

논 단

農産物 流通問題를 보는 視角의 再檢討

고 영 곤*

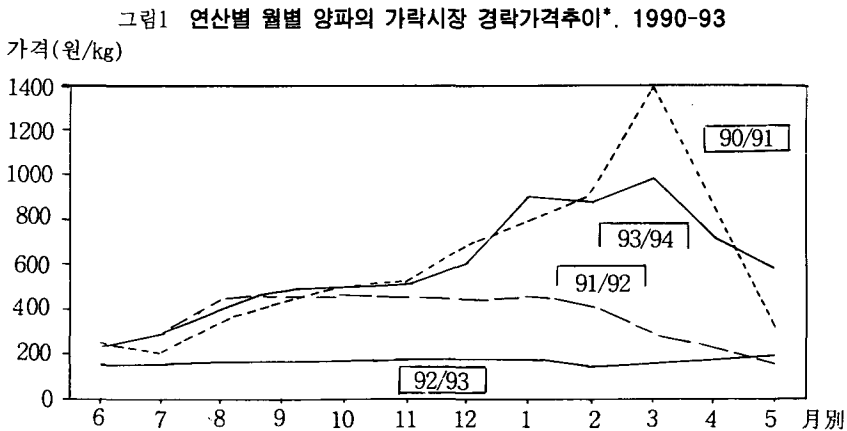
1. 농산물 유통문제의 오진
2. 상인 책임논의 공과와 배경
3. 협동조합, 정부, 그리고 도매시장의 기능
4. 농산물 유통의 전망

1. 농산물 유통문제의 오진

지난해 말 양파가격이 오르자, 양파의 저장량이 전년도보다 오히려 많은 19만톤에 달하는데도 商人들의 買占賣惜으로 가격이 오른다는 진단이 나왔었다(「농민신문」 93. 11.

10). 저장업자들에 대한 調査와 團束을 강화하라는 정부의 지시가 있었고(「한겨레신문」 94. 1. 22) 몇몇 상인들이 搜查를 받는다는 보도도 나왔었다. 그러나 최근 몇 년간의 양파가격 동향을 보면 상인들이 買占賣惜으로 가격이 오른다는 진단은 오진이었음이 분명하다(그림 1).

우선, 1990년산 양파의 경우, 수확기인 6월 이후 가격이 지속적으로 상승하여 단경기인 이듬해 2~3월에 수확기 가격의 4배 가량이었다. 그러나 91년산은 9~10월까지 약간 상승한 다음 보험세를 유지하다가 2~



주: 上品의 평균 경락가격 기준.
 자료: 농수산물도매시장관리공사, 「농수축산물가격동향」.

* 농협중앙회 조사부 차장

3월경에는 오히려 하락하여 수확기의 가격 수준 또는 그 이하였고, 92년산의 경우는 수확기 이후 거의 가격변동이 없었다. 91년산과 92년산 양파를 단경기까지 저장했던 저장업자들은 저장비용, 자본이자, 감모량손실 등으로 엄청난 경영손실을 감수하였으며, 저장기간이 길수록 경영손실은 컸다(양치대, 1994). 이와 같은 사실은 최소한 92년까지는 저장업자들이 매점매석을 통해 양파가격을 끌어올릴 능력이 없었다는 사실을 의미한다.

둘째, 93년산 양파의 경우, 정부의 단속에 불구하고 3월까지 양파가격은 지속적으로 상승세를 보였고 다량의 양파를 네덜란드와 뉴질랜드 등지에서 수입했음에도 양파가격은 햇양파가 출하되기 시작한 4~5월까지도 91년산이나 92년산보다 월등히 높은 수준을 유지하였다.¹ 양파의 국내소비량이 급증했거나 다량의 저장양파가 폐기되었다는 전제조건이 충족되지 않는다면, 이와같은 가격동향은 결국 저장업자들의 매점매석으로 인한 가격상승이라는 진단이 오진이었음을 사후적으로 증명하는 셈이다.

매점매석은 물론 철저히 다스려야 하고 그 가능성이 있다면 이는 반드시 제거되어야 하지만, 저온저장은 時間的效用을 창조하는 바람직하고도 중요한 유통기능으로 마땅히 장려되어야 한다. 정부는 농수산물의 저온창고 건설에 자금지원을 제공하고 있고, 매년 저장업체에 양파 收買資金을 융자해 주고 있다.² 지난해 8월말 현재의 우리 나라 농산물

저온창고 약 1,100棟은 대부분 지극히 영세한 업체들에 의해 운영되고 있고, 정부의 양파수매자금 또한 영세규모의 저장업체에 분산적으로 지원된다. 이런 상황에서 내려진 양파가격 상승원인에 대한 오진은 그에 대한 처방을 오도함으로써 생산량·수요량·저장량 등과 관련된 유통정보의 정확성, 수입량과 수입시기 결정의 적정성 등 가격변동과 관련된 보다 근본적이고도 장기적인 대응책 마련을 저해하는 요인이 된다.

지난해의 농안법개정과동도 잘못된 診斷에 의한 處方이 어떤 결과를 가져오는가를 나타내는 좋은 교훈이었다. 중매인의 기능을 중개업무로 한정된 것은 결국 농산물 유통상의 危險負擔機能과 都賣市場의 價格發見메카니즘에 대한 가장 基本的인 認識마저도 결여된 채 중매인의 “非道德的이고 不當”한 이윤추구에 대한 편향된 시각을 반영한 것이었다고밖에 볼 수 없다.

