제25호(2012. 8. 1.)

약용작물의 수급 동향과 정책 과제

정 호 근　조 국 훈

1. 약용작물 수급 동향 ····· 3
2. 약용작물 시장의 당면 문제점 ····· 7
3. 시사점과 정책 과제 ····· 11

한국농촌경제연구원

감　　수: **박기환** 연구위원　02-3299-4331　kihwan@krei.re.kr
내용 문의: **정호근** 부연구위원　02-3299-4150　hogunc@krei.re.kr
자료 문의: **원동환** 전문원　02-3299-4274　wondh@krei.re.kr

▪ 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
▪ 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

◇ 요 약 ◇

약용작물에 대한 수요는 국민의 건강과 웰빙에 대한 관심이 높아지면서 앞으로도 계속 증가할 전망임. 그러나 금년 6월에 시작된 한·중FTA 협상에 따라 향후 약용작물 시장에도 상당한 영향이 있을 것으로 예상됨. 한약재뿐만 아니라 식용 및 산업용으로도 이용되는 약용작물은 수급조절제도를 통해 한약재로서 수입이 제한된 14개 품목을 제외하면 약용이나 식용의 구분 없이 8% 관세만 부담하면 수입이 가능함. 약용작물의 국내 소비량 중 약 50% 가량이 수입산이며, 그 중 절반 이상이 중국산인 실정임.

최근에 약용작물 수입은 식용 목적이 2009년 76%로 한약재보다 높지만, 수입 이후에 많은 양이 약용으로 전용되어 수급조절제도의 실효성이 의문시되고 있음. 이에 보건복지부는 조절품목 수를 줄이면서 장차 제도의 폐지를 검토하고 있음. 그러나 관세가 8%에 불과한 현실에서 국내 생산과 가격안정에 중요한 역할을 하는 수급조절제도를 폐지하기 보다는 보완 개선하는 것이 바람직함. 식용과 약용으로 구분된 수입검사를 일원화하고 중장기적으로는 약용작물 수급에 대한 정확한 DB를 구축하여 현실적이고 적절한 수급조절 기능을 수행하도록 해야 함.

약용작물의 경쟁력 확보를 위한 정책 지원이 필요함. 엄격해진 한약재의 규격화 추세 속에서 한약제조 및 품질관리기준 제도에 생산농가들이 잘 따라갈 수 있도록 재배기술 개발이나 친환경 생산기반 조성 등에 정부의 지원과 관심이 절실함. 유통과 관련해서는 결국 약용/식용, 국산/수입산 구분의 투명성이 관건임. 용도나 생산지 구분 없이 모두 소비자가 소비하는 식품이라는 차원에서 동일하고 엄격한 검사 잣대가 적용되어야 하며, 이를 통해 국산 품질제고와 수입산에 대한 경쟁력 확보를 기대할 수 있음. 따라서 한약재에 대하여 이력추적제를 도입하는 것이 시급함.

향후 약용작물 시장도 중국산 등과 무한경쟁해야 하는 시대로 이행하게 될 것이며, 특히 국내 생산이 소비량을 충당하는 품목의 경우에는 수입에 따른 생산농가의 영향이 클 것임. 이에 대비하고 나아가 국내 약용작물이 일본 등 해외시장으로 진출하기 위해서는 생산에서 가공· 유통으로 이어지는 약용작물산업 전반의 효율화 및 품질고급화 노력이 계속되어야 함.

1. 약용작물 시장 동향

1.1. 약용작물의 생산 동향

▢ 약용작물은 한약재뿐만 아니라 식품·산업용 원료로 이용되면서 시장이 계속 확대

○ 전통적으로 한약재로 사용되던 약용작물은 최근 들어 건강기능식품이나 화장품 재료 등의 산업용 수요가 늘고 있음
- 현재는 생산량의 30% 가량이 한약재로 이용되고 나머지 70%가 식품 및 산업용으로 이용

○ 국내 약용작물산업의 시장규모는 2004년 4.4조 원에서 2009년에 7.4조 원으로 빠르게 증가
- 세계시장 규모는 2009년 240조 원에서 2015년에 281조 원 규모로 증가할 것으로 추정

