農水產物 流通改善과 政府의 役割

盧 京 相
農水產部, 農政局 流通課

Ⅰ. 序
Ⅱ. 問題의 提起
Ⅲ. 流通模型
Ⅳ. 流通改善의 基本原則
Ⅴ. 流通改善을 위한 政府의 役割
Ⅵ. 流通參與者의 役割
Ⅶ. 結 語

Ⅰ. 序

요즘처럼 農水產物流通이 강조된 때는 없었다. 政府나 國會, 그리고 學界나 流通業界, 生產農漁民 모두 農水產物의 流通改善이 시급한 문제라고 생각하고 있다. 즉, 生產者는 열심히 농사를 지어도 제값을 받지 못하고 팔게 되는데 반해 收集商, 都賣商, 小賣商 등 流通關聯業者들은 流通利潤을 많이 취하여 사회적 비난의 대상이 되고 있고, 消費者는 비싸게 食品을 사먹고 있는 실정이므로 政府가 이러한 流通構造를 시급히 개선하여 生產者와 消費者를 동시에 보호하고 流通人에게는 適正利潤을 보장해 주도록 해야 한다고 流通關聯者들은 주장하고 있다.

이러한 流通改善의 문제가 사회적 문제로 대두된 배경은 어떠하며, 政府는 이 問題解決을 위하여 무엇을 해왔고, 앞으로 어떻게 할 것인가 등 政府의 역할과 그 한계에 중점을 두고 유통관련기관들의 현재의 役割과 금후 보완되어야 할 몇 가지 점을 언급하고자 한다.

Ⅱ. 問題의 提起

國民所得이 증가하고 都市化, 產業化됨에 따라 營農方式도 자가소비 위주에서 팔기 위해 生產하는 商業的 營農으로 그 형태가 변화되었고 食品消費 類型의 變化도 현저하게 나타났다. 즉, 主穀인 쌀, 보리 등 穀物消費는 감소하는 한편, 畜產物, 果菜類, 水產物에 대한 需要가 급격히 증가하여 果菜類와 畜產은 集產地를 형성하게 되고 이들의 流通은 여러가지 형태로 나타나기 시작하였다.

서울의 人口集中은 서울 근교 뿐만 아니라 전국으로부터 農水產物을 공급케 하며 심지어는 서울에서 다시 產地로 흘러가는 逆流現象도 일어나고 있다. 이와 같이 서울 등 대도시의 人口集中化와 消費패턴의 변화로 糧穀을 제외한 靑果物, 畜產物, 水產物의 流通量이 갑자기 증가함으로

써 農水產物의 流通은 문제를 일으키기 시작하였다. 流通物量의 증가에 부응한 새로운 合法的 流通經路가 개발되지 못함으로써 기존 流通經路로써는 그 物量을 감당키 어려워 체화현상으로 인해 生產物의 신선도가 떨어지고 社會的 費用이 증대하게 되며 많은 물량이 非合法的 流通經路를 거치게 됨으로써 거래자체가 불공정하게 되어 附加價値가 불균등하게 分配되는 등 流通의 문제를 노출시키게 된 것이다.

이같은 현상이 나타나게 된 근본적인 原因은 지역적 均衡開發이 이루어지지 못하여 어느 特定地域으로만 人口가 단기간에 몰리게 되었고, 農業政策의 방향이 증산에만 있었기 때문에 새로운 流通經路를 개발하는데 관심이 없었기 때문이다.

따라서 農水產物 流通改善을 위한 政府의 선도적 機能이 매우 중요시되고 있다. 그러나 流通과 관련되는 農漁民, 商人, 消費者가 스스로 合理的으로 노력하고 행동하였다면 여러 가지 問題들은 발생하지 않을 수도 있었을 것이다.

Ⅲ. 流通模型

自由經濟體制하에서 農水產物流通은 民間主導하에 경쟁적 市場原理에 따라 生產者에서부터 消費者에게 순조롭게 흘러가야 한다. 그러나 그 流通形態는 經濟發展 패턴과 정도, 정치 및 사회제도, 국민의 사고방식, 문화적 전통 및 습관, 영농형태 등 몇 가지 要因에 의해서 달라질 수 있다. 여기에서는 農水產物 流通關聯機關인 農民·商人·組合·消費者·政府 및 마아케팅 보오드(marketing board) 등이 어떻게 相互關係를 갖고 있느냐에 따라 流通形態를 4가지 模型으로 분류하여 살펴보고자 한다.

1. 模型Ⅰ : 韓國, 日本, 臺灣型

政府, 生產農漁民, 生產者組合, 商人, 消費者가 상호간에 긴밀한 관계를 갖고 農水產物을 流通시키고 있는 경우라고 볼 수 있다. 政府는 生產農漁民에게 出荷先渡金 등 자금을 지원하고 生產과 出荷에 필요한 유통정보를 제공하며 流通敎育을 실시하여 農漁民 스스로 流通能率을 향상케 하며, 都賣市場을 건설하여 상행위가 효율적으로 이루어지게 하며 市場에 대한 지도·감독으로 公正去來가 형성되어 附加價値가 고르게 分配되도록 流通改善을 위해 적극적으로 관여한다. 消費者에게는 公正去來法 등 제도적 裝置를 마련하여 이들이 합리적인 消費活動을 하도록 보호하고, 組合에 대해서도 적극적인 활동이 가능하도록 制度的 장치의 마련, 資金支援, 敎育實施 등 각종 支援事業을 실시한다.

農漁民은 生產에 주력하고 生產된 농산물은 組合이나 商人을 통해 판매한다. 組合은 농어민에 대한 생산기술지도 뿐만 아니라 필요한 영농자재의 供給, 農產物의 出荷代行, 資金支援 등 組合員의 이익을 위해서 각종 지원을 하며 信用事業도 실시한다. 組合은 委託販賣 또는 買取事業을 수행하며 政府의 收買事業도 대행한다.

