

S-1 우리나라 인삼산업의 당면문제와 정책과제

이동필

한국농촌경제연구원

1. 인삼산업의 중요성과 발전 잠재력

인삼은 김치, 불고기등과 함께 우리 나라를 상징하는 이미지상품으로 세계적으로 알려져 있다. 특히 고려인삼은 인삼생육에 적합한 자연조건과 오랫동안 축적된 재배 및 가공기술, 인삼중주국으로써의 역사와 전통, 국가의 전매품으로서 쌓아 온 명성과 신용에 힘입어 중국삼의 5~7배, 일본삼의 2배, 미국삼의 3~4배의 높은 가격에 거래되는 “세계 최고품질”로 인식되고 있다. 또한 인삼은 수출전략상품으로서의 중요성도 크다. 1995년 우리 나라의 인삼 수출액은 140만불로 같은 해 전체 농축산물 수출액 1,420만불의 9.9%를 차지하고 있을 뿐만 아니라 전 세계 인삼교역액의 약 38%로 세계 최대의 인삼수출국으로서 위치를 점하고 있다. 이밖에도 인삼은 한계농지와 노령화 및 부녀화한 노동력 등 농촌지역의 유희자원을 활용할 수 있는 대체농산물로 농업여건이 불리한 소위 “조건불리지역”에 위치하는 농가의 주요한 소득원이 될 수 있다는 점에서 산업적으로 중요한 의미를 가지고 있다.

인삼산업의 발전잠재력은 수요증가와 시장규모의 확대 가능성에서 찾을 수 있다. 세계적으로 진행되고 있는 건강에 대한 관심과 노령화사회의 진전, 그리고 고급화·다양화하는 소비자들의 식품소비패턴은 고급 건강식품 또는 의약품 원료로서 인삼수요를 촉진하게 될 것이다. 더구나 WTO체제의 출범과 공산권 국가들과의 수교, 그리고 인삼의 효능에 대한 인식의 확산에 따라 국제적인 인삼시장의 규모가 확대되고 수출수요도 크게 늘어날 수 있을 것으로 전망된다. 특히 “세계 최고품질”로서 오랫동안 쌓아 온 고려인삼의 명성과 신용을 바탕으로 소비자들이 좋아하는 다양한 인삼제품을 개발, 세계시장을 향해 판매촉진을 한다면 인삼산업을 통해 국민경제를 활성화시키는 것은 물론 “신비하고 고급스러운 문화적 전통을 가진 나라”로 한국의 이미지를 구축하는데도 크게 기여할 수 있을 것으로 기대 된다.

2. 인삼산업을 둘러싼 여건변화와 당면문제

인삼산업을 둘러싼 국내 여건변화를 살펴보면 먼저 농촌노동력의 감소 및 노령화, 부녀화로 인한 노임상승과 재배적지의 확보난등으로 우리나라 인삼생산 여건이 크게 악화되고 있다는 사실을 들 수 있다. 인삼 재배면적과 생산량은 1990년의 12,184ha 및 13,889MT에서 1996년에는 9,893ha 및 9,772MT으로 감소하고 있으며 같은 기간 경작농가도 36,404호에서 23,172호로 무려 35%가 감소하고 있다. 그동안 정부와 한국담배인삼공사가 인삼산업의 구조조정을 위해 많은 노력을 하였으나 여전히 호당 평균 0.4ha의 영세한 경작규모는 그대로 남아있으며 그밖에 연작피해나 높은 중도폐포율, 출입경작, 저조한 영농기계화, 포전매매 등 해결해야 할 수 많은 당면문제를 내포하고 있다.

인삼산업을 둘러싼 대외적 여건변화는 인삼수출의 감소와 시장개방을 들 수 있다. 자연식품 및 건강식품에 대한 인식변화로 최근 5년간 세계 인삼시장은 물량기준 5배, 금액기준 2.4배나 성장하였음에도 불구하고 우리나라의 인삼수출액은 1990년의 164.9백만불에서 1996년에는 112.7백만불로 감소하고 있다. 이는 중국이나 미국 등 경쟁국의 인삼생산 및 수출 노력과 함께 국내 인삼생산의 가격경쟁력 약화, 다양한 제품개발 미흡, 그리고 인삼의 소비방법과 기호가 각기 다른 국가별로 적절한 수출정책을 추진하지 못하였기 때문인 것으로 이해된다. 더구나 농산물 교역자유화 및 관세인하 조치로 1995년의 34.1톤에서 점차적으로 확대하여 2004년까지 56.8톤의 최소시장접근 물량을 수입하고, 같은 기간 관세도 홍삼 838.1%, 백삼 247.6%에서 각기 754.3% 및 222.8%로 인하하도록 되어 있다. 특히 가공제품은 관세가 8~20%에 불과하며 해외에서 고려인삼과 같은 품종의 인삼재배가 확대되고 한국인의 현지 인삼농장 및 인삼가공공장 설립이 늘어나면서 외국산 인삼류의 수입 가능성이 확대되고 있다.

