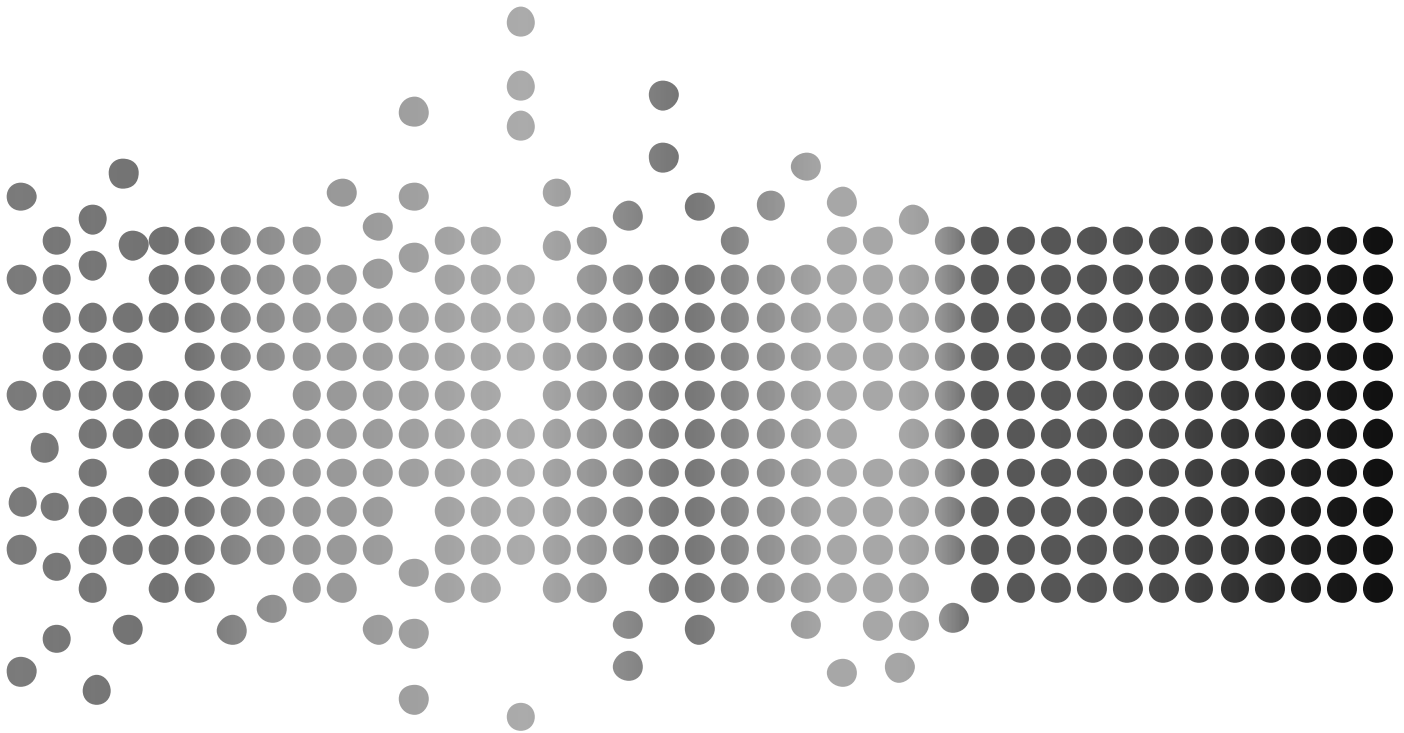


국산한약재 직거래사업에 대한 의견조사

윤강재 · 조재국 · 도세록



한국보건사회연구원

연구보고서 2011-49

국산한약재 직거래사업에 대한 의견 조사

발행일	2011년 8월
저자	윤강재 외
발행인	김용하
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처	대명기획
가격	5,000원

© 한국보건사회연구원 2011

ISBN 978-89-8187-764-4 93510

제1장 서론	3
1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구내용 및 연구방법	8
제2장 국산한약재직거래사업 개요	13
1. 국산 및 수입한약재 생산 현황	13
2. 한약재 품질관리 현황	17
3. 국산한약재직거래사업 개요 및 쟁점	21
제3장 국산한약재직거래사업 의견조사	31
1. 조사 개요 및 응답대상자 특성	31
2. 국산한약재직거래사업에 대한 의견조사 결과	36
제4장 결론	67
1. 주요 의견조사 결과	67
2. 제언 및 향후 보완 사항	69
참고문헌	73
부록	77

표 목차

〈표 I-1〉 건강보험상의 한방 의료이용 청구건수 및 진료비 추이(1990~2008) ...	5
〈표 I-2〉 한방산업의 유발계수별 산업투자 파급효과 비교	6
〈표 II-1〉 국산한약재 생산 현황	13
〈표 II-2〉 품목별 약용작물 생산 현황(2010년)	14
〈표 II-3〉 수급조절대상한약재 생산 현황(2005~2010년)	15
〈표 II-4〉 한약시장 유통 규모(2003~2009년)	16
〈표 II-5〉 상위 10개 품목 한약재 수입 현황(2005~2009년)	17
〈표 II-6〉 생약의 중금속 허용 기준	19
〈표 II-7〉 수입한약재 검사실적(2003~2007)	21
〈표 III-1〉 직거래사업 의견조사 조사대상 및 응답율	32
〈표 III-2〉 조사대상 기관(개인)별 업종 종사기간 및 매출 규모	32
〈표 III-3〉 국산 한약재 매입시 가장 중요하게 고려하는 요소	35
〈표 III-4〉 직거래사업을 정부 예산사업으로 추진할 필요성	37
〈표 III-5〉 직거래사업 참여 희망 시기	38
〈표 III-6〉 직거래사업 시행시 가장 큰 수혜 대상자	39
〈표 III-7〉 직거래사업 시행시 가장 크게 개선될 것으로 예상되는 점	40
〈표 III-8〉 직거래사업 수행기관으로 적합한 기관	40
〈표 III-9〉 직거래사업 대상 한약재 품목 및 품목 수 지정 방식	42
〈표 III-10〉 직거래사업 초기 대상 한약재의 품목 수	43
〈표 III-11〉 직거래사업 품목 선정시 고려해야 할 기준	44
〈표 III-12〉 응답자별 직거래사업 품목 선정시 고려해야 할 제1순위 기준	44
〈표 III-13〉 순위별 직거래사업 희망 품목	45
〈표 III-14〉 생산농민들의 직거래사업 희망 품목	46
〈표 III-15〉 한약재 소비기관들의 직거래사업 희망 품목	46
〈표 III-16〉 전체 직거래사업 희망 품목 순위	47

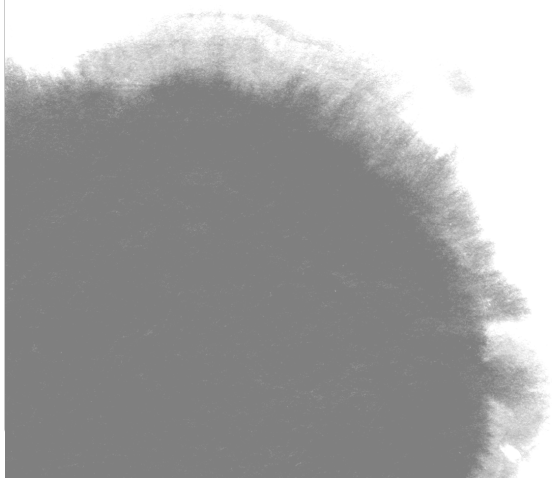
〈표 III-17〉 직거래사업 참여 제조업소의 최소자격(중복응답 허용)	49
〈표 III-18〉 직거래사업 지원대상 제조업소의 우선 선정기준(중복응답 허용)	50
〈표 III-19〉 직거래사업 초기 지원대상 제조업소 규모	51
〈표 III-20〉 선호하는 직거래사업 수매대금 지불방식	52
〈표 III-21〉 하자있는 한약재의 책임 소재	53
〈표 III-22〉 한약재 포장용기에 직거래 제품 별도 표기 필요성	53
〈표 III-23〉 직거래 제품 별도 표시 포장용기 도입이 필요한 이유	54
〈표 III-24〉 직거래 제품 별도 표시 포장용기 도입이 불필요한 이유	55
〈표 III-25〉 직거래 한약재와 비직거래 한약재의 매입가격 차이 전망	56
〈표 III-26〉 직거래 한약재와 비직거래 한약재의 매입가격 상승/하락 예상 수준	56
〈표 III-27〉 직거래 한약재와 비직거래 한약재 제조 후 출고가격 차이 전망	57
〈표 III-29〉 직거래사업 참여 장려를 위한 제조업소 지원사항	59
〈표 III-31〉 융자금 담보 형태	60
〈표 III-32〉 융자금에 대한 희망 이자율	60
〈표 III-33〉 융자금 상환기간	60
〈표 III-34〉 융자금 대출기관	61
〈표 III-36〉 한약재 소비기관의 직거래사업 제조·공급 한약재의 우선 구매 의사	62
〈표 III-37〉 한약재 소비기관의 직거래 한약재의 구매의사 가격수준	63
〈표 III-38〉 우수 국산한약재 재배·생산·유통 장려를 위한 지원 필요 사항	64

그림 목차

[그림 1] 한방산업의 유발계수별 산업투자 파급효과 비교	7
[그림 2] 국산 및 수입한약재 유통 경로	18
[그림 3] 국산한약재직거래사업 업무흐름도	22
[그림 4] 조사대상 한약재 제조업소의 한약재 원산지별 취급 비율 및 행정처분 경험	33
[그림 5] 한약재 생산농민의 업종 형태	34
[그림 6] 한약재 소비기관의 기타 일반적 특성	35

01

서론



제1장 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

약사법 제2조제5항은 “한약(韓藥)이란 동물·식물 또는 광물에서 채취된 것으로 주로 원형대로 건조·절단 또는 정제된 생약(生藥)을 말한다.”라고 규정하고 있으며, 동조 제6항에서 이와 같은 한약을 한방원리에 따라 배합하여 제조한 의약품을 ‘한약제제(韓藥製劑)’로 규정하고 있다. 약사법 상에서도 확인할 수 있듯이 우리가 일반적으로 <의료기관의 처방·약국에서의 구입>이라는 형태로 활용되는 의약품이 표준화된 산업과정 속에서 대량생산되어 시장에 공급되는 것과 비교하여 볼 때 한방의료의 근간을 이루는 한약재의 가장 큰 특징은 그것이 자연상태로부터 ‘채취’되어진다는 점에 있다.

과거에는 야생 상태의 약초 또는 천연물을 직접 채취하여 약재로 활용하였을 것이나, 오늘날에는 대부분의 한약을 재배한 후 채취하는 형태로 이루어진다. 이것은 한약재의 경우에 있어서 일반적인 의약품과는 다른 몇 가지 특징과 문제점을 아울러 발생시키는 원인이 된다. 첫째, 용도가 ‘의약품용’이라 하더라도 한약의 원료가 되는 작물의 생산(재배)과정이 일반 농산물과 거의 동일하기 때문에¹⁾ 농산물이 가지고 있는 생산 및 유통과정에서의 문제점이 유사하게 적용된다. 즉, 생산농민과 최종 소비자(일반 국민) 사이의 유통구조에 현지 수집상, 도매업소 등의 중간 상인 뿐만 아니라 중간소비자(한방의료기관)가 개입함으로써 유통구조가 매우 복잡해지기 쉽다는 점을 지적할 수 있다. 특히 상대적으로 오랜 기간동안 가격 안정화와 유통구조 개혁을 위해 다양한

1) 약사법 상에서는 한약을 동물·식물·광물에서 채취된 것으로 정의하고 있으나 실제 대부분의 한약재는 식물성 한약재로서 ‘재배’되어진다. 2010년 현재 대한약전 및 대한약전의 한약(생약)규격집에 수제되어 있는 한약재는 총 546종으로, 이 중 식물성 한약재가 460종(84.2%)이며 동물성 한약재가 54종(9.9%), 광물성 한약재가 32종(5.9%)을 차지한다.

조치가 시행되었던 곡물 등 농산물에 비하여 ‘약용작물’의 유통구조는 아직까지 불투명하고 보다 복잡한 양상에서 벗어나지 못하는 것으로 지적되고 있다(원광대학교, 2010). 이에 따라 한약재 유통과정에서는 ‘낮은 생산가격-높은 소비가격’과 같은 왜곡된 가격구조나 중간 상인의 매점매석 등과 같은 기형적인 유통구조가 나타날 가능성이 상존한다. 둘째, 공산품에 비교해 보았을 때, 한약재는 시장 기능이 적절하게 작용할 여지가 작다. 한약재로 활용될 작물의 경우 품종의 차이, 산지, 채취시기, 저장 및 처리조건, 기상여건 등에 따라 생산량이 달라지고, 대체로 수확에 2~3년이 소요되는 경우가 대부분이기 때문에 품목별로 생산량 및 거래량이나 시장가격 등을 예측하는데에 근본적인 한계가 존재한다. 그 결과 한약재에 대해서는 합리적인 가격을 책정하기도 어렵거니와 가격변화에 따라 생산량을 조절하기 어려운 비탄력성의 문제가 발생한다(정현철, 2009). 셋째, 재배과정과 유통·보관 과정에서 건강에 위해한 요소들이 영향을 미칠 가능성이 있다. 중국산 수입한약재에서 중금속이 검출되어 사회문제화 되는 사건이 심심찮게 언론을 통해 보도되는 상황에서 알 수 있듯이 재배과정에서 사용되는 농약, 살충제 등으로 인한 잔류농약과 중금속 축적은 엄격한 관리가 이루어지지 않을 경우 한약재에 대한 국민적 신뢰를 하락시키는 원인으로 작용할 것이다. 마지막으로 공산품의 형태로 가공·유통되는 의약품과 달리 대부분의 한약재가 원형 상태에서 건조·절단되어 유통되는 방식에 의존한다는 점이 고려되어야 한다(정현철, 2009). 이는 한약재의 약효동질성 확보와 규격화에 근원적인 약점이 있으며, 유통과정에서의 혼입, 변질, 부패의 가능성을 미연에 방지할 체계적인 품질 및 안전성 관리의 필요성이 매우 높음을 의미한다. 한약재가 식품의 경우와 달리 원료 및 제품에 대한 검사체계가 미흡하고 합리적인 기준이 없어서 안전성 확보가 매우 심각한 수준이라는 지적(김광수, 2003)은 여기에서 비롯된다.

물론 이러한 한약재의 문제점에도 불구하고, 한방의료 자체에 대한 국민적 관심과 수요는 적지 않은 것으로 파악된다. 예를 들어 1990년에 1,558천건에 불과하였던 한방의료 청구건수는 2000년 22,163천건을 거쳐 2008년에는 81,337천건으로 증가하였다. 2000년을 기준으로 할 경우 2008년의 한방의료 청구건수는 약 2.7배 증가하였으며, 전체 청구건수에서 한방 청구건수가 차지하는 비중도 2000년 7.5%에서 2008년에는 11.7%로 증가하였다. 진료비 측면에서도 한방의료가 차지하는 비중은

2005년 이후 다소 감소 추세에 있으나, 전체적인 규모는 매년 꾸준히 증가하고 있어서 2008년에는 2000년에 비해 약 1.5배 늘어난 양상을 보였다.

〈표 1-1〉 건강보험상의 한방 의료이용 청구건수 및 진료비 추이(1990~2008)

(단위: 건 수, 백만원)

구분		전체 ¹⁾	한방	한방 비중
청구건수	1990년	125,677,848	1,558,906	1.2%
	2000년	294,739,664	22,162,889	7.5%
	2001년	326,362,107	23,716,725	7.3%
	2002년	352,430,422	26,948,428	7.6%
	2003년	367,148,704	28,926,674	7.9%
	2004년	382,458,404	31,526,556	8.2%
	2005년	398,304,850	34,254,217	8.6%
	2006년	426,087,615	36,127,545	8.5%
	2007년	547,252,343	56,023,955	10.2%
	2008년	694,144,091	81,336,711	11.7%
진료비	1990년	2,919,773	21,586	0.7%
	2000년	11,873,437	541,440	4.6%
	2001년	13,245,172	678,386	5.1%
	2002년	14,004,156	795,643	5.7%
	2003년	15,098,193	878,668	5.8%
	2004년	16,188,224	983,032	6.1%
	2005년	17,763,445	1,085,794	6.1%
	2006년	20,522,201	1,214,910	5.9%
	2007년	23,373,888	1,304,429	5.6%
	2008년	25,475,536	1,361,832	5.3%

주: 1) 약국청구건 및 약국진료비를 제외한 자료임.

자료: 보건복지가족부(2009), 2008년도 한방의료이용 실태조사

한국보건산업진흥원(2010), 2009년 보건산업백서

뿐만 아니라 최근 들어 일반 식품이나 한약재 등으로 주로 활용되어 왔던 약용작물의 이용 범위가 각종 건강기능성 식품과 화장품 보조제 및 방향성 제품 원료 등 다양한 영역으로 확대되면서 관련 시장 역시 급성장하고 있다는 점(농림수산식품부, 2010)도 주목할 만한 변화로 여겨진다²⁾. 산업연관분석을 통해 한방산업에 대한 투

2) 약용작물은 용도에 따라서 식품과 의약품용으로 유통되고 있는 상황인데, 의약품보다 식품으로 사용되는 비중이 월등하게 높다. 농림수산식품부는 전체 약용작물 생산량 중 70%가 식품인 농산물로, 30%가 의약

자과급효과를 비교한 연구에서도(서정교, 2009) 한방식음료산업, 한방화장품 및 비누산업, 한방의료 및 측정기기산업, 한의약품산업, 한방의료 및 보건서비스산업 등 한방관련 산업들의 경우 생산유발계수와 고용유발계수는 타산업에 비해 상대적으로 낮지만, 부가가치유발계수와 취업유발계수는 타산업에 비하여 큰 것으로 나타나 투자에 따른 파급효과가 큰 것으로 평가된다. 구체적으로 한방산업의 최종수요(소비, 투자, 수출)에 100억원을 투자할 경우 각종 유발효과를 살펴보면 생산유발효과는 184억 1천만원, 부가가치유발효과는 87억 7천만원, 수입유발효과는 12억 3천만원, 고용유발효과 및 취업유발효과는 각각 94명과 215명인 것으로 추계되었다. 결국 한방산업은 보건의료서비스산업의 일환으로서 투자의 가치가 충분하며, 정부 역시 한방의료 발전을 위한 중장기계획을 수립하는 등 지원·육성계획을 수립하여 추진하고 있다.

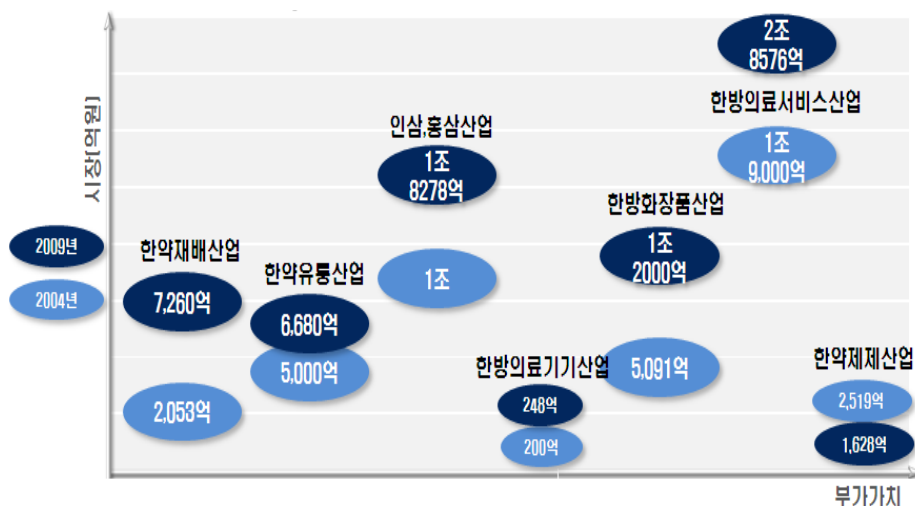
〈표 1-2〉 한방산업의 유발계수별 산업투자 파급효과 비교

계수	부문통합	전체산업평균	100억원 투자시 유발효과
생산유발계수	1,8405	1,8541	184.1억원
부가가치유발계수	0,8772	0,6987	87.7억원
수입유발계수	0,1228	0,3013	12.3억원
고용유발계수	0,9355	1,1642	94명
취업유발계수	2,1477	1,5124	215명

자료: 서정교(2009), 보건산업과 한방산업의 경제적 파급효과 비교분석, 산업경제연구 제22권제5호

품인 한약재로 사용되고 있는 것으로 추정하고 있다(농림수산식품부, 2010).

[그림 1] 한방산업의 유발계수별 산업투자 파급효과 비교



자료: 보건복지부 보도자료(2011. 2. 23)

우리나라의 향후 한방의료 시장규모 변화에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있겠으나, 의과·한의과 협진 및 한방의료에 대한 지속적인 건강보험 적용대상 확대 노력, 정부의 한의약 육성 정책, 한방의료산업에 대한 투자 확대, 인구고령화에 따른 전통의료에 대해 상대적 선호도가 높은 연령층의 증가, 만성질환의 증가로 인한 다양하고 대체가능한 의료에 대한 요구 확산 등을 고려해 볼 때, 전반적으로 시장규모는 확대될 가능성이 높은 것으로 전망된다³⁾.

이처럼 한방의료에 대한 높아지는 관심과 산업으로서의 가치 증대는 한의학 발전을 위한 긍정적인 기회요인으로 작용할 것이 기대된다. 그러나 긍정적 요인 외에 부정적인 위기요인도 적지 않은 것이 현실인데, 그 가운데 하나가 왜곡된 유통구조에서 나오는 한약재의 유효성과 안전성, 우수한 품질관리에 대한 불신이 상존하고 있다는 점이다. 또한 한약재 자체에 대한 불신과 별개로 앞서 한약재의 특성에서 살펴본 바와 같이 왜곡된 유통구조가 등장할 수 있고, 이로 인해 생산량이나 유통량 조정의 어려움과

3) 보건복지부는 그간 정부지원이 미흡했던 한의약 분야에 2011년부터 2015년까지 5년간 약 1조99억원을 투자하여 한의약산업을 새로운 유망산업으로 육성하고, 관련 시장을 10조원 규모로 확대하는 것을 목표로 하는 제2차 한의약육성발전계획을 발표한 바 있다(보건복지부 보도자료, 2011. 2. 23). 한의약육성발전계획에서는 한의약이력추적관리시스템 도입을 비롯하여 한약의 안전성 확보 방안이 포함되어 있다.

가격정책의 효과가 미진하게 나타날 가능성 등도 한의학 발전을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 한의학의 발전과 국민들의 신뢰 제고를 위해서 필요한 제도적 개선책 가운데 ‘유효성과 우수성이 보장된 양질의 한약재 확보’라는 측면에 초점을 맞추어 다양한 한약재 품질관리제도 가운데 투명한 유통구조 구축과 한약재 원산지 위·변조 등 불법유통 방지, 한약재 수집 및 중간소비단계에서의 엄격한 품질검사 의무화, 생산 농민 보호 및 안정적 공급기반 마련 등을 정책목표로 하는 <국산한약재직거래사업>에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다.

본 연구의 목적은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 한방의료의 치료적, 산업적 효과에 대한 기대감 증대 등 대내외적 여건변화에 따라 수요가 증가할 것으로 전망되는 국산한약재의 투명한 유통구조 구축과 엄격한 품질관리 체계 구축을 위해 정부가 시행을 예정하고 있는 <국산한약재직거래사업>에 대하여 생산농민, 제조업소, 소비기관의 의견을 조사한다.

둘째, 의견조사를 통해 <국산한약재직거래사업>의 본격적 실시에 앞서 쟁점사안들을 규명하고, 이를 토대로 중장기적인 제도 수행방안을 도출한다.

2. 연구내용 및 연구방법

앞서 살펴본 바와 같이 한방의료에 대한 관심 증대와 한약의 다양한 활용 영역 창출, 정부의 적극적인 육성 의지 등으로 인하여 한약재 소비량 증가가 예상되는 상황에서 투명한 유통구조의 구축이나 엄격한 안전 및 품질관리 체계 구축, 유통 후 사후관리 시스템 마련 등과 같은 관련된 제도 개선과 정책 수립이 필요한 시점이다. 다양한 한약재유통체계 개혁 정책 가운데 보건복지부는 한약재 원산지 위·변조 등 불법유통을 방지하고 투명한 유통체계를 구축하기 위한 제도적 개선사업의 일환으로 약용작물의 계약재배 등을 통해 원산지와 재배정보가 확인되는 국산한약재가 엄격한 품질검사를 거쳐 제조되고 한약소비기관에 공급되는 <국산한약재직거래사업>을 2011년부터 추진할 것을 계획하고 있다(보건복지부, 2011). <국산한약재직거래사업>은 의약품으로 사용되는 국산 한약재의 품질관리와 이력관리가 가능하도록 하는

한편, 안정적인 판로 확보에 따른 생산농민의 소득증대 차원에서 추진되며, 정부는 이를 위해 한의약육성법 개정을 비롯한 법적 장치 마련과 예산 확보 등을 통해 재배농가와 제조업자의 직거래를 지원하는 것을 내용으로 한다.

