

한국양륙산업화 정책 (관련법 중심으로)

채 영 석

(강원대 축산대학장)

머 리 말

한국축산의 약점은 국제경쟁력에 약한점이 있고 이것은 한국농업의 후진성과 관료제 자본주의 체제하에서 관료 주도형 농업의 비경쟁성과 무능 정책부재하의 미봉책에 있었다. 최근에는 한국시장의 개방압력까지 긴박해져서 한국축산은 21세기까지 살아남게 될지 걱정이 태산같으며 조만간에 축산물 가격안정법 등은 개폐될 운명에 놓이게 되었다. 이러한 중요한 시점에서 축산활성화의 길로서 사슴산업화가 축산기반정비의 충실한 산업으로서 한국의 시대상황에 적합한 산업으로 21세기 축산정책기본의 하나로써 선진화 농업감각으로 재고하게 되었다.

사슴의 산업적 발상은 원래 유럽의 전통적인 기술로 생각되는 수렵수로서의 사슴 관리법이 선행되었었다. 수렵이나 축산이나 동물 생산이란 점이 같기 때문에 수렵을 축산 경영적 발상으로 취급하게 된 것이다. 즉, 식물의 생산성이 높은 지대에서는 가축을 집약적으로 사육하고 생산성이 낮은 지역에서는 사슴과 같은 가축을 조방적으로 이용시켜서 수렵에 의해 생산물을 수확한다는 발상이 오늘날의 사슴 사육의 시발인 것이다. 그 예로서 스코틀랜드에서는 평지에서는 육우를 사육하고 경사진 초지에서는 양을 키우고 관목만 클수있는 고지에는 야생 레드사슴을 26만두 유지하고 매년 4만두씩 수확하고 있다. 이것은 정책적으로 고도의 토지 이용법을 계획해서 고질개체군으로서 최고 밀도를 유지하여 최대의 수익을 올리는 방법으로 사슴관리위원회에서 조사하여 지역별로 수확수

를 결정한다. 유럽 각국마다 이러한 발상하에 각종사슴류의 관리가 실시되며 서독이나 뉴질랜드에서는 매년 수 10만두의 레드사슴을 도살하고 있고 북유럽 3국에서는 100만두의 엘크사슴을 수확하여 1982년 3나라의 엘크사슴 고기의 수확은 33만톤이었다. 특히 뉴질랜드는 선구적으로 근대 양륙에 앞장을 서서 야생하는 사슴을 자원으로 생산성이 높은 산업으로 굳혀서 국제적으로 주목을 받게 되었다. 짧은 양륙의 역사에도 불구하고 이제는 축산왕국을 자랑하는 그 나라의 주체가 되어왔던 방목양과 육우산업을 양륙으로 바꾸어 놓는 단계에 까지 도달했다.

우리나라 양륙의 특수성

사슴은 극북의 한랭지에서 적도하 남위 40°를 넘고 표고 1000m 이상에서도 생존하는 광역의 자연식생에 가장 잘 적응 번영되어왔고 근년에는 사슴을 인위적으로 사육하는 소위 양륙산업이 형성되어 사슴을 산업의 한 분야로 발전 시키는 단계에 이르렀다.

이러한 양륙산업의 도출은 두가지 측면에서 성립되었다. 즉 위에서 말한 구미 각국에서의 수렵수(game animal)대상에서 사육으로의 발전 과정과 처음부터 사슴 그 자체를 산업동물로 그 생산물이 평가되어 산업의 대상으로 기르기 시작한 과정이다.

