

차기 정부의 농정 방향 -농산물 유통 및 협동조합 분야-

김 동 환*

1. 머 리 말

1990년대 이후 농산물 유통개선 대책이 지속적으로 추진되고 있으나 여전히 농산물 유통이 비효율적이며 농산물 가격의 불안정성이 문제점으로 지적되고 있다. 그 동안 정부는 산지유통시설에 대한 투자 확대, 산지유통조직의 육성, 도매시장 및 종합유통센터의 건립, 도매시장 운영개선, 물류합리화 등을 통해 농산물 유통을 개선해 왔다. 이러한 노력의 결과 효율적인 유통경로가 새롭게 대두되고 생산자조직화가 진전되는 등 일부 성과를 보이고 있으나 다양한 문제점이 지적되고 있다.

농협 유통사업도 그 동안 산지조합의 역할 미비, 산지와 소비지 유통간의 연계성 미흡 등의 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다. 2011년 사업구조 개편을 중심으로 한 농협법이 개정된 이후 농협중앙회 유통사업의 발전 방안이 다각도로 제시되고 있으나 아직 가시적인 성과를 보이고 있지 못한 실정이다.

이러한 상황에서 차기 정부에서도 다양한 형태의 유통개선 대책이 마련되어야 하며, 앞으로의 유통개선 대책은 그간의 정책에 대한 엄밀한 진단을 바탕으로 근본적인 대책이 마련되어야 할 것이다. 특히 지금까지 당위성만 논의되고 구체적인 해법인 제시되고 있지 못한 산지조직화에 대해 실효성 있는 대안이 제시되어야 할 것이다.

이 글에서는 차기 정부의 농산물 유통정책 개선 방안과 농협 유통사업의 발전 방안을 모색해 보기로 한다. 이 글은 머리말에 이어 농산물유통정책 현황, 농산물 유통정

* 안양대학교 교수/농식품신유통연구원 원장

책의 평가, 농산물유통개선에 대한 의견 조사 결과, 유통효율화를 위한 농산물 유통 개선 방안 등의 순서로 구성되어 있다.

2. 농산물 유통 정책 및 예산 현황

가. 농산물 유통정책 현황

정부는 '94년의 “농안법파동” 이후 다양한 유통개선 대책을 발표하였다. 유통개선 대책의 핵심은 산지 및 소비지에 다양한 유통시설을 건립하고 관련 제도를 개선하여 농산물유통의 효율화를 도모하는 것이다(표 1).

2000년 이전까지는 유통시설 건립이 주요 내용이었으나 2000년대 들어 산지유통조직 및 브랜드 육성 등 소프트한 것으로 전환되고 있다. 특히 산지유통조직 육성, 거점 APC, 자조금 사업, 브랜드 육성사업 등이 추진되었다. 2008년 이후 이명박 정부 들어서는 시군유통회사 설립, 전국대표조직 육성, 거래 체계 다양화, 농수산물 도매시장 현대화 사업 등이 새롭게 추진되고 있다.

〈표 1〉 농산물 유통정책의 세부 내용

| | 제1차 대책 (’94. 9) | 제2차 대책 (’97. 3) | 제3차 대책 (’98. 6) | 2000년 이후 시책 |
|----------|---|--|--|--|
| 산지 유통 | <ul style="list-style-type: none"> · 품목별 전문조직 육성 · 산지유통시설에 대한 투자확대 · 발매기 제도화 | <ul style="list-style-type: none"> · 농협의 공동출하기능 강화 · 우수 생산자조직 지원 강화 · 간이집하장과 산지가공공장의 운영활성화 | <ul style="list-style-type: none"> · 농산물 산지유통센터 건설 및 운영혁신 · 산지가공산업 구조조정 · 생산자조직 육성 및 기능강화 · 생산자조직의 공동출하 확대 | <ul style="list-style-type: none"> · 산지유통전문조직 유통활성화 · 공동마케팅조직 육성 · 원예브랜드사업 · 거점APC지원 |
| 수급 안정 | | <ul style="list-style-type: none"> · 품목별 전국 생산자조직 육성 · 사후적인 가격안정대책 내실화 · 출하예약제 도입 · 농안기금 운용제도 개선 | <ul style="list-style-type: none"> · 유통협약 및 유통명령제 도입 · 채소류 출하조절 체계 구축 · 채소수급안정사업 확대 | <ul style="list-style-type: none"> · 자조금 제도 도입 · 시설채소 및 과실류 수급안정제도 도입 |

| | 제1차 대책 (’94. 9) | 제2차 대책 (’97. 3) | 제3차 대책 (’98. 6) | 2000년 이후 시책 |
|-----------|---|---|--|---|
| 소비자 유통 | <ul style="list-style-type: none"> · 공영도매시장 조기건설 · 공영도매시장 개혁 (상장수수료인하, 중도매인 도매행위 인정, 최저가격 제시제도 도입, 전품목 상장거래) · 물류센터 확충 · 생산자단체의 유통자회사 설립 · 직거래사업 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> · 공영도매시장 확대 · 공영도매시장 제도개선 (상장예외제도 활용, 전자경매도입, 도매 시장 평가 내실화) · 물류센터 확충 · 산지와 대형유통업체 간의 직거래 촉진 | <ul style="list-style-type: none"> · 도매시장과 공판장의 조기 확충 및 시설보완 · 도매상제도 도입 및 도매시장 투명성 제고와 비용절감 · 물류센터 조기 확충 및 운영개선 · 대형유통업체의 농산물 취급 확대 · 다양한 농산물 직거래 제도화 | <ul style="list-style-type: none"> · 공영도매시장 및 종합유통센터 건립 완료 · 도매시장 표준하역비 제도 도입 · 도매시장 규제개혁 · 하나로마트 규모화 자금 지원 |
| 품질 관리 | <ul style="list-style-type: none"> · 표준규격, 품질인증제, 원산지표시제 정착 | <ul style="list-style-type: none"> · 안전성 조사강화 · 품질인증제 확대 · 원산지표시제 강화 및 식육구분판매제 도입 · 농산물 품질관리법 제정 | <ul style="list-style-type: none"> · 명품개발 및 수출 상품화 추진 · 고품질 안전 농산물 공급체계 구축 | <ul style="list-style-type: none"> · GMO표시제 도입 · 농산물품질관리사제도 도입 |
| 유통 정보 | <ul style="list-style-type: none"> · 전국권 유통정보망 구축 · 유통정보 조직과 인력 육성 | <ul style="list-style-type: none"> · 농업관측 강화 | <ul style="list-style-type: none"> · 유통정보화 기반 조성 · 농업관측 강화 | <ul style="list-style-type: none"> · 전자상거래 기반 구축 |
| 물류 개선 | | <ul style="list-style-type: none"> · 포장, 시설, 장비의 물류표준화 · 무, 배추 포장출하 촉진 · 파렛트출하체계 구축 · 물류정보망 구축 | <ul style="list-style-type: none"> · 농산물 포장화 및 규격화 · 일관수송체계 구축 · 저온유통체계 구축 | <ul style="list-style-type: none"> · 저온유통체계도입 |

나. 농산물 유통정책 관련 예산 현황

농림수산식품부위 농산물 유통관련 예산은 1990년 91억원에서 2010에는 1,382억원으로 15.2배 증가하였다.¹⁾ 분야별 비중을 보면 수급안정 30.8%, 물류 40.3%, 산지유통 15.3%, 소비자유통 14.4%이다(표 2).

1) 농산물 유통분야 정부 예산은 사업의 포괄범위에 따라 다르며, 본 연구에서는 청과물 위주의 수급안정, 물류, 산지유통, 소비자유통에 투입된 예산 중심으로 산정하였다.

〈표 2〉 농산물 유통관련 정부 예산 현황

(단위 : 백만원)

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------|
| 수급안정 | - | 1,408 | - | 22,155 | 32,684 | 38,277 | 41,535(30.8%) |
| 물 류 | - | 95,334 | 89,044 | 67,741 | 75,466 | 68,954 | 55,673(40.3%) |
| 산지유통 | 3,153 | 271,403 | - | 16,482 | 18,490 | 23,891 | 21,134(15.3%) |
| 소 비 지 | 5,915 | 75,188 | 200,000 | 250 | - | 5,958 | 19,860(14.4%) |
| 합 계 | 9,068 | 443,333 | 289,044 | 106,628 | 126,640 | 137,080 | 138,202(100.0%) |

자료 : 농림수산물식품부

농산물 유통 및 가격안정에는 정부예산 뿐 아니라 농산물 가격안정기금이 투입되고 있다. 농안기금 투입액은 1990년 3,868억원에서 2010년에는 1조 4420억원으로 3.7배 증가하였다. 분야별 비중은 수급안정 34.7%, 물류 0.5%, 산지 41.2%, 소비자 23.5%이다(표 3).

〈표 3〉 농안기금 사용 현황

(단위 : 백만원)

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| 수급안정 | 326,199 | 570,585 | 1,024,745 | 670,244 | 548,603 | 477,572 | 500,768(34.7%) |
| 물 류 | | 13,430 | | 7,100 | 3,000 | 914 | 7,552(0.5%) |
| 산 지 | 49,900 | 230,266 | 388,460 | 659,800 | 633,145 | 612,006 | 594,224(41.2%) |
| 소 비 지 | 10,689 | 138,868 | 405,402 | 153,000 | 225,240 | 357,762 | 339,412(23.5%) |
| 합 계 | 386,788 | 953,149 | 1,818,607 | 1,490,144 | 1,409,988 | 1,448,254 | 1,441,956(100.0%) |

자료 : 농림수산물식품부

3. 농산물 유통정책의 평가

가. 유통정책의 적합성

농수산물 유통은 생산자, 소비자, 유통 상인들 모두에게 관련되는 것으로 유통효율

화를 위한 정부 개입은 정당화되며, 유통효율화는 사회·경제적으로 매우 타당한 정책목표라 할 수 있다. 그러나 정부의 개입 범위에 있어서 정부가 지나치게 개입하여 민간의 자율적 발전을 저해하는 측면이 있다. 예를 들어 광역 생산자조직 육성과 같은 사업은 시장 여건에 맞추어 지역에서 자율적으로 설립하는 것이 바람직하나 정부가 일괄적인 가이드라인을 제시하고 이 기준에 적합한 경우에만 자금 지원을 하는 사업 방식은 시장 기능의 왜곡을 불러올 수 있다.

유통효율화라는 거시적 정책 목표는 타당하나 각 세부사업별 목표가 명확히 정의되지 않은 문제점이 있다. 유통정책이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 각 사업별로 추구하는 목표가 명확하게 설정되어 그 목표가 타당한지를 점검하고, 사업의 결과가 목표를 얼마나 달성하고 있는지를 지속적으로 평가, 점검하여야 할 것이다. 일부 사업의 경우 목표가 불분명하게 설정되고 설정된 목표가 상호 상충되기도 한다.

농산물 유통정책의 사업 내용이 유통시설 확충과 운영자금 지원 위주로 되어 있어 유통주체의 역량 강화나 유통조성 기능에 대한 관심 미흡하다. 특히 품질등급화, 유통정보화, 식품안전성 강화, 유통참여자간 공정거래 유도에 대한 정책적 관심이 부족하다. 미국 농무부 유통국(AMS, Agricultural Marketing Service)의 주요 업무는 품질규격 설정 및 판정, 시장뉴스 프로그램 운영, 유통협약 및 유통명령제 시행 감독, 연구개발 및 소비촉진, 잔류농약검사, 수송효율 증진 및 유통시설 기획·설계 지원 등이다.

서로 경합되는 시설에 대한 지원을 하고 비슷한 내용의 사업을 중복 지원하는 등 사업간 중복 문제가 있다. 예를 들어 산지유통조직 육성사업과 브랜드화사업, 시군유통회사 사업 등은 중복성이 크다.

