

이슈리포트

A monthly review and analysis of global tobacco control trends

담배제품 불법거래,
근절이 답이다!

담배제품 불법거래를
근절해야 하는 이유



CONTENTS

A monthly review and analysis of global tobacco control trends

INFOGRAPHIC 02	<ul style="list-style-type: none">• 인포그래픽 WHO FCTC 제15조 담배제품의 불법거래 이행현황	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 담배제품 불법거래를 근절해야 하는 이유	08
MONTHLY INDEX 14	<ul style="list-style-type: none">• 이달의 지표 전자담배 사용률 (2) - 현재사용률	14

TOBACCO CONTROL ISSUE REPORT Vol.50., OCTOBER 2017

발행인 정기혜 기획총괄 선필호 구성·집필 김지혜·이정은·조윤채

WHO FCTC 제15조 담배제품의 불법거래 이행현황

※ 출처
- WHO. (2016).
- UN. (2017).

🌐 세계이행국가비율
🇰🇷 우리나라 이행여부

※ 세계이행국가비율 : FCTC 당사국 중 해당 지표를 이행하고 있는 국가의 비율

담배 제품 최종 판매지를 알 수 있도록 문구 표기

🇰🇷 X 🌐 44%

불법거래 감시 및 조사 돕는 유통추적제도 개발

🇰🇷 X 🌐 35%

담배 제품 겹포장에 원산지 파악 내용 표기

🇰🇷 X 🌐 64%

국내 시장에서 합법적 판매 제품 여부 표기

🇰🇷 X 🌐 68%



담배 제품 겹포장 표기 자국 언어 사용

🇰🇷 X 🌐 68%

국경 간 불법 담배 무역 모니터링

🇰🇷 X 🌐 57%

관세청 등 관련 정부기관의 정보 상호교환

🇰🇷 X 🌐 65%

담배제품 불법거래 관련 법령제정 또는 강화

🇰🇷 ○ 🌐 72%

불법거래에 의한 자금 몰수 가능 조치 채택

🇰🇷 ○ 🌐 68%

몰수 제품 환경친화적 폐기 또는 적절한 조치 시행

🇰🇷 ○ 🌐 74%

수사 기소/재판절차 관련, 지역·국제·정부·기구 간 협력 촉진

🇰🇷 X 🌐 66%

불법거래 방지 위한 허가제도 및 조치 시행

🇰🇷 ○ 🌐 65%

담배제품의 보관 및 유통 모니터링

🇰🇷 X 🌐 69%

담배제품 불법거래 근절 의정서

FCTC 최초의 의정서로 제15조를 근거하여 보다 구체적인 사항을 규정한 독립적인 국제조약

채택

2012년 서울에서 개최된 제5차 FCTC 당사국총회에서 만장일치로 채택됨



서명

우리나라를 포함한 54개국이 관련 국내 절차를 추진할 것을 표명함

54개국



우리나라 2013년 1월 서명

비준

40개국 이상 비준하면 정식 국제법으로서의 효력을 갖게 되며 현재(17년 10월 기준) 34개국이 비준함

34개국



이달의 정책

미국 뉴욕시,
물담배 규제 법안 마련

빌 드 블라시오(Bill De Blasio) 뉴욕 시장과 빈센트 젠틀(Vincent Gentile) 시의회 의원은 이달 28일 흡연규제법(Smoke Free Air Act)에 담배 연기가 발생하지 않는 물담배를 포함시킴으로써 물담배 흡연에 관한 규제 법안에 서명하였다. 이로써 뉴욕시는 물 담뱃대의 위생까지 법으로 관리하는 최초의 도시가 되었다. 현행법에 따라 실내에서 일반담배 흡연이 금지되는 것처럼 물담배 또한 실내 흡연이 금지될 예정이며, 21세 이하의 경우 물담배 제품 사용이 금지된다. 빈센트 젠틀 의원이 발표한 성명에 따르면 물담배는 흡연 시 생산되는 발암 물질로 인해 일반 담배 100개비를 피우는 것과 유사한 유해성을 갖는 것으로 나타났으며, 이는 물담배 흡연자뿐만 아니라 물담배 상점 주변에 거주하는 사람들에게도 위험을 초래하는 것으로 나타났다. 메리 바셋(Mary Bassett) 보건국장은 물담배 연기는 담배 성분이 포함되어 있지 않더라도 심장마비, 폐 기능 감소 등과 같이 조기 사망으로 이어질 수 있는 심장 혈관 및 폐 질환과 관련된 독성 물질을 방출한다고 전했다. 기존 물담배 판매업소 중 매출의 50% 이상이 비담배(Non-tobacco) 제품인 곳은 규제 대상에서 제외된다. 그러나 해당 업소 또한 물담배 연기의 건강 유해성 게시, 환기 시스템 설치, 새로운 화재 안전 법규 준수, 물담배 파이프 위생관리와 같은 보건 및 안전 요건 충족 등의 법적 의무는 주어진다. 뉴욕시는 물담배 판매업소 운영을 위한 새로운 기준의 허가증을 발급할 계획이며, 물담배에 담배 성분을 넣어 흡연하는 행위가 적발되면 허가가 취소된다고 밝혔다.

