

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

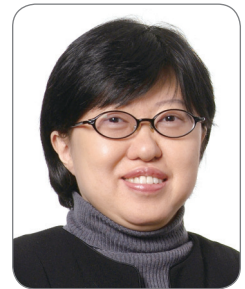
ISSN 2092-7117
제 225호 (2014-04) 발행일 : 2014. 01. 24

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

신종담배규제정책의 과제

신종담배의 생산목적은 첫째, 인체에 덜 해로운 인식을 줄 수 있는 담배를 보급하여 담배소비자를 확대·유지하려는 데 있고, 둘째, 법규제의 대상에서 제외되는 담배를 생산함으로써 세금을 회피하려는 데 있음

담배의 제조와 생산, 판매유통에 대하여 포괄적인 규제강화를 통해 담배소비를 감소시키고, 효율적인 담뱃세 부과정책을 마련해야 함



최은진
생활습관병연구센터 연구위원

1. 신종담배란 무엇인가?

■ 신종담배의 정의

○ 신종담배에 대한 공식적인 정의는 없으나, 새로운 형태나 성분을 포함하여 생산되거나 수입되는 담배를 총칭하고 있음. 전자담배의 경우 2007년부터 국내 출시되었으나, 2010년에 지방세법개정으로 공식적으로 담배소비세 과세대상이 되었음

〈표 1〉 우리나라 담배 분류기준과 담배소비세 과세기준

구분	특성	과세기준	
피우는 담배	제1종 결련	잎담배에 향료 등을 첨가하여 일정한 폭으로 썬 후 결련제조기를 이용하여 결련지로 말아서 피우기 쉽게 만들어진 담배 및 이와 유사한 형태의 것으로서 흡연용으로 사용될 수 있는 것	20개비당 641원
	제2종 파이프담배	고급 특수 잎담배를 중가향(重加香) 처리하고 압착·열처리 등 특수가공을 하여 각 폭을 비교적 넓게 썰어서 파이프를 이용하여 피울 수 있도록 만든 담배	1그램당 23원
	제3종 엽결련	흡연 맛의 주체가 되는 전충엽을 체제와 형태를 잡아 주는 중권엽으로 싸고 겉을 외권엽으로 만 잎말음 담배	1그램당 65.4원
	제4종 각련	하급 잎담배 또는 다소 고급인 잎담배를 가향하여 가늘게 썰어, 담뱃대를 이용하거나 흡연자가 직접 결련지로 말아 피울 수 있도록 만든 담배	1그램당 23원
	제5종 전자담배	니코틴이 포함된 용액을 전자장치를 이용하여 호흡기를 통하여 체내에 흡입함으로써 흡연과 같은 효과를 낼 수 있도록 만든 담배	니코틴용액 1밀리리터 당 400원
씹는 담배	입에 넣고 씹음으로써 흡연과 같은 효과를 낼 수 있도록 가공처리된 담배	1그램당 26.2원	
냄새맡는 담배	특수 가공된 담배 가루를 코 주위 등에 발라 냄새를 맡음으로써 흡연과 같은 효과를 낼 수 있도록 만든 가루 형태의 담배	1그램당 16.4원	

자료원: 지방세법 시행령제60조, 61조

○ 최근 다국적 담배회사에서 다양한 신종담배를 생산하여 출시하는 목적은 첫째는 건강에 덜 해로운 인식을 주는 담배를 생산함으로써 흡연자의 흡연을 지속하게 유도하는 데 있고, 둘째는 세금회피의 방법으로 과세대상에서 제외될 수 있는 담배를 판매하려는 데 있음¹⁾

- 독일암연구센터²⁾의 보고에 의하면 스누스는 입술 아래 놓고 빨아 먹는 형태의 담배이며, 발암물질을 함유하고 있음. 함유된 니코틴은 중독성이 있음. 캐나다의 스누스 건강경고문에는 궤련의 대응품으로서 안전한 제품이 아니라는 내용이 실려있음
- 영국의 보건부처는 임페리얼담배회사에서 개인이 스스로 담배를 만들어 소비할 수 있는 기계(“make your own”)를 판매하는 것에 대하여 이런 방식은 담배제조자가 세금을 회피할 수 있는 수단이 될 수 있다고 비판한 바 있음. 비슷한 사례가 독일을 비롯한 유럽에서도 시도되었던 적이 있으나, Eupropean commission에서 이를 금지하는 법안을 마련하였음³⁾

[그림 1] 신종담배의 사례



자료원: Erika Gilbert(2009). Manufacturer claims new tobacco product encourages harm reduction, CMAJ, 14, 180(8): E18 ; David Simpson(2011). Worldwide news and comment, Tobacco control, 20(4), pp.253-256.

