

영국 잉글랜드지역의 금연구역법

Smoke-free Regulation in England

이성규 London School of Hygiene & Tropical Medicine

1. 서론

우리나라 남성 흡연율은 한 때 세계에서 가장 높은 수준이었지만 정부, 금연단체, 그리고 시민단체의 노력으로 흡연자 수는 꾸준히 감소해 왔다. 1992년에는 성인 남성 중 75.1%가 흡연자였으나 1995년 제정된 국민건강증진법을 비롯해 유명 코미디언 이주일씨의 폐암으로 인한 사망이 사회적으로 ‘금연열풍’을 불러 일으켰고, 여기에 ‘웰빙(well-being) 열풍’까지 가세해 흡연율은 급속도로 낮아졌다. 그 결과 지난해 상반기에는 남성 흡연율이 41.1%까지 감소하는 성과를 거두게 되었다. 우리나라 남성 흡연율이 이처럼 단기간에 급격히 감소한 것은 고무적인 일이라 할 수 있으나 여전히 OECD¹⁾ 회원국 중에서는 가장 높은 흡연율을 기록하고 있고, 뿐만 아니라 2009년 하반기 남성 흡연율이 상반기에 비해 2% 증가한 43.1%로 조사되면서

보다 강력한 금연정책의 필요성을 시사했다. 또한 경제불황으로 인한 스트레스가 흡연을 부추기고 있고 여기에 국내 금연정책의 정체현상과 담배회사의 치밀한 마케팅 전략 등으로 흡연율이 다시 상승하지 않을까 우려하는 목소리도 나오고 있다.

상황의 심각성을 인식한 금연단체들은 문제 해결을 위해 현재 국회에 발의된 금연법 개정안의 조속한 시행을 촉구하는 한편 공중시설 및 실내장소의 전면 금연구역화를 주장하고 나섰다. 이 같은 주장은 최근 보고된 한 연구결과에 의해 더욱 힘을 얻고 있다. 지난 2003년 국민건강증진법 시행규칙 개정을 통해 한층 강화된 금연법이 흡연량에 미치는 영향에 대해 조사한 연구는 약 8천명의 흡연자를 대상으로 실내흡연 규제강화가 평소 흡연량에 어떤 영향을 미쳤는지 분석했다. 연구결과에 따르면 규제강화 이전 하루 평균 16개피를 피우던 연구대상자들은

1) OECD: Organization for Economic Cooperation Development

규제강화 후 남성의 경우는 평균 2.4개피를 적게 켜고, 여성의 경우는 4.7개피를 줄이는 긍정적인 효과가 있었던 것으로 조사됐다.²⁾

정부는 1995년 9월 국민건강증진법 시행규칙에 연면적 3000㎡ 이상의 사무용 건축물 등에는 금연구역을 지정토록 하는 규정을 신설한 후, 2003년 4월 시행규칙을 개정해 공중이용시설 중 청소년, 환자 또는 어린이에게 흡연으로 인한 피해가 발생할 수 있는 장소에 대해서도 금연구역지정을 의무화했다. 하지만 사업장 및 공중시설에 대한 단속이 제대로 이뤄지지 못한 데 따라 이들 장소에서도 실내흡연은 별다른 제재 없이 이뤄지고 있다. 특히 청소년들이 많이 이용하는 PC방의 경우는 개정된 시행규칙에 따라 흡연구역과 금연구역을 반드시 구분토록 정하고 있으나 현실적으로 이러한 규제가 지켜지는 곳은 매우 드물고, 심지어 병원, 찜질방을 비롯한 다수의 공중시설물에서도 실내흡연은 손쉽게 이뤄지고 있는 실정이다.

최근 몇 년 동안 감소폭이 둔화되고 지난해에는 오히려 증가세로 돌아선 남성 흡연율을 획기적으로 낮추고, 정체되어 있는 금연정책의 새로운 도약을 위해 모든 실내장소를 금연구역으로 지정하는 강력한 금연정책 시행을 촉구하고자 본 글에서는 지난 2007년 7월 1일부터 모든 실내장소 내 흡연을 전면 금지한 영국 잉글랜드지

역의 금연구역법을 소개하고, 더불어 법규에 대한 일반인과 사업주의 인식도 및 준수실태, 그리고 법규 시행 후 나타난 효과에 대해 소개하고자 한다.

