

한국담배인삼공사 민영화에 따른 담배 · 인삼 재배농가 및 관련산업 육성대책

정 명 채 연구위원
이 동 필 부연구위원

■ 정책연구보고 P18/1996. 12

 한국농촌경제연구원

연구담당자	담 당 분 야
정 명 채	제1장 1절, 제4장 3절, 4절, 5절
이 동 필	제1장 1절, 2절, 제2장, 제3장, 제4장, 1절, 2절, 6절, 7절, 8절, 제5장

머 리 말

우리 나라의 담배·인삼은 그 동안 정부의 전매사업으로서 정부가 직접 관리했던 전매청체제에서 정부투자 공사인 전매공사를 거쳐 현재의 공기업인 한국담배인삼공사가 되기까지 중요한 재정 수입원으로서 역할을 해 왔으며, 국내의 농업 관련 산업 발전에도 크게 기여해 왔다.

그러나 최근 정부는 자율경쟁시대를 추구하면서 국가 독점적인 공기업이 가지고 있는 경직적 기업경영방식의 불합리성과 취약성을 개선하고 경쟁력을 강화시키기 위해 공기업의 민영화 방침을 세우고, 그에 따라 한국담배인삼공사도 민영화 하겠다는 계획을 밝힌 바 있다. 이와 같은 계획에 따라 이미 인삼전매제도는 1995년에 폐지되었고, 「인삼사업법」이 개정되어 민간자본의 인삼 생산과 가공·저장·유통 참여가 자유롭게 개방되었다. 담배의 경우는 아직까지 경작농민들과 생산조합들의 반대에 부딪혀 민영화가지연되고 있지만 머지않아 담배산업도 민간기업으로 변신할 수밖에 없을 것으로 예측된다. 이와 같은 담배·인삼산업구조의 재편과정에서 이해당사자인 공사와 경작 농민들과 조합 임직원 및 관련 기관 종사자들은 물론 이 산업을 떠맡아야 할 농림부의 정책 담당자들도 큰 부담을 느끼고 있는 것 같다.

이와 같은 문제에 착안하여 이 연구에서는 공사의 민영화 과정에서 잎담배 및 인삼의 생산과 가공·유통 전부문에 걸쳐 발생될 수 있는 문제점들을 검토하고 농정차원에서 잎담배·인삼산업 발전을 지원하기 위한 정책 및 산업구조 개편 방향을 제시하고자 하였다. 이 연구가 앞으로 추진될 「인삼산업발전 종합대책」과 담배인삼공사의 민영화 및 담배산업발전대책의 수립에 도움이 될 수 있기를 바란다.

끝으로 이 연구를 수행하는 과정에서 협조해 주신 농림부 원예특작과의 이덕로 과장과 이재현, 장성진 사무관, 엽연초 생산조합 및 인삼조합의 임직원, 담배·인삼 경작 농민들 그리고 기타 관련 기관 담당자들에게 진심으로 감사드리는 바이다.

1996. 12

한국농촌경제연구원장 박 상 우

목 차

제 1 장 연구의 목적과 방법

- | | |
|----------------------|---|
| 1. 연구의 필요성과 목적 | 1 |
| 2. 연구범위와 방법 | 3 |

제 2 장 공사 민영화의 추진과 대응과제

- | | |
|---------------------------------|---|
| 1. 공사 민영화 추진 상황 | 5 |
| 2. 공사 민영화가 갖는 의미와 우려되는 문제 | 6 |
| 3. 공사 민영화에 따른 주요 검토과제 | 9 |

제 3 장 인삼분야의 과제와 대책 방향

- | | |
|---|----|
| 1. 공사의 전대자금 조기 상환문제 | 13 |
| 2. 홍삼제조창 매각시 생산자단체의 참여 요구 | 18 |
| 3. 인삼협동조합의 기부채납재산 반환 요구 | 21 |
| 4. 공공기관자격으로 취득한 상표 등 유·무형의
재산 공동활용 | 22 |
| 5. 인삼산업에 대한 지속적인 지원을 위한 재원 확보 | 24 |
| 6. 인삼산업의 관리 및 지원행정체계 정비 | 33 |

제 4 장 잎담배부문의 과제와 대책 방향

- | | |
|--------------------------------------|----|
| 1. 외국산 잎담배 사용과 국내 잎담배 생산 감축 대책 | 47 |
| 2. 잎담배 경작지원을 위한 전대자금의 상환문제 | 52 |
| 3. 담배산업구조 재편과 조합의 중간 가공 참여 | 55 |
| 4. 담배 원료공장의 현대화 | 57 |

5. 엽연초조합의 기부채납재산 반환 요구	62
6. 잎담배산업구조 조정과 종합적인 생산기반 정비방안	64
7. 잎담배 생산자 및 생산자단체에 대한 지원대책	69
8. 민영화 이후의 잎담배 및 담배산업 관리방안	76

제 5 장 한국인삼연초연구원의 위상 정립과 공사 주식 매각시 경작자들의 참여방안

1. 한국인삼연초연구원의 위상 정립과 관리방안	80
2. 공사 주식 매각시 경작자들의 참여방안	91

표 목 차

제 2 장

표 2- 1 경작농가수, 재배면적 및 총생산액 중에서 차지하는 비중, 1995	7
표 2- 2 분야별 주요 검토과제	10

제 3 장

표 3- 1 대안별 공사 차입금 상환방법의 장단점 비교	17
표 3- 2 인삼협동조합의 기부채납재산 (수납장 설치 부지) 추정	21
표 3- 3 한국담배인삼공사의 인삼부문에 대한 자금지원 실태	25
표 3- 4 인삼협동조합의 재원 조달과 활용	27
표 3- 5 인삼협동조합이 관리하는 사업별 자금지원대상, 규모 및 지원조건	29
표 3- 6 인삼부문의 추가적인 자금 소요액 추정	31
표 3- 7 인삼협동조합의 주요 경제사업 시설	35
표 3- 8 한국담배인삼공사의 연도별 홍삼 매출 및 영업이익	37
표 3- 9 홍콩 인삼시장의 국가별 평균 수출가격	39
표 3-10 인삼류 검사기관별 검사품목	39
표 3-11 홍삼 전매제 폐지 및 공사 민영화에 따른 인삼협동조합의 역할조정(안)	40
표 3-12 인삼 검사기관별 장단점 비교	42

제 4 장

표 4-1	원료공장 인력 및 생산능력	58
표 4-2	원료공장 규모 및 시설 현황	60
표 4-3	충주 원료가공공장 자산 현황	61
표 4-4	작업시기별 잎담배 생산의 노동시간 비교	65
표 4-5	한국담배인삼공사의 잎담배 생산농가(단체) 지원현황 ...	70
표 4-6	엽연초조합의 임직원 현황	71
표 4-7	엽연초생산협동조합의 1996년도 예산	72
표 4-8	잎담배부문에 대한 지원 근거	77
표 4-9	엽연초조합의 업무	79

제 5 장

표 5-1	한국인삼연초연구원의 분야별 인적 구성	81
표 5-2	한국인삼연초연구원의 예산	82
표 5-3	한국인삼연초연구원의 자산보유 현황	83
표 5-4	한국인삼연초연구원의 조직 형태별 장단점 비교	88
표 5-5	한국인삼연초연구원의 위상에 대한 대안별 장단점 비교	89

제 1 장

연구의 목적과 방법

1. 연구의 필요성과 목적

- 최근 정부는 공기업 경영의 효율화와 경쟁력의 강화 조치의 일환으로 「공기업의 민영화 방침」을 세우고 (1993년 12월 공기업의 민영화 방침 발표)이에 따라 한국담배인삼공사도 1998년부터는 민영화하겠다는 계획을 밝힌바 있음
 - 공기업의 민영화는 세계적인 추세로 자율경쟁시대에 국가 독점이 가지고 있는 경직적 기업경영방식이 더 이상 존립하기 어렵다는 판단에 기초한 것임
 - 우리나라의 담배, 인삼부문은 국가 전매제도에 의해 재무부 (현재 정경제원)가 전매청을 통해 직접 관리해오다가 1986년부터는 정부가 100%출자한 「전매공사」로 전환했고, 1989년에는 「한국담배인삼공사」로 개칭하여 전매를 담당해 왔음
 - 한국담배인삼공사는 담배 및 인삼부문의 전매사업을 수행함으로써 “담배·인삼사업의 건전한 발전을 도모하고 국민경제에 이바지 하

계함 (한국담배인삼공사법 제 1조)”을 목적으로 1989년에 설립된 정부투자기관으로서 공사가 민영화될 경우 기존의 담배·인삼부문에 대한 산업구조와 그에 따른 정책변화가 예상된다

- 특히 기존의 담배·인삼부문에 대한 행정체제는 물론 경작자에 대한 지원제도와 수매방식, 경작자단체관리, 원료가공체계, 제품유통 등 산업구조자체를 크게 바꾸게 될 것임
- 정부는 「공기업 민영화 방침」에 따라 담배인삼공사를 민영화 하겠다는 계획을 추진하면서 1차적으로 1995년에 홍삼전매제도를 폐지하고 인삼산업정책을 농림부로 이관하였으나 앞담배산업부문에 대한 민영화계획은 관련 농가와 생산조합 및 공사의 반대에 부딪혀 당분간 민영화계획을 유보하게된 상태임
- 100여년이나 지속된 전매제도라는 정부의 통제와 지원의 틀 속에 안주해 온 담배 및 인삼산업은 새로운 제도로 전환하는 과정에서 심각한 진통을 겪고 있음
 - 1995년에 홍삼전매제도를 폐지하고 관련업무를 농림부로 이관한 인삼부문은 새로운 「인삼사업법」을 마련하고 「인삼산업 종합대책」을 강구중에 있으며, 공사의 홍삼 원료재배농가와 계약관계 존속과 홍삼류제조 및 유통망 이용, 인삼연초연구원의 연구기능 재편등 공사 관련 조직과 업무의 이관이 미흡한 상태로 유지되고 있어 농림부의 인삼산업 정책 수립이 어려운 상태임
 - 이러한 상황에서도 인삼조합과 인삼경작 농가들은 조합을 통해 생산뿐만 아니라 인삼가공과 유통에도 참여하겠다는 적극적인 의지를 보이고 있으며 몇몇 조합들은 이미 가공공장을 만들고 제품생산을 본격화 하는 등 활로를 개척해 나가고 있음
 - 그러나 앞담배의 경우는 앞담배경작농가나 엽연초조합들이 담배인삼공사로부터의 지원과 협조관계에 있던 지금까지의 체계를 계속 유지시키면서 앞담배 생산기반구축사업이 완료되는 시기(1998년)까지 민영화를 지연시키도록 요구하고 있어 관계당국의 정책적 결

정이 유보된 상태임

- 구체적인 방법에 있어서는 다소 차이가 있을 수 있겠지만 공사의 민영화는 이들 산업의 경쟁력 제고를 위한 양보할 수 없는 과제이기 때문에 조속히 결말이 지워져야 할 것임
 - 문제는 어떤 방법이 가장 효율적으로 산업의 경쟁력 높일 수 있을 것이냐 하는 점과 민영화 과정에서 야기될 수 있는 장애요인과 부작용을 최소화 할 수 있는 방안을 모색하는데 있음
- 현재 재정경제원에서 구체적인 “한국담배인삼공사의 민영화 방안”을 검토하고 있으나 경작자 및 경작자단체에 대한 대책이 민영화의 가장 큰 걸림돌 중의 하나로 부각되고 있음
 - 구체적인 공사의 민영화방법을 선택하는 과정에 있어서 농정차원의 대책이 제대로 반영되지 않을 경우 민영화 자체의 성공적인 추진은 물론 민영화를 통해 얻고자 하는 효과도 크게 기대하기 어려울 것임
- 따라서 본 연구는 농정차원에서 공사 민영화가 야기할지도 모를 문제를 파악하고, 이에 대한 대응방안을 모색함으로써 보다 합리적인 공사의 민영화를 유도하는 한편 장기적으로는 잎담배 및 인삼산업의 발전과 경작농가를 보호하는 방안을 강구하는데 그 목적이 있음

2. 연구범위와 방법

- 농림부의 위촉에 의해 단기과제(1996. 9 ~ 12)로 수행된 이 연구에서는 공사 민영화 자체를 주어진 전제로 두고, 잎담배 및 인삼부문의 장기적인 발전방향과 경작농가 보호라는 입장에서 농정차원의 민영화 대책 모색에 연구범위를 한정함
- 잎담배 및 인삼부문에 있어서 농정차원의 대책은 전체적인 공사의 민영화방안이 제시될 때 구체적인 논의가 가능할 수 있음
 - 현재 상태로는 경작자 등 이해관계자들의 의견을 기초로 예측 가능

한 범위내에서 그 적합성 여부를 검토할 수 밖에 없음

- 당초 농림부로부터 위촉받은 과제 중 담배 및 인삼산업의 현황과 장기 발전 방향 등에 관해서는 “한국담배인삼공사의 민영화에 따른 잎담배 및 홍삼부문의 산업정책적 과제와 대책” 연구 결과물(1996. 1)로 대체함
 - 다만 본 연구에서는 “한국담배인삼공사 민영화에 따른 잎담배 및 홍삼부문의 산업정책적 과제와 대책”에서 정리된 문제와 위의 과제 완료이후 전개된 인삼·담배산업부문의 민영화 추진상황을 감안한 상황분석과 대안을 제시코자 하였음
 - 재정경제원에서 작업하고 있는 공사 민영화 방안이 보다 구체화 되면 이를 기초로 세부적인 대책을 강구해야 할 것임

제 2 장

공사 민영화의 추진과 대응과제

1. 공사 민영화 추진 상황

■ 개 요

- 정부는 1993년에 발표된 “공기업 경영쇄신방안”의 일환으로 정부 투자기관 민영화 방침을 확정하고 한국담배인삼공사의 민영화 추진
 - 당초 1998년부터 한국담배인삼공사의 민영화계획 발표(1993. 12)
 - 재정경제원은 SOC 재원확보를 위하여 조기 민영화 조치 발표(1996. 6)
- 한국담배인삼공사는 「공사법(법을 제4120호)」에 의해 설립된 100% 정부투자기관으로 국가로부터 전매권을 위탁받아 담배와 인삼(홍삼)의 독점적 제조·판매를 수행해 왔으나 독점에 의한 폐해와 방만한 경영 등의 문제점이 부각되어 결국 민영화를 추진하게 됨
 - 국가(전매청)에서 직접 담당하던 것을 1987년에는 「전매공사」로, 그후 1989년에는 「한국담배인삼공사」로 개칭하고 1995년에는 홍

삼전매제를 폐지

- '95년 「인삼산업법」의 제정과 인삼 관련업무의 농림부 이관
- 당초 '98년 8월말까지 공사 민영화에 대한 정부방침을 확정할 계획이었으나 이해당사자들의 반발로 추가적인 검토중에 있음
- 정부에서는 공사의 자산을 축소(약 1조 6천억원)한후 기업컨소시움에 매각 또는 분할매각, 대기업에 일괄매각 등을 구상한 것으로 알려졌으나 공사 및 앞담배경작자단체의 반발로 최종결정을 연기하고 전면적인 재검토에 들어감
- 공사나 경작자단체의 경우 단계적 민영화와 소유·경영분리, 재벌참여 배제, 제조독점이 유지되는 단계적 민영화 주장(생산자단체는 주식매각시 경작농민도 주주로 참여 요구)
- 민영화의 방법에 따라 문제나 대책방향이 달라질 수 있으나 현재
 - ① 담배의 경우 독점생산 체제를 유지하되 주식의 일부를 매각하는 방안과 함께, ② 인삼과 담배분야를 분리·매각하는 방안이 유력하게 검토되고 있는 것으로 알려지고 있음

2. 공사 민영화가 갖는 의미와 우려되는 문제

■ 앞담배 및 인삼산업의 농업적 중요성

- 앞담배 및 인삼산업은 비록 그 규모는 크지 않으나 전통적인 국민의 기호품을 생산, 공급한다는 점에서 국민경제에서 중요한 역할을 수행하여 왔음
- 전매제도하에서 최저가격과 판로가 보장되었을 뿐만 아니라 농기계구입자금이나 영농자금 등 전매 당국으로부터 많은 지원혜택을 받아 왔기 때문에 농가의 중요한 소득원이 되었음
 - 앞담배 및 인삼생산은 한계농지와 부녀화·노령화한 노동력 등 농촌

지역의 한계자원을 활용할 수 있을 뿐만 아니라 다른 작물의 재배가 어려운 산간오지, 저개발지역에 특화되어 있기 때문에 조건불리 지역 주민들의 중요한 생계수단으로써 역할을 담당하였음

- 잎담배 및 인삼사업은 그 동안 국가 재정에 많은 기여를 하였으며, 특히 인삼산업은 우리 나라를 대표하는 특산물이자 수출산업으로써 역할이 큼
 - 인삼수출액은 전체 농축산물 수출액의 14.6%('93년 113백만원)
 - 인삼가공품 수출액은 전체 농산물가공품 수출액의 30.5%('94년 79백만불)

표 2-1 경작농가수, 재배면적 및 총생산액 중에서 차지하는 비중, 1995

	경작농가수(호)	경작면적(ha)	농업총생산액 중 비중(%)
잎담배	63,006	32,302	2.5 (10대 작목)
인삼	23,172	9,375	1.3 (15대 작목)

■ 잎담배 및 인삼산업에서 공사 민영화의 의미

- 공사의 민영화는 그 동안 공기업으로써 정부의 역할을 상당부분 대행 하던 공사가 영리를 목적으로 하는 사기업으로 전환한다는 뜻임
 - 민영화 이후 이윤극대화를 추구하는 기업의 성격상 잎담배 및 인삼부문에서 한국담배인삼공사(기업)의 공적 역할 수행에 한계가 있었음
 - 정부를 대신하여 수행하던 지원 및 관리체계의 전면적인 개편
 - 잎담배 및 인삼 경작자나 경작자단체에 대한 지원 제한
 - 인삼연초연구원의 기초연구비, 백삼검사소 직원 인건비 지원 감축
 - 공사의 내부조직처럼 운영되고 있는 인삼연초연구원의 지원 및 관리체제상 변화가 불가피
- 담배 및 인삼부문에 있어서 농림부 및 생산자단체의 역할 증대
 - 인삼산업에 이어 잎담배산업에 대한 지원 및 관리업무도 농림부로

이관될 가능성이 커짐

- 전매제도하에서는 재무부 및 공사가 식재자금이나 사전지급금, 농기계구입자금 등 잎담배 및 인삼부문에 대한 지원을 담당하였으나 공사 민영화시 농림부에서 담당해야 하는만큼 이를위한 제도정비와 재원확보가 필요
 - 공사가 담당하던 잎담배 및 인삼부문의 공적기능을 생산자단체를 중심으로 재편함으로써 자율적인 산업발전을 유도해야 함
- 한국담배인삼공사의 관리·감독기관의 재검토
 - 공사 민영화시 국가 재정수입의 효율적 관리란 취지에서 한국담배인삼공사를 관리·감독하던 재무부(현 재정경제원)의 명분 후퇴
 - 담배 및 인삼산업의 효율적인 진흥이란 차원에서 농림부가 공사의 관련사업에 대한 관리·감독을 할 수밖에 없을 것임

■ 민영화 추진에 따라 농정차원에서 우려되는 문제

- 구체적인 공사의 민영화 방법에 따라 제기될 수 있는 문제와 대응과제가 달라질 수 있음
 - 정부의 주식 소유정도, 담배 및 인삼부문의 분리 여부에 따라 공사의 성격이나 민영화를 통해 제기될 수 있는 문제 및 대책이 상이할 것임
 - 민영화 방법에 따라 다음과 같이 3가지의 방안으로 대별할 수 있음
 - (1안) 담배·인삼사업의 완전 민영화 및 제조공장의 분리매각
 - (2안) 담배사업의 부분적인 민영화(주식의 일부만 민간에 공매하고 공사의 담배 제조독점 유지) 및 홍삼사업 지속
 - (3안) 담배사업의 부분적인 민영화 및 홍삼부문의 분리매각(공사의 홍삼사업 포기)
 - 자립기반이 취약한 엽연초조합의 경우 (2안) 또는 (3안)을 기초로 생산기반구축사업(1993~98년)이 완료되는 '98년까지 공사 민영화의 보류를 주장하는데 비해 홍삼전매제도 폐지로 공사와 경쟁관계에 놓인 인삼협동조합의 경우는 (3안) 혹은 (1안)을 선호

- 현재 공사 및 영업초조합의 강력한 반발로 (2안)이 유력하게 검토되고 있으나 이를 채택하더라도 홍삼전매제도의 폐지로 인해 수년 내 (3안)으로 이행할 가능성이 큼
- 공사의 민영화는 이해관계자들의 주장이나 정치적 판단이 아니라 경제적 측면에서 이들 산업의 장기적인 발전을 위해 비효율과 낭비적인 요인을 제거하고 경쟁력을 제고할 수 있는 방향이 무엇인지를 기준으로 판단할 문제임
- 현행의 방만한 조직(공사 및 조합)이나 지원정책 및 관리체계를 유지할 경우 앞담배 생산기반구축사업이 완료되는 '98년이 되더라도 산업적 경쟁력을 갖추는 것이 거의 불가능하기 때문에 앞담배부문에서 공사 민영화를 반대하는 것은 단순히 기존의 지원혜택을 연장하기 위한 임시방편에 불과함.
- 다만 공사민영화로 인한 앞담배 생산농가의 생산의욕 상실과 생산기반 붕괴 등의 타격을 막기 위한 단계적 준비기간은 필요하다고 봄.
- 한국담배인삼공사의 민영화 대안중 (2안), 혹은 (3안)으로 민영화 할 경우 예상되는 문제와 대응과제
 - 앞담배 재고문제 해결을 위한 생산감축 시도
 - 외산 앞담배 및 인삼의 도입과 국내 생산기반의 붕괴 가능성
 - 앞담배 및 인삼 생산자 및 생산자단체에 대한 지원감축
 - 새로운 제도하에서의 앞담배 및 인삼산업 지원 및 관리체계의 정비
 - 앞담배 및 인삼생산, 유통, 가공, 검사 관련제도
 - 인삼연초연구원 및 공사의 관리·감독 문제

3. 공사 민영화에 따른 주요 검토과제

- 앞담배 및 인삼경작자(단체 포함)의 민원과 이들 산업의 장기적인 발전방향을 고려할 때 민영화 과정에서 <표 2-2>의 과제에 대한 검토가 필요함

- 비록 공사의 민영화가 다소 늦어지더라도 농정차원에서 이에 대한 충분한 검토를 거친 장기적이고 종합적인 대책 필요
- 공사 민영화 구상을 구체화 하기 위해 가장 큰 걸림돌인 생산자(단체 포함)들의 불안과 불만을 해소하기 위한 제도적 장치가 마련될 필요가 있음
- 공사의 담배 및 홍삼사업에 불요불급한 고정자산 매각수입중 일부를 활용하여 생산기반구축이나 경쟁력 제고, 생산자단체의 자립기반 강화 등에 필요한 별도의 기금조성
- 공사 주식매각시 앞담배 및 인삼경작자들에게 일정 부분의 주식 소유를 배려하는 등의 인센티브 부여

