

거의 모든 품목에 자조금제도의 실시를 법적으로 정해

최 양 오

(주) 대한제당

건전한 정신이 건전한 육체에 의존하듯이, 국가의 건전한 번영이 농촌지역의 건강에 의존한다는 사실은 변치않는 진리일 것이다. 모든 경제생활의 전제조건이 되는 일차적 생산은 농촌에서 발생한다. 허나, 오랜 기간에 걸친 농민과 원료생산자에 대한 착취로 나타난 압도적인 불균형은 오늘날 전세계 전역에 걸친 모든 국가들이 겪고 세계 전역에 걸친 모든 국가들이 겪고있는 현상인 것이다.

기실, 근대적 산업개혁 또는 혁명이라는 것은 자본이 풍부하고 노동력이 부족한 사회에서 발생했으며, 이것은 공업과 농업의 대립이라는 불안전성과 중국에서는 양자간의 불균형을 가져오는 것이다. 농업의 근본적 원리는 생명이 있는 물체를 다룬다는 점이며, 공업의 근본적인 원리는 인간에 의해 고안된 생명이 없는 물질에 적용될 때에야 비로소 효력을 발생하는 인위적 과정을 다루는 것이다. 그러므로 공업의 이상은 인간과 생명적 인자를 배제하고 생산과정을 기계에 넘겨주는 것이다.

다시 말해서 공업과 농업의 근본적 원리는 서로 양립할 수 없을 뿐만 아니라 서로 대립적인 위치에 있음이 분명하다. 이러한 입장에서 볼 때, 풍부한 자본을 바탕으로 한, 산업혁명은 공업의 위상을 높임과 동시에 농업의 미래를 어둡게 하였고, 농·공간의 불균형이라는 개념을 사회구조 속에 만연시켜 놓아 버렸다.

따라서, 모든 국가들은 최고의 생산성을 가진 부문인 공업에 정책적으로 우선순위의 보호와 투자가 집중되게 된다. 특히 사회적으로나 경제적으로 불안정 할때는 농업에 대해서 일방적인 희생을 강요하여 온 것이 사실이며, 단순한 원료공급체로서의 역할을 더욱 강조하게 된다. 이러한 역사의 반복은, 이미 선진화된 국가에서 자본력을 갖춘 농민들이 스스로 살아 남아야 하겠다는, 그리고 스스로 자기 자신을 보호하여야겠다는 의식을 짚게 해 준 것이다. 다시 말해서, 농민들이 근대 산업 구조의 모순을 인식하고 스스로의 자구책을 찾기 시작하였으며, 이러한 움직임은 결국 농민



들의 이익을 대표하는 단체의 결성과 운영으로 이어졌다.

이 과정에서 올바른 참여와 주장의 실효를 거두기 위해 단체의 구성원들이 공평하게 재원을 거두워 활동에 이용하게 되었으며, 자진 부과에 의한 재원조달 방식을 원활하게 되었다. 특히 재원조달은 단체구성원의 발의와 민주적 절차에 의한 법적규정 또는 집단적으로써 부과징수하여 당해집단의 결항력을 배양하여 그 집단에 부여된 역할과 소정의 특정 목적에만 사용하는 제도적 기금이 된 것이다.

자조금 제도의 유래

이러한 제도적 기금을 일컬어 자조금(自助金)이라 명하게 되었고, 농업부문의 자조금제도(Check-off Program)는 미국의 1930년대 농업조정법에서 그 유래를 찾을 수 있다. 시대적 배경으로는 미국이 금세기 최대의 공항을 겪고 있었으며, 농업부문 내부적으로는 생산과잉으로 인한 가격 불안정과 소득에 대한 불확실성이 농민들을 지배하고 있었다. 이

러한 분위기는 농민들로 하여금 산업의 공동위험관리와 장기 산업발전 대책을 강구하기 위한 생존 및 발전의 한 방법으로 이익집단의 구성을 시도하게 되는 것이다. 더우기 공항이라는 경제적 위기는 국가예산의 분배에 있어서 공업부문에 대한 일방적 편중을 보임으로써 농민들로 하여금 더욱 자신 스스로가 살아남을 수 있는 한 방법으로써의 재원조달을 강구케 하였다.