2. 영국 금연구역법

비흡연자가 간접흡연에 오랜 기간 노출되면 흡연 당사자와 마찬가지로 각종 질환에 걸릴 확률이 그렇지 않은 사람에 비해 높아진다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다.^{3) 4)} 간접흡연에 대한 역학 연구결과에 따르면 간접흡연은 폐암, 심장질환, 천식, 소년기 호흡기질환, 영아돌연사증후군(Sudden infant death syndrome), 그리고 폐기능 감소 등의 문제를 유발하는 것으로 알려져 있다. 이런 이유에서 비흡연자를 간접흡연으로부터 보호하는 것은 매우 중요한 보건적 과제이고, 이를 위해 실내장소를 금연구역으로 지정하는 것은 여러 금연정책 중에서도 우선 순위가 높다고 할 수 있다. 많은 선진국들은 이런 이유에서 이미 실내장소를 전면 금연구역으로 지정하고 있고 영국도 2006년 3월 스코틀랜드지역을 시작으로 모든 실내장소를 금연구역으로 정하는 금연구역법을 시행하고 있다.⁵⁾ 스코틀랜드에 이어 2007년 4월에는 북아일랜드⁶⁾와 웨일

2) 김범수(2010). 금연법 강화가 흡연에 미치는 영향. 한국개발연구.

3) Hackshaw A, Law M, Wald N(1997). The accumulated evidence on lung cancer and environmental tobacco smoke. British Medical Journal, 714 (315), 980~988.

4) Law M, Morris J, Wald N(1997). Environmental tobacco smoke exposure and ischemic heart disease: An evaluation of the evidence. British Medical Journal, 714 (315), 730~800.

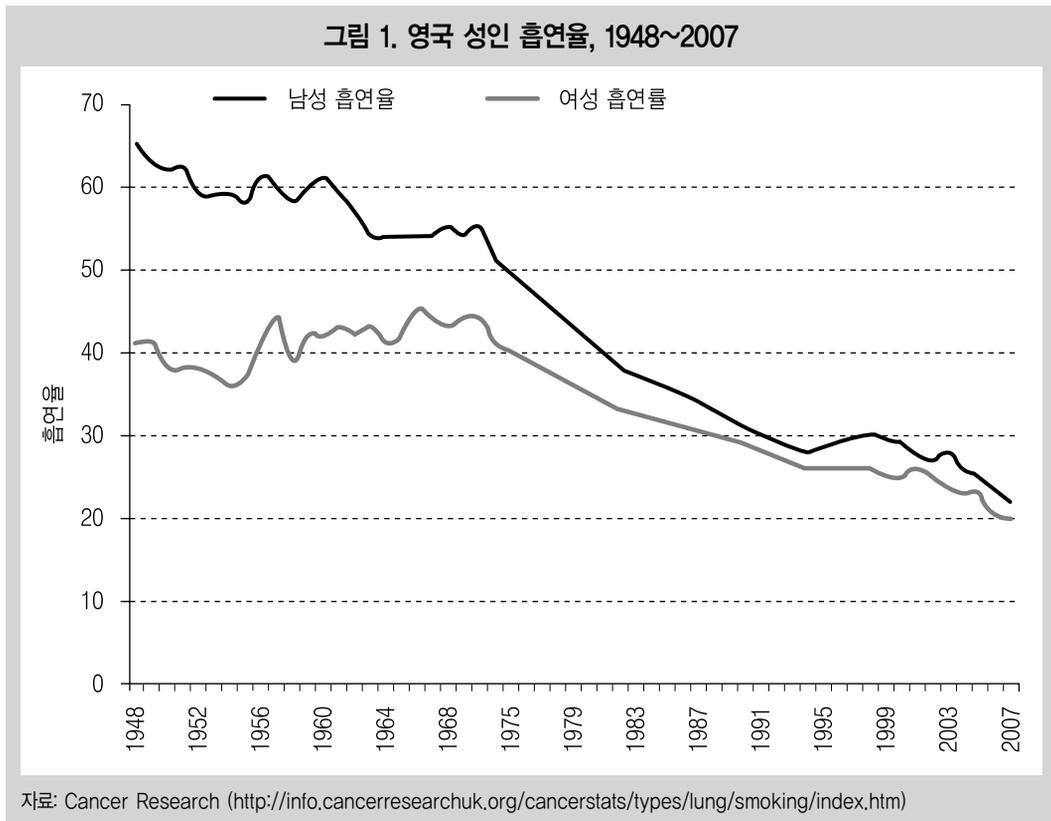
5) 스코틀랜드는 2006년 3월 26일 Smoking, Health and Social Care Act (Scotland) 2005와 Prohibition of Smoking in Certain Premises (Scotland) Regulations 2006을 통해서 실내흡연을 전면 금지함.

