

규제연구 제26권 제1호 2017년 6월

# 「농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률」에 대한 경쟁제한적 관점 분석\*

이 혁 우\*\*·김 진 국\*\*\*

농안법은 대표적인 경쟁제한적인 규제이다. 경쟁제한적인 규제는 시장을 왜곡시켜 소비자에 부담을 유발한다. 장기적으로는 생산자의 경쟁력도 저하시킨다. 경쟁을 통해 혁신을 이루어낼 수 없기 때문이다. 농안법으로 구조화 된 우리나라의 농산물 도매시장 역시 유사한 부작용이 발생하고 있음을 발견할 수 있었다. 규제로 도매시장법인과 중도매인에 대해 지대를 창출하고 있으며, 농수산물 유통과정에서 품질저하가 나타나고 있다. 새로운 유통서비스 모형의 창출이 억제되고 있으며, 도매거래 관련 편법이나 범법도 심심치 않게 발생하고 있다. 그 외 도매시장 관리와 같은 행정비용이 유발되고 있는 실정이다. 따라서 농안법의 경쟁제한의 구조, 즉 시장자체에 대한 진입을 금지하고 있는 도매시장법인과 중도매시장의 구조, 수수료 등의 가격규제, 그리고 다양한 사업활동 규제로 유발되는 부작용을 고려한다면 농산물 도매시장에서도 보다 경쟁지향의 제도가 필요하다.

핵심 용어: 경쟁제한성, 규제, 농수산물 도매시장, 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률

\* 이 연구는 저자들이 공정거래위원회의 의뢰로 2014년 수행한 「경쟁제한적 규제개선 과제 발굴을 위한 연구 용역: 농수축산 유통분야」에서 연구한 내용 중 농수산물 도매시장 부분이 토대가 되었음을 밝힙니다.

\*\* 주저자, 배재대학교 행정학과 교수, 대전광역시 서구 배재로 155-40(hwlee@pcu.ac.kr)

\*\*\* 교신저자, 배재대학교 기업컨설팅학과 교수, 대전광역시 서구 배재로 155-40(jgkim@pcu.ac.kr)

접수일: 2016/11/14, 심사일: 2017/1/31, 게재확정일: 2017/02/03

## I. 문제의 제기

우리나라의 농수산물 도매시장은 그동안 수차례의 변화가 있어왔지만 1976년 제정된 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 농안법)에서 정한 제도적 틀에 따라 운영되고 있다.<sup>1)</sup> 법제정 초기에는 이런 농안법의 제정에도 불구하고 도매시장에서의 거래에서는 큰 변화가 없었으나 1985년 최초의 공영도매시장인 서울 가락동 도매시장이 개장되어 농안법 적용이 본격화되면서 농수산물 도매시장은 급격하게 농안법에서 규정한 경매위주의 운영이 강제되기 시작했다.

그런데 우리나라의 농수산물 도매시장의 기본적인 구조는 산지농산물의 도매시장에서의 수탁판매의 원칙, 도매시장에서의 경매거래의 원칙 아래 도매시장법인과 중도매인을 지정하고, 각각 농수산물의 수집과 분산기능을 수행하도록 되어 있다. 그리고 도매시장 법인과 중도매인의 거래에 대해서는 정부가 지정한 수수료를 일률적으로 적용하고 있다.

우리나라의 농수산물 도매시장은 재화가 거래된다는 의미에서의 시장(market)이라고 일컬을 수 있겠지만, 진입과 퇴출의 자율성이 보장되고, 거래가격과 거래방법이 공급자와 소비자 등 거래당사자에 의해 조정되고 결정되는 시장(market)의 원칙이 작동하지는 않는 것이다. 도매시장법인이나 중도매인으로 지정되어야 농수산물 도매시장에서 거래행위가 가능

---

1) 우리나라 도매시장의 연원은 객주(客主)제도와 맞닿아 있다. 정확하게 이들 객주들은 현대적 의미의 중도매인의 역할을 한 주체로 위탁 및 자기 계산에 의한 도매기능은 물론 출하주와 소매상에 대한 금융지원 및 숙식제공 기능까지 종합적인 사업을 수행하였다. 그러나 이런 자연발생적인 객주에 의한 도매업은 1926년 일제에 의해 도입된 「1 도시 1 시장」 원칙에 따라 소멸되고, 이후 우리나라의 도매시장은 이때 도입된 새로운 제도의 연장선상에서 운영이 되고 있다. 당시 일본은 시장의 운영주체로 지정도매법인을 지정하고 객주를 그 아래 중도매인으로 소속시킨 후 경매 제도를 강제적으로 도입하였다. 그 결과 오랫동안 관행적으로 이루어지던 객주에 의한 농수산물의 수집과 분산기능이 분리되어 수집은 지정도매법인, 분산은 중도매인이 담당하게 되었으며 이런 제도운영은 오늘날에도 우리나라 도매시장 운영의 기본적인 구조로 자리 잡아 있다.

해지기 때문에 진입장벽이 있다. 이런 진입장벽을 넘은 도매시장 법인이나 중도매인은 농수산물 거래를 제도적으로 독점하게 되어 안정적인 경영이 가능해진다. 정부에 의해 구조화된 틀에서의 농수산물 거래가 이루어지는 단순한 장소적 의미에서의 시장이 우리나라의 농수산물 도매시장인 것이다.

그런데 이와 함께 도매시장의 문제점에 대해서도 지속적으로 문제제기가 이루어지기도 했다. 즉 도매시장법인에 따라 수집능력이 천차만별이기 때문에 수집능력이 부족한 도매시장 법인의 경우에는 사실상 중도매인이 수집을 담당하고, 법인이 서류상으로만 수집과 경매를 수행한 것으로 운영하면서 상장수수료를 받는 기록상장, 형식경매라는 편법이 등장한 것이다. 이것은 도매시장법인으로 지정이 되기만 하면 별다른 어려움 없이 사업과 안정적 이윤을 보장받을 수 있는 구조를 만들어, 도매시장법인으로 지정받는 것이 엄청난 지대를 갖게 되는 것을 의미하는 것이다. 또한 이 과정에서 일부의 중도매인은 중계거래 과정에서 높은 차익을 얻고 그 결과 산지 출하자와 소비자 모두 손해를 유발시켜 유통비용을 증가시키기도 하였다.

이런 경직적인 농수산물 도매시장의 구조는 시장작용의 중요한 특징 중의 하나인 경쟁(competition)이 제한되기 때문이다. 새로운 발견을 가능하게 하는 제도적 장치인 경쟁이란 시스템이 작동하지 않기 때문에 농수산물 도매시장의 거래당사자들은 새로운 거래방법을 고안할 필요가 없다. 특히 공급자인 도매시장 법인과 중도매인은 소비자에 보다 나은 시장 재화나 서비스를 제공할 유인이 약해지게 된다. 이제 구체적으로 분석하겠지만, 이런 도매시장에서 소수의 행위자에 규제가 창출하는 지대가 작동하는 구조에서는 농수산물 품질제고를 위한 경쟁의 저하되고, 새로운 농수산물 유통서비스 모형창출이 활성화 되지 못하며, 도매시장에서의 편법이나 범법 등이 양산된다. 도매시장 관리를 위한 행정비용도 초래된다.

물론 정부는 그동안 수차례의 농안법 개정을 통해 농안법의 이런 경쟁제한적인 성격을 개선하기 위해 노력해 왔다. 1994년 개정된 농안법에서는 현실적으로 다른 유통경로가 없는 상태에서 중도매인의 도매행위가 불가피하며, 위험을 감수하고 상품을 저장하여 수급을 조절하는 기능을 인정하여 도매기능을 허용하였다. 또한 전 품목 상장경매의 원칙도 출하량이나 취급 중도매인의 수가 매우 작은 품목과 특산물에 대해서는 예외를 인정하여 수탁판매할 수 있도록 하였다. 2000년은 시장도매인제를 도입하여 매수, 위탁, 중개 등의 모든 거래를 할 수 있도록 장치를 마련하여 2000년 6월, 지방도매시장, 2005년 7월, 중앙도매시장에서

운영되 되기 시작하면서 정가매매, 수의매매방식으로 변화를 위한 노력이 지속적으로 이루어져왔다. 2014년 정부에서 이런 정가 및 수의매매의 확대를 위한 인센티브의 확대, 중도매 인간의 거래를 20%한도에서 허용하는 등의 조치를 취하면서 농안법에 내재한 경쟁제한적인 요소와 모순적 구조를 완화시키기 위한 조치를 취하기도 했다. 직거래 활성화 등을 통해 농수산물의 도매시장 위탁판매와는 별도의 농수산물 거래시장이 활성화되고 있기도 하다. 실제 대형마트와 산지직거래의 활성화 등 농수산물 유통환경의 변화와 함께 도매시장을 통해 거래되는 농수산물의 규모는 50% 수준으로 낮아지기도 했다. 이것은 농수산물 유통환경의 변화로 인해 그동안 작동해 오던 농안법의 제도적 틀에 갇힌 농수산물 도매시장도 구조적 변화를 수용하지 않을 수 없었음을 반영하는 것이다.

그러나 이런 농수산물의 유통환경에도 불구하고, 적어도 여전히 우리나라 농수산물 유통의 약 50%가 거래가 이루어지는 농수산물 도매시장만을 놓고 보면, 여전히 농안법이 정한 구조에서 탈피하지 못하고 있는 형편이다. 도매시장법인과 중도매인의 지정제에 대해서는 2010년 공정거래위원회를 중심으로 등록제로의 전환을 통해 기존의 진입제한을 제거해야 한다는 문제제기가 있었으나 여전히 큰 틀에서 지정제는 유지되고 있는 형편이다. 물론 이런 농안법에 근거한 농수산물 유통시장의 구조적 문제에 대해서는 그동안 지속적인 분석이 이루어져 왔다. 정부에서도 주기적인 농안법 개정을 통해 농수산물 유통시장의 개선수요를 발표하고 있기도 하다. 그 결과 2013년에만 하더라도 중도매인 간의 농수산물의 거래를 허용하는 농안법 개정안이 통과되었으며 도매시장 평가 제도를 통해 도매시장 운영에 대한 정부 모니터링 제도를 운영하고 있기도 하다.

그러나 이런 제도개선만으로는 농안법이 정해 놓은 도매시장 구조의 근본적인 변화를 초래할 수는 없다. 그리고 도매시장에서 발생하고 있는 다양한 시장왜곡 현상이 정상화되기를 기대하기도 어렵다. 그것은 경쟁제한성이 여전히 존속하고 있기 때문이다. 본 연구에서 농안법의 경쟁제한성에 주목한 분석을 시도한 것은 바로 이런 이유 때문이다. 경쟁제한성의 관점에서 볼 때, 농안법의 어떤 측면이 시장 작동의 원칙과 배치되는 것이고, 이로 인해 실제 시장에서는 어떤 예기치 못한 결과가 초래되는지를 분석할 필요가 있는 것이다. 이를 통해 농안법의 구조가 왜 시장경쟁을 보다 지향하는 방식으로 전환될 필요가 있는지도 이해할 수 있게 될 것이다.

## Ⅱ. 농안법하의 농수산물 도매시장 구조와 그 개선수요

### 1. 농안법 하의 도매시장 구조

농수산물 도매시장은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 시가 양곡류·청과류·화훼류·조수육류·어류·조개류·갑각류·해조류 및 임산물 등 대통령령으로 정하는 품목의 전부 또는 일부를 도매하기 위해 농안법 제17조에 따라 관할구역에 개설하는 시장을 말한다.<sup>2)</sup> 이런 농수산물 도매시장에는 농협산지공판장이 담당하고 있는 산지도매시장과 농안법 상 지방자치단체장이 개설한 법정도매시장(공영, 일반법정, 민영)과 농·수협회장이 개설한 소비지공판장<sup>3)</sup>, 법적근거가 없이 전통적으로 도매시장을 담당해 온 유사(類似)도매시장으로 구성되는 소비지도매시장으로 구분되어 있다. 한편 도매와 소매기능을 모두 수행하는 농수산물 종합유통센터<sup>4)</sup>가 활성화되어 있다. 그리고 도매시장에는 크게 도매시장법인, 시장도매인, 중도매인, 매매참가인, 산지유통인, 경매사 등의 관계자들이 상호거래 및 거래과정에서 일정한 역할을 수행하고 있다.

