

農水産物 都賣市場 管理·運營體系에 관한 考察

許 吉 行*

1. 문제의 제기
2. 도매시장 관리·운영체계
3. 도매시장 관리·운영업무의 내용과 특성
4. 관리·운영체계 일원화의 문제점
5. 결론

1. 문제의 제기

도매시장은 농산물 유통의 핵심적인 流通機構이다. 도매시장에는 많은 물량과 인원이 집중되어 大量去來가 이루어지며, 여기에서 발생하는 流通情報은 모든 유통단계에서 去來基準으로 활용된다. 농수산물 도매시장의 효율화는 전체적인 농수산물 유통 효율화를 위해 매우 긴요하며, 농수산물도매시장의 효율성은 적절한 물리적 施設과 함께 시장의 管理·運營體系에 의해 좌우된다.

현재 도매시장의 業務體系는 관리와 운영이 분리되어 있다. 즉, 관리업무는 地方公企業法에 의해 설립된 管理公社가 맡고

는 가락동 도매시장을 제외하고는 開設者인 市公務員으로 구성된 管理事務所가 담당하고 있으며, 운영은 민간기업인 都賣市場法人이 담당하고 있다. 이에 대해 일부 學界 등에서 도매시장 관리·운영조직이 二元化되어 있기 때문에 업무의 중복과 이에 따른 과다한 유통비용이 발생하고 있고 流通參加者間 갈등과 마찰의 소지가 내포되어 도매시장 기능 제고에 한계가 있으며, 지나치게 많은 都賣市場法人이 입주하고 있어 불필요한 과당경쟁과 규모의 非經濟 등으로 추가적인 비용이 발생하고 있으므로 도매시장 관리·운영체계를 一元化해야 한다는 주장이 제기된 바 있다(金完培 1994a; p.37 및 41, 金完培 1994b; p.35 및 38, 서울특별시 농수산물 유통개혁 기획단 1994; p.4 및 7)¹.

¹ 당시 도매시장문제와 관련하여 관리·운영체계를 도매상체제로 하는 문제, 경매사의 공영제, 정산회사의 설립문제 등 도매시장과 관련된 다양한 문제가 제기되어 논의된 바 있음. 이 중 관리·운영체제를 도매상체제로 하는 것은 도매시장법인을 없애자는 것으로 많은 부분에서 일원화 주장과 일맥상통하나 우리 나라에서는 시기상조라고 생각되며(줄고, 1994.

한편, 1994년 5월초 「농수산물 流通 및 價格安定에 관한 法律(農安法)」 개정과 관련하여 중매인(1994년 11월 1일 재 개정된 農安法上 仲都賣人)이 상행위를 중지함으로써 농수산물도매시장기능이 일시 중단되어 심각한 사회적 문제를 야기한 바 있다. 이를 계기로 농수산물 도매시장과 함께 농수산물 유통의 중요성이 국민 사이에 크게 인식되게 되었으며, 流通改善의 사회적 요구가 팽배되게 되었다. 이에 대응하여 政府는 관련기관 전문가로 「農水産物流通改革企劃團」을 구성하여 「농수산물 流通改革案」을 작성하고, 이를 뒷받침하기 위해 農安法을 재 개정하였다. 이 과정에서 농수산물도매시장 관리·운영의 一元化 문제가 또 다시 강력하게 제기되었으며, 새로 개정된 農安法에서 開設者가 도매시장의 효율적인 관리·운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 地方自治團體, 농림수축협, 도매시장 관련 민간 또는 민간단체 등을 출자자로 하는 公共出資法人을 설립하여 도매시장의 관리업무와 운영업무를 함께 수행할 수 있게 함으로써(農安法 제12조 2항 및 제17조 2의 1항) 실제 開設者가 公共出資法人에게 도매시장의 관리·운영을 함께 위임할 수 있도록 하였고, 현재 건설중인 九里市 도매시장에 대한 관리·운영의 一元化가 검토되고 있는 것으로 알려져 있다. 또한 재정 확충에 관심이 많은

地方自治團體들이 서둘러 公共出資法人을 설립함으로써 도매시장의 관리와 운영을 함께 담당토록 할 가능성이 매우 높다. 이러한 농수산물도매시장 관리·운영의 一元化는 많은 문제를 야기할 우려가 있으며, 이에 대한 신중한 검토가 요망되고 있다.

이러한 점을 고려하여 이 논문은 농수산물 관리·운영체계와 관련된 문제를 심층적으로 검토·제시함으로써 장차 도매시장 정책 수립에 도움을 주고자 하는데 목적이 있다.

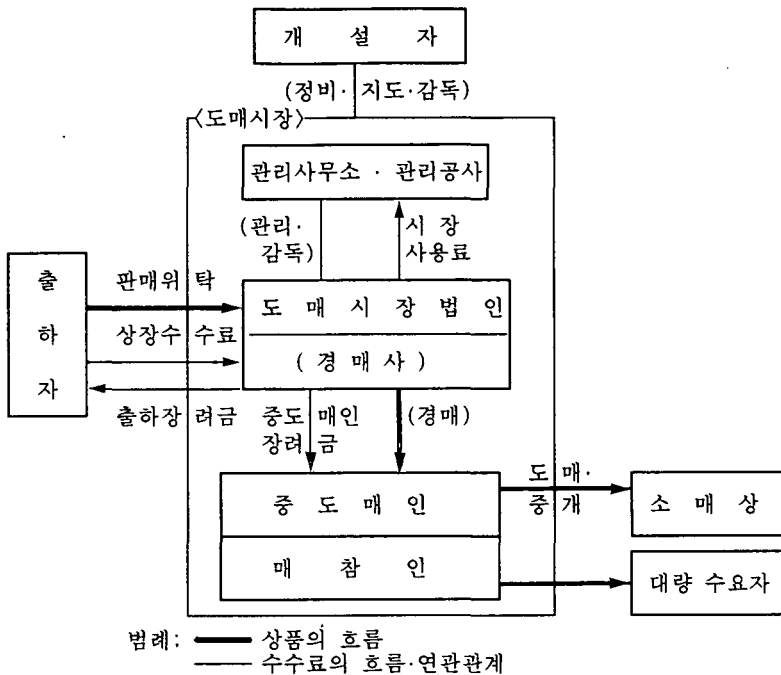
2. 도매시장 관리·운영체계

현재 農水産物都賣市場의 핵심적 流通參加者로는 開設者, 都賣市場法人, 仲都賣人, 賣買參加人(매참인) 등이 있으며, 그 운영체계는 <그림 1>과 같다.

