

# 신종 담배 규제 정책의 방향

Regulations on New Tobacco Products

최은진 | 한국보건사회연구원 연구위원

최근 이슈가 된 쉐련형 전자담배는 종전과 같은 담배로서의 과세 부과 대상 여부 논란을 일으켰고, 인체에 덜 위험한 담배라는 이미지를 주면서 기존의 담배 규제 정책을 개선해야 할 필요성을 부각시켰다. 미국의 가족흡연예방 및 담배규제법(2009)에는 위험 완화 담배 제품에 대한 규정이 있으나 식품의약국(Food and Drug Administration)의 허가를 받은 제품은 아직 없다. 신종 담배를 규제하기 위해서는 적용 대상을 모두 포괄할 수 있는 법적 정비가 필요하고, 전체적으로 담배 소비 감소를 지향하는 정책과 홍보가 필요하다.

## 1. 들어가며

우리나라 정부에서는 1995년 국민건강증진법 제정 이후 금연정책과 사업을 시행해 왔으며, 2005년 세계보건기구 담배규제기본협약(WHO Framework Convention on Tobacco Control, 이하 FCTC)을 비준하였고, 국민건강증진법 개정을 통해 금연구역 확대, 담뱃세 인상, 담뱃갑 건강 경고문 및 경고 그림 도입, 담배

광고 판촉 규제 등 협약을 이행하기 위한 정책을 추진해 왔다(보건복지부, 2010). 담배 사용자의 건강을 보호하기 위하여 흡연을 감소를 목표로 한 정책적 노력이 추진되고 있으며, 비흡연자의 간접흡연으로 인한 건강상 위해를 방지하기 위해 금연구역정책이 확대되어 왔다. 2017년 9월 현재 비준국은 총 181개국이다(WHO FCTC, 2017).

2030년까지 유엔 지속가능개발계획목표(UN

Sustainable Development Goals)를 달성하기 위해 17개의 분야별 정책 목표(Goals)가 개발된 바 있다. 건강정책 목표(Goal 3)에는 9가지 세부 목표가 있고, 이들 목표를 달성하기 위한 정책 도구로 FCTC의 실행이 권고되고 있다. 또한 9가지 건강정책 목표 중 세 번째 목표는 정신건강 증진과 비감염성질환 예방, 치료를 통해 비감염성질환으로 인한 조기 사망을 3분의 1로 감소하는 것이다. 이 목표를 달성하는 것을 평가할 수 있는 정책지표는 첫째, 30~70세 사이에 심혈관질환, 암, 당뇨병 또는 만성 호흡기 질환으로 사망할 확률, 둘째, 15세 이상 인구의 흡연율 등 두 가지가 있다. 따라서 만성질환을 예방하여 조기 사망을 감소하기 위해서는 앞으로 국내 금연정책이 더 강화될 필요가 있다(오충현, 2015).

FCTC의 담배 제품 규제 조항은 담배 수요 감소 정책과 담배 공급 감소 정책으로 크게 구분된다. 담배에 대한 수요를 감소시키기 위한 정책은 다시 가격정책과 비가격정책으로 구분된다. 가격정책은 담배에 대한 조세정책과 면세 담배 제한 등에 대한 규정을 담고 있다. 비가격정책에는 담배 연기 노출로부터 건강을 보호하기 위한 정책, 담배 제품의 내용과 성분 공개 정책, 담배 제품의 포장 및 라벨 규제 정책, 담배 광고 판촉 후원 규제, 담배 의존 치료 정책, 일반인 대상 교육 등이 포함된다. 담배 제품의 공급 감소 정책으로는 불법 거래 방지, 미성년자에 대한 담배 판매 금지, 담배 재배에 대한 대체 활동 지원 등이 포함된다. FCTC에서는 담배의 생산, 운송, 수령, 소지, 유통 판매, 구매 등을 규제할 것을 의무화

하고 있다. 무허가로 담배를 제조하는 것을 금지하고 청소년 대상 판매 금지, 인터넷 판매 금지 등을 의무 조항으로 한다.

우리나라의 담배사업법 제2조(정의)에서 담배는 연초의 잎을 원료로 전부 또는 일부로 하여 피우거나, 빨거나, 증기로 흡입하거나, 씹거나, 냄새 맡기에 적합한 상태로 제조한 것으로 규정되고 있고, 국민건강증진법에 의한 국민건강증진부담금의 부과 대상이 된다. 최근 쉐련형 전자담배와 같은 신종 담배가 출시되면서 기존의 쉐련형 담배와 같이 과세 부과를 할 수 있는지 여부에 대한 논란이 있었다. 쉐련형 전자담배는 연초형 고형물을 사용하는 담배 제품으로서 과세 대상이 되었다(쉐련형 전자담배 매점매석행위 지정 등에 관한 고시, 2017).