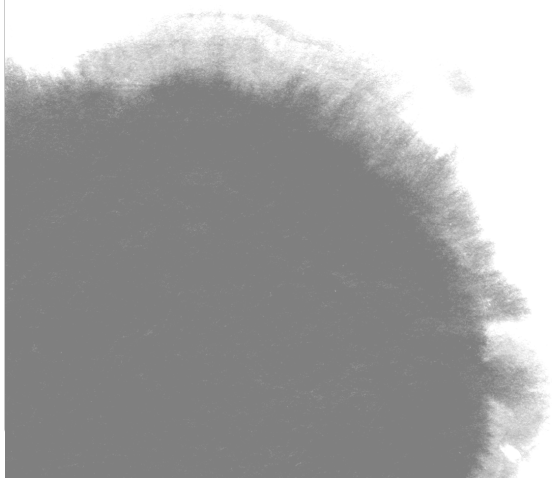
그동안 <국산한약재직거래사업>의 필요성은 꾸준히 제기되어 왔으나 참여 주체간 이견 상존과 제도 시행에 있어서의 시행착오를 최소화하기 위한 준비 등으로 인하여 2011년에 비로소 예산이 확보되어⁴⁾ 본격적인 시행을 준비하고 있는 상황이다. 따라서 처음으로 시행되는 제도가 안정적으로 연착륙되기 위해서는 각 쟁점 사안별로 관련 당사자들의 의견을 정확히 파악하고, 이를 토대로 제도를 설계하거나 보완 대책을 사전에 강구하여 놓는 것이 필요하다. 이에 본 연구에서는 주요 국산한약재의 생산 현황 및 유통 상황(품질관리 포함)을 간략히 제시하는 한편, <국산한약재직거래사업> 참여 당사자들의 의견을 수렴하는 것을 주요 내용으로 삼았다.

본 연구는 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 제2장에서는 <국산한약재직거래사업>의 도입 개요로서 사업 대상이 되는 국산한약재의 생산 현황과 현행 한약제품질 관리제도 및 현황을 간략히 기술한다. 제3장에서는 먼저 <국산한약재직거래사업>의 제도 개요를 소개하고, 쟁점사안들을 정리한다. 그리고 이들 쟁점사안을 중심으로 사업의 직접적 참여자 및 이해당사자라 할 수 있는 한약재 생산농가, 한약재 제조업소, 한약재 소비기관(한방병원, 한의원, 한약국, 도매업소) 등을 대상으로 한 의견조사 결과를 실었다. 주요 조사 내용은 한약재직거래사업 제도 시행의 필요성에 대한 인식도, 제도 시행 과정에서의 보완점, 정부의 지원 방식, 직거래사업의 성과와 한계, 직거래사업 대상 한약재 품목 등이다. 조사방법으로는 <국산한약재직거래사업>의 참여자인 전국의 한약재 생산농가, 제조업소, 소비기관 중 1,000개 기관 및 개인을 표본으로 추출한 후, 2011년 6월 17일부터 6월 30일까지 우편조사를 실시하였다. 최종적으로 조사표를 완료·반송하여 분석에 활용한 건수는 총 535건으로서 53.5%의 조사완료율을 나타냈다⁵⁾. 마지막으로 조사 결과를 토대로 한 정책 제언 등의 결론을 제시하였다.

4) 2011년 보건복지부 예산에는 국산한약재직거래사업 추진예산으로 3,000백만원이 책정되어 있다.

5) 생산농가, 제조업소, 소비기관별 표본의 수와 응답율, 각 조사항목별 응답 결과에 대해서는 제3장에서 구체적으로 기술하였다.

02

국산한약재작거래사업 개요

제2장 국산한약재직거래사업 개요

1. 국산 및 수입한약재 생산 현황

약용과 식품용 등으로 혼재되어 사용되는 약용작물의 특성상 현재 별도로 한약재로 전용되는 작물의 생산실적만을 파악하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 농림수산식품부의 약용작물 생산실적을 근거로 하여 간접적으로 볼 수밖에 없는데, 먼저 약용작물을 재배하는 재배농가 호수는 2003년 37,629호에서 2010년 42,994호로 약 14.3%가 증가하였다. 반면 약용작물을 재배하는 면적 및 실제 수확이 이루어진 면적은 대체로 안정적으로 증가하는 추세를 보이면서 2009년에 정점에 이르렀다가 2010년에는 다소 감소하는 현상을 보였다.

〈표 II-1〉 국산한약재 생산 현황

(단위: 호수, ha, 톤)

연도	농가 호수	전체 재배면적	수확면적	생산량	농가당 재배면적	농가당 생산량
2003	37,629	11,271	9,825	44,821	0.30	1.19
2004	37,758	11,608	9,230	44,703	0.31	1.18
2005	42,083	11,494	9,718	50,172	0.27	1.19
2006	34,699	11,433	10,228	56,764	0.33	1.64
2007	37,777	12,847	11,279	60,132	0.34	1.59
2008	37,751	12,991	11,216	54,662	0.34	1.45
2009	39,835	14,587	12,818	62,882	0.37	1.58
2010	42,994	12,804	11,624	62,689	0.30	1.46

자료: 농림수산식품부, 특용작물 생산실적, 각 년도

한편 2010년 현재 약용작물을 생산하는 농가당 재배면적과 생산량은 각각 0.30ha 및 1.46톤인 것으로 나타났다(표 II-1 참고). 같은 시기 우리나라 전체 농가의 평균 재배면적이 1.45ha이며, 농가당 생산량은 곡류(미곡, 맥류, 서류, 잡곡, 두류) 생산량을 기준으로 할 경우 5.2톤에 이르는 점 등을 감안하여 볼 때, 약용작물의 경우 생산 규모가 상대적으로 작음을 알 수 있다. 이와 같은 상황은 약용작물을 생산하는 농가의 영세성을 가져오는 것과 함께 기후 및 토양조건 등과 맞물려 주요 약용작물의 수입 비중을 높게 하는 원인으로 작용하는 것으로 추정된다.

2010년 국산 약용작물의 상위 20개 품목별 생산량은 복분자가 13,218톤으로 가장 많고 다음으로 양유(더덕) 7,766톤, 산약(마) 7,539톤, 길경(도라지) 6,184톤, 천궁 3,690톤 등의 순으로 생산량이 많았다.

〈표 II-2〉 품목별 약용작물 생산 현황(2010년)

(단위: 톤)

순위	작물명	생산량	순위	작물명	생산량
1	복분자	13,218	11	황기	1,185
2	양유(더덕)	7,766	12	천마	1,184
3	산약(마)	7,539	13	의이인(율무)	1,166
4	길경(도라지)	6,184	14	지황	1,132
5	천궁	3,690	15	작약	816
6	오미자	3,670	16	강활	709
7	당귀	2,025	17	구기자	703
8	오가피	1,538	18	방풍	551
9	독활	1,363	19	맥문동	466
10	사삼(잔대)	1,351	20	두충	455

자료: 농림수산식품부, 특용작물 생산실적, 각 년도

앞서 언급한 바와 같이 이들 약용작물이 모두 한약재로 활용된다고 할 수는 없다. 약용작물의 경우 한약재로의 활용과 더불어 식품으로 분류되어 활용되는 경우도 많기 때문인데, 예를 들어 양유, 산약, 길경 등 생산량이 많은 일부 품목의 경우에는 상당한 생산량이 약재로 활용되기 보다는 식품용으로 사용되는 경우가 많은 것으로 알려져 있다. 이 때문에 정부에서는 약용작물 가운데 국내에서 상당량이 재배 또는 채취되거나 국내생산량이 소요량을 초과하는 것으로서 품질이 우수한 한약재를 선정, 이를 ‘수급조

절대상한약재'로 지정하여 별도로 관리하고 있다. 수급조절대상한약재로 지정될 경우 원칙적으로 국산 생산물만이 유통되며, 다른 요인으로 국내생산이 필요유통량을 충족시키지 못할 경우에 한하여 수입을 허용하고 있다. 이는 국산한약재와 생산농가를 보호하기 위한 취지로 운영되는 것인데, 현재 수급조절대상한약재는 '한약재 수급 및 유통관리 규정'에 따라 14개 품목(구기자, 당귀, 맥문동, 백수오, 산수유, 시호, 오미자, 작약, 지황, 천궁, 천마, 택사, 황금, 황기)이 지정되어 있다. 이들 수급조절대상 한약재의 최근 6개년(2005~2010년)의 생산실적은 다음 <표 II-3>과 같은데, 2010년 현재 천궁의 생산량이 3,690톤으로 가장 많고, 다음으로 오미자(3,670톤), 당귀(2,025톤), 황기(1,185톤), 천마(1,184톤) 등의 순이다.

<표 II-3> 수급조절대상한약재 생산 현황(2005~2010년)

(단위: 톤)

품목	2005	2006	2007	2008	2009	2010
구기자	582	533	525	584	566	703
당귀	2,362	2,689	2,955	2,581	2,813	2,025
맥문동	279	226	238	287	394	466
하수오	329	325	376	290	200	208
산수유	607	439	626	418	355	248
시호	85	65	90	72	81	82
오미자	1,841	2,803	2,592	2,541	3,781	3,670
작약	643	943	1,101	760	816	816
지황	452	402	176	583	701	1,132
천궁	2,019	1,750	1,203	1,470	2,031	3,690
천마	1,128	931	1,614	946	1,845	1,184
택사	560	417	417	293	390	281
황금	90	116	143	110	81	145
황기	1,492	1,570	1,625	938	1,279	1,185

자료: 농림수산식품부, 특용작물 생산실적, 각 년도

국산한약재의 생산량은 2000년대 초기 이후 다소 변동은 있었으나 전체적으로 증가추세를 유지하는 것과 반대로 수입한약재의 유통규모는 최근 들어 감소하고 있는 것으로 나타났다. 2003년부터 2009년까지의 수입 한약재 유통규모를 보면 품목 수는 374개(2003년)에서 지속적으로 증가하여 2006년 423개로 정점에 이른 후,

2009년에는 307개로 감소하였고, 수입금액 역시 57,610천달러에서 59,102천달러로 증가하였으나, 2007년 이후로는 계속하여 감소추세이다. 수입물량 측면에서는 같은 기간 29,600톤에서 16,562톤으로 약 44.0% 감소하였고, 물량 기준의 수입의존도도 2003년 40.8%에서 2009년 20.2%로 개선되었음을 알 수 있다.

〈표 II-4〉 한약시장 유통 규모(2003~2009년)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국내생산량(톤)		44,821	44,703	50,172	56,764	60,132	54,662	62,882
수입	품목 수	374	388	384	423	390	410	307
	물량(톤)	29,600	24,804	25,125	27,952	25,007	16,562	15,593
	금액(천달러)	57,610	55,704	61,712	70,634	79,103	61,643	59,102
수출	품목 수	354	226	265	224	181	195	181
	물량(톤)	1,185	1,568	1,185	1,569	1,295	1,174	1,101
	금액(천달러)	5,312	5,477	6,820	8,964	9,237	8,954	8,805
국내시장규모(톤)		72,606	67,939	74,112	83,147	83,914	70,050	77,374
수입의존도(%)		40.8	36.5	33.9	33.6	29.8	23.6	20.2

자료: 한국의약품수출입협회(2009), 수입한약재 품질관리 실적

한국의약품수출입협회와 수입한약재 검사기관이 집계하여 식품의약품안전청에 보고하는 최근 5년간의 상위 10개 품목 중 품목의 변화가 없는 6개 품목의 한약재 수입 현황에 따르면, 금액 측면에서 녹용의 비중이 가장 높았으며, 수량 측면에서는 감초가 매년 가장 높은 비중을 차지하다가 2009년에는 복령의 수입량이 가장 많았던 것으로 나타나고 있다(표 II-5). 이 가운데 녹각과 감초, 복령 등은 식품보다 한약재로의 수입이 많은 반면, 우황은 국내 제약회사들이 우황청심환의 재료로 수입하여 한약재 중간소비자의 사용은 많이 않은 것으로 파악되며, 생녹용은 한약재로 수입하였으나, 실제로는 식품 또는 식품첨가물 제재로 사용되는 경우가 대다수인 것으로 알려져 있다.

〈표 II-5〉 상위 10개 품목 한약재 수입 현황(2005~2009년)

(단위: kg, 천달러)

품목	2005년		2006년		2007년		2008년		2009년	
	수량	금액	수량	금액	수량	금액	수량	금액	수량	금액
녹용	133,075	17,716	135,696	17,806	125,431	21,476	94,584	14,962	116,890	14,145
우황	816	10,120	389	3,769	597	5,153	472	4,814	611	5,353
생녹용	148,978	3,741	197,483	5,139	146,565	7,234	130,430	5,356	99,949	2,798
녹각	300,494	2,912	335,377	3,560	282,357	3,134	232,141	2,513	224,530	2,436
감초	1,925,917	2,633	1,990,425	3,070	1,922,247	3,832	988,757	2,731	532,886	1,712
복령	1,176,444	1,144	1,314,107	1,402	1,483,818	1,956	832,439	1,507	954,901	1,670

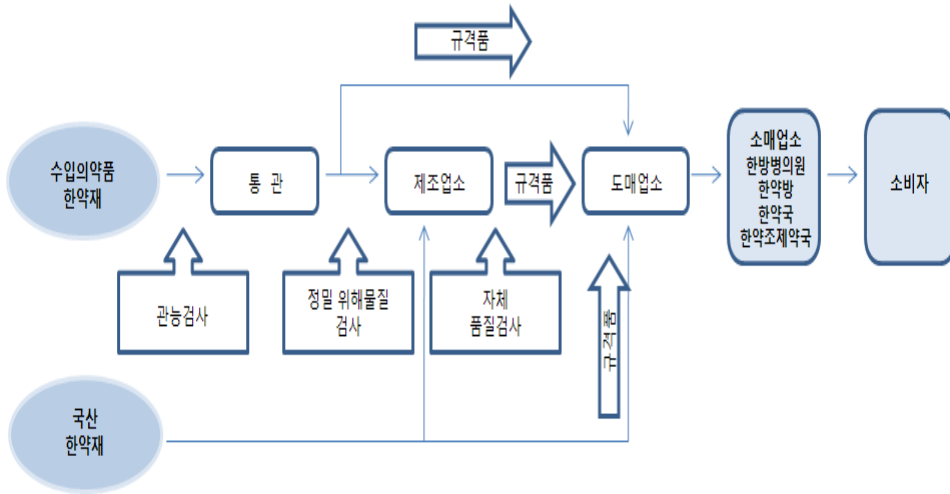
자료: 식품의약품안전청, 식품의약품통계연보, 각 연도

우리나라는 중국, 태국, 미얀마, 라오스, 몽고, 러시아, 인도를 비롯하여 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국, 브라질 등 총 72개 국가에서 약 400여개 품목의 한약재를 수입하고 있다. 가장 많은 수입량을 보이는 국가는 역시 중국이며, 뉴질랜드는 수입 수량에서는 적으나 고가의 녹용과 녹각의 수입이 많아 수입 금액 측면에서는 중국에 이어 2위에 해당한다. 이 밖에 북한에서도 반하, 백출, 복령, 복분자, 오미자 등을 수입하고 있다.

2. 한약재 품질관리 현황

일반적으로 국산한약재는 농산물로서 생산된 후, 중간수집상(산지수집상 포함), 한약재 제조업체, 한약도매상 등의 유통과정을 거쳐 한방병의원, 한약방, 한약국, 한약조제약국 등 중간 소비 단계를 통해 최종 소비자인 국민들에게 공급된다. 수입한약재의 경우에는 통관 이전에 관능검사를, 통관 이후에는 정밀검사와 위해물질검사를 실시하도록 하고 있으며, 이를 통과한 경우 한약재 제조업소 등에서의 자체 품질검사를 거쳐 소비자에게 공급되는 유통구조를 가지고 있다(그림 2 참고). 한약재 품질관리란 이와 같은 유통과정에서 한약재가 안정성과 유효성을 확보하도록 유도하는 일련의 정책적 수단과 노력을 의미한다.

[그림 2] 국산 및 수입한약재 유통 경로



가. 국산한약재 품질관리

국내에서 생산되는 한약재의 품질관리는 첫째, 농산물 단계, 둘째, 한약재 단계 등으로 나누어 볼 수 있다.

한약재는 약용작물로 재배·채취되어 가공되므로 일차적으로는 농산물 기준에 의거한 품질관리가 필요하다. 정부의 농산물 안전성 조사에서도 생산단계에서의 부적합률이 가장 높았고, 다음으로 출하, 저장 단계의 순이었다는 사실(농림수산식품부, 2007)에서도 나타나듯이 산업공해 등에 따른 유해 원소의 토양오염과 농산물 증산을 목표로 한 화학 비료 및 유독성 농약 살포 등은 농작물의 유독성분 잔류 가능성을 높이고 있다. 이에 따라 정부는 ‘식품의약품안전청 고시 제2008-2호(2008. 1. 8 시행)’을 통하여 생약 등의 중금속 허용기준을 정하여 관리하도록 하고 있으며, 잔류농약 및 잔류이산화황, 곰팡이독소, 벤조피렌 등에 대해서도 각각의 고시를 두어(잔류농약: 식품의약품안전청 고시 제2008-23호, 잔류이산화황: 고시 제2008-3호, 곰팡이독소: 고시 제2008-4호, 벤조피렌: 2009-13호) 관리하고 있다. 만약 농약 등의 중금속이 함유되어 허용기준을 초과하는 경우에는 부적합 처리를 하여 폐기하거나 용도전환 등의 조치를 취한다.

〈표 II-6〉 생약의 중금속 허용 기준

중금속		허용 기준
납		5mg/kg 이하
비소		3mg/kg 이하
수은		0.2mg/kg 이하
카드뮴		0.3mg/kg 이하
녹용 비소		3mg/kg 이하
노갑석, 요사, 동청, 석종유, 한수석, 현정석, 화예석, 영사, 주사, 광물성 비소, 운모, 자석영, 적석지, 웅황, 자황		20mg/kg 이하
녹번, 대자석, 양기석, 자석, 자연동, 청몽석, 해부석, 밀티승, 연단		30mg/kg 이하
생약추출 중금속		30mg/kg 이하
생약 주성분 제제	중금속	30mg/kg 이하
	납	5mg/kg 이하
	비소	3mg/kg 이하

자료: 식품의약품안전청 고시 제2008-2호

국산한약재의 농산물 단계에서의 품질관리가 법적인 기준과 전문 인력으로 비교적 체계적으로 이루어지고 있는 반면, 한약재 단계에서의 품질관리는 상대적으로 미흡한 점이 있었고, 따라서 현재 추진되는 대부분의 한약재 품질관리 정책이 이 단계에 집중되어 있다. 예를 들어 한약재 포장 시 검사 의무가 있었던 한약재 제조업체가 도매상을 개설하여 적절한 검사 없이 포장·판매하는 사례가 보고되기도 하였고, 수입산 한약재가 국산 한약재로 둔갑하여 유통되는 사례가 언론을 통해 공개되기도 하였다. 이러한 점에서 볼 때 자가포장을 허용하였던 ‘한약재 수급 및 유통관리규정’ 제34조 제2항의 단서조항을 폐지하고(2011. 1. 24), 한약재 판매업자의 국산한약재 자가 포장을 2011년 9월까지만 허용한 후 폐기하기로 한 정부의 정책은 한약재 품질관리 측면에서 매우 중요한 변화를 가져올 것으로 예상된다.

아울러 한약재 파종단계에서부터 원산지 이력을 추적, 생산·유통을 거쳐 최종적인 판매단계까지 한 눈에 알아볼 수 있도록 함으로써 국산한약재의 안전성을 확보하는 취지로 추진중인 한약재 이력추적관리제도 및 주요 한약재 생산지역에 한약재 가공·보관·유통지원을 위한 ‘우수한약재 유통지원시설(BTL)’ 설치, 한약규격품의 품질관리와 제조관리의 선진화를 위해서 제조환경, 시설장비, 품질검사, 종사인력 등을 포괄하는 우수한약 제조관리규정(한약 GMP)의 단계적 도입 등도 국산한약재의 품질관리를

위해 도입이 적극 검토되고 있거나 시범사업 등이 예정되어 있는 정책들이다.

본 연구의 대상인 <국산한약재직거래사업> 역시 이처럼 한약재 단계에서의 품질관리 정책의 일환으로서 추진된다. 본 사업은 의약품으로 사용되는 국산 한약재의 안정적인 판로 확보와 품질관리 및 이력관리가 가능하도록 한약재 제조업소에 저리로 구매 비용을 지원함으로써 한약재 생산농가와 제조업소간 직거래를 지원하고, 중간상인을 배제하여 보다 저렴한 가격으로 최종소비자인 국민들에게 우수한 한약을 공급하도록 하는 취지를 가지고 있다⁶⁾.

나. 수입한약재 품질관리

국내 한약재 시장에서 수입한약재가 차지하는 비중은 연구에 따라 차이가 있으나 대부분 절반 이상인 것으로 파악되고 있어서 한약재의 생산, 유통, 소비에 끼치는 영향이 적지 않은 실정이다. 그럼에도 불구하고 현재 수입한약재에 대한 품질관리에는 몇 가지 문제점이 나타나고 있다. 우선 수입한약재는 수입 후 임의로 포장하여 판매하게 되면 사용자들은 품질의 구별이 어렵고, 최악의 경우에는 국산 한약재로 변질 유통됨으로써 사회적인 문제를 야기하는 경우도 종종 발생하였다.

수입한약재와 관련하여 고려해야 할 특수한 점은 의약품용으로 활용되는 경우와 더불어 식용으로 활용되기 위하여 수입되는 물량이 복합되어 존재한다는 점이다. 이에 따라 상대적으로 보다 엄격한 검사가 요구되는 한약재를 우선 식품으로 수입된 후 한약재로 전용하는 사례도 보고되면서 사회문제화 되는 경우도 발생하였다. 따라서 본 원고에서 검토하는 수입한약재의 품질검사 실적은 의약품용뿐 만 아니라 식용약재의 경우가 명확히 구분되지 못하는 한계가 있음을 미리 언급하고자 한다.

수입 한약재에 대한 검사는 일반적으로 관능검사, 정밀검사, 위해물 검사 등으로 이루어진다. 한국의약품수출입협회가 집계한 2003년부터 2007년까지의 5개년간 수입한약재 검사실적은 다음 <표 II-7>과 같이 나타나고 있다.

6) <국산한약재직거래사업>의 추진 배경과 주요 내용 및 쟁점은 제3장 참고

〈표 11-7〉 수입한약재 검사실적(2003~2007)

(단위: 개, 톤, 천달러, %)

연도	품목수	수량	금액	수입건수	부적합 수량	부적합 건수	부적합률
2003	374	29,600	56,201	9,967	401	228	2.3
2004	388	24,804	55,704	8,866	380	201	2.3
2005	384	25,125	61,712	9,622	488	282	2.9
2006	421	27,962	70,634	8,942	626	242	2.7
2007	390	25,077	79,103	7,620	278	84	1.1

자료: 한국의약품수출입협회(2008), 수입한약재 품질관리 실적

수입한약재 검사실적은 2003년 수입건수 9,967건 가운데 부적합 건수가 2.3%였다가 2007년에는 7,620건의 수입건수 중 부적합 건수 84건으로 부적합률이 1.1%로 개선되었다. 그러나, 2007년까지는 관능검사가 제대로 이루어지지 않았다는 점과 일부 서류검사 만으로 통관된 품목이 존재하는 점 등을 고려해 볼 때 실제 불합격률은 이보다 높을 것으로 판단된다.

같은 기간(2003~2007년) 부적합 다빈도 품목 순위를 보면 녹용이 47건으로 가장 많고, 산약이 22건, 가루인 16건, 파극 15건 등으로 나타나고 있으며, 2007년 현재 수입한약재의 잔류농약 검사와 중금속(납, 비소, 카드뮴) 검사, 잔류이산화황 검사에서의 부적합률은 각각 0.0%, 2.5%, 1.9%를 보였다(정현철, 2010).

3. 국산한약재직거래사업 개요 및 쟁점

가. 제도 개요

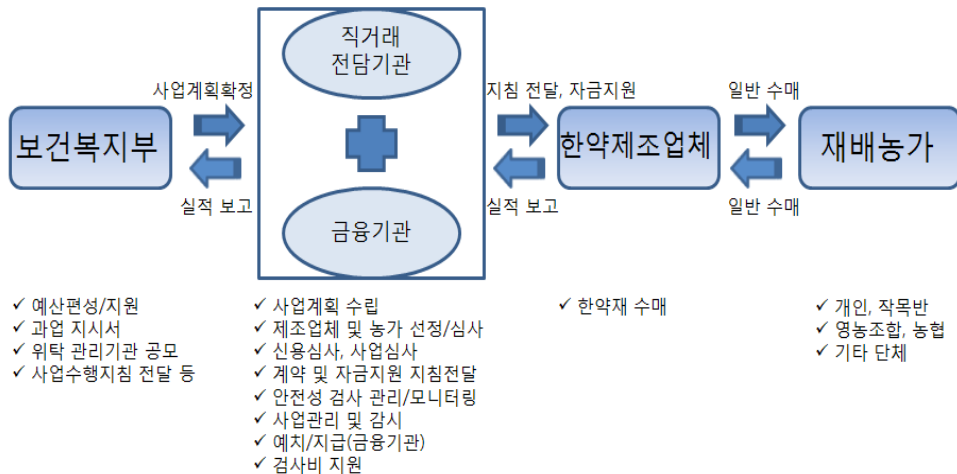
앞서 살펴본 바와 같이 농산물의 형태로 생산되는 국산 한약재는 엄격한 안전 및 품질관리 체계를 마련하는 한편, 투명한 유통체계를 구축하여 중금속·잔류농약 검출, 원산지 위변조, 불법적 유통 등을 해소하는 과정이 필요하다. 이와 같은 불신 요소들을 해소함으로써 안전한 한약 유통 환경을 조성하고, 지속적인 한의약 산업 육성의 기반 확충을 위하여 제기되고 있는 사업 중 하나가 <국산한약재직거래사업(이하 ‘직거래사업’으로 지칭)>이다.

직거래제도는 생산자가 생산품을 소비자에게 중간 유통단계를 거치지 않고 직접 유통하는 방식을 말한다. 농산물의 경우 직거래는 크게 농가수취가격의 제고, 소비

자 구매가격의 인하라는 직접적인 효과를 발생시킨다. 즉, 직거래 과정에서 중간 유통상들이 개입하지 않음으로써 유통비용 이외에 초과이윤이 발생하지 않는 것인데, 쌀의 직거래시 마진율은 직거래시 14.3%로서, 시장거래시의 20~26%에 비하여 5~12%p의 절감효과가 있는 것으로 알려져 있다. 이와 같은 직접적인 효과와 더불어 직거래제도는 물가안정에의 기여, 유통경로에서 경쟁관계에 있는 산지 수집상이나 소비자 도매시장 경로에 자극요인으로 작용하여 전반적인 유통효율 증진에 기여하는 간접적인 효과도 가지고 있는 것으로 알려져 있다.

