한국소비자단체협의회
농산물 유통구조 개선 방안 토론회

〈표지면지〉

농산물 유통구조 개선 방안 토론회 일정표

■ 행사 개요

- **일 시:** ’24. 12. 23.(월), 10:00~12:00
- **장 소:** aT센터 창조룸Ⅱ(402호)

■ 세부 프로그램

사회: 이정수 사무총장(한국소비자단체협의회)

시 간	내용	발제자 및 토론자
9:50~10:00	등록	
10:00~10:10	인사말	
10:10~11:00	발제	1. 국내 농산물 유통구조 분석 - 김미애 회계사(한국소비자단체협의회 물가감시센터) 2. 농산물 유통 정책 평가와 제안 - 이혁우 교수(배재대학교 행정학과)
11:00~11:40	지정토론	좌장: 김성숙 교수(계명대학교 경제금융학과) - 백혜숙 대표(지속가능국민밥상포럼) - 주재창 교수(국립한국농수산대학교 농수산비즈니스전공) - 이무진 회장(해남군농민회) - 강혜영 과장(농림축산식품부 유통정책과) - 이원기 처장(한국농수산식품유통공사 유통조성처) - 오세복 전무(한국농수산물도매시장법인협회) - 유미화 상임대표(녹색소비자연대전국협의회)
11:40~11:50	전체토론	
11:50~12:00	폐회	

농산물 유통구조 개선 방안 토론회

목차

발 제 1 **국내 농산물 유통구조 분석**

- **김미애** 회계사(한국소비자단체협의회 물가감시센터) ····· 1

발 제 2 **농산물 유통 정책 평가와 제안**

- **이혁우** 교수(배재대학교 행정학과) ····· 19

토론문 **좌장: 김성숙 교수(계명대학교 경제금융학과)**

- **백혜숙** 대표(지속가능국민밥상포럼)
- **주재창** 교수(국립한국농수산대학교 농수산비즈니스전공)
- **이무진** 회장(해남군농민회)
- **강혜영** 과장(농림축산식품부 유통정책과)
- **이원기** 처장(한국농수산식품유통공사 유통조성처)
- **오세복** 전무(한국농수산물도매시장법인협회)
- **유미화** 상임대표(녹색소비자연대전국협의회)

인사말

안녕하십니까.

한국소비자단체협의회 회장 남인숙입니다.

2024년을 마무리하는 연말입니다. 바쁘신 일정 가운데에서도 한국소비자단체협의회 물가감시센터에서 개최하는'농산물 유통구조 개선 방안 토론회'에 참석해 발제와 토론을 맡아주신 참석자님들과 소비자 단체 회원분들께 감사드립니다. 이번 토론회를 공동 주최할 수 있게 도와주신 더불어민주당 송옥주 의원님께도 감사의 말씀 드립니다.

최근 농산물 물가는 장바구니 물가 부담의 주범이라 할 수 있을 만큼 급등한 사례가 많습니다. 우리나라 농산물은 주로 농산물 도매시장을 통해 유통됩니다. 농산물 도매시장은 경매를 통해 농산물의 가격 결정 기능을 하며, 소매업체나 가공업체 등으로 농산물을 분산하는 큰 역할을 하고 있습니다. 과거 농산물 시장 기능이 충분하지 않았던 시기에는 도매시장의 개설은 우리나라 농산물의 유통 효율성 제고에 획기적인 계기를 마련해주었고 거래의 투명성을 가져올 수 있었습니다.

그러나 지난 30여년 간 경쟁이 제한된 형태로 운영되면서 여러 가지 문제가 발생하고 있는 것도 사실입니다. 이에 대해 정부 역시 그동안 수차례의 농안법 개정을 통해 개선의 노력을 해왔지만, 아직도 변화시키기에는 역부족입니다. 농산물 도매시장의 경쟁이 활성화되고 유통단계가 축소됨으로써 소비자와 출하자 모두가 상생할 수 있는 구체적 방안 마련에 머리를 맞대야 합니다.

오늘 토론회를 통해 발제자와 토론자분들께서 유익한 말씀들 나누어 주시리라 생각합니다. 명목적인 개선이 아닌 실질적인 유통구조 개선이 이루어질 수 있도록 정부와 유관 기관에서도 힘을 써주시길 간절히 바랍니다.

마지막으로 참석해주신 모든 분들의 가정 내 건강과 평안이 함께 하시길 바랍니다.

감사합니다.

인사말

안녕하세요.

국회 농림축산식품해양수산위원회에서 활동하고 있는 경기 화성(갑) 국회의원 송옥주입니다.

〈농산물 유통구조 개선 방안 토론회〉에 참석해 주신 여러분! 반갑습니다.오늘 토론회를 공동으로 주최하신 한국소비자단체협의회 남인숙 회장님, 그리고 소비자 권익 보호를 위해 불철주야 애써주시는 12개 소비자단체 대표님과 물가감시단 활동가분들께 감사의 인사를 전합니다.

오늘 토론회는 정가·수의매매 제도 등 현행 농산물 거래 제도의 한계점을 논의하고, 농산물 유통구조 개선방안을 모색하기 위해 마련된 자리입니다.

정가·수의매매 제도는 농민 등 출하자가 가격, 물량, 출하 시기를 정해 판매를 의뢰하면 중도매인이 협상을 중재하여 거래하는 방식으로, 2012년 도입된 제도입니다.

하지만 2022년 기준 정가·수의매매 거래 비중은 19%에 불과해 제도 도입 효과가 미미합니다. 이에 정부도 올해 5월 〈농산물 유통구조 개선대책〉을 발표하며 관련 대책을 추진하고 있지만, 도매시장 전담인력 부족 등 제도와 현장 간의 괴리로 대책 추진에 한계가 있는 상황입니다.

이에 저는 올해 농림축산식품부 국정감사에서 농산물 도매시장의 경쟁을 제한하는 요인을 지적하고, 도매시장 법인 품목 제한 해제 등 거래제도 다양화 대안을 제시한 바 있습니다.
오늘 다양한 분야의 전문가들이 한자리에 모인 만큼 심도 있는 논의를 통해 농산물 유통구조 개선을 위한 실효성 있는 대안이 도출되기 바랍니다. 저도 오늘 토론회에서 제안된 내용을 토대로 생산자와 소비자가 상생할 수 있는 농산물 유통구조 개선을 위한 입법·정책적 지원을 아끼지 않겠습니다.

끝으로 오늘 토론회에 함께해 주신 좌장, 발제자, 토론자를 비롯한 참석자 여러분께 다시 한번 감사의 인사를 드립니다. 함께 해주신 모든 분들의 가정에 건강과 행운이 가득하시길 기원합니다.

감사합니다.

2024년 12월 23일

국회의원 송옥주

국내 농산물 유통구조 분석

김 미 애 회계사
(한국소비자단체협의회 물가감시센터)

한국소비자단체협의회
Korea National Council of Consumer Organizations

국내 농산물 유통구조 분석

김미애 회계사
한국소비자단체협의회 물가감시센터

한국소비자단체협의회
Korea National Council of Consumer Organizations

목 차

01 문제제기
02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석
03 도매시장법인의 재무 분석
04 결론

한국소비자단체협의회
Korea National Council of Consumer Organizations

01 문제제기

○ 2024년 초부터 과일 값이 천정부지로 오르며 소비자의 부담이 커지고 농산물 유통 불합리함에 대한 불만 커짐

○ 2012년 도입된 정가수의매매 방식은 도매시장에 어떤 역할을 하고 있는지 의문이 제기됨

○ 유통시장의 중심이 되는 도매시장법인의 재무현황은 어떠한지 살펴보고자 함

한국소비자단체협의회
Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석

(1) 공영도매시장의 거래실적

○ 2022년도 서울시 농수산물 도매시장 거래제도별 청과 부류 거래내역

(단위 : 톤, 백만원)

구 분		청 과			
		물 량		금 액	
전체 공영도매시장	경매	4,420,739	68.3%	9,664,857	69.7%
	정가수의	1,225,837	18.9%	2,401,036	17.3%
	상장예외	466,063	7.2%	939,529	6.8%
	시장도매인	360,647	5.6%	857,770	6.2%
	합계	**6,473,286**	100.0%	**13,863,192**	100.0%
가락시장	경매	1,779,392	79.6%	3,835,554	76.7%
	정가수의	276,059	12.3%	562,357	11.2%
	상장예외	180,245	8.1%	604,467	12.1%
	시장도매인	-	-	-	-
	합계	**2,235,696**	100.0%	**5,002,378**	100.0%
강서시장	경매	185,988	31.0%	357,304	27.3%
	정가수의	48,439	8.1%	76,112	5.8%
	상장예외	4,026	0.7%	18,865	1.4%
	시장도매인	360,647	60.2%	857,770	65.5%
	합계	599,100	100.0%	1,310,051	100.0%

시장명	물량			금액		
	국내산	수입산	합계	국내산	수입산	합계
가락시장 비중	34.1%	39.7%	**34.5%**	35.7%	39.8%	**36.1%**

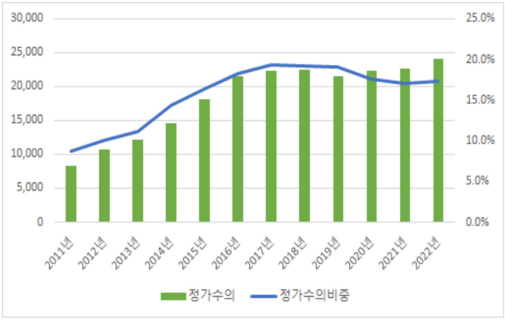
출처 : 도매시장통합홈페이지-도매시장 통계연보-'2022년도 농수산물 도매시장 통계연보'

한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석 - 정가수의매매 도입 후 변화분석

(2) 정가수의매매 도입 후 거래 변화

○ 전체 공영도매시장(청과부류)의 경매 방식과 정가수의매매 거래실적 추이(금액별)



(단위 : 억원)