신종 담배에 대한 정의는 미국의 경우 2009년 가족흡연예방 및 담배규제법이 시행된 이후 새롭게 식품의약국(FDA: Food and Drug Administration)의 허가를 받은 제품을 의미한다. 미국의 가족흡연예방 및 담배규제법에 의한 담배의 정의는 인간 소비를 위해 담배로 만들어진 제품을 포괄한다. 담배의 형태에 따라서는 쉐련(cigarette), 쉐련담배(cigarette tobacco), 엽쉐련(little cigar), 손으로 만 담배(roll-your-own tobacco), 무연담배(smokeless tobacco), 위험 완화 제품(modified risk tobacco products) 등이 포함된다. 어린이 및 청소년 대상의 마케팅을 목적으로 한 가향 담배 판매를 금지하고 있다(최은진, 맹광호, 김원년, 서홍관, 김철환, 조성일 등, 2011). 세계보건기

구에서는 신종 담배에 대한 별도의 정의를 내리지 않았지만 쉐련형 전자담배(Heat-not-burn tobacco product)에 대해 최근의 보고 내용에서는 전형적인 담배 제품(conventional tobacco product)과 다른 유형의 담배 제품으로 구분하였다(FDA, 2017b). 이성규, 박주연, 김진영, 백민정, 박승희, 백하나 등(2015)의 연구에서 신종 담배는 쉐련에 비해 안전하거나 저렴하거나 냄새가 나지 않는다는 등의 광고를 통해 흡연자가 금연을 하지 않게 하는 대안으로 등장하는 제품을 의미한다.

본고에서 다루는 신종 담배의 조작적 정의는 기존의 쉐련을 사용하는 것과 비슷한 형태로 새롭게 제조, 판매되는 담배 제품이면서 건강에 대한 위해성이 적을 것으로 오도할 소지가 있는 제품을 포괄한다. 신종 담배 마케팅의 또 다른 특징은 다국적기업에서 출시하여 국제적인 마케팅을 한다는 것이다. 본고에서는 국민 건강 보호 차원에서 신종 담배의 주요 쟁점을 중심으로 국제 담배 규제 방향에 대해 논하였다.

## 2. 담배 제품 규제 관련 국내 정책 추진 현황

1995년 국민건강증진법을 제정, 추진한 결과, FCTC와 같은 국제협약을 국내에 이행하고 다양한 정책을 개발하는 기반이 되었다(표 1). 이 외에도 담배사업법, 지방세법, 청소년보호법 등 다양한 법제도에 따라 담배 제품에 대한 규제가 이루어지고 있다(표 2). 청소년보호법에서는 담배를 유해 약물로 규정하여 청소년 유해 표시를 의

무화했다. 동법 제26조 및 동법 시행령 제22조 제2항 관련 별표 4의 4에서 유해 표시의 내용 및 유해 표시의 방법 등을 규정하고 있다. 먼저, 유해 표시의 내용은 “19세 미만 청소년에게 판매를 금지한다”라는 내용이 포함되어야 하고, 더 구체적인 내용은 청소년보호위원회가 결정하고 보건복지부 장관이 고시하도록 하고 있다. 유해 표시의 방법은 담뱃갑 뒷면 면적의 5분의 1 이상 크기의 사각형 안에 기재하도록 되어 있으며, 글자의 크기, 글자체 등에 대해서는 별도의 규정이 없으나 색상은 바탕색과 보색으로 표시하도록 하고 있다.

담배제품은 니코틴 함유 여부에 따라 분류되는데, 금연껌, 트로키제, 구강용해필름, 패취제 등은 일반의약품이며 금연보조제로 사용되는 의약품과 전문의약품이 있다. 일반적인 전자담배는 니코틴이 포함된 공산품에 해당하며 일반 담배 제품처럼 판매되고 있다(표 3). 공산품 전자담배에도 건강 경고가 부착되고 청소년 대상 판매 금지 품목이지만 금연보조제나 덜 위험한 담배로 인식될 가능성이 있다.

표 1. 우리나라의 주요 담배 규제 정책 동향

		~1997년	1998~2004년	2005~2010년	2010년~현재
담배 수요 감소 정책	가격정책 (조세정책 및 면세담배 규제)	- 1995년 국민건강증진법 제정에 따라 1997년부터 건강증진기금 부과(갑당 2원)	- 국민건강증진기금 2002년 갑당 150원 - 2004년 12월 국민건강증진기금 갑당 354원 (담뱃값 총 500원 인상)	- 2009년 군 면세 담배 폐지	- 2014년 12월 담뱃값 2000원 인상(국민건강증진부담금 354원→841원) (2014년 7월 각종 신종 담배에 대한 부담금 부과 신설) - 2017년 10월 결연형 전자담배 소비세 인상 결의
	비가격정책 (금연 구역, 라벨, 광고, 금연서비스, 교육·홍보 등)	- 국민건강증진법 제8조(금연구역 지정, 담배 광고 제한, 담뱃갑 건강 경고 문구 등)	- 2003년 금연구역 확대 강화(국민건강증진법) - 2002년 담배 타르, 니코틴 함량 표기(담배사업법), KT&G 민영화	- 2008년 12월 담뱃갑 발암 물질 5가지 표기 추가 (국민건강증진법 개정) - 2010년 4월 지자체 금연 구역 지정권, 과태료 부과 등 (국민건강증진법 개정) - 2010년 전자담배에 대한 국민건강증진기금부과 입법 예고	- 2011년 가향 물질 표시 제한 - 2015년 그림 경고 도입
담배 공급 감소 정책 (담배 불법 무역, 청소년 담배구매 및 판매 금지)		- 1995년 국민건강증진법 제 9조 3항 미성년자에게 담배 판매금지 - 1989년 미성년자에 의한 담배 판매 금지(담배사업법)			- 2013년 1월 FCTC의 담배 불법 거래 방지에 관한 의정서 서명