한약재의 직거래 역시 농산물과 유사한 효과를 기대할 수 있다. 먼저 수입 한약재의 원산지 위·변조를 방지할 수 있다. 식품 등의 형태로 반입된 수입 한약재가 유통과정에서 국산 한약재로 변질되는 통로를 차단하는 것이다. 이를 통해 정품 국산 한약재에 대한 신뢰도를 제고할 수 있다. 둘째, 국산 한약재의 안정적인 생산기반 구축 및 판로 확보에 유리하다. 직거래사업 대상 품목의 한약재를 전량 구매함으로써 생산농가를 보호하는 한편, 예측 가능한 재배와 유통체계 구축을 기대할 수 있다. 물론 한약재 직거래사업은 전형적인 의미의 농산물 직거래와 다소 다른 양상을 가진다. 즉, 농산물의 직거래가 생산농민-최종소비자(국민)의 연결을 특징으로 하는 반면, 한약재는 생산농민-한약제조업체로의 연결을 특징으로 한다는 점인데, 직거래사업의 흐름과 참여 주체별 역할을 구체적으로 표현하면 다음 [그림 3]과 같다.

[그림 3] 국산한약재직거래사업 업무흐름도



먼저 보건복지부는 직거래사업의 주무 기관으로서 사업계획을 확정하고 사업 수행을 위한 예산을 편성·지원하는 한편, 직거래사업을 실제 수행할 위탁 관리기관을 공모·선정하는 등 직거래사업의 전반적인 운영에 지도감독권을 가진다. 직거래 전담 기관은 직거래사업에서 중추적인 역할을 수행하게 되는데, 우선 한약제조업체로부터 사업 및 한약재 구매에 대한 사업신청을 받아 직거래사업 대상이 되는 업체와 농가를 선정한다. 또한 한약제조업체들이 수행하는 한약재 안전성 검사를 관리하는 한편, 국산 한약재 생산현황 모니터링을 위한 통계자료의 생산과 관리, 검사 결과를 통해 산출한 위해정보 관리 등을 담당하고, 주무 기관인 보건복지부에 사업실적을 보고 한다⁷⁾.

금융기관은 직거래 전담기관으로부터 사업지침을 통보받은 후 자금을 받아 한약재 제조업체에 저리로 자금을 지원하고 일정기간 뒤에 상환을 받고 그 결과를 직거래 전담기관에 보고한다. 또한 예산 범위 내에서 직거래 전담기관과 협의하여 한약재 검사비 지원 업무도 담당하도록 한다. 한약제조업체와 생산농가(개인, 작목반, 영농조합 등)는 직거래사업의 당사자로서, 계약재배를 통해 재배 작물과 재배 및 수확량 등을 결정한다. 다만, 구매자금의 일부가 어느 지점부터 지원되어야 하느냐는 양자간 쟁점사안으로 남아 있다.

물론 2011년 8월 현재 직거래사업이 실시되고 있는 상황은 아니지만, 주부부처인 보건복지부에서도 2011년 신규예산(‘직거래사업단 지원’ 내역)으로 30억원을 책정하고 있는 등 정책 추진의지가 높고, 제도 참여 당사자인 한약재 제조업체를 비롯하여 생산농민들의 제도도입 찬성의견이 높은 상태이므로⁸⁾ 곧 실시를 위한 본격적 노력이 시작될 것으로 예상된다.

-
- 7) 국산 한약재를 재배하는 농가에 정부가 직접 지원하는 방안, 즉, 과거 추곡수매제도와 같은 국가수매제도를 고려할 수도 있다. 그렇지만 국가의 직접수매는 생산농민에 대한 직접적인 지원에 제약을 두는 WTO 협정과 상충할 가능성이 있으므로 제조업체가 국산한약재를 구매할 수 있는 비용을 저리로 지원하고, 구매 한약재에 대한 검사의무를 부과함으로써 실질적으로 한약재 생산농민 보호와 안정적인 유통기반 조성, 우수한 품질의 국산한약재 확보라는 목표를 달성하도록 하고 있다.
- 8) 2009년 9월(송광호 의원) 및 2009년 10월(윤석용 의원)에 한약재 생산농민들의 ‘국산한약재직거래사업 청원’이 국회에 제출되어 2009년 12월에 보건복지가족위원회의 심의가 있었다. 본 심의에서는 직거래사업이 한약재 중간상인의 영업권을 축소하는 측면과 자유경쟁에 입각한 시장경제질서를 제한하는 측면이 있으므로, 사업추진의 필요성이 인정될 경우 법률에 그 근거를 마련해야 할 필요가 있다는 의견이 제출되었다(보건복지가족위원회, 2009. 12).

나. 직거래사업 관련 쟁점

여기서는 직거래사업에 대한 이해를 높이고, 향후 제도 추진시 보완이 필요한 사안에 대해서 미리 검토함으로써 제도의 정합성을 높이하고자 직거래사업과 관련하여 제기되고 있는 쟁점 사안들을 간략히 정리하여 제시하고자 한다. 이들 쟁점사안들은 뒤에서 살펴 볼 생산농가, 제조업체, 한약재 소비기관을 대상으로 한 조사에도 반영되어 의견을 수렴한 바 있다.

1) 제도 도입 찬반 의견

직거래사업에 대한 가장 큰 쟁점 사안중 하나는 제도 도입 자체에 대한 찬반 여부이다. 현재 한약재 거래의 대부분은 추수시에 한약제조업체나 중간상인들이 농민들로부터 구매하는 형식을 취하고 있으며, 일부 지역에서 제조업체와 농민들 간의 계약재배가 이루어지고 있는 상황이다. 한약재 수집·구매에 매우 다양한 주체들이 참여하는 것인데, 직거래사업은 이러한 복잡한 유통구조에서 가급적 중간상인을 배제하고 [제조업체-생산 농민]으로 단순화시킴으로써 생산농민 보호와 저렴한 가격의 한약재 공급이라는 목적을 달성하고자 하는 취지를 가지고 있다. 따라서 정부로부터 구매 자금을 저리로 융자받아 한약재 물량을 확보하는 한편, 양질의 한약재 공급을 위하여 품질검사를 수행하게 되는 제조업체 측과 실질적으로 국가에서 구매를 보장함으로써 인해 안정적인 판로 확보와 가격 보장이 이루어지게 되는 생산 농민 측에서는 직거래사업에 적극적인 찬성 입장을 표하고 있으며, 또한 한약재를 최종 소비자인 국민들에게 공급해야 하는 한방병원, 한의원 등 한방의료기관과 한약국 등 한약 소비기관에서도 국산한약재에 대한 인식 제고와 품질이 보증된 국산한약재의 투명한 유통 등을 이유로 사업에 찬성하는 입장이다.

반면, 기존의 한약재 유통구조에서 구매자의 한 축을 담당해 왔음에도 불구하고 직거래사업 하에서 배제될 가능성이 높은 도매상 입장에서는 영업권 축소와 자유경쟁에 입각한 시장경제원칙과의 괴리 등을 이유로(국회 보건복지가족위원회, 2009) 직거래사업에 반대 입장을 가지고 있으며, 상대적으로 자본력이 미흡한 영세 도매업체들의 경우에도 일부 대형 도매업체의 한약재 독점에 대한 우려의견을 내고 있는 실정이다.

2) 직거래사업 운영과정에서의 쟁점

① 직거래사업 대상 한약재 품목 결정

예산제약 및 관리상의 어려움 상존 등으로 인하여 현실적으로 모든 한약재를 직거래사업에 포함시키기에는 한계가 있을 것으로 예상되었지만, 정부는 일단 2011년 시행 첫 해부터 수급조절대상 품목 14종을 모두 직거래사업 대상으로 포함시키기로 결정한 상황이다. 그렇지만 좀 더 장기적인 관점에서 보자면 향후 직거래사업 대상 품목의 수를 보다 확대하는 방향으로의 정책 목표 설정 및 수많은 약용작물 가운데 어떤 품목을 포함시킬 것인지, 그리고 그 품목을 누가 결정할 것인지에 대한 고려가 필요하다고 하겠다.

현재 시점에서 볼 때 대체로 한약재 제조업소와 소비기관 입장에서는 우선 정부가 정한 ‘수급조절대상 한약재’ 가운데 일부를 선택할 것을 선호하는 반면, 생산 농민 입장에서는 수급조절대상 품목에 관계없이 품목을 정할 것을 요구하는 입장이 강하다. 품목 결정에 있어서도 제조업소와 소비기관은 직거래사업 계약당사자간 자율 지정을 요구하는 경향이 강한 반면, 생산 농민들은 재배농가가 소속된 협회 또는 단체의 지정을 원하고 있다.

② 직거래사업 참여 제조업소의 선정기준

제조업소의 선정기준에 대해서는 제조업소 내부에서도 다양한 의견이 존재하는 편인데, 대체로 희망하는 모든 업소를 포함시켜야 한다는 의견과 일정한 기준을 두어 제한해야 한다는 의견이 존재한다. 자유경쟁과 선택의 자유라는 원칙에 비추어 보았을 때에는 제한없는 참여 기회가 부여되어야 하겠으나 현실적으로 보았을 때, 한약재 제조업소의 규모가 영세한 편이어서 적지 않은 업소에서는 1차 가공시설이나 위생시설조차 갖추지 못한 곳도 있으며, 특히 직거래사업 초기 단계에서 모든 제조업소를 대상으로 하는 것은 한약재에 대한 국민적 인식 제고와 양질의 국산한약재 확보라는 제도 목적에 부합하지 않는다는 지적도 많다.

③ 제조업소와 생산 농민간 수매 대금 지불 방안 및 하자있는 한약재의 책임 소재

직거래사업에서의 양대 당사자는 계약재배를 통해 한약재 생산 및 구매를 담당하는 생산 농민과 제조업소이다. 그런데 제조업소의 구매대금이 어느 시점에서 지불되어야 하는지가 쟁점으로 남아 있다. 또한 이 문제는 하자있는 한약재가 발생했을 경우 책임소재의 문제와도 연관성을 가진다.

생산자의 입장에서는 재배계약을 체결할 당시에 일부 구매대금을 지불하고, 최종적으로 채취·납품하는 시기에 잔액을 지불할 것을 주장하는 반면, 제조업소의 입장에서는 한약재를 인수할 때에 일부를 지불하고, 납품된 한약재에 대한 품질검사가 최종적으로 완료되었을 때 잔액을 지불해야 한다는 주장이다. 생산 농민의 보호와 양질의 한약재 확보라는 차원에서 양자의 입장이 조율될 필요가 있는 부분이다.

직거래사업을 통해 구매한 하자있는 한약재의 책임과 처리비용 부담에 대해서도 입장 차이가 확연하게 나타나는데, 제조업소에서는 하자있는 한약재는 생산 농가의 책임임으로 농가로 반품되어야 한다는 입장이나, 생산 농민들은 고의성이 없는 한 제조업소의 비용부담과 책임하에 처리되어야 한다는 입장을 견지하고 있다.

3) 직거래사업 한약재의 가격 형성

기존 한약재 매입에 비하여 직거래사업으로 유통되는 한약재의 가격이 어떻게 형성될 것인지도 정책 당국이 관심을 가져야 할 문제이다. 일반적으로 제조업소에서는 생산 농민들로부터의 한약재 매입가격이 상승할 것으로 파악하고 있으며, 따라서 한방의료기관을 비롯한 소비기관에 한약재를 출고할 경우 가격 책정에 이를 반영해야 한다는 입장이다. 반대로 소비기관에서는 국산한약재와 수입산한약재가 혼재되어 유통되는 상황에서 국산한약재의 보증이 이루어질 경우 이를 우선적으로 구매할 의사가 상당히 높음에도 불구하고, 구매가격에 대해서는 현재 수준의 유지를 원하는 것으로 알려져 있다. 일차적으로 시장에서의 가격결정기능이 작동하겠으나, 농산물과 유사한 특징을 가지는 한약재의 특성상 공익차원에서의 가격 조정이 필요한 상황이 있을 수 있다.

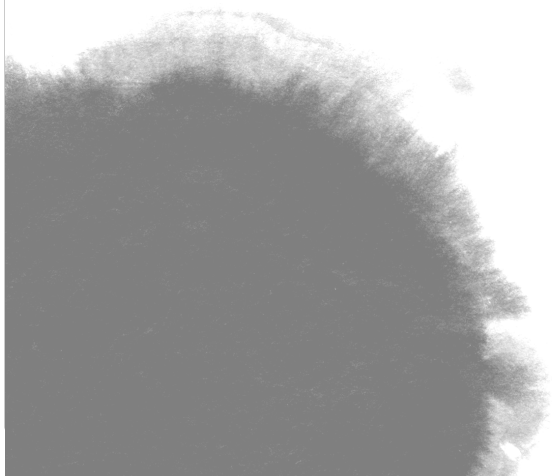
또한 한약재 가격이 생산 단가보다 낮아지는 상황이 발생할 경우 어느 정도까지 이를 보전해 줄 것인지에 대해서도 고려가 필요하다.

4) 직거래사업 대상품목으로의 한약재 생산 쏘림 문제

채취된 작물이 모두 수매된다는 것은 생산자 입장에서는 안정된 판로 확보와 가격 보장이란 점에서 매우 긍정적으로 평가할 수 있을 것이나, 일차적으로 수급조절 대상 품목을 모두 직거래사업에 포함시키는 것으로 되어 있지만 무수히 많은 종류의 한약재 및 약용작물이 존재하는 상황에서 직거래품목 대상에서 제외된 한약재의 생산은 상대적으로 소홀해 질 수 있다는 지적이 있어 왔다. 이는 향후 직거래사업의 확대(품목 확대 및 예산 확대)와도 밀접한 연관성을 가지는 문제이다.

03

국산한약재작거래사업 의견조사



제3장 국산한약재직거래사업 의견조사

1. 조사 개요 및 응답대상자 특성

국산한약재직거래사업의 본격적인 추진을 앞두고 본 제도에 관련된 당사자들의 의견을 조사하여 정책적으로 반영하기 위하여 한약재 제조업소, 한약재 생산농민, 한약재소비기관을 대상으로 한 의견조사를 실시하였다. 조사는 우편을 활용하여 2011년 6월 17일부터 약 2주간에 걸쳐 이루어졌으며, 조사대상 기관(개인)은 총 1,000개소(명)였다. 또한 조사표는 보건복지부의 국산한약재직거래사업 사업개요를 중심으로 한 후, 출장과 관계자 면담 등을 통해 파악한 쟁점사안들에 대한 의견을 조사하는 방향으로 개발하였다.

조사대상자들을 좀 더 구체적으로 나누어 살펴보면 한약재 제조업소가 150개 기관이었으며, 한약재 생산농민은 300명, 한약재 소비기관(한방의료기관, 한약국, 한약도매업소)은 모두 550개 기관으로 구성되었다. 1,000개소(명)의 조사대상기관(개인) 가운데 535개소(명)가 조사표를 작성·반송함으로써 최종 응답율은 53.5%를 기록하였는데, 이와 같은 결과는 우편조사를 활용하였다는 점을 고려할 때 상당히 높은 응답율로서, 직거래사업에 대한 당사자들의 높은 관심을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 특히 생산 농민들의 경우 조사대상 300명 가운데 262명이 조사를 완료하여 87.3%의 매우 높은 응답율을 보였으며, 한약재 제조업소(150개 대상기관 중 67개소, 44.7%), 한약재 소비기관(550개 대상기관 중 206개소, 37.5%) 역시 상당히 높은 응답율을 나타냈다.

〈표 III-1〉 직거래사업 의견조사 조사대상 및 응답율

구분	표본	응답 수	응답율
제조업소	150개소	67개소	44.7%
생산자(농민)	300명	262명	87.3%
소비기관	550개소	206개소	37.5%
- 한방의료기관	(200개소)	(80개소)	(40.0%)
- 한약국	(50개소)	(19개소)	(38.0%)
- 도매업소	(300개소)	(107개소)	(35.7%)
계	1,000개소(명)	535개소(명)	53.5%

제조업소, 생산 농민, 소비기관 등에 대한 공통된 일반적 특성으로 현업종에서의 종사기간과 연간 매출 규모를 조사하였다. 조사 결과 한약재 생산 및 유통에 관련된 종사자들은 상대적으로 장기간의 종사기간과 소규모의 매출 규모를 가지고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 제조업소들의 경우 응답기관의 59.7%가 업종 종사기간이 16년 이상이었으며, 20.9%가 11~15년간 종사해 온 것으로 나타났으며, 생산농민(27.6%) 및 한약재 소비기관(54.0%) 역시 16년 이상 현재의 업종에 종사하고 있다는 응답이 가장 높게 조사되었다. 연간 매출 규모는 특히 생산자 측에서 열악한 것으로 나타났는데, 한약재를 생산하는 농민들 가운데 연간 매출이 5천만원이 되지 못한다는 응답자가 70.5%에 이르고 있었다. 제조업소 및 소비기관에서는 연간 매출 규모가 1~3억원이라는 응답이 각각 49.3%와 46.0%로 가장 높았다.

〈표 III-2〉 조사대상 기관(개인)별 업종 종사기간 및 매출 규모

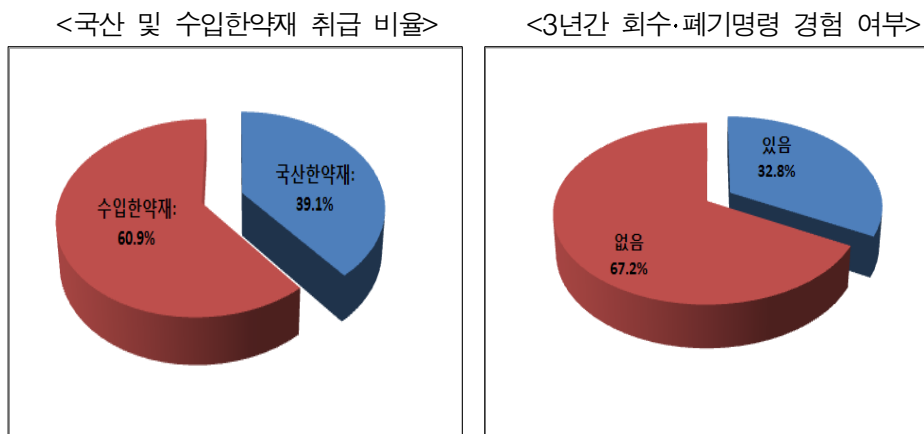
구분 ¹⁾	제조업소	생산농민	소비기관
현업종 종사기간			
5년 이하	4(6.0)	66(25.3)	17(8.6)
6~10년	9(13.4)	63(24.1)	40(20.2)
11~15년	14(20.9)	60(23.0)	34(17.2)
16년 이상	40(59.7)	72(27.6)	107(54.0)
연간 매출 규모			
5천만원 이하	1(1.5)	184(70.5)	53(26.8)
1~3억원	33(49.3)	46(17.6)	91(46.0)
3~5억원	25(37.3)	19(7.3)	26(13.1)
5억원 이상	8(11.9)	12(4.6)	28(14.1)

주: 1) 무응답 제외

한약재 제조업소들의 특성을 파악하기 위하여 취급하는 한약재의 국산 및 수입산 평균 비율과 주요 취급 품목, 부적합 한약제조 및 유통에 따른 행정처분 경험 등을 조사하였다. 먼저 조사대상 제조업소들이 취급하는 한약재의 원산지별 비율을 살펴 보면 국산과 수입산의 평균 비율이 39.1%대 60.9%로 조사되었다. 거의 모든 제조업소들이 국산과 수입산을 함께 취급하고 있었는데, 수급조절대상품목을 제외한 국산한약재의 공급이 여의치 않은 상황에서 감초, 복령 등 거의 전량을 수입산에 의존하는 주요 한약재를 취급하기 위해서는 수입산의 취급 비중이 높을 수밖에 없는 구조이다. 이들 제조업소들이 주로 취급하고 있는 품목으로는 당귀가 43개 업소(64.2%)로 가장 많았고, 작약 32개 업소(47.8%), 감초 31개 업소(46.3%), 천궁 30개 업소(44.8%), 복령 23개 업소(34.3%), 황기 20개 업소(29.9%) 등의 순으로 나타났다.

마지막으로 이들 업소들 가운데 최근 3년간 부적합 한약제조·유통으로 식품의약품안전청으로부터 회수·폐기명령을 받은 사실이 있었던 경우는 모두 22개소로서 전체 응답 제조업소의 32.8%에 해당하였다. 평균 회수·폐기명령 횟수는 5.3회인 것으로 나타났다..

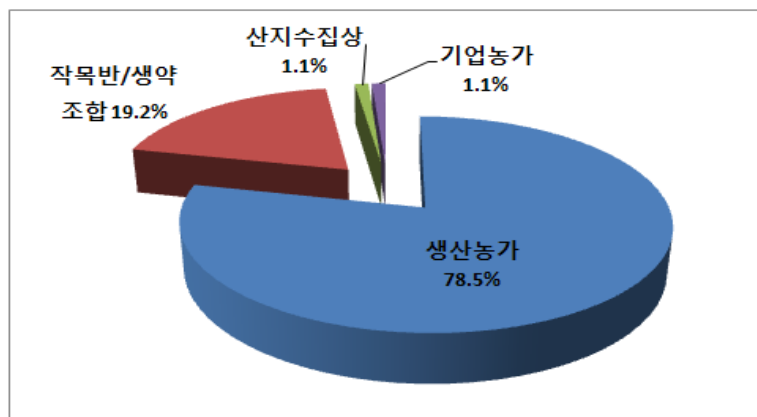
[그림 4] 조사대상 한약재 제조업소의 한약재 원산지별 취급 비율 및 행정처분 경험



한약재 생산농민들에게는 업종 형태를 좀 더 세분화하여 질문하였다. 이들의 대부분은 개별적인 생산농가(78.5%)였는데, 생산농가의 개별화라는 현실은 한약재 구매 및 유통

통과정에 있어서 생산자측의 이해관계 보다는 유통상인들의 이해관계에 보다 민감해지는 상황을 만들어 내는 한 원인으로 지적되고 있다. 작목반 또는 생약조합 참여자라는 응답은 19.2%였고, 산지수집상이나 기업농가라고 응답한 경우는 각각 1.1%로 낮게 조사되었다.

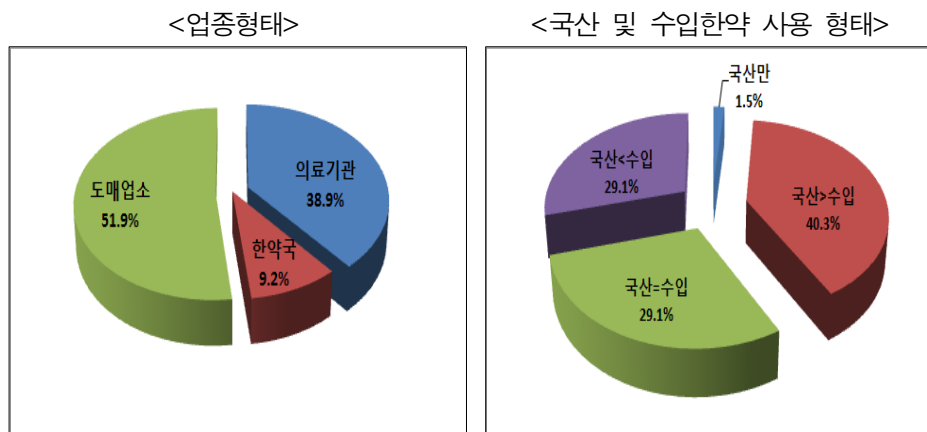
[그림 5] 한약재 생산농민의 업종 형태



조사에 참여한 한약재 소비기관들 역시 업종형태별로 보다 세분하여 보았다. 같은 소비기관이라 할지라도 도매업소와 한방의료기관(한방병원 및 한의원), 한약국 등 유형에 따라서 직거래사업 도입 자체에 대한 찬반 및 세부적인 제도설계에 대한 의견이 상이할 수 있기 때문이다. 조사에 응답한 206개 소비기관 가운데 한약재 도매업소가 51.9%를 차지하여 가장 비중이 높았으며, 한방의료기관(한방병원 및 한의원)이 38.9%, 한약국이 9.2%로 나타났다.

참고로 이들 소비기관에서 사용하는 한약재를 원산지별로 나누어 살펴본 결과, 순수하게 국산한약재만 취급하는 기관은 1.5%에 불과하였으며, 비중의 차이는 있지만 거의 모든 기관들이 국산 한약재와 수입산 한약재를 함께 사용하는 것으로 조사되었다.

[그림 6] 한약재 소비기관의 기타 일반적 특성



마지막으로 한약재 제조업소와 소비기관들을 대상으로 한약재를 매입할 때 가장 중요하게 고려하는 요소에 대해서 조사하였다. 조사 결과 응답자들의 절대 다수인 81.6%가 한약재 매입시 제1순위 고려 요소로서 ‘한약재 품질’을 들었는데, 이는 제조업소와 소비기관 모두 공통된 응답 경향이었다. 다음으로 많이 고려한다고 밝힌 요인은 ‘한약재 가격’이었으며, ‘한약재 원산지’는 품질이나 가격에 비해 낮은 우선 순위로 나타났다. 직거래사업이 지향하는 목표중 하나가 ‘양질의 국산 한약재 공급 기반의 마련’이라는 점에서 본 사업이 제조업소 및 소비기관들의 요구와 일정 부분 부합할 수 있음을 보여준다. 기타 의견으로는 거래 업체의 신뢰도, 유통기한, 안정된 공급처인지 여부, 거래 경험 등이 지적되었다.