표 2-2 분야별 주요 검토과제

	인삼분야	앞담배분야
생산자 및 생산자 단체	① 경작지원을 위한 전대자금 (1,172억원)의 조기상환 ② 인삼제조창 매각시 컨소시엄 형태로 참여하는 방안 ③ 기부채납재산의 환원요구 ④ 수출전략산업으로 육성하기 위한 추가지원 ⑤ 정관장 상표이용 ⑥ 인삼산업관리 · 인삼산업지원 및 관리행정 체계보완	① 경작지원을 위한 전대자금 (1,100억원)의 조기상환 ② 앞담배제가공사업 참여 ③ 기부채납재산 환원 요구 ④ 경쟁력 제고를 위한 생산기반 사업재원 확보 ⑤ 재고처리와 국산앞담배의 적정 생산유지 · 재배면적 감축대책 · 국산앞담배 사용 비율 ⑥ 담배산업관리 · 앞담배수매, 검사제도정비 · 담배산업지원 및 관리행정체 계 정비
인삼연초 연구원	① 개발된 제품특허권 이용 ② 공공연구기관으로 위상정립 ③ 인삼연초연구원의 지원 및 관 리방안	- 좌 동
기 타	- 공사 주식매각시 경작자 등 의 참여	- 좌 동

제 3 장

인삼분야의 과제와 대책 방향

■ 개 요

- 우리나라의 인삼은 세계 최고의 품질을 인정받는 한국의 특산품이자 수출전략상품임. 그리고 건강식품 및 의약품으로써 무한한 잠재적 수요를 가진 고부가가치 성장산업으로써 가능성을 가지고 있음
 - 왕실과 국가의 중요한 재원이 될 수 있었기 때문에 전매제도를 통해 일찍부터 국가에서 생산과 유통을 규제해 왔음
- 인삼생산의 특징은 ① 타작물에 비해 자연조건에 영향을 많이 받기 때문에 일복시설이나 이동경작이 불가피하고, ② 경작기간이 4~5년으로 길기 때문에 투자자본의 회임기간이 길고 위험율이 높으며, ③ 기계화 하기 어려운 노동집약적 생산과정 등으로 인해 일반농작물에 비해 상대적으로 많은 비용이 소요됨
 - 전매제도를 통해 담배 및 인삼의 생산과 유통을 규제하는 한편 상대적으로 많은 지원혜택을 부여하여 세계적인 특산품으로 명맥을 유지시켜 왔음

- 한국담배인삼공사의 독점적인 홍삼생산 및 판매에 따른 폐해를 줄이고 산업의 경쟁력 제고를 위해 홍삼전매제도의 폐지와 인삼관련업무의 농림부 이관이 이루어졌음
 - 계약재배의 도입과 검사기능 강화를 골자로 하는 인삼산업법의 제정
- 그동안 홍삼전매제도는 ① 국가(공사)의 지정생산 및 수매제도의 실시로 수급조정과 가격안정, ② 국가가 생산한 6년근 원료를 사용한 고급제품으로써 신용(품질, 성가유지) 확보, ③ 수출시장에서 물량 및 가격관리의 용이성, ④ 전매사업에 의한 풍부한 자금지원과 생산지도, 수매제도 등을 통한 농가소득에의 기여 등 긍정적인 역할을 수행해 왔으나 충분한 준비없이 이를 일시에 전면적으로 폐지함으로써 상당한 진통이 예상되고 있음
 - 경작지정 및 수매제도 후퇴로 수급조정과 유통질서 문란
 - 홍삼 및 홍삼제품업체 난립으로 품질과 성가유지의 어려움
 - 인삼산업에서 민영화한 공사의 경작지원, 품질관리, 연구개발, 홍보 및 판매촉진 등 공적 역할 축소와 대체기능 미흡
 - 인삼산업의 관리 및 지원행정체계 문란
- 그러나 장기적으로는 홍삼전매제의 폐지로 인삼생산자단체의 홍삼가공 참여가 활성화되면 다양한 특성과 질 및 가격의 홍삼제품이 개발되어 국내외 홍삼시장 개척이 유리해질 것임
 - 인삼조합의 생산조정과 가격조정기능이 강화되고 자체의 가공 기능이 강화되어 경작농민의 소득이 향상될 수 있음
 - 농림정책중 인삼산업정책이 체계화되면 경작지원, 품질관리, 연구개발, 홍보 및 판매촉진등 공적 역할이 타농산물에 대한 기존의 생산지원, 연구개발 및 수입과 연계되어 체계적으로 추진될 수 있음
 - 인삼 및 홍삼제품의 다양화와 조합간 경쟁에 따른 품질향상이 기대되고 다품목 소량생산, 고품질화를 통한 경쟁력 제고 가능
- WTO 체제하에서 경쟁력을 갖는 국가의 전략산업으로 인삼산업을 발전시키기 위해서는 인삼중주국으로써 위상정립과 고려인삼의 세계

일류 상품화, 인삼교역의 중심지화 및 인삼수출증대, 인삼경작농가의 소득 안정 등이 필요함

인삼산업의 중장기 발전방향

- 원료삼의 계획생산과 수급조정
- 생산기반구축을 통한 생산비 절감
- 고품질 청정인삼 생산과 상품의 차별화
- 가공산업의 활성화를 위한 부가가치 증대
- 제 값받는 유통질서의 확립
- 수출촉진과 효율적인 수입관리
- 연구개발사업의 활성화
- 고려인삼의 성가유지
- 인삼경작자단체의 육성
- 관련제도 및 추진행정체계의 정비

- 인삼부문에 있어서 공사의 민영화와 직접적인 연관이 있는 과제는 공사가 추진하고 있는 전대금의 조기상환문제, 생산자단체의 홍삼제조창 인수참여 및 기부채납 재산의 환원, 상표 및 유·무형의 재산 공동활용 요구, 그리고 국가 전략산업으로 인삼부문을 육성하기 위한 지속적인 지원과 인삼산업의 관리 및 행정체계에 대한 보완을 들 수 있음
- 여기서는 공사의 민영화와 직접적인 관련이 있는 과제를 중심으로 실태와 문제 및 대책방향을 검토

1. 공사의 전대자금 조기 상환문제

■ 현 황

- 전대자금은 전매제도하에서 한국담배인삼공사가 경작농가 지원을 위

해 인삼협동조합중앙회에 사전에 융자한 1,172억원(구전매청 경작지원금 437억원, 구재무부 「인삼산업발전 5개년계획」에 의한 공사의 추가지원금 735억원)의 조기상환을 요구하고 있음

- 융자조건: 연이율 1.5%, 15년거치 일시상환(상환기간: 2005~2009년) 단, 공사가 받는 이자중 1%는 인삼진흥기금에 출연

- 당초 1990~96년 기간중 2,283억원을 융자할 예정이었으나 공사 민영화에 대한 논의가 시작되면서부터 이를 중단하여 현재 1,172억원만을 전대융자한 상태임

○ 융자금의 운용은 공사와 조합간에 체결한 약정서에 의해 중앙회가 매년 운용계획을 수립, 공사와 협의하고 재경원의 승인을 받아 인삼식재자금과 농기계자금, 백삼유통자금 등으로 활용하고 있음

- 금리차 활용: 농가 대출이자 5%와 차입이자 1.5%간의 금리차 3.5%는 인삼진흥기금출연(1%), 은행지급보증료(0.3%), 조합의 취급수수료(2%) 및 조합의 자금관리·운영경비(0.2%)로 활용

- 공사의 전대금은 장기간에 걸쳐 많은 자금이 소요되는 인삼부문의 영농자금으로써 뿐만 아니라 금리차액중 일부를 「인삼진흥기금」에 출연하거나 취급수수료(과거 인삼경작지도사의 인건비 지원분 대체)로 활용함으로써 인삼산업발전을 위한 기금의 역할을 수행고 있음

■ 문제점

○ 홍삼전매제 폐지 및 공사 민영화 계획추진 등으로 공사가 인삼협동조합에 전대한 융자금의 조기상환을 요구하고 있음

- 당초 약정서 제4조 1항 “공사의 경영체제, 업무 또는 인삼사업 여건의 변동 등 중대한 사유가 발생한 때에는 공사는 융자금리, 융자기간을 변동할 수 있다”는 조항에 의해 공사가 일방적으로 조기상환 방침을 통보

공사의 인삼부문 전대자금 상환구상

- 2005~2009년에 상환하기로 되어 있는 것을 전대약정을 갱신하여 1996~99년에 전액 상환하되 상환자금중 일부는 공사 민영화시까지 재 전대(갱신조건은 연리 2.7%, 3~5년거치 일시 상환)
- '96년의 경우 404억원을 상환과 동시에 전대약정을 갱신하되, 이 중 204억원은 새로운 조건에 의해 재 전대

○ 조기상환과 새로운 조건의 자금전대에 따른 문제

- 인삼농가에 지원되던 자금을 상환할 경우 농가에 대한 지원축소와 인삼생산기반 위축
- 전대자금의 이자차액 2%(공사 1%, 중앙회 1%)로 조성하는 「인삼진흥기금」 적립 차질 발생
 - 이자율 2.7%로 전대조건을 갱신할 경우 기금출연은 현재 23억 원에서 10억원 수준으로 절감됨
 - 공사는 '95년부터 인삼진흥기금 출연을 중단하고 있음
- 전대자금의 취급수수료(이자차액 2%) 감소로 조합경영상 애로요인 발생
 - 취급수수료는 조합의 주요 운영재원으로 전대조건을 갱신할 경우 수수료는 현행 26억원에서 10억원으로 감소

■ 대응방안

○ 조기상환 요구의 부당성

- 공사는 그동안 정부의 역할을 대행해 온 만큼 공사가 농민들에게 한 약속은 원칙적으로 정부입장에서 지켜야 함
 - 「약정서 4조 1항」의 규정이 성립하기 위해서는 「약정서 제13조 1항」의 “약정은 공사와 중앙회가 합의하여 수정할 수 있다. 다만 합의에 이르지 못한 경우에는 다른 법률에 저촉되지 아니하는 범

위내에서 공사가 수정할 수 있다”는 규정에 의해 우선적으로 합의노력이 선행되어야 함

- 담배 및 인삼산업의 건전한 발전을 목적으로 하는 공사의 설립취지나, 오랜기간 전매제도를 유지해 온 정부의 대행자로서 공사가 가진 공공성 등에 비추어 조기상환 요구는 명분이 약함
- 당초 약정된 2005~2009년 상환계획을 전제로 자금의 상당 부분이 농가에 대출된 상태이기 때문에 현실적으로 이를 당장 상환하기 곤란함
- 전대금 상환에 대한 정부입장
 - 행정쇄신위원회는 정부의 대체예산 확보시까지 활용하는 것을 결정(1994년)
 - 재정경제원은 '97년 예산편성시 '96년 상환요구액(404억원)을 조합에서 재사용하도록 지시
- 따라서 대체재원이 강구되지 않은 상황에서 조기상환은 불가능함
 - 공사의 전대자금은 경작자를 지원하기 위한 영농자금이자 인삼진흥기금 및 조합의 운영관리 재원임
- 공사 민영화 과정에서 기 전대한 융자금을 인삼산업지원을 위한 별도 기금으로 활용하는 방안
 - 인삼부문은 전매제도에 의해 오랫동안 재정수입에 큰 기여를 한 바 있으며 특히 경작자단체는 경작지도나 수매지원등 공사의 일선창구로써, 그리고 “재산의 기부채납”이나 “수매가격 동결조치 감수” 등을 통해 공사의 재산증식에도 상당히 기여해 왔음
 - 그동안의 역할을 적극적으로 평가한다면 전대자금을 인삼발전을 위한 기금으로 활용하는 방안을 고려할 수 있음
 - 전매제도하의 인삼부문에 대한 지원이 일반 작물에 대한 지원보다 많았기 때문에 일반 농정에 의한 지원은 규모나 기간에 한계가 있음
 - 농정차원에서 타작물과 동등하게 지원할 경우 인삼생산이 위축되고, 과거 지원수준을 유지할 경우 타작물과 형평성 문제가 야기

될 수 있기 때문에 별도 지원기금이 필요함

- 인삼부문은 우리 나라를 상징하는 세계적인 명품으로서 이것을 국가 전략 산업으로 발전시키기 위해서는 경작자들에 대한 영농자금 지원 뿐만 아니라 그동안 공사가 담당해 온 연구개발과 홍보 및 판매촉진 등을 지속하기 위한 안정적인 재원 필요

○ 검토 가능한 대안과 장단점 비교

(1안): 민영화 과정에서 전대자금을 감자조치하고 현행대로 중앙회의 별도계정으로 관리·운영하는 방법

(2안): 상환예상 해당액을 정부예산에서 사전에 기금으로 출연하는 조건으로 상환하는 방법

(3안): 상환예상 해당액을 농안기금에서 중앙회에 전대하고, 그 만큼 정부예산에서 농안기금에 출연하는 조건으로 상환하는 방법

(4안): 상환예상 해당액을 농안기금에서 중앙회에 전대하는 조건으로 상환하는 방법

○ 생산자들이 강력하게 요구하고 있는 (1안)을 중심으로 가능성을 검토

- 영농자금형태의 공사 전대자금과 「인삼산업진흥기금」, 그리고 농림부의 「농안기금」 등 인삼부문의 다양한 재원을 정비·확충하여 체계적인 운용방안 강구

표 3-1 대안별 공사 차입금 상환방법의 장단점 비교

대안	장점	단점
1안	- 절차상 간편 - 조합의 자주재원 확충	- 회계처리상의 문제
2안	- 인삼분야의 재원운용면에서 편이 - 기금의 확대조성 가능	- 기금출연억제방침에 따라 개별기금에 규모가 큰 자금출연가능성은 희박
3안	- 기존의 농가지원 지속가능 - 조합의 운영재원 확보가능	- 타분야의 지원(이자율, 상환기간 등)과 형평성
4안	- 상동	- 상동

- (1안)이 불가능할 경우 공사의 조기상환을 전제로한 (3안)으로 추진
 - 전대시기: '98. 1('98년 예산에 전대예상액 별도 확보)
 - 전대조건: 연이율 1.5%(15년 상환)
 - 전대이자율 차액 활용: 기존 공사의 전대자금과 동일

2. 홍삼제조창 매각시 생산자단체의 참여 요구

■ 현 황

- 공사의 민영화과정에서 앞담배부문과 분리하여 홍삼부문을 처분할 경우 부여에 있는 홍삼제조창을 매각할 수밖에 없음
 - 홍삼제조창 매각시 인삼협동조합중앙회는 생산자단체의 가공 및 유통사업의 일환으로 적극적인 참여의사 표명
- 홍삼제조창은 공사가 독점적으로 홍삼 및 홍삼제품을 생산하던 곳으로 단순히 토지나 건물, 원부자재 뿐만 아니라 국가가 제조, 유통하는 고급품으로써 “정관장” 상표와 “신선도” 디자인, 그리고 독자적인 유통채널 등을 보유하고 있음
 - 특히 공사가 구축한 정관장의 이미지는 고려홍삼의 성가를 지탱하는 가장 큰 요인으로 지속적으로 유지·발전시킬 필요가 있음
- 홍삼제조창 자산추정
 - 공사가 보유하고 있는 재고품(대부분 홍삼 3등품)의 평가방법에 따라 자산액의 차이가 있음
 - 공사추정: 4,000억원(토지, 건물, 시설: 200~250억원, 원료, 반제품, 완제품 및 부자재: 3,700억원)
 - 일반추정: 3,000억원(토지, 건물, 시설 : 200~250억원, 원료, 반제품 및 완제품: 2,500억원, 부자재 등 200~250억원)

■ 문제점

- 홍삼제조창 매각시 중앙회가 참여를 희망하고 있으나 이를 인수할만한 자금 여력이 없음
 - 예상되는 매각방식: 1개업체 또는 컨소시엄을 형성한 기업체에 매각
 - 중앙회의 참여 가능성
 - 1개 기업체에게 단독 매각시 자금력이 부족한 중앙회는 참여 불가능
 - 컨소시엄형태로 매각시 조합의 자금부담은 다소 완화될 수 있으나 참여자격 부여 여부는 불투명함
- 홍삼 제조창 인수 참여의 경제적 타당성
 - 홍삼전매제도의 폐지로 인해 누구나 일정한 시설만 갖추면 홍삼 및 홍삼제품을 생산할 수 있기 때문에 더 이상 독점적 사업으로는 불가능함
 - 홍삼시장은 일반 민간업체와 분할이 불가피하지만 그동안 “국가에서 생산한 세계 최고 품질의 홍삼”의 이미지를 활용, 차별화할 경우 가능성 있음
 - 홍삼사업을 민영화한 상황에서 누가, 어떻게 공익적차원에서 고려인삼의 성가유지나 수출전략산업으로써 지원·관리할 것이냐에 따라 국가가 소유한 유·무형의 자산처분 방법이 달라져야 할 것임

■ 대응방안

- 홍삼제조창 매각시 생산자단체 참여의 필요성
 - 농정의 기본방향에 의해 생산자단체를 중심으로 인삼산업을 육성
 - 관리하고 생산자단체의 가공 및 유통사업을 활성화시켜야 함
 - 생산자단체의 자립경영기반 확충과 생산, 가공 및 유통을 계열화함으로써 산업의 경쟁력을 높일 수 있다는 점에서 홍삼제조창 인수를 적극적으로 검토할 필요가 있음

- 국가에서 제조,유통하는 “정관장”으로써 우리 나라의 홍삼성가를 유지하기 위해 영리를 추구하는 민간회사보다는 생산자단체가 참여하는 것이 바람직할 것임
- 홍삼제조창 매각시 컨소시엄 형성에 의한 매각방식을 채택하도록 의견제시
 - 재경원의 「공사 민영화 방침」 결정시 반영
- 생산자단체인 중앙회에 컨소시엄 참여자격을 부여하고 20% 정도 참여 허용방안 제시
 - 소요자금 추정: 약 600억원(3,000억원의 20%)
- 생산자단체의 참여지원 및 재원확보 방안
 - (1안): 농림부의 「농산물가공사업에 대한 지원규정」을 준용
 - 전통식품 및 산지가공사업에서 생산자단체에 대한 지원조건: 보조 50% 및 융자 30%(연리 5%, 3년거치 7년 분할상환)
 - 정부 지원규모가 제한되어 있으므로 대구능금협동조합과 같은 별도 지원방안 강구
 - 중앙회 자체 부담금(약 120억원)은 조합원 주주제로하여 경작농민들로부터 주식공모에 의한 출자로 자금조달
 - (2안): 정부에서 장기저리로 융자(매각대금에서 조합의 채무로 이전, 연차적으로 상환)
 - 산지일반가공사업이나 임산물이용가공시설, 임산물산지가공사업 등에 일반인 참여시 지원조건: 70% 융자(연리 5%, 3년거치 7년 분할상환)
 - 중앙회 자체부담금(약 180억원)의 조달방식은 (1안)과 동일
- 공사의 홍삼제조창 매각시 매각방식을 컨소시엄 형태로 하고, 생산자단체의 참여를 허용하도록 해당 부처에 의견제시
 - 중앙회 지원방식 및 재원조달은 (1안)으로 추진하는 방안 검토

3. 인삼협동조합의 기부채납재산 반환 요구

■ 현 황

- 전매제도하에서 공사가 운영하는 “수매장을 지역조합 인근에 개설. 운영한다”는 전제하에서 지역조합이 가진 수납장 설치부지를 전매청(공사의 전신)에 기부채납 함

표 3-2 인삼협동조합의 기부채납재산(수납장 설치 부지) 추정

지역조합명	년 도	평 수	금액(천원)	비 고
김포조합	1974	100	72,600	평당 공시가격 726천원
	1977	89	64,614	
용인조합	1976	146	204,721	1,402.2천원
서산조합	1976	106	71,020	670천원
합 계		441	412,954	

자료: 인삼협동조합중앙회, 1996.

