



최근 입법 동향

한우산업발전법안의 주요내용



글 | 윤길준 법제처 법제지원단 법제관

I 입안 배경

우리 정부는 경제의 발전을 위한 정부의 시장 개입활동에 매우 우호적인 입장을 취해 왔고, 그러한 정부의 적극적인 역할이 빛을 발하여 여러 산업 분야에서 눈부신 성과를 이룩하였다. 그런데 과거 산업정책은 주로 경제개발 및 성장을 위해서 전후방 연관효과가 큰 제조업 중심의 제2차산업에 국가정책 지원의 주안점을 두게 되었던 것도 사실이고, 최근 세계화 추세에 발빠르게 대응하기 위해서 여러 국가와 동시다발적으로 자유무역협정을 체결하게 된 것 또한 우리의 지정학적 입장상 제조업의 대외시장 여건을 개선하려는 취지가 강했다. 이에 따라 특히 좁은 국토여건에 따라 상대적으로 무역상의 비교우위가 취약하다고 할 수 있는 농·임·축산업 등의 제1차산업이 무역개방의 피해를 받게 되는 입장에 처했다.

국가의 정책은 결국 자원의 재분배 효과를 갖게 되므로, 대외개방정책은 필연적으로 그에 따라 혜택을 입는 제조업계와 손해를 입는 제1차산업계의 이해관계를 적절하게 조절하는 것을 염두에 두지 않을 수 없다. 이에 따라 정부차원에서 자유무역협정을 이행할 때에 농어업등의 경쟁력을 높이고 피해를 입거나 입을 우려가 있는 농어업인등에 대한 효과적인 지원대책을 마련함으로써 농어업인등의 경영 및 생활의 안정에 기여하는 것을 목적으로 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」을 마련 시행 중이다.

하지만 이러한 정부의 농어업인 등에 대한 지원책에 만족하지 않은 몇몇 농어업인 단체에서는 개별적인 농어업산업의 분야에 대한 정부의 적극적인 지원을 얻어내기 위해 개별적인 입법을 시도하는 경우가 종종 있어 왔다. 그 대표적인 사례로서 최근 전국한우협회와 야당 국회의원이 초안작업을 공동으로 실시하여 국회에 제출한 「한우산업발전법」일 것이다.

전국한우협회는 2014년도 사업계획을 수립하면서 사업목표를 한우산업발전법 토대 마련, 기업농장의 한우산업 진입 장벽을 위한 제도적 장치 마련 등으로 정한 뒤, 최근 2014년도 제2차 이사회를 열어 축산 강국과 자유무역협정 협상에 따른 한우산업 대책 등 현안과제를 논의하면서 특별법 형식으로 「한우산업발전법」의 제정을 위해 정치권과 적극 손을 잡기로 의견을 모았고, 국회의 농림축산식품해양수산위원회 소속의 박민수 의원과 특별법 제정에 대한 논의를 진행하였고, 그 결과 박민수 의원 대표발의로 「한우산업발전법」이 2014년 8월 13일 국회에 제안되었다.

이하에서는 박민수 의원 대표발의로 국회에 제안된 「한우산업발전법」의 주요내용을 살펴보고, 과연 그 입법전망은 어떠한지를 살펴보고자 한다.

II 의원입법안의 주요내용

이 법률안은 쇠고기 수입 등의 시장개방에 따른 한우의 경쟁력 강화 및 안정적 생산유지와 송아지 번식기반을 위한 송아지생산안정자금을 지급함으로써 한우산업의 건전한 발전을 도모하고 농업경영의 안정에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 여기서는 “한우농가”란 규모에 상관없이 한우를 사육하는 농가를 말하는 것으로 정의하고 있으나, “한우”의 개념에 대해서는 정의를 내리지 않고 있다. 한우의 개념을 둘러싸고 이 법률안의 적용범위에 대해 논란을 일으킬 것으로 보인다. 한편 이 법률안 제5조에서는 한우산업발전에 관하여 다른 법률에서 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다고 규정함으로써 한우산업발전에 관하여 일반법임을 명시하고 있다.

