

세계 담배관련 규제정책의 동향과 전망

박 준 용

한국인삼연초연구원 경영전략연구소

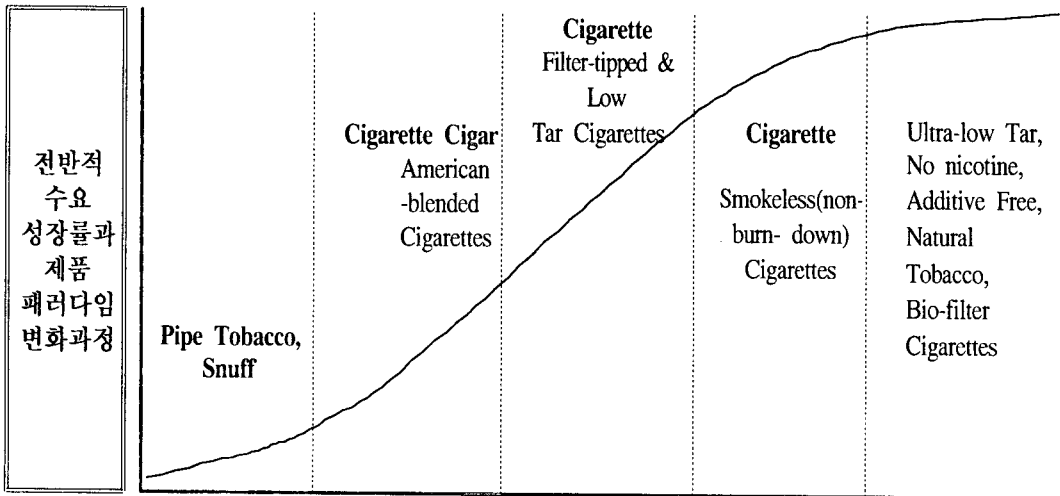
요 약

담배는 오랜 과거부터 규제의 주요 대상이 되어 왔다. 1950년대 이전까지만 해도 담배 관련 규제는 담배의 생산 및 제조활동과 함께 윤리 또는 규범적 차원에서 주로 이루어져 왔으나, 1950년대 초 이후부터 흡연의 건강 위해성에 관한 연구가 본격화되고 건강에 대한 공중의 관심이 확산되면서 담배와 흡연에 대한 사회적·법적 규제가 크게 강화되어 왔다고 할 수 있다. 담배산업이 그 동안 지속적인 성장을 하는 가운데에서도 담배와 흡연에 대해 강도높은 규제가 가해져 온 이유는 담배가 성인들의 기호품으로써 보편화된데 반해 건강 위해적 요소들을 내재하고 있고, 담배의 높은 수익가치로 인해 담배의 생산 및 판매가 정부의 재정사업으로 관할됨에 따라 정부에 의한 강력한 통제가 불가피했기 때문이라 할 수 있다.

세계 각국에서 적용되고 있는 담배에 대한 일반적인 규제유형으로는 크게 흡연(smoking) 규제와 판매 및 촉진활동(sales & promotion) 규제, 경고문 부착(labeling)에 관한 규제, 그리고 진입 및 무역(entry & trade) 규제 등으로 구분될 수 있다. 한국의 경우는 전통적으로 흡연에 대해 매우 관대한 태도가 유지되어 왔으나, 95년도 중반 이후 국민건강 증진법 등의 규제법률이 제정·시행되면서 제도적·정책적 규제가 크게 강화되어 현재는 세계 최상위 수준을 유지하고 있다고 할 수 있다.

이러한 가운데 99년 5월 이후, 담배에 대한 표준화된 규제지침의 설정과 강화를 통해 궁극적으로 세상에서 담배를 근절시키고자 하는 목적하에서 세계보건기구(WHO)의 주역점사업으로서 추진되고 있는 담배규제협약(FCTC)은 담배에 대한 규제가 초국가적 차원으로 발전되는 계기를 제공하고 있다. 향후, 담배규제협약안의 세부사안들에 대한 합의과정에서 각국별로 상당한 이견과 반발이 예상되고 있지만, 협약안이 전체 회원국 투표에서 승인될 경우 각 국가들뿐만 아니라 담배산업과 담배기업들에게 미치는 파급효과가 매우 클 것으로 예상된다. 대부분의 국제협약들이 그러하듯이, 담배규제협약도 그 적용 범위와 수준이 어느 정도로 결정되는지에 따라 각 국가와 기업별 이해관계가 크게 달라지게 되기 때문에 신중한 대응전략이 요구된다고 하겠다.

