

流通近代化와 地方政府의 役割

金 成 勳

中央大學校 教授, Ph.D. (農業 및 資源經濟學)

- I. 流通近代化의 目標 및 原理
- II. 流通近代化의 方向 定立
- III. 市場 및 流通行政의 變遷
- IV. 地方行政과 流通行政
- V. 地方의 農產物流通 現況과 問題點
- VI. 流通機能과 行政의 分擔
- VII. 地方行政의 流通近代化 施策方向

올해는 제 5 차 5個年計劃(1982~86)이 시작되는 해로서 우리 나라 建國 이래 처음으로 流通行政部門 5個年 發展計劃이 아울러 發効되었다. 이에 따라 流通產業近代化 基本계획이 마련됐고 정부 각 부처는 여러 가지 정책 構想을 다투어 施策化하고 있다. 同計劃期間 중 1兆5,817億 원에 상당하는 投資財源(民間寄與分 포함)을 部處別로 확보하기도 이번이 처음이다. 그리하여 금년중에는 2,165億 원이 農產物과 工產品 및 物的 流通改善事業에 투자될 計劃이다.

이와 같이 中央官署의 流通近代化에 대한 모처럼의 분위기 形成과 관련하여 제기되는 基本命題인즉, 과연 流通改善, 특히 國民生活의 基礎食品인 農水產物의 流通近代化에 있어 中央政府 및 地方政府의 責任과 役割은 무엇이며, 이제까지 그 機能은 어떤 형태로 存在해 왔고 앞으로 어떤 方向으로 流通行政이 집행되어야 할 것인가 하는 것이다. 이상의 基本命題에 대한

解答을 구하기 위해서는 무엇보다도 먼저 農產物流通近代化의 概念과 原理를 재점검하고, 이에 따라 政府機能과 流通問題는 어떻게 歷史의 으로 관련되어 왔는가를 묻지 않을 수 없다.

I. 流通近代化의 目標 및 原理

農業生產은 技術的, 自然的 諸條件에 의하여 지배되지만 그 결과는 交換過程 즉 流通經濟의 諸條件에 의하여 관정된다. 다시 말하면 실질적인 農業生產의 增大는 다만 技術的인 增產의 問題에 그치는 것이 아니라 流通經濟의 發達 여부와 긴밀한 函數관계를 맺고 있다. 아무리 생산이 많이 되었다 하더라도 그것이 제값을 받고 팔리지 않으면 農家所得을 높이지 못하는 것이다. 즉 增產은 農家所得 向上의 必要條件은 될 수 있어도 充分條件은 되지 못한다. 그것은 流通過程에서 利潤이 실현되기도 소멸되기도 하기 때문이다. 그렇기 때문에 명실공히 農業發展計劃은 物量的인 生產增大에 병행하여 價格機構를 정비하고 流通環境을 개선하여 流通方法을 고쳐 그 能率을 높이는 流通의 近代化를 전제하여야 한다. 그런데 古典經濟學의 理論에서 보듯 이제 까지의 農業政策은 生산된 農產物이 自動的으로

販路를 찾아, 적절히 分配될 것이라는 암이한接近方法에서 크게 벗어나지 못하였다.

農產物의 需要是 價格의 变화와 所得의 증대에 대하여 非彈力의이기 때문에 일시적으로 增產이 이루어졌다 하여 그것이 곧 需要를 創出하여 農民에게 所得으로 바뀌어지는 것이 아니다. 增大된 生產量에 맞추어 流通組織이 近代化되어 있지 않는 한 맹목적인 增產計劃의 추진은 일반적으로 生產者에게 더욱 불리한 交換條件을 형성시킬 뿐이다. 農業 발전계획을 수립함에 있어 流通近代化를 重視하는 것은 바로 이 때문이다.

이때 政府의 價格 및 流通政策은 農業發展의 外延的 獨立變數를 이룬다. 그러나 흔히 低開發國에 있어서는 國民經濟의 영위에 필요한 食糧과 기타 農產物의 供給 조달에 있어 그 絶對量이 부족함에 따라 정부는 국가적인 當爲性을 가지고 物量的인 生產 일변도의 增產計劃을 추진하기 일쑤이다. 土地生產力의 增大에 의한 農業增產은 적절한 價格 및 流通政策이 마련되어 있지 않으면 오히려 農產物價格의 下落에 따른 農家所得의 減退가 초래되기 쉽다. 이와 같은 現象은 長期的으로는 生產意慾을 약화시키고 도리어增產의 기틀마저 파괴시켜 消費者 역시 곤란을 겪게 된다. 따라서 流通組織의 개선을 전제로 하지 않는 중산 일변도의 政策은 生產(農家)經濟에 대하여 확실한 收益의 기회를 보장하지 못할 뿐만 아니라 生產 및 消費構造의近代化도 기대하기 어렵게 만든다.

로스토우 등 많은 經濟學者들은 「經濟發展」을 “國民經濟의 循環體系에 있어 財貨와 用役의 流量을 증대시키는 過程”¹이라고 정의하면서, 經濟成長을 이룬바 流通量의 增大 또는 市場(消

¹ W.W. Rostow, *View from the Seventh Floor*, New York, 1964, p. 136.

費) 規模의 확대와 同意語로 다루고 있다. 이를 테면 生產行爲를 經濟發展(成長)의 門이라 한다면, 流通行爲는 그 門을 여는 열쇠에 비유할 수 있다. 經濟發展의 가장 중요한 乘數的 촉진요소로서 마아케팅을 손꼽게 된 理由가 바로 앞서 말한 바와 같이 市場規模의 확대를 통하여 經濟發展이 실현되기 때문이다. 나아가서 市場規模의 확대는 流通(마아케팅)組織의 效率적인 운영에 달려 있기 때문이다. 만일 流通組織이 效率的으로 운영되고 있지 않다면 資源의 利用이 잘 되지 않게 되고 生產增大에 필요한 技術知識과 財源이 십분 積動되지 못한다. 따라서 經濟發展을 計劃함에 있어 流通組織의 혁신을 통해 流通効率性的 增大는 물론 生產物量의 흐름과 需要의 增大에 적극적으로 對應해 나갈 수 있도록 經濟體制를 運用해야 한다.²

요컨대 農產物流通構造를 「近代化하자는 것은 마치 물의 흐름을 되도록이면 많은 量이 넓은 地域에 걸쳐 맑고 신속하게 흐르게 하는 原理에 비유할 수 있다.³ 廣大한 지역에 흘어져 내린 小量의 물줄기들이 한데 모여 水源을 이루고, 水源池로부터 다시 흐르는 물이 깊고 낮은 곳을 고루 메우면서 맑고 신속하게 되도록 大量의 물이大洋에 이르게 하는 과정이 이론바 農產物流通의 原理와 같다. 이 물의 흐름을 많이 맑고, 빠르게 조절하는 기능이 바로 地帶의 높고 낮음이며, 그에 부수하여 각 곳에 設置된 각종 水路와 水門, 모타 펌프, 또는 파이프 라인이 그 機能을 補助한다. 農產物의 흐름을 많이 신선하고, 신속하게 하자면 자연히 價格의 높고 낮음이 있어야 하며, 흐르는 과정마다 그 機能을 담

² Kelley Harrison, *Public Policies and the Development of Effective Agricultural Marketing Systems*, Inter-American Development Bank, W.D.C., 1975, p. 350.

³ 策者, 「농산물유통질잡이」, 농촌진흥청, 1981, pp. 18-20.

당하는 流通機關이 있어야 한다. 이 기능을 담당한 中間商人의 조작활동이 非效率的이거나 不適할 경우 이를 견제내지는 지원하기 위해 특별히 모타 펌프의 기능과 같은 政府 또는 農水協支援의 流通機關을 설치할 수도 있다.

