

담배 규제정책의 국제비교

1. 담배 규제정책의 국제동향

-세계보건기구의 담배규제기본협약(FCTC)비준 이후 우리나라를 비롯한 당사국들은 담배세 인상, 금연구역확대, 흡연자지원을 위한 보건소금연클리닉 서비스, 금연클리닉 운영 등 괄목할만한 담배 규제정책변화를 가져왔음. 특히 유럽선진국들은 담배세비율이 증가되고 있음

-OECD 주요 선진국들은 협약비준후 대부분 흡연율이 급감하고 있으나, 우리나라의 성인 남성흡연율은 담보상태에 이르고 있음. 금연사업과 담배 규제정책을 균형있게 단계적으로 추진할 수 있는 액션플랜이 필요할 것임

- 흡연은 폐암을 비롯한 각종암, 심혈관질환의 주요 위험요인이며 흡연으로 인한 질병비용은 약 5조4,603억원으로 추계된 바 있음. 흡연으로 인한 피해를 줄이기 위하여 담배 규제정책이 국제적으로 강화, 확산되고 있음. 세계보건기구에서 추천하는 주요 금연정책으로는 금연구역 정책 강화, 흡연자 지원서비스 확대, 담배갑 건강경고문의 강화, 담배판매, 판촉후원의 금지, 담배세 인상 등임
- 금연구역정책은 유럽선진국에서 강력하게 확대되고 있음. 동남아시아, 중동지역에서 금연구역제도의 수준이 낮은 편임. 공공기관, 의료시설 및 교육시설 등의 금연구역확대는 빠르게 확대되는 한편 서비스업종의 실내금연구역확대는 저조한 수준임

〈표 1〉 국가별 금연구역 확대 정책 비교

구분	국가	금연구역							
		건강관리 시설	교육시설 (대학포함)	정부 시설	사무실 실내	식당	술집	기타 작업장 실내	실외 지역
G7국가	미국	○	○	○	○	○	○	○	○
	영국	○	○	○	○	○	○	-	-
	독일	-	-	○	○	-	-	-	-
	프랑스	○	○	○	○	○	○	-	-
	일본	-	-	-	-	-	-	-	-
	캐나다	○	○	○	○	○	○	○	○
	이탈리아	○	○	○	○	○	○	-	-
브릭스 (BRICs) 국가	브라질	-	-	-	-	-	-	-	-
	러시아	-	-	-	-	-	-	-	-
	인도	○	○	○	○	○	○	-	-
	중국	-	○(대학제외)	-	-	-	-	-	-
추가 비교 국가	싱가폴	○	○	○	○	○	-	○	-

구분	국가	금연구역							
		건강 관리 시설	교육시설 (대학포함)	정부 시설	사무실 실내	식당	술집	기타 작업장 실내	실외 지역
OECD 국가 (23개국)	한국	○	○(대학제외)	○	일부	일부	-	일부	일부
	폴란드	-	-	-	-	-	-	-	-
	멕시코	-	-	-	-	-	-	-	-
	호주	○	○	○	○	○	○	○	○
	뉴질랜드	○	○	○	○	○	○	○	-
	스페인	○	○	○	○	-	-	-	-
	터키	-	-	-	-	-	-	-	-
	오스트리아	○	○	○	○	-	-	-	-
	벨지움	○	○	○	○	○	-	○	-
	덴마크		○	○	-	-	-	○	-
	아이슬랜드	○	○	○	○	-	-	○	-
	체코	-	○	○	-	-	-	○	-
	핀란드	○	○	○	○	-	-	○	-
	그리스	-	-	-	-	-	-	○	-
	헝가리	-	-	-	-	-	-	-	-
	아일랜드	○	○	○	○	○	○	○	-
	룩셈부르크	○	○	-	-	-	-	-	-
	네덜란드	○	○	-	-	-	-	-	-
	노르웨이	○	○	○	○	○	○	○	-
	포르투갈	○	○	○	○	-	-	○	-
슬로바키아	○	○	○	○	-	-	○	-	
스웨덴	○	○	○	○	○	○	○	-	
스위스	-	-	-	-	-	-	-	-	