I. 세계 담배산업 패러다임의 변화와 기업의 대응



산업 성장주기	도입기	성장기	과도기	과도기	성숙·포화기
시기	1492년 ~1700년대	1800년대 ~1940년대	1950년대 ~1970년대	1980년대	1990년대 이후
주요 환경변화	·잎담배 및 담배 사용법 각국 전파 ·환금작물화 ·국가 독점·전매 사업화	·잎담배의 상업적 재배 ·각국의 주요 담배 제조업자 및 신규 사업자 등장	·건강 및 흡연 유해성 인식 증대와 소송 발생 ·담배광고 등 규제 ·경쟁 심화	·미국, 유럽 등 담배수요 감소 본격화 ·담배규제 및 반흡연 분위기 확산	·산업 성장률 전반적 감소 ·담배소송의 확산 ·무연담배 등 쉐련대체담배 개발
주요 성장전략 수단	경작기술 및 제조기법 획득	생산성 향상 및 제품화 능력 개발	해외진출 (수출)	전략적 제휴 사업다각화	인수·합병 사업퇴출

□ 담배산업의 변화와 위기

- 켈런 등 담배 수요(demand)의 전반적 감소 → 담배시장 규모와 수익 증가율 감소, 켈런 대체제품의 개발 어려움 등
- 기업간 글로벌 경쟁(global competition)의 심화 → 다국적 기업의 개도국 등 신규시장 진출 가속화, 기업간 인수·합병 및 정부소유기업의 민영화 촉진, 경쟁열위 기업 퇴출 가속화 등
- 정책적·제도적 규제(regulation)의 강화 → 담배에 대한 정책적 규제의 심화, 초국가적 차원의 포괄적·엄격한 규제장치 도입 추진(WHO) 등

□ 담배산업의 성장 동인과 규제 이유

성장 동인(growth bases)	규제 이유(regulatory bases)
성인들의 기호품(tastes or favorite goods)으로써 보편화	건강위해적(health-harmful) 요소의 내재 - 청소년, 여성 흡연 제한, 판매 및 판촉 규제
원가에 비해 높은 수익가치 (cost to value ratio)	정부 재정자금원(fiscal resources)으로의 활용 - 정부에 의한 통제

□ 담배에 대한 규제강화의 원인

- 공중 및 소비자의 건강에 대한 관심의 증대(health concerning)에 따라 담배의 기호품적 성격보다는 건강위해적 성격의 부각 및 강조
- 세계 경제의 개방화, 자유화 추세에 따른 각국 담배기업의 민영화 촉진(privatization) 등으로 정부의 입장변화 및 규제강화 용이
- 담배에 대한 규제 강화와 소비억제가 세계보건기구(WHO) 등 세계기구의 역점 사업으로 채택

II. 세계 담배관련 규제의 현황 및 유형

□ 담배관련 규제의 일반적 유형

규제의 유형(types)	규제의 종류(details)
흡연규제(smoking)	<ul style="list-style-type: none"> - 정부기관 건물, 작업장, 건강관련 시설, 교육시설, 공연장, 백화점, 식당, 교통시설, 비행기, 버스, 기차 등 특정 지정장소에서의 흡연 제한 또는 금지 등
판매 및 촉진활동 규제 (sales & promotion)	<ul style="list-style-type: none"> - 판매규제 : 병원내 판매, 군대내 판매, 학교내 판매, 정부 또는 공공건물내 판매, 미성년자에 대한 판매, 자판기 설치 및 판매, 소매점 판매권 등 제한 또는 금지 - 광고규제 : TV광고, 라디오 광고, 인쇄광고, 옥외광고, POP광고, 사전심의, 광고내용, 광고내 경고문 삽입, 경고문 크기, 경고문 내용, 경고문 순환 등 규제 - 판촉규제 : 쿠폰 증정, 담배샘플 제공, 광고 등 촉진활동, 브랜드명 명시 또는 기업명 명시 촉진활동, 문화행사 후원, 스포츠행사 후원 등 제한 또는 금지 - 가격 및 조세 규제 : 판매가격의 승인 또는 인가, 가격인상 억제(물가수준 연계 등), 판매가격 공고, 각종 세금의 부과 등
경고문 부착에 관한 규제 (labeling)	<ul style="list-style-type: none"> - 건강경고문 부착, 경고문 순환, 경고문 내용 지정(특정 경고문구의 의무적 삽입), 경고문 형식 지정(경고문의 규격 및 경고문 글자의 크기, 색상 등 형식의 규정), 경고문 위치, 주요 성분 표시(니코틴, 타르, 일산화탄소 함유량 표시) 등
진입 및 무역규제 (entry & trade)	<ul style="list-style-type: none"> - 특정 업체에 대해 제조/판매 독점권 부여, 해외기업 진입시 현지기업과 합작사업 의무화 등 - 앞담배의 수입 금지 또는 제한, 자국산 앞담배의 구매의무 부과 등