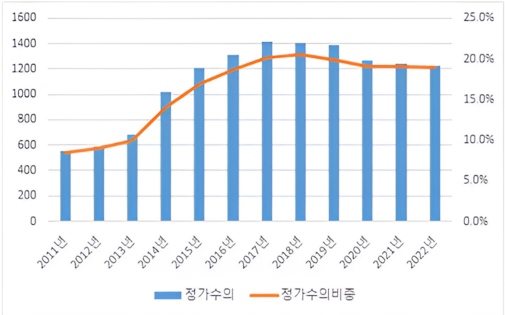
금액별	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
경매	74,954	82,722	84,098	74,733	79,051	81,426	78,438	79,954	77,050	87,777	92,688	96,649
정가수의	8,248	10,645	12,221	14,605	18,180	21,458	22,247	22,447	21,443	22,294	22,661	24,010
전체거래	94,580	106,036	109,163	101,475	110,785	118,099	115,155	117,084	113,146	126,318	132,551	138,632
정가수의비중	8.7%	10.0%	11.2%	14.4%	16.4%	18.2%	19.3%	19.2%	19.0%	17.6%	17.1%	17.3%

한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석 - 정가수의매매 도입 후 변화분석

(2) 정가수의매매 도입 후 거래 변화

○ 전체 공영도매시장(청과부류)의 경매 방식과 정가수의매매 거래실적 추이(물량별)



(단위 : 천톤)

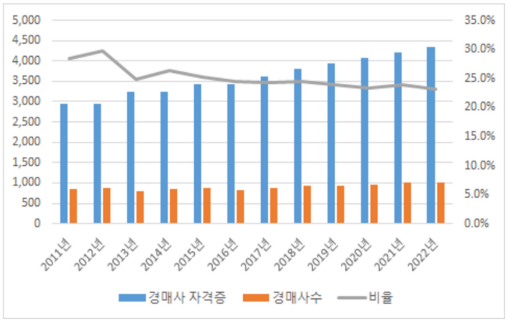
물량별	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
경매	5,185	5,144	5,362	5,316	5,056	4,855	4,727	4,588	4,669	4,541	4,445	4,421
정가수의	551	587	680	1,017	1,204	1,312	1,413	1,405	1,390	1,267	1,242	1,226
전체거래	6,468	6,496	6,857	7,216	7,118	7,027	7,013	6,843	6,994	6,658	6,534	6,473
정가수의비중	8.5%	9.0%	9.9%	14.1%	16.9%	18.7%	20.1%	20.5%	19.9%	19.0%	19.0%	18.9%

한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석 - 정가수의매매 도입 후 변화분석

(3) 정가수의매매 도입 후 경매자수 변화

○ 공영도매시장 경매사(청과부분) 변화 추이



(단위 : 억원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
경매사 자격증	2,949	2,949	3,244	3,244	3,418	3,418	3,611	3,812	3,944	4,075	4,204	4,333
경매사수	838	875	808	856	865	835	876	936	940	950	1,007	1,007
비율	28.4%	29.7%	24.9%	26.4%	25.3%	24.4%	24.3%	24.6%	23.8%	23.3%	24.0%	23.2%

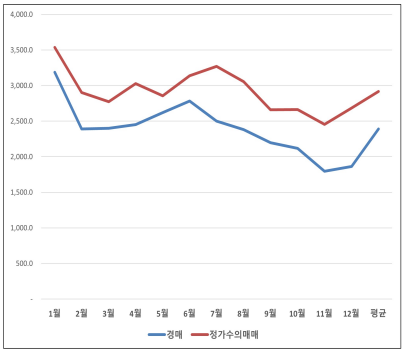
한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석 – 사과·배 도매가격 분석

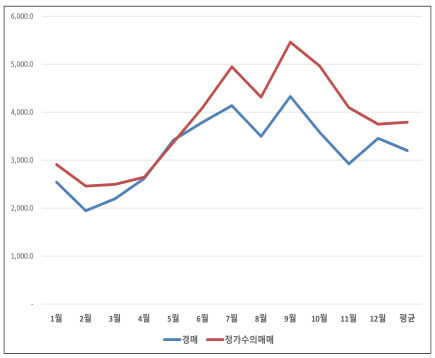
(4) 사과·배 거래방식에 따른 도매가격 분석

○ 사과의 경매방식 및 정가수의매매방식 가격변동 추이

<2019년>



<2020년>



● 두 방식 유사한 변동양상, 정가수의매매 방식이 경매방식보다 안정적으로 변동한다고 보기는 어려움

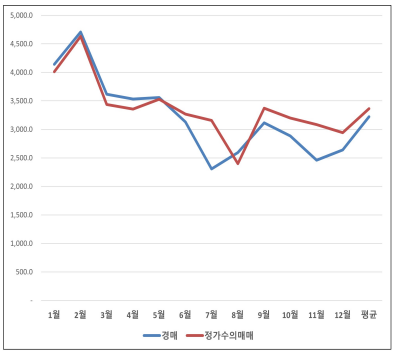
한국소비자단체협의회
Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석 – 사과·배 도매가격 분석

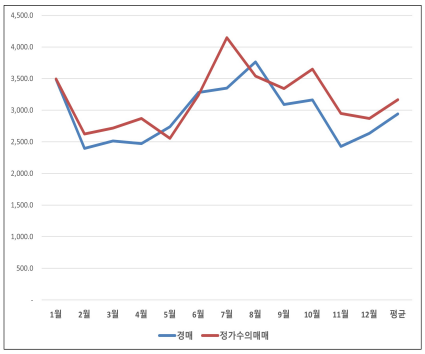
(4) 사과·배 거래방식에 따른 도매가격 분석

○ 사과의 경매방식 및 정가수의매매방식 가격변동 추이

<2021년>



<2022년>



● 두 방식 유사한 변동양상, 정가수의매매 방식이 경매방식보다 안정적으로 변동한다고 보기는 어려움

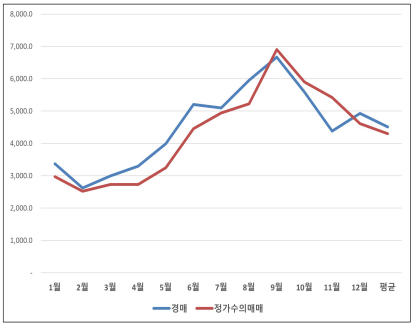
한국소비자단체협의회
Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석 – 사과·배 도매가격 분석

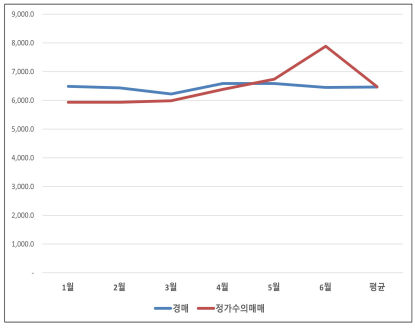
(4) 사과·배 거래방식에 따른 도매가격 분석

○ 사과의 경매방식 및 정가수의매매방식 가격변동 추이

<2023년>



<2024년>



● 두 방식 유사한 변동양상, 정가수의매매 방식이 경매방식보다 안정적으로 변동한다고 보기는 어려움

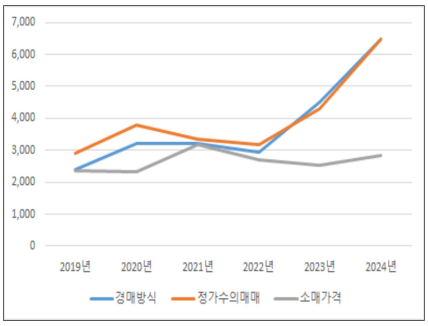
한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석 – 사과·배 도매가격 분석

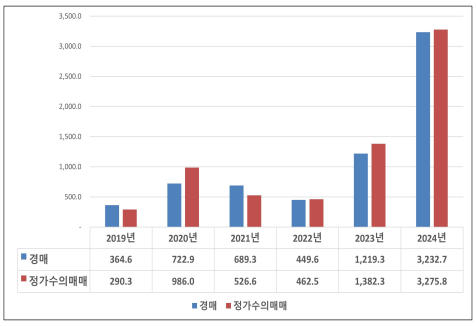
(4) 사과·배 거래방식에 따른 도매가격 분석

○ 사과의 가격변동 추이

<연도별 가격추이>



<연도별 표준편차 추이>



- 정가수의매매와 경매방식에 의한 가격변동은 비슷한 양상
- 소매가격은 도매가격과는 다른 양상을 보임(도매가격은 1kg당 가격, 소매가격은 1개당 가격)
- 수의매매방식이 경매방식보다 표준편차가 더 크게 나타나는 경우가 많음

한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석 – 사과·배 도매가격 분석

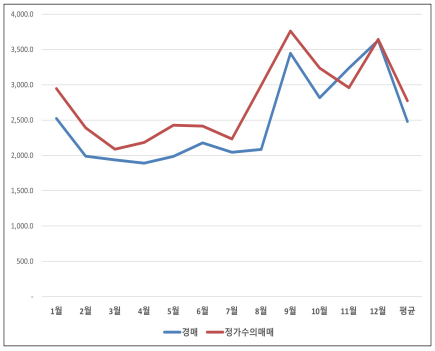
(4) 사과·배 거래방식에 따른 도매가격 분석

○ 배의 경매방식 및 정가수의매매방식 가격변동추이

<2019년>



<2020년>



- 두 방식 유사한 변동양식 유사하나, 정가수의매매 방식의 가격이 더 높게 나타남

한국소비자단체협의회
Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석 – 사과·배 도매가격 분석

(4) 사과·배 거래방식에 따른 도매가격 분석

○ 배의 경매방식 및 정가수의매매방식 가격변동추이

<2021년>



<2022년>



● 두 방식 유사한 변동양식 유사하나, 정가수의매매 방식의 변동성이 더 크게 나타남

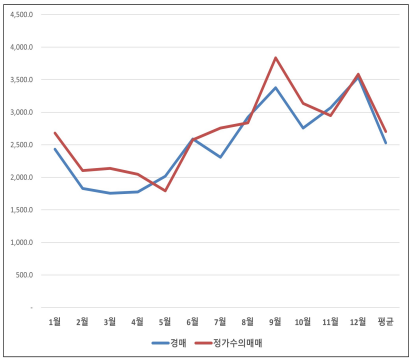
한국소비자단체협의회
Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석 – 사과·배 도매가격 분석

