



인 천 지 방 법 원

제 1 - 1 행 정 부

판 결

사 건 2023구합54277 담배소비세 등 부과처분 취소청구의 소
원 고 주식회사 A
소송대리인 변호사 전○○, 이○○
피 고 ○○광역시장
변 론 종 결 2025. 3. 13.
판 결 선 고 2025. 5. 22.

주 문

1. 원고의 청구를 모두 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2022. 7. 11.¹⁾ 원고에 대하여 한 담배소비세 7,459,046,750원(가산세 1,721,318,470원 포함), 지방교육세 2,524,026,400원 부과처분을 모두 취소한다.

이 유

1) 원고는 소장 청구취지 부분에 처분일자를 2022. 7. 14.로 기재하였으나, 갑 제2호증의 기재에 의하면 이는 오키로 보인다.



1. 처분의 경위

가. 원고는 ○○ ○○구 B건물, C호에 사업장을 두고 무역업, 도·소매업을 영위하는 주식회사이다.

나. 원고는 2018. 6. 21.부터 2020. 4. 21.까지 ○○ 소재 D(이하 'D'라 한다)가 생산한 액상 니코틴 원액(이하 '이 사건 니코틴'이라 한다)을 사용하여 E, F 등(이하 '이 사건 거래처'라 한다)이 제조한 니코틴 함유 전자담배용액(이하 '이 사건 물품'이라 한다)을 62건 수입하면서, 이 사건 니코틴이 '연초 잎'이 아닌 '연초 대줄기'에서 추출한 것이어서 담배사업법 제2조 제1호에서 정한 '담배'에 해당하지 않는다는 취지로 수입신고를 하고, 관련 조세를 납부하였다.

다. 피고는 ○○세관에서 통보된 과세자료를 근거로, 이 사건 물품이 구 지방세법(2020. 12. 29. 법률 제17769호로 개정되기 이전의 것, 이하 같다) 제47조 제1호의 담배소비세 과세대상인 담배에 해당한다고 보아 2022. 7. 11. 원고에게 별지1 표 기재와 같이 담배소비세 7,459,046,750원(가산세 1,721,318,470원 포함), 지방교육세 2,524,026,400원을 부과하였다(이하 위 부과처분을 통틀어 '이 사건 처분'이라 한다).

라. 원고는 이에 불복하여 2022. 10. 12. 조세심판원에 심판청구를 하였으나, 조세심판원은 2023. 3. 31. 원고의 청구를 기각하는 결정을 하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 4호증, 을 제1, 2, 4, 22호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 원고 주장의 요지

가. 아래와 같은 사정들에 비추어 보면 이 사건 물품에 사용된 이 사건 니코틴은 연초의 대줄기에서 추출한 것이므로, 이 사건 물품은 담배사업법 제2조 제1호의 담배에



해당하지 않는다.

1) ○○에서 담배 가공 절차는 농가 재배 → 연초점에서 연초 잎 등 수매 → 복고장[이 사건에서는 G, 이하 'G'라 한다]에서 연초 잎 등 가공, 재건조 → 켈런장에서 등급분류(연초 잎 슬라이스, 길고 짧은 연경, 연초 잎 부스러기) → 켈런제조공장에서 담배 제조 순으로 이루어진다. G는 연초점에서 공급받은 연초를 ① 슬라이스 연초 잎, ② 길고 짧은 연경, ③ 연초 잎 부스러기, ④ 폐기연경 등 4가지 형태로 가공·분류한 뒤, 위 ①, ②, ③는 담배제조허가를 받은 연초기업에 공급하고, ④ 폐기연경은 생물질 생산업체 또는 폐기농산물 처리업체 등에 공급하면서, ○○의 연초전매법의 규율을 받지 않는 연초 대줄기도 D와 같은 생물질 생산업체 또는 폐기농산물 처리업체에 공급하였다. D는 위와 같이 공급받은 연초 대줄기에서 니코틴을 추출하였다.

2) D는 ○○의 연초전매법상 담배제조허가를 받지 않아 연초 잎 및 잎맥을 원료로 니코틴을 생산할 수는 없다. 다만 D는 연초 대줄기로부터 니코틴을 추출할 수 있는 기술을 바탕으로 G와 연초 재배 농민으로부터 ○○의 연초전매법 적용을 받지 않는 연초 대줄기를 별도로 공급받아 니코틴을 추출하였을 뿐이고, 이 사건 니코틴 생산에 연초 잎 부분을 사용한 사실이 없다. G가 D에게 ④ 폐기연경을 공급하는 계약과 관련하여 ○○ 당국의 승인을 받았는데, 이는 니코틴이 아닌 살충제와 유기비료 생산의 원료로만 사용하도록 승인받은 것이어서 ④ 폐기연경에서 니코틴을 추출하는 것은 엄격한 처벌을 감수하지 않고서는 불가능하다.

3) stem이나 연경(烟梗)은 연초 잎의 주맥 또는 지맥만을 지칭하는 것이 아니라 연초의 대줄기를 지칭할 때도 사용되는 단어이다. HS 해설서에서 줄기를 stalks와 stems을 모두 사용하면서 주맥을 midribs라고 표현하고 있다는 점에 비추어 보아도



stem은 대줄기를 지칭하는 말이라는 사실을 알 수 있다. 따라서 D가 G로부터 공급받은 폐기연경은 줄기절단법으로 수확된 연초에서 담배 가공에 사용되는 연초 잎을 분리한 뒤 남은 연초 대줄기를 의미한다. 원고가 이 사건 물품 수입신고서에 기재한 'Stem Nicotine' 역시 '연초 대줄기를 원료로 한 니코틴'을 뜻한다.

4) 과세요건의 증명책임은 과세관청이 부담하여야 하는데, 피고는 이 사건 물품이 연초 잎에서 추출한 니코틴을 원료로 제조된 것이라는 사실을 증명하지 못하였다.

나. 설령 피고의 주장과 같이 D가 이 사건 니코틴 추출에 사용한 원료인 '폐기연경'에 연초의 주맥 등이 포함되어 있다고 하더라도, 이는 수매한 연초 잎의 분리·건조 공정을 마친 후 발생한 폐기물로서, '담배부산물'에 불과하다. 과거 담배전매법이 '담배부산물'과 '연초의 잎'을 엄격히 구분하여 규율하다가 담배사업법이 제정되면서 '담배부산물'을 담배사업법의 규율대상에서 삭제한 입법 연혁 등에 비추어 보면, '담배부산물'은 담배사업법에서 정한 '연초의 잎'에 포함된다고 볼 수 없다.

다. ○○○○부는 2016. 9. 29. "연초의 줄기와 뿌리에서 추출한 니코틴은 담배사업법령의 적용을 받지 않는다"는 민원 회신을 하였고, 위 회신은 공적 견해 표명으로서 '통상적으로 담배 제품 제조에 사용되는 잎몸 이외의 잎맥이나 대줄기에서 추출한 니코틴은 담배사업법의 적용을 받지 않는다'는 신뢰를 형성하였으며, 원고는 이를 신뢰하여 국외에서 줄기 니코틴을 수입하였다. 또한, ○○청은 2019. 11. 4.경 줄기 니코틴의 경우 거래계약서, 제조공정별 제조사실 증빙자료, 제조자 허가증 등의 자료를 모두 제출한 경우에만 수입신고를 수리하겠다는 내용의 '액상형 전자담배 니코틴용액 등 수입통관 강화 방안'을 발표하였는데, 이는 '위와 같은 자료가 구비되면 수입된 니코틴을 줄기 니코틴으로 인정하고 개별소비세 등의 과세 처분을 하지 않을 것'이라는 의사표



시에 해당하고, 이후 상당한 기간에 걸쳐 그와 같은 행정관행이 형성되었다. 원고는 위와 같은 견해표명이 정당하다고 신뢰하고 ○○청이 요구하는 자료를 모두 제출하여 이 사건 물품의 수입신고를 하였으므로, 원고에게 귀책사유가 있다고 볼 수 없다. 따라서 이 사건 처분은 신뢰보호의 원칙 내지 행정의 자기구속의 법리에 반하여 위법하다.

3. 관계 법령

별지2 기재와 같다.

4. 판단

가. 관련 법리

1) 구 지방세법 제47조 제1호는 담배소비세에서 규정하는 '담배'를 담배사업법 제2조에 따른 담배로 규정하면서, 제48조 제1항에서 담배소비세의 대상을 담배로 하고, 같은 조 제2항 제1호 마목은 '제5종 전자담배'를 규정하고 있으며, 담배사업법 제2조 제1호에서는 "'담배'란 연초의 잎을 원료의 전부 또는 일부로 하여 피우거나, 빨거나, 증기로 흡입하거나, 씹거나, 냄새 맡기에 적합한 상태로 제조한 것을 말한다."고 규정하고 있다. 또한 구 지방세법 제150조 제4호는 지방교육세의 납세의무자로 '담배소비세의 납세의무자'를 규정하고 있다.

