

# 정부의 농산물 유통구조 개선 대책과 시사점

출처 : 농협경제연구소 NHERI (2013. 07. 25)  
(유통연구실 채성훈 부연구위원, 유준권 실장)

▣ 정부는 농산물 유통의 문제점을 ‘효율성이 낮은 유통구조’, ‘높은 가격변동성’, ‘산지-소비자 가격의 비연동’ 등 세 가지로 보고, 이를 개선하기 위해 2013년 5월 27일 ‘농산물 유통구조 개선 종합대책’을 발표

## 〈농산물 유통의 3대 문제점〉

- 효율성이 낮은 유통구조(높은 유통비용) : 농축산물의 평균 유통비용률(유통비용/최종가격)은 40~45% 수준
  - 부류별 유통비용률('11년 기준) : 엽근채류(무, 배추 등) 69.6%, 과일류 50.4%, 축산부류 41.9%, 식량작물 26.7%
  - ‘높은 유통비용’은 가격대비 큰 부피·중량, 부패·감모, 분산된 생산·소비 주체, 소비의 고급화 등 불가피한 요인이 있으나, 유통경로간 경쟁 부족, 유통단계별 비효율에도 상당부분 기인

## 〈농축산물 부류별 유통비용률 추이〉 (단위: %)



자료: 농수산물유통공사(kamis)

- 높은 가격변동성(가격의 불안정성) : 저장성이 낮고 기후의 영향을 많이 받는 채소류 등 청과류의 가격변동성이 높음
  - 농산물의 높은 가격변동성은 비탄력적인 공급수요, 자연재해 등 공급충격에 취약한 농산물 특성에도 기인하나, 경매제의 내재적 한계, 주요 품목 수급관리 미흡 등에서도 비롯
- 산지-소비자 가격의 비연동(가격의 비대칭성) : 산지가격 상승 시에는 소비자 가격이 상승하나, 하락 시에는 소비자 가격이 충분히

하락하지 않는 가격의 비대칭성 존재

▣ 정부는 위의 문제점을 개선하기 위해 ‘도매시장 운영 패러다임 전환’, ‘직거래 등 대안 유통경로 확산’, ‘생산자단체를 통한 유통계열화’, ‘수급관리 체계화’, ‘거래의 공정성 확보 및 정보제공 확대’ 등 5가지 방안을 추진할 계획임

○ 이를 통해 정부는 생산자는 제값을 받고 소비자는 합리적인 가격에 구매하는 ‘지속가능한 유통 생태계’를 조성할 예정임  
 - 아울러 산지, 도매, 소비지는 물론 수급안정, 거래정보 제공 등 농축산물 거래 전반에 걸쳐 효율적인 유통의 기반을 확충해 나갈 계획임

▣ 이번 정부 대책을 농협 유통사업과 관련이 있는 내용을 중심으로 살펴보고, 농협 유통사업의 과제에 대한 시사점을 도출하고자 함

## 1. 도매시장 운영의 패러다임 전환

▣ 정부 대책 : 도매시장의 효율화를 위해 정가·수의매매 비중 확대, 규제 완화, 물류효율화 등을 추진할 계획

○ 정가·수의매매 확대 : 도매시장 가격결정을 경매 중심에서 정가·수의매매 등으로 다양화  
 - 정가수의매매 비중 확대 계획 : ('12) 8.9% → ('16) 20%  
 - 정가·수의매매에 참여한 도매시장법인, 중도매인에게 정책자금 등 우대 지원  
 - 산지와 도매시장 간 예약거래 및 출하정보 제공시스템 구축('14년 9월)

※ 정가매매·수의매매(정가·수의매매) : 정가매매는 출하농산물에 일정한 가격을 제시하여 판매(정찰제)하는 거래방식이며, 수의매매는 특정한 판매자가 구매자와 직접 상대하여 가격을 흥정하여 결정하는 방식을 의미함

