

## 제8장

# 농산물 지방 도매시장 발전과 지역유통 혁신 방안

최병옥\*·김동훈\*\*·김태환\*\*\*

### 1. 논의 배경

- 1.1. 도매시장의 농산물 취급실태
- 1.2. 주요국 도매시장
- 1.3. 지역유통 순환체계 국내외 동향

### 2. 지방 도매시장 현안 분석

- 2.1. 농산물 수집과 분산
- 2.2. 거래제도
- 2.3. 물류체계

### 3. 지역유통 순환체계와 지방 도매시장의 기능

- 3.1. 지방 도매시장 유통 현황
- 3.2. 지역 농산물 취급 실태
- 3.3. 지역 유통 혁신 사례

### 4. 지방 도매시장 발전과 지역유통 혁신 방안

- 4.1. 발전과 혁신 방향
- 4.2. 정책과제

\* 한국농촌경제연구원 연구위원, bochoi@krei.re.kr

\*\* 한국농촌경제연구원 전문연구원, donghoon@krei.re.kr

\*\*\* 한국농촌경제연구원 위촉연구원, kimth3368@krei.re.kr

## 요약

### 1) 농산물 유통환경 변화와 지방 도매시장

- 청과물의 도매시장 경유율은 2000년(37%)에서 2016년(60%)까지 증가하는 추세였으며, 2017년부터는 소폭 감소하였으나 50% 후반 수준을 유지하고 있다.
  - 지난 10년간 청과물 거래물량이 증가한 도매시장은 15개소이며, 주로 특·광역시 소재 도매시장, 수도권 소재 도매시장의 거래물량이 증가하였고, 산지형 도매시장인 안동시농수산물도매시장의 거래물량이 크게 증가한 것이 특징이다.
  - 반면 청과물 거래물량이 감소한 도매시장은 17개소이며, 주로 지방에 소재한 도매시장의 거래물량이 감소하였다.
- 최근 10년간(2009~2019년) 거래제도별 도매시장 거래물량 연평균증감률을 검토한 결과, 청과물과 수산물 모두 상대적으로 시장도매인제도 도매시장에서 거래물량이 증가하는 추세인 것으로 나타났다.
  - 청과물 거래물량의 연평균증감률은 경매제 시장 -0.26%, 경매제+수의매매 시장 1.11%, 시장도매인제 시장 2.29%로 나타났다.

### 2) 발전과 혁신 방향

- 지방 도매시장의 혁신 방향을 1) 운영시스템 혁신, 2) 유통범위 혁신, 3) 유통 및 물류 기능과 공간 활용의 혁신, 4) 맞춤형 생산과 소비를 통한 유통혁신으로 설정하였다.
  - 지역 농산물 취급 비중을 도매시장 평가항목으로 선정하여 지역 농산물 반입을 점진적으로 확대할 필요가 있다.
  - 지역 농산물의 수집 범위를 도 단위로 확대하고 기존 도매시장법인이 지역 농산물 취급 을 점진적으로 확대시킬 수 있도록 지역 생산자단체와의 협력 및 행정적 지원이 이루어 져야 한다.
  - 가공, 소포장, 배송 서비스를 수행하도록 지방 도매시장에 대한 환경 및 시설 정비가 필요 하다. 또한 이와 같은 기능은 온라인 기능과 결합되어 소비자의 편의를 향상시킬 수 있어 야 한다.

- 기존 도매시장법인과 지역 농산물을 취급하는 비영리법인이 협력하는 방식으로 지역 농산물 유통 관련 전문 코디네이터를 육성할 필요가 있다.

### 3) 정책과제

- 지방 도매시장을 위한 정책과제를 1) 도매시장 시설현대화사업과 지역유통 순환체계의 연계, 2) 비영리법인과 기 도매시장법인의 협력방안 마련, 3) 지역 내 고정 수요처 발굴 및 다양한 공급방안 마련, 4) 지역 단위 수급정책과 산지유통조직 간 연계성 확보로 제시하였다.
- 도매시장 시설현대화사업 시 지역유통 순환체계를 염두하여 안전성 검사, 소분 및 가공 시설 확충, 출하예약시스템 도입, 배송 서비스 기능을 포함하여야 한다.
- 지역 농산물을 취급하는 비영리법인이 신규 도매시장법인으로 설립될 경우, 기존 도매시장법인과 중도매인 간 협력방안이 마련되어야 한다. 수집과 분산에서 각자의 역량을 바탕으로 협력체계를 구축할 수 있다.
- 지자체 행정 및 지역사회 소비자단체의 지원을 통해 도매시장이 지역 농산물의 고정 수요처를 확보할 수 있다면 지속적인 소비 기반이 형성될 수 있을 것이다.
- 지방 도매시장이 지역 농산물을 지속적으로 취급하기 위해서는 작부체계를 고려한 생산자 조직화와 도매시장 전속 출하조직 육성이 필요하다.



# 01

## 논의 배경

Korea Rural Economic Institute

### 1.1. 도매시장의 농산물 취급실태

- 전국 공영도매시장의 청과물 경유율을 검토한 결과, 국내 청과물 생산량의 50% 이상이 공영도매시장에서 유통되고 있다. 청과물 경유율은 2000년(37%)에서 2016년(60%)까지 증가하는 추세였으며, 2017년부터는 소폭 감소하였으나 50% 후반 수준을 유지하고 있다.

[ 표 8-1] 공영도매시장의 청과물 경유율

연도	국내 공급량(C=A-B)		(도매시장)	국산 청과물 거래량(F=D-E)		경유율 (F/C)	
	생산량(A)	수출량(B)		전체거래량(D)	수입거래량(E)		
2000	13,940	14,016	76	5,123	5,273	151	37%
2001	13,787	13,910	122	5,407	5,549	142	39%
2002	12,412	12,529	117	5,490	5,642	151	44%
2003	12,182	12,281	99	5,287	5,491	204	43%
2004	13,396	13,520	124	5,519	5,752	233	41%
2005	12,791	12,928	138	5,654	5,924	270	44%
2006	12,789	12,902	114	5,755	6,067	312	45%
2007	12,429	12,554	125	5,976	6,331	356	48%
2008	12,890	13,062	172	6,253	6,589	335	49%
2009	12,624	12,837	213	6,230	6,511	281	49%
2010	11,147	11,369	221	5,868	6,226	358	53%
2011	12,465	12,661	196	6,050	6,468	419	49%
2012	10,738	10,946	207	6,087	6,496	409	57%
2013	11,714	11,928	213	6,357	6,857	499	54%
2014	12,429	12,696	268	6,755	7,216	461	54%
2015	11,190	11,426	236	6,586	7,118	531	59%
2016	10,710	10,965	255	6,478	7,027	549	60%
2017	11,195	11,435	240	6,389	7,013	624	57%
2018	11,566	11,815	249	6,262	6,843	582	54%
2019	11,186	11,507	321	6,432	6,945	513	58%

자료: 농작물생산조사, 농식품수출정보, 농림수산식품수출입동향, 농수산물도매시장 통계연보.

- 최근 10년간(2009~2019년) 전체 청과물 공영도매시장의 거래물량은 연평균 0.6% 증가하였으며, 2009년 대비 2019년 거래물량은 7% 증가했다.
  - 지난 10년간 청과물 거래물량이 증가한 도매시장은 15개소이며, 주로 특·광역시 소재 도매시장, 수도권 소재 도매시장의 거래물량이 증가하였고, 산지형 도매시장인 안동시농수산물도매시장의 거래물량이 크게 증가한 것이 특징이다.
  - 반면 청과물 거래물량이 감소한 도매시장은 17개소이며, 주로 지방에 소재한 도매시장의 거래물량이 감소하였다.