태국,
주요 관광 해변 20곳
흡연 금지

태국 정부가 지속가능한 관광 사업의 일환으로 태국 내 20여 개의 유명 해수욕장에서 흡연을 금지하는 법안을 발표했다. 해당 조치는 매년 수백만 명의 외국인 관광객들이 방문하는 푸켓 해변에서 시행된 환경 조사 결과에 따른 것이다. 태국 해양수산자원부에 의해 실시된 환경 조사에 따르면 푸켓 해변의 2.5km 거리 내에서 약 13만 8,000개의 담배꽂이가 수거되었으며, 이는 수거된 전체 쓰레기의 1/3을 차지하는 양이다. 정부 당국은 환경 조사 결과를 '심각한 문제'로 받아들이고, 세계적인 관광국가로서 관광지의 청결하고 안전한 환경 보호를 위해 해변에서 흡연 행위를 금지하겠다고 밝혔다. 당국에 따르면 여러 해변이 흡연 금지 구역으로 지정되지만 흡연 관광객들의 편의를 위해 별도의 흡연 시설이 마련될 예정이며, 해당 시설을 벗어난 곳에서 흡연 행위 적발 시 최대 10만 바트(약 336만 원)의 벌금형 혹은 1년 징역형이 선고된다. 해변 내 흡연 금지 법안은 2017년 11월부터 효력이 발생하며 푸켓의 파퉁(Patong), 코카이녹(Koh Khai Kok), 코카이나(Koh Khai Nai)를 비롯한 20개의 해변에 우선 적용된다. 당국은 "해당 법안이 해변 내 담배꽂이를 비롯한 쓰레기 감소에 성공적이라고 밝혀질 경우 태국 내의 모든 해변으로 확대하여 시행할 예정"이라고 덧붙였다.



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.



대한민국, 결련형 전자담배 개별소비세 인상 법안 의결

국회 기획재정위원회가 이달 20일 기획재정부를 상대로 한 국정감사 도중 전체회의를 열어 결련형 전자담배 개별소비세법 개정안을 통과시켰다. 결련형 전자담배는 담뱃잎을 태워 연기를 피우는 일반 담배와 달리 담뱃잎을 고열로 찌워 증기를 피우는 제품이다. 새로운 유형의 제품이기 때문에 개별소비세 부과 근거가 없어 일반 담배보다 세율이 낮은 파이프 담배 세율이 적용되었다. 현재 결련형 전자담배의 부과 세금은 담배소비세 528원, 개별소비세 126원, 국민건강증진기금 438원, 부가가치세 391원 등을 포함한 1,739원으로 이는 일반 담배의 52%에 해당한다. 보건복지부 관계자는 “결련형 전자담배의 건강 위해도에 관한 공인된 검증 결과가 없는 상황”이라고 말하며, “전자기기를 사용해 가열하는 점을 제외하면 일반 담배와 차이가 없는 만큼 세금 형평성 문제가 발생하는 것을 예방하기 위해 인상이 불가피할 것”이라고 밝혔다. 또한, 결련형 전자담배의 낮은 세율에 따른 수익으로 로열티, 배당금 등의 명목으로 대부분 담배 제조업체 본국으로 유출되는 상황으로 추후 세수 문제로 확대될 가능성이 있다. 개정안이 기획재정위원회를 통과함에 따라 이후 법제사법위원회 의결과 국회 본회의 등의 과정을 거치게 된다. 개별소비세 인상 법안이 통과될 경우 결련형 전자담배의 부과 세금은 일반 담배의 90%인 2,986원으로 인상되며, 이 경우 결련형 전자담배의 판매 가격 또한 인상이 불가피할 것이라는 전망이다.



미국 하와이, 미성년자 동승 차량 내에서 흡연 금지

미국 하와이에서 미성년자가 동승한 자동차 실내에서 흡연 행위를 금지하는 새로운 법안이 통과되었다. 호놀룰루의 커크 커드웰(Kirk Cardwell) 시장은 이달 17일 시의회에서 만장일치로 통과된 해당 법안에 서명하였다. 법안에 따르면 미성년자가 동승한 자동차 실내에서 일반 담배나 전자담배 흡연 행위가 적발될 경우 벌금이 부과된다. 벌금은 경찰에게 적발된 차량의 운전자가 아닌 흡연 당사자에게 부과되며, 최초 1회 적발 시 100달러(약 11만 원), 2회 적발 시 200달러(약 22만 원), 이후 1년 이내에 추가로 흡연 행위가 적발되면 최고 500달러(약 55만 원)까지 부과된다. 일각에서는 경찰이 법안을 집행하는 데 있어서 동승한 청소년이 18세 미만인지 명확하게 결정하기 어려워 무고한 운전자를 차에서 끌어내리거나 처벌할 가능성이 있다며 우려의 목소리를 냈다. 이에 대해 해당 법안을 발의한 시의회 의원들은 “경찰은 다양한 상황을 고려하여 교육을 받고 있으며 법안을 효과적으로 집행하기 위해 최선을 다할 것”이라며 자신감을 표명했다. 한편, 아칸소, 캘리포니아, 버지니아, 푸에르토리코 등을 포함한 미국 영토권 내 9개의 다른 주에서도 18세 미만 청소년들의 간접흡연 노출을 예방하려는 취지의 법안을 일부 통과시키거나 검토 중이다.

