

감귤산업 발전을 위한 자조금 조성 및 활용방안에 관한 연구

강 지 용, 강 승 진*

제주대학교 농업자원경제학과, 제주관광대학 관광경영정보과*

A Study on the Promotion and Application of Check-off funds for the Citrus Development

Ji Yong Kang, Seung Jin Kang*

Department of Agricultural Resource Economics, Cheju National University

Department of Tourism Management Information, Cheju Tourism College*

1. 서 론

1. 문제 제기

감귤산업은 관광산업과 더불어 제주도의 2대 기간 산업이며, 우리나라의 주요 과실류 중 생산량이 가장 많은 과실로 성장하였다¹⁾. 또한 감귤조수입은 제주도 농업조수입 가운데 차지하는 비중이 약 60%('99), 제주지역총생산액(GRDP)의 약 13%('99)를 차지할 만큼 제주도의 생명산업이다.

그러나 감귤산업은 델몬트, 선키스트 등 미국 오렌지 유통 전문 다국적 기업의 한국진출과 '97년부터 실시된 감귤 농축액 시장의 완전개방, UR 협상에서의 감귤분야에 대한 국내보조 감축, 세계 과일생산 대국인 중국의 WTO 가입 등 국제여건의 변화 속에서 새로운 도전을 맞고 있다. 내적으로는 과잉생산과 만성적인 해거리 현상으로 인한 비계획적인 생산구조 문제뿐만 아니라, 유통조직의 체계화 미흡 및 품질관리 체계의 부족 등 생산·유통·조직 등 총체적인 문제로 인해 1999년과 2000년에는 감귤재배 역사상 2년 연속 감귤조수입이 감소하는 현상을 보여주었다.

이러한 내외적인 환경을 극복하고 지금까지 중앙 정부의 지원에 의한 감귤산업의 경쟁력 제고라는 인식에서 벗어나, 감귤농민 스스로 문제 해결을 시도해 볼 수 있는 한 자구방안으로 자조금제도를 도입해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 UR협상 결과 WTO체제하에서 감귤관련산업을 지원할 수 있는 몇 가지 방법 가운데 허용된 제도중에 하나이기 때문이다. 감귤자조금 제도의 도입은 감귤산업차원의 자구노력을 통해 여러 가지 당면문제에 능동적으로 대응하는 유용한 수단이 될 수 있다. 그 방안의 하나로 제안할 수 있는 것이 감귤자조금 제도 도입이며, 감귤자조금의 조성 및 활용의 성패는 공론화를 통한 대다수 감귤농가의 적극적인 협조와 합의가 있어야 하기 때문에 여기서는 그 협조와 합의를 도출하기 위한 방안의 하나로 기초자료를 제공하고자 한다.

본 연구의 목적은 축산업이외에 자조금제도가 거의 없는 농산물 중 감귤을 대상으로 감귤농가 스스로 자주적 발전을 도모하고, 감귤산업의 국내외 여건 변화에 대한 분석과 법적인 틀을 바탕으로 감귤자조금 제도 도입과 운영에 필요한 정책지침을 제시하는데 있다.

Corresponding Author : Seung Jin Kang, Department of Tourism Management Information, Cheju Tourism College
Tel: 064-755-2345, E-mail: KSJ106@Chol.net.

* 이 연구는 2001년 제주감귤협동조합 연구비에 의해 연구된 결과의 일부임.

II. 감귤자조금 제도의 개념과 성격

1. 감귤자조금 제도의 의의

자조금(Check-off Funds 혹은 자조적 재원이라는 의미의 self-help funds)은 20세기 초 미국의 노동조합이 활동비를 조성하기 위해 모든 종사원의 급여에서 일정액을 조합비로 자동 공제하여 사용한 데서 유래되었다.²⁾ 이러한 Check-off system이 자조금이라고 불리우게 된 이유는 자조금 사용의 수혜 당사자가 공동활동을 함에 있어서 이에 필요한 자금을 자발적으로 부담하기 때문이다. 그후 이 아이디어는 농산물의 생산자 단체가 자체 공동활동을 위한 비용 염출방법으로 도입·활용되었다.

즉, 자조금제도는 특정사업의 수행으로 혜택을 받은 자가 그 사업의 효과를 인식하고 사업에 소요되는 자금을 스스로 부담하는 제도로 정의된다.³⁾ 그리고 특정단체의 공동이익이나 특정 품목 또는 산업의 문제(생산, 유통, 소비, 국제유통 등)를 자조적으로 해결하기 위해 법이나 단체의 결의를 통한 자발적 또는 의무적인 징수를 통해 공통 과제에 사용하는 목적기금이라고 할 수 있다.⁴⁾

2. 감귤자조금 제도의 목적

자조금은 그 집단의 공동이익, 즉 집단의 한 구성원 또는 일부의 힘만으로 해결하기 어려운 사업 전체의 문제를 공동으로 해결하기 위해 조성·사용되는 자금이다. 해당 산업의 생산물에 대한 생산비 절감이나 생산조절 등의 사업은 생산자 각자의 노력으로 달성할 수 있지만, 생산물의 소비 홍보 등을 위한 사업은 많은 자금이 소요되기 때문에 생산자 각자의 노력으로 수행할 수 없는 사업이다.

1) 1999년 현재 감귤 총 생산량은 639천톤으로 사과(49만톤)와 포도(47만톤)에 비해 가장 많은 생산량을 기록하였다.

2) 한국농촌경제연구원, 감귤자조금 제도 도입을 위한 연구, 1999, 4.

3) 한국농촌경제연구원, 축산자조금에 관한 연구, 1988, 4.

4) 한국농촌경제연구원, 전제서, 1999.

이에 자조금제도는 일반적으로 생산자 각자가 개별적으로 수행하기 어려운 사업 즉, 첫째, 해당산업의 생산물에 대한 기초광고(Generic Advertisement)⁵⁾를 통한 소비확대 및 촉진사업

둘째, 연구사업을 통한 해당산업의 생산물에 대한 수요확대와 안정적 생산기반 조성사업

셋째, 소비자 및 생산자 교육을 통한 해당 생산물의 소비확대 및 국민영양증진을 목적으로 하는 사업 등에 도입되는 제도이다.

III. 국내·외 자조금제도의 현황과 실태

1. 미국의 자조금제도 현황과 실태⁶⁾

미국의 주요 자조금제도는 우육산업, 양돈산업, 낙농산업, 계란산업 등에 있으며, 쇠고기부문은 쇠고기 소비촉진 및 연구법(Beef Promotion and Research Act : BPR)에 의하여 1986년, 양돈부문은 아이오와주에서 1967년, 낙농부문은 낙농협회를 중심으로 1951년, 계란부문은 미국계란위원회를 중심으로 1976년에 실시되었다.

1) 미국의 우육산업

우육산업의 운영주체 ① 우육 소비촉진 및 연구위원회(Cattlemen's Beef Promotion and Research Board : CBPRB), ② 쇠고기 위원회(Beef Board) ③ 주 쇠고기위원회(State Beef Council), ④ 운영협의회(Operating Committee)이며, 자조금 부과금 규

5) 기초광고(Generic Advertisement)는 생산된 상품의 전체 시장을 확대하기 위해 생산자 그룹 혹은 전체 산업 구성원에 의해 수행되어지는 상품 전체에 대한 광고를 말한다. 즉 근본적인 수요의 확대를 목적으로 수행되는 광고를 뜻한다. 이와는 달리 상표광고(Brand Advertisement)는 특정 산업내에서 개개 기업이 자사 상표·상품의 시장점유율을 높이려는 목적으로 수행되는 광고를 말한다. 즉 선택적 수요(Selective Demand)의 창출을 목적으로 한다.

6) 이장상, "미국의 축산 자조금제도 및 국내 낙농자조금 제도의 도입방안에 관한 연구", 충남대학교 대학원 석사학위논문, 1998.

