

## 인삼산업의 구조와 중장기 발전방향

서 종 혁

한국농촌경제연구원

### I. 서 론

한국의 인삼산업은 전환기적인 상황에 처해 있다. 국내인삼의 생산면적과 생산량은 최근 감소추세를 보이고 있다. 이는 국내외 경제여건의 변화와 인삼산업의 구조적인 특수성에 기인한다.

국내적으로는 농촌노동력의 부족과 인삼가격의 하락으로 인삼생산능가의 경영여건이 악화되고 있다. 국제적으로는 국내농산물시장의 개방화추세가 지속되고 있다. 그러나 인삼산업은 불완전한 시장구조로 인하여 여건변화에 쉽게 적응하지 못하고 있다. 현재와 같은 인삼사업의 구조하에서 시장의 개방에 따른 외국산 인삼과의 경쟁은 매우 어려운 상태이다. 이는 최근에 밀반입되고 있는 저가의 중국삼이 국내시장에 미친 영향에서도 잘 나타나고 있다.

**UR 농업협상이 타결될 경우 국내인삼산업은 여러 측면에서 영향을 받게 된다.**

관세화를 통하여 국내인삼시장이 개방될 경우 국제가격보다 8배이상 고가인 국내산 인삼은 값이 싼 중국, 미국 및 캐나다 제품에 국내시장을 잠식당할 것이 예상된다. 이는 저가삼을 다량 사용하는 가공 부문에서 부터 나타날 것이며, 이에 따라 1차적으로는 인삼생산능가가 피해를 입게 되고, 궁극적으로는 인삼가공업체까지도 타격을 받을 것으로 전망된다. 장기적으로는 외국산 가공제품까지 국내시장을 잠식할 것이기 때문이다.

인삼생산이나 수출을 촉진하기 위하여 정부가 생산자나 수출업체에 지원하는 각종 보조금의 감축이 불가피하게 된다. 따라서 현재 인삼생산농가에서 지원되고 있는 저리의 영농자금의 공급은 어렵게 된다. 인삼생산의 구조조정을 위한 지원자금으로 전환이 필요한 시점이다.

국내시장의 개방으로 인한 해외로부터의 인삼제품

류의 수입확대는 인삼산업의 구조를 독과점체제에서 경쟁체제로 바꾸게 된다. 따라서 독과점체제로 인하여 지금까지 유지되어 온 불합리한 각종 제도는 더 이상 유지되기 어려울 전망이다.

국내외적인 여건의 변화에 대응하기 위해서는 인삼산업 전체의 구조조정이 추진되어야 함에도 불구하고 이에 대한 지금까지의 대처는 매우 미흡한 실정이다. 인삼산업 관련 분야의 많은 경제주체들이 국내시장의 개방을 회피할 수 있는 것으로 생각하고 있는 것도 그 원인중의 하나이다. 그러나 보다 근본적인 것은 개방화에 대응한 구조조정의 방향과 이에 따른 경제주체들의 역할 그리고 불합리한 제도의 개편에 대한 논의의 부족이다. 앞으로 인삼중주국의 위치를 고수하기 위해서는 여건의 변화에 적응할 수 있는 산업전체의 발전방향이 마련되고 이를 위한 구조조정이 이루어져야 할 것이다.

### II. 인삼산업의 구조와 성과분석

인삼산업의 구조는 기본적으로 수삼생산과 유통 그리고 소비부문으로 구성되며 이를 통하여 농가에서 생산된 수삼이 소비자에게 전달되고 있다. 인삼의 소비는 4년근과 6년근 제품으로 분화되어 이루어져 있어 생산과 유통부문에 이에 맞추어 분리되어 있다. 여기에 오랫동안 유지되어온 전매제도의 전통으로 국내 인삼시장은 홍삼과 백삼시장으로 이원화되어 있다.

인삼산업의 구조는 산업전체의 발전방향과 밀접한 관계에 있기 때문에 각각의 부문에 대해서 좀더 구체적으로 검토할 필요가 있다.

