

# 담배규제와 흡연예방을 위한 미국 정책의 시사점

*Tobacco Control and prevention of tobacco use in the United States and policy implications*

최은진 한국보건사회연구원 연구위원

## 1. 서론

흡연은 폐암 및 심혈관질환으로 인한 사망을 예방하는 데 가장 중요한 위험요인이다. 미국은 필립모리스와 같은 다국적 담배회사를 가진 국가이지만 국민보건을 위해서 강력한 금연정책을 펼쳐 온 국가이다. 예를 들면 연방정부의 보건부처에서는 1964년부터 매년 Surgeon general's report on Smoking and Health를 발간해 왔다. 이 시기의 보고서에서 이미 7,000여개의 논문분석을 통해 흡연이 남성 폐암의 원인이라는 것과 여성 폐암의 위험요인이고, 만성기관지염의 주요 원인이라는 결론을 내렸다.<sup>1)</sup>

미국 의회에서는 1965년 연방정부 담배 라벨 및 광고규제법을 통과시켰고, 1969년 공중보건담배흡연법을 통과시킨 바 있다. 이 두 가지 법에서는 담배갑포장의 건강경고부착, 미디어에서의 담배광고금지, 흡연의 건강결과에 대

한 연례보고서발간 등을 의무화한 내용을 담고 있었다. 이에 따라 미국 질병통제센터에서는 흡연의 건강결과에 대한 많은 정부보고서를 책임져 왔다. 연방정부에서 주로 추진한 정책방향은 흡연감소를 위한 주정부와 지역사회 프로그램을 지원하고, 담배사용과 관련된 연구결과 정보를 확산시켰고, 흡연에 반대하는 정보의 확산을 위한 노력 등으로 요약할 수 있다. 오바마 정부에서는 2009년 가족흡연예방 및 담배규제법(Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act)을 제정하였다. 주요 내용으로는 담배의 니코틴 함량과 유해성분 수준의 설정, 담배 제조 사전 승인, 경고문 표시 및 광고 등 규제와 관리권한을 식품의약품청(FDA)에 부여하고, 관리에 필요한 비용을 담배회사가 부담하도록 하는 것을 포함하였다. 담배 회사들은 담배제품에 "mild", "light", "low-tar" 등의 표시를 할 수 없고, 청소년들의 흡연을 유도하는

1) [http://www.cdc.gov/tobacco/data\\_statistics/sgr/history/index.htm](http://www.cdc.gov/tobacco/data_statistics/sgr/history/index.htm)

캔디나 과일향 등 향이 가미된 담배 (flavored cigarettes)의 판매를 금지하였다(다만, 박하향 (menthol-flavored)을 함유한 담배는 제외). 새로운 건강경고문구제도와 법 시행 15개월 내에 담배의 함유물질 (ingredients) 공개, 법 시행 2년 내에 FDA는 담뱃갑에 담배의 유해성을 알리는 강화된 그림경고 조치를 마련하는 내용을 담고 있었다.

미국은 세계보건기구의 담배규제기본협약 (FCTC)에 서명하였으나, 비준하지 않은 국가이다. 그러나 연방정부차원에서 금연정책을 중요한 공중보건정책으로 평가하고 관리하고 있다. 미국의 금연정책과 사업모델은 우리나라의 금연사업 초기에 많은 영향을 준 바 있다. 본 논고에서는 미국의 금연정책의 최근동향을 중심으로 분석하였다.

## 2. Healthy People 2020의 금연정책목표 및 계획

미국 국민건강증진종합계획 (Healthy People 2020)의 금연정책목표 중 핵심지표가 되는 정책목표는 성인흡연율 12%를 달성하는 데 있다. 금연정책과 관련된 건강증진종합계획의 정책 과제로는 암예방관리, 환경보건, 심장병 및 뇌졸중, 구강건강, 호흡기계질환 과제 등이 있다.<sup>2)</sup>

성인흡연율은 1998년 24%에서 지속적으로 감소하였으나 2008년 21%에 그쳤고, 이에 따

라 2020년까지의 목표는 12%로 2010년 목표를 그대로 유지하였다. 금연정책의 핵심목표는 흡연율 감소를 위해 담배제품규제, 흡연자 금연 지원, 담배광고관측판매규제, 미성년자 담배접근성 감소, 금연구역정책 등으로 구분된다. 주요 정책은 다음과 같다.