2. 상인 책임론의 공과와 배경

93년산 양파가격의 경우나 금년의 농안법과동은 유통문제의 원인을 중간상인에게서 찾는 대표적인 사례이다. 소위 “가격불안정” 또는 “유통마진 과다”의 원인이 중간상인의 매점매석이나 폭리에 있다고 보는 것이다. 圃田去來를 범죄시 하는 경향이나 소위 상인경로의 일부 또는 전부를 배제하는 유통경로 소위 直去來가 대표적인 유통대책의 하나로

¹ 정부는 93년 11월 화란산 양파 3,000M/T, 94년 1월부터 6월사이에 뉴질랜드산, 대만산, 중국산 양파 13,000M/T를 농수산물 유통공사를 통해 수입한 바 있다.

² 정부는 매년 농수산물유통공사를 통해 저온저장업자들에게 농산물가격안정기금에서 연리 8%의 이율로 융자해 주고 있는데 93년산의 경우 양파 71억원, 마늘 172억원이었다.

간주되는 경향은 바로 이런 商人責任論과 맥을 같이 하는 것이다. 이런 시각은, 의식적이든 무의식적이든 우리나라의 농산물 시장을 독과점시장으로 간주하거나 아니면 산지 시장 수요가 派生需要(derived demand)라는 사실을 간과함으로써 비롯된 결과가 아닌가 보인다.

2.1. 포전거래에 대한 시각

지난 80년대 중반까지만 하더라도 양과나 마늘의 포전거래(발떼기)가 상인들의 대표적인 폭리수단으로 여겨져, 이런 거래는 마치 犯法行爲인 것처럼 다루어졌다. 상인들이 농산물을 헐값에 사서 비싼값에 팔아넘겨 엄청난 폭리를 취하며, 발떼기로 사들인 농산물을 밭에 그대로 둔채 팔아넘기는 상인들 사이의 回轉去來가 반복됨으로써 가격이 폭등한다는 비난도 있었다.

과연 그러한가. 애써가꾼 농산물을 헐값에 팔아 넘기는 농민들은 아무것도 모르는 열간이인가? 헐값에 사들인 상인은 값이 더 오를 때까지 기다리지 않고 왜 다른 상인에게 팔아 넘겨 回轉去來가 발생하는가? 만약 상인들이 그런 방법으로 떼돈을 벌 수 있다면 왜 이런 현상이 每年 反復하여 나타나지 않는가? 정부의 團束 때문인가 아니면 다른 이유에서인가? 포전거래를 하는 상인이란 과연 누구를 말하며 이들의 進入과 離出(entry and exit)은 自由로운가 아니면 어떤 障壁이 있는가?

商業農 시대에 접어든 오늘날, 웬만한 농민이면 자기가 생산한 농산물에 대해 상인 못지않은 專門家가 되어 있다. 이런 전문적인 농민들까지도 발떼기 판매를 한다면 가격

변동에 대한 리스크의 전가나 노동력부족 등 그럴만한 이유 때문에 심사숙고 끝에 내려진 결정이라고 보아야 한다.

최근 산지 포전거래 상인에 대한 진입장벽을 마련하려는 논의마저 진행되고 있는 것 같다. 이런 진입장벽이 오히려 산지시장의 경쟁을 제한하고 농민들의 販路를 제약하는 부작용을 가져오지 않도록 세심한 배려가 있어야 할 것이다. 상인들의 포전거래를 범죄 시하기에 앞서 우선 포전거래에 참여하는 농민들과 상인들의 리스크에 대한 態度(risk behavior), 市場情報, 資金事情, 그리고 농촌의 勞動市場構造 등에 대한 검토가 선행되어야 근본적인 대책이 마련될 수 있다.

2.2. 직거래의 신화

농산물 가격등락이나 유통마진 과다문제가 중간상인의 비도덕성에 기인하는 매점매석 등 각종 농간 때문이라면 정부는 중간상인에 대한 철저한 단속이나 도덕성 제고를 위한 교육만으로 유통문제의 상당부분을 해소할 수 있을 것이다. 또 이윤추구를 목적으로 하지 않는 정부기관이나 농간을 부리지 않는 생산자 자신이 농산물을 유통시키면 중간상인은 제거되고 폭리나 농간의 소지는 원천적으로 봉쇄될 것이다.

直去來擴大가 중요한 유통대책의 하나로 강조되는 것은 바로 이런 시각과 맥을 같이 한다. 單位 農協이 대도시에 “直販場”을 개설하는가 하면, 농산물 유통공사도 직판장을 열고, 심지어는 농어민 후계자까지도 직판장 운영에 열을 올린다. 만약에 상인들의 “폭리”나 불공정거래가 유통문제의 원인이라면 이런 직판장은 당연히 상인들이 취득하는 “폭

리"의 일부만으로 수지가 맞아야 한다. 만약 이런 직판장들의 公正去來로 인한 이익이 소비자에게 돌아 간다면 이런 직판장의 매출액은 급격하게 늘어나야 마땅하다. 만약 직판장 운영효과가 생산자에게 돌아간다면 농민들이 서로 자기 상품을 직판장을 통해 판매하려고 할 것이며 이렇게 되면 직판장 운영자들은 어떤 식으로든 취급물량을 생산자별로 배분해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 정부나 지방자치단체로부터 거액의 보조금을 받고 개설 운영되는 많은 직판장들마저도 적자에 시달리거나(정태호 1992), 적자를 견디지 못해 문을 닫거나 그 실질적인 운영이 상인손으로 넘어가는 경우가 많다.