우리나라는 후자로서 사슴의 생산물인 녹용의 이용이 기원 이전부터 있었다는 사실이 경제적으로나 사회적으로 사슴의 존재 의미가 다

큰나라에서 볼 수 없는 특수성을 갖고 있다. 이렇게 산업적으로 사슴목장이 크게 늘어나는 이유는 목축업에 의해 10 만\$의 수익을 얻는데 필요한 경제적 조건을 가축별로 비교할 때

- 1) 사슴은 200 acre (약 80ha)의 부지에서 600두를 사육할 수 있고 노동력은 1인이면 된다.
- 2) 양은 1,800 acre (약 730ha)에 9,000두 키워야 하고 그 사양관리에는 3인이 필요하다.
- 3) 육우는 2,000두 사육에 노동력 2인으로서 2,000 acre (약 810ha)의 땅이 필요하다.
- 4) 젖소의 경우는 600두를 착유해야 하며 여기에는 600acre (약 240ha)의 용지와 3인의 경영 노력이 필요하다고 한다.

이러한 장단점을 비교하면서 전 사료를 외국의 자원에 의존하는 가축 사육 현실에서 자연의 초지를 이용하여 값비싼 생산물을 얻는 사슴산업은 국가적 시책의 한 과제로서 심중히 검토해야 할 단계에 왔다.

양육의 산업적 위치와 농촌의 위기

사슴이 전무했던 6.25 동란 직후 부터 1970년 초기까지 대만 일본 등지에서 꽃사슴을 수입하며 증식하던 양육의 사업화 초기를 거쳐 1975년 389호에 3,677두를 사육하게 되었고 그 후 현재까지 연간 평균 20% 전후로 증식하여 현재는 7만두를 넘어 10만두에 육박하고 있다. 그러나 영국 스코트랜드에서는 1974년에 최초로 양육장이 개설되어 1983년 현재 80곳의 양육장에서 평균 50-100두의 레드사슴을 사육하고 있는 실태이며 뉴질랜드의 경우는 1970년에 시작해서 급속히 대규모 양육이 발달되어 1984년에는 30만두에서 현재는 80만두까지 사육하여 사슴고기는 1984년에는

2000t으로 한화로 100억원의 수출을 이루었고 대각의 수출에서는 한국 시장에서 큰 재미를 보았다. 중국에서는 근년의 근대화 의 일환으로 양육업의 국가적 장려 정책에 의해 대각 생산을 목적으로 그 상품이 홍콩시에 모여져서 각국으로 수출되고 있는 실정이다.

1980년 무역통계상으로는 녹용이 소련은 2,553만 HK\$, 다음으로는 서독, 뉴질랜드, 영국의 순위로 250-350만 HK\$로서 합계 5억 300만 HK\$(약 3000억원)가 수입되었다 한다. 또한 오늘날 녹용의 세계시장은 한국이 중심이 되어왔고 그 수요량은 국민소득의 증대와 더불어 현저하게 커져서 한국의 수요의 80% 물량을 외국에서 수입하여 오는 실정이다. 이러한 사슴산업의 미래상이 얼마나 큰 기대산업이라는 것이 명백히 부상되어 지고 있다. 그러나 오랜 역사를 통해 녹용이 한국사회에서 값비싼 영약으로 인식되며 큰 자체시장을 가지고 있으면서도 양육이 축산의 일부분으로 산업적 위치를 굳히지 못한 이유는 사슴이 가축으로 인정받고 있지 않았다는 시장구조의 부재현상이다. 오늘날 축화역사는 짧지만 산업적 가치는 기존 가축보다 높다는 사실은 농촌 붕괴에 직면한 정책상의 위기속에서 새로운 산업구조의 접목 역할을 할 수 있는 업종임을 당국이 늦게나마 인식할 때가 왔다.

더욱이 농산물 수입개방 압박을 지속적으로 받아 왔고 현재는 우루과이라운드의 농산물 부분 협상이 급진적 협상종료 시한을 눈앞에 두고 농촌실종의 기로에 서 있는 농림당국은 현 농업정책을 전면 수정해야 할 때가 왔다. 이러한 위기에 대항할 수 있는 농민 자생에 대체 산업의 하나가 바로 이 양육산업이라고 생각된다.