商人은 조직화되어 있는 收集商事 혹은 개별적인 商人, 都賣市場의 仲買人 또는 중간도매상, 委託商, 委託商의 下手人 등 각종 流通段階에 참여하고 있는 상인을 總稱한다. 이들은 고객유치를 위해 出荷先渡金을 뿌리기도 하며 각종 서비스를 제공한다. 都賣市場은 대개 消費地에 위치하며 여기에서 競賣를 통한 都賣去來가 이루어진다. 消費者는 小賣商人을 통해서 식품을 구입하는 것이 대종을 이루고 있고, 때로는 組合

을 통해서 구입하기도 한다. 이들은 조직화되어 있지 않고 자신의 利益保護活動이 저조한 상태이다.

이와 같은 流通形態는 日本, 韓國, 臺灣 등 아시아국가들에서 볼 수 있다. 國家간에 都賣市場 運營主體 등 차이가 다소 있지만 政府, 生產者, 商人, 組合, 消費者 등 流通關聯機關들의 상호 관계는 대개 비슷한 형태를 나타내고 있다.

2. 模型 Ⅱ : 西歐型

農民, 生產組合, 商人, 消費者가 주요한 流通擔當者이며 政府는 유통에 크게 관여하지 않는 形態라고 볼 수 있다. 生產者인 農民은 대부분의 생산물을 組合을 통해서 판매하게 되며 소량이 大量消費處와 계약에 의하거나 아니면 수시로 상호간 협의에 의해 거래한다. 組合은 產地競賣市場을 갖고 있는 경우도 있고 혹은 受託販賣를 하는 경우도 있다. 產地競賣市場은 대개 규모가 매우 크며 가공, 수송, 저장, 포장시설을 갖추고 때로는 인근 국가에 수출하는 체제도 갖추고 있다. 競賣方法은 화란 時間體系(Dutch clock system)에 의해서 週 3~5회 경매를 실시하며, 벨기에는 다음날 出荷分에 대해서 先物競賣를 실시하는 경우도 있다. 見本競賣를 하기도 하고 全量(pool-sale) 競賣를 실시하기도 한다. 이는 出荷者에 따라 競賣를 하는 것이 아니라 동일한 등급의 農產物을 일정한 區域에 산적해 놓고 그 물량 全體를 경매하여 판매하는 方法을 말한다. 이 模型에서는 組合이 대단히 중요한 역할을 하게 되며 유럽 여러 나라들이 이 模型에 속한다.

상인은 大型都賣商, 消費者組合, 수퍼체인, 수출업자, 가공업자 등으로서, 이들은 대개 產地競賣市場에서 물건을 구입한다. 都賣商은 구입한 商品을 대도시 都賣市場에서 相對賣價에 의해서 販賣하므로 二重競賣가 없다. 수퍼체인의 경우 이들도 產地市場에서 구입하여 각 加盟店舖에 分配해 주고 있다.

消費者는 그들의 이익보장을 위해서 消費者組合을 구성하며, 組合은 集配센터와 같은 판매기구를 통해 식품을 供給해줄 뿐만 아니라 합리적인 消費生活에 대한 교육 및 相談, 政府에 대한 압력단체로서의 역할을 수행하기도 한다. 프랑스의 FNCC와 SGCC가 이런 경우라고 볼 수 있다.

이 模型에서 政府는 직접유통에 참여치 않고 都賣市場建設에 組合이나 企業과 함께 投資에 關與할 뿐이다.

3. 模型 Ⅲ : 英聯邦國型

農民, 商人, 消費者 이외에 品目別로 조직된 마아케팅 보오드(Marketing Board)와 政府가 流通參與者로 등장하게 된다. 濠洲의 경우 연방정부만이 마아케팅 보오드를 갖고 있는 品目(양모)도 있고 州政府만이 갖고 있는 경우도 있으며(보리, 버터 등), 연방정부와 州政府가 同時에 갖고 있는 경우도 있다(담배, 달걀 등). 品目別로 약간의 差異가 있지만 마아케팅 보오드의 主要 機能은 다음과 같다.

각종 資料에 의해서 對象品目을 얼마나 生產할 것인가를 계획한 후 個別農家의 생산 및 출하 쿼터를 정해주며, 생산 후 쿼터 物量을 收買하여 等級, 規格化하여 판매한 후 대금을 계산해 준다. 이때 보오드는 國會가 결정한 特別賦課金을 生產者로부터 받아 보오드를 운영한다. 또한 海外輸出을 하기도 하며 剩餘供給分은 타목적에 전용하기도 하고 需要開發을 위해서 광고 선전 및 각종 弘報를 하며 生產能率 향상과 品質向上을 위한 연구 지도도 한다.

濠洲의 경우 이와같은 마아케팅 보오드를 중심으로 農水產物이 流通되고 있으며 빵, 우유는 農家受取價格, 都賣價格, 消費者價格, 단계별 유통마진 등이 모두 政府의 감독하에 마아케팅 보오드에 의해 정해진다. 이와 같이 보오드에 의한 통제적 유통이 주요 品目에 행해지고 있지만 靑果物에 대해서는 여전히 生產調節 및 出荷組節이 잘 안되고 있는 실정이다. 小賣商은 都賣市場에서 구입한 물건을 消費者에게 판매하고 있으며 이들은 수퍼마켓이나 特殊소매점을 형성하고 있다. 아뭏든 模型Ⅲ은 마아케팅 보오드가 流通상 중요한 役割을 하고 있다는 점이 특징이라고 볼 수 있다.