이 법률안은 한우산업발전을 위해 종합적인 대책을 내놓고 있는데, 아래에서 각각의 대책에 관해 기술한다.



가 한우산업발전 종합계획 및 기반시설

이 법률안은 농림축산식품부장관으로 하여금 한우산업발전을 위하여 실태조사를 실시한 뒤 이를 바탕으로 한우산업발전을 위한 종합계획을 수립하고 유관기관·단체의 의견을 수렴하여 매년 시행계획을 수립·시행하도록 하고 있다. 또한 농림축산식품부장관은 한우생산농가에 대한 정보제공 및 한우생산의 체계적 관리를 위하여 실태조사를 기초로 한우산업발전 종합정보관리시스템을 구축·운영할 수 있도록 하고 있다.

한편 이 법률안은 한우산업발전 정책을 시행하는 조직적 기반으로서 한우산업발전 및 지원을 효율적으로 추진하기 위하여 농림축산식품부장관 소속으로 한우산업발전지원단을 두며, 한우산업발전지원단에는 한육우 수급조절 협의회, 한우수출지원협의체를 두도록 했다.

이 의원입법안에서 농림축산식품부장관은 경영개선계획인증을 받고자 하는 한우농가로부터 경영개선계획을 제출받아 경영개선계획이 종합계획에 부합한다고 인정되면 경영개선계획을 인증할 수 있고, 인증을 받은 한우농가는 인증의 표시를 할 수 있으며, 인증의 유효기간은 인증을 받은 날부터 3년으로 하고, 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 인증을 받은 경우 등에는 그 인증을 취소하도록 하고 있다. 그런데, 의원입법안에서 인증표시를 제외하면 인증한우농가에 차별적으로 부여되는 혜택이 전혀 없고, 제정안의 주요내용란에서는 인증 농가를 지원한다는 내용이 있으나 법안에서는 구체적인 인증 농가 지원에 관한 사항이 없는바, 인증제도를 두려는 목적 및 그 효과 등을 고려하여 인증 제도를 둘 것인지 여부에 대해 검토할 필요가 있고, 만약 인증 제도를 둔다면 인증 농가에 대한 구체적인 지원 내용을 규정할 필요가 있는 것으로 보인다.

나 한우산업발전의 지원

이 법안은 한우산업발전에 대한 지원을 위해 한우의 생산 및 수급관리, 한우의 소비촉진, 한우의 유통 및 수출 등에 관해 규정하고 있다.

먼저 한우의 생산과 관련해서는 다음과 같은 지원책을 마련하고 있다. 국가 및 지방자치단체는 한우의 부가가치 향상을 위하여 기술을 개발하고 농가에 보급하도록 하고, 국가는 사료비 및 생산비 절감을 위하여 ① 조사료 재배지 확보 의무화, ② 동계 논활용 재배농가에 밭직불금 지원, ③ 조사료용 농기계 임대사업 추진, ④ 지자체별 자급률 확보 및 재배면적 목표 등의 사업을 추진하며, 한우농가의 경영비 부담완화를 위하여 사료구매자금 및 배합사료 부가세 영세율 적용 등의 대책을 강구하여야 하고, 농림축산식품부장관은 한우의 효율적 생산 및 부가가치 향상에 필요한 기술의 연구와 개발사업을 효율적으로 추진하기 위하여연구 및 개발을 수행하여야 한다.

