

# 국제화에 대비한 낙농·축산업의 발전방향



金 成 動

(中央大 산업대학장)

“축산가운데 꽃이라 할 수 있는 낙농산업은 세계각국이 국민적 합의에 바탕을 두고 육성지원하는 국민생존의 핵심산업.

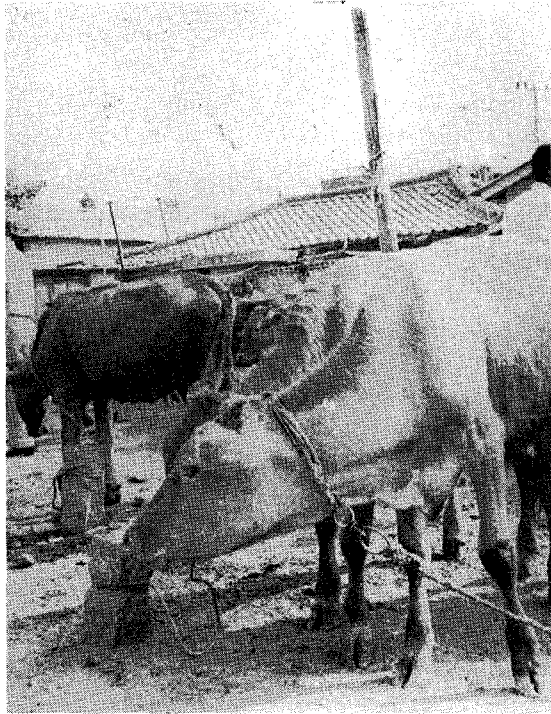
이러한 낙농산업이 우리에게서는 한산업으로 성장하기도 전에 수입개방과 비농업자본의 횡포로 막심한 시련에 봉착해있다.”

## 축산업의 새로운 정의

한 산업으로서의 농업부문은 크게 보아 다시 경종부문(crop subsector), 축산부문 (livestock subsector), 그리고 위 둘을 가공, 저장, 유통, 및 생산요소 투입재산업을 포함한 농업관련 산업부문 (agribusiness subsector)으로 나뉠 수 있다. 따라서 대개 축산업이라 할 때 단순히 가축을 기르고 사료작물을 재배하는 1차산업에만 그치고 있는데 앞으로는 한걸음 더 나아가서 그 산물을 제조, 가공하고, 처리·판매하며 축산 자재를 제조 공급하는 분야까지 그 영역을 넓혀 해석해야 한다.

국민경제계정은 개념의 편의상 축산업을 한낱 1차산업, 그것도 농업부문에 포함시키고 있지만 축산을 직접 경영하고 축산행정을 다루는 축산인의 입장에서 앞서 밝힌 1,2,3차 산업의 혼합 개념으로서 축산문제를 인식해 들어가야 하는 것이다. 엄밀히 따져 일반 경제정책 전문가 역시 한 산업의 문제를 단순히 「코린 크라크 (Colin Clark)」류의 편주의적 접근 방법으로만 처리해서는 문제의 소재 파악과 시책처방을 온전히 행할 수가 없는 것이다. 자칫 잘못하다간 한 산업의 발전문제를 타산업의 상대적 이익 문제로 상쇄 내지는 대체시키는 시책의 어리석음을 빚어 낼 수 있다.

요컨대 농림어업부문이 국내총생산중에 9.1% (1989)밖에 차지하지 않는다든지 그 중 축산업의 비중이 8.6%였다는 수치는 그 통계 자체에 큰 하자가 있다는 뜻이 아니다. 다만 실제에 있어 축산업의 국민경제에의 기여도와 문제해결의 방향제시는 앞서 말한 광의의 개념위에서 전개되어야 한다는 말이다. 가령 축산업을 공급측면에서 보아 GNP의 0.8%밖에 안되니까 별로 비중이 큰 산업이 아니라는 성급한 단정은 곤란하다. 왜냐하면 수요측면에서 축산물 공급이 국민 전체의 생존 및 영양을 크게 좌우한다는 관점은 다음으로 덮어 두더라도 공급측면 그 자체에 우선 축산물의 제조, 가공, 저장, 유통에 종사하는 기업과 그 부가가치 산



출액이 더 크게 존재하고 있다는 사실이 감춰져 있기 때문이다

광의의 축산업 개념 즉, 사료산업, 축산기자재산업, 축산업, 축산물의 저장, 가공, 유통산업을 망라할 경우 비단 국민경제면에서의 축산업의 중요도가 다시 평가될 뿐만 아니라, 축산정책의 내용과 그 정책방향이 크게 달라져야 한다. 축산업의 위치에 대한 종래의 인식이 달라져야 할 까닭도 바로 이 때문이다.