■ 문제점

- 공사 민영화시 지역조합이 기부채납한 재산의 환원요구
 - 그 동안 각 조합에서 환원을 요구하였으나 “기부채납 목적이 달라졌을 때 어떻게 처리한다”는 사항이 문서로 남아 있지 않기 때문에 미해결 상태임
- 조합원들의 민원사항이기는 하지만 기부채납 재산환원의 법적 타당성은 취약함

■ 대응방안

- 법적으로 환원 가능한지를 검토하여 가능하면 공사 민영화시 환원조

치하는 방안을 강구할 필요가 있음

- 기부채납의 전제조건(인근지역 수납장 설치·운영) 재검토
- 농촌지역의 초등학교가 폐교됨에따라 학교부지 기부채납 재산의 처리방식을 참고하여 기부채납자에 대한 우선매각 등의 방안 강구
- 법적으로 환원이 불가능할 경우 기부채납 재산의 현재 가액 상당의 금액을 조합의 재정자립도 제고 등을 위해 공사가 지원하는 방안 검토
- 조건부로 기부채납하였을 경우 해당 조건이 말살되면 원인무효로 기부채납행위는 없던 것으로 간주될수 있도록 조치

4. 공공기관자격으로 취득한 상표 등 유·무형의 재산 공동활용

■ 현 황

- 전매제도하에서 공사가 제조·유통한다는 의미의 정관장(正官匠), 신선도를 공사의 고유상표로 등록하여 해외시장에서 한국 정부가 생산, 품질을 보증한 것으로 차별화 해 왔음
- 인삼연초연구원의 주요 연구결과중 실용화 하였거나 특허를 받은 기술의 상당 부분을 공사만 활용하고 있음
 - 1978~94년기간 실용화 실적 319건(인삼제품 45건, 인삼재배 67건)
 - 같은 기간 특허출원 및 등록 53건(인삼재배 24건, 인삼제품 27건)
- 기타 공사가 개발한 제조기계 및 시설 등을 생산자단체나 민간이 활용할 경우 특허권 분쟁의 소지가 있음.
 - 공사가 제조하는 제품의 대부분은 인삼연초연구원에서 개발한 것으로 공사가 연구비를 출연하였기 때문에 독점적으로 사용해 왔음

■ 문제점

- 공사가 완전민영화 할 경우, 또는 인삼사업을 분리하여 민간부문에 매각할 경우 공공기관으로써 사용하던 “정관장” 및 “신선도” 상표를 개인기업의 상표로 사용하는 것은 불합리함
 - 고려인삼의 가장 큰 성가요인을 사장시키는 것은 국내 인삼산업의 발전을 위해 바람직하지 못함
- 민간기업에 비해 비교적 공적 성격을 가진 인삼협동조합에서 동 상표의 승계를 요구하고 있음
 - 전매제도하에서 공사나 인삼연초연구원은 정부역할을 대행한 공공기관으로 이들이 개발한 상표나 특허권 등을 공공기관 또는 단체가 활용하는 것이 마땅하다는 주장임

■ 대응방안

- 우리 나라 홍삼의 이미지를 유지·관리하기 위하여 공공성을 띤 생산자단체에서 상표를 승계하는 방안 검토
 - 전매제도에 의해 고려홍삼은 국가에서 제조, 판매하는 것이라는 인식과 정관장 상표는 고려인삼의 성가와 직결되는 공공재적 성격의 자산임
 - 공사를 민영화할 경우 민간업체가 이를 활용할 수 없기 때문에 생산자단체등에서 이를 인수하여 기존의 확립된 고려인삼의 성가를 유지, 발전시킬 필요가 있음
- 대안별 상표 사용방안
 - (1안): 경작자단체가 컨소시엄 형태로 홍삼제조창에 참여하는 경우: 공동사용에 문제 없음
 - (2안): 경작자단체가 민간화한 홍삼제조창에 참여하지 못할 경우: 고유 브랜드가 정착할 때까지(약 5년) 인수업체와 생산자단체가 공동사용

- 정관장 상표는 정부 또는 그 대행자가 제조·유통 한다는 표식인만큼 (2안)은 실현 가능성이 희박함
- 공사 및 인삼연초연구원이 개발한 기계, 시설 및 제품 제조기술의 공동 활용
 - 전매제도하에서 공사 및 인삼연초연구원은 정부를 대신한 공공기관 성격을 가지고 있었기 때문에 이들이 개발한 연구결과를 공익적 목적에 활용하자는 것은 무리한 주장이 아님
 - 공사 민영화시 생산자단체가 “정관장”상표의 사용을 추진할 계획임

5. 인삼산업에 대한 지속적인 지원을 위한 재원확보

■ 현 황

- 공사는 정부를 대신하여 <표 3-5>와 같이 인삼의 경작지원 뿐만 아니라 생산자단체 육성과 백삼검사, 인삼연초연구원의 연구비 지원, 그리고 인삼진흥기금 출연등 인삼산업에 필요한 대부분의 재원을 부담하고 있음
 - 인삼경작지원액중 융자금은 공사가 중앙회에 전대한 1,172억원을 회전하는 것이며, 기금출연과 인삼조합중앙회인건비 보조는 전대자금의 이자차액을 활용한 것임
 - 공사와 조합이 체결한 약정에 의해 전대융자금 이자 수입중 1%씩 「인삼진흥기금」에 출연하도록 되어 있으나 공사는 '95년 부터 기금출연을 중단
 - 삼협중앙회의 인건비 보조는 전대자금 취급수수료(2%)임
 - 인삼경작자에 대한 순수한 의미의 보조는 재해보상금과 농기계구입 자금(약 18억원) 뿐이며 백삼검사소 인건비 보조(약 4억원)는 '91

년에서 '96년 6월까지 검사소 직원 인건비를 부담한 것임

- 이 밖에 인삼연초연구원의 인삼분야 연구에 1994~95년 기간중 약 70여억원씩 지원하였으나 전매제를 폐지한 이후에는 60억원 수준으로 격감됨

- 공사가 인삼연초연구원의 연구비를 부담하였기 때문에 정부투자기관의 고급인력과 좋은 시설을 내부조직과 같이 공사의 홍삼부문에 활용해 왔음

○ <표 3-3>에 제시한 공사의 인삼부문에 대한 자금지원은 지적인 바와 같이 다소 과장된 면이 있음

- 그러나 인삼산업에 있어서 정부의 역할을 대행하였기 때문에 6년근 홍삼뿐만 아니라 비록 규모는 적지만 4년근 인삼생산에 대해서도 경작지원을 한바 있음

표 3-3 한국담배인삼공사의 인삼부문에 대한 자금지원 실태

단위: 백만원

구 분		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	합계
융 자 금		22,290	19,828	25,174	29,012	32,076	52,883	66,801	75,581	78,737	402,382
재 해 보 상 금		146	82	28	3	13	7	3	71	263	616
보 조	농기계구입	-	-	-	-	-	183	120	882	1,596	2,781
	자 재 구 입	-	-	-	-	-	-	-	772	4,073	4,845
	조합인건비	220	301	344	700	200	300	410	-	-	2475
	계	220	301	344	700	200	483	530	1,654	5,669	10,101
기 금	공 사 출 연	-	-	-	1,000	1,000	3,200	1,000	1,068	-	7,268
	조 합 출 연	-	-	-	-	-	-	-	1,522	1,900	3,422
	계	-	-	-	1,000	1,000	3,200	1,000	2,588	1,900	10,688
인 건 비	백삼검사소	-	-	-	-	137	218	317	434	449	1555
	삼협중앙회	-	-	-	-	794	1,249	2,172	3,888	4,179	12,282
	계	-	-	-	-	931	1,467	2,489	4,322	4,628	13,837
경 작 지 원 계		22,656	20,211	25,546	30,715	34,220	58,040	70,823	84,216	91,197	437,624
연구분야지원		2,516	2,680	2,782	3,343	3,632	4,435	5,651	7,079	7,493	39,611
총 지 원 액		25,172	22,891	28,328	34,058	37,852	62,475	76,474	91,295	98,690	477,235

- 공사의 자체적인 홍삼사업 과정에서 홍보 및 판매촉진을 통해 고려 홍삼의 성가 구축 판로확보등 산업기반에 기여를 한 것은 사실임
- 한편 인삼협동조합은 공사의 차입금과 농림부의 농특회계 및 농안기금 차입금, 그리고 「인삼진흥기금」을 재원으로 경작자들에 대한 융자 지원과 각종 경제사업을 추진하고 있음
 - 공사 차입금은 당초 1990~96년기간에 계획한 1,505억원과 1994~96년기간에 추가적으로 지원하기로한 779억원 등 2,283억원을 융자하기로 약속하였으나 이를 파기하고 '94년까지 1,172억원만 융자해줌
 - 이는 일반농정에서 영농자금 성격의 자금으로 인삼생산에 절대적으로 필요한 것이지만 현재 공사가 조기상환을 강요하고 있음
 - 최근 농림부로부터도 인삼산업에 필요한 자금을 지원받고 있음
 - 농안기금에서 출하조절자금 및 수매비축자금을 융자받고 있는데 '92년의 45억원에서 '96년에는 196억원으로 점차 지원규모가 확대되고 있음
 - '96년부터 농특회계에서 식재자금과 재배시설 현대화 등을 위해 211억원을 신규 융자
 - 그 밖에도 「인삼진흥기금(131억원)」중의 일부를 공사와 협의(재경원 승인)하에 식재자금으로 경작자들에게 융자해 주고 있음
- <표 3-4>에서 인삼협동조합이 운용하는 자금을 용도별로 보면 식재자금과 양직묘포자금, 홍삼포 4년근자금 등 인삼 생산관련 자금이 대부분을 차지하고 그밖에 출하조절자금과 수매비축자금, 백삼담보자금, 태극삼제조자금 및 유통시설자금 등 가공·유통부문이 많은 비중을 차지하고 있음
- 지원대상은 대부분이 경작자이지만 경작자재구입자금과 인삼류제조자금, 유통시설자금, 종합처리장설치자금, 전산화자금, 비축수매자금 등은 지역조합에, 유기질거름제조자금과 캔포장자금은 중앙회가 수혜자임

- 재해복구자금을 제외한 인삼부문 지원자금의 이자율은 연리 5%임
(단, 조합의 신용사업 전산화자금과 백삼검사소의 캔포장 시설자금만 0.5%)
- 지원규모나 상환기간은 사업의 종류에 따라 각기 상이한데 모든 자금은 공사와 협의하여 농림부 및 재경원의 승인하에 집행되고 있음

표 3-4 인삼협동조합의 재원 조달과 활용

단위: 백만원

수 입		지 출		
재 원	예 산	자 금 활 용	주 요 사 업	예 산
공사차입금	117,205	경작지원자금	식재자금	80,249
			홍삼포4년근자금	6,498
			양직묘포자금	1,267
			농기계구입자금	2,130
			자재구입자금	3,212
			유통시설자금	8,870
			재해복구자금	1,281
			백삼담보자금	8,944
			태극삼제조자금	1,016
			거름공장설치자금	2,478
인삼진흥기금	13,144	경작지원자금	식재자금융자	8,220
			은행예금	4,924
농안기금	16,295	가격안정자금	출하조절자금	8,295
			수매비축자금	8,000
농특회계	21,140	경작지원자금	식재자금	17,040
			재배시설현대화	3,192
합 계	167,784			

■ 문제점

- 일반농산물과는 달리 인삼부문은 그동안 전매제도에 있었기 때문에 재경원(구 재무부) 및 공사에서 생산, 유통 등을 지원·관리해 왔음
 - 기존의 공사차입금 조기상환 요구로 인삼경작자 지원에 차질 발생

- 공사 차입금의 이자차액으로 적립하던 인삼진흥기금(공사 및 중앙회 각 1%)과 조합의 인건비 재원인 취급수수료(이자차액중 2%) 확보가 곤란함
- 최근 농림부에서도 농안기금과 농특회계자금 등(37,435백만원)을 융자하고 있으나 인삼조합에서 관리하고 있는 자금수요의 22.3%에 불과
 - 농림부 차입금에서는 「인삼진흥기금」이나 취급수수료 확보가 곤란함
 - 농특회계자금은 지방자치단체가 자금의 배정 및 관리를 하도록 되어 있어서 이동경작을 할 수밖에 없는 인삼생산의 특성과 자금운용상 애로가 큼
 - 식재자금이나 농기계구입자금 등은 일반농정에서 영농자금의 성격과 같지만 지원규모나 조건이 상이함
- 따라서 공사가 차입금을 회수할 경우 기존의 지원사업을 지속하기 어려우며 농림부에서 일부 대체재원을 마련하더라도 자금수요가 크고 장기간이 소요되는 인삼경작에 있어서 일반 농정차원의 지원만으로는 한계가 있음
 - 이 밖에도 인삼부문을 국가 전략산업으로 육성하기 위한 추가적인 지원에 상당한 자금이 소요될 것으로 전망되지만 재원확보가 어려움
- 세계적인 우리 나라의 특산품이자 수출전략농산물인 인삼을 국가전략산업으로 발전시키기 위해서는 다양한 정책이 필요
- 인삼산업의 발전을 위해서는 막대한 자금이 소요되지만 현재 이들 사업재원으로 활용할 구상인 인삼진흥기금(현재 약 131억원)만으로는 크게 부족한 실정임
 - 「인삼산업진흥기금」의 용도(인삼산업법 시행규칙 30조)는 사업관리비 및 사업비, 지도사업비 및 홍보비, 조사연구비, 기타사업비 등이며, 법 24조상의 재원확보 방안은 정부출연, 인삼사업관련자출연, 수입자납입금, 차입금, 그리고 기금운용수입금 등임
 - 일부 농림부 예산사업으로 추진하고 있으나 타작물과의 형평성 등의 문제를 야기할 가능성이 있음

표 3-5 인삼협동조합이 관리하는 사업별 자금지원대상, 규모 및 지원조건

자 금 명	지 원 대 상	지 원 단 가	이자율	상 환 기 간	비 고
1. 식재자금 - 지정삼포 - 신고삼포	6년근 삼포 4년근 삼포 지정된 홍삼포	평당 7,550원 평당 4,360원	연리 5% 연리 5%	5년거치 일시상환 3년거치 일시상환	농특회계, 진흥 기금 및 공사 차입금
2. 4년근자금	중 4년근 삼포	평당 3,300원 x 65%	연리 5%	3년거치 일시상환	공사차입금 (작황조사)
3. 양직묘포자금	집단양직묘포 일반양직묘포 신산지양직묘포	평당 1,300원 평당 10,400원 특구: 2,600원 일반: 20,800원	연리 5%	1년 6개월거치 일 시상환	공사차입금(특구 는 비무장지대)
4. 농기계구입자금	영농후계자 및 영농단	구입가격의 40%융자	연리 5%	3년거치 일시상환	50% 보조, 10% 자부담
5. 경작자재구입자금	지역조합(농약, 지 주, 유기질비료)	지구입액의 35%	연리 5%	1년거치 일시상환	공사차입금(비수 기에 공동구매)
6. 재해복구자금	재해삼포	평당 3,000원 한도	연리 5%	5년(지정) 및 3년 (신고)이내 일시 상환	공사차입금(진흥 기금 및 수수료 없음)
7. 인삼류제조자금	태극삼 및 백 삼 제조를 하 는 지역조합	예산범위내 조 합별 배정	연리 5%	1년거치 일시상환	공사차입금(태극 삼자금)
8. 신산지개척자금	공사지정 홍삼포 신산지 추가지원	평당 3,000원	연리 5%	6년거치 일시상환	공사차입금(비무 장지대)
9. 농기계창고시설자금	영농단	개소당 25백만 원 x 50%	연리 5%	6년거치 일시상환	공사차입금('96 년 신설)
10. 유통시설자금	직판장을 설치 한 지역조합	개소당 250백 만원	연리 5%	5년거치 일시상환	공사차입금
11. 삼농후계자육성자금	삼농후계자	호당30백만원	연리 5%	6년거치 일시상환	공사차입금
12. 유기질거름제조	삼협농산(중앙회)	거름원료구입자금	연리 5%	5년거치 일시상환	공사차입금
13. 재배시설현대화자금	일반 인삼경작자	평당 3,000원	연리 5%	5년(지정), 3년(신 고)거치 일시상환	농특회계차입금 (일복시설)
14. 종합처리장설치자금	총복/전복조합	개소당 420백만원	연리 5%	3년거치 7년분할상환	농특회계
15. 우량묘삼생산자금	양직묘포사업 과 동일	평당 2,266원	연리 5%	2년거치 일시상환	농특회계
16. 삼가안정사업자금	백삼생산자	총 담 보 액 의 70%융자	연리 5%	1년거치 일시상환	백삼포자금
17. 전산화자금	신용사업을 하 는 지역조합	신용사업 전산 화자금	연리 5%	1년거치 4년분할	'92년 1회지원
18. 캔포장자금	중앙회(6년근백 삼검사장/옥천)	백삼 캔포장시 설자금	연리 5%	1년거치 4년분할 상환	농검에 이관
19. 홍삼직파자금	홍삼직파시험포	생산비 20%	연리 5%	5년거치 일시상환	'94-'95시험사업 (중단)
20. 인삼출하조절자금	백삼포 경작자	1인당천만원 한도	연리 5%	11개월거치 일시상환	농안기금
21. 비축수매자금	지역조합(저장 가공용인삼수매)	예산사정에 따 라 배정	연리 5%	11개월거치 일시 상환	농안기금

주: 농특회계 및 인삼융자금(인삼진흥기금)은 지원단가가 다름.
 자료: 인삼협동조합중앙회, 1996.

- 생산자 및 생산자단체는 그동안 국가재정, 인삼산업발전, 그리고 공사의 전매사업 및 재산축적 과정에 헌신적으로 기여한 경작자들의 공로를 감안하여 민영화 과정에서 기존의 공사 차입금을 포함하여 인삼산업의 육성에 필요한 추가적인 재원을 「인삼진흥기금」으로 조성해 줄것을 희망하고 있음

■ 대응방안

- 인삼생산은 타작물에 비해 자연조건의 영향을 많이 받고 장기간이 소요될 뿐만 아니라 많은 투자와 높은 위험이 내재되어 있기 때문에 개별농가의 힘만으로는 경작확대가 어려움
 - 홍삼전매제도의 폐지로 인삼관련업무가 농림부로 이관되고 일부 사업비를 농안기금 및 농특회계에서 조달하고 있으나 크게 부족하며 더구나 기존의 공사차입금 및 인삼진흥기금이 무질서하게 혼용되고 있음
- 기존의 공사 및 농림부에서 지원하는 인삼관련사업과 국가 전략산업으로 인삼을 육성하는데 필요한 추가적인 사업을 유형화하고 이에 필요한 투자 소요자금을 판단하여 재원 조달 및 운용방안 강구

국가 전략산업으로 인삼을 육성하기 위해 필요한 사업

- 인삼의 수급안정을 위한 최저가격예시제의 실시로 성가유지를 위해 추진하고 있는 경작지정제도 보완
- 경작규모 확대와 생산기반정비를 통한 기계화영농 정착
 - 식재자금의 확대지원
 - 인삼생산단지조성사업
- 다양한 가공제품의 개발과 유통산업의 활성화
- 인삼전문공판장의 설치 및 경매제도의 도입
 - 수매, 비축사업의 확대실시
- 수출증대를 위한 홍보 및 판매촉진
 - 해외전시판매장 설치운영
 - 공적인 차원에서 국내외 홍보 및 판촉대책
- 연구개발사업의 활성화
 - 인삼의 품종, 재배방법은 물론 다양한 제품개발과 약리효과 등에 대한 기초연구 및 공공부문의 연구강화

○ 기존의 인삼부문 투자내역

- 인삼협동조합에서 관리하는 인삼사업 자금은 공사 차입금과 농림부 융자금 및 인삼진흥기금 등 167,784백만원으로 식재자금융자와 수매비축, 가공사업지원등 21개 사업에 활용하고, 공사차입금 자금 운용에서 발생하는 취급수수료와 신용사업등 자체 사업에서 발생하는 수입금으로 생산자단체 운영비를 충당하고 있음
- 인삼연초연구원은 매년 공사출연금(18,429백만원)과 자체 수입(2,000백만원) 등 20,429백만원의 예산으로 인건비(9,788백만원)와 인삼 및 잎담배의 생산,가공에 관한 기초연구와 응용연구에 필요한 연구비(6,035백만원)를 충당하고 있음
- 매년 공사가 백삼검사를 담당하는 검사소직원 인건비(450백만원) 전액을 보조하였으나 '96년부터 5년근이상 인삼의 검사기능이 국립농산물검사소로 이관되고 생산자단체는 4년근이하의 인삼검사를 담당하도록 검사제도가 변경됨에 따라 계속적인 지원은 불투명
- 이밖에도 공사가 홍삼 및 홍삼제품의 자체 검사에 투자하는 자금(약 3-5억원)과 홍보 및 판매촉진 등에 투자한 자금, 그리고 보건복지부산하 인삼제품공업협회와 식품위생연구원이 인삼제품 및 포장·디자인검사 등에 투자한 자금 등이 있음

표 3-6 인삼부문의 추가적인 자금 소요액 추정

단위: 억원

사 업 내 용	자금소요액	추 정 근 거
- 식재자금 확대	300	1000ha×3천만원
- 생산기반장비	200	1000ha × 2천만원
- 출하조절 및 수매비축	598	총생산량 13,000M/T의20%×230백만원
- 가공 및 유통시설 확충	650	설치비: 13개조합×30억원 운영비: 13개조합×20억원
- 홍보 및 판촉	300	해외전시판매장 5개소×50억원 등
- 연구개발	100	인삼연초연구원 인삼부문 운영재원
합 계	2,048	

- 기존의 제도를 전제로 인삼을 국가 전략산업으로 발전시키기 위해 추가적으로 필요한 사업과 투자소요액은 개략적으로 약 2,000억원 수준인 것으로 추정됨
- 인삼부문의 다양한 사업내용을 성격별로 보면 일반농정에서 다룰 수 있는 것과 인삼부문에 특수한 공공투자, 그리고 그 중에서도 개별사업을 영위하는데 필요한 사업자금 등으로 분류 가능함
 - (A형): 일반 농정에서 공공사업으로 취급하는 생산기반정비, 양직묘 포설치, 농기계구입자금, 재해보상자금 등
 - (B형): 인삼 수급예측 및 계획수립, 통계작성, 홍보 및 판매촉진, 연구개발, 기술지도, 수급조정과 가격안정을 위한 수매비축, 가공 및 유통사업 등 인삼부문에 있어서 공공성을 갖는 사업
 - (C형): 식재자금, 사전지급금, 원료구입자금 등 개별농가나 구매자가 부담할 수밖에 없는 개별사업 자금
- 이상에서 분류한 사업의 성격별로 지원방향을 설정하고, 효율적인 지원 및 관리방법 강구
 - (A형) 사업의 경우 농림부의 투융자사업에 포함하여 점차적으로 일반 농정차원에서 추진
 - (B형) 사업의 경우 생산자단체가 관리하고 있는 인삼진흥기금을 확충하여 자율적인 인삼산업 발전을 위한 기반구축
 - (C형) 사업은 계약재배 당사자가 부담할 수 있도록 조정
- 공사 민영화와 관련하여 전대자금 1,172억원과 추가적인 자금소요액 2,048억원을 합해 약 3,000억원 상당의 인삼산업진흥기금을 조성하여 (B형) 사업을 중심으로 투자하되, (A형) 및 (C형)에 속하는 사업이 새로운 지원체계와 무리없이 조정되기까지 지속적인 지원이 필요함
 - 공사의 민영화 과정에서 그동안 국가재정은 물론 공사의 전매사업운용(기술지도 및 수매알선, 지원관리, 홍삼의 성가구축등)과 재산증식(기부채납, 원료삼값 동결 등)에 기여도 및 장기적인 인삼산업의 발전을 위한 공익투자 차원에서 인삼진흥기금을 확대 조성해야 함

- 일반 농정 및 인삼경작 및 제조·유통업자가 (A형) 및 (C형) 사업 추진에 있어서 일정한 역할을 할 수 있도록 제도정비와 당사자의 합의 도출

6. 인삼산업의 관리 및 지원행정체계 정비

■ 현 황

- 홍삼전매제도 폐지 및 「인삼산업법」의 제정과 함께 인삼관련업무는 일단 농림부로 이관되었으나 공사와 생산자단체가 수행하던 구체적인 기능이나 역할에 있어서는 실질적인 조정이 미흡함
- 공사와 보건복지부의 역할이나 기능을 그대로 두고 농림부에 인삼계를 설치하고, 국립농산물검사소를 5년근이상 인삼검사기관으로 추가함

한국담배인삼공사

- 한국담배인삼공사법에 의해 1987년에 설립된 공사는 100% 정부투자기관으로 국가로부터 전매권을 위탁받아 담배와 인삼(홍삼)의 경작지원과 함께 담배 및 홍삼의 생산, 제조, 판매 및 수출에 있어서 국가독점 형태로 운영
- 1994년 현재 공사의 총자산은 3,043,145백만원으로 이중 15.8%(483,565백만원)은 현금자산으로, 44.5%(1,354,615백만원)은 재고자산으로 구성
- 같은 해 공사의 매출액은 담배판매 30,339억원(그 중 국내판매 30,778억원), 홍삼판매 1,007억원(그중 국내판매 631억원), 영업의 기타 수익 1,005억원등 31,346억원이며 당기순이익은 2,123억원임
 - '95년 공사의 매출규모는 담배 31,611억원 및 홍삼 1,248억원으로 홍삼부문은 전체 매출의 3.8%에 불과
 - 홍삼부문의 경우 '94년 34억원, '95년 115억원의 영업손실을 보고 있는데 특히 '95년부터는 54억원의 순손실 발생
- 공사에는 정규직원 8,533명이 종사하고 있으며 담배사업을 통해 지방세로 18,404억원의 담배소비세와 720억원의 공익사업부담금을 납부하고 있음

- 경작지정제도를 계약재배방식으로 대체하고 검사기능을 강화함으로써 규제에 따른 보상형식에서 규제부분만 강화하고 보상부분은 불투명하게 됨
- 인삼류의 개념에서 홍삼제품 및 인삼제품의 개념을 제외시킴
- 홍삼전매제도에 의해 공사가 홍삼원료용 6년근 인삼포를 지정, 경작지도 및 자금지원후 별도의 유통체계를 통해 공사만이 제조, 판매할 수 있었음
 - 홍삼전매제도의 폐지와 함께 누구나 일정시설만 갖추면 자유롭게 제조할 수 있게 됨
 - 제조업체의 난립과 고려인삼의 성가유지 문제 부각
- 고려인삼의 성가유지를 위해 인삼검사 기능을 5년근 이상 수삼과 홍삼, 태극삼 및 백삼원료는 농산물검사소로(4년근 이하는 경작자단체), 홍삼제품 검사는 인삼연초연구원, 그리고 인삼제품에 대한 검사는 기존의 식품위생연구원이 담당하도록 조정함
 - 당초 행정쇄신위원회의 결정사항에는 전매제 폐지에 따른 성가유지를 검사제도의 강화로 해결하고 이를 위해 인삼검사기관의 일원화 방안을 제시하였으나 결과적으로 더욱 다원화 됨

인삼협동조합 및 중앙회

- 인삼조합은 1910년에 결성된 개성조합을 모체로 13개 조합과 중앙회('71년 삼업조합연합회로 발족하여 '88년 인삼협동조합으로 명칭변경)로 구성되어 있는데 중앙회에 44명, 지역조합에 240명의 직원이 종사
- 인삼조합은 “인삼의 증산과 인삼산업의 발전을 기하며 인삼경작자의 사회적, 경제적 지위향상을 도모”하는 것으로 되어 있으나 실제 공사의 전매사업 추진을 위한 일선창구로서 경작자에 대한 경작지도와 지원 및 관리업무, 그리고 백삼검사 및 백삼류 수출추진(각기 1972년 및 1977년에 지정되었으나 제도개선으로 중단)업무를 담당함
- 최근 경제사업과 신용사업을 활성화함으로써 자립경영기반을 확충하기 위한 노력을 하고 있으나 여전히 회비수입의 비중이 6-7%, 사업수입이 12-20%에 불과하며 중앙회의 경우 사업외수입이 62%, 지역조합의 경우 신용사업 수입이 65%를 각기 차지하고 있어서 취약한 재무구조를 나타내고 있음

표 3-7 인삼협동조합의 주요 경제사업 시설

구 분		시 설 현 황			'95년 실적
		계	중앙회	지역조합	
가공부문	인삼류가공공장	2	1	1	태극삼: 3,660kg
	태극삼제조공장	5		5	백 삼: 9,360kg
유통부문	인삼판매장	11	2	9	매출액: 16억원
검사부문	인삼검사장	15	1	14	검사량: 772M/T
금융부문	신용사업장	22		22	거래액: 346억원

자료: 인삼협동조합중앙회, 1996.