미국의 자조금제도는 1933년에 생산조정 및 농산물 유통대책에 관한 법인 “농업조정법”이 발효됨으로써 시작이 되었다. 1937년 농산물 유통 협약법에 의해서 의무적 참여를 규정하는 유통명령이 발효케 됨으로써 자조금 제도는 해당 품목의 생산자와 유통업자들의 의무적 참여가 규정되었다. 이러한 일련의 법들은 1954년 전국 양모법에 의한 최초의 특별법에 의한 자조금제도 탄생의 모태가 되었다. 이어서 1970년에는 연방정부가 각종 품목에 대한 후원을 약속한 먹거리 및 농업법이 통과됨으로써 면화, 밀, 감자, 계란 등의 품목이 자

자조금제도를 갖게 되었다. 1980년대에 들어서 는 낙농 및 연초 조정법에 의해서 1983년 낙 농 자조금제도가 탄생케 되었으며 1985년 농 업법안은 타 품목에 있어서 자조금제도의 확 산을 가능케 하였다. 1990년에 개정된 농업법 안은 콩의 자조금제도를 가능케 하는등 관련 의 연방법과 각 주(州) 법은 전국에 걸쳐서 거의 모든 품목에 자조금제도의 실시를 법적 으로 규정하여 놓고 있다. 현재 미국내에서는 연방자조금이 46개이며, 주정부 자조금은 약 400여개에 달하고 있는 실정이다.

자조금의 시행목적 및 운영현황

각종 법률에 명시된 자조금제도의 공통 된 시행 목적을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째 당해 품목의 생산성 향상 및 경쟁력 강화, 둘째 국내외 시장의 유지 및 확대, 세 제 소비자, 생산자 및 유통업자에 대한 교육, 네째 신상품 개발 및 유통 구조개선에 관한 연구 등이다. 그 외에도 효율적 시장 기능의 강화, 지속적이며 안정적 시장 개 척, 상품등급의 균일화 및 검사, 생산 및 판 매의 균형 등을 들 수가 있다.

이러한 목적에 따른 자조금 사용내역을 살펴보면 평균적으로 자조금의 65%가 해 당 품목의 시장확대 및 유지 (Promotion) 에 사용되며, 15% 가량이 생산기술, 신상 품 및 시장개발을 위한 조사 연구(Research)에 사용되며, 12% 가량이 생산, 유통 소지관련자들의 교육(Education)에 사 용되고 있는 실정이다. 한편 약 8% 가량이 산업의 장기발전을 위한 각종 대책 강구 및 제도운영 관리에 쓰여지고 있다.

제도의 수립절차

미국내의 자조금제도 수립절차를 요약하면 다음과 같다. 첫번째로 제도실시의 필요성에 대한 농민, 연관업체, 소비자, 학술, 연구, 언

론, 행정, 입법 부문의 공동인식 및 협조분위 기를 조성함으로써 공감대를 형성한다. 둘째 로, 생산자의 발의가 뒤따르는데 이는 생산자 단체가 자조금제도 추진 협의회를 결성하고 공감대를 집약하여 제도의 입법화를 정부에 청원한다. 이에 정부는 청원안에 대한 타당성, 적법성등을 종합 검토하고 자조금에 대한 기 본법 제정 또는 기존법의 원용여부를 결정하 여 법적 절차는 생산자 전체의 찬반 투표를 걸 쳐 자조금제도에 대한 법안의 통과 여부를 결 정하게 된다.

찬성일 경우 제도가 실시되며 수년마다 이 제도의 계속 또는 폐지여부에 대한 생산자 투 표가 실시된다. 한편, 자조금 운영, 관리를 위 하여 법정이사회 및 집행부를 결성하게 된다. 이사회는 정부가 임명하는 자조금 부담자의 지역별, 부담규모별 대표자로 구성하고, 집행 부는 이사회 결정사항을 수립 시행한다. 이러 한 운영기구로 별도의 전담기구를 만들던가. 아니면 기존 단체의 조직 및 기능을 병행하여 운영하고 있다.

이러한 자조금제도 수립절차의 한 예로 미 국내 쇠고기 자조금에 대해 소개하려고 한다. 쇠고기 자조금은 미국육우협회에서 1985년까지 아무런 법적근거없이 자발적인 자조금제도를 주별로 실시하여 왔다. 1974년 "쇠고기 연 구 및 정보법"이 통과되어 법적구체력을 갖춘 자조금제도 탄생의 근거를 마련하였으나 생산 자들의 실시여부에 대한 찬반투표에서 부결되 고 말았다. 1979년에 재투표가 있었으나 과반 수의 찬성을 얻지 못하여 다시금 부결됐던 바, 1985년 "쇠고기 소비촉진 및 연구법"이 통과 됨으로써 비로서 1986년 10월에 시행령과 더 불어 의무적인 자조금제도의 실시가 이루어져 있다.