#### 1. 수삼 생산부문

수삼의 생산에서는 타 농산물과 다른 특수성이 고려되어야 한다. 영년생작물로 인하여 투자자본의 회

임기간이 길고, 재배과정에서의 높은 위험성이 그것이다. 6년근 수삼생산에서 약 50%에 달하는 중도폐지율이나 4년근 수삼에서의 약 10%에 달하는 중도폐지율은 생산과정의 높은 위험성을 보여주는 단면이다. 이와 같은 특수성은 수삼생산활동의 참여를 제한하는 자연장벽(natural barrier)의 역할을 함으로써 일반 농가의 수삼재배를 제약하고 있다.

수삼의 생산은 규모가 영세한 다수의 농가에서 이루어지고 있으며, 이는 4년근삼과 6년근삼에서 비슷한 경향을 보이고 있다. 1991년을 기준으로 할 때 4년근 수삼의 경우 전체재배농가의 81.4%가 0.6 ha(1,800평) 이하의 영세한 경영규모로 생산에 참여하고 있으며, 6년근 수삼의 경우에는 0.6 ha 이하가 62.5%로서 규모가 영세함에는 큰 차이가 없다.

생산된 수삼은 6년근의 경우 담배인삼공사가 독점적으로 구매하고 있으며, 4년근의 경우에는 국가 전체적으로는 다수의 수집상에 의해서 구매되나 지역적으로는 소수의 수집상이 지배하고 있다.

수삼의 생산과 판매에 참여하고 있는 기업의 수를 감안해 볼 때 수삼시장은 구매자 독점이나 과점의 형태를 보이는 불완전경쟁구조를 나타내고 있다. 이에 따라 생산농가들은 수삼의 가격결정에 수동적으로 참여할 수 밖에 없으며, 이는 근본적으로 수삼생산의 이윤율저하와 함께 생산량 증가나 생산의 효율성을 높이는데 제약요인이 되고 있다.

위와 같은 수삼생산의 기본구조로 인하여 나타나고 있는 제반 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 6년근 수삼의 생산량 증대는 담배인삼공사의 시장개척의지와 노력에 좌우되기 때문에 생산농가의 의지나 투자확대는 시장규모의 확대에 영향을 미치지 못한다. 따라서 현재와 같은 시장구조와 새로운 시장개척 노력이 별도로 마련되지 않는 한 6년근 수삼의 효율적인 생산을 위한 규모의 확대와 그에 따른 기계화는 대규모생산농가에 집중될 수 밖에 없다. 전체적인 시장의 확대가 없는 상태에서 개별농가의 규모확대는 필연적으로 타농가의 규모축소(또는 생산축소)를 수반하기 때문이다.

둘째, 규모의 경제를 실현하기 위한 농가별 경영규모의 확대는 생산농가의 영세성으로 인하여 많은 제약이 있다. 대부분의 영세농가들은 자체자금의 조달능력이 매우 취약하기 때문에 규모확대를 위한 장기간의 투자에는 한계가 있다. 따라서 경영규모의

확대를 통한 생산의 구조조정에는 상당한 시일과 장기에 걸친 정부의 지원을 필요로 한다.

셋째, 인삼생산이 갖는 특수성을 극복할 수 있는 기술과 경영방법의 개선이 없이는 생산부문의 효율을 제고하기 어렵다. 재배적지의 제한으로 인한 이동식 경영과 분산된 생산포지, 노동집약적인 재배법, 그리고 생산과정의 높은 위험성(병충해 등에 의한 실패)은 생산과정의 효율을 낮추고 이는 생산원가를 높이는 주요한 원인이다. 특히 영년생작물로 인한 생산과정은 높은 실패율과 최근에 나타나고 있는 장래가격에 대한 불안정성의 증대는 신규생산농가의 참여를 제한하고 있다.

