

한국 양육산업 발전을 저해하는 제도의 개편

김 정 주
건대농대교수

국민소득의 증대와 함께 우리나라에는 식품의 소비 패턴이 달라지고 있다. 즉, 종래의 배고픔을 채우기 위한 섭취에서 맛을 즐기려는 욕구로, 더 나아가서 보신 내지는 건강 증진의 목적으로 식품을 섭취하는 경향이다. 그 중에서 옛부터 녹용은 보약의 대명사로 인식되고 있으며 앞으로 국민 소득의 증대에 따라 녹용의 소비는 증대 될 것으로 보인다.

우리나라에서는 사슴이 전통적으로 신성한 동물로 여겨져 오고 있는 가운데 녹용에 대한 신뢰는 가히 신앙적이며, 전세계 녹용의 85%가 소비되는 녹용소비 왕국이다. 따라서 GATT/UR의 극적인 타결로 존폐의 위기에 처해 있는 축산농가의 소득원으로 개발의 여지가 많다. 그러나 지금까지 양육업은 부유층의 전유물처럼 인식된 나머지 정책적 지원에서 소외되어 왔으며, 법령의 미비로 양육농가가 녹용을 건조하는 일조차 인정되지 못하고 있는 실정이다. 여기에서는 우리나라 양육산업의 현황을 파악하고 그 개선 방안에 대하여 논의하겠다.

1. 양육산업의 특징

사슴은 아직 순화되지 않은 상태의 야생동물

이지만 이를 인간이 포획하여 인위적으로 사육하여 녹용을 채취, 활용하고 있다. 사슴의 사육형태는 철조망을 이용한 집약적 사육이 대부분이다.

사슴은 산야초나 갈잎 등 활용가치가 없는 자연초를 먹이로 하기 때문에 다른 축산에 비하여 사육비가 적게 들고 가축을 키워본 경험이 있는 사람이면 누구나 쉽게 사육할 수 있으므로 수입개방에 대응한 대체가축으로서의 가능성이 큰 짐승이다. 특히 미국등 우리나라와 무역마찰이 심한 나라들이 사슴의 생산물인 녹용에 대해서는 크게 관심을 갖고 있지 않으므로 수입개방압력의 목표가 되지 않아서 대체가축으로서의 가능성은 더욱 크다.

사슴의 생리적인 특징을 보면 생후 3-4개월 경에 이유하고, 12개월 경과시 뿔이나기 시작하며, 수명은 10-20년, 녹용생산기는 6-8월이다. 3년 이상된 성축은 번식이 가능하며, 수컷 한마리가 여러 마리의 암컷을 거느리고 임신기간은 230-235일이 소요되며, 산자수는 1두이다.

현재 우리나라에서는 약 9,000여 농가에서 160,000여두의 사슴이 사육되고 있는 것으로 추산되며, 연간 약 36,000kg의 녹용을 생산

하고 있으며 녹용의 총소비량 167,000kg의 21%만이 국산 녹용으로 대체되고 나머지는 수입품으로 충당되고 있는 실정이다.

〈표1〉

연도별 사슴 사육동향 및 녹용공급 추이

(단위: 戶, 頭, KG, %)

년 도	사육동향		녹용공급			
	농가수	사육두수	총공급	국내산	수입	자급율
85	3,023	33,359	25,026	5,199	19,827	20.8
86	3,122	42,332	29,201	6,601	22,600	22.6
87	3,962	43,720	52,728	7,328	48,400	13.9
88	4,141	55,481	59,258	9,258	50,000	15.6
89	4,467	70,406	61,257	11,801	49,456	19.3
90	5,669	89,346	63,670	14,982	48,688	23.5
91	7,194	113,380	101,979	19,005	82,974	18.6
92	8,380	115,509	127,770	21,322	106,448	16.7
93	9,191	130,601	143,527	25,947	117,580	18.0
94	8,910	141,469	161,451	31,129	130,322	19.3
95	9,100	166,606		36,296	-	

표에서 보는 바와 같이 1980년대 이후 완만 한 증가세를 보이던 사슴 사육두수가 1990 이후 급격하게 증가하고 있으며 사육농가수도 다른 가축과는 달리 계속 증가하고 있다.