[ 표 8-2 ] 도매시장별 거래물량 증감률('09~'19, 32개 청과물 공영도매시장)

도매시장명	연평균 증가율	'09년 대비 증가율	도매시장명	연평균 감소율	'09년 대비 감소율
안동	5.9%	78.1%	원주	-3.8%	-32.3%
부산반여	2.7%	30.7%	인천구월	-3.7%	-31.3%
포항	2.5%	28.3%	구미	-3.4%	-29.5%
광주서부	2.4%	26.5%	정읍	-3.2%	-27.7%
서울강서	2.3%	25.4%	수원	-2.3%	-20.7%
대전노은	1.9%	20.3%	춘천	-2.2%	-20.1%
대구북부	1.7%	18.7%	창원내서	-1.9%	-17.9%
부산엄궁	1.7%	18.3%	인천삼산	-1.9%	-17.8%
구리	1.3%	13.8%	익산	-1.9%	-17.4%
창원팔용	1.1%	11.3%	안양	-1.9%	-17.4%
순천	0.7%	7.6%	울산	-1.8%	-16.2%
서울가락	0.5%	5.6%	충주	-1.1%	-10.9%
대전오정	0.5%	5.6%	진주	-1.1%	-10.3%
강릉	0.5%	5.4%	청주	-1.0%	-9.5%
안산	0.4%	4.3%	천안	-0.8%	-7.5%
			광주각화	-0.7%	-7.0%
			전주	-0.3%	-3.0%

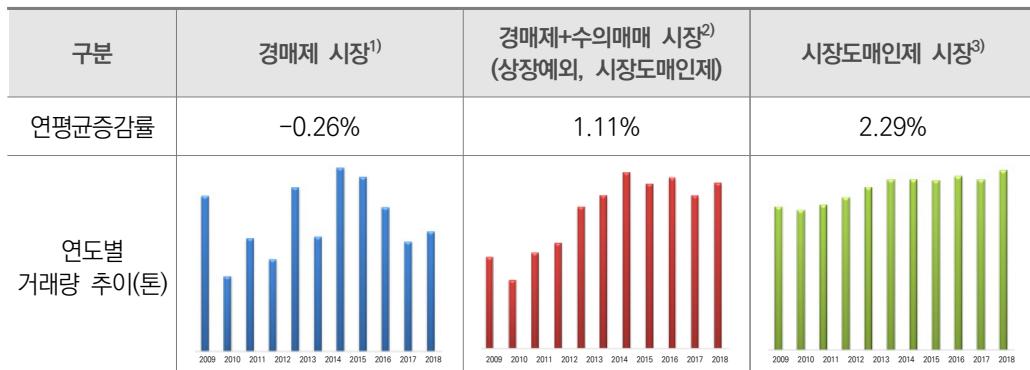
자료: 농수산물도매시장 통계연보.

- 최근 10년간(2009~2019년) 거래제도별 도매시장<sup>\*</sup> 거래물량 연평균증감률을 검토한 결과, 청과물과 수산물 모두 상대적으로 시장도매인제도 도매시장에서 거래물량이 증가하는 추세인 것으로 나타났다<sup>1)</sup>.

\* 경매제 시장은 경매제만을 운영하는 시장을 의미하며, 거래물량은 해당 시장의 전체 거래물량을 의미함.

- 경매제 시장의 청과물 거래물량은 연간 0.26%씩 감소하였으며, 수산물은 연간 2.49%씩 감소했다.
- 경매제와 수의매매를 병행하는 시장의 청과물 거래물량은 연간 1.11%씩 증가하였으며, 수산물은 0.02%씩 증가했다.
- 시장도매인제 시장의 청과물 거래물량은 연간 2.29%씩 증가하였으며, 수산물은 3.32%씩 증가했다.
- 전반적으로 시장도매인제의 성장률이 높은 것으로 나타나지만, 시장도매인제 도입은 허가제이므로 확산되지 않고 있다.

[ 표 8-3 ] (청과물) 거래제도별 성장을 비교('09~'19 거래물량 연평균증감률)



주 1) 인천구월, 인천삼산, 광주각화, 광주서부, 대전오정, 대전노은, 울산, 안양, 안산, 춘천, 원주, 강릉, 청주, 충주, 천안, 전주, 익산, 정읍, 순천, 포항, 안동, 구미, 창원팔룡, 창원내서, 진주(25).

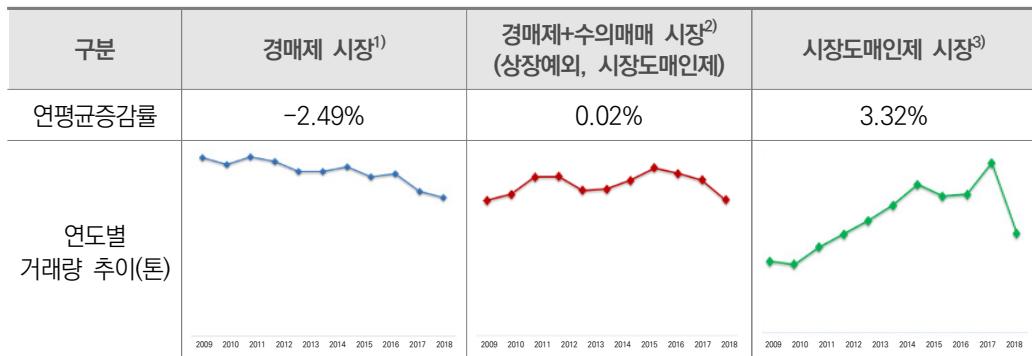
2) 서울가락, 부산연궁, 부산반여, 대구북부, 수원, 구리(6).

3) 강서(1).

자료: 농수산물도매시장 통계연보.

1) 일부 도매시장은 전반적인 거래물량 증감률 추세와 차이가 있을 수 있음.

[ 표 8-4 ] (수산물) 거래제도별 성장을 비교('09~'19 거래물량 연평균증감률)



주 1) 광주서부, 대전오정, 대전노은, 수원, 안양, 청주, 충주, 천안, 전주, 익산(10).

2) 부산국제, 울산, 안산, 구리(4).

3) 대구북부, 안동(2016년 이후 실적)(2).

자료: 농수산물도매시장 통계연보.

## 1.2. 주요국 도매시장

### 1.2.1. 수집 및 분산 기능

- 한국과 일본의 경우 수집 및 분산 기능 주체가 도매시장법인, 중도매인, 시장도매인, 매매참가인으로 다양하지만 미국과 프랑스는 도매사업자로 일원화되어 있다.

[ 표 8-5 ] 도매시장의 수집 및 분산 기능 비교

구 분	수집 주체	분산 주체	시장도매인제
한국	·도매시장법인	·중도매인 ·매매참가인	·수집과 분산 주체 분리(이원화)
	·시장도매인		
일본	·중앙도매시장 ·중도매인(일부 직접 집하) ·매매참가인	·중도매인 ·매매참가인	
미국 프랑스	·도매상(기업 형태의 도매회사)		·수집과 분산 주체 일치(일원화)

자료: 최병옥 외(2017).

## 1.2.2. 가격결정

- 우리나라는 주로 경매를 통해 농산물의 가격결정이 이루어지고 있지만, 일본과 프랑스의 경우 소비지 도매시장의 상장경매 비중이 작거나 실시하지 않고 있다.

