

양돈 자조금제도의 법제화 및 운영방향



박종수 교수
(충남대학교 농과대학)

IMF의 구제금융 사태이후 쇠고기와 우유
의 급속한 소비위축으로 한우와 낙농
산업이 침체의 늪을 벗어나지 못하던 터에 쇠고
기와 우유에 비해 상대적으로 소득탄력성이 낮은
돼지고기의 소비는 어느 정도 안정을 유지해 왔다.
이로 인해 한우와 젖소를 사육하는 농가는
사육두수를 감축하고 생산을 축소하였으나 양돈
농가들은 오히려 사육두수를 증대해 왔다. 그러
나 완전한 시장경제의 경쟁체제하에서 수요확대
가 전제되지 않는 공급의 증가는 가격의 폭락을
초래할 뿐이다. 따라서 최근에 나타나고 있는 돼
지 값의 폭락은 공급과잉에 의한 수급 불균형에
서 야기된 예견된 상황이라고 볼 수 있다.

양돈산업이 이러한 위기에서 큰 충격없이 탈
출하기 위해서는 돼지고기의 수요를 촉진시키고
소비를 활성화 할 수 있는 수요 지향적 조치가
우선되어야 한다. 양돈산업의 이해 당사자들 모
두가 합심하여 국내수요는 물론 수출을 촉진시킬
수 있는 조치를 강구해야 한다. 돼지고기의 수요
확대를 위한 최선의 수요 지향적 수단이 양돈자
조금 사업이며, 이는 양돈산업의 이해 당사자들
스스로가 경쟁시장에서 살아남기 위한 최선의 자
구적 수단이다. 세계에서 시장경제가 가장 발전
되어 있는 미국의 경우, 소·돼지·닭을 비롯한
축산부문 뿐만 아니라 대부분의 경중부문에서도
자조금제도가 활발히 도입·추진되고 있으며, 이
를 뒷받침하기 위한 자조금 관련법이 각 품목별

로 제정·운영되고 있다.

우리나라에서는 1990년 4월에 법률 제4,228호
로 제정·공포된 농어촌 발전특별조치법과 동법
시행령 및 시행규칙에서 돼지·닭·우유에 한하
여 자조금제도를 실시할 수 있는 근거를 처음으
로 제시하였다. 농발법 제13조에서는 “농림수산
부장관은 특정 농수산물을 생산하는 농어민이 생
산자단체를 조직하여 당해 농수산물의 판로확대,
수급조절 및 가격안정을 도모하기 위하여 자조금
을 조성·운영하는 경우에는 그 생산자 단체에
대하여 보조금을 지급할 수 있다”라고 규정하고
있으며, 자조금의 조성방법과 보조금의 지급기준
등에 관한 사항은 시행령과 시행규칙에서 다음과
같이 규정하고 있다.

- ① 자조금의 조성 방법 : 농어민이 생산자 단체를 조
직하여 자율적으로 당해 생산자 단체에 납입하는
금액으로 조성
- ② 정부 보조금의 지급대상 농산물의 범위 : 돼지, 닭,
우유
- ③ 보조금을 지급할 수 있는 자조금의 용도 : 사육조
절사업, 수매비축 및 판매사업, 소비촉진을 위한 홍
보사업, 수급 및 가격안정을 위해 필요한 사업
- ④ 보조금의 지급기준 : 생산자 단체가 매년 자조금으
로 조성한 금액의 50% 범위내
- ⑤ 보조금의 재원 : 축산발전기금
- ⑥ 자조금의 조성기준 : 자조금 조성의 대상이 되는
농축산물 생산가격의 0.5%를 초과하지 않는 범위

한편 농어촌발전특별조치법의 폐지방침에 따라 자조금사업과 관련된 위와 같은 사항들은 개정없이 그대로 농산물유통 및 가격안정에 관한 법률에 흡수시킬 전망이다. 이에 따라 농어촌 발전특별조치법 제13조에서 규정하고 있는 자조금의 적립지원 조항이 농산물유통 및 가격안정에 관한 법률의 개정안 제8조에 흡수되어 이미 입법 예고되어 있다.

자조금제도를 도입하여 운영할 수 있는 근거가 어느 법에 규정되어 있느냐는 크게 문제될 것이 없다고 생각된다. 중요한 것은 법의 내용이 자조금제도를 과연 얼마나 효율적으로 도입하고 추진할 수 있도록 규정하고 있느냐는 것이다. 그러나 우리의 현행 법의 내용은 유감스럽게도 자조금제도를 본격적으로 실시하기에는 근본적으로 미진하고 불합리하다.

따라서 양돈자조금 사업이 성공적으로 추진·운영되기 위해서는 보다 합리적인 법제화가 필요하며, 법제화과정에서는 대체로 다음과 같은 사항과 절차 등이 선행되거나 포함되는 것이 바람직하다.

첫째는 양돈산업 구성원들의 자조금사업에 대한 상호 이해와 공감을 바탕으로 하는 적극적인 참여가 요구된다. 자조금제도는 자조금의 부과대상이 양돈산업 관련자(양돈농가와 육가공업체 등) 자신들이므로 반드시 대부분의 관련 당사자들이 자조금제도의 필요성에 대한 인식을 가지고 있어야 한다. 따라서 시행은 대다수의 관련당사자들의 동의가 필요하다. 자조금제도는 본래의 성격상 민주적인 성격이 강하므로 민주적인 절차에 의한 이해 당사자들의 동의가 필요하다는 것

이다. 이해 당사자들의 의견수렴은 그들을 대표하는 생산자단체에 의해서 주도되는 것이 바람직하다.

