

기본연구 2001-23

# 유통환경 변화와 수산물시장 거래제도 개선방안

2001. 12

홍성걸



한국해양수산개발원  
KOREA MARITIME INSTITUTE

## 머 리 말

수산업은 농업과 함께 우리 나라 국민의 중요한 식량산업이며, 특히 동물성 단백질의 40%를 공급하는 산업이다. 소득수준이 향상되고 건강에 대한 관심이 증대될수록 수산물 소비는 앞으로 더욱 증대될 것으로 전망된다.

그러나 우리 수산업은 어장축소와 해양오염, 그리고 과도한 어선세력으로 인한 자원남획 등으로 인해 어려움에 처해 있는 실정이며, 이는 어가소득의 저하와 어업에 대한 유인 상실로 이어져, 어촌사회가 침체되는 상황에 와 있다. 이와 같이 어려운 수산업의 현실을 극복하고 재도약이 이루어지기 위해서는 수산업의 기초를 이루는 어업자원에 대한 관리방안의 혁신과 더불어 유통측면에서도 생산물의 부가가치를 제고하는 방안이 강구되어야 한다.

지금까지의 수산정책은 생산정책을 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 변화된 여건 속에서 우리 국민 모두에게 양질의 수산물을 안전하게 안정적으로 공급하기 위한 국내 생산 제고정책은 이미 한계에 직면하고 있다. 따라서 국민을 설득하고 혜택을 제공할 수 있는 새로운 시각의 정책이 제시되어야 할 것이다.

이와 함께 국제적으로 FAO·OECD 등 세계수산관련기구들을 중심으로 한 국제사회에서는 ‘지속가능한 수산업’을 유지하기 위한 일관된 정책기조를 권고하고 있다. 이들은 투명하고 공정한 시장의 신호에 따라 동태적인 효율성을 추구하는 최적자원관리체제를 요구하고 있는 것이다.

시장경제는 시장에서 형성되는 가격을 신호로 자원이 배분되며 생산물이 분배되는 메카니즘을 갖는다. 따라서 이를 뒷받침하기 위해 수산분야와 관련된 국제적인 유통규범이 새롭게 변화되고 있으며 이를 수용하도록 권고하고 있다.

또한 어획후처리가 책임있는 어업에 미치는 영향에 대해서도 강조하고 있다. 어획후 수산물에 대한 유통거래행위와 가공과정에 대해 소비자에 대한 정확한 정보, 위생 및 안전에 대한 기준, 유통손실을 최소화하는 수산물 취급, 무역장벽의 제거 등에 대해서도 새로운 규범을 마련하고 있다.

국내적으로는 ‘농어민은 제값을 받고, 소비자는 저렴한 가격에 소비하도록’

## 유통규범의 변화와 수산물시장 거래제도 연구

---

유통부문의 혁신이 강조되고 있으며, 이를 위해 유통분야에 대한 정부재정투자의 확대가 이루어져 왔다. 또한 중간상인들의 폭리를 배제시키는 유통과정의 투명성과 함께 유통비용을 절감시킬 수 있는 효율적인 유통체계가 구축되어야 할 필요성이 강조되고 있다. 이를 위해 생산자단체를 중심으로 유통기능의 책임을 부여하여, 소비자와 생산자를 직접 연결시키는 직거래 유통경로를 새롭게 구축하는 방안도 강구된 바 있다.

본 연구는 수산물 유통인들과 정부당국의 제도개선 요구를 반영하기 위하여, 기존의 수산물 거래제도를 평가하고, 수산물 유통에 관련된 법체계의 문제점을 분석함과 동시에 개선방안을 도출하고자 하는 것이다. 따라서 수산물 유통현실에 적합한 새로운 제도를 마련하기 위하여 구체적인 사안의 검토를 통하여 수산물 시장구조를 체계화하고자 하였다.

시장에서 이루어지고 있는 다양한 형태의 거래를 법률로서 체계화시키는 과정은 매우 어려운 작업이며, 특히 수산부문의 경우에는 최근 지속가능한 자원 이용을 목적으로 OECD·FAO·WTO 등 국제사회가 요구하는 규범의 수용을 필요로 한다. 또한 식품소비형태의 변화에 따라 과거의 거래관행과 유통경로가 많은 변화를 보이고 있으므로 이를 새로운 시각에서 종합적으로 정리할 필요가 있다고 본다.

본 연구가 수산물 유통개선을 위하여 유통관계인과 해양수산부가 바라고 있는 독립된 수산물유통법 제정을 위한 논리구축에 일조를 할 것으로 기대하며, 연구과정에서 협조를 아끼지 않았던 해양수산부의 지원에 감사한다.

끝으로 본 보고서는 홍성걸 연구위원을 책임자로 하여, 오순택 초청연구위원, 김선표 부연구위원, 강종호 책임연구위원, 정명생 책임연구위원, 임경희 연구위원, 박후근 초청연구위원의 공동연구로 이루어졌으며, 본 보고서의 내용은 필자들의 개인적인 견해로서 한국해양수산개발원의 공식적 견해가 아님을 밝힌다.

2001년 12월

韓國海洋水產開發院

院 長 李 廷 旭

# 목 차

## 〈요 약〉

제 1 장 서 론	24
제1절 연구목적과 필요성	24
제2절 연구의 내용과 범위	28
제 2 장 국제수산물기구의 유통규범 변화	30
제1절 책임있는 수산업을 위한 어획후처리	30
제2절 IUU 어업규제를 위한 국제행동계획	43
제3절 WTO 뉴라운드의 시장자유화 논의	53
제 3 장 생산지시장의 운영과 정책방향	58
제1절 생산지 수산물시장의 기능	58
제2절 생산지 수산물시장의 운영실태	64
제3절 생산지 수산물시장의 문제점과 정책방향	72
제 4 장 생산지 자유판매제도의 운영과 문제점	78
제1절 생산지 자유판매제도의 실시배경	78
제2절 자유판매제도 실시이후 유통여건 변화	85
제3절 자유판매제도에 대한 논의와 정책방향	90
제 5 장 소비지시장의 운영과 정책방향	94
제1절 소비지 수산물시장의 기능	94
제2절 소비지 수산물시장의 운영실태	110
제3절 소비지 수산물시장의 문제점과 정책방향	120

제 6 장	도매상제도의 도입과 문제점	131
제1절	수산물 도매상제도의 도입배경	131
제2절	수산물 수탁도매상제도의 문제점	134
제3절	도매상제도와 도매법인체제의 평가	141
제 7 장	결론	146
제1절	책임있는 어획후처리와 국제규범	150
제2절	생산지위판장의 기능과 역할	152
제3절	자유판매제도의 운영과 개선	152
제4절	소비지도매시장의 기능과 역할	153
제5절	도매상제도의 운용과 개선방안	154
제6절	수산물유통법안의 제정 방향	157
참고문헌		168

## < 요약 >

### 제 1 장 서론

#### ○ 연구의 필요성

- 수산업은 농업과 함께 국민 동물성단백질의 40%를 공급하는 주요한 식량 산업이며, 국제수지 흑자산업으로 외환확보에 높은 기여도가 인정됨.
- 수산물 소비는 소득수준의 향상과 건강에 대한 관심증대로 더욱 증대될 전망이다, 생산여건은 어장축소와 해양오염, 그리고 자원남획으로 인해 한계에 직면해 있음.
- 따라서 변화된 여건하에서 우리 국민에게 수산물을 안정적으로 공급하고 생산물의 부가가치를 제고하는 유통정책의 중요성이 강조되고 있음.
- 그러나 수산물시장의 거래제도는 농안법에 기초하여 이루어지고 있으나, 수산물의 특징에 따라 농안법은 실제 거래현실에 맞지 않는 규정으로 운영되고 있음. 이는 수산물의 상품특성과 거래관행에 따라 불가피함.
- 수산물 유통과 관련하여 이루어진 우리 나라의 기존 연구는 전무한 실정임.

#### ○ 연구의 목적

- 수산물 유통인들과 정부당국의 제도개선 요구를 반영하기 위하여 기존의 수산물 거래제도를 평가하고 수산물 유통에 관련된 현행 법체계의 문제점을 분석함과 동시에 새로운 개선방안을 도출하고자 하는 것임.
- 또한 수산부문의 변화된 국제규범과 유통환경에 대응하기 위해서는 수산물 시장구조에 대한 이해와 체계화 속에서 제도적인 문제를 구체적으로 검토하고, 이를 개선하려는 정책방향에 대한 논리정립이 요구됨.
- 수산물 유통체계를 효율적으로 개선하기 위해서 유통관계인과 해양수산부는 독립된 수산물유통법의 제정이 불가피함을 인식하고 있음.

#### ○ 수산물유통의 실태 및 문제점

- 농산물 위주의 소비지 도매시장의 거래를 중심으로 제정된 농안법의 규범은 수산물의 거래특성과 현실을 제대로 반영하고 있지 못함.
- 예를 들어, 생산지위판장은 가장 중요한 유통기능을 수행하는 제도권시장임에도 농안법이 법적인 근거를 제공하지 못하고 있음.
- 대외적으로는 UN · OECD · FAO · WTO 등의 국제기구를 통해 ‘책임있는 수산업’, ‘해양환경의 유지’, ‘IUU 어업규제를 위한 국제행동규범’ 등 바다의 이용과 관련하여 유통부문에 새로운 국제규범이 형성되고 있음.
- 수도권 수산부류 도매시장내의 갈등과 공권력 개입, 상장예외품목의 확대 등 많은 문제점들이 노출되고 있으며, 유통혼란의 가능성도 내재함.

#### ○ 유통정책의 한계

- 유통정책은 단기에 획기적인 성과를 기대할 수 없다는 한계를 갖고 있음. 따라서 관계자들의 의식변화와 유통구조의 시스템개혁을 병행하여야 함.
- 출발점인 생산단계에서 표준규격화와 상품성을 제고하는 노력이 있어야 함.
- 유통중사자 관행부조리의 근절과 비용을 절감하려는 전기가 있어야만 함.
- 최종 소비자들도 새로운 소비문화를 창출하려는 의식개혁이 필요함.
- 정부는 현실에 기초한 상황 파악과 함께 미래비전을 제시하는 명확한 정책 방향을 정립하고 이를 혼돈 없이 지속적으로 추진하려는 노력을 중장기에 걸쳐 단호하게 경주하여야만 다소의 성과를 기대할 수 있음.

#### ○ 정책의 추진전략

- 시장발전의 역사성을 고려하면서 주어진 단계에서 실행 가능한 조치들이 시의적절하게 유통성을 갖고 전략적으로 추진되어야만 함.
- 정부가 할 수 있는 부문이 있고 할 수 없는 부문이 있음. 따라서 정부실패가 야기되지 않도록 정부개입의 한계와 범위 그리고 논리를 정립하고, 지향하는 목표를 명확히하여 민간부문을 설득하고 유도할 수 있어야 함.
- 이를 위한 정책논리의 정립과 함께 법안의 제정이 시급하게 요구되고 있음.

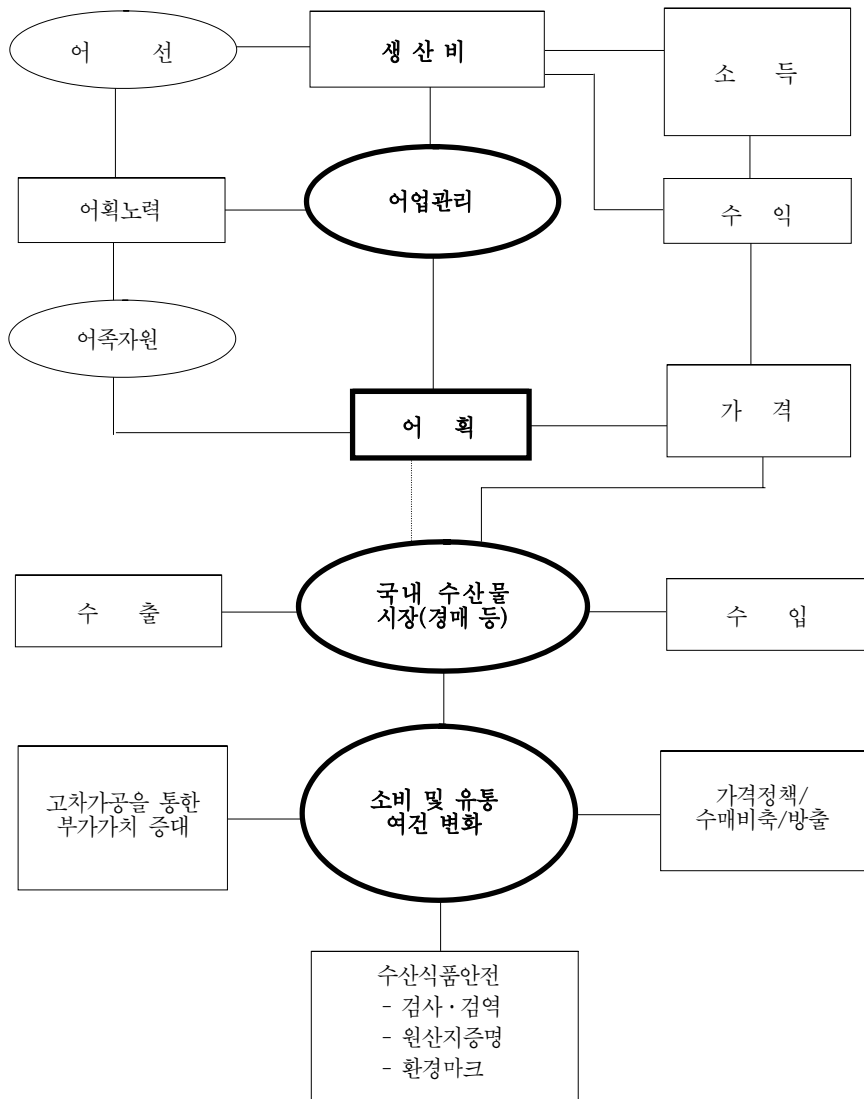
## 제 2 장 국제수산물거래의 유통규범 변화

### 1. 책임있는 수산업을 위한 어획후처리

- 책임있는 어획후처리의 논의배경
  - 책임있는 어획후처리는 책임있는 수산업 실현과 밀접한 관계를 갖음. 시장경제에서 어획후 유통부문에서 일어나는 시장가격의 신호는 생산자인 어업인들의 자원이용에 대한 의사결정과 직접적인 연결관계를 갖고 있음.
  - 1995년 FAO의 “책임있는 수산업을 위한 규범”이 채택된 이후 중요 관심사로 대두됨. 동 규범에는 책임있는 어획후처리가 포함되며, 우리 나라도 국제규범과 준칙을 신의성실의 입장에서 수용해야 하는 의무를 지님.
  - 어획후 유통부문의 신호가 어업자원 이용·관리에 피드백 효과를 가지므로 시장경제에서 자원정책만으로 책임있는 수산업 실현에 한계가 있음을 인식
- ‘책임있는 수산업’과 ‘책임있는 어획후처리’의 관계
  - 책임있는 수산업이란, 생태계 및 생물다양성을 고려 수중생물자원의 효과적 보존과 관리 및 개발을 보장하는 대내외적 실행원칙에서 이루어지는 어업임.
  - 책임있는 어획후처리란, 어획물에 대해 왜곡되지 않은 가격형성, 공정무역을 시행, 안전성 유지, 가공유통에서 손실최소화를 통한 부가가치를 제고함으로써, 과도한 어획강도와 남획을 방지하기 위한 대내외적 실행원칙에서 이루어지는 제반 어획후처리 활동을 말함.
  - 어획된 생산물 수요와 시장에 대한 적정관리를 통해 책임있는 지속가능한 자원이용에 기여할 수 있다는 인식에서 어획후처리가 강조되고 있음
- ‘책임있는 어획후처리’ 규범에 대한 정책이슈
  - 생산부문과 어획후부문 간에 존재하는 연계고리를 정확하게 파악하여 이를 정책적으로 연계시켜야 함. 생산정책만으로는 책임있는 수산업의 실현이 불가능함. 어획후처리에서 자원보존을 위한 조치가 병행되어야 함.



〈 어획부문과 어획후 부문 간의 기능과 구조적 관계 〉



## 2. IUU 어업규제를 위한 국제행동계획과 시장제도

- IUU 어업규제를 위한 국제행동계획
  - FAO 제24차 수산위원회에서 2001년 3월 “不法・非報告・非規制 어업을 예방・방지・제거하기 위한 국제행동계획을 채택하여 각국에 권고함.
  - 불법어업과 구분없이 비보고 어업과 비규제 어업도 규제 대상으로 선정됨.
  - 각국이 어업활동에 대해 포괄적이고 효과적인 감시・통제 및 검색을 실시하도록 하고 있으며, 이를 위해 채택된 날로부터 최소한 3년 이내에 자체 이행계획을 수립하고 이행하도록 의무를 부과함
- 논의 동향
  - 1999년 FAO 제23차 수산위원회는 책임있는 수산업 규범의 범위 내에서 IUU어업에 관한 국제행동계획 채택을 합의함.
  - 2000년 10월과 2001년 2월 로마에서 제1,2차 기술협의회가 개최되어 예비 초안이 검토되었으며, 2001년 3월 제24차 FAO 수산위원회에서 채택됨.
- 규제조치
  - IUU어업 혐의가 있는 어선에 대한 항만국의 檢索(inspection) 권리 인정, 前歴이 있는 어선에 대한 旗國의 선적부여 거부와 외국어선에 대한 연안국의 入漁許可 거부, 地域水産機構 비가입국 어선이 IUU어업 혐의를 받을 경우 동 地域水産機構의 주의환기 및 시정조치 요구, IUU어업 어획물 및 수산제품 거래 불법화, IUU어획물에 대한 수입규제 등
- IUU 어업규제를 위한 국제행동계획에 대한 정책이슈
  - 水産業法, 漁船法, EEZ漁業主權法, 水産物品質管理法 등의 법률개정과 수산업법시행령 및 어업허가신고등에관한규칙 등 部令 보완 필요함.
  - 다른 국가, 국제기구, 지역기구와의 협력을 위한 행정 조치 강구
  - 교육・홍보 프로그램 도입, 유통법 정비, IUU어획물의 수입 및 유통 금지

### 3. WTO 뉴라운드에서의 시장자유화

- WTO 뉴라운드의 논의 동향
  - 2001년 11월 카타르 도하 제4차 각료회의에서 각료선언문을 채택하고 향후 협상방향에 대한 원칙적 합의를 도출함으로써, WTO 뉴라운드 출범
  - 수산물은 WTO뉴라운드에서 공산품분야의 한 항목으로 다루어지고 있음. 이는 농산물 협상과는 다른 측면을 갖고 있음.
  - 수산자원의 지속가능한 발전을 저해하고 무역을 왜곡시킨다는 입장에서 FAO와 OECD에서 논의되어온 수산부문의 보조금 감축문제가 명시적으로 도하선언문 제28조에 포함되었으며, 내용은 '무역왜곡현상을 예방하기 위하여 현행제도를 개선하는 협상에 착수'하기로 합의한 것으로 볼 수 있음.
  - 면세유류와 영어자금 그리고 농안기금 등에 대해 중점적인 검토, 식품안전성의 문제에 대한 검토, 수산물의 수입 증가의 대처방안 모색 필요
- WTO/SCM(보조금 및 상계조치) 협정상의 수산보조금
  - WTO는 보조금이란 '정부의 재정적인 지원으로 인한 혜택의 성격을 갖고 있는 무상지원, 대출, 대출보증, 조세감면, 정부의 상품 또는 용역 제공, 상품구입, 소득 또는 가격지원' 등으로 보고 있음.
  - 어항시설과 같은 사회간접자본시설에 대한 지원성격을 갖는 보조금은 적용 대상에서 제외됨.
  - 보조금의 종류는 금지보조금, 허용보조금, 상계가능보조금으로 분류됨.
  - 기존 사업에 대해서는 무역왜곡 또는 유해환경과 무관하다는 점을 논리적으로 입증할 수 있도록 설득력있는 이론체계를 구성, 어업인이 받는 충격을 완화하면서 사업규모를 축소 또는 점진적으로 폐지하는 방안 강구 필요.
  - WTO에서 허용되고 있는 제도에 대해 수용태세를 갖추는 제도 전환 모색 : 자조금제도, 유통명령제, 직접지불제 등으로 수산부문 보조금체제를 전환
  - 농업부문은 2001년부터 논 농업 직접지불제를 시행하고 있음. 그러나 수산부문 직접지불제를 시행하기 위한 대책마련이 요구됨.

## 제 3 장 수산물 생산지시장의 운영과 문제점

### 1. 생산지 수산물시장의 기능

#### ○ 생산지 수산물시장

- 생산지 수산물시장이란 수산물을 거래하기 위해 지방공공단체가 개설하여 민간도매법인 또는 시장도매인이 운영토록 하는 시장으로 생산지에 어선이 접안할 수 있는 어항시설을 갖추고 어획물의 양륙과 가격형성이 이루어지도록 하는데, 대부분 수협이 위판장이 이러한 기능을 수행하고 있음
- 수협 위판장에서는 우리 나라 연근해 수산물의 70% 정도가 거래되고 있음. 수산물은 일부 품목을 제외하고는 대부분 위판장을 경유한다고 볼 수 있음.

#### ○ 기능과 역할

- 위판장은 생산지에서 어획된 생산물의 양륙, 진열, 거래형성, 가격결정, 대금결제, 판매기능을 담당하며, 조합원인 어업인으로부터 수산물의 판매를 위탁받아, 경매 및 입찰로 판매하고, 수수료를 취득함.
- 가격결정방식은 경매에서 공개적으로 가격을 제시, 공정경쟁을 통해 결정
- 수협 위판장은 어획물의 안정된 판로를 제공하며 경쟁에 따른 공정가격이 형성되도록 유도하며 대금을 결제하는 유통기능을 수행하고 있음

#### ○ 수협위판장 유통기능의 중요성

- 어업인은 대개 영세하여 자금력이 미약하므로 객주로부터 불이익을 받을 우려가 많음. 따라서 이를 배제하고 생산자들이 자신들의 지위향상을 위해 공동으로 상업적 기관을 설립하도록 한 것이 생산지 수협임. 수협은 조합원들이 공동출자하여 설립하며 상업적 기능을 수행토록 한 것임.
- 생산사이클이 어장조업→귀항→양륙→경매→어대금결제→선원임금지불·식료보급·장비구입→재출항·조업으로 이루어지고 있음. 따라서 시간단축은 조업횟수로 이어져 어획량과 어업소득 결정에 상당한 영향을 미침.

## 2. 생산지 수산물시장의 운영실태와 문제점

### ○ 생산지시장의 운영실태

- 외국 대형 유통업체의 국내 진출, 일부 국내 유통업체의 대형화·체인화, 할인산업태의 확대 및 외식산업의 성장, 어장축소와 자원감소로 인해 국내 생산 감소, 수산물 수입 증가로 유통환경이 급격히 변화하고 있음.
- 유통환경의 변화로 생산지시장을 경유하지 않는 새로운 유통경로의 점유율이 증대되어, 생산지시장의 비중이 상대적으로 감소하면서 생산지시장의 기능이 축소되어, 지위가 저하되고 있음.
- 생산지시장의 유통점유율 하락은 가격결정방식을 생산자 중심의 가격형성에서 유통업체 또는 소비자 중심으로 전환시켜 가격 교섭력 약화됨.
- 위판량의 감소에 따른 수수료수입 감소로, 수협경영에 어려움이 가중되고 있으며, 타지역 어선유치를 도모하는 등 위판장간의 경쟁이 격화되고 있음.

### ○ 생산지시장의 문제점

- 자원관리에 대한 통제기능이 미약함. 수산물의 생산특성과 국제규범의 변화를 고려할 때 1차적인 어획후처리를 담당하는 생산지 유통단계에서부터 자원관리에 관한 규정이 도입되어야 함.
- 생산지 수협위판장에 대한 근거법령이 미비함. 위판장에 대한 법적인 성격이 불명확하고 근거규정이 분명하지 못한 실정임. 따라서 시설보완 및 운영재원의 확보에 있어서도 많은 한계점을 지님.
- 과거에는 시·도지사가 지정하는 생산지 수협 위판장에 의무적으로 위탁판매해야만 하는 의무상장제였으나, 자유판매제로 전환됨으로써 생산자에게는 자유로운 시장 선택권이 부여되고 있음.
- 산지시장의 기능저하 요인을 보면, 첫째, 생산측면에서 생산량 감소와 품질저하. 둘째, 유통측면에서 생산지시장을 경유하지 않는 물량이 증가하고 있음. 셋째, 소비측면에서 육류 등 대체식품의 경합과 수산물 소비의 정체임.
- 소비지시장 점유율 저하, 정보·교섭력 저하 및 물류혁신 곤란 등 어려움

### 3. 수산물 생산지시장의 정책방향

#### ○ 생산지시장의 정책 방향

- 생산지시장이 직면하고 있는 문제는 시장경영상의 문제가 아니라 유통환경의 외적요인에 따른 구조적인 문제임.
- 생산지시장을 활성화시키기 위해서는 생산지시장정책을 근본적으로 재검토해야 할 필요가 있음.
  - 생산지시장과 소비지시장이라는 두 경로를 경유하는 기존의 유통행태가 필요한 것인가 ?
  - 언제, 어디로, 누구에게 판매할 것인가? 하는 ‘유통문제’가 본질임. 즉, 많이 팔기 보다 가격과 부가가치의 증대(포장, 가공 등)가 문제임.
  - 유통문제 해결방안이 수협 중심으로 하는 것이 바람직한가 아니면 개별 어업인이 직접 해결하는 것이 바람직한가도 검토될 필요성이 있음.
- 이에 따라 입지 재편성, 유통권 재편, 사업주체 활성화 등이 검토되어야 함.
  - 생산지유통의 중심거점 위판장과 부수적 위판장에 대한 역할을 구분하고 거점위판장의 선정 및 중점적 지원방안 수립.
  - 유통요소인 시간·공간·대상의 결합조건을 고려하여 유통권의 재평가를 통한 새로운 유통권이 설정되어야 함.
  - 사업주체인 산지수협의 활성화 대책이 강구되어야 함. 생산지 수협위판장과 경제사업에 대한 법적·제도적 보완이 요구됨. 즉, 명확하게 법적인 기능을 정의하고 지원방안을 마련하는 정책이 필요함.

#### ○ 생산지시장의 유통조성기능

- 수산물의 유통경로를 다각화시켜 경로간 경쟁 유도
- 생산지시장의 거래체제 개선과 규모화
  - 위판장과 수협의 매취·가공 등을 통한 경로의 다각화 병행
- 생산지시장간에 유통정보화 네트워크 구축

## 제 4 장 생산지 자유판매제도의 운영과 문제점

### 1. 자유판매제도의 실시 배경

- 자유판매제도의 도입
  - 과거에는 수산자원보호령 제19조(어획물의 양륙제한)와 제21조(어획물 판매장소의 지정)에 의해, 연근해에서 어획된 수산물은 산지에서 수협위판장을 거치도록 되어 있었음. 이를 강제상장제라고 함.
  - 1997년 9월에 수산자원보호령의 양륙제한과 판매장소 지정에 대한 규제를 해제하여, 생산자들의 판매처를 자유롭게 확대함. 이를 자유판매제라고 함. 이에 따라 생산자 판매선택권을 확대함으로써 유통개선을 도모하였음.
  - 자유판매제 시행에 대한 실효성 문제가 지금까지 논란의 대상이 되고 있음.

### 2. 자유판매제도의 실시이후의 유통실태

- 계통판매량의 변화
  - 수협의 계통판매량을 보면, 1980년대 이후 꾸준히 감소하여 1993년부터 60%대로 하락하여 계속 그 수준을 유지하고 있으나, 오히려 1998년 이후 약간 상승하는 상황이므로, 1997년 자유판매제 실시로 인해 위판물량이 감소한 것으로 보기 어려움. 어장축소와 자원감소에 따른 생산감소 요인이 큼.
  - 이와 같은 결과를 볼 때, 자유판매제에서도 위판장의 경쟁력은 큰 변화가 없음을 의미하고 있음. 위판장들이 어항에 입지하여 출하편의를 도모하고 있으므로 자유판매제는 위판서비스 제고에 기여한 것으로 볼 수 있음.
- 수협위판장의 유통경로 변화
  - 수협 위판장 자체가 지역에서 하나의 도매시장과 유사한 역할을 하고 있음. 유통되는 물량 중에서 소비지의 도매시장을 경유하는 비율이 높지 않음.
  - 수협위판장이 소재하는 지역의 소비비중이 비교적 높게 나타나고 있음.

- 소비지 도매시장에 반입되는 연근해수산물의 비중이 감소하고 있으며, 반입이 대량생산되는 지역에 편중되어 있음. 이는 대량유통체제가 구축되지 않으면 소비지 도매시장의 출하가 경쟁력을 갖기 어려움을 나타냄.
- 할인신입태들이 소비지에서 차지하는 비중이 증대되어 생산지중도매인을 통해 생산지시장에서의 직접구매와 소비지도매시장에서의 구매가 경합을 보이고 있음. 이와 같은 측면에서 생산지와 소비지시장이 경쟁관계에 있음.

### 3. 자유판매제도의 실시에 대한 논란과 정책방향

#### ○ 자유판매제에 대한 논란

- 찬반논리는 유통측면의 문제와 자원보호의 문제로 나뉘어지고 있음. 자원관리의 측면에서 강제상장제가 순기능을 하였음은 인정됨. 그러나 문제는 자원보호와 유통문제는 별개로 논의되어야 할 문제인가 아니면 일관된 체계에서 유기적인 관계를 갖는 문제로 평가되어야 할 문제인가에 논의의 쟁점이 되고 있음.
- 최근 국제규범은 유통부문이 생산측면과 불가분의 관계를 갖고 있음이 강조되고 있음. 수산물의 경우에는 소비지 도매시장만을 중심으로 한 유통제도는 효율성이 낮다고 볼 수 있음. 수산물유통에 있어 생산지시장의 중요성이 책임있는 수산업을 위한 자원관리의 문제와 함께 부각되어야 함.

#### ○ 생산지시장의 거래제도 정책방향

- 최근 강제상장제로의 회귀 논의는 큰 의미가 없음. 자유판매제 실시 이후 달라진 것이 없음. 강제상장제로 회귀해도 수협경영효과는 크지 않을 것임.
- 본질적인 문제는 수산물유통에서 산지시장을 어떤 시각에서 볼 것이냐 임.
- 유통환경 변화 속에서 생산지시장은 어획된 수산물의 단순 양륙기능만을 수행하는 것이 아니라 수산물유통의 한 축을 담당하고 있음. 수협위판장은 지역에 있어서 도매시장의 역할을 수행하고 있음. 따라서 생산지시장이 제 기능을 발휘할 수 있도록 법적인 제도정비 방안이 강구되어야 함.



## 제 5 장 수산물 소비지시장의 운영과 문제점

### 1. 소비지 수산물시장의 기능

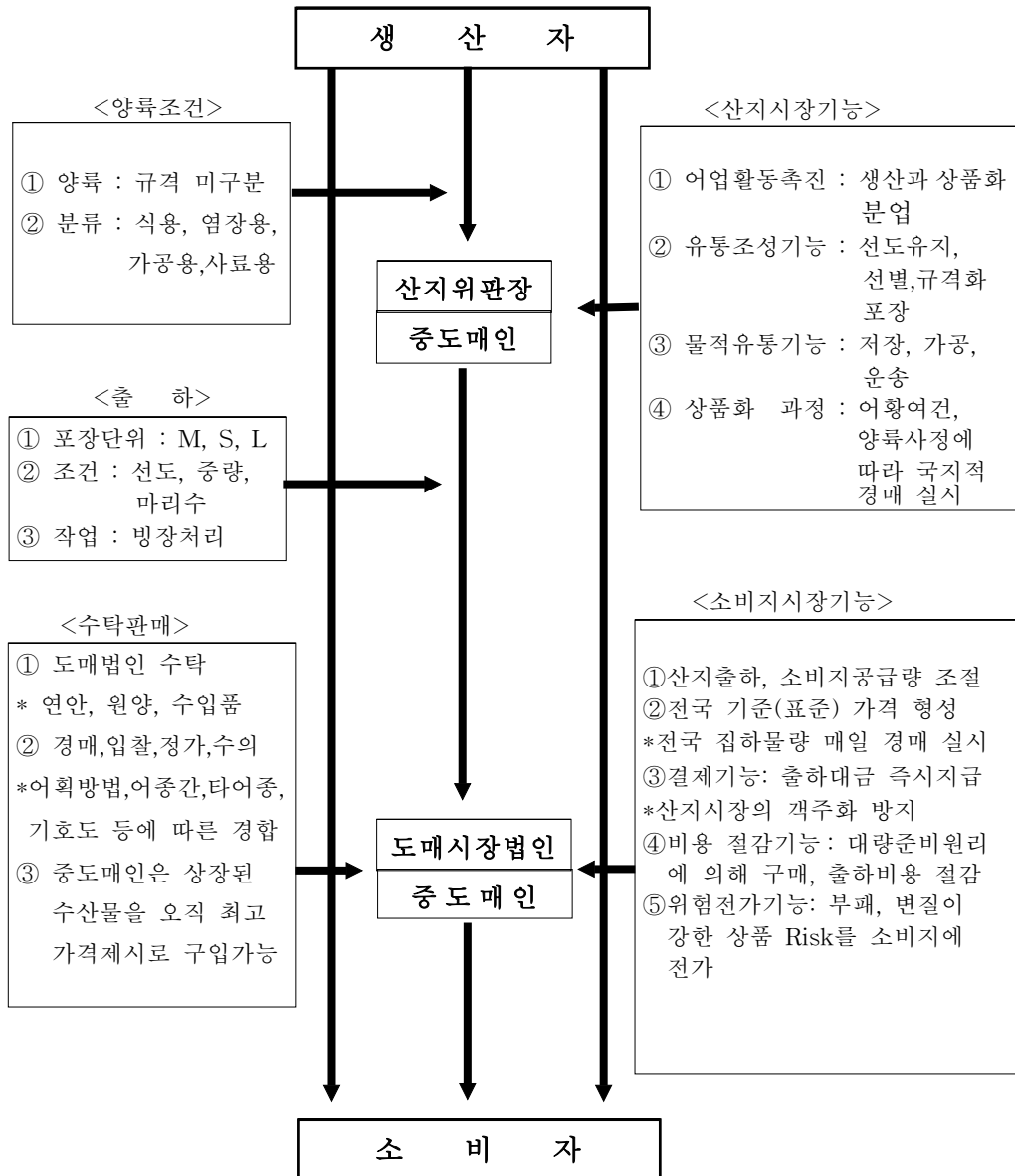
#### ○ 소비지 도매시장의 의의

- 소비지 도매시장은 수산물의 집하와 분배에 있어 허리의 기능을 수행함. 소비지 도매시장의 의의는 사회적 비용을 최소화하는데 있음. 유통비용의 절감은 ‘거래총수 최소화의 원리’와 ‘대량 준비의 원리에 의해 가능함.
- ‘거래총수최소화의 원리’란 수많은 생산자와 도소매상이 적접거래 할 때의 거래총수 보다 도매시장이 개입함으로써 거래총수가 감소하게 된다는 것임
- ‘대량준비의 원리’란 비연속적인 수급 조절에 필요한 수산물의 보유총량을 도매시장에서 보유함으로써 다수 도소매상이 보유하는 것 보다 보유총량이 감소된다는 것임.
- 소비지 도매시장은 수산물의 원활한 유통과 적정가격을 유지하여 생산자와 소비자의 이익을 동시에 보호하고 국민생활의 안정에 이바지 하고자 함임.

#### ○ 소비지 도매시장의 기능

- 소비지 도매시장은 전국에 분산된 생산지로부터 대량의 다양한 수산물을 수집, 진열·상장하여 경매를 통한 공정경쟁을 통해 적정가격을 형성하고, 선별·가공하여, 소매상·할인점과 소비자에게 신속하게 분산시키는 기능을 수행함. 또한 대금결제의 기능을 통하여 유통을 원활하게 하고 있음.
- 도매시장은 수탁의 주체와 분산의 주체를 분리시켜 상장경매제도를 운영함.
- 도매시장은 수탁판매의 원칙을 기본으로 하고 있음.
- 도매시장법인은 생산자에게 판매대금을 경락 즉시 지급토록 하고 있음.
- 거래방법에 있어 거래과정이 공개되는 경매에 의거 최고가격 제시자에게 판매함으로써 가격경쟁을 유도하고 출하자가 제값을 받을 수 있도록 함.
- 경매제도는 거래의 투명성, 공정성, 대금정산, 출하조절, 상품성 향상, 불공정행위를 배제시킨다는 장점을 갖고 있지만, 다소 비난의 대상이 되고 있음.

< 생산지와 소비지의 도매시장 기능 >



## 2. 소비자 수산물시장의 운영실태와 문제점

- 거래물량의 감소와 시장내 갈등
  - 최근 공영도매시장의 수산물 취급물량이 감소추세를 보이고 있음. 이는 가락동과 노량진을 중심으로 하는 수도권 중앙도매시장의 문제만이 아니라 전국 공영도매시장이 변혁을 위한 전환기에 처해 있음을 나타내는 것임.
  - 결과적으로 도매시장을 경유하는 수산물 비중이 감소하며, 이로 인해 도매시장이 갖는 기준가격 결정기능이 약화되고 있음을 의미함. 또한 도매시장 위탁비율의 하락과 함께 경매·입찰의 거래비중도 저하되고 있음
  - 도매시장의 거래비중이 저하함은 도매시장외유통 비중이 증가함을 의미함. 시장외유통주체는 할인점, 대형슈퍼, 외식업, 수입가공업자, 재래시장 등임.
  - 시장외유통이 증가한다고 할 때 기존 도매시장의 기능에 대해 끼치는 영향은 다양하게 나타남. 도매시장의 기능 중 구색과 품질은 영향이 비교적 적을 것으로 보이나, 판로·분산·가격에 대해 직접적인 영향을 미칠 것임.
- 도매시장 거래제도의 다양화
  - 시장발전 역사적 과정을 볼 때 우리와 일본은 생산자가 영세하므로 상인의 가격지배력이 막강하였음. 이 상황에서 생산자가 불이익을 봄은 당연함.
  - 상장경매제도는 시장내 어떤 경제주체도 가격결정자로서의 주도권을 행사할 수 없도록 한 제도이며, 시장내 모든 거래주체들을 가격수용자로 만들어 공정경쟁을 하도록 하는 제도임. 현행 농안법도 상장경매를 원칙으로 함.
  - 최근에는 거래원칙에서도 변화를 요구하고 있음. 경매에서 교섭으로 이행되고 있음. 또한, 즉 매취·수의 형태로의 변화도 일부에서 요구하고 있음
- 상장에외품목의 도입
  - 중도매인이 개설자의 허가를 받아 법인에 상정하지 아니한 농수산물을 상장에외품목으로 거래할 수 있도록 규정하고 있음. 농안법은 상장에외품목 지정을 제한하고 있음. 이유는 관행적 위탁상 폐해를 시정하기 위한 것임.

- 그럼에도 중도매인이 법으로 금지된 위탁상의 거래관행을 계속하고 있음. 이러한 행위는 실정법에 위반되는 것이지만 과거 정부가 급진적인 개혁은 기존질서에 혼란을 야기할 우려가 있으므로 개선을 유도하면서 묵인함.
  - 출하자와 소매상 모두는 법인이 발행하는 판매장표와 거래내역서를 받기를 원하지 않음. 이는 대금수불관계 추적을 은폐하려는 동기에서임.
- 기록상장과 관행거래
- 최근 공권력의 개입을 초래한 도매시장의 기록상장은 출하자·중도매인·도매법인의 관행으로 정부와 개설자의 묵인에 의해 존속되어 왔음.
  - 출하자는 가격 및 판매의 안정성을 보장받기 때문에 중도매인과 직접거래를 원하며, 중도매인들은 기존의 거래선 유지 등을 위하여 관행에 따른 거래를 선호하고 있고, 도매법인들도 부담이 적으면서도 수익을 유지시키는 관행거래를 원하기 때문에 지금까지 계속되었음.
  - 상장애외품목을 대폭 허용하면 기본거래형태인 상장경매제도 자체가 붕괴될 우려가 있음. 그렇다고 기존 관행을 인정하면 법위반을 묵인하는 것임.
- 도매시장의 시설제약
- 가락동시장의 질서회복을 위해 경매장을 차지하고 있는 직판상인의 이전문제와 교통체증의 해소, 상·하차 정비 등 시장의 물류체계 개선이 요구됨.
  - 1980년대 건설된 가락동시장은 시설낙후에 따라 시장내 주차시설 및 유통기반시설의 보완이 요구됨.
- 시장관리와 운영의 문제
- 수산물 공영도매시장은 관리와 운영에 공적기능을 부여하고 시장효율성을 제고하기 위해 관리업무는 관리사무소와 관리공사에서 담당하도록 하고, 운영업무는 민간법인인 도매시장법인이 담당하도록 이원화하고 있음.
  - 상적거래를 공공기관이 담당하는 것은 시장원리에 어긋남. 관료적 시장운영은 능률성을 저해함. 상적기능을 관리주체가 갖는 것은 배제되고 있음.

### 3. 수산물 소비지시장의 과제와 정책방향

- 소비지 도매시장의 대응과제
  - 소비지 도매시장은 탈시장화에 대응하여야 한다. 수입수산물이나 가공품은 도매시장에서 필요한 기능을 할 수 있어야만 시장 내에서 거래될 수 있음.
  - 도매시장에서 경매를 통한 가격형성기능이 변화되고 있다. 도매시장에서 경매제도가 수행하는 기능은 과연 무엇인가에 대해 의문이 제기되고 있음. 경매는 특수한 형식에 간혀 있는 폐쇄적인 거래방식임. 따라서 공영도매시장은 위탁경매의 거래원칙을 준수하되 탄력적 운용이 필요함.
  - 도매시장은 유통합리화를 달성해야 함. 유통경로간의 경쟁격화 속에서 도매시장이 유통비용을 절감하려는 노력이 필요함.
  - 시장활성화를 위한 유통인 공동의 노력이 경주되어야 함. 앞으로 도매법인과 중도매인의 업무경계가 점차 불분명해지게 될 전망이다. 도매법인은 중도매인을 배제하려고 하고, 중도매인은 도매법인을 배제하려고 함. 여건변화에 따라서 나누어야 할 파이는 계속 줄어들고 갈등의 골은 더 깊어지게 됨.
  - 일본의 예에서 보는 바와 같이, 도매시장의 운영은 앞으로 적자산업화 될 것으로 전망됨. 따라서 관리비용 절감, 효율적 시설이용, 거래주체들의 위기의식 등이 결합된 합리적인 시장활성화를 위한 방안이 검토되어야 한다. 즉, 관리공사의 인원감축, 하역노조의 회사화, 도매법인의 구조조정, 중도매인의 역할정립 등이 검토되어야 함.
  - 상인들만의 시장으로 머물러 있는 도매시장에 대한 국민적 인식을 제고하기 위해 도매시장이 수행하는 역할의 중요성과 기능에 대해 이해를 구하고 정부가 이를 지원하는 이유를 홍보함으로써 시장발전의 공감대를 형성하는 노력이 경주되어야 함.
  - 스스로 투명하게 하고, 도매시장 관리주체와 도매법인 그리고 중도매인들이 합심하여 시장을 활성화하는 대책을 강구하지 않는다면, 급격히 변화되고 있는 유통환경에 대응할 수 없을 것으로 판단됨. 시장주체들이 이를 명확히 인식할 때 정부역할이 필요한 것임.

○ 소비지 도매시장의 정책방안

- 정부예산으로 시장을 건설하고, 이를 공사화시켜 관리하는 방식에서 탈피, 민간자본으로 건설하여 스스로 서비스를 개선하고 질서를 지키면서 효율적으로 운영하도록 지원하는 간접적 관리방식으로의 전환이 요구됨.
- 일본의 경우 도매시장운영의 적자를 타개하기 위해 시장사용료를 50%이상 징수하는 지역도 있음.
- 정부의 중요한 역할중의 하나는 급변하는 외적 환경에 대응하는 방안을 강구하고, 이익집단간의 갈등을 조정하기 위한 원칙을 제시하는 것임.
- 공영도매시장의 거래원칙은 경매·입찰임. 허나 여건변화에 따라 거래제도 탄력·예외적 운용이 요구되고 있음.
- 시장외유통 비중이 계속 증가한다는 것은 공영도매시장의 약화를 의미함. 거래대상은 수입물과 가공물이며, 국내소비 비중은 증가될 것으로 전망됨.
- 시장질서는 자연적으로 형성되는 자생적 측면과 함께 법적규범으로 정해진 거래원칙이 조화를 이루고 있음. 자연적으로 형성되는 내적 관행들은 문제를 야기하기도 하나 이로 인해 시장이 활성화되는 측면도 간과할 수 없음.
- 상인들의 상거래는 사적인 이윤추구를 목적으로 함. 자신들의 이익을 보호하기 위하여 수십년간 시장내 상인들간에는 공감대가 형성되어 있다. 과거의 관행대로 거래를 하면 이익이 많이 남는데 이를 깨려고 하는 외부의 개입에 저항하면서 집단적 이익을 보호하는 것은 당연한 것임.
- 정부는 1976년 농안법을 제정하여 지속적으로 공영도매시장에서의 거래투명성 확보와 가격안정을 위해 노력해 왔음. 또한 막대한 정부예산을 투입하여 시장을 건설하고 유통인들에게 이를 제공하였음. 정부가 도매시장의 건설비용을 모두 부담하는 이유는 유통인들이 부담하는 고정비를 줄임으로써 농수산물의 가격안정과 함께 유통비용을 저렴하게 하고자 하는 것임.
- 어떤 정책을 추진하든 이해가 상충되는 시장상인이 반발하는 것은 당연함.
- 가락동시장의 수산물 시장은 매우 복잡한 문제를 내포하고 있음.
- 보다 근본적으로 가락동, 노량진, 중부시장, 영등포시장 등의 문제를 해결하기 위해 서울권시장을 통합·이전시키는 방안이 검토될 필요가 있음.