자료: 1) 김재진. (2008). 담배산업관리 적정화방안연구. 한국조세재정연구원. 기획재정부 국고국  
 2) 보건복지부. (2004). 금연사업안내.  
 3) 국민건강증진법일부개정법률안 입법예고, 전자담배의 니코틴용액에 건강증진부담금 부과, 보건복지가족부공고 제2010-56호 (2010).  
 4) 최은진, 이난희, 여지영, 김대중, 강일신, 양현석 등. (2013). 세계보건기구 담배규제기본협약(FCTC) 및 「담배제품 불법거래 근절에 관한 의정서」 대응방안 연구. 한국보건사회연구원, 한국건강증진재단.  
 5) 보건복지부. (2017). 2016 보건복지백서. pp. 700-701.

표 2. 세계보건기구 담배규제기본협약의 주요 내용별 우리나라 법제도 비교 요약표

항목	담배규제기본협약	관련 국내법
담배 가격과 조세	(6조) · 담배 소비의 감소라는 보건 목표에 기여하기 위하여 담배 제품에 대한 조세정책 및 적절한 경우에는 가격 정책을 시행	· 담배에 부담하는 세금 (담배사업법 제18조) 담배판매가격신고제 (부가가치세법 제1조) 부가가치세(최종 공급가의 10%) (지방세법 제229조) 담배소비세 (지방세법 제260조의 3) 지방교육세 (자원의절약과재활용촉진에관한법률 시행령 제18조) 환경폐기물부담금 (국민건강증진법 제23조) 국민건강증진부담금
	(6조) · 면세담배, 무관세담배 제한	· 면세와 무관세 담배 제한 (지방세법 제232조 1항5, 부가가치세법 제12조 1항9, 국민건강증진법 제23조, 자원의절약과재활용촉진에관한법률시행령 제10조 제1항 제6호, 담배사업법시행규칙 제17조 제2항; 지방세법 제232조 2항 및 시행령 제176조) · 군면세담배 2009년 폐지
담배 성분	(9조, 10조) · 담배 제품의 성분에 대한 규제	· 담배성분의 표시 의무 [담배사업법 제25조의2(담배성분의 표시), 담배사업법시행령 제9조의3(표시성분의 종류 및 표시 방법)에서 타르 및 니코틴 함량 표시 규정] · 군면세담배 2009년 폐지
라벨 규제	(11조) · 담배 제품의 포장 및 오도 문구의 사용 금지	· 담배사업법 제25조의5(담배 오도 문구의 사용 제한) 및 시행령 제10조(오도 문구 등의 범위) ① 라이트 또는 light ② 연한, 마일드 또는 mild ③ 저타르 또는 low tar ④ 순 또는 純 ⑤ 제1호부터 제4호까지의 유사한 내용 결합 표시
	(11조) · 건강 경고 문구	· 국민건강증진법 제9조의 2(담배에 대한 경고 문구 등 표시)
금연구역 설치	(제8조) · 간접흡연으로 인한 사망·질병·장애 초래에 대한 과학적 증거 인정 · 실내 작업장·대중교통수단·실내 공공장소 및 적절한 경우 기타 공공장소에서의 담배 연기 노출로부터 보호를 위하여 국내에서는 필요한 조치 시행, 국외에는 필요한 조치를 시행하도록 촉구	· 16개 공중이용시설, 국립공원, 산림에서의 금연시설 또는 흡연제한 (국민건강증진법 제9조, 시행규칙 제6조, 제7조) 대형건물, 공연장, 학원, 대규모 점포, 관광숙박업소, 학교, 실내체육시설, 의료기관, 사회복지시설, 대중교통시설 등 16개 공중이용시설을 금연구역으로 지정, 어린이 환자 이용시설인 의료기관 학교 등은 금연시설로 지정 (자연공원법 제26조) 국립공원 내에서의 흡연 금지 (산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제54조) 산림에서 담배꽂초를 버리는 행위 금지 · 지자체 금연구역설치(제9조 제5항), 금연구역 흡연자 과태료 10만 원 이내 부과(제34조 제3항)

자료: 최은진, 최성은, 서미경, 김지은, 맹광호. (2010). 중장기 금연정책수립을 위한 기반구축에 관한 연구. 한국보건사회연구원, 건강증진사업지원단. p. 27.

