

우리나라 야생동물관리제도(유해조수 및 수렵제도)의 문제점과 개선방안¹⁾

최 병 진²⁾

한국자연환경연구소(주)

1. 우리나라 야생동물 피해 현황 및 문제

1) 야생동물에 의한 농작물 피해

야생동물에 의한 농작물의 피해가 발생하는 이유는 크게 두 가지로 설명될 수 있다.

첫 번째는 산림의 무분별한 개간과 경작지 확대에 따라 야생동물의 서식지가 훼손 및 단편화되어 먹잇감을 구하기 위해서 비교적 장거리를 이동하는 동안에 주변의 농작물에 피해를 주는 경우와 어린 개체들이 성장함에 따라 기존 서식지를 어미에게 양보하고 분산하는 과정에서 적절한 서식지를 찾지 못해 주변의 농작물을 포식하는 경우일 것이다. 우리나라 대부분의 야생동물에 의한 농작물의 피해는 이러한 서식지감소 및 단편화와 야생동물의 분산에 복합적으로 연계되어 일어나는 것으로 추정된다.

두 번째의 원인은 야생동물의 밀도가 증가하여 새로운 서식지의 확보가 필요하고 먹잇감이 부족하여 비교적 쉽게 취할 수 있는 농작물에 피해를 주는 경우이다. 하지만, 야생동물실태조사의 자료를 보면 우리나라의 야생동물 밀도가 외국에 비해서 별로 높지 않아 본 원인에 의한 피해는 적을 것으로 사

료된다.

고라니는 농작물의 새싹 줄기와 낱알 등을 주로 채식하는 반면 멧돼지는 고구마, 감자, 등의 뿌리와 옥수수, 벼 등의 수확물에 피해에 더불어 논에서 진흙목욕을 하여 논을 망치는 경우가 많아 밀도에 비해서 실감하는 피해량은 더 큰 것이 특징이다.

그러나 야생동물 피해신고의 숫자를 비교해보면 실제 밀도는 높지만 야생동물 밀거래시장에서 경제적 가치가 낮은 고라니에 의한 피해의 신고보다는 야생동물 밀거래 시장에서 시장가격이 높은 멧돼지에 의한 작물의 피해가 집중으로 신고 되고 있다. 실제 고라니에 비해 밀도가 높지 않은 멧돼지가 집중적으로 농작물에 피해를 준다고 보기에 는 무리가 있을 것으로 추정된다.

결국, 야생동물에 의한 피해 신고는 야생동물 개체수의 증가와 서식지의 감소에 의한 피해의 발생과 더불어 야생동물 밀거래 시장하에서 유해조수 포획으로 포장된 야생동물의 밀렵을 위한 피해신고에 의해서 더 도드라지게 표현되는 것으로 추정된다.

2) 우리나라의 야생동물 관리현황

우리나라에서는 1965년부터 전국의 표준

1)Current Status and Suggestion for Wildlife Management in Korea: Based on Pest Control and Hunting

2)CHOI, Byung-Jin, Korea Natural Environment Institute Co., Ltd; E-mail: batmanchoibj@gmail.com

조사지역을 설정하여 매년 정기적으로 야생동물 실태조사를 실시하고 있으며, 현재 환경부소속의 27명의 야생동물 실태조사원이 제주도를 포함한 전국 810개소에서 야생동물 서식밀도(수렵대상동물 16종; 환경지표동물 10종; CITES 대상종 34종 외 서식지내 모든 야생동물에 대한 목록화 수행)에 대한 자료를 수집하고 있다. 또한, 매년 수렵장 개설을 신청한 지자체들의 수렵장 개설 예정지역을 대상으로 수렵대상동물에 대한 정밀한 밀도조사를 실시하여 조사 지역내 야생동물의 밀도에 따른 지속가능한 포획 개체수를 결정하여 수렵장 개설 허가를 내주고 있다.

수렵을 통한 야생동물의 밀도조절은 최상위 포식자인 호랑이나 표범과 같은 대형 육식포유동물이 사라진 우리나라 야생동물 생태계에서는 매우 중요한 개체수 조절의 수단임에도 불구하고 대다수 지자체에서는 총기사고의 우려, 총기소음, 수렵견에 의한 가축의 피해와 소음 등을 우려하여 수렵장 개설을 기피하고 있는 실정이다.

하지만, 수렵장을 개설하지 않는 지자체에서도 유해조수 구제를 위한 유류대 지원, 포획 마리당 포상금을 지불하는 방식 등으로 야생동물에 의한 농작물의 피해를 방지하고자 노력하고 있다.