## 제 6 장 새로운 도매상제도의 도입과 문제점

### 1. 시장도매인제도의 도입배경

- 시장도매인제도의 의의
  - 시장도매인제도제란 농수산물도매시장의 개설자로부터 지정을 받고 농수산물을 매수 또는 위탁받아 도매하거나 매매를 중개하는 영업을 하는 법인임.
  - 현재 우리의 도매상제도는 서구의 도매상과는 다름. 공적감시가 곤란하며 거래의 공정성과 투명성을 보장하는 것이 어려움.
- 도매상을 도입하자는 논리
  - 상장경매제가 불합리하게 운용되고, 도매법인은 집하활동을 않고 수수료를 편법 취득함. 이를 해결하기 위해 도매상제 도입이 불가피하다는 주장임
  - 도매상장제를 도입하면 도매시장법인이 제외됨으로 유통단계가 최소 1~2단계 축소되어 유통마진이 절감될 수 있을 것임.
  - 도매상장제는 현재와 같은 시장의 관리기구도 불필요하고, 필요한 경우라도 극히 소수의 인원이면 가능하므로 관리비용을 절감할 수 있음.
- 도매상을 반대하는 논리
  - 일본, 미국, 한국 3국의 유통마진을 비교한다면, 한국이 제일 낮게 나타남.
  - 물량반입이 출하자의 자의적인 의사로만 이루어지는가에 대해서는 근거가 빈약한 추측에 의한 판단으로서 이를 수용하기 곤란함.
  - 유통단계 축소가 곧 유통마진을 절감할 수 있는 것은 아님. 법적 유통단계의 축소는 가능하지만 필요한 유통기능을 인위적으로 줄일 수는 없음.
  - 경제고도화와 분업화에 따른 비용절감이 도매업에서 진행되고 있음. 도매기능도 수집도매, 중계도매, 분산도매 등으로 분화되고 있다는 사실임.
  - 도매상제의 도매업에 대한 정의가 명확하게 있어야 함. 막연하게 제도전환을 주장하는 것은 거래관행과 현행 업태에 비추어 수탁도매상으로 판단됨.

## 2. 수산물 수탁도매상제도의 문제점

### ○ 집하측면의 문제

- 집하와 관련하여 각종 폐해가 예상되어 유통질서의 교란을 야기할 수 있음.
  - 도매상의 전대금 대출을 통한 폐해가 야기될 수 있음.
  - 원칙없는 환원장려금 등의 지급이 있을 수 있음.
  - 위탁판매수수료의 무원칙적 할인 등이 있을 수 있음.
  - 하주가 필요로 하는 물품의 대리구매·배송 등이 있을 수 있음.
  - 출하자에 대한 개인적인 종속화가 이루어질 수 있음.
- 유통정책은 개별기업의 마케팅과 구별되어야 함. 도매상은 ‘장사꾼’으로서 이익극대화를 위해 동원 가능한 모든 수단을 사용하려는 것임. 국가가 요구하는 것은 유통비용을 최대한 절감시켜 합리적 가격형성을 유도하는 것임.
- 도매상도입으로 인해 유통과정에서 예상될 수 있는 각종 예시행위들이 국민경제측면에서 과연 바람직한 것인가를 판단해 보아야 한다. 도매시장은 공익적인 유통기능을 수행하는 곳임.
- 정부는 법정도매시장에 대한 엄격한 감시활동을 전개하고 있음. 법정도매 시장이라는 공간에서 도매상 활동을 하는 것과 유사도매시장에서 도매상 활동을 하는 것은 문제가 본질적으로 다르다는 것을 인식해야 할 것임.

### ○ 상업자본의 문제

- 도매상은 상업자본의 속성을 배제할 수 없음. 수산물 유통에 있어서 금융은 대단히 중요하다. 유통경로가 비교적 복잡하게 다단계로 되어 있는 수산물 유통에서 신용을 통한 자금유통의 시차를 해소함에 있어 상업자본이 중요한 기능과 역할을 수행하고 있음. 따라서 수탁도매상의 자본력 크기와 운용 방식 여하에 따라 수산물 유통에 크게 영향을 미치게 될 것임.
- 자본은 무한증식을 기본 속성으로 하기 때문에 일정조건에서 운용되도록 법으로 제한하여 유통자본으로 역할만을 규정한 것이 도매법인의 기능임. 그러나 수탁도매상제로 전환되면 영리를 추구하는 상업자본으로 전환됨.



- 수탁도매업 상인들 중에도 자본력 차이가 존재하고, 차이가 클 수도 있음.  
이 결과 동류집단(peer group)내에 자본에 의한 수직적 통합에 의한 계열화, 종속화 및 예측화가 예상됨. 시장 내에서 다단계 거래가 성립되거나 부당거래가 상시 발생할 가능성이 있음.
- 거대 상업자본이 생산지에 유입되는 현상이 발생할 수 있음. 이는 자본에 의한 출하자의 실질적인 지배·종속화라는 결과를 초래할 수도 있음.

○ 투기 및 매점매석의 문제

- 수산물은 생산량의 변화에 따른 가격변동이 심하므로 가격차이를 이용한 투기 및 매점매석 현상을 배제할 수 없음.
- 현재와 같은 수집기능을 갖는 도매상체제를 유지하면서 수탁도매상들이 법규를 철두철미하게 지키지 않게 되면 투기 및 매점매석 행위로 인해 수산물 유통질서의 교란이 야기될 것임.
- 투기나 매점매석 행위를 효과적으로 규제할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 결코 쉽지 않을 것임.
- 우리 나라와 같이 수산물에 대한 유통관련 법령체계가 정교하지 못한 상태에서는 유통체제가 실험의 대상이 될 수 없음을 유의하여야 함.

○ 독과점행동의 문제

- 위탁도매상제도의 운용에 있어서 문제점은 독과점 및 불공정거래의 발생가능성이 높다는 것임.
- 특정 출하자나 산지에 대한 공동거래거절 또는 차별적거래가 있을 수 있음.
- 도매상들은 산지의 생산·출하자 또는 출하단체들의 경제적 역량이 커지는 것을 기본적으로 원하지 않으므로, 출하자에 대해 차별화를 시도할 것이며, 거래조건 등의 차별적 취급이 가능함.
- 수탁도매상은 수수료 상인인 점을 십분 활용하거나, 부적절한 환원장려금 등을 미끼로 하여 생산·출하자를 유인하고, 물량마진의 제공, 차기 판매가격의 약속, 우월적 지위의 남용, 경쟁자 거래방해 등이 있을 수 있음.

### 3. 도매상제도와 도매법인제도간의 관계

- 도매시장의 시설구조와 배치
  - 도매상제의 시설구조는 차고형이며 배치는 일자 내지 격자형이 일반적임. 그러나 법인체제는 단일 건물로 된 홀형이 기본임. 시설구조면으로 볼 때 도매상제의 운용에 부적합하므로 재건축하지 않으면 적용될 수 없음.
  - 점포의 규모 및 시설배치에 있어서도 현재 중도매인 점포의 규모가 10평 정도임. 30~100평 규모를 필요로 하는 도매상체제에는 부적합함.
- 다른 유통기구가 동일시장에 병행할 경우의 영향
  - 수탁에 의한 집하와 매취에 의한 집하는 가격의 형성방법이 다르기 때문에, 동일시장에서 병행시에는 우월한 상인에게 주도권이 집중될 수밖에 없음.
  - 상장경매방식 거래는 엄격한 절차와 규칙에 따라 거래를 성립시키고 있음. 수의매매 방식 거래는 자의적으로 거래를 교섭할 수 있어 선호가 높음.
  - 세계 어느 나라의 도매시장에서도 동일시장에 다른 유통기구를 두어 출하 선택권을 넓혀주고 생산자 소득을 보장한다고 하는 사례를 찾을 수 없음.
- 도매업 종류의 구분
  - 우리 나라 세법은 매취 도매업의 경우 기장의무가 있으며 미가공 농수산물 거래에 대해 부가가치세를 면세하고 있음. 그러나 수탁판매 중도매업은 수 수료 사업자로 부가가치세 납부의무가 있어 계산서를 작성·교부하여야함.
  - 하나의 도매상이 매취, 수탁, 중개도매 등이 가능하다고 할 때, 피해가 우려되는 쪽은 수탁 및 중개도매 부분일 것임.
  - 개정 농안법에서도 도매업에 대한 정의가 모호하고, 막연히 도매거래라는 용어를 사용하고 있어, 매취·수탁·중개도매업 등을 동시에 수행할 수 있는 것으로 해석될 수 있음.
  - 도매상제도는 도입의 전제조건이 충족되어야만 가능한 제도임.

## 제 7 장 결론

- 농안법과 수산물 유통
  - 수산물시장의 거래제도는 농안법에 기초하여 이루어지고 있음.
  - 농산물 위주의 소비지 도매시장의 거래를 중심으로 제정된 농안법의 규범은 수산물의 거래특성과 현실을 제대로 반영하고 있지 못함.
  - 생산지위판장은 가장 중요한 유통기능을 수행하는 수산물의 제도권시장임에도 농안법이 법적인 근거를 제공하지 못하고 있음.
  - 수도권외 수산부류 도매시장내의 갈등과 공권력 개입, 상장예외품목의 확대 등 많은 문제점들이 노출됨. 유통혼란의 우려까지 제기됨.
  - 수산물 유통정책과 관련한 우리 나라의 연구는 거의 전무한 실정임.
- 유통정책과 정부의 역할
  - 유통정책의 집행은 단기에 획기적 성과를 거둘 수 없는 한계를 갖음.
  - 유통정책은 유통관계자들의 인식변화와 유통구조의 시스템개혁을 병행되어야만 정책수행의 실효성이 나타남.
  - 출발점인 생산단계에서 표준규격화와 상품성을 제고하는 노력이 있어야 함.
  - 종사자 관행부조리의 근절과 비용을 절감하려는 단호한 전기가 있어야 함.
  - 최종 소비자들도 새로운 소비문화를 창출하려는 의식개혁이 필요함.
  - 정부는 현실에 기초한 상황 파악과 함께 미래비전을 제시하는 명확한 정책방향을 정립하고 이를 혼돈 없이 지속적으로 추진하려는 노력을 중장기에 걸쳐 단호하게 경주하여야만 다소의 성과를 기대할 수 있음.
  - 수산물 유통체계를 효율적으로 개선하기 위해서 유통관계인과 해양수산부는 독립된 수산물유통법의 제정이 불가피함을 인식하고 있음.
  - 시장에서 정부가 할 수 있는 부문이 있고 할 수 없는 부문이 있음.
  - 정부실패가 야기되지 않도록 정부개입의 한계와 범위 그리고 논리를 정립, 지향하는 목표를 명확히하여 민간부문을 설득하고 유도할 수 있어야 함.
  - 이를 위한 정책논리의 정립과 함께 법안의 제정이 시급하게 요구됨.



## 제 1 장 서 론

### 제1절 연구목적과 필요성

정부의 정책은 법체계로 구체화된다. 수산물 도매시장의 거래제도는 ‘농산물 유통및가격안정예관한법률’(이하 농안법)을 기반으로 구축되어 있다. 그러나 농안법이 갖고 있는 법체계의 특성상 수산물유통에 대해서는 사법당국에 의해서도 농안법의 운용과 법체계를 둘러싸고 많은 오해를 가지고 있다.

농안법의 특징은 법령들이 현실을 뒤쫓는 형태를 취하고 있다는 사실이다. 시장에서 행하여지고 있는 다양하고 많은 거래행태를 법률로서 합리화시키기 위하여 만들어진 법이 농안법이라고 볼 수 있다. 현실적으로 시장에서 나타나는 모든 거래행태를 법률에 포함시킬 수 있도록 법령을 제정하는 것은 불가능하다. 따라서 농안법은 실제 거래현실을 탈법화시키는 많은 모순들을 구조적으로 내포하고 있으며, 심지어 법원리에 어긋나는 경우도 있다. 즉 유통관련법령은 현실 타협에 의해 법령이 결정된다는 특성을 갖고 있다. 따라서 변화되는 유통환경 하에서는 법률이 현실의 유통환경을 반영하지 못하는 것이 당연할 수도 있으며, 현실에 맞지 않는 법규정이나 규범이 설정되는 경우도 있을 수 있다. 이를 이해하지 못하면 일반인과 유통관계자는 물론이고 전문법조인일지라도 농안법에 대해 많은 오해를 가질 수밖에 없다.

특히, 수산물의 거래에 있어서는 농안법이 지닌 한계가 너무나 크다. 본래 농안법이 농산물 위주의 소비지 도매시장의 거래를 기본으로 제정되었기 때문에 수산물의 거래특성을 제대로 포함하고 있지 못하는 것이 사실이다. 이는 수산물의 상품적 특성과 거래관행이 농산물과 많은 차이를 가지고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 거래제도와 시장관리에 있어서 농산물과 동일한 규정을 적용받고 있기 때문에 수산물 유통관계자들의 불만이 높을 뿐 아니라, 최근에는 수산부류 소비지도매시장의 갈등증폭과 파행운영으로 인해 수도권 도매시장에 사법권 개입까지 초래하는 등 심각한 수준에 이르고 있다. 또한, 상장에 외품목의 확대 등 현실적으로 많은 문제점들이 제기되고 있지만 현행 농안법의 법체계 속에서는 이를 해결하기에 어려움이 많고, 또한 불가능한 부문도 존재하는 것이 현실이다.

더욱이 생산지시장의 경우를 보면, 엄연히 존재하는 제도권시장임에도 농안법의 틀 속에 포함되어 있지 못한 탓에 이에 대한 법적·행정적 제도보완이 요구되고 있다. 이에 따라 이중경매 시비 등 거래제도에 있어서도 불합리한 상황이 발생하고, 관련상인들이 농안법을 지키지 못하는 범죄인으로 취급되는 상황에 있다. 더욱이 생산지시장의 거래제도는 유통문제 뿐만이 아니라 수산자원 관리·자원조성·어장환경보존·불법어업근절 등과 같은 수산업이 직면한 현안과제를 추진함에 있어서도 중요한 역할을 수행하여야 한다. 또한, 생산지시장은 생산자조합이 운영하고 있는 만큼 이에 대한 특성도 고려되어야만 할 것이다.

한편 대외적으로 수산업에 관한 국제규범에 있어 근본적인 변화가 일어나고 있다. 전세계가 일관되게 추구하고 있는 지속가능한 자원이용이라는 틀 속에서 ‘책임있는 수산업’, ‘해양환경의 유지’, ‘IUU 어업규제를 위한 국제행동규범’ 등 국제조류는 바다자원의 이용에 대해 새로운 국제규범을 형성하는 과정에 있다. UN·OECD·FAO·WTO 등의 국제기구를 통한 이 같은 규범의 수용압력이 우리에게 다가오고 있다. 이미 우리 나라는 OECD를 비롯한 국제기구의 회원국으로서 의무이행을 회피할 수 없는 입장에 있다. 건전한 국제관계를 유지하는 기본원리는 신의성실의 원칙에 따라서 합의된 국제행동규범들을 충실하

게 수행해야만 하는 책임을 갖고 있는 것이다.

그러나 우리 나라는 책임있는 어업이라는 국제규범에 대한 이행을 성실하게 수행하고 있다고 볼 수 없다. 심지어는 국가기관의 행정이 본질적인 문제에 접근하지 못하고, 임시방편적인 조치로 언제까지 버틸 수 있을지를 시험하고 있는 듯한 느낌까지 갖게 한다.

회원국들의 합의를 기반으로 국제사회가 우리에게 요구하고 있는 국제규범들을 압력으로만 볼 것인가, 인류의 미래를 위해서 모든 국가가 다소의 희생을 감수하면서 동참해야 할 것을 받아들이지 않고 수동적으로 시간만을 낭비하는 것이 과연 바람직한 것인가에 대해 의문이 제기된다. 직접적인 이해당사자들인 어업인·업계·단체와 함께 정부가 고민을 해야하고 설득이 필요하다면 이를 준비하는 자세를 갖추어야 할 것으로 본다.

우리는 국제사회에 의해 강요된 EEZ체제를 수용하는 과정 속에서 한·일 및 한·중어업협정이라는 어려움을 국론분열의 상황에 이를 정도로 뼈아프게 겪은 바 있다. 이와 같은 어려움은 준비가 부족한 상태에서 어쩔 수 없이 겪어야 했던 불가피한 상황이라고 인정할 수 있으나, 이 같은 상황을 또 다시 반복하는 것은 곤란하다.

본질적인 수산물의 유통문제를 해결하기 위한 체계적 유통정책을 수립하게 된 전환점은 해양수산부가 발족된 이후라고 볼 수 있다. 1998년 말에 해양수산부 장관을 자문하는 “수산물 유통개혁위원회”가 설치되고, 한국해양수산개발원 내에 “수산물 유통개혁 추진기획단”이 발족됨으로써 본격적으로 수산물 유통정책에 대한 검토가 이루어 졌다고 볼 수 있다.

유통개선을 위한 정책은 과거 정권교체기 마다 주기적으로 추진되어 왔으나, 농림부 유통국을 중심으로 유통정책이 수립되었기 때문에, 농산물 위주의 시설 확충과 거래제도 개선에만 치중되어 왔다. 따라서 과거의 수산물 유통정책은 수산물 특성을 감안하지 못하고 임시 응급조치 수준에서 구색으로 추진되었음을 부인할 수 없다.

농수산물 유통을 관장하고 있던 농림부는 1976년 농안법을 제정한 이래 지속적으로 공영도매시장에서의 투명성 확보와 가격안정을 위해 노력해 왔다. 중

요한 농안법 개정은 1980년, 1986년, 1993년, 1994년, 1998년에 이루어졌다. 특히 1994년 5.3.과동으로 지칭되는 유통혼란은 시장문제의 중요성을 사회적으로 이슈화시킨 대표적인 예이다.

유통개혁은 단기에 획기적인 성과를 기대할 수 없는 본질적인 한계를 갖고 있다. 유통개혁이 성공하기 위해서는 유통의 주체인 생산어업인, 유통종사자, 소비자 그리고 이들의 관리를 담당하는 정부관계자들의 의식변화와 전반적인 산업구조의 시스템 개혁이 병행되어야만 한다.

유통의 출발점인 생산자 단계에서 표준규격화와 상품성을 제고하는 노력이 있어야 하며, 유통종사자의 관행적인 부조리를 근절시키고 비용을 절감하려는 단호한 전기가 있어야 하고, 최종 소비자들도 새로운 소비문화를 창출하려는 의식개혁이 필요하다. 정부는 현실에 기초한 상황 파악과 함께 미래비전을 제시하는 명확한 정책방향을 정립하고 이를 혼돈 없이 지속적으로 추진하려는 노력을 중장기에 걸쳐 단호하게 경주하여야만 다소의 성과를 기대할 수 있다.

또한 시장발전의 역사성이 고려하면서 주어진 단계에서 실행 가능한 조치들이 시의적절하게 유통성을 갖고 전략적으로 추진되어야만 한다. 정부가 할 수 있는 부문이 있고 할 수 없는 부문이 있다. 따라서 정부실패가 야기되지 않도록 정부개입의 한계와 범위 그리고 논리를 정립하고 지향하는 목표를 명확히 하여 민간부문을 설득하고 유도할 수 있어야 한다. 또한 정부가 담당해야 하는 역할과 상인이 할 수 있는 역할이 서로 다르기 때문에, 역할분담도 명확하게 정리할 필요가 있다.

본 연구는 이러한 대내외적인 여건 및 규범의 변화 속에서 기존의 수산물 거래제도와 유통현실이 갖고 있는 문제점을 평가하고 개선방안을 도출하고자 하는 것이다. 이를 위해 유통개선을 위하여 과거에 논의되었던 주요 논쟁점들에 대해서도 검토될 필요성이 있다. 당시의 시대상황을 반영하여 새롭게 수립되었던 유통정책들이 문제해결에 있어 얼마나 기여했으며 그로 인해 어떠한 개선이 이루어졌는가에 대한 평가가 요구되기 때문이다.

이를 기초로 유통관계인과 정부 그리고 국제사회의 제도개선 요구를 반영하여 기존의 유통체계에 대한 문제점과 이를 개선하는 방안을 도출하고자 한다.



## 제2절 연구내용과 범위

위와 같은 연구목적을 수행하기 위해서는 수산물의 생산지와 소비지 시장에서의 문제점을 파악하는 것이 선결과제로 제기된다. 수산물 유통에 관계되는 종사자들의 입장에 따라 문제점을 인식하는 시각에도 차이가 나타나게 된다. 따라서 우선 이를 객관화시키는 노력이 필요하고 동태적인 유통여건의 변화도 검토되어야 한다. 따라서 이 연구에서는 기존의 정책자료와 간행물, 그리고 관련된 논문 및 연구보고서를 참조하였다. 그리고 연구의 객관성을 확보하기 위하여 수차에 걸친 관계자 토론회를 개최하였으며, 이를 연구내용에 수렴토록 하였다.

제2장은 UN · OECD · FAO 등 국제수산물기구들이 제시하는 유통규범의 변화를 개관하였다. 수산부문의 핵심을 이루고 있는 지속가능한 수산업을 위한 ‘책임있는 수산업을 위한 어획후처리’와 ‘IUU 어업규제를 위한 국제행동계획의 시장관련부문’, 그리고 ‘WTO 뉴라운드 시장자유화 논의’ 등을 검토하였다.

제3장에서는 생산지시장의 운영과 문제점을 생산지시장의 기능을 중심으로 분석하고 책임있는 어업을 이행하기 위한 생산지시장의 정책방향을 검토하였다.

제4장은 생산지시장의 거래제도로써 자유판매제도 실시배경과 함께 운영실태 그리고 자유판매제 실시이후의 유통여건의 변화 속에서 새로운 거래제도의 성과를 평가하였다.

제5장은 소비지의 수산물 도매시장에 대한 실태와 문제점을 다루었다. 아울러 시장운영과 관리 그리고 개선방안을 검토하였다. 변화하고 있는 유통환경에 따라 유통제도가 새롭게 구축되고 있음을 감안하여 기존 도매시장에 대한 전망과 신유통제도의 발전을 위한 정책방안을 도출하였다.

제6장에서는 개정된 농안법에 도입된 도매시장의 새로운 거래제도인 수탁도매상제도의 문제점을 분석하고 이를 평가하였다.

제7장은 북한측이 요구하고 있는 수산부문에서의 남북협력사업을 추진함에

있어, 상호교류와 협력을 통해 유통효율을 제고시킬 수 있는 방안이 강구될 수 있다면, 국내 수산물의 수급안정과 함께 통일비용을 최소화시키면서 경제통합에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 유통부문의 남북협력사업 활성화 방안을 제시하고자 하였다.

제8장에서는 변화되는 대내외 유통규범의 변화에 따라 유통정책의 핵심을 이루고 있는 유통관련법령을 정비함에 있어 중점적으로 검토되어야 할 내용을 부문별로 구분하여 제도개선방안을 제시하였다.

제9장에서는 지금까지 검토된 내용을 요약하여 결론으로 정책방향을 정리하였다. 본 연구에서는 수산물 유통정책 운용과 관련되는 문제를 연구과제로 한정하였다. 따라서 유통정책 수행에 핵심이 되는 “수산물유통·가공및위생안전에관한법률(시안)”을 부록으로 제시하고 있다. 본 시안은 연구자의 개인적인 견해이며 한국해양수산개발원의 공식적인 견해가 아님을 분명하게 밝힌다.

## 제 2 장 국제수산물거래에서의 유통규범 변화

### 제1절 책임있는 수산업을 위한 어획후처리

#### 1. 책임있는 수산업을 위한 어획후처리의 논의배경

책임있는 어획후처리는 책임있는 수산업의 실현과 밀접한 관련을 갖고 있다. 그 이유는 어업자원이 어획된 이후부터는 유통·가공·저장 등 일련의 과정을 통해서 수산물은 다양한 변형이 이루어질 뿐만 아니라 그에 따라 부가가치도 단계별로 끊임없이 변화하기 때문이다. 따라서, 시장경제체제하에서 어획후 유통관련부문에서 일어나는 시장가격의 신호는 생산자인 어업인들의 자원이용에 대한 의사결정과 직접적인 연결관계를 갖고 있는 것이다.

어획후 관련산업부문의 메카니즘에 있어 효율적인 시장기능이 작동할 경우, 시장이 보내는 신호는 어업자원의 효율적 배분에 영향을 미치게 된다. 그러나, 어획후 관련산업부문의 시장여건이 책임있는 수산업의 실현을 위한 제반조건을 구비하고 있지 못하고 있는 것이 현실의 여건이다.

국제기구에서는 시장에 영향을 미치는 높은 관세율, 비관세조치(예 : 검역, 품질인증, 원산지표시제), 폐쇄적이고 복잡한 유통구조, 어획후처리과정에 대한 정부재정지원 등에 대한 문제를 우리 나라에 대해서 제기하고 있다. 따라서, 유통부문에서는 주요 OECD 회원국들의 예에서 보듯이 유통의 투명성, 수산 식품안정성, 자원보전 등과 연계한 유통정책이 수립되어야 한다. 최근 이슈화되고 있는 WTO 뉴라운드 협상의 수산보조금 부문을 논의함에 있어서도, 시장기능의 효율적 작동을 저해하는 기존의 각종 금지보조금들을 시장기능을 저해하지 않는 허용보조금 형태로 새롭게 전환시키는 문제가 강조되고 있다.

농업부문에서는 1970년대부터 FAO(Food & Agricultural Organization)를 중심으로 수확후 처리(post-harvesting practices)문제가 심각하게 논의된 바 있다. 곡류를 비롯하여 높은 저장성이 요구되는 농산물의 수확후 손실(post harvest losses)비율이 총생산량의 10~20%에 달하는 것으로 추정되었으므로, 식량부족문제 해결함에 있어 생산량을 증대시키는 문제와 함께 수확후손실을 줄이는 문제가 오래 전부터 중요 문제로 국제이슈화 되어 왔다.<sup>1)</sup>

수산부문에서는 1980년대 중반 이후 자원감소의 문제가 국제적인 관심사로 크게 부각되고 있었기 때문에, 어획후 처리문제는 사실상 주의를 끌지 못했다. 어획후처리 문제가 어업자원 관리문제와 더불어 새로운 문제로 대두된 계기는 1995년 FAO의 『책임있는 수산업을 위한 규범(The Code of Conduct for Responsible Fisheries)』이 채택된 이후라고 볼 수 있다.

어획후 관련부문에 있어 경제활동과 정부정책 그리고 무역에 대한 문제가 1997년 제79차 OECD 수산위원회(Fisheries Committee)에서 처음 연구과제로 채택된 바 있으며,<sup>2)</sup> 1998년 제81차 수산위원회에서는 분석과 대안의 측면

1) Harris Kenton L. and Carl J. Lindbald, *Postharvest Grain Loss Assessment Methods*, 1976, pp.7~9; FAO, *Prevention of Post-Harvest Food Losses*, 1985, pp.1~7.

2) 미국 등 OECD 수산선진국들이 무역(특히 무역장벽)과 책임 있는 어업을 연계하는 이유는 관세 및 비관세 무역장벽이 가격 왜곡 → 비효율적 수산물류 흐름을 구조적으로 발생시킴으로써 효율적 자원관리를 저해한다고 생각하기

보다는 현황 파악을 중심으로 1998년 말까지 국별 보고서를 수산위원회에 제출할 것을 결정한 바 있다.

OECD가 이를 연구과제로 채택하여 논의하게된 배경을 보면, 시장가격·상품등급·위생기준 등과 같은 어획후 관련산업부문의 신호(signals)들이 어업자원 이용과 관리에 피드백 효과를 갖기 때문에, 시장경제가 작동하고 있는 현실적 상황하에서는 단독적인 자원관리정책만으로는 책임있는 수산업을 실현하는 것이 한계를 갖는다는 점을 인식하게 되었기 때문이다.

어업인 수취소득을 결정하는 시장가격을 비롯한 각종 신호를 통해 생산자의사결정에 영향을 미치므로, 어획후 관련산업부문이 자원이용 수준을 결정하는 중요한 결정요인이 된다는 것이다. 또한 도매업자·소매업자·가공업자 등의 유통관계자와 소비자는 수산물 가격·질·가공 수준과 안전성에 대해 어떤 정보를 갖으며, 이와 같은 어획후산업 부문에서의 주요 정보 또는 시그널들은 여러 경로를 통해서 어업인과 어획활동에 영향을 미치게 된다는 것이다.

어획후 관련산업의 주요 정보와 이를 전파하는 어획후 구조(post-harvest structure)는 어업행동을 결정하는 중요한 요인이 된다. 예를 들어, 소비자들이 미성어(未成魚 : juvenile)를 선호한다고 하면, 이들 상품의 가격에 프리미엄(premium)이 형성될 것이고, 어업자는 생육단계에서 미성어 보호조치(예 : 최소 망목크기)를 회피하려는 유인을 갖게 될 것이다. 이와 같은 어업자의 행위는 어업자원의 지속가능한 이용(sustainable use)을 위해서 마련된 어업자원관리정책 자체를 무력화시키는 동인으로 작용할 수도 있다.

이런 관점에서 어획후처리단계 즉 가공·유통·소비부문이 어업자원관리 및 책임있는 어업의 실현과 밀접한 관계를 갖는다는 것이며, 이 부문이 전체 수산시스템에 있어 분리될 수 없는 중요한 상관관계를 갖고 있다는 것이다.

즉, 자원상태 → 어업생산성 및 생산량 → 시장가격형성 및 무역 → 자원상태의 순환과정에 있어 연쇄적인 영향을 미치게 되며, 정도의 차이는 있겠지만,

---

때문임.

역의 경우, 즉 시장으로부터 자원상태에 이르는 연쇄·순환적 관계도 성립할 수 있다. 냉동·냉장·가공·포장·수송·검사 등의 어획후처리 과정에서 발생하는 양적·질적 손실을 줄이고 수산물의 부가가치를 높일 수 있다고 하면, 어업자원의 이용과 관리는 어획후과정에서 발생하는 각종 시그널 변화에 의해 영향을 받게 된다는 것이다.

예컨대, 소비자들이 환경표시(예 : eco-labeling) 수산식품을 선호하고 이를 상대적으로 더 높은 가격을 기꺼이 지불할 의사를 갖고 있다고 하면, 아마도 환경친화적 수산기술 개발과 수산업 구조전환이 촉진될 수 있을 것이고, 생산자 및 소비자 후생과 국제무역 그리고 국제적 수산분업화 등에도 영향을 미치게 될 것이다.<sup>3)</sup>

이런 관점에서 책임 있는 어획후처리 과정과 정부정책은 책임있는 수산업의 실현과 상호 밀접한 관련성을 가지면서 동전의 양면과 같은 성격을 갖고 있다. 이와 같은 논점이 바로 OECD를 비롯한 여타 국제수산물기구들에서 공통적으로 인식하고 있는 책임있는 수산업(Responsible Fisheries)과 책임있는 어획후처리(Responsible Post-harvesting Practices)에 대한 입장이며, 또한 OECD 수산위원회가 1997~99년 연구프로그램(work agenda)에서 어획후처리 문제를 논의하는 배경이라고 볼 수 있다.

본 장에서는 최근 OECD 등 주요 국제수산물기구에서 ‘책임있는 어획후처리’ 문제가 ‘책임있는 어업’과의 관계 속에서 어떻게 중요 이슈로 대두되고 있는가를 이론적으로 분석하고, 우리 나라의 실태를 검토하고자 한다. 1995년 FAO는 『책임있는 수산업을 위한 규범 : The Code of Conduct for Responsible Fisheries』을 채택하고, 책임있는 어업활동에 대한 준칙을 국제적 차원에서 규율한 바 있다. 또한 책임있는 수산업을 위한 규범에는 책임있는 어획후처리와

3) Wessells, Cathy R., "Seafood Safety Regulations and Eco-labeling as Barriers to Trade: Implications for the Korea", *Korea Observer*, Vol XXX, No. 1, 1999, pp. 113~164.

정책이 포함되어 있기 때문에, 우리 나라도 국제규범과 준칙을 신의성실의 입장에서 수용해야 하는 의무를 갖는다.

따라서 우리의 입장을 사전에 조율하여, 어획후처리에 대한 국제규범의 이행이 현실화될 경우 여건변화 등을 감안하여 어업자원관리정책과 어획후처리 정책을 연계한 통합적이고 일관성을 갖는 수산정책의 틀을 새롭게 구축하는 정책개발에 대한 준비가 필요한 것이다.

지금까지 수산부문에서 이루어진 유통관련 연구는 유통, 가공, 안전/위생, 무역부문 등 개별부문에 대한 연구는 이루어 졌지만, 이를 생산부문과 연계하여 통합적인 틀 속에서 체계적으로 수행된 연구는 전무한 실정이다. 어획후처리와 정부정책에 대해, 현재 가장 중요한 것은 생산부문과 어획후부문 간에 존재하는 연계고리를 정확하게 파악하여 이를 정책적으로 연계시켜야 한다는 것이다. 다시 말해서 생산측면 정책만으로는 책임있는 수산업의 실현이 불가능하다는 사실에 대한 인식이 매우 중요하다. 이러한 인식변화 속에서 비로소 실효성을 갖는 정책수단이 강구될 수 있다는 것이다.

## 2. ‘책임있는 수산업’과 ‘책임있는 어획후처리’의 관계

‘책임있는 어업’을 정의하면, 『생태계 및 생물다양성을 고려하여 수중생물자원의 효과적인 보존과 관리 및 개발(예 : 지속가능한 어업 또는 생물학적 최대 지속적 생산 <MSY> , 경제적 최대 지속생산 <MEY> )을 보장할 수 있는 국내적·국제적 실행원칙 및 기준 하에서 이루어지는 어업』으로 정의된다.<sup>4)</sup>

반면, ‘책임있는 어획후처리’를 정의하면, 『어획된 수산물에 대해 왜곡되지 않은 가격을 형성하고 공정한 무역을 시행하며 안전성을 유지하고 가공 및 유통

4) OECD, *Towards Sustainable Fisheries: Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources*, 1997; OECD, *The Economic Impact of Responsible Fisheries on Production and Management: Evaluation of Potential Costs and Gains Involved: Synthesis Report*, AGR/FI(99)6, 1999.

통과정에서 손실을 최소화하는 동시에 부가가치를 제고함으로써, 어획부문에 과도하게 가해지고 있는 어획강도와 남획을 방지하기 위한 국내적·국제적 실천원칙 및 기준 하에서 이루어지는 제반 어획후처리 활동』으로 정의된다.<sup>5)</sup>

자연자원의 책임있는 이용은 새로운 개념이 아니다. 이미 1992년 UNCED(The United Nations Conference on Environment and Development)는 지속가능한 소비·이용 문제를 제기한 바 있다. 의제 21 제4장(소비패턴 변화) 제5항은 지속가능한 소비패턴의 중요성에 주목할 필요가 있음을 강조하면서, “지속가능하지 않은 소비에 의해 야기되는 자연자원에 대한 남획방지 및 오염감소 목표와 일치하는 효율적 자원이용에 특별한 주의를 기울여야 한다”고 지적했다.<sup>6)</sup>

어업자원관리가 효과적으로 이루어지기 위해서는 수산자원의 남획을 최소화한다는 목표하에서 동태적으로 효율적 생산이 이루어져야 한다. 등량의 어획물을 생산하기 위하여 보다 적은 생산요소를 투입하는 소위 생태경제적 효율성의 개념으로부터 남획으로 인한 자원감소의 위험성을 최소화하는 비용의 범위가 제시될 수 있다.<sup>7)</sup>

생산물에 대한 수요가 자원이용 수요에 영향을 미친다는 개념은 지속가능한 이용에 대한 사고체계를 함축하고 있다. 생산물에 대한 수요와 시장여건이 생

5) OECD, *Post-Harvesting Practices and Responsible Fisheries*, AGR/FI(98)15, 1998, p.2. 어획정책이 시장왜곡현상을 초래하지 않는다면, 투명하고 왜곡되지 않은 시장가격에 의해 국제적 어업자원 이용은 보다 효율적으로 이루어질 것이며, 시장기능에 의해 자원남획 현상의 상당부분이 치유될 수 있을 것이라는 것이 미국 등 어업 선진국의 주장이다.

6) 경제기획원 지구환경대책기획반, 『21세기 지구환경실천강령 : 리우 지구환경회의 문서 국문본』, 1992.

7) OECD, *Towards Sustainable Fisheries: Economic Aspects of the Management of Living Marine Fisheries*, Paris, 1997. 이 책은 지속가능한 수산업 및 책임 있는 어업의 실현을 위해 참고할 수 있는 알찬 내용을 담고 있으며, 개별회원국의 보고서를 종합한 것이다. 특히 TAC(total allowable catch), ITQ(individual transferable quota) 등 개별 어업관리수단을 잘 분석·정리하였다.



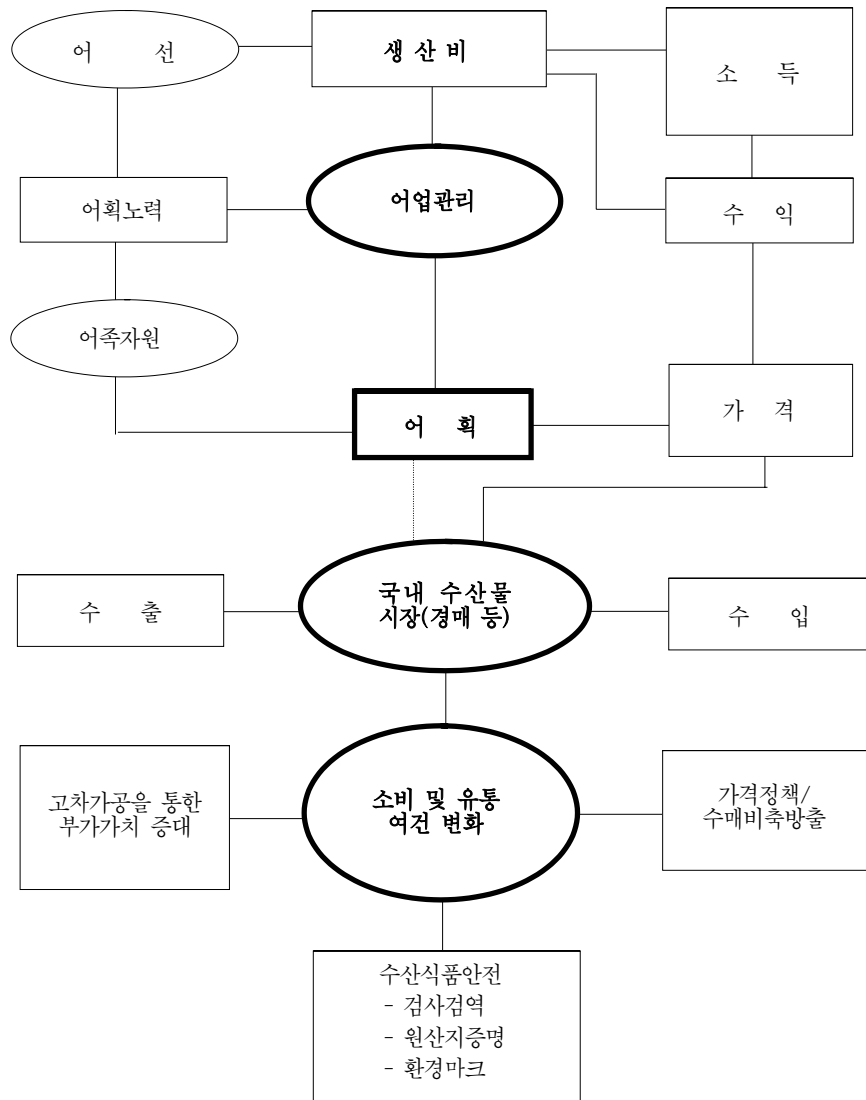
산자 행위에 영향을 미치는 유인의 범위와 강도에 영향을 주게 된다. 지금까지의 자원관리는 어업자들의 생산활동을 조정하는 데 중점을 두고 이루어졌다. 여기에 생산자들이 직면하는 생산물 수요와 시장측면의 인센티브 구조에 있어 시장실패와 시장왜곡 문제를 해결한다면 자원이용의 편익을 증대시킬 수 있다는 것이다. 어획활동 자체를 관리하여 남획문제를 해결하려는 정부역할도 중요하지만, 어획된 생산물 수요와 시장에 대한 적정관리를 통하여 책임있는 지속 가능한 자원이용에 기여할 수 있다는 인식에서 어획후처리가 논의되고 있다.

어획후부분은 어획된 수산물을 변형시켜 생산자로부터 소비자에게 유통시키는 제반 활동과 구조로 구성된다. 어획후부분은 물고기가 그물이나 낚시에 잡히는 순간부터 시작된다. 이 시점부터 그것을 취급하는 활동주체(어업인, 가공업자, 무역업자, 위생·안전 담당자, 도매·소매업자 등)의 의사결정에 의해서 생산활동이 영향을 받게 된다는 것이다. 이는 어획후 유인구조가 생산부문의 제반 활동에 영향을 미치게 된다는 것을 의미한다.

또한 어획·어획후 활동지침을 포괄적으로 규정하고 있는 “FAO 책임 있는 수산업을 위한 규범”은 현재로는 강제규정이 아닌 자율적인 권고규정이지만, 이는 1982년 유엔해양법협약(UNCLOS)에 반영되어 있는 조항들을 포함하여 관련 국제법의 규정에 기초하고 있다. 또한 1993년 동 규범에 포함된 FAO 총회의결 15/93 제3항에 따른 “공해 어선의 국제적 보존관리 조치 및 이행촉진 협정”과 함께, 당사국간의 구속력 있는 법률적 기구에 의해 효과를 가질 수도 있으며, 이미 구속력 있는 효과가 실현되고 있는 조항들도 포함하고 있음을 유의하여야 한다.

또한 동 규범은 세계적으로 적용되는 규범이다. FAO 회원국 및 비회원국, 수산단체, 정부 및 비정부기구를 막론하고, 소지역적 및 세계적 조직, 수산물 가공, 수산제품 판매에 관련된 사람, 기타 수산업에 관련된 수중환경 이용자와 같이 수산자원 보존 및 수산물의 관리·개발에 관련된 모든 사람에게 영향을 미친다.

〈그림 II-2〉 어획부문과 어획후 부문 간의 기능/구조적 관계



더욱이 국가는 책임있는 수산업을 실현하기 위하여 생물학적·기술적·경제적·사회적·환경적·상업적 제반 관련 측면을 고려하여 국제법의 관련규정에 따르는 원칙을 마련할 필요가 있음을 규정하고 있다. 따라서 국가는 수산자원의 보존·관리·개발을 책임있게 하기 위한 국가적인 정책을 수립하고, 이행과 그 이행 수단의 마련 그리고 시행을 위한 법제도를 구축하여야 함을 규정하고 있다는 것이다.

### 3. ‘책임있는 어획후처리’ 규범에 대한 정책이슈

#### 1) FAO의 책임있는 수산업을 위한 규범

수산업은 인류역사 속에서 중요한 식량산업으로서 식량공급과 고용 그리고 경제지대(economic rents) 창출을 통해 중요한 산업적 역할을 수행하여 왔다. 과거에는 수산자원의 풍요로움이 자연이 인간에 준 큰 혜택으로 여겨져 왔다. 그러나 수산업의 기술발전은 남획과 고갈의 결과를 낳았고, 풍부한 것으로 여겨졌던 자원이 한계에 직면함에 따라, 자체회복력(self-renewability)을 지닌 자원에 대한 합리적 이용의 문제가 대두되었다. 이에 대한 철저한 자원관리가 필요하며, 이를 통해서만 지속가능한 수산업이 달성된다는 사실을 늦게나마 깨닫게 되었다. 또한 인구증가와 산업발전 속에서 식량자원으로서의 수산자원의 중요함이 부각됨에 따라 자원관리와 이에 대한 합리적 이용에 대한 제도적 체계의 필요성이 국제적으로 논의되고 있다.

1970년대 중반부터 200해리 배타적경제수역(EEZ)체제가 국제적으로 확대됨에 따라, 상당 기간동안의 논의와 토의를 거쳐서 1982년 채택된 유엔해양법협약(UNCLOS)은 해양자원의 관리·이용에 대해 국제적 동의와 이론적 합리성을 구비한 국제어업관리체계의 수립을 가능하게 하였다. 해양에 대한 새로운 국제법체계인 유엔해양법협약은 세계어업생산량의 90%를 점하고 있는 EEZ

어업자원의 이용과 관리에 대해 연안국에게 책임과 동시에 권리를 부여하고 있다. 연안국에 부여된 EEZ 어업자원에 대한 연안국의 관할권 확대는 국가간 수산자원의 권리와 책임을 완전하게 정립한 것으로 볼 수는 없지만, 연안국 어업의 지속적 개발과 이용, 그리고 합리적 관리에 크게 기여하였다고 볼 수 있다.

많은 연안국들은 EEZ 어업자원을 개발함에 있어 경험과 자본이 부족하고 자원고갈의 위험성으로부터 계속되는 도전에 직면해 있음에도 불구하고 EEZ에서 보다 많은 자원이대(resource rents)를 얻게 되리라고 기대하고 있다.

1960년대를 거쳐 1970년대 들어오면서 세계어업은 식량산업으로 팔목할 만한 성장을 거듭하고 있으며, 특히 연안국들은 수산물에 대한 수요증대에 대응하기 위하여 어업생산과 어구의 현대화를 위한 투자를 증대시켜 왔다.

1980년대에 와서 이와 같은 연안국의 투자증대는 결국 수산자원의 고갈과 남획이라는 결과를 낳게 되었으며 수산업의 지속적인 발전에 새로운 문제로 대두되었다. 자원고갈은 수산업의 기반을 파괴하는 결과를 낳았던 것이다.

이런 상황에 대처하기 위하여 어업관리에 대한 새로운 관리기법의 개발과 자원의 보존 및 환경관리를 통한 자원의 합리적 이용에 대한 필요성이 전세계적으로 대두되었다. 이와 같은 상황의 전개는 공해상에서의 무분별한 어업행위를 근절시키기 위한 노력을 확대시키고, 고도회유성어업자원에 대한 관심을 고조시킴으로써, EEZ 내외의 경계왕래자원에 대한 관심을 증대시키기도 하였다.

