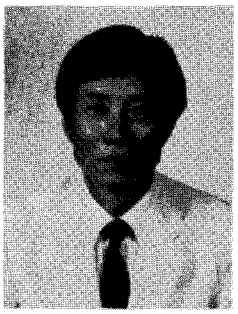
농축산물의 유통구조는 재정비되어야 한다



김 상 기
경북대 농경제학과 교수

최근 우리나라의 농업생산 및 유통구조는 두가지 측면에서 커다란 변화를 경험하고 있다. 그중 하나는 1986년 이후 나라 안팎에서 소용돌이치고 있는 GATT의 다자간무역협상(특히 UR 농산물협상)의 진행과 농산물 시장개방 압력이라는 위협적 상황이며, 다른 하나는 91년 7월 1일부로 새로이 시도되는 지방자치제의 실시이다.

이와 같은 두가지 사회경제적 환경변화는 전통적·관행적 농업생산구조의 변혁과 함께 우리나라 농축산물 유통구조(또는 체계)의 재정비 또는 개편을 불가피하게 하고 있다.

즉, 조만간 타결의 전망이 짙은 농산물교역 자유화협상은 국내 농업 생산구조와 농산물 유통체계의 합리화(능률과 경쟁력 확보)기반이 채 조성되기도 전에 다양한 농산물이 물밀듯이 침투함으로써 우리 농가의 생산 결정을 몹시 어렵게 하고 있을 뿐만 아니라 그나마 열악한 국내 농산물 유통산업이 수입물량의 과다와 유통기능의 미비로 일대 혼란에 빠져 있다.

동시에 장기간에 걸쳐 중앙집권적 정치·경제·사회구조가 유지되면서 생산·유통구조가 중앙집중식으로 획일화되어 왔던 것이 사실인 바 지방자치시대에 걸맞는 지역단위(우선 광역자치단체 수준만이라도) 생산·유통체계의 정립이 시급한 과제로 대두되고 있다.

따라서 필자는 개방화·지방화시대에 부응하는 농업생산 및 농산물 유통체계의 재정비 보강과 지역분산화방안을 모색해 보고자 한다.

1. 기존 농산물유통구조의 과감한 정비 및 보강

우선 시장개방과 합리적인 유통체계의 전제조건이 되는 농축산물의 생산체제 개편을 추진해야만 한다. 지금까지 일방적으로 지속되어 온 증산지향적 기술체계와 정책내용이 상품지향적으로 전환되어야 하는데 이는 수입되는 농축산물이 전국 및 지역수준에 미치게 될 직·간접의 영향을 충분히 분

석평가한 연후에 국가차원과 지역차원의 생산 또는 대체품목결정, 입지배치, 생산수준, 새로운 생산기술(특화, 전문화 포함)의 개발·보급 등이 병행적으로 계획되고 추진되어야 함을 뜻한다.

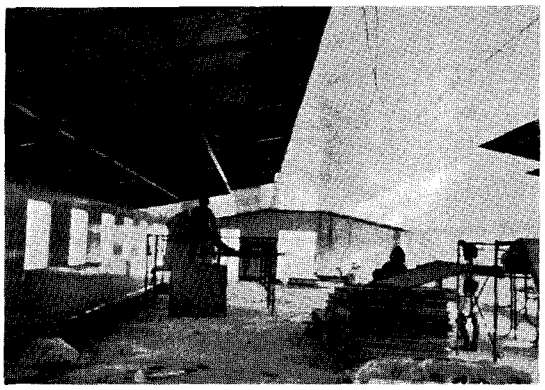
이러한 생산체계의 실질적 개편(자원의 재분배) 없이는 국내 수급조절, 가격안정화 및 유통기능의 정상화는 성취될 수 없기 때문이다. 바로 이러한 문제를 타결하기 위해 중앙정부, 개별 지방자치단체 및 농협 등이 농산물 시장개방에 따른 대응방안을 다각도로 검토중에 있는 바 필자는 이러한 생산관행의 개편과 관련하여 현행 유통구조의 정비 및 보강, 방향을 탐색하고자 한다.