넷째, 불완전한 수삼시장구조로 인하여 생산농가의 시장교섭력이 낮음에 따라 생산과정에서의 적정이윤을 보장받지 못하거나 수삼의 거래에서 생산농가에게 불리한 거래조건을 감수할 수 밖에 없다. 수삼의 생산자와 구매자간의 시장교섭력의 불균형은 제품시장에 대한 정보의 비대칭성(asymmetric information)으로 인하여 더욱 커지고 있다.

과거에 있었던 홍삼용 수삼생산에서 까다로운 농가 지정조건이나, 수매등급의 결정에서 생산농가가 대등하게 참여하지 못하는 것은 불완전한 시장구조로 인하여 나타나는 현상이다. 4년근 수삼의 경우에도 아직도 차매보다는 칸매가 지배적이며, 많은 경우 판매계약의 위반이 상인들에 의하여 이루어지고 있는 것도 시장구조의 특수성때문에 나타나고 있는 현상이다.

## 2. 소비·유통부문

유통부문은 생산부문 보다 복잡하면서 시장구조가 크게 바뀌고 있다. 소비자 계층이 국내와 국외로 구분되어 있으며, 소비의 형태도 보다 다양화되어 가고 있는 추세이다.

국내시장의 경우 6년근 수삼을 가공한 홍삼과 그 제품은 담배인삼공사의 독점공급으로 판매자독점(monopoly) 형태인 반면, 수삼이나 백삼 그리고 백삼제품은 다수의 소비자와 소수의 제품업체(또는 유통업체)로 구성된 공급자 과점형태의 시장구조를 보이고 있다. 해외시장의 경우에는 제품의 차별화가 뚜렷하고, 소수의 업체가 수출과 수입에 참여함으로써 구매와 판매 쌍방의 과점시장구조를 보이고 있다.

한편 국내소비자들은 인삼제품의 상품가치에 대하여 충분히 인식하지 못하고 있으며, 전통적인 관행에

따라 소비하고 있다. 그러나 최근 국민소득의 향상과 함께 국내소비자들은 건강에 대한 높은 관심으로 인삼제품에 대한 수요는 증가추세에 있다.

이상과 같은 소비-유통부문의 시장구조 특성과 소비형태의 변화는 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

첫째, 국내산 홍삼과 홍삼제품의 국제가격은 타국 산제품에 비하여 높게 유지되고 있다. 이는 한국산 홍삼이 갖는 높은 상품가치에 근본 원인이 있으나, 소수업체가 홍삼제품의 수출을 전담하기 때문에 가능한 측면도 있다. 그러나 경쟁제품인 외국산 저가 홍삼에 의한 소비대체로 인하여 한국산 홍삼의 수출 물량이 크게 증가하지 못하고 있다.

국내시장에서의 홍삼과 홍삼제품은 독점공급체로 인하여 완전경쟁 시장구조하에서 형성된 가격보따 높게 소비자에게 공급된다. 그리고 국내외시장에서의 판매가격에는 커다란 변동이 없다. 그러나 백삼의 경우 홍삼에 비하여 비교적 다수의 업체가 시장에 참여함으로써 가격의 변동이 심하게 나타나고 있다.

둘째, 시장개척을 위한 신제품의 개발과 광고활동은 홍삼제품 관련 시장이 백삼제품 관련 시장에서 보다 활발히 이루어지고 있다. 이는 홍삼제품시장에 참여하고 있는 기업의 독점이윤과 이에 따른 기업의 자본축적에도 그 원인이 있다. 그리고 홍삼의 전매제도로 인하여 4년근 수삼을 원료로한 다양한 형태의 제품개발이 제약을 받고 있다. 공공 연구기관의 성격을 갖는 담배인삼연구소에서의 제품개발이 주로 6년근 인삼에 치중해 있는 것이나 4년근 수삼에 의한 저가의 홍삼제품개발과 피부삼 제조의 제한, 그리고 전근대적인 백삼가공을 토대로 한 백삼제품의 검사 기준 등은 이와 같은 제한의 한 형태로 나타나고 있는 것이다. 그 결과 국내에서의 홍삼가공품의 소비신장이 매년 증가하여 최근 4년에는 약 3.8배 신장하였으며 금액으로는 연간 470억원에 달하고 있다.

