

자조금제도의 성격과 외국 자조금제도의 운영현황



김병호
건국대학교수, 농업경제학박사

I. 생산자들의 자조노력 필요성

우리나라는 60년대 전후에는 농축산물의 증산이 농정의 최대 목표였으나 70년대 말을 전후로 해서 농축산물의 생산이 점차 상업화되어 가고 있을 뿐만 아니라 품목별 생산자간에 전업화, 대규모화되어 가고 있으며 지역적으로는 특화되

어 가고 있는 것이 오늘날 한국농업의 모습이라 할 수 있다.

이러한 국내 농업환경변화 속에서 품목별 생산자들은 보다 상대적으로 유리한 시장지위를 확보하기 위해서는 지역별 또는 품목별 생산자 또는 단체들간에 긴밀한 공동협조의 필요성이 인식되어 가고 있다. 그러나 이러한 인식속에서도 아직은 개별생산자 또는 기존 생산자단

채들은 돼지, 쇠고기, 양파의 생산 과잉으로 인한 심한 경제파동을 겪으면서도 안정적이고 장기적 안목에서의 생산 또는 산출물의 판매를 위하고 생산자단체간의 이익을 지속적으로 확보하는 차원에 있어서는 생산자들간의 적극적이고 실질적인 대책이 없이 타율적이고 정부의존적인 환경속에서 생산행위를 하고 있음을 볼 수 있다.

대통령 선거공약에서도 나타나듯이 앞으로 국내 경제사회구조는 한층 더 다변화되고 각 산업 부문에서도 자율적인 면이 강조되어 진다고 예상해 볼 때, 이제 우리의 농업 내적 구조는 물론 비농업부문에서 보는 농업의 시각도 구태의연한 소극적이고 타의적인 모습에서 벗어나 발전해 나가는 국민경제구조 속에서 농업의 내적 충실과 농업도 산업의 주요부문으로 일익을 담당할 수 있도록 하고 성장된 모습을 갖추기 위해서는 더욱 시장경쟁적이고, 자율적이면서, 나아가서는 국제경쟁력을 스스로 키울 수 있도록 농업내부의 생산자 및 생산자단체들의 스스로의 산업이익을 대표하고 주장할 수 있도록 사회제도적인 면에서 구체화시킬 필요가 있다고 본다.

앞으로도 국내농업여건을 현재 상황에서 연장해 본다면 공급과잉 소지가 언제든지 일어날 수 있다고 보는데 이때마다 농정에 의존하는 것은 한정된 예산을 집행하는 정부에도 힘겨운 일이고 이것에 의존하는 생산자의 수익보장은 더욱 제한되어지리라 본다.

산업의 자율화의 여건이 점차 성숙되어 진다면, 행정부는 농업내부

〈표 1〉 농민과 제조업자의 성격

	농 민	제 조 업 자
가 격	가격에 영향력이 없음	상당한 영향력을 미침. 특히 유통망을 통한 가격영향이 지대함
공 급	총생산량에 대한 영향력이 없음. 생산시작후 현실적 생산조정 불능	총생산량에 대한 영향력 지대함. 생산시작후 생산증감이 가능
제 품 의 질	기후에 의존	투입 요소에 의해 좌우
제 품 의 선택	기후, 토지등 환경적 요인에 의해 제약됨	단지 생산시설에 의해 제약. 경영자 의사결정에 의해 좌우
제 품 차 별 화	불 가 능	가 능
산 출 조 절 능 력	농가를 떠난후 불가능	공장에서 유통 전과정을 통해 조절 가능
홍 보 제 도	없 음	매우 강함
생 산 위 험	대부분 자연조건에 의존	시장수요와 투입물 확보능력에 의존

생산자들이 품목별 또는 지역별로 자기 품목산업의 이익을 대변할 수 있는 행위를 보장해 주어야 하고 장차 생산자들은 품목별 이익단체(생산자 단체) 등을 더욱 적극적으로 효과적으로 운영하여 생산만하면 된다는 중산위주의 영농행위에서 탈피하여 어떻게 판매되고 소비되어지는가에도 관심을 두므로써, 생산자간 또는 지역별로 자율적생산과 출하조정 등으로 농산물 가격안정은 물론 농산물에 대한 시장교섭력, 잠재수요개발에도 관심을 갖추어야만 농축산업분야에 대두되고 있는 여러가지 문제를 효과적으로 해결할 수 있고 최근 문제시되고 있는 농축수산물 해외 개방압력에도 민간차원에서 효과적으로 대응할 수 있으리라 기대된다.