정을 보면 생산자로부터 소를 구입하고 생산자에게 대금을 지불하는 사람이 생산자로부터 자조금을 징수하며, 자조금 수준은 두 당 1달러이다. 징수한 업체는 CBPRB 또는 공인된 주별 육우단체(Qualified State Beef Council : QSBC)로 징수한 자조금을 송금해야 한다. 생산자가 직접 또는 소매, 도매 경로를 거치거나 수출목적으로 우육 또는 쇠고기 제품의 형태로 소비자에게 판매할 때는 두당 1달러로 환산하여 쇠고기 위원회에 송금한다.

생우, 우육 및 우육제품의 수입업자는 관세청 또는 장관에 의해 승인된 규정에 의한 방법으로 위원회에 부과금을 송금해야 한다. 생우의 부과금은 두당 1달러이며 우육 및 우육제품의 부과금은 100파운드당 20~38¢이다.

2) 미국의 양돈산업

양돈산업의 주요 운영주체는 ① 미국 돈육생산자 대표단(NPPDB), ② 미국 돈육위원회(NPB) 등이며, 자조금부과 규정을 보면 부과수준은 국내산의 돈육과 수입육, 돈육제품 모두 시장판매가격의 1%인 0.45%(100달러당 45¢)이고, 부과금의 납부 또는 송금을 태만히 할 때의 과태료는 매달 1.5%씩 추가된다.

3) 미국의 낙농산업

낙농산업의 운영주체 미국낙농위원회(NDPRB or NDB), 낙농관리공사(DMI), 주(州)나 지역별 공인된 소비촉진 프로그램(QSRPP)이며, 자조금부과 규정을 보면 미국에서 생산되어 유통되는 우유를 생산자로부터 구매하는 유가공업이나 유통업자는 생산자로부터 100파운드 당 15¢를 징수하여 위원회에 송금해야 한다. 가공된 음용유제품과 소비자판매용으로 포장된 음용유를 대상으로 100파운드당 20¢로 하고 있다. 그 부과대상은 월 생산량이 50만 파운드 이상 생산하는 음용유가공업자로 50만 파운드 이하 생산 유가공업자는 부과대상에서 제외된다.

4) 미국의 계란산업

계란자조금의 운영주체는 전국 계란위원회(National

Egg Board : NEB)이며, 자조금부과 규정을 보면 부과대상은 다른 축종과는 달리 규모가 비교적 사육 규모가 큰 생산자들만을 대상으로 하고 있는 점이 특이하다. 처음 자조금 제도를 실시할 때에는 산란계 3,000수 이상 사육농가에 한하여 부과되었지만 현재는 75,000수 이상의 사육농가를 대상으로 상자당 10¢를 부과하고 있다.

각 분야별 산업들이 자조금을 가지고 주로 하는 활동사항은 ① 소비촉진(Promotion), ② 연구사업(Research), ③ 소비자 정보(Consumer Information), ④ 산업정보(Industry Information), ⑤ 해외소시장확대(Foreign Marketing), ⑥ 생산자 정보교환(Producer Communication) 등이다.

5) 미국 축산 자조금제도의 성공요인

미국의 자조금제도가 성공하게 된 이유를 4가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째는 미국의 자조금제도는 생산자 스스로 자조금제도의 필요성을 느껴 생산자 단체를 중심으로 스스로 입법을 유도하여 실시하였다는 점으로 생산자들이 스스로 만들어낸 제도라는 점이 가장 큰 성공요인이다.

둘째는 자조금의 운영을 소비촉진 프로그램에만 투자하도록 규정하고 있고 기초광고를 지속적으로 해왔다는 것이다.

셋째는 합리적인 자조금의 운영을 유도해온 각 운영주체들의 소비촉진프로그램을 세분화하여 각 분야별 전문가를 이용해 실시해온 효율적인 운영을 들 수 있다.

넷째는 모든 자조금의 사용내용을 부과당사자인 생산자와 대중에게 공개함으로써 자조금의 사용과 그 결과에 대한 투명성을 확보하였다는 점 등이다.

2. 국내 자조금제도 현황과 실태

1) 국내 축산 자조금 제도

국내에서 자조금제도의 도입을 위한 법적인 근거는 1990년 4월 7일에 입법된 「농어촌 발전 특별조치법」이었지만 2000년 1월에 자조금에 대한 조항이 삭

제되고 그 대신 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」(법률 제6223호 2000. 1. 28)이 개정되면서 이 법에 자조금제도에 대한 사항이 추가되었다.

국내 축산자조금제도는 대한 양돈협회의 주도로 1992년 농어촌발전특별조치법을 근거로 정부에 사업계획 승인을 받아 실시되고 있는 양돈자조금제도와 대한양계협회를 중심으로 1992년에 농림부장관의 승인을 얻어 실시하고 있는 양계 자조금제도 등이 있다.

두 자조금제도의 사업의 범위는 사육조절 사업과 수매비축 및 판매사업, 소비촉진을 위한 홍보사업과 정책개발을 위한 조사연구 사업, 생산성 향상 및 상품개발을 위한 조사연구 사업, 소비자 및 생산자 계도를 위한 교육홍보, 돼지고기와 양계 수급 및 가격안정을 위한 필요한 사업, 기타 농림부장관이 위촉하는 사업으로 되어 있다.

양돈 자조금의 재원조성은 회원이 자율적으로 납부하는 적립금, 농발법 시행령 25조의 규정에 의한 정부보조금, 관련업계의 특별 찬조금, 기타 자조금운영에 따른 수익금으로 규정되었다.

처음 제도를 실시한 1992년에는 자체부담금이 174,380천원으로 계획대비 58.1%밖에 모이지 못했으며, 1993년에는 166,525천원(55.5%), 1994년에는 53,024천원(26.5%)에 불과했으며, 1995년 43,829천원(21.9%), 1996년 84,317천원(42.2%), 1997년 102,624천원(51.3%) 밖에 되지 않았다. 평균 계획대비 약 40%를 넘지 못하고 있다. 따라서 자체부담금의 50%인 정부의 보조금 또한 극히 소액임을 알 수 있다. 또한 자체부담금이 모두 회원자조금이 아니라 연구 협찬금이나 홍보협찬금 등의 기타 수입도 포함되어 있기 때문에 실제 회원자조금은 이보다 훨씬 적다고 볼 수 있다.

양계 자조금의 재원조성을 보면 1992년에는 자체부담금이 86,646천원으로 계획대비 61.8%정도 조성되었고, 1993년에는 90,190천원(64.9%), 1995년에는 211,553천원(105.8%), 1996년에는 182,769천원(91.4%)을 조성하였다. 시행초기에는 계획대비 약 60%정도 밖에 되지 않았으나, 최근에는 90%이상이 조성되고 있다. 그러나 이는 생산자들의 적극적인 참여에 기인한 것이 아니라 양계산업이 기업화되어감에 따라 기

업의 찬조금내지 협찬금이 대부분을 차지하고 있음을 주지하여야 한다. 따라서 생산농가의 참여는 이보다 훨씬 못 미치는 것으로 판단된다.

4) 우리나라 자조금제도의 문제점

우리 나라의 자조금은 「농발법」에 근거하여 실시하였으나 많은 문제점을 내포하고 있다. 그 동안 우리나라 자조금은 조성금의 50%를 정부에서 보조하고 있는 초보단계에 머물렀다. 따라서 국내에 처음으로 도입된 자조금 조성은 정부로부터 자금을 받기 위한 수단으로 작용해 그 본래의 취지와 목적을 훼손한 결과가 되었다. 특히 「농발법」에서도 가장 문제가 되었던 “구성원이 자율적으로 납입하는 금액”이라는 조항이 무임승차에 대한 적절한 대처를 하지 못하게 하여 자조금 참여율을 떨어뜨리는 결과를 낳게 하는 문제를 안고 있었다. 그러나 2000년 6월에 개정된 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」에서도 이에 대한 조항이 수정되지 않았다.

자조금을 내지 않는 무임승차자로 인해 돈을 내는 농가만 항상 비용을 감당해야 하는 부담을 안게 되어 서로의 불신만 초래되고 있다.