이달의 연구



상업용 자료 분석을 통한 담배업계의 조세 정책 저해 전략 분석 연구

Hiscock R, Branston JR, McNeill A, et al. (2017). Tobacco industry strategies undermine government tax policy: evidence from commercial data. *Tobacco Control*. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2017-053891

정부는 담뱃세 인상을 통해 담배 소비량을 감소시키고 흡연으로 인한 건강 불평등을 완화하고자 한다. 그러나 담배업계는 교묘한 가격 전략으로 정부가 담배 과세로 취할 수 있는 공공보건 이익을 약화시킨다. 본 연구는 담배업계의 가격 전략을 분석하고 효과적인 정부 과세 정책에 대한 시사점을 얻고자 수행되었다. 연구진은 포괄적인 담배규제 정책과 높은 담배 세율을 적용 중인 영국의 말아피는 담배(RYO)와 제조담배를 대상으로 판매가격과 판매량, 순이익 등을 통해 담배업계의 가격 전략을 분석하였다. 데이터는 2009년부터 2015년까지 상업 지표와 닐슨 스캔트랙(Nielsen Scantrak)의 전자 포스(POS)로부터 추출되었으며 종단 분석(Longitudinal Analysis)이 수행되었다. 분석 결과, 정부의 꾸준한 세금 인상에도 불구하고 말아피는 담배와 제조담배 저가 상품군의 판매 가격은 2013년부터 꾸준히 유지되었고 판매량은 오히려 증가한 것으로 나타났다. 담배업계는 고가 상품군에 세금 인상분을 전가하는 오버시프팅(Overshifting) 전략과 새로운 저가 상품 출시를 통해 저가 상품의 판매량을 일정하게 유지했다. 최저가 상품과 최고가 상품의 가격 차이는 조사기간 동안 2배 이상 늘어났으며, 2014년 기준으로 최고가 상품은 한 갑에 10파운드(약 1만 4,000원)이었던 반면 최저가 상품은 5.33파운드(약 7,800원)로 나타났다. 또한, 저가 상품군의 단위당 수익을 낮춰 세금 인상분을 흡수하는 언더시프팅(Undershifting) 전략과 가격 정찰제로 가격 변동을 최소화하고, 포장 용량 축소를 통해 저가 상품의 판매가격을 저렴하게 유지했다. 포장 용량의 축소는 세금 인상으로 인해 개별담배 가격이 증가하더라도 판매가격은 일정하게 유지되도록 작용하는 것으로 나타났다. 결론적으로, 본 연구 결과는 효과적인 조세 정책 시행과 담배업계의 과세 회피 전략을 방지하기 위한 정책적인 보완이 필요하다는 것을 보여준다. 모든 담배 제품군의 가격을 동일하게 인상하는 등 담배 가격 규제가 포함된 조세 정책이 필요하다.



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.



담뱃갑 내부 유인물을 통해 유해 성분 및 잠재적 유해 성분(HPHC) 정보를 전달하는 전략의 효과성 평가 연구

Salloum RG, Louviere JJ, Getz KR, et al. (2017). Evaluation of strategies to communicate harmful and potentially harmful constituent (HPHC) information through cigarette package inserts: a discrete choice experiment. *Tobacco Control*. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2016-053579

담뱃갑의 경고문구와 경고그림은 소비자에게 담배와 담배 연기에 포함된 유해하고 잠재적으로 유해한 성분(HPHCs) 정보를 전달한다. 그러나 HPHCs의 수치 정보는 수치가 낮은 제품이 다른 제품보다 덜 유해하다는 오해를 일으킨다는 지적이 있다. 본 연구는 HPHCs 정보를 보다 효과적으로 전달하기 위한 방법을 찾기 위해 수행되었다. 연구진은 온라인 소비자 패널을 통해 18~29세의 흡연자와 비흡연자 725명, 그리고 30~64세의 흡연자 487명으로 이루어진 1,212명의 참가자를 모집하였다. 연구는 개별 선택 실험(Discrete Choice Experiment)을 통해 진행되었으며 참가자들은 네 가지 브랜드별 두 가지 타르 함량(고타르, 저타르)에 해당하는 담뱃갑과 내부 유인물로 이루어진 8개의 세트를 평가하였다. 각 담뱃갑 안에는 HPHCs와 관련된 내용의 유인물이 포함되었으며, 해당 유인물은 (1) HPHCs 목록, (2) 수치 정보가 포함된 HPHCs 목록과 그로 인해 유발되는 질병, (3) 수치 정보가 기입되어 있지 않은 HPHCs 목록과 그로 인해 유발되는 질병과 같이 세 가지 방식으로 작성되었다. 분석 결과, 참가자들은 고타르 제품이 저타르 제품보다 유해성이 높다고 평가하였으며 이러한 반응은 HPHCs 수치 정보가 기입된 유인물이 제공될 때 더욱 크게 나타났다. 반면, HPHCs 수치 정보가 기입된 유인물을 포함한 저타르 제품의 경우 다른 제품보다 덜 유해하다고 인식하는 경향을 보였다($\beta=-0.580$; $SE=0.084$; $p<0.001$). 또한, HPHCs와 그로 인해 유발되는 질병을 명시한 유인물이 포함된 포장 세트는 다른 세트보다 금연 의지를 높이는 것으로 나타났다($\beta=0.182$; $SE=0.039$; $p<0.001$). 결론적으로, HPHCs와 그로 인해 유발되는 질병 정보를 함께 전달하는 유인물이 담뱃갑 외부 경고문구 효과를 보완하면서 동시에 흡연자의 담배 유해성에 대한 인식과 금연 동기를 더욱 높이는 것으로 나타났다. 이는 내부 유인물을 활용할 경우 수치 정보는 흡연자에게 유해성에 대해 오도할 수 있으므로 보다 정교한 메시지 전략이 필요하다는 점을 보여준다.

