

이슈리포트

A monthly review and analysis of global tobacco control trends

담배, 규제가 답이다

경제학으로 바라본
담배규제



CONTENTS

A monthly review and analysis of global tobacco control trends

INFOGRAPHIC 02	<ul style="list-style-type: none">• 인포그래픽 담배규제가 경제에 미치는 영향	02
MONTHLY UPDATES 04	<ul style="list-style-type: none">• 이달의 정책• 이달의 연구	04 06
MONTHLY HIGHLIGHTS 08	<ul style="list-style-type: none">• 이달의 이슈 경제학으로 바라본 담배규제	08
MONTHLY INDEX 14	<ul style="list-style-type: none">• 이달의 지표 성인 흡연율 (1) - 현재흡연율	14

TOBACCO CONTROL ISSUE REPORT Vol.42., JANUARY·FEBRUARY 2017


발행인 정기혜 기획총괄 안문영 편집·구성 선필호·김지혜·이정은·안미래

담배규제가 경제에 미치는 영향

Impact of Tobacco Control Policies on Economy

※ 출처
- 이선미 등. (2015).
- NYC Department of Finance., et al. (2004).
- U.S. NCI·WHO. (2016).

Q1





담뱃값이 오르면
흡연율이 떨어지나요?
정부 세수만
늘어나는 건 아닌가요?

A1




둘 다 맞습니다.
흡연율은 감소하고,
흡연자 금연지원서비스 등
국가 담배규제의
재원이 되는 세수는
늘어납니다.

세계 181개국
관련 가격이
평균 42% 인상될 경우

흡연율 9% 감소 세금 수입 47% 증가

Q2





음식점, 주점 등이
금연구역으로 지정되면
매출이 줄어드는 등
경제적으로 부정적인
영향이 나타나는 건
아닌가요?

A2




아닙니다.
금연구역은
환대산업(Hospitality Sector)의
매출, 고용 등에 부정적인
영향을 주지 않으며,
오히려 긍정적인
영향을 줍니다.

미국 뉴욕
금연구역 시행 후


음식점 및 주점의
매출 약 8.7% 증가 고용 약 2,800건 증가

Q3

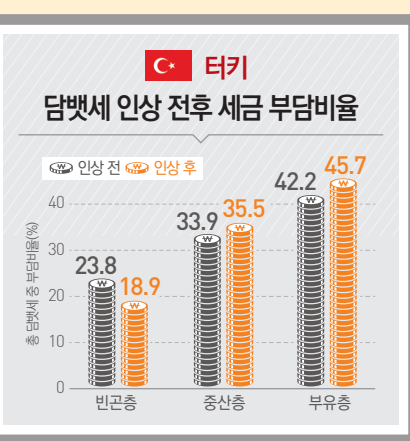


담뱃세는 부유층보다
빈곤층에 더 많은
부담을 주나요?


A3



아닙니다.
상대적으로 빈곤층이
담뱃값 변화에
더 민감하게 반응하여
담배 구매를 줄이는
비중이 크므로,
결과적으로 부유층의
세금 부담이 더 크게 됩니다.




Q4



담배규제를
강화하면 실업이
증가하지 않나요?

A4



아닙니다.
담배규제를 강화하면
담배산업 분야에서
실업이 발생할 순 있으나,
오히려 다른 부문의
고용이 창출될 가능성이
높아집니다.


영국
담배 사용이 40% 감소할 경우



약 150,000개 일자리 증가


담배로 인한 경제적 손실

전 세계 흡연의 사회경제적 비용(2012)




흡연으로 인한 의료비용
4,220억\$

+




질환·사망으로 인한
생산성 감소 등 간접비용
1조 140억\$


=  **총 1조 4,360억\$**
(약 1,587조 400억 원)

우리나라 흡연의 사회경제적 비용

1.6배 증가



2013년
총 7조 1,258억 원



2005년
총 4조 4,093억 원

이달의 정책



미국 광, 담배 구입연령 18세에서 21세로 상향 조정

광에서 담배제품 구입가능 최소연령이 18세에서 21세로 상향 조정되었다. 지난해에 유사 내용을 담은 법안이 “주민의 개인적인 삶과 선택에 대한 고의적인 침범”이라는 이유로 광 주지사 에디 B. 칼보(Eddie B. Calvo)에 의해 거부되어 통과되지 못한 바 있지만, 올해 새롭게 발의된 법안은 의회의 반대의견 없이 전원이 동의하여 1월 11일 마침내 통과됐다. 이로써 2018년 1월 1일부터 담배 소매업자들이 21세 미만에게 담배를 판매할 경우 1,000달러(약 112만 원)의 벌금이 부과되며, 처음 벌금을 부과 받은 후 5년 기간 내에 위반행위가 재적발될 경우 가중 처벌이 적용되어 최대 10,000달러(약 1,117만 원)의 벌금이 부과된다. 또한, 3번 위반했을 경우 최대 180일 동안 담배 판매자격이 정지되며, 4번 위반할 경우 담배 판매 자격이 해지될 수 있다. 자격이 해지된 담배 소매업자는 최소 2년의 기간 동안 담배 판매 자격을 신청할 수 없다. 광 간호사협회 로즈 그리노(Rose Grino) 협회장은 “조사 결과에 따르면, 광은 미국에서 흡연율이 가장 높은 주이며, 현재 흡연자 중 대부분이 21세 이전부터 담배를 피우는 것으로 나타났다”면서, “이번 조치는 청소년을 흡연 중독으로부터 보호함으로써 이 지역사회에 도움이 될 것”이라고 해당 조치를 지지했다.