[ 표 8-6 ] 도매시장의 가격결정 기능 비교

구 분	가격결정 단계	가격결정 방식	특징
한국	·소비지 도매시장	·경매·입찰 ·정가·수의 ·상장예외	·거래가격(공개)의 공정성·투명성 확보 ·출하자에게 경락 즉시 대금 선지급 ·품위 경쟁으로 상품성 향상에 기여
일본	·일부 산지공판장 ·소비지 도매시장	·경매 약 10% ·협상을 통한 상대매매 90% ·출하자와 사전(1주일~1일)에 출하물량 및 가격 협상	·상물분리로 도매시장 중개기능 강화 ·수급 및 가격안정 지향으로 다양한 방식의 거래제도 개발 가능 ·물류비용 절감
프랑스	·산지 경매장 ·일부 소비지 도매시장 (생산자 직판 도매)	·예약형 상대매매	·대량 유통: 산지경매 후 프랑스 및 EU로 배송(도매시장의 중계 및 물류 기능 중시) ·상품 단위 및 품질규격 표준화로 신뢰 형성 기반 마련 ·생산자 직판 도매(지속적 거래 중시)
미국	·도매시장 외 ·도매시장 내	·상대매매: 매취물량 (출하 주체와 합의) ·상대매매: 수탁물량 (구매 주체와 합의)	·산지 출하 주체(조합, 대규모 중개상 등)와 가격 합의(원격지 거래 당사자와 신용 동명거래, 시장 내 상품검사제도, 산지표준규격화, 일관저온유통체계, 전국적 통신정보체계 기반) ·판매위탁물량에 대한 유통비용을 고려하여 구매 주체와 가격 합의 ·도매상은 판매이윤과 수수료 취득

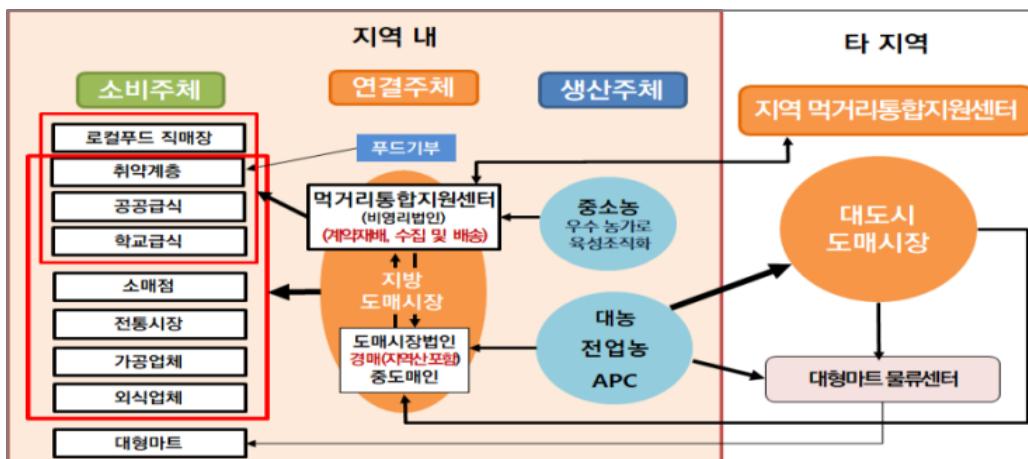
자료: 최병옥 외(2017)를 참고하여 일부 내용을 보완함.

## 1.3. 지역유통 순환체계 국내외 동향

### 1.3.1. 지역유통 순환체계의 개념

- 지역 유통 순환체계의 개념은 ‘도매시장 유통의 본원적 역할(농산물의 수집 및 분산, 가격결정)과 푸드플랜 기능이 결합하여 생산과 유통, 고정 수요처(소매점, 외식업, 전통시장 등)가 순환하면서 지역 농산물의 소비가 확장하는 실천적 유통의 강화’로 정의될 수 있다.
  - ‘지역 유통’은 지방 도매시장을 중심으로 한 지역 농산물의 수집 및 분산과 가격결정 기능을 의미하며, ‘순환체계’는 푸드플랜 계획에 의하여 생산·유통·소비가 순환되는 것을 의미한다.

그림 8-1. 도매시장을 활용한 지역유통 순환체계 구상도



주: 굵은 화살표는 유통 비중이 높은 것을 의미하며, 얇은 화살표는 유통 비중이 적은 것을 의미함.  
자료: 최병옥 외(2020).

### 1.3.2. 해외 동향

- 해외 주요 국가는 1990년대 이전에 도매시장 기능이 쇠퇴하고 대형유통업체 간 경쟁이 심화하면서 소비자와 지역 생산자를 연계하는 짧은 유통이 등장하고 지역유통 순환체계 구축을 위한 정책이 추진되고 있다.

- (일본) 식량자급률 하락, 국민 식생활 변화, 광우병(BSE) 등으로 먹거리의 사회문제화가 가속화됨에 따라, 기존 민간에서 추진해 온 생산자와 소비자 제휴의 내용을 포함하여 지역농업과 관련 산업의 활성화를 위해 지산지소를 추진하고 있다.
- (EU) 공동체지원농업(CSA)은 2001년 지속가능한 발전전략 정책으로 대표되며, 해당 정책의 세부과제는 주로 환경 및 먹거리 문제와 관련되어 있다. EU의 정책기조는 공동농업정책(CAP), 그린딜 정책, 순환경 액션플랜(Circular Economy Action Plan) 등을 통해 구체적으로 나타나고, 이 과정에서 짧은 유통(short food supply chain), 대안 먹거리 네트워크(alternative food networks) 등이 생산자와 소비자의 관계를 재설정하는 형태로 나타나고 있다.
- 국가별로 지역유통 순환체계를 지칭하는 지산지소, CSA, 로컬푸드 등은 농산물 대량 유통의 자본화 및 규모화로 인한 경쟁 심화, 먹거리의 안전성을 중시하는 소비자의 지역 먹거리 선호 경향이 지역 농산물 유통의 다양한 움직임으로 나타난 것이다.

### 1.3.3. 국내 동향

- 국내에서 농산물에 대한 지역 순환체계 논의가 이루어진 시기는 1989년 GATT의 BOP 조항 출입으로 농산물 시장이 개방되고 1992년 UR 협상으로 본격적인 시장개방이 이루어진 이후이다.
  - 1990년대 농산물 수입 개방으로 인해 식량자급률이 하락하고 먹거리 안전성이 사회 문제로 급부상함에 따라 국내 농업의 위기 상황에 대한 인식이 높아지게 되었다.
  - 이에 따라 농협의 신토불이 운동과 생협의 친환경농산물 직거래 운동 등이 전개되었으나 그 효과는 미미하였다.
- 2000년 이후 시민 사회운동에서 글로벌푸드의 대안으로 로컬푸드가 논의되기 시작하였으며, 지자체를 중심으로 지역 생산자와 소비자의 연대 움직임이 나타나기 시작하였다.
  - 지자체의 로컬푸드 정책은 문재인 정부 출범 이후 지역 푸드플랜 정책으로 추진되어 지역 농산물을 지역 내 먹거리 공공시장(예산이 투입되는 학교·공공·단체급식 등) 전체로 확대되었다.

## 02

## 지방 도매시장 현안 분석

Korea Rural Economic Institute

## 2.1. 농산물 수집과 분산

## 2.1.1. 지방 도매시장 수집 실태

- 최근 지방 도매시장이 자체적으로 물량을 수집하지 못하고 대도시 도매시장에서 전송 형태로 농산물을 수집하는 것이 사회적으로 논란이 되고 있다. 지방 도매시장의 전송농산물 취급의 문제점은 ① 유통단계 증가, ② 물류비 증대, ③ 농산물 가격 및 상품경쟁력 하락으로 나타나며, 이는 소비자 구매비용 증가로 연계된다.
- 조사 대상 3개 지역의 도매시장 연간 취급물량이 점차 감소하는 가운데, 도매시장법인의 경우 진주시를 제외하고 해당 지역 이외에서 전송형태로 반입되는 물량이 지역 농산물 취급량보다 훨씬 많은 것으로 나타났다.
  - 특히 춘천시는 수도권과 인접한 지리적 특성으로 인해 지역 농산물보다 수도권 도매 시장 물량이 많은 것으로 나타났다.