우리나라의 사육되고 있는 사슴의 품종은 75%정도가 꽃사슴이고 나머지 25%가 레드디어와 엘크 종류이다. 이처럼 농가가 레드디어나 엘크보다 꽃사슴을 선호한 것은 엘크 종은 상대적으로 가격이 비싸기 때문에 위험 부담이 많을뿐 아니라 사육하기도 엘크보다는 꽃사슴이 더 유리하기 때문이었다. 그러나 사슴 수입이 완전자유화되면서 앞으로는 녹용생산량이 적은 꽃사슴(800~1,000g/1두)보다는 녹용생산량이 많은 레드디어나 엘크등 대형종 사슴(10~15kg/1두) 사육이 더 많아질 것으로 보인다.

2. 사슴 및 녹용의 수입

1991년초 사슴 수입자유화 이후 사슴의 수입수요가 급증하고 있는데 이는 외국산 사슴 가격이 상대적으로 싸기 때문에 수입만 하면 큰 차액을 남길 수 있기 때문이다. 예를들면 뉴질랜드산 레드디어 자육이 두당 FOB 가격 기준으로 7만원~10만원에 불과한 가격인데 우리나라에서는 100-150만원을 호가하고 있는 현실이므로 사슴의 수입 수요가 늘 수 밖에 없을 것이다. 이러한 수입수요에도 불구하고 정부에서는 검역조건을 강화하고 수입업자의 자율적인 규제를 통하여 사슴의 수입을 간접으로 제한하고는 있으나 수입은 계속하고 있는 추세이다.

이러한 사슴 수입자유화로 인해 사슴가격은 계속 하락하고 있고 이러한 추세는 앞으로도 당분간 지속될 것으로 보인다. 한편 이처럼 사슴가격이 하락하자 도태기에 이르지도 않은 꽃사슴을 중탕용으로 도축하고 있어서 이대로 가다가는 꽃사슴이 멸종될지도 모른다는 우려도 있다. 그런데 이처럼 꽃사슴이 중탕용으로 쓰이는 것은 꽃사슴 가격이 100만원이 못되지만 여기에 약간의 한약재를 넣어 중탕으로 가공하면 150만원을 받을 수 있기 때문인 것으로 알려져 있다.

우리나라에서 소비되고 있는 녹용의 85%는 수입에 의존하고 있는 바 1994년의 경우 13만kg의 녹용이 수입되었고 그 중에서 52%에 해당된 것이 뉴질랜드산이었으며 구입단가 면에서도 비교적 저렴한 것으로 나타났다. 그런

수입선별 녹용 수입실적

〈표 2〉

수 입 선	1991			1994		
	수량(kg)	비율(%)	단가 원/兩	수량(kg)	비율(%)	단가U\$/kg
뉴질랜드	48,415	(58.4)	10,608	67,367	51.7	296
중 국	14,497	(17.6)	14,355	34,270	26.3	325
소 련	14,193	(17.2)	12,659	20,273	15.5	423
미 국	2,850	(3.4)	13,766	3,597	2.7	205
카 나 다	2,305	(2.7)	13,416	3,522	2.7	331
기 타	687	(0.7)	15,263	1,193	9.1	348
계	82,974	(100)		130,222	100.0	

주1) 환율 미화 \$당 760원(91년)과 788.7원(94년)을 적용함.

자료 : 한국양록협회(1995)

대 수입녹용의 가격은 국산녹용의 가격과는 비교할 수 없을 만큼 차이가 나기 때문에 한약방이나 한의원에서는 수입녹용을 더 많이 쓰고 있고, 때로는 수입녹용이 국산녹용으로 둔갑되는 사례도 있을 것으로 추정된다. 이러한 국산녹용과 수입녹용의 가격 차이와 법적인 문제로 국산녹용은 대량소비처인 한의원이나 한약방에 판매되지 못하고 농장에서 단골 고객을 상대로 한 현장판매에 그치고 있는 실정이다.

