

수산물 도매시장 거래제도의 문제점과 개선방안[†]

강 종 호*

한국해양수산개발원 수산연구본부

A Study on Problems and Solutions for Trading System of Fishery Products Wholesale Market in Korea

Jong-Ho Kang*

Fisheries Policy Research Division, Korea Maritime Institute, Seoul, 121-915, Korea

Abstract

The Act on Distribution and Price Stabilization of Agricultural and Fisheries Product, which specifies rules and regulations on the trading system of fishery products wholesales markets, has been revised several times, mainly in order to improve the trading system. However, there is still a huge gap between the reality and law when it comes to the trading system of the fishery products wholesale market. This study aims to analyze the problems of the trading system of the fishery products wholesale market and to suggest ways to make improvement. The main problem facing the trading system of the fishery products wholesale market is sales on consignment by intermediate wholesalers, and this paper suggests two alternatives to solve the problem. First, intermediate wholesaler can be converted to market wholesalers, but it also entails other problems. The market wholesaler system has never been successfully adopted in the agricultural and fishery products wholesale market, and it is not clear which system is better between the wholesale market corporation and the market wholesaler system.

Second, sales on consignment by intermediate wholesalers can be adopted with a positive view toward it. Negotiation transaction can be carried out for sales on consignment as a transaction method under the current Act on Distribution and Price Stabilization of Agricultural and Fisheries Products. However, since the act cannot provide a solution for listing, it is necessary to introduce Japan's negotiated transaction in advance system as a negotiation transaction method.

Keywords : Fisheries wholesale market, Trading system, Listing, Auction, Negotiation transaction

접수 : 2014년 4월 4일 최종심사 : 2014년 6월 2일 게재확정 : 2014년 6월 5일

[†] 본 논문은 한국해양수산개발원 연구사업인 “수산물 유통 관련법의 실태 및 개선방안(2013-15)”의 일부 내용을 수정·보완한 것임.

*Corresponding author : 02-2105-4921, rd96302@naver.com

I. 서론

수산물 도매시장은 우리나라에서 수협이 개설한 위판장과 더불어 공식적으로 수산물의 거래가 이루어지는 시장이다. 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(이하 농안법)이 제정된 이후 오랜 세월이 지나면서 수산물 도매시장도 많은 변화를 겪어 왔지만, 오늘날에도 거래제도의 문제만큼은 해결될 기미가 보이지 않는다. 대표적인 수산물 도매시장인 가락동 농수산물도매시장과 노량진수산물시장, 부산 국제수산물도매시장도 거래제도의 문제에서는 법 앞에서 자유롭지 못하다¹⁾. 기록상장과 형식경매²⁾로 대변되는 이 문제는 농안법의 성립부터 지금까지 해결되지 않은 고질적인 문제이다. 그리고 최근에는 시장도매인과 상장예외품목의 확대로 이 문제를 해결하려는 움직임도 있다. 하지만 시장도매인은 도매법인 제도와는 달리 상장과 거래 방법 등에서 거의 규제가 없는 것이나 마찬가지이고, 상장예외품목도 지정만 받으면 규제 없이 자유로운 거래가 가능하다. 그런데 도매법인 제도는 유독 온갖 규제로 점철이 되어 있고, 이마저도 2017년에 존폐 여부를 검토하도록 되어 있다. 만일 기록상장과 형식경매의 문제에 대한 해법이 당장에 없다면 앞으로도 해결이 어려울 것이다. 가락동 농수산물도매시장과 노량진수산물시장은 현대화사업을 진행 중이지만, 거래제도의 개선 없이 시설의 개선만이 이루어진다면 현대화 또한 불완전할 뿐이다. 그리고 2008년에 개장된 부산 국제수산물 도매시장의 예에서도 알 수 있듯이 새로이 만들어지는 소비지도매시장도 불완전한 거래제도의 굴레에서 벗어날 수 없는 불합리가 지속될 뿐이다.

수산물 도매시장의 거래제도에 대한 연구는

수차례 이루어졌지만, 본질적인 해결책을 제시한 연구는 없다. 이 문제는 농안법의 거래제도와 현실적인 거래 방법간의 괴리로 발생하기는 하지만, 법과 현실 중 어느 쪽이 더 바람직한 것인지를 판단하기 어렵다 보니 이해 관계자들간에 극단적인 주장만이 되풀이 되는 경우가 많다. 하지만 2012년에 농안법이 개정되면서 정가수의매매가 공식적인 거래 방법으로 도입되면서 이전과는 다른 조건하에서 검토가 가능해졌다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 수산물 도매시장의 거래제도가 가지는 본질을 분석하여 도입 가능한 현실적인 대안을 제시하고자 하였다. 이를 위해서 우선 도매시장 거래제도의 실태와 문제점을 살펴보았다. 그리고 유사한 제도를 가지고 있는 일본의 도매시장 거래제도를 살펴봄으로써 우리나라 소비지도매시장 거래제도 개선을 위한 시사점을 도출하였다. 그리고 마지막으로 검토 결과를 토대로 수산물 도매시장의 거래제도 개선방안을 제시하였다.

II. 수산물 도매시장 거래제도의 문제점

1. 수산물 도매시장 거래제도의 의의

우리나라의 농수산물도매시장은 2012년에 모두 48개소가 있으며, 이 중에서 수산물을 취급하는 도매시장은 16개로 공영도매시장 14개, 일반법정도매시장 2개가 있다. 그리고 농수산물을 같이 취급하는 곳이 12개소, 수산물만 취급하는 곳이 3개소로 노량진수산물시장과 포항시수산물도매시장, 부산국제수산물도매시장이 있다.

수산물 도매시장의 수산물 취급량은 2012년에 428천 톤으로 수산물 총공급량의 7.5%이다. 그리고 국산수산물의 취급량은 국내 생산량 대비 7.1%로 많다고 보기는 힘들다. 그러다 보니 수산

1) 수산물 도매시장의 기록상장과 형식경매로 인한 고소, 고발과 법적인 제재 조치, 시장 내부의 갈등은 이미 고질적인 병폐로 자리잡고 있다.

2) 기록상장과 형식경매 등은 공식적인 용어가 존재하지 않아 다소의 이견이 있을 수 있다. 실제 현장에서 사용되는 용어도 다양하므로 본 연구에서는 용어의 적절성보다는 의미를 중시하여 집필하였다.

물도매시장이 전체 유통시장에서 차지하는 중요성을 낮게 평가하기 쉽다. 하지만 수산물도매시장의 중요성을 단순한 거래 물량의 비중만으로 한정해서 평가하는 것은 다소 부족한 감이 있다. 이는 다음의 세 가지 측면을 고려할 수 있다.

첫째, 소수의 도매시장에 대한 거래 물량의 집중이다. 수산물 도매시장의 총 거래 물량 중 76.1%를 가락동 농수산물 도매시장(이하 가락시장)과 노량진시장, 부산국제수산물도매시장의 3개 시장에서 취급하고 있다. 그리고 서울에 있는 가락시장과 노량진시장은 전체 수산물 도매시장 유통량의 48.4%를 차지하고 있어 3개소의 도매시장에 대부분의 물량이 집중되고 있다.

둘째, 국산 수산물의 취급 비중이다. 대형마트와 비교하면 수산물 취급액 기준으로 거의 비슷한 정도를 유통시키고 있고, 국산 수산물의 취급 비중은 2012년에 52.9%로 높은 편이다. 가락시장과 노량진시장만으로 한정하면 이 비중은 74.0%³⁾가 된다. 국내 생산량이 없거나 부족해서 수입이 불가피한 품목을 제외하면, 국산 수산물 중심으로 거래되고 있다고 해도 과언이 아니다. 대형마트 같은 곳의 국산 수산물 취급 비중은 도매시장처럼 높지가 않고, 최근에는 수입수산물의 비중이 점점 높아지고 있는 것과 비교하면 차이가 나는 부분이다.