주: ○ 보고가 되지 않거나 없는 경우

자료: WHO, MPOWER, WHO REPORT ON THE GLOBAL TOBACCO EPIDEMIC, 2009

□ 세계보건기구의 담배규제기본협약에서는 담배갑의 건강경고를 30%이상으로 하도록 의무화하고 있음. 대부분의 유럽선진국에서 평균35%이상의 흡연경고를 하고 있고 건강경고문구의 가짓수도 15가지 내외임

〈표 2〉 국가별 담배갑 경고제도 도입현황

구분	국가	흡연경고								
		오도성 용어 사용 금지	경고						그림경고 유무	경고문의 가짓수
			평균 면적	각 담배갑/라벨에 표시	흡연 위해성 묘사	문구의 가시성(크고 분명하게)	순환			
G7 국가	미국	-	경고문구 비의무적						-	
	영국	○	30%	○	○	○	○	○	16	

구분	국가	흡연경고							
		오도성 용어 사용 금지	경고						
			평균 면적	각 담배갑/ 라벨에 표시	흡연 위해성 묘사	문구의 가 시성(크고 분명하게)	순환	그림경고 유무	경고문의 가짓수
G7 국가	독일	○	30%	○	○	○	○	-	16
	프랑스	○	30%	○	○	○	○	-	14
	일본	-	30%	○	○	○	○	-	8
	캐나다	○	50%	○	○	○	○	○	16
	이탈리아	○	35%	○	○	○	○	-	10
브릭스	브라질	○	50%	○	○	○	○	○	10
(BRICs) 국가	러시아	-	4%	○	○	○	-	-	2
	인도	○	20%	○	○	○	○	-	2
	중국	경고문구 비의 무적							
추가 비교 국가	싱가폴	○	50%	○	○	○	○	○	6
	한국	-	30%	○	○	○	○	-	3
	폴란드	○	30%	○	○	○	○	-	16
	멕시코	-	65%	-	-	-	-	-	-
	호주	○	60%	○	○	○	○	○	14
	뉴질랜드	-	60%	○	○	○	○	○	14
	스페인	○	35%	○	○	○	○	-	15
	터키	○	35%	○	○	○	○	-	16
	오스트리아	○	35%	○	○	○	○	-	16
	벨지움	○	43%	○	○	○	○	○	16
	덴마크	○	35%	○	○	○	○	-	16
	아이슬랜드	○	35%	○	○	○	○	-	16
	체코	○	35%	○	○	○	○	-	16
OECD 국가 (23개국)	핀란드	○	39%	○	○	○	○	-	16
	그리스	○	35%	○	○	○	○	-	16
	헝가리	○	35%	○	○	○	○	-	14
	아일랜드	○	39%	○	○	○	○	-	16
	룩셈부르크	○	39%	○	○	○	○	-	14
	네덜란드	○	35%	○	○	○	○	-	14
	노르웨이	○	35%	○	○	○	○	-	16
	포르투갈	○	35%	○	○	○	○	-	16
	슬로바키아	○	35%	○	○	○	○	-	16
	스웨덴	○	35%	○	○	○	○	-	15
	스위스	○	43%	○	○	○	○	○	45

주: ○ 보고가 되지 않거나 없는 경우

자료: WHO, MPOWER, WHO REPORT ON THE GLOBAL TOBACCO EPIDEMIC, 2009

- 담배광고와 후원금지는 청소년, 여성 등 건강취약계층을 목표로 하는 담배회사의 판촉전략으로부터 보호하기 위한 예방적인 대책임. 협약을 비준한 국가중 유럽지역에서 담배광고와 후원을 규제하는 정책이 강화되고 있음