첫째로, 농가 및 각급 시장수준에서의 교환기능이 개선되고 보관되어야 한다. 일차적으로 다수 농가는 아직도 자기농산물의 선별·조제·포장 등을 통한 규격출하를 기피함과 동시에 개별출하(80% 이상)하는 관행을 갖고 있어 농가수준에서의 상품성 제고 및 공영도매시장으로의 상장판매(대량수집 및 분산)를 어렵게 하고 있다.

일부 농민단체(농어민후계자협의회, 유기농법협회 등), 관련기관(농·축협, 농수산물유통공사 등) 및 사회단체(YWCA, 한살림공동체, 신협 등) 등이 품질 고급화와 대소비지 직판장 개설을 통하여 판촉 활동을 벌이고 있는 것은 개선된 매매행위의 본보기가 된다. 그러나 보다 큰 문제는 개별출하되는 농산물의 60% 정도가 유사도매시장을 이처럼 불합리한 매매관행을 개혁하기 위해서는 지정도매인, 중매인들에 대한 강압적 상장·조치에 앞서 서울과 지방 대도시의 공영도매시장을 조속히 확대·설치해야만 한다. 동시에 소매시설의 개선 및 지원문제를 생각해야 한다. 현재 우리나라 농산물 소매시장은 엄청난 수의 전통적 영세소매인이 주축을 이루고 있는 바, 이는 국내 대단위 유통기업의 식품연쇄점은 물론 조만간 들이닥칠 외국유통산업과의 치열한 경쟁에서 살아남을 소매기관이 얼마나 될지 심히 우려되고 있다. 재래 농산물시장의 소매상과 노점상, 구멍가게 등 전통적 영세소매상의 시설개선 및 운영자금 지원을 위한 유통금융의 확충이 긴박한 과제로 대두되고 있다.

둘째로 수송, 저장, 가공활동을 포함하는 물적 유통기능의 확대 및 강화가 시급한 과제이다. 그간 총체적 수송시설 및 수단이 크게 확충 보급되어 왔으나 정작 농산물 및 생산자재 반출입의 시원지이자 종착지인 농어촌 공동체 내부의 농로, 인근 지방도, 국도를 잇는 진입로의 개설 및 포장상태가 아직도 극히 저조한 상태에 있다.

앞으로 각종 농산물의 상품성 제고문제가 유통개혁의 출발점으로 인식되는한 농축산물의 선도유지 및 신속한 반출(공급)을 위해 개별 산지수준의 도로망 확충과 수송차량의 적정화(차종, 용적) 및 확대공급이 필수적이다. 동시에 개별 산지수준에서의 출하조절, 품질유지, 가공용 원료비축 등을 가능하게 하고 가격안정화에 기여하는 저장시설의 확대설치가 요청된다. 뿐만 아니라 계절적 원료농산물의 수급불균형을 완화하고 생산자 부가가치를 크게 증대시킬 수 있는 산지 및 소비지 가공시설의 확충도 병행되어야 하는 바 주요 농축산물 및 지역특산품의 가공설비는 생산입지별 가공필요 수준별(단순가공 또는 완제품가공)로 묶어 배치하되 필요 가공시설의 종류, 규모, 수 등은 지역의 특성과 사회경제적 조건에 부응하도록 계획되고 추진되어야 한다. 실제로 산지(광역단체구역내) 유통시설



의 확충에는 선별·포장설비, 집하장, 저온창고, 직판장 및 가공시설 등이 체계적으로 확충되어야 하며 가능하다면 농민 또는 농민단체에 의해 직영되는 것이 바람직하다. 소비지 유통시설의 경우 전국 및 지역(시·도)내 필요시설의 종류와 규모가 사전에 종합적으로 계측되어야 하고 중앙정부의 과감한 투·융자와 민간부문 및 공공단체에 대한 투자유인이 바람직하다.

셋째로, 유통조성기능(품질검사 및 규격화, 유통금융, 위험부담, 시장정보, 제도적 장치 등)의 강화 및 체계화가 요청된다.