이같은 품목별 이익단체의 역할을 원활히 도와주는 제도가 바로 생산자 자조금제도(Check-off System)이다. 이미 비농업부문 특히 제조업부문에서는 이와 비슷한 성

격의 이익단체들이 제도적으로 활동을 함으로써 소속 품목산업의 안정적 발전에 기여하고 있다. 자본주의 산업사회속에서 산업주체인 생산자들이 공동이익을 위해 공동의 노력을 집결하는 것은 매우 당연한 일종의 경제사회행위로 볼 수 있다.

농업부문은 타산업부문과도 매우 밀접한 관계가 있고, (표1)에서 보는 것과 같이 농업의 특수성 때문에 생산자들이 산업의 주인으로서 해당 품목산업의 문제를 해결하기 위하여 자구책을 찾아 공동의 노력을 할 수 있는 사회여건 조성은 농업발전은 물론 국가 전체 경제사회 발전에도 매우 유리할 것으로 본다.

그러나 이러한 노력을 위해서는 서로의 공동이익을 같이 할 수 있는 이익집단 또는 이익단체와 같은 공동조직이 활성화되어야 하며, 사업수행을 위해서 자금이 필요로 하게 된다. 이러한 목적에 가장 타당하다고 알려진 것이 자조금제도(Check-off System)이다.

다음장에서 자조금제도의 성격과 이를 가장 잘 수행하고 있는 미국의 운영현황을 살펴 보기로 한다.

II. 자조금제도의 성격과 운영 현황

자조금제도란 특정 품목의 농축산물 생산자가 자체 산업의 발전을 위해서 생산자들이 자진해서 납부하는 일종의 세금(Self-imposed tax)으로 구성된 기금성격을 바탕으로 해서 생산이후의 과정에서 발생하는 유통, 가공, 소비촉진 등의 사업을 체계적으로 수행하는 생산자 자구 제도라고 정의 할 수 있다.

다시 말해서 목적기금의 성격을 띠고 있는 자조금은 산업내의 이익 집단 구성원들이 해당 품목 산업의 공동이익을 도모하기 위해 필요로 되는 기금을 확보하는 제도이다. 품목에 따라서는 산업의 성장 발전을 저해하는 요인들 중에는 생산자 개인 또는 산업의 한 부분이 해결

할 수 없는 문제들을 산업적 차원에서 그 문제들을 생산자들이 공동 인식하여 해결하기 위해 기금이 조성되어 지게 하는 제도이다.

이러한 자조금 제도의 성공여부는 해당품목의 생산자의 참여 폭이 어느 정도인가에 따라 좌우 되므로 기금형성 수단은 매우 민주적이고 자발적인 형태를 취할 수 있도록 사업내용의 목적, 운영주체, 운영방식이 공개적이며 합리적이어야 한다.

따라서 생산자 자조금제도가 가장 중점을 두게 되는 것은 해당 품목의 수요를 촉진시키기 위한 홍보 활동과 이를 위한 연구사업이라 할 수 있다.

이는 경제이론 측면에서 보면, 해당 상품의 수요곡선을 우측으로 이동시키거나, 더욱 탄력적으로 변화 시킴으로써 상품의 가격을 상대적으로 유리하게 하거나, 같은 가격조건에서 더욱 많은 량을 판매할 수 있게 함을 뜻하게 된다.

그러면 자조금제도를 가장 잘 수행하고 있는 미국의 운영현황을 살펴 보기로 한다.

본래 자조금제도는 미국의 농업이 1936년대의 경제불황과 과잉생산으로 인해 공급조절정책인 1933년의 농업조정법과 1937년도에 규정한 유통명령(marketing order)을 근거로 시작되었으며, 그후 농업발전과 더불어 자조금제도는 점차 확산되었으며, 특히 1980년대 과잉생산으로 인한 농업위기에 적극적으로 대응하기 위한 농민들의 지지하에 그 규모가 확대되어 가고 있다.

