

산지자원화계획('88~'97)기간의

임산물 주산단지 조성사업의 성과와
금후 개선방향

김 의 정 / 임업연구원 자원계획과장

1. 사업전개

단기소득임산물 생산은 목재생산의 장기투자에서 오는 경제적 취약성을 극복하고 산지를 집약적으로 활용함으로써 임업소득을 향상시키는데 있다. 이러한 취지에 따라 해방이후 정부는 단기소득임산물 생산을 증대시켜 농산촌 소득을 높이기 위한 여러가지 정책이 추진되어 왔는데 그 중 하나가 단기소득임산물 주산단지지정사업이다. 1988년부터 시작된 산지자원화계획 기간중에 이사업을 반영하여 단기임산물의 주요 생산지를 중심으로 품목별로 주산단지를 연차적으로 지정하여 조성하도록 하였다. 본 사업은 단기소득임산물 품목별로 생산입지와 전통성 등을 감안하여 1990년 산림법 30조에 주산단지지정 근거를 마련하고 지정·관리지침도 제정하였다(산림청장은 산림소득의 증대를 위하여 필요하다고 인정될 때에는 대통령이 정하는 바에 따라 품목을 구역을 정하여 임산물소득원의 개발을 지원·육성할 수 있다).

1997년에는 임업진흥촉진법이 제정되어 주산단지조성에관한법률은 동법 9조에 개정·편입되었다. 개정된 주요 사항은 대상품목의 분류가 수실류, 버섯류, 산채류, 약초류, 수엽류 5분류에서 약용류와 수목부산물류를 추가하여 7분류로 세분화되었고, 임산물의 생산 및 출하조절을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 산림청장의 직권으로 단지를 지정할 수 있도록 하였다.

주산단지 조성에 대한 기본방침으로는 지역적 특성에 맞는 유망품목을 선정하고 주민의 호응도를 감안하여 주산단지로 지정하며, 지정된 지역에 대해서는 자금이나 기술 및 행정지원을 우선하여 생산성을 높여 안정된 소득사업으로 육성하고, 저장, 가공 및 유통시설을 주산단지와 연계하여 설치하고 생산자의 소득증대 및 지역발전 에 기여하도록 하는 것이다.

주산단지의 대상규모는 읍·면단위를 원칙으로 하고, 주산단지지정은 모든 단기소득임산물로 하되 1주산단지 1품목을 원칙으로 하여 생산여건·주민호응도·미래전망 등을 종합적으로 판단하여 지정하고 있다. 지정대상품목은 국민생활과 밀접하고 수요가 많거나 증대될 품목 중 지정해당지역에서 생산이 유리하고 생산량이 많은 전통적 특산품으로서 농가소득향상에 기여도가 높은 품목을 선정하도록 되어있다<표 1>.

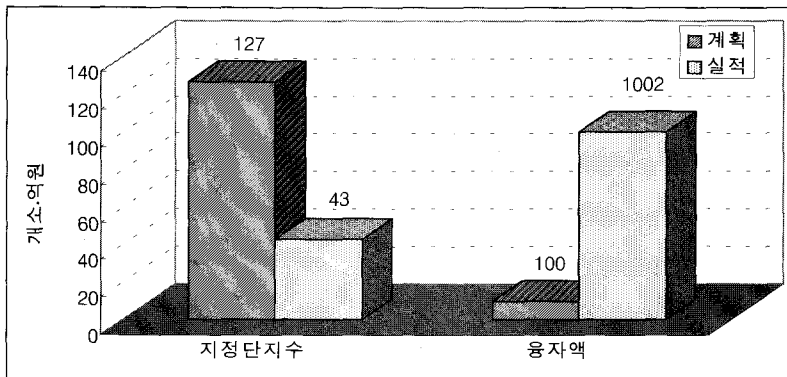
〈표 1〉 주산단지의 대상품목

종 류	품 목
수 실 류	밤, 감, 잣, 호도, 대추, 은행, 산수유, 머루, 다래, 개암, 도토리
버 섯 류	송이, 표고, 목이, 석이
산 채 류	더덕, 고사리, 도라지, 취나물, 참나물, 두릅, 원추리, 죽순
약 초 류	삼지구엽초, 청출, 백출, 애엽, 시호, 작약, 천마, 장뇌
수 엽 류	은행잎, 솔잎, 두충잎, 떡갈잎, 멧개잎
약 용 류	오미자, 오갈피, 산수유, 구기자
수목부산물류	수액, 수피, 수지, 나무뿌리, 나무순, 분재소재