반드시 直販場만이 아니다. 각종 直去來 行事도 마찬가지이다. 상인에 대한 부정적인 시각을 바탕으로 추진되는 직거래 사업은 실패하기 십상이다. 직거래의 성공을 위해서는 현실적으로 어떤 流通費用이 얼마만큼 所要되는가를 냉정하게 분석하고, 직거래가 어떤 流通費用을 얼마만큼 줄일 수 있으며, 그 혜택은 누구에게 돌아갈 것인지에 대한 검토가 선행되어야 한다.

경제발전은 기본적으로 分業의 有利性을 바탕으로 한 생산활동의 효율화를 의미한다. 先進産業社會는 그만큼 생산활동이 전문화되었음을 뜻하는 것이기도 하다. 농산물 유통전반은 물론 直去來도 展示效果를 위한 쇼가 아니라 엄연한 産業活動이라는 차원에서 接近해야 한다. 모든 直去來가 善이라고 생각하는 것은 환상에 불과하다.

2.3. 시장경쟁의 구조

현실적으로 교과서적인 의미의 완전경쟁이란 존재하지 않으나 농산물 시장은 일반적으로 완전경쟁에 가까운 시장으로 특징지워진다. 우리나라의 농산물 시장 그중에서도 특히 신선채소류나 신선과실류의 유통구조를 독과점시장으로 규정할 사람은 아마도 거의 없을 것이다. 생산자나 소비자의 수가 중간상인의 수보다 월등히 많다는 사실 때문에 농산물 시장을 일반적으로 독과점시장으로 간주하는 것은 지나친 비약이다.

그럼에도 불구하고 우리 나라에서 농산물 가격의 폭등 폭락이나 유통마진 과다의 원인을 상인책임으로 보는 시각의 배경에는 농산물 시장구조가 독과점적이라는 의식적 혹은 무의식적 가정이 깔려있는 것 같다. 품목별로 또는 지역별로, 수요측면에서 또는 공급측면에서 독과점적 성격이 나타나는 사례가 없지 않을 것이다. 그렇다고 하더라도 보다 중요한 것은 그 범위 즉 對象品目·時期·流通段階·對象地域·物量調節能力 등이 어느 정도인가에 대한 평가없이 의식적이든 무의식적이든 농산물市場 全般을 독과점시장으로 간주해서는 안된다. 더욱이 농산물의 貯藏性이 약하다는 기본적 특징은 비록 獨寡占의 시장구조라 할지라도 독과점이윤 획득가능성을 크게 제약한다는 사실을 분명하게 인식해야 한다. 왜냐하면 독점이윤의 추구를 위해서는 절대적으로 物量調節이 필요하기 때문이다. 만약 독과점적 이윤추구를 위해 어떤 농산물의 가격을 의도대로 올리거나 내릴 수 있는 상인이나 상인 조직이 현실적으로 존재한다면 이는 역설적으로 참으로 바람직

한 일일지도 모른다. 정부의 價格安定政策은 그런 商人을 대상으로 하는 조치만으로 큰 효과를 거둘 수 있을 것이기 때문이다.

2.4. 파생수요의 함축성

농산물 가격상승의 원인을 유통마진에서 찾게 되는 것은 어떤 농산물의 유통과정에서 산지시장가격이 먼저 결정되고 여기에 유통마진 만큼 높은 도매시장가격과 소매시장가격이 각각 형성되는 현상에 대한 관찰을 토대로 하는 것 같다. 그러나 이는 의견상의 절차일 뿐 都賣價格과 產地價格은 小賣價格變動에 의존한다는 기본원리에 대한 이해가 필요하다.

가격은 궁극적으로 소비자의 지불의사(willingness to pay)에 의존한다. 소비자로부터 소매시장을 통해 보내는 市場信號가 도매시장을 거쳐 산지시장에 보내진다. 購買者市場이나 消費者主權이라는 말도 결국은 시장이 소비자에 의해 지배됨을 의미한다. 소매상들은 자기가 얼마의 가격에 얼마나 많은 상품을 팔 수 있을 것인가를 바탕으로 도매시장에서의 구입량을 결정한다. 또 산지상인들은 자기가 사들이는 상품이 도매시장에서 얼마에 팔릴 수 있을 것인가에 항상 촉각을 곤두세운다. 도매시장이나 산지시장의 수요를 소매시장으로부터 派生된 需要(derived demand)라고 부르는 것은 이 때문이다.

