

연구 노트

## 한국담배인삼공사의 민영화와 잎담배 생산조정을 위한 전제조건

이 동 필\*

### Abstract

Purposes of this study are as follows ; 1) to describe current situation of the Korean tobacco industry, 2) to identify task for the successful privatization of KT&G, and 3) to discuss the problem and measurement for the tobacco reduction program of KT&G.

For the development of tobacco industry, first of all, it is necessary to enhance competitiveness in tobacco production through enlargement of farming size and mechanization, etc. In addition, at least 50% of tobacco should be produced by ourselves because international tobacco markets are quite uncertain. Although KT&G urges using more than 50% of the imported tobacco as raw material for producing low cost cigaret, it might be difficult to ensure differentiation of Korean cigaret in terms of brand royalty if we use large share of foreign raw materials.

1. 문제의 제기
2. 우리나라 잎담배 생산실태
3. 전매제도와 한국담배인삼공사의 민영화구상
4. 기존의 잎담배 생산조정방안과 그 한계
5. 맺는 말: 잎담배 생산조정을 위한 전제조건

### 1. 문제의 제기

정부는 담배산업의 경쟁력을 제고하고 공사의 경영상 애로요인을 타개하기 위해

오래 전부터 한국담배인삼공사의 민영화에 대해 검토해 왔다. 1998년에 발표된 「공기업민영화계획」에 의하면 “2000년 이내에 「담배사업법」을 개정하여 공사에 부여된 제조독점제도를 폐지한다(유승민 2000)”는 것이 정부의 공식적인 입장이다. 만약 제조독점을 폐지하고 민간기업에 의해 담배산업이 영위된다면 이들은 기업이윤의 극대

\* 연구위원

화를 위해 생산국을 불문하고 가격이 저렴하고 품질이 우수한 잎담배를 선호하게 될 것이며, 국산 잎담배 원료사용이나 국산담배 소비 등에 대한 정부의 개입도 어렵게 될 것이다. 이러한 상황이 전개될 경우 국내 잎담배산업은 물론 잎담배 생산농가가 입는 피해가 매우 클 것으로 예상된다.

이와 같은 상태에서 계획대로 담배인삼공사를 2000년 내에 완전 민영화하고 제조 독점을 폐지한다면, 잎담배농가들의 강한 반발과 이로 인한 정치적 압력 때문에 담배인삼공사의 민영화 자체가 성공하지 못할 가능성도 있다. 따라서 잎담배 생산의 구조개선과 생산기반 구축, 그리고 공사의 민영화로 인한 농가의 충격을 완화시킬 수 있는 합리적인 잎담배 생산조정 방안의 마련은 공사의 민영화를 위해 선결되어야 할 시급한 과제인 것이다.

이 연구는 잎담배산업정책의 기본 골격인 전매제도와 이에 근거한 지원내용 및

지원체계를 살펴보고, 공사의 민영화가 잎담배산업에 미칠 영향, 특히 잎담배의 수급과 외국산잎담배 사용비율 확대에 대응하는 방안을 모색하는 데에 목적이 있다.

## 2. 우리나라 잎담배 생산실태

우리나라의 잎담배 경작은 잎담배수출이 주요 외화 획득원이던 70년대 후반까지 재배면적과 생산량이 증가하였다. 그 후 잎담배의 수출경쟁력 상실과 담배수요 감퇴 및 낮은 수매가격, 노동력 부족 등으로 경작열의가 낮아져서 경작농가 수는 1975년의 182천 호에서 1995년의 63천호, 그리고 1999년의 34천 호로, 재배면적은 1975년의 53천ha에서 1995년의 32천ha, 그리고 1999년의 25천ha로 각기 감소하였다(표 1).

우리나라의 잎담배의 경쟁력은 어떠한가? 우리나라 잎담배는 미국산 잎담배보다

표 1 연도별 잎담배 경작실태

단위: ha, 톤; 미전엽 기준

구 분		1994	1995	1996	1997	1998	1999
경작농가 (호)	황색종	28,131	23,687	18,843	15,612	14,834	14,041
	버어리종	47,537	39,319	31,236	23,802	21,982	20,012
	계	75,668	63,006	50,079	39,414	36,816	34,053
경작면적 (ha)	황색종	23,390	22,029	20,972	18,950	17,897	17,454
	버어리종	12,669	12,669	10,201	9,028	8,231	7,899
	계	36,059	32,230	30,000	27,181	25,796	24,886
호당경작면적(a)		47.7	51.2	59.9	69.0	70.1	73.1
생산량 (톤)	황색종	58,095	52,517	41,245	36,138	36,347	43,032
	버어리종	40,503	31,345	19,773	18,250	19,187	22,409
	계	98,598	83,862	61,018	54,388	55,534	65,441
	10a당(kg)	273.4	260.2	203.3	200.1	215.3	263.0

자료: 한국담배인삼공사, 2000.