開設者는 地方自治團體(市)의 長으로 되어 있으며, 開設者는 중앙도매시장의 경우 農林水産部 장관의 허가를 받아, 지방도매시장은 특별시·직할시의 경우는 직접, 그 밖의 市는 道知事의 허가를 받아 부류별 또는 2개 이상의 부류를 종합하여 도매시장을 개설한다. 開設者는 거래관계자의 편익과 소비자의 보호를 위하여 ①도매시장 시설의 정비, 개선과 합리적인 관리, ②공정한 거래질서 확립과 환경 개선, ③상품성 향상을 위한 규격화와 포장 개선 및 선도 유지 촉진 등의 사항을 이행하며, 이의 효과적인 달성을 위하여 投資計劃을 수립·집행하도록 되어 있다. 그래서 開設者는 公營都賣市場을 건설한 후 적정 수의 流通業者를 모집·입주시켜 시장을 운영토록 하고 있다. 그리고 개설자는 입

8. 참조), 이 논문에서 별도의 논의는 하지 않기로 함. 경매사의 공영제 문제는 관리·운영을 일원화했을 때는 당연히 공영제의 형태가 된다고 할 수 있으며, 현행 이원화 체제를 유지할 때는 공영제에 문제가 많으나 이는 별도로 논의되어야 할 사항임. 그밖의 논의들은 관리·운영체계와 직접적 관련이 없기 때문에 논외로 함.

그림 1 농안법상 농수산물도매시장 관리·운영체계



주한 都賣市場法人으로부터 시설 사용에 대한 반대급부로서 거래액의 0.5%에 해당하는 市場使用料를 받는다.

그러나 開設者는 시장 관리업무를 代行할 전담기구를 두어 시설물의 관리·거래질서 유지·유통중사자 지도·감독 등의 업무를 수행토록 하고 있다. 이러한 管理機構의 형태는 개설자에 소속된 공무원으로 구성된 管理事務所, 지방공기업법에 의해 설립된 管理公社, 지방자치단체·관리공사·농림축수협·민간 유통업자 등이 공동출자하여 설립한 公共出資法人 등이 있다.

都賣市場法人은 개설자의 지정을 받고 出荷者로부터 농수산물을 위탁받아 판매를 대행하거나 이를 매취하여 판매하는 기능을 한다². 都賣市場法人은 도매시장에 상장된 농수산물을 수탁순위에 따라 원칙적으로 경매

또는 입찰의 방법으로 최고가격 제시자에게 판매한다. 이를 위해 都賣市場法人은 경매사를 두어 거래가 신속·공정하게 이루어지도록 하며, 出荷者에게 판매대금을 정산하여 주고, 그 반대급부로서 출하자로부터 상장수수료를 받는다. 또한 상장수수료중 일부는 도매시장 출하 촉진을 위하여 우수출하주에게 지급하고 일부는 중도매인의 외상거래대금 회수 촉진 등을 위하여 중도매인 장려금으로 지급한다.

都賣市場法人의 기능을 좀 더 구체적으로 살펴보면 지정구역내 시설 및 장비의 유지 관리, 청소 및 시장 운영업무를 한다. 시장

² 農林水畜協 또는 공익법인이 운영하는 共販場은 기본적으로 都賣市場法人과 그 기능이 동일하며, 본 논문에서 특별한 설명이 없으면 都賣市場法人에 共販場이 포함된 것으로 간주함.

의 운영을 위해서는 중도매인의 선정과 지도 감독, 위탁된 농수산물의 판매, 판매대금의 결제, 생산자 및 중도매인에 대한 선대자금 제공, 출하주·구매자 및 중도매인에 대한 서비스 제공, 시장정보의 수집·전달 등의 역할을 한다(윤효직외 1984, 129). 따라서 都賣市場法人은 도매시장의 실질적 운영주체로서 상장수수료를 취득하는 유통서비스업자이다. 현재 시장 운영주체인 都賣市場法人의 기능은 대개 민간기업과 협동조합 또는 공익법인이 수행하고 있으며, 公共出資法人이 그 기능을 할 수 있도록 되어 있다.

仲都賣人은 개설자의 허가 또는 지정을 받아 도매시장에 상장된 농수산물 또는 개설자의 허가를 받은 비상장 농수산물을 매취하여 도매거래를 하거나 大統領令이 정한 경우 매수를 중개하는 영업을 하는 者이다. 따라서 仲都賣人은 실제 경매에 참여하여 판매차익의 취득을 목적으로 출하된 상품을 평가·구입하고 이를 자기책임하에 판매하는 都賣商으로 볼 수 있다.