만약 產地價格에 유통마진이 추가되어 도매시장가격이 형성된다면, 그리고 소매상이 자기가 구입한 가격에 유통마진을 붙여 소비자에게 팔아넘길 수 있다는 보장만 있다면, 상인들이 구입가격보다 낮은 가격에 파는 일은 있을 수 없을 것이다. 소매시장의 소비자

수요가 도매시장에 반영되어 도매시장가격이 형성되고 도매시장가격에 유통비용 만큼 이 차감된 수준에서 산지시장가격이 형성된다고 보아야 유통문제에 대한 올바른 대응책을 기대할 수 있다.³

단지 가격과 유통마진만이 아니다. 농산물의 가격과 품질, 선별, 포장, 수송을 비롯하여 도매시장과 산지시장을 포괄하는 모든 유통문제는 기본적으로 소비자수요와 소매시장구조의 영향을 받게 된다. 한마디로 산지시장의 변화가 도매시장과 소매시장의 변화를 가져온다기 보다는 역으로 소매시장의 구조변화가 도매시장과 산지시장의 구조변화를 가져온다고 보는 시각이 보다 효율적인 유통대책 수립에 도움이 되는 경우가 많다. 예컨대 콜드 체인(cold chain)은 소비자가 냉장고를 가지는 것이 최우선이고 그다음 소매상의 냉장시설이 일반화되어야 도매시장과 산지시장의 냉장유통이 가능해진다.

3. 협동조합, 정부, 그리고 도매시장의 기능

3.1. 협동조합의 한계: 무임승차자 문제

시장경제 사회에서 협동조합이 수급불균형에 의한 가격변동을 막을 수 있는 것인가?

³ 톰슨(Thomsen, 1951)은 일찍이 도매가격에 의해 소매가격이 결정된다는 錯覺(fallacy)은 유통개선을 위한 노력을 誤導(misdirect)하는 기본요인이며 소매가격이 도매가격을 결정한다(retail prices determine wholesale prices)는 메카니즘에 대한 이해가 중요하다고 강조한 바 있다.

협동조합의 판매사업이 활발하면 시장가격의 변동을 막고 소위 “適正價格”을 유지할 수 있을 것인가? 만약 협동조합의 시장점유율이 일정수준 이상이라면 시장가격을 협동조합이 主導 또는 先導할 수 있는가?

아무 전제조건 없이 이런 질문에 한마디로 답하기는 불가능하다. 즉, 市場供給量이 어떻게 결정되는가에 대한 전제조건이 필요하다. 생산에 농민들의 자유로운 進入과 離出이 保障되어 있고, 또 개별 생산자가 자신의 식부면적과 생산량 그리고 출하시기와 출하량을 결정할 자유가 보장되어 있는 自由市場經濟라면 위의 질문들에 대한 대답은 뻔하다. 즉 가입과 탈퇴의 자유를 전제로 하는 협동조합은 시장 공급량을 통제할 능력이 없다. 최소한 농산물을 저장하는 데에 協同組合(궁극적으로는 組合員)이 부담하는 費用이 영(0)이라는 前提條件이 성립하지 않는다면 協同組合은 市場供給量을 統制하지 못한다.

협동조합의 市場占有率이 압도적으로 높다면 어느 정도까지는 市場供給量을 조절할 수 있지 않겠느냐는 반론이 제기될지 모른다. 그러나 이런 반론은 無賃乘車者(free rider)문제에 대한 인식의 부족에 그 원인이 있다. 협동조합이 공급량을 조절하는 데에는 費用이 수반되고 그 비용은 組合員負擔이 될 것이며 그로 인한 이익은 市場價格上昇으로 나타날 것이다. 여기서 시장가격 상승의 혜택은 협동조합을 통한 공급량조절에 필요한 義務나 費用을 전혀 부담하지 않는 非組合員도 공통적으로 누리게 된다(Gardener, 1983). 비용부담 없이 공급량조절의 혜택을 누리려는 생산자가 늘어날 것이고 결과적으로

로 협동조합의 시장점유율은 낮아지며 공급 조절 능력은 위축되고 말 것이다.

이런 無賃乘車 문제야말로 자유시장경제 하의 협동조합이 가진 決定的인 限界이며, 선진국의 협동조합에서는 물론 우리 나라 농협의 경우에도 반복적으로 경험해 왔다. 선진국에서 생산자 소득유지를 위한 價格支持 정책이나 가격변동의 억제를 위한 安定化정책이 모두 협동조합이 아닌 政府固有의 영역으로 되어 있는 이유도 바로 이 때문이다. 정부야말로 첫째, 가격정책 추진에 따른 비용을 생산자 자신의 부담이 아닌 일반국민의 부담으로 돌릴 수 있고, 둘째, 직접 또는 간접으로 外國과의 交易量을 통제할 수 있으며, 셋째, 法的強制力을 動員함으로써 無賃乘車者 문제를 극복할 수 있기 때문이다.

아무튼 무임승차자 문제가 존재하는 한, 비록 어느 시점에서 협동조합의 시장점유율이 100%라고 하더라도, 따라서 완전한 공급독점상태에 있다고 하더라도 가입 탈퇴의 자유가 보장되어 있고 개별 생산자의 생산량이나 출하량결정에 아무 법적강제력이 없는 협동조합은 需給不安定으로 인한 價格變動에 무력하기 짝이 없다고 보는 것이 정설이다.