2. 사업실적

가. 주산단지 지정현황

산지자원화계획 기간 동안에 주산단지 지정실적을 보면 규정이 정비되지 않은 1988년과 1989년에는 실적이 없었으나 법률이 제정된 1990년에 31개소가 지정되었고 97년까지 총 43개소로 늘어났다.

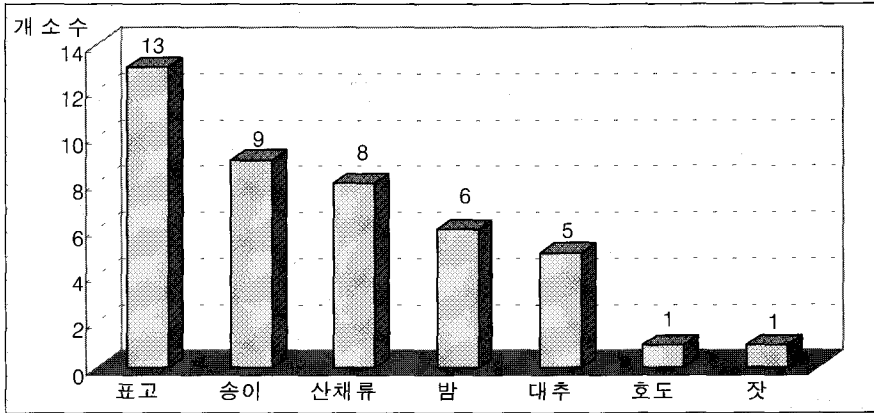


〈그림 1〉 산지자원화계획기간의 주산단지 지정 계획 대비 실적

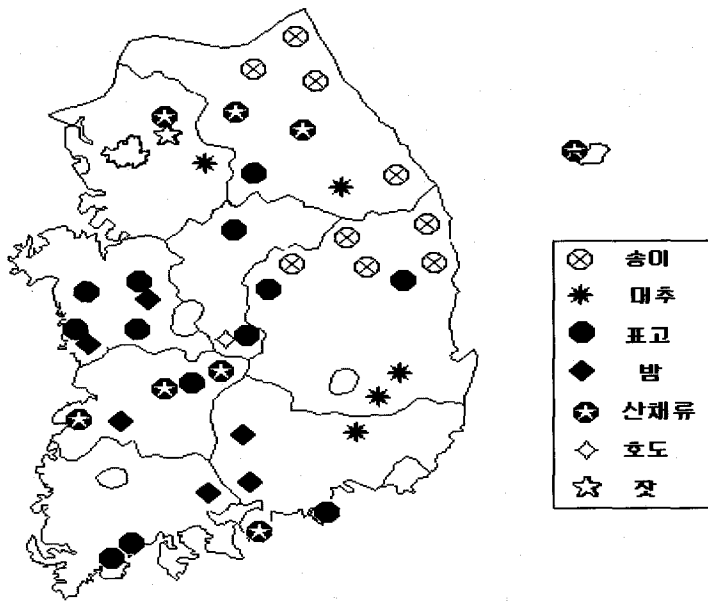
자료 : 산림청 임산물유통과

그러나 계획기간동안 총 127개소를 지정할 계획이어서 실적대비 34%에 머물렀다 <그림1>. 반면 계획기간동안 지원실적은 총 1,002억원으로 당초계획의 10배 이상의 지원실적을 보였다.

