



제418회 국회 (정기회)
제7차 기획재정위원회

담배사업법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈연초경작지원 등 사업을 위한 출연금 출연 자율화〉

■ 정부 제출(의안번호 제2202353호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 연초경작지원 등 사업을 위한 출연금 자율화 등 (안 제25조의3제1항 및 제2항)	2

I. 제안경위

가. 제 출 자 : 정 부

나. 제 출 일 : 2024. 7. 29.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

부담금 운용의 공정성 및 투명성을 제고하기 위하여 기획재정부 장관이 담배제조업 허가를 받은 자로 하여금 연초경작지원 등의 사업을 위한 출연금을 부담하도록 하던 것을 앞으로는 담배제조업 허가를 받은 자가 자율적으로 출연할 수 있도록 하려는 것임.

참고사항

이 법률안은 이 법률안과 함께 제출되는 「국민건강증진법 일부개정법률안」(의안번호 제2351호)의 의결을 전제로 하므로, 해당 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

II. 검토의견

1. 연초경작지원 등의 사업을 위한 출연금 자율화 등 (안 제25조의3제1항 및 제2항)

현 행	개 정 안
○ 기획재정부장관은 제조업자로 하여금 <u>궂련에 대하여 20개비당 20원의 범위에서 공익사업과 연초경작지원 등의 사업을 직접 행하게 하거나 이들 사업을 하는 자에게 출연하도록 할 수 있음</u> (제25조의3제1항)	○ 제조업자는 공익사업과 연초경작지원 등의 사업을 직접하거나 해당 사업을 하는 자에게 금전이나 그 밖의 재산을 출연할 수 있음 (안 제25조의3제1항)
○ 수입판매업자는 공익사업을 직접 하거나 해당 사업을 하는 자에게 <u>출연</u> 할 수 있음. <u>이 경우 제1항을 준용함</u> (제25조의3제2항)	○ 수입판매업자는 공익사업을 직접 하거나 해당 사업을 하는 자에게 금전이나 그 밖의 재산을 <u>출연</u> 할 수 있음. <후단 삭제> (제25조의3제2항)

현행법은 기획재정부장관이 담배 제조업자로 하여금 보건의료·환경 보호등의 공익사업과 연초경작지원 등의 사업(이하 ‘연초경작지원 사업 등’)을 직접 행하게 하거나 위 사업을 하는 자에게 출연하게 할 수 있도록 규정하고 있으며 동법 시행규칙¹⁾은 궂련 20개비당 5원의 출연금을 규정하고 있음. 따라서 담배 제조업자는 궂련 20개비당 의무적으로 5원의 출연금을 내야 하는 부담을 짐.

1) 「담배사업법」 시행규칙 제17조(연초경작지원 등 사업을 위한 출연) ① 법 제25조의3제1항에 따라 제조업자는 같은 조 제4항에 따라 연초 경작자의 영농기술 개발을 직접 지원하기 위하여 기획재정부장관의 승인을 받아 설립된 법인(이하 이 조에서 “지원법인”이라 한다)에 출연하여야 한다.

② 제1항에 따라 출연하여야 하는 금액은 제조업자가 제조하여 판매하는 담배 중 궂련(「지방세법」 제48조제2항제1호가목에 따른 담배로서, 「지방세법」 제54조에 따라 담배소비세가 면제되는 것과 같은 법 제63조제1항제1호 및 제2호에 따라 담배소비세액이 공제 또는 환급되는 것은 제외한다. 이하 이 조에서 같다) 20개비당 5원으로 한다.

개정안은 담배 제조업자의 연초경작지원 사업 등을 위한 출연금 의무화를 폐지하고 자율화하는 것을 내용으로 하고 있음.

아울러, 「국민건강증진법」 일부개정법률안(의안번호_2202351)은 궤련 20개비당 5원만큼 담배 제조업자의 국민건강증진부담금을 인상하려는 것을 내용으로 하고 있는 바, 「담배사업법」상 의무 출연금 폐지에 상응하여 국민건강증진부담금을 인상하려는 것임.

