



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사 학위논문

민간주도 정부 지원사업의 효과에
영향을 미치는 요인에 관한 연구
- 농·축·수산물 자조금 제도의 비교를 중심으로 -

2018년 2월

서울대학교 대학원
행정학과 정책학 전공
김 윤 이

민간주도 정부 지원사업의 효과에
영향을 미치는 요인에 관한 연구
- 농·축·수산물 자조금 제도의 비교를 중심으로 -

지도교수 금 현 섭

이 논문을 정책학 석사 학위논문으로 제출함
2017년 9월

서울대학교 대학원
행정학과 정책학 전공
김 윤 이

김윤이의 석사 학위논문을 인준함
2017년 12월

위원장 박 순 애 (인)

부위원장 김 봉 환 (인)

위원 금 현 섭 (인)

국문초록

최근 FTA 등 시장개방이 점차 확대되고 있으며, WTO/DDA 협상에 따른 수산보조금 금지의 움직임 등으로 정부 보조금 지원의 무한한 증가가 어려운 상황에 직면하게 되었다. 또한, 사회가 점차 다변화됨에 따라 정책 입안자의 편의에 따라서 정책이 결정, 집행되는 구조에 대한 문제도 제기되면서, 민간 주도의 정부 지원 사업인 '자조금 제도'가 도입되었다.

이러한 여건 하에서 축산분야 자조금 도입을 시작으로, 농산분야, 수산분야에서 모두 자조금 제도가 도입되었다. 그런데, 산업적 특성과 이를 수용하는 생산자 단체 등의 대응방식에 따라 각기 다른 형태로 발전되어 운영되고 있다. 이처럼 자조금이 운영되고 있는 형태를 제도 생성, 담당부처, 도입 취지, 조성 방식, 자조금 규모, 자조금 사용용도를 분석의 틀로 하여 비교·분석하였다. 그 결과 자조금의 효과적인 운영을 위한 핵심요소라고 알려져 있는 ① 무임승차자의 배제, ② 생산자가 결의하여 입법, 자진 부과할 것, ③ 수혜자가 납부할 것, ④ 극소액을 부담할 것, ⑤ 조직화된 장소에서 공제 수급할 것, ⑥ 납부자의 대표조직이 전담기구를 설치하여 운영할 것, ⑦ 산업-정부의 공동사업으로 추진될 것이라고 하는 7가지의 핵심요소를 가장 잘 따르고 있는 것은 '축산자조금'인 것으로 나타났다.

아울러, 의무자조금, 임의자조금이라고 하는 자조금의 조성방식이 가장 핵심적인 제도적 특성으로 분석됐는데, 이러한 조성방식에 영향을 미치는 요인에 대한 추가적인 분석을 진행하였다. 그 결과, 첫째, 농·축·수산물의 유통구조와 같은 각 산업이 가지고 있는 여건, 둘째, 생산자 단체의 의지, 마지막으로, 정부의 정책적 지원이 자조금의 조성방식에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

축산자조금이 의무화 도입에 성공하게 된 요인을 대표적인 축산물인 한우, 한돈, 우유를 통해 검토해 보았는데, 한우, 한돈, 우유는 각각 생산되어 소비자에게 전달되는 유통과정 상에서 도축장과 집유장을 한 번씩

거치도록 되어 있다. 이러한 유통경로 때문에, 자조금 단체는 도축장, 집유장과의 협약을 통해서 손쉽게 자조금을 거출할 수 있었던 것이다. 이러한 산업적 여건과 더불어, 축산업계는 대한양돈협회의 주도로 자조금 납부 주체인 생산자 등에게 의무자조금 도입의 필요성을 적극 홍보함으로써, 공감대 형성을 위해 노력하였고, 그 결과 가장 먼저 의무자조금 제도의 도입에 성공한 것이다.

그런데, 축산물과 달리 도축장, 집유장과 같은 유통경로가 존재하지 않는 농산물도 2015과 2016년에 걸쳐 3개 품목이 의무자조금 제도의 도입에 성공했다. 먼저, 인삼의 경우, 인삼농협과 한국인삼공사를 통해 유통되는 계약재배의 비율이 60.4%에 달하는데, 이는 농림부의 약용작물 계열화 지원 등을 통해 계약재배를 장려한 결과라고 할 수 있다. 이에 따라, 기존의 산업 구조에서 벗어나, 자조금 거출이 상대적으로 쉬운 산업적 여건이 조성된 것이다. 이와 더불어, 농림부에서는 2014년경 ‘원예농산물 자조금 정책 개편방안’을 수립하여, 의무자조금 제도의 도입을 적극 지원함으로써, 농산물 3개 품목이 자조금 제도의 의무화에 성공한 것이다.

다음으로 친환경 농산물의 경우, 매우 다양한 유통경로와 155개에 달하는 품목별 생산자가 전국에 널리 분포되어 있어, 의무자조금 제도의 도입이 어려울 것으로 예측되었던 품목이었는데, 2016년경 의무화에 성공하였다. 도입과정을 분석해 볼 때, 정부의 정책적 지원이 핵심이었는데, 정부가 지자체-농업인(단체)-인증기관 등과 함께 자조금 납부 주체인 농업인 6천여 명을 대상으로 시·도별 순회 설명회를 개최하는 등 의무자조금 도입의 필요성에 대한 공감대를 만들어 갔기 때문이다.

이러한 분석 결과들을 종합적으로 검토해 볼 때, 11개의 모든 품목이 임의자조금의 형태로 운영되고 있는 수산분야도 정부의 정책적 지원, 생산자 단체의 의지가 적절히 조화된다면, 자조금 제도의 의무화는 충분히 가능할 것이다.

주요어 : 자조금, 민간주도 정부 지원사업, 자조금 제도, 농·축·수산 자조금 제도 비교 연구, 수산 자조금

학 번 : 2016-24356

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 대상 및 방법	4
1. 연구의 대상	4
2. 연구의 방법 및 구성	5
제 2 장 이론적 논의와 선행연구의 검토	7
제 1 절 관련 이론의 검토	7
1. 자조집단에 관한 이론	7
2. 거버넌스 이론	8
3. 팔길이 원칙	10
제 2 절 민간 주도 정부지원 사업의 이론적 고찰	11
1. 정부 지원사업의 분류	11
2. 민간 주도 정부지원 사업의 의의	14
3. 자조금 제도의 의의	15
제 3 절 선행연구의 검토	16
1. 국내 도입과정	16
2. 해외 자조금	20
3. 자조금 제도의 효과성	24
제 4 절 시사점	26
제 3 장 우리나라의 자조금 제도	30
제 1 절 자조금 제도의 개요	30
제 2 절 자조금 제도의 분류	33
1. 축산물 자조금 제도	33
2. 농산물 자조금 제도	35

3. 수산물 자조금 제도	39
제 4 장 연구의 설계 및 분석방법	45
제 1 절 연구문제의 설정	45
제 2 절 연구모형의 설정	45
제 5 장 자조금 제도의 특성 분석	47
제 1 절 자조금 제도의 특성	47
1. 축산물 자조금 제도의 특성	47
2. 농산물 자조금 제도의 특성	51
3. 수산물 자조금 제도의 특성	55
제 2 절 축산물·농산물·수산물 자조금 제도 비교	59
제 3 절 소결	62
제 6 장 자조금 제도의 조성방식에 영향을 미치는 요인에 대한 분석	66
제 1 절 자조금 제도의 조성방식에 영향을 미치는 요인	66
제 2 절 산업적 여건	67
1. 축산업의 특성	67
2. 농산업의 특성	70
3. 수산업의 특성	73
제 3 절 생산자 단체의 의지	76
제 4 절 정부의 정책적 지원	79
1. 인삼 의무자조금 제도 도입	81
2. 친환경 농산물 의무자조금 제도 도입	85
제 5 절 정책적 시사점의 도출	87

제 7 장 결론	91
제 1 절 연구의 요약	91
제 2 절 연구의 한계	92
참고문헌	94
Abstract	96

표 목 차

[표 1] 정부 지원사업 분류	13
[표 2] 자조금 도입과정 요약도	19
[표 3] 자조금의 사용용도	32
[표 4] 원예자조금 현황	38
[표 5] 수산자조금 현황	42
[표 6] 수산자조금 사업규모의 평균	43
[표 7] 수산자조금 규모 상위 3개 품목의 연도별 규모	44
[표 8] 축산자조금의 제도적 특성	50
[표 9] 농업자조금의 제도적 특성	54
[표 10] 수산자조금의 제도적 특성	58
[표 11] 축산·농산·수산자조금의 제도적 특성 비교	61
[표 12] 자조금 제도의 효과적인 운영을 위한 핵심요소의 충족여부	65
[표 13] 축산자조금 의무화의 저해요인과 해소방법	79
[표 14] 인삼 의무자조금 추진 사례	83
[표 15] 친환경 농산물 의무자조금 추진 사례	86

그림 목 차

[그림 1] 뉴질랜드 키위산업 조직구조	23
[그림 2] 키위 수출 규정(1999)	23
[그림 3] 연도별 자조금 현황	43
[그림 4] 김 자조금의 연도별 규모	44
[그림 5] 연구모형	46
[그림 6] 쇠고기 유통 경로 및 추세	68
[그림 7] 돼지고기 유통 경로 및 추세	69
[그림 8] 원유 및 유가공제품의 유통구조	70
[그림 9] 농산물물류의 흐름	71
[그림 10] 미계약 재배 수삼의 주요 유통경로	72
[그림 11] 친환경농산물 유통경로	73
[그림 12] 김의 유통경로 및 소비처별 비중	74
[그림 13] 전복의 유통경로	75
[그림 14] 광어의 유통경로	76

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

과거 아시아의 농업 강국이었던 필리핀은 ‘부족한 식량은 수입으로 대체한다.’라는 생각으로 1990년대에 들어서면서 농업 투자액을 절반으로 줄이고, 산업화에 몰두한 바 있다. 그 결과 필리핀은 현재 세계 최대 쌀 수입국으로 전락했다. 2007년 말 국제 쌀값이 250% 상승하는 위기가 닥치면서 베트남, 인도 등 주요 쌀 수출국들이 쌀 수출을 전면 금지하였다. 그에 따라 필리핀으로 수입되는 쌀의 양이 줄어들었고, 그 결과 쌀 가격은 폭등했다. 필리핀 국민들은 일반미의 반값에 살 수 있는 정부미를 사기 위해 치열한 경쟁을 벌였다. 정부미의 수요가 증가하면서 곳곳에서 쌀 탈취 사건이 발생하였고, 필리핀 정부는 쌀 보관 창고마다 무장 군인을 배치하였다. 필리핀 정부에게 쌀을 지키는 일은 나라를 지키는 것과 같은 의미가 된 것이다.

위의 사례에서 알 수 있듯이, 식량은 국가의 생존에 있어 나라를 지키는 것과 같은 의미라고 할 수 있다. 현재 우리나라는 세계 5위의 곡물 수입국으로서, 곡물 자급률은 2015년을 기준으로 23.8%, 수산물은 59.9%, 육류는 52.9% 수준에 불과하다. 지금과 같은 상황에서 2007년과 같은 식량위기가 발생하게 되어, 밀, 콩, 옥수수 등 주요 곡물 수출국들이 곡물 수출을 중단하게 된다면, 빵, 라면 등 생필품 가격은 급격히 상승할 것이다. 필리핀의 사례가 우리나라에서도 발생할 가능성은 충분한 것이다.

식량 안보의 중요성이란 바로 이런 것이다. 아무리 많은 돈을 지불한다 하더라도 우리가 먹어야 하는 일정량의 식량을 스스로 생산해 내지 못한다면, 언제 굶어 죽을지 모르는 상황이 닥칠 수 있다.

이러한 식량문제를 조금 더 세부적으로 파악해 보고자 한다. 국제연합

식량농업기구(FAO)에 따르면, 2050년 세계 인구는 96억 명에 이르러, 현재보다 70% 더 많은 단백질이 필요할 것으로 전망되고 있다. 그러나 소고기, 돼지고기, 닭고기 등과 같은 육류의 생산을 위해서는 물, 사료와 같은 자원이 과다하게 소요될 뿐만 아니라, 지구 온난화에도 상당한 악영향을 미치고 있어 그 한계가 드러나고 있다. 특히, 월드워치연구소에 따르면, 소 한 마리가 풀과 곡물을 소화시킬 때 발생시키는 메탄가스는 하루 최대 200리터에 이르는 등 축산업은 전 세계 온실가스의 51% 이상을 배출하고 있다.

이와 마찬가지로, 어획을 통한 단백질 공급도 한계에 직면해 있다. 1990년대 WTO 체제의 출범과 1996년 11월 유엔 해양법협약의 발효에 따른 새로운 한·일 어업협정의 체결 등으로 연근해어장이 축소되었을 뿐만 아니라¹⁾, 무분별한 어획, 매립·간척 및 산업화에 따른 연안오염의 심화 등으로 말미암은 수산자원의 고갈로 지난해 연근 수산물 생산량은 92만 톤을 기록하면서 44년 만에 100만 톤 선이 무너지는 위기를 맞이했다. 이에 따라, 단백질 공급을 위한 대안으로서 양식 산업에 대한 중요성이 더욱 증가하고 있는 상황이다.

그런데, 양식 산업을 포함한 식량산업의 중요성에도 불구하고, 경제가 발전함에 따라 농·축·수산업과 같은 1차 산업은 타 산업에 비해 수익성이 상대적으로 낮기 때문에, 구조적으로 민간자본의 투자나 우수인력의 유입이 어렵다. 따라서 시장의 논리에 따라 그대로 방치해 둘 경우, 사양산업이 되기 쉽다. 이에 따라 각 국가에서는 식량산업인 농·축·수산업을 ‘정부 주도’로 육성해 오고 있다.

이러한 추세에 따라, 우리나라를 비롯한 각 국가에서는 양식 산업을 전략적으로 육성해 오고 있다. 우리나라의 경우, 양식면허 발급을 통한 양식 생산량의 규제, 친환경 양식어업의 육성을 위한 저어분·고효율 배합사료의 개발, 친환경 배합사료의 보급 확대를 위한 배합사료 사용 보조금 지원, 양식어업 창업자금 지원, 수산계 고교·대학교 지원을 통한 전문인력의 육성 등 대부분의 정책이 정부 주도로 수립·시행되고 있다.

1) 정해걸, 2009, 우리나라 수산업이 나아갈 방향, p11

하지만, 최근 FTA 등 시장개방이 확대되고, WTO/DDA 협상에 따른 수산보조금 금지의 움직임이 보임에 따라, 정부 보조금 지원의 무한한 증가가 어려운 상황이 되고 있다. 또한, 사회가 다변화됨에 따라, 정책 입안자의 편익에 따라 정책이 결정, 집행되는 정책결정 구조의 문제점에 대한 의문도 꾸준히 제기되고 있는 실정이다. 이에 따라, 정부 주도의 정책 지원에서 벗어나 생산·유통·소비 분야에서의 문제점을 주인인 생산자들이 해결하거나, 시장을 개발하고 수급을 조절함으로써 스스로의 소득을 보장하는 등 생산자의 주도적이고 자율적인 대응이 필요하다는 인식이 점차 확산되고 있다.

이러한 맥락에서 다양한 형태의 생산자 주도의 정책이 수립·시행되고 있는데, 이러한 정책의 대표적인 사례로서, ‘생산자가 산업의 공통적인 문제를 함께 풀어나가기 위하여 소요되는 비용을 스스로가 부담하는 자금’인 자조금 제도가 도입·시행되고 있다. 자조금은 1992년 양돈, 양계 임의 자조금 도입을 시작으로 2017년 현재 축산 분야에서 9개 품목, 원예 분야에서 25개 품목, 수산 분야에서 11개 품목을 운영 중에 있다. 축산 분야 자조금은 「축산 자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」, 원예·수산 분야 자조금은 「농수산 자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」을 따르고 있다.

뒤에서 자세하게 살펴보겠지만 자조금 제도가 효과적으로 운영되기 위한 일반 운영원칙 7가지를 간략하게 서술하면 다음과 같다. 우선, 무임승차자를 배제함으로써 자조금을 자발적으로 납부하는 사람의 이탈을 최소화하여야 한다. 두 번째는 생산자가 결의하여 입법, 자진부과(self-imposed)하는 것이다. 세 번째는 자조금 제도의 수혜자가 자조금을 납부하여야 한다. 네 번째는 이때 납부하는 금액은 소액을 부담하는 것이 원칙이다. 다섯 번째는 자조금은 조직화된 장소에서 공제 수급하게 된다. 즉 소, 돼지는 도축장, 닭은 도계장, 계란은 집난장, 우유는 집유장이 바로 수급장소가 되는 것이다. 여섯 번째는 생산자 단체에 의하여 관리하는 등 사업을 추진할 수 있는 조직이 있어야 한다. 그리고 마지막으로 자조금 제도는 품목별 생산자단체의 자발적인 자구사업이지만, 정부의 수급, 유통, 소비정책을 보완하고 산업의 안정발전을 도모한다는 점에서

산업과 정부의 공동사업이 되어야 한다.²⁾

그런데, 여기서 특히 주목할 점은 농·축·수산 분야에서 자조금을 도입하게 된 배경은 동일하지만, 시간의 경과, 산업이 가지는 특성 등에 따라 각기 다른 형태로 변형·발전되어 운영되고 있다는 점이다. 이에 따라, 축산, 원예, 수산 자조금 제도가 효과적인 운영을 위한 핵심요소를 잘 따라서 운영되고 있는지, 아니면 각기 다른 제도적 특성을 토대로 운영되고 있는지를 살펴보고자 한다. 아울러, 이러한 제도적 특성에 영향을 미치는 요인에 대해서도 비교·분석해 보고자 한다.

즉 민간 주도의 정부 지원 사업의 효과성에 영향을 미치는 요인을 ‘자조금 제도’를 사례로 비교해보고, 이러한 제도적 차이에 영향을 미치는 요인도 분석해보겠다. 더 나아가 이러한 연구결과를 토대로 ‘수산 자조금’이 나아가야 할 방향성을 제시하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

제 2 절 연구의 대상과 방법 및 구성

1. 연구의 대상

우리나라를 비롯한 각 정부는 식량산업의 중요성을 인식하고 육성해 오고 있는데, 우리나라의 대표적인 식량산업인 농·축·수산업에 대한 정부의 지원 형태를 유형화하여 비교해 보고자 한다. 2016년도 농림축산식품부, 해양수산부의 예산 및 기금 운용형태를 비교·분석하여 식량산업에 대한 정부의 지원사업을 ① 정부주도, ② 지방정부 주도, ③ 민간 주도의 형태로 유형화하고, 대표적인 사례를 통해 각 유형별 특성을 살펴보고자 한다. 이를 통해 민간 주도의 정부 지원사업이 가지고 있는 특성을 파악해 보겠다.

그리고 특히, 민간 주도의 정부 지원사업 중에서 농·축·수산 분야 자조금 제도를 ③ 민간 주도 정부 지원사업의 대표적인 사례로 분석해 보

2) (사)한국자조금연구원, 2009, 자조금도입백서 p27~29

고, 각 산업별로 자조금 제도가 어떻게 운영되고 있는지 비교해 보겠다.

다만, 축산분야 자조금은 1992년부터, 원예·수산분야 자조금은 2000년부터 도입되어 시행 중이므로, 약 20여년의 기간 동안 자조금 제도를 시행한 품목을 나열하면 더욱 많겠지만, 제도적인 특성을 비교할 때에는 2016년을 기준으로 운용 중인 축산분야 자조금 9개, 원예분야 자조금 25개, 수산분야 자조금 11개 품목으로 범위를 한정하여 분석하고자 한다.

아울러, 농·축·수산분야 자조금 제도 간에 유의미한 차이를 보이는 제도적 특성을 도출하고, 이러한 제도적 특성에 영향을 미치는 산업적 특성도 분석할 계획이다. 마지막으로 이러한 분석 결과를 토대로 자조금 제도, 특히 수산분야 자조금 제도가 나아 가야될 방향을 제시해 보도록 하겠다.

2. 연구의 방법 및 구성

민간 주도 정부 지원 사업의 효과성에 영향을 미치는 요인을 분석해 보기 위해서, ‘자조금 제도’를 대표 사례로서, 제도의 특성과 그 특성에 영향을 미치는 요인을 세부적으로 분석하고자 한다. 분석을 보다 용이하게 하기 위하여, 일반적으로 자조금이 효과적으로 운영되기 위한 7가지 핵심요소 등을 기준으로 하여 각 분야별 자조금 제도가 운영되고 있는 형태를 비교 분석하겠다. 아울러, 이러한 자조금 제도의 핵심적인 특성에 영향을 미치는 산업적 특성을 도출해내고, 그 차이를 비교·분석함으로써, 자조금 제도가 나아가야 될 방향도 검토해 보고자 한다.

자조금 제도의 특성과 이러한 제도의 특성에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해서 질적인 연구를 추진하고자 한다. 우선, 1차 산업에 대한 정부 지원사업을 정부 보조금의 지원 비율에 따라 구분하여 유형화하고, 각 유형별 특징과 대표사례를 제시하겠다.

그 다음으로 선행연구의 검토를 통해 민간 주도의 정부 지원사업 중 대표적 사례인 ‘자조금 제도’가 1차 산업에서 어떠한 의미를 갖는지, 그리고 효과성에 영향을 미치는 요인을 분석하기 전에, 과연 실제로 효과

성을 보이고 있는지를 분석해보고자 한다.

세 번째로는 자조금이 도입된 배경과 함께 해외 자조금의 운영형태 및 현황을 살펴봄으로써, 자조금 제도가 효과적으로 운영되기 위한 제도의 핵심요소들을 도출하겠다. 네 번째로는 자조금 조성방식, 품목, 예산 지원 현황, 자조금 사용용도 등 우리나라의 각 분야별 자조금 제도 운영 현황을 면밀하게 분석해 보고자 한다. 다섯 번째로는 자조금 제도의 효과적인 운영을 위한 핵심요소와 현행 자조금 운영형태를 비교함으로써, 각 분야별 자조금 제도의 제도적 특징을 도출해 내겠다. 마지막으로 이러한 자조금 제도의 특징에 영향을 미치는 산업별 특성을 도출해내고, 앞으로 자조금 제도가 나아 가야할 방향성을 제시해 보겠다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구의 검토

제 1 절 관련 이론의 검토

1. 자조집단(self-help)에 관한 이론³⁾

자조집단(self-help group)이란 비슷한 환경과 경험, 또는 비슷한 문제상황을 공유하는 사람들의 모임으로서, 어려움을 공동으로 해결한다는 점에서 다른 집단과 구별된다. 자조집단의 구성원들은 한편으로는 수혜자가 되고, 한편으로는 원조자가 되는 등 역할 이동이 자유롭고, 자원의 통제와 의사결정을 구성원들 스스로 한다. 이러한 자조집단은 알코올 중독자 금주모임(A.A.)이 1935년 활동을 시작한 이래 1960년대와 1970년대의 흑인 및 여성, 1990년대 동성연애자들의 권익운동과 함께 사회적으로 확대되었다. 즉 자조집단의 특성상 사회복지 분야에서의 연구가 활발한데, 사회복지 분야의 연구를 토대로 자조집단의 특성을 농수산 자조금 단체에도 적용해 보고자 한다.

우선, 자조집단의 구성조건은 첫째, 욕구가 충족되지 않고, 둘째, 이러한 욕구를 충족시켜 줄 서비스나 조직이 충분히 존재하지 않고, 셋째, 지역사회 등 사회 전반적으로 구성원들에 대한 차별이 있고, 넷째, 그들이 풍족하게 사는데 필요한 자원 또는 그들의 삶에 영향을 미치는 결정을 할 힘을 가지지 못했을 때이다.

농수산업 등 1차 산업에 의존하던 사회구조가 점차 변화함에 따라, 어업인은 타 산업에 비해 열악한 여건에 처한 사람들이 많을 뿐 아니라, FTA 등 시장개방이 확대되고, WTO/DDA 협상이 본격화됨에 따라, 정부

3) 가톨릭대학교, 2001, (자조집단을 활용한) 노인자원봉사자 관리방안에 관한 연구 : 노인의 자조집단 참여가 자원봉사 동기 및 수행능력에 미치는 영향

에서의 무조건적인 지원도 어려운 상황에 처해있다는 점에서 자조집단의 구성조건을 갖추고 있다고 할 수 있다. 실제 자조금 단체가 결성된 배경을 살펴보면, 시장개방에 따른 위기감 고조, 공업사회로의 전환 등 자조집단이 구성되기 적합한 여건이 조성된 것을 알 수 있다.

다음으로, 자조집단은 기본적으로 전문가가 관여하지 않는 것을 특징으로 하지만, 전문가의 개입이 필요할 때도 있다. 연구들에 따르면, 자조집단의 형성기에 상호원조의 분위기를 조장할 필요가 있거나 집단과정에 대한 전반적인 조언이 필요한 경우, 특히 집단의 위기상황에서 전문가의 심리·사회적인 지지가 필요하다고 한다. 이때 전문가의 적절한 개입은 집단을 안정화시키며 집단 활동의 효과성을 높이는 것으로 파악된다.

사회복지 분야에서는 이러한 전문가의 역할을 사회복지사 등 사회사업가가 하는데, 그 개입의 형태는 여러 가지다. Abraham, L & Lawrance에 따르면, 같은 문제를 가진 사람들을 묶어 상호원조의 분위기를 조성하고, 정보와 자원을 제공함으로써 집단을 형성하게 하거나, 기존의 자조집단을 지지하거나, 집단의 리더를 도우면서 서비스를 제공하거나, 자조집단이 기존에 제공되는 서비스를 제공받을 수 있도록 돕는 방법 등이 있다.

Maguire에 따르면, 사회복지사가 자조집단에 할 수 있는 역할로는 연결망을 형성하는 방안이 있다. 예를 들면, 자조집단이 모일 수 있는 장소를 제공하거나, 기금을 제공 또는 배분하거나, 정보를 제공하거나, 자조집단 지도자를 위한 지지를 보내주는 방안 등이 바로 그것이다.

이러한 관점을 농수산 자조금 단체에도 적용시켜 보면, 사회복지사와 같은 역할을 해 줄 수 있는 자는 정부나 지자체 공공기관 등이 될 것이며, 이 때, 정부나 지자체 공공기관 등이 개입하는 형태는 자조금 단체의 결성을 도와주거나, 자조금 단체의 운영을 위한 자금이나 서비스를 제공해 주거나, 각 산업의 육성·발전 등을 위해 필요한 정보를 제공해 주거나, 자조금 단체를 공식적인 지위로 인정해 줌으로써, 그 공공성을 인정해 주는 방안 등이 있을 것이다.

2. 거버넌스 이론4)5)6)

고비용, 비효율, 일방적인 행정 및 정부통치에 대한 비판적인 시각에서 대안적인 국가 운영방식으로 나온 것이 거버넌스(governance)이다. 거버넌스는 국가, 정부의 통치기구 등의 조직체를 가리키는 ‘government’와 구별되고, 정부, 준정부를 비롯하여 반관반민, 비영리, 자원봉사 등의 조직이 수행하는 공공활동, 즉 공공서비스의 공급체계를 구성하는 다원적 조직 네트워크의 상호작용 패턴을 의미한다(조형제, 2009).

즉 21세기 이후 사회가 이전보다 복잡해지고, 세계화, 정보화 시대가 도래함에 따라, 기존의 권위주의적 정부의 배타적 통치 행태를 탈피하고, 정부, 기업, 시민사회가 모두 국정 운영의 행위주체로서 네트워크를 형성하도록 요구받고 있는 것이다. 즉 이제는 정부, 기업, 시민사회가 서로의 역할을 분담하고, 함께 협력하는 방식으로 국가 운영방식의 근본적인 변화가 일어난 것이다.

권혁주(2007)는 거버넌스를 다양한 정책 당사자가 정치적 행위를 통해 형성하는 역동적 관계를 관리하고 정책의 목표를 추구하는 일련의 목적추구 행위로 설정하여 관찰 가능한 현상이라고 정의하였다.

최태현(2014)은 사회문제의 복잡성과 불확실성이 심화 될수록 기존 정책 당사자들 간의 네트워크와 같은 순수한 창발적 구조보다는 의도적으로 설계된 구조의 바탕 위에 행위자들 간 상호작용으로부터 창발된 구조가 결합된 자기조직적 거버넌스의 설계 혹은 합리적 기획의 차원에 주목해야 한다고 강조한다.