- 규제 완화 : 정가·수의매매를 전제로 도매시장법인이 직접 농산물을 구매·판매하는 매수·집하 허용  
 - 또한 도매법인의 사업범위를 저장·가공·물류 등까지 확대 허용하여 도매법인과 대형유통업체 등 도매시장외 유통주체 간의 경쟁을 통한 효율화 유도
- 물류효율화 : 파렛트 단위의 ‘품목별 최소 출하단위’를 설정하여 도매시장에 반입되는 물량을 규모화  
 - 최소 출하단위를 강제할 경우 영세농가의 도매시장 출하를 제약할 수 있으므로 사회적 합의를 통해 단계적으로 시행('15년 과일, '16년 채소)

## ▣ 농협에 예상되는 영향

- 정가·수의매매 하에서, 도매법인은 수요처의 요구에 맞추기 위해 상품화된 농산물을 일정 물량 이상 안정적으로 공급할 수 있는 산지조직과 거래할 것으로 예상됨  
 - 따라서 농가조직화가 잘 이루어진 농협일수록 판매 기회가 확대될 전망
- 정가·수의매매제 도입에 따라 도매법인은 농협을 거치지 않고 농업인과 직접 거래할 수 있어 농협과 도매법인이 경합하게 될 가능성이 있음  
 - 또한 거래 조건에 따라 일부 조합원의 농협사업 이탈 가능성도 상존
- 파렛트 단위의 최소 출하단위가 시행되면, 이 기준을 충족하기가 힘든 영세농가의 경우 경매를 위한 도매시장 출하가 어려워질 수 있음

## » 집중탐구

### ▣ 농협의 과제 : 산지 조직화·규모화를 더욱 활성화하고 농협 공판장의 마케팅 역량을 강화할 필요

#### ○ 농가조직화 촉진

- 공선출하회는 공동 출하·선별·판매·계산을 통해 상품성 제고와 규모화를 유도할 수 있는 농협의 전속 출하조직이므로, 조합원의 농협 사업 이탈을 방지할 수 있어 정가·수익매매에 능동적으로 대응할 수 있음
- 한편, 영세한 조합원 대상으로 조직화를 추진하여 도매시장 출하기준(파렛트 최소 출하단위)을 충족할 수 있도록 유도해 나가는 노력도 필요

#### ○ 농협 간 연합판매사업 활성화

- 연합판매사업은 상품화된 농산물의 규모화를 더욱 촉진시켜 도매시장법인과의 정가·수익매매 시 거래교섭력을 높일 수 있음

#### ○ 농협 공판장 역할 강화

- 농협 공판장의 정가·수익매매를 활성화하기 위해서는 농협 계통 이외의 수요처를 적극 발굴하고, 중도매인 교육과 우수 중도매인 영입 등을 통해 타 도매법인보다 마케팅 경쟁우위를 확보할 필요
- 중앙회 공판장간 협업은 물론 지역농협 공판장과도 연계하여 시너지를 창출하는 노력을 기울여야 함