셋째, 국내시장에서의 홍삼과 백삼제품간의 소비대체로 인하여 홍삼제품의 가격인하나 판매촉진은 백삼제품의 소비를 감소시키고 있다. 이는 해외로부터 밀반입된 외국산 제품의 경우에도 동일하다. 최근 백삼제품의 가격하락 현상은 백삼의 공급량 증가에도 그 원인이 있지만, 다른 한편으로는 홍삼제품의 내수판매 확대와 외국산 제품의 국내 반입증가에도 그 원인이 있다.

넷째, 국내 인삼시장의 이원적 구조로 인하여 홍

삼가격은 비교적 안정적인데 반하여 백삼가격은 심한 변동을 보이고 있다. 이는 홍삼이 백삼보다 공급의 가격탄력성이 낮는데 반하여 수요가 보다 탄력적이기 때문에 정부나 공공기관의 시장개입(수매행위)이 없을 경우에도 홍삼이 보다 안정적인 가격을 유지할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 정부정책은 홍삼원료의 수매를 보장하고 있으며 백삼의 원료수매는 없기 때문에 백삼의 가격변동이 상대적으로 크게 나타나고 있다.

### III. 인삼산업의 발전방향과 정책과제

인삼산업의 발전은 사회전체가 바람직하다고 판단하는 시장성과를 가져다줄 수 있는 방향으로 산업구조가 개편되어야 한다. 이와 같은 구조개편은 생산과 유통부문에서 동시에 이루어질 때 산업전체가 개방화에 따른 피해를 극소화할 수 있으며 나아가서 한국산인삼의 국제적인 지위도 계속 유지될 수 있다.

인삼의 고유한 상품가치의 유지측면에서 볼 때 현재와 같은 시장구조는 과도기적으로 유리하다고 할 수 있다. 이상적으로 볼 때 고유한 상품가치의 유지는 생산에 참여하고 있는 기업 스스로가 담당해야 한다. 이 경우 소규모 개인기업보다는 대규모 개인기업이 그리고 사기업보다는 공기업이 보다 그 역할에 충실할 수 있을 것이다. 고품질상품의 개발과 소비자에 대한 신뢰구축으로 인한 기업이미지의 제고에 따른 경제적보상 인센티브가 후자로 갈수록 높기 때문이다. 신용거래제도가 정착되지 않은 우리의 현실을 감안할 때 이와 같은 주장은 설득력이 있다. 그러나 장기적 측면에서 볼 때 인삼의 상품가치 유지가 국가적으로 절대 필요한 것이라면 상품에 대한 검사제도의 강화로 그역할을 대체할 수 있을 것이다. 공산품의 KS제도나 식품위생법에 의한 검사제도 그리고 농산품에서의 품질인증제도 등은 소비자들의 보호나 상품에 대한 신뢰를 보증하기 위한 제도인 것을 참고할 필요가 있다.

시장참여자간의 형평성제고의 측면에서 볼 때 현재와 같은 산업구조에서는 다수의 생산자와 소비자가 불리하게 되어 있다. 불안정한 시장구조하에서는 경제활동으로 인하여 발생하는 경제잉여(economic surplus)가 생산 및 유통과정에 참여하는 독점 또는 과점기업에 집중되기 때문이다. 현재 수삼생산부문에서

나타나는 가격결정권이나 구매검사권이 생산자보다는 구매에 참여하는 기업에 유리하게 되어 있는 현행의 제도나 소비자들의 인삼제품에 대한 높은 가격의 지불은 불안정한 시장구조에도 그 원인이 있다. 이와 같이 생산자와 소비자에 불리한 시장구조를 개선하기 위해서는 생산자단체와 소비자단체의 육성에 의한 시장교섭력의 제고가 필요하다.