그런데 水源池와 大洋을 연결하는 水路나 각종 附帶施設이 기능을 제대로 발휘하지 못하게 되면 洪水나 물 飢饉 현상이 발생하듯이 流通機關이 맡은 직능을 제대로 발휘하지 못하면 需給不均衡, 價格波動 같은 현상이 발생한다(예를 들면 賣占買借, 價格暴落 또는 暴騰 등). 이와 같이 파이프 라인(流通組織)의 고장으로 農產物流通이 제대로 이뤄되지 않으면 生產이 위축될 수 있고 消費構造가 비정상화되는 경우가 뒤따르게 된다. 그럴 경우 既存의 파이프 라인마저 쓸모가 없는 存在로 변하게 될 危險마저 발생하므로 이상에서 말한 流通機關의 非能率은 장기적으로 아무에게도 得이 되지 못한다.

어느 特定階級의 利益을 도모한다든지 特定한 政策任務를 일시적으로 수행하는 것이 流通近代化的 進路는 아니다. 流通過程에 참여하는 生產者, 消費者, 流通業者の 모든 계층에게 적절한 인센티브와 能率을 보장함으로써 國民生產力의 흐름(physical flow)의 規模를 확대하고, 國民經濟의 전반적인 能率과 衡平性을 提高하여, 社會安定과 國家發展을 도모해 가는 길이 流通近代化를 計劃하고 目標하는 것이다.

단순히 消費者家計를 안정시키는 物價抑制方向의 流通近代化는 비록 短期的으로 성공할 수 있을지 몰라도 長期的인 觀點과 國民經濟의 能率, 衡平性에 비추어 恒久的인 問題解決의 열쇠가 아님은 다 아는 바이다. 生產者에게 持續的인 增產意慾을 주고, 消費者에게는 家計의 安定을 도모케 하며, 流通業者에게는 經營能率을 倍加

시키는 課題란 分明 쉬운 일이 아니다. 그러기 때문에 流通近代化的 課題는 國民經濟 全體의 課題이며, 이 과제는 경제발전이 진행됨에 따라 그 樣相을 달리하기 때문에 계속 그에 대한不斷한 解答을 추구하여야 하는 것이다. 오늘날 우리 經濟가 不況의 深淵에서 헤어나지 못하고 있는 것도 참다운 意味의 流通構造近代化가 되어 있지 않은 데서 그 解決의 실마리를 찾아야 할 것 같다.

II. 流通近代化的 方向 定立

이렇듯 農產物流通을近代화한다는 것은 부단히 流通조직의 能率을 높이는 것이라 말할 수 있다. 또한 流通能率이란 經濟的 効率과 技術的 効率로 나눌 수 있는데 兩者를 여하히 調和시켜 가면서 國民經濟의 능률을 높여 나아갈 것인가 하는 것이 유통근대화의 課題인 것이다.

이러한 觀點에 비추어 볼 때 流通近代化 方向은 다음 세 가지 角度에서 檢討되어야 할 것 같다.

첫째는 「物的 流通施設의 近代化」를 들 수 있다. 流通마진이라는 것이 消費者 價格에서 生產者 受取價格을 差減한 것이라고 할 때 價格上的 流通마진은 物的 流通費用과 中間商人의 利潤, 그리고 品質提高에 따른 서비스費用으로 구성되어 있음에 주목해야 한다.⁴

流通마진을 축소시키는 代案을 단순히 中間商人의 利潤을 배제하는 것으로만 해석한다든지 또는 유통기능은 그대로 두고 단지 流通段階만을 줄이는 것으로 해석될 경우, 輸送, 貯藏, 保管, 荷役 그리고 市場設備, 標準化, 流通情報에

⁴ 流通마진의 實증적 分析 및 理論 提示는 筆者, 前揭書 pp. 95-99를 참조할 것.

따른 費用과 기타 手數料 및 公課金, 流通金融, 流通調查 및 教育訓練費 등 누군가 반드시 부담해야 할 物的 流通費用 또는 유통중의 減耗量과 서비스費用의 발생 문제 등이 간파되기 쉽다.

따라서 物的 流通施設이 제대로 갖추어져 있지 않을 경우 流通費用이 높아질 뿐만 아니라 流通過程에 있어서의 減耗, 損失量을 증대시키고 不公正한 流通行爲를 誘發시키는 것이다. 그러기 때문에 先進國에서는 物的 流通施設을 流通의 下部構造 또는 社會間接資本으로 인식하고 이를 改善, 擴充하는 것을 政府의 고유한 責任으로 삼고 있는 것이다. 여러 學者들의 研究에서도 이미 밝혀진 바와 같이 우리 나라에서의 농산물 流通마진은 그 3분의 2 정도가 物的 流通費用으로 구성되어 있는 실정이다.

거기에도 經濟發展과 所得增大에 따른 消費者需要의 高級化와 더불어 발생한 流通서비스費用이 증가할 것을 감안할 때 物的 流通施設을近代化하는 것은 流通마진을 줄이고 流通의 質을 높임에 있어 가장 핵심적인 分野라고 할 수 있다.

두번째로, 「商的 流通의近代化」 문제는 우선 商倫理와 商慣習의近代化부터 시작해야 할 것이다. 아울러 商人 및 店舖 水準에서의 商品化, 計劃, 保管, 荷役, 商去來方式 등의 改善도 商的 流通을近代化하는 데 중요한 課題이다. 원천적으로 商的 流通의近代化는 流通人 개개인의 資質과 協同의in 努力에 달려 있다고 보아야 할 것이다. 물론 「流通環境」이라든가 政府의 流通施策은 商的 서비스를近代화하려는 流通人으로 하여금 利益을 보도록 환경을 조성하는 것이 중요하다. 法을 따르는 사람은 손해를 보고 그렇지 않은 사람은 利益을 보는 유통환경과 그 풍토부터 개선돼야 한다.

세째로, 物的 流通近代화와 商的 流通近代화의 과제는 「流通環境과 法規, 制度 및 運營組織의近代化」가先行될 때 가능하다는 점이다. 현재와 같은 流通環境制度 및 政策下에서는 현재와 같은 流通行爲 및 商的 流通서비스밖에 기대할 수 없다.

政府에서는 최근 IBRD의 借款을 받아 780여 억 원이라는 막대한 資金을 서울의 可樂洞에 農產物綜合都賣市場을建設하는 데 投入할 計劃을 구체화시키고 있다. 이것은 物的 流通施設의近代化에 대한 政府의 첫번째 試圖라고 높이 評價할 수 있다. 그러나 앞에서도 언급한 바와 같이 物的 流通施設, 다시 말해서 하드웨어(hard ware)의 改善에 못지 않게 商的 流通의近代化와 流通制度 및 行政體系의整備, 擴充이 流通近代化에 必須의이라 할 수 있다. 다시 말하면 市場建設과 더불어 소프트웨어(soft ware) 측면의 運營制度를 보완하지 않을 경우 그것은 한갓 콘크리트 建物에 불과하다. 이와 같은 예는 필리핀의 마닐라에 건설된 大單位 農產物都賣市場을 들 수 있다. ADB借款으로 세워진 이 市場은 그 運營面에 있어서 後續조치와 制度上의 補完對策, 그리고 商的 流通近代化 조치가 缺如됨으로써 都賣市場建物이 한동안 倉庫, 小賣店, 쓰레기場化하였으나, 최근 필리핀 政府가 流通改善에 있어서의 소프트웨어의 重要性을 크게 인식하고 都賣市場을 民間主導의 獨립운영 체제로 운영했던 바지금은 제 機能을 회복하는 段階에 있다. 여기서 보듯이 流通近代化라는 것은 단순히 施設投資만으로 이루어지는 것이 아니고 制度와 運營體制, 그리고 商的 流通關係의 改善에서 접근해야 한다는 것이 명백한 것이다.