[ 표 8-7 ] 도매시장의 농산물 수집 범위

단위: %

구 분	춘천시		의산시		진주시	
	과일	채소	과일	채소	과일	채소
시 단위	2.5	0.1	23.3	23.6	44.6	51.7
도 단위	0.1	0.1	27.4	25.3	35.7	29.7
해당 지역 외	97.4	99.8	49.3	51.1	19.7	18.6

주: 각 해당 지역 도매시장의 도매시장법인(6개소) 조사 결과임.  
자료: 최병옥 외(2020).

## 2.1.2. 지방 도매시장 분산 실태

- 사례지역(지방 도매시장 3개소)의 도매시장 중도매인의 판매지역은 도매시장이 소재한 시 단위에 50% 이상 판매하고 있는 것으로 나타났다.
- 특히 춘천시는 지역 농산물 수집이 거의 이루어지지 않는데도 불구하고 중도매인의 지역 내 판매 비중이 높은 것으로 나타나, 지방 도매시장의 수집뿐만 아니라 분산 기능도 원활하지 않은 것으로 나타났다.

[ 표 8-8 ] 도매시장의 농산물 분산 범위

구분	춘천시		의산시		진주시		단위: %
	채소	과일	채소	과일	채소	과일	
도매시장 소재 시 단위	57.1	50.9	70.0	80.6	46.9	49.8	
도매시장 소재 도 단위	40.7	43.2	10.8	7.7	22.3	19.3	
도매시장 소재 도 이외 지역	2.1	5.9	19.2	11.7	30.8	31.0	

주: 각 해당 지역 도매시장의 중도매인(97명) 조사 결과임.  
자료: 최병옥 외(2020).

- 소매업체 및 외식업체는 대부분 청과류를 해당 지자체의 도매시장에서 조달하는 것으로 나타났다. 이는 소매업체와 외식업체 운영에 필요한 식자재 구입처로서 지방 도매시장의 역할이 중요하다는 것을 시사한다.

[ 표 8-9 ] 소매업체 및 외식업체의 청과물 조달처

구분	춘천		의산		진주		전체	단위: %
	소매 업체	외식 업체	소매 업체	외식 업체	소매 업체	외식 업체		
해당 지자체 도매시장	51.9	22.9	60.4	34.0	51.4	67.9	46.8	
대도시 도매시장	3.8	2.1	4.2	3.8	4.2	3.6	3.7	
지역농협, 영농조합법인 등 생산자단체	21.2	20.8	27.1	5.7	4.2	0.0	13.3	
식자재 납품/유통업체	3.8	29.2	4.2	18.9	1.4	7.1	10.3	
식자재 마트	3.8	18.8	4.2	34.0	1.4	21.4	12.6	
산지 직접 배송	15.4	6.3	0.0	3.8	37.5	0.0	13.3	

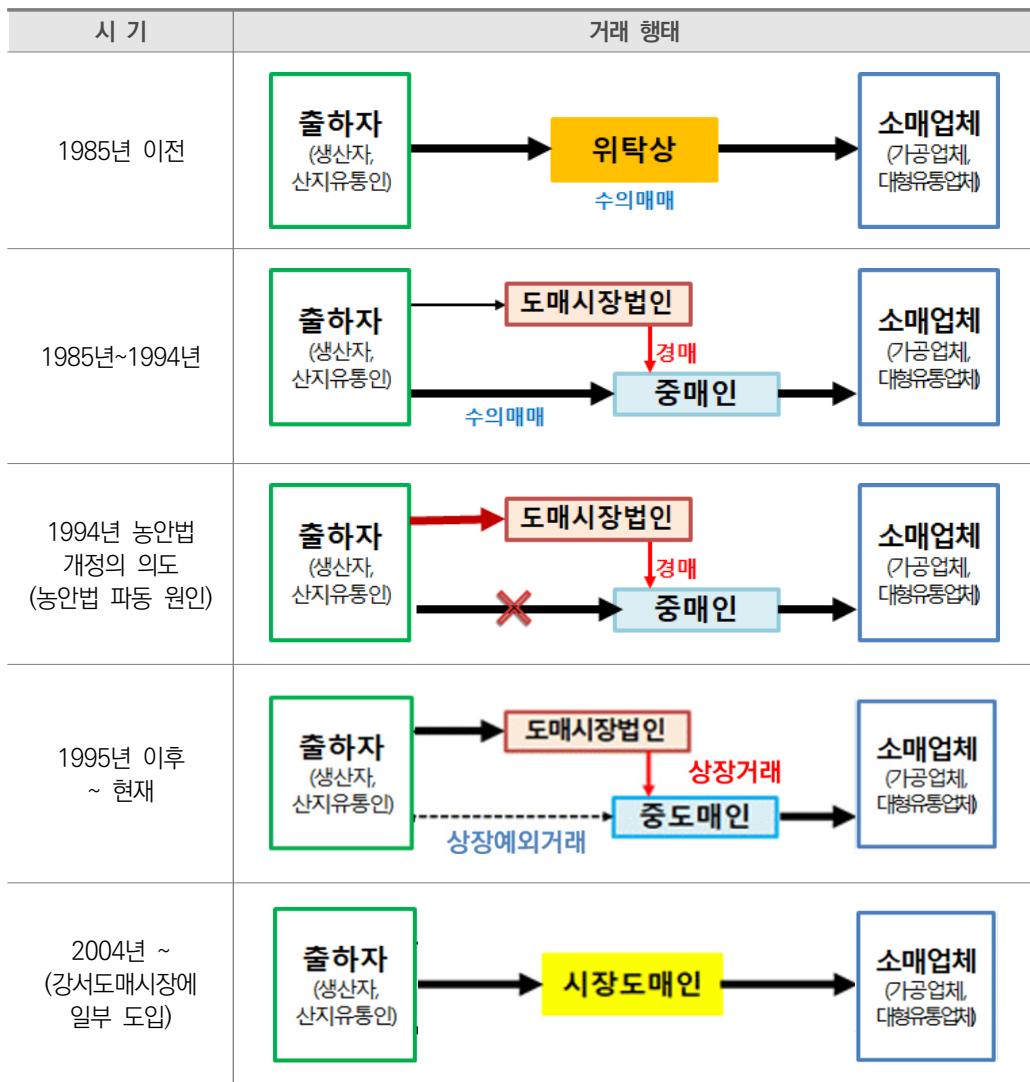
주: 춘천시, 의산시, 진주시 외식업체 경영주(총 129명), 소매업체 경영주(총 172명) 설문조사 결과임.  
자료: 최병옥 외(2020).

## 2.2. 거래제도

### 2.2.1. 거래제도 변화

- 1985년 이전 우리나라의 농산물의 수집 및 분산 기능은 ‘위탁상’이 수행하였으며, 위탁 상과 출하자는 정가수의매매를 통해 거래를 실시하였다.
- 1985년 서울시농수산물도매시장(가락시장)을 시작으로 지방 광역시와 주요 중소도시에 33개의 농수산물 공영도매시장을 개설함으로써 거래 질서를 확립하고자 하였다.
  - 농안법에 근거하여 농산물 수집 주체(도매시장법인)와 분산 주체(중도매인)를 구분하여 지정하였으며, 가격결정 방식은 경매를 원칙으로 하였다.
- 이후 중도매인의 도매행위 금지 규정으로 인해 1994년 5월 「농안법 파동」이 발생함에 따라 농안법이 개정되었으며, 상장예외거래 품목에 한해 중도매인의 도매기능을 허용하게 되었다.
  - 또한 2012년 농산물의 가격변동성 완화를 위해 2012년 농안법 개정으로 정가수의매매가 경매제와 동등한 거래원칙으로 규정되었다.
- 한편 2004년 강서도매시장에 시장도매인제가 도입됨에 따라 시장도매인제 확대에 대한 필요성이 지속적으로 제기되고 있지만, 다양한 이해관계자의 의견대립으로 가락시장의 시장도매인제 도입은 신중한 접근이 필요한 상황이다.