즈*)에 유사한 금연법이 도입됐고, 잉글랜드지역은 2007년 7월 1일부터 이 같은 법을 시행함으로써 영국 내 모든 실내장소는 금연구역으로 지정됐다. 영국 내 이 같은 금연정책이 필요했던 또 다른 이유는 70년대 중반부터 빠른 속도로 감소해오던 성인 흡연율이 90년대에 들어서는 정체현상을 보였고, 여기에 매년 흡연으로 인한 사망자 수가 87,000명에 이를 만큼 담배로 인한 사회경제적 피해가 심각했기 때문이다.⁸⁾

정부와 민간단체는 2002년부터 지속적으로 실내흡연 금지조치 법안 도입을 위한 연구와 논의를 진행 해왔고, 그 결과 2006년과 2007년에 걸쳐 모든 지역에서 새로운 금연구역법을 도입, 시행하고 있다.

1) 잉글랜드지역의 금연구역법 개요

영국 보건부(Department of Health)는 잉글랜



6) 북아일랜드는 2007년 4월 30일 The Smoking (Northern Ireland) Order 2006을 통해서 실내흡연을 전면 금지함.

7) 웨일즈는 2007년 4월 2일 The Smoking-Free Premises (Wales) Regulations 2007을 통해서 실내흡연을 전면 금지함.

8) Department of Health(2008). Smokingfree England – One year on.

드지역 내 모든 실내장소를 전면 금연구역으로 지정하기 위해 2002년과 2003년 연간보고서를 통해 간접흡연의 위험성을 강조해왔고, 새로운 금연구역법 시행의 필요성에 대한 사회적 동의를 이끌어 내기 위한 다각적인 노력을 기울여 왔다. 그 결과 2006년 2월 14일 영국 하원(House of Commons)은 새 금연구역법을 통과시켰고, 이 법은 2007년 7월 1일부터 효력을 가지게 됐다.

새로운 금연구역법은 비흡연자를 간접흡연으로부터 보호하고, 더불어 실내에서 근무하는 모든 근로자들에게 개선된 근무환경을 제공한다는 입법취지를 가지고 있다. 이 법안의 세부 내용을 간략히 요약하면 아래와 같다.

첫째, 법안이 효력을 가지는 날부터 모든 공공시설의 실내, 실내 사업장 및 사무실, 그리고 공공 혹은 영업상의 목적으로 사용되는 자동차의 실내는 모두 금연구역으로 지정한다. 둘째, 위에서 언급한 모든 시설의 출입문에는 국제규격의 금연구역 표시사인을 부착해야 한다. 자동차의 경우는 탑승한 모든 승객들이 볼 수 있는 곳에 금연구역 표시사인을 부착해야 한다. 셋째, 새로운 금연구역법 시행 이전에 설치되었던 실내 흡연구역 및 흡연관련 시설물은 모두 철거해야 한다. 넷째, 실내장소의 책임자 혹은 소유주, 그리고 자동차의 경우는 운전자 혹은 소유자도 해당 실내장소를 금연구역으로 유지, 관리해야 하는 법적 책임을 지게 된다. 다섯째, 필터담배뿐 아니라 시거, 파이프, 향기담배 등 모든 종류의 담배는 실내장소에서 흡연을 금한다. 여섯째, 위의 규제사항을 위반한 경우, 즉 실내장소 내에서 흡연한 자, 금연구역 표시사인을 제