「담배사업법」과 동법 시행규칙에 따른 담배 제조업자의 출연금은 연초 경작자를 지원하기 위하여 설립된 연초생산안정화재단으로 출연됨. 담배 제조업자의 출연은 한국담배인삼공사의 민영화에 따라 연초 경작농가에 대한 지원 규정이 「담배사업법」에서 삭제²⁾되면서 국내 잎담배 산업기반 붕괴를 막고 연초경작농가를 보호하기 위해 2002년부터 실시되고 있음.

개정안은 다음과 같은 점에서 타당성이 있다고 보임.

현재 연초생산안정화재단 기본재산의 운용수입만으로 일정 수준 이상의 연초경작농가 지원이 가능할 것으로 생각됨. 2023년 기준 연초생산안정화기금의 기본자산은 5,339.8억원, 기본재산 운용수입은 304.8억원에 이르고 있음. 또한 최근 2020~2023년 수입·지출 현황을 보면 기본재산 운용수입이 지원사업비의 87.2~142.2%를 차지하고 있으며

2) 삭제된 연초경작농가에 대한 규정으로 제6조(수매대금의 일부 사전지급), 제7조(재해보상금의 지급), 제8조(장려금등의 지급), 제9조(경작지도) 등이 있음

연초경작농가 수, 연초경작규모가 감소추세에 있음에 비추어 볼 때, 기본재산 운용수입만으로도 ‘품질향상 및 지력증진사업’, ‘생산기반 구축 사업’, ‘경작자단체 지원사업’ 등에 대하여 필수적 수준의 연초경작 농가 지원이 가능할 것으로 보임.

[연도별 연초생산안정화기금 수입·지출 현황]

(단위: 억원)

항목		‘20	‘21	‘22	‘23	‘24 ^e
수입(A)	기본재산 운용수입	207.5	184.4	233.6	304.8	282.4
	출연금	146.8	142.8	141.7	136.8	153.0
	KT&G 후원금	4.0	4.0	(4.8)*	(5.2)*	(4.2)*
	총계	358.3	331.2	375.3	441.6	435.4
지출(B)	지원사업비	217.7	211.4	254.6	214.3	243.8
	재단운영비	13.2	13.1	13.5	13.7	16.3
	여유재원**	127.4	106.7	107.2	213.6	175.3
	총계	358.3	331.2	375.3	441.6	435.4
기금 기본재산 규모		4,912.3	5019.0	5,126.2	5,339.8	5,515.1

자료: 기획재정부

* ()는 KT&G에서 농어촌상생협력기금에 출연하여 농가에 직접 지원한 금액

** 재단 정관에 따라 수입과 지출 차액인 여유재원은 기금 기본재산에 편입

[최근 5년 간 연초생산 규모 및 농가 수]

(단위: 톤, 가구)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
생산규모	10,215	7,741	8,013	7,227	6,239
농가 수	2,880	2,967	2,855	2,707	2,384

자료: 기획재정부

[최근 3년 간 연초생산안정화재단 주요 사업별 지출 내역]

(단위: 백만원)

주요 사업	2021	2022	2023
품질향상 및 지력증진사업	8,391	9,748	9,852
생산기반구축사업	3,076	3,563	1,732
영농기술개발사업	103	471	525
재해보상사업	345	130	1,155
경작자단체 지원사업	8,825	8,289	7,621
ESG사업	-	-	545
특별지원*	400	3,254	-
계	21,140	25,455	21,430

자료: 기획재정부

*특별지원은 2021년 KT&G 기부 및 2022년 코로나19 피해극복 지원으로 구성

또한 2021년 부담금평가보고서에서는 자산운용수입 및 기타수입으로 연초경작지원 등 사업비를 충당할 수 있을 뿐만 아니라 과거에도 자산운용수입만으로 사업 운용이 가능해 부담금을 징수하지 않은 사례가 있었음을 고려할 때, 부담금의 비율을 점차적으로 낮추거나 출연금이 일정 금액 이상 적립되었을 때까지만 부담금을 징수하여 장기적으로 부담금에 의존하는 비율을 감소시켜나가는 방안도 검토할 필요가 있다는 의견이 제시된 바 있음.

