

우리나라 인삼약초산업 지원정책의 실태와 개선방향



권혁인 (hikwon@cau.ac.kr)
중앙대학교 경영학과

1. 배경

□ 인삼은 우리나라를 대표하는 농산물로서 더 이상 홍보를 필요로 하지 않을 정도로 세계적으로 널리 알려진 명품이라는 것은 주지의 사실이다. 다음은 인삼의 중요성에 대해서 언급할 때 자주 등장하는 문장들이다.

▷인삼종주국, ▷천혜의 자연조건과 축적된 인삼재배 및 가공기술 보유, ▷약효가 뛰어나 세계적으로 인정받고 있는 고려인삼, ▷인삼산업을 위한 국가적 노력 경주

□ 정부는 인삼산업의 중요성을 대부분 인식하고 있으며, 인삼산업의 발전을 위하여 인삼업계에서 요구하는 사항들을 대부분 시도한 적이 있다. 아래의 사항들은 2000

년 6월 수립한 인삼산업의 중장기 발전대책의 골격이다.

▷생산기반 확충으로 고품질 인삼생산, ▷유통구조개혁을 통한 인삼유통의 활성화, ▷가공산업 육성을 통한 인삼의 부가가치 증대, ▷해외홍보강화를 통한 고려인삼의 우수성, 차별성 부각, ▷수출확대로 고려인삼의 해외명성 회복, ▷연구기능 강화로 인삼산업 육성기반조성

□ 그러나 인삼업계와 학계는 과거에 정부에서 목표로 하여 추진한 사업들이 당초에 기대했던 것과는 많은 거리가 있다는 것을 잘 알고 있다. 수출은 고사하고 국내의 시장불안, 대체품의 출현, 외국산의 국산둔갑 등에 대해서 우리의 무방비 상태를 걱정하고 있는 것이 현실이다. 정부의 각종 정책

이 실효를 거두지 못했다는 결론인 것이다.

□ 본고에서는 정부정책의 문제점을 지적하기 위하여 먼저 인삼산업을 둘러싸고 있는 시장환경을 간단히 고찰한 다음 그동안에 정부에서 추진해왔던 각종 정책을 살펴보고 간략히 대안을 모색해 본다.

2. 시장환경(농업환경)

□ 아주 오래전에 있었던 농업시대를 지나고 산업시대를 거치면서 생산기술이 발전했을 뿐만 아니라 유통기술이 개선되면서 거의 모든 농산물은 '공급과잉시대'를 맞이하였다. 1980년대 이후 세계농산물시장은 1970년대와는 달리 구조적인 과잉 기조로 전환되어 과잉생산, 재고 증가, 수출경쟁의 격화와 가격 하락 등의 현상이 나타나게 되었다. 생산 그 자체보다는 판매를 위한 생산이 되어야 하고, 판매를 위해서는 소비자의 필요(Needs)에 부합해야만 하게 되었다. 즉, 소비자의 필요를 신속, 정확하게 생산에 반영할 수 있어야 하게 되었다.

□ 대기업의 유통업 진출이 늘어남에 따라서 대형점, One Stop Shopping, 창고형 매장, Low Cost System, 가격파괴, 체인화,

대형화, Cold Chain 등의 개념이 도입되었다. 컴퓨터의 보급, 인터넷의 발달에 따라 사이버마켓, 사이버 월드를 통한 글로벌마켓 등 유통혁신은 계속되고 있다. 즉 유통과 소비의 힘이 강화되고 있다는 것에 주목해야 한다. 소비자가 농산물에 대해서 요구하는 것은 가격과 품질인데 우리는 품질을 원하는 수준에 맞추는데 있어서 힘겨워하고 있기 때문에 우리 농업이 전체적으로 가격압박을 받으면서 '농업의 도산위기'가 도래한 것이다.

□ 결과적으로 우리 앞에 나타난 것은 농업 성장률과 실질농업소득의 하락이다. '02년부터 마이너스로 돌아섰고, 일부 품목들의 생산과잉과 수입증가에 따른 농산물가격하락, 인건비상승 등으로 농업소득은 정체상태에 있는 것이다.

▷ 농업성장률 : ('94~'98) 2.8%, ('98~'03) 0.15%

▷ 실질농업소득 : ('94~'98) -4.2%, ('98~'03) -1.04%

□ 대외적으로는 FTA, DDA, 쌀협상 등 개방이 가속화되고 있어, 가격과 소득불안 등 농가의 경영에 대한 위협요소가 증가될 전망이다. 나름대로 차별화된 농산물인 우리 인삼의 경우도 이와 같은 시장구조에서 자유롭지 못하게 되

었다.

□ 과잉 생산되는 여러 가지 농산물이 존재하는 상황에서 소비자의 힘이 커지면서 소비자의 품질 기준이 높아졌기 때문에 인삼도 식품안정성과 상품의 공급형태에서 시장의 기준을 만족해야 하는 것이다. 상품에 대한 소비자의 기준은 높아진 가운데 농업 전체가 불안한 상황에서 정부의 지원시스템이나 노동력의 공급 등이 발목을 잡을 수도 있는 것이다.