품목별 지정단지수를 보면 표고가 13개단지로 가장 많고 그 다음이 송이로 9개단지, 산채류 8개단지, 밤 6개단지, 대추 5개단지, 호도와 잣이 각각 1개단지였다<그림2>



<그림 2> 품목별 '97 주산단지 지정 단지수



<그림 3> 주산단지의 품목별 분포도

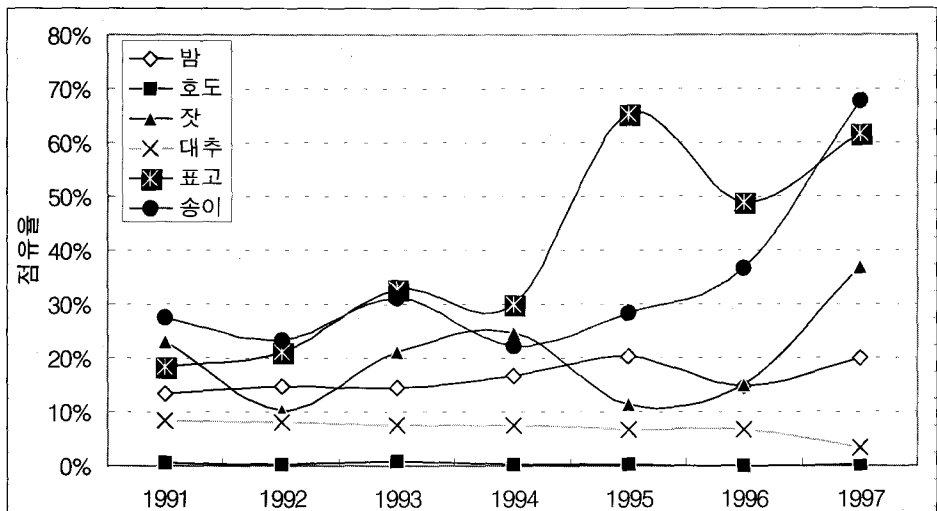
지역별 지정단지수를 살펴보면 경북지역이 10개소로 전국의 23%를 차지하고 주로 송이 주산단지이며, 강원도가 8개소로 역시 송이 주산단지를 이루고 있다. 그 다음으로 충남이 6개소로 주로 표고 주산단지이며, 전북과 전남이 각각 5개소, 경기와 경남이 각각 3개소로 지정되어 있다<그림3>.

나. 주산단지 운영실적

(1) 생산실적과 생산임가수

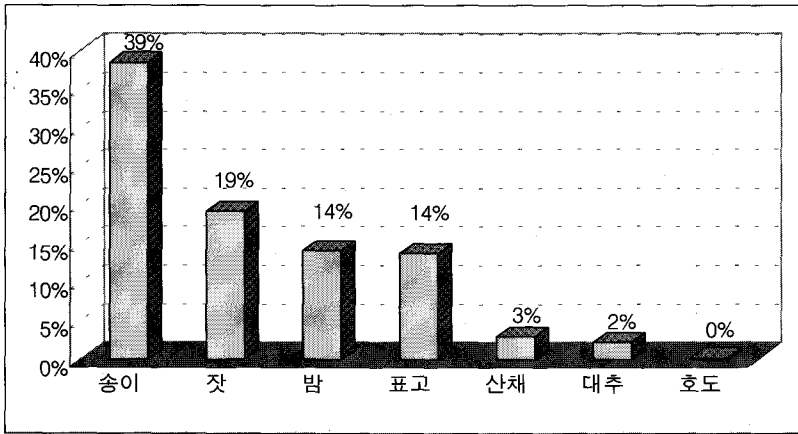
계획기간('91-'97) 동안 주산단지의 생산액 누계는 3천500억원으로 해당품목 전국 생산액에서 15%를 차지하였으며 '97년 생산액은 676억원으로 전국생산액의 16%를 점유하였다. 주산단지의 품목별 생산액 점유율을 보면 밤은 기간 평균 16%에서 97년 20%로 증가하였다. 밤과 비교하여 표고, 송이 기간평균 30-40% 정도였으나 기간말인 97년에 60%대로 상대적으로 크게 증가하였다. 그외 잣도 증가 추세에 있으나 호도, 대추, 등은 오히려 감소하는 추세를 보였다.

