

양계산업의 자조금제도

박 영 인
(USFGC 한국지부장)

1. 머리말

한국양계산업은 지금 안정적 발전이라는 과제를 놓고 심한 몸부림을 하고 있다. 생산은 그런대로 된다고 하지만 유통 및 소비와 원만하게 연결되지 않아 견디기 어려운 정도의 체증현상을 느끼고 있는 것이다. 어떻게 해야 생산이전-생산-생산이후의 세 과정을 원활하게 서로 소통시킬 수 있을 것인가 하는 문제로 고심한다. 다시 말하면 이제까지의 불균형적인 산업구조를 본원적으로 개편하여 산업의 장기적 안정 발전을 추구하고 있는 것이다.

계산물 생산자는 농장안의 개별적 생산경영은 스스로가 철저히 계획·관리한다. 그것은 농장경영의 책임과 결과가 바로 자기에게만 국한되기 때문이다. 그러나 농장 밖의 산업적 제반문제에 대해서는 소홀히 생각하는 경향이 있다. 그것은 산업전체의 책임과 결과가 자기만이 아닌 생산자 모

두에게 귀착하며 이는 혼자 힘으로 해결할 수 없는 과제인 때문이다. 그리하여 “농장내부의 경영자 주인은 건재하나 농장외부의 산업주인은 허약”하다는 표현이 나오기까지 한다.

양계산업의 자구대책을 위한 생산자조직에는 적절한 수준의 활동자금이 필요하게 된다. 그 자금은 생산자가 직접할 수 없는 농장밖의 일을 하기 위한 수혜자의 자담금이다. 한국의 양계산업은 아직 이러한 제도적 부과금 방식을 갖고 있지 않다. 이른바 생산자의 자조금 (Checkoff funds) 제도가 실시되고 있지 않은 것이다. 그래서 이 제도의 필요성과 도입과정, 그리고 자조금의 사용에 대해서 대강 소개하고자 한다.

2. 양계산업의 자구대책

한국양계산업은 이제 이윤추구를 목적으로 하는 산업의 체모를 갖추고 있다. 이 산업은 국민에게 계란과 닭고기를 공급하는 식품 산업중의 하나인 동시에 생산자와 연관산업 종사자에게 경영이익을 가져다 주는 소득원이 되고 있다. 이와같이 양계부문은 명분과 실리가 분명한 산업으로 계속 성장하고 있는 것이다.

그러나 양계산업으로서의 양계업은 비야흐로 그 위치 정립을 시급히 해야 할 시점에 와 있다. 또 정부와의 관계에 있어서도 산업적 입장을 확고히 하지 않으면 안될 상황에 놓여 있다. 따라서 양계산업은 그 자체의 위치와 정부문제를 확립하기 위한 제도적 자구대책이 절실히 요청되고 있다.

1) 양계산업의 위치

양계산업은 계산물의 공급과 농가소득원의 원천으로 그 중요성이 매우 큰 산업이다. 계산물 수요의 증가전망과 농가소득 증대의 필요성으로 보아 앞으로도 그 발전이 지속되어야 할 축산업중의 하나이다. 이와같이 양계산업은 국민경제와 산업경제 양면에서 매우 긴요한 산업임에 틀림없다.

이러한 산업이 그 위치 정립을 분명히 하여 소기의 산업기능을 다하는 것은 너무나 당연한 일이다. 그러하기 위해서는 먼저 산업의 주체 형성을

확실히 하여 산업발전의 추진력을 강화하지 않으면 안된다. 이 추진 주체의 역할은 과연 누가 담당해야 하는 것인가? 정부? 협동조합? 양계 관련 산업? 학계? 아니면 생산자? 그렇다. 산업발전은 그 산업과 절대적인 관계에 있는 부문에 의하여 주도되어야 한다. 정부, 협동조합, 양계 연관 산업, 또는 학계는 양계산업과 관련되어 있는 조직 또는 보조기능 담당자인 것이 확실하나, 그 관계의 심도에 있어서는 어디까지나 상대적일 뿐 절대적이 아니다. 이렇게 볼때 양계산업과 가장 밀도있게 절대적으로 연관되어 있는 것은 생산자라 할 수 있다. 따라서 생산자는 바로 산업발전의 주체이며 양계산업의 주인이 되어 마땅하다고 하겠다.