셋째, 수산물 도매시장의 구매자이다. 도매시장의 주된 고객층은 식당과 같은 요식업, 재래시장이나 중소슈퍼, 물류센터가 없는 식자재업체나 백화점 등 다양하다. 대형마트를 제외한 다른 유통경로의 상당수가 도매시장을 거치는 셈이다. 그러다 보니 도매시장 이용자의 입장에서 도매시장은 없어서는 안 될 시장인 셈이다.

이상의 세 가지 관점에서 수산물 도매시장에서 이루어지는 수산물의 거래는 생산자와 구매자, 소비자의 입장에서 매우 중요한 의의를 가진다. 이는 가격 발견과 가격 형성의 관점에서 정

리해 볼 수 있다. 먼저 도매시장의 가격 발견 기능이다. 만일 모든 수산물이 산지 위판장과 도매시장을 통하지 않는다면, 생산자가 생산한 수산물이 적절한 가격을 받고 있는지 알기 어렵다. 외국에는 굳이 도매시장을 통하지 않아도 잘 거래되고 있지 않느냐고 할 수도 있겠지만, 그런 나라들은 생산자단체의 영향력이 아주 크고, 사회적인 감시기능이 잘 만들어져 있다. 우리나라처럼 소매시장을 장악한 대형유통자본이 생산자단체보다 더 큰 영향력을 발휘하는 상황에서는 공개적이고 투명한 거래가 이루어지는 도매시장의 역할이 아주 중요하다. 실제로 도매시장을 통하지 않는 거래에서도 도매시장에서 형성된 가격을 기준으로 가격을 책정하는 경우가 많다. 수입수산물의 유통 물량이 점점 많아지고 있는 상황에서 도매시장의 가격 발견 기능은 더욱 중요해지고 있다.

다음으로 도매시장의 가격 형성 기능이다. 지금까지 수산물 도매시장에서 경매 등의 방법으로 거래하면 그것으로 가격 형성이 완료되었다. 하지만 이렇게 형성된 가격이 산지와 도소매에 미치는 영향은 아주 크다. 만일 도매시장에서 가격형성이 제대로 이루어지지 않는다면, 국산 수산물의 가격은 산지 위판장에서 거래되는 가격만을 참고로 할 수밖에 없다. 하지만 2012년의 농안법 개정으로 정가매매와 수의매매가 정식 거래 방법으로 채택되면서 가격형성의 수단이 다양해졌다. 그리고 현재의 가격결정 방법이 제대로 된 가격을 반영하고 있는지도 문제가 된다. 결국 수산물 도매시장에서 공정하고 투명한 가격 결정이 이루어지 않는다면, 국내에서 수산물의 ‘준거가격’이 없는 상황이 발생하는 것이다.

이상에서 살펴본 것처럼 수산물 도매시장이 수산물 시장 전체에서 차지하는 비중은 크지 않지만, 가격 발견과 형성이라는 측면에서는 가장 중요한 기능을 수행하고 있다. 따라서 제대로 된

3) 부산국제수산물도매시장은 원래 수입수산물과 원양어획물 전용시장으로 건설되었다. 지금은 국산 수산물도 많이 취급하지만 수입수산물의 비중은 타 도매시장보다 월등히 높은 편이다.

거래제도를 유지하지 않는다면, 수산물의 모든 거래가 사상누각 위에서 이루어지는 불합리가 발생하게 되는 것이다.

2. 수산물 도매시장의 거래제도의 변화

1976년에 농안법이 제정·공포된 이후 거래제도 개선을 화두로 수많은 법률의 개정 작업이 이루어져 왔다. 전체의 개정 경과를 논하기에는 무리가 있으므로 여기에서는 1990년 이후의 주요 경과만을 정리하였다.

1993년 6월의 농안법 개정(법률 제4554호)은 상장경매제⁴⁾를 더욱 강화하되, 중매인은 중개거래만 할 수 있도록 하였다. 이 개정은 기존의 중매인이 중개거래 이외에도 도매거래, 즉 자기 책임 하에 농수산물을 경락받아 거래해오던 방식을 제한한 것이다⁵⁾. 그러나 동 개정은 당시 중매인들의 준법 투쟁(농안법 파동)으로 인해 시행되지 못하고 사장되었다.

이후 1994년 11월에 이 문제를 해소하기 위해 개정(법률 제4785호)이 이루어졌다. 주요 내용을 보면, ‘중매인’을 ‘중도매인’으로 변경하면서 도매도 가능하도록 영업범위를 확대하였고, 무조건 상장경매원칙을 일부 완화하여 개설자가 정한 품목에 한해 중도매인의 직접 수탁(상장예외품목)을 허용하였다. 이를 통해 현재의 중도매인 명칭 및 역할이 정립되었고, 예외적인 거래가 허용될 수 있는 근거가 되었다.

가장 논란이 많았던 개정은 2000년 1월에 이

루어진 “개정 농안법(법률 제6223호)⁶⁾”이며, 동 개정에서 유통단계 축소를 통한 중간 유통 비용의 절감을 목적으로 “시장도매인제(농안법 제36조, 제48조)”가 도입되었다. 시장도매인은 “시장의 개설자로부터 지정을 받고 농수산물을 매수 또는 위탁받아 도매하거나 매매를 중개하는 영업을 하는 법인”으로, 경매가 아닌 수의 거래를 할 수 있도록 하였다. 또한 한 시장 내에도매법인과 시장도매인이 병존할 수 있도록 하여 많은 논란을 불러 일으켰다.

하지만 시장도매인제도는 도매시장의 경매제도 붕괴와 위탁상⁷⁾으로의 회귀를 가져올 수 있다⁸⁾는 우려 때문에 격렬한 반대에 부딪혔다. 또한 동일 시장 내 도매법인과 시장도매인 병존의 폐해와 유통단계 축소의 허구를 들어 반대가 많았으나, 경쟁체제 도입, 출하자의 선택권 확대, 유통 비용 절감이라는 대 전제와 기존 농안법의 구조에 대한 불신이 동 제도의 도입으로 귀결되었다.

이후 2007년 1월의 농안법 개정(법률 제8178호)은 도매시장법인 간 또는 시장도매인 간 인수·합병의 근거를 마련(제23조의 2)하고, 도매법인 및 시장도매인의 수탁거부 금지규정을 완화(제38조)⁹⁾하며, 도매시장에 출하되는 농수산물에 대한 안전성 검사를 의무화(제38조의 2)하는 것을 골자로 하고 있다. 그러나 시장 간의 인수·합병에 대한 실적은 아직 없으며, 출하되는 농수산물의 안전성 검사도 수산물은 잘 이루어

4) 도매시장의 거래과정은 상장과 경매로 나뉜다. 상장은 출하자가 도매법인에게 수산물을 위탁하거나 판매하는 것 혹은 도매법인이 수산물을 수탁이나 매수하는 것을 의미한다. 강종호 외, 「수산물 유통제도 개선방안」, 해양수산부, 2002. 3. 27-33.
 5) 원래 농안법 제2조 4항에서 중매업을 “도매시장에 상장된 농수산물의 매수를 중개하거나 이를 매수하여 판매하는 업을 말한다”라고 정의하였다던 것을 1993년 개정에서 “중개”로만 국한하였다.
 6) 농안법 제정 이후 처음 있었던 ‘전부 개정’으로 ‘개정 농안법’이라 함은 이 개정법이다.
 7) 소매시장 혹은 유사도매시장에서 소매상으로 허가를 받아 도매활동을 하는 이를 ‘위탁상’이라고 하며, 농안법의 저촉을 받지 않는 자유로운 상행위와 이에 따른 폐해가 지적되어 왔다.
 8) 시장도매인제도는 출하규모가 영세하고, 표준규격화가 되지 않고 정보체계가 취약한 여건 하에서는 대금정산 지연, 자의적 가격결정에 의한 폭리, 탈세 등으로 과거 위탁상제도로 회귀할 수 있다. 권원달, “도매시장발전과 제도개선방향”, 「농안법 개정 법률안에 대한 각계의 의견」, 식품유통학회, 1998. 11, p.57.
 9) 유통명령 위반 출하품, 미신고 출하자의 출하품, 안전성 검사 결과 기준 미달 출하품 및 최소출하량 기준 미달 출하품 등에 대해 수탁을 거부할 수 있도록 하였다.