3. 양록농가의 수익성 분석

양록 농가의 궁극적 목적은 최소의 비용으로 가능한 많은 수익을 올리는데 있다. 그런데 양록 농가의 수익은 그 사육 규모, 사슴의 종류, 경영자의 기술수준, 판매의 난이도 등에 의하여 좌우 될 것이므로 우리나라 양록농가의 평균 수익을 한마디로 말하기는 그렇게 쉽지 않다. 이러한 제한 사항에도 불구하고 현재 우리나라 농가에서 사슴사육장을 가지고 사슴을 부업 형태로 사육하고 있는 농가의 예상 소득

을 계산한 것이 〈표 3〉이다. 물론 이러한 계산은 개별농가를 대상으로 한 자료에 근거를 두고 실시해야 하나수익에 관한 양록농가대상 조사가 사실상 불가능할 뿐 아니라 설령 조사를 실시한다 하더라도 그 결과에 대한 신뢰성이 의심되기 때문에 이러한 추정에 의한 계산이 부득이 하다. 다만 이러한 추산을 통하여 양록 농가의 수익성을 개괄적이거나 파악한 일은 앞으로의 정책 입안에 중요한 자료가 될 것으로 생각된다.

우선, 꽃사슴 50두를 사육하는 농가를 가상하여 조수익을 계산하면 연간 호당 약 24,350천원의 조수익이 생겨 여기에서 경영비 11,850천원을 차감하면 호당 12,500천원의 소득이, 두당 250천원의 소득이 생기는 것으로 볼 수 있다.

이번에는 같은 사육장에서 성록 20두의 레드디어를 사육할 경우 호당 12,405천원의 소득이, 호당 620천원의 소득이 생기는 것으로 계산된다. 또한 엘크도 성록을 10두 사육할

경우 호당 24,625천원의 소득이, 두당 2,462.5천원의 소득이 생기는 것으로 계산된다. 이러한 소득 중에는 자기 노력에 대한 보수, 자기 자본에 대한 이자, 자기 토지에 대한 지대가 포함되어 있음을 상기할 때 그렇게 낮은 수준은 결코 아니라고 본다. 물론 이를 상업적인 경영개념으로 파악한 순이익을 계산할 경우 엘크를 제외하고는 부(負)의 값을 가질 수 있다.

계 정당화 될 수 있는 것이다.

4. 우리나라 양육산업발전의 저해요인과 개편 방향

이상에서 파악한 바와 같이 우리나라 녹용소비는 전세계 녹용의 85%를 차지한 녹용소비 왕국이면서도 수요량의 80% 정도를 외국에 의존하고 있다. 거기다가 양육이 부유층의 전유

〈표3〉

양육 농가의 예상소득

(단위 : 천원)

	꽃사슴(50두)		레드디어(20두)		엘 크(10두)	
	호 당	두 당	호 당	두 당	호 당	두 당
조 수 입	24,350	487(600)	22,965	1,148(1,500)	38,765	3,876.5(2,500)
경 영 비	11,850	237(282)	10,560	528(582)	14,140	1,414 (1,125)
소 득	12,500	250(318)	12,405	620(918)	24,625	2,462.5(1,375)

() 내는 1993년 기준 필자가 시산한 숫치임.

자료 : 한국양육협회, 1995

특히 우리나라 1994년의 평균 농가의 연간 소득이 19,000천원 수준에 그치고 있는 점을 감안할 때 사슴 사육은 그렇게 많은 노동력이나 농후사료가 소요되지 않으므로 다른 영농을 영유하면서 부업 형태로 사슴사육을 할 경우 이러한 소득은 결코 과소 평가할 수 없는 수준임을 알 수 있다.

따라서, 농·축산물의 수입개방으로 생업의 발판을 잃어가고 있는 농가에게 그나마 소득원을 보장해 준다는 것은 개별 농가의 입장에서 물론 자원의 효율적 활용이라는 거시적 입장에서조차 매우 바람직한 일이라고 판단되어 양육산업의 정책적 지원의 당위성은 더욱 확실하

물처럼 인식되어 산업으로서의 발판을 내리지 못하고 있다. 양육산업과 관련된 문제점과 개선방안을 정리하면 다음과 같다.