유통 근대화 施策을 추진함에 있어 施設擴充 등 하드웨어側面에 못지 않게 運營制度의 改善

등 소프트웨어側面의 중요성이 강조되고 있는 것도 바로 이 때문이다. 돈을 크게 들이지 않고도改善할 수 있는 課題부터 우선 고쳐 나가야 한다.

III. 市場 및 流通行政의 變遷

歷史的으로 都市의 生成發展은 市場(자자)의 형성을 基軸으로 하여 전개되어 왔다. 法에 의하여 市場이 設立許可되기 이전에 經濟原理에 의해 ‘市’場이 형성되었고, 그것이 都‘市’를 이루게 된 動機를 부여하였던 것이다. 그렇기 때문에 역사적으로 都市行政은 市場行政과 밀접한 관련을 맺어왔던 것이다. 6·25 以後 우리 나라의 都市行政에선 언제부터인가 流通(市場)行政이 누락되어 왔다.

中央 및 地方行政에 있어 이른바 流通行政이 도시 및 지방행정에서 어엿한 比重을 차지한 역사적 記錄을 보면 일찌기 신라 炙智王 12年(서기 490년경)에 이미 수도 慶州에 京師市를 개설하고 시장을 관리 감독하는 市典이 세 끗이나 있었고 462州邑에 地方鄉市가 번영하도록 장려했음을 살펴볼 수 있다.⁵ 高麗朝에 와서는 都市計劃의 일환으로 商街를 정부가 직접 조성하고 平市署를 설립, 각종 市場行爲를 지도 감독했으며, 李朝 開國初에는 맨먼저 현재의 鐘路 일대에 生必品店舗(六矣廳)를 설립했는가 하면 전국各地의 鄉市(5日場)을 연결하는 褱負商 조직을 體系화한 바도 있다. 李朝의 市場政策은 初期 이후 中期까지에는 시장거래 행위가 儒教의 가르침에 상치된다 하여 탄압의 對象이 되었고 단

⁵ 우리 나라 市場의 起源 및 市場行政 發達史는 ① 白南雲, 「朝鮮社會 經濟史」(1933); ② 文定昌, 「朝鮮의 市場」1941 등을 참조할 것.

지 政權과 결탁한 일부 特定商人을 위한 利權의 대상으로 流通行政이 轉落함으로써 李朝經濟의 쇠퇴를 촉진케 하였다.

이것이 日帝의 侵入을 불러들이는 傾國之因의 하나가 되었을 만큼 李朝 末期의 市場 및 流通行政은 문란하기 이를 데 없었다. 日帝는 韓半島를 强占한 이후 맨먼저 전국적인 市場調査事業(1913~17)을 단행했다.⁶ 그들은 收奪정책의 基地로서 市場支配권을 확고히 하기 위하여 시장조사 사업의 실시와 더불어 「市場規則」(1914年, 오늘날 市場法의 前身)을 제정 공포하고 이어서 日人 商人을 위한 1都市 1市場原則을 규정한 「中央都賣市場法」(1923년, 오늘날 農產物流通 및 價格安定에 관한 法律)을 공포하였다. 그것이 해방 이후 최근에 이르기까지 우리나라 流通行政의 주요 根幹을 이루어 왔다.

衣食住 經濟의 흐름을 종괄하는 市場의 機能과 役割은 一國의 經濟體制가 自給經濟로부터 交換經濟로 擴大發展되어 오는 過程에서 그 機能이 더욱 細分化・專門化되고, 다른 한편으로 大量化・廣域化되었다. 그리하여 不定期市場이 定期市場化되고 다시 常設市場으로 变천되는 과정에서 都市 消費者의 需要에 副應하여 채소, 과일, 축산물, 수산물 등 新鮮食料品의 大量去來를 신속히 처리할 이른바 農水產物 中央都賣市場이란 새로운 機能이 생기게 된 것이다.

따지고 보면 都賣市場機能이란 都市需要의 擴大, 生產規模 및 經濟活動의 大型化에 副應하여 中央都賣市場法(1923年)이 制定되기 이전부터 존재하였던 것이다.⁷ 다만 都賣市場法(中央都賣市

⁶ 당시 日帝에 의해 조사된 우리 나라 市場관계 資料는 朝鮮總督府資料 第8輯 「朝鮮의 市場」(1924)과 第11輯 「朝鮮의 商業」(1925), 그리고 第27輯 「朝鮮의 市場經濟」(1929)로 刊行된 바 있다.

⁷ 例: 高麗朝와 李朝時代의 物商客主=委託商.

場法→農水產物都賣市場法→農水產物流通 및 價格安定法)은 이와 같은 도매시장 기능의 能率化를 期約하고 都市民의 厚生과 生產者의 權益을 일정한 규칙 아래 도모하기 위해 公正하고 客觀的인 價格形成, 신속한 去來, 수급의 원활화 그리고 위생적인 처리 등 國民經濟 흐름의 효율과 협平을 규정한 것에 불과하다.

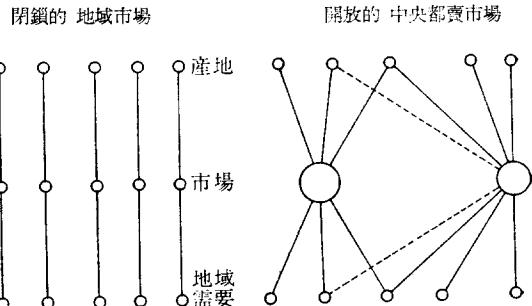
그러나 日帝下에 制定 實施된 中央都賣市場法의 基本底意라는 것이 植民地의 支配論理에 기초하여 과거로부터의 傳統的인 우리 나라 固有의 物商客主 및 旅館制度를 타파하는 대신, 日本系特殊商人層의 商業活動을 보호하는 측면이 강하게 노출된 결과 都賣市場의 設立運營이 하나의 利權行政으로 轉落되었다.

그리하여 아직도 우리 나라 地方都市의 都賣市場에 관련된 法律과 行政은 流通活動을 助成促進시켜야 하는 本來의 정신보다는 規制監督 위주와 利權을 주고 받는 타성에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 분명히 도시의 流通行政이란 利權을 다루는 곳이 아니라 良質의 農水產食品을 합리적인 가격으로 適時適所에 위생적으로 供給케 하는 課題를 다루는 곳이다. 세계 각국의 도시행정이 이와 같은 目的의 流通行政을 中樞로 하여 진행되고 있음은 그 좋은 例證이다.

IV. 地方行政과 流通行政

理論的으로 볼 때 經濟規模가 巨大화하고 物量의 흐름이 크고 빠를수록 도매시장의 기능은 <圖 1>에서 보듯 국민경제의 순환체계상 일정 단계까지는 擴大發展할 것이 불가피해진다. 그렇기 때문에 流通發展段階上 都賣市場의 育成發展은 일단 都市流通行政의 기간이 될 수밖에 없는 必然性을 갖는다.

圖 1 大規模 中央都賣市場*의 發展論理



* 都會地의 農畜水產物 都賣市場이라 하면 美國型으로서는 第1次 도매시장(순수 中繼市場)과 第2次 도매시장(小賣商에게 分散 도매하는 市場)으로 나누어 살펴볼 수도 있고, 日本型으로는 中央都賣市場(市政府開設)과 地方都賣市場(民間團體開設)으로 나눌 수 있다. 또는 台灣式으로 消費地 도매시장과 产地都賣市場(批發市場)으로 살펴볼 수 있다.