지지 않고 있다. 또한 2007년 1월의 개정에서는 정가나 수의매매를 “전자거래기본법”에 따른 전자거래방식으로 행하는 경우, 해당 거래물품을 도매시장으로 반입하지 않아도 되도록 하였다(제31조). 전자거래에 한정되지만, 최초로 ‘상물분리(商物分離)¹⁰⁾’를 인정했다는 점에서 의의가 크다.

2008년 12월에 개정되고 2009년 6월에 시행된 개정 농안법(법률 제9178호)은 제35조 2항의 2호를 신설하면서 더욱 적극적인 상물분리 규정을 추가하였다. 이는 “해양수산물부령으로 정하는 일정 기준 이상의 시설에 보관·저장 중인 거래대상 농수산물의 견본을 도매시장에 반입하여 거래하는 것에 대하여 도매시장 개설자가 승인한 경우”로, 현실거래에서 도매시장이 아닌 장소에서의 판매를 인정하였다는 점에서 큰 의의가 있으며, “견본거래”를 허용했다는 점에서도 상당한 변화이다.

가장 최근의 개정은 2012년 2월에 개정되고, 2013년 3월에 시행된 농안법 개정(법률 제11350호)이며, 동 개정 법률 중 거래제도와 관계된 것은 다음과 같다.

즉 정가수의매매의 거래원칙 전환으로 개정 전 농안법 제32조(매매방법)에서 정가수의매매의 조건을 ‘다른 도매시장 또는 공판장에서 가격이 결정되어 바로 입하(入荷)된 농수산물을 상장하여 매매하는 경우’와 ‘특별한 사유가 있는 경우’로 제한하던 것을 2012년 개정에서 ‘출하자가 지정하는 경우’로 완화하였다. 그리고 도매시장법인 설치 의무사항 완화로 제22조(도매시장의 운영)에서 중앙도매시장에는 반드시 도매시장 법인을 설치토록 했던 조항이 해양수산물부령으로 정하는 부류에 대해서 도매시장 법인을 두어야 한다는 내용으로 바뀌었다. 하지만 시행규칙 제18조의 2(도매시장 법인을 두어

야 하는 부류) 제1항에서 도매시장 법인을 두는 부류로 청과부류와 수산부류로 지정하고, 단서 조항으로서 제1항에 따른 부류가 적절한지를 2017년 8월 23일까지 검토하여 해당 부류의 폐지, 개정 또는 유지 등의 조치하도록 하고 있다. 또한 검토를 위하여 도매시장 거래 실태와 현실 여건 변화 등을 매년 분석하도록 하고 있다. 결국 이 단서 조항으로 인하여 수산부류 유통인들의 많은 반발을 불러 일으켰다.

3. 수산물 도매시장 거래제도의 문제점

앞서 살펴본 바와 같이 농안법의 개정은 거래제도의 개정이라고 보아도 무방하다. 2013년까지 총 39회의 개정이 이루어졌는데, 이 중 다른 법의 개정으로 인한 것을 제외하면 14회의 일부 개정과 1회의 전면 개정이 있었다. 개정된 법률은 다양한 내용을 담고 있지만, 결국 핵심적인 내용은 거래제도에 관한 것들이다. 이하에서는 수산물 도매시장 거래제도의 문제에 대해 논해보고자 한다.

수산물 도매시장에서 거래를 하기 위해서는 상장(上場, listing)을 해야 한다. 말 그대로 도매시장의 거래 목록에 올린다는 것인데, 생산자(혹은 출하자)가 수탁자(도매법인 혹은 시장도매인)에게 자기 대신 판매해달라고 위탁하는 것이다. 그리고 도매법인의 거래는 수탁자가 이를 농안법에서 정해진 거래 방법으로 중도매인에게 판매하는 것이다. 이 두 가지를 합쳐 상장경매 혹은 상장거래라고 하는데, 상장과 거래는 엄연히 다른 행위이므로 구분되어야 한다. 그리고 거래 방법은 농안법에서 경매, 입찰, 정가수의매매를 원칙으로 하고 있으며, 예외적인 경우에 상장예외 등의 방법을 허용한다. 원래 농안법에서는 경매(혹은 입찰)만을 허용하였으나, 2012년의 농안법 개정으로 예외적으로 적용되던 정가

10) 상적 유통과 물적 유통을 분리한다는 것으로 물류효율화를 위한 방법 중 하나이다. 그러나 도매시장에서 상물분리란, 도매시장이 입지한 장소에 거래할 물건을 반입하지 않고, 거래만 도매시장에서 하고 상품의 수송 등은 시장 이외의 장소에서 별도로 이루어지는 것을 의미한다.

매매와 수의매매를 원칙으로 허용하였다. 이 경우 정가매매는 가격을 정해 거래하는 방식이며, 수의매매는 가격을 흥정해 결정하는 방식¹¹⁾이다.

수산물 유통에서 대표적인 거래제도의 문제로 기록상장(농안법의 중도매인 수탁 금지 위반)과 형식경매(허위경매)가 있다. 기록상장이란 도매시장에서 수탁(생산자의 출하 위탁 즉 상장)은 도매법인, 시장도매인만 가능함에도 중도매인이 수탁하고 도매법인 등이 한 것처럼 허위로 기록하는 것을 말한다. 형식경매란 도매법인 등이 경매를 하는 시늉만 하고, 실제 거래는 중도매인과 출하자간에 이루어지는 것을 말한다. 결국 기록상장을 하기 때문에 형식경매도 하게 되는 것이다.

이 문제는 농안법에 의한 첫 번째 소비지도매시장인 가락동 농수산물도매시장이 1985년 6월에 개장되면서 이미 예견되어 있었다. 가락시장은 용산, 중부, 남대문, 청량리에 있는 유사도매시장에서 영업하던 상인들을 도매법인과 중도매인으로 영입하면서 농안법의 시장구조로 재편하였다는 태생적인 특징이 있다.

수산물도매시장의 구조는 도매법인의 수집 및 거래(경매 등), 중도매인의 낙찰과 분산으로 대별된다. 이 구조는 농안법 도매법인 제도의 근간이자 대전제이다. 문제는 현실에서는 도매법인의 수집기능이 완전히 작동되지 않는다는 점이다. 기록상장이 나타는 이유는 도매법인이 거래되는 모든 수산물을 수집할 수 없고, 오히려 상당 부분을 중도매인이 수집하기 때문이다. 수집된 수산물은 중도매인이 임의로 거래한 후 실적만을 도매법인에 보고한다. 이것을 기록상장이라고 표현하는 이유는 상장도 경매도 하지 않은 장부상에만 기록된 상장거래이기 때문이다.

이 경우에도 여러 가지 형태가 있는데, 이를 정리하면 다음의 Table 1과 같다.

이를 해결하기 위해 해양수산부는 2001년 5월부터 「수산물 유통구조 개선계획」을 기반으로 패류에 대한 실질 경매¹²⁾를 추진하였는데, 가락시장과 노량진수산시장에서 단계적으로 실시하였다. 패류에서 성과를 거둔 후, 2002년부터 어류의 실질 경매를 추진하였으나 결국 무산되고 말았다. 1998년의 자료에 의하면 수산물의 경매

Table 1. Types of False Record Listing and Fake Auction

| | Listing | | The Mode of Dealing | | Remarks |
|--------|------------------------------|--------------------------------------|---------------------|------------------------|--|
| | Wholesale Market Corporation | Intermediate Wholesaler | Auction | Non-auction | |
| Type 1 | False record | Sales on consignment | × | Negotiated transaction | Reduced amounts are recorded in the corporate books. Commissions are charged to the distributor in some cases. |
| Type 2 | False record | Sales on consignment | Fake auction | Negotiated transaction | Widely used in local wholesale markets. |
| Type 3 | False record | Sales on consignment | Fake auction | — | In some cases, intermediate wholesalers entrusted with sales cannot make a successful bid. |
| Type 4 | Sales on consignment | Under the name of local distributors | Fake auction | — | Listing by intermediate wholesalers under the name of local distributors. |

Note : In the case of false record listing, commissions for wholesale market corporations are reduced or reduced amounts of goods are recorded.