표 3. 니코틴 함유 제품의 분류 현황

구분	제품 유형	니코틴 함유 여부
일반의약품	금연껌(8품목), 트로키제(2품목), 구강용해필름(1품목), 패취제(21품목)	있음 (니코틴 함유 의약품과 함께 사용 불가)
의약외품	금연보조제로 전자식(4품목)과 껌연형(6품목)이 있음.	없음
전문의약품	부프로피온 바레니클린	있음
공산품 전자담배	전자식	있음 (금연보조제로 사용할 수 없음)

자료: 식품의약품안전처. (2016. 5. 31.). 금연관련 의료제품 올바른 사용법 안내. 보도자료.

표 4. 담배의 종류에 따른 담배소비세와 국민건강증진부담금 부과 기준 현황

구분	특성	담배소비세 과세 기준	국민건강증진부담금 과세 기준	
피우는 담배	제1종 껌련	잎담배에 향료 등을 첨가하여 일정한 폭으로 썬 후 껌련 제조기를 이용하여 껌련지로 말아서 피우기 쉽게 만들어진 담배 및 이와 유사한 형태의 것으로서 흡연용으로 사용될 수 있는 것	20개비당 1007원	20개비당 841원
	제2종 파이프담배	고급 특수 잎담배를 증가향(重加香) 처리하고 압착·열처리 등 특수 가공을 하여 각 폭을 비교적 넓게 썰어서 파이프를 이용하여 피울 수 있도록 만든 담배	1g당 36원	1g당 30.2원
	제3종 엽껌련	흡연 맛의 주체가 되는 전충엽을 체제와 형태를 잡아 주는 중권엽으로 싸고 겉을 외권엽으로 만 잎말음 담배	1g당 103원	1g당 85.8원
	제4종 각련	하급 잎담배를 경가향(輕加香)하거나 다소 고급인 잎담배를 가향하여 가늘게 썰어, 담뱃대를 이용하거나 흡연자가 직접 껌련지로 말아 피울 수 있도록 만든 담배	1g당 36원	1g당 30.2원
	제5종 전자담배	니코틴이 포함된 용액을 전자장치를 이용하여 호흡기를 통하여 체내에 흡입함으로써 흡연과 같은 효과를 낼 수 있도록 만든 담배	니코틴용액 1mℓ당 628원 연초고형물 1g당 88원	니코틴용액 1mℓ당 525원 연초고형물 1g당 73원
	제6종 물담배	장치를 이용하여 담배 연기를 물로 거른 후 흡입할 수 있도록 만든 담배	1g당 715원	1g당 1050.1원

(표 4 계속)

씹거나 머금은 담배	입에 넣고 씹음으로써 흡연과 같은 효과를 낼 수 있도록 가공 처리된 담배 입에 넣고 빨거나 머금으면서 흡연과 같은 효과를 낼 수 있도록 특수 가공하여 포장된 담배 가루, 니코틴이 포함된 사탕 및 이와 유사한 형태로 만든 담배	1g당 364원	씹는 담배 1g당 34.4원 머금은 담배 1g당 534.5원
냄새 맡는 담배	특수 가공된 담배 가루를 코 주위 등에 발라 냄새를 맡음으로써 흡연과 같은 효과를 낼 수 있도록 만든 가루 형태의 담배	1g당 26원	1g당 26원

자료: 1) 지방세법 시행령(2017. 10. 19. 시행) 제60조(담배의 구분), 제61조(조정세율).  
2) 국민건강증진법(2017. 3. 21. 시행) 제23조(국민건강증진부담금의 부과징수 등).

### 3. 신종 담배의 유해성과 과제

#### 가. 전자담배의 유해성

우리나라에서 전자담배에 대한 정책적 규제가 현실화된 것은 2010년이고, 전자담배의 니코틴 액상에 대해 건강증진부담금을 부과하게 되었다(국민건강증진법 일부개정법률안 입법예고, 2010). 일반적인 전자담배의 경우 담배가 연소되는 대신 니코틴을 기화시켜 흡입하게 된다. 이러한 제품의 특성 때문에 사용자나 같은 공간 내에 있는 타인에게 미치는 인체 유해성이 적을 것으로 오해하는 경향이 있으나, 덜 유해하다는 것을 과학적으로 지지하는 연구가 나오지는 않았다. 미국의 질병관리본부 홈페이지에서 소개하는 정보에서는 전자담배에서 방출되는 유해물질이 켈렌보다 적어 유해성이 덜한 것을 인정하지만, 청소년의 경우 두뇌 발달을 저해하기 때문에 사용하지 않도록 권고하고 있다. 또한 금연을 시도하는 흡연자가 전자담배를 사용하여 금연을

효과적으로 하게 될 가능성이 별로 없다는 것도 알려주고 있다(CDC, 2017).