일본, 음식점 실내 흡연 원칙적 금지 개정안 초안 공개

일본의 건강증진법(Health Promotion Act) 개정안 초안이 지난 1월에 공식 발표됐다. 사회복지시설, 대학교, 정부청사, 기차, 버스와 택시뿐만 아니라 사람들이 많이 이용하는 시설 내에서 흡연을 금지하는 것이 주요 내용이다. 특히, 음식점 실내 흡연을 중점적으로 규제하는데, 실내 간접흡연에 관한 포괄적 법적조치를 위해 소규모 술집, 라운지, 주류를 제공하는 음식점 내에서의 원칙적 흡연 금지가 실시된다. 단, 음식점 내에 밀폐된 흡연실을 설치하는 것은 허용되나, 반드시 환기 설비를 갖추어야 한다. 호텔과 레스토랑에서는 서비스 구역 내에 있는 모든 건물 내부에서 흡연이 금지된다. 건물 관리자는 해당 건물이 금연구역임을 알려야 할 의무가 있고, 시설물 내부에 재떨이를 비치하는 것도 허용되지 않는다. 그밖에도 해당 법안은 의료시설, 초등학교, 중학교, 고등학교를 포함한 포괄적인 흡연 금지 규제에 대한 내용도 담고 있다. 각 도와 현의 지방정부는 관리자가 규제에 따르지 않을 경우 경고조치를 하며, 이후 개선되지 않을 경우 벌금을 부과할 수 있다. 일본은 간접흡연에 관한 의무 단속 규정을 도입하는데 실패한 바 있으나, 이번에 공개된 법안은 2004년 이후 모든 올림픽 주최국들이 담배규제 조치를 도입한 것에 힘입어 지난해 10월부터 2020년 도쿄 올림픽을 ‘금연 올림픽’으로 개최하기 위해 준비한 것으로, 3월 초에 국회에 제출될 예정이다.



이달의 정책에서는 최근 한 달간 담배규제 정책의 도입 및 이행과 관련하여 발생한 국내·외 소식을 전합니다. 세계의 금연정책을 가장 빠르고 정확하게 모니터링하여 담배규제 분야의 최신 경향을 알아봅니다.



오만, 판매시점에서의 담배 광고 금지 시행

지난 1월 3일 오만이 담배소매점 내 판매시점(Point-of-Sale) 담배 광고를 금지했다. 오만은 판매점 내부에서 흡연하는 모습을 묘사한 그림이나 관련 광고를 게재할 수 없도록 함으로써 담배 광고 규제를 가속화하고 담배 사용으로 인한 질병 부담을 줄이고자 해당 조치를 단행했다. 오만 국민을 대상으로 한 조사 결과에 따르면, 오만의 남성 흡연율은 14.0%, 여성 흡연율은 0.5%이지만, 2025년까지 흡연율이 33.3% 증가할 것으로 예상되고 있어, 이에 대한 방안 마련이 촉구되고 있는 상황이다. 보건부 소속 국가담배규제위원회 자와드 알 라와티(Dr. Jawad Al Lawati) 수석 자문위원은 “일부 담배 판매점들은 담배제품의 가시성을 줄이기 위해 이미 담배제품을 진열대에서 철거하기 시작했다”면서, “오만의 총 사망 중 40~60%는 흡연이 위험인자 중 하나로 꼽히는 비전염성질환으로 인한 것”이라며 이를 옹호했다. 국왕칙령(The Royal Decree No.49/84, The Royal Decree No.20/2005)을 통해 WHO 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control)에 비준한 오만은 지난해에 라디오, 텔레비전, 신문, 온라인을 통한 담배제품의 광고를 금지한 바 있다.



말레이시아, 간접흡연 방지 위해 국·공립 공원 전역 금연구역 지정

말레이시아 정부가 2월 1일부터 공식적으로 모든 국립·주립 공원과 운동장, 캠핑장, 서말레이시아(말레이반도, Peninsular Malaysia)에 있는 공립 공원을 금연구역으로 지정했다. 해당 정책은 1월 16일 식품법(Food Act)에 의거하여 보건부 장관에 의해 발표되었으며, 지난 1월 24일에 관보에 게재되었다. 해당 조치는 말레이시아가 2005년 WHO 담배규제기본협약(FCTC)에 비준한 이후 담배 사용으로 인한 질병과 사망률을 줄이고자 공공장소에서의 흡연을 제한하고 흡연이 자유로운 문화가 조성되는 것을 방지하려는 목적으로 단행되었다. 이에 따라 공립 공원에서는 여가활동 목적으로 개방된 공터와 보행도로, 야외 놀이시설, 경기장과 운동장과 같은 시설에서의 흡연이 금지되며, 국립 및 주립 공원에서는 전망대, 캠핑장, 가교의 입구나 출구로부터 5m 이내의 구역에서는 흡연을 할 수 없다. 이를 위반할 경우, 최대 10,000링깃(약 259만 원)의 벌금 및 2년 이하의 징역형에 처할 수 있다. 말레이시아 보건부 장관 수브라마니암(Datuk Seri Dr. S Subramaniam)은 “야외 주차장을 제외한 모든 공원 지역을 금연구역으로 지정한 이유는 간접흡연의 노출 위험으로부터 비흡연자들을 보호하고 흡연 문화가 사회에서 수용되지 않도록 하기 위한 것”이라고 설명했다.