□ 국내 담배관련 규제의 유형과 수준

- 한국은 전통적으로 흡연에 대해 매우 관대한 태도를 유지, 성년의 상징으로서 인식 경향도 존재 → 유교적 관습 또는 담배의 건강위해성에 따라 청소년 및 여성의 흡연에 대해서는 엄격한 사회적 규제 유지
- '95년도 중반 이후, 국민건강증진법의 제정·시행('95.1), 청소년보호법의 제정·시행('97.7) 등을 계기로 담배와 흡연에 대한 제도적·정책적 규제 대폭적 강화 → 흡연구역 의무지정기관 및 시설의 확대·강화, 자판기 설치 및 촉진활동 제한, 청소년에 대한 담배판매 금지 등 신규 규제제도의 도입 및 강화 → 세계 각국 담배규제의 일반적 유형들을 포괄
- 현재, 한국의 담배 및 흡연에 대한 규제 수준은 세계 최상위 수준을 유지

주요 국가의 담배관련 규제 수준 비교

(comparisons of regulatory level among some nations) (범례: 전면규제 ×, 부분규제 △, 허용○)

국가별	광 고 규 제						행사협찬	경고문 삽 입
	TV	라디오	인쇄물	옥외	POP	광고내용		
미 국	×	×	△	×	○	○	×	×
프랑스	×	×	△	×	○	△	×	×
영 국	×	×	×	×	○	△	×	×
독 일	×	×	×	×	○	△	×	×
일 본	×	×	△	△	○	△	○	×
대 만	×	×	△	×	○	△	×	×
중 국	×	×	△	×	○	△	×	×
한 국	×	×	△	×	△	△	×	×

자료) World Tobacco File(1998)

Ⅲ. 세계보건기구(WHO)의 담배규제협약 추진 내용과 주요 쟁점 사항 검토

□ 담배규제협약(FCTC) 추진의 배경과 내용

- 담배규제협약(Framework Convention on Tobacco Control, FCTC)은 96년 5월 제49차 WHO 총회에서 처음 제기되었으며, 98년 Brundtland 사무총장 취임 후 WHO가 반담배운동(Tobacco Free Initiative)을 주 역점사업으로 선정
 - WHO는 담배가 인류 건강에 심각한 피해를 미치는 것으로 규정하고, 표준화된 규제 지침의 설정과 이의 강화를 통해 세계 전체적으로 담배소비를 줄이고, 궁극적으로 세상에서 담배를 근절시키는데 목적을 두고 담배규제협약을 추진
- '99년 5월, 제52차 세계보건회의 총회에서 담배규제협약 추진에 관한 결의안(WHA52.18)이 만장일치로 채택됨으로써 담배관련 규제가 초국가적 차원으로 발전되는 계기를 제공
- 이에 따라 WHO는 담배규제협약 초안의 작성과 협상진행을 위해 국가간협상기구(Intergovernmental Negotiating Body)와 실무단(Working Group)을 구성하고, 담배회사 등 직접적인 이해관계집단들을 협상에서 배제하는 한편 각종 지역경제협력기구들과 보건관련 비정부기구(NGO)들을 협상과정에 적극 참여시킴으로써 협약타결이 용이해지도록 유도하고 있음
- 현재까지 각각 2차례의 실무단회의와 국가간협상회의, 그리고 관련단체를 대상으로 1차례의 공청회가 개최되었으며, 향후 제3차 국가간협상회의(2001.10) 등을 통해 협상내용을 조정한 후 2002년 5월에 협약안을 승인받는 것을 목표로 하고 있음
- 협약안은 WHO 전체 회원국 투표에서 2/3 이상의 찬성을 통해 승인되며, 승인된 협약안은 국제법적 지위를 부여받아 각국에 대해 관련법률의 입법을 강제하고 국가별 의정서(protocol) 작성을 통해 협약의 이행의무를 부과하게 됨
- 담배규제협약이 타결될 경우, WHO 사상 최초의 법적 구속력을 갖는 국가간 조약(legally binding treaty)으로서 기능하게 되며, 제1차 국가간협상회의(2000. 10) 결과에 따라 도출된 협상안의 내용은 다음과 같음