〈표 III-3〉 국산 한약재 매입시 가장 중요하게 고려하는 요소

(단위: 응답 수, %)

구 분		1순위	2순위	3순위	4순위
제조업소 + 소비기관	한약재 가격	26(10.2)	126(49.8)	101(39.9)	1(0.4)
	한약재 품질	209(81.6)	45(17.8)	1(0.4)	-
	한약재 원산지	20(7.8)	80(31.6)	149(58.9)	3(1.6)
	기 타	1(0.4)	2(0.8)	2(0.8)	11(4.7)
제조업소	한약재 가격	8(11.9)	36(53.7)	22(32.8)	1(1.5)
	한약재 품질	53(79.1)	14(20.9)	-	-
	한약재 원산지	5(7.5)	17(25.4)	44(65.7)	1(1.5)
	기 타	1(1.5)	-	1(1.5)	1(1.5)
소비기관	한약재 가격	18(9.5)	90(48.4)	79(42.5)	-
	한약재 품질	156(82.5)	31(16.7)	1(0.5)	-
	한약재 원산지	15(7.9)	63(33.9)	105(56.5)	3(1.6)
	기 타	-	2(1.1)	1(0.5)	11(5.8)

2. 국산한약재직거래사업에 대한 의견조사 결과

가. 직거래사업의 정부 예산사업 추진 필요성

가장 먼저 직거래사업을 정부의 예산사업으로 추진할 필요성이 있는지에 대하여 조사하였다. 이에 대해 전체 응답자들 가운데 83.6%가 필요하다고 응답하였으며, 16.4%는 필요없다고 응답함으로써 제도의 필요성에 대한 찬성 비율이 매우 높았다. 특히 생산 농민의 경우 사업의 필요성을 인정한 비율이 99.2%로 나타났는데, 생산자들의 입장에서는 국가가 보장하는 한약재 직거래를 통한 안정적인 판로 확보 및 중간 상인들의 개입 배제 등에 따른 최소한의 수준에서의 가격 보장 등에 기대감을 표시하였다. 또한 농민들로부터 한약재를 구입하여 품질검사를 수행한 후 소비기관으로의 공급을 담당하게 될 한약재 제조업체에서도 응답기관의 대부분(79.1%)이 사업이 필요하다고 응답하였다.

반면 한약재 소비기관들은 65.1%의 응답자들이 정부 예산사업으로서 직거래사업의 필요성에 대해서 필요하다는 의견을 표명하여 상대적으로 낮은 찬성율을 보였다. 특히 한방의료기관(한방병원·한의원·한약국)에 비하여 도매업소에서의 사업 필요성을 인정하는 비율이 43.0%로 낮게 나타났다. 이들 한약재 도매업소들은 현행 유통구조 하에서는 생산 농민들로부터 다양한 형태로 한약재를 구입하여 판매하는 역할까지 담당하고 있으나, 직거래사업이 도입되어 [제조업소-생산 농민]으로 구입·판매구조가 정착될 경우 최소한 직거래 품목 한약재에 대해서는 유통경로에서의 배제와 수익 감소를 우려하고 있으며, 이로 인해 직거래사업의 도입 필요성에 대한 요구가 높지 않게 나타나는 것으로 분석된다.

〈표 III-4〉 직거래사업을 정부 예산사업으로 추진할 필요성

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	필요함	필요없음
전 체	535(100.0)	447(83.6)	88(16.4)
응답자 구분***			
제조업소	67(100.0)	53(79.1)	14(20.9)
생산농민	262(100.0)	260(99.2)	2(0.8)
소비기관	206(100.0)	134(65.0)	72(35.0)
소비기관 세분***			
한방병원·한의원	80(100.0)	73(91.3)	7(8.7)
한약국·한약방 등	19(100.0)	15(78.9)	4(21.1)
한약 도매업소	107(100.0)	46(43.0)	61(57.0)

*** p<.01

나. 직거래사업 참여 희망시기 및 불필요 이유

앞서 살펴본 바와 같이 직거래사업의 대상품목으로 정해지는 한약재의 유통구조는 수매를 담당하는 제조업소와 판매를 담당하는 생산농민으로 대별되는 바, 이들을 대상으로 사업참여 희망시기를 조사하였다.

조사 결과 응답자들의 참여 희망 시기는 2011년이 71.8% 2012년이 17.5%로 나타나고 있어서 전체적으로 빠른 시일 내에 제도가 시행될 것을 희망하는 응답비율이 높았으나, 생산농민과 제조업소의 응답에서 차이가 있었다. 즉, 생산농민들의 경우에는 사업이 시작될 것으로 예정된 2011년에 당장 참여하고 싶다는 의견이 83.5%로 압도적으로 많은 것에 비해 제조업소의 경우에는 2013년이 47.2%, 2012년이 35.8%로 나타나고 있어서 생산자들에 비하여 제도 참가를 위한 준비에 다소 시간이 필요한 것으로 인식하고 있었다. 생산자들의 입장에서는 직거래사업을 통한 편익에 대해 기대수준이 높고 상대적으로 현행 약용작물 판매 방식에서 큰 변화가 없기 때문에 제도에 조속히 참가하는 것에 부담이 덜한 편이다. 그러나 제조업소들의 경우 직거래사업에 참여하기 위해서는 농가와의 재배계약 등을 위한 소요 재정의 확충이 필요하며, 특히 직거래사업 하에서는 한약재 품질검사 의무가 부여되는 상황이므로 이를 위한 시설 구비 등의 준비에 적지 않은 시간이 필요하다는 인식이 높은 것으로 나타났다.

〈표 III-5〉 직거래사업 참여 희망 시기

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	2011년	2012년	2013년	기타
전 체 ¹⁾	308(100.0)	221(71.8)	54(17.5)	32(10.4)	1(1.0)
응답자 구분***					
제조업소	53(100.0)	8(15.1)	19(35.8)	25(47.2)	1(1.9)
생산농민	255(100.0)	213(83.5)	35(13.7)	7(2.7)	-

주: 1) 무응답 제외, *** p<.01

한편, 한약재 제조업소 가운데 직거래사업이 필요하지 않다고 응답한 14개 제조업소를 대상으로 제도도입의 불필요성에 대해 그 이유를 추가로 조사하였다. 조사 결과 ‘직거래사업이 시행되어도 제조업소가 희망하는 약재의 품질기준과 가격수준을 찾기 어렵다’가 9건, ‘시장 원리에 맞지 않고 정부 간섭이 심해질 것이다’가 5건으로 나타났다. 일선 한약재 제조업소들의 경우 직거래사업에 대해 전체적으로는 찬성 의견이 높지만, 상대적으로 규모가 영세한 제조업소들은 반대의견도 만만치 않은 실정이다. 이는 상대적으로 가격경쟁력이 높은 대형 제조업소들이 생산 농민들로부터 약용작물 수매권한을 독점할 것을 우려하는 한편, 품질검사 시설과 인력 구비의 어려움과 하자 있는 한약재에 대한 처리 비용 상승 등을 감당하기에 미흡한 점이 있기 때문이다.

다. 직거래사업의 수혜 대상자

조사 응답자들에게 직거래사업이 시행될 경우 가장 큰 수혜 대상자가 누가 될 것 인지를 질문하였는데, 직거래사업의 가장 큰 수혜자로 응답자들이 지목한 관련 당사자는 ‘제조업소’로서 총 40.2%의 응답자들이 지적하였으며, 다음으로 39.4%의 응답자들이 ‘재배농가’를 지적하였다. ‘작목반 또는 생약조합 참여자’라는 응답도 10.9%인 점을 고려해 보면 생산자 측의 편익이 클 것이라는 인식이 강하였다. 반면 한약재 도매업소를 가장 큰 수혜자로 지목한 경우는 7.4%에 불과하였다. 기타 의견은 11건(2.1%)이었는데, 직거래사업을 통한 수혜자는 없으며, 관련 당사자들이 모두 손해를 볼 것이라는 응답이 5건, 소비자가 가장 큰 수혜자라는 응답이 3건이었으며, 직거래사업 수행기관(2건), 중간수집상(1건) 등의 응답이 뒤를 이었다.

한편 직거래사업 수혜자에 대한 인식은 응답자별로 다소 상이하게 나타났는데, 제

조업소와 소비기관의 경우에는 생산자인 재배농가를 가장 큰 수혜자로 예상한 반면, 생산농민들의 경우에는 58.4%가 최대 수혜자로 제조업소를 지목하였다.

〈표 III-6〉 직거래사업 시행시 가장 큰 수혜 대상자

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	재배농가	제조업소	도매업소	작목반 또는 생약조합 참여자	기타
전 체 ¹⁾	525(100.0)	207(39.4)	211(40.2)	39(7.4)	57(10.9)	11(2.1)
응답자 구분**						
제조업소	67(100.0)	39(58.2)	7(10.4)	4(6.0)	13(19.4)	4(6.0)
생산농민	262(100.0)	58(22.1)	153(58.4)	27(10.3)	24(9.2)	-
소비기관	196(100.0)	110(56.1)	51(26.0)	8(4.1)	20(10.2)	6(3.6)

주: 1) 무응답 제외, ** p<.05

라. 직거래사업 시행을 통한 개선 기대 사항

국산한약재에 대한 직거래사업이 본격적으로 시행될 경우 한약재 유통에 있어서 가장 크게 개선될 것으로 예상되는 점을 조사한 결과(중복응답 허용), 전체 응답의 50.3%가 ‘한약재 원산지 위·변조 방지로 국민불신 해소’라는 점에서 가장 큰 개선이 있을 것으로 기대하고 있었으며, ‘한약재 유통과정 축소로 인한 가격저렴 해소’가 기대된다는 응답은 21.1%, ‘한약재의 안정적 공급 및 판로 확보’ 14.7%, ‘한약재 품질 향상’ 10.6% 등의 순서로 나타났다. 직거래사업을 통해 기대되는 개선 효과가 없다는 응답은 전체 응답의 3.4%에 머무는 것으로 나타나 전반적으로 직거래사업이 국산한약재의 생산과 유통에 있어서 가져올 효과에 대하여 긍정적으로 판단하는 모습이었다.

생산농가들의 경우에는 다른 응답자들에 비하여 상대적으로 ‘한약재의 안정적 공급 및 판로 확보’에 대한 기대감이 크게 나타남으로서(17.5%), 직거래사업에 대한 생산자 측의 기대사항(판로 확보, 가격 보장)이 반영되었다. 또한 실제 국민들을 대상으로 한약재를 공급해야 할 한약재 소비기관(한방의료기관, 한약국, 한약도매업소)에서는 직거래사업이 ‘한약재 품질 향상’에 기대할 것이라는 응답이 14.2%로 제조업소나 생산농민들에 비하여 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 III-7〉 직거래사업 시행시 가장 크게 개선될 것으로 예상되는 점

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	가격거품 해소	한약재 품질 향상	위변조 방지로 국민불신 해소	안정적 공급 및 판로 확보	개선효과 없음
전 체 ¹⁾	565(100.0)	119(21.1)	60(10.6)	284(50.3)	83(14.7)	19(3.4)
응답자 구분***						
제조업소	73(100.0)	22(30.1)	7(9.6)	30(41.1)	9(12.3)	5(6.8)
생산농민	274(100.0)	34(12.4)	22(8.0)	170(62.0)	48(17.5)	-
소비기관	218(100.0)	63(28.9)	31(14.2)	84(38.5)	26(11.9)	9(6.4)

주: 1) 무응답을 제외하였으며, 중복응답인 경우도 고려되었음. *** p<.01

마. 직거래사업 수행기관

직거래사업을 본격적으로 수행할 경우 수행주체로서 가장 적합한 기관에 대한 의견을 조사하였다. 이에 대해 한약진흥재단 등 직거래사업단을 신규로 설립하여야 한다는 의견이 52.1%로 가장 높았고, 한방산업진흥원 등과 같은 정부나 지방자치단체 출연 기관이 말아야 한다는 응답이 25.8%로 다음으로 높게 조사되었다. 반면 한약 관련 민간단체(11.3%)와 농협 등의 금융기관(9.8%)에 위탁하여 수행해야 한다는 응답은 상대적으로 낮았다.

생산농민들의 경우 ‘직거래사업단 신규 설립’이 바람직하다는 의견이 76.9%로 압도적으로 높았고, 제조업소와 소비기관들은 ‘정부나 지자체 출연 기관’을 선호하는 의견이 상대적으로 더욱 높게 나타나는(제조업소: 40.3%, 소비기관: 38.4%) 등 응답자 특성별로 직거래사업 수행기관에 대한 응답이 다소 다르긴 하였지만, 전체적으로는 정부의 출연 또는 정부기관 등 공신력을 갖춘 곳에서 직거래사업을 수행하거나 최소한 정부의 관리감독권이 적용되어야 한다는 의견이 높은 것으로 평가된다.

〈표 III-8〉 직거래사업 수행기관으로 적합한 기관

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	직거래사업단 신규 설립	정부지자체 출연기관	한약 관련 민간단체	금융기관 위탁	기타
전 체 ¹⁾	512(100.0)	267(52.1)	132(25.8)	58(11.3)	50(9.8)	5(1.0)
응답자 구분***						
제조업소	67(100.0)	17(25.4)	27(40.3)	11(16.4)	10(14.9)	2(3.0)
생산농민	255(100.0)	196(76.9)	32(12.5)	2(0.8)	25(9.8)	-
소비기관	190(100.0)	54(28.4)	73(38.4)	45(23.7)	15(7.9)	3(1.6)

주: 1) 무응답 제외 *** p<.01

바. 직거래사업 대상 한약재 품목 및 품목 수 선정

국내에서 생산되어 한약재의 원료로 활용되는 모든 약용작물을 대상으로 삼는 것이 직거래사업의 원칙적인 목표라고 할 수 있겠으나, 예산상의 문제와 효율성의 문제 등으로 인하여 이를 달성하는 것은 쉽지 않다. 물론 정부의 강한 정책의지는 제도 시행 첫 해인 2011년부터 수급조절대상 품목인 14종의 한약재를 모두 직거래사업에 포함시키기로 하였으나, 향후 직거래사업의 대상 품목을 누가 선정할지, 대상 품목의 범위는 어디까지로 설정할 것인지가 직거래사업 수행에 있어서 중요한 결정 사항이 될 전망이다.

직거래사업의 대상이 되는 한약재의 품목과 품목 수를 선정하는 방식에 대해서는 재배농가(협회)에서 정해야 한다는 응답이 35.4%, 제조업소, 재배농가 또는 관련 단체 등이 자율적으로 정해야 한다는 응답이 31.7%로 조사되었고, 뒤이어 정부가 지정해야 한다는 응답이 18.3%, 제조업소(단체)에서 정해야 한다는 응답이 14.6%인 것으로 나타났다.

여기서 생산자 측에서 선정한다는 의견이 가장 높긴 하였으나, 이는 응답자의 절반을 차지하는 생산농민들의 의견이 크게 반영된 결과이며, 응답자별로는 다른 대안을 제시하고 있음을 알 수 있다. 즉, 생산농민들은 생산자측을 대표하는 조직 또는 협회에서 직거래 품목과 품목 수를 지정해야 한다는 응답이 62.3%로 가장 높은 반면, 제조업소 및 소비기관은 계약당사자간 자율적 선정으로 이루어져야 한다는 응답에 43.3%와 49.5%가 찬성하였으며, 생산자 단체가 지정해야 한다는 응답은 7.5% 및 8.9%에 그쳤다. 반대로 생산농가에서는 제조업소(단체) 측의 지정에 대해서 1.6%만이 찬성하여 매우 부정적인 입장이었으며, 오히려 정부가 지정해야 한다는 의견에 대해서는 상대적으로 높은 지지를 보이고 있음(20.6%)을 알 수 있다.

〈표 III-9〉 직거래사업 대상 한약재 품목 및 품목 수 지정 방식

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	정부 지정	재조업소(단체) 지정	제배농가(협회) 지정	계약당사자 자율 지정
전 체 ¹⁾	514(100.0)	94(18.3)	75(14.6)	182(35.4)	163(31.7)
응답자 구분***					
제조업소	67(100.0)	10(14.9)	23(34.3)	5(7.5)	29(43.3)
생산농민	257(100.0)	53(20.6)	4(1.6)	160(62.3)	40(15.6)
소비기관	190(100.0)	31(16.3)	48(25.3)	17(8.9)	94(49.5)

주: 1) 무응답 제외

*** p<.01

직거래사업에 포함될 한약재의 품목 및 품목 수에 대한 이와 같은 입장의 차이는 이 결정에 따라 직거래사업을 통해 얻어질 편익의 규모가 달라지기 때문이기도 하고, 그동안 다소 복잡하고 왜곡된 형태로 이루어져 왔던 한약재 유통과정에서 각 주체들이 가지고 있는 불신감이 표출된 측면도 있다고 사료된다. 따라서 직거래사업 대상 한약재의 품목과 품목 수의 결정은 사업 당사자들의 협의와 한약재 관련 전문가들의 의견을 종합적으로 고려하여 합리적으로 이루어져야 할 것이다.

사. 직거래사업 시행 초기 대상 한약재의 품목 수

당초 모든 국산한약재에 대하여 직거래사업을 지원하는 것은 현실적으로 많은 어려움을 가지고 있으므로 어느 정도는 직거래사업의 대상이 되는 품목의 수를 제한하게 될 것이라는 예상이 많았으나, 직거래사업의 긍정적 효과와 정부의 정책의지 등으로 2011년부터 보건복지부 고시로 제정·공포되어 시행되고 있는 <한약재 수급 및 유통관리 규정> 상의 ‘수급조절한약재’를 모두 직거래사업에 포함시키도록 하였다. 현재 14종으로 운영되는 수급조절한약재는 국내에서 상당량이 재배 또는 채취되거나 국내생산량이 소요량을 초과하는 것으로서, 수요량이 생산량을 초과하는 경우에만 예외적으로 수입이 허용되는 품목이므로 이들 한약재를 모두 포함할 경우 상대적으로 제도의 효과가 더욱 제고되는 결과가 나타날 전망이다.

본 조사 응답자들 역시 직거래사업 시행 초기 단계에서의 사업대상 한약재는 수급조절품목을 일차적인 기준으로 해야 한다는 의견이 강하였다. 즉, 수급조절품목 전부(14개)를 직거래사업의 대상으로 하는 것이 적합하다는 응답이 33.2%로 가장

높았고, 다음으로 수급조절품목에 관계없이 약 10여개 품목이 적절하다는 응답이 29.1%, 수급조절품목 중 약 10여개 품목이 적절하다는 응답이 24.2%, 3~5개 소규모 품목이 적절하다는 응답이 13.5% 등의 순으로 조사되었다.

〈표 III-10〉 직거래사업 초기 대상 한약재의 품목 수

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	소규모 품목 (3~5개)	수급조절품목 중 10여개	수급조절품목 관계없이 10여개	수급조절품목 전체(14품목)
전 체 ¹⁾	512(100.0)	69(13.5)	124(24.2)	149(29.1)	170(33.2)
응답자 구분***					
제조업소	67(100.0)	14(20.9)	21(31.3)	11(16.4)	21(31.3)
생산농민	256(100.0)	8(3.1)	49(19.1)	129(50.4)	70(27.3)
소비기관	189(100.0)	47(24.9)	54(28.6)	9(4.8)	79(41.8)

주: 1) 무응답 제외

*** p<.01

아. 직거래사업 품목 선정 시 고려해야 할 기준

직거래사업의 대상이 되는 한약재 품목을 정할 때 고려할 기준을 네 가지로 제시하고 이에 대해서 1순위~4순위까지 중요하다고 인식하는 순서대로 선택하여 줄 것을 요청하였다. 응답자들이 1순위 기준으로 가장 많이 지정한 것은 ‘원산지 위·변조 가능성이 높은 품목’으로서, 전체 1순위 응답 중에서 48.8%를 차지하였다. 앞서 직거래사업의 개선기대사항으로 ‘한약재 원산지 위·변조 방지로 국민불신 해소’가 가장 높은 비중을 차지했던 것과 일맥상통하는 조사결과라 할 수 있다. 다음으로는 ‘국내생산량이나 소요량이 많거나 중요도가 높은 품목’이 기준으로 고려되어야 한다는 응답이 21.5%, ‘원료의약품으로서 높은 평가를 받고 있거나 부가가치가 높아 적극 재배·생산을 장려할 품목’이 20.0%, ‘기후변동이나 작황상태에 따라 시장 공급량의 변동율이 높은 품목’이 9.7%의 순으로 조사되었다.

〈표 III-11〉 직거래사업 품목 선정시 고려해야 할 기준

(단위: 응답 수, %)

구 분	1순위	2순위	3순위	4순위
전 체 ¹⁾	484(100.0)	484(100.0)	484(100.0)	484(100.0)
원산지 위변조가능성이 높은 품목	236(48.8)	80(16.5)	73(15.1)	95(19.6)
원료의약품으로 높은 평가 또는 부가가치가 높은 품목	97(20.0)	202(41.7)	108(22.3)	77(15.9)
기후변동·작황상태에 따라 공급의 변동율이 높은 품목	47(9.7)	107(22.1)	112(23.1)	218(45.0)
국내생산량이나 소요량이 많거나 중요도가 높은 품목	104(21.5)	95(19.6)	191(39.5)	94(19.4)

주: 1) 무응답 제외

직거래사업 대상 품목의 선정기준에 대해서도 앞서 다른 문항들과 마찬가지로 응답자 유형별(제조업소, 생산농민, 소비기관) 차이가 유의미하게 나타났다. 생산농민들의 경우에는 원산지 위·변조 가능성을 최우선으로 고려해야 한다는 응답이 70.4%로 매우 높게 나타난 반면, 제조업소와 소비기관의 경우에는 원산지 위·변조 가능성도 높기는 하였지만, 국내생산량이나 소요량이 많거나 중요도에 최우선 기준을 두어 품목을 선정해야 한다는 의견이 좀 더 높게 나타났다(제조업소: 37.5%, 소비기관: 34.4%).

〈표 III-12〉 응답자별 직거래사업 품목 선정시 고려해야 할 제1순위 기준

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	원산지 위변조가능성	원료의약품 또는 부가가치	시장공급량의 변동율	생산량/소요량 또는 중요도
전 체 ¹⁾	484(100.0)	236(48.8)	97(20.0)	47(9.7)	104(21.5)
응답자 구분***					
제조업소	64(100.0)	19(29.7)	10(15.6)	11(17.2)	24(37.5)
생산농민	240(100.0)	169(70.4)	49(20.4)	4(1.7)	18(7.5)
소비기관	180(100.0)	48(26.7)	38(21.1)	32(17.8)	62(34.4)

주: 1) 무응답 제외

*** p<.01

자. 직거래사업 희망 품목

조사대상자 가운데 생산농민과 한약재 소비기관만을 대상으로 직거래사업 대상으로 포함되어야 할 한약재 희망품목을 10개 이내로 조사하였다. 조사 결과 총 374건의 한약재가 응답되었는데, 이 가운데 직거래사업 희망 품목 1순위로 가장 많이 선

택된 것은 당귀였다. 당귀를 전체 1순위로 선택한 응답자는 374건 가운데 44.4%인 166건에 이르러 다른 품목들에 비하여 압도적으로 높게 나타났다. 당귀에 이어 황기(16.8%), 지황(6.7%), 산수유(4.3%), 작약(4.3%), 오미자(3.2%), 하수오(2.9%), 인삼(2.7%), 구기자(2.1%), 백출(2.1%) 등이 2~10위를 차지하였다. 이들 품목 가운데 하수오, 인삼, 백출을 제외하면 모두 ‘수급조절대상 한약재’로서 국내 생산량이 많은 품목이 우선적으로 고려되는 경향임을 알 수 있다.

〈표 III-13〉 순위별 직거래사업 희망 품목

(단위: 응답 수)

	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	7순위	8순위	9순위	10순위
1위	당귀(166)	천궁(80)	작약(75)	오미자(60)	산수유(53)	오미자(46)	구기자(39)	지황(39)	지황(25)	하수오(25)
2위	황기(63)	황기(60)	천궁(50)	작약(58)	구기자(51)	산수유(43)	오미자(33)	오미자(19)	백출(22)	백출(14)
3위	지황(25)	당귀(57)	오미자(47)	산수유(31)	오미자(48)	구기자(31)	산수유(31)	백출(17)	황기(22)	산수유(14)
4위	산수유(16)	산수유(32)	당귀(41)	구기자(28)	황기(27)	작약(25)	작약(22)	산수유(17)	오미자(19)	택사(13)
5위	작약(16)	작약(29)	산수유(33)	당귀(26)	작약(25)	지황(22)	지황(22)	작약(17)	하수오(16)	맥문동(12)
6위	오미자(12)	구기자(20)	황기(22)	황기(25)	백출(19)	백출(17)	백출(16)	택사(15)	시호(15)	오미자(11)
7위	하수오(11)	오미자(17)	구기자(16)	지황(19)	천궁(17)	천궁(15)	황기(15)	맥문동(13)	복령(14)	구기자(10)
8위	인삼(10)	지황(10)	지황(13)	천궁(17)	당귀(10)	황기(13)	하수오(13)	시호(13)	산수유(11)	황기(10)
9위	구기자(8)	백출(9)	시호(8)	백출(16)	맥문동(10)	천마(11)	산약(10)	구기자(12)	산약(11)	지황(9)
10위	백출(8)	하수오(5)	황금(5)	택사(8)	하수오(10)	당귀(10)	천궁(10)	황기(12)	작약(11)	천궁(9)
전체	374	374	373	354	346	329	311	281	265	242

생산농민과 소비기관을 분리하여 직거래사업 포함 희망품목을 살펴보면, 두 대상자 모두 1순위로 가장 많이 선택한 것은 당귀였다. 2~10위 품목에 대해서는 대상자별로 다소 차이가 있었는데, 생산농민들은 당귀 다음으로 황기, 지황, 작약, 산수유, 오미자, 하수오, 백출, 천궁, 감초 등을 선택한 반면, 소비기관들은 황기, 인삼, 구기자, 산수유, 지황, 맥문동, 시호, 작약 등의 순으로 응답하였다.

