

# 국내재배 한약재의 수급전망과 유통체계 개선방향

이 내용은 농림부의 용역을 받아 98년 5월 농촌경제연구원에서 초재(草材) 한약재를 중심으로 발표한 연구보고 자료중 요약 및 결론 부분이다. 동물성 한약재인 녹용을 생산하는 우리에게 매우 유익하다고 판단되어 자료를 입수하여 소개한다.

한약재는 국민들의 건강을 지키는 의약품이자 농가소득원으로써 오랫동안 우리 생활과 밀접한 관계를 맺어 왔다. 특히 최근에는 자연 식품을 선호하는 국민들의 식품 소비패턴과 건강 및 전통한약에 관한 관심증대, 그리고 한방의료보험제도의 실시에 따라 한약재의 소비는 1990년의 3만톤에서 1996년에는 약 10만톤 수준으로 급격하게 늘어나고 있다.

그러나 같은 기간 우리나라의 한약재 생산은 2만3천톤에서 4만3천톤으로 완만하게 증가하고 있어서 부족한 양의 대부분을 수입에 의존하고 있다. 한편 1996년 현재 한약재의 수출은 12백만달러, 수입은 114백만달러로 노력여하에 따라서는 한약재의 수출 촉진 또는 수입대체 효과를 기대할 수도 있을 것이다.

그렇다면 어떻게 하면 한약재산업을 활성화할 수 있을 것인가? 먼저 우리나라의 한약재 산업이 당면한 과제를 살펴보면 다음과 같다. 즉 호당 경작규모가 영세하며 생산기반 구축이 어려운 산간구릉지에서 재배되고 있기 때문에 기계화를 통한 생산비 절감이 어렵다. 또한 한약재에 대한 품질규격화나 표준화가 미흡하고, 안정적인 판로가 없기 때문에 수급과 가격이 매우 불안정하다.

더구나 전통적인 한약재 중심의 단순한 제품구성과 의약품으로써 가공 및 유통상의 구

제로 인해 소비자들의 기호에 부응하는 다양한 제품개발과 수요창출이 제한되고 있다. 이 밖에도 저가의 외국산 한약재가 무분별하게 수입되고 있어서 국산 한약재와의 차별적 유통방안이 강구될 필요가 있다.

이와 같은 상황에서 농림부의 위촉으로 수행된 이 연구는 크게 ①한약재의 수출입을 포함한 수급실태와 문제를 파악하고 수급조정 대책을 찾는 것과 ②약용작물(한약재)생산의 실태와 문제를 파악하여 생산구조 개선과 생산성을 높이는 방안을 모색하는 것, 그리고 ③한약재 유통의 실태와 문제를 파악하고 한약재 유통의 효율화를 위한 정책대안을 찾는 내용을 포함하고 있다. 여기서는 각 부문별로 제시된 주요 연구결과를 정리하고 결론으로 정책대안을 제시하였다.

## 1. 한약재의 수급 조절대책 방향

### 1. 한약재의 성분 및 용도별 유형 구분과 유형별 관리

한약재는 생약과 함께 한약 또는 한약(생약)제제의 원료로써 식물성은 물론 동물성과 광물성을 포함하는 개념이다. 우리나라에서 법적으로 인정하고 있는 한약재는 「대한약전」에 수록된 130개 품목과 대한약전의 「생약규격집」에 수록된 340품목 등 모두 514개

품목이다. 전체 한약재중 식물성 약재가 428종으로 대부분을 차지하고 그밖에 동물성 약재가 55종, 광물성 약재가 31종으로 구성되어 있다. 식물성 한약재중 102개 품목은 자연 조건상 국내 생산이 전혀 불가능하고, 326개 품목만 재배 가능한 것으로 알려져 있는데 이 중에서 상업적으로 재배되는 것은 119개 품목이다.

그러나 이 중에서 67종은 주로 식용으로 이용되고 있어서 엄밀한 의미에서 농가가 한약재로 재배하는 것은 대략 50개 품목만 불과한 것으로 파악되고 있다. 한약재의 용도를 기준으로 보면 순수하게 의약품으로 사용되는 것과 식품으로 사용되는 것, 그리고 그 중간형태의 것으로 대별할 수 있을 것이다. 다시 말하면 기존의 「약사법」상 한약재의 개념에는 부자·이편·천남성·초오 등과 같이 약성이 강하기 때문에 오·남용에 의한 약화사고의 우려가 큰 품목이 있는가 하면 비록 한약재로 분류되지만 오히려 식품으로 더 많이 이용되고 있는 대추·길경(도라지)·사삼(더덕)과 같은 품목도 포함되어 있다.