- 11) 농안법에서 규정하는 수의매매에 대한 명확한 법적 정의는 존재하지 않는다. 일부 논문에서 일본의 상대거래를 수의매매로 정의하고 있으나, 이 또한 법에서 정의하는 내용은 아니다.
- 12) 기록상장의 반대말로 농안법에 의한 경매를 말한다. 이 용어 자체가 소비지도매시장에서 수산물의 상장경매가 제대로 이루어지고 있지 않음을 반증하는 것이다.

비율은 최대 40%로 나타나고 있는데, 실제로는 형식경매가 많아 실질 경매 비율은 더 낮다는 것이 당시의 평가였다. 그러던 것이 최소한 패류에서만큼은 실질 경매의 시행으로 경매 비율이 상당히 높아졌다. 이후 2002년에 노량진수산물시장을 수협중앙회에서 인수하면서 동 시장의 실질 경매 비중이 크게 높아졌다. 가락시장은 2008년부터 시범사업으로 정가수의매매를 확대하면서 기록상장이 감소하였다¹³⁾. 하지만 지방도매시장에서는 상당한 비중의 수산물이 기록상장으로 거래되고 있고, 가락시장과 노량진시장도 여전히 기록상장이 남아 있다고 추측된다.

농안법의 거래제도는 원래 경매만 허용되고 정가매매, 수의매매, 상장예외를 예외적으로 허용하는 체제였다. 이후 2011년의 농안법 개정으로 정가수의매매도 경매와 동등하게 적용이 될 수 있도록 바뀌었다. 따라서 도매시장의 기록상장을 개선할 수 있는 선택의 폭이 넓어진 셈이다. 하지만 정가수의매매를 도입한다고 해서 기록상장이 바로 해결되지는 않는다. 이 경우 두 가지 문제점이 있다.

첫째는 중도매인의 수탁문제이고, 둘째는 상품 성격의 문제이다. 우선 정가수의매매를 적용한다고 하더라도 여전히 중도매인이 수탁하고 있으므로 농안법의 중도매인 수탁금지원칙을 위반하고 있는 점은 마찬가지이다. 이 문제는 정가수의매매만으로는 개선되지 않으므로, 결국 중도매인이 수탁하고 있는 현실을 어떻게 할 것인가의 문제로 귀결된다.

여기에서 참고할 수 있는 것이 일본이 1971년 도매시장법에 도입한 ‘예약상대거래’이다. 예약상대거래는 정가수의매매의 일종으로 2일 이상의 간격을 두고 출하자과 중도매인이 수량·가격에 대한 계약을 하여 거래하는 것이다. 도매법인은 양자 간에 계약된 수산물의 검량·검수,

대금결재의 조정과 감독을 담당하게 된다. 이후 1995년에 수량만을 계약하고 가격은 당일 시세에 따라 흥정하는 방식이 도입되었지만 거의 이용되지 않고 있다.

만일 우리나라의 도매시장에서 예약상대거래를 도입한다면 한 가지 문제만을 해결하면 된다. 즉 중도매인이 출하자와 직접 협의한 계약 물량과 금액을 인정하고, 협의한 중도매인이 그 물량을 가져갈 수 있느냐는 것이다. 이는 중도매인이 직접 수탁하는 것이기 때문에 현 농안법에서는 금지되어 있는 것이다. 다시 말해 중도매인과 출하자가 협의하여 계약을 체결하고, 출자자는 도매시장에 상장할 때 거래당사자인 중도매인을 지정하는 방식이다. 이 때 출하자과 마찬가지로 중도매인도 협의한 계약사항에 대한 것을 반드시 도매법인에 신고하도록 하고, 도매법인은 투명하고 공정한 거래가 이루어지도록 조정과 감독의 역할을 하는 것이다. 현행 법령에는 부합되지 않지만, 개선의 여지가 있는 부분이다.

둘째는 상품 성격의 문제이다. 산지 시장에서 이미 경매를 통해 가격이 결정되어 있는 경우는, 동일 규격과 품질이라면 굳이 다시 경매할 필요가 없고 농안법에서도 제도적으로 정가수의매매를 할 수 있도록 하고 있다. 하지만 냉동물이나 가공품, 수입품 등은 원가가 이미 결정되어 있는 경우가 많다. 때문에 도매시장의 경매를 통한 가격 형성에 불안감을 가질 수밖에 없고, 결국 상장을 하지 않고 중도매인이나 주재출하자에게 판매를 의뢰하거나 도매시장 이외의 판매처를 찾게 되는 것이다. 이처럼 경매를 꺼리는 데에는 다음의 세 가지 이유가 있다. 첫째, 산지보다 낮은 가격이 형성될 수도 있기 때문이다. 둘째, 경매 시에 가격편차가 크고, 경매의 성사 여부가 불확실하기 때문이다. 셋째, 경매로 인해 수요자가 원하는 시간에 공급할 수 없거나 비용

13) 지난 2008년 연말에 개최된 가락시장의 시장관리운영수산물위원회는 110개 수산부류 거래품목의 거래 방법을 일부 조정하였다. 동 위원회는 기존 거래품목의 일부를 정가·수의매매로 전환할 것을 결의하면서, 6개월간의 한시적 적용을 통해 성과 진단 후 본격적인 도입여부를 결정하기로 하였고 현재까지 이어지고 있다.

에서 비효율적이기 때문이다. 따라서 상품 성격에 따라, 원가 여부에 따라 거래 방식이 탄력적으로 운영될 필요가 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 수산물 도매시장의 거래제도는 현실과 법의 차이가 아주 크다. 예전에는 생산자와 소비자 보호를 위해 경매 원칙을 지키는 것이 아주 중요했다. 하지만 과연 지금도 그러한지 생각해 볼 일이다. 경매는 공개 경쟁방식으로 가격을 결정함으로써 거래의 공정성과 투명성을 확보하기 위한 것으로, 가격 결정이 어려운 수산물에서는 효율적인 거래 방법이다. 하지만 사전에 가격이 정해지거나 정해질 수 있는 수산물에 대해서는 비용이 많이 들어가는 비싼 거래제도라는 점도 간과할 수 없다. 그리고 현재의 상황에서는 과거와 달리 품목별 상황별로 경매가 아닌 다른 거래 방법을 적용하는 것이 오히려 생산자와 소비자를 보호하는 길이 될 수도 있다.

Ⅲ. 해외사례 : 일본 도매시장의 거래제도

일본에서 농안법과 유사한 법은 도매시장법이며, 도매시장의 종류는 중앙도매시장과 지방도매시장, 기타도매시장이 있다. 일본의 도매시장법은 우리나라 농안법의 참고가 되었던 법으로, 농안법과는 모습이 많이 다르지만 도매시장이라는 하나의 주제에 대한 것만을 규정하고 있어 전문성이 높다고 할 수 있다.

1. 일본 도매시장의 거래제도

일본 도매시장법의 거래제도는 다음과 같다. 첫째, 매매거래의 공정·효율원칙(법 제34조)이다. 둘째, 매매 거래 방법(법 제35조)이다. 거래 방법은 개설자가 시장별로 업무 규정에 따라 신선식품 등을 세 가지로 구분하고, 도매업자는 각각의 구분에 알맞은 거래 방법을 통해 도매를 하게 된다. 1호 물품은 경매 또는 입찰, 2호 물품은 일정 비율에 대해서는 경매 또는 입찰(최저

경매수량), 나머지 부분은 경매, 입찰 또는 상대거래, 3호 물품은 경매, 입찰 또는 상대거래이다. 이 경우 1호 물품 및 2호 물품의 최저 경매수량은 업무규정으로 정한 특별한 사정이 있는 경우에는 개별 거래가 가능(개설자 승인 필요)하다. 또한 2호 물품의 나머지 부분 및 3호 물품은 업무 규정으로 정한 특별한 사정이 있는 경우(긴박한 수급 상황 등)는 개설자의 지시에 의해 경매 또는 입찰해야 한다.