〈표 III-14〉 생산농민들의 직거래사업 희망 품목

(단위: 응답 수)

	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	7순위	8순위	9순위	10순위
1위	당귀(54)	황기(37)	오미자(35)	오미자(43)	구기자(34)	산수유(23)	구기자(20)	지황(29)	지황(17)	하수오(23)
2위	황기(41)	당귀(32)	당귀(34)	작약(25)	산수유(26)	오미자(20)	오미자(19)	작약(12)	하수오(16)	백출(8)
3위	지황(20)	작약(19)	작약(26)	당귀(20)	오미자(26)	구기자(18)	지황(18)	백출(11)	백출(14)	산수유(6)
4위	작약(14)	천궁(19)	산수유(19)	산수유(17)	작약(21)	지황(18)	산수유(16)	산수유(9)	오미자(10)	오미자(6)
5위	산수유(11)	산수유(14)	천궁(19)	구기자(13)	하수오(10)	작약(13)	작약(16)	시호(7)	황기(10)	작약(6)
6위	오미자(11)	구기자(12)	구기자(10)	황기(10)	백출(9)	백출(11)	백출(10)	천궁(6)	시호(6)	구기자(5)
7위	하수오(11)	오미자(12)	황기(10)	천궁(9)	황기(9)	당귀(8)	당귀(7)	하수오(6)	작약(6)	지황(5)
8위	백출(7)	백출(8)	지황(9)	백출(8)	당귀(6)	천궁(8)	하수오(7)	황금(5)	산수유(5)	당귀(4)
9위	천궁(7)	지황(6)	시호(4)	지황(7)	지황(5)	천마(8)	감초(6)	구기자(4)	천궁(5)	더덕(4)
10위	감초(6)	하수오(5)	하수오(3)	황금(4)	천궁(4)	감초(7)	천궁(6)	당귀(4)	천마(5)	맥문동(4)
전체	204	194	193	188	183	172	158	134	125	109

〈표 III-15〉 한약재 소비기관들의 직거래사업 희망 품목

(단위: 응답 수)

	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	7순위	8순위	9순위	10순위
1위	당귀(112)	천궁(61)	작약(49)	작약(33)	산수유(27)	오미자(26)	구기자(19)	오미자(15)	복령(12)	택사(12)
2위	황기(22)	당귀(25)	천궁(31)	오미자(17)	오미자(22)	산수유(20)	산수유(15)	택사(13)	황기(12)	맥문동(8)
3위	인삼(8)	황기(23)	산수유(14)	구기자(15)	황기(18)	구기자(13)	오미자(14)	지황(10)	산약(9)	산수유(8)
4위	구기자(5)	산수유(18)	오미자(12)	황기(15)	구기자(17)	작약(12)	산약(10)	맥문동(9)	시호(9)	황기(8)
5위	산수유(5)	작약(10)	황기(12)	산수유(14)	천궁(13)	산약(8)	황기(10)	구기자(8)	오미자(9)	산약(7)
6위	지황(5)	구기자(8)	당귀(7)	지황(12)	백출(10)	황기(8)	맥문동(8)	산수유(8)	방풍(8)	길경(6)
7위	맥문동(2)	오미자(5)	구기자(6)	백출(8)	맥문동(7)	천궁(7)	백출(6)	황기(8)	백출(8)	백출(6)
8위	시호(2)	지황(4)	맥문동(4)	천궁(8)	산약(6)	맥문동(6)	인삼(6)	복령(7)	지황(8)	구기자(5)
9위	작약(2)	인삼(3)	시호(8)	당귀(6)	당귀(4)	백출(6)	작약(6)	백출(6)	택사(7)	복령(5)
10위	고분(1)	맥문동(2)	지황(4)	맥문동(6)	작약(4)	택사(5)	하수오(6)	시호(6)	산수유(6)	시호(5)
전체	170	170	170	166	163	157	153	147	140	133

마지막으로 한약재 품목의 순위를 고려하지 않고 직거래 대상품목으로 포함되어야 할 품목으로 제시된 모든 의견(총 3,230건)을 합산하여 결과를 1위~25위까지 산출하여 보았다. 그 결과 당귀는 전체 응답의 10.3%로 가장 높은 순위를 차지한 것으로 나타났으며(표 III-16 참조, 전체 목록은 <부록 1> 참조), 그 뒤를 이어서 오미자, 작약, 산수유, 황기, 구기자, 천궁, 지황, 백출, 하수오 등의 품목을 직거래사업 포함 품목으로 선택하였다. 이들 품목은 백출과 하수오를 제외하면 모두 ‘수급조절

대상 한약재'이며, 하수오 역시 국내 생산량이 매우 많은 품목이라는 점을 고려하면) 대부분 국내 생산이 많아 생산 농민의 수가 많은 품목들인 점을 알 수 있다.

한편 생산농가와 소비기관을 분리하여 살펴보면 가장 많은 응답을 얻은 품목이 달라지는데, 생산농가의 경우 직거래사업 대상품목 1위~10위로 선택한 것은 오미자, 당귀, 작약, 산수유, 지황, 황기, 구기자, 하수오, 백출, 천궁 등의 순으로 나타났으나, 한약재 소비기관이 직거래사업 대상품목 1위~10위로 선택한 것은 당귀, 황기, 산수유, 천궁, 작약, 오미자, 구기자, 지황, 산약, 맥문동, 백출 등의 순이었던 점도 특징이라 할 수 있다.

〈표 III-16〉 전체 직거래사업 희망 품목 순위

(단위: 응답 수, %)

	전 체 ¹⁾		생산농가 ¹⁾		소비기관 ¹⁾	
	품목	N(%)	품목	N(%)	품목	N(%)
1위	당귀	332(10.3)	오미자	188(11.2)	당귀	159(10.3)
2위	오미자	312(9.7)	당귀	173(10.3)	황기	134(8.7)
3위	작약	288(8.9)	작약	161(9.6)	산수유	133(8.6)
4위	산수유	283(8.8)	산수유	150(8.9)	천궁	133(8.6)
5위	황기	267(8.3)	지황	134(8.0)	작약	127(8.2)
6위	구기자	222(6.9)	황기	133(7.9)	오미자	124(8.0)
7위	천궁	221(6.8)	구기자	124(7.4)	구기자	98(6.3)
8위	지황	191(5.9)	하수오	90(5.4)	지황	57(3.7)
9위	백출	143(4.4)	백출	88(5.2)	산약	56(3.6)
10위	하수오	100(3.1)	천궁	88(5.2)	맥문동	55(3.6)
11위	맥문동	77(2.4)	시호	33(2.0)	백출	55(3.6)
12위	택사	74(2.3)	천마	33(2.0)	택사	51(3.3)
13위	시호	67(2.1)	황금	32(1.9)	복령	35(2.3)
14위	산약	59(1.8)	감초	30(1.8)	인삼	35(2.3)
15위	황금	53(1.6)	택사	23(1.4)	시호	34(2.2)
16위	천마	45(1.4)	맥문동	22(1.3)	길경	25(1.6)
17위	복령	43(1.3)	우슬	19(1.1)	황금	21(1.4)
18위	인삼	43(1.3)	독활	15(0.9)	방풍	16(1.0)
19위	길경	34(1.1)	석창포	15(0.9)	향부자	15(1.0)
20위	감초	33(1.0)	창출	14(0.8)	강활	13(0.8)
21위	독활	25(0.8)	길경	9(0.5)	반하	12(0.8)
22위	우슬	24(0.7)	오가피	9(0.5)	진피	12(0.8)
23위	방풍	22(0.7)	복령	8(0.5)	천마	12(0.8)
24위	창출	22(0.7)	인삼	8(0.5)	백지	11(0.7)
25위	강활	19(0.6)	백지	7(0.4)	독활	10(0.6)
전체		3,230(100.0)		1,681(100.0)		1,549(1,000)

주: 1) 무응답 제외

9) 하수오는 2004년까지 수급조절대상 한약재에 포함되어 관리되었다.

차. 직거래사업 참여 제조업소의 최소자격

국산한약재의 직거래사업 과정에 있어서 제조업소의 역할은 매우 중요하다. 제조업소는 우선 직거래사업 전담기관 및 금융기관으로부터 국산 한약재 구매 비용을 지원받아 생산 농가와 계약재배 또는 일반 구매 기능을 수행하는 한편, 구매한 작물에 대해 품질검사를 시행함으로써 양질의 우수한 한약재가 유통될 수 있도록 하는 기능을 수행한다. 이에 따라 본 조사에서는 조사대상기관인 제조업소와 한약재 소비기관, 생산 농민들을 대상으로 직거래사업에 참여할 제조업소가 갖추어야 할 최소한의 자격기준에 대하여 조사하였다(중복응답 허용).

조사 결과 직거래사업에 참여할 제조업소가 갖추어야 할 최소자격으로 가장 많은 응답자들이 지정한 것은 ‘GMP 시설을 구비한 업소’로서, 68.8%의 응답자들이 지적하였다. 주지하다시피 GMP란 의약품 제조과정에서 안정성과 유효성을 보증하기 위하여 원료의 입고에서부터 제품 출고까지 준수해야 할 가장 기본적인 규범이라 할 수 있는데¹⁰⁾, 한약재의 경우에도 양질의 품질 수준을 유지하기 위하여 이와 관련된 기준이 필요한 것으로 인식하는 것이다. 다음으로 ‘일정기간 동안 부적합 한약의 제조·유통사례가 없는 업소’가 36.7%, ‘일정 규모 이상의 연간 매출액 또는 일정 수 이상의 취급·제조실적’을 자격요건으로 고려해야 한다는 응답이 26.2% 등의 순으로 나타났다.

그런데 앞서의 다른 문항들과 마찬가지로 제조업소의 자격요건에 대해서도 제조업소, 생산농민, 소비기관 등 응답자 유형별로 우선 판단 기준이 상이하였다. 즉, 제조업소의 경우에는 GMP 시설 구비도 응답율이 높기는 하였으나(40.3%), 일정 규모 이상의 매출액이나 취급·제조실적이 최소자격이어야 한다는 응답이 50.7%로 가장 높게 나타났다. 이는 GMP 시설을 갖추기 위한 신규투자 등에 다소 부담을 가지고 있음을 의미하는 것으로 해석된다. 반면 생산농가들은 GMP 시설을 구비하는 것이 최소한의 자격조건이라는 응답이 84.6%로 압도적으로 높았고, 한약재 소비기관들 역시 GMP 시설 구비(57.7%)와 아울러 부적합한 한약의 제조·유통사례가 없는 업소여야 한다는 응답이 55.7%로 높게 나타났다.

10) 현재 우리나라에서 의약품과 의료기기의 경우 GMP 인증을 받아야만 국내 판매가 허용된다.

〈표 III-17〉 직거래사업 참여 제조업소의 최소자격(중복응답 허용)

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	GMP시설 구비	일정 규모 이상 매출액, 취급제조실적	일정 규모 미만 매출액, 취급제조실적	부적합 한약 제조유통사례 없는 업소
전 체 ¹⁾	520(100.0)	358(68.8)	136(26.2)	41(7.9)	191(36.7)
응답자 구분***					
제조업소	67(100.0)	27(40.3)	34(50.7)	15(22.4)	23(34.3)
생산농민	259(100.0)	219(84.6)	24(9.3)	10(3.9)	60(23.2)
소비기관	194(100.0)	112(57.7)	78(40.2)	16(8.2)	108(55.7)

주: 1) 무응답 제외

*** p<.01

카. 제조업소 우선 선정기준

최소 자격요건과 더불어 직거래사업에 참여하여 정부의 구매자금 등의 지원을 받을 제조업소의 선정기준으로 고려해야 할 점에 대해서도 조사하였다(중복응답 허용). 응답자들이 가장 많이 지적한 것은 ‘생산자관련 단체의 추천이 있을 경우 참여자 선정시 우선권 부여’로서, 61.9%의 응답자들이 지적하였고, 다음으로 ‘직거래사업 수행기관의 추천(27.8%)’, ‘한국한약산업협회의 추천(18.6%)’, ‘대한한의사협회의 추천(17.2%)’ 등의 순으로 나타났다.

그러나 제조업소의 최소자격 조건에 대한 조사결과에서도 볼 수 있듯이 우선 선정기준에 대한 조사결과도 응답자들을 세분하여 보면 각 주체별로 다른 의견을 제시하고 있음을 알 수 있다. 우선 제조업소들은 해당 단체인 한국한약산업협회의 추천을 우선 선정기준으로 고려하는 응답이 46.3%로 가장 높은 반면, 생산농민들의 경우에는 생산자 관련 단체 추천을 고려해야 한다는 응답이 88.1%로 나타났다. 직거래사업에서 중심적인 역할을 담당해야 할 제조업소의 자격조건과 선정 기준에 있어서 생산자 측과 구매자 측이 자신들의 편익에 따라 극명한 의견 차이를 보이고 있는데, 향후 제도의 안착을 위하여 양자간의 이해관계를 조율할 수 있는 객관적이고 설득력 있는 기준 마련이 반드시 필요할 것이다.

〈표 III-18〉 직거래사업 지원대상 제조업소의 우선 선정기준(중복응답 허용)

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	생산자관련 단체 추천	한국한약산업 협회 추천	대한한의사협회 추천	직거래사업 수행기관 추천
전 체 ¹⁾	522(100.0)	323(61.9)	97(18.6)	90(17.2)	145(27.8)
응답자 구분***					
제조업소	67(100.0)	19(28.4)	31(46.3)	6(9.0)	30(44.8)
생산농민	261(100.0)	230(88.1)	18(6.9)	10(3.8)	45(17.2)
소비기관	194(100.0)	74(38.1)	48(24.7)	74(38.1)	70(36.1)

주: 1) 무응답 제외

*** p<.01

타. 직거래사업 초기 지원대상 제조업소 규모

국산한약재 직거래사업의 필요성은 오래 전부터 제기된 것이라 할 수 있으나, 실제 시행은 2011년 하반기부터로 아직까지 제도 시행과정에서의 시행착오를 최소화해야 할 초기 단계라 할 수 있다. 이에 따라 본 조사에서는 직거래사업 초기에 지원대상이 되는 제조업소의 적절한 수나 규모가 어느 정도가 적절한 것인지를 조사하였다.

조사 결과 우선은 가급적 적은 수를 대상으로 집중 지원하여 사업계획을 구체화한 후에 확대하는 것이 바람직하다는 의견이 50.5%로 가장 높게 나타났으며, 특별한 결격사유나 제외요건에 해당되지 않는 이상 희망 제조업소 전체에 동등한 기회를 제공해야 한다는 응답은 24.4%였으며, 희망자 신청을 받은 후 가능한 수매자금 범위 내에서 균등하게 배분해야 한다는 응답은 15.0%, 차등 지원해야 한다는 응답은 9.7%로 그 뒤를 이었다.

제조업소들의 경우 직거래사업 자체의 필요성에 대해서는 인정하나 일부 대규모 제조업소에 의한 시장 독점을 우려하고 있는 바, 특별한 결격사유나 제외조건에 해당되지 않는 이상 희망하는 업소들 전체에 동등하게 사업에 참여할 기회를 제공해야 한다는 의견이 가장 높았고(53.7%), 생산 농민들은 우수한 한약재 품질 보장에 따른 안정적 판로 확보라는 측면에서 가급적 적은 수의 제조업소에 집중적으로 지원한 후 사업계획을 좀 더 구체화해서 확대해야 한다는 의견이 가장 높았다(76.2%).

〈표 III-19〉 직거래사업 초기 지원대상 제조업소 규모

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	가급적 적은 수 집중 지원	희망 제조업소 전체에 동등기회 제공	가능한 구매자금 범위 내에서 균등배분	가능한 구매자금 범위 내에서 차등지원	기타
전 체 ¹⁾	513(100.0)	259(50.5)	125(24.4)	77(15.0)	50(9.7)	2(0.4)
응답자 구분***						
제조업소	67(100.0)	10(14.9)	36(53.7)	18(26.9)	3(4.5)	-
생산농민	260(100.0)	198(76.2)	20(7.7)	29(11.2)	12(4.6)	1(0.4)
소비기관	186(100.0)	51(27.4)	69(37.1)	30(16.1)	35(18.8)	1(0.5)

주: 1) 무응답 제외

*** p<.01

파. 직거래사업 구매대금 지불방식

직거래사업은 직거래전담기관 또는 금융기관으로부터 저리의 국산한약재 구매 비용을 지원받은 제조업소가 생산 농가로부터 약용작물을 구매하는 과정으로 진행된다. 따라서 구매대금의 지불방식은 직거래사업의 중요한 과정임과 동시에 사업의 두 당사자인 제조업소 및 생산농민의 이해관계가 부딪힐 가능성이 매우 높은 쟁점사안으로 예상된다. 이에 따라 본 조사에서는 제조업소와 생산농민들을 대상으로 재배농가에 대한 제조업소의 구매대금 지불 방식으로 어떠한 방식을 선호하는지의 의견을 조사하였다.

조사 결과, 예상과 같이 선호하는 구매대금 지불방식에 대하여 제조업소와 생산농가의 의견 차이가 분명하게 나타났다. 제조업소는 한약재 계약물품을 인수할 때 계약금을 지불하고 검사완료 후 (품질검사를 통과한 경우에) 잔액을 지불하는 방식을 가장 선호(53.7%)하고 있는 반면, 생산농민들은 제조업소와의 직거래계약이 체결됨과 동시에 일부 구매대금을 지불하고 재배가 완료되어 물량을 전량 인수한 후에 잔액을 지불하는 방식을 가장 선호하였다(65.2%). 즉, 생산 농민들의 경우에는 생산작물의 하자 여부와는 관계없이 국산한약재가 제조업소에 인수되는 시점에서 구매대금 전액 지불이 완료되는 방식을 선호하나, 제조업소들은 품질검사에 합격한 양질의 한약재에 대해서만 구매대금을 지불할 수 있다는 입장이다. 이는 뒤에 나오는 하자 있는 한약재의 책임 소재와도 연결되는 문제이기도 하다.

〈표 III-20〉 선호하는 직거래사업 구매대금 지불방식

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	계약체결시 일부지불, 전량인수후 잔액 지불	계약물품 인수 후 잔액지불	물품 인수시 계약금, 검사완료 후 잔액 지불	당사자 계약에 따라 결정	기타
전 체 ¹⁾	322(100.0)	210(65.2)	29(9.0)	55(17.1)	25(7.8)	3(0.9)
응답자 구분***						
제조업소	67(100.0)	9(13.4)	3(4.5)	36(53.7)	16(23.9)	3(4.5)
생산농민	255(100.0)	201(78.8)	26(10.2)	19(7.5)	9(3.5)	-

주: 1) 무응답 제외

*** p<.01

하. 하자있는 한약재의 책임 소재

앞서 언급한 바와 같이 구매대금 지불방식은 하자있는 한약재의 책임 소재와도 밀접한 연관성을 가진다. 양질의 한약재를 유통시켜야 할 의무를 가지는 제조업소 입장에서는 하자있는 한약재를 처리하는 것이 용이하지 않으며, 생산 농민 입장에서는 하자있는 한약재로 평가받아 보상없이 폐기될 경우 생산비용 등에서 큰 손해를 입게 되기 때문이다¹¹⁾.

제조업소와 생산농민을 대상으로 직거래 한약재의 구매 과정에서 품질검사를 통과하지 못한 한약재의 책임 소재에 대한 의견을 조사한 결과 역시 이해관계에 따라 양측의 입장차이가 뚜렷하게 나타났다. 제조업소들은 토양여건이나 건조방법 등 농가에 의해 발생한 하자이므로 농가로 반품되어야 한다는 응답이 절대 다수인 반면(80.3%), 생산농민의 경우에는 재배농가의 고의성이 없는 한 제조업소의 비용부담과 책임하에 처리되어야 한다는 응답이 압도적이었다(75.1%). 또한 금융기관에서 융자하는 구매비용에는 제조업소의 처리비용도 포함되어 있으므로 제조업소가 하자있는 한약재를 처리해야 한다는 응답도 14.9%로 조사되었다.

11) 이와 같은 사례는 직거래사업이 시행되고 있지 않은 상황에서도 발생하였던 문제이다. 즉, 계약재배 등을 통해 생산한 약용작물에 하자가 발생했을 경우 그 책임소재와 보상 문제로 생산자와 구입자(중개업자 또는 제조업소) 사이에 계약불이행에 따른 갈등이 발생하는 사례가 자주 보고되었으며, 생산자단체에서도 이 문제의 해결을 지속적으로 요구하고 있다.

〈표 III-21〉 하자있는 한약재의 책임 소재

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	농가 (농가에 반품)	제조업소 (수매비용에 처리비용 포함)	제조업소 (재배농가 무과실일 경우)	제조업소 (정부지원이 제조업소에 이루어지므로)	기타
전 체 ¹⁾	327(100.0)	68(20.8)	40(12.2)	204(62.4)	12(3.7)	3(0.9)
응답자 구분***						
제조업소	66(100.0)	53(80.3)	1(1.5)	8(12.1)	2(3.0)	2(3.0)
생산농민	261(100.0)	15(5.7)	39(14.9)	196(75.1)	10(3.8)	1(0.4)

주: 1) 무응답 제외

*** p<.01

거. 직거래 제품 별도 표기 포장용기

제조업소 및 소비기관 응답자들을 대상으로 직거래사업으로 제조·공급되는 한약재 포장용기에 직거래 제품임을 별도로 표시하는 방식이 필요할 것인지에 대해서 조사한 결과 제도 도입이 필요하다는 의견이 80.2%로 매우 높게 나타났다. 제조업소(84.6%)는 소비기관(78.6%)에 비하여 별도 포장용기의 도입이 필요하다는 응답이 상대적으로 높았으나 통계적으로 유의한 차이를 보이지는 않았다.

〈표 III-22〉 한약재 포장용기에 직거래 제품 별도 표기 필요성

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	필요함	필요없음
전 체 ¹⁾	252(100.0)	202(80.2)	50(19.8)
응답자 구분			
제조업소	65(100.0)	55(84.6)	10(15.4)
소비기관	187(100.0)	147(78.6)	40(21.4)

주: 1) 무응답 제외

해당 한약재에 직거래 제품을 별도로 표시하는 방식 도입이 필요하다고 응답한 경우 그 이유로는(중복응답 허용) ‘한약재 소비기관의 추적·확인 등 편의제공을 위하여’가 63.9%, ‘비직거래 제품과의 차별화를 위해서’가 62.4%로 나타났다. 직거래 참여 장려를 위해서는 42.1%의 응답자들이 동의하였다. 전체적으로 직거래사업으로서의 유통과정을 거친 한약재에 대해 별도의 표기를 부착함으로써 투명한 한약

재 유통과정 수립에 기여하는 한편, 우수 품질에 대한 광고효과를 통해 한약재에 대한 소비자의 인식 제고와 판촉 등에 도움이 될 것으로 판단하는 것으로 여겨진다.

〈표 III-23〉 직거래 제품 별도 표시 포장용기 도입이 필요한 이유

(단위: 응답 수, %)

도입 이유	
전 체 ¹⁾	202 ²⁾ (100.0)
한약재 소비기관의 추적·확인 등 편의제공을 위하여 필요	129(63.9)
비직거래 제품과의 차별화를 위하여 필요	126(62.4)
직거래 참여 장려를 위하여 필요	85(42.1)
제조업소 자율사업으로 정하여 운영	34(16.8)

주: 1) 무응답 제외 2) 중복응답이 고려되었음.

반대로 직거래 제품에 대하여 포장용기에 별도로 표시하는 방식 도입이 필요하지 않다고 응답한 경우 그 이유로(중복응답 허용) 가장 많은 응답율을 보인 것은 ‘직거래사업 제품 및 참여자에 대한 지나친 특혜조치’이기 때문이라는 사유로서 응답자의 50.0%가 지적하였다. 다음으로 ‘업계의 자율판단 사항에 대한 새로운 규제 도입’이기 때문이라는 의견과 ‘포장용기 기재사항의 추가와 이력관리 등으로 제품의 가격 상승이 초래’되기 때문이라는 의견을 제시한 응답자가 각각 전체의 48.1%인 것으로 나타났다. 포장용기 내의 제품이 실제 직거래 제품인지를 공식 확인할 수 없어서 비직거래제품이 직거래제품인 것으로 위·변조될 우려가 있기 때문에 별도 표기 포장용기 도입이 불필요하다는 응답은 28.8%인 것으로 조사되었다.

〈표 III-24〉 직거래 제품 별도 표시 포장용기 도입이 불필요한 이유

(단위: 응답 수, %)

도입 불필요 이유	
전 체 ¹⁾	52 ²⁾ (100.0)
직거래사업 제품 및 참여자에 대한 지나친 특혜조치	26(50.0)
업계의 자율판단 사항에 대한 새로운 규제 도입	25(48.1)
포장용기 기재사항 추가 및 이력관리 등으로 가격상승 초래	25(48.1)
비직거래제품이 직거래제품인 것으로 위변조될 우려	15(28.8)

주: 1) 무응답 제외

2) 중복응답이 고려되었음.

너. 직거래사업으로 인한 한약재 매입가격 변화

직거래사업 과정에서의 구매 주체인 제조업소를 대상으로 직거래사업으로 매입되는 한약재 매입가격의 변화 전망 및 비직거래로 매입되는 한약재 매입가격의 차이를 조사하였다. 이를 통해 향후 본격적인 직거래사업이 실시될 경우 제조업소가 기대하는 구매자금 융자 규모 및 구매 비용으로서의 지불의사, 생산농가의 소득향상 효과를 가늠할 수 있을 것으로 기대된다.

조사 결과 응답 제조업소들의 64.0%가 비직거래 한약재에 비해 직거래 한약재의 매입가격이 높아질 것이라고 전망하고 있었으며, 오히려 매입가격이 하락할 것이라고 전망한 경우는 26.6%, 직거래 한약재와 비직거래 한약재간 매입가격의 차이가 없을 것이라는 응답은 9.4%로 나타나서 대부분의 응답자들이 직거래사업이 도입될 경우 현재보다 한약재 구입비용이 증가할 것이라고 응답하였다. 직거래사업 대상 한약재의 매입가격 상승원인으로는 직거래 한약재의 원산지 및 생육년수 확인 등으로 우수한 품질 확보가 이루어지기 때문이라는 의견이 40.6%, 제조업소간 물량 확보 경쟁에 따른 가격 상승이 23.4%로 나타났으며, 제조업소 대표자의 현업종 종사기간과 연간 매출 규모에 따라서 응답율의 유의한 차이가 발생하지는 않았다.