MONTHLY HIGHLIGHTS

OCTOBER 2017

이달의 이슈

담배제품 불법거래를 근절해야 하는 이유

Reasons for Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products



비교적 담배제품 불법거래가 문제로 인식되지 않던 우리나라도 최근 들어 불법거래 적발 건수나 규모가 급증하고 있다는 사실이 보도되고 있다. 2014년에 74건이었던 담배밀수 적발건수는 2015년에 538건으로 급증했으며, 2015년에 36억 원이었던 담배밀수 적발 규모가 2016년에는 125억 원으로 늘어났다. 이는 국외 불법거래 규모에 비하면 매우 적은 수준이기 때문에 국내 담배규제 정책 우선순위에서 후순위에 속한다고 할 수도 있다. 그러나 WHO 담배규제기본협약(FCTC)은 담배제품 불법거래 근절 의정서를 채택하여 이에 대한 비준을 촉구하고 있다. 그렇다면 이토록 담배제품 불법거래 근절을 강조하는 이유가 무엇일까?



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.

WHO FCTC 제15조 담배제품 불법거래

담배제품 불법거래의 정의 및 유형

WHO 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control, FCTC)은 전 세계가 담배 사용의 근절과 예방을 위한 공동의 노력을 약속한 것으로 총 38개의 조항으로 구성되어 있다. 그중에서 담배 공급 감소 조치는 미성년자의 담배판매 및 구매 금지(제16조)와 경제적으로 실행 가능한 대체활동 지원(제17조)과 더불어 제15조에서 '담배제품의 불법거래'를 규제하도록 요구하고 있다.

담배제품 불법거래란?

담배제품에 대해 법으로 금지된 생산, 수송, 수령, 소지, 유통, 판매 또는 구매 등과 관련된 모든 관행 또는 행위를 의미하며, 해당 활동을 조장하는 모든 관행 또는 행위를 일컫음. 즉, 허가되지 않은 상품의 제조, 위조, 밀수 등의 기타 불법적 유통이 모두 이에 포함됨.

담배제품 불법거래 유형

구분	내용
개인적 조세회피	면세품 및 인터넷 등을 이용한 구매로, 구매행위 자체가 불법은 아니나 납세 회피의 문제 발생
밀매	소량 단위로 세금이 상대적으로 낮은 지역의 담배를 세금이 높은 지역에서 판매
대규모 또는 조직적 밀수	대량으로 탁송된 담배제품의 불법 수송, 유통, 판매로 모든 조세를 회피
위조담배	상표권자의 허가 없이 위조 담배를 생산, 보통 조직적 밀수와 연계

※ 출처 : 한국건강증진개발원. (2015).

2016년에 발간된 FCTC 세계이행보고서(Global Progress Report on Implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control)에 따르면, 제15조는 전 세계 협약 당사국 중 63%가 이행하고 있는 이행률이 높은 조항 중 하나이다. 해당 조항은 총 13개의 핵심 지표로 이행 수준이 평가된다. 담배제품에 원산지, 합법 제품 여부, 최종 판매지 등을 표기하는 것은 물론 유통과정을 모니터링하고 데이터를 수집하며, 다수 국가가

함께 협력하여 담배제품의 불법거래를 규제할 것을 요구하고 있다. 우리나라는 담배사업법 제12조(담배의 판매), 제20조(다른 담배 포장지의 사용 금지 등), 제27조의3(벌칙) 및 제28조(과태료)에 따라 위조 및 밀수에 대한 처벌을 이행하고 있다. 또한, 관세청훈령 물수품 및 국고귀속물품 관리에 관한 훈령에 따라 물수물품을 폐기 및 처분하며, 담배사업법 제30조(물수와 추징)에 따라 범죄와 관련된 연초의 잎과 담배는 물론, 물수가 불가할 때는 그 가액을 추징하고 있다. 더불어 담배사업법 제11조(담배제조업의 허가) 및 제13조(담배판매업의 등록)에 따라 담배 생산 및 유통에 대한 허가조치를 시행하고 있다. 그러나 이 조치들은 허가 및 처벌, 물수 등 기본적인 사항들로서 총 13개 지표 중 4개에 해당할 뿐이다.