(1) 사슴은 축산법 2조(1)항에서 지정하는 가축에 포함되지 못하고 축산법 시행령의 농림수산부 장관이 지정하는 "기타 가축"에 포함된 관계로 정부에서 추진하고 있는 각종 축산 정책 대상에서 제외되어 왔다. 그러나 사육농가 9,000 여호에 이르는 데다가 사슴 사육두수가 16만두를 넘어서 세계 제5위 양육국으로 성장하였고 자육 생산 306억원, 생녹용 생산 474억원, 녹혈생산 289억원, 사슴의 연간 중체분 173억원 등 총 1,243억원의 GDP에 이르러

소, 돼지, 닭 다음으로 부상되어 가는 가축임에도 불구하고 아직도 “기타가축”으로 분류됨으로써 불리한 점이 한두 가지가 아니다.

또한 앞서 지적한 바와 같이 양록산업은 수입개방을 맞는 축산농가의 소득증대를 위해서 하나의 대체 작목이 될 수 있다. 따라서 사슴을 정규 가축으로 분류하고 축산 진흥 차원에서 축산 진흥기금등의 지원이 뒤따라야 할 것이다.

(2). 앞서 지적한 바와 같이 사슴이 정규가축으로 지정되지 못하고 기타가축으로 분류됨으로서 배합사료 부가가치세 영세율 적용대상에 포함되지 못함으로써 사슴사육농가는 상대적으로 불이익을 당하고 있다. 이는 이번에 실시하는 배합사료 부가가치세 영세율 적용을 부업규모의 농가가 이용하는 분으로 한정하고 있으며 사슴농가의 부업규모 규정은 없기 때문이다. 그동안 양록협회 등을 통하여 양록농가의 부업규모를 꽃사슴 100두, 레드디어 50두, 엘크 20두로 지정해 줄 것을 수차례 건의했으나 받아들여 지지 않고 있으며 다만 소득세 면세기준을 연간 1,200만원으로 상향 조정했을 뿐이다. 따라서 소득세 과세 표준은 다소 올라 대부분의 부업양록 농가가 혜택을 받고 있으나 배합사료 부가가치세 면세혜택은 없다.

부가가치세 영세율 적용 약속은 지난 대선때 대통령 공약사항으로 까지 나왔던 것으로 축산농가의 관심대상이 되기에 충분하다. 그런데 그 적용범위를 부업축산농가에서 소비되는 분에 한하여 실시한다는 조치는 축산업 경쟁력 제고를 위한 대책으로 정부가 내세우고 있는 축산업의 전업화와는 크게 상충된다.

부업규모를 세법에 따라 구분하면, 한육우 30마리, 젓소 20마리, 돼지 200마리, 닭 10,000마리 이하를 사육하는 경우이다. 이를 사육규모별 농가수를 기준하여 해당 농가비율을 따져보면 한육우의 경우 98.6%, 젓소 50.6%, 돼지 86.6%, 닭 98.5%로 얼핏 보기에 많은 농가가 혜택을 받을 것처럼 보인다. 그러나 이를 사육규모별 마릿수로 따져보면 배합사료 의존도가 상대적으로 높은 낙농의 경우 55.6%, 양돈의 경우 33.8%, 양계의 경우 16.3%만이 배합사료 부가가치세 영세율 적용의 수혜 대상이 된다는 계산이 나온다.

요컨대, 이번에 정부가 발표한 부가세 영세율 일부 적용 시책이 소리만 요란했지 축산업, 특히 배합사료 의존도가 높은 낙농, 양돈, 양계 생산에는 별로 도움이 되지 못한다는 것이다. 그러므로 우리나라 축산업의 경쟁력 제고를 위하여 배합사료의 부가가치세 영세율 적용을 전면적으로 그것도 조속히 실시하여야 한다. 물론 사슴전용사료도 당연히 포함시켜야 한다. 차제에 사료곡에 대한 관세율도 면세함으로써 배합사료 가격 인상요인을 근본적으로 제거하여야 한다.