지자체의 수입이 되고 지역경제의 활성화에 도움이 되는 수렵장의 개설은 꺼리면서 지자체 예산까지 투입하면서 야생동물의 인위적인 밀도조절을 하려고 하는 것은 기이한 현상이다.

3) 밀도조절을 위한 야생동물 포획 현황

전국 200여개의 지자체에서는 야생동물에 의한 농작물 피해를 예방하기 위해서 야생동물을 포획물당 지원금을 지불하거나 야생동물 포획단체에 유류비 지원 등으로 지자

체 예산을 사용하는 등 적극적인 야생동물에 의한 농작물 피해에 대응하고 있다. 현재 우리나라에서 중형의 야생동물이 포획되는 경우는 크게 세가지의 방법이 있다.

(1) 유해조수 포획

야생동물에 의한 피해를 입게 된 농어민이 지자체에 피해신고를 하게 되면 지자체 담당공무원이 포획허가를 내주게 된다. 이에 따라 농어민이 직접 포획하는 자가포획과 수렵인에게 의뢰하는 대리포획이 있다.

이 제도의 단점은 야생동물의 피해 발생 후 신고 및 허가에 이르기까지 수일이 소요되어 피해를 일으킨 야생동물이 이미 활동반경을 옮길 경우 효과가 없다.

(2) 수확기 유해조수 구제단

야생동물에 의한 농작물의 피해를 사전에 방지하기 위하여 수확기전에 야생동물 포획허가를 지자체에서 수렵인들에게 내주는 경우인데 이러한 방법은 현행법에 위배가 된다, 특정인과 특정단체에 장기간 일정지역의 야생동물을 포획하도록 허가를 해주므로써 개인수렵장을 보장해주는 효과까지도 가져오고 있다.

또한 무분별한 야생동물의 포획으로 인한 지역 업사들에 의한 야생동물 자원의 사유화가 발생하여 이권이 되는 경우가 발생하고 수렵을 통한 야생동물 밀도조절을 어렵게 하기도 한다.

(3) 수렵

수렵은 야생동물의 밀도조절에 있어서 가장 합법적이고 경제적인 조절의 방법이다. 미국 등의 야생동물 관리 선진국에서 사용하고 있는 관리방법이다. 현재 야생동물의 피해가 많이 발생하고 있는 일본의 경우 수렵인의 노령화와 수렵의 쇠퇴로 인해 적극

적인 야생동물 밀도조절 불가한 상황이다. 이러한 일본의 선례를 반면교사 삼아 건전한 수렵문화의 확산과 수렵인에 대한 법적, 제도적 편의 제공 및 각 지자체에서는 관광 수입과 연계하여 농한기에 수렵인들의 유치가 필요하겠다. 또한, 정부차원에서 보다 정밀하고 과학적인 수렵량 산정 및 지속가능한 야생동물 이용에 대한 연구가 이루어야 할 것이며 동시에 수렵물의 위생적인 처리와 폐기물의 처리를 위한 기반 시설의 확충 등이 이루어져야 할 것이다.

4) 유해조수포획으로 사라지는 국가 자산
야생생물관리협회의 2012년 자료에 따르면, 134개 지자체를 대상으로 자체조사를 시행한 결과 2012년 6월말 현재 조사대상 지자체의 61%에 달하는 82개 지자체에서 환경부 승인없이 대규모 “수확기 피해방지단”이란 명목으로 야생동물에 대한 불법적인 야생동물 포획단을 운영하고 있는 것으로 확인되었다. 야생동물 포획의 합법적인 수단인 수렵과 지자체의 사전, 사후 승인하에 이루어지고 있는 유해조수구제의 포획수량을 비교해보면 수렵의 약 5배에 이르며, 관계기관에 보고도 되지 않고 암암리에 행해지고 있는 포획까지 포함하면 수렵의 10배가 넘는 개체수의 야생동물이 포획 될 것으로 추정되며, 이를 경제적 가치로 환산하면 200억 원에서 400억 원에 이를 것으로 추정된다 (표 1).

200~400억원에 이르는 예산은 우리나라 야

생동물 복원과 증식에 사용되는 예산과 맞먹는 정도의 예산이다. 여기에 지자체에서 포획단에 지불하는 포상금과 유류비 보조액까지 합치게 되면 600억원 이상의 예산이 증발하고 있는 것이다.

2. 우리나라 야생동물 관리정책의 문제점

위와 같이 동일종, 동일 서식지를 가진 야생동물일지라도 지자체의 행정정책에 따라서 무상, 유상으로 포획되고 있으며, 이는 곧 국가자원의 손실과 예산의 불필요한 지출을 초래하게 된다.