- 재경원 - 공사체제의 인삼행정 추진체계를 농림부 - 인삼조합으로 정비할 구상이었으나 인삼협동조합의 인적, 물적 자원부족과 오랫동안 유지해 온 전매제도의 관습, 그리고 공사의 영향력 등으로 실질적인 조정이 지난함
 - 생산자단체를 중심으로 가공·유통사업을 활성화하는 것이 농정의 기본방향으로 인삼협동조합의 역할과 기능을 강화하여 인삼삼업을 발전시킬 수있을 것임
- 인삼협동조합은 가공 및 유통 등 경제사업의 활성화를 통해 자립경영 기반을 확충하고자 노력하고 있음
 - 조합이 인삼산업의 실질적인 추진주체가 되기 위해서는 13개 지역 조합의 통폐합 등 경영합리화 조치와 전문인력의 확보등이 필요

■ 문제점

- 정부를 대신하여 한국담배인삼공사는 인삼부문 전체에 대한 수급계획과 함께 경작지원과 백삼품질 관리, 연구개발, 통계자료 작성, 홍보 및 판매촉진, 생산자단체지원 등의 역할을 수행해 왔음
 - 인삼관련업무가 농림부로 이관되고, 농산물검사소를 추가로 인삼산업에 개입시켰으나 이들이 직접 인삼부문에 대한 공사의 기능을 대행하기 어려움

- 홍삼전매제도가 폐지된 상황에서 공사를 민영화할 경우 공사도 홍삼을 제조하는 하나의 경쟁업체에 불과하기 때문에 공사가 정부를 대신한 공적업무를 지속적으로 수행하기도 어려울 것임
 - 홍삼의 생산과 제조, 유통 수출등 인삼산업을 실질적으로 관리, 지원하던 공사의 기능을 대행할 수 있는 인삼산업의 주체 부재
 - 인삼의 수급계획과 지원, 홍보 및 판매촉진 등 공적인 차원에서 인삼관련업무를 종합적으로 관리하는 기능 취약
 - 제3의 대안인 인삼협동조합의 경우 적극적인 개입의사를 가지고 있음에도 불구하고 현실적으로 취약한 인적, 물적 조건으로 공사의 기능을 대체하기에 역부족임
 - 전매제도하에서도 조합이 실질적인 경작지도 및 지원·관리업무를 담당하였으나 이는 전매제도와 공사의 재정적인 뒷받침이 있었기 때문에 가능했음
 - 전매제도가 폐지되고 공사가 하나의 홍삼제조업체로 전략한 상황에서 공사의 기능을 대체하기 위해서는 제도적으로 인삼협동조합의 기능을 강화하고 별도의 재정지원 방안을 강구하여 인삼관련업무를 종합적으로 관리할 수 있도록 육성되어야 할 것임
- 공사 자체의 홍삼사업 지속에 대한 타당성 문제
 - 국가 전매품으로 널리 알려진 홍삼의 성가를 유지하거나, 국민건강에 해로운 담배제조회사로써 공사의 이미지를 보완하기 위해서 공사의 홍삼사업을 지속해야 한다는 주장이 있으나 그동안의 경영성과나 명분면에서 설득력이 약함
 - 공사화 이후 자사의 영업이익 위주로 인삼사업을 운영함으로써 전체 인삼산업의 건전한 발전이나 경작자 보호 측면에서 심각한 문제를 야기시키고 있음
 - 공사 홍삼사업 수행의 경제적 타당성 문제
 - 전매제도하에서 연간 1,000억원 상당의 매출액에도 불구하고 '95년이후 매년 영업손실을 경험하고 있으며 적자가 누적되고

있는 실정임

- 홍삼전매제 폐지이후 다수의 민간기업이 홍삼시장에 참여할 경우 공사의 홍삼시장 잠식은 불가피하며 확보한 시설이나 인력, 그리고 원료 때문에 홍삼사업 손실규모는 더욱 늘어날 수밖에 없을 것임
- 공사에서는 영업적자의 발생사유를 공익성을 우선한 홍삼사업의 특성에 기인된 구조적 취약성, 즉 공기업으로써 영리사업의 한계로 인식하고 홍삼사업을 분리매각하는 것을 반대하고 있음
 - 홍삼사업 적자발생의 원인을 ① 농가지원 과중, ② 원료삼 재고과다, ③ 정치적 영향과 공익적 기능 우선, ④ 영리추구보다 품질의 신뢰성 유지 중시, ⑤ 민간백삼업체와 마찰을 고려한 적극적인 마케팅 제약, ⑥ 공기업으로써 고 마진, 리베이트등 일반 상관행 수행의 한계 등에서 찾고 있음
- 농가지원부분은 영업손실과 직접적인 관련이 없으며, 공사화이후 홍삼에 대한 광고·선전 등으로 민간 인삼업체의 국내시장을 잠식(<표 3-8>의 국내시장 매출액 참고)해 왔기 때문에 영업손실을 설명하기 어려움

표 3-8 한국담배인삼공사의 연도별 홍삼 매출 및 영업이익

단위: 백만원

		1991	1992	1993	1994	1995
	홍삼제품	74	82	98	109	169
국 내	계	418	453	481	522	548
	계	492	535	579	631	717
수 출	홍삼제품	363	327	333	309	497
	계	51	74	44	67	94
합 계	홍삼제품	414	401	377	376	591
	계	437	409	431	418	666
	홍삼제품	469	528	525	589	642
	계	906	937	956	1,007	1,308
영 업 손 익		114	68	61	-34	-115
당기순이익138		100	62	2	-54	
영업이익율(%)		12.6	7.3	6.4	-3.4	-8.8

자료: 한국담배인삼공사, 1996.

- 더구나 홍삼사업의 영업손실을 기정 사실화 하고, 담배부문의 이익으로 홍삼사업의 적자를 보전하고 식재삼포의 판로보장이나 경작자금 지원을 지속하기 위해 홍삼부문 분리매각이 불가피하다는 입장임
 - 실제 분리매각을 하지 않은 상태인 '95년부터 경작자에 대한 지원을 감축하고 있음
- 전매제도로 지원하는 독점상태에서도 홍삼사업을 적자운영할 수밖에 없는 공사에게 지속적으로 국가의 전략사업을 맡기는 것이 국민경제 차원에서 적절한 것인지, 공사가 직접 홍삼사업을 하지 않고는 앞담배부문의 이익금을 홍삼사업 발전에 투자할 수 있는 방안이 없는지 의문임
 - 지원의사만 있다면 민영화과정에서 얼마든지 가능한 방법을 찾을 수 있을 것이며, 먼저 '95년부터 연체된 「인삼진흥기금」부터 출연해야 할 것임
- 홍삼전매제 폐지와 공사의 민영화에 따라 이제까지 지정경작, 입회, 수확한 6년근 수삼만 이용하여 독점적으로 제조하던 홍삼사업에 민간기업체가 참여하여 다양한 홍삼 및 홍삼제품을 생산할 수 있게됨에 따라 유통질서의 문란과 고려인삼의 성가유지 문제가 대두됨
 - 고려인삼은 국제시장에서 차지하는 시장점유율은 높지 않지만 일본 삼의 약 2배, 중국삼의 18배의 높은 가격으로 거래되는 세계적인 성가를 가지고 있음
- 「인삼산업법」에서는 인삼류의 종류에서 「식품위생법」과 마찰을 고려하여 그동안 「인삼산업법」에 포함되어 있던 인삼제품(홍삼제품 및 백삼제품 등 2차 가공품)을 제외하고 있음
 - 홍삼제품을 포함한 인삼제품에 대한 인·허가와 검사는 「식품위생법」에 의해 보건복지부에서 담당
 - <표 3-9>에서 알 수 있듯이 홍삼제품은 전체 홍삼류시장의 약 절반을 차지하고 있는데, 특히 국내시장의 경우 76.3%가 홍삼제품시장임

표 3-9 홍콩 인삼시장의 국가별 평균 수출가격

단위: US\$/근

	고 려 인 삼	중 국 삼	화 기 삼	일 본 삼
1994	180.6 (100.0)	10.1 (5.6)	45.2 (25.0)	100.7 (55.7)
1995	175.3 (100.0)	9.8 (5.6)	62.3 (35.5)	69.9 (40.0)

자료: 한국담배인삼공사, 1996.

- 현실적으로도 매우 큰 비중을 차지하고 있을 뿐만 아니라 편의식품을 선호하는 소비패턴의 변화에 쫓아 더욱 늘어날 것으로 전망되는 홍삼 제품을 인삼산업법에서 제외하고, 년근개념 관리를 방치한다면 고려인삼의 성가는 더 이상 유지하기 어려울 것임
- 과거 「인삼사업법」에서는 홍삼 및 홍삼제품을 단일 법체계에 의해 공사에서 일괄적으로 관리함
 - 인삼이나 홍삼제품의 경우 육안으로 년근을 판별하기 어려운 분말이나 엑기스를 제품원료로 활용하기 때문에 생산비가 많이 드는 6년근 원료삼을 이용한 제품은 찾아보기 어렵게 될 것임

표 3-10 인삼류 검사기관별 검사품목

소관 부처	검 사 기 관	검 사 품 목
농림부	국립농산물검사소	- 인삼산업법 및 시행령에 의거 년근확인 차원에서 홍삼원료용 수삼과 5년근이상 홍삼, 태극삼 및 백삼(원형삼)검사
	인삼협동조합중앙회	- 인삼산업법 및 시행령에 의거 년근확인 차원에서 4년근이하 홍삼, 태극삼 및 백삼검사
보건복지부	식품위생연구원	- 식품위생차원에서 보건복지부로부터 민간기업이 제조한 인삼제품 검사
	인삼제품업 협회	- 보건복지부로부터 위임받은 인삼제품의 포장 및 디자인 검사
재정경제원	인삼연초연구원	- 식품위생차원에서 보건복지부로부터 한국담배인삼공사에서 제조한 홍삼제품 검사

- 홍삼전매제도 폐지시 여러 기관에 흩어져 있는 유명무실한 검사기능을 일원화하여 내실 있게 운영함으로써 전매제 폐지에 따른 고려인삼의 성가를 유지한다는 구상이었음
 - 그러나 「인삼산업법」 제정 과정에서 오히려 복잡 다양한 검사체계를 형성함으로써 인삼업계의 민원과 함께 고려인삼의 성가유지를 위한 실질적인 검사가 어렵게 되었음

■ 대응방안

- 인삼의 경작지정, 계약재배, 수매, 가공, 유통, 수출입 등에 있어서 전매제도하에서 공사가 상당한 역할을 하였으나 홍삼전매제도의 폐지 및 공사 민영화란 새로운 질서하에서 인삼의 성가유지와 지속적인 산업발전, 그리고 경작농민 보호를 위한 인삼산업의 지원 및 관리체계 정비가 필요함

표 3-11 홍삼 전매제 폐지 및 공사 민영화에 따른 인삼협동조합의 역할조정(안)

인삼협동조합의 당초업무	공사가 수행하던 공적인 업무	인삼산업발전을 위한 추가적인 업무
① 인삼생산 및 경작기술 지도 및 교육	① 인삼경작 지원	① 계획생산을 위한 수급 예측 및 관리(수매비축 사업과 최저가격제 실시등)
② 조합원을 위한 구매 및 판매사업	② 수삼의 수매비축	② 공판장의 설치, 운영과 경매제도의 도입
③ 인삼류의 수매, 비축사업	③ 홍삼 및 제품제조, 판매, 수출입	③ 인삼 및 인삼제품에 대한 홍보 및 판매촉진
④ 인삼류의 제조, 가공사업	④ 백삼품질관리지원	④ 인삼관련 통계자료의 수집 및 발표
⑤ 조합원을 위한 신용사업	⑤ 인삼에 관한 학술연구 기관 및 단체의 지원	⑤ 계약재배 알선 및 계약이행보증
⑥ 공동이용시설의 설치 및 이용사업	⑥ 수급계획의 수립 및 관리(경작지정등)	
⑦ 조합원을 위한 공제사업	⑦ 인삼류 수매량, 품질 및 가격결정	
⑧ 중앙회 및 정부로부터 위탁받은 사업		

- 농림부의 인삼부문 전담 조직 및 인력 보강
- 정부역할을 대행하는 기관으로써 인삼협동조합의 기능을 강화하는 한편 공사 중심의 전매제도의 불합리한 관행을 단계적으로 재정비
- 생산자단체를 중심으로 가공 및 유통사업을 활성화한다는 농정의 기본 방침에 따라 공사 민영화시 정부(중앙 및 지방자치단체), 경작자단체(중앙회 및 지역조합), 기타 유관기관의 역할과 기능을 조정해야 함
- 인삼은 연작피해와 재배적지 부족으로 대부분 이동경작을 하기 때문에 고정된 지역(행정구역)을 대상으로 하는 기존의 농림사업과 같이 지방행정체계를 통한 지원이 적절하지 못한 부분이 있기 때문에 생산자단체를 통한 자율적인 관리가 필요함
- 인삼협동조합이 그동안 공사가 수행하던 공적기능을 담당하기 위해서는 조직정비는 물론 전문인력 및 예산이 뒷받침되어야 할 것임
 - 인삼협동조합의 자립경영기반 확충을 위한 경제사업의 활성화
- 생산자단체를 중심으로 인삼산업의 지원 및 관리체계의 재정비 방안
- 홍삼전매제도의 폐지 및 공사 민영화 논의와 함께 공사가 정부 대행자로서 수행하던 공적기능을 인삼협동조합으로 단계적 이관
- 인삼을 국가 전략산업으로 육성하고 전매제도 폐지에 따른 부작용을 최소화하기 위한 추가적인 기능 수행
- 고려인삼의 유통질서 확립과 성가유지를 위해 년근개념을 중심으로한 철저한 품질관리와 내실 있는 검사제도 확립
- 고려인삼 성가의 가장 큰 요인중에 하나인 년근개념을 유지하기 위해 4년근과 5년근 및 6년근 인삼의 포장 및 디자인을 색깔, 또는 모양 등으로 소비자들이 쉽게 인식할 수 있도록 차별화해야 함
- 「식품위생법」에 의해 규제받고 있는 인삼제품 및 홍삼제품에 대한 제조허가와 검사기능을 「인삼산업법」체제로 통합하고, 보건복지부의 인삼산업에 관한 인·허가 및 검사 등의 기능을 농림부로 일원화 시켜야 함
 - 2차 가공품을 포함한 인삼산업의 체계적인 지원 및 육성을 위해

서는 사업부서인 농림부가 인삼제품 제조업체의 인·허가권을 행사할 필요가 있음

- 국민건강이나 식품위생을 위해 인삼뿐만 아니라 모든 음식료품이 식품위생법의 규제를 받는 것은 당연하지만 이는 인삼 성가의 핵심인 년근개념과는 무관한 것으로 년근을 확인할 수 있는 기관에서 체계적인 검사를 통해 고려인삼의 성가를 유지할 필요가 있음
- 인삼류 검사기관의 정비와 인삼연초연구원의 인삼류 검사 및 품질관리 기능 강화
 - 전매제도 폐지시 인삼연초연구원을 가장 유력한 검사기관으로 검토한 바 있으나 단지 공사의 내부조직과 같이 운영된다는 점에서 국립농산물검사소와 기존의 인삼검사소를 병행하기로 함
 - 인삼부문은 가공제품을 중심으로 발전하고 있는 바 현재 국립농산물검사소나 인삼조합의 품질검사부의 시설과 인력으로는 위생 및 성분검사가 어렵기 때문에 최근 홍삼제품은 인삼연초연구원이 수행하도록 조정할 필요가 있음
 - 아울러 식품위생연구원에서 담당하고 있는 인삼제품 검사기능과 농산물검사소 및 인삼검사소의 원형삼검사 기능을 인삼연초연구원으로 일원화시켜야 함

표 3-12 인삼 검사기관별 장단점 비교

구 분	농 산 물 검 사 소	인 삼 연 초 연 구 원	인 삼 검 사 소
장 점	- 국가기관으로써 검사의 공정, 중립성 보장 - 검사기관의 권위에 대한 저항이 적음	- 검사에 필요한 전문인력, 장비, know-how 축적	- 기존 검사체계의 골격 유지 - 인력 및 조직 활용
단 점	- 검사기관의 신설에 많은 예산과 시간소요 - 축적된 know-how 부족	- 공사로부터 대부분의 연구비를 출연받고 있어서 공정성이나 중립성의 문제	- 홍삼 및 홍삼제품에 대한 검사는 인력, 장비, 기술면에서 미흡

○ 한국담배인삼공사의 홍삼사업 정비와 관리감독 체계 조정

- 공사 홍삼사업 참여의 타당성 재 검토 및 분리 매각 추진
 - 공사의 홍삼사업을 담배사업과 분리, 민간기업 컨소시엄에 매각하고, 능력있는 전문 경영인으로 하여금 자율경쟁에 기초한 국가 전략산업으로 육성
- 홍삼부문이 전매제도하에서 운영되었을 때는 국가재정 수입의 효율적인 관리란 차원에서 재무부(재경원과 통합)에서 담당해 왔음.
 - 홍삼전매제가 폐지된 상황에서 재정경제원에서 이를 관리·감독할 명분이 없어짐
- 더구나 한국담배인삼공사가 민영화 할 경우 담배 및 인삼의 생산, 유통, 가공, 수출입은 농산물인 잎담배와 인삼의 생산지원과 농산물가공업체의 성격을 갖는 만큼 이들 업무를 관장하고 있는 농림부에서 산업의 육성이란 차원에서 관리하는 것이 바람직 할 것임

제 4 장

잎담배부문의 과제와 대책 방향

■ 개 요

- 1995년 한국담배인삼공사의 제조담배 매출액은 약 31,611억원으로 이 중 담배소비세 18,404억원은 지방세로, 720억원은 공익사업부담금으로 활용되고 있어서 비록 국민건강을 담보로한 사업이기는하지만 국가재정과 경작농가 지원에 커다란 역할을 하고 있음
 - 담배제조가 고부가가치산업이기 때문에 일찍부터 전매제도를 통해 국가에서 독점적으로 제조, 판매하고 있음
- 그러나 WTO체제의 출범과 함께 담배는 물론 잎담배까지도 20%의 관세만내면 얼마든지 수입이 가능한, 국제무역에 있어서도 이른바 자율경쟁의 시대에 직면하고 있음
 - 외국산담배의 국내시장 점유율은 11% 수준이며, 잎담배의 경우가 보다 높은 18.2%를 외국산 원료에 의존하고 있음
 - 정부는 더 이상 규제에 의해 자국 시장을 보호하기 어렵다고 판단하고, 국내 담배제조업체의 경영합리화를 통한 담배산업의 경쟁력

제고를 위해 공사의 민영화를 추진하고 있음

- 담배의 경우 원료인담배 값이 소비자들이 지불하는 제품 판매가격에서 차지하는 비중이 지극히 적기 때문에 수매가격이나 수매물량은 그동안 상당부분 힘의 논리에 의해 정치적으로 결정되어 왔음
 - 70년대 말까지 우리 나라의 농산물 수출을 선도하던 잎담배는 그동안 생산기반구축에 등한시 함으로써 잎담배 수출이 경쟁력을 잃고, 최근에는 상당한 물량을 수입하고 있는 실정임
 - 그럼에도 불구하고 상업농화가 어려운 산간오지의 영세소농들은 판로와 가격이 보장되어 있을 뿐만 아니라 사전지급금이나 재해보상, 복합비료보조 등의 지원혜택까지 주는 잎담배 경작을 선호하고 있으며 이는 경우에 따라 공사의 과도한 원료 잎담배 재고 문제를 야기하고 있음
- 우리 나라 담배산업의 지금까지 관행중 문제점으로 지적되고 있는 “가격인상을 위한 상표바꾸기”식의 담배제조는 국내 담배시장 개방에 대응하여 경쟁력을 제고하는데 한계가 있음
 - 담배는 기호식품이므로 특정상표의 품질과 특성이 지속성을 가져야 하며 가격인상을 담배의 품질이나 특성변화와 연계시켜서는 안됨
 - 다양한 소비자기호에 대응한 다양한 담배를 제조하되 그 특성을 지속시켜나가는 상표 특성선전(상표전략)방식으로 경영전략을 전환하고 제조회사를 선전하는 방식은 지양해야 함
 - 그러기 위해서는 담배제조회사의 잎담배원료 구입방법이 다양한 국내외 원료생산조직과의 신용거래(계약, 주문)방식으로 이루어져 특성있는 원료인담배의 확보가 보장될 수 있어야 함
 - 담배제조회사와 원료생산 조합간 품질과 특성에 대한 주문거래방식 또는 생산조합에게 원료가공(원료상품화) 기능을 주고 특정원료 상품만을 구입이용(계약거래)하는 방법을 검토할 필요가 있음
- 지금까지는 국민들의 협조와 이해를 바탕으로 세계 굴지의 담배제조회사들로부터 국내 담배시장을 성공적으로 지키고 있었으나 앞으로의