표4. 축종별 부업규모 및 점유율

(95년 3월말 기준)

	세법상 부업 규모	사육농가 기준 부업규모 점유율(%)	사육두수 기준 부업규모 점유율(%)
한 육 우	30두	98.6	99.9
젓 소	20두	50.6	55.6
돼 지	200두	86.8	33.8
양 계	10,000두	98.5	16.3

(3). 한편 축산업 2조 (3)항의 축산물 규정에는 녹용이 제외되었지만 동법 시행령에 “기

타 농수산부 장관이 정하는 가축의 생산물”로 지정되어 녹용이 축산물로서의 구분은 확실하나 이러한 구분은 어디까지나 생녹용일 경우에 한하며 농가 단위에서 생녹용을 건조한 경우에 대한 명쾌한 규정이 없어 불씨의 소지는 언제나 남아 있다.

녹용은 어느 모로 보나 한약을 만들기 위한 약재임에도 불구하고 보사부 생약규격집의 녹용에 대한 정의에는 녹용이 약으로 정의되고 있어서 농가에서의 녹용 가공은 물론 단순한 건조 및 판매행위도 약사법 위반 행위로 간주될 수 있다. 그러나 축산법에는 녹용에 대한 언급이 없고 보건사회부가 발행한 생약규격집에 녹용을 약으로 규정하면서 다음과 같이 정의하고 있다. 즉, “녹용은 梅花鹿 또는 馬鹿(사슴과) 및 等屬 軟根 動物의 털이 密生되고 骨質化되지 않은 어린 鬚”이라고 되어 있다. 여기서 말한 매화록이나, 마록등은 중국 사슴류의 명칭이다. 그런데 우리나라에서 사육되고 있는 사슴은 75% 이상이 꽃사슴이고 나머지가 레드디어(Red deer), 엘크(Elk)등으로 구성되어 있다. 따라서 이 규정집의 정의도 현실에 맞게 매화록 대신 꽃사슴으로 고쳐져야 할 것이다.

한편, 녹용의 정의를 사슴과로 범위를 넓혔기 때문에 얼마전 순록이 사슴과에 속하는 점을 악용하여 순록 鬚을 구 소련으로부터 수입하여 녹용으로 판매한 적이 있어 물의를 일으킨 적이 있었다. 그런데 순록의 鬚은 매화록이나 마록의 等屬 연근동물이기는 하나 녹용과는 전혀 다른 것으로 밝혀져 수입을 중단시킨 사례가 있었다. 따라서 생약규격집의 녹용에 대

한 정의를 “사슴과” 대신 “眞 사슴 亞科”로 보완하는 일이 필요하다.

이상을 종합하면 보건복지부 생약 규격집 녹용에 대한 정의를 “녹용은 꽃사슴(매화록), 붉은 사슴(적록), 엘크사슴(대록) (眞사슴亞科)의 털이 밀생되고 골질화 되지 않은 鬚”로 정의되어야 혼선을 막을 수 있을 것이다. 아울러서 농가단위에서 단순한 건조행위나 건조된 녹용의 판매는 약사법의 예외조항으로 규정하는 일이 시급하며 사슴의 鬚을 축산물 범주에 포함시킴으로써 이에 따른 단순 건조나 가공을 농가단위에서 수행할 수 있도록 필요한 법적 근거를 마련하여야 한다. 이를 위하여 관련부처와의 협의가 이루어지지 않으면 안된다.

(4). 조수(鳥獸) 보호 및 수렵에 관한 법률 제22조 규정에 의하면 사슴사육은 해당 시장 군수의 허가를 받도록 되어 있다. 즉, 현행 법상 산야에 사슴을 방목하여 키울 수 없고 일정한 울타리 안에 가축사(舍)를 갖추도록 되어 있다. 그런데 가축사가 200평을 넘으면 허가 대상으로 되어 있으나 그 절차가 까다로워 기존 사슴농가중 사육허가를 받고 사슴사육을 하는 농가는 거의 없다. 따라서 마음만 먹으면 행정당국에서 언제든지 철거를 명령할 수 있는 불안한 상태에 있으므로 이에 대한 규제를 완화시키든지 지키지 않아도 될 규정이라면 철폐하지 않으면 안된다.