이달의 연구



판매시점에서의 담배 판촉과 흡연자의 경제적 압박 간 연관성

Siahpush, M., Tibbits, M., Soliman, G. A., Grimm, B., Shaikh, R. A., McCarthy, M., ... & Correa, A. (2017). Neighbourhood exposure to point-of-sale price promotions for cigarettes is associated with financial stress among smokers: results from a population-based study. *Tobacco control*, doi:10.1136/tobaccocontrol-2016-053339

본 연구는 판매시점에서의 담배가격 관련 판촉(Point-of-Sale Price Promotion)과 판촉이 이루어지고 있는 상점 인근 지역 흡연자들의 경제적인 압박(Financial Stress)의 연관성을 검토하기 위해 수행되었다. 연구진은 판매시점에서의 담배가격 관련 판촉이 이루어지는 상점 인근에 사는 미국 중서부 오마하 지역 내 888명의 흡연자들을 대상으로 흡연 관련 변수, 사회경제적 변수와 함께 '최근 6개월간 금전적인 어려움 때문에 음식을 구입할 수 없거나 전기, 전화, 신용카드, 임대료나 대출과 같은 주요 비용을 제때 지불하지 못한 적이 있는가?[예/아니오]'에 대한 설문조사를 실시하여 경제적 압박을 측정하였다. 또한, 설문조사에 참여한 연구대상 인근(주거지에서 1km 이내)의 504개 담배 소매상을 방문하여 연구대상자별로 인근 소매점의 내·외부 판촉 홍보 현황을 유형(특가, 묶음 할인, 사은품 증정)별로 점수화하였다. 분석 결과, 판매시점에서의 담배가격 관련 판촉 점수가 더 높은 지역에서 경제적 압박을 경험할 가능성이 더 높은 것으로 나타났다($p=0.007$). 결론적으로, 담배제품에 대한 판매시점에서의 담배가격 관련 판촉에 대한 노출은 경제적 압박과 연관성이 존재한다. 또한, 해당 결과는 경제적 압박을 느끼는 흡연자들이 금연을 덜 시도하거나 금연에 성공할 가능성이 낮게 나타난 선행 연구 결과들과 함께 판매시점에서의 담배가격 관련 판촉이 금연에 대한 방해요인으로 작용할 수 있다는 점을 시사한다.



이달의 연구에서는 최근 한 달간 발간된 담배규제 분야 학술자료 및 연구보고서의 주요 내용을 정리합니다. 근거 기반의 담배규제 추진을 위한 전 세계의 노력을 연구 내용과 주요 결과 분석을 통해 살펴봅니다.



출산 전후의 모성 니코틴 노출이 태아의 청각 뇌간에 미치는 영향

Baumann, V. J., & Koch, U. (2017). Perinatal nicotine exposure impairs the maturation of glutamatergic inputs in the auditory brainstem. *The Journal of Physiology*. doi:10.1113/JP274059

모성 흡연은 초기 태아의 성장기 동안 지속적인 니코틴 노출을 야기하며, 이는 언어 발달 지연, 학습 장애 등을 포함한 청각 처리 과정의 결함을 초래할 수 있다. 연구진은 임신한 쥐에게 사람이 흡입하는 것과 동일한 양의 니코틴을 주입하고, 태어난 새끼 쥐가 어미의 젖을 통해 최장 3주 동안 니코틴에 노출되도록 하였다. 이러한 방법으로 출산 전후에 지속적으로 니코틴에 노출된 새끼 쥐의 뇌를 니코틴에 노출되지 않은 쥐와 비교하여 분석했다. 그 결과, 지속적으로 니코틴에 노출된 새끼 쥐는 언어능력과 목소리 패턴 분석을 관장하는 달팽이관에서 감각 입력을 받은 뉴런이 청각을 담당하는 뇌 영역에 있는 다른 뉴런에 정상적으로 신호를 전달하지 못한 것으로 나타났다. 또한, 출산 전후의 니코틴 노출이 신경접합부(Synaptic)에 입력되는 진폭의 극심한 감소현상을 일으키는 원인으로 작용하며, 신경자극에 대한 반응에 있어서 자극을 전달하는 횡수(Spike Number)와 정밀도(Spiking Precision)도 크게 감소한 것으로 나타났다. 더욱이, 새끼 쥐의 지속적인 니코틴 노출은 신경접합부의 뉴런에서 기능성 니코틴성 아세틸콜린 수용체의 발달적 하향 조절을 지연시켰으며, 이는 해당 뇌 영역에서 니코틴이 직접적인 작용을 한다는 것을 나타낸다. 결론적으로, 본 연구결과는 출산 전후 시기의 니코틴 노출이 태아의 청각 뇌간 속에 있는 신경접합부 발달에 있어서 직접적인 영향을 미치며, 태아와 영아의 청각 처리 과정에 문제가 생기는 근본적인 원인임을 시사한다.