## 2. 직거래 등 대안 유통경로 확산

### ▣ 정부 대책 : 기존의 유통경로를 견제할 수 있는 대안 유통경로를 육성하여 직거래 비중을 2012년 4%에서 2016년 10%로 확대 추진

#### ○ 유형별 맞춤형 지원 : 직매장, 직거래장터, 꾸러미, 온라인 직거래물 등 직거래 유형별로 성공요인 분석을 통한 맞춤형 지원을 추진

- 직매장 : 로컬푸드 형태의 직매장 활성화를 위

해 공동작업장, 직매장 설치 및 경영정보시스템(ERP) 지원

- 직거래 장터 : 장터 개설을 위한 부스·판매대 설치, 장터 장소 지원 등

- 꾸러미 사업 : 박스 포장을 위한 공동작업장 설치, 컨설팅 및 경영정보시스템 구축 지원 등 인프라 구축 지원

- 온라인 직거래물 : 출하약정 자금 지원 등 우수 공급농가 확보

#### ○ 직거래 활성화 여건 마련 : 직거래 지원을 위한 제도적 기반 마련, 새롭고 창의적인 직거래 모델 발굴·확산

- (가칭)농산물 직거래 활성화 법률 제정('14년) : 직거래 정의, 직거래 활성화 기본계획 수립, 직거래 지원근거 등 마련 필요

- 재정·금융 인센티브 확대 : 직거래 매장 전용 '체크카드'출시 등을 통해 직매장의 카드가맹점 수수료 부담 경감 유도('14년 중 개발) 등

- 우수사례를 확산시키고 소비자단체와 연계한 체험형 홍보 추진

### ▣ 농협에 예상되는 영향

#### ○ 직거래는 소량 위주로 운영되는 경우가 많으므로, 정부 지원이 확대되면 농협 이외의 생산조직이 직거래의 많은 비중을 차지할 가능성

- 영농법인과 협동조합기본법에 의해 설립된 협동조합 등이 소비자(단체)와 직접 거래하는 형태가 많아질 가능성이 있음

#### ○ 최근 농협의 로컬푸드 직매장 성공사례 등이 크게 주목받고 있어 향후 농협을 중심으로 한 다양한 유형의 직거래가 확산될 것으로 예상됨

### ▣ 농협의 과제 : 지역 실정에 맞는 직거래(직매장,

**꾸러미 등 사업모델을 적극 개발하고, 인터넷 꾸러미사업 활성화 추진**

- 로컬푸드 직매장 운영사례(용진농협, 김포농협) 및 꾸러미사업 사례(남평농협, 부산농협, 오창농협 등)를 면밀히 검토하여 영농구조 등 지역 실정에 맞는 직거래 사업모델을 개발할 필요
  - ※ 농협은 2016년까지 로컬푸드 직매장 100곳을 설치 운영하고 꾸러미 사업을 확대해 나갈 계획으로 있음
- 중소농가의 안정적 판로 확보를 위한 농가조직화 추진 필요
  - 주류 유통시스템에 참여하기 어려운 중소농가를 대상으로 조직화를 추진하여 직매장 또는 꾸러미 사업 등의 전속출하조직으로 육성
- 한편, 온라인 직거래 활성화를 위해 지역농협과 중앙회의 쇼핑몰을 통합하여 범 농협 차원의 인터넷 쇼핑몰을 구축하는 방안 검토

**3. 생산자단체를 통한 유통계열화**

▣ 정부 대책 : 권역별 도매물류센터 중심의 유통계열화를 추진하여 산지와 소비지를 직접 연계함으로써 생산자단체의 시장점유율을 확대  
(도매 : '12년 28% → '16년 36%, 소매 : '12년 12% → '16년 20%)

**① 산지-도매-소매 단계별 생산자단체 역할 확대**

- 산지 : 산지 조직화와 계통 출하능가 지원을 통해 농협의 산지 점유비율 확대
  - 시군 단위로 광역화된 조합공동사업법인을 산지 유통의 핵심조직으로 육성 (원예 조공법인 육성목

- 표 : ('12) 28개소 → ('13) 35 → ('16) 42
- APC가 물류거점 기능을 수행하도록 APC 시설 개선과 가동률 제고
  - APC가 운영실태 등 현황 조사를 통해 가동률 제고 대책 마련
  - 신설 APC에 대한 지원은 억제하고, 기존 APC의 통합합 · 개보수 · 효율화 중심으로 정부지원 체계 개편
- 저온유통체계(cold chain system) 구축을 위한 수확 후 관리기술 지원 강화
- 산지지원 자금 운용방식 및 평가체계 개선 : 조합별 자금지원 한도 등 정부와 농협의 산지 지원자금을 통합 관리
- 도매 : 권역별 도매물류센터를 설립하여 농협 도매조직 중심의 단순한 유통체계 구축
  - ※ 권역별 도매물류센터 건립계획 : 안성('13년), 밀양('14), 장성('15), 강원('15), 제주('15)
  - 사전 협의된 농산물을 규격 포장하여 계통출하하고, 이를 직접 소비지까지 전달하여 안정적인 물량 확보와 재처리 비용 절감
  - 도매물류센터를 기반으로 대형마트 전용상품을 개발 · 공급하고 중소수퍼마켓에 대해 농산물 공급협력사업을 추진
    - 대형마트 공급계획 : ('12) 2,974억원 → ('13) 3,300 → ('16) 6,000
    - 수퍼마켓협동조합 공급 추진 : '16년 2,000억원 이상 목표
  - 농산물 · 생활물자 통합배송 등을 통해 조합마트를 체인화하고, 도매물류센터에서 조합마트 청과 50% 이상 공급
    - 공급계획 : ('12) 1,149억원 → ('13) 1,400 → ('16) 2,800 → ('20) 5,000
- 소매 : 대형유통업체 등의 가격인하를 선도할 수 있는 수준까지 생산자단체의 소매 사업을 육성