국가 예산과 자연자원의 손실예방을 위해서는 우리나라 야생동물정책 특히, 수렵 및 유해조수포획 관련하여 문제점의 분석과 제도의 개선이 반드시 필요하다.

1) 중앙정부와 지자체의 이원화

현재 우리나라의 수렵장의 개설신청과 운영 및 관리는 지자체에서 하는 반면, 야생동물밀도조사, 포획량 책정, 수렵장 개설허가 등은 환경부로 나누어져 있다.

행정의 이원화로 수렵장 개설 준비가 촉박하고 확인표지제도의 운영을 위한 수렵장 입장권 및 확인표지의 판매 위탁 등에 어려움이 발생한다.

지자체에서 간단한 수렵장 개설비용과 사용내역만을 야생동물 정책의 결정권자인 환경부에 보고하여 야생동물의 생명의 댓가인

표 1. 최근 5년간 수렵과 유해조수구제의 포획수량 비교

구분	멧돼지	고라니	평	오리류	전체평균
수렵포획	1,201	1,034	8,590	1,687	
유해조수구제	4,474	11,560	5,408	6,487	수렵의 약 4.8배
수렵대비(배)	3.7배	11.2배	0.6배	3.8배	

※연간 수렵장 설정 사용료(40.4억) 유해조수 구제가치 194억

수렵비의 정확한 사용용도를 감시, 견제하는 역할이 부족하다.

현재의 제도에서는 수렵장 개설을 위한 기초적인 수렵동물의 조사 및 수렵량 산정에서 밀렵감시 및 야생동물 보호, 농민피해보상 등은 야생동물 전반에 걸친 관리업무는 중앙정부에서 국가 예산으로 수행하는 반면, 수렵장 개설을 통한 이익은 지자체로 수입으로 귀속된다. 이로 인하여 야생동물의 희생으로 발생한 이익이 야생동물 보전 및 수렵관리에 환원되고 있지 못하는 실정이다.

(1) 분산된 수렵장 개설로 인한 수입과 지출의 손실

각 지자체별로 수렵장을 개설, 운영함으로써 예산의 중복과 인원의 중복이 이루어지고 있으며, 합동밀렵단속등이 이루어지지 않고 있다. 2012년부터 시행된 확인표지의 중앙판매방식과 지자체에서 개별로 이루어지는 수렵장 운영을 중앙집중식으로 위탁처리할 경우 많은 인적, 경제적 절감효과를 가져올 수 있을 것이다.

(2) 밀렵시 처벌규정이 약함

현재의 야생생물보호법에서는 밀렵을 하다 적발될 경우 법칙금만 부과되어 밀렵을 하더라도 크게 법적 제재를 받지 않는다. 따라서, 밀렵 적발은 법칙금을 충당하기 위한 더 많은 밀렵의 원인이 되는 악순환으로 이어진다. 향후에는 밀렵을 할 경우 면허의 취소와 더불어 포획물 압수, 총기의 압수, 가택수색을 통한 전 포획물의 압수와 무거운 징역형을 줌으로써 밀렵을 방지하도록 하여야 할 것이다. 또한 합법적 포획물에 대한 양수량도도 용인하여 주어야 할 것이며, 확인표지의 부착만으로 포획신고를 가름하도록 하여야 할 것이다.

또한, 불법거래에 대한 적극적인 계몽과

홍보와 더불어 강력한 단속을 통해 야생동물 밀거래 시장을 위축시켜 수용과 공급을 동시에 관리해야 한다.

(3) 야생동물의 서식실태 및 관리

야생동물은 지자체별로 서식하지 않는다. 중대형 동물의 경우 서식지가 여러 지자체에 걸쳐 있으며 이를 위한 관리는 중앙정부에서 통합적으로 이루어져야 한다. 수렵, 유해조수 구제 등 야생동물을 포획하기 위한 적지, 적량의 결정은 중앙정부 차원에서 이루어져야 할 것이다.

2) 담당인력의 부족

우리나라에서 야생동물 업무를 담당하고 있는 인력은 환경부 자연자원과의 주무관 1인, 생물자원과의 담당연구사 1인과 지방청 소속의 야생동물 실태조사원 소수(각 환경청별로 3~5인)로 이루어져 있다.

이런 빈약한 인원구성으로 인하여 야생동물 실태조사에서 수렵인이 체감하는 야생동물밀도와 환경부 실태조사원인 조사한 야생동물밀도간의 차이가 발생하고 이로 인한 국가 통계자료에 대한 불신이 싹 틔우게 되어 야생동물 정책에 혼란이 비롯되고 있다.