담배규제협약안의 내용 : 제1차 국가간 협상회의 결과

(Contents of FCTC: Results of 1st round INB Meeting)

A. 전문	B. 용어 정의	C. 목적	D. 기본 원칙
E. 일반의무		(법률 및 절차)	
F. 담배수요 억제를 위한 가격 및 조세관련 조치 - 가격 및 조세인상 - 비과세 및 면세담배 판매금지 G. 담배수요 억제를 위한 가격외적 조치 - 간접흡연방지 - 담배성분 규제 - 담배성분 공개 - 포장 및 의장 규제 - 대중교육 - 광고, 판촉 및 후원행위 규제 H. 담배 의존성 및 금연을 위한 조치 I. 담배공급 관련 조치 - 밀수 등 담배제품 불법거래 방지 - 청소년에 대한 담배판매 금지 - 판매허가제 시행 - 담배산업에 대한 정부지원 J. 담배회사의 보상 및 책임		K. 감시, 연구 및 정보교환 L. 과학, 기술 및 법률적 협력 M. 당사국회의 N. 사무국 O. WHO의 지원 P. 보고 및 협약 이행 Q. 재원조달 R. 분쟁해결 S. 협약의 발전 T. 최종 문구	

주1) A~D 항목은 국제협약의 일반적인 구성원리에 따른 내용이며, E 항목은 담배규제협약과 관련된 일반적인 의무사항임

주2) F~J 항목은 담배규제협약안의 주 쟁점사항이며, K~T 항목은 협상과 관련된 법률 및 절차에 관한 사항임

주3) J (담배회사의 보상과 책임) 부분은 2001년 4월 중에 전문가들의 검토와 제네바 회의를 통해 내용을 확정할 예정임

□ 담배규제협약안의 주요 쟁점사항별 검토

다음 사항들에 대해 각국의 재량과 능력의 허용한도 내에서 담배소비 감소를 위한 국가적 차원의 법률 및 행정적 조치를 강구하고, 회원국들간에도 조화와 협력을 도모하도록 하는 내용을 담고 있음

담배규제협약안의 주요 쟁점사항들에 대한 검토(reviews of key issues on the draft FCTC)

주요 쟁점사항(key issues)	세부 내용(details)	
담배수요 억제를 위한 가격 및 조세 조치	비과세 및 면세담배의 판매금지, 담배소비의 지속적 감소를 위한 조세부과(소매점 판매가의 2/3 수준 이상) 및 다른 회원국간의 세제 조화, 당사국회의 권고 가격 및 조세 조치의 수용 등에 관한 정부차원의 입안 및 조치 강구	
담배수요 억제를 위한 가격외적 조치	간접흡연 규제	청소년 및 임산부 등 취약계층에 대해 특별한 관심을 두고, 실내작업장 및 실내공공장소, 대중교통수단 등에서의 간접흡연 방지를 위한 조치 강구
	담배성분 규제	담배성분 규제와 담배제품의 성분측정, 디자인, 제조 및 가공 등에 관한 표준을 채택하고, WHO의 후원하에 이들 표준을 조화·발전시키는데 협력
	담배성분 공개	모든 담배제조업자가 담배의 주요 연기성분과 첨가물 등을 공개, 소비자가 이용할 수 있도록 하는 적절한 조치를 강구
	담배포장 및 의장 규제	<p>·담배제품의 위험 등에 관해 잘못된 인식을 전달할 수 있는 Low Tar, Light, Ultra Light, Mild 등 표현들의 사용을 금지</p> <p>·담배의 단위포장에는 일정하게 규정된 문장과 제품정보를 표기하고, 담배의 해악과 관련된 그림을 포함한 흡연경고문을 표기 → 회사별 브랜드 포장색을 단일화하는 방안도 가능</p> <p>경고문의 내용은 18세 이하에 대한 판매금지 표시, 담배의 유해성분(특히, 타르, 니코틴, 일산화탄소)에 대해 실적측정치를 포함한 명확한 정보제공, 담배제품이 판매될 국가의 언어나 주요언어로 표기 등 사항들을 포함</p>
	대중교육	<p>·반담배광고를 포함하여 교육 및 훈련 프로그램과 대중홍보 캠페인의 촉진 및 강화를 위한 다양한 조치들을 강구</p>
	광고, 판촉 및 후원 행위 규제	18세 이하의 자를 포함하여 사회의 모든 계층에 대해 담배의 유혹을 증가시키는 직·간접적인 담배광고와 촉진 및 후원행위에 대해 엄격한 규제 부과, 담배회사들의 광고선전비 내용을 공개, 광고와 판촉 및 후원행위의 국가간 이전 방지를 위한 국제협력 등 조치 강구

