



# 생산자 단체의 활동과 자조금 제도

미국사료 곡물협회 한국지부  
회장 박 영 인

## 1. 머리말

현대사회는 組織의 社會(organizational society)이다. 조직은 특정한 目的을 위하여 意圖的으로 구성된 社會的 單位이다. 사람들은 조직속에서 살고 조직에 參與하거나 조직을 管理하면서 조직의 影響을 받고 살아간다. 사회가 發展하고 變化할수록 조직이 人間生活에서 차지하는 比重은 더욱 커지고 조직과 결부되는 問題도 그만큼 심각해진다.

이러한 조직내에는 일정한 交互作用(interaction) 및 相互依存(inter-dependence) 관계를 이루는 集團이 있다. 집단가운데 특정한 共通關心을 갖고 그 관심을 실현하기 위하여 共同으로 活動하려는 사람들의 集群을 利益集團(interest group)이라 한다.

이익집단은 어떤 경제사회 및 정치적 目的을 추구하려는 組織화된 集團(organized group)이다. 예를들면 勞動組合·協同組合·協會·商工會議所·農業會議所·醫師會·藥師會·教員聯盟·女性團體등이 모두 이에 해당하고, 당해집단의 拮抗力(countervailing power)을 培養하여, 복잡한 현대의 機能社會에서 그 집단에 부여된 역할을 담당하고 그에 알맞는 代價도 보장 받으려는 自救의 共助組織이다. 다시말하면, 이익집단은 현대의 多元社會에서 支配(엘리트)와

被支配(대중) 계층간의 不均衡을 조정하고 개별 집단간의 갈등을 완충케하는 中道組織 이라 할 수 있다.

어떤 組織이나 集團을 막론하고 목적인 바의 活動을 전개하는 데에는 반드시 費用이 필요하게 된다. 그 비용은 특정집단의 利益成就를 위한 私的 活動費이므로 마땅히 그 집단의 構成員이 부담하게 된다. 그러나 비용의 조달방법이 公平하지 못하고 구성원의 부담 意思가 소극적이거나 사용이 正當하지 않을때 그집단은 당초의 目的을 達成할 수 없게 된다. 따라서 國民經濟의 發展과 福祉增進上的 必要에 의하여 결성하는 이익집단(예: 노동조합)의 경우에는 活動費(조합비)의 수준과 使用範圍를 法的으로 규정하기도 한다.

自助金(self-help funds)이란 광의로는 이익집단이 스스로 조달하는 여러 형태의 自助的財源을 통틀어 일컫는다. 그러나 협의로는 法的規定 또는 集團의 決議로써 義務的 또는 自發的으로 賦課收金하여 특정목적에만 사용하는 制度的인 基金(check-off funds)을 말한다.

## 2. 목 적

自助金은 目的基金이다. 다시 말하면 자조금이 의도하는 분명한 목적 즉, 그 집단의 공동

利益增進을 위한 목적에만 사용한다. 自助金은 품목별 利益集團이 어떤 지정된 목적에 쓰기 위하여 모은 産業의 基金이다. 그러므로 그 산업이 지향하는 바에 따라 자조금의 설치 및 사용 목적이 다르게 된다. 한가지 공통적인 목적이라면, 어느 산업의 발전을 저해하는 要因이 생산자 개개인 또는 산업의 어느 한 部門의 힘만으로는 해결할 수 없는 산업 全体의 問題일 경우 産業次元에서 그 문제를 共同으로 풀어가기 위하여 造成·使用되는 것이 자조금의 목적이라 할 수 있다. 이러한 범위에 속하는 주요 목적을 要約하면 아래와 같다.

### 1) 自救對策

農業生産者는 숫자가 많고 개별 經營規模가 작은 경제적 弱者임에 반하여, 생산자의 去來對象인 農企業(자재공급·가공·유통등)은 숫자가 적고 기업경영을 하는 경제적 强者이므로 생산자는 이들과의 協商關係에서 항상 不利한 경쟁입장에 놓이게 된다. 따라서 1차산업 종사자는 연관 2·3차산업과의 거래 交涉력(bargaining power)을 높이는 일이 매우 중요하다.

農産物은 需給과 價格이 不安定하고 생산자의 所得도 不確實하다는 문제가 항상 제기되고 있다. 생산자는 이러한 基本的인 問題를 해결하는 主体가 되어 적절한 政策을 수립하고 그에 참여하는 일에 積極性을 가져야 한다. 즉 생산자는 産業의 主人役割을 다하지 않으면 안된다.