한편 우리나라 도매시장의 운영은 앞서 소개한 농안법 구조 하의 각 행위자의 지정과 이들 행위자에 각각의 역할을 부여하는 농안법을 구현하는 과정에서 매우 경직적으로 운영되는 것이 현실이다. 도매시장법인과 중도매인에 대한 시장의 진입요건을 정부가 개입해 관리

2) 한편 이들 중 도매시장을 중심으로 그 종류를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 시장의 종류를 보면, 중앙도매시장은 특별시·광역시·특별자치시 또는 특별자치도가 개설한 농수산물도매시장 중 해당 관할구역 및 그 인접지역에서 도매의 중심이 되는 농수산물도매시장으로서 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 시장을 말한다. 지방도매시장은 중앙도매시장 이외의 농수산물도매시장을 말하며, 민영농수산물도매시장이란 국가, 지방자치단체 또는 농수산물공판장을 개설할 수 있는 자 이외에 민간인 등이 농수산물을 도매하기 위해 농안법 제47조에 따라 시·도시장의 허가를 받아 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 시 지역에 개설하는 시장을 말한다.

3) 농수산물공판장은 지역농업협동조합, 지역축산업협동조합, 품목별·업종별 협동조합, 조합공동사업법인, 품목조합연합회, 산림조합 및 수산업협동조합과 그 중앙회(농협경제지주회사 포함), 그 밖에 대통령령으로 정하는 생산자 관련 단체와 공익상 필요하다고 인정되는 법인으로서 대통령령으로 정하는 법인이 농수산물을 도매하기 위해 농안법 제43조에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도시장 또는 특별자치도시장의 승인을 받아 개설·운영하는 사업장을 말한다.

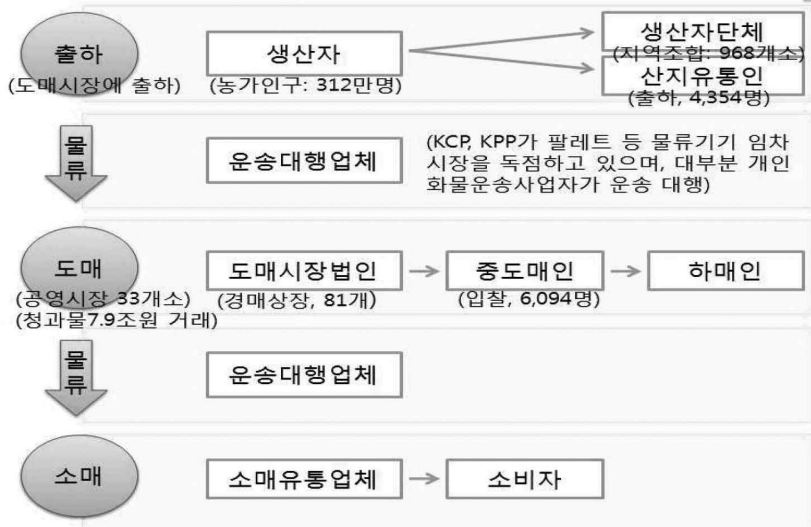
4) 농수산물종합유통센터란 농안법 제69조에 따라 국가 또는 지방자치단체가 설치하거나 국가 또는 지방자치단체의 지원을 받아 설치된 것으로서 농수산물의 출하경로를 다원화하고 물류비용을 절감하기 위해 농수산물의 수집·포장·가공·보관·수송·판매 및 그 정보처리 등 농수산물의 물류활동에 필요한 시설과 이와 관련된 업무시설을 갖춘 사업장을 말한다.

하고 있으며 이들의 역할이 명확하게 구분되어 있으며, 기본적으로 농안법에서 규정한 사업에 대해서만 유통업을 할 수 있도록 되어 있기 때문이다. 이런 우리나라의 농수산물 도매시장의 유통구조를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 출하단계에서 농어민 등 생산자는 지역조합인 생산자단체와 산지의 유통인에 의해 농수산물을 출하하게 된다. 이렇게 출하된 농수산물은 운송대행업체에 의해 도매시장으로 오게 되며, 도매시장에서는 도매시장법인, 중도매인, 하매인의 중층적 구조를 통해 분산이 이루어지게 된다. 여기에서 거래된 농수산물은 다시 운송대행업체에 의해 소매유통업체로 이동되어 최종적으로 소비자에게 농수산물이 전달되게 된다.

한편 도매시장 내에서의 거래구조를 보면 <그림 1>과 같다. 즉 도매시장법인에서는 농안법의 개정으로, 일부 정가 및 수의매매가 이루어지기도 하지만 경매를 통한 거래가 압도적으로 많이 이루어지는데 중도매인과 매매참가인은 이들 경매에 참가할 수 있게 되어 있다. 특이한 것은 2014년 정부의 도매시장 유통구조 개선대책으로 그동안에는 금지되어 있었던 중도매인 간의 거래가 20%의 범위 내에서 가능하도록 되었다는 점이다. 어쨌든 이렇게 중도매인에게 전달된 거래물량은 위에서 제시한 것처럼 운송업체를 통해 소매시장으로 전달

<그림 1> 우리나라 농수산물 도매시장 유통구조



출처: 황의식(2012), 농산물 유통구조의 혁신이 필요하다. 제4차 농정이슈심층토론회(2012.9.20). 한국농촌경제연구원

되어 최종적으로는 소비자에게 전달되게 된다.

현재의 도매시장의 구조와 관련해서 특이한 점은 핵심기능을 수행하는 도매시장법인과 중도매인 모두 시장개설자에 의한 지정제로 이루어지고 있다는 점이다. 이는 도매시장으로의 진입에 대해 개설자인 지방자치단체장이 사실상 허가를 하는 구조를 취하고 있는 것으로 진입장벽에 의해 경쟁이 제한되는 구조로 되어 있음을 의미한다.

이와 같은 도매시장의 종류와 그 이해관계자에 대한 구체적인 현황을 살펴보면 아래 <표 1>과 같다. 먼저 2015년 현재 전체 도매시장 수는 48개, 도매법인 수는 121개, 시장도매인 수는 55명, 중도매인은 8,247명, 매매참가인은 697명을 보이고 있다. 이들을 투자주체별로 구분해 보면, 공영이 가장 많고, 일반법정이 그 다음이고 민영이 가장 작음을 알 수 있다. 한편 농안법상으로는 도매시장 수와 도매법인 수, 시장도매인 수는 지방이 가장 많지만, 중도매인 수와 매매참가인은 중앙이 더 많음을 알 수 있다. 이는 특별시 및 광역시에서 운영되는 중앙도매시장에서의 거래가 실질적으로는 광역시 및 제2도매시장 및 중소도시에서 운영되는 지방보다 많이 이루어지고 있음을 보여주는 것이다. 이렇게 볼 때, 도매시장에서 가장 중요한 기능을 하는 주체는 전체인원으로 보면, 도매시장법인과 중도매인임을 알 수 있다. 이들은 실제로 현재의 농안법 하에서 출하자로부터 농수산물을 수집하고, 분산하는 기능을 각각 담당하고 있는 주체들로 도매시장의 운영에 있어서 핵심적인 기능을 담당하고 있기도 하다.

<표 1> 시장종류 별 도매시장 현황

(단위: 개소, 명)

구분	계	투자주체별 분류			농안법상 분류		
		공영	일반법정	민영	중앙 <sup>주)</sup>	지방	민영
시장 수	48	33	12	3	11	34	3
도매법인 수	121	107	11	3	42	76	3
시장도매인 수	55	55	-	-	3	52	-
도매법인 임직원 수	2,847	2,265	411	166	1,401	1,275	166
중도매인	8,247	7,726	442	79	4,634	3,534	79
매매참가인	697	607	77	13	419	265	13

주: 중앙도매시장: 서울가락, 부산염곡, 부산국제수산, 대구북구, 인천구원, 인천삼산, 광주각화, 대전 오정, 대전노은, 울산, 노량진수산

출처: 2015년 농수산도매시장 통계연보

## 2. 농안법 도입 취지: 과거 우리나라 농수산물 유통의 특성

우리나라에서 농안법을 통해 도매시장의 개설에서부터, 도매시장 내 주요행위자에 대한 진입 및 가격, 사업 활동규제를 엄격하게 하는 이유는 무엇인지 이해하기 위해서는 우리나라 농수산물 시장의 특성에 대한 고려가 필요하다.<sup>5)</sup> 우리나라의 농수축산물 산지는 규모화가 진행되고 있다고 해도 여전히 영세성을 면치 못하는 경우가 많다. 농림축산식품부(2013)에 의하면 우리나라의 산지농가는 1980년 0.5ha 미만 농가가 63.7%에서 2010년 40.1%로 낮아졌다고 제시하였으나 그럼에도 여전히 우리나라의 산지농가는 여전히 영세성을 벗어나지 못하고 있다고 한다. 이처럼 우리나라의 농수산물의 생산구조는 여전히 다수의 소규모 생산자가 전국적으로 분산되어 있어서 생산자들이 스스로 전체 생산량을 조절하기 힘들다(김재홍, 2009). 한마디로 우리농업은 여전히 규모가 영세하여 시장정보 및 교섭 거래력이 부족하며, 이 점을 보충하기 위해서 정부가 산지의 공동출하장 등을 적극적으로 구축하고 있으나 청과물 판매유형 중 공동 및 계통출하의 비중은 과채류를 제외하고는 상당히 낮은 수준이고 공동판매의 경우에도 수송과 선별작업은 공동으로 하는 것이 대부분이나 공동계산까지 이루어지는 경우는 아직 낮은 상태였던 것이다(농촌진흥청, 2001).

〈표 2〉 공동계산제 참여농가의 생산비율: 무안군의 경우

구분	식부면적(ha)	생산량(톤)
공동계산제 참여농가(A)	9	480
무안면 전체(B)	180	7,000
비율(A/B)	5.0%	6.9%

출처: 이한성·조재환·최세현(2001), 농산물 공동계산제의 성과와 과제, 2001년 한국농업경제학회, 추계학술대회 논문집

5) 먼저 농수축산물은 그 특성상 시장에서의 수급균형의 변이가 매우 높게 나타나곤 한다. 농수축산물에서 이런 가격특성이 나타나는 이유는 농수축산물은 농수산물의 상품적 특성은 산물이기 때문에 첫째, 부패가 빠르고 유통과정 중 품질손상의 우려가 높아 공산품에 비해 많은 비용이 소요되기 때문이다. 그리고 농산물은 공산품처럼 정형화된 상품이 아니어서 품종과 품질, 재배여건에 따른 맛과 모양이 다양각색이어서 상품의 규격화에 따른 비용이 소요되고 가격에도 상당한 차이가 나기도 한다(김재홍, 2009). 농수축산물의 경우 기상조건이나 계절에 따라 수확량이 매우 급변할 수 있어 가격변동성이 커지기도 한다. 그런데 농산물은 가격이 비싸다고 해서 마땅한 대체재가 존재하는 것이 아니므로 수요곡선이 비탄력적이고 농작물이 성장하는 데는 시간이 걸려서 공급이 빠르게 이루어지지 못한다.



따라서 이들은 농수축산물 생산 이후 유통채널을 보장받기가 매우 어려우며 전통적인 방식, 즉 재래시장 등에서 노점 등을 통해서 판매를 할 수밖에 없다. 그리고 만약 산지에서 생산된 농수축산물을 소비자까지 이동시키기 위해서는 이 과정에서 유통비용이 발생할 수밖에 없는데 이들 비용부담으로 인해 판매에 애로를 겪을 수밖에 없다.

이런 이유로 도매시장을 두고 수탁판매의 원칙을 정립함으로써 산지에서 출하된 농수축산물을 도매시장법인에게 원칙적으로 구매할 것을 의무화함으로써 일차적으로 산지 출하자에 대한 보호가 가능해진다. 한편 이런 시장구조를 운영시키기 위해서는 도매시장법인을 지정제로 하여 그 업역을 보장해 주고, 거래행위에 대한 수수료 수입을 보장함으로써 공급량의 변동성에 따른 수탁판매에 대한 부담을 줄여줄 수밖에 없게 된다. 정부, 혹은 시장개설자는 이런 도매시장법인에 대한 배타적 권한부여의 대가로 농수축산물 가격의 시장변동성이 매우 큰 경우에는 이를 구매할 수 있도록 하는 근거를 둬으로써 농수축산물 산지출하자가 높은 가격변동성에 대한 부담도 줄일 수 있게 된다.