둘째는 양돈산업의 이해 당사자 특히 양돈가들에 의해 조성된 자조금은 돼지고기와 그 가공품의 소비촉진 활동에만 투자할 수 있도록 해야 한다. 즉 수급 불균형으로 인한 과잉공급 상

태에서 가격지지정책이나 공급조절 등은 정부가 담당해야 하고 자조금은 순수하게 소비촉진 활동에만 사용도록 규정해야 한다. 세계에서 자조금제도를 가장 성공적으로 추진하고 있

는 미국에서는 자조금은 소비촉진 활동에만 사용하도록 자조금 관련법에서 규정하고 있으며, 생산과 수급조절, 가격지지정책 등은 전적으로 정부의 몫으로 다루어지고 있다.



◀양돈산업 구성원들의 자조금사업에 대한 상호 이해와 공감을 바탕으로 하는 적극적인 참여가 요구된다.

현행 국내 자조금 관련법과 같이 자조금을 생산과 소비측면에 동시에 사용할 수 있도록 규정한다면 자칫 축산업에 관한 정부의 역할을 자조금제도의 운영주체인 생산자들에게로 전가하려는 의도로 오해 될 수 있으며, 이로 인해 생산자들이 자조금제도에 참여하기를 기피하는 동기를 유발시킬 수 있다.

셋째는 자조금제도의 효과적인 시행을 위해서는 무임편승자를 배제할 수 있는 장치가 필요하다. 이를 위해서는 모든 이해 당사자가 의무적으로 자조금을 납부하도록 법제화할 필요가 있다.

미국과 국내 자조금제도의 실시경험으로 비추어 볼 때 무임편승자를 원천적으로 배제시키는 것은 자조금제도의 성공을 좌우하는 가장 기본적인 과제이다. 물론 자조금의 의무적인 징수방식을 채택하기 위해서는 이해 당사자들 대다수의 동의를 얻어야 함은 두말 할 나위가 없다.

넷째는 자조금의 민주적인 관리와 운영의 투명성이 보장되어야 한다. 자조금사용에 대한 모든 정보는 자조금을 납부하는 생산자는 물론 관련 당사자 모두에게 투명하게 공개되어야 한다. 미국의 경우 자조금 운영 보고서를 매년 의회는 물론 각 생산자와 이해 당사자들에게 공개하여 자조금운영의 투명성을 확보하고 있으며, 이로 인해 자조금제도가 모든 이해 당사자들로부터 확고한 신뢰를 얻게 되었다. 이와 관련하여 정부는 자조금 운용에 대한 관리·감독을 담당하고, 자조금제도의 평가는 학계나 연구소의 평가전문가를 통해 실시하고 있다.

다섯째는 자조금의 부과수준은 소비촉진을 위한 광고, 홍보 및 연구사업 등 각각의 활동 효과를 극대화시킬 수 있는 수준으로 책정되어야 하는 것이 원칙이다. 그러나 우리나라는 자조금에 의한 소비촉진의 경험이 부족하기 때문에, 자조금 부담의 적정수준을 찾기란 쉽지 않다. 따라서 자조금의 부담은 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 두말 할 나위가 없다.

우리나라에서 이미 시도하고 있는 양돈자조금은 위에서 제시되고 있는 조건들이 사실상 대부분 선행되지 못한 상태에서 도입·실시되었다. 따라서 1992년부터 대한양돈협회가 주도하여 실시하고 있는 자조금제도가 사업을 시도한지 7년째를 맞는 지금까지도 뿌리를 내리지 못하고 사업에 참여하는 농가뿐 아니라 그 조성금액도 극도로 미미하여 본래의 성과를 전혀 거두지 못하고 있다. 우리 나라의 양돈자조금

제도가 발전하지 못하는 가장 근본적인 이유는 자조금 사업에 참여하는 농가가 극소수에 불과하다는 것이다. 현행법이 자조금제도를 본격적으로 실시할 수 있도록 충분한 뒷받침을 해주지 못하기 때문이다. 따라서 양돈 자조금이 본격적으로 실시되기 위해서는 별도의 양돈자조금법이 제정되어야 하며 새롭게 제정된 법은 자조금의 의무적인 납부방법을 규정하고 그렇게 조성된 자조금은 돼지고기와 그 가공품의

소비촉진활동 부문에만 쓰여지도록 해야 한다. 다만 의무자조금 제도의 법제화에 앞서 양돈농가가 자조금 제도에 대한 필요성과 추진 방법, 기대효과 등을 충분히 이해하고, 이에 적극적으로 동참할 수 있도록 공감대를 형성시키는 일이 선행되어야 하며, 이의 효율적인 추진을 위해서는 전문가와 생산자대표, 선도농가들이 참여하는 자조금의 법제화 추진위원회를 구성·운영하는 것이 바람직하다. 무한경쟁시대에 양돈산업이 안정적으로 발전하기 위해서는 양돈가 스스로도 돼지고기의 수요를 창출하고 소비를 확대시키는 데에 앞장서야 한다. **養豚**

1992년부터 대한양돈협회가 주도하여 실시하고 있는 자조금제도가 사업을 시도한지 7년째를 맞는 지금까지도 뿌리를 내리지 못하고 사업에 참여하는 농가뿐 아니라 그 조성금액도 극도로 미미하여 본래의 성과를 전혀 거두지 못하고 있다. 우리 나라의 양돈자조금 제도가 발전하지 못하는 가장 근본적인 이유는 자조금 사업에 참여하는 농가가 극소수에 불과하다는 것이다.