산지유통개선과 소비지 유통개선 사업의 연계성이 부족한 문제점도 있다. 예를 들어 산지유통에서는 산지조직의 규모화를 추구하고 있으나 도매시장에서는 여전히 개인 위주의 출하체계를 추구하는 등 유통단계 간 연계성이 미흡하다.

농수산물 유통정책이 주로 생산자(생산자단체포함) 중심으로 추진되고 있으며, 또 다른 유통 주체인 수집상 및 도매시장 중도매인에 대한 정책이 미흡하다.

나. 주요 사업의 성과와 문제점

1) 수급안정사업

정부는 수매비축, 수급안정사업, 자조금 사업, 유통명령제 등을 통해 주요 농산물의 수급안정을 도모하고 있다.

농산물 수급안정사업의 경우 계약재배 대상 농가 및 취급물량이 적어 실제적인 가격안정화 효과가 미진하다. 수급안정사업 대상품목의 계약재배 참여율은 10%대에 불과하여 가격안정 효과가 매우 미흡하다. 특히 노지채소류는 저장성이 낮고 10%대의 계약재배 물량으로는 수급안정을 기하기 현실적으로 어려워 2010년 배추 폭등 사태가 발생했다.

수급안정사업에서 추진하고 있는 계약재배 방식이 실질적으로는 사후 정산시스템으로 되어 있어 가격안정화 효과가 미흡하며, 수급안정 자금이 단순히 농가에 대한 선도금 지급 이외의 역할을 수행하고 있지 못하다.

아울러 수급 불안시 대응 방안이 농협을 통한 행정 지도 위주로 되어 있으며, 일본 정부와 같은 세밀한 대응 방안이 마련되어 있지 않다.

정부가 지난 10수년간 주요 채소류의 수급안정사업을 추진했음에도 불구하고 가격불안정성이 확대되어 수급 안정제도 이외의 농가소득 안정장치 도입이 필요하다.

과일류와 채소류 가격지수의 변동성을 5개 기간('83~'87, '88~'93, '94~'99, '00~'04, '05~'10)의 변이계수(coefficient of variation)²⁾로 측정한 결과, '94~'99년의 가격변동성이 '83~'87, '88~'93년간 보다 작은 것으로 나타나 90년대 들어 청과물 가격의 안정성이 높아진 것으로 분석된다(표 4). 80년대 초반에 비해 90년대 들어 청과물의 가격안정성이 높아진 것은 정부에서 수매비축 등 수급안정사업을 적극적으로 추진함에 따른 것으로 보인다. 그러나 채소류 및 과일류의 가격변동성은 2000년대 들어 오히려 커진 것으로 분석되며, 이는 2000년대 이후 태풍, 한파 및 저온 등 기상이변의 잦은 발생으로 공급의 불안정성이 커졌기 때문인 것으로 분석된다.

2) 변이계수는 표준편차를 평균으로 나눈 값으로 이분산 구조를 모형화한 GARCH나 ARCH 모형과 달리 복잡한 시계열 모형을 추정하지 않고도 계산이 간단하고 자료가 가지는 “분산의 폭” 자체에 초점을 맞출 수가 있다는 점이다. 만일 변이계수가 작아졌다면 그것은 단순히 “가격 변동폭 자체가 작아졌다” 즉, “변동의 편차가 작아졌다”는 의미로 해석해서는 곤란하다. “평균 대비 편차의 비중”이 그전에 비해 상대적으로 작아졌다는 의미로 해석되어야 한다.

〈표 4〉 청과물 가격지수의 변이계수 추이

| | | '83 ~'87 | '88 ~'93 | '94 ~'99 | '00 ~'04 | '05~'10 |
|--------------|-----|----------|----------|----------|----------|---------|
| 생산자 가격지수 | 채소류 | 0.15 | 0.15 | 0.10 | 0.13 | 0.18 |
| | 과실류 | 0.18 | 0.12 | 0.11 | 0.17 | 0.12 |
| 농가판매 가격지수 | 채소류 | 0.16 | 0.08 | 0.14 | 0.22 | 0.15 |
| | 과실류 | 0.10 | 0.12 | 0.03 | 0.08 | 0.11 |

주 : 변이계수=표준편차/평균이며, 해당품목의 가격지수는 총지수로 디스플레이 하였음.

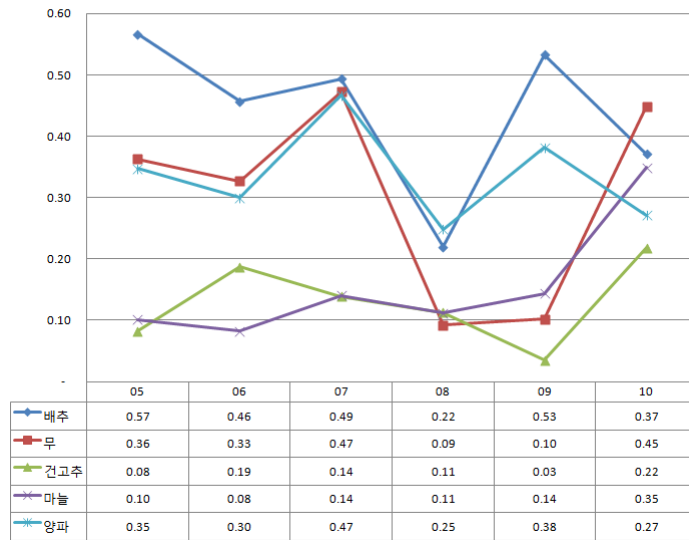
배추, 무, 고추, 마늘, 양파 등 수급안정사업 대상품목의 '05~'10년간 가격변동성을 변이계수로서 분석하면, '05년 이후 마늘을 제외한 전 품목에서 가격변동성이 감소하는 추세로 나타나고 있다. 그러나 '09~'10년에는 가격변동성이 커져 기상이변으로 공급량이 불안정한 시기의 가격안정화 효과는 크지 않은 것으로 판단된다(그림 1). '08~'10년 간 변이계수를 보면, '09~'10년의 가격변동성이 '08년 대비 크게 상승한 것을 알 수 있다.

김관수 외(2011)는 농업관측사업의 가격안정화 효과를 분석하였는데 분석결과 관측사업의 유/무를 나타내는 관측 더미계수는 배추, 무, 쪽파, 양배추 등에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다(표 5). 이는 관측사업 시행이전과 대비하여 관측사업 시행이 후에 각 품목의 가격 변동율의 절대값으로 계측된 실질 가격의 변동성이 해당 수치만큼 감소되었음을 의미한다.³⁾

3) 가격 변동성 추정모형은 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$- \text{추정모형 : } |R_t| = \alpha + \gamma DO_t + \delta DS_t + \sum_{i=1}^{11} \eta_i D_{it} + e_t$$

위 식에서 R_t 는 농산물의 가격 변동률을 뜻하고, DO_t 는 관측사업의 더미변수, DS_t 는 산지폐기, 수입, 기후, 병충해 등으로 인한 공급의 급격한 변동을 나타내는 더미변수, D_{it} 는 1~11월(12월은 참조그룹)까지의 월별 더미 변수를 뜻한다. 또, e_t 는 평균이 0인 것으로 가정한다.



주 : 1) 변이계수= 표준편차/평균
2) 월평균 가격 기준임.

〈그림 1〉 수급안정사업 품목의 가격변동성

〈표 5〉 농업관측사업 이전과 이후 채소류 가격 변동성

| 구분 | 배추 | 무 | 대파 | 쪽파 | 양배추 | 오이 | 방울토마토 | 감자 |
|--------------|--------|---------|-------|--------|-------|--------|-------|-------|
| 가격 변동성 감소 효과 | -5.15% | -11.59% | 0.08% | -6.94% | 5.11% | -0.12% | 1.54% | 0.28% |
| t-value | -1.69 | -4.23 | 0.04 | -1.85 | 1.69 | -0.05 | 0.57 | 0.15 |

자료 : 김관수 외, 2011.

2) 산지유통 개선사업

□ 산지유통활화사업

산지유통활성화 사업은 정부가 산지유통조직에 운영자금을 지원하여 산지유통조직을 육성하는 사업으로 농안기금 융자 80%, 자부담 20%로 진행되고 있다.

산지유통조직 육성 시책이 자금지원 위주로 되어 있어 실질적인 유통조직 육성이 미흡하다. 산지유통전문조직 육성사업의 성과로는 출하의 규모화(참여조합의 매출 평균은 전체조합 평균의 1.8배), 공동규격출하율 제고, 물류기기 공동이용 확대, 대형유통업체와의 직거래 확대 등이다. 정부 지원이 운영자금 위주로 되어 있으며, 농협, 영

농법인 등을 실질적인 산지유통조직으로 육성하는 프로그램 미흡하다. 농협의 경우 독립채산제 등 경영체로서의 성격이 미흡하고 제한된 유통활동을 수행하고 있다. 농협은 판매사업을 비즈니스적인 관점에서 보지 않고 환원사업적인 시각을 가지고 있다. 농협이 청과물 산지 유통에서 40% 정도를 점하고 있으나 이는 단순 수탁위주로 실질적인 산지유통주체로 보기 어렵다. 농협이 출하권을 확보하고 유통을 주도하는 공동계산 방식 출하는 산지유통조직 출하의 15.5%에 불과한 것으로 조사되었다.

농협 유통사업의 경우 출하권을 확보하지 못하고 농협이 공동수송에 불과한 단순수탁 위주로 되어 있어 부가가치 창출이 미흡하다. 또한 조합장 직선제, 1인1표주의 등의 협동조합적 통치구조(governance structure)를 가지고 있어 기업적 경영에 한계가 있다. 대부분의 농협이 읍면단위로 조직되어 규모가 영세하고, 품목 및 출하시기가 제한되고 있다. 농협이 초기 단계부터 관 주도 하향식으로 조직화되어 조합원의 주인 의식과 참여도가 미흡하다. 조합 직원의 경영마인드가 부족하고 신용사업, 경제사업간 순환보직제도로 경영의 전문성이 미흡하다. 경제사업의 채권관리제도가 신용사업 기준으로 되어 있는 등 신용·경제사업 겸영체제에서 오는 비효율성이 크다.

영농조합 법인은 유명무실한 경우가 많고 농업회사법인은 과거 위탁영농회사의 영업방식을 고수하고 있어 유통전문조직으로서의 기능이 미흡하다. 영농법인과 농업회사법인은 명목적으로 조합원, 주주를 구성하지만 실질적으로는 개인에 의해 경영이 지배되는 경우가 많다. 특히 유통에 종사하는 영농법인은 개별 상인이 법인 형태로 운영하는 경우가 많아 생산자 주도형 경영체로 보기 어렵다. 영농조합법인은 또한 지역 내 농협과 역할 분담이 이루어지지 않고 경합되는 경우가 많다.

광역유통주체(조합공동사업법인, 시군유통회사 등)는 산지에 규모화된 전문 경영주체를 육성하여 대형유통업체의 확산 등 급변하는 유통환경에 대응하고자 하는 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있으나 기존 조직과의 중복 문제가 크게 발생하고 있다. 광역유통주체의 경우 기존 산지조직들이 제대로 자리 잡지 않은 상태로 추진되어 옥상옥의 조직만 추가하는 것이 되어 운영이 부실화되고 있다. 광역유통주체는 기존 농협과 출하가 중복되어 경합하고 있어 물량 확보가 어려우며 연합사업의 이점을 발휘하지 못하고 있다. 광역유통주체에 가장 중요한 이슈는 사업 모델 (Business Model)이다. 즉 구체적으로 어떻게 사업을 해서 농업인에게 어떠한 실익을 주고 손익을 맞추며, 장기적으로 경영을 어떻게 할 것이라는 점이 사전에 명확히 설정되어야 한다. 현재 제시되고 있는 출하의 규모화, 공동브랜드화 등의 사업목표는 너무 추상적이므로 보다 구

체적인 사업방식이 개발되어야 한다.