〈표 III-25〉 직거래 한약재와 비직거래 한약재의 매입가격 차이 전망

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	직거래 한약재 가격이 낮아짐	차이 없음	직거래 한약재 가격이 높아짐 (우수한 품질)	직거래 한약재 가격이 높아짐 (물량확보경쟁)
전 체 ¹⁾	64(100.0)	17(26.6)	6(9.4)	26(40.6)	15(23.4)
현 업종 종사기간					
5년 이하	4(100.0)	2(50.0)	-	2(50.0)	-
6~10년	8(100.0)	3(37.5)	1(12.5)	4(50.0)	-
11~15년	13(100.0)	3(23.1)	1(7.7)	6(46.2)	3(23.1)
16년 이상	39(100.0)	9(23.1)	4(10.3)	14(35.9)	12(30.8)
연간 매출규모					
5천만원 이하	1(100.0)	-	-	1(100.0)	-
1~10억원	31(100.0)	4(12.9)	2(6.5)	15(48.4)	10(32.3)
10~50억원	24(100.0)	10(41.7)	3(12.5)	6(25.0)	5(20.8)
50억원 이상	8(100.0)	3(37.5)	1(12.5)	4(50.0)	-

주: 1) 무응답 제외

직거래한약재의 매입가격이 상승하거나 하락하는 등 변동이 있을 것이라는 응답자들에게 그 상승/하락 수준을 추가로 질문하였다. 직거래 한약재의 매입가격이 상승할 것이라는 예상 및 하락할 것이라는 예상 모두 그 폭에 대해서는 10~20% 수준일 것이라는 응답이 가장 많았는데, 매입가격이 상승할 것이라는 응답의 52.5%가 10~20% 상승을 전망하였고, 20~50% 상승할 것이라는 응답은 27.5%로 나타났다. 또한 직거래 한약재의 매입가격이 하락할 것이라는 응답의 52.9%가 10~20% 하락을 전망하였고, 5~10% 하락할 것이라는 응답이 23.5%, 20~50% 하락할 것이라는 전망을 가진 응답자는 17.6%인 것으로 조사되었다.

〈표 III-26〉 직거래 한약재와 비직거래 한약재의 매입가격 상승/하락 예상 수준

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체 ¹⁾	5~10%	10~20%	20~50%	50% 이상
매입가격 상승	40(100.0)	7(17.5)	21(52.5)	11(27.5)	1(2.5)
매입가격 하락	17(100.0)	4(23.5)	9(52.9)	3(17.6)	1(5.9)

주: 1) 무응답 제외

더. 직거래사업으로 인한 한약재 출고가격 변화

제조업소들을 대상으로 직거래사업으로 구매한 한약재를 제조한 후, 한방병원과 한의원 등 소비기관으로 출고하는 가격이 비직거래로 거래되는 한약재 출고가격과 차이가 발생할 것으로 예상하는지를 조사하였다.

조사 결과 비직거래 한약재에 비해 직거래 한약재의 출고가격이 높아질 것이라고 전망한 응답자는 60.9%로 나타나 앞서 매입가격에서와 마찬가지로 제조업소들은 직거래사업이 현재보다 한약재 출고가격을 상향화시키는 효과를 발생시킬 것으로 전망하고 있었다. 출고가격의 상승 이유로는 원산지 확인 및 엄격한 품질검사 때문이라는 응답이 53.1%로 많았으며, 한의원 등의 국산 한약재 선호의식이 높아져서 수요가 증가하기 때문이라는 응답은 7.8%로 나타났다. 반대로 기존의 유통마진이 제거되어 오히려 직거래 한약재의 출고가격이 하락할 것이라고 전망한 응답자는 전체 제조업소 중 23.4%로 조사되었고, 직거래 한약재와 비직거래 한약재간 출고가격의 차이가 없을 것이라는 응답은 15.6%로 조사되었다.

〈표 III-27〉 직거래 한약재와 비직거래 한약재 제조 후 출고가격 차이 전망

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체	직거래 한약재 가격이 낮아짐	차이 없음	직거래 한약재 가격이 높아짐 (원산지 확인 및 엄격한 품질검사)	직거래 한약재 가격이 높아짐 (국산한약재 선호의식)
전 체 ¹⁾	64(100.0)	15(23.4)	10(15.6)	34(53.1)	5(7.8)
현 업종 종사기간					
5년 이하	3(100.0)	1(33.3)	-	2(66.7)	-
6~10년	9(100.0)	3(33.3)	2(22.2)	2(22.2)	2(22.2)
11~15년	13(100.0)	2(15.4)	2(15.4)	9(69.2)	-
16년 이상	39(100.0)	9(23.1)	6(15.4)	21(53.8)	3(7.7)
연간 매출규모					
5천만원 이하	1(100.0)	-	-	-	1(100.0)
1~10억원	31(100.0)	3(9.7)	5(16.1)	19(61.3)	4(12.9)
10~50억원	24(100.0)	7(29.2)	3(12.5)	14(58.3)	-
50억원 이상	8(100.0)	5(62.5)	2(25.0)	1(12.5)	-

주: 1) 무응답 제외

직거래한약재의 출고가격이 상승하거나 하락하는 등 변동이 있을 것이라는 응답자들에게 그 상승/하락 수준을 질문하였다. 직거래 한약재의 출고가격의 상승폭에 대해서는 10~20% 상승을 전망한 응답이 56.4%로 가장 많았고, 20~50% 상승할 것이라는 응답은 23.1%, 50% 이상 상승할 것이라는 응답도 12.8%에 이른 반면, 하락폭에 대해서는 5~10% 수준일 것이라는 응답이 53.3%, 10~20% 수준의 하락이 46.7%로 조사되었고 20~50% 하락과 50% 이상 하락을 전망한 응답자는 없었다.

〈표 III-28〉 직거래 한약재와 비직거래 한약재의 출고가격 상승/하락 예상 수준

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체 ¹⁾	5~10%	10~20%	20~50%	50% 이상
출고가격 상승	39(100.0)	3(7.7)	22(56.4)	9(23.1)	5(12.8)
출고가격 하락	15(100.0)	8(53.3)	7(46.7)	-	-

주: 1) 무응답 제외

러. 직거래사업 참여를 위해 제조업소에 필요한 지원사항

제조업소들을 대상으로 직거래사업에의 참여를 장려하기 위해 필요한 지원 필요사항을 질문하였다. 조사 결과 1순위로 가장 많이 제시된 의견은 ‘중금속 기준에 관한 규정 완화’로서, 전체 응답자의 35.4%가 이를 최우선 지원사항으로 응답하였다. 한약재에 잔존해 있는 납, 비소, 카드뮴 등 중금속 검사기준의 완화는 한약계의 현안사항이기도 하며, 향후 직거래사업으로 수매한 한약재의 안전성 및 품질검사와 관련하여 잔류 중금속 및 잔류 농약 문제 역시 중요한 고려사항이 될 전망이다. 중금속 기준 완화에 이어서 다음으로 높은 지원 요구사항은 ‘한약재 수매자금 저리 융자’로서 30.8%로 조사되었고, ‘한약재 검사비용 지원’과 ‘시설·장비 현대화에 대한 보조금 지원’ 등은 각각 16.9%의 응답자들이 지적하였다.

〈표 III-29〉 직거래사업 참여 장려를 위한 제조업소 지원사항

(단위: 응답 수, %)

구 분	1순위	2순위	3순위	4순위
전 체 ¹⁾	65(100.0)	65(100.0)	65(100.0)	65(100.0)
한약재 구매자금 저리 융자	20(30.8)	14(21.5)	15(23.1)	16(24.6)
한약재 검사비용 지원	11(16.9)	21(32.3)	20(30.8)	13(20.0)
중금속 기준에 관한 규정 완화	23(35.4)	13(20.0)	14(21.5)	15(23.1)
시설장비 현대화에 대한 보조금 지원	11(16.9)	17(26.2)	16(24.6)	21(32.3)

주: 1) 무응답 제외

머. 직거래사업 용자조건

현재 정부가 계획하고 있는 국산한약재 직거래사업의 과정은 정부 예산 등으로 조성된 재원을 저리의 용자 형태로 제조업소에 지원하고, 제조업소는 이를 구매자금으로 활용하는 것을 골자로 한다. 이에 따라 본 조사에서는 제조업소들을 대상으로 하여 희망하는 용자규모와 담보 조건, 이자 및 상환기간 등에 대하여 의견을 수렴하였다.

먼저 제조업소들이 희망하는 연간 용자규모는 2억원 이상이라는 응답이 48.5%로 가장 높았고, 1억원~2억원 미만인 34.8%로 그 뒤를 이었다. 제조업소들은 구매자금 용자 규모로 가능한 높은 수준의 액수를 원하는 것으로 보이는데, 이러한 의견을 수용할 경우 2011년 예산(3,000백만원)을 지속적으로 증액시키기 위한 노력이 뒤따라야 할 것이다.

〈표 III-30〉 희망하는 연간 용자규모

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체 ¹⁾	5천만원 미만	5천만원 ~ 1억원 미만	1억원 ~ 2억원 미만	2억원 이상
연간 용자규모	66(100.0)	2(3.0)	9(13.6)	23(34.8)	32(48.5)

주: 1) 무응답 제외

구매자금 용자에 대한 담보 형태로는 신용대출 형태의 담보를 원하는 비율이 51.5%로 가장 높았으며, 보증서 담보대출은 36.4%, 일반 담보대출은 10.6% 등으로 나타났다.

〈표 III-31〉 융자금 담보 형태

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체 ¹⁾	신용대출	보증서 담보대출	일반 담보대출	기타
융자금 담보	66(100.0)	34(51.5)	24(36.4)	7(10.6)	1(1.5)

주: 1) 무응답 제외

융자금에 대해 희망하는 이자율은 2% 미만이 43.9%로 가장 높았고, 2~3% 미만의 이자율이 적합하다는 의견은 37.9%로 나타나 대부분 3% 미만의 이자율을 원하고 있었다. 무이자 대출이 적합하다는 의견은 13.6%로 나타났고, 3~5%의 이자율을 선택한 비율은 4.5%에 그쳤다.

〈표 III-32〉 융자금에 대한 희망 이자율

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체 ¹⁾	무이자	2%미만	2~3%	3~5%
이자율	66(100.0)	9(13.6)	29(43.9)	25(37.9)	3(4.5)

주: 1) 무응답 제외

융자금 상환기간에 대해서는 2년~4년 이내가 적합하다는 의견이 50.0%로 가장 높았고 4년 이상의 장기 상환이 적합하다는 의견 역시 33.3%로 비교적 높게 나타났다. 반면 2년 이내라는 의견은 16.7%에 그치는 등, 대부분의 응답자들은 직거래 사업을 위한 융자금 상환시기를 장기간으로 희망하고 있었다.

〈표 III-33〉 융자금 상환기간

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체 ¹⁾	1년 이내	1년~2년 이내	2년~4년 이내	4년 이상
융자금 상환기간	66(100.0)	1(1.5)	10(15.2)	33(50.0)	22(33.3)

주: 1) 무응답 제외

융자금 대출기관에 대해서는 모든 금융기관에서 가능하도록 해야 한다는 의견이 60.6%로 가장 높게 나타났고, 농협을 전용 대출기관으로 희망한다는 의견은 37.9%로 조사되었다. 우체국 대출을 희망한 비율은 매우 낮은 수준이었다.

〈표 III-34〉 용자금 대출기관

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체 ¹⁾	모든 금융기관	농협	우체국	기타
대출기관	66(100.0)	40(60.6)	25(37.9)	1(1.5)	-

주: 1) 무응답 제외

직거래사업 용자금 가운데 계약자금(선지급금)과 구매잔금의 적정비율에 대해서는 20~80%라고 응답한 비율이 52.3%로 나타났으며, 10:90%가 바람직하다는 응답도 43.1%로 비교적 높게 나타났다. 계약자금이나 구매잔금 어느 한 쪽에 전액을 배정하는 것이 적정하다는 응답은 매우 낮았다.

〈표 III-35〉 계약자금과 구매잔금 적정비율

(단위: 응답 수, %)

구 분	전체 ¹⁾	0 : 100%	10 : 90%	20 : 80%	100 : 0%
계약자금과 구매잔금 적정비율	65(100.0)	1(1.5)	28(43.1)	34(52.3)	2(3.1)

주: 1) 무응답 제외

버. 직거래한약재 우선 구매 의사

직거래사업을 통해 공급되는 국산한약재를 실제 활용하게 될 한방의료기관(한방병원, 한의원), 한약국, 도매업소 등 소비기관에서는 수입산 한약재나 비직거래 한약재에 비하여 직거래 한약재를 우선구매할 의사가 있는지를 조사하였는데, 응답자의 대부분(91.6%)이 직거래사업 한약재를 우선적으로 구매할 의사가 있다고 응답하였다. 이러한 경향은 소비기관의 유형, 현재 업종 종사기간, 업소의 연간매출 규모 등에 따라 유사하게 나타나고 있어서 한약재 소비기관에서도 직거래사업을 통한 양질의 안정적인 한약재 공급에 상당한 기대를 하고 있는 것으로 여겨진다.

〈표 III-36〉 한약재 소비기관의 직거래사업 제조·공급 한약재의 우선 구매 의사

(단위: 응답 수, %)

구 분 ¹⁾	전체	구매의사 있음	구매의사 없음
소비기관 전체	191(100.0)	175(91.6)	16(8.4)
기관 유형			
한방의료기관(한방병원·한의원)	79(100.0)	74(93.7)	5(6.3)
한약국	19(100.0)	17(89.5)	2(10.5)
도매업소	93(100.0)	84(90.3)	9(9.7)
현 업종 종사기간			
5년 이하	16(100.0)	16(100.0)	-
6~10년	39(100.0)	36(92.3)	3(7.7)
11~15년	32(100.0)	29(90.6)	3(9.4)
16년 이상	103(100.0)	93(90.3)	10(9.7)
연간 매출규모			
5천만원 이하	51(100.0)	47(92.2)	4(7.8)
1~10억원	85(100.0)	77(90.6)	8(9.4)
10~50억원	26(100.0)	25(96.2)	1(3.8)
50억원 이상	28(100.0)	25(89.3)	3(10.7)

주: 1) 무응답 제외

직거래사업으로 제조·공급되는 한약재의 우선 구매 의사와 아울러, 만약 구매할 경우 어느 정도 수준의 가격에서 구매를 희망하고 있는지도 조사하였다. 조사 결과 대부분의 응답자들이 비직거래 한약재에 비하여 직거래 한약재를 낮은 가격 수준 또는 동일한 가격 수준에서 구매하겠다고 응답하였다. 즉, 비직거래 한약재보다 낮은 가격 수준에서 구매하겠다는 응답이 45.4%였으며, 같은 수준에서 구매하겠다는 응답은 43.1%로 조사되었다. 반면, 반면 비직거래 한약재보다 높은 가격 수준에서 직거래 한약재를 구매하겠다는 의사를 표명한 응답자는 11.5%에 그쳤는데, 소비기관의 기관 유형, 현재 업종 종사기간, 연간 매출규모에 따른 차이가 없이 공통적으로 나타난 응답 경향이었다.

직거래사업의 대상이 되는 국산한약재에 대한 한약재 소비기관의 구매 희망 가격 수준은 향후 제조업소의 출고 희망 가격 수준과 상충될 가능성이 높다. 앞서의 조사 결과에서도 나타났듯이 제조업소들은 국산한약재 직거래사업 이후 한약재의 매입가격과 출고가 모두 상향될 것으로 기대하고 있기 때문이다. 물론 일차적으로는 시장기능에 따라 가격이 결정되겠지만 용자금으로 정부재원이 투입된 공공사업이란 점, 본

질적으로 농산물과 유사한 특징을 가지는 한약재의 생산과 판매는 공산품과 다른 특성이 있다는 점에서 시장 기능과 더불어 정부를 비롯한 공익적 측면에서의 개입과 조정이 요구된다.

〈표 III-37〉 한약재 소비기관의 직거래 한약재의 구매의사 가격수준

(단위: 응답 수, %)

구 분 ¹⁾	전체	비직거래 한약재보다 낮은 수준	비직거래 한약재와 같은 수준	비직거래 한약재보다 10-20% 높은 수준	비직거래 한약재보다 20% 이상 높은 수준
전 체	174(100.0)	79(45.4)	75(43.1)	15(8.6)	5(2.9)
기관 유형					
한방의료기관	73(100.0)	30(41.1)	32(43.8)	6(8.2)	5(6.8)
한약국	17(100.0)	8(39.4)	6(35.3)	3(17.6)	-
도매업소	84(100.0)	41(47.1)	37(44.0)	6(7.1)	-
현 업종 종사기간					
5년 이하	16(100.0)	9(56.3)	6(37.5)	1(6.3)	-
6~10년	36(100.0)	17(47.2)	14(38.9)	2(5.6)	3(8.3)
11~15년	28(100.0)	11(39.3)	14(50.0)	2(7.1)	1(3.6)
16년 이상	93(100.0)	41(44.1)	41(44.1)	10(10.8)	1(1.1)
연간 매출규모					
5천만원 이하	47(100.0)	25(53.2)	17(36.2)	5(10.6)	-
1~10억원	77(100.0)	34(44.2)	34(44.2)	6(7.8)	3(3.9)
10~50억원	24(100.0)	10(41.7)	11(45.8)	1(4.2)	2(8.3)
50억원 이상	25(100.0)	9(36.0)	13(52.0)	3(12.0)	-

주: 1) 무응답 제외

서. 우수 국산한약재 재배·생산·유통 장려를 위해 지원이 필요한 사항

생산농민과 한약재 소비기관들을 대상으로 우수한 국산한약재의 재배·생산·유통의 장려를 위하여 지원이 필요한 사항이 무엇인지를 조사하였다. 조사 결과, 1순위 요인으로서 ‘한약재 검사비용 지원’이 40.3%로 가장 높았으며, 다음으로 ‘시설·장비 현대화에 대한 보조금 지원’이 22.5%, ‘한약재 구매자금의 저리융자’ 21.1%, ‘중금속 기준에 관한 규정 완화’는 16.2%를 차지하였다.

생산농민들의 경우에는 가장 필요한 지원 사항으로 ‘한약재 검사비용 지원’을 지정한 경우가 55.9%로 가장 높았던 반면, 소비기관들의 경우에는 ‘시설·장비 현대화에 대한 보조금 지원’이 31.9%로 가장 높게 나타났다.

〈표 III-38〉 우수 국산한약재 재배·생산·유통 장려를 위한 지원 필요 사항

(단위: 응답 수, %)

구 분 ¹⁾		1순위	2순위	3순위	4순위
생산농민 + 소비기관	한약재 구매자금 저리 융자	91(21.1)	69(16.3)	126(29.7)	141(33.3)
	한약재 검사비용 지원	174(40.3)	102(24.1)	100(23.6)	50(11.8)
	중금속 기준에 관한 규정 완화	70(16.2)	70(16.5)	129(30.4)	157(37.0)
	시설·장비 현대화에 대한 보조금 지원	97(22.5)	183(43.2)	69(16.3)	76(17.9)
생산농민***	한약재 구매자금 저리 융자	40(16.2)	34(13.9)	68(27.9)	104(42.6)
	한약재 검사비용 지원	138(55.9)	45(18.4)	46(18.9)	16(6.6)
	중금속 기준에 관한 규정 완화	31(12.6)	37(15.2)	97(39.8)	79(32.4)
	시설·장비 현대화에 대한 보조금 지원	38(15.4)	128(52.5)	33(13.5)	45(18.4)
소비기관***	한약재 구매자금 저리 융자	51(27.6)	35(19.4)	58(32.2)	37(20.6)
	한약재 검사비용 지원	36(19.5)	57(31.7)	54(30.0)	34(18.9)
	중금속 기준에 관한 규정 완화	39(21.1)	33(18.3)	32(17.8)	78(43.3)
	시설·장비 현대화에 대한 보조금 지원	59(31.9)	55(30.6)	36(20.0)	31(17.2)

주: 1) 무응답 제외 *** p<.01

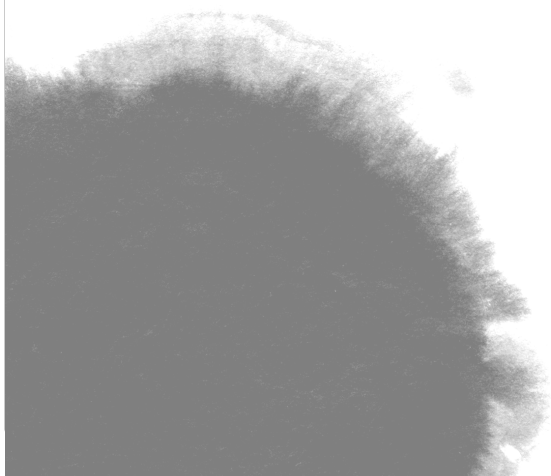
어. 직거래사업 성공을 위한 생산자 및 시·군, 농업기술센터 역할

마지막으로 한약재를 생산하는 농민들을 대상으로 직거래사업이 성공을 거두기 위하여 생산자 또는 생산단체 및 시·군과 기술지원센터가 기여하거나 담당해야 할 역할에 대해 주관식으로 조사하였다.

이에 대해 다양한 의견이 제시되었으나 생산자 입장에서 가장 많은 의견으로 제시된 것은 역시 적정생산가격 보장이었다. 생산 농민들은 한약재 가격 결정에 있어서 ‘공정성, 공평성, 타당성이 필요’하며, 생산자 단체에서는 생산량 및 가격 등에 대하여 현황을 파악하고 수급을 관리하는 역할을 담당해야 한다는 응답이 적지 않았다. 이를 통해 볼 때 산지에서의 가격 결정과정 및 가격 수준이 생산원가에 미치지 못한다는 인식을 강하게 가지고 있는 것으로 여겨진다. 또한 지방자치단체(시·군)에 대해서도 정부 차원의 구매자금 책정을 통해 안정적인 구매가 이루어지도록 해야 한다는 응답이 많았고, 다른 생산농민이나 관련 단체들과 협조체계를 구축하여 가격 결정과 구매량 등에 있어서 차별이 발생하지 않도록 기술지원을 해 줄 것을 요구하고 있었다. 농업기술지원센터에 대해서는 한약재 생산을 위한 정보 공유와 우량 품종 보급, 생산·재배 기술 공급, GAP 확대 등 기술적인 지원 등 재배과정에서 필요한 기술 지도와 지원을 요구하는 경향이 강하였다.

04

결론



제4장 결 론

1. 주요 의견조사 결과

전통의료로서 한의학이 유지되는 한 한약재에 대한 관심과 수요는 지속적으로 존재할 것이다. 건강보험 한방의료 청구건수 및 진료비는 꾸준히 증가하고 있으며, 한약재의 원료라고 할 수 있는 약용작물은 건강기능성 식품이나 화장품 보조제 등 다양한 영역으로 쓰임새가 확장되고 있기 때문이다. 정부 차원에서도 ‘한의학육성발전 계획’을 수립하여 관련 산업을 2015년까지 10조원 규모로 확대할 것을 목표로 삼는 등 투자 의지를 보이고 있다. 물론 현재 국산한약재의 유통과정은 적지 않은 개선점을 가지고 있는 것도 사실이다. 생산 농민들과 일부 제조업소들의 규모는 영세한데다가 유통구조마저 복잡하여 왜곡된 가격구조나 매점매석과 같은 현상이 나타나기도 하며, 잔류 농약이나 중금속 오염과 같은 안전성의 문제 역시 지속적으로 제기되는 문제이다. 식품이나 의약품과 달리 자연상태에서 채취되기 때문에 원료와 제품에 대한 검사체계가 상대적으로 미흡하고 합리적인 기준 마련을 통한 안전성 확보가 더 필요하다는 지적이 나오는 것도 이 때문이다.

이러한 상황들을 고려해 볼 때 정부가 2011년 하반기부터 시행을 목표로 추진하고 있는 국산한약재직거래사업은 국산한약재 품질관리의 의무화를 통해 양질의 국산한약재 공급기반을 마련하고 유통구조를 투명하게 함으로써 보다 저렴한 가격으로 국민들에게 한약을 공급할 수 있도록 하며, 생산 농민들의 보호와 안정된 판로를 확보한다는 점에서 긍정적인 효과가 기대되는 시도라 할 수 있다. 다만 아직까지 시행 초기라는 점을 감안하여 참여 주체들의 입장을 지속적으로 파악함으로써 시행착오를 최소화하고, 제도가 정착될 수 있도록 하는 과정이 필요할 것으로 여겨진다.

이와 같은 필요성에 의하여 본 연구에서는 국산한약재직거래사업의 당사자라 할 수 있는 한약제 제조업소와 생산 농민, 한약재 소비기관인 한방의료기관(한방병원, 한의원)과 한약 도매업소 등 총 1,000개 기관 및 개인을 대상으로 직거래사업의 쟁점사안들과 기타 제도 시행에 따른 사항들에 관한 의견을 조사하였다. 주요 조사결과를 요약하여 제시하면 다음과 같다.

조사 결과 직거래사업의 도입 필요성 및 각종 제도 운영상에서의 쟁점에 대해 사업 관련자들의 입장 차이가 비교적 분명히 드러났다. 정부 예산사업으로서의 직거래사업의 추진 필요성에 대해서 생산 농민 및 제조업소, 한약재 소비기관 중 한방병원과 한의원, 한약국 등에서는 찬성 비율이 상당히 높았으나, 직거래사업이 시행될 경우 현행 한약재 유통구조에서 배제될 가능성이 높은 한약 도매업소에서는 43.0%의 응답자만이 제도 도입의 필요성을 인정하였다. 직거래사업의 수혜집단을 조사한 문항에서도 재배농가(39.4%)와 제조업소(40.2%)라는 응답율에 비해 도매업소를 지적한 경우는 7.4%에 그치고 있다는 점에서도 도매업소 측의 제도 도입 반대 의견을 간접적으로 살펴볼 수 있겠다.