이처럼 우리나라의 자조금제도는 미국의 초기 자조금제도 시행 시의 전철을 되풀이하고 있다. 미국은 1930년~50년대의 자율적 자조금제도를 의무적 자조금제도로 전환하는 데 적게는 30년, 많게는 50년이 걸렸다. 잘못된 과정을 똑같이 밟게 되면 우리나라의 자조금제도의 정착은 앞으로도 적게는 20년, 멀게는 40년을 더 있어야 할 것이다.

그러므로 자조금제도의 현실적인 정착을 위해서는 의무적 자조금제도의 도입이 절실히 필요하다고 하겠다.

또한 우리나라의 자조금은 수급조절 및 가격안정 사업을 위해 도입되었으나 이러한 사업은 미봉책에 불과하며 오히려 소비촉진과 연구사업에 더 많은 비중을 두어야 한다. 자조금제도의 효과는 단기적이 아닌 장기적인 효과가 더 크기 때문이다. 그러나 최근에는 수급조절 및 가격안정사업보다 소비촉진사업에 더 많은 투자가 이루어지고 있어 다행스러운 일이다.

IV. 감귤자조금 제도의 여건 변화와 도입방안

1. 감귤류의 국내·외 여건변화

외적 환경변화로는 델몬트, 선키스트, 돌 등 미국 오렌지 유통전문 다국적 기업들이 월등한 자금력, 마케팅 능력 및 브랜드 등을 앞세워 국내진출과 1995년부터 쿼터량에 의하여 수입되어 오던 오렌지 농축주스는 UR협상 결과에 따라 1997년 7월 1일부터 수입이 전면 개방됨으로써 누구나 관세(관세율 '98년 57.6%에서 2004년 54%로 매년 0.6%씩 하향 조정)만 내면 시기와 양에 관계없이 수입이 가능토록 되었다.

또한 2002년 중국의 WTO 가입으로 중국산 감귤의 수입가능성에 대한 우려와 미국 이외에 뉴질랜드, 남아공, 호주, 칠레 등 케언즈 그룹 오렌지 생산국가들의 수입개방 압력이 거세질 것으로 전망된다.

내적으로는 '96년 1월부터 유통산업에 대한 외국인 투자의 전면개방으로 외국유통업체의 국내진출이 확산되고, 외국농산물 수입도 증대될 전망이다. 또한 외국유통업체의 취급규모가 증대되고 원하는 농산물을 산지로부터 구입이 어려운 경우 감귤류 등 과채류도 직수입될 가능성 등 유통시장에 대한 전면개방과 농산물 수입개방이 가속화될 것으로 예상된다.

최근 우리나라의 과일소비성향을 보면 구매패턴 변화 및 다품목 소량구매를 하는 현상이 심하고, 구매형태도 맛, 신선도, 가격, 안정성 순서로 변하고 있는 현실이다.

지금까지는 감귤과 경쟁되는 과일이 사과, 배, 단감 정도였으나 현재는 기술개발과 품종개량 등으로 감귤출하 초기인 10월에 포도가 경합되고 있으며, 1월부터는 하우스에서 재배되는 딸기, 메론, 토마토 등 신선 과채류와 수입과일 등이 연중 시장에 출하됨으로써 감귤에 영향이 클 것으로 예상되고 있다.

2. 감귤자조금 제도의 도입방안

1) 감귤자조금 제도의 도입을 위한 기본전제

감귤자조금 제도가 도입되기 위해서는 1차적으로 감귤산업 구성원들의 상호이해와 공감을 바탕으로 하는 적극적인 참여가 전제되는 것이다.

둘째, 자조금의 사용을 소비촉진에만 집중적으로 투자할 수 있도록 해야 한다. 즉 수급불균형으로 인한 과잉공급상태에서 가격지정책이나 공급조절은 정부차원에서 담당해야 하고 자조금은 순수하게 소비촉진활동에만 사용되어야 한다.

셋째, 자조금제도의 효과적인 시행을 위해 무임편승자를 배제할 수 있도록 법률로 제정하여 의무적인 강제징수 방식을 채택해야 하며, 자조금 부과 위반자에 대한 제재조치가 있어야 한다.

넷째, 자조금 사용에 대한 모든 정보는 생산자 및 모든 대중에게 공개되어야 한다. 미국의 경우 매년 보고서를 각 생산자들 및 일반에 공개하여 자조금운영의 투명성을 확보하였기에 생산자들로부터 신뢰를 얻게 되었다.

다섯째, 자조금 부과수준은 소비촉진을 위한 광고, 홍보 및 연구사업 등 각각의 활동 효과를 극대화시키기 위해서는 생산비에 영향을 주지 않고 효율적인 소비촉진 활동에 필요한 최소한의 경비를 얻을 수 있는 수준에서 결정되어야 한다. 그리고 이는 반드시 생산자 자신들이 협의하여 스스로 결정해야 함은 당연하다.

2) 감귤자조금 제도 도입의 필요성

(1) 감귤농가의 적극적인 시장참여

감귤농가가 감귤의 홍보활동에 참여해야 한다는 것은 필연적이다. 더욱이 감귤농가는 감귤이 초과공급될 때에 이를 효율적으로 조절할 수 있는 능력이 미진하기 때문에 생산량을 감축하지 않고, 농가의 실질소득을 꾸준히 유지 내지 확대해 나가기 위해서는 증산된 감귤에 대한 추가시장을 꾸준히 발견해야 하며, 이를 위해 감귤농가가 참여할 수 있는 유일한 유통관리수단이 소비촉진활동이다.

(2) WTO 체제에 대응할 수 있는 적극적인 방안

국제경제질서와 외국농업정책의 변화에 대응하려면 전적으로 정부보조에 기대왔던 과거의 모습에서

벗어나 지금부터는 생산자와 생산자단체 중심의 자구노력을 강화해야 할 것이다. 국내법에 따라 생산자단체는 자조금제도의 틀 안에서 일정비율의 정부보조를 얻어 활용할 수 있다. 정부의 입장에서 생산자와 소비자 사이의 이해관계가 상충되는 경우에 정부보조보다는 자조금 차원에서 접근하는 것이 바람직하다. 이렇게 볼 때 자조금제도는 WTO 체제에서 감귤농업을 지속적으로 발전·유지시킬 수 있는 적극적인 방안이라 하겠다.

(3) 감귤가공공장의 업체지향주의적 시장활동 견제

감귤농가의 기본목표는 사실상 순이익의 극대화에 있지. 반드시 많은 양의 감귤 및 감귤제품 판매에 있는 것이 아니다. 감귤을 원료로 하는 신선한 주스와 다양한 제품이 생산공급될 수 있는 안정·성장적인 소비시장의 확대가 필요하며, 이 부분의 소비촉진활동이 계속적으로 강화되어야 할 것이다. 따라서 이를 감귤농가가 직접 담당하여 감귤업체 지향주의적 시장활동을 견제해 나갈 필요가 있다.

(4) 중앙정부의 지원에서 벗어난 감귤산업관련자 스스로 자구노력 기회

지금까지 제주감귤은 지역경제에 주요한 위치를 차지하고 있기 때문에 중앙정부의 지원하에서 많은 도움을 받은 것은 사실이다. 그러나 WTO체제의 출범에 따라 중앙정부지원에는 많은 제약을 받을 수밖에 없으며, 이를 해결하는 방안으로는 감귤산업관련자들의 스스로 자구노력을 통해서 감귤을 발전시켜야 한다.

우선적으로 관·학·연과 독농가들의 연계와 협조하에 생산·유통·수요·기술 및 제도적인 면까지 새로운 계기를 통한 발전이 있어야 한다.

둘째로는 이러한 협조와 지원하에 감귤농가들은 과거의 독점적 의식과 중앙정부의 의존적 행태에서 벗어나 감귤은 감귤농가들의 많은 투자와 끊임없는 노력만이 지켜진다는 사고의 전환이 필요하다.