특히, 환경부 담당공무원의 경우, 주기적으로 교체되고 있으며, 야생동물에 대한 지식이 부족한 행정직이나 환경직이 업무를 수행하고 있어 생물자원관 및 환경과학원 등의 연구직에 의한 야생동물 정책의 도움과 외부 전문가를 활용한 위원회의 구성 등의 자문이 필요한 상태이다.

3) 미정비된 야생동물정책과 관련단체의 난립

현재 야생동물과 수렵 정책의 근간을 이루는 ‘야생생물 보호 및 관리에 관한 법률’은 1967년 야생동물 업무가 산림청에 귀속

되어 있을 때 제정된 ‘조수보호 및 수렵에 관한 법률’을 기본으로 하였다. 수십년간 수렵 및 야생동물 관리 부문에 있어서는 큰 정책적 변화가 없어 현재의 급변하는 야생동물 관련 현실을 잘 반영하고 있지 못하다.

이러한 행정제도 및 법률적 미정비로 인해서 유해조수, “수확기포획단” 등을 통한 야생동물자원의 사유화가 발생하게 되었으며, 이런 사유화를 공고히 하고자 다양한 수렵관련단체의 난립되어 자신들의 이해관계를 관철시키고자 하며, 환경부의 정책추진의 걸림돌이 되고 있다.

비영리법인, 임의단체들이 난립하여 사이비 단체들에 의한 지역 사업자의 사업권침해(무분별한 민원, 진정의 발생)등이 발생 하는 것과 마찬가지로 수렵계도 법정단체, 환경부등록단체, 광역단체 등록단체, 비인가단체, 임의단체 등이 난립하여 자신들의 이권을 옹호하고 관철시키려는 행태가 보여지고 있어, 제도적인 정비가 하루빨리 이루어져 난립하는 단체가 올바르게 정리될 수 있도록 하여야 할 것이다.

4) 유료 수렵과 무료 유해조수 구제

작년 기준으로 합법적인 수렵의 경우 수렵인은 40만원 이상의 비용을 지불하고 단 90여일의 수렵기간동안 원거리 지역까지 이동해야하면서 지정된 두수의 멧돼지를 잡을 수 있었다. 반면, 유해조사구제라는 미명하에 일부는 자신의 거주하는 지역에서 지자체로부터 기름값 지원, 포획지원금 보상까지 받고 포획물의 개인소유까지 허락받는 이상한 상황이 벌어지고 있다. 유해조수포획정책 등 국가야생동물 정책의 혼선으로 인하여 정당한 비용을 지불한 수렵인들만 피해는 상대적으로 박탈감과 함께 경제적인 손해를 보는 상황이 발생하고 있다.

2012년 경상남도의 경우 전 기초단체가 수렵장의 개설을 취소하였는데 이로 인해 지역에 거주하는 일부 업사들만이 유해조수포획을 통해 지역의 야생동물 자원을 사유화하였으며, 대다수의 선량한 수렵인들은 전라남도, 경상북도까지 이동해야 수렵활동을 해야 하는 사태가 발생하였다.

야생동물은 충을 가진 일부나 농민들의 소유물이 아닌 대한민국의 자연자원이며, 국민의 혈세로 보전·관리되어지는 국가자원인 것이다.

이러한 자원을 올바른 경제적 가치로 환원하여 야생동물의 보전, 복원을 위한 지속가능한 재원으로 사용하여야 할 것이다.

3. 야생동물 정책을 위한 제언

야생동물의 사유화를 막기 위해서는 건전한 수렵을 권장하고 무분별한 유해조수 구제를 억제하여야 할 것이며, 피치 못해서 야생동물을 구제해야 할 경우 국가에서 고용한 전문인력에 의해서 포획되어지고 포획물에 대해서는 국가에서 환수하여 공매한 후 그 금액을 국고에 환속하여야 할 것이다. 또한, 수렵을 통해서 얻어지는 이익은 야생동물의 관리와 보전을 위해 사용되어야 할 것이다.

1) 수렵을 통한 합법적인 야생동물 밀도의 조절

(1) 보다 과학적이며 정밀한 야생동물 실태조사의 수행

수렵대상종 및 유해조수 각 종에 대한 보다 정밀한 생태학적 연구를 수행하여 각 종별 정밀한 수확량의 산정 및 지속가능한 이용을 위한 관리 보전 방안을 도출해야 할 것이다. 수렵을 통해서 얻어지는 이익은 수렵

대상종에 대한 정밀 연구에 사용되어 대상종의 생태학적 관리가 이루어져 할 것이다.