표 2 우리나라 잎담배의 생산비내역

단위: 원/10a

구 분		1990			1999			
		황색종	버어리종	평 균	황색종	버어리종	평 균	
생 산 비	종묘비	0	10,112	5,056(0.7)	0	53,599	16,080(1.3)	
	비료비	55,626	67,699	61,663(8.1)	64,472	75,332	67,730(5.5)	
	농약비	7,481	10,451	8,966(1.2)	24,877	29,777	26,347(2.1)	
	재료비	16,603	28,071	22,337(2.9)	12,515	21,848	15,315(1.2)	
	영농광열비	40,976	3,202	22,089(2.9)	79,972	4,580	57,354(4.7)	
	농구비	11,157	15,037	13,097(1.7)	21,960	23,482	22,417(1.8)	
	영농시설비	36,142	12,986	24,564(3.2)	42,766	22,921	36,813(3.0)	
	고용노력비	-	-	-	295,076	124,040	243,821(19.8)	
	축력비	1,747	3,600	2,674(0.4)	-	-	-	
	노력비	516,736	501,809	509,273(66.9)	(823,307)	(802,456)	(812,882)(66.0)	
	소 계	-	-	-	541,639	355,579	358,821(29.1)	
	간 접 비	자가노력비	-	-	-	528,231	678,416	573,286(46.5)
		토지용역비	76,838	77,024	76,931(10.1)	117,001	120,291	117,988(9.6)
		자본용역비						
- 고정자본		11,675	5,716	8,686(1.1)	13,308	10,670	12,517(1.0)	
- 유동자본		4,138	1,056	2,597(0.3)	1,312	203	979(0.1)	
소 계	-	-	-	659,852	809,580	704,770(57.2)		
합 계	779,119	736,763	757,941(99.5)	1,202,491	1,165,159	1,190,591(96.7)		
기 타	반입비	2,906	4,929	3,918(0.5)	4,717	12,774	7,134(0.5)	
	조세공과금	-	-	-	33,433	35,546	34,067(2.8)	
	합 계	2,906	4,929	3,918(0.5)	38,150	48,320	41,201(3.3)	
총 비용	782,025	741,692	761,859(100.0)	1,239,641	1,213,479	1,231,792(100.0)		

자료: 한국담배인삼공사, 2000

향끼미는 다소 못하지만 가격은 8% 정도 싸다. 반면 브라질, 짐바브웨, 말라위산 잎담배는 미국산에 비해 20~30% 저렴하지만 방향성과 킴미가 떨어지는 것으로 알려진다. 중국산 잎담배는 국산잎담배 가격의 23%에 불과하지만 지역 간 품질 차가 크고, 病葉·불량품 혼입률이 높아 담배 맛의 균형유지에 문제가 있는 것으로 알려진다. 따라서 우리나라 잎담배가 품질경쟁력은 어느 정도 갖추고 있으나 가격경쟁력이 상대적으로 낮은 수준으로 평가된다.

우리나라의 10a당 잎담배 생산비는 1990

년의 761,859원에서 1999년에는 1,231,791원으로 늘어났으며 같은 기간 1kg당 생산비는 3,821원에서 4,684원으로 늘어났다. 생산비목별로는 노력비가 66% 이상으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 밖에 토지용역비(9.6%)와 영농광열비(4.7%), 비료비(5.5%), 영농시설비(3.0%) 등이 비교적 많은 비중을 차지하고 있다. 품종별로는 황색종의 경우 담배종자를 한국담배인삼공사에서 무상공급하기 때문에 종묘비가 없는 대신 자연 건조하는 버어리종에 비해 영농시설비와 영농광열비의 비중이 훨씬 높은 것

으로 나타났다(표 2).

잎담배 생산비가 높은 이유는 무엇인가? 잎담배경작자를 대상으로 “다른 작물에 비해 생산비가 많이 들어가는 이유”를 문의한 결과 ‘자가노동력이 부족’하고 ‘기계화 수준이 낮아서’, 그리고 ‘경지 조건이 나빠서’란 응답이 각기 37.3%와 24.3% 및 14.8%로 전체 응답의 76.4%를 차지하고 있다. 그 밖에 ‘규모가 작을 뿐만 아니라 작업량이 많고 번거롭다’는 이유가 5.9% 및 9.5%를 차지하고 있다. 품종별로 황색종은 ‘자가노동력 부족(46.5%)’을 가장 큰 이유로 제시한데 비해 버어리종은 ‘기계화 수준이 낮아서(34.5%)’ 생산비가 많이 든다는 응답을 하였다(이동필외, 1996).

사실 1999년 당시 우리나라의 호당 평균 잎담배경작면적은 0.73ha(황색종 1.24ha, 버어리종 0.37ha)로 1990년의 0.43ha 및 1995년의 0.51ha에 비해 늘어나고 있으나 여전히 영세성을 면치 못하고 있다. 더구나 농가 당 잎담배경작지는 평균 대여섯 필지로 세분화되어 있기 때문에 실제 작업단위인 개별 필지의 규모는 지극히 영세하며, 대부분 경지정리나 관배수시설, 농로 등 생산기반이 정비되지 않은 산간오지의 구릉지에서 재배되기 때문에 기계화에 한계가 있는 것으로 알려진다.

### 3. 전매제도와 한국담배인삼공사의 민영화 구상

우리나라에서 담배산업은 전매제도에 의

해 정부가 수행하고 있다. 즉 전매제도의 틀 속에서 한국담배인삼공사는 정부를 대신하여 독점적으로 담배를 제조·판매하기 때문에 담배가격에 소비세와 공익사업부담금 등을 부과하는가 하면 계약에 의해 생산하는 잎담배의 전량수매와 같은 의무를 부과하고 있다.<sup>1</sup> 특히 한국담배인삼공사가 필요로 하는 잎담배의 수량과 품질, 가격 등을 계약이란 형태로 공급을 제한하는 대신 <표 3>과 같이 잎담배 경작과 수매를 지원해 주고 있다.

잎담배산업정책은 농림부가 담당하는 일반농산물과는 달리 재정경제부가 한국담배인삼공사 및 엽연초생산협동조합 중앙회의 지원을 받아 추진하고 있다. 산업정책의 주요한 내용으로는 ‘잎담배경작은 한국담배인삼공사와 계약에 의하되 계약한 물량은 전부 수매해 주어야 한다’는 점과 독립된 법률에 의해 잎담배경작자에 대해 직접·간접적인 보조와 용자를 한다는 점, 재정경제부 주관하에 공사재원으로 경작기반구축 사업을 추진한다는 점, 그리고 엽연초생산협동조합 임직원의 인건비 및 한국인삼연초연구원의 연구비를 지원한다는 점등이 포함되어 있다.