1991년 3월 FAO 어업위원회(COFI) 제19회기에서 ‘책임있는 수산업’이라는 새로운 개념이 도입되었다. 이에 따라 책임있는 수산업에 대한 회의가 1992년 멕시코 칸쿤에서 개최되었고, FAO로 하여금 ‘책임있는 수산업에 대한 행동규범’을 제정토록 요구하였으며, 유엔환경개발회(United Nations Conference on Environment and Development) 의제 21에 의해서 ‘책임있는 수산업’이 중요한 관심분야로 받아들여졌다.

또한 경계왕래어류자원 및 공해회유어류자원에 대한 국제회의가 개최되었

고, 이에 FAO가 중요한 기술적 자문역을 담당하였다. 1993년 11월 공해상에서의 어선어업에 대한 국제적 자원보존과 관리수단에 대한 준수 합의서가 FAO 27회기에서 채택되었다.

이 같은 일련의 상황변화 속에서, FAO는 모든 어업에 적용될 수 있는 보존과 관리 및 개발에 관한 기준과 원칙을 수립하고 자율적인 형태의 책임있는 수산업을 위한 국제적 행동규범의 제정을 요구받게 되었다. 이 국제행동규범이 1995년 FAO에서 만장일치로 채택된 것은 아니지만 환경과 조화를 이루면서 해양생물자원의 지속적 개발·이용을 확산하려는 노력에 대해서 필요한 법적 기반을 제공하게 된 것이다.

어획후 처리에 있어서 가장 중요한 점은 소비자에게 안전하고 변질되지 않은 어류 및 수산식품을 공급하는 것이다. 또한 매년 3천만톤을 상회하고 있는 부수적 어획물(by-catch)에 대한 부가가치를 제고하는 방향으로 자원이용을 증진하는 문제도 중요한 국제이슈로 대두되고 있다.

## 2) OECD 수산위원회의 책임있는 어획후처리 규범

OECD 수산위원회가 어획후처리 및 정책에 대하여 관심을 가지게 된 배경을 보면, 현재 진전되고 있는 WTO 뉴라운드와 밀접하게 연관되어 있다. 특히 미국을 비롯한 자원보유국들의 입장을 보면, 관세 및 비관세 장벽, 가격안정정책, 수출보조금 등을 통해 국제시장가격을 왜곡시키고 결과적으로 국제 수산물 무역을 교란시킬 뿐만 아니라 시장접근을 심각하게 제한하고 있다는 입장에서 어획후 처리 및 정책 연구의 당위성을 강조하고 있다.

1998년 제81차 OECD 수산위원회(3월 18~20일)는 책임있는 어획후처리와 수산업의 정책적 함의를 도출하기 위해, 이슈논문과 국별 보고서가 담아야 할 내용을 위원회에 제출해 줄 것을 사무국에 요청하였다. 이런 절차를 거쳐 국별 연구가 추진되었고 1999년 10월 제84차 위원회에서 종합보고서가 채택되었다.

OECD 수산위원회의 어획후처리에 관한 연구의 주된 목적은 어획된 수산물의 어획후처리로부터 파생되는 편익을 극대화하기 위한 방법을 모색하는 것이었다.<sup>8)</sup> 이들 편익은 궁극적으로 어업인·가공업자·유통업자·소비자에게 돌아가게 된다.

어획물의 보다 효율적 이용을 통해 증대된 경제적 잉여 창출할 수 있다는 것이다. 예를 들면, 가공업자의 증대된 잉여, 어류 질의 향상, 소비자를 위한 양질의 수산물, 보다 높은 어업인들의 수익 등을 들 수 있다.

자원보전을 위한 긍정적 인센티브 제공하고, 어획후부문에서의 수산물 수요와 어획후처리 관련산업부문에 대한 관리를 통해서, 보다 책임있고 지속가능한 수산업 발전에 기여할 수 있다는 것이다. 예를 들면, 소비자들은 상대가격을 통해서 납획되지 않았거나 해양환경을 훼손하지 않는 방법으로 어획된 수산물을 선호할 수 있다.

어획후 처리 및 정책에 관한 OECD 수산위원회 보고서는 수산부문에 대한 정부재정지원에 관한 보고서<sup>9)</sup> 등 다른 3개의 보고서와 함께 협조형식으로 타 국제기구에 제출되도록 예정되어 있었다.

어획후처리 산업부문의 범위는 매우 광범위하지만 어획부문과 어획후부문 간에는 매우 밀접한 관계를 갖고 있다. 따라서 어획후 산업부문에 영향을 끼치는 정책(예 : 유통, 가공, 무역, 검사검역, 수매비축 등)에 대한 평가는 포괄적으로 광범위한 관점에서 이루어져야 한다.

그러나 생산부문과 비교해 보면, 어획후 산업부문은 수산물 생산이 갖고 있는 특징적인 시장실패(market failure)를 겪지 않는다. 전통적으로 수산물의 어획은 선점에 의한 자유어획(open access)이 이루어지고 있는 공유자산적 자

8) OECD Fisheries Committee. *Responsible Fisheries from an Integrated Approach : Outline for a Study* (AGR/GI(96) 16).

9) 정부재정지원에 관한 보고서의 경우에는, 보고서 내용에 대해 회원국간 이견이 심각하게 표출되었기 때문에, 1999년 3월 제84차 수산위원회에서 채택되지 못하고, 2000년 3월 제85차 위원회 이전에 working group을 만들어 재 논의를 거친 연후에 차기 위원회에서 채택하기로 합의되었다.

원(common property resource)의 성격을 갖고 있다. 그러나 어획후 산업에서는 변형이 가해지는 수산물에 대한 소유권을 사회적으로 충분히 인정하고 있으며 법적으로도 잘 정의되어 있다.

어획후 관련산업의 시장왜곡(market distortion)은 어획부문의 시장실패와 연쇄적 효과를 가지면서 밀접한 관계를 형성하고 있다는 것이다. 어획후 관련산업의 이러한 왜곡현상은 경제적 잉여증대를 제약할 뿐만 아니라, 어류 및 수산제품의 책임있는 이용을 위한 활동도 제한하는 경향이 있다. 또한 합리적 자원관리와 보전이라는 목표와 관련해서 어획부문에 부정적 요인을 제공할 수도 있다.<sup>10)</sup>

시장왜곡 현상의 발생원인을 정리해 보면, 물론 처음부터 의도적으로 부정적 효과를 만들어 내고자 한 정책은 아니었지만, 많은 경우 정부간섭으로부터 비롯되고 있다. 대개 정부간섭들은 어떤 산업부문 종사자들의 집합적 편익을 증대시키고 이들의 목표를 충족시키기 위하여 공공재를 생산하는 것으로 볼 수 있다.

그러나 특정한 수산부문에 대한 정부의 간섭이 시장왜곡 현상을 초래하고 다른 수산부문에 연쇄적 영향을 미치면서 결과적으로 큰 사회적 비용을 수반한다면, 정책의 일관성(policy coherence) 유지에 많은 주의를 기울여야 한다.

시장왜곡과 정부간섭이 당해 산업의 특정한 그룹에 편익을 증대시킨다면, 그로부터 발생할 수 있는 수산업 전체의 경제적 성과와 자원보전에 미치게 될 부정적 영향 등이 진지하게 고려되어야 할 것이다.

---

10) "Responsible Fisheries from an Integrated Approach : Outline for a Study", op. cit.

## 제 2 절 IUU 어업규제를 위한 국제행동계획과 시장제도

### 1. IUU 어업규제를 위한 국제행동계획

#### 1) IUU 어업규제를 위한 국제행동계획의 개요

국제식량농업기구(FAO) 제24차 수산위원회는 2001년 3월 “不法・非報告・非規制 어업을 예방・방지・제거하기 위한 국제행동계획(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : 이하 “IUU어업 규제를 위한 국제 행동계획”)을 총의로 채택하였다.

IUU어업 규제를 위한 국제행동계획은 연안어업, 근해어업 또는 원양어업을 불문하고 국제사회가 불법, 비보고, 비규제 어업을 규제・근절하기 위한 협력의 근거를 마련하기 위하여 만들어진 것이다. 여기에서 주목할 점은 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획에서 규제의 대상으로 삼고 있는 것은 단지 불법어업뿐만이 아니라는 점이다. 이 행동계획의 명칭이 보여주고 있듯이 행동계획은 불법어업이 아닌 비보고, 비규제 어업도 규제의 대상으로 하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이것은 곧 비보고, 비규제 어업도 IUU어업 규제를 위한 행동계획에서는 불법어업과 구분 없이 규제의 대상이 되고 있다.

우리 나라는 세계 주요 원양어업국가의 하나로서 많은 원양어선들이 세계 도처에서 조업하고 있기 때문에 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획의 채택으로 인해 어업활동의 위축이 불가피한 실정에 있어 이에 대한 적정대응방안 강구가 필요하다. 또한 국제 행동계획 채택 후 3년 이내에 행동계획상의 목표를 달성하기 위한 국내이행계획을 개발하도록 요구하고 있어 시한 내에 국내이행계획이 수립되기 위해서는 빠른 시일내에 대응방안이 만들어져야 한다. 본 절에서는 이러한 필요성과 시급성을 인식하여 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획의 규범들을 분석하고, 동 규범의 내용과 우리 나라의 관련 국내 법령을 비



교하여 입법적 보완사항과 행정조치사항들을 검토하고자 한다.

국제행동계획은 자체가 구속력을 가지는 條約은 아니나,<sup>11)</sup> 하나의 법률적 文件이며, 각국이 IUU어업과 관련한 자국의 국내법을 제정 또는 개정하는 데 있어서 기초가 될 것이므로 그 의미를 객관적으로 분석할 필요가 있다. 또한 동 행동계획에 담겨져 있는 규정들의 내용을 보다 분명하게 밝히기 위해 채택 경위 및 법적 성격과 그간의 논의과정들을 살펴본 후 이에 대한 대응방안을 검토하고자 한다. 본 절에서는 구체적인 국내행동계획을 완벽하게 제시하기보다는 국내행동계획의 전반적인 방향과 관련 주요 쟁점사항을 검토하고자 한다.

“IUU 어업 규제를 위한 국제행동계획”은 불법적인 조업을 차단하여 수산자원을 보호하기 위한 국제적인 행동계획을 의미한다. 행동계획에서 규정하고 있는 불법, 비보고, 비규제 (Illegal, Unreported and Unregulated) 어업이란 무엇인가<sup>12)</sup> 첫째 연안국의 허가 없이 또는 그 법률규정을 위반하여 그 연안국의 관할 수역에서 행하여지는 자국 또는 외국인에 의한 어업활동, 둘째 지역수산기구 회원국의 국적으로 어업활동을 하면서 그 기구에 의해 채택되고 그 국가를 구속하는 보존관리조치 및 적용가능한 국제법의 규정을 위반하는 조업활동, 셋째 지역수산물관리기구에 대하여 협력국으로서 약속한 의무를 포함하는 국가적 또는 국제적 의무를 위반하는 어업활동으로 규정하고 있다.

이 국제행동계획의 주요내용은 IUU어업 혐의가 있는 어선에 대한 항만국의 檢索(inspection) 권리 인정, IUU어업에 가담한 前歴이 있는 어선에 대한 旗國의 선적부여 거부, IUU어업 前歴이 있는 외국어선에 대한 연안국의 入漁許可 거부, 地域水産機構 비가입국 어선이 IUU어업 혐의를 받을 경우 동 地域水産機構의 주의환기 및 시정조치 요구, IUU어업으로 어획된 어획물 및 수산

---

11) 국제행동계획 제4조 참조

12) 국제행동계획 제3조 제1항 참조

제품의 거래를 각국의 법률에 의하여 불법화시킬 근거 마련, IUU어획물에 대한 수입규제 등을 포함하고 있다.

또한 이 국제행동계획은 각국이 어업활동에 대하여 시작부터 끝까지 포괄적이고 효과적인 감시·통제 및 검색을 실시하도록 하고 있으며, 이를 위해 각 국가 및 지역수산기구는 국제행동계획이 채택된 날로부터 최소한 3년 이내에 자체이행계획을 수립하고 이행하도록 의무를 부과하고 있다.

## 2) 국제행동계획의 법적 성격

국제행동계획은 自發的이다(제4조). “자발적(voluntary)”이라는 것은 어느 국가가 이 국제행동을 지키도록 법적으로 강제되지 않는다고 하는 의미이다. 국제수산규범의 맥락에서 이러한 자발적인 문건의 채택은 금번의 행동계획이 처음은 아니다. 우선 1995년에 채택된 “책임있는 수산업을 위한 규범(The Code of Conduct for Responsible Fisheries)”도 자발적인 문건으로 채택되었다.<sup>13)</sup> 또한 FAO 수산위원회는 과거에도 국제행동계획을 채택한 바 있는데 1999년도에 채택된 세 개의 국제행동계획, 즉 “연승어업에 대한 바다새의 우발적 포획에 관한 국제행동계획”, “상어의 보존과 관리에 관한 국제행동계획”, 그리고 “어획능력의 관리에 관한 국제행동계획”이 그것이다. 따라서 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획은 FAO수산위원회에서 채택된 4번째의 국제행동계획이 된다.

IUU어업 규제를 위한 국제행동계획이 자발적이라고 하여 그것이 우리 나라와 관계가 없다거나, 또는 마음대로 무시할 수 있는 것은 아니다. 이 국제행동계획은 책임있는 수산업을 위한 행동 규범의 가이드 라인에 따라 작성된 法律

13) 책임있는 수산업을 위한 행동규범 1.1 참조, 동 행동규범의 국문번역본은 해양수산부, 「책임있는 수산업규범 및 기술지침」 1998년 발간, 참조

文件(a legal instrument)<sup>14)</sup>이며 내용 면에서도 이 국제행동계획은 UN해양법협약, UN公海漁業協定, FAO의 준수협정(the Compliance Agreement: 편의치적 금지협정)을 보완·발전시키고 있다. 따라서 이 국제행동계획은 그 자체로서는 법이 아니나, 이제 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등 수산자원 보호에 앞장서고 있는 여러 선진연안국들이 이 국제행동계획에 근거하여 자국의 수산관련 법규를 정비하고 자국 연안에서 조업하는 외국 어선들에게 이를 적용하고자 할 것이다. 아울러 이들 주요 선진 연안국들이 참여하는 지역수산기구에서도 이 국제행동계획에 근거하여 지역수산기구의 수산규범에 대한 집행을 강화하고, 나아가 지역수산기구에 참여하지 않는 제 3국의 어선에까지 새로운 규범을 강요할 수도 있을 것이다.<sup>15)</sup> 그렇게 되면 이 국제행동계획은 實定法の 지위로 올라서게 될 것이다. 따라서 앞으로 일정 시점에 이르러서는 이 국제행동계획이 실정법의 지위로 올라서게 될 것임을 전제로 하여 국내이행계획이 마련되어야 원양어업은 물론 국내 연근해어업에 미치는 영향을 최소화할 수 있을 것이다.

## 2. IUU 어업규제를 위한 국제행동계획의 논의동향

### 1) IUU 어업규제를 위한 국제행동계획의 채택경위

국제사회에서 구체적으로 불법·비보고·비규제(IUU: Illegal, Unreported and

---

14) IUU어업 규제를 위한 국제행동계획 제4조의 후단에는 이 국제행동계획이 행동규범 제2조 (d)항에 규정된 대로 책임있는 수산업을 위한 행동규범의 범위 내에서 작성되었다고 규정하고 있으며 책임있는 수산업을 위한 행동규범 제2조 (d)항은 “(이 행동규범은) 적절한 경우 국제협정 및 구속적 또는 자발적 법률 문건의 작성과 이행에 관한 가이드라인을 제공하고자 한다” 라고 규정하고 있음

15) IUU어업 규제를 위한 국제행동계획 제 79조에서 지역수산기구 비회원국의 지역수산기구에 대한 협력의무를 규정하고 있음

Unregulated) 어업문제를 다루기 시작한 것은 1997년도에 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR) 상임위원회의 의제 중에 처음으로 나타났다. IUU어업 개념의 등장은 IUU어업으로 인하여 전세계적으로 자원관리가 불가능해지고 있으며, 어족자원의 고갈이 심화되고 있다는 인식에 따른 것이다. 이것은 다시 말하면, 국제사회가 불법(Illegal)어업뿐 아니라 비보고(Unreported), 비규제(Unregulated) 어업도 불법어업과 마찬가지로 자원의 지속적 이용에 장애가 되고 있으며, 따라서 비보고, 비규제 어업도 불법어업과 마찬가지로 타도(combat)의 대상으로 인식하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

이러한 국제사회의 인식 하에서 1999년 FAO 제 23차 수산위원회는 책임있는 수산업 규범의 범위 내에서 IUU어업에 관한 국제행동계획을 채택하기로 하였다. 2000년 5월 호주 시드니에서 호주정부와 FAO의 주도로 국제행동계획 예비초안 채택을 위한 전문가 회의(Expert Consultation)가 개최되었는데, 이 회의에 세계 각국 및 국제수산기구 전문가 57명이 참석하였다. 2000년 10월에는 로마에서 72개 회원국, 옵서버 1개국, UN 및 UN 전문기구 대표 등 총 180여명이 참석한 제 1차 기술협의회(Technical Consultation)가 개최되었고, 이 협의회에서는 IUU어업 방지를 위한 국제행동계획 예비초안을 검토하였다. 이어 2001년 2월에는 제 24차 FAO 수산위원회에서 채택할 행동계획을 검토하기 위한 2차 기술협의회가 개최되었으며, 곧이어 2001년 2월에 열린 제 24차 FAO 수산위원회에서 동 국제행동계획이 채택되었다.

## 2) 호주에서의 전문가회의

호주 시드니에서 2000년 5월에 “불법·비보고·비규제 어업에 관한 전문가 회의(Expert Consultation on Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing)”가 개최되었다. 회의의 목적은 IUU어업 근절을 위한 국제행동계획 예비초안을 작성, 채택하는 것이었다. 이 회의는 FAO와의 협력 하에 호주 농

림수산부의 주관으로 개최되었으며, 회원국 및 국제수산기구의 전문가 57명이 참석하였다. 초안 작성을 위한 협의가 5개의 소그룹으로 나뉘어 이루어졌다. 제 1그룹은 “기국책임 이행증진 문제”, 제 2그룹은 “항만국 및 수입국 통제”, 제 3그룹은 “국가 및 지역수산관리기구의 역할”, 제 4그룹은 “책임있는 수산업 관리의 집행”, 제 5그룹은 “관련 국제협정의 발효 및 효과적인 이행”을 협의하였다. 이와 같이 각 소그룹별로 작성된 초안의 내용은 본회의에서 검토된 후 예비초안에 반영되었다. 우리 나라는 IUU어업 방지를 위한 국제행동계획을 수립하려는 호주정부와 FAO의 노력에 지지를 표명하면서도, 국제행동계획은 유엔해양법협약 등 국제법의 틀 안에서 수립되어야 하며, 각국의 사회, 경제, 문화적 특성을 고려한 포괄적 내용이 되어야 함을 강조하였다.

일명 시드니초안이라고 하는 전문가회의에서 채택된 주요항목을 보면, IUU 어업의 범위, IUU어업을 근절하기 위한 핵심행동, IUU어업을 근절하기 위한 조치를 규정하고 있으며, IUU 어업에 대한 근절조치를 보면, 모든 국가의 책임, 기국의 책임, 항구국의 조치, 지역수산관리기구 그리고 시장관련 조치가 포함되어 있다.

### 3) 기술협의회

불법·비보고·비규제 어업의 규제를 위한 국제행동계획에 관한 제 1차 기술협의회(Technical Consultation on Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing)가 2000년 10월, 로마에서 개최되었다. 제 1차 기술협의회회의 목적은 IUU어업방지 전문가 회의에서 채택된 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획 예비초안을 검토하기 위한 것이었다. 이 회의에는 72개의 FAO 회원국, 옵서버 1개국, UN 및 UN 전문기구 대표 등 총 180명이 참석하였다.

회의 초반에 각 대표들은 자국의 입장을 적극적으로 표명하였는데 여기에서 각국의 입장대립이 잘 나타났다. 미국, 캐나다, 호주 등 주요 연안국들은 시드

니 초안에 대해 적극적 지지를 표명한 반면, EU는 기본적으로는 시드니 초안에 대해 찬성하는 입장이나 국제법상 관할권적 측면의 문제점을 지적하고 나름대로의 수정안을 작성 배포하였다. 또한 멕시코, 칠레, 페루 등 중남미 국가들은 시드니 행동계획 초안에 기본적으로 찬성하면서도 동 행동계획초안이 자발적 성격임을 분명히 해야한다고 주장하였다.

우리 나라는 원양어업에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 중요한 사항인 항만국 통제문제에 관한 사항의 논의에 적극 참여하였으며, 이에 따라 일부 핵심조항(제 45조 : 항구 입항시 비 IUU어업 선언, 제 46조 : 선박의 비 IUU어업 입증)을 삭제하는 성과를 거두었다.

주요 쟁점사항에 대한 논의결과를 보면, IUU 어업의 정의(미합의), 국민에 대한 국가의 통제(가능한 최대한의 범위 내에서 IUU어업 방지를 위한 조치강구), 국가의 감시·통제 및 검색(옵서버 승선의무 추가), 국제행동계획 이행에 소요되는 재원 마련(기금조성 의무화 ⇒ 적절한 경우 기금설립을 위해 노력한다로 수정), 기국의 조업선 기록 유지(회사 이사의 이름, 주소, 국적기록 ⇒ 삭제), 항구 입항시 비 IUU어업 선언(선박이 항구입항 전 IUU어선이 아님을 선언 ⇒ 항만국이 어업허가장 등 조사), 선박의 비 IUU어업 입증(IUU어선이 아님을 선박이 입증 ⇒ 추후 재논의) 등의 내용을 검토하였다.

2001년 2월 로마에서 “제 2차 불법·비보고·비규제(IUU) 어업방지 기술협의회”가 개최되었다. 이 회의는 2001년 2월 26일에서 3월 2일까지 열리는 제 24차 FAO 수산위원회에서 채택할 국제행동계획을 사전검토하기 위한 것으로 이 회의에는 57개 FAO 회원국 대표들이 참여하였다. 이 회의에서는 우리 나라를 비롯하여 멕시코, 인도, 브라질, 중국 등이 공조하여 연안국들의 주장에 적극 대처한 결과 주요 쟁점사항들에 대한 절충이 상당히 많이 이루어졌다. 주요 쟁점사항에 대한 논의결과를 보면, 불법 조업어선에 대한 경제적 인센티브 회피조항 추가(IUU어선에 보조금 지급 금지 ⇒ 자국법이 허용하는 범위 내에서 보조금 지급 금지), 기국의 의무(IUU 前歴어선 국적부여 금지 ⇒

선주 변경시 국적부여 가능), IUU어선에 대한 생필품 등 재공급 금지 여부 (IUU어선에 유류, 생필품 등 재공급 금지 ⇒ 선원의 안전 등 인도적인 경우 예외 인정), 항만국 통제(IUU어업을 한 증거가 있는 경우 양륙 및 전재 금지 ⇒ 분명한 증거가 있는 경우 양륙 및 전재 금지), 연안국의 조치 추가(IUU前歴 어선에 입어허가 금지)등이 검토되었다.

### 3. IUU 어업규제를 위한 국제행동계획에 대한 정책이슈

각 국가들은 국제행동계획 채택 후 적어도 3년 이내에 국제행동계획의 목표를 성취하기 위한 국별 행동계획을 개발하고 이행하여야 한다. 또한 각 국가들은 이 기간 내에 국제행동계획의 각 조항들이 자국의 수산업관리 프로그램과 예산의 불가분의 일부분이 되도록 하여야 한다.

우리 나라가 IUU어업 규제를 위한 국내행동계획을 수립하고 이에 따라 관련 제도를 정비하여야 할 필요성은 비단 그것이 국제행동계획에서 요구되고 있기 때문만은 아니다. IUU어업문제는 지속 가능한 어업을 위해서 우선 해결해야 할 사항일 뿐만 아니라, 궁극적으로는 세계적인 구속력을 가지게 될 것이라는 전제하에 이에 대한 대비가 필요하다.

시각을 넓혀 보면 우리 나라가 전 세계적인 IUU어업 규제에 동참함으로써 첫째, 원양어업에 있어서의 조업활동 위축을 최소화 할 수 있고, 둘째, 국제행동계획 불이행에 따른 국제사회의 비난의 대상으로부터 회피가 가능하여 지며, 셋째, 주요 수산국으로서의 책임을 다함으로서 수산관련 국제기구에서의 지위가 향상될 수 있을 것이며, 넷째, IUU어업에 대한 국제적인 규제추세를 계기로 하여 국내어업질서를 확립할 수 있는 전기를 마련할 수도 있다는 점이다.

IUU어업을 규제하기 위한 국제행동계획의 이행을 위해 보완이 필요한 국내 법령은 水産業法을 비롯하여 漁船法, EEZ漁業主權法, 水産物 品質 管理法 등 4개의 법률과 수산업법 시행령 및 어업허가 신고 등에 관한 규칙 등 5개

의 部令을 보완하여야 할 것으로 보여진다.

중요한 사항만을 정리해 보면, 우선 수산업법에서는 국제행동계획 이행을 위한 근거규정이 신설되어야 하고 국제행동계획 불이행자 및 선박에 대한 벌칙도 IUU어업으로부터 받은 이익을 박탈할 만큼 엄격하게 보완되어야 한다. 또한 그간 정부의 규제완화 시책에 따라 없어진 어업허가장 소지 의무도 부활되어야 하고, IUU어업 종사어선에 대한 어업허가 취소 및 再許可 금지 규정도 새로이 마련되어야 한다. 수산업법 시행령 및 어업허가·신고 등에 관한 규칙 등 하위법령에서는 MCS(Monitoring, Control, Surveillance : 감시, 감독, 통제) 운영과 관련된 교육훈련의 실시방법, 기금의 용도는 물론 어선이 IUU어업에 종사하거나 IUU어업을 지원하지 못하도록 규정하여야 한다. 또한 모든 허가어선에 대해 조업위치, 어획량, 어획물 轉載장소 및 전재량 등 조업활동에 관한 사항과 국제적인 기준에 의하여 어선·어구의 표지 등을 하도록 의무화함과 아울러 어업인들이 지켜야 할 사항들을 구체적으로 명시하여 어업인들이 이를 이행하는데 지장이 없도록 하여야 할 것이다.

어선법에 있어서 가장 중요한 것은 船籍부여요건에 관한 것으로 우리나라가 기국으로서 어선에 대한 효과적인 통제를 통하여 국제행동계획을 충실히 이행하기 위해서는 어선에 대한 선적부여요건을 강화할 필요가 있다. 이를 구체적으로 보면 IUU어업 종사선박 또는 IUU어업 지원선박에 대한 어선등록 또는 국적부여를 제한할 수 있는 근거규정을 신설하고 하위법령에는 이들 선박에 대한 등록 및 국적부여를 제한하는 구체적인 내용을 명시함과 아울러 어선등록 또는 국적부여 전에 IUU어업 종사여부를 사전조회하도록 요건을 강화하여야 한다. 또한 기국과 어선의 소유 및 경영 측면에서의 연관성을 보장하기 위하여 어선등록원부에 실소유자 및 선박운영자의 이름, 주소, 국적과 선박사진을 붙이도록 하여야 한다.

EEZ어업주권법에서는 우리 나라 EEZ내에서의 어업활동에 관한 MCS 실시, 어획물 가공 금지, IUU 전력 선박의 입어허가 금지를 위한 근거규정을 신



설하고 하위법령에서는 이들 사항에 대한 구체적인 내용과 절차 등을 규정함으로써 우리 EEZ내에 입어하는 외국어선들의 IUU어업을 예방하기 위한 조치를 강구하여야 할 것이다.

국제행동계획에서는 동 행동계획의 원활한 이행을 위해 앞에서 언급된 각 국가의 법령 및 제도보완과 더불어, 다른 국가 또는 국제기구와의 협력을 위한 행정 조치들을 강구하도록 요구하고 있다. 여기에서 말하는 행정조치라 함은 정부가 직권의 범위 내에서 재량으로 할 수 있는 것을 말하는 것으로 우선 국제행동계획에 맞추어 국내행동계획을 마련하여야 하며 국내행동계획에는 다른 국가 또는 수산관련 국제기구와의 IUU 어업에 관한 정보교환 및 협력 등이 원활히 이루어 질 수 있도록 우리측 공식 접촉창구 및 외국선박이 입항할 수 있는 항구의 지정, 공개 등이 포함되어야 한다. 또한 국내행동계획에 반드시 포함되어야 하는 항만국 통제계획, MCS운영계획, 기금조성 방안 등이 원활히 이루어질 수 있도록 관련 정부부처가 망라된 위원회를 설립하는 방안도 강구되어야 한다.

앞으로 수립되어질 국내행동계획에 포함될 대부분의 내용이 어업인들의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것이고 이 중 일부는 정부의 규제완화 정책에 따라 삭제된 것을 다시 부활시켜야 하므로 앞으로 국내이행계획의 수립 및 시행과정에서 어업인들과의 마찰이 예상된다. 따라서 금후 수립될 국내행동계획이 원만히 이행되도록 하기 위해서는 어업인들에 대한 사전 교육 및 홍보가 필요하므로, 국내행동계획에 교육·홍보 프로그램도 포함되어져야 할 것이다.

특히 국제행동계획에서는 IUU어업에 의한 어획물의 수입 및 유통을 금지하도록 요구하고 있어 수산물 유통관련법에 IUU어업에 종사한 것으로 확인된 어선에 의한 어획물의 수입 및 유통을 금지하는 규정을 신설하여야 할 것이다. 이의 수용은 근본적인 관점에서 유통관련법안의 검토를 요구하고 있다.

### 제 3 절 WTO 뉴라운드에서의 시장자유화

#### 1. WTO 뉴라운드의 논의동향

WTO는 세계의 자유무역을 촉진하기 위하여 국제무역의 규범을 다루는 국제기구로서 자유무역을 통하여 효율적인 자원배분과 경제적 후생의 극대화를 도모하고자 하는 기구이다. WTO에서 수산물은 공산품분야의 한 항목으로 다루어지고 있으며 WTO의 기본목적에 따라 비관세장벽의 철폐와 예외없는 관세화 그리고 관세인하를 추구하고 있다. 이와 같은 기조는 수산업에 있어서도 마찬가지로 적용된다.

최근 들어 세계경제가 침체함에 따라 뉴라운드의 출범에 대한 필요성이 심각하게 제기되었으며, 2001년 11월 카타르 도하에서 제4차 각료회의가 개최되어 각료선언문이 채택되었고, 향후 협상의 방향에 대한 원칙적인 합의가 도출되었다.

특히 수산자원의 지속가능한 발전을 저해하고 무역을 왜곡시킨다는 입장에서 FAO와 OECD에서 논의되어온 수산부문의 보조금 감축문제가 명시적으로 선언문에 포함되어 있다. 선언문 제 28조로 제시된 보조금과 관련된 내용은 다음과 같다.

28. 회원국들에 의한 보조금 규율의 적용방법과 경험의 증가되는 것으로 볼 때, 우리는 1994년 GATT 제6조의 이행과 보조금 및 상계조치에 관한 협정의 기초가 되는 기본개념과 원칙을 유지하고 개발도상국과 최빈국의 요구를 고려하면서, 이들 협정 하에서의 규범을 명확화하고 개선하고자 하는 목적을 가진 협상에 동의한다. 협정의 첫번째 단계에서는 무역왜곡분야를 포함하여 각국이 이를 명확화하고 개선하고자 하는 조향을 제시할 것이다. 이러한 협상의 진행 과정에서 각국은 또한 개발도상국에서 수산부문이 가지는 중요성을 고려하면서 수산보조금에 관한 WTO 규범을 명확화하고 개선하는 것을 목적으로 해야

한다. 우리는 또한 수산보조금이 제31항에서 언급된 것을 주목한다.<sup>16)</sup>

결국 제4차 WTO 각료회의를 통해서 WTO 뉴라운드체제가 정식으로 출범하게 된 것이며, 구체적인 실행계획에 따라 우리 나라의 수산업에 미칠 영향의 정도가 결정될 것이다. 이번 각료회의의 결과에 따라 면세유류와 영어자금 그리고 농안기금 등에 대해 중점적인 검토가 필요하다. 우리 나라의 경우는 수산 부문 보조금의 철폐 또는 축소로 인하여 보조금에 대한 의존도가 큰 수산 부문에 심각한 타격이 예상되고 있다. 지금부터는 향후 실행계획에 적극 참여하여 선진국 및 주요 수산국의 정책동향을 면밀하게 분석·검토하여야 할 것이며, 우리의 입장을 향후 합의안에 포함시킬 수 있도록 적극 대응하여야 할 것이다. 또한 이번 각료회의에서는 위생 및 검역조치에 관한 협정(SPS)의 이행과정이 언급되었다. 따라서 식품안전성의 문제가 수산부문의 또 다른 이슈로 부각될 가능성이 매우 크다. 특히 어장축소와 자원감소에 따라 국내생산이 감소되고 있고 이로 인해 수산물의 수입이 증가하는 상황속에서 이에 대한 대처방안들도 중요하게 검토되어야 할 것이다.

---

#### 16) WTO RULES

28. In the light of experience and of the increasing application of these instruments by Members, we agree to negotiations aimed at clarifying and improving disciplines under the Agreements on Implementation of Article VI of the GATT 1994 and on Subsidies and Countervailing Measures, while preserving the basic concepts, principles and effectiveness of these Agreements and their instruments and objectives, and taking into account the needs of developing and least-developed participants. In the initial phase of the negotiations, participants will indicate the provisions, including disciplines on trade distorting practices, that they seek to clarify and improve in the subsequent phase. In the context of these negotiations, participants shall also aim to clarify and improve WTO disciplines on fisheries subsidies, taking into account the importance of this sector to developing countries. We note that fisheries subsidies are also referred to in paragraph 31.

## 2. WTO/SCM(보조금 및 상계조치) 협정상의 수산보조금

WTO는 보조금을 정부의 재정적인 지원으로 인한 혜택의 성격을 갖고 있는 무상지원, 대출, 대출보증, 조세감면, 정부의 상품 또는 용역 제공, 상품구입, 소득 또는 가격지원 등으로 보며, 다만 어항과 같은 사회간접시설에 대한 지원 성격을 갖는 보조금은 적용대상에서 제외하고 있다. 보조금의 종류는 금지보조금, 허용보조금, 상계가능보조금으로 분류된다.

금지보조금(Prohibited Subsidies)이란, 수출실적에 따라 지급되는 수출보조금과 수입대신 국내상품의 사용을 조건으로 지급되는 보조금들을 지칭한다.

허용보조금(Nonactionable Subsidies)이란, 낙후지역개발, 환경보호, 연구개발 등의 특정성은 있으나 일정조건하에서 지급되는 보조금으로 일반적으로 허용되는 보조금을 지칭한다.

상계가능보조금(Actionable Subsidies)이란, 특정성이 있는 보조금으로써 교역상대방에게 부정적인 효과를 줄 경우 상대방이 상계관세를 부과하거나 WTO제소 등의 조치를 취할 수 있는 보조금을 말한다. 여기서 특정성은 보조금지급이 객관적 기준이나 조건을 명시함이 없이 일부기업에게 제한되거나 소수 특정기업에게 지나치게 거액이 지급되는 경우를 말한다.

미국이 2000년 1월 WTO/CTE 제2차 회의에 제출한 수산보조금 제안서에 따르면, 무역을 왜곡하고 환경에 유해한 보조금의 범위를 ‘가격과 소득을 지지하는’ 정부수매사업과 수출지원보조금, 그리고 ‘어로경비를 제한하는’ 영어자금과 면세유류지원 그리고 외국입어경비지원 등을 구체적으로 지칭한 바 있다.<sup>17)</sup>

미국, 호주, 뉴질랜드 등 Fish Friends Group(11개국)에 의해 주도된 제4차 WTO 각료회의 수산보조금 합의내용은 ‘무역왜곡현상을 예방하기 위하여 현

17) 2001년도 농안기금 지원총액은 3,940억원으로 추계된다. 농안기금에 의한 정부비축사업이 722억원, 민간가격안정사업이 2,174억원, 유통개선사업이 1,044억원의 규모이다.

행제도를 개선하는 협상에 착수'하기로 한 것으로 볼 수 있다.

우리 나라의 입장에서 볼 때, 우선적으로 향후 실무협상과정에서 농안기금 등에 의한 가격안정사업에 대해서는 무역왜곡 또는 유해환경과 무관하다는 점을 논리적으로 입증할 수 있도록 설득력 있는 이론체계를 구성하고, 다음으로 어업인이 받는 충격을 완화하면서 사업규모를 축소 또는 점진적으로 폐지하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

또한 WTO에서 허용되고 있는 제도에 대해 수용태세를 갖추는 제도적 전환을 모색하여야 한다. 예를 들어 생산자단체가 수급조절과 가격안정을 위하여 구성원들이 자율적으로 수행하는 자조금제도,<sup>18)</sup> 유통명령제,<sup>19)</sup> 직접지불제<sup>20)</sup> 등에 대해 일정비율을 정부가 지원하는 형식으로 수산부문 보조금체제를 전환해 나갈 필요가 있다.

1차산업의 생산자보호를 위한 지원조치의 필요성이 각계에서 제기되면서,

- 
- 18) 농안법 제7조(자조금의 적립지원)는 생산자단체가 수산물의 판로확대, 수급조절 및 가격안정을 도모하기 위하여 자조금을 조성·운영하는 경우 그 생산자단체에게 가격안정기금에서 보조금을 지급할 수 있다고 규정하고 있다.
- 19) 농안법 제10조(유통협약 및 유통조절명령) 제1항은 주요 수산물의 생산자등의 대표는 당해 수산물의 자율적인 수급조절과 품질향상을 위하여 생산조정 또는 출하조절을 위한 협약을 체결할 수 있다고 규정하고 있으며, 농안법 제12조(유통명령 이행자에 대한 지원 등) 제1항은 유통협약 또는 유통명령을 이행함에 따라 발생하는 손실에 대해서는 농안기금으로 보전하게 할 수 있다고 규정하고 있다.
- 20) WTO 출범에 따른 수산물 시장 개방 등 뉴라운드 협상이 진행됨에 따라 기존 정부의 가격지지정책, 수산 보조금 등 어업인 지원정책의 축소 등 수산정책의 전면적인 전환이 불가피할 것으로 예상되고 있다. 이와 같은 국제환경변화에 대비하고, 환경친화적 어업의 구현과 생산조정을 통한 양질의 수산물 공급 및 어업인의 소득 보전을 위하여 WTO 등 국제기구의 직·간접적 수산보조금 감축 대상에서 논외로 취급되는 직접지불제의 도입이 시급하게 요구되고 있다. 농업부문에서는 1995년 UR타결이후 시장개방 대비책의 일환으로 직접지불제에 대한 연구를 완료하였으며 2001년부터 논농업에 대해서 직불제를 시행중에 있다.

WTO 가입 비준안이 국회에서 통과되는 과정에서, ① 생산통제를 위한 직접 지불, ② 환경보전을 위한 직접보조, ③ 수산부문 재해에 대한 지원, ④ 생산과 연계되지 아니하는 보조, ⑤ 영세어가의 직접적인 소득 보조와 같은 지원방안이 검토된 바 있으나, 수산부문에서는 이에 대한 구체적 방안이 제시되지 못하고 있다.

농업부문의 경우에는 2001년부터 논 농업에 대해서 직접지불제를 시행하고 있다. 그러나 수산부문의 경우 직접지불제를 시행하기 위해서는 농업부문의 연구결과가 참고자료로 활용될 수는 있으나, 수산업과 어촌의 산업여건과 환경이 농업과 농촌에 비해 상이한 특성을 갖고 있기 때문에, 수산부문에 대한 대책마련을 위한 별도의 연구가 요구되고 있는 실정이다.

직접지불제에는 그 범위가 광범위하고 고려되는 상황변수들이 많기 때문에 그 시행준비를 위해서는 상당기간 소요되어야 한다. 또한 직접지불제는 대상 지역과 생산자의 확정, 지급기준액의 산정 등을 위해 기초통계가 필수적으로 요구된다. 따라서 미비한 수산부문에 있어 이와 관련된 통계정비가 시급성을 더하고 있다.

따라서 수산부문에 도입되는 직접지불제의 종류와 시기는 우리 수산업의 특수여건을 고려하여야 할 것이며, 정책 목표와 관련자의 정책지도, 행정기술적 가능성, 재정 부담능력 등이 종합적으로 검토되어야 할 것이다.

향후 WTO 뉴라운드 협상은 각국의 제안서가 2002년 상반기에 제출될 예정이며, 규제대상 보조금과 규제방법의 결정에 대한 협상이 3년에서 5년이내에 이루어질 전망이다. 이와 같이 점진적으로 단계적 시행이 이루어진다고 볼 때, 빠르면 2005년부터 시행되거나, 늦으면 그 이후에 유예기간을 갖고 시행될 것으로 전망되므로 이에 대한 대비가 필요할 것이다.

## 제 3 장 수산물 생산지시장의 운영과 문제점

### 제 1 절 생산지 수산물시장의 기능

#### 1. 생산지 수산물시장의 의의

##### 1) 생산지 수협위원장의 역할과 기능

수산물 ‘유통기구’란 생산자로부터 수산물을 소비자에게 유통시키는 조직체를 말한다. 수산물이 원활히 유통되기 위해서는 필요한 유통기능이 있어야 하는데, 이와 같은 유통기능을 담당하는 것이 유통기구이다. 생산자와 소비자가 직접 수산물을 거래한다면 유통기능이 크게 필요하지 않을 것이지만, 수산물에 대한 소비자의 욕구가 다양화되면서 이를 만족시키기 위하여 다양한 상품이 공급되고 있다. 따라서 생산자는 생산에 전념하고 판매와 같은 유통기능은 유통업자가 전담하는 분업화와 전문화가 수산물 시장유통의 틀을 형성하고 있다.

공산품의 경우에는 단일 품목을 대량생산하여 소비자에게 분산시키는 형태를 갖지만, 수산물의 경우에는 많은 품종을 소량으로 자연상태에서 채취하여

이를 선별·운송·가공·저장·구색·포장 등을 통하여 소비자에게 전달하게 되는 복잡한 유통과정을 거치고 있다. 따라서 생산자는 최대생산을 통하여 소득을 극대화하려고 하고, 소비자는 필요로 하는 상품을 지출을 최소화하면서 최대 만족을 추구하고 있다. 따라서 상충된 목적을 갖고 있는 생산자와 소비자 간의 중간에 위치하여 상품과 서비스를 연결시키는 경제활동인 유통기능이 요구된다.

수산물은 일반 상품과는 다른 상품 특성을 갖고 있기 때문에, 수산물 유통은 일반 상품의 유통과는 다른 특성을 갖는다. 첫째, 수산물은 부패성이 강하므로 신속한 가격결정과 유통시스템이 필요하다. 둘째, 수산물은 다양한 어종이 다른 지역에서 계절적으로 어획되기 때문에 규격화와 균질화가 어렵다. 셋째, 생산의 불확실성과 규격의 다양화 그리고 강한 부패성에 따라서 수산물은 가격 변동이 심하다. 이에 따른 유통경로를 보면 생산지역이 계절에 따라 어촌지역을 중심으로 해역별로 전국에 다양하게 산재하고 있으며, 수산물 소비도 소량을 다빈도로 전국에 분산되어 이루어지고 있으므로, 수산물의 유통경로는 다단계로 다양하고 복잡하게 이루어지고 있는 것이다.

생산자로부터 소비자로 전달되는 유통경로는 다양하게 존재한다. 일반적으로 연근해 수산물은 생산어업인→생산지 수협위판장→생산지 중도매인→수집상<sup>21)</sup>→소비지 도매시장→소비지 중도매인→도매상→소매상→소비자로 이어

21) 수산물 유통에서는 여러 지역의 많은 생산자로부터 생산물을 모으는 상행위인 집하의 과정이 필수적으로 요구된다. 집하기능을 담당하는 대표적인 유통주체로는 '수집상'과 '객주'가 있다. '수집상'은 법정도매시장에 등록이 되어 제도권에서 경제활동을 인정받으면서 합법적 거래를 하는 반면에, 사매매를 하는 '객주'는 대개 법정도매시장밖에서 유통활동을 하고 있기 때문에 법적으로 도매시장내에서 거래 할 수 없다. 객주는 생산자를 '전대금'과 같은 상업자본으로 속박하여 수산물을 제값이하로 판매하는 등 폐해를 초래하고 있는 경우가 많았다. 과거에는 객주의 활동을 제한하기 위하여 관계법령으로 시·도지사가 지정된 장소에서만 어획물을 판매하도록 정하기도 하였다. 이를 '강제상장제'라고 하며, 1995년에 판매장소에 대한 규제를 해제하여, 현재는 소위 '자유판매제'를 시행하고 있다.



지는 여러 단계를 거치고 있다.

생산지에서 생산자가 수협에 생산물을 위탁하여 판매하는 형태를 ‘계통출하’라고 하며, 생산자가 수협이외의 경로를 통해서 생산물을 판매하는 것을 ‘비계통출하’라고 한다. 비계통출하의 전형적인 형태는 생산지에서 객주<sup>22)</sup>를 통하여 소비자 유사도매시장이나 소비자 도매시장으로 출하되는 경로가 있다.

수산업협동조합과 중앙회 또는 공익상 필요하다고 인정되는 법인이 수산물을 판매하기 위하여 개설하는 사업장을 ‘위판장’ 또는 ‘공판장’이라고 한다. ‘위판장’은 생산지에 있는 시장을 지칭하며, ‘공판장’은 소비지에 위치는 시장으로 구분된다. 따라서 위판장은 생산지에서 어획된 생산물을 양육하여 가격을 형성하고 이를 배분하는 기능을 하며, 공판장은 소비지에서 판매기능과 분산기능을 담당하는 사업장으로 볼 수 있다.