2) 한편 항고소송에 있어서 당해 행정처분의 적법성에 대한 증명책임은 원칙적으로 그 행정처분의 적법을 주장하는 처분청에 있지만, 행정청이 주장하는 당해 행정처분의 적법성에 관하여 합리적으로 수증할 수 있는 정도로 증명이 된 경우에는 그와 상반되는 예외적인 사정에 대한 주장과 증명은 상대방이 증명할 책임을 진다고 봄이 타당하다(대법원 2012. 6. 18. 선고 2010두27639, 27646 전원합의체 판결, 대법원 2013. 1. 10. 선고 2011두7854 판결 등 참조).

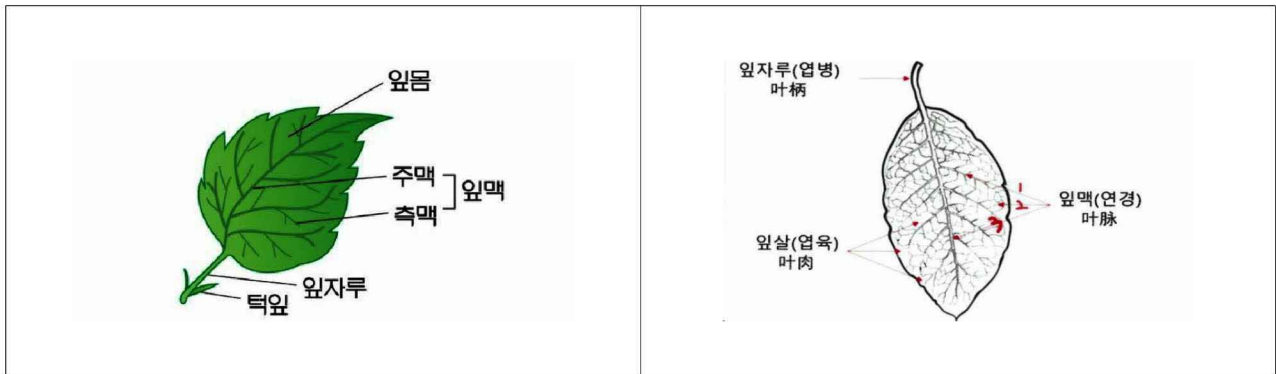


나. 인정사실

위 인정사실 및 앞서 든 증거들, 갑 제5 내지 14, 16, 18 내지 21, 28, 30, 31, 33, 34, 37 내지 39, 41, 42, 44 내지 49, 51 내지 62, 64 내지 69호증(가지번호 있는 것은 각 가지번호 포함, 이하 같다), 을 제5 내지 21, 23, 24호증의 각 기재, 변론 전체의 취지에 의하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

1) '연경(烟梗)' 관련

가) 연초란 가지과에 속하는 다년생 초본식물로서, 식물 자체에 니코틴 성분이 함유되어 있어 주로 기호품(담배)의 원료로 재배되고 있고, 뿌리와 줄기, 잎으로 구성되는데, 그중에서도 연초, 껌련, 니코틴 원액 등 담배의 재료로 주로 사용 및 재배되는 부분은 잎 부분이다. 연초 잎의 모양 및 명칭은 아래 그림과 같다.



나) ○○의 백과사전(○○ 바이두 백과사전 및 MBA 백과사전)에는 연경(烟梗)을 "담뱃잎의 두껍고 단단한 엽맥으로 잎 무게의 약 25~30%(1/4)를 차지"하는 것으로 정의하고 있고, 위 바이두 백과사전은 연경을 영문으로 "Tobacco Stem"이라고 표기하고 있다(을 제4호증 9면 참조).

다) D 회사 소개 PPT 자료(을 제15호증)에는 'stem'에 대하여 '담배 잎의 주맥으로서 니코틴 추출 원재료'라고 표시되어 있다.



2) ○○의 담배사업 체계 및 규제

가) ○○은 ○○○○공화국연초전매법(이하 '연초전매법'이라 한다)을 제정하여 담배사업에 대한 국가 전매전영제도(專賣專營制度)를 전면 확립하였는데, 연초전매법의 입법 취지는 연초전매 관리의 실행, 연초전매품의 생산과 경영의 계획적 진행, 연초제품의 품질 제고 및 소비자 이익의 보호, 국가 재정수입의 확보를 위한 것이다. 연초전매라 함은 국가가 연초전매품의 생산, 판매와 수입·수출 업무에 대하여 독점적 경영, 획일적 관리를 실행하는 제도로써 국가가 연초전매품의 생산, 판매, 수출입에 대하여 법에 따라 전매관리 및 연초전매허가증제도를 실시한다. 법적 규제대상이 되는 연초전매품은 쉐련, 시가, 살담배, 복고담뱃잎, 담뱃잎, 쉐련종이, 담배필터, 연용사속, 연초전용기계를 말한다. 위 법에 따라 ○○ 국무원(國務院) 산하 국가연초전매국(國家煙草專賣局)과 ○○연초총공사(○○煙草總公司)는 전국 담배사업의 인원, 재정, 물자, 생산, 공급, 판매, 국내외 무역에 대하여 집중적, 획일적 관리를 실시하고 있다.

나) ○○담뱃잎세잠정조례는 연초 잎을 수매한 금액을 근거로 세금을 부과하기 위해 2006. 4. 28.부터 시행되었는데, 연초 잎을 수매하는 회사가 담뱃잎세의 납세자가 되고, 위 조례에서 담뱃잎이란 자연건조 담뱃잎과 열건조 담뱃잎을 말한다.

다) 한편, ○○ 연초전매품의 수입·수출은 각 성급 연초공업기업에 속한 수입·수출부문(또는 기업), 전국 각 항구에서 설립된 수입·수출기업 및 H유한회사를 통하여 이루어져 있으나 위 모든 기업은 일률적으로 모회사인 국가연초전매국(○○연초총공사)의 지도를 받으므로 연초전매품의 수입·수출 면에서도 전면적인 통제를 유지하고 있다.

[○○ 담배사업(연초제조업과 연초판매업) 조직 체계도]



○○○○공화국 국무원



3) G와 D 사이의 원료 공급계약 관련

가) D의 업무 및 사업분야 등

(1) D는 2011. 10. 18.경 설립되어 2012. 10.경 ○○ 연초전매국으로부터 연초 폐기물 처리업체로 승인받았다. D는 2012. 10.경 담배폐기물 처리시설로 승인되었는데, 회사 홈페이지의 소개 자료, 회사 홍보 자료 등에는 담뱃잎의 주맥 부분을 가리켜 Stem으로 표시하면서 담배폐기물로서 니코틴을 추출하는 원재료라 설명하였고, 그 외 나머지 부분은 비료 생산에 사용된다고 설명하고 있으며, 니코틴 외에 '바이오살충제(bio-pesticide), 유기 비료 등을 다룬다'고 소개하고 있으며, '회사의 장점' 부분에서는 '충분한 원재료'라는 소제목 하에 '담배폐기물은 연초전매법(tobacco monopoly law)²⁾의 적용을 받습니다. 당사는 ○○○성의 폐기 담배처리 센터이며, 합법적으로 원재료를 얻을 수 있습니다'라고 설명하고 있다(을 제15호증).

(2) D의 2016년 공개전양설명서(감사보고서와 유사한 서류이다)에서는 D의 주요사업으로 '회사는 주로 담뱃잎(烟叶, 연엽), 연경(烟梗) 등 담배폐기물을 이용하여 니

2) 을 제15호증에서는 담배전매법으로 번역하였다.



코틴을 추출하며, 주요영업업무는 니코틴 생산, 연구개발 및 판매이다', '회사의 주요제품인 니코틴의 응용분야는 전자담배, 살충제, 의약제조 등 세가지 분야이다'라고 기재하고 있다(을 제5호증). 또한 위 설명서의 D의 영업수익 현황을 보면 2014년에서 2016년 상반기까지 주요영업업무수익이 회사 수익의 87.83%에서 95.87%를 차지한다. 한편, 위 설명서에 따르면 D가 연초 대줄기를 별도로 구매한 내역은 나타나지 않는다.

(3) D는 2014년경부터 2018년경까지 매년 G와 '폐기연경처리협약' 계약을 체결하고, 위 계약에 ○○ ○○시(○○市) 연초전매국의 확인·서명을 받아 폐기연경(废弃烟梗)을 공급받아 왔다. 위 협의서의 주요 내용은 'G가 D에 폐기연경을 제공하면 D는 지정된 장소에서 그 형태를 훼손하고 성질을 변환한 후 출고할 수 있고, 분쇄 후의 가루분말 출고 후의 모든 책임을 지며, 미분쇄 폐기연경과 재를 사용하는 과정에서 ○○ 연초전매법 등을 준수해야 한다'는 것이다(갑 제6, 68호증, 을 7호증). 위 폐기연경처리협약의 내용에는 '연초 대줄기'가 별도로 기재되어 있지 않다.

