

자조금사업의 효과와 오리자조금사업 도입 · 추진방향

박종수 | 충남대학교 농과대학 교수

낙농과 한우, 양돈, 양계, 오리업과 같은 축산물을 생산하는 산업은 그 생산기간도 장기간이 필요함으로 거기서 생산되는 생산물의 생산과 공급이 매우 경직적일 수밖에 없다. 따라서 개별 축산농가는 해당 축산물이 시장에 초과 공급될 때에 이를 단기적으로 조절하기가 매우 어렵다. 그러므로 생산량을 감축하지 않고 농가의 실질소득을 꾸준히 유지·증대시켜 나가기 위해서는 증산된 축산물에 대한 소비시장을 꾸준히 확대시켜 나가야 한다. 따라서 무한의 경쟁경제체제에서 축산(오리)농가가 안정적인 소득을 지속적으로 확보해 나가기 위해서는 소비자로부터 선택받을 수 있는 고품질의 안전한 축산물을 생산하는 것이 축산경영의 필요조건이라면, 고품질의 안전한 축산물의 시장이 지속적으로 확대될 수 있도록 소비촉진활동에 참여하는 일은 축산경영의 충분조건인 것이다.

그런데 이러한 소비촉진활동에 필연적으로 수반되는 것이 비용이며, 이 비용을 축산물의 소비촉진활동을 통해서 이익을 직접적으로 수혜받는 축산농가들이 공동으로 부담하여 조성한다면, 그 공동조성액이 바로 자조금이다. 즉, 특정산업의 이해 당사자들이 특정 사업목표를 설정하고 사업 수행에 필요한 자금을 그 사업 수행을 통해 혜택을 받는 자들이 공동으로 부담하여 조성하고 운용하는 특정의 목적기금이 소위 자

조금이다. 이러한 자조금은 일반적인 조세와는 근본적으로 다르다. 조세는 국가가 재정을 확보하기 위해서 국민에게 납세를 의무화하는 비자율적인 비용인 반면에 자조금은 특정 산업의 구성원들이 그들 산업을 스스로 보호하고 발전을 꾀하기 위해서 민주적인 방식에 의해 자발적으로 부과·부담하여 조성하는 자율적인 자금이기 때문이다. 그러므로 자조금은 특정 산업에 속하는 단체의 한 구성원 또는 일부의 힘만으로는 해결할 수 없는 그 산업전체의 문제를 공동으로 해결하기 위해 공동으로 조성하여 운용하는 공동의 자발·자율적인 자금이다. 따라서 오리자조금은 오리고기를 생산하는 오리 농가가 개인적으로나 그들 일부의 힘만으로는 해결할 수 없는 사업 즉, 오리생산물의 소비홍보, 새로운 오리제품의 개발과 보급, 소비자 교육과 조사·연구 등을 포함한 오리고기의 소비촉진활동사업 등을 위해 제한적으로 쓰여지는 오리 농가의 자구적 자금인 것이다.

한편 자조금의 납부는 자칫 농가의 비용부담을 가중시키는 또 하나의 짐으로 인식될 수 있으나 소액의 비용부담으로 그 부담액을 크게 상회하는 적정한 수익을 올릴 수 있다면, 그것은 수익을 위한 투자인 것이다. 쇠고기와 돼지고기, 닭고기, 계란 등을 포함한 대부분의 축산물은 완전경쟁시장에서 시장의 수요와 공급의 원

리에 의해서 시장가격이 결정된다. 따라서 축산 농가들이 부담한 자조금을 이용하여 해당 축산물에 대한 소비촉진을 실시함으로써 궁극적으로 해당 축산물에 대한 시장 수요가 증가된다면, 단기적으로는 해당 축산물의 시장공급량이 일정 하더라도 시장가격의 상승에 따른 농가수취가격의 상승과 소득 증대로 연계될 수 있을 것이며, 장기적으로는 농가의 생산 및 공급 증대와 더불어 가격안정(상승)을 동시에 이룰 수 있음으로서 농가의 수익이 생산증대 및 가격상승 부분만큼 증대될 수 있는 것이다. 예컨대 우리나라 양돈산업의 경우 자조금제도를 통해 저지방 부위인 비인기 부위의 선호도를 개선함으로써 소비자의 돼지고기의 부위별 선호도를 바꾸는 데 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

그런데 이러한 자조금을 조성하는 방법은 두 가지로 나누어 생각할 수 있다. 그 하나는 관련 산업 구성원의 결의와 동의를 바탕으로 민주적 절차에 따라 납부제도를 법제화하여 모든 구성원이 의무적으로 납부토록하는 의무자조금제도이고, 다른 하나는 의무납부의 규정이 없이 구성원들이 자발적으로 납부하여 조성하는 임의자조금제도이다. 그런데 임의납부제도는 부담자들의 자율성이 크게 보장되는 듯 하지만, 동일한 산업에서 동일한 혜택을 받으면서도 비용부담에는 참여하지 않는 무임편승자문제 등으로 인해 사업추진에 한계가 있을 수밖에 없다는 결점이 있다.

