

## 양록업에서 자조금제도의 기능과 중요성

김정주 교수 / 건국대학교 생명자원경제학과

### I. 머리말

자조금(Check-off)이란 20세기초에 서구의 노동조합이 활동비를 각출하는 방법으로 모든 종사원의 급여에서 일정액을 공제(check-off) 한데서부터 유래된 용어로서 일명 체크 오프 펀드(check-off funds) 라고도 한다.

그 후 농산물의 품목별 생산자 단체가 자체의 공동활동을 위한 비용 염출 방법으로 도입, 활용하기에 이르렀고 오늘날에는 생산자나 수입업자가 상품을 출하할 때마다 일정의 소액을 떼어 적립해 두었다가 개별적으로 수행하기 어려운 일을 해결하는 등 참여자의 공동이익을 위하여 활용하는 제도로서 농업선진국에서는 대부분 농산물에서 이를 적용·시행하고 있다.

예컨대 양돈농가나 양계 농가가 생산물을 출하할 때마다 일정액을 적립해서 돼지고기나 닭고기 소비촉진 광고, 신제품 개발 등에 씀으로서 돈육이나 닭고기시장의 소비를 촉진하여 양돈 및 양계농가의 이익을 도모하는 것이다.

어느 산업을 막론하고 자구대책을 위한 비용은 그 구성원의 합의에 따라 구성원 모두가 자

진 부담하여야 하는데 이러한 의미에서 자조금은 자신의 문제를 스스로 해결하려는 가장 민주적이고도 선진된 제도로 평가되고 있다.

자조금을 준 조세(Taxes)로 보는 견해가 없지 않으나 조세라기보다는 법에 의한 수금(Levy) 또는 할당금(Assessment)과 유사하며, 어떤 수익에 대하여 지불되어야 하는 요금(Charges, Fees, Rates, Fares), 서비스에 대한 보상인 수수료(Commissions, Percentages, Brokerages, Charges) 또는 각종 회비(Fees, Dues)의 성격을 모두 포함한다.

자조금 제도의 성패는 산업 구성원 전체가 참여하느냐와 조성된 자조금이 투명하게 쓰여지는가에 달려있다고 해도 과언은 아니다. 왜냐하면 적립한 자조금은 이를 납부한 생산자나 수입업자의 공동이익을 위하여 쓰이므로 만일 일부가 참여하지 않으면 비용을 부담하지 않고 혜택만 받게 되는 셈이 되어 소위 말하는 “공차 타기(Free rider)”가 저절로 이루어짐으로써 결국 비용을 지불한 참여자 측으로부터 불만을 살 것이고 또한, 조성된 자조금의 사용이 투명하지 못하면 참여자 모두가 등을 돌릴 것이기 때문이다.

실제로 그동안 우리나라에서는 자조금과

성격이 유사한 각종 기금의 사용이 투명하지 못한 사례가 비일비재하다보니 자조금이 정착되기에 걸림돌이 된다. 그렇다고 이를 법으로 강제하면 조세의 성격이 되어 이중과세가 되고, 자율에 맡기면 앞서 말한 “공차 타기”를 막기 어렵게 되는 딜레마에 빠지게 된다.

이 글에서는 한국의 양쪽 산업분야에 자조금제도의 도입방안을 모색하기 위하여 양돈, 양계, 낙농 등 축산업계에서 실시하고 있는 자조금 제도에 대하여 검토한다.

## 2. 왜 자조금인가?

축산물의 소비는 축산업을 둘러싸고 있는 다양한 경제·사회적 환경의 영향을 받는 점을 고려할 때 특히 고도의 개방 및 경쟁경제 체제하에서 상업적 경영을 영위하는 축산농가는 이제 축산물이 생산된 만큼 팔리는 소위 “공급이 스스로 수요를 창출했던 시대” 속에서 생산에만 몰두하던 지금까지의 소극적 경영활동에서 벗어나야 할 때이다. 이제 수요가 공급을 창출한다는 인식을 가지고 축산업의 안정적 발전을 위한 역할분담이라는 차원에서 유통체계의 개선이나 유통환경의 변화에 적극적으로 참여하여야 한다.

한때, 모 방송국을 포함한 몇몇 대중 매체에서 퍼뜨린 채식에 대한 편향적인 보도 때문에 많은 소비자들이 축산물에 대한 왜곡된 정보를 갖게 되었는데 축산업계에서는 이를 반박

하지 못하고 앉아서 당하고 있었던 적이 있었다. 이는 바로 축산업계가 반대급부의 행동을 할 수 없었기 때문이었다.