육성 축산업인 양육에의 기대

현 농림정책 부재현상은 과거의 안일한 정책

수행이 빚어낸 결과의 반증이다. 즉 고기가 부족하면 수입해오고 남아서 가격이 폭락하면 영세 양축가들이 자연도태 되어가는 악순환의 연속에서 선도적 정책 주도에 의한 양축농가의 안정경영과 보호는 찾아볼 수가 없었다. 이러한 정부에게 국제적 경쟁력을 예측하고 그에 대한 정책에 반영시켜 주기를 기대한다는 것은 상상도 못할 일이었다. 쇠고기 연간 15만톤 수요에 5만톤 전후의 부족량을 수입에 의존하는 현실에서 그의 대체산업으로서 10개년 장기계획으로 사슴고기 육성기반의 조성정책이라는 방향이 수년전에 나왔다면 현재와 같은 한우파동은 완화되었을 것으로 믿는다. 독일 영국 뉴우질랜드에서는 사슴고기를 사슴의 주 생산물로서 사슴목장을 권장하여 왔고 뉴우질랜드에서는 부수적으로 녹용을 한국에 수출하는 산업이 구조적으로 형성되어 있는 반면 우리나라에서는 녹용을 주 생산물로 하고 부수적으로 녹혈을 수입원으로 하는 생산구조에서 사슴고기는 전혀 고려되지 않는 것은 물론이요 심지어는 가축이 아닌 특수 동물로 행정적인 정책 고려는 전혀 안해왔던 것이 사실이다. 이제 긴박한 농축산 정책의 전환기를 맞이하여 다음과 같은 정책적 고려점을 기대할 수 있다.

- 1) 연간 300만톤의 밀과 동량의 옥수수를 수입하여 사료로 쓰이고 있는 소, 돼지, 닭 중심의 농후 사료 의존형 축산 산업 구조는 수입사료 그 자체가 국제 경쟁력을 잃은 산업이기 때문에 자연초지에 의존하고 노동력이 적게 드는 사슴 사육으로 전환해야 할 국가 의지의 결정단계에 왔다고 생각된다.
- 2) 이러한 사슴사육의 확대정책은 부업형 영세 사육규모에서 전업형 기업 양육으로 농촌 소득원이 되도록 제도적 뒷받침이 있어야 한다.

- 3) 산림의 합리적 경영을 통해 환경보존과 산지의 고도 이용을 행적구조적으로 주도해야 한다. 즉 초지 이용효율이 소보다 월등이 높고(엘크사슴은 소보다도 1.85배) 경사가 심한 높은 산정에서도 사육할 수 있다는 사슴 특성은 국토이용효율이 크기 때문에 약 300-500만 ha로 추산되는 전국 유휴지를 활용할 수가 있다. 이러한 면적에서 생산되는 사슴은 약 200만두로 추산되고 매년 100만두씩 수확하면 연간 약 10만톤의 고기를 공급할 수 있어 식육자원의 믿을 만한 잠재력의 산업임을 인정할 수 있다.

- 4) 무엇보다도 중요한 것은 붕괴 직전의 농촌에서 소득 증대원의 최대 기대산업이 될수 있다는 사실이다.

1990년 6월 현재 89년대비로 강원도 내에서는 밭농사 경지 면적이 1700ha 감소 했다고 한다. 농수산물 수입개방의 타격에 농촌의 위와 같은 황폐화 현상의 확대는 시간문제이다. 기존가축도 농장물도 국제경쟁력이 없는 이러한 농업구조에서는 식량 안보상 최소로 지켜야 할 작목외에는 양육과 같은 산업을 진흥시키는 외에 방법이 없다고 본다. 더욱이 도시의 소득 증대에 따른 건강보존을 위한 지출의 증대는 대중적 녹용수요 추세로 직결되고 있는 현실을 감안 할 때 국가적으로 진흥책을 강구하여 행정적으로 강력하게 진행 시켜야 처 것으로 믿는다.

양육 사업의 당면과제

농촌 진흥의 주력산업의 하나로 인식을 전환시키기 위해서는 몇 가지 직면하고 있는 문제를 제기해서 농민 당국에 정책전환의 지표를 제시 하고자 한다.

1) 사슴을 가축으로서의 확고한 산업적 위치 정립이 되도록 해야 한다.