□ 농산물산지유통센터 건립지원 사업

정부는 유통환경 변화에 대응하여 주산지별로 품목 특성에 맞는 규모화 및 현대화된 산지유통시설을 지원하여 농산물 생산·유통 계열화의 거점으로 육성하고 있다.

농산물 산지유통센터가 농산물 품질향상, 농가 조직화 등 긍정적인 기능을 수행하고 있으나 문제점으로는 시설의 낮은 가동 일수, 낮은 수익성, 운영의 비전문성, 수확 후관리체계 미구축 등이다. 산지유통센터 내 선별기의 연간 가동일수는 90일 내외이며, 저온저장고의 연간 평균 가동일수는 250일 내외인 것으로 조사되었으나 저장용량 대비 가동률은 50% 이하일 것으로 추정된다(농수산물유통공사). 최병옥(2010)의 조사에 의하면 산지유통센터의 평균 가동률은 36.6%인 것으로 나타났다.

2006년부터 가동을 시작한 거점APC는 원물조달 체계 미구축, 운영주체의 경영능력 미흡, 기계설비 관리체계 미흡 등의 문제점을 보이고 있다. 특히 시군 단위 이상의 광역 원물조달 기반을 구축하지 못함으로써 원물 확보가 곤란한 경우가 많으며, 제3섹터 주식회사, 농협공동사업법인 등 운영주체의 경영능력이 미흡한 문제점을 보이고 있다. 아울러 기계설비에 대한 과다 투자 및 관리체계 미흡, 관내 소형 APC 및 선과장 등 기존시설과의 중복성 등의 문제점도 지적되고 있다.

□ 품목별 대표조직 육성 사업

품목별 대표조직 육성사업의 목적은 품목별 대표조직이 권한과 책임을 가지고 수급 조절, 경쟁력제고, 품질관리, 마케팅 등 품목의 문제를 스스로 해결하고, 조직화를 통해 규모의 영세성을 극복하는 등 급속한 시장환경 변화에 대한 자율적 대응능력을 확보하고자 하는 것이다.

품목별 전국대표조직은 기존 품목 협의회 기능이 미흡하고, 변화하는 환경 하에서 생산자 스스로 수급안정을 도모하고 산업발전대책을 세운다는 점에서 의의가 크고 필요한 사업이다. 그러나 현재까지 품목대표조직은 설립 그 자체에만 초점이 맞추어져 발전 방향과 사업모델이 명확하게 확립되어 있지 못한 한계가 있다.

□ 농산물 브랜드 육성지원사업

사업목적은 원예작물 및 밭작물 주산지를 중심으로 비용절감·고품질화시설 및 브랜

드육성을 위한 자금을 지원함으로써 생산 및 유통 혁신을 통한 경쟁력 제고이다. 2011년 7월 말 농축수산물 브랜드 수는 모두 5,291개로 이는 가장 최근에 조사가 이뤄진 지난 2006년 말 6,552개에 비해 19.2%나 줄어든 수준이다. 브랜드 수가 감소한 이유는 소멸 또는 사업이 취소된 브랜드 때문이다. 품목별로 보면 쌀·감자 등 식량작물이 1,519개(28.7%)로 가장 많았으며, 떡·김치 등 농산가공품(1,054개, 19.9%), 과실류(657개, 12.4%), 과채류(473개, 8.9%), 축산물(463개, 8.8%) 순이다. 조사된 브랜드 중 특허청에 상표등록을 마친 브랜드는 전체의 37.6%인 1,992개에 불과하다.

브랜드 육성사업은 광역브랜드 체계가 구축되어 있지 않고, 종합적 마케팅 전략이 미흡한 문제점을 보이고 있다. 브랜드 참여자간 품질 표준화가 미흡하고 품질관리가 되어 있지 않아 광역브랜드 육성이 곤란하며, 브랜드 네이밍과 포장디자인의 외형적 브랜드 전략 위주로 홍보, 판촉 등 종합적 브랜드 전략과 물량의 안정적인 공급 체계가 미흡하다.

또한 브랜드 육성사업(원예, 발작물, 축산 등)이 지역클러스터사업(전략식품육성사업), 신활력사업 등 지역개발사업과 유사한 측면이 있어 예산지원의 중복성이 있다. 지역클러스터사업과 신활력사업은 지역발전을 위해 지역특산물을 발전시키는 사업으로 브랜드사업과 근본적인 접근방식이 상이하지만 실제로 지역별로는 동일 품목에 대해 지역클러스터사업, 신활력사업, 브랜드사업을 중복적으로 추진하는 경우가 많다.

3) 소비지 유통

소비지유통활성화 사업의 목적은 도매시장, 유통업체 등에 자금을 지원하여 출하를 촉진시키고 직거래를 확대시키는 것이다.

소비지 유통의 문제점은 도매시장 운영이 여전히 비효율적이며 근본적인 개혁이 미진하다는 점이다. 시장도매인제도 등이 도입되었으나 도매시장이 여전히 고비용, 저효율 구조를 보이고 있으며, 변화하는 유통환경에 대한 대응력이 취약한 문제점을 보이고 있다. 도매시장이 비효율적으로 운영되어 구매자의 요구 사항을 충족시키지 못하다. 소매업체가 도매시장 구입 시 느끼는 문제점으로는 상품의 균질성 미흡과 속박이(19.7%), 저온저장고 부족(18.4%), 장소협소로 물류미비(15.8%), 유통비용과다(11.8%), 가격안정성 미흡(11.8%) 등이다(김동환, 2010).

도매시장 거래제도가 경매제를 중심으로 한 1회성 거래 위주로 선진적인 유통기법

인 SCM(Supply Chain Management) 등의 도입이 제약되고 있다. SCM은 전속적 거래를 기반으로 산지공급자와 도매시장간 연계성을 강화하는 기법이다. 도매시장에서는 경매에 의해 가격이 결정되므로 일시적인 수급 변동에 따라 가격변동이 크게 된다. 또한 1회성 현장 거래 위주로 되어 저온유통체계, 하역기계화 등이 지체되고 있다. 효율성 측면에서는 도매시장내 유통주체가 도매시장법인, 중도매인, 하매인 등이 중층적으로 얹혀있어 유통비용이 크게 발생하고 있다.

이러한 제약요인 때문에 대형유통업체의 도매시장 이탈이 가속화되고 있으며 지방도매시장의 운영 부실이 심각해지고 있다. 지방도매시장은 운영부실에 직면하여 각종 탈법, 불법 행위가 만연되고 있다.

최근 주요 대형마트의 점포 수 증가로 식품소매점 시장의 집중도가 상승하고 있다. 대형마트(할인점) 시장에서의 4대 업체 점유율(CR4; 4Firm Concentration Ratio)은 1995년 25%에서 2010년 87%로 급증하였다. 소매업에서의 시장집중도가 상승함에 따라 식품소매시장에서의 시장지배력 문제가 발생하고 있다. 대형유통업체는 우월한 지위를 바탕으로 잦은 세일 및 PB(Private Brand) 상품 강요, 저가 납품 강요, 판촉비·물류비 전가, 부당 반품 등을 산지에 요구하고 있다. 특히 대형유통업체는 PB(자체상표) 위주의 전략으로 산지브랜드 성장을 저해하고 있다. 농수산물에 있어서 PB상품의 비중은 대형마트 45%, 슈퍼마켓 14.2% 등이다. 대형유통업체와 거래시 12.5%의 산지유통조직이 과도한 요구를 받은 경험이 있다고 응답하였으며, 주요 내용은 할인행사 및 저가 납품 강요, 계약변경, 판촉사원 요구, 비용전가, 부당 감액 등이다(김동환 외, 2009).

농협종합유통센터도 도매 기능이 활성화되어 있지 않아 판로 확대, 판매비용 절감 등의 효과를 산지조합에 충분히 제공하고 있지 못한 실정이다.

4) 유통조성 및 물류

농산물 물류표준화 사업의 목적은 물류장비 지원 및 물류기기 공동이용 촉진을 통해 농산물 물류이동을 규모화하고, 농산물유통의 표준화 및 하역기계화를 통해 물류효율화 촉진시키는데 있다. 농산물 표준규격공동출하사업의 목적은 산지 생산자조직의 농산물 표준규격 공동출하를 유도하여 농산물을 규격 상품화함으로써 품질향상 및 농가소득 증대를 도모하는 것이다. 저온유통구축사업의 목적은 농산물 유통과정에서

품질저하를 방지하여 상품성 향상을 통한 농가소득 증대 및 소비자 신뢰를 도모하는 것이다.

물류표준화에 대한 투자 확대의 결과 포장규격화 수준은 획기적으로 높아졌으나 효율적인 품질관리시스템이 확립되지 않아 소비자의 신뢰도 구축이 미흡하다. 우리 여건에 적합한 수확후관리 기술의 개발과 현장지도체계가 미흡하여 선별, 등급화, 포장, 예냉, 예건, 저온저장, 수송 등의 기능이 효과적으로 수행되지 못하고 있다. 특히 소비지에서 도매시장 운영이 전근대적으로 되어 있어 저온유통체계 구축, 하역기계화, 물류표준화 등의 사업이 효과를 발휘하고 있지 못하다. 산지에서 예냉 출하를 하거나 팔레트 출하를 하더라도 도매시장에서 수용태세가 되어 있지 않아 콜드체인이나 물류체인이 단절되는 문제점을 보이고 있다.

포장재비에 대한 지원 등으로 농산물의 규격포장화는 상당히 진척되었으나 오히려 과다 포장 등 환경 문제가 발생하고 있다. 플라스틱 컨테이너와 같은 재활용 포장재의 사용이 미진하고 포장 표준화 등 포장비 절감 노력이 미흡하다.

4. 농산물 유통개선에 대한 여론 조사 결과⁴⁾

가. 산지유통 분야

산지유통 활성화를 위해서는 ‘산지유통조직 규모화(22.9%)’가 가장 중요한 과제인 것으로 조사되었으며, 그 다음으로 ‘유통 전문인력 양성(13.6%)’, ‘철저한 품질표준화 및 관리(12.6%)’가 뒤를 이었다.

정부 정책 중 축소해야 할 정책으로는 ‘차별화되지 않고 중복된 정책사업(21.9%)’, ‘과도한 정부 및 지자체 주도사업(15.6%)’, ‘소비자 대형유통업체 자금지원(12.6%)’의 순인 것으로 나타났다.

산지유통조직 규모화를 위해서는 ‘품목단위 규모화(14.2%)’가 가장 중요하다고 응답하였으며, 2위는 ‘산지유통조직의 자율적 통폐합 유도(13.8%)’, 3위 시군단위 농협

4) 김동환 외(2010)가 조사한 내용을 요약한 것이며, 조사 대상은 농협, 영농조합법인 등 산지종사자 55명, 도매시장 종사자 36명, 소매 및 관련 업체 종사자 27명, 학계, 지자체, 언론계 51명으로 총 169명이다.

합병 등 ‘지역단위 규모화(11.2%)’가 필요하다고 응답하였다.

농가를 공동선별, 계약재배에 적극적으로 참여시키는 방안으로는 첫째 ‘참여 우수 농가 인센티브 제공(23.1%)’로 응답되었다. 2위는 ‘유통손실보전 기금 등 산지조직의 공격적 경영지원 체계 구축(16.2%)’이며, 3위는 ‘공동선별/공동계산 미 참여시 산지유통조직 사업 참여제한’(11.2%)로 나타났다.

