

〈87. 6. 7 월호 21p에서 계속〉

## 1. 자조금제도의 필요성

한국축산업은 그동안 소득향상에 따른 소비 증가와 생산, 가공, 유통면의 지속적 확대성장으로 이제는 상당한 수준의 산업형태를 갖추고 있다. 특히 생산측면의 기술발전이나 규모증대의 추세로 보아서는 대량생산도 가능할 만한 산업의 위치에 올라와 있어, 1차산업적 시각에서는 그런대로 산업기반을 닦은 것이라 말할 수 있다.

그러나 축산업 연관 2·3차산업을 포함하는 농기업적 시각에서는 아직도 너무나 많은 문제점을 내포하고 있는 것이 한국축산업이다.

오늘의 상업농에서는 농장 안의 1차산업 기능 뿐 아니라 농장 밖의 2·3차산업 기능과의 연계관계도 매우 중요한데, 축산업의 당면현실은 이들 산업간의 불균형 문제가 심각하다.

다시말해서 2차산업인 생산자재 및 축산물 가공부분과 3차산업인 유통부분이 1차산업인 축산물 생산부분과 구조적으로 결합되어 있지 않아 부문간의 불균형 성장문제가 제기되고 있는 것이다.

이러한 축산업 구조의 문제는 나아가 축산물의 수급과 가격 및 생산자의 소득불안문제를 낳고 있다. 축산물의 생산, 가공, 유통, 소비물량이 커질수록 불안정의 문제는 더욱 확대되고 있다. 이에 대한 정부나 협동조합의 안정대책도 없는 것은 아니나 산업의 규모와 당면과제를 포용하기에는 만족스럽지가 못한 실정이다.

또, 한국축산업은 금후 고도산업사회에서 어떻게 적응, 생존해 나갈 것인가 하는 산업적위협을 받고 있다. 하나의 산업으로 경쟁력을 키워 국내외적 개방체제에서 스스로가 살아남을 수 있어야 하기 때문이다.

생산만 하면 좋은 값으로 팔렸고, 문제만 생

기면 정부가 도와줄 것으로 믿었던 초기적 보호시대는 지났고, 이제는 산업 자체가 생산에서 소비에 이르기까지의 모든 문제를 조정하는 바탕 위에서 필요한 관련정책의 지원을 받아야만 비로소 축산업이 잔존, 발전할 수 있는 그런 경쟁적 능률시대를 맞고 있는 것이다.

한국축산업은 지금 중요한 전환기에 서 있다. 앞에서 보아온 바와 같이 산업내부의 능률 향상 및 불균형 시정은 물론 대외적 경쟁력 증강의 압력을 받고 있어 이에 적절한 대책을 강구해야 하는 시점에 와있는 것이다.

여기서 현명한 전환을 올바르게 하지 못하면, 1970년 후반에 “농업전환기”를 말로만 맞고 글로만 克服하려던 결과의 前轍을 밟을 것이 분명하다는 사실에 크게 주목해야 할 것이다.

한국축산업의 오늘날의 문제는, 생산보다는 가공, 유통, 소비에 있고 이들 어느 한 부분의 기능보다는 모든 부문 기능의 종합조정에 있으며, 행정에 의존하기보다는 산업의 자구책을 찾는 데 있다는 점을 명심해야 한다.

축산업의 전환기는 산업구조의 개편에 의하여 슬기롭게 넘길 수 있을 것이다. 생산위주가 아닌 소비지향적인 축산업의 목표를 확인하고 그에 적절한 산업구조로 개편하는 전환이라면

- 1) 소비를 위한 축산물의 유통, 가공, 생산,
- 2) 유통을 위한 가공, 생산,
- 3) 가공을 위한 생산,
- 4) 생산을 위한 자재의 제조와 공급이라는 관점에서 각 부분의 구조와 기능을 재정비하면

---

지금까지 생산만 하면 좋은 값으로 팔렸고 문제만 생기면 정부가 도와줄 것으로 믿었던 초보적 보호시대는 지나

---

“

## 회비·찬조금과 같은 형식으로 활동비를 조달하는 것은 구시대적

”

되는 것이다. 이렇게 하여 지금과 같이 각부문이 독립된 산업으로 분리경영하던 체계를 상호의존관계 연계개편하는 것이 당면하고 있는 축산전환기의 과제라고 할 수 있다.

