공청회 자료

이 자료는 5월 31일 조간부터 사용하여 주시기 바랍니다.

# 담배인삼공사의 바람직한 민영화 및 소유 지배구조 개선방안

**2000. 5. 30.**

韓 國 開 發 研 究 院

# ▷ 회 의 일 정 ◁

**개회인사** 14:00 14:15

**송대희 한국개발연구원 경제정보센터 소장**

**제1주제** 14:15 15:55

**담배인삼공사의 바람직한**
**민영화 및 소유 지배구조 개선방안**

- **발표**
  **임영재 한국개발연구원 연구위원**
- **토론**
  **신영섭 한국경제신문 논설위원**
  **이종훈 명지대학교 교수**
  **김기원 방송대학교 교수**
  **이영태 담배인삼공사 기획팀장**

**중간휴식** 15:55 16:10

**제2주제** 16:10 17:50

**담배인삼공사의 민영화에 따른**
**잎담배 경작농가 보호대책**

- **발표**
  **이학수 충북대학교 교수**
- **토론**
  **신영섭 한국경제신문 논설위원**
  **설광언 한국개발연구원 선임연구위원**
  **정관용 엽연초생산조합중앙회 회장**
  **최정락 담배인삼공사 원료사업단장**

# 요 약

## 제 1 주제 : 담배인삼공사의 바람직한 민영화 및 소유 지배구조 개선방안

□ 제조독점의 폐지는 잎담배구조조정과 맞추어 상호 일정을 조정하는 것이 가장 무리가 없을 것임. 그러나 정부가 이미 2000년에 제조독점을 폐지하겠다고 선언했기 때문에 제조독점 폐지를 연기하는 것은 어렵다고 판단됨. 따라서, 제조독점은 2000년에 폐지하면서 그에 따른 잎담배구조조정을 위한 보완조치가 필요함.

□ 담배인삼공사를 민영화할 때 지배대주주의 출현을 허용하지 않는 방식(소유와 경영이 분리된 책임전문경영체제)은 다음과 같은 이유에서 바람직하다고 판단됨.

- 담배산업의 특수성과 재벌이나 다국적 담배회사의 인수가 갖는 국민 경제적 영향을 종합하여 판단할 때, 민영화 이후 담배인삼공사의 지배·경영구조는 유능한 전문경영인이 책임지고 경영을 담당하는 책임전문경영체제가 가장 바람직하다고 판단됨.

- 담배인삼공사의 경영권을 확보하고자 하는 국내재벌, 다국적 담배회사들은 각각 기업가치극대화보다는 지배의 사적 이익을 노리고 경영권프리미엄을 지불할 가능성이 높기 때문이고, 더욱 중요한 이유로는 민영화되는 공기업에 대하여 우리 나라의 기업역사로서는 아직도 경험하지 못한 새로운 대기업 지배구조모델을 실험해볼 수 있다는 것임. 우리 나라의 현실에서 대표적인 기업지배구조는 재벌모델이지만, 민영화되는 대규모공기업까지 재벌모델에 편입시켜야 하는가에 대해서는 재고가 필요함.

- 이 같은 주장에 대한 비판은 주로 '주인 있는 경영의 효율성'에 근거하고 있음. 과거의 경험으로 보건대 이러한 비판은 상당한 설득력을 갖는 것이 엄연한 현실임.

□ 따라서 지배대주주의 출현을 방지하고 소유가 분산된 책임전문경영체제를 정착시키기 위해서는 다음과 같은 과제가 우선 해결되어야 할 것임.

- 첫째, 책임전문경영체제에 대한 비판이 지적하듯이 민영화 이후 관치경영을 벗어나고 경영진과 노조의 담합을 방지하는 장치가 필요함.

  * 담배인삼공사의 향후 지배구조를 모색함에 있어서 가장 중요한 과제는 정부 스스로 간섭하지 않겠다는 의지와 더불어 앞으로 담배인삼공사를 가장 효율적으로 경영할 수 있는 경영권의 확립(우선은 완전민영화 전까지 과도기의 경영권 확립), 그리고 주주를 대신하여 경영을 가장 잘 감시하고 견제할 수 있는 이사회의 구축이라고 할 수

# 요 약

있음.

- 둘째, 지배대주주의 출현을 방지하기 위한 수단이 필요함.

□ 보다 구체적으로 경영효율성을 극대화하는 책임전문경영체제가 정착하기 위해서 다음과 같은 과제들이 반드시 해결되어야 할 것임.

- 유능한 CEO를 선출하는 메커니즘의 개발.
- CEO의 강력한 경영권을 보장하되, 이사회가 주주를 위하여 경영의 잘못을 감시하고 견제할 수 있는 효과적인 이사회제도의 정착.
- 경영권의 승계가 가장 효율적인 방법으로 이루어지도록 하는 경영권승계 프로그램의 정착.

□ 경영의 잘못을 감시하고 견제할 수 있는 효과적인 이사회제도의 구축 필요.

- 우선, 이사회내의 전문위원회의 하나로서 사외이사후보추천위원회의 효과적인 구축이 무엇보다 필요함. 이는 정부, 공사경영진 양측으로부터 독립된 인사들로 구성하여(종업원 및 소비자의 대표가 포함되는 것도 검토 필요), 향후 임기가 만료되는 사외이사의 선임에 있어서 당장 핵심적인 역할을 수행할 필요가 있음.

- 이사회내의 전문위원회의 하나로서의 사장추천위원회에 대한 효과적인 구축이 필요함. 이는 사외이사후보추천위원회와 마찬가지로, 정부, 공사경영진 양측으로부터 독립된 인사들로 구성하여, 향후 임기가 만료되는 사장의 선임에 있어서 핵심적인 역할을 하여야 함.

- 10-15인 규모의 이사회를 운영하되, 사외이사의 비율을 2/3 이상으로 확충할 필요가 있음. 다만 사외이사를 선임할 때에는 사외이사후보추천위원회가 객관적인 기준과 투명한 절차에 의하여 공사의 경영에 도움이 되는 전문성을 갖춘 인사 중에서 경영권을 감시·견제할 수 있는 독립적인 인사로 선정해야 할 것임.

- 이상의 전문위원회 이외에도 이사회 기능을 활성화하기 위해서는 감사위원회, 보상위원회, 운영위원회, 공공위원회 등과 같은 전문위원회들이 필요할 것임.

- 경영위원회(사장, 부사장, 본부장 등으로 구성하여 executive 기능을 담당)가 이사회에서 위임된 업무에 대한 의사결정과 집행, 즉 일상적인 경영 기능을 담당하도록 함.

□ 안정주주그룹의 형성은 이를 기정 사실화할 경우 한국의 현실에서 주식 매각시 불필요한

# 요 약

제약으로 작용할 가능성이 있기 때문에, 융통성 있게 대응할 필요가 있음.

- 동일인소유상한하에서 7% 이하를 보유하는 안정주주가 탄생할 경우 이를 무리 없이 수용하면 될 것임 .
- 사후적인 지분순에 따른 주요 주주들로 구성되는 주주협의회를 운영하는 것도 검토할 수 있을 것임(주요 주총안건 협의, 사외이사 추천 등의 권한을 부여).
- 다만 대주주라고 하더라도 사외이사의 선임권한 등을 인위적으로 부여하는 것은 곤란할 것임. 대주주의 합당한 요구가 있을 경우 이들이 추천하는 사외이사를 사외이사후보추천위원회가 검토할 수 있을 것임.

□ 2000년말로 계획된 동일인소유한도 폐지의 연기가 필요함.

- 책임전문경영체제의 정착을 위해서는 민영화 과도기에 전문경영체제의 정착시점까지 주식유통시장에서 대량매입으로 지배대주주가 출현하여 경영권을 장악하는 현상을 방지할 필요가 있음. 이를 위하여 동일인소유상한을 현재 계획인 2000년말 폐지에서 몇 년간 연기할 필요가 있음.

□ 한편 당초 정부가 계획한 2000년까지 정부지분 완전매각이라는 주식매각일정은 신축적일 필요가 있음. 1999년 11월의 해외DR 발행 실패에서와 같이 앞으로도 당분간은 해외DR 발행이 쉽지 않을 것이고, 국내주식시장의 여건 또한 담배인삼공사주식의 매각에 호의적이지 않기 때문임. 이러한 상황에서 정부가 2000년말까지 정부지분(금융기관지분 포함)의 완전매각을 고집한다면 이는 담배인삼공사주식을 저가에 투매해야 함을 의미함.

# 요 약

## 제 2 주제: 담배인삼공사의 민영화에 따른 잎담배 경작농가 보호대책

### 1. 제조독점 폐지를 위한 전제조건

잎담배농업 지원의무는 국가가 국가세입 확충을 위하여 도입한 제도에서 비롯된 것이고, 제조독점권 폐지는 정부의 방침이기 때문에 정부가 반드시 제조독점권을 폐지하고자 한다면, 그 전제조건인 지원의무는 정부가 져야 한다는 논리가 성립된다.

그러나, UR협정과 뉴라운드 협상의 진행 등 세계무역환경 조건의 변화를 감안할 때, 정부지원에 한계가 있을 수밖에 없으며, 가능한 방안을 강구하여 정부가 지원한다 해도, 타작물과의 형평성 문제와 재원마련 문제 등 현실적으로 많은 어려움이 예상된다. 또한, 미국의 "잎담배안전공사"나 EU의 생산보조금제도 등도 검토대상이 될 수 있으나, 그에 따른 막대한 재원이 소요되고, WTO체제하에서는 이 방안도 현실적으로 한계가 있다.

### 2. 과다 생산면적의 감축방안

국내 잎담배 사용비율 50% 전제하에 공사의 중장기 제조담배 수요 전망을 토대로 산출한 2005년도 국내 잎담배 생산면적은 15,940ha인 것으로 산출되었다. 이 면적은 2000년도 생산면적 24,300ha보다 8,360ha나 적다. 다시 말하여, 2005년도까지 8,360ha라는 경작면적을 감축해야 한다는 것이다. 이 면적은 2000년도 생산면적의 34.4%에 해당한다.

(1) 자연감축에 대한 전망

94년도부터 99년도까지 5년간 경작농가의 감소율은 년 평균 14.5%였고, 경작면적의 감소율은 7.1%이였다. 물론, 이 감소율이 순수한 자연감소율이라고 보기는 어렵지만, 잎담배 심의회를 통하여 조정된 결과이다. 잎담배 심의회에서의 조정은 폐작자나 폐작 희망자가 있었기 때문에 가능했을 것이다. 그렇다면, 이 결과는 자연감소로 간주할 수 있다.

2005년도까지 감축시켜야 할 면적은 2000년도 경작면적의 34.4%이었다. 이 감축비율은 94년도부터 99년도까지의 면적 감소율 7.1%의 4.8배에 해당한다. 즉, 현재의 감소율을 유지한다면 5년 뒤인 2005년도에는 적정면적까지 자연 감축된다는 것을 말하는 것이다.

공사는 현재 재고량을 많이 보유하고 있어 경영이 어렵다고는 하지만, 황색종의 경우 99년도 말 기준으로 667톤이나 모자라는 실정에 있다. 또한 경작자의 70.9%가 50대

# 요 약

이상으로 매우 노령화되어 있기 때문에 폐작할 가능이 높은 실정이다.

따라서 인위적으로 급격히 면적을 감축하기보다는 자연감축을 유도하는 것이 효과적이라 하겠다.

(2) 폐작 보상금 지급에 의한 감축

이는 경작자와 조합으로부터의 저항을 최소화시킬 수 있는 수단이라는 점이 특징이다. 그러나 잎담배 농사에 대한 매력이 저하되고 있는 상태에서 이의 실시는 산지를 붕괴시킬 위험이 있을 뿐 아니라, 폐작자의 轉作으로 인하여 발생할 농작물의 가격폭락, 그리고 타 농작물과의 형평성 등이 문제점으로 대두된다. 또한 공사가 민영화되어 사기업으로 탈바꿈을 하였다 하더라도 잎담배는 대표적인 "정치작물"이라는 점을 감안하면, 그 실시에 어려움은 없을는지 궁금하다.

그러나 면적감축의 본질적 목적은 공사 경영수지 개선에 있고, 그 내용은 "양질의 원료잎담배를 적정량만 안정적으로 공급받는데"에 있다는 점을 잊지 말고, 산지의 보호·육성이라는 차원에서 검토되어야만 한다.

따라서 종별 산지의 특성을 토대로 장차 보호·육성시킬 산지를 선정한 다음, 경작자들이 수긍할 수 있는 제반 조건 즉, 실시를 위한 수순, 보상금 지급액수의 결정, 지급대상자 선정기준 및 방법 등을 마련하여야 한다. 아울러 보상금 지급에 소요되는 재원의 조달방안도 검토되어야 할 것이다. 실시 시 성공을 위해서는, 이상과 같은 제반 사항에 대한 기술적인 검토는 별도로 수행되어야 할 것이다.

## 3. 산지 육성방안

『양질의 원료잎담배를 저렴한 가격으로 적정량을 안정적으로 공급받는』 것을 목적으로 하는 민영화 공사의 원료조달 조건을 충족시키기 위해서는 면적조정과 더불어 산지의 육성방안이 검토 실시되어야 한다. 경작자 수입의 안정은 공사 원료의 안정적 조달과 직결되기 때문이다.

그 방안은 경제적인 영농규모의 농가를 육성하는 것이다. 경작면적을 규모화 하면 기계화가 가능해져 고비용 저효율을 제거할 수 있어 농가소득의 증대와 안정을 기할 수 있기 때문이다.

이와 같은 효과를 낼 수 있는 잎담배 생산농가의 경제적 최소 영농규모는 황색종의

# 요 약

경우는 1.5ha이고, 버어리종은 0.5ha인 것으로 분석되었다. 그러나 99년도 잎담배 경작자 규모를 분석한 결과, 황색종 경작자의 64.4%가 1.5ha 미만이고 버어리종의 경우는 75.6%가 0.5ha 미만의 농가인 것으로 나타났다. 따라서 이들의 규모를 확대시킬 필요가 있다.

영농규모의 규모화는 기계화를 전제로 추진되어야 한다. 기계화는 필지 당 규모가 클수록, 필지는 인접해 있을수록 작업효율이 높다는 점을 감안하여 유도 육성해 나가야만 한다. 그랬을 때, 노동생산성과 토지의 생산성이 동시에 향상되어 비로소 경영의 안정을 도모할 수 있기 때문이다. 이것이 기계화의 목적이다.