사회전체적인 효율성의 제고라는 측면에서 볼 때 생산과 유통부문의 시장구조는 완전경쟁구조에 가깝도록 유도하는 것이 바람직하다. 그러나 완전경쟁구조가 효율성을 극대화하기 위해서는 생산과 유통과정에서 발생하는 자연재해와 같은 높은 위험성과 가격의 불안정성이 제거되어야 한다. 이것은 농산물과 같은 상품에서 일반적으로 문제가 되고 있는 것이며 인삼의 경우에는 더욱 문제가 되고 있다. 따라서 이에 대한 산업내부에서의 제도적인 장치가 선행될 때 현재의 불안정한 시장구조가 갖는 비효율성의 문제를 완전경쟁시장구조로 해결할 수 있다.

기술개발에 의한 산업전체의 성장성 측면에서 볼 때 현재와 같은 불완전한 시장구조가 경쟁구조 보다 우월한 측면도 있다. 영세한 규모의 생산농가나 유통(가공)업체의 경우 신제품의 개발능력이나 시장개척 능력이 대기업 보다 우월하다고 말할 수 없기 때문이다. 현재 홍삼과 백삼을 원료로한 신제품의 개발이 대기업에 의해서 주도되고 있으며, 판매촉진을 위한 해외시장의 개척이나 국내의 광고활동이 인삼산업에 참여하고 있는 대기업에 의해서 이루어지고 있음을 참고할 필요가 있다.

마지막으로 국가재정수입의 확대 측면이다. 과거 우리나라의 인삼사업이 전매제도를 통하여 국가의 재정수입 증대에 크게 기여한 것은 주지의 사실이다. 전매를 통한 독점이익의 극대화를 위해서는 인삼생산과 판매에 대한 국가관리가 필수적이다. 이 과정에서 생산과 유통에 필요한 정부지원도 정당화되었으며, 그와 같은 전통은 현재까지 계속되고 있다. 그러나 현재 인삼산업중 국가가 관리하는 홍삼은 재배면적을 기준으로 할 때 전체 인삼면적의 약 27%, 생산량 기준으로는 약 13%(1991년 기준)인 매우 낮은 비중을 점하고 있으며, 이는 과거에 비하여 매년 감소하는 추세에 있다.

따라서 전체 전매사업에서 인삼사업의 비중도 감소하고 있다. 반면 국가의 재정수입은 민간부분이

담당하고 있는 백삼제조나 판매부문의 확대에 따른 농지세, 부가치세, 법인세 등을 통하여 증대되고 있다. 이와 같은 점을 고려해 볼 때 장래에는 전매수입의 확대를 통한 국가재정수입의 증대는 큰 의미를 상실하게 될 것이다. 이는 산업화에 따른 국가재정수입원의 다양화로 인한 전매수입의 비중이 감소하고 있다는 데서도 잘 알 수 있다.

이상을 종합해 볼 때 인삼산업의 장기적인 발전을 목표로한 산업구조의 개편은 효율성의 증대, 기술개발을 통한 산업성장 그리고 형평성의 제고방향으로 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 현재와 같은 불완전한 시장경쟁구조는 완전한 경쟁구조로 전환되어야 한다. 그러나 완전경쟁구조로 인하여 상실되는 기술 및 시장개척 능력은 공공기관이나 산업에 참여하고 있는 다수의 개별 경제주체가 담당하도록 유도해야 할 것이다.

#### IV. 요약 및 결론

인삼산업의 구조는 앞으로의 국내외 경제여건 변화에 대응하기가 어려운 상태이다. 인삼산업의 생산과 유통부문이 불완전경쟁 시장구조로 인하여 산업의 효율성이 크게 문제가 되고 있다. 여기에 오랫동안 유지되어 왔던 전매제도와 관련된 불필요한 규제사업의 정상적인 발전을 지연시키고 있다.

한편 산업에 참여하고 있는 생산농가는 일부를 제외한 대부분이 구조조정예 따른 기술개발이나 투자의 증대를 담당할 능력을 갖추지 못하고 있다. 수삼생산과정의 낮은 자금회전성성과 높은 위험성, 그리고 가격의 불안정성이 현행과 같은 홍삼의 전매제도만으로 해결되기 어렵다. 이는 농산물로서의 수삼생산이 갖는 특수성으로 인식되어 해결해야할 과제이지 전매사업의 대상으로서 해결될 과제가 아니다.