<표 1> 우리나라의 인삼류 수출 실태

		1990(A)	1994	1995	1996(B)	B/A(%)
총 계	금액(백만불)	164.9	113.6	139.9	112.7	△ 31.7
	물량(톤)	3,364	2,620	2,521	2,393	△ 28.9
홍삼류수출액 (백만불)	뿌리삼	68.9	44.5	63.5	49.9	△ 27.6
	제품	9.0	6.6	10.5	12.6	40.0
	소계	77.9	51.1	74.0	62.5	△ 19.8
백삼류수출액 (백만불)	뿌리삼	18.4	12.1	7.8	5.4	△ 70.7
	제품	59.6	41.7	51.3	37.0	△ 37.9
	소계	78.0	53.8	59.1	42.4	△ 45.6
기타 수출액(백만불)		9.0	8.7	6.8	7.8	△ 13.4

자료: 인삼협동조합중앙회, 1997

이와 같은 국내의 여건변화에 효율적으로 대응하기 위해 정부는 1996년 7월 1일 홍삼전매제 폐지를 골자로 하는 『인삼산업법』을 제정하고 인삼부문을 농림부로 이관하였다. 그러나 아직까지 전통적인 관행과 새로운 제도간에 충분한 조정이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 예를 들어 새로이 제정한 『인삼산업법』에서는 인삼류의 범위에 급격히 성장하고 있는 인삼 제품을 제외함으로써 수삼이나 홍삼 및 태극삼과 같은 원형삼부문과 인삼제품부문을 이원화하고 있다든지, 당초 검사기관을 일원화 하겠다던 의도와는 달리 국립농산물검사소를 추가함으로써 행정체계를 더욱 복잡하게 만들었다는 지적도 없지 않다. 뿐만 아니라 전매제도의 틀 속에서 1992년부터 한국담배인삼공사가 인삼산업의 구조개선과 경쟁력 제고를 위해 수립·추진하던 “인삼산업발전 5개년계획”이 홍삼전매제도의 폐지와 정부의 공사 민영화 방침으로 대부분 중단될 위기에 직면해 있다. 따라서 홍삼전매제도의 폐지와 공사의 민영화 조치는 인삼 수급의 불안과 성가유지에 대한 우려 뿐만 아니라 인삼부문의 추진체계와 공공기능의 조정 미비, 공사의 전대유자금 1,172억원의 조기상환 요구, 한국인삼연초연구원의 공사 부설기관화, 그리고 생산자단체에 대한 지원중단과 같은 많은 문제를 야기시키고 있다.

<표 2> 인삼산업육성을 위한 사업별 자금지원 내역 (단위: 백만원)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995
합 계		19,045	24,599	45,661	56,523	70,103	81,069
경작 지원	식재	12,586	13,765	25,202	23,571	27,828	26,341
	4년근관리	-	627	4,358	4,700	7,000	4,921
	소계	12,586	14,392	29,560	28,271	34,828	31,262
우량묘삼생산		-	-	-	78	570	1,230
농기계, 자재공급		-	-	374	845	6,008	7,851
유통시설 및 가공		-	-	2,320	3,236	3,594	5,704
출하조절, 수매		5,000	9,972	13,100	23,282	23,717	34,295
재해복구		759	35	7	116	1,386	727
생산자단체지원		700	200	300	695	-	-

자료: 인삼협동조합중앙회, 1997

3. 우리나라 인삼산업의 발전방향

앞에서 살펴본 인삼산업의 발전 잠재력과 이를 둘러싼 여건 변화, 그리고 당면문제를 바탕으로 우리나라 인삼산업의 발전방향을 제시해 보면 다음과 같다. 첫째, 명실공히 인삼종주국으로서 위상정립이 필요하다. 세계 최고품질의 인삼생산지이자 가공 및 유통의 중심지로서 위치를 확보하기 위해서는 무엇보다 신제품의 육종이나 재배, 저장기술은 물론 인삼의 효능과 인삼의 품질 및 거래등급의 표준화, 다양한 인삼제품에 대한 연구·개발을 통해 세계 인삼산업을 주도해 나가야 할 것이다. 둘째, 인삼 생산의 경쟁력 강화와 경작농가의 소득증대, 그리고 인삼관련산업의 육성이 필요하다. 이를 위해서는 생산기반의 확충과 고품질 청정인삼의 생산, 인삼을 주원료로한 건강식품 및 의약품 생산, 그밖에 인삼종묘와 생산자재는 물론 다양한 인삼제품 제조와 저장·가공·유통기술의 고부가가치 산업화와 인삼관련산업의 경쟁력을 강화해 나가야 한다. 셋째, 홍콩의 중국반환을 계기로 국제 인삼시장 기능을 유치하거나 국제적인 인삼거래상을 육성하고 현대적인 거래질서를 확립함으로써 세계 인삼교역의 중심지로 발전시키고 아울러 수출입제도를 정비하여 인삼수출을 촉진할 해야 할 것이다.