그런데 이런 구조를 형성해 놓으면 이제 도매시장과 최종소비자 시장 간의 인위적 가격 차이가 발생할 수밖에 없으며 소비자들은 되도록 도매시장에서 상품을 구매할 유인을 갖게 된다. 도매시장에서 최종소비자 시장으로 유통되는 과정에서 유통비용이 발생할 수밖에 없어서 소비자 시장의 가격이 비쌀 수밖에 없는데, 위에서 이미 제시한 것처럼 2015년 현재 전국에 개설된 도매시장은 48개, 도매법인으로 지정된 법인은 127개 밖에 없기 때문이다. 또한 이들 도매시장법인으로부터 구매를 하는 중도매인 역시 지정된 것이 8,247개 밖에 없기 때문에 도매시장에 소매판매 권한을 부여하거나 중도매인 간의 거래를 허용해 도매시장에서 수수료가 아닌 거래만에 의한 차익거래가 가능하게 되면 소매유통망이 결정적인 타격을 받을 수 있는 것이다. 물론 유통에서 소매업자들은 상대적으로 영세하며 이런 시장의 충격에 큰 영향을 받게 된다.

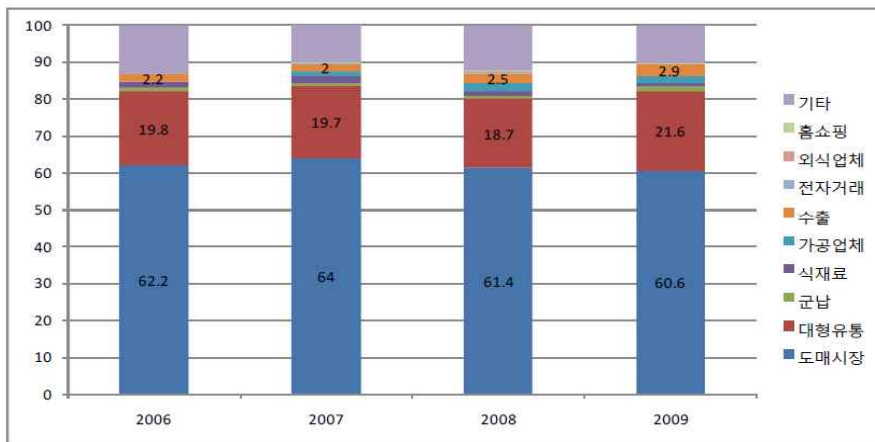
그 결과 도매시장에 대해 규정된 규제가 바로 각종 사업 활동 규제들이다. 도매시장법인에 대한 경영금지, 소매판매금지, 개설시장 내에서 판매가능, 중도매인에 대한 소매판매금지 및 중도매인 간 거래금지, 중도매인과 도매시장법인이 서로 경쟁하는 사업운영 시스템 불허 등을 규정한 이유가 바로 이런 이유 때문이다.

### 3. 농수산물 유통환경의 변화: 농안법의 개선수요 확인

이와같이 우리나라 농수산물 유통시장의 구조적 특징을 반영해 운영되어 온 현재의 농안법 시스템은 도매시장을 포함한 농수산물 유통시장의 환경은 매우 동태적으로 변화하고 있기 때문에 현재의 농안법 구조 하의 도매시장의 운영이 시장상황을 합리적으로 반영하고 있는지를 분석할 필요가 있다.

이를 위해 먼저 농안법 상의 도매시장이 전체 농수산물 유통에서 차지하는 비중에 대한 고민이 필요하다. 유통시장에서 도매시장 제도의 적용을 받지 않고 있는 부분이 있으면 농안법 구조하의 도매시장과 그렇지 않은 비제도권 시장 간에 어떤 방식으로든 차별적 상황이 벌어지게 될 것이기 때문이다. 그런데 현실을 보면, 현재 농수산물을 비롯한 유통시장은 대형유통업체와 유사도매시장, 직거래 등에서 거래되는 물량이 50%에 육박하고 있는 실정이다. 이들은 농안법에서 구조화하고 있는 도매시장을 통해 도매시장법인과 중도매인 그리고 소비자로 이어지는 유통의 계열화에서 벗어나 있는 주체인 것이다. 그런데 이런 비도매시장을 통한 농수축산물의 거래는 점점 더 증가할 전망이다. 정부조차도 산지 직거래 등을 통한 유통채널의 다각화를 위한 정책을 추진하고 있으며, 민간영역의 대형유통업체 역시 더욱 공격적으로 영업을 하고 있는 실정이기 때문이다.<sup>6)</sup> 대형유통업체의 경우 농산물의 PB화를 통한 영업 전략을 세워 추진하는 것이 대표적인 예이다.

〈그림 2〉 농수산물 출하처 별 비중 추이



자료: 한국농촌경제연구원(2013)

한편 농수축산 농가가 여전히 소농위주로 운영되고 있긴 하지만 채소류 및 과실류, 축산 농가 등을 중심으로 점차 규모화가 이루어지고 있는 것도 유통과 관련해서 중요한 변화이다. 즉 전통적인 소규모의 재배농가가 지속적으로 감소하고, 농가당 전체 생산량 및 단위면적당 생산량이 증가하면서 규모화와 전문화가 서서히 진행되고 있는 것이다. 여기에 더해 산지에서 유통센터가 활성화되는 추세이며 이들을 통한 거래규모가 의미 있게 증가하고 있기도 하다. 이로 인해 산지에서의 공동마케팅과 산지유통전문조직이 활성화 되며, 그 결과 농수산물 유통의 영세성에 기인해서 이루어지지 못했던 공동계산의 비율이 점차 증가하고 있음을 발견할 수 있다. 즉 <표 3>을 보면, 신지유통조직에 있어서의 공동계산의 비율이 2005년 이후, 지속적으로 증가해서 2011년 38.3%까지 증가했음을 발견할 수 있다.

〈표 3〉 농수산물 유통에서 공동계산율의 변화

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
공동마케팅 조직(개소)	9	15	19	22	26	31	35
산지유통전문조직(개소)	259	251	278	292	288	282	145
공동계산율(%)	18.3	20.6	21.8	21.5	25.9	26.3	38.3

출처: 산지유통활성화사업 성과분석, 농림축산식품부·한국농수산물유통공사, 2013

이렇게 되면 산지에서의 출하에 있어서 표준화가 가능해 질 뿐만 아니라 도매시장 이외에서 직거래, 대형마트 등 새로운 유형의 유통업체와의 선계약 등에 의한 거래가 활발하게 이루어지게 되며, 도매시장에 있어서도 전통적인 경매위주의 거래에서 정가거래나 수의계약 거래와 같은 가격결정 및 유통방식의 변화가 이루어지고 있다. 정부는 2012년 도매시장에서의 정가거래제를 도입하면서 그 비율을 20%까지로 높이겠다는 목표를 세워 추진하기도 했다. 이런 정책으로 인해 도매시장에서의 정가거래를 통한 대형유통업체들의 시장이용이 증가하고 있기도 하다. 또한 규모화 된 산지조직체일수록 도매시장을 이용하지 않는 직거래의 비율이 높아지고 있는데 이는 경매중심의 도매시장의 경직성과 비효율성이 그 원인이다(위태석, 2013). 이렇게 볼 때, 농수산물 유통구조에서도 소비지 도매시장에서 경매를 통한 가격결정

6) 김대중 정부 이후, 농수산물 유통에 있어서 도매시장과는 별도의 다양한 유통채널을 활성화하는 시도가 있어 왔다. 김대중 정부에서 직거래 활성화와 유통단계 축소를 목적으로 한 시장도매인제도의 도입이 그 대표적인 예이다(위태석, 2013).

이 아니라 산지에서 거래를 통한 가격결정과 유통망의 구축이 점차 활성화 되고 있다.

〈표 4〉 도매시장 내 정가거래 비중 변화

년도	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
정가거래 비중(%)	5.6	7.3	7.3	8.5	8.9	9.9	14.1	16.9	20.0

출처: 농림축산식품부

소비지에서는 이에 더해 최근 대형요식업 등이 활성화 되면서 생산지에서 직접 대량으로 농수축산물을 구매할 능력이 있는 시장 소비자가 많아졌다는 것도 의미 있는 시장의 변화이다. 이들 소비자들은 유통비용이 더 유발될 뿐만 아니라 직접 생산단계에서부터 품질관리에 관여하기 어려운 도매시장을 통한 거래보다는 산지와 직접거래계약을 하고, 생산단계에서부터 고객이 요구하는 품질을 유지하기 위한 노력을 기울이게 된다. 경우에 따라서는 장기계약을 통해 안정적이고 예측가능 한 생산품 공급을 받으려는 행태를 보이기도 한다.

한편 이런 농수산물 유통구조의 변화로 인해 농수산물에 대한 수집, 중계, 분산기능을 수행한 전통적인 도매시장의 필요성에 대해서도 소매와 실수요자, 그리고 구매처의 특성 등에 따라 차별화가 이루어지고 있음을 발견할 수 있다. 위태석(2013)의 연구에 의하면 도매시장은 상품구색의 필요성이 적고, 구매규모가 적으며, 신지집중도가 낮은 농수산물에 대해 제조

〈표 5〉 소매·실수요자 구매품목상황에 따른 도매시장 기능의 중요성

소매·실수요자 상황		품목별 공급상황	도매시장기능 필요성 (수집·중계·분산기능)	구매처
상품구색 필요성	구매규모	산지집중도		
적음	작음	낮음	높음	제조기업 외식기업
		높음	중간	
적음	큼	낮음	중간	제조기업 외식기업
		높음	가장 낮음	
큼	작음	낮음	가장 높음	소매점
		높음	높음	
큼	큼	낮음	높음	소매점
		높음	중간	

출처: 위태석(2013), 농산물유통의 효율화와 단계문제, 한국식품유통학회 하계학술대회 논문집, p.18

기업과 외식기업에서 구매하는 경우와 상품구색의 필요성이 크더라도 소매점에서 소규모의 구매를 하는 산지집중도가 높은 경우 중요성이 높다고 분석하였다. 이것은 그 외의 경우에는 점차 도매시장 이외의 유통경로가 경쟁력이 더 높아지고 있다는 것을 의미하는 것이다.

결국 이와 같은 유통의 분산화(decentralization)는 전통적인 도매시장구조를 통한 유통부분이 상대적으로 축소될 수밖에 없음을 의미하는 것이다. 그리고 이렇게 되면 전통적인 농안법 하의 도매시장 구조가 그리는 유통의 메커니즘과는 점점 더 현실의 유통패턴의 격차가 심해질 것이다. 이것은 농안법 구조의 개선이 필요함을 의미하는 것이기도 하다.

### Ⅲ. 농안법 하 도매시장의 경쟁제한성 규명

#### 1. 경쟁정책의 의미와 접근의 필요성

시장에서 이루어지는 경쟁(competition)은 특정한 행위자에 특별한 혜택을 인정하지 않는다는 측면에서 공정하다. 경쟁의 기회가 보장되는 상황에서는 누구나 경쟁의 룰에 따라 자신의 장점을 극대화하는 전략을 통해 시장우위의 상태를 점할 수 있다. 그리고 경쟁의 결과, 공급자는 장기적으로 보다 경쟁력을 갖게 되고, 소비자는 선택의 기회가 확대되어 후생의 증가가 이루어질 수 있다. Hayek(1968)는 이런 경쟁의 특성을 들어, 새로운 발견이 가능하게 해 주는 절차나 장치(competition as a discovery procedure)라고 주장하기도 했다. 경쟁을 하게 되면, 공급자는 소비자에 선택을 받기 위해 경쟁상황에서 우위를 점하기 위해 시장우위의 재화와 서비스를 끊임없이 고안하려 노력하기 때문이다. 그리고 그 결과 소비자는 보다 나은 선택, 보다 품질이 높은 재화와 서비스를 소비할 수 있게 된다. 이런 경쟁의 효과는 결과적으로 시장에서 공급자와 소비자 모두의 후생의 증가로 이어질 수 있다. 물론 이 과정에서는 경쟁의 과정에서 도태된 무수한 공급자와 생산자가 있을 수 있음을 인정해야 한다.