양계업을 영위하는 생산자는 양계산업의 주인이다. 그 주인은 산업발전의 추진을 주도해야 한다. 산업의 임무와 중요성에 알맞는 발전 계획을 세우고 그것을 실현시키는 주역을 담당하는 것이다. 주인이 주인 노릇을 다하지 못하는 어느 집안이나 집단의 경우와 마찬가지로, 양계산업의 주인도 제 구실을 소홀히 한다면 그 산업의 장래는 임담할수 밖에 없다. 산업의 주인과 주인 의식이 문제이다.

양계산업의 주인은 그 숫자가 매우 많다. 따라서 많은 수의 주인의 자세는 “모든 사람의 일은 아무의 일도 아닌” 태도가 되기 쉽다. 혼자 힘으로 되어지지 않는 일하기에 그 타당성은 인정하면서도 적극적으로 참여하려 하지 않는 인간의 속성 때문이다. 그러므로 양계산업의 주인은 자체적 조직의 힘을 빌어 주인 구실을 다해야 한다. 생산자의 강한 조직과 공동활동, 그것만이 주인다운 주인이 되게 하는 유일한 방법이다.

2) 산업과 정부

농업은 일반적으로 정부의보호하에 육성 발전하는 경향이 있다. 타산업에 비하여 여러가지로 불리한 기초조건에서 농업경영이 이루어져야 한다는 특성때문이다. 그러한 성향은 상업농단계에 진입한 이후까지도 농민에 의하여 은근히 기대, 지속되는 경우가 많다. 심지어는 시장불안과 가격 및

소득 보장까지도 정부가 책임져 주기를 바라고 있다.

한국양계산업은 정부수호 수준의 산업 단계에서 벗어나지 이미 오래다. 자유시장경제원리에 입각하여 계산물이 자유스럽게 생산, 소비되고 있다. 정부의 시장개입이나 유통정책의 영향도 별로 받는 것이 없다. 다만 물가, 위생, 수출입등의 일반 정책에만 연관되고 있을 뿐이다. 이러한 정책 환경하에서 양계산업은 스스로의 경쟁과 시장기능에 따라 전개되고 있는 것이다.

그런데 근년에 이르러 양계산업이 너무나 불안정한 까닭에 정부는 생산 및 유통의 계열체계, 일정규모 이상의 등록 또는 허가 방식을 채택, 시행하고 있다. 이러한 정책은 산업의 구조개선과 수급조절을 목적으로 하는 것이다. 그 정책이 금후의 양계산업에 어떤 영향을 미칠 것인지 자못 주목의 대상이 되고 있다.

정부와 양계산업과의 사이는 주종관계, 즉 주는 자와 받는 자, 지배하는 자와 지배받는 자, 또는 모든 행동의 지침을 주는 자와 따라가는 자의 관계가 아니다. 이와같은 관료적 권의주의 밑에서 오랫동안 지내온 타성이 아직도 부분적으로 남아있는 것은 사실이나 한국 양계산업의 현수준에서는 산업이 발전을 주도하고 정부는 오히려 그를 조정, 지원, 보조하는 입장에 놓이는 것이 합리적이다. 비농업 분야에서는 이미 이러한 산업-정부관계가 활발하게 추진되고 있다. 산업의 구조개선이나 산업의 실정에 적합한 법령의 조정과정에 업계가 적극적으로 참여하고 있다. 다시 말하면 관주도에서 민주도로 그 방향을 바꾸어가고 있는 것이다. 협동조합도 그것이 일부농민의 경제조직이지 정부의 허부기구가 아님을 알아야 한다.

한국 양계산업은 정부와의 관계를 보다 긴밀히 할 필요가 있다. 산업발전의 주체가 자유경제적 발전대책을 정립·수행함에 있어 정부의 협조부문이 무엇인가를 정확히 협의, 결정하여 가장 효율적인 산업발전을 성취해야 한다. 또 정부도 양계산업의 현실과 견해를 충분히 반영하여 산업과 국민을 위한 정책이 되도록 노력해야 함은 물론이다. 그리

하여 산업과 정부가 상호협력하는 관계에서 양계 산업을 발전시켜 나가야 한다.