그러나 일단 한약재로 분류된 것은 비록 소비자들이 관행적으로 식품 또는 농산물로 간주해 왔더라도 법적으로는 의약품으로 엄격한 가공 및 유통상의 규제를 받게 된다. 특히 98년부터 한약재규격화제도가 전체 514개 한약재를 대상으로 확대 실시되면 가공 및 유통에 많은 제약을 받을 수밖에 없게 될 것이다. 생산농민들이 가공 및 유통사업에 참여하여 부가가치를 높여야 한다는 것이 농정의 기본 방향이지만 한약재의 경우 이와같은 지나친 규제로 인해 그 가능성이 크게 제약되고 있다.

또한 식품공전에 의하면 산약·계피·감초·결명자·구기자·두충·오미자·당귀·치커리·오가피·황정·삼주 등은 식품원료로 사용할 수 있도록 되어 있다. 그러나 음양곽·천마·향부자·홍화 등은 절대로 사용할 수 없으며, 백봉령·복분자·숙지황·천궁·하수오 등은 부원료로 최소량만 사용할 수 있도록 되어 있다.

이는 특히 농민들의 가공사업 참여를 제한하는 요인이 되고 있는데 영주 장수농협은 하수오분말을 유통하였다고 해서 가공공장이 영업정지를 당한 사례가 있으며, 강원도 태백농협은 음양곽으로 새로운 제품을 개발하였으나 식품원료로 사용할 수 없다는 규정때문에 결국 상업화하지 못하고 말았다.

더구나 우리나라에서는 식품원료로 허용되는 당귀가 일본에서는 오직 의약품으로만 사용할 수 있도록 되어 있다든지, 절대로 식품으로 사용할 수 없도록 되어 있는 홍화씨앗을 민간에서는 차로 달여 마신다거나, 부원료로 최소량만 사용하도록 되어 있는 복분자로 오래전부터 술을 담그어 마셨다는 사실은 「과연 무엇이 식품이고, 무엇이 의약품인지」에 대한 전면적인 재검토를 필요로 하고 있다.

참고로 미국의 FDA는 「연방건강식품보건 및 교육법」에 의해 기존의 약품(Pharmaceutical)과 건강식품(Nutritional)외에 한약재와 같은 약리적 효능을 가진 식품을 건강약품(Nutraceutical)이란 별도의 항목으로 구분하려는 시도가 진행중에 있다. 일본에서도 모든 한약재를 성분과 효능에 따라 6가지 유형으로 구분하고 그 중에서 성분 본질상 오직 의약품으로 사용되는 136종은 식품으로 사용을 금지하고 있다.

현실적으로 대부분의 한약재가 성분이 규명되지 않고 약리효능도 제대로 밝혀지지 않고 있기 때문에 당장 한약재의 성분을 기준으로 이를 식품과 의약품으로 구분하는 것은 어려운 과제이다. 따라서 기존의 한약재에 대한 개념을 유지하더라도 약화사고의 우려가 없는 품목이나 관습적으로 식품으로 취급되어 온 품목을 유형화하고, 이들 품목에 대해서는 한약재규격화제도가 요구하는 의약품으로써 가공 및 유통상의 규제를 완화해 주는 방안을 강구할 필요가 있다.

## 2. 국내 한약재 생산기반의 확충과 새로운 수요 창출

1995~97년기간에 거래된 506개의 한약재중 연간 5톤이상 소비된 한약재는 모두 215개 품목이다. 이들 한약재를 공급형태별로 살펴 보면 전량 국내생산으로 충당하는 것이 23품목, 전량을 수입에 의존하는 것이 142품목, 그 밖에 수입과 국내생산을 겸하는 것이 48품목으로 밝혀졌다.

한편 수급조절 대상 한약재 중에서도 백출·사삼·오미자·목단·시호등은 일부나마 수입을 하고 있으며, 지황과 천마는 대부분 수입에 의존하고, 창출의 경우 전량 수입에 의존하고 있다. 또한 전량 수입에 의존하는 품목중에서도 산사자·진피·창출·건강 등의 많은 한약재는 국내에서 자생하거나 재배가 가능한 것으로 알려져 있다.