수산업에 종사하는 생산자들은 대개 영세할 뿐 아니라 자금력이 미약하므로 객주와 같은 상업자본의 경제적 압력으로부터 불이익을 받을 우려가 많았다. 따라서 이를 배제하고 생산자들이 자신들의 지위향상을 위하여 공동으로 상업적 기관을 설립하도록 한 것이 생산지에서의 수산업협동조합(이하 수협)이다. 수협은 조합원들이 공동출자하여 설립하며 상업적 기능을 수행토록 한 것이다.

생산지에서 수협 위판장은 조합원인 생산자로부터 수산물의 판매를 위탁받아 이를 대신하여 경매 및 입찰로 판매하고 이와 관련된 수수료<sup>23)</sup>를 취득한다.

22) 생산지의 상업자본가인 ‘객주’는 자기 책임하에 수산물을 판매하여 그에 대한 수수료를 받거나 일정 조건으로 직접구매하여 판매이익을 취득하기도 한다. 이때 생산자는 객주로부터 생산자금을 미리 빌리는 조건으로 생산물의 판매권을 객주에게 양도하기도 한다. 자금조달이 어려운 영세한 생산자들이 자금을 신속하게 조달할 목적으로 객주를 많이 이용하고 있으나 높은 이자율과 낮은 매매가격제시로 인해 객주의 횡포가 우려되기도 한다. 그러나 최근에는 물량확보를 위하여 객주가 높은 가격의 생산자금을 지원하는 경우도 있다.

23) 유통과정에서 상품의 소유권을 갖느냐 않느냐에 따라 ‘매매차익상인’과 ‘수수료상인’으로 분류된다. ‘매매차익상인’은 수산물을 다시 팔 것을 전제로 수산물을 구매하여 구매가격과 판매가격의 차액을 이익으로 획득하는 상인이며, ‘수수료상인’이란 유통과정에서 소유권을 획득하여 판매활동을 하지 않는 상

수수료상인은 매매활동의 성격에 따라 구분하면 수수료 중개인<sup>24)</sup>, 대리상, 수수료 도매업자 등이 있다.

생산지에서 어류·패류·해조류 등 대통령이 정하는 품목의 전부 또는 일부를 거래하기 위하여 지방공공단체가 개설하여 민간도매법인 또는 시장도매인이 운영토록 하는 시장을 ‘수산물 생산지시장’이라고 볼 수 있다. 이는 생산지에서 어선이 접안할 수 있는 어항시설을 갖추고 어획물의 양륙과 가격형성이 이루어지도록 하는 시장으로, 대부분 수협이 운영하는 생산지위판장이 이와 같은 기능을 수행하고 있으며, 우리 나라에는 200여개소가 있다.

생산자는 대부분 어획물 판매를 도매시장법인격인 수협에 위탁판매하는데, 수협은 등록된 중도매인 또는 매매참가인 사이에서 경매 및 입찰에 의해 가격을 결정한다.

생산자가 수협에 판매를 위탁할 경우에는 조건을 제시하지 않는 무조건 위탁판매로 하는 것이 일반적이다. 그렇지만 최저가격을 제시하고 그 가격 이하로 가격이 형성되면 판매를 거부하는 최저가격제시판매도 있다.

가격의 결정방법은 경매를 원칙으로 하며, 경매방법은 종류에 따라 손가락으로 가격을 제시하는 수지에 의한 호가나 입찰서에 가격을 기재하는 방법 등이 사용되고 있다.

---

인이다. 수수료상인은 수산물을 판매하고자 하는 사람으로부터 상품을 위탁받아 매매활동을 대신하고 이에 따른 대가로 수수료를 취득하는 상인이다.

- 24) 수수료중개인(Broker)은 거래상품에 대한 전문지식을 기반으로 팔기를 원하는 자와 구매를 원하는 자 사이에 매매계약을 연결시켜 주고 수수료를 취득하는 상인이다. ‘중개인’은 대금결제나 채고부담 등의 기능을 수행하지 않고 거래를 성립시킨 이후에는 거래권에서 이탈된다. ‘수수료대리상’은 타인이 소유하고 있는 상품을 위탁받아 판매를 위탁한 자의 명의로 판매하고 수수료를 취득한다. ‘수수료 도매업자’는 타인이 소유한 수산물을 위탁받아 자신의 명의로 판매하고 정해진 수수료를 취득한다. 판매를 자신의 명의로 행하고 거래상의 책임을 자기부담으로 하지만 판매하는 상품에 대해 소유권을 갖지 않는다.

수산물 생산지시장에서는 우리 나라 연근해 수산물의 70% 정도가 거래되고 있다. 농산물과는 달리 수산물은 일부 품목을 제외하고는 대부분 생산지위판장을 경유한다고 볼 수 있다. 수산물이 위판장을 경유하는 이유는 위판장이 어장이 인접한 연안에 위치하고 있으므로 성어기에 어장과 어항을 신속하게 이동함으로써, 왕복횟수와 어획량을 증대시키며 동시에 유통비용 등 가변비용을 최소화할 수 있기 때문이다.

위판장<sup>25)</sup>은 1차적인 가격결정을 통한 신속한 대금결제<sup>26)</sup>와 판매기능의 수행이 중심을 이루고 있다. 어선의 선주와 어선원 간에 생산물에 대한 소득분배는 짓가림제를 통하여 이루어지는 것이 일반적 관행이다. 따라서 어장조업→귀항→위판장양륙→경매→어대금결제→선원임금지불·식료보급·어로장비구입→재출항→어장조업이라는 생산사이클로 이루어지고 있으므로, 시간단축은 조업횟수로 이어지며 이것이 어획량과 소득에 상당한 영향을 미치게 된다.

어획되어 양륙된 수산물이 전부 소비자의 식탁에 오르는 것이 아니라, 일부는 선어와 냉동형태로 소비지에 출하되고, 크기에 따라 선별되어 일부는 사료 또는 수출·가공의 원료로도 이용된다. 생산지 위판장 주변에는 가공공장이나 수출업자가 모여 수산물을 가공을 위한 원료로 구입하기도 한다.

이와 같이 생산지시장은 수협위판장을 중심으로 어획물의 양륙, 진열, 거래

- 
- 25) 위판장에 관한 사항은 그 명칭이 수산업협동조합법이 아닌 어항법의 기능시설과 해양수산부 직제의 업무분장에 나올 뿐, 그 근거나 시설기준, 업무나 기능에 대해서는 전혀 언급되어 있지 않다. 또한 농안법 상에는 도매시장과 공판장 및 유사도매시장에 대한 규정은 있으나, 위판장에 대한 규정은 찾아볼 수 없다. 동법 제40조 산지판매제도확립을 보면, “농림축수협 등 또는 공익법인인 생산지에서 출하되는 주요품목에 대하여 산지경매제를 실시하거나 계통출하를 확대하는 등 생산자보호를 위한 판매대책을 수립 시행하여야 한다(개정 94.11.1)”고 하여, 산지위판장의 업무에 대한 간접적인 근거규정을 찾을 수 는 있다.
- 26) 생산지 위판장에서 경매를 통해 어획물을 구입한 생산지 중도매인은 대금을 당일에 수협에 납입하여야 한다. 수협은 중도매인으로부터 판매대금을 납입 받아 일정한 수수료를 공제하고 생산자에게 지불한다.

형성, 대금결제, 판매기능 등을 수행하고 있다. 수협위판장 주변에는 수송시설, 냉동냉장시설, 가공시설, 선용품공급시설 등이 갖추어져 생산활동이 용이하도록 하고 있다.

## 2) 생산지 경매에 의한 가격결정

수산물의 생산지 위판장에서의 가격결정방식은 대체로 ‘경매’<sup>27)</sup>를 통하여 공개적으로 가격을 제시하고 공정한 경쟁을 통하여 가격이 결정되는 방식을 취하고 있다. 수산물은 선도에 따른 품질수준과 수급상황에 따라 가격결정이 영향을 받는다.

경매사는 가격에 영향을 줄 수 있는 제반 사항들을 분석하여 내정가격을 결정하고 경매를 실시하는 것이 일반적이다.

경매진행을 보면, 어선이 입항하여 입항신고를 마치고 어획물을 경매시간에 맞게 양륙하여 진열한다. 진열된 어획물에 대해서는 수탁증이 발부된다. 이때부터 어획물에 대한 책임을 수협이 지게된다. 경매시작을 알리는 신호에 따라 경매사는 중도매인을 모아서 경매를 실시한다. 경매사는 중도매인이 제시한 가격중 최고가격을 제시하는 중도매인에게 경락을 결정한다. 경매과정에서 공정한 기회를 주기 위하여 제시된 최고가격을 반복하여 호가하며 최종적으로 최고가격을 제시한 사람에게 경락시키는 방법으로 경매를 진행한다. 경락이 되면

27) 경매란 경쟁을 통하여가격을 제시하는 사람이 최종적으로 한 사람이 남을 때까지 가격을 올리면서 가격을 결정하는 방법을 말한다. 경매에는 영국식, 네델란드식, 한·일식의 형태가 있다. ‘영국식’은 상향식 경매로서 최고의 높은 가격을 제시하는 자를 최종입찰자로 결정하는 방식이다. ‘네델란드식’은 하향식 경매로서 경매시작가격을 제시하고 입찰자가 나타날 때까지 가격을 내려가면서 입찰자를 결정하는 방식이다. ‘한·일식’은 동시호가식 경매로서 경매참가자들이 거의 동시적으로 입찰가격을 제시하는 독특한 형식을 취한다. 경매참가자가 경쟁적으로 가격을 높게 제시하면 경매사는 제시한 가격을 공표하는 역할을 하면서 경매를 진행시킨다.

기록원은 매매기록장에 경락단가, 금액, 경락자 등을 기록한다.

수협은 위탁되어 경락된 어획물에 대해서는 판매대금을 생산자에게 결제하며, 경락된 어획물에 대한 하주별 판매총액, 공제금액, 정산액 등을 집계한 위탁매매대장을 작성한다.

수협의 위판장은 어업인이 생산한 어획물에 대해 안정된 판로를 제공하며 경쟁에 따른 공정한 가격이 형성되도록 가격을 형성하고 대금을 결제하는 유통기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

## 제 2 절 생산지 수산물시장의 운영실태와 문제점

### 1. 생산지시장의 운영실태

#### 1) 생산지시장의 역할 변화

생산지는 유통의 출발점이다. 수산물의 상품적 특성상 유통효율성의 제고를 위해서는 생산지에서부터 선별·등급·포장·규격화 등의 유통조성기능이 효율적으로 수행되어야만 전체적인 유통효율성이 제고될 수 있기 때문이다.

과거에는 시·도지사가 지정하는 생산지 수협 위판장에 의무적으로 위탁·판매해야만 하는 의무상장제였으나, 자유판매제로 전환됨으로 인해 생산자에게는 자유로운 시장 선택권이 부여되고 있다.

그러나 생산지 수협의 위판장들은 거래물량의 감소로 인하여 수협의 조합경영이 악화되고 있는 실정이다. 또한 어장축소와 자원감소로 인해 국내생산이 감소되면서, 수산물 수입이 늘어남에 따라 수산물의 수급과 가격은 해외시장에 직접적으로 영향을 받게 되었다.

더욱이 유통시장 국제화에 따른 외국 대형 유통업체의 국내 진출, 일부 국내 유통업체의 대형화·체인화, 할인산업태의 확대 및 외식산업의 성장 등 유통

환경이 급격히 변화하고 있다.

이와 같은 유통환경의 변화에 따라, 생산지시장을 경유하지 않는 새로운 유통경로의 점유율이 증대되어, 생산지시장의 비중이 상대적으로 감소하고 있다. 생산지시장의 지위저하는 시장의 경영상의 문제가 아니라 유통환경의 변화에 따른 구조적인 문제이다. 따라서 생산지시장의 활성화를 위해서는 외부 환경변화를 고려하는 시각과 생산지시장의 역할을 재검토하는 인식이 필요하다.

## 2) 유통경로의 다변화

수산물에 있어 생산과 소비를 연결시키는 전형적인 유통경로는 생산지시장과 소비지시장이라는 두 시장을 경유하는 것이 일반적이었다. 그러나 최근 경제·사회적 여건의 변화에 따라 생산지시장의 기능이 매우 축소되고 있다.

소비지 유통시장의 구조변화와 수입물 및 양식수산물의 비중증가에 따라, 기존의 전형적인 유통경로와는 다른 형태를 갖는 새로운 유통경로가 형성되고 있는 것이다. 새로운 유통경로의 유형을 보면, 첫째, 생산지시장은 경유하나 소비지시장을 경유하지 않는 유통경로, 둘째, 생산지시장을 경유하지 않고 소비지시장만을 경유하는 유통경로, 셋째, 생산지시장과 소비지시장 양쪽 모두를 경유하지 않는 유통경로로 구분된다.

수산물의 유통에 있어서 국내 생산지시장을 경유하지 않고 유통되는 둘째와 셋째 유통경로가 확대됨에 따라서, 생산지시장을 경유하는 수산물 유통의 점유율이 점차 하락하는 추세를 보이고 있다.

이와 같은 생산지 수산물 유통의 점유율 하락은 생산지시장의 경영악화와 함께 수산물 가격형성에 있어 생산지유통인의 세력을 약화시키고 있다. 이는 생산지시장에서 형성되는 1차 가격이 전체 수산물 가격결정에 미치는 영향력과 교섭력이 상대적으로 약화되고 있음을 의미한다.

생산지시장의 기능이 저하되는 주요 요인중의 하나가 유통구조의 변화에 따라 생산지시장을 경유하지 않고 소비지시장 또는 소비자에게 직접 유통되는 물량이 점차 늘어나고 있음이 지적되고 있다.

생산지시장에 있어 1차 산지가격이 전체 수산물가격형성에 미치는 영향력이 줄어들고 있다는 사실은 수산물 가격 결정방식이 생산자 중심의 가격형성에서 유통업체 또는 소비자 중심으로 전환되고 있음을 의미한다. 또한, 수산물 유통의 출발지인 생산지시장의 기능을 점점 더 약화시키고 있음을 의미한다.

이상과 같이 수산물 생산지시장의 기능을 저하시키는 요인들은 다음과 같다. 첫째, 생산측면에서 생산량의 감소와 품질의 저하를 들 수 있다. 둘째, 생산지 시장을 경유하지 않는 물량의 증가로 산지시장의 수집·출하시기와 소비 수요 시기가 일치하지 않는 유통물량이 증가하고 있다. 셋째, 소비측면에서 육류 등 대체식품의 경합과 수산물 소비의 정체 등의 요인을 들 수 있다.

이와 같은 요인에 의해서 수산물 생산지시장은 소비지시장의 점유율 저하, 정보·교섭력 저하 및 물류혁신의 어려움 등 많은 난제를 안고 있다.

앞으로 예상되는 유통여건변화를 고려해 볼 때 수산물 생산지시장은 생존을 건 대응전략이 강구되어야 할 것이다.

유의하여야 할 점은 생산지 위판물량의 감소에 따른 수수료수입의 감소는 수협 경영을 악화시키고 있다는 사실이다. 이로 인해 다른 지역 어선의 유치를 도모하는 등 수협 위판장들 간의 경쟁이 야기되고 있다. 물량보충을 위해 타 지역의 물량을 반입하거나 아니면, 수입수산물의 거래를 통해서 부족 물량의 보충하는 방안을 생각해 볼 수 있으나, 여기서 수입수산물 거래는 어가에 직접적인 영향을 미치므로 지역어업인들의 반대를 고려해야 할 것이다.

## 2. 생산지시장의 문제점

### 1) 자원관리에 관한 통제기능 미약

시장경제체제 하에서 생산자의 의사결정은 시장가격의 유인에 의해 결정된다. 수산물에 대한 일차적 가격결정이 이루어지는 곳이 생산지시장이다. 수산물의 특성과 지속가능한 생산을 유지하기 위한 국제규범의 변화를 고려할 때

어획후처리를 담당하는 생산지 유통단계에서도 자원관리에 관한 규정이 도입되어야 한다.

현재 수산물의 유통관련법규에는 자원보호에 관한 제도와 규정이 없으며, 단지 수산자원보호령에 자원보호에 관한 근거규정만을 두고 있기 때문에 실효성을 보장할 수 없으므로 이에 대한 보완이 필요하다. 즉 수산자원보호령에 체장제한등에 관한 규정을 유통·소비하는 전체과정에 포함시켜 실질적인 단속을 할 수 있는 체제를 구축해야 한다는 것이다.

또한 어획활동 제한에는 특정어업의 금지, 어획금지 어종의 설정, 금어구 설정, 금어기 설정, 조업시간 제한, 어란 및 치어포획 제한, 비어업자의 포획채취 제한, 조업구역 제한, 포획채취물의 제한 등이 있다.

<표 III-1> 어획체장 제한의 내용(수산자원보호령 10조)

어 종	포획금지 체장	어 종	포획금지 체장
참 돔	20cm 이하	털 게	9cm 이하
황 돔	15cm 이하	닭 새 우	5cm (두홍갑장) 이하
돌 돔	15cm 이하	펄 닭 새 우	10cm(두홍갑장) 이하
불 락	15cm 이하	전 복	7cm(제주도산은 10cm) 이하
농 어	20cm 이하	오 분 자 기	3.5cm(제주도산은 한함) 이하
방 어	20cm 이하	소 라	5cm(제주도산은 10cm) 이하
송 어	12cm 이하	말 조 개	9cm 이하
쏘 가 리	18cm 이하	재 첩	1.5cm 이하
산 천 어	18cm 이하	꽃 게	5cm 이하
붕 장 어	35cm 이하	도 루 목	10cm 이하
자 라	12cm 이하	명 태	10cm 이하
대 게	9cm 이하		

그러나 이러한 규정이 있음에도 불구하고 미성숙어의 어획량이 지속적으로 증가하고 있다. 성숙어의 공급부족으로 미성숙어가 성숙어를 대체해 가고 있는 상황에서, 미성숙어에 대한 수요는 계속적으로 증가하고 있고, 가격 또한 평균



단위생산비를 20~30% 웃돌 정도로 높게 형성되고 있다. 높은 시장가격 형성 및 수요유인(demand pull)에 의해 증가하는 미성숙어 어획은 결국 전반적으로 지속적 연근해 어업자원 감소라는 악순환을 만들어 내고 있다.

<표 III-2> 어망목 제한의 내용(수산자원보호령 6조)

어업별	사용금지 망목내경
선인망어업과 구획어업의 망어구류 및 기타 이와 유사한 망어구 (단, 영광군 구획어업 중 주목망어업의 망어구)	15mm 이하 (25mm 이하)
연안조망 및 기타 이와 유사한 어망	25mm 이하
중형기선저인망의 어망*	33mm 이하
대형기선저인망과 대형트롤어망	54mm 이하
삼치포획을 주로 하는 근해자망과 연안자망 어구	100mm 이하
고등어 또는 전갱이 포획을 주로 하는 근해선망어구 중 선망* (단, 사용중인 어구의 경우)	30mm 이하 (10%내외 오차범위 허용)
2중이상의 자망 중 내망	40mm 이하
근해안강망의 어망*	35mm 이하
동해구트롤어망	43mm 이하
대게의 포획을 주로 하는 근해통발 어구의 망	150mm 이하
붉은대게의 포획을 주로 하는 근해통발 어구의 망 (울산광역시와 경상북도의 경계와 해안선과의 교점에서 방위각 107도선 이북의 동해에 한함)	120mm 이하
꽃게의 포획을 주로 하는 근해통발 어구의 망	65mm 이하
기타 수산동물의 포획을 주로 하는 근해통발 어구의 망 (단, 장어의 포획을 주로 하는 경우에는 그물코의 규격을 제한하지 않음)	35mm 이하
연안통발어업의 통발 어구의 망 (단, 장어의 포획을 주로 하는 경우에는 그물코의 규격을 제한하지 않음)	35mm 이하
연안개량안강망의 어망	25mm 이하
※ 연안조망·연안개량안강망·중형기선저인망·대형기선저인망·대형트롤어망·동해구트롤어망 및 근해안강망의 낭망부분에는 2중 이상의 어망 설치를 금함.	
※ 위의 규정 중 *의 규정은 멸치·빙어·보리멸·문절망둑·싱어·반지·밴댕이·황강달어·뱀 장어·갯장어·붕장어·젓새우 또는 곤쟁이를 포획할 목적으로 여자망, 기타 직망과 세목망 천으로 된 어망을 사용하는 경우에는 적용하지 아니함.	

생산지시장에서의 수산물 유통은 어획후 산업을 형성하고 있는 중심 축이다. 이는 시장가격 메카니즘(mechanism)을 통해서 어획후 산업부문이 생산(어획) 부문과 어업경영에 직간접으로 커다란 영향을 미치고 있기 때문이다. 이런 관점에서 보면 유통부문의 변화는 그대로 생산부문에 전이되고 따라서 어업인들이 어획대상 어종을 선택하는 의사결정에 영향을 끼치게 된다.

수산물은 농산물과 달리 필히 어항이라는 특수한 장소에 어획된 물고기를 양육해야 하기 때문에, 어항을 중심으로 설치되어 있는 위판장이나 공판장 등에서 가격이 형성된다. 이것을 소위 생산지유통이라 칭하며, 여기서 형성된 가격을 생산지가격 또는 산지가격이라 부른다.

그러나 사실상 우리나라 어획후 산업부문(특히 제도권 수산물 유통부문)은 생산부문과 연계한 어획후 정책에 의해 효과적인 자원관리를 수행하기가 어렵다는 문제점을 갖고 있다. 왜냐하면 생산 및 자원관리 부문과 밀접한 관계를 가지고 있는 산지가격 형성이 기준시장가격으로서의 기능을 크게 상실하고 있기 때문이다.

<표 III-3> 연근해 생산량 및 산지위판량(1998년) 단위 : M/T, %

어	종	생산량(A)	위판량(B)	B/A (%)
어 류	가 자 미	20,135	16,919	84.0
	조 기 류	27,454	27,220	99.1
	강 달 이	53,998	53,998	100.0
	갈 치	74,851	73,795	98.6
	멸 치 류	249,519	235,915	94.5
	고등어류	172,925	172,024	99.9
	정 어 리	7,595	7,586	99.9
	전갱이류	22,132	21,672	97.9
	오징어류	163,016	159,500	97.8
패 류	굴 류	9,905	2,918	29.5
	바지락	14,585	4,106	28.2
해 조 류	김	635	527	83.0
	다시마	500	0	0.0
	미역	784	0	0.0

자료 : 해양수산부, 『해양수산물통계연보』, 1999.

새롭게 전개되고 있는 유통환경 속에서 생산자들은 생산물의 가격이 높게 형성되고, 금융 등 보다 좋은 부대 서비스가 제공되는 방향으로 자신들의 생산품을 공급하는 것은 매우 당연한 경제행위이다. 이런 상황하에서 위에서 언급한 자원관리규정(예 : 체장, 어획계절 등)이 생산부문에 강력하게 집행되지 않을 경우, 어업인들의 도덕적 해이(moral hazards)가 만성적으로 발생할 수밖에 없다.

어업인들은 그들의 어획능력이 허용하는 한 미성숙어를 어획하거나 어획이 금지된 산란계절에 성어(어미고기)를 더 많이 어획함으로써 합법적으로 정해진 계절에 어획하지 못하게 되는 어획량과 소득을 보전하려고 한다. 이 점이 바로 생산부문과 어획후 부문 사이에서 어업자원 관리당국이 직면하고 있는 심각한 딜레마이다.

## 2) 생산지 수협위판장에 대한 근거법령 미비

현재 생산지 수협위판장은 농안법에서 규정하는 공판장이나 도매시장과는 다른 특성을 갖고 있으며 법적인 성격이 불명확하고 근거규정이 분명하지 못한 실정이다. 따라서 시설보완 및 운영재원의 확보에 있어서도 많은 한계점을 지니고 있다.

수산물의 생산지유통의 중심이 되고 있는 위판장에 대해서 그 법적 근거를 살펴보면, 한마디로 법적 성격이 애매하다. 수산업법에는 생산지 위판장과 직접적으로 관련되는 내용은 특별히 규정되어 있지 않다.<sup>28)</sup> 수산업협동조합법에도 위판장의 설치·운영에 대하여 직접적으로 규정한 내용이 없을 뿐 아니라, 이를 간접적으로 준용할 수 있는 조항조차도 없다.

생산지 수협의 위판장에 관한 사항은 그 명칭에 대한 내용이 수산업협동조합법이 아닌 어항법의 기능시설과 해양수산부 직제의 업무분장에 나올

28) 舊수산업법 제52조 및 수산자원보호령 제19조, 제21조(1999.9.30 삭제)

뿐, 위판장에 대한 근거나 시설기준, 업무나 기능에 대해서는 전혀 언급되어 있지 않다.<sup>29)</sup>

농안법에는 도매시장과 공판장 및 유사도매시장에 대한 규정은 있으나, 위판장에 대한 규정은 찾아볼 수 없다. 동법 제40조 산지판매제도확립을 보면, “농림축수협 등 또는 공익법인은 생산지에서 출하되는 주요품목에 대하여 산지경매제를 실시하거나 계통출하를 확대하는 등 생산자보호를 위한 판매대책을 수립 시행하여야 한다(개정 1994.11.1)”고 하여, 생산지수협 위판장의 업무에 대한 간접적인 근거규정을 역지로 찾을 수는 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 수산물 관련 법규에는 위판장의 설립근거 규정은 찾아볼 수 없으며, 위판장에 대한 시설기준과 업무 혹은 기능에 대한 정의도 불분명하다. 따라서 수산물 유통 특히 생산지유통에 있어서는 이를 규정하는 상장제도 자체에 대해 별도의 법체계를 가지지 못하고 수산자원보호에 관한 법률로 간접적으로 규정되는 독특한 출발점을 가진다. 또한 수협 위판장의 경우에도 법적 근거가 없는 애매모호한 성격을 가지고 있다는 것이다.

수산물에 관한 유일한 유통관련 법률이라 할 수 있는 개정농안법 제2조에서 정의하고 있는 유통주체<sup>30)</sup>에도 위판장과 위판장 소속 중매인에 대한 언급은 존재하지 않는다는 문제점이 지적되고 있다.

29) 어항법 제2조 어항시설에 대한 정의, 항만법 시행령 제11조 항만공사 실시계획의 승인신청 등, 동법 제17조 귀속대상외의 항만시설, 해양수산부와 그 소속기관 직제 제16조 수산정책국의 국장의 분장업무

30) 개정농안법 제2조 (정의)에서 언급하고 있는 유통주체는 소비지도매시장 혹은 그에 준하는 유통주체에 관한 것이 대부분이며, 생산지의 경우는 생산지유통인에 관한 것과 생산지집하장에 대한 것이 전부이다. 즉 수협 위판장과 수협 위판장소속 중매인에 관한 것은 엄연히 존재하고 있음에도 언급이 되고 있지 않다.

## 제3절 생산지 수산물시장의 정책방향

### 1. 생산지 시장의 정책방향

연근해 생산량의 격감에 따른 위판량 감소는 산지수협이 경영상태를 악화시키고 있다. 위판수수료의 감소로 인한 경영악화를 극복하기 위해 다른 지역의 어선유치를 위한 위판장간 서비스 경쟁이 격화되고 있고, 위판량 확보를 위해 타 지역 물량반입 등의 현상이 나타나고 있다. 한편에서는 수입수산물 거래를 통한 부족물량의 보충도 고려되고 있지만, 이는 지역내 어업인들의 반발이 예상된다.

따라서 현 상황에서 생산지시장에 대한 유통정책을 근본적으로 검토해야 할 필요성이 제기되고 있다. 생산지는 유통의 출발점이다. 수산물의 상품적 특성상 유통효율성의 제고를 위해서는 산지에서부터 선별·등급·포장·규격화 등의 유통조성기능이 효율적으로 수행되어야만 전체적인 유통효율성이 제고될 수 있음을 강조되고 있다. 생산어업인들이 제값을 받고 소비자가 저렴한 가격으로 소비하기 위해서는 생산지 유통단계에서부터 구조개선이 필요하다. 이는 단기에 획기적 성과를 기대할 수 없으며, 생산지에서부터 유통조성기능을 제고할 수 있는 유통시스템에 대한 중장기적인 개선방안들이 수립되고 지속적인 노력이 경주되어야만 달성될 수 있는 것이다.

생산지시장이 직면하고 있는 본질적인 문제는 시장경영상의 문제가 아니라 수산물 유통환경의 외적인 변화에 따른 구조적인 문제임을 지적하였다. 그렇다면 먼저 수산물 유통에 있어서 산지시장과 소비지시장이라는 두 개의 채널을 경유하는 기존의 유통형태가 꼭 필요한 것인가에 대해 의문이 제기된다.

둘째, 수산물시장의 국제화·정보화 추세 속에서 어업인 스스로 새로운 부가가치를 창출하는 방안을 어떻게 강구할 것인가의 문제로 사고가 전환되어야 할 것이다. 생산지 시장의 활성화 문제는 자원을 관리하는 ‘생산측면’이 아니라, 어느 시기에 어디로 누구에게 출하해야 할 것인가 하는 ‘유통문제’가 본질이 된다. 즉, 많이 팔기 보다 가격조절을 통한 부가가치의 증대문제(포장, 가공

등)를 어떻게 풀어야 할 것인가의 문제이다.

셋째, 유통문제를 해결하기 위해 수협 중심으로 하는 것이 과연 바람직한가 아니면 개별 어업인이 스스로 직접 해결하는 것이 바람직한가의 문제도 검토될 필요성이 있다.

넷째, 외식산업의 발달과 수산물 수입확대 등의 유통환경의 변화에 따라 새로운 전개되는 유통여건에 적절히 대응하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

이와 같은 검토를 토대로 하여, 첫째 시장입지의 재편성, 둘째 유통권의 재평가와 재편, 셋째 사업주체의 활성화 등의 방안이 산지시장의 활성화를 위해 해결되어야 할 과제로 제시되고 있다.

산지시장의 기능변화에 따른 산지유통에 중심권을 이루는 거점위판장과 계절적으로 부수적인 기능을 하는 위판장에 대한 역할구분이 필요하다. 수산물의 생산 및 유통환경의 변화에 따라, 산지시장의 인근지역에 대한 물동량 변동과 주변 소비지시장의 유통권역의 변화 등을 고려하여 거점위판장을 선정하고 이에 대해 중점적 지원이 필요하다.

유통권의 재평가 속에서 새로운 유통권이 설정되어야 한다. 수산물수입의 증가, 산지시장 점유율 감소 등의 여건변화를 고려하여 기존의 유통권역이 유통요소(시간, 공간, 대상)의 최적결합조건을 충족하고 있는가에 대한 검토와 이를 바탕으로 새로운 유통권역을 설정해야 한다.

사업주체인 산지수협의 활성화가 이루어져야 한다. 다양화되는 유통채널과 새로운 유통환경변화 속에서 부가가치를 증대시키기 위해서는 사업주체의 활성화를 위한 대책이 강구되어야 한다.

이를 위해서는 생산지시장의 위판장과 수협의 경제사업에 대한 법적·제도적 보완이 필요하다. 위판장에 관한 사항은 명칭 자체가 수산업협동조합법이 아닌 어항법의 기능시설<sup>31)</sup>과 해양수산부의 직제에 관

31) 어항법 제2조(어항시설에 대한 정의)는 기능시설에서 '수산물시장·수산물위판장·수산물직매장·수산물집하장·활어일시보관시설 등을 수산물 유통·판매시설'로 규정하고 있다. 또한 항만법시행령 제11조(항만공사 실시계획의 승인신청)는 '창고·허간 및 위판장의 설치(증축·개축 및 유지·보수를 포함한다)'를 포함하고 있고, 제17조(귀속대상외 항만시설)은 국가 또는 지방자치단체에 귀속되지 아니하는 항만시설은 다음 각호와 같다고 하여 '짜이로·

한 업무분장<sup>32)</sup>에만 제시되고 있을 뿐이다. 따라서 위판장의 근거나 시설기준 그리고 업무나 기능에 대해서는 법적인 언급이 전혀 없는 실정이다. 위판장이라는 시설의 명칭과 업무담당자만을 규정으로 정하고 있는 상태에서는 생산지시장의 중심적 역할을 담당하는 수협 위판장의 원활한 업무수행과 정책집행이 어려울 것이다. 따라서 이에 대한 명확한 법적인 기능과 정의 그리고 지원방안의 마련이 시급하다고 볼 수 있다.

수협이 개설하는 위판장으로 대표되는 수산물 생산지시장은 엄연한 제도권시장이며 그 자체로서 도매시장의 기능을 일부 발휘하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 농안법은 생산지시장이 존재하지 않는 농산물유통을 중심으로 한 소비지의 도매시장에 관련된 법률이므로, 기존 농안법의 틀 속에 수협 위판장에 대한 근거와 업무 그리고 기능을 구체화시켜 포함시킬 수 없을 것이다. 수산물유통은 생산지시장과 소비지시장이 동일한 비중을 점하고 유기적으로 연결되어 있는 중요한 시장이다. 기존의 농안법체계 하에서는 이를 적절하게 조화시킨다는 것이 불가능하다.<sup>33)</sup> 따라서 생산지시장인 수협위판장을 법적인 제도권시장으로 소비지 도매시장과 동등한 시각에서 육성발전시킬 수 있는 법체계의 구축이 요구된다.

다음으로 수산물의 유통경로를 다각화시키는 방안을 강구함으로써 경로간 경쟁이 이루어지도록 해야 한다. 현재 생산자나 생산자 단체가 가질 수 있는

---

저유시설·헛간 및 위판장시설'을 규정하고 있다.

- 32) 해양수산부 직제 제16조(수산정책국 국장의 분장업무)는 수산물도매시장·생산지위판장·공판장의 건설·운영에 관한 사항이 있다.
- 33) 생산지 수협위판장을 농안법의 산지집하장으로 전환하는 방안도 편법으로 제기될 수는 있으나, 이는 집하장의 기능상 생산지 수협 위판장과 같은 제도권시장으로 육성하기에는 적절치 못하다. 또한 수협 위판장을 공판장으로 지정하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이 경우 농안법 상의 농산물 거래를 위한 시설기준에 수협 위판장을 부합시키기가 곤란하여 전환이 가능한 곳이 200여 개 중에서 6개소에 불과한 상황이다.

유통경로의 경우의 수는 제한적이다. 이를 위해서 거점 산지시장, 수산물 물류 센터 등의 대안 마련이 필요하다. 이는 수협을 중심으로 한 직거래 유통체제의 확충과도 연계될 필요성이 있다.

생산지시장에 대한 거래체제 개선과 규모화가 요구되고 있다. 생산지시장 유통은 소비자 도매시장과 유사한 유통형태를 갖고 있는 부분도 있다. 수집은 다른 형태이지만, 분배는 중도매인에 의존하고 있다. 생산지시장은 위판장과 수협의 매취·가공 등을 통한 경로의 다각화를 병행할 필요가 있고, 이것이 생산자 단체인 수협의 공동판매의 본질이기도 하다. 생산지시장이 도매시장의 역할을 하고 있기는 하지만, 사실상 규모가 작아 많은 제약을 받는다. 이는 가격 결정 능력이나 유통정보화, 규격화 등을 통한 대량유통의 장점을 살리기에는 부족하다. 따라서 소규모 위판장과 거점이 되는 대중규모의 생산지시장이 연계될 때, 비로소 산지시장이 도매시장으로서의 역할을 충분히 수행할 수 있을 것이다.

마지막으로, 생산지시장의 유통정보화 네트워크의 구축이다. 기존의 유통효율 저하는 사실상 소비지도매시장의 정보가 상당부분 감추어져 있다는 점에서 문제가 있다. 또한 이러한 상황에서 소비자 도매시장의 경락가격이 수산물 유통의 기준가격이 되고 있다는 것 또한 문제가 될 수 있다. 이에 비해 생산지시장은 비교적 개방되어 있고, 각 지방의 유통정보가 유기적으로 연계되기 쉬운 장점을 가지고 있다. 또한 이러한 유통정보체제의 구축은 생산지에서도 경매가 이루어진다는 점을 감안 할 때 훌륭한 기준가격이 될 수 있다. 생산지시장의 입장에서 보면, 소비지도매시장도 경쟁대상이 될 수 있고, 이 경우 기준가격의 제시와 이에 대한 종합적이고 신속하며 살아있는 정보의 제공은 가격결정권에 대한 생산지시장의 힘이 될 수 있다. 또한 산지시장의 유통정보화는 현재 우리가 안고 있는 수산부문의 생산통계상의 문제점을 극복할 수 있는 수단이 될 수도 있을 것이다.



## 2. 생산지 수협의 유통기능 활성화

현재 수산물의 직거래는 수협중앙회의 바다마트 27개소, 회원조합의 직거래 매장 64개소, 기타 영어조합이나 산지가공시설 등에서 활발히 추진되고 있다. 그러나 할인점 혹은 대형슈퍼의 형태를 가진 이러한 직거래 매장들이 본궤도에 올라 본격적인 직거래 유통의 성과를 올릴 수 있는 유통업체로서 성장하기에는 아직 많은 지원과 준비가 필요하다.

1990년 바다마트 제주점을 시작으로 조성되기 시작한 수협의 직거래매장 사업은 1998년 말부터 정부의 지원을 받아 매장의 규모와 점포수를 확대하면서 외형적인 확대를 도모하고 있다.

직거래매장에서 취급되는 총거래액 중에서 수산물은 평균 약 44%대이며, 이중 생산지시장을 경유해서 직거래되는 물량은 수산물의 40%, 전체의 17.6%이다. 이는 구매물량의 확보를 위한 직거래 유통의 기반이 아직 조성되지 못해 유통비용과 제비용에서 경쟁력이 떨어지는 것이 요인으로 지적되고 있다.

이러한 직거래의 현실을 바탕으로 활성화를 위한 방안을 제시하여 본다면, 첫째, 물류기반의 확충이다. 직거래 유통의 기본취지는 유통비용을 절감함으로써 생산자와 소비자 모두에게 값싸고 질 좋은 수산물을 공급하자는 점에 있다. 그러나 기존의 시장유통체제의 물류를 벗어나지 못한 상황에서 이를 기대하기는 힘들다.

둘째, 점포수와 매장규모의 확대이다. 즉 양의 확대이다. 기존의 수협중앙회 바다마트와 단위수협의 직거래 매장 등은 개수에서는 어느 할인점 못지 않게 많은 수를 개설하고 있다. 그러나 평균매장면적과 경영수지에서 할인점 전체 162개소의 말석을 차지하기도 힘든 상황이다. 이러한 한계를 극복하고 직거래의 취지를 살리기 위해서는 직거래 매장의 양적인 확대가 필요하다.

셋째, 유통전문가의 육성이다. 즉 질의 확대이다. 기존의 수산물 직거래 매장은 협동조합이 그 운영을 담당하고 있지만, 소매유통이며, 여타 할인점과 경쟁을 해야하는 입장이다. 이러한 상황에서 전문성이 충분히 확보되지 못한 협동조합이 그대로 운영하기에는 적당치 않다. 이를 위해서는 소매유통의 전문가를

영업하고, 육성하는 방안이 필요하다. 또한 주기적이고 수준 높은 교육을 통해 인적자원을 관리해 나가는 것도 필요하다. 아울러 영업의 활성화를 위해 시행되고 있는 인센티브제에 대한 강화가 필요하다.

넷째, 유통정보시스템의 도입이다. 이는 산지 혹은 생산자의 정보수집 및 분석, 교환, 소매점의 POS자료의 활용이 필요하다. 현대는 정보유통의 시대이다. 수협은 이러한 점에서 산지를 장악하고 있는 생산자 단체로서 이를 활용할 수 있는 가장 좋은 위치를 선점하고 있다. 또한 이를 소매점의 매출자료와 연계하고, 원활히 분속, 교환되게 함으로써 경쟁에서 우위를 차지할 수 있다.

다섯째, 생산지가공과의 연계이다. 이는 PB상품의 확대에 축약될 수 있다. 즉, 수협중앙회의 바다마트에서 유통되고 있는 PB상품을 확대하여 생산지의 가공시설과 연계한 공급체제를 구축하는 것이다. 기존의 생산지 수협이나 영어조합법인 등 생산자가 운영하는 산지가공업자들은 판매처의 확보, 홍보 등 모든 면에서 영세할 수밖에 없고, 경영능력 또한 일반기업에 비해 떨어진다고 볼 수 있다. 이러한 점을 수협의 PB상품 혹은 지원상품이라는 공동브랜드를 구축하고, 직거래매장이라는 유통경로를 연계함으로써 강화하는 것이다. 현재 수협중앙회는 6개의 PB상품이 있고, 이를 27개로 확대할 예정이다. 그러나 자체생산만으로는 충당이 힘들고, 납품업자에게 의존하는 것은 직거래매장으로서의 의미를 약화시킨다.

이상과 같은 방안들을 바탕으로 수산물의 생산지와 소비지간의 직거래를 활성화하는 방안은 수산물유통에 있어 새로운 유통경로의 구축과 함께 이를 통한 유통체제의 개선과 유통효율의 제고를 도모하고자 하는 정부의 정책방향과도 연계될 수 있을 것이다.

## 제 4 장 생산지 자유판매제도의 운영과 문제점

### 제 1 절 생산지 자유판매제 실시 배경

#### 1. 자유판매제의 의의

많은 논란 속에서 1997년 9월부터 실시된 연근해 수산물에 대한 자유판매제는 당시 급변하는 유통환경의 변화에 대응하는 정책수단으로 도입된 것이었다. 그러나 자유판매제가 시행되고 4년 이상이 경과되었지만 아직까지 이에 대한 논란이 그치지 않고 계속되고 있다. 생산지 수협 관계자들은 자유판매제도가 도입됨에 따라 생산지위판장의 거래물량이 감소되었고 이로 인해 위판수수료 수입이 감소함으로써 수협경영이 악화되고 있으며, 또한 생산지의 유통질서가 문란해지고 있다고 주장하고 있다.

과거에는 수산자원보호령 제19조(어획물의 양륙제한)<sup>34)</sup>와 제21조(어획물

---

34) 수산자원보호령 제19조 (어획물의 양륙제한) (99. 9. 30. 완전 삭제)

① 해양수산부장관이 수산업의 유통질서를 유지하기 위하여 필요하다고 인정하는 어업의 어획물은 수산청장이 지정하는 항구에 이를 양륙하

판매장소의 지정)<sup>35)</sup>에 근거하여, 연근해에서 어획된 수산물은 산지에서 수협 위판장을 거치도록 하고 있었다. 이를 소위 ‘강제상장제’라고 하였다.

새롭게 도입된 자유판매제도에 따라 수산물의 생산지 유통구조는 마치 유통 단계가 줄어들고 생산자의 판매선택권이 다양하게 확대됨으로써, 표면적으로는 수산물의 유통흐름이 보다 개선되어진 것처럼 보여졌다. 그러나 몇 가지의 문제점들이 제기되어 왔다.

당시 수산물 유통구조에 산적한 많은 문제점들 중에서 유독 생산지 위판장의 거래제도만을 거론하였던 이유에 대해 의문이 제기되고 있다. 의문점을 살펴보면, 과거의 강제상장제도가 불합리한 것이었고, 새로운 자유판매제도는 합리적인 것인가, 현재까지 생산지 수협의 관계자들이 제기하고 있는 주장들은 과연 협동조합만의 시각인가, 아니면 어업인들도 자유판매제를 진정으로 원하는가 등의 문제들이 검토될 필요가 있다.

본 장에서는 자유판매제도가 실시된 이후 계속되어 온, 자유판매제도 도입의 실효성에 대해 논의하고자 한다. 이를 위해 자유판매제가 실시된 배경 및 경과 그리고 정책적 함의를 검토하고, 자유판매제 실시 이후의 수산물 유통의

---

여야 한다. <개정 96.8.8>

- ② 해양수산부장관은 제1항의 규정에 의해 지정한 항구에 어획물을 양륙하여야 할 어업의 종류를 정하거나 어업별 어획물의 양륙항구를 지정한 경우에는 이를 고시하여야 한다. <개정 96.8.8> [전문개정 91.3.28]

35) 수산자원보호령 제21조 (어획물판매장소의 지정) (99. 9. 30. 완전 삭제)

- ① 해양수산부장관이 수산자원의 보호나 수산물유통질서의 확립을 위하여 필요하다고 인정하는 어획물과 그 제품은 시·도지사가 지정하는 양륙지역의 판매장소에서 이를 매매 또는 교환하여야 한다.  
② 해양수산부장관은 제1항의 규정에 의한 어획물과 그 제품을 고시하여야 한다. [전문개정 96.12.31]

변화를 분석한다. 또한 자유판매제가 실효성이 없다고 한다면, 현재의 상황에서 논의되어야 할 정책은 무엇인지를 검토한다.

## 2. 자유판매제의 실시 배경

강제상장제도의 문제점을 지적하고 이를 개선하기 위하여 자유판매제도를 도입해야 한다는 주장은 1980대 중반부터 제기되었으나, 이를 정부와 수산물 유통학자들이 이를 개선하고자 하는 의도에서 공식적으로 논의한 것은 1990년대 초반에 들어와서였다.<sup>36)</sup>

당시 수산물 유통의 문제점들을 정리해 보면, ① 자유시장경제 체제하에서의 상장제도의 모순, ② 이중경매,<sup>37)</sup> ③ 중매인에 의한 일방적 어가 결정과 어업자의 위판장 가격결정권 제외, ④ 중도매인들의 수수료상인과 같은 도매상 행위, ⑤ 상적 유통과 물적 유통의 겹겹자 증가, ⑥ 수산상품의 다변화에 의한 유통물량 감소, ⑦ 정가판매의 증가 등이 중점적으로 지적되었다.