또한, 이명석은 공동의 관심사를 해결하기 위하여 공식적인 제도와 비공식적인 제약 하에서 이루어진 다양한 참여자들 간의 상호작용의 결과라고 보는 개념으로 거버넌스를 정의했다.

그런데, 사회문제의 해결이 정부 하나만으로 어려워졌기 때문에 거버넌스보다 더 발전된 개념인 협력적 거버넌스가 등장했다. 협력적 거버넌스

-
- 4) 서울대학교, 2015, 민관 협력 거버넌스의 작동메커니즘에 관한 연구
 - 5) 서울대학교, 2016, 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스 활용방안 연구
 - 6) 서울대학교, 2016, 주민자치회를 통한 협력적 거버넌스 정착에 관한 연구 - 시범실시 사례를 중심으로

의 정의를 통합적으로 한 Ansell&Gash(2008)의 논문에 의하면, 하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공공정책을 만들거나 예산집행을 목적으로 하는 공식적, 합의지향적, 상호적, 집단적 의사결정 과정 안에서 비정부 이해관계자와 직접적으로 상호작용하며, 해당문제를 해결하려는 통치방식을 의미한다.

Bryson, Crosby*Stone(2006)은 정부, 기업, 비수익단체, 공동체, 시민이 관여하는 파트너십 또는 어느 한 부문의 조직에 의해서 달성할 수 없는 결과를 공동으로 성취하기 위해 둘 이상 부문의 조직들이 정보, 자원, 활동, 역량을 연결 또는 공유하는 과정이라고 정의했다.

또한, Tang&Mazmanian(2008)은 한 조직이나 공공부문만으로는 쉽게 다루어질 수 없는 공공정책 문제에 대해 여러 조직들이 협의하여 방향설정, 계획, 실행, 평가의 과정이라고 정의했으며, Emerson et al.(2011)은 공적 목표를 달성하기 위해서 정부, 공공기관, 공적·사적 영역에 건설적으로 참여하게 하는 공공정책의 결정과정과 구조로, 그 이외 다른 수단으로는 그 목적을 달성하기 힘든 것으로 정의한다.

본 연구에서도 이러한 협력적 거버넌스의 관점을 활용하여 농수산 분야 자조집단인 자조금 단체와 정부가 어떠한 관계를 맺고, 협력적으로 발전해 나가야 하는지에 대해 분석하고자 한다.

3. 팔길이 원칙

‘팔길이 원칙’이란 1945년 영국에서 최초로 제안된 개념으로서, 공공지원 정책분야에서 정부 또는 고위공무원이 간섭하지 않거나 중립적으로 행동해야 한다는 것이다. Seeting은 예술활동, 기관 및 경영에 정부의 직접적인 개입을 막는 것이라고 정의했으며, Quinn은 예술위원회가 중앙정부로부터 상대적 자율성을 가지고 존재·운영되어야 한다는 생각에 기반한 원칙으로, 예술위원회의 활동에 대한 정치적 영향력은 최소화 되어야 하며, 이 팔길이 만큼의 거리는 예술위원회가 정치적 압력에 의한 과도한 영향과 간섭으로부터 벗어나 스스로 기능할 수 있게 한다고 했다.⁷⁾

제 2 절 민간 주도 정부 지원사업의 이론적 고찰

1. 정부 지원사업의 분류

정부가 추진 중인 대부분의 정책에는 예산과 인력 등이 소요된다. 그 중에서도 예산이 투입되는 정책은 사업 지원의 형태와 지원율에 따라 직접수행, 출자, 출연, 보조, 융자로 구분할 수 있다. 이렇게 형태를 구분하는 기준은 법령에 따라 정부가 직접 수행하여야 할 필요성 또는 당위성이 있는지, 지자체 또는 민간에서 수행하는 것이 효율적인지 등을 종합적으로 고려하여 구분한다. 특히, 보조사업의 경우 크게 정부 주도의 사업, 지방정부 주도의 사업, 민간 주도의 사업으로 구분할 수 있다. 보다 구체적인 사례를 통해 세 가지의 유형으로 정부 지원사업을 분류하고자 한다.

예를 들어, 장기간 이용으로 오염도가 높아진 연안 가두리 양식장에 대한 환경 개선조치 명령을 내릴 목적으로 추진하는 ‘어장 환경평가’ 사업의 경우, 민간이나 지방정부 등의 차원에서 실시할 수 있는 성격의 것이 아니다. 따라서 정부에서 국비 100%의 비율로 사업예산을 편성하여, 전문 연구기관 등으로 하여금 어장 환경평가를 실시하도록 예산을 지원하는 것이다.

한편, 어촌의 다양한 자원을 기반으로 어촌을 단순 어업 영위의 공간이 아닌 가공업, 관광업 등 다양한 산업을 추진할 수 있는 공간으로 탈바꿈하여, 지역 경제발전에 도움을 주는 ‘어촌자원 복합산업화 지원’ 사업의 경우, 정부에서는 어촌의 발전을 도모함으로써, 어업인의 삶의 질을 증가시키고, 수산물의 부가가치를 높일 수 있다는 측면에서 필요한 사업이다. 또한, 지방정부의 입장에서는 가공업, 관광업 등을 육성시킴으로써 지역주민의 새로운 소득원을 창출하고, 지역경제가 활성화된다는 측면에

7) 한국문화관광연구원, 2015, 문화예술 지원정책의 진단과 방향정립 : ‘팔길이 원칙’의 개념을 중심으로

서 추진할 필요성이 있는 사업이다. 이에 따라, 동 사업은 국비 50%, 지방비 50%의 비율로 추진되고 있다.

마지막으로 바이오플락, 순환여과식 양식시설 등 환경에 미치는 영향을 최소화하고, 폐사율을 저감할 수 있는 첨단·친환경 양식시스템 구축을 지원해 주는 사업인 ‘첨단·친환경양식시스템 지원’ 사업의 경우, 국비 30%, 지방비 30%, 자담 40%의 비율로 운영되고 있다. 정부와 지방정부의 입장에서는 환경오염을 최소화하고, 폐사율 저감을 통한 어업인(혹은 지역주민)의 소득을 향상시킬 수 있는 기반을 제공해 준다는 점에서 지원의 타당성이 있고, 어업인의 입장에서는 본인이 소유한 사업장의 시스템과 설비를 첨단화하는 것이므로 자담 40%의 비율로 지원을 받는 것이다.

이와 같이, 정부가 추진 중인 사업 중 보조사업의 경우 예산 지원의 필요성, 타당성 등을 종합적으로 검토하여 정부, 지방정부, 민간의 보조비율을 정하게 된다. 이를 유형화하면, ① 정부 주도 사업은 국비가 50%를 초과하는 사업 또는 국비, 지방비, 자담 비율 중 국비의 비율이 가장 높은 경우로 나눌 수 있으며, ② 지방정부 주도 사업은 지방비가 50%를 초과하는 사업 또는 국비, 지방비, 자담 비율 중 지방비의 비율이 가장 높은 경우 또는 국비, 지방비가 동일한 비율인 경우로 구분할 수 있다. 마지막으로, ③ 민간 주도 사업은 자담이 50%를 초과하는 사업 또는 국비, 지방비, 자담 비율 중 자담의 비율이 가장 높은 경우 또는 국비, 자담비율이 동일한 경우로 구분된다.

국가에서 50%의 비율로 예산을 지원했다고 하더라도, 지자체 보조, 민간 보조 사업의 특성상 정부에서는 사업의 전반적인 관리를 할뿐, 실제 사업의 집행은 지자체와 민간에서 수행하기 때문에, 국비·지방비, 국비·자담의 비율이 같은 경우는 각각 지방정부 주도, 민간 주도의 사업으로 분류하였다.⁸⁾ 이상의 내용을 정리하면 [표 1]과 같다.

8) 2016년도 해양수산부, 농림축산식품부 예산 및 기금운용계획안 개요

[표 1] 정부 지원사업 분류

구분	① 정부 주도	② 지자체 주도	③ 민간 주도
분류기준	<ul style="list-style-type: none"> - 국비 50% 초과 - 국비·지방비·자담 중 국비 비율이 가장 높은 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방비 50% 초과 - 국비·지방비·자담 중 지방비 비율이 가장 높은 경우 - 국비·지방비 비율이 같은 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 자담 50% 초과 - 국비·지방비·자담 중 자담 비율이 가장 높은 경우 - 국비·자담 비율이 같은 경우
대표사례	<p>농림부</p> <p><쌀 소득보전 고정직불금></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국비 100% - ha당 평균 100만원 직불금 지원 <p><시도가축방역></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국비 100% - 방역작업에 필요한 예방약, 검진, 기생충 구제제 구입비 등 지원 	<p><농산물산지유통 시설지원></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국비·지방비 각 50% - 인삼 생산·유통시설 현대화 비용 지원 <p><농촌고령자 공동시설지원></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국비·지방비 각 50% - 공동생활홈, 급식 시설, 작은목욕탕 건립 등 지원 	<p><자조금></p> <ul style="list-style-type: none"> - 자담 50~70% 등 - 생산자단체 주도의 소비촉진, 수급조절 등을 통해 생산자 자생력 확보 <p><조사료 생산기반 확충></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국비 30%, 자담 70% - 조사료 생산을 위한 종자구입, 볏짚비닐 구입비용 지원
	<p>해수부</p> <p><비축사업></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국비 100% - 主 생산시기 수매 → 산지가격 조절, 가격상승기 방출 → 소비자가 안정 <p><수산물관측></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국비 100% - 주요 수산물의 품목별 생산·출하, 가격, 수출입 정보 제공 및 전망예측 	<p><어도 개보수></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국비·지방비 각 50% - 어류 산란, 소상을 위해 하천의 물길을 뚫어주는 어도 개보수 비용지원 <p><생계안정자금 지원></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국비·지방비 각 50% - 질병발생으로 수산생물을 살처분한 어가를 대상으로 생계안정비 지급 	<p><자조금></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국비·자담 각 50% - 생산자단체 주도의 소비촉진, 수급조절 등을 통해 생산자 자생력 확보 <p><첨단·친환경양식 시스템 지원></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국비·지방비 각30%, 자담 40% - 바이오플락 등 양식시스템 구축

2. 민간 주도 정부사업의 의의

한-칠레, 한-EFTA, 한-EU, 한-미, 한-중 FTA 등 현재 체결되어 있는 FTA만해도 15개에 이르며, 현재 협상 중이거나 준비 중인 FTA를 합하면 총 24개에 이른다.⁹⁾ 즉 시장개방이 가속화되고 있는 것이다. 뿐만 아니라 2001년경 시작된 WTO/DDA 협상¹⁰⁾에 따라, 현재 지급하고 있는 대부분의 수산보조금이 금지보조금으로 지목될 가능성도 상존하고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 정부 주도 또는 지방정부 주도의 정책을 지속적으로 확대시키는 것에는 분명히 한계가 있을 것이다. 따라서 농·축·수산업이 대내외적으로 경쟁력을 갖추기 위해서는 정부의 각종 지원사업에 의존할 것이 아니라, 생산자 스스로가 산업의 주인이라는 주인의식을 가지고 산업 생태계를 건강하게 육성해 나갈 필요가 있다.

물론 국가어항의 건설이나 농어업인의 복지향상을 위한 기반시설 조성 등 국가나 지자체가 지원해야 하는 사업 전부에 대해 책임을 전가해야 한다는 것은 아니다. 다만, 현재 대부분 정부 주도, 지방정부의 주도로 시행 중인 현재 정책의 성격을 보다 명확하게 구분하고, 민간 주도로 추진할 수 있거나 또는 민간 주도로 추진했을 때 더욱 효과성이 있는 정책을 면밀하게 분석함으로써, 국가에 의존적인 현재의 산업 생태계를 바람직한 방향으로 전환시켜 나갈 필요가 있다는 것이다.

앞선 분류에서 단순히 보조금의 비율에 따라, 정부 주도, 지방정부 주도, 민간 주도의 사업으로 구분을 하기는 했으나, 현재 우리나라에서 추

9) FTA 종합지원센터

10) WTO 회원국들 간의 보다 광범위한 무역 자유화를 실현하기 위하여 농산물 등 9개 분야에 대한 협상을 시작하였으며, 2004년부터는 수산보조금에 대한 별도의 규범마련에 대한 논의도 시작되었고, 2007년경 제출된 의장초안에 따르면 실질적으로 대부분의 수산보조금이 금지보조금으로 지목된 상황이다. 이후 각 국가들 간의 의견차이로 수산보조금 협상은 공전상태에 있으나, 금지보조금으로 지정될 가능성이 여전히 존재한다.(박원석, 2014, WTO/DDA 수산보조금 논의동향과 국내입법 대응방안 p25-26)

진 중인 민간 보조사업 중에서도 시설건립에 따른 비용의 보조 등은 실질적으로 민간 주도의 사업이라고 보기는 어려울 것이다. 여기서 ‘실질적인 민간 주도의 사업’이라고 함은 어업인 등 생산자가 스스로 산업 전체의 문제점을 도출하고, 이를 해결하기 위하여 자구책을 마련하는 것을 의미한다는 점을 명확하게 해두고 싶다.

3. 자조금 제도의 의의

앞서 간략하게 언급한 바와 같이, 민간 주도 사업의 형태에 주목할 필요가 있다. 분류의 편의상 민간 주도의 사업을 국가 보조금의 지급 비율에 따라 분류하기는 하였으나, 여기서는 조금 더 세분화된 분류를 하고자 한다.

우선, 민간 자본보조 사업과 같이 첨단양식시설 구축, 축사시설 현대화 등과 같이 ‘시설’ 설립에 소요되는 비용의 일부를 국가에서 보조해 주는 경우가 있다. 또한, 민간 경상보조 사업 중에서도 어촌계장, 마을이장 교육과 같이 국가에서 사용용도를 정해주고, 정해진 목적에 한해서만 사용할 수 있도록 지원하는 사업이 있다.

하지만 이러한 언급한 형태의 사업은 ‘실질적인 민간 주도의 사업’이라고 하기에는 다소 무리가 있다. 왜냐하면, 민간의 자부담이 소요되기는 하나, 국가에서 정해진 용도로 사용할 수밖에 없도록 규정해 놓았기 때문에, ‘실질적인 민간 주도의 사업’에서 목적하는 바와 같이 산업의 문제점을 생산자 스스로가 발굴하여, 개선할 수 있는 여지가 없기 때문이다.

따라서 여기서 주목해야 할 ‘실질적인 민간 주도의 사업’은 바로 ‘자조금 사업’의 형태라고 생각한다. 자조금은 한우, 파프리카, 전복 등 품목별 생산자가 단체를 조직하고, 산업발전을 위한 자금을 생산자 등이 스스로 거출하고, 생산자 단체가 조성한 금액에 정부가 예산을 적정한 비율로 연계하여 지급한다. 이렇게 모은 자금은 품목별 산업 전체의 발전을 위한 용도로 사용된다.

여기서 핵심은 정부는 큰 틀에서 자조금 사용의 용도를 소비촉진 흥

보, 수급조절, 품질·생산성 향상 등으로 정할뿐, 세부적으로 사용용도를 규정하지는 않는다는 점이다. 즉 생산자 스스로가 산업 여건에 적합하게 사용처를 정하여 사용한다. 정리하면, ‘실질적인 민간 주도의 사업’은 ‘팔 길이 원칙’에 따라 지원되는 사업의 형태를 의미한다.

제 3 절 선행연구의 검토

1. 국내 도입과정¹¹⁾

미국은 2차 대전이 끝난 이후 경제지원의 일환으로 우리나라에 막대한 식량 원조를 제공해 오고 있었다. 국내 축산물의 생산증대(경제발전에 따른 수요증대 등으로)로 인한 사료원료의 수입 증가로, 한-미 간 이해관계가 연결됨에 따라, 1970년대 이래 미국의 선진 축산기술과 각종 제도가 광범위하게 도입되면서 축산부문의 협력관계가 갖춰졌다. 1970-1980년대 미국 농업부문의 자조금제도(check-off)도 이렇게 한국에 알려지기 시작했다.

한국 축산업은 전통적으로 소, 돼지, 닭을 집에서 키우다가 1960년대의 경제 개발기를 맞아 급속히 성장하기 시작했다. 축산업계는 늘어나는 수요를 발판삼아, 계속 확대일로의 길을 걸어왔다. 축산경영도 기업방식을 도입하게 되어 양계분야로 부터 수직계열 방식이 자연스럽게 확대되어 갔다. 이어 생산/농장 → 가공/공장 → 유통/시장 체계의 정립과 함께 농장이후 과정인 도축, 나아가 유통과 외식에 대한 관심이 커져서 소비자 지향적인 축산형태를 갖추어 갔다.

아울러, 1965~1985년 사이에 1인당 국민소득이 105불에서 2,242불로 22배 증가하면서, 고기 소비 4.2배, 계란 4.5, 우유 60배로 증가하게 되었고, 이에 따라 정책지원도 점차 증가했으며, 생산자 협동조합과 품목협회

11) (사)한국자조금연구원, 2009, 자조금도입백서

의 활동영역도 확대되어 갔다.

특히 축종별 협회(양계, 양돈, 낙농육우 등)는 이 기간에 창설되어 축산의 전문화를 촉진하였고, 축산 농민의 결속이 빠르게 진행되었다. 축산 부문은 전체 농업의 선진화를 주도하면서 개별적인 농장 단위의 경영 합리화와 전체적인 산업단위의 자구책 강구에 열중하였다.

이렇게 하여 축산업은 농업선진국의 기술과 경영개선을 배웠고, 축산 농민의 단체 활동 범위도 경제 사업을 위한 협동조합은 물론 농민단체의 정치, 사회적 지위향상 노력도 지속되었다. 나아가 축산발전의 미래를 생각하고 정부 의존적인 타성에서 벗어나 민주적인 농업, 농민의 자구대책을 심도 있게 논의한 것이다.

이러한 과정에서 많은 사람들이 자조금 제도야 말로 종래의 정부의존 정책에서 벗어나 농민이 주인의식을 제고하고, 보다 적극적으로 정책형성 과정에 개입함으로써 자기산업을 지키려는 산업주체의 인식을 강화할 수 있는 제도라고 믿게 되었다. 즉 생산자가 자신의 돈을 내어보면 제 몫을 챙기려는 의지가 저절로 생겨 산업결속이 가능해진다는 것이다.

1990년 「농어촌발전특별조치법」이 제정되면서, 최초로 자조금 제도가 법제화되었고, 동 법을 근거로 1992년에 제일 먼저 양돈(대한양돈협회)과 양계(대한양계협회)분야에서 자조금 사업을 추진하게 되었다.

양돈분야에서 최초로 자조금을 거출할 때에는 사육두수 100두 이하인 경우, 기본부과 1만원, 100두 이상인 경우에는 두당 100원씩 추가하여 250두 사육농가는 2만 5천원을 부과하였다. 그리고 조성한 자조금으로는 돈육수급 및 가격안정에 0.95억원, 소비촉진을 위한 홍보사업에 1.65억원, 정책개발 연구에 0.35억원, 생산성향상 및 연구개발에 0.35억원, 소비자 및 생산자 교육홍보에 0.77억원 등으로 사용하였다.

원예/수산부문 자조금은 2000년 제정된 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(농안법)」에 의하여 시작되었다. 원예 분야에서는 파프리카, 참다래 2개 품목에서 최초로 자조금 사업을 시행하였으며, 수산분야에서는 2004년경 김 1개 품목에서 최초로 자조금 사업이 시행되었다.

자조금 사업은 1992년 양돈/양계 임의 자조금을 시행한 이래, 지속적

으로 의무 자조금으로의 전환에 대한 필요성이 제기되었다. 특히, 1998년에는 축산단체가 공동으로 정부에 건의하였고, 2000년에는 국회에 의원 입법을 청원하게 되었다. 그 결과 2002년 축산부문의 의무자조금제도를 법제화하였으며, 2004년 양돈, 2005년 한우, 2006년 낙농(우유)분야에서 의무자조금 사업에 착수하게 되었다.

이러한 과정 속에서 제도의 문제점들과 향후 개선과제들이 도출되었다. 이를 간략하게 정리하면, ① 무임승차자의 배제 필요, ② 농어민들의 참여도 제고 필요(특히, 수산분야는 다품종 소량생산 체제로서 품목별 참여율 저조), ③ 적정 징수방법 또는 거출액의 결정 등이다.

이와 같은 일련의 과정을 통해 자조금 제도가 발전되어 왔으며, 2017년 현재를 기준으로 축산분야에서는 한돈, 한우, 우유, 계란, 육계, 육우, 오리, 사슴, 양봉 9개 품목, 원예 분야에서는 파프리카, 무배추, 양파, 토마토, 가지, 참외, 딸기, 오이, 마늘, 고추, 풋고추, 참다래, 사과, 포도, 감귤, 배, 단감, 복숭아, 절화, 백합, 친환경, 인삼, 육묘, 난, 밀 25개 품목, 수산 분야에서는 김, 광어, 송어, 전복, 자라, 민물장어, 향어, 메기, 미꾸라지, 동자개, 관상어 11개 품목을 운영 중에 있다. 이상의 자조금 도입과정을 정리하면 [표 2]와 같다.

[표 2] 자조금 도입과정 요약도

도입/시행과정	연도	입법조치
도입관심	1975 - 1985	
도입논의 / 산업, 정부, 국회	1985 - 1990	
	1990	농어촌발전특별조치법 제정('90.4.7)
양돈, 양계 임의자조금 사업 수행	1992	
축산의무자조금법 청원	1998	
원예 임의자조금 사업수행	2000	농발법을 농안법으로 전부개정('00.1.28)
	2002	축산물소비촉진등에관합법률 제정('02.5.13)
수산임의자조금 사업수행, 양돈의무자조금 사업수행	2004	
한우의무자조금 사업수행	2005	
낙농의무자조금 사업수행	2006	축산물소비촉진등에관한법률 → 축산자조금의조성및운용에관한 법률로 일부개정('06.12.28)
축산 9, 원예 25, 수산 11 품목 사업수행 중	2017	

2. 해외 자조금

(1) 미국 자조금¹²⁾

미국 농산물의 수급은 전통적으로 다수의 농민에 의하여 생산되고 그 생산물은 다수의 소비자에 의하여 소비되는 완전경쟁 시장체제에 가까운 상태에서 이루어진다. 이러한 농업 부문에서 한 농민의 생산량이 시장가격에 미치는 영향은 거의 없다. 그러므로 생산비를 상회하는 높은 가격을 기대하거나 생산비 이하의 가격하락에 대응하기가 어려워 생산자 농민의 최대목적인 소득극대화가 쉽지 않다. 따라서 정부의 보호와 농민의 자구대책이 필요했다.

미국 농업은 1920년대에 공급 과잉으로 인한 가격 하락과 농가소득 불안 문제가 심각하게 제기되었고, 특히, 1929년부터 시작된 경제 대공황으로 농산물 가격이 40% 넘게 하락하는 위기상황을 맞았다. 이에 정부는 생산과 유통과정에 직접 관여하는 등 여러 가지 농업정책을 실시했다.

또한, 1960년대 이후에는 농업의 기업화와 수직계열경영이 일반화되고, 국내 농업의 조정 및 수출 확대가 이루어졌다. 특히 품목별 산업조직과 소비촉진 활동이 왕성하게 전개되어 정부 주도의 농업정책에 산업의 자구대책이 적극 참여/협력하는 관계가 형성되었다.

미국의 농업정책과 농민의 조직화에 기반을 두고 자연스럽게 발전해 온 것이 바로 농민의 자조금 프로그램(farmers checkoff programs)이다. 농업조정법, 농산물유통협약법 등에 의거, 해당 농민의 찬성/동의를 전제로 일정소액을 부과/징수하여 소액의 용도에만 사용하는데, 1935년에 Florida 주가 미국 최초로 감귤류 자조금을 시작했고, 이어 1940년까지 Idaho(감자), Michigan 및 Washington(사과), Iowa(우유) 등에서 시행하였다.

그 후 자조금 제도는 전국에서 주별법을 제정하여 거의 전 품목에 걸

12) (사)한국자조금연구원, 2009, 자조금도입백서 p18-30

처 임의자조금 제도를 실시했고, 전국적·국제적으로 확산되었다. 그러나 시행과정에서 무임승차 및 반환청구에 대한 문제가 발생함에 따라 연방법에 의한 의무적 참여, 반환청구 불용, 수출촉진의 경향으로 전개되었고, 1996년에는 연방의회가 일반화된 자조금기본법을 제정하여 실시하게 되었다.

자조금 제도는 해당 농민의 의무참여와 관련된 여러 제재 조치가 필요하므로 의회의 법령제정과 정부의 명령, 규정, 지침 등 많은 공적관여가 필수적이다.

물론, 미국의 자조금 제도는 그 내용이 매우 광범위하고 복잡하여 간단하게 일반화한 설명을 하기가 어렵다. 처음에는 자발적 참여를 원칙으로 했다가 차츰 의무적 참여로 변형되었고, 품목에 따라 전국을 대상으로 하는 연방자조금과 어느 지역만을 포함하는 주단위자조금이 있으며 부과액 규정 및 반환청구도 모두 다르다. 또 법적 근거에 있어서 농산물 유통관계법에 따른 각종 유통명령중의 자조금 조항에 의존하는 경우와 별도의 품목별 특별법을 제정하는 경우가 있다.

그러나 자조금 제도의 실행절차는 모든 경우가 거의 비슷하다. 자조금 준거 법령에 따라 어느 품목의 대표조직이 자조금 제도를 청원하면, 정부의 행정명령으로 결정, 발효된다.

미국 농업부문의 자조금은 일반적으로 생산성 향상, 유통개선, 제품개발, 소비자교육 및 홍보, 의사소통 증진 등에 활용되고 있다. 특히 오늘날 미국 자조금 제도의 목표는 품목별 연구와 소비촉진에 두고 있다 해도 과언이 아니다. 그래서 연방정부의 특별법도 아예 연구, 촉진, 소비자 정보법이라고 칭하는 것이 많다.

이와 같은 상황 하에서 농산물의 거의 전 품목이 생산자가 자기산업의 자구대책에 앞장서고 있다. 특히 농산물수출에 있어서는 정부와의 공동 프로그램(정부자금+자조금)을 통하여 장기적인 시장 확대를 획책하고 있는 것이다. 이와 같이 미국농업의 자조금 제도는 계속하여 확대일로에 있다.

(2) 뉴질랜드 자조금¹³⁾

뉴질랜드의 농수산 자조금제도는 1993년과 1995년에 개정된 「농산물 부과금법」을 모법으로 하며, 2000~2004년 사이 입법화된 품목별 자조금 법안을 기초로 하고 있다. 동 법안은 운영, 부과 대상, 부과율, 사용용도, 감사 및 연말 결산보고 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 특히, 자조금 최고부과율을 법안에 명시하고, 매년 그 부과율을 최고부과율 범위 내에서 조정이 가능하도록 하였다.

뉴질랜드 자조금 제도는 미국과 달리 6년에 한 번씩 정기적으로 생산 자투표를 실시하여 자조금제도의 존폐여부를 생산자들로부터 직접 물을 수 있도록 했다. 또한, 판매단계별로 자조금을 부과하는 것이 아니라, 최종단계에서 단 한번만 부과하도록 하였다. 예를 들어, 미국은 소가 거래될 때마다 두당 US\$1씩 부과하나, 뉴질랜드의 경우 도축장에서 두당 NZ\$3.6씩 단 한번만 부과하는 것이다. 뉴질랜드는 약 80%의 가축이 도축장을 거치므로 약 80%의 축산물 생산에 자조금이 부과된다고 보면 된다. 그리고, 전체 육류생산의 약 70~80%를 해외시장에 수출하고 있어, 자조금 운영도 국내시장보다는 해외시장개척 및 수출품 홍보에 중점을 두고 있다.

그러나 뉴질랜드 정부는 1984년 이후 보조금을 폐지함에 따라, 재정적 지원은 연구, 위생조치, 병해충 통제 등의 분야로 한정하고 있다. 그리고 법에 의하여 생산자는 의무적으로 자조금 단체에 가입되며, 농가 판매가 기준으로 0.015%의 자조금을 의무적으로 거출하고 있다. 키위 자조금이 대표적인데, 생산자는 유통위원회에 배타적 수출권한 책임을 부여하고, 유통위원회는 Zespri라고 하는 통합마케팅 조직에 수출권한을 부여함으로써 전략적으로 수출 및 마케팅 사업을 수행하고 있다.