## 4. 제조독점권 폐지시의 경작자 보호대책

제조독점권이 폐지되어 공사가 완전 민영화되면, 담배사업에 대한 모든 결정권은 이사회에 귀속되게 된다. 따라서 공사의 소유·지배구조가 어떻게 형성되느냐하는 문제는 매우 중요하다. 이와 같은 선행조건이 해결되지 않은 상태에서 원료조달을 위한 경작자 보호대책을 논한다는 것은 시기상조로서 한계가 있을 수밖에 없다.

그러나 담배사업은「농산물 가공산업」이라는 기본속성이 변하지 않는 한 "원료잎담배의 조달"은 민영화 공사의 사업을 위한 필수요건일 뿐 아니라, "이윤의 창출"을 좌우하는 요인이라는 점에서 간과할 수는 없을 것이다.

따라서 원료잎담배의 안정적 조달을 위한 '경작자 육성계획의 수립과 추진', 영농비의 사전지급 및 복합비료 대금의 보조 등과 같은 '경작농가의 지원문제' 등을 전담할 가칭「공공위원회」를 이사회 내에 설치함으로서, 대 농민문제를 슬기롭게 해결하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다 하겠다.

아울러, 제조독점권 폐지로 불안해 할 경작자에게 안정적으로 원료를 수매할 것이라는 점을 확인시켜 주는 차원에서, 원료잎담배 총 사용량의 50%는 국내 잎담배를 사용하겠다는 경작자 대표에게 확약 해 주어야만 한다. 그리고 이를 입증시키는 방안으로 공사와 경작자 대표간에 3 5년간의 장기구매 계약을 맺는 것도 검토의 대상이다.

▷ 제 1 주제 ◁

# 담배인삼공사의 바람직한 민영화 및 소유 지배구조 개선방안

- 목 차 -


1. 서론

2. 담배인삼공사 민영화 논의를 위한 전제

2.1 1998년 민영화정책의 평가
2.2 담배산업과 담배시장의 특성
2.3 성공적인 담배인삼공사 민영화를 위한 전제

3. 담배산업 및 담배시장의 산업·경쟁정책적 이슈와 대안

3.1 산업·경쟁정책적 이슈
3.2 대안

4. 소유·지배구조의 이슈와 대안

4.1 소유·지배구조의 이슈
4.2 대안

<부록 1> 세계 담배시장의 경쟁구조
<부록 2> 담배기업의 지배구조 사례
<부록 3> 외국의 담배기업 민영화 사례
<부록 4> 외국의 경영권승계 사례
<부록 5> 담배인삼공사가 지향하는 지배구조 모델



임 영 재 (한국개발연구원)

# 1. 서론

□ 지난 정부부터 계속해서 미루어져 온 공기업 민영화는 지금 새로이 강력하게 추진되지 않는다면 앞으로 상당기간 동안 다시 추진되기는 어려울 것으로 판단됨.

□ 민영화되는 공기업의 경우 통상 경영권의 국내매각, 경영권의 해외매각, 소유가 분산된 책임전문경영체제라는 세 가지 대안을 상장할 수 있는데, 이들은 경영 효율성의 제고, 정부의 매각수입, 새로운 대기업 지배구조모델 등의 민영화 기준들에서 서로 다르게 평가될 것임. 물론 이러한 평가에서는 민영화되는 공기업이 속한 산업의 특성도 고려되어야 할 것임.

□ 공기업의 민영화는 우리 나라의 기업역사로서는 아직까지 경험하지 못한 새로운 대기업 소유·지배구조 모델을 시도해볼 수 있는 기회이기도 할 것임. 우리 나라의 현실에서 대표적인 기업 소유·지배구조는 재벌모델이지만, 민영화되는 대규모공기업까지 반드시 재벌모델에 편입시켜야 하는가에 대해서는 재고가 필요하다고 생각됨.

- 선진국들의 경우 기업의 소유구조가 역사적으로 서로 다르게 진화함에 따라 각기 소유구조에 걸맞은 기업 지배구조모델을 정착시켜 왔음.
- 우리 나라 재벌이 소유와 경영이 분리된 책임전문경영체제로 단기간에 변모되기는 쉽지 않을 것임. 기업의 소유구조는 선진국의 경험이 보여 주듯이 그 변화에 적지 않은 시간이 요구되게 되고, 집중된 소유구조 하에서 책임전문경영체제는 왜곡될 수밖에 없을 것임.
- 그러나 민영화되는 공기업의 경우에는 분산된 소유구조를 처음부터 디자인할 수 있을 것이고, 따라서 소유와 경영이 분리된 책임전문경영체제를 제대로 시도해 볼 수 있을 것임. 이는 우리 나라에서 최근 지배구조 인프라와 관련한 여러 제도개혁들이 시도되고 있고, 금융시장 여건도 민영화되는 공기업의 소유분산을 허락하는 방향으로 성숙되고 있다고 보여지기 때문임.

□ 만일 민영화되는 공기업이 소유가 분산된 책임전문경영체제를 지향한다면, ① 과거 민유/관치은행의 경험을 되풀이하지 않도록 민영화 이후 정부의 영향력에서 완전히 벗어나는 동시에 ② 경영진과 노조의 담합을 방지하는 장치가 필요함. 이러한 과

제는 효율적인 지배구조의 정착을 통하여 해결할 수 있는 것임.

- 민영화되는 공기업의 지배구조를 모색함에 있어서 가장 중요한 과제는 ① 정부 스스로 간섭하지 않겠다는 의지와 더불어 ② 앞으로 민영화되는 공기업을 가장 효율적으로 경영할 수 있는 경영권의 확립(우선은 완전민영화 전까지 과도기의 경영권 확립), 그리고 ③ 주주를 대신하여 경영을 가장 잘 감시하고 견제할 수 있는 이사회의 구축이라고 할 수 있음.

- 그리고 나아가서 이러한 과제들은, ① 경영권을 담당할 최고 경영자, 경영을 감시하고 견제하는 기능을 하는 사외이사에 적임자가 선임되었는가, ② 이들이 제 역할을 할 수 있도록 보상과 처벌의 메커니즘이 작동하는가 등에 그 성패가 달려 있다고 할 수 있을 것임.

# 2. 담배인삼공사 민영화 논의를 위한 전제

## 2.1 1998년 민영화정책의 평가

□ 1998년 7-8월에 발표된 공기업민영화계획은 1998년-2002년의 기간 동안 총 108개의 공기업 중에서 24개의 모회사를 13개로 줄이고, 75개의 자회사를 8개로 줄이는 등, 민영화에 대한 강한 정책의지를 표출하고 있음. 그러나 강력한 정책의지에도 불구하고 실제로 민영화의 추진과정은 어려움에 부딪히고 있음.

- 여건변화에 대한 신축적 대응노력이 부족하였다고 판단됨. 민영화계획이 발표된 1998년의 경제상황과 1999년 이후의 경제상황이 많이 변화했음에도 불구하고 경제여건 변화에 따라 당초 계획의 실현가능성을 재검토하려는 노력이 부족하였음.
- 한국의 정치경제적 현실에서는 민영화 이후의 소유·지배구조 문제가 매우 중요함에도 불구하고, 1998년 7-8월의 계획에서는 민영화되는 공기업의 소유·지배구조에 대한 청사진이 분명하게 제시되지 못하였다고 판단됨. 정부는 공기업별로 단순한 경영권매각인지, 아니면 지배대주주의 경영권인수를 방지하는 장치를 도입하는 민영화인지를 우선 분명하게 제시하여야 함.

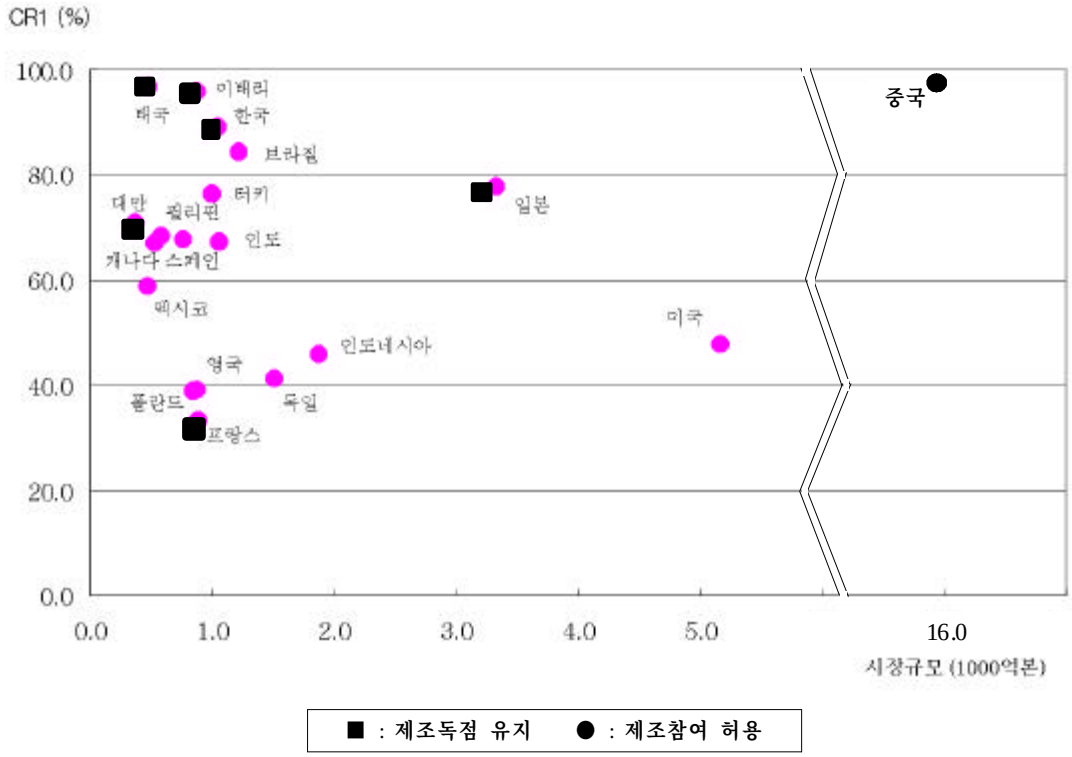
## 2.2 담배산업과 담배시장의 특성

< 경제적 특성 >

- 첫째, 담배는 소비자들이 반복 구매하는 경험재인 만큼 브랜드에 대한 소비자의 이미지와 브랜드충성심(brand loyalty)이 담배회사의 시장점유율과 경쟁력을 좌우할 수 있음.
- 둘째, 생산의 자동화정도가 높은 장치산업이기 때문에 생산에 있어서 상당한 규모의 경제가 존재함. 또한 수많은 소비자를 상대로 브랜드충성심을 확보하기 위하여 공급자로서는 판매경쟁력이 매우 중요한데, 이를 위한 마케팅활동과 유통망 확보에 들어가는 비용에서도 규모의 경제가 존재함.

▪ 셋째, 이 같은 브랜드충성심과 규모의 경제는 담배시장의 구조에 그대로 반영됨. 대부분의 국가에서 담배시장은 독과점적 구조를 나타내는데 이는 규모의 경제와 어느 정도 관련되는 것으로 평가됨. 물론 많은 국가에서 여전히 전매(국가독점)가 유지되거나, 아직도 전매의 영향이 남아 있는 경우도 있고, 제조독점과 같은 부분적 진입규제가 존재하는 등 법적 규제로 인하여 독과점적 시장구조가 유지되는 측면도 있을 것임. 그러나 수출·입과 직접투자가 완전히 개방된 국가의 담배시장마저 독과점적 구조를 나타내는 것을 보면, 담배산업 자체가 독과점적 시장구조를 가질 수 밖에 없는 경제적 요인이 존재하는 것으로 판단됨.

[그림 1] 주요국 담배시장의 규모와 CR1(상위1사점유율)




자료: 담배인삼공사, 「다국적담배기업의 세계시장확대전략과 담배기업의 민영화」, 1998.12의 통계를 활용하여 작성

<표 1> 세계상위 3대 담배회사의 국별시장 점유율: 1996

| | 시장규모 (10억본) | Philip Morris | JT/RJR Int'l | BAT | Top3의 시장점유율 |
|---|---|---|---|---|---|
| China | 1,679 | 10% | - | - | 10% |
| US | 481 | 49% | 24% | 16% | 89% |
| Japan | 338 | 17% | 75% | 6% | 98% |
| Russia | 239 | 22% | 19% | - | 41% |
| Indonesia | 222 | 3% | - | 7% | 10% |
| Germany | 137 | 42% | 5% | 18% | 65% |
| Brazil | 113 | 15% | - | 85% | 100% |
| Korea | 105 | 7% | 3% | 1% | 11% |
| India | 103 | 5% | - | 82% | 87% |
| Turkey | 99 | 23% | 6% | - | 29% |
| Poland | 90 | 31% | 1% | 13% | 45% |
| Italy | 90 | 57% | 1% | 2% | 60% |
| Ukraine | 86 | 28% | 16% | 30% | 74% |
| France | 83 | 30% | 10% | - | 40% |
| UK | 78 | 7% | 3% | - | 10% |
| Top 15 Markets | 3,943 | 19% | 12% | 9% | 40% |
| World | 5,340 | | | | |

자료: Credit Suisse First Boston, 『KT&G 민영화 및 주식매각방안』 (1999) p.11 재인용.

<표 2> 주요 다국적 담배회사의 해외시장 진출현황

| | PM | RJR | BAT | Rothmans |
|---|---|---|---|---|
| 합작생산 | 35개국 | 28개국 | 57개국 | 28개국 |
| 라이센싱 | 20개사 | 23개사 | - | 23개사 |

주: 99년 1월 BAT와 Rothmans는 합병.
자료: [그림1]과 동일

- 넷째, 담배가 독과점적 시장구조를 가진다는 특성은 개별국가시장의 차원에 머물지 않고, 각국의 담배시장개방으로 세계담배시장이 통합되면서 소수의 담배회사가 세계담배시장을 과점화하는 현상으로 나타나고 있음. PM, JT/RJR Int'l, BAT 등의 3사가 시장규모 기준 상위 15개국의 시장에서 총 40%의 시장점유율을 차지하고 있

음. 세계담배시장의 과점화를 촉진한 것은 교역의 증가 때문이기도 하지만, 더욱 중요한 요인은 합작투자와 라이센싱을 통한 다국적 담배회사들의 해외시장 진출이라고 판단됨.