[표 8-10] 도매시장의 거래 주체 및 가격결정 방식의 변화



자료: 최병옥 외(2021).

## 2.2.2. 거래제도 현안

- 거래제도 관련 논쟁은 2004년 강서도매시장에 시장도매인제가 도입되면서 격화되기 시작하였다.
  - 도매시장법인과 시장도매인뿐만 아니라 출하자들 간에도 거래제도에 대한 선호도가 상이하여 주체 간 의견 차이가 좁혀지지 않고 있다.

[ 표 8-11 ] 상장경매제와 시장도매인제 비교

구 분	상장경매제	시장도매인제
특징	•수집과 분산 주체 분리	•수집과 분산 주체 일치
장점	•공정하고 투명한 가격결정 •높은 가격효율성	•낮은 유통비용 •짧은 유통단계를 통한 신속한 거래 •구매자의 요구 반영 용이
단점	•높은 가격 변동성 •개별 구매자의 요구 반영 어려움 •상대적으로 긴 거래 소요 시간 •경매 참여자 간 담합 의혹 제기	•정보 비대칭으로 인한 가격 왜곡 발생 가능성 •정보 제공 지연 및 조작 가능성

자료: 최병옥 외(2021).

- 지금까지 상장경매제와 시장도매인제에 대한 제도별 특성 및 효율성 분석 연구가 지속적으로 이루어져 왔으나 연구자에 따라 상이한 연구 결과가 도출된 것으로 나타나 종합적인 우열을 판단하기에는 어려움이 있다.
  - 특정 거래제도가 효율적이고 대표성을 지니고 있다는 판단은 농수산물 유통과 가격 형성 구조에 대한 광범위한 특성과 시장 효율성의 다양성을 간과한 주장이라고 할 수 있다.
  - 또한 시장 효율성 여부는 가격 이외에도 물류, 시간, 저장 및 보관 기능 등의 요인들이 더욱 크게 작용하지만 현실적인 자료가 없다는 이유로 인해 가격만으로 시장 효율성을 논하는 것은 지나친 논리적 비약이 될 수 있다.

## 2.3. 물류체계

### 2.3.1. 물류체계 개선과정

- 파렛트 유통을 통한 물류 개선은 도매시장 내 물류비용을 절감할 수 있는 주요 수단이며, 가락시장의 파렛트 출하 비율도 지속적으로 증가하고 있다.
  - 그러나 산지에서는 파렛트 출하 비용부담에 대한 문제가 지속되고 있으며, 가락시장 이외 주요 공영도매시장에서는 시설현대화 등을 통해 단위 출하를 노력해야 할 필요가 있는 상황이다.

[ 표 8-12 ] 가락시장 청과물의 파렛트 출하율 변동 추이

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
파렛트 출하율(%)	2.9	3.4	4.3	6.4	6.4	10.6	21.5	33.5	44.5	50.2

자료: 서울특별시 농수산식품공사 내부자료.

- 2013년 ‘유통구조 개선대책’을 통해 도매시장의 물류효율성 제고를 위하여 도매시장2 법인의 농산물 가공·저장·물류 등의 경영사업 범위를 확대하였다.

### 2.3.2. 물류체계 현안

#### 가. 출하자 신고제

- 도매시장에 출하하고자 하는 생산자 및 생산자단체는 농안법 제30조에 따라 반드시 해당 도매시장 개설자에게 신고해야 하지만 현재 출하자 신고율이 미흡한 실정이다.
  - 출하자 신고에 대한 효과적인 유인이 부족하고 고령자가 중심인 출하자들에게 온라인 신고 절차가 어려운 측면이 있어 신고율이 낮았던 것으로 판단된다.
  - 미신고 출하자에 대한 도매시장법인의 수탁 거부 조치가 가능하지만, 의무조항이 아닌 임의조항이기 때문에 이에 대한 법률적 분쟁의 여지도 존재하고 있다.

#### 나. 표준하역비 제도

- 출하자의 경제적 부담을 줄이고 하역업무의 효율화를 위해 표준하역비 제도가 도입되었으나 하역비가 도매시장마다 각각 다르게 결정되는 등의 문제가 발생하고 있다.

[ 표 8-13 ] 도매시장 관련 주요 현안

주요 현안		내용
거래제도		도매시장 거래 투명성 확보를 위해 상장경매제를 도입하여 안착시키는 데 성공 하였으나, 거래환경 변화로 인해 거래제도 다양화에 대한 논의 심화
공정 거래	가격결정의 공정성	담합, 기록상장 등 상장경매제의 불공정거래 문제가 발생하여, 경매제의 공정성 강화 방안 마련 필요
	대금결제의 안정성	중도매인의 '재' 관행, 일부 시장도매인의 대금 미지급 사태로 출하자 피해 발생
도매시장 물류체계	하차 거래	청과 부문은 전체 물량의 50%를 하차 거래로 진행하고 있지만, 수산 부문은 하차 거래 도입 논의 필요
	출하자 신고제	농산물 안전성 제고와 물류체계 개선을 달성하기 위해 전면적인 실행 필요
	표준하역비 제도	하역비 인하를 위한 지속적 노력이 필요하지만, 하역비 관련 재판이 진행되는 등 유통 주체들 간 타협점을 찾지 못하고 있는 실정

자료: 최병옥 외(2021).

## 03

## 지역유통 순환체계와 지방 도매시장의 기능

Korea Rural Economic Institute

### 3.1. 지방 도매시장 유통 현황

- 국내 농수산물도매시장은 총 49개소가 있으며(2021년 기준, 수산 포함), 2가지 분류체계(농안법상, 투자 주체별)에 의해 구분된다.
  - 농안법상 중앙도매시장(11개소, 수산 포함), 지방 도매시장(35개소), 민영도매시장(3개소)으로 구분되며, 투자 주체에 따라서는 공영도매시장(33개소), 일반법정도매시장(13개소), 민영도매시장(3개소)로 구분된다.
  - 이 중 농안법상 지방 도매시장이면서 공영도매시장인 지방 공영도매시장은 23개소이다.
- 특·광역시 도매시장의 거래량은 연간 5,677천 톤으로 33개 공영도매시장 거래물량을 기준으로 전국 도매시장 거래량의 79.3%를 차지하며, 연평균 0.2%씩 비중이 증가하고 있다(2018년 기준).
- 한편 지방 도매시장의 거래량은 연간 835천 톤으로 전국 도매시장 거래량의 11.7%를 차지하며, 연평균 0.5%씩 비중이 감소하고 있다.
- 지방 공영도매시장 23개소 중 연간 거래물량이 감소하고 지역 푸드플랜을 수립한 3개 지역(춘천시, 익산시, 진주시)을 중심으로 청과물 생산량과 해당 지역의 도매시장 거래량(수입농산물 제외), 그리고 도매시장의 수집 및 분산 기능을 살펴보았다.
  - 사례지역의 청과물 생산량을 살펴본 결과 춘천시는 과채류(51.5%)의 비중이 높고 익산시는 조미채소류(28.2%)와 서류(23.3%)의 비중이 높은 것으로 나타났다. 또한 진주시는 과채류(37.7%)와 과실류(34.8%)의 비중이 높은 것으로 나타났다.