- 담배규제 사업에 대한 예산지원
- 담배세 인상
- 종합적인 금연 (smoke free) 정책
- 담배제품에 대한 접근성 규제
- 담배광고 및 관측 규제 및 감소
- 흡연에 반대하는 (anti-tobacco) 미디어 캠페인
- 흡연자의 금연 유도 및 지원

미국에서는 개인 대상 금연진료를 위한 국가 단위의 포괄적인 프로그램은 가지고 있지 않다. 그러나 미국의 CDC에서 발행한 포괄적 담배규제 프로그램을 위한 최우수관행 (Best practices for comprehensive tobacco control programs)에서는 다음과 같은 요소를 포함해야 한다고 권고하고 있다.<sup>3)</sup>

- 임상적인 권고: 담배사용 예방을 위해 성인과 임신한 여성을 대상으로 상담과 개입을 추진
- 흡연 감소를 위한 지역사회 프로그램
  - 직장인을 위한 금연사업 및 인센티브제 도입
  - 직장에서의 금연환경 (금연구역) 확대
  - 대중매체 및 사회적 마케팅을 통한 금연

2) 자료원: <http://healthypeople.gov/2020/topicsobjectives2020/overview.aspx?topicid=41> ; Home > 2020 Topics & Objectives > Tobacco Use

3) <http://healthypeople.gov/2020/topicsobjectives2020/ebr.aspx?topicid=41>

표 1. 미국 성인의 흡연을 현황

(단위: %)

구분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2010년 목표	2020년 목표
전체*	24	23	23	23	22	21	21	21	21	20	21	12	12
여자	22	22	21	21	20	19	19	18	18	17	18	12	12
남자	26	25	25	25	25	24	23	23	24	22	23	12	12

주: 18세 이상 성인, National Health Interview Survey(NHIS), CDC, NCHS(\*연령표준화: 2000 표준인구기준)

홍보 / 관련사업과 연계

- 금연상담전화의 보급 및 연계
- 의료서비스제공자에 의한 금연권고 제  
도화
- 금연을 위한 흡연자 개인 비용 감소
- 담뱃세 인상
- 미성년자 담배판매 금지
- 근로자 건강증진사업과 연계한 위험요  
인감소 사업

CDC에서는 모든 주정부에서 금연치료에 대  
해 다음과 같은 요소를 포함할 것을 요구하고  
있다.