다만, 담배 제조업자의 출연금을 폐지할 경우 연초생산안정화재단의 연초경작농가 지원은 전적으로 기본재산 운용수입에 의존할 수 밖에 없는 바, 연초경작농가에 대한 안정적인 지원을 위한 방안을 마련할 필요가 있다고 보임.

연초생산안정화재단의 정관에 따르면 사업비는 기본재산 운용수입을 우선적으로 사용하여야 하며 부족한 재원은 담배 제조업자가 출연한 재산을 사용하는 것으로 규정되어 있음³⁾. 따라서 담배 제조업자의 출연금이 없는 상태에서 연초 경작 농가에 대한 지원 수준을 안정적으로 유지하기 위해서는 기본재산 운용수입을 안정적으로 유지할 필요가 있음. 하지만 재산운용수익은 주식·채권 등 금융 시장의 환경에 영향을 받아 불확실성을 가지고 있으므로 안정적인 연초경작농가 지원을 위해 포트폴리오 다변화 등 수익률 증대 방안을 마련할 필요가 있다고 보임.

한편, 개정안은 수입판매업자의 공익사업 참여에 대한 제조업자 준용 규정을 삭제하고 있는 바, 개정안에 따라 제25조의3제1항이 개정될 경우, 준용규정을 두더라도 실질적으로 준용되는 내용이 없다는 점을 고려할 때, 준용규정을 삭제하는 것이 타당하다고 보임.

또한 「국민건강증진법」상 담배 제조업자의 국민건강증진부담금을 인상하기 이전, 「담배사업법」상 담배 제조업자의 출연금을 자율화할 경우 담배 제조업자의 부담이 감소하는 효과가 야기될 수 있고 반면, 출연금 자율화 이전에 국민건강증진부담금이 인상될 경우 담배 제조업자의 부담이 확대되는 효과가 야기될 수 있으므로 「국민건강증진

3) 「연초생산안정화재단 정관」 제5조(기금의 사용 등) ① 제4조제1항 각 호에 규정한 사업수행에 사용하는 재원은 제21조제2항 각 호의 기본재산에서 발생하는 과실금, 사업수익, 기타의 수입을 우선 사용하고, 부족한 재원은 담배사업법 시행규칙 제17조에 의해 담배제조업자가 당해연도에 출연한 재산을 사용한다. 다만, 기연도 잔여 재산운용수익과 당해연도의 재산 운용수익 범위 내에서 기본재산의 일부를 목적사업에 우선 사용할 수 있다. 이 경우 우선 사용된 기본재산은 당해연도 말까지 충당되어야 한다.

법」 일부개정법률안(의안번호_2202351)의 심사 경과를 고려한 법안 심사가 필요할 것으로 보임.

참고로 「담배사업법」상 출연금을 자율화하고 그 대신 「국민건강증진법」상 국민건강증진기금의 재원이 되는 부담금을 인상할 경우, 흡연피해자 지원, 금연교육, 건강생활 지원사업⁴⁾에 활용할 수 있는 재원이 증대될 수 있고 자체수입규모에 비해 사업비 규모가 큰 구조를 가지고 있는 국민건강증진기금의 재원 구조 개선 효과도 기대할 수 있음.

개정안에 대하여 기획재정부는 연초경작지원 출연금 폐지와 무관하게 연초 경작 농가에 대한 지원은 현행 수준을 유지할 계획이며 기본 재산 자산운용수입만으로도 지출 소요를 충당할 수 있을 뿐 아니라, ‘연초생산안정화재단 자산운용 성과평가 및 수익률 제고방안’ 연구용역(2024년 12월 완료 예정)을 통해 자산운용 수익률을 제고를 추진할 계획이라는 입장임.

한편, 엽연초생산협동조합 중앙회는 안정적으로 경작자 지원사업 등

4) 「국민건강증진법」 제25조(기금의 사용 등) ①기금은 다음 각호의 사업에 사용한다.