전자담배 사용 시 니코틴액은 기체만 호흡기로 들어오는 것이 아니라 입구의 작은 구멍으로 니코틴 액체가 흘러 들어와 과다 흡입할 위험성도 보고된 바 있다(조준호, 백남원, 문상식, 정다위, 2010). 또한 금연을 하려는 흡연자가 사용할 경우 금연 효과가 있다는 견해는 입증되지 않았다(한국건강증진재단, 2012). 전자담배를 사용해도 흡연 욕구 억제 효과가 없다는 연구가 있었고, 안전성에 대한 문제가 제기된 바 있다(이희영, 2010). 보건복지부의 2011년 연구 용역 결과에서 우리나라에서 시판되고 있는 전자담배 액상에서 발암물질과 내분비계 장애 물질인 환경호르몬이 검출된 것으로 보고된 바 있다(보건복지부, 2012). 유럽연합 집행위원회(European commission)에서는 2012년 말 전자담배에 대한 니코틴 농도 제한(1ml당 20g 상한선), 가향담배 판매 금지, 담뱃갑 경고 문구 표시 등을 포함한 담배규제법 개정안을 통과시켜 2016년부터



시행하기로 하였다(최은진, 이난희, 여지영, 김대중, 강일신, 양현석 등, 2013). 2015년 국내 연구의 결과에 의하면 전자담배에 가향 물질을 포함한 많은 첨가물이 발생하는 것으로 분석되었고, 니코틴 농도 표기와 실제 농도 간 차이가 큰 것으로 나타났다. 결과적으로 전자담배 니코틴 액상의 유해물질에 대한 안전 관리와 정보 공개가 필요하다(신호상, 조영환, 오진아, 임현희, 류상희, 양은영 등, 2015).

#### 나. 켈련형 전자담배의 유해성

최근에 논란이 된 켈련형 전자담배는 Heat-not-burn(HNB)이라고 불리는 제품으로 켈련형 담배와 전자식 전달체계를 포함하는 신종 담배이다. 이 담배를 사용할 때는 니코틴 및 다른 화학물질을 포함하는 에어로졸을 흡입하게 된다. 기존의 켈련을 사용하는 방식과 가열 방식을 취한다는 점이 특징이다. 기존의 전자담배는 용액을 가열하는 방식이고, 니코틴을 포함할 수도 있고 포함하지 않을 수도 있으며, 담배를 원료로 하지 않을 수 있기 때문에 HNB는 일반적인 전자담배라고 할 수 없다. 켈련형 전자담배의 유행성이 상대적으로 낮다고 해도 국민의 흡연율을 낮추는 데 효과가 있다기보다는 오히려 담배 사용을 지속시킬 가능성이 크다. 담배규제기본협약 제5조의 2항(b)에서 당사국들이 담배의 소비와 니코틴 중독, 담배 연기에 노출되는 것을 예방하고 감소하기 위한 정책을 개발하고 채택, 시행하도록 의무화한 바 있다. 신종 담배의 생산은 국민 건강

과는 무관하며, 담배 회사의 이익 추구를 목적으로 한다는 것을 확인한 바 있다(WHO, 2017).

켈련형 전자담배에서도 일반적 켈련과 같은 유형의 물질(니코틴, 타르, 일산화탄소)이 발생하는 것으로 확인되었으나 유해물질의 발생량은 기존 켈련에 비해 적은 것으로 분석된 연구도 있다. 그러나 이러한 유해물질이 완전히 제거될 수는 없기 때문에 여전히 그 유해성을 무시할 수 없다(Bekki, Inaba, Uchiyama & Kunugita, 2017). 또, 켈련형 담배에서 발생하는 니코틴의 농도는 일반 켈련담배와 같으나 피우는 지속 시간에 따라 에어로졸로 분무되는 니코틴 함량이 전자담배에서 방출되는 니코틴 함량보다는 높고 일반 켈련보다는 낮다는 연구 결과도 있다(Farsalinos, Yannovits, Sarri, Voudris & Poulas, 2017; Protano, Manigrasso, Avino & Vitali, 2017).

#### 다. 위험 완화 담배 제품의 논란

국내의 담배회사는 비교적 덜 유해한 담배 제품을 마케팅하려고 노력해 왔다. ‘라이트’, ‘울트라라이트’, ‘마일드’ 등의 상표명을 사용하여 덜 유해한 것으로 인식하도록 마케팅해 왔다. 그러나 유해물질이 적다고 표시된 담배도 연소되는 과정에서 보통 담배와 동일한 발암물질 등 유해성분이 생성되는 것으로 밝혀지면서 세계보건기구를 비롯해 많은 국가에서 오도성 문구를 사용하지 못하게 규제하고 있다(신윤정, 김동진, 조형오, 현용진, 2007). 예를 들면 독일에서는 유기농



재배로 생산된 껌련에도 발암물질이 있다는 점 때문에 '유기농'이라는 표현 사용을 금지하고 있다(독일암연구센터, 2009).