여기에 또 하나의 커다란 문제가 제기된다. 다음아닌 전환주체의 문제이다. 누가 이러한 종합적이고 많은 시간을 필요로 하는 일을 맡아 할 것이냐 하는 점이다. 물론 政府가 해야 하고 또 할 수도 있다.

협동조합 역시 이 일의 상당부분을 감당할 수 있는 것이다. 그러나 한국적현실에서는 정부나 협동조합이 전환주체의 역할을 맡을 것으로 기대하기가 어렵다. 그 주요이유는 정책의 민주적 형성, 결정, 집행, 평가가 미숙하고 협동조합의 한국형 조직, 운영 및 참여라는 특성 때문이다.

따라서 이 전환의 기본주체는 선진외국의 예와 같이 축산 이익집단인 생산자 전체가 되는 것이 마땅하다. 한국의 정치, 경제, 사회발전은 바야흐로 이익집단의 시대를 촉구하고 있으며 축산부문도 그 조류를 타고 자기방위에 스스로가 앞장서야 할 때가 되었다.

생산자는 산업과 더불어 가장 밀도있게 연관되어 있으며 언제나 관심을 갖고 자기 산업을 지키는 “산업의 주인”인 것이다. 그러므로 많은 생산자는 조직력을 통하여 공동관심을 표현하고 이익을 주장할 수 있어야 한다.

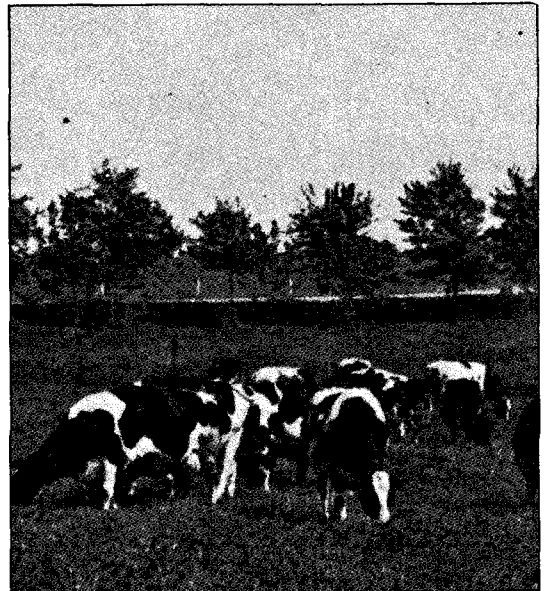
이러한 산업의 주인조직은 바로 그 산업의 이익집단이 되어 장단기적인 산업발전계획과 실행을 주관하고, 어떤 문제가 생기면 그것을 근원적으로 풀어가는 주체 구실을 하게 되는 것이다.

한국축산의 경우도 이제는 강력한 이익집단이 있어서 축산발전의 핵심적 중추역할을 해야 할 때가 왔다. 그리하여 정책지원도 요청하고 협동조합도 활성화하는 등 축산발전의 종합조정자 기능을 다해야 한다.

이것이 곧 민주화 다원사회에서 축산업이 생존할 수 있는 유일한 길인 것이다.

축산이익집단의 활동에는 반드시 비용이 수반된다. 그 내용은 앞 장에서 자세히 살펴본 바와 같이 수익자인 집단의 구성원이 공평하게 부담해야 한다. 혹자는 축산잔흥기금이 바로 이런 데 쓸 수 있는 자금이 아니냐고 할지 모르나 그 기금은 생산자만 부담한 것이 아니라서 적합하지가 않다.

또한 현재 일부 활동하고 있는 품목별 협회처럼 회비 또는 찬조금과 같은 형식으로 활동비를 조달하는 것은 구시대적이며 바람직한 이익집단의 활동비 염출방식이 아니다. 그러므로 축산이익집단의 비용은 구성원 모두가 조금씩 자조적으로 부담하되 전국적으로 큰 돈이 모일 수 있는 제도적 자조금으로 충당하는 것이 가장 합리적이다.



## 2. 자조금의 제도화

### 1) 자조금제도에 대한 공감

자조금은 민주주의가 상당히 성숙되고 자본주의 경제가 어느 수준에 도달하여 경제적 민주주의를 필요로 하는 사회의 산물이라 할 수 있다. 따라서 정치, 경제, 사회적 조건이 자조금제도를 수용할 태세를 갖추고 있을 때 비로소 발의, 추진하는 것이 타당하다.

한국이 오늘날 처해 있는 모든 여건은 일단 자조금문제를 제기할 만큼 조성되어 있다고 본다.