**WHO FCTC 제15조
(담배제품 불법거래) 이행 현황**

핵심 지표	우리나라 이행여부	세계이행 국가비율
모든 담배제품의 겹포장에 원산지(출처)를 파악할 수 있는 내용 표기	X	64%
국내시장에서 합법적으로 판매되는 제품에 대해 이를 겹포장에 표기	X	68%
소매 및 유통제품의 최종 판매지를 알 수 있도록 하는 문구를 겹포장에 표기	X	44%
담배불법거래 감시 및 조사를 도울 수 있는 담배유통 추적제도를 개발	X	35%
담배제품 겹포장에 삽입되는 모든 표기는 자국 언어를 사용	X	68%
국경 간 담배무역에서 불법무역 관련 모니터링과 데이터 수집	X	57%
자국법과 양자 및 다자간 협약에 의거하여 관세청 등 관련 정부기관의 정보를 서로 교환	X	65%
위조담배와 밀수 담배를 포함하는 담배제품의 불법거래를 방지하기 위하여 적절한 처벌과 구제조치를 위한 법령을 제정 또는 강화	O	72%
몰수된 모든 제조장비, 위조·밀수 담배 및 기타 담배제품을 환경 친화적인 방법을 통하여 폐기하거나, 국내법에 따라 처분하는 것을 보장하기 위한 적절한 조치를 시행	O	74%
자국관할권 내에서 조세 및 관세가 면제되어 보관 또는 유통되는 담배제품의 보관 및 유통을 감시·기록 및 통제하기 위한 조치를 채택·시행	X	69%
담배제품의 불법거래로 발생한 불법수입을 몰수할 수 있게 하는 적절한 조치를 채택	O	68%
담배제품의 불법거래를 근절하기 위하여 수사·기소 및 재판절차와 관련하여, 국내기관과 관련 지역·국제정부 간 기구 간의 협력을 촉진	X	66%
불법거래를 방지하기 위하여 적절한 경우에는 허가제도 및 조치를 시행	O	65%

*세계이행국가비율 : FCTC 당사국 중 해당 지표를 이행하고 있는 국가의 비율

※ 출처 : WHO. (2017).

**담배제품 불법거래를
근절해야 하는 이유**

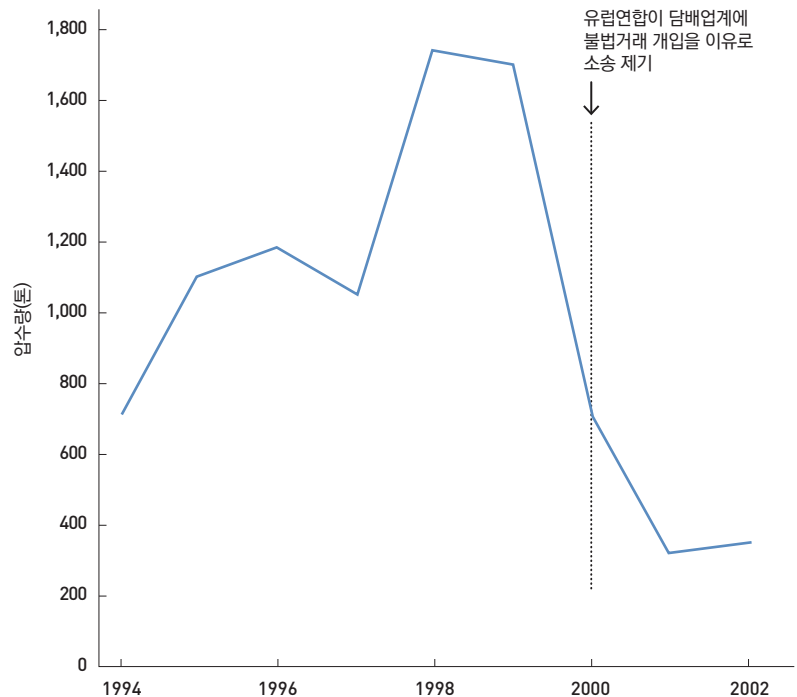
그렇다면 담배제품 불법거래는 구체적으로 왜 근절되어야 하는가. 담배제품 불법거래는 일반적으로 세 가지 이유로 근절되어야 할 필요성이 제기되고 있다. 먼저, 불법적 경로로 생산된 담배의 경우 확인되지 않은 어떤 유해성분이 들어있는지 혹은 어떤 재료로 생산되는지 관리가 되지 않아 예상하지 못한 보건적 폐해를 가져올 수 있다. 둘째, 담배제품 불법거래는 정상적으로 납부되어야 하는 담뱃세가 누락되고 이로 인해 정부의 재정 손실을 초래한다. 담배제품 불법거래로 인한 전 세계 정부 세수 손실은 매해 최소 400억 달러로 추산된다. 셋째, 담배제품 불법거래는 사회·안보적 폐해로 이어진다. 담배제품이 불법적 경로로 유통되어 마약·인신매매·무기거래와 같은 다국적 범죄행위와 연계될 수 있다.

뿐만 아니라, 담배제품 불법거래는 담배 사용을 줄이기 위한 다른 담배규제 정책들의 노력을 무산시킬 수 있기에 근절이 더욱 더 요구된다. 불법거래가 각국이 펼치고 있는 담배규제 정책들의 효과를 저해하여 궁극적으로 담배 소비를 증가시키는 데 일조할 수 있는 것이다.

대표적으로, 담배제품 불법거래는 담배수요 감소를 위한 담배가격 및 조세 조치의 효과를 저해한다. 불법 담배제품은 담배의 지불가능성(Affordability)을 높인다. 세금이 제대로 부과되지 않아 보다 저렴한 가격으로 공급되기 때문에 담배에 대한 접근성을 높이는 것이다. 특히, 불법거래는 담배제품에 대한 청소년 및 아동, 빈곤층의 접근성을 높인다. 이들은 공통적으로 가격에 비교적 민감하여 불법으로 저렴하게 거래되는 담배제품에 보다 많이 유인되기 때문이다. 또한, 담뱃세 조치는 흡연자의 금연과 비흡연자의 흡연 예방을 위해 사용할 수 있는 정부 재원이 마련되는 것도 또 하나의 중요한 정책 효과이다. 그러나 앞서 언급했듯이, 불법거래를 통해 세금을 회피한 담배제품의 거래가 성행하면 이는 곧 그만큼 담배수요 감소를 위한 재투자가 이루어질 수 있는 재원의 확보를 어렵게 하는 것이다. 즉, 불법거래는 담뱃세 정책의 선순환 효과를 희생시킨다. 실제로, 미국에서 궤련 밀수로 인해 발생한 정부 자원 손실은 매년 400~500억 달러(약 44~56조 원)에 이르는 것으로 집계되었다. 뿐만 아니라, 불법거래는 담배 구매가 금지된 미성년자에게 비공식적인 담배 공급을 가능하도록 하여 접근성을 제고시킨다. 게다가 밀수된 담배제품은 법망에서 벗어나 경고그림 및 경고문구 표기 등을 적용하지 않은 담배제품을 유입시킴으로써 국가 담뱃갑 포장규제 정책을 무색하게 만들 수 있다.