대로 부착하지 않았거나 금연구역 내 흡연을 묵인 또는 적절하게 제재하지 못한 해당 실내장소의 책임자 혹은 소유주까지 모두 범칙금을 부과 받게 된다. 끝으로 지역관할 기관은 강력한 단속권을 가짐으로써 금연구역법의 준수 여부를 단속할 뿐만 아니라 법안 준수를 위한 다양한 정보 및 지원을 제공한다.

2) 금연구역법 위반 시 처벌

영국 금연구역법은 법규 위반 시 비교적 무거운 범칙금을 부과하고 있다. 그리고 범칙금은 금연구역에서 흡연한 사람뿐 아니라, 흡연을 제재하지 못한 해당 금연구역의 책임자 혹은 소유주, 자동차의 경우는 운전자 또는 소유주까지도 함께 처벌 대상이 된다. 범칙금 액수는 납부시기에 따라 차이가 있다.

우선 금연구역임을 알리는 금연구역 표시사인을 제대로 부착하지 않았을 경우 시설물의 책임자 혹은 소유주가 범칙금을 부과 받게 되고, 15일 이내에 이 범칙금을 납부하면 150파운드(약 30만원), 15일 초과 29일 이내에 납부하면 200파운드(약 40만원)의 범칙금을 내야 한다. 하지만 이 기간 내에 범칙금을 납부하지 않거나 법원을 통해 벌금명령을 받았을 경우에는 최대 1,000파운드(약 200만원)의 벌금형에 처할 수도 있다. 실내에서 흡연 중 적발된 사람은 15일 내에는 30파운드(약 6만원)를 납부해야 하고, 15일 초과 29일 이내에 이 범칙금을 납부할 경우는 50파운드(약 10만원)를 납부해야 한다. 하지만 범칙금 납부 명령에 불복하거나, 혹은 정해진 납기일을 넘겨 법원을 통해 벌금형을 선고

받게 되면 최대 200파운드(약 40만원)의 벌금을 납부해야 한다. 끝으로 금연구역을 정상적으로 운영하지 못한 시설의 책임자 혹은 소유주는 법원의 재판절차를 통해 최대 2,500파운드(약 500만원)의 벌금형에 처하게 된다.

3. 금연구역법 시행 후 평가

영국 보건부는 금연구역법 시행 이전인 2007년 2월부터 시행 후인 2008년 5월까지 일반인과 사업주를 대상으로 법규에 대한 인식도와 지지여부에 대해 조사했고, 법안 도입 전후 일어난 변화에 대해서도 분석함으로써 법규의 효과를 평가했다. 또한, 실내흡연이 가장 빈번히 일어나는 술집을 대상으로 실내흡연 금지조치 전후 실내공기의 변화와 술집 종업원들의 간접흡연 노출 정도를 조사하기 위한 ‘Smoke-free Bar 2007’ 프로젝트도 진행했다.

1) 금연구역법 준수율

금연구역법이 효력을 가진 2007년 7월부터 2008년 3월까지 총 390,148곳의 실내금연구역과 63,532대의 자동차에 대한 금연구역법 준수율을 조사했다. 그 결과 전체 조사대상 중 98.2%가 새로운 법규를 잘 준수하고 있는 것으로 나타났다. 또한 금연구역 표시사인 부착에 있어서도 전체 조사대상 중 87.2%가 규정에 맞는 표시사인을 올바른 장소에 부착하고 있는 것으로 조사됐다. 조사가 실시된 9개월 동안 금연구역 표시사인 미부착으로 범칙금을 부과 받은 경우는 총 49건에 불과했고, 금연구역 내 흡연으로 범칙금을 부과 받은 사람은 477명으로 집계됐다. 또한, 실내 금연구역의 책임자 혹은 소유주가 흡연을 제재하지 못해 법원에 고발된 건수는 19건이었다.