예를 들어 한국담배인삼공사는 1993년부

<sup>1</sup> 「담배사업법」 제3조(잎담배 생산 및 수매)에 의하면 연초의 경작 및 원료잎담배 수매는 ① 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」 제2조 1호에 의한 한국담배인삼공사와 연초경작자가 체결하는 계약에 의하고, ② 계약의 내용에는 연초의 종류별 경작면적과 등급별 가격 등이 포함되며, ③ 공사는 경작계약에 의해 경작자가 수확한 잎담배의 전량을 수매하도록 규정되어 있다.

표 3 전매제도에 의한 잎담배생산 관련 정책개요

구 분	제도적 장치에 의한 지원내용	법적 근거
경작지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공사는 잎담배생산을 장려하고, 연초경작기술 향상을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 경작자에게 장려금을 지급할 수 있다.</li> <li>- 공사는 연초경작자에게 복합비료대금의 일부를 보조한다.</li> <li>- 공사는 경작자가 연초를 옮겨 심은 후 수매 전에 풍해·수해·우박피해·한해 또는 병충해 등 불가항력에 의한 재해로 인하여 현저한 손해를 입은 때에는 그 손해의 일부에 대하여 손해보상금을 지급할 수 있다.</li> <li>- 공사는 경작자의 소득을 증진하고 잎담배의 품질향상 등을 위하여 경작자에 대하여 필요한 경작지도를 할 수 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 담배사업법 제8조 및 동 법 시행령 제 7조</li> <li>- 연연초생산협동조합법 제7조 2항, 한국담배공사법 제10조 1항 및 동 법 시행령 제10조 4항</li> <li>- 담배사업법 제7조 1항 및 동 법 시행령 제6조</li> <li>- 담배사업법 제9조</li> </ul>
수매지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공사는 경작계약에 의하여 경작자가 수확한 잎담배의 전량을 수매하여야 한다.</li> <li>- 공사는 경작자가 연초를 파종한 때에는 대통령령이 정하는 범위 안에서 수매대금의 일부를 수매 전에 미리 지급한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 담배사업법 제3조 3항</li> <li>- 담배사업법 제6조, 동 법 시행령 제5조</li> </ul>
연구기관 및 경작자단체지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익사업과 연초경작지원 등의 사업을 직접 시행하거나 이들 사업을 하는 자에게 출연하도록 할 수 있다.</li> <li>- 공사는 조합과 중앙회에 보조금과 연초경작지도 수수료를 지급한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 담배사업법 제25조 1항</li> <li>- 연연초생산협동조합법 제7조 1항</li> </ul>

터 ‘잎담배경작기반구축사업’을 추진하고 있다. 즉 잎담배생산의 국제경쟁력을 제고하고 원료를 안정적으로 확보하기 위하여 연연초생산협동조합에 약 1,100억 원의 전대자금을 지원하고, 이들로 하여금 연초경작자들에게 토지기반정비, 집단재배마을과 전업농가육성 등 시설 및 농기계 구입자금을 지원하는 것이다. 따라서 만약 담배인삼공사를 민영화할 경우 이제까지 전매제도에 의해 영위되던 잎담배의 생산-가공 및 유통은 물론 경작자들에 대한 지원내용과 방법에 있어서 근본적인 변화를 초래하게 될 것이다.

이와 같은 점에서 ‘공사의 전량 의무수매

및 강제지원은 제조 독점권 유지를 전제로 정부 재정으로 부담해야 할 것이 공사에게 전가된 것’으로 인식할 수 있다. 따라서 담배 제조독점이 폐지되거나, 한국담배인삼공사의 완전 민영화 시에는 전량 의무수매 및 지원강제와 관련된 내용은 법적·제도로 강제할 수 없다는 것이 공사의 주장이다(한국담배인삼공사, 2000). 특히 국내 제조시장에 진입한 민간기업이 국산 잎담배를 사용할 가능성은 기대하기 어렵다고 판단하고, 민영화된 한국담배인삼공사도 경영의 효율성 확보를 위하여 저가의 외국산 잎담배 사용을 확대할 수밖에 없을 것으로 보고 있다.

이상과 같은 여건 변화에 따라 정부와 한국담배인삼공사는 다음 내용을 골자로 하는 「잎담배구조조정대책(안)」을 구상 중인 것으로 알려진다.

① 공사의 경쟁력제고 차원에서 “경제성이 없는 농가의 退農 ⇒ 減産”추진으로 국내 잎담배의 사용비율을 제맥엽 기준 소비량의 62% 수준에서 2005년까지 50% 수준으로 연차적으로 감축한다.

② 경작면적의 감축은 약 81.5%에 이르는 경제성이 없는 일반농가(면적 61.9%) 위주로 추진하되, 필요시에는 1년간의 경작농가 손실분(약 904억원)의 폐작보상금을 지급하기로 한다.

③ 제조독점 폐지 시에는 「담배사업법」이나 「엽연초생산협동조합법」이 아니라 공사와 경작농민대표자간에 3~5년간의 장기구매계약으로 잎담배 농가보호와 안정적인 원료수매를 보장한다.

④ 생산면적 감축에 따른 조합비 감소 및 민영화 이후 공사의 인건비지원 중단에 대비한 엽연초생산협동조합의 통폐합을 추진한다.

⑤ 잎담배경작을 위한 농지정리, 농로개설 등 농업인프라구축사업은 농정 차원에서 정부가 직접 지원하는 것으로 한다.

⑥ 잎담배 농업 문제의 해결은 정부 재정에 의해 해결하는 데는 현실적으로 한계가 있으므로 한국담배인삼공사 주도로 민영화대책을 마련, 추진한다.