최근 품목별, 업종별 협동조합의 육성이 강조되고 있다. 농업생산구조의 변화과정에서 농민들의 관심과 목표 그리고 이해관계는 이질화되는 현상을 나타냄으로써 품목별, 업종별 협동조합은 농민들 스스로의 必要에 의해 발달할 것으로 보인다. 이런 협동조합의 설립을 막는 요인은 반드시 제거되어야 한다. 그러나 이런 협동조합을 통해 생산자의 “自律的” 生産調整 또는 供給量調節을 기대하는 것은 분명히 환상이다.

표 1 일본의 채소가격 안정사업에 의한 대농민 보조금 및 산지폐기실적, 1985-89

	1985	1986	1987	1988	1989
중요야채사업(백만엔)	19,387	25,898	12,669	7,995	5,776
특정야채사업(백만엔)	2,443	3,985	2,499	1,757	1,611
긴급수급조정(백만엔)	1,741	918	89		
합 계(백만엔)	23,571	30,801	15,257	9,752	7,387
산지폐기(톤)	27,944	30,061	1,719		

자료 : 일본 전농 원예사업부, 산지폐기의 순서 및 실적, 1991

3.2. 정부기능에 대한 환상

자유시장경제에는 公共財, 正 또는 否의 外部效果(externality), 獨寡占 등으로 인한 市場失敗(market failure)가 있기 마련이며 X-效率(X-efficiency)도 존재하기 마련이다. 자유시장경제에서 정부의 기능과 역할이 강조되는 것은 이 때문이다. 그러나 시장 실패와 관련하여 정부를 完全한 조직(perfect institution)으로 간주하는 것도 自由市場機構가 완전한 것으로 錯覺하는 것과 마찬가지로 하나의 환상이다. 市場失敗도 존재하지만 政府失敗(government failure)도 존재한다. 政府失敗는 정부가 로비나 압력에 영향을 받게 마련이며, 로비나 압력을 위해 또는 이를 막기 위해 많은 자원이 투하되기 때문에 나타난다(Rausser, Perloff, and Zusman, 1987). 우리 사회의 政經癒着, 結託, 利權配分, 검은돈, 秘資金 또는 로비資金 등의 용어는 모두 정부의 각종 法令과 制度, 그리고 認許可나 投融資와 관련된 정부실패의 존재를 시사한다. 政治經濟的 權益追求活動과 관련 移轉, 즉 페스트(PEST: political/economic-seeking transfer)는 情報를 歪曲하고 眞實을 外面하며 資源을 浪費한다. 이에 영향을 받는 정책은 특정集團의 이익을 위해 오히려 시장을 攪亂하고 공

정한 市場競爭을 억제한다. 市場失敗를 바로 잡기 위한 정부의 개입보다는 오히려 시장에 맡겨두는 次善의 대책이 더욱 좋은 경우가 있다는 次善理論(second best theory)이나 최소의 정부가 최선의 정부라는 주장이 설득력을 가지는 것도 이 때문이다.

우리 나라의 농산물 유통도 예외가 아니다. 不合理한 물가지수 작성방식에⁴ 의존하는 指數物價에 얽매어 농산물 자체가 가진 상품적 특성에 기인하는 가격의 季節變動이나, 氣象條件의 영향으로 인한 價格變動까지도 무리하게 除去하려는 노력은 자원의 낭비만을 가져올 소지가 크다. 상인들의 자유스러운 상거래를 法令이나 制度를 통해 規制하는 경우에도 긍정적 효과보다 부정적 효과가 클 경우가 많다.

정부의 정책이 유통의 效率性만을 목적으로 할 수는 없다. 소위 公正性이나 安定性도 결코 소홀히 취급될 수 없다. 그러나 중요한

⁴ 농산물 등 계절상품의 경우 계절별로 품목별 가중치를 달리해야 함에도 현재 우리나라의 물가지수 편제는 이런 상품의 盛需期나 端境期の 가중치가 동일하고, 특히 단경기의 가격은 성수기 최종월(끝물)의 가격이 그대로 유지되는 것으로 간주하는 保合處理方式을 쓰고 있어 指數上으로 이들 계절상품이 농산물가격지수 또는 물가지수를 끌어올리는 것으로 나타나는 경우가 있음

것은 政策目的에 맞는 政策手段이 강구되어야 한다. 가격안정을 위해서는 시장공급물량의 조정이 필요하다. 80년대 이후의 쌀값안정은 정부가 충분한 물량조절 능력을 행사하기 때문에 가능했던 것이지 米穀商들이 道德的이어서 그렇게 된 것은 아니다. 逆으로 배추나 양파가격을 정부 마음대로 못하는 것은 物量調節能力이 없기 때문이지 菜蔬商人의 농간이나 폭리에 그 원인이 있는 것은 결코 아니다.