○ 우리나라 「담배사업법」에서는 규제대상인 담배의 정의는 연초의 잎을 원료의 전부 또는 일부로 하여 피우거나 빨거나 씹거나 또는 냄새맡기에 적합한 상태로 제조한 것을 의미함. 담배와 유사한 형태의 것으로서 연초의 잎을 원료로 사용하지 아니하고 제조되어 꺾연용으로 사용될 수 있는 것은 담배로 간주됨. 전자담배도 담배제품에 포함되고 있음⁴⁾

1) Erika Gilbert(2009). Manufacturer claims new tobacco product encourages harm reduction, CMAJ, 14, 180(8): E18.

2) 독일암연구센터(2009). 담배아틀라스

3) David Simpson(2011). Worldwide news and comment, Tobacco control, 20(4), pp.253-256.

4) 담배사업법; 황성기 · 이희정 · 정호경 · 이현욱, “담배규제관련 국내법 제도 정비 및 지원: (가칭) ‘담배규제법’ 시안을 중심으로”, 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원; 최은진(2009). WHO담배규제기본협약 비준국 국제교류 및 국내담배관련법의 제도정비, 서울: 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원, 2009, 251면 이하.

- 담배의 제조업, 수입판매업, 도매업 등이 등록제로 운영되고 있음. 인터넷이나 우편판매는 금지되어 있음
- 청소년보호법에 의하여 담배(담배사업법에 의한 담배)는 유해약물로 규정되고, 담배제품의 겉포장에 청소년 대상 판매금지표시를 하여야 함⁵⁾
- 물담배, 스누스 등 해외에서 유입되어 유통되는 신종담배를 규제대상으로 포섭하고 과세체계를 수립하는 등 관리해야 함

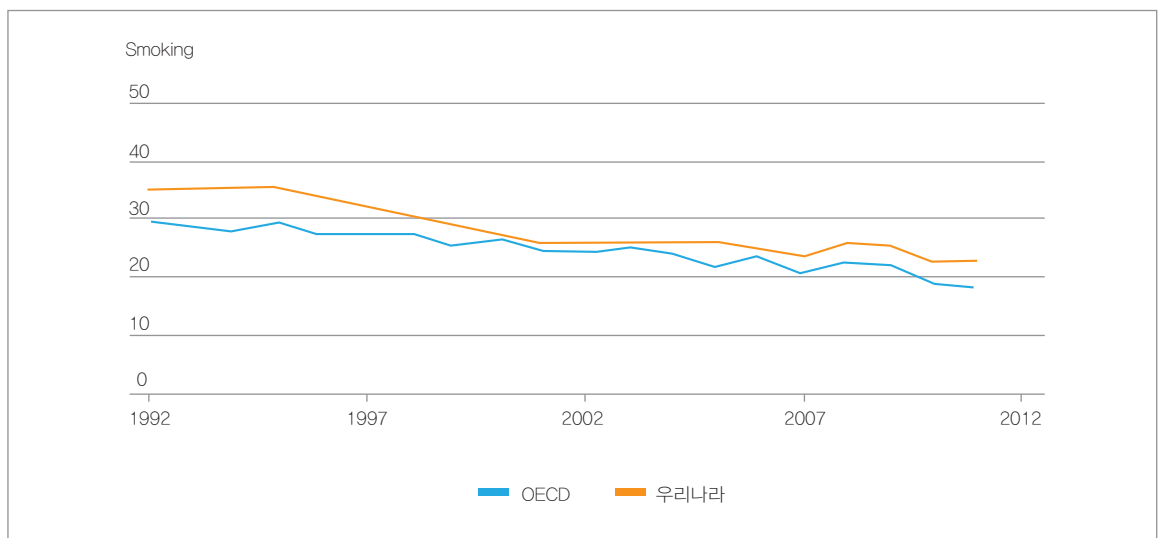
○ 세계보건기구의 담배제품불법거래근절에 관한 의정서에서는 담배의 제조장비와 담배제품생산에 대하여 등록 및 허가제를 실시하도록 의무화하고 있음