## » 집중탐구

- 기존 상권과의 경합 우려가 낮은 신도시 위주로 대형판매장 6개소 신설
- 대형판매장(누계) : ('12) 20개소 → ('16) 25 → ('17) 26

### ② 축산물 도축·가공·유통 일관시스템 확립

- 농협의 안심축산을 협동조합형 패커로 육성하여 직거래형 유통구조 확립
- 농가가 조합공동사업법인과 지역조합을 통해 출하한 축산물을 일관 도축·가공하여 소비지 시장에 판매
- 중앙회 도매점유율(% ; 소/돼지) : ('12) 10.9/4.7 → ('13) 18.6/8.6 → ('16) 37/25
- 산지-소비자 가격 연동형 축산물(돼지고기, 쇠고기) 소매 판매점 확대
- 소상공인과의 상생을 고려해 가격 선도 수준까지만 확대
- 가맹 정육점 및 하나로마트 : ('12) 1,436 → ('16) 2,136(전체의 4% 수준)
- 가맹 및 지역축협 직영 정육식당 : ('12) 301 → ('16) 600
- 식육부위별 수급과 가격 불균형을 해소하고 건전한 식문화를 정착
- 비선호 부위를 선도할 식육가공품 제조·판매업소 육성

### ▣ 농협의 과제

- 유통계열화의 중심에 있는 도매물류는 취급 물량이 많을수록 비용이 절감되는 규모산업이므로 충분한 물량을 확보하여 가동률을 극대화할 필요
- 이를 위해서는 산지조직화를 통한 규격화된 물량의 안정적 출하가 필요하며, 동시에 도매조직은 판매처 확대를 위한 마케팅 역량을 크게 강화할 필요

- 산지 조직화·규모화 추진
- 산지유통의 기초 조직인 공선출하회를 적극 육성하고 연합판매사업의 활성화·내실화를 추진하여 산지에서부터 품질 고급화와 물량 규모화를 달성해야 할 것임
- 우수한 산지조직일수록 도매물류센터와 전속 거래할 수 있도록 인센티브를 제공하는 등 산지조직화를 적극 유도해 나갈 필요가 있음
- 도매조직의 역할 강화 : 농협 계통 공급 확대는 물론, 농협 계통 이외에 전속거래를 할 수 있는 수요처를 적극적으로 발굴해야 할 것임
- 농협 계통 측면에서는 도매물류센터와 조합 하나로마트 간의 체인화를 조속히 추진하고, 농협 공판장과의 연계도 강화할 필요가 있음
- 또한 대형마트, 백화점, 식자재 업체, 중소수퍼마켓, 도매시장법인 등의 수요처를 확대하고, 각각의 수요처 특징에 맞는 상품 개발 등 대외 마케팅 역량을 대폭 강화할 필요
- 특히 최근 대형유통업체가 산지유통센터를 직접 운영하고 있는 점을 감안할 때, 농협 도매조직의 대외 마케팅 역량 강화가 더욱 요구되고 있음
- 축산 공판장별 사업 특화와 역량 강화 : 도축능력과 부분육 가공능력을 제고하여 이용도축 확대와 경락 가격 지지
- 도축라인 증설(음성공판장)과 노후시설 개선(나주공판장)을 통해 도축 및 부분육 가공 능력을 제고
- 중도매인 관리 기준 강화를 통해 우수 도매인을 육성하고 축종별 출하예약제를 조기 정착시켜 경락가격을 지지