이들 조성기능의 수행주체는 원칙적으로 정부 및 공공단체이며 모든 농축산물의 대내외 흐름을 원활하게 도와주는 윤활유 역할을 떠맡고 있다. 우선 농산물 표준화 문제이다. 지금도 우리나라에는 일부 농축산물(쌀, 콩, 우유, 잠견 등)을 제외한 다수 품목이 과학적 방법에 근거한 품질판정 및 등급사정이 이루어지고 있지 않아 "공정한 품질에 대한 공정한 가격"의 결정이 어려운 실정이며 산지, 도매, 소매시장을 불문하고 상당한 농산품이 그 품질이 임의로 조작(품질마-진)되거나 가격조작(품질변형에 따른 가격마-진)이 만연되고 있다. 다음 위험부담을 포함하는 광의의 유통금융은 사실상 산지시장 및 도·소매시장수준에서의 교환기능, 물적 유통기능의 개선·확충을 위한 자금과 각급 유통기관의 운영자금을 모두 포괄함으로써 그 중요성이 매우 큰 유통기능이다. 문제되고 있는 산지유통, 도·소매시장, 수송·저장·가공시설의 확충 및 개선은 모두 이 "유통금융"에 대한 과감한 정책의지 없이는 불가능할 것이다.

다음 유통정보(전국 및 지역별 작황, 시장별 등급별 가격, 대내외 장·단기 수급동향, 수출입동향 등)의 체계적 수집·분석·편집 및 신속정확한 보급·확산이 개선되어야 할 과제이다. 현재 각급 기관(농림수산부, 농협중앙회, 농수산물유통공사, 농어민신문, 언론매체 등) 이 수집·보급하고 있는 시장정보는 기관별 조사품목, 지역, 조사시점 및 조사내용이 서로 달라 정보의 유용성·시의성·객관성·신뢰성이 모두 의문시되고 있다. 따라서 체계적 종합정보조성 및 전담기능이 특정 농림수산관련기관으로 일원화되거나 통계청에 위임되는 것이 바람직하다. 끝으로 농산물유통과 관련된 제반 제도적(법률적) 행정적 지원조치가 다양한 중앙부서, 지방자치단체 및 공공단체들에 의해 배타적·편의적으로 분산규제되고 있거나 2중3중으로 중첩되어 있어 원활한 유통활동을 억제시키는 요인으로 작용하고 있다. 정부는 차제에 모든 유통법규(농안법, 식품위생법, 농산물검사법, 농·축·수협법 등 너무 많다)를 과감히 통합개정함으로써 농산물유통지원 및 감독체제의 일대 혁신을 도모해야 할 계제에 놓였음을 강력히 주창하는 바이다.

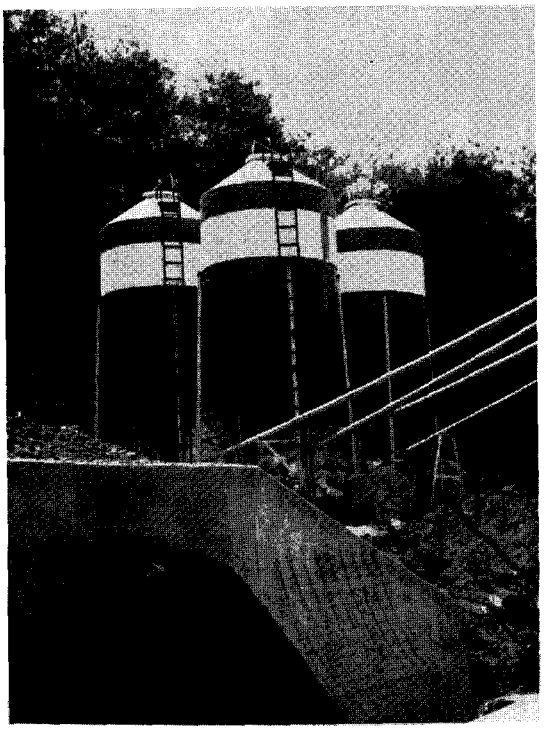
넷째로, 최근 수입개방화 조치와 더불어 약 30여개 나라로부터 거의 모든 농축산물이 공식·비공식 통로를 통하여 대량수입 또는 밀반입되고 있다. 이들 수입농축산물의 물량자체도 문제려니와 더더욱 우려되는 점은 이들 외국농축산물이 반입된 후 국내 유통과정에서 그 품질이 조작·변조(국내산으로 둔갑)되어 국내시장을 교란시키고 있다는 사실이다. 동시에 공식수입된 다수 농축산물도 통관과정에서의 동식물검역 불철저, 품질규격의 불안정성, 수출입정보의 차단 등으로 국민보건에 위협을 줄 뿐만 아니라 전에 없던 각종 병충해를 국내에 감염시키는 매체가 되고 있다. 따라서 정부는 조속한 시일내에 수입농산물의 표준화(원산지 구명, 품질검사, 유효기간 명시 등)를 강화시켜야 하고 각종 오염 및 중금속 함량검사, 병충해 감염검사 등을 철저히 이행할 수 있는 설비, 인적자원, 검사기준 및 제도적 보강에 배전의 노력을 경주해야 할 것이다.