우리 나라의 인삼산업은 100여년이 넘게 전매제도에 의해 관리·운영해 왔다는 특징을 갖고 있다. 따라서 비록 홍삼전매제도를 폐지하였다고 하더라도 정부의 역할을 일시에 자율화 하기에는 어려운 부분이 있다. 예를 들어 인삼의 수급이나 가격안정, 성가유지, 유통질서 확립, 공익차원의 생산이나 효능에 관한 연구개발과 홍보 및 판매촉진 등 과거 한국담배인삼공사가 수행해 온 공적기능을 완전히 민간의 자율에 위임하기 어려울만큼 이와 같은 기능은 생산자단체를 중심으로 추진하는 것이 바람직 할 것이다. 그밖에도 원형삼과 제품으로 이원화 되어 있는 인삼산업을 단일법체제로 통합하고, 경작지정이나 검사와 관련하여 불필요한 규제를 최소화하면서도 고려인삼의 성가를 유지·발전시킬 수 있는 방향으로 관련제도를 개선해야 한다. 아울러 전매제도 폐지에 따른 부작용을 최소화할 수 있는 유통구조의 개선, 수출입 질서의 확립, 수급 및 가격지지, 인삼경작자 보호를 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

4. 인삼산업의 발전을 위한 정책과제

인삼산업의 발전방향을 구체화하기 위해서 해결되어야 할 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 경작지정 및 신고와 수매를 기초로하는 전매제도의 폐지에 따라 야기될 것으로 전망되는 인삼의 수급과 가격 불안정문제를 해소하기 위해 정확한 수급예측에 의한 계획생산이 필요하다. 이를 위해서는 인삼의 수요 및 공급에 대한 기초통계를 정비하는 한편 계약재배방식을 활성화할 수 있는 대책이 강구되어야 한다. 예를 들어 계약당사자에게 식재자금 및 사전지급금과 원료구입자금을 저리융자하거나 제조업체등록시 제품생산계획을 수립, 이에 필요한 원료삼을 계약재배하는 조건으로 품목허가, 최저가격예시제의 실시, 또는 정부가 계약이행을 보증하는 수단으로 경작지정제도를 운영하고 부득이한 사정으로 계약이행이 어려운 경우 이를 수매비축하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

둘째, 국내 인삼생산의 경쟁력 제고를 위해서는 기업적 경영마인드를 가진 전업농에 의해 생산비 절감과 품질향상이 이루어져야 한다. 생산비 절감을 위해서는 집단답경작지 조성 과 협업경영에 의한 공동인삼포 운영등을 통한 인삼경작 규모확대와 생산기반 정비, 인삼전용농기계 등의 개발과 기계화 영농의 정착, 생산적지 확보를 위한 과수원 나무밀재배와 임간재배, 그리고 제품용 원료삼 공급을 위한 직파재배 방식을 적극적으로 개발할 필요가 있다. 한편 “동양의 신비한 영약”으로 널리 알려진 고려인삼의 이미지를 부각시켜 “고품질 청정인삼”과 “대편 우량인삼”, 또는 “장뇌삼”이나 “산양삼”과 같은 고급인삼의 생산이 필요하다. 이를 위해서는 연구개발은 물론 인삼전용 유기질비료 및 양직묘삼 생산·보급과 인삼경작 기술의 지도·보급을 위한 고급인력을 확보하고 포지별 경작관리 및 작황상태 등을 전산화하여 영농의 과학화를 추진해 나가야 할 것이다.

셋째, 가공 및 유통산업의 활성화를 통한 부가가치의 증대가 필요하다. 소비자들이 선호하는 복용(음용)이 간편한 건강식품이나 고부가가치 의약품 등 다양한 인삼제품을 개발하기 위한 연구개발과 인삼가공업체의 시설현대화, 원료확보, 경영개선자금 지원을 확대할 필요가 있다. 특히 생산자단체의 생산-가공-유통부문 계열화를 촉진함으로써 이 과정에서 얻어지는 부가가치중 생산자들에게 귀속되는 부분을 확대하기 위해 생산자단체에 대한 선별, 포장, 저장, 가공시설의 지원과 함께 대규모 소비처와의 직거래 및 계통출하를 촉진해야 할 것이다.