전망은 누구도 장담하기 어려운 상황임

- 따라서 공사의 민영화를 통해 비효율과 낭비적인 요인을 줄이고 경영합리화를 통해 우리나라 담배산업의 경쟁력을 높여 외산담배의 국내 시장침투를 방어하는 것이 당면한 과제로 대두하게 됨
- 특히 잎담배부문에 있어서도 제품생산에 필요한 적정규모의 잎담배를 보다 저렴하게 생산하기 위해 생산구조 조정과 생산기반 구축이 절실하게 필요하며, 동시에 42개나 되는 엽연초조합의 통합, 불요불급한 인원감축등을 통해 경작자단체 스스로도 경영을 합리화하기 위한 노력이 필요
- 현재 논의되고 있는 공사의 민영화(특히 민간업체에게 분리매각)에 대해 엽연초조합은 기존의 지원혜택이 중단되는 것을 염려하여 생산기반구축시까지 민영화 반대 또는 공사의 제조장별 분리매각을 반대하고 있음
 - 경작자 단체는 잎담배부문에 대한 지속적인 지원을 전제로 공사와 공동보조를 취하기로 방침을 정하고 있으나 경작자 입장에서는 경쟁관계에 있는 다수의 구매자를 확보하는 것, 즉 분리매각이 유리할 수도 있음
- 그러나 한편으로 '98년까지 생산기반구축사업이 완료된다고 해서 과연 우리 나라 잎담배 산업이 국제경쟁력을 갖출 수 있을 것인지, 현재와 같은 방식으로 공사가 잎담배 구입과 경작지원을 계속할 것인지? 등에 대한 의문과 함께 경작자단체 입장에서 보다 실현 가능성이 있는 민영화 대책을 마련하기 위해 최근 실무작업반을 구성·운영하고 있음
- 공사의 민영화와 관련하여 잎담배부문이 당면한 문제는 전대자금의 처리와 생산자단체의 잎담배 재건조사업 참여, 기부채납 재산의 상환요구, 그리고 흔히 일반에게 알려지지 않고 있는 외산 잎담배 사용량의 규제와 과잉재고 문제를 해결하기 위한 생산감축 대책, 생산자나 생산자단체에 대한 지속적인 지원, 그리고 공사 민영화 이후의 담배산업의 관리방안을 들 수 있음

공사 민영화에 대한 업연초조합(공사의견 포함)의 건의내용

- 공사의 민영화가 불가피하다면 일본과 같은 주식회사형태의 제조독점을 유지하면서 단계적으로 주식을 매각하는 방식 선호(분할 민영화 반대)
 - 현재 '98년을 목표로 추진중인 잎담배생산기반 구축이 완료되어 우리나라 잎담배가 국제경쟁력을 갖춘 후에 경작농민이 보호될 수 있는 국민기업으로 민영화
- 제조공장별 분할 민영화 반대이유
 - 잎담배 농업보호를 위한 지원 한계
 - 재벌참여에 의한 특혜시비와 경제력 집중
 - 기업규모 축소로 세계적인 다국적 기업(PM, RJR, BAT, JT)과의 경쟁에서 불리
 - 제조시설, 인력, 재고잎담배, 상표분할의 기술적 어려움
 - 시설현대화, 고용조정, 잎담배구조조정 및 기반구축사업에 필요한 자금조달을 위해 공사의 업무용 토지나 시설투자용으로 확보한 현금자산의 무리한 환수 반대

1. 외국산 잎담배 사용과 국내 잎담배 생산감축 대책

■ 현 황

- 이윤극대화를 추구하는 기업의 입장에서 민영화된 담배회사는 값싼 외산 잎담배 수입을 늘리려고 할 것임
 - 1994년 외산 잎담배 사용비율은 18.2%(9,326M/T)로 국산 담배의 맛과 품질 향상을 위해 미국(27.5%), 터어키(27.3%), 그리스(22.6%)로부터 수입
 - 미국산 잎담배 생산가격은 kg당 황색종 3.75달러, 버어리종 4.06달러로 우리나라 잎담배 가격의 60~70% 수준에 불과함
- 그동안 공사가 잎담배 경작자를 보호하기 위한 막대한 지원을 하고,

담배소비세나 교육세, 공익사업부담금을 납부하고 있는 등 공익적 기능을 수행함으로써 외국산 담배나 잎담배 사용을 자제하는 국민적 여론을 형성하여 효과적으로 국내 시장을 방어하고 있음

- 그러나 공사가 영리만을 추구하는 민간기업으로 전환할 경우 값싼 외국산 잎담배 수입을 통해 원가를 절감하려고 할 것이기 때문에 경작농가에 대한 지원과 공익적 투자를 감축할 수 밖에 없을 것임

○ 현재 공사는 과다한 원료잎담배 재고를 보유하고 있기 때문에 어떻게든 값 비싼 국내 잎담배 생산을 감축하려고 할 것임

- 1995년말 현재 잎담배 재고량은 161,537M/T으로 적정재고량 85,038M/T보다 76,499M/T을 초과보유하고 있음(지속월수로는 적정재고 27개월분 보다 무려 23개월분이 많은 50개월분 보유)

- 공사는 재고누적의 원인을 생산자들이 당초 계약면적보다 더 많이 심거나, 과다시비를 통해 기준수확량보다 많이 생산한데 원인이 있는 것으로 판단하고 면적기준의 전량수매제도를 생산량 기준의 쿼터제로 계약방식을 전환하고 있음

· 쿼터제방식이 경작자들의 동의를 전제로 한 것이 아니기 때문에 잎담배 경작자나 연연초조합에서는 수확한 잎담배의 전량수매를 강력하게 요구하고 있음

■ 문제점

○ 민영화한 담배제조업체의 이윤확대를 위해 값싼 외국산 잎담배 사용을 늘리면 국내 생산기반이 붕괴될 우려가 있음

- 공사는 50%까지 외국산 잎담배 사용을 주장하는데 비해 생산자단체는 100% 국산 잎담배 사용을 주장

· 현재 외국산 잎담배 사용비율은 별도의 규제 없이 공사가 임의로 결정할 수 있기 때문에 이미 18.2%를 외국산 잎담배로 충당하고 있음

○ 민영화된 제조회사는 잎담배의 과잉재고 문제를 해소하기 위해서 강

제적인 생산감축을 포함하여 생산자들로부터 필요한만큼만 구입하려고 할 것임

- 앞담배 재고의 근본 원인이 어디에 있느냐를 놓고 공사와 경작자단체간에 의견 상충

· 공 사: 생산자들의 계약위반(면적 및 식재본수), 과다시비 등에 의한 과잉생산

· 경작자: 공사의 계획생산차질, 적정재고의 개념 모호, 재고관리부실

○ 앞담배 재배면적 감축시 예상되는 문제

- 일부 주산지의 앞담배 생산농가는 심한 경제적 타격을 입게 될 것임

· 충남북, 전북 및 경북지역에 전체 앞담배 재배면적의 75%가 집산화되어 이들 지역의 집중적 피해 우려

· 앞담배 경작농가의 농업조수입중 앞담배 수입은 황색종이 59%, 버어리종이 40% 차지하고 있어서 앞담배 경작농가의 주소득원이 박탈될 우려가 있음

- 토지이용에 있어서 앞담배와 대체관계에 있는 고추나 노지채소, 파수 등의 재배면적이 늘어나 이들 대체작물의 가격폭락이 우려됨

○ 재고 관리를 위해 강제적으로 앞담배 생산면적(농가)을 감축하면 그동안 앞담배 생산을 위해 구입·설치한 건조기와 농기계등 투자자금손실을 초래할 수 있음

- 농가당 앞담배용 시설 및 농기계 투자규모: 앞담배 생산농가 호당 약 800만원

일본의 강제감축정책 추진사례

- 외국산 잎담배의 수입자유화와 함께 과잉재고 문제로 고심하던 일본은 '85, '87 및 '89년의 3차례에 걸쳐 잎담배 생산조정정책을 실시
- 잎담배 경작자중 노령자와 소규모 생산자를 중심으로 희망자에 대해 잎담배 경작포기 대가로 10a당 15-18만엔(생산액의 약 1/3수준)을 잎담배 생산시설 투자에 대한 손실보상
- 강제적으로 감축시킬 대상자 선정이 어려웠을 뿐만 아니라 잎담배생산에 위기를 느낀 우량농가들이 다수 탈락함으로써 일본의 잎담배 생산기반을 붕괴시킨 실패한 정책으로 평가되고 있음

- 생산감축에 대한 보상을 하게 되면 결국 잎담배를 경작할 수 있는 권리 자체가 자산으로 인정되며 장기적으로 잎담배산업에 부정적인 영향을 초래하게 됨
- 미국의 경우 정부에서 할당하는 잎담배를 경작할 수 있는 쿼터가 자산으로 인정되어 생산비의 30-40% 가격으로 거래되고 있기 때문에 장기적으로 잎담배 생산비 절감의 장애요인으로 작용하고 있음

■ 대응방안

- 국내 잎담배산업 유지·발전을 위한 확고한 정부입장 표명과 국산 잎담배 사용 의무비율을 설정할 필요가 있음
- 한편에서는 잎담배산업을 포기하자는 주장도 있으나 실제 잎담배 원료가격은 담배의 완제품가격 경쟁력에서 큰 비중을 차지하지 않을 뿐만 아니라 자국산 잎담배 사용은 앞으로 치열하게 전개될 시장경쟁에서 국내 담배시장 보호에 장점(고향의 독특한 맛과 국민정서에 호소)이 될 수 있음

- 안정된 국내 소비시장을 가진 담배산업에 있어서 원료를 불안정한 해외시장에 전적으로 의존하는 것은 바람직하지 않음
- 비록 국내 잎담배 생산의 경쟁력이 떨어진다고 하지만 이는 그동안 잎담배생산기반 구축에 대한 투자가 거의 없었기 때문임
- 잎담배이외에 마땅한 대체작물이 없는 산간오지의 농가소득을 보호하기 위해서도 일정규모의 생산지대는 유지·보호해야 함
- 국내 잎담배산업 보호를 위한 국산잎담배 사용의무비율 규정
 - WTO 규정 등을 고려하여 생산자단체와 공사간의 합의 형태로 원료잎담배 소비량의 75-80% 수준까지 국산 잎담배 사용 의무화 방안 강구

외국의 자국산 잎담배 사용의무화 규제 사례

- 미국의 경우 외국산 잎담배사용이 늘어나자 '93년 Ford Amendment 법안을 제정, 미국내 담배제조회사가 최소한 75%까지 국산 담배를 사용하도록 입법화 하였으나 GATT규정에 위배된다는 지적으로 이를 폐지하고, '95년 9월부터 Tariff Quota Rate에 의해 국내 소비량의 25%만 저율관세로 수입하고 초과하는 물량은 고율관세를 부과하여 사실상 추가적인 수입제한을 하고 있음.
- 일본에서는 1989년 잎담배 생산 안정면적대(25,000-35,000ha)를 설정하고 이 범위내에서 적정면적을 생산하되 일본담배주식회사(JT)와 경작자단체간에 최소한 50%는 국내에서 생산한 잎담배를 사용하고 있음.

- 원칙적으로 필요한 원료 잎담배를 안정적으로 공급할 수 있는 적절한 잎담배 생산규모를 추정하고 이를 효율적으로 생산할 수 있는 지원방안 강구
 - 한국농촌경제연구원의 추정결과 국산 잎담배를 75% 사용할 경우

담배수요를 충족하기 위한 2000년의 적정경작면적은 21,684ha로 '95년 재배면적중 약 10,518ha를 감축할 필요가 있음

- 농업노동력 부족과 노령화, 이농 등으로 1993~95년간중 연간 2,193ha씩 자연감소하고 있기 때문에 자체조정이 가능하므로 무리한 강제적 감축은 바람직하지 않음
- 오히려 국내 생산이 필요한 적정재배면적을 확보하고 보다 효율적으로 생산할 수 있도록 종합적인 생산기반구축사업을 추진할 필요가 있음

2. 잎담배 경작지원을 위한 전대자금의 상환문제

■ 현 황

- 담배 경작농가를 지원하기 위해 공사로부터 지원되는 자금에는 사전 지급금과 생산기반 구축자금이 있으며 사전지급금은 잎담배 경작농가 개인에게 융자되는 단기성 영농자금의 성격이고 생산기반 구축자금은 잎담배의 생산기반을 조성하고 개선하기 위해 지역별 또는 조합별로 지원되는 장기성 정책자금의 성격을 띠고 있음
- 현재 엽연초조합은 공사로부터 1,100억원을 전대하여 공익사업자금 400억원과 합해서 잎담배 생산기반 구축사업(전업농 및 잎담배 영농후계자 육성, 농기계보급, 건조기 및 공동건조장 설치, 발경지 정리 등)을 추진하고 있음
- 이 때 조합은 전대자금을 공사로부터 1.5%로 대출받아 경작자들에게는 5%를 융자함으로써 그 이자중 3%를 잎담배 생산기반 구축사업에 활용하고, 0.5%는 자금취급기관에 지불보증형태로 만들어 농협의 수수료가 되고 있으며, 1.5%는 공사가 활용할 수 있도록 하고 있음

- 사전지급금은 경작농가의 생산실적에 따라 금년도 예상수매대금의 30%범위내에서 무이자로 융자되며 이자금은 경작농가의 영농자재 구입이나 노임지급 등 영농자금으로 쓰이고 있음
 - 사전 지급금은 가을에 앞담배 수매시 수매대금중에서 원천징수방식으로 회수하도록 되어 있으므로 조기상환 문제가 제기될 수 없는 성격의 단기성 영농자금임
 - 앞담배 경작농가에게 융자되는 사전지급금은 회임기간이 1년이므로 인삼경작농가와 같이 투자기간이 3~6년되어 장기성 융자로 될 수밖에 없는 전대자금과는 조건이 다름
- 생산기반구축자금은 1993년부터 앞담배의 생산시설이나 밭경지정리, 공동육묘 또는 건조장 등 기반조성을 위해 담배수익금중 일부(1,100억원+400억원)를 기금으로 조성하여 그 이자 수익금으로 지원하고 있는 정책적 성격의 장기성 자금임
 - 1100억원의 기금수익은 연이율5%며 이중 1.5%는 공사에서 활용하고 0.5%는 이 기금을 취급하고 있는 농협중앙회가 취급수수료로 공제하고 나머지 3%를 기반구축사업자금으로 이용하고 있음
 - 이 기금의 융자기간은 2007년까지로 되어 있고, 2007년에는 원금을 전액 상환기로 되어 있음

■ 문제점

- 담배인삼공사의 민영화계획이 당분간 연기되기는 했지만 머지않아 실현될 것이므로 이 경우 생산기반구축자금으로 쓰이고 있는 1,100억원의 조기상환을 요구하게 될 것임
 - 현재는 엽연초 생사조합이 재경원 산하의 민간단체로 공사와의 긴밀한 관계를 유지하고 있지만 공사가 민영화될 경우 조합은 농림부 산하단체로 이관되어야 하며, 영리를 추구하는 담배제조회사와의 관계는 앞에서 살펴본 인삼조합과 공사와의 관계와 같이 바뀌게 될 것임

- 이들 자금의 지원목적이 생산기반구축이라는 장기성 투자이므로 자금의 조기환원은 생산기반구축의 중단으로 이어져 지금까지의 투자마저도 수포로 돌리게 될 위험이 있음
- 담배인삼공사 민영화계획의 연기조치는 기본적으로 방향을 철회한 것은 아니기 때문에 공사가 앞으로 생산조합에 대한 지원부분을 점진적으로 줄이거나 기금을 단계적으로 회수하는 방법을 고려할 가능성도 있음
- 농림부가 이에 대응한 자금지원 능력을 가지고 있지 못하여 생산조합과 경작농가의 사기저하, 경작포기, 기반붕괴 등으로 이어지게 될 우려가 있음

■ 대응방안

- 조기상환 요구의 부당성
 - 담배인삼공사의 민영화계획에 대해 앞담배농가들이 생산기반구축사업이 어느정도 이루어질 때까지는 연기되어야 한다는 강력한 주장을 하므로써 이를 정책적으로 연기하고 있으므로 기반구축사업 완료시점까지, 즉 당초의 약속기간인 2007년까지는 전대자금 상환요구를 못하도록 해야 함
 - 공사는 그동안 정부의 역할을 대행해 왔으며 생산기반구축사업은 정책적 목적의 사업일뿐만 아니라 중단하게 될경우 오히려 이제까지 투자한 부분이 모두 허사로 나타나게 되므로 계획된 정책목표가 달성되는 시기까지 계속 투자할 책임이 있음
 - 공사의 설립취지나 전매권을 유지시켜온 정부의 정책적 의지에 비추어 정부의 대행자로서 공사가 가진 공공성을 간과해서는 안됨
- 농림부 또는 재경원의 대체재원이 마련되지 않은 상황에서 조기상환이나 지원중단은 곤란함
 - 공사의 전대자금은 경작자를 지원하기 위한 영농자금이며 앞담배 생산기반 조성자금 및 생산조합의 조직 관리·운영재원이므로 이를 감축 또는 조기상환토록 할 경우 생산기반을 붕괴시킬 수 있음

- 공사민영화가 시행되기까지 남아있는 기간동안 이들 지원자금을 단계적으로 정책자금으로 대체하는 방법도 가능할 수 있을 것임
 - 잎담배 생산과 담배산업 발전을 위한 자금이었으므로 이를 일정부분씩 정책자금으로 전환
- 전매제도하의 잎담배생산부문에 대한 지원이 일반 작물에 대한 지원보다 많은 것이기 때문에 농정에 의한 지원으로 대체하기는 규모나 기간에 있어서 한계가 있음
 - 타작물과 같은 수준과 방법으로 잎담배 경작농가를 지원하게 될 경우 생산위축이나 기반조성 포기가 필연적임
 - 그러나 반대로 현재와 같은 수준의 지원을 계속하게 될 경우 타작물과의 형평성문제가 야기될 수 있기 때문에 농정 이외의 부문으로부터 별도의 지원기금이 필요함
 - 따라서 공사의 민영화시 이를 지속적으로 유지시킬수 있는 농정자금지원부분과 공사의 특별지원분담방식을 개발할 필요가 있음

3. 담배산업구조 재편과 조합의 중간 가공 참여

■ 현 황

- 현재의 우리나라 담배산업구조는 잎담배 경작농가가 수확한 잎담배를 1차 건조하여 공사의 수매에 응하게 되면 공사는 이를 구입하여 원료 가공공장에서 2차 가공을 한 후 담배 제조공장에 옮겨 담배를 만들게 됨. 따라서 공사는 담배제조과정에서 잎담배의 수매와 가공 및 판매권을 독점하고 있는 상태임. 즉 공사는 전매 사업인 담배 산업에서의 제조독점, 판매독점외에 중간가공독점과 수매독점권까지 가지고 있음
 - 경작농가의 역할은 잎담배의 생산과 건조임. 건조는 품종에 따라 버어리종은 양건(간이건조장, 대말림, 줄말림 건조장 등)을 하고

- 황색종은 화건(재래식 건조장, 공동건조장, 화력건조기 등)을 함
- 공사는 건조된 잎담배를 수매하여 원료공장(재건조장)에서 중간가공을 하게 됨. 중간가공은 잎줄기를 제거하는 제맥과 맛, 향을 나게하는 재건조 공정을 거쳐 중간원료 상품을 만듦
 - 원료 공장에서 만들어진 중간원료 상품은 곧 담배제조 공장으로 넘겨져 담배를 제조하게 되는데 이 때 담배의 특징에 따라 외국산 잎담배 원료를 선별 구입하고 적정비율을 섞어 완제품을 만들게 됨
 - 담배제조에서 특징있는 원료를 적정량으로 배합시키는 것이 담배의 맛을 내고 품질을 높이는 기초가 되는 것임에도 공사는 다양한 특성을 가진 내·외국산 원료를 부담없이 구입하기 어려운 상태에 있음
 - 공사가 국내에서 생산된 잎담배의 수매권을 독점하고 있기 때문에 반대로 국내에서 생산된 잎담배 모두를 수매할 수밖에 없는 의무가 주어져 과잉생산된 국산 잎담배의 전량수매로 1995년말 현재 국산 잎담배 재고량이 161,537M/T이나되며 이것은 적정재고량 85,038M/T보다 76,499M/T를 초과 보유한 것으로 재고소비의 압력을 받고 있는 상태임(공장가동 능력으로는 약 50개월분의 재고누적을 보이고 있음)
 - 공사는 국산잎담배의 재고누적원인을 과잉생산으로 보고 생산량 쿼터 계약방식을 주장하고 있지만 수매 독점권을 가지고 있는 한 전량수매 압력을 벗어날 수 없을 것임
 - 결국 수매와 중간가공의 독점권을 계속 보유하는 한 국내에서 생산되는 모든 잎담배를 사주어야 하므로 담배 품질개선을 위한 외국 특산품 원료의 혼입사용은 계속 부담을 안게 될 전망이다
 - 프랑스나 이탈리아의 경우는 잎담배 생산과 중간가공을 경작자조합이 담당하도록 하므로써 담배 제조회사의 원료 상품구입은 자유로운 선택과 주문식 계약거래로 이루어지게 되고 따라서 담배의 품질보장이나 향상을 도모하는 것으로 알려짐

4. 담배 원료공장의 현대화

- 우리나라의 담배도 맛과 품질을 높이고 기호품으로써의 특성을 보장하기 위해서는 원료중간가공과정과 수매권을 경작자조합에게 넘겨주고 공사는 필요한 원료상품만을 주문계약 거래방식으로 구입해 쓰는 방법이 유리할 것으로 보임
- 잎담배의 경작농민들이 잎담배 농사를 통해 얻는 수익이 낮아 점차 타작목으로 전환하고 있으며 그럼에도 불구하고 우리나라의 잎담배 원료가격은 외국산 잎담배 원료가격보다 30~50%나 비싼 형편에 있음
 - 따라서 경작조합은 경작농가의 소득보장을 위해서 생산된 잎담배의 부가가치를 높일 수 있는 중간가공(원료가공)을 생산자단체에게 넘겨주도록 희망하고 있음
 - 중간가공을 생산자단체가 맡게되면 잎담배의 수매권도 생산자단체가 가지게 되며 원료상품의 가격 및 품질경쟁력을 가지도록 하기 위한 생산농가의 기술지도와 수매가조정 등도 자율적으로 이루어질 수 있게 될 것임
 - 현재의 공사산하 원료공장은 전국에 6개소가 있으며 이들 공장의 운영이 방만하고 부실하여 원료가격 상승에도 큰 요인이 되고 있음. 따라서 이를 조합산하의 민간기업형태로 경영하게 되면 상당한 이윤 발생 공정으로 전환시킬수 있을 것임

표 4-1 원료공장 인력 및 생산능력

공 장	운 영	인원(정원)			연간능력 (황색종기준)
		사원	노무원	계	
옥 천	2부제	60	148	208	11,600톤
충 주	1부제	45	74	119	5,800
남 원	2부제	58	148	206	11,600
김 천	1부제	44	77	121	5,300
영 천	1부제	44	78	122	5,300
안 동	1부제	44	77	121	5,300
계		295	602	897	44,900

주: 버어리종은 황색종 가공능력의 70% 수준.