다음으로 한우의 수급관리와 관련해서는 농림축산식품부장관은 한우의 수급조절을 위하여 한우수급에 대한 중장기적인 한우수급정책을 수립하고 한우수급에 대한 분석 및 전망을 한우농가에 제공하고, 국가는 매년 한우의 적정 사육두수 규모를 파악하여 수급문제가 발생하지 않도록 사전에 암소의 시·도별 적정 사육두수를 정하고 이를 달성하기 위한 지원대책을 마련하여 시행하며, 농림축산식품부장관은 한우농가가 소의 사육현황을 알고 스스로 조절할 수 있도록 쇠고기이력에 의한 축종·성별·지역별

출생두수를 매월 공표하도록 하고 있다. 또한, 국가 및 지방자치단체는 한우 가격이 현저히 하락하여 한우농가의 경영에 미치는 영향을 최소화하기 위하여 생산자보조금을 지급하며, 한우가격이 2주 연속 일정 가격 이하로 하락하는 경우에 한우를 매입하여 시장에서 격리할 수 있고 한우 가격이 일정 가격 이하로 하락한 경우에 민간이 일정 기간 자기 부담으로 비축하는 경우에 보조금을 지급할 수 있도록 하였다. 이 밖에도 국가는 한우농가에 대해 도축장려금(한우를 일정기간 사육한 후 수급조절을 위하여 도축하는 경우 지급), 출하장려금(한우를 일정기간 사육한 후 수급조절을 위하여 한우를 출하하는 경우 지급), 경영개선지원금(한우농가가 경영개선계획을 실행할 수 있도록 필요한 자금을 지원) 등 한우의 수급관리를 위한 각종 지원금 제도를 두도록 하고 있다. 이와 별도로 소규모 농가 및 생산성이 낮은 한우농가에 대하여 생산성 향상 등을 위한 종합적인 컨설팅을 제공하며, 소규모 한우농가의 효과적인 방역을 위하여 방역체계를 구축하고, 현장 방역인력을 확충하도록 하였다.

또한 한우의 소비촉진책과 관련해서는 국가는 한우소비의 증진을 위하여 종합계획에 따라 학교급식 등 단체급식의 이용장려, 유통합리화의 촉진지원 등 필요한 조치를 강구하여야 하고, 농림축산식품부장관은 한우소비의 증진을 위하여 학교급식 등 단체급식에서 소비할 목표를 정하고 이를 공개하며, 국가는 단체급식공급계획수량에 상당하는 한우의 공급을 원활하게 하기 위하여 필요한 지원을 하도록 하였다.

끝으로 한우의 유통과 관련해서는 국가는 한우생산의 건전한 발전을 위하여 기본방침에 따라 한우의 산지 처리의 추진 및 인센티브 제공 등의 조치를 강구하여야 하고, 도축장의 증설·현대화 및 권역별 도축·가공시설을 구축하며, 각 도축장과 물류기능 통합과 수도권 판매 효율성을 제고하기 위하여 축산물종합물류센터를 확대 설치하고, 민간의 한우유통업체를 육성하기 위하여 인프라를 구축하고 지원체계를 수립하고, 국가 및 지방자치단체는 한우의 부산물을 식용 또는 사료 등으로 활용하기 위하여 연구·개발 및 체계적인 관리방안을 강구하도록 하였다. 또한 한우의 수출과 관련해서는 농림축산식품부장관은 한우의 수출기반 조성을 위하여 해외개척, 수출검역 및 판매전략 등에 대한 정보제공 등의 사업을 추진하여야 하고, 국가는 한우의 국제 경쟁력을 강화하고 수출을 촉진하기 위하여 수출 보조금을 교부할 수 있도록 하였다.

㉔ 송아지생산안정사업

이 의원입법안은 농림수산식품부장관은 송아지를 안정적으로 생산·공급하고 한우 사육농가의 생산기반을 유지하기 위하여 송아지의 가격이 「축산법」 제4조에 따른 축산발전심의위원회의 심의를 거쳐 결정된 안정기준가격 미만으로 하락할 경우 송아지 생산농가에 송아지생산안정자금을 지급하는 송아지생산안정사업을 실시하도록 하였다. 안정자금을 지급받으려는 송아지 생산농가는 농림축산식품부령이 정하는 바에 따라 사업시행기관의 안정사업에 가입하여야 한다. 안정사업에 가입할 수 있는 자는 사업을 시행하는 시·군·자치구 관내에서 한우암소를 사육하는 자로 하되, 국가기관, 지방자치단체, 정부(재)투자기관 및 그 법인이 한우암소 사육자인 경우와 대기업은 제외하도록 하였다. 안정자금 대상 송아지가 생후 만 6개월령에 도달하는 날이 속하는 기(2개월)의 평균거래가격이 안정기준가격 미만일 경우에는 안정자금을 지급하도록 하였다. 또한 이러한 안정사업에 들어가는 자금을 조달하기 위하여