따라서 국내생산의 경쟁력을 높이고 수급조절제도를 효율적으로 운용한다면 한약재의 자급률을 상당수준 높일 수 있을 것으로 판단된다. 더구나 은행잎과 음양곽·시호·길경 등 25개 품목은 물량은 많지 않지만 수출까지 하고 있다. 특히 인삼이나 은행잎, 시호등과 같이 이미 국산한약재의 성가가 외국에 알려진 것은 수출전력 상품으로 육성하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

전체적으로 한약재산업의 발전을 위해서는 그동안 수입에 의존해 온 품목의 경우 국내에서 자급할 수 있는 방안을, 야생채취에 의존해 온 품목은 재배화하는 방안을 강구해야 한다. 또한 비록 농가에서 재배하고 있으나 시장이 제한된 품목에 대해서는 수출을 포함하여 새로운 수요를 적극적으로 창출함으로써 시장기능에 의해 자연스럽게 국내 한약재산업을 활성화시키는 방안을 모색해야 할 것이다.

이는 결국 생산부문에 있어서 경쟁력 강화와 유통부문의 효율화를 통해 가능한데 구체적인 내용은 해당 분야에서 검토하였다. 다만 여기서 강조하고 싶은 것은 한약재의 경우 지역별로 특화되고 있는만큼 이를 지역산업 육성이란 차원에서 지역특산품이나 향토음식, 이벤트행사등을 추진하는 방안을 강구할 필요

가 있는 점이다. 예를 들어 한약재 주산지중에 하나인 강원도 태백시가 구상하고 있는 「허브파크, 고원약초공원테마사업」에서는 약초재배농원은 물론 전시관과 약초목장, 약초주말농장, 한방약국, 찻집, 약선요리, 약초이용 목욕랜드, 산림욕장등의 시설을 갖추고 찾아오는 손님들에게 체질검사와 한방조제도 해 준다는 계획이 바로 그것이다.

공급량으로 파악된 한약재의 수요량은 늘어나는데도 대부분의 한약재 가격이 하락하고 있는 것은 소비증가 추세가 둔화되었거나 혹은 과잉생산에서 그 원인을 찾을 수 있다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 한약재를 원료로하는 제약산업의 활성화나 한방의료보험제도의 확대실시등을 통해 새로운 수요를 창출하는 것이 필요하다.

특히 농정차원에서 한약재의 수요창출과 부가가치를 증대하기 위해서는 ①한약찌거기를 비료나 사료로 이용한 한방농축산물의 개발 ②약용식물의 어린싹을 고급 건강채소로 상품화 ③한약재를 이용한 건강차·녹즙 및 쥬스·약주·한방요리 등 약선식품산업의 육성 ④한약재를 이용한 허브산업(향낭·향수·허브화분·드라이플라워 등) ⑤한약재와 관광식품 및 서비스업의 결합등을 통해 한약재와 결합한 다양한 관련산업의 발전을 도모해 나가야 한다.

대부분의 한약재는 소량씩 지역별로 특화해서 생산되고 있으며, 산지와 채굴시기, 년근등에 따라 거래되고 있기 때문에 그만큼 매점매석과 지역별 차별화의 가능성이 크다. 따라서 이들 지역에 특화된 한약재의 수급조절이나 품질관리를 위해서는 지역단위의 정책이 도입될 필요가 있다. 즉 지역단위의 품목별 생산자 단체를 통하나 지역특산 한약재의 생산- 가공- 유통사업의 추진과 차별화를 위한 품질인증제도를 실시하는 것도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

### 3. 한약재 수급조절제도의 개선

한약재는 「수출입공고」상 수입자유화 품목

이지만 「약사법」 및 「대외무역법」에 의해 26개 품목을 수급조절대상으로 지정하여 수출입을 규제하고 있다. 즉 수출은 한국의약품수출입협회에 신고해야 하며, 수입은 수급조절위원회에서 결정한 품목과 물량의 범위내에서 수출입협회의 추천을 받아야만 가능하도록 되어 있다.