[ 표 8-14 ] 사례지역의 청과물 생산량 및 도매시장 거래량

단위: 톤, %

지역	청과물 생산량							도매시장 거래량 (B)	도매시장 취급 비중 (B/A)		
	서류	채소류				과실류	합계 (A)				
		과채류	엽채류	근채류	조미채소류						
춘천시	12,468 (21.7)	29,564 (51.5)	8,000 (13.9)	1,777 (3.1)	3,159 (5.5)	2,488 (4.3)	57,456 (100.0)	12,900	22.5		
익산시	10,097 (23.3)	8,139 (18.8)	7,681 (17.7)	3,052 (7.0)	12,205 (28.2)	2,139 (4.9)	43,313 (100.0)	45,419	104.9		
진주시	1,349 (3.8)	13,292 (37.7)	4,060 (11.5)	1,317 (3.7)	2,933 (8.3)	12,261 (34.8)	35,212 (100.0)	53,637	152.3		

주: 도매시장 거래량은 타 지역 생산량 및 타 도매시장에서 반입된 물량(전송물량)을 포함한 수치이며, 수입 농산물은 제외하였음.

자료: 각 지자체 통계연보(2018년 기준); 농림축산식품부(2018 농수산물도매시장 통계연보).

### 3.2. 지역 농산물 취급 실태

#### 3.2.1. 지역 농산물 이용 및 판매율 분석

- 지역 농산물의 지역 내 이용률은 춘천시가 가장 낮은 20% 미만이고, 진주시가 최대 30%로 가장 높다. 반면, 지역 농산물이 지역에서 판매되는 비율은 익산시가 최소 12.9%로 가장 낮고 진주시가 최대 27.6%로 가장 높다.
  - 지역 농산물의 이용률과 판매율이 낮은 것은 과거 농업생산 정책이 규모화를 지향하여 소득 품목 생산에 집중한 결과, 전국적으로 품목의 다양성이 사라지는 형태로 지역농업의 생산 구조가 변했기 때문이다.
  - 그러므로 지역농업이 생산 품목의 다양성을 회복하여 지역에 공급하는 구조를 갖추어야 지역 농산물의 지역 내 이용률과 판매율을 높일 수 있다.

[표 8-15] 지역 내 지역 농산물의 이용률 및 판매율

구분		춘천시	의산시	진주시
이용률	자역산 구입	13.9~19.0%	19.7~25.8%	24.6~29.8%
	타 지역산 구입	81.0~86.1%	74.2~80.3%	70.2~75.4%
판매율	지역 내 판매	15.4~21.1%	12.9~16.9%	22.8~27.6%
	타 지역으로 판매	78.9~84.6%	83.1~87.1%	72.4~77.2%

주 1) 각 지자체 담당부서 면담, 중도매인·외식업체·소매업체 설문조사 등을 종합적으로 검토하여 산정.

2) 산정 근거는 최병옥 외(2020) p57 참고

자료: 최병옥 외(2020).

- 지역 농산물 이용 및 판매율이 높은 유통경로는 외식업체와 소매업체이다. 소매업체와 외식업체를 경유하여 소비자가 이용하는 비율은 최대 춘천시 10.4%, 의산시 14.7%, 진주시 19% 등 전체 지역 농산물 이용률 중 각각 55.3%, 57.1%, 63.8%를 차지한다.
  - 소매업체와 외식업체가 유통경로에서 차지하는 비중이 춘천시 64.2%, 의산시 69.5%, 진주시 68.9%에 해당한다.
  - 따라서 소매업체와 외식업체가 지방 도매시장에서 지역 농산물의 이용률을 증가해야 지역 내 지역 농산물 이용이 확대될 수 있다.

[표 8-16] 소비자의 지역 농산물 이용률

구분	춘천시		의산시		진주시	
	이용률	비중	이용률	비중	이용률	비중
유통 경로	생산자 직판	1.2~1.8%	9.5	2.2~3.0%	11.5	2.8~3.2%
	로컬푸드 직매장	2.2%	11.4	2.1%	8.2	1.3%
	대형유통업체	1.2~1.4%	7.6	0.9~1.6%	6.2	1.2~1.7%
	소매업체	3.7~5.1%	27.1	6.0~8.0%	31.1	8.8~10.6%
	외식업체	3.6~5.3%	28.2	5.0~6.7%	26.0	6.7~8.4%
	단체급식	0.9~1.3%	6.8	1.3~1.8%	6.8	1.7~2.1%
	학교/공공/복지급식	1.2~1.8%	9.4	2.1~2.6%	10.3	2.1~2.6%
지역 농산물 이용률 계		13.9~19.0%	100.0	19.7~25.8%	100.0	24.6~29.8%
						100.0

자료: 최병옥 외(2020).

### 3.3. 지역 유통 혁신 사례

- (춘천시) 2019년 9월 농수산물도매시장 부지 내에 춘천지역먹거리통합지원센터를 준공하였으며, 지원센터를 통해 학교급식을 공급하고 있다. 향후 농업인가공센터도 계획 중이며 지역 농산물을 가공하여 로컬푸드 직매장에 도매형태로 공급할 계획이다.
- (의산시) 2013년 농산물산지유통센터 건립으로 산지유통센터 및 학교급식센터를 운영 중에 있다. 학교급식센터는 도매시장 인근에 위치하며 의산원협의 위탁운영으로 관내 학교에 친환경농산물을 공급하고 있다. 의산시의 운영비 지원은 없으나 사업 초기 물류 차량, 시설 장비, 배송자재, 수발주 시스템 사용료 등을 지원하였다.
  - 다만 의산형 푸드플랜 거버넌스 역할을 수행할 푸드통합지원센터 건립은 도매시장과 별도로 추진하고 있으며, 지원센터를 통해 로컬푸드 직매장과 학교·공공급식에 지역 농산물 공급을 계획하고 있다.
- (진주시) 농산물도매시장 내에 하나로마트(소매점)를 입점하여 진주원협이 운영하고 있다. 또한 진주원협은 대규모 조합원의 농산물은 도매시장으로 출하를 유도하고, 중소 규모 조합원의 소량 다품목 농산물은 하나로마트 내 로컬푸드 직매장 출하를 유도하는 방식으로 지역 내 농산물 유통 체계를 구축하고 있다.