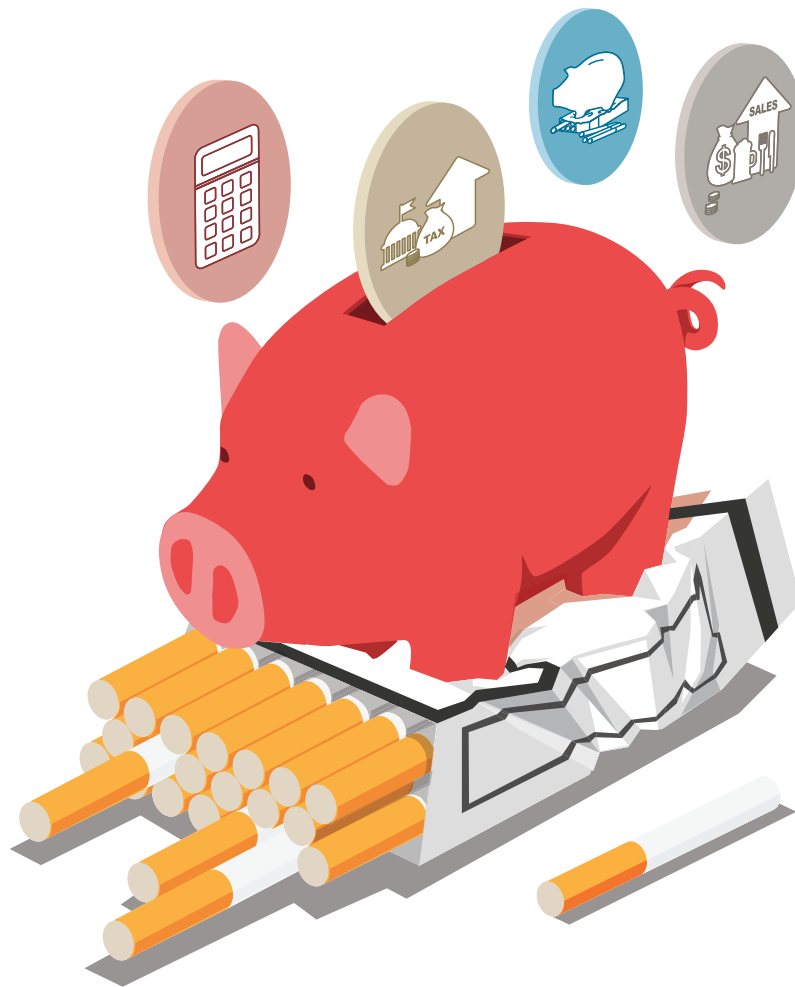
MONTHLY HIGHLIGHTS

JANUARY · FEBRUARY 2017

이달의 이슈

경제학으로 바라본 담배규제

The Economics of Tobacco and Tobacco Control



“기본적으로 담배 사는 돈이 들고 건강도 안 좋아지겠지만, 흡연하면서 느끼는 만족감은 그것보다 크기 때문에 난 담배를 계속 피우겠다”라고 말하는 흡연자가 있다면, 그를 합리적인 소비자로 볼 수 있을까?

흡연을 하는 것 자체가 합리적인 선택이 될 수 없는 이유, 국가가 담배를 규제해야 하는 이유, 모두 경제학 속에서 그 답을 찾을 수 있다.



이달의 이슈에서는 담배규제 분야 주요 이슈를 선정, 국내·외 동향과 정책 현안을 다룹니다. 담배규제를 둘러싼 다양한 쟁점을 국외 사례와 학술자료를 바탕으로 분석하고 국내 금연 정책에의 시사점을 도출합니다.

담배로 인한 손실, 7조 1,300억 원

2012년 기준 전 세계 흡연으로 인한 직접비용은 4,220억 달러로, 이는 전 세계 보건 관련 지출의 5.7%에 달하는 규모이다. 여기에 질병과 사망으로 인한 간접비용 추정치인 1조 140억 달러를 더하면 흡연으로 인한 총 비용은 1조 4,360억 달러, 약 1,587조 400억 원에 이른다. 이것은 전 세계 연간 GDP의 1.8%에 해당하는 규모이며, 고소득국가는 그 규모가 GDP의 2.2% 수준으로 나타났다. 한편, 우리나라 역시 담배로 인해 발생하는 비용 부담이 막대할 뿐만 아니라 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2015년에 발표된 국민건강보험공단 연구보고서에 따르면, 우리나라에서 흡연으로 인해 발생하는 사회경제적 비용의 규모는 2013년 기준 7조 1,258억 원으로, 이는 2005년 기준의 흡연 비용 4조 4,093억 원에 비해 1.6배 증가한 수치이다. 세부 항목별로 살펴보면, 조기사망에 따른 미래소득 손실과 생산성 손실을 포함한 간접비가 4조 3,071억 원, 직접의료비와 의료서비스 이용을 위한 교통비 및 간병비 등 직접비가 2조 8,106억 원, 그리고 기타 비용이 80억 원으로 추계되었다. 담배에 부과되는 건강증진부담금 수입액이 2014년에 1조 6,284억 원이었고 2015년 담뱃값 80% 인상 이후에도 2조 4,757억 원이었던 것과 비교하면, 담배가 우리 사회에 주는 경제적 부담이 얼마나 심각한지 알 수 있다.

우리나라의 흡연으로 인한 사회경제적 비용 발생규모 (단위 : 천 원)

구분	2005년	2007년	2009년	2011년	2013년
직접의료비	934,967,716	1,473,401,921	1,936,623,940	2,312,263,036	2,427,629,800
직접비의료비					
교통비	14,618,595	20,744,320	24,684,694	23,599,964	28,097,811
간병비	114,240,990	239,746,212	301,293,306	331,671,020	354,914,608
직접비 소계	1,063,827,301	1,733,892,453	2,262,601,940	2,667,534,020	2,810,642,219
조기사망비	3,046,945,939	3,181,044,187	3,076,584,189	3,062,495,804	3,408,334,011
생산성손실비	294,221,107	626,298,571	717,338,391	814,105,882	898,795,067
간접비 소계	3,341,167,046	3,807,342,758	3,793,922,580	3,876,601,686	4,307,129,078
기타 비용					
재산피해	4,312,000	7,770,969	6,356,105	8,209,303	7,981,779
계	4,409,306,347	5,549,006,180	6,062,880,625	6,552,345,009	7,125,753,076

※ 출처 : 이선미 등. (2015).

국가가 담배를 규제해야 하는 경제학적 이유

현대 자유경제시장 체제에서 단순히 사회경제적 비용이 막대하다는 것만으로 국가의 개입이 당연시되기는 힘들다. 그럼에도 불구하고 국가의 담배규제가 정당화되는 이유는 바로 이러한 사회경제적 비용이 비합리적 판단에 따른 비효율적 자원 배분을 야기하기 때문이다. 현대 경제학 이론에 따르면, 사회 자원이 가장 효과적으로 분배되기 위해서는 소비자 개인의 합리적 판단이 이루어져야 한다. 소비자의 합리적 판단은 첫째, 모든 소비자가 소비 행위의 비용(Costs)과 편익(Benefits)을 고려하여 이성적이고 정보에 근거한 선택(Informed Choice)을 하며, 둘째, 소비 행위를 선택한 개인이 그에 따른 모든 비용을 부담한다는 것을 전제로 한다. 그러나 담배는 결정적으로 세 가지 측면에서 다른 소비재와 다르게 '합리적 소비'가 불가능한 제품이다.