예컨대 양돈협회와 대한양계협회가 임의자조금제도를 1992년에 농림부로부터 자조금사업에 대한 승인을 받고, 그 회원들의 자발적인 참여를 전제로 자조금사업을 최초로 추진하기 시작했다. 그러나 동 사업은 축산농가의 자조금사업

에 대한 공감대부족과 소극적인 참여로 인한 대다수의 무임편승자 때문에 정착되지 못하고 용두사미가 되고 말았다. 한편 한국낙농육우협회가 주도하고 있는 낙농자조금의 경우 장기간의 의견수렴과정을 통해 자조금사업에 대한 낙농가들의 공감대를 형성시켰을 뿐 아니라 자조금의 거출창구가 집유 또는 유가공주체로 단순화되어 있기 때문에 비교적 큰 무리 없이 1999년 시작하여 2005년 현재까지 지속적으로 실시해 오고 있다. 낙농가가 납유하는 원유 1kg당 1원씩을 거출하여 조성된 자조금으로 대중매체를 통한 공익광고 위주의 소비촉진활동을 전개하고 있으며, 그 효과도 지금까지는 어느 정도 달성한 것으로 평가되었다. 그러나 낙농자조금사업 역시 사업실시 초기에는 80%이상의 낙농가가 참여하는 성과를 보였지만 최근에는 그 참여비율이 점차 낮아지고 있으며, 거출금액이 극히 소액일 뿐 아니라 장래에 대한 지속성이 보장되지 못함으로써 장기적이고 체계적인 소비촉진프로그램을 수립하기에는 아직도 크게 미흡한 실정이다.

이에 임의자조금사업의 한계성을 경험한 축산단체들은 낙농육우협회, 양돈협회, 양계협회, 농협중앙회 등이 주축이 되어 1998년 6월 농림부에 축산물의 의무자조금제도를 도입할 수 있는 법제화를 건의하였다. 축산단체들의 노력에 의해 2002년 5월에 축산물에 대한 의무자조금을 실시할 수 있는 법적 근거가 포함되어 있는 “축산물소비촉진 등에 관한 법률”(이하 축산자조금법이라 함)이 제정·공포되었고, 2002년 11월에는 동법 시행령과 시행규칙이 제정·공포됨으로서 명실공히 축산농가들이 의무자조금을 실시할 수 있는 초석을 마련한 것이다. 축산자조금법은 각 축종별 축산단체의 주관하에 임의

또는 의무자조금을 도입할 수 있는 근거를 규정하고, 특히 축산단체가 의무자조금제도를 도입하고자 할 경우에는 대위원 투표를 거치는 등 축산농가들의 의견을 충분히 수렴토록 규정함으로써 자조금의 민주적 구성과 관리가 가능토록 하였다.

이에 임의자조금제도의 실패를 경험한 양돈과 한우산업에서는 의무자조금제도의 도입에 매우 적극적이었으며, 법이 규정하는 바에 해당 축종의 생산자 단체인 양돈협회와 한우협회 그리고 농협은 공동으로 양돈 및 한우에 대한 의무자조금제도를 차분히 추진한 것이다.

양돈산업에서는 2004년 4월부터 농가에서 출하하는 비육돈 1두당 400원씩을 거출하여 2004년도에 조성된 자조금만도 정부의 대응보조금을 합하여 5,681백만원에 달했다. 이렇게 조성된 자조금으로 돼지고기의 돈육의 소비촉진을 위한 광고(월빙 3총사)와 홍보를 포함한 다양한 소비촉진활동을 전개함으로써 뒷다리와 앞다리, 안심 등심 등의 저지방 부위의 소비를 크게 늘리는 데 성공하였다. 필자가 지난해 9월부터 12월까지 3개월 동안 돼지고기 소비촉진활동이 돼지고기의 소비의 증가 또는 돼지 판매액 증가에 미친 효과를 계측한 바, 농가가 부담한 돼지고기 소비촉진 활동비용 1원당 25.56원의 소비증대효과 또는 자조금 1원당 14.14원의 생산자판매액(농가수취가격) 증대효과를 가져온 것으로 나타났다. 이는 2004년도 9월부터



12월사이에만도 돼지를 출하한 농가는 자조금 1원당 25.56원의 당해 연도에 추가수익을 얻었다는 것이다. 요즘 같이 어려운 시기에 26배의 수익을 얻는 이러한 투자효과가 어디에 또 있겠는가? 이런 것을 두고 우리는 “되로 주고 말로 받는다”고 했다.