▢ 국내 약용작물의 생산규모는 지속적으로 증가

○ 2000년대 들어 국내 약용작물의 재배면적과 생산량 모두 증가세
- 약용작물의 재배면적은 2005년 11,494ha에서 2010년에 14,423ha로 25% 증가. 생산량은 2010년에 62,689톤으로 24% 증가
- 약용작물 재배농가의 경영규모는 매우 영세하여 호당 재배면적이 0.38ha에 불과

표 1. 약용작물의 국내 생산 동향

단위: 천 호, ha, 톤, 억 원

구 분	2000	2005(A)	2008	2009	2010(B)	증감율(B/A)
농가수	37	38	38	40	38	1
재배면적	9,936	11,494	12,911	14,587	14,423	1.25
생산량	30,141	50,172	54,662	62,882	62,689	1.24
생산액	2,932	5,237	6,161	6,458	9,126	1.74

자료: 농림수산식품부

- 국내 약용작물 총생산액은 2010년에 9,126억 원으로, 2005년 대비 1.7배 증가

▢ 주요 품목은 산약, 오미자, 천궁, 길경, 천마, 오가피, 더덕 등

○ 2010년 생산액: 산약(3,530억 원), 오미자(1,300억 원), 천궁(1,230억 원), 길경(930억 원), 천마(770억 원) 등이 전체 생산액의 85% 차지
- 3천 톤 이상 생산되는 품목: 산약, 오미자, 길경, 천궁, 더덕 등
- 1천~3천 톤 생산되는 품목: 독활, 사삼, 천마, 지황, 황기, 의이인 등
- 1백 톤 이상 생산되는 품목: 산수유, 작약, 강활, 구기자, 결명자, 두충, 맥문동, 택사, 하수오, 황금, 백지, 향부자, 감초, 위유 등

○ 품목별 주산지는 산약(안동), 오미자(인제), 천궁(영양), 천마(옥천), 사삼(북제주), 당귀(금산), 독활(금산), 산수유(구례) 등

표 2. 주요 약용작물의 생산 실적

단위: 톤, 억 원

작 물	2007		2008		2009		2010
	생산량	생산액	생산량	생산액	생산량	생산액	생산량
산약	8,043	3,754	4,189	1,792	4,691	1,986	7,539
오미자	2,592	1,095	2,541	1,030	3,781	1,071	3,670
길경	3,975	427	4,264	486	5,992	697	6,184
천궁	1,203	246	1,470	441	2,031	535	3,690
더덕	8,232	611	*	*	7,121	*	7,766
독활	2,180	*	1,998	*	1,219	*	1,363
사삼	8,232	*	8,611	868	2,636	242	1,351
천마	1,614	1,076	946	552	1,845	935	1,184
지황	176	36	583	136	701	116	1,132
황기	767	1,625	938	130	1,279	226	1,185
의이인	1,039	126	2,351	176	1,902	983	1,166

자료: 농림수산식품부, 산림청
주: *표시는 해당 수치가 파악되지 않음. 2010년은 생산액 통계치 미집계

1.2. 약용작물의 수입 동향

▢ 국내 약용작물 시장에서 수입산이 차지하는 비율은 48%

○ 약용작물 수입의존도는 2001년 66%에서 지속적으로 감소하여 2010년에는 48%임
- 2008년에는 수입 급증으로 수입의존도가 63%로 증가
- 국내 부족분의 대부분은 중국에서 수입되는 실정

표 3. 약용작물 수급 동향

단위: 천 톤, %

구 분	2007	2008	2009	2010
국내생산	57	60	55	63
수입	77	102	65	57
수출	1	1	1	1
국내소비	133	161	119	119
수입의존도(%)	58	63	55	48

자료: 농림수산식품부

○ 품목별로는 길경(68%), 백출(97%), 지황(64%), 치자(71%), 황기(50%), 작약(44%), 구기자(55%), 결명자(80%), 감초(94%) 등의 수입 비중이 높으며 복령, 애엽, 계피 등은 전량 수입에 의존하는 실정
- 최근까지 전량 수입에 의존해 오던 감초는 2009년 172톤, 2010년 266톤으로 생산이 늘고 있으나 아직 수입이 절대량을 차지
- 지황, 길경, 시호, 작약, 구기자, 황기 등은 국내 생산량도 많지만 수입도 많음