(4) 또한 D와 G 사이에 체결된 원료공급계약서인 '2018 고계폐기연초분말소수협약(갑 제48호증, 을 제23호증)'은 G가 D에게 폐기연초분말계를 공급하는 것을 주된 내용으로 하는데, 위 서류에는 '폐기연초분말계는 ○○(○○) 재건조 공장의 생산과정 중에 발생하는 폐기연경(废弃烟梗), 제진(除尘) 담뱃재 등 담배폐기물을 설비를 통해 40mesh³⁾ 이하로 분쇄한 후, 회수하여 이용할 수 없는 담배 폐기 분말을 말한다'고 기재되어 있다.

나) D의 입장

(1) D는 이 사건 니코틴이 문제되자 2019. 7. 20.경 '이 사건 니코틴의 원재료

3) 체의 눈이나 가루 입자의 크기를 나타내는 단위. 40mesh는 1제곱인치당 그물코 또는 입자의 수가 40개인 것을 의미한다.



는 연경(연초 대줄기)이다'는 취지의 성명서를(갑 제62호증), 2020년에도 두 차례 '이 사건 니코틴의 원재료는 연경(연초 대줄기)이고, ○○○○에 공급하는 니코틴에는 주맥과 지맥이 있지 않다. 대줄기를 번역할 어휘가 없어서 '연경(STEM)'이라는 단어를 사용하였다'는 취지의 성명서를 각 발표하였다(갑 제9호증).

(2) D는 위 성명서와 관련하여 원고 외 다른 업체에 대한 관세조사 과정에서 ○○청에게 "폐기연경 추출 특허는 단지 실험실 기술 특허로 경쟁 진입장벽을 높이기 위한 것에 불과하다."라고 회신하였다(갑 제8호증, 을 제16호증 참조). 또한 D는 위 관세조사에서 ○○청에게 "니코틴 생산 원재료로 사용하는 '연경(갈경)'은 '연경(stem)'과 동일한 것이고, 위 연경은 G로부터 공급받고 있으며, 다른 원재료는 없다. 니코틴의 원재료는 갈경이고, 연초의 가장 굵은 줄기이다. 상세한 내용은 회사의 영업비밀이기 때문에 대외적으로 상세하게 공표할 수 없다"는 취지로 답변하기도 하였다.

다) ○○ ○○청은 2020. 4. 28. ○○○○ ○○청의 D에 대한 질의에 대하여 아래와 같은 취지로 답변을 보냈다(을 제6호증).

요청정보 I.

○○ 내 회사가 니코틴 또는 담배를 제조, 유통하기 위해서는 정부로부터 허가(License) 취득해야 하며 니코틴 생산은 국가 판매 독점국(State Tobacco Monopoly Bureau)의 감독을 받아야 함. 우리 조사에 따르면 D는 니코틴이나 담배를 제조, 배급, 국외 수출할 수 있는 허가를 받았음.

요청정보 II.

D는 담배 줄기를 수집하고 줄기로부터 니코틴을 생산하도록 허가 받았음.

D에 따르면, 생산하는 모든 니코틴은 담배 줄기로부터 생산된 것임.

라) G는 2020. 9. 23. ○○ ○○총서(관세청에 해당하는 기관이다) 및 ○○○의 질의에 아래와 같이 답변하였다(갑 제7호증, 을 제8호증).



G 서신

저희 회사는 담뱃잎 탈엽 재건조 가공회사로 ○○, ○○ 두 개의 재건조 공장을 보유하고 있으며 사업경영범위는 담뱃잎 재건조 가공으로, 주로 담뱃잎을 탈엽기를 이용해 물리적인 방식으로 잎담배와 담배잎맥으로 분리하여, 잎담배와 길이가 다른 길고 짧은 담배잎맥, 담뱃잎 조각, 폐기담배잎맥 등 네 가지 형태의 제품으로 분리하는 것입니다. 그중 잎담배와 길이가 다른 길고 짧은 잎맥, 담뱃잎 조각은 위탁가공하는 궤련기업이 회수하며, 폐기담배잎맥은 담배로서의 가치가 없어 ○○ 연초정책 규정에 따라 분쇄 파기한 후(분쇄 후의 과립은 40목 이하여야 함) 출하구역으로 보내 처리합니다. 저희 회사의 생산가공과정은 ○○ 국가 법률법규 규정을 준수하고 있습니다.

저희 회사와 D가 체결한 <2018 고계폐기연초분말소수협약>에는 ○○ 재건조공장이 D에 제공하는 폐기연초분말은 생산과정 중 발생한 폐기 담배 잎맥, 제진 담뱃재 등 연초폐기물로, 설비를 이용해 40목까지 파기한 회수 불가능한 폐기물임을 분명히 명시하고 있습니다. ○○ 재건조공장은 2018년 건조기 담배 잎맥, 제진 담뱃재 등 연초폐기물 전부를 파기설비를 이용해 40목 수준까지 분쇄 파기처리했으며, 그중 D에 3130.493톤을 제공했으며, 그 외 ○○○ 성내 기타 비료생산 경영허가증을 가진 기업에 2208.568톤을 제공했습니다. 폐기연초분말에는 담뱃잎은 포함되어 있지 않습니다.

2019. 8. 30.부터 현재까지, 우리 ○○ 재건조공장은 D에 분쇄 파기 후의 폐기연초분말을 제공하지 않고 있습니다.

마) ○○청은 주○○○○공화국○○○○대사관에 담배 잎줄기(연경, 烟梗)에 대한 정의, 관련 법령 등의 분석을 요청하였는데, 위 대사관은 2020. 11. 18.자 「중국의 담배잎 수매제도 및 담배잎줄기(煙4梗) 검토 보고」 및 위 보고서 첨부 검토서로 아래와 같이 답변하였다(을 제12호증).

검토결과

○ ○○담배전매법과 ○○담배잎세잠정조례에 따르면, 국가의 전매대상 및 담배세 부과대상

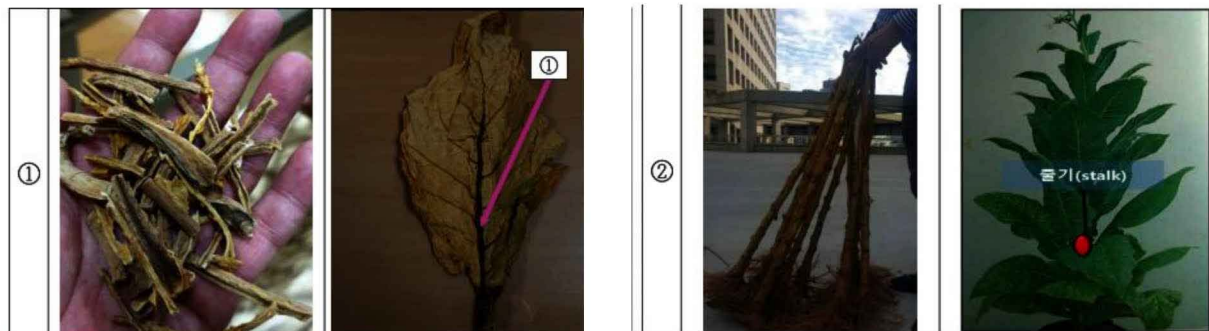
4) 煙은 간체자(簡體字, 복잡한 한자 점획을 간단하게 변형시킨 한자)인 烟의 번체자(繁體字, 중국에서 전통적으로 써오던 방식 그대로의 한자)이다. 이하에서는 '烟'으로 표기한다.



인 담뱃잎(烟叶)이란 태양건조 담뱃잎(晾晒烟叶)과 열건조 담뱃잎(烤烟叶) 한정되며, 담배 줄기는 포함되지 않음.

- G의 영업범위는 담뱃잎 위탁가공으로 한정되어 있으므로 관계부처의 승인 없이는 담뱃잎(烟叶) 이외의 원료를 사용하여 제품을 생산할 수 없음
- 따라서 G에서 담뱃잎 재건조가공(复烤烟叶) 후에 발생한 폐기물은 담뱃잎자루(烟柄)와 담배 잎맥(烟脉, 烟梗) 및 담배 잎편(烟片) 부스러기 등에 해당하는 것으로 판단됨
- 검토결과를 종합해 볼 때, 담뱃잎의 재건조가공과정에서 발생한 폐기물인 담배 잎맥(烟脉, 烟梗)을 원료로 하여 제조된 니코틴 용액은 담배소비세법상의 담뱃잎을 원료로 제조된 니코틴에 해당되는 것으로 판단됨

바) ○○청은 ○○ ○○총서에 D와 G 사이에 2017년경에 체결된 '폐기연경처리 협의' 계약, 연초의 잎맥(그림①)과 연초의 줄기(그림②, stalk)를 사진으로 제시하며 폐기연경 및 연경에 관하여 질의하였고, ○○ ○○총서는 2021. 2. 26.과 2021. 3. 3.에 위 질의에 대하여 아래와 같은 취지로 답변하였다(을 제9, 13호증).