V. 감귤자조금 조성 및 활용에 대한 의견조사 분석

1. 조사내용

감귤자조금 조성 및 활용에 대한 의견조사는 감귤농가와 전문가 의견조사로 구분하였다. 조사내용은 자조금 제도에 대한 인지도와 감귤자조금 제도 도입, 감귤자조금 순수사업과 확대사업 중 투자우선 사업, 감귤자조금 조성 방식과 납입 기준, 납입액, 감귤자조금 조성 중요 원칙, 감귤자조금 관리 주체로 구성하였다.

2. 조사의 기본설계

감귤자조금 조성 및 활용에 대한 의견조사는 제주지역 감귤농가 300명을 대상으로 구조화된 설문지에 의한 1대1 개별 면접방식으로 2001년 2월 1일부터 3월 31일까지 진행되었다. 회수된 설문지 중 응답이 부실한 것과 응답의 신뢰도가 떨어진다고 판단되는 설문 각각 81부를 제외한 219부의 설문자료를 에디팅(Editing), 코딩(Coding), 데이터 크리닝(Data Cleaning) 과정을 거쳐 SPSS/PC+ 를 이용하여 전산처리하였다.

모든 변수의 빈도분석표와 기술통계량을 제공받고자 단순빈도(simple frequency), 백분율(%), 평균(mean), 표준편차(std)를 활용하였으며 감귤경영형태와 규모, 지역별, 소속단체간의 인식차이를 알아보기 위해 일원변량분석(ANOVA)과 카이제곱(X^2) 검정을 실시하였다.

감귤농가를 대상으로 하여 살펴 본 응답자 특성은 다음 표 1과 같다.

표 1. 감귤농가 일반적 특성.

	변	수	사 례 수	%
성별	남	성	210	95.9
	여	성	9	4.1
연령	20	대	3	1.4
	30	대	51	23.3
	40	대	78	35.6
	50	대	48	21.9
	60	대 이상	39	17.8
	제 주 시	제 주 시	36	16.4
재배 지역	서 귀 포 시	서 귀 포 시	96	43.8
	북 제 주 군	북 제 주 군	45	20.5
	남 제 주 군	남 제 주 군	42	19.2
전	체	전	219	100.0

3. 감귤농가 분석결과

1) 자조금 제도에 대한 인지도

자조금 제도에 대한 인지도를 조사한 결과 응답자의 38.4%가 '어느 정도 알고 있다', 8.2%는 '구체적으로 잘 알고 있다'라고 응답하여 46.6%가 자조금 제도에 대해 알고 있는 것으로 조사되었다. 모른다는 응답은 12.3%가 '잘 알지 못한다', 6.8%는 '전혀 알지 못한다'라고 응답하여 19.1%가 모르고 있는 것으로 조사되었다. '구체적으로 알고 있다'를 5점, '어느 정도 알고 있다' 4점, '개념 정도만 알고 있다' 3점, '잘 알지 못한다' 2점, '전혀 알지 못한다'를 1점으로 환산한 평균점수는 3.288점으로 평점 3점보다 높게 나타나 자조금 제도에 대해 대체로 알고 있는 것으로 나타났다(표 2).

2) 감귤자조금 제도 도입에 대한 의견

감귤자조금 제도에 대해 46.6%가 '매우 필요하므로 바로 준비하여 실시해야 한다'고 응답하였으며 다음으로 32.9%는 '대체로 필요한 편이지만 의견수렴 후 실시', 11.0%는 '대체로 필요하지 않지만 적절한 시기

가 되면 다시 논의하는 것이 좋다'라고 응답하였다.

3) 감귤자조금 순수사업 중 투자우선 사업

감귤자조금을 조성한다면 순수사업 중 가장 많이 투자를 해야 하는 사업에 대해 35.6%는 '홍보와 판촉사업'이라고 응답하였으며 다음으로 26.0%는 '조사와 연구사업', 21.9%는 '정보 수집 및 제공사업', 16.4%는 '교육사업' 순으로 나타났다(표 3).

4) 감귤자조금 확대사업 중 투자우선 사업

감귤자조금을 조성한다면 확대사업 중 가장 많이 투자를 해야 하는 사업에 대해 33.8%는 '품질향상사업'이라고 응답하였으며 다음으로 28.3%는 '최저가격보장', 14.2%는 '품질 규격화 사업'과 '유통량 조절' 순으로 조사되었다(표 4).

5) 감귤자조금 조성 방식

감귤자조금 조성방식 중 농가부담이 '0%~25%'라는 의견이 82.2%로 나타났으며 '26%~50%'는 16.4%로 나타나 대부분 농가부담이 25%이하여야 한다는 의견을 보였다(표 5). 정부부담에 대해서는 '26%~

표 2. 자조금 제도에 대한 인지도(%).

구 분	전혀 알지못함	잘 알지 못한 편	개념 정도만	어느 정도 알고 있음	구체적으로 알고 있음	계	평균 (5점)	통계량
전 체	6.8	12.3	34.2	38.4	8.2	100.0	3.288	
지역	제 주 시	8.3	0.0	25.0	66.7	0.0	100.0	3.500
	서귀포시	0.0	9.4	40.6	31.3	18.8	100.0	3.594
	북제주군	26.7	20.0	20.0	33.3	0.0	100.0	2.600
	남제주군	0.0	21.4	42.9	35.7	0.0	100.0	3.143

* p<.05 **p<.01

표 3. 감귤자조금 순수사업 중 투자우선 사업(%).

구 분	홍보와 판촉	조사와 연구	정보 수집 및 제공	교육 사업	계	통계량	
전 체	35.6	26.0	21.9	16.4	100.0		
경영 형태	직 접 재 배	37.7	26.2	21.3	14.8	100.0	$\chi^2 = 17.643^{**}$ p = 0.007
	직 계 가 족 이 재 배	11.1	22.2	33.3	33.3	100.0	
	병 작	66.7	33.3	0.0	0.0	100.0	

* p<.05 **p<.01

표 4. 감귤자조금 확대사업 중 투자우선 사업 (%)

구 분		품질 규격화 사업	유통량 조절	비상품 구매	수출 지원	최저 가격 보장	품질 향상 사업	기 타	계	통계량
전 체		14.2	14.2	5.5	2.7	28.3	33.8	1.4	100.0	
지역	제 주 시	0.0	8.3	0.0	0.0	41.7	50.0	0.0	100.0	X ² = 59.877** p = 0.0001
	서 귀 포 시	16.7	16.7	3.1	0.0	24.0	36.5	3.1	100.0	
	북 제 주 군	13.3	13.3	0.0	6.7	40.0	26.7	0.0	100.0	
	남 제 주 군	21.4	14.3	21.4	7.1	14.3	21.4	0.0	100.0	

* p<.05 **p<.01

표 5. 감귤자조금 조성방식 중 농가부담 (%)

구 분		0%~25%	26%~50%	51%~75%	계	평균(100%)	통계량
전 체		82.2	16.4	1.4	100.0	19.8	
지역	제 주 시	83.3	16.7	0.0	100.0	23.8	F = 3.513* p = 0.016
	서 귀 포 시	78.1	18.8	3.1	100.0	21.1	
	북 제 주 군	93.3	6.7	0.0	100.0	16.0	
	남 제 주 군	78.6	21.4	0.0	100.0	17.5	

* p<.05 **p<.01

표 6. 감귤자조금 조성방식 중 정부부담 (%)

구 분		0%~25%	26%~50%	51%~75%	76%~100%	계	평균(100%)	통계량
전 체		4.1	76.7	13.7	5.5	100.0	48.2	
지역	제 주 시	0.0	83.3	16.7	0.0	100.0	46.7	F = 4.251** p = 0.006
	서 귀 포 시	3.1	75.0	12.5	9.4	100.0	51.1	
	북 제 주 군	6.7	73.3	13.3	6.7	100.0	49.3	
	남 제 주 군	7.1	78.6	14.3	0.0	100.0	41.8	

* p<.05 **p<.01

표 7. 감귤자조금 조성방식 중 자치단체부담 (%)

구 분		0%~25%	26%~50%	계	평균 (100%)	통계량
전 체		23.3	76.7	100.0	30.3	
지역	제 주 시	33.3	66.7	100.0	29.6	F = 4.291** p = 0.006
	서 귀 포 시	25.0	75.0	100.0	27.8	
	북 제 주 군	13.3	86.7	100.0	34.7	
	남 제 주 군	21.4	78.6	100.0	32.1	

* p<.05 **p<.01

50%가 76.7%, '51%~75%'는 13.7%로 나타나 정부 부담에 대해서는 26%~50%여야 한다는 의견이 대부분을 차지하였다(표 6). 자치단체 부담에 대해서도 '26%~50%'라는 의견이 76.7%, '0%~25%'는 23.3%로 나타나 자치단체 부담에 대해서도 26%~50%여

야 한다는 의견이 대부분을 차지하였다(표 7).