3) 이익집단의 지구책

양계산업의 주인인 생산자는 먼저 생산자 스스로의 이익을 생각하게 되는 것이 상정이다. 그 이익이란 경영수익을 크게하는 개인 경제적 관점과 참여산업의 안정발전을 도모하는 전체산업적 관점에서 얻어지는 것이다. 이와같이 이해를 같이하는 많은 사람들이 공동조직을 통하여 서로를 유익하게 하려는 집단을 이익집단(interest group) 또는 이익단체라 한다. 이런 시각에서 대한양계협회는 양계관련자들의 이익단체라 할 수 있다.

근대산업의 이익집단은 그 구성원의 공동체이익에 따라 호의적단체(mutual benefit associations)로 육성 발전되고 있다. 자기의 이익은 자기 스스로가 보호해야 한다는 평범한 논리에 비추어 보아도 이익단체의 필요성과 이런 방향의 발전은 재론의 여지가 없다. 한국 양계산업과 같이 생산이전과 생산 이후의 과정인 2차, 3차 산업부문과의 관계에 문제가 심각한 상황에서는 농장외적 요인을 단체적으로 풀어가야 하는 것이 너무나 당연하다. 이렇게 하여 이익집단은 해당산업의 지구대책을 위하여 적절한 역할을 하게되는 것이다.

그런데 문제는, 지구책을 위한 이익단체의 조직이나 구성보다도 그 단체의 활동을 위한 자금을 어떻게 확보하느냐에 있다. 이 경우의 자금이란 마땅히 단체 구성원이 부담하고 무임승차자(free rider)없이 모두가 공평하게 기여하는 것이어야 한다. 소위 수익자 부담과 수익에 비례한 부담을 원칙으로 하는 것이다.

현대산업에서 이러한 원칙에 합당하고 현실면에서도 가장 타당한 방식으로 알려진 것이 생산자의 자조금제도이다. 이는 생산자가 스스로 부과하는 세금(self imposed tax)과도 같은 것이다. 양계산업이 이익단체를 만들어 지구대책에 사용할 자금을 자진하여 마련한다는 것은 현대산업인의 긍지이며 필연적인 방법이라 할 수 있다.

3. 자조금의 제도화 과정

생산자가 지구적 소요자금을 확보하는 방법은 나라와 품목에 따라 각각 다르다. 소극적 방법인 "회비(membership dues)"의 자발적 납부에서부터 적극적 방법인 "부과금(assessments)"의 의무적 징수에 이르기까지 그 형태가 다양하다. 어느 방법을 취택할 것인가는 각각의 상황에 알맞게 결정하면 된다. 그러나 자유경제체제의 현대산업에서의 최소한의 요건, 즉 ① 수혜자인 생산자 모두가 참여하고 ② 부담액은 아주 적으며, 그리고 ③ 수금이 자동적으로 이루어지는 요건이 달성될 수 있어야 한다. 여기에 가장 접근하는 제도적 도구가 바로 생산자의 자조금이라 할 수 있다.

자조금의 일반적 성격과 그의 제도화 과정을 설명하기 위하여 미국의 예를 검토해 보고자 한다. 그것은 미국이 자유경제 바탕위에서 농민을 위한 농업정책이 수행되고 있으며 거기에 생산자도 적극 참여하는 방법으로 자조금제도를 전품목에 걸쳐 실시하고 있기 때문이다. 농산물의 국내외적 수요증대와 시장개발, 그리고 유통개선과 소비확대의 목적을 달성하고자 미국의 정부와 업계(생산자)는 각종의 모든 프로그램을 추진하는바 생산자의 소요자금은 이러한 자조금제도를 통하여 확보하고 있는 것이다.