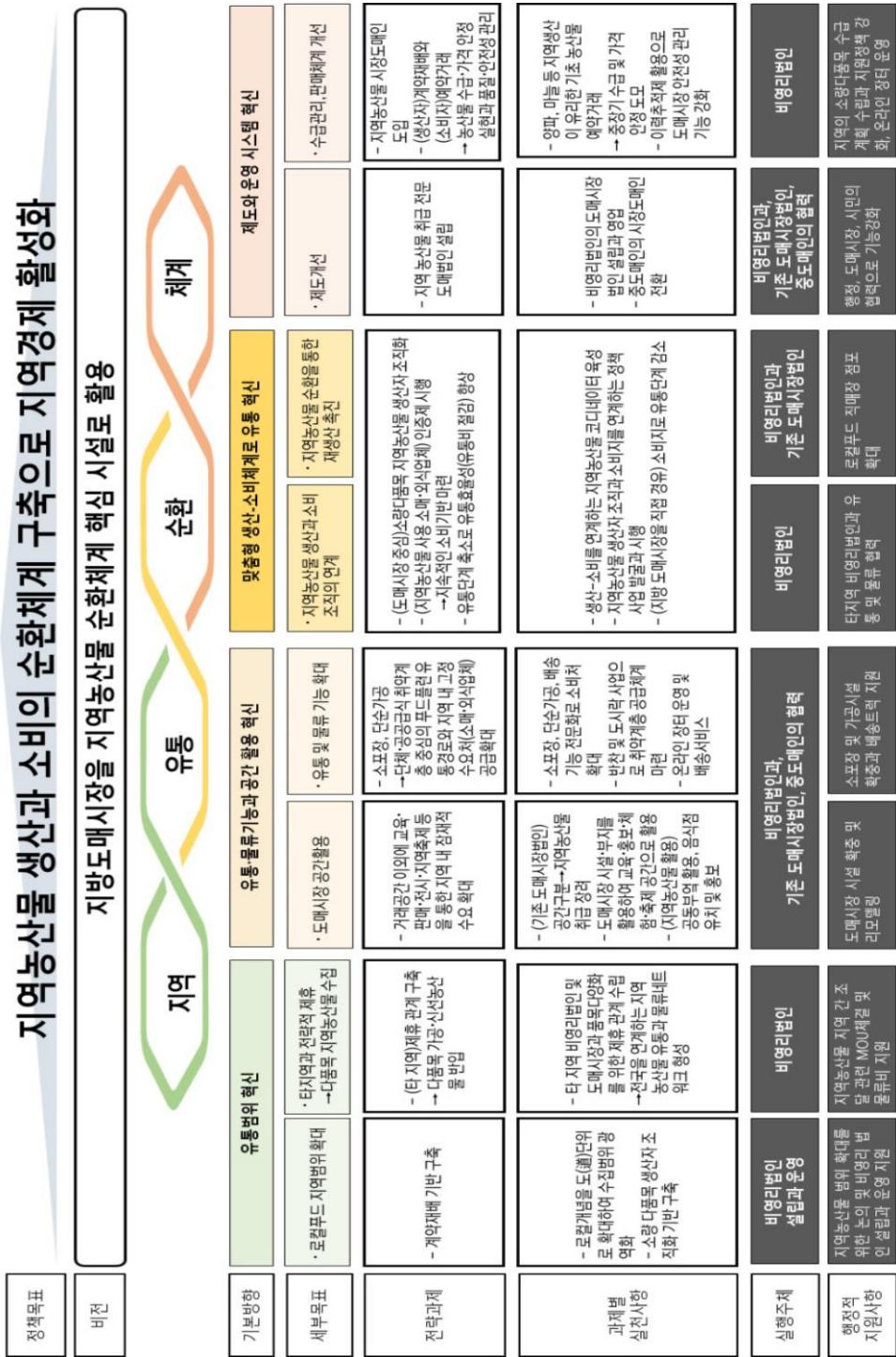
[ 표 8-17 ] 도매시장 내 푸드플랜 시설의 설치 사례

구분	춘천시	의산시	진주시
관련시설	소포장 시설 (도매시장 내부) 춘천지역먹거리통합지원센터 (도매시장 내부)	학교급식센터 (도매시장 인근) 소포장 시설 (도매시장 내부)	소포장 시설(도매시장 내부) 전처리 시설(기술센터 이전 후 설치 계획) 진주원협 하나로마트(로컬푸드 직매장, 도매시장 내부)
규모	먹거리통합지원센터 (2,985m <sup>2</sup> )	학교급식센터 (2,992m <sup>2</sup> )	하나로마트(3,551m <sup>2</sup> )
운영 주체	(재)춘천지역먹거리통합지원센터	의산원협	진주원협
지자체 지원 여부	총 사업비 75억 원 (시비 37.3억 원, 기금 37.7억 원)	총 사업비 36억 원 (의산시 지원 X, 의산원협 시설)	건축물 임대 형태로 운영 (진주시 지원 X, 진주원협 시설)
판매처	학교급식	학교급식 및 단체급식	소비자 대상 판매

주: 의산시 학교급식센터는 2013년 농산물산지유통센터 건립지원 사업자로 선정되어 산지유통센터와 함께 건립되었으며 총 사업비는 36.5억 원임.

자료: 의산시청, 춘천시농업기술센터, 진주시농업기술센터 자료를 바탕으로 재구성.

## 지방도매시장을 지역농산물 순환체계 구축으로 지역경제 활성화



자료: 최병옥 외(2020).

# 04

## 지방 도매시장 발전과 지역유통 혁신 방안

Korea Rural Economic Institute

### 4.1. 발전과 혁신 방향

#### 4.1.1. 운영시스템 혁신

- 공영도매시장 평가에서 지역 농산물 취급 비중을 지방 도매시장 평가항목으로 선정하여 다른 지역의 산지수집상과 산지유통인, 대도시 도매시장 반입 비중을 점진적으로 감소시킬 필요성이 있다.
- 한편 해당 지역이 채소류 주산지일 경우 전국의 도매시장과 대형유통업체를 대상으로 적극적인 마케팅 활동이 이루어질 필요성이 있다. 다만, 지역 농산물이 품목 주산지에 해당하지 않고 소량 다품목으로 생산되는 지역은 지자체와 비영리법인, 생산자를 연계하는 자체적인 수급안정 계획의 수립과 실행이 필요하다.
  - 또한 갑작스러운 기상 변화로 인하여 지역 농산물의 생산량이 큰 폭으로 감소하거나 증가할 경우에는 자조금 등을 활용한 수급관리시스템이 마련되어야 할 것이다.

#### 4.1.2. 유통범위 혁신

- 현재 지방 도매시장은 광역 단위로 분포되어 있어 도 단위 농산물의 수집과 분산 기능을 수행하고 있다. 따라서 지역유통 순환체계 확산을 위해서는 지역 농산물의 수집 범위를 광역 도 단위로 확대할 필요가 있다.
- 전국적인 지역 농산물 유통과 물류 네트워크 구축을 통해 지역 농산물의 소비를 확대시킴으로써 국산 농산물의 자급률 향상에 이바지해야 한다.

- 기존 도매시장법인의 지역 농산물 취급을 점진적으로 확대시킬 수 있도록 지역 생산자 단체와의 협력 및 행정적 지원이 이루어져야 한다.
  - 대도시 도매시장에서 반입한 농산물을 다른 지역의 푸드플랜 거버넌스에 조달할 수 있도록 유도하거나 해당 지역의 비영리법인과 협력하여 지역 농산물을 순회 수집하는 방안을 검토할 수 있다.
- 또한 도매시장법인과 중도매인이 협의하여 지역 생산자단체와의 사전 예약거래를 통해 출하 시점에 물량을 확정하고 가격결정 방식을 다양화함으로써 생산자가 가격결정 과정에 참여할 수 있도록 해야 한다.

#### 4.1.3. 유통 및 물류 기능과 공간 활용의 혁신

- 신선 및 가공식품의 제조, 소포장, 배송 서비스 기능 수행이 가능하도록 지방 도매시장에 대한 환경 및 시설 정비가 필요하다. 또한 이와 같은 기능은 온라인 기능과 결합되어 소비자의 편의를 향상시킬 수 있어야 한다.
- 도매시장 사무소와 행정동 공간을 활용하여 지역 농산물의 생산과 잠재적 소비 확대를 위한 생산자와 소비자 교육, 지역 농산물을 활용한 가공식품 생산 및 이에 대한 효능 홍보와 전시가 이루어질 필요성이 있다.
  - 최근 코로나19로 인하여 비대면 소비가 확대되고 있으므로 도매시장 주차공간, 경매장 등을 활용하여 드라이브 스루, 워킹 스루 등의 방식으로 지역 농산물을 판매할 수 있도록 하는 방안도 검토할 수 있다.
- 최근 푸드플랜의 확산으로 지역 농산물을 활용한 공유주방, 외식업체 창업이 확산하고 있다. 따라서 도매시장 내에서도 지역 농산물을 활용한 요리 개발과 요리법 소개, 농산물과 식자재 판매를 위한 시설이 마련되어야 할 것이다.
  - 이와 같은 시설은 많은 예산이 소요되므로 도매시장 리모델링사업과 시설현대화사업을 통해 단기와 중장기 사업으로 구분하여 추진되어야 할 것이다.
- 또한 도매시장의 공간을 농산물 유통 분야 청년 창업 공간으로 활용할 수 있으며, 이를 통해 도매시장 활성화를 도모할 수 있다.
  - 도매시장 내에 청년몰을 조성함으로써 젊은 층을 유입하고, 농식품 산업·문화와 관

련된 지역적 특성을 가미하여 확장적인 기능을 수행하는 공간으로 발전할 수 있다.