한편 한우산업에서는 여타 축산업과는 달리 임의자조금제도의 시행착오과정을 거치지 않고 축산물소비촉진 등에 관한 법률에 의해 의무자조금제도의 직접적인 도입을 시도하였다. 농협중앙회와 한우협회가 공동으로 한우의 의무자조금제도의 도입을 추진한바, 한우 농가들의 적극적인 참여와 협조에 의해 모든 절차를 성공적으로 추진하였고, 드디어 2005년 5월 1일부터 한우의 의무자조금을 거출하기 시작했다. 거출된 자조금을 활용하여 한우고기를 수입육으로 둔갑해서 판매하는 유통업자 등을 감시하기 위해서 이미 한우고기 유통감시단을 발족시켰고, 금년 12월부터서는 한우고기에 대한 본격적인 TV와 라디오 광고도 실시될 예정이다. 한우고기의 우수성과 장점을 소비자에게 알리고 광고하여 한우고기의 소비를 촉진시키기 위해서다.

이밖에 육계산업에서도 의무자조금제도를 도입하기 위해 필요한 절차를 성공적으로 추진하고 있으며, 낙농산업에서도 내년 초부터 의무자조금사업을 도입하기 위해 본격적인 추진과정에 돌입하였다. 시장이 없는 생산은 있을 수 없다는 축산농가들의 인식이 급속히 확산된 결과이다. 특히 요즘 세계의 도처에서 발생

되고 있는 조류인플루엔자의 영향으로 인해 닭고기와 오리고기를 비롯한 가금류 산업이 큰 위기를 맞고 있다. 이럴 때 일수록 해당 산업의 주체들은 소비자에 정확한 정보를 제공하고 소비자를 이해시킬 수 있는 다양한 소비촉진활동이 필요하다. 오리산업도 예외는 아니다. 하루빨리 국내산 오리고기의 안전성이나 영양적 가치를 포함한 오리고기에 대한 다양한 정보를 소비자에게 정확히 전해서 오리고기의 소비를 촉진시킬 수 있는 방안을 강구해야 하며, 이를 위해서는 오리산업에서도 의무자조금제도가 조속히 도입되어야 한다.

이러한 오리산업의 의무자조금제도가 성공적으로 도입·추진·정착되기 위해서는 다음과 같은 절차들이 필요하다.

첫째, 의무자조금사업에 대한 오리 농가의 이해와 공감대를 조기에 구축시키는 일이다.

자조금의 부담자는 오리 농가이다. 따라서 오리 농가의 자조금에 대한 이해와 공감대가 형성되지 않는 한, 자조금제도의 도입은 한 걸음도 나아갈 수가 없다. 이를 위해 자조금사업을 충분히 이해하고 있는 오리농업의 지도자들이 주축이 되어 자조금사업의 필요성에 대해서 오리 농가들을 적극적으로 설득시키고 이해시켜야 한다. 이를 바탕으로 오리산업의 지도자들은 의무자조금사업이 조속히 실시되도록 농가단위에서 필요한 절차를 적극적으로 추진해 나가야 한다.

둘째, 자조금의 운영·관리주체인 오리협회와 오리 농가 그리고 거출금의 수납기관인 도계장(도압장) 등 자조금사업의 이해당사들이 상호 유기적으로 협조하는 체제가 구축되어야 한다.

오리자조금사업은 오리산업발전을 위한 오리 농가들의, 오리 농가를 위한, 오리 농가들의 자

구적인 사업이다. 따라서 오리산업의 미래를 걱정하는 오리산업관련자 즉, 오리 농가와 생산자 단체인 협회, 그리고 도압장, 가공업자, 정부 등이 서로 협조하고 서로 솔선하는 가운데 오리자조금사업이 조기에 합리적으로 추진·정착될 수 있도록 힘을 모아야 한다.