우리 나라의 경우, 현행 도매시장은 分類方法에 따라 日本式에 가깝게 법정 도매시장을 中央都賣市場이라 부른다면 農協共販場 또는 類似都賣市場을 地方都賣市場으로 채다 부칠 수 있을지 모른다. 끝으로 生產地의 농협 산하 농산물 販賣場은 台灣型의 「批發市場」에 더 가깝다.

이와 같은 관점에 비추어 볼 때 우리 나라의 農水產食品 流通行政 및 都賣市場政策은 地域住民(市民)의 基本需要充足과는 아랑곳 없이 市場開設의 許可⁸라는 利權의 行使에만 급급해 온 느낌이다. 그 단적인 예가 釜山市에 15개소의 法定都賣市場이 개설된 외에 類似市場이 15개소, 農協共販場이 5개소 등 도합 35개소가 亂立하고 있으며, 光州市의 경우 과거 市所有의 法定都賣市場은 上水道財源 확보를 위해 民間에게 賣却했는가 하면 최근에는 流通業과는 전혀 관련이 없는 業者에게 새로이 法定都賣市場을 허가해 주고 있다. 法에 따라 반드시 都賣市場開設者는 地方長이 되어야 함에도 불구하고 아직도 書類上만 그렇게 하고 실제에 있어선 利權의 대상으로 이 사람 저 사람에게 흥정하는 式의

⁸ 엄밀한 意味에서 都賣市場 開設者가 地方自治團體長인데 이를 民間業者에게 “許可”한다는 관행적 表現은 앞뒤가 맞지 않는 矛盾行爲이다.

流通行政이 전국 각 도시에 만연되어 있다.

木浦의 경우 10여년간 民間に 의하여 投資되어 市의 都賣機能을 代行받아 운영되던 法定都賣市場이 契約滿了와 더불어 그 機能이 중지될 상황에 있다. 그렇다고 과연 開設者인 木浦市는 어찌한 施設投資計劃을 별도로 마련하고 있는가가 주목의 대상이 된다. 또 다시 명목상으로만 開設者로 남고 市場代行權만을 A라는 民間會社로부터 B라는 民間會社에게 넘겨주는 流通行政이 된다면 이야말로 地方政府가 市場開設權을 利權의 대상으로 삼고 있다는 비난을 면치 못할 것이다.

經濟一般의 諸與件(人口都市化, 工業化生產 및 消費構造 포함)의 變化는 그와 더불어 流通組織의 變化를 초래한다. 이러한 관점에 비추어 流通組織 및 政策의 變遷過程을 세계 각국의 事例를 보면 所得水準과 경제 향상에 따라 일반적으로 穀物為主의 消費流通段階(제 1 단계)에서 新鮮食料品의 大量遠距離 거래위주(제 2 단계)로 바뀌어지고, 다시 便宜食品 중심의 流通段階(제 3 단계)가 추가된다.⁹ 물론 이러한 현상은 지역적으로 중복되거나 순서를 약간 달리하여 일어날 수가 있다.

이러한 發展 단계에 照應한 地方行政 및 流通政策의 方向 역시 그 內容이 달라지게 마련이다. 즉 公設(小賣)市場 중심의 정책이 점차 都賣市場・育成政策으로 그 重點이 주어지고, 경제 발전의 흐름에 따라 추가하여 大型小賣店 또는 貯藏加工業體에 의한 垂直的 統合流通 쪽으로 옮겨간다.

이와 같은 발전단계에 비추어 볼 때 문제는 우리 나라의 流通政策 및 都市行政이 현재 어디

에 와 있느냐이다. 그동안까지는 日帝에 의한 公設市場政策은 존재했었으나 경제 규모가 확대되고 市場需要가 多樣化했음에도 都市流通政策은 제 2 단계의 都賣市場育成段階에 조차 제대로進入해 있지 못한 채 앞서 지적한 流通行政 不在狀態를 드러내고 있다.

여기에 최근 經濟發展의 高度化에 따라 제 3 단계의 大型小賣流通政策마저 필요한 時點에 이르게 됨으로써 오늘날 中央政府나 都市行政이 流通政策의 重點을 어디다 두어야 할지 스스로混亂에 빠지게 된 것이다.

그리하여 先進國의 市場 모형을 直導入한百家爭鳴式의 流通施策이 展示 위주로 論議되기에 이르렀다. 이 시점에서 강조하는 바는 제 3 단계의 施策이 필요하다 하여 2단계의 都賣市場育成의 重要性을 생략해도 좋지 않을까 하는 發想은 대단히 위험하다는 것이다.公正한 競賣制度下에 適正價格(기준)이 형성되는 건실한 도매시장이 없는 곳에서는 기껏 獨寡占 성격의 貯藏, 加工 및 大型小賣機構나 育成하고 말 뿐 종국적으로는 消費者나 生產者的 利益이 손상받기 심상이다. 政府의 流通施策이 자칫 大型小賣機構에 의한 獨占力이나 비호하는 결과를 가져다 준다거나 새로운 利權의 素地만을 마련해 준다면 이는 國民經濟의 能率과 衡平의 原則에 어긋난다.

그렇기 때문에 그동안 流通政策과 都市流通行政이 不在해 왔던 과거를 되돌아 볼 때 새삼 現在와 장래의 流通政策 방향을 수립한다는 것이 더욱 어려워지고 있는 것이다. 그렇다고 都市行政이 이를 기피할 수 있으리 만큼 오늘의 食品流通의 現實이 과거와 같이 평탄하지만은 않은 데 문제가 있다. 그만큼 우리 나라의 경제규모라든지 생산 및 소비 구조가 과거에 비해 그 样

⁹ 流通市場 및 政策의 發展段階區分에 대한 자세한 討議는 筆者, 前揭書(pp. 20—25)를 참조할 것.

表 1 農產物 都賣市場 分布(1980. 9. 30 現在)

	計	서울	釜山	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	濟州
法定都賣市場	60	7	18	1	—	3	4	3	8	8	6	1
青 果	36	3	15	1	—	1	2	1	4	4	4	1
水 產	16	2	1	—	—	2	1	2	3	3	2	—
畜 產	8	2	3	—	—	—	1	—	1	1	—	—
類似都賣市場	79	20	22	3	2	7	2	2	7	11	2	1
青 果	59	14	16	3	2	5	2	2	4	8	2	1
水 產	20	6	6	—	—	2	—	—	3	3	—	—
共 販 場												
農 協 共 販 場	88	9	5	12	3	5	6	9	10	21	8	—
中 央 會(都市)	18	6	5	1	—	—	1	—	2	3	—	—
園協(산지都市包含)	34	—	—	8	2	2	1	7	5	5	4	—
單協(〃)	24	—	—	2	—	2	3	—	5	12	3	—
畜 協 共 販 場	2	1	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—
水 協共販場(內陸地)	10	2	—	1	1	1	1	1	1	1	1	—

資料：農水產部，韓國農村經濟研究院，農協，水協。

相이 달라져 있기 때문이다.

V. 地方의 農產物流通 現況과 問題點

현재 전국에는 952개소의 產地定期市場(家畜市場 440개 不包含)이 市長 郡守의 책임 아래 운영되고 있고 消費地 都市의 都賣市場으로서는 法定都賣市場이 60개소, 農畜水協의 共販場이 88개소, 그리고 類似 都賣市場이 79개소가 있다.

지방도시의 現段階 流通改善施策의 重點이 도매시장機能의 擴充에 주어져야 한다고 볼 때 全國的으로 類似市場이 法定市場을 數的으로나 物量面에서 6:4로 압도하고 있으며 상당수의 法定都賣市場이 實質的으로는 類似市場化되어 가고 있다는 사실은 우리 나라 農產物 流通近代화에 커다란 問題點을 던져 주고 있다.