나. 도매 유통 분야

도매시장 활성화를 위해서는 ‘경매 외 거래제도 다양화(15.4%)’가 가장 시급한 것으로 나타났으며, 이어 ‘노후시설 개선, 시설 현대화(13.4%)’, ‘저온유통 시스템 및 인프라 도입(12.4%)’가 뒤를 이었다. 시장도매인제도 확대 문제는 필요 57.9%, 불필요 21.1%로 필요하다는 의견이 우세로 나타났다.

도매시장 최소출하량 제한기준 도입에 대해서는 필요하다는 의견이 64.7%로 필요하지 않다는 의견 22.8%보다 상당히 높게 나타났다.

지방 도매시장 운영활성화를 위해 가장 시급한 과제는 ‘소매기능이 확대된 농수산물복합유통센터로 발전(20.6%)’인 것으로 나타났다. 이어 ‘물류센터, APC, 가공공장 등 기능전환(16.6%)’ 방안이 도출되었으며, ‘시장 종사자의 서비스 정신 및 마케팅능력 제고(13.0%)’도 중요한 과제로 언급되었다.

도매시장의 투명성, 공정성을 확보하기 위해서는 ‘중도매인 장외거래, 불법위탁 등 불법행위 근절(18%)’이 우선 해결되어야 할 것으로 나타났으며, 2위는 ‘경매제도 개선(13.8%)’이, 3위는 ‘불법행위 발생 시 제재 강화(13.4%)’로 나타났다.

다. 소매유통 분야

산지유통조직이 대형화된 소비자유통업체에 대응하기 위해서는 ‘산지유통조직 규모화를 통한 교섭력 확대(28.2%)’가 가장 중요하다고 응답하였다. 뒤이어 ‘산지유통조직의 출하선 다양화(14.8%)’, ‘도매시장 거래 활성화를 통한대형유통업체 견제(14.6%)’ 등이 필요하다는 응답이 많았다. 공정거래위원회 이외에 농림수산물식품부 주도의 농산물 공정거래 규율체계를 도입하는 것이 필요하다는 의견은 필요 72.6%, 불필요 12.5%로 대부분 필요성을 인지하고 있다.

5. 유통효율화를 위한 농산물 유통 개선 방안

가. 기본 방향

농산물 유통개선을 위해서는 첫째, 그 동안 정부가 농산물 유통을 설계하고 주도해 왔으나 앞으로는 유통 주체들이 자율적으로 혁신적인 아이디어를 가지고 효율성을 높일 수 있도록 하고 정부는 간접적 지원에 치중해야 한다. 그러기 위해서는 시장 기능이 잘 작동되도록 불합리한 규제와 경쟁 제한적 요소가 철폐되어야 하며, 유통시설에 대한 직접적 보조, 브랜드 육성사업 등은 지양하고 품질관리시스템, 유통정보, 공정거래 확립 등 유통조성 기능에 대한 정책이 강화되어야 한다.

둘째, 생산성 향상(특히 노동생산성)을 위한 유통인들의 규모화가 필요하다. 우리나라는 농산물 유통 상인이 영세하여 비효율적이므로 유통 상인과 유통업체의 규모 확대가 필요하다. 특히 농산물 도매시장 중도매인들이 45% 이상이 연간 거래액 규모가 5억 미만으로 상인들의 규모화가 필요하다.

셋째, 불필요한 유통단계 축소가 필요하다. 출하의 규모화를 통한 유통업체와의 직거래 체계 구축과 사이버거래 등 효율성 높은 거래제도 도입이 확대되어야 한다. 그러나 개별농가와 소비자간 개별화된 직거래는 오히려 유통비용을 증가시킬 수 있어 신중한 접근이 필요하다.

넷째, 농산물의 산지 출하 구조가 개선되어야 한다. 무, 배추, 수박과 같은 품목에서는 상인에 의한 발매기거래 위주에서 산지유통조직을 통한 계통 출하로 전환이 필요하다. 배추의 경우 농협이 산지농협에서 소비지 매장까지 일괄 유통시키면 유통비용률이 30%P 이상 절감되는 것으로 보고되고 있다. 그러나 발매기 품목의 유통비용에는 상인들의 리스크 비용이 포함되어 있기 때문에 농협이 위험회피적인 사업방식을 가지고 있어 물량확대에 한계가 있으며, 농협의 적극적인 사업 추진이 필요하다.

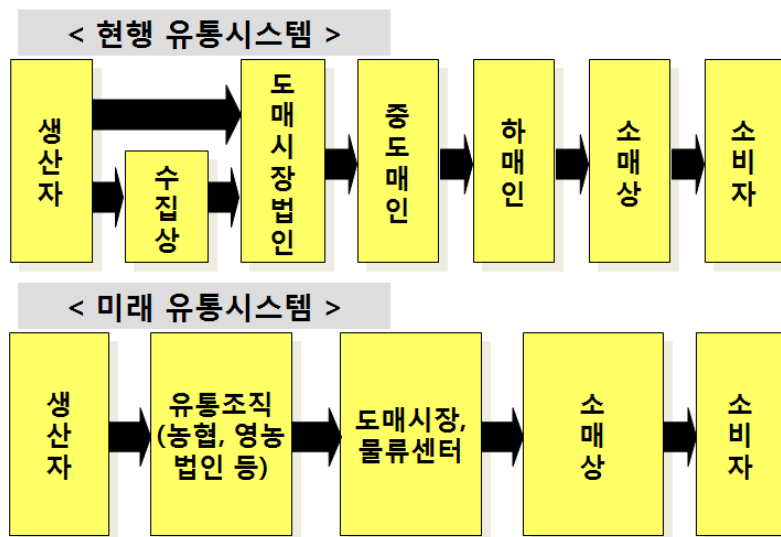
다섯째, 도매시장 운영 혁신이 시급히 요청된다. 현재 도매시장은 도매시장법인 → 중도매인 → 하매인의 중층적 구조로 되어 있어 유통비용의 발생이 크고 SCM 등 첨단 물류기법의 도입이 제약되고 있다. 도매시장 운영이 효율화되기 위해서는 효율성 높은 거래 제도가 시급히 확대되어야 한다.

여섯째, 농산물 물류 합리화 측면에서 포장비 절감과 과포장 억제 대책이 시급하다.

특히 기존 골판지 상자 위주에서 플라스틱 컨테이너 등의 이용 확대로 포장비 절감과 쓰레기 발생 억제가 필요하다.

일곱째, 로컬 푸드시스템(local food system)의 확대가 필요하다. 로컬 푸드시스템이란 지역에서 생산된 농산물을 원거리 시장에 판매하지 않고 근거리 지역내 시장에서 판매하여 농산물의 이동에 따른 푸드 마일리지를 감축시키는 효과가 기대된다. 지역내에서 생산된 농산물의 지역내 소비를 촉진하는 파머스 마켓, 학교급식 등이 확대되어야 한다. 일본의 경우 도로변 직판장(道の驛)은 물론 생산자 단체에 의해 도시 지역 직판장이 1만 7천개가 넘을 정도로 활성화되고 있다.

결국 농산물을 효율화하고 현대적인 경영기법이 도입되기 위해서는 기존 영세한 유통참여자에 의한 다단계 구조를 규모화된 생산자조직→ 대형유통업체 물류센터 혹은 도매시장 → 소매상 경로로 단순화시킬 필요가 있다. 생산자 개인 혹은 수집상 위주로 되어 있는 출하체계를 대규모 유통조직으로 전화시켜 출하비용절감, 브랜드화 등은 물론 수급조절 기반을 구축해야 한다. 현재 다단계로 비효율적인 도매단계를 규모화, 단순화시켜 비용을 절감하고 유통시스템의 안정성을 높일 필요가 있다. 그러기 위해서는 산지유통조직의 육성과 농산물 도매시장 운영 혁신이 필요하다.



〈그림 2〉 농산물 유통시스템 개선의 비전

나. 유통분야 사업체계 개편 방향

농산물 유통정책 분야 사업의 추진체계 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 유사 사업을 유기적으로 통·폐합하여 사업체계의 단순화가 필요하다. 담당 부서, 지원조건, 추진주체, 운영방식 등을 단일화 하여 정책 추진의 효과성을 제고할 필요가 있다. 통·폐합된 내용을 사업지침서에 반영하여 추진절차, 보고서식 등을 대폭 간소화함으로써 이용자의 편의성을 제고할 필요가 있다. 예를 들어 산지유통센터 지원사업, 농산물 브랜드 사업 등 유통시설 지원사업을 통합하여 산지유통시설에 대한 통합적 지원과 관리가 필요하다. 또한 거점 APC 건설사업을 일반 APC 건설사업과 통합하여 재정지원의 효율성을 높일 필요가 있다.

둘째, 효율적 자원배분과 재정건전화를 위해 보조사업을 단계적으로 축소하는 것이 바람직하다. 사업추진 성과 평가 등을 통해 정책 목적을 달성한 사업은 폐지하고, 시설자금은 보조위주의 지원방식에서 장기저리융자 방식으로 전환하는 것이 필요하다. 또한 신규사업은 융자사업 위주로 편성하는 것이 바람직하다. 현재 보조금이 투입되고 있는 산지유통센터 건립사업, 저온유통체계 구축사업 등을 장기저리 융자 방식으로 전환하는 것이 필요하다.

셋째, 품목별 지원방식에서 조직체별 지원방식으로 전환하는 것이 필요하다. 실제로 사업 추진 조직체를 대상으로 지원하여 동일한 사업을 이중 지원하는 사례(예 : 원물확보자금 받는 조직에 계약재배자금 지원)가 있으며 앞으로의 정책 체계에서는 조직체별 지원으로 전환하여 중복 지원을 방지해야 할 것이다.

넷째, 농안기금 운용의 효율화가 필요하다. 정부는 농안기금을 활용하여 수급안정사업자금, 원료구입자금 및 산지유통활성화 등 다양한 용도로 지원하고 있으나 그 효과성에 의문이 제기되고 있다. 현재 운영자금 지원 위주로 되어 있는 농안기금 운용의 대폭적인 개선이 필요하다. 단순한 계약재배, 매취, 선도금 등의 외형적 사업실적이 아니라 수급안정과 유통개선을 실질적으로 도모할 수 있는 사업계획에 의거하여 자금 지원을 결정해야 한다. 사업평가도 단순 사업량 위주로 하지 말고 실질적인 가격안정 효과 등을 면밀히 검증하여 추후 자금 배정에 반영해야 할 것이다.

다섯째, 사업 내용의 조정이 필요하다. 농산물 물류표준화사업은 2012년 말 종료되기로 되어 있으나 이 사업은 친환경적 유통시스템 구축에 필수적이므로 폐지하지 말고 지속하는 것이 바람직하다. 선진국의 경우 골판지 박스보다 재활용이 가능한 플라

스틱 컨테이너의 사용이 활성화되어 우리도 재활용 컨테이너 위주의 유통체계 구축을 추진해야 한다. 반면 농산물의 규격화, 포장화가 상당 수준 진전되어 있고, 오히려 과포장을 유도하는 부작용이 있어 표준규격공동출하사업은 축소하여 포장화가 미진한 품목에 집중하는 것이 바람직하다. 다만 공동선별비는 공동선별/공동계산을 촉진시키는 효과가 있으므로 확대가 필요하다. 유통시설에 대한 투자 역시 그 동안의 투자로 시설이 상당 수준 확충되었으므로 축소는 것이 바람직하다. 그러나 농산물 등급화 개선, 검품제도 도입, 유통 및 물류정보 시스템 구축, SCM 도입 등 유통조성 기능에 대한 정부 역할이 강화되어야 한다.

다. 농산물 유통 개선 세부 과제

1) 농협 경제사업 혁신 방안

〈기본 방향〉

산지농협의 판매사업을 획기적으로 개혁하여 선진국형의 대규모 생산자조직을 육성하고 농협 유통사업간 계열화 체계를 구축함.