합리적 소비 판단에 필요한 정보 부족

먼저, 합리적 소비 판단을 내리기 위해서는 앞서 언급한 정보에 근거한 선택이 이루어져야 한다. 소비자가 소비 행위를 선택하는 데에 필요한 정보는 소비 행위에 따른 비용과 편익을 정확하게 판단하는 데에 필요한 정보를 의미하는데, 대부분의 개인 소비자는 담배 사용에 따른 비용에 대한 정확한 정보를 갖고 있지 않다. 즉, 흡연으로 인한 질병 및 조기 사망 위험에 대하여 정확하게 인지하고 담배를 소비하는 흡연자가 거의 없다는 뜻이다. 1999년 세계은행에서 발간한 보고서에 따르면 중·저소득국가일수록 흡연에 따른 비용에 대한 정보가 부족하며, 고소득국가의 경우에도 흡연자의 대부분이 담배 사용의 폐해에 대해 과소평가하거나 오히려 비흡연자보다 인지가 낮은 것으로 나타났다. 게다가, 담배 사용으로 인한 폐해에 대해 비교적 정확하게 알고 있는 흡연자의 경우에도 이를 스스로에게 일어날 수 있는 위험보다는 다른 흡연자에게 일어나는 위험으로 인지하는 등 개인의 소비 행위에 대한 정보가 부족한 상태로 흡연이라는 선택을 내린다고 볼 수 있다.

흡연 시작 시점에서의 비용 예측 불가

담배가 다른 소비재와 차이가 있는 또 다른 요소는 바로 흡연자의 대부분이 흡연을 청소년기에 시작하기 때문에 담배가 건강에 미치는 악영향에 대한 정보에 근거한 합리적 판단이 더욱 어렵다는 점이다. 특히, 청소년의 경우 니코틴 중독 위험에 대하여 과소평가하는 경향이 강해 흡연으로 인한 비용 역시 무시하는 경향을 보인다. 실제로, 미국의 고등학교 졸업반 학생 중 설문 당시에는 흡연을 하지만 5년 내에 금연을 할 것이라고 응답한 청소년 가운데 실제 5년 뒤에 금연에 성공한 사례는 40%에도 미치지 못했다는 사실은 청소년기에 불완전한 정보를 근거로 내린 선택의 부작용을 여실히 보여주고 있다. 게다가 대부분의 청소년이 10년 뒤, 30년 뒤의 모습을 정확히 예측하기는 대단히 어렵기 때문에 청소년에게 흡연의 잠재적 폐해에 대한 정보를 제공하더라도 개개인의 합리적 선택을 위한 충분한 고려사항이 될 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있다. 고소득국가의 성인흡연자 10명 중 7명이 흡연 시작을 후회하고 있다고 응답한 것을 보더라도 흡연이 비합리적인 소비라는 것을 방증한다.

흡연 기인 비용을 비흡연자도 부담

결정적으로, 담배가 다른 소비재와 달리 합리적 소비 결정이 불가능한 이유는 바로 담배 소비로 인한 비용을 소비 당사자가 모두 부담하는 것이 아니라 다른 사람에게도 전가되기 때문이다. 경제학에서 개인 소비자가 비용과 편익을 고려한다고 할 때는 모든 편익을 개인이 누리는 반면 모든 비용 역시 개인이 부담한다는 것을 전제로 한다. 개인의 소비 행위로 발생하는 비용을 다른 사람이 나눠서 부담하게 되면, 개인 소비자 입장에서는 비용이 줄어드는 만큼 상대적으로 소비를 지속하거나 늘리게 되어 사회 전체적으로 봤을 때 소비 규모가 경제적으로 합리적인 범위에서 벗어나게 되기 때문이다. 쉽게 말해서, 흡연자의 담배 소비로 인해 비흡연자가 부담해야 하는 간접흡연의 폐해 때문에 담배 소비는 개인 소비자가 합리적 판단을 내릴 수 없는 소비재인 셈이다. 매년 전 세계에서 7백만 명 이상이 흡연으로 인해 사망하는데, 이 가운데 89만 명가량은 간접흡연에 노출된 비흡연자라는 사실은 시사하는 바가 큰 대목이 아닐 수 없다. 여기에 담배로 인한 화재, 담배꽂초 등으로 인한 환경오염, 담배경작과 제조로 인한 토질 및 수질 오염까지 고려하면 흡연자 개인의 선택으로 인해 비흡연자를 포함한 사회 전체가 부담해야 하는 경제적 비용의 규모는 더욱 커진다.

따라서 흡연을 선택하는 것이 개인의 자유일 수 있지만, 경제적으로 보았을 때는 합리적 행위가 아니다. 게다가 이러한 이유들로 앞에서 언급한 막대한 사회경제적 부담이 야기되기 때문에 정부 차원에서 개입하는 것이 경제학적 관점에서도 합당하다. 정부는 소비자가 충분한 근거를 바탕으로 이성적인 판단을 내릴 수 있도록 정확한 정보를 확산하고, 간접흡연을 예방하는 조치를 취해 비용이 전가되는 것을 막는 등 자원이 합리적이고 효율적으로 배분될 수 있도록 개입해야 하는 것이다.

국가의 담배규제가 경제학적 측면에서 보아도 정당함에도 불구하고, 담배규제 조치들이 가져오는 경제적 영향에 대해 적지 않은 오해들이 존재한다.