표 1. 영국 잉글랜드 금연구역법 위반 시 부과되는 범칙금

위반내용	범칙금 대상자	범칙금 액수 (15일 이내 납부할 경우)	범칙금 액수 (15일 초과 29일 이내 납부할 경우)	법원 벌금형
실내 금연구역 내에서의 흡연행위	해당구역 내에서 흡연한 자	30파운드(6만원)	50파운드(10만원)	최대 200파운드 (40만원)
금연구역 표시사인 미부착	해당구역의 책임자 혹은 소유주, 자동차의 경우는 운전자 혹은 소유주	150파운드(30만원)	200파운드(40만원)	최대 1,000파운드 (200만원)
금연구역 흡연행위 발생	해당구역의 책임자 혹은 소유주, 자동차의 경우는 운전자 혹은 소유주	해당없음	해당없음	최대 2,500파운드 (500만원)

자료: Department of Health(2008). Smokingfree England - One year on.

2) 금연구역법에 대한 인식도 조사

(1) 일반인 대상

금연구역법 시행 이전과 이후 일반인을 대상으로 법규에 대한 인식도 및 지지율에 대한 설문조사가 4차례에 걸쳐 이뤄졌다. 법규 도입 이전인 2007년 2월과 4월, 그리고 6월까지 3차례에 걸쳐 조사가 진행됐고, 도입 이후에는 2008년 5월에 한 차례 실시됐다. 조사방법은 전화설문방식으로 18세 이상 성인 남녀 1,700명을 대상으로 조사가 이뤄졌다.

조사결과를 살펴보면 “2007년 7월 1일부터 모든 실내장소가 금연구역으로 지정되는 것을 알고 있습니까?”라는 질문에 설문 응답자의 96%가 “그렇다”고 응답했다. 또한 법규에 대한 지지여부에 관한 질문에서는 응답자의 76%가 “지지한다”는 의사를 밝혔다. 70%의 설문참여자 가 새로운 금연구역법이 잉글랜드지역의 보건수준향상에 긍정적인 효과를 가져 올 것으로 기대했고, 법 시행 후인 2008년 5월에 실시한 설문에서는 설문참여자의 68%가 “새롭게 시행된 금연구역법이 생활 속에서 긍정적인 효과를 가져오고 있다”고 응답했다.

표 2. 잉글랜드지역 일반인이 생각하는 금연 구역법의 긍정적 효과

긍정적 효과	응답자
실내가 깨끗한 환경으로 변했다	22%
담배냄새가 없어졌다	22%
건강상 유익하다고 느낀다	12%
외출이 즐거워졌다	12%

(2) 사업주 대상

실내장소를 전면 금연구역으로 지정할 경우 음식점이나 술집 등은 실제 매출에 영향을 받을 수도 있다. 그렇기 때문에 새로운 금연구역법이 성공적으로 정착하기 위해서는 법안에 대한 사업주들의 지지가 필수적이다. 이러한 이유에서 사업주를 대상으로 법안에 대한 인식도 및 지지율 조사가 법규 시행 후인 2007년 7월부터 2008년 5월까지 총 7차례에 걸쳐 실시됐다. 조사대상자는 적게는 449명에서 많게는 700명이었고 조사는 전화설문방식으로 진행됐다.

결과를 살펴보면, 전체 설문참여자 중 94%가 새로운 금연구역법 시행에 대해 사전에 충분한 정보를 제공받았다고 응답했고, 법규에 대한 지지여부에 대해서는 81%의 사업주들이 금연구역법은 반드시 필요하다고 응답했다. 설문에 참여한 40%의 사업주들은 금연구역법 시행이 오히려 사업 매출을 올리고 있다고 응답한 반면 3%의 사업주만이 실내장소를 금연구역으로 지정함으로써 사업에 부정적인 영향을 가져왔다고 응답했다. 98%의 사업주가 앞으로도 금연구역법을 잘 준수할 것이라고 응답했다.