6) 감귤자조금 납입 기준

감귤자조금 납입기준에 대해 41.1%가 '감귤 판매량 kg당(또는 관당) 일정금액'이라고 응답하였으며 다음

표 8. 감귤자조금 납입기준(%).

구 분	감귤 판매량 kg당 일정 금액	감귤 판매 금액의 일정 비율	재배 면적 기준 일정 비율	예상 생산량 추정치에 따른 일정액	생산량과 재배 면적을 혼합한 납입 형태	계	통계량
전 체	41.1	23.3	11.0	2.7	21.9	100.0	
지역	제 주 시	41.7	41.7	8.3	8.3	0.0	X ² = 37.968** p = 0.0001
	서 귀 포 시	43.8	9.4	12.5	3.1	31.3	
	북 제 주 군	40.0	33.3	13.3	0.0	13.3	
	남 제 주 군	35.7	28.6	7.1	0.0	28.6	

* p<.05 **p<.01

표 9. 감귤자조금 납입액(%).

구 분	관당 15원 (판매액 0.5%) 이하	관당 15원 에서 30원 (1%) 사이	관당 30원 에서 60원 (2%) 사이	관당 60원 에서 90원 (3%) 사이	계	통계량
전 체	47.5	33.3	10.6	8.5	100.0	
지역	제 주 시	33.3	46.7	10.0	10.0	X ² = 18.469* p = 0.030
	서 귀 포 시	47.1	35.3	11.8	5.9	
	북 제 주 군	72.7	18.2	0.0	9.1	
	남 제 주 군	33.3	33.3	22.2	11.1	

* p<.05 **p<.01

표 10. 감귤자조금 조성 중요원칙(%).

구 분	무임 편승자 배제원칙	자율운영 보장	민주적 의사결정	정부의 감독과 지도, 지원	용도의 명확성	계	통계량
전 체	19.2	15.1	11.0	15.1	39.7	100.0	
지역	제 주 시	25.0	16.7	0.0	8.3	50.0	X ² = 36.515** p = 0.0001
	서 귀 포 시	15.6	15.6	15.6	18.8	34.4	
	북 제 주 군	26.7	0.0	20.0	20.0	33.3	
	남 제 주 군	14.3	28.6	0.0	7.1	50.0	

* p<.05 **p<.01

으로 23.3%는 '감귤 판매 금액(출하액)의 일정비율', 21.9%는 '생산량과 재배면적을 혼합한 납입형태', 11.0%는 '재배면적 기준 일정비율'순으로 조사되었다(표 8).

감귤자조금 납입기준에 대해 감귤 판매량 kg당 일정금액과 감귤 판매 금액의 일정비율이라고 응답한 응답자 중 47.5%가 '관당 15원(판매액 0.5%) 이하'라고 응답하였으며 33.3%는 '관당 15원에서 30원(1%) 사이'로 나타났다(표 9).

7) 감귤자조금 조성 중요원칙

감귤자조금 조성 중요원칙에 대해 39.7%가 '용도의 명확성'이라고 응답하였으며 다음으로 19.2%는 '무임편승자 배제원칙', 15.1%는 각각 '자율운영 보장'과 '정부의 감독과 지도, 지원' 순으로 조사되었다(표 10).

8) 감귤자조금 관리 주체

감귤자조금 관리 주체에 대해 39.4%가 '자조금 부담자의 투표를 통해 선출된 대표자 조직'이라고 응답하였으며 다음으로 29.6%는 '기존의 감귤관련 기구

표 11. 감귤자조금 관리 주체 (%)

구 분		대표자 조직	제주 감귤 협의회	감귤 출하 연합회	감귤류 수입 판매 관리 운영위원회	새로운 조직	계	통계량
전 체		39.4	22.5	5.6	2.8	29.6	100.0	
지역	제 주 시	36.4	9.1	9.1	0.0	45.5	100.0	X ² = 35.081** p = 0.0001
	서 귀 포 시	35.5	25.8	6.5	3.2	29.0	100.0	
	북 제 주 군	66.7	13.3	0.0	6.7	13.3	100.0	
	남 제 주 군	21.4	35.7	7.1	0.0	35.7	100.0	

* p<.05 **p<.01

를 통폐합하는 형태의 새로운 조직', 22.5%는 '제주 지역 농협과 감협으로 구성된 제주감귤협의회' 순으로 조사되었다(표 11).

VI. 감귤자조금 제도 도입목표와 운영전략

1. 목표 설정

1) 공론화 및 합의절차 이행

감귤자조금 제도의 도입을 전제로 할 때 선행되어야 할 것은 부담의 주체인 생산자들의 동의이다. 즉, 제도 도입에 대한 전원합의가 가능하다면 이미 절반은 성공한 셈이라 할 수 있다. 조사결과에서 나타나듯이 생산자와 전문가집단 모두 감귤자조금 제도의 필요성을 대부분 인정하고 있으며, 대다수가 도입에 따른 전제조건으로 의견수렴의 필요성을 들고 있다.

공론화와 합의절차를 이행하기 위해서는 제도 추진을 위한 준비위원회 구성이 필요하며, 이는 추후 구성될 '자조금 관리위원회' 참여파트별 비율을 잠정적으로 결정하여 구성하되 지방자치단체와 학계의 적극적인 지원이 필요하다.

2) 자조금 부과대상

자조금 부과대상은 수혜자 부담원칙에 따라야 한다. 따라서 자조금제도의 시행을 통해 혜택을 받게 되는 모든 당사자가 포함될 수 있다. 여기에는 생산자는 물론 유통업자 및 단체, 수입업자 등이 있다.

그러나 유통업자 및 관련단체도 자조금제도의 시

행에 의한 수요증가와 가격상승을 통해 이익을 얻게 되기 때문에 부과대상에 포함하는 것이 합리적이지만, 현행 법규상 이들은 제외되고 있기 때문에 관련 법규의 개정이 요구된다.

3) 자조금의 구성

감귤자조금 제도의 효율적인 운영을 위해서는 감귤 관련 기존 제도들과의 관계조정이 이루어져야 한다. 미국의 낙농산업 자조금제도에서 보듯이 각 단체별로 근본목적을 같이하고 있는 기금을 통하여 중복적으로 사업을 시행할 경우 비용부담만 가중될 뿐 아니라, 감귤생산의 지역적 특성을 감안할 때 기금의 규모화와 기금운영의 효율성을 떨어뜨리는 결과를 낳을 수 있기 때문이다.

조사결과에서는, 생산자가 대략 8:2의 비율로 감귤 자조금의 영역을 새롭게 정의해야 한다는 의견이 자조금만을 독립적으로 운영해야 한다는 의견보다 월등히 앞서고 있다.

4) 도입시기

국내·외 환경을 고려할 때 그 시기는 빠를수록 좋겠지만, 앞서도 언급했듯이 공론화와 합의절차를 이행한 후에 도입하는 것이 많은 부작용을 사전에 차단할 수 있다는 점에서 바람직하다. 그리고 무임승차자를 억제할 수 있는 법제적 장치가 마련되거나 예견되는 시점에서 제도 도입이 이루어져야만 성공적인 운영을 기대할 수 있다.

5) 자조금 조성방식

(1) 자조금 조성영역

자조금 조성영역은 생산자단체와 정부보조로 구분할 수 있다. 자조금제도란 생산자가 발의하여 주도하는 제도이기 때문에 조성비율도 보조금의 비율에 비해 높아질 수밖에 없다는 점이 감안돼야 한다. 또한 정부보조는 생산자단체의 조성액의 50% 선에서 차등지급하기 때문에 최대 규모는 3분의 1 수준에 그친다.