1971년 축산법 개정으로 사슴이 가축으로 인정되어 법적으로는 조치가 되었으나 산업적으로는 아직도 확고한 시장이 확립되지 않고 있다. 소, 돼지, 닭은 시장의 경기 변동에 따라, 사회문제가 되며 그때마다 당국은 대책부심에 허둥되는데 사슴사육은 행정적 기본조사나 정책적 검토 한번 없이 무관심속에 사육자의 자생적인 활동에 의해 현재까지 지탱해 왔다. 다른 가축은 생산한 것을 축산물로 규정하면서 살아있는 사슴이 생산한 녹용은 축산물로 취급받지 못하고 있는 모순속에서 농림당국은 자신의 행정 영역을 극소화 고정시키고 있는 우를 범하고 있다.

2) 사슴 산업의 정보 및 통계의 부재 시정

21세기는 정보의 홍수에 그 처리 대응능력이 생존을 가능하다고 한다. 사슴사업에 대한 국내외의 정확한 정보의 부재와 그에 대한 검토가 없으니 미래의 예측과 정책적 목표 설정의 근거가 없다. 뉴질랜드에서는 1956에 제정된 녹시오스 동물법의 내용 수정에 의해 정부가 시행한 “양육규정 및 사슴 수렵법”의 제정에 따라 양육을 대대적으로 할 수가 있고이에 적합한 목장이 1970년부터 생기기 시작하였다. 구미에서는 사슴고기 수출무역이라는 기업이 다수 생겼고 그후 만든 법령에 기초하여 사슴전용의 도수장이 생기고 행정적인 상거래의 시책과 관계 무역업계의 움직임이 생산되는 사슴고기의 품질향상에 크게 도움이 되었다. 그 영향이 현저한 단가상승에 도움이 되었다. 정부에서는 사육통제와 외국에서의 사슴고기 수요 파악, 야생사슴의 증식조절을 위한 수렵마리수의 조정등을 수시파악하여 행정기능으로 사업규모의 조절 역할을 하고 있다.

3) 농림당국의 사슴 진흥을 위한 적극적 참여

가 없었다.

이제까지 양육산업에 정부에서는 외면해 왔었고 현재에도 행정적인 기능이 전혀 발현되고 있지 않다. 뉴질랜드에서는 화학섬유에 밀려 이제까지 국가산업의 양기등의 하나인 면양 산업을 과감하게 사슴산업으로 전환 시키고 있는 실정이며 이 과정에 정부가 깊이 관여하고 있기 때문에 1988에 80만 여두의 사슴을 사육하게 되었고 그수는 해마다 크게 늘어가는 추세에 있다. 이제 그나라 경제를 지탱하는 주요 역할을 차지하게 되었고 정부는 더 큰 진흥을 위해 1985년 시점에서 장래 대책으로 5년간 1세미만의 암사슴을 원칙적으로 도태하지 못하도록 했고 2세에서 13세까지의 사슴은 2%이하로 도태하도록 했다. 또한 각국의 사슴에 관한 정보를 수집 검토하여 이에 대응하는 대책을 수립하여 지원하여 왔기 때문에 단 15년만에 오늘과 같은 많은 사슴사육 목장이 생기게 된 것이다.

4) 양육업 기술 개발의 낙후성 시정

사양 산업으로 전락된 농업 분야에서 발전할 수 있는 잠재력이 있는 몇개의 축종은 그 사육 기술 수준은 상당히 고도화 되었으나 농산물 수입개방에 따라 그 앞날은 암담해졌다. 그러나 사슴사육은 축적된 기술도 적고 개발시킬 연구과정도 전혀 없이 이제까지 자생적으로 점증되어 왔으나 앞으로 10만두를 고비로 현대 과학을 무시하고는 더 이상 발전시킬수 없다. 우선 시급한 것이 종축의 갱신과 생산성을 높이고 상품의 질적 향상을 위한 합리적 사양기술의 개발이다. 미국이나 뉴질랜드에서는 농촌진흥청에서 이 분야의 기술 개발을 위한 전담부를 설치 하는 것이 시의에 따른 조치라고 생각되나 아직도 그 중대성을 모르고 있거나, 아니면 정책적 결단성이 없는 것으로 생각된다. 산림청과의 연계에 의해 심도있게 검토

할 때가 왔다고 본다. 기존 연구 기관과의 산학연계에 의해 사슴사육의 기술개발 사업을 계획성 있게 추진하는 것이 뒤떨어진 기술 수준의 발전 방법으로 생각된다.