[2021. 2. 26. 답변]

1. 2011년 10월에 설립된 D는 주로 식물 중간재를 추출·판매(미생물 폐기물, 미생물 접종원, 유기비료, 셀레늄비료, 미량원소, 수용성 비료)하고 담배향(맛) 연구·생산·판매하고 있습니다. ...(중략)...



2. 2014. 4. ○○○연초전매국(Hubei Tobacco Monopoly Bureau)은 생물 살충제와 생물 유기비료 생산에만 사용되도록 D의 폐기연경(waste tobacco stems)(압착 후 형태 파괴) 처리를 승인해주었습니다. 연간 총량은 6,500톤 미만이어야 합니다(단계별 이행). 또한 D는 ○○○○공화국의 연초전매법 및 업계관리규정을 충실히 준수해야하며 연초전매국의 관리감독을 받아야 합니다.

3. 2012. 1.부터 2019. 8.까지, G는 폐기연경(waste tobacco stems) 33140.46 톤을 D에 공급하였고 2019. 9. 이후부터는 더 이상 공급하지 않았습니다.

[2021. 3. 3. 답변]

D와 폐기연경처리협의를 체결한 G를 통해 확인한 결과, 폐기연경(廢弃烟梗)은 그림①을 의미한다.

사) 이 사건과 마찬가지로 이 사건 니코틴이 연초 대줄기로부터 추출된 것인지 여부가 쟁점이 된 관련사건(서울행정법원 2022구합86167호)의 원고들은 ○○ ○○○성 인민정부 ○○시청에 대하여 '이 사건 니코틴이 연초의 대줄기인지, 연초폐기물인지' 등에 관하여 사실조회촉탁을 구하는 증거신청을 하였고, ○○○○공화국 ○○부는 위 법원에 ① 이 사건 구매계약서, ② 니코틴 생산가공 및 기술제어규범에 대한 호북성지방표준, ③ D가 2024. 2. 1.자로 작성한 'D의 천연 니코틴 추출에 대한 설명'이 포함된 국외한중조약 증거조사 회신서(갑 제21호증, 이하 '국외 증거조사결과'라 한다)를 송부하였다. 위 각 증거 중 ③의 요지는 ㉠ D가 연간(烟杆)과 연경(烟茎)을 원료로 하는 추출 기술을 보유하고 있고, ㉡ D가 제조하는 니코틴의 원료는 ㉢ 재건조공장(復烤厂), 담배 회사에서 구매한 담배 폐기물인 연경(烟茎)과 ㉣ I협동조합에서 구매 및 회수한 연간(烟杆)이며, ㉤ D가 연경(烟茎)에서 추출한 제품은 ○○ 국내 고객이 사용하도록 공급하는데, 최종적으로 유기 비료로 이용되고, ○○○○으로 수출하는 니코틴의 원료는 연간(烟杆)과 연경(烟茎)이라는 것이다.



4) ○○청장은 2019. 11. 19. ○○○장관을 통하여 주○○○○○○○총영사관에 ○○성 연초연엽공사와 J유한공사 간 체결된 '연초폐기물소각협약서'의 진위 여부 및 소각협약서상 연초 줄기가 어느 부분을 뜻하는지 문의하였는데, 2019. 11. 28. ○○ ○○성 ○○○○외사판공실은 주○○○○○○○총영사관에 아래와 같은 내용으로 회신하였다(을 제11호증).

○○성 상관부문 조사결과, 첨부 <<연초폐기물소각협약>>는 허위로 효과가 없습니다. 그리고 <<○○성담배전매국 발행 연초폐기물관리법의 통지관련>> 규정에 따라 “연초의 줄기(烟梗)”는 구체적으로 초벌건조한 담뱃잎의 주맥과 지맥으로서, 재건조 가공 후의 부산물이며, 장줄기(대략적인 길이는 20mm)와 단줄기(대략적인 길이는 20mm 안팎): “경말(줄기 끝)”은 물리적 형태변화 후 치수 0.425mm의 가루분말 물질입니다.

5) ○○ 내 담배 관련 현황

가) ○○성 연초연엽공사는 2019년경 주○○○○○○○총영사관의 질의에 대하여 아래와 같이 회신하였다(을 제17호증).

1. ○○성 연초연엽공사는 담배를 생산하지 않고, 담뱃잎 이외의 부분은 구매하지 않으며, 담뱃잎 이외 줄기 부분을 이용하지도 않습니다.
* ○○성 연초연엽공사는 농가로부터 담뱃잎을 구매해 담배 제조상(○○에서는 담배 제조상 역시 국영기업에 속하며 관리가 엄격함)에 제공하고 있음.
2. ○○성 연초연엽공사는 담뱃잎 관련 폐기물을 ○○ 관련 법률에 의거해 합법적으로 처리하고 있습니다.

나) ○○연초총공사는 연초 잎을 기준 중량(50kg)에 따라 등급별로 가격을 정하여 수매하고 있다.

6) 연초 대줄기로부터 니코틴 추출이 가능한지 여부 및 그 효율성

가) 감사원 감사 과정에서 니코틴 함량이 연초 잎은 0.5%~5.0%로, 연초 줄기는 0.06%~1.15%로, 연초 뿌리는 0.08%~0.75%로 확인되었다(을 제1호증 참조).



나) 국내 담배의 제조와 판매를 담당하는 주식회사 K는 피고의 요청으로 담배 잎맥과 연초 대줄기의 각 니코틴 수율(收率, 원자재에 어떤 화학적 과정을 가하여 원하는 물질을 얻을 때, 실제로 얻어진 분량과 이론상으로 기대했던 분량을 백분율로 나타낸 비율을 말한다)을 측정하였는데 그 결과 니코틴을 연초 대줄기로부터 추출하는 경우 0.03%, 담배 잎맥에서 추출하는 경우 0.39%로 나타났다(을 제21호증 참조).

다) ○○○○기술원 L 박사의 2017. 4. 10.자 연구보고서(갑 제37호증의1)에 의하면, '담배 줄기는 잎에 비하여 훨씬 적은 니코틴 함량을 가지고 있고, 건조 및 분쇄·가공처리가 어려워 니코틴 추출에 있어 경제성·기술적 측면에서 큰 난점이 있다고 판단하고 있다. 이후 L 박사는 2024. 7. 1. 새로운 연구보고서(갑 제37호증의2)를 통해 담배 줄기에서 니코틴을 추출하는 것에 대하여 아래와 같이 다른 의견을 밝혔다.

2. 니코틴 추출의 경제성: 담배잎 대 담배 줄기

결론

이 단순화된 ①② 두가지 시나리오에서 추출 과정과 비용이 동일하게 효율적이라고 가정할 경우는 니코틴 1kg을 얻는 데 드는 비용은 잎은 227,275원 줄기는 0원입니다.

그러나, 추출하는 비용과 관련하여 살펴보면 처리하는 줄기량이 잎보다 크므로, 추출 비용 면에서 담배 줄기 추출의 경우 담배잎보다 더 많은 양의 추출 용매가 필요할 수 있습니다(니코틴 함량 기준 3.56배 내지 4.44배 용매 필요).

그러나, 추출 용매는 대부분 매우 저렴하고(킬로그램당 500원 내외), 특히 추출 용매는 계속 재사용되므로 초기 용매 구입 비용만 더 들어갈 뿐입니다.

담배잎 구매 가격과 추출 용매 비용을 고려하면, 줄기 추출이 잎 추출과 비교하여 경제성이 유리하거나 비슷할 수 있습니다.

그러나 실제 경제적 타당성은 실제로 추출 프로세스의 구체적인 비용과 효율성에 따라 달라집니다.

줄기의 무상 구입 비용과 가능성을 고려할 때, 줄기에서 니코틴을 추출하는 것은 경제적으로 적합하고 잠재적으로 더 지속 가능할 수 있습니다.



특히 인공지능과 같은 과학 기술 발전에 따라, 추출 방법이 더 높은 효율성을 위해 최적화된 경우 더욱 그럴 수 있습니다.

또한 환경적인 측면에서, 폐기물 활용이므로 보다 지속 가능하고 환경 친화적인 관행에 기여할 수 있습니다.