- 다섯째, 다른 산업과 마찬가지로 담배의 생산과 소비 또한 전·후방연관효과를 갖고 있음. 담배는 잎담배의 경작과 각종 재료품의 제조에서 시작하여 담배제조·유통·판매에 이르기까지 전방과 후방으로 연관효과를 갖기 때문에 민영화·제조독점폐지 등을 논의할 때에도 전·후방산업인 잎담배경작농업, 담배소매업 등을 고려할 수밖에 없을 것임. 전력·통신·철강 등의 산업에 비하여 담배산업의 전·후방연관효과는 상대적으로 작다고 봐야 할 것이나, 잎담배농업, 담배소매업 등이 전국에 걸쳐 산재해 있고 많은 인구가 이러한 담배관련사업에 종사하고 있기 때문에 민영화를 둘러싼 정치경제적 압력이 큰 산업임.

- 여섯째, 담배에 대해서는 다양한 경제적 규제가 적용되어 왔는데, 이들 중 상당수는 담배공사의 민영화와 맞물려 큰 변화가 예상되고 있음. 담배에 대한 경제적 규제를 정리하면 다음 표에서와 같이 대부분 담배사업법에 근거한 것으로서, 크게 볼 때 진입규제, 가격규제, 잎담배관련규제(진입규제와 가격규제의 혼합)로 나누어 볼 수 있음. 만약 앞으로 산업·경쟁정책적인 이유로 진입규제, 가격규제, 잎담배관련규제를 폐지·완화·변경하려 할 경우에는 법개정이 필요한 것이 다수 포함되어 있기 때문에 국회의 동의를 구해야 하며, 이는 담배를 둘러싼 정치경제적 이슈를 제기하고 있음.

<표 3> 담배사업법 등에 근거한 경제적 규제

| 구분 | 내 용 |
|---|---|
| 1. 진입규제 | |
| • 제조독점 | • 담배사업법 제11조: 제조담배는 … 공사만이 이를 제조한다. |
| • 제조담배의 판매 | • 동법 제16조 ①: 제조담배의 소매업을 하고자 하는 자는 시장·군수·구청장으로부터 지정을 받아야 한다.<br>• 동법 제12조 ②: 소매인이 아니고는 제조담배를 소비자에게 판매할 수 없다.<br>• 동법 시행규칙 제11조 ①: 거리제한 (소매점간 50- 100m), 업종제한 |
| 2. 가격규제 | • 동법 제18조 ①: 공사가 제조한 제조담배의 판매가격은 대통령령이 정하는 바에 따라 공사가 이를 결정한다.<br>• 동법 제18조 ②: 수입판매업자는 … 판매가격을 재경부장관에게 신고하여야 한다.<br>• 동법 시행령 제9조 ①: 판매가격을 결정함에 있어서는 … 재경원장관의 인가를 받아야 한다.<br>• 지방세법 제229조: 소비세 부과<br>• 교육세법 제3조 11: 담배소비세액의 40%<br>• 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 시행령 제17조: 폐기물 부담금 4원<br>• 담배사업법 시행규칙 제19의 4조 ①: 공익부담금 2원 |
| 3. 잎담배관련 | • 담배사업법 제3조 ①: 연초의 경작 및 잎담배의 수매는 공사와 경작자가 체결하는 계약에 의한다.<br>• 동법 제3조 ③: 공사는 경작계약에 의하여 경작자가 수확한 잎담배의 전량을 수매하여야 한다.<br>• 동법 제6조 : 수매대금의 일부 사전지급<br>• 동법 제7조 : 재해보상금의 지급 |

< 건강유해식품으로서의 담배가 갖는 특성 >

- 첫째, 담배는 술과 유사한 이유로 건강유해식품으로 분류되기 때문에 많은 국가들은 흡연과 담배의 광고·판촉에 대한 사회적 규제를 도입하고 있으며, 우리 나라의 경우에도 다음 표에서 보듯이 매우 다양한 규제를 도입하고 있음. 담배가 건강유해식품이라는 사실 때문에 담배산업의 국가독점은 모순인 측면이 있으며, 민영화는 이러한 모순을 완화하는 역할을 할 것임.
- 둘째, 담배가 건강에 해롭다는 점 때문에 담배는 흡연피해자에 의한 손해배상소송의 대상이 되고 있으며, 담배소송은 그 엄청난 규모의 손해배상 가능성 때문에 담배회사 및 담배산업의 입장에서는 매우 큰 위협요인이 되고 있음. 실제로 미국에서는 담배소송으로 인하여 담배회사들이 미국시장에서의 판매활동을 다각도로 재검토하고 있는 것으로 알려지고 있으며, 시간이 갈수록 미국의 담배소송추세가 다른 국가들에게 확산될 가능성도 큰 것으로 예상됨. 우리 나라에서도 1999년 한 흡연자가 담배공사를 상대로 소송을 제기한 바 있으며, 금연운동을 주도하는 시민단체가 설립됨으로써 흡연피해자들의 소송이 증가할 것으로 예상됨. 다음 표의 사회적 규제는 흡연·담배판촉 등에 대하여 행정부가 집행하는 사회적 규제임에 반하여 흡연피해자의 손해배상소송에 대한 법원의 판단은 사법부의 결정이 담배판매를 규제하는 것이라고 볼 수 있음.

<표 4> 흡연·담배판촉 등에 관한 사회적 규제

| 구 분 | 법적 근거 및 내용 |
|---|---|
| 1.유통규제 | □ 19세미만 판매규제<br>• 국민건강증진법 제9조-③: 19세 미만 미성년자에게 판매금지<br>• 청소년보호법 제2조-4: 담배를 청소년보호약물로 규정<br>• 동법 제26조-①: 청소년에게 담배판매·대여·배포금지 |
| | □ 담배자판기 판매규제<br>• 학교보건법 시행령 제4조-②: 학교정화구역내(200m이내) 설치금지<br>• 국민건강증진법 제9조-③: 대통령령이 정하는 장소 이외 설치·판매금지 |
| 2.광고·판촉 규제 | □ TV·신문 등 매체광고 금지<br>• 국민건강증진법 제9조-①: 대통령령이 정하는 장소에서의 광고 금지·제한 |
| | □ 잡지광고 횟수 제한<br>• 국민건강증진법 시행령 제14조-①-3: 품종군별 60회, 1회당 2쪽이내 (여성·청소년대상 잡지광고 금지) |
| | □ 사회·문화행사후원시 담배광고 금지<br>• 국민건강증진법 시행령 제14조-①-3: 후원자 명칭만 사용(여성·청소년대상 행사 후원 금지) |
| 3.흡연경고 표기의무 | □ 담배사업법 제25조-①: 포장용기 및 광고에는 흡연은 건강에 해롭다는 내용이 명확하게 표현된 경고문구를 표시하여야 한다. |
| | □ 흡연경고문구 표기대상 및 방법<br>• 국민건강증진법 제8조-③: 포장지 앞·뒷면 및 광고<br>• 보건복지부 고시('99.5.22): 경고문 표기 의무화 |
| | □ 청소년보호를 위한 유해표시<br>• 청소년보호법 제14조; 청소년 유해표시 의무 |
| 4.흡연규제 | □ 공중이용시설을 금연구역과 흡연구역으로 지정; 금연구역내에서의 흡연금지<br>• 국민건강법 제9조-④,⑤ |

< 정치경제적 특성 >

□ 공기업 민영화와 관련된 일반적인 정치경제적 특성 이외에도 담배산업과 관련해서는 다음과 같은 추가적인 특성을 거론할 수 있을 것임.

- 첫째, 담배의 가장 뚜렷한 정치경제적 특수성은 잎담배농업과 관련된 것임. 잎담배 경작은 제주도를 제외한 전국에 걸쳐 있으며, 특히 「전북(7,857명)--충남(6,969명)--전남(5,965명)--경북(5,829명)--충북(4,825명)」 등은 잎담배의 주산지로서 잎담배농업이 어떻게 되느냐에 따라서 다수 경작농민들의 이해관계가 좌우되는 지역임. 이러한 정치경제적 특수성이 발생하는 근본적 이유는 그 동안 정부가 담배인삼공사의 전량수매계약이라는 법적 장치를 통하여 국내잎담배산업을 지원했기 때문임. 시장경쟁에 맡겨진 다른 작물이라면 이러한 특수성이 발생할 여지가 없을 것임. 따라서 잎담배와 관련된 정치경제적 특수성은 「담배인삼공사의 제조독점 + 잎담배전량수매」의 상황에서 「담배인삼공사 제조독점의 폐지 + 잎담배전량수매 불가능」의 상황으로 옮겨가는 시점에서 잎담배경작농가가 겪어야 할 손실 때문에 발생하는 과도기적 현상임.

- 둘째, 흡연과 담배판촉에 대한 사회적 규제와 별도로 앞으로 전개될 흡연반대 시민운동은 그 나름의 정치적 압력을 형성할 수 있을 것임.

## 2.3 성공적인 담배인삼공사 민영화를 위한 전제

□ 여타 공기업의 민영화와 마찬가지로 정부는 담배인삼공사를 민영화함에 있어서 민영화의 목표를 분명히 설정할 필요가 있음. 복수의 목표가 존재할 수는 있겠지만, 그 경우에도 목표간의 상충관계에 대한 정확한 이해를 바탕으로 우선 순위를 결정해야 함. 담배인삼공사의 경영효율성을 제고하고 국내담배산업의 경쟁력을 강화하는 것이 목표인지, 정부지분의 매각수입을 극대화하는 것이 목표인지, 대중자본주의의 실현이나 새로운 대기업모델의 실험이 목표인지 등에 관하여 분명한 입장이 있어야 할 것임. 즉 다음과 같은 질문들에 대해서 상호 모순되지 않고 분명한 입장을 가지고 있어야 할 것임.

  - 어떤 소유·지배구조를 선택할 것인가? 재벌이나 해외자본에게 공개경쟁입찰 방식으로 경영권확보가 가능한 만큼의 지분을 매각한다면, 매각수입은 극대화할

수 있지만, 다른 민영화목표는 달성될 수 있는가? 또한 재벌이나 해외자본에게 매각하면 잎담배구조조정은 어떻게 할 것인가? 소유와 경영을 분리하는 전문경영체제는 과연 성공할 수 있겠는가? 이 경우 주인없는 공사의 경영진과 노조, 잎담배경작농이 서로 나눠먹는 식으로 기업가치를 저하시키지 않을 것인가?

# 3. 담배산업 및 담배시장의 산업·경쟁정책적 이슈와 대안

## 3.1 산업·경쟁정책적 이슈

□ 현 상황(1988년 현재)은 수입경쟁은 있으나 제조독점은 유지된 상태인데 이는 과도기적인 상황임.

- 제조독점의 폐지는 다음과 같은 경로로 경쟁압력을 제고할 수 있을 것임.
  - * 제조독점을 폐지하면 다국적 담배회사들이 직접·합작투자 혹은 라이센싱을 통하여 제조에 참여할 수 있을 것임. 수입판매와 달리 이들은 한국정부가 환영하는 외국인투자를 통하여 「Made in Korea」를 강조할 수 있고, 이는 담배인삼공사브랜드에 대한 국내소비자의 브랜드충성심을 약화시킬 수 있을 것임.
  - * 제조독점을 폐지하면 국내기업 중에서도 다국적기업과의 라이센싱 혹은 자체적인 브랜드개발을 통하여 언제든지 제조에 참여할 수 있을 것임. 이 경우 담배시장은 담배인삼공사 독점체제에서 복수의 경쟁체제로 전환되고, 담배인삼공사까지 민영화되면 담배인삼공사에 대한 국내소비자의 브랜드충성심은 약화될 것임. 특히 이미 국내에 전국적인 유통망을 가진 기업에게는 담배판매에 대한 진입장벽이 높지 않을 수 있을 것임.
- 제조독점의 폐지가 실제로 담배시장의 경쟁압력을 얼마나 제고할 것이냐에 따라서 민영화시 매각되는 주식의 가치가 달라질 것임.
- 따라서 제조독점 폐지의 실질적 경쟁촉진효과를 예측함에 있어서 가장 중요한 변수는 제조독점이 폐지될 때 과연 해외담배회사와 국내의 잠재적 진입자가 새로운 투자 형태로 담배제조에 진입할 것인지 여부임. 만약 제조독점을 폐지하더라도 진입의 기대이윤이 만족스럽지 못하다면 해외담배회사나 국내의 잠재적 진입자는 진입을 포기할 것이고, 그 결과 제조독점이 폐지되더라도 과거와 동일한 양상의 경쟁이 전개될 것임. 이 경우 제조독점 폐지의 실질적인 경쟁촉진효과는 크지 않을 것임.

<표 5> 국내 담배시장구조: 시장점유율 추이(%)

| | '94 | '95 | '96 | '97 | '98 | '99 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| KT&G | 91.1 | 87.5 | 89.0 | 88.8 | 95.1 | 93.5 |
| 수입 | 8.9 | 12.5 | 11.0 | 11.2 | 4.9 | 6.5<br>PM+Rothmans: 3.65<br>JT+RJR: 2.44<br>BAT: 0.34 |

자료: 담배인삼공사

□ 제조독점을 유지하는 반대급부로 정부는 담배인삼공사에 대하여 가격규제와 잎담배 농업지원의무를 부과하고 있음.

- 이 중에서 가격규제의 경우 현재 수입담배는 신고제인데 비하여 담배인삼공사의 경우는 재정경제부 장관의 인가제로 되어 있음. 가격규제는 담배인삼공사의 브랜드전략에 악영향을 미치는 것으로 판단됨. 제조독점이라는 산업정책 때문에 담배인삼공사가 불필요한 규제를 받고 있는 셈임.

  * 제조독점을 폐지하면 그만큼 실제적 혹은 잠재적 경쟁압력이 증가할 것이기 때문에 가격규제의 필요성은 적어지고, 만약 담배인삼공사에 의한 시장지배력 남용이나 담합의 가능성이 있다고 하더라도 이는 공정거래법 적용을 엄격히 함으로써 해결하여야 할 문제임.