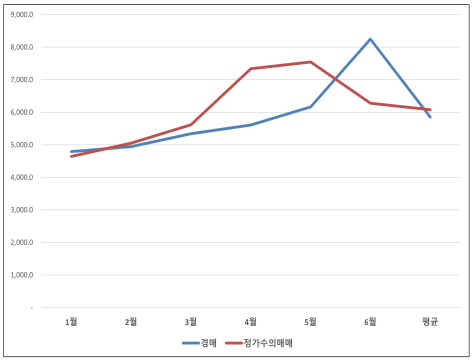
(4) 사과·배 거래방식에 따른 도매가격 분석

○ 배의 경매방식 및 정가수의매매방식 가격변동추이

<2023년>



<2024년>



● 두 방식 유사한 변동양식 유사하나, 정가수의매매 방식의 변동성이 더 크게 나타남

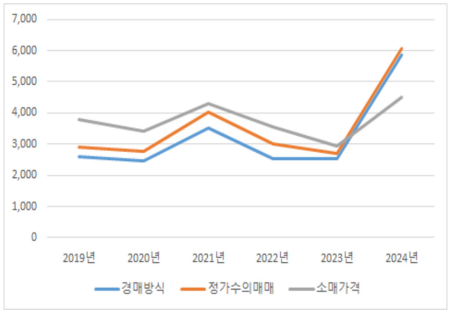
한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석 – 사과·배 도매가격 분석

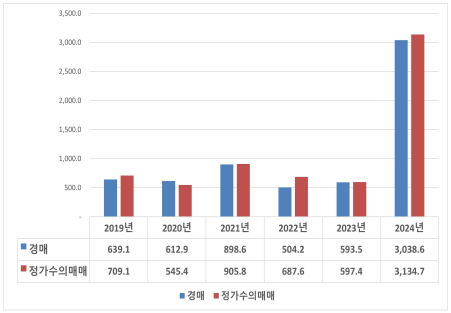
(4) 사과·배 거래방식에 따른 도매가격 분석

○ 배의 가격변동 추이

<연도별 가격추이>



<연도별 가격추이>



	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
경매	639.1	612.9	898.6	504.2	593.5	3,038.6
정가수의매매	709.1	545.4	905.8	687.6	597.4	3,134.7

- 정가수의매매와 경매방식에 의한 가격변동은 비슷한 양상이나, 정가수의매매 가격이 더 높게 형성됨
- 수의매매방식이 경매방식보다 표준편차가 더 크게 나타나는 경우가 많음

→ 사과, 배의 가격분석결과, 정가수의매매 효과 확인 불가

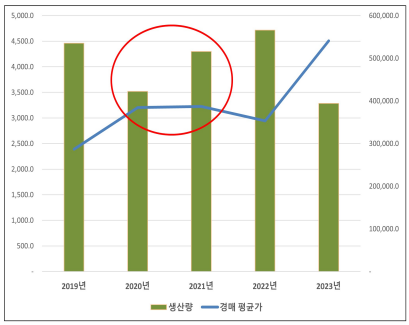
한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석 – 사과·배 도매가격 분석

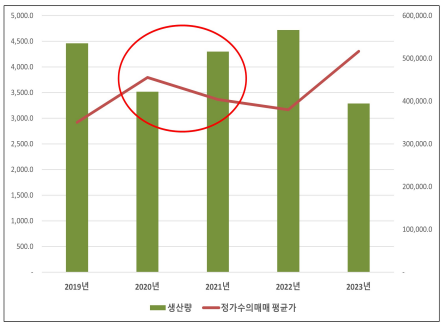
(5) 사과·배 생산량과 도매가격 분석

○ 사과의 생산량과 평균 도매가격 변동 추이

<경매 평균가격 추이>



<정가수의매매 평균가격 추이>



- 2020년과 2021년을 비교해보면, 생산량이 증가해도 경매평균가격이 낮아지지 않았음.
- 생산량변동에 따른 평균가격변동은 경매방식보다 정가수의매매방식에서 더 크게 보여짐.

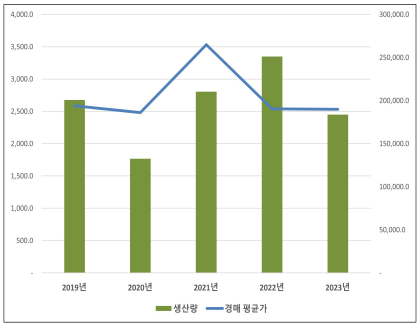
한국소비자단체협의회
Korea National Council of Consumer Organizations

02 국내 농산물 거래 방식에 따른 가격 분석 – 사과·배 도매가격 분석

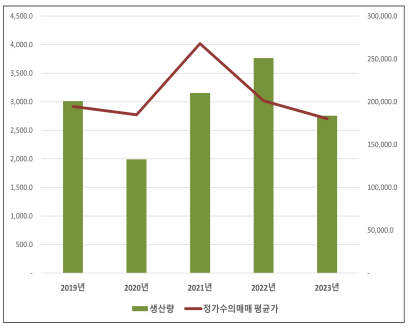
(5) 사과·배 생산량과 도매가격 분석

○ 배의 생산량과 평균 도매가격 변동 추이

<경매 평균가격 추이>



<정가수의매매 평균가격 추이>



- 2020년의 경우 생산량이 감소하였으나 배의 가격은 두 방식 모두 큰 변화가 없음.
- 생산량 변동에 따라 두 방식의 가격 변화가 유사하게 나타남. 정가수의매매의 가격 안정 효과 미미.

한국소비자단체협의회
Korea National Council of Consumer Organizations

03 도매시장법인의 재무분석

(1) 도매시장법인의 재무분석

○ 가락시장 도매시장법인의 재무분석

- 1985년 6월 19일 개장한 공영도매시장

- 제일 많은 농산물이 거래되는 시장

- 가락시장의 청과부분 도매시장법인 6개사 중 5개사 재무분석 (농협가락(공)은 재무정보 수취불가로 제외)
  (서울청과(주), (주)중아청과, 동화청과(주), 한국청과(주), 대아청과(주))

- 도매시장법인은 농산물 거래를 통해 거래금액의 일정 비율에 해당하는 수수료가 주요 매출액
  매출원가 거의 발생하지 않음

한국소비자단체협의회

03 도매시장법인의 재무분석

(1) 도매시장법인의 재무분석 - 서울청과(주)

○ 서울청과(주)의 최근 5개년도 재무분석

(단위 : 백만원)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	평균
매출액	27,370	28,709	30,468	31,155	33,147	30,170
매출원가	6	33	0	0	0	13
매출총이익	27,364	28,676	30,468	31,155	33,147	30,162
판관비	21,870	21,472	22,848	23,933	25,053	23,035
영업이익	5,494	7,204	7,620	7,222	8,093	7,127
당기순이익	4,640	7,161	6,643	6,547	8,409	6,680
영업이익률	**20.07%**	**25.09%**	**25.01%**	**23.18%**	**24.42%**	**23.55%**
당기순이익률	16.95%	24.94%	21.80%	21.01%	25.37%	22.02%
매출액증가율		4.89%	6.13%	2.26%	6.39%	4.92%
영업이익증가율		31.13%	5.77%	-5.22%	12.07%	10.94%

출처 : 전자공시시스템 감사보고서

한국소비자단체협의회

03 도매시장법인의 재무분석

(1) 도매시장법인의 재무분석 - (주)중앙청과

○ (주)중앙청과의 최근 5개년도 재무분석

(단위 : 백만원)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	평균
매출액	28,915	30,574	30,448	32,360	34,292	31,318
매출원가	0	0	0	0	0	0
매출총이익	28,915	30,574	30,448	32,360	34,292	31,318
판관비	21,203	21,469	22,342	24,439	26,329	23,156
영업이익	7,713	9,105	8,106	7,921	7,963	8,161
당기순이익	6,277	6,714	6,897	6,700	6,851	6,688
영업이익률	**26.67%**	**29.78%**	**26.62%**	**24.48%**	**23.22%**	**26.15%**
당기순이익률	21.71%	21.96%	22.65%	20.71%	19.98%	21.40%
매출액증가율		5.74%	-0.41%	6.28%	5.97%	4.39%
영업이익증가율		18.05%	-10.97%	-2.28%	0.53%	1.33%

출처 : 전자공시시스템 감사보고서

한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

03 도매시장법인의 재무분석

(1) 도매시장법인의 재무분석 - 동화청과(주)

○ 동화청과(주)의 최근 5개년도 재무분석

(단위 : 백만원)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	평균
매출액	31,659	29,084	30,535	31,779	33,516	31,314
매출원가	6,068	347	0	0	0	1,283
매출총이익	25,655	28,737	30,535	31,779	33,516	30,044
판관비	22,667	21,782	23,096	23,872	25,874	23,458
영업이익	2,988	6,955	7,439	7,906	7,642	6,586
당기순이익	2,107	5,207	5,732	6,390	6,656	5,218
영업이익률	**9.44%**	**23.91%**	**24.36%**	**24.88%**	**22.80%**	**21.08%**
당기순이익률	6.65%	17.90%	18.77%	20.11%	19.86%	16.66%
매출액증가율		-8.13%	4.99%	4.07%	5.47%	1.60%
영업이익증가율		132.76%	6.96%	6.27%	-3.35%	35.66%

출처 : 전자공시시스템 감사보고서

한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

03 도매시장법인의 재무분석

(1) 도매시장법인의 재무분석 - 한국청과(주)

○ 한국청과(주)의 최근 5개년도 재무분석

(단위 : 백만원)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	평균
매출액	24,558	26,698	27,412	28,371	30,151	27,438
매출원가	0	0	0	0	0	0
매출총이익	24,558	26,698	27,412	28,371	30,151	27,438
판관비	19,318	20,987	20,182	20,871	23,294	20,930
영업이익	5,240	5,711	7,230	7,500	6,857	6,508
당기순이익	4,450	4,452	4,360	4,067	6,753	4,816
영업이익률	**21.34%**	**21.39%**	**26.38%**	**26.44%**	**22.74%**	**23.66%**
당기순이익률	18.12%	16.67%	15.91%	14.33%	22.40%	17.49%
매출액증가율		8.71%	2.68%	3.50%	6.27%	**5.29%**
영업이익증가율		8.98%	26.61%	3.73%	-8.58%	7.69%

출처 : 전자공시시스템 감사보고서

한국소비자단체협의회

03 도매시장법인의 재무분석

(1) 도매시장법인의 재무분석 - 대아청과(주)