5) 상품 유통구조의 확립

양육의 생산물에 대한 가공 판로체계가 아직도 확립되어 있지 않아, 생산자에게 큰 손해를 입히고 있다. 우리나라에서는 상품인 녹용과 녹혈이 생산물의 주종인데 반해 외국에서는 사슴고기가 주종이 되어 있어 이것이 한국사슴 시장의 특이한 차이이다. 사슴산업에 대한 국가적으로 시급한 시책과제의 하나가 바로 이 녹용의 상품규격화 작업이다.

각국에서 수입되어 오는 다양한 품종에 녹용의 표준성분 및 상품적 효능 상품의 가시적 규격의 구분제정은 생산자의 소득과 수요자의 보호 차원에서 당국이 서둘러야 할 중요한 과제를 알아야 한다. 시장에서의 국내 상품에 대한 불신감의 팽배와 외국상품에의 무조건 고가 의식을 과학적 평가방법을 개발하여 하루속히 시정하여야 한다.

이제 이웃 중국과의 무역 교류가 녹용업계에 막대한 영향을 주게 됨을 명심하고 그에 대한 특별한 대책이 정책 차원에서 시급함을 알고 국내 사육자의 경제적 보호 측면과 소비자에 대한 공정한 인식을 갖도록 노력해야 할 것이다.

사슴 산업의 발전 정책

우리나라 사슴 산업은 이와같은 당면과제의 해결이 바로 발전 대책으로 생각된다. 그러나, 사육 기반이 매우 취약하고 규모가 영세하며 사슴 사업은 산야의 이용이 바탕인데 산림법에 묶여 있는 실정에서 현실적으로는 발전에의 제약이 많다.

지난 6월 22일 발표된 축산장기발전대책은 2000년대 축산업이 농업소득의 주요 산업으로

기초를 굳히도록 12년 장기 계획이 수립되었음은 크게 환영하고 기대 할만 하지만 사슴 산업에 관한 한 수출유망품목의 개발 및 지원 강화 항목에서 특수가축의 축종별, 지역별 특성에 따라 소득원 품목으로 육성 또한 수입대체 산업화 유도정도로 고려되었다. 또한 금후 추진 항에서도 사슴 사업과 연계된 사항은 찾아볼 수가 없어 매우 실망했으나 앞으로 사슴 산업은 사슴협회와 같은 사회단체를 통해 다음과 같은 몇가지 사슴사업 발전의 기본 과제를 관철 시키도록 노력해야 할 것이다.

- 1) 사슴목장은 임간사육으로 전환해야 하지만 산림관계 법령이 사슴사육을 허용치 않고 있어 유희지 초자원으로 대형 임간사육을 할 수 있도록 임간사육을 허용하는 한편 일반토지에서의 야생동물의 특성에 따른 소요면적의 확대 허용이 필요하다.
- 2) 국가행정력을 동원하여 사슴사육의 정확한 실태조사를 실시하고 사슴고기의 보급을 위한 계몽과 시장 수급조절, 유통등급제 등을 쇠고기와 똑같이 실시 하도록 해야 한다.
- 3) 녹용의 가공(건조)이용 (한양제 외로제 약원료 또는 드링크제재 등 다양하게 활용)을 위한 보건 관련법의 제개정과 특히 수입녹용 유통위주의 관련법 (한약규격집)을 생산된 녹용의 가공 산업화를 진흥시킬 수 있도록 보완이 필요하다.
- 4) 녹용의 유통질서를 확립하고 공정거래를 실현할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 국산녹용과 수입녹용의 공급체계를 일원화 해서 녹용 거래에 의한 피해를 막는 동시에 사슴 생산자가 녹용의 품질향상을 도모하고 상품의 품질등급을 명확하게 구분하는 규격제정이 필요하다.
- 5) 양육관련 세법을 개정하여 양육농가를 보