- 제조독점을 유지하면서 발생하는 또 다른 왜곡은 잎담배농업의 문제임. 담배사업법에 따르면 잎담배수매는 담배인삼공사와 경작자가 체결하는 계약에 의거하여 전량 수매한다고 하지만, 이 계약체결에 있어서 그 동안 담배인삼공사는 기업가치극대화와는 거리가 먼 수매계약을 체결해왔고, 그 이유는 담배인삼공사가 제조독점사업자로서 정부의 통제를 받는 공기업이었기 때문임. 앞으로의 문제는 이미 정부가 공표한 대로 2000년에 제조독점을 폐지하고 그 후 담배인삼공사를 완전 민영화할 경우 잎담배구조조정을 어떻게 하는가임. 왜냐하면 제조독점권까지 폐지된 상황에서 사기업이 된 담배인삼공사에게 잎담배전량수매를 의무화한다는 것은 성립하기 어려운 규제일 것이기 때문임. 특히 제조독점 폐지후 해외담배회사나 국내민간기업이 제조에 참여하면서 국산잎담배 사용을 거부할

경우 공사에 대해서만 그러한 의무를 지울 수는 없을 것임.

□ 시장지배적 지위를 가진 공기업을 민영화할 때에 항상 거론되는 경쟁도입방안이 분할민영화인데, 담배인삼공사의 경우 분할민영화는 기존의 브랜드와 공장을 적당히 조합하여 분할하는 것을 검토해 볼 수 있을 것임. 분할은 경쟁을 즉각 도입할 수 있다는 장점을 가진 반면, 기업가치의 감소에 따른 매각수입의 저하, 분할에 대한 공사종업원·잎담배농가 등 이해관계자의 강한 반발 등의 문제점을 갖는 것으로 판단되기 때문에, 분할민영화 여부는 경쟁의 효과와 현실적인 문제점을 종합적으로 판단하여 결정해야 할 것임. 그리고 만약 정부가 해당공기업의 100% 주주가 아니고 민간주주가 다수 포함된 소유구조라면 분할은 회사법상의 관련규정을 준수하면서 이루어져야 할 것임.

  ▪ 경쟁을 위한 기업분할의 수단을 보유하고 있는 국가에서도 기업의 분할이란 다른 방법으로는 경쟁을 도입할 수 없을 때 동원되는 방법임. 우리 나라의 공정거래법은 민간독점기업에 대해서는 그나마 이 같은 기업분할수단을 갖고 있지 않음. 법적 수단을 확보하지 못한 상황에서 공기업을 분할 민영화하려면 특별법을 제정하든지, 아니면 산업·경쟁정책적 목표를 달성하기 위하여 정부가 자신이 보유한 주식을 이용하여 회사법적으로 분할할 수 있을 것임. 후자의 경우 외부주주들의 동의 내지 주식매수청구에 응해야 할 것임.

  ▪ 담배인삼공사의 경우 현실적인 문제점과 반발이 있음에도 불구하고 분할민영화해야 할 이유가 있다면, 그것은 경쟁도입이 그만큼 절박한 상황을 의미할 것임. 그러나 담배시장의 경우 이미 수입경쟁이 완전 자유화되어 있고, 경쟁을 촉진할 수 있는 또 다른 수단인 제조독점의 폐지까지 계획된 상황이기 때문에 분할민영화의 검토는 적절하지 않다고 판단됨.

## 3.2 대안

□ 담배산업의 산업·경쟁정책의 중심에는 제조독점, 가격규제 및 잎담배농업이라는 세 가지 이슈가 있음.

  ▪ 이 중에서 1998년 담배인삼공사민영화계획을 발표할 당시 정부는 2000년에 제조독점을 폐지하고 잎담배농업 보완대책을 마련하겠다고 공표한 바 있으며, 가격규

제에 대해서도 현재의 인가제를 신고제로 전환할 방침을 밝힌 바 있음. 만약 이 중에서 잎담배농업의 이슈가 없다면 문제의 해결은 쉬울 것임.

- 그러나 잎담배농업의 이슈가 존재하는 한 문제는 그리 간단하지 않음. 우선 잎담배농업의 이슈는 농업이슈가 항상 그러하듯이 단순한 경제논리의 문제가 아님. 즉 3만이 넘는 농가의 생계를 좌우하는 문제를 급격하게 결정할 수는 없을 것임. 결국 잎담배농업의 문제는 정부-담배인삼공사-잎담배경작농가 3자가 합의할 수 있는 잎담배구조조정계획이 있어야만 해결할 수 있는 것임.

  * 잎담배가 주원료이고, 잎담배를 100% 수입에만 의존할 계획이 아니라면 담배인삼공사로서도 장기적으로 어느 정도는 경쟁력 있는 국산잎담배를 사용해야 할 것임. 따라서 잎담배구조조정계획은 장기적으로 필요한 적절한 수준의 국산잎담배를 계속 공급할 수 있는 상태로의 유연한 전환을 염두에 둔 계획이어야 할 것인데, 여기에는 현 경작농들의 자연퇴출전망, 퇴출인센티브(전작보조금 등)에 따른 경작농의 퇴출전망, 남아있을 담배농업의 경쟁력 등을 균형있게 고려할 필요가 있을 것임.

□ 이렇게 볼 때 제조독점의 폐지는 잎담배구조조정과 맞추어 상호 일정을 조정하는 것이 가장 무리가 없을 것임. 그러나 정부가 이미 2000년에 제조독점을 폐지하겠다고 선언했기 때문에 제조독점 폐지를 연기하는 것은 어렵다고 판단됨. 따라서, 제조독점은 2000년에 폐지하면서 그에 따른 잎담배구조조정을 위한 보완조치가 필요함.

□ 가격규제의 경우 제조독점이 조만간 폐지될 것이라면, 가격규제를 그 이전에 폐지하는 것이 타당하다고 판단됨. 이미 수입경쟁이 이루어지고 있고, 가격규제가 역차별일 뿐 아니라, 담배인삼공사의 브랜드전략에 미치는 악영향을 감안한다면 폐지되어야 함. 가격규제의 폐지에 따른 가격인상은 그것이 시장지배적 지위의 남용이나 가격담합에 해당한다면 공정거래법이 규제할 문제일 것임.

# 4. 소유·지배구조의 이슈와 대안

## 4.1 소유·지배구조의 이슈

□ 담배인삼공사를 민영화하면서 정부가 고려할 수 있는 소유·지배구조의 대안은 크게 보아 경영권을 인수하는 지배대주주의 출현을 용인하는 방식이냐, 아니면 지배대주주의 출현을 용인하지 않는 민영화방식이냐의 두 가지가 있다고 볼 수 있음.

- 현재의 계획대로 2000년말까지 동일인소유한도 7%하에서 정부와 은행지분을 완전매각한 이후 2001년부터 동일인소유한도를 폐지한다면, 우선 7%라는 상한하에 주식을 매입한 대주주들을 포함하여 2001년부터는 주식유통시장에서의 주식매집 경쟁을 통하여 담배인삼공사의 경영권쟁탈경쟁이 전개될 가능성이 있으며, 누구든지 경영권확보가 가능한 수준의 주식을 확보한다면 경영권 내지 지배권을 행사하는 지배대주주로 등장할 가능성이 있음.

- 만약 지배대주주의 출현을 용인하는 방식이라면 최초 주식매각시부터 소유상한을 둘 필요가 없을 것이며, 지배대주주의 출현을 용인하지 않는 방식이라면 주식매각이 종료되자 말자 동일인소유상한을 없애는 정책은 곤란함. 지배대주주를 용인하지 않기 위해서는 동일인소유상한을 충분한 기간 동안 (예컨대 주식매각완료후 몇 년간) 유지하면서 민영화된 공기업의 지배구조가 안정화되는 기간이 필요할 것임.

□ 경영권의 국내매각, 경영권의 해외매각, 소유분산/전문경영체제라는 세가지 대안은 효율성, 매각수입, 새로운 대기업의 모델이라는 기준들에서 각각 상이한 효과를 가질 것이기 때문에, 담배인삼공사를 민영화하는 정부의 입장에서 무슨 기준을 우선할 것인가에 따라 그 선택이 달려 있음.

## 4.2 대안

□ 담배인삼공사를 민영화할 때 지배대주주의 출현을 허용하지 않는 방식(소유와 경영이 분리된 책임전문경영체제)은 다음과 같은 이유에서 바람직하다고 판단됨.

- 담배산업의 특수성과 재벌이나 다국적 담배회사의 인수가 갖는 국민 경제적 영향을 종합하여 판단할 때, 민영화 이후 담배인삼공사의 지배·경영구조는 유능한

전문경영인이 책임지고 경영을 담당하는 책임전문경영체제가 가장 바람직하다고 판단됨.

- 담배인삼공사의 경영권을 확보하고자 하는 국내재벌, 다국적 담배회사들은 각각 기업가치극대화보다는 지배의 사적 이익을 노리고 경영권프리미엄을 지불할 가능성이 높기 때문이고, 더욱 중요한 이유로는 민영화되는 공기업에 대하여 우리나라의 기업역사로서는 아직도 경험하지 못한 새로운 대기업 지배구조모델을 실험해볼 수 있다는 것임. 해외 담배회사들의 지배구조는 모두 각국의 기업지배구조의 특징을 반영하여 오랜 기간동안 형성되어 온 것임. 우리 나라의 현실에서 대표적인 기업지배구조는 재벌모델이지만, 민영화되는 대규모공기업까지 재벌모델에 편입시켜야 하는가에 대해서는 재고가 필요함.

- 이같은 주장에 대한 비판은 주로 주인있는 경영의 효율성에 근거하고 있음. 즉, 지배대주주의 출현이 억제되고 소유가 어느 정도 분산된 책임전문경영체제란 허울좋은 것일 뿐, 사실은 과거의 민유/관치은행의 경험에서 보듯이 민영화 이후에도 관치경영이 계속되거나, 정부의 통제가 없는 경우에는 경영진-노조간의 나눠먹기식 담합이 기업가치를 감소시킬 것이라는 우려가 그것임. 과거의 경험으로 보건대 이러한 비판은 상당한 설득력을 갖는 것이 엄연한 현실임.

□ 따라서 지배대주주의 출현을 방지하고 소유가 분산된 책임전문경영체제를 정착시키기 위해서는 다음과 같은 과제가 우선 해결되어야 할 것임.

- 첫째, 책임전문경영체제에 대한 비판이 지적하듯이 민영화 이후 관치경영을 벗어나고 경영진과 노조의 담합을 방지하는 장치가 필요한데, 효율적인 지배구조가 정착된 기업에서 이러한 과제는 지배구조를 통하여 해결될 것임.

  * 민영화되는 공기업이 선진 지배구조의 장치들을 형식적, 외관적으로 갖추고 있다고 해서, 그러한 효율적인 지배구조가 자동적으로 보장되는 것은 결코 아니라는 점을 염두에 두어야 함(현재 공기업들의 지배구조를 보면 OECD의 「기업지배구조원칙」이나 우리 나라의 기업지배구조개선위원회가 마련한 「기업지배구조모범규준」을 형식적으로는 상당히 충족시키고 있으며 또한 새로운 의무를 형식적으로 충족시키는 것도 큰 문제가 되지 않음).

  * 담배인삼공사의 향후 지배구조를 모색함에 있어서 가장 중요한 과제는 정부 스스로 간섭하지 않겠다는 의지와 더불어 앞으로 담배인삼공사를 가장 효율적

으로 경영할 수 있는 경영권의 확립(우선은 완전민영화 전까지 과도기의 경영권 확립), 그리고 주주를 대신하여 경영을 가장 잘 감시하고 견제할 수 있는 이사회의 구축이라고 할 수 있음. 그리고 나아가서 이러한 과제들은, 경영권을 담당할 최고 경영자, 경영을 감시하고 견제하는 기능을 하는 사외이사에 적임자가 선임되었는가, 이들이 제 역할을 할 수 있도록 보상과 처벌의 메커니즘이 작동하는가 등에 그 성패가 달려 있다고 할 수 있을 것임.

- 둘째, 지배대주주의 출현을 방지하기 위한 수단이 필요함. 영국민영화의 경험은 황금주를, 프랑스민영화의 경험은 안정주주그룹이라는 나름대로의 장치를 보여주고 있는데, 우리 나라의 경우 무엇이 더욱 효과적인 방법인지에 대해서는 아직도 결론이 없음. 황금주의 경우 그 법적인 문제를 차치하더라도 황금주의 권한을 어떻게 규정하느냐에 따라서 민영화 이후 기업경영에 대한 정부간섭의 수단으로 악용될 소지가 다분히 있음. 따라서 황금주를 도입한다면 그 권한과 한계를 분명히 설정해야 할 것임. 안정주주그룹의 경우 과연 한국의 현실에서 누가 어떤 인센티브로 안정주주가 되고자 희망할 것인지를 충분히 고려해야 함. 그리고 앞에서 지적한 바와 같이 지배대주주의 출현을 용인하지 않으려면 충분한 기간 동안 동일인소유상한을 유지할 필요가 있으며, 이는 법적인 뒷받침이 필요함.

□ 보다 구체적으로는 경영효율성을 극대화하는 책임전문경영체제가 정착하기 위해서 다음과 같은 과제들이 반드시 해결되어야 할 것임.

- 유능한 CEO를 선출하는 메커니즘의 개발.
- CEO의 강력한 경영권을 보장하되, 이사회가 주주를 위하여 경영의 잘못을 감시하고 견제할 수 있는 효과적인 이사회제도의 정착.
- 경영권의 승계가 가장 효율적인 방법으로 이루어지도록 하는 경영권승계 프로그램의 정착.

□ 경영의 잘못을 감시하고 견제할 수 있는 효과적인 이사회제도의 구축 필요.

- 우선, 이사회내의 전문위원회의 하나로서 사외이사후보추천위원회의 효과적인 구축이 무엇보다 필요함. 이는 정부, 공사경영진 양측으로부터 독립된 인사들로 구성하여(종업원 및 소비자의 대표가 포함되는 것도 검토 필요), 향후 임기가 만

료되는 사외이사의 선임에 있어서 당장 핵심적인 역할을 수행할 필요가 있음.

* 이사회의 정상화를 위해서는 사외이사의 선임이 가장 중요함.

* 이를 위해서 현재 주주가 사외이사를 추천하도록 하고 있는 민영화특별법의 개정이 필요함.

- 이사회내의 전문위원회의 하나로서의 사장추천위원회에 대한 효과적인 구축이 필요함. 이는 사외이사후보추천위원회와 마찬가지로, 정부, 공사경영진 양측으로부터 독립된 인사들로 구성하여, 향후 임기가 만료되는 사장의 선임에 있어서 핵심적인 역할을 하여야 함.