○ 대아청과(주)의 최근 5개년도 재무분석

(단위 : 백만원)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	평균
매출액	13,238	19,038	15,259	19,904	17,849	17,057
매출원가	0	0	0	0	0	0
매출총이익	13,238	19,038	15,259	19,904	17,849	17,057
판관비	13,004	12,542	11,566	12,707	12,779	12,520
영업이익	233	6,496	3,693	7,197	5,070	4,538
당기순이익	348	5,320	2,920	5,897	3,289	3,555
영업이익률	**1.76%**	**34.12%**	**24.20%**	**36.16%**	**28.40%**	**24.93%**
당기순이익률	2.63%	27.94%	19.14%	29.63%	18.43%	19.55%
매출액증가율		43.82%	-19.85%	30.44%	-10.32%	**11.02%**
영업이익증가율		2683.19%	-43.15%	94.90%	-29.56%	676.34%

출처 : 전자공시시스템 감사보고서

한국소비자단체협의회

03 도매시장법인의 재무분석

(1) 도매시장법인의 재무분석

○ 가락시장의 5개 도매시장법인의 영업이익률

업체명	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	평균
서울청과㈜	20.07%	25.09%	25.01%	23.18%	24.42%	23.55%
(주)중앙청과	26.67%	29.78%	26.62%	24.48%	23.22%	26.15%
동화청과㈜	9.44%	23.91%	24.36%	24.88%	22.80%	21.08%
한국청과㈜	21.34%	21.39%	26.38%	26.44%	22.74%	23.66%
대아청과㈜	1.76%	34.12%	24.20%	36.16%	28.40%	24.93%
5개업체 평균	**15.86%**	**26.86%**	**25.31%**	**27.03%**	**24.32%**	**23.87%**

- **5개 업체 모두 최근 5개 연도 평균영업이익률 20% 초과**

한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

03 도매시장법인의 재무분석

(1) 도매시장법인의 재무분석 - 가락시장 외 공영시장의 도매시장법인

○ 가락시장외의 8개 도매시장법인의 영업이익률

업체명	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	평균
서부청과(주)	17.88%	24.73%	25.61%	26.08%	27.22%	**24.30%**
동부청과(주)		5.09%	4.76%	5.20%	6.81%	4.37%
효성청과㈜	15.96%	18.70%	17.49%	17.01%	19.18%	17.67%
대양청과㈜		20.67%	15.08%	20.17%	24.05%	15.99%
두레청과㈜	9.03%	5.14%	15.62%	6.35%	6.06%	8.44%
(주)호남청과	12.50%	12.21%	13.44%	16.08%	18.97%	14.64%
구리청과㈜	6.65%	11.94%	20.53%	19.25%	20.54%	15.78%
(주)인터넷청과	4.29%	8.75%	-13.39%	3.53%	-10.12%	**-1.39%**
8개업체 평균	8.29%	13.40%	12.39%	14.21%	14.09%	**12.48%**
인터넷청과 제외 평균	8.86%	14.07%	16.07%	15.73%	17.55%	**14.46%**

주 : 전자공시시스템 감사보고서의 재무정보를 이용하여 계산함

한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

03 도매시장법인의 재무분석

(1) 도매시장법인의 재무분석 - 동종업종과 도매시장법인의 영업이익률 비교

(단위 : %)

업종코드	기업규모	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	평균
G 도매 및 소매업	종합	2.45	2.29	2.67	2.81		**2.56**
G46 도매 및 상품중개업	종합	2.62	2.63	3.11	3.14		**2.88**

출처 : 한국은행 경제통계시스템 수익성지표

- **가락시장 5개 도매시장법인의 5개 연도 평균 영업이익률 23.87%**
- **가락시장외의 8개 도매시장법인의 5개 연도 평균 영업이익률 12.48%**

한국소비자단체협의회

03 도매시장법인의 재무분석

(2) 가락시장 5개 도매시장법인의 주주현황 및 배당금지급

○ 가락시장 5개 도매시장법인의 주주현황

회사명	서울청과㈜	(주)중앙청과	동화청과㈜	한국청과㈜	대아청과㈜	
지배회사 업종	**제철, 제강 및 합금철 제조업**	**도로 건설업**	**원양 어업**	**지주회사**	**비주거용 건물 임대업**	**아파트 건설업**
지배회사명	고려제강㈜	태평양개발주식회사	신라교역(주)	더코리아홀딩스(주)	호반프라퍼티(주)	(주)호반건설
지분율	100%	100%	100%	100%	51%	49%

출처 : 전자공시시스템 감사보고서

- **농산물 및 유통과 관계없는 업종의 회사들의 도매시장법인 지배**

한국소비자단체협의회

03 도매시장법인의 재무분석

(2) 가락시장 5개 도매시장법인의 주주현황 및 배당금지급

○ 가락시장 5개 도매시장법인의 배당금지급

(단위 : 백만원)

법인명	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	합계	`19~`23 이익계	배당/이익
서울청과㈜	1,410	1,410	6,810	3,000	3,000	4,000	19,630	33,400	58.8%
(주)중앙청과	8,036	8,036	2,296	-	13,280	4,100	35,748	33,439	**106.9%**
동화청과㈜	-	5,000	5,000	5,025	5,025	-	20,050	26,092	76.8%
한국청과㈜	-	-	-	2,944	-	5,000	7,944	24,082	33.0%
대아청과㈜	1,500	-	-	-	-	-	1,500	17,774	8.4%
합계	10,946	14,446	14,106	10,969	21,305	13,100	**84,872**	**134,787**	**63.0%**

출처 : 전자공시시스템 감사보고서, 현금지급기준으로 표시함

- **5개 법인 평균 이익의 63% 배당**
- **유통 이익을 농산물 유통 발전을 위한 투자보다는 배당으로 유출하고 있음**

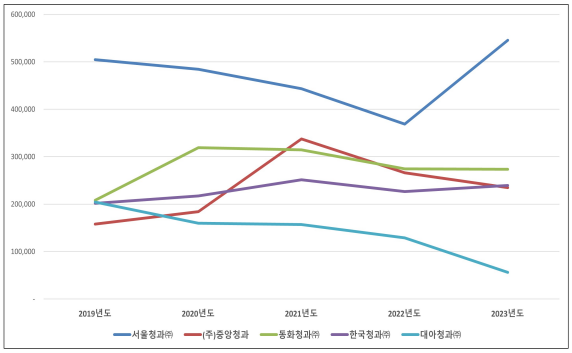
한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

03 도매시장법인의 재무분석

(3) 가락시장 5개 도매시장법인의 감가상각비 추이

○ 가락시장 5개 도매시장법인의 감가상각비 추이

(단위 : 천원)



- 감가상각비는 시설투자 등에 대한 비용이며 비품 증가가 많음.
- 서울청과와 중앙청과의 경우 일시적 감가상각비 증가한 해도 있으나 전반적으로 증가는 없음.
- 시설보유보다 임차하는 업체도 많은 상황으로 단순 비교는 어려움.

출처 : 전자공시시스템 감사보고서

-> 전문인력 확충 및 농업과 산지 발전을 위한 환원투자 필요. 공익기금 확대 조성을 뒷받침하는 등의 공적 역할 강화가 필요함.

한국소비자단체협의회 Korea National Council of Consumer Organizations

04 결론

1) 정가수의매매제도 효과적 운영 위해 목표 위주의 정책 아닌, 현실적 가이드라인 제시 필요

○ 정가수의매매 전체 공영도매시장의 20%도 되지 않는 비율로 거래, 비율 점점 감소

○ 정가수의매매 도입으로 농산물 도매시장 경직성 해소, 가격 급등락 문제 해결 효과 확인 어려워

○ 정부, 정가수의매매 활성화 위해 도매법인 전담 인력 확보 의무화, 예약형 정가거래 비중 도매법인 평가에 확대 반영 발표

○ 현실적 가이드라인 제시 통해 가격안정화와 거래효율성 제고에 기여해야

한국소비자단체협의회
Korea National Council of Consumer Organizations

04 결론

2) 도매시장법인의 영업이익률이 과도하게 높아

- 가락시장 5대 도매시장법인 영업이익률 모두 20% 초과
- 정부의 유통구조 개선방안 효과적으로 이루어져
  시장도매법인 과도한 이익 얻으며 유통비용 증가시키지 않도록 해야 해
- 제철 등 농산물과 관계 없는 회사들의 도매시장법인 운영으로 높은 이익 수취 및 배당금 유출
- 농산물 유통 이익, 단순 배당보다는 농산물유통발전을 위한 노력 및 투자 필요해

한국소비자단체협의회
Korea National Council of Consumer Organizations

감사합니다

농산물 유통 정책 평가와 제안

이 혁 우 교수
(배재대학교 행정학과)

농산물 유통구조 개선방안 토론회

농산물 유통정책 평가와 제안

2024.12.23.

이혁우 교수(배재대)

한국소비자단체협의회
Korea National Council of Consumer Organizations

시장

■ 시장 일반 개념

- 분산적, 제한적, 특정적 지식을 가진 불완전한 소비자, 생산자의 선택을 통해 동태적 효율을 지향
  - 소비자, 생산자 모두 스스로의 선택을 실시간, 적응적 전략 모색
  - 각자의 부분적 선택은 불완전하지만, 전체로는 보다 나은 성과를 지향
  - 모두가 힘들고, 불확실하지만, 이를 통해 더 건강한 생태계를 도출
- 시장에 대한 불신은 시장에서 고단함을 시장의 문제로 간주하는 오판에서 비롯
  - 누군가에게 (상대적으로) 편안한 시장이란, 시장의 오작동 혹은 정부규제에 의한 보장
  - 정부가 특정인에 상대적으로 편안한, 그래서 불공정한 시장을 만들려면 아주 특별한 이유가 필요
- 시장독점보다 고약한 것이 정부에 의한 독점 혹은 불완전 경쟁
  - 시장독점은 그것이 진입제한이 강제로 작동하지 않는 한 언제나 한시적
  - 정부독점은 정부규제(제도)의 변화가 없다면, 불완전 경쟁구조는 불변
  - 규제도입 상황이 변화함에도 이를 수용한 제도변화가 없으면, 비효율, 불공정 시장구조가 고착화