미국의 가족흡연예방 및 담배규제법에서는 '위험 완화 담배 제품(MODIFIED RISK TOBACCO PRODUCTS)'의 승인 및 유통 가능성을 열어 두고 있다. 위험 완화 제품이란 상업적으로 판매되는 담배 제품들과 연계된 담배로서 질병의 위해 또는 위험을 줄이기 위해 판매 또는 유통되는 모든 담배 제품을 뜻한다. 현재 담배 규제 업무를 담당하는 미국 FDA에서는 위험 완화 담배를 심사하고 승인하는 권한이 있으나 지금까지 승인된 것은 없다. 현재 필립모리스의 IQOS에 대한 심사를 2017년 12월까지 처리할 예정이다(FDA, 2017).

첨가제 없는 담배의 경우 제조 공정에서 향료나 응축물 또는 습도 유지제, 연소 보조제 같은 첨가제를 추가하지 않는다. 하지만 연소를 통해 무수히 많은 건강에 유해한 성분과 발암물질이 생기기 때문에 건강에 유해한 것은 마찬가지이며, 함유된 니코틴은 중독성이 있다는 점에서 유해하다. 껌련에 사용하는 활성탄 필터(carbon filter)는 매우 큰 표면과 통기성 구조의 탄소 및 흡연으로 이루어진 검은색의 가벼운 분말이나 과립이다. 이 커다란 표면 덕분에 다른 성분과 결합할 수 있다. 하지만 담배 연기에서 나온 발암 물질을 제거할 수는 없다. 활성탄 필터가 흡연을 통한 건강 유해성을 줄인다는 사실은 입증되지 않은 것으로 보고되었다(한국건강증진재단, 2012).

#### 4. 나가며

신종 담배의 제품 동향은 기존 담배 규제의 범위를 벗어나려는 방향과 건강에 덜 유해한 성분이 포함된 것으로 오도될 가능성이 높은 방향으로 발전하고 있다. 담배 규제의 범위를 벗어나므로써 세금 부과를 회피할 가능성이 높고 건강에 덜 유해한 제품이라는 인상을 주는 마케팅으로 소비자의 구매력을 촉진하는 효과가 있다.

FCTC의 담배 성분 규제 및 성분 물질의 공개(협약 제9조 및 10조) 목적은 담배 제품의 구매 유도성(매력), 중독성(혹은 의존 경향), 제품의 전반적인 독성 등을 감소시킴으로써 담배로 인한 질병과 조기 사망 감소에 기여하기 위함이다. FCTC 협약 제9조 및 10조에 따라 각 당사국은 정당한 권한을 지닌 국가 기구가 승인한 경우 담배 제품의 성분과 배출물의 검사 및 측정, 담배 성분과 배출물의 규제를 위해 효율적인 입법적, 행정적, 관리상 혹은 기타 조치들을 채택하고 이행해야 한다(보건복지부, 2010).

담배 사용으로 인해 방출되는 담배 연기에는 4천여 종의 독성물질이 있는데, 이 가운데 50여 종은 발암물질이다. 이 중 코발트(Co), 이산화질소(NO<sub>2</sub>), 휘발성유기화합물(VOC), 초미세먼지(PM2.5) 등 호흡성 부유분진, 다환방향족탄소수소(PAHs) 등이 건강에 영향을 주며, 이는 실내 공기질 관리의 주요 대상이다. 흡연자가 흡입하는 주류연과 담배 끝에서 나오는 연기에 의한 간접흡연으로 건강상의 피해가 발생한다. 간접흡연으로 인해 비흡연자도 심혈관계, 호흡기

계 질환을 경험할 수 있고, 이는 또 폐암, 어린이 천식 및 영아 돌연사의 위험을 높인다(Boldo, Medina, Oberg, Puklova, Mekel, Patja, et al., 2010). 실내를 금연구역화하는 정책을 실시했더니 실내 공기 중의 초미세먼지(PM2.5)가 97%까지 감소했다는 미국의 조사 보고도 있다[관계부처합동(교육과학기술부, 지식경제부, 보건복지가족부, 환경부, 노동부, 국토해양부), 2009]. 국내에서도 금연구역정책을 시행한 후 실내 초미세먼지가 감소한 것을 확인한 연구보고가 다수 있었다. FCTC 제8조(담배연기에의 노출로부터 보호)의 가이드라인에 의하면 모든 당사국가는 100% 담배 연기 없는 실내 환경이 조성되도록 노력해야 한다. 담배 연기에 포함된 무수히 많은 발암 성분은 아주 적은 양으로도 암을 유발할 수 있기 때문에 어느 정도 이하가 되면 무시해도 좋다는 한계값을 정할 수 없다(WHO media centre, 2017).

최근 출시된 켈련형 전자담배와 같은 신종 담배에 대해서는 원칙적인 규제를 포괄적으로 강화할 필요가 있다. 담배 규제의 기본 원칙은 균등하고 강도 높은 과세체계의 확립, 담배 성분 규제 및 표시 규제 강화, 금연구역 강화 등이다. 이들 정책은 미성년자의 건강 보호, 비흡연자 및 흡연자의 건강 보호 차원에서 이슈가 되어 온 과제이다.