이상의 뉴질랜드 키위산업 조직구조와 수출규정을 간략하게 나타내면 [그림 1], [그림 2]와 같다.¹⁴⁾

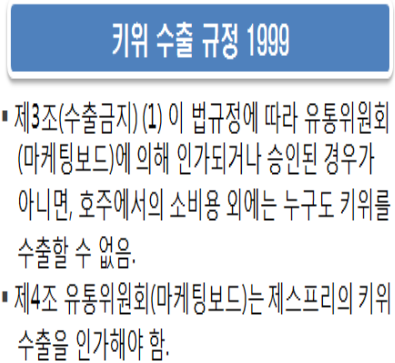
13) (사)한국자조금연구원, 2005, 축산자조금사업 평가와 자조금제도 개선

14) 지역농업네트워크(RANET), 2016, 발표자료

[그림 1] 뉴질랜드 키위산업 조직구조



[그림 2] 키위 수출 규정(1999)



(3) 네덜란드 자조금¹⁵⁾¹⁶⁾

네덜란드의 농업자조금은 연간 약 US\$75million에 달하는데, 각종 마케팅보드나 생산자단체들에 의해 운영되고, 이 중 가장 큰 비중을 차지하는 업종은 낙농과 원예를 들 수 있다.

낙농 자조금은 대부분 치즈 광고에 쓰이고, 일부 버터광고에도 사용된다. 또한, 전체 자조금 예산 중 일부는 네덜란드 낙농국에 보내져서, EU 여러 나라에서 수출 낙농품을 홍보하는 데에 쓰여 지기도 한다.

원예 자조금의 경우 중앙원에 경매국에 의해 운영되는데, 신선한 과일과 채소 등을 광고하고 각종 판촉활동을 실시하고 있다. 자조금은 대부분 전국에 걸친 청과물 경매시장에서 징수되고, 국내시장 외에도 독일과 영국시장에서, 네덜란드산 고품질 청과물을 판촉하는 데 이용된다.

그리고 육류 및 축산물 이사회는 자조금을 도축장을 통해 징수하고, 대부분의 자조금은 네덜란드산 신선육가 통조림 등을 광고하는데 사용된다. 수출시장개척을 위해 수출 홍보단 등을 보내기도 한다.

마지막으로 화훼자조금의 징수와 운영은 ‘국제화훼구급센터’가 담당하며,

15) (사)한국자조금연구원, 2005, 축산자조금사업 평가와 자조금제도 개선

16) 한국농촌경제연구원, 2010, 원예작물 자조금제도 발전방안

생산자와 수출업자가 자조금을 조성하며, 해외시장 개발, 홍보에 사용된다.

네덜란드 자조금도 뉴질랜드 자조금과 마찬가지로, 단일위원회 즉 생산물위원회를 통해 통합적으로 관리하고 있다. 도매업종사자, 소매업종사자, 무역업자(수입, 수출), 생산자, 경매기관, 유통기관 등으로 구성된 4만여 개의 회원단체(원예위원회, 와인위원회, 낙농품 위원회, 축산물위원회 등 11개 위원회가 활동)가 연간 1,000억원의 자조금을 의무적으로 납부하고, 이를 생산물 위원회가 통합적으로 관리한다.

생산물위원회는 화훼부, 구근부, 묘목부, 조경부, 과실 및 채소부, 에너지부로 구분되어 품질관리, 소비촉진활동, 고용 및 훈련 등 자조금 사업을 주도적으로 운영한다. 생산물위원회는 교역을 위해 무역제재와 정치적인 문제를 담당하며, 수입업자와 수출업자에게 관련 정보와 원예 산업 구조에 관한 통계, 분석자료 등을 제공한다.

3. 자조금 제도의 효과성

자조금 제도가 제도적으로 중요한 의의를 갖는다 하더라도 그 사업의 효과성이 없다면, 성공적인 제도라고 할 수 없을 것이다. 또한, 다수의 생산자들이 자금을 조성하여 산업 전체의 이익을 위해 투자하는 만큼, 제도의 지속적인 운영을 위해서는 효과성을 철저히 분석하여 그 결과를 투자자, 즉 생산자들에게 알려줄 필요가 있다. 따라서 자조금 제도가 과연 효과가 있는 것인지를 선행연구의 검토를 통해 밝혀내고자 한다.

우선, 상대적으로 초기에 도입되어, 잘 운영되고 있다고 알려져 있는 축산분야 자조금 제도의 효과성을 선행연구의 검토를 통해 분석해 보고자 한다.¹⁷⁾ 낙농자조금이 우유의 소비변화에 미친 효과를 분석한 연구에 따르면, 낙농자조금은 1999년부터 2005년까지 6년간 낙농가들이 자발적으로 참여하는 임의자조금 사업으로 출발하였으며, 2002년 제정된 「축산자조금법」에 근거하여 2006년 5월 1일부터 원유 1리터당 2원씩 거출하

17) 오클라호마 주립대학교, 2013, 낙농자조금의 수급조절 효과 및 오리산업의 계열화 효과 분석

는 의무자조금사업이 시작되었다.

낙농자조금 사업의 목적은 첫째, 우유소비확대 기반구축 등 중·장기적인 우유수급의 안정적인 토대를 마련하는 것이었고, 두 번째는 국산우유의 대국민 이미지제고를 통한 시장경쟁력 강화와 낙농가의 실질 소득증대에 있다. 분석모형은 2006년 의무자조금 사업 수행부터 분석을 실시하였으며, 2006년에 4.85억원, 2007년에 8.67억원, 2008년에 9.06억원, 2009년에 9.16억원, 2010년에 9.34억원, 2011년에 8.04억원, 2012년에 9.69억원이 투입되었다.

우유소비를 종속변수로 하여 이에 영향을 미칠 것으로 판단되는 우유가격, 대체음료 가격, 소득, 우유를 마시는 인구의 비율 등을 독립변수로 하여 분석을 실시하였다. 결론부터 밝히자면, 낙농자조금의 소비촉진활동은 우유의 소비에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 소비촉진활동을 1% 증가시킬 경우, 우유소비가 0.0214%~0.0271% 가량 증가하는 것으로 나타났다. 즉 우유의 소비촉진을 위하여 낙농자조금은 상당히 중요한 역할을 하고 있는 것으로 분석되었으며, 어느 정도의 수급조절 효과도 가지는 것으로 나타났다.

다음으로 미국의 낙농자조금에 대한 효과성을 검토해 보도록 하겠다.¹⁸⁾ 자조금 평가의 주요대상은 유제품 마케팅 프로그램에 대한 수요 증가 효과에 초점을 두고 있기 때문에, 우선 우유 및 유제품의 수요 합수를 추정하여 마케팅 탄력치를 구하고, 이를 이용하여 마케팅 효과를 수요 증가로 환산하였다. 다음으로 추정된 수요 증가분과 마케팅에 투자된 비용을 이용하여, 이익증가분과 투자비용과의 비율을 계산하고, 실제로 단위당 투자분에 대해 이익이 얼마나 발생했는지를 알아보는 방법을 사용하였다.

미국의 경우, 1996년에 제정된 농업발전 및 개혁법안(FAIR Act)은 모든 전국 규모의 자조금 사업은, 최소한 5년마다 한 번씩(낙농자조금의 경우 1년에 한 번씩) 그 경제성을 평가하여 USDA에 보고하도록 하고

18) 오클라호마 주립대학교, 2013, 낙농자조금의 수급조절 효과 및 오리산업의 계열화 효과 분석

있다. 2006년 의회 보고서에 실린 코넬대학의 낙농자조금 평가 내용에 따르면, 생산자와 유가공업자의 자조금을 활용한 우유마케팅 프로그램은 전체 우유 판매의 42%를 증가시키는 결과를 보였으며, 유제품 마케팅 비용이 1%씩 증가할 때마다, 평균 0.074%씩 유제품 소비가 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 우유 소비를 종속변수로 하고, 외식비, 어린이 인구의 비중, 우유의 가격, 경쟁관계에 있는 음료의 마케팅, 국민 소득, 우유 마케팅 비용 등을 독립변수로 하여 분석한 것이다.

이상에서 검토한 내용을 정리하면, 자조금 제도는 그 효과성이 정도의 차이는 있지만, 효과성은 분명하게 있는 것으로 분석되었다. 현재 우리나라의 경우, 원예, 수산물 자조금은 「농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」 제31조에 따라, 2년 마다 사업운용 및 성과평가를 받도록 규정하고 있으나, 경제성에 대한 평가를 받도록 의무화하고 있지는 않다. 따라서 국내에서 운영 중인 자조금을 대상으로 경제성 분석을 실시한 선행 연구는 적은 편이다.

축산분야 자조금의 경우, 「축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」 제4조에 따라 자조금 사업에 대한 경제성 평가를 받는 용도로 자조금을 사용할 수 있도록 규정하고는 있으나, 원예, 수산물 자조금과 마찬가지로 경제성 또는 효과성을 받도록 의무하고 있는 근거는 없다.

제 4 절 시사점¹⁹⁾²⁰⁾

농수산업은 산업구조가 변화되고, FTA 등 시장개방이 확대됨에 따라 수입 농수산물과의 가격경쟁으로 가격 하락의 압박이 지속되고 있으며, 특히 WTO 도하 개발 어젠다 협상이 개시되어 정부의 보조금 지원을 기대하기가 어려운 상황에 놓이게 되는 등 산업 전반적으로 어려운 상황

19) (사)한국자조금연구원, 2009, 자조금도입백서

20) 한국농촌경제연구원, 2010, 원예작물 자조금제도 발전방안

에 놓이게 되었다. 이에 따라, 농어업인은 자신이 속해 있는 산업의 경쟁력을 강화하고, 자구대책을 마련하기 위하여 자조집단의 조성 원리에 따라 각 품목의 자생력을 강화하기 위한 자조집단을 구성하기에 이르렀다.

또한, 정부에서는 사회의 다변화, 정부 주도 사업의 효과성에 대한 문제제기 등에 따라, 민간과의 협력 체계인 거버넌스를 구축할 필요성을 인식하게 된 것이다. 다만, 이러한 협력적 거버넌스 체계를 구축함에 있어서 자조집단의 정체성을 유지하면서 필요 최소한의 개입을 하는 것이 바람직할 것이다. 앞서 사회복지 분야에서의 검토 결과를 토대로 볼 때, 정부가 농수산 자조금 단체에 개입하는 형태는 자조금 단체의 결성을 도와주거나, 자조금 단체의 운영을 위한 자금이나 서비스를 제공해 주거나, 각 산업의 육성·발전 등을 위해 필요한 정보를 제공해 주거나, 자조금 단체를 공식적인 지위로 인정해 줌으로써, 그 공공성을 인정해 주는 방안 등이 있을 것이다.

따라서 지금까지 관련 이론과 선행연구, 자조금 제도의 특성과 해외 자조금 제도의 운영현황을 살펴본 결과를 종합적으로 고려하여, 자조금 제도가 효과적으로 운영되기 위한 7가지의 핵심요소를 도출하고자 한다. 여기서 핵심요소는 자조금 도입백서에서 제시한 핵심요소를 따르고자 한다.²¹⁾

가장 먼저, 무임 승차자를 배제하여야 한다. 임의 자조금으로 운영하게 될 경우, 생산자 등의 자발적 참여에 의존하기 때문에, 무임 승차자를 배제할 수 없다. 이에 따라 무임 승차자에 의하여 자발적으로 자조금을 납부하고 있는 다수의 참여자가 이탈할 가능성이 높다. 또한, 참여도의 등락에 따라서도 자조금 조성액이 변동될 가능성이 있어, 자조금 사업계획의 수립이나, 이행에 어려움이 존재한다. 뿐만 아니라, 참여자의 이탈 등으로 자조금 조성액 자체가 너무 적을 경우, 자조금 사업을 효과적으로 수행하는데 어려움이 있을 것이다.

따라서 자조금 제도는 이러한 불참의 문제를 근원적으로 해결하는 방법이 효과적이다. 부과와 징수를 의무화함으로써 무임 편승자를 원천적

21) (사)한국자조금연구원, 2009, 자조금도입백서

으로 배제하는 것이다. 다시 말하면, 자조금 조성에 있어 자조금을 통해 수혜를 받을 가능성이 있는 구성원 모두가 참여하여 공평하게 부담하도록 하는 것이다.

두 번째는 생산자가 결의하여 입법, 자진부과(self-imposed)하는 것이다. 국가의 재정확보를 위하여 국민의 납세를 의무화하듯이 품목별 생산자 단체 등과 같이 이익집단의 특정 활동비를 조달하고자 구성원의 비용 부담을 자진 의무화하는 법정 부과금 또는 할당금의 형태로 운영되는 것이다. 따라서 의무자조금의 도입 및 유지·폐지 등의 중요한 사안에 대한 결정은 대상 집단 구성원 전체 또는 대의원의 투표라는 민주적 절차 등에 따라야 할 것이다.

세 번째는 가장 기본적인 요소라고 할 수 있는데, 자조금을 납부하는 주체는 자조금 운영을 통해 혜택을 받게 되는 수혜자가 납부하여야 한다. 즉 자조금은 산업의 공동사업 수익자에게 부과하는 것이므로 이때의 수익자는 그 산업의 구성원이며, 수익의 크기도 구성원 각자의 사업량에 비례하여야 하는 것이다.

다만, 여기서 주의를 기울여야 할 부분은 미국, 네덜란드 자조금 운영 사례에서 알 수 있듯이, 품목별 ‘생산자’ 뿐만 아니라, 자조금 사업의 운영을 통해 수혜를 받을 수 있는 유통·가공, 수출·수입업체 등도 자조금 납부에 참여할 필요가 있다는 점이다. 그러나 이에 불만을 갖고 반대하는 업체도 존재할 수 있으므로, 충분한 공감대 형성과 설득의 과정이 필요할 것이며, 이를 통해 단계적 확대가 필요하다.

네 번째는 극소액을 부담하는 것이 바람직하다. 자조금은 수익비례원칙에 따라 극소한 금액을 수익자가 부담하는 것을 특징으로 한다. 대개의 경우 거래액의 0.1~0.5%와 같이 낮은 비율을 적용시켜 생산비나 수익에 거의 영향을 주지 않는 것이 통례이다. 0.5% 미만의 부과 등과 같이 생산자와 소비자에게 돌아가는 부담이 거의 의식할 수 없는 수준이 적정할 것이다.

다섯 번째는 자조금은 조직화된 장소에서 공제 수금할 필요가 있다. 예를 들어, 소, 돼지는 도축장, 닭은 도계장, 계란은 집난장, 우유는 집유

장, 수산물은 위판장 등과 같은 장소가 바로 수금장소가 되는 것이다. 이러한 장소가 부과지점이 되는 이유는 생산자의 판매액을 정확하게 알 수 있기 때문이다. 또 다른 이유는 도축장과 같은 장소는 거의 모든 생산자가 생산물의 판매를 위해서는 도축장을 거쳐야 하기 때문에, 자연스럽게 무임 승차자도 배제할 수 있기 때문이다. 다만, 농수산물의 경우에는 위판장 등 단일한 경로를 거쳐서 거래되지 않고, 비계통으로 거래되는 비율이 높아 자조금 부과지점에 대한 면밀한 추가적인 검토가 필요할 것이다.

여섯 번째는 품목별 자조금은 납부자의 대표조직이 전담기구(관리위원회)를 설치하여 운영하여야 한다. 수금된 자조금은 법적절차에 따라 이 관리 조직으로 보내어지며, 이 단체에는 이사회를 두어 자조금에 대한 기본방침을 결정하고, 집행부로 하여금 사용목적과 범위 내에서 운용하게 하여야 한다. 또한 이러한 운용내용을 납부자인 구성원과 정부 등에 투명하게 공개할 필요가 있다.

여기서 주의할 점은 수산물, 농산물 등은 품목별 자조금 단체가 영세한 경우가 많아, 관리·운영 등의 업무능력이 미숙하며, 가용 예산도 적어 효율성이 저하될 가능성이 많다. 따라서 비슷한 품목을 통합적으로 관리·운영하는 방안에도 검토가 필요할 것이다. 일례로 앞서 언급한 네덜란드 자조금의 경우, 생산물위원회라고 하는 단일위원회가 화훼, 구근, 과실 및 채소부 등을 통합적으로 관리·운영하고 있다.

마지막으로 자조금 제도는 품목별 생산자의 자발적인 자구사업 즉 ‘민간 주도의 사업’이지만, 한편으로는 정부의 수급, 유통, 소비정책을 보완하고 산업의 안정적인 발전을 도모한다는 점에서 ‘산업과 정부의 공동사업’이라고도 할 수 있다. 즉 정부와 민간이 협력적 거버넌스 체계를 구축하여 운영해야 하는 것이다. 특히 자조금의 의무 징수가 불가피하여 정부에서 준거 법률을 만들어야 하며, 자조금의 조성, 관리, 평가, 공개 등 제반절차를 규제할 필요도 있기 때문이다. 따라서 자조금은 법에 따라 산업의 수익자 부담금과 정부의 지원금에 의한 산업-정부의 합동 프로그램이기도 한 것이다.

제 3 장 우리나라의 자조금 제도

제 1 절 자조금 제도의 개요

농수산물자조금이란 「농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」(이하 “농수산물자조금법”이라 한다.) 제2조제4호에 따라 “자조금단체가 농수산물 소비촉진, 품질향상, 자율적인 수급조절 등을 도모하기 위하여 농수산업자가 납부하는 금액을 주요 재원으로 하여 조성·운용하는 자금”을 말하며, 축산자조금은, 「축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」(이하 “축산자조금법”이라 한다.) 축산물의 안전성을 제고하고 소비를 촉진하는 등 축산업의 발전을 도모하기 위하여 축산업자가 납부하는 금액을 주요 재원으로 하여 조성·운용되는 자금을 말한다.

다시 말해, 자조금은 그 집단의 공동 이익증진을 위한 목적에만 사용한다. 그러므로 그 산업이 지향하는 바에 따라 자조금의 설치 및 사용목적이 다르다. 산업의 발전을 저해하는 요인이 생산자 개개인 또는 한 부분의 힘만으로 해결할 수 없는 산업 전체의 문제일 경우, 산업을 구성하는 모든 구성원이 함께 그 문제를 풀어나가기 위하여 조성, 사용되는 것이 자조금의 목적이라 할 수 있다.

자조금은 크게 소비촉진, 수급조절, 제품개발, 수출 활성화 등 시장개척, 교육 및 정보제공 등을 위한 용도로 사용되며, 이를 통해 농·축·수산물 가격 하락, 수요 감소 등 생산자 개개인의 힘만으로는 해결할 수 없는 산업 전반의 공통적인 문제를 해결하고자 하는 것이다.

이러한 측면에서 볼 때, 자조금은 다수의 생산자 등 산업 구성원이 거출한 ‘자체자금’이면서, 특수한 목적을 위해 사용하는 ‘특수기금’이고, 또한, 제도적인 면에서는 입법화를 통해 확정된다는 점에서 ‘법정기금’으로서의 성격도 지니고 있다.²²⁾

22) (사)한국자조금연구원, 2009, 자조금도입백서 p27

자조금 제도는 미국에서 노동조합의 조합원 급여 중에서 일부분을 조합비로 자동공제(check-off)하여 조합의 활동비용으로 사용하는데서 유래되었는데, check-off system을 자조금 제도라고 부르게 된 이유는 수혜 당사자가 공동생활을 함에 있어 필요한 자금을 자발적으로 부담하기 때문이며, ‘스스로를 돕는다.’는 의미에서 ‘自助金(자조금)’이라 명명하게 되었다.

참고로 자조금 사용용도는 크게, 소비촉진, 경쟁력 제고, 교육·정보제공, 조사연구, 운영관리 등의 용도로 구분된다. 자조금의 세부적인 사용용도는 [표 1]과 같다.

[표 3] 자조금의 사용용도

대분류	중분류	소분류(사용예시)
소비홍보	광고	TV·신문·옥외 광고, 홍보물 제작 등
	시식행사	어식백세 페스티벌, 지역축제·행사 등
	박람회 참여 등	서울수산식품전시회, 부산국제수산물무역엑스포 등
경쟁력 제고	생산성 향상	우량 품종개발·보급, 자동화기계 개발 등
	원료·자재 구입	우량 발장 공급, 양어장 관리 등
	품질·안전성 제고	기능성 사료 개발, 사료성분 검사
수급안정	가격안정	축양장 설치, 구매 등
유통구조 개선	포장재 개선	우수 포장재 공급 등
	유통구조 개선	계통출하 활성화, 공동출하 지원 등
	원산지 단속 등	원산지 단속, 자동선별기 지원 등
수출 활성화	수출마케팅 지원	컨설팅 지원, 홍보물 제작 등
	수출물류 지원	수출용 상품 물류비 지원 등
	해외시장 개척	해외 바이어 상담, 박람회 참가지원 등
교육, 정보제공	회원 등 교육	세미나 개최, 참여 유도를 위한 홍보 등
	선진지 견학	국내외 연수 등
	정보제공	홈페이지 구축, 소식지 발간 등
조사연구	R&D	성분조사, 관상어 수조개발 등
	브랜드 개발	브랜드 개발 및 마케팅 등
	성과평가	품목별 사업 성과평가
운영관리	인건비	사무국 직원 등 인건비
	회의비	간담회, 대의원회, 총회, 워크숍 등
	자산취득비 등	사무실 집기 및 비품구입

제 2 절 자조금 제도의 분류

1. 축산물 자조금 제도²³⁾²⁴⁾

축산분야 자조금은 2017년 현재 한우, 한돈, 우유, 닭고기, 계란, 오리, 육우, 양봉, 사슴 총 9개 품목을 운영 중에 있다. 2005년 한우와 한돈에 이어, 2006년에는 우유, 2009년에는 계란과 닭고기, 2014년에는 육우, 2015년에는 오리 의무자조금이 도입되었으며, 사슴(2007년 도입)과 양봉(2009년 도입)은 임의자조금으로 남아있다.

먼저, 한우 자조금은 2016년 기준으로 총 390억원 규모의 자조금을 조성하여 운영 중에 있으며, 이 중에서 농가거출금 규모는 약 38% 수준인 147억원이다. 사용용도에 따라 구분하면, 소비홍보에 118억원(29%), 수급안정에 약 68억원(17%), 교육 및 정보제공에 약 57억원(14%) 등으로 사용하고 있다. 자조금의 거출방식은 등급판정을 받은 한우로부터 두당 20,000원을 거출하고 있다.

한우자조금관리위원회에서는 전국 도축장에 거출금을 징수위탁하고 납입고지서를 받은 도축장은 거출된 자조금은 자조금관리위원회에 납부하고 있다. 징수수수료는 거출금의 100분의 5로 두당 1,000원을 수납기관에 주고 있다. 징수율은 2016년 기준 99.16% 수준이다.

다음으로 한돈 자조금은 2016년 기준으로 총 304억원 규모의 자조금을 운영 중에 있으며, 이 중에서 농가 거출금의 규모는 58.1% 수준인 177억 원이다. 사용용도별로 구분하면, 한우 자조금과 마찬가지로 소비홍보에 가장 많은 예산을 집행하였으며, 약 79억원(26%) 수준이다. 그리고 교육 및 정보제공에 약 60억 원(20%), 수급안정(예비비 포함)에 약 97억원(32%)을 사용하였다. 거출방식은 두당 1,100원을 거출하고 있으며, 타 축종과 마찬가지로 도축장에 고지서를 송부하고 도축장으로부터 자조금

23) 품목별(한우, 한돈, 우유, 닭고기, 계란, 육우) 자조금관리위원회, 2016년 운영실적 및 계획

24) 김동진, 2017, 계란자조금의 효과적인 조성방안에 관한 연구

을 거출하고 있다. 징수율은 93%이다.

우유 자조금은 2016년 기준 총 124억원 규모의 자조금을 조성하여 운영 중에 있으며, 이 중에서 농가 거출금의 규모는 32.5% 수준인 40.3억 원이다. 사용용도별로 보면, 소비홍보에 집중적으로 투자하고 있는데, 자조금 조성액의 약 74%인 87억 원을 사용하고 있다. 거출방식은 판매 우유 1리터당 2원씩 징수하고 있으며, 우유자조금 관리위원회에서 각 납유처(거출기관)에 납입안내서를 발송하고, 수납기관인 집유장은 납입고지서를 낙농가에게 발송한다. 납유처는 징수수수로 거출금의 100분의 3을 받고 있으며, 이는 리터당 0.06원이다. 징수율은 100%를 초과달성하였다.

양계자조금 중 닭고기자조금은 2016년을 기준으로 총 41억 원을 조성하여 운영 중이며, 이 중에서 농가 거출금의 규모는 약 58% 수준인 24억 원이다. 사용용도별로는 소비홍보에 약 20억원(49%), 수급안정에 9억 원(22%), 교육 및 정보제공에 6억 원(15%)을 사용하고 있다. 거출방식은 육계, 삼계, 토종닭, 육용종계로부터 거출하고 있으며, 도축장(도계장)으로 출하하면 각 도계장이 수납기관이 되어 도계되는 전수에 대하여 자조금을 의무징수하고 있다. 수당 육계는 5원, 삼계는 3원, 토종닭은 10원, 종계는 30원을 각각 거출하고 있다. 징수율은 계획대비 62.2% 수준이다.

계란자조금은 2016년을 기준으로 총 355억 원 조성을 목표로 하였으며, 이 중 농가 거출금 규모는 218억 원으로 61.4% 수준이다. 사용용도별 계획을 보면, 소비홍보에 136억 원(38.3%), 교육 및 정보제공에 약 86억 원(24.1%), 수급안정에 38억 원(10.7%)를 사용하는 것으로 계획되어 있다. 거출방식은 도계장에서 거출하며, 산란성계육에서 수당 80원을 거출, 산란종계에서 300원, 중추에서 10원씩을 거출하고 있다. 그러나 징수율이 2015년 기준으로 72.9% 수준으로 타 축종에 비해 다소 낮은 편이다.

육우자조금은 2016년 기준 128억 원을 조성하는 것을 계획으로 하였으며, 농가 거출금은 53.3%의 비율은 68억 원에 해당된다. 사용용도별로 구분하면, 소비홍보사업에 60억 원(40%), 교육 및 정보제공에 9.3억 원(6%)를 사용하는 것으로 계획을 수립했다. 거출방식은 전국 도축장을 수납대행기관으로 하여 등급판정을 받은 육우 1두당 12,000원씩을 거출하

고 있다.

오리자조금은 2016년 기준 총 15억 규모이며, 이 중 농가 거출금은 52.6%인 7.9억 원이다. 사용용도별로는 소비홍보에 4.9억 원(32.5%), 수급조절에 3.9억 원(25.7%), 교육 및 정보제공에 3.1억 원(20.9%) 등을 사용할 것으로 계획했다. 거출방식은 2017년 기준으로 사육농가와 도압장에서 각각 수당 5원씩, 종오리장에서 수당 1,000원을 거출하고 있으며, 한국원종오리와 오비아코리아가 수납을 담당하고 있다.

양봉자조금은 2016년 기준 5.75억 원의 예산을 지원받아 (사)한국양봉협회에서 운영 중에 있으며, 양봉농가 거출금 50%와 정부 지원금 50%를 매칭하여 자조금을 조성하고 있다. 사슴자조금은 (사)한국사슴협회에서 운영 중이며, 2016년 기준 0.81억 원의 예산을 지원받은 바 있다.

2. 농산물 자조금 제도

원예분야(농산물) 자조금은 2017년 현재 파프리카(2000년 도입), 무배추(2002), 양파(2005), 토마토(2005), 가지(2005), 참외(2006), 딸기(2006), 오이(2008), 마늘(2010), 고추(2010), 풋고추(2010), 참다래(2000), 사과(2003), 포도(2003), 감귤(2003), 배(2004), 단감(2004), 복숭아(2008), 절화(2005), 백합(2010), 친환경(2006), 인삼(2007), 옥묘(2007), 난(2015), 밀(2010) 총 25개 품목을 대상으로 제도를 운영 중에 있다. 2015년에는 인삼, 친환경 의무자조금이 도입되었고, 2016년에는 백합 의무자조금이 도입되었으며, 나머지 22개 품목은 임의자조금으로 운영 중에 있다.