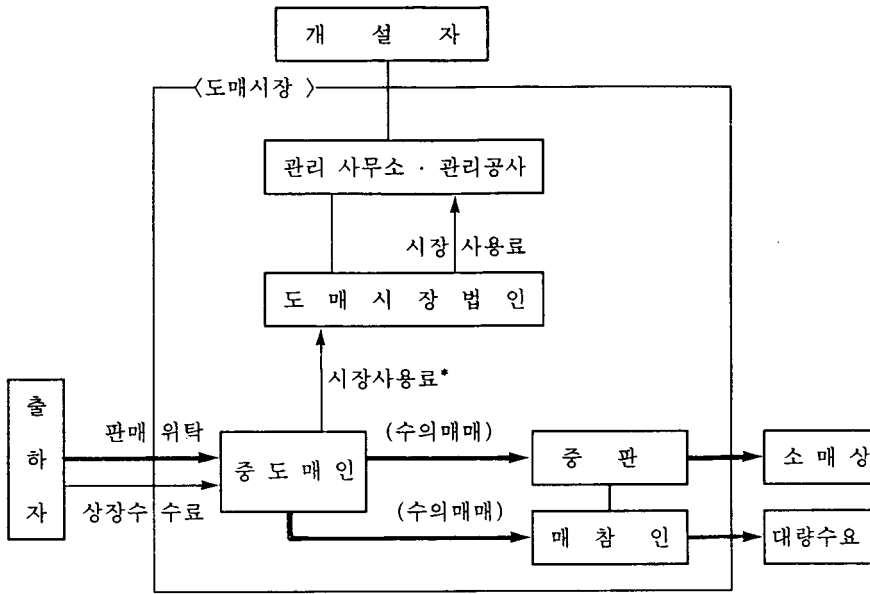
한편 賣參人은 개설자에게 등록하고 도매시장에 상장된 농수산물을 직접 매취하는 가공업자, 농수산물 소매업자 및 소매업자 협동조합, 수출업자, 소비자단체 등 대량수요자를 말한다. 따라서 賣參人은 경매에 참여하여 농수산물을 직접 구입하는 점에서는 그 기능이 仲都賣人과 같으나 판매를 목적으로 하지 않고 자기가 필요한 물품을 구입한다는 점에서 仲都賣人과 다르다. 그래서 賣參人은 도매시장내에 점포가 필요 없으며 구입한 상품을 시장내에서 판매할 수 없도록 되어 있다. 도매시장에 賣參人을 두는 이유는 시장내 경쟁을 촉진하고 大量需要者의 직접적 경

매참여를 통해 유통경로를 단축하고자 하는데 근본 목적이 있다. 그러나 현재 賣參인이 직접 경매에 참여하여 상품을 구입하는 예는 거의 없으며³ 도매시장에 상장된 상품을 실제 구입하는 것은 전적으로 仲都賣人이라고 하겠다.

이상과 같은 農安法上 규정된 관리·운영 체계에도 불구하고 실제 시장에서는 편법적 운영이 성행하고 있다. 특히 도매시장 운영과 관련하여 문제가 되는 것은 농안법에 규정된 대로 출하자가 도매시장법인에게 출하한 상품을 仲都賣인이 경매를 통해 구입하지 않고(그림 1), 仲都賣인이 出荷者로부터 직접 상품을 수탁받아 판매를 중개 또는 도매함으로써 농안법상 都賣市場法人의 기능을 하는 것이다(그림 2). 이러한 것은 과거 유사도매시장에서의 위탁판매 관행이 공영도매시장에까지 지속되고 있기 때문이며, 이를 근절하고자 하는 정부의 노력에도 불구하고 仲都賣人の 수탁판매는 사라지지 않고 있다. 이와 같은 仲都賣人の 수탁판매 행위로 인해 도매시장법인과 중도매인간의 기능 중복으로 인한 마찰이 심화되고 있으며, 이와 같은 수의매매의 일반화로 인하여 거래과정이 노출되지 않음에 따라 시장의 투명성이 약화되고 불공정거래가 확대될 여지가 있다. 특히 소규모 농민출하자의 경우 시장교섭력이 약하여 불이익을 당할 가능성이 높다.

³ 가락동 농수산물 도매시장의 경우 賣參人の 구입비중은 약 8%로 나타나고 있음. 그러나 실제 이것은 편법으로 매참인 등록을 하고서 중도매인의 기능을 하는 상인의 구입분으로서 순수한 의미의 賣參人 구입량이라고 보기 어려움.

그림 2 중도매인의 관행적 수탁판매 운영체제



* 과거 도매시장법인은 소속 중매인으로부터 거래액의 1~1.5%에 해당하는 금액을 시장사용료로 받아 그중 거래액의 0.5%를 관리공사에 납부했으나 현재는 중도매인의 수탁판매가 금지되어 있음.

3. 도매시장 관리·운영업무의 내용과 특성

관리업무는 開設者를 대신하여 시장내 시설물의 관리, 거래질서 유지, 유통종사자에 대한 지도·감독 등을 하는 것이다(농안법 제 12조 2항). 이를 위해 관리주체인 도매시장 관리공사나 관리사무소는 ①시장내 점포 및 시설물의 사용료 및 諸手數料의 결정, ②시설사용료 및 시장사용료 등의 징수와 시장 건설비 등 부채 상환, ③시장시설의 확장과 변경, ④공동이용시설의 운영과 관리, ⑤청소·경비 등 각종 서비스 제공, ⑥공정·신

속한 거래질서 유지, ⑦시장내 유통종사자 및 이용자에 대한 지도·감독, ⑧시장내 유통종사자에 대한 교육, ⑨거래과정에서 발생하는 분쟁의 조정 및 시장 이용자의 불만 처리, ⑩市場情報 기능의 유지 및 통제, ⑪流通統計의 작성과 발간, ⑫관련 法令과 規則의 집행, ⑬상품의 위생과 質에 관한 감독 등의 업무를 수행한다. 이상의 업무중 ②~⑤항의 업무는 民間企業이 수행하는 것이 능률적일 수 있으며, 民間企業에 위탁할 수도 있다. 그러나 그밖의 업무들은 특성상 중립성을 가진 公共機構에서 담당해야 할 성격의 것이다. 특히, 거래질서의 유지와 유통종사자 및 이용자에 대한 지도·감독업무는 과징금 또는 벌칙금의 부과, 허가취소 등 처분권