이상의 「잎담배산업대책안」은 아직까지 의견을 수렴하는 과정에 있는 것으로 최종안이라고 하기 어렵다. 하지만 2005년까지

국산잎담배의 사용비율을 50%로 설정한 이유나 근거가 무엇이며, 이를 달성하기 위해 과연 강제적인 감축이 필요한 것인지는 보다 신중한 검토가 필요하다. 특히 우리나라 잎담배산업은 과연 보상금을 지급하고라도 하루빨리 감축 내지 도태시켜야만 할 대상인지? “국산 잎담배의 가격이 국제가격에 비해 다소 비싸다”는 지적 외에 과연 우리나라 잎담배산업의 경쟁력제고를 위해서 무엇을 어떻게 해 왔으며, 앞으로 잎담배산업에 대한 정부의 정책 방향이 무엇인지 등에 대한 더욱 철저한 조사·연구와 심도 있는 논의가 필요하다.

#### 4. 기존의 잎담배 생산조정방안과 그 한계

그동안 한국담배인삼공사는 잎담배 경작자를 보호하기 위한 지원을 하고, 담배소비세나 교육세·공익사업부담금을 납부하고 있는 등 공익적 기능을 수행함으로써 외국산 담배나 잎담배 사용을 자제하는 국민적 여론을 형성하여 효과적으로 국내시장을 유지·관리해 왔다. 그러나 공사가 민간기업으로 전환할 경우 값싼 외국산 잎담배 수입을 통해 원가를 절감하려고 할 것이므로 기존의 국산잎담배의 사용과 경작농가에 대한 지원 등은 기대하기 어렵게 될지도 모른다.

잎담배경쟁력 제고를 위한 ‘경작기반구축사업’의 추진 실태를 보면 공사민영화의 영향을 쉽게 짐작할 수 있다. 즉 1993년부

터 98년까지(1단계사업)는 정부방침에 의해 농기계구입 및 공동건조시설, 유기질비료공장건설 지원 등의 사업에 2,616억 원을 지원하였다. 그 후 민영화가 구체적으로 논의되면서 공사의 자체계획에 의해 1999년에는 154억 원을 지원하였으며, 2000년에도 126억 원을 지원할 계획으로 있다(표 4).

1단계 사업기간(1993~98)에 있어서 중점 추진사업은 전업농과 준전업농, 그리고 집단재배마을육성인데 이는 규모화되거나 집단화된 앞담배경작농가를 선정하여 기반정비와 농기계, 기타 시설을 중점지원하였다. 한편 1999년 이후 한국담배인삼공사에 의해 추진된 2단계 사업기간에는 전업농(황색종 2.5ha, 버어리종 1.5ha이상)의 기준을 다소 완화한 중견농(황색종 1.5ha, 버어리종 0.5ha)을 대상으로 건조시설이나 생산자재 공급 등의 지원을 하고 있다. 경작기반구축사업의 추진결과 1993~98년에 전업농 1,700호, 준전업농 2,115호, 집단재배마을 1,435개를 지정하였으며 1999년에는 중견 경작인 2,547호를 지정하였다.

1999년 이후부터는 정부의 방침 없이 공사의 독자적인 계획에 의해 추진된다는 점과 1~2년의 임시방편적인 계획에 의해 추진된다는 점, 그리고 그동안은 매년 평균 436억 원 규모의 투자가 있었는데 비해 1999년에는 겨우 154억 원에 그쳐 1993~98년 기간 연평균 투자액의 35% 수준으로 축소되었다는 특징을 가지고 있다. 또한 1993~98년 기간에는 비교적 항구적인 생산기반시설이라 할 수 있는 농지구입과 경지정리, 공동건조장 및 유기질비료공장건설, 트랙터 등 생력기자재 공급 등을 지원하였으나 1999년부터는 소규모 시설인 건조시설과 건조기, 온풍기와 소모성자재인 멀칭필름 및 비료 등을 제한적으로 지원하고 있다. 따라서 최근의 경작기반구축사업은 지원의 규모뿐만 아니라 내용에 있어서 우리나라 앞담배산업의 경쟁력을 높이기 위한 정책이라고 보기에는 너무나 미흡한 실정이다.

이 밖에도 국산앞담배의 경작면적이 감축되면 앞담배 생산농가는 물론 주산지의

표 4 앞담배경작기반구축사업 추진실태

단위: 백만원

지원사업 내역	1단계(1993~98)		2단계(1999년 이후)			합 계
	계	연평균	1999	2000	계	
농지매입	9,396	1,156	-	-	-	9,306
경지정리	228	38	-	-	-	228
농기계 등	78,870	13,145	-	-	-	78,870
건조시설	84,629	14,105	10,223	8,634	18,875	103,486
유기질비료공장	16,137	2,690	734	-	734	17,605
일반경작자재	72,425	12,071	4,476	4,011	8,487	80,912
합 계	261,595	43,599	15,433	12,645	28,078	289,673

자료: 한국담배인삼공사, 내부자료, 2000

지역경제에도 심각한 영향을 미치게 된다. 즉 충남·북, 전북 및 경북 지역에 전체 잎담배 재배면적의 75%가 집산화되어 있어 이들 지역에서 잎담배에 특화된 중산간지대에 집중적인 경제적 피해가 우려된다. 즉 잎담배 경작농가의 농업조수입 중 잎담배 수입은 황색종 59%, 버어리종이 40% 차지하고 있어서 경작농가 입장에서는 중요한 소득기회를 박탈하게 될 것이다. 또한 잎담배 경작면적이 줄어들면 토지이용에 있어서 잎담배와 대체관계에 있는 고추나 노지채소, 과수 등의 재배면적이 늘어나 이들 대체작물의 가격폭락으로 인한 농가소득의 불안정도 우려된다.

잎담배 생산조정은 크게 담배의 품질유지·관리, 과잉재고와 출혈수출, 그리고 국산잎담배의 낮은 가격경쟁력 등 세 가지 논리에 근거를 가지고 있다.