먼저, 파프리카 자조금은 2016년을 기준으로 총 21.4억 원 규모의 자조금을 조성하여 운영하였으며, 이 중에서 농가거출금 규모는 약 52% 수준인 11억 원이다. 사용용도에 따라 구분하면, 소비홍보에 8억 원(37.5%), 품질·안전성 관리 등 경쟁력제고에 6.5억 원(30%), 수출활성화에 2억 원(9.3%) 등의 용도로 사용하고 있다. 자조금의 거출방식은 회원이 보유한 파프리카 재배면적(3.3m²)당 연간 1,000원씩을 거출하여 조성하고 있다.²⁵⁾

다음으로 무배추 자조금과 양파자조금은 2016년을 기준으로 각각 4억 원, 4.3억 원 규모의 자조금을 조성하였으며, 이 중에서 농가거출금 규모는 약 63% 수준인 2.6억 원과 2.7억 원이다. 자조금의 거출방식은 2014년을 기준으로 두 가지 품목 모두 동일하게 출하액의 3%씩을 거출하고 있다.

토마토 자조금은 2016년을 기준으로 6.3억 원의 규모이며, 이 중에서 농가거출금은 56% 수준인 3.5억 원이다. 2014년을 기준으로 출하액의 0.24%를 거출하고 있다.

가지는 2016년 1.3억 원 규모로 농가거출금은 63% 수준이며, 2014년을 기준으로 계통 출하액의 0.33%를 거출하고 있으며, 신규 회원으로부터는 1백만 원씩을 납부 받아 자조금 조성의 용도로 사용하고 있다.

참외는 2016년 2.7억 원 규모로서 농가거출금은 56% 수준이며, 출하액의 0.15%를 거출하고 있으며, 딸기는 총 3.8억 원 규모로 농가거출금은 62% 수준이며, 출하액의 0.09%씩을 거출하고 있다. 또한 오이는 총 3.1억 원 규모로 농가거출금은 63% 수준이며, 오이 출하액의 0.14%를 거출한다. 마늘은 4억 원 규모, 농가거출금은 63%, 거출방식은 출하액의 0.2%씩을 거출함과 동시에 회원별 마늘 취급량의 3%씩을 납부 받고 있다.

아울러 고추와 풋고추는 각각 3.5억 원, 1.6억 원 규모이며, 농가거출 비율은 모두 63% 수준이며, 거출방식은 고추가 출하액의 0.3%, 풋고추가 계통 출하액의 0.1%를 거출하고 있다.

파프리카와 함께 원예 자조금 분야에서 가장 역사가 오래된 참다래의 경우 총 2.7억 원 규모로 농가거출 비율은 50%, 거출방식은 출하액의 1%씩을 거출하고 있고, 사과는 3.7억 원 규모, 농가거출 비율은 56%, 거출방식은 출하액의 0.06%이다.

또한, 포도와 감귤의 자조금 규모는 각각 5억 원, 15억 원 수준이며, 농가거출 비율은 모두 56% 수준이다. 거출방식은 약간 다른데, 포도는 출하액의 0.1%를 거출, 감귤은 출하액의 0.25%를 거출함과 동시에 회원 조합 20개소에서 일정금액을 대납하고 있다.

배와 단감 복숭아 자조금은 각각 8.9억 원, 1.6억 원, 3.5억 원 규모이며, 농가거출 비율은 각각 50%, 63%, 63%이며, 거출방식은 배가 출하액의 0.09%, 단감이 취급실적의 0.3%, 복숭아가 출하액의 0.14%를 거출하고 있다.

절화 자조금은 6.9억 원 규모로서, 농가거출 비율은 56% 수준인 3.8억 원이다. 사용용도별로 구분하면, 소비홍보에 4.1억 원(59%), 유통구조 개선에 1억 원(15%) 등으로 사용하였으며, 출하액의 0.16~1.8%씩 거출하고 있다. 아울러, 백합 자조금의 경우 9.5억 원 규모로서, 농가거출 비율은 50%이며, 출하액의 0.1%씩 납부 받아 자조금을 조성하고 있다.

친환경 자조금 규모는 19억 원으로서 농가거출 비율은 56%이고, 거출방식은 출하액의 3%씩을 납부 받는다. 마지막으로 인삼과 육묘 밀의 경우 각각 19억 원, 3억 원, 2억 원 규모이며, 농가거출 비율은 각각 50%, 56%, 63% 수준이다. 거출방식은 인삼의 경우 신규재배면적 당 1,200원씩을 부과하며, 육묘는 자조금을 운영하는 단체인 (사)한국육묘산업연합회 회원단체인 법인 26개소, 개인 39명으로부터 연회비 30만원과 특별회비를 납부받은 금액으로 조성한다. 그리고 밀은 수매 시 1가마당 100원씩을 거출하여 자조금을 조성한다.

이상의 내용을 정리하면, [표 3]과 같다.

[표 4] 원예자조금 현황

(단위 : 백만원)

품목	회원수	사업규모('16)	자조금 조성방안('14)
파프리카	500명	2,086	m ² 당 302.5
무배추	103개소	408	출하액의 3%
양파	118개소	427	출하액의 3%
토마토	조합 78개소	632	출하액의 0.24%
가지	조합 23개소	128	계통출하액의 0.33%, 신규회원 1백만원
참외	조합 21개소	266	출하액의 0.15%
딸기	조합 57개소	381	출하액의 0.99%
오이	조합 50개소	312	출하액의 0.14%
마늘	조합 81개소	395	출하액의 0.2% + 회원별 취급량의 3%
고추	조합 98개소	352	출하액의 0.3%
풋고추	조합 55개소	155	계통출하액의 0.1%
참다래	법인 12개소, 유한 1개소, 작목반 7개소	272	출하액의 1%
사과	조합 34개소, 법인 2개소, 기타 1개소	365	출하액의 0.06%
포도	조합 35개소, 지부 25개소	511	출하액의 0.1%
감귤	조합 20개소	1,490	출하액의 0.25% + 조합대납
배	조합 50개소, 기타 1개소	884	출하액의 0.09%
단감	조합 30개소, 법인 1개소	155	취급실적의 0.3%
복숭아	조합 40개소	352	출하액의 0.14%
절화	단체 11개소	686	출하액의 0.16~1.8%
백합	204명	954	출하액의 1%
친환경	조합 156개소	1,874	출하액의 3%
인삼	조합 11개소	1,868	신규면적당 1,200원
육묘	법인 26개소, 개인 39명	324	연회비(30만) + 특별회비
밀	단체 45개소	232	수매시 가마당 100원

3. 수산물 자조금 제도

수산분야 자조금은 2017년 현재 김(2004), 광어(2005), 송어(2006), 전복(2007), 자라(2009), 민물장어(2013), 향어(2013), 메기(2013), 미꾸라지(2016), 동자개(2016), 관상어(2016) 총 11개 품목을 대상으로 자조금 제도를 운영 중에 있다. 축산분야, 원예분야 자조금과 달리, 수산물 자조금 중 의무자조금을 도입한 품목은 전무하다. 11개 품목 모두 임의자조금의 형태로 운영 중에 있다.

김 자조금 제도의 경우, 2016년을 기준으로 26.4억 원 규모의 자조금을 조성하여 운영하였으며, 이 중에서 어가거출금 규모는 50% 수준인 13.2억 원이다. 사용용도에 따라 구분하면, 유통구조 개선에 10.7억 원(40%), 품질향상 등 경쟁력 제고에 0.8억 원(31%), 소비홍보에 0.2억 원(7%) 등을 사용했다. 거출방식은 3개 회원단체인 (사)한국김생산어민연합회, (사)한국마른김생산자연협회, 한국김수출협의회를 통해 거출하는데, 우선, 김생산어민연합회는 각 지회별로 김 위판금액의 0.5~1.0%의 수수료를 적립하거나 위판과정에서 1포대당 400~700원을 거출하여 자부담금을 조성하고 있으며, 마른김생산자연협회와 김수출협의회는 경우, 자조금 사업에 참여하는 회원들을 대상으로 균등하게 분담하여 자조금을 조성하고 있다.

광어는 2016년을 기준으로 7억 원 규모의 자조금을 조성하였으며, 이 중에서 어가거출금 규모는 50% 수준인 3.5억 원이다. 사용용도에 따라 구분하면, 소비홍보에 4.2억 원(61%), 수출 활성화에 0.9억 원(13.6%), 경쟁력 제고에 0.5억 원(7%), 조사연구에 0.5억 원(7%) 등을 사용하였다. 거출방식은 회원단체인 제주어류양식수협과 전남서부어류양식수협, (사)한국해산종묘협회에서 분담하여 거출하고 있는데, 제주어류양식수협은(2016년 기준 2.5억원 납부) 위탁판매액의 0.2%로 조성하고 있는 유통기금에서 자조금 관리 위원회에서 정한 금액을 대납하고 있다. 또한, 전남서부어류양식수협은(2016년 기준 0.85억 원 납부) 회원별로 운영 중인 양식장의 수면적 3.3㎡당 1,000원씩을 거출하여 조성하고 있으며, 해산종

묘협회의 경우(2016년 기준 0.15억 원 납부) 종묘 배양장을 소유하고 있는 회원별로 균등하게 배분하여 거출하고 있다. 광어 성어를 생산하는 양식장뿐만 아니라, 종묘생산자로부터도 자조금을 거출하고 있다는 점이 주목할 만하다.

송어 자조금은 2016년을 기준으로 5억 원 규모의 자조금을 조성·운영하였으며, 이 중에서 어가거출금은 50% 수준인 2.5억 원이다. 사용용도에 따라 구분하면, 소비홍보에 2.1억 원(43%), 수급안정에 1.2억 원(23%), 조사연구에 0.3억 원(6%) 등으로 사용했다. 거출방식은 회원단체인 영월송어협회, 정선송어협회, 평창송어양식어업계, (사)한국송어양식협회, 천수만씨푸드 등 단체별로 금액을 적정하게 배분하고, 이에 따라 각 단체 회원들로부터 자조금을 거출하여 조성하고 있다.

전북 자조금은 2016년을 기준으로 18.6억원 규모의 자조금을 조성하여 운영하였으며, 이 중에서 어가거출금은 50% 수준인 9.3억원이다. 사용용도에 따라 구분하면, 품질·생산성 향상 등 경쟁력 제고에 5.7억원(31%), 유통구조 개선에 4.3억 원(23%), 소비홍보에 3.8억 원(21%) 등으로 사용하였다. 거출방식은 전북 자조금위원회에서 회원으로 참여하고 있는 (사)한국전북유통협회, (사)한국전북종자협회, (사)한국전북수출협회, 완도전북주식회사, 생산자단체(완도, 해남, 진도, 여수, 제주, 고흥지회)별 자부담금 부담액을 의결하여 결정하면, 각 단체에서 할당된 금액만큼을 각기 거출하고 있다. 세부적으로 보면, 생산자단체의 경우 양식면허 ha당 일정금액의 자부담금을 거출하고 있고, 유통·수출·종자협회는 매월 거출하고 있는 별도의 회비에서 자부담금을 조성한다. 완도전북주식회사의 경우, 자체 운영 예산에 자부담금을 편성하여 조성하고 있다.

자라 자조금은 2016년 기준 3억 원 규모이며, 이 중에서 어가거출금은 50% 수준인 1.5억 원이다. 사용용도에 따라 구분하면, 소비홍보에 1.8억 원(61%), 품질·생산성 향상 등 경쟁력 제고에 0.2억 원(6.6%), 교육·정보 제공에 0.14억 원(4.6%) 등을 사용했다. 거출방식은 국내에서 자라를 생산하는 어민을 대상으로 자라양식시설 m²당 500원씩을 거출하고 있다.

민물장어 자조금은 2016년 기준 6억 원이며, 이 중에서 어가거출금은

50% 수준인 3억 원이다. 사용용도에 따라 구분하면, 소비홍보에 2.2억 원(36%), 품질·안전성 향상 등 경쟁력 제고에 1.9억 원(32%), 유통구조 개선에 1.3억 원(21%) 등을 사용한 바 있다. 거출방식은 고창, 영광, 충청, 경기, 장흥, 무안 등 각 지회별 회원수를 기준으로 자부담금 분담액을 책정하면, 각 지회에서는 회원들을 대상으로 분담액 규모만큼의 자조금을 거출한다.

향어의 경우, 2016년을 기준으로 2.8억 원의 자조금을 조성·운영하였으며, 어가거출금은 50% 수준인 1.4억 원이다. 사용용도에 따라 구분하면, 소비홍보에 1.4억 원(49%), 수급안정에 0.59억 원(21%), 교육·정보제공에 0.1억 원(4%) 등을 사용했다. 거출방식은 향어 생산량 1톤당 60,000원, 즉 1kg당 60원씩을 거출하도록 기준을 정하고 있으나, 회원별 자율적 납부를 원칙으로 하고 있다.

메기 자조금은 2016년 기준 6억 원이며, 어가거출금은 50% 수준인 3억 원이다. 이를 사용용도에 따라 구분하면, 소비홍보에 3.5억 원(59%), 교육·정보 제공에 0.6억 원(9%) 등으로 사용했다. 거출방식은 메기를 생산하여 출하할 때 kg당 50원씩을 거출하겠다는 기준을 정하고는 있으나, 완충적 조정 즉, 자율적 납부를 통해 거출하고 있다.

미꾸라지, 동자개, 관상어는 2016년 최초로 지원을 받았으며, 모두 2억 원 규모로 조성하였고, 어가거출금은 50% 수준인 1억 원이다. 사용용도에 따라 구분하면, 미꾸라지는 소비홍보에 1억 원(50%), 유통구조 개선에 0.2억 원(11%), 교육·정보 제공에 0.1억 원(7%) 등을 사용했다. 또한, 동자개는 소비홍보에 1억 원(50%), 수급안정에 0.3억 원(17%), 유통구조 개선에 0.2억 원(10%) 등을 사용했다. 그리고 관상어는 소비홍보에 0.6억 원(27%), 유통구조 개선에 0.5억 원(22%), 교육·정보 제공에 0.2억 원(10%) 등으로 사용했다. 거출방식은 미꾸라지는 미꾸라지 생산액의 2.5%씩을 자조금을 거출하고 있으며, 동자개는 계통출하 금액의 3.5%에 해당되는 금액을 자조금으로 거출했다. 관상어는 일반회원과 이사가 각기 납부할 금액을 규정해 놓고, 이를 납부 받은 후 그 일부를 자조금 조성의 용도로 사용했다. 이상의 내용을 정리하면, [표 5]와 같다.

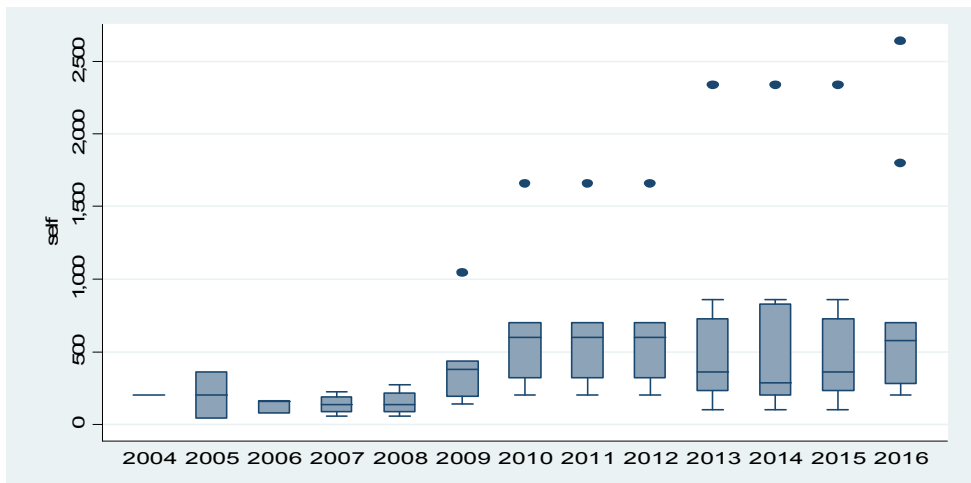
[표 5] 수산자조금 현황

(단위 : 백만원)

품목	회원수('15)	사업규모('16)	자조금 조성방안('16)
김	단체 3개소 (회원 1,946명)	2,640	- 생산자 : 위판금액 0.5~1% + 포대당 400~700원 - 마른김, 수출 : 균등분담
광어	단체 4개소 (회원 611명)	700	- 제주수협 : 유통기금 활용 - 전남수협 : 3.3m ² 당 1,000원 - 종묘협회 : 균등분담
송어	단체 9개소 (회원 120명)	500	- 회원단체에 적정비율로 배분
전복	단체 5개소 (회원 4,364명)	1,860	- 생산자 : ha당 거출 - 유통·수출·종자 : 회비 활용 - 완도전복 : 자체예산 활용
자라	80명	302	- 양식장 m ² 당 500원
민물장어	257명	600	- 회원단체에 적정비율로 배분
향어	47명	280	- 자율납부(단, 기준은 생산량 kg당 60원)
메기	327명	600	- 자율납부(단, 기준은 출하량 kg당 50원)
미꾸라지	318명	200	- 생산액의 2.5% 거출
동자개	115명	200	- 계통출하 금액의 3.5%
관상어	이사 47명, 일반회원 126명	200	- 자체회비 활용

참고로 수산자조금의 현황을 조금 더 세부적으로 살펴보도록 하겠다. 우선, 연도별 자조금 현황을 살펴봤을 때, 특징적인 점은 2009년부터 2016년까지 '김' 1가지 품목에 대한 집중적인 지원이 이루어진 것을 알 수 있다. 연도별 자조금 최대값, 최소값, 중앙값 등을 그림으로 나타내면, [그림 3]과 같다.

[그림 3] 연도별 자조금 현황



수산분야 자조금의 연도별 규모를 합산하여, 그 평균값을 도출하면, 김은 평균적으로 연간 12.9억 원의 규모로 자조금 사업을 운영하고 있으며, 전복이 7억 원, 광어가 4.5억 원, 민물장어가 4억 원 등의 순서로 자조금 사업이 운영되고 있다. 연도별, 품목별 자조금 사업 평균규모를 나타내면 [표 6]과 같다.

[표 6] 수산자조금 사업규모의 평균

(단위 : 백만원)

품목	광어	김	동자개	메기	미꾸라지	민물장어	송어	자라	전복	향어	계
평균	449	1294	200	225	200	400	279	207	703	265	558

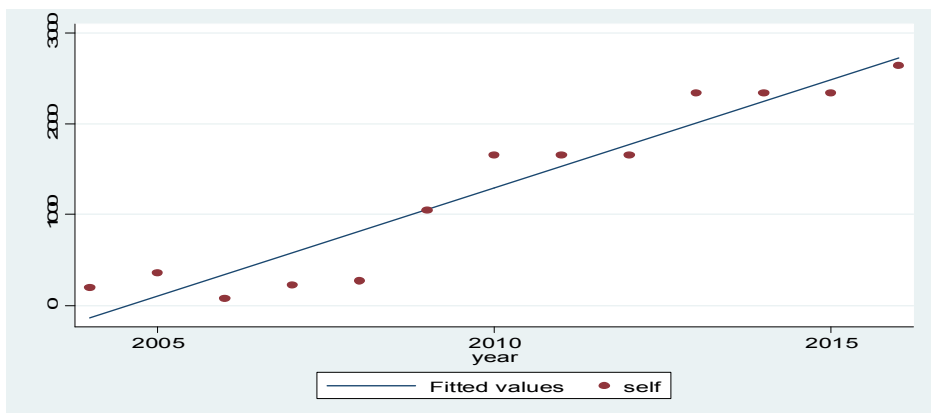
다음으로, 수산자조금 중 자조금 규모가 상대적으로 큰 김, 전복, 광어 세 가지 품목에 대한 연도별 자조금 지원이 연도별로 어떻게 변화했는지를 간략하게 나타내면 [표 7]과 같고, 가장 먼저 자조금 제도를 시행했으며, 수산분야 자조금 중 가장 규모가 큰 김 자조금 현황을 더 세부적으로 살펴보면, [그림 4]와 같다.

[표 7] 수산자조금 규모 상위 3개 품목의 연도별 규모

(단위 : 백만원)

year	type		
	광어	김	전복
2004		200	
2005	40	360	
2006	158	80	
2007	156	224	56
2008	156	274	56
2009	380	1048	436
2010	600	1660	700
2011	600	1660	700
2012	600	1660	700
2013	600	2340	860
2014	800	2340	860
2015	600	2340	860
2016	700	2640	1800

[그림 4] 김 자조금의 연도별 규모



제 4 장 연구의 설계 및 분석방법

제 1 절 연구문제의 설정

앞서 민간주도 정부지원사업 즉, 자조금 사업의 의의에 대해 설명한 바 있다. 그런데, 자조금 제도가 도입된 배경은 각 산업별로 유사하나, 실제로 운영되고 있는 형태를 보면, 산업별로 각기 다르게 운영되고 있는 것을 알 수 있다. ‘자조금 제도는 산업에 따라 각각 어떻게 다른 방식으로 운영되고 있는지?’라는 물음에서 본 연구가 시작되었고, 운영방식에 영향을 미치는 각 산업별 특성이 있을 것이라고 생각했다. 따라서 본 연구에서의 연구문제는 “산업별 자조금 제도의 특성은 어떻게 다른지?” 그리고 “이러한 특성에 영향을 미치는 각 산업별 특성은 무엇인지?”이다.

제 2 절 연구모형의 설정

1. 연구모형

연구문제 중 “산업별 자조금 제도의 특성은 어떻게 다른지?”를 알아보기 위하여, 자조금 제도의 특징을 몇 가지로 유형화하고 산업별 자조금 제도의 특성을 비교하겠다. 제도의 특징은 ① 제도 생성, ② 담당부처, ③ 도입 취지, ④ 조성방식, ⑤ 자조금 규모, ⑥ 자조금의 사용용도로 분류하고자 한다.

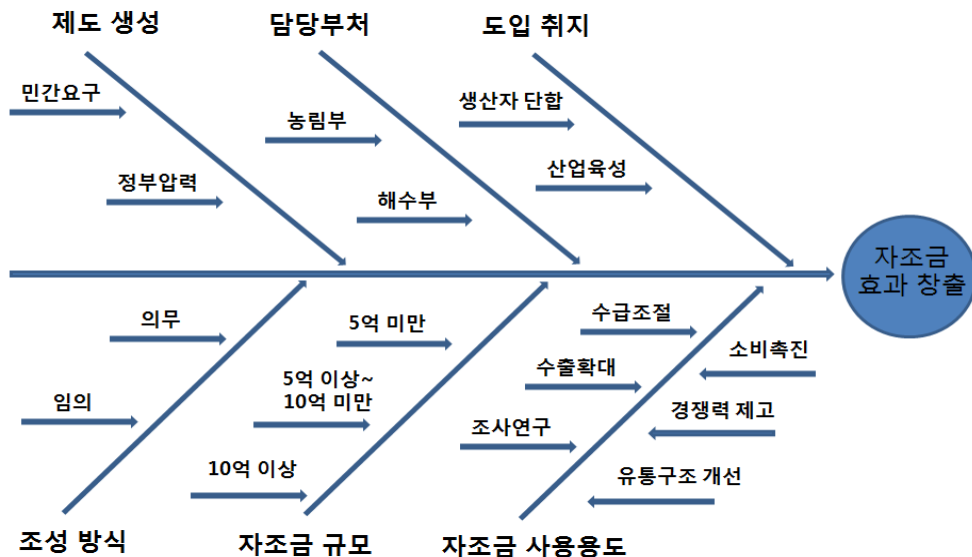
먼저, 제도 생성과정에서 생산자가 그 필요성을 인식하고, 스스로 결집하여 자조금을 청원한 경우가 있을 수 있고, 이와 다르게 정부에서 산업의 전략적 육성을 위해 자조금 단체의 조성을 요구한 경우가 있을 수 있다. 그리고 담당부처는 축산·농산(원예)분야 자조금은 농림축산식품부

에서, 수산분야 자조금은 해양수산부에서 담당하고 있어, 담당부처의 의지나 정책 방향에 따라서도 자조금의 제도적 특성이 다를 수 있다.

아울러, 자조금 제도의 도입 취지에 따라서도 구분할 수 있는데, 생산자가 단합하여 보다 큰 목소리를 내기 위해서 자조금 단체를 조성했을 수도 있고, 소비촉진, 시장 개척 등 산업의 육성을 위해서 자조금을 도입했을 수도 있다. 그리고 자조금의 조성방식에 따라 구분해보면, 모든 생산자가 의무적으로 거출하는 의무자조금과 자율적 참여의사에 따라 임의적으로 거출하는 임의자조금으로 구분할 수 있다.

또한, 자조금의 규모에 따라서도 유형화 할 수 있는데, 5억 원 미만의 소규모, 5억 원 이상 10억 원 미만의 중규모, 10억 원 이상의 대규모로 구분할 수 있다. 마지막으로 소비촉진, 수급조절, 수출 확대, 경쟁력 제고, 조사연구, 유통구조 개선 등 자조금의 사용용도에 따라서도 구분할 수 있다. 이상의 내용을 정리하면 [그림 5]와 같다.

[그림 5] 연구모형



제 5 장 자조금 제도의 특성 분석

제 1 절 자조금 제도의 특성

1. 축산물 자조금 제도의 특성

우선, 각 분야별 자조금 제도가 가진 제도적 특성을 비교해 보도록 하겠다. 앞서 제시한 바와 같이 자조금 제도의 특성을 ① 제도 생성, ② 담당부처, ③ 도입 취지, ④ 조성방식, ⑤ 자조금 규모, ⑥ 자조금의 사용용도로 구분해 보고자 한다.

먼저, 축산분야 자조금 제도를 살펴보겠다.²⁶⁾ 제도가 생성될 당시의 배경을 우선적으로 살펴보면, 1970년대 즈음 군사독재의 정치상황이 끝나고, 머지않아 민주화가 실현될 것이라는 인식이 점차 확산되고 있었고, 이에 따라 시장경제의 급속한 진전과 농업의 산업화/국제화가 불가피할 것이 자명하므로 ‘농민의 자구책 강구’와 ‘농민단체의 결속’이 필수적인 과제라는 인식을 퍼지게 되었다. 또한, 미국은 1970년대 이래 경제지원의 일환으로 미국의 선진 축산기술과 각종 제도를 우리나라에 전파했는데, 이 과정에서 자조금 제도도 국내에 알려지기 시작하였다.

자조금 제도의 생성 과정을 살펴보면, 우리나라 축산업계는 자조금 제도의 도입에 적극적이었는데, 이는 품목 협회의 부실한 운영자금이 큰 요인으로 작용했다. 즉 축산 농가의 규모가 대부분 영세하고, 협회에 가입한 회원도 많지 않아, 품목별 협회는 회비나 기타 수입원이 매우 빈약할 수밖에 없는 상황이었다. 이러한 여건에서 자조금이 제도화되면 모든 농가가 품목별 협회에 참여하게 되어 농가에서 거출한 재원으로 품목 협회의 기능을 제대로 할 수 있을 것이라 기대한 것이다. 이에 따라, 축산

26) (사)한국자조금연구원, 2009, 자조금도입백서

부문의 품목별 협회는 매년 사업계획에 자조금 제도의 도입을 과제를 포함시키는가 하면 각종회의, 세미나, 교육 등을 통하여 자조금 제도의 이해 증진에 열중하였다. 부분적으로나마 스스로 돈을 모아 소비촉진 사업을 시작하기도 했다.

이러한 과정에서, 1987년 이후 정치민주화 열기와 시장경제 지향의 여건이 조성되면서 양돈, 양계 및 낙농산업이 자조금 도입에 앞장섰고, 정부에 자조금 제도 도입을 촉구하면서 정부와 업계가 함께 논의를 진행해 나가게 되었다. 1988년에는 미국의 자조금 전문가를 초청하여 미국 내 자조금 제도의 운영 현황 등에 대한 자문을 받았으며, 1990년에 「농어촌 발전특별조치법」을 제정, 이에 자조금에 관한 조항을 포함시켜 우리나라 최초로 자조금 법제화가 이루어지게 되었다. 즉 축산분야 자조금 제도는 민간의 요구에 의해 제도가 도입되었다고 할 수 있다.