36) 수산정책 심포지엄 『수산물 자유판매제도의 도입과 추진방향』, 1994년 12월, 한국수산경영학회

37) 이중경매란, 생산지 위판장에서 경매된 수산물이 소비지 도매시장에서 또 다시 경매되는 것을 이르는 말이다. 생산지시장과 소비지시장에서 이중으로 가격이 형성됨으로써 불필요한 시간지연과 비용이 발생하게 된다는 것이다. 이는 농안법에서 논의되는 재상장경매(하나의 도매시장에서 경매된 것이 다른 도매시장에서 경매되는 것)와는 근본적으로 다른 것이다. 그 이유는 생산지위판장이 농안법상 시장이 아니기 때문이다. 2000년 6월 농안법개정으로 재상장경매의 폐해를 줄일 수 있는 근거가 생겨났지만, 이는 수산물의 생산지위판장에는 해당되지 않는다. 상장되는 상품형태가 생산지시장과 소비지시장에서 전혀 다르기 때문에, 수산물 유통의 특성을 이해하는 새로운 시각에서 접근하지 않으면 많은 오해를 야기하게 된다.

수산물 유통제도가 현실과 괴리된 제도로 운영되고 있다는 비판속에서 이를 개선하기 위하여 검토된 정책방안이 자유판매제도의 도입이었다. 자유판매제의 실시에 대한 지지논리의 근간에는, 시장경제원리의 도입과 유통경로 다변화 등 유통환경 변화에 대응하고 복잡하게 연결된 수산물 유통구조의 문제점들을 해결하기 위한 불가피한 선택이 자유판매제도의 도입이라고 주장하였다.<sup>38)</sup>

또한 강제상장제가 내포하고 있는 문제점으로 자원보호를 위한 불법어획물 단속의 한계와 시장경제원리에 부적합하다는 논리를 제시하고 있다. 그러면서 새로운 제도의 도입으로 제기될 수 있는 문제점으로, ① 생산량 통제집계문제, ② 거래량 파악과 조세부과 문제, ③ 불법어획물에 대한 감시 감독 문제, ④ 객주자본의 활성화 우려 및 시장정보가 부족한 영세어민의 피해 우려, ⑤ 수협 위판사업 축소로 인한 수협경영의 어려움 등을 거론하였다.

자유판매제도의 실시에 대해 반대하는 논리를 보면, 수산물 유통의 특성은 생산지시장이 존재한다는 것이므로 이와 같은 수산물 유통의 특성을 살리는 방향이 현실적인 유통개선의 방안이라는 주장을 갖고 있었다.<sup>39)</sup>

38) 김연수(1994)는 「자유판매제도 도입에 따른 수산물유통구조의 변화」에서 강제상장제의 문제점으로, 산지시장의 과점적 구조, 이중경매로 인한 유통비용의 과다 및 시간지연, 어민들의 판매선택권 제약 등을 들고 있다. 임종국(1994)은 「연근해 어획물 자유판매제 추진방향」에서 자유판매제도입의 취지로 “의무(강제)상장제에 대한 어민들의 불만이 1980년대 초부터 꾸준히 제기되어 어업인들의 숙원사업으로 부단하게 검토, 추진되어 왔던 사항으로, 수산물 시장개방 및 시장경제원리와의 조화를 위해 시도한다”고 하였다.

39) 김승(1994)은 「자유판매제 전면실시에 따른 문제점과 보완대책, -산지어 시장제도를 중심으로-」에서 “연근해 수산물의 자유판매제는 내륙지 공영도매시장이 완전경쟁에 의해서 도매가격이 결정되고 공정거래에 의해서 이상적으로 운영 관리된다는 전제하에서만 자유판매제도의 실시가 의미를 갖는다”고 주장하고 있다. 또한 최경석(1994)은 「의무상장제 폐지에

자유판매제도가 실시될 경우, 문제점으로 예상되었던 비판들을 살펴보면, 첫째, 유통단계 단축은 허구라는 것이다. 즉 소비지 도매시장의 가격결정 여건이 불완전하므로 생산자 이익을 실질적으로 보장해줄 수 없다.

둘째, 소비지 도매시장 중심의 농산물 유통이론과 동일한 이론을 아무 검증 없이 생산지 수산물 유통에 받아들인 것은 문제가 있다. 또한 농안법 상의 중도매인제도 수용은 객주의 부활로 이어져 유통단계 증가와 수수료부담 증가를 초래할 것이다.

셋째, 자유판매제는 생산지시장을 공평성과 공정성이 결여되었다는 부정적인 시각에서 본 결과이다. 당시 소비지 도매시장은 계통판매 물량의 24% 정도 밖에 유통시키지 못하고 있었는데, 자유판매제도의 도입은 본말이 전도된 것은 아닌가 하는 문제점이 지적되었다.

따라서 강제상장제도를 계속 유지할 필요가 있으며 이에 대한 보완대책으로 위판장의 부가가치 제고사업 추진과 직거래기능의 강화 등을 주장하였다.

자유판매제도를 실시함에 있어 지지와 반대의 논리는 새로운 제도의 도입 타당성에 대한 주장과 기존제도의 보완을 통한 개선방안이라는 양자로 압축되고 있다. 지금까지도 이에 대한 논란이 계속되고 있으며, 현재도 그 논쟁들이 종료된 것으로 볼 수 없다.

수산물 산지시장의 『강제상장제』는 과연 어떤 것인지 검토해 보고자 한다. 수산물 유통은 이를 규정하는 법체계가 별도로 존재하지 않고, 다만 농안법내에서 규정하고 있음을 지적하였다. 과거 강제상장제를 규정하는 법은 유통법이 아닌 수산자원의 보호를 위해 만들어진 수산자원보호령<sup>40)</sup>에 근거한 것이었다.

---

따른 생산 및 유통에 미치는 영향」에서 “지정장소의 확대 및 대상어업의 선별실시, 수협의 위판업무 개선, 판매수수료 조정 등으로 강제상장제의 결점은 개선될 수 있다”고 하였다.

40) 수산자원보호령 제1조(목적)는 수산자원의 번식보호와 어업조정에 관한 사항을 규정함으로써 수산업의 균형있는 발전에 기여함을 목적으로 한다.

강제상장제를 정리하면, 첫째, 수산물에 관련된 유통법이 아닌 수산자원보호령에 의거한 제도라는 것이다. 강제상장제의 근거가 되는 법률에서도 알 수 있듯이 이는 유통제도에 기반을 둔 것이 아니라 수산자원보호령에 의거, 양륙장소와 판매장소 제한이 생기면서 부수적으로 나타나게 된 제도라는 사실이다. 따라서 그 명칭 또한 법률 상의 공식적인 명칭이 아니라 임의적인 명칭이다. 강제상장제의 근거법률이 없어진 현재를 ‘자유판매제’라고 표현하고 있는데, 이 또한 임의적 성격을 갖는 명칭이라는 점은 마찬가지인 것이다. 오히려 근거법 자체가 없어졌다는 점에서 강제상장제보다 더욱 모호한 개념인 것이다.

둘째, 동법의 규정에 의해 수산업협동조합<sup>41)</sup>이 산지시장에서 독점적인 지위를 가지게 되었다는 점이다.<sup>42)</sup> 그러나 문제는 수산자원보호령에 의해 수협의

---

41) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제60조(일정한 조합의 행위)에서 다음 각호의 요건을 갖추어 설립된 조합(조합의 연합회를 포함한다)의 행위에 대하여는 이를 적용하지 아니한다. 다만, 불공정거래행위 또는 부당하게 경쟁을 제한하여 가격을 인상하게 되는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 99.2.5 법5813>

1. 소규모의 사업자 또는 소비자의 상호부조를 목적으로 할 것
2. 임의로 설립되고, 조합원이 임의로 가입 또는 탈퇴할 수 있을 것
3. 각 조합원이 평등한 의결권을 가질 것
4. 조합원에 대해 이익배분을 행하는 경우에는 그 한도가 정관에 정하여져 있을 것

42) 이는 두 가지 측면에서 검토해 볼 수 있다. 우리 나라는 “독점규제및공정거래에관한법률” 제60조(일정한 조합의 행위)에서 동법 적용을 배제하고 있으나, 수협을 구체적으로 명시하여 예외적인 규정을 두고 있지는 않다. 일본은 “사적독점금지및공정거래확보에관한법”에서 상부상조의 영세 협동조직 등은 동법 적용을 배제하고 있는 점은 우리와 같으나, 미국과 같이 별도로 어업인의 조직 활동을 촉진하기 위해 일본 수협법(제7조)는 독점금지법의 적용에 있어서 적용 배제 요건(제24조)을 규정하고 있다. 따라서 강제상장제에 의한 수협의 독점적인 지위는 법적으로 전혀 근거가 없다고 볼 수는 없다. 그러나 수산자원보호령에 의거한 강제상장제와 이에 부수



위판장에 양육하여 상장하지 않는 경우는 불법이 된다는 점이다. 산지수집상 혹은 생산자에 의한 유통이 과거부터 있었고, 이들의 점유비율은 상대적으로 볼 때 산지에서 그리 큰 편은 아니나 엄연한 유통경로의 하나이므로 이들의 역할이 간과되어서는 안된다. 즉 강제상장제에서는 정당한 상행위가 “사매매”라는 이름하에서 불법으로 간주되는 불합리가 존재한다는 것이다.

셋째, 농안법과의 괴리이다. 수산물에 관한 유일한 유통법이라고 할 수 있는 개정농안법 제2조(유통주체)에서 산지시장인 위판장과 위판장소속 중매인에 대한 언급이 존재하지 않는다는 것이다. 따라서 수산물 산지시장의 상장제도 또한 농안법과는 관련이 없는 논리로 전개되고 있다. 그나마 강제상장제에서는 수산자원보호령이 근거법률이 되었지만, 현재 실시되고 있는 자유판매제에 관한 근거법률은 존재조차 하지 않는 것이다.

이상에서 논의한 바와 같이 강제상장제이든 자유판매제이든 간에 수산물 유통 특히 생산지시장의 상장제도는 법적인 근거가 없는 정책적 개념인 것이다. 이와 같이 애매모호한 제도적 근거에서 출발하고 있으며, 현재는 그나마 근거가 되었던 수산자원보호령의 일부 조항도 삭제됨으로써, 실제적인 근거마저 완전히 없는 상황에서, 수산물 생산지시장의 상장제도가 운영되고 있다.

강제상장제에서 자유판매제로의 전환은 생산지시장에 시장경제제도의 도입이라는 전제를 가지고 도입되었다. 그러나 실질적으로는 규제가 없었던 과거의 상태로 회귀한 것으로 볼 수도 있다. 과거 전근대적 객주자본의 횡포에서 생산자들을 보호하기 위한 정책의 일환으로 수협이 판매사업이 시작되었으며 이를 보조하는 제도로 수산자원보호령에 의거한 강제상장제가 도입된 것이었다. 그러나 자유판매제도로의 전환은 법적 근거마저 상실된 상황에서 제도에 대한 보완책들이 마련되지 못하고 방치되어 있는 상황에 있는 것으로 볼 수 있다.

---

적으로 발생한 수협의 산지시장에서의 독점적 지위가 위의 법 취지와 같다고 하기는 무리가 있고, 또한 반드시 정당하다고는 할 수 없을 것이다.

## 제2절 자유판매제 실시이후의 유통여건 변화

### 1. 계통판매량의 변화

수협을 통한 계통판매량과 연근해생산량을 비교해 보면 <표- 1>과 같다. 연근해 생산량은 1994년을 정점으로 하락세로 전환되어 점차 감소하고 있다. 이와 같은 생산감소는 연근해 어업자원의 감소와 신어업협정으로 인한 생산량의 축소가 크게 작용하고 있는 것이다.

수협의 계통판매량을 보면, 1980년대 이후 계속 감소하여 1993년부터는 60% 수준으로 하락하였으나 일정한 수준을 계속 유지하고 있다. 그러나 자유 판매제가 도입된 다음해인 1998년 이후에 오히려 약간 상승하고 있는 실정이므로, 이에 비추어 볼 때 자유판매제가 실시됨에 따라 위판물량이 감소된 것으로 보기는 힘들다.

<표 IV-1> 수협의 계통판매량과 연근해생산량 추이 (단위 : 천M/T, %)

년도	연근해 생산량(A)	계통 판매량(B)	B/A	A-B	년도	연근해 생산량(A)	계통 판매량(B)	B/A	A-B
1980	1,913	1,547	81	366	1990	2,315	1,711	74	603
1981	2,229	1,732	78	498	1991	2,079	1,476	71	603
1982	2,072	1,651	80	421	1992	2,204	1,533	70	671
1983	2,131	1,728	81	403	1993	2,564	1,701	66	864
1984	2,201	1,795	82	406	1994	2,559	1,623	63	936
1985	2,283	1,723	75	560	1995	2,422	1,565	65	857
1986	2,673	1,954	73	719	1996	2,499	1,712	69	787
1987	2,392	1,770	74	622	1997	2,383	1,489	63	893
1988	2,399	1,751	73	648	1998	2,085	1,370	66	715
1989	2,359	1,703	72	656	1999	2,093	1,482	71	611

자료 : 1. 해양수산부, 해양수산통계연보, 각년도  
2. 수협중앙회, 수산물계통판매고 통계연보, 각년도

국내 어업생산량중 연근해어업이 차지하는 비중은 1999년 72.1%이었으며, 연근해어업 중에서 어선어업이 차지하는 비중이 63.4%이고, 양식어업의 생산 비중은 36.6%이다. 1998년 비계통판매율을 보면, 양식의 경우는 58.4%이고, 연근해 어선어업은 생산량의 12.4%이며, 양식과 어선어업을 합해 전체생산량의 약 29.1%('98년 34.3%)가 비계통출하되고 있었다.

이와 같은 결과를 볼 때, 자유판매제에서도 수협위판장의 경쟁력은 큰 변화가 없음을 알 수 있다. 전국의 위판장들이 어업인들의 출하편의를 도모한다는 입장에서 어항에 위치하고 있기 때문에, 자유판매제가 도입되었다라든가 거래물량에 크게 영향을 미치지 못하고, 서비스의 제고에 기여한 것으로 볼 수 있다. 여기서 유의할 점은 전체 위판물량에는 큰 감소가 없지만, 개별 위판장의 경우에는 물량감소 내지는 위판율 하락이 나타날 수 있다는 사실이다.

최근 위판량에 나타난 결과를 보면, 우선 지역별 생산량이 변화하고 있다. 신어업협정으로 인한 생산량 하락은 전국적으로 나타나고 있지만, 지역별로는 다소의 차이가 있을 수 있다. 즉 부산·마산 지역은 근해어업의 중심지역이다. 따라서 이들 지역과 근해어업의 비중이 그다지 크지 않아서 생산량감소가 크지 않은 지역간에는 위판량 감소폭에 있어 격차가 존재한다는 것이다.

다음으로 지역간 경쟁에 따라 차이가 나타나고 있다. 어업생산감소에 따른 위판물량의 하락은 각 위판장들 간에 어선 유치경쟁을 불러 일으켰고, 지역에 따라서는 이러한 유치경쟁에 의한 물량변화도 무시할 수 없는 요인으로 되고 있다. 그럼에도 불구하고 꾸준히 감소하고 있는 위판율의 하락은 결국 수협의 위판장이 갖고 있는 경쟁력에서 한계가 있으며, 어찌 보면 자유판매제 실시가 의도한 유통경로의 다변화와 서비스의 개선 등에서 수협 위판장이 가지는 한계일지도 있다.

## 2. 생산지 수협위판장의 유통경로 변화

생산지 위판장의 유통경로에서 유의할 점은 생산지시장 자체가 하나의 도매시장과 유사한 역할을 한다는 것이며, 생산지시장을 통하여 유통되는 물량 중에서 소비지의 도매시장을 경유하는 비율은 그다지 높지 않다는 사실이다.

<표 2>는 대표적인 3개 어종인 고등어, 갈치, 오징어의 유통경로별 비중을 조사한 것이다. 생산지수협의 위판장을 경유하는 주요 품목의 소비지 유통경로를 보면, 먼저 1999년 현재 연근해 생산량중에서 소비지도매시장이나 내륙지공판장을 경유하는 양은 23%에 불과하다.

<표 IV-2> 주요품목의 산지시장 유통경로

유통경로		오징어	고등어	갈치	평균
생산자 ▼	지역소비	10%	5%	23%	12.6%
	내륙지공판장, 도매시장	27%	30%	12%	23%
	할인소매점, 백화점	10%	5%	28%	14.3%
위판장 ▼	유사도매시장, 소매상	36%	30%	37%	34.3%
	가공, 냉동창고	17%	30%		23.5%
중도매인 ▼	이용 형태	선어	30%	47%	
		가공, 냉동	70%		
		활어		53%	

주 : 지역소비는 소속 조합의 도 경계 내에서 소비되는 양.

자료 : 강중호 외, 『수산물 산지시장의 유통비용분석에 관한 연구』, 1999.

다음으로 수협위판장이 소재하는 지역의 소비비중이 비교적 높다는 것이다. <표-2>에서 설명되는 지역소비는 생산지시장이 입지하고 있는 해당지역이나 인근지역에 대한 출하량을 나타낸 것이다. 이는 생산지시장이 단순히 생산자가 출하한 수산물을 다음 단계의 시장으로 이전하는 중간적인 역할만을 하는 것이 아니라 도매시장으로서 일종의 분산기능을 하고 있다는 것이다. 오징어와 고등어는 일시다획성 어종이고, 갈치는 비교적 고급어종으로 타 지역에 대한 출하 비율이 높다는 사실에 비추어 볼 때 타어종들에 대한 지역소비의 비중은 더욱 높을 것으로 예상된다.

마지막으로 유사도매시장 및 소매상에 대한 출하비율이 34.3%로 여전히 높다는 사실이다. 이는 생산지시장을 경유하는 수산물의 관행적인 분산과정에 따라 유사도매시장이 중요한 기능을 하고 있다는 것이다. 이는 공영도매시장체제에 대한 의존도가 낮을 수밖에 없는 한 단면을 보여주고 있다.

### 3. 소비지 도매시장의 유통여건 변화

소비지 도매시장과 공판장에 대한 생산지시장으로부터의 출하 특징을 보면, 먼저 소비지의 공영도매시장과 수협공판장의 출하비율이 낮다고 볼 수 있다. 1999년말 공영도매시장은 19개 법인과 8개 수협공판장으로 이루어져 있다. 1999년 거래실적은 평균 449,346톤 수준이다. 이들 거래물량이 연근해 생산량에서 차지하는 비중은 약 20%정도로 추정된다.<sup>43)</sup>

다음으로 소비지 도매시장의 거래물량 중 수입물 비중이 증가하여 연근해수산물의 반입량이 줄어들고 있을 뿐만 아니라, 반입이 지역별로 편중되어 있다는 것이다. 물론 수산물의 경우 대량생산되는 지역이 있는 만큼 이들 지역의 비중이 높은 것은 당연하지만, 대체적으로 부산, 마산, 목포와 같은 몇 개 지역에 대다수의 품목이 편중되어 있다는 것이다. 이 같은 결과는 대량유통이 되지 않으면 출하가 곤란하다는 것을 의미한다. 결과적으로 소비지도매시장 유통에서 생산지수협들이 차지할 수 있는 비중은 점점 좁아지고 있다는 것이다.

43) 수산부류 소비지도매시장 및 공판장 거래실적

(단위 : 천M/T, 백만원)

구 분	1997		1998		1999	
	물 량	금 액	물 량	금 액	물 량	금 액
연근해 생산량	2,499		2,382		2,085	
합 계 (28개소)	494 (20%)	914	479 (20%)	915	449 (21.5%)	933,467 (100%)
도매시장 (20개법인)	366 (15%)	748	349 (15%)	740	320 (15.3%)	731,141 (78%)
평 균	19,270	39	18,382	38,955	16,865	38,481
수협공판장 (8개소)	128 (5%)	166	130 (5%)	175	129 (6.2%)	202,326 (22%)
평 균	21	27	18	25	16	25,291

자료 : 해양수산부, 유통가공과 내부자료.

&lt; 표-3&gt; 가락동시장의 주요 품목 시·군별 반입지역

순위	조 기		갈 치		고 등 어		아 귀	
	시·군	비율	시·군	비율	시·군	비율	시·군	비율
1	수입	39.9%	수입	28.1%	부산시	94.4%	수입	46.3%
2	부산시	32.8%	부산시	21.6%	제주시	2.4%	여주시	15.0%
3	마산시	17.4%	제주시	17.8%	목포시	1.1%	목포시	9.3%
4	목포시	3.8%	목포시	14.4%	수입	0.4%	인천시	5.7%
5	제주시	2.0%	마산시	9.2%	경남고성	0.4%	군산시	4.1%
순위	병 어		삼 치		오 징 어		문 어	
	시·군	비율	시·군	비율	시·군	비율	시·군	비율
1	부산시	41.1%	부산시	64.0%	부산시	49.4%	해남군	20.1%
2	마산시	23.8%	마산시	17.4%	포항시	9.3%	포항시	16.7%
3	목포시	8.7%	수입	5.1%	속초시	7.1%	여주시	11.1%
4	인천시	4.7%	여주시	3.3%	영양군	4.0%	속초시	9.8%
5	경남고성	4.4%	경남고성	2.2%	울진군	3.7%	고흥군	6.5%

자료 : 서울특별시농수산물공사, 『가락시장 출하지 분석집』, 1999.

마지막으로 할인신업체들이 차지하는 소매시장에서의 비중이 커짐에 따라, 이들 신업체의 구매비중이 증가하고 있고, 산지중매인을 통한 산지직접구매와 소비지 도매시장을 통한 일괄구매가 경합을 보이고 있다. 현재 할인신업체는 전국에 약 200개소 이상의 점포가 산재해 있으며, 대규모 점포의 비중이 50%에 달하고 있다. 이러한 대형할인점들은 국내외 업체를 막론하고 다점포화와 조직화를 가속화시키고 있다. 이들 할인신업체는 대부분 농수산물을 영업점포의 이미지를 높이기 위한 전략상품으로 취급하고 있어 농수산물유통에서 차지하는 비중이 점차 증가하는 추세에고 있다. 신유통업체의 신선농수산물 취급 비중은 업체별로 약간의 차이는 있으나 대체로 20~25%의 높은 비중을 차지하고 있다.

생산지시장과 소비지시장은 이와 같은 측면에서 경쟁적 관계에 있고, 결국 할인신업체는 누가 더 큰 이윤을 가져다 줄 수 있을 것인가를 주목하고 있다.

즉, 소비지 도매시장을 통한 구매의 장점(상품구색, 별도의 바이어 육성 필요 없음 등)과 생산지시장을 통한 구매의 장점(선택의 다양성, 비용절감, 이미지마케팅의 활용 등)이 결합하고있는 것이다.

<표 IV-3> 국내 수산물취급 주요 신업체 현황

구분	업 체 명	점 포 명	점포 수	업 체 명	점 포 명	점포 수
국내 기업	신세계백화점	E 마트	18	농 심 가	메가마트	2
	뉴코아백화점	김스클럽	23	롯데백화점	마그넷	8
	LG 상사	LG마트	3	삼성물산	홈플러스	1
	그랜드백화점	그랜드마트	4	농협유통	하나로클럽	3
	농협유통	하나로클럽	4	서원유통	탑스토아	8
	한화유통	한화마트	2			
외국 기업	한국까르푸	까르푸	11	테스코 (삼성물산합작)	세일	2
	한국월마트	월마트	5		홈플러스	
	코스코코리아	코스트코홀	3			

자료 : 전창근, 농산물 유통환경 변화에 따른 도매시장 경쟁력 강화방안, 농촌경제, 제22권 제4호, KREI

## 제3절 자유판매제 실시에 대한 논란 및 정책방향

### 1. 자유판매제에 대한 논란

현재 자유판매제에 대한 논의들은 주로 생산지 수협의 경영부진에 기인하는 것으로 인식되고 있지만, 반드시 그것만은 아니다. 사실상 일선 어민들이 강제상장제로의 회귀를 원하는 경우도 있고, 수산자원보호 내지는 불법어업대책 등 정책적 필요에 의해 제기되는 경우도 있다.

&lt;표 IV-4&gt; 자유판매제에 대한 주장의 정리

논의점	자유판매제	강제상장제	비고
시장경제 논리 도입	긍정적	부정적(독과점)	
수협경영	부정적	긍정적	안정적 수입원
자원보호 (불법어업근절)	"	"	불법생산물 유통방지
통계(생산,유통)	보완필요	"	
세금	"	"	세원추적 어려움
어업관리	"	"	수협조직의 이용
생산자보호	"	"	객주자본의 재등장 우려
유통경로다변화	긍정적	부정적	경로선택의 다양성
유통서비스	긍정적	부정적	경직성
유통비용절감	긍정적	부정적	경로단축

여기서 주목되는 것은 자유판매제에 대한 대표적인 찬반논리를 보면 유통측면의 문제와 자원보호의 문제로 구분될 수 있다는 것이다. 과거 유통이 낙후되어 객주자본에 의해 유통이 지배되던 시기에는 강제상장제가 생산자의 보호와 유통질서 정립의 측면에서 긍정적인 역할을 수행하였고, 이는 수협 위판장사업의 이룩한 획기적인 성과로 인정되고 있다. 그러나 유통환경이 변화되고 유통채널이 다변화되는 현재 상황에서 과거의 논리를 그대로 적용하는 것은 문제점이 많다.

자원관리의 측면에서는 과거의 수산자원보호령에서 정하고 있던 내용들이 대부분이다. 이러한 강제상장제의 순기능은 이론의 여지가 없다. 그러나 자원보호와 유통문제를 별개로 논의되어야 할 문제인가 아니면 일관된 체계에서 유기적인 관계를 갖는 문제로 평가되어야 할 문제인가가 논쟁점이 되고 있다. 최근의 국제규범은 수산물 유통이 생산과 불가분의 관계를 가지고 있음을 강조하고 있다.



자유판매제는 수산물 유통이 안고 있는 각종 문제점들을 해결하고, 변화하는 환경에 대응하기 위한 방편의 하나로서 출발한 것이다. 지금까지 계속 논의되어 왔던 내용들은 과거부터 계속해서 거론된 것들이 대부분이다.

생산지시장의 유통문제를 해결하는 정책방안을 검토하기 위해서는 자유판매제 실시논거로 제시되었던 몇 가지 사항들은 현재 시점에서 재검토되어야 할 필요가 있다. 먼저, 유통경로의 단축으로 인한 경비절감(이중경매)과 유통경로의 다양화에 대한 문제이다. 사실상 자유판매제로 전환한 이후 생산지수협의 판매사업이 많은 변화를 겪었으며 경영압박 속에서 조합의 생존을 위한 유통서비스의 개선이 이루어 졌다. 그러나 수산물 산지유통에서 근본적인 변화는 일어나지 않았으며, 일부를 제외하고는 과거와 크게 다르지 않다는 것이다.

생산지시장은 하나의 도매시장으로서 기능을 수행하고 있으며, 생산지시장과 소비지시장은 종속적 개념이라기보다는 경쟁과 보완의 관계로 보아야 한다. 소비지 도매시장을 통해 유통되는 물량이 전체 연근해 생산량에서 차지하는 비중이 크지 않다고 한다면, 이 경우 기준가격을 무엇으로 보아야 할 것인가에 대해 문제가 제기된다. 즉 소비지도매시장만을 중심으로 한 유통제도는 효율성이 낮다고 볼 수 있다. 또한 수산물의 유통과정에 있어 생산지시장의 중요성이 책임있는 수산업을 위한 자원관리의 문제가 부각되고 있다.

## 2. 산지시장의 거래제도에 대한 정책방향

최근 자유판매제에 대한 논의 즉, 강제상장제로의 회귀 논의는 사실상 큰 의미를 갖는 것은 아니다. 수산물 유통의 효율성 측면에서 볼 때, 자유판매제가 새롭게 실시되었다고 해서 그다지 달라진 것이 없다. 그렇다면 수산물의 생산지유통을 또 다시 강제상장제로의 회귀시킨다고 해도 가져다 줄 수 있는 유통개선의 효과는 그다지 크지 않을 것이다. 보다 본질적인 문제는 수산물 유통에 있어서 생산지시장을 어떤 시각에서 볼 것이냐 하는 것이다.

생산지위판장→소비지도매시장→소매시장 이라는 전통적인 유통경로측면에 서만 생산지시장을 보아서는 안된다. 유통환경의 변화 속에서 생산지시장은 어 획된 수산물의 단순 양륙기능만을 수행하는 수산물유통의 한 축을 담당하고 있다. 생산지에 있어 수협위판장은 그 지역에 있어서 도매시장의 역할을 담당 하고 있음을 인정하여야 할 것이다.

농안법이 있기는 하지만, 생산지시장을 포함하지 못하고 있으며, 수산물의 유통특성을 반영하지 못하고 있다. 바다에서 생산되는 수산물에 대한 유통에서 생산지시장은 없어서는 안될 하나의 축이라는 점, 그리고 생산지시장이 일종의 도매시장의 역할을 하고 있다는 점이 간과되어서는 안 된다. 생산지시장이 제 대로 된 기능을 발휘하여, 수산물 유통의 한 축으로서 제대로된 역할을 할 수 있다면, 자유판매제와 강제상장제의 논의는 더 이상 필요 없게 될 것이다.

따라서 생산지시장이 제대로 된 기능을 발휘하도록 하기 위해서는 수산물 유통의 구조를 예 관한 별도의 법체계 마련이 필요하다. 또한, 생산지시장을 포함하는 수산물유통법을 제정함에 있어서는, 책임있는 수산업 규범과 책임있 는 어획후처리 그리고 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획 등의 내용이 포함 되어야 하며, WTO 뉴라운드에서 논의되는 금지보조금과 관련된 농안기금 등 의 재정지원도 새로운 체제로 고려되어야 할 것이다.

## 제 5 장 수산물 소비지시장의 운영과 문제점

### 제1절 소비지 수산물도매시장의 기능

#### 1. 소비지 수산물시장의 기능

##### 1) 소비지 도매시장의 의의

서울의 도매시장에서는 부산에서 고등어와 삼치, 통영에서는 굴과 멸치를, 강원도에서 오징어와 명태를 전라도에서 각종 해조류와 조기 등이 계절별로 모아져서, 이를 구매하는 상인들에게 각지에서 모아진 수산물을 나누게 되며, 상인들은 자신들의 판매처에서 수산물을 판매하게 된다. 이와 같이 각 지역의 여러 생산자로부터 상품을 모으는 상행위를 ‘집하’라 하며, 이렇게 집하된 상품들은 상인들에 의해 거래된 이후에 소매시장 등으로 넘어가는 상행위를 거치는데 이를 ‘분배’라고 한다.

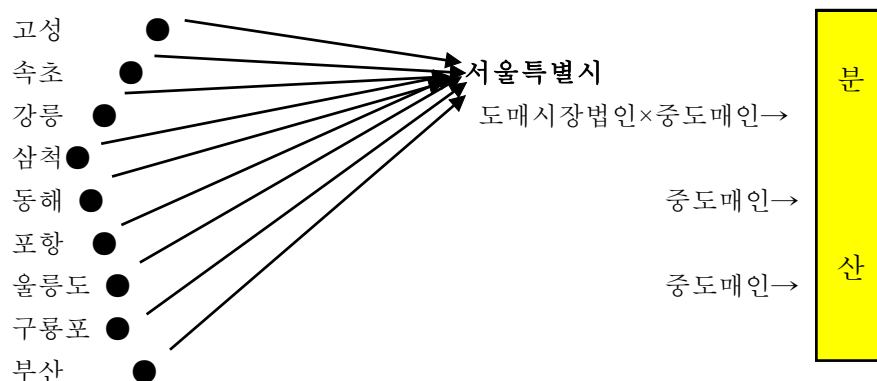
소비지 도매시장은 수산물의 집하와 분배에 있어 허리의 기능을 수행한다. 허리의 능을 수행함에 있어 도매시장의 도매시장의 의의는 사회적 비용을 최

소화하는 제도라는 것이다. 유통비용의 절감은 ‘거래총수 최소화’의 원리와 ‘대량 준비’의 원리에 의해 가능하게 되는 것이다. ‘거래총수 최소화’의 원리란 수많은 생산자와 도소매상이 직접거래 할 때의 거래 총수 보다 생산자와 중도매상인간에 도매시장 조직이 개입함으로써 거래 총수가 현격하게 감소하게 된다는 것이다.

거래총수의 최소화를 예를 들어 설명하면, 100명의 출하자가 100명의 도소매상이 직접거래를 한다고 할 경우에는, 출하주 100명과 도소매상 100명이 거래하게 되므로 경우의 수에 해당하는 거래횟수는 10,000회(=100×100)가 될 것이다. 그러나, 100명의 출하자가 도매시장법인에 출하하고 100명의 중도매인과 거래하였을 경우에는 거래횟수가 1/50로 감소한다. 그 이유는 100명의 출하주는 하나의 도매법인과 거래를 하고, 그 이후에 도매법인은 100명의 중도매인과 거래를 하면 된다는 것이다. 즉 거래회수는 200회<=(출하주 100명×1도매법인)+(1도매법인×중도매인100명)>로 완료되므로 거래총수가 최소화된다.

‘대량준비의 원리’란 비연속적인 수급 조절에 필요한 농수산물의 보유총량을 도매시장에서 보유함으로써 다수 도소매상이 보유하는 것 보다 보유총량이 감소된다는 것으로 당연한 결과이다. 오징어의 거래를 예를 들어서 도매시장이 수행하는 역할을 그림으로 도해하면 다음과 같다.

<그림 V-1> 오징어 출하의 예



소비지 도매시장이란 생산지에서 대도시 등의 소비자들에게 수산물을 원활히 공급하여 유통시키기 위하여 대도시를 중심으로 하는 대형소비지에 개설 운영하는 도매시장을 말한다. 도매시장의 의의는 거래총수 최소화과 대량준비의 원리에 따라 거래비용을 최소화하는 유통기구로서의 기능을 수행함에 있다.

대도시의 소비자들에게 안정적이면서 원활하게 수산물을 공급하기 위하여, 지방자치단체인 개설자는 농안법에 근거하여 도매시장을 개설하여 자격요건을 구비한 도매시장법인 또는 시장도매인을 두어 소비지 수산물도매시장을 운영하게 하고 있다.

도매시장법인은 자격요건을 구비한 경매사를 임명하여 수집상으로부터 수탁된 수산물을 공개 경매 방법으로 중도매인이나 매매참가인에게 신속하게 판매하도록 하고 있으며, 경매사는 도매시장에 상장된 수산물에 대한 경매순위와 가격 그리고 경락자 등을 결정한다.

소비지 수산물도매시장을 운영하는 목적은 거래비용을 최소화하는 수산물의 원활한 유통과 적정가격을 유지하게 함으로써 생산자와 소비자의 이익을 동시에 보호하고 국민생활의 안정에 이바지 하고자 하는 것이다. 이와 같은 공공의 목적을 달성하기 위하여 지방자치단체는 도매시장에 정부채정을 투입·개설함으로써 유통과정에서 발생하는 고정비용을 재정으로 부담하고 유통시설을 낮은 비용으로 제공함으로써 국민생활의 안정을 도모하고 있다. 지방자치단체가 개설하는 법정도매시장은 중앙도매시장<sup>44)</sup>과 지방도매시장<sup>45)</sup>으로 구분된다. 일

44) 농안법 제17조(도매시장의 개설 등)에는 중앙도매시장은 특별시, 광역시, 직할시에 소재하며, 해양수산부장관의 허가를 받아 지방자치단체가 개설할 수 있다. 현재 서울의 가락동시장, 노량진시장, 대구북부농수산물시장, 인천구월동농수산물도매시장, 광주농수산물도매시장, 대전농수산물도매시장, 울산농수산물도매시장이 중앙도매시장으로 수산물을 취급하고 있다.

45) 농안법 제17조(도매시장의 개설 등)에는 지방도매시장이란 중앙도매시장 이외의 도매시장을 말하며, 도지사의 허가를 받아 개설할 수 있다. 지방

반적으로 소비지도매시장의 성격과 역할은 법정도매시장과 수협공판장<sup>46)</sup> 그리고 유사도매시장<sup>47)</sup>으로 구분된다.

대도시에서 수산물 유통이 도매시장을 중심으로 이루어지는 것은 수산물의 상품적인 특성과 소비와 생산구조에 있어 다음과 같은 특성을 갖기 때문이다. 첫째, 수산물은 다종의 다양한 상품으로서, 특정 장소에 집하여 집중적으로 거래될 수 있어야만, 적정가격의 형성과 효율적 유통전문화가 달성될 수 있다. 둘째, 수산물은 생산과 소비가 소규모로 분산되어 이루어지기 때문에 상품의 집하와 신속한 대금결제 등을 행하는 전문적 상업기능이 필수적으로 요구된다. 셋째, 다양한 소비선호에 부응하기 위해서는 도매시장을 중심으로 전국적으로 상품을 집하할 필요가 있다. 넷째, 생산자에게 안정적 판로를 제공하기 위해서는 도매시장의 공정경쟁을 통한 거래가 필요하다고 보기 때문이다.

## 2) 소비지 도매시장의 기능

소비지 도매시장은 전국적으로 분산되어 있는 생산지시장으로부터 대량의 다양한 수산물을 수집하는 집하력을 갖고, 수집된 수산물을 진열·상장하여,

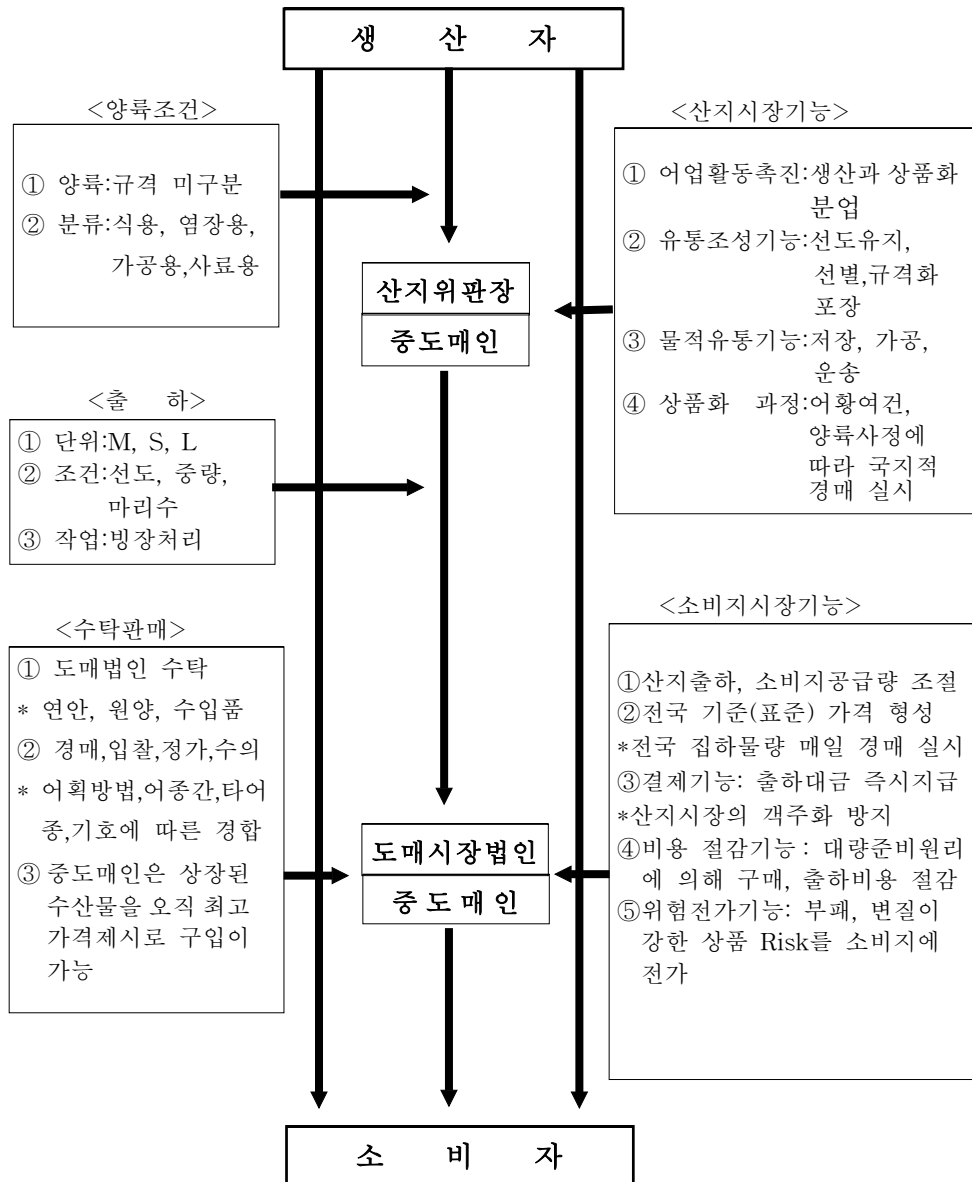
---

도매시장은 중소도시의 소비자들에게 수산물을 원활하게 공급·유통시키기 위한 것이다.

46) 농안법 제43조(공판장의 개설)는 대통령이 정하는 생산자단체와 공익상 필요하다고 인정되는 법인이 특별시장, 광역시장, 시도지사의 승인을 얻어 개설하는 시장으로 규정하고 있다.

47) 유사도매시장은 법정도매시장이 아니며 소매시장의 허가를 받아 도매행위를 하는 시장이다. 민간인이 개설자이면서 운영관리자로서 상거래활동을 하고 있다. 농안법 제64조는 유사도매시장의 정비를 규정하고 있다.

&lt;그림 V-2&gt; 생산지도매시장과 소비지도매 시장의 기능



경매 및 입찰의 방법으로 중도매인과 매매참가인간에 공정경쟁을 통해 적정한 가격을 형성하게 하고, 선별·가공하여, 소매상·백화점·할인점 등의 개점시간에 맞추어 배송함으로써, 신속하게 소비자에게 분산시키는 기능을 수행하고 있다. 이와 함께 빠르고 신용있는 대금결재의 기능을 통하여 수산물 유통을 원활하게 하고 있다.

또한 소비지 도매시장은 전국에서 대량으로 집하한 수산물에 대해 가격의 적정여부를 결정하는 기능을 수행한다. 시장에서 신속하고 공정한 경매를 실시하여 기준가격을 제시함으로써, 도매시장간 가격차와 공급량 등을 조절하며, 경매가격을 즉시 공개하여 도소매단계의 마진억제 및 소비자 보호기능을 한다. 도매시장법인은 거래량·거래액·거래가격을 공개하고 이를 정확하게 보고함으로써 탈세방지 및 공정거래질서의 확립에 기여하고 있으며, 필요한 물량의 구매조건을 구비하고 소비지에 다양한 상품을 집하·공급함으로써 유통시간을 단축시켜 신선도를 유지시키고 비용을 절감하는 기능을 수행하고 있다.

공영도매시장은 수탁의 주체와 분산의 주체를 분리시켜 상장경매제도를 운영함을 기본으로 하고 있다. 유사시장에서와 같이 위탁도매상이 수탁→가격결정→분산 등 모든 유통과정이 도매상 수중에 들어가게 되면 가격결정의 주도권을 상인들이 갖게되고 생산자가 불리하게 되므로, 수탁주체와 분산주체를 별도로 분리하여 각자 역할과 기능을 수행토록 하고 있다. ‘도매시장법인’은 출하주로부터 수탁받은 수산물의 판매를 대행하여 상장경매를 통해 가장 높은 값에 판매해 주는 수탁기능을 담당한다. ‘중도매인’은 소매상의 구매를 대행하여 경매에 참가하여 낮은 값에 매수하여 분산시키는 기능을 담당한다. 따라서 도매시장은 공급과 수요의 상호작용에 따라 이를 반영한 가격을 형성하고 있다.

농안법 제31조에 따라, 도매시장은 수탁판매의 원칙을 기본으로 하고 있다. 도매법인이나 중도매인이 생산자가 의뢰한 물건이외에 자기물건을 가질 경우, 자기 물건을 우선 판매하고 생산자가 출하한 농수산물의 판매는 소홀히 하게 될 우려가 있으므로 생산자로부터 수탁받은 농수산물만 거래하도록 하고 있다.



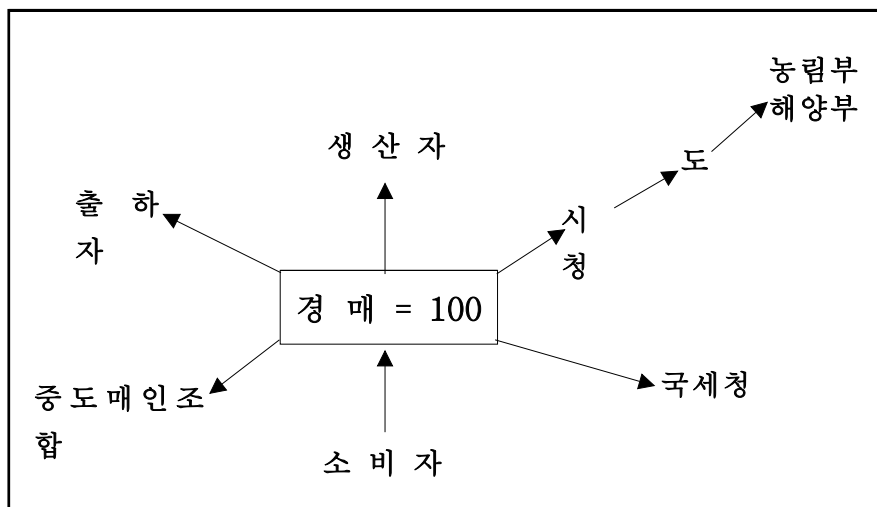
농안법 제41조에 따라, 도매시장법인은 생산자에게 판매대금을 경락 즉시 지급토록 하고 있다. 우리 나라의 도매시장이 법인체제를 기본으로 상장경매체제를 갖추게 된 이유는 고질적인 위탁도매상의 폐해를 근본적으로 제거하여 거래의 효율성과 가격안정보다는 시장교섭력이 취약한 영세한 생산자를 보호하고 공정·공평·투명성의 확보에 우선적 목적을 두고 있기 때문이다. 이는 과거 위탁도매상들의 매점매석, 가격후려치기, 대금미정산 등의 폐해를 근본적으로 제거하기 위한 것이었다.

거래방법에 있어서도, 거래과정이 공개되지 않을 경우 출하자가 가격을 알 수 없으므로, 거래과정이 공개되는 경매방법에 의거 최고가격 제시자에게 판매하도록 함으로써 중도매인간에 가격경쟁을 시키고 출하자가 가격을 정확히 알고 제값을 받을 수 있도록 하고 있다.