4. 模型Ⅳ : 美洲型

生產者, 商人, 消費者는 시장원리에 의해서 農水產物을 유통시키고 있으며 政府는 오직 競爭價格 유지, 獨占價格 방지, 流通人에 대한 각종 서비스 제공, 消費者保護 등에 관한 규제를 각종 법규에 의해서 실시할 뿐 직접적으로 유통에 참여하지는 않는다. 生產者는 營農規模가 크기 때문에 個別出荷가 대부분이며 商人도 產地收集商 등 여러가지 형태의 상인이 있는바 이들은 대개 會社形態를 취하고 있다. 이들 商人은 大量需要者인 加工業體나 전국적 小賣網을 갖고 있는 수퍼체인들과 직접 연결되는 경우가 많다. 미국, 캐나다 등의 유통형태가 이에 속한다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 流通改善의 基本原則

그 나라의 유통형태가 어떤 模型에 속하든 經濟發展에 따른 流通改善은 다음과 같은 몇 가지 原則을 따라야 할 것이다.

첫째, 불요불급한 流通費用을 절감시키는 것이다. 流通費用의 증가는 流通마진을 증가시킴으로써 消費者의 食品購入價格을 상승시키며 生產者의 수취가격을 하락시키는 작용을 한다. 불필요한 流通費用의 증가는 전혀 社會的 기여를 하지 못하고 生產者, 消費者 모두에게 부담만 가중시킬 뿐이다. 流通費用을 절감시키기 위해서는 유통과정 중에 존재하고 있는 비효율적인 要因을 찾아내어 改善함으로써 流通效率을 증진시켜야 한다. 流通效率을 증진시키는 方法으로서는 거래상의 독점력을 배제하여 自律競爭을 촉진시킬 수 있는 여건을 마련한다든가 去來規模를 대형화하여 소위 規模의 經濟에 의한 單位當 費用을 절감시키는 方法 및 불필요한 流通段階를 줄이는 方法 등이 있다.

그러나 단순히 어떤 流通段階를 줄이는 것이 유통개선이라고 볼 수는 없다. 流通過程에 참여하고 있는 모든 商人은 어떤 기능을 수행하고 있는바 이러한 機能이 필요없는 것이거나 다른것과 통합하여 費用을 절감할 수 있는 경우에만 그 商人을 배제하여 流通段階를 줄일 수 있는 것이지 그렇지 않는 경우에는 流通상의 문제만 일으켜 오히려 流通費用을 증가시킬 수도 있다.

또한 流通費用의 절감이 流通 서비스의 質을 저하시키는 것이라면 이는 유통개선이 아닌 퇴보를 가져오게 된다. 따라서 流通費用을 절감시키고자 할 때에는 流通서비스의 質을 고려하여야 하며 費用의 절감이 단순한 目標가 되어서는 안된다.

둘째, 農水產物 거래에 있어서 공정한 價格이 형성되어 流通過程에서 발생한 부가가치가 전 流通參與者에게 균등하게 配分되어야 한다. 따라서 流通與件이나 制度改善을 통해 거래상 불리

한 立場에 있는 農漁民이나 消費者의 市場交涉力을 높여 주고 商人들의 부당한 利潤취득이 없도록 하는 것이다. 이를 위해서는 協同組合을 통한 共同出荷, 都賣市場 建設 및 去來制度의 개선, 去來單位의 標準規格化, 流通情報의 효율화, 消費者保護 運動, 流通支援 行政體制의 改善 등과 같은 方法으로 自律競爭體制를 확립시켜야 할 것이다.

세째, 農水產物 價格의 안정이다. 農水產物의 價格은 流通過程에서 나온 結果이며 이 價格의 등락이 심할 때 農漁民의 所得이 불안정해짐은 물론 消費者家計支出도 불안정해지고 나아가 전체 物價를 불안정하게 하여 經濟成長의 저해요소가 된다. 특히 과잉생산에 의한 價格폭락은 生產者 뿐만 아니라 國民經濟에 큰 손실을 가져온다. 따라서 價格安定을 위해서는 需給에 관한 정확한 통계자료 分析에 의한 計劃生產과 計劃出荷, 저장 및 가공시설의 近代化, 收買備蓄 事業의 탄력적인 운용, 價格損失 補塡制度 및 價格豫示制의 확대, 生產者團體인 農水畜協의 流通機能의 보강 등이 있다.

V. 流通改善을 위한 政府의 役割

앞에서 언급한 바와 같이 어떤 流通模型에 속하느냐에 따라 流通參與者의 役割은 다르다. 우리나라는 模型 I에 속한다고 볼 수 있으며 政府의 役割이 매우 중요시될 뿐만 아니라 生產者, 商人, 流通關聯機關, 消費者의 役割도 중요시되고 있다.

우리는 흔히 농수산물 流通改善은 오직 政府가 해야 할 일처럼 생각하는 경우가 많다. 그러나 政府는 流通改善을 위한 政策方向의 결정, 補助的인 流通助成機能을 수행할 뿐이며 實質的으로 流通改善을 해야 할 主體는 流通에 직접 參與하고 있는 農漁民과 商人, 그리고 消費者들이다. 이들의 꾸준한 노력과 인식 없이는 流通改善은 불가능한 것이다.

政府가 農水產物 流通改善의 필요성을 인식하고 정책적 차원에서 流通改善에 접근하기 시작한 것은 1970年代 후반부터라고 볼 수 있고, 1982年에 와서 第5次 5個年經濟社會發展計劃에 流通改善이 포함되고 農水產物 流通改善과 價格安定이 農政指標로 확정됨으로써 본격적인 流通改善事業이 추진되기 시작하였다.

초기에는 流通改善 政策方向의 未定立과 投資의 부족으로 流通의 사회적 需要를 충족시키지 못한 채 여러가지 問題點을 노출시키게 되었고 政府는 問題解決에 부심하게 되었다.