2. 신종담배의 사용현황

■ 세계 흡연율 동향

- OECD 흡연율 동향을 보면 우리나라 성인의 흡연율은 OECD 평균 흡연율을 상회하고 있고 격차가 커지고 있는데, 이는 선진국의 궤련사용율이 감소하고 있기 때문임. 유럽을 비롯한 많은 선진국들이 세계보건기구의 담배규제기본협약을 비준함에 따라 담배규제가 강화되어 흡연율 감소의 효과를 보이고 있음
- 세계보건기구의 보고에 의하면 세계적으로 성인의 궤련사용률은 남자 36% 여자 8%였고, 무연담배사용률은 남자 27%, 여자 9%였음. 청소년의 궤련사용률은 남자 12%, 여자 6%였고, 무연담배사용률은 남자 15%, 여자 7%였음⁶⁾

[그림 2] OECD 국가평균 흡연율과 우리나라 흡연율 (단위: %)



자료원: OECD Health at a glance; <http://www.compareyourcountry.org/health/health-risks?cr=oeed&lg=en>

5) 청소년보호법.

6) WHO(2010). 2010 global progress report on the implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, pp.45-46.

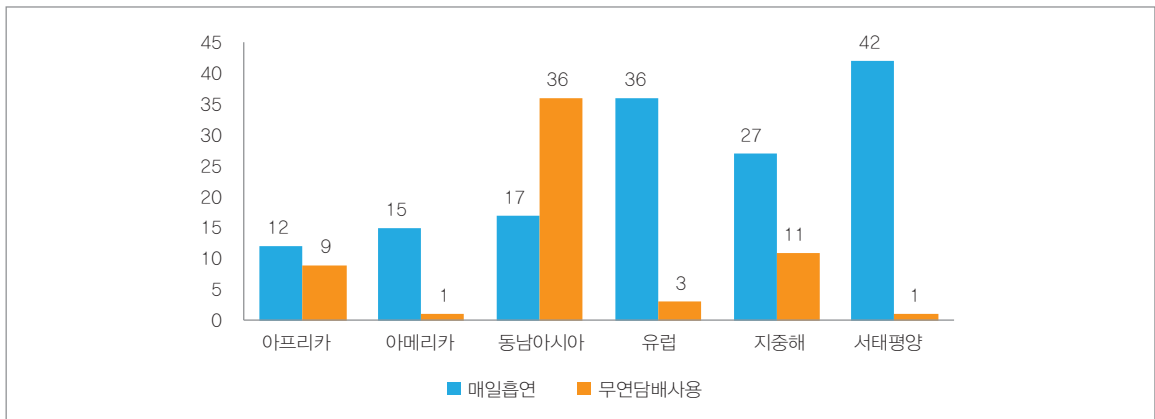
■ 우리나라 전자담배소비 현황

○ 우리나라 성인의 신종담배소비에 대한 공식적인 통계가 없음. 청소년건강행태온라인조사에서 전자담배소비에 대한 항목이 있는데, 평생 전자담배경험률은 2013년 7.5%로 2011년 9.4%보다 감소하는 경향을 보이고 있음. 고등학생의 전자담배경험률은 10.8%였음⁷⁾

○ 우리나라 청소년의 전자담배 사용률이 낮은 것은 전자담배 가격이 높기 때문인 것으로 해석할 수 있는데, 청소년의 담배사용은 가격에 민감하기 때문임. 2008년의 국내조사에서 고교생의 23.9%, 대학생의 36.2%가 무연담배에 대해 알고 있는 것으로 나타난 바 있음. 우리나라에서 인터넷을 통한 담배판매가 금지되어 있지만 전자담배는 일부 인터넷을 통해 판매되고 있는 것으로 조사된 바 있음⁸⁾

[그림 3] 담배제품 사용현황(성인남자)

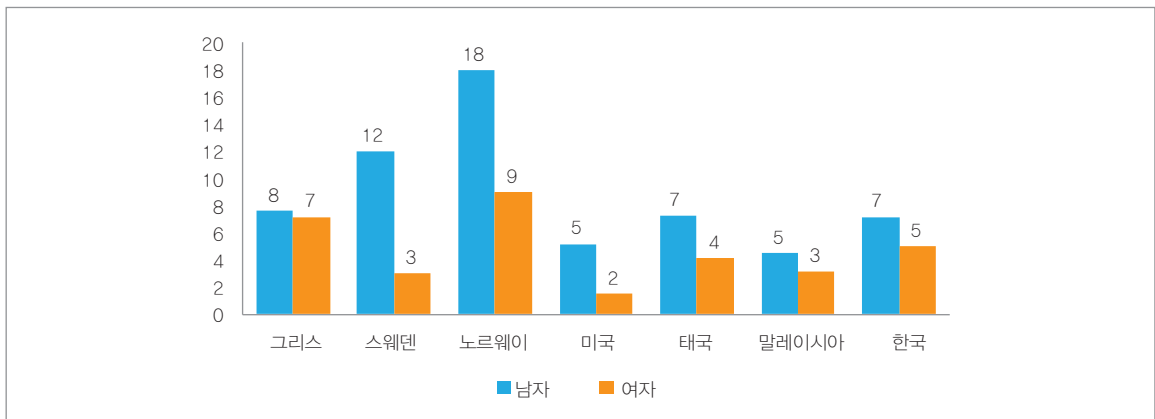
(단위: %)