잣은 유일한 주산단지인 가평 1개소에서 전체 생산량의 15%를 차지하고 있는 반면 호도는 영동 1개단지가 차지하는 비중이 0.3%에 불과하였다.



<그림 4> 주산단지의 품목별 생산액 점유율

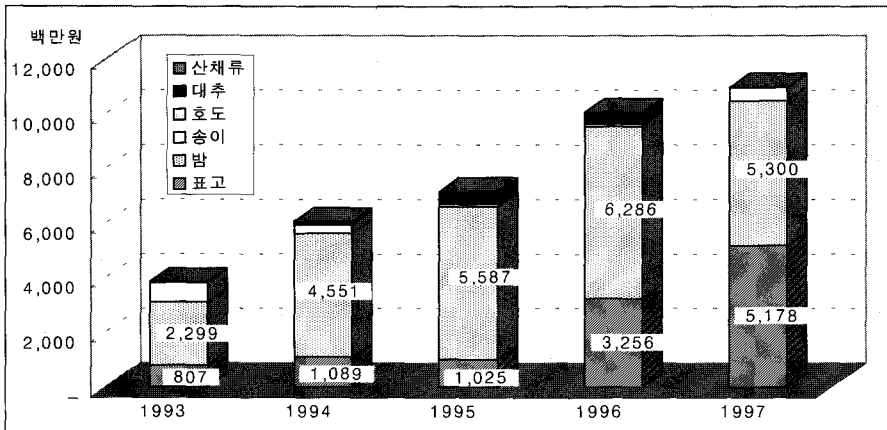
1997년 주산단지내 생산임가수는 1만4천가구로 해당품목 전국임가의 9%를 차지하였다. 품목별로 주산단지 생산임가수를 보면 밤의 경우 경남 하동 등에 4,875가구로 조사되어 전국 밤생산임가수의 14%를 차지하였다. 표고도 주산단지내의 표고 생산임가수는 전국의 14%에 해당하는 4,274가구가 분포하고 있다. 대추, 호도, 산채는 주산단지 생산가구수의 비율이 미미하였다.



〈그림 5〉 '97년 품목별 전체임가 중 주산단지 생산임가의 비율

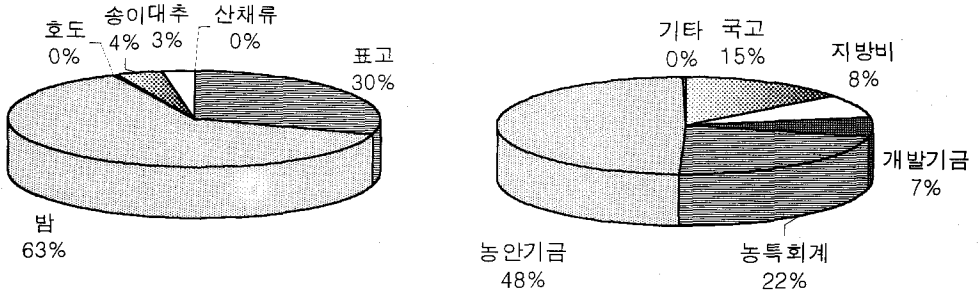
(2) 자금지원실적 현황

주산단지에 대한 자금지원은 국고보조, 지방비, 국고용자가 있으며, 국고 용자에는 산림개발기금, 농특회계, 농안기금이 있다. 주산단지에 대한 자금지원실적은 1993년에 3,853백만원에서 꾸준히 증가하여 1997년에 10,961백만원으로 연평균 2.8% 증가하였다.