결정적으로 담배업계가 담배제품 불법거래에 개입한 적이 있다는 사실은 담배제품 불법거래가 얼마나 담배규제 정책을 저해할 수 있는지를 방증해준다. 2000년 11월, 유럽연합 집행위원회는 담배회사 필립모리스(Phillip Morris)와 RJ레이놀즈(RJ Reynolds)에 대해 담배 불법거래 개입을 이유로 민사 소송을 제기한 바 있다. 이 소송으로 담배회사들은 유럽연합과 불법거래에 개입하지 않겠다는 협정을 맺었으며, 소송 직후 유럽으로의 불법 담배제품 유입은 눈에 띄게 줄어들었다.

압수된 불법거래 궤련 추이
(이탈리아)



※ 출처 : Joossens L, Raw M. (2008).

담배제품 불법거래 근절 의정서란?

불법 담배 거래가 초래하는 보건 및 사회·경제적 피해를 방지하고 모든 형태의 담배제품 불법거래를 근절하기 위해 만들어진 것이 바로 담배제품 불법거래 근절 의정서이다. 담배제품 불법거래 근절 의정서(Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products)는 FCTC가 채택한 최초의 의정서이자, 새로운 국제조약이다. 해당 의정서는 2007년 제2차 당사국 총회에 의해 설립된 정부간협상체(Intergovernmental Negotiation Body)가 2008년부터 약 4년간 다섯 차례에 걸친 회의를 통해 초안을 완성하였고, 우리나라에서 개최한 2012년 제5차 당사국 총회에서 최종적으로 채택되었다. 의정서는 총 10개의 장과 47개의 조항으로 구성된다. 의정서의 핵심 내용은 제3장 '담배제품 공급망 규제'라 할 수 있으며, 담배제품의 허가 및 승인, 담배제품의 생산 및 유통에 관한 전반적 추적, 공급망에 참여하는 모든 대상자의 기록보관, 인터넷을 통한 판매 포함, 자유무역지대에서의 국제운송 및 면세판매 등에 관한 조치가 모두 이에 해당한다.

담배제품 불법거래 근절 의정서 세부 구성

구분	주제	조항 및 세부주제				
		전문				
도입	1장 도입	1조	용어의 사용	2조	기타 협정 및 법적 문서와의 관계	
		3조	목적			
주요 조치 및 의무	2장 일반 의무	4조	일반 의무	5조	개인 정보 보호	
	3장 공급망 규제	6조	허가 및 그에 상응하는 승인 또는 규제 제도	7조	상당의 주의(Due Diligence)	
		8조	추적	9조	기록보관	
		10조	보안 및 예방조치	11조	인터넷, 통신 및 기타 발전 기술에 의한 판매	
		12조	경제자유구역 및 국제 운송	13조	면세판매	
	4장 위법 행위	14조	범죄행위를 포함한 불법행위	15조	법인의 책임	
		16조	기소 및 제재	17조	추징	
		18조	처분 또는 폐기	19조	특별 조사 기법	
		20조	일반 정보 공유	21조	집행 정보 공유	
		5장 국제협력	22조	정보 공유 : 정보의 기밀유지 및 보호	23조	지원 및 협력 : 과학, 기술 그리고 기술적 사안에 관한 훈련, 기술 지원 및 협력
			24조	지원 및 협력 : 위법 행위의 수사 및 기소	25조	주권의 보호
	6장 보고	26조	관할권	27조	법 집행 공조	
		28조	상호 행정 지원	29조	사법 공조	
		30조	범죄인 인도	31조	범죄인 인도 보장을 위한 조치	
32조		보고 및 정보 교환				
제도적 장치 및 절차	7장 제도적 장치 및 재정 자원	33조	당사국 회의	34조	사무국	
		35조	당사국회의와 정부 간 기구 간의 관계	36조	자원	
	8장 분쟁해결	37조	분쟁해결			
	9장 의정서의 개발	38조	의정서의 개정	39조	의정서 부속서의 채택 및 개정	
	10장 최종조항	40조	유보	41조	탈퇴	
		42조	투표권	43조	서명	
		44조	비준, 수락, 승인, 공식 확인 또는 가입	45조	발효	
		46조	수탁자	47조	정본	

앞서 언급한 바와 같이 담배제품 불법거래 근절 의정서는 FCTC 최초의 의정서이자 지금까지 유일하게 작성되어 채택된 의정서이기도 하다. FCTC 당사국 총회에서는 당사국의 적극적인 조치와 노력이 필요한 담배규제 정책의 이행을 돕기 위해 가이드라인이라는 이름의 부속서를 작성하여 채택하고 있다. 가이드라인은 당사국 총회에서 채택이 되면 협약 당사국들이 이에 준하여 협약 이행을 도모해야 한다. 의정서 역시 협약의 특정 조항의 이행을 보다 적극적으로 추진하는 데에 필요한 세부 사항을 다루고 있다는 점에서는 가이드라인과 같은 FCTC의 부속서 개념이다.