우선 全國的인 法定都賣市場 現況을 보면 全國의 주요 都市에 60개소가 개설되어 있는데 開設者인 地方自治團體가 소유하고 있는 市場은

단지 9개소에 불과하다. 그리고 28개소는 民間法人(代行者)이 소유하고 있고 8개소는 基地나施設 중 하나를 共同所有하고 있으며, 나머지 12개소는 代行者가 제삼자로 부터 賃貸하고 있는 實情이다. 青果物을 전문으로 하는 法定都賣市場의 경우는 大田만이 완전히 開設者에 의해 施設投資되었고 5개소가 共同投資 나머지 31개소가 民間에 의해 投資 또는 賃貸되고 있다.

다른 한편 類似都賣市場은 青果物專門市場 59개소를 포함하여 전국적으로 79개소가 넘고 있으며, 그것도 서울과 釜山에 각각 16개소씩이나 割據하고 있어 大都市 流通行政의 不在를 드러내 줄 뿐이다.¹⁰

理論的으로는 지역 都賣市場의 施設이 品種하고 數가 過多하면 자연히 經營規模가 적어 流通費用을 높게 발생시킨다. 게다가 地域의으로 폐쇄적일 경우에는 地域의 需給조정과 價格形成기능이 不安定, 不均一한 정도가 아주 크다. 그렇

¹⁰ 日本의 경우 都市人口 20~50萬에 하나쯤의 都賣市場이 設立되어 있으나 그들의 平均 市場規模는 우리나라 것의 5~10倍에 해당한다.

기 때문에 각 地域에 산재한 都賣市場을 소수의 大單位 中央都賣市場으로 경제 要衝地에 統合한다면 價格의 不均一性과 需給調節의 不安定性은 상당히 완화될 수 있다고 본다.

이런 관점에서 日本 東京과 서울을 對比한 青果物 專門 都賣市場 開設現況을 보면 서울市民 1人當 新鮮青果物의 都賣市場(共販場포함) 면적은 東京市民의 10분의 1에 불과하며, 市場當 面積도 7.5분의 1밖에 안된다. 開設內容은 도매체 비교할 對象施設을 전혀 갖추고 있지 않은 것이 대부분이다.

더구나 서울特別市 당국이 開設者로 되어 있는 法定都賣市場은 모두 민간에 의해 所有, 施設되고 있으며, 共販場은 農協(農民)의 所有物이기 때문에 서울 市民(納稅者=消費者)들은 그들 자신의 都賣市場施設을 하나도 제대로 가지고 있지 않다고 보아야 할 것이다. 이와 같은 狀況은 釜山, 대구, 광주 등 全國 도시에 거의例外없는 現象임은 구태여 물을 것도 없다.

그런데 이들 青果, 菜蔬類를 취급하는 都市市場은 명목상 서울特別市長이 開設主이나 실제로는 民間에 의해 施設 運營되고 있는 3개의 法定都賣市場과 5개의 農協共販場, 그리고 類似(未認可) 都賣市場이 11~6個所가 있다. 市場占有 rate은 名目上の 法定都賣市場(3개소)이 단지 19.4% (報告 수치상으론 1.4%), 農協中央會組織의 강력한 뒷받침을 받는 農協共販場(5개소)에 6.9%, 그리고 나머지 73.7%가 용산과 清涼里 일대에 산재해 있는 非法定 類似都賣市場들에 의해 取扱되고 있다.¹¹ 그중에도 용산시장 단지에 있는 那鎮(同和)시장과 太陽(韓國청과)시장이 전

체의 55% 가량이나 취급하고 있다. 채소류에 한정할 경우는 거의 9할 가량이 순전히 類似都賣商들에 의해 취급되고 있다. 그중에서도 용산시장 團地內에 자리잡고 있는 나진, 태양 두 시장이 서울市民에 대한 菜蔬類 供給의 主要都賣시장 구실을 하고 있다. 따라서 장차 지방도시가 새로이 法定都賣市場을 개설코자 할 때 이들 既存의 類似商人組織을 포괄하는 市場開設이 되지 않고서는 그 實効를 거두기 어려울 뿐만 아니라 또 하나의 不實利權市場만 만들 우려가 있다.

부산의 경우, 1981년도 중 35개의 青果物都賣市場에서 거래된 總物量(약16萬ton)의 市場占有 rate을 보면 法定도매시장이 39%, 農협공판장 30%, 私設類似도매시장 31%로 알려지고 있다.

한편 光州의 경우, 청파물 총취급량 약 11萬ton (1981년)의 市場占有 rate은 法定도매시장이 약 20%, 農협 및 원예협동조합 共販場이 48%, 그리고 類似시장이 32%의 비중을 차지하고 있다.

그런데 青果物 중 채소류의 流通에 있어서는 全國 어느 都市나 類似 도매시장의 市場占有 rate이 壓倒的으로 높은 반면, 競賣制度를 본격적으로 실시하고 있는 法定 도매시장의 경우 果實의 취급량이 월등히 높음을 발견한다.

서울의 용산시장의 예를 들어 그곳의 4개 시장 즉 서울청파(法定), 용산공판장(農協), 나진·태양(類似)市場에서 발생하고 있는 각종 料率을 보면 都賣市場手數料, 上下車費, 仲買人手數料 그리고 각종 稅金을 합해 法定都賣市場에서는 13~15%, 農協共販場이 10.2~12%, 그리고 非法定 類似市場에서는 10.8~13%가 발생하고 있다. 여기에서 주목할 사항은 出荷主에 대한 부가세와 法人稅는 유독 法定都賣市場에서만 부과되도록 행정조치되어 있다는 점과, 仲買人の手數料 收入에 대한 附加價值稅 역시 法定市場

¹¹ 本稿에서 引用되고 있는 數値는 筆者の 前揭書 또는 農經研의 地方都賣市場 實態보고서(지방대도시 유통 현황 및 도매시장 재배치 계획 연구)를 참조했다.

에만 賦課되고 있다는 점이다. 類似도매시장의 委託商은 법률적으로는 小賣商으로 허가되어 있기 때문에 上記 附加稅의 規定 밖에서 商活動을 하면서 다만 所得稅가 부과될 뿐이다.

경매에 의한 販賣는 일부 決定 도매시장과 農水協 共販場에서만 행해지고 있는데 이상의 料率體系와는 아주 대조적으로 出荷主 및 農民에게 떨어지는 競落價는 外見上 類似都賣市場이 제일 높고 農協共販場이 제일 낮은 奇現象을 보이고 있다.

類似都賣市場이 变성하고 있는 原因은 여러 角度에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 類似市場의 경우 小賣市場으로 등록되어 있기 때문에 法定市場과는 달리 去來相對者에 관한 과세자료의 報告義務(國稅廳訓令 第822號, 1981. 4)가 없다. 뿐만 아니라 物件을 가져오는 出荷主에 대한 上場手數料의 10%에 해당하는 附價稅 역시 누락되고 仲販(仲買人) 역시 부가세를 낼 必要가 없을 뿐만 아니라 物件을 사가는 小賣商의 去來資料를 看할 必要가 없다.¹²

둘째, 이들 類似都賣商은 年平均 1人當 2,400 만원 이상의 先渡資金을 產地農民들에게 3~5개 월 동안 無利子로 살포하고 있다. 金融受惠의 기회가 적은 生產農家로서는 일견 대단한 도움이 아닐 수 없다. 그들이 진 빚을 生產物件(果實 또는 菜蔬類)으로 갚으면 되고, 얼핏 보아값도 他市場에 비해 뒤떨어지지 않으며 그외에도 人間的인 各種 대접과 서비스를 받는 등 利點이 크게 보인다. 물론 金利費用은 어떤 형태로든 回收되는 것이 資本이 갖는 生理이지만, 최

소한 외견상으로는 無利子임에 틀림이 없다.