〈그림 6〉 주산단지의 품목별 자금지원 추이

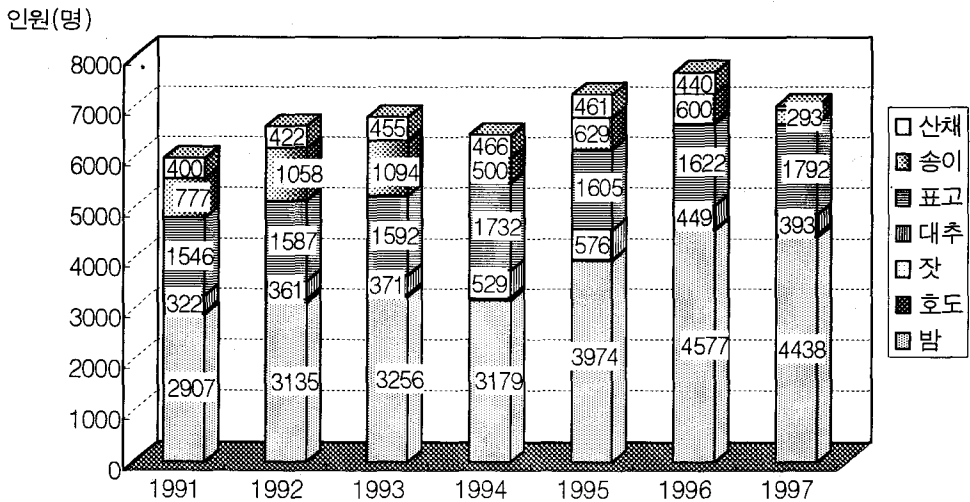
품목별로 계획기간 지원실적 중 밤주산단지지역이 전체의 63%로 절반이상을 차지하였고, 표고생산지원이 30%차지하여 밤과 표고에 거의 대부분의 자금이 집중 지원 되는 것으로 나타났다. 지원자금별 비율을 살펴보면 농안기금이 48%로 가장 많고 농특회계 22%, 국고 15% 순으로 나타났다.



〈그림 7〉 주산단지의 품목별·자금종류의 지원비율

(3) 기술지도실적

주산단지에 대한 기술지도실적은 1991년 5,992명에서 1996년에는 7,713명이었으며 1997년까지 누계가 47,919명으로 나타났다. 품목별 비율은 쌀이 63%, 표고가 25%로 2품목이 88%를 차지하고 있어 자금지원과 마찬가지로 쌀과 표고에 집중적으로 지원되고 있는 것으로 나타났다.



〈그림 8〉 주산단지의 품목별 기술지도 실적

기술지도내용은 쌀은 병충해방제, 생산판매, 저장, 재배방법 순으로 나타났고, 표고는 주로 집중방법 등의 재배기술과 생산판매분야를 주로 지도하였다.

3. 사업평가 및 개선방향

가. 현황과 과제

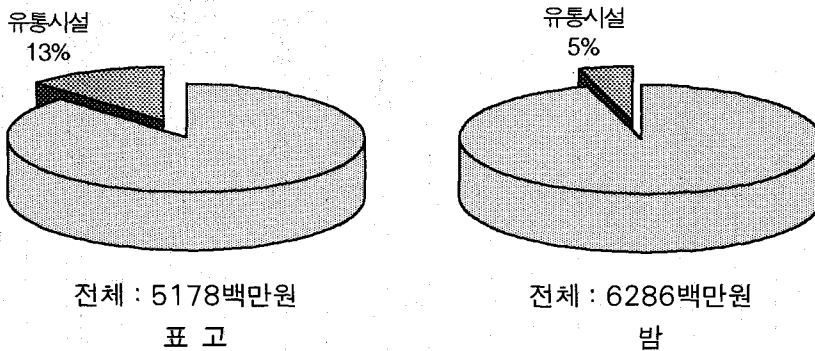
(1) 주산단지의 품목별 편중지정과 운영주체의 미비

주산단지로 지정된 총단지수 43개 중 밤, 표고, 송이가 28개로 65%에 달하며 이들 3개품목이 주산단지 전체 생산액과 임가수의 점유율이 98%와 85%를 각각 차지하여 이들 3개품목에 편중 지정되어 있고 지원액도 거의 99%를 차지하고 있다.

주산단지는 하나의 공간개념으로서 현재 지역단위로 조성되고 있으며, 영농조합법인 등 생산자단체는 조직개념으로 양자간 별개의 제도로 운영되고 있다. 따라서 주산단지는 지역은 있으면서 그것을 운영할 주체가 확실하지 않으며 이것이 주산단지 조성시책의 유기적인 운영과 사업활성화를 가로막는 요인으로 작용하고 있다.