물론 축산업의 중요성과 당면문제에 대한 국외자의 몰이해 문제가 있기는 하나 이들을 올바르게 설득시켜 나가면 자조금의 제도화가 가능할 것 같다. 다만, 한 가지 기본적인 문제는 이 제도가 한국 농업부문에 처음 소개된다는 생소함이라 하겠다. 그래서 이 제도와 관계가 있는 각 분야의 공감대 형성이 무엇보다 중요하다.

먼저 생산자 스스로 자조금에 대하여 올바르게 인식해야 한다. 과거의 농민 자세와 같이 이런 일은 당연히 정부나 협동조합이 해 주는 것으로 의존한다거나 자기 부담이 수반된다는 점에서 이 제도를 무조건 기피하려는 타성을 보여서는 안된다.

따라서 자주적이며 자조적인 현대농민의 주인의식을 강화하기 위한 각종 교육과 공감형성 과정이 필요하다.

지난 수년에 걸쳐 양계, 양돈농민에게 글과 세미나를 통하여 자조금 제도를 역설한 데 대한 반응이 매우 긍정적이었다는 실증으로 보아 오늘날의 대부분 축산농민은 이 제도의 본질에

대하여 정당하게 호응하고 적극적으로 참고하리라 믿는다.

다음은 협동조합종사자에게 자조금의 진부를 사실대로 알려 설득시키는 일도 필요하다. 조합원 농민의 이해를 촉구하는 데는 문제가 없을 것이나 조합임직원의 공감을 얻는 일이 어려울 것 같다.

그것은 한국의 협동조합은 조합원의 조합이기 이전에, 정부 정책과 밀착된 조합, 조합의 임직원이 주도하는 조합의 경향이 아직도 강하게 남아 있어, 자조금과 같은 민주적 제도가 기존 협동조합제도와 생리적으로 맞지 않는 데서 오는 일시적 거부감이 있을 것이라는 이유 때문이다.

그러나 축산협동조합은 앞으로 조합본연 민주적 절차에 따른 조합원의 조합으로 점차 개편되지 않을 수 없을 것이므로 이 문제도 충분히 해결될 수 있으리라 믿는다.

정부나 입법부의 자조금에 대한 편견 가능성도 무시할 수 없다. 농업부문의 입법 및 행정의 경직성으로 보아 새로운 제도의 도입 발전에 얼마나 합리적일 것인가 하는 점이 문제이다. 과거와 같은 상하, 주종, 지배와 피 지배 관계의 보수적 의식이 농후했던 사례에 비추어 일단 의아해 보는 것도 무리 아닐 것이다.

그러나 오늘날 21세기 향한 정치와 사회발전의 움직임이 거세고 비농업분야에서 민주도의 경제발전방향이 점차 정착해 가는 것은 농업부문의 정치, 행정도 이제는 생산자가 적극적으로 정책형성에 참여해야 함을 강하게 암시하는 것이므로 자조금도 이런 각도에서 원만히 이해되어져야 할 것이다.

자조금제도에 대해서 생산자 스스로가 먼저 올바른 인식과 함께 주인의식을 강화하기 위한 각종 교육과 공감형성과정 필요



자조금제도가 성공하려면 자조금 부과지점의 기업, 즉 생산물의 도축, 가공, 유통 또는 생산자재의 제조기업이 자조금의 수금관리에 적극 협조해 주어야 한다.

그러므로 이 관련기업의 자조금에 대한 전반적 이해와 자기기업에도 도움을 주는 사업이란 점을 철저히 인식시켜야 한다. 또 자조금의 이론 및 실제적 배경을 다루어 이해와 설득에 앞장서야 할 학술, 연구기관의 협조도 극히 중요하다.

이와 같이 자조금제도 주체인 생산자와 제도화를 도와주어야 할 행정 및 입법부, 그리고 제도시행의 협조자인 관련기업과 여론화를 지원할 학술연구부문 모두가 새로운 제도의 필요성을 절실하게 공감해야 한다. 그렇게 되면 한국 실정에 가장 적합한 자조금제도가 만들어 질 수 있을 것이다.

## 2) 법적 근거의 설정

자조금은 모든 국민의 의무적 부담을 요건으로 하는 세금이 아니지만, 농업의 특성으로 보아 이익집단의 활동비를 거출하는데 그 구성원의 의무적 참여를 필수요건으로 해야 한다는 점에서 제2의 세금, 요금, 또는 수익자 부담금과 동질의 수준에서 다루어야 한다.