의 행사와 각종 행정적 제재조치 등 公權力을 수반해야 하므로 公務員이 아닌 경우 직접적 집행에 많은 제약이 따르며, 신속한 업무의 집행을 위해서는 반드시 開設者에 소속된 公務員으로 구성된 管理事務所가 담당하는 것이 효율적이다. 이러한 증거의 하나로서 항상 무질서와 불공정 거래의 대표적 시장으로 거명되는 可樂洞도매시장이 공무원이 아닌 공사직원에게 의해 운영되는 管理公社에 의해 관리되고 있다는 점이다⁴. 또한 점포 및 시설의 사용료나 諸手數料의 결정과 같은 관리자의 수익과 관련되는 업무를 기업적 성격이 강한 관리주체에 위임하게 되면 지나치게 수익증대에 치중한 나머지 公益을 소홀히 할 우려가 있다. 그리고 시설물 유지·관리 등과 관련있는 ②~⑤항의 업무 역시 가능한 한 투자자이며, 재산권의 소유자가 관리하도록 하는 것이 합리적이라고 할 수 있다. 이러한 점들을 고려할 때 농수산물 공영도매시장의 관리업무는 가능한 한 開設者의 소속 公務員으로 구성된 관리사무소가 담당하는 것이 합리적이라고 하겠다.

한편 도매시장의 운영업무는 산지로부터 각종 상품을 집하하고, 집하한 농수산물을 출하자로부터 수탁받아 경매 또는 입찰 등의 방법으로 판매하여 주고, 판매대금을 정산하

여 주는 역할을 한다. 현재 도매시장 운영업무는 민간기업인 都賣市場法人과 共販場이 담당하고 있으며⁵, 이들의 기능을 좀더 구체적으로 열거하면, 첫째 產地開發機能으로서 생산지를 순회하거나 통신수단을 이용하여 농수산물의 출하를 독려하며, 시장 또는 수요자가 필요로 하는 새로운 품목 등의 상품 정보를 생산자에게 전달하여 소비에 적응한 생산과 출하를 유도한다. 이를 위해 도매시장법인은 생산자에게 出荷先渡金 및 出荷獎勵金을 지급한다. 둘째 농수산물의 집하·선별·진열·상장기능으로 전국 각 지역에서 출하된 다양한 상품을 거래에 편리하도록 정돈하여 상장한다. 셋째 去來形成機能으로 도매시장법인은 경매 등의 방법을 통해 수요 공급에 따른 균형가격을 신속히 발견하고 거래가 신속·공정하게 이루어지도록 시장질서 및 거래체계를 유지한다. 넷째 販賣代金精算機能으로 판매한 물품대금을 정확히 계산하여 출하자에게 신속히 지급한다. 경매 등을 통해 상품이 판매되면 출하자는 상품을 구입한 중도매인이나 매참인으로부터 대금을 지급받아야 할 것이다. 그러나 여기에는 위험이 따른다. 또한 상관행상 상품을 구입한 중도매인이나 매참인은 상품대금을 즉시 지불하지 않으며 상품을 판매한 후 일정기간이 경과한 후 지불한다. 그래서 상품의 판매

⁴ 물론 가락동 도매시장에서 발생하고 있는 많은 문제점들의 원인이 전적으로 관리·운영체제에 있다고 할 수는 없으며, 그 원인으로는 규모에 비해 지나치게 많은 상인과 물량의 집중, 입주 당시의 경험부족, 규모가 크고 대표적 시장이라는 점 등 여러 요인이 복합적으로 작용하고 있다고 하겠으나 입주상인의 부당행위에 관리공사가 신속히 직접적으로 대응치 못했다는 데에도 주요 원인이 있었던 것은 분명하다고 생각됨.

⁵ 농안법에서 都賣市場法人은 제 17조의 규정에 의해 開設者의 지정을 받고 농수산물을 위탁받아 판매를 대행하거나 이를 매취하여 판매하는 법인으로 규정하고 있으나(법 제2조의 4) 都賣市場法人의 賣取販賣는 입하량이 현저히 많아 잔품이 생길 우려가 있는 경우 등 농림수산부령이 정하는 특별한 때에 開設者의 허가를 받아 할 수 있도록 실질적으로 엄격히 제한하고 있음.

와 대금지급에는 상당한 時差가 있게 된다. 따라서 도매시장법인은 출하자에게 거래의 안전과 편의를 위해 판매대금을 대신 지급하고 일정기간 금융을 부담한다. 다섯째, 市場情報의 수집과 전달기능으로서 도매시장법인은 도매시장의 거래물량, 거래가격, 거래동향 등과 같은 시장정보를 신속히 수집·분석하여 산지 출하자 및 소비자 구입자에게 전달해야 할 뿐만 아니라 정부 등 유통정보 有關機關에 전달해야 한다. 이러한 도매시장법인의 정보는 도매시장의 가장 핵심적 정보가 된다. 이러한 시장정보가 신속·정확할 때 전체적인 농수산물 유통 효율성이 증진되며, 출하자는 그 도매시장법인을 신뢰하고 상품을 적극 출하하게 된다. 이러한 기능 수행을 위해 都賣市場法人은 다양한 업무를 수행한다.

都賣市場法人의 업무는 업무구역내 시설물의 관리업무와 시장 운영업무로 대별된다. 시설 관리업무에는 구역내, ① 시설 및 장비의 유지·관리, ② 시설의 확장·개선, ③ 시설사용료의 징수, ④ 청소·경비 등 각종 서비스 관리 등의 기능이 포함된다. 그리고 시장 운영업무에는, ① 생산자에 대한 선도자금 지급·관리, ② 시장의 거래물량 확보, ③ 중도매인의 추천 및 관리, ④ 공동시설의 운영 및 시장이용자에 대한 편의 제공, ⑤ 판매대금의 정산, ⑥ 시장정보의 수집과 전달 등이 포함된다. 따라서 운영업무는 도매시장에서 실질적으로 거래가 이루어지도록 하는 핵심적 기능으로 시장에서 거래가 효율적으로 이루어지기 위해서는 운영주체가 시황 변동에 따라 매우 신속적으로 신속하게 대응해야 하므로 이들 업무는 일반적으로 민간기업에 적합하다. 즉 이러한 업무는 대부분 대등

한 관계에서 이루어지는 거래관계로서 업무의 특성상 정부나 공익기관이 담당하게 되면 많은 마찰과 능률의 저하가 생길 우려가 있다.

