

# 지방자치제 실시와 양돈산업



서 기 원

(순천향대학 경제학과 교수)

## 1. 머리말

UR협상의 강풍이 본격적으로 불어 닥치던 지난해까지만 해도 농축산업을 보호, 육성하겠다는 정부의 의지는 확고한 것처럼 보였다. 우리 농축산업이 국제경쟁력을 키워 나갈 수 있도록 그 구조를 근본적으로 개혁해 나가겠다는 의지가 거듭 천명되었고, 끝까지 수입을 허용하지 않겠다는 이른바 NTC품목도 15개나 지정하여 어떤 희생을 치루더라도 반드시 지키겠다고 굳게 약속한 것 등이 그것이다.

그러나 금년들어 이러한 약속들은 소리없이 무너지고 있

으며, 이것은 최근 정부가 취한 세가지 조치로 증명할 수 있다.

첫째, UR협상이 결렬된 이후 이를 주도하던 미국이 불편한 심기를 보이면서 우리에게 강도높은 쌍무협상을 제기하자 정부는 지체없이 15개 NTC품목중 2~3개만 남기고 모두 풀겠다는 자세를 보이기 시작했다.

둘째, 농축산업의 구조를 근본적으로 개선해 나가겠다고 발표한 정부가 '91년도 예산으로 확정시킨 농축산부문을 보면, 농가부채 경감을 위한 대책비로 1천 9백억원, 시장개방으로 인한 피해보상을 중심으로 1천 8백억원을 증액 계상한 이

외에는 구조개선과 관련한 경지정리, 관계시설, 시설비지원 등은 모두 '90년도 예산보다 크게 축소시키고 있다.

셋째, 금년들어 1월중 소비자 물가가 2.1% 상승했다고 해서 2월 2일에 발표한 물가안정대책을 보면, 바나나 수입확대를 통한 과일가격 안정, 분유는 1차로 1만톤 긴급수입, 수입쇠고기 방출량 1일 450톤으로 확대, 돼지고기 2천톤 긴급수입, 참깨 9천 3백톤 수입, 땅콩 1만 3천톤 수입 등 무차별 수입확대 계획을 발표하고 있다.

이상 세가지만 보아도 과연 정부가 농축산업을 말 그대로 유지, 발전시킬 의지가 있는지

를 의심케 하고 있다. 물가안정 정책에 반대 할 사람은 아무도 없지만, 어째서 국제수지관리, 통화관리, 공공요금 인상억제 보다 농축산물 수입확대로 물가를 잡으려 드는지 도무지 이해가 가지 않는다.

그러나 우리는 좌절할 수 없다. 정부의 정책이 농축산업을 유지 발전시킬 수 있는 방향으로 베풀어지기를 열망하지만, 그렇지 못한 경우에도 우리는 포기할 수 없다. 계속 정책을 우리쪽으로 유도하면서, 농축산인 스스로도 살길을 찾아 나가는 자구(自救)노력을 기우려야 할 것이다.

다행히 우리나라는 올해 상반기 부터 지방자치제도를 도입키로 되어 있다. 이는 우리의 자구노력을 전개하는데 있어 좋은 기회가 될 수 있을 것이다. 그 이유를 살펴 보고 우리의 노력방향을 정리해 보자.

## 2. 지방화시대가 갖는 의미

지방자치제도가 실시된다는 것은 지방화시대가 열린다는 것을 의미한다. 이것은 경제활동에 있어 능률이 중요하지만 그에 못지 않게 형평(衡平)도 중요하다는 것을 일깨우는 계기가 될 것이며, 동시에 사회적으로도 물질만능주의를 시정

하고 인간으로서의 삶의 질을 높이는 계기가 되게 할 것이다.

사실 그동안 우리나라는 6차에 걸친 경제사회개발계획을 수입·추진해 오면서 지나치게 성장 위주, 능률중심에만 치우쳐 왔기 때문에 사회 도처에 많은 불균형과 욕구불만이 생겼었다. 그것이 '87년도의 민주화선언 이후 각계 각층에서 한꺼번에 나타난 것은 우리가 다 아는 바와 같다.

본래 경제개발계획은 중앙 집권적으로 운영됨을 속성으로 하여 이 과정에서 소수의 경제관료만이 성장과 능률을 중심으로 국민경제를 운영하게 된다. 그래서 우리경제가 그만큼 성장한 것도 사실이다. 그러나 중간중간 불균형과 불평등 그리고 정상궤도로 부터의 괴리(乖離)도 어느정도 시정하면서 경제정책을 추진했어야 함에도 불구하고 이것이 제대로 이루어지지 않았기 때문에 도시와 농촌, 공업과 농업, 지역과 계층간에 간격이 크게 벌어졌던 것이다. 이러한 상태는 지금도 크게 개선되지 않아 여전히 민주화비용을 지불해야 하고 그것이 물가불안정으로 이어지는 결과를 가져오고 있다.