다. 이 사건 니코틴의 원료에 연초의 잎이 포함되었는지 여부

위 인정사실 및 위 증거들, 갑 제15, 17, 26, 27, 29, 32, 40, 43, 50, 63, 70, 71호 증, 을 제24호증의 각 기재, 변론 전체의 취지에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 이 사건 물품에 사용된 이 사건 니코틴의 원료에 연초의 잎이 포함되어 있다는 점이 피고에 의하여 합리적으로 수증할 수 있는 정도로 증명되었다 할 것이고, 원고가 제출하는 증거만으로는 이를 뒤집기 부족하다. 따라서 피고가 이 사건 물품에 사용된 이 사건 니코틴을 담배사업법 제2조의 담배에 해당함을 전제로 이 사건 각 처분을 한 것은 적법하다.

가) 연경(烟梗)이 연초 대줄기를 의미하는 것인지 여부

(1) 연경(烟梗)의 의미와 관련하여, ① G는 'D에 제공하는 폐기연초분말은 폐기 담배 잎맥, 제진 담뱃재 등 연초 폐기물이다'라고 답변한 점, ② ○○ ○○총서는 2021. 3. 3. 연초의 잎맥 부분을 가리키며 폐기연경이라고 답변한 점, ③ ○○의 백과사전에서 '연초 잎의 두껍고 단단한 엽맥으로 잎 무게의 약 25~30%를 차지'한다고 정의하고 있고, 담배용어사전의 설명도 이와 유사한 점, ④ '○○성담배전매국 발행 연초 폐기물관리법의 통지' 관련 규정에 따르면 '연초의 줄기'는 초별건조한 담뱃잎의 주맥과 지맥, 즉 잎맥을 의미하는 것인 점, ⑤ ○○은 전국 담배사업의 인원, 재정, 물자, 생산, 공급, 판매 등을 집중적·획일적으로 관리하고 있으므로 관련 제품 생산 공정 및 사용되는 용어도 통일적일 것으로 보이며, ○○ 담배 산업계에서 '연경(烟梗)'의 의미가



엇갈리거나 그 용례와 관련하여 혼선이 빚어진 정황을 찾아보기도 어려운 점 등을 모두 고려하여 보면, ○○에서 '연경(烟梗)'은 통상 담배 잎맥을 의미하는 것으로 보일 뿐, 그와 달리 연경이 대줄기를 지칭하는 용어로 사용된다고 볼만한 사정을 찾기 어렵다. 거기에 더해 국외 증거조사결과에 기재된 연간(烟杆)이 연초의 대줄기를 의미하는 것은 분명한 것으로 보이고(갑 제14, 15, 24, 29호증 등)⁵⁾, 앞서 본 바와 같이 연경(烟茎)이 담뱃잎을 사용하는 담배회사 등에서 발생한 담배 폐기물인 점에 비추어 보아도, 연경은 연초의 잎맥을 의미한다고 보는 것이 자연스럽다.

(2) 담배제조회사인 M는 ○○○○과 ○○에서 각 출원한 연초줄기처리방법 특허에서 중국어로 "烟草莖(烟梗)[연초경(연경)]"으로 표기하고 있어 연경(烟梗)이 연초 대줄기를 의미하는 것은 아닌지 의문이 드나, 을 제24호증의 기재에 의하면 M가 '연초줄기 처리 방법에 관한 특허'를 출원하면서 0009 문단에서 '莖'의 의미를, 0010 문단에서 '梗'의 의미를 별도로 설명하였고, 연경은 연초 잎맥을 지칭하는 것으로 기재하였다. 원고는, 법규의 효력을 갖는 HS해설서에서 줄기를 stalks와 stems을 모두 사용하면서 주맥을 midribs라고 표현하고 있다는 점에 비추어 보아도 stem은 대줄기를 지칭하는 것으로 보아야 한다는 취지로 주장을 하나, stem이라는 표현은 중국어가 아닌 영어이고, D 등이 폐기연경의 의미에 관하여 설명하는 과정에서 부기한 표현에 불과하다는 점에서, 앞서 D가 G로부터 공급받는 원재료인 '폐기연경'의 의미를 살펴본 이상 더 나아가 살피지 않는다.

나) D가 공급한 이 사건 니코틴에 대한 판단

(1) D는 니코틴 생산, 연구개발 및 판매를 주요영업업무로 하고, 니코틴이 영

5) 잎맥을 포함한 담뱃잎은 ○○ 연초전매법에 따라 엄격히 규율되고, 담배재배농가나 I협동조합에서 담뱃잎에서 잎맥을 분리하지는 않을 것으로 보이므로, I협동조합이 임의로 담뱃잎이나 그 잎맥을 D에 판매할 수 없다는 점에서도, I협동조합이 D에 판매한 연간(烟杆)은 위 연초전매법의 규율을 받지 않는 연초의 대줄기로 봄이 타당하다.



업수익의 대부분을 차지한다. D가 연초의 대줄기에서만 니코틴을 추출하였다면 D에게는 원재료인 연초의 대줄기 매입이 매우 중요한 업무에 해당한다고 보아야 할 것이다. 그럼에도 D에 대한 공개전양설명서, D와 G 사이에 체결된 '폐기연경처리협약', G의 2020. 9. 23.자 답변에는 D가 G로부터 폐기연경을 매입한다는 내용만 나타나 있을 뿐, 별도로 연초 대줄기를 매입한다는 명시적인 내용을 찾아볼 수 없다.

(2) 앞서 본 바와 같이, ○○ ○○총서는 G에 내용을 확인한 후 2021. 3. 3. ○○청에 G가 D에 재료로 공급한 폐기연경은 연초의 잎맥 부분이라고 답변하였고, D 스스로도 ○○○○으로 수출하는 니코틴용액의 원료는 연간(烟杆)과 연경(烟茎)이라고 밝히고 있는데, 연간(烟杆)은 연초의 대줄기, 연경(烟茎)은 연초의 잎맥을 의미한다.

(3) 또한 D에 니코틴 원료를 공급한 G는 그 영업범위가 '담뱃잎 위탁가공'으로 한정되어 있고, 관계부처의 승인 없이는 담뱃잎 외의 원료를 사용할 수 없으므로, 담뱃잎 가공 과정에서 발생한 폐기물은 담배 잎자루, 담배 잎맥, 담배 잎편 부스러기 등 담뱃잎의 일부라고 보일 뿐 연초 대줄기가 포함되어 있다고 보이지 않는다. G로부터 원료를 받아 이 사건 니코틴을 제조한 D의 홈페이지 또는 회사 소개 PPT 자료에도 니코틴 원료로 담배 잎맥에 해당하는 부분을 지칭하여 'stem'이라고 표시하고 있을 뿐 연초 대줄기를 원료로 한다는 기재는 없을 뿐만 아니라 앞서 본 바와 같이 '충분한 원재료'라는 소제목 하에 '담배폐기물은 연초전매법의 적용을 받습니다. 당사는 ○○○성의 폐기 담배처리 센터이며, 합법적으로 원재료를 얻을 수 있습니다'라고 설명하고 있다. 거기에 더해 D가 G로부터 원재료를 공급받는다고 답변한 점, D의 감사보고서에도 담배 잎맥 등을 사용하여 니코틴을 추출한다고 되어 있는 점 등을 종합하여 보면, D는 이 사건 니코틴을 생산하면서 담배 잎맥을 포함한 담뱃잎 폐기물 부분을 사용한 것으



로 보이고 D의 회신에 '니코틴의 원재료는 갈경으로서 연초의 가장 굵은 줄기이고 홈페이지의 사진과 자료는 단지 회사 홍보를 위한 것이다'라는 취지의 기재만으로는 그와 달리 이 사건 니코틴 제조에 연초 대줄기만을 사용한 것이라고 보기 어렵다.

(4) D가 2019. 7. 20.경 발표한 성명서나, 관세조사 당시 피고에게 제출한 답변 및 국외 증거조사결과에 포함된 성명서에 의하면 D는 연초 대줄기로 니코틴을 생산하여 공급하였다고 진술하고 있다. 그러나 위 성명서는 D가 생산한 이 사건 니코틴의 원재료에 관한 문제가 불거진 이후에 비로소 작성된 것일 뿐만 아니라, D는 위 관세조사 답변 과정에서 '니코틴 생산 원재료로 사용하는 폐기연경(廢棄烟梗)은 G와의 폐기연경 처리협약에 따라 공급받고 있고, 그 외에 다른 원재료는 없다'는 취지로 회신하였던 점, 위와 같은 성명서의 내용은 D가 앞서 본 바와 같이 회사 소개자료, 홈페이지, 공개 전양설명서 등을 통해 그 동안 밝혀온 사업의 내용과도 배치되는 것이라는 점에서 그 내용을 그대로 믿기 어렵다.