2

농산물 유통시장

■ 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(이하, 농안법)에 의해 규정된 시장

- 정부가 각 시장주체의 역할을 법률로 엄격하게 규정
  - 농산물은 생산자(산지생산자)-산지유통인-도매시장법인-중도매인-소매인-소비자의 유통구조
  - 강서시장의 경우, 도매시장법인과 중도매인 역할을 같이 하는 시장도매인 존재
- 산지유통인(등록), 도매시장법인(부류별 지정), 중도매인(허가 혹은 지정), 시장도매인(지정)
  - 산지유통인: 개설자에게 등록하고 농수산물을 수집하여 농수산물도매시장 또는 농수산물공판장에 출하하는 영업을 하는 자
  - 도매시장법인: 도매시장법인, 주주, 임직원은 도매시장법인 업무와 경쟁 되는 도매업이나 중도매업을 할 수 없음. 재지정(5년-10년)을 통해 경쟁을 유도.
  - 중도매인: 농수산물도매시장이나 농수산물공판장에 상장된 농수산물을 매수하여 도매 거래를 하거나 매매를 중개하는 역할
  - 시장도매인: 농수산물을 수집·분산하고 매매중개 하는 유통인으로, 도매법인이나 중도매인과는 별도의 법인, 경매에 참여하지 않고 독자적으로 거래를 진행하며, 농민과 시장도매인 간에 가격을 조율

■ 정부에 의해 규제로 운영되는 시장

- 정부규제로 창출된 인위적 시장으로 일반시장에서 필요 없는 별도의 관리가 필요
  - 평가, 관리감독, 벌점부여, 주기적 재지정, 진입규모 설정 등
- 정부개입이 정부개입을 불러온 지난 30년의 제도운영 경험

3

농산물 유통, 정부관리 시장 진단

■ 이론적 진단

- 시장실패 영역 여부
  - 시장실패는 매우 모호한 개념, 실제로 시장실패는 매우 제한적, 자연독점 등에서만 설명 가능
    - 농산물 유통시장은 시장실패의 영역이 아님.(독점, 외부성, 공공재, 정보비대칭 모두 미 해당)
  - 완전한 시장은 존재하지 않지만 불완전한 시장이라고 정부의 개입이 그대로 타당한 것은 아님
    - 농산물 유통은 산지출하자, 중계자, 유통인, 소비자 등 다수 경제주체가 존재하며, 이들 간 역동적 상호작용을 통해 가격이 설정되고, 그것의 조절적 기능으로 산출, 소비가 조절되는 명확한 시장
    - 농산물 유통시장의 운용 결과로서 발생한 시장소외자에 대해 정부는 일정한 재정적 지원책 강구가능
    - 따라서 사전적으로 농산물 유통시장의 구조와 각 경제주체의 역할을 정부가 정하는 것은 타당치 않음
  - 규제는 규제 그 자체가 창출시키는 이익이 존재하며, 이를 지대(rent)라고 명명함
    - 농산물 유통시장에서 각 주체가 규제로 인해 보장받게 되는 시장에서 와는 다른 혜택은 지대에 해당함
    - 이런 지대는 사회적 후생을 감소시키며, 결국 분산된/잘 보이지 않는 경제주체의 비용부담을 전제로 성립함
    - 농산물 유통시장의 경우, 소비자와 산지출하자가 비용부담집단이 됨. 그러나 잘 인지하지 못하며, 역설적으로 도매시장으로 인한 혜택을 보고 있다고 생각하기도 함

4

농산물 유통, 정부관리 시장 진단

● **'좋은' 규제의 원칙**

1. 국민 전체의 이익을 증가시키는 규제 ---→ 특정집단은 이익이나 소비자와 생산자에 사회비용을 부담시킴
2. 안전과 성장을 동시에 추구하는 규제 ----→ 보다 신선하고, 좋은 품질을, 낮은 가격으로 구입 할 기회 낮음
3. 예측가능성은 높이고 불확실성은 제거한 규제 ----→ 경매로 인한 가격변동성이 클 가능성이 있음
4. 과학적 증거가 충분한 규제 ----→ 농산물 유통시장의 효율성, 소비자, 생산자, 유통인 후생향상 근거 없음
5. 이해관계자 의견을 제대로 수렴한 규제 ----→ 소비자 등 주요 이해당사자 의견 수렴 미비
6. 누구나 검증 가능한 성과 목표가 제시된 규제 -----→ 농수산물 유통원활, 적정한 가격유지, 생산자와 소비자 이익보호, 국민생활 안정 ?
7. 다른 규제와 유사하거나 중복되지 않는 규제 ------→ 해당 없음
8. 규제 이외 다른 대안이 없어 도입된 규제 ------→ 규제 외에 재정, 경쟁체제 도입 등으로도 가능
9. 하면 안 되는 일만 지정하는 규제 -------→ 열거적, 포지티브 방식으로 매우 세부적으로 규제
10. 비용보다 혜택이 더 큰 규제 -------→ 사회적 비용이 사회적 편익보다 클 것 (분석 필요)
11. 국제적으로 규제 강도가 가장 낮은 규제 ------→ 일본 동일 규제 이미 개혁
12. 미래의 기술 발전을 촉진하는 규제 ---------> 유통시장 혁신, 산지생산자 혁신 등 저해
13. 낡고 비현실적인 요소를 제거한 규제시장실패 영역 여부 -----→ 1977년 제정,

5

농산물 유통, 정부관리 시장 진단

■ 정책적 진단

● Google Gemini

- 도매시장 운영상의 문제점으로 물량처리의 편중화, 영세성, 규모화되지 못하는 분산 주체, 한계에 도달한 도매시장의 취급능력, 도매시장법인의 판매에 통제 약화에 따른 분산문제, 유통정보의 미흡 등
- 도매시장 유통경로의 문제점으로는 상장경매 위주의 경직적인 거래제도, 비효율적인 물류체계, 중도매인의 영세성, 낙후된 시설 등

● Chat GPT

1. 도매시장 중심 구조: 도매시장 중심의 유통 체계를 기반으로 하고 있습니다. 이로 인해 소규모 생산자나 직거래를 선호하는 소비자들이 불리한 환경에 놓일 수 있습니다. 도매시장 의존도가 높아 다양한 유통 채널의 발전이 저해된다는 비판이 있습니다.

2. 유통비용 증가: 도매시장에 의무적으로 출하해야 하는 구조는 중간 유통 단계를 늘려 생산자와 소비자 모두에게 유통비용 부담을 가중시킵니다. 이러한 구조는 농민의 소득 하락과 소비자 가격 상승을 초래할 수 있습니다.

3. 중도매인의 시장 독점 문제: 도매시장에서 중도매인이 큰 영향력을 행사하면서 거래 과정에서의 불공정 문제나 가격 왜곡 가능성이 제기됩니다. 특히 소규모 농민들이 중도매인에 의존할 수밖에 없는 구조는 협상력을 약화시키는 요인으로 작용합니다.

4. 시대 변화에 부응하지 못함: 전자상거래와 직거래 등 새로운 유통 방식이 확산되고 있지만, 농안법은 이러한 변화에 충분히 대응하지 못하고 있다는 지적이 있습니다 . 일부 규정이 전통적인 유통 방식에 치우쳐 있어 혁신적인 유통 방식을 채택하려는 시도를 제한합니다.

5. 농민의 선택권 제한: 농민이 자신이 생산한 농산물을 자유롭게 유통시키기보다는 법에서 정한 유통 경로를 따라야 하는 경우가 많아, 선택권이 제한된다는 비판이 있습니다.

6

농산물 유통시장에서 소비자

■ 이론적 규제개념

1. 높은 소비자 가격

- 유통 단계의 복잡성: 농안법은 도매시장을 중심으로 한 유통 구조를 강조하며, 생산자 → 도매시장 → 중도매인 → 소매상 → 소비자로 이어지는 다단계 유통 구조를 강화, 이로 인해 유통 과정에서 비용이 누적되어 소비자 가격이 상승
- 유통비용 전가: 도매시장 내 거래 수수료, 물류비 등이 최종 소비자가격에 반영되어 불필요한 비용 부담을 증가시킴

2. 품질 대비 비용 불합리

- 유통 과정에서 품질 저하: 다단계 유통으로 인해 신선도가 중요한 농산물의 품질이 저하 가능성이 높아져 결과적으로 소비자는 신선도나 품질이 낮은 농산물을 높은 가격에 구매할 가능성이 있음
- 소비자 선택권 제한: 농민이 도매시장 중심으로 농산물을 출하해야 하는 경우, 소비자는 직접 농민과 거래하거나 품질을 보증 받을 수 있는 다양한 유통 채널을 활용하기 어려워짐.

3. 가격 불안정성

- 가격 조작 가능성: 도매시장 내 중도매인의 영향력이나 특정 농산물의 수급 조절 실패로 인해 가격이 급등하거나 급락할 수 있음. 이는 소비자가 적정한 가격으로 농산물을 구매하지 못하게 하는 요인
- 정보 비대칭: 농안법 유통 구조에서는 소비자가 농산물 가격 변동의 이유를 정확히 모름

7

농산물 유통시장에서 소비자

■ 이론적 규제개념

4. 신선 농산물 직거래 기회 제한

- 직거래의 어려움: 농안법은 도매시장 중심 구조를 유지하면서 농민과 소비자 간 직거래를 활성화하는 데 한계가 있으며, 직거래를 통해 신선한 농산물을 합리적인 가격에 구매하고자 하는 소비자의 수요가 충족되지 못할 수 있음.

5. 유통 구조 변화에 따른 소외

- 전자상거래 접근 제한: 농안법이 기존 도매시장 중심 구조를 우선시하면서, 전자상거래나 지역 특화 유통이 성장하는 데 한계가 있으며, 소비자는 편리한 방식으로 농산물을 구매할 기회를 잃을 수 있음.

8

개선방안 제안

■ (단기개선) 거래방법의 다양화

- 도매시장 법인, 중도매인에 시장도매인이 같이 경쟁하는 시장으로 전환



■ (근본개선) 거래방법의 다양화

- 도매시장 법인, 중도매인에 시장도매인 등 신고제로 전환하여 진입장벽 대폭 완화하고, 각 주체의 거래활동 제한 규제를 철폐(참고, 일본 개선안 참고)
- 일본 역시 지방도매시장은 매년 적자에 허덕이며 존폐 위기에 내몰려 있는 반면 고객 니즈를 충족하고 과감한 변화를 꽤 한 도매시장은 매년 성장세를 이어가고 있었다. 일본 농산물도매시장에서 눈 여겨 볼 점은 예약정가수의거래(예약상대거래)가 매우 활발하다는 점이다. 실질적인 상상경매는 10% 미만인 반면 예약정가수의거래는 90%에 달한다. 출처 : 농업인신문(https://www.nongupin.co.kr)

9

개선방안 제안

■ (근본개선) 거래방법의 다양화(한국 vs 일본)

- 도매시장법 목적 규정(제1조)에 있는'도매시장 정비촉진' 삭제, 국가는 도매시장정비기본방침과 중앙도매시장정비계획 책정에 관한 규정을 삭제해 도매시장을 민간에서 자율적으로 운영할 수 있도록 하고 있다.