高度産業社會에서 農業은 他産業에 비하여生産性과 收益性이 상대적으로도 낮다는 문제 때문에 그대로 방치해두면 斜陽産業이 되고 만다. 따라서 農業은 급변하는 주변여건에 적절하게 對應하여 스스로가 살아남는 對策(survival measure)을 강구하지 않으면 안된다. 농업생산자

의 自救對策은 현대산업사회에서 不可缺한 과제로 등장하고 있다. 自救를 위한 활동에 필요한 基金이 바로 自助金이다.

### 2) 生産者의 組織化

농업생산자는 自救를 위한 이익집단의 구실을 다하기 위하여 우선 組織을 만들어야 한다. 그런데 전국에 흩어져 있는 많은 생산자의 힘을 한데 모아 組織化한다는 것은 쉬운일이 아니다.

생산자의 조직에는 協同組合이 있다. 특정생산자가 어떤 經濟活動을 공동으로 수행하기 위하여 모인 단체가 바로 협동조합이다. 이 조직에 참여하는 생산자는 조합원인 동시에 산업의 구성원이기도 하다. 그러므로 협동조합이 잘 조직되어 역할을 다하면 組合員 個人의 利益은 물론 그 産業 全体의 발전에도 도움을 준다.

산업을 대표하는 全國 生産者 組織에는 여러 형태가 있다. 그 가운데 가장 흔한것이 일반적으로 協會(associations, federations, councils 등)라고 불리워지는 조직이다. 이 협회는 그 산업의 公同관심사를 총괄적으로 다루기 위한 目的으로 설립되는 것이 대부분이며 經濟事業에는 직접 관여치 않는다. 따라서 協同組合의 조합원은 다시 협회의 會員이 되어 그 산업을 대변하는 利益集團의 일원으로도 기여하는 것이다.

自助金은 생산자의 조직화를 촉진하는데 쓰인다. 自助金을 부담하는 생산자는 産業組織의 필요성을 알게되어 더욱 적극적으로 조직에 참여하게 된다.

### 3) 共同危險負擔

自助金의 또 하나 目的은 산업 내외에 介在하고 있는 危險을 공동으로 부담한다는데 있다. 그것은 농업이 갖고 있는 危險과 不確實性뿐 아

나라 근대산업사회에서 농업이 갖는 産業的 危險까지도 포함한다.

오늘날의 농업은 많은 對外的 壓力을 받고있다. 앞서 말한 바와 같이 他産業과의 경쟁에서 살아 남을 것을 強要받는 그런 압력인 것이다. 投資와 生産效率문제는 가장 심각한 압력대상이라 할 수 있다. 이러한 外的 壓力에 대한 위험을 공동으로 處処하는데 自助金은 유효하게 쓰여질 수 있다.

농업내부의 經濟的 壓力도 나날이 더해 감을 볼 수 있다. 生産爲主의 시대가 지나면 流通의 시대가 찾아 오는 것이 그 하나의 예이다. 농산물 유통문제는 私企業에만 맡길 수 없는 특징을 갖고 있는 總需要와 總供給을 연결한다는 측면에서 다루어야 하기 때문이다. 이런 과제는 산업을 총체적으로 보는 관점에서 調整해야 하는 산업의 공동위험인 것이다. 自助金은 이 위험을 헤치고 나가는 방향설정과 견제에 사용될 수 있는 財源이다.

산업에 民主化가 제대로 정착되지 않은 사회의 농업문제는, 그 발전과정에 非民主的 요소가 장애요인으로 크게 대두되기 쉽다는 危險이 있다. 이는 산업발전을 뒷받침하지 못하는 제반 法規와 行政命令, 그리고 政策形成過程에 이익 집단의 意思가 올바르게 반영되지 않는에서 오는 위험인 것이다. 산업의 自体基金은 산업의 민주화 촉구에도 큰 몫을 할 수 있다.

#### 4) 産業促進

근대산업사회에서 농업이 生存發展하려면 다가오는 문제점을 적시에 확인, 조정하여 생산 유통소비가 균형을 이루도록 해야한다. 농업이 商業農과 工業農(industrialized agriculture) 단계에 들어서면 생산보다는 유통, 유통보다는 소

비문제가 더욱 심각해지는 경향을 나타내게 된다.