우리나라의 경제성장단계에서 지금까지 소비자의 소득수준과 그 분포, 해당 축산물과 그 대체 및 보완재의 가격 등이 축산물의 수요에 영향을 미치고 있음은 분명하다. 그러나 소비자의 소득이 어느 정도 안정 수준에 이르면서 소비자의 식품선택 기준이 경제성보다는 안전성·건강·간편함 등을 포함하는 사회·심리적 변수들에 크게 영향을 받고 있다. 따라서 대중매체를 통해 제공되는 정보는 제공된 정보와 관련된 식품의 수요에 단기적으로 엄청난 영향을 미치게 된다. 그러므로 특정 축산물의 안정적인 소비를 위해서는 소비자의 사회·심리적 요소와 관련된 축산물에 대한 바르고 다양한 정보를 지속적으로 소비자에게 제공하는 것이 매우 중요하다.

이런 맥락에서 볼 때 이제 축산물의 소비촉진을 위한 다양한 정보제공활동 등은 축산발전을 위한 필연적 과제이다. 그런데 이러한 소비촉진활동에 필연적으로 수반되는 것이 비용이며 이 비용은 축산물의 소비촉진활동을 통해서 이익을 직접적으로 수혜하는 이해 당사자들이 공동으로 부담해야함은 두말할 나위가 없다. 이해 당사자들이 이와 같이 특정 사업목표를 설정하고 사업수행에 필요한 자금을 그 사업수행을 통해 혜택을 받는 자들이 공동으로 부담하여 조성하고 운용하는 특정의 목적기금이 소위 자조금이다.

이러한 자조금이 일반적인 조세와 다른 것은 조세는 국가가 재정을 확보하기 위해서 국민에게 납세를 의무화하는 비 자율적인 비용인 반면에 자조금은 특정 산업의 구성원들이 그들 산업을 스스로 보호하고 발전을 꾀하기 위해서 민주적인 방식에 의해 자발적으로 부과·부담하여 조성하는 자율적인 자금인 것이다. 그러므로 자조금은 특정 산업에 속하는 단체의 한 구성원 또는 일부의 힘만으로는 해결할 수 없는 것이며 그 산업전체의 문제를 공동으로 해결하기 위해 공동으로 조성하여 운용하는 공동의 자발·자율적인 자금이다. 그러므로 자조금제도는 흔히 산업 민주화의 대표적인 하나의 제도이며, 고도의 자유민주주의 체제에서 축산업이 한 목소리를 낼 수 있는 이익집단의 활동이고 시장경제가 성숙한 산업구조에서 생존하기 위한 자구대책의 일환이다.

따라서 국내산 축산물의 안정적인 소비촉진과 더불어 생산자가 주도하는 자율적인 수급균형을 위해서 축산자조금제도 시행을 더 이상 미룰 수 없다. 안정된 소비촉진의 중요성이 얼마나 중요한 것이라는 사실을 최근의 우리 나라 쌀 시장을 통해서도 충분히 입증되고 있다.

우리나라 쌀 공급과잉의 주범은 과잉생산이 아니라 과소 소비이며 그 과소 소비는 궁극적으로 소비촉진정책의 부재에서 기인된 것임을 간과해서는 아니 된다. 이제 와서 쌀의 소비촉진문제가 심각하다는 사실을 깨닫

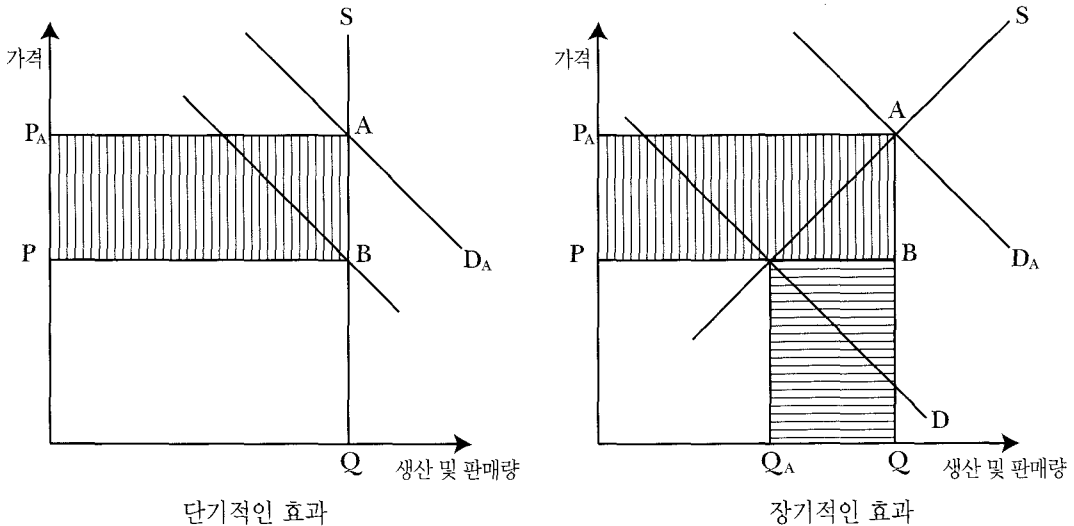
고 생산하는 농민들의 참여도 없이 국민의 세금으로 정부가 주도하여 쌀의 소비촉진활동을 대대적으로 전개하고 있지만 이것이 흔히 말하는 “소 잃고 외양간 고치는” 사후약방문(死後藥方文) 격이 된 셈이다.