상장경매제도의 성과를 살펴보면, 첫째 거래의 투명성 제고를 들 수 있다. 출하자는 자신이 출하한 상품이 실제 얼마에 팔렸는지 거래 상황을 투명하게 파악할 수 있다는 것이다. 과거 위탁도매상과 거래할 경우에는, 실제 팔린 것보다 낮은 값을 대금을 정산해 주더라도 확인이 곤란한 경우가 많이 있었다. 둘째, 거래의 공정성 제고이다. 중도매인의 자의적인 가격결정이 아니라 경매를 통해 가격이 결정됨에 따라 수급상황을 정확히 반영한 공정가격의 형성이 가능하게 되었다. 셋째, 대금정산이 보장된다는 것이다. 도매법인은 판매즉시 출하자 계좌로 대금을 입금시켜 주지만 위탁중도매인들은 장기간 대금정산을 지연하는 사례가 빈번하였다. 넷째 생산자의 출하량 조절이 가능하게 되었다. 도매시장별·도매법인별로 정확한 시세를 신속히 알 수 있게 됨에 따라 출하자는 시세를 보아가면서 출하조절을 할 수 있게 되었다. 다섯째, 유사도매시장의 횡포를 방지할 수 있게 되었다. 공영도매시장에서 상장경매에 의해 결정된 가격은 전국의 대표적 기준가격이 되어 유사도매시장의 도매상들도 과거와 같은 불공정거래를 할 수 없게 되었다. 여섯째, 상품성 향상에 기여하고 있다. 경매는 품질에 따라 정확하게 가격이 결정되므로 출하자는 상품성을 향상시키

는 노력을 적극적으로 기울이게 되고 결과적으로 상품의 경쟁력 향상에 기여하였다. 일곱째, 유통마진 절감효과이다. 소매상들도 전날 경매가격을 보고 적정가격에 살 수 있게 됨에 따라 그 만큼 유통마진이 감소되었다고 볼 수 있다.

<그림 V-3> 경매가격의 통보기관



### 3) 수산물과 농산물 유통의 차이점

수산물의 생산과 소비의 공간적·시간적 차이를 연결시켜 주는 기능을 갖는 유통활동은 크게 소유권을 이전시키는 상적유통활동과 수산물자체의 이전에 관한 물적유통활동<sup>48)</sup>으로 구분된다. 상적활동과 물적활동을 수행함에 있어서 수산물은 생산단계, 산지유통단계, 도매시장유통단계, 소매단계 등을 거치게 되는데, 수산물유통과 농산물유통은 각 단계에 있어 많은 차이를 갖고 있다.

48) 물적유통활동이란 운송·가공·보관·포장·정보전달 등을 수행하는 활동이며, 상적유통활동이란 상거래를 중심으로 이를 지원하는 활동으로 소유권을 이전시키는 유통금융·보험이나 상품구색의 구비 또는 수집 등의 활동을 말한다.

&lt;표 V-2&gt; 수산물유통과 농산물유통의 차이점

구분	수산물 유통	농산물 유통
생산 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해황여건에따라 생산 불확실. 계획생산 불가</li> <li>○ 생산의 국지성, 계절성, 주기성</li> <li>○ 일시다획성, 미획득성이 병존함</li> <li>○ 생산 형태상 무주물의 포획, 채취와 양식으로 구분</li> <li>○ 규모의 경제가 적용되나 소자본 최소인력으로 고부가가치 창출 가능 (생산단계에서 투기적 심리가 생산 동기 유발 가능)</li> <li>○ 부패변질성이 강함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일기변화의 영향이 적고 파종 면적에따라 계획 생산 가능</li> <li>○ 농업기술발달로 생산이 주년화</li> <li>○ 생산량증대에 한계가 있음</li> <li>○ 생산형태상 파종 - 수확으로구분</li> <li>○ 한정된 부가가치 창출 (계획적 생산가능)</li> </ul>
산지 유통 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유통형태 다양으로 일괄 유통체제 유지가 곤란</li> <li>○ 공동 출하가 거의 없고 상인 개별출하 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 활어 : 수집상인</li> <li>- 선어, 패류 : 산지중도매인, 객주 등</li> <li>- 원양,냉동물 : 선사,1차업자</li> </ul> </li> <li>○ 포장의 규격화, 표준화 부진</li> <li>○ 산지단계부터 품목별 특수유통 시설이 요구됨</li> <li>○ 산지1차경매를 실시함</li> <li>○ 산지유통 단계에서 상업자본이 철저히 개입됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유통 형태가 거의 유사함</li> <li>○ 대부분의 물량이 생산자도매 시장 직출하</li> <li>○ 일부품목 수집상이 산지에서 물량수집 도매시장 출하</li> <li>○ 작목반등 공동 출하가 진전됨</li> <li>○ 과일 : 규격화 포장 상태 양호 채소 ; 규격화 포장 부진</li> <li>○ 일반적으로 상온 운반 유통이 가능함</li> <li>○ 산지유통단계에서 상업자본의 개입이 거의없음 (일부 수집상 자본 개입)</li> </ul>
도매 시장 유통 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산자 출하가 거의 없음</li> <li>○ 대부분의 출하자가 상품만 도매 시장에 출하</li> <li>○ 소수의 주재화주가 도매시장 매매과정에 참여, 시장교섭력 저하</li> <li>○ 고급활어 제외 전품목거래가 형식경매, 기록상장지적 초래</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산자 직출하, 수집상출하</li> <li>○ 출하자가 직접 도매시장매매 과정에 입회로 시장교섭력 높음</li> <li>○ 과일경매는 정착된 상태 일부 채소품목의 거래가 형식경매 기록상장 지적 초래</li> </ul>
법률 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산지시장 단계는 법체제 모호</li> <li>○ 도매시장 단계는 농안법 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유통 전과정의 농안법 적용</li> </ul>

생산단계에서 농산물의 생산은 육상에서 이루어지게 되므로 수산물에 비해 안정적인 계획생산이 가능하다. 그러나 수산물은 생산단계부터 해양여건에 따라 불확실성이 높아서 투기심리가 생산동기를 유발하는 특성을 갖고 있으며 상품의 부패변질성도 농산물에 비해서 강한 편이다.

생산지유통과 소비지유통단계에 있어서도 수산물은 농산물과는 다른 형태의 특성을 갖고 있다. 특히 거래방법에 있어서도 수산물은 농산물과 다른 특성을 갖고 있어서 경매와 수의·정가매매에 있어 농산물과는 많은 차이점을 갖는다.

## 2. 소비지 수산물 도매시장의 유통정책

### 1) 도매시장 거래제도의 성립

우리 나라의 도매시장제도는 많은 변화를 거쳐 오늘날의 제도가 정착되었다. 객주제도가 번성하던 시대에는 관행과 신용에 의해 상거래가 주도되었다. 그러나 현대적 시장제도에 따라 도매시장 거래가 형성된 것은 일본인에 의해 의도적인 시장지배를 도모하면서이다. 1923년 중앙도매시장법이 제정됨에 따라 일제하에서 제3호시장<sup>49)</sup>인 중앙도매시장을 제도권시장으로서 개설·운영할 수 있도록 제도화하였다.<sup>50)</sup>

우리 정부는 1951년 6월에 법률 제207호로 ‘중앙도매시장법’을 제정하였다.

49) 제1호시장은 재래시장, 제2호시장은 공설시장, 제3호시장은 생선과 채소 시장, 제4호시장은 곡물과 물품 등을 거래했다. 그 외에 특수시장으로 약령시와 가축시장 그리고 빨감 등을 거래하는 시장이 있었다. 자료 : 한국농어민신문, ‘한국농수산물 유통과 도매시장사’, 1999, PP405~424

50) 중앙도매시장은 일본의 경우에도 어렵게 추진되고 있었으므로, 한반도에서는 무리가 있었다. 중앙도매시장법은 시장의 개설과 운영 그리고 시장상인의 구성 등을 명문화하였으며, 거래방법도 경매방식으로 채택하였다.

동법 체제가 1973년까지 운용되었다고 볼 수 있다.<sup>51)</sup>

<표 V-3> 도매시장의 발전단계

물상객주시대 (조선 ~ 1910년대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산 - 생산규모화로 잉여 농수산물 판매 형태</li> <li>○ 인구 - 근세 도시 형성</li> <li>○ 산업 - 농업이 주산업, 교통 및 통신 미발달</li> <li>○ 유통 - 객주상인이 위탁업, 도매업, 창고업, 운송업, 금융업등 담당</li> </ul>
위탁도매상 시대 (1945 ~ 1980년대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산 - 대량화, 주년화로 상업화 경향</li> <li>○ 인구 - 산업화로 도시인구 집중</li> <li>○ 산업 - 공업과 서비스업이 주된 산업, 교통 및 통신발달</li> <li>○ 유통 - 위탁상인이 수집독점, 가격결정 독점, 분산독점으로 1차 식품의 수급 조절, 가격안정에 각종 폐해 발생</li> <li>* 유통폐해 : 칼질, 가격조작, 대금결제지연, 출하대금횡령, 매점매석등.</li> </ul>
상장경매 시대 (1985 ~ 현재)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위탁상의 폐해를 방지하기 위하여 위탁상의 기능 중에서 수집기능은 도매시장 법인이, 분산기능은 중도매인이 수행토록 분리 공정거래 실현</li> <li>* 위탁상인에게 산지수집업무를 금지함으로써 독과점, 매점매석 등 불공정거래행위를 사전차단</li> </ul>

그 이후 1973년 2월에 ‘농수산물도매시장법’을 제정·공포하여 도매시장을 개설·운영하였다. 당시 도매시장은 정부에 의해 개설허가권이 시행되었으나

51) 중앙도매시장법은 상공부장관의 관할하에 공공단체에 한하여 개설을 허가하였고 공익상 적당하다고 인정되는 법인이 업무를 대행토록 하였다. 1961년에 ‘시장법’이 제정된 바 있으나 큰 변화가 없었다. 1967년 9월 중앙도매시장의 업무가 농수산부로 이관됨을 전환점으로 농수산물의 유통에 관한 법률체계를 정비하려는 노력하에서 1973년 농수산물도매시장법을 국회에 상정하였다.

시장구조와 기능이 정착되지 못하였으며 유사도매시장이 정리되지 않는 채 운영되었다. 즉 일제하의 도매시장형태를 발전시키지 못한 채 행정규제에 의해 개설허가에만 치중하고 도매시장의 관리와 운영에 발전이 없었다.

## 2) 도매시장 유통정책의 발전과 농안법

1976년 12월 ‘농수산물유통및가격안정에관한법률’(이하 농안법)이 제정공포되면서 ‘농수산물도매시장법’의 비현실성을 크게 보완하여 오늘에 이르고 있다. 농안법의 주요 내용은 1도시 1시장제 폐지, 도매시장 업무대행을 지정업체로 전환, 농수산물의 생산·수매·비축·출하조정업무실시, 가격안정기금의 운용, 유통기관의 정비 등이 규정되어 있다.

농안법 실시 이후, 정부는 도매시장의 기능을 보다 활성화시키기 위한 정부 역할을 강조하고 있다. 따라서 정부는 도매시장의 구조와 기능을 현실성 있게 하고 운용을 효율화하는 등 시장기구를 정비하여 능률화를 도모하고자 하였다. 그러나 새로운 제도하에서도 유사도매시장이 정비되지 못하였으며 거래방법도 정착되지 못한 채 시장이 크게 활성화되지 못하였다. 이는 시장의 시설 자체가 정비되지 못한 채, 몇 개 도매시장이 건설되었을 뿐 관행적 상거래가 계속되어 상적활동이 활성화되지 못하고 있었던 점 등을 지적할 수 있었다.

정부의 도매시장정책이 활성화되지 못한 것은 시장시설의 미비, 상거래의 문제점 등이 지적될 수 있으나, 출하농산물이 표준규격화 되지 않아 공정거래의 요건들이 구비되지 못하고 있었기 때문이다. 그러나 가락동을 비롯한 공영도매시장이 개설되면서 도매시장 상인정비, 구성원의 역할분담, 시설확충, 상적활동 정착노력 등을 통해 시장기능이 획기적으로 전환되었다고 볼 수 있다.

또한 농수산물 도매시장의 중요성과 그 기능에 대해 사회적인 관심이 확산되었으며 상업농의 확산에 따른 판로확보가 생산자의 경제적 이익을 증대시키는 중요한 정책과제로 유통정책이 대두되었다. 또한 소비자에게도 풍요로운 식생활을 할 수 있는 중요한 농수산물을 공급하는 기지로서의 도매시장의 중요성이 인식되었다. 특히 정부는 시장건설에 필요한 투융자와 상거래활성화를 위한 표준규격화, 유통정보, 검사, 유통금융, 유통교육 등 유통조성기능을 적극

발전시키는 정책을 수행하였던 것이다.

농수산물 도매시장정책이 보다 적극적으로 추진된 것은 1991년 6월 농수산물유통구조 개선대책을 수립하면서 적극적인 시장정책을 추진하였다. 정부는 농수산물유통의 낙후성을 획기적으로 개선하기 위하여 농림부내에 실무 작업반을 구성하고 포괄적인 유통개혁대책을 추진하였다.

계획의 기본방향은 유통시설확충으로 물적 유통의 효율성을 높이고 수급에 의한 공정한 가격형성과 거래질서를 확립하기 위한 것이었다. 이를 위해 1992년부터 10년간 5조4천2백억원을 투자하여 유통근대화를 이룩한다는 것이었다. 특히 공영도매시장건설을 확대하고 도매시장운영개선으로 공정거래질서를 확립한다는 것이다.

진정한 의미의 도매시장정책이 시설투자와 운영개선에 역점을 두고 의욕적으로 추진되었으며 공영도매시장 건설계획의 기초를 마련하였던 것이다. 또한 도매시장 운영 활성화를 위해 공공출자법인설립, 상장수수료인하, 경매과정의 투명성제고, 중매인을 중도매인제도로 개선, 전 품목 상장경매제 실시, 공영도매시장 조기건설과 유사시장 흡수 등 실천계획을 수립 추진하였던 것이다.

1994년 5월에는 농안법 파동으로 인해 농수산물 유통은 사회적인 물의를 야기하였다. 이에 따라 농수산물유통개혁대책을 수립하여 제도개선과 시장활성화 시책을 적극 추진하였다. 이를 위해 농안법을 재개정하고 유통개혁대책을 수립하였다. 공영도매시장의 건설확대와 함께 공정한 거래질서의 확립을 위해 상장경매제도를 확대 추진하였다.

1998년에 국민의 정부가 출범하면서 유통개혁을 국정개혁과제로 선정하고 유통구조를 획기적으로 개선하기 위한 종합대책을 수립하였다. 1998년 4월에 유통개혁위원회를 설치하고 개혁대책을 수립하였다.

도매시장정책을 보다 구체화하여, 필요한 제도개혁으로 거래제도개선, 관리운영개선, 공정거래질서정착, 고비용구조 개선 등을 추진하였다. 이를 위해서 '개정농안법'이 2000년 6월 공표 되었다.

### 3) 수산물 유통개혁의 추진배경

수산물 유통개선을 위한 정책은 과거 정권교체기 마다 주기적으로 추진되어 왔으나, 농림부 유통국을 중심으로 유통정책이 수립되었기 때문에, 농산물 위주의 유통시설 확충과 거래제도 개선에만 치중되어 왔다. 따라서 과거의 수산물 유통정책은 수산물 특성을 감안하지 못하고, 임시 응급조치 수준에서 구색으로 추진되었음을 부인할 수 없다.

본질적인 수산물 유통문제를 해결하기 위한 체계적 유통정책을 수립하게 된 전환점은 해양수산부가 발족된 이후라고 볼 수 있다. 1998년 말에 해양수산부장관을 자문하는 “수산물 유통개혁위원회”가 설치되고, 한국해양수산개발원 내에 “수산물 유통개혁 추진기획단”이 발족됨으로써 본격적으로 수산물 유통정책에 대한 검토가 이루어 졌다.

특히 국민의 정부가 출범한 이후, 대통령은 ‘농어민은 제값을 받고 소비자는 저렴한 가격에 소비하는’ 유통개혁의 기본방향을 수차례 걸쳐 강조한 바 있으며, 유통분야에 대한 투자확대를 지시하였다. 이를 위해 중간상인들의 폭리를 배제시키는 유통과정의 투명성과 함께 유통비용을 절감시킬 수 있는 효율적 유통체계의 구축이 필요함을 지적하였다. 또한 생산자단체에 의한 유통기능의 책임을 부여하여, 소비자와 생산자를 직접 연결시키는 직거래 유통경로를 새롭게 구축하는 방안을 강구하도록 지시한 바 있다.

수산물은 계획생산이 어려우며 품종과 규격이 다양하고 농산물에 비하여 부패성이 강하기 때문에 시간적 공간적 변화에 따른 가치변동이 크다. 또한 산지에서부터 유통시설과 장비가 요구된다. 따라서 유통비용이 과다하게 소요되는 문제점을 갖고 있다.

더욱이 유통효율을 제고하는 규격화 표준화 기계화가 어려울 뿐만 아니라, 소비는 소규모로 분산되고, 산지에서 소비지에 이르는 유통참여자가 품목별로 전문화되어 있을 뿐 아니라, 유통인간에 가격과 자금유통 등에 있어서 연계관계가 견고하게 형성되어 있기 때문에 어대금 결제 등에 있어 전근대적 관행이 지배하는 구조적 문제를 내포하고 있다.

과거에는 이를 고려한 관련 제도의 정비와 유통경로를 효율적으로 개선하고자 하는 노력이 미흡했던 것이 사실이었다. 수산물 유통주체들의 개선의지도



없었으며, 행정당국의 감독 소홀과 책임소재 불분명 등 많은 문제점이 제기되었다. 수산물 유통에 있어서 기존의 관행과 제도를 근본적으로 재검토하고, 급변하는 대내외 환경변화에 대응하는 실체적 방안을 강구하지 않고서는, 수산업의 경쟁력제고와 소비자의 불만 그리고 시장내의 갈등 또한 해소하기 어려운 상황이었다.

#### 4) 수산물 유통정책의 문제점

수산물 유통개혁은 단기에 획기적인 성과를 기대할 수 없는 본질적인 한계를 갖고 있다. 과거 농수산물 유통을 관장하고 있던 농림부는 1976년 농안법을 제정하여 공영도매시장과 유사도매시장을 구분한 이래 지속적으로 공영도매시장에서의 거래투명성 확보와 가격안정을 위해 노력해 왔다. 중요 농안법 개정은 1980년, 1986년, 1993년, 1994년, 1998년에 이루어졌다. 특히 1994년 5·3 파동은 시장의 중요성을 사회적으로 이슈화시킨 대표적인 예이다.

유통개혁이 성공하기 위해서는 유통의 주체인 생산어업인, 유통종사자, 최종소비자와 이의 관리를 담당하는 정부관계자들의 의식변화와 산업구조의 전반적인 시스템 개혁이 병행되어야만 한다. 유통의 출발점인 생산자 단계에서 표준규격화와 상품성을 제고하는 노력이 있어야 하며, 유통종사자의 관행적인 부조리를 근절시키고 비용을 절감하려는 단호한 전기가 있어야 하고, 최종 소비자들도 새로운 소비문화를 창출하려는 의식개혁이 필요하다. 정부는 현실에 기초한 현황 파악과 함께 미래비전을 제시하는 명확한 정책방향을 정립하고 이를 혼돈 없이 지속적으로 추진하려는 노력이 중장기에 걸쳐 단호하게 경주되어야만 다소의 성과를 기대할 수 있다.

수산물 유통개혁은 시장발전과정의 역사성을 고려하여야 하고, 또한 주어진 단계에서 실행 가능한 조치들이 시의 적절하게 융통성을 갖고 전략적으로 추진되어야만 한다. 시장은 실험적인 대상이 될 수 없는 것이다. 정부가 할 수 있는 일이 있고 할 수 없는 부문이 있다. 따라서 정부실패가 야기되지 않도록 정부개입의 한계와 범위 그리고 논리를 정립하고 지향하는 목표를 명확히 하여

민간부문을 설득하고 유도할 수 있어야 한다. 또한 정부가 해야 할 역할과 상인이 할 수 있는 역할이 서로 다르기 때문에, 역할분담도 명확하게 구분할 필요가 있다.

그러나 유통개혁을 추진함에 있어, 수산물의 특성을 고려한 개혁방안이 수립되었음에도 불구하고, 현실을 제대로 파악하지 못하고 원칙이 없는 임시적 대응만을 계속하였기 때문에, 시장내 이익집단간에 갈등이 더욱 심화되는 결과를 초래하게 되었다.

예를 들어, 최근 수도권 소비지 공영도매시장의 수산부류에서 발생한 공권력 개입에 따른 유통관계자 구속사태는 엄밀하게 말하면 정책의 무원칙과 태만 속에서 파생되었다고 볼 수 있으며, 사후적으로도 적절한 대응방안을 강구하지 못하였던 것이다.

농림부의 유통국을 중심으로 10여년 동안 발전·정착시켜온 농산물을 중심으로 한 거래원칙을 단기에 수산부류에 무조건 적용시킨다는 것은 불가능하다. 현 단계에서 농안법의 기본을 이루는 원칙과 핵심이 무엇인가를 근본적으로 검토하여야 한다. 또한 현행 거래제도가 정착되어 운용되는 것은 유통발전의 역사적 과정 속에서 견제와 균형을 잡고 있기 때문이다. 이것이 깨지게 되면 되돌릴 수 없는 혼란에 빠지게 될 뿐만 아니라, 정부대책도 필요 없는 통제 불능의 상황에 처하게 되는 특성을 시장은 갖고 있는 것이다.

## 제2절 소비지 수산물도매시장의 운영실태와 문제점

### 1. 거래물량의 감소와 시장내 갈등

수산물 도매시장의 경우는 특별시와 광역시가 개설하는 5개(가락동, 노량진, 대구, 대전, 울산)의 중앙도매시장과 시장이 개설하는 10개의 지방도매시장이 운영되고 있다.

<표 V-4> 시장별 점유율 : 2000년 기준

단위 : %

	계	노량진	가 락	구 리	수도권 (3개)	기타(9개)
거 래 량	(409천톤)	29 (119)	36 (148)	16 (71)	8 (8)	11 (44)
거 래 액	(9,014억원)	32 (2,770)	38 (3,654)	11 (1,144)	5 (487)	11 (959)

2000년을 기준으로 도매시장의 거래취급 물량 중 약 81%를 노량진·가락동·구리 3개시장이 점유하고 있다.

도매시장의 연도별 취급물량을 보면, 1997년을 기준으로 매년 감소하는 추세를 나타내고 있으나 거래금액은 다소 증가하고 있다.

<표 V-5> 연도별 거래량 및 금액 추이

	'96	'97	'98	'99	2000	평균증가
거 래 량(천톤)	389 (3.2%)	460 (18.3%)	446 (△3.0%)	406 (△9.0%)	409 (0.7%)	2.0%
거 래 액(억원)	8,077 (1.6%)	8,811 (9.0%)	8,950 (1.6%)	8,869 (△1.0%)	9,014 (1.6%)	2.6%

주 : ( )안은 전년대비 증가율

소비지 공영도매시장은 대량 집하와 대량 분산의 기능을 수행하면서 생산·유통·소비 시스템 전과정에서 허리를 구성하는 중요한 기능을 수행하고 있다.

최근 들어 공영도매시장에서 거래되는 수산물의 취급물량이 감소추세를 보이고 있다. 이는 가락동과 노량진을 중심으로 하는 수도권 중앙도매시장의 문제만이 아니라 전국 소비지 공영도매시장이 새로운 변혁을 위한 전환기에 처해 있음을 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

도매시장의 취급물량 감소 원인을 유형별로 살펴보면 몇 가지로 요약된다. 첫째, 최근 어업협정과 연근해 자원감소에 따른 국내생산의 감소를 들 수 있다. 이에 따라 유통과정에서 수입수산물의 거래비중이 증가함에 따라 소비지 도매시장의 취급물량이 줄어들고 있다.

둘째, 신선식품의 내적 유통구조 변화가 도매시장의 거래량에 영향을 미치고 있다. 산지 출하조직의 발전과 소매단계의 변화(대형할인점과 외식산업성장 등) 그리고 유통관련 기술(운송·보관·정보 등) 발전이 복합적으로 작용하여 신선식품의 유통구조 자체가 변모하는 조짐을 보이고 있다.

셋째, 감소된 물량을 분배하는 유통인들 간의 자체 갈등이 극단적으로 발전하여 법적 대립으로 까지 확대되고, 시장구성원들이 시장활성화를 위한 노력을 보이지 못하는 상황 속에서 경쟁적인 여타 유통경로들이 급속한 성장을 하고 있기 때문에, 결과적으로 유통물량을 타 경로로 빼앗기고 있다는 것이다. 외식산업 발전, 대형슈퍼·할인매장 성장, 가공식품의 거래증가에 따라 도매시장 거래물량 자체가 감소되고 있으며, 줄어드는 파이를 나누는 과정에서도 타협을 보지 못하고, 분열과 분규 양상을 보임으로써 시장내의 갈등이 증폭되는 상황에 있다.

결과적으로 도매시장을 경유하는 수산물 비중이 감소하고 있으며, 이로 인해 도매시장이 갖는 기준가격 결정기능이 약화되고 있다는 것이다. 또한 도매시장 위탁비율의 하락과 함께 경매·입찰의 거래비중도 저하되고 있다. 이와 같이 도매시장의 위탁율 하락이 의미하는 것은 앞으로 매취비율의 증가가 필

요하다는 것이며, 도매시장들도 여러 도매시장간 경쟁이 더욱 격화될 것임을 예상할 수 있다. 그러므로 거래제도에 있어서도 선취·정가·수의매매 등으로 다양화되어야만 할 것으로 전망된다.

도매시장의 거래비중이 저하한다는 사실은 도매시장외유통 비중이 증가함을 의미한다. 시장의 유통주체를 구체적으로 열거하면 대형할인점, 대형슈퍼, 외식산업, 수입가공업자, 재래시장 등이 될 것이다. 이들은 안정적인 물량확보를 위해 가공수입품과 냉동수입물의 거래를 선호하고 있으며, 또한 도매시장을 경유하지 않는 가격결정과 물류를 형성하고 있고, 거래형태도 예약·수의거래가 주류를 이루고 있다.

시장외유통의 비중이 증가한다고 할 때 기존 도매시장의 기능에 대해 끼치는 영향은 다양하게 나타날 것이다. 도매시장의 기능 중에서 구색과 품질은 영향이 비교적 적을 것으로 보이나, 판로·분산·가격에 대해서는 직접적인 영향을 미칠 것으로 전망된다.

소매단계에 있어서도 수산물거래의 전통적 경로인 산지시장→도매시장→소매단계로 연결되는 단계가 상당 수준 파괴되는 조짐을 보일 것이다. 즉, 면전거래를 중심으로 하는 전통적 재래소매상의 거래비중은 저하되고, 할인업체와 전문체인점 등에 의한 거래가 증가하게 될 것이며, 이들 업체간 가격과파 경쟁이 심화될 것으로 전망된다. 이는 결과적으로 생산자의 시장교섭력 약화를 초래하게 될 것이다.

## 2. 도매시장 거래제도의 다양화

상장경매제도를 원칙으로 하는 현행 도매시장 거래제도가 도입되게 된 것은 공급부족시대의 전근대적 상행위인 매점매석, 위탁상인의 폐해방지 등을 근절하고자 하는데 있었다. 자급자족에 머물던 생산자들의 시장판매 비율이 상당 수준으로 향상되어 판매를 위해 상품을 생산하는 상행위를 위한 근대적 시장

이 형성된 것은 얼마 되지 않았다. 시장의 발전과정을 볼 때 일본과 우리나라는 생산자가 영세하기 때문에 소비자 상인의 가격지배력이 막강하였다. 따라서 생산자가 불이익을 보는 것은 당연하였다. 그러므로 공정한 가격결정과 대금생산의 불확실성을 개선하기 위해 상장경매제도가 발전하게 되었던 것이다.

상장경매제도의 본질은 시장내의 어떤 경제주체도 가격결정자로서의 주도권을 행사할 수 없도록 고안된 제도이며, 시장내 모든 거래주체들을 가격수용자로 만들어서 공정한 경쟁을 하도록 하는 제도이다. 현행 농안법의 거래제도체계도 상장경매제를 거래원칙으로 채택하고 있다.

농안법의 법체계에 대해 많은 오해가 있다. 농안법이 갖고 있는 특징은 법규들이 현실을 뒤쫓는 형태를 취하고 있다는 것이다. 현실적인 거래행태를 법률로서 합리화시키기 위하여 만들어진 법이 농안법이라고 볼 수 있다. 사실 현실에 있는 모든 거래행태를 법률에 포함시킬 수 있도록 법률을 제정하는 것은 불가능하다. 따라서 농안법은 현행 거래현실을 탈법화시키는 많은 모순들을 구조적으로 내포하고 있으며, 심지어 법원리에 어긋나는 경우도 많다. 즉 유통관련법은 현실타협에 의해 결정된다는 특이성을 갖고 있다. 이를 이해하지 못하면 일반인은 물론이고 전문법조인일지라도 농안법에 대해 많은 오해를 가질 수밖에 없다.

최근 도매시장의 여건변화는 법률이 규정하고 있는 거래원칙에 대해서도 변화를 요구하고 있다. 거래행태가 경매(Auction)에서 교섭(Negotiation)으로 상당부분 이행되고 있기 때문에, 이와 같은 현실의 반영을 조심스럽게 요구하고 있다. 즉 위탁·경매로부터 매취·수의 형태로의 변화를 요구하고 있는 것이다. 매취·수의거래가 필요한 대상품목을 보면, 품질의 특수성에 따라 수요에 일반성이 없는 품목, 위탁으로는 집하가 곤란한 품목, 구매자와 사전계약으로 집하되는 품목, 규격화와 저장성이 있고 공급이 안정되어 있는 품목들이다. 따라서 이들 품목에 대해서는 매취·정가·수의매매 등의 거래제도의 다양성이 부여되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

### 3. 상장애외품목의 도입

공영도매시장에서 거래되는 상품들은 농안법 제17조 제22조 제31조에 따라 원칙적으로 법인수탁을 전제로 거래가 이루어지도록 하고 있다. 그러나 농안법 제31조 제2항 단서 및 동 법 시행규칙 제27조에 근거하여 중도매인이 개설자의 허가를 받아 법인이 상장하지 아니한 농수산물을 상장애외품목으로 거래할 수 있도록 규정하고 있다. 상장애외품목의 지정은 불가피한 특수 사정으로 인정되는 경우에 한하여 정부의 심의와 의결을 거쳐 허용하고 있다.

농안법이 상장애외품목의 지정을 제한하고 있는 이유는 관행적 위탁상의 폐해를 시정하기 위한 것이다. 따라서 도매법인에게만 출하자로부터 위탁을 받아 상장·경매하도록 하고 있는 것이다. 그럼에도 중도매인이 법으로 금지되어 있는 위탁상의 거래관행을 계속하고 있는 실정이다. 이러한 행위는 실정법에 위반되는 것이지만 과거 정부에서도 급진적인 개혁은 기존질서에 혼란을 야기할 우려가 있기 때문에 점진적 개선을 유도하는 방향에서 이를 묵인하여 왔다.

이 같은 행위를 계속하는 이유는 상인들의 이익을 극대화하기 위한 것으로 투명하지 못한 불공정거래와 부정거래를 통하여 부당이익을 추구하는 행위를 계속하고 있는 것이다. 그 이유를 구체적으로 들어보면 다음과 같다. 생산지의 출하자와 소비자의 소매상이 도매법인이 발행하는 판매장표와 거래내역을 받기를 원하지 않고 있으며 이에 따라 대금의 수불관계 추적을 원천적으로 은폐하려는 동기가 가장 우선된다. 이로 인해 세무당국의 감시자체가 불가능해질뿐만 아니라 거래규모의 축소와 세금회피가 가능하게 된다. 도매법인은 농수산물 거래에 있어 생산지의 출하자와 소비자의 유통관계자 모두에게 정부공인의 세금계산서를 발급하도록 의무화되어 있다. 이를 회피 또는 축소하는 관행적인 방안이 중도매인을 통한 과거 위탁상 형태의 관행적 거래이다. 모든 거래가 구두로 행하여지며 거래와 관련된 모든 자료의 은폐가 가능하게 된다. 이러한 관행적 거래시스템이 정확하게 작동된다면 투명하게 노출되는 도매법인의 상장경매제도의 정착은 불가능하게 된다.

문제가 되는 것은 타 품목에 비해 저장성이 현저하게 낮고 규격화가 곤란한

패류에 상장예외품목의 확대가 이루어진다면 유통과정상 분쟁발생과 생산자 손실은 충분히 예상될 수 있다. 더욱이 활·선어류와 비교하여 생산지에서 경매되는 비율이 현저하게 낮은 패류의 거래는 완전하게 은폐가 가능할 것이다. 유통정보화 체제가 미흡하기 때문에 생산지에서 소비지 도매시장의 거래상황과 가격수준에 대한 파악이 곤란하며 가차명거래로 유통되는 현실을 고려할 때 거래금액과 세금탈루 및 산지어대금 정산지연 등의 부작용이 예상되고 있다.

결과적으로 상장예외품목의 무분별한 확대는 공영도매시장의 공적인 감시기능 자체를 불가능하게 할 뿐만 아니라 공영도매시장의 유사재래시장화를 초래할 가능성이 많다. 더욱이 수산물시장 내에 혼재하고 있는 직판상인과 중도매인의 차별화가 없어져 무질서를 초래하게 되고, 이러한 중앙도매시장의 거래질서 붕괴는 전국 수산물 유통체제를 혼란에 빠뜨리는 결과를 초래하게 될 것이다.

또한 상장예외품목의 확대는 도매법인의 경영악화를 초래하게 될 것이며, 패류뿐만 아니라 여타 품목의 거래상인들에게 자유로운 거래를 희망하는 도미노 현상으로 발전될 가능성도 내포하고 있다. 따라서 제한적으로 5% 내에서 농안법이 규정하는 불가피한 특수 사정으로 인정되는 경우에 한하여 정부의 심의와 의결을 거쳐 시범적으로 실시하는 정책실험을 거친 이후에 본격적으로 확대되어야 할 것이다.

중도매인들이 상장예외품목의 확대를 강력하게 요구하게 된 계기는 경기도 안양시장 사태로부터 발생하였다고 볼 수 있다. 2000년 8월 15일 부로 ‘동안수산(주)’이 법인지정권을 개설자에게 반납한 상황에서 시장폐쇄가 현실적으로 곤란하다고 판단한 개설자와 정부가 한시적으로 전품목 상장예외품목 지정을 결정한 바 있다. 실제 시행은 법률로 규정된 한시적인 시한을 정하지 않고 실시된 바 있으며, 이를 사후적으로 보완했다. 이는 결과적으로 도매시장의 거래질서에 있어서 혼란을 증폭시키는 형태로 발전되고 있다.

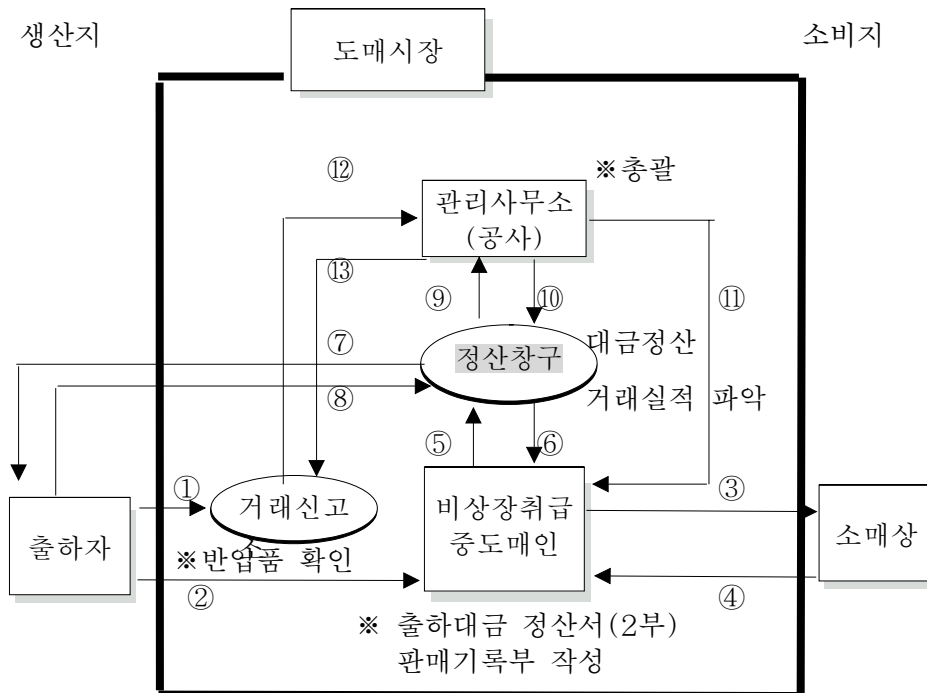
상장예외품목에 대한 관리문제도 결코 쉬운 것이 아니다. 상장예외품목의 거래 행태를 보면, ① 거래신고소에 표준송품장 제출 및 확인, ② 출하 및 하



역, ③ 출하물 판매·분산, ④ 소매상은 중도매인에 판매대금 납부, ⑤ 중도매인은 판매후 정산서 제출, ⑥ 정산창구는 정산결과(결제전용계좌 잔고내역) 통보, ⑦ 대금결제(정산) 및 정산서 송부, ⑧ 정산확인 또는 현금수령(희망시), ⑨ 중도매인별 대금결제 전용계좌 잔고 및 거래상황 보고, ⑩ 정산창구 지도·감독, ⑪ 잔고 미달자 거래중지 등 행정조치 및 감독, ⑫ 반입동향 보고, ⑬ 거래실태조사 조치, 등의 단계를 거치도록 하고 있다.

〈그림 V-4〉

거래 및 정산 체계도



상장예외품목을 운영함에 있어서도 우려되는 문제점들이 많이 있다. 우선 도매시장의 가격형성구조에 있어 혼란을 초래할 수 있다. 거래가 은폐되는 상장예외는 수산물의 수급상황의 집계를 어렵게 만드는 결과를 초래할 수 있으며, 품목과 수량 및 금액의 탈루, 가격담합 및 폭리 등을 초래하게 되고 시장거래질서를 혼탁하게 만들어 법을 지키며 거래하는 성실종사자에 대해 악영향을 미칠 것이다. 또한 수산물은 상품특성상 거래유사성으로 인해 일부 품목의 상장예외지정은 전품목으로의 확대를 필연적으로 유도하게 될 것이다. 특히 유념하여야 할 점은 한번 상장예외로 풀리면 시장자체가 재래시장화 되므로 질서유지를 위해 이를 본래대로 회복시킨다는 것은 불가능하게 된다. 그러므로 상장예외를 인정할 경우에도, 거래장소를 구분시켜야 하며, 중도매인 점포에 비상장거래 품목의 취급점포임을 표시해야 하고, 대금결제를 정산창구로 일원화시킬 필요가 있으며, 판매기록장부 비치와 판매내역서, 일일 거래 현황표, 송품장 등을 구비하고, 매일 품목별 입하수량과 가격을 게시하는 조치가 있어야 한다.

#### 4. 기록상장과 관행거래

공권력의 개입을 초래한 도매시장의 기록상장은 출하자·중도매인·도매법인의 합작과 정부와 개설자의 묵인에 의해 존속되어 왔다. 출하자는 가격 및 판매의 안정성을 보장받기 때문에 중도매인과 직접거래를 원하며, 중도매인들은 기존의 거래선 유지 등을 위하여 관행에 따른 거래를 선호하고 있고, 도매법인들도 부담이 적으면서도 수익을 유지시키는 관행거래를 원하기 때문에 지금까지 계속되어 왔다.

법규로 정하고 있다고 하지만 상장경매를 강행할 경우에는 물량의 거래에 애로가 있을 수 있으며 이 경우에는 생산어업인이 피해를 보게 된다는 문제점을 갖고 있다. 그렇다고 해서 상장경매가 필요 없는 상장예외품목을 대폭 허용하는 경우에는 도매시장의 기본적인 거래형태인 상장경매제도 자체가 붕괴될

우려가 있다. 그렇다고 기존 관행을 인정할 경우에는 현행법을 위반한다는 사실을 묵과하는 것으로 시장의 불안도 계속하여 지속될 수밖에 없다. 이에 따라 시장별로 상황을 구분하여 제반사항을 검토한 후 제도정착에 따른 충격을 최소화하기 위하여 단계적으로 상장경매제도의 정착을 점진적으로 확대해 나가는 방법이 불가피한 실정이다. 이와 함께 정부는 관행거래의 부조리를 척결하는 강력한 의지의 표명과 행정단속의 강화를 통하여 시장통제를 강화할 필요성이 있다.

또한 관련 유통관계자와의 대화를 통해 자율적으로 거래질서를 확립하는 노력을 기울여야만 할 것이다.

## 5. 도매시장의 시설제약

도매시장은 생산·유통·소비 시스템 전과정에 있어 허리를 구성하는 기능을 수행하고 있다.

따라서 적절한 물리적 시설과 함께 시장의 관리·운영체제가 효율적으로 구비되어야만 시장의 기능이 정상화될 수 있다. 구체적으로 우리 나라 공영도매시장의 효시이자 수도권 수산부문의 상당부분을 담당하는 가락시장의 경우 舊 용산시장을 이전하면서 경매장내에 직판상인 등을 배치하므로 인해 도소매기능이 혼재되어 있으며, 이에 따른 중도매인과 직판상인간의 갈등과 비허가상인들의 지속적인 증가, 교통혼잡의 가중 등으로 공권력으로도 치유하기 어려운 상태에 도달되어 있다. 따라서 가락동시장은 시장무질서의 표본이라고 볼 수 있다. 따라서 도매시장의 질서확립을 위해서는 이에 대한 대대적인 정비가 필요하다

또한 가락시장의 질서회복을 위해서는 경매장을 차지하고 있는 직판상인의 이전문제와 교통체증의 해소, 상·하차체제의 정비 등 시장의 물류체계를 원활하게 할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 아울러 1980년대에 건설된 기존의 가락시장은 시설의 낙후에 따른 유통서비스의 질적인 저하로 시장이용의 기피

현상까지 제기되고 있는 것이 현실이다. 따라서 시장내 주차시설 및 유통기반 시설의 보완이 요구된다.

## 6. 시장관리와 운영의 문제점

수산물 공영도매시장은 관리와 운영에 공적기능을 부여하고 시장효율성을 제고하기 위해 관리업무는 관리사무소와 관리공사에서 담당하도록 하고 운영 업무는 민간법인인 도매시장법인이 담당하도록 이원화하고 있다. 그러나 도매 시장에 대한 국민들의 일반적인 인식은 무엇인가 비리가 있고 소비자가 먹는 식품을 비싸게 만드는 상인들의 집합체로 인식되고 있는 실정이다. 소비자들은 도매시장을 이해하기 어려운 곳이라는 인상을 일반적으로 갖고 있음을 부인할 수 없다. 따라서 상인들만의 시장으로 인식되는 도매시장에 대한 국민적 인식을 제고하기 위해서는 도매시장이 수행하는 역할의 중요성과 기능에 대한 공감대를 형성하는 노력이 필요할 것이다.

또한 시장개방화, 대형할인산업태의 지배력 증대, 유통경로간 경쟁심화 등 수산물 유통환경의 변화에 부응하기 위하여 도매시장은 내부적인 비용절감과 경쟁력제고를 위한 방안이 강구되어야 한다.

그리고 관리운영을 관리공사와 관리사무소에서 수행하는 이유는 공익성을 갖는 시장운영에 있어 공정성을 제고하고 신속한 공권력의 사용이 용이할 뿐 아니라 시장운영의 중립성을 보장함으로써 견제·균형적인 역할로서 기능을 수행하기 위함이다.

그러나 상적인 거래를 공공기관이 담당하는 것은 시장원리에 어긋나는 것이므로 민영화추세를 가고 있다. 관료적인 소극적·방어적인 시장운영은 시장의 본질인 신속성·유통성·능률성을 저해한다. 따라서 상적인 측면을 갖고 있는 시장기능을 관리주체가 갖는 것은 배제되고 있다.

&lt;표 V-6&gt; 공영도매시장의 관리실태

구 분	관리사무소 형태	관리공사 형태
시장수	16개	2개
주요시장	인천,수원,안양 등 소규모	가락동, 구리 등 대규모
부지면적	19천평(최대43, 최소7.9)	110천평(최대164, 최소56.5)
취급물량	년 149천톤(최고355, 최소17)	년1,405천톤(가락2,579,구리234)
유통인수	약 280명(최고599,최소63)	약3,000명(가락5,475,구리590)
관리인원	약30~50명	190명(가락289, 구리91) 주차요원(가락145, 구리 10)

&lt;표 V-7&gt; 관리체제별 장단점 비교

구 분	장 점	단 점
관리사무소	○ 신속한 행정력 발휘 ○ 적은 인원으로 관리	○ 잦은 인사, 전문성저하 ○ 경영효율성 저하
관 리 공 사	○ 전문성 제고 ○ 공익·공정성 제고	○ 공권력행사 곤란 ○ 관리체계의 이원화 ○ 조직 비대화 경향
직 영 기 업	○ 공권력행사 용이	○ 민영화 추세 역행 ○ 경직적인 운영
도 매 법 인	○ 경비절감 운용효율화	○ 법인횡포, 관리부실

## 제 3 절 수산물 도매시장의 과제와 정책방향

### 1. 소비지 도매시장의 대응 과제

소비지 도매시장이 대응하여야 할 과제를 살펴보면 다음과 같이 정리된다. 첫째, 도매시장은 탈시장화에 대응하여야 한다. 수입수산물에 이미 가격이 결

정된 상품으로 불특정다수를 대상으로 하는 가격결정기능이 특별하게 요구되지 않는다. 따라서 도매시장이 수입수산물에 대해 필요한 기능을 할 수 있어야만 수입수산물이 시장 내에서 거래될 수 있을 것이다. 예를 들어 바나나 숙성 또는 육류 해체 등과 같은 도매시장 내에서 추가적인 기능이 부가되거나, 아니면 자금회수 또는 품질관리 등의 거래이점을 도매시장이 제공해야만 한다. 가공식품의 경우에는 가공업체들이 산지에서 직접 매취형태로 원료를 구입하므로 가공업체들의 공장입지가 산지로 이동하고 있다. 식품소비구조에 있어 신선식품의 소비가 감소하고, 가공 또는 외식·레저 형태의 소비가 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 불가피한 현상이나 도매시장 내에 또는 인근에 가공연계업체를 유치하거나 가공업에 적극 진출하는 등 새로운 활로를 개척해야만 타개할 수 있다.