의약품의 경우 국민들의 건강문제와 직결되어 있는만큼 자유로운 교역을 원칙으로하는 일반 농산물이나 공산품과는 다른 특징을 가진다. 특히 한약재의 경우 전통문화나 관습, 그리고 국민들의 의식수준에 따라 약리적 효능에 대한 인식과 치료효과가 다르게 나타나는 만큼 어느 나라든지 고유의 제도를 가지게 되는 것이다. 예를 들어 우리 국민들은 웅담의 효능을 믿기 때문에 매우 주요한 약재라고 인식하지만 미국 국민들은 이를 복용한다는 그 자체를 혐오스럽게 여긴다거나 아니면 보호해야 할 동식물로 파악하여 약리적 효능에 대한 국민들의 인식에 차이가 있다. 따라서 이와같은 토착지식과 향토지적 재산을 존중하는 바탕에서 우리 고유의 한약재에 대한 수급조절 제도가 성립할 수 있게 되는 것이다.

문제는 기존의 수급조절제도가 수입물량과 수입시기의 결정, 수입업체의 선정과 물량배정방식의 개선, 그리고 수급조절위원회의 위원중에서 생산자측의 위원 증원과 같은 운영방법에 있어서 개선이 필요하다. 아울러 약용이나 식용, 또는 역기스 등 반제품의 휴대반입품까지 포함하여 약리적 효능을 가진 한약재(농산물 포함)에 대한 수입기준을 설정하고 수입품에 대한 원산지표시 강화와 차별적 유통방안을 강구해야 한다.

특히 농림부의 한약재 수매비촉사업과 보건복지부의 한약재 수급조절제도를 연계함으로써 수출입 물량의 조절뿐만 아니라 말 그대로 국내 한약재의 수급을 조정하도록 해야 한다. 예를 들어 관련기관이나 단체가 출자하여 수급조정기금을 마련하고 수급조절대상 품목의 계약재배와 생산자 및 대규모 소비처와 같이

직거래를 하는 당사자에게 저리자금을 용자하거나 천재지변 등으로 계약이행이 곤란한 물량을 수매비촉하는 것도 안정적인 수급을 위한 방안이 될 수 있을 것이다.

## 2. 약용작물 생산 실태 및 활성화방안

### 1. 약용작물의 생산 실태

재배농가 감소와 동시에 재배면적 감소로 약용작물 생산량은 1995년 이후 크게 감소하고 있다. 이와 같이 국내 생산량이 크게 감소한 것은 수입개방과 동시에 값싼 중국산 수입량이 크게 증가함으로써 국내 생약가격을 하락시킨데 그 원인이 있다. 따라서 정부는 생산자와 소비자를 보호하기 위해 주요 약용작물 29개 품목을 「약사법」 및 「대외무역법」에 의한 통합공고상 수급조절대상 품목으로 지정, 수입을 제한하고 있으나 가격하락에 따른 재배농가의 수익성 감소는 재배면적 감소와 동시에 생산량을 크게 감소시키고 있다.

약용작물의 품목별 생산량은 당귀가 가장 많고 이어서 길경, 작약, 황기 그리고 천궁 순으로 주로 뿌리부분을 이용하는 품목의 생산량이 많은 것으로 나타났다. 또한 지역적으로는 경상북도가 가장 많고 이어서 강원도와 전라남도 순으로 산약지역을 중심으로 생산이 이루어지고 있다.

약용작물 재배농가의 호당 경영규모는 1997년 현재 2.7단보로 과거에 비해서 큰 변화가 없어 영세성을 면치 못하고 있다. 품목별 호당 면적은 의이인이 가장 크고 이어서 향부자와 황기 그리고 당귀 순으로 의이인을 제외하면 뿌리부분 이용 품목이 많은 것으로 나타났다.

약용작물의 수익성은 대체작물인 고냉지 채소류에 비해서 높을 뿐만 아니라 가격변동이 고랭지 채소류에 비해서 크지 않아 상대적으로 안정적이라 하겠다. 품목별로는 인삼의 수익성이 가장 높고 이어서 더덕과 작약, 그리고 도라지 순으로 식용 가능한 약용작물의 수익성이 높은 것으로 나타났다.

## 2. 당귀 재배농가의 경영실태

당귀 재배면적은 강원도가 가장 많고 이어서 경상북도와 충청남·북도 순으로 산악지대를 접하고 있는 지역이 많은 것으로 나타났다. 따라서 농가소득에서 차지하는 당귀 소득의 비중이 높은 것으로 나타났다. 당귀재배는 가족노동력을 중심으로 이루어지고 있으며 노동과 기계와의 대체는 지형적인 특수성 때문에 대형 특수기계에 의해서 이루어지고 있으나 이들 기계의 구입보다 임작업에 의해서 이루어지고 있다. 또한 일반적으로 약용작물은 지력소모가 많을 뿐만 아니라 연작피해 역시 크기 때문에 임차지 의존도가 높은 것으로 나타났다. 특히 종자는 판매하는 것이 없을 뿐만 아니라 추대발생이라는 특수성 때문에 야산의 자연산 채취 또는 자가채취를 위주로하고 있어 종자 확보량이 재배면적을 결정하는 관건이 된다.