유통마진 절감을 위해서는 중간상인의 리스크와 流通費用을 줄여야 한다. 이를 위한 정부의 기능은 기본적으로 두 가지이다. 하나는 市場競爭의 촉진(농업관측을 포함한 시장정보, 표준화 등)이고 다른 하나는 유통업을 효율성있는 산업으로 육성하는 길이다. 이는 상인을 “暴利와 농간의 主體”가 아닌 資本과 勞動을 結合하여 사회에서 꼭 필요한 서비스를 생산하는 “産業活動의 主體”로 보아야 가능해진다. 그래서 유통비용이 왜 늘어나는지, 이를 줄이기 위해 정부가 무엇을 해야하고(當爲性) 할 수 있는지(可能性), 정책추진 費用은 누가 부담하고 그 혜택은 누구에게 돌아가는지에 대한 검토를 바탕으로 하는 효율적인 정책이 마련될 수 있다. 모든 정책은 그 목적이 價格安定에 있든 아니면 公正性이나 效率性提高에 있든, 私的費用과 社會的費用 그리고 이에 상응하는 收益의 관점에서 正當化될 수 있어야 한다. 일본정부가 菜蔬價格安定을 위해 매년 막대한 예산을 支出하지만 市場價格 자체의 안정보다는 生産農家の 所得安定에 초점을 맞추고 있음은 음미해 볼 만하다.⁵

⁵ 일본의 각종 菜蔬價格 安定制度는 1)指定된

3.3. 도매시장과 경매제도 검토

정부의 농산물 유통개선대책 가운데 가장 핵심적인 것의 하나는 농산물도매시장의 증설이다. 도시인구의 급증에 따른 유통량의 증가는 필연적이고 이를 수용 처리할 물류시설을 필요로 한다. 더우기 이들 도매시장은 都市지역의 높은 토지가격으로 인해 막대한 資本投資를 요한다. 따라서 정부의 도매시장건설 투자는 私經濟的 立場에서의 유통비용절감에 기여한다는 점에서도 당연시되고 있다.

그러나 지금까지의 도매시장 建設 및 運營 經驗에 비추어 다음과 같은 몇 가지 근본적인 문제점이 제기되고 있다. 첫째로는 축산물이나 곡물류의 도매시장이 公共投資에 의한 施設擴充의 必要性이나 그 運營體系의 측면에서 과연 청과물도매시장과 동일한 차원에서 다루어져야 할 것인지의 여부이고, 둘째로는 청과물 수산물 등의 도매시장이 가락시장처럼 同一市場에 함께 위치해야 하는지의 여부이다.⁶

청과물도매시장과 마찬가지로 가락시장관리공사가 관리주체이고 지정도매법인이 운영주체로 되어 있는 公設 公營의 양재동 糧

産地에서 2)指定品目の 채소를 3)일정한 契約條件하에서 재배하고 4)등록된 出荷團體(農協)를 통해 5)指定된 消費地의 도매시장에 출하하여 6)그 판매가격이 미리 정한 최저가격에 미달되었을 경우, 都賣市場價格과 미리 정한 最低價格과의 差額을 가격안정기금에서 생산자에게 보조금으로 지급하는 제도이다.

⁶ 현재 청과물, 수산물(생선 및 건어물), 화훼류는 물론 축산물과 곡물류까지도 도매시장의 운영 관리체제나 거래방법이 획일적으로 농안법의 규정에 따르도록 되어 있고 가락시장에는 청과물, 생선, 건어물, 축산물 등의 도매시장이 함께 입주해 있다.

穀都賣市場이 跛行的으로 운영되는 원인은 무엇인가? 국내 유일의 이 양곡도매시장의 국내산 쌀 거래량은 지난해에 서울시 소비량의 8%에 미달했다. 이에 반해 잡곡 취급량은 89년의 5만톤에서 지난해의 54만톤으로 10배이상 늘어났고 그 거의 전량이 農産物 流通公社가 외국으로부터 도입한 수입雜穀이었다. 지난해의 거래실적은 쌀 1,112억원, 잡곡 1,197억원으로 잡곡이 오히려 쌀을 능가하였으며, 指定都賣法人의 手數料收入은 쌀에서 2억원, 잡곡에서 12억원이었다(윤석원 1994).

쌀이나 육류의 유통은 청과물이나 수산물 유통과는 근본적으로 다른 점이 많다. 청과물이나 수산물(생선)의 경우, 소매상은 저장성이 약한 다양한 상품의 구색을 갖추기 위해 거의 매일 多品目の 상품을 少量씩 구입해야 하고, 또 等級 規格化가 어려워 價格情報의 正確性에도 한계가 있다. 따라서 직접 상품을 눈으로 보아야 얼마의 價格에 얼마만큼 살 것인지를 결정한다. 그러나 糧穀(쌀)이나 肉類의 경우 상대적으로 貯藏性도 있고 價格情報도 비교적 정확할 뿐만 아니라, 이들 靑果物 糧穀 生鮮類 畜産物의 소매상은 적어도 아직까지는 각각 分化되어 있으며 그 物流體系도 각각 다르다.

농산물 도매시장과 관련된 보다 근본적인 研究課題는 소위 類似都賣市場과 公設 公營 都賣市場과의 비교에서 출발한다. 마치 범범자 집단인 것처럼 취급되는 類似도매시장은 순전히 民間部門의 투자에 의한 시장인데 반해 公營도매시장은 막대한 公共投資에 의해 개설된 시장이다. 한쪽은 소위 利潤追求集團에 의해 운영되고 다른 한쪽은 명색이 公益

성을 추구하는 公社와 정부가 指定한 법인에 의해 운영된다. 入住商人(유사시장의 위탁상, 公營시장의 指定都賣法人과 중매인 등)의 입장에서 보면 유사시장은 각자가 거액의 固定資本과 運營資本을 투하하지만 公營都賣市場의 경우는 거의 자금부담이 없고 농안기금을 재원을 하는 運營資金 지원도 있다.