오해 1 : 담뱃세 인상은 정부만 배불리는 정책이다

먼저, 담뱃세 인상이 흡연율을 낮추는 효과는 없고 정부의 세수만 늘리는 정책이 아니냐는 것이다. 담뱃세 인상 정책은 담배 수요를 감소시키는 가장 효과적인 정책으로 꼽힌다. 담뱃세 인상으로 담배가격이 높아지면 흡연자들은 담배 소비를 줄이며, 비흡연자들은 흡연을 보다 덜 시작하는 것이다. 담뱃세 인상으로 인해 세수도 물론 증가한다. 실제로, 2014년 기준으로 전 세계 181개국 데이터를 이용하여 분석한 연구에 따르면, 각국이 궤련 한 갑의 가격을 평균 42% 인상할 경우 전 세계 성인 매일 흡연율은 9%가 감소하며, 전 세계 성인 인구의 흡연으로 인한 사망자가 1,500만 명이 줄어들고 세금 수입은 47% 증가하는 것으로 추계되었다. 여기에서 중요한 사실은 담뱃세 인상으로 징수된 세수가 금연 캠페인, 흡연예방교육, 금연지원서비스 등 국가 담배규제와 건강증진을 위한 재원으로 흡연자 및 국민에게 되돌아간다는 것이다. 이는 경제학적으로 개개인이 정부가 제공한 공공서비스에서 얻는 편익에 비례하여 세금을 지불하는 것이 공정하다는 이익원칙(Benefit Principle) 혹은 공공서비스를

담배규제가 경제에 미치는 영향 : 오해와 진실

제공받는 사람이 그 비용을 지불해야 한다는 수익자 부담(User Fee)의 개념으로 그 정당성이 설명되며, 우리나라 역시 담뱃세로 부과되는 국민건강증진부담금이 흡연자 및 국민의 건강을 위한 재원으로 사용되고 있다. 따라서 담뱃세 인상을 단순히 정부의 세수 확보만을 위하여 단행되는 정책으로 볼 수 없다.

오해 2 : 금연구역은 환대산업 분야에 부정적인 영향을 미친다

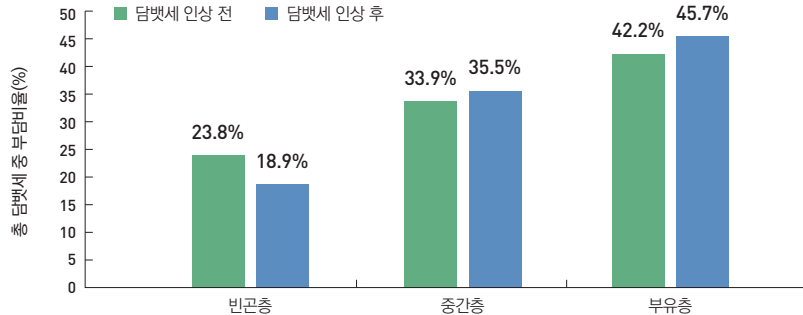
또한, 공공장소에서의 흡연을 금지하는 금연구역 정책을 반대하는 사람들은 종종 금연구역이 환대산업 분야(Hospitality Sector), 특히 음식점과 주점의 매출을 감소시키고 비용을 늘릴 것이라고 강조한다. 흡연자들이 금연구역으로 지정된 곳에 덜 방문하게 되고 금연구역을 지정하여 관리하는 비용이 발생하며, 종업원들이 보다 많은 시간을 담배 피우러 이동하는 데 할애하게 됨으로써 생산성이 떨어질 것이라는 점 등이 그들의 주장이다. 그러나 많은 근거들은 금연구역 정책이 음식점과 주점과 같은 산업의 경제에 부정적인 영향을 미치지 않는다고 설명하고 있다. 우리나라는 카페 및 음식점에 대한 금연구역 정책이 면적에 따라 단계적으로 확대되어 왔는데, 해당 업종 매출액에 미친 정책의 영향을 분석한 연구 결과에 따르면, 업종과 면적에 따라 영향이 다르게 나타났지만 대체적으로 정책이 매출액에 미친 영향이 크지 않은 것으로 나타났다. 금연구역이 확대됨에 따라 일부 매출액이 지속적으로 감소한 업종(150㎡ 이상 양식점, 일식점 등)을 제외하고, 매출액에 영향을 받지 않거나(100~149㎡의 전체 업종) 단기적으로만 매출액이 감소(99㎡ 이하 및 100~149㎡의 한식점)하며, 오히려 매출이 증가한 경우(99㎡ 이하의 전체 업종)도 발견되었다. 미국 뉴욕 시 역시 금연구역 시행 후 음식점 및 주점의 매출이 오히려 약 8.7% 증가했으며, 고용도 약 2,800건 증가한 것으로 나타났다. 또한, 미국 내에서 금연구역 시행 관할권 내 음식점의 사업 가치(Business Value)는 금연구역 정책이 없는 관할권보다 16% 더 높은 것으로 분석되었다. 남아프리카공화국에서는 금연구역 시행 후 매출이 감소한 음식점은 19%에 그쳤으며, 나머지 81%는 매출의 변동이 없거나 증가했고, 뉴질랜드 역시 금연구역 시행 후 카페와 주점의 고용이 각각 9%, 24% 증가한 것으로 나타났다.