〈표 3〉 국가별 담배 광고·후원 규제에 관련된 법제도 비교

구분	국가	담배 직접 광고 금지						담배 홍보 및 후원 금지					
		국영 TV/라디오 광고	지역 잡지 및 신문 광고 금지	게시판 및 실외 광고 금지	국제 잡지 및 신문 광고 금지	인터넷 광고 금지	판매점 광고 금지	무료 배포 금지	홍보성 가격 인하 금지	담배 이름 가진 비담배 상품 금지	담배 상품에 비담배 브랜드 사용 금지	TV/영화에 담배 상품 표현 금지	이벤트 후원 금지
G7국가	미국	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	영국	○	○	○	-	-	-	○	○	○	○	○	○
	독일	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	프랑스	○	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	일본	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-	-	-
	캐나다	○	-	○	-	-	○	○	-	-	-	-	○
	이탈리아	○	○	○	-	○	○	○	○	○	○	○	○
브릭스(BRICs) 국가	브라질	○	○	○	-	○	-	○	-	○	-	-	○
	러시아	○	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-
	인도	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	중국	○	○	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-
추가 비교 국가	싱가폴	○	○	○	-	-	○	○	○	○	-	-	○
	한국	○	○	○	-	-	○	○	○	-	-	-	-
	폴란드	○	○	○	○	-	○	-	-	○	○	○	○
	멕시코	○	-	○	-	-	-	○	-	○	○	-	○
	호주	○	○	○	○	-	-	○	○	-	○	-	○
	뉴질랜드	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	-	○
	스페인	○	○	○	○	○	○	○	○	○	-	-	-
	터키	○	○	○	○	○	○	○	○	○	-	○	○
	오스트리아	○	-	○	-	-	-	○	○	-	-	○	○
	벨지움	○	○	○	○	-	○	○	○	-	-	○	○
	덴마크	○	○	○	-	-	-	○	○	-	-	-	○
	아이슬랜드	○	○	○	-	-	○	○	○	-	-	-	○
	체코	○	○	○	-	-	-	○	-	-	-	-	-
	핀란드	○	○	○	-	-	○	○	○	○	○	○	○
	그리스	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-
	헝가리	○	○	○	-	-	-	-	-	○	○	-	-
	아일랜드	○	○	○	-	-	○	○	○	-	-	-	○
	룩셈부르크	○	-	○	-	-	○	-	-	○	-	-	-
	네덜란드	○	○	○	-	-	-	○	○	-	-	-	○
	노르웨이	○	○	○	-	-	○	○	○	○	○	○	○
포르투갈	○	○	○	-	-	○	-	-	-	-	○	○	
슬로바키아	○	○	○	-	-	○	-	-	-	-	-	-	
스웨덴	○	○	○	-	-	○	○	-	○	-	○	○	
스위스	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

주: '○' 명시되지 않았거나 없는 경우

자료: WHO, MPOWER, WHO REPORT ON THE GLOBAL TOBACCO EPIDEMIC, 2009

□ 흡연자지원 금연서비스는 흡연율을 효과적으로 감소시키기 위한 수단임. 많은 선진
 국에서 근거에 기반한 금연서비스의 보급을 확대하여 접근성을 높이고 있음

〈표 4〉 국가별 금연치료 서비스 보급현황비교

구분	국가	금연치료						
		무료 금연전화	니커틴 대체제 제공	부프로펜 제공	금연상담			
					건강클리닉 (1차 건강관리시설)	병원	진료실	지역사회
G7국가	미국	○	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	○(일부)
	영국	○	○	○	○(대부분)	○(대부분)	○(대부분)	-
	독일	○	○	○	○(일부)	○(일부)	-	-
	프랑스	○	○	○	-	-	-	-
	일본	-	○	-	○(일부)	○(일부)	○(일부)	-
	캐나다	○	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	○(일부)
브릭스 (BRICs) 국가	이탈리아	○	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	-
	브라질	○	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	○(일부)
	러시아	-	○	-	-	-	-	-
	인도	○	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	-
OECD 국가 (23개국)	중국	○	○	○	○(일부)	○(일부)		○(일부)
	한국	○	○	○	○(일부)	○(일부)	-	-
	폴란드	○	○	○	○(일부)	○(일부)	-	-
	멕시코	○	○	○	○(대부분)	○(일부)	○(일부)	○(일부)
	호주	○	○	○	○(대부분)	-	○(대부분)	○(일부)
	뉴질랜드	○	○	○	-	○(일부)	○(일부)	○(일부)
	스페인	○	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	○(일부)
	터키	-	○	-	○(일부)	-	○(일부)	-
	오스트리아		○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	-
	벨지움	○	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	-
	덴마크	○	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	-
	아이슬랜드	○	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	-
	체코	○	○	○	-	-	-	-
	핀란드	○	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	-
	그리스	-	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	-
	헝가리	○	○	-	-	-	-	-
	아일랜드	○	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	-
	룩셈부르크	-	-	-	-	-	-	-
	네덜란드	○	○	○	○(대부분)	○(대부분)	○(대부분)	-
	노르웨이	○	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	-
포르투갈	○	○	○	○(일부)	○(일부)	○(일부)	-	
슬로바키아	○	○	○	-	-	-	-	
스웨덴	○	○	○	○(대부분)	○(대부분)	○(일부)	○(일부)	
스위스	○	○	○	-	-	-	-	