따라서 자조금은 특정인의 참여에 강제성을 부여하기 위한 어떤 법적 근거를 필요로 한다. 임의적 자조금도 얼마든지 있으나(예: 회비제), 그 실효가 적어 자조금이라 하면 바로 법적 뒷받침을 전제로 한 제도를 일컫는 것이다.

우선 자조금이 법제화될 수 있는 근거를 살펴보면 현행 헌법 124조에 명시되어 있는 농어촌의 자조를 기조를 기반으로 하는 개발과 농어민의 자조조직을 육성해야 한다는 조항을 들 수 있다. 기타 농업관계의 여러 법률에도 농민의 자조활동을 지원하도록 규정되어 있으므로 자조금의 법제화 근거는 충분하다고 하겠다.

자조금의 법적 근거를 마련하는 입법에는 여러 가지 방법이 있을 것이다. 가장 손쉽게 생각할 수 있는 것은 행정 또는 의원입법이다.

행정부나 입법부가 자조금제도의 필요성을 느끼고 그에 따른 입법절차를 밟으면 되는 것이다. 그렇게 되기까지는 생산자단체의 많은 노력이 입법과정에 투입되어야 한다.

새로운 법을 제정하는 경우에는 농수산부문 모두를 포괄하는 법률(예: 농어민자조금법)이 좋을 것이고, 기존 법률을 개정하는 경우라면 농업기본법에 농민자조금조항을 삽입해도 될 것이다. 만약 계도를 더욱 좁혀 축산업에만 국한한다면 현 축산법의 개정만으로도 자조금의 법적 근거로는 충분하리라 생각된다.

정부나 국회가 자조금의 제도화에 미온적일 때는 헌법 25조에 의한 생산자의 자조금법 제정에 관한 청원도 고려할 수 있다.

관련 생산자가 합의하여 자조금의 법제화를 공동으로 요청하는 것이다. 구미의 농업에서 많이 경험한 바 있는 방식이다. 이 경우에는 자조금제도 추진위원회를 만들어 공식적인 집단 활동을 하는 것이 효율적이다.

자조금제도가 성공하려면 자조금 부과지점의 기업, 생산물의 도축, 가공 유통 또는 생산자재의 제조기업이 수금 관리에 적극 협조해야

### 3) 품목별 자조금제도 실시

일단 자조금에 대한 법적 근거가 마련되면 그 다음엔 품목별로 자조금제도를 실시하는 것이다. 그 구체적 실시방법은 품목의 사정에 따라 각각 다를 수 밖에 없다. 즉 얼마를 누가 어디에서 어느때 거출하여 누구에게 전해주며, 이렇게 모인 자조금은 누가 어디에 쓸 것인지 그 방식이 모두 다른 것이다.

자조금의 실시과정에 있어 미국은 생산자의 찬반투표를 필수요건으로 하고 있다. 한국의 경우 어떻게 하는 것이 합리적인 것인가에 대해서는 많은 연구가 필요하다.

이제까지 농업부문에서 민주적 절차를 밟아법을 시행한 바가 없다는 점에서는 정부의 행정명령 형식으로 실시해도 될 것이고, 자조금이 새로운 민주적 제도라는 측면에서는 법시행의 대상자이자 주체이기도 한 생산자의 의사를

통구조가 문란하여 상품에 부과하는 방식이 불가능한 실정이다. 앞으로 選卵場(GP센터)이 일반화하면 그곳이 바로 부과지점이 될 수 있다.

한편 계육은 도계장에서 징수하면 되므로 일견 큰 문제는 없으나 당분간의 계수파악의 어려움이 없지 않을 것이다. 따라서 계산물은 일단 계열적 생산 및 판매체계가 이루어져야 자조금의 수금문제도 저절로 해결할 수 있다는 점을 다시금 생각하게 된다.

양돈부문은 근래에 생산과 소비가 크게 늘었고 가공과 유통단계도 눈에 띄이게 향상되고 있다. 아마 기업자본의 양돈가공 및 유통부문 참여와 생산자단체의 소비자 교육효과가 아닌가 싶다.

그러나 전자의 경우 기업에 의한 농업기능 및 농민소득원의 침해라는 지탄도 있어

---

낙농부문은 축산업 가운데가장 신속하게 성장 발전하는 산업으로서 자조금에 대한 합의만 이루어지면 당장에라도 완전무결한 제도를 실시할 수 있는 유일한 산업.