가장 쟁점이 되는 위험 완화 담배 제품의 경우 세계보건기구의 담배규제기본협약에서 언급된 바 없다. 우리나라의 국내 법제도 안에도 그러한 규정이 없고 위험 완화 담배 제품에 대한 검토 여부 조차도 불확실하다. 최근의 연구 동향에서 보

고되는 위해물질의 정도가 낮다는 점에서 흡연자들에게 금연의 대안으로 그런 제품을 사용하게 하는 것은 논란의 여지가 많다. 또한 간접흡연의 위해성이 여전히 있기 때문에 위험 완화 담배 제품을 강력하게 규제할 필요가 있다. 위험 완화 담배 제품이라는 명목으로 판매가 승인되는 경우 건강에 영향이 적을 것으로 오도하는 제품이 더 많이 출시될 가능성이 높다. 미국의 법체계에서는 위험 완화 담배 제품에 대한 규정이 있으나 아직 FDA에서 위험 완화 제품으로 승인한 담배 제품은 없다.

우리나라 헌법 제36조 제3항에서 명시적으로 보장하고 있는바, 국민이 국가에 대하여 자신과 가족의 건강을 침해 방지를 요구할 수 있는 권리이자 적극적으로 보건을 위해 필요한 정책의 수립 및 시행을 요구할 수 있는 권리인 보건권을 국가가 적극적으로 보호할 필요가 있다(최은진 등, 2013). FCTC 제8조의 가이드라인에 의하면 실내 작업장, 실내 공공장소, 대중교통, 기타 공공장소에서 간접흡연으로부터 시민을 보호해야 한다. 우리나라 헌법재판소에서는 2016년 국민건강증진법의 음식점영업소 금연구역 지정이 음식점영업소 직업 수행의 자유, 재산권, 행복추구권을 침해한다는 헌법소원에 대해 기각 처분을 내렸다. 이 판례에서 헌법재판소는 실내에서의 이차흡연뿐만 아니라 삼차흡연의 위험성에 대해서도 언급하였고, 간접흡연으로부터 종업원과 소비자의 건강을 보호하는 공익성이 큰 정책임을 확인하였다(헌법재판소, 2016). 이렇게 실내에서 담배 연기나 연소물의 존재에 대한 공중의 인

식을 뒷받침하는 판례가 존재하는 한 담배 규제 정책은 더욱 강화되어야 할 것이다.

FCTC의 취지에 따라 공중보건을 위해 전체 담배 소비량을 감소하는 데 정책 목표를 두어야 한다. 담배 제품의 공개와 방출 성분 표시 등의 규제를 강화해야 한다. 신종 담배의 유해성에 대한 지속적 모니터링과 소비자 사용에 대한 통계를 생산하고, 사용 예방을 위한 정책과 교육홍보를 확대해야 한다. ㉔

## 참고문헌

관계부처합동(교육과학기술부, 지식경제부, 보건복지가족부, 환경부, 노동부, 국토해양부). (2009). 실내공기질관리 기본계획(2009-2013). pp. 112-113.

국민건강증진법 일부개정법률안 입법예고, 보건복지가족부공고 제2010-56호 (2010).

국민건강증진법(2017. 3. 21. 시행) 제23조(국민건강증진부담금의 부과징수 등).

궐련형 전자담배 매점매석행위 지정 등에 관한 고시, 기획재정부 고시 제2017-29호 (2017).

김재진. (2008). **담배산업관리체계 적정화 방안 연구**. 한국조세재정연구원.

독일암연구센터. (2009). **담배아틀라스(번역본은 미발행; 한국보건사회연구원)**. 원본 Deutsches Krebsforschungszentrum. (2009). Tabakatlas Deutschland.

보건복지부. (2004). 금연사업안내.

보건복지부. (2010). 담배규제기본협약 비준 5주년 기념 자료집.

보건복지부. (2012. 1. 19.). **전자담배에 발암물질 등 유해성분존재**. 보도자료. [http://www.mw.go.kr/front\\_new/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&CONT\\_SEQ=265336&page=1](http://www.mw.go.kr/front_new/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=265336&page=1)에서 2017. 12. 22. 인출.

보건복지부. (2017). 2016 보건복지백서.

식품의약품안전처. (2016. 5. 31.). **금연관련 의약품 올바른 사용법 안내**. 보도자료.

신윤정, 김동진, 조형오, 현용진. (2007). **담배의 성분 및 제조형태에 따른 오도성과 유해성 분석**. 한국보건사회연구원, 건강증진사업지원단.

신호상, 조영환, 오진아, 임현희, 류상희, 양은영 등. (2015). **새로운 형태의 전자담배 액체상 유해물질 분석법 개발 및 실태조사**. 보건복지부, 공주대학교.