- 구리농수산물도매시장은 청년창업을 위한 온라인 창업몰인 ‘청춘시대G몰’을 지원하고 있으며, 남촌농산물도매시장은 시설현대화사업을 통해 농업 관련 창업센터를 조성하여 농식품 분야 스타트업 기업을 유치하고 있다.

#### 4.1.4. 맞춤형 생산과 소비를 통한 유통 혁신

- 소량 다품목 생산과 지역 소비에 국한하는 지역 농산물은 소비량에 따라 생산량을 조절해야 하는 과정이 있다. 따라서 지역 농산물 생산과 소비에 대한 당위성과 타당성이 확보되어야 하며, 생산자와 소비자, 소매업체와 외식업체 등 다양한 유통 주체가 참여하는 민관 협력이 필요할 것이다.
- 직거래 장터, 직판장 등 지역 농산물 판매 형태가 점차 다양화되고 있다. 따라서 도매시장법인도 지역 농산물을 취급하는 비영리법인과 협력하는 방식으로 지역 농산물 유통 관련 전문 코디네이터를 육성할 필요가 있다.
  - 코디네이터를 활용하여 소매점, 외식업체, 가공업체와 같은 소비처를 발굴하고 출하 품목, 품목별 생산량과 소비량을 사전(분기별, 월별, 주별)에 조율하여 지역에 순환시킬 수 있는 기반 마련이 필요하다.
- 또한 기존 도매시장법인이 취급하는 모든 품목을 지역 농산물로 대체하기 어렵기 때문에 중장기적인 측면에서 지역 농산물의 지역 내 순환 비율 확대 목표(예: 50% 이상)가 수립되어야 할 것이다.

## 4.2. 정책과제

### 4.2.1. 도매시장 시설현대화사업과 지역유통 순환체계의 연계

- 지역유통 순환체계가 지방 도매시장에서 일반적인 유통경로로 성장하기 위해서는 도매시장 시설현대화사업과의 연계가 필요하다.
  - 이를 통해 일반농산물과의 거래 및 취급 공간 분리, 안전성 검사, HACCP 수준의 소분 및 가공시설 확충, 출하예약시스템 도입과 실수요자 요구(외식업체의 부류별 레시피 등)에 대응한 소포장 및 배송 서비스가 이루어져 지역 상권 활성화에 이바지해야 한다.

### 4.2.2. 비영리법인과 기존 도매시장법인의 협력방안 마련

- 지역 농산물을 취급하는 비영리법인이 신규 도매시장법인으로 설립될 경우에는 기존 도매시장법인과 중도매인 간 협력방안이 마련되어야 한다.
  - 예를 들어, 지역 농산물 취급 비영리법인과 기존 도매시장법인은 수집과 분산에서 각자의 장점을 발휘하여 공동 사업을 발굴함으로써 협력체계를 구축할 수 있을 것이다.
- 비영리법인이 지역 농산물의 순회 수집 서비스 기능을 수행하는 경우 기존 도매시장법인에 출하를 원하는 생산자의 농산물을 수거하여 해당 도매시장법인에 반입하는 서비스를 제공할 수도 있다.
- 중도매인과는 단순 가공 및 소포장 사업이나 배송업무서비스를 협력하는 방안이 마련되어야 하며, 이를 위해서는 지자체의 협력과 지원이 필요할 것이다.
- 지역 농산물을 취급하고 가공하는 비영리법인, 도매시장법인, 중도매인은 농산물 취급에 대한 공통적인 특성이 있으므로 이들의 협력관계는 지역 농산물의 생산·유통·소비를 확산하는 데 크게 기여할 수 있다.

#### 4.2.3. 지역 내 고정 수요처 발굴 및 다양한 공급방안 마련

- 외국의 지방 도매시장과 국내 지방 도매시장의 가장 큰 차이는 지역 내 고정 수요처 발굴 및 공급방안 마련 여부라고 할 수 있다.
  - 일본의 경우 도매시장법인과 중도매법인 회사는 전국 체인형 외식업체만이 아니라 대기업, 중소기업, 슈퍼마켓 등의 고정 수요처를 발굴하기 위하여 계절별 식재료와 요리법, 메뉴 종류에 따른 레시피를 고정 수요처와 공동 개발한다. 또한 품질 좋은 지역 농산물을 공급하기 위해 취급 부류를 농산물에서 수산물과 축산물까지 확대하기 위하여 노력하고 있다.
  - 그러나 국내 지방 도매시장법인과 중도매인은 지역 내 고정 수요처 발굴 및 지역 농산물의 효과적인 공급모델 구축이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.
- 만약 지자체 행정 및 지역사회 소비자단체의 지원을 통해 도매시장이 전통시장 상인에게 품질과 가격이 균일한 지역 농산물을 공급할 수 있다면 도매시장과 전통시장이 협력한 새로운 유형의 로컬푸드 모델이 탄생할 수 있을 것이다. 또한 지역 농산물을 사용하는 업소를 지자체가 홍보 및 인증하고 고정 수요처에서 일정량을 꾸준히 소비한다면 지속적인 소비 기반이 형성될 수 있을 것이다.

#### 4.2.4. 지역 단위 수급정책과 산지유통조직 간 연계성 확보

- 지방 도매시장이 지역 농산물을 지속적으로 취급하기 위해서는 작부체계를 고려한 생산자 조직화와 도매시장 전속 출하조직 육성이 필요하다.
  - 그러나 지방 도매시장은 분산 능력이 열악하고 생산자와 도매시장 간 거래가 일회성에 그쳐 도매시장 전속 출하조직을 육성하기 어렵다는 단점이 있다.
  - 따라서 도매시장 내 지역 농산물의 취급 확대를 위한 전문적인 코디네이터 육성이 필요할 것이다.
- 한편 통합마케팅조직이 설립된 지역의 경우에는 지역농협과 취급 품목이 상충되지 않는 품목을 중심으로 생산자 조직화 체계를 구축하고 소량 다품목 체계의 전속 출하조직을 육성함으로써 통합마케팅조직과 지방 도매시장 간 계약생산, 계약출하 체계를 마련 할 수 있어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 농림축산식품부. 2018. 『농수산물도매시장 통계연보』.
- 익산시청. 2018. 『익산시 통계연보』.
- 진주시청. 2018. 『진주시 통계연보』.
- 최병옥·전창곤·정은미·박성진·김동훈. 2017. 『농산물 유통체계의 국제비교분석과 유통 정책 개선방향(2/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 최병옥·정은미·이두영·김태환. 2020. 『지역유통 순환체계 구축을 위한 지방 도매시장 기능 재편 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 최병옥·정은미·성인제·김태환·박은지·이영근. 2021. 『농수산물도매시장 주요 쟁점과 정책적 함의』. 한국농촌경제연구원.
- 춘천시청. 2018. 『춘천시 통계연보』.