표 4. 주요 수입 약용작물 현황(2009년)

단위: 톤, %

구 분	백출	시호	작약	구기자	길경	결명자	지황	황기	치자	감초
합 계	999	168	1,459	1,267	19,193	916	1,950	2,535	224	1,742
국내생산	26	81	816	566	5,992	184	701	1,279	64	111
수입	973	87	643	701	13,001	732	1,249	1,256	160	1,631
수입 비중	97	52	44	55	68	80	64	50	71	94

자료: 식약청, 산림청

▢ 약용작물 수입에서 한약재가 차지하는 비율은 수량으로는 25%, 금액으로는 50%

○ 전체 수입량에서 한약재가 차지하는 비율은 2007년 32%, 2008년 16%, 2009년 25%임

○ 수입 단가는 한약재가 식용보다 높음
- 수입 단가가 kg당 식용은 1.2달러, 한약재는 3.7달러로 3년 모두 한약재가 식용보다 3배 이상 높음
- 수입 금액으로 보면 2008년 기준으로 중국산(53.3%), 태국(0.5%), 인도(0.3%), 기타 미국 등 60여 개국(45.9%)

표 5. 약용작물의 용도별 수입 동향

단위: 천 톤, 백만 달러

구 분	2007년		2008년		2009년	
	수량	금액	수량	금액	수량	금액
합계	77	131	101	166	65	120
식용	52	52	85	104	49	61
한약재	25	79	16	62	16	59

자료: 농림수산식품부

▢ 중국산은 가격이 저렴한 편으로 향후에 수입 증가 예상

○ 중국산 약용작물의 가격은 대부분 국내산의 20~50% 수준
- 중국 생산면적은 국내의 48배(38만 ha), 생산량은 국내의 18배(80만 톤)
- 2011년 가격 시세: 오미자(국산 28,000원/kg, 중국산 6,500원/kg), 구기자(국산 20,000원/kg, 중국산 5,000원/kg)
- 중국산은 시기별·지역별로 가격 편차가 심하며, 최근에 내수 증가와 생산비 상승으로 가격이 상승 추세

○ 현재 관세 8%로 관세인하 영향은 크지 않을 듯
- 수급조절위원회의 수입쿼터 설정기능 없어지면 수입 크게 증가할 전망

2. 약용작물 시장의 당면 문제점

2.1. 식용/약용 구분의 불합리와 부정 유통

▢ 식·약 겸용 약용작물의 품질검사 기준 상이

○ 국내에 유통되는 한약재는 독성·안전성 검사 기준의 차이에 의해 약용과 식용으로 나뉘어 유통

- 한약재를 소비하는 국가 중 약용과 식용의 구분은 우리나라에서만 시행되고 있으며, 생산은 동일하게 이루어진 후 유통단계에서 검사를 통해 구분이 이루어짐
- 따라서 약용으로 부적합한 한약재는 검사 기준이 덜 엄격한 식용으로 유통되고 있음

○ 식·약 겸용 한약재에 대한 품질검사 기준이 상이하여 수입산 식용 한약재의 안전성을 보장하기 어려움

- 식·약 겸용 한약재는 총 117개 품목(식품의약품안전청, 2009)
- 관능검사는 한국종과 비교하여 이루어지며 식용과 약용 모두 동일함
- 식용한약재의 수입검사는 관능검사 이외에 이산화황(SO_2 30mg/kg 이하)과 잔류농약검사를 통해 이루어짐
- 동일한 식·약 공용 한약재가 한약재로 수입되는 경우 이산화황 검사 이외에도 정밀검사로 성상, 확인시험, 순도시험, 건조감량, 산불용성 회분, 회분, 액스함량, 정유함량, 정량 검사 등을 실시한 후 다시 잔류농약을 포함한 위해물질 검사를 실시