그럼에도 불구하고 많은 농민들이 公營시장 출하를 특별히 선호하지 않는 이유는 公營시장 처리능력의 한계 때문인지, 公營시장의 경쟁력이 유사시장과 유사하기 때문인지, 그것도 아니면 유사시장 상인들의 농간이 뛰어나기 때문인지 확실치 않다.

도매시장의 競賣制度 또한 보다 깊이 있는 검토와 분석을 필요로 한다. 가락시장의 거래 방법으로는 실질적인 경매거래, 서류상으로만 경매거래로 간주하는 記錄上場競賣, 그리고 순수한 委託去來가 병행한다. 기록상장과 위탁거래는 일반적으로 隨意賣買로 보고 있다. 정부는 제도적으로 도매시장의 競賣去來를 요구해 왔다. 그런데 많은 농민들이 아직까지도 수의매매에 의존하는 상인들에게 지속적으로 출하하고 있는 이유는 무엇인가? 역시 수의매매를 일삼는 상인들의 “농간”기술이 뛰어나고 이들에게 출하하는 농민들은 이를 알지 못하고 계속 속아넘어가고 있는 것인가? 아니면 다른 이유가 있는가?

경매란 원래 等級 規格化가 뒤떨어져 각각의 상품이 고유의 가치를 가지는 상품(예: 골동품)의 거래, 또는 표준화가 되어 있더라도 수시로 가격이 변하는 상품의 迅速한 大量去來를 위한 제도이다. 그런데 우리나라의 청과물 도매시장에서는 가장 標準化가 잘 되어 있는 품목에 대해 경매가 가장 잘 정착되

표 2 농협 가락공판장의 과실류 경매사례(1994. 4. 14)

품목별	총출하량	출하조합수	출하자수	구매자	경매횟수	1회경매량	1인당출하량	1인당구매량
	(상자)	(개)	(명)	(인)	(회)	(상자)	(상자)	(상자)
사과	2.202	7	55	55	236	9.0	40.0	40.0
배	303	1	2	9	12	25.3	151.5	33.7
참외	1.368	11	74	63	475	2.9	18.5	21.7
수박(개)	880	2	5	20	33	26.7	176.0	44.0
토마토	2.081	9	117	62	469	4.4	17.8	33.6
딸기(1kg)	3.100	15	391	76	976	6.4	7.9	40.8
딸기(4kg)	2.317	1	44	35	112	20.7	52.7	67.7
감	152	2	6	13	30	5.1	25.3	11.7
오렌지	140	1	2	7	10	14.0	70.0	10.0
키위	30	1	1	1	5	6.0	30.0	30.0
합 계				87	2,358			

어 있는 이유는 무엇인가?

또한 우리나라 청과물 도매시장은 多量의 상품을 迅速하게 처리한다는 競賣制度의 長點과는 거리가 멀다(표2 참조). 경매 1회당 거래상품의 수량은 지극히 영세하고(참외의 경우 평균 3상자, 사과의 경우 9상자), 중매인 1인당 취급량도 영세하기 짝이 없다. 더우기 토마토와 딸기를 제외하면 仲買人 1인당 平均購入量이 농가 1인당 평균출하량과 비슷하거나 오히려 적다. 이런 거래를 위해 경매준비와 경매진행(選別, 陳列, 見本拔萃, 見本品 解包, 競賣, 見本品 再包裝, 경매품의 중매인 점포 運搬)에 時間과 人力(荷役班, 競賣士, 競賣 補助員, 仲買人 등)을 투하하는 것은 거래비용을 증가시켜, 경매에 따른 公正性提高라는 正의 效果보다 去來費用 증가라는 否의 效果가 더 큰 것은 아닌가?

이와 함께 더욱 본질적인 의문도 제기된다. 競賣는 과연 文字 그대로 公正한 것인가? 위탁상의 隨意賣買 결과에 대한 출하주 不滿도 있지만 競賣結果에 대한 불만도 그에

못지 않은 것은 무슨 이유 때문인가? 공정성 제고를 위해 경매제도에 대체될 만한 다른 장치는 없는가? 미국이나 유럽의 청과물도매시장이 경매제도를 강요하지 않는 이유는 무엇인가?

이런 의문들에 대한 이론적이고도 실증적인 분석이 부족하다면 競賣制度에 執着하여 법령에 의해 이를 劃一的으로 강요하기 보다는 伸縮性을 발휘하여 동일 시장내에서 또는 시장별로 이용자에게 選擇權을 주는 방향도 검토될 만하다. 정부가 경매에 집착하는 한 도매시장의 管理 運營體系문제는 결국 제 자리를 맴돌지 않을 수 없을 것이다.

4. 농산물 유통의 전망

소비자 소득의 증대와 함께 농산물의 소매 시장 구조는 크게 바뀔 것이다. 슈퍼마켓의 발달에 따라 도매시장 대신 집배센터를 경유하는 유통량이 크게 늘어나면서 한편으로는 都小賣機能이 垂直的으로 통합되고, 따른 한

편으로는 곡물, 청과물, 육류, 수산물 등의 小賣機能이 水平的으로 통합되는 경향이 가속화될 것이다. 이런 변화야말로 진정한 의미의 產地直結 유통을 촉진하는 요인이 될 것이며 결과적으로 산지 生産者組織의 활성화를 이끌어 갈 것이다.