4. 관리·운영체계 일원화의 문제점

현재 농수산물 도매시장에는 그 운영상 많은 문제점이 있는 것으로 지적되고 있다. 이와 관련하여 도매시장의 관리·운영체계를 전면 개편하여 운영의 효율성을 높이는 측과 현재 도매시장과 관련된 대부분의 문제는 제도상의 문제라기보다는 운영상의 문제이므로 제도를 전면적으로 고치게 되면 득보다 실이 많다는 측의 주장이 팽팽히 대립되어 있다⁶.

도매시장 관리·운영체계를 전면적으로 개편하자는 주장의 주요 내용은 현재 업무 담당기관이 분리되어 있는 관리업무와 운영업무를 동일기관에서 담당토록 함으로써 조직의 二元化에 따른 업무의 중복과 과도한 유통비용의 발생을 줄이고 도매시장 입주상인간의 마찰과 불필요한 과당경쟁을 줄임으로써 도매시장의 기능을 제고하자는 것이다. 이를 위해 公共出資法人을 설립하여 도매시

⁶ 개편을 주장하는 논의는 金完培(농산물 가격·유통의 문제점과 개혁 방안, 농어촌발전위원회 발표자료, 1994. 4. 12. 등 다수), 서울시 농수산물유통개혁기획단(서울시 농수산물유통개혁 방안과 실천대책 공청회 발표자료, 1994. 6. 15.) 등이 있으며, 기존 체제의 유지를 주장하는 논의는 權元達(농정연구포럼 정기세미나 발표자료, 1994. 6. 11.), 許吉行(농수산물 유통개선 방안, 농어촌발전위원회 발표자료, 1994. 4. 12.) 등이 있음. 한편 金東熙(1994) 및 金相玉(1994) 등은 일원화와 관련하여 몇 가지 대안을 제시함.

장 관리와 운영업무를 함께 담당토록 하자라는 것이며, 이러한 주장에 대해 많은 기관과 단체가 동의한 바 있다⁷. 그 결과 개정 농안법에서는 開設者가 필요하다고 인정할 경우 公共出資法人을 설립할 수 있도록 규정함으로써 실제 도매시장의 관리·운영을 일원화할 수 있도록 하였다. 그러나 이와 같은 농수산물도매시장의 관리·운영 일원화는 장차 도매시장 운영에 많은 변화와 문제를 야기할 우려가 있다.

첫째, 도매시장의 관리업무와 운영업무를 업무의 내용과 성격이 매우 상이하며 일원화한다고 해서 유통비용이 절감되고 도매시장의 운영이 효율화된다는 보장이 없다. 앞에서 살펴보았듯이 도매시장의 관리업무와 운영업무는 그 내용과 성격이 판이하게 다르다. 전자는 공공적 성격의 업무가 많으며, 후자는 업무의 대부분이 도매시장의 商去來와 직접 관련되어 있기 때문에 시장 변동에 신속하게 신속적으로 대응하여야 능률적일 수 있는 성격의 업무가 대부분이다. 따라서 업무의 성격상 전자는 政府機構가 담당하는 것이 효율적이고, 후자는 民間機構가 담당하는 것이 보다 효율적이다. 특히 관리업무를

공무원으로 구성되지 않은 公共出資法人에 위임했을 때에는 公權力의 직접적 행사가 많은 경우 제약받는다. 따라서 현재 지방공기업인 기존의 管理公社를 공무원으로 구성된 管理事務所로 전환하는 데에는 많은 사회적 문제가 있기 때문에 가락동 농수산물도매시장의 질서확립을 위해서 서울시 공무원의 파견을 검토해야 할 입장에 있으며, 이 때에는 정말로 기능의 중복문제가 제기될 수 있음을 주목할 필요가 있다.

더욱이 기능상 이 두 가지 업무는 상호 견제를 필요로 하기도 한다. 즉 運營者가 부당한 행위를 하였을 때 管理者는 이에 적절한 제재를 가하여야 한다. 물론 運營者와 管理者가 동일한 主體일 때에는 공익적 운영을 하기 때문에 부당한 행위를 할 필요가 없어진다고 주장할 수 있다. 그러나 도매시장 운영업무는 상거래를 위한 서비스업무이기 때문에 항상 공익적 운영만을 고수할 수 없으며, 수행과정에서 지나치게 규정에 얽매이면 운영이 경직되어 능률이 저하되게 된다. 따라서 도매시장의 운영과정에서는 運營者의 수익 증대를 위해 또는 이용자에 대한 서비스 향상을 위해 신속적 대응을 하여야만 능률이 향상될 수 있을 때가 많다. 그러나 이러한 행위가 지나치게 되면 시장질서가 무너지고 불공정 행위가 일반화될 우려가 있다. 그래서 도매시장이 적절한 수준의 능률과 공익성을 유지하기 위해서는 관리기구와 운영기구를 분리하여 상호 견제하는 체계가 필요하다.