정부가 부담하는 보조금, 지방자치단체가 납부하는 지방자치단체 부담금, 가입자가 납부하는 부담금, 송아지생산안정사업자금의 운용으로 얻어지는 수익금, 그 밖의 대통령령으로 정하는 수입의 재원으로 자금을 조성하고, 가입자는 농림수산식품부장관이 정하는 대상송아지 두당 부담금에 대상송아지 두수를 곱한 금액을 안정사업에 가입할 당시 사업시행기관에 납부하도록 하였다.

이러한 한우산업발전을 위한 송아지생산안정사업은 「축산법」 제32조에서 규정하고 있는 ‘송아지생산안정사업’보다 더 직접적·구체적으로 법정하고 있는 것으로 보인다. 그런데, 여기서의 여러 규정이 축산법의 위 규정과 중복·모순·저촉되고 있으므로, 축산법의 개정을 통하여 위 규정을 삭제할 필요가 있는 것으로 보인다.

III 입법 전망

이 의원입법안은 모두에서 살펴본 바와 같이 전국한우협회와 야당 의원이 협력해서 초안을 작성해 국회에 제출된 것이다. 한우협회는 국회의 농림축산식품해양수산위원회 소속 여야 의원, 정부 및 축산단체 관계자, 한우농가 등이 참가하는 정책토론회를 열어 입법 필요성의 공감대를 넓혀 나갈 계획이다. 이러한 움직임에 대해 한우농가는 크게 환영하는 입장을 표명하고 있는 것은 사실이나, 이 의원입법안의 입법 전망은 다음과 같은 이유로 불투명하다고 할 수 있다.

첫째 이 의원입법안은 한우농가에 대한 특별지원을 내용으로 하고 있어 막대한 재정의 소요가 예상됨에도 불구하고 아직 정책당국과 충분한 협의도 없이 이익집단과 야당 의원의 협력에 의해 국회절차가 진행 중에 있는바, 농림수산식품부는 물론 기획재정부 등에서는 특히 막대한 예산소요가 예상되는 이 법률안에 대해 강하게 반발할 것으로 예상된다.

둘째 이 의원입법안은 정책대상이라고 할 수 있는 “한우”에 대해 개념을 명확히 규정하고 있지 않으며 송아지생산안정사업이 종전의 「축산법」에 따른 송아지생산안정사업과 중복되며 경영개선계획인증 제도의 취지가 무엇인지가 불분명한 등 내부적으로 정비할 점이 있고, 이러한 내부적 문안조정과정에서 관련 이해관계집단 사이에 격렬한 의견대립이 예상되기도 한다. 즉 이 의원입법안은 여러 이익집단의 이익이 대립되는 민감한 부분에 대해서는 명확한 규정을 두지 않음으로써 정치적인 타협점을 찾으려고 하였으나, 법 집행상 이러한 점을 명확히 하지 않으면 안 되고 그 과정에서 입법 여부에 대한 논란까지 접화될 가능성이 충분히 있다.

위와 같은 이유로 이 의원입법안의 입법 전망은 불투명한 것도 사실이지만, 이 법 자체의 입법 경과가 어떻게 진행될 것인지는 자못 주목할 필요가 있다고 본다. 추후 자유무역협정 체결에 따라 농어업의 다양한 산업분야를 개별적으로 어떻게 육성 발전시킬 것인지에 대한 사회적 공론화 과정의 시발점으로 작용할 수 있기 때문이다.