당귀 재배농가의 수익성은 토지생산성 및 품질과 단위당 투입비용에 의해서 결정되는 것으로 나타났다. 또한 토지생산성 및 품질은 종자에 의해서 결정되며 단위당 투입비용의 변화는 노동과 기계와의 대체에 의해서 결정되는 것으로 나타났다. 특히 종자의 경우 확보량은 재배면적의 규모를 결정하며 확보방법은 투입비용과 함께 수익성을 결정하는 요소로 작용하고 있다.

당귀 재배농가의 경우 규모의 경제성은 큰 것으로 나타났다. 규모가 큰 농가일수록 노동과 기계와의 대체에 따른 노력비 절감효과가 큰 것으로 나타났다. 또한 규모가 큰 농가일수록 종자의 자체조달 비중이 높아 투입비용의 절감효과가 큰 것으로 나타났다.

## 3. 약용작물 생산 활성화 방안

당귀 재배농가의 경영성과는 종자에 의한 토지 생산성 및 품질향상 효과와 규모의 경제성, 그리고 노동과 기계와의 대체에 의한 노력비 절감효과에 의해서 결정된다.

이와 같은 점을 감안할 때 약용작물 재배농

가의 수익성 증대를 통한 생산 활성화를 위해서는 우량종자의 개발보급은 물론 규모화와 기계화가 동시에 이루어져야 한다. 아울러 생산자조직의 활성화를 통한 소득 증대를 위해서는 생산 및 출하가 조직적이고 체계적으로 이루어질 수 있는 주산단지 육성이 필요하다.

약용작물 생산 활성화를 위한 정부의 지원 정책은 생산성 증대 및 품질 향상을 위한 우량종자 개발보급 및 재배기술 지도를 비롯해 규모화와 기계화를 위한 재정지원, 그리고 주산단지 육성을 위한 행정적인 지원 및 재정적인 지원 등을 들 수가 있다.

우선 우량종자 개발보급 및 재배기술 지도 확충을 위한 지원정책으로서 기존 시험장에서 실시중인 우량품종의 선정작업을 지양하고 신품종 개발 및 육종사업을 확대 실시함으로써 재배농가가 안심하고 품종을 선택할 수 있는 정부의 정책적인 지원방안이 강구되어야 한다. 특히 종자의 확보정도에 따라 재배규모가 결정되므로 종자의 개발보급 정도야말로 생산규모를 결정하는 관건이라 하겠다. 아울러 신품종 개발보급에 따른 새로운 재배기술의 보급 역시 시험장의 시험결과를 숙련된 기술자를 통해 주산단지를 중심으로 실시함으로써 전국적으로 확산될 수 있는 방안이 정부 차원에서 이루어져야 한다.

한편 재배농가의 규모화와 기계화를 위한 지원정책은 상호 의존관계에 있으므로 연계해서 이루어져야 한다. 즉, 규모확대를 위해서는 기계화가 불가피하며 기계이용의 효율성을 높이기 위해서는 규모확대가 불가피하기 때문이다.

약용작물 재배의 경우 연작피해 및 지력감소가 심해 자작지 이용보다는 임차지를 이용하는 경향이 많아 임차료 증가에 따른 비용 증가로 경영규모를 확대하는데는 한계가 있다. 따라서 경영규모 확대를 위해서는 자작지를 타 작목과 윤작을 통해 확대해 나가는 것이 가장 쉬운 방법이라 하겠다.

그러나 대다수의 경지가 분산되어 있을 뿐만 아니라 경사지가 주를 이루고 있어 기계이용의 효율성을 기하기 위해서는 경지의 집단화와 정지작업이 불가피하다. 따라서 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 분산된 경지의 교환분합은 물론 경지정리 작업이 이루어져야 하므로 경지의 교환분합이 원활히 이루어질 수 있는 행정적인 지원과 경지정리작업에 필요한 재정지원이 정부의 정책적인 차원에서 이루어져야 한다.