도로망 등 사회간접 자본의 확충은 유통비용을 절감시키는 요인으로, 人件費 상승, 不動産價格 상승, 交通滯症 등은 유통비용을 증가시키는 중요한 요인으로 작용할 것이다. 특히 인건비의 상승은 상하차 및 포장작업의 기계화 등 유통에 있어서 노동과 자본의 대체를 촉진할 것이지만 자본으로 대체되지 못하는 노동력을 필요로 하는 유통서비스의 가격은 급격하게 비싸지기 마련이다.

環境과 健康에 대한 소비자의 관심이 높아지면서 농산물 유통 또한 그 영향을 받게 되어 그만큼 流通費用의 증가압력을 받게 될 것이다.

농업 생산구조의 변혁기에는 土地, 資本, 人力 등 생산요소의 流動性이 커서 생산량 변동에 의한 가격진폭이 클 것이다. 그러나 품목별 生産技術이 高度化되고 專門化된 영농구조가 정착되면 그만큼 생산자의 市場進入과 離出이 제약을 받아 식부면적의 증감으로 인한 가격변동은 완화될 것이다. 기장조건 극복을 위한 생산기반 투자와 기술발달도 段數變動을 줄여 가격안정에 보탬이 될 것이다. 뿐만 아니라 농산물 시장개방 또한 수확기와 단경기의 가격격차를 완화시키는 요인이 될 것이다.

그럼에도 불구하고 생산자나 유통업자는 점점 더 不確實性和 리스크에 민감해질 것이다. 그런 과정에서 우리 농민들 사이도 不

確實性和 리스크야말로 자유시장 경제에서 經營主體가 담당해야 할 가장 큰 難題이자 메리트라는 인식이 확산되어 갈 것이며, 농업관측을 비롯한 정부의 情報 서비스에 대한 수요가 늘어날 것이다.

市場, 價格, 協同組合, 그리고 不確實性和 리스크에 대한 인식이 제고됨에 따라, 농산물 유통문제 특히 중간상인의 폭리와 농수축협이 신용사업을 우리 나라 農業 農村問題의 贖罪羊으로 삼아온 풍토도 변화되어 갈 것이다. 금융자유화와 자본시장개방에 따라 자금시장의 만성적 초과수요가 해소되면서 농수축협의 경제사업부문 자금부족은 크게 완화될 것이다.

한국 농수축협의 유통사업은 西歐와 달리 상당기간 동안 정부의 정책에 의존하는 구조를 유지함으로써 무임승차문제 극복에도 기여할 가능성이 있다는 장점과 함께 경영의 효율성 제고를 제약한다는 단점을 감수하게 될 것이다. 그러나 과거 일제치하나 독재정권 시절에 나타났던 정부를 향한 鬭爭이나 政策에 대한 반대가 옹고 정부 政策의 代行은 惡인 것 같은 인상을 주던 경향은 점차 사라지게 될 것이다. 특히, 지방자치단체장 선거 등으로 農村住民의 정치욕구가 어느 정도 충족되면서 농수축협의 政治市場에서의 기능보다 商品市場에서의 기능이 더욱 강조되면서 농수축협의 效率性和 경쟁력확보 요구가 갈수록 강렬해질 것이다.

한편 농업생산이 전문화되면서 농산물 품목간 또는 지역간의 경쟁이 격화되고 농민의 同質性이 弱화되면서 정부의 정책이나 농수축협의 운영을 둘러싼 農民들 사이의 利害關係 對立이 불가피해질 것이다. 이런 과정에

서 장기적으로는 품목별 또는 업종별 전문협동조합과 권익대변기관이 나타나게 될 것이다. 농업인구의 감소와 함께 현재 농수축협 의 일부기능은 地域組合으로서 성격을 뚜렷하게 나타내게 될 것이다.

농산물 가격과 유통에 대한 사회 전반의 인식이 제고되면서 정부의 政策도 점차 市場機能을 중시하는 방향으로 세련화되어 갈 것이다. 그런 과정에서 정부는 생산자의 所得을 지지하기 위한 별도의 대책을 요구받게 될 것이다.

참 고 문 헌

- 양치대, 「농협저온저장고 운영실태」, 조사연구보고 93-13, 농협중앙회 조사부, 1993, p.58
- 윤석원, “양곡도매시장의 문제점 및 개선방안.” 경제정의실천연합 농업정책세미나(1994. 7. 11) 발표논문, 1994.
- 정태호, 「농협의 농산물 관의직판장 운영실태에 관한 조사연구」, 조사연구보고 1992-7, 농협중앙회 조사부, 1994.
- Gardener, Bruce L. *The Govern- ing of Agriculture*, University Press o f Kansas, 1983. pp.45~49
- Thomsen F. L., *Agricultural Mar-keting*, McGrow Hill Book, 1951, pp. 151~158 and pp.191~193
- Rausser, G. C., J. M. Perloff and P. Zusman “The Food Marketing Sstem : The Relevance of Econ omic Efficiency Measures,” in Kilmer R.L. and W. J. Armbruster (ed.), *Economic Efficiency in Agricultural and Food Marketing*. Iowa State Univ. Press, Ames, Iowa, 1987, pp.3-31.