자료원: WHO Framework Convention on Tobacco Control, 2012 Global Progress Report.

[그림 4] 국가별 무연담배 사용률 비교(청소년)

(단위: %)



자료원: WHO report on the global tobacco epidemic, 2013: enforcing bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship, Tobacco control country profile http://www.who.int/tobacco/surveillance/policy/country_profile/en/index.html
 한국은 2008년 기준, Global Youth Tobacco Survey. 평생사용경험률

7) 질병관리본부(2013). 복지부, 교육부, 제9차(2013년)청소년건강행태온라인조사 통계

8) 조준호, 문상식, 신은영, 임현숙(2009). ST(Smokeless Tobacco: 연기없는 담배)에 대한 법률제정 등 적절한 정책방안 마련을 위한 기초조사

- 세계보건기구 담배규제기본협약에 의한 담배의 제조 및 유통규제 원칙⁹⁾
 - 협약에서 “담배제품”이란 담뱃잎을 원료의 전부 또는 일부로 하여, 피우거나 빨거나 씹거나 또는 냄새맡기를 위하여 제작된 제품을 의미함
 - 담배의 생산, 운송, 수령, 소지, 유통판매, 구매 등을 규제할 것을 의무화하고 있음. 무허가로 담배를 제조하는 것을 금지하고, 청소년 대상 판매금지, 인터넷판매 등을 금지할 것을 의무조항으로 함
 - 세계보건기구의 당사국총회에서 무연담배 및 전자담배의 규제를 권고하고 지속적인 연구와 전문가 협의를 추진하고 있음
- 미국의 가족흡연예방 및 담배규제법¹⁰⁾
 - 사람이 소비할 수 있도록 만들어진 담배제품을 포괄함. 담배의 형태는 쥘련(cigarette), 쥘련담배(cigarette tobacco), 엽쥘련(little cigar), 손으로 만 담배(roll-your-own tobacco), 무연담배(smokeless tobacco), 위험완화제품(modified risk tobacco products) 등으로 구분됨
 - 담배제조사의 매년등록제를 실시하고, 새로운 담배제조사의 등록을 의무화하고 있음
 - 어린이 및 청소년 대상 마케팅을 목적으로 한 가향담배판매를 금지하고 있음

3. 신종 담배제품의 위해성과 문제점

- 무연담배의 위해성
 - 독일 암연구센터의 보고에 의하면 스누스 담배와 같은 무연 담배 제품은 금연 보조제나 흡연 대용품으로 논의되기도 하지만 이런 담배들은 구강이나 취장에 암을 유발할 수 있고 연기 담배 제품처럼 치아와 잇몸을 손상시킬 수 있음. 무연 담배는 장기간 다량의 니코틴을 배출하기 때문에 의존성이 높은 것으로 알려져 있음¹¹⁾
- 전자담배의 위해성 논란
 - 한국건강증진재단의 자료에 의하면, 전자담배의 경우 담배를 연소하는 대신 니코틴을 피우게 되며, 담배 연기에서처럼 무수히 많은 연소산물이 생기지는 않음. 이러한 제품의 생리적인 영향 및 증기로 인해 사용자나 같은 공간 내에 있는 타인에게 미치는 인체 유해성에 대한 과학적으로 신뢰할 만한 데이터가 나오지는 않았음. 담배를 소비할 때 제조사에서 선전한 제품의 장점은 지금까지 입증되지 않았음¹²⁾

9) WHO Framework Convention on Tobacco Control text of the convention 협약원문 http://www.who.int/fctc/text_download/en/index.html

10) 미국가족흡연예방 및 담배규제법 <http://www.fda.gov/downloads/TobaccoProducts/GuidanceComplianceRegulatoryInformation/UCM237080.pdf>