□ 공산품과 달리 농산물은 식량안보의 개념이 존재하고 기후, 토양의 조건, 시장규모, 품목 선정의 한계 등 이미 정해져서 바꿀 수 없는 조건들이 많이 있는 가운데 외국의 저가 농산물과 경쟁해야 하는 어려움이 있다. 그러한 가운데 우리가 주목해야 할 것은 인삼의 경우 다른 농산물과 달리 차별화된 품질, 명성, 생육조건 등 경쟁력을 갖출 수 있는 여러 가지 요소를 갖추고 있기 때문에 정부의 지원이 적절히 이루어진다면 '전략농업'의 훌륭한 수단이 될 수 있다는 것이다.

3. 인삼산업 지원정책의 실태

□ 홍삼전매제도와 폐지(1996) 및 한국담배인삼공사의 민영화(2002)는 시장경제체제에 맞추기

위한 정부의 정책으로서 당연히 취해야 하는 방향임에는 틀림이 없으나 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

▷ 인삼의 생산, 가공, 유통에 대한 민간기업 참여의 길을 열어 놓기는 했지만 시장의 규모와 인삼산업의 특수성으로 인해서 인삼공사를 상대하여 경쟁을 할 수 있는 자본이 인삼산업으로 유입될 수 없는 상황이다.

▷ 품질관리와 제도개선 등 민간기업이 수행하거나 투자할 수 없는 부분에 대한 정부지원이 취약하다.

□ '시장경제체제' 하에서는 경쟁이 매우 치열하여 상품을 선택하는 소비자의 파워가 매우 강하게 된다. 생산자는 이에 대응하여 품질로 차별화해야만 하는 것인데 우리 인삼은 품질이 우수한데도 해외에서 대체품에 밀리고 외국산 인삼에 자리를 내주고 있는 실정이다. 인삼의 경우는 품질은 차별화 되어 있으나 소비자에게 신뢰성을 줄 수 있는 품질관리 체계에 있어서 다음과 같은 문제점들이 있다.

▷ UR 타결 이후 「농어촌구조개선대책 및 농어촌발전대책」의 일환으로 농산물의 품질향상과 대외경쟁력 제고를 위해

농산물 품질인증제도를 도입하였고, 품질·안전성을 높이기 위해 98년 친환경 인증제를 도입하였으나 제도를 실현할 수 있는 지속적 관리체계가 미비하다.

- ▷ 유럽에서는 오래 전부터 널리 알려진 명성과 지역적 특성을 가진 농산물 및 그 가공품에 대해 지리적표시와 원산지명칭 (Appellation of Origin)을 지적소유권 차원에서 등록·보호하는 제도가 정착되어 있다. 우리나라에서도 지리적표시관리기관을 국립농산물품질관리원으로 지정하고 농산물품질관리원은 지리적특산품의 품질유지와 소비자 보호를 위하여 지리적특산품의 사후관리를 담당하고 있으나 인삼에 대한 지리적표시제도 도입의 필요성이 많은 기관에 의해서 제기되었음에도 아직 실현될 가능성이 없어 보인다.

□ 주요수출국을 대상으로 고려인삼의 우수성에 대한 홍보활동과 고려인삼 상표등록, 과당경쟁방지 정책 추진 등 다각도의 노력은 하였으나 '90년 이후 수출량은 지속적으로 감소하고 있으며 홍삼제품을 제외하고는 수출이 매우 미미한 실정이다. 이는 다

음과 같은 문제들에서 기인한다고 할 수 있다.

- ▷ 과거에 인삼의 주 생산지는 한국, 중국 등으로 제한되었으나 최근에는 미국과 캐나다에서도 판매를 위한 대량생산 체제를 갖추고 우리나라 인삼시장을 잠식하고 있다. 이는 인삼제품 생산비 중에서 원료비가 차지하는 비중이 커서 우리 인삼의 가격경쟁력이 낮아지기 때문이다. 따라서 외국인삼과의 차별성을 인식시키고 품질관리를 통해서 경쟁력을 향상시키는 것이 관건이다.

- ▷ 세계에서 가장 큰 홍콩시장에서 한국 인삼의 품질이 과거보다 저하되었다는 평가가 나오고 있다. 이에 대한 주원인은 고려인삼과 식별하기 어려운 위조삼과 유사제품이 유통되기 때문이다. 한국인삼공사의 정관장 표기를 도용한 것은 물론 외관, 표시, 보증서, 검사인까지 위조하여 유통하고 있다.

- ▷ 대만에서는 인삼제품에 한글 상표를 붙여 한국산으로 오인케 만든 제품들이 유통되고 있으며, 뿌리삼의 경우에도 중국삼을 고려인삼으로 위조하여 판매하는 경우가 많다. 중국에서는 제품명의 한글표

기와 신선도 그림을 인쇄해 한국산으로 오인케 하는 제품들이 유통되고 있다.