2. 지방자치제의 실시와 유통체계의 지역화

우선 지난 30년간 지탱되어 온 중앙집권적 정치·행정·경제체제가 지역(광역단체 및 기초단체)단위 상·하부구조의 구축을 제약한 반면 경제구조의 중앙편재성을 조장해 왔음을 지적하지 않을 수 없다. 현안의 농산물 유통체계에 있어서도 유통경로(특히 도매경로), 주요 농산물유통시설(수집·선별·수송·포장·저장·가공시설), 시장정보수집기관 및 정보망, 그리고 유통금융·무역기능(인허가, 검사기관)의 중앙집중화가 두드러져 있다.

그러나 그간 수송, 통신시설의 발달, 대량정보매체의 보편화 및 지방대도시의 형성 등 농산물시장의 지역분산화를 가능케 하는 조건들이 어느 정도 집적되어 왔을 뿐만 아니라 지역간 소비자 기호의 차이와 서울지역에서의 대량수집·분산시설(도매시장, 공판장)의 부족 등은 유통기구의 지역분산화를 촉진하는 요인이 되고 있다. 특히 여기서 강조하고자 하는 것은 지방자치제가 시행됨에 따라 개별 지역의 자연적·경제적·행정적 토대에 걸맞는 지역유통체계(기구)의 확립문제이다. 구체적으로 말하면 주요 유통시설, 유통정보망, 유통금융 및 무역기능 수행기관들이 각 지방자치단체의 중심지역으로 분산설치되어야 함을 뜻하며 동식물의 검역, 농산물의 품질검사 및 소비자보호기관들이 각 지역센타에 자리잡아야 한다는 의미이다. 그러나 이러한 지역단위 유통기구의 강화 및 정비는 개별 지역의 독자적인 농업개발계획과 상위계획인 중앙계획과의 연관하에서 고려되어야 함은 말할 나위 없다.

다음으로 농산물 시장개방에 능동적으로 대처하고 지방자치제에 부응하기 위한 지역농업개발 전담기구의 설치를 제안한다. 항차 지자제의 정착을 위해서는 광역자치단체내에 오는 지역경제활동의 총괄조정기구(가칭 경제기획조정실)가 필요한 것으로 예견되는 바 이 기구내에 농업생산 및 유통업무 전담부서를 설치하는 것이 바람직하다. 이 전담



부서는 광역단위 특성에 부합되는 지역농업개발계획(지역내 농업입지구분, 주요작목선정 및 배치, 생산조절, 경영구조개편, 특산품개발 및 보급, 금융지원, 수출입촉진방안 등)과 농산물유통정책(산지 및 관내 소비지시장의 유통기능 강화 및 시설확충 등)의 입안 및 집행기관으로 정착되어야 한다. 그리고 이기구는 광역단체(도단위)내의 주요 행정기관, 연구·지도기관, 농·축·수협, 농수산물유통공사, 무역기관 및 관련학계와의 긴밀한 협의와 적극적 지원을 받아내야 할 것이다.

지금까지 필자는 농산물 시장개방화와 지방자치제의 실시에 따른 기존 유통구조의 정비·강화 및 광역자치단체수준의 유통기구 개편문제를 검토해 보았다. 그러나 전국 및 지역수준에서의 농산물유통구조(또는 체계)개선문제는 궁극적으로 정부의 진솔한 개혁의지와 그에 따른 재정적 뒷받침 없이는 모두가 공론에 머무르고 말 것임을 적시해 두고자 한다.