- 10-15인 규모의 이사회를 운영하되, 사외이사의 비율을 2/3 이상으로 확충할 필요가 있음. 다만 사외이사를 선임할 때에는 사외이사후보추천위원회가 객관적인 기준과 투명한 절차에 의하여 공사의 경영에 도움이 되는 전문성을 갖춘 인사 중에서 경영권을 감시·견제할 수 있는 독립적인 인사로 선정해야 할 것임.

- 이상의 전문위원회 이외에도 이사회 기능을 활성화하기 위해서는 다음과 같은 전문위원회들이 필요할 것임.

  * 감사위원회
  * 보상위원회 : 사장 및 사내이사의 보수수준과 지급방법을 결정
  * 운영위원회 : 이사회 안건 결정 등
  * 공공위원회 설치·운영 : 건강유해산업인 담배산업의 특성상 향후 기업이미지, 건강관련 사회봉사활동 등을 담당
  * 사외이사모임 정례화·공식화 : 사외이사만의 정기적 모임을 활성화하여 사외이사들이 각종 소위원회의 활동을 종합적으로 점검하고, 사장을 상대로 사외이사의 의견을 직접 전달할 필요.

- 경영위원회(사장, 부사장, 본부장 등으로 구성하여 executive 기능을 담당)가 이사회에서 위임된 업무에 대한 의사결정과 집행, 즉 일상적인 경영 기능을 담당하도록 함.

□ 안정주주그룹의 형성은 이를 기정 사실화할 경우 한국의 현실에서 주식 매각시 불필요한 제약으로 작용할 가능성이 있기 때문에, 융통성 있게 대응할 필요가 있음.

- **동일인소유상한하에서 7% 이하를 보유하는 안정주주가 탄생할 경우 이를 무리 없이 수용하면 될 것임 .**
- **사후적인 지분순에 따른 주요 주주들로 구성되는 주주협의회를 운영하는 것도 검토할 수 있을 것임(주요 주총안건 협의, 사외이사 추천 등의 권한을 부여).**
- **다만 대주주라고 하더라도 사외이사의 선임권한 등을 인위적으로 부여하는 것은 곤란할 것임. 대주주의 합당한 요구가 있을 경우 이들이 추천하는 사외이사를 사외이사후보추천위원회가 검토할 수 있을 것임.**

<표 6> **담배인삼공사 이사 현황: 총 15人**

- **상임이사 (총7人) : 사장, 기획본부장, 영업본부장, 제조본부장, 해외사업본부장, 서울영업본부장, 감사**
- **비상임이사 (총8人)**

| | 직업 | 임기 |
|---|---|---|
| A | 사기업 회장 | 97. 12. 4 - 2001 |
| B | 변호사 | 97. 12. 4 - 2001 |
| C | 교수/회계사 | 97. 12. 4 - 2001 |
| D | 유통업체 사장 | 97. 12. 4 - 2000 |
| E | 사기업 사장 | 97. 12. 4 - 2000 |
| F | 사기업 회장 | 97. 12. 4 - 2000 |
| G | 금융기관 사장 | 99. 3. 26 - 2002 |
| H | 교수/행정학 | 99. 3. 26 - 2002 |

□ **2000년말로 계획된 동일인소유한도 폐지의 연기가 필요함.**

- **책임전문경영체제의 정착을 위해서는 민영화 과도기에 전문경영체제의 정착시점까지 주식유통시장에서 대량매입으로 지배대주주가 출현하여 경영권을 장악하는**

현상을 방지할 필요가 있음. 이를 위하여 동일인소유상한을 현재 계획인 2000년 말 폐지에서 몇 년간 연기할 필요가 있음.

- 다만 이러한 조치는 1998년의 민영화 계획을 정부 스스로 번복하는 문제점을 안기 때문에 국내외투자자의 반발이 예상됨. 2000년 제조독점 폐지와 담배가격의 자율화조치를 예정대로 시행함으로써 정책신뢰상실을 부분적으로 만회할 필요가 있음.

  * 2000년 제조독점 폐지를 위해서는 정부가 제조독점의 문제점, 해외투자자의 신뢰 등을 명분으로 국회의 반발을 무마할 필요가 있음.
  * 이를 위해서는 잎담배농가를 설득할 수 있는 잎담배농업 구조조정프로그램이 조속히 마련되어야 함.

□ 한편 당초 정부가 계획한 2000년까지 정부지분 완전매각이라는 주식매각일정은 신축적일 필요가 있음. 1999년 11월의 해외DR 발행 실패에서와 같이 앞으로도 당분간은 해외DR 발행이 쉽지 않을 것이고, 국내주식시장의 여건 또한 담배인삼공사주식의 매각에 호의적이지 않기 때문임. 이러한 상황에서 정부가 2000년말까지 정부지분(금융기관지분 포함)의 완전매각을 고집한다면 이는 담배인삼공사주식을 저가에 투매해야 함을 의미함.

<표 7> 담배인삼공사 주주현황: 1999.12.31 현재

| |
|---|
| • 총주식수 : 190,991,897 (100%) |
| • 정부 및 정부통제하의 금융기관 : 80.29%<br>*정부 13.82%, 중소기업은행 32.37%, 수출입은행 11.25%, 산업은행 8.13%,<br>대한투자신탁 5.61%[1], 정리금융공사 5.00%[2], 서울은행 4.11% |
| • 우리사주 : 3.00% |
| • 기타 : 16.71% |

주: 1. 199.12.28 정부보유지분 중에서 대한투자신탁에 현물출자
2. 1999.12.30 제일은행 지분 5%를 정리금융공사로 양도

## <부록 1> 세계 담배시장의 경쟁구조

▷ 세계담배시장의 경쟁구조 - 이원화된 경쟁체제임
- ○ 제조독점 유지국가 - 자국 국영기업 및 민영화된 기업과 다국적 기업간의 경쟁체제
- ○ 제조시장 개방국가 - 다국적 기업간의 경쟁체제

☞ 어떠한 경우에도 소수의 기업에 의한 과점화, 시장독점 구조임.

□ 제조독점 유지국가(한국, 일본 등 10개국) - 자국기업이 시장과점

| 분류 | 자국기업 | 다국적기업 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | PM | BAT | RJR | 기타 | 계 |
| 평균점유율(%) | 72.2 | 17.2 | 3.7 | 3.1 | 3.8 | 27.8 |

□ 제조시장 개방국가(브라질 등 12개국) - 다국적기업이 시장과점, 독점

| 분류 | 자국기업 | 다국적기업 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | PM | BAT | RJR | 기타 | 계 |
| 평균점유율(%) | 14.7 | 30.5 | 38.2 | 3.7 | 12.9 | 85.3 |

□ 완전경쟁구조인 미국시장도 PM의 과점화 확대 추세

| 회사명 | PM | BAT | RJR | 기타 | 계 |
|---|---|---|---|---|---|
| 점유율(%) | 52.4 | 15.4 | 22.2 | 10.0 | 100 |

☞ '99년 BAT가 세계 5위 규모의 Rothmans 흡수, JT가 RJR의 해외부문 인수로 시장구조 재편 및 과점화 현상 심화

## <부록 2> 담배기업의 지배구조 사례

| 항 목 | PM(미) | Reemtsma(독) | Seita(프) | JT(일) |
|---|---|---|---|---|
| 기업형태 | 주식회사 | 유한회사 | 주식회사 | 주식회사 |
| 이사회구조 | 일원제이사회 | 이원제이사회<br>(감독, 경영이사회) | 일원제이사회 | 일원제이사회 |
| 이사회의장 | CEO 겸직 | CEO 분리 | CEO 겸직 | 회장(유고시 사장)겸직 |
| 이사회규모<br>(사외이사) | 16명(14명) | 21명(13명) | 14명(13명) | 31명(0명) |
| 이사회선임절차 | 이사후보지명위원회 추천⇒주총승인 | 감독이사회의 추천⇒주총 승인 | 이사회 추천⇒주총 승인 | 이사회추천⇒주총승인⇒대장성인가 |
| 이사회구성 | 대부분 전문경영인, 전문가로 구성 | - 주주 및 이해관계자를 대표하는 이사로 감독 이사회 구성<br>- 경영이사회는 전문경영인으로 구성 | 핵심주주그룹(GAS)이 이사 정족수의 과반수 이상을 차지함 | 상임이사로만 구성 |
| 위원회조직<br>(구성인원/사외이사수) | - 감사위원회(6/6)<br>- 공공문제 및 사회책임위원회(10/9)<br>- 보상위원회(5/5)<br>- 종업원복지투자위원회(7/6)<br>- 집행위원회(6/5)<br>- 재무위원회(9/7)<br>- 이사후보지명 및 기업지배위원회(7/7) | - 감독이사회<br>(전원사외이사로 구성)<br>- 경영이사회<br>(내부경영진+부문별 집행임원) | - 감사위원회(5/5)<br>- 보상위원회(3/2)<br>- 회계위원회(전문인력4명/0명) | |
| 사외이사 보수형태 | 고정급+활동비 | 고정급+인세티브 | 활동비 | 고정급 |

## <부록 3> 외국의 담배기업 민영화 사례

### 가. 프랑스 SEITA 사례('95년 민영화)

□ 민영화 방식

○ 민영화 후에도 경영권 안정을 위해 정부가 일부지분(10%) 보유

- 가격할인제, 장기보유시 무상주지급 등 인센티브제 활용
- 외국인한도(20%)를 설정하여 외국인에 의한 경영권인수 배제

○ 25%지분으로 핵심주주그룹(GAS)결성

- 최소 1%에서 최대 10%까지 보유가능, 참여 기업은 4년간 그룹외부에 주식양도 제한
- 현재 GAS 참여기업은 10개업체, 지분보유는 업체당 1 5% 임

* 은행 4, 보험 1, 제조업 2, 지주회사 1, 아프리카담배회사 1, 기타 1

※ 잎담배 농가보호를 위한 특별한 의무는 없으나 경작자와 장기협약 체결

□ 이사회 운영

○ 전체 14명으로 구성, CEO를 제외한 전원이 비상임이사 임.

* 핵심주주그룹 선발 6명, 정부대표1명, 사원주주대표 1명, 간부대표(사원투표) 2명, 집행임원출신(CEO가 임명) 3명으로 구성

○ 이사회 산하에 3개의 위원회 조직을 운영

- 감사위원회 : 사외이사 5명으로 구성
- 보상위원회 : 사외이사 2명 + 상임이사(C대) 1명으로 구성
- 회계위원회 : 회계사 4명(정부임명 2명 + 기업임명 2명)으로 구성되며 이사회에 보고의무

○ 집행위원회는 CEO 및 내부 고위간부 9명으로 구성

**나. 일본 JT 사례('94 '96년 지분 33% 매각)**

□ 민영화 방식

○ 우리나라와 같은 잎담배농민 문제등으로 일부지분만 매각하고 정부가 66.7% 지분 보유 중

○ JT와 경작조합중앙회가 계약으로 잎담배소요량의 50%이상을 국산잎담배로 사용하기로 하고, 자금 및 기술지원 계속

□ 이사회 운영

○ 총 31명의 상임이사로 구성(소위원회 조직은 없음)

○ 경영구조는 이사회와 감사회 및 집행진으로 분류

- 감사회(4명)는 기업경영의 적법성 및 이사회 감시기능 수행

**다. 스페인 Tobacalera 사례('98년 민영화)**

□ 민영화 방식

○ 대기업 및 다국적 기업의 지배 배제

- 다수의 개인투자자에게 소규모로 분산매각하고 가격할인제 보너스제 등 채택

○ 정부가 주요사안에 대한 거부권을 행사할 수 있는 특별주 보유

- 민영화 이후 8년동안 정부가 지배권 행사 가능

□ 이사회 운영

○ 이사회는 20명으로 구성되고 CEO를 제외한 전원이 사외이사

○ 집행위원회(8명), 감사위원회(5명), 보상위원회(5명) 등

## 라. 동유럽 국가들의 담배기업 민영화 사례

◇ 만성적인 공급부족에도 불구하고, 정부재정 및 기업자체 능력에 의한 담배산업 인프라 구축 곤란
◇ 공장별로 분할하여 다국적 담배기업에 매각 → 다국적기업의 하청공장화 하였다는 비판 제기

□ 폴란드 ('95년)

○ 7개 담배제조공장을 공개입찰로 매각추진

- 5개 공장중 4개는 외국업체, 1개는 자국 컨소시움업체에 매각
- 2개 공장은 민영화 대상으로 남아있음

○ 인수자에 일정수준의 국산잎담배 사용의무, 기금조정 의무 등 잎담배농민 보호방안을 마련하면서 민영화

- 그러나 국내 잎담배 산업은 민영화 이전에는 자국수요의 90%이상을 공급하였으나 민영화 이후 40%이하로 감소

□ 헝가리('91 '93년)

○ 다국적 담배기업에 의한 지분참여방식의 분할민영화 추진

- 담배제조공장(4개) 및 잎담배 처리공장(2개) 민영화

○ 경작조합과 원료공장 인수기업간 장기(10년) 구매계약을 체결하였으나 민영화 이후 잎담배 생산량은 지속적으로 감소

- 13,890톤('91) ⇒ 9,665톤('95) : 국내수요량은 14,000톤으로 부족분은 외국에서 수입

## <부록 4> 외국의 경영권승계 사례

### 가. 미국의 GE사 사례

◇1세기에 걸친 7명의 CEO가 모두 승계계획에 의한 선발(평균 재임기간 14년)
◇현직 CEO에 대한 경영승계가 가장 성공적이었다는 평(1981 존슨→젝 웰치)

□ 1974년 당시 CEO 존슨이 CEO 후보자 12명을 선정

○ 경영관리시스템(EMS, Exective Management System)을 이용

- 부사장을 책임으로 하여 유망한 경영자를 개발하기 위한 평가와 계획수립을 주요 업무로 함.