그러나 시장에서 경쟁을 주장하는 이유는 경쟁을 보호하는 것이야말로 시장의 시스템을 유지할 수 있는 방법이기 때문이다. 즉 시장에서 경쟁을 억제하게 되면, 경쟁을 하지 않게 되는 기존의 생산자에게는 혜택이 되겠지만, 이제 이들 기존의 생산자는 새로운 발견을 위한 노력을 할 필요가 없으며, 시장에 새롭게 진입하려는 무수한 잠재적인 공급자들은 차별

적 대우를 받게 될 것이기 때문이다(심영섭, 2013). 그 결과는 시장 전체의 침체와 소비자에게는 후생의 감소를 의미하는 것이다.

따라서 경쟁제한성을 갖는 규제는 이런 시장의 동학을 저해하는 특성을 갖는다(김진국, 2013).<sup>7)</sup> 개인이나 기업 등 민간 경제주체가 시장에 참여하는 과정에서 자율적으로 결정해야 할 사항에 정부, 준정부기관 등 제 3자가 개입하는 일련의 규제가 대표적인 경쟁제한적 규제에 속한다. 진입장벽을 통해 특정한 기업이나 시장경제주체만 사업의 기회를 가질 수 있도록 하는 것, 복수 경제주체 간 시장우위의 경쟁을 통한 이익을 보장하지 않는 것, 경쟁을 가능하게 해주는 소비자에 대한 정보제공을 제약하는 것 등이 대표적이다. 역설적인 것은 정부가 규제를 도입하는 이유 중 소수자 보호, 소비자 보호 및 환경보호가 많다는 점이다. 소비자 보호를 의도한 규제가 오히려 소비자의 이익을 저하시키는 결과를 초래하고, 소수의 이익을 위해 대다수의 소비자의 이익을 희생시키는 경우가 발생하기 때문이다(이민호, 2015). 이것이 규제의 합리성은 목적이 아니라 효과로 판단되어야 하는 이유이다.

이런 경쟁제한적 규제로는 진입규제, 가격규제, 기타 사업활동규제가 있다(OECD, 2004; 최병선, 1992).<sup>8)</sup> 먼저 진입규제(Entry Regulation)는 인·허가, 등록, 지정제도 등을 통한 시장 참여 제한하는 것이다. 이런 진입규제는 자유로운 시장에서의 진입을 제약함으로써 경쟁의 활성화, 가격경쟁, 시장의 효율성의 제고, 재화와 용역의 다양성과 품질의 개선 등의 시장에서의 긍정적인 성과를 기대하기 어렵게 만든다(황인학·한현옥, 2014). 진입장벽을 통해 신규 기업이 시장에 진입하는 것을 저해함으로써 기존기업의 시장의 지배력을 강화시킬 것이기 때문이다. 다음으로 가격규제는 요금, 수수료 등의 최고 또는 최저가격 규제 혹은 요율 등의 한도설정이나 재판매가격 유지행위 등이다. 재화와 용역의 가격은 시장에서 결정되는 것이 아니라 정부의 규제에 의해 결정되는 것이다. 이런 시장가격은 사업자와 소비자 간에 중요한 신호를 전달하는 수단이기 때문에 이에 왜곡이 있을 경우 문제가 발생시키고 시장에서의 정상적인 작동을 저해한다. 마지막으로 사업활동제한은 영업구역·범위, 영업조건·상대방에 대한

7) 경쟁제한성을 갖는 규제와 시장에서의 경쟁제한행위는 구분해야 한다. 경쟁제한행위란 시장에서 경쟁관계에 있는 사업자가 다른 사업자와 가격이나 거래방법 등을 담합, 실질적인 경쟁을 제한하는 행위. 시장에서 경쟁관계에 있는 사업자가 많더라도 이들이 서로 담합해 공동행위를 하게 되면 가격이나 품질 경쟁 없이 시장을 지배할 수 있다.

8) 이하 경쟁제한적 규제의 유형으로 진입규제, 가격규제, 기타 사업활동규제에 대한 설명은 이민호(2015), 「규제개혁의 경제적 효과에 관한 연구」, 한국행정연구원에 저자자 집필한 부분을 부분발췌 한 것임을 밝혀둔다.

제한 혹은 출고량·생산량, 거래조건에 대한 제한, 그리고 제품(서비스)의 종류·규격 등에 대한 제한, 광고와 마케팅의 제한, 특정 사업자에게 유리한 표준의 설정 등을 통해 시장에 개입하는 것이다. 이런 사업활동을 제한하는 규제를 적용하게 되면 필연적으로 시장주체 중 일부에게 상대적으로 높은 규제비용을 유발시키게 된다.

〈표 6〉 경쟁제한적 규제의 유형과 개념

	진입규제	가격규제	사업활동규제
개념	시장진입의 제약	정부에 의한 가격결정	정부의 영업활동 제한
예시	인·허가, 등록, 지정 제도	요금, 수수료 등의 최고 또는 최저가격 규제 혹은 요율 등의 한도설정이나 재판매가격 유지 행위	영업구역·범위, 영업조건·상대방에 대한 제한, 출고량·생산량, 거래조건에 대한 제한, 제품(서비스)의 종류·규격 등에 대한 제한, 광고와 마케팅의 제한, 특정 사업자에게 유리한 표준의 설정

## 2. 농안법 하 도매시장의 경쟁제한적 성격

### (1) 진입규제 성격의 규명

농안법 하 도매시장에서는 다양한 진입규제가 발생된다. 지정이나 허가제를 통해 도매시장에서 거래 및 시장 활동을 할 수 있는 주체를 정하고 이들에 대한 배타적 사업권한을 보장해 주는 구조로 되어 있기 때문이다. 이를 명확히 규명하기 위해 농안법 하의 도매시장 구조를 보다 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

먼저 농안법 하에서는 도매시장 자체가 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 시에 의해 그 관할구역에 개설된다. 그리고 시가 지방도매시장을 개설하려고 하면 도시자의 허가를 받아야 한다. 구체적인 허가기준은 농안법 제19조에 제시되어 있는데, 도매시장을 개설하려는 장소가 농수산물 거래의 중심지로서 적절한 위치에 있을 것, 농림축산부령 혹은 해양수산부령으로 인구 및 거래물량을 고려해 부류별로 정한 시설기준을 갖출 것, 운영관리계획서의 내용이 충실하고 그 실현이 확실하다고 인정되는 것이 그것이다.

통상 시장이 민간부문의 거래관계를 통해 자연발생적으로 형성되는 것과는 달리 정부에 의해 인위적으로 개설되는 것이다. 또한 농안법 제2조의 제6호에 의하면 민영농수산물도매

시장이라 하더라도 시도지사의 허가를 받아 개설하도록 되어 있다. 이로 인해 전통적으로 도매시장의 기능을 수행해 왔지만 정부에 의해 개설자로 지정받지는 않은 유사(類似) 도매시장의 문제가 발생하고 있으며 농안법 제64조에서는 이들 유사도매시장의 정비를 위한 계획을 수립할 수 있는 근거를 두고 있기도 하다.<sup>9)</sup> 이들 유사도매시장이 문제가 되는 것은 이들 시장은 법정도매시장과 달리 거래되는 농수축산물에 대해 도매뿐만 아니라 소매판매도 가능하기 때문에 도매시장에서와는 다른 가격조건이 형성되어 전체적으로 정부가 의도한 도매-중도매-소매의 유통구조를 훼손하기 때문이다.

둘째 농안법에서는 도매시장 내 도매시장법인 역시 농수산물도매시장의 개설자로부터 부류별로 지정을 받는 것으로 되어 있으며 중앙도매시장에 도매시장법인을 두는 경우에는 농림축산식품부장관과 해양수산부장관과 협의하여 지정하도록 되어 있다. 이를 위해 도매시장법인으로 지정될 수 있는 진입제한의 기준을 설정하고 있다.<sup>10)</sup> 그리고 이런 요건을 충족해 도매시장 법인으로 지정되었다고 하더라도 지정 후 5년 이상 10년 이하의 지정유효기간을 설정하고 기간 만료 시 재지정을 받도록 되어 있다. 또한 농안법에 의하면 이렇게 도매시장법인으로 지정되면 그 주주 및 임직원은 도매시장법인의 업무와 경합이 되는 도매업 또는 중도매업을 해서는 안 된다.

셋째 농안법에서는 중도매인 역시 그 업무를 수행하기 위해서는 부류별로 해당 도매시장 개설자의 허가를 받아야 한다. 이를 위해 동법에서는 중도매인의 자격요건 역시 세세하게 정하고 있는데 이를 구체적으로 보면, 파산선고를 받고 복권되지 않은 사람이나 피성년후견인, 금고 이상의 실형을 선고받고 그 형의 집행이 끝나거나 면제되지 않은 사람, 위법으로 인한 중도매인 취소 이후 2년이 경과되지 않은 자, 도매시장 법인의 주주 및 임원으로서 해당 도매시장법인의 업무와 경합이 되는 중도매업을 하려는 자, 최적거래금액 및 거래대금의

9) 유사도매시장이란 농안법에서 규정하고 있는 농수산물도매시장,공판장 이외의 시장을 말하며, 도시지역세 일정한 지역을 중심으로 대규모의 점포형태 등으로 밀집하여, 농수산물을 도매거래하기 위해 형성된 시장을 말한다(왕성우 외, 2000).

10) 그 기준으로는 도매시장 또는 공판장 업무에 2년 이상 종사한 경험이 있는 업무집행 담당임원이 2명 이상일 것, 임원 중 금고이상의 실형을 선고받고 그 형의 집행이 끝나거나 집행이 면제된 이후 2년이 지났을 것, 임원 중 파산선고를 받고 복권되지 않은 사람이나 피성년후견인 또는 피한정후견인이 없을 것, 임원 중 농안법 제82조의 제2항에 따른 범위반에 다른 지정취소처분의 원인이 되는 사항과 관련된 사람이 없을 것, 거래규모, 순자산액 비율 및 거래보증금 등 도매시장 개설자가 업무규정으로 정하는 일정요건을 갖출 것을 규정하고 있다.



지급보증을 위한 보증금 등 도매시장 개설자가 업무규정으로 정한 허가조건을 갖추지 못한 자 등이 그것이다.

넷째 도매시장에서 거래가 이루어질 수 있게 해 주는 경매사 역시 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 그 일정수를 정하고 두도록 정하면서 자격시험에 합격한 경매사에 대해 임명하도록 되어 있다. 즉 경매사로 도매시장에서 거래관련 업무를 수행하는데도 진입의 제한이 있는 것이다. 이들 경매사의 요건으로는 자격시험에 합격했을 뿐만 아니라 피성년후견인 또는 피한정후견인이 아니고, 금고 이상의 실형을 선고받고 그 형의 집행이 끝나거나 집행이 면제된 후 2년이 지나지 않은 자, 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받거나 선고유예를 받고 그 기간 중에 있는 자, 해당 도매시장의 시장도매인, 중도매인, 산지유통인 및 그 임직원이 아닌 자, 면직 후 2년이 지나지 않았거나 업무정지기간 중에 있는 자가 여기에 해당된다.

그 외 도매시장에서는 시장도매인 역시 도매시장 개설자가 부류별로 지정하게 하고 5년 이상 10년 이하의 범위에서 지정유효기간을 설정할 수 있도록 하고 있다. 또한 도매시장에서는 매매참가인의 신고, 산지유통인의 등록, 출하자의 신고 등에 대해서도 비록 매우 완화된 수준이긴 하지만 진입을 위한 조건을 제시하고 있기도 하다.

## (2) 가격규제 성격의 규명

도매시장에 대해서는 가격규제도 이루어지고 있는데 그 대표적인 것이 수수료이다. 농안법 제42조에서는 수수료를 도매시장 개설자가 도매시장 법인 또는 시장도매인으로부터 도매시장의 유지·관리에 필요한 최소한의 비용으로 징수하는 도매시장의 사용료, 도매시장 개설자가 도매시장의 시설 중 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 시설에 대해 사용자로부터 징수하는 시설 사용료, 도매시장 법인이나 시장도매인이 농수산물의 판매를 위탁한 출하자로부터 징수하는 거래액의 일정비율 또는 일정액에 해당하는 위탁수수료, 시장도매인 또는 중도매인이 농수산물의 매매를 중개한 경우에 이를 매매한 자로부터 징수하는 거래액의 일정비율에 해당하는 중개수수료, 거래대금을 정산하는 경우에 도매시장법인·시장도매인·중도매인·매매참가인 등이 대금정산 조직에 납부하는 정산수수료 등으로 그 유형을 정의하고 있다.