미국농산물의 자조금제도는 지역과 품목에 따라 그 방식이 모두 다르다. 예를들면 전국을 적용범위로 하는 품목(계란, 돈육 등)이 있는가 하면 어떤 품목(브로일러, 옥수수 등)은 일정지역(주)에만 국한하고 전국품목이라 해도 지역별 자조금이 별도로 실시되는 경우도 있다. 또 그 절차와 추진내용도 꼭 같지가 않다. 다만 그 목적이 거의 비슷하고 농업조정법(Agricultural Adjustment Act of 1933)과 농업유통협약법(Agricultural Marketing Agreement Act of 1937)에 근거를 두고 있다는 점이 같을 뿐이다. 다음에 소개하는 것은 미국의 예를 중심으로 하여 여러 품목의 각각 다른 제도를 일반화한 것이며 자조금의 제도화 과정을 이

해하는데 도움이 되게 하려는 목적에서 요약한 것이다.

1) 생산자 발의

자조금의 필요성 합의

- 산업의 당면문제 및 발전방향 토의
- 적절한 대책에 관한 광범위한 검토
- 검토결과에 의한 다양한 대안 제시
- 대안별 실천방안 및 자조금 목표설정
- 목표성취를 위한 자조금의 필요성 합의

자조금제도의 발의-

- 생산자단체 또는 일정수 이상의 생산자가 발의
- 연방 또는 주정부에 자조금제도 실시요청
- 정부·생산자 합동토의
- 정부의 타당성 인정

발의내용 홍보-

- 정부가 생산자의 발의내용 공고
- 일반 통신매체를 통한 홍보
- 발의 생산자의 자체 피·알

2) 생산자 동의

공청회개최-

- 정부의 공청회계획 및 개최
- 생산자 발의내용에 대한 청문
- 생산자, 소비자, 학계, 기타관련자 및 일반여론의 광범한 청취

찬반투표-

- 투표일 및 투표장소 공고
- 일정자격 생산자의 찬반투표
- 비밀 직접투표 또는 우편투표

찬성결의-

- 생산자의 과반수찬성 또는 투표자의 과반수 찬성
- 생산량의 과반량 생산자찬성 또는 투표자 생산량의 과반량 생산자찬성
- 어떤 품목은 생산자 또는 투표자의 2/3이상 찬성을 요함

3) 입법 또는 행정조치

자조금 제도의 법령화-

- 자조금제도에 대한 입법 또는 행정명령
- 자조금제도의 법령화 절차 및 업무내용 명시
- 자조금제도의 계속 또는 폐지규정 명문화

업무추진-

- 비영리 추진주체의 설정 : 생산자단체 겸무 또는 전담기구 설치
- 생산자, 당연직 또는 법이 정하는 대표로 이사회 구성 : 정관 및 기타 자조금 운영에 관한 정책결정
- 업무추진 집행부구성 : 전담직원 채용
- 자조금 부담생산자 결정 : 일정규모 이상의 생산자
- 부과금 액수 또는 비율결정 : 단위당 일정액 또는 판매가격의 일정비율(대개의 경우 0.1~0.5% 범위)
- 징수방법 결정 : 생산물판매의 첫단계 또는 수입지점에서 징수
- 징수의무자 지정 : 징수시점의 취급자를 징수의무자로 지정
- 자조금송금 : 징수의무자는 생산의 대금지급시 마다 자조금공제하여 추진주체에 송금
- 자조금사용 : (다음장에서 상세히 설명)

추진결과-

- 추진주체의 이사회는 추진결과를 연차보고서로 작성보고 : 정부 및 생산자에게 공개
 - 자조금징수, 송금 및 사용에 관한 기록철저 : 징수의무자의 기록 및 장부비치는 의무적이나 대외비로 취급
 - 반환청구 : 자조금의 사용결과에 불만인 부담자는 납부한 부과금을 일정기간 내에 반환청구 가능
 - 추진업무에 대한 감사 : 외부감사 또는 정부감사
 - 자조금 규정위반자 처벌 : 일정 벌금 또는 체형부과
- 제도개폐-
- 법령화한 자조금제도는 정부 정책의 일환으로 계속 발효
 - 규정에 따라 수년(3-4년)마다 투표에 붙여

계속 또는 개폐 결정

4. 자조금의 사용

생산자자조금은 부담자의 이익을 증진시키기 위한 산업의 자체자금이므로 생산자가 목적하는 바의 사업에만 적절하게 사용하여야 한다. 즉, 품목별 이익집단의 목적기금인 까닭에 법령 또는 정관에 의한 용도이외에는 전용될수 없다. 따라서 집행부는 일정 목적에만 사용하여 자조금제도의 효과를 백분 발휘하지 않으면 안된다.