예컨대, 경종농업에 부차적인 것처럼 취급하는 축산업의 위치가 격상되어야 한다. 그리고 비농업 도시 재벌산업에 의해 독과점 되어 있는 축산물 및 낙농제품의 제조, 가공, 유통업과 배합사료등 축산기자재산업에 농민(협동조합)의 참여 폭이 대폭 확대되어야 한다. 특히 외국에 그원료조달을 의

존하려는 축산식품 가공업체를 제압하고 완제품의 도입에 혈안이 되어 있는 매판자본을 응징하는데 축산농민의 이론적 근거를 제공해 준다.

## 낙농산업의 당면과제와 발전방향

축산 가운데 꽃이라 할 수 있는 낙농산업은 예나 지금이나 세계각국 정부가 국민적 합의에 바탕을 두고 심혈을 기울여 육성지원하는 국민 생존을 위한 핵심 산업이다.

그러한 낙농산업이 우리나라에서는 미처 어엿한 산업으로서의 경쟁력을 갖추기도 전에 안팎으로 커다란 시련에 부딪치고 있다. 산업화의 기반이 취약할 뿐만 아니라, 비농업자본의 횡포 역시 막심하다. 이렇다할 경제정부의 뚜렷한 지원없이 그나마 현단계까지 성장할 수 있었던 것은 국민 발전에 따른 수요신장과 외국낙농제품의 수입장벽 덕택이었다. 그런데 지금 낙농산업의 국제조건은 악화될대로 악화돼 수입자유화를 눈앞에 두고 카운트 다운에 들어서 있다.

무엇부터 어떻게 시작할 것인가? 이것은 비단 이 자리에 모인 낙농인에게 던져진 절박한 질문만이 아니다. 세가지 방향에서 이를 접근해야 한다.

첫째, 낙농인 스스로가 해야하고, 할 수 있는 과제부터 풀어나가야 한다. 그것은 물을 것도 없이 경영의 합리화와 생산성향상이다. 이에 대하여는 이미 축협중앙회가 우리나라 낙농산업, 경영기술지표를 제시한 바 있다. 최소 사육규모가 30~40두, 산유량이 6,700kg 유지율3.7%등 설득력 있는 지표를 제시하고 있다.

물론 이 같은 지표를 달성하기 위해서는 낙농농가들의 노력만으로는 불가능하다.

90년 현재 11.2두의 평균 사육규모, 산유량5,372kg, 유지율 3.6%에 도달하기 위해 30여년이 걸렸음을 상기할때 이는 얼핏 보면 요원한 목표가 아

**“ 국제조건이 악화되어가는 현시점에 우리 낙농인이  
 해야 할 것들은 첫째, 경영의 합리화와 생산성향상을 위해  
 낙농인 스스로 과제를 풀어나가야 한다. 둘째, 배합사료 및 낙농기자재의  
 공급과 우유 및 낙농산품의 가공, 저장, 유통분야에 낙농농가의 참여폭을 현재보다 대폭확  
 대해 부가가치를 최대 늘여야 한다. 셋째, 비농민적 유가공 기업위주의  
 현행 낙농정책과 제도가 개선되지 않고서는 낙농산업의  
 원활한 발전을 기대할 수 없으므로 낙농정책과  
 제도의 획기적 개선이 필요하다. ”**

나라는 앞날이 예상된다. 또 농가스스로의 경영, 기술 개선만으로 과연 이 같은 목표에 도달하려면 얼마나 피나는 노력이 필요할 것인지 짐작하고 남는다. 그러나 이 노력은 중단할 수 없는 「프도예두스」의 사슬과 같은 낙농인들의 숙명이며 과제이다.

둘째, 낙농농가의 부가가치를 최대 확대하는 과제이다. 앞서서도 이미 지적한 바와 같이 「축산업의 본래의 정의」대로 그 사업 영역을 확대하고 그것을 농민의 소득으로 흡수하는 노력이 전개되어야 한다. 배합사료 및 낙농기자재의 공급과 우유 및 낙농산품의 가공, 저장, 유통분야에 낙농농가의 참여 폭을 지금보다도 훨씬 많이 그리고 깊고 넓게 확대해 나가야 한다. 그러기 위해서는 현재 비농민적 소유 및 경영하에서 낙농농민의 이해와 상반되는 방향으로 운영되고 있는 각종 제조업자와 가공업자를 억제하고 응징할 수 있도록 낙농농가들이 뭉쳐 힘을 길러야 한다. 그것은 싫든 좋든 「협동」하는 길 뿐이다.