한편, 원고는 위 국외 증거조사결과에 첨부된 별지 4 사진이 담배 대줄기에서 이 사건 니코틴을 추출하는 장면이라고 주장한다. 그러나 ① 위 사진은 이 사건 니코틴의 제조와는 무관한 시기에 촬영된 것으로 보이는데다가 그 일련의 과정이 그대로 담겨 있는 것도 아닌 점, ② 앞서 본 바와 같이 D는 ○○청에게 "폐기연경 추출 특허는 단지 실험실 기술 특허로 경쟁 진입장벽을 높이기 위한 것에 불과하다."라고 회신하였던 점⁶⁾, ③ 설명 D가 대줄기로부터 니코틴을 추출하는 것이 기술적으로 가능하고, 위 사진이 담배 대줄기로부터 니코틴을 추출하는 장면을 실제 촬영한 것으로 볼 수 있다고 하더라도, D가 그러한 기술을 상업적으로 적용하여 이 사건 니코틴을 실제 생산

6) D가 출원한 특허 중 'N'(갑 제59호증의1)는 그 특허등록증이 제출되지 않은 것으로 보아(갑 제21호증), 특허등록이 되지 않았고, 'O'(갑 제59호증의2)는 최종적으로 특허등록이 되었으나 그 내용은 '연초폐기물(烟草废弃物)에서 R-니코틴을 추출하는 방법'에 관한 것으로, 연초 대줄기로부터 니코틴을 추출하는 것과는 직접적인 관련은 없는 것으로 보인다.



하였는지는 별개의 문제인 점 등을 종합하면, 이를 가지고 이 사건 니코틴이 담배 대 줄기로부터 추출된 것이라는 사실을 인정하기는 어렵다.

(5) 연초 대줄기에서 니코틴을 추출하는 것이 기술적으로 가능해 보이기는 하나, ① 앞서 본 바와 같이 연초의 잎의 니코틴 함량은 0.5%~5.0%인 반면, 연초 줄기의 니코틴 함량은 0.06%~1.15%에 불과하고, 연초의 잎맥에서 추출하는 경우의 니코틴 수율은 0.39%인 반면, 연초 대줄기에서 추출하는 경우의 니코틴 수율은 0.03%에 불과한 점, ② 이 사건 각 처분 이전 작성된 2017년경 ○○○○기술원 연구보고서의 기재에 의하더라도 담배 줄기에서 니코틴을 추출하는 데 있어 경제적·기술적으로 어려움이 있다고 판단했던 점, ③ 원고가 근거로 들고 있는 L 박사의 2024년 연구보고서(갑 제 37호증의 2), P 박사의 의견서(갑 제17호증), Q연구소 실험 결과(갑 제32호증), ○○원 의견서(갑 제40호증) 등은 이 사건 물품이 수입된 이후에 작성된 것이거나 작성 시기를 알 수 없는 것이고, 그 내용 또한 일정한 조건 하에서 담배 대줄기에서 추출한 니코틴이 보다 경제성이 있을 수 있다는 취지에 불과한 점 등에 비추어 볼 때, 원고가 제출한 증거들만으로는 D가 이 사건 니코틴을 연초의 대줄기에서만 추출하였다고 보기 어렵다.

(6) ○○연초총공사는 연초 잎을 기준 중량(50kg)에 따라 등급별로 가격을 정하여 수매하고 있고, ○○담뱃잎세잠정조례에 따라 이와 같이 수매한 금액의 20%를 세금으로 납부하여야 한다. 사정이 이와 같다면, ○○연초총공사로서는 수매 가격 및 조세의 증가라는 이중 부담으로 인하여 대줄기를 포함한 중량을 기준으로 수매금액을 산정할 이유가 없고, 연초 잎의 중량만을 기준으로 수매한다고 보는 것이 합리적이다(앞서 본 바와 같이 ○○성 연초연엽공사도 주·○○○○○○○총영사관의 질의에 대하여 연



초 잎 이외 부분은 구매하지 않는다고 회신한 바 있다). 따라서 원고가 주장하는 바와 같이 농가에서 줄기절단법에 따라 연초 잎과 대줄기를 함께 수확을 한다고 하더라도, 연초점에서 수매하는 단계 이전에 연초 잎과 대줄기를 분리하는 작업이 이루어진다고 보는 것이 타당하고, 이미 연초점에서 수매한 연초 잎을 가공, 재건조하는 역할을 담당하는 G가 '연초 잎과 대줄기를 분리하는 작업을 한 뒤 남은 대줄기를 D에게 납품한다'는 것은 매우 이례적인 사정이다.

(7) 원고는 이 사건에 이르러 비로소 D가 농가에서 직접 연초 대줄기를 구매 하기도 한다고 주장하면서 농가구매 영수증(갑 제29, 63, 70호증), ○○ 농민 성명서 및 진술서(갑 제26, 27, 71호증), D의 ○○ 과세기관 제출자료(갑 제15호증), D의 전 직원이 작성한 사실확인서(갑 제43호증)를 제출하기도 하였다. 그러나 ① 원고가 피고의 요구에 따라 원재료 구매계약 증빙으로 D와 G 사이에 체결된 '2018 고계폐기연초 분말소수협약'을 제출한 점, ② 원고가 제출한 D 생산공정도(갑 제50호증)에 따르면 니코틴의 원재료는 '연경(烟梗)'이라고 표기하고 있음에 반하여 원고가 이 사건에서 비로소 추가로 제출한 위 자료들에는 이와 달리 '연경(烟莖)', '갈간(秸秆)', '연갈간(烟秸秆)'으로 기재되어 있는 바, D는 앞서 본 바와 같이 이미 홈페이지 등을 니코틴 외에 '바이오살충제(bio-pesticide), 유기 비료 등을 다룬다'고 소개하였던 점에 비추어, 원고가 추가로 제출한 자료들이 니코틴 추출을 위한 원재료 구매 사실을 뒷받침하는 것인지, 아니면 바이오살충제(bio-pesticide), 유기 비료 등을 위한 원재료 구매 사실을 뒷받침하는 것인지 구분하기 어려운 점, ③ 원고 제출 영수증 중 일부는 2020. 11. 17.에 작성된 것이어서 이 사건 니코틴과 관련이 없고, 다른 영수증은 그 출처가 불분명한 점, ④ ○○ 농민 성명문·진술서 및 D 전 직원인 'R' 작성의 사실확인서는 이 사건 니코



틴의 원재료에 관한 문제가 제기된 이후 작성된 것이거나 작성되었을 가능성을 배제할 수 없어 그 기재 내용을 그대로 믿기 어려울 뿐만 아니라, 위 증거들을 근거로 '농민들이 D에게 담배 대줄기 부분을 공급하였다'는 원고의 주장을 인정할 수 있다고 하더라도 앞서 본 ②항과 마찬가지로 D는 이 사건 물품뿐만 아니라 바이오살충제(bio-pesticide), 유기 비료 등을 만들기도 하는 것으로 보이므로, 위 증거들이 이 사건 니코틴이 담배 대줄기로부터 추출되었다는 사실을 뒷받침한다고 보기는 어려운 점 등을 종합하면, 원고의 이 부분 주장은 받아들이기 어렵다.

(8) 원고는, ○○은 연초전매법을 제정하여 연초 재배 단계에서부터 정부가 적극 개입·통제하고 있으므로 D가 연초 잎맥에서 니코틴을 추출하는 것은 불가능하다는 취지로도 주장한다. 그러나 ① ○○ ○○청은 앞서 본 바와 같이 2020. 4. 28. ○○청에 'D는 니코틴이나 담배를 제조, 배급, 국외 수출할 수 있는 허가를 받았다'고 회신한 점, ② ○○ ○○총서는 2021. 2. 26. 피고에게 '○○○연초전매국이 생물 살충제와 생물 유기비료 생산에만 사용되도록 D의 폐기연경(waste tobacco stems)(압착 후 형태 파괴) 처리를 승인해주었다'고 회신하였는데, D는 홈페이지 등에서 D가 생산한 니코틴의 용도로 바이오살충제(bio-pesticide) 등을 제시하였던 점, ③ ○○의 연초전매법은 자연건조 담뱃잎과 열건조 담뱃잎만을 규율하고 있었던 점 등을 종합해 보면, D가 폐기연경에서 이 사건 니코틴을 추출하는 것이 ○○의 기존 담배 규제 체계 아래에서 불가능해 보이지는 않는다.