다음으로 축산물 자조금 제도의 담당부처는 농림축산식품부 축산정책국 축산경영과이다.

세 번째로 자조금 제도의 도입 취지를 살펴보겠다. 자조금의 도입취지는 각 품목별로 생산자 단합, 산업육성 등으로 다양하다. 축산분야 자조금의 경우, 다양한 취지로 도입되었겠지만, 앞서 언급한 것처럼 그 도입 배경을 보면 잘 알 수 있다. 품목별 협회가 빈약한 회비나 기타 수입원을 확충하기 위하여 자조금 제도의 도입에 적극적으로 찬성한 것이다. 즉 품목별 협회(생산자 단체)는 회비나 기타 수입원이 매우 빈약할 수밖에 없는 상황 하에서, 자조금 제도화를 통해 농가에서 거출한 재원으로 품목 협회의 기능을 제대로 할 수 있을 것이라는 기대감에 자조금 제도의 도입을 위해 노력한 것이다. 이를 토대로 보면, 축산분야 자조금 제도는 품목별 협회를 통해 생산자를 결집시키려는 의도가 강하게 작용한 것으로 추정된다.

물론, 이러한 제도가 도입되게 된 가장 근본적인 취지는 산업육성을 위해 도입된 것으로 파악되는데, 이는 양돈분야 자조금 제도가 돈육소비 촉진을 위한 홍보비로 사용되었으며, 양계분야 자조금 제도는 닭고기 요리솜씨대회 개최, 낙농(우유)분야 자조금 제도 또한 우유소비홍보를 위해

자조금을 최초로 사용한 것으로 보면 알 수 있다. 하지만, 각 분야별 자조금 제도의 특성을 구분하여 유의미한 결과를 도출해 내기 위하여, 여기서는 자조금 제도의 도입취지를 ‘생산자 단합’으로 평가하기로 하겠다.

다음으로 자조금의 조성 방식을 살펴보겠다. 각 품목별로 자조금이 최초로 도입된 시기와 의무화가 도입된 시기 등이 각기 다르지만, 제도적 특성의 비교를 용이하게 하기 위하여, 2017년 현재를 기준으로 자조금의 조성 방식을 구분해 보고자 한다. 축산분야에서는 2017년 현재 한우, 한돈, 우유, 닭고기, 계란, 오리, 육우, 양봉, 사슴 총 9개 품목을 운영 중에 있는데, 2005년 한우와 한돈에 이어, 2006년에는 우유, 2009년에는 계란과 닭고기, 2014년에는 육우, 2015년에는 오리 의무자조금이 도입되었다. 즉 현재 사슴과 양봉 2개 품목을 제외하고, 한우, 한돈, 우유, 닭고기, 계란, 오리, 육우 총 7개 품목에서 의무 자조금 제도를 도입하여 시행 중에 있다.

그리고 자조금 규모에 따라서도 제도적 특성을 파악해 보고자 하는데, 보다 효율적인 비교를 위하여 자조금 규모가 5억 원 미만인 경우 소규모, 5억 원 이상 ~ 10억 원 미만인 경우 중규모, 10억 원 이상인 경우 대규모로 구분하겠다. 자조금 규모도 2017년 현재를 기준으로 구분해 보고자 한다. 우선, 한우, 한돈, 우유, 양계, 계란, 육우, 오리 자조금의 경우 각각 390억 원, 304억 원, 124억 원, 41억 원, 355억 원, 128억 원, 15억 원으로서 모두 대규모 자조금에 해당된다. 그리고 양봉 자조금의 경우 5.75억 원으로서 중규모 자조금에 해당된다. 마지막으로 사슴 자조금은 0.81억 원의 예산을 지원받는 소규모 자조금에 해당된다.

마지막으로 사용용도에 따라서도 구분해 보고자 하는데, 제도적 특성의 비교를 용이하게 하기 위하여, 각 품목별 자조금 단체가 가장 많은 예산을 투입하고 있는 것을 해당 품목의 대표 사용용도로 분석하고자 한다. 예를 들어, 한우 자조금 390억 원을 소비홍보에 118억 원(29%), 수급 안정에 68억 원(17%), 교육 및 정보제공에 57억 원(14%) 등으로 사용하고 있다고 할 때, 한우 자조금의 사용용도는 가장 많은 예산을 투입하고 있는 ‘소비홍보’가 되는 것이다.

2016년 자조금 사용용도를 기준으로 분석해 보면, 한우 자조금은 소비홍보의 용도로 자조금을 사용(390억 원 중 118억 원)하고 있으며, 한돈 자조금도 소비홍보의 용도로 사용(304억 원 중 79억 원)하고 있다. 우유 자조금도 마찬가지로 소비홍보의 용도로 사용(124억 원 중 87억 원)하고 있다. 또한, 양계 자조금도 소비홍보의 용도로 사용(41억 원 중 20억 원)하며, 계란 자조금도 소비홍보의 용도로 사용(355억 원 중 136억 원)한다. 그리고 육우 자조금은 128억 원의 자조금 중 가장 많은 68억 원을 소비홍보의 용도로 사용하고 있다. 오리 자조금의 경우에도 7.9억 원의 자조금 중 가장 많은 4.9억 원을 소비홍보의 용도로 사용하고 있다. 이상의 내용을 정리하면 [표 8]과 같다.

[표 8] 축산자조금의 제도적 특성

구분	특성
① 제도 생성	민간(품목별 생산자 등)의 요구에 의해 자조금 제도 도입
② 담당부처	농림축산식품부 축산정책국 축산경영과
③ 도입 취지	생산자 단합(생산자들의 품목별 협회 참여 유도)
④ 조성방식	의무 자조금 : 한우, 한돈, 우유, 닭고기, 계란, 오리, 육우 임의 자조금 : 양봉, 사슴
⑤ 자조금 규모	대규모(10억 원 이상) : 한우, 한돈, 우유, 닭고기, 계란, 오리, 육우 중규모(5억 원 이상 10억 원 미만) : 양봉 소규모(5억 원 미만) : 사슴
⑥ 자조금의 사용용도	소비홍보

2. 농산물 자조금 제도의 특성

다음으로 농산분야 자조금 제도의 특성을 살펴보도록 하겠다. 농업분야 자조금 제도는 우루과이라운드²⁷⁾ 농산물협상(1986~1994년)의 진행과 WTO의 출범에 따른 농축산물의 전면적인 시장개방에 직면한 상황에서 이에 대응한 전략으로서, 생산자의 자구노력을 증진시키기 위하여 도입되었다. 즉 정부가 주도하여 농산물 수급 및 가격안정 사업을 추진하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없게 되었고, 상대적으로 농산물 수급 및 가격안정에 대한 농가의 역할이 증대됨에 따라 농가가 자율적으로 농업을 지켜나갈 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필연적인 과제로 대두된 것이다.

이에 학계와 업계에서는 1980년대 후반부터 농업분야 자조금 제도의 필요성을 강조하고, 이에 대한 연구를 적극적으로 추진했다. 이를 토대로 정부는 1990년 4월 「농어촌발전특별조치법」 제13종에 임의 자조금 제도를 실시할 수 있는 법적인 근거를 마련하였다. 이후 「농어촌발전특별조치법」에 자조금 관련 내용이 보다 구체적으로 보완되어 2000년 6월에 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」로 전면 개정되었다.

이러한 상황 하에서 1995년부터 파프리카 재배를 시작한 파프리카 농가는 파프리카의 농약 안전성, 수출확대, 국내 판매 촉진문제 등 파프리카 산업의 문제를 공동으로 풀어나가야 한다는 필요성을 인식하고 2000년 8월 창립총회를 거쳐 자조금 조성을 위한 대표조직인 ‘한국파프리카생산자자조회’를 설립하게 된 것이다.²⁸⁾ 아울러, 2000년에는 참다래 자조금

27) 1986년부터 우루과이 푼타델에스터에서 개최된 GATT의 특별 총회를 거쳐 출범한 제8차 다자간 무역협상을 의미한다. 각국의 시장개방 확대, GATT 체제 강화, 서비스, 지적재산권, 무역관련투자 등 신분야에 대한 국제규범 마련을 목표로 1986년 9월에 1백16개국이 참가, 우루과이에서 시작되었다. 최고의사결정기구로 각료급으로 구성된 무역협상위원회가 있고 그 산하에 관세, 비관세, 농산물, 긴급수입제한 등 14개 분야의 상품협상그룹과 서비스협상그룹 등 모두 15개 협상그룹을 구성했다. 1992년 11월에 미국과 EC간에 농산물 분야의 쟁점을 타결하기 위한 블레이 하우스 협정이 체결되는 등 협상이 진행되어 1994년 4월 15일 모로코의 마라케시에서 각국 간의 각료급 회의를 개최, 완전 타결되었다.

단체도 결성되어 농업분야에서는 최초로 자조금 제도를 시행하게 되었다.

이상의 내용을 토대로 볼 때, 축산분야 자조금 제도와는 달리, 학계 등의 연구결과를 토대로 정부에서 자조금 제도의 도입근거를 우선적으로 입법화하였고, 이에 따라 참다래, 파프리카 2개 품목의 생산자가 단체를 조직하여 자조금 제도를 시행하게 되었다. 양돈, 양계 및 낙농산업이 자조금 도입에 앞장서서 정부에 자조금 제도 도입을 촉구하면서 정부와 업계가 함께 논의를 진행하고, 이에 따라 1990년에 「농어촌발전특별조치법」을 제정하게 되었던 축산분야 자조금 제도의 생성과정과는 다소 다른 형태를 보이고 있다. 즉 농업분야 자조금 제도는 민간의 요구에 의해 생성되었다고 하기 보다는 정부의 압력에 의해 생성된 것으로 파악된다.

다음으로 농업분야 자조금 제도를 담당하는 있는 부처는 농림축산식품부이다. 다만, 자조금 품목에 따라 소관부서가 각기 다른데, 제도를 총괄하는 부서는 식품산업정책실 식품산업정책관 유통정책과이며, 채소·특작류는 식품산업정책실 유통소비정책관 원예산업과이며, 과수·화훼류는 식품산업정책실 유통소비정책관 원예경영과, 친환경 농산물은 식품산업정책실 창조농식품정책관 친환경농업과이며, 육묘의 경우 식품산업정책실 창조농식품정책관 종자생명산업과이다. 마지막으로 밀 등은 식량정책관 식량산업과 소관으로 세분화되어 있다.

세 번째로 자조금 제도의 도입 취지를 살펴보겠다. 자조금의 도입취지는 각 품목별로 생산자 단합, 산업육성 등으로 다양하다. 농업분야 자조금 제도의 경우, 앞서 언급한 바와 같이 우루과이라운드 농산물협상(1986~1994년)의 진행과 WTO의 출범에 따른 농축산물의 전면적인 시장개방에 직면한 상황에서 농산물 시장개방에 대응한 전략으로서, 생산자의 자구노력을 증진시키기 위하여 도입되었다. 즉 생산자 단합을 위해 자조금 제도가 도입되었다고 하기 보다는 품목별 산업의 육성을 위하여 자조금 제도가 도입된 것으로 구분할 수 있다.

네 번째로 자조금 조성방식을 보면, 각 품목별로 자조금이 최초로 도입된 시기와 의무화가 도입된 시기 등이 각기 다르지만, 제도적 특성의

28) 충남대학교, 2010, 파프리카 자조금에 대한 생산자의 태도 분석

비교를 용이하게 하기 위하여, 2017년 현재를 기준으로 자조금의 조성 방식을 구분해 보고자 한다. 농업분야 자조금은 현재 총 25개 품목에서 운영 중에 있으며, 인삼, 친환경 농산물, 백합 3가지 품목은 의무적으로 자조금을 거출하고 있으며, 파프리카, 무배추, 양파, 토마토, 가지, 참외 등 나머지 22개 품목의 경우 임의로 자조금을 거출하는 형태로 운영되고 있다.

다음으로 자조금 규모를 2017년 현재를 기준으로 구분해 보고자 한다. 10억 원 이상에 해당되는 대규모 자조금은 파프리카, 감귤, 친환경 농산물 및 인삼 자조금 총 4개 품목이다. 파프리카는 20.86억 원의 규모로 운영되고 있으며, 감귤은 14.9억 원, 친환경 농산물은 18.74억 원, 인삼은 18.68억 원의 규모로 운영되고 있다. 그리고 5억 원 이상 10억 원 미만에 해당되는 중규모 자조금 제도는 토마토, 포도, 배, 절화, 백합 총 5개 품목이다. 또한, 5억 원 미만의 소규모 자조금에 해당되는 품목은 총 16개 품목인데, 무배추 4.08억 원, 양파 4.27억 원, 가지 1.28억 원, 참외 2.66억 원, 딸기 3.81억 원, 오이 3.12억 원, 마늘 3.95억 원, 고추 3.52억 원, 풋고추 1.55억 원, 참다래 2.72억 원, 사과 3.65억 원, 단감 1.55억 원, 복숭아 3.52억 원, 육묘 3.24억 원, 밀 2.32억 원의 규모로 운영되고 있다.

마지막으로 자조금의 사용용도에 따라서도 구분해 보도록 하겠다.²⁹⁾ 2013년을 기준으로 구분해 보면, 축산분야 자조금과 마찬가지로 대부분의 품목별 자조금 단체가 소비홍보/시장개척에 가장 많은 예산을 투입하고 있는 것을 알 수 있다. 소비홍보/시장개척에 가장 많은 비율로 예산을 투입하고 있는 자조금 품목단체는 무배추, 파프리카, 참다래, 포도, 감귤, 사과, 배, 단감, 양파, 화훼, 참외, 인삼, 복숭아, 마늘, 고추, 풋고추, 밀이다. 또한, 유통정보 제공에 가장 많은 비율의 예산을 투입한 품목단체는 육묘이며, 수출에 가장 많은 예산을 투입한 품목단체는 백합이다. 이상의 내용을 정리하면 [표 9]와 같다.

29) 지역농업네트워크, 2014, 원예농산물 자조금 정책 개선방안 연구

[표 9] 농업자조금의 제도적 특성

구분	특성
① 제도 생성	학계의 연구결과 등을 토대로 한 정부의 입법(압력)에 의해 제도적 근거 마련 및 품목별 생산자단체 조직
② 담당부처	농림축산식품부 식품산업정책실 유통정책과(제도총괄) 농림축산식품부 식품산업정책실 원예산업과(채소·특작류) 농림축산식품부 식품산업정책실 원예경영과(과수·화훼류) 농림축산식품부 식품산업정책실 친환경농업과(친환경 농산물) 농림축산식품부 식품산업정책실 종자생명산업과(육묘) 농림축산식품부 식량정책관 식량산업과(밀 등)
③ 도입 취지	우루과이 라운드 협상, WTO 출범 등 농산물 시장개방 가속화에 따른 생산자 주도의 품목별 산업육성
④ 조성방식	의무 자조금(3개 품목) : 인삼, 친환경 농산물, 백합 임의 자조금(22개 품목) : 파프리카, 무배추, 양파, 토마토, 가지, 참외, 딸기, 오이, 마늘, 고추, 풋고추, 참다래, 사과, 포도, 감귤, 배, 단감, 복숭아, 절화, 인삼, 육묘, 밀
⑤ 자조금 규모	대규모(10억 원 이상) : 파프리카, 감귤, 친환경 농산물, 인삼 중규모(5억 원 이상 10억 원 미만) : 토마토, 포도, 배, 절화, 백합 소규모(5억 원 미만) : 무배추, 양파, 가지, 참외, 딸기, 오이, 마늘, 고추, 풋고추, 참다래, 사과, 단감, 복숭아, 육묘, 밀
⑥ 자조금의 사용용도	소비홍보 : 무배추, 파프리카, 참다래, 포도, 감귤, 사과, 배, 단감, 양파, 절화, 참외, 인삼, 복숭아, 마늘, 고추, 풋고추, 밀 유통정보 제공 : 육묘 수출 : 백합

3. 수산물 자조금 제도의 특성

다음으로 수산분야 자조금 제도의 특성을 살펴보도록 하겠다. 가장 먼저, 수산분야 자조금 제도가 생성된 배경³⁰⁾은 WTO 도하개발 어젠다 협상³¹⁾이 개시됨에 따라 가격 지지를 위한 정부의 시장개입이 규제될 것으로 예상되었고, 1970년대 말부터 수산물의 가격안정 수단으로 운영되어 온 정부비축 사업³²⁾이 결손³³⁾을 누적해 옴에 따라 그 실효성에 의문이 제기되었기 때문이다.

이에 따라, 대통령 직속 자문기구인 농어업·농어촌 특별대책위원회는 2002년 7월 8차 본회의 의결을 통해 ‘정부비축사업을 점진적으로 축소하고 민간의 출하조절 기능을 강화’할 것을 정부에 권고하였다. 그 구체적인 방안으로서 김에 대한 유통협약 사업을 우선적으로 도입하고, 생산·출하 조절을 위한 산지폐기비용과 자조금 조성 등에 대해 정부지원을 병행할 것을 권고하였다. 또한, 동 위원회에서는 2002년 9월에 개최된 9차 본회의에서 어업인들의 자율적인 생산·출하 조절활동을 뒷받침하기 위하여 양식 수산물을 대상으로 한 관측사업을 조속히 시행할 것으로 권고하였다.

정부는 이러한 권고를 수용하여 2004년부터 수산업관측사업과 유통협

30) 한국해양수산개발원, 2007, 수산부문 유통협약 및 자조금사업 활성화 방안

31) 2001년 11월 9일부터 14일까지 카타르(Qatar)의 도하(Doha)에서 열린 세계 무역기구(WTO) 제4차 각료회의에서 합의되어 시작된 다자간 무역협상으로, 1986년 9월부터 1993년 12월까지 진행되어 세계무역기구(WTO)를 탄생시켰던 우루과이라운드(UR, Uruguay Round)의 뒤를 이어 새로운 세계 무역 질서를 만들기 위해 추진되었으며, 농업과 비농산물, 서비스, 지적 재산권 등의 다양한 분야를 포함한 무역 자유화를 목표로 한다.

32) 전시·사변 또는 자원수출국의 수출중지나 수송로의 폐쇄 등으로 자원공급이 두절되었을 때, 주요 물자의 수급을 원활히 하고 가격안정과 경제·사회적 혼란 예방을 위한 조치인 국가비축 중 정부에서 비상사태에 대비하여 필요한 물자를 비축하는 것을 의미한다.

33) 농어업·농어촌 특별대책위원회 수산분과위, 2003, 1991년도 말 기준으로 수산물 정부비축사업의 누적 결손은 1,623억 원에 이르는 것으로 추정되었다.

약 및 자조금지원사업, 비저장성정부수매사업 등을 포함하는 ‘양식수산물 출하조절 사업’을 시행하게 된 것이다. 이에 따라 양식수산물에 대한 정부비축사업은 2005년 김에 대한 수매를 마지막으로 중단되었다.

이상의 내용을 토대로 보면, 수산분야 자조금 제도는 축산분야와 같이 생산자의 요구에 의해 제도가 생성된 것이 아니라, 정부에서 추진 중이던 정부비축사업을 대체하기 위하여 정부에서 자조금 제도의 도입을 결정하고, 이를 시행하게 된 것이다. 즉 정부의 압력에 의해 제도가 생성된 것이다.

다음으로 수산분야 자조금 제도를 담당하고 있는 부처는 해양수산부이며, 농업분야와는 달리 수산정책실 어촌양식정책관 어촌양식정책과에서 수산분야(양식) 자조금 11개 품목에 대한 관리를 총괄적으로 담당하고 있다.

세 번째로 수산분야 자조금 제도가 도입된 취지는 큰 틀에서 볼 때, 생산자의 단합을 위한 목적이라고 하기 보다는 양식산업의 육성을 위한 목적으로 도입되었다. 자조금 제도, 유통협약 사업, 수산업관측사업 등 양식수산물 출하조절 사업은 정부주도의 수산물 수급조절 정책에서 탈피하여 민간주도의 수산물 수급조절 기능을 강화하기 위한 것인데, 여기서 ‘수급조절’의 목적 중 하나가 바로 양식 수산물의 과잉 출하를 방지하여 수산물 가격이 일정하게 유지될 수 있도록 지원하는 것이다. 즉 수산물 가격을 일정하게 유지함으로써 어업인의 소득을 보전하고, 어업인이 안정적으로 양식산업에 종사할 수 있도록 지원하는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 수산분야 자조금 제도는 양식산업의 육성을 위한 목적으로 도입되었다고 할 수 있다.

네 번째로 자조금 조성방식을 보면, 각 품목별로 자조금이 최초로 도입된 시기와 의무화가 도입된 시기 등이 각기 다르지만, 제도적 특성의 비교를 용이하게 하기 위하여, 2017년 현재를 기준으로 자조금의 조성방식을 구분해 보고자 한다. 수산분야(양식) 자조금은 현재 총 11개 품목에서 운영 중에 있으며, 11개 품목 모두 임의로, 즉 자율적으로 자조금을 거출하는 형태로 운영되고 있다.

다섯 번째로 자조금 조성 규모를 보면, 우선, 김, 전복 자조금은 각각 26.4억 원, 18.6억 원으로서 대규모 자조금에 해당된다. 그리고 광어, 송

어, 민물장어, 메기 자조금은 각각 7억 원, 5억 원, 6억 원, 6억 원으로서 중규모 자조금에 해당된다. 이 외 자라, 향어, 미꾸라지, 동자개, 관상어 자조금은 각각 3.02억 원, 2.8억 원, 2억 원, 2억 원, 2억 원으로서 소규모 자조금에 해당된다.

마지막으로 자조금의 사용용도에 따라서도 구분해 보도록 하겠다. 2016년 자조금 사용용도를 기준으로 분석해 보면, 김 자조금은 유통구조 개선의 용도로 자조금을 사용(26.4억 원 중 10.7억 원)하고 있으며, 광어 자조금의 경우 소비홍보의 용도로 자조금을 사용(7억 원 중 4.2억 원)하고 있다. 그리고 송어 또한 소비홍보의 용도로 사용(5억 원 중 2.1억 원)하고 있으며, 전복의 경우 품질·생산성 향상 등 경쟁력 제고의 용도로 자조금을 사용(18.6억 원 중 5.7억 원)하고 있다. 다음으로 자라는 소비홍보를 위하여 가장 많은 비율로 예산을 투입(3억 원 중 1.8억 원)하고 있다. 그리고 민물장어 자조금의 경우에도 마찬가지로 소비홍보를 위하여 자조금을 사용(6억 원 중 2.2억 원)하고 있다. 향어 또한 소비홍보의 용도로 자조금을 사용(2.8억 원 중 1.4억 원)하고 있다. 메기의 경우에도 6억 원의 예산 중 가장 많은 예산인 3.5억 원을 소비홍보에 투입하고 있다. 미꾸라지도 소비홍보에 2억 원 중 1억 원을 투입하고 있으며, 동자개와 관상어도 마찬가지로 소비홍보의 용도로 자조금을 사용(동자개는 2억 원 중 1억 원, 관상어는 2억 원 중 0.6억 원)하고 있다. 이상의 내용을 정리하면 [표 10]과 같다.

[표 10] 수산자조금의 제도적 특성

구분	특성
① 제도 생성	정부는 대통령 직속 자문기구인 ‘농어업·농어촌 특별대책위원회’로부터 정부비축사업의 점진적 축소와 민간의 출하조절 기능 강화를 권고 받음에 따라, 그 구체적 실행방안으로서 자조금 사업의 실행을 정부가 결정 (즉, 정부의 압력에 의해 자조금 제도가 생성)
② 담당부처	해양수산부 어촌양식정책관 어촌양식정책과
③ 도입 취지	WTO 도하개발 어젠다 협상 개시에 따라, 민간 주도의 수산물 수급조절 기능을 강화(산업육성)하기 위한 하나의 방안으로서 자조금 제도가 도입
④ 조성방식	임의 자조금(11개 품목) : 김, 광어, 송어, 전복, 자라, 민물장어, 향어, 메기, 미꾸라지, 동자개, 관상어
⑤ 자조금 규모	대규모(10억 원 이상) : 김, 전복 중규모(5억 원 이상 10억 원 미만) : 광어, 송어, 민물장어, 메기 소규모(5억 원 미만) : 자라, 향어, 미꾸라지, 동자개, 관상어
⑥ 자조금의 사용용도	유통구조 개선 : 김 소비홍보 : 광어, 송어, 자라, 민물장어, 향어, 메기, 미꾸라지, 동자개, 관상어 품질·생산성 향상 등 경쟁력 제고 : 전복

제 2 절 축산물·농산물·수산물 자조금 제도 비교

이상의 내용을 종합하여 정리하면, 축산자조금은 품목별 생산자의 요구에 의해 자조금 제도를 도입하였고, 농산·수산자조금은 산업의 육성 등을 위해 정부에서 전략적으로 도입하였다. 그리고 축산·농업자조금은 농림축산식품부에서, 수산자조금은 해양수산부에서 관리하고 있다.

축산자조금이 도입된 취지는 생산자들 간의 단합을 위해서이며, 농업자조금은 우루과이 라운드 협상, WTO 출범 등 농산물 시장개방 가속화에 따른 생산자 주도의 품목별 산업의 육성을 위해 도입되었다. 마지막으로, 수산자조금의 경우, WTO 도하개발 어젠다 협상이 시작됨에 따라 민간 주도의 수급조절 기능을 강화하기 위하여, 즉 산업의 육성을 위해 자조금 제도를 도입하였다.

축산자조금은 양봉, 사슴 2가지 품목을 제외하면, 한우, 한돈, 우유, 닭고기, 계란, 오리, 육우 7개 품목 모두 의무자조금이다. 농업자조금은 인삼, 친환경 농산물, 백합 단 3개 품목에서만 의무자조금을 도입하였고, 파프리카, 무배추, 양파 등 나머지 22개 품목은 임의자조금으로 운영되고 있다. 그리고 수산자조금의 경우, 11개 품목 모두 임의자조금의 형태로 운영되고 있다.

축산자조금은 한우, 한돈, 우유, 닭고기, 계란, 오리, 육우 즉 의무자조금을 도입한 품목은 모두 10억 원 이상의 대규모자조금에 해당되며, 임의자조금으로 남아있는 양봉, 사슴의 경우 각각 중규모, 소규모 자조금에 해당된다. 농업자조금은 의무자조금인 친환경 농산물, 인삼자조금은 대규모자조금에 해당되며, 임의자조금 중에서도 파프리카, 감귤은 대규모자조금으로 운영되고 있다. 백합, 토마토, 포도, 배, 절화는 중규모이며, 나머지 13개 품목은 모두 소규모로 운영되고 있다. 마지막으로 수산자조금은 김, 전복이 대규모자조금에, 광어, 송어, 민물장어, 메기는 중규모자조금에, 자라, 향어, 미꾸라지, 동자개, 관상어는 소규모 자조금에 해당된다. 비록 10억 원 이상의 자조금을 모두 대규모자조금으로 분류를 하기는 했으나, 축산자조금의 경우, 한우는 390억 원, 한돈은 124억 원, 양계는 355

억 원, 육우 128억 원 등 농산·수산분야 자조금의 대규모 자조금에 비해서는 상당히 큰 규모로 운영되고 있다는 점도 특징적이며, 이러한 규모는 자조금 제도의 의무화에도 연관될 것이다. 자조금 거출이 의무화될 경우, 자조금을 납부하는 사람이 많아질 것이고, 이는 결국 자조금의 규모가 확대되는 것과 직결되기 때문이다.

마지막으로 자조금의 사용용도에 따라서도 각 분야 자조금은 서로 다른 특징을 나타내는데, 축산분야 자조금의 경우, 9개 품목 자조금 모두 소비홍보의 용도로 자조금을 사용하고 있으며, 농산분야 자조금의 경우 무배추, 파프리카, 참다래 등 대다수의 품목은(17개 품목) 소비홍보의 용도로 자조금을 사용하고 있으나, 육묘는 유통정보 제공의 용도로, 백합은 수출 활성화의 용도로 자조금을 사용하고 있다는 점이 특징적이다. 그리고 수산분야 자조금의 경우 축산·농산분야 자조금과 마찬가지로 광어, 송어, 자라, 민물장어 등 가장 많은 품목(9개 품목)이 소비홍보의 용도로 사용하고 있으나, 대규모자조금에 해당되는 김, 전복 자조금이 소비홍보 이외의 용도로 사용되고 있다는 점이 특징적이다. 김의 경우 유통구조 개선의 용도로, 전복의 경우 품질·생산성 향상 등 경쟁력 제고의 용도로 사용되고 있다. 이상의 내용을 정리하면, [표 11]과 같다.