세째, 이들 類似都賣商人들은 同業에 대한 종사 經歷이 평균 12~13年으로 青果菜蔬의 수백 가지 品目의 產地, 收穫期, 각 지역 生產農民의 人的 사항, 그리고 하부 小賣商의 運營狀況을 자기 손바닥 들여다 보듯이 훤히 파악하고 있으며, 광대한 中間도매(仲販) 및 小賣組織과 大量需要者를 확보하고 있다.

그러나 이들 類似都賣市場이라 해서 모두가 번창하고 사업이 翁성한 것만은 아니다. 앞서 1人當 2,400여 만원의 前渡資金 방출의 資金出處를 보면 대개 40% 내외가 私債로서 월 4~5%의 이자를 물고 있으며 年間 前渡資金의 24%는 대체 未收金으로 남아 있다. 단골 소매상들에 대한 外上額도 委託商 1人當 8백~1천만 원꼴로 넘쳐 있어 항상 金融上 큰 위험을 안고 商行爲를 하고 있다. 그런데도 일반적으로 類似도매市場의 市場主는 실제에 있어 建物 및 場所의 所有主 및 貸貸業者에 不過하다. 市當局으로부터 일찌기 小賣市場으로의 許可權을 획득한 다음 個別의인 類似業者(委託商)를 招致하여 이들로부터 단지 高率의 貸貸料만 거두어 들이고 있다. 施設이라 했자 낡은 簡易式 건물들이 大部分이다. 高率의 貸貸料와 높은 プ레미엄(權利金), 그리고 莫大한 私債와 自己 資本을 안고 流通行爲를 하고 있는 委託商들로부터 당장에 流通近代化를 期待할 수 없는 所以가 바로 이 때문이다.

法定도매시장의 施設 역시前述한 바와 같이 適切한 水準이 되어 있지 못해 近代의인 流通去來를 당장에 期待하기 어렵다. 現在 서울 龍山市場 단지에서 去來되고 있는 青果物의 5% 가량이 當日 쓰레기화되어 버려지고 있는 事實 하나만으로도 이를 立證하고 있다.

¹² 農산물流通에 관한 稅制를 자세히 알고자 하는 이는 韓國農村經濟研究院, 연구보고 26, 「農產物流通 關聯租稅制度研究」(1981. 9)을 참조할 것.

따라서 都市의 流通行政은 都賣市場의 機能을 시급히 正常화해야 할 것이 우선 當面한 課題이다. 그러는 한편 現在 영세규모와 高率 賃貸料에 허덕이고 있는 小賣機能의 能率化 및 施設近代化도 도모해 나가야 한다. 貯藏, 加工, 配送, 商品化(標準化) 지도에도 注力하지 않을 수 없는 實情이다. 市場情報 사업과 金融支援, 그리고 流通人の 教育·訓練이 先行되어야 할 立場이다. 그러기 위해서는 流通行政 및 法令體系도 대폭 擴大 強化해야 할 터인데 먼저 行政 담당관들의 流通行政에 관한 知識과 經驗마저 蕩積된 것이 없다.

그동안 流通行政의 不在로부터 發生한 당연한結果이다. 게다가 경제발전의 각段階에서 발생한 流通問題가 오래토록 손을 대지 않아 모아졌다가 한꺼번에 쏟아진 느낌이다. 地方財政 형편상 流通近代化 쪽에 割愛할 충분한豫算마저 확보할 수 없다. 너무 오랫동안 방치해 두었던 分野이기 때문에豫算需要의 규모는 막대하다. 資本을 投下하지 않고도 손벌 수 있는近代화의 課題가 山積해 있음에도 불구하고 知識과 經驗 및 確實性의 缺如로 빨리 다른 자리로 옮겨지기만을 기다리고 있는 꼴이다.

게다가 생각해 봤을 때 도시에 농산물 集配센터의 設立¹³ 및 취약지구에의 購販場 設置에 관한 아이디어이다. 큰 돈을 들이지 않고 대규모 民間 流通業者를 시켜 가장 생색이 나는效果가 큰 事業으로 판단한 것이다. 集配센터의

¹³ 원래 蔑集 및 配送서비스를 근본으로 하는 集配센터는 日本의 農協단체(全農)에 의해 本格化된 것으로 원칙적으로 生產者를 위해 도시의 大量需要者(수퍼체인 등)로부터豫約을 받아 產地出荷조직이 直送한 物品에 대해 大量소비자가 원하는 規格과 모양으로 洗滌, 小包裝 서비스 등을 행하고 필요에 따라선 價格平準化를 위해 저장·보관 活動도 행한다. 去來 價格은 相對 賣買를 통하여 전날의 都賣市場 競落價格 및 需給狀況이 혼히基準이 된다.

경우 자칫 既往에 巷立해 있는 不實도매시장에 그 數만 追加하는 것이 아니냐는 誤解를 야기시킨다. 購販場의 경우는 既存의 零細小賣商이 没落, 替代됨으로써 流通의 大型化=獨寡占化시키는 것이라고 우려한다.

정부가 流通近代化施策을 추진함에 있어서 技術革新을 유도하다 보면 元來 意圖와는 달리 大企業 위주의 施策을 펴게 되는 경우가 많다. 技術革新의 先導者로 누구를 支援하든 간에 그와 아울러 既存의 流通 종사자를 組織化하고 大型化시키는 努力(예컨대 技術教育, 지도, 稅制金融지원 등)이 수반되어야 한다. 그것이 民間이 아닌 政府의 役割이며 機能인 것이다.

당장 目前의 成果만을 탐하여 성급한 조치를 단습할 경우 社會 어느 한部分이 그 代價를 지나치게 부담하게 되는 結果가 非一非再하다. 특히 국민경제의 흐름을 주관하는 流通施策은 이 점이 중요하다.

V. 流通機能과 行政의 分擔

세계적으로 현재 流通行政「非能率」의 모델 케이스는 우리 나라에 있다고 할 수 있다. 대부분의 도시 행정체계를 보면 농수산 식품의 流通行政不在于 利用하여 농수산물 都賣市場이 巷立하고 있다. 이라고说是 商的 流通의近代化를 논의 할 소지가 없다. 게다가 類似市場의 機能이 法定都賣市場을 몇 배나 능가하고 있는 실정에서 流通近代化는 더욱 그 方向이 모호해 진다. 더더구나 엄연히 현재 流通行爲에 종사하고 있는 流通人組織을 제쳐놓고 하나의 利權으로서 流通과는 전혀 관계없는 非流通人에게 새로운 都賣市場用役을 허가하는 地方流通行政을 가지고는 참다운 流通의近代化를 기대할 수 없다. 임시방편

적인 物價억제를 위해 農水畜協으로 하여금 產地의 出荷組織強化 쪽보다는 都市의 都小賣機能에 마구 動員하고서 農家所得增大를 위한 流通近代化 운운하는 것 역시 流通行政의 行方을 가늠치 못하게 한다. 즉 農水產物 流通過程은 정작 商人(仲買人)이 지배토록 하면서도 간판을 農水協共販場이라고 하여 이를 마치 流通構造改善의 상징인 양 내세우는 것은 農民의 立場에서 적지 않은 저항을 가져다 주고 있다.

공동판매는 產地出荷段階에서 農民이 農水產商品을 대규모화하여 출하공급하는데 따른 利點을 도모하자는 데 그 本來의 취지가 있는 것이다. 이때 共販場에 대한 공동출하가 다른 販路를 선택하는 것보다 이로울 때 소위 系統판매의 當爲性이 나타나게 되는 것이다. 그런데 현재 都市의 農水協共販場은 荷受 및 競賣機能만이 農水協에 의하여 시행될 뿐, 실제 價格形成 기능은 일반 도매시장과 마찬가지로 仲買人에 의하여 결정되고 이 仲買人의 실력 여하에 따라서 出荷상품의 價格 및 流通條件이 결정되고 있는 실정이다.