□ 산지유통 기초 조직 육성

산지유통 조직화의 첫 걸음은 공동선별/공동계산 체계를 구축하는 것이다. 현재 농협의 공동판매사업은 출하권을 개인 농가가 가지고 있는 공동수송에 불과한 형태로 출하의 규모화, 브랜드화 등에 한계가 크다. 품목별 공동선별/공동계산 조직을 육성하여 실질적인 공동판매 체계를 구축하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 현재 정부에서 지원하고 있는 각종 유통자금(유통활성화 자금, 출하촉진자금 등) 및 지원금(물류기기 공동이용 보조금, 포장재비 등)을 공동선별/공동계산 조직에 집중할 필요가 있다. 특히 현재 개인에 지원되고 있는 출하선도금 용도의 유통활성화자금을 공동선별/공동계산 조직 단위로 지원하고 사업목표에 미달하면 자금 회수 등을 강력하게 추진할 필요가 있다. 또한 지자체의 개인 농가 지원금 파악 및 통제 방안 마련이 필요하다.

아울러 EU와 같이 자금 지원을 받는 생산자조직의 조합원에 대해서는 전량 출하 의무 및 조직 규정의 준수 의무를 지우는 등 자금지원에 수반한 강력한 조치가 필요하다.

〈EU 생산자조직(PO, Product Organization) 육성 사례〉

소비자 시장을 장악하고 있는 대형유통업체로부터 농업인을 보호하기 위해 EU 집행위는 공동농업정책 내에 청과물 생산자조직(Producer Organization) 지원프로그램을 1972년부터 수립 운영하고 있다. 소규모 품목 협동조합이 대부분인 이들 생산자조직이 출하하는 과일, 채소류는 전체 생산액의 33%를 차지하고 있으며, 생산자조직의 규모화를 통해 시장 교섭력을 제고하고자 한다. 생산조직 육성의 목적은 산지 가격안정을 통한 농가소득 향상, 생산자조직이 주도하는 상품화 및 판매활성화, 공정경쟁 유도, 유통효율화를 도모하기 위한 품질 규정의 준수 등이다. EU로부터 자금 지원을 받는 생산자조직의 생산자는 생산물 전체를 생산자 조직을 통해 판매해야 하며, 필요한 경우 일부 물량에 대해 예외를 인정하고 있다.

EU 회원국 정부는 요건을 갖추고 승인을 요청한 생산자 조직을 심의하여 5년 동안 생산자조직으로 승인하고 필요한 경우 운영자금의 일부(50% 이하)를 지원하고 있다.

유럽연합은 1992년 시장기능의 활성화와 정부 개입을 축소하는 방향으로 공동농업정책을 획기적으로 개혁하고 있다. 청과물 분야에서도 정부의 개입을 축소하는 대신 생산자의 조직화 역량을 강화시켜 경쟁력을 향상시키고자 한다. 생산자조직에 가입한 회원농가들은 1) 생산 전량출하의무, 2) 품질, 물량조절, 환경보호 등과 관련된 조직 규정 준수, 3) 관련 정보 제공 및 수수료(회비) 납부 등의 의무를 지고 있다.

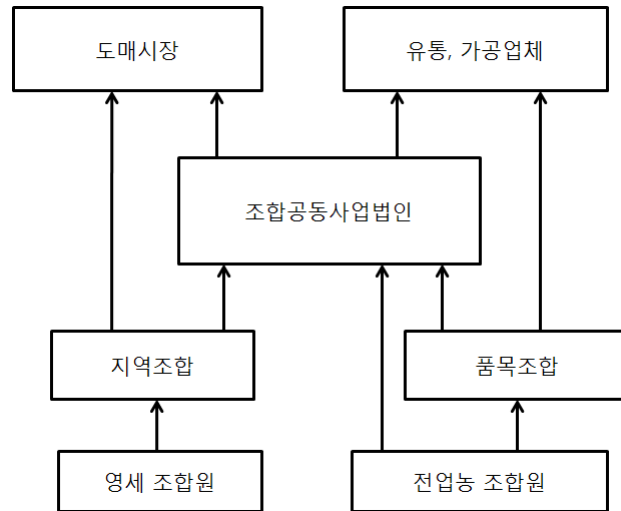
□ 진정한 품목조합 육성

지역농협과 기존 전문조합은 신용사업 겸영에 따른 한계로 전업농 위주의 유통사업을 제대로 추진하고 있지 못하고 있다. 전업농이 발달한 품목에 있어서는 전업농 중심의 새로운 품목조합의 결성을 용이하게 하여 판매기능을 활성화시킬 필요가 있다. 농협중앙회 신용, 경제사업 분리를 중심으로 한 1단계 농협개혁에 이어 산지농협 유통사업 활성화를 중심으로 한 2단계 농협개혁이 필요하다.

지역조합은 상호금융을 담당하고 영세소농에게 자재 판매 및 판매대행 사업 등 서비스를 제공하는 중요한 기능을 수행하고 있으나 전업농 중심의 브랜드 마케팅에 적합하지 않은 구조를 가지고 있는 한계가 있다. 기존 품목조합은 광역 지역을 커버하고 경제사업의 전문성이 높으나 신용사업과 겸영 체계에서 오는 비효율과 공판장 운영 등 소극적 판매사업 위주로 한계가 크다. 따라서 앞으로 산지조합 판매 사업은 지역조합과 품목조합의 2원 구조로 추진하는 것이 바람직하다.

지역조합은 지역경제 활동의 중심축으로서 영세 소농을 위한 판매 대행 기능 위주로 수행하는 것이 필요하다. 현재와 같이 순회수집 및 공동수송을 통한 도매시장 판매, 공판장 운영 중심으로 한다. 이는 브랜드 부착을 통한 차별화된 마케팅이라기보다는 영세 고령 농가를 위한 서비스 차원에서 접근하는 것으로 전통적인 농협의 유통방식이다. 아울러 단순 판매사업 이외에 농촌개발, 농촌관광, 농촌복지 등과 결부된 지역경제 주체로서 역할이 재정립되어야 한다.

전업농 중심의 브랜드 마케팅은 광역화된 품목조합 및 조합공동사업법인에서 담당하는 것이 바람직하다. 이 경우 유통사업은 철저히 시장지향적이고 조합원의 책임의식 등이 강조되는 형태로 추진되어야 한다. 상품성 향상을 위한 유통시설과 전문인력의 확보가 필수적이며, 유통주체들은 엄격한 손익 의식을 가지고 유통사업을 추진해야 한다.



〈그림 3〉 농협 산지조합의 유통 체계도

□ 규모화된 산지유통조직 육성

자금 지원과 더불어 다양한 제도 개혁으로 선진국의 **Sunkist, Greenery**와 같은 대형화된 산지유통조직의 육성이 필요하다. 면 단위의 기초 조직 육성과 더불어 시군 단위 이상 광역유통조직의 육성이 필요하다. 소비지 유통의 대형화 추세에 발맞추어 산지유통조직도 시군 단위 이상으로 규모화가 필요하기 때문이다. 농협의 경우 조합공동사업법인 등을 통해 경제 사업을 규모화하고, 장기적으로는 영세 조합간 합병을 통해 규모를 확대할 필요가 있다.

자금지원 등을 통해 조합공동사업법인을 육성하되 부실 조합공동사업법인은 퇴출시켜야 한다. 특히 정부 지원을 목적으로 한 무늬만 갖춘 조합공동사업법인을 파악하여 정부 지원금을 회수하는 등 강력한 조치가 필요하다. 조합공동사업법인 이용시 조합 평가에 가점 부여, 조공법인에 정책자금 배분권 부여 등을 통해 조합공동사업법인으로 물량 집중화하도록 해야 한다. 시군유통회사는 조합공동사업법인과 통합하여 육

성 전략 모색하고, 시군유통회사에 대한 경상비 보조 폐지가 바람직하다.

조합공동사업법인은 시장지향적 운영 방식을 채용해야 하며, 미국의 신세대협동조합적 혹은 기업적 운영 방식을 취하는 것이 바람직하다. 신세대협동조합은 출자와 출하의 연계, 엄격한 출하 약정 이행, 외부 투자 허용, 조합원 자격의 제한, 민간기업적 조직 구조 등의 특성을 가진다. 아울러 조합공동사업법인은 조합의 참여도를 확대하기 위해 출자액, 사업량 등에 비례한 차등 의결권을 부여하는 것이 바람직하다.

조합공동사업법인 등 조합간 연합사업은 장·단점을 면밀하게 분석한 후 추진하는 것이 바람직하다. 합병조합 혹은 조합간 연합사업은 규모의 경제성, 설비 및 자산 활용, 무형자산의 개발 등에서는 유리하나 지배구조, 성과관리, 조합원 몰입도 및 충성도는 개별 조합이 유리하다. 따라서 연합사업의 한계점을 이해하고 극복방안을 모색한 후 주도 면밀하게 추진해야 할 것이다(Reynolds, 1994).

〈표 6〉 조직유형별 장·단점

| 항 목 | 1순위 | 2순위 | 3순위 | 4순위 |
|---------------|-----|------|------|-----|
| 지배 구조 | NIC | MAC | NMFC | COM |
| 성과 관리 | NIC | COM | NMFC | MAC |
| 규모의 경제성 | COM | NMFC | MAC | NIC |
| 설비 및 자산 활용 | COM | MAC | NMFC | NIC |
| 무형 자산의 개발 | COM | NIC | NMFC | MAC |
| 조합원 몰입도 및 충성도 | NIC | MAC | NMFC | COM |

주) NIC : No Intercooperative Coordination(개별 조합별 활동)

MAC : Marketing Agency-in-Common(마케팅교섭기구)

NMFC : Non-MAC Federated Cooperative(마케팅교섭기구 이외의 연합조직)

COM : Consolidation or Merger(합병)

자료 : Reynolds, 1994로부터 재구성.

아울러 조합들이 연합사업에 참여하게 되는 동기도 면밀하게 분석하여 참여조합들에게 적절한 인센티브를 제공해야 할 것이다. 지역조합들이 연합사업에의 참여 여부는 전적으로 지역조합의 자유로운 의사에 의해 결정되기 때문에 연합사업의 서비스 경쟁력과 리더십이 중요하다. 연합사업체와 지역조합의 관계는 유통경로 구성원간 힘(power)의 관계로 파악하기도 하며, 연합사업체의 힘이 강할수록 지역조합을 결속시키

는 정도가 강하게 된다. 연합사업체가 가지는 힘의 원천은

- 보상적 힘(reward power) : 연합사업체가 지역조합을 얼마만큼 보상해 줄 수 있는가를 나타내며, 이는 재정적 인센티브와 지원서비스 형태로 나타난다.
- 강제적 힘(coercive power) : 연합사업체가 지역조합을 처벌할 수 있는 능력을 의미하며, 구체적으로 중요 지원을 유보하거나 거래관계의 중지를 위협하는 형태를 가지게 된다.
- 합법적 힘(legitimacy power) : 계약이나 협정, 관습 등으로 연합회가 지역조합을 강제할 수 있는 능력을 말한다.
- 전문적 힘(expertise power) : 연합사업체가 지닌 독특한 전문지식과 신뢰에 의해 지역조합이 연합회의 제안에 동의하게 되는 상황을 의미한다.
- 준거적 힘(referent power) : 연합사업체의 이미지나 평판을 지역조합이 공유하고자 하여 연합회의 지시에 순응하게 된다.

따라서 조합공동사업법인과 같은 연합사업체들은 자금 지원, 협약 등을 통해 참여조합과의 관계를 공고히 하고, 우수한 마케팅 능력을 확보하고 강력한 브랜드파워를 구축하여 참여조합에 다양한 인센티브를 제공해야 할 것이다.

