

자조금제도 의무규정 입법화 필요하다.



김 정 주
건국대학교 농업경제학과 교수

1. 자조금이란 무엇인가?

최근 자조금(自助金)제도에 대한 세간의 관심이 높아지고 있다.

자조금 제도란 영어의 Check-off이라는 제도를 의역한 말이다. Check-off 라는 말은 “일정

액을 떼어낸다”는 의미로서 생산자들이 생산물 판매액의 일부를 크게 표나지 않게 떼어내 두었다고 공동의 이익을 위하여 쓰는 제도로서 미국을 위시한 EU, 일본, 대만 등 농업선진국에는 이미 그 효과는 입증되어 정착된 제도이다.

우리나라에 자조금(Check-off) 제도를 도입하려는 움직임은 1980년대 부터 시작되었으나 어느 제도와 마찬가지로 초기부터 인식부족으로 뜻을 이루지 못하다가 1990년 4월 농어촌 발전 특별조치법이 제정되면서 본격적으로 정부의 관심사항이 되었다.

자조금사업에 가장 발빠르게 관심을 보인 부문이 양계부문이었고 1992년 양계 자조금 사업 규정이 농어촌 발전 특별 조치법에 근거하여 사업승인은 났으나 어디까지나 이 제도는 자율적으로 시행하도록 규정하고 있어서 법적인 뒷받침을 얻지 못하고 오늘에 이르고 있다.

실제로 양계부문의 자조금 조성 실적을 보면 1992년부터 1995년까지 3억 4천 1백만원, 1996년에는 4억원, 1997년에는 6억원, 98년에는 5억 4백만원, 그리고 1999년에는 5억 1백만원을 집행 또는 책정하고 있다.

자조금제도는 농업생산을 위한 각종기금과 일맥 상통한 점은 있으나 자조금 제도는 생산자들의 참여를 전제한다는 의미에서 정부가 관리하는 기금과는 그 성격에 다소 차이가 있다.

우리나라 자조금제도는 정부의 지원아래 양계, 양돈, 낙농 등 축산부문부터 실시되고 있는데 부문별 구성원이 조성한 금액의 금액의 100%를 정부에서 보조하고 있다. 이러한 정부의 지원은 이 제도를 정착시키기 위하여 불가피한 조치이었으나 자조금 본래의 목적은 퇴색

하고 정부로부터 자금을 받아 내고 보자는 식으로 변질되어 가고 있는 실정이다.

국가의 경제 구조가 복잡해 짐에 따라 농업생산에 대한 정부의 지원을 언제 까지 기대하기는 어려운 입장이고 보면 농업 생산자의 공동이익을 위하여 생산자들이 참여하지 않으면 안된다는 자조금의 중요성과 필요성에서는 동의하면서도 실제로 실행단계에 들어가서는 소극적으로 나오는 바람에 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다.



려운 상황에서 생산자가 스스로 자구책으로 일 정액을 생산량에 비례하여 각출하는 노력은 불가피한 일이 된다.

둘째 자조금제도에 대한 법적인 뒷받침이 없이 자율적 의사에 맡기도록 되어 있어서 자조금 조성이 사실상 어렵고 소수 업자들만 참여하고 참여하지 않은 생산자들까지 그 혜택을 수혜하는 소위말하는 무임승차(Free rider) 문제가 발생하고 있다.

옛말처럼 “길 뉘아놓으니 거지가 먼저 지나 간다”는 불만이 나오지 않을 수 없다.

2. 자조금 제도 어떤 문제가 있는가?

자조금제도는 관점에 따라서 부정적인 시각이 없지 않다. 그 첫째가 준 조세적 성격으로 비용발생의 원인이라는 점이다. 이러한 시각은 농업생산자들의 공동이익을 위한 일이라면 당연히 정부가 해주어야 하지 않겠느냐는 관점이다.

그러나 언제까지 정부의 지원을 기대하기 어

표1. 양계 부문 자조금 조성 실적

구 분		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
추진 실적	계	129,946 (61.9%)	135,281 (64.9%)		311,553 (103.9%)	274,153 (91.4%)		207,569 (84.4%)	
	자담	86,646	90,190		211,553	182,769	10,429	138,380	
	보조	43,300	45,091		100,000	91,384		69,189	
당초 계획	계	210,000	208,446	300,000	300,000	300,000	300,000	246,000	267,000
	자담	140,000	138,965	200,000	200,000	200,000	200,000	164,000	178,000
	보조	70,000	69,481	100,000	100,000	100,000	100,000	82,000	89,000

실제로 양계업의 경우 생산자 전원이 자조금사업에 참여하지 못하고 의식 있는 몇몇 사람들이 납부하는 협찬금에 전적으로 의존하고 있으며 그나마 매년 납부자수가 줄고 있고 선의로 업계의 발전을 위한다는 신념으로 출연하고 있는 납부자들도 “왜 우리만 내야 하느냐”는 등 불만이 서서히 나오기 시작하고 있다. 이대로 가다가는 정부의 보조 부분이 중단될 경우는 자조금



제도는 뿌리 내리지 못하고 고사하고 말 위기에 있다.