그런데도 불구하고 마치 農水協의 共販場運營이 一般 都賣市場의 機能을 代置할 수 있는 것으로 잘못 認識한다든지 또는 農漁民의 利益을 유일하게 保護하고 있는 것으로 주장하는 것은 잘못이다. 오히려 農水協의 共賣機能은 都賣市場의 競賣기능을 農漁民의 立場에서 보완내지는 견제하는 역할을 수행하고, 나아가서 產地農漁民의 出荷를 각 地域 각 市場에 따라 計劃的으로 調整하고 年中 平準化하며 都市의 大量需要者에 대한 販賣를 알선하는데 그 중점이 두어야 한다. 현재 우리 나라 일각에서 水協共販場과 法定都賣市場 및 전통적인 客主(委託商) 사이에 벌어지고 있는 일련의 市場權 爭탈 움직임¹⁴은

어느 편의 입장에서나 바람직하지 못할 뿐만 아니라 國民經濟의 能率을 높인다는 면에서도 도움이 되지 못함은 분명하다.

정부의 法을 준수하는 市場과 그 상인은 피해를 보고 不法的인 都賣行爲를 하는 商人만 번성하는 流通稅制를 그대로 두고서 都賣機能을 正常化한다는 것은 실로 언어도단이다. 실제 流通業에 종사하는 商人組織은 外面하고 그 貸貸業者나 일부 機會主義의인 政商輩組織이 商權을 장악하려는 음모를 오히려 조장내지는 방관하는 流通行政 역시 近代化의 저해 요인이다.¹⁵ 法定市場이라는 이름 아래 그 本來의 荷受 競賣機能은 눈가립일 뿐 代替手數料란 이름의 과상한 制度로 所屬商人을 올리고 있는 사이비 都賣會社 역시 문제이다. 이것은 특히 市當局이 開設權만 民間業者에게 빌려주고 시설투자 및 운영을 民間會社에 전담시킴으로써 派生된 도매市場 운영의 跛行的 事例이다.

이러한 관점에서 볼 때 流通行政의 일차적 課題는 무엇보다도 먼저 각종 단체의 流通구조에 소속돼 있는 流通人々와 流通行政에 관련된 각 部處 및 地方政府의 役割부터 정립하고 그 機能을 분담시켜야 한다. 예컨대 流通近代化 計劃이 商工部, 農水產部, 內務部案이 서로 重複相衝된다거나 또는 당장에 손대기 어렵다 하여 自己 부서가 마땅히 담당해야 할 일을 빼놓고 他부서가 해야 할 일을 잡고 나서는 舊態依然한 쇼 위주의 流通行政이 있어선 곤란하다.

¹⁴ 水資源保護令 第19條 및 22條에 따라 모든 水產物을 수협의 揭陸地 委販場에서 去來케 하고 있는 硬直의인 流通干涉行爲를 물러싸고 木浦 일대에서 김(解剖)도매 行爲가 오랫동안 爭點이 되고 있다.

¹⁵ 現在 서울의 경우 加樂洞 대단위 都賣市場 開設을 앞두고 龍山시장 단지내의 類似商人간에 既得權을 획득하려는 離合集散行爲가 크게 벌어지고 있음에 注目하여야 한다.

이상의 論理를 整理해 보면 農產物流通近代화의 과제는 政府 次元의 物的 流通改善措置(市場 시설, 輸送, 保管, 貯藏, 荷役機能의 改善)와 助成機能의 擴充措置(流通情報, 商品의 標準化, 流通金融, 교육훈련, 조사연구, 流通制度, 法規, 行政의 정비) 그리고 이와 더불어 民間參與者(生産者, 消費者, 商人)의 商的 流通近代化 운동이 상호 보완되면서 수행되지 않고서는 그 成就가 불가능함이 如實하다. 그러기 위해서 무엇보다 먼저 中央政府 및 地方政府의 流通行政體系와 役割分擔이 명확히 정립되어야 한다. 그것은 住民(市民)의 基礎食品을 저렴하고 신속하며 위생적으로 조달 공급함에 있어 地方官署의 任務가 무엇이며 어떻게 수행되어야 할 것인가

에 대한 牧民官의 認識이 重要함을 뜻한다. 生產行爲와 流通・消費行爲를 全國的으로 連擊하고 그 연계 기능이 能率的으로 수행되도록 綜合調整하는 것이 中央官署의 任務라 한다면, 이와 같은 流通機能이 當該行政區域內에서 어떻게 하면 市民의 便益을 위해 實務的으로 집행되어야 할 것인지는 당연히 地方官署의 임무라 말해질 수 있기 때문이다.

해방 이후 流通施策 不在로 인해 이제까지 누적되어 온 流通問題의 상당 부분이 政府投資를 많이 소요하고 있음은 주지의 사실이나 그러한 財政上の理由를 들어 流通改善 업무는 마치 地方官署의 所管밖의 일인 양 방관하는 地方行政風土는 拂拭되어야 한다. 왜냐하면 流通改善에

表 2 農水產物 流通機能의 所管別 分擔(案)

區分	中 央 政 府 (經濟企劃院・農水產部)	地 方 政 府 (道 및 市郡)	農 畜 水 協	農 開 公	民 件 流 通 机 构
物 的 流 通 部 門	<ul style="list-style-type: none"> ○ 基本計劃樹立 ○ 投資計劃總括 ○ 出荷調整(全國) ○ 輸送體系整備 ○ 市場設施整備擴充 ○ 貯藏, 加工, 包裝, 保管, 施設 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 都市計劃調整 ○ 流通團地造成 ○ 都賣市場開設運營 ○ 小賣機構許可監督 ○ 地域別出荷調整 ○ 流通施設再配置 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 主產團地造成 ○ 出荷組織育成 ○ 共販場育成 ○ 契約栽培 ○ 収買, 備蓄 ○ 包裝改善 ○ 輸送手段確保 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 貯藏, 加工業育成 ○ 收買, 備蓄 ○ 綜合直賣場運營 ○ 輸入農產物管理 ○ 配途機能強化 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 自體施設改善 ○ 체인화 및 協同經營 ○ 荷役保管, 輸送施設近代化 ○ 經營規模確保 ○ 近代的施設近代化
助 成 機 能 部 門	<ul style="list-style-type: none"> ○ 規格, 等級, 去來單位의 標準화 ○ 流通情報網擴充 ○ 流通法令, 制度 및 稅制改善 ○ 流通訓練教育 ○ 流通關係調查研究의 支援 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 產地價格安定 ○ 流通關係條例, 行政 및 稅制改善 ○ 流通產業 시스템化推進 ○ 流通去來單位統一 ○ 都賣市場運營合理化 ○ 正公去來秩序確立 ○ 食生活合理化指導 ○ 定量, 價格表示制確立 ○ 類似市場陽性化 ○ 零細商人의近代化 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 產地出荷調整 ○ 包裝改善 ○ 產地標準化實施 ○ 產地流通情報普及 ○ 對農民資材 및 資金提供 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 流通產業施設金融支援 ○ 流通人教育訓練 ○ 消費者教育 ○ 食生活改善研究 ○ 貯藏, 加工分野研究 ○ 消費地流通情報 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 公正去來 및 有効競爭분위기造成 ○ 調查, 訓練
商 部 的 流 通 門	<ul style="list-style-type: none"> ○ 生產者協同團體育成 ○ 消費者團體育成 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 定量, 價格表示制確立 ○ 類似市場陽性化 ○ 零細商人의近代化 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 流通事業能率向上 ○ 仲買人機能補強 ○ 大量消費者와의 產地直去來 알선 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 導入業務의合理화 ○ 販賣機能의近代化 ○ 貯藏, 加工產業의効率化支援 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 商倫理確立 ○ 商慣習의近代化 ○ 近代商技術導入 ○ 奉仕精神確立

있어 中央政府가 반드시 수행하여야 할 일이 있듯이, 마찬가지로 지방 관서가 해야 할 일이 있는데 이 後者를 수행할 行政體制 및 人員마저 갖추어져 있지 않은 것이 오늘날 地方官署의 상황이다. 投資를 하지 않고도 制度의 補完과 改善으로 고치어 나갈 수 있는 流通分野가 적잖이 쌓여 있는 데도 책임 부서의 애매모호성과 담당관의 資質不適으로 팽개쳐져 있는 실정이기 때문이다.