  또 그간 농림부장관이 중앙도매시장 개설을 인가하던 것을 농림부장관이 개설자를 인정토록 했고 민간기업도 중앙도매시장 개설자가 될 수 있도록 법을 개정했다. 개설자가 개설을 신청하면 일정 조건 충족 시 농림부 장관이 중앙도매시장으로 인정할 수 있게 된 것이다.

  무엇보다 일본 도매시장의 경우 도매시장별로 출하자, 도매법인, 중도매인 등 이해관계자들로 구성된'시장거래위원회'가 구성돼 주요 사항에 대한 의사결정 역할을 하고 있으며 중앙에서는 시장거래위원회 운영 등에 관한 특별한 지침은 없다.
- 전국 64개 중앙도매시장에 시장거래위원회가 운영되고 있는데 시장별로 처한 상황이 달라 중앙정부 차원의 역할은 한계가 있다고 판단, 도매시장별로 알아서 운영할 수 있도록 자율성을 보장하고 있다.

  특히 도매시장에 상주하고 있는 공무원의 권한은 최소화로, 시장 사용자들이 자체적으로 운영할 수 있도록 시설 관리 분야 등 제한적 역할에 충실하고 있다. 도매시장 운영과 관련해 법에서 정한 기준이 있지만 최근까지도 단 1건의 위반사례가 발생하지 않았다.
- 동경도는 11개 중앙도매시장(축산물 공판장과 유사한 식육시장 포함)의 개설자로 본청의 118명이 정책과 시설 및 재무 등을 담당하고 있다. 청과부류 도매시장별 관리 인력은 도요스시장 59명, 오타시장 30명을 제외한 8개 도매시장 평균 8명이 근무하고 있다.
- 일본 농산물도매시장은 가락시장보다 매출이 월등하면서도 지도·관리하는 공무원의 인원수가 최소로 운영되고 있는 반면 가락시장과 강서시장, 양곡시장을 관리하는 서울시농수산식품공사(이하 공사)의 정원은 364명에 달한다. 서울시의회 자료에 따르면 서울시농수산식품공사는 2020년 기준 매출액은 784억여원을 기록하고 영업이익은 40억7천만원 적자를 기록했다. 매출액의 대다수는 건물 임대수익이다.

  출처 : 농업인신문(https://www.nongupin.co.kr).2023. 3. 17.

10

감사합니다

11

토론문

좌장: 김성숙 교수(계명대학교 경제금융학과)

백 혜 숙 대표(지속가능국민밥상포럼)
주 재 창 교수(국립한국농수산대학교 농수산비즈니스전공)
이 무 진 회장(해남군농민회)
강 혜 영 과장(농림축산식품부 유통정책과)
이 원 기 처장(한국농수산식품유통공사 유통조성처)
오 세 복 전무(한국농수산물도매시장법인협회)
유 미 화 상임대표(녹색소비자연대전국협의회)

금사과, 금대파, 금배추, 금딸기 언제까지 도돌이표?

백혜숙 대표 지속가능국민밥상포럼

이혁우 교수님께서 제시한 유통정책 개선 방안은 반드시, 조기에 실현되어야 한다고 생각합니다. 도매시장 법인, 중도매인에 시장도매인이 같이 경쟁하는 시장으로 전환, 도매시장 법인, 중도매인에 시장도매인 등 신고제로 전환하여 진입장벽 대폭 완화하고, 각 주체의 거래활동 제한 규제를 철폐해야 함에 적극 동의합니다.

○ 공영도매시장 설립목적은 농수산물의 유통을 원활하게 하고 적정한 가격을 유지하게 함으로써 생산자와 소비자의 이익을 보호하고 국민생활의 안정에 이바지하기 위함입니다. 그러나 현재의 공영도매시장 유통구조는 소비자와 생산자가 가격 결정 과정에서 철저히 배제되는 구조를 강화하고 있습니다. 이로 인해 소비자는 높은 비용을 부담하고 생산자는 낮은 수익에 허덕이고 있습니다. 해마다 반복되는 금농산물은 어쩔 수 없는 사회현상인가요? 금사과, 금대파, 금배추, 금딸기는 언제까지 도돌이표일까요? 생산자와 소비자는 궁금합니다!

○ 생산자와 소비자의 이익보호, 적정가격 유지를 위해 유통의 기준을 바꾸어야 합니다. '물은 낮은 곳으로 흐르고, 기준을 바꾸면 새로운 길이 열린다.' 고정된 기준이 아니라 상황에 맞게 기준을 조정하면 더 나은 균형을 찾을 수 있음을 의미합니다. '기울어진 저울에 평형추를 달면 무게가 달라진다.' 불균형한 상태에서도 적절한 조정을 통해 평형 상태를 만들 수 있다는 비유입니다. '높이를 맞추면 세상이 평평해진다.' 기준점이나 출발선을 조정해 불리한 조건을 개선하면 양쪽 끝에 있는 사람들도 더 나은 기회를 가질 수 있음을 나타냅니다. '같은 높이의 의자에 앉으면 시선이 같아진다.' 기준을 바꾸어 공정한 조건을 만들면 모두가 같은 출발점에서 시작할 수 있다는 의미입니다.

○ 최근에 농산물가격안정제도를 도입하기 위해 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(농안법) 개정안이 국회에서 가결되었습니다. 농안법 개정안 제안 이유는 국가 식량안보를 강화하고 농업인의 경영안정을 도모하기 위하여 농산물의 시장가격이 기준가격 미만으로 하락하는 경우 그 차액의 일정 비율을 보전하도록 하는 농산물가격안정제도를 도입하며, 계약생산 제도를 지원하기 위한 사항을 규정하는 한편, 가격폭등 시에 소비자를 보호하기 위한 시책을 마련하여 생산자와 소비자의 이익을 보호하고 국민생활의 안정에 기여하는 것입니다.

농산물가격안정제도는 주요 농산물값이 기준가격 아래로 떨어지면 차액 일부를 정부가 보상하는 미국의 가격손실보상제도(PLC·Price Loss Coverage)를 벤치마킹한 것입니다. 미국의 유통은 우리나라처럼 경매제도로 가격을 결정하는 시스템이 아닙니다. 이 부분을 간과하고 단편적인 일부 제도만 가져와서는 곤란합니다. 농산물가격안정제도가 실효성 있게 추진되려면 미국처럼 상대매매라는 유통 시스템으로 전환해야 계약재배도 활성화 될 수 있고 차액보전 예산도 절감할 수 있습니다. 즉, 생산-유통-소비 가치사슬이 연계된 상대매매(수의거래) 유통시스템으로 전환하고 가격결정 기준을 경매제도가 아닌 생산비와 연동되는 가격협상 및 가격결정과정을 공개하여 표준화, 투명화 하는 것이 필요합니다.

○ 우리나라 식료품가격은 1990년 OECD평균 1.2배 수준에서 2023년 현재 1.5배 이상으로 높아졌습니다. 국내 농업의 생산성은 농경지 부족, 영농규모 영세성 등으로 낮으며, 생산단가가 높고 영세하여, 노동생산성이 OECD국가중 하위권(27위)에 속합니다.(출처: 한국은행 이슈보고서 2024년 6월)

○ 2024년 3월에 농식품부는 소비자단체와 농식품 수급동향 및 정책 추진현황을 공유하는 간담회 개최하고 1,500억 원 규모의 '긴급 농축산물 가격안정자금 지원방안'을 발표했습니다. 생산자가 피해를 보지 않으면서도 소비자가 체감하는 시장 소매가격 상승은 최소화되도록 조치하겠다며 도매가격은 일절 개입하지 않고 생산자 가격을 유지하고 납품단가 지원(755억원), 할인지원,(450억원), 축산물 할인(195억원), 부족한 국산과일 공급을 보완하기 위해 해외 과일을 직수입하여 최대 20% 저렴한 가격으로 소비자부담을 완화하는 내용이었습니다. 늘 반복되는 정책입니다.

○ 한국과 일본은 도매시장의 수집기능 주체가 중도매인, 시장도매인, 매매참가인으로 다양하지만 프랑스는 도매시장의 수집과 분산주체가 도매상으로 단순화되어있으며 출하자와 도매상 간의 장기간 신용을 바탕으로 예약거래를 실시하고 있습니다. 일본에서 상대매매(정가•수의매매)가 활성화된 가장 큰 이유는 소매유통에서 대형양판점(우리나라 대형마트)이 주류가 됐기 때문입니다. 대형양판점은 정시 정량과 대량구매에 따른 가격할인, 경매 개시 전 상품 선점, 공급가격의 안정성을 요구했고, 기존 경매제로는 이에 대응하기가 어려워 상대매매를 활성화 하는 방향으로 도매시장법이 개정되었습니다.

○ 프랑스는 도매상의 수집 및 분산기능 활발, 영업범위가 도매시장에 국한되지 않고 대형유통업체, 대규모 가공 및 식자재업체 등과 협력관계를 구축하면서 활발한 거래를 하고 있습니다. 일본과 프랑스는 상대매매 방식으로 거래가 이루어지기 때문에 가격조사를 매우 중요시합니다. 특히 가격 조사와 분산을 공무원이 직접 수행, 해당 기관이 지정한 통로를 통해 정보 분산하고

있습니다. 그러나 우리나라는 경매가격 중심으로 정보가 투명하게 전달되고 있고, 중도매인의 판매가격은 가락시장 등 주요 소비지 도매시장 표본조사를 하여 도매가격을 전파하고 있습니다.

○ 농산물 가격 결정과 관련하여 프랑스에서는 생산지에서 가격결정, 소비지는 빠른 유통(물류)을 담당하고, 일본은 생산지에서 가격결정, 소비지에서 상대매매(90%, 경매10%)로 중개기능을 강화하는데 반해, 우리나라는 소비지에서 경매로 가격을 결정하는 비율이 90%로 높습니다. 한마디로 우리나라 생산자는 가격결정권이 없고, 소비자와 생산자는 가격변동성이 클 수밖에 없는 경매 가격에 울고 웃어야하는 상황이 지속되고 있습니다.