셋째, 시장 외에 있는 물품 도매금지(법 제39조)이다. 단 개설자가 지정한 장소(장외지정장소 보관) 및 도매업자가 요청하여 개설자가 승인한 개설 구역 내의 장소에 있는 물품 또는 전자정보 처리 전산망을 사용한 거래, 생선식품 등을 도매하는 거래 행위(개설자 승인 필요)에 있어서는 시장 내 반입하지 않은 물품도 도매가능(법 제39조 1항 및 2항)하다.

넷째, 위탁 수수료 이외의 보상료 수수 금지(법 제41조)이다. 단 이 규정은 2004년의 개정으로 삭제되었으며, 2009년 4월 시행되었다.

다섯째, 차별적 거래 금지 및 위탁 거부 금지(법 제36조), 여섯째, 도매상대방 제한(법 제37조)이다. 이는 중매업자 및 매매참가자 이외의 자에 대한 도매 금지로, 다만 업무 규정으로 정한 바에 의해 제3자에 대해서는 판매 가능(개설자의 승인 필요)하다.

일곱째, 중매업자에 대한 업무 규제이다. 중매업자는 허가를 받아 중매업무를 행하고 있는 중앙도매시장 업무에 있어서 허가와 관계되는 거래 품목에 대해서는 판매위탁 인수 및 해당 중앙도매시장의 도매업자 이외의 거래자에게는 판매할 수가 없다. 단 도매업자 이외의 거래자에게 판매하는 것에 대해서는 업무 규정에 정하여 직거래 가능(개설자 승인)하다.

이에 대해 일본 도매시장법 시행규칙 제28조에서 중매업자들이 도매업자 이외의 자로부터 매입할 수 있는 경우에 관한 농림수산성령으로 정하는 기준을 두고 있다. 주요내용을 보면 다음

과 같다. 즉 중매업자가 허가된 취급 품목 부류에 속하는 신선 식료품에서 소속 중앙도매시장 도매법인으로 부터 매입하기 어려운 것을 도매업자 이외의 자로부터 사들여 판매하려는 경우 다음에 제시하는 요건의 하나를 충족한다.

① 품목, 수량 및 매입 상대방 및 해당 중앙도매시장의 개설자의 정하는 사항을 기재한 신청서를 해당 개설자에게 제출하여 해당 개설자의 허가를 받고 있을 것

② 중앙도매시장 도매업자가 타 도매시장 도매업자와 미리 체결한 도매업무 제휴에 관한 계약에 근거하여 타 시장 도매업자가 도매하는 신선 식료품 등을 사들이는 경우

③ 중매업자가 농림어업자 등 및 식품 제조업자 등과의 사이에서 미리 체결한 새로운 국내산 농림 수산물의 공급에 의한 수요 개척에 관한 계약에 근거하여 해당 농림 어업자 등으로부터 매입 시 해당 계약에 근거한 매입의 경우이다.

지방도매시장의 경우는 중앙도매시장에 이에 준하여 시행되는데, 매매거래 방법(법 제62조)은 개설자가 업무규정으로 정한 바에 따르며, 매매는 경매, 입찰 또는 상대거래를 해야 하고, 이외에 지역의 실정에 맞게 세부적인 시책을 만들어야 하며, 기타 필요한 사항은 지자체의 조례로 정한다(법 제68조).

2. 일본 도매시장법의 변화

지난 1999년에 일본에서는 도매시장법을 개정하면서 큰 변화가 나타났다. 먼저 위탁수집률과 경매 비율이 감소하면서 경매원칙을 철폐하고 상대매매를 인정하였다는 점이다. 또한 위탁집하규제를 일부 완화하면서 도매법인의 매취를 인정하고, 산지 직접배송을 허용하면서 상물분리를 인정하였다. 이것은 이미 현실의 거래에서 양식 수산물이나 냉동품, 가공품 등이 상대매매로 거래되고 있던 것을 법적으로 인정한 것이었다.

이후 2004년의 개정에서는 도매시장의 거래제도 완화 및 적절한 품질관리의 추진, 도매시장 재

편의 원활화 등을 도입하였다. 세부적인 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 도매시장에서의 품질관리 고도화이다. 도매시장의 적정한 품질관리를 위하여 도매시장정비기본방침 등에 있어 품질관리의 고도화를 위한 조치를 정함과 동시에, 중앙도매시장 개설자가 정하는 업무규정의 기재사항에 품질관리 방법을 정하는 것으로 하였다.

둘째, 상물(商物)일치의 규제 완화이다. 유통 효율화 등을 촉진하기 위해 전자정보통신기술을 활용하는 거래 방법(전자상거래)에 관해 시장 내에 현물을 반입하여 도매를 실시해야 한다는 규제를 완화하였다.

셋째, 도매수수료 등 도매업자들의 사업 활동에 관한 규제의 완화이다. 도매업자가 출하자로부터 위탁을 받아 도매를 행하는 것을 원칙으로 하는 규제, 2009년 시행을 전제로 업무 규정으로 정한 위탁수수료 이외의 보상 수수 금지 규제를 폐지하여 도매수수료 자율화를 도입하였다.

넷째, 도매시장의 재편 촉진이다. 원활한 도매시장 재편을 위해 도매시장정비기본방침에 도매시장의 재편에 배려하여 그 배치의 목표를 정하도록 함과 동시에, 중앙도매시장정비계획에 운영의 광역화나 지방도매시장으로의 전환이 필요한 중앙도매시장의 명칭을 규정하고 이들의 재편에 따른 절차 간소화를 위한 규정을 정비하였다.

다섯째, 도매업자에 대한 재무기준의 명확화이다. 중앙도매시장 중도매인의 재무 건전화를 위해 중도매인에 대해 필요한 개선 조치 기준을 업무 규정에서 명확히 하도록 하였다.

여섯째, 거래정보 공표의 충실이다. 도매업자가 행하는 거래 정보의 공표에 대해서 보다 투명한 시장거래를 위해 경매·상대거래 등의 구분별로 판매 예정 수량을 공표하는 등 공표 내용을 충실히 하도록 하였다.

3. 일본 도매시장법의 시사점

일본의 도매시장법은 1999년과 2004년의 개

정을 제외하면 최근의 개정 내용은 없다. 하지만 이 두 번의 법 개정 내용이 우리나라의 농안법 개정 내용과 상당 부분이 비슷하다는 면에서 양자 간에 유사성을 찾을 수 있다. 이것은 시장 구조가 우리나라와 다르기는 하지만, 유통 환경의 변화는 비슷한 부분이 있어 유사성을 가진 것으로 보인다. 다만 상장장매에 있어 우리나라가 2012년에 정가수의매매를 정식 거래 방법으로 도입한 것에 반해 일본은 1999년에 이미 도입하였다는 점에서 우리나라의 농안법 개정이 늦은 감이 있다.

일본 도매시장법과 우리나라 농안법에서 도매시장에 대한 것만으로 한정하여 상호간의 차이를 몇 가지 기술해보면 다음과 같다.

첫째, 정가수의거래에 대한 정의이다. 농안법에서는 법률 제32조(매매 방법)과 시행규칙 제28조(매매 방법)에서 정가매매와 수의매매를 언급하고 있지만, 구체적인 내용을 언급하고 있지는 않다. 다만 시행규칙 제28조의 제2항에서 “정가매매 또는 수의매매 거래의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 도매시장 개설자가 업무규정으로 정한다”고 되어 있다. 그리고 법 제78조(시장관리운영위원회의 설치) 제3항의 위원회심의 내용에서 “정가매매·수의매매 등 거래농수산물의 매매 방법 운용기준에 관한 사항”을 심의하도록 되어 있다.