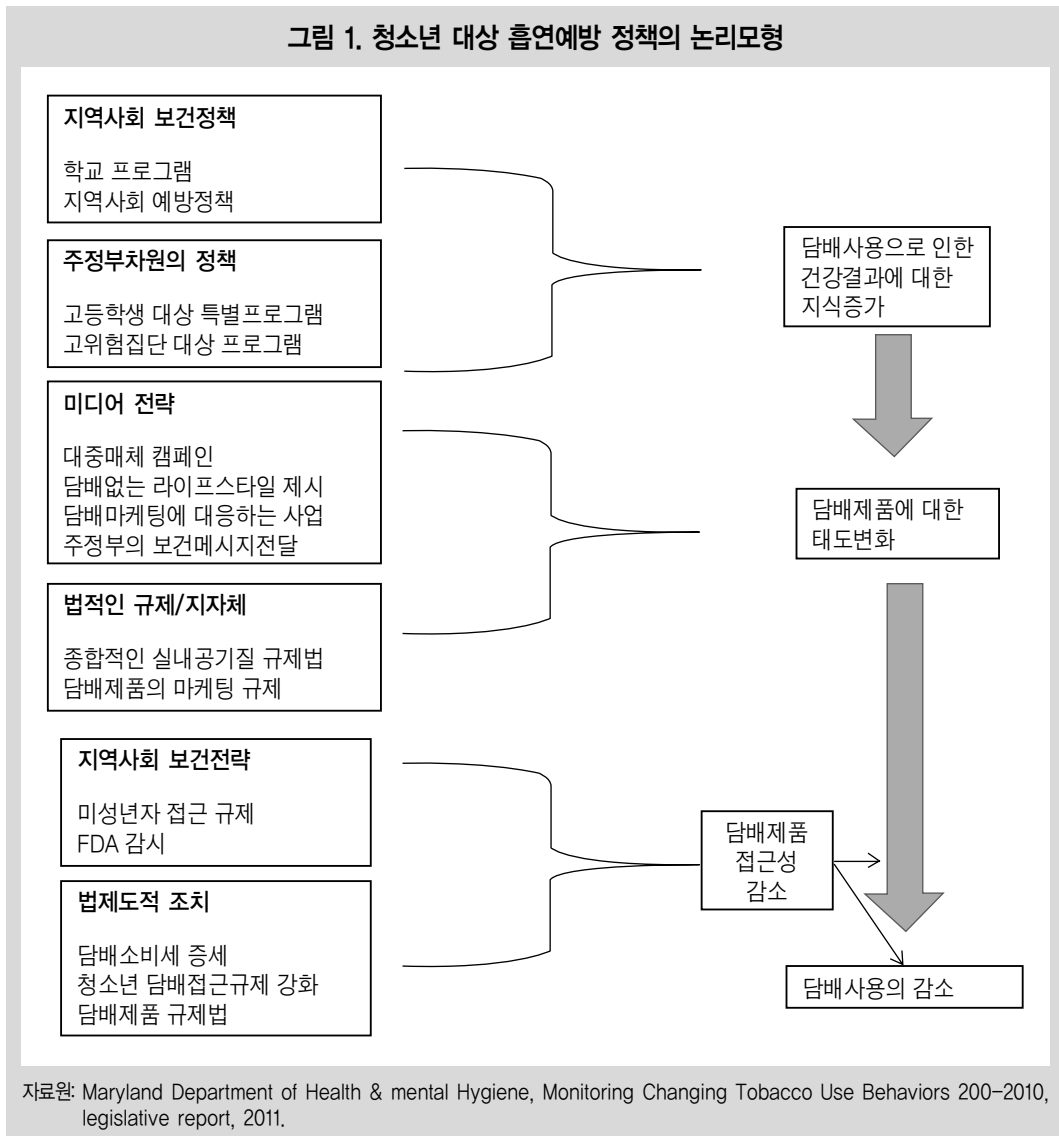
- 인구집단을 대상으로 한 상담과 치료 프로  
그램의 설립 (예, 금연전화상담)
- 임상지침에 의해 권고된 체계변화 시행  
(예, 흡연여부스크리닝체계 시행, 임상수  
련의 훈련, 치료프로그램을 전달하는 직원  
배치, 입증된 치료에 대한 보험 적용 등)
- 취약계층에 대한 비용부담 감소

### 3. 주정부 차원의 금연정책의 사례

미국 주정부에서는 연방정부의 금연정책과  
부합되고 지역주민의 금연지원을 위한 자체적  
인 금연정책을 추진한다. 메릴랜드 주의 경우  
인구집단 대상 금연정책은 청소년 대상 흡연예  
방 정책과 성인 대상 금연정책으로 구분되어 있  
다. 청소년 대상 흡연예방 정책은 전체 청소년  
을 대상으로 한 흡연예방 교육과 담배제품에 대  
한 접근성 감소를 위한 국가차원정책과 국회(법  
령), 주정부 및 지역사회의 프로그램 등으로 요  
약할 수 있다. 특히 상위 레벨의 정책은 고위험  
집단을 주요 타겟으로 하여 흡연예방 교육사업  
을 추진하는 것이 특징적이라고 할 수 있다. 청  
소년의 담배사용감소에는 접근성을 감소시키  
기 위한 법제도적 정책의 마련과 강력한 추진이  
필수적이다.

성인 대상 금연정책은 흡연하는 성인에 대하  
여 금연을 유도하기 위한 전략이 핵심이다. 담  
배사용 또는 흡연으로 인한 건강폐해에 대한 정  
보를 지속적으로 보급함과 동시에 금연을 했을  
때의 이득에 대해 홍보한다. 이러한 활동을 통

그림 1. 청소년 대상 흡연예방 정책의 논리모형



해 담배를 끊고자 하는 욕구를 증가시켜 금연의 수요를 증가시키는 데 초점을 두고 있다. 금연을 시도하는 사례를 증가시키고, 금연성공자수를 증가시킴으로써 결과적으로 금연인구를 증가시켜 흡연율과 담배사용을 감소시키는 방향

으로 연방정부와 주정부, 지역사회의 전략이 모아지고 있다.

최근의 보고서에 의하면 흡연자들이 금연하려는 이유는 첫째는 담배가격때문이고, 둘째는 건강상의 이유인 것으로 보고되었다. 여러 가지

그림 2. 성인 대상 금연정책의 논리모형



이유 중에서 지난 10년간 가장 많이 증가한 금연의 이유는 어린이들에게 모범이 되어야 한다

는 생각과 주변사람의 권고 등이었다.<sup>4)</sup> 최근 미국의 많은 주정부에서 담배세를 인상하는 시도

4) Maryland Department of Health & mental Hygiene, Monitoring Changing Tobacco Use Behaviors 200-2010, legislative report, 2011.