그러나 현재에는 流通構造를 어떻게 改善할 것인가에 대한 方向設定은 확실하게 되었으나 이를 실천하기 위한 支援體制가 다소 미흡한 실정이다. 이러한 관점에서 流通改善을 위해 政府가 추진해야 할 몇 가지 役割을 제시코자 한다.

1. 流通組織 改編

政府가 정책을 효율적으로 집행하기 위해서는 업무를 추진할 組織이 완비되어야 한다. 즉 政府內의 流通行政組織이 再編成되어야 한다.

먼저 中央政府와 地方政府의 조직이 生產中心의 조직에서 流通 및 價格中心의 조직으로 改編되어야 하며 流通關聯團體인 農水畜協, 農開公 역시 流通環境變化에 적응할 수 있도록 流通專擔機構가 확대·改編되어야 한다.

農水產部의 경우 糧穀流通은 糧政局 糧穀管理課와 保管輸送課에서, 畜產物流通은 畜產局 加工利用課에서, 菜蔬·果實 등은 特作局에서 관

장하고 있어 종합적인 流通行政 추진이 원활하지 못하다고 볼 수 있다. 또 地方自治團體는 市道에 流通係가 1983年에 설치됐지만 市郡邑面 말단행정기관에는 流通專擔組織이 없어 실질적인 流通行政 執行이 어렵게 되어 있다. 따라서 農產物流通行政이 체계적이고 종합적으로 추진되기 위한 體制로 전환하여야 할 것이다. 또한 品目中心의 조직을 機能別로 再編成함으로써 새로운 農業與件變動에 동태적으로 대응하게 할 수 있다.

地方自治團體의 農業關聯組織도 增產中心의 품목별 組織을 機能別로 개편하여 流通 및 價格安定 전담조직을 갖도록 해야 할 것이다.

현재 직할시 및 도에 流通係가 있지만 市郡邑面에는 오직 增產組織만이 있을 뿐 流通專擔組織이 없다. 따라서 中央政府에서 계획된 流通行政이 말단행정에까지 침투하여 효과적으로 집행되기를 바라기는 어렵다. 이러한 地方自治團體의 組織改編은 地方自治制의 실현과도 긴밀한 관계가 있다고 볼 수 있다. 현재 地方自治團體가 그 地域 流通을 총괄하도록 되어 있으나 組織의 미비와 流通에 대한 認識의 부족으로 각 行政機關이 깊이 관여하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 政府의 流通事業은 주로 農水畜協에 의해 추진되어 왔다고 할 수 있다. 금후에는 流通行政組織의 보강과 지도 교육을 통해 地方自治團體가 地域流通의 중심체가 되어 流通行政이 보다 효율적으로 추진되도록 해야 할 것이다.

2. 流通敎育

流通業務를 수행할 組織과 人力이 확보되면 이들에 대한 流通敎育이 실시되어야 한다. 流通敎育은 먼저 流通一般에 대한 理論과 流通改善政策에 대해 關係公務員들에게 실시되어야 할 것이다. 관계공무원들이 流通의 중요성을 충분히 인식할 때 政府의 流通政策이 보다 효율적으로 추진될 수 있다.

1983年부터 公務員에 대한 流通敎育이 시작되어 市道流通擔當係長 및 市郡擔當係長에게만 실시되고 있으나 점차 그 범위를 확대하여 擔當職員들에 대한 定期敎育도 실시되어야 할 것이다. 農業公務員敎育院에서 이들에 대한 전문교육을 담당하고 있으며 農業關聯 全公務員의 職務敎育에도 農水產物流通을 共通科目으로 지정하여 교육하고 있다. 앞으로 流通敎育을 좀더 발전시켜 市郡의 모든 全內務公務員에게까지 확대시켜 流通에 관한 인식을 높일 필요가 있다. 또한 農水畜協은 담당직원에 대해 자체적으로 교육을 실시하고 있으며 農漁村開發公社는 仲買人, 競賣士 등 流通從事者에 대한 流通敎育을 실시해 오고 있으나 아직 體系的인 교육이 되지 못하고 있으며 政府차원에서 강화해 나가야 할 것이다. 농한기 對農漁民 영농어교육시에는 流通敎育을 반드시 포함시키도록하여 農漁民의 流通에 대한 인식을 높여야 할 것이다.

1985年부터는 서울 可樂洞 農水產物 綜合都賣市場에 流通敎育訓練院을 설치할 계획이며, 이때에 流通關聯人에 대한 교육이 보다 內實化될 것으로 기대된다. 또한 이 訓練院은 점차적으로 아시아 지역의 流通關聯人을 교육시키는 국제적 流通敎育院으로 발전될 것이다.

3. 流通施設에 대한 投資

공익성이 강하고 투자규모가 크며 財務的 收益率이 낮아 민간부문의 投資가 어려운 경우, 政府가 社會間接資本 확충의 次元에서 투자한다는 것은 일반적인 資源配分의 原則이다. 그러나 지금까지 政府는 유통시설에 대한 投資를 전혀 하지 않았다고 볼 수 있다. 〈表 1〉에서 볼 수 있는 바