[표 11] 축산·농산·수산물자조금의 제도적 특성 비교

구분	축산자조금	농산자조금	수산물자조금
제도 생성	민간요구	정부압력	정부압력
담당 부처	농림축산식품부 (축산경영과)	농림축산식품부 (유통정책과, 원예산업과, 원예경영과, 친환경농업과, 식량산업과)	해양수산부 (어촌양식정책과)
도입 취지	생산자 단합	생산자 주도의 산업육성	민간 주도의 수산물 수급조절 기능 강화(산업육성)
구성 방식	·의무자조금(한우· 한돈·우유·닭고기· 계란·오리·육우) ·임의자조금(양봉· 사슴)	·의무자조금(인삼, 친환경농산물, 백합) ·임의자조금(22개)	·임의자조금(김· 광어·송어·전복 ·민물장어·메기· 자라·향어·미꾸라지 ·동자개·관상어)
자조금 규모	·대규모(한우·한돈 ·우유·닭고기·계란· 오리·육우) ·중규모(양봉) ·소규모(사슴)	·대규모(파프리카· 감귤·친환경 농산물·인삼) ·중규모(토마토·포도 ·배·절화·백합) ·소규모(16개)	·대규모(김·전복) ·중규모(광어·송어· 민물장어·메기) ·소규모(자라·향어· 미꾸라지·동자개· 관상어)
자조금 사용 용도	·소비홍보(한우·한돈 ·우유·닭고기·계란· 오리·육우·양봉·사슴)	·소비홍보(17개) ·유통정보 제공(육묘) ·수출 활성화(백합)	·소비홍보(광어·송어 ·민물장어·메기· 자라·향어·미꾸라지· 동자개·관상어) ·유통구조 개선(김) ·경쟁력 제고(전복)

제 3 절 소결

이러한 자조금 제도의 특성이 의미하는 바를 간략하게 정리하고자 한다. 앞서, 선행연구의 검토를 통해 자조금 제도의 효과적인 운영을 위한 핵심요소를 도출하였는데, 여기서 다시 기술하면, ① 무임승차자의 배제, ② 생산자가 결의하여 입법, 자진 부과할 것, ③ 수혜자가 납부할 것, ④ 극소액을 부담할 것, ⑤ 조직화된 장소에서 공제 수급할 것, ⑥ 납부자의 대표조직이 전담기구를 설치하여 운영할 것, ⑦ 산업-정부의 공동사업으로 추진할 것이다.

이러한 자조금 제도의 효과적인 운영을 위한 핵심요소를 가장 잘 따르고 있는 것이 바로 ‘축산분야 자조금’인데, 우선, 자조금이 민간의 요구에 의해 생성되었으며, 생산자 단합을 위해 도입되었다는 점에서 ‘② 생산자가 결의하여 입법, 자진 부과할 것’의 조건을 충족하고 있다.

또한, 양봉·사슴 자조금을 제외하면, 한우, 한돈, 우유, 닭고기, 계란, 오리, 육우 총 7개 품목이 의무자조금의 형태로 조성되고 있다는 점에서 ‘① 무임승차자의 배제’, ‘③ 수혜자가 납부할 것’의 조건도 충족하고 있다. 뿐만 아니라 도축장, 집유장에서 자조금이 거출되고 있기 때문에 ‘⑤ 조직화된 장소에서 공제 수급할 것’의 조건도 충족하고 있으며, 자조금 관리 위원회가 각 품목별로 설립되어 운영되고 있기 때문에, ‘⑥ 납부자의 대표조직이 전담기구를 설치하여 운영할 것’의 조건도 충족시키고 있다. 아울러, 정부에서 보조 비율이 다르기는 하지만, 모든 자조금에 대해 국비 지원을 하고 있으므로, ‘⑦ 산업-정부의 공동사업으로 추진할 것’의 조건도 충족시킨다.

아울러, 자조금 조성이 의무화될 경우, 자조금을 납부하는 주체가 필연적으로 많아질 수밖에 없기 때문에 자조금의 규모가 대규모가 될 가능성이 높다. 이는 현재 의무자조금의 형태를 가지고 있는 한우, 한돈, 우유, 닭고기, 계란, 오리, 육우, 인삼, 친환경 농산물 모두가 대규모 자조금이 라는 점에서 유추해낼 수 있을 것이다.

농산자조금과 수산자조금의 경우, 축산분야와 달리, 제도 생성과정이

민간의 요구에 의해서가 아니라 산업의 육성을 위한 정부의 압력에 의해 도입되었기 때문에 ‘② 생산자가 결의하여 입법, 자진 부과할 것’의 조건을 충족시키지 못한다.

뿐만 아니라 도매시장, 위판장 등의 장소가 아니라 양식장 면적당 또는 신규재배 면적당 일정금액을 거출하는 등의 방식으로 자조금이 거출되고 있기 때문에 ‘⑤ 조직화된 장소에서 공제 수금할 것’의 조건도 충족하고 있지 못하다.

다만, 자조금 관리 위원회가 각 품목별로 설립되어 운영되고 있기 때문에, ‘⑥ 납부자의 대표조직이 전담기구를 설치하여 운영할 것’의 조건은 충족시키고 있으며, 정부에서 보조 비율이 다르기는 하지만, 모든 자조금에 대해 국비 지원을 하고 있으므로, ‘⑦ 산업-정부의 공동사업으로 추진할 것’의 조건은 충족시킨다.

아울러, 인삼, 친환경농산물, 백합 3가지 품목을 제외하면, 농산물 22개 품종, 수산물 11개 품종이 모두 임의자조금의 형태로 조성되고 있기 때문에, ‘① 무임승차자의 배제’, ‘③ 수혜자가 납부할 것’의 조건을 충족시키지 못하는 것으로 판단된다. 이에 따라, 파프리카, 감귤, 친환경 농산물, 인삼, 김, 전복 6개 품종을 제외하면 모두 중규모이거나 소규모 수준에 머물러 있다. 하지만, 6개 품종 또한, 축산자조금에 비해서는 모두 규모가 작다. 이는 자조금의 규모를 10억 원 이상인 경우, 대규모 자조금으로 분리했기 때문인데, 실제로 축산분야 대규모 자조금에 해당하는 한우는 390억 원, 한돈은 304억 원, 우유 124억 원인데 반해, 농산분야 대규모 자조금에 해당되는 파프리카는 21.4억 원, 친환경 농산물과 인삼 자조금은 19억 원이며, 수산분야 대규모 자조금에 해당되는 김은 26.4억 원, 전복은 18.6 억 원 등 상대적으로 매우 적은 수준이다.

담당부처가 어디이냐에 따라서 자조금 제도의 특징, 효과 등에 일부 영향을 미칠 수는 있으나 같은 부처에서 담당하고 있는 축산자조금과 농산자조금이 서로 다른 형태로 운영되고 있다는 점을 감안하면, 자조금 제도의 특성에 미치는 영향은 미미할 것으로 판단된다.

마지막으로, 자조금의 사용용도도 대부분 축산자조금, 농산자조금, 수산

자조금 모두가 소비홍보의 용도로 주로 사용되고 있다는 점을 감안하면, 자조금의 사용용도 또한, 유의미한 제도적 특성을 나타내는 것은 아니라고 판단된다.

다만, 축산분야, 농산분야, 수산분야 자조금 모두 '④ 극소액을 부담할 것'이라는 요소에 대해서는 '극소액'에 대한 판단 기준이 각 산업별, 품종별로 다르기 때문에 그 충족여부에 대해서는 세 가지 자조금 모두가 곤란하다.

이상의 내용을 정리하면, 자조금 제도의 효과적인 운영을 위한 핵심요소를 잘 따르고 있는 자조금은 축산 자조금이며, 농산·수산 자조금은 효과적 운영을 위한 핵심요소를 따르고 있지 않다.

그런데, 여기서 주목할 점은 자조금 제도가 효과적으로 운영되기를 바라는 것은 축산·농산·수산 자조금을 납부하고 있는 모든 생산자 등이 바라는 바일 것이다. 그럼에도 불구하고 축산분야 자조금은 이를 잘 준수하고 있고, 농산분야와 수산분야는 이를 잘 따르지 못하고 있는데, 그 이유는 과연 무엇일까?

다음 절에서는 이러한 자조금 제도의 조성방식에 영향을 미치는 산업별 특성에 대해 분석해 보고자 한다. 이상의 내용을 정리하면 [표 12]와 같다.

[표 12] 자조금 제도의 효과적인 운영을 위한 핵심요소의 충족여부

○ : 충족 , × = 미충족, △ : 판단불가

	축산자조금	농산자조금	수산자조금
① 무임승차자 배제	○	×	×
② 생산자가 결의하여 입법, 자진부과	○	×	×
③ 수혜자가 납부	○	×	×
④ 극소액 부담	△	△	△
⑤ 조직화된 장소에서 공제수금	○	×	×
⑥ 납부자의 대표 조직이 전담기구를 설치하여 운영	○	○	○
⑦ 산업-정부 공동사업 으로 추진	○	○	○

제 6 장 자조금 제도의 조성방식에 영향을 미치는 요인에 대한 분석

제 1 절 자조금 제도의 조성방식에 영향을 미치는 요인

우선, 자조금 제도의 조성방식은 임의자조금과 의무자조금으로 구분되는데, 조성방식이 다르게 나타나는 데에는 다양한 이유가 있을 것이다. 우선, 산업적 여건이 자조금 제도의 조성방식에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 예를 들어, 전국에 있는 생산자가 소규모이거나 지역적으로 편중되어 있어, 생산자 간 단합이 쉽거나, 도축장, 집유장 등 유통경로가 단일화되어 있어, 자조금 거출이 물리적으로 쉽거나, 생산, 가공, 유통 등 산업이 수직계열화 되어 있어 자조금을 납부하는 자와 자조금 사업의 수혜를 받는 자가 동일한 경우 등 자조금 조성 및 납부가 의무화되기에 적합한 산업적 여건이 갖추어진 경우에도 의무자조금 제도가 도입될 수 있을 것이다.

다음으로, 생산자 등 자조금 단체의 강력한 의지가 있을 경우, 임의자조금의 형태에서 의무자조금의 형태로 전환될 수 있을 것이라 판단된다. 예를 들어, 1990년 자조금 조항이 농발법에 포함되어 양돈, 양계가 임의자조금을 실시한 이래 의무자조금의 필요성이 지속 제기되었고, 특히 1998년에는 축산단체가 공동으로 정부에 건의하였으며, 2000년경에는 국회에 의원입법을 청원³⁴⁾한 것과 같이 생산자 단체의 강력한 의지가 있을 경우, 의무자조금 제도가 도입될 수 있을 것이다.

마지막으로, 정부의 정책적 지원도 자조금 제도의 조성방식에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 일례로, 농림축산식품부에서 2014년 7월경 ‘원예농산물 자조금 정책 개편방안’을 발표한 바 있다. 개편방안의 주요내용은

34) (사)한국자조금연구원, 2009, 자조금도입백서

① 자조금 정책 관련 법률, 조직 등 정책추진 시스템의 정비(품목 내 복수의 자조금 허용), ② 임의자조금 지원 졸업제, 우수 자조금 단체 인센티브 강화 등, ③ 인삼, 버섯, 파프리카, 참외 품목에 대한 의무자조금 전환 계획 수립 등이다. 농림축산식품부에서 이러한 정책적 지원을 추진한 결과, 임의로 운영되고 있던, 인삼, 친환경 농산물, 백합이 2015년~2016년경 의무자조금 제도의 도입에 성공한 바 있다. 즉 정부의 정책적 지원의 지도 의무자조금 제도의 도입에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 다음 절에서는 각 요인에 대해 세부적으로 분석해 보고자 한다.

제 2 절 산업적 여건

축산분야 자조금 제도의 경우, 자조금을 거출하기에 적합한 산업적 여건이 조성되어 있었기 때문에 의무자조금 제도가 도입될 수 있었던 것이다. 이러한 사회적 여건을 설명하기에 앞서, 우선 각 산업별 특성을 간략하게 서술하고자 한다.

1. 축산업의 특성

우선, 대표적인 축산물인 한우, 한돈, 우유 3가지 품목에 대한 산업적 여건을 설명하여, 축산업의 산업구조³⁵⁾³⁶⁾가 의무자조금 제도의 도입에 어떠한 긍정적인 영향을 미친 것인지 알아보하고자 한다.

먼저, 한우의 유통구조를 보면, 생산자가 100마리의 한우를 생산했다고 했을 때, 26마리는 생산자 단체를 통해 출하되고, 74마리는 수집반출상(중개인)을 통해 출하되며, 나머지 30마리는 우시장을 통해 출하되고 있다. 이렇게 출하된 한우 100마리는 모두 도축장으로 다시 집하되어, 도매상, 대형유통업체, 정육점 등으로 유통되는 형태를 지니고 있다. 즉 ‘도

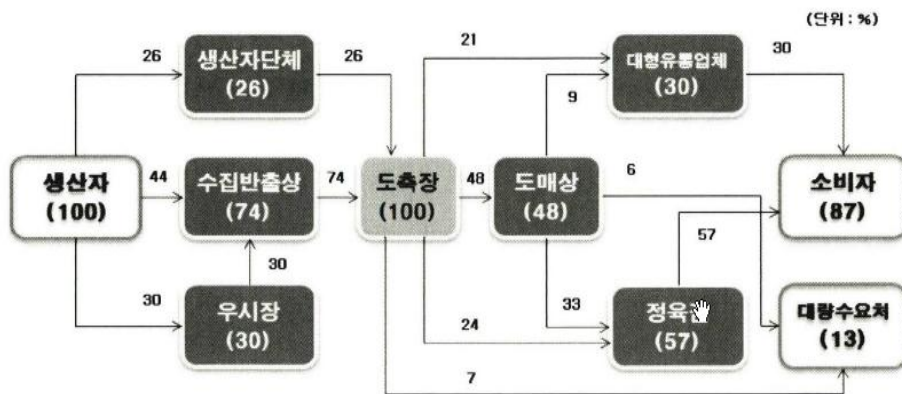
35) 국회 민생정치연구회, 2012, 축산물 유통구조 개선 정책토론회

36) 한국농촌경제연구원, 2011, 유가공산업의 발전전략

축장'이라고 하는 유통경로를 무조건 거칠 수밖에 없는 구조이다. 도축장은 전국에 단 86개가 존재하는데(2017년 기준³⁷⁾), 실제로 한우자조금관리위원회에서는 전국 도축장에 거출금 징수를 위탁하고 있으며, 납입고지서를 받은 도축장은 거출된 자조금을 한우자조금관리위원회로 납부하는 형태를 지니고 있다. 도축장에서는 자조금 거출을 위탁하면서, 거출금의 100분의 5에 해당하는 금액은 수수료로 징수하고 있다.

즉 간략하게 정리하면, 생산자가 생산한 한우를 소비자에게 판매하기 위해서는 전국에 있는 86개의 도축장을 필수적으로 거쳐야 하기 때문에, 자조금 관리 위원회는 도축장과의 계약을 통해 손쉽게 자조금을 거출할 수 있는 것이다.

[그림 6] 소고기 유통 경로 및 추세

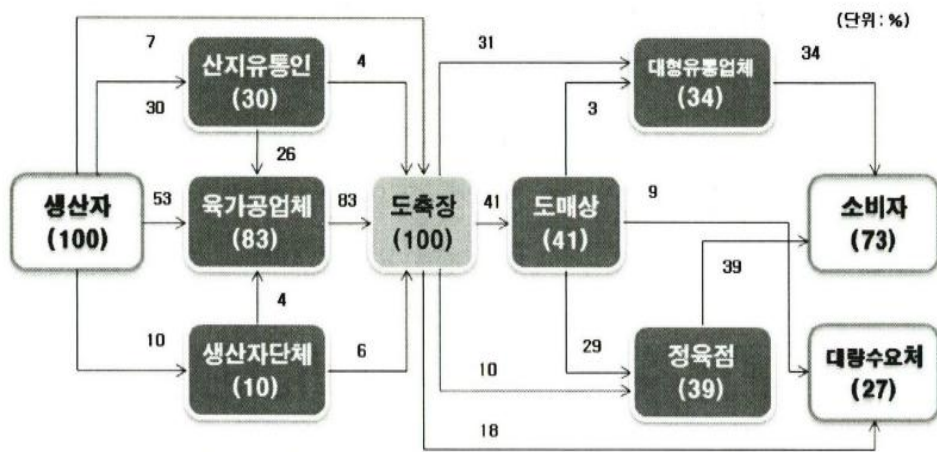


다음으로, 한돈의 유통경로를 보면, 생산자가 100마리의 한돈을 생산했다고 하면, 생산자가 직접 도축장으로 출하하는 것이 7%이며, 산지유통인을 통해 출하하는 경우가 30%, 육가공업체를 통해 출하하는 경우가 53%, 생산자단체를 통해 출하하는 비율이 10%이다. 산지유통인, 육가공업체, 생산자단체는 이렇게 구매한 돼지를 100% 모두 도축장으로 보내 도축을 하게 된다. 도축장 이후에는 도매상, 대형유통업체, 정육점 등을 통해 유통된다. 즉 한우와 마찬가지로 한돈 또한 모든 유통경로 상에서

37) 농림축산검역본부, 2017, 17년 도축장, 집유장 현황

전국에 위치한 86개의 도축장³⁸⁾을 거쳐서 유통할 수밖에 없는 구조를 지니고 있기 때문에, 자조금의 거출이 상대적으로 쉽다. 따라서 의무자조금 제도를 도입하기에 적합한 산업구조를 지니고 있는 것이다. 실제로 한돈자조금도 한우와 마찬가지로 도축장에 자조금 고지서를 송부하고, 도축장을 통해 자조금을 거출하고 있다.

[그림 7] 돼지고기 유통 경로 및 추세



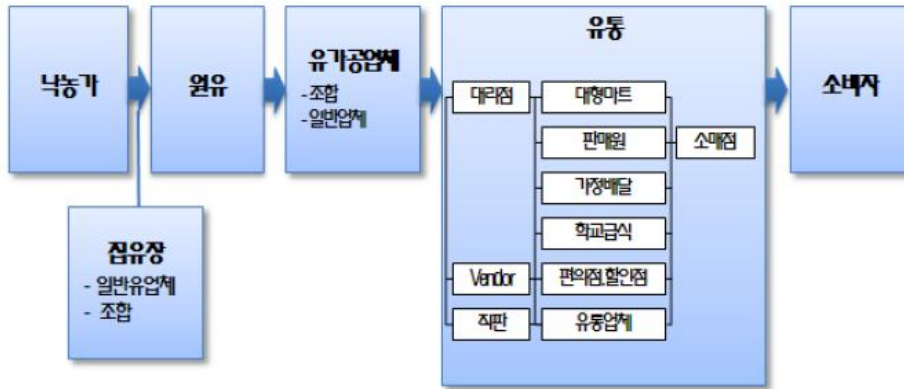
마지막으로, 원유의 유통경로를 보면, 낙농가에서 생산된 원유는 낙농진흥회, 가공조합, 유업체가 등의 집유주체에 의해 집유하여 검사를 받게 된다. 2010년을 기준으로 일반 유가공업체가 17개, 조합 23개 등 총 40개의 집유 주체가 전국의 63개(2017년 기준³⁹⁾)의 집유장에서 집유를 하여 검사하고 있다. 한우, 한돈과 마찬가지로 모든 원유는 집유장을 거쳐서 유통될 수밖에 없기 때문에 자조금의 거출이 용이한 구조이다.

실제로 우유자조금 관리위원회에서는 각 납유처(거출기관)에 납입안내서를 발송하고, 수납기관인 집유장은 납입고지서를 낙농가에게 발송하는 구조로 자조금을 거출하고 있다.

38) 농림축산검역본부, 2017, 17년 도축장, 집유장 현황

39) 농림축산검역본부, 2017, 17년 도축장, 집유장 현황

[그림 8] 원유 및 유가공제품의 유통구조



2. 농산업의 특성

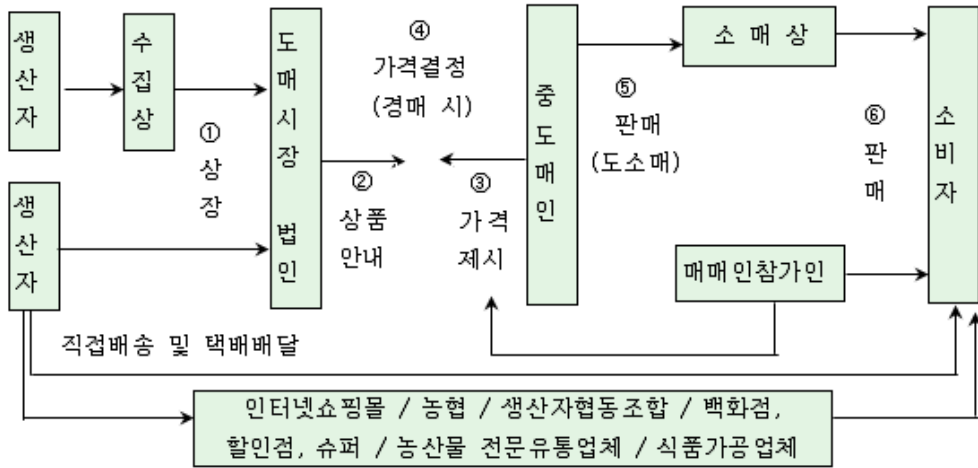
농산물 전체 유통경로에 대한 특성을 서술하고, 인삼과 친환경농산물 2가지 품목에 대한 유통구조를 분석함으로써, 이러한 유통구조가 의무자조금 제도 도입에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 파악해 보고자 한다.

먼저, 농산물의 전체적인 유통경로를 보면⁴⁰⁾, 농산물은 다수의 소규모 생산자에 의해 소량·분산적으로 생산되고 있어, 소량으로 생산되는 농산물을 수집하는 수집상이 필요하다. 이러한 수집상을 통해 유통되는 경로가 존재하며, 또한, 최근 활성화되고 있는 형태인 인터넷 쇼핑물을 통한 생산자-소비자 직거래 형태, 그리고 마지막으로 생산자가 직접 도매시장에 출하를 하는 경우가 있다.

즉 농산물은 축산물의 경우처럼 도축장, 집유장 등 모든 농산물이 거치게 되는 유통경로가 없다. 도축장이나 집유장의 역할을 할 수 있는 것이 도매시장인데, 모든 농산물이 도매시장을 통해 유통되는 경로가 아니기 때문에, 자조금을 거출하기가 상대적으로 어려운 산업적 구조를 지니고 있는 것이다.

40) 전북대학교, 2010, 우리나라 농산물 가격 안정화를 위한 유통개선 방안에 관한 연구

[그림 9] 농산물 물류의 흐름



다음으로 인삼의 유통구조를 보면⁴¹⁾, 수삼의 경우 계약재배와 미계약 재배의 형태로 구분된다. 미계약 재배 인삼은 개별생산자가 수확 후 대부분 주산지의 농협판매장, 수삼 집산지인 금산지역의 도소매시장을 통해 시장거래가 이루어지고 있으며, 그 외 직거래 형태(농가-소비자, 농가-가공업자 등) 등 다양한 유통경로를 통해 거래가 이루어지고 있다. 금산 지역에는 3개소의 수삼도매시장이 있으며, 전국 미계약 재배 수삼의 60% 정도가 반입되어 도소매 형태로 거래되고 있다. 이러한 미계약 재배 수삼의 유통경로는 크게 ① 생산자가 위탁중개인을 통하여 도매상에게 판매하는 경로, ② 산지수집상이 도매상에게 판매하는 경로로 구분되며, 그 외 ③ 생산자가 직접 도매상(도매시장)에 판매하는 경로, ④ 생산자-가공업체 경로 등 다양하게 나타나고 있다.

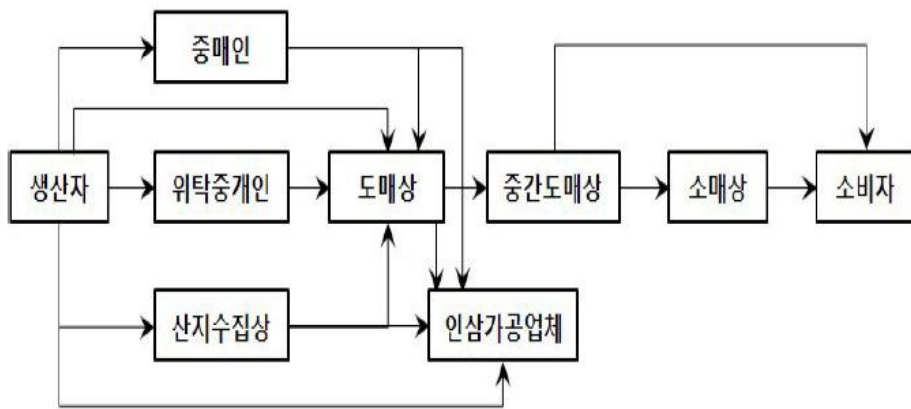
계약재배 납품처(인삼농협, 한국인삼공사)로 납품되는 형태가 60.4%로 가장 많으며, 나머지 39.6%는 미계약 재배의 형태로 유통되는데, 미계약 재배 수삼의 경우 17.1%가 금산지역 도매시장을 통해 유통되고, 금산 이외 도매시장을 통해 유통되는 비율이 2.8%, 산지 수집상이 7%, 인삼제

41) 한국농촌경제연구원, 2016, 인삼시장 소비형태 변화와 인삼산업 육성을 위한 인삼산업법 전면 개정에 관한 연구

품 가공업자가 2.4%, 일반소비자에게 직접 판매하는 경우가 8.5%를 차지한다.

즉 앞서 농산물의 전체 유통경로에서도 언급한 것처럼 도축장, 집유장과 같이 모든 농산물이 거치게 되는 유통경로가 존재하지 않기 때문에 자조금을 거출하는 것이 용이하지 않다.

[그림 10] 미계약 재배 수삼의 주요 유통경로

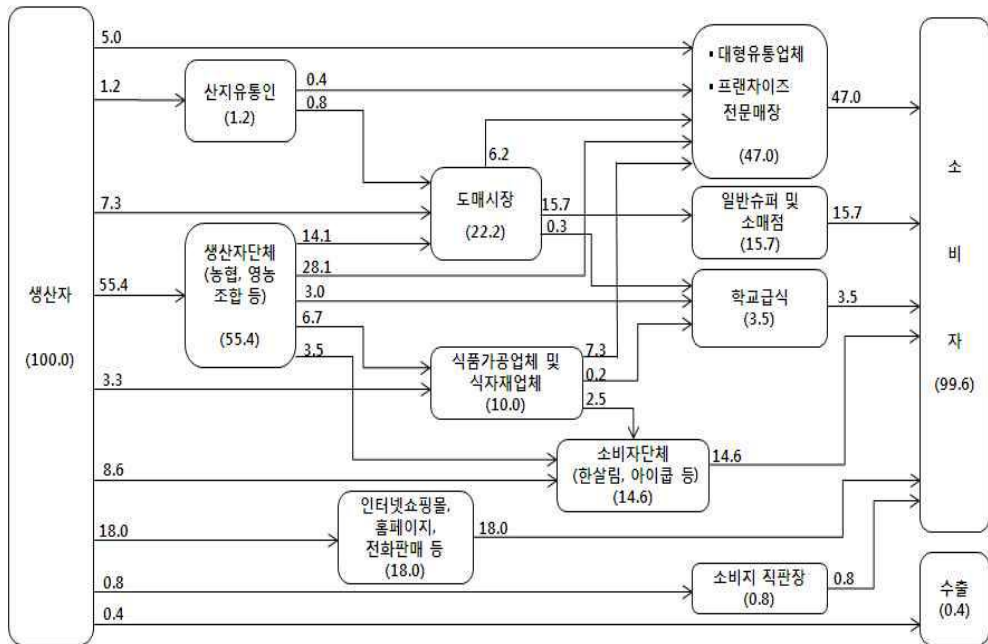


아울러, 친환경 농산물의 유통경로도 살펴보면⁴²⁾, 산지유통인을 통해 출하하는 비중이 1.2%, 생산자단체가 55.4%, 도매시장이 22.2%, 인터넷 쇼핑몰 등이 18%, 소비자단체가 14.6%, 소비지직판장이 0.8%, 수출 0.4%의 비중으로 구분된다. 도매시장, 생협, 대형유통업체가 친환경 농산물의 77.6%를 취급하고 있는데, 생협 주도형 유통경로는 생산농가와 생협이 계약재배를 통하여 직접 배송, 로컬푸드를 활용한 매장판매 등으로 이루어지고 있다. 그리고 도매시장은 생산자, 생산자 단체, 산지유통인 등이 출하하는 친환경 농산물을 수집하여 가격결정, 분산 등의 역할을 수행하고 있다. 마지막으로 소비자 유통업체 주도형 유통경로는 대형유통업체, 식자재업체, 가공업체 등으로 나눌 수 있으며, 이들은 농가, 산지유통조직과 계약재배 및 매취를 실시하여 친환경 농산물을 취급하고 있다.