농업의 당면문제는 철저하게 調査 研究되어야 한다. 그리하여 적절한 解決對策을 찾아 농업발전의 병목현상을 없애는 것이 당연하다. 自助金은 이러한 산업의 문제를 확실히 규명하는데 활용될 수 있는 기금이다.

流通開發은 각 기능의 능률화와 산업 전체의 合理的 調整이 함께 이루어질때 더욱 효과적으로 성취된다. 산업측면에서 유통문제를 다루는데 産業基金인 자조금은 아주 적절하게 쓰여질 수 있는 재원이다.

오늘날 産業促進의 표적은 消費促進에 모아지고 있다. 농산물은 대부분이 最終 消費商品인 먹거리이기 때문에 소비가 원만히 이루어져서 需要가 계속적으로 창출되어야 비로소 유통과 생산의 필요가 생기는 산업이다. 그런데 농산물은 생산자 商標가 붙여질 수 없고 가공유통단계에 들어가야만 상표가 가능하므로, 商標促進 이전의 商品促進도 중요하다. 개별 생산자는 상품촉진을 할 능력이 없는 까닭에 모두가 모인 自助金으로 일괄하여 상품촉진(generic promotion)을 하는 것이다.

농업도 산업의 위치에서 생산성을 향상하고 경쟁력을 높여야 함은 필연적인 과제인데 그 구조적인 특성으로 인하여 산업전체에서 종합, 촉진해야할 일들이 많은 것이다. 이와같이 산업의 구성원 개개인이거나 어느 부문이 개별적으로 담당하기 어려운 일들을 위해 自助金은 산업촉진기금으로 사용될 수 있다.

#### 5) 政策支援

발전하는 경제의 農業政策은 그 역할이 매우 크다. 개별 생산자가 기업적 수준이 아니고 농

산물 유통과 소비도 합리성을 결여하기 쉬운 需給의 不均衡에서 오는 價格과 所得의 不安問題가 언제나 제기되기 때문에 이의 調整을 위한 정책이 필요하게 된다.

農業政策은 政府主導下의 支援對策이 그 골자를 이루는 것이 상례이다. 그러나 일단 商業農 단계에 들어서게 되면 정부가 모든 產業政策을 독자적으로 다룰 수가 없게 된다. 따라서 산업 자체의 自由競爭의 市場機能에 맡기는 원칙 밑에서 정부가 해야 할 일만을 찾아 정책을 세워 나가지 않을 수 없게 된다. 소위 官主導에서 民主主導로 전환하는 정책이 바로 이 때문이며 非農業分野에서는 매우 활발하게 전개되는 양상을 볼 수 있다.

農業政策은 말할 것도 없이 먹거리 생산을 위한 生産者政策인 동시에 소비에 대한 消費者政策 및 유통과 가격에 관련된 제반 調整政策이라 할 수 있다. 그러므로 농업정책은 산업의 현실에 입각하여 生産者利益 측면과 國民經濟의 차원에서 形成決定執行·評價되어야 한다.

그러나 政府主導에서 產業主導로 정책방향이 이행해 가는 과정에서는 정책이 決定·執行만 될 뿐이고 形成·評價되는 절차가 無視 된다는 문제점이 있다. 특히 政策形成過程이 생략되고 정책 입안자의 便宜에 따라 정책이 결정되는 경우에는 그 정책은 산업현실을 外面하는 것이 될 수도 있는 것이다. 따라서 정책이 결정되기 까지는 利害를 달리하는 많은 集團의 의사가 충분히 反映될 수 있는 절차, 즉 民主的 政策形成過程을 밟아야 한다.

농업생산자는 농업정책의 形成過程에 적극 참여하여 產業의 利益을 주장할 수 있어야 한다. 그리하여 產業實相에 알맞는 정책이 만들어 지고 또 집행될 수 있도록 支援할 필요가 있다.

이러한 活動을 위해서도 自助金을 필요하다.

## 6) 산업의 長期發展 主導

農業은 국민에게 먹거리를 供給해 주고 종사자에게 所得源을 제공해 주는 산업이다. 그 기능이나 중요성, 산업의 구조적 특징으로 보아서도 장기적인 발전대책을 필요로 하는 업종이다. 국내외적 여건 변화에 적응하면서 하나의 산업으로 殘存하기 위해서도 長期的 方向 설정과 短期的 對策이 적절하게 세워져야 한다.