11) 독일암연구센터(2009), 담배아틀라스

12) 한국건강증진재단(2012), 세계보건기구 담배규제기본협약 제5차 당사국총회 자료집

- 우리나라에서도 전자담배흡연이 흡연육구역제효과가 없다는 연구가 있었고, 안전성이 문제로 제기된 바 있음¹³⁾
 - 보건복지부의 2011년 연구용역결과에서 우리나라 시판중인 전자담배액상에서 발암물질과 내분비계장애 물질인 환경호르몬이 검출된 것으로 보고됨¹⁴⁾

■ 물담배의 간접흡연위험성

- 물담배는 켈련과 더불어 간접흡연을 발생시키는 원인임. 담배 연기는 4,800가지 이상의 무수히 많은 성분이 있고 그 성분들이 서로 상호작용을 하며 강화시킬 수 있기 때문에 특히 인체에 유해함. 담배 연기에 포함된 무수히 많은 발암 성분의 경우 아주 작은 양으로도 암을 유발시킬 수 있기 때문에 어느 정도 이하가 되면 무시해도 좋다는 한계값을 정할 수 없음¹⁵⁾

■ 인체에 덜 유해한 담배 논란

- 독일 암연구센터에 의하면 담배회사는 비교적 덜 유해한 담배를 생산하고자 노력해 왔음. “라이트”, “울트라 라이트”, “마일드” 등의 상표명을 사용하여 덜 유해한 것으로 인식하게 마케팅해 왔음. 그러나 연소과정에서 보통 담배에서와 동일한 발암물질 등 유해성분이 생성되는 것으로 밝혀지면서 세계보건기구를 비롯, 많은 국가에서 오도성 문구를 사용하지 못하게 규제하고 있음. 독일의 경우 유기농채배로 생산된 켈련에서도 발암 물질이 있다는 점 때문에 “유기농”이라는 표현사용을 금지하고 있음
- 첨가제 없는 담배의 경우 제조 공정에서 향료나 응축물 또는 습도 유지제, 연소 보조제와 같은 첨가제를 추가 하지 않음. 하지만 연소를 통해 무수히 많은 건강에 유해한 성분과 발암물질이 생기기 때문에 건강에 유해한 것은 마찬가지이며, 함유된 니코틴은 중독성이 있음¹⁶⁾
- 켈련에 사용하는 활성탄 필터(carbon filter)는 매우 큰 표면과 통기성 구조의 탄소 및 흑연으로 이루어진 검은색의 가벼운 분말이나 과립임. 이 커다란 표면 덕분에 다른 성분과 결합할 수 있음. 하지만 담배 연기에서 나온 발암물질을 제거할 수는 없음. 지금까지 활성탄 필터가 흡연을 통한 건강 유해성을 줄인다는 사실은 입증되지 않았음¹⁶⁾
- 세계보건기구의 담배규제기본협약 당사국총회에서는 무연담배사용의 예방과 관리를 위하여 광범위하게 법률적 기술적, 행정적 대응방안이 필요하다고 권고하였음¹⁷⁾
 - 세계보건기구의 자료에 의하면 무연담배에는 28가지의 발암물질이 포함되어 있다고 알려진 바 있음. 중독성이 있는 니코틴 외에 alkaline agents(slaked lime, calcium carbonate, sodium bicarbonate, magnesium carbonate, alkaline ashes), 기타 발암성 물질을 함유하고 있는 것으로 보고되었음. 무연 담배의 판매, 홍보, 수입을 금지하는 국가는 호주, 오스트리아, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 쿠웨이트, 세르비아, 영국 등임¹⁸⁾

13) 이희영(2010). 전자담배관리방안 연구. 기획재정부 · 한국보건 의료연구원

14) 보건복지부 보도자료, 전자담배에 소 발암물질 등 유해성분 존재(2012. 1. 19). http://www.mw.go.kr/front_new/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=265336&page=1

15) WHO media center <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/en/>

16) 독일암연구센터(2009). 담배아틀라스

17) 한국건강증진재단(2012). 세계보건기구 담배규제기본협약 제5차 총회 의제 자료집

18) 한국건강증진재단(2012). 세계보건기구 담배규제기본협약 제5차 당사국총회 자료집

○ European commission에서는 2012년말 전자담배에 대한 니코틴 농도 제한(1ml당 20g 상한선), 가향담배 판매금지, 담뱃갑 경고문구 표시 등을 포함한 담배규제법 개정안을 통과시켜 2016년부터 시행예정임¹⁹⁾