□ 농협의 농축산물유통 계열화 구축 방안

농협에 있어서 산지-도매-소매간 유통계열화의 의의와 필요성은 다음과 같다.

첫째, 생산자 주도형 유통체계의 확립이 가능하다. 수직적 통합(vertical integration)의 관점에서 보면 농협 판매 사업은 생산자가 유통단계를 수직적으로 통합하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 농협 주도의 농축산물 유통계열화는 생산자 주도형 유통체계를 확립하는 것으로 생산자 조합원의 이익을 극대화시킬 수 있다.

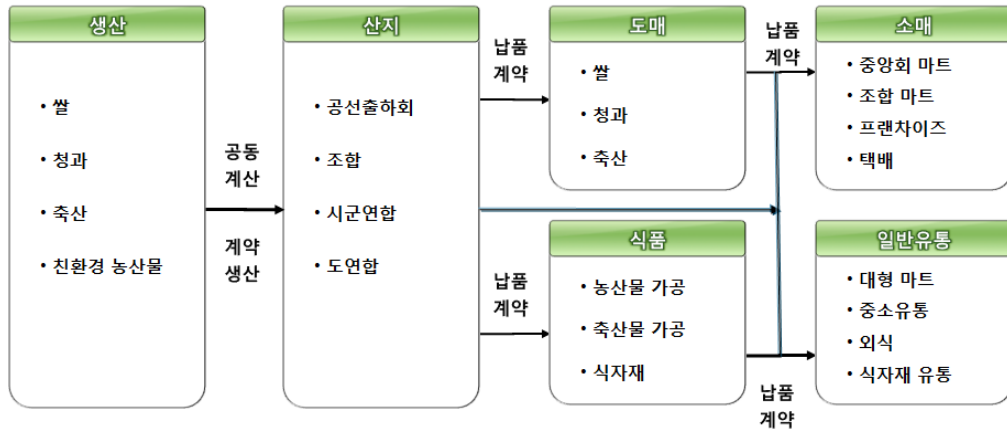
둘째, 대형유통업체의 시장지배력에 대한 대응력 확보가 가능하다. 최근 대형유통업체들도 산지직거래, 계약재배, 산지유통센터 운영 등을 통해 자체 공급망을 구축하고 있어 농협의 대응 필요하다. 도매사업 중심으로 산지, 소매가 계열화되면 물량 집중화로 농협의 대외 교섭력(bargaining power)이 강화될 것으로 기대된다.

셋째, 산지부터 소매까지 일관체계를 구축함으로써 중복 기능 제거 및 재고 물량 감축 등을 통한 비용 절감이 가능하다.

넷째, 산지부터 소매까지 일관 품질관리 체계를 구축함으로써 식품안전성의 확보

및 품질 개선이 가능하다.

다섯째, 산지부터 소매까지 통합적인 조정(coordination) 체계를 갖추므로서 수급조절에 의한 가격안정화를 도모할 수 있다.



〈그림 4〉 농협유통사업의 계열화 모형

농협중앙회를 중심으로 한 산지-도매-소매간 계열화 체계 구축 방안은 다음과 같다.

① 농협중앙회 도매사업과 회원농협 하나로마트와의 연계성 강화 방안

농협 도매사업과 중앙회 소속 소매점과는 연계성이 높으나 회원조합 하나로마트(이하 조합마트라 함)와의 연계성이 취약하다. 현재 조합마트의 구매선은 공판장 중도매인 36%, 중앙회 11%, 산지직구매 11%, 외부 유통업체 42%의 비중이다.

따라서 조합마트의 계통구매를 획기적으로 늘려 전이용 체계를 구축하는 것이 필요하다. 조합마트와는 프랜차이즈 형태의 전속구매 계약을 체결하고 계약에 참여한 조합마트에 대해서만 “프라네”와 같은 도매사업 PB를 공급하고, 다양한 소매지원 서비스를 제공하는 것이 필요하다. 농협중앙회와 전속구매 계약을 체결한 조합마트에 대해서는 “하나로마트 플러스(가칭)”와 같은 신규 소매브랜드를 부착토록 하여 일반 조합마트와 차별화시킬 필요가 있다.

조합마트의 계통구매비율을 높이기 위해서는 조합마트가 상품을 잘 팔아 수익을 극대화시킬 수 있도록 소매지원(retail support)체계를 강화시켜 상품과 서비스의 토탈 솔루션을 제공할 필요가 있다. 조합마트의 매출을 증대시키고 담당자의 만족도를 높이

기 위해 공급 상품의 품질을 높이고 적시, 적량, 적품 공급시스템을 구축해야 한다.

조합 평가 시 중앙회 구입 비율 등을 평가하고 중앙회 이용률이 높은 조합에 대해서는 인센티브를 제공할 필요가 있다. 조합장 및 조합마트 담당자에 대한 교육과 지원 강화로 중앙회 이용률을 제고시켜야 한다. 또한 농수축산물의 통합 공급체계 확립은 물론 도매물류센터에서 수입농산물을 취급하여 조합마트의 경쟁력을 강화시켜야 한다.

② 농협중앙회 도매사업과 일반유통업체간의 연계성 강화 방안

농협중앙회와 대형유통업체, 중소유통업체와의 협력관계를 구축해야 한다. 대형유통업체와의 거래를 활성화시키기 위해서는 대규모 물량의 지속적인 공급체계를 확립시켜야 한다. 중소유통에 대한 농협중앙회의 농축산물 공급을 획기적으로 증가시키기 위해 프랜차이즈 사업의 전개가 필요하다. 일정의 자격을 갖춘 중소 소매상(나들가게 포함)을 대상으로 농산물 전문점, 축산물전문점, 농축산물 복합점 컨셉의 프랜차이즈 사업을 전개할 필요가 있다. 이들 프랜차이즈점포에 대해서는 농협의 PB 상품을 공급하고, 다양한 소매지원 서비스를 제공해야 한다. 프랜차이즈 점포에 대해서는 농협으로부터 일정 비율 이상의 상품구입 계약을 강제화하여 점포가 농협 상품은 구매하지 않고 농협 브랜드만 활용하는 무임승차를 방지해야 한다.

③ 농협중앙회 도매사업과 산지간 연계성 강화 방안

○ 산지관리의 체계화

농협 도소매조직과 거래하는 산지조합을 선정할 때 객관적이고 공정한 기준에 의해 해야 한다. 구체적이고 객관적인 기준에 의해 산지조합을 평가함으로써 거래처로서의 지속성 여부를 엄정히 평가함은 물론 역량강화를 위한 지도 기능을 강화시킬 필요가 있다. 산지조합을 객관적이고 합리적으로 관리함으로써 힘 있는 산지조합의 부당한 압력을 회피하는 등 무임승차 문제를 완화시키며 산지조합과 중앙회간 건전한 관계를 확립해야 한다. 또한 도매조직과 산지조직 간에 협의체를 구성하여 상호간의 이해관계 조정 및 연계성 강화가 필요하다.

○ 가격결정의 합리화

현재 도매사업단에서는 바이어가 현물을 확인하는 과정을 거친 후에 도매시장 경락 가격을 참조한 후 가격을 결정하기 때문에 산지에서는 안정적인 경영계획을 수립하기

어려운 문제점이 있다. 산지와 연계성을 강화시키기 위해서 사전가격 예시제, 장기 계약 가격제, 최저가격보장제, 고정가격 매취제 등 다양한 가격결정 기법을 도입해야 한다.

○ 산지지도 기능 강화

중앙회 도매 및 식품담당 조직은 중앙회 산지지도부서와 유기적 협력체계를 구축하여 산지지도 기능을 확충해야 한다. 다시 말해 지도와 판매가 조화를 이루어 계통조직의 시너지 효과가 발휘되도록 해야 한다.

○ 산지유통정책과의 연계성 강화

정부정책, 농협중앙회의 산지지도 부서, 도매사업 부서가 협력하여 산지에 대한 통합지원 체계 구축이 필요하다. 정부의 산지유통활성화 자금의 일부를 도매사업 부서에 할당하여 산지조직 관리에 사용토록 할 필요가 있다. 산지유통활성화사업 평가에 있어서 농협 도매물류센터에 대한 공급실적을 포함시켜 중앙회 도매사업과의 연계성을 강화시킬 필요가 있다. 농협 도매사업단은 산지조직과 장기 공급 계약 등을 추진하고, “도매물류센터 운영활성화 자금”을 정부로부터 확보하여 선도금, 계약금 등으로 활용해야 한다.

○ 직접 도매사업과 공판장의 2원적 접근

중앙회의 직접 도매사업은 공선출하회, 시군 조합공동사업법인(연합사업단) 등 규모화된 산지와 연계한 계열화 체계를 구축하고, 공판장은 생산자 조합원이 직접 출하하는 방향으로 역할 분담이 필요하다. 직접 도매사업 중심의 계열화는 산지유통의 규모화, 조직화를 촉진시키는 방향에서 사업을 추진하고, 공판장은 여전히 비중이 높은 소농의 판로 제공이라는 점에서 의의가 크다.

2) 기타 산지 유통 개선 방안

〈기본 방향〉

농협과 더불어 농업법인의 농산물 유통을 활성화시켜 건전한 경쟁관계를 유도하고 전국적인 조직을 육성함.

□ 산지유통인 조직화, 법인화

엽근채류의 경우 산지유통인이 전체 유통량의 80~90% 담당함에도 불구하고 법인화, 규모화 되지 않아 전근대적인 영업방식을 고수하고 있다. 영세한 산지유통인을 법인화, 규모화 시켜 투명성을 높이고 정책파트너로 대우하며 중장기적으로 생산, 유통 통합경영체로 육성해야 한다. 법인화되고 규모화 된 산지유통인에 정책자금(유통활성화자금 및 수급안정자금) 및 산지유통센터 등 유통시설을 지원하여 육성할 필요가 있다. 중장기적으로 영세하고 불투명한 영업을 하는 산지유통인은 도태토록 유도해야 한다. 미국도 채소류의 경우 협동조합의 점유율이 낮고 민간 생산유통 통합기업의 점유율이 높다. 따라서 우리나라 농산물 유통체계도 농협과 민간 법인이 상호 경쟁하는 구도로 발전하는 것이 바람직하다.

□ 영농조합법인 등 농업법인 지원 시스템 구축

산지유통인의 법인화 등을 전제로 농협과 농업법인의 경쟁적 성장이 필요하다. 농업법인은 그 중요성에도 불구하고 규모가 영세하고 개인 위주의 경영으로 그 기능이 제한되어, 농업법인의 규모화와 정부의 지원시스템이 필요하다. 농업법인의 규모화를 유도하기 위해서는 부실 농업법인을 정리하고 우수 농업법인을 집중적으로 육성하는 등 선별 지원체계를 구축할 필요가 있다. 특히 정부는 농업법인에 대해 리스크관리 등 경영기법에 대한 교육과 지원이 필요하다.

□ 품목대표조직 기능 활성화

품목대표조직은 설립 자체보다도 기능이 중요하므로 정부는 대표조직의 발전방안과 사업 모델 수립에 보다 큰 정책적 관심을 가져야 한다. 품목별 대표조직은 획일적으로 운영되는 것보다 품목별 특성을 반영하여 운영되어야 한다.

품목대표조직은 생산자 및 생산자단체 뿐 아니라 중장기적으로는 유통업체, 가공업체, 외식업체, 기타 관련 업체가 포괄적으로 참여하여 품목의 발전대책은 물론 공급사슬의 단계간 연계성 제고 방안을 모색하는 것이 필요하다.