서울의 인구가 총인구의 25%, 수도권인 인구가 36%, 도시의 인구가 72%나 되면서 행

정비용도 낭비로 치닫고 있다. 즉, 서울은 인구 1인당 '88년도의 경우 행정비용이 120만원이었고 2000년이 되면 210만원이 될 것이라 하는데, 농촌은 행정비용이 20만원, 2000년이 돼도 25만원을 넘지 않으리라 한다.

또 도시는 주택, 교통, 교육 등의 문제를 해결하는데 향후 5년간 16조원이 필요로 하지만 이 인구가 농촌에 남으면 2조원도 안들 것이라 한다. 뿐만 아니라 도시는 투기, 범죄, 한탕주의의 온상이 되어 있으나 농촌은 아직도 도시에 비하여 건전하다.

지방자치제도가 실시된다는 것은 바로 그와같은 도시의 폐해가 시정되고 계층간, 지역간 격차가 줄어 들며, 경제정책의 기준도 능률과 형평, 물질과 인간성 회복을 동시에 추구하게 된다는 것을 의미한다. 또 지방자치제도는 국민경제발전과 사회개발에 주민전체가 참여함을 의미하며 따라서 국민은 누구나 그 속에서 보람을 갖고 살아 갈 수 있게 된다는 것을 의미한다. 따라서 이속에서는 농업, 농촌, 농민도 당연히 중요한 역할과 비중을 차지하지 않을 수 없게 된다.

## 3. 지방자치제도와 농축산업

우리나라 지방자치제도의 기초단위는 시·군(市·郡)으로 되어 있다. 이중 군단위는 약 140개로 되어 있고 시단위는 60개를 밑돌고 있다. 따라서 지방자치제도의 핵심은 비록 인구가 총인구의 28%, 경제활동량은 20% 정도 밖에 차지하고 있지 않다 하더라도 군단위 기초 자치단체에 놓이지 않을 수 없으며, 그렇게 되면 행정상의 비중도 농정이 크게 차지할 것이다. 특히 농업의 비중이 큰 군은 농정의 비중이 아직도 60%를 넘는다 하면 작은 군이라도 해도 40% 내외에 이르고 있는 것이 오늘의 현실이다. 물론 지역경제의 활성화는 농정에 지나치게 역점을 두는 방법만으로는 불가능하다. 농촌지역의 중심부에 위치한 대도시, 중소도시의 공업과 서비스업이 농축산업과 교역을 확대해야만 지역경제는 활성화될 수 있다.

사실 과거에는 모든 경제가 중앙집중적이었기 때문에 자원의 배분도 농촌보다는 도시에, 농축산업보다는 공업과 서비스업에 치중돼 왔다. 이것은 성장중심의 정책에서 결과한 것이다. 따라서 지역경제는 불균형적으로 성장할 수 밖에 없었다.

그러나 앞으로 지역경제가 활성화되려면 지방도시로의

공업유치, 서비스산업의 활성화와 함께 농축산업이 식품을 제공하는 구심력이 돼야 하며 도시는 다시 농촌지역으로 소득을 배분하는 원심력이 함께 작용하도록 이끌어 가야 한다.

이것은 다음과 같은 결과를 낳을 것이다.

첫째, 앞으로의 경제순환은 과거와 같이 대도시와 중소도시 사이에서만 이루어지지 않고 중소도시와 농촌간의 경제순환이 활발해 질 것이다.

둘째, 다양화의 시대가 도래될 것이다. 지금까지는 전국이 획일적인 유형으로 발전하였으나 앞으로는 경제적 규모의 이익을 대신하여 다양화의 이익이 증시될 것이며 지역의 특산물도 수없이 개발될 것이다. 축산물도 품질고급화, 등급육 생산, 축산물가공업이 지방양축인에 의하여 영위될 것이다.

셋째, 이는 지방도시주민의 소득향상과 삶의 질을 높임은 물론, 농축산업에 종사하는 농민의 소득도 함께 증대시킬 것이다.

넷째, 농민이 가지고 있는 정치적 힘이 지방의원 선거나 자치단체장 선거에 힘있게 작용하여 지방재정의 상당부분을 농축산업발전에 투여할 수 있게 만들 것이다.

다섯째, 농축산물의 유통은 대도시, 특히 서울중심으로 되어 크게 왜곡되었으나 앞으로는 지방도시 중심으로 바뀔 것이다. 즉 대도시의 농축산물 취급상인은 이제 산지에 와서 공급받는 체제로 바뀔 것이다.

#### 4. 지방자치제도 속에서의 양돈인의 자세

지방자치제도가 실시된다 하더라도 경종농민은 물론 축산인조차도 가만히 앉아서 무엇인가를 해주기만을 기다려서는 안된다.