라. '담배부산물'이 담배사업법상의 담배에 포함되는지 여부에 관한 판단

다음과 같은 관련 규정의 문언, 연혁, 입법 취지 등에 비추어 보면, 이 사건 니코틴의 원료인 '폐기연경'이 연초 잎의 분리·건조 공정을 마친 후 발생한 폐기물에 해당



한다는 이유만으로 이 사건 물품이 담배사업법에서 정한 담배에 해당하지 않는다고 볼 수 없다. 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

1) 담배사업법상 담배에 해당하는지 여부는 원칙적으로 이 사건 물품의 수입 당시에 시행되던 법령에 따라 해석하여야 하고, 이 사건 물품에 적용되는 담배사업법 제2조 제1호는 담배를 "연초의 잎을 원료의 전부 또는 일부로 하여 피우거나, 빨거나, 증기로 흡입하거나, 씹거나, 냄새 맡기에 적합한 상태로 제조한 것을 말한다"고 규정하고 있다. 따라서 연초의 잎을 재료로 포함하고 있는 경우에는 위 규정에서 정한 담배에 해당하고, 그 형태나 공정 과정 등에 따라 담배의 범위에서 제외되는 특별한 경우를 달리 정하는 규정은 찾아볼 수 없다.

2) 구 담배전매법(1972. 12. 30. 법률 제2405호로 전부개정된 것, 이하 같다)은 '담배'를 '연초, 잎담배, 제조담배, 담배유사품 및 담배부산물'로, '제조담배'를 '잎담배를 주원료로 하여 깉연용·요용 또는 후용에 적합한 상태로 제조한 것'으로, '담배부산물'을 '담배의 경작, 조리, 제조과정에서 생기는 연초의 간근, 엽설, 각설, 증골, 양자골 및 이분'으로 각 규정하였다(제1조 제1, 4, 6호). 이후 1988. 12. 31. 담배전매법이 폐지되고 1988. 12. 31. 법률 제4065호로 담배사업법이 제정되었는데, 위 법률에서는 '담배'를 '연초·잎담배 및 제조담배'로 정의하였고(제2조 제1호) 담배부산물에 관하여는 별도로 규율하지 않으면서, 제조담배에 관하여는 종래와 동일하게 '잎담배를 주원료로 하여 피우거나 씹거나 또는 냄새 맡기에 적합한 상태로 제조한 것'(제2조 제4호)으로 규정하였다. 구 담배전매법에서는 담배부산물가공품의 제조자 등이 연초 경작을 할 수 없도록 하고(제9조) 담배부산물의 제조, 양도 등에 대하여 허가를 받도록 함에 따라(제26조 제2호) '담배부산물'의 의미를 명확하게 할 목적으로 그에 관한 정의 규정을 별도로 두었



다가, 담배사업법에서 담배부산물가공품의 제조 금지와 담배부산물의 제조, 양도 등에 대한 허가에 관한 규정을 삭제함에 따라 담배부산물을 별도로 구분하여 규율할 필요가 없어져 정의 규정을 삭제한 것으로 보이고, 이를 담배부산물을 담배사업법의 규율대상에서 제외하려는 취지라고 해석하기는 어렵다.

3) 담배사업법에서 담배제조업을 허가제로 운영하고 이에 대한 허가기준을 둔 것은 국민건강에 나쁜 영향을 미치는 담배산업의 특성을 고려하여, 산업의 경쟁체제는 유지하면서도 군소생산업체가 다수 설립되는 것을 막아 담배의 품질과 공급량 등을 효율적으로 관리·감독하고 담배 소비 증가를 억제하려는 것이고(대법원 2018. 9. 28. 선고 2018도9828 판결 등 참조), 담배사업법에서 담배에 관한 제조 판매 등을 규제하면서도 구 지방세법에서 별도로 담배를 담배소비세의 부과 대상으로 삼는 이유는 결국 담배의 원재료인 '연초의 잎' 성분이 갖는 의존성 등 건강에 미치는 악영향에 기인하는 것으로 보인다. 따라서 '담배부산물'에서 추출하였다 하더라도 연초의 잎 부분을 원료로 제조되어 국민 건강에 악영향을 미칠 가능성이 있는 물품이라면 담배사업법에서 정한 담배에 포함된다고 봄이 타당하다.

마. 신뢰보호의 원칙 내지 행정의 자기구속의 법리에 반하는지 여부

1) 관련 법리

행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위해서는 먼저 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하였음이 인정되어야 하고 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며(대법원 2017. 11. 23. 선고 2014두1628 판결 등 참조), 행정청 내부의 재량준칙이 정한 바에 따라 되풀이 시행되어 행정관행이 이루어진 경우에 행정청은 평등의 원칙이나



신뢰보호의 원칙에 따라 행정청은 상대방에 대한 관계에서 그에 따라야 할 자기구속을 받게 된다(대법원 2014. 11. 27. 선고 2013두18964 판결 등 참조).

2) 구체적 판단

갑 제38호증의 기재에 변론 전체의 취지를 더하여 보면, ○○○○부가 2016. 9. 29.경 담배사업법 제2조를 근거로 '연초의 잎에서 추출한 니코틴은 담배사업법에 따른 담배에 해당하고, 연초의 줄기·뿌리 부분에서 추출한 니코틴이면 담배사업법상 담배에서 제외된다'는 취지의 질의 회신을 한 사실, ○○청이 2019. 11. 6.경 발표한 '액상형 전자담배 니코틴용액 등 수입통관 강화 방안'에서 '연초의 대줄기에서 추출한 니코틴의 경우 그에 관한 자료를 제출한 경우에만 수입신고를 수리하겠다'는 방침을 밝힌 사실이 인정되기는 한다.

그러나 위 ○○○○부의 회신은 담배사업법에서 정한 담배의 기준을 정당한 문언 해석에 따라 명확히 한 것에 불과할 뿐이고, 원고의 주장과 같이 연초의 '잎' 중 잎몸 이외의 '잎맥', '잎자루' 등을 사용한 경우에는 담배에 해당하지 않는다는 견해를 표명한 것이 아니다. 앞서 본 것과 같이 이 사건 물품의 원료에는 위 회신에서 담배에 해당한다고 명시한 잎맥, 잎자루 등 '연초의 잎' 부분이 포함되어 있다고 보이는 바, 위 회신을 근거로 이 사건 물품에 대하여 담배사업법이 적용되지 않는다는 내용의 보호가치 있는 신뢰가 형성되었다고 보기는 어렵다. 또한, ○○청의 위 수입신고 수리 방침은 거래계약서, 제조공정별 제조사실 증빙자료, 제조자 허가증 등의 자료에 의해 담배사업법이 적용되지 않는 연초의 줄기나 뿌리만을 원료로 하고 있다는 점이 형식적으로 확인될 뿐만 아니라, 실질적 심사에 의해서도 그와 같은 자료들이 실제 사실과 부합한다는 점이 인정될 것을 전제로 하고 있음이 명백하고, 원고의 주장과 같이 관련 서류만



갖추어 제출하면 그 내용의 진위 여부를 떠나 무조건 담배사업법상 담배가 아닌 것으로 인정하겠다는 취지의 의사표명으로 볼 수는 없다. 또한 원고가 제출한 관련 자료의 진위가 확인되지 않은 상태에서 이 사건 물품에 관한 수입 통관이 이루어져왔다는 사정만으로는 이 사건 물품이 담배에 해당하지 않음을 전제로 하는 구속력 있는 행정관행이 성립하였다고 볼 수도 없다. 결국 원고가 들고 있는 사정 내지 제출한 증거만으로는 ○○○○부, ○○청 등이 원고에 대하여 이 사건 물품이 담배사업법상 담배에 해당하지 않는다는 취지의 공적인 견해를 표명하여 원고로 하여금 피고가 이 사건 처분을 하지 않을 것이라는 신뢰를 갖게 하였다고 볼 수 없고, 설령 원고가 주관적으로 그와 같은 신뢰를 가졌다고 하더라도 이를 법적 정당성을 지닌 합리적인 신뢰로서 보호 가치가 있다고 인정하기 어렵다. 따라서 원고의 이 부분 주장 역시 받아들일 수 없다.