또한 불완전한 경쟁시장구조로 인하여 나타나는 생산자와 소비자들의 경제잉여 상실을 보호하기 위한 제도적 장치가 필요하다.

장기적인 관점에서 볼 때 앞으로 인삼산업의 발전은 효율성의 증대와 기술개발, 그리고 시장개척을 통한 산업 성장에 정책의 기본목표가 설정되어야 하고, 이 과정에서 발생하는 문제는 원칙적으로 시장에 참여하고 있는 개별 경제주체들이 담당하도록 유도해야 한다. 그리고 정부는 이를 위한 제도의 개선에 치중

해야 한다. 이와 관련하여 아래와 같은 문제들이 정책적으로 검토되어야 할 것이다.

첫째, 현재 홍삼사업의 전매제도로 인한 인삼시장의 이원화(전매에 의한 홍삼시장과 민간이 주도하는 백삼시장)는 장기적으로 민간시장으로 일원화시켜야 할 것이다. 한편 지금까지 정부(공사)에 의해서 유지되어 왔던 6년근 수삼의 수매와 가격안정, 신제품개발과 시장개척, 철저한 품질관리에 따른 고려삼의 성가유지는 별도로 마련된 제도를 통하여 유지되도록 해야 할 것이다.

둘째, 생산자와 소비자의 후생감소를 보완하기 위한 제도적인 장치로서 생산자단체를 통한 생산조정, 가격안정을 위한 수매비축 그리고 시장개척을 위한 조사연구사업이 강화되어야 하겠다. 이는 단기적으로 4년근 수삼에서 부터 시작하여 장기적으로는 6년근 홍삼에까지 확대하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 소비자의 후생증진을 위해서는 단기적으로는 인삼제품에 대한 품질보증제도의 강화로 소비자들이 안심하고 인삼제품을 구입할 수 있도록 해야 하며 장기적으로는 인삼이 갖는 상품가치가 무엇인가를 과학적으로 규명토록 함으로써 인삼제품의 선택에 도움을 주어야 할 것이다. 또한 인삼제품관련 업체의 독과점에 따른 피해를 방지하기 위해서는 불공정거래에 대한 규제도 강화되어야 하겠다.

셋째, 수삼생산과 유통부문의 취약성은 생산농가와

유통(가공)업체의 영세성에 그 원인이 있음을 감안하여 이들에 대한 구조조정자금의 지원 확대가 필요하다. UR농업협상의 타결을 감안하여 지원자금의 기금화가 필요하며, 이는 생산자단체나 지방정부가 담당토록 해야 한다.

넷째, 수삼생산과정의 높은 위험성과 불안정한 가격을 감안하여 인삼재해 보험제도의 도입과 가격안정기금의 확보가 필요하다. 특히 가격안정기금의 운영은 지금까지의 인삼생산이 전매제도에 의하여 생산이 조정되었던 것을 감안하여 앞으로는 생산자단체가 생산의 조정과 수매비축을 동시에 관리할 수 있는 "생산조정-가격안정제도(가칭)"의 도입이 필요하다. 이는 UR 농업협상 이후 정부에 의한 가격지지의 어려움과 긴급수입제한 조치(safeguard)의 적용을 대비하기 위하여 필요한 제도로 판단된다.

다섯째, 수삼생산과 인삼제품의 개발에 관련된 기술 및 연구개발은 공공기관이 상당기간 담당해야 한다. 다수의 수삼생산농가나 영세한 가공업체로서는 그 기능을 담당하기 어렵기 때문이다.

마지막으로 인삼사업의 발전을 위한 구조개편은 산업에 참여하고 있는 경제주체들의 합의가 필요하다. 구조의 개편과정에서 경제주체들간의 기득권의 상실이나 변동이 불가피해진다. 따라서 이에 대한 정부의 조정능력이 뒤따라야 할 것이다.