▢ 식용 한약재가 약용으로 전용되어 유통되는 문제

○ 검사 기준이 덜 엄격한 식용으로 수입된 한약재가 약용으로 변화되어 유통되고 있음

- 한약재의 실질적 구별이 어렵다는 점을 이용하여 비교적 절차가 덜 엄격하고 원가가 저렴한 한약재를 식용으로 수입해 의약품 용도로 유통시키는 사례가 많음

- 국내 재고가 없고 일정기간 한약재로 수입되는 물량도 없었지만 국내에서 해당 약용류가 한약재로 유통되는 경우가 발생 하였으며, 이는 식용으로 수입된 약용작물이 한약재로 전용된다는 증거임(2009년 국회감사자료)

2.2. 한약재 수급조절제도의 역할 미흡

▢ 정부는 국산 한약재의 생산기반 보호 및 가격안정을 위해 수급조절제도를 운영중

○ 한약재 수급조절제도: 국산 한약재의 생산기반과 한약재 육종보호 등을 위하여 보호가 필요한 품목을 지정하여 평시에는 수입을 제한하고, 공급이 부족하면 수입을 허용하는 제도
- 수급조절 품목은 1993년 70개에서 2001년 21개, 2006년 14개로 점차 축소 추세
- 현재 수급조절대상 품목(14종): 백수오, 시호, 택사, 황금, 맥문동, 지황, 천마, 구기자, 산수유, 오미자, 당귀, 작약, 천궁, 황기

○ 수급조절제도 운영에서 수요에 대한 기초자료 부족으로 국내 생산량과 비교할 때 수입량이 과다 책정된다는 논란 제기
- 예를 들면 오미자의 경우 2011년 수입량이 200톤으로 결정되었는데, 이는 2011년 국내 생산량의 15% 정도에 해당하는 많은 양임

▢ 식용 약용작물의 수입 증가로 수급조절제도의 실효성 의문

○ 1990년대 말부터 약용작물의 식용 수입이 증가하여 2000년대 들어서는 식용이 약용보다 많아짐
- 2009년에는 식용으로 검사를 받은 약용작물의 수입이 전체 수입의 76%를 차지
- 수급대상조절 품목은 2006년에 식용이 74%, 2009년에는 91% 차지

표 6. 약용작물의 수급조절 14개 품목 생산량 및 수입량 (2009년)

단위: 톤

구분	시호	황금	맥문동	백수오	지황	택사	산수유	구기자	작약	천마	황기	천궁	오미자	당귀
국내 생산	81	1,279	394	200	701	390	355	566	816	1,845	1,279	2,031	3,781	2,813
약용 수입	87	-	-	24	353	-	-	-	3	-	-	-	-	-
식용 수입	-	1,256	57	13	896	-	34	701	640	14	1,256	280	595	135

자료: 식약청, 한국생약협회

○ 식용으로 수입되는 약용작물이 증가함으로써 수급조절제도의 실효성에 대한 의문이 제기

- 시호는 약용으로만 수입되며, 식용으로는 황금, 맥문동, 산수유, 구기자, 천마, 황기, 천궁, 오미자, 당귀 등이 수입됨
- 수급조절 대상 14개 품목 중에서 특히 약성이 강한 지황, 당귀, 천궁 등의 식용 수입도 광범위하게 이루어져 수급조절제도의 실효성이 떨어진다는 지적

○ 따라서 보건복지부는 수급조절 품목을 점차적으로 줄여나가면서 장차 폐지할 계획

- 보건복지부는 한약재의 식용 수입자유화로 인해 제도의 실효성이 낮아졌다고 판단하여 장차 폐지한다는 방침

▢ 한약재 수급조절제도 폐지에 대한 찬반 양론

○ 제도의 폐지를 주장하는 보건복지부와 유통단체의 입장

- 대부분의 약용작물이 식품으로 자유롭게 수입이 이루어지는 상황에서 한약재만 수입제한을 하는 것은 부당
- 생산자단체가 한약재를 매점매석 후 수입을 지연시켜 시세차익을 노리거나, 수입업자들이 통관대기 시키면서 가격을 올린 후 수입결정과 동시에 판매해 이익을 챙기는 등 부작용 발생