그러나 의정서와 가이드라인의 가장 큰 차이는 의정서는 협약과 마찬가지로 UN 조약국을 통해 서명과 비준의 절차를 거쳐야만 공식적인 효력을 발휘할 수 있다는 점이다. UN을 통한 국제조약이 정해진 수의 국가가 비준서를 기탁해야 정식 발효가 되는 만큼 담배제품 불법거래에 대한 협약 부속서를 빨리 만들고 싶었다면 다른 조항들처럼 가이드라인을 만들어 채택해도 되었을 것이다. 그런데 굳이 의정서라는 형태의 문서로 담배제품의 불법거래를 근절하기 위한 전 세계의 협력과 노력을 촉구하는 내용을 담은 이유는 그만큼 담배 불법거래가 한 나라의 노력만으로는 절대 해결할 수 없으며, 참여하는 국가 간의 보다 적극적인 참여 의지와 강력한 법적 효력이 필요했기 때문이다. 우리나라가 담배제품의 불법적인 생산과 유통을 전면 차단했다고 해도 국경을 맞대고 있는 이웃나라에서 불법담배의 거래가 성행한다면 국경 간 유통을 통해 불법담배가 얼마든지 우리나라로 유입될 수 있다. 게다가 최근의 담배 불법거래는 개인적 수준이 아니라 조직적 단계로 이루어지고 있으며 테러집단 활동자금의 원천이 되기도 한다. 담배제품 불법거래 근절 의정서에서 담배제품의 공급망을 관리하는 내용만큼이나 불법거래에 가담한 범죄인의 처벌에 대한 국가 간 협력을 요구하는 내용이 많은 데에는 이러한 현실이 반영된 것이다.

2012년 11월에 채택된 담배제품 불법거래 근절 의정서는 정식 국제조약으로서의 효력을 발휘하기 위해 2013년 1월 10일부터 2014년 1월 9일까지 1년간 서명절차를 거쳐 총 54개국이 의정서의 기본 정신에 동참한다는 정치적 의사를 표명하였다. 1년간의 서명기간 이후 각국은 의정서를 국제조약으로 정식 발효시키고 당사국으로 참여하기 위한 국내 절차를 통해 조약의 비준을 하게 되는데, 의정서의 경우 40번째 국가의 비준서 기탁 90일 이후에 국제조약으로서의 효력을 발휘하게 된다. 2014년 1월부터 시작된 의정서 비준 결과 2017년 10월 현재까지 총 34개국이 비준을 하였는데 담배제품 불법거래로 인한 피해가 많은 아프리카와 유럽 지역에서의 비준이 활발히 이루어지고 있음을 알 수 있다. 반면 우리나라는 2013년 1월에 의정서에 참여하겠다는 정치적 의사를 표명하는 서명 절차는 거쳤으나 아직까지 의정서의 비준은 이루어지지 않고 있다.

WHO 지역별 담배제품 불법거래 근절 의정서 비준국 분포

아프리카지역	미주지역	동남아시아 지역	유럽지역	중동지역	서태평양지역	총계
12개국	5개국	1개국	13개국	2개국	1개국	34개국

※ 출처 : UN. (2017).

담배제품 불법거래 근절, 담배 없는 세상을 만들기 위한 선결과제

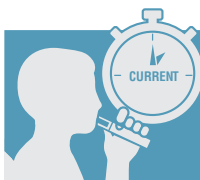
담배 소비를 줄이고 담배 사용을 예방하기 위하여 많은 국가들은 끊임없는 노력을 하고 있다. 그리고 점점 더 많은 국가들이 담배 없는 세상, 담배 없는 미래세대를 만들기 위한 국가 담배규제 전략을 발표하고 있다. 그러나 아무리 강력한 법과 정책을 만들더라도 제대로 집행이 되지 않고 실효성이 떨어지면 점점 법의 사각지대만 늘어나고 말 것이다. 담배 없는 세상을 만들기 위해 담배에 대한 수요를 줄이는 것만큼이나 중요한 것이 바로 담배의 공급을 줄이는 것이며, 특히나 사회적 규범과 법망에서 벗어난 경로를 통해 국경까지 초월하는 불법 담배제품의 만연이야말로 세계 담배규제의 발전을 저해하는 사회적(惡)인 셈이다. 지금 당장 우리의 당면과제가 아니라는 이유로 담배제품의 불법거래 문제를 과소평가해서는 안 되는 이유이다.

MONTHLY INDEX
OCTOBER 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.