주: ○: 없거나 보고가 되지 않은 경우

자료: WHO, MPOWER, WHO REPORT ON THE GLOBAL TOBACCO EPIDEMIC, 2009

2. 세계보건기구(WHO)의 담배규제기본협약(FCTC)

□ 담배규제기본협약의 효력

○담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control, FCTC)은 보건 부문에서 이루어진 첫 번째 국제협약이며, 총 11장 38개조항 및 2개 부속서로 구성되어 있음. 담배규제기본협약의 목적은 지금 세대와 차세대를 담배 소비 및 간접 흡연의 보건적, 사회적, 생태적, 경제적 피해로부터 보호하기 위함임. 담배규제기본협약은 2003년 세계보건총회(WHA)에서 만장일치로 채택되었고 2005년 2월 27일부터 발효됨

□ 우리나라의 비준현황

○우리나라는 2003년 7월 21일 협약에 서명하였으며, 2005년 5월 비준하였음. 우리나라가 비준국이 됨에 따라 비준일 기준 90일 이후부터 FCTC 이행의무가 부여되고, 담배규제기본협약에 따라 국내법제도를 수정하여야 함. 비준국의 법개정 의무 시한이 있는 조항은 다음과 같음

- 제11조 담배제품의 포장 및 라벨에 대한 규제 : 협약 발효 3년 이내 ⇒ 2008년
- 제13조 담배제품의 광고, 판촉 및 후원에 대한 전면적 금지 또는 규제 : 협약 발효 후 5년 이내 ⇒ 2010년까지

□ FCTC 사무국에서는 협약의 이행을 보조하기 위하여 의정서개발 및 가이드라인 개발을 추진해 왔음. 의정서 개발을 위한 회의는 모든 당사국이 참여의무가 있지만 가이드라인개발을 위한 working group에는 관심있는 당사국들이 참여하고 있음. 의정서개발은 담배제품의 불법거래(제15조)에 대한 작업이 진행중임. 협약의 이행을 위한 가이드라인은 최우수관행(best practice)을 보여주는 지도안이라고 할 수 있고, 의정서보다는 구속력이 약함. 가이드라인 초안은 당사국총회를 통해 최종승인됨

〈표 5〉 담배규제기본협약 이행을 위한 의정서, 가이드라인 개발현황의 개요

	조항	주요 내용	의정서 및 가이드라인 개발 또는 승인 현황
제2장 목적, 기본원칙 및 일반의무	제3조~ 제5조	담배규제기본협약의 목적 당사국이 지침으로 따라야 하는 기본원칙 및 포괄적인 일반의무 규정	제5,3조 가이드라인 (3차 총회에서 승인)
제3장 담배수요 감소 조치	제6조~ 제14조	가격 및 조세 조치(제6조) 비가격조치(제7조) 간접흡연으로부터 보호(제8조) 담배성분의 조사(제9조) 담배성분의 공개(제10조) 담배제품의 포장 및 라벨 규제(제11조) 교육 · 훈련(제12조) 광고 · 판촉 · 후원 규제(제13조) 금연 프로그램 활성화(제14조)	제8조 가이드라인 (2차 총회에서 승인) 제9조 및 10조 (가이드라인 개발을 위한 작업반 운영) 제11조 가이드라인 (3차 총회에서 승인) 제12조 (가이드라인 개발을 위한 작업반 운영, 아국참여) 제13조 가이드라인 (3차 총회에서 승인, 아국참여) 제14조 (3차 총회에서 가이드라인 개발을 위한 작업반 신설, 아국참여)