- 자가규격제도 폐지에 따라 수급조절제도도 폐지되어야 마땅
- WTO 협정위반 등의 국제 통상마찰 우려

○ 수급조절제도의 존속을 주장하는 생산자단체의 입장
- 국내 한약재 재배농가의 경쟁력이 아직 미약한 상황에서 수급조절제도의 폐지는 생산기반의 붕괴를 초래
- 수입 한약재의 유통관리가 투명하지 않은 상황에서는 수입산 한약재의 불법적 유통을 부추길 우려
- 한약재 HS코드가 세분화되어 있지 않아 수입물량 통계관리 불가
- 수급조절제도의 폐지는 아직까지 발생하지 않은 통상 문제를 미리 우려해 생산기반을 포기하는 것임

2.3. 한약재 이력추적제의 시행 유보

○ 2011년에 한약재 이력추적제도의 도입을 위한 법률안 제출
- 법안 제안 이유는 한약의 생산, 수입, 제조, 유통 또는 판매의 정보를 단계별로 기록·관리하여 안전성 등에 문제가 발생할 때 원인규명 및 조치를 할 수 있게 함

○ 제출된 법안은 국회 법제사법위원회에서 처리 유보
- 한약재 이력추적제도 도입을 찬성하는 쪽(생산자단체)은 중간유통업자들이 로비를 통해 법안 통과를 막았다는 입장
- 중간유통업계에서는 컴퓨터로 번지(지번)별 파종시기, 재배기록, 건조방법, 수확량 등을 세부적으로 기록·보관해야 하지만 재배농가의 고령화로 불가능 하다는 입장
- 또한 소규모 재배가 이루어지는 상황에서 과다한 검사비 지출로 제조원가의 상승만을 초래할 것이라는 주장

3. 시사점과 정책 과제

▢ 약용작물 시장은 앞으로도 계속 성장 전망

○ 국민의 건강과 웰빙에 대한 관심 증대 및 소득 증가로 약용류에 대한 수요는 계속 증가할 것으로 전망
- 약용류의 수요 증가에 대비한 생산·유통시스템 정비가 필요
- 또한 한·중 FTA가 타결되면 중국에서의 수입 변화가 다양한 형태로 예상되어 이에 대한 대책 마련 필요

▢ 약용작물의 생산·유통기반 강화

○ 산지약용작물 육성을 위한 생산단지의 집적화 및 전문화 추진
- 산지약용작물의 친환경 생산단지 조성으로 노동력·비용 절감 도모
- 산지약용작물 생산단지의 규모화와 집단화 추진

○ 약용작물의 전문유통조직 육성
- 농업협동조합과 산림조합이 연계하여 산지유통센터까지 포함된 전문유통조직을 육성하고, 전문유통조직은 생산단지와 계약거래 등을 통해 생산·유통의 안정화 도모

▢ 약용작물의 생산단지 조성을 위한 산지이용규제 완화

○ 산지전용허가(신고) 요건을 완화하여 약용작물 재배면적의 확충이 원활히 이루어질 수 있도록 제도 개선
- 약용작물 재배단지 조성 및 생산농가의 재배면적 확보를 위해 숲가꾸기 등 사업지에 대해 산림경영계획 인가를 받으면 산지일시사용 신고 없이 재배가 가능하도록 추진

▢ 약용작물 수입검사 개선 및 유통이력관리 강화로 한·중FTA 대비

○ 식용과 약용으로 이원화된 수입절차를 일원화하여 식용수입 검사를 강

화함으로써 약용으로 부정 유통되는 문제 최소화

○ 수입물품 유통이력관리시스템 등을 이용하여 수입통관에서 소매 단계까지 전반적인 유통과정을 추적 관리함으로써 식용 한약재가 약용으로 불법 유통되는 사례를 차단할 필요가 있음
- 현재 수급조절품목 중 5품목(황기, 당귀, 구기자, 지황, 천궁)이 관리되고 있으며, 점차 확대하는 것이 바람직