를 하고 있고 대체로 담뱃세가 높은 지역의 흡연율이 낮게 나타나고 있다(표 2 참조).

#### 4. 미국 가족흡연예방 및 담배규제법의 핵심 요소

2009년 6월 22일 오바마 대통령이 서명한 가족흡연예방 및 담배규제법은 미국 식품의약품안전청(FDA)로 하여금 담배제품의 제조, 마케팅, 판매를 규제하는 권한을 주는 것을 포함하였다. 특히 이법에는 흡연으로부터 어린이를 보호하고 담배회사들이 누려온 혜택을 감소시키려는 노력이 담겨있다. 이러한 법이 대두된 배경은 매년 400,000명의 미국인이 담배로 인해 사망하고, 96조 달러의 보건의료비가 발생한다는 데 근거하며, 약3,500명의 어린이들이 흡연을 시도하고 1,000명의 어린이는 매일흡연

자가 되며, 흡연을 시작하는 아동의 1/3이 흡연으로 인한 조기사망에 이를 것이라는 근거에 기반한다. 따라서 이 법은 흡연으로부터 국민건강을 보호하는 데 기본적인 취지가 있다고 할 수 있다. 즉, 이 법에서는 공중보건의 보호를 위한 적합성과 안전성으로 기준으로 하여 담배제품을 규제한다.<sup>5)</sup>

##### 1) 청소년 대상 담배 마케팅 규제 및 판매 규제

담배회사는 스포츠와 연예오락이벤트를 후원(담배브랜드 후원)할 수 없다. 담배제품구매시 무료사은품을 금지하고 쿠폰사용도 금지한다. 십대들의 잡지 및 간행물에 광고를 제한하고, 옥외광고도 흑백광고로 제한한다(성인전용 시설은 제외). 학교부근의 옥외광고는 금지한다. 담배자판기는 성인전용시설에만 설치가능

표 2. 미국 주정부 담뱃세와 흡연을 동향

(단위: \$, %)

구분	담뱃세(\$)	흡연율(%)	
		고등학생	성인
뉴욕	4.35	12.6	15.5
로드아일랜드	3.46	13.3	15.7
메릴랜드	2.00	14.2	15.2
펜실베이니아	1.60	18.4	18.4
사우스캐롤라이나	0.57	20.5	21.0
전체 평균	1.46	19.5	19.3

주: 전국평균담배가격은 한갑기준 5.95달러임.

자료원: [http://www.tobaccofreekids.org/facts\\_issues/toll\\_us/maryland](http://www.tobaccofreekids.org/facts_issues/toll_us/maryland), 2011년; 흡연율은 2009년 통계임.

5) 자료원(요약) [www.tobaccofreekids.org](http://www.tobaccofreekids.org)

하다. 담배소매상은 담배구매시 신분증의 연령을 확인해야 한다.

## 2) 담배 마케팅에 대한 FDA의 권한

연방정부의 보건 및 인간서비스(Secretary of Health and Human Services(HHS))장관은 담배 광고판촉을 규제하는 헌법적인 권한을 가지고 있으며, 이러한 법규제를 피하려는 담배회사의 마케팅전략에 대해 FDA는 이를 감시하고, 융통성 있는 대처를 할 수 있다.

## 3) 담배의 위해성분에 대한 정보공개

담배회사는 FDA에 담배제품에 대한 정보를 제공해야 한다. FDA는 담배사용의 건강위해를 감소하기 위하여 정보를 대중에게 제공해야 한다. 담배회사는 담배성분과 함량, 방출물질의 성분 등에 대한 정보를 제출하고 변동사항이 있을 때 다시 보고해야 한다.

## 4) 공중의 건강보호를 위하여 담배제품을 변화시킴

FDA는 담배제품사용으로부터 공중의 건강 보호를 위해서 근거에 기반하여 제품의 위해성분함량, 첨가물 등을 제거하거나 감소시키도록 요구할 수 있다. 한편 FDA는 니코틴 배출량 변화를 요구할 수 있으며, 의회는 니코틴을 전면 금지할 수 있는 권한이 있다.