	조항	주요 내용	의정서 및 가이드라인 개발 또는 승인 현황
제4장 담배 공급 감소 조치	제15조~ 제17조	담배제품의 불법거래(제15조) 미성년자의 담배 판매 및 구매(제16조) 담배공급의 변화로 인하여 경제적 불이익을 받게 되는 노동자, 경작자 등에 대한 대체활동 지원(제17조)	제15조 관련 의정서 개발 중 제17조 및 18조 (3차 총회에서 가이드라인 개발을 위한 작업반 신 설)
제5장 환경 및 건강 보호	제18조	담배 경작 및 제조와 관련 있는 환경을 보호하 고 그 환경과 관련 있는 사람의 건강을 보호	

- WHO FCTC 운영을 위하여 당사국들은 기여금을 지불함. 2008년 11월 개최된 제3차 총회에서 승인된 2010년에서 2011년기간에 대한 우리나라의 기여금은 US\$246,332달러이며, 전체 당사국 기여금 중 2.8%의 기여율을 보이며, 당사국 160개국 중 약 11위임
- FCTC 협약비준이후 우리나라를 비롯한 당사국들은 담배세인상, 금연구역확대, 흡연자지원을 위한 보건소금연클리닉 서비스, 금연콜센터 운영 등 괄목할만한 정책변화를 가져왔음. 특히 유럽선진국들은 담배세비율이 증가되고 있음
- OECD 주요 선진국들은 협약비준후 대부분 흡연율이 급감하고 있으나, 우리나라의 성인남성흡연율은 담보상태에 이르고 있음

〈표 6〉 흡연율 변화와 담배소비량 변화 추이

		1998	2001	2005	2007
성인남자 흡연율(%)		66.8	61.3	52.3	45.1
성인여자흡연율(%)		6.6	5.2	5.7	5.3
일평균 흡연량(개비)	남자	18.0	17.0	16.6	17.2
	여자	12.7	11.9	10.2	9.4
직장인 간접흡연노출율(%)	남자	-	-	58.3	47.9
	여자	-	-	39.9	25.6
가정에서의 성인 간접흡연노출율(%)	남자	-	-	10.7	8.2
	여자	-	-	25.0	21.2
남자청소년 흡연율(%)		32.3(99)	24.8	15.7	16.2
여자 청소년 흡연율(%)		7.5(99)	7.5	6.5	5.2
담배갑 판매량(백만갑)		4,900	4,799	3,844	4,318
주요 정책		-국민건강증진법 제정 (1995) -국민건강증진기금사업추진 (1998)	-금연구역확대 (대형음식점, PC방 등, 2003) -담배값 인상 (2004) -금연공익광고 -담배방출물질공개(담배사업법, 2002) -담배갑에 청소년담배판매금지표기(청소년보호법, 2001)	-보건소금연클리닉, 금연콜센터 (2005) -금연구역확대 (2005)	-금연구역확대(공장 등 포함, 2006) -간접흡연공익광고(2007)