따라서 부과대상을 확대하기 위한 방안과 무임승차자 억제 대책을 마련하여 적절한 규모의 자금을 조성하려는 노력이 필요하다. 부과대상 확대를 위해서는 상인단체 등 자조금 사업 수혜집단의 참여, 자치단체 등 지원기관의 협조, 정부보조 확대를 위한 노력 등이 병행돼야 한다. 그리고 정부의 보조율을 현행 50%에서 매칭펀드(matching fund) 형태로 최대 100%까지 높이는 방안을 검토하는 것도 필요하다.

(2) 납입기준 및 부과율

① 납입기준

자조금 납입기준은 판매가액 또는 생산가액의 일정비율로 계산하는 종가요율 방식과 판매물량에 대한 일정금액으로 계산하는 종량요율 방식이 있다. 조사결과에서 나타나듯이 생산자들은 종량요율이어야 한다는 의견(41.1%)이 종가요율(23.3%)에 비해 높은 편이다.

일반적으로 종가요율은 공평한 부과방법이나 행정비용이 높은 단점이 있으며 종량요율은 질 좋은 상품을 출하하는 우수 생산자에게 유리한 방식이라는 점을 상정해 볼 수 있다. 생산자들은 우수 생산자에게 유리한 방식을 선택한 비율이 높은 것으로 판단할 수 있다.

② 부과율

자조금의 적정 부과율 또는 조성금액은 앞서 언급했듯이 사업의 규모에 달려 있다. 그러나 기금이나 진흥기금과 자조금 간의 관계가 명확치 않은 상황에서 조성금액을 논하는 것은 무리가 따른다. 그럼에도 불구하고 부과율 설정의 기준은 마련되어 있어야 한다. 적정 부과율 설정을 위한 기본사항들을 열거해 보면 다음과 같다.

첫째, 사업의 최소경비를 기준으로 가능한 한 낮은 부과율이 적용돼야 한다. 둘째, 부과율이 낮으면 적절한 규모의 자조금을 조성하기 어렵고 재원 부족으로 사업을 제대로 시행할 수 없다.

한편, 조사결과에서는 1% 범위까지는 수용 가능한 것으로 생산자들은 보고 있다. 생산자들의 경우, 종량요율 적용 시 0.5%가 적당하다는 의견 47.5%보다 1-3%가 타당하다는 의견(52.5%)이 앞서고 있으며, 재배면적을 기준으로 부과율을 설정할 때도 0.5%(40%)가 적당하다는 의견보다 1% 이상(60%=1% 40, 2% 13.3, 3% 6.7)도 무방하다는 의견이 앞서고 있기 때문이다.

당해년도 감귤산업 여건을 감안하여 1% 내외로 탄력적으로 적용하는 것이 생산자들의 반발 없이 부과할 수 있는 적절한 방안으로 판단되며, 자조금의 독립적 운영 시에는 자금의 규모화를 위해 2% 이내에서 탄력적으로 적용하는 것이 바람직할 것이다.

(3) 자조금 부과거점 및 납입방법

자조금의 부과대상자는 생산자이지만 판매되는 시점에서 부과돼야 하기 때문에 부과거점의 설정과 납입방법은 매우 다양하고 복잡해질 수 있다. 특히 감귤은 소규모 선과장이 산재해 있으며, 유통경로가 생산자단체·상인·영농법인 등으로 분산돼 있어 명확한 부과거점을 설정하기가 어렵다. 다시 말해 자조금은 판매자인 생산자에게 부과되지만 부과거점은 유통과정에 포함되는 모든 단계가 거점에 해당될 수 있다. 생산자가 직접 유통시키는 경우에는 생산자에게 자조금 납입 책임이 있으며, 대금을 정산하는 생산자단체와 상인단체도 자조금을 부과·납입할 책임을 지게 된다.

따라서 완전한 자조금 부과·납입방법의 설정은 사실상 불가능할 수 있다. 각 유통체계별로 다양한 거점과 그에 따른 문제점들을 지니고 있기 때문이다. 여기서는 몇 가지 보완조치를 전제로 그림 1과 같은 하나의 대안을 상정해 보고자 한다.

생산자단체를 통한 계통출하 물량에 대해서는 도매시장에서 거래된 내역이 송금되므로 농협·감협이 거래 정산 시에 생산자로부터 사후적으로 부과·납

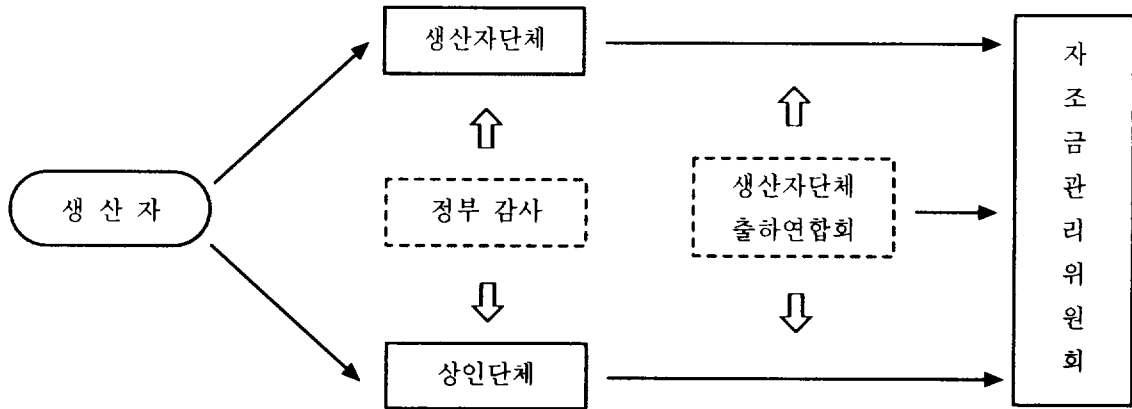


그림 1. 자조금 부과 및 납입방법.

자료 : 한국농촌경제연구원, 감귤자조금 제도 도입을 위한 연구, 1999.

입하도록 할 수 있다. 그리고 상인단체에 의한 출하 물량에 대해서는 상인단체나 영농법인이 자발적으로 자조금 관리조직에 거래내역을 통보하고 자조금을 부과·납부토록 한다.

상인단체가 자발적으로 공평하게 자조금 부과·납입 책임을 이행토록 하기 위해서는 몇 가지 보완조치가 필요하다.

먼저 선과정별 품질검사의원의 검사 및 기록기능을 강화해야 한다. 이를 위해 품질검사 과정이 형식적으로 이뤄지지 않도록 검사원 자격 및 기능을 강화하는 조치가 필요하다.

둘째, 생산자단체와 상인단체의 출하진표에 의한 신고기능 및 출하연합회의 감독기능을 강화해야 한다. 모든 출하물량은 품질검사를 받고 도외로 반출할 때 감귤출하진표를 첨부해 출하연합회에 통보하게 된다. 출하연합회는 통보된 내용을 근거로 특히 상인단체에 의한 출하물량을 점검할 수 있다.

셋째, 정부와 지방자치단체의 감사기능을 강화하는 것이다. 자조금제도가 법에 의한 것이므로 법 집행에 책임이 있는 정부는 감사기능을 통해 상인단체의 자조금 부과 및 납입에 대해 점검해야 한다. 이는 사실상 무임승차자 문제에 대응하는 중요한 수단이 된다.

6) 사업범위 및 투자우선순위

순수사업분야로는 ① 홍보·판촉사업, ② 정보·교육사업, ③ 조사·연구사업 등이 있으며 이들 3대 사

업 가운데 투자우선순위를 논한다면 의당 홍보·판촉사업이 1순위를 차지한다. 정보수집 및 제공과 교육사업을 분리해 설문조사한 결과, 생산자들은 홍보·판촉사업을 1순위(35.6%)로 꼽고 있으며, 이어서 조사·연구사업(26.0%), 정보수집 및 제공(21.9%), 교육사업(16.4%)의 순으로 나타났다. 정보제공과 교육사업은 같은 범주로 묶을 경우 정보·교육사업이 조사·연구사업보다 우선시될 수도 있다는 견해를 생산자들이 내비친 것으로 볼 수 있다.