○ EMS에서 96명의 후보자중 12명의 신임 회장후보를 선정 (1년 반 소요)

□ 후계자 선정 과정

○ 각 후보자별 개인파일 작성(업적자료+인물평) 및 인터뷰 분석

○ 도전적인 업무부여로 TEST

○ EMS가 후보자 평가실시 (15개 평가지표)

- 리더쉽, 공정성, 객관성, 일관성, 카리스마, 결단력, 분별력, 재치, 지적능력, 위임/개입의 균형여부, 대인판단능력, 자아-자기관리, 성과의 공유, 장기적 안목, 강인성

○ 자기소개서 제출 (마지막 단계)

○ CEO가 이사회 동의를 얻어 자기 CEO로 공식 선언

□ 이사회내 전문위원회가 경영승계를 위하여 평가 실시

○ 회의와 식사, 사업장 방문으로 평가 후, 그 결과를 CEO와 인사부서에 보고

## 나. 코카콜라의 사례

◇ 체계적인 경영승계 프로그램에 의하 차기 CEO 육성
  ○ 젊고 유능한 인재를 꾸준히 육성·관리

□ '97 : 고이주애타 → 이베스터

○ '83년 고이주에타는 이베스터를 잠재 후계자로 생각하고, 약 7년간 도전적인 과제 부여 등 경영수업 시작

- 전문분야인 재무 및 회계분야외에 라인직무 및 마케팅 업무담당 등 업무순환 지속
- '94년부터 이베스터가 사장을 맡은 후 CEO인 고이주에타와 완벽한 파트너쉽 발휘

○ '97년 10월 고이주에타가 암으로 갑자기 사망함에 따라 이 회사는 이베스터를 CEO로 선출

**<부록 5> 담배인삼공사가 지향하는 지배구조 모델 (例)**

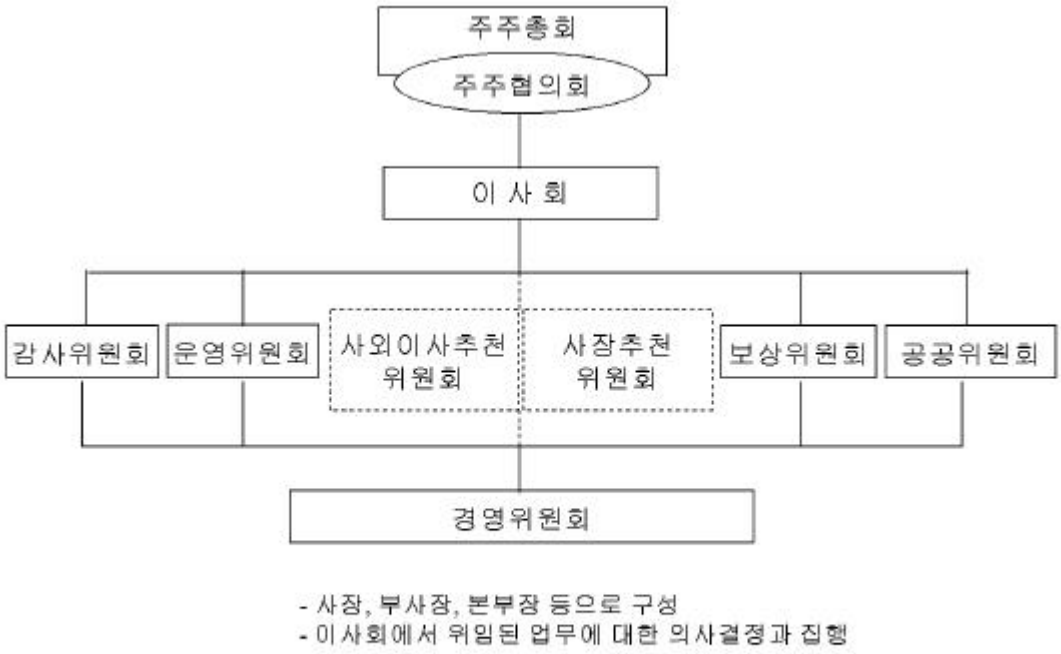



그림 28

- ☞ **장기적으로 사외이사추천위원회 및 사장추천위원회는 보상위원회(선임·보상위원회)나 운영위원회로 수렴되어야 할 것임.**
- ☞ **전문위원회별 사내이사 참여여부 및 인원수에 대해서는 추후 세부적 검토가 필요함.**

▷ 제 2 주제 ◁

# 담배인삼공사의 민영화에 따른 잎담배 경작농가 보호대책

- 목 차 -


1. 담배사업의 민영화와 제조독점권 폐지의 영향
   1.1. 정부의 공사 민영화 기본방안
   1.2. 제조독점권 폐지의 불가피성
   1.3. 제조독점권의 폐지 의미와 그 폐단
   1.4. 제조독점권 폐지가 잎담배 생산정책에 미치는 영향
   1.5. 제조독점권 폐지를 위한 전제조건

2. 공사 경쟁력 강화를 위한 원료조달 방안
   2.1. 민영화 공사의 경쟁력 강화를 위한 대안
   2.2. 잎담배 생산 적정면적의 산출
   2.3. 과다 생산면적의 감축방안
   2.4. 산지 육성방안

3. 제조독점권 폐지시의 경작자 보호대책



이 학 수 (충북대학교)

# 1. 담배사업의 민영화와 제조독점권 폐지의 영향

## 1.1. 정부의 공사 민영화 기본방안

담배사업에 있어 2000년은 매우 중요한 해이다. 그것은 93년 12월부터 거론되기 시작하였던「공기업 민영화」정책에 편승하여 서다 가다를 반복하면서 추진되어 온 한국담배인삼공사의 "민영화"가 완결되는 해이기 때문이다.

정부의 한국담배인삼공사의 민영화 계획에 의하면, 2000년에 ① 동일인 주식지분한도와 ② 공사의 제조독점권을 폐지함으로서 공사를 완전 민영화하는 것으로 되어 있다.

첫 번째의 동일인 주식지분 한도의 폐지는 공사 경영권의 소유 및 지배구조를 어떻게 형성할 것인가에 관한 문제라면, 두 번째 제조독점권의 폐지는 담배사업 전개방향의 변화를 예고하는 것으로, 우리 나라 담배사업의 구조적 특수성을 감안하였을 때 이는 매우 중요한 문제라 아니할 수 없다.

"제조독점권의 폐지"는 곧 우리 나라 담배사업의 기본 틀인「專賣制度」의 완전폐지를 의미하는 것이므로, 담배사업 구조의 개편이 불가피할 뿐 아니라, 원료의 조달은 물론 판매에 이어 제조까지 치열하게「경쟁」하지 않으면 안 되게 되었기 때문이다.

## 1.2. 제조독점권 폐지의 불가피성

첫째는 전매사업의 전제조건이 붕괴되었다는 점이다. 전매제도의 가장 큰 특징은 제조와 판매 그리고 가격을 모두 獨占한다는 점이다. 따라서 담배전매제도는 독점하기 위하여 ① 원료의 조달, 제조, 판매의 전 사업과정을 장악하고, ② 담배산업을 위요한 모든 變動要因을 최대한 自己制御 하에 놓고, ③ 자기가 조절 불가능한 요인은 배제함과 동시에 가능한 한 외부로부터의 사업 變動要因의 발생을 억제해야만 한다.

다시 말하면, 담배사업을 원활하게 수행하기 위한 모든 조건을 固定化 또는 靜態化시키기 위하여 외부로부터의 어떠한 도전도 용납해서는 안 된다. 이는 곧 잎담배의 생산을 비롯한 제조·판매의 조건 및 사회적 환경이 靜態的이어야 한다는 것으로, 담배전매사업의 수행을 위한 대전제 조건이다. 이와 같은 조건은 적어도

80년대 후반까지 지속되어 담배사업의 전개에 어려움이 없었다.

그러나 담배사업의 활동의 場인 사회는 靜態的이라기보다는 언제나 流動的이어서 급기야 국제화·세계화라는 조류에 의하여 전매독점권 중 하나인「판매 독점권」을 88년 7월에 폐지하기에 이르렀다. 이로써 국내담배시장은 완전 개방되었고, 담배사업체는 비로소 외산담배와「경쟁」이라는 혹독한 시련을 맞이하게 되었다.

이는 전매사업 수행에 있어 중요한 의미를 지닌다. 즉,「판매 독점권의 폐지」는 전매사업의 대전제조건인 "靜態化"라는 사업의 조건의 붕괴되었음을 의미하기 때문이다. 따라서 이와 같은 전제조건이 이미 붕괴된 상태에서 전매사업의 지속은 限界가 있을 수밖에 없기 때문이다.

둘째는 국내경제의 고도성장이 담배전매사업의 전반적인 여건을 크게 악화시켰다는 점이다. 경제의 성장은 담배소비를 촉진시키는 여건을 형성했지만, 담배전매사업에 다음과 같은 영향을 직·간접적으로 미쳤다.

① 국가 총 세입 중 담배세입의 비중을 저하시켰다는 점이다. 경제의 성장은 법인세, 소득세 등과 같은 직접세와 각종 간접세의 규모를 크게 증가시켜, 국가세입에서 담배가 차지하는 비중이 상대적으로 낮아져 담배사업의 중요성이 低減되는 동기가 되었다.

② 취업 및 겸업의 기회를 증가시켰다는 점이다. 경제성장은 농업이외의 타 산업을 현저하게 발전시켜 일자리를 크게 창출하였다. 그 결과, 작업조건과 일당보수 면에서 유리한 타 산업으로 농촌인구가 급격히 전출하여 농촌 '일손'이 크게 부족하게 하였을 뿐 아니라, 高齡化·婦女化시키고 말았다. 이와 같은 일손부족 현상은 일용임금의 상승을 초래하여 잎담배 생산비를 상승시키는 등 노동집약적 작물인 잎담배의 생산여건이 특히 악화하게 되었다.

③ 삶의 질을 향상시켰다는 점이다. 따라서 국민은 건강을 소중히 하는 가운데 量보다는 質을 중시하게 되었다. 이와 같은 사회적 풍조에 흡연 유해론이 가중되어 禁煙人口가 증가하게 되었다. 이는 담배판매량의 감소를 의미한다.

이상과 같은 전매사업의 전제조건의 붕괴와 사회 여건의 급격한 변화가 정부로 하여금 "담배사업의 민영화"를 추진케 한 직접적인 동기로 작용하였고, 그 조치내용이 곧 "제조 독점권의 폐지"인 것이다.

## 1.3. 제조독점권의 폐지 의미와 그 폐단

### 가. 폐지의 의미

그러면 제조독점권의 폐지는 무엇을 의미하는가? 그것은 공사의 원료조달의 근간을 이루는 "잎담배 전량수매제도의 폐지"를 위한 것으로 풀이된다.

우리 나라 담배사업의 기본구조는 잎담배의 생산·가공·제조·판매로 구성되어 있다. 이와 같이 전매사업이 잎담배 생산분야를 껴안게 된 목적은 ① 원료잎담배의 안정적 조달, ② 전매독점권 침해행위의 예방 및 단속을 위해서였다. 다시 말하여, 담배전매사업체가 기업활동을 통한「徵稅機能」을 수행함에 있어 없어서는 안 되는 "原料를 安定的으로 調達"할 목적에서 전매법으로 귀속시킨 것이다. 그리고는 "원료의 안정적 조달"이라는 1차 목적을 달성하기 위한 안전장치 겸 "잎담배 경작자 보호"를 위한 제도로「全量收買」를 도입함으로서, 잎담배 생산농가를 유인함과 동시에 이탈을 방지하게 하였다.

이와 같이「전량수매제도」는 잎담배 생산부분에서 발생할지도 모르는 전매독점권의 침해행위를 예방하고 단속하기 위한 경작자에 대한 "生産物 納付義務"인 동시에 원료의 안정조달을 위한 "안전장치"로서, 품질의 良否를 불문하고 생산된 잎담배를 모두 매입해야만 하는 공사의 "의무조항"이다.

따라서 제조독점권의 폐지로 전매제도에 완전 탈피하게 되어 독점을 위한 예방·단속할 필요가 없어져 더 이상「전량수매제도」를 유지시킬 필요가 없어진 것이다. 이와 같이 제조독점권의 폐지는 곧 "전량수매제도의 폐지"를 뜻하는 것으로 "原料調達의 自由化"를 위한 일종의 선언이라고 하겠다.

### 나. 제조독점권의 폐단

제조독점권 하에서의 원료조달 즉,「전량의무수매」가 지니는 문제점은 무엇인가?

전매제도는 원료를 안정적으로 조달할 목적에서 "잎담배 생산"을 사업구조에 귀속시키고, 그 안전장치로「전량수매」라는 제도를 도입하였을 뿐 아니라, 잎담배의 생산량 확보와 품질향상을 도모하기 위하여 "생산시책을 통한 기술지도"를

하는 등「統制와 配慮」를 아끼지 않았다.

그 결과, 잎담배 경작은 엄연히 농업분야임에도 정부의 농정사업에서 소외당하게 되었다. 따라서 공사는 농정차원에서 잎담배 생산에 필요한 지원을 직·간접적으로 하지 않으면 안 되게 되었다.

99년도 잎담배 조달을 위하여 직·간접적으로 지원한 비용은 <표 1>에서 보는 바와 같다. 잎담배 수매대금 3,956억원 외에 엽연초생산협동조합 인건비 지원 120억원을 비롯하여 총 246억원을 지원하였다. 재해보상비는 발생한 해에만 지원하는 부정기적 항목이므로 5억을 뺀다해도 240억원이나 된다. 이는 수매대금의 약 6.2%에 상당하는 금액이다. 결과적으로, 공사는 이 금액만큼 원료잎담배를 비싸게 구입하고 있는 것이다.

물론, 이 지원은 농업생산여건이 날로 황폐해져만 가는 오늘날 "원료의 안정조달에 크게 기여"하고 있음은 틀림없다. 그러나 경영합리화를 목표로 하는 민영화 공사의 원료조달 조건으로는 부담일 수밖에 없다. 바로 이점이「전량수매」 또는「제조독점권」이 내포하는 첫 번째 폐단이다.

**<표 1> 99년도 원료잎담배 조달을 위한 지원**

| 지 원 사 업 명 | 지원금액(억원) | 비 고 |
|---|---|---|
| · 엽연초생산조합 임원 인건비 지원<br>· 복합비료대금 보조<br>· 재해보상비 지급<br>· 영농자금 무이자 융자에 따른 부담금 | 120<br>31<br>5<br>90 | 의무지원<br>담배사업법/ 엽연초생산협동조합법<br>융자액 년 1,037억원 |
| **합 계** | **246** | |

(자료 : 한국담배인삼공사)

두 번째 폐단은 사업에 필요한 적정량의 원료매입 조절이 불가하다는 점이다. 그것은 원료의 안정조달을 기하기 위하여 전매제도가 도입한「全量收買制度」에서 기인한다. 전량수매제도란 "품질의 良否를 불문하고 생산된 잎담배를 모두 매입"해야만 하는 공사의 의무조항이다. 따라서 사용가치가 적은 잎담배까지 사들여야 하기 때문에 원료의 適正調達 즉, 경영 효율적인 收買調節을 할 수 없다.