이런 수수료는 어떤 일을 맡아 처리해 준 데 대한 대가로 주는 요금을 말하는 것으로 그

야말로 일정한 행위에 대한 대가로 지불되는 가치이다. 따라서 수수료의 가격은 해당 행위가 시장에서 평가받는 수준만큼으로 책정되어야 한다. 그런데 도매시장은 이미 분석한 것처럼 시장구조 자체가 농안법에 의해 매우 경직적으로 정해져 있다. 즉 시장개설자에 의해 지정, 혹은 허가된 도매시장법인과 중도매인, 그리고 개설자가 임명한 경매사에 의한 경매를 통해 대부분의 수탁농수축산물을 거래하고 있는 것이다. 그런데 이런 경직적이고 인위적으로 형성된 도매시장 구조 하에서는 원래라면 시장에서 거래과정에서 자율적으로 정해지게 되는 거래요금이 수수료라는 명목으로 사전에 정해지게 된다.

즉 도매시장에서는 거래를 하는데 드는 수수료가 미리 정해져 있어서 시장에서의 거래의 가치의 동태성을 반영하지 못한 상황에서 실제로는 더 높거나 낮은 수준으로 수수료가 책정될 수밖에 없는 것이다. 그것은 이런 수수료는 그것이 정액이든 정률이든 어떤 거래라도 시장의 상황을 반영한 것이 아니라 미리 구조적으로 정해져 있어서 시장의 가격으로서의 기능을 하지 못하기 때문이다. 이로 인해 도매시장의 질, 도매시장법인, 혹은 도중도매인, 시장도매인의 거래서비스의 차이에 따라 당연히 달라질 수 있는 수수료의 가격의 동태적 차이가 반영되지 않으며, 더구나 이들 수수료는 한번 정해지면 그것이 높은 낮은 거래에 따라 무조건 보장된다는 특징도 가지고 있다. 그 결과 이들 도매시장 이해관계자들의 가격에 따른 가격, 비가격경쟁, 즉 거래관련 서비스의 개선을 위한 노력과 이를 통한 새로운 거래기술이나 방식의 도입이 이루어지기 어렵게 된다.

한편 수수료와 관련해서는 농안법 제42조에서 도매시장법인의 경우, 농산물의 판매를 위한 수수료 이외에는 또 다른 수수료를 징수하지 못하도록 규정되어 있는데 이로 인해 기타 사업 뿐만 아니라, 심지어는 국가사업의 이행도 불가능한 비효율을 야기하고 있다는 지적도 있다. 예를들어 농수산자조금의 조성 및 운영에 관한 법률이 2012년 통과되었는데, 여기에서 도매시장법인, 종자업체, 산지유통인 단체, 농수산물 가공업체, 농협, 협동조합 등이 자조금 수납 위탁기관으로 되어 있는데 이 중 도매시장 법인은 이것이 불가능하여 많은 비효율이 초래되고 있는 상황인 것이다.<sup>11)</sup>

### (3) 사업활동제한 규제 성격의 규명

11) 한국농어민신문, 2014. 5. 9.

농안법 상의 도매시장 규제는 사업 활동을 제한하는 규제도 다수 존재한다. 즉 도매시장 내 주요 행위자인 도매시장법인, 중도매인, 시장도매인 등에 대한 세세한 사업 활동에 대한 규제조항들을 설계해서 이들의 영업활동의 기준으로 삼게 하고 있는 것이다. 그리고 이를 위해 도매시장 개설자인 시·도지사 혹은 시장이나 군수의 도매시장에 대한 개입권한을 광범위하게 인정하고 있기도 하다. 이들 내용을 구체적으로 소개하면 다음과 같다.

먼저 농안법 상 도매시장에 대해서는 개설자가 광범위한 개입권한을 가지고 있다. 이들은 도매시장에서 거래가 제대로 이루어질 수 있도록 시설유지, 공정거래를 위한 시장의 기능을 관리하기 위한 개입도 있지만 도매시장 내 거래당사자의 사업활동의 자율성을 제한하는 성격의 규제도 상당 수 존재한다. 아래에서 이들 사업활동 규제의 성격이 강한 규제를 제시하면 다음과 같다.

먼저 도매시장의 개설자인 지방자치단체장은 도매시장 내 주요행위자의 거래에 대해 합병 등과 같은 도매시장 체계의 변동에서부터 거래품목, 출하량, 거래방법, 거래범위 등에 대해서까지도 세세하게 개입할 권한을 가지고 있다. 도매시장법인의 인수·합병 시 승인권(제23조의2), 예약출하자에 대한 위탁수수료 인하 및 경매우선 실시 부여권(제30조), 입하품, 표준규격품, 예약출하품 등에 대한 우선판매권(제33조), 최소출하량의 기준을 정해 출하인에 대한 규제(제38조)가 있다. 그 외에도 도매시장에서 전자거래를 하기 위해서는 도매시장 개설자의 사전승인을 받아야 하며(제35조 제2항)), 건본 농수산물의 도매시장 반입 및 거래에 대한 승인(제35조 제2항), 겸영사업의 범위의 제한을 하는 권한도 갖고 있으며(제35조 제5항), 그 외 도매시장 개설자는 시장도매인에 대해서도 거래질서의 유지를 위해 필요하다고 인정하는 경우 품목과 기간을 정해 농수산물을 위탁받아 도매하는 것을 제한 또는 금지할 수 있다(제37조).

한편 도매시장법인에 대해서 살펴보면, 도매시장에서 도매시장법인이 하는 도매는 농림축산식품부령 혹은 해양수산부령으로 정하는 특별한 사유가 없는 한 출하자로부터 위탁을 받아야 가능하다(제31조 제1항). 이런 수탁매매의 원칙은 제38조에서 더욱 엄격하게 규정되어 있는데 그 내용은 도매시장법인은 입하된 농수산물의 수탁을 거부·기피하거나 위탁받은 농수산물의 판매를 거부·기피해서는 안 되도록 규정하고 있다. 그 외 전자거래방식의 거래나 일정기준 이상의 시설에 보관·저장 중인 거래대상 농수산물의 건본으로 미리 도매시장개설자로부터 승인을 받은 경우를 제외하고는 도매시장법인은 도매시장 외의 장소에서 농수

산물의 판매업무를 하지 못하는 규제도 받으며(제35조 제1항 제2항), 농수산물의 선별·포장·가공·제빙·보관·후숙·저장·수출입 등의 사업으로 농림축산식품부령 혹은 해양수산부령으로 정하는 것을 제외하고는 농수산물 판매업무 이외의 사업을 경영할 수도 없다.

중도매인에 대해서는 도매시장법인의 주주 및 임직원으로서 해당 도매시장법인의 업무와 경합이 되는 중도매업을 할 수 없으며(제25조 제2항), 농림축산식품부령 혹은 해양수산부령으로 정하는 도매시장법인이 상장하기에 적합하지 않은 농수산물과 그밖에 이에 준하는 농수산물로서 그 품목과 기간을 정해 도매시장개설자로부터 허가를 받은 농수산물을 제외하고는 원칙적으로 도매시장법인이 상장한 농수산물 이외의 농수산물은 거래할 수 없다(제31조 제2항). 그리고 중도매인은 도매시장법인이 상장한 농수산물을 농림축산식품부령 혹은 해양수산부령으로 정하는 연간거래액의 범위에서 해당 도매시장의 다른 중도매인과 거래하는 경우를 제외하고는 다른 중도매인과 농수산물을 거래할 수 없으며 다른 중도매인과 거래를 한다 하더라도 그 내용을 도매시장 개설자에게 보고하여야 한다(제31조 제5항, 제7항).

한편 시장도매인 역시 합병과 인수 시에는 도매시장 개설자의 승인을 받아야 하며(제36조의2), 해당 도매시장의 도매시장법인이나 중도매인에게 농수산물을 판매하지 못한다(제37조). 또한 도매시장개설자가 거래질서를 유지하기 위해 필요하다고 판단해 기간을 정해 도매를 제한 혹은 금지한 경우 이에 대한 도매를 할 수 없으며(제37조), 제38조에 의해 수탁판매의 원칙에 의해 농수산물의 수탁의 기피나 거부가 불가능하다. 또한 산지유통인은 등록된 도매시장 내에서 농수산물의 출하업무 이외의 판매·매수 또는 중개업무를 하여서는 안 되며, 도매시장법인, 중도매인 및 이들의 주주 또는 임직원은 해당 도매시장에서 산지유통인의 업무를 해서는 안 된다(제29조).

## IV. 농안법 하 도매시장의 경쟁제한성 효과분석

### 1. 도매시장법인·중도매인에 대한 지대창출

도매시장에 대한 경쟁제한은 도매시장법인과 중도매인에 대한 지대를 창출시킨다. 즉 현재의 농안법 구조에서는 도매시장법인은 출하 농업인이 위탁한 농산물을 판매하는 기능을

보장받기 때문에 도매시장 법인은 큰 위험 부담 없이 거래를 통한 이익을 창출한다는 비판을 듣고 있는 것이다. 즉 이들은 거래에 있어서 안정적인 수수료를 보장받기도 한다. 특히 도매시장별로 공급물량이 다름에도 불구하고 도매시장법인과 중도매인 등 사업자의 수를 제한함으로써 인해 경쟁제한성으로 인한 비효율이 발생하고 있다. 한편 도매시장법인별로 취급품목이 정해져 있는 등 인위적인 시장분할이 이루어져 있다고 볼 수 있어서 경성카르텔적인 시장구조가 형성되고 있으며 그 결과 농민은 자신의 상품에 대한 제값을 받지 못하는 반면, 소비자는 상대적으로 높은 가격을 지불하는 2중의 후생손실이 발생하고 있으며, 그 과실은 일정부분 경쟁제한과 진입제한으로 인해 시장 활동의 보장을 받는 도매시장법인과 중도매인에게 지대로 귀속되고 있는 형편이다.

〈표 7〉 도매시장 영업이익 및 영업이익률

연도	서울청과	중앙청과	동화청과	한국청과	대아청과	전체	
						합계	영업이익률(%)
2004	3,837	4,695	2,801	2,673	1,397	15,403	17.26
2005	3,208	3,811	2,487	2,318	1,535	13,359	15.51
2006	3,837	4,039	2,899	2,149	2,169	15,093	15.77
2007	4,084	4,205	2,017	3,652	2,783	16,741	16.77
2008	4,685	4,187	2,065	2,801	5	13,743	13.74

자료: 금융감독원 전자공시시스템(<http://dart.fss.or.kr/>)

이런 형편은 도매시장법인의 높은 영업이익률에서 이를 확인할 수 있기도 하다. 즉 관련 업계와 금융감독원 등 전자공시시스템에 의하면 2007년 농협가락공판장을 제외한 5개의 가락시장 청과도매법인의 평균 영업이익은 167억 4천만 원으로, 매출액 대비 영업이익률이 16.8%를 차지해서 국내 제조업 평균 영업이익률인 5.9%보다도 높으며, 유통업체인 이마트의 9.1%, 롯데마트의 7.7%보다도 높게 나타나기도 했다(공정거래위원회, 2009). 물론 이런 높은 영업이익률이 자유시장에서의 결과라고 한다면 시장경쟁에 따른 성과로 볼 수도 있겠지만 현재의 구조 하에서 도매시장법인은 농안법에 의해 구조적으로 시장지배자로서의 보장을 받기 때문에 결국은 일정부분 출하자에게 돌아갈 몫이 상대적으로 줄어든 결과로 볼 수 있다.