자조금의 사용방법도 품목별 법령 및 정관에 따라 각양 각색이다. 그러나 어느 자조금이든 해당 산업의 촉진과 발전을 위하여 쓰여짐은 물론이다. 다시 말하면 산업의 구성 각부분과 개인이 독자적으로 수행할 수 없는 공통관심사를 해결하는데 사용하는 것이다. 근래에는 생산력 향상 보다는 생산이후의 문제를 처리하는 데에 대부분의 자조금을 활용하고 있다. 그것은 산업정책제에서는 유통과 소비부문의 개선이 곧 산업촉진의 열쇠이기 때문이다.

1) 조사, 연구 및 교육 -

- 산업발전을 저해하는 요인에 대한 조사, 연구
- 생산, 가공, 유통능률의 향상과 소비의 합리화를 위한 조사, 연구
- 품질의 향상, 표준 및 규격화와 새로운 제품 개발에 관한 연구
- 해당품목의 영양, 품질, 건강, 가격, 취급에 대한 유통 및 소비자 교육
- 자조금제도와 업무내용에 대한 생산자와의 의사소통 및 산업전반에 관한 생산자교육

2) 소비촉진

- 해당 품목의 소비확대를 위한 제반 촉진활동
- 소비자의 이용증대를 위하여 방송, 신문, 잡지 매체를 통한 선전, 광고
- 각계층의 소비자, 가정교육자, 미래 주부에 대한 새로운 요리의 강습 및 보급
- 호텔, 음식점, 기관소비자(학교, 회사, 공장, 병원, 군부대등)의 메뉴개발, 조리교육, 적절한 원료공급 및 취급협조

- 가공, 조리방법개발, 도·소매업자 교육 및 구매시점(POP) 광고를 통한 소비증대 환경의 조성

3) 산업발전

- 산업의 장·단기 발전 대책강구
- 기술, 경제환경 변화에 적응하는 산업구조 개선
- 연관산업과의 균형발전모색
- 국내외의 시장개발, 수급 및 가격안정 도모
- 산업여건에 적합한 정책개발 및 수행지원

5. 맺는말

양계산업의 주인은 계산물 생산자이고 주인에 의하여 주도되며 그 활동 자금은 마땅히 생산자주인이 부담하게 된다. 이렇게 하여 양계산업은 생산자의 자조적 조직과 자구대책에 힘입어 정상적으로 발전할 수 있는 바탕을 마련한다.

한국 양계산업은 지금 유통과 소비의 정체문제 때문에 그 발전이 크게 저해 당하고 있다. 생산은 잘 될수 있는데도 그 생산물의 집란, 도계, 가공, 유통 및 소비가 원활치 못하여 산업전체가 발육부전증에 걸려있는 것이다. 이러한 장애요인은 생산자가 개별적으로 해결할 수 있는 성질의 것이 아니다. 산업이 이익단체를 조직하여 공동으로 풀어야 하는 과제들이다.

양계단체의 광범한 활동에 소요되는 자금은 생산자가 자발적으로 부담하는 자조금 제도에 의존하는 것이 가장 합리적이라고 생각한다. 현재의 당면 여건으로 보아 필요성에 대한 합의에 어떤 어려움이 있을 것 같지는 않다. 다만 자조금의 제도화 과정을 어떻게 설정, 이수하느냐가 문제일 뿐이다. 그러나 이 문제도 한국적 현실과 금후의 전망에 비추어 검토과정을 충분히 거친다면 가능한 결론에 무난히 도달될 것으로 본다. 이러한 과정에 있어, 생산자 이외에도 연관산업, 학계, 정부, 의회의 협조가 절대적임은 말할 것도 없다.

한국의 양계산업에 자조금제도가 도입, 그 자금이 산업의 공동문제 해결에 적절히 사용된다면 이미 착수가 된 계열화 조직의 정착과 더불어 양계산업의 안정적 발전이 기약될 것으로 기대된다. ■