그동안 우리 축산인들은 축산물의 시장개방을 반대하면서 보호와 육성을 강화하라는 목소리를 높여 왔지만, 실제에 있어 얻은 것은 거의 없는게 실정이다. 앞으로 지방자치제가 실시되더라도 이 목소리는 여전히 높이지 않을 수 없다. 그러나 앞으로는 단지 목소리를 높이는 것만으로는 부족하다. 지방재정의 상당부분이 축산업에 투입되도록 실현가능한 대안을 만들어 제시하고 이를 위한 조직적인 활동을 전개해야 한다.

특히 양돈산업은 축산물 중에서도 노력여하에 따라 가장 국제경쟁력을 키울 수 있는 분야로서 다음과 같은 노력을 기울이기만 한다면 장래의 전망

은 매우 밝다고 할 수 있다.

첫째, 지방자치단체가 그 지역내에서 영위되는 양돈산업에 관심을 가지고 육성케 하려면 우선 양돈인 중에서 다수가 지방의회에 진출해야 한다. 그리고 다른 양돈인들은 그 출마자를 적극 밀어 주어야 한다. 양돈인이 의회에 진출하면 그는 양돈산업의 실상을 올바르게 의회에 전달할 수 있고 따라서 지원도 그만큼 많이 얻을 수 있게 될 것이다.

둘째, 양돈인의 조직화도 서둘러야 한다. 현재도 양돈인들의 전국조직인 양돈협회와 도단위로 지역조직이 있고, 또 양돈협동조합도 다수 조직되어 있기는 하나, 실제에 있어 양돈인들의 대부분은 개별화가 심하여 조직활동에는 적극적인이 못 한 것이 숨길 수 없는 사실이다.

양돈인의 조직화는 자재의 공동구입, 판매의 공동화, 등급육생산을 위한 기술 및 정보의 교환 등 경제활동 합리화에 역점을 두는 협동조합으로의 조직화도 필요하지만, 지방자치제 실시에 대비한 조직화는 아무래도 양돈인들의 정치적, 사회적 역량을 조직화하는 것이 중심이 될 수 밖에 없다.

지방자치단체의 재정은 한계가 있을 것이고 따라서 그의 투입에는 언제나 선택의 문제가

가 따를 것이기 때문에 양돈인의 조직체는 그의 배분을 늘리는데 주력하지 않을 수 없을 것이다. 그 배분의 증가는 공동시설의 확대, 외부경제의 이익등을 가져와 단위당 생산성을 높이는데 기여하게 될 것이다.

셋째, 양돈산업을 지역산업으로 특화(特化)하는데 주력해야 한다. 그러기 위해서는 양돈농가의 집단화가 필요하다. 이는 단위당 생산비를 낮추는데 있어서나 지방자치단체의 지원을 늘리게 하는데 있어서나 꼭 필요한 것이다. 특히 양돈산업은 공해방지와 관련된 분뇨처리의 공동화가 반드시 필요하다. 일본의 양돈단지 처럼 행정기관의 지원을 얻어 분뇨를 비료화 하는 시설을 갖춘다면 양돈산업은 확실히 지역특화산업으로 각광을 받게 될 것이다.

## 5. 맺는말

축산물 중 돈육만큼 국제경쟁력을 키울 수 있는 품목이 없다는 점을 강조하면서도 수출이 기대한 만큼 잘 되지 않고 축산물수입개방 정책에 양돈산업 조차 불안해 하는 것은 정부의 축산정책, 양돈정책에도 문제가 있지만 양돈농가의 자세에도 문제가 있다.

사료에 부과하는 부가가치

세를 영세율 적용하고 수출검사시설을 정부가 갖추며 수입축산기자체에 대한 면세조치등을 해주지 않는 정부의 태도가 참으로 납득할 수 없지만, 계속 주먹구구식 양돈경영에만 매달려 생산성향상 노력을 게을리하는 양돈농가가 있다면 이것 또한 이해하기 어렵다.

일시적으로 돼지고기 값이 오른다고 정부가 대만에서 이를 2천톤이나 긴급수입케 한데는 우리에게도 일부 책임이 있다고 보아야 한다.

지금까지 중앙정부에 의하여 별다른 배려를 받아오지 못한 축산업, 양돈산업이 이제 지방자치제가 실시됨을 계기로 다시 소생하는 중요한 계기로 삼고자 하는 이 마당에서는 양돈인의 새로운 각오가 무엇보다도 중요하다고 본다. 아무리 지방자치단체가 양돈산업을 육성하려 한다 해도 양돈농가가 스스로 경영합리화, 생산성향상을 통한 자구노력을 기우리지 않는다면 무슨 소용이 있겠는가.

지방자치제도가 실시되려는 이 시점이 양돈산업을 소생시키는 마지막 기회라는 생각으로 모든 양돈인은 이 제도를 십분 활용하면서 심기일전 새로운 각오로 양돈산업을 영위해야 할 것이다. 