먼저 “담배의 품질유지·관리를 위해 일정량의 특수한 잎담배를 수입할 수밖에 없다”는 주장이다. 그동안 국산 담배의 맛과 품질 향상을 위해 미국, 터키, 그리스 등지로부터 잎담배를 수입하고 있는데 외국산 잎담배의 사용량은 1990년의 7,608톤, 1995년의 10,246톤에서 1999년에는 14,491톤으로 차츰 확대되고 있다. 소비자입장에서 제조담배의 품질향상과 부족한 향긋미를 보완하기 위해서는 수입을 하더라도 원료선택의 폭을 확대할 필요가 있다는 주장을 받아들이지 않을 수 없다.

그러나 우리 제품의 독특한 향긋미의 고정화, 안정화를 위해서는 일정 비율의 안정적인 원료조달이 뒷받침되어야 한다. 왜냐

하면 담배는 “기호품으로 맛과 향은 매우 주관적이며, 과거 경험이나 소비 형태의 습관성, 브랜드 충성심(brand loyalty)이 강하기” 때문이다(이만우 1999). 외국산 원료잎담배의 함량을 늘릴 경우 자칫하면 국산원료의 맛과 향에 익숙해진 소비자들까지 잃어버릴 가능성이 있기 때문에 갑작스러운 외국산 원료잎담배의 사용비율을 늘리는 것이 바람직하지 않다.

국산잎담배의 생산감축이 필요하다는 또 다른 논리는 소위 과잉생산에 따른 재고누적과 이를 해결하기 위한 출혈수출 문제이다. 한국담배인삼공사는 부족하거나 과도한 원료잎담배 재고 문제 때문에 고심해왔다. 기술적으로 원료용 잎담배는 일정 기간 동안 숙성이 필요하기 때문에 소위 ‘적정재고량’은 항상 보유할 필요가 있다.<sup>2</sup> 적정재고를 27개월로 가정할 경우 1985년에 황색종은 17개월, 버어리종은 10개월의 과다재고를 보유하고 있었다. 그 후 1990년에는 각기 3개월 및 7개월의 원료부족을, 1995년에는 각기 17개월 및 36개월의 과잉재고를 경험하였으며, 1999년에는 버어리종은 약 26개월의 과잉재고를 보유하고 있다.

과잉재고 또는 원료부족이 발생하는 원인은 무엇인가? 아마도 정확하게 원료수요를 예측하지 못하였거나 아니면 실제 생산하기로 계약한 양보다 더 많거나 적게 생

<sup>2</sup> 과연 어느 수준이 ‘적정재고량’이나 하는 기준에 따라 과다재고량이 달라지는데 1985년의 경우 적정재고량은 황색종은 30개월, 버어리종은 24개월을 적정재고로 파악하였으며, 원료잎담배의 부족 문제가 심각하였던 1990년에는 황색종과 버어리종 모두 24개월로 하였다가 최근에는 27개월로 통일하여 적용하고 있다.



표 5 연도별 잎담배의 재고실태

단위: 톤

구	분	1985	1990	1995	1999
연말재고	황색종	110,254	65,188	95,822	68,962
	버어리종	23,246	19,384	65,715	55,262
	계	133,500	84,572	161,537	124,224
적정재고	황색종	75,060	64,216	57,494	69,269
	버어리종	20,955	23,738	27,544	28,037
	계	96,015	87,954	85,038	97,306
과다재고	황색종	35,194	972	38,328	-307
	버어리종	2,291	-4,354	38,171	27,225
	계	37,485	-3,382	76,499	26,918

자료: 한국담배인삼공사, 내부자료, 2000

산하였기 때문일 것이다. 특히 잎담배의 경우 경작면적을 기초로 계약재배를 하고 생산된 잎담배는 전량 의무적으로 구매해 주도록 되어 있었다. 자연 조건이나 재해 등에 의한 豊凶, 계약면적과 실제 경작면적의 차이, 그리고 같은 면적을 재배하였다하더라도 시비량이나 비배관리 방법에 따라 생산량에 많은 차이가 있었기 때문에 설령 정확하게 예측하였다고 하더라도 결과적으로 수급격차가 발생할 수 있는 가능성은 얼마든지 있었다. 이와 같은 상황에서 공사는 재고누적의 원인을 경작자들이 당초 계약면적보다 더 많이 심거나, 과다 시비를 통해 기준수확량보다 많이 생산한데 원인이 있는 것으로 판단하고 2000년부터는 면적기준의 전량수매제도를 생산량 기준의 쿼터제로 계약방식을 전환하였다.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 생산쿼터제에 의한 계약생산은 잎담배 재배면적 당 적정생산량을 유지하고 품질 등을 높이기 위해 실시하는 것으로 조합 단위로 그 해 잎담배생산량이 당초 계획량의 103% 이상을 초과할 경우 초과량만큼 다음 해 생산계획량에 감축배정하기 때문에 계약재배에 의한 과잉생산

공사의 민영화 논의와 함께 외국산 잎담배의 수입을 늘리고 국산잎담배생산량을 감축해야 한다는 가장 큰 이유는 “국산잎담배의 생산비가 많이 들고 가격 수준이 너무 높기 때문에 담배제조업의 경쟁력을 떨어뜨린다”는 주장이다. 수입가격에는 환율과 관세가 큰 영향을 미치는데 환율은 달러 당 1,200원으로 가정하고, 관세율은 대안별로 하였을 때 국산잎담배와 수입산 잎담배가격을 비교한 결과 <표 6>과 같다. 1994년 UR 협정상 잎담배의 양허관세율은 2004년까지 54%로 인상이 가능하도록 하였으나 우리나라는 현재 20%의 관세율을 적용하고 있다. 농산물 관세인하를 위한 WTO협상(뉴라운드)이 진행 중이므로 협상완료 전까지는 국제협약 관세상 현 실효 관세수준(20%) 이상의 인상은 어려움이 있다고 하나(한국담배인삼공사, 2000. 5) 수입 관세율을 UR 협정 양허세율 수준인 54%로 인상 시에도 국산 잎담배의 가격경쟁력

의 가능성은 배제할 수 있을 것으로 기대된다.