表 1 年度別 農水産部內 事業豫算(經常費제외) 內譯

단위 : 百萬원

구분 / 연도	食糧增産	農業機械化	農地基盤造成	流通改善	農特事業	畜産事業	農業開發	農家所得	計
1977	11,268 (9.8)	—	85,298 (74.3)	—	—	—	—	18,173 (15.8)	114,739 (100.0)
1978	10,130 (5.8)	—	119,570 (68.9)	—	—	—	—	43,748 (25.2)	173,448 (100.0)
1979	10,130 (5.5)	—	127,746 (69.8)	—	—	—	—	45,030 (24.6)	182,906 (100.0)
1980	45,033 (16.7)	23,843 (8.8)	154,861 (57.3)	12,675 (4.7)	8,400 (3.7)	3,973 (1.5)	21,682 (8.0)	—	270,467 (100.0)
1981	100,304 (7.7)	33,839 (9.4)	200,399 (55.4)	7,134 (2.0)	8,680 (2.4)	4,374 (1.2)	7,031 (1.9)	—	361,761 (100.0)
1982	11,381 (3.2)	36,923 (10.0)	268,062 (72.5)	6,546 (2.3)	6,460 (1.7)	3,269 (0.9)	34,601 (9.4)	—	369,742 (100.0)
1983	13,859 (3.5)	26,750 (6.7)	303,118 (76.1)	10,140 (2.5)	3,515 (0.9)	2,543 (0.6)	38,274 (9.6)	—	398,199 (100.0)
1984	9,818 (2.5)	6,683 (1.7)	322,296 (83.5)	9,267 (2.4)	3,477 (0.9)	2,949 (0.8)	31,412 (8.1)	—	385,902 (100.0)

와 같이 1970年代까지는 유통에 대한 예산 배분이 全無하였으며 1980年代에 와서 農水産豫算이 流通部門에 投資되기 시작하였다.

그러나 우리나라와 流通與件이 비슷한 日本이 1970年代부터 농수산물 流通部分에 많은 投資를 해 온 점을 감안할 때 우리나라도 점차 流通部門의 投資를 擴大해 나가야 할 것이다.

流通分野에 정부예산이 투입된 것은 1980年 以後 서울 가락동 도매시장 건설을 위한 투자가 효시라 할 수 있으며 그 이전에는 정부투자가 미미한 상태였다. 이와 같이 流通에 대한 政府의 投資가 없었기 때문에 農水産物都賣市場은 대부분이 民資에 의한 영세한 시설을 갖는 시장일 수밖에 없었고 이들 市場은 公正去來보다는 利潤追求에만 급급하여 市場이 公共性을 상실하게 되었으며, 앞서 언급한 바와 같이 지방자치단체의 流通行政 미비로 이들 市場에 대한 지도감독이 소홀하게 되었다. 따라서 法定都賣市場도 類似都賣市場과 다를 바 없다는 비난을 받고 있으며 약 70% 이상의 농산물은 유사시장을 통하여 거래되는 流通現實을 초래하게 되었다.

금후 農水産物都賣市場은 民資에 의한 투자를 지양하고 政府投資에 의한 개설을 原則으로 하여 總工事費의 50%를 국고예산으로, 나머지 50%는 地方自治團體가 부담하여 建設하도록 하고 있다. 이렇게 하여 수도권에는 가락동 도매시장과 인천종합도매시장, 중부호남권에 대전과 광주도매시장, 영남권에 부산과 대구도매시장을 건설하고 연차적으로 도청소재지와 주요 도시에도 都賣市場을 건설하여 全國圈 都賣市場網을 형성하여 농수산물이 역류됨이 없이 均衡되게 배분되어 지역간 價格差를 해소하고 전국적 價格安定을 도모할 수 있도록 할 계획이다〈表 2〉.

表 2 도매시장 건설계획

對象都市	規模(평)		연차별 건설계획			
	垈地	建物	1984	1985	1986	1987
釜山	20,000	10,000	垈地구입	建築		
대구, 대전	10,000	5,000	垈地購入	建築		
인천	10,000	5,000	〃	〃		
광주	10,000	5,000		垈地購入	建築	
도청 소재지 및 주요 도시	5,000	2,500			대지구입	건축

앞으로는 都賣市場 建設과 아울러 都賣市場運營에 대한 硏究가 있어야 할 것이다. 경매제도 개선, 指定都賣人의 販賣촉진, 조세제도 등에 대한 구체적인 연구검토가 진행되어 유사시장 거래물량을 法定都賣市場이 순조롭게 흡수하도록 해야 할 것이다.

産地流通施設의 경우 政府가 投資한 것은 지금까지 하나도 없으며 다만 農水畜協에서 集荷場·저장고·냉장시설·위판시설 등을 했을 따름이다.

〈表 3〉에서 보듯이 일본과 비교할 때 우리 나라

表 3 한국과 일본의 산지 유통시설 비교

단위 : 개소

區分	한국 (83.3)	일본(82.7)		
	농협	단협	경제연	계
集荷場	66	6,352	30	6,382
選果施設	3	2,124	32	2,156
貯藏施設	12	941	22	963
冷藏施設	13	952	31	983
計	94	10,369	115	10,484
團協數	1,469	4,528	48	4,576

자료 : 농협, 日本도매시장 현황

農協의 産地流通施設은 극히 부족하다〈表 3〉. 農水産物의 절대가격이 낮았고 品目에 따라서는 價格振幅이 너무 심하기 때문에 위험부담이 커서 이와 같은 시설을 할 수 없었다. 그러나 서울 可樂洞都賣市場이 개장되고 大邱·大田 등 地方都賣市場이 개장되면 이와 같은 産地流通施設이 보다 많이 필요하게 될 것이다. 현재 農協集荷場은 66개가 있으며 금년도에 30개, 1985년도에 34개 등 政府의 예산과 農協資金으로 연차적으로 확대해 나가며, 차량과 간이저장고, 選果施設, 포장시설도 연차적으로 확대해 나갈 것이다. 産地收集商의 이윤과 비용은 組合이 흡수하고 규격포장된 신선한 식품을 都賣市場에 출하하게 되면 가격도 제고될 것이며 産地流通施設에 대한 需要도 증대될 것이다.