확대사업분야로는 품질향상사업, 유통량 조절, 최저가격보장, 품질규격화사업, 비상품 구매, 수출지원 등을 들 수 있으며, 설문조사결과에서는 생산자(33.8%)가 품질향상사업을 확대사업의 1순위로 꼽고 있다. 각 분야들 간의 투자우선순위는 자조금사업에 참여한 생산자들의 이해관계에 따라 서로 다를 수 있어 최저가격보장과 같은 직접적으로 효과가 나타나는 경우를 제외하고는 대부분 그 효과가 간접적이기 때문에 실질적인 사업내용과 관계없이 논란의 소지가 될 수도 있다.

그리고 비상품수매나 최저가격보장과 같은 확대사업은 엄청난 비용이 소요되기 때문에 자칫 배보다 배꼽이 더 큰 결과를 초래해 자조금사업의 본래 취지를 흐리는 결과를 낳을 수도 있다.

2. 운영전략

1) 관리주체

설문조사결과 나타난 자조금 관리주체는, '자조금 부담자의 투표를 통해 선출된 대표자 조직'을 우선시하고 있다. 이어서 생산자는 '기존의 감귤관련 기구를 통폐합하는 형태의 새로운 조직', '농·감협으로 구성된 제주감귤협의회', '감귤출하연합회' 등의 순으로 보고 있다.

설문조사결과에서는 생산자-농민단체-독농가-자치단체-학계 순으로 자조금관리위원회 구성비율이 주어져야 한다고 응답하고 있다. 생산자, 농민단체, 독농가를 생산자집단으로 보면 70% 정도의 비율을 차지하게 된다. 그러나 제주도의 경우 지역별로 감귤재배면적과 생산량, 그리고 품질이 서로 다르다는 점을 감안해야 하거나, 같은 이유로 지역별 안배를 고려해야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 그리고 상인단체 등이 참여가 이루어질 경우 위원회 참여를 허용해야 하기 때문에 자조금관리위원회 구성원 수는 15인을 넘어설 수도 있을 것이다.

2) 관리 및 운영

(1) 운영원칙

① 용도의 명확화

설문조사결과에서도 나타나듯이 자조금제도 조성에서 중요한 원칙은 용도의 명확화이다. 이는 사업범위와 규모의 명확성은 물론 사업별 투자의 투명성을 모두 포함하는 것이어야 한다. 사업범위와 규모는 참가자의 부과수준과 밀접한 관계가 있는 만큼 사전에 명확히 결정해야만 추후에 발생할 수 있는 잡음을 차단할 수 있다. 또한 사업별 투자용도와 투자액의 정확한 평가와 투명한 공개는 향후 참여의사를 좌우하는 요인이기 때문에 간과해서는 안 된다.

이를 위해서는 자조금 관리위원회에 농민단체와 학계 등 분야별 전문가의 참여를 통해 의사결정, 집행 및 평가 등 전반에 걸쳐 견제기능을 수행토록 할 수 있다. 그리고 정부와 지방자치단체의 관리·감독기능의 강화와 전문연구소의 평가를 통해 투명성을 확보하는 방안도 강구되어야 한다.

② 무임편승자 배제

자조금제도 도입 시 가장 문제점으로 지적되는 것이 무임편승자에 대한 대책이다. 자조금사업의 특성

상 일부 확대사업을 제외하고는 투자의 효과가 당해 산업과 관련된 모든 구성원과 단체에게 무차별적으로 파급되기 때문에 의무징수를 법제화함으로써 무임편승자를 배제할 수 있어야 한다. 현행법상의 '자발적 참여'는 참여율을 떨어뜨려 사업의 규모화를 저해함으로써 사업계획 수립과 집행을 어렵게 할 뿐 아니라, 참여자들의 의욕을 저하시켜 장기적으로 제도 자체의 실패를 야기하는 요인이 될 수 있기 때문이다. '자율'을 '의무'로 전환하는 만큼 참여자들에게 인센티브를 줄 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 조사결과에 나타나듯이 생산자들이 확대사업으로서 선호하고 있는 최저가격보장사업 등에 대한 적극적인 추진을 모색함으로써 심리적 안정과 실질적 혜택을 부여하는 방법도 차선택으로서 모색해볼 만하다.

또한 상인단체 등 생산자단체 이외의 자조금사업에 의한 수혜층도 자조금제도에 포함할 수 있는 방안도 강구할 필요가 있다. 그리고 부과의무를 성실히 이행하지 않은 참여자에 대해서는 제재조치를 취할 수 있는 방안도 사전에 마련돼야 한다. 아울러 반환규정을 둬으로써 참여자들의 불만을 해소해나가는 방법도 이탈자를 방지함으로써 결과적으로 무임편승자를 해소하는 방안이라고 할 수 있다.

③ 자율운영 보장 및 민주적 의사결정

자조금제도는 생산자가 발의하여 주도하는 민주적인 제도이다. 따라서 제도의 법제화 단계에서만 아니라, 운영단계에서도 민주적 절차에 따른 합의는 필요하다. 이는 자율운영을 보장하는 전제조건이기도 하다. 이를 위해서는 자조금관리위원회 구성 시 관련 파트별·지역별 안배를 고려하는 것이 필요하다. 그리고 중요사안의 결정은 투표 등 민주적 절차를 따름으로써 생산자의 편에서 생산자를 위해 사업을 전개할 수 있는 여건을 조성해야 한다.

(2) 기구별 역할

자조금제도 시행에 따른 각 기구별 역할은 그림 2와 같이 도해할 수 있다.

자조금조성단체는 매년 자조금 조상의사를 결정해야 하는데, 외국사례에서 보듯이 투표를 통해 일정비율 이상의 찬성을 얻어 재차 조성할 수도 있다. 그리