따라서 기능과 성격이 극히 다른 업무를 두 기관이 분담·처리하는 것은 조직의 二元化라기 보다는 업무의 專門化라고 보아야 하

⁷ 관리·운영 一元化를 주장하는 기관의 주장은 해당기관의 이해관계와 관련하여 내용이 다름. 대체적으로 地方自治團體는 재정 자립도의 확대를 위해 제3섹터방식의 공공출자법인의 설립을 원하고, 協同組合은 생산자단체 또는 그 유통자회사로 일원화하여 업무영역을 확대하고자 하는 듯 하며, 管理公社는 도매시장법인을 폐지하여 관리공사로 모든 업무를 통합하고, 중도매인단체(중도매인단체는 단체간에 상당한 의견의 차이가 있음)나 농민단체(출하 농민은 대체로 일원화를 반대하는 입장임)는 公共出資法人을 설립함으로써 스스로 도매시장 운영에 株主로서 참여하고자 하는 듯함.

며, 조직이 二元化되어 가락동도매시장의 관리조직(管理公社)이 지나치게 비대화되어 있다는 일부의 비판은 제도적 측면보다는 운영측면에서 검토되어야 할 것이다.

특히, 관리·운영체계의 이원화로 유통단계가 늘어나고 상장수수료와 시장사용료의 부과로 二重費用이 발생한다는 주장과 관련하여, 도매시장 管理機構는 商的 流通機能과 전혀 직접적인 관련이 없기 때문에 유통단계와는 관련이 없으며, 상장수수료는 생산자를 대신한 도매시장법인의 판매기능 수행에 따른 反對給付이고 시장사용료는 정부투자로 건설한 도매시장 시설의 사용과 관리 서비스에 대한 반대급부로서 이들 각각의 기능이 효율적으로 수행될 때 그 인하가 가능한 것이지 어느 한 가지를 없애는 것은 '어떤 서비스에 대한 비용의 수익자 부담'이라고 하는 경제논리상 맞지 않는다고 하겠다. 예를 들어 관리·운영의 일원화로 시장사용료를 입주상인들로부터 받지 않는다고 하면 도매시장 건설비용의 상환, 시설의 보수·관리, 시장질서 유지 등에 따른 비용을 출하자 또는 일반 국민이 부담하지 않으면 안된다.

한편, 조직을 통합 또는 합병했을 때 기대되는 경제적 효과는 동일한 기능을 수행하는 조직간에 水平的 통합을 통하여 규모의 경제 또는 범위의 경제를 도모하는 것과 계층조직간에 垂直的 통합을 통해 調整費用(Adjustment Cost)을 줄이는 방법이 있다. 도매시장 관리·운영기구를 통합하게 되면, 첫째 수직적 통합에 의한 조정비용의 절감을 기대할 수 있게 된다. 그러나 조정비용의 절감은 주로 상호 같은 상품을 취급하는 데 따른 빈번한 거래관계 또는 계약관계가 있을 때 효과

가 있다. 그러나 도매시장 관리기구는 농수산물의 거래에 직접적으로 관여하지 않기 때문에 상호 거래관계가 성립하지 않으며, 관리기구가 운영기구의 상행위를 지도·감독하는 上下關係로서 일반적으로 대등한 입장에서의 계약관계가 성립되지 않는다. 그래서 양 기구를 통합했을 때 조정비용의 절감을 기대하기는 어렵다. 둘째 관리·운영기구를 하나로 통합하게 되면 都賣市場法人이 하나로 통합되어 대량취급에 의한 규모의 경제를 기대할 수 있다. 그러나 소규모의 地方都賣市場에는 가능할지 모르나 가락동 농수산물 도매시장과 같이 대규모 시장의 경우 하나의 운영주체에 의해 모든 물량이 취급될 경우 오히려 최적규모를 초과하여 規模의 非經濟가 발생할 수 있을 것으로 생각되며⁸, 이에 대해서는 보다 면밀한 분석이 필요하다. 그러나 대규모 도매시장에서 발생하는 많은 거래 회수와 거래자 수를 고려할 때 그 관리를 하나의 거래주체에 위임하게 되면 規模의 非經濟가 발생할 개연성은 매우 높다.

둘째, 公共出資法人이 도매시장 관리업무

⁸ 일 예로서 가락동 농수산물도매시장의 경우 수·축산물을 제외하고 청과물만 1일 평균 출하자 수 약 35,900명, 경매건수 약 104,000건에 이르는 것으로 추정되며, 이 숫자는 성출하기에 더욱 많아진다. 1993년 가락동 농수산물 도매시장의 연간 청과물 총 거래물량은 채소 1,881천톤(이중 무·배추 605천톤)과 실 286천톤으로 1일 평균 채소 5,649톤(이중 무·배추 1,818톤), 과실 858톤을 취급함(서울특별시 농수산물도매시장관리공사, 「1993년 농수축산물 가격동향」, 1994). 한편 시장전문가에 의하면 차량당(5톤 기준) 出荷主는 채소류의 경우 여름 50~60명, 겨울 20~30명, 평균 40명이며, 무·배추는 1명, 과실류는 20명 정도이고, 차량거래를 하는 무·배추를 제외하고는 출하주마다 등급에 따라 보통 3회의 경매를 하고 있는 것으로 지적함.

를 담당할 경우, 앞에서 살펴 보았듯이 도매시장의 공정거래 체계확립과 질서유지를 위한 신속한 공권력 행사에 제약을 받아 도매시장 관리의 효율성이 저하될 우려가 있다. 일 예로서 관리사무소 所長은 개설자의 위임을 받아 거래실적이 부진하거나 부당한 상행위를 한 仲都賣人의 등록을 취소할 수 있으나 관리공사나 공공출자법인의 社長은 그 취소를 개설자인 市長에게 의뢰하여 개설자로 하여금 취소토록 해야 한다. 결국 관리공사나 공공출자법인이 도매시장 관리업무를 맡게 되면 시장 질서유지를 위한 공권력 행사에 행정절차 한 단계가 증가되며, 효율적이고 신속한 공권력 집행에 제약을 받게 된다.