## 4. 수급관리 체계화

- ▣ 정부 대책 : 정확한 관측정보를 바탕으로 품목별

로 체계적인 수급조절 매뉴얼을 마련하고, 주요 수급불안 품목에 대한 비축·계약재배 확대 등으로 수급관리를 강화

- 농업관측 고도화를 통한 수급관리 강화
  - 작물별 생산 예측모형, 전문 기관과의 정보교류 등 관측정보 조사·분석 시스템을 개선하고 정보공유를 확대하여 사전예측 기능을 강화
- 단기 수급불안에 적극적으로 대응하기 위해 국내산 비축 대상품목과 규모를 확대
  - 고추·마늘·배추에 국한된 비축 대상 품목에 무·양파를 추가하고, 성출하기 수매가 아닌 재매초기 사전계약방식으로 전환하여 산지가격 상승을 방지
  - 무·배추 등 수급불안이 빈번한 품목은 주산지에 대규모 출하조절 시설을 설치(2013년 4개소)
  - 현재 도매시장과 대형유통업체에 한정된 비축물량 방출 대상을 전통시장까지 확대하여 방출 효과와 상생협력을 제고
- 수급불안 품목 중심으로 계약재배를 확대하고 최저보장가격을 단계적으로 현실화하는 한편 손실보전의 재원을 조성
  - 계약재배 물량은 2012년 노지채소 평년 생산량의 12%인 653천톤 → 2017년 노지채소 평년 생산량의 30%인 1,652톤까지 확대
  - 최저보장가격제도의 경우 보상단가 인상과 연계하여 계약재배 생산자의 책임을 강화할 예정
  - 산지유통인의 경우 제도권으로 편입하여 계약재배시 농협과 동일한 조건으로 지원
- 이해관계자를 균형있게 안배한 수급조절위원회를 통해 공감대를 형성하고, 품목별 특성에 따라 위기 단계별 정책수단을 사전에 예시
  - 통상적 가격 수준인 「안정대」를 벗어나는 경우를 3단계(주의-경계-심각)로 구분하여 단계적으

로 개입

### ▣ 농협에 예상되는 영향

- 농산물 수급에 대한 농협의 역할이 더욱 강조될 것으로 보이며, 한편으로는 농협 외의 계약재배 사업 주체가 더 다양화될 가능성이 있음
  - 이번 대책으로 포전관리와 수확 서비스까지 제공하는 산지유통인도 농협과 동일한 수준으로 정부 지원을 받을 수 있게 됨
  - 이에 따라 농협이 최저보장가격 및 제반 서비스 등의 조건을 생산자에게 명확히 제시하지 못할 경우 계약재배를 확대하는 것이 용이하지 않을 수 있음
- 또한 계약재배 확대로 발생할 수 있는 손실 보전 방안이 구체화되지 않을 경우, 사업 확대에 따른 손실이 농협 경영에 어려움을 줄 수 있음

### ▣ 농협의 과제

- 수급안정 대책의 핵심인 계약재배 확대 계획을 차질 없이 추진하기 위해서는 생산자와 사업농협에 대한 제반 지원계획을 명확히 할 필요가 있음
- 사업농협은 계약재배 참여 농가에 대해 포전관리 및 수확작업 대행 등 산지유통인과 대등한 수준의 서비스를 제공할 수 있어야함
  - 중앙회는 사업농협이 이 같은 서비스를 제공할 수 있도록 지역별 또는 품목별로 계약재배 사업을 농업인력은행, 농작업대행, 농기계임대사업 등과 연계하는 방안을 구상해볼 필요가 있음
  - 아울러 사업농협에 대해 계약재배 확대시 예상되는 손실보전과 판로 제공에 대한 명확한 비전을 제시해야 할 것임