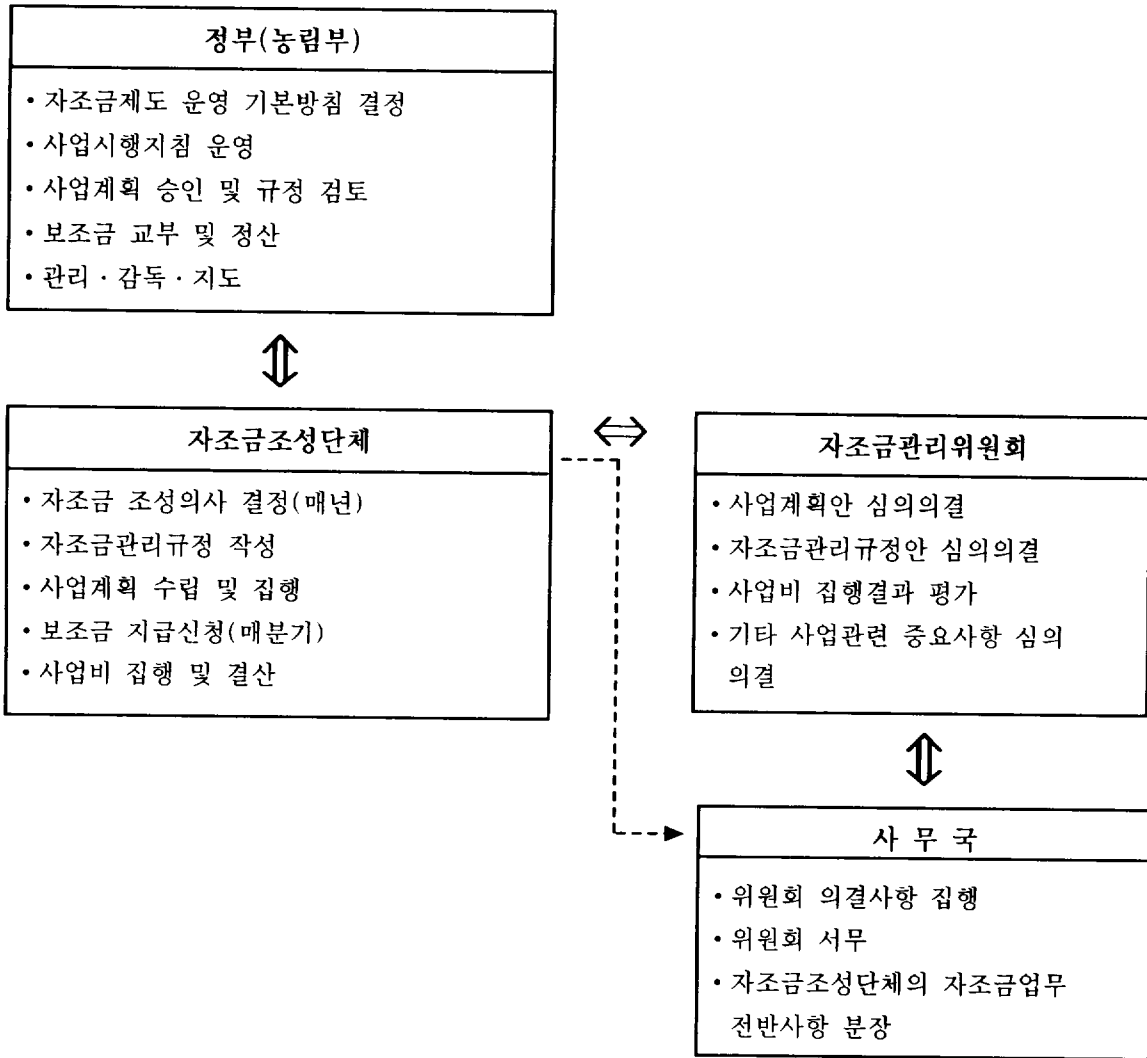


그림 2. 자조금제도 시행에 따른 파트별 역할.

고 자조금관리규정을 작성하고 사업계획을 수립하여 집행해야 한다. 사업비 집행과 결산의 업무도 자조금 조성단체가 맡아야 한다.

자조금관리위원회는 심의의결 기능을 담당한다. 사업계획안, 자조금관리규정안, 기타 자조금 사업에 대한 주요사항을 의결하며, 사업비 집행결과를 평가하여 공개하는 업무도 맡아야 한다. 사무국은 자조금관리위원회의 의결사항을 집행하는 한편 자조금 조성단체의 자조금업무 전반사항을 추진하게 된다. 또한 정부는 보조금 교부 및 정산업무와 함께 자조금사업 운영 전반에 걸친 관리·감독과 업무를 담당해야 한다.

Ⅶ. 결론

제주감귤은 제주지역경제를 떠받치는 주요 기간산업이지만, 국내·외 여건변화와 자체 생산·유통체제의 문제점들로 인해 위기에 처해 있다는 목소리가 높다. 그간 감귤산업 육성을 위한 다양한 제도가 추진됐지만 애초에 안고 있던 여러 가지 난제들을 해소하기에는 역부족이었다. 자조금제도에 대한 논의는 기존에 시행돼온 제도적 차원을 떠나 생산자 스스로 이 같은 위기상황에 능동적으로 대처하기 위한 의지와 함께 실질적인 노력을 전개하는 것이라는 데 무엇보다도 큰 의의가 있다.

그리고 개별 생산농가가 자신이 생산·출하하는

양에 비례해서 극히 적은 일정액의 기금을 자발적으로 부담하여 공동으로 소비촉진 활동을 중심으로 한 사업을 전개하는 민주적인 제도인 만큼 공동의 이익을 위해 개인의 적은 부담은 감수하겠다는 의지만 이끌어낼 수 있다면 제도의 순조로운 도입과 성공적인 운영을 담보하는 것이라 할 수 있다. 아직까지 자조금제도에 대한 이해가 부족한 층이 있기는 하지만, 전반적으로 제도 도입 자체에 대해서는 의견의 일치를 보고 있는 만큼 생산자들의 의지를 이끌어내기 위한 공론화 작업과 시행에 대한 합의절차의 이행을 서둘러 추진할 필요가 있다.

지금까지 살펴보았듯이 세목별로는 참여자들간에 이해관계가 대립할 수도 있고, 현 유통체계의 특성상 부과·납부와 관련해서는 손쉽게 결정하기 어려운 사항들도 존재한다. 하지만 공동의 이익을 전제로 최소비용의 부과, 무임편승자의 배제, 자조금사업 범위와 규모 및 사업별 투자용도의 명확화, 민주적 관리·운영, 평가와 공개의 투명성 등 주요원칙들을 담보해낼 수 있다면 대립되는 사항들은 탄력적으로 조정해 나갈 수 있을 것이다.

왜냐하면 외국사례에서 보듯이 자조금제도의 성공은 안정적인 생산과 소득의 증대를 수요확대를 통해 해결하려는 생산자들의 성숙된 소비자 지향적 인식에서 얻어지고 있기 때문이다. 이는 근래 타 과채류와의 경쟁이 심화되는 한편 제주감귤의 소비둔화가 가격하락의 주요 원인이 되고 있음을 확인하고 있는 생산자들의 의식전환이 필요함을 반증하는 것이기도 하다.

자조금제도 자체가 아직 성숙단계에 이르지 않았지만, 1990년 '농발법' 제정과 함께 제주지역에서도 감귤자조금 제도 도입문제가 오랜 모색의 시간을 보내왔다고 할 수 있다. 이제 책임 있는 공공단체가 중심이 되어 공론화 작업에 돌입해야 할 것이다.

공론화 작업을 통해 자조금제도의 근본 취지와 목적을 역설하고 생산자의 의식전환과 참여의지를 불러일으켜 논의의 틀 안으로 끌어들여야 한다. 그 틀을 모두가 자유롭고 미래가 있는 공간으로 만드는 작업은 생산자들이 주체가 되어 추진해 나가게 될 것이다. 최근에 감귤산업의 어려움을 인식하여 제주감귤협의회에서 감귤자조금을 조성하기로 한 것은 감귤산

업발전을 위해 매우 고무적인 것으로 사료된다.

이와 같이 감귤자조금은 자율성을 갖고 있으면서 공동의 이익을 추구할 수 있는 좋은 정책이지만 추진하는 데에는 여러 가지 예민한 정책적 사안을 갖고 있다 하겠다. 그러나 어렵다고 해서 관망하는 자세보다 누군가가 묘두현령(猫頭縣鈴)을 시도함으로써 감귤산업발전에 새로운 전기가 마련되어진다.

참고문헌

1. Forker, Olen D., Advertising and Promotion Investment, Cornell Univ. 1990.
2. 감귤산업발전수립기획단, "제주도 감귤산업 발전 계획", 2000.11
3. 강승진, 감귤류 시장개방과 제주감귤 경쟁전략, 제주도지, 1997.
4. 김달중, "축산업 자조금사업의 추진현황", 자조금제도의 추진상황점검 Seminar Proceedings, 한국자조금연구회, 1993.
5. 박종수, "한국 낙농부문의 자조금제도 구상", 자조금제도에 대한 올바른 이해 Seminar Proceedings, 한국자조금연구회, 1992.
6. 이장상, "미국의 축산 자조금제도 및 국내 낙농 자조금제도의 도입방안에 관한 연구", 충남대학교 대학원 석사학위논문, 1998.
7. 제주감협의회, "일본의 과실기금제도 안내서", 1999. 10.
8. 제주농협지역본부, "감귤유통처리실태분석", 1995-2001.
9. 조광호, "미국축산의 자조금제도," 자조금제도의 추진상황점검 Seminar Proceedings, 한국자조금연구회, 1993.
10. 한국농촌경제연구원, "감귤자조금 제도 도입을 위한 연구", 한국농촌경제연구원 연구보고 99-3, 한국농촌경제연구원, 1999.
11. _____, "축산자조금제도에 관한 연구", 한국농촌경제연구원 연구보고 88-2, 한국농촌경제연구원, 1984.