(2) 지원자금용도의 구조적 한계

주산단지조성에 지원되는 자금의 대부분이 농안기금 등 주로 출하조절자금의 성격을 가지고 있다. 그러나 '97년 밤지원자금중 유통시설자금의 비율은 밤이 5% 표고가 13%에 불과하고 지원자금의 대부분이 일반운영자금으로 구성되어 있다. 즉 시설재배 등 생산시설현대화 자금과 저장, 건조, 포장시설 등 유통구조개선을 위한 유통시설투자 지원자금으로 충분히 활용하지 못한 결과를 초래하였다.



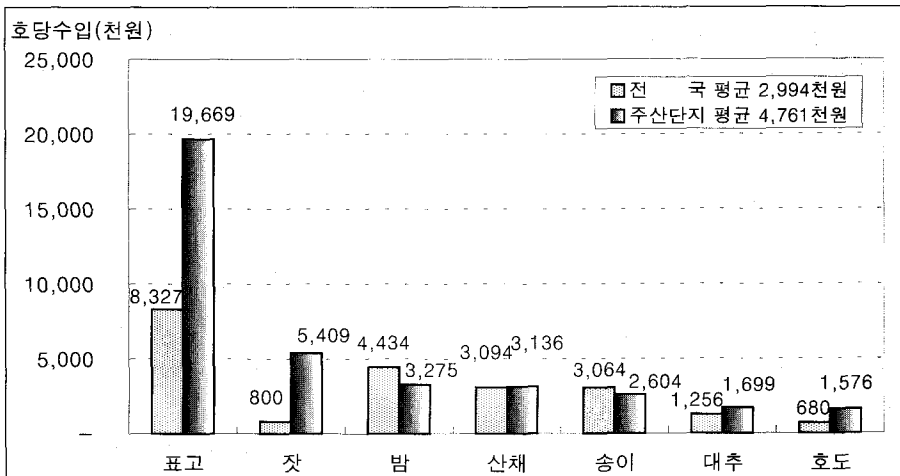
〈그림 9〉 주산단지의 지원실적중 유통시설자금 지원 비율

(3) 주산단지 지원자금의 분산지원

주산단지조성의 성과를 평가할 수 있는 평가지표가 아직 없다. 다만 주산단지의 소득으로 간접적인 효과를 짐작할 수 밖에 없다. 1997년 주산단지의 생산임가당 평균 연간소득은 4,761천원으로 전국의 2,994천원보다 1.6배 높은 것으로 나타났으나 표고와 잣을 제외하면 별 큰 차가 나지 않았다. 품목별로 보면 표고주산단지 임가당 소

득이 19백만원으로 가장 높아 전국의 재배농가보다 2.4배가 높았으며, 그 다음으로 는 잣생산 주산단지의 호당소득이 5,409천원으로 전국 생산보다 6.8배로 가장 컸으며 호도가 2.3배였다. 이를 제외한 품목은 주산단지의 소득이 일반 생산임가와 별 차이가 없거나 오히려 낮은 것으로 나타나 주산단지조성의 실효성 측면에서 문제점이 아닐 수 없다.

특히 생산임가수와 지원실적이 가장 많은 밤주산단지의 경우 1997년 호당소득이 3백2십만원으로 전국 밤재배농가의 호당소득 4백5십만원보다 오히려 낮은 것으로 나타났다. 이러한 사실은 밤주산단지 생산임가의 평균 밤나무 소유면적이 1.5ha로 써 이들 다수의 영세한 밤주산단지 임가에 운영자금 등으로 흠어 지원하기 때문에 총지원금액은 표고보다 크지만 호당 지원금액은 절반밖에 되지 않은 분산지원의 부작용이 큰 원인이라 분석된다(그림11)

