자조금제도 정착방안 ①

염 월 형
본회 지도부장

1. 머리말

자조금제도(自助金制度, Check-off-system)란 농업이 발전하는 과정에서 생겨난 역사적 산물로서 생산자가 각자 개인으로서는 이룩할 수없는 그 분야의 산업에 공통적인 문제를 해결하고 생산자의 권익과 소득보장을 위하여 스스로 활동하는 제도적인 장치를 말한다.

자조금제도의 효율적인 운영을 위해서는 실현가능한 관련법규의 정비, 농가의 이해와 호응도 및 운영주체와 운영을 위한 비용이 필요하기 마련이다. 자조금제도의 운영은 생산자 스스로의 활동이므로 정부의 지원금에만 전적으로 의존할 수 없으며 생산자 스스로 자금을 마련해야 한다. 자조금제도가 견실하게 뿌리내리고 있는 미국에서도 정착되기까지는 그 문제점 해결에 많은 기간과 노력이 있었으며 우리나라에서도 그 필요성을 인식하고 1986년부터 자조금제도 추진을 위한 협의회가 축산관련단체, 학계 및 관련업계에서 수차례에 걸쳐 이루어졌으며 자조금제도에 관한 근거법규가 1990년 농어촌발전특별조치법내에 제정되고 시행령 및 시행규칙이 제정되어 1992년부터 일부 축산단체에서 정부의 지원하에 시작되고 있으나 생산자 구성원의 자조금에 대한 인식부족과 관련법규의 제도적인 모순성등으로 인하여 그 성과는 의문시 되고 있다.

자조금제도에 관하여는 본 월간 낙농육우지에서도 86년, 87년 및 90년등 수차례에 걸쳐 게재하여 소개된바 있어 대부분의 낙농육우농가에서 이해하고 있으리라 믿는다.

수입개방을 앞둔 우리나라 축산과 낙농육우산업이 경쟁력을 갖추고 지속적인 발전을 기하기 위해서는 우리의 문제는 우리가 해결한다는 사명감으로 이 자조금제도는 조속히 이루어져야한다.

본란에서는 자조금제도에 관한 간략한 소개, 우리나라 자조금제도의 현황과 개선대책을 낙농육우중심으로 논하고저한다. 본란의 취지를 이해하여 자조금제도가 조기에 정착될 수 있도록 회원 여러분의 적극적인 협조 있으시기 바란다.

2. 자조금의 뜻과 성격

자조금은 노동조합의 노동조합비원천공제(Check-off), 부과, 징수(levy)제도에서 유래된 것으로서 생산자가 산업의 공통적인 문제를 해결하기 위해 소요되는 비용을 스스로 부담하는 자금으로 공평, 용이하게 수금하고 공개적으로 사용하기 위하여 생산자의 결의를 거쳐 입법화하는 특수자금으로 다음과 같은 성격을 가지고 있다.

가. 무임편승자(Free riders)의 배제

농업생산자나 근로소득자등은 개별적으로 경제적으로 열위(劣位)에 있을 뿐만아니라 스스로의 권익보호와 정책적 배려와 자구책 마련등을 위하여 한계를 느낄 수 밖에 없다. 그러므로 협동조합이나 협회의 조직을 통하여 경제적 지위향상과 단체교섭력을 증진시킨다.

그러나 조합원이나 회원의 참여도가 낮고 회비징수의 문제점이 대두되어 공동문제 해결을 위한 사업에 참여하지 않는 무임편승자가 문제가 된다. 그러므로 자조금제도의 이러한 불참의 문제를 근원적으로 해결하는 방법으로 부과와 징수를 의무화 하므로서 무임편승자를 없애고 구성원 모두가 비용조달에 있어 공평한 부담원칙을 따르도록 해야 한다.

나. 법정자진부과(法定自進賦課)

자조금은 국가의 세금과는 달리 산업사회의 이익집단이 특정활동비를 조달하기 위하여 그 구성원들의 비용부담을 자진의무화(自進義務化)하는 법정부과금 또는 할당금이다.

다. 수익자(受益者) 부담

수익자 부담이란 공익(公益)을 위한 어느 특정사업의 비용으로 사용하기 위하여 그 사업의 수익자에게 부담을 지우는 것을 말한다. 자조금도 산업의 공동사업 수익자에게 부과하는 것이므로 수익자의 수혜효과는 구성원 각자의 사업량에 비례한다고 볼 수 있다. 자조금은 수익자 부담의 시각에서 이익에 대한 대상인 요금, 서비스에 대한 수수료, 사업수행등에 필요한 회비등의 성격을 모두 포함하고 있다.

이와같은 자조금은 특수목적을 위한 수익자 부담의 자금이므로 특정용도에만 사용되어야 하며 부담자인 생산자는 기금관리에 적극 참여할 수 있어야 하고 사용내역은 부담자인 생산자에게 반드시 공개되어야 한다.