자조금의 효과

자조금제도의 운영결과는 공공감사의 대상



각종법률에 명시된 자조금제도의 공통된 시행 목적을 요약해보면 첫째 당해 품목의 생산성 향상 및 경쟁력 강화, 둘째 국내의 시장의 유지 및 확대, 셋째 소비자, 생산자 및 유통업자에 대한 교육, 넷째 신상품 개발 및 유통구조개선에 관한 연구 등이다. 그 외에도 효율적 시장기능의 강화, 지속적인 안정적 시장 개척, 상품등급의 균일화 및 검사, 생산자 및 판매의 균형등을 들 수가 있다.



이며 매년 연차보고서를 통하여 공개되고 있다. 특히 각 부문의 자금사용 내용에 대한 경제적 평가를 실시하고 있으며 이 평가의 결과는 차기 제도 계속 여부에 대한 찬반투표에 있어 최대 과제로 대두되며 부정적 평가는 반대투표로 직결 되고 있다. 경제적 평가의 일례로는 뉴욕주 낙농자조금 투자 회수율은 \$1 투자로 \$1.2~\$3.8의 효과를 거양하며 감자 자조금의 투자 회수율을 보면 \$1 투자로 \$0.01~1.8의 효과를 보고 있다고 평가되고 있다. 즉, 이는 투자 회수율 만큼의 이익이 해당품목 관련자에게 돌아간다는 것이다.

다시 말해서 자조금은 생산성 향상 및 경쟁력 강화를 위해 투자되며 이는 곧 바로 생산자의 소득증대로 이어지는 것이다. 각종 연구 개발에 의해 생산성 향상이 이루어지며, 소비 촉진에 의한 산업의 발전여지확대, 그리고 생산비 절감, 품질 및 위생수준 향상, 소비자 서비스 제고로 국내의 경쟁력 강화등이 자조금의 투자 결과인 것이다.

이러한 단기의 경제적 효과 이외에도 자조금의 효과는 산업의 장기발전 계획에도 이용되고 있다. 산업의 당면여건을 수시 분석하여

적절한 장기 대책수립 및 구조문제 개선등을 위한 연구등을 위해 자조금은 쓰여 진다.

사회정치적인 자조금의 효과는 농민단체가 정부와 입법부를 대상으로 상호협력체계를 구축하는 역할이며, 농업정책의 일환으로 이 제도는 미국내 다른 정책과 상호보완하며 정책 실효의 극대화에 일익을 담당하고 있다.

이러한 사회 정치 경제적인 효과는 농민 단체의 이익집단 기능 활성화에 의한 농민의 정치 경제적 주장을 강화시키며 농민들로 하여금 자구대책에 대한 일체감을 심어주는 것으로 직결된다.

결 론

캘리포니아 공과대학의 해리슨 브라운 교수는 「인간의 미래에 대한 도전」이라는 책에서 “공업사회는 본질적으로 불안하다. 따라서 농업을 행하는 삶으로 되돌아가야 한다. 공업사회의 내부에서 개인의 자유를 제공하는 여러 조건은 경직된 조직과 전체주의적 통제를 강요하는 상황을 피할 수 있는 능력면에서 불안정하다.” 이렇듯 우리는 불안정을 위한 산업 개발 및 경제개혁을 위해 농업부문의 희생을 강요하면서 까지 공업부문의 성장을 이루어왔다. 더우기, 현재의 여건은 국제적인 농업부문에 대한 통상압력으로 인하여 악화 일로를 달리고 있다. 특히 UR협정이 타개될 때는 정부의 도움 조차 더욱 어렵게 될 지경이다.

이러한 모든 여건들은 농민 스스로가 이제 홀로 서서 자기의 위상을 정립하고 스스로를 돌볼 방안을 찾아야 할 것이다. 옛부터 우리는 두레라는 자조제도가 있었다. 이는 서로의 노동을 제공하여 스스로를 돕는 제도였다. 지금은 자본주의 시대에 살고 있다. 노동이 아닌 자본의 상호제공으로써 이 시대에서 생존해야 될 때인 것이다.

서로를 돕고 스스로를 지키는 자조금제도의 성공적 정착을 기원한다.