5. 결 론

그렇다면 원고의 각 청구는 이유 없으므로 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 김○○

판사 김○○

판사 장○○



별지1

처분 내역

이 사건 물품에 대한 과세표준 및 산출세액

(단위:원)

연 번	신고일자	신고번호	용액 (ml)	담배소비세	지방교육세	담배소비세 가산세
1	2018-06-21		76,500	48,042,000	21,133,670	14,412,600
2	2018-06-28		60,000	37,680,000	16,575,430	11,304,000
3	2018-07-12		159,000	99,852,000	43,924,890	29,955,600
4	2018-07-26		60,000	37,680,000	16,575,430	11,304,000
5	2018-07-28		66,000	41,448,000	18,232,970	12,434,400
6	2018-08-22		105,000	65,940,000	29,007,000	19,782,000
7	2018-08-24		49,800	31,274,400	13,757,600	9,382,320
8	2018-09-09		63,000	39,564,000	17,404,200	11,869,200
9	2018-10-04		91,000	57,148,000	25,139,400	17,144,400
10	2018-10-11		96,000	60,288,000	26,520,690	18,086,400
11	2018-10-20		180,000	113,040,000	49,726,290	33,912,000
12	2018-10-30		42,000	26,376,000	11,602,800	7,912,800
13	2018-11-08		182,000	114,296,000	50,278,810	34,288,800
14	2018-11-26		126,000	79,128,000	34,808,400	23,738,400
15	2018-12-03		24,000	15,072,000	6,630,170	4,521,600
16	2018-12-03		105,000	65,940,000	29,007,000	19,782,000
17	2018-12-04		5,700	3,579,600	1,574,660	1,073,880
18	2018-12-11		1,560	979,680	430,960	293,900
19	2018-12-18		60,000	37,680,000	16,575,430	11,304,000
20	2018-12-19		51,000	32,028,000	14,089,110	9,608,400
21	2018-12-21		51,000	32,028,000	14,089,110	9,608,400
22	2018-12-31		30,300	19,028,400	8,370,590	5,708,520
23	2019-01-11		72,000	45,216,000	19,890,510	13,564,800
24	2019-01-21		102,000	64,056,000	28,178,230	19,216,800
25	2019-01-24		60,000	37,680,000	16,575,430	11,304,000
26	2019-01-25		60,000	37,680,000	16,575,430	11,304,000
27	2019-01-28		120,000	75,360,000	33,150,860	22,608,000
28	2019-01-30		60,000	37,680,000	16,575,430	11,304,000
29	2019-01-30		60,000	37,680,000	16,575,430	11,304,000
30	2019-02-11		108,000	67,824,000	29,835,770	20,347,200
31	2019-02-14		90,000	56,520,000	24,863,140	16,956,000
32	2019-02-25		150,000	94,200,000	41,438,580	28,260,000
33	2019-03-04		96,000	60,288,000	26,520,690	18,086,400
34	2019-03-06		60,000	37,680,000	16,575,430	11,304,000
35	2019-03-18		80,000	50,240,000	22,100,570	15,072,000
36	2019-03-19		180,000	113,040,000	49,726,290	33,912,000
37	2019-04-05		132,000	82,896,000	36,465,950	24,868,800
38	2019-04-08		360,000	226,080,000	99,452,590	67,824,000
39	2019-04-22		240,000	150,720,000	66,301,720	45,216,000
40	2019-04-23		228,000	143,184,000	62,986,640	42,955,200
41	2019-05-02		180,000	113,040,000	49,726,290	33,912,000



본 판결문은 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다. 본 판결문을 이용하여 사건관계인의 명예나 생활의 평온을 해하는 행위는 관련 법령에 따라 금지됩니다. 비실명처리일자 : 2025-06-10

42	2019-05-03		360,000	226,080,000	99,452,590	67,824,000
43	2019-05-09		78,000	48,984,000	21,548,060	14,695,200
44	2019-05-14		302,000	189,656,000	83,429,670	56,896,800
45	2019-05-27		60,120	37,755,360	16,608,580	11,326,600
46	2019-05-27		348,000	218,544,000	96,137,500	65,563,200
47	2019-05-27		126,000	79,128,000	34,808,400	23,738,400
48	2019-06-21		120,000	75,360,000	33,150,860	22,608,000
49	2019-06-25		108,000	67,824,000	29,835,770	20,347,200
50	2019-07-01		126,000	79,128,000	34,808,400	23,738,400
51	2019-07-08		141,000	88,548,000	38,952,260	26,564,400
52	2019-07-10		45,000	28,260,000	12,431,570	8,478,000
53	2019-07-15		465,000	292,020,000	128,459,590	87,606,000
54	2019-07-22		63,000	39,564,000	17,404,200	11,869,200
55	2019-07-29		81,000	50,868,000	22,376,830	15,260,400
56	2019-07-30		45,000	28,260,000	12,431,570	8,478,000
57	2019-08-06		6,000	3,768,000	1,657,540	1,130,400
58	2019-08-20		216,000	135,648,000	59,671,550	40,694,400
59	2019-08-26		723,000	454,044,000	199,733,950	136,213,200
60	2019-08-27		942,000	591,576,000	260,234,280	177,472,800
61	2020-01-31		120,000	75,360,000	33,150,860	22,608,000
62	2020-04-21		538,530	338,196,840	148,772,780	101,459,050
			9,136,510	5,737,728,280	2,524,026,400	1,721,318,470



별지2

관계 법령

■ 지방세기본법

제19조(근거과세)

- ① 납세의무자가 지방세관계법에 따라 장부를 갖추어 기록하고 있을 때에는 해당 지방세의 과세표준 조사 및 결정은 기록한 장부와 이에 관계되는 증거자료에 따라야 한다.
- ② 제1항에 따라 지방세를 조사·결정할 때 기록 내용이 사실과 다르거나 누락된 것이 있을 때에는 그 부분에 대해서만 지방자치단체가 조사한 사실에 따라 결정할 수 있다.
- ③ 지방자치단체는 제2항에 따라 기록 내용과 다른 사실이나 누락된 것을 조사하여 결정하였으면 지방자치단체가 조사한 사실과 결정의 근거를 결정서에 덧붙여 적어야 한다.
- ④ 지방자치단체의 장은 납세의무자 또는 그 대리인의 요구가 있을 때에는 제3항의 결정서를 열람하게 하거나 사본을 발급하거나 그 사본이 원본과 다르지 않음을 확인하여야 한다.
- ⑤ 제4항의 요구는 구술로 한다. 다만, 해당 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하면 결정서를 열람하거나 사본을 발급받은 사람의 서명을 요구할 수 있다.

제20조(해석의 기준 등)

- ① 이 법 또는 지방세관계법을 해석·적용할 때에는 과세의 형평과 해당 조항의 목적에 비추어 납세자의 재산권이 부당하게 침해되지 아니하도록 하여야 한다.
- ② 지방세를 납부할 의무(이 법 또는 지방세관계법에 징수의무자가 따로 규정되어 있는 지방세의 경우에는 이를 징수하여 납부할 의무를 말한다. 이하 같다)가 성립된 소득·수익·재산·행위 또는 거래에 대해서는 의무 성립 후의 새로운 법에 따라 소급하여 과세하지 아니한다.
- ③ 이 법 및 지방세관계법의 해석 또는 지방세 행정의 관행이 일반적으로 납세자에게 받아들여진 후에는 그 해석 또는 관행에 따른 행위나 계산은 정당한 것으로 보며 새로운 해석 또는 관행에 따라 소급하여 과세되지 아니한다.

■ 구 지방세법(2020. 12. 29. 법률 제17769호로 개정되기 이전의 것)

제47조(정의)

담배소비세에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.



1. "담배"란 「담배사업법」 제2조에 따른 담배를 말한다.

제48조(과세대상)

① 담배소비세의 과세대상은 담배로 한다.

② 제1항에 따른 담배는 다음과 같이 구분한다.

1. 피우는 담배

가. 제1종 쥘련

나. 제2종 파이프담배

다. 제3종 엽쥘련

라. 제4종 각련

마. 제5종 전자담배

바. 제6종 물담배

2. 씹는 담배

3. 냄새 맡는 담배

4. 머금은 담배

③ 제2항의 담배의 구분에 관하여는 담배의 성질과 모양, 제조과정 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정한다.

제150조(납세의무자)

지방교육세의 납세의무자는 다음 각 호와 같다.

4. 담배소비세의 납세의무자

제151조(과세표준과 세율)

① 지방교육세는 다음 각 호에 따라 산출한 금액을 그 세액으로 한다.

4. 이 법 및 지방세감면법령에 따라 납부하여야 할 담배소비세액의 1만분의 4,399

■ 구 지방세법 시행령(2020. 12. 31. 대통령령 제31343호로 개정되기 이전의 것)

제60조(담배의 구분)

법 제48조 제3항에 따른 담배의 구분은 다음 각 호와 같다.

5. 전자담배: 니코틴이 포함된 용액, 연초 또는 연초 고형물을 전자장치를 이용하여 호흡기를 통하여 체내에 흡입함으로써 흡연과 같은 효과를 낼 수 있도록 만든 담배



■ 담배사업법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "담배"란 연초(煙草)의 잎을 원료의 전부 또는 일부로 하여 피우거나, 빨거나, 증기로 흡입하거나, 씹거나, 냄새 맡기에 적합한 상태로 제조한 것을 말한다.
2. "저발화성담배"란 담배에 불을 붙인 후 피우지 아니하고 일정시간 이상 내버려둘 경우 저절로 불이 꺼지는 기능을 가진 담배로서 제11조의5 제2항에 따른 인증을 받은 담배를 말한다.

제3조 삭제 <2014. 1. 21.>

끝.