서울시 농수산물도매시장 조례의 제48조(정가 및 수의매매)에서는 “정가 및 수의매매의 방법 및 절차는 규칙으로 정한다”고 되어 있다. 또한 동 시행규칙 제61조(정가 및 수의매매 절차)에서는 절차만 있을 뿐 수의매매의 정의나 거래방법에 대해 언급하고 있지는 않다. 이 경우 일반적인 정의인 사전적 정의를 이용하는 것이 타당한데, 수의매매 혹은 수의거래에 대한 사전적 정의도 없는 형편이다. 다만 수의계약에 대한 사전적 정의가 있는데, “물건의 매매, 대차(貸借), 공사 등의 도급계약을 할 때 입찰이나 경매와 같은 경쟁에 의하지 않고, 계약 주체가 적당하다고

판단한 상대방과 계약을 맺는 것”을 말한다. 이와 관련하여 최근의 논문 등에서 수의매매에 대한 정의를 하고 있는데, 일본의 도매시장법이나 도매시장 조례에서 정의하고 있는 것을 가져온 것뿐이다. 따라서 수의매매에 대한 법적인 정의는 아직 없다고 볼 수 있다.

반면, 일본의 도매시장법은 제35조(매매거래의 방법) 제2항에서 수의매매(상대거래, 相對去來)에 대해 “하나의 도매법인과 하나의 도매 상대방이 개별적으로 매매 거래를 실시하는 방법이라고 정의하고 있다. 그리고 도쿄도 중앙도매시장 조례의 제2조(정의) 제9항에서 수의매매를 “도매법인이 도매장소에서 신선식품 등의 도매를 할 때, 판매가격 및 수량에 대해 중매업자 또는 매매참가인과 협상 후 판매하는 방법”으로 정의하고 있다. 또한 동 조례 47조(매매거래의 방법)에서는 수의매매의 방법으로서 예약수의매매(예약상대거래(豫約相對去來))를 언급하고 있는데, “도매법인과 중도매인 또는 매매참가인과 미리 체결한 계약에 근거해 확보한 물품의 도매”라고 정의하고 있다. 이 수의거래를 하고자 하는 도매법인은 수의거래를 하는 해당일의 첫날 3일전에 신청서를 제출하여야 하고, 거래 이후에 결과보고서를 제출하도록 되어 있다. 또한 예약수의거래는 도매법인이 허가신청서를 제출하여 개설자의 승인을 받도록 되어 있다.

둘째, 중도매인의 거래 방법의 차이이다. 농안법과 일본의 도매시장법이 원칙적으로 도매시장에 상장되어 도매법인이 거래하는 수산물만을 취급하도록 한 것은 동일하다. 하지만 농안법은 상장예외를 두고 있는 반면에, 일본 도매시장법은 시행규칙 제28조에서 중앙도매시장 도매법인이 타 도매시장 도매업자와의 계약에 의해 타 시장 도매업자가 도매하는 신선식품 등을 중도매인이 매입하여 판매하는 것을 허용하고 있어 큰 차이를 보인다. 또한 중도매인이 농림업자 등 및 식품 제조업자 등과의 사이에서 체결한 계약(신상품의 수요 개척 목적)에 근거하여

매입할 수 있다.

셋째, 상장예외품목의 존재 여부이다. 농안법 제2조(정의) 제9항 중도매인의 영업에 대한 정의에서 “농수산물도매시장·농수산물공판장 또는 민영농수산물도매시장의 개설자로부터 허가를 받은 비상장(非上場) 농수산물을 매수 또는 위탁받아 도매하거나 매매를 중개하는 영업을 포함하고 있다. 이 비상장 농수산물을 ‘상장예외품목’이라고 하는데, 농안법에서는 없는 용어지만 각 도매시장의 조례에서는 사용되고 있다. 일본의 도매시장법에서는 비슷한 곳으로 법 제44조(중매인의 업무 규제)에서 예외적인 거래는 “중매인이 허가받은 품목을 소속 중앙도매시장 도매법인으로부터 구매하기가 어려운 경우, 농림수산성령으로 정하는 기준에 따라 업무규정으로 정하는 바에 의해 개설자가 해당 중앙도매시장의 거래 질서를 어지럽힐 우려가 없다고 인정했을 때”로 한정된다. 하지만 우리나라의 농안법은 시행규칙 제27조(상장되지 아니한 농수산물의 거래허가)에서 다음의 세 가지 허가조건을 두고 있다. 즉, ① 부류별로 연간 반입 물량 누적 비율이 하위 3퍼센트 미만인 해당하는 소량 품목, ② 품목의 특성으로 인하여 해당 품목을 취급하는 중도매인이 소수인 품목, ③ 그 밖에 상장거래에 의하여 중도매인이 해당 농수산물을 매입하는 것이 현저히 곤란하다고 도매시장 개설자가 인정하는 품목이다.

이 양자를 비교해 보면, 우리나라에서 도매시장의 비상장 허용 범위가 더 넓다는 것을 알 수 있다. 이는 상장예외품목이 도매시장의 ‘상품구색’ 기능이 있고, 소량이어서 관리가 불필요한 부분에 대해 비상장을 허용한다는 취지에 비해 더 허용 폭이 넓다. 문제는 제Ⅲ장에서 살펴본 도매시장의 ‘기록상장’과 상장예외 품목의 확대가 연관되어 있을 수 있다는 점이다. 따라서 비상장의 확대는 도매시장의 근본 취지를 무색케 할 수 있으므로 신중할 필요가 있다.

Ⅳ. 수산물 도매시장 거래제도의 개선방안

수산물 도매시장의 고질적인 거래제도 문제는 현 상태로는 개선이 어렵다는 점이다. 특히 기록상장의 문제는 경매만이 유일한 거래 방법이었던 시기에는 특정 중도매인이 임의로 수탁하므로 경매가 성립되지 않는다는 근본적인 문제점을 안고 있었다. 하지만 2012년의 농안법 개정으로 정가수의매매가 정식 거래 방법으로 도입되었지만, 여전히 중도매인이 수탁하는 문제는 해결되지 않는다. 구 해양수산부에서는 실질 경매라고 해서 농안법의 거래 원칙을 지키도록 하여 일부의 성공을 거두었지만 말 그대로 일부에 그칠 뿐이었다. 이 문제를 해결하지 않는 한 도매시장 거래제도 문제의 근본적인 개선은 어려운 상황이다.

1. 상장의 문제

농안법의 거래제도는 상장과 거래제도의 두 가지 측면에서 볼 수 있다. 먼저 상장의 경우는 중도매인 수탁의 문제이다. 농안법의 성립 이후 현재에 이르기까지 도매법인 수탁 원칙은 변함이 없지만, 상당 부분의 수산물이 여전히 중도매인에 의해 수탁되고 있다. 여기에서 중요한 부분이 도매법인의 수탁 능력이다. 지금까지 논란이 되어 왔던 도매법인의 수탁문제는 두 가지 관점에서 볼 수 있다. 먼저 도매법인이 적극적으로 수탁을 하고 있는냐는 점이다. 도매시장에서 출하자가 상장(위탁)하는 방법은 스스로가 팔고자 하는 수산물을 도매법인에 위탁하는 것이고, 또 하나는 도매법인이 출하자에게 출하를 권유하여 상장시키는 것이다. 이 경우 두 번째가 논란의 초점이 된다.

현재까지 패류 등 일부 품목은 도매법인이 적극적으로 상장을 시키고 있지만, 상당수의 수산물은 도매법인이 적극적인 상장 권유를 하지 못하고 있다. 이는 수산물이 비록 산지에서 위판되고 있지만, 산지가 너무 많고(위판장만 200여개

이다) 위판하지 않는 수산물도 상당히 많다. 또한 원양수산물과 수입수산물은 부산국제수산물 도매시장에서 상장되는 것을 제외하면 대부분 장외유통으로 거래된다. 여기에서 장외유통되는 수산물을 도매법인이 상장시키도록 적극적인 영업을 하고자 하더라도 현실에서는 분명한 한계가 존재한다. 전체 수산물의 출하자 즉 산지수협 중도매인, 산지수집상, 어촌계, 장외유통업자, 수입업자 등을 전부 도매법인이 영업을 하여 상장시키는 것이 어렵다는 것이다. 결국 이러한 상황에서 중도매인 수탁이 만연되고 있고, 그것이 기록상장의 형태로 나타나고 있다.