構造改善 측면에서 보는 농업은 매우 伸縮의 이 아니고 많은 시간을 소요로 하는 不利한 산업이다. 더구나 개발도상 경제의 농업은 狀況適應의인 타산업보다 效率이 떨어진다 하여 소의 당하기 쉽다. 이러한 농업의 입장을 단기적으로 파악하다보면 농업발전의 패턴에 금이 가고 나중에는 農業問題가 經濟·社會 및 政治에도 커다란 負擔을 주게 된다. 따라서 농업은 합리적 發展을 전제로 하는 장기적 基本戰略을 분명히 할 필요가 있다.

하나의 산업이 장기적 발전을 꾀하는데는 品目別 利益集團을 중심으로 한 團體的 活動에 의존하는 것이 가장 이상적이다. 자기산업을 스스로가 育成發展시킨다는 것은 너무나 당연하며, 생산자 각자가 그 활동에 직접 참여할 수는 없으므로 自助金을 부담하여 基幹的인 힘을 발휘하게 하는 것이다. 이렇게 모인 集團이야말로 목적하는 바의 利益成就를 할 수 있고 산업의 將來를 위한 일도 해낼 수 있는 것이다.

농업생산자는 農場안의 일에만 전념할 수 있어야 한다. 農場 밖의 일은 누군가 처리해 주어 안심하고 농사 지을 수 있는 農業環境을 조성하는 것이 합리적이다. 농장밖의 일을 남에게 맡기기 위하여 自助金은 필요하다. 그리하여 自助

금은 산업의 장기적 발전의 주도하는 역할을 담당한다.

### 3. 性 格

自助金は 생산자가 산업의 共通的인 問題를 함께 풀어가기 위하여 거기에 소요되는 費用을 스스로가 부담하는 자금이므로 어디까지나 이익 집단의 會費와 같은 性格을 띠고 있다. 다만 公평, 용이하게 收金하고 공개적으로 使用하기 위하여 생산자의 決議를 거쳐 立法化하는 特殊基金인 것이다. 따라서 自助金은 그 목적에 있어서는 산업구성원의 自體資金이면서 제도면에서는 法定基金(예: 畜産振興基金)과 유사한 성격도 갖고 있다.

한국에는 아직 이러한 生産者의 制度基金이 없어 종래의 有名無實한 각종 단체의 資金과 혼동하기 쉽다. 그래서 자조금의 性格이 다른 基金이나 會費와 어떻게 다른가를 분명히 밝혀보고자 한다.

#### 1) 無賃便乘者의 排除

농업생산자나 勤勞所得者와 같이 개별적으로 經濟的 劣位에 있는 多數國民의 권익을 보호하는 데는 각종 政策的 配慮는 물론 構成員 스스로의 自救策이 강구된다. 특히 농업생산자의 경우에는 協同組合이나 協會의 조직을 통하여 경제적 지위의 향상과 團體交涉力의 증진을 획책한다. 그런데 여기서 언제나 제기되는 것이 無賃便乘者(free riders)의 문제이다.

協同組合事業에 대한 조합원의 낮은 參與度와 協會 會費 징수의 困難性은 곧 이 무임편승 문제의 핵심이라 할 수 있다. 그리하여 自助金制度는 이러한 不參의 문제를 근원적으로 해결하

는 방법을 쓰고 있다. 즉 賦課와 徵收를 의무화함으로써 무임편승자를 없애는 것이 다시 말하면 費用調達에 있어 構成員 모두가 참여하여 公평한 負擔原則에 따르도록 하는 것이다.

#### 2) 法定自進賦課

자조금은 생산자가 결의하여 立法, 自進賦課(self imposed) 하는 것이다. 국가의 財政確保를 위하여 국민의 納稅을 의무화하듯이 利益集團의 特定活動費를 조달하기 위하여 집단구성원의 費用負擔을 自進義務化하는 법정 賦課金(levy) 또는 割當金(assessment)이 바로 자조금인 것이다.

국가단위에서 強制賦課하는 것은 租稅(taxes 또는 duty)이고 산업단위에서 自進負擔하는 것은 自助金이다. 따라서 자조금은 産業社會의 이익집단이 民主的 節次에 따라 自進賦課하는 목적기금으로 종래 개념의 贊助金·寄賦金 또는 雜賦金과도 그 성격이 전연 다른 것이다.

#### 3) 受益者 負擔

법률상의 受益者 負擔이란 국가 또는 공공단체가 公益을 위한 어느 특정사업의 費用으로 承擔하기 위하여 그 사업의 受益者에 지우는 負擔을 말한다. 自助金도 산업의 共同事業 受益者에게 부과하는 것이므로, 이때의 수익자는 그 산업의 構成員이며 受益의 크기는 構成員 각자의 事業量에 비례한다고 볼 수 있다.