주요 쟁점사항(key issues)	세부 내용(details)	
담배의존성 치료와 금연을 위한 주요 감축	당사국들은 모든 국가 보건프로그램에 담배의존성의 치료 및 흡연중단에 대한 조언을 포함시키는 등 담배의존성 치료와 담배소비 중단을 촉진하기 위한 모든 국가적 차원의 조치들을 강구	
담배공급 관련 조치	담배제품의 불법 거래 방지	밀수 및 위조를 포함한 담배제품의 불법거래 방지를 위해 제조사명, 제조국명, 생산일자 및 유통기한 등의 표시, '특정 국가 내에서만 판매 제한'이라는 문장 표기, 담배제품의 국제거래에 대한 감시 및 자료수집, 불법거래 행위에 대한 처벌 등 조치 강구
	청소년에 대한 담배판매 금지	담배판매시 18세 이상임을 증명할 수 있는 적절한 증거의 제시 요구, 18세 이하의 자가 접근가능한 지역내에 담배자판기 설치 금지, 20개비 이하 포장단위 담배의 판매 금지, 판매금지 위반 판매인 및 유통업자에 대한 처벌 등의 방안을 강구
	담배판매 허가제 시행	담배제품의 불법거래와 청소년에 대한 담배판매 등의 방지를 위한 수단으로써 담배판매 허가제 도입·시행
	담배제조 및 잎담배 농업에 대한 정부지원	잎담배 및 담배제품 생산에 대한 정부보조의 단계적 감축, 담배산업 종사자와 경작농민의 전업 촉진 등을 위한 조치 강구
감시, 연구 및 정보교환	담배소비의 정도, 패턴, 영향요인 등 국가 및 세계적 담배소비의 감시를 위한 공동 또는 보완적 프로그램 구축 및 협력 (주기적으로 경제 및 보건상의 관련지표들을 갱신, 담배소비 지표와 관련된 모든 정보의 교환 등)	
보고 및 협약 이행	당사국회의의 지침에 기초하여 담배규제관련 기관, 전략, 계획, 프로그램, 정책 및 법률과 규정에 따라 시작 또는 실행된 조치와 실행결과에 관한 정보를 전체회의에 주기적으로 제출(당사국회의, 사무국, 자문기구, 하위운영기구 등 설치 운영)	
재원 조달	각 당사국들은 담배규제협약의 목적을 달성하기 위한 자국내 활동에 재정적 지원과 인센티브를 제공해야 하며, 개도국에 대해 자발적인 지원을 고려할 수 있으며, 특히 담배제품을 수출하는 다국적 담배기업의 지점을 가지고 있는 선진국들은 개도국들의 담배규제 프로그램 강화를 위한 기술적 지원을 제공하는데 있어 특별한 책임을 짐	

IV. 담배규제협약의 타결 전망과 예상 파급효과

□ 담배규제협약의 타결 전망

- WHO의 담배규제협약은 각국의 보건장관들이 중심적인 역할을 담당한다는 점과 흡연의 위해성에 대한 인식적 공감대 형성, 보건관련 NGO들의 적극적인 참여와 호응, 담배회사와 직접적 이해관계집단의 배제 등으로 협약타결의 가능성은 상당히 높을 것으로 예상됨
- 그럼에도 불구하고 제1차 국가간협상회의(2000년 10월)에서 제2차 실무단회의의 협상초안을 토대로 회원국들의 의견을 개진한 결과, 청소년 흡연 문제 등 보건관련 의제들에 대해서는 대체로 공감대가 형성되었으나, 경제적 이슈들과 법률 및 절차와 관련된 이슈들에 대해서는 회원국들간에 상당한 이견이 나타난 것으로 알려지고 있어 향후 협약의 세부사항들이 타결되기까지는 상당한 시간 소요와 어려움을 겪을 것으로 예상됨(예: UN Climate Control Treaty)
- 더욱이 일부 보건정책적 사안들(예: Mild Seven, Marlboro Light 등)은 특정 국가의 이해관계와 많은 관련이 있을 뿐 아니라, WHO가 조세와 가격, 앞담배농가 전작 문제 등 국가별 고유 권한에 속하는 것으로 인식되어 온 사안들에 대해서까지 초국가적인 차원에서 규제하고자 한다는 점에서 볼 때 세부적인 규제지침(적용 범위와 수준)의 결정문제에 대해서는 많은 이견과 반발이 예상됨