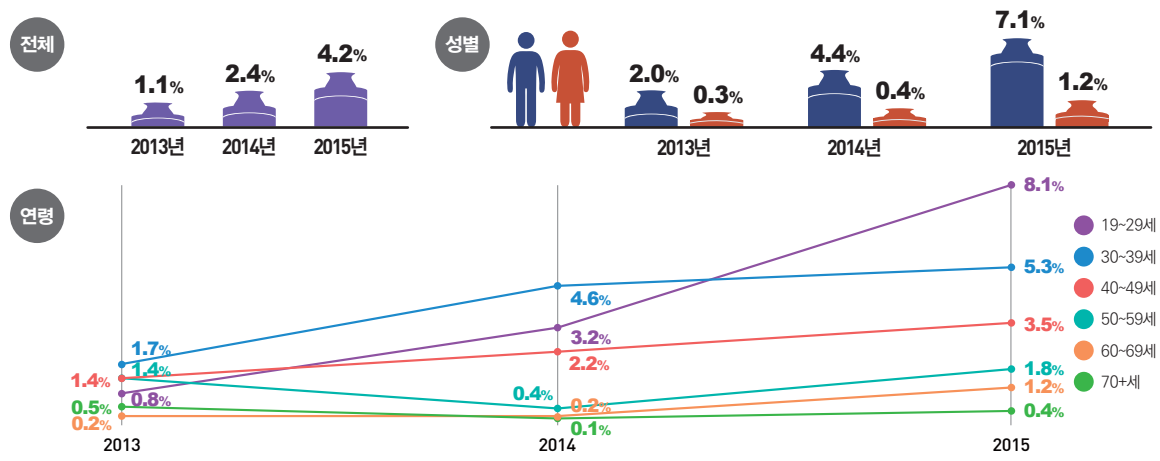


전자담배 사용률 (2) - 현재사용률

Prevalence of E-cigarette Use : Current Users

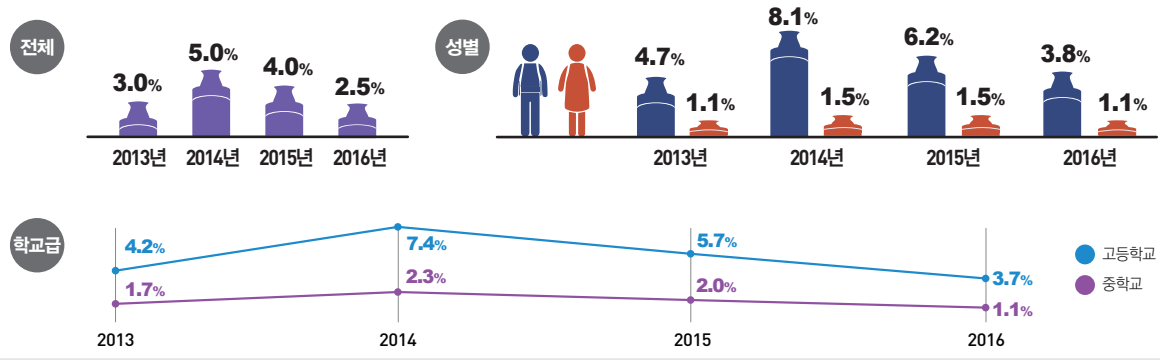
전자담배 현재사용률은 조사대상자 100명당 전자담배 현재사용자 수로 산출하며, 현재사용 여부의 기준은 '최근 한달 내 사용한 적이 있는지'로 정의된다. 국민건강영양조사 결과를 통해 우리나라 성인 전자담배 현재사용률 추이를 살펴보면, 2013년 1%대였던 사용률이 급증하여 2015년에는 4.2%에 이르는 것으로 나타났다. 반면, 청소년건강행태온라인조사 결과에 나타난 청소년 전자담배 평생사용률은 2016년 기준 2.5%로, 2013년 이후 다소 증가하던 추세가 감소국면으로 접어들었다. 추후 성인의 사용률 또한 감소할 것인지, 특히 사용이 집중되어 있는 고등학생부터 젊은 연령층의 남성을 중심으로 전자담배 사용 양상을 지속적으로 주목해야 할 필요가 있다.

성인 전자담배 현재사용률



*최근 한 달 동안 전자담배를 사용한 적이 있는 분을
*2005년 추계인구로 연령 표준화
※ 출처 : 보건복지부·질병관리본부, (2016).

청소년 전자담배 현재사용률



*최근 30일 동안 전자담배를 피운 사람의 비율
※ 출처 : 보건복지부·질병관리본부·교육부, (2016).



참고문헌

-
- 보건복지부·질병관리본부. (2016). 2015 국민건강통계 : 국민건강영양조사 제6기 3차년도.
- 보건복지부·질병관리본부·교육부. (2016). 제12차(2016년) 청소년건강행태온라인조사 통계.
- 이안나. (2017). 세계 담배제품 불법거래 현황 및 우리나라의 과제. 금연정책포럼 Tobacco-Free, 제13호, 4-15.
- 조세일보. (2017). 담배밀수 누가 하나했더니... '여행자·승무원' 1위. 이희정 기자. 관세청 자료.
- 한국건강증진개발원. (2015). 금연이슈리포트 총권 제23호.
- Joossens L, Raw M. (2008). Progress in Combating Cigarette Smuggling : Controlling the Supply Chain. Tob Control. 17(6):399 - 404.
- UN. (2017). United Nations Treaty Collection. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4-a&chapter=9&clang=_en
- WHO. (2014). The Illicit Trade in Tobacco Products.
- WHO. (2016). Global Progress Report on Implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control.
-

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

11월호 예고

11월호에서는 금연구역에 대해 살펴봅니다. 우리나라 금연구역 정책의 성과를 중심으로 금연구역 지정 현황을 살펴보고 간접흡연 피해 예방을 위한 향후 과제를 도출해봅니다.