4. 流通情報

流通情報란 品目別·市場別·等級別 農水産物의 價格, 搬入量, 去來量, 在庫量 및 生産量, 出荷形態 등 商品去來와 관련된 각종 情報를 말한다. 流通參與者는 거래를 하기 위해서 어떤 形態로든지 流通情報가 必要하며, 어느 정도의 情報를 가지고 있느냐에 따라 市場交涉力이 좌우된다고 볼 수 있다. 특히 農水産物의 가격은 工産品에 비해 價格振幅이 심한데다가 政府의 價格

定政策이 제도화되어 있지 않다. 연도별 都賣

價格의 農産食品 振幅率은 總指數 振幅率보다 훨씬 높다〈表 4〉. 이러한 振幅率을 地域別·市場別·月別·品目別로 세분한다면 價格振幅率은 더욱 높아질 것이다. 따라서 이와 같은 價格變動에 대한 신속한 정보는 이용자의 市場交涉力을 높여줄 뿐만 아니라 市場에서 完全競爭을 촉진시켜 자원배분이 보다 효율적으로 되도록 할 것이다.

表 4 農産物 都賣價格 振幅率

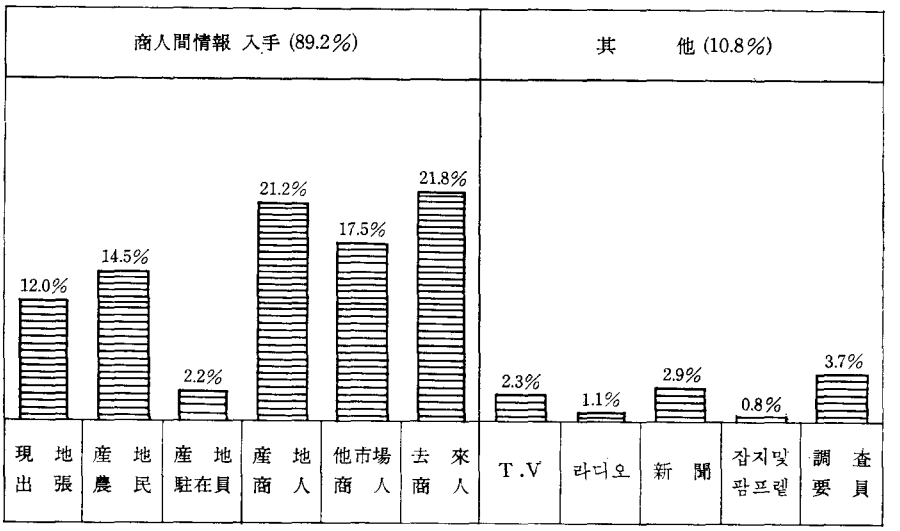
年度 \ 區分	總指數	農産食品	쌀	薯類	果實類	特用作物	菜蔬類
1970	6.7	18.0	23.1	52.5	36.2	37.9	—
1971	12.4	21.8	27.1	44.3	38.7	34.5	—
1972	7.7	15.4	18.1	66.7	87.5	19.9	—
1973	14.5	8.1	3.8	25.2	45.7	19.0	—
1974	37.8	40.9	48.1	44.4	53.6	87.1	—
1975	12.8	24.0	21.1	21.5	54.4	36.7	69.7
1976	2.2	16.1	18.7	37.6	20.7	10.4	34.2
1977	8.8	23.4	10.2	44.0	21.2	36.5	76.8
1978	9.7	23.7	18.0	59.5	27.3	195.2	97.6
1979	23.0	7.0	22.7	39.0	25.9	128.3	180.3
1980	36.2	39.9	40.5	38.7	45.5	83.1	30.8
1981	9.7	14.6	14.4	63.7	37.2	13.7	96.8

資料 : 韓國銀行, 1982年「物價總覽」類別 指數資料 引用.

정부는 1983년에 流通情報體制를 電算化하였으나 몇 가지 문제점이 있다. 去來單位標準化가 정착되지 않아 有意度가 낮고 많은 농수산물이 유사 시장에서 거래되고 있기 때문에 이들 市場의 價格情報를 수집하기가 어렵고 수집한 자료의 정확도가 낮다. 또한 調査要員들의 調査技術과 성실성에도 문제가 있다. 産地價格은 生産者團體가 調査하고 있으나 調査員의 전문화가 되어 있지 못하다. 消費地都賣價格은 農開公 調査要員이 法定市場의 경락가격과 類似都賣市場의 거래가격을 조사하는데 이들 調査要員은 臨時職이라는 점에서 신분에 불안을 느끼고 있어 調査結果에 대한 성실성이 問題될 수 있다.

情報分散에 있어서도 農水産部 전산실에서 郡統計出張所까지는 짧은 시간에 전달되지만 農協

그림 1 專門都賣商人의 情報入手 實態



郡支部, 單協, 生產者까지의 전달에는 상당한 애로가 있다. 일부 組合을 제외하고는 情報自體의 필요를 認識하지 못하고 있으며 政府와 組合에 대한 불신감 때문에 商人은 물론 農民도 상인간의 情報를 훨씬 많이 利用하는 실정이다. 〈그림 1〉

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 상당한 시일이 필요할 것이다. 解決方案으로서는 첫째, 標準去來單位의 定着이다. 法定都賣市場 거래는 標準化된 것만이 競賣되도록 해야 하며 필요하다면 農安法 제36조에 의한 市場團束이 병행되어야 할 것이다. 둘째, 調査要員의 專門化가 이루어져야 한다. 組合의 調査要員은 流通專擔要員으로서 價格調査에 전념토록 해야 하고 農開公의 臨時職調査要員은 정규직화하면서 대폭 增員하여 전국 市場을 조사할 수 있도록 해야 한다. 세째, 法定都賣市場 去來物量이 증대되어 類似市場去來는 무시될 정도가 되어야 한다. 네째, 情報分散體系가 온라인化되어야 한다. 情報의 生命인 신속성을 갖기 위해서 農水產部 전산실과 統計出張所間 및 農水畜協의 中央會와 地域組合間에 온라인化가 점진적으로 추진되어야 한다. 다섯째, 地域別 分擔情報提供體制 確立이다. 中央은 主要 都市의 流通情報를 수집 배포하고 郡單位의 組合은 지역의 유통정보를 수집하여 分散시켜 주는 機能을 해야 한다.