약용작물 재배에 사용되는 농기계는 작물의 특수성 및 지형적인 특성 때문에 일반 농기계보다는 대형농기계가 주로 이용되고 있다. 특히 당귀와 같이 긴 뿌리를 수확하는 약용작물의 경우 대형굴삭기와 같은 특수기계가 사용되고 있다. 그러나 개별 농가가 특수기계를 소유하는데는 경제적으로 불가능 할 뿐만 아니라 만약에 소유가 가능하다고 해도 건설업 기종이므로 건설업 승인은 물론 사업자 등록에 따른 세금부담 등 제도상의 문제가 발생하게 된다. 따라서 대다수의 농가가 임작업에 의존하고 있어 높은 임작업료 때문에 수익성 감소 역시 큰 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 이들 기계의 정부 지원이 주산단지 생산자 조직을 중심으로 이루어짐으로서 규모확대를 위한 경지정리 작업과 병행해서 이루어질 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 아울러 특수기계 이용에 따른 사업 승인을 비롯해 사업자 등록 그리고 세제 등 제반 행정적인 문제도 농업용으로 사용하는 것을 전제로 관계부처와 협의하여 면제하는 방안이 동시에 강구되어야 한다.

끝으로 생산지역의 집단화를 위한 주산단지 육성을 위한 정부지원으로서 생산시설과 유통시설에 대한 재정적인 지원과 이들 시설을 조직적이고 체계적으로 운영하는 생산자단체와 소비자단체에 대한 행정적인 지원이 이루어져야 한다.

구체적으로 설명하면 생산시설로서는 우량 종묘 육성을 위한 공동 육묘장을 비롯해 수확

후 건조 및 가공은 물론 선별과 포장도 동시에 이루어질 수 있는 건조장과 집하장, 그리고 가공공장 설치에 필요한 재정적인 지원이 이루어져야 하며 생산자단체와 소비자단체로 구성된 주산단지 운영기구인 운영위원회의 활동이 원활히 이루어질 수 있도록 정부의 행정적인 지원이 뒤따라야 한다. 아울러 현재 실시중인 정부 지원사업의 우선순위를 주산단지에 두어서 정부 재정지원의 효율성을 높이는 방향으로 나아가야 한다.

### 3. 한약재의 유통 실태와 문제 및 효율화 방안

한약재 유통상의 문제점은 시장기능의 전근대성과 관행거래, 규모의 영세성, 제도상의 미비점 등에서 기인하고 있다. 출하규모가 영세하여 수집상의 기능에 의존하고 있는 실정이며 수집체계가 관행적이다. 시장의 기능이 취약하여 수집·집하, 수급조절, 가격형성 등의 기능이 정착되지 못하고 있다. 제도적인 시장이 없고 유사시장 중심의 전근대적인 관행거래로 유통되고 있을 뿐만 아니라 다단계 유통과정을 거치고 있다. 아직까지 직거래는 시작하는 단계이며 정형화되지 못하고 있는 실정이다.

이와같은 한약재의 유통체계를 개선해 나가기 위해서는 한약재산업의 안정화와 제도개선 등의 시책개발이 요구된다. 이를 위해 시장기능의 활성화, 직거래 활성화, 생산자 조직화, 표준규격화 및 차별적 유통의 촉진, 가공분야 지원, 한약재산업에 대한 시장관리 정책의 수립 등이 필요하다.

한약재의 시장기능을 활성화하기 위해서는 먼저 산지 수집시장과 소비자 도매시장을 활성화시키는 것이 시급하다. 이를 통해서 공정거래를 유도하여 유통개선을 도모할 수 있기 때문이다. 산지수집시장의 활성화를 위해 한약재 주산지에 산지수집시장을 새로이 건설하기 보다는 건실한 생산자단체로 하여금 산지수집시장에 적극 참여하도록 하는 것이 바람

직하다. 생산자단체의 산지 수집시장 참여 지역으로서는 태백, 정선, 정읍, 제천, 영천, 평창 등지를 고려할 수 있다. 수급안정 및 원활한 가격형성 등을 도모하기 위해서 대구 약령시장의 보완·개편을 추진하고, 대소비자인 서울의 경동시장에 한약재 법정도매시장 개설을 추진하여 한약재 거래방법을 개선해 나가야 한다. 법정도매시장은 한약재의 수급조절, 가격형성, 집하·분산, 위험전가 등 도매시장의 전형적인 기능을 정착시켜 공개적이고도 투명한 가격형성으로 안정적인 생산자수취가격 및 소비자가격 기준을 제공할 수 있다.