셋째로 문제는 협동조합 등 자구적인 조직이 있는데 자조금이라는 이중적인 제도가 별도로 있어서 기능적으로 중복되지 않느냐는 시각이다. 일견하여 옳은 지적처럼보이나 사실은 그렇지 않다. 우리나라는 아직 협동조합이 전문화 되어 있지 못하고 종합적인 협동조합의 형태를 띄고 있는 상황에서 협동조합 사업이 전체 조합원의 이익에 부합되는 사업이 그리 많지 않다. 예컨대 만일 협동조합에서 쇠고기 우수성을 홍보하는데 돈을 쓴다면 육계업자는 불만이 아닐 수 없을 것이다. 그것은 쇠고기와 닭고기는 분명히 대체관계에 있을 것이기 때문이다. 이처럼 전문화되지 않은 협동조합내에서는 자조금이 지향하는 사업을 할 수가 없다.

3. 자조금은 왜 필요한가?

그렇다면 양계업계는 자조금과 같은 공동노

력은 필요 없을 만큼 모든 하부구조(Infra structure)가 충분히 조성되었다는 말인가? 그렇지가 못하다. 주지하는 바와 같이 우리 나라 양계업은 채란, 육계를 불문하고 심각한 위기에 처해 있다. 생산비는 상승하고 수입품은 물밀 듯이 들어오고 소비자로 부터서 점점 외면 당하고 있는 3~4중고를 겪고 있다.

이러한 시장구조에서 혼자만이 살아남겠다고 발버둥 쳐봤자 소용이 없는 일이다. 그렇다면 선택은 단 두 가지뿐이다.

양계업을 그만 두고 다른 직업을 택하든지 아니면 업계가 공동으로 대처해 나가는 길이다. 그러나 실제로 전자를 택하기는 쉽지 않은 결단이다. 양계업을 위해서 이미 너무나 많은 투자를 했기 때문이다. 그렇다면 후자의 길 밖에 없다. 자조금의 용도는 다양하다. 양계산물의 소비촉진을 위한 홍보사업, 각종 제도개선을 위한 연구 및 조사사업, 생산자 및 소비자를 대상으로 하는 교육사업, 그리고 각종 정책개발 사업 등 다양한 목적을 갖고 있다.

그밖에도 해외시장개척사업, 공급과잉시 수매 비축사업 등 풀어야 할 숙제가 산적해 있고 이 모든 일들이 한결같이 많은 돈이 드는 일이라는 점이며 이러한 일을 정부에게 기대기는 어려운 것이 현실이라는 점이다.

실제로 양계업계의 자조금 용도는 소비촉진 홍보사업에 국한되어 쓰여 왔다는 점만 보아도 업계의 사활이 걸린 일을 놓고 모두 “강 건너 불구경” 하는 정도로 인식되고 있다.

4. 앞으로 어떻게 할 것인가?

첫째로 어느 정도의 강제 규정은 필요하다.

옛날 우리 선조들에게 신학문 교육을 받을 것을 정부가 권하자 끝내 상투와 서당을 고집하면서 저항하는 세력이 만만치 않았다. 그러나 정부는 이를 강제화 했다. 만일 신학문 교육을 자율에 맡겼더라면 어떻게 되었을까? 필요 불가결한 제도를 인식 부족으로 외면하고 있는데도 자율을 고집하는 것은 포기코 보아야 한다. 자조금 제도에 대한 참여를 법으로 의무화해야 할 필요가 바로 여기에 있는 것이다. 그것도 농어촌개발 특별 조치법이 아닌 축산법에 명시하여 일정규모 이상의 양계업자는 반드시 참여해야하고 이를 어길 경우 응분의 대가를 치르도록 하지 않으면 안될 것이다.

둘째, 자조금을 효과적으로 징수하기 위해서는 길목을 잘 지켜 탈루되는 부분을 최소화해야 한다. 육계의 경우 자조금 징수 길목을 병아리 구입시점으로 정했다. 즉 병아리 없이는 육계생산이 불가능하므로 여기가 바로 길목이 되는 것이다.

실제로 병아리 구입시 수당 5원을 적립키로

하고 조성된 자조금은 목적사업에 80%를, 20%는 협회 공동 사업비로 사용키로 하였다. 산란계부문도 자재의 조달부분인 사료 구입시 그 길목을 잡는 것도 고려해 볼만하다.

셋째, 자조금 관리의 엄정성이 지켜져야 한다. 한때 우리 나라에는 각종 기금이 정부 부처의 “용돈 주머니” 정도로 인식된 적이 있었다. 따라서 부처마다 각종명목의 기금을 조성하여 관리 운영해왔다.

그도 그럴 것이 기금은 예산에 비하여 통제가 느슨하기 때문에 정부부처에게는 효자노릇을 했던 것이다. 석유기금이 정치권으로 흘러들어 갔다는 의혹은 고전이다.

농업부문의 출발기금도 석연치 않은 점이 많았다. 만일 애써 법으로 강제까지 하면서 징수한 자조금을 과거처럼 흥청망청 정부 마음대로 쓰게 내버려둔다면 누구도 여기에 순응하지 않을 것이다. 따라서 자조금의 엄정한 관리는 아무리 강조해도 지나치지 않는다.

5. 맺는말

자조금은 말 그대로 스스로를 돕는 기금이다. 금언에 “하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다”고 했다. 우리가 우리의 처지를 개선하기 위하여 노력하지 않으면 아무도 눈여겨볼 사람이 없다는 냉엄한 현실을 우리가 직시하여야 할 것이다.

현재 국회에 상정된 자조금 의무 가입 조항을 포함한 축산물 자조금 관련 법안이 햇빛을 보게 될 것을 기대해 마지않는다.(독자들이 이 글을 읽을 때는 이미 국회를 통과되고 난 이후 이기를 바란다.) **양계**