여섯째, 流通情報分析으로 計劃生產을 유도해야 한다. 流通量, 都小賣價格 등의 流通情報와 栽培面積, 生產量 등 生產情報를 종합적으로 분석 검토하여 生產量을 조정토록 유도해야 한다. 적절한 生產調整을 통해 과잉생산을 방지함으로써 價格安定을 기하고 生產者와 消費者를 동시에 보호함으로써 國民經濟發展에 기여할 수 있다. 끝으로, 地域組合은 生產者와 협조체제를 확립해야 한다. 組合은 情報提供뿐만 아니라 適正生產으로 좋은 價格을 받을 수 있도록 生產者를 지도해야 한다.

5. 標準規格化

去來單位의 標準規格化는 流通情報의 有意度를 높이는데 기본적 전제가 되어 거래의 效率을 높이기 위해서는 반드시 시행되어야 할 과제이

다.

政府는 1983年부터 標準規格化를 적극 추진하여 금년 상반기에 37個 品目에 대한 標準去來單位를 설정·공포하여 사용을 권장하고 있다. 하반기에는 穀類 등 9個 品目을 追加하여 46個 品目의 去來單位를 통일하여 다양하고 복잡한 慣行의 去來를 새로운 去來單位로 바꿔나갈 것이다. 또한 1985年度에는 試驗規格을 制定하고 86年부터는 農水產物標準規格을 國定規格化하여 이를 法律로 制定, 강력히 실천해 나갈 계획이다.

그러나 標準 去來單位를 정착시키고, 規格包裝資材를 生產하기 위해서는 보다 많은 資金支援이 수반되어야 하며 政府는 組合과 生產者가 標準規格을 사용토록 적극 誘導토록 해야 할 것이다. 현재 標準去來 單位에 의한 出荷實績은 사과 67%, 배 54%, 건멸치 69%, 굴비 66%, 김 99%, 새우젓 100% 등으로 양호한 편이나 기타 品目은 매우 저조하여 보다 적극적인 홍보와 生產者 및 生產者 團體의 협조가 요망되고 있다.

6. 價格安定

流通改善은 價格安定과 불가분의 관계에 있다. 流通의 결과가 價格이라 볼 수 있으며 價格이 또한 流通을 이끌어 간다고도 볼 수도 있다. 아뭏든 農水產物價格이 農家所得을 좌우하게 된다. 그러므로 農水產物價格의 불안정은 農業生產을 불안하게 하며 農村經濟를 어렵게 만들고 나아가 전체 物價를 불안정케 하여 經濟發展을 저해하게 된다. 따라서 農產物價格安定은 農民·消費者·企業家 모두를 위하는 것이며 國民經濟 전체의 발전을 위해 절실한 問題이다.

政府는 農水產物價格安定을 위해 主穀인 쌀과 보리에 대해 二重穀價制를 實施하고 있으며 畜產物과 主穀 이외의 기타 農水產物의 價格安定을 위해 1984年에 農水產物價格安定基金 1,843億원, 畜產振興基金 203億원, 農水協資金 3,946億원 등 總 5,992億원을 支援하여 전년보다 42% 增加한 443萬톤의 農水產物을 수매·비축하거나 出荷物量을 調整하여 가격안정을 도모코자 하고 있다. 農水產物價格安定을 위해서는 生產과 소비에 대한 자료가 정확해야 한다. 따라서 전문적 統計調査要員의 확보와 자료수집체계의 온라인化가 필요하다. 이렇게 수집된 資料에 기초하여 生產計劃을 수립하고 이에 따라 農民이 生產量을 조정토록 유도함으로써, 어떤 品目의 價格이 좋다면 生產이 과잉이 되고, 그 반대이면 과소생산되는 악순환을 벗어나야 한다. 生產調整에 따른 농어민의 호응을 얻기 위해서는 計劃生產에서 오는 損失을 보상해 주는 制度的 장치가 필요하며, 이를 뒷받침해 줄 財源이 필요하며 基準價

表 5 收買·備蓄·出荷調整計劃, 1982

	1983		1984		증감	
	物量	支援額	物量	支援額	物量	支援額
計	3,111千톤	4,155億원	4,430	5,992	1,319	1,837
○ 政府備蓄	44	485	35	787	△9	302
農產物(참깨, 땅콩, 고추)	42	472	22	478	△20	6
水產物(김, 염장미역 등 5개 品目)	2	12	3	106	1	94
畜產物(쇠고기, 돼지고기, 닭고기)	0.2	1	10	203	10	202
○ 民間備蓄	1,212	1,633	1,050	2,050	386	417
(맥주맥, 유채, 과실 등 22개 품목)						
○ 出荷調整	1,855	2,037	2,797	3,155	942	1,118

格을 형성해 줄 수 있는 法定都賣市場이 거래를 主導토록 해야 한다. 또한 消費者는 生産이 부족할 때에는 소비를 억제하여 代替消費를 개발하는 합리적인 消費風土를 조성해야 한다. 農水産物의 價格安定은 정부의 價格安定施策과 消費者·生産者의 공동노력이 있어야만 비로소 달성될 수 있는 것이다.