■ 문제점

- 담배산업에서 잎담배 중간가공을 맡게 되면 원료 구매도 자동적으로 맡게 되는데 현재는 공사가 독점하고 있어 잎담배 구매독점에 따른 문제점이 공사와 경작자 양측에 모두 나타나고 있음
 - 담배제조업체가 잎담배 구매권을 독점하는 것은 생산농가에게 판로의 선택권을 제한하는 것으로 따라서 전량구매와 구매가격에 대한 인상요구가 생산자의 유일한 소득실현의 길이 됨
 - 반대로 공사는 구매권독점에 따른 전량구매의 의무에 따라 농가 생산량을 품질에 관계없이(가격조정만이 가능) 모두 구매해주고 있음 그 결과 생산자는 품질에 따른 가격차를 목표로 하는것보다 생산량(단위면적당 수확량)을 높여서 소득을 실현하는 방법을 선호하게 되어 비료를 많이 쓰는 다수확 방법을 사용하게 되므로써 잎담배 품질이 저하되고 있음
 - 뿐만아니라 공사는 이와 같은 제품의 잎담배를 과잉구매하게 되고, 재고 잎담배 소비압박을 받게되므로 품질이 좋은 담배제조를 어렵게 만들고 있음
 - 그 결과 공사는 잎담배의 품질향상을 위한 경작지도까지 떠맡고 있으며 이것이 경작조합 지도직원의 인건비지원의 발단이 되었던

것임. 그리고 이러한 공사의 경작 조합 직원 인건비 지원은 조합의 자활능력을 소멸시키게 되었고 조합조직의 팽창과 방만한 운영을 조장하는 결과를 초래하게 되었음

- 잎담배 원료가공은 잎의 주맥(Stem)을 가려내어 팽화용 판상엽 원료로 만들거나 잎을 적당한 크기로 절단하는 등의 작업과 향과 맛을 내는 재건조작업으로서 담배제조에 있어 중요한 과정이 됨. 특히 맛과 향을 내는 과정은 그 잎담배의 품종의 특성뿐만 아니라 지역적 품질의 특성을 만들어 낼 수 있는 공정임
 - 그러나 현재는 공사가 일방적으로 원료를 구매하여 동일한 방법으로 가공하므로써 지역적 특성이 부각되지 못하고 있음
 - 잎담배가 지역적 특산물(주산지)이면서도 지역주민이나 지방정부의 관심과 정책적 지원을 받지 못하고 지역발전에 크게 기여하지도 못하게 됨
- 결과적으로 우리 나라 담배제조사업은 전체 산업구조의 모순으로 국제경쟁력을 떨어뜨리고 있음. 특히 품질과 기호적 특성면에서 경쟁력이 취약하며 가격 경쟁력도 취약한 상태가 됨

■ 대응방안

- 잎담배 주산지별 품질의 특성을 살리기 위한 독특한 잎담배 원료가공 기술의 개발과 지연산업 육성을 위해서도 잎담배 중간가공은 각 지역 연합초 경작조합에서 담당할 수 있도록 산업구조를 개편해야 함
- 잎담배 원료가공을 연합초 생산조합이 맡도록 할 경우 현재의 공사소유 원료가공 공장을 연차적으로 또는 일정시점에서 생산조합에게 매도 또는 공여하는 방법을 검토해야 함
 - 연합초 생산조합의 인력과 재정력으로서는 당장 잎담배의 중간가공 사업을 확장할 능력이 없으므로 사업 인수준비를 위한 기간과 인력 양성 및 기금조성 방안이 강구되어야 함

표 4-2 원료공장 규모 및 시설 현황

공 장	공장규모(m ²)		시설년도		비 고
	부 지	건 물	설 치	합리화	
옥 천	46,152	39,579	1977	1986	- 합리화 주요내용
충 주	93,316	38,444	1978	1985	· 1,2차 제맥분리기
남 원	90,600	38,444	1980	1987	교체
김 천	161,475	42,736	1977	-	· Silo 신설
영 천	88,473	38,444	1978	-	· 재건조기의 건조,
안 동	60,820	32,635	1977	-	조화 각 1실 증설
계	540,836	230,282			

원료공장 현대화 추진계획

■ 기본방향

- 적정규모의 공장운영 및 시설현대화(대형화)
- 자동화를 통한 최소인력으로 공장운영
- 원료잎담배 품질향상 및 생산성 제고

■ 개선계획

- 시설대형화로 가공기수 대폭 축소운영: 9기→3기
 - 증장기 잎담배 생산량 감안 황색종 2기, 버어리종 1기
- 시간당 처리능력 증대: 3,700kg → 11,300kg(3배)
- 잎담배 생산생력화를 위한 Whole Leaf Threshing 체제 완비
 - 경작농가: 다발결속 → 환전 무결속 포장
 - 잎담배 가공: 엽선 절단 → 전엽 제맥
- 관리자동화 및 기술정예화를 통한 인력최소화

■ 추진 내용

- 제 1단계(1기 현대화)
 - 대상공장: 김천원료공장
 - 현재 공사진행중으로 '96. 6월 가동목표
- 제 2단계(2기 현대화)
 - 대상공장: 충주, 남원원료공장
 - 공사 민형화계획 관련 일시 유보

- 현재 원료공장 6개소는 대부분 기계와 시설이 노후하고 구형이 되어 능률이 낮고 고장이 잦아 공사에서도 이미 1994년에 시설교체와 공장 통폐합계획을 수립한 바 있었음
- 원료 가공공장을 매입하려할 경우 조합의 재정능력으로는 불가능하므로 공사민영화에 따른 생산자단체 자립화대책의 일환으로 공장재산의 조합 공여방식 또는 농정자금을 동원한 인수방식을 검토해야 할 것임
- 6개의 원료가공공장중 비교적 규모가 큰 충주 가공공장의 경우 총자산액은 약 662억원이며 고정자산만은 약 44억원 수준에 이르고 있음

표 4-3 충주 원료가공공장 자산 현황

(1995년 4월말 현재)

구 분		단위	수 량	금액(백만원)
고정자산	토 지	m ²	93,321(28,229평)	348
	건 물	m ²	42,637(12,897평)	2,665
	구 축 물	식	26	232
	기계장치	대	87	1,049
	차량, 공구, 비축	대	207	78
유동자산	임담배, 부산물	톤	10,630	61,802
	재료품, 저장품	종	492	69
합 계				66,243

- 6개의 원료가공공장 전체 자산액을 조사하기는 어려우나 평균적으로 충주 원료가공공장과 비슷한 수준으로만 가정했을 경우에도 6개 공장의 고정자산가액은 약 264억원정도로 추정됨
- 이와 같이 담배산업구조의 재편에 관한 검토는 우선 그 실현성면에서 검토가 이루어져야 하며 그 다음은 그 효과에 대해 검토해야 함
 - 실현 가능성면에서는 공사의 지금까지 관행인 구매, 가공 제조 독점 체제를 바꾸지 않으려는 욕심과 경작농민들의 변함없는 공사지원 형태 유지 욕구를 감안할 때 결코 쉽지 않은 과제라고 보임
 - 그러나 공사가 민간기업으로 되는 경우 민간기업에게 임담배의 수

매권을 준다는 것은 생산농민에게 불이익을 주는 결과가 되고 더구나 수매독점이나 중간원료 상품제조 독점권의 부여도 문제가 됨.

- 따라서 공사민영화 과정에서의 잎담배 수매와 원료 가공은 공공적 성격을 띠는 경작조합에게 넘겨주어야 하며 제조회사는 원료 상품을 자유스럽게 구매할 수 있도록 해야 할 것임. 다만 급격한 구조 변동의 혼란을 피하기 위하여 단계적인 구조재편과 단계적인 인수 방법이 강구되어야 할 것임
- 담배산업 구조재편에 따른 기대효과는 잎담배 생산자단체가 원래 가져야 할 기능인 생산, 가공, 유통기능과 자체 조합원의 기술지도 기능을 모두 추구할 수 있게 될 것이므로 바람직한 방향임
- 다만 현재의 엽연초 경작조합이 그와 같은 역할 변신과 능력을 단 시일내에 키워갈 수 있을 것인지가 중요한 과제임
- 특히 방만한 조직과 운영으로 지탄을 받고 있는 현재의 조합에게 이와 같은 재산과 권익을 주는 것은 자체 정화를 소홀히 하게 만드는 결과가 될 수도 있다는 우려를 가지게 함

5. 엽연초조합의 기부채납재산 반환 요구

■ 현 황

- 전매제도하에서 이미 오래전에 공사(전신인 전매청)가 운영하는 “잎담배 수납장”을 지역조합 인근에 개설운영할 수 있도록 편익을 제공하는 조건으로 지역조합들이 가진 잎담배 저장고와 부지 등을 “잎담배 수납장” 부지와 건물로 전매청에 기부채납함
- 조합에 따라 기부채납 재산이 많은 곳과 적은 곳이 있으나 현재까지의 조사에서는 조합이 공사와의 관계 악화를 우려하여 자료 제공을 거부하고 있음: 일부의 자료 제공 조합에 대해서도 이와 같은

분위기를 감안하여 자료제시는 생략하고자 함

- 조합은 중앙회를 중심으로 공사의 민영화를 반대하고 있으며 공사로부터의 지원(사전지급금, 생산기반 구축사업 지원, 조합직원의 인건비지원 등)이 중단될 것을 우려하여 공사와의 이해가 상충될 수 있는 어떤 대안도 논의를 미루고 있는 상태임
- 엽연초 조합들이 전매청에 기부채납한 재산은 곳에 따라 매매의 형태를 취하거나 증여의 형태를 갖추기도하여 일괄적인 조사도 어렵고 환수 요구 방법도 쉽지 않을 것으로 보임

■ 문제점

- 엽연초 조합들이 공사의 민영화에 따라 자체 수입에 의한 운영이라는 자립능력을 가지기 위해서는 조합의 통폐합 정비나 자체 사업확대 등을 위한 재정을 마련해야 하는데 현재의 재정상태로는 불가능한 상태임
- 따라서 과거에 공사에 기부채납한 재산을 환원받을 경우 그 처분을 통해 재정을 마련할 수 있을 것이라는 기대에서 기부채납 재산반환 문제가 제기됨
- 그러나 기부채납 목적이 변했을 때 어떻게 처리한다는 사항이 문서로 남아 있지 않을 뿐만 아니라 이미 그 재산을 공사가 처분한 경우도 있고 그 재산을 매매한 것으로 서류정리하여 환원요구가 불가능한 것도 있어 일괄적인 정리가 어려운 상태임
- 이러한 경우 앞의 인삼조합 기부채납 환원 문제에서 검토한 바와 같이 재산환원의 법적 타당성은 취약하다는 판단임

■ 대응방안

- 법적으로 환원이 가능한 것인지를 검토하여 가능하면 공사 민영화 시 환원조치하는 방법을 강구해야 함
- 기부채납의 전제조건, 기부채납 목적 등의 재검토

- 각 조합별 기부채납재산과 형식적인 매매재산의 조사
- 기부채납자에게 매입 우선순위를 주는 방법 또는 일부 환원, 일부 주식으로의 환원 방법 등 검토 필요
- 법적으로 기부채납재산의 환원이 불가능하게 될 경우 그 재산의 현재 가액상당의 금액을 조합의 재정자립 또는 사업확대 자금으로 공사가 지원하는 방안을 검토할 수 있음
 - 이 경우 그 재산가액에 해당하는 기금을 조성하여 엽연초 조합이 확장하려는 앞담배 중간가공 원료공장 인수자금으로 활용할 수 있도록 하는 방법 검토
 - 현재 공사가 소유하고 있는 6개 원료 가공공장의 평가액과 엽연초 조합들이 기부채납한 재산 평가액을 시산하여 상호 교환 또는 비용 상쇄방식으로 인수하는 방법도 검토할 수 있음

6. 앞담배산업구조 조정과 종합적인 생산기반 정비방안

■ 현 황

- 1995년 호당 평균 앞담배 경작면적은 0.51ha(황색종 0.93ha, 버어리종 0.26ha)에 불과하며, 이 또한 평균 6 필지로 세분화 되어 있음
 - 앞담배 경작은 약 35%가 논에서 재배되고(나머지는 밭에서 재배), 소유형태별로는 임차경작이 약 37%를 차지하고 있음
 - 생산비를 최소화하는 적정규모인 367.1a에 미치는 농가는 50호에 불과
 - 미국산 수입앞담배와 비교해서 경쟁력이 있는 규모인 황색종 150a 이상, 버어리종 50a 이상에는 각기 5.2% 및 7.5%만 포함됨
 - 대부분 경지정리나 관배수시설, 농로 등 생산기반이 정비되지 않은 산간오지의 구릉지에서 재배되기 때문에 기계화의 한계가 있음

- 경작규모를 늘리면 생산비는 줄일 수 있으나 열악한 경지조건으로 기계화가 거의 불가능하기 때문에 노동력 부족(78.4%)으로 규모확대가 제약됨
- 앞담배 경작농가의 노령화 및 부녀화
 - 경영주 연령은 평균 54세이지만 60세 이상 농가가 전체의 70% 임
 - 앞담배경작 노동투입 중 여성노동력 비중이 54.1% 임

표 4-4 작업시기별 앞담배 생산의 노동시간 비교

단위: 시간/a

작업기별	황색종			버어리종	
	한국	미국	일본	한국	미국
미국의 육묘기(저면관수)	28.3	2.5	17.1	11.3	3.7
본포기(경운, 이식, 제초등)	89.4	9.5	81.7	106.1	13.2
수확, 건조 및 손질, 포장	219.4	24.3	148.2	229.7	36.1
합계	337.1	36.3	247.0	347.1	53.0

- 영세한 경작규모와 포지조건의 미비, 낮은 수준의 기계화 등에 의해 우리나라의 노동투입량은 일본의 1.4배, 미국의 9.3배(황색종)나 높음
- 국내 앞담배 생산비 절감을 위해 1,100억원의 전대자금과 공익사업 부담금 보조 400억원으로 생산기반구축사업(1993-'98)을 추진하고 있으나 사업효과가 미진하며, 공익사업 기금의 지속적 확보 가능성이 불투명 함
 - 전업농 또는 준전업농 등 개별농가를 대상으로 농기계구입자금 등을 지원하고 있으나 전국적으로 분산된 농가를 대상으로 경지기반이 정비되지 않은 상태에서 농기계만 보급하고 있기 때문에 사업효과가 크지 않음
 - 목표년도인 1998년에 이르더라도 현재와 같은 방식으로는 국제경쟁력 확보 곤란

■ 문제점

- 잎담배 수매가격이 높기 때문에 담배산업의 경쟁력이 떨어진다는 주장과 함께 최근 4년간 담배수매가격의 동결, 외산잎담배의 수입확대 요구, 그리고 심지어 국산 잎담배생산 포기설까지 주장되고 있음
 - 제조담배 판매가격중 원료잎담배가격이 차지하는 비중이 미미하기 때문에 잎담배가격 때문에 담배산업의 경쟁력이 없다는 논리는 설득력이 약함
 - 세계 최대의 담배제조회사인 미국의 필립모리스의 경우 제조담배 판매가격중에서 원료잎담배가 차지하는 비중은 약 3%에 불과한 것으로 알려지고 있음
 - 원료잎담배 가격이 우리 나라보다 3배나 비싼 일본의 JT에서 생산하는 “마일드 세븐”이 세계시장에서 높은 경쟁력을 가지고 있음
 - 우리 나라의 잎담배 생산비가 높은 것은 그동안 생산기반투자를 등한시 하였거나 생산기반 투자방식이 잘못 되었기 때문임
- 잎담배 생산비 절감을 위해 전천후 영농기반을 갖춘 15ha 규모의 잎담배생산단지를 일정지역에 집단화하고, 대형농기계의 도입과 건조장, 수납장 등 관련시설을 인근에 배치하여 공동으로 이용토록 정비해야 함
 - 이 경우 노동력 투입량을 최대 85-90%, 최소 50%까지 줄일 수 있기 때문에 생산비의 40-72%까지 절감할 수 있으며, 결과적으로 미국보다 훨씬 싸게 잎담배를 생산할 수 있을 것임
 - 생산단지를 주산지역에 집단화 할 경우 현재 황색종 82개 시·군, 버어리종 45개 시·군에 분산, 생산되는 것을 약 1/4 정도로 축소된 주산지역에서 생산할 수 있음
 - 경작지도나 수매, 운반 등에서 발생하는 비효율을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 이를 기초로 42개나 되는 지역조합의 통·폐합도 유

도할 수 있음

- 잎담배 생산단지는 발경지정리사업과 유사한 개념으로 담배를 생산하고 난후 후작으로 김장용 채소 등을 재배할 수 있기 때문에 농림부에서 입안중인 조건불리지역 대책의 일환으로 추진이 가능함
- 2000년대의 국산 잎담배 원료수요량을 충족시키기 위한 적정면적(21,648ha)의 약 절반을 생산단지로 조성할 경우 723개(황색종 515개, 버어리종 208개)단지만 조성하면 되는데 이를 위해 약 523.921백만원의 예산이 필요할 것으로 추정 됨
- 이를 10여년간에 걸쳐 연차적으로 추진할 경우 기존의 공익사업부담금(년간 400억원)을 조금만 확대해도 가능할 수 있을 것임
- 잎담배 생산구조 조정 및 생산기반정비를 위한 재원조달 문제
- 농림부의 투융자사업으로 발경지정리사업이 포함되어 있으나 잎담배를 재배하는 산간오지가 아니라 평야지를 우선으로 하고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 자부담 능력 부족으로 이를 활용하기 어려움
- 생산자들은 담배소비세와 공익사업부담금 재원을 활용하여 생산기반을 종합적으로 정비해 주도록 요망하고 있음
 - 담배소비세는 지방세이기 때문에 대부분 흡연인구가 많이 거주하는 서울이나 부산등 대도시에 귀속되어 담배산업과 무관하게 사용되고 있음
 - 담배소비세는 담배산업을 통해 얻어진 재원이기 때문에 일부라도 잎담배 산업의 경쟁력을 높일 수 있는 관련사업에 투자해야 한다는 주장임

■ 대응방안

- 담배산업의 경쟁력을 확보하기 위해서는 결국 잎담배의 품질향상과 생산비 절감이 이루어 져야 함
- 품질향상은 장기간에 걸친 품종개량과 재배방법의 개선을 통해 가

능할 수 있기 때문에 지속적인 연구개발이 필요함

- 생산비 절감은 생산비의 대부분을 차지하는 노동력의 절감을 통해 가능할 수 있는데 이는 포지의 집단화와 기반정비, 그리고 수확 및 건조과정의 단순화를 통한 노동력의 기계대체, 특히 대규모 집단포지를 조성함으로써 노동생산성이 높은 대형농기계의 도입과 기계의 효율을 보다 높이는 방법에 의해 가능할 수 있음
- 그 밖에도 간접적으로 잎담배 생산의 비효율을 초래하고 있는 요인인 조합의 방만한 운영을 합리적으로 개선할 경우 잎담배부분의 간접비용을 상당수준 절감할 수 있을 것임
- 잎담배생산의 기계화를 통한 생산비의 절감을 위해서는 영세한 경작농가를 탈락시키는 대신 젊고 규모화된 경작인들을 중심으로 잎담배 생산구조를 재편해야 함
 - 현재 이와 같은 정책기조에서 생산기반구축사업을 추진하고 있으나 포지의 집단화와 규모화, 그리고 경지기반의 종합적인 정비가 없이 개별, 분산된 농가를 중심으로 추진하고 있기 때문에 사업의 효과를 크게 얻지 못하고 있음
 - 따라서 기존의 생산기반구축사업을 일정지역에 집중하여 완전 기계화 영농이 가능한 대규모 잎담배농장을 집단화하는 것이 바람직할 것임
- 잎담배 생산구조 조정과 종합적인 생산기반정비사업의 추진 방식은 많은 비용이 소요되는 만큼 공사의 재원만으로는 불충분할 뿐만 아니라 집단화를 위한 토지의 교환분합 등 행정력이 필요한 경우도 있는 만큼 농림부의 농가경영규모 적정화사업 및 공사의 생산기반구축사업을 병행하는 방식이 바람직 할 것임
 - 일본에서도 잎담배 생산기반구축사업은 JT와 농림수산성이 공동으로 추진하고 있음
- 잎담배의 생산이 소위 “조건불리지역”인 산간 오지에서 이루어지는 만큼 농촌경제의 활성화와 국토의 균형개발 차원에서 농림부의

농가경영규모 적정화사업(농지매매사업, 농지장기임대차사업 및 농지의 교환·분합사업)과 농업생산기반정비사업(받기반정비사업, 경지정리사업) 대상 지역에 앞담배 주산지도 포함시켜야 함

- 현실적으로 받기반정비사업의 추진을 제약하는 지방비 부족(국고 보조 70%, 지방비 보조 30%)문제를 해소하기 위해 담배소비세 중 일부를 앞담배 생산기반구축사업에 활용하는 방안 강구
- 공사가 추진 중인 기존의 생산기반구축사업을 정비하여 앞담배생산지대(Tobacco Belt) 및 주산단지에 집중적으로 지원
- 생산기반구축을 위한 재원 조달방안을 검토하기 위해서는 기존 사업은 물론 추가적으로 필요한 신규사업의 종류와 규모, 소요예산 추정이 선행되어야 하며, 현재 조합에서 작업중임
 - 공사의 비업무용 고정자산 매각대금이나 현금자산의 일부로 약 3,000억원 규모의 앞담배산업진흥기금을 조성하는 방안 검토
 - 산업진흥기금의 규모는 앞담배 생산기반구축사업에 농림부의 참여 정도나 조합의 통폐합과 명예퇴직제도 활성화 등 생산자단체의 경영합리화 노력 여하에 따라 달라질 수 있음

7. 앞담배 생산자 및 생산자단체에 대한 지원대책

■ 현 황

- 앞담배 생산자(생산자단체 포함)는 계속 지원을 전제로 공사와 공동보조를 취하기로 내부방침을 정하고 있으나 장기적으로는 농정 차원의 대책이 시급히 강구되어 할 상황임
 - 경작인들의 복지향상 뿐만 아니라 앞담배산업의 경쟁력 제고 측면에서 산업적 접근이 필요함
 - 경작자들은 공기업의 경영합리화 차원에서 공사 민영화의 필요성을

부인하는 것은 아니나 주식의 절반 이상을 소유하는 독점제조 체제를 유지함으로써 잎담배 산업의 구조조정과 생산기반정비, 경작지원의 지속적인 추진을 요구하고 있음

- 공사는 <표 4-5>와 같이 잎담배 생산자 및 생산자단체에게 매년 622억원을 보조(그 중 400억원은 담배판매가격에 20원씩 부과하는 공익사업부담금의 일부)하고 있으며, 1,100억원을 전대하여 생산기반구축사업 자금으로 활용하고 있음

표 4-5 한국담배인삼공사의 잎담배 생산농가(단체) 지원 현황

단위: 억원

구 분	지 원 내 역	금 액	재 원	비 고
보 조	- 복합비료대금	45	공사	'96년 실적
	- 재해보상금	12	공사	'95년 지급액(피해율 50% 이상)
	- 생산구조개선보조금	400	공익사업부담금	'96년 실적
	- 조합직원인건비 보조	165	공사	'96년 실적
	소 계	622	-	
용 자	- 수매대금사전지급금	1,300	공사	수매대금의 30%(무이자)
	- 공사전대금 융자	1,100	공사	전대이자 1.5%, 5%로 융자하고 이자과실금 3.5%
	소 계	2,400	-	로는 생산 구조개선사업에 활용

자료: 엽연초조합중앙회,

- 지원내역중 재해보상과 복합비료대 보조는 최근 4년간 잎담배가격을 동결시킨 대가이며, 조합직원 인건비 보조는 실제 경작지도 수수료임
- 특히 공사의 대농민 창구로써 엽연초조합 직원이 수행하고 있는 잎담배 품질 향상을 위한 경작지도 뿐만 아니라 계약재배 관리, 수매보조 등의 기능이 없으면 전매사업 유지가 어렵게 될 것임
- 그밖에 수매대금 사전지급금과 공사 전대금 융자는 일반 농작물에 있어서 영농자금과 농기계구입자금 등의 성격을 가지고 있음

- 잎담배 경작자단체는 중앙회 58명과 42개 지역조합 622명등 모두 680명의 직원이 종사하고 있음
- 지역조합 직원중 경작지도사는 353명으로 그 중 295명은 산지도사로 근무하고 있음.