自助金은 受益者 負擔이란 시각에서, 이익에 대한 代償인 料金(charges, rates, fees 또는 fares), 서비스에 대한 補償인 手数料(commission, charges, percentages 또는 brokerages), 친목유지와 사업수행에 필요한 會費(fees 또는 dues)의 性格을 모두 포함하는 것이라고 할 수 있다.

이와 같이 자조금은 특수목적을 위한 수익자 부담 성격의 資金이므로 特定用途 이외의 사용은 절대 허용되지 않는다. 또한 부담자인 생산자는 基金管理에 적극 참여할 수 있어야 하고 使用內譯은 부담자에게 公開되어야 한다.

### 4) 極少額 分擔

자조금은 受益比例原則에 따라 極少한 金額을 수익자가 분담하는 것을 특징으로 하고 있다. 非農業부문의 法定自助金은 상당히 높은 비율을 부과하나, 農業부문의 自助金은 去來額의 0.1%~0.5%와 같이 적은 비율을 적용시켜 生産費나 收益에 거의 影響을 주지 않는 것이 통례이다.

自助金의 부과대상은 生産物(販賣) 또는 生産資材(購入)다. 전자는 어느 物量 以上の 販賣市場이 體系化되어 있어야 하고, 후자는 모든 생산자가 구입하는 자재이면서 購入市場이 組織化되어 있어야 함은 물론이다. 賦課方法에 있어서는 去來額에 대한 비율 이외에 去來單位當(頭당, 首당, kg당 등) 얼마씩 分擔시킬 수 있다.

自助金制度가 개별 생산자에게 어느 정도의 경제적 負擔을 주느냐 하는 문제는, 消費者價格에 어떻게 영향을 미치느냐 하는 문제와 더불어 매우 중요한 과제이다. 그러나 0.5% 未滿의 賦課라고 하면, 農業 特有的의 資材 및 生産物價格變化의 추세로 보아 생산자와 소비자에게 주는 부담이란 거의 意識할 수 없는 수준에 지나지 않는다. 하지만 이것이 전국의 生産자가 부담하도록 制度化했을 때 産業發展基金의 역할을 할 만큼 큰 돈이 모아진다는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다.

### 5) 去來時點에서 自動控除

자조금은 組織化된 去來(판매 또는 구매)時點

에서 控除 收金된다. 소·돼지는 屠畜場, 닭은 屠鷄場, 계란은 集卵場, 우유는 集乳場이 收金據點이고, 配合飼料라면 工場 또는 農場을 생각할 수 있다. 이때 해당 事業場은 勤勞所得의 源泉徵收義務과 같이 法에 의한 收金義務가 주어진다.

이와 같이 自助金은 일단 制度化되면 自助的으로 공제 수금된다. 이렇게하여 경제활동을 하는 産業構成員은 모두 참여하여 부담하게 되는 것이다. 사단법인인 協會가 그 산업의 공통문제를 풀기 위한 費用을 屢출하고자 會費를 부과해보지만 전국에 散在해 있는 多數의 회원으로부터 수금한다는 것이 얼마나 어려운가 하는 경험을 너무나 많이 갖고 있다. 자조금은 이러한 不合理을 저절로 풀어주는 제도이다.

### 6) 生産者團體에 의한 管理

특정 이익집단의 자조금은, 그 집단을 代表하는 단체가 管理하게 된다. 法으로 專擔機構를 설치하여 運營하게도 하나 대개의 경우는 당해 산업의 生産者團體(producers association)에 게 맡긴다. 여기서 말하는 생산자단체란 산업의 일부生産者가 특정 經濟事業을 영위하기 위하여 조직하는 協同組合을 의미하는 것이 아니라 그 산업을 총괄, 대변하는 여러 형태의 단체(예: 협회·연합회·협의회 등), 즉 협동조합 조합원을 포함하는 산업구성원 모두의 단체를 지칭한다.

事業場에서 수금된 자조금은 법적 절차에 따라 이 指定團體로 보내어진다. 이 단체에는 理事會를 두어 자조금에 대한 其本方針을 결정하고 執行部로 하여금 使用目的과 範圍내에서 運營하게 한다. 또 産業基金의 성격을 분명히 하기 위하여 運營結果를 공개하고 政府에 보고하도록 한다.