한편 농안법은 그 수정과정에서 이런 경쟁제한과 지대창출의 구조를 그대로 둔 상태에서 이를 부분적으로만 뺄 형식으로 개선시키는 과정에서 도매시장 주체들 간의 불필요한 갈등을 유발하고 있기도 하다. 이것은 농안법 구조에서 보장되던 지대의 수준을 조정하여 도매시장 내 일방의 주체에 대해서는 상대적으로 더 많은 지대를 보장하거나 기존 보다 불리한 시장에서의 경쟁력을 만들어내기 때문이다. 예를들어, 농안법의 수탁거래 원칙의 문제로 인해 이를 개선하기 위해 부분적으로 도입된 수탁예외 조항의 적용의 경우에는 최소출하량 등의 미달을 수탁적용의 예외를 적용할 수 있는 근거로 두었다. 그러나 이런 부분적인 규정만으로는 오히려 출하자 입장에서는 상대적으로 시장에서의 불리한 위치를 점할 수 있는 까닭에 규정개선에 따른 애로를 표현하기도 한다. 개설자가 요구하는 표준규격에 산지는 무조건 따라갈 수밖에 없다는 것이다. 실제로 서울시농수산물공사는 배추다듬기 금지 조치와 맞물려 지난 4월 하순부터 오염된 겉껍질과 뿌리를 제거하지 않은 월동배추의 가락시장 반입을 아예 금지시키기도 했다.<sup>12)</sup>

도매시장법인에 대한 겸영의 허용영역의 확대 역시 마찬가지이다. 경쟁제한적 측면에서 보면 이런 농안법 규정의 개정은 시장의 효율성을 높일 수 있는 규정이라 할 수 있다. 그러나 실제 현실을 보면 중도매인과 도매시장법인이 경쟁하는 상황에서 한 곳 상대적으로 업역의 자율성을 높여주고, 다른 곳은 여전히 예전수준으로 규제하면 상대적으로 한 곳에 더 큰 이익을 몰아주는 불균형한 결과를 초래할 수도 있다. 2014년 도입이 결정된 중도매인 간 20% 거래허용 조항 역시 마찬가지이다. 이에 대한 산지의 문제제기는 “비록 제한적이라고는 하지만, 경매에 참여하지 않는 중도매인들이 하나 둘 늘어나면 경쟁이 약화돼 경매가격이 하락할 수밖에 없고 결국 피해는 농가들이 입는 것 아니겠느냐”고 반문한데서 그 내용을 확인할 수 있다.<sup>13)</sup> 이에 대해 또 다른 산지출하조직 관계자도 “한 중도매인이 상반기에 이미 20% 한도를 채웠을 경우, 하반기에는 음성적인 방법을 동원해 중도매인 간 거래를 계속할 수도 있을 것”이라고 지적하기도 했다.

중도매인에 대한 장외거래의 확대 역시 같은 논리이다. 시장경쟁성만을 볼 때는 중도매인들이 기존에 제약이 되어 있던 거래의 범위를 확대시킨 것으로 볼 수 있으나 기본적으로 농안법의 구조를 유지하는 한에서 보면 이런 중도매인 장외거래의 확대는 오히려 실제로 대부

12) 한국농어민신문, 2007년 7월 16일자

13) 농민신문, 2014년 7월 18일자

분의 농산물이 거래되는 도매시장에서의 경매를 통한 가격결정방식에 왜곡을 초래할 수도 있기 때문이다.<sup>14)</sup>

## 2. 농수산물 품질제고 경쟁의 저하

도매시장에서의 경쟁제한성은 농수산물 품질제고를 위한 경쟁을 저하시키는 문제를 유발시키기도 한다. 고급 농산물을 신선하게 수집, 분산하기 위해서는 냉동 및 냉장상태를 적절히 유지할 수 있는 구조가 전제되어야 한다. 그리고 이를 위해서는 농산물 하역에 있어서의 기계화와 같은 기본적인 유통설비의 현대화가 필수적이다. 그러나 농안법 하의 도매시장은 이것이 경쟁시장에 비해 열악했다. 이것은 도매시장과 그 외의 시장에서의 하역기계화 현황에서도 확인할 수 있다. <표 8>에서 확인하듯이 도매시장과 그 외의 시장 간의 하역기계화의 현황이 현격한 차이를 발견할 수 있다. 흥미로운 것은 도매시장이 대형유통업체에 비해 물량점유율이 훨씬 크다는 점이다. 결국 도매시장이 대형유통업체에 비해 더 많은 물량을 취급함에도 불구하고 기계화 등 농수산물 유통관리를 위한 품질개선 등을 위한 투자는 이에 미치지 못했음을 확인할 수 있다.

한편 현재의 도매시장의 경우 친환경농수산물의 유통을 위한 유통주체가 출현하는 것을 정해하고 있는데, 그것은 바로 도매시장법인의 경영금지 및 도매시장법인의 임직원과 주주에 대한 사업활동제한 때문이다. 이로 인해 언제부터인가 도매시장을 통해 거래되는 농수축산물은 고급품질이 아니라 상대적으로 대중적이며 나아가서는 평범한 수준의 농수축산물의 거래가 이루어지는 아이러니가 나타나고 있다. 한편 농수축산품과 관련한 고급품질의 시장은 급속도로 별도로 형성되고 있으며 이들은 직거래 등을 기반으로 한 독자적인 유통체계를 구축하고 있는 실정이다. 향후 이런 고급품질을 지향한 시장이 지속적으로 성장하게 되면 도매시장의 농수축산물 거래의 경우, 저품질 시장으로 전락할 가능성이 있으며 이 경우, 고급시장을 형성한 새로운 시장과의 경쟁에서 뒤처지는 결과를 초래할 가능성이 높다.

14) 실제 서울 가락시장 서울청과(주)의 강석근 상무는 “중도매인 장외거래가 확산되면서 경매장 내 출하 농산물에 대한 가격 경쟁 구도가 흐트러지고 있다”며 “이 때문에 도매시장 기능이 저하되고 경매제도가 무능화되는 문제가 발생하고 있다”고 지적했다(농민신문, 2014년 11월 17일자).

〈표 8〉 농수산물 연도별 하역기계화 추이

구분	2005년		2006년		2007년		2008년	
	지게차 하역율	물량 점유율	지게차 하역율	물량 점유율	지게차 하역율	물량 점유율	지게차 하역율	물량 점유율
도매 시장	1.7	43.2	4.2	43.4	5.7	41.1	5.6	47.7
대형 유통 업체	78.5	9.5	80.2	10.1	76.2	12.6	68.9	21.3
김치 가공 업체	86.4	3.7	88.2	3.7	91.0	3.4	86.3	3.5
평균	20.2		23.1		25.2		28.0	

주: 파레트 출하율 산출:  $(5.58 \times 47.71 + 68.87 \times 21.26 + 86.32 \times 3.50) \div 72.47 = 28.0\%$

자료: 농수산물유통공사, “2008 농산물 유통시설 하역기계화 실태 조사결과”, 2009.4.

사실 도매시장법인이든 중도매인이든 자신들이 거래하는 농수축산물의 품질을 제고하기 위해서는 냉동시설과 같은 관리시설 등의 확충과 개선이 필수적이다. 그러나 도매시장의 현황을 보면 냉동시설은 수요에 비해 엄청나게 부족한 형편이며, 저온저장시설 역시 마찬가지이다.<sup>15)</sup> 물론 이에 대해 농림축산식품부에서는 2008년부터 도매시장 시설 현대화 사업을 추진하고 있으며 2014년부터는 도매시장에서 저장시설을 필수시설로 하는 등의 개선을 지속적으로 추진하고 있지만 여전히 도매시장의 저장시설에 대해서는 충분한 시설구축이 이루어졌다는 평가를 받기 힘들다. 그 예로 전주와 광주각화 도매시장관리사무소 관계자는 “소비형 도매시장은 이에 적합한 시설개선이 필요하다”며 “소매상 등의 윈스톱 쇼핑을 위한 선별과 소포장, 전처리 등 단순 가공시설 및 일반 소비자를 위한 도소매 복합기능을 위한 보관·저장·판매시설의 확충이 절실하다”고 말했다.<sup>16)</sup>

15) 김완배, 농산물 유통의 현주소와 농안법 개정방안 중 인용

(<http://blog.naver.com/05ka4ziha/40063418457>)

16) 그 외 순천 도매시장관리사무소 관계자는 “도매시장 시설현대화사업이 시행되고 있지만 지방도매시장은 운영주체는 투자 자금 확보가 매우 어려운 상황”이라며 “도매시장 전부의 시설현대화도 있지만 필요한 부분의 개보수 및 시설보완 등에도 시설현대화 자금이 지원돼야 한다”고 밝혔다. 이 관계자는 이어 “도매시장 저온창고가 부족해 시장 외부의 저온창고를 사용하는 중도매인들이 있고, 이들은 시장 외부 물량을 유통하는 사례가 나타난다”며 “도매시장 활성화를 위해서는 도매시장 면적 대비 일정 비율을 저온저장고로 설치해야 한다”고 제언했다(한국농어민신문 2015년 1월 23일자).



한편 이미 분석한 것처럼 농수축산물 분야는 급격한 브랜드화의 진행과 품질차별화로 인한 친환경 농산물에 대한 수요급증 등 유통환경 자체가 구매자 중심시장(Buyer's Market)으로 전환 중이다. 이들 제품의 소비구조에 있어서도 기능성 식품, 친환경 농산물 등 고품질농산물에 대한 소비층이 상당한 비중을 차지하고 그 비중이 점점 높아지고 있기도 하다(한관순, 2010). 이에 대해 이동혁(2000)은 이런 농산물의 유통환경의 변화에 대해 공동규격 출하, 포장개선 및 품질관리체계의 확립, 물류시설개선 및 기기와 장비의 보급 확대 등을 주요 과제로 제시하기도 했다. 따라서 현재와 같은 도매시장의 유통구조를 고수하게 되면 고품질농산물의 유통을 위한 체계가 발전하기 어려워진 결과, 도매시장은 경쟁력이 저하되어 저품질농산물의 처리장소로 전락할 수도 있다.

### 3. 새로운 유통서비스 모형 창출억제

현행 농수축산 도매시장의 경직성은 새로운 유통서비스 모형의 창출을 억제시키는 비효율도 초래하고 있다. 현재 농수산물 거래에서는 유통시장을 포함해서 시장의 경쟁력을 갖고 이를 통해 소비자에게 보다 나은 서비스를 제공하기 위한 새로운 서비스 모형이 지속적으로 출현하고 있다. 그러나 도매시장법인의 경우 기본적으로 이런 새로운 유통서비스 모형이 창출되는 것이 매우 어렵다. 농안법으로 유통주체들의 업역이 보장되어 있고, 그 안에서 유통주체들이 경쟁의 원칙이 아닌 수탁의 원칙에 의해 판매가 이루어지고 있기 때문이다. 그리고 기본적으로는 출하자-도매시장법인-중도매인-소비자 등으로 이어지는 유통 계열화가 이루어지고 있기 때문에 민간의 유통시장에서 흔히 등장하는 물류혁신을 통한 비용절감의 동기가 부여되지도 못하고 있다.

예를 들어 농축산식품부(2013)에 의하면 농안법 구조하의 도매시장법인과 중도매인을 통한 농수산물유통이 이루어지는 구조라고 하면서, 결과적으로 이런 다단계의 유통구조를 거치면서 배추의 경우, 생산자인 농가수취가격이 292.4원이던 것이 최종소비자에 이르면 1,400원이 되고 있다고 분석하고 있기도 하다. 즉 도매시장에서 유통혁신을 위해서는 도매시장법인들이 소비시장의 정보를 신속하게 산지에 전해 유통되는 농수축산물의 품질을 제고하고 공급량 혹은 출하량을 조절하는 등의 노력이 이루어지게 해야 하나 이런 노력이 이루어질 구조적인 제약이 존재하고 있는 것이다.

한편 최근 등장하고 있는 소위 새로운 유통 경로는 기존에 존재하던 도매시장 중심의 유통경로에 비해 유통단계를 단축시켜 비용을 절감할 수 있는 장점이 있는 것이다. 즉 기존의 관행 경로가 대략 45% 내외의 비용이 유통으로 발생하는 것으로 확인되었으며, 특히 도매 시장 상장을 통한 경매는 5-6단계의 복잡한 과정을 거쳐 유통비용율이 가장 높은 것으로 나타났다. 이에 반해 새로운 유통 경로는 40% 미만, 특히 직거래장터의 경우 가장 낮은 24%의 유통비용율을 나타내, 관행 경로와의 차이가 큰 것으로 나타났다.

이런 도매시장에서의 유통혁신의 상실은 중도매인과 관련해서도 그대로 드러나고 있다. 즉 중도매인은 도매시장법인과 함께 사실상 농안법 하에서는 농수축산물의 도매기능을 담당하는 중요한 주체이다. 그런데 이들 주체들이 유통혁신을 통해 경쟁력을 갖기 위해서는 다양한 경쟁자들과의 경쟁과 시장거래를 통해 끊임없이 출현하고 퇴출되는 과정에서 유통 서비스 모형의 창출이 이루어져야 한다. 물론 그 과정에서 중도매인 역시 자연스럽게 대규모화를 통한 효율성의 달성이 가능하다.