3) Smoke-free Bars 2007

영국 보건부는 금연구역법에 대한 평가의 일환으로 3곳의 연구기관에 의뢰해 ‘Smoke-free Bars 2007’ 프로젝트를 진행했다. 연구주체는 크게 두 가지로 구분되는데 첫째는 실내장소를 전면 금연구역으로 지정함에 따라 술집의 실내 공기가 얼마나 개선되었는지 평가했고, 둘째는

금연구역법 시행 전과 후 술집 종업원들의 간접 흡연 노출 정도를 비교하는 연구였다.

새로운 금연구역법이 시행 되기 이전인 2007년 5월과 6월, 그리고 시행 후인 동년 8월에 잉글랜드지역에 소재한 62곳의 술집을 대상으로 실내공기 오염도를 측정했다. 그 결과 법 시행 이전인 5월과 6월에 측정한 실내공기는 미국환경보호국(US Environmental Protection Agency)이 정한 기준 중 'unhealthy' 등급에 해당했으나, 금연구역법 시행 후 8월에 재측정한 조사에서는 측정 대상 중 91%의 술집 실내공기가 현저하게 개선된 결과를 얻을 수 있었다.

술집 종업원들의 간접흡연 노출 정도에 대한 연구를 위해 40곳의 술집에 근무하는 180명의 종업원들이 금연구역법 시행 이전에 전화를 통한 인터뷰를 실시했다. 조사 결과 일반 비흡연자보다 술집 종업원들이 적게는 4배, 많게는 6배까지 간접흡연 노출 정도가 높은 것으로 나타났다. 하지만 실내흡연이 전면 금지된 후 1차 인터뷰에 참여한 180명의 종업원들 중 118명에 대한 2차 인터뷰가 실시됐고, 그 결과 연구에 참여한 76%의 술집 종업원들은 금연구역법 시행 후 간접흡연 노출 정도가 줄어든 것으로 조사됐다.

4) 흡연자의 금연시도 증가

위에서 언급한 바와 같이 잉글랜드지역의 금연구역법은 비흡연자를 간접흡연으로부터 보호하는 것이 가장 근본적인 입법취지였으나 실제 법이 시행되고 난 후에는 금연을 결심하거나 금연프로그램에 참여하는 흡연자 수도 증가하는 부수적인 효과를 얻을 수 있었다. 영국 내 금

연 프로그램을 운영하고 있는 NHS(National Health Service)의 Stop Smoking Service 이용자 수를 조사한 결과 새로운 금연구역법이 시행된 2007년도에 금연프로그램에 참여한 흡연자 수가 234,060명으로 2006년 같은 시기에 비해 약 23%가 증가한 것으로 나타났다. 또한 금연 성공율도 2006년에 비해 2007년에 22%가 증가한 것으로 조사됐다.

4. 결론

지난해 하반기 남성 흡연율이 2% 증가하면서 다시금 흡연을 조장하는 사회 분위기가 조성되지 않을까 우려하는 목소리가 높다. 게다가 통계에 잡히지 않는 실제 여성 흡연자 수가 늘고 있고, 여기에 갈수록 흡연시작 연령이 낮아지고 있는 상황에서 그 동안 전개된 정부와 금연구역단체의 금연정책 및 활동에도 변화가 필요한 시점이 온 것이다. 흡연율을 낮추기 위한 방안으로 다양한 가격, 비가격 금연정책들이 논의되고 있고 그 중 금연구역 확대, 즉 실내구역을 전면 금연구역으로 지정하는 관련법 개정이 최우선 과제로 주목 받고 있다. 이러한 시점에서 본 글은 2007년 7월 1일부터 실내흡연을 전면적으로 금지한 영국 잉글랜드지역의 금연구역법과 법 시행 후 나타난 효과를 소개함으로써 우리나라의 금연법 개정을 조속히 촉구하고자 한다.