담배규제협약 의제들의 성격과 협약타결 전망(nature and outlook of FCTC issues)

<p>회원국간 공통된 의제 (common issues)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청소년흡연 및 간접흡연 규제 ○ 담배성분공개 및 성분규제 ○ 담배광고, 판촉 및 후원행위 규제 ○ 담배포장 및 의장 규제 ○ 담배의존성 치료 ○ 대중교육 ○ 밀수근절
<p>논란이 예상되는 의제 (disputable issues)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 담배세율 조정 및 담배세 일부의 보건목적 전용 문제 ○ 앞담배농가 문제 ○ 담배통제기구의 신설과 재정지원 문제 ○ 담배회사의 책임과 보상 문제 ○ 개발도상국의 담배규제프로그램을 위한 선진국의 기술 및 재정적 지원 문제

□ 담배규제협약 추진의 예상 파급효과

- 각국에서 시행되어 온 기존의 담배관련 규제정책들은 자국이 처한 상황에 따라 흡연 규제의 양태와 적용강도에 있어서 많은 차이가 있었을 뿐만 아니라 대체로 국민후생 등 보건정책적 측면에 초점을 두어왔다고 할 수 있음
- 그에 반해, WHO의 담배규제협약은 보건정책적 사항들과 함께 경제정책적 사항들과 법률 및 제도적 사항들까지 포괄적으로 규정하고 있고, 협약의제와 실행조치들이 보다 더 세분화·구체화되어 있으며, 특히 조세 등 국가별 고유 권한에 속하는 문제에 이르기까지 초국가적 차원에서 규제하고자 하는 법적 구속력을 가지는 국제협약이라는 점에서 협약타결시 국가를 비롯한 담배회사 및 이해관계집단에 미치는 파급효과가 매우 클 것으로 예상됨
- 본 담배규제협약의 파급효과는 크게 국가와 산업, 기업에 따라 달라질 수 있을 것임
→ 각 주체별로 새로운 환경변화에 적합한 대응전략 마련의 필요성

담배규제협약 타결시 예상 파급효과(predictable impacts of FCTC)

국가 차원 (nation level)	담배산업 차원 (industry level)	담배기업 차원(corporation level)	
		다국적(multinational) 기업	현지중심(local) 기업
·담배수요 감소에 따른 세수감소 및 실업증가 ·담배가격 인상에 따른 물가상승 ·담배 농가전업 등과 관련한 정치적 부담 ·담배규제협약안 실행 및 감시 등을 위한 막대한 재정적 부담 등	·담배가격 상승과 흡연에 대한 부정적 인식 확산으로 인한 시장규모의 축소 ·무연담배 등 safer cigarette에 대한 수요 및 개발노력 증대 ·담배소송 증가, PL법(strict liability) 도입 확산, 제도적 간섭과 통제의 증대 ·청소년 흡연에 대한 통제 강화 등에 따른 정치적·사회적 압력 감소 ·경쟁열위 기업들의 퇴출 가속화 및 기업간 인수합병 등 촉진, 시장주도권 경쟁 및 독과점화 현상 심화	·성분규제 및 정보공개 측면에서 상대적으로 유리(기술 및 정보 통제력 우위) ·브랜드 이미지 약화로 인한 차별화전략 구사 어려움(packaging 제약) ·신규시장 개척의 어려움과 성장 제약 (예: 촉진활동 제약, 여론 비난 등) ·규제의 표준화와 경직성으로 인한 기업 마케팅 활동 제약 증대 ·조세수준 인상과 고가격화로 탄력적 가격전략 구사 등 어려움 ·판매 및 수익의 전반적 감소에 따른 다각화 등 新성장전략 모색	·유해성분 조절, 신제품 개발(alternative products)등 측면에서 기술적열위극복 어려움 ·상대적 저가전략 집중 가능성 증대 ·MNC로부터 시장방어 상대적 용이(협약시행 전까지 MNC의 점유율이 낮은 시장)