이와 같은 단점으로 인하여, 원료잎담배의 在庫量은 매년 누증되어 공사 경영의

가장 큰 압박요인으로 작용하게 되었다. 물론, 원료재고량의 직접적인 발생원인은 잎담배 生産量의 過多이지만, 이 보다는 잎담배 作況의 豊凶에 관계없이 전량수매하도록 규정하고 있는「전량수매제도」가 더욱 문제이다.

<표 2>는 99년도 말 기준 원료잎담배의 재고 현황이다. 황색종은 적정재고량 69,269톤보다 667톤이 적은 반면, 버어리종은 무려 27,225톤이나 많은 것으로 나타났다.

〈표 2〉 99년도 말 기준 원료잎담배 재고 현황

(단위 : 톤, 개월/제맥엽)

| 종류 | 이월재고 | 수 입 | | 불 출 | | | 99말재고 | 지속월수 | 적정재고 | 과다재고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 99생산 | 북한산 | 제조사용 | 수출 | 기타 | | | | |
| 황 | 71,086 | 29,271 | 723 | 30,946 | 1,145 | 27 | 68,962 | 27 | 69,629 | △667 |
| 버 | 57,736 | 14,559 | - | 12,461 | 4,572 | - | 55,262 | **53** | 28,037 | **27,225** |
| 계 | 128,822 | 43,830 | 723 | 43,407 | 5,717 | 27 | 124,224 | 34 | 97,666 | 27,225 |

주) ① 황 = 황색종, 버 = 버어리종

② 불출에서 '기타'는 향료추출용으로 사용한 량임.

(자료 : 한국담배인삼공사)

99년도 말 총 원료재고량 124,224톤에 대한 추정가격은 12,281억원이나 된다. 이는 담배사업의 당기 순이익을 약 3,000억원으로 계상할 경우 그 4.1배에 해당하는 금액이다. 물론, 공사가 이에 상당하는 원료잎담배를 보유하고 있기 때문에 순 손실이라고는 할 수 없지만, 이 재고량에 대한 기회비용이 약 2,800억원이나 된다는 점이 문제이다. 이 금액은 예년에 비해 잎담배 생산량이 적었던 97년도 수매대금에 상당하는 것으로, 그 심각성을 가히 짐작케 한다.

공사는 이와 같은 過多在庫를 해소시키기 위하여 수출을 추진하고 있으나, 품질 등의 문제로 적자를 보면서 추출하는 실정에 있다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 94년도 이후 총 수출 적자액은 950억원에 달하고 있다.

〈표 3〉 연도별 원료잎담배 수출 현황

(단위 : 톤, 백만원)

| | '94 | '95 | '96 | '97 | '98 | '99 | 계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 수출량 | 200 | 544 | 8,025 | 2,591 | 7,653 | 5,717 | **24,730** |
| 수출손익 | △473 | △1,593 | △34,680 | △10,840 | △23,106 | △24,289 | **△94,981** |

(자료: 한국담배인삼공사)

이상에서 살펴본 바와 같이, 99년도 원료잎담배의 過多在庫에 대한 기회비용과 그 해소를 위한 수출적자액은 무려 3,043억원이나 된다. 이는 공사의 당기 순 이익금에 상당하는 액수로서 잎담배의「전량수매」라는 제도에서 기인한 결과라는 점을 감안하면, 현행의 稅率下에서 徵稅機能의 수행은 물론 보다 많은 이윤을 창출해야만 하는 민영화 공사에게는 엄청난 부담일 수밖에 없다.

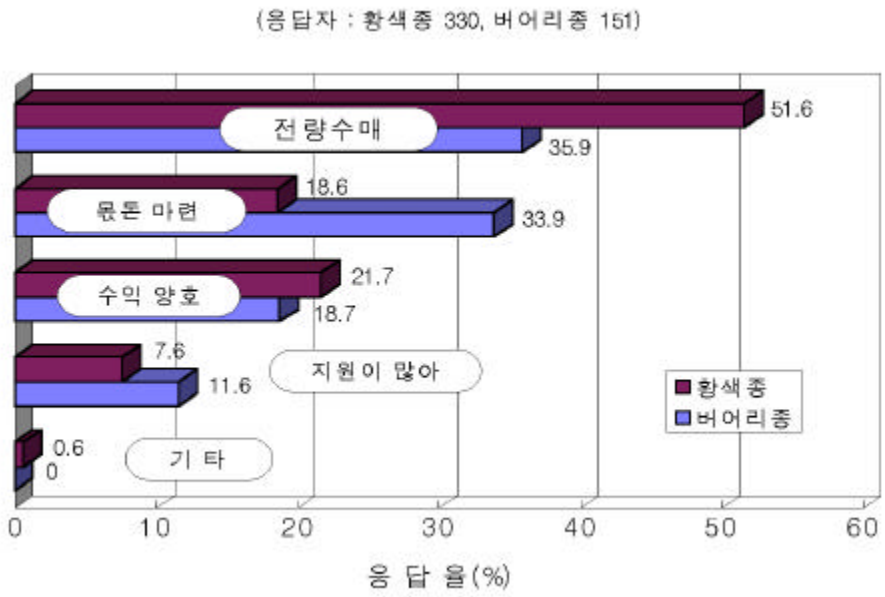
이상에서 살펴 본 바와 같이, 제조독점권의 유지는 원료잎담배의 안정적 조달이라는 효과는 인정되지만, 반면에 잎담배의 생산량조절이 안될 경우에는 담배사업체의 경영에 압박요인이 될 수 있다는 점을 확인할 수 있었다.

## 1.4. 제조독점권 폐지가 잎담배 생산정책에 미치는 영향

제조독점권이 폐지되면, "전량의무수매"는 물론, 생산조합 인건비를 비롯한 각종 경작지원도 자연 없어지게 된다. 지원받을 법적 근거가 소멸되었기 때문이다. 그 결과는 우리 나라 잎담배산업의 붕괴를 단기간 내에 초래시키고 말 것이다.

<그림 1>은 "담배농사를 짓는 이유"에 대하여 조사한 결과이다. 대부분의 경작자들이 잎담배 농사를 짓는 이유는 "수입이 좋기 때문"도 아니고 "지원이 많아서"도 아니다. 그것은 판매의 안정성을 보장하는 「전량수매제도」의 매력 때문인 것으로 나타났다. 이와 같은 결과로 미루어 보아, 제조독점권 폐지에 의한「전량수매제도」의 폐지는 잎담배 생산기반의 붕괴를 초래할 것임이 틀림없다. 팔지도 못할 잎담배를 생산할 이유가 없기 때문이다.

**<그림 1> 담배농사를 짓는 이유**




(자료 : 이학수 ; 원료잎담배 생산구조 조정방안, 56쪽, 1996)

## 1.5. 제조독점권 폐지를 위한 전제조건

제조독점권의 폐지로 국내 잎담배 생산기반이 붕괴된다면, 공사는 외산엽에 의존하여 담배사업을 전개할 수밖에 없다. 이런 계기의 부여는 공사의 경영수지개선에 있어 가장 큰 걸림돌인 高價의 국산엽 사용에 따른 부담을 해소시켜 줄 것임에는 틀림없다.

그러나 세계 잎담배 시장의 대부분이 Universal, Standard, Dimon과 같은 주요 딜러들에 의하여 장악되어 있어, 장기적 관점에서 외산엽에의 의존은 생각처럼 만만치 않은 실정이다. 일본전매공사가 JT로 민영화 할 때, 이 계열에 끼려고 엄청난 노력을 기울였지만, 결국 실패로 끝나 "전량수매"제를 존속시키고 말았다는 것은 잘 알려진 사실이다. 이와 같은 이유에서, 민영화 공사의 담배사업 안전을 생각한다면 국내 잎담배 생산기반의 붕괴는 막아야 한다.

따라서 국내엽을 사용하고자 한다면, 제조독점권의 폐지에 앞서 공사가 지금까지 부담해 왔던 "全量義務收買制度"는 물론, 생산조합 인건비를 비롯한 각종 생산지원에 대한 義務의 所在를 명확히 하여야만 할 것이다.

만약, 정부가 재정을 이유로 민영화 공사에게 이 의무를 전가시키고자 한다면, 제조독점권 폐지로 국내제조시장에 진입할 여타 제조업체에게도 형평을 기하기 위하여 이 의무를 전가시켜야만 한다. 그러나 국내제조시장에 진입한 제조업체는 高價라는 이유를 내세워 우리 잎담배를 원료로 사용할 것으로 보이지 않는다. 따라서 제조업체들에게 지원의무의 전가는 형평성 면에서 불가할 것으로 보여진다.

그러므로 이 지원의무는 국가가 국가세입 확충을 위하여 도입한 제도에서 비롯된 것이고, 제조독점권 폐지는 정부의 방침이기 때문에 정부가 반드시 제조독점권을 폐지하고자 한다면, 그 전제조건인 지원의무는 정부가 져야 한다는 논리가 성립된다.

그러나, UR협정과 뉴라운드 협상의 진행 등 세계무역환경 조건의 변화를 감안할 때, 정부지원에 한계가 있을 수밖에 없으며, 가능한 방안을 강구하여 정부가 지원한다 해도, 타작물과의 형평성 문제와 재원마련 문제 등 현실적으로 많은 어려움이 예상된다. 또한, 미국의 "잎담배안전공사"나 EU의 생산보조금제도 등도 검토대상이 될 수 있으나, 그에 따른 막대한 재원이 소요되고, WTO체제하에서는 이 방안도 현실적으로 한계가 있다.

# 2. 공사 경쟁력 강화를 위한 원료조달 방안

## 2.1. 민영화 공사의 경쟁력 강화를 위한 대안

제조업체가 이윤을 창출하는 방법은 다양하지만, 기본적으로는 "이윤이 부가된 생산제품을 많이 파는 것"이다. 이윤의 부가 폭을 넓히려면 제조원가를 절감해야 한다. 여기서, '어떻게 많이 팔 것이냐'는 販賣戰略에 관한 문제이고, '제조원가의 절감'은 제조원가에서 차지하는 비중이 큰 원료잎담배의 구입가격의 문제이다.

이와 같은 관점에서, 보다 "많은 이윤을 창출"해야만 하는 민영화 공사의 원료조달 조건은『良質의 원료잎담배를 저렴한 가격으로 적정량을 안정적으로 공급받는 것』으로 요약된다.

그러면 제조원가의 절감과 직결되는 우리 원료잎담배의 가격은 어떠한가? <표 4>는 99년도 주요 잎담배 생산국의 수매·경매가격을 비교한 것이다.

**<표 4> 99년도 주요 경쟁국 잎담배 수매·경매가격 비교**

(단위 : US$/Kg, 1,174원/$)

| 구 분 | | 한 국 | 미 국 | 아르헨티나 | 브라질 | 말라웨 | 짐바붸 | 중 국 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 황색종 | 가 격 | **5.08** | 3.90 | 1.46 | 1.70 | 1.75 | 1.72 | 0.80 |
| | 지 수 | **100** | 77 | 28 | 33 | 35 | 33 | 17 |
| 버어리 | 가 격 | **4.43** | 4.16 | 1.45 | 1.61 | 1.39 | 1.46 | 1.10 |
| | 지 수 | **100** | 91 | 32 | 35 | 31 | 33 | 24 |

(자료 : 한국담배인삼공사)

시장에서 상품의 가격은 품질에 비례하기 때문에, 품질을 제외한 국제거래가격의 단순비교는 비교의 의미가 없다. 그러나 對外 競爭力을 가늠해보는 척도는 된다.

Kg 당 가격이 비교적 높은 미국 잎담배와 비교할 경우, 우리 나라 황색종은 1.3배, 버어리종은 1.1배나 비싼 것으로 나타났다. 이는 공사가 이 만큼 비싼 값으로 원료를 사서 담배를 만들어 판다는 것을 뜻한다. 즉, 비싼 만큼 공사의 판매이익이 적다는 것을 말하는 것이다.

따라서 민영화 공사가 경영수지를 개선하기 위해서는 먼저, 국산엽의 수매가격을 低減시키는 것이다. 그러나 이는 잎담배의 생산여건을 감안하면, 현실적으로 불가능에 가깝다.

그렇다면, 국산엽보다 저렴한 잎담배를 수입하여 사용하는 수밖에는 대안이 없다. 이 경우, 제품에의 配合率이 문제가 된다. 이윤의 창출에만 급급하여 100% 수입엽을 사용한다면, 담배 맛의 급격한 변화로 소비가 위축될 뿐 아니라, 판매전략에서 '우리담배'라는 호소력과 설득력이 없어지게 된다. 특히, 후자는 국내담배시장 개방이후 외산담배의 잠식을 효과적으로 방어할 수 있었던 주 요인으로 분석되고 있다는 점에서, 판매전략 상 간과해서는 안 되는 要素이다.

이와 같은 이유에서, 민영화 공사는 국내 원료잎담배의 사용은 절대적이고, 판매효과를 높이기 위해서는 수입엽의 배합비율보다 국산엽의 사용비율이 상대적으로 높아야 할 것이다.

그러나 제조담배의 생산과 판매시장 등의 여건의 변화로 공사 경영수지 개선에 악영향을 초래할 경우를 감안한다 하더라도 국산엽 사용비율의 최저 수준은 50% 이상은 되어야 한다. 이와 같은 최악의 경우를 감안하여 공사는 향후 국산잎담배의 사용계획을 잠정적으로 수립하였는데, 그 내용은 <표 5>와 같다.