2007년에 시행된 영국 잉글랜드지역의 금연구역법은 그 동안 정제되어 있던 영국 성인 흡연율을 획기적으로 낮추었을 뿐만 아니라 금연정책의 새로운 도약을 성공적으로 이끌어 냈다

는 평가를 받고 있다. 이러한 평가가 가능했던 이유는 무엇일까? 그 이유를 살펴보면, 첫째, 정부기관의 지속적이면서도 철저한 단속활동을 꼽을 수 있을 것이고, 둘째는 금연구역 내에서 흡연한 사람 뿐 아니라 이를 적절히 통제하지 못한 실내장소의 책임자 혹은 소유주에 대해서도 큰 액수의 범칙금을 부과하는 등 법규 위반자에 대한 강력한 법적 책임 부여가 새로운 법규의 성공적인 정착을 가능케 한 것으로 분석된다. 끝으로 정부는 법 시행 이전부터 간접흡연의 위험성을 꾸준히 알리고 실내장소를 금연구역으로 지정해야만 하는 이유에 대해 일반대중과 사업주들에게 충분히 설명하고 홍보함으로써 법규 도입에 대한 높은 지지율을 확보할 수 있었다. 결론적으로 법규 준수에 대한 철저한 단속, 법규 위반 시 강력한 처벌, 여기에 법안에 대한 일반인과 사업주들의 높은 지지율이 잉글랜드지역 금연구역법을 성공적으로 정착시키는 원동력이 된 것이다.

우리나라는 현재 국민건강증진법 시행규칙을 통해 일부 시설에 대해서는 실내흡연을 전면 금지하거나 혹은 흡연구역과 금연구역을 분리하도록 규정하고 있다. 하지만 이런 규제가 있음에도 불구하고 현실적으로는 금연구역이 지켜지는 곳은 드물다. 법규가 잘 지켜지는 않는 이유를 찾는다면 첫째, 금연구역에 대한 단속이 전혀 이뤄지지 않는다는 점, 둘째, PC방 그리고 술집과 같은 개인사업장의 경우에는 사업주들이 매출하락을 이유로 금연구역을 제대로 운영하지 않고 있는 점, 셋째, 단속 가능성은 희박하지만 실령 금연구역 내 흡연으로 적발된다 할지라도 단순 경범죄로 분류되어 소액의 범칙금만

을 부과 받는다는 점, 끝으로 흡연을 제재하지 못한 시설 책임자 혹은 소유주에 대해서는 효과적인 처벌 규정이 없다는 점, 이와 같은 문제점들이 우리나라의 금연구역 운영을 어렵게 만드는 원인이 되고 있다.

앞에서 살펴본 영국 금연구역법의 성공적인 도입 사례와 현재 우리나라 금연구역법이 겪고 있는 문제점들을 비교 분석한다면 우리나라의 실정에 가장 적합한 금연구역법 추진 및 성공적인 정착이 가능할 것이다. 금연구역 확대지정을 위해 정부와 금연단체는 그 동안 꾸준한 노력을 기울여왔고 그 결과 최근 우리 정부는 금연구역 관련 개정안을 추진 중에 있다. 첫째, 청소년 보호를 위해 PC방, 그리고 공원 및 병원과 같은 공중이용시설에 대해서는 실내흡연을 전면 금지하고, 더 나아가 이와 같은 시설은 외부 출입문에서도 흡연을 금지하는 관련법 개정을 추진 중에 있다. 둘째, 지방자치단체들의 금연조례 제정을 활성화하고 지역 내 금연구역을 자체적으로 지정할 수 있는 법적 근거를 마련하고자 노력하고 있다. 셋째, 아파트, 사업장, 대규모 음식점 등의 시설물에 대해서도 소유주가 자율적으로 금연구역을 지정하도록 유도하는 방안도 추진 중에 있다. 이 중 공중이용시설의 전면 금연구역화와 자치단체의 금연조례 제정 활성화는 이미 국회에 법안개정이 상정된 상태지만 여전히 계류 중에 있다.

금연구역을 확대하고 실내흡연을 강력히 규제하는 법안은 영국에서의 사례뿐 아니라 다른 선진국에서도 흡연율 감소를 비롯한 국민보건 향상에 긍정적인 효과가 있는 것으로 평가되고 있는 만큼 우리나라에서도 금연법 강화를 위한 관련법 개정이 조속히 이뤄지길 기대한다. 법견