또한 직거래사업 도입에는 찬성하더라도 세부적인 제도 운영 사안에 있어서는 제조업소와 생산 농민들 간에 요구사항이 상이하였다. 예를 들어 직거래사업의 대상이 되는 한약재의 품목과 품목 수의 선정에 있어서 생산 농민 측에서는 기존의 ‘수급조절대상 한약재’에 국한되지 않는 품목을 정하되, 지정 주체는 생산자 측의 단체(협회)가 바람직하다는 의견인 반면, 제조업소 측에서는 기본적으로 ‘수급조절대상 한약재’의 범위 안에서 품목 종류와 품목 수를 결정하되, 그 주체는 재배계약 당사자의 자율적 합의에 맡겨야 한다는 응답이 가장 높게 나타났다. 참고로 직거래사업 초기 단계에서의 희망 1순위 품목은 당귀를 지정한 응답이 가장 많았고, 다음으로 황기, 지황, 산수유, 작약, 오미자, 하수오, 인삼, 구기자, 백출 등의 순서로 조사되었다.

직거래사업 수매대금의 지불방식과 하자있는 한약재의 책임 소재에 대해서도 생산 농민과 제조업소의 입장 차이가 뚜렷하였는데, 생산자 입장에서는 재배계약 체결 시와 한약재 수확·인수 후에 대금을 지불할 것을 요구한 반면, 제조업소에서는 한약재 수확·인수 시와 품질검사 완료 후에 대금을 지불해야 한다는 입장이었다. 하자있는 한약재의 책임 소재 역시 상대방에게 보다 큰 책임이 있다는 응답이 많았다.

한편 제조업소들은 직거래사업에의 참여를 위하여 다양한 형태의 정부 지원을 요구하고 있었는데, 중금속 기준에 대한 규정 완화(35.4%) 요구가 가장 높았고, 다음으로 한약재 구매자금의 저리 융자(30.8%), 한약재 검사비용 지원(16.9%), 시설·장비 현대화에 대한 보조금 지원(16.9%) 등도 요구하고 있었다. 특별히 한약재 구매자금의 융자에 대해서는 연간 2억원 이상의 규모의 융자금(48.5%)을 2% 미만의 이자율로(43.9%) 약 2년~4년 이내에 상환(50.0%)하는 조건을 가장 선호하였고, 담보 형태에서도 신용대출을 통한 융자(51.5%) 요구가 높게 나타났다.

국산한약재직거래사업의 도입 필요성 인식과는 별개로 사업을 통해 공급되는 한약재의 가격 형성 역시 관심이 가는 영역이다. 제조업소에서는 일단 한약재의 구매가격이 비직거래 한약재나 수입한약재에 비하여 상승할 것으로 전망하는 의견이 많았다. 한약재의 원산지 및 생육년수 확인 등으로 품질의 우수성이 보장되고, 이들 한약재에 대한 물량확보경쟁이 벌어짐에 따라 10~20% 내외의 가격상승요인이 발생한다는 의견이었다(52.5%). 그리고 이러한 구매 가격의 상승은 품질검사 비용 상승 등이 작용하면서 한약재 소비기관에 공급하게 될 한약재의 출고가격 역시 높일 것이라고 전망하는 응답자들이 많았다(60.9%). 그러나 실제 한약재를 소비하게 될 소비기관(한방의료기관, 한약국, 도매업소)에서는 이와 같은 직거래사업을 통해 공급되는 한약재의 우선 구매 의사가 매우 높으면서도(91.6%), 구매 희망 가격에 대해서는 현재보다 낮거나 동일한 수준(88.5%)을 희망하고 있었다.

기타 직거래사업 제품임을 별도로 표시하는 포장용기 도입에 대해서는 한약재 소비기관의 추적·확인 등 편의제공과 비직거래 제품과의 차별화 등을 위하여 필요하다는 응답이 높았으며(80.2%), 직거래사업이 시행될 경우 기대되는 개선사항으로는 ‘한약재 원산지 위·변조 방지로 국민불안 해소(50.3%)’, ‘한약재 유통과정 축소로 인한 가격저렴 해소(21.1%)’, ‘한약재의 안정적 공급 및 판로 확보(14.7%)’ 등의 순으로 응답하였다.

2. 제언 및 향후 보완 사항

국산한약재직거래사업은 적지 않은 기간 동안 한의약계의 현안 과제 중 하나였기 때문에 정부(보건복지부)를 비롯하여 생산 농민, 제조업소, 소비기관 등 관련 당사자

들의 준비도 비교적 충실히 이루어져 왔을 것으로 예상되며, 농림부 등에서도 ‘약용 작물계열화사업(부록 2 참고)’ 등 유사한 사업이 시행되었기 때문에 사업 수행 상에서 발생할 수 있는 시행착오를 최소화하기 위한 기반은 마련되어 있다고 할 수 있다. 그러나 역시 현재 시점(2011. 8)에서 국산한약재직거래사업은 시행이 ‘예정’된 사업으로서 향후 참여 주체들의 입장 변화와 한약재를 둘러싼 국내외 여건 변화에 영향을 받을 가능성도 있는 상태이다. 여기서는 앞서 분석한 의견조사 결과를 바탕으로 하여 직거래사업이 안정적으로 운영되기 위한 제도적 보완사항들을 기술하고자 한다.

가. 한약재 관련 통계 생산체계 정비

비단 한약재직거래사업에 국한되지 않고 한약재 품질 및 유통구조의 개선에 전반적으로 필요한 선행조건은 국산한약재가 얼마나 생산되며, 어떤 경로로 어느 정도 소비되는지에 대한 신뢰성 있는 통계자료의 구축 및 정비가 필요하다. 물론 보건복지부에서는 매2년을 주기로 한약소비실태조사를 시행함으로써 실태 파악에 나서고 있으나, 생산 및 유통단계에서 약품용으로 사용될 한약재와 식품용으로 사용될 한약재가 혼재되는 경향이 있어 정확한 생산량 파악이 어렵고, 우편조사로 한약소비실태조사가 이루어져서 결과의 대표성에 문제가 있을 가능성이 있으며, 일선에서 한약재를 소비하는 한방의료기관 및 도매업소 등에서는 일부 업소를 제외하고는 체계화된 사용량의 기록을 남기지 않는 현실이다. 따라서 향후 국산한약재이력추적제도 등과의 연계를 통하여 약용으로 활용될 한약재의 유통과정을 점검할 수 있는 체계를 마련하는 한편, 한약소비실태조사의 조사방식에 대한 개선이 필요하다. 즉, 패널식 조사방법을 일부 적용하여 한약재 소비실태 조사를 위한 대상기관을 미리 확정된 후, 1년 또는 2년간의 한약재 구입 및 소비량을 기록하게 하거나 이들 대상기관에 한약재 관리를 위한 전산프로그램을 지원하는 것이다. 아울러 조사 대상기관으로 선정되어 성실한 자료작성에 협조한 기관에는 적절한 인센티브를 부여함으로써 수집한 통계자료의 질을 개선하고자 노력할 수 있다.

나. 직거래사업 참여 주체간 협의조정 기능 강화

공산품이나 다른 농작물에 비해 한약재로 활용되는 작물 생산과 유통에는 다양한 주체들이 참여하여 상당히 복잡한 양상을 띠고 있으며, 한약재 관련 정책에 대해 이해관계에 따라 다양한 의견을 제시하고 있다. 직거래사업의 경우에도 정부 예산사업으로의 도입에서부터 생산 농민, 제조업소, 도매업소의 찬반 의견이 갈리고 있으며, 사업 시행을 위한 핵심적인 과제들인 대상 품목의 결정, 수매 가격, 계약재배 대금 및 수매대금의 지불 시점, 하자있는 한약재의 책임 소재, 직거래사업 전담기관의 성격 등에 대해서도 의견 대립이 상존하고 있다.

향후 직거래사업이 지속적으로 시행되어 정착되어 가면서 서로간의 입장차이를 좁힐 수 있을 것으로 전망되지만, 제도 시행 첫 해라는 점을 감안할 때, 지속적인 의견수렴 절차 및 통로 마련 등을 통해 관련 당사자간 갈등 해소와 사업의 정착에 노력할 필요가 있을 것이다. 특히 직거래사업 도입에 따라 도매업소들이 한약재 유통 과정에서 배제되어질 가능성이 높은 것으로 지적되고 있고, 실제 이러한 이유로 도매업소들의 사업 반대의견이 적지 않은 상황이므로 이에 대한 대책 마련도 필요하다.

다만 이와 같은 참여 주체간 협의조정을 위해서 우선 고려되어야 할 사항은 첫째, 다양한 성격의 참여 주체의 입장에 따른 의견 수렴(예를 들어 동일한 도매업소라도 제조업소 등과 병행하여 운영되는 곳이나 순수하게 도매상의 역할만 하는 곳 등)이 필요할 것이며, 둘째, 직거래사업이 가져올 수 있는 예상 파급효과에 관한 정보를 참여 주체들에게 적절히 제공함으로써 합리적인 선택을 할 수 있는 도움을 주는 것 등이 필요하다.

다. 한약재 제조업소에 대한 적절한 지원과 규제

한약재 제조업소는 한약재직거래사업에서 다른 참여자에 비해 상대적으로 많은 기능을 수행해야 한다. 그러나 현재 우리나라의 한약재 제조업소들은 일부 업소를 제외하고는 전반적으로 영세한 편으로서 직거래사업 참여자로서 기대되는 1차 가공시설을 갖추지 못한 곳도 적지 않으며, 극단적인 경우에는 제조업소로서 허가를 받지 않은 업체에서 가공시설이나 위생시설도 갖추지 않은 채로 한약재를 생산하는 경우도 지적되고 있다(원광대학교, 2010). 사업 시행 첫 해로서 한정된 예산과 향후

참여 업체에 대한 기준을 마련한다는 차원에서 초기에는 일정 수준 이상의 제조업소에 사업 참여 우선권을 주되, 설득력있는 사업계획이 있는 경우에는 정부에서 관련 단체 등의 건의사항을 검토하여 지원이 필요할 것으로 사료된다.

라. 직거래사업 대상 품목의 지속적 확대

전반적으로 직거래사업은 원산지 위·변조, 중금속·잔류농약 검출 등 한약재에 대한 불신 요소를 해소하여 질적으로 높은 수준의 한약재를 유통시켜 중장기적으로 국민의 건강증진과 한의약산업 발전에 이바지할 수 있는 제도로 평가된다. 이러한 측면에서 여러 가지 어려운 점에도 불구하고 제도 시행 첫 해인 2011년부터 수급조절 품목 14종 전체를 직거래사업을 포함시킨 것은 정부 정책의지의 표현으로 긍정적으로 평가된다. 장기적으로는 직거래사업에 소요될 예산 확충과 더불어 앞서 언급한 한약재별 정확한 유통량 및 소비량 제시를 통해 직거래사업 대상 품목을 더욱 확대하는 방향으로 정책방향을 잡을 필요가 있다. 뿐만 아니라 직거래사업의 확대는 직거래사업 대상품목으로의 한약재 생산 쏠림 문제를 중장기적으로 해결하기 위한 것이기도 하다. 이와 같은 직거래사업 대상 품목의 확대 노력과 아울러 수급조절 품목에는 해당하지 않은 한약재라 하더라도 전문가들의 검토를 거쳐 재배 농가에 대한 지원방안도 고려할 필요가 있다.

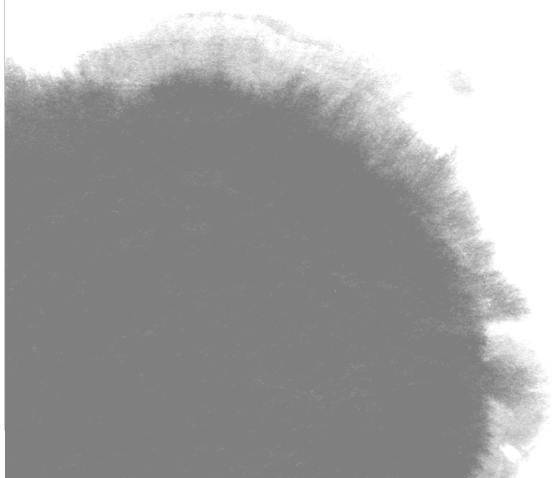
마. 관련 한약재 품질개선 사업들과의 연계

현재 투명한 한약재 유통체계 개선과 품질제고를 위하여 시행되고 있는 제도들과의 연계를 통해 직거래사업의 효과를 극대화하기 위한 노력도 필요하다. 예를 들어 2011년부터 시범사업을 거쳐 본격적인 시행이 계획되어 있는 한약재이력추적제도는 원산지 위·변조 우려가 큰 수입산식용한약재의 재배이력을 추적·근절하기 위한 것인데, 우선 당귀, 천궁, 구기자, 지황(수입) 등 4개 품목 시범사업을 거쳐 총 50개 품목에 대한 이력화사업을 진행할 예정으로 있다. 따라서 한약재이력추적제도와 직거래사업을 연계 시킬 경우 국산한약재 품목별 생산량과 소비량 파악에 매우 용이할 것으로 예상된다. 또한 한약재의 생산, 수입, 제조, 유통에 관한 정보를 종합적으로 수집·관리하기 위한 목적으로 구축되어지는 한약유통정보관리시스템과의 연계도 고려할 수 있다.

참고문헌

- 국회 보건복지가족위원회(2009), 국산한약재직거래사업에 관한 청원 검토보고
- 김광수(2003), 한약제품질관리실태에 관한 한방의료기관 종사자들 인식도, 대구한의
대 석사논문.
- 농림수산식품부, 농수산식품통계연보, 각 연도
- 농림수산식품부, 특용작물 생산실적, 각 연도
- 농림수산식품부(2007), 농식품안전백서
- 농림수산식품부(2010), 약용작물산업 육성대책
- 보건복지가족부(2009), 2008년도 한방의료이용 실태조사
- 보건복지부(2011), 제2차 한의약육성발전계획(2011~2015)
- 서정교(2009), 보건산업과 한방산업의 경제적 파급효과 비교분석, 산업경제연구 제
22권제5호, p.2457-2475
- 식품의약품안전청, 식품의약품통계연보, 각 연도
- 원광대학교(2010), 국산한약재직거래사업 연구 개발
- 정현철(2010), 한약재 품질관리 정책에 관한 연구, 조선대학교 박사학위 논문
- 한국보건산업진흥원(2010), 2009년 보건산업백서
- 한국의약품수출입협회(2008), 수입한약재 품질관리실적

부 록





부록

[부록 1] 직거래사업 대상 희망 한약재 품목전체

순위	품목	빈도	순위	품목	빈도	순위	품목	빈도
1	당귀	332	28	석창포	15	55	고분	2
2	오미자	312	29	목단	12		옥죽	2
3	작약	288		반하	12		육계	2
4	산수유	283		오가피	12		익모초	2
5	황기	267		진피	12		주추	2
6	구기자	222	33	두충	8		지초	2
7	천궁	221	34	금은화	7		헛개	2
8	지황	191		도라지	7		사인	2
9	백출	143	36	갈근	6		건강	2
10	하수오	100		대추	6		전호	2
11	맥문동	77		더덕	6		곽향	2
12	택사	74	39	형개	5	67	산조인	2
13	시호	67		황정	5		구맥	1
14	산약	59		영지	5		마황	1
15	황금	53	42	복분자	4		매실	1
16	천마	45		사삼	4		산청목	1
17	복령	43		후박	4		유근피	1
	인삼	43	45	계피	3		포공영	1
19	길경	34		고분	3		행귀	1
20	감초	33		똥단지	3		화수홍	1
21	독활	25		생강	3		소목	1
22	우슬	24		소엽	3		의이인	1
23	방풍	22		황련	3		녹각	1
	창출	22		홍화씨	3		산초	1
25	강활	19		백봉령	3		지취	1
26	백지	18		만삼	3			
27	향부자	16		지구자	3		전체	3,230

[부록 2] 약용작물계열화사업 개요

1) 사업 개요

- ☐ 목적: 인삼, 약용작물의 전근대적인 생산·유통·가공구조를 생산자단체가 계열화를 통한 참여확대로 유통구조 현대화 및 농가소득안정을 도모하고, 생산자단체의 가공사업 활성화로 부가가치를 제고
- ☐ 근거법령: 인삼사업법 제3조 및 농수산물유통및가격안정예관한법률 제57조
- ☐ 성과목표: 고품질 청정인삼, 약용작물 생산기반 구축을 위해 재배단계부터 이력관리를 실시하는 계약재배 확대와 생산자단체가 계약재배 물량을 수매·가공·유통하는 일관시스템 구축을 통해 고품질 청정인삼, 약용작물의 유통비중을 높이고 유통의 효율성을 제고
- ☐ 2010년 재정투입 계획: 25억원(정부 20억, 농협 5억)

구분	정부융자 (80%)	사업자(20%)		합계	지원금리	지원기간
		중앙회	사업농협			
계약자금	350	40	40	440	무이자	1년
수매자금	1,650	205	205	2,060	0	1년
합 계	2,000	250	250	2,500		

2) 사업 내용

- ☐ 사업대상자: 재배예정지 관리를 포함한 재배과정에 대한 이력관리 등을 실시하여 고품질 청정인삼, 약용작물을 생산하고, 이를 수매·가공·유통하여 생산과 유통을 계열화하려는 조직(농협, 일반업체 포함)
- ☐ 지원자격 및 요건
 - ① 사업대상자: 농협, 일반업체
 - ② 계약재배: 참여농가
- ☐ 지원자금의 사용 용도: 계약재배와 수매사업

☐ 사업비 조성 비율: 농협(국고융자 80%, 농협중앙회 10%, 농협 10%), 일반업체(국고융자 80%, 자부담 20%)

☐ 대상품목: 국산 약용작물 13개 품목

☐ 대출기간 및 대출조건

구 분	융자시기	지원기간	이율	의무적립
계약자금	6월	12개월	0%	2%
수매자금	10월	12개월	3%	2%

☐ 지원대상: 주산지 지역농협 10개소

※ 수요업체(한약제조업, 식품가공업에 한함)와 공급계약을 맺은 농협

☐ 사업비 지원: 사업비의 80%(정부융자액의 125% 계약수매)

① 사업자에 대한 지원: 농협 군지부에서 융자(대출)

② 농가에 대한 지원: 정부융자액 + 자부담액

(계약시 20%, 수매시 차액 80% 정산)

- ♣ 다음은 국산한약재직거래사업 추진과 관련된 세부사항에 대한 질문입니다. 해당되는 번호에 ☒표시하시거나 ()에 기입하여 주시기 바랍니다.

3. 다음 중 직거래사업이 시행될 경우 가장 크게 개선될 것으로 예상되는 것은 무엇입니까?

- ☐① 한약재 유통과정 축소로 인한 가격저렴 해소
☐② 한약재 품질 향상
☐③ 한약재 원산지 위·변조 방지로 국민불신 해소
☐④ 한약재 안정적 공급 및 판로 확보
☐⑤ 기타(_____)

4. 다음 중 직거래사업 수행기관으로 가장 적합하다고 생각하시는 기관은 어디입니까?

- ☐① 직거래사업단 신규설립(한약진흥재단 등)
☐② 정부나 지자체 출연 기관(한방산업진흥원 등)
☐③ 한약 관련 민간단체 ☐④ 금융기관 위탁(농협 등)
☐⑤ 기타(_____)

5. 직거래사업 대상 한약재 품목 및 품목수는 어떤 방식으로 정하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ☐① 정부에서 정한다
☐② 제조업소(협회)에서 정한다 ☐③ 재배농가(단체)에서 정한다
☐④ 자율적으로 계약당사자(제조업소, 재배농가 또는 관련단체)에서 정한다

6. 다음 중 직거래사업 시행 초기 단계에서 대상 한약재의 품목 수로 적합하다고 생각되는 것은 어느 정도입니까?

- ☐① 소규모 품목(3~5개 품목) ☐② 수급조절품목중 약 10여개 품목
☐③ 수급조절품목과 관련없이 약 10여개 품목
☐④ 수급조절품목 전부(14개 품목)

7. 다음 보기에서 직거래사업 품목을 선정할 때 고려해야 할 주요 기준은 무엇인지 중요도 순서대로 기재해 주십시오.

1순위		2순위		3순위		4순위	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--

<보 가>	① 원산지 위·변조가능성이 높은 품목
	② 원료의약품으로서 높은 평가를 받고 있거나 부가가치가 높아 적극 재배·생산을 장려할 품목
	③ 기후변동이나 작황상태에 따라 시장 공급량의 변동율이 높은 품목
	④ 국내생산량 또는 소요량이 많거나 중요도가 높은 품목

8. 직거래사업이 시행될 경우 한약재 재배농가에 대한 제조업소의 구매대금 지불방식으로 가장 선호하는 것은 다음 중 무엇입니까?

- ☐① 직거래계약 체결시 일부 지불, 물품 전량 인수 후 잔액 지불
☐② 한약재 계약물품 인수 후 전액 지불
☐③ 한약재 계약물품 인수시 계약금을 지불하고 검사완료 후 잔액 지불
☐④ 매매 당사자의 계약내용에 따라 대금 지급방식 결정
☐⑤ 기타(_____)

9. 다음 중에서 직거래사업에 참여할 제조업소가 갖추어야 할 최소자격으로 고려해야 한다고 생각하는 것에 모두 **표시**해 주십시오.

- ☐① GMP시설 구비
☐② 일정 규모 이상의 연간 매출액 또는 일정 수 이상의 취급·제조실적
☐③ 일정 규모 미만의 연간 매출액 또는 일정 수 미만의 취급·제조실적
☐④ 일정기간 중 부적합 한약의 제조·유통 사례가 없는 업소

10. 직거래사업 지원대상으로서 제조업소의 우선 선정기준을 정할 때 고려해야 한다고 생각하는 것에 모두 **표시**해 주십시오.

- ☐① 생산자관련 단체의 추천이 있을 경우 참여자 선정시 우선권 부여
☐② 한국한약산업협회의 추천이 있을 경우 참여자 선정시 우선권 부여
☐③ 대한한약사협회의 추천이 있을 경우 참여자 선정시 우선권 부여
☐④ 직거래사업 수행기관의 추천이 있을 경우 참여자 선정시 우선권 부여

11. 직거래사업 초기 지원대상 제조업소의 수나 규모는 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까?

- ☐① 가급적 적은 수를 대상으로 집중 지원하여 사업계획을 구체화 후 확대
☐② 특별한 결격사유나 제외요건에 해당되지 않는 이상 희망 제조업소 전체에 동등한 기회 제공
☐③ 희망자 신청을 받아 가능한 구매자금 범위 내에서 균등하게 배분
☐④ 희망자 신청을 받아 가능한 구매자금 범위 내에서 일정 기준에 의한 차등 지원
☐⑤ 기타(_____)

12. 직거래사업으로 매입되는 한약재의 매입가격과 비직거래로 매입되는 한약재 매입가격의 차이는 어떻게 나타날 것으로 예상하십니까?

- ☐① 유통마진 제거 및 사재기 차단 등으로 직거래 한약재가 비직거래 한약재보다 매입가격이 낮아질 것이다 ➡ 12-2)번으로
- ☐② 직거래 한약재와 비직거래 한약재의 매입가격 차이가 없을 것이다
- ☐③ 직거래 한약재가 원산지 및 생육년수 확인 등으로 인한 우수한 품질로 인해 비직거래 한약재보다 매입가격이 높아질 것이다 ➡ 12-1)번으로
- ☐④ 직거래 한약재에 대한 제조업소간 물량 확보 경쟁이 발생하기 때문에 비직거래 한약재보다 매입가격이 높아질 것이다 ➡ 12-1)번으로

12-1) (직거래한약재의 매입가격이 높아진다고 응답한 경우) 매입가격의 예상 상승 수준은?

- ☐① 5 ~ 10% 추가 상승 ☐② 10 ~ 20% 추가 상승
- ☐③ 20 ~ 50% 추가 상승 ☐④ 50% 이상 추가 상승

12-2) (직거래한약재의 매입가격이 낮아진다고 응답한 경우) 매입가격의 예상 하락 수준은?

- ☐① 5 ~ 10% 추가 하락 ☐② 10 ~ 20% 추가 하락
- ☐③ 20 ~ 50% 추가 하락 ☐④ 50% 이상 추가 하락

13. 직거래사업으로 구매한 한약재의 제조 후, 한의원 등으로의 출고가격은 비직거래로 거래되는 한약재 출고가격과 어떻게 차이가 날 것으로 예상하십니까?

- ☐① 유통마진 제거 및 정부 지원 등으로 인해 직거래 한약재가 비직거래 한약재보다 출고가격이 낮아질 것이다 ➡ 13-2)번으로
- ☐② 직거래 한약재와 비직거래 한약재의 출고가격 차이가 없을 것이다
- ☐③ 직거래 한약재가 원산지 확인 및 엄격한 품질검사로 인해 비직거래 한약재보다 출고가격이 높아질 것이다 ➡ 13-1)번으로
- ☐④ 한의원 등의 국산한약재 선호의식으로 비직거래 한약재보다 출고가격이 높아질 것이다 ➡ 13-1)번으로

13-1) (직거래한약재의 출고가격이 높아진다고 응답한 경우) 출고가격의 예상 상승 수준은?

- ☐① 5 ~ 10% 추가 상승 ☐② 10 ~ 20% 추가 상승
- ☐③ 20 ~ 50% 추가 상승 ☐④ 50% 이상 추가 상승

13-2) (직거래한약재의 출고가격이 낮아진다고 응답한 경우) 출고가격의 예상 하락 수준은?

- ☐① 5 ~ 10% 추가 하락 ☐② 10 ~ 20% 추가 하락
- ☐③ 20 ~ 50% 추가 하락 ☐④ 50% 이상 추가 하락

14. 수매과정에서 품질검사를 통과하지 못한 하자있는 한약재에 대한 책임은 누구에게 있다고 생각하십니까?

- ☐① 토양여건, 건조방법 등 농가에 의해 발생된 하자이므로 농가에게 반품되어야 한다
- ☐② 수매비용에는 통상적으로 하자있는 제품에 대한 처리비용까지 포함되어 있으므로 제조업소의 책임으로 처리되어야 한다
- ☐③ 재배농가의 고의성이 없는 한 제조업소가 수매한 제품은 제조업소의 비용부담과 책임하에 처리되어야 한다
- ☐④ 처리용자·검사비 지원 등의 정부지원이 제조업소에 지원되기 때문에 제조업소의 책임하에 처리되어야 한다
- ☐⑤기타 (_____)

15. 다음 보기 가운데 직거래사업에의 참여를 장려하기 위하여 제조업소에 필요한 지원사항은 무엇이라고 생각하십니까 중요도 순서대로 기재해 주시기 바랍니다.