둘째, 도매시장에서 경매를 통한 가격형성기능이 변화되고 있다. 도매시장에서 경매제도가 수행하는 기능은 과연 무엇인가에 대해 의문이 제기되고 있다. 경매란 사는 자를 찾는 방식 중에서 가장 강한 구매의사를 갖는 사람과 거래를 성립시키도록 하는 것이다. 또한 경매가 갖는 장점은 대량판매방식에 있다. 매일 전국 각지에서 집하되는 대량의 물건을 신속하게 판매하기 위해서는 현재까지 존재하는 여러 거래방법 중에서 가장 효율적인 방식으로 인정되고 있다. 그러나 특수한 형식에 간혀 있는 폐쇄적인 거래방식인 것만은 분명하다. 그러면 수의거래의 기능은 과연 불공평한 거래방식인가에 대해서도 의문을 제기해 볼 수 있다. 수의거래는 희망하는 가격에 희망하는 물건을 거래하는 것이다. 대형 할인점이나 대형수요자들은 수의거래를 희망한다. 거래당사자가 자신의 주장에 따르는 거래를 하고 거래자들이 만족을 한다면 바람직한 거래로 볼 수 있다. 따라서 공영도매시장은 위탁경매의 거래원칙을 준수하되, 여건변화에 따라서 이를 탄력적으로 운용하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

셋째, 도매시장은 유통합리화를 달성해야 한다. 도매시장까지의 수송비는 생산자가 부담하며, 이는 결국은 소비자의 부담으로 전가되고 있다. 도매시장을 경유하는 신선식품의 유통비용이 많이 소요됨은 사실이다. 유통경로간의 경쟁 격화 속에서 도매시장이 유통비용을 절감하려는 노력이 필요하다. 유통환경변

화에 따라 단순한 광장수준에 지나지 않던 넓은 공간만으로는 효율적인 거래를 수행할 수 없게 되었다. 보관·배송·가공 등의 시설이 수요자에 의해 요구되고 있다. 신선식품의 팩 처리, 배송을 위한 분류공간, 보관·냉장을 위한 제반 시설에 대한 수요가 증가하고 있다. 만일 산지에서부터 표준 규격화된 바코드화 상품이 거래된다고 하면 물류비용을 절감하는 효율적인 시스템이 구축될 것이다. 지금과 같은 고비용 구조로는 경쟁에서 버틸 수 없는 것이 오늘의 도매시장 현실이다.

넷째, 시장활성화를 위한 유통인 공동의 노력이 경주되어야 한다. 도매시장의 거래주체들인 도매법인과 중도매인들의 역할이 변화되고 있다. 법적으로 도매법인은 수집·경매기능을 하고, 중도매인은 구매·분산기능으로 나누어져 있다. 그러나 제3자판매는 도매법인이 중도매인의 역할을 담당하는 것이고, 상장예외품목은 중도매인이 도매법인의 역할을 수행하는 것이다. 따라서 앞으로 도매법인과 중도매인의 업무경계가 점차 불분명해지게 될 전망이다. 점포를 열어놓고 손님을 기다리는 상황은 경쟁력이 떨어진다. 도매법인은 중도매인을 배제하려고 하고, 중도매인은 도매법인을 배제하려고 한다. 여건변화에 따라서 나누어야 할 파이는 계속 줄어들고 서로간의 갈등의 골은 더욱 더 깊어지게 된다.

일본의 예에서 보는 바와 같이, 도매시장의 운영은 앞으로 적자산업화 될 것으로 전망된다. 따라서 이의 관리운영을 책임지고 있는 중앙정부와 지방정부도 향후 시장에 대한 지원재원이 더욱 증가할 것을 예상하여야 한다. 따라서 관리비용 절감, 효율적 시설이용, 거래주체들의 위기의식 등이 결합된 합리적인 시장활성화를 위한 방안이 검토되어야 한다. 즉, 관리공사의 인원감축, 하역노조의 회사화, 도매법인의 구조조정, 중도매인의 역할정립 등이 검토되어야 한다. 소비지 공영도매시장의 경우에는 정부정책을 논의하기에 앞서 시장주체들 스스로 시장의 생존을 걸고 시장마다 가칭 “시장발전위원회”와 같은 자율적 조직을 구성하여 자체 발전방안이 강구되어야 할 것이다.

## 2. 소비지 도매시장의 정책방안

도매시장에 대해 소비자들은 무엇인가 비리가 있고 소비자가 먹는 식품을 비싸게 만드는 상인들의 집합체로서 친근하지 못한 인식을 갖고 있다. 도매시장의 거래는 소비자들이 이해하기에 가격을 올리려는 무엇인가가 있는 좋지 않은 곳이라는 인식을 갖고 있다. 지금까지 상인들만의 시장으로 머물러 있는 도매시장에 대한 국민적 인식을 제고하기 위해서는 도매시장이 수행하는 역할의 중요성과 기능에 대해 이해를 구하고 정부가 이를 지원하는 이유를 홍보함으로써 시장발전의 공감대를 형성하는 노력이 경주되어야 한다.

스스로 투명하게 하고, 도매시장 관리주체와 도매법인 그리고 중도매인들이 합심하여 시장을 활성화하는 대책을 강구하지 않는다면, 급격히 변화되고 있는 유통환경에 대응할 수 없을 것으로 판단된다. 시장주체들이 이를 명확히 인식할 때 정부역할이 필요한 것이다.

정부도 정부예산을 100% 투입하여 시장을 건설하고 이를 공사화시켜 관리하는 방식에서 탈피하여, 민간자본으로 건설하고 민간이 스스로 서비스를 개선하고 거래질서를 지키면서 효율적으로 운영하도록 지원하는 간접적 관리방식으로의 전환이 요구된다. 일본의 경우 도매시장운영의 적자를 타개하기 위해 시장사용료를 50%이상 징수하는 지역도 있다. 따라서 민간이 스스로 이를 활성화시킨다는 전제하에서만 도매시장의 운영이 합리화될 수 있을 것이다.

통관시에 가격이 이미 결정된 수입수산물의 경우에는 도매시장의 가격결정 기능을 필요로 하지 않는다. 또한 식품소비구조가 편리화·간편화할수록 현재와 같은 가사조리중심의 수산물 소비는 감소하게 된다. 따라서 가공품의 유통비중이 증가하게 될 것이고, 가공업자는 구입선을 소비지 도매시장에서 생산지 직접 매취로 변경하게 될 것이다. 이는 도매시장의 거래물량을 감소시키는 또 다른 요인으로 작용하게 될 것이다.

최근 공영도매시장의 취급물량 감소가 가시적으로 나타나고 있다. 거래량 감소로 야기되는 문제는 제한된 파이를 유통주체들 간에 분배하는 비율의 갈등을 일으키게 되며, 초창기에는 거래제도와 관련 법규 등을 위반하는 불법행위로 소득을 보전하는 과정을 거쳐, 조직화된 이익집단간의 갈등으로 발전하게



될 것이다.

정부의 중요한 역할중의 하나는 급변하는 외적 환경에 대응하는 방안을 강구하고, 이익집단간의 갈등을 조정하기 위한 원칙을 제시하는 것이다. 다수의 경제주체들이 자신들의 입장을 대변하는 이익집단 대표들에게 합법적 대표성과 역할을 부여하고 이익집단간 갈등을 조정·타협할 수 있도록 유도하여 외적인 환경변화와 문제의 본질을 인식하도록 하고 시장활성화를 위해 공조할 수 있도록 하여야 한다. 이에 따라 유통개혁안에는 유통주체의 이익을 대변하는 중도매인협회와 법인협회를 설립하도록 하였다. 문제는 유통정책을 집행하는 과정에서 중도매인협회를 복수로 허가하여, 집단이익의 대표성을 상실하도록 함으로써, 복수집단간에 주도권 확보를 둘러싸고 복잡한 갈등과정을 더욱 악화시키는 결과를 초래하게 만들었다는 것이다. 지금이라도 복수로 허가된 중도매인협회를 통합하여 대표성을 갖도록 유도하는 방안이 강구되어야 한다.

공영도매시장의 거래제도는 대금결제의 불확실성과 거래의 비합리화를 개선하기 위하여, 시장내의 모든 경제주체를 가격수용자로 만드는 상장경매제가 중심이 되고 있다. 따라서 경매제도는 공정가격 형성과 기준가격 결정을 목적으로 도입 되었다. 그러나 최근에는 위탁·경매 거래원칙으로부터 매취·수의 매매형태로 변화되고 있다. 일본의 경우 청과물 매취비율이 총거래의 20% 수준이며 수의매매 비율이 40%에 달하므로, 또한 위탁받은 집하물도 수의매매하는 사례가 많은 것으로 알려져 있다. 따라서 거래형태가 경매(auction)에서 교섭(negotiation)으로 이행하는 추세에 있다.

최근 공영도매시장의 경매를 둘러싸고 많은 논의가 있다. 경매는 사는 자를 찾는 것이고 그 중에서 가장 높은 가격을 제시한 사람과 거래를 하는 것이다. 또한 경매는 대량판매방식이다. 매일 각지에서 집하되는 대량의 물건을 즉시에 판매하는 효율적인 방식으로 평가받고 있다. 그러나 특수한 형식의 폐쇄적인 판매방식이다. 그러면 수의거래는 불공평거래인가라는 의문이 제기된다. 수의 거래는 희망하는 물건을 희망하는 가격에 거래하는 것이다. 대형할인점과 같은 대형수요자들은 경매방식이 대량거래에 맞지 않는다는 주장을 한다. 구매수량이 증가하면 가격이 낮아져야 하는데, 경매에서는 거래량이 증가하면 오히

려 가격이 상승하므로 경매는 대량거래의 이점이 없다. 따라서 먼저 필요한 수량을 확보하기 위해서 선취거래가 필요하다고 주장하고 있다. 생산자단체들도 활발한 마케팅을 하면서 사전에 예약된 가격에 판매할 수 있는 수의거래를 요구한다. 따라서 도매시장 거래제도의 탄력적 운용이 요구된다.

공영도매시장의 거래원칙은 경매·입찰이다. 이는 공정·공평·공개를 원칙으로 한다는 것이다. 허나 여건변화에 따라 거래제도도 탄력·예외적 운용이 요구되고 있다. 그렇다고 해서 공영도매시장의 특성인 공정성과 투명성을 해치는 자유거래를 하자는 것은 아니다. 자유거래는 재래시장에서 얼마든지 할 수 있다. 공영도매시장에서는 일정한 룰과 규범이 지켜져야 한다. 원칙을 잃지 않는 범위 내에서 제도의 탄력적 운용이 필요하다는 것이다. 이에 따라 농안법 제32조에서도 정가·수의매매를 인정하고 있으므로 이의 적절한 활용이 검토되어야 될 필요가 있다.

시장의유통 비중이 증가한다는 것은 공영도매시장의 약화를 의미한다. 시장외유통의 거래주체는 대형할인점, 대형슈퍼점, 외식산업, 수입가공업자, 재래시장 등이다. 거래대상은 냉동수입물과 가공수입수산물 등이며, 국내소비 비중은 5~10년 사이에 50% 까지 증가될 것으로 전망된다. 가공물과 냉동수입물은 도매시장을 경유하지 않는 가격결정과 물류를 형성하고 있으며, 거래형태도 예약·수의거래가 주류를 이루고 있다. 이와 같은 수산물 유통의 특수한 여건변화를 고려하여 상장·경매를 기본원칙으로 하고, 정가·수의매매의 확대와 상장예외제도를 제한적으로 병행시키는 방안이 검토되어야 할 것이다.

수도권의 소비지 도매시장은 생산자에게 제값을 받도록 하고 신속한 대량거래의 판로를 제공하는 기능을 수행하고 있다. 도매시장의 질서는 유통주체들에 의하여 자연적으로 형성되는 자생적 질서의 측면과 함께 법적으로 규범이 정해진 작위적인 거래원칙이 조화를 이루면서 이루어진다. 시장에서 형성되는 자연적으로 형성되는 내부적 규율로서의 관행들은 문제를 야기하기도 하지만 이로 인해 시장이 활성화되는 측면도 간과할 수 없다. 시장의 힘을 통하여 사적 이익추구와 사회적 후생이 조화를 이루고 있는 것이다. 농안법은 더구나 현실을 뒤쫓는 형태를 갖고 있다. 크게 분류하여 어류품목 100여개, 패류 50여개,

해조류 50여개, 건어물 등 품목별로 다양한 거래관행이 자연적으로 이루어져 기능을 다하고 있으며, 소비자가 원하는 상품을 적기에 적소에 유통시키는 기능을 수행하고 있다. 이를 배추와 무에 대한 거래원칙으로 통일시키는 것은 불가능하다. 다양한 품목마다 각각의 특성을 반영한 거래가 형성되는 것이다.

실정법인 농안법은 법인에게만 출하자로부터 위탁을 받아 상장·경매할 수 있도록 하고 있다. 그러나 중도매인이 법으로 금지되어 있는 수집 및 위탁활동을 계속하고 있다. 이에 따라 기록상장과 형식경매가 만연되고 있는 실정이다. 기록상장과 형식경매는 실정법을 위반한 불법행위임에 틀림없다. 그러나 이와 같은 상황 속에서 정부와 개설자의 대응자세와 논리가 궁색한 것이 현실이다.

상인들의 상거래는 사적인 이윤추구를 목적으로 한다. 자신들의 이익을 보호하기 위하여 수십년간 시장내 상인들간에는 공감대가 형성되어 있다. 과거의 관행대로 거래를 하면 이익이 많이 남는데 이를 깨려고 하는 외부의 개입에 저항하면서 집단적 이익을 보호하는 것은 당연한 것이다. 문제는 발생하는 이익과 거래의 투명성이 상충되고 있으며, 불공정한 거래 속에서 이익이 발생하며, 투명하게 되면 이익이 감소한다는 사실이다. 결과적으로 불공정성으로 인해 손해를 보는 것은 생산자와 소비자인 것이다. 기록상장과 형식경매가 계속 지속되고 있는 이유는 중도매인이 과거 위탁상의 거래관행을 계속하기를 원하고 있기 때문이다. 농안법이 지향하는 궁극적인 목적은 이와 같은 과거 위탁상의 관행을 타파하고자 하는데 있다. 따라서 타협과 화해를 계속하는 것은 문제해결을 위한 대책이 아니라 문제를 악화시키고 있을 뿐이다. 장사도 안되고 수입도 줄어드는 유통여건의 변화 속에서 대립되는 이익집단들이 합의를 도출한다는 것은 불가능하다. 따라서 타협과 화해 속에서는 문제해결이 불가능하며 정책 혼미만이 거듭될 수밖에 없다. 정부와 개설자가 정책에 대한 가닥을 잡지 못하는 상황 속에서 생산자의 민원은 계속 쌓여 갈 수 밖에 없는 것이다.

정부는 1976년 농안법을 제정하여 공영도매시장과 유사도매시장을 구분한 이래 지속적으로 공영도매시장에서의 거래투명성 확보와 가격안정을 위해 노력해 왔다. 또한 막대한 정부예산을 투입하여 시장을 건설하고 유통인들에게 이를 제공하였다. 정부가 도매시장의 건설비용을 모두 부담하는 이유는 유통인

들이 부담하는 고정비를 줄임으로써 농수산물의 가격안정과 함께 유통비용을 저렴하게 하고자 하는 것이다. 정부가 막대한 예산을 투입한 시설 내에서 공정한 거래가 이루어지도록 규범을 정한 것이 농안법이다.

정부가 건설한 공영도매시장내에서는 강력한 제도가 시행되도록 법으로 정하고 있다. 도매시장에 대한 유통문제가 제기될 때마다 문제의 본말이 전도되어 있는 느낌이 든다. 정부가 판단한 정책은 공영도매시장내에서 만든 정확하게 시행되어야 한다. 이해관계가 얽혀 있는 유통정책은 리스크를 감수할 수밖에 없다. 리스크를 부담하지 않으려고 타협과 화해를 유도하는 것은 끊임없는 정책흔미를 반복할 뿐이다. 세월이 지나게 되면 오히려 더 큰 부담을 질 수밖에 없다.

개정 농안법에서는 도매법인제도와 도매상제도를 모두 선택할 수 있도록 법적인 근거를 제공하고 있다. 어떤 제도를 선택해야 하느냐의 문제는 그렇게 중요하지 않다. 본질적인 과제는 어떤 제도이든 간에 이를 추진할 의지와 이를 구체화하는 전략과 구상이 있느냐가 문제이다. 현재는 법인제도에 대한 정책도 없고 도매상에 대한 정책도 없다. 법인제도는 이렇게 할 것이고, 도매상제도는 이렇게 추진할 것이라는 책임을 질 수 있는 정책추진의 의지와 전문성을 겸비한 전략이 부재하다. 어떤 정책을 추진하든 이해가 상충되는 시장상인이 반발하는 것은 당연하며 현명한 방법으로 정부정책에 대응할 것이다. 또 다른 문제는 수산물 유통정책을 체계적으로 추진한 경험이 부족하다는 것이다. 5.3.과동 때 시도해 본 것을 제외하고는 경험이 없다는 사실이다.

유통인들이 스스로 질서를 잡고 싶어도 정부의 정책이 어디로 갈지 신뢰성을 갖고 있지 못하다. 현재와 같은 여건변화 속에서 도매법인들은 영업을 계속하기 곤란한 상황에 와 있다. 도매법인 지정권을 반납하는 사태가 안양시장에서만 특별하게 발생한 것이 아니다. 이윤을 추구하는 상인들의 속성에 비추어 도매법인이 이윤추구의 매력을 상실한지는 이미 오래 되었다. 더욱이 검찰에 구속될 위험을 감수하면서 사업을 계속하는 것은 곤란하다고 판단된다. 전국의 어떤 도매법인이든 농안법으로부터 자유로운 도매법인은 현실적으로 존재하지 않는다. 아마도 멀지 않은 장래에 안양시장의 사태가 가락동·노량진시장을

비롯하여 전국적으로 확대될 가능성을 완전하게 배제할 수 없다. 이익이 없이 문제만 발생한다면 법인 지정권 반납사태가 일어날 가능성을 배제할 수 없다는 것이다. 그렇다고 도매상을 할 사람이 있느냐 하면 그것도 아니다. 개정농안법에서 도매상의 영업형태를 매우 제한적으로 허용하고 있기 때문에 중도매인 입장에서조차 찬성하지 않고 더욱이 도매법인들도 좋아할 수 없다는 것이다.

경기도 내의 안양, 안산, 수원에 개설된 수산물 도매시장은 현실적으로 시장 개설 자체가 처음부터 무모함을 내포하고 있었다. 거래되는 물량 중에서 80~90% 수준의 물량이 노량진과 가락동에서 유입되고 있다. 따라서 중앙도매시장과 경영을 통합하여 운영하거나 폐쇄하는 것이 바람직하다. 현실적으로 노량진과 가락동의 중도매인들로부터 받는 물건을 법인으로부터 직접 전송 받게 된다면 거래단계를 축소시킬 수 있고 유통비용을 감소시켜 법인의 경영안정을 기할 수 있을 것이다.

노량진시장은 엄밀하게 보면 관리와 운영이 일원화되어 있는 민영시장이다. 정부예산으로 건설한 공영도매시장과는 속성이 다르다. 민영시장에 대해서 상장예외를 강요하는 것은 대표적인 정책혼란의 예로 볼 수 있다. 상장된 상품과 상장예외상품을 모두 도매법인이 관리하게 되는 모순을 갖는다. 즉 노량진시장에는 상장예외가 있을 수 없다. 민간이 운영하는 노량진시장은 개설자인 서울시의 관리범위에 포함되지 않는 시장이다. 단지 수산물의 거래에 있어 중요한 비중을 차지하기 때문에 중앙도매시장에 정책적으로 포함시키고 있다. 따라서 민영시장의 특성을 살릴 수 있는 활성화방안을 자체적으로 강구토록 함이 바람직할 것이다.

가락동시장의 수산물 시장은 매우 복잡한 문제를 내포하고 있다. 현재 개정농안법체제 하에서는 2004년까지 법인체제를 유지토록 하고 있다. 가락동시장의 최우선 과제는 패류를 중심으로 이루어지고 있는 위탁상행태의 품목들에 대해서 산지어대금 정산이 철저하게 시행되어야 한다. 둘째, 시장활성화가 이루어지도록 거래제도의 탄력적 운영이 필요하다. 현실의 거래실태를 인정하고 정가·수의매매의 폭을 확대하는 방안도 대안이 될 수 있다. 셋째, 불법행위가 철저하게 근절되어야 한다. 정부가 건설한 공영도매시장내에서만 강력한 제

도가 시행되도록 법으로 정하고 있다. 도매시장에 대한 유통문제가 제기될 때마다 문제의 본말이 전도되어 있는 느낌이 든다. 넷째, 상장경매가 이루어지기 위해서는 1994년 이전의 농안법체제와 같이 중도매인의 신규진입 등 제도적 관리가 보장될 수 있도록 개설자권한을 한시적으로 위임하는 특별 조치 등이 필요하다.

도매상의 조기 도입과 같은 정책적인 검토도 강구해 볼 수 있다. 이는 수산물에 대한 별도의 유통법을 제정하는 것을 의미한다. 동일 시장에 서로 다른 제도가 공존할 수 없다고 한다면, 공익성을 갖는 도매법인에 대해 영업범위를 확대하여 도매상제도의 장점을 접목시킬 수도 있을 것이다. 예를 들어, 법인제도가 정착된 일본의 경우에도 대표적 수산물시장인 築池시장의 도매법인 영업을 보면, 매매되는 대중선어의 60% 냉동물의 85%를 매취하여 판매하고 있다. 농산물거래를 중심으로 성안된 우리의 농안법은 매취판매 자체를 허용하고 있지 않다.

보다 근본적으로 가락동시장과 노량진시장 그리고 중부시장 등의 문제를 해결하기 위해서는 서울권 중앙도매시장을 통합하여 새로운 지역으로 이전시키는 방안이 검토되어야 한다. 가락동시장은 경매장면적이 절대적으로 부족하여 정상경매 자체가 곤란한 상황이며, 동일 시설내에 도소매가 혼재하여 상거래 질서가 혼란하다. 경매가격, 도매가격, 소매가격이 동일시점에서 동일장소에 존재한다는 것이다. 당연히 거래질서가 문란해 질 수밖에 없다. 또한 수산물 유통의 필수시설이 없다. 예를 들어 활어의 경우에는 수조, 경매장, 해수저장 등이 필요하며, 냉동물의 경우에는 냉동창고, 유개경매장 등이 있어야 하고, 젓갈류의 경우에는 10℃ 이하 상온저장시설 등이 필수적이며, 선어 및 패류의 경우에도 저온창고, 제빙시설 등이 있어야 한다. 중도매인 분산에 필요한 시설도 협소하다. 가공처리 및 염장처리시설이 구비되지 못하고 있다. 물류효율을 제고시키기 위해 필수적인 표준규격과 하역기계화의 추진이 곤란한 Hardware를 갖고 있으므로 인해 Software의 개선만으로는 유통효율을 제고시킨다는 것이 불가능하다. 또한 중부재래시장은 건어물 유통의 중요 부분을 차지하고 있지만 도심권에 위치하고 있으므로 도시계획 등에 따라 장기적으로는 시장유

지에 있어 차질이 예상된다. 법정도매시장이 개장되었음에도 제도권 밖의 재래도매시장이 상존하고 있는 것이다. 재래시장에서는 유통물량, 거래실태, 위생상태 등이 제대로 관리될 수 없으며, 불투명한 이윤취득과 도시환경적인 측면에서도 개선이 필요하다.

가락시장, 노량진시장, 중부시장, 영등포시장, 청량리시장 등으로 산재되어 정책혼선을 빚고 있는 서울권 도매시장을 정비하여 21C 신물류 개념에 입각한 통합도매시장을 건설함으로써 국제경쟁력을 갖는 상거래 질서를 구축하는 것이 바람직하다. 일본 동경에 소재한 쓰즈끼(築地)수산물전문시장(15만평규모)과 같은 시설을 갖추고, 경매장, 중도매인점포, 냉동냉장창고, 가공처리장, 제빙시설, 폐기물처리, 고객편의시설, 수산물무역센터, 해양박물관, 농수산방송국 등 종합 유통시설을 구축하는 시장 건설방안을 강구해 볼 필요가 있고, 투자의 재원도 민자를 원칙으로 함이 바람직할 것이다. 정부재원은 공공기반시설에 한해서 제한된 범위내에서 지원되어야 한다. 이를 위해 도매시장이전의 타당성, 시설배치의 적정성, 제반 거래제도, 국제유통화 방안, 신물류개념 도입 등이 구체적으로 검토되어야 할 것이다.

## 제 6 장 새로운 도매상제도의 도입과 문제점

### 제1절 수산물 시장도매인제도의 도입배경

국민의 정부가 출범한 이후 유통개혁을 위한 개혁과제를 논의하는 과정에서 시장도매인제도(이하 도매상제)가 개혁과제로 선정되었다. 개정 농안법의 입법 과정에서 도매상제도의 도입과 영업범위 등에 대해서 서로 다른 견해가 많이 제시되고 논란이 이루어짐에 따라 농안법개정안의 의결도 1년 이상이 경과된 1999년 12월에 이루어 졌다. 또한 농안법 시행령·시행규칙의 개정도 2000년 6월에 완료된 바 있다.

‘시장도매인제도’란 농수산물도매시장의 개설자로부터 지정을 받고 농수산물을 매수 또는 위탁받아 도매하거나 매매를 중개하는 영업을 하는 법인으로 정의되고 있다. 도매상제의 도입시기를 보면, 지방도매시장의 경우에는 농안법 시행일인 2000년 6월부터 시행이 가능하도록 하였으나, 중앙도매시장에 대해서는 2004년부터 2년의 범위내에서 대통령령이 정하는 날부터 도입이 가능하도록 하였다.

현재의 소비자 수산물 도매시장이 처해 있는 상황에서 도매상제도를 시행할 경우에 많은 문제점들이 제시되었다. 우선 많은 도소매상인이 출하자로부터 동



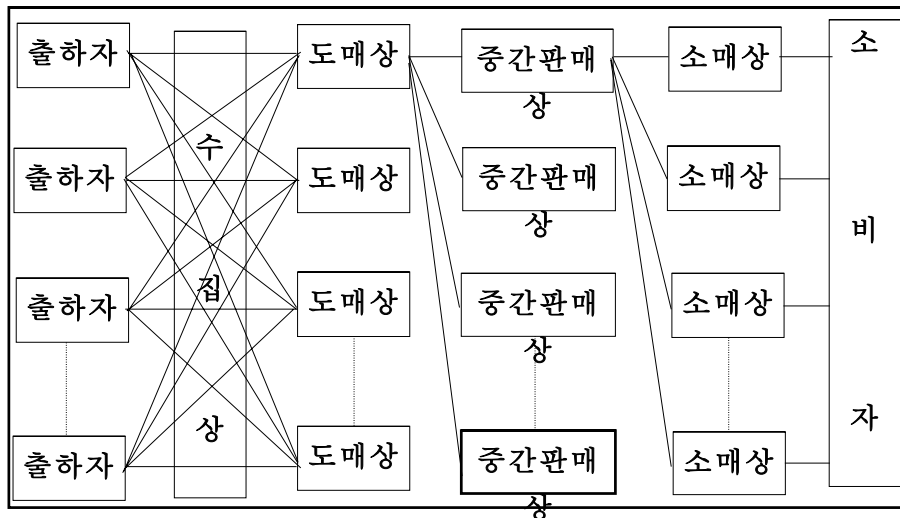
시에 수탁을 받아 수산물을 보유하게 됨으로써, 도매시장의 거래물량 과 보유 총량이 기하급수적으로 증가하고, 거래총수가 급격히 증가하여, 유통의 효율성이 저하될 것이 자명하다. 따라서 식품유통학회에서 조차도 신중한 채택을 정부에게 건의한 바 있다.

현재 우리 나라에서 추진되고 있는 도매상제도는 서구의 도매상과는 본질적으로 다르며, 많은 도매상이 난립하게 되면, 공적 감시가 불가능하게 될 뿐만 아니라 거래의 공정성과 투명성을 보장하는 것이 불가능하게 될 것이다.

도매상을 도입하자는 주장의 논리를 살펴보면, 우선 현 상장경매제는 기록상장과 같은 불법적이고 불합리하게 운용되고 있으며, 판매를 대행하고 있는 도매시장법인은 집하활동을 하지 않으면서도 위탁판매수수료를 편법으로 취득하고 있다. 이러한 폐해를 시정하기 위해 그동안 상당한 노력을 기울였으나 소기의 효과를 거두지 못하고 지지부진한 상태에 있다. 따라서 이를 근본적으로 해결하기 위해서는 도매상제의 도입이 불가피하다는 주장이다.

둘째, 도매상장제를 도입하면 도매시장법인이 제외됨으로 유통단계가 최소 1~2단계 축소되어 유통마진이 절감될 수 있을 것으로 주장하고 있다.

<그림 VI-1> 도매상의 거래형태



셋째, 도매상장제를 도입하게 되면 현재와 같은 도매시장의 관리기구도 불필요하고, 꼭 필요한 경우라도 극히 소수의 인원이면 가능하므로, 시장관리비용을 절감할 수 있다는 주장이다.

넷째, 현재 도매시장의 물량반입은 도매시장법인의 수집활동에 의한 것이 아니라 생산자들 스스로가 판로가 찾아 출하한 결과라고 주장하고 있다.

그러나 도매상을 반대하는 다른 측면의 논리를 검토해 보면, 우선 일본, 미국, 한국 등 3개국의 유통마진을 비교하면, 한국이 제일 낮게 나타나고 있다. 일본의 유통시스템은 우리 나라와 거의 비슷하므로 직접적으로 비교해도 한국이 낮은 유통비용이 소요되는 것으로 볼 수 있다. 한편, 미국의 유통시스템은 전형적인 도매상체제이므로 비용이나 이윤의 구성요소를 직접 비교하기는 어려우나, 유통마진을 시장성과의 판단지표로 이용한다면, 분명 한국의 유통시스템이 보다 더 효율적으로 수행되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 상대적인 비교를 통해 판단할 수밖에 없는 유통마진을 볼 때 구태여 이처럼 반대가 많은 도매상을 꼭 도입해야만 하는가에 대한 당위성을 찾기 어려워지게 된다. 여기서 유통마진을 어떻게 조사·분석했는가의 문제는 논란의 여지가 있을 수 있다.

둘째, 도매시장의 물량반입이 생산·출하자의 자의적인 의사로만 이루어지는가에 대해서는 근거가 빈약한 단지 추측에 의한 판단으로서 이를 수용하기 곤란하다는 것이다. 과다한 경쟁구조를 유지하고 있는 현재의 시장중개기구는 물량의 과다반입을 방지하고 또 필요한 품목에 대한 구색을 위하여 나름대로 유통활동을 전개하고 있는 것도 사실임을 인식할 필요가 있다는 것이다.

셋째, 유통단계의 축소가 곧 유통마진을 절감할 수 있는 것은 아니다. 법적으로 유통단계를 축소시키는 것은 가능할지 모르지만 필요한 유통기능을 인위적으로 생략할 수 없다는 것이다. 유통기능을 인위적으로 줄일 수는 없으면, 유통단계가 축소된다는 주장은 잘못된 것이 된다.

넷째, 경제발전 및 경제고도화에 따른 분업화와 전문화에 따른 총비용절감이 도매업에서도 진행되고 있음을 간과하고 있다. 도매기능 자체도 수집도매, 중계도매, 분산도매 등으로 분화되고 있다. 그럼에도 이에 대한 명확한 논의 없이 막연하게 분화된 기능을 통합하는 도매상제도를 도입한다는 것은 실현성이 떨어지는 정책방향이라는 것이다.

다섯째, 도매상체제의 도입에 있어서 도매업에 대한 정의가 선행되어야만 한다는 것이다. 이에 대한 설명이 명확하지 않으며, 도매업의 형태를 완전기능 도매업으로 할 것인지 한정기능 도매업으로 할 것인가에 대해서도 명확하지 않다. 그저 막연하게 도매상체제로의 전환을 주장하는 것으로 보아, 이는 수산물물의 거래관행과 현행 업태에 비추어 수탁에 의한 도매상체제인 것으로 판단된다는 주장이다. 따라서 과거 위탁도매상형태로 운용되는 도매상체제의 도입은 유통구조를 개선하는 정책선택으로 볼 수 없다는 주장이다.

## 제 2 절 수산물 수탁도매상제도의 문제점

### 1. 집하측면

수산물 소비지도매시장에 있어 수탁도매상제도가 도입될 경우 초래하게 될 문제점들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 도매상의 전대금 대출을 통한 폐해가 야기될 수 있다. 통상적으로 전대금 대출은 어떠한 유통기구든지 집하를 용이하게 하기 위해서 사용할 수 있는 사업수단이지만, 반드시 반대급부적 조건이 따르기 때문에 일종의 수직적 통합체계를 형성하여, 생산·출하자의 자유로운 의사결정을 제약하게 되는 폐해를 낳게 될 것이다. 예외적으로 조건을 달지 않을 수도 있고, 전대금을 무시하고 출하를 하는 경우도 있겠으나, 어업인이 경제적인 약자의 위치에 있기 때문에 불이익을 당하는 경우가 일반적일 것이다.

둘째, 원칙없는 환원장려금 등의 지급이 있을 수 있다. 일종의 리베이트(rebate)로서 이를 수령하는 자에 의해 임의적 운용과 불공정 행위를 방치·조장하는 결과를 초래할 수 있다. 일반 상거래 즉 사적거래에서는 당사자간의 합의에 의해 리베이트가 성립되는 것을 비난할 필요는 없지만, 공공투자를 재원으로 개장된 도매시장에서 비정상적 유인상술을 허용하여 도매시장을 사적 이익만을 추구하는 장소로 활용한다는 것은 결코 도매시장의 개설목적에 부합한다고 볼 수 없다. 현재 도매시장법인이 지급하고 있는 장려금도 사실상 문제

시되고 있는 실정이다.

셋째, 위탁판매수수료의 무원칙적 할인 등이 있을 수 있다. 생산·출하자에 대해 판매수수료를 할인해 준다면 생산자의 수취가격이 올라가 이익이 될 수도 있다. 그러나 이와 같은 방법을 출하자에 대한 차별적 수단으로 사용하는 경우에는 심각한 피해가 발생하게 된다. 일종의 우월적 지위의 남용에 해당되는 불공정 거래로서, 이와 같은 차별거래의 적발이 매우 어렵게 될 것이다.

넷째, 하주가 필요로 하는 물품의 대리구매·배송 등이 있을 수 있다. 표면상으로 수탁도매상이 출하자에게 서비스를 제공하는 활동의 하나로 간주할 수도 있으나, 결국에는 소요비용의 전가가 반드시 이루어지게 되므로, 최종적으로 출하자에게 불리하게 작용하게 될 것이다.

다섯째, 수탁도매상으로 인한 기타 여러 가지 폐해들로서 생산·출하자에 대한 개인적인 종속화가 이루어질 수 있다. 극단적으로 생산자 임의단체 또는 일정지역 전체가 특정한 수탁도매상에게 전도되는 현상을 초래하여 유통질서를 교란시킬 수 있다.

이상에서 예시된 행위들은 위탁도매상들이 상품의 집하와 관련하여 사용하는 경영적 수단에 해당하고 있는 것이다. 그런데 이와 같은 행위들이 어떤 유통기구에게는 허용되고 또 어떤 유통기구에게는 허용될 수 없다고 하는 문제로 확대된다면 더욱 혼란을 가중시키게 될 것이다.

여기에서 마케팅<sup>52)</sup>과 유통을 구별하여 한 나라의 정책을 수립하고 목표를 향해 추진해 나가야 하는 당위성이 있어야 한다. 다시 말해 도매상은 속칭 ‘장

52) ‘마케팅’이란 개별기업이 경영목표를 달성하기 위하여 어떤 종류의 수산물을 생산하여 어디에서 얼마를 어떻게 팔것인가, 또한 판매를 촉진하는 활동을 어떻게 전개할 것인가 등에 관한 문제를 개별 경제주체의 관점에서 체계적으로 계획하고 실행하는 과정을 의미하는 것이다. 이는 개별기업의 입장에서 경영성과를 극대화하는 관점이다. 마케팅은 생산자가 생산계획과 함께 판매활동을 경영활동의 일환으로 보고 철저한 계획과 실행 및 통제제를 가하면서 경영의 성과를 극대화하고자 하는 것이다. 반면에 수산물유통에서의 ‘유통’이란 수산물이 생산자로부터 어떤 경로와 과정을 거쳐 소비자에게 흘러가는냐를 다루고 있는 국민경제적인 관점에서 논의하는 것으로 근본적인 시각의 차이를 갖고 있다.

사꾼'으로서 이익극대화를 위해 동원 가능한 모든 수단을 사용하려는 것이다. 그러나 국가·사회가 요구하는 것은 유통비용을 최대한 절감하여 최종 수요자가 합리적인 가격(Reasonable Price)으로 소비할 수 있기를 바라는 것이다. 그러나 도매상으로 인해 유통과정에서 예상될 수 있는 각종의 예시 행위들이 국민경제측면에서 과연 바람직한 것인가를 판단해 보아야 한다. 도매시장이란 공익적인 유통기능을 수행하는 곳이다.

따라서 위와 같은 행위들은 도매상들의 경영성과를 제고시키기 위한 마케팅 활동측면을 갖지만, 이를 받아들이는 생산·출하자 측에서 보면 소위 “누이 좋고 매부 좋은” 형태인데 왜 정부가 간섭할 필요가 있는가? 라는 의문을 제기하기 쉽다.

사회적으로 바람직하지 못한 불필요한 유통비용을 생산자와 소비자 양쪽에 전가시켜 생산자 수취가격은 낮아지고 소비자 지불가격은 높아져서 유통부문이 사회적인 비난의 대상이 되고, 나아가 가격상승의 문제로 발전하여, 수산물 유통임 문제가 도마 위에 오르게 되는 악순환에 빠지게 될 수 있기 때문이다. 이는 정부가 “상인만 배불려준다”라는 비난을 감수해야만 할 것이고 시장경제에서 필수적인 유통기능을 수행하고 있는 상인을 매도하게 되는 결과만을 낳을 수 있다.

도매상체제하에서 대략 1,000명 수준의 수탁도매상들이 전국의 생산자들을 대상으로 집하활동을 수행할 때 지불되는 비용은 상당 수준에 이를 것이라는 것은 예상할 수 있다. 바로 이러한 바람직하지 못한 활동을 제도적으로 방지하여 유통비용을 최소화하기 위해 정부는 재정을 투입하여 도매시장을 건설·운영하고 있으며, 또한 정부는 엄격한 감시활동을 전개하고 있다. 법정도매시장이라는 공간에서 도매상 활동을 하는 것과 유사도매시장에서 도매상 활동을 하는 것은 문제가 본질적으로 다르다는 것을 인식해야 할 것이다.

## 2. 상업자본

도매상은 상업자본의 속성을 배제할 수 없다. 상업자본의 속성에서 예상될 수 있는 문제점을 정리해 볼 필요가 있다. 수산물 유통에 있어 금융은 대단히

중요하다. 유통경로가 비교적 복잡하게 다단계화되어 있는 수산물 유통단계에서 신용의 수수를 통해 자금의 유통을 위한 시차를 해소하는데 있어서 도매업의 상업자본이 중요한 기능과 역할을 수행하게 될 것이다. 따라서 수탁도매상의 자본력 크기와 운용방식 여하에 따라 수산물 유통에 크게 영향을 미치게 될 것이다.

첫째, 일반적으로 자본은 무한증식을 기본 속성으로 하기 때문에 이를 일정한 조건하에서 운용되도록 법으로 제한하여 유통자본으로서의 역할만을 수행하도록 규정한 것이 현 농안법에서 도매시장법인의 기능이다. 따라서 그 규모 및 운용방식을 법규로서 규정하고 있고 공적인 농안기금 등을 융자해 주고 있는 것이다. 그러나 수탁도매상체제로 전환하게 된다면 자본의 성격이 순수영리를 추구하는 상업자본으로의 전환이 불가피하게 되고 자본성격의 전환에 따른 폐단이 다양하게 나타나게 될 것이다.

둘째, 수탁도매업을 영위하는 상인들 중에도 자본력의 차이가 현실적으로 존재하고, 경우에 따라서는 차이가 매우 크게 나타날 수도 있다. 이 결과로서 동류집단(peer group)내에서 자본에 의한 수직적 통합에 의한 계열화, 종속화 및 예속화를 획책할 수 있으므로 도매시장 자체내에서 다단계 거래가 성립되거나 부당거래가 상시 발생할 가능성이 있다.

셋째, 대규모 상업자본이 생산지에 유입되는 현상이 발생할 수 있다. 이는 상업자본에 의해 생산·출하자에 대해서도 실질적인 지배·종속화라는 결과를 초래할 수도 있다. 이는 기업내부거래에 해당하는 성격을 지닌 것으로 볼 수도 있는 불공정거래로 볼 것이냐가 검토되어야 한다.

### 3. 투기 및 매점매석

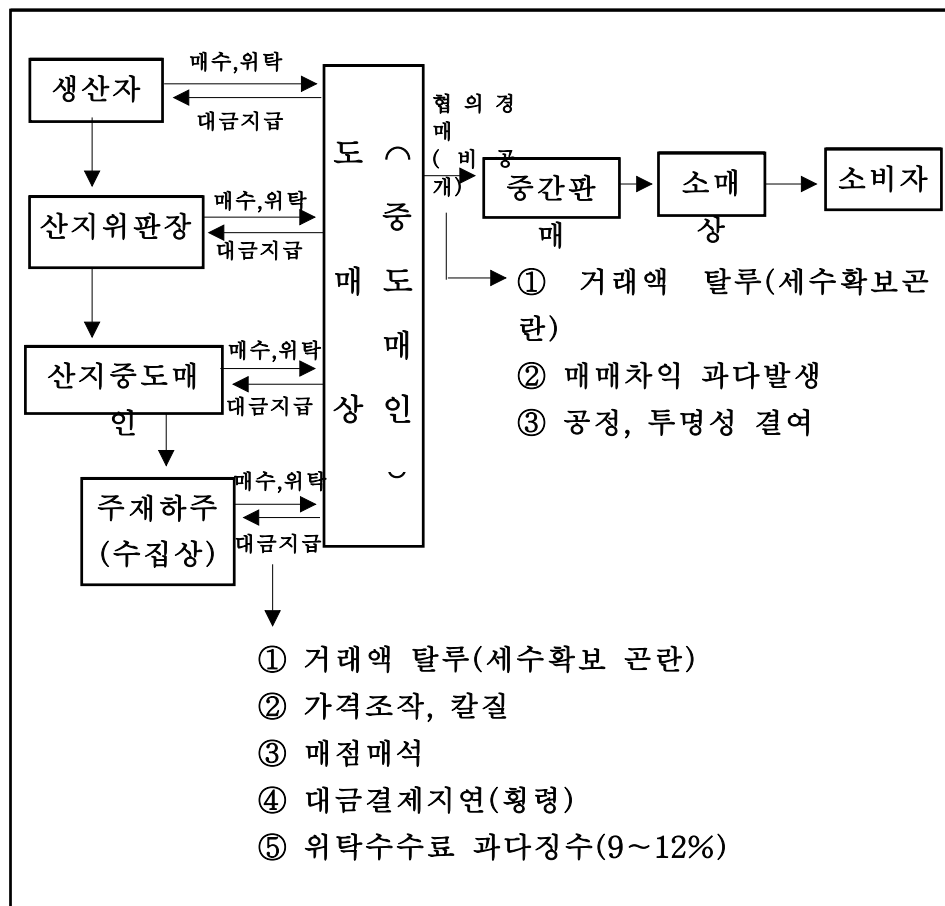
수산물의 경우에는 생산량의 변화에 따른 가격변동이 심하므로 가격차이를 이용한 투기 및 매점매석 현상을 배제할 수 없으며, 이에 따른 가격안정기능이 역할을 할 수 없는 상황이 우려된다.

첫째, 수산물 도매시장의 유통기구로서 오직 수탁도매상만을 두고 이들의 매취행위를 엄단하고 이를 철두철미하게 지킬 수 있다면 투기나 매점매석 행

위를 방지할 수 있을 것이다. 그러나 현재와 같은 수집기능을 갖는 도매상체제를 유지하면서 수탁도매상들이 법규를 철두철미하게 지키지 않게 되면 투기 및 매점매석 행위로 인해 수산물 유통질서의 교란이 야기될 것이다.

둘째, 투기나 매점매석 행위를 효과적으로 규제할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 결코 쉽지 않다는 것이다. 투기 및 매점매석의 한계와 범위설정,

<그림 VI-2> 도매상제도의 거래와 문제점



실제 행위의 발견 및 적발 수단의 제한, 제재가 지닌 한계 등이 문제가 된다. 결국 동원가능한 방법을 사용하여 이를 단속한다고 하여도 이미 그 때는 이와 같은 행위로 말미암아 유통질서의 안정성이 파괴되고 유통교란을 감수할 수밖에 없는 상황이 됨을 유의하여야 할 것이다.

셋째, 수산물의 투기나 매점매석을 원천적으로 봉쇄하는 것이 최선의 방법이 될 것이다. 우리 나라와 같이 수산물에 대한 유통관련 법령체계가 정교하지 못한 상태에서는 유통체제가 실험의 대상이 될 수 없음을 유의하여야 한다.