축산물 시장에서도 쌀 시장과 똑같은 우를 범하지 않게 하기 위해서라도 의무자조금제도의 조속한 한 도입을 통한 체계적인 소비촉진활동이 전개되어야 하며 그러한 활동은 양축가인 생산자들에 의해 주도되어야 한다.

무한의 경쟁 경제체제 하에서는 양질의 위생적인 축산물을 생산하는 것도 중요하지만 질 좋은 축산물이 적정가격으로 유통되고 광고·홍보되어 소비자에게 선택되도록 하는 것 또한 중요하다.

더욱이 우유를 비롯한 쇠고기와 돼지고기, 닭고기, 계란, 녹용 등 대부분의 축산물의 생산을 위해서는 고정투자가 크고 생산을 위해서 장기간이 필요하므로 그 생산·공급이 매우 경직적일 수밖에 없다. 따라서 개별 축산농가는 축산물이 초과 공급될 때에 이를 단기적으로 조절하기가 매우 어렵다. 그러므로 생산량을 감축하지 않고 농가의 실질소득을 꾸준히 유지·증대시켜 나가기 위해서는 증산된 축산물에 대한 추가시장을 꾸준히 확대시켜 나가야 한다(<그림 1> 참조).

<그림 1>에서 살펴볼수 있는 바와 같이 단기적으로 생산·공급이 일정하다 할지라도 소비촉진 활동을 통해서 수요가  $D$ 에서  $D_A$ 로 증가하게 되면 양축가는  $\square PP_A AB$  만큼의 추가



〈그림 1〉 소비촉진에 대한 효과

이익을 얻게 될 것이며, 장기적으로는 지속적인 소비촉진에 따른 소비증가에 부응하여 생산·공급량을 Q에서  $Q_A$ 만큼 늘림으로써 양축가는  $\square PP_A A Q_A Q B$  만큼의 추가 이익을 얻고자 하는 것이 자조금에 대한 기대 효과이다.

이미 낙농과 양돈부문에서 임의 자조금제도에 의해 추진되었던 소비촉진활동이 기대이상의 효과를 거두었음이 이미 입증된 바 있다.

한국낙농육우협회가 주관하여 실시한 낙농 자조금사업의 경우 자조금사업을 처음 시작한 1999년도에는 약 25억원(낙농가조성금 1,660백만원 + 정부보조금 830백만원)을 투입하여 실시한 “사랑의 우유나누기” 캠페인 광고와 소비촉진 활동을 통해 낙농가가 부담한 자조금 1원에 대해 직·간접 효과가 52원 이상 되는 것으로 나타났으며, 2000년에는 약 24억원(낙농가 조성금 1,400백만원 + 정부보조금 1,000백만원)을 투입함으로써 낙농

가의 부담금 1원에 대해 적어도 24원 이상의 수익효과를 얻은 것으로 추정되었다.

또한 대한양돈협회가 주관하여 2001년 9~11월까지 2개월 동안에 걸쳐 약 12억원(정부보조금 8억원 양돈가 조성액 4억)을 투입하여 돼지고기의 선호도를 개선하기 위해 실시된 소비촉진 TV광고는 소비자의 돼지고기에 대한 인식과 부위별 선호도를 크게 변화시키고 돼지고기 소비를 촉진시키면서 비육돈의 산지가격을 빠르게 회복시키는 데 크게 기여한 것으로 평가되었다.

자칫 자조금의 징수는 농가의 비용부담을 가중시키는 또 하나의 집으로 인식될 수 있으나 소액의 비용부담으로 위와 같이 그에 상응하는 적정한 수익을 올릴 수 있다면 그것은 더 높은 수익을 위한 투자인 것이다.

〈다음호 계속〉