셋째, 公共出資法人이 도매시장의 운영을 전담할 경우 도매시장의 운영효율성이 저하될 우려가 있다. 일반적으로 政府機構나 공공기관에 비해 民間企業이 능률적인 것으로 알려져 있다. 그래서 세계적으로 國營企業을 民營化하는 추세이며, 작은 정부를 지향하는 추세이다. 더욱이 가변성과 높은 위험이 항상 수반되는 서비스업인 농수산물도매시장의 상행위를 정부(지방자치단체)가 50%이상의 持分을 갖는 公共出資法人이 담당하는 것은 도매시장의 능률면에서 커다란 문제를 야기할 수 있다. 公共出資法人은 조직의 성격상 정부기구와 민간기업의 중간적 특성을 갖고 있다고 하겠다. 따라서 공공출자법인이 도매시장의 운영을 담당할 경우 공정성은 증대될 수 있을지 몰라도 능률성은 저하될 것이 분명하다. 더욱이 신설 도매시장의 경우 도매시장의 활성화와 관련하여 유능한 중도매인의 유치는 매우 중요하며, 상인유치 과정에 많은 어려움이 따른다. 이때 민간기업

인 도매시장법인은 기존 시장의 상인과의 유대관계 등을 통해 중도매인을 쉽게 확보할 수 있으나 公共法人은 민간업자의 기피현상으로 유능한 중도매인 확보에 어려움이 따를 것으로 예상되기도 한다. 한편 공공기관의 공익성 문제와 관련하여 염두에 두어야 할 것은 일반적으로 '정부는 항상 공정하기 때문에 中立的이고 全知全能한 것'으로 생각하지만 정부의 정책과 업무를 집행하는 것은 공무원인 개인이기 때문에 반드시 중립적이지도 않으며 전적으로 공정하지도 않다는 것이다. 따라서 도매시장 운영업무를 公共出資法人이 담당한다고 해서 반드시 공정성이 증진된다는 보장은 없으며, 극히 공공적인 사업을 제외하고는 모두 민영화하고 있는 세계적 추세와도 상반된다.

넷째, 도매시장법인을 하나로 통합할 경우 경쟁성과 이용자에 대한 서비스의 質이 저하될 우려가 있다. 현재 대도시 공영도매시장은 대부분 부류별로 2개 이상의 도매시장법인을 갖고 있다. 가락동 농수산물도매시장의 경우 공판장을 포함하여 청과물 5개, 수산물 3개, 축산물 1개의 도매시장법인이 있다. 동일한 도매시장내에 다수의 도매시장법인을 두는 것은 도매시장법인간의 경쟁을 촉진함으로써 이용자에 대한 서비스의 質을 높이고 출하자 등 이용자 市場選擇의 폭을 넓히고자 하는데 목적이 있다. 따라서 이들 도매시장법인을 하나로 통합할 경우 시장의 경쟁성과 이용자에 대한 서비스의 質이 저하되며 각종 시장이용자의 시장선택의 폭을 제한하는 결과를 초래할 것이다⁹. 물론 농수산물

⁹ 가락동 농수산물도매시장에 청과물을 출하하는 농민의 경우 이를 하나의 시장으로 보지 않고

시장에 있어 경쟁관계는 동일한 도매시장내의 도매시장법인간에만 존재하는 것이 아니며, 이웃한 또는 타 도시의 도매시장의 도매시장법인과도 존재한다. 그러나 후자의 경우 동일한 지역내의 도매시장간의 경쟁성에 비해 경쟁성이 매우 약하다. 더욱이 농수산물의 경우 부패성이 강하고 부피가 크기 때문에 일단 출하된 것을 다른 시장으로 이동하는 데에는 많은 비용이 소요된다. 그래서 과거 정책적으로 공영도매시장을 건설함에 있어 운영의 타당성이 존재하면 가능한 한 복수의 도매시장법인을 입주시켜 왔다.

농수산물도매시장에 지나치게 많은 도매시장법인과 중도매인이 입주하고 있어 規模의 經濟性이 제약받아 왔고, 불필요한 과당경쟁으로 인한 流通參加者間의 갈등과 마찰로 도매시장 기능제고를 제약하고 있다는 비판과 관련하여, 도매시장법인 등이 지나치게 많아 최적규모 이하의 수준에서 운영되고 있다면 이는 운영상의 문제로서 도매시장법인의 취급규모가 최적규모에 도달할 수 있도록 법인 수를 조정해야 하는 문제이며, 규모에 관계없이 제도적으로 단일화한다는 것은 도매시장내의 경쟁성 유지와 이용자의 시장선택권과 관련하여 문제가 있다고 하겠다.

또한 도매시장 유통참가자간의 갈등과 마찰은 주로 도매시장법인과 중도매인간에 발생하고 있으며, 이는 도매시장 유통참가 主體間의 기능정립이 미비한 데에 원인이 있다. 즉, 도매시장 유통참가자간의 갈등문제는 근본적으로 농안법상의 기능과 규정을 무

시하고 일부 중도매인이 委託販賣行爲를 하여 도매시장법인의 기능을 함으로써 도매회사법인과 중도매인간에 기능이 중복되고 있어 심각한 마찰이 유발되는데 있는 것이다. 따라서 장차 도매시장에 있어 동일 유통주체간에는 가능한 한 경쟁을 촉진하여 시장의 능률을 높이고, 상이한 유통주체간에는 법률이 규정한 대로 엄밀한 기능정립을 통해 유통주체간 유기적 관계를 증진시키며 기능 중복에 따른 비능률을 제거해 나가도록 해야 할 것이다.