품목별 대표조직이 명실상부한 대표조직이 될 수 있도록 정책적 지원이 강구되어야 하며, 특히 연구개발비 배정, 자조금 확대, 운영자금 지원 등이 필요하다. 품목대표조직은 단기적으로는 기존 자조금 사업(소비촉진, 수급조절, 교육) 중심으로 사업을 수행하고 중장기적으로는 마케팅보드적 사업(전국적 출하조절, 전국대표브랜드 육성)으

로의 확대 발전이 필요하며, 이에 대한 면밀한 계획 수립이 필요하다. 우리 나라에서는 뉴질랜드의 Zespri와 같은 마케팅 보드를 단기간에 설립하기 어려우므로 단기적으로는 산업 전체를 대상으로 하는 품목단체적 기능을 수행하면서 점차 여건이 호전되는 대로 마케팅 보드로 발전해 나가는 전략을 수립해야 한다.

〈네덜란드 청과물위원회(Product Board) 사례〉

- 네덜란드는 품목별로 위원회(commodity board)가 구성되어 민간 주도형으로 농정을 추진하고 있다.
 - 그 중 네덜란드 청과물위원회(Product Board)는 청과물 생산자, 도매업종사자, 소매업종사자, 무역업자(수입, 수출), 가공업자, 기타 유통업자 등 4만여 명으로 구성되어 있고, 이들 당사자들의 이해가 상충되지 않게 잘 조절하며 경쟁력을 높일 수 있도록 노력하고 있다.
- 청과물위원회의 역할은 품질관리, 기술개발 및 소비촉진의 지원을 통해 원예농산물 산업이 발전할 수 있도록 여건을 조성하는데 있다.
- 청과물위원회에서 결정한 사안은 모든 단체들에게 공히 법률적 구속력을 가진다. 예를 들어 모든 품목단체들은 생산물위원회가 규정한 품질기준을 준수해야하는 의무가 있다.
- 청과물위원회는 매년 약 1,000억원 정도의 자조금을 거출하여 기술개발, 시장조사, 품질관리, 광고, 수출촉진 등과 같은 분야에 사용하고 있다.

3) 수급 안정

〈기본 방향〉

현행 실효성이 없는 계약재배 방식의 수급안정제도를 전면적으로 개편하고 실효성 있는 제도를 도입함.

□ 발떼기 거래 제도화

발떼기는 농가의 위험 분산, 노동력 제공 등의 긍정적인 기능이 많으나 제도화되지 않아 생산자의 피해가능성 상존하고 있다. 발떼기 거래시 표준화된 계약서 사용을 의무화하고, 거래 가격 등을 조사하여 공시하며, ‘발떼기 불공정 거래 신고소’를 설치하여 계약 불이행 등 불공정 행위를 단속할 필요가 있다. 중장기적으로 발떼기 거래 증서를 선물거래소에 상장시킴으로써 위험분산 및 미래가격 발견 기능을 강화시킬 필요가 있다.

□ 생산자 자율적 수급조절 기능 강화

무, 배추 같은 품목의 경우 전국조직에 의한 자조금사업이 미흡한데 이들 품목도

전국대표조직을 중심으로 자조금 사업을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 거출된 자조금은 수급조절(가격 급락 시 산지폐기, 가격급상승시 저가 판매 자금으로 활용), 연구개발, 홍보·광고 등에 사용하며, 무, 배추 등이 자조금 사업을 하기 위해서는 현재 생산량의 30% 이상 되어야 하는 자조금 단체 요건을 완화시켜는 방안도 검토가 필요하다.

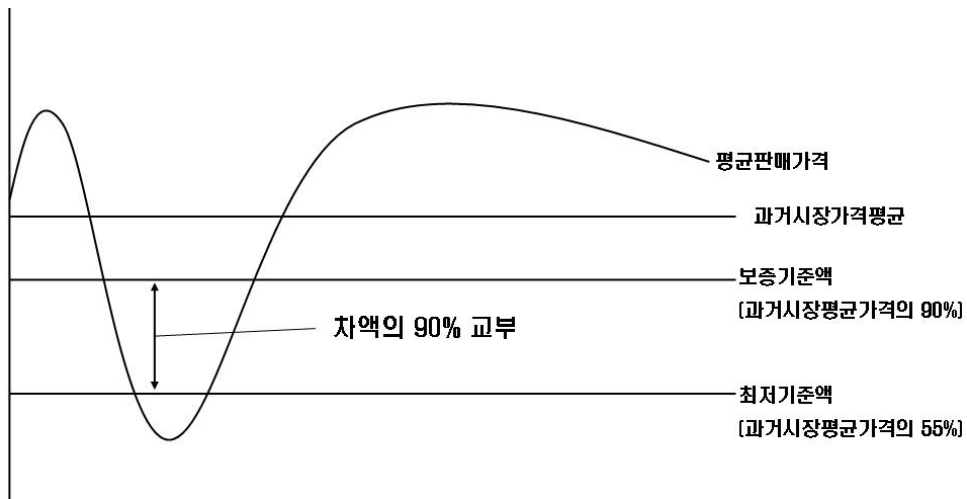
□ 가격 급등락 시에 대비한 비상계획 수립

현재의 수급안정제도가 가격 하락에 대비한 측면이 크므로 가격 급등락 시에 대비한 비상대책 수립이 필요하다. 가격 상승 및 하락 단계별로 조치계획을 마련할 필요가 있으며 가격이 이상적으로 급등시 긴급 물량 확보 이외에 저소득층에 저가 공급 등 비상 대책 프로그램 구축이 필요하다. 반대로 가격 급락시에도 공급 물량 감축 방안을 모색해야 한다.

현재 도매시장 경락가격이 타 경로 거래의 기준가격이 되고 있으나 도매시장 경락가격이 수급상황에 지나치게 민감하게 반응하고 있어 가격 급등락 시 경매를 정가수의매매 등으로 전환하여 가격 안정화를 도모할 필요가 있다. 도매시장 일일 경락가격이 상하로 일정 진폭을 초과할 경우 경매를 중단하고 거래 방법을 정가수의매매로 전환하거나 수매 등을 통해 가격을 안정화시키는 제도의 도입이 필요하다.

□ 채소농가 소득 안정제도 도입

가격폭등락에 대비하여 주요 채소 생산농가의 소득 안정제도의 도입이 필요하다. 일본에서는 지정채소에 대해 과거 도매시장 평균가격을 기준으로 보증기준액을 설정하고 평균판매가격(도매시장가격)이 보증기준액 이하로 하락할 경우 차액의 일부(현재는 90%)를 사업 참여 농가에게 가격차 보급금으로 지급하고 있다. 이는 일종의 직불제이지만 가격 등락폭이 큰 주요 채소 농가의 소득을 안정화시킴으로써 가격 안정화 효과가 나타날 것으로 기대된다. 특히 채소 농가의 소득을 안정화시키면 생산이 증가하여 소비자 가격을 하향 안정화시켜 사회적 후생을 대폭 증가시킬 것으로 예상된다. 채소농가의 소득안정제는 WTO 상 감축대상 보조이지만 배추 등 주요 노지채소에만 한정시켜 총 보조액 규모를 최소한으로 유지하고, 배추와 같은 노지채소의 교역량 미흡, 배추 가격 안정의 특수성을 이해시켜 가급적 허용보조로 인정받는 것도 필요하다.



〈그림 5〉 일본 지정채소 가격안정제도의 손실보전 방식

4) 도매시장 운영개선

〈기본 방향〉

현재 공정성 확보를 위한 규제 위주의 정책 패러다임을 효율성 및 가격 안정성을 높이는 경쟁촉진 패러다임으로 전환시키며 도매시장의 산지 지원 기능을 강화시킴.

□ 효율성 높고 안정적인 거래제도 도입

도매시장에도 SCM(supply chain management)과 같은 효율성 높은 물류기법을 도입하기 위해서는 현재의 1회성 거래가 산지-도매시장-소비자 간 전속거래 형태로 전환될 필요가 있다. 농산물유통에 있어서 SCM은 소비자유통업체와 산지조직 간에 정보교환 등을 통해 상품흐름의 효율성을 도모하는 것이며, 수급조절, 유통비용 절감, 재고 감축 등의 기대효과가 있다.

규모화 되고 투명한 중도매인에 제한적으로 산지 수집을 허용하여 도매시장법인과 경쟁체제 확립하고 장기적으로 시장도매인으로 발전하도록 유도할 필요가 있다. 일본 도매시장도 중도매인의 산지 수집이 증가하는 추세이다. 다만 시장도매인의 산지 정산을 확실히 담보하기 위해 비상장상품 및 시장도매인을 대상으로 한 정산회사 설립이 필요하다. 중도매인에 산지 수집을 허용할 경우 도매시장법인에도 제3자 판매, 매수판매 등을 허용하여 중장기적으로 도매회사 형태로 발전을 유도할 필요가 있다.

□ 중도매인의 규모화, 법인화 추진

도매시장의 효율성을 높이기 위해서는 중도매인의 규모화, 법인화가 필요하다. 구체적으로 중도매인 평가를 강화시켜 실적이 불량하고 불법 전대 등 불법 행위를 하는 중도매인은 퇴출시키는 등 강력한 조치가 필요하다. 아울러 중도매인간 인수, 합병을 허용하고 법인화를 유도하여 규모화를 추진해야 한다.

제도적으로는 현재 월 65백만원으로 묶여 있는 최저거래금액을 대폭 상향시켜 규모화를 유도할 필요가 있다. 김동환 외(2009)의 연구에 의하면 중도매인의 월 적정거래금액은 과일 266백만원, 채소 215백만원인 것으로 추정된다.

□ 운영이 부진한 지방 도매시장은 기능 전환

영업이 활성화되지 않은 지방 도매시장은 시장도매인제 시장으로 전환시키거나 물류센터 및 학교급식 지원센터 등으로 기능 전환이 필요하다.

□ 효과적인 시설 현대화 사업 추진

시설이 낙후된 도매시장은 시설현대화가 필요하나, 시설현대화는 운영시스템의 효율화를 전제로 추진되어야 한다. 시장 여건에 따라 다양한 거래제도를 도입하고 물류 효율화 방안 등이 적극적으로 추진되어야 한다.

5) 물류체계 개선

□ 로컬 푸드시스템(local food system) 확대

로컬푸드시스템은 지역 내에서 생산된 농산물을 지역 내에서 소비함으로써 물류비 절감과 생산자 및 소비자 편익 제고가 기대된다. 로컬 푸드시스템의 이점으로는 중간 유통마진 절감에 의해 소비자에게는 적절한 가격, 생산자에게는 높은 수취가격 제공, 얼굴 있는 농산물을 판매함으로써 소비자에게는 안전한 먹거리를 공급하고 생산자는 적절한 소득 수취가 기대된다. 로컬푸드시스템에서는 친환경 농산물 위주로 거래되며, 약탈적 상업적 농업에 대한 대안 농업의 기회 제공, 과포장 억제, 수송거리 최소화 등을 통한 저탄소 녹색유통 선도 등의 효과도 기대된다. 로컬 푸드시스템의 일환으로 미국에서는 농민시장(farmers' market)이 잘 발달되어 있고, 일본에서는 생산자단체에 의한 직판장이 활성화되고 있다.

우리도 직거래 장터 및 직판장의 확대가 필요하며, 특히 관공서, 학교, 공터 등을 이용한 파머스마켓 개설 확대 및 지자체의 관리 기능 강화와 같은 제도적 장치가 필요하다. 정부 및 지자체의 직거래 지원에 대한 근거를 마련하고 직거래 장터 내에서의 공정거래를 도모하기 위해 (가칭) ‘농산물직거래지원법’의 제정이 필요하다. 산지농협은 하나로마트를 일종의 파머스마켓(직판장)으로 기능을 부여하여 지역농산물 판매 거점으로 활용해야 할 것이다.

□ 포장 개선

골판지 상자대신 플라스틱 컨테이너 등의 이용 확대로 포장비 절감과 쓰레기 발생을 억제시킬 필요가 있다. 정부는 앞으로 포장재비 지원을 줄이고 물류기기 공동이용(플라스틱 컨테이너)에 대한 지원을 확대해야 할 것이다.