라. 극소액의 분담(分擔)

자조금은 수익비례원칙(受益比例原則)에 따라 극소액의 비용을 수익자가 분담하는 것이 특징이므로 농업부문의 법정자조금(法定自助金)은 거래액의 0.1~0.5%의 작은 비용을 부담하여 생산비와 수익에 거의 영향을 주지 않는다.

자조금의 부과대상은 생산물 또는 생산자재이다. 생산물판매는 일정수준이상의 판매시장이 체계화되어 있어야 하고 생산자재는 모든 생산자가 구입하는 자재이며 구입시장이 조직화되어 있어야 한다. 자조금은 0.5%이하의 부과로 생산자와 소비자가 거의 의식할 수 없을 정도의 수준이나 전국의 생산자가 부담하도록 제도화 되었을때 산업발전기금으로 역할을 할만큼 큰 돈이 모아지므로 매우 중요한 뜻이 있다.

마. 거래시점에서 자동공제

자조금은 조직화된 거래시점에서 공제수금된다.

- 소, 돼지:도축장등 조직화된 거래처
- 우유:집유장
- 원천징수:배합사료공장 또는 농장등에서 근로소득과 같은 방법

바. 생산자단체의 관리

자조금은 해당 이익집단을 대표하는 생산자 단체인 협회, 연합회, 협의회 등에 의해서 관리되어야 한다. 이 단체에서는 이사회를 구성하여 자조금에 대한 기본 방침 결정, 사용목적과 범위내에서 운용하여 운영결과를 공개하고 정부에 보고해야 한다.

3. 자조금의 목적

제1차산업인 축산업이 제2차 산업인 생산자재 및 축산물 가공부문과 3차산업인 유통부문이 구조적으로 연관되어 있지 않아 축산물수급과 가격 및 생산자의 소득에 대한 불안문제가 있으며 생산보다는 가공, 유통, 소비의 종합적인 조정에 있으므로 산업근대화 및 국제화 시대에 축산인 스스로의 참여로 축산업의 자구적인 발전과 축산인의 권익보호가 요구되며 비용의 염출은 구성원 모두가 조금씩 자조적으로 부담하되 전국적으로 큰 돈이 모일 수 있는 제도적인 장치가 필요하다.

4. 자도금제도 실시 선행조건과 절차

가. 공감대 형성

ㅇ교육, 토론과정(공청회등)을 걸쳐 목적, 성격, 운영주체, 사업내용등을 분석정리

ㅇ국가에 세금을 내어 나라를 지키듯이 이익집단인 생산자단체에 자조금을 내어 내 재산을 내가 지키려는 자세와 산업발전체제가 선행되지 않고는 목장경영개선 만으로는 경쟁력을 갖출 수 없다는 개념이 필요함.

나. 법적제도화 근기설정

무임편승없이 전원참여를 위한 축산인의 결의과정과 자조금의 납입을 의무화, 자동화하는 제도적 장치인 자조금법의 제정(개정)이 반드시 필요함.

다. 결의 및 찬동과정

낙농부문의 경우 협회에서 자조금제도의 주체구실을 하는 "낙농 자조금제도 추진위원회"를 구성하여 법의 개정 및 법의 찬반투표와 과반수찬성으로 제도를 확정하여 의무적인 자조금 부담과 운영방법 및 제반 규정을 제정.

5. 자조금제도의 운영

가. 운영주체 및 전담기구 설치

협동조합은 특수경제이익단체이므로 대표성이 없으며 생산자단체는 전국적인 대표성을 갖는 협회라야 하므로 한국낙농육우협회를 확대강화하여 사무실과 직원은 동일하되 명칭과 계정을 달리하여 운영함.

나. 자조금의 수금

ㅇ수금방법

우유가공공장이 낙농인의 유대정산시에 공제하여 매정산시마다 전담기구에 15일 이내에 송금.

ㅇ자조금액:총유대의 0.5%이내 공제

다. 주요사업

1) 조사, 연구 및 교육

ㅇ산업발전의 저해요인 조사

ㅇ낙농진흥법의 연구 및 개정추진

ㅇ낙농협동조합 및 전국연합회에 관한 사항

ㅇ낙농 장기발전대책.

ㅇ자조금 효율적 운용방법의 강구

ㅇ생산, 가공, 유통, 소비에 관한 연구

ㅇ품질향상, 표준, 규격화와 신제품개발에 관한 연구

ㅇ영양, 품질, 위생, 가격 및 취급에 관한 가공업자와 유통업자의 교육

ㅇ자조금제도와 업무내용에 관계 생산자의 의사소통 및 산업전반에 관한 생산자교육

ㅇ산업기술, 경제환경 변화에 적응하는 산업구조 개선 및 정책결정 지원

ㅇ연관산업의 계열화에 의한 균형발전 분석

2) 상품화, 유통 및 소비촉진 홍보

ㅇ가공업의 개발촉진을 위한 활동

ㅇ유통개선 및 효율향상

ㅇ상품화와 생산단계의 기능연계 촉진

ㅇ소비확대 종합전개:가정소비자, 기관소비자, 거래주부, 가정교육자 등

ㅇ대중매채 및 유인물을 통한 소비홍보 및 소비자 접근

〈다음호에 계속〉