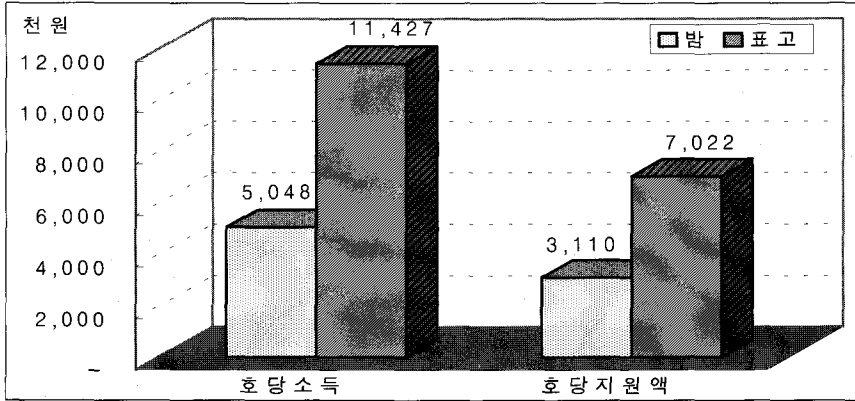


〈그림 8〉 품목별·호당 연간 수입에 대한 주산단지와 전국의 비교

나. 주산단지조성의 개선 방향

(1) 주산단지 지정기준 및 체계 개선

현재 주산단지지정은 대상품목을 늘리는 방향으로 가는 것은 다양한 임산소득원 개발을 위해 바람직한 것으로 보인다. 그러나 지나치게 세분화할 경우 한정된 지원자금을 자칫 분산시켜 유망품목의 경쟁력을 제고하는데 꼭 필요한 지원을 못하는 지원효율성 저하의 요인이 될 수 있다. 지원효율성측면에서 일정 품목에 대한 주산단지의 지역별 확대도 같은 맥락으로 신중해야 할 것으로 생각된다. 주산단지조성은



〈그림 9〉 밤표고 주산단지 생산임가의 소득 및 지원액 비교

품목별로 경쟁력 제고를 위해 생산지역 특화라는 지역적 차별을 제도화하고 투자지원에서 우선순위를 보장하는 것이다. 따라서 투자지원의 실효성을 발휘하기 위해서는 주산단지선정시 생산임지, 주민호응도 등 평면적인 선정기준보다는 생산품의 지역적 차별화의 대표적 수단인 브랜드화 추진에 효과적인 지역의 문화적, 역사적 전통이미지를 선정기준에 큰 비중을 주어야 할 것이다. 또한 선정과정을 투명하게 하기 위해 주산단지이미지 여론조사 실시 등 선정체계를 정비 개선해야 할 것이다.

(2) 생산자전문조합과 연계한 주산단지 생산품의 지역특산물화

주산단지조성 정책이 성공할 수 있는 열쇠는 일반지역과의 차별화에 있다. 이를 위해서 품질차별화와 유통판매의 차별화로 지역특산물화 할 수 있도록 해야한다. 주산단지의 차별화는 지역적 자긍심, 문화, 역사적 이미지를 생산품에 접목을 시키는 노력이 있을 때 만 가능하다. 이러한 노력을 결집하여 실행하기 위해서는 주산단지와 연계한 지역생산자전문조합을 설립하여 운영주체를 정비하고 이를 통해 공동가공시설과 출하시설에 자금지원을 집중할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 산지포장과 브랜드화를 추진하고 공동출하판매에 중심적 역할을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

(3) 지원효과 평가제도 도입

주산단지의 평가제도를 도입하여 일정기간후 재지정하는 것과 지원규모를 결정할 수 있도록 경쟁체제를 유도해야 할 필요가 있다. 한번 지정되면 계속 주산단지로 남을 수 있고 또 지원받을 수 있다는 생각을 불식시킴으로써 지속적인 경영개선의 동기유발을 할 수 있도록 해야 할 것이다. 평가의 기준으로 소비자만족도와 품질개선 정도, 지역 브랜드인지도 개선은 물론 임산물수출활성화 시책과 연계하여 수출물량 점유율 및 증가율과 같은 것도 효과적일 것이다.