1순위		2순위		3순위		4순위	
<보기>	① 한약재 수매자금 저리 융자 ② 한약재 검사비용 지원						
	③ 중금속 기준에 관한 규정 완화 ④ 시설·장비 현대화에 대한 보조금 지원						

16. 직거래사업 참여희망 융자 조건에 체크하여 주시기 바랍니다.

16-1) 1개 제조업소에서 희망하는 연간 융자규모는 어느 정도입니까?

- ☐① 5천만원 미만 ☐② 5천만원~1억원 미만
- ☐③ 1억원~2억원 미만 ☐④ 2억원 이상

16-2) 융자금 담보는 어떤 형태를 희망하십니까?

- ☐① 신용대출 ☐② 보증서 담보대출 ☐③ 일반 담보대출 ☐④ 기타(_____)

16-3) 융자금에 대해서 어느 정도의 이자율이 적합하다고 생각하십니까?

- ☐① 무이자 ☐② 2%미만 ☐③ 2~3% ☐④ 3~5%

16-4) 융자금 상환기간으로 적합하다고 생각하시는 기간은 어느 정도입니까?

- ☐① 1년 이내 ☐② 1년~2년 이내 ☐③ 2년~4년 이내 ☐④ 4년 이상

16-5) 융자금 대출기관으로 가장 희망하는 기관은 어디입니까?

- ☐① 모든 금융기관 ☐② 농협 ☐③ 우체국 ☐④ 기타(_____)

16-6) 직거래사업 융자금중 계약자금(선지급금)과 수매잔금의 적정비율은 어느 정도라고 생각하십니까?

- ☐① 0 : 100% ☐② 10 : 90% ☐③ 20 : 80% ☐④ 100 : 0%

17. 직거래사업으로 제조·공급되는 한약재의 포장용기 등에 직거래 제품임을 별도로 표시하는 방식을 도입하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?

☐① 필요하다 ➡ 17-1)번 문항으로 ☐② 필요없다 ➡ 17-2)번 문항으로

17-1) (17번에서 “필요하다”고 응답한 경우) 그 이유에 해당되는 것을 **모두** 체크하여 주십시오.

- ☐① 제조업소 자율사업으로 정하여 운영하면 된다
☐② 직거래 참여 장려를 위하여 필요하다
☐③ 한약재 소비기관의 추적·확인 등의 편의제공을 위하여 필요하다
☐④ 비직거래 제품과의 차별화를 위하여 필요하다

17-2) (17번에서 “필요없다”고 응답한 경우) 그 이유에 해당되는 것을 **모두** 체크하여 주십시오.

- ☐① 업계의 자율판단 사항에 대한 새로운 규제 도입이다.
☐② 직거래사업 제품 및 참여자에 대한 지나친 특혜조치이다.
☐③ 포장용기 기재사항 추가 및 이력관리 등으로 가격상승을 초래한다.
☐④ 직거래 제품인지를 공식 확인할 수 없어 비직거래제품이 직거래제품인 것으로 위변조 될 우려가 있다.

18. 귀 업소는 현재 누구로부터 국산한약재를 주로 공급받고 있습니까? 보기를 보시고 **공급량이 많은 순서대로** 기재하여 주시기 바랍니다.

1순위		2순위		3순위		4순위	
<보 가>		☐ ① 재배농가로부터 직접 구입 ☐ ② 작목반 또는 영농조합 ☐ ③ 중간수집상 ☐ ④ 제조업소					

19. 귀 업소에서 국산 한약재를 매입할 때 가장 중요하게 고려하는 요소는 무엇입니까? 보기를 보시고 **중요한 순서대로** 기재하여 주시기 바랍니다.

1순위		2순위		3순위		4순위	
<보 가>		☐ ① 한약재 가격 ☐ ② 한약재 품질 ☐ ③ 한약재 원산지 ☐ ④ 기타(_____)					

20. (1번 질문에서 직거래사업 추진이 필요하다고 응답한 경우) 직거래사업에 어느 시기에 참여를 희망하십니까?

☐① 2011년 ☐② 2012년 ☐③ 2013년 ☐④ 기타(_____)

21. (1번 질문에서 직거래사업 추진이 필요없다고 응답한 경우) 직거래사업이 필요하지 않다고 생각하시는 **가장 큰 이유**는 무엇입니까?

- ☐① 시장의 원리에 맞지 않고 정부의 간섭이 심해질 것이다.
☐② 직거래사업 시행에 따른 손해가 많지 않다.
☐③ 직거래사업이 시행되어도 제조업소가 희망하는 약재의 품질기준과 가격수준을 찾기가 어렵다.
☐④ 기타(_____)

♣ 다음은 응답자 일반사항입니다. 통계처리를 위해 필요한 사항이오니 응답하여 주시기 바랍니다.

A. 귀하의 현 업종에 종사한 기간은 어느 정도입니까??

- ☐① 5년 이하 ☐② 6~10년 ☐③ 11~15년 ☐④ 16년 이상

B. 귀 업체의 연간 매출 규모는 어느 정도입니까?

- ☐① 5천만원이하 ☐② 1~10억원 ☐③ 10~50억원 ☐④ 50억 이상

C. 귀 업체의 주된 취급 품목(3종 이상 기술)과 국산한약재와 수입산 한약재의 제품화 비율 현황은 어떻습니까? 아래 작성 예시를 참고로 하셔서 기록하여 주십시오.

※ 작성 예시 : 당귀/한국, 산수유/중국, 오미자/중국 등
 국산한약재/50%, 수입산한약재/50%

C-1) 주요 취급 품목(작성란이 부족할 경우 아래 여백에 별도로 작성하여 주시기 바랍니다.)

한약재명		원산지	한약재명		원산지
1			4		
2			5		
3			6		

C-2) 국산한약재와 수입산 한약재 비율: 국산:_____ % 수입산:_____ %

D. 귀 업체는 최근 3년간 부접합 한약제조·유통으로 식품의약품안전청으로부터 회수·폐기 명령을 받은 사실이 있습니까?

- ☐① 있음(➡ 최근 3년간 _____회) ☐② 없음

♣ 긴 시간 응답하여 주셔서 감사합니다. ♣

국산한약재직거래사업에 관한 설문조사(한약소비기관)

작성시 참고사항	▶ 본 설문조사는 “국산한약재직거래사업” 시행에 앞서 참여자들의 의견 조사를 위해 한국보건사회연구원에 의뢰·실시하는 것으로서, 향후 정책 자료로 활용할 예정입니다. ▶ 작성은 기관 대표님께서 작성하여 주시되, 장기출장 등 부득이한 경우에는 업소의 사무를 총괄하는 분께서 대신하여 작성하여 주십시오. ▶ 작성하신 설문지는 동봉한 반송용 봉투에 넣어 6월 23일(목)까지 도착할 수 있도록 보내주시기 바랍니다. ▶ 작성 중 문의사항은 아래 연락처로 하시기 바랍니다. ○ 한국보건사회연구원 보건의료연구실(02-380-8141) ○ 보건복지부 한의약산업과(02-2023-7482, 7477)
-------------	--

♣ 아래 내용은 국산한약재직거래사업에 대한 안내입니다. 설문에 응답하시기 전에 먼저 읽어 주시기 바랍니다.

- 「국산한약재직거래사업」이란 계약재배 등을 통해 원산지과 재배정보가 확인되는 국산원료약재가 엄격한 품질검사 등을 거쳐 제조되고 합리적 가격으로 한약소비기관에 공급될 수 있도록 정부에서 지원하는 사업을 말함
- 설문에서 사용되는 “한약재”라 함은 특별한 경우를 제외하고는 국내에서 재배·생산 또는 채취되는 한약재만을 의미하고, “국산한약재직거래사업”을 “직거래사업”으로 약칭하여 사용함

♣ 다음은 국산한약재직거래사업 추진과 관련된 세부사항에 대한 질문입니다. 해당되는 번호에 ☒표시하시거나 ()에 기입하여 주시기 바랍니다.

1. 직거래사업을 정부의 예산사업으로 추진하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?
☐① 필요하다 ☐② 필요없다
2. 직거래사업이 시행될 경우 다음 관계자중 가장 큰 수혜 대상은 누구라고 생각하십니까?
☐① 재배농가 ☐② 제조업소 ☐③ 도매업소
☐④ 작목반 또는 생약조합 참여자 ☐⑤ 기타()

3. 다음 중 직거래사업이 시행될 경우 가장 크게 개선될 것으로 예상되는 것은 무엇입니까?

- ☐① 한약재 유통과정 축소로 인한 가격저렴 해소
☐② 한약재 품질 향상
☐③ 한약재 원산지 위·변조 방지로 국민불신 해소
☐④ 한약재 안정적 공급 및 판로 확보
☐⑤ 기타(_____)

4. 다음 중 직거래사업 수행기관으로 가장 적합하다고 생각하시는 기관은 어디입니까?

- ☐① 직거래사업단 신규설립(한약진흥재단 등)
☐② 정부나 지자체 출연 기관(한방산업진흥원 등)
☐③ 한약 관련 민간단체 ☐④ 금융기관 위탁(농협 등)
☐⑤ 기타(_____)

5. 직거래사업 대상 한약재 품목 및 품목수는 어떤 방식으로 정하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ☐① 정부에서 정한다 ☐③ 재배농가(단체)에서 정한다
☐② 제조업소(협회)에서 정한다 ☐④ 자율적으로 계약당사자(제조업소, 재배농가 또는 관련단체)에서 정한다

6. 다음 중 직거래사업 시행 초기 단계에서 대상 한약재의 품목 수로 적합하다고 생각되는 것은 어느 정도입니까?

- ☐① 소규모 품목(3~5개 품목) ☐② 수급조절품목중 약 10여개 품목
☐③ 수급조절품목과 관련없이 약 10여개 품목
☐④ 수급조절품목 전부(14개 품목)

7. 다음 보기에서 직거래사업 품목을 선정할 때 고려해야 할 주요 기준은 무엇인지 중요도 순서대로 기재해 주십시오.

1순위		2순위		3순위		4순위	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--

<보 기>

- ① 원산지 위·변조가능성이 높은 품목
 ② 원료의약품으로서 높은 평가를 받고 있거나 부가가치가 높아 적극 재배·생산을 장려할 품목
 ③ 기후변동이나 작황상태에 따라 시장 공급량의 변동율이 높은 품목
 ④ 국내생산량 또는 소요량이 많거나 중요도가 높은 품목

8. 직거래사업 대상으로 포함되어야 한약재의 희망품목을 10개 품목 범위 내에서 순서대로 작성하여 주시기 바랍니다.

※ 작성 예시 : 당귀 > 산수유> 오미자 등

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

9. 수입산 한약재나 비직거래사업에 의해 공급되는 한약재보다는 직거래사업으로 제조·공급되는 한약재를 우선적으로 구매할 의사가 있으십니까?

☐① 있음 ➡ 9-1)번 문항으로 ☐② 없음

- 9-1. (구매의사가 있는 경우) 비직거래 한약재에 비해 어느 정도 가격수준에서 구매 의사가 있으십니까?

☐① 비직거래로 공급되는 한약재 가격과 낮은 수준에서 구매
☐② 비직거래로 공급되는 한약재 가격과 같은 수준에서 구매
☐③ 비직거래로 공급되는 한약재 가격의 10~20%비싼 수준에서 구매
☐④ 비직거래로 공급되는 한약재 가격의 20%이상 비싼 수준에서 구매

10. 다음 중에서 직거래사업에 참여할 제조업소가 갖추어야 할 최소자격으로 고려해야 한다고 생각하시는 것에 모두 √표시해 주십시오.

☐① GMP시설 구비
☐② 일정 규모 이상의 연간 매출액 또는 일정 수 이상의 취급·제조실적
☐③ 일정 규모 미만의 연간 매출액 또는 일정 수 미만의 취급·제조실적
☐④ 일정기간 중 부적합 한약의 제조·유통 사례가 없는 업소

11. 직거래사업 지원대상으로서 제조업소의 우선 선정기준을 정할 때 고려해야 한다고 생각하시는 것에 모두 √표시해 주십시오.

☐① 생산자관련 단체의 추천이 있을 경우 참여자 선정시 우선권 부여
☐② 한국한약산업협회의 추천이 있을 경우 참여자 선정시 우선권 부여
☐③ 대한한의사협회의 추천이 있을 경우 참여자 선정시 우선권 부여
☐④ 직거래사업 수행기관의 추천이 있을 경우 참여자 선정시 우선권 부여

12. 직거래사업 초기 지원대상 제조업소의 수나 규모는 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까?

- ☐① 가급적 적은 수를 대상으로 집중 지원하여 사업계획을 구체화 후 확대
☐② 특별한 결격사유나 제외요건에 해당되지 않는 이상 희망 제조업소 전체에 동등한 기회 제공
☐③ 희망자 신청을 받아 가능한 구매자금 범위 내에서 균등하게 배분
☐④ 관련협회에 참여자 선정과 구매자금 배분권한을 부여하여 결정
☐⑤ 기타(_____)

13. 우수한 국산한약재의 재배, 생산, 유통의 장려를 위하여 지원할 필요가 있는 사항은 무엇인지 다음 보기 중에서 **중요하다고 생각하시는 순서대로** 기재하여 주십시오.

1순위		2순위		3순위		4순위	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--

<보
가>

- ① 한약재 구매자금 저리 융자 ② 한약재 검사비용 지원
 ③ 중금속 기준에 관한 규정 완화 ④ 시설·장비 현대화에 대한 보조금 지원

14. 귀 업체에서 사용하시는 한약재의 국산한약과 수입한약의 사용 현황은 다음 중 어디에 해당하십니까?

- ☐① 국산만 사용 ☐② 국산 > 수입
☐③ 국산 = 수입 ☐④ 국산 < 수입 ☐⑤ 수입산만 사용

15. 귀 업체는 한약재를 구매할 때 우선적으로 고려하는 사항은 무엇인지 다음 보기에서 **중요한 순서대로** 기재하여 주십시오.

1순위		2순위		3순위		4순위	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--

<보 가>

- ① 한약재 가격 ② 한약재 품질
 ③ 한약재 원산지 ④ 기타(_____)

16. 직거래사업으로 제조·공급되는 한약재의 포장용기 등에 직거래 제품임을 별도로 표시하는 방식을 도입하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ☐① 필요하다 ➡ 16-1)번 문항으로 ☐② 필요없다 ➡ 16-2)번 문항으로

16-1) (16번에서 “필요하다”고 응답한 경우) 그 이유에 해당되는 것을 **모두** 체크하여 주십시오.

- ☐① 제조업소 자율사업으로 정하여 운영하면 된다.
- ☐② 직거래 참여 장려를 위하여 필요하다.
- ☐③ 한약재 소비기관의 추적·확인 등의 편의제공을 위하여 필요하다.
- ☐④ 비직거래 제품과의 차별화를 위하여 필요하다.

16-2) (16번에서 “필요없다”고 응답한 경우) 그 이유에 해당되는 것을 **모두** 체크하여 주십시오.

- ☐① 업계의 자율판단 사항에 대한 새로운 규제 도입이다.
- ☐② 직거래사업 제품 및 참여자에 대한 지나친 특혜조치이다.
- ☐③ 포장용기 기재사항 추가 및 이력관리 등으로 가격상승을 초래한다.
- ☐④ 직거래 제품인지를 공식 확인할 수 없어 비직거래제품이 직거래제품인 것으로 위변조 될 우려가 있다.

♣ 다음은 설문응답자 일반사항입니다. 통계처리를 위해 필요한 사항이오니 응답하여 주시기 바랍니다.

A. 현재 종사하고 계시는 귀하의 업종 형태는 다음 중 어디에 해당합니까?

- ☐① 한방병원
- ☐② 한의원
- ☐③ 한약국, 한약방, 한약조제약국
- ☐④ 한약 도매업소

B. 귀하께서 현 업종에 종사한 기간은 어느 정도입니까??

- ☐① 5년 이하 ☐② 6~10년 ☐③ 11~15년 ☐④ 16년 이상

C. 귀 업소의 연간 매출 규모는 어느 정도입니까?

- ☐① 5천만원이하 ☐② 1~3억원 ☐③ 3~5억원 ☐④ 5억 이상

♣ 긴 시간 응답하여 주셔서 감사합니다. ♣

국산한약재직거래사업에 관한 설문조사(농가)

작성시 참고사항	▶ 본 설문조사는 “국산한약재직거래사업” 시행에 앞서 참여자들의 의견조사를 위해 한국보건사회연구원에 의뢰·실시하는 것으로서, 향후 정책자료로 활용할 예정입니다. ▶ 작성은 생산자 본인께서 작성하여 주시되, 장기출타 등 부득이한 경우에는 농가의 한약재 생산에 대해서 잘 아시는 분께서 작성하여 주시기 바랍니다. ▶ 작성하신 설문지는 동봉한 반송용 봉투에 넣어 6월 23일(목)까지 도착할 수 있도록 보내주시기 바랍니다. ▶ 작성 중 문의사항은 아래 연락처로 하시기 바랍니다. ○ 한국보건사회연구원 보건의료연구실(02-380-8141) ○ 보건복지부 한의약산업과(02-2023-7482, 7477)
-------------	--

♣ 아래 내용은 국산한약재직거래사업에 대한 안내입니다. 설문에 응답하시기 전에 먼저 읽어 주시기 바랍니다.

- 「국산한약재직거래사업」이란 계약재배 등을 통해 원산지과 재배정보가 확인되는 국산원료약재가 엄격한 품질검사 등을 거쳐 제조되고 합리적 가격으로 한약소비기관에 공급될 수 있도록 정부에서 지원하는 사업을 말함
- 설문에서 사용되는 “한약재”라 함은 특별한 경우를 제외하고는 국내에서 재배·생산 또는 채취되는 한약재만을 의미하고, 「국산한약재직거래사업」을 “직거래사업”으로 약칭하여 사용함

♣ 다음은 국산한약재직거래사업 추진과 관련된 세부사항에 대한 질문입니다. 해당되는 번호에 ☒표시하시거나 ()에 기입하여 주시기 바랍니다.

1. 직거래사업을 정부의 예산사업으로 추진하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?
☐① 필요하다 ☐② 필요없다
2. 직거래사업이 시행될 경우 다음 관계자중 가장 큰 수혜 대상은 누구라고 생각하십니까?
☐① 재배농가 ☐② 제조업소 ☐③ 도매업소
☐④ 작목반 또는 생약조합 참여자 ☐⑤ 기타()

3. 다음 중 직거래사업이 시행될 경우 가장 크게 개선될 것으로 예상되는 것은 무엇입니까?

- ☐① 한약재 유통과정 축소로 인한 가격저렴 해소
☐② 한약재 품질 향상
☐③ 한약재 원산지 위·변조 방지로 국민불신 해소
☐④ 한약재 안정적 공급 및 판로 확보
☐⑤ 기타(_____)

4. 다음 중 직거래사업 수행기관으로 가장 적합하다고 생각하시는 기관은 어디입니까?

- ☐① 직거래사업단 신규설립(한약진흥재단 등)
☐② 정부나 지자체 출연 기관(한방산업진흥원 등)
☐③ 한약 관련 민간단체 ☐④ 금융기관 위탁(농협 등)
☐⑤ 기타(_____)

5. 직거래사업 대상 한약재 품목 및 품목수는 어떤 방식으로 정하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ☐① 정부에서 정한다
☐② 제조업소(협회)에서 정한다 ☐③ 재배농가(단체)에서 정한다
☐④ 자율적으로 계약당사자(제조업소, 재배농가 또는 관련단체)에서 정한다

6. 다음 중 직거래사업 시행 초기 단계에서 대상 한약재의 품목 수로 적합하다고 생각되는 것은 어느 정도입니까?

- ☐① 소규모 품목(3~5개 품목) ☐② 수급조절품목중 약 10여개 품목
☐③ 수급조절품목과 관련없이 약 10여개 품목
☐④ 수급조절품목 전부(14개 품목)

7. 다음 보기에서 직거래사업 품목을 선정할 때 고려해야 할 주요 기준은 무엇인지 중요도 순서대로 기재해 주십시오.

1순위		2순위		3순위		4순위	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--

<보 기>	① 원산지 위·변조가능성이 높은 품목
	② 원료의약품으로서 높은 평가를 받고 있거나 부가가치가 높아 적극 재배·생산을 장려할 품목
	③ 기후변동이나 작황상태에 따라 시장 공급량의 변동율이 높은 품목
	④ 국내생산량 또는 소요량이 많거나 중요도가 높은 품목

8. 직거래사업 대상으로 포함되어야 한약재의 희망품목을 10개 품목 범위 내에서 **순서대로** 작성하여 주시기 바랍니다.

※ 작성 예시 : 당귀 > 산수유> 오미자 등

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

9. 직거래사업이 시행될 경우 한약재 재배농가에 대한 제조업소의 구매대금 지불방식으로 **가장 선호하는** 것은 다음 중 무엇입니까?

- ☐① 직거래계약 체결시 일부 지불, 물품 전량 인수 후 잔액 지불
☐② 한약재 계약물품 인수 후 전액 지불
☐③ 한약재 계약물품 인수시 계약금을 지불하고 검사완료 후 잔액 지불
☐④ 매매 당사자의 계약내용에 따라 대금 지급방식 결정
☐⑤ 기타(_____)

10. 다음 중에서 직거래사업에 참여할 제조업소가 갖추어야 할 최소자격으로 고려해야 한다고 생각하시는 것에 **모두 √표시**해 주십시오.

- ☐① GMP시설 구비
☐② 일정 규모 이상의 연간 매출액 또는 일정 수 이상의 취급·제조실적
☐③ 일정 규모 미만의 연간 매출액 또는 일정 수 미만의 취급·제조실적
☐④ 일정기간 중 부적합 한약의 제조·유통 사례가 없는 업소

11. 직거래사업 지원대상으로서 제조업소의 우선 선정기준을 정할 때 고려해야 한다고 생각하시는 것에 **모두 √표시**해 주십시오.

- ☐① 생산자관련 단체의 추천이 있을 경우 참여자 선정시 우선권 부여
☐② 한국한약산업협회의 추천이 있을 경우 참여자 선정시 우선권 부여
☐③ 대한한의사협회의 추천이 있을 경우 참여자 선정시 우선권 부여
☐④ 직거래사업 수행기관의 추천이 있을 경우 참여자 선정시 우선권 부여

12. 직거래사업 초기 지원대상 제조업소의 수나 규모는 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까?

- ☐① 가급적 적은 수를 대상으로 집중 지원하여 사업계획을 구체화 후 확대
☐② 특별한 결격사유나 제외요건에 해당되지 않는 이상 희망 제조업소 전체에 동등한 기회 제공
☐③ 희망자 신청을 받아 가능한 구매자금 범위 내에서 균등하게 배분
☐④ 희망자 신청을 받아 가능한 구매자금 범위 내에서 일정 기준에 의한 차등 지원
☐⑤ 기타(_____)

13. 수매과정에서 품질검사를 통과하지 못한 하자있는 한약재에 대한 책임은 누구에게 있다고 생각하십니까?

- ☐① 토양여건, 건조방법 등 농가에 의해 발생된 하자이므로 농가에게 반품되어야 한다
- ☐② 수매비용에는 통상적으로 하자있는 제품에 대한 처리비용까지 포함되어 있으므로 제조업소의 책임으로 처리되어야 한다
- ☐③ 재배농가의 고의성이 없는 한 제조업소가 수매한 제품은 제조업소의 비용부담과 책임하에 처리되어야 한다
- ☐④ 처리용자·검사비 지원 등의 정부지원이 제조업소에 지원되기 때문에 제조업소의 책임하에 처리되어야 한다
- ☐⑤기타(_____)

14. 우수한 국산한약재의 재배, 생산, 유통의 장려를 위하여 지원할 필요가 있는 사항은 무엇인지 다음 보기 중에서 중요하다고 생각하시는 순서대로 기재하여 주십시오.

1순위		2순위		3순위		4순위	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--

<보 가>	① 한약재 수매자금 처리 용자	② 한약재 검사비용 지원
	③ 중금속 기준에 관한 규정 완화	④ 시설·장비 현대화에 대한 보조금 지원

15. (1번 질문에서 직거래사업 추진이 필요하다고 응답한 경우) 직거래사업에 어느 시기에 참여를 희망하십니까?

- ☐① 2011년 ☐② 2012년 ☐③ 2013년 ☐④ 기타(_____)

16. (1번 질문에서 직거래사업 추진이 필요없다고 응답한 경우) 직거래사업이 필요하지 않다고 생각하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ☐① 시장의 원리에 맞지 않고 정부의 간섭이 심해질 것이다.
- ☐② 직거래사업 시행에 따른 손해가 많지 않다.
- ☐③ 직거래사업이 시행되어도 제조업소가 희망하는 약재의 품질기준과 가격수준을 찾기가 어렵다.
- ☐④ 기타(_____)

17. 직거래사업의 성공을 위해서 생산자 또는 관련단체가 기여하거나 담당할 수 있는 역할이 있다면 무엇인지 작성하여 주십시오.

18. 직거래사업의 성공을 위해서 시·군이나 농업기술센터가 지원하거나 담당할 수 있는 역할이 있다면 무엇인지 작성하여 주십시오.

♣ 다음은 설문응답자 일반사항입니다. 통계처리를 위해 필요한 사항이오니 응답하여 주시기 바랍니다.

A. 현재 종사하고 계시는 귀하의 업종 형태는 다음 중 어디에 해당합니까?

- ☐① 재배농가
- ☐② 작목반 또는 생약조합 참여자
- ☐③ 산지수집상
- ☐④ 기업농가

B. 귀하께서 현 업종에 종사한 기간은 어느 정도입니까??

- ☐① 5년 이하
- ☐② 6~10년
- ☐③ 11~15년
- ☐④ 16년 이상

C. 귀하의 연간 매출 규모는 어느 정도입니까?

- ☐① 5천만원이하
- ☐② 1~3억원
- ☐③ 3~5억원
- ☐④ 5억 이상

♣ 긴 시간 응답하여 주셔서 감사합니다. ♣