(2) 확인표지제도의 정착

현재 무분별하게 이루어지고 있는 유해조수포획의 실태를 파악하고, 수렵에 의한 야생동물 개체수를 파악하기 위해서는 작년에 처음 도입된 확인표지 제도의 문제점을 보완 개선하여 확인표지제도를 정착시켜야만 할 것이며, 미국 등의 대부분의 수렵 및 야생동물 선진국은 모두 확인표지제를 수용하고 있다.

(3) 계절 수렵 등을 통한 수렵의 확산

현재 겨울철에만 이루어지는 수렵장을 야생동물의 임신, 포육기간인 봄철만을 제외하고 년중내내 개설하여 수렵인들의 욕구분출과 지속적인 야생동물 밀도조절의 효과가 발생할 수 있도록 한다. 각 계절별 수렵가능한 동물종을 달리 한다면 가능할 것으로 보인다. 다만, 행락철과 임신물 수확철은 일시적 금렵기로 설정하여 오발사고 등의 피해를 최소화해야 할 것이며 여름철수렵장의 경우 수렵인들의 선호도가 낮으므로 겨울철수렵비에 비해서 저렴하도록 가격을 책정할 필요가 있다.

(4) 수렵장 개설원칙의 변화

모든 지자체는 아래 항에 해당할 경우 특별한 사유가 없는 한 수렵장을 개설하도록 하여야 하며, 특별한 사유가 있는 경우 사유서를 환경부에 제출하도록 수렵장 개설 지침의 개정 필요하다.

- ① 야생동물 실태조사결과 야생동물밀도조절이 필요하다고 결과가 나올 경우
- ② 전년도 야생동물에 의한 피해신고건수가 전년도 수렵장 개설지자체 평균보다 높을 경우

- ③ 수렵장을 개설한 연접지자체와 접한 표면적이 해당지자체의 표면적의 2/3이상일 경우

2) 야생동물 자원으로 야생동물보호기금의 설치

유해조수구제 등으로 증발하는 야생동물자원을 수렵으로 편입시켜 확인표지판매금액으로 환원하여 그 기금으로 야생동물에 의한 농작물 피해의 보상, 야생동물의 복지, 보전, 복원, 연구를 위한 기금으로 활용하여야 할 것이다.

4. 야생동물보호기금위원회 조직과 운영

수렵장 개설과 포획확인표지의 판매를 통한 수익금을 운영을 위해서는 “야생동물보호기금위원회”를 설립하여야 하며, 야생동물기금은 야생동물에 의한 농작물피해보상과 피해발생 야생동물의 포획단 운영비, 야생동물의 보전, 복원, 복지, 연구를 위해서 사용되어야 할 것이다.

아래는 “야생동물보전기금위원회”의 설립과 운영을 위한 방안을 제시하여 보았다.

1) 신규조직신설-환경부내 또는 환경부의

현재 업무를 담당하고 있는 국립생물자원관 내에 야생동물관리 팀을 신설하는 동시에 지자체에 나누어져 있는 실태조사원을 통합 관리한다. 이 경우 오랜 기간 야생동물관련 담당업무를 수행해 오고 있어 시행착오를 줄일 수 있을 것으로 보인다.

신생하는 국립생태원은 독립법인으로 그 구성원이 생태학전문가로 이루어져 있으며 환경부 산하의 정부출연기관으로 야생동물밀도조사 및 피해보상, 구제업무를 담당하는 기능을 부여하고 수렵기간 야생동물 확인표

지의 판매를 통한 수익금으로 법인의 야생동물 보전, 복원 연구비로 사용할 수 있다.

2) 법정협회인 야생생물관리협회에서 담당하는 방안

야생동물업무를 보조하도록 되어 있고 지역조직이 형성되어 있는 법정협회를 강화하여 야생동물피해보상위원회를 설치하고 피해를 일으키는 야생동물의 직접적인 구제를 위해서 소속 수렵인을 계약직으로 고용하여 활용 할 수 있는 장점이 있으나 법정협회에 대한 환경부 및 외부 감시 기능이 강화되어야 할 것이다.

3) 신규조직을 설립하는 방안

현재 수계기금을 운영하는 수계위원회의 예와 같이 야생동물의 피해보상을 위해서는 각 지자체 야생동물담당자, 지방청의 담당자, 야생동물전문가, 시민단체 등이 참여한 야생동물피해소위원회를 설치하여 2곳 이상의 감정평가기관에서 책정한 보상액을 근거로 피해 입은 농민별로 보상하는 방안을 강구해야 한다.

피해를 일으키는 야생동물의 구제는 위원회와 법정협회가 업무협약을 통해하거나 계약직 수렵인을 채용하여 적극적인 구제를 할 수 있다.