오해 3 : 담뱃세는 빈곤층에 더 많은 부담(역진적)이 된다

한편, 담배규제로서의 담뱃세 조치는 종종 역진성(Regressivity)에 대해 비판받는다. 즉, 부유층보다 흡연자 비율이 높은 빈곤층이 담뱃세 부담을 보다 많이 지게 되며, 그럴수록 소득계층 간 경제적 격차가 더 악화될 수 있다는 것이다. 그러나 이 주장 역시 담배업계가 담뱃세 인상을 반대하기 위해 사용하는 전략 중 하나이다. 담뱃세 인상의 담배 소비 감소 효과는 부유층보다 빈곤층에 더 높게 나타난다. 이는 빈곤층이 일반적으로 부유층보다 가격 변화에 민감하게 반응하여 담배를 끊는 사람이 더 많기 때문이다. 이에 따라 세금 부담은 담뱃세 인상에 대해 반응을 적게 보이는 부유층이 더 많이 지게 된다. 불가리아의 세금 인상 전후 세금 부담을 분석한 연구에 따르면, 담뱃세가 72% 인상된 후 중하위소득계층의 흡연자가 부담한 세금은 3.5% 감소한 반면 중상위 계층의 세금 부담은 최대 24.9% 증가한 것으로 나타났다. 터키의 사례를 살펴보면, 담뱃세를

터키 담뱃세 인상(50%) 전후 소득계층별 세금 부담비율

50% 인상하기 전과 후를 비교했을 때 총 담뱃세 중 세금 부담 비율이 빈곤층은 23.8%에서 18.9%로 줄어든 반면, 부유층은 42.2%에서 45.7%로 늘어난 것으로 나타났다. 게다가, 앞서 언급했듯이 거둬들인 세수가 특히 빈곤층을 위한 금연지원 등 건강증진 정책에 투입될 때 형평성은 훨씬 더 개선될 가능성이 커진다.



※ 출처 : U.S. NCI·WHO. (2016).

오해 4 : 담배규제를 강화하면 실업이 증가한다

마지막으로 일부 정책결정자들은 담배규제가 막대한 실업을 야기할 수도 있다는 두려움에 담배규제 정책을 강화하는 데 있어서 종종 망설이기도 한다. 이는 담배업계가 담배규제 정책이 강화되면 담배 경작, 담배 제조, 담배 유통 등 담배업계에 종사하는 전 세계 수백만 명이 일자리를 잃을 것이라 주장해왔기 때문이다. 실제로, 대부분의 국가에서 담배산업 관련 일자리가 지속적으로 감소하고 있다. 그러나 이는 기술 혁신, 담배회사의 민영화 등에서 비롯된 것이며, 담배규제 정책으로 인한 영향은 미미한 것으로 평가되고 있다. 게다가, 오히려 다른 부문에서 늘어나는 일자리가 더 많아 고용에 긍정적인 영향을 미친다는 연구 결과도 적지 않다. 영국에서 수행된 시뮬레이션 연구 결과에 따르면, 담배 사용이 40% 감소할 경우 발생하는 국가 전체 고용의 증감을 계산하면 결과적으로 약 150,000개의 일자리가 증가할 것으로 예측되었다. 연구진은 담배 제조업이 자본 집약적인 산업이기 때문에 담배를 구매하는 대신 다른 지출을 늘리는 것이 유통이나 서비스 등 다른 부문의 일자리를 훨씬 많이 증가시킬 가능성이 있기 때문이라고 설명한다. 뿐만 아니라, 전문가들은 담배 경작과 수출에 의존적인 국가들이 WHO 담배규제기본협약(FCTC) 제17조에서도 명시하고 있듯이 국가 차원에서 담배 경작자에 대한 경제적 대체활동을 지원하는 정책을 시행함으로써 보다 적극적으로 증가하는 실업에 대처할 수 있다고 설명한다.

담배규제, 경제적 논리로도 합리적이다

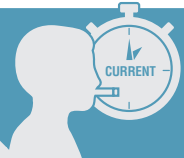
국가의 담배규제에 대항하여 담배업계는 지속적으로 정책을 저해하기 위한 전략에 막대한 자원과 노력을 쏟는다. 특히, 업계는 담배산업이 국가 경제에 긍정적 영향을 미치며 담배규제 정책을 확대할수록 국가 경제가 큰 손실을 볼 것이라는 주장을 내세워 경제적 논리를 악용한 오해를 양산해내고 있다. 그러나 담배는 보건학적으로는 물론 경제학적 측면에서 봐도 규제하는 것이 정당하다. 그들의 입장과는 반대로 흡연이 국가 경제에 막대한 비용과 부담을 초래하고 비효율적인 자원배분을 야기하기 때문이다. 이젠 담배업계가 주장하는 잘못된 논리에 현혹되는 것에서 벗어나 그들의 논리에 대해 엄중하고 객관적인 잣대를 대야 할 때이다.

MONTHLY INDEX
JANUARY · FEBRUARY 2017



이달의 지표

이달의 지표에서는 담배규제와 관련된 주요지표의 최신 동향을 전달하여 금연정책에 대한 보다 전문적이고 폭넓은 이해를 도모하고자 합니다. 매월 선정되는 담배 규제 지표의 최신 데이터를 살펴보고 국내·외 금연정책의 동향을 한눈에 알아봅니다.