직거래의 활성화를 위해서는 생산자와 수요업체들인 대한한의사협회, 대한약품공업협동조합, 생약협회 등과의 계약거래 물량을 확대·권장하여 국내재배 한약재의 안정적 수급을 추진하면서 직거래 비중을 제고하도록 한다. 또한 산지에서의 한약재 가공이 생산자와 지역의 가공업체간에 직거래가 형성되어 유통단계가 축소되고 시장에 출하하는 경우보다 상대적으로 안정된 가격과 수요처를 확보할 수 있으므로 산지가공과의 연계도 강화하도록 한다. 이러한 과정에 작목반, 영농조합, 농협 등의 생산자조직이 적극적으로 참여하여 품질개선과 상품성제고 등을 통해 거래교섭력을 제고하도록 한다. 이를 원활하게 하기 위해서 품목별 생산자조직을 강화시켜 가능하면 전문생산자단체(조합)로 결성될 수 있도록 제도적인 지원 및 운영 대책을 강구하여 이들 품목별 생산자단체와 대량수요처간에 계약재배를 유도하는 한편, 직거래업체에도 직거래자금 지원(농안기금) 확대 등의 인센티브를 주도록 한다. 직거래의 비중을 제고하기 위해서는 시장거래가 공정하게 형성되어 기중가격이 제시되고 수그조절에 의한 가격형성, 인간적인 신뢰를 전제로 한 생산자와 수요자간 신뢰풍토 조성, 정부의 정책개발 등이 적극 추진되어야 한다.

한약재 생산규모의 영세성으로부터 파생되는 문제점들을 극복·개선해 나가기 위해서는

생산자 조직화를 추진하여야 한다. 이렇게 함으로써 재배기술 향상 및 가공산업 육성 등을 도모하여 유통구조개선 및 경쟁력제고 등을 달성할 수 있을 것이다. 생산자 조직화는 현재의 생산규모를 주산지화·전문화하여 규모화하고, 영세한 규모를 협동생산·공동출하 형태로 유도하여 도모하도록 한다. 정부가 지정고시한 18개 품목 38개 주산단체를 더욱 확대하고 기술지도와 집중적인 투자 지원, 생산자조직 활성화 등을 통해 입지조건에 충실한 주산단체를 조성하도록 한다. 경쟁력있는 한약재를 생산하기 위해서는 생산자 조직화가 요구된다. 유통구조 개선과 가공공장 건립 등 한약재산업 활성화를 위하여 생산자 조직의 육성 차원에서 한약재 전문협동조합 설립이 절실히 요망된다. 이와같은 전문 생산자조직은 생산자조직 중심으로 계약재배, 공동생산, 가공조제, 판매 등을 통해 부가가치를 제고할 수 있으며, 판매처 확보 및 직거래 확대, 엑기스 등 2차가공품 개발생산으로 소비확대를 유도할 수 있다.

표준규격화의 부진은 공정한 거래를 어렵게 하는 요인이지만 관행적인 거래방법을 개선하여 규격화를 시행하려면 상당기간이 필요할 것이다. 따라서 규격화 품목을 단계적으로 확대 지정하고, 규격화 기준을 공통적으로 이해할 수 있도록 홍보기간을 두어야 한다. 표준규격화의 촉진을 위해 효율적이고도 철저한 홍보 및 사후관리, 품질기준의 과학화, 모든 한약재의 규격화를 위한 표준규격화의 단계별 확대, 실질적인 주요 소비처인 한방병의원·한약방 등 소매업소에 대한 규격화 유도 등이 요구된다.