中央관서, 地方政府, 農畜水協과 流通關聯機關 그리고 民間流通機關의 所管別 機能과 課題를 略式으로 圖式화해 보면 다음과 같다.

VII. 地方行政의 流通近代化 施策方向

都賣市場政策을 확립하고 그를 통한 流通近代化를 도모하고자 하는 都市行政의 입장에서 볼 때 流通近代化 施策은 곧 良質의 基礎新鮮食品을 能率의이며 公正하게 거래시켜 安定의이며 원활하게 공급함으로써 都市民의 厚生을 極大화하는 地方政府 고유의 存在 이유와 일치한다. 이는 보다 高次元의 中央政府의 流通改善目標와 그 方向이 일치되어야 함을 뜻한다. 그것은 다음 아니라 國民經濟의 能率增進 및 物量 흐름의擴大 등이다.

流通近代化的 課題를 <表 2>에서와 같이 세 가지 機能으로 분류해 볼 때, 中央政府 및 地方政府의 努力은 物的 流通設施의 擴充과 助成機能의 강화 등 促進의 역할에 주력하는 반면, 각 階層의 流通參與者(生產者, 消費者, 中間商人, 貯藏, 加工, 輸送業者 등)는 商的 流通의近代化를 도모함으로써 物的 流通改善, 助成機能 擴充 및 商的 流通機能의合理화가 三位一體의 으

로 流通近代化의 방향에 相乘 收斂돼야 된다.

바꿔 말해 政府는 流通基盤 및 環境(marketing infrastructure)의 造成活動과 菲요에 따라 공정한 商的 活動을 감시하는 역할에 그치고 商的活動에 직접 干涉, 介入하여서는 自由競爭原理를 그 在立要件으로 삼는 資本主義 流通經濟 기구에 混亂만 가중된다. 商的 活動은 民間流通參與者에 맡기되 獨寡占 發生의 素地를 줄이기 위해 각급 協同組合 流通活動을 보호해야 할 것이다.

그리고 流通問題란 어느 時點의 것을 해결하였다고 다 끝난 것이 아니라 經濟構造發展과 더불어 계속 발생하는 것이기 때문에 都市 및 中央政府는 계속 그 基盤 및 環境造成을 강화해 나가야 한다. 經濟發展計劃의 流通部門 隘路打開를 中心으로 수립되고 집행되어야 하는 것이 經濟發展理論의 귀결이다. 政府는 이번 第5次 5個年 計劃에 처음으로 流通部門計劃을 포함한 것을 계기로 하여 同計劃의 運영지침에 地方政府의 각종 都市行政과 都市計劃을 流通近代化를 촉진하는 方向으로 유도하고 나아가서 育成對策이 名實相符하게 포함되어야 할 것으로 본다.

끝으로 増產一邊倒의 施策은 이제 그 限界가 왔음을 다시 認識해야 한다. 流通近代化라는 誘因을 통해 增產을 持續化시키는 노력이 없고서는 生產者 및 消費者的 厚生增大, 그리고 國民經濟의 發展이 지속될 수 없음을 다같이 새로이 인식할 때다. 紙面의 制約上 筆者가 생각하는 政府(특히 地方政府)의 流通近代化 施策方向을 長短期로 나누어 소개코자 한다.

가. 長期對策

- (1) 地方實情과 發展을 감안한 각급 流通施設 (中央都賣市場 포함)의 規模策定과 再配置計劃樹立

- (2) 群小都賣市場의 統合과 經營單位의 適正化 유도(특히 法定都賣市場의 施設擴充 支援)
- (3) 類似都賣市場의 選別의 陽性化(地方都賣 市場化)
- (4) 農水協共販場 機能의 再定立, 일부 廢止, 일부 集配 센터化
- (5) 都市規模에 따른 都賣市場 및 流通施設의 基準緩和 및 新規市場開設時 地方政府 投資義務化
- (6) 1개소 集中의 大規模 高價의 都賣市場建設 方式 止揚(要衝地 위주의 適正單位 數의 都賣市場을 低費用의 建築으로 配置計劃 予상)
- (7) 都賣市場의 運營管理 시스템의 近代化(競賣, 相對賣買, 手數料, 稅制, 市場情報, 金融, 標準化, 勞組, 荷役班員의 都賣市場 職員으로 吸收 등)

4. 短期對策

- (1) 長期目標의 流通段階에 따른 實시로 不作用과 施行錯誤 최소화(예, 統廢合, 陽性化 施策의 年次的 實施)
- (2) 모범 都賣市場 및 小賣市場의 選別의 育成 支援(運營資金, 施設投資, 稅制 金融支援)
- (3) 產地로부터의 安定的 物量供給과 標準化 된 商品의 出荷를 유도할 인센티브 강구
- (4) 流通中 減耗방지 및 마진 축소 對策
- (5) 地方政府의 流通行政, 法規, 組織, 人員, 資金 등 促進的 措置計劃樹立
- (6) 公正去來確立와 流通行政의 信賴性 回復
- (7) 都賣市場內의 選別, 小包裝, 價格情報 서비스, 集配센터 設立運營
- (8) 法定都賣市場의 落後施設 補完改善
- (9) 새마을運動 次元에서의 流通人 再教育, 先

進市場(區內外) 視察, 商活動 自體淨化, 商倫理確立運動 展開

- (10) 流通改善의 調查研究 支援과 施策 반영

参考 및 引用文獻

- 金文植外 5人, 「韓國農業의 近代化過程」, 韓國農村經濟研究院, 1980.
- 金成勳, 「農產物流通의 긴접이」, 農村振興廳, 1980.
- _____, 「韓國農村市場의 制度와 機能研究」, 國立農業經濟研究所, 1977.
- 成培永, 「농산물의 流通經濟」, 韓國農村經濟研究院, 1981.
- 成培永, 金正璣, 「農產物 流通關聯 稅制研究」, 韓國農村經濟研究院, 1981.
- 農漁村開發公社, 「農產物流通改善方案」, 1982.
- 農協中央會調查部, 「農產物流通政策의 現況과 課題」, 1981.
- 日本農林省, 「市場流通要覽」, 大成出版社, 1977.
- 林周仁, 中西睦, 「現代의 物의 流通」, 日本經濟新聞社, 1976.
- 山本修, 「農產物 流通近代화와 消費者」, 家의 光協會, 1970.
- 勝賀瀬, 「青果物 流通의 實態」, 農山漁村文化協會, 1973.
- 若林秀泰, 「流通近代화와 農業協同組合」, 家의 光協會, 1970.
- Stern, Mark E., *Marketing Planning: A System Approach*, McGraw-Hill, 1966.
- Abbott, J.C., *Marketing Fruit and Vegetables*, FAO, Rome, 1970.
- Abbott, J.C., et. al., *Agricultural Marketing Board: Their Establishment and Operation*, FAO, Rome, 1974.
- Southworth, H.M., *Some Studies of Fresh Fruit and Vegetable Marketing in Asia*, ADC, Singapore, 1974.
- Mittendorf, H.J., *Planning of Urban Wholesale Markets for Perishable Food*, FAO Rome, 1976.