도매법인이 적극적으로 영업을 하여 상장시키는 수산물의 가짓수와 물량을 증가시킬 수는 있겠지만, 도매시장에서 거래되는 수산물의 전부를 이런 방식으로 하기는 어렵다. 또한 가지의 측면은 중도매인의 구매 요구를 전부 수용하기 힘들다는 것이다. 중도매인마다 매취 판매 혹은 수수료 판매를 하는 수산물의 크기, 품질 등이 모두 다르고, 매번 이것이 변하는 특성을 가진다. 따라서 도매법인이 중도매인의 수요를 충족시켜 주어야 하는데, 상당한 노력을 기울여야 하더라도 이것이 어렵다. 더욱이 도매법인은 출하자에 대해 수탁 거부 금지되어 있고, 도매법인이 적극적인 영업을 하더라도 결국 비용의 증가로 연결되어 도매시장 거래가격이 상승하는 문제점을 안고 있다.

또한 과거와는 달리 도매시장에서 거래하는 수산물 출하자가 점차 다양해지고 있다는 점이 이러한 중도매인 수탁 문제를 해결하기 어려운 요인의 하나가 되고 있다. 따라서 현재의 중도매인 수탁이 법적으로 불법이라고 하더라도 암묵적으로 이를 감추고 있고, 수십 년 동안 해결이 되지 않는 것도 궁극적인 해결 방안이 없었기 때문이다.

2. 거래제도의 문제

기록상장과 더불어 연결되는 문제가 형식경

매이다. 이는 사실상 기록상장이 되면 당연한 수순으로 벌어지는 현상이다. 도매시장의 원칙적인 거래제도는 경매와 입찰인데, 이 두 가지 방법이 모두 구매자인 중도매인의 경쟁이 전제가 된다. 가격 발견이 어려운 신선수산물의 경우 구매자의 경쟁을 통한 가격 제안을 통해 적정한 가격을 찾아가는 것이다.

하지만 중도매인이 출하자에게 수탁을 하게 되면 경쟁이 성립되지 않는다. 이미 구매자가 특정 중도매인 1인으로 정해져 있는 상황에서 경쟁을 통한 가격 결정 방법인 경매나 입찰이 무의미해지는 것이다. 하지만 2012년까지 농안법의 상장경매제도는 예외적인 경우를 제외하고는 상장 이후에 반드시 경매를 해야 하므로 비록 중도매인이 수탁했다고 할지라도 경매를 하는 시늉이라도 해야만 했다. 이것이 형식경매의 본질이며, 상장에서 중도매인 수탁이 없으면 형식경매도 없는 것이다.

따라서 중도매인 수탁이 없다면 이 문제는 자연스럽게 해결되는 문제이지만, 중도매인 수탁이 이루어지고 있는 현실에서 형식경매도 이루어지게 되는 것이다.

다행히 2012년의 농안법 개정에서 정가수의 매매가 정식 거래 방법으로 도입되면서 형식경매의 문제는 해결이 가능해졌다. 이미 주인이 정해져 있어 경쟁적인 가격결정이 불가능한 것이라면, 정가나 수의매매를 하면 해결되는 것이다. 하지만 거래에 앞서 이루어지는 상장이 불법이기 때문에 상장 문제를 해결하지 않으면 아무 소용이 없게 되는 것이다.

3. 개선방안

이상에서 살펴 본 바와 같이 상장과 거래에서 거래의 문제는 해결의 가능성이 있다. 문제는 중도매인 수탁을 농안법이 수용할 수 있느냐는 것이다.

이러한 중도매인 수탁의 문제를 해결하는 방안은 두 가지가 있을 수 있다. 첫째, 중도매인을

시장도매인으로 전환시키는 것이다. 시장도매인은 수탁이 가능하며 거래 방법에 제한이 없다. 다만 시행규칙 제16조(업무규정)의 제1항 도매시장의 업무 규정에 정할 사항에서 “법 제32조 및 제37조에 따른 도매시장법인 또는 시장도매인의 매매방법에 관한 사항”을 정하도록 되어 있다. 하지만 시장도매인은 농안법에서 정하고 있는 경매 또는 입찰, 정가매매 또는 수의매매를 모두 할 수 있으며, 대부분의 경우 수의매매를 하는 것이 일반적이다. 결국 중도매인을 시장도매인으로 전환하면 기록상장과 형식경매가 모두 해결되는 셈이다.

이 경우 적절한 대안으로 보일 수 있지만 허점이 있다. 그것은 아직 농수산물도매시장에서 시장도매인이 성공적으로 정착한 사례가 없고, 도매법인과 시장도매인 중 어느 쪽이 더 나은 체제인지 명확하지 않다는 점이다¹⁴⁾. 또한 현실에서는 아직 도매법인 체제가 대세라는 점이다. 일부 중도매인을 시장도매인으로 전환한다고 할지라도 여전히 도매법인이 남아 있는 한 문제는 해결되었다고 볼 수 없다.

둘째, 중도매인 수탁을 전향적으로 수용하는 방안이다. 이 방안은 농안법의 근간을 무너뜨린다는 점에서 오랫동안 반대가 극심하였고, 현재도 반대 의견이 많다. 문제는 어떻게 수용하는가이다. 중도매인 수탁을 있는 그대로 수용한다면 도매시장 제도의 취지가 손상되는 것에는 일리가 있다. 하지만 제도적인 보완책을 동반한 수용이라면 고려해 볼 가치는 있다고 생각한다.

우선 일본의 도매시장 거래제도를 살펴볼 필요가 있다. 일본이 1999년에 정가수의매매를 원칙으로 도입한 것은 우리와 동일하다. 그런데 제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이 우리와 다른 점이 몇 가지가 있었다. 예약상대거래와 사전 신고(또는

승인) 및 사후 결과보고 제도이다. 그리고 타 도매시장에서 중도매인이 소속된 도매법인과 계약 관계가 있을 경우 수탁이 가능하다는 예외가 존재한다. 이를 우리나라의 중도매인 수탁과 결부시켜보면 다소의 해결점이 있는 것으로 보인다.

먼저 거래 방법은 중도매인 수탁의 경우 현행 농안법에서 수의매매 혹은 정가매매가 가능하므로 이를 활용하면 된다. 그러나 상장의 경우는 농안법으로도 해결되지 못하므로, 수의매매의 방법 중 하나로 일본의 예약상대거래를 도입하는 것이 필요하다. 즉 중도매인이 출하자와 협의하여 수산물의 출하를 하되, 도매법인에 출하 직전 3일(혹은 2일) 이전에 가격과 물량, 출하자 정보 등을 기록한 신고서류를 작성하여 신고하도록 하는 것이다. 그리고 시장에 상장되는 시점부터는 도매법인이 출하자의 대리인으로서 중도매인과 협의에 의한 거래(수의매매)를 하도록 하는 것이다. 그리고 도매법인은 거래가 종료된 이후 결과보고서를 개설자에게 제출하도록 하면, 중도매인이 최초에 출하자와 협의한다는 점을 제외하면 일본의 예약상대거래와 거의 동일하다.

이 경우 도매법인은 가격형성과 물량 및 품질 등의 감시 감독 역할만을 수행하므로 경매와 같은 수수료를 받을 필요가 없으므로, 수수료는 적정한 수준으로 낮추는 것이 좋을 것이다.

이를 농안법의 개정과 연계하면, 도매법인과 공판장의 두 가지가 상호 차이가 있다. 먼저 공판장은 농안법 제45조(공판장의 운영 등)에서 공판장의 운영 및 거래 방법 등에 관하여는 도매시장을 준용하되, 공판장의 규모·거래 물량 등에 비추어 이를 준용하는 것이 적합하지 아니한 공판장의 경우에는 개설자가 합리적이라고 인정되는 범위에서 업무 규정으로 정하는 바에 따

14) 2000년의 개정 농안법 도입 이후 농산물 유통에서는 강서도매시장에 시장도매인과 도매법인 체제를 동시에 도입한 바가 있다. 최초에는 시장도매인 제도가 긍정적으로 평가되었으나, 이후 가격 결정의 투명성과 대급정산 문제로 완전히 정착되지 못하였다. 시장도매인 제도 도입 이후 10여년이 경과되었지만 여전히 시장도매인 제도는 시험적인 제도이다.