넷째, 유통구조의 개선과 유통질서의 확립이 필요하다. 이를 위해서는 인삼거래를 전문으로하는 공판장의 설치·운영과 경매제도의 도입, 그리고 인삼 및 인삼제품의 등급 및 규격에 대한 기준을 확립해야 한다. 또한 신속한 국내외 유통정보의 제공을 위해서 데이터베이스개발과 인삼정보시스템을 구축하고 인삼의 생산 및 수요에 대한 관측사업을 실시할 필요가 있다. 아울러 미검사품이나 밀수의국인삼의 불법적인 유통을 근절할 수 있는 제도적인 장치를 마련하고 생산자단체가 품질인증차원에서 자율적으로 수삼의 생산 및 유통을 확인할 수 있는 제도를 도입함으로써 년근, 품질등급 및 원산지표시에 대한 소비자들의 오인을 줄일 수 있는 방안을 강구해야 한다.

다섯째, 인삼의 수출촉진과 효율적인 수입관리가 필요하다. 인삼수출의 증대를 위해서는 제품의 다양화와 수출시장의 다변화, 그리고 목표시장별 제품전략, 가격전략, 유통채널 및 홍보·판촉전략을 구사해야 한다. 예를 들어 고려인삼의 이미지 광고를 위해 정부와 수출업자가 공동광고를 하거나 인삼영화 제작, 우수 도·소매상 방한사업, 고려인삼의 효능에 대한 현지 세미나 개최, 현지의 저명한 학자나 연구기관에 연구비나 시료 제공등은 직·간접적으로 고려인삼의 홍보와 판매를 촉진할 수 있는 방안이 될수 있을 것이다. 이밖에도 국제시장에

서 과다경쟁 및 덤핑, 무절제한 수입을 방지하기 위한 효율적인 수출입관리 방안을 강구해야 한다.

여섯째, 한국인삼연초연구원을 정부출연기관 형태의 인삼부문 전문연구기관으로 재정비하여 약효나 내병성이 뛰어난 품종, 노동력 절감 및 연작장애를 극복할 수 있는 재배방법과 장기 저장법, 인삼의 성분과 특정질병 또는 건강식품으로서의 효능, 포장 및 디자인과 소비자들의 취향에 맞는 다양한 인삼제품의 개발등의 기초연구를 적극적으로 수행하고, 연구결과를 효율적으로 보급할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다. 이밖에 고려인삼에 대한 국내외 우수병원이나 제약회사 및 대학과의 공동연구나 민간기업의 자체적인 인삼연구를 지원하는 방안도 강구할 필요가 있다.

일곱째, 공사의 민영화에 대비하여 각종 공공적 성격의 사업을 수행할 수 있도록 인삼협동조합의 역할과 기능을 재정립하고 지역조합 관할구역의 조정과 중앙회 및 지역조합의 합리적인 역할분담 등 조합기능의 활성화를 위한 조직정비도 필요하다. 특히 생산자단체의 자립경영기반 확충을 위한 가공, 유통 및 수출입 등 경제사업을 수행하기 위한 전문인력의 확보와 시설확충, 그리고 사무자동화 장비의 현대화가 필요하다. 오랫동안 공사의 그늘에서 자생력이 취약한 생산자단체가 이와 같은 기능을 수행하기에는 인적 및 물적자원이 충분하지 못한만큼 공적업무 수행을 위해서는 정부의 일반예산을 지원하는 방안도 검토되어야 한다.

마지막으로 인삼산업관련 제도와 추진행정체계의 정비가 필요하다. 『인삼산업법』에 인삼(원형삼 및 제품 포함)의 생산, 가공, 유통 뿐만 아니라 검사, 수출입 및 연구개발, 홍보 및 판매촉진을 위한 지원근거를 포함하고, 『식품위생법』의 인삼제품의 제조허가 및 수출입관련 규정을 『인삼산업법』으로 이관하는 한편 『한국담배인삼공사법』 및 『인삼협동조합법』을 정비해야 할 것이다. 아울러 공사의 민영화 일정에 따라 그동안 공사가 수행해 오던 인삼부문의 공공적 기능을 생산자단체에 이관하고, 공사의 전대유자금을 『인삼진흥기금』으로 확보함으로써 생산자단체 스스로가 실질적인 “초일류 세계명품”이자 “국가 전략산업”으로 인삼부문을 키워 갈 수 있는 여건을 마련하고, 여러 부처나 기관에 흩어져 있는 인삼관련 업무, 사업 및 예산을 일원화하여 종합 인삼행정체계를 구축해야 한다. 이상과 같은 인삼산업의 발전방향과 정책과제는 『중장기인삼산업발전계획』으로 구체화 하여 정부와 생산자단체를 포함한 유관기관, 기타 관련자 모두가 합심해서 종합적으로 추진해 나가야 할 것이다.