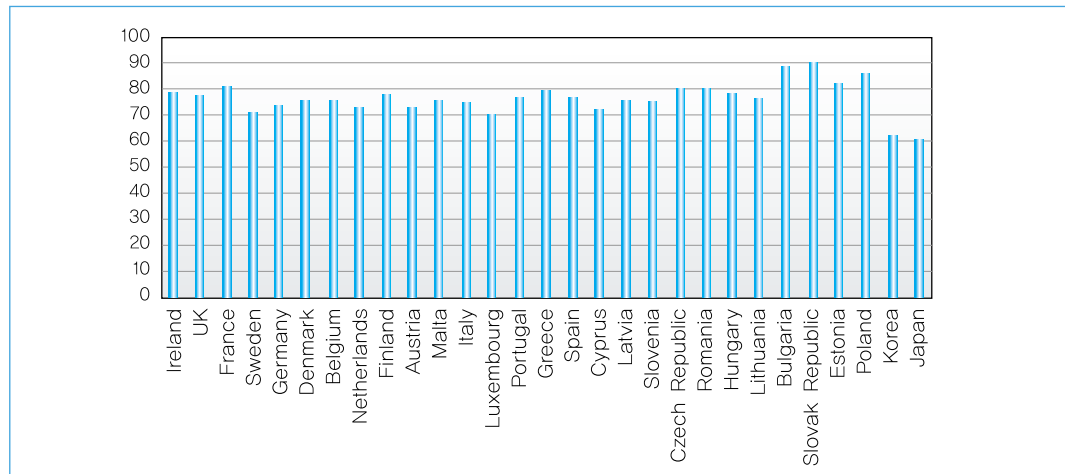
주: 성인흡연율은 국민건강영양조사 각연도, 청소년흡연율은 청소년건강행태조사 각연도

〈표 7〉 OECD 주요 국가의 FCTC 비준년도별 남성흡연을 변화추이(15세이상)

	비준년도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Australia	2004	-	21.4	-	-	18.6	-	-	18.0
Canada	2004	-	24.6	-	20.4	-	19.1	-	20.3
Finland	2005	27.3	28.2	27.5	25.7	27.1	26.0	24.4	25.8
France	2004	33.0	32.0	32.0	-	28.0	-	30.0	-
Germany	2004	-	-	-	29.8	-	27.9	-	-
Japan	2004	53.5	52.0	49.1	48.3	46.9	45.8	41.3	40.2
Korea ¹⁾	2005		61.3				52.3		45.1
New Zealand	2004	25.0	25.0	25.0	24.0	23.0	22.5	21.9	19.3
Norway	2003	31.0	30.0	29.0	27.0	27.0	26.0	23.0	22.0
United Kingdom	2004	28.0	28.0	27.0	28.0	26.0	25.0	23.0	22.0
United States	2004 ²⁾	21.2	20.3	20.5	19.4	19.0	19.1	19.0	17.1

1) 연도별 국민건강영양조사 결과, 19세이상
2) 미국은 비준하지 않았으며, 서명한 연도임

〈그림 1〉 유럽, 일본, 우리나라 담배세율의 비교



자료 : 영국담배제조협회(http://the-tma.org.uk), "EU Cigarette Price and Tax Breakdown 2010" ; 최은진 외, WHO담배규제기본협약 비준국 국제교류 및 국내담배관련법의 제도정비, 보건복지가족부, 한국보건사회연구원, 2008

□ 우리나라는 담배규제기본협약을 비준하기 이전 1998년부터 국민건강증진사업을 통하여 흡연예방 및 금연사업을 추진해 왔음. 향후 금연사업과 담배 규제정책을 균형있게 단계적으로 추진할 수 있는 액션플랜이 필요할 것임

- 첫째, 흡연예방을 위해 가장 중요한 청소년의 담배접근금지와 교육홍보사업을 강화할 필요가 있음. 담배회사의 광고, 판촉, 후원규제에 대한 법제도가 강화되어야 함. 편의점 등 다양한 담배판매장소에서 담배광고를 허용하는 상황에서 청소년 대상 담배판매규제의 효과를 보기 어렵기때문임
- 둘째, 담배가격인상을 통해 청소년의 담배접근성을 감소시키고도록 해야 할 것임
- 셋째, 담배갑경고문의 강화를 통해 흡연자의 담배구매의욕을 감소시키고, 금연의도를 유도하는 노력이 필요함
- 넷째, 서비스산업, 소규모 사업장의 실내금연구역확대를 통하여 일반시민의 건강과 종업원 건강을 보호하는 정책이 강화되어야 함

최은진 (건강증진연구실 연구위원) 문의사항 (02-380-8249)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp