



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

허 경 옥 교수 지도
박사학위 청구논문

공영 도매시장 농산물 출하 농민의 경매
가격 만족 및 시장도매인 제도 도입 인식
영향 요인 분석

2025

성신여자대학교 대학원
생활문화소비자학과
백혜숙

공영 도매시장 농산물 출하 농민의 경매
가격 만족 및 시장도매인 제도 도입 인식
영향 요인 분석

허 경 옥 교수 지도

이 논문을 박사학위논문으로 제출함

2024년 10월

성신여자대학교 대학원

생활문화소비자학과

백혜숙

인준서

백혜숙의 박사학위 논문으로 인준함

2024년 12월

심사위원장 차경옥 (서명 또는 인)

심사위원 이지숙 (서명 또는 인)

심사위원 양수진 (서명 또는 인)

심사위원 허명옥 (서명 또는 인)

심사위원 권진수 (서명 또는 인)

성신여자대학교 대학원

논문 개요

급격하게 변화되고 있는 농산물 유통 및 시장 환경에 따라 이를 제대로 반영하는 효율적인 농산물 유통시스템, 가락시장의 물류 효율성, 공공성 강화, 직거래 도입 등, 농민과 소비자 중심의 농산물 거래 제도를 추구해야 한다는 목소리가 높아 왔다. 중앙 및 지방정부의 공동투자로 개설한 전국 33개 공영 도매시장 중 가락시장은 독점적 수탁권을 가진 도매시장법인의 경매를 통해 전국 농산물의 기준가격을 형성하는 등 그 영향력이 크다. 강서시장은 경매보다 유통단계가 한 단계 줄어든 수의거래를 허용하는 시장도매인제도가 운영되고 있다. 이에 본 연구는 가락시장 경매 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 시장도매인 제도를 도입하여 운영해 온 강서시장의 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도를 조사하는 한편, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식을 조사, 분석하여 합리적이고 공정한 거래 제도 구축을 위한 정책 마련의 기초 자료로 활용할 수 있게 하는 데 궁극적 목적이 있다.

본 연구에서는 서울시농수산물공사에서 2021년 11월에 실시한 설문조사 자료를 사용하였다. 이 조사의 대상은 최근 5년 동안 공영 도매시장인 강서시장 또는 가락시장에 농산물을 출하한 경험이 있는 농민들로서 본 설문조사를 (주)리얼미터에 의뢰하였다. 최종적으로 가락시장 출하자 292명, 시장도매인 출하자 453명, 병행 출하자 등 255명의 응답을 받았다.

본 연구의 내용 및 세부 목적은 다음과 같다. 첫째, 공영 도매시장, 가락시장과 강서시장 농산물 거래 관련 주요 내용, 공영 도매시장 가격 관련 이슈, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입 논의, 공영 도매시장 효율화 및 개선 방향 등, 농산물 유통과 관련한 주요 이슈들을 선행 연구 및 각종 문헌을 통해 조

사하고 논의하였다. 다시 말해, 본 연구를 소비자학 분야에서 그동안 연구되지 않았던 농수산물 거래 제도에 대한 탐색적 연구라고 하겠다.

둘째, 농민의 1년간 총판매액, 농민의 출하 조직 형태, 가락시장 정가, 수의 매매 경험 및 인지, 강서시장 시장도매인 경험 및 인지, 가락시장 경매 및 강서시장 시장도매인 출하 이유, 가락시장 경매 가격 및 강서시장 시장도매인 가격 불만족 이유, 가락시장 내 시장도매인 제도의 도입이 필요한 이유 등 조사 대상 농민의 농산물 유통 관련 기초 현황 및 인식 수준을 파악하였다.

셋째, 경매 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 시장도매인 제도를 도입하여 운영해 온 강서시장의 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도를 조사하고, 가락시장에서 도입하지 않은 시장도매인 제도에 대한 농민의 인식이 농민의 특성에 따라 통계적으로 유의한 차이가 있는가를 조사하였다.

넷째, 경매 가격에 대한 농민의 만족도, 강서시장의 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식 수준에 영향을 미치는 변수를 조사하였다. 독립변수는 농민의 사회인구학적 특성과 농업 관련 특성으로써, 그 영향력을 검증하였다.

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 통계분석 프로그램인 SPSS window(ver 25.0)을 사용하였다. 연구 조사 대상 출하 농민의 일반적인 특성, 출하 농민의 공영 도매시장 이용 현황, 출하 농민의 경매 및 시장도매인 관련 가격 특성에 대해 기술통계(Descriptive Statistics) 분석을 수행하였다. 경매 가격에 대한 농민의 만족도, 강서시장 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식이 출하 농민의 여러 특성에 따라 어떠한 차이가 있는가를 알아보기 위하여 t검증과 분산분석(ANOVA)을 수행하였다. 또한 경매 가격 만족도, 강서시장 시장도매인 가격 만족도, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식에 영향을 미치는 요인을 파악하기

위해 회귀분석을 하였다.

본 연구의 중요한 결과를 요약하고 정리하면 다음과 같다. 첫째, 조사 대상 농민 중 최근 5년 사이에 강서시장 시장도매인 출하 경험이 있는 농민은 23.5%인 반면, 시장도매인 제도를 알지만 경험이 없거나 제도 자체를 모르는 농민이 76.5%에 달하였다. 그리고 가격 관련 농민의 인식 현황을 살펴보면 경매 가격과 강서시장 시장도매인 가격에 만족한다는 응답이 각각 50.2%, 57.4%로 나타났다. 한편, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입이 필요하다고 인식하고 있는 농민의 비율은 80.4%로 나타났다.

둘째, 경매 가격에 대한 농민의 만족도 차이를 검증한 결과, 공영 도매시장 출하 이유(가격이 잘 나와서), 1년간 총판매액(5천만 원~1억 원 미만) 변수에서 유의한 차이가 있었다. 경매 가격 만족도에 영향을 미치는 요인과 강서시장 시장도매인 가격 만족도에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석 결과, 공통적으로 부(-)적인 영향을 미치고 있는 변수는 강서시장 시장도매인 가격 변동성에 대한 농민 인식으로 나타났다.

셋째, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석 결과, 1년간 총판매액이 정(+)적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났고, 농산물 출하 유형(개인=1) 변수는 부(-)적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

본 연구 분석을 통해 얻은 결과를 중심으로 도출된 시사점 및 정책적 제언을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 공영 도매시장에 농산물을 출하하는 농민의 2/3 정도가 시장도매인제도에 대해 알지 못하고 있어 향후 이 제도에 대한 홍보 및 인식개선 노력이 필요하다. 물론 소비자들을 대상으로 이 제도에 대한 관심을 높이고 중요성 및 효과에 대한 홍보 및 교육이 시급하다고 하겠다.

둘째, 무엇보다 경매 가격과 강서시장 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도를 높이기 위해서는 시장도매인 가격의 변동 빈도를 줄여야 한다. 시장도매

인 가격 변동성을 줄이기 위해서는 돈을 지불하고 농산물을 매입하는 매수의 비율을 대폭 늘릴 필요가 있다.

셋째, 정가, 수의 매매 경험이 있고 인지도가 높을수록 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도가 높았으므로 가락 및 강서시장에 농산물을 출하하는 농민들을 대상으로 정가, 수의 매매 홍보가 필요하다.

셋째, 가락시장 내 시장도매인 도입 필요성에 대해서는 출하 농민 80.4%가 동의하고 있는 것으로 나타나 경매제도 외에 가락시장 내 시장도매인 제도를 도입하여 경쟁 체제를 구축하는 것은 필요하다. 공영 도매시장에서 거래되는 모든 농산물에 대해 도매시장의 다양한 유통 주체들이 정가, 수의 매매를 할 수 있도록 열어주는 것을 검토할 필요가 있다. 생산자, 소비자 편익을 위한 거래제도 도입 및 활성화를 위해서는 공영 도매시장 시장관리운영에 있어 생산자와 소비자가 적극 참여하여 이를 공론화하고, 심의, 의결하는 방안을 적극 시행하여야 한다.

본 연구 결과는 농수산물 유통 관련 정부 정책에 기초 정보를 제공할 수 있다. 특히, 본 연구 결과를 토대로 농민들 그리고 소비자들을 대상으로 시장도매인제도에 대한 이해를 높이는 정책개발에 기여할 수 있다. 본 연구는 그동안 소비자학 분야에서 관심을 두지 않아 온 공영 도매시장 출하 농민의 경매 가격 변동성 인식, 경매 출하 이유, 시장도매인 가격 변동성 인식, 시장도매인 출하 이유 등에 대해 대표성 있는 최근 자료를 사용하여 실증 분석하였다는 점에서 그 가치가 있다.

목 차

논문 개요

I. 서론	1
II. 이론적 배경	8
1. 공영 도매시장의 개요	8
2. 가락시장과 강서시장 농산물 거래 구조 비교	17
3. 공영 도매시장 가격 관련 이슈	22
4. 가락시장 내 시장도매인 제도 도입 논의	28
5. 공영 도매시장 효율화 및 개선 방향	33
6. 농산물 유통, 거래 관련 선행 연구 고찰	39
III. 자료조사 및 연구 방법	44
1. 연구 문제 및 연구 모형	44
2. 자료수집 방법	45
3. 변수 측정	46
4. 자료 분석 방법	46
IV. 연구 결과 및 해석	47
1. 조사 대상 농민의 특성	47
2. 경매 및 시장도매인 가격 만족 및 시장도매인 도입 인식 차이 검증	54
3. 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식 차이 검증	58
4. 경매 및 시장도매인 가격 농민 만족도 영향 요인 분석	61
V. 결론 및 제언	65
참고문헌	73
ABSTRACT	77

<표 차례>

<표1> 경매와 수의 거래의 장단점	15
<표2> 경매 제도와 공익형 시장도매인 제도 비교	17
<표3> 강서시장과 가락시장 경매 거래 및 시장도매인 출하자 현황	19
<표4> 국가별 도매시장의 가격결정 방식과 특징	24
<표5> 가락시장 내 시장도매인 제도 도입 추진 경과(2013-2015)	32
<표6> 조사대상 농민의 특성	48
<표7> 공영 도매시장 거래 제도 관련 농민의 인식	50
<표8> 경매가격과 시장도매인 가격 변동성 농민의 인식	52
<표9> 경매가격과 시장도매인 가격 농민의 만족도	54
<표10> 경매가격에 대한 농민의 만족도 차이 검증	56
<표11> 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도 차이 검증	58
<표12> 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식 차이 검증	60
<표13> 경매가격에 대한 농민의 만족도 영향 요인 회귀분석 결과	62
<표14> 시장도매인 가격 농민의 만족도 영향 요인 회귀분석 결과	63
<표15> 시장도매인 제도 도입 농민의 인식 영향 요인 회귀분석 결과	64

<그림 차례>

<그림1> 농산물 유통경로도(산지→소비지)	11
<그림2> 경매 제도: 경매 거래(상장 거래) 구조	14
<그림3> 시장도매인 제도: 수의 거래(정가, 수의 거래) 구조	14
<그림4> 도매시장 농수산물 유통단계별 가격 변화(배추 시장, 2012)	23

공영 도매시장 농산물 출하 농민의 경매 가격 만족 및 시장도매인 제도 도입 인식 영향 요인 분석

I. 서론

세계 대부분의 국가는 농산물 소비지 인근 지역에 공영 도매시장을 설치하여 효율적인 농산물 유통체계를 구축해 왔다(최병욱, 전창곤, 정은미, 박성진, 김동훈, 2017). 우리나라의 공영 도매시장은 서울, 인천, 대전, 대구, 부산, 광주 등 대도시 소비지 인근에 소재하고 있으며, 농산물의 수급 및 가격 안정을 위해 노력하고 있다. 우리나라 농산물 총생산량 중 약 60%(2018년 기준)가 거래되고 있는 전국 33개 공영 도매시장 중 가장 많은 물량이 출하(2019년 기준, 2,136,656톤)되는 곳은 경매 제도 중심의 가락시장이다. 두 번째로 많은 물량이 출하(2019년 기준, 574,348톤)되는 곳은 경매 제도와 시장도매인 제도를 병행 운영하고 있는 강서시장이다.

우리나라 농산물의 기준가격은 1985년부터 가락시장에서 당일 반입되는 물량에 따라 가격이 결정되는 경매에 의존하고 있다. 가락시장은 경매 제도 중심으로 운영해 시장도매인 제도가 없으며, 강서시장은 경매 제도와 시장도매인 제도가 공존하고 있다. 경매 제도의 장점은 수요와 공급이 반영되는 형태로 가격이 형성되고, 거래 물량 및 가격을 투명하게 공개하며, 품위가 낮은 농산물일지라도 시장 가치를 제공해 준다는 것이다. 그러나 가락시장 등 도매시장에서 경매 제도의 장점을 살리지 못하고 있고, 사실상 과점 형태로 운영되고 있다. 특히 경매 제도만 운영하는 가락시장의 경우 시장도매인 제도보다 유통 단계가 한 단계 더 많아서 도매시장 내 체류시간이 길다. 따라서 농산물 감모율이 높아 신선도 및 상품 가치가 떨어지고 차량 탄소 배출도 증가된다.

또한 경매하기 위해 많은 공간을 차지하므로 공간 효율성도 떨어진다(김윤두, 2014).

농산물 공영 도매시장과 관련한 여러 이슈들이 존재하는데, 유통구조 개선, 특히 공익형 시장도매인 제도 도입 문제, 농산물 가격 안정, 경매 제도에서의 가격 이슈 등이 그것이다. 그중에서도 최근 우리나라 대표적인 공영 도매시장인 가락시장과 관련한 중요한 이슈는 경매 제도 중심의 거래제도를 개선해 공익형 시장도매인 제도를 도입하자는 것이다.

공익형 시장도매인 제도는 광역지방자치단체, 생산자단체, 농협 등으로 구성된 공공출자 법인을 구성해 경매 단계를 생략하고 생산자로부터 농산물 매수 또는 농산물을 위탁받아 직거래함으로써 생산자와 소비자의 이익을 증진하고 가격 안정에 기여하려는 거래 제도이다. 이는 급격하게 변화되고 있는 농산물 유통 환경에 적절하게 대응하고, 농산물의 물류 효율성을 높이고, 농산물 거래에 공공성을 강화하려는 취지의 거래 제도이다.

주요 방송사와 신문사들은 가락시장 경매 제도의 문제점을 제시하면서 경매 제도의 단점을 보완할 새로운 거래 제도의 필요성을 보도한 바 있다. KBS의 <시사기획 창>에서는 2020년 12월 19일 “농산물 가격의 비밀”이라는 제목으로 경매 중심의 유통 구조는 과연 누구를 위한 것인지, 생산자와 소비자를 위한 경쟁 체제는 왜 이뤄지지 않는지에 대해 심층 보도하였다. 이 방송에서는 5개 농산물 도매법인들의 주주 구성과 도매법인의 불공정한 경매를 가락시장의 비경쟁적 구조의 원인으로 제기하였다. 독점적 수탁권을 가진 도매법인 중심의 공영 도매시장 유통구조가 불합리하다는 내용과 함께, 이러한 문제 때문에 출하 농민들이 큰 피해를 보고 있다고 주장하였다. 또한, 공영 도매시장의 거래제도 개선 및 다양화가 이루어지지 않는 이유는 관피아와 일부 농업계 언론이 도매법인과 결탁하였기 때문이라고 보도하였다.

또한 MBC의 <탐사기획 스트레이트>에서는 2021년 12월 12일 “국회의사당

의 숨은 실세들”이라는 제목으로, 공영 도매시장에 시장도매인 제도를 도입해 경쟁 체제를 구축하려는 법률 개정안이 국회 동의를 받지 못하는 이유와 실태를 고발하는 내용을 보도하였다. 또한 가락시장의 경매 제도와 강서시장의 시장도매인 제도를 비교 설명하면서 가락시장에 시장도매인 제도를 도입할 수 있는 방안을 소개하였다. 방송에서는 가락시장의 시장도매인 제도 도입은 농림축산식품부 장관의 허가 사항인데, 농림축산식품부 장관의 허가 없이도 도입할 수 있는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 개정안이 국회에 발의되었으나, 이해관계자들(도매시장법인, 농림축산식품부, 국회 해당 상임위원회 전문위원 등)에 의해 무산되었던 이유를 심층 보도하였다. 이처럼 TV 방송 등 언론에서도 가락시장에 생산자와 소비자를 위한 시장도매인 제도를 도입할 것을 촉구하는 한편, 경매 제도의 단점을 보완하는 거래 제도의 다양화를 주장하고 있다.

시장도매인 제도의 장점은 경매 단계를 생략, 출하자와 시장도매인이 직거래함으로써 합리적인 가격구조 형성이 가능하고, 농민의 가격 결정권이 보장되며, 도매시장 내 체류시간 절약으로 탄소배출 감소, 농산물의 감모율(상품가치 및 신선도 저하)을 최소화할 수 있다는 데 있다.

한편, 정부의 대통령 직속 농어업, 농어촌 특별위원회는 2021년 전국을 순회하며 공영 도매시장 이해 당사자들과 농산물 유통구조 개선을 위한 심층 간담회를 진행하였고, 공영 도매시장의 공공성 강화를 위해서는 경매 제도 개선, 도매시장법인 독과점 개선, 출하자의 선택권 확대 등이 필요하다고 발표하였다(한국농어촌방송, 2021년 10월 29일). 최근 가락시장은 시설 현대화 사업을 추진하고 있는데, 가락시장에 공공성이 강화된 공익형 시장도매인 제도가 도입된다면 경매 제도의 개선은 물론, 경쟁 체제가 구축되어 소비자와 생산자의 편익이 증진될 수 있다는 것이다(김윤두, 2022).

그러나 공영 도매시장의 주무 부처인 농림축산식품부는 가락시장 경쟁 체제

구축에 소극적이다(한국농정신문, 2021년 2월 21일). 농림축산식품부는 지금까지 가락시장에서 특정 농산물의 경매 가격이 급락하면 농산물가격안정제 사업으로 대응하고 있다. 농산물가격안정제는 약정 농가에 대해 사전 경작 면적 조절, 출하 정지 등 강화된 수급 의무를 부여하고, 도매시장 평년 가격의 80% 이내의 가격을 보장해 주는 수급 조절 정책 사업이다. 예를 들면, 경매 가격이 급락하면 경매 가격 회복을 위해 채소가격안정제 대상 품목인 배추, 무, 마늘, 대파, 양파는 생산지에서 폐기한다. 폐기되는 규모를 보면, 2019년에는 생산량의 12%, 2020년은 15%, 2021년에는 16%에 이르렀고, 생산지 폐기 예산도 2019년 18,611백만 원, 2020년 24,161백만 원, 2021년에는 34,063백만 원이 소요되어 갈수록 증가하고 있다(농림축산식품부, 2022). 1990년대까지는 유럽에서도 생산지 폐기가 널리 시행되었으나, 생산자 피해 발생, 소비자 이익과의 충돌 등, 여러 문제가 노정됨에 따라 현재는 비상 상황에서 매우 제한적으로 진행되고 있다.

한편, 농산물 유통의 또 다른 주요 이슈는 농산물 가격 안정이다. 정도채, 박혜진(2022)의 조사 결과에 따르면, 2021년 농식품 관련 주요 이슈로, 도시민은 농산물 가격 안정을, 농업인은 농민 수당 및 농산물 가격 안정이 중요하다고 응답하였다. 우리나라 농산물 가격이 불안정한 것은 소비자의 기호 변화, 농산물 수입자유화, 기상환경 등 다양한 변수로 인해 생산과 수요가 불안정하기 때문이다. 농산물의 생산 단수(단위 면적당 수확량)와 수요 변동은 가격 등락을 유발하고, 가격 변동은 농업경영 위협으로 전이되어 재배면적 불안정으로 이어진다.

그러나 가격 불안정의 보다 근본적인 원인은 농산물의 기준가격 결정 시스템과 거래 제도의 문제점에서 기인한다고 볼 수 있다. 최근 20년(2000~2019년) 가격 변동을 살펴보면, 양파, 마늘, 고추, 배추, 감자 등 주요 농산물의 평균 등락률이 15~40%나 된다. 이처럼 농산물 가격이 불안정하므로 농가는 새로운

투자를 회피하고 재배를 포기하게 될 뿐만 아니라, 농산물 수입을 증가시키는 요인으로 작용한다. 따라서 가격 위험을 완충하는 것은 농업경영 안정과 소비자 후생을 위한 일이며, 농업정책의 가장 중요한 역할 중 하나이다(이정환, 2020).

농산물 생산자 및 소비자 후생은 헌법에도 명시되어 있다. 제123조 ④항에는 “국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농, 어민의 이익을 보호한다”고 규정하고 있다. 헌법에 명시된 바와 같이 생산자를 포함한 모든 국민의 권리 보장을 위해 공영 도매시장이 맡은 역할은 매우 중요하다. 전국에서 생산된 농산물의 50%가 넘는 물량이 유통되는 곳이 공영 도매시장이다. 따라서 공영 도매시장의 공공성을 높이고 가락시장 거래제도 다양화 요구에 부합하는 시장도매인 제도의 도입에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

한편, 농산물 유통 관련 또 다른 이슈는 경매 제도의 가격 문제이다. 경매 가격은 농산물의 기준가격이 되어 농업 경제에 영향을 미칠 뿐 아니라, 농업 수입보장 보험금 지급 기준이 되어 농가 소득도 좌우하게 된다. 게다가 소비자 물가지수 등에 반영되고 있어 공영 도매시장에서의 경매 가격의 적정성이 경제 전반에 매우 중요하게 작용할 수밖에 없다. 따라서 경매 가격이 공익형 시장도매인 제도와 어떤 관계가 있는지를 검토할 필요가 있다.

더 나아가 지금까지 논의한 농산물 관련 이슈들, 즉 유통구조 개선, 농산물 가격 안정, 경매 제도의 가격 문제에 대한 농민들의 인식이나 요구가 반영되어야 한다. 따라서 농민들을 대상으로 이들 이슈에 대해 면밀히 조사, 분석할 필요가 있다. 지금까지 살펴본 내용을 토대로 본 연구에서는 공영 도매시장의 합리적이고 공정한 거래 제도 구축을 위한 조사와 분석을 진행하고자 한다.

본 연구의 주요 내용과 목적을 기술하면 다음과 같다.

첫째, 공영 도매시장, 가락시장과 강서시장 농산물 거래 관련 주요 내용, 공

영 도매시장 가격 관련 이슈, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입 논의, 공영 도매시장 효율화 및 개선 방향 등, 농산물 유통, 거래와 관련한 주요 이슈들을 선행 연구 및 각종 문헌을 통해 고찰하고 논의하고자 한다.

둘째, 농민의 1년간 총판매액, 농민의 출하 조직 형태, 가락시장 정가, 수의 매매 경험 및 인지, 강서시장 시장도매인 경험 및 인지, 가락시장 경매 및 강서시장 시장도매인 출하 이유, 경매 가격 및 강서시장 시장도매인 가격 불만족 이유, 가락시장 내 시장도매인 제도의 도입이 필요한 이유 등, 조사 대상 농민의 농산물 유통 관련 기초 현황을 정리하고, 이를 기술통계(Descriptive Statistics) 분석을 통해 보다 면밀히 파악하고자 한다.

셋째, 공영 도매시장에 농산물을 출하한 농민들의 경매 가격에 대한 만족도, 강서시장 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입 필요성에 대한 농민의 인식이 농민의 특성에 따라 통계적으로 유의한 차이가 있는지 t검증과 분산분석(ANOVA)을 통해 분석하고자 한다.

넷째, 경매 가격 및 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식 수준에 영향을 미치는 변수를 조사한다. 독립변수는 농민의 사회인구학적 특성과 농업 관련 특성으로써 그 영향력은 회귀분석(Multiple Regression)을 통해 검증하고자 한다.

본 연구의 주된 목적은 가락시장 출하 경험이 있는 농민을 대상으로 탐색적 연구 형태로써 경매 및 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식 변수가 통계적으로 유의한 차이가 있는가를 조사하는 것이다. 또한 경매 및 시장도매인 가격 만족도, 가락시장 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식 수준에 영향을 미치는 변수를 조사하고, 그 영향력을 검증하고자 한다.

본 연구는 농산물 유통 관련 정부 정책 입안에 도움이 될 것이다. 예를 들면 본 연구는 경매 및 시장도매인 가격, 시장도매인 제도 등에 대한 농민들의

인식이나 요구를 조사, 분석함으로써 정부의 농산물 유통 정책에 기초 자료로 활용될 수 있다. 또한 농민들의 경매 가격 및 시장도매인 가격 만족도, 가락시장 내 시장도매인 도입 요구에 어떠한 요인이 영향을 주는지를 분석한 본 연구는 매우 중요한 기초 정보를 제공할 수 있다.

공영 도매시장 출하 경험이 있는 농민들을 대상으로 설문 조사하여 가락시장 경매 제도 및 강서시장 시장도매인 제도의 가격 만족도, 가락시장 내 시장도매인 도입에 대한 인식을 고찰하고 분석함으로써 가락시장의 공공성 강화와 거래 제도 다양화를 위한 정책을 제안하는 것은 큰 의의가 있다. 본 연구는 농산물 출하 경험이 있는 농민들의 시장도매인 제도 도입에 대한 인식을 조사하여 향후 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 단초를 제공해 줄 수 있다. 약 1조 49억 원 투자 규모의 가락시장 시설 현대화 사업이 추진되고 있는 현재의 상황에서 본 연구는 매우 중요하다고 하겠다.

본 연구가 생산자와 소비자의 이익을 보호하고 국민 생활 안정에 도움이 될 수 있는 공영 도매시장의 방향성을 재설정하는 계기가 될 것이다.

II. 이론적 배경

1. 공영 도매시장의 개요

1) 공영 도매시장의 개념 및 현황

공영 도매시장은 대도시를 중심으로 농수축산물의 수급 및 가격 안정을 위해서 설치, 운영되고 있다. 공영 도매시장은 농수축산물의 도매 거래를 위해 중앙 및 지방정부의 공공투자에 의해 지방자치단체가 개설한 시장으로써 서울, 인천, 대전, 대구, 부산, 광주 등 대도시 소비지 인근에 소재, 전국에 총 33개가 있다. 중앙 도매시장과 지방 도매시장으로 구분되며, 중앙 도매시장은 농림축산식품부가 개설 허가권을 가지고 있다. 중앙 도매시장은 서울가락과 부산염곡, 대구북부, 인천삼산, 광주각화, 대전오정 등 11개가 있고, 지방 도매시장은 강서시장과 부산반여, 광주서부, 수원, 구리, 춘천, 천안, 전주, 안동, 구미, 진주, 목포 등이 있다. 일반 도매시장은 민간의 투자로 농수산물의 도매 거래를 위해 지방자치단체가 개설한 시장으로 노량진수산, 양재양곡, 광주축산물, 영천약초, 대구한약재, 김천농산물 등 10개가 있으며, 민간인 등이 시, 도지사의 허가를 받아 개설한 민영 도매시장은 안양민영축산물, 영주민영, 상주민영, 3곳이 있다.

공영 도매시장 설립의 목적은 농수산물의 유통을 원활하게 하고 적정한 가격을 유지하게 함으로써 생산자와 소비자의 이익을 보호하고 국민 생활 안정에 이바지하기 위함이다. 공영 도매시장 대부분은 개설자인 지방자치단체가 직접 운영하고 있으나, 서울시와 경기도 구리시는 공사를 설립하여 전문적인 관리체제를 구축해 운영하고 있다. 전국 농수산물의 최대 소비지를 관할하는 서울시는 1985년에 서울시농수산물식품공사를 설립하였다. 세계적으로 경제 성장을 이룩한 많은 국가가 소비지 인근 지역에 도매시장을 설치하여 청과물의

수입과 분산 과정에서 규모화를 이루었으며, 다양한 가격발견 방식과 신선도 유지를 통해 청과물 유통을 발전시켜 왔다(최병욱 외, 2017).

그런데 중앙 및 지방 도매시장 유통 물량은 최근 5년 동안 하락하는 추세를 보이고 있다. 빠르게 변화하는 외부 유통 환경에 적절하게 대응하지 못한 결과이다. 가장 큰 원인은 대부분의 도매시장이 폐쇄적이고 경직된 거래 제도로 운영되고 있기 때문이다(최병욱 외, 2021). 게다가 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 의해 더 통제받는 중앙 도매시장의 성장률이 지방 도매시장보다 낮은 상황이다.

2) 공영 도매시장의 유통 주체와 유통 현황

농림축산식품부는 개설자와 도매시장법인에 대한 평가, 시설 현대화 사업 및 농수산물 가격 안정 지원 등의 역할을 하고 있다. 개설자인 지방자치단체는 도매법인 지정권, 중도매인 허가권, 시장 시설 관리, 운영 등을 맡고 있다. 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제2조(정의)에는 농수산물도매시장과 관련된 유통 주체들을 다음과 같이 규정하고 있다.

(1) 농수산물공판장

지역농업협동조합, 지역축산업협동조합, 품목별, 업종별협동조합, 조합공동사업법인, 품목조합연합회, 산림조합 및 수산업협동조합과 그 중앙회(농협경제지주회사 포함), 그 밖에 대통령령으로 정하는 생산자 관련 단체와 공익상 필요하다고 인정되는 법인으로서, 대통령령으로 정하는 법인이 농수산물을 도매하기 위하여 동법 제43조에 따라 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사 또는 특별자치도지사의 승인을 받아 개설, 운영하는 사업장을 말한다.

(2) 도매시장법인

농수산물도매시장의 개설자로부터 지정을 받고 농수산물을 위탁받아 상장하여 도매하거나 이를 매수하여 도매하는 법인(공공출자법인 포함)을 말한다.

(3) 시장도매인

농수산물도매시장 또는 민영농수산물도매시장의 개설자로부터 지정을 받고 농수산물을 매수 또는 위탁받아 도매하거나 매매를 중개하는 영업을 하는 법인을 말한다.

(4) 중도매인(仲都賣人)

농수산물도매시장, 농수산물공판장 또는 민영농수산물도매시장의 개설자의 허가 또는 지정을 받아 그곳에 상장된 농수산물을 매수하여 도매하거나 매매를 중개하는 영업, 비상장(非上場) 농수산물을 매수 또는 위탁받아 도매하거나 매매를 중개하는 영업을 하는 자를 말한다.

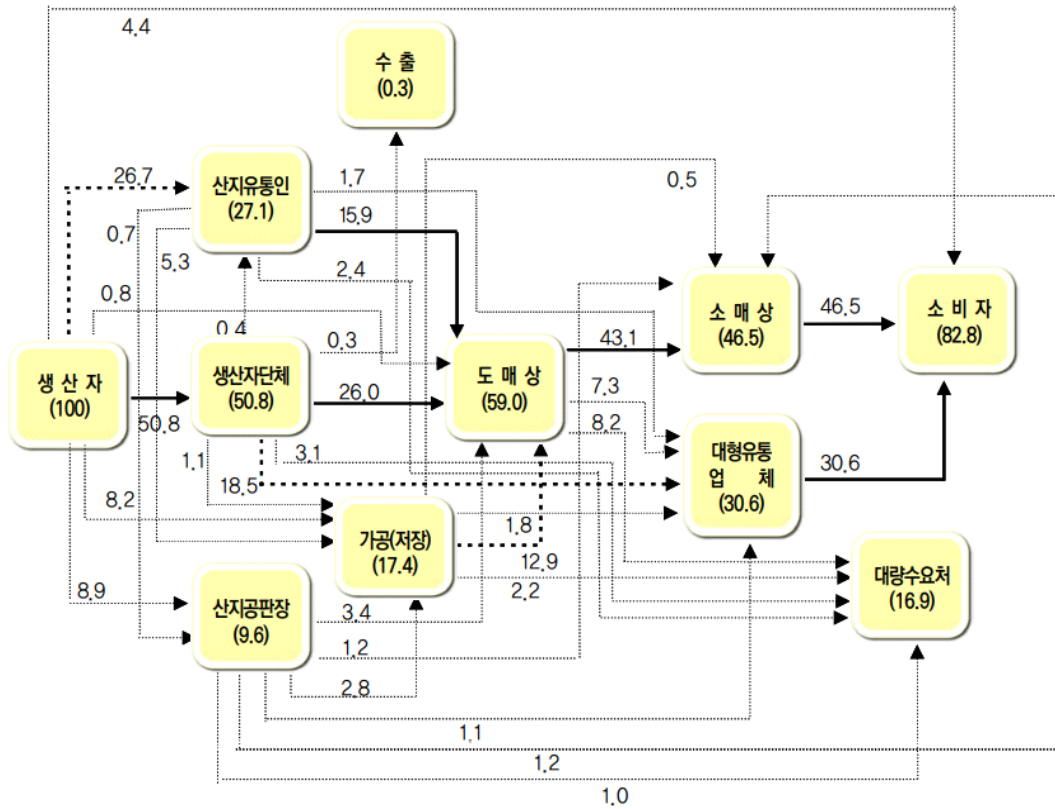
(5) 매매참가인

농수산물도매시장, 농수산물공판장 또는 민영농수산물도매시장의 개설자에게 신고를 하고, 그곳에 상장된 농수산물을 직접 매수하는 자로서 중도매인이 아닌 가공업자, 소매업자, 수출업자 및 소비자단체 등 농수산물의 수요자를 말한다.

(6) 산지유통인(產地流通人)

농수산물도매시장, 농수산물공판장 또는 민영농수산물도매시장의 개설자에게 등록하고, 농수산물을 수집하여 도매시장 또는 공판장에 출하하는 영업을 하는 자(법인 포함)를 말한다.

<그림1> 농산물 유통경로도(산지→소비지)



- 참고: 1. 굵은 실선 화살표는 제1 출하처를, 굵은 점선 화살표는 유통점유율 10% 이상인 경로를 나타냄.
 - 2. 점선 화살표는 낮은 유통경로를 나타내며, 비중 작은 경로는 표시가 생략되어 부분적 합계가 맞지 않을 수 있음.
 - 3. 가락시장과 강서시장은 도매상 유통경로에 해당함.
- * 출처: 한국농수산식품유통공사(2018), 농산물 유통실태 조사.

3) 공영 도매시장의 거래 제도

농산물도매시장에서의 거래는 거래 총수 최소화의 원리가 적용된다. 생산자와 소비자가 직접 거래할 때의 총수보다 도매시장을 통하여 거래할 경우 거래하는 총수가 줄어든다(이선아, 장남식, 2015).

(1) 경매 거래와 수의 거래

공영 도매시장의 거래 제도는 경매 거래와 수의 거래(협상 거래)로 구분된다. 상장(경매) 예외 거래, 시장도매인 제도는 수의 거래에 해당된다. 1985년에 가락시장을 개장하였는데, 수의 거래는 법적으로 가능하다. 그러나 모든 품목의 수의 거래는 도매시장법인만 가능한 상태이다. 예외적으로 상장(경매) 예외 품목은 중도매인도 수의 거래가 가능하다. 시장도매인의 수의 거래는 2000년부터 가능한 상태이다.

농림축산식품부 통계연보(2020a)를 바탕으로 2010년~2019년 공영 도매시장의 거래 제도별 성장률을 비교 분석하면, 경매 제도 중심의 광주서부, 인천삼산, 대전오정 등 24개 농산물 도매시장 성장률은 0.4%, 경매 제도와 수의 매매(상장 예외, 시장도매인) 제도를 병행 운영하는 서울가락, 서울강서, 부산염곡, 대구북부 등 7개 농산물 도매시장 성장률은 1.7%로 나타났다. 한편, 서울 강서시장의 시장도매인 성장률만 놓고 보면, 4.0%로 월등하게 높다. 반면에 가락시장은 2015년 이후부터 거래 물량 감소 추세가 이어지고 있고, 최근 5년(2017년~2021년) 연평균 성장률은 -2.6%로, 역성장을 보이고 있다(서울시농수산식품공사, 2022).

경매는 어떤 물건이나 서비스, 권리를 사려는 사람이 여럿일 때 값을 제일 높게 부른 사람에게 파는 것을 말한다. 다수의 판매자와 구매자가 참여하여 공개경쟁을 통해 가격을 결정하는 방법이다. 경매 제도는 공개적으로 경쟁을 통해 거래를 신속하게 이루도록 해 공정가격을 실현시키려는 목적을 가지고 사용하는 제도이다(정형찬, 1994).

그런데 우리나라 도매시장의 경매는 심하게 왜곡돼 있다. 다수의 판매자와 구매자가 있어야 하나, 농산물도매시장에서 구매자는 중도매인이나 매매 참가인들이고, 판매자는 경매회사들이다. 사실상 소수의 거래가 이루어지는 독과점적 거래 형태를 띠고 있다. 따라서 농산물도매시장의 경매는 자원 배분을 최

적화할 수 있는 완전 경쟁을 보장하는 형태가 아니며, 판매자의 독점적 행사가 가능하다는 데 문제가 있다.

우리나라에서 공영 도매시장의 농산물 경매 거래는 4단계 거래로 이루어지며, 도매시장법인이 수탁을 독점하는 구조로 고착화되고 있다. 도매시장에서 도매시장법인이 하는 도매는 출하자로부터 위탁을 받아 하여야 하고, 중도매인은 도매시장법인이 상장한 농수산물 외의 농수산물은 거래할 수 없다는 수탁판매의 원칙(「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제31조) 때문이다. 도매시장법인은 수탁 독점의 혜택 외에 도매시장법인 지정제라는 진입장벽이 높은 보호막도 가지고 있다(김효미, 김윤두, 2020). 도매시장법인이 주관하는 경매 거래 비중은 2018년을 기준으로 평균 88%이고, 가락시장의 경우 경매 비중이 약 91%에 이른다.

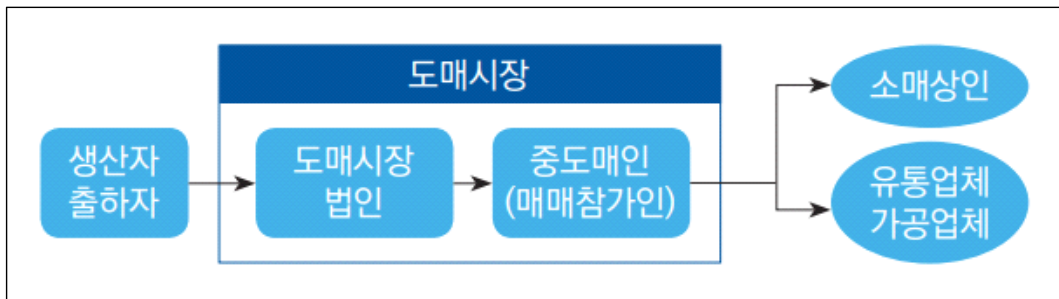
(2) 상장 예외 거래 제도

대부분 경매로 거래가 이루어지는 공영 도매시장에서도 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 의해 수의 거래가 허용되고 있다. 정가, 수의 매매와 상장 예외 거래가 수의 거래에 해당된다. 정가, 수의 매매 거래는 도매시장법인만 할 수 있고 중도매인은 할 수 없다. 상장 예외 거래는 중도매인에게도 허용되고 있다.

상장 예외 거래 제도는 1994년 도매시장법인의 농산물 수집 능력 미흡으로 발생하는 문제를 해소하기 위해 도입되었다. 상장 예외 거래는 중도매인이 도매시장 개설자의 허가를 받아야만 가능하고, 연간 반입물량 누적 비율이 하위 3% 미만인 농산물만 거래할 수 있다. 다시 말해 도매시장 개설자가 인정하는 소수 품목에 한해, 중도매인이 경매로 해당 농산물을 매입하는 것이 현저히 곤란한 경우 허용되고 있는 것이다. 물론 상장 예외 농산물 또한 도매시장법인에 의한 경매 거래도 가능하다.

한편, 도매시장법인만 거래할 수 있는 정가, 수의 매매는 1985년부터 ‘다른 도매시장 또는 공판장에서 가격이 결정되어 바로 입하(入荷)된 농수산물을 상장하여 매매하는 경우’ 등 특별한 사유에 한해 허용되었다. 그런데 2012년에 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」을 개정하여 정가, 수의 매매도 경매와 동등한 거래 원칙으로 격상시켰다. 개정 사유는 농수산물 매매 방법을 경매 제도 중심에서 정가 매매 또는 수의 매매 방식으로 다양화하여 유통 효율성을 제고하기 위함이었다(의안 1814298호 국회심사보고서).

<그림2> 경매 제도: 경매 거래(상장 거래) 구조



<그림3> 시장도매인 제도: 수의 거래(정가, 수의 거래) 구조



<표1> 경매와 수의 거래의 장단점

구분	경매	수의 거래
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 수요와 공급이 반영된 가격 형성 • 공정하고 투명한 가격 결정 • 거래 물량, 가격 투명 공개 기준가격 제시 • 품위가 낮은 농산물일지라도 시장가치 제공 • 짧은 시간 대량판매를 통해 수수료 인하 	<ul style="list-style-type: none"> • 경매 단계 축소로 비용, 시간 절감, 경제성, 효율성 증진 • 구매자 다양한 요구 신속 반영 • 정시, 정가, 정품 거래 가능 • 가격 변동성 완화(상호 가격, 물량 협상, 급등락 완충) • 낮은 유통 비용, 짧은 유통 단계를 통한 신속한 거래
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 중간 유통 비용 발생 • 공급량, 수요량에 맞출 수 없어 가격 급등락 초래, 높은 가격 변동성 • 특정 시간 거래, 경매대기 시간 지연으로 상품 신선도 하락 • 넓은 경매 공간 필요 • 개별 구매자의 요구 반영이 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 가격 결정 과정 공개되지 않고 결정된 가격만 공개 • 정보 비대칭으로 가격 왜곡 발생 가능성 우려 • 정보 제공 지연 및 조작 가능성 우려
비고	한국(경매 사기업), 대만(경매 공영제)	미국, 유럽 등의 대부분 선진국

* 출처: 최병욱 외(2017), 농식품유통연구원(2019) 연구를 참고하여 필자가 재구성함.

(3) 공익형 시장도매인 제도

경매 단계를 생략하고 정가, 수의 매매 및 상장 예외 거래와 같은 수의 거래를 허용하는 시장도매인 제도는 2000년 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」을 개정하여 도입한 합법화된 거래 제도이다. 시장도매인 제도의 도입, 즉 법률 개정의 취지는 농수산물 유통 환경의 변화에 능동적으로 대처하고, 도매시장에서의 거래 제도의 다변화를 통하여 출하 농민의 선택의 폭을 확대하기 위함이었다(의안 152484호 국회심사보고서).

시장도매인 제도는 강서시장 출범 당시 도입되었고, 가락시장은 현재 도입되지 못한 상황이다. 시장도매인 제도는 법적, 제도적인 제한이 없음에도 불구하고 20년 이상 시행되지 않고 있다(한국농어민신문, 2017년 12월 5일). 시장도매

인 제도는 유통 단계 축소에 따른 물류 비용과 인건비가 경감될 수 있어서 경매 제도보다 자원 이용 및 인력 활용 효율성이 높다. 또한 출하자의 선택권을 넓힐 수 있는 제도이다(박신욱, 최민식, 2017). 그런데 농림축산식품부는 강서시장에서 시장도매인과 중도매인이 거래하는 불법적인 문제 상존, 거래 가격의 불투명성, 경매 기준가격 하락 등을 이유로 가락시장 도입에 부정적이다.

공익형 시장도매인 제도는 광역지방자치단체, 생산자단체, 농협 등으로 구성된 공공 출자 법인을 통해 경매 단계를 생략하고 농산물 매수 또는 농산물을 위탁받아 직거래하여 생산자와 소비자의 이익을 높이고 가격 안정에 기여하려는 거래 제도이다. 따라서 이 제도는 급격하게 변화하고 있는 농산물 유통 환경에 적절하게 대응하고, 농산물의 물류 효율성을 높이고, 농산물 거래에 공공성을 강화시키는 거래 제도라 할 수 있다.

공익형 시장도매인 제도 도입 시 얻을 수 있는 기대 효과는 다음과 같다.

첫째, 농산물 생산자가 출자하고 경영에 참여할 수 있다. 시장도매인은 지방자치단체와 생산자 단체가 공동 출자하는 법인으로, 기본 운용비를 제외한 수익금을 전액 적립해 농산물 가격이 일정 수준 이하로 하락할 경우 생산자에게 수익을 보전해 준다(김윤두, 2021).

둘째, 시장도매인은 농민들과의 사전 계약 재배 및 출하 약정을 통해 출하량을 조절함으로써 가격 안정에 효과가 있을 것으로 기대된다. 시장도매인이 산지에서 농산물을 직접 받아 소비자에게 바로 판매하면, 경매 단계를 거치지 않아 유통 비용을 약 8% 절감할 수 있을 것으로 기대된다(농업경제신문, 2020년 10월 7일).

셋째, 공익형 시장도매인 제도가 도입되면 농산물 품질별 가격 기준이 마련될 것이고, 계약 재배를 통해 농가 피해를 방지하는 효과도 있을 것으로 기대된다. 다시 말해, 시장도매인으로서 지방자치단체가 농산물의 품질과 가격을 보증함으로써 소비자와 농민의 신뢰도가 높아지고, 유통 마진 절감을 통해 싸

고 안정된 가격으로 소비자들에게 농산물을 제공할 수 있다. 시장도매인 제도가 도입되지 않은 가락시장에서 농민들은 가격을 얼마나 받을지도 모르는 상태에서 농산물을 출하한다. 가격 결정에 전혀 참여하지 못한 채 최종 가격표만 받는 수동적인 출하자가 되는 것이다. 이러한 불합리성을 타개할 수 있다.

넷째, 공익형 시장도매인은 농식품 소비 및 유통 현황 등에 대한 정보를 효율적으로 수집하여 생산자에게 전달함으로써 농민들이 적품, 적량의 농산물을 적가, 적시에 출하할 수 있도록 공영 도매시장 유통 정보화를 촉진한다. 가격 정보를 신속, 정확하게 전달하여 농산물 도매가격의 상승 및 하락 시 소매가격으로의 가격 전달이 서로 다르게 나타나는 비대칭적 가격 전이를 완화하여 생산자와 소비자의 후생 손실을 예방할 수 있다(양한탁, 이연정, 윤성민, 2018).

<표2> 경매 제도와 공익형 시장도매인제도 비교

구분	경매 제도	공익형 시장도매인 제도
유통 단계	4단계 출하자→도매법인→중도매인→구매자	3단계 출하자→시장도매인→구매자
유통 비용	시장 내 유통 비용 15% 내외 (위탁수수료+하역비+배송료+판매 이윤)	시장 내 유통 비용 7% (위탁수수료)

2. 가락시장과 강서시장 농산물 거래 구조 비교

1) 가락시장과 강서시장 유통 현황

서울시농수산물공사는 가락시장과 강서시장을 관리, 운영하고 있다. 우리나라 농산물(청과물) 생산량의 약 52%가 공영 도매시장에서 거래되고 있는데, 이 중에서 가락시장은 이 물량의 37%를 취급하는 핵심적인 시장이다. 현재 경매 제도만 허용하고 있는 서울 가락시장은 1985년에 개설되었다. 가락시장에

서 농산물 유통에 참여하는 조직 및 인원을 살펴보면, 농협공판장을 포함한 도매시장법인은 6개이고, 2020년 기준, 중도매인(법인)은 1,289명이며, 매매참가인은 151명, 직판상인은 439명이다.

한편, 시장도매인 제도와 경매 제도 2가지 방식을 모두 허용하고 있는 서울 강서시장은 2004년에 개설되었다. 농산물 유통 조직 및 인원을 살펴보면, 농협 공판장을 포함한 도매시장법인이 3개, 중도매인(법인)은 286명이며, 매매참가인은 14명, 시장도매인(법인)은 60개가 있다.

2) 가락시장과 강서시장의 공통점

서울 가락시장과 강서시장의 공통점은 첫째, 도매시장법인과 중도매인이 모두 존재한다. 도매시장법인들은 출하자로부터 위탁받은 농산물을 경매(입찰)에 올려 중도매인들이 낙찰받을 수 있도록 한다.

둘째, 정가, 수의 매매 거래도 한다. 중도매인들은 도매시장법인이 상장한 농산물을 경매로 낙찰받아 거래하고, 상장 예외 품목으로 지정된 농산물은 직접 수집하여 판매한다. 매매 방법은 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 시행규칙」 제28조(매매의 방법)에 자세하게 규정되어 있다. 도매시장법인은 생산자 및 출하자로부터 위탁받아 상장한 품목에 대한 위탁수수료를 경매 가격의 최대 7%까지 받을 수 있다. 그런데 가락시장 도매시장법인의 경우는 취급 물량이 전국에서 가장 많기 때문에 평균 4.9%의 수수료를 받고 있다.

셋째, 경매로 낙찰받은 중도매인의 판매가격은 따로 정해진 규정이 없고, 경매 가격에 이윤을 붙여 소매상에게 판매한다. 서울시농수산물공사는 도매시장법인과 중도매인의 경매 거래로 이루어지는 유통 비용을 약 15%로 추산한다.

3) 가락시장과 강서시장의 차이점

가락시장과 강서시장의 차이점은 첫째, 가락시장에는 시장도매인 제도가 도

입되지 못하고 있고, 강서시장에만 시장도매인 제도가 도입되었다. 강서시장의 60개 시장도매인(법인)은 상장 품목이든 상장 예외 품목이든 상관없이 모든 품목을 경매를 거치지 않고 출하자와 구매자를 직접 연결하며 거래하고 있다. 시장도매인의 위탁수수료 법정 최고한도는 7%이다. 중도매인이 상장 예외 품목은 직접 거래하듯 강서시장에서는 시장도매인도 농산물을 직접 수집하여 판매하기 때문에 도매시장법인과 중도매인 간 경매 거래에서 발생하는 유통 비용보다 약 8%의 유통 비용을 절감하고 있다(서울특별시 보도자료, 2020년 10월 7일).

둘째, 가락시장 경매 거래 출하자 유형은 농협이 59.4%, 조합공동법인이 18.7%, 개인은 13.1%로, 농협이 출하 주체로서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 반면에 강서시장의 경매 거래 출하자 유형은 개인이 58.6%, 농협이 26.6%이고, 시장도매인 출하 유형은 개인이 67.9%, 법인이 13.2%로, 강서시장의 경우 개별 농민 출하자가 절반을 넘고 있다.

<표3> 강서시장과 가락시장 경매 거래 및 시장도매인 출하자 현황

출하 주체	경매 거래 출하자 수 (비율)		시장도매인 출하자 수 (비율)	
	강서시장	가락시장	강서시장	가락시장
개인	2,539 (58.6%)	31,573 (13.1%)	3,679 (67.9%)	시장도매인 제도 미도입
법인	345 (8.0%)	5,749 (2.4%)	713 (13.2%)	
농협	1,155 (26.6%)	143,280 (59.4%)	521 (9.6%)	
조합공동법인	61 (1.4%)	45,012 (18.7%)	35 (0.6%)	
영농조합법인	217 (5.0%)	10,241 (4.2%)	220 (4.1%)	
산지 유통	13 (0.3%)	2,181 (0.9%)	251 (4.6%)	
기타	4 (0.1%)	3,032 (1.3%)	-	
계	4,334 (100%)	241,068 (100%)	5,419 (100%)	

* 출처: 서울시농수산물공사(2021).

* 참조: 2020년 기준

셋째, 가락시장은 시장도매인 제도가 존재하지 않아 경매 거래가 대부분이고, 강서시장은 경매 거래와 시장도매인 거래가 가능한데, 시장도매인 거래가 경매 거래보다 더 활발한 양상을 보이고 있다. 즉 시장도매인 중심의 거래 유통 구조를 갖추고 있다. 경매 제도는 하역 → 경매 → 중도매인 점포 이송 → 구매 차량으로 이어지는 이동 과정에서 전동차를 이용하여 시장 내 분산이 이루어지는 반면, 시장도매인 제도는 점포 하역 이후 시장 내 이송 과정 없이 점포 내에서 바로 분산이 가능하여 전동차를 사용할 필요가 거의 없다.

넷째, 두 시장에서 거래 제도상에서 차이가 있다 보니, 농가 수취가격, 소매상 판매가격, 체류시간, 농산물 감모율(신선도)에서 큰 차이를 보인다(서울시농수산식품공사, 2021). 다시 말해, 농가 수취가격, 소매상 판매가격 비교를 통해 생산자와 소비자 편익에 부합하는 거래 제도가 활성화된 것이다. 강서시장의 두 가지 거래제도 허용이 긍정적인 효과를 창출하고 있다고 하겠다. 강서시장 거래 제도가 긍정적이라고 할 수 있다.

4) 가락시장과 강서시장의 농가 수취가격 및 소매상 판매가격 비교

가락시장과 강서시장에서 5년(2016~2020년) 동안 거래된 품목 중 상위 19개 품목을 선정하여 거래 제도별 거래 가격을 비교한 결과, 생산자 편익 항목인 생산자 수취가격은 강서시장 시장도매인 가격이 2,487원, 가락시장 경매 가격은 2,241원으로 나타났다. 강서시장에서의 농민의 수취가격이 가락시장 경매를 통해 얻고 있는 수취가격보다 더 높다. 다시 말해, 도매시장법인과 시장도매인의 경쟁 체제가 구축된 강서시장이 경매 제도만 운영하는 가락시장보다 농민이 얻는 수취가격이 더 높다고 하겠다.

결국 두 거래 제도 중 상대적으로 시장도매인 제도를 도입한 경우 출하 농민에게 이익이 더 크고, 소매상에 대한 낮은 판매가격은 최종 소비자에게 이익이 될 수 있다. 경매 제도의 경우, 거래 가격에 있어 중도매인의 마진이 추

가되어 소매상에게 판매되므로 소매 가격이 상승한 반면, 시장도매인 제도는 판매 마진 없이 거래 가격이 곧 판매가격이므로 소매상에게 낮은 가격으로 상품 제공이 가능하다. 즉, 시장도매인 제도하에서 형성되는 가격은 경매 제도 낙찰가와 비교해 거래 가격은 높으나, 유통 마진이 붙지 않아 소매상에게 판매되는 가격은 경매 제도보다 상대적으로 낮다고 볼 수 있다. 도매시장 거래 단계에서 발생하는 유통 비용이 적으므로 시장도매인의 판매가격은 소매 가격 형성에 긍정적으로 작용하여 최종 소비자에게도 이익이 될 것으로 판단된다. 따라서 향후 가락시장 내 시장도매인 제도를 도입할 경우 생산자와 소비자 모두의 편익이 높아질 것으로 예상된다.

5) 가락시장과 강서시장의 체류시간, 농산물 감모율(신선도) 비교

경매와 시장도매인 거래에 따른 도매시장 체류시간을 비교한 선행 연구로는 전창곤(2013), 김윤두(2014)의 연구가 대표적이다. 전창곤의 연구 결과에 따르면, 경매 거래 차량이 도매시장 내에 체류하는 시간은 최소 2.5시간에서 최대 8시간이고, 시장도매인 거래 차량은 최소 2시간에서 최대 3시간으로 나타났다. 김윤두의 연구에서는 경매 거래 차량이 도매시장 내에 체류하는 시간은 최소 1.33시간에서 최대 10시간, 시장도매인 거래 차량은 최소 0.67시간에서 최대 2시간이었다. 두 연구자의 차량 체류시간을 평균하면 경매 거래는 5.79시간, 시장도매인 거래는 1.91시간으로, 차이는 3.88시간이다.

최근 서울시농수산물공사(2021)가 거래 제도별 도매시장 내 상품의 체류시간을 조사한 결과, 조사 대상 15개 품목의 평균이 가락 경매 제도 시장은 약 13시간, 강서 시장도매인 시장은 약 4시간으로 나타났다. 차이가 무려 9시간으로 벌어졌다. 체류시간은 물류 효율과 관계가 있으므로 시장도매인 제도가 물류 효율성도 높다고 판단할 수 있다. 체류시간은 농산물 감모율, 즉 신선도 및상품 가치 하락에도 영향을 준다. 서울시농수산물공사가 2017년에 조

사한 가락시장 경매 거래 감모율과 강서시장 시장도매인 거래 감모율을 비교해 보면, 가락시장 감모율 평균은 0.91%, 강서시장 평균은 0.29%로 나타났다. 조사 대상 10개 품목의 16시간 동안 중량감소율 평균은 1.09%였다.

3. 공영 도매시장 가격 관련 이슈

1) 농산물 가격 결정

농수산물 가격 결정 기준 방법에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 품목별 생산비

가락시장 경매 거래 품목 중 거래 상위 20개 품목 대부분은 농촌진흥청에서 매년 발간하는 『농산물소득자료집』에 생산비 및 경영비가 산출되어 있다. 경매 거래는 가격 급등락이 심하며, 생산비가 전혀 고려되지 않고 물량에 따라 결정된 가격이 기준가격으로 작용하다 보니 상품(上品) 농산물은 도매시장 외로 유통되고 있다. 결국 중, 하품 농산물이 도매시장으로 출하되어 도매시장 경락가격은 하락하고, 이것이 다시 농가 전체 수취가를 하락시키는 악순환 구조를 이룬다.

(2) 생활협동조합 가격 결정 기준

생활협동조합들의 가격 발견 방법은 대부분 협의와 약속을 기반으로 한다. 역사가 오래된 한살림의 경우 농사를 시작하기 전에 생산자와 소비자가 미리 협의하여 생산량과 가격을 정하고 약속한다. 이를 위해 먼저 생산자, 소비자, 실무자가 함께 모여 작목별 회의를 열고 농사 규모와 생산량을 정한다. 어디서 누가 어떻게 농사지를 것인지, 가격은 어떻게 할지 논의한다. 가격 폭등과 폭락이 빈번한 시중 농산물에 비해 한살림 농산물의 가격이 안정적인 이유는

농촌진흥청이 발간한 『농산물소득자료집』에 근거해 한살림 생산 현황에 맞게 생산비를 계산하여 협의하고 약속을 실행하며, 이를 투명하게 공개하기 때문이다.

이금노(2013)는 친환경 농산물의 가격 수준과 변동성을 중심으로 생활협동조합의 경제적 역할을 분석한 연구를 통해 18개 품목의 일반 농산물과 친환경 농산물의 3년간(2009~2011년) 가격 변동성을 비교하였다. 생협의 친환경 농산물 가격 변동성은 일반 농산물의 65% 수준으로, 훨씬 안정적이라는 결과가 나왔다. 특히, 채소류 중 김장 등으로 소비가 많은 배추의 생협 가격 변동성은 일반 유통 친환경 농산물의 절반 수준, 일반 농산물의 1/3 수준이었다.

<그림4> 도매시장 경유 농수산물 유통단계별 가격 변화(배추 시장, 2012)

생산자	산지유통단계	도매시장법인	중도매인	소매상
농가 수취가격	유통인 수취가격	경락가격	도매가격	소비자 판매가격
292.4원	868.0원	933.3원	1,163.3원	1,400.0원

* 출처: 한국농촌경제연구원(2012), 농산물 유통구조개선 사업군 재정사업 심층평가.

2) 기준가격 결정 및 주요 이슈

프랑스, 일본 등 해외 소비지 농산물도매시장에서는 수의 매매로 가격을 결정하고 있다. 그러나 우리나라 농산물 공영 도매시장에서는 수의 매매보다는 경매에 의한 가격 결정 방식이 대부분을 차지한다. 경매는 경매사의 지시에 따라 응찰자들이 구매하려는 상품의 가격을 서로 제시하여 그중 가장 좋은 조건의 가격을 제시한 응찰자에게 상품이 팔리는 가격 발견 방식이다(김완배, 김성훈, 2020).

<표4> 국가별 도매시장의 가격결정 방식과 특징

구분	가격 결정 단계	가격 결정 방식	특징
한국	• 소비지 도매시장	• 경매, 입찰 약 80% • 정가, 수의 매매 20%	• 상거래와 물류 일치로 과다한 물류비 소요 • 소비지 유통업체에 도매시장 대응력 저하 • 소비지 협상력 우위(↔생산자 불리) • 가격 변동성 커짐
일본	• 일부 산지공판장 • 소비지 도매시장	• 경매 약 10% • 협상 상대 매매 90% • 출하자와 사전 출하 물량 및 가격 협상	• 상거래와 물류 분리로 도매시장 중개 기능 강화 • 수급 및 가격 안정 지향으로 다양한 방식의 거래 제도 개발 가능 • 물류비용 절감
프랑스	• 산지 경매장 • 일부 소비지 도매시장(산지 직판 도매)	• 예약형 상대 매매	• 대량유통: 산지 경매 후 프랑스 및 EU로 배송, 도매시장의 중계 및 물류 기능 중시 • 상품 단위 및 품질표준화가 신뢰 형성 기반 • 생산자 직판: 지속적 거래 중시

* 출처: 최병욱 외(2021), 농수산물도매시장 주요 쟁점과 정책적 함의.

(1) 거래량이 많은 곳에서 기준가격 결정

쌀 목표가격, 정부에서 지정하여 발표하는 고시가격, 우유 가격에 많이 활용하는 공식가격(기준가격을 중심으로 시장 상황 변화에 따른 변수에 연동하여 가감), 농협과 같은 생산자 조직이 가공공장 등에 원료납품 계약을 할 때 책정하는 단체협상가격 등, 농산물 가격은 다양한 방법으로 결정되고 있다. 기준가격은 거래량이 많은 거래 방식에서 나온다. 특정 농산물이 온라인에서 다량으로 거래되는 경우, 여기서도 기준가격이 발견되고 있으므로 기준가격이 꼭 경매 제도에서만 나오는 것이라고 볼 수는 없다. 일반적으로 품목별 수급 상황에 따라 가격이 결정되는 소비지 도매시장은 자체적인 가격 결정력이 약하지만, 산지 가격은 자체 결정력이 크다고 볼 수 있다(황천영, 신인식, 2016). 예

를 들면, 참외는 참외가 많이 생산되는 경북 성주 참외공판장에서 기준가격이 형성되고, 사과는 지방 도매시장인 안동도매시장에서 기준가격이 결정된다. 즉, 사과의 주산지 도매가격이 소비지 도매가격을 선도하고 있다.

(2) 지방자치단체별 기준가격 관련 조례

지방자치단체에서는 농산물 가격 변동 위험으로부터 농민을 보호하기 위해 노력하고 있다. 전라북도는 「주요 농산물 가격안정 및 지원에 관한 조례」, 전라남도는 「주요 농산물 가격안정 지원 조례」, 충남 청양군은 「농산물 기준가격 보장 지원에 관한 조례」를 제정하여 농민을 지원하고 있다. 3가지 조례의 공통적인 특징은 지역 사정에 맞게 기준가격을 정의하고 있으며, 가격안정 심의위원회(전라북도), 가격안정 위원회(전라남도), 기준가격 보장위원회(청양군)를 별도로 두고 있다.

(3) 기준가격으로써 가락시장 경매 가격 활용 분야

① 유통업체의 구매가격 결정 분야

가장 많은 양의 농산물이 집하되는 가락시장의 농산물 경매 가격은 농산물 출하자와 대형유통업체 간 직거래, 정가, 수의 매매 거래의 기준으로 활용되고 있다. 최병욱 등(2017)이 파악한 내용을 보면, 대형유통업체의 구매가격 결정 시 기준정보에 도매시장 시세가 반영되는 비율은 23.7%이고, 이보다 가격 결정에 더 중요한 요소는 생산원가(33.2%), 산지 시세(26.3%)라고 밝혔다.

② 농업수입보장보험 지급 분야

가락시장 경매 가격은 농업정책보험인 농업수입보장보험 지급 기준가격에도 영향을 주고 있다. 농업수입보장보험은 자연재해와 가격 하락으로 인한 손해까지 포괄해 농업인의 안정적 수입을 보장하기 위한 것이다. 중앙정부 지원이

50%, 지방자치단체는 30~45%까지 지원해 주고 있다. 농업수입보장보험의 기준 가격은 보험 가입 직전 5년간의 연도별 가락도매시장 증품과 상품 평균 가격의 올림픽 평균값¹⁾에 농가 수취비율²⁾의 올림픽 평균값을 곱하여 산출한다(농림축산식품부, 2021).

③ 소비자물가지수 분야

가락시장 경매 가격은 소비자물가지수에도 반영된다. 소비자물가지수 중 신선식품지수는 기상 조건이나 계절에 따라 가격 변동이 큰 품목을 별도로 집계해 발표한다. 소비자물가의 선행지표로 활용되고 있는 생산자물가는 국내 생산자가 시장에 공급하는 상품, 서비스 등의 가격 변동을 나타내는 지표이다. 국내에서 생산하여 국내시장에 출하되는 모든 재화와 서비스 요금(부가가치세를 제외한 공장도 가격)의 변동을 측정하기 위하여 작성하는 지수(기준년도 2015년=100)를 말한다. 생산자물가지수는 가격의 변동 추이 측정이 목적으로 가격의 절대 수준을 나타내는 것은 아니고, 생산자물가지수와 소비자물가지수는 지수 수준의 비교는 가능하나, 생산자 판매 단계와 소매 단계의 마진을 측정하는 데 이용될 수는 없다(통계청, 2022).

3) 농산물 가격 변동성 및 주요 이슈

(1) 가락시장 경매 가격 변동성

가격이 변동하면 농민의 소득은 이보다 더 큰 폭으로 변동하므로 농산물 가격 변동성은 농민의 소득 불안정을 증폭시켜 농가 경영을 위협한다. 소득 변동률은 가격 변동률을 해당 작물의 소득률로 나눈 값과 같아지므로 소득률이

1) 최댓값과 최솟값을 제외하고 산출하는 평균값을 말한다.

2) 도매시장 경락가격에서 유통 비용(선별, 포장비, 운송비, 상·하차비, 상장 수수료 등)을 차감한 농가 수취가격이 차지하는 비율로, 한국농수산식품유통공사의 조사자료를 활용한다(유통 비용 중 수확비는 차감하지 않음).

40%인 양과 가격이 28% 하락하면 소득은 70%로 감소한다(이정환, 2020). 농산물은 수요가 많다고 해서 생산량을 늘릴 수도 없고, 수요량을 예측하여 계획적으로 생산을 할 수도 없다. 우리나라 농산물 생산은 환경적인 요인에 영향을 많이 받고 있으며, 계절적 특징으로 인해 품목별 공급이 집중되는 특성이 있다. 따라서 계절별 가격 변동이 심하고 태풍이나 홍수, 가뭄 등의 자연재해로 인한 공급 불안정이 심한 편이다.

반면 농산물 수요는 비교적 안정되어 있다. 가격이 하락해도 수요량이 크게 증가하지 않는다. 또한 수요에 따른 가격 탄력성은 공급의 가격 탄력성보다 높다. 그 이유는 공급의 경우 생산된 농산물의 수확량에 따라 결정되고, 수요는 소비자의 경제적 여건이나 기타 상황에 따라 변동하기 때문이다. 결론적으로 농산물은 가격이 상승해도 공급량이 크게 늘지 않는 비탄력적인 특성을 가지고 있다. 게다가 농산물의 가격 변동의 2차적인 원인으로 볼 수 있는 도매시장의 농산물 가격 변동성은 거래 방식과 밀접한 연관성을 가지고 있다.

경매 제도 기반 도매시장은 반입된 농산물의 공급량에 따라 가격 변동성이 커서 안정적인 생산 기반 및 거래관계 유지에 부정적이다(농식품신유통연구원, 2021). 매년 농산물 가격 널뛰기가 일상화되고, 해마다 농산물 수급 조절 실패가 반복되고 있고, 저장 물량을 방출하거나 산지 폐기 등으로 정부 예산이 막대하게 낭비되고 있다.

한편, 출하 농민이 같은 공영 도매시장 내 여러 곳의 도매시장법인에게 동일한 품목을 출하한 결과, 도매시장법인별로 경매 가격이 상이하게 나타난다(KBS 시사기획 창, 2020). 서울시농수산물공사(2015) 연구 결과에 따르면, 중소 규모 출하 농민의 A청과 경매단가는 대규모 출하 농민(1,000톤 이상)에 비해 양파는 22.8%, 오이는 39.4% 낮은 것으로 나타났다. 경매 제도 가격 결정구조는 영세한 소규모 출하자보다는 대규모 출하자에게 유리하다는 것을 보여준다.

(2) 가락시장 경매 및 강서시장 시장도매인 가격 변동성 비교

가락시장 경매 및 강서시장 시장도매인 가격 변동성 관련 연구는 총 4개의 자료가 있다. 먼저 한국농촌경제연구원(2012)의 연구 분석 결과에 의하면, 경매에 비하여 시장도매인 가격 변동성이 낮은 것은 과일류 4개 품목(감귤 등)이었고, 다른 4개 품목(사과 등)은 경매보다 가격 변동성이 더 높았다. 반면에 채소류는 5개 품목에서 시장도매인 가격 변동성이 더 낮았으나, 2개 품목은 더 높은 것으로 나타났다(1개는 동일). 농식품신유통연구원(2015)의 분석 결과에서는 6개 품목(감귤, 포도, 복숭아, 단감, 양파, 배추)이 경매에 비하여 시장도매인 가격 변동성이 높은 것으로 나타났고, 4개 품목(사과, 무, 수박, 대파)은 낮은 것으로 밝혀졌다. (주)아이엔케이(2019)의 연구 분석에서는 강서시장 시장도매인 가격 변동성이 10개 규격에서 낮은 것으로 파악되었고, 가락시장 경매 가격 변동성이 낮은 것은 5개 품목이며, 강서시장 시장도매인 가격 변동성이 낮은 것은 3개 품목으로 조사되었다. 끝으로 농림축산식품부(2019)에서 조사한 결과, 강서시장 시장도매인 가격 변동성이 낮은 것은 10개 품목으로, (주)아이엔케이의 분석과 동일했으나, 가락시장 경매 가격 변동성이 높은 것은 3개 품목이었고, 강서시장 시장도매인 가격 변동성이 높은 것은 4개 품목으로 밝혀졌다. 시장도매인 가격 변동성이 경매 가격 변동성보다 모든 품목에서 낮은 것은 아니지만 경매보다 비교적 많은 품목에서 가격 변동성이 낮다는 것을 위 4개의 연구 자료를 통해 알 수 있다.

4. 가락시장 내 시장도매인 제도 도입 논의

1) 가락시장 내 시장도매인 제도 도입의 필요성

현재 강서시장에는 시장도매인 제도가 도입되어 있으나, 가락시장에는 이

제도가 도입되지 않고 있다. 가락시장에 시장도매인 제도를 도입해야 할 필요성은 크게 세 가지로 나뉘 살펴볼 수 있다.

(1) 도매시장법인의 공익적 역할 강화 필요

농림축산식품부가 발표한 『2019년 농수산물도매시장 통계연보』(2020a)에 따르면, 전국 89개 도매시장법인들이 최근 10년간(2010년~2019년) 거둬들인 위탁수수료는 5조 9,235억 원에 달한다. 많은 영업 수익에도 불구하고 도매시장법인은 공익적 역할을 소홀히 하고 있다. 생산자에게 주는 출하선도금의 경우, 가락시장 도매시장법인은 429억 원(거래액 대비 1.2%, 2019년 기준)인 반면, 강서시장 시장도매인은 577억 원(거래액 대비 8.3%, 2019년 기준)을 지급하였다. 도매시장법인들은 높은 수익률뿐만 아니라 법인체를 매각해 막대한 매매차익도 거둔 바 있다.³⁾ 도매시장법인들은 생산자와 소비자 보호라는 공익적 역할보다는 매매차익 실현에 몰두하고 있다(한국농업신문, 2022년 4월 26일).

(2) 유통 마진 축소로 농산물 가격 인하

경매 제도의 유통 비용은 4단계를 경유(출하자→도매법인→중도매인→구매자)하므로 위탁수수료, 하역비, 배송료, 판매 이윤 등을 포함하면 약 15%이다. 시장도매인의 유통 비용은 3단계(출하자→시장도매인→구매자)이기 때문에 경매를 하기 위해 소요되는 하역비, 중도매인 점포 배송료가 발생하지 않고 위탁수수료 7%만 발생한다. 따라서 시장도매인이 산지에서 농산물을 직접 받아 소비자에게 바로 판매하면, 경매 단계를 거치지 않아 유통 비용을 약 8% 절감할 수 있다(농업경제신문, 2020년 10월 7일).

3) 가락시장 동화청과의 대주주였던 동부한농은 2015년에 칸서스네오에게 이를 540억 원에 매각하여 260억 원의 차익을 남겼다. 1995년 자본금 50억 원으로 설립된 가락시장의 대아청과는 2019년에 호반프라퍼티에 560억 원에 매각되어 510억 원의 차익을 남겼다.

(3) 생산자 및 소비자 보호

과거에는 경매 제도를 통한 공정한 가격 형성으로 출하자를 보호하는 것이 최선의 가치였다면, 앞으로는 거래 제도를 다양화함으로써 출하 농민에게 출하 선택권을 확대해 줄 필요가 있다(최병욱 외, 2021). 도매시장법인의 농산물 수집 능력이 취약한 경매 제도 일변도의 공영 도매시장 구조에서는 중앙 도매시장에서 지방 도매시장으로 농산물이 전송될 경우, 지방 도매시장이 소재한 곳의 소비자는 피해를 볼 수 있다. 춘천 도매시장의 경우, 채소 주산지에 소재하고 있음에도 채소 품목 대부분을 가락시장에서 반입하고 있다. 따라서 춘천 시민들은 지역 농산물임에도 유통 비용이 추가된 농산물을 구매하게 되는 것이다.

중앙 도매시장의 경매를 통해 유통 비용을 치른 농산물이 지방 도매시장으로 이동되면, 지방 도매시장에서 또다시 경매 또는 정가, 수의 매매 단계를 거쳐야 하므로 늘어난 유통 비용이 고스란히 소비자에게 전가된다. 즉 가락시장에서 1차 거래된 물량을 지방 도매시장에서 2차 거래를 하므로 이에 따른 불필요한 유통 비용(위탁수수료, 운송비, 하역비 등)이 증가하는 것이다. 게다가 가격은 물론 신선도도 떨어져 있는 상태가 된다.

지역별, 계절별로 생산되는 농산물이 다른 우리나라의 생산 구조 특성상 공영 도매시장 간 물량 이동이 잦다. 특히 가장 많은 물량이 출하되는 가락시장에서 지방 도매시장으로 전송되는 물량이 상당하다. 전송 물량은 전국 공영 도매시장 도매시장법인 취급 물량의 61.1%, 중도매인의 77.5%나 차지한다(이홍진, 위태석, 2021).

현재의 유통 체제에서 도매시장법인의 수집 능력 부족으로 전송거래(한 도매시장에서 거래된 농산물이 다른 도매시장으로 이동하는 것)가 불가피하다면, 소비자를 보호하기 위해서는 도매시장 반입 전일(실제 거래 24시간 전) 도매시장법인의 협상과 조정하에 거래조건(품목, 물량, 가격 등)을 확정하는 예약

형 정가, 수의 매매로 거래해야 한다. 또는 미리 값을 지불하고 상품을 사 오는 매수거래로 전송거래를 대체하는 것도 한 방법이다(최병욱 외, 2021).

궁극적으로는 지방 도매시장을 활성화하는 방안과 더불어 가격 변동성도 줄이고 유통 비용이 현재보다 축소될 수 있도록 공익형 시장도매인 제도를 확산하여 선진국 도매시장과 같은 정가, 수의 매매 유통 체계를 구축해 가야 한다.

2) 가락시장 내 시장도매인 제도 도입 추진 경과와 지방자치단체 참여

시장도매인은 과거 개인 위탁상과 달리 도매시장법인에 준하는 자격 기준(8억 원 이상의 자본금 규모를 갖추어야 하고 출하자에게 농산물 대금을 지불하는 정산제도 이용 의무화)을 갖추어야 한다. 시장도매인 제도는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따라 정산조직을 설립하여 출하 대금을 100% 보장하고 있다. 또한 거래 물량과 판매가격은 인터넷으로 투명하게 공개되고 있다. 시장도매인별 개별 판매가격(시장도매인 명칭은 미공개)을 판매 완료한 시점(9시)에 서울시농수산물공사 홈페이지를 통해 공개하고 있는 것이다. 시장도매인의 수탁 판매의 경우에도 판매가격이 전자계산서 등에 그대로 나타난다. 시장도매인 거래의 경우 2020년부터 전자계산서 90% 신고가 의무화되었다.

가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대해 농림축산식품부는 조건부로 승인(2013년 1월 8일)하였고, 서울시농수산물공사는 조건을 이행하기 위해 이해관계자가 참여하는 거래제도개선협의회를 만들고, 공청회, 전문가 대토론회를 개최하는 등 합의를 위한 노력을 했으나, 합의 도출에 실패하였다. 이해관계자 중의 하나인 도매시장법인은 시장도매인 제도를 도입할 경우 이익 감소가 예상되므로 합의해 주지 않을 것으로 추측된다. 조건부 승인 사항 중 이해관계자 합의 도출은 사실상 이행 불가능한 사항이다.

<표5> 가락시장 내 시장도매인 제도 도입 추진 경과(2013~2015)

조례 개정 및 승인 요청 (2012년 12월 서울시)	조건부 승인 (2013년 1월 농식품부)
농식품부 승인 요건 충족을 위한 노력 이행 (2013년~2015년)	<ul style="list-style-type: none"> • 대금정산조직 설립 ⇒ 완료 • 시장도매인 상한 수 및 자본금 등 연구용역 실시 및 업무 규정(조례)에 반영 ⇒ 완료 • 농식품부, 서울시, 공사, 출하자 및 유통인 등 공청회 개최를 통한 합의 ⇒ 합의 불가
시장도매인 조항 불승인 (2015년 6월 농식품부)	당사자 간 미합의를 이유로 불승인

* 출처: 서울시농수산물공사(2021).

한편, 공정거래위원회는 2020년 4월 도매시장법인 중심의 독과점적 유통 체제의 고착화, 경매 제도 중심의 유통구조로 인한 시장 운영 효율성 저하의 문제를 해결하고자 농산물 유통 분야 규제개선안을 마련하여 농림축산식품부에 5가지 개선을 권고하였다. 그 내용은 ① 시장도매인 제도 도입 확대, ② 도매시장법인 공모제 도입, ③ 상장 예외 품목 확대, ④ 도매시장 업무규정 승인 범위 조정, ⑤ 개설자의 유통인 평가 권한 확대였다.

그러나 농림축산식품부는 그해 5월에 규제개선안 5가지 모두에 반대하는 공문을 보냈다. 같은 해 7월, 국회 입법조사처는 「일본 도매시장법 입법동향 및 시사점 분석」(2020)이라는 보고서를 통해 일본 도매시장법 개정 및 시행에 따른 도매시장 변화 대응 상황을 예의 주시할 필요성이 있다고 지적하였다. 그러면서 우리 농업 정책 주무 부처인 농림축산식품부의 적극적 역할 요청과 함께 도매시장 거래 개선에 대한 적극적이고 책임감 있는 역할을 주문하였다.

지방자치단체의 공익형 시장도매인 제도 도입에 대한 요구에 대해 살펴보면, 전국시도지사협의회는 2019년 11월에 시장도매인 도입 등 업무규정 제, 개정 시 장관 승인 제도 폐지를 농림축산식품부에 건의하였으나, 2020년 1월에 불승인하였다. 그럼에도 2020년부터 2021년까지 제주도, 전라남도, 전라북도,

경상남도, 경상북도, 강원도, 충청남도, 충청북도 총 8개의 광역지방자치단체 및 도의회는 가락시장 내 공익형 시장도매인 제도의 도입을 위한 정책토론회를 각각 개최하였다. 전라남도의 경우 2023년 완공될 가락시장 도매권 1단계 매장에서 공익형 시장도매인을 운영하기 위한 구체적인 연구용역을 2021년 12월에 마무리 하였다.

지방자치단체 참여 공익형 시장도매인 제도가 가락시장에 도입될 경우, 시장도매인의 경영 이익을 농산물 가격안정기금으로 활용하여 농가 보호에 기여할 수 있다. 시장도매인 제도는 경매 거래 대비 유통 단계 축소(4단계 → 3단계)를 통해 약 8%의 유통 비용 절감이 가능하므로 이를 통해 서울 시민과 타 지역 시민에게 좀 더 값싼 농산물을 제공할 수 있게 된다. 안정된 가격으로 균일상품 상시 판매, 소비를 통해 생산자 및 소비자 만족도도 높일 수 있다.

5. 공영 도매시장 효율화 및 개선 방향

1) 경쟁 촉진의 필요성 증가

농림축산식품부는 1997년부터 지속적으로 거래제도 다변화에 대한 정책을 발표하였다. 지금까지 농산물 정책의 핵심 내용은 도매시장 거래 방식을 다변화하여 생산자의 선택 기회를 확대하는 것이었다. 구체적인 내용을 살펴보면, 첫째, 공영 도매시장의 거래 제도를 현행 경매 제도뿐만 아니라 도매상 제도 또한 가능하도록 제도적으로 개방하여 신설 또는 지방 도매시장에 우선 적용하는 것이다. 둘째, 기존의 주요 중앙 도매시장에 대해서는 경매 제도를 원칙으로 하되, 지역 실정에 따라 수의 매매 품목을 대폭 확대하고, 중장기적으로는 개설자 판단에 따라 도매상 제도를 도입하는 것이다.

한편, 가격 변동성 완화 대책으로 농림축산식품부는 2013년 5월, 2016년까지 정가, 수의 매매 비중을 20%(2012년 8.9%)로 확대하고, 경매 위주(2012년

79.3%) 거래에서 정가, 수의 매매를 통해 가격의 변동성을 완화하고 효율성을 높일 계획을 발표하였다. 그 이유는 경매 제도는 거래 과정이 공정하고 거래 물량, 가격이 투명하게 공개되어 기준가격을 제시하는 등의 장점이 있으나, 단기 수급 상황에 의해 가격이 결정되어 가격 급등락을 확대한다는 비판을 받아왔기 때문이다.

2) 도매시장의 유통구조 개선 요구 증가

2021년 농산물 도매시장의 유통구조 개선 방안을 마련하기 위해 농림축산식품부 홈페이지에 의견을 접수한 결과, 총 1,156건이 제시되었다. 주요 개선 의견을 요약, 정리하면 다음과 같다. 첫째, 농산물 가격 변동성 완화, 경매의 거래 공정성, 투명성 확보 등 경매 제도 개선과 출하 농산물에 대한 일정한 가격보장이 필요하다. 둘째, 경매 외의 정가, 수의 매매, 상장 예외, 시장도매인 제도 등 거래 제도의 다양화 및 활성화가 필요하다. 셋째, 농산물 온라인 도매 거래 활성화와 함께, 청결한 도매시장 시설 관리 및 주차 공간 확보 등, 시설 이용 편의 개선을 요구하는 내용이었다.

3) 가락시장 공익형 시장도매인 제도 도입 이슈

가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대해 가락시장 도매시장법인들의 반대가 있었으나 국회입법조사처는 시장도매인 도입의 필요성과 함께 고려해야 할 개선 과제로 4가지를 제시하였다(김태우, 김봉주, 2015). 첫째, 시장도매인 제도를 확대할 때 영세하고 정보가 부족한 출하 농민이 상인과 직접 거래할 경우, 불이익 발생 방지를 위해 시장도매인의 책무를 강화하는 조치가 필요하다. 둘째, 경매 제도와 시장도매인 제도가 공정하고 투명하게 경쟁할 수 있도록 인적, 회계적 분리와 감시 조치 등 공정한 정책을 집행할 필요가 있다. 셋째, 도매시장법인의 경매사, 중도매인, 시장도매인 등 유통 종사자들의 공정거래

준수 의식의 제고를 포함한 전문교육을 확대하여야 한다. 넷째, 시장도매인 제도 확대와 함께 산지 출하 농민의 규모화와 거래 교섭력의 강화 등을 위한 정책 지원이 확대되어야 한다.

4) 예약거래 활성화

현재는 도매시장에서 당일 반입한 물량에 따라 경매로 가격을 결정하고 있으나, 해외 선진국처럼 도매상과 생산자가 생산원가가 반영된 사전 계약거래(6개월~1년 전)를 통해 판매 규모를 미리 확정함으로써 자율적 생산량 조정과 수급 안정을 도모할 필요가 있다. 즉 시장도매인 제도 실행과 상장 예외 품목 확대 등을 통해 예약형 수의 매매를 활성화할 필요가 있다. 이용선 등(2015)은 계약재배가 계약 쌍방 간 신뢰 형성으로 장기간 계약이 유지될 수 있고, 거래 비용도 절감될 수 있다고 주장하였다.

한편, 농림축산식품부는 수급 조절 체계를 구축하고 농가 소득의 안정을 도모하기 위해 1995년부터 주요 채소류의 계약재배를 시행하고 있다. 농협, 법인 등이 농업인과 계약재배를 하기 위한 자금(품대 등)을 융자 지원하고 있다. 또한 계약재배를 활성화하고 참여 농가의 경영 안정을 유도하기 위하여 고시(농림축산식품부 고시 제2017-9호)를 통해 계약재배 채소류에 대해 하한가격을 제시하고 있다.⁴⁾

5) 공공성 강화

공영 도매시장의 경매사는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제28조 ②항에 의해 공무원으로 간주할 수 있다. 그러나 독점적 수탁권을 가진 도

4) 채소가격안정제와 출하안정제가 주요 골자이다. ① 채소가격안정제는 약정 농가에 대해 사전 면적 조절, 출하 정지 등 강화된 수급 의무를 부여하고, 일정 약정 금액(도매시장 평년 가격의 80% 이내)을 보장하는 제도이고, ② 출하안정제는 고정 거래처 확보를 통해 안정적 생산, 판매를 유도하여 계약재배 사업을 내실화하고, 수급 조절 물량을 확보하기 위한 제도이다.

매시장법인이 경매사를 직접 채용한다. 그러다 보니 공익보다는 사익을 우선 시하는 도매시장법인 소속 경매사의 비리가 반복하여 발생하고 있다. 경매 비리는 허위거래, 기록상장, 경매가 조작, 운송비 횡령 등 종류도 다양하다.

가락시장의 경우, 최근 5년간(2016년~2020년 9월) 경매사와 관련해 총 58건의 행정처분이 내려졌고, 거래 방법 위반 등 위법행위로 인해 도매시장법인에 가해진 행정처분도 총 187건에 이른다(서울시농수산물공사 내부 자료, 2021).

경매 비리를 제거하기 위해서는 경매사 공영제 도입이 필요하다(강창욱, 2010). 그런데 경매 공정성을 확보하기 위해 경매사 공영제 전환이 필요하다는 주장은 경매사 공영제가 거래의 투명성, 공정성을 개선할 수 있다는 논리에 근거하고 있다. 그러나 경매 진행 외의 업무에 대한 근로 유인이 감소할 수 있다는 의견도 존재한다(최병욱 외, 2021).

6) 공영 도매시장 제도 홍보, 교육 및 정보시스템 강화

도매시장으로 농산물을 출하하는 생산 농민들이 거래제도 및 거래별 특성에 대해 잘 알고 있어야 판매 및 생산 계획을 수립할 수 있고, 안정적인 영농을 할 수 있다. 그러나 한국농촌지도자중앙연합회가 회원들을 대상으로 실시한 조사 결과에 따르면, 시장도매인 제도에 대해 모른다고 응답한 비율이 70.3%에 이르고, 상장 예외 품목에 대해 모른다는 비율이 61.2%, 정가, 수의 매매는 58%가 모른다는 답변을 하였다(농축유통신문, 2021년 9월 10일).

최병욱 등(2021)은 도매시장의 발전을 위해 보완해야 할 주요 사항으로, 농산물 수집, 분산 능력 강화와 함께 적절 가격 형성을 위한 거래 정보 공개 강화가 필요하다고 주장하였다. 그러나 도매시장 거래는 생산량 및 소비 현황 등의 외부적 요인에 의해서도 영향을 많이 받는다. 따라서 각 부처에 산재한 채로 자료가 제공되는 생산 및 소비 동향 등을 도매시장 거래 현황 정보와 연계해 함께 제공함으로써 각 거래 주체들이 외부 요인의 동향을 파악하고 거래

에 참고할 수 있게 해야 한다.

따라서 분산된 도매시장 관계 기관들의 행정 업무를 통합 전산화하여 관리, 운영하고, 관련 기관들의 협업 역량을 향상시켜 소비자 후생에도 이익이 되도록 해야 한다. 또한 정보통신기술(ICT)과 사물인터넷(IoT), 빅데이터(Big data) 등 4차 산업혁명 기술을 접목함으로써 유통관리 시스템의 효율성을 높이고, 에너지를 절약하는 스마트 유통도 필요하다. 버려지는 농산물이 없도록 유통 과정을 고도화하여야 하고 나아가 제대로 된 수요 예측으로 계약재배 면적을 늘리고, 친환경 농산물의 정가 매매로 생산자와 소비자의 이익을 실현할 수 있어야 한다.

7) 중앙-지방 도매시장 연계 민관거버넌스 구축

도매시장의 효율적인 운영, 관리를 위하여 도매시장 개설자 소속으로 시장 관리운영위원회를 두고 있다. 가락시장에 공익형 시장도매인 제도가 도입되면, 중앙 및 지방 공영 도매시장의 시장관리운영위원회와 함께 각 지방자치단체의 가격안정(또는 기준가격) 위원회, 생산자와 소비자가 참여하는 민, 관, 학 거버넌스 조직인 공익형 시장도매인 운영위원회(가칭)를 연계할 수 있다. 생산자와 소비자의 이익을 보호할 수 있는 이와 같은 연계를 통해 지방 도매시장과 중앙 도매시장이 긴밀해져서 기준가격에 대한 효율적인 관리, 유통 마진 최소화, 지방-중앙 도매시장 간 직거래 시스템으로 농산물 유통의 효율성 또한 높아질 것으로 판단된다.

8) 농산물 거래, 유통 관련 법 제도 개선

농산물 거래 및 유통과 관련한 법 제도 개선이 필요하다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 공정거래 관점에서 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 개정

가락시장에 시장도매인 제도 도입이 필요한 주된 이유는가락시장 및 강서시장 출하 농민 대부분은 경쟁을 통해 적정가격을 받을 수 있다고 판단되기 때문이다. 공정거래위원회도가락시장 내 경쟁 체제 구축의 필요성을 중시하며 지속적으로 농림축산식품부에 이를 권고하였다. 공정거래위원회는 도매시장의 독과점적 시장 형성 원인을 현행 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」의 도매시장 진입장벽 때문인 것으로 보고 있다. 공정거래위원회의 이러한 견해는 2009년에 경쟁 제한적 진입 규제를 정비한다는 취지에서 도매시장법인 등록제 전환 논의를 진행했던 것에서도 알 수 있다.

이런 상황에서 한국농촌경제연구원 이 지방자치단체 공무원들을 상대로 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 대한 개정 의견을 물은 결과, 응답자의 74%가 개정이 필요하다고 응답한 바 있다(최병옥 외, 2021). 결국, 농산물 유통 환경 변화에 대응이 어려운 주된 원인으로 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」의 경직성이 문제임을 알 수 있다.

(2) 정가, 수의 매매를 중도매인까지 확대

현행 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에서는 정가, 수의 매매를 도매시장법인만 할 수 있도록 규정하고 있다. 농식품신유통연구원(2019)은 도매시장법인이 주관하는 정가, 수의 매매 방식이가락시장에서 가격 안정에 크게 기여하지 않는 것으로 나타나 개선이 요구된다고 주장하였다. 또한 농식품신유통연구원은 가격 안정성이 높지 않은 것은 경매 가격에 연동해 가격을 결정하기 때문이며, 또한 도매시장법인이 경매사 수를 확충하는 등 투자를 하지 않는 것이 가장 큰 문제점이라고 주장하였다.

(3) 경매사 임면 승인 권한은 개설자에게

2000년 1월 28일 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제27조(경매사의 임면)가 개정되어 문제가 되고 있다. 개정 이전에는 도매시장 개설자가 경매사 임면 승인 권한 및 법령 위반자에 대한 승인 취소 권한을 가지고 있었으나, 개정 이후 도매시장법인에게 경매사 임면 권한을 부여하고, 법령 위반자에 대한 개설자의 승인 취소 권한도 삭제되었다. 그러나 경매사는 업무를 공정, 투명하게 수행해야 하므로 경매사 임면 승인 권한은 개설자에게 부여하는, 즉 2000년 개정 이전의 법 규정으로 환원하는 것이 바람직하다는 주장이 설득력을 얻고 있다.

6. 농산물 유통, 거래 관련 선행 연구 고찰

농산물 유통, 거래 관련 공영 도매시장과 관련된 선행 연구는 주로 1990년대 중반 이후 농수산물 유통시장이 개방됨에 따라 급변한 유통 환경, 유통 및 거래 현황 등에 초점을 맞춰 연구가 진행되었다. 이와 함께 농산물 직거래 등 소비자 관점의 연구조사도 진행되었다.

최근 소비자를 대상으로 조사한 대표적 연구로, 소비자교육중앙회는 2021년 6~9월 3개월 동안 주요 농산물 유통경로별, 품목별 가격 비교 조사와 함께 전국의 주부 1,000명을 대상으로 소비 실태 조사, 분석을 하였다. 조사 결과, ‘산지 가격이 폭락해도 소비자 가격이 내리지 않는다’ 고 생각하는 소비자가 76.2%, ‘농축산물의 직거래 확대가 가격 안정에 도움이 된다’ 는 소비자가 84.7%로 나타났다. 농산물 가격 안정 대책에 대해서는 ‘복잡한 유통구조 개선’ (36.3%)을 가장 선호하였고, 이어 ‘산지 직거래 판로 확대’ (25.3%), ‘적정 중간 유통 마진 책정’ (10.5%), ‘농산물 가격 최소보장제 도입으로 안정적인 가격구조 개선’ (9.9%) 순으로 나타났다. 이와 같은 결과에 대해 소비자교육중앙회는 소비

자들이 원하는 농축산물에 대한 정확한 중요 정보가 품목별로 제공되어야 하며, 복잡한 유통구조 개선 및 농산물 수급 체계 개선으로 농축산물의 가격을 안정시켜야 하겠고, 산지 직거래 판로를 확대함으로써 소비자 가격에 산지 가격이 반영되게 해야 한다고 결론 내렸다.

최근에는 도매시장 거래제도 변화가 가격에 미치는 영향, 도매시장 시설 현대화에 따른 거래 제도 개선, 농산물 유통 체계의 국제 비교 분석 및 개선 방향, 물류 중심의 도매시장 역할 변화와 도매시장법인에 대한 제도 개선, 농산물 유통구조 및 가격에 대한 소비자의 인식 연구들이 주를 이루고 있고, 특히 근래에는 가락시장의 시장도매인 제도 도입 이슈도 새로운 연구 주제가 되고 있다.

농산물 거래 제도, 특히 시장도매인 제도 관련 주요 선행 연구를 살펴보면, 조명기, 전창곤(2004)은 가락동 도매시장 유통개선 방안 연구를 통해 시장도매인 제도 도입의 필요성과 함께 이의 도입 효과와 단계별 추진 방안을 구체적으로 제시한 바 있다.

김정호, 박준기(2013)는 2012년 8월 23일 자로 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 개정안이 시행됨에 따라 도매시장 시설 현대화 사업과 연계하여 정가, 수의 매매 및 시장도매인 등의 거래 제도 개선 등의 정책 과제를 제시하기도 하였다.

김영수, 홍승지, 김성훈(2021)은 시장도매인 경영 효율성 분석 연구를 통해 시장도매인들의 효율성 개선을 위한 방안으로, 매출액 향상을 위해 농산물 매수 거래와 거래 규모 확대가 요구되고, 구매자 만족도 향상 및 물량 집하 분산에 집중할 필요성이 있음을 강조했다. 김운두(2022)는 일반 시장도매인 제도보다는 공익형 시장도매인 제도를 가락시장에 시범적으로 도입하자고 주장하면서 전라남도 공영 시장도매인 제도를 연구하였다. 전라남도 공영 시장도매인 제도는 전라남도가 직접 가락시장에 공익형 법인을 설립하는 것으로, 농민

단체, 농협, 구매자단체 등 이해관계자의 참여도 가능하게 하여, 농산물 거래의 경제적 이익이 생산 농가와 소비자 모두에게 돌아갈 수 있도록 운영하는 것이 이 제도의 핵심이다.

최병욱(2006)은 일본 도쿄도 중앙 도매시장 사례를 살펴 도매시장 거래 제도 변화가 가격 형성에 미치는 영향을 연구하였다. 그 결과, 산지의 효율적인 시장 대응을 기반으로 한 상대 거래라는 거래 제도의 변화는 각 시장 간의 가격 변동 완화, 가격 차 축소 및 안정화에 기여하고 있다고 판단하였다. 또한 우리나라의 경우는 시장가격 변동성을 줄이고 시장도매인 제도가 본원적 기능을 발휘할 수 있게 하려면, 가격과 물량을 사전에 예약하는 예약거래의 활성화가 필요함을 강조하였다.

한편, 경매 거래 관련 최근의 주요 선행 연구를 살펴보면 정다운, 양승룡(2015)은 농산물 도매시장의 부정 거래가 점차 지능화되고 있는 추세이므로 거래 투명성 제고와 유통 비리 개선을 위해 자동화된 부정탐지 시스템의 필요성을 제시하며 ICT를 활용한 이미지 경매를 제안했다. 상품을 보고 직접 경매하는 방식이 아니라, 농산물의 이미지를 화상으로 보며 거래하는 간접적인 경매 방식을 도입해야 한다고 주장하면서 구리농수산물도매시장을 사례로 선정하여 이미지 경매 시스템 도입으로 나타나는 경제성을 분석했다. 김기범, 박기형(2019)은 생산자와 구매자 간의 농산물 경매가 원활하게 진행되려면 가격 결정에 대한 다양한 정보가 수반되어야 하고, 농산물 경매시스템의 거래 정보와 공공 정보의 빅데이터를 활용한 농산물의 수요, 시세, 가격 예측, 비정상적인 경매 행위 감지시스템의 필요성을 강조했다.

도매시장 역할 변화와 도매시장법인에 대한 제도 개선 등에 관한 최근 주요 선행 연구를 살펴보면, 최병욱 등(2017)은 국내 도매시장 유통정책 개선 방향을 모색하면서 도매시장 경유율이 30% 이하로 하락했을 경우 프랑스, 미국과 같이 도매시장 관련 법률과 제도를 자유화할 필요가 있다고 주장하였다. 이혁

우, 김진국(2017)은 경쟁 제한적 관점에서 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」을 연구하고 공영 도매시장 도매법인의 독점적 수탁권과 거래 제도의 문제에 대한 분석 및 개선 방안을 제시했다. 김병률 등(2018)은 도매시장 중장기 기본 계획을 5년마다 수립하고, 중앙 도매시장과 지방 도매시장을 재분류하면서 시장관리운영과 거래 제도 도입 등을 현실에 맞게 전환할 필요가 있다고 밝혔다.

최병옥 등(2021)은 농수산물도매시장 주요 쟁점과 정책적 함의 연구에서 농수산물 공영 도매시장에서 관리, 감독 업무를 담당하였거나 현재 해당 업무를 수행하는 33개 공영 도매시장의 지방자치단체 공무원 100여 명을 대상으로 조사 연구한 결과를 바탕으로 도매시장법인의 제도 개선 방안을 수립, 시행할 필요성이 있음을 지적하였다. 또한 연구자들은 지방 도매시장의 상장 예외 품목 제도를 개선하고 도매시장 내부에 규제 완화 존을 조성, 물류 중심으로 도매시장의 역할 변화를 모색해야 한다고 밝히고 있다. 게다가 도매시장 마케팅 능력 강화를 위해 물류시설, 보관시설, 가공시설 설치에 대한 지원까지 정책적 과제로 제시하였다.

지금까지 살펴본 바와 같이 농산물 거래 관련 선행 연구는 충분하지 않은 상황이다. 특히 전국 공영 도매시장 중 거래 물량 1, 2위를 차지하는 가락시장과 강서시장의 주된 거래 제도인 경매 제도와 시장도매인 제도의 가격에 대한 농민들의 만족도를 조사한 연구는 찾아보기 어렵다. 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대한 요구를 파악하여 향후 가락시장에 합리적이고 공정한 거래 제도를 구축할 필요가 있다. 다시 말해, 농산물 정책 수립의 기반이 되는 공영 도매시장의 가격 결정이나 기준가격, 공영 도매시장에서의 시장도매인 제도 도입 등에 대한 논의 및 개선에 있어 무엇보다 출하 농민들을 대상으로 거래 제도에 관한 실증적인 조사, 분석 연구가 시급한 상황이다. 경매 제도 중심으로 운영되고 있는 가락시장 거래 제도에 대한 농민들의 인식 수준은 어떠하

며, 어떤 특성을 가진 농민들이 경매 및 시장도매인 거래 제도에 긍정적인지 등을 고찰한 연구는 찾아보기 어려운 실정이다. 따라서 경매 가격 제도에 대한 농민들의 만족도 및 요구를 조사하여 생산자와 소비자의 이익 보호에 충실하도록 경매 거래 제도의 개선 방안을 마련할 필요성이 있다.

Ⅲ. 자료조사 및 연구 방법

1. 연구 문제

본 연구는 경매 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 시장도매인 제도를 도입하여 운영해 온 강서시장의 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도를 조사하는 한편, 가락시장에서 도입하지 않은 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식을 조사, 분석함으로써 합리적이고 공정한 거래제도 구축을 위한 정책 마련의 기초 자료로 이를 활용할 수 있게 하는 데 궁극적 목적이 있다.

연구의 구체적인 내용과 세부 목적은 다음과 같다. 첫째, 공영 도매시장, 가락시장과 강서시장 농산물 거래 관련 주요 내용, 공영 도매시장 가격 관련 이슈, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입 논의, 공영 도매시장 효율화 및 개선 방향 등 농산물 유통, 거래와 관련한 주요 이슈들을 선행 연구 및 각종 문헌을 통해 조사하고 논의하였다.

둘째, 농민의 1년간 총판매액, 농민의 출하 조직 형태, 가락시장 정가, 수의 매매 경험 및 인지, 강서시장 시장도매인 경험 및 인지, 가락시장 경매 및 강서시장 시장도매인 출하 이유, 경매 가격 및 강서시장 시장도매인 가격 불만족 이유, 가락시장 내 시장도매인 제도의 도입이 필요한 이유 등, 조사 대상 농민의 농산물 유통 관련 기초 현황 및 인식 수준을 파악하였다.

셋째, 경매 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 시장도매인 제도를 도입하여 운영해 온 강서시장의 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도를 조사하고, 가락시장에서 도입하지 않은 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식이 농민의 특성에 따라 통계적으로 유의한 차이가 있는가를 조사하였다.

넷째, 경매 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 시장도매인 제도를 도입하여 운영해 온 강서시장의 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 가락시장에서 도입하지 않은 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식 수준에 영향을 미치는 변수를 조사하였다. 독립변수는 농민의 사회인구학적 특성과 농업 관련 특성으로써, 그 영향력을 검증하였다.

2. 자료수집 방법

본 연구에서는 서울시농수산물공사에서 2021년 11월에 실시한 설문조사 자료를 사용하였다. 이 조사의 대상은 최근 5년 동안 공영 도매시장인 강서시장 또는 가락시장에 농산물을 출하한 경험이 있는 농민들이다. 조사 내용은 먼저 농민 특성으로써 연령, 1년간 농산물 총판매액, 농업 종사 기간, 농산물 출하 유형을 물은 뒤, 경매 가격 및 강서시장 시장도매인 가격 변동성에 대한 인식, 정가, 수의 매매와 시장도매인 경험 및 인지도, 가락시장 경매 출하 이유 및 경매 가격 불만족 이유, 강서시장 시장도매인 출하 이유 및 시장도매인 가격 불만족 이유 등을 질문했다.

설문조사는 (주)리얼미터에 의뢰하였는데, 농산물도매시장에서 시장도매인과 거래를 하고 있는 출하자를 대상으로 온, 오프라인을 통해 가락시장 출하자 292명, 시장도매인 출하자 453명, 병행 출하자 등 255명의 응답을 받았다. 구체적으로 농산물도매시장에 등록된 시장도매인을 대상으로 현장 방문을 통해 설문조사를 진행하였다.

표본 추출 방법은 가락시장 출하자 신고서 명부에 등록된 농민을 무작위로 추출해 4,587명에게 통화를 시도하였고, 최종 1,000명의 응답을 수집하였다. 이때 전화 응답률은 21.8%이었다. 본 전화 조사는 2020년 11월 8일부터 약 1개월간 진행하였다. 조사의 오차범위는 $\pm 3.1\%$ (95% 신뢰수준)이었다.

3. 변수 측정

본 연구의 종속변수는 3개로, 경매 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 시장도매인 제도를 도입하여 운영해 온 강서시장의 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 가락시장에서 도입하지 않은 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식이다. 이 3개의 종속변수는 모두 4점(매우 긍정, 대체로 긍정, 대체로 부정, 매우 부정) 척도를 사용하여 측정하였다.

4. 자료 분석 방법

본 연구에서는 공영 도매시장인 강서 및 가락시장에 농산물을 출하한 경험이 있는 농민을 대상으로 설문조사를 통해 수집한 자료를 가지고 연구 목적을 달성하기 위하여 통계분석 프로그램인 SPSS window(ver 25.0)를 사용하였다. 연구 문제별 자료 분석 방법을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 조사 대상 농민의 일반적인 특성, 경매 가격과 시장도매인 가격 관련 응답 그리고 시장도매인 제도 도입에 대한 인식 등의 현황은 기술통계(Descriptive Statistics) 분석을 수행하였다.

둘째, 경매 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 시장도매인 제도를 도입하여 운영해 온 강서시장의 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 가락시장에서 도입하지 않은 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식이 농민의 여러 특성에 따라 어떠한 차이가 있는가를 알아보기 위하여 t검증과 분산분석(ANOVA)을 수행하여 파악하였다.

셋째, 경매 가격에 대한 농민의 만족도, 강서시장 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식에 영향을 미치는 요인을 찾기 위하여 회귀분석(Multiple Regression)을 수행하였다.

IV. 연구 결과 및 해석

1. 조사 대상 농민의 특성

1) 조사 대상 농민의 특성

공영 도매시장인 서울 가락시장과 강서시장에 농산물을 출하한 경험이 있는 농민을 조사 대상으로 설정, 농민들의 사회인구학적 특성을 조사하였다. 분석 결과는 <표6>에 제시한 바와 같다.

분석 결과를 살펴보면, 조사 대상 농민 1,000명의 평균 연령은 약 72세, 연령대별 빈도수는 60대 이상이 594명(59.4%)으로 조사 대상의 절반 이상을 차지하였고, 그다음 50대가 254명(25.4%)이었다. 조사 대상 농민의 1년간 농산물 총판매액을 살펴보면, 1억 원 미만을 판매한 농민이 791명(79.1%)이었고, 그중 3천만 원 미만 판매 농민이 387명(38.7%)으로 가장 많고, 5천만 원~1억 원 미만 판매 농민이 227명(22.7%)으로 나타났다. 농업 종사 기간은 30년 이상이 495명(49.5%)으로 가장 많았다. 공영 도매시장에 출하한 유형은 작목반을 포함한 농협 이용 농민이 663명(66.3%)으로 비중이 가장 컸고, 개인 출하 농민은 184명(18.4%)으로 나타났다.

이러한 결과는 가락시장과 강서시장의 경매 거래 및 시장도매인 출하자 현황을 조사한 연구 문헌과 비교해 볼 때 가락시장 출하자 현황(농협 59.4%, 개인 13.1%)과 유사한 양상임을 알 수 있다.

<표6> 조사 대상 농민의 특성

변수	구분	빈도 (%)
연령 (평균=72.44, S.D.=.74)	30대 이하	31 (3.1%)
	40대	113 (11.3%)
	50대	254 (25.4%)
	60대 이상	594 (59.4%)
1년간 농산물 총판매액	3천만 원 미만	387 (38.7%)
	3천만 원~5천만 원 미만	177 (17.7%)
	5천만 원~1억 원 미만	227 (22.7%)
	1억 원~3억 원 미만	149 (14.9%)
	3억 원 이상	60 (6.0%)
농업 종사 기간	5년 미만	72 (7.2%)
	5년~10년 미만	137 (13.7%)
	10년~20년 미만	150 (15.0%)
	20년~30년 미만	146 (14.6%)
	30년 이상	495 (49.5%)
농산물 출하 유형	개인	184 (18.4%)
	산지유통인	36 (3.6%)
	농업법인	98 (9.8%)
	농협(작목반)	663 (66.3%)
	기타	19 (1.9%)

2) 공영 도매시장 거래 제도 관련 농민의 인식 현황

조사 대상 농민은 가락시장 등 공영 도매시장 출하 농민으로, 제도 관련 인식 현황은 <표7>에 제시한 바와 같다. 출하하기 전에 미리 가격 및 물량을 정하거나 협상하는 가락시장의 정가, 수의 매매 제도에 대해 모르는 농민은 조사 대상 1,000명 중 639명(63.9%)으로 조사되었다. 강서시장 시장도매인에 농

산물을 출하한 이유에 대해 조사한 결과, ‘가격이 큰 폭으로 변하지 않고 안정적이어서’ (30.9%), ‘품질에 따라 적절한 가격을 받을 수 있어서’ (26.4%)라고 응답한 농민은 126명(57.3%)으로 조사되었다. 가락시장 경매에 농산물을 출하한 이유는 ‘다른 판로를 찾기 어려워서’ (38.4%), ‘경매 외에 다른 거래 방법이 없거나 몰라서’ (29.1%)라고 응답한 대상자가 많아 합계 619명(67.5%)으로 나타났다. 거래 제도 관련 농민의 인식 현황 조사 결과, 공영 도매시장으로 출하하는 농민에게 가락시장 정가, 수의 매매 거래 제도를 홍보해야 하고, 가락시장으로 출하하는 농민에게는 시장도매인 거래 제도를 홍보할 필요가 있음을 알 수 있다.

<표7> 공영 도매시장 거래 제도 농민의 인식

변수	구분	빈도 (%)
정가, 수의 매매 경험 및 인지도 (평균=2.54, S.D.=.67)	알고 있고 경험도 있음	100 (10.0%)
	알지만 경험 없음	261 (26.1%)
	모르고 경험도 없음	639 (63.9%)
강서시장 시장도매인 경험 (평균=1.77, S.D.=.42)	있음	235 (23.5%)
	없음	765 (76.5%)
강서시장 시장도매인 제도 인지도 (평균=2.34, S.D.=.83)	알고 있고 출하 경험 있음	235 (23.5%)
	알지만 출하 경험 없음	192 (19.2%)
	모르고 출하 경험도 없음	573 (57.3%)
강서시장 시장도매인 출하 이유 (평균=3.33, S.D.=1.42)	가격 잘 나와서	16 (7.3%)
	품질에 따른 적정가격	58 (26.4%)
	가격 변동 폭 안정적	68 (30.9%)
	장기적으로 거래 가능	40 (18.2%)
	기타	38 (17.3%)
가락시장 경매 출하 이유 (평균=3.12, S.D.=1.16)	가격 잘 나와서	96 (10.5%)
	경매가 공정해서	157 (17.1%)
	다른 판로 찾기 곤란	352 (38.4%)
	다른 거래 방법 몰라서	267 (29.1%)
	기타	45 (4.9%)

•참고: 가락시장 경매 경험 농민 n=952, 강서시장 시장도매인 경험 농민 n=235, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입 인식 응답 농민 n=384.

3) 경매 가격과 시장도매인 가격 농민 인식

가락시장과 강서시장, 즉 공영 도매시장에 출하한 농민의 경매 가격, 시장도매인 가격 관련 특성은 <표8>에 제시한 바와 같다. 조사 대상 1,000명 중 가락시장에 농산물 출하 경험이 있는 936명의 농민을 대상으로 경매 가격이 큰 폭

으로 변동하는 일이 잦은지 물어 인식을 조사한 결과, ‘매우 그렇다’ 및 ‘대체로 그렇다’ 고 응답한 대상자가 796명(85.0%)이었다. 또한 경매 가격에 대해 만족하지 못한 이유를 조사한 결과, ‘가격이 큰 폭으로 변동하는 일이 잦아서’ (31.2%), ‘낙찰가와 시중 판매가격(도매가격)의 차이가 커서’ (23.8%) 라고 응답한 농민이 261명(55.0%)으로 나타났다.

한편, 조사 대상 1,000명 중 강서시장 출하 경험이 있는 농민 229명이 시장도매인 제도를 경험하였으므로 이들을 대상으로 시장도매인 제도의 가격 변동성 및 가격에 대해 조사하였다. 경매 단계를 거치지 않고 수의 거래를 하는 시장도매인 제도하의 가격이 큰 폭으로 변동하는 일이 잦은지에 대해 질문한 결과, ‘매우 그렇다’ 및 ‘대체로 그렇다’ 고 응답한 대상자는 171명(74.7%)으로 나타났다. 강서시장 시장도매인 가격에 대해 만족하지 못한 이유를 조사한 결과, ‘가격이 큰 폭으로 변동하는 일이 잦아서’ (33.0%), ‘낙찰가와 시중 판매가격(도매가격)의 차이가 커서’ (24.0%)라고 응답한 농민이 57명(57.0%)으로, 경매 가격 불만족 이유 비율과 유사하게 나타났다.

경매 가격과 시장도매인 가격 변동성 관련 농민의 인식 조사 결과, ‘변동하는 일이 잦다’ 고 응답한 비율이 각각 85.0%, 74.7%로 높게 나타난 이유는 가락시장과 강서시장이 서울지역에 나란히 소재하고 있고, 거래 규모가 훨씬 큰 경매 가격 변동이 강서시장에 영향을 미쳤을 가능성에서 찾을 수 있다. 이러한 결과는 농식품신유통연구원(2021a)의 세계 도매시장별 가격 변동성 연구와 차이를 보인다. 세계 도매시장별 가격 변동성 연구에서는 수의 거래 중심인 프랑스, 일본에 비해 경매 거래 중심의 우리나라 채소 및 과일류의 가격 변동성이 더 큰 것으로 나타났다.

<표8> 경매가격과 시장도매인 가격 변동성 농민 인식

변수	구분	빈도 (%)
경매 가격 변동성 인식 (평균=1.87, S.D.=.80)	매우 변동 많음	326 (34.8%)
	대체로 변동 많음	470 (50.2%)
	대체로 변동 적음	130 (13.9%)
	매우 변동 적음	10 (1.1%)
경매 가격 불만족 이유 (평균=3.35, S.D.=1.49)	생산비 이하	55 (11.6%)
	시중 가격과 차이 커서	113 (23.8%)
	중도매인 경쟁 없음	97 (20.5%)
	동일 농산물 다른 가격	45 (9.5%)
	가격 변동성 빈번	148 (31.2%)
	기타	16 (3.4%)
강서시장 시장도매인 가격 변동성 인식 (평균=2.02, S.D.=.91)	매우 변동 많음	75 (32.8%)
	대체로 변동 많음	96 (41.9%)
	대체로 변동 적음	55 (24.0%)
	매우 변동 적음	3 (1.3%)
강서시장 시장도매인 가격 불만족 이유 (평균=3.37, S.D.=1.53)	생산비 이하	13 (13.0%)
	시중 가격과 차이 커서	24 (24.0%)
	중도매인 경쟁 없음	15 (15.0%)
	동일 농산물 다른 가격	12 (12.0%)
	가격 변동성 빈번	33 (33.0%)
	기타	3 (3.0%)

•참고: 가락시장은 경매 제도만 운영하고 있고, 강서시장은 경매 제도와 시장도매인 제도를 동시에 운영하고 있다.

4) 경매 가격과 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도

공영 도매시장에 농산물을 출하한 농민을 대상으로 경매 제도하의 가격과 강서시장 시장도매인 제도하의 가격에 대한 특성을 조사한 결과는 <표9>와 같

다.

강서시장에 농산물을 출하하여 시장도매인 제도를 경험한 농민 235명을 대상으로 시장도매인 거래에서의 농산물 가격 만족도를 조사하였다. 그 결과 가격에 ‘만족한다(매우 만족 및 만족)’는 농민은 135명(57.4%)으로 조사되었다. 한편 경매 경험자 952명 중 경매를 통해 받은 가격에 대해 ‘만족한다(매우 만족 및 만족)’는 응답자는 478명(50.2%)으로 나타났다.

강서시장 시장도매인 제도에 대해 인지하고 있는 427명의 출하 농민 가운데 가락시장에는 현재 시장도매인 제도가 도입되어 있지 않지만, 시설 현대화 이후 이 제도를 도입하여 경매 제도와 함께 운영하는 것이 필요한지 여부를 묻는 질문에 응답한 384명의 농민 중에서는 ‘필요하다(매우 필요 및 필요)’고 응답한 사람이 309명(80.5%)으로 나타났다. 이는 농림축산식품부(2021)가 농산물 도매시장의 유통구조 개선 방안을 마련하기 위해 농민을 대상으로 도매시장에 대한 개선 요구를 조사했을 때 나온 결과보다 높은 수치다. 그 조사에서 농산물 가격의 변동성 완화, 경매의 거래 공정성 및 투명성 확보 등 경매 제도 개선과 거래 제도 다양화가 필요하다는 농민의 응답은 70%로 나타났다.

<표9> 경매가격과 시장도매인 가격 농민의 만족도

변수	구분	빈도 (%)
경매 가격 만족도 (평균=2.61 S.D.=.75)	매우 만족	28 (2.9%)
	만족	450 (47.3%)
	불만족	342 (35.9%)
	매우 불만족	132 (13.9%)
강서시장 시장도매인 가격 만족도 (평균=2.49 S.D.=.76)	매우 만족	12 (5.1%)
	만족	123 (52.3%)
	불만족	73 (31.1%)
	매우 불만족	27 (11.5%)
가락시장 시장도매인 제도 도입 인식 (평균=2.19 S.D.=1.24)	매우 필요	146 (38.0%)
	필요	163 (42.4%)
	불필요	51 (13.3%)
	매우 불필요	24 (6.3%)

•참고: 경매 경험 농민 n=952, 강서시장 시장도매인 경험 농민 n=235, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대한 인식에 응답한 농민 n=384.

2. 경매 및 시장도매인 가격 만족 차이 검증

1) 경매 가격에 대한 농민의 만족도 차이 검증

경매 가격에 대한 농민의 만족도가 농민의 사회인구학적 특성 및 거래 제도 별 출하 이유에 따라 어떠한 차이가 있는가를 조사하기 위해 t검증과 분산분석(ANOVA)을 수행하였다.

집단 간 평균값 차이 분석 결과를 살펴보면, <표10>에 제시한 바와 같이 경매 가격에 대한 농민의 만족도는 가락시장 경매 출하 이유, 1년간 총판매액 변수에서 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 그 차이를 살펴보면, 가락시장에 농산물을 출하한 이유에 따른 경매 가격 만족도의

차이를 조사한 결과, ‘가격이 좋아서’ 그리고 ‘경매가 공정해서’ 라고 답한 경우 경매 가격에 대한 농민의 만족도가 높았다. 앞의 <표9>에 제시한 대로 가격과 관련해 농민의 만족도를 조사한 결과, 경매를 통해 받은 가격에 대한 만족(매우 만족 및 만족)도는 약 50% 수준이었으므로 경매 가격 만족도를 높여야 하고, 이를 위해서는 경매의 공정성을 더욱 향상시켜야 한다는 것을 알 수 있다. 반면, ‘경매 이외 다른 거래 방법이 없거나 몰라서’ 라고 응답한 농민의 경매 가격에 대한 만족도는 낮았다.

한편, 1년간 총판매액에 따른 농민의 경매 가격에 대한 만족도 차이를 조사한 결과, 중간 수준이라고 할 수 있는 매출액 5천만 원~1억 원 미만인 농민의 경매 가격 만족도가 가장 높은 것으로 나타났다. 농산물 매출액이 가장 큰 3억 원 이상인 농민의 경매 가격에 대한 만족도는 가장 낮았다. 대체로 1년 총판매액이 큰 경우 경매 가격에 대한 만족도는 낮음을 알 수 있다.

<표10> 경매가격에 대한 농민의 만족도 차이 검증

특성	구분	평균	t/F	D	특성	구분	평균	t/F	D
연령대	30대 이하	2.87	.65		농산물 출하 유형	개인	2.69	.56	
	40대	2.69				산지유통인	2.72		
	50대	2.72				농업법인	2.78		
	60대 이상	2.78				농협(작목반)	2.76		
농업종사 기간	1년~5년 미만	2.63	1.39		농산물 총판매액 (1년간)	3천만 원 미만	2.70	7.10***	bc
	5년~10년 미만	2.75				3천만~5천만 원 미만	2.88		cd
	10년~20년 미만	2.89				5천만~1억 원 미만	2.91		d
	20년~30년 미만	2.73				1억~3억 원 미만	2.65		b
	30년 이상	2.74				3억 원 이상	2.38		a
가락시장 경매 출하 이유	가격 좋음	2.92	2.50*	b	강서시장 시장도매 인 출하 이유	가격 좋음	2.75	.64	
	경매 공정	2.88				품질 가격	2.79		
	판로 곤란	2.75				가격 안정적	2.75		
	다른 거래 모름	2.69				장기 거래	2.77		
가락시장 경매 가격 불만족 이유	생산비 이하	2.54	1.39		가락시장 시장도매 인 제도 도입 필요 이유	출하선택 확대	2.74	.45	
	시중 가격 차이 큼	2.71				경쟁, 가격상승	2.89		
	중도매인 경쟁 없음	2.68				경쟁, 적정가격	2.74		
	동일 품목 다른 가격	2.97				기준가격 필요	2.66		
	가격 변동 빈번	2.66							

• * p<.05, ** p<.01, *** p<.001.

2) 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도 차이 검증

시장도매인 제도를 도입한 강서시장의 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도가 여러 농민 특성에 따라 어떠한 차이가 있는가를 조사하기 위해 t검증과 분산분석(ANOVA)을 수행하였다. 집단 간 평균값 차이 분석 결과를 살펴보면, <표11>에 제시한 바와 같이 경매 가격 불만족 이유, 강서시장 시장도매인 출하 이유 변수에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 그 차이

를 살펴보면, 경매 가격 불만족 이유에 따른 시장도매인 가격 만족도의 차이를 조사한 결과, ‘경매 가격이 낙찰가와 시중 판매가격(도매가격)의 차이가 커서’, ‘경매 가격 변동이 빈번’, ‘경매 가격이 생산비 이하’ 라고 답한 경우 강서시장 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도가 높았다. 경매 가격이 낙찰가와 시중 판매가격(도매가격)의 차이가 크다고 인식하는 집단의 시장도매인 가격에 대한 만족도가 높게 나온 이유를 추정하면 다음과 같다. 시장도매인 가격에서 수수료 7%를 제외하고 구매자에게 판매하는 시장도매인 판매가격은 도매시장 홈페이지를 통해 투명하게 공개되고 있으나, 낙찰받은 중도매인이 구매자에게 판매하는 판매가격은 도매시장 홈페이지에 공개되지 않는다.

시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도 차이 검증 결과, ‘가격이 잘 나와서’, ‘품질에 따라 적절한 가격을 받을 수 있다’ 고 인식한 농민의 시장도매인 가격 만족도는 높게 나타났으나, ‘가격이 안정적’, ‘장기 거래가 가능하다’ 고 인식한 농민의 시장도매인 가격에 대한 만족도는 낮았다.

<표11> 강서시장 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도 차이 검증

특성	구분	평균	t/F	D	특성	구분	평균	t/F	D	
연령대	30대 이하	2.80	.49		농산물 출하 유형	개인	2.51	.56		
	40대	2.45				산지유통인	2.33			
	50대	2.57				농업법인	2.64			
	60대 이상	2.46				농협(작목반)	2.49			
농업종사 기간	1년~5년 미만	2.41	1.85		농산물 총판매액 (1년간)	3천만 원 미만	2.45	.66		
	5년~10년 미만	2.24				3천만~5천만 원 미만	2.50			
	10년~20년 미만	2.48				5천만~1억 원 미만	2.44			
	20년~30년 미만	2.72				1억~3억 원 미만	2.63			
	30년 이상	2.49				3억 원 이상	2.65			
가락시장 경매 출하 이유	가격 좋음	2.70	1.07		가락시장 시장도매 인 출하 이유	가격 좋음	2.81	5.43***	b	
	경매 공정	2.63				품질 가격	2.72		b	
	판로 곤란	2.49				가격 안정적	2.57		a	
	다른 거래 모름	2.45				장기 거래	2.57		a	
가락시장 경매 가격 불만족 이유	생산비 이하	2.30	3.01*	b	가락시장 시장도매 인 제도 도입 필요 이유	출하선택 확대	2.66	.64		
	시중 가격 차이 큼	2.75				b	경쟁, 가격상승			2.48
	중도매인 경쟁 없음	2.20				a	경쟁, 적정가격			2.47
	동일 품목 다른 가격	2.10				a	기준가격 필요			2.76
	가격 변동 빈번	2.58				b				

• * p<.05, ** p<.01, *** p<.001.

• 참조: 조사대상은 강서시장 농산물 출하자(n=235)

3. 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식 차이 검증

가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대한 농민 인식이 농민의 사회인구학적 특성 등에 따라 어떠한 차이가 있는가를 조사하기 위해 t검증과 분산분석(ANOVA)을 수행하였다.

집단 간 평균값 차이 분석 결과를 살펴보면, <표12>에 제시한 바와 같이 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식은 농산물 출하 유형 변수에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 그 차이를 살펴보면, 개인 자격으로 농산물을 출하하는 유형보다 농업법인(영농조합법인, 조합공동법인 포함), 산지유통인, 농협(작목반)을 통해 농산물을 출하하는 경우가 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 다시 말해, 개인 농가는 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 부정적인 것을 알 수 있다.

<표12> 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식 차이 검증

특성	구분	평균	t/F	D	특성	구분	평균	t/F	D
연령대	30대 이하	2.60	1.60		농산물 출하 유형	개인	2.86	2.60*	a
	40대	3.14				산지유통인	3.22		b
	50대	3.03				농업법인	3.38		b
	60대 이상	3.19				농협(작목반)	3.15		b
농업종사 기간	1년~5년 미만	3.07	.93		농산물 총판매액 (1년간)	3천만 원 미만	3.05	.92	
	5년~10년 미만	3.00				3천만~5천만 원 미만	3.17		
	10년~20년 미만	3.22				5천만~1억 원 미만	3.24		
	20년~30년 미만	3.24				1억~3억 원 미만	3.04		
	30년 이상	3.07				3억 원 이상	3.07		
가락시장 경매 출하 이유	가격 좋음	3.00	.25		가락시장 시장도매 인 출하 이유	가격 좋음	2.80	1.98*	a
	경매 공정	3.15				품질 가격	3.20		b
	판로 곤란	3.11				가격 안정적	3.21		b
	다른 거래 모름	3.12				장기 거래	3.07		b
가락시장 경매 가격 불만족 이유	생산비 이하	3.00	.54		가락시장 시장도매 인 제도 도입 필요 이유	출하선택 확대	3.44	.93	
	시중 가격 차이 큼	3.12				경쟁, 가격상승	3.54		
	중도매인 경쟁 없음	3.18				경쟁, 적정가격	3.47		
	동일 품목 다른 가격	3.23				기준가격 필요	3.33		
	가격 변동 빈번	2.95							

• * p<.05.

• 참조: 분석 대상자는가락시장 내 농산물 출하자(n=384)

4. 경매 및 시장도매인 가격 농민 만족도 영향 요인 분석

1) 경매 가격에 대한 농민의 만족도 영향 요인 회귀분석

농산물을 출하한 경험이 있는 농민들의 경매 가격에 대한 만족도에 영향을 미치는 요인을 조사, 연구하기 위하여 회귀분석(Multiple Regression Analysis)을 수행하였다. 회귀분석 결과는 <표13>에 제시하였다.

회귀분석 결과, 1년간 총판매액, 농산물 출하 유형, 강서시장 시장도매인 가격 변동성 인식이 경매 가격에 대한 농민의 만족도에 유의하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 그 영향력을 살펴보면, 1년간 농산물 총판매액이 작을수록, 농산물 출하 유형이 개인이 아닌 경우(예: 산지유통인, 농업법인, 농협), 강서시장에서 운영하는 시장도매인 가격의 변동이 작지 않다고 인식할수록 경매 가격에 대한 농민의 만족도가 긍정적인 것으로 밝혀졌다. 다시 말해, 농산물 판매액이 클수록, 개인 자격으로 농산물을 출하할 경우, 시장도매인 가격 변동이 작다고 인식하는 경우에 경매 가격에 대한 불만이 컸다.

<표13> 경매가격에 대한 농민의 만족도 영향 요인 회귀분석 결과

독립변수	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수
연령대	-.10	-.09
농업 종사 기간	.03	.05
농산물 총판매액(1년간)	-.14*	-.24
농산물 출하 유형(개인=1)	-.35*	-.22
정가, 수의 매매 인지도	.12	.05
경매 가격 변동성 인식	.10	.08
시장도매인 가격 변동성 인식	-.30**	-.28
상수	4.03***	
F값	1.78	
R ²	.15	
adjusted R ²	.06	

• * p<.05, ** p<.01, *** p<.001.

2) 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도 영향 요인 회귀분석

강서시장에서 운영하고 있는 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위하여 회귀분석을 수행하였다. 회귀분석 결과는 <표14>와 같다.

회귀분석 결과를 살펴보면, 경매 가격 만족도, 시장도매인 가격 변동성 인식 변수가 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도에 유의하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 경매 가격에 대한 농민의 만족도가 낮을수록, 시장도매인 제도하의 농산물 가격 변동이 잦지 않다고 인식할수록 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도는 긍정적인 것으로 밝혀졌다.

<표14> 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도 영향 요인 회귀분석 결과

독립변수	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수
연령대	-.17	-.15
농업 종사 기간	.04	.06
농산물 총판매액(1년간)	.01	.02
농산물 출하 유형(개인=1)	-.10	-.06
정가, 수의 매매 인지도	.31	.14
경매 가격 변동성 인식	-.11	-.09
경매 가격 만족도	-.20*	-.20
시장도매인 가격 변동성 인식	-.39***	-.37
상수	4.49***	
F값	3.35***	
R ²	.33	
adjusted R ²	.23	

- * p<.05, ** p<.01, *** p<.001.
- 참조: 분석 대상자는 강서시장 농산물 출하자

5. 시장도매인 제도 도입 농민의 인식 영향 요인 회귀분석

아직 시장도매인 제도를 운영하고 있지 않은 가락시장 내 시장도매인 제도의 도입에 대한 농민의 인식에 영향을 미치는 요인을 조사하기 위하여 회귀분석을 수행하였다. 회귀분석 결과는 <표15>와 같다.

회귀분석 결과를 살펴보면, 시장도매인 제도를 도입하는 것에 대한 농민의 인식에 유의하게 영향을 미치는 변수는 1년간 농산물 총판매액, 농산물 출하 유형으로 나타났다. 구체적으로 그 영향력을 살펴보면, 농산물 총판매액이 클수록, 농산물 출하 유형이 개인이 아닌 산지유통인, 농업법인, 농협 등인 경우 가락시장 내 시장도매인 제도 도입 인식이 긍정적으로 나타났다.

<표15> 시장도매인 제도 도입 농민의 인식 영향 요인 회귀분석 결과

독립변수	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수
연령대	.08	.06
농업 종사 기간	-.01	-.02
농산물 총판매액(1년간)	.14*	.23
농산물 출하 유형(개인=1)	-.39*	-.23
정가, 수의 매매 인지도	-.22	-.08
경매 가격 변동성 인식	.18	.14
경매 가격 만족도	-.00	-.00
시장도매인 가격 변동성 인식	.08	.07
시장도매인 가격 만족도	-.31	-.27
시장도매인 기준가격 적정성 인식	.18	.18
상수		1.32
F값		1.34
R ²		.20
adjusted R ²		.05

• * p<.05.

V. 결론 및 제언

농산물 유통과 관련해 농산물 가격 안정, 적절하고 효율적인 유통, 공영 도매시장의 경매 제도 등은 오랜 기간 사회적 관심사였다. 그런데 최근 경매 중심의 거래 제도를 개선하고, 경매 외에 시장도매인 제도를 도입하여 경쟁 체제를 구축하자는 움직임이 거세지고 있다. 급격하게 변화되고 있는 농산물 유통 환경에 적절하게 대응할 수 있도록 공영 도매시장의 효율화를 추구하고 공공성을 강화할 수 있는 시장도매인 제도를 도입해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다.

이에 본 연구에서는 첫째, 공영 도매시장, 가락시장과 강서시장 농산물 거래 관련 주요 내용, 공영 도매시장 가격 관련 이슈, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입 논의, 공영 도매시장 효율화 및 개선 방향 등 농산물 유통, 거래와 관련한 주요 이슈들을 선행 연구 및 각종 문헌을 통해 조사하고 논의하였다.

둘째, 농민의 1년간 총판매액, 농민의 출하 조직 형태, 가락시장 정가, 수의 매매 경험 및 인지, 강서시장 시장도매인 경험 및 인지, 가락시장 경매 및 강서시장 시장도매인 출하 이유, 경매 가격 및 강서시장 시장도매인 가격 불만족 이유, 가락시장 내 시장도매인 제도의 도입이 필요한 이유 등, 조사 대상 농민의 농산물 유통 관련 기초 현황 및 인식 수준을 파악하였다.

셋째, 경매 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 시장도매인 제도를 도입하여 운영해 온 강서시장의 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도를 조사하고, 가락시장에서 도입하지 않은 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식이 농민의 특성에 따라 통계적으로 유의한 차이가 있는가를 조사하였다.

넷째, 경매 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 시장도매인 제도를 도입하여 운영해 온 강서시장의 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농

민의 만족도, 가락시장에서 도입하지 않은 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식 수준에 영향을 미치는 변수를 조사하였다. 독립변수는 농민의 사회인구학적 특성과 농업 관련 특성으로써, 그 영향력을 검증하였다. 본 연구에서는 서울시농수산물공사에서 2021년 11월에 실시한 설문조사 자료를 사용하였다. 이 조사의 대상은 최근 5년 동안 공영 도매시장인 강서시장 또는 가락시장에 농산물을 출하한 경험이 있는 농민들이다. 조사 내용은 먼저 농민 특성으로써 연령, 1년간 농산물 총판매액, 농업 종사 기간, 농산물 출하 유형을 물은 뒤, 경매 가격 및 강서시장 시장도매인 가격 변동성에 대한 인식, 정가, 수의 매매와 시장도매인 경험 및 인지도, 가락시장 경매 출하 이유 및 경매 가격 불만족 이유, 강서시장 시장도매인 출하 이유 및 시장도매인 가격 불만족 이유 등을 질문했다.

설문조사는 (주)리얼미터에 의뢰하였는데, 농산물도매시장에서 시장도매인과 거래를 하고 있는 출하자를 대상으로 온, 오프라인을 통해 가락시장 출하자 292명, 시장도매인 출하자 453명, 병행 출하자 등 255명의 응답을 받았다. 구체적으로 농산물도매시장에 등록된 시장도매인을 대상으로 현장 방문을 통해 설문조사를 진행하였다.

표본 추출 방법은 가락시장 출하자 신고서 명부에 등록된 농민을 무작위로 추출해 4,587명에게 통화를 시도하였고, 최종 1,000명의 응답을 수집하였다. 이때 전화 응답률은 21.8%이었다. 본 전화 조사는 2020년 11월 8일부터 약 1개월간 진행하였다. 조사의 오차범위는 $\pm 3.1\%$ (95% 신뢰수준)이었다. 본 연구에서는 공영 도매시장인 강서 및 가락시장에 농산물을 출하한 경험이 있는 농민을 대상으로 설문조사를 통해 수집한 자료를 가지고 연구 목적을 달성하기 위하여 통계분석 프로그램인 SPSS window(ver 25.0)를 사용하였다. 연구 문제별 자료 분석 방법을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 조사 대상 농민의 일반적인 특성, 경매 가격과 시장도매인 가격 관련 응답 그리고 시장도매인 제도 도입에

대한 인식 등의 현황은 기술통계(Descriptive Statistics) 분석을 수행하였다.

둘째, 경매 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 시장도매인 제도를 도입하여 운영해 온 강서시장의 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도, 가락시장에서 도입하지 않은 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식이 농민의 여러 특성에 따라 어떠한 차이가 있는가를 알아보기 위하여 t검증과 분산분석(ANOVA)을 수행하여 파악하였다.

셋째, 경매 가격에 대한 농민의 만족도, 강서시장 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식에 영향을 미치는 요인을 찾기 위하여 회귀분석(Multiple Regression)을 수행하였다.

본 연구의 조사, 분석 결과를 요약하고 정리하면 다음과 같다. 첫째, 출하 농민의 공영 도매시장 이용 현황을 살펴보면, 조사 대상 1,000명 중 최근 5년 사이에 강서시장 시장도매인 출하 경험이 있는 농민은 23.5%인 반면, 시장도매인 제도를 알지만 경험이 없거나 제도 자체를 모르는 농민은 76.5%로 나타났다. 출하하기 전에 미리 가격 및 물량을 정하거나 협상하는 정가, 수의 매매 제도 자체를 모르는 농민은 63.9%, 가락시장 정가, 수의 매매 경험이 있는 농민은 10%로 나타났다. 이 결과를 통해 농산물 출하를 하는 농민조차 시장도매인제도를 알지 못하고 있는 상황에 주목할 필요가 있다. 이미 강서시장에 시장도매인제도를 도입 하였고, 가락시장도 도입 하자는 사회적 논의가 계속되어 왔음에도 농민조차 이 제도를 알지 못하고 있어 이와 관련한 대책이 시급하다고 하겠다. 시장도매인제도의 장점 도입의 필요성, 소비자 측면에서의 도입 효과 등에 대한 언론과 사회의 관심 및 홍보가 시급하다고 하겠다.

한편 가락시장 경매 출하 이유로는 ‘다른 판로를 찾기 곤란해서’ (38.4%)가 가장 많았고, 강서시장 시장도매인 출하 이유로는 ‘가격이 큰 폭으로 변하지 않고 안정적이어서’ (30.9%)라는 응답이 가장 많았다. ‘경매 가격과 시장도매인 가격에 만족한다’는 응답은 각각 50.2%, 57.4%로 나타났다. ‘경매

가격과 강서시장 시장도매인 가격이 큰 폭으로 변동하는 일이 잦다' 고 응답한 농민은 각각 85.0%, 74.7%로 나타났다. 경매 가격과 강서시장 시장도매인 가격에 대한 불만족 이유로는 '가격이 큰 폭으로 변동하는 일이 잦아서' 라고 응답한 농민이 가장 많았다. 한편 '가락시장 내 시장도매인 제도 도입이 필요하다' 고 응답한 비율은 80.4%에 달하였다. 제도 도입이 필요한 이유 가운데 가장 많이 꼽은 것은 '경쟁을 통해 품질에 따라 적절한 가격을 받을 수 있어서' 가 56.7%로 나타났다.

둘째, 경매 가격에 대한 농민 만족도의 차이를 검증한 결과, 경매를 통한 농산물 수취가격이 좋고, 경매 거래가 공정하다고 인식하는 농민의 경우 경매 가격에 대한 만족도가 높았다. 한편, 연간 농산물 총판매액이 1억 원 미만인 중간 정도 수준인 농민의 경매 가격 만족도가 높게 나타났으나, 총판매액이 1억 원을 초과, 즉 총판매액이 클수록 농민의 경매 가격에 대한 만족도는 낮았다.

셋째, 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도 차이를 검증한 결과, 출하한 농산물의 '경매 가격이 잘 나와서' 그리고 출하한 농산물의 '품질에 따라 적절한 가격을 받을 수 있다' 고 인식한 농민의 경우 시장도매인 가격에 대한 만족도가 높게 나타났다.

넷째, 경매 가격에 대한 농민의 만족도에 영향을 미치는 요인을 조사하기 위해 회귀분석을 수행한 결과, 연간 농산물 판매액이 클수록, 농산물 출하 형태가 개인 농민인 경우, 즉 영농조합법인 등의 형태로 출하하지 않고 개인 단위로 출하하는 경우, 그리고 시장도매인 가격이 변동적이라고 인지하는 농민의 경우, 경매 가격에 대한 불만이 큰 것으로 나타났다.

다섯째, 강서시장에서 도입한 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도에 영향을 미치는 요인을 조사하기 위해 회귀분석을 수행한 결과, 경매 가격에 대한 농민의 만족도가 낮을수록, 시장도매인 제도하의 농산물 가격 변동이 잦지 않다고 인식할수록 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도가

높은 것으로 나타났다.

여섯째, 가락시장에서 도입하지 않은 시장도매인 제도 도입에 대한 농민의 인식을 분석한 결과, 농산물 출하 형태가 개인이 아닌 영농조합법인, 조합공동법인, 산지유통인, 농협(작목반) 등 법인(단체) 형태로 농산물을 출하하는 경우 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 회귀분석을 수행한 결과, 농산물 총판매액이 클수록 시장도매인 제도 도입에 대한 인식이 긍정적으로 나타났으나, 농산물 출하 형태가 개인인 경우 가락시장 내 시장도매인 제도 도입 인식은 부정적인 것으로 나타났다.

본 연구를 통해 얻은 결과를 중심으로 시사점을 도출하고 정책적 제언을 하자면 다음과 같다. 첫째, 본 연구 결과 공영 도매시장에 농산물을 출하하는 약 77% 정도의 농민조차 시장도매인제도를 알지 못하고 있어 심각하다고 할 수 있다. 따라서 공영 도매시장 관련 종사자, 언론, 정부 등에서 시장도매인제도에 대한 홍보 및 필요성 관련 대책이 필요하다고 하겠다. 또한, 본 연구가 소비자들의 인식을 조사하지는 않았으나 공영 도매시장의 시장도매인제도 도입과 관련한 상당한 관심을 이끌 수 있는 홍보전략 및 여론 형성이 시급하다. 물론 시장도매인제도가 소비자 권익 및 시장에 미치는 영향 등에 대한 연구조사 및 논의가 근거 되어야 겠다.

둘째, 경매 제도 및 강서시장에서 도입한 시장도매인 제도하의 농산물 가격에 대한 농민의 만족도를 높일 방안을 강구할 필요가 있다. 경매 가격 및 강서시장 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도를 높이기 위해서는 회귀분석을 통해 밝혀진 바와 같이, 시장도매인 제도 속의 농산물 가격이 큰 폭으로 변동하는 현상을 줄여야 한다. 시장도매인 가격 변동성을 줄이기 위해서는 돈을 지불하고 농산물을 매입하는 매수의 비율을 대폭 늘릴 필요가 있다. 예를 들면, 공영 도매시장은 농산물 매수 비율 목표치를 설정하고 이를 달성하는 시장도매인에게 각종 지원을 제공하는 등의 정책을 도입할 필요가 있다. 또한

경매 가격에 대한 불만이 큰 개인 단위 출하 농민과 연간 농산물 판매액이 큰 농민의 경매 가격에 대한 만족도를 높이기 위해서는 출하 선택권을 넓힐 수 있는 방안도 강구해야 한다.

셋째, 본 연구 결과에서 농민이 정가, 수의 매매 경험이 있고 이에 대한 인지도가 높을수록 시장도매인 가격에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났으므로 가락 및 강서시장에 농산물을 출하하는 농민들에게 정가, 수의 매매 홍보를 강화할 필요가 있다. 출하 농민의 60% 이상이 정가, 수의 매매 제도에 대해 모르고 있는 것으로 나타난 점에 주목해야 한다. 이미 오래전에 농림축산식품부는 정책 브리핑(2012년 8월 23일)을 통해, 정가 매매, 수의 매매를 통해 거래할 경우 출하자의 가격 예측 가능성을 높이고, 거래 당일 수급 물량에 크게 영향을 받지 않는 안정적인 거래가 가능할 것으로 기대되며, 유통 비용 절감을 통해 도매시장 거래 활성화에 기여할 것으로 예상된다고 밝힌 바 있다. 따라서 출하 농민은 물론, 유통인, 구매자 등 이해 관계자의 눈높이에 맞는 정가, 수의 매매에 대한 홍보를 강화해야 한다. 다시 말해, 당일 반입 물량에 따라 가격 급등락을 반복하는 경매의 단점을 보완하기 위해 정책적으로 도입된 정가, 수의 매매 제도에 대한 홍보 및 인지도 향상, 그리고 이 제도의 활성화가 시급하다.

넷째, 가락시장 내 시장도매인 도입 필요성에 대해서는 농민의 80.4%가 동의하였고, 도입의 필요성 조사 결과, 공영 도매시장 유통인들의 경쟁으로 ‘적정 가격을 받을 수 있으며’ (56.7%), ‘납품 가격이 상승될 수 있다’ (22.3%)고 인식하고 있음에 주목해야 한다. 따라서 가락시장 내 경매 제도 외에도 시장도매인 제도를 추가적으로 도입하여 두 거래 제도, 즉 도매시장법인과 시장도매인 간의 경쟁 체제를 구축하여 농민과 소비자의 이익을 증진시킬 필요가 있다.

다섯째, 가락시장 내 시장도매인 제도의 도입을 위한 구체적인 실행 방안을 제안하면 다음과 같다. 우선 시장도매인 제도를 전면적으로 도입하기 전에 지

방자치단체, 생산자단체, 농협 등이 출자하여 공익형 시장도매인(법인)을 설립하여 시범사업을 추진하는 것도 좋은 방안이라고 판단된다. 또한 강서시장 시장도매인 제도의 문제점을 면밀하게 파악하고 구체적인 개선 방안을 미리 마련할 필요도 있다. 그리고 공영 도매시장의 기본적인 목적을 달성하기 위해 거래되는 모든 농산물에 대해 다양한 유통 주체들이 도매시장에서 정가, 수의매매를 할 수 있도록 거래 제도를 다양화할 필요가 있다. 동시에 이 두 방안이 병행 추진된다면 경쟁이 더욱 촉진될 것으로 판단된다. 특히, 농산물 출하 유형이 개인 농민인 경우와 연간 농산물 총판매액이 작은 농민의 경우, 가락시장 내 시장도매인 제도 도입에 대해 부정적인 인식을 가지고 있으므로 이들을 대상으로 한 시장도매인 제도 홍보 및 간담회 개최 등의 대책도 필요해 보인다.

여섯째, 생산자와 소비자 이익 보호를 위해 설립된 공영 도매시장의 목적에 부합하기 위해서는 농민외에도 소비자가 의사결정의 주체가 되어야 한다. 따라서 생산자, 소비자 편익을 위한 거래 제도 도입 및 활성화를 위해 가락시장 및 강서시장 시장관리운영위원회에 소비자가 적극 참여하여 공론화하고 논의하는 방안을 마련할 필요가 있다.

「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제78조에 명시된 도매시장의 거래 제도 및 거래 방법의 선택에 관한 사항과 정가, 수의매매 등 거래 농수산물의 매매 방법 운용 기준에 관한 사항은 가락시장 시장관리운영위원회에서 심의하고 의결할 수 있다. 시장관리운영위원회는 생산자와 소비자의 이익 보호를 위해 공영 도매시장의 생산자, 소비자가 모두 참여할 수 있는 법정 기구이자 공영 도매시장의 ESG(Environment, Social, Governance) 구체화를 위한 이해관계자 거버넌스라 할 수 있다. 그러나 구체적으로 소비자 참여에 대한 규정이 부족하고 실제 소비자들의 이해가 부족한 상황이다. 따라서 전국의 공영 도매시장마다 설치된 시장관리운영위원회에 소비자 참여를 법제화시키고

실질적 참여를 통해 농민과 시장도매인이 직접 거래하는 그리고 소비자의 역할이 강조되는 시장도매인 제도가 도입되어 운영된다면, 그 파급력도 상당할 것이다. 가락시장으로 출하된 지역 농산물이 지방 공영 도매시장으로 전송되고, 지방 도매시장으로 전송된 농산물이 다시 거래되어 높아진 유통 비용이 고스란히 지역 소비자에게 전가되는 일도 줄어들 것이다. 또한 정보 활용 능력이 큰 청년층의 참여, 지역 먹거리 정책, 소비자단체나 소비자조직 등과 연계된 다양한 형태의 시장도매인 제도가 확대되어야 한다.

본 연구 결과는 농수산물 유통 관련 정부 정책에 기초 정보를 제공할 수 있다. 특히, 본 연구는 경매 및 시장도매인 제도 등에 대한 농민들의 인식과 요구 등을 심도 있게 조사, 분석함으로써 공영 도매시장 출하 농민들에 대한 이해를 높이는 기초 자료로 활용될 수 있다. 또한 어떠한 요인이 경매 가격 및 시장도매인 가격에 대한 농민의 만족도와 가락시장 내 시장도매인 도입 요구에 영향을 주는지 분석한 본 연구는 매우 중요한 연구로써, 가락시장 내 시장도매인 제도를 도입할 수 있는 단초를 제공해 줄 수 있다.

그러나 본 연구가 농민들을 대상으로 조사한 자료로써 일반 소비자들 대상 조사분석이 아니라는 한계를 가지고 있다. 그 결과 소비자 관점에서 시장도매인 제도 도입의 필요성이나 중요성에 대한 실증분석이 되지 못하고 있다.

본 연구는 공영 도매시장 출하 농민의 경매 가격 변동성 인식, 경매 출하 이유, 시장도매인 가격 변동성 인식, 시장도매인 출하 이유 등에 대해 대표성 있는 최근 자료를 사용하여 실증 분석하였다는 점에서 그 가치가 있다. 본 연구를 계기로 향후 소비자학 분야에서 농수산물 거래제도, 시장도매인제도, 기타 이슈들에 대한 관심이 커지고 관련 연구가 시작되기를 기대한다. 앞으로도 공정하고 효율적인 농산물 유통이나 거래 제도 구축을 위한 다양한 주제의 후속 연구가 계속되어야겠다.

참고문헌

- 국회 입법조사처(2020). 일본 도매시장법 입법동향 및 시사점 분석.
- 김기범, 박기형(2019). 농산물 경매시스템의 거래정보와 공공정보의 빅데이터를 활용한 농산물 시세 예측 시스템 개발. 2019년도 한국통신학회 동계종합 학술발표회 논문집. 한국통신학회.
- 김병률, 김성우, 주재창, 하수안, 전창곤(2018). 공영 도매시장 중장기 기본계획 수립 연구. 한국농촌경제연구원.
- 김영수, 홍승지, 김성훈(2021). DEA를 활용한 시장도매인 경영효율성 분석: 강서도매시장 시장도매인을 중심으로. 농업경제연구, 62(1). 한국농업경제학회.
- 김완배, 김성훈(2020). 농식품유통론. 박영사.
- 김정호, 박준기(2013). 2013년 농정 이슈와 정책 과제. KREI 농정포커스, 제39호. 한국농촌경제연구원.
- 김태우, 김봉주(2015). 농산물 도매시장 거래제도의 쟁점과 과제. 이슈와 논점, 제1062호. 국회입법조사처.
- 김효미, 김윤두(2020). 농산물도매시장의 시장구조와 효율성 간의 관계분석. 한국산학기술학회 논문지, 21(6), 한국산학기술학회.
- 농림축산식품부(2020a). 2019년 농수산물도매시장 통계연보.
- 농림축산식품부(2020b). 노지채소 수급안정 사업 지침.
- 농림축산식품부(2021). 2021년도 농업수입보장보험 시범사업 시행지침.
- 농식품신유통연구원(2019). 가락시장 청과부류 정가, 수의매매 거래 실태 분석 및 개선방안 도출 연구.
- 농식품신유통연구원(2021). 세계도매시장별 가격변동성 비교 연구.
- 박신욱, 최민식(2017). 농안법에서 발견되는 도매시장거래제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 한국법정책학회

서울시 농수산물공사(2015). 가락시장 청과부류 활성화를 위한 거래제도 발전 방향 연구.

서울시 농수산물공사(2017). 가락시장 신선유통체계 도입방안 연구.

아이엔케이(2021). 도매시장 거래제도 다양화에 따른 사회적 편익 분석. 서울시농수산물공사.

양한탁, 이연정, 윤성민(2018). 농산물 도매-소매단계 가격전달의 비대칭성 분석 : 대형마트와 재래시장의 비교를 중심으로. 한국연구재단.

이금노(2013). 생활협동조합의 경제적 역할 분석—친환경 농산물의 가격 수준과 변동성을 중심으로. 소비자문제연구, 44(1). 한국소비자원.

이선아, 장남식(2015). 데이터마이닝을 이용한 허위거래 예측 모형: 농산물 도매시장 사례. 한국지능정보시스템학회.

이용선, 송성환, 이형용, 박지원(2015). 채소 계약재배 활성화 방안. 한국농촌경제연구원.

이정환(2020). 농산물 가격위험: 현실, 쟁점, 과제. 시선집중GS&J, 제283호.

이혁우, 김진국(2017). 농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률에 대한 경쟁제한적 관점 분석. 규제학회.

이흥진, 위태석(2021). 농수산물도매시장의 전송거래 실태 분석. 농촌진흥청.

정도채, 박혜진(2022). 2021년 농업, 농촌 국민의식 조사. 한국농촌경제연구원.

정형찬(1994). 경매 및 경쟁입찰에 관한 이론적 고찰: 문헌연구를 중심으로. 수산경영론집, 25(2). 한국수산경영학회.

조명기, 전창곤(2004). 농수산물 유통환경의 변화와 가락동 도매시장 유통개선 방안 연구. 한국농촌경제연구원.

최병욱(2006). 도매시장 거래제도 변화가 가격형성에 미치는 영향: 일본 도쿄도 중앙도매시장 사례. 농촌경제, 29(3), 85-98.

최병욱, 전창곤, 정은미, 박성진, 김동훈(2017). 농산물 유통체계의 국제비교분석

과 유통정책 개선 방안(2/2차년도). 한국농촌경제연구원.

최병욱, 정은미, 성인제, 김태환, 박은지, 이영근(2021). 농수산물도매시장 주요 쟁점과 정책적 함의. 한국농촌경제연구원.

통계청(2022). www.kostat.go.kr.

한국농수산물유통공사(2018). 농산물 유통실태 조사.

한국농촌경제연구원(2006). 친환경농산물의 거래 특성.

한국농촌경제연구원(2012). 농산물 유통구조개선 사업군 재정사업 심층평가.

한살림연합(2018.11). 한살림 소식지 610호, 2.

황천영, 신인식(2016). 안동농협농산물공판장을 중심으로 한 산지도매가격과 소비도매시장가격의 인과성 분석. 한국협동조합연구, 34(1), 123-142.

Rustom Nono Gonzaga, Hwa Seok Hwang, Dong Hyun Shin(2020). A Comparative Study of Agricultural Products Wholesale Markets in the Philippines and South Korea for Future Development Planning. *Journal of International Development Cooperation*, 2020, 15(2), 113-139.

■ 참고 방송 및 기사

KBS <시사기획 창>(2020). 농산물 가격의 비밀 - 누가 돈을 버나?. (311회, 2020.12.19. 방영).

MBC <탐사기획 스트레이트>(2021). 국회의사당의 숨은 실세들. (155회, 2021.12.12. 방영).

강창욱(2010.7.20). 낙찰가 조작... 유령 판매... 가락동 농수산물시장 파헤치니 '비리 백화점'. 국민일보, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=00039362>. (검색일: 2022.1.20).

권순창(2021.2.21.). '공영' 도매시장 35년 ... 이제는 '공익' 을 찾자. 한국농정신문. <https://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=43342>. (검색일:

2021.12.20.).

김관태(2021.3.3). 도매시장간 전송거래 절차 간소화… ‘물류 비효율’ 줄여야.
한국농어민신문. <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=183300> (검색일: 2022.2.3).

김수용(2021.9.10). 공영 도매시장 거래제도 변경에 농민 관심 없다. 농축유통신문.
<http://www.amnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=47210>. (검색일: 2022.2.7).

김양진(2021.6.16). 채주는 농민이, 돈은 경매회사가, 소비자는 ‘붕’ 인 가락시장.
한겨레. https://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/999536.html.
(검색일: 2022.1.5.).

김영민(2017.12.5). 일, 정부, 시장도매인제 도입 예고. 한국농어민신문. <https://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=157640>. (검색일: 2022.1.20).

김예슬(2020.10.7). 경매 단계 없애 유통비용 8% 절감… 전남형 공영시장도매인
가락시장 도입. 농업경제신문. <http://www.thekpm.com/news/articleView.html?idxno=67541>. (검색일: 2022.1.2.).

김한결(2021.10.24). 농특위, 도매시장 공공성 강화 위해 현장에 귀 열다. 한국농
정신문. <http://www.ikpnews.net/com/com-1.html>. (검색일: 2021.12.5.).

유은영(2022.4.26.). 서부청과 매각…공영 도매시장에 투기자본 또 진입. 한국농업
신문. <https://www.newsfarm.co.kr/news/articleView.html?idxno=75253>. (검
색일: 2022.5.1).

정혁훈(2020.9.20). 경매제의 배신… ‘35년 독점’ 가락시장 청과회사 高배당잔
치. 매일경제. <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2020/09/970382/>.
(검색일: 2022.1.5.).

ABSTRACT

An Analysis of factors influencing in the satisfaction for auction price and in the awareness for the adoption of market wholesaler systems of farmers who ship agricultural products to public wholesale markets

Back, Hye Sook

Dept. of Living Culture & Consumer Science

The Graduate School of

Sungshin Women' s University

There are many voices calling for the government to pursue an efficient agricultural product distribution system that properly reflects the rapidly changing agricultural distribution and market environment, strengthening logistics efficiency and publicity of Garak Market, and introducing direct transactions. Korea's representative public wholesale markets include Garak Market, Gangseo Market, Guri Market, Daegu Bukbu Market, Gwangju Western Market, and Busan Umung Market. Among them, Garak Market is the market where the largest volume is shipped, and it has a great influence, such as forming the base price of agricultural products nationwide through auctions.

Therefore, the ultimate purpose of this study is to investigate farmers'

satisfaction with agricultural prices under the auction system and farmers' satisfaction with agricultural prices under the market wholesale system of Gangseo Market, which has been operated by introducing the market wholesale system, while investigating and analyzing farmers' perceptions of the introduction of the market wholesale system in Garak Market so that they can use it as basic data for establishing a reasonable and fair trading system.

For this study, a survey was requested to Realmeter in October 2020. Accordingly, a survey was conducted on 1,000 farmers who have shipped agricultural products to public wholesale markets such as Garak Market in Seoul within the last five years.

The contents and detailed objectives of this study are as follows.

First, major issues related to agricultural distribution and trading, such as the public wholesale market, the price of the public wholesale market, the introduction of the market wholesale system in the Garak market, and the direction of efficiency and improvement of the public wholesale market, were investigated and discussed through prior research and various literature.

Second, the basic status and level of awareness of farmers' distribution of agricultural products were identified, including farmers' total sales for a year, farmers' shipping organization, experience and recognition of Garak market price and veterinary sales, experience and recognition of Gangseo market wholesalers, Garak market auctions, and Gangseo market wholesale price dissatisfaction, and reasons for the need to introduce a market wholesale system in Garak market.

Third, we investigated farmers' satisfaction with the price of agricultural

products under the auction system and farmers' satisfaction with the price of agricultural products under the market wholesale system of Gangseo Market, which has been operated by introducing the market wholesale system, and whether farmers' perceptions of the market wholesale system that was not introduced by Garak Market differed statistically significantly depending on the characteristics of farmers.

Fourth, the variables affecting farmers' satisfaction with the auction price, farmers' satisfaction with the market wholesale price of Gangseo Market, and farmers' level of perception of the introduction of the market wholesale system in Garak Market were investigated. Independent variables are socio-demographic and agricultural-related characteristics of farmers, and their influence was verified.

SPSS window, a statistical analysis program, was used to achieve the purpose of this study. Descriptive statistics analysis was performed on the general characteristics of shipped farmers, the current status of the use of the public wholesale market by shipped farmers, and the price characteristics related to auction and market wholesale of shipped farmers. To find out what difference farmers' satisfaction with the auction price, farmers' satisfaction with the market wholesale price in Gangseo Market, and farmers' perception of the introduction of the market wholesale system in Garak Market differ according to the various characteristics of shipped farmers, t-test and ANOVA were performed. In addition, regression analysis was performed to identify the factors affecting farmers' perception of auction price satisfaction, Gangseo Market Wholesale Price Satisfaction, and the introduction of the market wholesale system in Garak Market.

The important results of this study are summarized and summarized as follows.

First, 23.5% of the farmers surveyed had experience in shipping Gangseo market wholesale in the last five years, while 76.5% of the farmers knew about the market wholesale system but had no experience or did not know the system itself. In addition, 50.2% and 57.4% of the respondents said they were satisfied with the auction price and the Gangseo market wholesale price, respectively, when looking at the current status of farmers' perception of prices. On the other hand, 80.4% of the farmers recognized the need to introduce a market wholesale system in Garak Market.

Second, as a result of verifying the difference in farmers' satisfaction with the auction price, there was a significant difference in the reason for shipping the Garak market (because the price came out well) and the total sales amount for one year (from 50 million won to less than 100 million won). As a result of regression analysis on the factors affecting the satisfaction of auction price and the factors affecting the price satisfaction of Gangseo Market wholesale, the variable that has a negative (-) effect in common was farmers' perception of the price volatility of Gangseo Market wholesale.

Third, as a result of examining how the farmers' perceptions of the introduction of the market wholesale system in Garak Market differ according to the socio-economic characteristics of the shipped farmers and the reasons for each transaction system, there were significant differences in the type of agricultural shipment (agricultural corporation) variable. As a result of a regression analysis on the factors affecting farmers' perceptions

of the introduction of the market wholesale system in Garak Market, it was found that the total sales for one year had a positive (+) effect, and the type of agricultural shipment (individual = 1) variable had a negative (-) effect.

The implications and policy suggestions derived from the results obtained through this study analysis are summarized as follows.

First of all, the frequency of fluctuations in market wholesale prices must be reduced in order to increase farmers' satisfaction with auction prices and Gangseo market wholesale prices. In order to reduce the volatility of market wholesale prices, it is necessary to significantly increase the proportion of purchases made by paying for agricultural products.

Second, the higher the awareness and experience of selling regular prices and numbers, the higher the satisfaction of farmers with the market wholesale price, so it is necessary to promote the sale of regular prices and numbers to farmers who ship agricultural products to Garak and Gangseo markets.

Third, 80.4% of shipping farmers agree on the necessity of introducing market wholesalers in Garak Market, and the reason for the need is that "competition can give you an appropriate price" (56.7%) and "competition can increase the delivery price" (22.3%). Therefore, it seems convincing to establish a competitive system by introducing a market wholesale system in Garak Market in addition to the auction system. Another option is to open up various distributors in the wholesale market for all agricultural products traded in the public wholesale market to sell at regular prices and fees.

Fourth, it seems necessary to take measures such as announcing the

market wholesale system and holding a meeting on how to introduce it to organizations such as agricultural corporations and shipped farmers with high total sales for a year.

Fifth, in order to introduce and revitalize the transaction system for producer and consumer benefits, it is also considered a good way for producers and consumers to actively participate in the Garak Market and Gangseo Market Market Management Steering Committee to publicize, deliberate, and decide.

The results of this study can provide basic information on government policies related to the distribution of agricultural and fishery products. In particular, this study can be used as basic data to enhance the understanding of farmers shipped from the public wholesale market by in-depth investigation and analysis of farmers' perceptions and demands on auctions and market wholesale systems. In addition, this study, which analyzed which factors affect farmers' satisfaction with auction prices and market wholesale prices and their demand for the introduction of market wholesalers in Garak Market, is a very important study and can provide a basis for introducing the market wholesale system in Garak Market. This study is valuable in that it empirically analyzed the auction price volatility perception, auction shipment reason, market wholesale price volatility perception, and market wholesale shipment reason of farmers shipped from the public wholesale market using representative recent data.