○ 농식품부는 2021년에 농산물 도매시장 제도개선 대국민 의견수렴(경매제도 개선, 거래제도 다양화)을 했습니다. 농업인 응답은 농산물 가격의 변동성 완화, 경매의 거래 공정성 및 투명성 확보 등 경매제도 개선 40%, 거래제도의 다양화 30%, 소비자 응답은 도매시장 거래제도의 다양화 58%, 도매유통인 응답은 시장도매인 도입 반대 42%, 시장도매인제 등 거래제도 다양화 34%, 학계·연구 전문가 응답은 도매시장 경매제·정가수의매매·시장도매인 등 거래제도 다양화 84%로 나타났습니다. 그러나 농식품부는 전국 농산물의 기준가격을 형성하는 가락시장의 거래제도 다양화 정책은 실시하지 않았습니다.

○ 가락시장의 거래제도 다양화의 목소리를 외면한 농식품부는 2023년에 전국 단위 온라인도매시장을 개설하여 운영하고 있습니다. 가락시장 농협공판장, 한국청과 등 경매회사들이 온라인도매시장에 참여하여 거래를 하고 있으나 여전히 가락시장 경매가격이 기준가격이 되고 있습니다. 정부가 직접 온라인도매시장을 운영하기보다는 일본처럼 도매시장 자율성을 강화(시장거래위원회 활동)하는 차원에서 지역별 각 도매시장이 온라인 도매시장을 운영할 수 있도록 지원하는 것이 바람직합니다. 그래야 지방에 소재한 도매시장도 그 지역의 먹거리계획에 맞는 유통체계 및 직거래도매(시장도매인)가 활성화되어 농산물 가격이 안정화 될 수 있을 것입니다. 기준가격은 생산비와 연동된 가격을 기준으로 하여 가격협상을 할 수 있도록 가격정보 생산 및 전파 지원체계를 갖추고, 품목별, 지역별, 계절별, (공공)영역별 수요를 촘촘하게 조사하여 생산 및 물류에 반영될 수 있도록 도매시장 스마트화, 선진화에 힘을 기울여야 합니다.

○ 우리나라 도매시장은 거래 투명성 확보를 위해 상장경매제를 채택하여 투명한 가격 결정과 타 유통경로에 기준가격을 제시해주지만 생산량 변화에 따른 가격 변동성이 크고 생산단계의 불확실한 가격변동을 완충장치 없이 소비지에 그대로 전달됩니다. 따라서 생산단계의 계약재배가 실수요자에게 전달될 수 있도록 외국과 같이 예약형 거래제도 도입 필요하고 도매시장의 수집기능을 계약재배와 결합하여 예약거래를 활성화해야 합니다.

농산물유통구조개선방안 토론회 토론 요지

주재창 교수 국립한국농수산대학교 농수산비즈니스전공

지난봄 사과를 비롯한 과실 가격 논란으로 한바탕 홍역을 치렀습니다. 요즘은 역으로 수박 등 과채류 가격 하락이 문제가 되는 등 수급 불안정에 따른 농산물의 가격변동은 날로 심해지는 양상입니다. 이와 관련 정부는 5월 유통비용 10% 이상 절감을 목표로 하는 농산물 유통구조 개선방안을 발표하였으며, 이 중 눈에 띄는 것은 공영도매시장의 공공성·효율성 제고 방안입니다.

그동안 공영도매시장은 위탁상 중심의 거래방식에서 상장경매와 전자경매 도입을 통해 공정성과 투명성을 확보하는 소기의 성과를 달성했습니다. 그러나 경매제 중심의 거래방식은 수급 불안정에 따른 높은 가격변동성의 원인이라는 시각이 지배적입니다.

거래방식 다양화를 통한 가격변동성 완화를 위해 도매시장에서의 정가·수의 매매 확대를 적극 추진해왔습니다, 하지만 정가·수의 매매 비중은 전체 거래물량의 15%에도 미치지 못하고 있는 상황은 김미애 회계사님의 발표에서도 알 수 있습니다.

이에 정부는 도매시장 내 경쟁 촉진과 함께 법인 내 전문인력 확보 의무화를 바탕으로 2027년까지 정가·수의 매매 비중을 25%까지 확대시켜 나갈 계획을 발표 하기도 했습니다.

우리나라와 농산물 유통환경이 유사한 일본의 경우를 살펴보면, 일본 역시 도매시장 초기는 경매제가 중심이었지만 현재는 정가·수의 매매 비중이 90% 이상을 차지하고 있습니다다. 가능했던 이유는 무엇일까요? 이는 정부 정책으로 인한 산지 조직화·규모화와 함께 도매시장 유통주체 역량, 대량수요처의 요구가 도매시장에 자연스럽게 녹아들었기 때문입니다. 무엇보다 1966년 제정된 '채소생산출하안정법'을 통해 가격안정대책을 마련했고, 사업주체는 개인이 아닌 등록출하단체로 한정한 이유가 가장 크다고 할 수 있습니다. 이는 생산자단체의 조직화·규모화의 중요한 수단으로 작용했고, 산지에서 정가·수의 매매 거래를 위한 기본 조건이 마련될 수 있었던 이유이기도 합니다.

2022년 기준 일본 중앙도매시장 집하처별 비중을 살펴보면 생산자 개인 출하 비중은 채소 6.8%, 과실은 4.7%에 불과하고, 농협 계통 등 출하단체를 통한 출하 비중은 채소58.2%, 과실은 62.3%에 달한다. 이처럼 도매시장에서 생산자단체가 발휘할 수 있는 영향력은 클 수밖에 없습니다. 그만큼 주도권이 조직화·규모화된 생산자단체에게 있다는 이야기입니다.

반면 우리나라의 경우 생산자 개인과 공동출하 비중이 물량 기준 약 44%에 달해 일본 상황과는 큰 차이를 보이고 있는 것이 현실입다. 그동안 산지 조직화·규모화를 위한 다양한 정책이 추진됐고, 일부 성과도 달성했습니다. 생산자단체가 도매시장에서 차지하는 비중도 점차 늘고 있는 상황입니다. 이번 정부의 농산물유통구조 개선방안 대책에도 거점스마트 농산물산지유통센터(APC) 확대와 조기 구축을 통해 산지 조직화·규모화를 촉진시켜 취급물량을 50%까지 확대하겠다는 목표를 가지고 있습니다.

우리나라 농산물 유통구조의 핵심은 산지입니다. 산지에서의 조직화·규모화가 이뤄져야만 근본적인 문제를 해결할 수 있는 기틀을 마련할 수 있다고 생각합니다. 물론 여기에는 정부 정책과 함께 생산자단체, 도매시장 유통주체, 소비처의 유연한 협력과 대응도 반드시 병행해야 하겠습니다.

한편, 미래의 농어민을 육성하는 필자 입장에서는 높은 경매단가를 선호할 수밖에 없습니다. 문제는 도매시장에서의 높은 경매단가가 농산물 가격 폭등의 원인으로 비치고 있다는 점입니다. 하지만 주요 농산물의 최종 소비자 가격은 대형마트 등 소매단계에서 결정되는 구조인 만큼 소매단계에서의 유통마진에 대한 검토도 반드시 병행돼야 합니다.

물론 도매시장법인의 수익 대부분이 모기업 배 불리기에 급급하다는 지적에 대한 개선 노력은 반드시 필요합니다. 그런 만큼 도매시장법인은 수익의 일부를 경매제의 단점을 보완할 수 있는 정가·수의 매매 확대를 위해 자체 전문 인력 확충에 투자하고, 공익기금 확대 조성을 뒷받침하는 등 공적 역할을 강화하는 데 노력해야 합니다.

아울러 농업분야에 대한 적극적인 투자를 위해 도매시장에서의 과감한 규제 완화도 검토해볼 필요가 있습니다. 일본의 경우 도매시장 규제 완화를 통해 도매시장법인의 적극적인 투자를 유도하고, 도매시장 안에서의 경쟁을 촉진시켰다. 이를 통해 상품화 및 물류서비스 기능을 강화한 사례도 볼 수 있습니다.

그동안 우리나라 도매시장법인의 기능은 단순히 거래 중개 기능에만 집중돼왔던 것이 사실입니다. 농산물 도매시장의 핵심 기능은 농산물의 원활한 수집과 분산입니다. 규제 완화를 통해 도매시장법인의 수집과 분산 기능을 확대하고 새로운 변화를 도모할 필요가 있습니다. 이를 통한 수익은 반드시 농산물 가격안정화를 위한 대안 마련에 재투자되도록 해야 합니다다. 그 어느 때보다 도매시장법인의 역할 재정립을 위한 심도 있는 논의가 필요한 시점이라고 판단됩니다.

농산물의 유통혁신! 공익형 시장도매인제도 시행부터 시작해보자.

이무진 회장 해남군농민회

1. 금(金)배추·금(金)사과·금(金)배…그때마다 나오는 정부 대책. 그러나 항상 대책은 그 나물에 그 밥뿐!

1) 한국 농산물의 가격 변동은 심각하다. 하지만 작황과 수확량에 무관하게 수익을 그대로 보는 곳도 있다. 바로 농산물 유통도매법인이다. 가격 변동과 관계없이 낙찰 가격에 수수료(4~7%)를 받기 때문이다. 그리고 가락시장 내 그 유통법인은 영업이익 20%대의 안정적인 수익을 내고 모회사에 고배당을 하고 있다. 참고로 22년 고유가 시대 정유회사의 영업이익은 6%대였다.

2) 지난 정부 때 전농 등 농업관련 단체들은 농산물 유통의 모순과 카르텔을 그대로 방치하면 피해는 생산자인 농민과 소비자인 국민만 볼 것이란 문제를 제기하여 제도적 변화를 꾀하고자 했으나 역부족이었다. 농산물 유통법인의 보호를 받는 장학생 출신 학자, 관료, 농관련 단체 등. 사실을 왜곡하여 그들의 카르텔을 지키려 하는 힘은 너무 강했다. 그리고 지금도 강할 것이다.

3) 정부는 물가상승의 압박 등에서 자유로울 수 없어 23년 1월「농산물 유통구조 선진화 방안」을 발표하였으나 경매제 이외의 가격 결정제도인 시장도매인제도에 대한 그 동안의 적대적 모습은 벗어났지만 가락시장 내 도입은 여전히 불허하고 지방도매시장에서 개설하면 시설개보수 자금을 지원하겠다는 정책을 내왔다.