1. 금연교육 및 광고, 흡연피해 예방 및 흡연피해자 지원 등 국민건강관리사업
2. 건강생활의 지원사업
3. 보건교육 및 그 자료의 개발
4. 보건통계의 작성·보급과 보건의료관련 조사·연구 및 개발에 관한 사업
5. 질병의 예방·검진·관리 및 암의 치료를 위한 사업
6. 국민영양관리사업
7. 신체활동장려사업
8. 구강건강관리사업
9. 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 행하는 건강증진사업
10. 공공보건의료 및 건강증진을 위한 시설·장비의 확충
11. 기금의 관리·운용에 필요한 경비
12. 그 밖에 국민건강증진사업에 소요되는 경비로서 대통령령이 정하는 사업

을 영위할 수 있다면 부담금 폐지에 동의한다는 의견을 제출하였음.

반면, 한국담배협회는 연초경작지원 등의 사업을 위한 출연금은 그 목적이 국내 연초생산 기반의 안정화를 위한 것인데 반하여, 국민건강증진부담금은 국민건강증진사업 추진에 필요한 재원 확보를 위한 것으로서 그 목적이 다르고 실질적 관련성이 없으므로 합리적 이유 없이 한 부담금을 폐지하고 다른 부담금으로 활용하는 것은 「부담금관리 기본법」상 부담금 부과 원칙에 위반될 뿐만 아니라, 사실상 세금인상으로서 업계 부담이 가중된다는 의견을 제출하였음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제25조의3(제조업자 등의 공익사업 참여) ① 기획재정부장관은 제조업자로 하여금 그가 판매하는 담배 중 궤련에 대하여 20개비당 20원의 범위에서 <u>기획재정부령으로 정하는 바에 따라 보건의료·환경보호등의 공익사업과 연초경작지원 등의 사업을 직접 행하게 하거나 이들 사업을 하는 자에게 출연하도록 할 수 있다.</u>	제25조의3(제조업자 등의 공익사업 참여) ① <u>제조업자는 보건의료·환경보호 등의 공익사업과 연초경작지원 등의 사업을 직접 하거나 해당 사업을 하는 자에게 금전이나 그 밖의 재산을 출연할 수 있다.</u>
② 수입판매업자는 제1항에 준하는 공익사업을 직접 하거나 해당 사업을 하는 자에게 <u>출연할 수 있다. 이 경우 제1항을 준용한다.</u>	② ----- ----- ----- <u>금전이나 그 밖의 재산을 출연-----</u> . <후단 삭제>
③ ~ ⑤ (생략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)

문의처

02)6788-5150

참고 1

국민건강증진기금 자원 구조

[최근 5년간 국민건강증진기금운용 결산 현황]

(단위: 억 원, %)

구분		2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증감률
기금운용규모		39,262	41,168	43,007	42,504	45,238	3.6
수입	자체수입	28,896	30,459	30,715	29,539	30,998	0.8
	-법정부담금 (담배부담금)	28,105	29,671	29,630	28,250	29,737	1.5
	-재산수입	48	50	72	151	256	56.9
	-기타	743	738	1,013	1,139	1,005	9.3
	정부내부수입	7,345	7,809	9,048	9,430	12,624	15.1
	-기금예수금	6,752	7,483	8,459	7,000	7,000	1.7
	-타계정전입금	593	326	588	2,430	5,624	120.0
	여유자금회수	3,021	2,900	3,245	3,534	1,616	△9.4
지출	사업비	33,070	33,696	34,528	34,472	36,664	2.6
	-건강보험지원	18,082	18,801	19,167	18,149	18,208	0.2
	-건강보험지원외	14,988	14,895	15,361	16,322	18,456	5.5
	기금간거래	2,698	3,901	4,356	3,986	1,625	△2.9
	계정간 거래	593	326	588	2,430	5,624	120.0
	여유자금운용	2900	3,245	3,535	1,616	1,325	△12.9

자료: 국회 예산정책처 2023년 결산 위원회별 분석[보건복지위원회·여성가족위원회] 발제