표준규격화 대상 품목중에서 고가 한약재 등 특별관리가 필요한 품목에 대해서는 품질검사를 실시하여 품질기준에 부합할 경우 품질인증서를 발급하는 「품질인증제」를 도입하도록 한다. 그리고 한약재의 품질규격을 강화하고 품질관리 기능을 강화하는 등으로 한약재 표준규격화 제도를 개편하도록 한다. 품질

규격의 강화는 한약재 표준규격화 제도를 현재의 외형 규격관리 중심에서 품질규격 관리 중심으로 전환하고 「대한약전」 및 「생약규격집」에 수록된 한약재의 품질규격기준을 강화하는 방향으로 하도록 한다. 품질관리기능 개편방향은 「식품의약품안전청」에 한약재의 품질검사 및 인증, 유통 중인 한약재에 대한 사후 품질관리 등의 기능을 부여함으로써 한약재의 품질관리기능을 강화하는 방향으로 한다. 「한약규격품 유통제도」에 대한 정부의 체계적인 관리가 이루어지지 않아 유통시장 교란요인이 되고 있으므로 정부의 강력한 제도 집행 및 부처간 신속한 의견조정 등이 요구된다. 우수한 국산한약재를 저가저급인 수입한약재와 차별적으로 유통시켜 국산한약재의 수요를 촉진하고 수입품의 범람을 억제하기 위해서는 원산지표시 및 표준규격화를 철저히 시행하여야 한다. 국내산 한약재의 규격출하가 더욱 용이하도록 포장개선을 위한 포장센터 등에 더욱 지원하도록 한다.

한약재의 가공을 촉진하기 위해서는 한약재 가공산업의 생산자단체와의 연계 및 가공산업 육성이 추진되어야 한다. 산지 가공산업의 열악조건을 극복하고 효율적으로 대처하기 위해서는 산지수준의 한약재 가공공장을 계열화시키고 한약재 가공산업 육성을 위한 종합가공 연계시스템을 개발하여 원료 한약재 중심의 반가공 내지는 단순가공공장을 효율적으로 연계시킬 수 있도록 해야 한다. 이 경우 생산자단체가 운영주체가 됨으로써 종합가공공장과 산지가공공장에 대한 연계성 제고와 원료 한약재 생산자에 대한 지원업무를 효율적으로 수행할 수 있을 것이며, 이를 통해 제품의 가공수준을 고도화하고 다양화하여 경쟁력을 높일 수 있을 것이다.

한편, 한약재산업의 수요기반 확충을 위해서 생약가공시설에 대한 지원을 강화하여 가공산업을 육성해 나가야 한다. 한약재 가공기능이 더욱 원활히 추진되기 위해서는 ①재정·금융·제도적 측면의 지원 ②인허가제도 개

선 및 법적 정비 등을 통한 인·허가 업무의 간소화 및 부처간 관리업무의 일원화 ③행정적 지원체제 강화 ④기술개발 및 연구지원체제 확립 등의 방향으로 한약재 가공산업 육성을 위한 제도개선이 선행되어야 한다.

중국산 등의 수입물량 급증과 IMF체제 이후 수입격감 등에 의한 가격 폭락으로 위축되고 있는 한약재시장의 유통구조를 개선하고 경쟁력을 제고하기 위하여 한약재산업을 육성하기 위한 장단기 정책을 수립하고 생산자 및 관련업체가 적응할 수 있는 시책개발이 수립되어야 할 것이다. 장기적으로는 한약재 수요를 겨냥한 생산·유통·수입정책이 제시되어야 하며, 단기적으로는 품질안전성·상품성·약효성이 보장되는 시책(예: 품질인증제 등)을 추진하여 국산한약재의 우수성을 인식시키도록 한다. 이와같은 정책들을 효과적으로 시행해 나가기 위해서는 연구지도기관의 현실성 있는 연구 및 지도보급, 생산자단체의 계획생산 및 출하, 생약협회 등의 적극적인 대응 등과 같은 한약재 관련기관의 역할들이 분담·정립되어야 하며, 정부의 일관된 시책개발을 통해 정책의 지가 표명되어야 한다. 연구지도기관은 유통·가공까지 포괄하는 종합적인 시험연구기관으로 설립되어야 한다.

특히 생산과정은 농림부가, 제조업자 이후의 과정은 보건복지부가 관장하는 한약재에 대한 정부의 이원적 관리체계를 개선할 필요가 있다. 이원적 관리체제로 인한 정부의 체계적인 관리 미흡이 규격품제도의 예에서 보듯이 유통시장 교란요인이 되고 있으므로 정부의 강력한 제도집행 및 부처간 신속한 의견조정 등이 요구된다.

이를 위해 한약재의 범위를 분명히 설정하고, 생산단계에서부터 최종소비단계에 이르기까지 전 단계를 관장·통제하는 기구를 만드는 방안을 강구할 필요가 있다. 이는 한약재의 복잡·다단한 유통경로를 행정적으로 단축시킬 수 있는 하나의 방안이 되기 때문이다.\*