(5). 사슴은 1992년부터 수입 자유화 품목으로 되면서도 그 관세에 대해서는 수입 자유화 이전의 낮은 관세율 8%를 그대로 적용하고 있어 수입 사슴과 국내산 사슴의 가격차가 심할 수 밖에 없고 그러므로써 그 차액을 노리

는 사슴 수입수요가 늘어나고 있다. 실제로 이러한 사슴 수입의 영향으로 사슴 가격이 수입 자유화 이전보다 반으로 하락되어 양록농가의 피해로 남는다. 따라서 수입사슴에 대하여 긴급 관세율을 적용, 이를 100%정도로 상향 조정하고 검역기준을 강화하여 수입을 간접으로 억제하여 양록 농가를 보호하는 대책을 세워야 한다. 한편 녹용에 대한 관세도 20%에 지나지 않아 수입 녹용이 턱없이 싼 관계로 한약방이나 한의원에서 국산녹용의 사용을 꺼리고 있는 실정이다. 따라서 녹용에 대해서도 100%정도의 관세를 부과하여야 할 것이다.

(6). 녹용에는 부과되는 세금이 과중하다. 사슴이 정국가축에 속하지 못하기 때문에 소득세법 5조(3)항에서 규정한 일정규모 이하의 축산 농가에게 적용되는 부업축산의 혜택을 받지 못하고 다만 연간 소득 12,000천원 이하인 농가만이 소득세가 감면되고 있음은 앞서 지적한 바 있다. 따라서 다른 가축과 형평의 원칙을 고려하여 꽃사슴 100두 미만, 레드디어 50두 미만, 엘크 20두 미만사육은 부업규모로 규정하여 소득세를 감면받을 수 있는 법적 근거를 조속히 마련하여야 한다. 또한 녹용이 축산물로 분류되지 못함으로써 사슴 생산물 건조등 단순 가공만 해도 부가가치세까지 부과된다. 한편, 특별소비세법 제1조에 의하면 자양 강장품이라도 가공되지 않은 로얄제리나 농가 생산품인 인삼은 특별소비세가 면세되고 있으나 녹용만은 가공되지도 않고 농가 생산품임에도 특별 소비세까지 부과되던 것을 양록협회 등의 노력으로 천연의 녹용에 대해서는 특별소비세가 면세되고 있다. 그러나 이를 가공한 경

우는 다시 부과대상이 되어 녹용 제품의 가격인상 요인으로 작용하고 있다. 따라서 가공 녹용에 대한 부가가치세나 특별소비세 면제를 위하여 관련 세법의 개정이 필요하다.

(7). 수입녹용에 대한 관리가 허술한 반면 국산녹용에 대한 규제는 심하여 수입을 장려하는 결과가 되고 있다. 외국산 녹용은 한약재 수출입업 협회의 官能檢査만으로 검사를 마친 후 국내시장에 유통되고 있으며 사후 관리에 아예 없이 통관만 하면 그만이다. 또한, 원산지표시가 미흡할 뿐아니라 설령 원산지 표시가 되어있다 하더라도 소비자는 절단한 상태의 녹용이 다른 약재가 섞인 상태에서 소비되므로 원산지를 확인할 방법이 없다. 그런데 국산녹용을 이용한 가공제품에 대해서는 수시로 이화학적 검사를 통해 행정 규제를 가하고 있다. 따라서 수입 녹용의 수입 이후의 사후관리도 철저히 이루어지지 않으면 안된다.

(9). 보건복지부의 녹용에 대한 규정도 확실하지 않아 혼선을 빚고 있다. 즉, 녹용을 첨가한 건강식품중 녹용첨가 정도에 따라 식품과 약으로 구분하고 있는데 그 구분 기준이 애매 모호하게 되어 있어서 해당 공무원의 자의적인 판단에 의존하고 있는 실정이다. 따라서 녹용에 대한 확실한 규정의 설립이 시급하다.

(10). 이러한 문제를 해결하기 위해 양록인들이 한데 뭉쳐 불합리한 법 개정을 추진하여야 함에도 불구하고 현 양록 업계는 양록협회, 양록조합, 유통연합회 등으로 사분오열 되어 구심체를 상실하고 있는 실정이다. 따라서 양록인들의 공동이익을 위한 연합이 무엇보다 시급한 일이다.