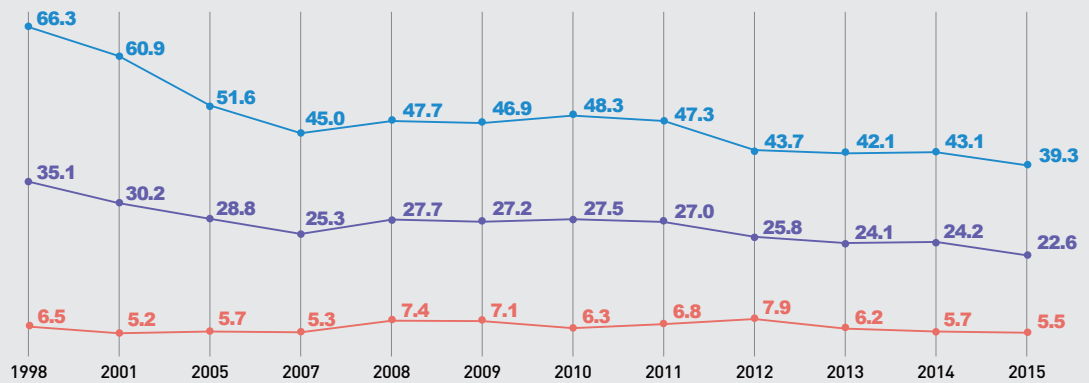


성인 흡연율 (1) - 현재흡연율

Prevalence of Tobacco Smoking in the Adult Population : Current Smokers

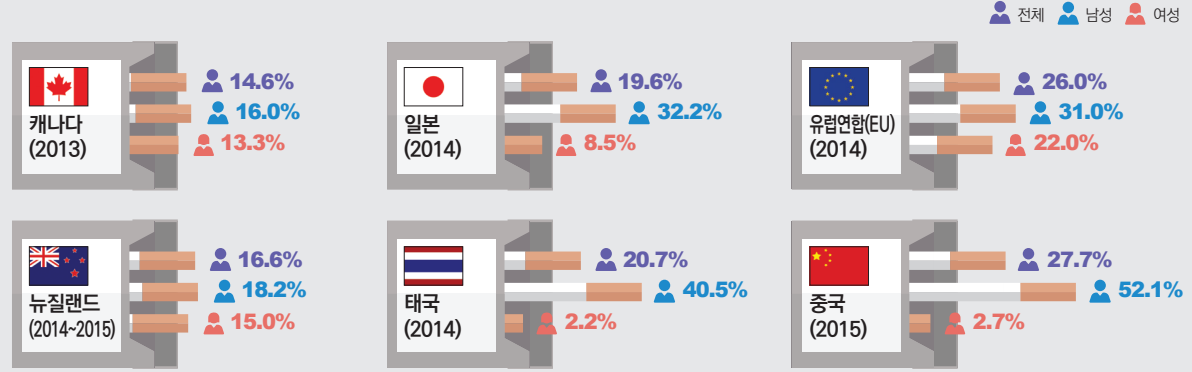
성인의 현재흡연율 현황은 보편적으로 유통되고 있는 결련의 사용을 기준으로 현재 담배를 피우고 있는 분으로 정의하여 측정된다. 국민건강영양조사 결과를 통해 우리나라 성인 현재흡연율 추이를 살펴보면, 17년 동안 12.5%p가 감소했음을 알 수 있다. 특히, 감소 추세가 잠시 정체되었던 남성 흡연율이 최근 비교적 큰 폭으로 감소한 것은 담배값 인상을 중심으로 강화된 담배규제 정책의 영향임을 유추해 볼 수 있다.

우리나라 성인 현재흡연율 추이



*현재흡연율 : 평생 담배 5갑(100개비) 이상 피웠고 현재 담배를 피우는 분을
 *1998년 : 만 20세 이상, 그 외 : 만 19세 이상
 *2005년 추계인구로 연령표준화
 ※ 출처 : 보건복지부·질병관리본부. (2016).

한편, 현재흡연율에 대해 우리나라와 동일한 체계로 조사된 국제 자료는 없지만, 2016년에 각 국가가 제출한 WHO 담배규제기본협약(FCTC) 이행보고서를 통해 일부 국가의 현황을 다음과 같이 살펴볼 수 있다. 국가별 담배규제 정책 이행 수준이 다른 만큼 흡연율 또한 국가별로 차이가 큰 것을 볼 수 있으며, 특히 우리나라를 포함한 아시아권은 흡연율의 성별 격차가 비교적 큰 것을 알 수 있다.



※ 출처 : WHO. (2016).



참고문헌

-
- 김현정. (2016). 국민건강증진기금 운영 현황 및 시사점. 국민건강증진포럼 통권 제1권 제1호. 한국건강증진개발원.
- 노진원 등. (2016). 음식점 등 금연구역 확대에 따른 경제적 영향 및 건강영향 평가. 보건복지부 · 을지대학교.
- 보건복지부 · 질병관리본부. (2016). 2015 국민건강통계 - 국민건강영양조사 제6기 3차년도(2015).
- 이선미 등. (2015). 주요 건강위험요인의 사회경제적 영향과 규제정책 효과평가. 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- Buck, D., Raw, M., Godfrey, C., & Sutton, M. (1995). Tobacco and jobs: the impact of reducing consumption on employment in the UK (No. 023cheap).
- Chaloupka, F. J., Yurekli, A., & Fong, G. T. (2012). Tobacco taxes as a tobacco control strategy. *Tobacco control*, 21(2), 172-180.
- Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. (2017). Tob Control Published Online First: [2 February 2017] doi:10.1136/tobaccocontrol-2016-053305
- IARC. (2011). Effectiveness of Tax and Price Policies for Tobacco Control. IARC Handbook of Cancer Prevention, Tobacco Control. Vol.14.
- Jha, P., & Chaloupka, F. J. (1999). Curbing the epidemic: governments and the economics of tobacco control. Development in practice. Washington DC ; World Bank.
- NYC Department of Finance., et al. (2004). THE STATE OF SMOKE-FREE NEW YORK CITY: A ONE-YEAR REVIEW.
- U.S. NCI-WHO. (2016). The Economics of Tobacco and Tobacco Control. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva, CH: World Health Organization.
- WHO. (2016). FCTC Implementation database.
-



📝 구독신청

매월 금연이슈리포트(Tobacco Control Issue Report) 온라인 구독을 원하시는 분은 아래 메일주소로 소속, 성명을 기재하여 신청해주시요.

홈페이지 : www.khealth.or.kr

구독신청 이메일 주소 :

한국건강증진개발원 국가금연지원센터

tcir@khealth.or.kr

📖 3월호 예고

3월호에서는 국가 금연 홍보 및 캠페인에 대해 알아봅니다. 대중매체를 통한 금연 홍보 및 캠페인의 성과와 발전 과정을 중심으로 국가 담배규제로서의 의의를 자세히 살펴봅니다.