특히 수납기관인 도압장은 자조금의 징수업무가 비록 도계 및 가공업무에 추가되는 일이라 할지라도 수수료의 많고 적음을 떠나 오리산업을 함께 지키고 발전시켜 나간다는 차원에서 자조금의 징수 업무에 적극적으로 협조해야 한다. 오리고기의 원활한 소비촉진 활동을 통해서 국내산 오리고기의 소비가 촉진되고 오리고기시장이 안정된다면, 그 이익이 오리 농가에게만 돌아가는 것이 아니고 오리 농가는 물론 계열주체와 도계업자, 가공업자, 유통업자 등을 포함한 오리산업의 전후방에 관련된 산업의 이해당사자 모두가 그 성과를 공동으로 향유할 것이기 때문이다. 따라서 오리 농가가 부담하는 자조금의 징수와 송금업무 등에 도계업자나 가공업자(계열주체포함)가 적극적으로 협조해야 한다는 것은 오리산업을 지키고 발전시켜 나가기 위한 동반자적 차원에서 필연적 과제인 것이다. 또한 이를 원활히 추진하기 위해서는 산지의 오리사육농가들도 자기들이 납부해야 할 자조금의 부담에 자발적으로 참여함과 더불어 자조금의 징수 업무에 협조할 수 있도록 도계업자와 계열주체 그리고 여타 산지수집상들을 이해시키고 설득시키는 데 적극적으로 나서야 할 것이다.

셋째, 조성된 자조금이 합리적으로 사용되어, 가시적인 성과를 거둘 수 있도록 해야 한다.

축산자조금법은 축산업자들에 의해 조성된 자조금이 그 자금을 납부한 축산업자의 의사와

무관하게 집행되지 못하도록 철저한 조치를 규정하고 있다. 또한 자조금에 대한 사용 용도도 축산물의 소비홍보와 축산업자와 소비자에 대한 교육 및 정보제공사업, 축산물의 자율적 수급안정을 위한 사업 등에만 제한적으로 사용할 수 있도록 규정하고 있으며, 축산단체가 자조금을 운용하는 데 소요되는 비용은 자조금조성액의 100분의 5를 초과할 수 없도록 하고 있다. 따라서 오리자조금은 법의 취지에 따라 그 운용·관리비용을 최소화하면서 대부분의 자조금이 국내산 오생산물의 소비촉진을 위한 사업 즉, 오리생산물의 소비홍보 및 광고와 PR사업, 소비자영양교육, 조사연구, 제품개발, 수출촉진사업 등에 장단기적 계획에 따라 합리적이고 체계적으로 배분·사용됨으로서 국내산 오리고기와 여타 오리생산물의 소비확대를 위한 효과가 최대화되도록 해야 한다.

또한 오리자조금의 실질적 집행은 오리자조금관리위원회의 운영 및 사무를 지원하게되는 자조금관리사무국에서 이루어지게 될 것이다. 따라서 자조금관리사무국의 자조금에 대한 업무 집행은 오리 농가의 매우 중요한 관심대상이 될 수밖에 없다. 그런 의미에서 자조금을 관리·운영하는 자조금관리사무국은 기존의 생산자단체와 업무의 유기적 협조관계는 유지하되, 생산자단체가 갖는 본래의 업무와 자조금업무가 혼돈·중복될 수도 있다는 우려를 사전에 배제시킨다는 차원에서 사무국의 기능과 역할에 대한 철저한 독립성이 보장될 수 있도록 해야 한다.

넷째, 자조금사업에 대한 정부의 지도·감독

도 필수적으로 수행되어야 한다.

축산법은 농가가 조성한 자조금에 상응하는 범위의 금액 내에서 축산발전기금을 대응하여 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 정부 지원이 있다고 할지라도 자조금사업의 구체적인 사항에 대한 정부의 간섭은 배제되어야 한다. 즉, 오리산업 발전과 관련된 다양한 업무에 있어서도 수급안정이나 방역사업 등과 같은 정부가 해야 할 일과 자조금사업으로 추진해야 할 일도 엄격히 구분해야 한다. 다만 자조금제도가 많은 축산업자를 비롯한 여러 이해당사자들의 공익에 관계되는 제도임을 고려하여, 자조금사업에 대한 업무·회계 및 재산 등에 대해서는 정부의 적극적인 지도·감독 및 협조가 필요함은 두말할 나위가 없다. 특히 자조금사업에 대한 정부의 대응자금 지원정책은 한국적 자조금제도의 바람직한 시금석이 되고 있다.

현재 우리나라에서 오리를 사육하는 농가는 9,000호 정도이지만, 이 가운데에서 2,000수 이상을 사육하는 전업규모 농가는 600여 농가에 불과하다. 그러니 오리산업에서는 대규모의 전업농가를 중심으로 조금만 노력하면 쉽게 자조금제도를 도입할 수 있을 것으로 생각한다. 내가 생산한 생산물을 내가 지키지 못하면 그 누구도 지켜줄 사람이 없을 간과해서는 아니 된다. 개방화 시대에 우리의 오리산업은 오리 농가가 스스로가 지킬 수밖에 없다. 오리고기의 시장확대를 위한 자조금사업이 하루 빨리 추진되기를 기대한다.