## 5) 오도성 문구의 사용규제

이 법은 라이트, 마일드, 저감 등의 단어사용을 금지한다. 담배회사가 위해성이 덜한 담배제품을 개발하여 마케팅하고자 할 때는 FDA의 승인을 받아야 한다. FDA는 실제로 흡연자에게 위해성이 적은지를 평가하고, 이 제품이 비흡연자 및 흡연자의 건강에 이익이 될 수 있는지 판단해야 한다.

## 6) 건강경고의 확대강화

이 법에서는 2012년부터 담배제품겉면에 있는 건강경고문을 50%까지 확대하도록 하였고 광고의 20%를 차지하게 요구하였다. FDA는 최우수 과학에 근거하여 라벨의 내용을 수정할 수 있는 권한이 있다.

## 7) 담배제조자에 대한 사용자수수료(user fee) 부과

이 법에 기반하여 FDA는 담배제품의 시장현황을 평가하고, 담배회사로부터 매년 분기별로 사용자 수수료(user fee)를 담배회사에 할당하여 거두어야 한다. 예를 들면 2010년은 \$235,000,000, 2018년은 \$672,000,000, 2019년부터는 매회개년마다 \$712,000,000를 할당하여 부과한다. 할당은 제품별 담배제품시장의 마케팅에 기초한다.

### 8) 정부 및 기초단체의 권한

담배세, 사업장 금연구역, 소방안전 기준 등에 대해서는 정부와 기초단체에서 권한을 가지고 추진할 수 있다. FDA의 시행령에 따라서 담배제품의 판촉, 접근성에 대한 규제를 자유롭게 적용할 수 있다.

## 5. 정책적 시사점

미국의 담배규제 및 흡연예방을 위한 노력은 종합적인 접근에 중점을 두고 있으며, 근거기반의 규제를 지향한다. 청소년 대상의 흡연예방정책은 지역사회중심으로는 전체적인 흡연예방교육홍보에 중점을 두고, 중앙정부에서는 고위험집단과 성인연령층에 진입하는 고등학교 고학년에 집중적인 흡연예방교육정책을 추진하는 것을 알 수 있다. 담뱃세 인상은 청소년의 담배접근성을 감소시키고, 성인의 금연의도에도 많은 영향을 주고 있는 것으로 평가되고 있다. 담뱃세 인상정책은 효과적인 금연정책임을 알 수 있다.

미국의 가족흡연예방 및 담배규제법은 어린이의 담배접근성을 감소시키고 공중의 건강을 보호하는 데 중점을 두고 있다. 특히 FDA는 담배제품의 안전성을 평가해야 하고, 판촉후원을 규제하는 권한이 있으며, 공중에 대한 알맞은 정보제공을 해야 하는 의무가 있다.

성인 대상의 금연정책은 흡연자의 금연유도와 금연성공을 증대시키는 데 중점을 두고 있다. 이를 위해서는 홍보도 중요하고, 의료기관,

사업장과 지역사회에서 금연을 지원해 줄 수 있는 환경적 여건이 마련되어야 한다. 여기에는 사업장 금연구역을 확대하는 정책도 중요한 역할을 한다.

미국의 사례를 볼 때 금연정책추진을 위한 시사점은 첫째, 중장기정책의 마련, 둘째, 정책추진을 위한 대상별 추진 모형의 개발, 셋째, 법제도적 기반 확립, 넷째, 근거기반의 사업개발과 평가, 모니터링 등 관리체계의 개발 등이다. 중장기 정책은 총괄적인 정책목표를 가지면서도 세부적인 전략이 마련되어야 실질적으로 효율적인 추진을 기할 수 있다. 정책추진을 위해 대상별 정책추진모형의 개발을 위해서는 주요 대상집단의 흡연시작과 금연방해요인을 분석하여 효과적인 정책개입이 될 수 있도록 해야 한다. 건강의 불평등을 감안한 대상별 추진모형이 개발되어야 한다. 법제도적 기반확립은 금연정책을 추진하고 지속가능한 금연환경을 조성하기 위하여 체계적으로 추진되어야 한다. 근거기반의 사업개발과 모니터링 및 관리체계를 합리적으로 추진하기 위해서 기초연구지원과 전국 및 지역단위의 활용가능한 성과지표 생산 등이 지속적으로 추진되고 데이터가 축적되어야 한다. 효율적인 관리체계를 확립하기 위해 연구도 필요하고 근거기반의 사업평가체계마련이 필요하다. 보건복지