42) 한국농촌경제연구원, 2013, 친환경농산물 도매시장 유통 활성화 방안

즉 앞서 농산물의 전체 유통경로에서도 언급한 것처럼 도축장, 집유장과 같이 모든 농산물이 거치게 되는 유통경로가 존재하지 않기 때문에 자조금을 거출하는 것이 용이하지 않다.

[그림 11] 친환경농산물 유통경로



3. 수산업의 특성

마지막으로 수산업의 산업적 여건을 살펴보도록 하겠다. 양식 수산물 중 대표품목이라고 할 수 있는 김⁴³⁾, 전복⁴⁴⁾, 광어⁴⁵⁾ 3가지 품목에 대한 유통구조를 분석하여, 의무자조금 제도 도입에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 파악해 보겠다.

우선, 김은 물김형태로 생산되어 거의 전량이 1차 가공단계인 마른김

43) 한국해양수산개발원, 2009, 김의 소비패턴에 관한 연구

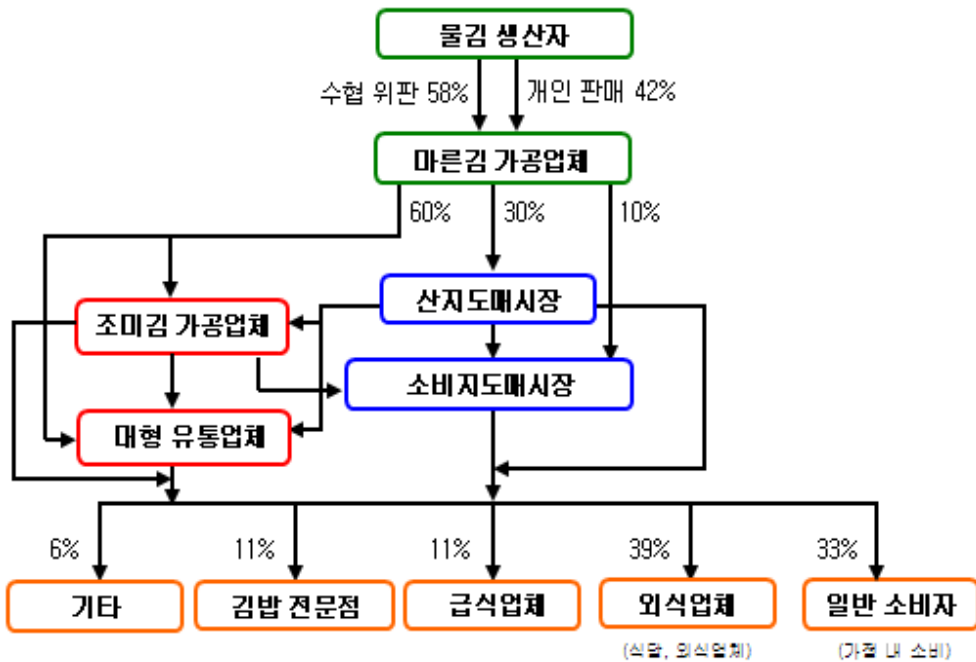
44) 전남대학교, 2014, 전복 산지유통구조의 합리화 방안에 관한 연구

45) 한국수산경영학회, 2017, 수산물의 유통구조 개선에 관한 연구

가공업체에 판매된다. 그리고 마른김은 2차 가공단계인 조미김 가공업체나 도매시장으로 판매된다. 김의 주요 유통경로는 생산자 → 마른김 가공업체 → 산지 도매시장 또는 조미김 가공업체 → 소비지 도매시장 또는 대형소매점 → 일반소비자 또는 음식점 등의 과정을 거친다. 마른 김은 주로 마른김 가공업체나 소비지 도매시장을 통해 조미김 가공업체나 외식업체, 김밥 전문점 등으로 판매되며, 조미김은 주로 대형소매점을 통해 일반 소비자에게 판매된다.

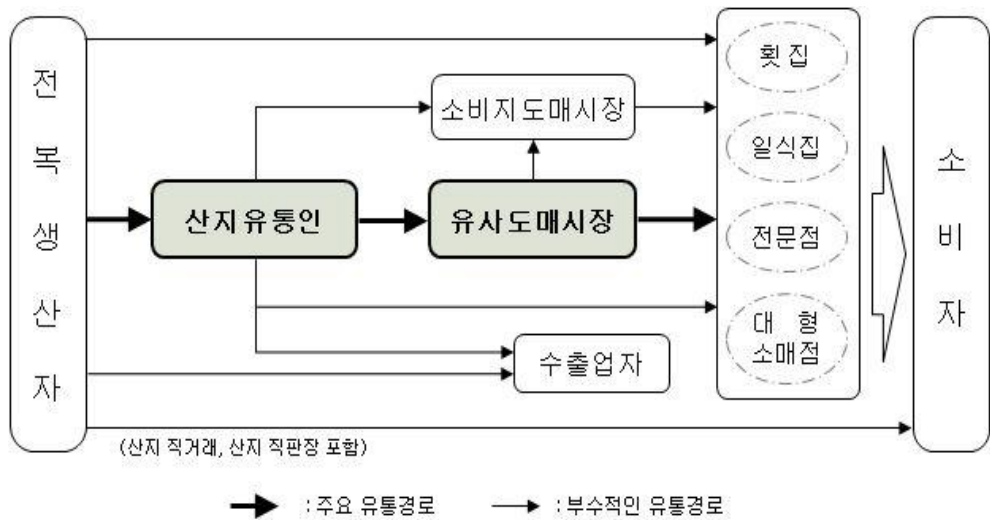
김의 경우 거의 전량이 한우, 한돈이 도축장을 거치는 것과 같이 마른 김 가공업체라는 유통경로를 거치게 되기는 하나, 마른김 가공업체는 전국에 500여 개소가 있으며, 조미김 가공업체도 전국에 250여 개소가 존재한다. 즉 김 또한 산업적 구조상 자조금을 거출하기가 용이한 구조는 아니다. 실제로 김 자조금은 3개 회원단체인 (사)한국김생산어민연합회, (사)한국마른김생산자연연합회, 한국김수출협의회를 통해 각각 거출되며, 각 회원단체별로 거출방식도 매우 상이한 형태를 지니고 있다.

[그림 12] 김의 유통경로 및 소비처별 비중



전복은 생산자 → 산지 도매상(산지유통인) → 유사 도매시장 → 횃집, 전복전문점, 대형마트 → 소비자의 경로로 유통되는 비율이 약 70~80%에 달한다. 이 외에도 산지 도매시장을 경유하지 않고, 바로 소비지도매시장을 경유하거나, 도매시장을 경유하지 않고, 바로 생산자와 소비자가 거래하는 직거래의 형태도 존재한다. 즉 농산물의 유통경로와 마찬가지로 모든 전복이 거치게 되는 단일한 유통경로가 존재하지 않기 때문에, 축산물과 달리 자조금을 거출하기가 용이하지 않다.

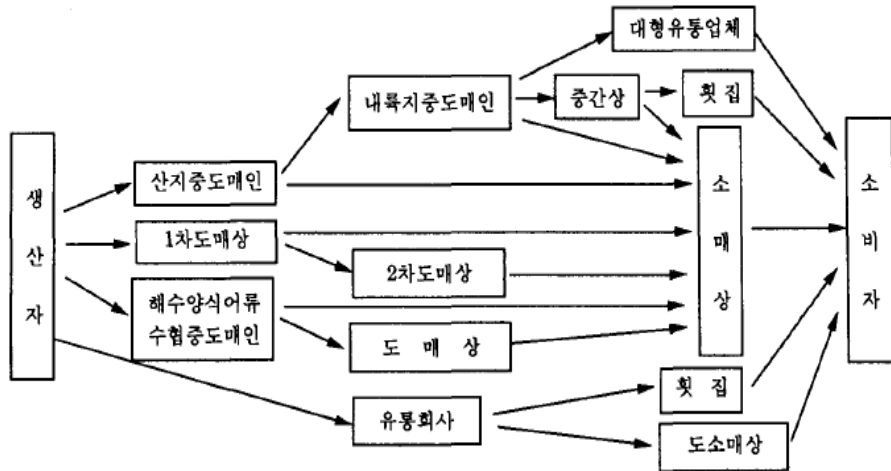
[그림 13] 전복의 유통경로



광어의 경우, 산지 활어위판장의 시설미비와 위판가격의 불확실성으로 인하여 대부분의 양식어업인이 비계통 출하형태로 유통시키고 있다. 양식산 넙치의 주요 산지인 완도지역의 경우 생산자 → 유통회사 → 내륙지도소매상, 횃집 → 소비자 또는 생산자 → 횃집 → 소비자의 형태로 유통되는 것으로 나타났다. 즉 전복의 유통경로와 마찬가지로 모든 양식산 광어가 거치게 되는 유통경로가 존재하지 않기 때문에, 자조금 거출이 쉽지 않은 구조를 지니고 있다. 다만, 광어의 주요 산지가 제주도와 전남도 완도지역에 밀집해 있기 때문에, 지역별 생산자 단체를 통한 자조금의

거출은 가능할 것이다. 실제로도 자조금 거출은 회원단체인 제주어류양식수협(제주도), 전남서부어류양식수협(전남도) 등을 통해 거출하고 있다.

[그림 14] 광어의 유통경로



제 3 절 생산자 단체의 의지

산업적 여건과 더불어 의무자조금 제도의 도입을 위해 무엇보다 중요한 것이 자조금을 납부하는 주체인 생산자 단체의 의무자조금 제도의 도입 의지라고 할 수 있다. 축산분야 자조금의 경우, 대한양돈협회의 주도적인 역할로 의무자조금 제도의 도입 근거를 포함한 법률인 「축산물의 소비촉진 등에 관한 법률」이 제정되었다. 이러한 축산자조금의 의무화 과정을 분석해 봄으로써, 생산자 단체의 의지가 의무자조금 제도의 도입에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 검토해 보고자 한다.

또한, 앞서 제시한 것처럼 자조금 제도가 효과적으로 운영되기를 바라는 것은 축산분야 생산자 단체뿐만이 아닐 것이다. 농업분야, 수산분야 생산자 단체 모두가 바라는 바일 것이나, 이러한 자조금 제도의 의무화가 추진되지 않는 갈등의 원인이 있을 것이다. 예를 들면, 자조금 의무화

에 대해서 자조금 납부주체 간에 서로 상이한 생각을 가지고 있는 경우 등이 있을 수 있다. 따라서 이러한 원인을 크리스토퍼 무어(Christopher Moore) 갈등의 원인을 분석틀로 하여 검토해 보겠다.⁴⁶⁾

우선, 축산자조금의 의무화 과정을 분석해보면, WTO 체제 하 축산물의 수입개방이 이루어짐에 따라 국내 축산업의 붕괴에 대한 위기감이 팽배해 있었던 상황이었다. 이러한 상황에서 임의자조금이 도입되어 운영되고 있었으나, 거출 비율이 높지 않아, 재정적 어려움을 겪고 있었다. 이러한 과정에서 일부 품목단체들을 중심으로 의무자조금 도입의 필요성에 대한 공감대는 있었으나, 앞장서 주도적으로 나서는 단체가 없었던 상황이었다. 또한, 의무자조금 제도의 도입이 기본권을 침해한다는 우려의 목소리도 있었다. 이러한 상황에서 축산분야 의무자조금은 어떻게 시행될 수 있었던 것일까? 무어의 갈등의 원인을 하나씩 제거함으로써, 축산분야 자조금이 의무화에 성공할 수 있었던 사례를 분석해 보고자 한다.

먼저, ‘자조금의 의무화’에 대한 서로 다른 입장을 가진 사람들이 존재했다. 찬성하는 입장에서는 임의자조금의 한계를 해결하고, 축산업이 자생할 수 있는 방법은 자조금 제도의 의무화라고 주장했으며, 반대하는 입장에서는 축산농가의 재정적 부담, 의무자조금 제도의 위헌소지 등을 이유로 의무화에 반대했다. 이러한 ‘사실관계에 대한 갈등’을 해소할 수 있었던 것은, 2001년경 취임한 대한양돈협회 회장을 중심으로 하

46) 언론중재위원회, 2013, 조정을 위한 설득과 수사의 자료

크리스토퍼 무어에 따르면, 갈등의 원인은 5가지로 분류할 수 있는데, ① 사실관계 갈등으로 사건, 혹은 자료에 대해 서로 이해하는 바에 있어 차이가 발생하여 사실관계에 대해 각자 다른 입장을 주장할 때 발생하는 갈등, ② 이익 갈등으로 자원이나 자리는 한정적인데 비해 원하는 사람이나 집단이 많을 때 생겨나는 갈등, ③ 구조적 갈등으로 구조적 문제나 한계 때문에 발생하는 갈등으로서, 적합하지 않은 제도, 규제, 풍습, 힘의 불균형 등에 의해 빚어지는 갈등, ④ 가치관 갈등으로 개인이나 집단 사이의 신념이나 가치관의 차이에서 오는 갈등, ⑤ 인간관계 갈등으로 지속적으로 관계를 유지해야 하는 사람들이 오해, 불신, 편견 등에 의해 관계형성이나 유지에 어려움을 겪는 갈등상황으로 구분할 수 있다.

여, 자조금 제도 의무화의 필요성에 대한 공감대를 확산시켜 나갔기 때문이다.

축산단체(전국한우협회, 한국낙농육우협회, 대한양돈협회, 대한양계협회 등), 농림부, 국회의원이 참여하는 공청회를 개최하는 등 공감대를 형성해 나갔으며, 변호사 자문을 통해 위헌의 소지에 대한 검토를 실시, 위헌의 소지가 없다는 자문을 받아, 반대의견을 최소화할 수 있었던 것이다.

‘이익에 대한 갈등’은 자조금을 납부하는 사람과 자조금의 사용을 통해 혜택을 받을 수 있는 사람이 일치하지 않는 불공정한 분배의 상황에서 발생할 수 있을 것이다. 이러한 이익에 대한 갈등은 ‘의무자조금’ 제도의 형태로 운영될 때 발생할 가능성이 높기 때문에, 자연스럽게 해소가 된다. 실제⁴⁷⁾, 양돈 임의자조금은 대한양돈협회의 사업으로 10여 년간 실시되었는데, 이러한 사업을 추진함에 있어서, 참여율이 낮아 무임승차자를 배제할 수 없었다는 점을 생산자 단체에서 인식하고 있었기 때문에, 이러한 갈등을 해소를 위한 대안은 의무자조금이라는 인식이 빠르게 확산되었던 것이다.

그리고 ‘구조적 갈등’의 경우, 앞서 분석한 바와 같이 축산업의 유통구조를 보면, 손쉽게 해결될 수 있다. 도축장, 집유장이라고 하는 모든 축산물이 거쳐야 하는 유통경로가 존재하기 때문에, 자조금관리위원회와 도축장 간에 협의만 잘 이루어진다면, 자조금 거출을 위한 구조적 갈등은 자연스럽게 해소될 수 있는 것이다. 실제, 축산자조금을 의무화하는 과정에서 도축장 협회에서 수수료를 받고 자조금을 대신 거출해 주는 것으로 축산자조금단체화 도축장 간 협의를 실시한 바 있다.

또한, 가치관에 대한 갈등이나, 인관관계의 갈등은 대한양돈협회의 주도로 자조금의무화에 대한 공감대를 형성해 나가는 과정에서 자연스럽게 해소할 수 있었을 것이다. 이상의 내용을 정리하면 [표 13]과 같다

47) 47) (사)한국자조금연구원, 2009, 자조금 도입백서

[표 13] 축산자조금 의무화의 저해요인과 해소방법

저해요인	해소방법
사실관계 갈등	공정회 개최 등 공감대 형성, 위헌여부 변호사 자문
이익 갈등	임의자조금 시행을 통한 무임승차자 배제 필요성 인식
구조적 갈등	도축장, 집유장 등의 필수 유통경로 존재
가치관, 인간관계 갈등	대한양돈협회 주도의 공감대 형성

제 4 절 정부의 정책적 지원

그런데, 2015년~2016년경 임의로 운영되던 농업분야 자조금 품목 중 인삼, 친환경 농산물, 백합 3개 품목이 의무화 도입에 성공했다. 앞서 분석한 결과에 따르면, 산업적 여건이 의무자조금 도입에 적합한 구조를 지니고 있지 않았는데, 일부 품목이기는 하나, 의무화 도입에 성공할 수 있었던 이유를 분석해 보고자 한다. 여기서는 이러한 이유를 2014년경 농림축산식품부에서 시행한 ‘원예농산물 자조금 정책 개편방안⁴⁸⁾’을 토대로 검토해 보고자 한다.

우선, 자조금 정책 개편방안을 세부적으로 분석해보면, 크게 3가지로 분류해 볼 수 있다. 첫째, 자조금 관련 규제완화 등 제도·기반 정비 방안, 두 번째, 임의자조금 지원 졸업제 도입 등 자조금 지원 사업의 실효성 제고 방안, 세 번째, 자조금 단체의 영세성 해결을 위한 연합 자조금 사무국 설치 등 품목 대표조직으로서의 자조금 단체 육성방안 등이다.

이는 당초 자조금의 도입 목적과 달리 정책을 시행하는 과정에서 일부 자조금 단체는 회원인 생산자의 주인의식이 부족하여, 영세성을 벗어나지 못함에 따라, 정부 매칭 자급에 대한 의존성이 높다는 점, 농협 등이 부족한 거출금을 대납하며, 단순 홍보, 이벤트성 행사 중심으로 사업을 추진하는 등의 여러 가지 문제점이 발생되었다. 또한, 한·중 FTA 등 시장 개방과 농산물 수급불안이 심화되면서, 현재까지의 원예 농산물 자조금

48) 농림축산식품부, 2014, 원예농산물 자조금 정책 개편방안 보도자료

정책의 기능과 역할에 대해 재조명됨에 따라, 농림부는 자조금 정책의 재기능을 회복하고, 이를 통한 품목 경쟁력을 확보하는 것을 정책의 최우선 과제로 설정하고, 개편안을 마련하게 되었다.

개편안의 내용을 조금 더 세부적으로 살펴보면, 첫째, 자조금 정책 관련 법률, 조직 등 정책 추진 시스템을 정비하는 방안이다. 품목 내에서 작형별, 행정단위별로 복수의 자조금을 허용함으로써, 주요 산지가 일부 지역에 편중된 품목의 경우, 주산지를 위주로 자조금 단체를 구성할 수 있게 하는 등 하향식으로 만들어진 전국단위 임의자조금 단체의 기능을 보완하는 중간단계 단체를 육성하려는 것이다. 이를 통해 전국에 다수의 생산자가 존재하여 의무자조금 도입 등에 대한 다양한 이견이 있는 경우, 의무자조금 도입에 찬성하는 생산자 간 하위조직을 만들 수 있도록 하여, 의무자조금 도입을 용이하게 하려는 근거를 마련한 것이라고 볼 수 있다.

아울러, 외부전문가와 관계기관 등이 참여하는 ‘(가칭)농산물 자조금 및 품목정책 조정협의회’를 구성하여, 자조금 정책관련, 품목별 산업 정책마련 시 관련 내용을 심의·조정하는 역할을 하도록 하고, 복수 자조금 단체의 난립도 막을 수 있도록 하는 것이다.

다음으로, 원예자조금 지원 사업의 실효성을 제고하기 위하여, 자조금 정책의 기본취지에 맞게 자립기반을 구축하고, 정착단계에 도달할 때까지 한시적으로 정부에서 지원하는 것을 기본방향으로 하여, 역량을 갖춘 우수 자조금 단체를 선택적으로 집중 육성해 나가는 방안을 제시하였다. 이를 위해 임의자조금 지원 졸업제도를 도입할 계획이라고 밝혔는데, 2017년까지 자체조성 거출액 규모가 1억원 미만인 경우, 정부의 지원을 중단하는 것이다. 또한, 농협 등으로부터 대납을 받을 수 있는 비율도 단계적으로 축소하고, 우수 자조금 단체에 대한 인센티브 제공 방안 등을 제시하였다. 아울러, ‘(가칭)농산물 자조금 운용 가이드라인(시행지침)’을 마련하여 제공함으로써, 자조금이 단순 행사·홍보비로 사용되는 문제점을 해소하고, 본 목적인 수급안정 사업에 지출을 확대할 수 있도록 하였다.

마지막으로는 의무자조금 전환 등 자조금 단체의 대표성을 확보하고 역할을 강화할 수 있는 방안도 제시하였는데, 의무화에 대한 농업인(생산

자)의 인식을 제고하기 위하여 자조금 사업으로 시행하고 있는 생산자 교육·홍보사업을 의무화하고, 분기별로 실적을 점검할 계획이라고 밝혔다. 또한, 자조금 단체의 규모가 영세한 점을 해결하기 위하여, ‘연합 자조금 사무국’ 설치도 지원한다고 했는데, 이러한 연합 자조금 제도에 참여하는 단체에게는 임의자조금 지원 졸업제의 적용기간을 유예하는 등의 인센티브를 부여할 계획이다.

또한, 자조금 단체 스스로가 의무자조금 전환 계획을 수립할 수 있도록 지원하고, 인삼, 버섯, 파프리카, 참외, 친환경 농산물, 백합 등 의무화 전환 가능성이 높은 품목을 중심으로 2017년까지 14개 품목⁴⁹⁾을 대상으로 의무화 제도를 도입하는 것을 목표로 했다. 이러한 의무화 전환은 2가지 방법으로 접근했는데, 단기적으로는 지역적으로 편중, 특화되어 있거나 자조금 거출이 상대적으로 수월한 품목은 자체 의무자조금 전환 계획에 맞추어 전환할 수 있도록 하고, 중장기적으로 생산자가 분산되어 있어 전국단위의 조직화가 어려운 품목은 2017년까지 품목별 임의자조금 단체의 통합·일원화를 추진하고, 주산지에서 전국단위로 상향식·단계적 의무자조금을 결성할 수 있는 방안을 제시하였다. 이에 따라, 2015년에는 인삼, 친환경 의무자조금이 도입되었고, 2016년에는 백합 의무자조금이 도입되는 성과를 거두었다. 농산분야 자조금 중 의무화에 성공한 인삼과 친환경 농산물의 의무화 과정을 조금 더 세부적으로 검토하여 정부의 정책적 지원이 자조금 제도의 특성에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 분석해보고자 한다.

1. 인삼 의무자조금 제도 도입

우선, 인삼의 경우, 2015년에 자조금 제도의 의무화에 성공하였다. 최초의 의무자조금은 인삼 경작농가, 생산자단체, 자체검사⁵⁰⁾업체가 참여하

49) ('15) 4개 품목(인삼, 버섯, 파프리카, 참외) → ('16) 6개 품목(사과, 배, 참다래, 감귤, 백합, 친환경) → ('17) 4개 품목(복숭아, 단감, 포도, 육묘)

50) 인삼제품의 부정유통을 근절하고 품질관리를 하기 위하여, 「인삼산업법」에

여 목표액 9.32억원 대비 109%인 15.47억원을 거출한 바 있다⁵¹⁾. 인삼 의무자조금 도입 과정은 [표 14]와 같다. 이를 간략하게 서술하면, 2014년 8월경 인삼업계 간에 의무자조금을 도입하는 것에 합의를 했고, 2014년 12월에는 경작농가 7,222명, 자체검사업체 30개소, 비자체검사업체 인삼농협 5개소를 회원으로 자조금단체인 (사)한국인삼협회가 설립되었다. 그리고 2015년에는 농림축산식품부로부터 인삼 의무자조금 설치계획을 승인받아, 2015년 5월에 인삼 의무자조금이 출범하게 된 것이다.

따라, 원산지, 농약잔류, 미생물 검사 등을 자체적으로 실시할 수 있는 업체를 지정하여, 관리하고 있으며, 자체검사업체는 2017년을 기준으로 27개사가 존재하고 있음(한국인삼협회 홈페이지)

51) 농림축산식품부, 2016, 인삼산업 발전 종합대책 보도자료

[표 14] 인삼 의무자조금 추진사례⁵²⁾

추진일정	주요내용
('14.8) ('14.12) ('15.3) ('15.3) ('15.3~4) ('15.5) ('15.5)	인삼업계 간 의무자조금 도입 합의 경작농가(7,222명), 자체검사업체(30개소), 비자체검사업체 인삼 농협(5개소P)를 회원으로 자조금 단체인 (사)한국인삼협회 설립 * 인삼가공업계의 80~90% 이상 점유 업체(인삼공사, 농협 등) 및 전체 인삼경작농가가 참여 (사)한국인삼협회에서 '인삼 의무자조금 도입 방안' 마련, 설치 계획(대의원설치계획 포함) 농식품부 승인 요청 인삼 의무자조금 설치계획 승인 허가 대의원회 구성 대의원 총회를 개최하여 의무자조금 도입 여부 결정, 자조금 사업 계획 수립, 대의원회 임원 선출, 자조금관리위원회 위원장 및 위원 선출 등 인삼의무자조금 출범식 개최(결의문 낭독, 인삼제품 전시 등)
설치계획	납부대상자 : 생산자, 제조·가공, 유통, 수출업체 거출금액 : 약 10.7억원 납부방법 : 농가는 12개 인삼농협을 통해 거출하여 사무국에 납부, 제조·가공, 유통, 수출업체는 자조금 사무국에서 고지서를 발부 하여 거출
대의원회 구성	대의원수 70명, 선출구역 31개 시·군(100명 미만 시군구는 통합) 선출구역별 대의원수 배분 : 농수산업자 수와 인삼 재배면적 고려 하여 산출

52) 농림축산식품부, 2015, 친환경의무자조금 설치계획(안)

이처럼 인삼이 의무자조금 제도화에 농산분야로는 처음 성공하게 된 원인을 분석해 보면, 다른 농산물과 마찬가지로 모든 생산물이 생산자에서 소비자에게 전달될 때 거치게 되는 하나의 유통경로가 존재하지 않는다. 다만, 농림축산식품부에서 추진하고 있는 약용작물 계열화 사업 등을 통해, 인삼농협, 한국인삼공사를 통해 계약재배(지정포)되는 형태가 60.4%로 상당수를 차지한다.

실제로 인삼 의무자조금은 경작농가 7,222명, 자체검사업체 30개소, 비 자체검사업체 인삼농협 5개소를 대상으로 거출되고 있는데, 실제로 농가의 경우, 자신이 속한 인삼농협에 경작신고를 하고, 전국에 있는 12개소의 인삼농협이 현장을 확인한 후 납부고지서를 발급하여 자조금을 거출하고 있다. 즉 축산물의 도축장, 집유장과 같은 역할을 하는 지점이 계약재배를 통해 농산물을 집하하게 되는 인삼농협이 되는 것이다. 인삼산업은 정부의 계열화 지원 정책을 통해 자조금 거출이 다른 농산물에 비해서는 상대적으로 용이한 산업적 형태를 지닐 수 있게 된 것이다.