표 6 주요잎담배수출국과 국산잎담배의 가격경쟁력 비교

상대가격	한 국	미 국	브라질	짐바브웨	말라위	중 국
양허(관세 54%)	100	138	96	89	86	29
현행(관세 20%)	100	108	76	70	67	23

은 다소 열위에 있는 것이 사실이다. 더구나 이와 같은 수입원료잎담배에 대한 관세 인상은 원료수입량이 늘어날 경우 공사의 제조원가를 높여 경쟁력제고에는 걸림돌로 작용할 가능성이 크다는 것이 공사의 시각이다.

동등한 품질을 가정하였을 때 이윤극대화를 추구하는 기업의 입장에서 가급적이면 저렴한 원료를 구입하는 것이 당연하다. 따라서 민영화된 담배회사의 입장에서는 굳이 비싼 국산잎담배를 사용하기보다는 값싸고 품질 좋은 외국산 잎담배의 수입을 늘리기 위해서 애를 쓸 수밖에 없을 것이다. 하지만 100여 년 이상 전매제도하에서 잎담배생산에 참여해 온 경작자들의 입장에서 볼 때 과연 잎담배생산의 경쟁력이 낮은 원인은 무엇이며, 그동안 공사나 정부가 잎담배의 생산비 절감을 위해 얼마나 진지한 노력을 해 왔는지?, 원료잎담배의 가격이 전체 담배생산비에 얼마나 많은 비중을 차지한다고 담배제조업의 수익성이나 경쟁력을 높이기 위해 외국산 잎담배를 사용해야 하는지?, 왜 WTO협상에서 양허받

은 수입관세(54%)보다 아주 낮은 低率의 관세를 부과하고, 담배판매가격의 67%('디스'의 예)에 이르는 조세공과금을 부과하면서 국산잎담배가 경쟁력이 없다고 하는지 등에 대해 경작자들이 납득할 수 있는 설명이 있어야만 국산잎담배의 생산감축론이 설득력을 얻을 수 있을 것이다.

## 5. 맺는 말: 잎담배 생산조정을 위한 전제조건

세계적으로 건강에 유해한 담배산업을 계속 발전시켜야 하느냐에 대한 논란의 여지가 크게 일고 있다. 하지만 현실적으로 우리나라에 담배산업이 없는 경우를 상정해 보면 담배수입에 막대한 외화를 유출할 수밖에 없으며, 담배소비세를 확보하지 못하는 지방자치단체의 재정이 심한 타격을 입게 될 것이다. 이와 같이 국민경제에 있어서 중요한 역할을 하는 담배산업이 지속적으로 성장·발전하기 위해서는 좋은 품질의 원료잎담배를 안정적으로 확보할 수 있어야 한다는 점에서 잎담배생산의 중요성이 있다.

우리나라 잎담배농업은 경작규모가 영세하고 이마저 다수의 소규모 필지로 분산, 세분화되어 있다. 더구나 경작로가 미비한

<sup>4</sup> 세계 최대의 담배제조회사인 미국의 필립모리스의 경우 제조담배 판매가격 중에서 원료잎담배가 차지하는 비중은 약 3%에 불과한 것으로 알려지고 있으며, 원료잎담배 가격이 우리나라보다 3배나 비싼 일본의 JT에서 생산하는 '마일드세븐'이 세계시장에서 높은 경쟁력을 가지고 있다.

등 생산기반이 취약하기 때문에 기계화를 통한 노동력 절감이 어려운 것이 사실이다. 이와 같은 상황에서 한국담배인삼공사의 민영화를 계기로 우리나라 잎담배산업이 나아가갈 궁극적인 정책 방향은 결국 좋은 잎담배를 저렴한 가격에 생산하여 안정적으로 공급하는 것이다. 이를 달성하기 위한 잎담배 생산조정을 위한 전제조건은 다음 세 가지를 들 수 있을 것이다.

첫째, 우리나라 잎담배생산의 경쟁력을 높여야 하며, 이를 위해서는 경작규모를 확대하고 기계화를 추진해 나아가야 한다. 공사는 1993~98년에 경작기반구축사업을 추진한 결과 호당 경작규모는 1992년의 0.45ha에서 1999년의 0.73ha로 62%가 늘어난 반면 10a당 노동시간은 341.2시간에서 224.6시간으로 35.7%가 줄어들어(한국담배인삼공사 2000) 상당한 효과를 얻을 것으로 알려졌다. 그럼에도 경작기반구축을 위해 1993~98년에 연간 평균 436억 원씩 투자하던 것을 1999년에는 154억 원으로 축소한 이유는 무엇인가? 경작자 입장에서 볼 때 정부가 투자효과가 있다고 하면서도 투자규모는 줄이는 것은 잎담배생산의 경쟁력을 높여려는 정부의 의지가 확고하지 못하기 때문인 것으로 이해된다.

더구나 가격경쟁력에 영향을 미치는 중요한 변수인 “수입관세를 너무 낮게 적용하고 있다”는 점도 짚고 넘어가야 할 사항이다. 1994년 UR 협정 상 잎담배의 양허관세율을 54%로 하였음에도 불구하고 우리나라는 현재 20%의 낮은 관세를 적용하고 있다. 사실 담배의 품질유지를 위해 부득이

일정량의 잎담배를 수입할 수밖에 없는 공사의 입장에서 관세율을 높이는 것은 오히려 원가를 절상하는 새로운 부담이 될 수 있을 것이다. 그러나 이런 사정은 밝히지 않은 채 허용된 관세보다 낮은 관세를 부과하면서 “국산잎담배보다 수입잎담배가 싸니까 수입하지 않으면 안 된다”는 주장은 논리적으로 타당성을 찾기 어렵다. 54%의 관세를 부과한다고 가정하면 우리나라 잎담배가격에 비해 브라질과 짐바브웨 및 말라위는 각기 96%, 89%, 86%로 다소 싸지만 미국산은 138%로 오히려 한국산 잎담배의 경쟁력이 높은 것으로 나타났다.