표 4-6 엽연초조합의 임직원 현황

구 분	전 무, 상무이사 상 무	참 사, 교 수, 지역전무	부 참 사, 부 교 수, 지역상무	대 리, 조교수, 과장	주사, 조교, 기사	기원	기능 직	고 용 원	계
본 부	2	3	7	11	8	0	6	0	36
교육원	1	3	2	3	2	0	3	2	16
비료공장	1	1	2	2	0	0	0	0	6
지역조합	0	42	23	86	343	10	76	42	622
합 계	4	49	34	102	353	10	85	44	680

자료: 엽연초조합중앙회, 1996.

- '96년 예산은 중앙회가 2,927백만원, 비료공장이 4,545백만원, 지역조합이 37,259백만원 등 모두 44,731백만원임

■ 문제점

- 공사 민영화로 생산자 및 생산자단체에 대한 지원이 중단될 경우 잎담배산업의 존립이 불가능한 상태임
- 잎담배는 공사에서(조합을 통해) 영농비를 지원해 줄 뿐만 아니라 생산만 해 두면 안정적인 판로가 보장되기 때문에 “힘이 들어도 없는 사람들이 짓는 농사”로 알려져 있음
- 경작자들에게 지원하고 있는 수매대금 사전지급이나 재해보상금과 같은 지원이 중단될 경우 국내 잎담배 생산기반은 붕괴될 것임.
- 오랜 전매제도하에서 관습화한 영농자금 성격의 지원혜택을 일시에 중단할 경우 생산자 및 생산자단체로부터 심한 반발 예상
- 현재 공익사업기금 및 공사전대금으로 생산기반구축사업을 추진

- 1993 ~ 98년 기간중 전업농 2,000호, 준전업농 2,700호를 육성하고 집단재배부락 1,700개소, 공동건조시설 1,000개소, 토지기반정비 1,500ha, 그리고 유기질 비료공장 3개건설 등에 211,425백만원의 보조와 72,092백만원의 용자등 총 283,515백만원을 투자할 계획임
- 그러나 기존의 생산기반구축사업은 일정한 지역이나 경지가 아니라

표 4-7 엽연초생산협동조합의 1996년도 예산

단위: 천원

		중 앙 회	지역조합	비료공장	합 계	
수입	자본적	이월금	90,039	1,378,274	97,000	1,565,313
		차입금	0	9,290,639	0	9,290,639
		자립자금	1,133,000	2,541,814	1,968,000	5,642,814
		고정자산매각	1	293,847	1	293,849
		임대보증금	0	219,034	0	219,034
		유가증권	0	345	0	345
		기타자산	1	100,038	1	100,040
	수익적	조합비	0	8,079,274	0	8,079,274
		중앙회비	144,304	0	0	144,304
		구매수수료	227,502	0	0	227,502
		비료판매수입	0	0	2,175,000	2,175,000
		보조금	1,316,009	6,410,010	169,512	7,895,531
		지도수수료	0	8,771,587	0	8,771,587
		이자/할인료/선급법인세	7,000	54,528	135,285	196,813
		수입임대료	2,000	73,878	0	75,878
		잡수입	6,792	45,093	10	51,895
	계		2,926,649	37,259,303	4,544,810	44,731,362
지출	자본적	자립자금	1	43	0	44
		차입금	0	9,290,639	1,968,000	11,258,639
		고정자산매각	147,361	811,872	93,601	1,052,834
		임대보증금	0	215,036	0	215,036
		유가증권	0	12,605	0	12,605
		기타	1	61,730	0	61,731
	수익적	인건비	1,316,009	15,181,610	169,512	16,667,131
		사업비	1,335,567	11,152,694	2,179,398	14,667,659
		사업외비용	57,701	280,865	129,299	467,865
		예비비	70,000	252,209	5,000	327,209
	계		2,926,649	37,259,303	4,544,810	44,730,762

자료: 엽연초생산협동조합, 1996.

대농민을 기준으로 지원하고 있기 때문에 기계화를 통한 생산비 절감에는 한계가 있음

- 현행 체제에서 잎담배 경작농가는 재정경제원과 공사가 지원 및 관리하기 때문에 농정차원의 지원에는 한계가 있음
 - 농림부가 잎담배부문에 지원 및 관리 업무를 맡는다고 하더라도 타작물과의 형평성을 고려하면 기존의 지원수준을 맞추기는 어려울 것임
- 조합에 대한 인건비 보조(지도수수료 165억원)가 없으면 조합운영이 불가능함
 - '96년도 조합비 수입은 81억원 수준으로 전체 조합예산 373억원의 약 22%에 불과하고 나머지는 공사의 보조금이나 지도수수료 등에 의존하고 있음
 - 잎담배 수매대금의 3%를 조합비로 징수하고 있으나 현재 수준으로도 경작인과 조합원간의 갈등요인이 되고 있어서 회비인상은 곤란함
 - 13개 조합에서 신용사업을 추진하고 있으나, 당초 「신용조합법」에 의해 허가를 받아 여수신업무를 할 수 없기 때문에 조합자립에 기여하기 어려움
 - 자재 공동구입사업과 유기질비료공장 운영 등의 수익사업을 하고 있으나 근본적으로 영리사업을 할 수 없는 현행 체제하에서는 경제사업도 한계가 있음
- 흡연규제와 금연운동 등으로 담배소비와 잎담배 생산이 감소하고 있는 실정에서 42개나 되는 지역조합을 운영하는 것은 바람직하지 못함
 - 더구나 교통, 통신의 발달로 기술지도 등을 위한 지역조합 관할구역의 광역화가 가능해 졌으므로 조합 통합이 검토되어야 함
- 조합의 자립경영을 위해서는 조합의 통폐합이나 명예퇴직제도를 활용한 인원감축 등이 시급한 과제이지만 소요예산 부족과 이해관계자들의 의견상충으로 어려움이 예상됨
 - 42개 조합의 자립자금은 304억원으로 조합당 7억원에 불과하며

10억원이상의 자립자금을 적립하고 있는 조합은 8개뿐임

- 엽연초조합 중앙회가 임의로 지역조합을 통폐합할 수 없을 뿐만 아니라 경작자나 조합직원 스스로 영세조합 난립의 문제를 인식하면서도 지역조합장들의 반발로 사실상 통폐합이 곤란상태임
- 통폐합이나 명예퇴직 등을 통한 인원감축을 위해서는 막대한 정리자금이 필요하지만 현재 조합이 가진 자금여력으로는 크게 부족한 실정임

■ 대응방안

- 공사의 민영화에 따라 생산자단체의 새로운 역할정립과 지원체계 정비
 - 공사가 민영화 할 경우 더 이상 정부를 대행하는 공공기관으로써 공사가 아니라 담배원료를 구입하는 기업으로 변신하기 때문에 이에 해당하는 정부, 경작자 및 경작자단체와의 관계정립이 필요함
 - 앞담배경작자와 공사간에 수매량이나 가격, 품질판정 등을 둘러싸고 이해관계가 상충되었을 때 이를 조정하는 한편 생산기반구축이나 기계화 등과 같이 앞담배부문에 있어서 공적 성격의 기반투자에 필요한 지원 및 관리업무를 담당하는 주체로써 정부의 역할이 증대되어야 함
- 자율경쟁을 통한 산업활성화라는 공기업 경영합리화의 기본이념에 따라 공사의 분리 매각 방안을 적극 검토해야 함
 - 경작자에 대한 지속적인 지원만 제도적으로 보장될 수 있으면 농정 입장에서는 분리 매각이 유리함
- 앞담배경작자에 대한 지원이 대부분 영농자금의 성격인만큼 공사 민영화시 대체재원 마련으로 지속적인 지원이 필요함
 - 인삼과 같이 영농후계자나 농기계공급 등은 농정차원에서 지원
 - 복합비료대금과 재해보상을 위한 보조 및 수매대금 사전지급은 앞담배 농가에 한정된 것인만큼 별도의 대책 필요
 - 앞담배가격 동결을 전제로 지원하고 있는 것인만큼 가격결정 과

정에서 상응하는 보상을 하던가 아니면 구매대금 사전지급과 함께
 ○ 앞담배구입자가 지속적으로 부담해야함

○ 앞담배생산조합의 자립기반 확충과 경영합리화를 위한 통폐합 및 인
 력 감축

- 앞담배조합을 통폐합하고 경영합리화 방안 강구

· 지역조합의 통폐합 방법으로는 일정 규모이상의 자립자금을 적립
 한 재정상태가 좋은 조합을 중심으로 인근의 영세조합을 통합
 하거나, 도 행정구역을 기준으로 일률적으로 재조정하는 방안,
 그리고 집단화된 산지를 중심으로 인근 조합을 통합하는 방
 안을 들 수 있음

· 통폐합과정에서 탈락할 수밖에 없는 영세조합의 임직원에 대
 해 조합 통폐합을 촉진하기 위한 퇴직금이나 인센티브 부여 등
 필요한 재원의 조성대책이 필요함

- 앞담배의 품질관리와 계약이행 여부 감독, 그리고 구매지원 등
 업무를 담당하고 있는 경작지도사(내부지도사 58명, 외부지도사

일본의 공사 민영화시 업연초조합 통폐합사례

- 일본의 경우 민영화가 추진된 1985년까지는 150여개의 조합이 있었으나
 이를 29개로 통폐합
- 지원의 정년퇴직, 명예퇴직 및 직업전환제도를 활용하였는데 명예퇴직의
 경우 최대한 1인당 250만엔을 JT가 지급(퇴직금 조성은 총비용의 1/3-
 1/4 수준으로 JT가 부담)
- 조합 통.폐합시 경작조합의 자립을 보장하기 위하여 자립기금 390억엔을
 조성하여 앞담배생산근대화재단을 설립하고 운영수익금으로 조합을 지원
 토록 함
- 민영화 이후에도 앞담배 조합의 운영비는 여전히 JT에서 일부 부담
- 지역조합의 재정기반은 조합비 수입이 40%, 사업수익조성금 30%, 공
 동구매 수수료수입 30%로 구성되며 전국 29개 조합의 총예산은 약 60
 억엔 수준

295명)를 공사의 내부조직으로 흡수하는 것도 조합이 감량경영을 할 수 있는 방안이 될 수 있음

- 조합의 인력감축을 위해 명예퇴직제도를 고려할 수 있으나 중앙회에 적립되어 있는 퇴직충당금이 57억여원에 불과하기 때문에 2000년까지 정년퇴직할 것으로 예상되는 직원 216명에 대한 퇴직금도 부족한 실정임
- 현재 20년이상 근속자를 대상으로 정년퇴직일 1-5년전에 자진퇴직하는 자를 명예퇴직자로 하고 퇴직수당으로 기본급의 50%에 정년 잔여월수를 곱한 금액을 지급하고 있음
- 명예퇴직제도를 활성화하기 위해서는 공사 민영화 과정에서 약 300억원 수준의 퇴직충당금(약 300~500억원 수준)을 확보할 필요가 있음

8. 민영화 이후의 잎담배 및 담배산업 관리방안

■ 현 황

- 전매제도하에서 잎담배 및 담배산업은 재정경제원(구 재무부)에서 관장하고 유통, 가공 및 수출입은 공사가 직접 담당하였으며, 그밖에 생산자 및 생산자단체에 대한 지원은 재경원에서 공사에 위탁(일부기능은 조합에 위임)해서 추진해 왔음
- 공사가 민영화할 경우 지금까지와 같이 ‘재정경제원 - 한국담배인삼공사’의 관리체계를 유지할 이유가 없음
- 민영화한 담배제조회사의 경우 불가안정이란 차원에서 담배가격의 결정 등을 위해서는 일부 재정경제원, 국민들의 보건 및 위생관리란 차원에서는 보건복지부, 기업적 육성이란 점에서는 통상산업부, 그리고 생산자 및 생산자단체에 대한 효율적인 지원 및 관리라는

측면에서는 농림부의 관리·감독을 받을 수밖에 없을 것임

- 잎담배정책과 관련하여 생산농가에 대한 지원은 물론 수매량이나 품질등급, 그리고 수매가격의 결정 과정에서 공사가 가진 공적 기능이 줄어드는 만큼 이를 위한 정부의 직접적인 개입이 필요할 것임
- 잎담배 생산자 및 생산자단체에 대한 지원, 관리 및 육성 업무는 장기적으로 농림부가 농정차원에서 관할 할 수밖에 없을 것임

■ 문제점

- 잎담배 생산자 및 생산자단체에 대한 지원, 관리 및 산업적 육성업무를 농림부로 이관할 경우 사업추진을 위한 별도의 조직과 예산이 필요
- 기존의 농림부의 조직이나 인력 및 예산으로는 전매체도하에서 인

표 4-8 잎담배부문에 대한 지원 근거

구 분	제도적 장치에 의한 지원내용	법 적 근 거
경작 지원	- 공사는 잎담배생산을 장려하고 연초경작기술의 향상을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 경작자에게 장려금을 지급할 수 있다 - 공사는 연초경작자에게 복합비료대금의 일부를 보조한다 - 재해보상금의 지급	- 담배사업법 8조, 시행령 7조 - 조합법 제7조 2, 공사업 10조 1, 시행령 10조 4 - 담배사업법 7조 1, 시행령 6조
수매 관련	- 공사는 경작계약에 의하여 경작자가 수확한 잎담배의 전량을 수매하여야 한다 - 공사는 경작자가 연초를 파종한 때에는 대통령령이 정하는 범위안에서 수매대금의 일부를 수매전에 미리 지급한다	- 담배사업법 3조 3항 - 담배사업법 6조, 시행령 5조
경작자 단 체	- 공익사업과 연초경작지원 등의 사업을 직접 시행하거나 이들 사업을 하는 자에게 출연하도록 할 수 있다 - 공사는 조합과 중앙회에 보조금과 연초경작지도 수수료를 지급한다 * 경작에 필요한 모든 물품, 시설기자재 등의 공동구매알선사업을 하되 경작완료후 수매시 무이자로 물품대금 청산	- 담배사업법 25조 1항 - 조합법 7조 1항

삼과 함께 일반 농정과는 별도로 취급되던 잎담배부문을 충분히 지원 및 관리하기 어려운 부분이 있음

- 기존의 수매량, 수매등급 및 수매가격 결정에 있어서 구매자인 공사 위주로 이루어지도록 되어 있기 때문에 불공정거래의 가능성이 상존하고 있음
 - 형식적으로는 「잎담배수매위원회」가 결정하는 것으로 되어 있으나 실제 공사가 일방적으로 결정해 왔음
 - 예를 들어 '92년이후 잎담배수매가격을 동결하고 있다가 경작자들의 동의 없이 생산쿼터제를 도입하고 있어서 경작자들의 불만 초래
 - 민영화시 이와 같은 독점적 구매자의 횡포는 더욱 심해질 것임

외국의 잎담배 산업관리 사례

- 미국의 경우 농무성에서 잎담배 생산량을 결정, 농가별로 할당(Quota)하고, 등급별 최저가격을 고시하는 한편 농가에서 경매장으로 출하한 잎담배의 등급 판정
 - 정부에서 고시한 최저가격보다 경매가격이 낮을 경우 생산자단체가 이를 인수하여 저장해 두었다가 제조회사나 수출회사에 판매
- 일본의 경우 JT와 농림수산성이 공동으로 생산자 및 생산자단체에 대한 지원업무를 담당하고 있는데 농림수산성은 대부분 생산기반과 관련된 지원업무 담당
- 프랑스의 경우 잎담배 생산조합이 수매를하여 원료를 가공하고 가공된 원료상품을 국내외 담배제조회사에 판매 (계약거래)함. 정부의 지원은 EU를 통한 가격지지정책이 수행되고 있음

■ 대응방안

- 잎담배 및 담배산업에 있어서 공사가 가진 공적기능과 역할 조정
 - 공사 민영화시 공사는 민간기업에 불과하기 때문에(주식의 일부만 매각하더라도 영리를 추구할 수밖에 없는 기업의 속성상 결과는 마찬가지일 것임) 잎담배산업에 대한 지원이나 관리기능에 변화가 불

가피함

- 공사 사업과 직결되는 경작자 대상의 지원사업, 또는 민간기업 입장에서 공익증진을 위한 사업등은 지속되어야 하겠지만 앞담배부문의 행정적인 관리나 생산기반구축 등에 대한 지원은 정부의 기능이 될 수밖에 없음
- 앞담배의 생산과 거래, 가공등은 물론 경작자들에 대한 지원과 관리업무는 농림부가 농정차원에서 담당할 수밖에 없을 것임
- 농림부가 종합적으로 앞담배사업에 대한 계획수립과 사업추진, 조정 등의 역할을 수행하더라도 엽연초 조합들이 수행하고 있는 경작자금 지원은 직접 담당하기 어렵기 때문에 경작자단체를 육성하여 자율적인 산업의 활성화 필요
- 공사 민영화 시대의 자율적인 앞담배산업정책에 맞추어 엽연초조합의 기능과 역할 조정이 필요하며 이를 위한 재원확보 방안이 강구되어야 함

표 4-9 엽연초조합의 업무

중 앙 회	지 역 조 합
- 회원의 사업에 대한 지도와 조정	- 연초경작 기술 등의 개량 발전 및 홍보
- 조사연구와 선전계몽	- 경작자금의 융자 알선 및 생산자재 구입 알선
- 자금의 융자알선 및 생산자재구입 알선	- 연초경작 장려
- 조합직원의 교육훈련과 양성	- 연초 경작 및 수매에 관한 공사와 협의
- 공제사업 및 신용사업	- 신용사업
- 연초경작 및 수매에 관한 공사와 협의	- 기타 조합원의 이익을 위한 사업
- 정부로부터 위탁받은 사업	
- 기타 공공목적 달성을 위한 사업	

제 5 장

한국인삼연초연구원의 위상 정립과 공사 주식 매각시 경작자들의 참여방안

1. 한국인삼연초연구원의 위상 정립과 관리방안

■ 현 황

○ 연구원의 위상과 조직

- 정부출연연구기관(설립 자본금을 포함, 정부 출연 자본금 총계 38 억 8천 6백만원)으로 재정경제원의 감독하에 있음
- 한국인삼연초연구원은 대전에 있는 본원과 수원(공통), 대구, 전주, 음성(담배) 및 증평(인삼)등 5개의 시험장으로 구성됨

○ 연구원의 임무와 기능

- 담배인삼산업의 발전 및 국민복지 증진을 위해 국가가 필요로 하는 공익·기초연구(인력 및 연구비의 약 65%)
- 담배분야: 잎담배 품종개량 및 재배기술, 생력농기계 및 생력재

- 배법, 병충해방제기술 및 자원 식물 응용연구, 흡연위생연구
- 인삼분야: 신품종개발, 생력농기계 및 생력재배법, 재배기술, 약리효능 규명등

인삼연초연구원의 연혁

- 1937년 「전매국 연구소」로 전매사업 관련 연구개발 업무 담당
- 1978년 「재단법인 고려인삼연구소」 및 「한국연초연구소」(특정연구기관육성법에의한 정부출연연구기관으로 지정)로 발족
- 1981년 과학기술처 산하 「한국인삼연초연구소」로 통합
- 1992년 감독 부처를 과학기술처에서 재무부로 변경
- 1993년 「한국인삼연초연구원」으로 개칭

- 공기업으로서 공사의 경영을 위해 필요로 하는 응용분야의 연구개발
- 담배분야: 다양한 담배 신제품 및 담배재료품 개발
- 인삼분야: 인삼신제품(건강보조식품 - 치료의약품)개발

표 5-1 한국인삼연초연구원의 분야별 인적 구성

(1996년 8월 현재)

부 서 명		담배분야	인삼분야	지원분야	합 계
임 원		-	-	2	2
서울사무소 및 홍보실		-	-	7	7
연구기획부		11	3	12	26
담 배	- 원료연구부	19	-	1	20
	- 상품개발부	21	-	1	22
	- 화학부	23	-	1	24
	- 분석부	17	-	1	18
인 삼	- 인삼효능부	-	25	1	26
	- 제품개발부	-	19	1	20
	- 유전생리부	-	18	1	19
시험장	- 수원시험장	23	10	14	47
	- 중평시험장	1	6	7	14
	- 음성시험장	8	-	3	11
	- 전주시험장	8	-	4	12
	- 대구시험장	6	-	5	11
행정부		-	-	45	45
합 계		137	81	106	324

주: 연구부서의 기술기능원은 연구직에 포함.

자료: 인삼연초연구원, 1996.