낙농농가들끼리의 협동도 중요하지만 협동조합끼리의 협동이 필요하다. 낙농협동조합의 경영규모를 키우기 위해선 지역간 낙협의 통폐합을 단행하고, 관련 축산협동조합과 연계하며 축협중앙회의 지원을 끌어 내는 데도 적극 협동해야 하는 것이다. 이는 물을 것도 없이 현단계 낙농산업의 현안 문제들이 대부분 낙농인들만의 자구적인 노력만으로는 풀

릴 수 없기 때문이다. 특히 낙농인들의 부가가치 확대 노력의 길목에 버티고 있는 대부분의 상업적 산업자본의 특성이란 것이 외국자본, 기술, 원료와 결합하여 일방적인 이윤 극대화만 추구하고 있기 때문이다. 매판자본에 가까운 이들 가공유통산업들은 언제나 틈만 보이면 국내 낙농업의 존재와는 아랑곳 없이 자기 기업의 이윤극대화만 도모하려 들고 있음은 새삼스런 사실이 아니다.

셋째, 낙농정책과 제도의 획기적 개선이 필요하다. 비농민적 유가공 기업위주의 현행 낙농정책과 제도가 개선되지 않고서는 낙농산업의 원활한 발전을 기대할 수 없음은 너무나 명백한 사실인데도 오랫동안 타성에 젖은 정경유착적인 정책은 이를 깨뜨리는데 무기력할 수 밖에 없다. 천하가 다이는 불합리한 점유제도, 원유 검사제도, 원유수급 및 가격결정제도 등 고쳐야 할 것이 산적해있고 그 개선방향도 명백하다. 그와 더불어 UR 협상의 타결과 관계 없이 진행되고 있는 1989년 11월 GATT의 BOP(국제수지위원회)졸업에 따른 낙농제품과 축산물의 '97까지의 개방스케줄에 대한 효과적인 대응전략도 제도 개선으로 대항할 수 밖에 없다. UR협상이 예정대로 타결될 경우에 대비한 전략과 제도개선 또한 아주중요하다. 그의 한 방편으로서 현재 농림수산부 관계국장의 서랍속에 잠자고 있는 「낙농진흥법」을 하루속히 입법화 해야 한다. 그것은 BOP졸

업에 따른 '97까지의 개방압력을 특별법하의 품목으로서 합법적으로 낮출 수 있는 부수적인 효과도 있다. 아울러 낙농 축산업의 비교역적기능 (NTC)을 강화하는 자구적인 노력을 강구해야 할 필요가 크다. 낙농(축산)오물과 폐수를 농토에 환원하는 전통기술의 현대화 노력은 물론, 환경을 보전하고 경관을 유지하는 새로운 낙농 사육 방법의 개발 보급도 중요하다.

## 낙농진흥법의 조속한 개정과 실시

현행 낙농진흥법은 우리나라 낙농의 초기단계인 1967년도에 제정되어 낙농지대의 지정과 낙농진흥기금의 설치, 정부의 지원시책, 가격지지의 법적 근거 등을 골자로 하여 주로 낙농업의 양적성장에 치중하여 왔다. 그동안 낙농업은 양적, 질적인 면에서 엄청나게 성장하여 산업구조나 제도적 측면에서 현행법은 낙농현실에 맞지 않는 문제점으로 인해 사실상 사문화되어 왔다. 그러나 낙농의 여건변화와 시대적 상황에 대응하여 안정적인 발전을 추진하기 위해서 낙농진흥법은 조속히 개정되어야 하고, 이를 위한 논의가 1987년 부터 계속되어 온 것이다.

그동안 우리나라 낙농업의 문제점을 개선하고 바람직한 방향으로 발전방향을 정립하기 위해 농림수산부의 요청으로 한국농촌경제연구원에 「낙농발전협의회」를 설치, 1986년도 한해동안 낙농가, 정부, 업체, 학계, 소비자단체의 대표가 수차례의 회합을 통해 낙농업의 장기적 발전을 위한 구상을 도출해 내바 있다.

농림수산부는 한국농촌경제연구원의 낙농발전협의회 결과를 토대로 낙농진흥법 개정안을 1989년 4월 발표, 생산자와 유업체등 관련업계의 의견을 들어 여러차례 수정을거쳐 90년 5월까지 입법예고를 마쳤다.

낙농가들은 수입개방과 수급불균형의 심각성, 그

리고 낙농 현안의 어려움에 대처하기 위해서는 정부의 낙농진흥법 입법예고안이 미흡한 내용이 많더라도 조속히 개정되어 차선책이나마 마련되어야 하는 시급성을 인식, 낙농진흥법 개정을 정부에 강력히 건의했던 것이다. 이에따라 정부는 낙농진흥법 개정안 시행을 1989년 5월 이미 입법예고 한 바 있고 91년 1월 1일부터 시행할 것을 공고했음에도 90년10월 현재까지 정부내 부처간 이견으로 국회에 상정조차 되지 않고 있어 낙농의 문제 해결이나 안정대책에 정부의 의지가 있는지 여부를 의심케 하고 있다.