또한, 인삼자조금이 의무화할 수 있었던 핵심적 요인 중 하나는 의무자조금 확산을 위한 정부의 정책적 의지라고 할 수 있다. 2014년 발표한 ‘원예농산물 자조금 정책 개편방안’, 2016년에는 ‘인삼산업 발전 종합대책’ 등이 바로 그것이다. 인삼산업 발전 종합대책의 주요내용은 인삼자조금 지원을 확대(2015년 15억원 → 2016년 25억원)하는 방안과, 각종 정부 지원 사업 추진할 경우에, 의무자조금 단체에 가입하지 않거나, 의무자조금을 납부하지 않은 농가의 경우, 정부 지원 사업의 대상에서 제외하는 방법 등을 도입함으로써, 자조금 참여율을 높이는 것이었다.

마지막으로, 인삼 의무자조금 도입이 성공할 수 있었던 요인은 적절한 규모의 자조금을 거출토록 한 것인데, 이를 통해 의무자조금 납부에 따른 농가의 부담을 최소화한 것이다. 한국인삼협회에서는 2015년경 처음으로 대의원 총회를 개최하고, 총회 의결을 통해 당초 거출액보다 약 10% 가량을 축소하기로 결정했다. 결과적으로 신규면적을 기준으로 1a(30평) 당 1,800원의 자조금을 거출하게 되었으며, 1,000평에 인삼을 재배하는 농가의 경우 6만원의 자조금을 납부하도록 한 것이다.

2. 친환경 농산물 의무자조금 제도 도입⁵³⁾⁵⁴⁾⁵⁵⁾

다음으로 친환경 농산물의 의무화 추진 사례를 살펴보겠다. 2006년 친환경농업인의 직접적인 참여 없이, 농협, 친환경농업단체를 중심으로 임의 자조금을 운영했으며, 2016년에 의무자조금을 도입했다. 그 과정을 분석해 보면, 친환경 농산물 자조금 단체는 2006년부터 임의자조금 제도를 운영한 결과, 조성된 자조금이 산지 홍보비의 명목으로 자조금을 납부한 회원에게 재분배되는 등 납부 당사자가 그대로 사용해야 한다는 인식이 관행적으로 이어져 오고 있어, 많은 사람들이 임의자조금 제도의 한계를 인식하고 있던 상황이었다.

이러한 여건에서 농산분야 자조금 제도를 총괄하는 농림축산식품부 ‘유통정책과’에서 임의자조금 지원 졸업제, 대납인정 비율의 단계적 축소 등 의무자조금 전환 정책을 적극 추진하게 되었고, 이에 친환경 농산물 임의자조금 제도를 담당하고 있었던, 농림축산식품부 ‘친환경 농업과’에서 2015년 7월 ‘친환경 의무자조금 전환방안’을 마련하여 친환경 단체와 농협 시도부의 의견수렴을 거치게 된 것이 전환점이 되었다.

가장 먼저, 환경농업단체연합회와 전국친환경농업인연합회 주관으로 설문조사를 실시하여 적정 거출금 규모 등에 대한 조사를 실시하였고, 농림축산식품부, 친환경농업협의회 등으로 의무자조금설립협의회 구성하여 의무자조금 도입방안을 마련하게 된 것이다. 이를 토대로 농업인 공감대 형성을 위한 시·도별 순회 설명회를 개최하고, 주요 일간지 등을 통해 의무자조금 도입에 대한 홍보를 실시하였다. 아울러, 지자체를 통해 자조금 단체 가입동의 및 자조금 거출 동의서 접수를 진행하였고, 대의원 총회를 거쳐 의무자조금 도입여부를 확정, 2016년 7월경 의무자조금 제도가 본격적으로 도입되었다. 이상의 내용을 정리하면 [표 15]와 같다.

53) 농림축산식품부, 2015, 친환경의무자조금 설치계획(안)

54) 농림축산식품부, 2016, 친환경농산물 의무자조금 설치계획(안)

55) 농림축산식품부, 2016, 친환경농산물 의무자조금 7월 1일 출범 보도자료

[표 15] 친환경 농산물 의무자조금 추진사례

추진일정	주요내용
('15.8) ('15.11) ('15.11~12) ('15.12) ('16.1) ('16.6) ('16.7)	의무자조금설립협의회 구성 및 의무자조금 도입방안 마련 세부 추진계획 및 교육·홍보방안 마련 농업인 공감대 형성을 위한 시·도별 순회 설명회 * 농업인, 지자체 공무원, 친농연, 환농연, 농림부 등 참석(총 6천명 대상 설명회 개최) (사)친환경농업협회 설립 지자체를 통해 자조금단체 가입동의 및 자조금 거출 동의서 접수 의무자조금 도입여부 확정, 대의원회 임원 선출, 제1차 대의원회 개최 등 친환경 농산물 의무자조금 출범식 개최
설치계획	납부대상자 : 1,000㎡ 이상 유기·무농약 인증을 받은 친환경 농업인과 친환경농산물 취급조합, 비닐하우스 등 농업용 재배시설 이용시 인증면적 330㎡ 이상을 대상에 포함 거출금액 : 약 20억원(2016) - 농업인 10a 당 유기 논 4천원(무농약 3천원), 유기 밭 5천원 (무농약 4천원) / 조합 : 매출액에 따라 연 100~200만원 납부방법 : 친환경인증기관(농관원, 민간인증기관)에서 인증신청 면적기준으로 거출, 사조금 사무국에 정액 납부
대의원회 구성	대의원수 100명(지역별 친환경 농업인 80명, 친환경농산물 취급 지역농협 조합장 20명)
특이사항	친환경 농산물은 품목이 155개 품목으로 다양하며, 소규모로 전국에 분산되어 있어, 도입이 어려웠으나, 정부-지자체-농업인(단체)-인증기관이 협의회, 순회 설명회 등을 실시, 의무화에 성공

친환경 농산물 의무자조금 제도가 도입된 요인은 정부의 정책적 지원과 친환경농업 관련 단체를 통해 자조금 납부주체들의 의견수렴, 그리고 이러한 의견수렴을 적절히 반영한 결과라고 할 수 있다. 친환경 농산물의 경우, 도축장, 집유장 또는 인삼의 계약재배와 같은 산업적 여건이 갖추어지지 않은 경우에도 자조금의 의무화가 이루어질 수 있다는 점을 증명해 주는 점에서도 매우 유의미한 결과이다.

실제로 친환경 농산물 의무자조금의 경우, 유통경로 상에서 자조금 대납기관을 지정하고, 수수료를 납부하고 자조금을 거출하는 일반적인 형태가 아니라, 친환경인증기관 71개소(농관원, 민간인증기관 70개소)에서 인증신청 면적기준을 토대로 거출하고, 이를 자조금 사무국에 납부하는 형태를 지니고 있다.

또한, 인삼과 마찬가지로 적정한 규모의 자조금을 거출토록 한 점도 핵심 요인이라고 할 수 있는데, 의무자조금 납부에 따른 농가의 부담을 최소화한 것이다. 의무자조금 참여 대상을 1,000㎡ 이상 유기·무농약 인증을 받은 친환경농업인과 친환경농산물 취급조합 등 대규모 농가로 한정하였고, 1,000㎡ 미만의 친환경농업인도 희망할 경우, 참여할 수 있도록 하여 소규모 농가의 경영부담을 최소화한 점이 자조금 제도 의무화의 주요 요인이라고 할 수 있다.

제 5 절 정책적 시사점의 도출

자조금 제도 조성방식에 영향을 미치는 요인들이 의미하는 바를 종합하여 정리함으로써 정책적 시사점을 도출해 내고자 한다.

우선, 축산분야 자조금의 경우에는 도축장과 집유장이라고 하는 모든 축산물이 집하되는 하나의 유통경로가 존재함으로써 인해, 자조금이 거출되기 쉬운 산업적 여건을 잘 갖추고 있었다. 이와 함께, 10여 년 간의 임의자조금 운영실적과, 대한양돈협회의 주도적인 공감대 형성의 노력을 통해, 2002년경 「축산물의 소비촉진 등에 관한 법률」을 제정하였고, 축산 자조금 의무화 도입에 성공한 것이다. 즉 자조금의 의무화를 위해서는

도축장, 집유장 등과 같이 산업의 구심점 역할을 할 수 있는 경로가 필요하다.

그런데, 자조금 거출이 상대적으로 어려운 산업적 구조를 가지고 있는 농산물의 경우에도 2015년과 2016년경 자조금 제도의 의무화에 성공한 사례가 나타났다. 인삼, 친환경 농산물, 백합이 바로 의무화 도입에 성공한 사례인데, 인삼은 도축장이나 집유장처럼 모든 인삼이 집하되는 하나의 유통경로가 존재하는 것은 아니나, 농림부에서 추진 중인 약용작물 계열화 사업의 성과 등으로 인삼농협, 한국인삼공사를 통해 계약재배 되는 물량이 60.4%에 달해, 인삼농협을 통해 자조금을 거출할 수 있는 산업적 여건을 갖추 수 있게 된 것이다. 아울러, 이렇게 조성된 산업적 여건에 ‘원예농산물 자조금 정책 개편방안’, 2016년에는 ‘인삼산업 발전 종합대책’ 수립 등 정부의 정책적 의지가 더해졌고, 자조금 추진 위원회가 적정한 규모의 자조금 납부액을 정립하게 되면서, 인삼도 의무자조금 제도의 도입에 성공하게 되었다.

즉 당초에는 자조금 거출을 위한 산업적 여건을 갖추고 있지 못할지라도, 정부의 계열화 지원, 인센티브 부여 등의 노력이 있다면, 자조금 의무화를 위한 산업적 여건을 인위적으로 조성해 줄 수 있는 것이다.

그런데, 매우 다양한 유통경로와 155개에 달하는 다양한 품목의 생산자가 전국에 널리 퍼져 있어, 전문가조차 자조금 제도의 의무화에 성공하지 못할 것이라고 예측했던 친환경 농산물도 2016년 자조금 제도의 의무화에 성공하였다. 이는 임의자조금의 한계를 느끼고 있던 업계의 상황과, 정부와 전략적 지원정책이 결합되면서 달성한 성과라고 할 수 있는데, 정부가 지자체, 농업인(단체), 친환경 인증기관 등과 함께 의무자조금 도입의 필요성을 농업인 등을 대상으로 교육·홍보하였고, 자조금 추진 위원회 또한 적정한 규모의 자조금 납부액을 제시함에 따라 친환경 농산물도 의무자조금 제도의 도입에 성공하게 되었다.

즉 자연적으로 또는 인위적으로 자조금 거출을 위한 적절한 산업적 여건을 갖추고 있지 못하더라도, 자조금 납부 주체를 대상으로 지속적인 교육·홍보를 실시한다면, 자조금의 의무화는 충분히 가능하다.

이를 토대로 볼 때, 모든 품목이 임의자조금의 형태로 운영되고 있는 수산자조금도 의무자조금 도입의 가능성은 충분하다고 생각한다. 이에 따라, 다음과 같이 정책제언을 하고자 한다.

첫째, 산업적 여건이 갖추어질 가능성이 있는 품목과 그렇지 않은 품목을 구분하는 2-track 접근 전략이 필요하다. 산업적 여건이 갖추어질 가능성이 있는 품목이라고 하면, 광어와 같이 주산지가 제주도와 전라남도 완도지역에 집중되어 있어 자조금 거출이 상대적으로 쉬운 구조를 지니고 있는 품목이나, 김과 같이 ‘마른김 가공업체’라고 하는 구심점의 역할을 할 수 있는 유통경로가 존재하는 품목을 의미한다.

우선, 광어의 경우 전남서부어류양식수협(완도), 제주어류양식수협(제주)을 주요 구심점으로 하여 주산지를 중심으로 자조금 의무화 논의를 시작해 볼 수 있을 것이다. 또한, 전복의 경우에도 주산지인 전라남도 완도 등을 중심으로 자조금 의무화 논의를 시작토록 유도하고, 아울러 김의 경우에는 마른김 가공업체 약 350여개소가 회원으로 소속되어 있는 (사)마른김생산자연합회와의 협의를 통해, 의무자조금 제도 도입을 논의해 볼 수 있을 것이다. (사)마른김생산자연합회의 경우 현재 (사)김산업연합회의 회원단체로서 이미 임의자조금 사업에 참여하고 있다는 점, 현재 유통경로 상 생산된 모든 김은 마른김 가공업체를 통과해야 한다는 점 등을 미루어볼 때, 의무자조금 제도의 도입을 위한 적절한 구심점 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

이를 위해 정부에서는 품목 내에서 복수의 자조금을 도입할 수 있도록 허용해 주고⁵⁶⁾, 농림축산식품부에서 추진 중인 임의자조금 지원 졸업제를 도입하거나, 의무자조금 전환에 따른 예산 지원 확대 등의 인센티브 부여 방안을 적절히 도입하여 의무자조금 도입을 지원해야 할 것이다.

그리고 자라, 향어, 미꾸라지, 동자개 등 소규모 자조금의 형태로 운영되고 있는 품목의 경우, 품목단위 자조금 단체의 영세성 문제를 해결하

56) 「농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」 제3조(농수산자조금의 설치) 제2항에 따라, 하나의 품목을 분리하여 자조금을 설치하는 것이 현행 법 체계 하에서 가능하며, 별도의 법령 개정 없이도 품목 내 복수의 자조금 설치 가능

고, 사업 운영의 효율성을 제고하기 위하여 ‘연합 자조금 사무국’을 설치하는 방안도 지원⁵⁷⁾할 수 있을 것이다. 예를 들어, 현재 자라, 향어, 미꾸라지, 동자개 등 내수면 양식어종에 해당되는 품목이 대부분 소규모의 형태로 운영되고 있다는 점을 감안할 때, ‘(가칭)내수면 자조금’을 도입하여, 자조금을 규모화 하는 것이다. 이에 참여하는 단체에게는 임의 자조금 졸업제 적용의 유예기간을 부여하는 등 다양한 인센티브를 부여하는 방안이 지원되어야 할 것이다.

다음으로, 자조금 제도의 의무화와 함께, 자조금 단체에 대한 역할 강화도 필요할 것이다. 뉴질랜드 키위 자조금 사례를 토대로 시사점을 도출해 보면, 뉴질랜드의 키위 생산자는 의무적으로 자조금 단체에 가입하며, 생산자는 유통위원회에 배타적 수출권한 책임을 부여하고, 유통위원회는 Zespri라고 하는 통합마케팅 조직에 수출권한을 부여함으로써 전략적으로 수출 및 마케팅 사업을 수행하고 있다. 이러한 유통위원회는 키위의 품질을 일정한 수준 이상으로 유지하고, 브랜드를 적극 홍보하는 등 전략적 운영방식을 취함으로써, 생산자가 보다 많은 부가가치를 창출할 수 있도록 지원한다. 따라서 자조금 단체의 기능을 단순 자조금 사업 수행기관으로 머물게 할 것이 아니라, 품종별 유통·수출 등의 권한을 자조금 단체에 부여함으로써, 보다 전문적이고, 전략적으로 유통, 수출 및 마케팅 사업을 수행할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 이러한 자조금 제도가 의무화되고, 안정적으로 정착하기 위해서는 무엇보다도 자조금을 납부하는 주체인 생산자, 유통·가공·수출업체 등의 참여가 중요하다. 따라서 지역별 순회교육을 실시하는 등 자조금 제도에 대한 인식을 더욱 제고할 필요가 있으며, 각종 정부지원사업과의 연계를 통해 자조금 제도의 안정적인 정착을 지원할 필요가 있다.

57) 「농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」 제3조(농수산물자조금의 설치) 제2항에 따라, 품목을 통합하여 자조금을 설치하는 것도 가능

제 7 장 결론

제 1 절 연구의 요약

최근 FTA 등 시장개방이 확대되고, WTO/DDA 협상에 따른 수산보조금 금지의 움직임 등에 따라 정부 보조금 지원의 무한한 증가가 어려운 상황에 직면하였고, 사회가 점차 다변화됨에 따라 정책 입안자의 편의에 따라 정책이 결정, 집행되는 구조에 대한 문제도 제기되면서, 생산자 주도의 정책인 ‘자조금 제도’가 도입되었다.

이러한 여건 하에서 축산분야 자조금 도입을 시작으로, 농산분야, 수산분야 모두 자조금 제도가 도입되었는데, 산업적 특성과 이를 수용하는 생산자 단체 등의 대응방식에 따라 각기 다른 형태로 발전되어 운영되고 있었다. 그런데, 이러한 자조금이 운영되고 있는 형태를 비교·분석한 결과, 자조금의 효과적인 운영을 위한 핵심요소로 알려져 있는 ① 무임승차자의 배제, ② 생산자가 결의하여 입법, 자진부과할 것, ③ 수혜자가 납부할 것, ④ 극소액을 부담할 것, ⑤ 조직화된 장소에서 공제 수금할 것, ⑥ 납부자의 대표조직이 전담기구를 설치하여 운영할 것, ⑦ 산업·정부의 공동사업으로 추진될 것이라고 하는 7가지의 핵심요소를 가장 잘 따르고 있는 것은 ‘축산분야 자조금’인 것으로 나타났다.

아울러, 이러한 자조금의 제도적 특징을 비교·분석한 결과, 자조금의 조성방식이 가장 핵심적인 제도적 특성으로 나타났고, 이러한 자조금의 조성방식에 영향을 미치는 요인이 있을 것이라고 판단하여, 추가적인 분석을 진행하였다. 그 결과, 각 산업이 가진 여건(특히, 농·축·수산물 유통구조)과 생산자 단체의 의지, 정부의 정책적 지원이 자조금의 조성방식에 영향을 미치고 있었다.

축산분야 자조금의 경우, 모든 축산물은 도축장, 집유장을 거쳐서 유통되는 형태를 지니고 있었는데, 이러한 유통경로가 존재함에 따라, 자조

금 관리 위원회 등은 전국에 위치한 86개소의 도축장과의 협약을 통해서 손쉽게 자조금을 거출할 수 있는 구조를 지니고 있었다. 이에 대한양돈 협회의 주도 하에 생산자 단체 등도 의무자조금의 도입을 위해 적극 노력하였고, 그 결과 가장 먼저 의무자조금 제도의 도입에 성공하였다.

그런데, 축산물과 달리 도축장, 집유장과 같은 유통경로가 존재하지 않는 농산물도 최근 3개 품목이 의무자조금 제도의 도입에 성공했는데, 인삼의 경우, 농림부의 약용작물 계열화 지원을 통해 자조금 거출이 상대적으로 쉬운 계약재배의 형태가 60.4%의 비율로 나타났으며, 의무자조금 도입 전략의 수립 등을 통해 의무자조금 제도의 도입에 성공했다. 또한, 전국에 생산자가 분포되어 있고, 품목도 155개로 매우 다양하여 의무자조금 제도의 도입이 어려울 것으로 예측되었던 친환경 농산물도 의무화에 성공하였는데, 이는 정부의 정책적 지원과 정부-지자체-농업인(단체)-인증기관 등이 함께 의무자조금 도입의 필요성에 대한 공감대를 만들어 갔기 때문이다.

이러한 분석결과들을 종합적으로 검토해 볼 때, 모든 품목이 임의자조금의 형태로 운영되고 있는 수산분야도 정부의 정책적 지원, 생산자 단체의 의지가 적절히 조화된다면, 충분히 가능할 것이라고 생각한다.

제 2 절 연구의 한계

첫째, 본 연구는 자조금 제도의 효과성에 대하여 선행연구를 통해서만 검토의견을 제시했을 뿐, 계량적인 분석이 이루어지지 않았기 때문에, 본 연구의 전제가 되는 ‘자조금 제도의 효과성이 있다’는 설명의 타당성에 일정한 한계가 있다. 본 연구는 자조금 제도의 효과성은 어느 정도인지는 모르지만, 선행연구의 분석 결과를 토대로 효과성이 있는 것으로 전제하고, 이에 영향을 미치는 요인들에 대한 분석을 실시하였다.

또한, 산업별 자조금 제도의 특성을 비교하고, 핵심적 특성에 영향을 미치는 요인에 대하여 분석하였기 때문에, 각 제도적 특성이 자조금 제도의 효과성에 어느 정도의 영향을 미치는 것인지 등에 대하여는 파악

할 수 없었다. 자조금 제도의 효과성과 각 제도별 특성에 따른 자조금 제도의 효과성 정도의 차이에 대한 검증을 위하여 향후 계량적인 분석이 필요할 것이다.

둘째, 본 연구는 자조금 제도의 특성을 비교하고, 이러한 특성에 영향을 미치는 요인들을 분석하였으나, 수산분야 자조금이 나아가야 될 정책적 방향에 대한 전략적 접근방법을 세부적으로 제시하지는 못하였다. 향후 정책보고서 등을 통해 수산분야 자조금의 의무화 전략 등에 대해 세부적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

셋째, 비교 분석을 용이하도록 하기 위해 ‘자조금 제도의 효과적인 운영을 위한 핵심 요소’ 7가지를 선행 연구를 통해 도출하였는데, 향후에는 이러한 7가지의 핵심 요소에 대한 추가적인 검증을 통해 설명력을 높일 필요가 있다.

마지막으로, 분석을 용이하게 하기 위함, 축산, 농산, 수산 자조금으로 구분을 하여 분석을 진행하였으나, 축산물 자조금 내에서도 의무자조금, 임의자조금으로 조성방식이 구분되거나 자조금의 도입취지가 다르게 나타나는 등의 차이가 있다. 하지만, 대다수가 품목이 가지는 특성을 축산물 자조금 전체가 가지는 특성으로 분석하였는데, 향후에는 한우 자조금, 파프리카 자조금, 김 자조금 등 각 품목별 조성방식, 도입취지, 조성규모 등을 비교·분석하여 자조금 제도의 특성 비교에 대한 설명력을 보다 높일 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 정해걸, 2009, 우리나라 수산업이 나아갈 방향
(사)한국자조금연구원, 2009, 자조금도입백서
2016년도 해양수산부 예산 및 기금운용계획안
2016년도 농림축산식품부 예산 및 기금운용계획안 개요
박원석, 2014, WTO/DDA 수산보조금 논의동향과 국내입법 대응방안
가톨릭대학교, 2001, (자조집단을 활용한) 노인자원봉사자 관리방안에 관한
연구 : 노인의 자조집단 참여가 자원봉사 동기 및 수행능력에 미치는 영향
서울대학교, 2015, 민관 협력 거버넌스의 작동 메커니즘에 관한 연구
서울대학교, 2016, 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스 활용방안 연구
서울대학교, 2016, 주민자치회를 통한 협력적 거버넌스 정착에 관한 연구
- 시범실시 사례를 중심으로
한국문화관광연구원, 2015, 문화예술 지원정책의 진단과 방향정립 :
'팔길이 원칙'의 개념을 중심으로
오클라호마 주립대학교, 2013, 낙농자조금의 수급조절 효과 및 오리산업의
계열화 효과 분석
(사)한국자조금연구원, 2005, 축산자조금사업 평가와 자조금제도 개선
지역농업네트워크(RANET), 2016, 발표자료
한국농촌경제연구원, 2010, 원예작물 자조금제도 발전방안
2016년도 수산물 자조금 사업계획서
국회 민생정치연구회, 2012, 축산물 유통구조 개선 정책토론회
한국농촌경제연구원, 2011, 유가공산업의 발전전략
농림축산검역본부, 2017, 17년 도축장, 집유장 현황
한국농촌경제연구원, 2010, 우리나라 농산물 가격 안정화를 위한 유통개
선 방안에 관한 연구
한국농촌경제연구원, 2016, 인삼시장 소비형태 변화와 인삼사업 육성을
위한 인삼산업법 전면 개정에 관한 연구
한국해양수산개발원, 2009, 김의 소비패턴에 관한 연구

전남대학교, 2014, 전북 산지유통구조의 합리화 방안에 관한 연구
한국수산경영학회, 2017, 수산물의 유통구조 개선에 관한 연구
언론중재위원회, 2013, 조정을 위한 설득과 수사의 자료
농림축산식품부, 2014, 원예농산물 자조금 정책 개편방안 보도자료
농림축산식품부, 2016, 인산산업 발전 종합대책 마련 보도자료
농림축산식품부, 2015, 친환경의무자조금 설치계획(안)
농림축산식품부, 2016, 친환경의무자조금 설치계획(안)
농림축산식품부, 2016, 친환경농산물 의무자조금 7월 1일 출범 보도자료
FAT 종합지원센터(<http://okfta.kita.net>)
한국인삼협회 홈페이지(<http://www.korean-ginseng.org>)
친환경농산물 의무자조금 관리위원회 홈페이지(<https://www.korganicboard.org>)
한돈자조금 홈페이지(<http://porkboard.or.kr/>)
한우자조금관리위원회 홈페이지(<http://www.hanwooboard.or.kr/>)
닭고기자조금관리위원회 홈페이지(<http://www.ichicken.or.kr/>)
우유자조금관리위원회 홈페이지(www.imilk.or.kr)
계란자조금관리위원회 홈페이지(www.eggboard.or.kr/egg/index.php)

Abstract

A Study on the Factors
Affecting the Effect of the
private-led project supported
government

Kim Yunyi

Public administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Recently, market liberalization such as FTA has been expanded and it has been difficult to increase the amount of government subsidy infinitely due to the ban on subsidies for fishery & aquaculture under the WTO / DDA negotiations. In addition, as the society has become more diversified, the problem of decision and execution of policies based on convenience of policymakers been raised and thus the government-sponsored "self-check system" has been introduced.

Under this circumstance, starting from livestock sector, agriculture

and aquaculture sectors have accepted the self-check system. However, they are developed and operated in different forms based on the industrial characteristics and the way of responding by producer organizations that accept them. Therefore, the forms in which the self-help system were operated were compared and analyzed by system generation, department in charge, purpose of introduction, method of composition, and size and usage of the system. As a result, it was found that “livestock self-check system” best complies with the following which are known as key factors in effective operation of the self-check system: 1) exclusion of free riders; 2) legislation and voluntary imposing by producers; 3) payment by beneficiaries; 4) payment of very small amount; 5) deduction and collection in an organized place; 6) establishment and operation of representative organization for payers; and 7) execution as a common business between industry and government.

Moreover, analysis discovered that the types of generating the system, which are called compulsory self-check system and voluntary self-check system are most critical institutional characteristics; further study was carried out to find out what affects such method. The result showed factors affect the ways of generating self-check system are: first, conditions of each industry such as distribution structure of agriculture, livestock and aquaculture products; second, will of the producer group; and finally, the government policy.

The factor that made the compulsory introduction of livestock self-check system was reviewed through representative livestock products such as Hanwoo, Hadon, and milk and they are to pass through a slaughterhouse and a collecting field in the course of distribution to customers. Due of this distribution channel, the self-check system group was able to easily make payment through

agreement with slaughterhouse and collecting field. In addition to these industrial conditions, the livestock industry has been making efforts to form a consensus by actively promoting the necessity of introducing the compulsory self-check system to the producers who are payers in the system, led by Korea Pork Producers Association, resulting in the first successful introduction of compulsory self-check system.

However, even agricultural products which, unlike livestock products, are not to pass through distribution channels such as slaughterhouses and collecting fields successfully adopted the compulsory self-check system from three items during the period of 2015 to 2016. First, in the case of ginseng, the ratio of contract cultivation distributed through Ginseng Nonghyup and Korean Ginseng Corporation reaches 60.4%, which is the result of promoting contract cultivation through support for the sequencing of medicinal crops by the Ministry of Agriculture and Forestry. Therefore, getting out of the conventional industrial structure, industrial conditions that are relatively easy to pay for self-check system have been created. In addition, the Ministry of Agriculture and Forestry has established Policy Reformation Plan of Self-check system for Horticultural Agricultural Products around 2014 to actively support introduction of the compulsory self-check system, thereby successfully making the system mandatory for three items.

Next, environmentally friendly agricultural product sector, despite the outlook that it would be difficult to adopt the compulsory self-check system due to the wide variety of distribution channels and producers of 155 items, who are widely distributed throughout the country, succeeded in making the system mandatory. It was because, in accordance with analysis on the introduction process, that

the government's policy support played the key role. The government, along with local governments, farmers (organizations), and certification bodies, created a consensus on the necessity of introduction by having briefing sessions in cities and provinces for 6,000 farmers who are the payers in the self-check system.

Based on comprehensive review of these results, the aquaculture sector, in which all 11 items are operated in the form of voluntary self-check system, will be able to oblige the system if policy support of the government and will of the producer organization are appropriately harmonized.

Key words: self-check incentive, private-led project supported government, self-check system, comparative study on self-check system in agricultural, livestock, and aquaculture industries, self-check system in aquaculture sector

Student Number: 2016-24356