7. 地方自治團體의 役割

中央政府의 政策決定을 效果的으로 집행해 나가기 위해서 市道·市郡·邑面은 적절한 流通行政組織을 확보하고 자체 流通改善計劃을 수립해야 한다. 이를 위해서 우선 管轄區域內의 유통실태를 정확히 파악해야 한다. 어떤 流通施設이 있고, 어떤 品目이 어떤 형태로 流通되고 있으며, 問題가 무엇인지를 파악하여 中央政府와 연계하여 解決點을 찾도록 해야 할 것이다. 즉 主産團地育成, 計劃 生産 및 出荷, 流通團地造成, 都賣市場建設 및 運營指導, 在來市場 및 其他 小賣機構의 近代化, 公正去來確立 등의 문제를 해결함으로써 地方自治團體가 農水産物 地域流通을 주도하도록 해야 한다.

Ⅵ. 流通參與者의 役割

앞에서 언급한 바와 같이 流通改善에 대한 政府의 역할은 改善方向提示와 助成機能을 수행하는 것이며 실제적으로 流通改善을 수행하는 것은 流通에 직접 참여하고 있는 商人과 生産農漁民 및 生産者團體, 消費者들이며 이들의 역할이 유통개선을 위해 무엇보다 중요할 것이다.

農水産物流通은 生産者와 農漁民이 商品을 판매함으로써 시작된다. 따라서 農漁民이 그들의 商品을 어떻게 出荷하느냐에 따라 수취가격이 달라지고 流通마진과 消費者價格이 決定된다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 農水産物流通上 生産者인 農漁民의 역할은 매우 중요하며 商業的 營農時代를 맞아 이들은 生産者로서의 역할과 판매인으로서의 역할을 同時에 수행해야 한다. 이제 農漁民은 商品性 제고에 노력을 기울여야 한다. 아무리 좋은 農水産物이라도 이를 商品化시키지 못하면 좋은 값을 받을 수 없다. 적어도 政府가 포장규격화를 권장하고 있는 品目에 대해서는 규격용량과 포장자재를 사용토록 해야 할 것이다. 우선 당장은 포장자재 때문에 다소의 비용이 들고 法定都賣市場 去來物量이 적기 때문에 어려움이 있겠으나 長期的으로 그들의 組合名이나 出荷組織名이 商人과 消費者로부터 신뢰 받는 상표가 되도록 해야 할 것이다. 또한 農漁民은 항상 流通情報에 관심을 갖고 市場與件 변화에 대응토록하며, 共同出荷를 통해 商人에 대한 市場交涉力을 높이며, 需要에 적응하여 生産을 調整토록 노력해야만 자기가 生産한 商品을 제값에 販賣할 수 있을 것이다.

商人은 폭리와 탈세로 돈을 번다는 社會的 인식을 불식시키고 商活動을 효율적으로 수행하여 自己가 수행한 活動에 대해 정당한 대가를 수취토록 노력해야 할 것이다. 商人간의 경쟁은 날로 심화되어 가고 있으며 流通改善을 위해 노력하고 信賴받는 商人만이 장기적으로 적절한 이윤을 보장받을 수 있을 것이다. 生産者團體인 農水畜協은 스스로 본래의 機能인 生産者의 經濟的 利益증진을 위해 운영되도록 해야 한다. 특히 지금까지 信用事業中心의 운영형태를 탈피하여 農水産物의 販賣事業에 역점을 두도록 해야 할 것이다. 이렇게 함으로써 生産農漁民은 組合과 한덩어리가 되어 計劃生産, 計劃出荷로 스스

로의 경제적 利益을 위해 共同努力하게 될 것이다.

이와 같이 流通改善은 流通參與者 모두가 流通改善이란 共同目標를 향해 각기 고유한 機能을 조화있게 최대한 발휘해야 이룩될 수 있는 것이다.

Ⅶ. 結　　語

農水產物流通改善은 農家所得增大, 消費者 價格安定, 商人의 適正利潤 보호를 위해서 流通過程에서 발생하는 불필요한 費用을 제거하여 流通上 社會的 費用을 最少化하고, 流通의 各段階마다 공정한 去來가 이루어짐으로써 流通上 발생하는 부가가치가 균등하게 配分되도록 하고, 計劃生產과 計劃出荷, 손해보상제도의 실현, 수매비축제도의 動態的 運營으로 價格安定을 기한다는 원칙하에서 추진되어야 한다. 그러나 그 나라가 어떤 流通模型을 갖고 있느냐에 따라서 流通參與者의 役割이 다르다. 우리의 경우 模型 Ⅰ에 속한다고 볼 수 있으며 政府의 流通助成的 機能이 중요시되고 있다. 그렇지만 이와 같은 助成機能이 제대로 수행되지 않아 流通上 많은 問題가 야기되었지만, 근년에 와서 政府가 流通改善의 意志를 갖고 단계적으로 制度의 改善, 流通施設에 대한 投資, 생산자의 出荷組織育成, 流通敎育의 强化, 유통정보체계의 전산화, 標準規格化 등을 적극적으로 추진하고 있다. 生產者團體인 農水畜協도 販賣事業을 본격적으로 추진하기 위해 유통조직의 확대 개편, 유통시설에 대한 投資증대 등 각종 조치를 취하고 있으며 農漁民의 자각과 流通人의 자발적 참여에 의한 流通改善의 바람이 일고 있는 것도 사실이다. 그러나 아직은 시작단계이므로 지속적으로 인내를 갖고 정부, 생산자 및 생산자단체, 상인 등 유통참가자들을 상호간에 상충될 수도 있는 이해 관계를 잘 조정하여 경제적, 사회적 균형을 유지해 나갈 수 있도록 노력해야 할 것이다. 또한 流通改善은 政府의 힘만으로는 절대로 불가능하다는 것을 깊이 인식하고 流通關聯者들의 적극적인 호응을 얻어 流通改善을 위한 노력이 倍加되도록 해야 할 것이다.