4) 기후재난으로 농산물 가격이 더 가파르게 상승하자 24년 5월 1일 관계부처 합동으로「농수산물 유통구조 개선방안(이하 대책)」을 발표하였다. 하지만 기존 대책과 다른 것은 없다. 그동안 정부가 쭉 이야기 하던 것을 다시 정리해서 발표한 것에 불과하다.

2. 변화와 개혁을 위해서는 무엇이 필요한가?

1) 농산물이 단순히 돈을 버는 수단만이 아님을 사회적으로 다시 합의해야 한다. 농산물이 국민의 식량으로 국가를 유지하는 필수적인 존재임을 다시금 확인할 필요가 있다. 여기서부터 변화를 위한 제안이 제기되어야 한다.

2) 그렇다면 식량인 농산물을 국민에게 안정적으로 공급하기 위해서는 공공의 역할이 필요함을 동의해야 한다. 현재 공공성 확보를 위해 도매시장은 지자체가 개설하도록 하고 있다. 하지만 그 운영에 있어서 과연 어느 부분이 공공성을 위한 것인지 반문해보자. 생산자 입장에서 경매를 거쳐 내가 생산한 농산물이 소비자에게 가기까지 과연 어떤 것에 공공성이 있는가?

3. 농산물 유통 개혁을 이야기하면 정부나 생산자, 단체, 학자 등 관계자들 모두가 꺼내는 용어가 있다. “정가·수의 매매” 어쩌면 이 용어에서부터 개혁의 첫 단추를 꿰보는 것이 어떤가하는 제안을 한다.

1) 경매는 투명하게 농산물 시세가 결정된다는 장점을 지녔다. 하지만 시장 반입량에 따라 일주일새 평균 경락값이 두배 뛰어오르거나 반토막이 나는 등 가격 등폭락이 너무 심하다. 정가·수의매매가 지닌 이점은 무엇보다 판로가 안정적이고 등락폭도 적어 농가 수취값 증대에 효과적이라는 데 있다. 이뿐만 아니라 산지가 뭉칠수록 가격교섭에 유리하기 때문에 조직화·규모화 촉진에도 도움이 된다.
또 사전에 가격과 물량을 조절할 수 있어 장기간·대규모로 거래하는 비중이 높은 대형 유통업체를 도매시장으로 이끌기도 좋다. 갈수록 위축되는 도매시장의 활성화 방안으로 정가·수의매매가 대안인 이유다.
이와 함께 정부가 유통혁신 방안으로 집중 지원하는 온라인 거래의 경우에도 정가·수의매매가 활성화된다면 더욱 활발히 거래될 것이다.

2) 농산물 유통업계에서는 정가·수의매매를 ‘공영도매시장의 미래’라고 말하곤 한다. 산지의 조직화·규모화 유도와 거래 안정성 확보로 ‘농산물 제값 받기’는 물론이고, 물가안정에도 두루 이바지할 것이라는 데도 이견이 없다.

3) 현재 정가·수의매매 현황은?

22년 19.9%에 머물고 있으며 가락시장 내에서도 정상적으로 정가수의매매를 진행하고 있지 못하고 있다. 시장 반입 이전에 가격과 물량 등이 조율돼 계약을 마친 정가·수의매매 물량은 거의 없고 대부분이 시장 반입 이후에 중도매인이 일부 선취하거나 거래 실적을 위해 정가·수의매매로 돌려지는 것이 대부분인 것이 현실이다. 여기에 수입농산물이 정가·수의매매 물량에서 큰 부분을 차지하고 있어 농산물 가격·수급 안정이라는 효과를 낼 수 없는 것이 현실이다.

4. 시장도매인제도란?

1) 도매시장법인의 독과점 등의 문제를 해결해 줄 것으로 예상되었던 새로운 가격결정 제도인 시장도매인제도는 그렇다면 도매시장의 공공성 확보 등 농민과 소비자인 국민을 위해 존재할까? 아니다. 분명한 것은 시장도매인도 사적 이익을 창출해야 한다는 것이다.

2) 시장도매인제도를 통해 정가·수의매매를 활성화시킬 수 있나? 사적 이익을 추구하는 시장도매인제도에 공공성을 더 가미시키면 어떨까하는 고민이 든다.

5. 공익형 시장도매인제도를 고민해 본다.

1) 2020년 10월 전농 등 농관련 단체와 전남도 그리고 농산물 유통혁신을 염원하는 단위가 서울시에 “공공형 시장도매인제도”인 “전남형 시장도매인제”도입을 요청하고 MOU를 체결하였다.

2) 농산물 유통시장이 독점과 카르텔로 얼룩져 있음에도 가락시장에 “시장도매인제도”를 도입하자는 요구조차 농식품부와 법인의 반대로 불가능한 상황에서 공공성을 무기로 뚫어보고자 하는 노력을 전남도가 받아줘서 가능했던 일이었다.

3) 전남형 시장도매인제도란?

① 시장도매인제는 경매 절차 없이 생산자와 유통인(시장도매인)이 직접 사전 협상을 통해 거래하는 도매시장 거래제도다. 거래 과정에서 지자체(전라남도)가 시장도매인 법인 설립에 공동 출자하는 방식으로 참여해 공공성을 담보한다는 설계였다.

- 시장도매인이 산지에서 농산물을 직접 받아 소비자에게 바로 판매하면 기존 경매 단계가 없어 유통비용을 약 8% 절감할 수 있다고 판단했다.
- 전남도가 설립한 법인이 농민과 유통인간 출하량을 조절하는 절차가 있기 때문에 농산물 가격이 안정화돼 시민들에게도 양질의 농산물이 적정한 가격으로 제공될 수 있다.
- 기본 운용비를 제외한 수익금을 전액 적립해, 농산물 가격이 일정수준 이하로 하락할 경우 생산자에게 일정 부분을 보전해줄 수 있다. 이는 “전라남도 농산물가격안정 조례”의 개정을 통해 출하품목의 공정가격(목표가격)을 보장하는 방식으로 운용이 가능할 것이다.

② 공익성을 바탕으로 상대매매(정가·수의매매)만을 전문으로 하는 단위로 만들어 나갈 수 있다고 판단했다. 현재 농산물 도매법인의 정가·수의매매는 서류상의 매매행위이거나 수입농산물처럼 가격이 결정된 것에 대한 형식적인 것에 머물고 있다. 이를 극복할 대안으로 역할이 가능하다고 보았다.

6. 지금 시기 "공익형 시장도매인제도"의 도입이 왜 필요한가?

1) 농산물 유통의 대변화가 필요하고 요구되어진다.

① 기후재난 이후 현재의 농산물 유통 방식에 대한 공분이 나타나고 있다. 공공성이 사라진 도매시장에서의 농산물 거래제도에 대한 반발은 소비자인 국민과 생산자의 농민에게 도움이 되는 방식이어야 함을 강하게 요구하고 있다.

② 법적 제도적 농산물 가격결정제도 속에서 경매제 이외의 대안은 시장도매인제 밖에 없다. 그렇다고 시장도매인이 해결방법은 아니다. 그렇다면 가격결정제도에 공익성을 추가하는 것이 대안일 수 있다.

2) 현 시기 지역별 공익형 시장도매인제도는 무엇을 할 수 있을까?

① 지역 농산물에 대한 상대매매를 늘려가면서 대표가격을 형성해 낼 수 있다.

- 소득보전 조례를 통한 공정가격(목표가격)의 차액 보전

② 서울에 지역 농산물 유통 거점을 만들 수 있다.

- 상대매매의 핵심은 생산자와 소비자까지 가기 위한 중간 유통을 단순화시키는 것이다. 그럴려면 소비자가 얼마나 필요한가를 확인하고 생산자와 생산계약을 진행해야 한다. 이런 과정은 자연스럽게 지역 농산물 유통의 거점을 마련할 것이다. 특히 민간 사기업이 아닌 공공이 참여한 법인의 중개는 신뢰를 높여낼 수 있기 때문에 더 큰 효과를 발휘할 것이다.
- 이러한 거점화는 대형 유통업체가 밴더업체를 통해 생산지에서 직접 계약하는 방식이 아니라 지역 공익형 시장도매인을 통해 계약이 가능하게 만들 수 있다. 대형유통업체 또한 공공이 참여하는 신뢰높은 거래 방식을 선호한다.

③ 공익형 시장도매인과 거래하는 생산자를 조직화하여 공공이 관리·감독 가능한 생산자조직을 만들어 낼 수 있다.

토론문

강혜영 과장 농림축산식품부 유통정책과

토론문

이원기 처장 한국농수산식품유통공사 유통조성처

토론문

오세복 전무 한국농수산물도매시장법인협회

소비자와 함께 하는 농업유통정책
– 농업유통정책과 소비자 참여(Engagement) –

유미화 상임대표 녹색소비자연대전국협의회

[들어가며]

1. 소비자의 삶의 질과 건강은 먹거리에 의존한다.
2. 소비자의 농업생산 및 유통정책 참여, 요구, 검증은 소비자의 권리다
3. 소비자의 농업정책에 대한 이해는 농업정책 목표 달성을 위한 기본이다.

[소비자와 농민을 위한 농업유통]

농업유통은 누굴 위한 유통인가?

- 현재 농산물 유통시장은 법률과 정부에 의해 규정되고 규제되는 시장으로 농산물유통시장의 독점, 외부성, 공공재, 정보비대칭 등이라는 평가에 해당되지 않는다라는 발제자의 평가에 대해 농민과 소비자도 그렇게 생각하는지 물어봐야 한다.

2. 소비자가 원하는 농업유통은?

- 농산물의 품질보장, 적정가격이 형성되는 유통
- 다양한 방식으로 농산물을 구매할 수 있는 유통
  (도/소매시장, 직거래매장, 직거래오픈마켓, 소농과의 직거래 등)
- 농산물의 품질정보가 제공되는 유통
- 농민의 노동이 제대로 인정되는 유통.
- 농민소멸이 아닌 농촌의 생기를 불어 넣는 유통

3. 농민이 원하는 농업유통은?
4. 소비자와 농민이 상생하며 동행할 수 있는 농업유통은?

[소비자와 농민이 상생하는 농업유통을 위한 제안]

농산물의 품질정보가 제공될 수 있는 유통시스템 구축

농산물 가격안정화를 위한 할인쿠폰정책의 효과성 검토

소비자 참여를 통한 농산물 도소매 유통시장 등의 품질 관리 모니터링

소비자가 참여하는 농산물 품질 관리 및 유통위원회 (가칭)운영

소비자의 적극적인 농산물 관련 의견 개진