**<표 5> 향후 국산 잎담배 사용 계획**

| | 원료잎담배(제맥엽) ·% | | | 판상엽 | 팽화각초 | 합 계 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 국산엽 | 외산엽 | 계 | | | |
| 현 행 | 62.0 | 17.2 | 79.2 | 12.1 | 8.7 | 100 |
| 향 후 | **40.0** | **40.0** | **80.0** | **11.5** | **8.5** | **100** |
| 증 감 | △**22.0** | **22.8** | 0.8 | △0.6 | △0.2 | |

(자료 : 한국담배인삼공사)

## 2.2. 잎담배 생산 적정면적의 산출

이상과 같은 이유에서, 국산 잎담배를 사용하기로 한다면 適正面積을 산출해야 한다. 이 적정면적이란 민영화 공사의 원료조달 조건 중 "적정량을 공급받기" 위한 잎담배 생산면적이란 뜻으로 공사 경영개선을 위한 安定面積이기도 하다.

적정면적은 제조담배의 판매량을 근거로 산출된다. 따라서 면적조정은 적극적인 시장공략을 추진한다는 전제하에 검토되어야만 한다. 공사가 2005년도까지 전망한

제조담배의 수요 내용은 <표 6>에서 보는 바와 같다.

**<표 6> 중장기 제조담배 수요 전망**

(단위 : 억본, %)

| 구 분 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 국내 수요 | 896 | 900 | 886 | 875 | 859 | 842 | 821 |
| 점유율(%) | 93.6 | 92.2 | 91.0 | 90.0 | 88.5 | 87.0 | 85.0 |
| 해외 수출 | 21 | 35 | 42 | 50 | 60 | 70 | 80 |
| 계 | 917 | 935 | 928 | 925 | 919 | 912 | 901 |
| **제조량** | - | **940** | **930** | **930** | **920** | **915** | **905** |

(자료 : 한국담배인삼공사)

흡연인체 유해론과 혐연권 등에 따른 금연인구의 증가, 외산담배의 적극적인 시장공세, 소비심리의 사회적 변화 등을 감안하여 제조담배의 수요를 전망하였을 때, 2000년도 약 940억본에서 2005년도에는 약 900억본 규모로 약 40억본이 감소하는 것으로 추정되었다.

이와 같은 수요 전망치에 국산 잎담배 최저 사용비율 50%를 적용하였을 경우의 적정면적은 <표 7>과 같다.

**<표 7> 연도별 제조담배 수요 전망과 잎담배 생산 적정면적**

(단위 : 억본, ha)

| 구 분 | | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 수요전망 | | (940) | 940 | 930 | 930 | 920 | 915 | 905 |
| 경작면적 | 황색종 | 17,454<br>(29,271) | 11,973<br>(19,133) | 11,842<br>(18,929) | 11,843<br>(18,929) | 11,718<br>(18,726) | 11,654<br>(18,624) | 11,527<br>(18,420) |
| | 버어리종 | 7,432<br>(14,559) | 4,583<br>(8,044) | 4,535<br>(7,959) | 4,535<br>(7,959) | 4,486<br>(7,873) | 4,461<br>(7,830) | 4,413<br>(7,745) |
| 합 계 | | 24,886<br>(43,840) | 16,556<br>(27,177) | 16,378<br>(26,888) | 16,378<br>(26,888) | 16,204<br>(26,599) | 16,115<br>(26,454) | 15,940<br>(26,165) |

(자료 : 한국담배인삼공사)

제조담배의 수요가 전망한 대로 매년 감소한다면, 2005년도 공사가 필요로 하는 국산 잎담배의 생산면적은 약 16,000ha인 것으로 계산되었다.

## 2.3. 과다 생산면적의 감축방안

이상에서 살펴 본바와 같이, 국내 잎담배 사용비율 50% 전제하에 공사의 중장기 제조담배 수요 전망을 토대로 산출한 2005년도 국내 잎담배 생산면적은 15,940ha인 것으로 산출되었다. 이 면적은 2000년도 생산면적 24,300ha보다 8,360ha나 적다. 다시 말하여, 2005년도까지 8,360ha라는 경작면적을 감축해야 한다는 것이다(<표 8> 참조). 이 면적은 2000년도 생산면적의 34.4%에 해당한다.

**<표 8> 2005년도 잎담배 생산면적**

(단위 : ha, %)

| | 2000년 | 2005년 | 증 감 | |
|---|---|---|---|---|
| | | | 면 적 | 비 율 |
| 황 색 종 | 17,180 | 11,527 | △5,653 | △32.9 |
| 버어리종 | 7,120 | 4,413 | △2,707 | △38.0 |
| **계** | **24,300** | **15,940** | **△8,360** | **△34.4** |

(자료 : 한국담배인삼공사)

### 가. 감축방법별 일반적인 장단점

경작면적의 감축하는 방안에는 공사의 잎담배 생산계획에 의거 정책적으로 감축시키는 방법과 폐작자의 발생에 따른 자연감소에 의존하는 방법이 있다. 전자는 경작자 의향과는 무관하게 공사계획에 의거 면적을 감축시키는 일종의 인위적인 방법으로 지금까지 종종 적용하던 방법인데 반하여, 후자는 신규경작자의 진입을 허용하지 않는 가운데 경작자의 의향에 따른 자연감축이다.

따라서 인위적인 감축방법은 단기간 내의 감축효과는 높지만, 실적달성에 급급한 나머지 산지나 경작자의 특성을 무시한 채 추진하기 쉬워 산지의 부실화를 초래할 위험이 있을 뿐 아니라, 경작자는 물론 생산조합 측으로부터 강한 저항이 있다는 것이 단점이다.

이에 반하여, 후자의 경우는 전자에 비하여 단기간 내 감축효과는 적을지 모르지만, 신규경작자의 진입을 허용하지 않기 때문에 면적이 증가할 염려가 없는 가운데 폐작자의 경작면적은 확실하게 감축시킬 수 있다. 또한 농정차원에서 잎담배 산지를 보호·육성한다는 인상을 부각시킬 수 있어 기업체인 공사의 사회적 신뢰

성을 확보할 수 있는 이점을 지닌다. 단점이라면, 생산지도면적이 적은 조합의 경우는 면적유지 및 확보를 위하여 폐작을 만류한다거나 폐작자 수를 은폐한다거나 또는 폐작자 명의로 신규경작자를 은밀히 받아들일 가능성도 있다는 점이다. 따라서 생산조합 측과 사전에 충분한 교감이 필요하다.

그러나 이상의 감축방법별 장단점은 참고로 하되 자연감축에 의존함을 원칙으로 삼되 부득이 할 경우, 인위적으로 감축시키는 것이 바람직할 것이다.

나. 감축방안에 대한 검토

1) 자연감축에 대한 전망

폐작자에 의한 생산면적의 감축가능을 전망하기 위하여 94년도 이후 경작자 수와 면적의 변화를 조사하였다. 그 결과는 <표 9>에서 보는 바와 같다.

**<표 9> 연도별 잎담배 경작현황**

(단위 : 호, ha, %)

| | | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 경작농가 | 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 |
| | 감소율 | 100 | △16.7 | △20.5 | △21.3 | △6.6 | △7.5 |
| 경작면적 | 황색종 | 23,390 | 22,029 | 20,972 | 18,950 | 17,897 | 17,454 |
| | 버어리종 | 12,669 | 10,201 | 9,028 | 8,231 | 7,899 | 7,432 |
| | 계 | 36,059 | 32,230 | 30,000 | 27,181 | 25,796 | 24,886 |
| | 감소율 | 100 | △10.6 | △6.9 | △9.4 | △5.1 | △3.5 |

(자료 : 한국담배인삼공사)

94년도부터 99년도까지 5년간 경작농가의 감소율은 년 평균 14.5%였고, 경작면적의 감소율은 7.1%이였다. 물론, 이 감소율이 순수한 자연감소율이라고 보기는 어렵지만, 잎담배 심의회를 통하여 조정된 결과이다. 잎담배 심의회에서의 조정은 폐작자나 폐작 희망자가 있었기 때문에 가능했을 것이다. 그렇다면, 이 결과는 자연감소로 간주할 수 있다.

2005년도까지 감축시켜야 할 면적은 2000년도 경작면적의 34.4%이었다. 이 감축비율은 94년도부터 99년도까지의 면적 감소율 7.1%의 4.8배에 해당한다. 즉, 현재의 감소율을 유지한다면 5년 뒤인 2005년도에는 적정면적까지 자연 감축된다는 것을 말하는 것이다.

공사는 현재 재고량을 많이 보유하고 있어 경영이 어렵다고는 하지만, 황색종의 경우 99년도 말 기준으로 667톤이나 모자라는 실정에 있다. 또한 경작자의 70.9%가 50대 이상으로 매우 노령화되어 있기 때문에 폐작할 가능이 높은 실정이다.

따라서 인위적으로 급격히 면적을 감축하기보다는 자연감축을 유도하는 것이 효과적이라 하겠다.

2) 폐작 보상금 지급에 의한 감축

제조담배의 판매량이 급격히 저하되어 자연감축에만 의존할 수 없는 경우라든가, 또는 이에 의한 면적조정이 예상보다 비효과적이어서 공사의 경영합리화에 지대한 차질이 발생할 것으로 판단되었을 경우 등과 같이 부득이 할 때에는 '폐작보상금'을 지급하여 면적을 조정할 수밖에는 없을 것이다. 이 방법으로 면적을 조정한 예는 일본에서 찾을 수 있다. 지금에 와서 JT 스스로 "산지 육성 상 실패한 정책"이라고 후회하고 있기는 하지만,

이는 경작자와 조합으로부터의 저항을 최소화시킬 수 있는 수단이라는 점이 특징이다. 그러나 잎담배 농사에 대한 매력이 저하되고 있는 상태에서 이의 실시는 산지를 붕괴시킬 위험이 있을 뿐 아니라, 폐작자의 轉作으로 인하여 발생할 농작물의 가격폭락, 그리고 타 농작물과의 형평성 등이 문제점으로 대두된다. 또한 공사가 민영화되어 사기업으로 탈발꿈을 하였다 하더라도 잎담배는 대표적인 "정치작물"이라는 점을 감안하면, 그 실시에 어려움은 없을는지 궁금하다.

그러나 면적감축의 본질적 목적은 공사 경영수지 개선에 있고, 그 내용은 "양질의 원료잎담배를 적정량만 안정적으로 공급받는데"에 있다는 점을 잊지말고, 산지의 보호·육성이라는 차원에서 검토되어야만 한다.

따라서 종별 산지의 특성을 토대로 장차 보호·육성시킬 산지를 선정한 다음, 경작자들이 수긍할 수 있는 제반 조건 즉, 실시를 위한 수순, 보상금 지급액수의 결정, 지급대상자 선정기준 및 방법 등을 마련하여야 한다. 아울러 보상금 지급에 소요되는 재원의 조달방안도 검토되어야 할 것이다. 실시 시 성공을 위해서는, 이

상과 같은 제반 사항에 대한 기술적인 검토는 별도로 수행되어야 할 것이다.

## 2.4. 산지 육성방안

『양질의 원료잎담배를 저렴한 가격으로 적정량을 안정적으로 공급받는』 것을 목적으로 하는 민영화 공사의 원료조달 조건을 충족시키기 위해서는 면적조정과 더불어 산지의 육성방안이 검토 실시되어야 한다. 경작자 수입의 안정은 공사 원료의 안정적 조달과 직결되기 때문이다.

그 방안은 경제적인 영농규모의 농가를 육성하는 것이다. 경작면적을 규모화 하면 기계화가 가능해져 고비용 저효율을 제거할 수 있어 농가소득의 증대와 안정을 기할 수 있기 때문이다.

이와 같은 효과를 낼 수 있는 잎담배 생산농가의 경제적 최소 영농규모는 황색종의 경우는 1.5ha이고, 버어리종은 0.5ha인 것으로 분석되었다. 그러나 99년도 잎담배 경작자 규모를 분석한 결과, 황색종 경작자의 64.4%가 1.5ha 미만이고 버어리종의 경우는 75.6%가 0.5ha 미만의 농가인 것으로 나타났다.

따라서 이들의 규모를 확대시킬 필요가 있다. 이와 같은 맥락에서, 공사는 육성대책을 수립하였는바, 그 결과는 <표 10>에서 보는 바와 같다.

**<표 10> 규모화 농가의 육성 계획**

(단위 : 호)

| 구 분 | '99년도 현황 | 육성 계획 | 증 감 |
|---|---|---|---|
| 황 색 종 | 4,774 | 7,700 | 2,926 증 |
| 버 어 리 종 | 4,100 | 8,800 | 4,700 증 |
| **계** | **8,874** | **16,500** | **7,626 증** |

(자료 : 한국담배인삼공사)

영농규모의 규모화는 기계화를 전제로 추진되어야 한다. 기계화는 필지 당 규모가 클수록, 필지는 인접해 있을수록 작업효율이 높다는 점을 감안하여 유도 육성해 나가야만 한다. 그랬을 때, 노동생산성과 토지의 생산성이 동시에 향상되어 비로소 경영의 안정을 도모할 수 있기 때문이다. 이것이 기계화의 목적이다.

## 3. 제조독점권 폐지시의 경작자 보호대책

제조독점권이 폐지되어 공사가 완전 민영화되면, 담배사업에 대한 모든 결정권은 이사회에 귀속되게 된다. 따라서 공사의 소유·지배구조가 어떻게 형성되느냐 하는 문제는 매우 중요하다. 이와 같은 선행조건이 해결되지 않은 상태에서 원료조달을 위한 경작자 보호대책을 논한다는 것은 시기상조로서 한계가 있을 수밖에 없다.

그러나 담배사업은「농산물 가공산업」이라는 기본속성이 변하지 않는 한 "원료잎담배의 조달"은 민영화 공사의 사업을 위한 필수요건일 뿐 아니라, "이윤의 창출"을 좌우하는 요인이라는 점에서 간과할 수는 없을 것이다.

따라서 원료잎담배의 안정적 조달을 위한 '경작자 육성계획의 수립과 추진', 영농비의 사전지급 및 복합비료 대금의 보조 등과 같은 '경작농가의 지원문제' 등을 전담할 가칭「공공위원회」를 이사회 내에 설치함으로서, 대 농민문제를 슬기롭게 해결하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다 하겠다.

아울러, 제조독점권 폐지로 불안해 할 경작자에게 안정적으로 원료를 수매할 것이라는 점을 확인시켜 주는 차원에서, 원료잎담배 총 사용량의 50%는 국내 잎담배를 사용하겠다는 경작자 대표에게 확약 해 주어야만 한다. 그리고 이를 입증시키는 방안으로 공사와 경작자 대표간에 3 5년간의 장기구매 계약을 맺는 것도 검토의 대상이다.