마지막으로 관리업무를 公共出資法人에게 위임할 때에는 지방자치단체의 재산을 민간인 등이 참여하는 공공출자법인에 무상양여해야 하는 결과가 되어 재산의 관리문제가 발생할 수 있다. 현재 공영도매시장은 중앙정부의 지원에 의해 개설자인 地方自治團體가 전액 투자하여 건설하고 있으며, 많은 건설비가 소요되고 있다. 이러한 건설비를 공공출자법인 참여자가 각자의 出資持分에 따라 분담하기를 기대하기는 어렵다. 왜냐하면 도매시장 건설에는 많은 비용이 소요되고 수익성 높은 사업이 아니기 때문에 協同組合이나 민간의 투자를 기대하기 어렵다. 이러한 상황에서 관리주체를 공공출자법인으로 했을 때에는 지방자치단체의 자산을 무상으로 양여하여야 하며, 그렇지 않으면 시설의 소유자와 관리자가 별개로 분리되어 재산권 행사를 포기하는 결과가 된다. 지방자치단체의 자산을 무상으로 양여토록 하는 것은 장차 농수산물도매시장에 대한 지방자치단체의 투자유인을 약화시키게 될 것으로 보이며, 현실적으로 뚜렷한 이유없이 지방자치단체의 자산을 민간 등에 양여하기를 기대하기는

다섯 개의 시장으로 보고 있음을 주목할 필요가 있음(농수산물유통개혁 대 토론회(토론내용), 한국농어민신문사 주관, 1994. 7. 19.).

어렵다.

5. 결 론

농수산물 도매시장의 효율화를 위하여 관리·운영의 일원화문제가 심도있게 논의된 바 있으며, 농안법의 개정으로 개설자는 필요하다고 인정되는 경우 公共出資法人을 설립하여 도매시장의 관리와 운영업무를 함께 담당토록 함으로써 관리·운영 一元化의 길을 열어 놓았고, 장차 정부투자에 의해 건설되는 공영도매시장의 관리·운영체제가 일원화되어 크게 바뀔 전망이다. 그러나 이러한 도매시장의 관리·운영체제는 많은 문제점을 유발할 가능성을 내포하고 있으며, 체제전환에 신중을 기할 필요가 있다.

관리·운영체제를 일원화했을 경우 예상되는 문제로는, ① 관리와 운영업무의 내용이 상이하기 때문에 일원화한다고 해서 유통비용의 절감이나 도매시장의 운영 효율화를 보장할 수 없고, ② 공공출자법인이 관리업무를 담당할 경우 신속한 공권력 행사에 제약을 받아 효율성이 저하될 우려가 있고, ③ 공공출자법인이 도매시장의 운영을 전담할 경우 운영효율성이 저하될 우려가 있으며, ④ 시장 내에 도매시장법인이 하나 뿐일 경우 경쟁성과 이용자에 대한 서비스의 질이 저하되고 출하자의 시장선택 폭을 줄일 우려가 있으며, ⑤ 지방자치단체의 재산권 행사에 문제가 발생할 수 있다. 특히 대규모 도매시장에서는 무리한 一元化의 추진보다 기존의 관리·운영기구 분립체제를 반드시 유지하도록 해야 하며 가능한 한 관리업무는

개설자 소속의 공무원으로 구성된 管理事務所, 운영업무는 민간유통업자의 도매시장법인 또는 생산자 협동조합의 공판장이 담당토록 해야 할 것으로 생각된다. 특히, 도매시장의 관리·운영을 위한 새로운 기구가 일단 설립되고 나면 이의 폐쇄나 변경은 사회적으로 매우 어려우므로 신중을 기할 필요가 있다. 또한 일원화문제는 추진을 하더라도 도매시장법인이 하나밖에 필요없는 소규모 도매시장에 국한하던가, 시행착오를 최소화할 수 있도록 소규모 도매시장에서 시행하여 본 후 그 결과를 평가한 후 대규모 시장에도 확대하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

우리는 지난 농안법 파동에서 보았듯이 농수산물 유통개혁은 단순한 제도의 개선만으로 기대할 수 없으며, 시장에서의 무리한 제도변혁은 사회문제를 유발할 수 있음을 유념할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 농림수산부, 「농수산물 유통개혁대책 수립 자료집」, 1994.
- 서울특별시 농수산물도매시장관리공사, 「1993년 농수축산물 가격동향」, 1994.
- 서울특별시 농수산물유통개혁기획단, 「서울시 농수산물 유통개혁 방안과 실천 대책」, 1994. 6. 15.
- 權元達, 「농수산물 도매시장의 발전과제와 방향」, 농정연구포럼, 1994. 6. 30.
- 金東熙, “농수산물 유통문제와 개혁과제,” 「농수산물 유통개혁 대 토론회, 개정 농안법 어떻게 할 것인가」, 한국농축수산유통연구원, 1994. 7. 19.
- 金相玉, “농수산물 유통개혁 어떻게 접근할 것인가,” 「농수산물 유통개혁 대 토론회,

- 개정 농안법 어떻게 할 것인가, 한국농축수산물유통연구원, 1994. 7. 19.
- 金完培 a, "개정 농안법의 문제점과 재 개정 방향," 「농수산물 유통개혁 대 토론회, 개정 농안법 어떻게 할 것인가」, 한국농축수산물유통연구원, 1994. 7. 19.
- _____ b, "농산물 가격·유통의 문제점과 개혁 방안," 「농산물 유통개선 및 가공산업 발전방향」, 농어촌발전위원회, 1994. 4. 12.
- _____ c, "도매시장의 효율적 관리·운영체계 및 농안법 개정 방안," 「1993년도 동계학술발표 논문집」, 한국식품유통학회, 1994. 3.
- 成培永외, 「가락동 농수산물도매시장의 효율적 관리·운영방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 1990.
- 尹孝稷외, 「농수산물 도매시장 운영개선을 위한 조사연구」, 한국식품유통학회, 1984.
- 許吉行, "농수산물 유통개선 방안," 「농수산물 유통개선 및 가공산업 발전 방향」, 농어촌발전위원회, 1994. 4. 12.
- _____, "미국 청과물 유통체계의 시사점," 「식품유통연구」 11(1), 한국식품유통학회, 1994. 8.