〈표 9〉 농수산물 유통단계별 가격변화(배추시장)

생산자	⇒	산지유통 단계	⇒	도매법인 시장	⇒	중도매인	⇒	소매상	⇒	소비자
농가수취 가격		유통인 수취가격		경락가격		도매가격		소비자 판매가격		소비자 가격
292.4원		868.0원		933.3원		1,163.3원		1,400.0원		1,400.0원

출처: KERI 농산물 유통구조개선 사업군 재정사업 심층평가, 2012

아이러니 한 것은 사정이 이러하고 그 원인이 도매시장법인 혹은 중도매인의 경쟁을 유발시키지 못하는 농안법의 경직적인 구조에 있음에도 불구하고 이런 구조는 그대로 두고, 농안법과 그에 기반한 도매시장 개설자가 조례로 규정한 규제기준을 보면 인위적으로 도매 시장의 규모화를 유도하고 있다는 것이다. 또한 도매시장 개설자 업무규정으로 정한 최소출하량의 기준미달인 경우에는 수탁의 원칙을 적용하지 않는 등 최소출하량을 규제하고 있고, 최소거래액도 규정하고 있다. 나아가 농림축산식품부에서는 도매시장에서의 거래규모를 대형화하기 위해 팔레트 단위의 출하가 이루어지는 시설에 대한 지원을 하고 있기도 하다. 그러나 이런 농안법의 구조적 경직성의 개선 없이 이런 조치를 취하는 것은 자칫 기존 도매시

장법인 혹은 중도매인의 시장에서의 지위를 더욱 공고화하여 진입규제 장벽을 더욱 높이는 결과를 초래할 수도 있다.

#### 4. 도매거래 관련 편법이나 범법의 양산

농안법과 같이 시장의 자율적인 메커니즘에 반해 경직적인 시장구조를 인위적으로 형성하고 그 안의 행위자들의 역할을 명확하게 법으로 정하며 그 틀 안에서만 거래를 하도록 규정하게 되면 이제는 도매시장 거래에 있어서 규제위반으로 인한 범법자의 양산이 초래된다. 시장의 작동에 의해 분명히 이익이 더 발생하는 영역이 발생하면, 그것이 비록 법으로 금지한 영역이라 할지라도 상당한 관련주체들이 이런 이익을 얻어내기 위한 유인을 갖게 되기 때문이다. 더구나 도매시장의 관리감독을 위한 자원이 부족하거나, 혹은 관리감독기관과의 오랫동안의 접촉에 따른 유착, 혹은 관행적 범위반이 이루어지게 되면 이런 현상은 더욱 심각하게 나타날 수 있다.

먼저 도매시장 간 수수료 담합의 개연성이다. 이미 제시한 것처럼, 농안법 구조 하에서 도매시장의 수수료는 도매시장 개설자가 정하게 되어 있다. 그런데 이런 수수료의 산정방식은 농안법 하에 도매시장으로의 진입과 퇴출이 자유롭지 않은 상황에서 수 십년간 도매시장 법인이 그대로 유지되는 상황에서는 도매시장 간 수수료의 담합이 발생할 개연성이 크게 된다. 각 도매법인이 수수료를 동일하거나 유사한 수준으로 정해 놓으면 서로 경쟁할 필요가 없고 수익도 안정적으로 달성할 수 있기 때문이다. 실제 2016년 공정거래위원회의 발표를 보면, 서울 가락시장 등 도매법인의 위탁판매수수료가 유사한 수준으로 유지되고 있다는 조사결과를 제시하기도 했다. 즉 조사대상인 중앙·한국·동화·서울청과 등 서울시에서 가락시장 농산물의 위탁판매를 허가받은 도매법인의 경우, 2015년 위탁판매수수료 수입이 각각 330억 4,604만 원, 328억 6,994만 원, 328억 2,788만 원, 324억 9,624만 원으로 매우 유사한 수준이었다.<sup>17)</sup>

17) 한국경제신문 2016년 9월 21일자. 물론 각 도매시장은 이런 위탁판매수수료의 유사성을 인정하면서도 이것이 외환위기 이후의 농림축산식품부가 수수료와 장려금을 행정지도로 유사하게 유지하고 있기 때문으로 그 이유를 제시하고 있다. 그러나 이것은 정부의 개입에 의해 결국 담합적 결과가 초래됨을 의미하는 것으로 현 규제체계의 경쟁제한성의 존재를 인정하는 것이기도 하다. 실제 가락시장의 경우 2002년 표준하역비 도입 이후 2004년 현재의 포장출하품 전체로 표준하역비 대상품목이 확대되면서 '4%(위탁수수료)+@(하역비)'

중도매인의 장외거래는 농안법에서 불법으로 규정, 엄격하게 금지하고 있는 사항이다. 그렇지만 가락시장을 비롯한 도매시장에서는 실제로 대형 유통업체에 납품하는 규모화 된 중도매법인이나 중도매인 상당수가 이미 장외거래를 하고 있다는 것이 공공연한 비밀로 회자되고 있다. 이런 불법·편법 장외거래는 도매시장을 중심으로 한 농산물 유통정책의 근간을 훼손하며 결과적으로는 힘없는 농가들에게 막대한 피해를 입히게 된다는 것이다. 장외에서 농산물을 구입한 중도매인들은 경매에 소극적으로 나서게 되고, 결과적으로 농산물 가격이 하락하는 원인이 될 수 있기 때문이다. 그러나 중도매인들 입장에서는 장외거래를 하면 경매와 달리 치열한 경쟁 없이 농산물을 저렴하게 구입할 수 있기 때문이다.<sup>18)</sup>

이처럼 장외거래가 활성화되고 있는 것은 농안법 하의 도매시장에서는 중도매인들이 원하는 품질의 상품을 원하는 시간에 대량 구매하기가 쉽지 않기 때문이다. 이에 대해 가락시장의 한 관계자는 “대형 유통업체들은 중상급 이상이 되는 품위의 농산물을 대량으로 요구하는데, 경매에서는 필요한 물량을 충분히 확보한다는 보장이 없다”고 또한 “도매시장에서는 과일 품목 경매가 주로 새벽에 진행되기 때문에 중도매인 입장에선 대형 유통업체가 원하는 시간(판매대에 농산물을 진열하기 이전 시간)에 맞춰 납품하기가 어려울 수 있다”며 “이 같은 현실이 장외거래를 부추기는 요인으로 작용하고 있다”고 분석했다. 또한 도매시장 내 시설이 부족한 것도 이유로 지적된다. 가락시장 등 일부 도매시장의 경우 저온창고와 전처리 시설 등 중도매인들이 원하는 시설이 충분히 마련돼 있지 않아 경매 후 시장 밖 대형 창고와 가공시설로 운송하는 일이 잦다는 것이다. 불필요하게 시장을 거쳐 손실되는 운송비 등 물류비를 절감할 수 있다는 논리이다.<sup>19)</sup>

한편 하역비 관련 사례 역시 마찬가지이다. 농안법 제40조의 하역업무 관련 조항에는 제1항 도매시장 개설자는 하역비의 절감으로 출하자의 이익을 보호하기 위하여 필요한 시책을 수립하고 시행해야 한다고 규정하고 있으며 제2항은 도매시장의 업무규정에 규격출하품으로 정해진 농산물의 하역비, 즉 표준하역비는 수탁판매주체인 도매시장법인과 시장도매인이

라는 공식이 묵시적으로 자리 잡았다.

18) ○○상사 외에 가락시장 B청과 소속 중도매법인인 (주)□□원의 경우 가락시장 내에선 지난해 90억여 원을 거래한 것으로 신고됐지만, 실제로는 외부의 창고시설 등을 활용한 장외거래를 통해 수백억 원대의 농산물을 거래하는 것으로 시장 관계자들은 보고 있다. 비단 가락시장뿐 아니라 구리·강서 등 수도권에 위치한 공영도매시장의 상황도 정도의 차이는 있지만 비슷한 것으로 알려지고 있다(농민신문 2014년 10월 31일자).

19) 농민신문 2014년 10월 31일자

부담한다고 규정하고 있다. 이에 대해 가락시장의 경우, 위탁상장수수료로 4%를 공제하고 있는데 여전히 별도의 하역비를 징수하는 관행이 나타나고 있는 데 이것은 가락시장에서 거의 모든 품목을 규격출하품으로 하고 있음을 보면 불법이라 할 수 있다.<sup>20)</sup> 그런데 이런 불법이 나타나는 이유는 하역 자체가 기계화를 통한 효율화가 되지 않고 있기 때문이다(이래협, 2009). 그 결과 하역단가는 정액으로 계속 인상되어 왔으며, 하역, 진열, 배송, 배달의 단계마다 중복적으로 발생하는 물류비로 공영도매시장의 경쟁력이 약화되고 있는 것이다.

결국 하역비의 예를 통해서도 결국 시장의 자율적인 경쟁에 의한 대형화, 규모화가 이루어질 수 있도록 현재의 규제체계의 완화가 이루어져야 근본적인 해결방법임을 알 수 있다. 즉 현재의 구조를 두고, 단순히 하역관련 설비지원은 일시적 효과는 있겠지만 이를 관리하는 과정에서 사후비용과 비효율을 발생시킬 것이기 때문이다. 또한 경우에 따라서는 현재와 같은 불법과 편법이 지속될 수도 있다.

## 5. 도매시장 관리 및 행정비용

농안법 하 도매시장은 이렇게 시장에 대한 정부의 개입을 구조적으로 세세하게 규정하고 있으며 그에 근거해 정부와 시장개설자인 도지사 및 시장은 다양한 개입권한을 갖게 된다. 그런데 이 과정에서 도매시장의 관리와 행정에 따른 비용도 매우 높게 발생되게 된다. 그 중 대표적인 것이 바로 도매시장 평가와 관련된 논란이다. 사실 도매시장 평가에 대해서는 그 획일성과 지표의 부적절성 등으로 인한 논란이 오랫동안 제기되어 왔으며 그 결과 2014년 3월 24일 농안법 개정안이 공포되면서 농림축산식품부와 도매시장 개설자의 중복평가의 문제점 개선을 위해 도매시장법인 평가를 일원화하기도 했다.

그러나 이런 조정에도 불구하고 여전히 중앙평가지표 가운데 배정된 개설자 평가배점 10점으로 인해 개정된 농안법의 취지가 무색해 지고 있다는 등의 논란이 벌어지고 있기도 하다. 즉 가락시장을 관리하는 서울시농수산물공사는 2014년 도매시장 법인 평가와 관련해 전자장매투명성 제고, 거래질서 확립노력도, 물류혁신추진 노력도, 하역개선 추진 노력도를 2014년 평가지표로 제시하였고 이에 근거해 도매시장 법인은 보고서와 증빙자료를 제시하

20) 농축유통신문 2013년 3월 20일자

도록 되어 있다.<sup>21)</sup> 이 과정에서 도매시장 개설자는 평가를 하지 않으면 도매시장법인을 통제할 수 있는 수단이 약해지므로 서울시농수산물공사에 개설자평가지표를 중앙평가지표 중 40% 할당해 줄 것을 요구하기도 했다.

그런데 이런 평가를 둘러싼 움직임은 결국, 농안법의 모순을 보여주는 대표적인 사례이다. 즉 시장의 자율로 두면 될 것을, 진입규제로 묶으니 결국 평가를 통해 전자경매투명성 제고, 거래질서 확립 노력도, 물류혁신추진 노력도, 하역개선 추진노력도와 같은 세세한 간섭을 하지 않을 수 없고, 이것은 도매시장에 부담을 주는 아이러니를 낳고 있기 때문이다. 물론 그 과정에서 평가를 받고, 평가를 하는 과정에서 행정비용과 관리비용이 초래되고 있기도 하다.