호육성해야 한다. 즉, 축산법에서는 사육사슴이 기타 가축으로 되어 있으나 소득세법 시행규칙 6조2항 별표3의 농가부업규모에는 면세하지만 사슴만은 부업규모의 면세사업의 혜택을 못받고 있으니 시정해야 한다. 또한 특별 소비세법 제1조(과세대상과 세율) 제3종6호 자양강장품 물품가격의 100분의 10. 동법시행령 과세물품 제3종 6호(자양강장품)사항에는 녹용, 로알제리(가공하지 아니한 천연상태의 것은 제외 한다.), 해구신을 적용해서 부과하고 있다. 동법 제2조(비과세) 3항에는 인삼사업법 축산물 가공처리법, 약사법 또는 식품위생법의 규정에 의하여 제조장에서 수거하는 물품은 비과세로 되어 있다. 이상을 살펴보면 인삼(원삼)은 인삼 사업법으로 로알제리는 가공하지 않은 천연상태의 것은 제외 받고있고 해구신은 국산이 없으니 녹용만이 특별 소비세가 적용되고 있는 실정이다. 또한 소득세에서도 가축부산물인 녹용이 불공평하고 더욱이 입법취지가 과수입과소비 억제에 있다면 수입녹용의 과표액은 수입가에 관계 세금을 포함한 것이 과표가 됨으로 양당(37.5g) 14,000-18,000 원이 과표가 되는데 반해 녹용은 농장 판매가를 30,000-40,000 원을 과표액으로 산정하게 됨으로 불균형 과세이고 더욱이 원천적으로는 농장생산 현지 생녹용은 당연히 면세되어야 한다.

- 6) 사슴사육관리 기술개발과 종축개량을 위하여서는 정부기관인 축산 시험장 관련법에 사슴 사육 기술개발을 반영하고 국립종축장 관계법에 사슴을 종축개량 대상 품종으로 삼입해서 사슴을 연구 개발할 수 있도록 하는 등의 관계법령이 개정되어야 한다.
- 7) 자금지원은 축산관계 자금 융자대상에 사슴을 포함하여야하고 녹용의 가공이용과 유통에 필요한 시설자금 지원책도 강구하여야

한다.

- 8) 녹육과 녹미, 녹신은 상품화해야 하기 때문에 식품위생법 도축법에 사슴고기 판매 관련 법령이 반영되어야 한다.

맺 은 말

축산물의 수급 및 가격안정을 위한 제도개선과 수입개방에 대비한 구조개선 및 경쟁력 재고 등을 위한 앞으로 추진될 축산 정책의 기본적 전략이 확고하게 천명된 축산장기 발전대책의 확정 발표는 우리나라 농촌의 최대 위기를 맞이한 이시점에서 적시에 마련된 것으로 생각되나 유감스럽게도 혁신적인 기대에 찬 대처 방법이 없음이 아쉽다. 즉, 농가의 주요소득원으로 성장할 수 있는 잠재력을 보유한 가축에서 사슴이 거론되지 않았다는 사실은 아직도 과거의 기존 관념에서 발상된 미래상을 그렸다는 것으로 간주된다. 7만두라는 사슴을 국내에 두고 200만두 전후의 소에만 시종 매달린 근시안적인 정책발상은 그고정 정책의 과감한 탈피가 어렵다고 본다. 양육 산업의 어려움은 우선 정책수립자에게 양육의 진상과 그 잠재적 발전 배경을 인식시키는데 있기 때문에 타 축산분야에서 볼 수 없는 고충이 있는 것이다. 제도적인 기반 마련이 시급하니 양육생산자는 협회를 중심으로 당국에 대해 부단한 여론의 반영에 노력해야 할 것이다.*