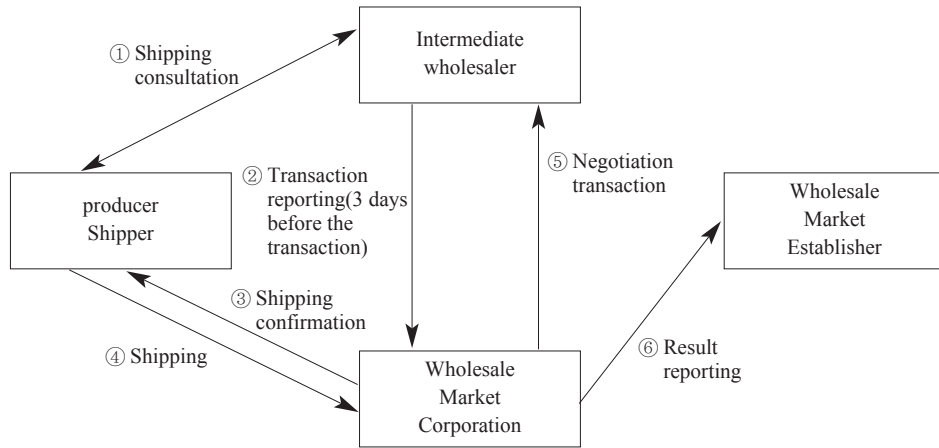


Fig. 1. The Process of Negotiated Transaction in Advance.

라 운영 및 거래 방법 등을 달리 정할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 개설자와 정부의 의지만 있으면 당장이라도 도입이 가능하다.

그리고 도매시장의 경우는 시행규칙에서 예약수의매매의 한 형태로 제안된 거래 방법을 수용하면 될 것이다. 그리고 농수산물에 모두 적용하는 것이 곤란하다면 수산부류에만 적용하고, 일본의 중도매인 규제의 예외와 같이 산지위판장이나 출하 협약을 맺은 어촌계, 생산자협의회 등에 한해 이를 허용하는 제한적인 방법도 가능할 것이다.

V. 결 론

본 연구에서는 수산물 도매시장의 고질적인 문제점인 거래제도의 개선 방안을 제시하고자 하였다. 2012년 개정된 농안법은 수의매매의 도입으로 거래제도 개선의 가능성을 높여 주었다. 앞서 살펴본 바와 같이 도매시장 거래제도의 문제점은 기록상장과 형식 경매의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 그리고 형식 경매의 문제는 수의매매로서 해결이 가능한 것으로 보았다. 이를 위해 일본 도매시장법에서 규정하고 있는 상대거래와 예약상대거래에 대한 규정과 일본 도매시장 조례 등을 참고로 도입이 가능하고, 이를 거

래제도 개선에 접목할 수 있음을 확인하였다.

일본 도매시장법과 우리나라 농안법에서 도매시장에 대한 것만으로 한정하여 상호간의 차이를 몇 가지 기술해보면 다음과 같다. 첫째, 정가수의거래에 대한 정의이다. 농안법에서는 구체적인 내용을 언급하고 있지는 않아 수의매매에 대한 법적인 정의는 아직 없다고 볼 수 있다. 반면, 일본의 도매시장법은 수의매매(상대거래, 相對去來)에 대해 기본 개념을 정의하고 있고, 도매시장 조례에 예약수의매매(예약상대거래, 豫約相對去來)를 언급하고 있어 차이를 보인다. 둘째, 중도매인의 거래 방법의 차이로, 농안법은 상장예외를 두고 있는 반면에 일본 도매시장법은 중도매인 도매법인 등의 계약 관계를 근거로 중도매인의 매취 판매를 예외적으로 허용하고 있다. 셋째, 상장예외품목의 존재 여부이다. 농안법에서는 비상장(非上場) 농수산물에 대한 조항이 있는 반면에 일본은 없다. 이 양자를 비교해보면, 우리나라에서 도매시장의 비상장 허용 범위가 더 넓다. 비상장의 확대는 도매시장 근본 취지를 무색케 할 수 있으므로 신중할 필요가 있다.

하지만 여전히 중도매인 수탁으로 인한 기록상장의 문제점은 남는다. 농안법에서는 상장의 주체를 도매법인과 시장도매인으로 한정하고 있어 중도매인이 수탁을 받는 것은 불법이기 때

문이다. 중도매인 수탁의 문제를 해결하는 두 가지 대안을 제시하였다. 첫째, 중도매인을 시장도매인으로 전환시키는 방안이 있지만, 허점이 있다. 그것은 아직 농수산물도매시장에서 시장도매인이 성공적으로 정착한 사례가 없고, 도매법인과 시장도매인 중 어느 쪽이 더 나은 체제인지 명확하지 않다는 점이다.

둘째, 중도매인 수탁을 전향적으로 수용하는 방안이다. 먼저 거래 방법은 중도매인 수탁의 경우 현행 농안법에서 수의매매 혹은 정가매매가 가능하므로 이를 활용하면 된다. 그러나 상장의 경우는 농안법으로도 해결되지 못하므로, 수의매매의 방법 중 하나로 일본의 예약상대거래를 도입하는 것이 필요하다.

결국 중도매인의 수탁을 법에서 수용하지 못한다면, 도매시장에서 형성되는 수산물의 가격은 공정성과 투명성에서 한계를 가질 수밖에 없다. 만일 본 연구에서 제안한 방법이 아니더라도 도매시장의 기록상장과 형식경매를 해결하지 못한다면, 도매시장의 기능이 불완전해지면서 결국 도매시장의 존재 가치가 의심받을 수밖에 없다. 그렇다고 일부에서 주장하는 시장도매인제로의 전환이나 상장예외품목의 확대가 모든 것을 해결해 주지는 않는다. 이는 시장도매인제의 적극적인 도입이 잘못된 것이 아니라 전환되지 않는 도매법인이 남아 있는 한 기존의 문제는 해결되지 않고, 무리한 정책의 추진이 수산물 도매시장 관계자들의 반발을 사고 있기 때문이다. 또한 상장예외품목의 확대는 수산물 도매시장의 근본적인 가치를 훼손하는 것이다. 예외는 어디까지나 예외여야 한다.

수산물 도매시장의 거래제도는 농안법의 제정 이후 아직도 법과 현실이 다르다. 이는 누구의 책임인지가 중요한 지가 아니라 어떻게 해결할 것인지가 중요하다. 이해관계자 뿐만이 아니라 정부와 학계도 이 문제를 직시할 필요가 있다. 농안법의 거래 원칙을 고수하는 것이 중요한지, 제도적인 융통성을 발휘하여 도매시장을 효율화하는

것이 중요한지 머리를 맞대고 심각하게 고민해볼 문제이다.

REFERENCES

- Cho, B. C. (2003), *History of Korean Agricultural and Fisheries Wholesale Markets*, Dongguk Univ. Press.
- Hong, S. G., Joo, M. B., Park, S. K., Ryu, J. G. and Kim, S. R. (1998), *A Study on Action Plans for Fisheries Products Distribution Reforms*, Ministry of Oceans and Fisheries.
- Kang, J. H., Cho, J. H., Lee, H. G. and Lim, K. H. (2002), *A Study on Ways to Improve Fishery Products Distribution Systems*, Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries, 27-33.
- Kim, D. H. and Chae, S. H. (2006), *A Study on Ways to Introduce Fruits and Vegetables Distribution Laws*, Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries.
- Kwon, W. D. (1998), “*Directions for the Development of Wholesale Markets and System Improvement*” - *Opinions from Various Circles on the Revision Bill of the Act on Distribution and Price Stabilization of Agricultural and Fisheries Products*, Korea Food Marketing Association, p.57.
- Seoul Metropolitan Government, *Agricultural and Fishery products wholesale market Ordinance*.
- Seoul Metropolitan Government, *Agricultural and Fishery products wholesale market Ordinance Enforcement Rules*.
- The Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (2012), *Wholesale Market Yearbook*.
- Tokyo Metropolitan Government, *Tokyo Central Wholesale Market Ordinance*.
- Tokyo Metropolitan Government, *Tokyo Central Wholesale Market Ordinance Enforcement Rules*.