- 인삼산업법의 시행에 따른 인삼 검사 기능 추가
 - 수출 인삼종자 및 종묘검사
 - 4년근이하 본삼류의 이화학적 검사(삼협중앙회와 협의중)
 - 홍삼제품류 검사(보건복지부의 지정 획득)
 - 인삼류 잔류농약검사(농림부와 협의중)
- 충청이남지역의 일반식품위생검사(보건복지부와 협의중)
- 인삼연초연구원은 본원 229명, 5개 시험장(수원, 증평, 대구, 전주, 음성) 95명등 324명이 근무
 - 직종별로 순수 연구직은 본원 142명(담배부문 80명, 인삼부문 62명)과 시험장 62명(담배부문 46명, 인삼부문 16명)등 204명임
 - 부문별로 담배부문이 137명, 인삼부문이 81명, 지원분야가 106명으로 구성
 - 학력별로는 박사 127명, 석사 52명으로 구성됨

표 5-2 한국인삼연초연구원의 예산

단위: 백만원

항 목		'95년 예산	'96년 예산	증 감	증감율(%)
합 계		23,555	20,429	-3,126	-13.3
수 입	한국담배인삼공사 출연	21,941	18,429	-3,512	16.0
	자체 수입금	1,614	2,000	386	23.9
지 출	1. 인건비	10,204	9,788	-406	-4.0
	2. 연구비	8,211	6,035	-2,176	-26.5
	- 연구개발보조금	(505)	(200)	-305	-60.4
	- 과제연구비	(3,499)	(3,263)	-236	-6.7
	특수사업비	(744)	(790)	16	2.1
	- 시험기기구입비	(3,312)	(1,641)	-1,671	-50.5
	- 특정연구비	(50)	(70)	20	40.0
	- 수탁연구비	(70)	(70)	0	0.0
	- 중소기업기술지원비	(1)	(1)	0	0.0
	3. 건설비	1,068	374	-694	-65.0
	4. 경상운영비	4,072	4,222	150	3.7

주: 부설 경영전략연구소 예산은 제외.

- 연구원의 운영재원은 공사가 거의 전액(93.1%)을 출연함
 - 공사의 사업과 직결되는 응용분야에 대한 연구비와 담배사업법 및 인삼사업법에 의해 국가를 대신한 공익 및 기초분야의 연구비를 출연함
 - 최근 민영화 논의와 함께 '96년에는 '95년 대비 공사 출연금이 16% 감소한 반면 농림부 등으로부터 수탁연구비 비중이 증가하고 있음

표 5-3 한국인삼연초연구원의 자산보유 현황

단위: 백만원

	담 배		인 삼		공 통		합 계	
	수 량	금 액	수 량	금 액	수 량	금 액	수 량	금 액
토지 (m ²)	515,598	6,990	85,973	6,734	435,575	8,587	1,037,146	22,311
건물 (m ²)	14,300	1,894	2,745	290	37,910	13,663	54,955	15,847
건축물 (식)	42	307	9	44	59	1,430	110	1,781
기계장치 (식)	1	817	-	-	1	817		
차량, 운반구 (대)	84	973	20	148	7	130	111	1,251
시험기기 (대)	1,086	10,146	927	4,716	-	2,013	14,862	
기구및 비품 (중)	432	817	288	390	248	730	968	1,937
건설가계정						1,189		1,189
합 계		21,944		12,322		25,279		59,995

주: 1995년 말 현재 기준(단 토지는 '96년 7월 공시 지가로 평가)이며 토지, 건물, 건축물의 공통은 본원 및 수원 시험장, 인삼은 증평시험장, 담배는 음성, 전주, 대구 시험장을 포함.

- 연구원은 314,287평의 토지와 16,653평의 건물, 기타 건축물과 기계장치, 차량, 실험기계 등 약 600억원 상당의 재산을 보유하고 있음

■ 문제점

- 홍삼 전매제의 폐지와 인삼부문의 농림부 이관에 따른 연구원 위상 불안정
 - 전매제도 폐지 및 「인삼산업법」 제정시 연구원의 위상 및 관리 방

안에 대한 논의가 있었으나 공사 민영화 이전까지는 현재와 같은 기능을 가진 정부특정연구기관으로 운영하는 것으로 최종 결정을 유보한 상태임

- 재경원은 공사 민영화시 담배산업 개편 결과에 따라 연구 기능도 조정하되 한시적으로 인삼분야의 공익·기초연구 개발비는 농림부에서 출연토록 요구함

'95년 1차 논의 과정에서 인삼연초연구원의 처리에 대한 부처별 의견

- 행정쇄신위원회: 민간기구로 존치하거나 정부 출연연구기관화
- 재정경제원: 연구원 조직의 일부(기초분야) 또는 전부를 농림부로 이관하거나 공사의 내부 조직화하는 4개안 제시
- 농림부: 인삼분야의 연구 기능을 국가가 계속 지원·관리
- 한국담배인삼공사: 공사 내부 조직화

○ 최근 공사 민영화가 본격적으로 논의됨에 따라 유보하였던 인삼연초연구원의 위상 및 관리방안에 대해 재검토중임

- 공사 사장이 연구원 이사장을 겸임하고 연구비의 대부분이 공사출연금으로 운영되기 때문에 연구의 자율성이 제한됨
 - 민영화 논의 이후 공사가 출연하던 연구비 예산의 감소
 - 원료 잎담배의 상당량이 외국에서 도입될 경우 매년 막대한 예산을 지속적으로 투자할 가치가 있는 것인지에 대한 근본적인 의문이 제기됨
- 인삼 부문에 있어서 국가가 지원·관리 책임이 있는 공공 및 기초연구분야에 대한 연구가 축소될 수 있음
 - 홍삼 전매제 폐지 이후 인삼에 대한 기초연구비 감소('96년의 경우 공사가 지원한 인삼부문(유전생리)의 연구비는 예년의 6억 13백만원에서 4억 10백만원으로 축소됨)
 - 우리 나라인삼의 홍보차원에서 10여년간 개최해 오던 국제심포지움 개최 비용(약 1억원) 지원도 중단상태임

- 민간 부문이 담당해 오던 수삼 및 백삼, 인삼제품 등에 대한 연구 기능이 취약하여 금산(도비 20억원 지원) 및 풍기지역에는 지방자치단체가 인삼연구소를 설치함
 - 지역 단위 연구소로는 인력, 예산 측면에서 체계적이고 종합적인 연구의 한계가 있을 뿐만 아니라 연구성과를 얻기까지 10년 이상의 장기간 소요되므로 그 유지도 어려운 형편임
- 매년 200억원이상의 연구비와 200여명의 고급 인력, 600여억원의 자산을 가진 인삼연초연구원을 국가적 차원에서 그 역할과 기능을 최대한 활용할 수 있도록 하는 방안이 시급히 마련될 필요가 있음
 - 공사 민영화 논의에 따라 연구비 예산과 인력 감축, 직급 및 급여 조정 등에 대한 우려감 팽배
 - 공사 민영화시 그동안 인삼연초연구원이 개발, 특허를 취득하여 등록한 제품 제조기술 등의 연구 결과를 생산조합들이 공동활용 할 수 있도록 요구하고 있음
- 현재 인삼연초연구원은 “통일에 대비한 남북한 특용작물에 대한 연구를 담당하는 정부 출연연구기관”으로써 농림부산하 법인으로 개편하는 방안을 검토 중임

인삼연초연구원의 특작연구소 개편구상

- 당위성: 담배 및 인삼사업에 필요한 신제품, 신 기술개발은 물론 연초 및 인삼의 경작 기술이나 효능 등 공공 및 기초 분야 연구 기능이 전체의 약 70%를 차지하였던 바 공사 민영화 이후에는 국가의 지속적인 지원이 필요
- 역할과 기능: 축적된 연구기반을 농림분야의 타 연구 영역으로 확대, 특작산업에 대한 종합연구소로써 확대 발전하는 한편 기존의 전문 인력, 시설과 장비를 활용하여 인삼 및 식품 등에 대한 공공검사 기관으로써 새로운 기능 추가
- 재원 확보: 특작연구소로써 정부출연(현 소요예산의 약 70%인 95억원)과 담배 사업자의 출연금, (매출액 1% 출연시 130억원), 인삼진흥기금, 정부 특정연구과제 및 민간식품업체의 수탁연구(최소 10억원), 그리고 5개 시험장 중 2개를 매각하고 이를 연구기금화(약 200억원 - 발생이자 20억원)등

- 연구원이 가진 고급인력과 첨단장비, 그리고 축적된 지식을 가지고 남북통일에 대비한 특용작물연구소로 발전적인 탈바꿈을 하겠다는 구상은 참신한 아이디어임
 - 그럼에도 불구하고 실현 가능성과 관련하여 다음과 같은 문제를 내포하고 있는 것으로 판단됨
 - 담배 및 인삼 부문을 농업생산에 특화된 단일 「특용작물연구소」로 개편하는 것이 타당한가?
 - 담배 및 인삼제품 가공부문의 전문연구 인력은 어떻게 할 것인가?
 - 농촌진흥청 농업과학기술원(특작과등) 및 식품개발연구원, 그리고 보건복지부 산하 식품위생연구원과는 어떤 관계를 유지해야 할 것인가?
 - 특용작물에 대한 연구에 정부가 공사로부터 받는 연구비(매년 240억원)를 출연할 수 있을 것인가?
 - 재경원 및 한국담배인삼공사가 농림부 이관을 허용할 것인가? 공사의 지원으로 확보한 기자재 등의 소유권을 공사가 민간업체가 되어도 계속 주장하지 않을 것인가?

■ 대응방안

- 기본적으로 영리를 추구하는 민간업체가 공적인 차원에서 기초연구를 담당하는데 한계가 있기 때문에 공사가 민영화할 경우 인삼연초연구원을 정부 출연 공공연구기관으로 존치할 필요가 있음
 - 특히 홍삼 전매제도가 폐지된 상황에서 하나의 홍삼제조업체에 불과한 공사가 인삼부문에 대한 공공적인 연구를 담당하기 어려우며, 이와 같은 우려는 인삼부문연구비 감축과 같이 이미 현실로 나타나고 있음
- 인삼연초연구원의 고급 인력과 축적된 지식 및 시설 등을 충분히 활용하기 위해서는 공공연구기관으로 운영할 필요가 있음
 - 현재 공사가 매년 출연하고 있는 약 200억원의 운영재원만 안정적

으로 확보될 수 있다면 언제든지 공공연구기관화가 가능함

- 연구원 구성원들의 장래에 대한 의견에 있어서도 상당 부분이 공공연구기관화를 바라고 있는데 '95년 설문조사의 경우 응답자의 16% 만 공사의 내부조직으로 남기를 희망하고 있음
 - 최근 공사 민영화와 관련하여 다시 논의한 결과 연구부문중 담배제조부문을 제외하고 인삼재배, 인삼제품, 담배경작부문의 연구자들은 대부분 공사 내부 조직화보다는 정부 출연연구기관으로 존립하기를 원하고 있음
 - 다만 일부 담배제조부문에 종사하는 직원들은 공사 내부조직으로 남아 있는 것을 선호함

'95년 연구원 설문조사 결과(사무직 포함 340명중 238명 응답)

- 현행 체제(출연연구기관) 유지 및 출연 재원 다각화: 53.8%
- 담배·인삼 모두 농림부로 이관: 20.5%
- 인삼 분야는 농림부, 담배 분야는 공사 내부 조직화: 7.1%

- 이상에서 살 펴본 바와 같이 연구원을 공사 내부조직으로 존치하는 것보다 정부출연연구기관 형태의 공공연구기관으로 발전시키는 것이 국가적 활용도나 연구의 자율성면에서 훨씬 유리할 것으로 판단됨
 - 다만 이 경우 공사의 내부조직으로 남는 경우에 비해 연구비 조달의 안정성이 떨어질 우려가 있는만큼 이를 보완할 수 있는 대책을 강구해야 함
- 공공연구기관으로서의 인삼연초연구원의 역할에 대한 검토
 - 현재 인삼연초연구원은 담배 및 인삼의 경작과 제조에 관한 기술을 연구하는 기능을 가지고 있음

표 5-4 한국인삼연초연구원의 조직 형태별 장단점 비교

구 분	공 사 내 부 조 직 화	정 부 출 연 연 구 기 관
장 점	- 출연기관의 투자 효율성 제고 - 연구비 출연의 안전성	- 공공 연구 기능의 유지·발전 - 국가적 활용도 제고 - 연구의 자율성 확보
단 점	- 공익, 기초연구·개발 기능의 위축 - 검사기능 담당등 활용도 제한 - 공사 민영화 구상 - 연구 자율성 확보 곤란	- 공사 사업과 직결되는 연구개발 지원 모호

- 담배산업은 최근 흡연에 대한 규제나 금연 운동의 확산과 함께 사양산업으로 전락하고 있음
 - 국산 잎담배 사용 비율('95년 약 82%)과 잎담배 경작농가수의 감소(약 6만호)로 잎담배 경작 기술 관련 연구 수혜자가 줄고 있으며,
 - 담배 제조 기술은 담배제조업체의 know-how로 공공부문에서 할 수 있는 성격의 연구라고 보기 어려움
- 담배부문의 연구 수요가 줄어들 것으로 전망됨에 따라 현재 70% 정도의 예산과 인력을 활용하고 있는 이 부문의 예산 및 인력을 효율적으로 활용할 수 있는 대안이 필요함
 - 연구원에서는 담배 및 인삼을 포함한 특용작물연구소로 운영한다는 구상이지만 구체적인 계획이나 타당성이 미흡하고 농촌진흥청과의 관계 설정이 모호함
- 인삼연초연구원의 축적된 지식과 보유 시설 및 인력, 그리고 예산제약 조건 속에서 가능한 대안을 선택해야 함
 - (1안) 담배 및 인삼의 재배와 제조등 기존의 기능을 포함한 「통일 대비 특용작물연구소」로 운영
 - 「농림부산하의 특작연구소」로 운영하되 담배의 경우 담배 매출액중 일부를, 인삼의 경우 인삼산업진흥기금을 통해 연구비를 지원

- 담배제품개발부문만은 민영화한 담배회사의 내부 조직으로 귀속
- (2안) 담배와 인삼부문을 분리하여 각기 별도의 「담배연구소」 및 「인삼연구소」(혹은 인삼산업진흥센터)로 운영
 - 담배연구부문은 공사(또는 민영화한 담배회사)의 내부 조직으로 자체 운영
 - 인삼부문은 정부출연연구기관으로 인삼의 생산, 가공, 유통, 약리효능 등에 관한 연구와 관련 제품의 검사 기능, 그리고 인삼경작 지도 및 기술지원을 담당하는 인삼종합센터로 운영

표 5-5 한국인삼연초연구원의 위상에 대한 대안별 장단점 비교

	제 1 안	제 2 안	제 3 안
장점	- 기존의 담배 및 인삼 부문 인력 및 시설 활용에 있어서 규모의 경제 확보 - 인위적인 조직분리에 따른 부작용 최소화 - 연구영역 확대(특히 담배제조과정에서 축적된 기술로 향료나 생약개발등)와 재배 분야의 인력 및 시설의 활용도제고 - 예산 확보의 용이성	- 기존의 연구인력 및 시설 활용 - 산업적 차원에서 생산, 가공, 유통부문의 통합적 접근 - 담배부문 연구비 확보의 용이성 - 공사 민영화 이전에도 농림부소관의 인삼분야 이전 가능	- 국가의 전략산업으로 인삼부문 지원 가능 - 최소의 예산으로 담배 및 인삼부문의 연구 지속 - 연구영역 확대(특히 담배제조과정에서 축적된 기술로 향료나 생약개발등)와 재배 분야의 인력 및 시설의 활용도제고 - 공사 민영화 이전에도 인삼 및 담배경작등 농림부 소관 업무를 쉽게 구분
단점	- 국가 전략 연구원으로써 특징 상실 - 특용작물의 범위 및 농촌진흥청과의 관계 모호 - 공사 민영화 일정이 불투명한 가운데 장기간 소요	- 인위적인 조직 및 산 분리의 어려움 - 담배부문의 별도 연구기관의 필요성에 대한 의문 - 공사 민영화와 별개로 담배부문 연구의 자율성을 확보하기는 한계가 있음	- 담배부문 연구인력의 분할에 따른 불만의 소지 - 인삼연초연구원 재산 분할에 따른 문제발생

(3안) 인삼부문을 중심으로 약용작물의 생산, 가공, 효능 등을 연구하는 「생약연구소」로 운영

- (제2안)에서 인삼진흥센터의 기능을 가진 인삼부문의 연구에 추가하여 각종 한약재의 생산과 제품 및 효능을 연구하는 종합적인 생약연구소로 운영
- 담배경작부문은 농촌진흥청 특작과로, 담배제조부문은 공사 내부기술연구소로 이관

○ 대안별 장단점 비교

- 담배 및 인삼산업이 직면하고 있는 국내외 여건을 고려할 때 (제3안), (제2안), 그리고 (제1안)의 순으로 타당성이 큰 것으로 판단

○ (제3안) 또는 (제2안)선택시 제기될 수 있는 문제

- 연구원의 유·무형의 자산에 대한 공사의 소유권 주장 가능성
 - 인삼연초연구원의 고정자산은 전매청 당시 국가재산을 불하한 것이기 때문에 민영화 과정에서 국가에서 환수 가능함
 - 공공기관으로써 연구원이 개발한 제품 및 제조기술을 공유해야 함
- 인삼분야의 공공연구기관의 설치·운영에 필요한 재원 조달
 - 기본적인 인건비 및 연구관리비 소요액의 일정 부분(예를 들어 70%)의 정부출연(중앙 정부 및 영주나 금산 등 지방자치단체의 공동 출연)
 - 「인삼진흥기금」의 확대(인삼연초연구원 산하 시험장중 일부를 매각하는 방안까지 포함) 및 이를 통한 연구비 지원
 - 홍삼제품을 포함한 인삼류 검사 업무 수행에 따른 검사수수료 수입
- 담배부문 인력처리 및 재원 확보 방안
 - (제2안)의 경우 담배경작이나 제품개발 모두 공사(또는 민영화한 담배회사)의 내부 조직이기 때문에 재원은 자체 조달해야 함
 - (제3안)의 경우 담배경작부문은 농촌진흥청의 특용작물과로 통합하고 담배제품부문은 공사(또는 민영화한 담배회사)의 내부 조직으로 흡수

- 국가의 전략산업으로 인삼부문의 경쟁력을 제고하기 위해서는 독자적인 공공연구기관의 설치 운영이 바람직함
 - 고려인삼은 우리 나라를 상징하는 명품이자 단일 농산물로는 최대의 수출품목인만큼 정부 차원에서 적극적인 지원 및 관리가 필요함
 - 민간이 담당하기 어려운 농업연구분야나 새로운 상품개발 및 약리 효능 등 공공·기초연구는 국가가 직접 지원함으로써 명실공히 인삼 산업의 종주국으로써 위상 정립의 견인차로 활용해야 함

2. 공사 주식 매각시 경작자들의 참여방안

■ 현 황

- 공사 민영화 방안의 하나로 일반인들로부터 주식을 공모하는 방식으로 정부가 소유한 주식의 일부를 처분할 경우 그동안 앞담배산업에 종사한 경작자들도 일정 범위안에서 주식배정을 희망하고 있음
 - 앞담배 경작인들의 경우 그동안 전매사업의 추진에 헌신적으로 공헌하였을 뿐만 아니라 공사의 재산형성에도 기여한 공로가 있는 만큼 공사 주식 매각시 주식 구입을 희망함
- 최근 주식을 공모하는 방식으로 민영화한 포항제철의 예에서 볼 수 있듯이 일반인들에게 공모할 경우 경작인들에게 할당될 수 있는 주식의 규모가 제한될 수 있는만큼 사전적으로 일정한 범위의 지분이 요구됨

■ 문제점

- 아직까지 어떤 형태로 공사를 민영화 할 것인지 확정되지 않았을 뿐만 아니라 얼마나 많은 주식을, 어떻게 판매할지 결정되지 않았음
- 앞담배 및 인삼경작인들에게 그동안의 전매사업에 대한 기여를 고려

하여 특정한 인센티브를 부여할 경우 그동안 전매사업에 종사한 공사직원은 물론 영업초조합과 인삼조합직원, 그밖에도 이 부문에 직·간접적으로 종사한 사람들도 나름대로의 기여도를 바탕으로 지분을 요구하게 될 것임

- 공사 주식의 일부를 일반인에게 매각하는 방식으로 민영화를 추진할 경우 긍정적으로 검토할 수 있으나 실제 이들에게 주식공매의 일정부분을 할애할 경우 과연 누구에게, 어느 정도로 배분하는 것이 적정한가하는 문제가 제기될 수 있음

■ 대응방안

- 앞담배 및 인삼경작자들에게 공사의 주식을 소유하는 것은 비단 그동안의 기여를 평가해 준다는 의미가 아니더라도 여러 가지 장점을 가지고 있음
 - 앞담배나 인삼은 공사가 제조하는 상품의 원료이기 때문에 경작자들이 주주로 참여한다면 공사의 경영여건에 대한 이해증진과 생산 및 가공의 연계성 강화, 그리고 판매자와 구매자간의 일체감 형성 등 유리성이 있음
- 공사의 주식이 상당한 이익을 보장하는 특혜의 성격을 갖는 것이라면 경작자는 물론 그동안 관련산업계에 종사한 경작자단체 직원들에게도 마찬가지로 혜택을 부여하는 것이 바람직 할 것임
 - 다만 구체적인 지원대상을 결정할 때는 경작년수나 경작규모, 근속년수등 누구나 인정할 수 있는 객관적인 기준설정이 필요함

참 고 문 헌

- 경영전략연구소, 「엽연초생산협동조합 경영진단」, 1994.
- 경영전략연구소, 「인삼협동조합 경영진단」, 1994.
- 김길중역 長岡實저, 「專賣, 이모저모」, 경영전략연구소, 1994.
- 서종혁외 5인, 「인삼산업의 중장기발전방향」, 한국농촌경제연구원, 1992.
- 송대회외 22인, 「한국담배인삼공사민영화 및 담배인삼산업 개편방안」,
한국개발원, 1996. 5.
- 이동필외 4인, 「한국담배인삼공사 민영화에 따른 잎담배 및 홍삼부문의 산
업정책적과제와 대책」, 한국농촌경제연구원, 1996. 1.
- 인삼협동조합중앙회, 「21C 인삼산업의 발전구상과 인삼협동조합의 참여방
안」, 1995.
- 한국담배인삼공사, 「세계화전략 경영계획(1995 ~ 1999)」, 1995.
- 한국담배인삼공사, 「업무현황」, 1995.
- 한국담배인삼공사, 「한국전매사」, 1981.
- 日本たばこ産業株式會社, 「JTの現状と展望」, 1994.
- 專賣公社, 「日本專賣史」, 1994.
- FRANCE TABAC, La filiere tabacole Francaise, PARIS, 1995.
- SEITA, ANNUAL REPORT, 1994.
- Société Nationale D'exploitation Industrielle Des Tabacs et
Allumettes, SEITA Information/Documentation 1995
- SEITA, SEITA ABREGÉ Du Rapport Annuel, 1995.

알 림

- 이 보고서는 한국담배인삼공사의 민영화 과정에서 제기될 수 있는 문제 중 특히 농정과 관련이 큰 부분에 대해 여러 가지 가능성을 전제로 대책 방향을 검토해 본 것임
 - 현재 인삼산업 종합대책이 구상중에 있으며 담배부문의 민영화대책은 착안중이며 담배인삼공사의 민영화 계획이 연기되는등 작업이 완전히 끝난 상태가 아니므로 자료내용의 전부 또는 일부의 보도나 인용을 삼가해 주시기 바람

정책연구보고 P18

한국담배인삼공사 민영화에 따른 담배·인삼 재배농가 및 관련산업 육성대책

찍은날 1996. 12. 펴낸날 1996. 12.

발행인 박 상 우

펴낸곳 한국농촌경제연구원(962-7311~5)

11300 - 710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

찍은곳 (주) 문 원 사 739-3911~5

이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.