오충현. (2015) 지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안. KOICA, 42-59.

이성규, 박주연, 김진영, 백민정, 박승희, 백하나. (2015). **금연정책강화에 따른 담배제품 이용변화 및 신종담배 규제방안 연구**. 보건복지부, 한국보건의료연구원.

이희영. (2010) **전자담배관리방안 연구**. 기획재정부, 보건의료연구원.

조준호, 백남원, 문상식, 정다위. (2010). 전자

- 담배의 위해성 검증을 위한 기초연구. p. 31. 한양여자대학, 보건복지가족부.
- 지방세법 시행령(2017. 10. 19. 시행) 제60조(담배의 구분), 제61조(조정세율).
- 최은진, 최성은, 서미경, 김지은, 맹광호. (2010). **중장기 금연정책수립을 위한 기반구축에 관한 연구**, 한국보건사회연구원, 건강증진사업지원단.
- 최은진, 맹광호, 김원년, 서홍관, 김철환, 조성일 등. (2011). **담배의 안전관리 및 흡연예방에 관한 정책연구**. 한국보건사회연구원, 한국건강증진재단.
- 최은진, 이난희, 여지영, 김대중, 강일신, 양현석 등. (2013). **세계보건기구 담배규제기본협약(FCTC) 및 「담배제품 불법거래근절에 관한 의정서」 대응방안 연구**. 한국보건사회연구원, 한국건강증진재단.
- 한국건강증진재단. (2012). 세계보건기구 담배규제기본협약 제5차 당사국총회 자료집.
- 헌법재판소. (2016). 국민건강증진법 제9조 제4항 제24호 등 위헌확인(헌재2016. 6. 30. 2015헌마813, 판례집 28-1하, 662[각]). 웹사이트 [http://search.court.go.kr/ths/pr/ths\\_pr0101\\_P1.do](http://search.court.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_P1.do)에서 2017. 10. 31. 인출.
- Bekki, K., Inaba, Y., Uchiyama, S., Kunugita, N. (2017). Comparison of Chemicals in Mainstream Smoke in Heat-not-burn Tobacco and Combustion Cigarettes, *J UOEH*, 39(3), 201-207. doi:10.7888/juoeh.39.201.
- Boldo, E., Medina, S., Oberg, M., Puklova, V., Mekel, O., Patja, K., et al. (2010). Health Impact Assessment of Environmental Tobacco Smoke in European Children: Sudden Infant Death Syndrome and Asthma Episodes. *Public Health Reports*, 125, May-June, 478-487.
- CDC(Centers for Disease Control and Prevention). (2017). Electronic Cigarettes. [http://www.cdc.gov/tobacco/basic\\_information/e-cigarettes/index.htm](http://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/index.htm)에서 2017. 12. 18. 인출.
- Farsalinos, K. E., Yannovits, N., Sarri, T., Voudris, V., Poulas, K. (2017). Nicotine delivery to the aerosol of a heat-not-burn tobacco product: comparison with a tobacco cigarette and e-cigarettes. *Nicotine Tob Res*, 2017 Jun 16. doi: 10.1093/ntr/ntx138.
- FDA. (2017a). FDA's Nicotine-Centered Regulatory Framework. <https://www.fda.gov/tobaccoproducts/newsevents/ucm576895.htm>에서 2017. 10. 26. 인출.
- FDA. (2017b). Marketing a New Tobacco Product. <http://www.fda.gov/tobaccoproducts/guid>

- ancecompliance regulatory information/smallbusiness/ucm466371.htm에서 2017. 12. 6. 인출.
- Protano, C., Manigrasso, M., Avino, P., Vitali, M. (2017). Second-hand smoke generated by combustion and electronic smoking devices used in real scenarios: Ultrafine particle pollution and age-related dose assessment. *Environ Int.* 2017 Oct; 107:190-195.
- WHO media center. (2017). Tobacco. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/en/>에서 2017. 10. 25. 인출.
- WHO. (2017). Framework Convention on Tobacco Control Secretariat's statement on the launch of the Foundation for a Smoke-Free World <http://www.who.int/fctc/mediacentre/statement/secretariat-statement-launch-foundation-for-a-smoke-free-world/en/>에서 2017. 10. 25. 인출.
- WHO FCTC. (2012). 제5차 당사국총회 결과 자료. pp. 52-56. [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC\\_COP5\\_DIV5-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5_DIV5-en.pdf)에서 2017. 10. 31. 인출.
- WHO FCTC. (2017). 비준국 181개국. <http://www.who.int/fctc/cop/en/>에서 2017. 9. 4. 인출.
- WHO Tobacco Free Initiative. (2017). Heat-Not-Burn tobacco products information sheet. [http://www.who.int/tobacco/publications/prod\\_regulation/heat-not-burn-products-information-sheet/en/](http://www.who.int/tobacco/publications/prod_regulation/heat-not-burn-products-information-sheet/en/)에서 2017. 12. 6. 인출.