미국 농업 생산자의 자조금제도는 무임승차자(free rider)를 배제하기 위한 수단으로 정부가 부분적으로 관여하고 있으나 그 본질에 있어서는 자율적 참여를 전제로 하는 이익집단의 활동으로 보아야 한다. 그들의 자조금 형성체제는 품목에 따라 거의 비슷하며, 생산자단체가 자조금제를 청원하여 정부의 명령으로 결정 발효되며, 이러한 합법 절차가 끝나면 자조금 부담자의 대표자로 구성되는 운영기구(Board, Council, Commission)를 구성하여 목적된 사업을 실행하고 있다. 자조금제도의 기금은 부과금의 율은 품목과 지역실정에 따라 약간의 차이가 있기는 하지만, 상품촉진법(Promotion Act)의 뒷받침과 생산자들의 승인을 얻어 보통의 경우 농산물 판매액의 0.1~0.5%를 부과하고 있는 실정이다.

한편 연방정부는 품목별 특별법(free standing-legislation)과 유통명령(marketing-order) 등과 같은 모법을 만들어 생산자들의 자발적

(표 2) 자조금 프로그램 수 및 기금지출 규모, 1979

단위 : 백만달러, (%)

구 분	Program 수	소비촉진기금지출			연구 투입비	관리비	합 계
		국내	국외	계			
곡물·두류	47	3.8	6.2	10.0	4.6	2.9	17.5 (10.9)
채 소	29	7.0	0.1	7.1	2.4	1.9	11.4 (7.1)
과 일	59	41.7	6.5	48.2	1.9	10.0	60.1 (37.6)
육류·생축	25	3.0	0.1	3.1	0.3	0.7	4.1 (2.6)
가금·계란	26	6.1	0.1	6.2	1.0	1.4	8.6 (5.4)
낙 농 품	23	27.4	0	27.4	0.5	5.6	33.5 (20.9)
자연 섬유	8	13.9	0.4	14.3	4.2	3.7	22.2 (13.9)
기타농산물 ²⁾	28	1.7	0.1	1.8	0.4	0.4	2.6 (1.6)
합 계	245	104.6	13.5	118.1 (73.8)	15.3 (9.6)	26.6 (16.6)	160.0 (100.0)

1) 실제로는 277개(1979 현재)에 달함.

2) 벌꿀·담배·견과 등

자료 : Frank, G. L., 「U.S. Agricultural Policy and the Federal and State Commodity Check-Off Programs」, Nebraska, 1980.

인 자조활동보장과 무임승차문제를 견제하고 있다.

이 특별법은 일명 「연구 및 상품 촉진법(Research and promotion Act)」이라고 통칭되고 있으며 이미 계란, 감자, 밀가루제품, 면화, 양고기 양모, 쇠고기 등에 관한 기본법이 제정되어 시행되고 있다.

이상과 같은 운영체계를 통하여 주요 농축산물의 품목별 상품촉진 및 연구 특히 소비촉진에 바탕을 둔 시장유지 및 확대에 노력하고 있다. (표2)

품목별로 연구 및 소비촉진 사업 내용은 약간의 차이가 있으나, 일반적으로 제품개발, 소비자 홍보 및 서비스, 생산성향상, 유통개선 그리고 이와 관련된 연구에 중점을 두고 있는 것이 공통적이다.