---

를 물어 보는 것도 바람직한 것이다.

어떻든 자조금은 품목별로 실시되어야 하고 현재의 여건으로 보아 품목마다 그 사정이 모두 다른 것이 사실이다.

양계부문은 축산업 가운데 생산기술과 증산면에서 크게 앞서온 산업이다. 따라서 생산규모의 많은 확대는 물론 생산자 조직의 역사도 오래 되었다.

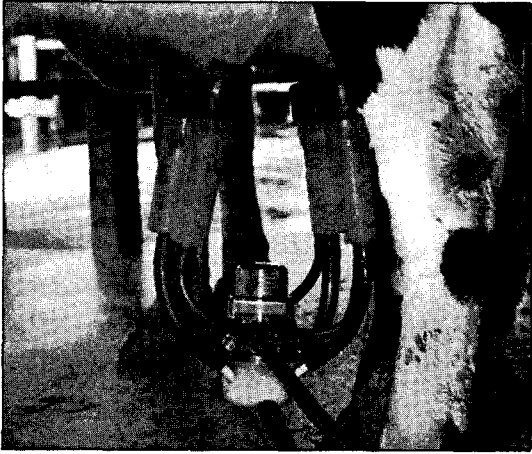
그러나 생산 이후의 과정인 가공, 유통, 소비의 개발이 생산수준에 미치지 못하여 근래에 와서는 그 발전이 정체된 듯하기도 하다. 하지만 앞으로 생산-가공-유통-소비의 계열구조로 개편하면 발전 잠재력이 매우 큰 산업임에 틀림없다.

양계부문의 자조금제도는 계란과 계육으로 나누어 생각할 수 있다. 그런데 계란은 현재 유

기업은 2·3차산업 기능에 국한하고 농민의 고유한 1차산업 기능은 바로 농민에게 맡기는 계열적 계약생산체제가 권유되고 있다. 이에 맞서 협동조합은 농민이 1·2·3차산업을 모두 관장하는 협동계열체제를 추진하고 있다. 양돈부문도 양계와 같이 성장잠재력이 큰 산업이며 자조금제도의 도입도 비교적 용이하다고 본다. 현재 생돈의 대부분은 도축장을 거쳐 상품화되고 있으므로 도축장을 거점으로 하면 자조금징수가 어렵지 않기 때문이다.

낙농부문은 축산업 가운데 가장 신속하게 성장발전하는 산업일 뿐 아니라 자조금에 대한 합의만 이루어지면 당장에라도 완전무결한 제도를 실시할 수 있는 유일한 산업이다.

그것은 말할 것도 없이 판매되는 원유 전량이 유가공공장을 거치고 있는 까닭이다. 지금



도 자조금의 원칙을 활용하여 회비를 자동징수하는 협회가 있다.

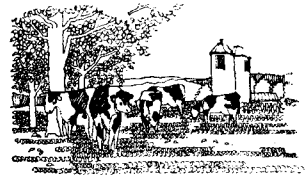
그러나 낙농부문이 앞으로 산업전체를 종합 조정하는 범정 전담기구를 별도로 설립하게 된다면 다른 품목과 같은 성격의 자조금제도 응용여부에 대하여 별도의 연구가 있어야 할 것이다.

또 낙농과 밀접하게 연관되어 있는 우육부문의 자조금도 도축장을 중심으로 시행할 수 있을 것이다.

위에서 품목별 자조금 실시의 개요를 훑어보았듯이 생산물 거래와 연결시킨 자조금 제도의 경우 계란을 제외하고는 현실적으로 그 수급에 그리 큰 문제가 없다. 그러나 징수의무자인 수 많은 도축, 가공 및 유통업자의 협조에는 의문의 여지도 있는 것이다.

그래서 한 가지 대안으로 생각할 수 있는 것은 생산물이 아닌 생산자재와 연결시키는 방법이다. 그 가운데에서도 배합사료는 모든 생산자의 구매품이며 공급자의 수가 한정적이라는 점에서 그 거래량에 비례하여 부과, 징수하는 것도 생각해 볼만 하다.

물론 사료업자의 징수협조가 선결요건 이긴 하나 고객의 자조를 위한 요청인 동시에 행정 명령이 뒤따른다는 점을 고려할 때 그리 어렵지 않을 것 같다. (다음호에 계속)



---

## 내가마신 우유한잔 농가소득 증대된다

---