조선시대 소설 ‘허생전’에서 허생은 주로 제수용품만을 매점매석해서 일반 백성들의 일상생활에는 커다란 피해를 주지 않았지만 현대 자본주의 사회의 상업자본가는 인자한 마음으로 자본을 운용한다고 기대할 수 없다. 수산물의 수요가 가격 비탄력적이기 때문에, 투기적 상업자본이 사적이익추구의 수단으로 이용될 경우에는 유통흐름의 커다란 교란요인으로 작용할 수도 있다.

#### 4. 독과점행사

위탁도매상제도의 운용에 있어서 문제점은 독과점 및 불공정거래의 발생 가능성이 높다는 것이다. 첫째, 특정 생산·출하자나 산지에 대한 공동거래거절 또는 차별적거래가 있을 수 있다. 최근 생산·출하자나 생산자단체들의 판매가격 하한선 설정 및 특수조건 지정 등과 같은 형태로 조건부 출하가 증가하고 있음을 고려할 때, 도매상들은 이에 대응하는 수단으로 명시적 내지 묵시적 담합에 의해 거래를 거절할 수도 있을 것이다. 또한 수탁도매상들의 취향에 상반되거나 비조직적 출하를 강행했을 때 거래를 거절할 수 있으며 거래상대방이나 특정 생산지역에 대해 경제적 합리성을 결여한 채 거래가격을 차별적으로 설정할 수도 있을 것이다.

둘째, 교섭력이 높은 생산·출하단체 등에 대한 차별적 취급이나 차별적 거래 조건 등이 가능할 것이다. 도매상들은 산지의 생산·출하자 또는 출하단체들의 경제적 역량이 커지는 것을 기본적으로 원하지 않는다. 따라서 그와 같은 역할을 할 수 있다고 판단되는 출하자에 대해서는 끊임없이 차별화를 시도할 것이며 거래조건 등의 차별적 취급도 가능할 것이다.



셋째, 수탁도매상이 수수료 상인인 점을 십분 활용하여 정당한 이유없이 부당하게 싸게 판매하거나 특정 출하자의 상품을 특매(sale)로 팔아 생산·출하자의 소득에 영향을 미칠 수도 있으며, 원칙적으로 수탁판매제에서는 매취판매가 금지돼 있지만 상황에 따라서는 매취를 하여 특정 출하자의 상품을 고가로 매입하는 등 경쟁상대를 배척하는 수단으로 사용할 수 있을 것이다.

넷째, 부당하거나 부적절한 환원장려금 등을 미끼로 하여 생산·출하자를 유인하는 전략을 사용하거나 부당한 이익제공을 미끼로 하여 출하자를 유인할 수도 있을 것이다.

다섯째, 생산·출하자에 대해 물량마진의 제공을 강요할 수도 있다. 수탁도매상의 판매대상자 즉 구매자에 대한 서비스 제공을 구실로 출하자에게 상품을 추가요구하는 행위등이 강요될 수 있다. 또한 자기 이외의 수탁도매상과의 거래를 포기할 것을 전제로 하여 거래를 강요할 수도 있다.

여섯째, 책임질 수 없는 차기 판매가격의 약속에 의한 거래, 우월적 지위의 남용에 의한 부당요금 요구 등이 있을 수 있다. 공영도매시장 내에서 허가받은 특권상업자라는 지위를 남용하여 협찬금 등을 강요할 수 있다. 실제로 유사도매시장에서 수탁도매상 본인이 지닌 판매력 등을 내세우며 판매수수료 이외의 협찬금 등을 요구하는 사례가 있다. 일단 요구하면 들어주는 것이 상례이다.

일곱째, 경쟁사업자에대한 거래방해 또는 내부간섭 등이 있을 수 있다. 동일한 조건으로 허가받은 수탁도매상 신분이지만 자금력·정보력 등을 무기로 하여 경쟁 상대방의 거래활동을 방해할 수 있으며, 수직적·수평적 계열화를 지속적으로 추진, 경쟁 상대방의 내부경영을 간섭할 수도 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 다양한 유형의 독과점 및 불공정 행위가 발생할 수 있는 가능성이 다분히 존재하는 것이 실제 유통현상이다. 따라서 국가는 시장경제체제가 지닌 장점을 충분히 발휘할 수 있도록 위와 같은 행위들을 끊임없이 감시·조정·통제해야할 책임을 갖고 있다. 이 같은 행위들을 효과적으로 제어하는데 실패하게 되면 시장실패와 정부실패가 동시에 발생하게 된다. 바로 이 점에서 농수산물 유통부문에서 정부의 역할과 유통기구의 역할이 구별된다. 수탁도매상체제에서 생산·출하자를 보호하고 시장의 신뢰성을 획득, 공익성을 유지하기 위해서는 여러 가지 대안들이 강구되어야 한다.

### 제 3 절 도매상제도와 법인제도간의 관계

#### 1. 시장의 시설구조와 배치

도매상체제에서의 전형적인 시설구조는 차고형(garage type)이며 배치는 일자형 내지 격자형이 일반적이라고 볼 수 있다. 그러나 도매시장 법인체제에서는 단일 건물로 된 홀형(hall type)이 기본이다. 따라서 이미 건설·운영되고 있는 전국의 도매시장은 시설구조면으로 볼 때 도매상체제의 운용은 매우 부적합하므로, 도매시장을 도매상체제에 적절하도록 다시 건축을 하지 않는 한 적용할 수 없는 것이 현실이다. 또 현재 건설 중에 있는 도매시장과 계획 중에 있는 도매시장도 Hall Type으로 전면적으로 변경을 하지 않는 한 도매상체제의 도입은 물리적으로 볼 때 불가능한 실정이다.

한편, 점포의 규모 및 시설배치에 있어서도 매우 부적합하다. 현재 중도매인 점포의 평균규모가 10평 정도임을 감안한다면 30~100평 규모를 필요로 하는 도매상체제에는 부적합할 뿐만 아니라 점포내 저온창고·냉장·냉동고 등을 설치할 수 없어 물류비용을 절감할 수도 없게 된다. 더우기 현재 도매시장의 부지도 대부분 매우 협소하기 때문에 별도 증설할 여지도 거의 없는 형편이며, 기존시장을 폐쇄하고 이전하는 경우에만 새로운 도매상제도의 채택이 가능하게 된다. 이에 따른 비용은 막대할 것이며 납세자인 국민들이 이를 기꺼히 부담하고자 하는 의사를 갖고 있는지에 대해서도 의문이 있다.

#### 2. 서로 다른 유통기구를 병행할 때 출하자와 구매자에 대한 영향

수탁에 의한 집하와 매취에 의한 집하는 도매시장에서의 가격형성(pricing) 방법이 전혀 다르기 때문에 이를 동시에 동일시장에서 병행하여 운영할 시에는 상황에 따라 상업적 기술이 우월한 상인에게 거래의 주도권이 집중될 수밖에 없다. 문제는 가격면에서 구매자는 가장 싸게 파는 쪽으로, 생산·판매자는 높은 가격 쪽으로 집중될 수밖에 없으며 상반된 상황이 전개될 것이 예상된다.

동일 도매시장 내에서 2개의 유통기구가 동일한 집하방법과 거래방식을 적용한다고 하면, 매취판매는 구입가격이 가장 저렴한 쪽이 가격경쟁력을 가지게 되는데 가격경쟁을 할 경우 생산자의 몫이 적어진다는 것을 의미한다. 정부가 국민의 세금으로 도매시장을 건설하여 농어가의 생산품을 가능한 저렴하게 판매토록 조장 내지 방치한다는 빌미를 제공할 수도 있는 상황이 발생하게 된다.

생산자의 출하상품을 각각 다른 유통기구를 두어 하나는 경매 방식으로 거래토록 하고 또 다른 기구는 수의매매 방식으로 거래토록 하는 경우, 전자는 매우 엄격한 절차와 규칙에 따라 거래를 성립시키기 때문에 판매자와 구매자는 사업자등록증의 제출요구 등에 따라 일탈하려고 노력하는 반면, 후자는 비교적 자유스럽게 자의적(arbitrary)으로 거래를 교섭할 수 있어 후자의 방식을 보다 선호하게 될 것이다. 따라서 상장경매방식을 운용하는 유통기구는 상대적 열세를 면하기 어려워 소멸할 수밖에 없게 된다. 여기서 정부가 도매시장법인이나 중도매인에게 허가를 주어 도매시장에서 상업활동을 하도록 보장하는가에 대한 근본 취지를 인식하여야 한다. 결국 수산물이라는 1차상품이 갖는 특수성과 어민의 소득을 유통과정에서 정당하게 실현할 수 있도록 보장하기 위하여 공영도매시장을 건설하고 여기에서 공정성과 투명성을 보장하려고 하는 것이 도매시장정책의 기본인 것이다.

현 도매시장법인 체제하에서의 구매자는 전원이 사업자등록증을 소지한 중도매인 또는 매매참가자이므로 위수탁계산서상에 판매자와 구매자가 정확히 기재되고 출하품에 대한 거래내역 명세가 정확하고 대금정산을 정부가 확실히 보장할 수 있는 것이다. 단지 형성된 가격과 경매의 불완전성에 대해서는 다소 불만이 있을 수 있을 것이다. 그러나 도매시장법인으로부터 구매한 이후에는 즉 소매상과의 거래내역은 도매상체제 하에서와 똑같이 불투명하게 되는 것은 당연하다. 따라서 전자의 경우에는 최소한 출하자에 대해서는 부정행위가 개입될 소지가 없으나, 후자의 경우에는 출하자 대금정산에 대해서 정부가 보장할 수 없는 차이점을 갖고 있다. 여기서 유의할 점은 출하자에 대한 대금정산이 동일하지 않음에 유의해야 한다. 이를 분명하게 하지 못할 경우에는 농어민의 불신을 야기하게 되고, 이는 현 유사도매시장의 위탁도매상의 운영방식과 동일하게 되는 것으로서 유사시장의 정비 이유 및 당위성과 관련되는 문제점을 갖

고 있는 것이다. 결과적으로 유통개혁의 취지와 정면으로 모순되는 상황을 초래할 수도 있다는 것이다.

이와 같은 이유 때문에 자본주의 시장경제체제 국가에선 예외없이 동일업태의 유통기구를 두고 경쟁을 통해 비용을 절감토록 하도록 제도화하고 있는 것이다. 이것이 업종과 업태로 구분하여 상업활동을 규제하고 있는 이유가 된다.

미국, 프랑스, 영국, 독일, 일본, 대만 등 세계 어느 나라의 농수산물 도매시장에서도 동일시장 내에 상이한 업태의 유통기구를 두어 출하자에게 선택권을 넓혀주고 생산자의 소득을 보장한다고 하는 사례를 찾아 볼 수 없다. 결론적으로 동일 도매시장 내에 상이한 유통기구를 두고 또 상이한 거래방식을 허용하게 되면 거의 모든 피해는 생산자인 농어민에게 되돌아가는 결과가 되기 때문이다. 따라서 병행체제를 설정해 놓고 출하자 선택권 확대, 농가소득 향상 운운하는 것은 논리에 맞지 않는다.

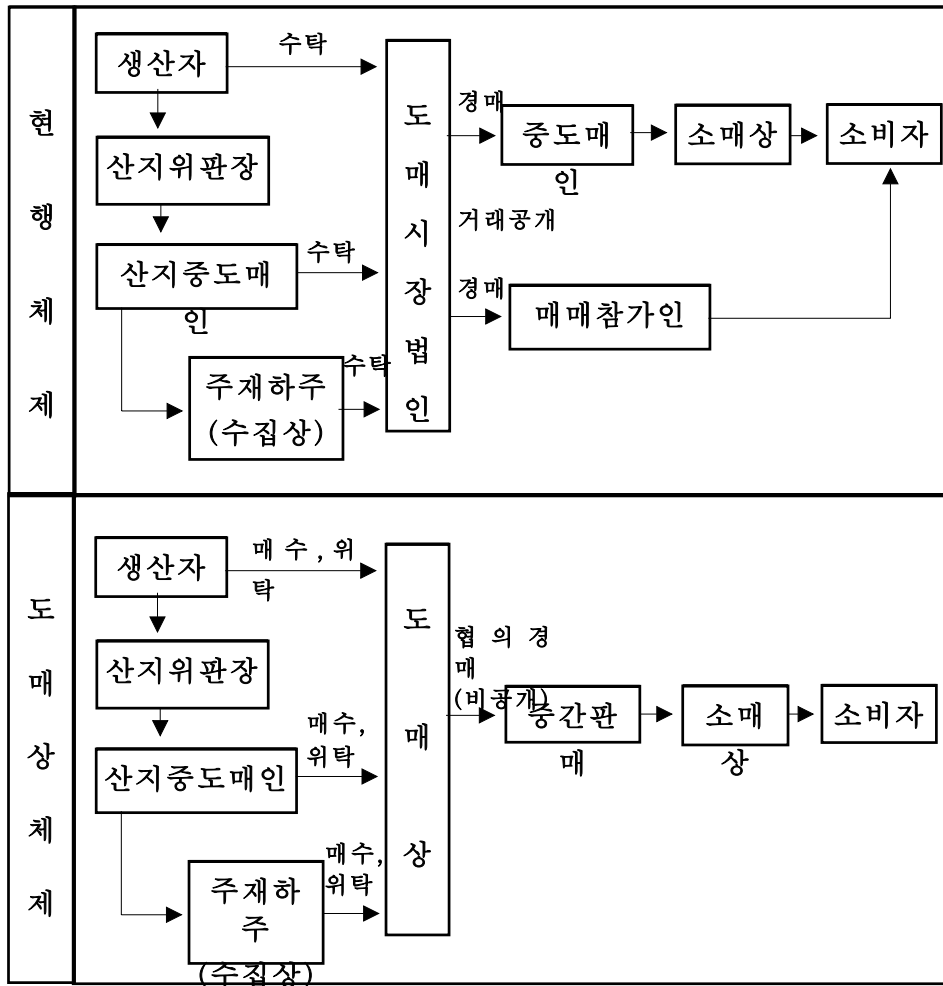
매취 도매상체제에서는 출하의 개념이 아니라 거래선의 개념이 적용되며, 생산자는 상품의 판로(outlet)로서 이익이 될 경우에 한하여 선택하게 되는 것이며, 시장이나 사업자를 선택하는 것이지 거래방식을 선택하는 것이 아니다. 도매상체제를 도입하여야겠다고 한다면, 미국, 프랑스, 영국 등과 같은 생산구조·사회구조·문화적 성숙도·경제구조·법령체계 등을 구비되어야 할 것이다. 성숙되지 않은 여건속에서 바람직한 제도라고 이를 채택하여 파생되는 결과에 대한 피해는 생산자와 소비자가 부담할 수밖에 없다.

### 3. 도매업 종류의 구분과 관련된 문제

우리나라 세법에 의하면 매취 도매업의 경우, 기장의무가 있으며 미가공 농수산물 거래에 대해서는 부가가치세를 면세하고 있다. 그러나 수탁판매 도매업 및 중개업의 경우는 수수료 사업자로서 부가가치세 납부의무가 있기 때문에 위수탁계산서를 작성·교부하여야 한다. 이 경우 여러 가지 사업자 등록증을 소지하여야 하는 바, 거래상대자를 밝히는 부문에서 사업자에게 유리한 쪽을 선택하여 처리하리란 것은 당연하며 따라서 출하자에 대한 대금결제는 보장할 수 없게 된다.

하나의 도매상이 매취도매, 수탁도매, 중개도매 등이 가능하다고 할 때, 피해가 우려되는 쪽은 수탁 및 중개도매 부분일 것이다. 그 이유는 매취도매업의 경우는 이미 상품원가가 있기 때문에 매입원가보다 높은 가격에서 판매해야만 이익이 보장될 수 있음에 비해서 수탁 및 중개도매는 판매 전까지 원가가 없

<그림 VI -3> 도매상제도와 법인제도의 유통경로



고 또 강제적인 의무가 없기 때문에 이쪽에 해당되는 부분을 희생시켜 매취분 판매를 우선적으로 확보하게 되면, 그 피해는 고스란히 수탁·중개분으로 전가될 것이다. 이는 자기 물건 우선이라는 평범한 논리에 근거하는 것이다. 그렇기 때문에 3가지 종류로 나뉘어지는 업태는 성립될 수 없다.

개정 농안법에서도 도매업에 대한 정의가 모호하고, 막연히 도매거래라는 용어를 사용하고 있어 내용으로 보면 도매상이 매매도매·수탁도매·중개도매업 등을 동시에 수행할 수 있는 것으로 해석될 수 있다. 도매업태를 가능한 한 정밀하게 분류하여 동 업태에 합당한 영업활동을 전개하였는가를 조사할 수 있고 부정거래를 추적할 수 있어야만 한다. 또한 발생한 소득에 대하여 정당하게 세금을 징수할 수 있어야 할 것이다.

도매상제도는 도입의 전제조건이 충족되어야만 가능하다. 첫째, 판매자와 구입자간에 시장교섭력에 차이가 없어야 한다. 둘째, 표준규격화가 되고 저장성과 콜드체인체제가 확립되어 있어 유통중 품질 손상과 분쟁여지가 적어 통명거래가 가능해야 한다는 것이다.

<표 VI-1> 도매상제도와 상장경매제도의 비교

구분	상장매매제도	위탁·도매상제도
출하 방법	출하자가 도매법인에 위(수)탁	도매상의 매수 또는 위탁판매
매매 방법	상장매매 실시(경매·수의·정가) 최고가결정	홍정협의매매 임의의 무한이윤 추구
대금 결제	경매후 즉시 송금: 농안법34조(개설자의 철저 감시)	규정도 없고, 감시기관도 없음 (제1의 문제점)
거래 과정	투명성, 공정성, 신속성 확보 * 매점매석 불가	자료 공개 불필요(제2의 문제점) 가격조작, 칼질, 대금미지급, 매점매석 가능(제3의 문제)
검토 의견	역사적, 경험적으로 충분히 검증되었고, 상장경매제도의 장점을 살린 것이 정부의 일관된 정책의지	검증을 거치지 않은 제도로 40여년전의 객주와 동일함. 특히 검증되지 않은 것을 법제화시 정책실명제도 도입

## 제 7 장 결 론

수산업은 농업과 함께 국민 동물성단백질의 40%를 공급하는 중요 식량산업이며, 국제수지 흑자를 기록하면서 외환확보에 높은 기여를 하여 왔다. 최근 수산물 소비는 소득수준의 향상과 건강에 대한 관심증대로 더욱 증대될 전망이다. 그러나, 생산여건을 보면 한·일 및 한·중 어업협정에 따라 어장이 축소되고 해양오염 그리고 자원남획 그리고 해외어장의 규제강화로 인하여 어획량의 감소가 계속되는 상황에서 수산물의 자급율은 계속 하락하는 한계상황에 직면해 있다.

더욱이 세계적으로 수산물 수급이 악화될 것으로 예상되는 상황에서 WTO가 추구하는 무역자유화와 정부보조금 감축이라는 시대상황을 예상해 볼 때, 지금까지의 수산정책과 유통정책의 기초를 국민전체의 입장에서 재검토하여, 국민에 대한 수산물의 안정공급과 어촌지역 활성화 등 앞으로 지향하여야 할 새로운 수산업과 어촌의 여건 그리고 수산물 수급문제를 논의할 필요가 있다. 우리 국민에게 중요 단백질 식량인 수산물을 안정적으로 공급하는 문제 뿐만 아니라 안전하고 풍족한 식생활을 요구하는 국민의 요청에 부응하여야 할 과제를 안고 있다.

소비자인 국민을 위하여 수산물에 대한 생산지와 소비지의 투명한 유통과정, 가공처리·표시의 합리화, 정확한 시장정보의 정보제공과 위생·안전에 대한

기준, 유통손실을 최소화하는 수산물 취급, 무역장벽과 수입수산물 등에 대해서도 검토되어야 한다.

지금까지의 수산정책은 생산정책을 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 변화된 여건 하에서 국민에게 양질의 수산물을 안전하고 안정적으로 공급하기 위한 국내 생산정책은 이미 한계에 직면하고 있다. 어려운 수산업의 현실을 극복하고 재도약하기 위해서는 수산업의 기초를 이루는 어업자원에 대한 관리방안의 혁신과 더불어 유통측면에서도 생산물의 부가가치를 제고하는 방안이 강구되어야 한다. 국민을 설득하고, 혜택을 제공할 수 새로운 시각의 수산물 유통정책이 제시되어야 할 시점에 이른 것이다.

## 제 1 절 책임있는 어획후처리와 국제유통규범

### 1. 책임있는 수산업을 위한 어획후처리

책임있는 어획후처리는 책임있는 수산업 실현과 밀접한 관계를 갖고 있다. 이는 시장경제에서 어획후 유통부문에서 일어나는 시장가격의 신호는 생산자인 어업인들의 자원이용에 대한 의사결정과 직접적인 연결관계를 갖고 있다는 것이다. 1995년 FAO의 “책임있는 수산업을 위한 규범”이 채택된 이후 책임있는 어획후처리가 중요 관심사로 대두되었다. 동 규범에는 책임있는 어획후처리가 포함되며, 우리 나라도 국제규범과 준칙을 신의성실의 입장에서 수용해야 하는 의무를 갖게 되었다. 어획후 유통부문의 신호가 어업자원 이용·관리에 피드백 효과를 가지므로 시장경제에서 자원정책만으로 책임있는 수산업 실현에 한계가 있음을 인식하게 되었다는 것이다.

‘책임있는 수산업’이란, 생태계 및 생물다양성을 고려 수중생물자원의 효과적인 보존과 관리 및 개발을 보장하는 대내외적 실행원칙에서 이루어지는 어업을 말한다. ‘책임있는 어획후처리’란, 어획물에 대해 왜곡되지 않은 가격형성, 공정무역의 시행, 안전성 유지, 가공유통에서 손실최소화를 통한 부가가치를 제고함으로써, 과도한 어획강도와 남획을 방지하기 위한 대내외적 실천원칙에서 이루



어지는 제반 어획후처리 활동을 말한다.

‘책임있는 어획후처리’ 규범에 대한 정책이슈는 생산부문과 어획후부문 간에 존재하는 연계고리를 정확하게 파악하여 이를 정책적으로 연계시켜야 한다는 것으로, 생산정책만으로는 책임있는 수산업의 실현이 불가능하므로, 어획후처리에서 자원보존을 위한 조치가 병행되어야 함을 권고하고 있다.

## 2. IUU 어업규제를 위한 국제행동계획과 시장제도

FAO 제24차 수산위원회에서 2001년 3월 “不法・非報告・非規制 어업을 예방・방지・제거하기 위한 국제행동계획을 채택하여 각국에 권고하였다. 비보고 어업과 비규제 어업도 불법어업과 구분 없이 규제 대상으로 하고 있다. 여기서 각국이 어업활동에 대해 포괄적이고 효과적인 감시・통제 및 검색을 실시하도록 하고 있으며, 이를 위해 채택된 날로부터 최소한 3년 이내에 자체 이행계획을 수립하고 이행하도록 의무를 부과하였다.

규제조치를 정리하면, IUU어업 혐의가 있는 어선에 대한 항만국의 檢索 (inspection) 권리 인정, 前歴이 있는 어선에 대한 旗國의 선적부여 거부와 외국어선에 대한 연안국의 入漁許可 거부, 地域水産機構 비가입국 어선이 IUU 어업 혐의를 받을 경우 동 地域水産機構의 주의환기 및 시정조치 요구, IUU 어업 어획물 및 수산제품 거래 불법화, IUU어획물에 대한 수입규제 등이다.

IUU 어업규제를 위한 국제행동계획에 따라 우리나라는 水産業法, 漁船法, EEZ漁業主權法, 水産物品質管理法 등의 법률개정과 수산업법시행령 및 어업허가신고등에관한규칙 등 部令 보완이 필요하다. 이와 함께 다른 국가, 국제기구, 지역기구와의 협력을 위한 행정 조치를 강구하여야 할 것이며, 교육・홍보 프로그램 도입, 유통법 정비 등이 검토되어야 한다. 특히 IUU어획물의 수입 및 유통을 금지하도록 요구하고 있어 이의 수용을 위한 국내 법령체제의 구비도 필요하다.

## 3. WTO 뉴라운드에서의 시장자유화

2001년 11월 카타르 도하 제4차 각료회의에서 각료선언문을 채택하고 향후 협상방향에 대한 원칙적 합의를 도출함으로써, WTO 뉴라운드 협상이 본격 출범하게 되었다. 수산물은 WTO 뉴라운드에서 공산품분야의 한 항목으로 다루어지고 있으므로 이는 농산물 협상과는 다른 측면을 갖고 있다. 수산자원의 지속가능한 발전을 저해하고 무역을 왜곡시킨다는 입장에서 FAO와 OECD에서 논의되어온 수산부문의 보조금 감축문제가 명시적으로 도하선언문 제28조에 포함되었으며, 내용은 ‘무역왜곡현상을 예방하기 위하여 현행제도를 개선하는 협상에 착수’하기로 합의한 것으로 볼 수 있다. 면세유류와 영어자금 그리고 농안기금 등에 대해 중점적인 검토, 식품안전성의 문제에 대한 검토, 수산물의 수입 증가에 대한 방안이 검토되어야 한다.

WTO는 보조금이란 ‘정부의 재정적인 지원으로 인한 혜택의 성격을 갖고 있는 무상지원, 대출, 대출보증, 조세감면, 정부의 상품 또는 용역 제공, 상품구입, 소득 또는 가격지원’ 등으로 보고 있다. 어항시설과 같은 사회간접자본시설에 대한 지원성격을 갖는 보조금은 적용대상에서 제외된다.

기존 사업에 대해서는 무역왜곡 또는 유해환경과 무관하다는 점을 논리적으로 입증할 수 있도록 설득력있는 이론체계를 구성, 어업인이 받는 충격을 완화하면서 사업규모를 축소 또는 점진적으로 폐지하는 방안이 강구될 필요가 있다. 또한 WTO에서 허용되고 있는 자조금제도, 유통명령제, 직접지불제 등의 제도에 대해 수용태세를 갖추는 수산부문 보조금체제에 대한 전환이 요청된다.

## 제 2 절 수산물 생산지시장의 운영과 문제점

### 1. 생산지 수산물시장의 운영실태와 문제점

생산지 수산물시장이란 수산물을 거래하기 위해 지방공공단체가 개설하여 민간도매법인 또는 시장도매인이 운영토록 하는 시장으로 생산지에 어선이 접안할 수 있는 어항시설을 갖추고 어획물의 양륙과 가격형성이 이루어지도록 하는데, 대부분 수협이 위판장이 이러한 기능을 수행하고 있다. 수협 위판장에서는 우리 나라 연근해 수산물의 70% 정도가 거래되고 있으며, 수산물은 일부

품목을 제외하고는 대부분 위판장을 경유한다고 볼 수 있다.

외국 대형 유통업체의 국내 진출, 일부 국내 유통업체의 대형화·체인화, 할인산업태의 확대 및 외식산업의 성장, 어장축소와 자원감소로 인해 국내생산 감소, 수산물 수입 증가로 유통환경이 급격히 변화하고 있다. 유통환경의 변화로 생산지시장을 경유하지 않는 새로운 유통경로의 점유율이 증대되어, 생산지시장의 비중이 상대적으로 감소하면서 생산지시장의 기능이 축소되어, 지위가 저하되고 있다. 생산지시장의 유통점유율 하락은 가격결정방식을 생산자 중심의 가격형성에서 유통업체 또는 소비자 중심으로 전환시켜 가격 교섭력이 약화됨을 의미한다. 또한 위판량의 감소에 따른 수수료수입 감소로, 수협경영에 어려움이 가중되고 있으며, 타지역 어선유치를 도모하는 등 위판장간의 경쟁이 격화되고 있는 실정이다.

생산지시장에서 부터 자원관리에 대한 통제기능이 전무한 실정이다. 수산물의 생산특성과 국제규범의 변화를 고려할 때 1차적인 어획후처리를 담당하는 생산지 유통단계에서부터 자원관리에 관한 규정이 도입되어야 한다. 또한 생산지 수협위판장에 대한 근거법령이 없어서 위판장에 대한 법적인 성격이 불명확하고 근거규정이 분명하지 못한 실정이다. 따라서 시설보완 및 운영재원의 확보에 있어서도 많은 한계점을 갖고 있다.

## 2. 수산물 생산지시장의 정책방향

생산지시장이 직면하고 있는 문제는 시장경영상의 문제가 아니라 유통환경의 외적요인에 따른 구조적인 문제라고 볼 수 있다. 생산지시장을 활성화시키기 위해서는 생산지시장정책을 근본적으로 재검토해야 할 필요가 있다.

생산지시장과 소비지시장이라는 두 경로를 경유하는 기존의 유통행태가 필요한 것인가? 언제, 어디로, 누구에게 판매할 것인가? 하는 ‘유통문제’가 본질임. 즉, 많이 팔기 보다 가격과 부가가치의 증대(포장, 가공 등)가 더욱 중요하다. 유통문제 해결방안이 수협 중심으로 하는 것이 바람직한가 아니면 개별 어업인이 직접 해결하는 것이 바람직한가도 검토될 필요성이 있다. 이에 따라 입지 재편성, 유통권 재편, 사업주체 활성화 등이 검토되어야 한다. 생산지유통의

중심거점 위판장과 부수적 위판장에 대한 역할을 구분하고 거점위판장의 선정 및 중점적 지원방안이 별도로 수립되어야 한다. 유통요소인 시간·공간·대상의 결합조건을 고려하여 유통권의 재평가를 통한 새로운 유통권이 설정되어야 한다. 사업주체인 산지수협의 활성화 대책이 강구되어야 한다.

### 3. 자유판매제도의 실시에 대한 논란과 정책방향

자유판매제에 대한 논란이 계속되고 있다. 찬반논리는 유통측면의 문제와 자원보호의 문제로 구분된다. 자원관리의 측면에서 강제상장제가 순기능을 하였음은 인정된다. 그러나 문제는 자원보호와 유통문제는 별개로 논의되어야 할 문제인가 아니면 일관된 체계에서 유기적인 관계를 갖는 문제로 평가되어야 할 문제인가가 논의의 쟁점이 되고 있다. 최근 국제규범은 유통부문이 생산측면과 불가분의 관계를 갖고 있음이 강조되고 있음. 수산물의 경우에는 소비지도매시장만을 중심으로 한 유통제도는 효율성이 낮다고 볼 수 있다.

생산지시장의 거래제도 정책에서 강제상장제로의 회귀 논의는 큰 의미가 없다. 자유판매제 실시 이후 달라진 것이 없으며, 이는 강제상장제로 회귀해도 수협경영효과는 크지 않을 것이다.

본질적인 문제는 수산물유통에서 산지시장을 어떤 시각에서 볼 것이냐 이다. 유통환경 변화 속에서 생산지시장은 어획된 수산물의 단순 양륙기능만을 수행하는 것이 아니라 수산물유통의 한 축을 담당하고 있다. 수협위판장은 지역에 있어서 도매시장의 역할을 수행하고 있으므로, 생산지시장이 제기능을 발휘할 수 있도록 법적인 제도정비 방안이 강구되어야 한다.

## 제 3 절 수산물 소비지시장의 운영과 문제점

### 1. 소비지 수산물시장의 운영과 문제점

소비지 도매시장은 수산물의 집하와 분배에 있어 허리의 기능을 수행함. 소비지 도매시장의 의의는 사회적 비용을 최소화하는데 있음. 유통비용의 절감은

‘거래총수 최소화의 원리’와 ‘대량 준비의 원리에 의해 가능해 진다.

소비자 도매시장은 전국에 분산된 생산지로부터 대량의 다양한 수산물을 수집, 진열·상장하여 경매를 통한 공정경쟁을 통해 적정가격을 형성하고, 선별·가공하여, 소매상·할인점과 소비자에게 신속하게 분산시키는 기능을 수행한다. 또한 대금결재의 기능을 통하여 유통을 원활하게 하고 있다.

최근 공영도매시장의 수산물 취급물량이 점차감소추세를 보이고 있다. 이는 가락동과 노량진을 중심으로 하는 수도권 중앙도매시장의 문제만이 아니라 전국 공영도매시장이 변혁을 위한 전환기에 처해 있음을 나타내는 것이다. 결과적으로 도매시장을 경유하는 수산물 비중이 감소하며, 이로 인해 도매시장이 갖는 기준가격 결정기능이 약화되고 있음을 의미하며, 도매시장 위탁비율의 하락과 함께 경매·입찰의 거래비중도 저하되고 있다. 도매시장의 거래비중이 저하함은 도매시장외유통 비중이 증가함을 의미한다.

시장발전 역사적 과정을 볼 때 우리와 일본은 생산자가 영세하므로 상인의 가격지배력이 막강하였다. 이 상황에서 생산자가 불이익을 봄은 당연하다. 상장경매제도는 시장내 어떤 경제주체도 가격결정자로서의 주도권을 행사할 수 없도록 한 제도이며, 시장내 모든 거래주체들을 가격수용자로 만들어 공정경쟁을 하도록 하는 제도이다. 현행 농안법도 상장경매를 원칙으로 한다. 최근에는 거래원칙에서도 변화를 요구하고 있다. 즉 매취·수의 형태로의 변화도 일부에서 요구하고 있다.

중도매인이 개설자의 허가를 받아 법인에 상정하지 아니한 농수산물을 상장예외품목으로 거래할 수 있도록 규정하고 있다. 농안법은 상장예외품목 지정을 제한하고 있음. 이유는 관행적 위탁상 폐해를 시정하기 위한 것이다. 그럼에도 중도매인이 법으로 금지된 위탁상의 거래관행을 계속하고 있으며, 이러한 행위는 실정법에 위반되는 것이지만 과거 정부가 급진적인 개혁은 기존질서에 혼란을 야기할 우려가 있으므로 개선을 유도하면서 묵인해 왔다. 출하자와 소매상 모두는 법인이 발행하는 판매장표와 거래내역서를 받기를 원하지 않는다.

최근 공권력의 개입을 초래한 도매시장의 기록상장은 출하자·중도매인·도매법인의 관행으로 정부와 개설자의 묵인에 의해 존속되어 왔다. 출하자는 가격 및 판매의 안정성을 보장받기 때문에 중도매인과 직접거래를 원하며, 중

도매인들은 기존의 거래선 유지 등을 위하여 관행에 따른 거래를 선호하고 있고, 도매법인들도 부담이 적으면서도 수익을 유지시키는 관행거래를 원하기 때문에 지금까지 계속되었다. 상장예외품목을 대폭 허용하면 기본거래형태인 상장경매제도 자체가 붕괴될 우려가 있고, 그렇다고 기존 관행을 인정하면 법위반을 묵인하는 것이 된다.

가락동 도매시장의 질서회복을 위해 경매장을 차지하고 있는 직판상인의 이전문제와 교통체증의 해소, 상·하차 정비 등 시장의 물류체계 개선이 요구되고 있다. 1980년대 건설된 가락동시장은 시설낙후에 따라 시장내 주차시설 및 유통기반시설의 보완이 요구된다.

수산물 공영도매시장은 관리와 운영에 공적기능을 부여하고 시장효율성을 제고하기 위해 관리업무는 관리사무소와 관리공사에서 담당하도록 하고, 운영업무는 민간법인인 도매시장법인이 담당하도록 이원화하고 있다. 상적거래를 공공기관이 담당하는 것은 시장원리에 어긋나며, 관료적 시장운영은 능률성을 저해하게 된다.

## 2. 수산물 소비지시장의 과제와 정책방향

소비지 도매시장은 탈시장화에 대응하여야 한다. 시장활성화를 위한 유통인들이 대립과 갈등의 관계에서 활성화를 위한 공동의 노력이 경주되어야 한다. 앞으로 도매법인과 중도매인의 업무경계가 점차 불분명해지게 될 전망이다. 도매법인은 중도매인을 배제하려고 하고, 중도매인은 도매법인을 배제하려고 한다. 나누어야 할 파이는 계속 줄어들고 갈등의 골은 더 깊어지게 되었다.

관리비용 절감, 효율적 시설이용, 거래주체들의 위기의식 등이 결합된 합리적인 시장활성화를 위한 방안이 검토되어야 한다. 즉, 관리공사의 인원감축, 하역노조의 회사화, 도매법인의 구조조정, 중도매인의 역할정립 등이 검토되어야 할 것이다.

상인들만의 시장으로 머물러 있는 도매시장에 대한 국민적 인식을 제고하기 위해 도매시장이 수행하는 역할의 중요성과 기능에 대해 이해를 구하고 정부가 이를 지원하는 이유를 홍보함으로써 시장발전의 공감대를 형성하는 노력이

경주되어야 한다. 스스로 투명하게 하고, 도매시장 관리주체와 도매법인 그리고 중도매인들이 합심하여 시장을 활성화하는 대책을 강구하지 않는다면, 급격히 변화되고 있는 유통환경에 대응할 수 없을 것으로 판단된다. 시장주체들이 이를 명확히 인식할 때 정부역할이 필요한 것이다. 도매시장에서 경매를 통한 가격형성기능이 변화되고 있다. 도매시장에서 경매제도가 수행하는 기능은 과연 무엇인가에 대해 의문이 제기되고 있다. 경매는 특수한 형식에 간혀 있는 폐쇄적인 거래방식임에는 분명하다. 따라서 공영도매시장은 위탁경매의 거래원칙을 준수하되 탄력적 운용이 필요하다.

정부예산으로 시장을 건설하고, 이를 공사화시켜 관리하는 방식에서 탈피, 민간자본으로 건설하여 스스로 서비스를 개선하고 질서를 지키면서 효율적으로 운영하도록 지원하는 간접적 관리방식으로의 전환이 요구된다. 정부의 중요한 역할중의 하나는 급변하는 외적 환경에 대응하는 방안을 강구하고, 이익집단간의 갈등을 조정하기 위한 원칙을 제시하는 것이다. 어떤 정책을 추진하든 이해가 상충되는 시장상인이 반발하는 것은 당연하다.

시장질서는 자연적으로 형성되는 자생적 측면과 함께 법적규범으로 정해진 거래원칙이 조화를 이루고 있다. 상인들의 상거래는 사적인 이윤추구를 목적으로 자신들의 이익을 보호하기 위하여 수십년간 시장내 상인들간에는 공감대가 형성되어 있다. 과거의 관행대로 거래를 하면 이익이 많이 남는데 이를 깨려고 하는 외부의 개입에 저항하면서 집단적 이익을 보호하는 것은 당연한 것이다.

정부는 1976년 농안법을 제정하여 지속적으로 공영도매시장에서의 거래투명성 확보와 가격안정을 위해 노력해 왔다. 또한 막대한 정부예산을 투입하여 시장을 건설하고 유통인들에게 이를 제공하였다. 정부가 도매시장의 건설비용을 모두 부담하는 이유는 유통인들이 부담하는 고정비를 줄임으로써 농수산물의 가격안정과 함께 유통비용을 저렴하게 하고자 하는 것이다. 가락동시장의 수산물 시장은 매우 복잡한 문제를 갖고 있다. 보다 근본적으로 가락동, 노량진, 중부시장, 영등포시장 등의 문제를 해결하기 위해 서울권시장을 통합·이전시키는 방안이 검토될 필요가 있다.

### 3. 도매상제도의 도입과 정책방향

유통정책은 개별기업의 마케팅과 구별되어야 한다. 도매상은 ‘장사꾼’으로서 이익극대화를 위해 동원 가능한 모든 수단을 사용하려는 것이다. 국가가 요구하는 것은 유통비용을 최대한 절감시켜 합리적 가격형성을 유도하는 것이다.

도매상이 도입되면, 집하와 관련하여 각종 폐해가 예상되어 유통질서의 교란을 야기할 수 있다. 도매상의 전대금 대출을 통한 폐해, 원칙없는 환원장려금 등의 지급, 위탁판매수수료의 무원칙적 할인, 물품의 대리구매·배송, 등이 발생할 수 있다.

도매상은 상업자본의 속성을 배제할 수 없다. 수산물 유통에 있어서 금융은 대단히 중요하다. 유통경로가 비교적 복잡하게 다단계로 되어 있는 수산물 유통에서 신용을 통한 자금유통의 시차를 해소함에 있어 상업자본이 중요한 기능과 역할을 수행하고 있다. 따라서 수탁도매상의 자본력 크기와 운용방식 여하에 따라 수산물 유통에 크게 영향을 미치게 될 것이다. 수탁도매업 상인들 중에도 자본력 차이가 존재하고, 차이가 클 수도 있다. 이 결과 동류집단(peer group)내에 자본에 의한 수직적 통합에 의한 계열화, 종속화 및 예속화가 예상되며, 시장 내에서 다단계 거래가 성립되거나 부당거래가 상시 발생할 가능성이 있다.

수산물은 생산량의 변화에 따른 가격변동이 심하므로 가격차이를 이용한 투기 및 매점매석 현상을 배제할 수 없다. 현재와 같은 수집기능을 갖는 도매상 체제를 유지하면서 수탁도매상들이 법규를 철두철미하게 지키지 않게 되면 투기 및 매점매석 행위로 인해 수산물 유통질서의 교란이 야기될 것이다. 투기나 매점매석 행위를 효과적으로 규제할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 결코 쉽지 않을 것이다.

위탁도매상제도의 운용에 있어서 문제점은 독과점 및 불공정거래의 발생가능성이 높다는 것이다.

또한, 도매상제의 시설구조는 차고형이며 배치는 일자 내지 격자형이 일반적이다. 그러나 법인체제는 단일 건물로 된 홀형이 기본이다. 시설구조면으로 볼 때 도매상제의 운용에 부적합하므로 재건축하지 않으면 적용될 수 없다.

개정된 농안법에서도 도매업에 대한 정의가 모호하고, 막연히 도매거래라는



용어를 사용하고 있어, 매취·수탁·중개도매업 등을 동시에 수행할 수 있는 것으로 해석될 수 있다. 수산부문에 도매상제도가 도입되기 위해서는 이를 위한 전제조건이 충족되어야만 도입이 가능할 것으로 판단된다.

## 제 4 절 수산물 유통정책과 법률제정

수산물시장의 거래제도는 농안법에 기초하여 이루어지고 있으나, 수산물의 상품적 특징과 유통특성에 따라 농안법은 실제 거래현실에 맞지 않는 규정으로 운영되고 있다. 이는 지금까지 수산물의 거래관행에 따라 불가피한 상황이었다고 볼 수 있다.

수산물 유통현실은 많은 문제점을 내포하고 있다. 무엇보다도 농산물 위주의 소비지 도매시장의 거래를 중심으로 제정된 농안법의 규범은 수산물의 거래특성과 현실을 제대로 반영하고 있지 못하고 있다. 예를 들어, 생산지위판장은 가장 중요한 유통기능을 수행하는 수산물의 제도권시장임에도 농안법이 법적인 근거를 제공하지 못하고 있다는 사실이다. 수도권 수산부류 도매시장내의 갈등과 공권력 개입, 상장애외품목의 확대 등 많은 문제점들이 노출되고 있으며, 유통혼란의 우려까지 제기된 바 있다.

본 연구의 목적은 수산물 유통인들과 정부당국의 제도개선 요구를 반영하기 위하여 기존의 수산물 거래제도를 평가하고 수산물 유통에 관련된 현행 법체계의 문제점을 분석함과 동시에 새로운 개선방안을 도출하고자 하는 것이다.

그러나 수산물 유통정책과 관련하여 이루어진 우리 나라의 기존 연구는 거의 전무한 실정에 있을 뿐 아니라 유통정책의 집행은 단기에 획기적 성과를 거둘 수 없는 한계를 갖고 있다.

유통정책은 유통관계자들의 인식변화와 유통구조의 시스템개혁을 병행되어야만 정책수행의 실효성이 나타난다. 유통경로의 출발점인 생산단계에서 표준규격화와 상품성을 제고하는 노력이 있어야 하며, 유통종사자 관행부조리의 근절과 비용을 절감하려는 단호한 전기가 있어야 하고, 최종 소비자들도 새로운 소비문화를 창출하려는 의식개혁이 필요하다. 이와 함께 정부는 현실에 기초한

상황 파악과 함께 미래비전을 제시하는 명확한 정책방향을 정립하고 이를 혼돈 없이 지속적으로 추진하려는 노력을 중장기에 걸쳐 단호하게 경주하여야만 다소의 성과를 기대할 수 있는 것이다.

수산물 유통체계를 효율적으로 개선하기 위해서 유통관계인과 해양수산부는 독립된 수산물유통법의 제정이 불가피함을 인식하고 있다. 정부가 할 수 있는 부문이 있고 할 수 없는 부문이 있음. 따라서 정부실패가 야기되지 않도록 정부개입의 한계와 범위 그리고 논리를 정립하고, 지향하는 목표를 명확히하여 민간부문을 설득하고 유도할 수 있어야 한다. 이를 위한 정책논리의 정립과 함께 법안의 제정이 시급하게 요구되고 있다.

## 참 고 문 헌

- 김동환·전창곤, 「유통 서비스시장 개방에 따른 농산물 유통체계의 변화와 대응방안」, 한국농촌경제연구원, 1995.12.
- 김명환·김병률·이상훈·정희식, 「농산물 포장센터 설치 및 운영방안」, 한국농촌경제연구원, 1995.7.
- 김병률, 「신유통체계의 전개와 농산물 유통정책의 과제」, 농정연구 포럼, 1997.2.
- 류정곤 외, “새로운 수산정책 패러다임에 관한 연구”, 1999, 해양수산부
- 허길행 외, 「21세기에 대응한 농수산물 유통개선대책 연구-종합보고서」, 한국농촌경제연구원, 1997.6.
- 홍성걸, “수산물 유통개혁을 위한 실천방안 연구”, 1999, 해양수산부
- , “수산물 유통단계별 가격형성에 관한 연구”, 2000, 한국해양수산개발원
- , “수산물 수출확대 및 수입관리에 관한 연구”, 1998, 해양수산부
- , “주요 양식수산물 수요 분석”, 2000, 한국식품유통학회
- , “유통환경변화와 수산물 산지시장 구조변화”, 1999, 한국식품유통학회

## 참 고 문 헌

---

小林康平,「變貌する農産物流通システム-都賣市場の國際比較」, 農文協, 1995.