이 제도가 처음 시작될 당시에는 주에 따라서 과연 자조금제도가 얼마만큼의 경제적 효과를 가져올 지 많은 논란이 있었으나 자조금제도가 해당 품목의 소비촉진과 유통개선에 대한 효과가 크게 나타나자, 최근에는 주요 농산물 품목에 거의 도입되어 있으며, 이 제도를 도입하지 않고 있던 주들도 입법화하여 모든 생산자가 참여하도록 유도하고 있다. (표3)

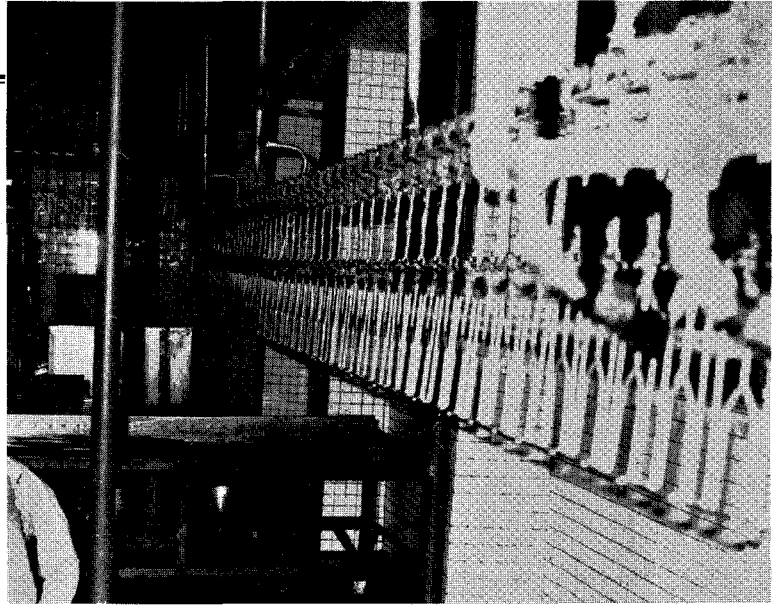
자조금제도의 사업주체인 운영위원회는 사업을 효율적으로 수행하기 위해 필요한 자금을 무리없이 조달하기 위해 많은 노력을 하고

(표3) 연방 및 주정부가 행하는 자조금 프로그램수 발전규모

10년	1930-40	1941-50	1951-60	1961-70	1971-79
프로그램수	7 (2.5%)	21 (7.5)	40 (14.4)	89 (32.1)	120 (43.3)

1) 실체는 277개(1979 현재)에 달함.

2) ()는 백분율



있으며, 특히 일부 생산자들이 참여하지 않음으로써 생기는 무임승차문제 이외에도 운영위원회가 규정하고 있는 반환청구율에도 많은 우려를 나타내고 있으나, 그 반환율은 매년 감소하고 있는 것으로 알려지고 있다.

또한 자조금의 어느 일정 규모는 반드시 연구사업에 투자하여 소비자를 위한 상품의 이해를 높이고자 하고 있으며, 또한 새로운 용도개발을 하도록 하여 제품의 수요를 증대시키도록 하는 의무규정을 두고 있다. 한편 자조금의 징수율은 품목별로 각각의 생산자 총회에서 표결에 부쳐 일정기간 동안의 부과율을 결정하고 있다.

Ⅲ. 자조금제도에 대한 우리의 이해

생산자 자조금제도에 대해 한국

축산업계는 지난 몇해동안 상당한 검토를 해왔고, 이미 시범사업을 부분적으로 행하고 있는 것은 매우 고무적인 사실이라 할 수 있다.

이 제도가 성공적으로 도입, 정착되기 위해서는 품목별 생산자들의 폭넓은 이해와 우리 국내 실정에 맞도록 품목별 징수제도, 사업목표, 민주적인 운영주체, 그리고 이들을 뒷받침 해 줄 수 있는 제도적인 법의 뒷받침이 이루어져야 한다.

앞으로 우리의 농업구조가 빠른 속도로 이익을 추구하는 상업농으로 변천해가는 것은 주지의 사실이므로 농축산물의 실수요자를 위한 국내 생산 품목의 홍보사업은 해외 시장 개방을 앞두고 더욱 중요하다. 이는 어느 개인이나 소수의 집단이 할 수 없는 일이며, 정부 또한 특정 농축산물의 홍보에는 한계가 있음을 이해하여야 할 것이다.

이러한 맥락에서 선진국들이 채택하고 있는 생산자 자조금제도는 우리에게 매우 의미있는 생산자들의 자조활동으로 볼 수 있으며 앞으로의 농축산업 발전에도 큰 의미를 주고 있음을 이해하여야 할 것이다. **양기재**