- 세계보건기구에서 전자담배규제에 대한 분명한 규제방향이 정리되지 않은 상황에서 여러 국가의 정부에서는 다양한 형태의 규제를 하고 있는 상황임
- 미국 FDA에서는 전자담배를 약물전달기구로 분류하여 사전 승인을 받도록 하였으나, 미국 연방법원 판결에서 FDA가 전자담배를 약물전달기구로 취급할 근거가 없다고 결론이 난적이 있지만, 주정부차원에서 개별적으로 판매규제 및 관리하고 있음²⁰⁾

〈표 2〉 우리나라 담배의 제조 및 유통단계별 규제법률 현황

담배의 유통단계	규제내용	관련법
제조	제조자 허가제	- 담배사업법
	담배성분 표시	
	광고제한	
	경고문구 표기	
	청소년판매금지 표기	
수입/판매/유통	수입업자 등록	- 청소년보호법 - 담배사업법 - 국민건강증진법
	도소매인등록/소매인지정(허가)	
	위변조 담배 판매금지	
	우편 및 인터넷 판매금지	
	청소년에 대한 판매금지	
소비	경고문구 표기, 자동판매기 규제	- 국민건강증진법
	금연구역	- 국민건강증진법
과세	담배소비세	- 지방세법 - 국민건강증진법 - 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률

자료원: 담배사업법, 청소년보호법, 국민건강증진법, 지방세법, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률

- 2007년도 우리나라에 출시된 전자담배는 판매량이 급속히 증가해 왔으나, 사용불만사례가 증가하고, 안정성에 대해 우려가 있으며, 정보가 불확실하여 구체적인 관리방안에 대한 요구도가 높음
- 담배 생산 및 수입판매와 소비에 대한 법적인 관리체계가 신종담배를 규제하기에는 제한점이 많고 일부 중복된 규제도 있어 법적인 체계의 정립이 필요함
 - 담배의 생산 및 수입판매의 등록관리는 담배사업법에 의해 관리되고 있음. 담배소비세는 지방세법에 의해 관리되며, 국민건강증진부담금은 국민건강증진법에 의하여 관리됨. 담배의 사용에 대해서는 국민건강증진법에 의거하여 금연구역 등 규제가 되고 있음

19) EU Tobacco Products Directive 개정안 http://ec.europa.eu/health/tobacco/products/index_en.htm

20) 미국 FDA <http://www.fda.gov/TobaccoProducts/ProtectingKidsfromTobacco/RegsRestrictingSale/default.htm>

4. 신종담배 대응방안

■ 모든 담배제품생산 및 수입판매에 대한 과세체계 확립

○ 2012년 11월 서울에서 개최된 제5차 세계보건기구 담배규제기본협약 당사국총회에서 협약 제6조의 담배 세금부과정책의 원활한 추진을 돕기 위하여 개발한 기본 원칙에서는 모든 담배에 대하여 담뱃세를 부과하는 체계를 수립하도록 촉구하고 있음. 이를 위해서는 모든 담배제조와 생산 및 수입유통을 허가제로 운영하고, 추적관리시스템을 도입해야 함²¹⁾

○ 담배제품간 가격차이가 많을수록 대체의 위험이 커짐. 이러한 경우를 대비하여 모든 담배제품에 대해 비슷한 수준의 소비세를 부과해야 함. 담뱃세 인상이 있을 때 더 값싼 담배로 전환하는 것을 최소화 할 수 있는 보편적인 담뱃세 부과체계를 개발하여야 함

■ 신종담배 통계생산 및 연구기반 마련

○ 무연담배, 물담배 등이 건강에 해롭다는 근거는 정립되어 있는 반면, 순수니코틴을 사용하는 전자담배의 경우 그 효과에 대한 논란이 있기 때문에 지속적인 연구가 필요함. 세계보건기구에서도 지속적으로 전자담배의 건강영향에 대한 근거연구를 권고하고 있음

○ 공중보건을 위해서 전체 담배소비량을 감소시키는 데 정책목표를 두어야 함. 따라서 무연담배와 전자담배 등 신종담배에 대한 지속적 모니터링과 통계를 생산하고, 사용예방을 위한 정책과 교육홍보가 강화되어야 함

21) 자료원: 2012년 제5차 당사국총회 결과자료 p. 52-56; http://apps.who.int/gb/tc/tc/PDF/cop5/FCTC_COP5_DIV5-en.pdf