▢ 약용작물 수급조절제도 개선

○ 현재 약용류 생산관리는 농림수산식품부와 산림청이 분담하지만, 조절위원회에는 농림수산식품부 관계자만 위원으로 포함됨
- 다양한 의견 수렴과 수급조절제도의 실효성 제고를 위해 수급조절위원회에 여러 이해관계자를 포함시키도록 함

○ 실질적인 수급조절 기능이 가능하도록 약용류 생산·소비 기초통계 확보

▢ 한약재 이력추적제의 도입 재검토

○ 한약재 이력추적제에 대해 보건복지부와 농림수산식품부가 이견을 보이고 있음
- 농림수산식품부는 원칙적으로는 생산자의 입장에서 제도 도입을 지지하지만, 적극적인 행동을 취하지 않음
- 보건복지부는 의약제조업체와 함께 반대 입장을 적극 표시하고 있으며, 자가규격제도 폐지와 한약제조 및 품질관리기준제도 도입으로 한약의 안전·품질 관리가 충분히 강화될 수 있기 때문에 제도 도입이 불필요하다는 입장

○ 최종적인 한약제조 단계에서의 원산지 표시가 시행되지 않으면 여전히 수입/국산 아니면 식용/약용에 대한 의문이 남게 됨

「KREI 농정포커스」 발행 목록

2012년

제25호 약용작물의 수급 동향과 정책 과제(정호근, 조국훈)
제24호 학교급식 식재료 공급의 실태와 개선방안(국승용)
제23호 구제역 이후 양돈산업의 동향과 과제(정민국, 우병준, 김원태)
제22호 북한의 가뭄 실태와 영향 분석(권태진, 남민지)
제21호 농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제(성주인, 채종현)
제20호 농촌사회의 양극화 실태와 시사점(박대식, 마상진)
제19호 중국 농산물에 대한 소비자 인식과 시사점(문한필, 전형진)
제18호 미국 BSE 발생이 축산물 시장에 미치는 영향(정민국, 우병준, 이형우)
제17호 한·중FTA와 농업 부문의 대응 방안(어명근)
제16호 건고추 가격의 변동성과 시사점(김성우, 한은수, 김명환)
제15호 농어촌서비스기준 이행 실태와 정책 과제(김광선, 채종현, 윤병석)
제14호 국내외 친환경농산물의 생산 실태와 시장 전망(김창길, 정학균, 문동현)
제13호 최근의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제(김정섭, 성주인, 마상진)
제12호 농작물재해보험의 추진 성과와 과제(최경환)
제11호 농산물 직거래장터의 실태와 활성화 방안(황의식, 김동훈)
제10호 최근의 경지면적 변화 동향과 시사점(채광석)
제 9호 환태평양동반자협정(TPP) 동향과 우리나라의 대응(최세균, 정대희)
제 8호 최근 소값 하락의 원인과 대책 방향(정민국, 우병준, 이형우)
제 7호 농어촌 다문화가족의 사회적응 실태와 과제(박대식, 마상진)
제 6호 2012년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 최지현, 국승용, 박시현)

2011년

제 5호 2011년 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)
제 4호 한·미 FTA, 농업분야의 영향과 과제(최세균)
제 3호 농산물 수출증대의 요인과 경제적 파급효과
- 신선농산물을 중심으로 - (문한필, 김경필, 어명근, 전형진)
제 2호 2011년산 쌀 수급 전망 및 시사점(한석호, 승준호)
제 1호 2011년 김장시장 분석과 전망(이용선, 서대석)

KREI 농정포커스 제25호
약용작물의 수급 동향과 정책 과제

등　　록　제6-0007호(1979. 5. 25)
인　　쇄　2012. 7. 30
발　　행　2012. 8. 1
발 행 인　이동필
운영위원　김정호, 박준기, 이명기
발 행 처　한국농촌경제연구원
　　130-710　서울특별시 동대문구 회기로 117-3
　　02-3299-4000　　http://www.krei.re.kr
인　　쇄　문원사
　　02-739-3911　　munwonsa@hanmail.net

ISBN: 978-89-6013-340-2 93520
• 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.