둘째, 생산농가의 신뢰를 바탕으로 한 안정적인 원료확보와 국제시장에서 협상력을 유지하기 위해 일정 비율 이상의 국산 잎담배를 원료로 사용하도록 의무화해야 한다는 점이다. 이는 상품으로써 담배가 가진 ‘브랜드충성심’이나 마케팅전략상 국산잎담배를 사용하였다는 차별화 요인을 최대한 살리기 위해서 최소한 50% 이상의 국산잎담배를 원료로 사용하는 것이 유리하다. 더구나 독과점 상태에 있는 국제 잎담배시장에서 어느 정도 협상력을 가지려면 최소한 절반 정도의 원료는 국내에서 안정적으로 확보하고 있어야 하는 것이다.

국산잎담배의 의무사용비율을 어떻게 결정하는 것이 공사는 물론 농가경제와 국익에 도움이 되는지는 구체적인 실증연구가 필요하다. 그러나 유기적 생산물인 농업의 특성상 소수의 다국적기업에 의해 지배되는 세계 잎담배시장에서 우리나라의 구매협상력 유지와 안정적인 원료조달, 그리고

Brand Loyalty에 기초한 국내시장에서의 안정적인 시장기반 확보와 품질유지를 위해서 최소한 잎담배 원료소비량의 일정부분 이상을 국내에서 자급해야 한다. 더구나 미국과 일본 등 선진국에서도 유사한 제도를 가지고 있느니만큼 이들 나라의 사례<sup>5</sup>와 WTO 규정 등을 종합적으로 고려하여 생산자단체와 공사간의 합의 형태로 원료 잎담배 소비량의 50~75%까지 국산사용을 의무화하는 방안을 강구할 필요가 있는 것으로 판단된다.

다만 생산조정의 방법에 있어서 강제감축은 적절한 방법이 아니라는 판단이다. 왜냐 하면 노령화나 잎담배의 상대가격차 등으로 인한 경작감소 추세는 조정이 쉽지 않기 때문이다. 즉 지난 1994년부터 '99년까지 6년 동안 경작농가는 55%가 줄어들었으며, 경작면적은 31%가 줄어들었다(표 1 참조). 잎담배 수요는 1999년의 940억 본에서 2005년에는 905억 본으로 3.7% 줄어들 것으로 추정(한국담배인삼공사 2000)하고 있어서 앞으로 잎담배 경작면적 감소추세가 지속된다고 할 때 2005년에는 원료자급률이 50%에도 아주 못 미치게 될 것이

<sup>5</sup> 미국은 1993년 Ford Amendment 법안을 제정, 미국 내 담배제조회사가 최소한 75%까지 국산담배를 사용하도록 입법화하였으나 GATT 규정에 위배된다는 지적으로 이를 폐지하고, 1995년 9월부터 Tariff Quota Rate에 의해 국내 소비량의 25%만 저율관세로 수입하고, 이를 초과하는 물량은 고율관세를 부과하여 사실상 원료용 잎담배의 수입을 제한하고 있다. 일본에서는 1989년 잎담배 생산안정면적대(25,000~35,000ha)를 설정하고 이 범위에서 적정면적을 생산하되, 일본담배주식회사(JT)와 경작자단체간에 최소한 50%는 국내에서 생산한 잎담배를 사용하기로 합의한바 있다.

므로 '강제감축'이란 별로 의미가 없기 때문이다.<sup>6</sup> 선부르게 경작농가를 퇴출시키려다 오히려 잎담배생산기반 자체를 붕괴시킨 일본의 전철을 밟지 않도록 경계해야 한다.<sup>7</sup> 또한 기후나 토양 등 자연조건에 크게 영향을 받는 농업의 특수성과 관리운영의 효율성을 위해서는 '50% 자급'이라는 목표를 설정하더라도 실제 경작면적은 일정한 범위를 설정하여 탄력적으로 조정할 수 있도록 해 주는 것이 필요하다.<sup>8</sup>

셋째, 이상과 같이 원료잎담배의 안정적인 수급조절과 경작농가 보호, 그리고 잎담배산업의 경쟁력 제고를 위한 경작기반구축에 많은 투자가 필요하다는 점이다. 공사가 민영화 될 경우 개별 농가가 이와 같은 투자를 감내하거나 투자할 수 있는 여력이

<sup>6</sup> 총 잎담배 수요량의 50~75%를 국산잎담배로 충당할 경우 경작면적은 약 15,940~21,253ha로 1999년 재배면적(24,886ha)을 기준으로 할 때 감축할 필요가 있다. 하지만 농업노동력 부족과 노령화, 이농 등으로 1993~95년에 연간 2,193ha씩, 1995~99년 기간에는 연간 1,836ha씩 각기 자연감소하고 있기 때문에 5년 이내에 국내 자급률목표 50%조차 달성하기 어려운 상황에 직면할 것으로 전망된다.

<sup>7</sup> 일본의 경우 외국산 잎담배의 수입자유화와 함께 과잉재고 문제로 고심하던 1985년 잎담배경작자 중 노령자와 소규모 생산자를 중심으로 희망자에 대해 잎담배 경작포기 대가로 10a당 15~18만엔(생산액의 약 1/3 수준)을 잎담배 생산시설 투자에 대한 손실보상 차원에서 지급하였다. 그러나 강제감축 대상자의 선정이 어려웠을 뿐만 아니라 잎담배 생산감축에 위기를 느낀 우량농가들이 다수 탈락함으로써 일본의 잎담배 생산기반을 붕괴시킨 것으로 평가되고 있다.