- 충북 제천의 약초웰빙특구, 충남 금산의 인삼헬스케어특구 등 각종 특구를 지정하여 지자체들이 지원을 약속하고 있으나 혼탁한 국내외 인삼시장의 질서를 개편할 수 있는 특별한 방법이 없는 상황에서 자칫 예산의 낭비로 이어질 가능성이 크다.

4. 대안의 모색

- 부가가치 창출을 위한 유통구조개선을 시급히 이루어내야 한다.

- ▷ 농산물 생산으로부터 가공을 거쳐서 유통으로 이어지는 가치사슬에서 발생하는 부가가치를 농민들이 가져갈 수 있는 구조가 되지 않고서는 현재의 '농업붕괴' 현상을 막을 수 없다. 다행히 최근 우리나라에 갖추어진 정보통신기반은 생산자와 소비자를 직접 연결할 수 있는 가능성을 열어주고 있다. 기존에 고착화된 농산물 유통구조를 대체 혹은 보완할 수 있는 수단이 생긴 것이다.

- ▷ 이윤이 매우 적으면서도 치열한 경쟁 상태에 있는 PC 시장에서 오래된 기업들이 가지고

있는 유통망을 우회하기 위하여 직접판매(Direct Sales)와 주문생산방식을 채택하여 시장을 지배하게 된 델(Dell)컴퓨터의 사례는 고부가가치를 추구하여야만 하는 인삼산업에서 벤치마킹할 수 있는 좋은 사례이다. 인삼도 부가가치를 창출하여 농민이 혜택을 보기 위해서는 유통채널을 새롭게 개발함으로써 유통비용을 절감하고 기존의 유통질서를 우회할 수 있는 수단을 확보하게 되는 것이다.

▷ 새로운 유통채널을 농민이 직접 개척한다는 것은 사실상 불가능하다. 사기업의 형태를 띠고 있는 인삼공사와 같은 기관이 새로운 유통채널을 개척하여 농민을 위한 일을 하기에는 곤란한 구조이기 때문에 정부의 주도하에 전국적인 조직을 갖추고 있는 농협 조직의 도움을 받아서 새로운 유통구조를 만들어 내는 것이 바람직할 것이다.

□ 시장원리를 바탕으로 하는 품질유지관리정책의 추진이 필요하다.

▷ 소비자의 협상력(Bargaining Power)이 커진 상황에서는 철저한 품질관리체계를 통한 차별화만이 유일한 대안이다.

▷ 국가 및 지방자치단체는 시장원리를 바탕으로 경쟁력 향상을 추구하되, 국가적 전략품목으로서의 이미지를 지속적으로 확보하도록 노력하여야 한다. 이를 위해서는 불확실성에 투자할 수 있는 법적토대가 필요하며 정부출연금에 대한 성과관리 시스템이 갖추어져야 할 것이다.

▷ 인삼산업이 가지고 있는 문제는 시장과 상품의 특수성에서 발생하는 문제로서, 생산자 및 관련 단체들의 상호협의를 유도해야만 해결될 수 있다. 우리 농산물 중 상징성, 고부가가치 창출 가능성, 생산지 확대 가능성 등이 가장 높은 대표 농산물이기 때문에 지금에 와서 팽개쳐 버릴 수는 없다. 과거에 정부에 의해서 만들어진 질서를 새롭게 시장질서 속으로 편입시키는 데에는 당분간 농림부가 적극 문제해결에 개입할 필요성이 있다.

▷ 품질유지관리정책은 위에서 언급한 유통정책의 일부가 되어야 한다. RFID와 같은 신기술을 활용하여 인삼유통혁신체계의 구축을 시도하되 인삼의 고부가가치를 위한 전략이기도 한 지리적표시제도의 도입을 적극 고려하여야 한다. 이유는 아래와 같다.

- 현재 인삼산업의 유통 구조상 국내에서 거래되는 인삼의 지역적 차별화가 되지 않고 해외 인삼과의 차별화를 위한 원산지 표시도 되지 않고 있다. 해외 인삼시장에서는 외국삼이 한국산 고려 인삼으로 둔갑함으로써 한국 인삼산업을 더욱 더 위기의 상황으로 몰아가고 있다.
- 더 나아가서 인삼의 잔류농약 및 중금속, 년근에 대한 불투명 등 품질에 대한 인증이 이루어지지 않음으로 소비자들로부터 신뢰를 받지 못하고 있다.
- 해외수출시장에서도 추적관리가 가능한 시스템을 도입하여 적용함으로써 수출장벽을 해소하며 중국 등의 저품질의 저가 공급시장과의 차별화가 가능하며 국내 수입시장에서도 무역마찰을 해소하며 국내 산업을 보호할 수 있다.