플라스틱 컨테이너 활용도 증진과 더불어 업체별로 상이한 포장 규격 및 강도 등을 통일시켜 포장비 절감이 필요하다. 특히 대형유통업체 PB 상품의 경우 업체별로 포장 규격이 상이함에 따른 낭비요소가 커 이에 대한 규제가 필요하다. 아울러 선물용 상품의 과포장 억제 대책이 마련되어야 한다. 특히 선물용 상품은 과도한 색상, 난좌 등에 의한 과도한 포장으로 불필요한 비용 추가되고 있다.

□ 하역 기계화 추진

물류비 절감의 일환으로 도매시장내 하역비 절감 대책 마련이 필요하다. 도매시장 출하량 중 파레트 출하율은 7%에 불과하며, 가락시장의 경우 하역비용은 총 324억원으로 총 거래금액의 1.0% 수준이다.

도매시장내 하역비를 절감하기 위해서는 하역 기계화를 촉진하여 하역비를 절감시켜야 하나 하역기계화 대책은 산지에서 도매시장에 이르기까지 일관적으로 추진해야 한다. 도매시장에 지게차에 의한 하역기계화 시스템을 도입하기 위해서는 산지에서부터 공동선별/공동계산 체계가 확립되어 파레트에 의한 출하체계가 구축되어야 한다. 도매시장에서는 하역기계화에 의해 인원 감축이 예상되는 하역인력의 전업 대책을 수립해야 한다. 또한 도매시장 내에서 파레트 단위로 물동량이 움직이기 위해서는 중도매인의 규모화도 필요하다.

6) 유통조성 기능 확대

〈기본 방향〉

농산물 유통관련 법체계 정비로 소비자 유통업체의 공정거래 시스템을 확립하고, 품질관리 체계 확립 및 유통정보 확충을 통해 농산물 유통의 효율성을 높임.

□ 공정거래 감독 강화

대형마트(할인점) 시장의 경쟁이 격화되면서 납품가 인하, 과도한 세일, 유통업체 상표 확대 등 대형유통업체에 의한 불공정 행위가 증가하고 있어 공정거래 규제의 강화가 필요하다. 생산자조직은 납품 중단의 염려 때문에 대형유통업체의 불공정행위를 적극적으로 신고하지 않기 때문에 정부의 감독 기능 강화가 필요하다. 단기적으로는 불공정거래 실태에 대한 조사를 강화하고 PB, 부당 반품, 부당 감액, 과도한 세일 등에 대한 감독 강화가 필요하다. 대형유통업체 거래시 산지가 요구하는 것은 부당반품의 근절(22.5%), 할인행사 참여 등의 부당 강요 금지(15.0%), 판촉비용의 강요 금지(15.0%), 부당감액 금지(13.1%) 등이다(김동환 외, 2009).

출하자를 보호하기 위해 농안법에 공정거래 관련 조항 도입이 필요하다. 대금 회수의 안전성을 높이기 위한 ‘유통업자 신용평가 제도’ 도입과 소비자 유통업체의 부당 감액, 대금 지불 지연 등 불공정 행위 해소 방안이 마련되어야 한다. 기존 농안법은 도매시장 및 종합유통센터 만을 규율하고 있어 대형유통업체 직거래, 유사도매시장 등의 거래가 법의 사각지대에 놓여 있다(표 7).

〈표 7〉 농안법 체계와 PACA 체계의 비교

| 구 분 | 농안법 체계 | PACA 체계 |
|-------|--|--|
| 관할 대상 | • 공영도매시장(공판장, 민영도매시장 포함), 농수산물 종합유통센터, 산지유통시설 | • 2천 파운드 이상의 청과물을 취급하는 모든 업체와 개인 |
| 대상 품목 | • 특정 품목이 아니라 농산물 전반을 대상으로 함 | • 청과물 및 그 가공품 |
| 주요 내용 | • 생산 및 수급조절 관련 • 법정도매시장, 공판장의 관리, 거래 및 운영 방식 규제 위주 • 농안기금의 설치 및 관리 | • 유통업자의 면허제 및 분쟁조정 절차 명시화로 청과물의 공정 거래 유도 • 신탁제도 운영으로 대금회수 안전장치 마련 • 검품 및 조사 관련 조항 마련 |

이에 반해 미국의 PACA는 부패성 강한 청과물거래에 있어서 불공정거래 행위를 차단하는 출하자 보호 장치를 마련하고 있다. 청과물 거래상 면허제, 계약준수 유도, 불공정행위 규정, 분쟁해결 절차 명시, 검품제도, 신탁제도, 면허취소, 벌금 등의 조치 사항을 명시하고 있다. 불공정행위의 유형에는 계약된 농산물을 정당한 이유 없이 거부, 농산물대금을 신속히 지불하지 않는 경우, 정확히 계산하지 않거나 등급, 양, 품질, 상태, 중량, 원산지 등을 속이는 행위 등이 있다. 이 법의 핵심은 불공정행위로 인하여 분쟁이 발생하면 정부가 중재하는 기능을 갖는 것이고, 이를 통해 청과물의 공정거래를 촉진시키는 것이다.

중장기적으로는 농산물 거래 당사자 간 분쟁을 해결할 수 있도록 기존 농안법을 ‘농산물유통법’과 ‘농산물수급안정법’으로 분리하는 것이 바람직하다. 기존 농안법(농산물유통및가격안정에관한법률)은 도매시장 유통만 관리하고 있으며 다양한 형태의 직거래를 포괄하지 못하는 문제점이 있다. 새로 제정되는 농산물유통법에서는 도매시장 이외의 거래를 포괄하고, 출하자 보호 조항을 전면적으로 도입해야 한다.

□ 농산물 국가검품(inspection)제도 도입

현재 농산물은 농가들이 선별하는 경우가 많아 표준화, 등급화수준이 낮아 비효율적으로 거래되어 물류비가 많이 발생한다. 농산물 품질수준을 높이기 위해 국가검품 제도의 도입이 필요하다. 검품이란 포장 외부에 표시된 국가표준 규격(중량, 수량, 크기 등) 및 등급이 실제와 일치하는가를 검사하는 제도로 속박이 등의 문제를 완화시키고 효율적인 거래 방식의 도입을 촉진시켜 물류비를 절감시킬 것으로 기대된다.

미국의 경우 연방정부(농무부)가 도매시장 및 산지에서 검품 업무를 수행하고 있으며, 업계에서 요청 시 검품을 하고 인증서(certificate)를 발행한다. 도매시장에 검품센터를 운영하고 있으며, 현재 36개 도매시장에 164명의 검품관이 업무를 담당하고 있다. 산지에서는 연방정부의 지도 하에 5,500명 정도의 지방정부 공무원들이 산지유통센터 등에서 출하농산물에 대한 검사를 실시하고 있다.

우리나라도 도매시장과 산지에서의 국가검품 제도의 도입이 필요하다. 국가 검품제도가 도입되면 국가에서 인증한 상품에 대해서만 국가표준 규격과 등급을 표시하도록 하고, 그렇지 않은 상품에 대해서는 표시를 하지 못하도록 단속을 해야 한다.

□ 유통정보시스템 혁신

유통정보는 출하조절을 통한 가격안정화, 시장참여자간 경쟁촉진 등에 있어서 중요한 역할을 수행한다. 농산물 유통정보시스템의 혁신 방향은 1) 현행 농산물 유통정보 시스템 개선, 2) 농산물 **SCM** 기반 구축, 3) 농산물 물류정보 시스템 도입 등이 있다.

① 농산물 유통정보 시스템 개선

현재 농식품부, 농수산물유통공사 등 각 기관에서 유통정보를 생산하고 있으나 정보의 정확도, 시의적절성, 적합성 등이 떨어지는 문제가 있어 농산물 유통정보 시스템의 대대적인 리뉴얼이 필요하다. 특히 소매단계 가격 정보와 도매단계의 물량 정보가 미흡하며 이들 정보의 확충 방안이 필요하다.

농업관련 기관에서 제공하고 있는 유통정보 중 가격, 물동량 등 중요 정보를 기존 인터넷뿐 아니라 스마트폰, 태블릿PC 등에서 제공하여 정보의 실시간성 제고해야 한다. 소비자들도 도매시장 가격 정보 등을 이용하면 소매단계에서도 합리적인 마진 구조에 대한 이해가 가능해 진다. 생산자들은 도매시장 정보를 실시간으로 확인하면 출하 중에도 출하처를 변경하는 등 효율성을 높일 수 있다.

② 농산물 **SCM** 기반 구축

농산물 유통분야에 **SCM**이 도입되기 위해서는 농산물 상품 코드 표준화와 유통참여자간 정보망 구축이 이루어져야 한다. 정부에서 농림수산물 표준코드를 제정, 보급하고 있으나 사용업체의 전산시스템, 업무처리 등 실정과 맞지 않아 이용률이 저조하다. 소비자 유통업체, 산지 출하조직, 정부 및 관련기관이 참여하는 “(가칭)농산물**SCM**추진위원회”를 구성하여 농산물 코드 표준화는 물론 **SCM** 추진에 따른 제도적 애로사항을 해결해 나가야 할 것이다.

중장기적으로는 소비자유통업체와 도매시장법인, 중도매인간 정보네트워크를 구축하여 실시간 정보를 교환함으로써 산지부터 소비자 판매점까지 **SCM**시스템을 도입해야 할 것이다. 표준상품코드를 활용하여 유통업체가 도매시장법인, 중도매인에 **POS** 정보를 제공하면 **VMI, CMI, CM, CPFR** 등의 선진 재고관리 기법과 효율적인 물량공급 시스템을 도입함으로써 결품 및 과다재고 등의 문제를 완화시킬 것으로 예상된다. 아울러 산지 및 도매단계에서 **RFID** 사용 체계를 구축하여 물류효율화를 도모해야 할 것이다.

③ 농산물 물류정보시스템 구축

농산물은 공산품에 비해서 물류비의 부담이 크기 때문에 물류정보시스템 구축에 의한 물류 효율화가 요구된다. 농산물 물류정보의 구성요소로는 저장관련 정보(지역별 저장요금, 저장량 등), 첨단운송관리시스템을 포함한 수송관련 정보(운임, 공차정 등), 소비지 시장 및 산지의 물동량 정보(산지출하량, 도매시장 및 종합유통센터 반입량 등) 등이다.

참 고 문 헌

국승용 외, 「산지유통정책 개선 방안」, 한국농촌경제연구원, 2011.

김관수 외, 「농업관측사업의 평가」, 한국농촌경제연구원, 2011.

김동환 외, 「농수산물 유통개선에 대한 의견조사 결과」, 농식품신유통연구원, 2010.

김동환, “소매업체와 농산물 도매시장간 연계 강화 방안-청과물을 중심으로”, 「유통연구」 15(5): 185-204, 2010.

김동환 · 송정환, “대형유통업체와 산지유통조직간 불공정거래 실태와 대응방안”, 「유통연구」 14(5): 185-204, 2009.

김동환 외, 「가락시장 중도매인 영업활성화 방안 연구」, (사)농식품신유통연구원, 2009.

농림수산식품부, 「농림수산식품사업 시행지침서」, 2011.

농수산물유통공사, 「주요농산물 유통실태 조사 결과」, 각 년도.

최병옥 외, 「농산물 산지유통시설의 효율적 활용 방안」, 한국농촌경제연구원, 2010.

황의식 외, 「농산물 유통구조개선 사업군 심층평가 : 2011년도 재정사업 심층평가 보고서」, 한국농촌경제연구원, 2012.

Reynolds, Bruce J., “Cooperative Marketing Agencies-in-common”, USDA Agricultural Cooperative Service ACS Research Report 127, 1994.