<sup>8</sup> 일본의 경우 담배경작면적은 수요에 증대한 변화가 생기지 않는 한 36,000ha를 상한으로, 25,000ha를 하한으로 하는 '안정면적대' 범위에서 경작농가의 실정에 따라 적정면적을 조정할 수 있도록 하고 있다.

없기 때문에 어떤 형태로든 정부가 아니면 한국담배인삼공사가 이를 지원하지 않으면 안 될 것이다. 특히 강제적으로 잎담배 경작을 감축시키기 위해서는 전매제도하에서 권리의 일부로 여겨져 왔던 경작계약 및 전량수매권을 포기하는 대가나 혹은 잎담배경작을 위해 경작자들이 설치한 창고나 건조실 등 영농시설을 더 이상 사용할 수 없기 때문에 이에 대한 적절한 보상이 필요한 것으로 판단된다.

정부가 보조금 형태로 지불하는 것은 WTO 규정에 의해 국제적 규범을 따라야 한다. 우리나라는 쌀을 비롯한 5개 작물의 품목별보조금 총액(Total AMS)이 정해져 있기 때문에 잎담배경작자에 대한 신규보조를 하기 위해서는 다른 품목에 대한 보조를 삭감해야 하는 어려움이 있다. 하지만 생산제한을 전제로 하는 경우 Blue Box조항을 근거<sup>9</sup>로 脫農이나 생산감축을 전제한 경작지원은 얼마든지 가능할 수 있을 것으로 알려진다. 이 경우 재원은 잎담배에 부과한 관세수입의 일부를 사용하거나 아니면 담배가격에 일정액의 공익사업부담금을 부과하여 소요되는 자금을 확보할 수 있을 것이다.

잎담배산업의 구조조정을 위해서는 많은 투자와 장기간을 필요로 한다. 그러나 잎담배경작기반을 구축하기 전, 예를 들어 금년 내에 제조독점이 폐지되고 이에 상응하는

구조조정방안을 강구해야 한다면 어떻게 할 것인가? 금년 내에 제조독점을 완전하게 폐지한다는 것은 실현 불가능한 전제로 이해된다. 하지만 제조독점이 폐지된다고 하더라도 시설과 원료를 확보하는데 상당한 시간이 소요되기 때문에 당장 새로운 제조업체가 진입하여 공사와 경합적으로 담배를 제조하기는 어려울 것이다. 따라서 비록 제조독점이 폐지된다고 하더라도 상당 기간은 공사에 의한 사실상의 제조독점 체제는 유지될 수밖에 없기 때문에 이를 전제로 당장 잎담배경작면적을 강제 감축하는 등의 구조조정이 필요하다고 판단하기 어렵다.

다만 제조독점의 폐지여부와 별개로 담배산업의 합리화를 위해 우선적으로 수요에 비해 과잉 생산되고 있는 버어리종 잎담배의 경작면적을 적정 수준으로 조정하는 것이 필요하다.<sup>10</sup> 국제잎담배가격수준을 고려할 때 잎담배 수출이 어려운 것이 현실인 만큼 과잉생산 및 과잉재고 문제는 공사의 경영압박뿐만 아니라 국가적으로도 낭비가 아닐 수 없다. 따라서 지금부터라도 과잉재고 발생요인을 더욱 구체적으로 분석·규명하고, 재고수준을 고려하여 적절한 잎담배 계약규모를 결정하되 강제감축

<sup>9</sup> Blue Box조항(제6조 5항)에 의하면 (i) 고정된 면적과 수확량을 기준으로 하는 경우, (ii) 기준 생산수준의 85%이하에 대하여 이루어지는 경우 등에는 보조금지불이 가능하도록 되어 있다.

<sup>10</sup> 1999년 말 현재 버어리종은 무려 27,225 톤의 과잉재고를 보유하고 있다. 과잉재고는 공사의 비용부담일 뿐만 아니라 국가적 낭비인 만큼 이를 최소화할 수 있도록 해야 할 것이다. 즉 기존의 과잉재고는 수출 등으로 소화함으로써 재고유지에 따른 추가적인 비용부담을 줄이는 한편 과잉재고가 발생한 원인을 철저히 규명하여 불필요한 원료를 과잉보유 할 수 있는 개연성을 제거해 나아가야 할 것이다.

보다는 경작자들과 협의를 통해 감축대상이나 방법은 물론 감축에 따른 보완대책을 강구할 필요가 있다. 특히 버어리종은 충남과 전남·북 지역에서 주로 생산되기 때문에 이들 지역의 연연초조합원들과 함께 이 지역에 적합한 대체작물의 개발이나 작목 전환에 따르는 교육훈련과 자금지원 등 종합적인 대책을 마련, 단계적으로 추진할 필요가 있다.

### 참 고 문 헌

- 설광언. 1999.6. “공사의 민영화와 잎담배농가 문제.” 「담배인삼경영정보(특별호)」. 경영전략연구소.
- 유승민. 2000.1. “담배인삼공사 민영화와 지배구조·산업·경쟁정책의 과제.” 한국경제학회.
- 이동필 등. 1996. 「한국담배인삼공사 민영화에 따른 잎담배 및 홍삼 부문의 산업정책적 과제와 대책」. C96-17. 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 1996. 「한국담배인삼공사 민영화에 따른 담배·인삼재배농가 및 관련산업 육성대책」. 정책연구보고 P18. 한국농촌경제연구원.
- 재정경제부. 2000. 담배인삼공사 민영화에 따른 잎담배경작농가 대책 검토.
- 정관용. 1999.6. “한국담배인삼공사의 민영화와 잎담배 생산농가 보호.” 「담배인삼경영정보(특별호)」. 경영전략연구소.
- 한국담배인삼공사. 2000. 「한국담배인삼공사 민영화 추진에 따른 잎담배농업 문제 해결 대책」. 한국담배인삼공사.