## V. 결론

농안법은 도매시장을 개설하고, 그 안의 관련 행위자들에게 정부가 정확하게 수행해야 할 역할을 인정해 주고, 그 범위 내에서만 사업 활동을 수행하도록 강제하는 것으로 정부에 의해 인위적으로 작동되도록 설계되었다. 그리고 정부가 이런 시장설계를 한 이유는 농수산물의 원활한 유통과 적정한 가격을 유지하게 함으로써 생산자와 소비자의 이익을 보호하고 국민생활의 안정에 이바지하기 위해서이다(농안법 제1조). 즉 농안법이 그리는 세상은 농수산물 유통시장에서 상생하는 두 주체, 즉 생산자와 출하자로부터 물건을 수탁 받는 도매법인과 소비자에게 분산하는 중도매인이 서로 협조한 결과, 수탁능력이 뛰어난 도매시장법인이 생산자를 보호해서 경매로 적정가격을 유지해 주고, 최저거래가인 생산비까지 보장하면서 시장 질서를 유지하면서 선진유통의 흐름까지 파악해서 고객인 중도매인에게 정보제공을 하면, 중도매인은 도매시장법인으로부터 구매한 농수산물을 소매업자와 소비자에게 분산하도록 한다는 것이었다.<sup>22)</sup> 과거 농안법의 구조 속에서 소매업자는 도매시장을 통해서만 구매가 가능했던 것이다.

그런데 이런 농안법의 설계 속에는 시장이 수요자와 공급자 간의 자연발생적인 교환에

21) 농업인신문, 2014년 4월 26일자

22) 농안법 개정- 중도매인들의 항변(<http://womant30.blog.me/22419722>) 중 인용

의해 만들어진다는 점이 망각되고 있다. 그 결과 농안법과 같이 정부가 설계한 구조에서는 시장거래의 중요한 특징인 경쟁이 제한되게 된다. 시장에서 거래할 수 있는 주체를 지정이나 허가제를 통해 사전에 정한 후, 이들의 거래방법에 대해서도 세세한 방법을 제시하게 되기 때문이다. 이런 구조에서는 시장에서 경제주체들 간에 자연스럽게 발생하는 경쟁을 통한 우위의 선점이란 행태가 나타나기 힘들다. 이미 시장에 진입한 당사자들로서는 상대적으로 안정적인 수익을 보장받는 구조에서 굳이 경쟁을 하는 것보다, 유사담합을 통해 품질관리와 가격조정을 하면 훨씬 시장의 불확실성이 낮아질 수도 있다.

그러나 농안법은 분석한 것처럼 전형적인 경쟁제한적인 규제의 하나이기도 하다. 그리고 이처럼 경쟁제한성이 높은 규제는 해당규제와 관련된 시장의 작동을 왜곡시킨 결과 비록 해당 규제가 보호하려는 일부의 이해관계자에게는 혜택을 줄지 모르지만 그 외의 시장주체 즉, 생산자뿐만 아니라 소비자에게도 비용을 유발하게 된다. 더 나아가 장기적으로는 동태적 작용을 통해 새로운 기술과 혁신이 이루어지는 경쟁을 통한 강점이 희석되어 해당 시장 전체의 규모 및 발전이 저해되는 결과를 초래한다(이민호, 2015). 그 결과 농안법으로 구조화 된 우리나라의 농산물 도매시장 역시 유사한 부작용이 발생하고 있음을 발견할 수 있었다. 규제로 도매시장법인과 중도매인에 대해 지대를 창출하고 있으며, 농수산물 유통과정에서 품질의 저하가 나타나고 있다. 새로운 유통서비스 모형의 창출이 억제되고 있으며, 도매거래 관련 편법이나 범법도 심심치 않게 발생하고 있다. 그 외 도매시장 관리와 같은 행정비용이 유발되고 있는 실정이다.

더욱이 농안법과 같이 경쟁을 제한하는 시장에서는 소비자의 후생이 낮아진다는 점이다. 보다 나은 품질을 소비하기 위해서는 다양한 가격, 다양한 품질, 다양한 거래방식이 있어서 이들 중 자신에 최적인 조합을 선택할 수 있어야 하는데, 그렇지 못하기 때문이다. 농안법의 구조 하의 도매시장의 개선이 필요하다는 목소리가 지속적으로 나타나는 것도 이와 같다. 더구나 이미 분석한 것처럼 농안법의 구조로 시장을 묶어 둔다고 해서 그런 비효율에 순응하지 않는다는 점이다. 유사도매시장이 농안법 구조에서도 지속적으로 존재해 왔다. 2000년대 이후, 급속히 확산된 대형마트, 직거래와 같은 새로운 유통채널의 발생은 농안법이 얼마나 경직적인 시장을 강요한 제도인지를 여실히 보여주고 있기도 하다. 시장은 이미 농안법의 틀을 불편하게 여겨 다른 시장을 만들어내고 있음에도 불구하고 농안법은 근본적인 수정 없이 그때그때의 대중적인 변화만을 하고 있는 형편이다.

그렇다면 현재의 농안법 구조는 어떻게 해야 할까? 사실 농안법 구조의 경쟁제한성과 경직성에 대해서는 이미 다수의 연구가 이루어졌으며, 정부에서도 이를 인지하여 수차례의 제도개선을 위한 노력을 해 왔다. 도매시장 외의 직거래의 활성화가 대표적인 예이며, 도매시장 의무위탁에 있어서도 예외사항을 정하는 경우도 있었다. 그 외 시장도매인을 별도로 지정하여 도매시장법인과 중도매인의 독점적 도매시장 구조를 완화시키려는 노력도 있었다. 중도매인간의 거래를 허용하기도 했으며, 전자경매제의 도입으로 경매제의 공간적 제약을 극복하기 위해 노력하기도 했다.

그러나 이런 노력은 농안법의 가장 근본적인 구조인, 도매시장법인과 중도매인 지정제와 이들의 사업활동을 세부적으로 규정한 틀을 유지한 채, 제도의 보완을 시도한 것에 불과하다. 이런 부분적인 대응으로는 농안법의 경쟁제한성에서 초래되는 문제점에 대한 본질적인 해소가 불가능하다. 따라서 이제라도 도매시장에 있어서도 도매시장법인과 중도매인의 등록제로의 개선이 필요하다.<sup>23)</sup> 즉 농안법의 경쟁제한의 구조를 탈피하기 위해서는 진입장벽의 해소가 본질적으로 필요한 것이다. 그리고 각 도매시장 간 가격경쟁, 즉 수수료 경쟁이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 정부에서는 수수료, 장려금 등 다양한 명목의 가격에 대한 행정지도를 통한 개입에서 자제해야 한다. 그리고 각 도매시장 법인의 담합행위에 대해서는 엄격한 대응이 필요하다. 그 외 도매시장법인과 중도매인의 각각의 역할의 분담 역시 해소할 필요가 있다. 유통시장이 급변하고 있으며, 이미 시장에서 도매시장을 통하지 않고서도 농수산물의 유통이 활성화되고 있고, 오히려 이런 유통채널이 도매시장을 통한 다단계의 유통비용을 줄일 수도 있다는 측면에서 농안법 하의 도매시장 구조는 이제 보다 과감한 혁신이 필요한 상황이다.

23) 물론 이 경우, 현재의 도매시장의 물리적 구조로 인해 하나의 공간에서 2개 이상의 도매시장 법인의 운영이 가능한지에 대해 검토해야 할 것이다. 물론 어떤 방식으로든 현재 전국의 각 도매시장 법인들이 경쟁이 가능한 시장구조를 어떻게 하면 형성할 수 있는지가 논의의 핵심이 될 것이다. 여기에는 도매시장에 대한 수수료의 자율화를 통해 각 도매시장이 수수료 경쟁을 유도하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.



## 참고문헌

- 강종호·장홍석(2010), 「수산물의 어획후 처리 실태와 개선방안에 관한 연구」, 한국해양수산개발원 연구보고서
- 공정거래위원회(2009), 경쟁제한적 진입규제 개선방안 연구(교통, 운송 등)
- 김완배(2007), 농산물유통의 현주소와 농안법 개정방향
- 김재홍(2009), 「도매시장법인·시장도매인 지정제를 등록제로 완화」
- 김진국(2013), 지방자치단체(광역, 기초)의 경쟁제한적 조례·규칙에 관한 실태파악 및 개선방안 연구, 공정거래위원회
- 농림수산식품부(2012), 「농지업무편람」
- 농림축산식품부(2013), 「2012년 농수산물도매시장통계연보」
- 농림축산식품부(2013), 농수산물 유통구조 개선 종합대책
- 농촌경제연구원(2013), 「소비자 생산자 상생의 농축산물 유통구조 개선방안」
- 심영섭(2013), 창의와 융합 활성화를 위한 규제개혁 방향, 「규제연구」, 제22권 특집호, 1-26.
- 왕성우·권승구·최승철(2000), 농산물 유사도매시장 정비혁신방안, 한국농축산업유통연구원
- 위태석·권승구(2013), 농산물 유통의 효율화와 단계문제, 한국식품유통학회 하계학술대회 논문집
- 이동혁(2000), 농수산 물류의 현황과 개선방향, 농정연구포럼
- 이민호(2015), 규제개혁의 경제적 효과에 관한 연구, 한국행정연구원
- 이래협(2009), 농수산물도매시장의 물류효율화 방안에 관한 연구: 가락동 도매시장 배추와 무의 팻릿출하를 중심으로, 단국대학교 박사학위논문
- 이충모·안태환(2013), 농식품 구매패턴 변화 트렌드. 「농업전망 2013: 새로운 희망 새로운 선택」, 2013.1: 560-573
- 이한성·조재환·최세현(2001), 농산물 공동계산제의 성과와 과제, 2001년 한국농업경제학회. 추계학술대회 논문집
- 전창곤·김동훈(2014), 「2013 경제발전경험모듈화사업: 농산물 유통체계 구축: 공영도매시장 건설·운영 정책 중심」, 농림축산식품부·한국농촌경제연구원 연구보고서
- 정진국(1999), 「농산물도매시장의 중도매인 기능개선방안에 관한 연구」, 인하대학교 경영대

학원 석사학위 논문

최병선(1992), 정부규제론, 법문사

최태환·박영범(2013), 「산지 수산물 유통시설 위생관리 프로세스 수립」, 농림수산물식품부  
연구보고서

한관순(2010), 신선 농산물 물류체계 현황 분석과 발전방안, 식품유통연구 제27권 제2호

황인학·한현옥(2014), 「두부 적합업종 지정이 사회후생에 미치는 영향」, 「규제연구」, 제23  
권 제2호, 88-113.

황의식·김동훈(2012), 「농산물 직거래장터의 실태와 활성화 방안」, 한국농촌경제연구원 연  
구보고서

Hayek, F. A.(1968), Competition as a discovery procedure

OECD(2011), Competition Assessment Toolkit, OECD

농림축산식품부, <http://www.mafra.go.kr>

농수산물유통공사, <http://www.at.or.kr>

농협중앙회, <http://www.nonghyup.com>

## Analysis of Anti-competitive perspective on the Law on Distribution and Price Stabilization of Agricultural Products

Lee, Hyukwoo · Jin-Guk Kim

The agricultural law is one of the typical competition restrictive regulation. Such a highly restrictive regulation would distort the operation of the market, which would also benefit some other stakeholders, but also to other market entities, i.e. producers as well as consumers. Furthermore, in the long run, the dynamic nature of competition will dilute the competitiveness of new technologies and innovations, resulting in a deterioration in the size and development of the entire market. As a result, it was found that the Korean agricultural products wholesale market structured by the agricultural law had similar side effects. Regulations have created zones for wholesale market corporations and middle-class buyers, and the quality of agricultural and marine products is deteriorating. The creation of new distribution service models is being suppressed, and wholesale transactions related to illegal or transgressive transactions are also occurring. In addition, administrative costs such as wholesale market management are being triggered. Therefore, by examining the Law on Distribution and Price Stabilization of Agricultural Products from the viewpoint of competition policy, it can be concluded that urgent improvement of the structure of the competition restriction is necessary. In other words, considering the wholesale market corporations that prohibit entry into the market itself, the price structure such as the structure of intermediate markets, the price of commissions, and various business activity regulations and the side effects caused by the regulations, it is necessary to establish a system.

The provision of more market opportunities for the underprivileged in the disadvantaged markets of the agricultural distribution market, and the improvement in the welfare of consumers who ultimately consume agricultural products.

Key words: Competition Restrictions, Regulation, Competition Policy, Agricultural and Fishery Wholesale Market, Law on Distribution and Price Stabilization of Agricultural Products