낙농진흥법 개정안(입법예고안)의 주요 골자를 보면

- 1) 원유및 유제품의 수급조절과 가격 안정사업등의 추진을 위해 「낙농진흥사업회」를 법인으로 설립토록 하여 낙농가, 학계, 소비자, 정부 대표들이 이사로 참여하여 운영함.
- 2) 유제품의 수급조절과 가격안정을 위하여 농림수산부장관이 원유판매 및 집유질서의 확립, 유제품의 생산, 판매조정, 처리 가공 시설의 증설, 신설을 명할 수 있게 함.
- 3) 품질에 따른 가격 차등제 실시
- 4) 낙농진흥사업회에 판매를 희망하는 낙농가로 부터의 집유는 축협(낙협 포함)만이 할 수 있음. (단 원유검사는 집유 조합이 담당).
- 5) 농림수산부장관은 상공부장관과 협의하여 유제품수입을 제한할 수 있다는 등이다.

그런데 정부의 부처내의 이견, 특히 경제기획원의 반대로 올정기국회에 상정도 되지 않고 있다. 경제기획원은 낙농진흥사업회를 독립법인으로 설립하는안에 대해 계속 이의를 제기하여 관계부처간의 합의가 되지 않고 있다.

“ 정부는 낙농진흥법개정안 시행을 1989년 5월 이미 입법 예고 한바 있고 91년 1월 1일부터 시행할 것을 공고했음에도 91년 10월 현재까지 정부내 부처간 이견으로 국회에 상정조차 되지 않고 있어 낙농의 문제 해결이나 안정대책에 정부의 의지가 있는지 여부를 의심케 하고 있다. 정부 부처내의 이견, 특히 경제기획원의 반대로 올정기국회에 상정도 되지 않고 있다. 경제기획원은 낙농진흥사업회를 독립법인으로 설립하는 안에 대해 계속 이의를 제기하여 관계부처간의 합의가 되지 않고 있다. ”

「낙농진흥사업회」법인 설립에 대해 경제기획원이 제기하고 있는 이견은 다음과 같다.

- 1) 법인 설립의 불필요, 사업회 주요 기능중 집행기능 삭제.
- 2) 낙농진흥사업회에 대한 정부지원규정 삭제 및 촉진기금차입규정 삭제.
- 3) 사업회의 원유구입 의무화 규정 삭제 등이다.

그러나 경제기획원이 제시한 의견은 다음과 같은 점에서 적절하지 못하다고 본다.

첫째, 낙농진흥사업회 설립의 주목적이 자율적인 원유가격 결정, 집유된 원유의 배정 및 수급조절등 낙농문제 해결을 위한 기구로서 낙농전체의 의사반영으로 마련된 것이다.

둘째, 주요집행부 배제시는 현행낙농진흥법에 의한 낙농심의회의 사문화된 기능과 역할이 유사해지므로 낙농문제해결을 위한 방안으로서의 낙농진흥법 개정의 의미가 없어진다.

셋째, 생산자 단체간 합의가 그동안 지연된 것도 낙농진흥사업회법인 설립 여부 때문이었으나 낙농

문제 해결을 위해서는 법인 설립이 마땅하다는데 모든 낙농생산자 단체가 일치되고 있다.

넷째, 사업회 설립후 기능의 정상화가 이루어지기까지는 상당한 시일이 소요될 것이고, 따라서 정상화 시점까지 정부지원 또는 축산진흥기금의 차입이 이루어져야 업무의 추진이 가능하다.

다섯째, 그러나 우유생산조절 및 가격차등제 시행등 민간 자율에 의한 사업회 기능이 정상화될 경우 정부 부담은 현저히 줄어들게 된다.

여섯째, 대내외적인 개방압력등 불안한 여건에서 UR에 효과적으로 대처하고, 다른 한편 낙농가의 불만제거와 농가협력을 도출하기 위해서는 사업회의 원유구입의무화 규정은 불가피하다

또한 소외되고 있는 농가보호를 위해서도 정부의 낙농가 보호를 위한 의지표명이 있어야 할 것이다.

끝으로 외국의 사례를 보더라도 세계각국이 낙농문제 해결과 조절적기능을 위해 우리의 낙농진흥사업회와 비슷한 기능의 기구가 마련되어 있다. 예컨대, 영국의 MMB, 캐나다의 CDC(중앙)와 MMB(지방), 일본의 중앙낙농회의(사단법인) 그리고 뉴질랜드의 NZOB 등이다.