

금연이슈 리포트

TOBACCO CONTROL ISSUE REPORT

A monthly review and analysis of global tobacco control trends

Heated Tobacco Products(HTPs) (2) Market and Regulation Status in Korea

궤련형 전자담배, 담배규제의 판도를 흔들다

(2) 국내 궤련형 전자담배 시장 및
규제 현황과 시사점



02 인포그래픽
궤련형 전자담배 규제,
더 이상 물러설 수 없다!

04 이달의 이슈
궤련형 전자담배,
담배규제의
판도를 흔들다 (2)

12 이달의 지표
청소년
간접흡연
노출률

SEPTEMBER 2018
Vol. 60

9

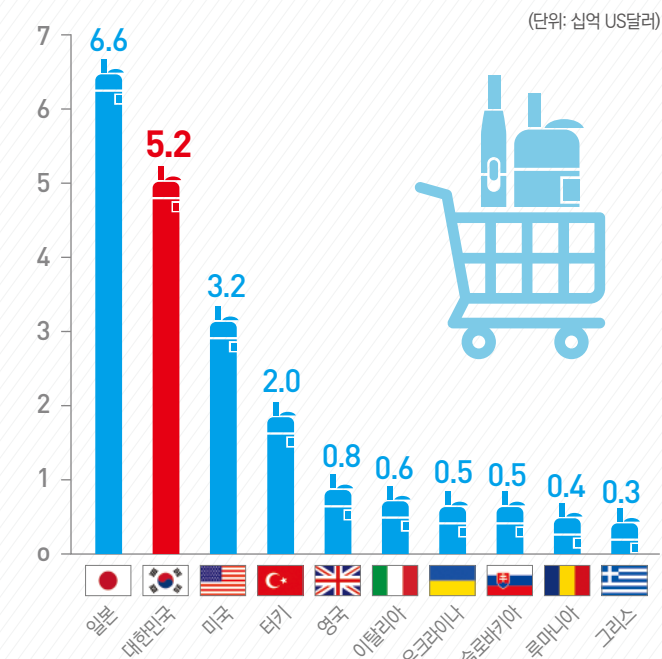
우리나라 궐련형 전자담배 규제 현황 & 향후 개선 필요 방향



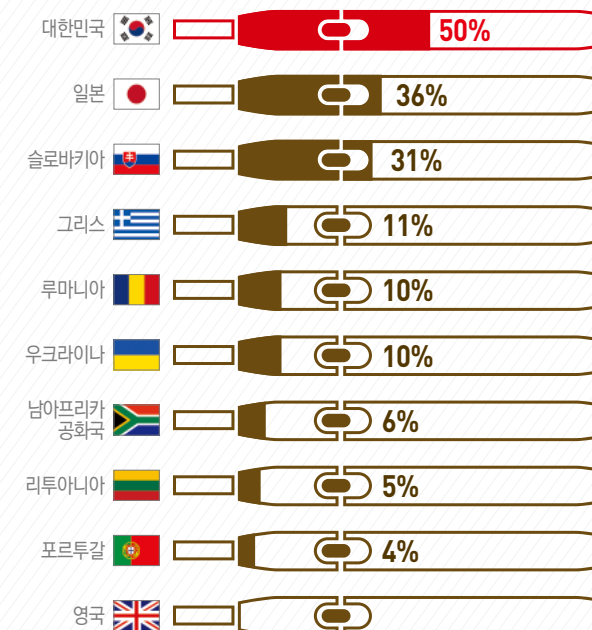
우리나라 궐련형 전자담배 시장 예측치

시장 규모는 세계 2위, 국내 사용 비중으로는 세계 1위

2022년 궐련형 전자담배 시장 규모 순위



2022년 국가 내 궐련형 전자담배 사용 비중 순위



※ 국가별 궐련 및 궐련형 전자담배 사용 중 궐련형 전자담배의 비중

CONTENTS

A monthly review and analysis of
global tobacco control trends

04

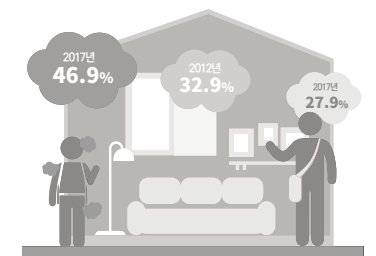
이달의 이슈
궐련형 전자담배,
담배규제의 판도를 흔들다 (2)



궐련형 전자담배의 등장은 전 세계 담배 규제 정책에 위협이 되고 있습니다. 전 세계가 주목하고 있는 대한민국의 궐련형 전자담배 규제 정책의 종류와 현황을 알아보고, 한계와 나아갈 방향을 짚어봅니다.

12

이달의 지표
청소년 간접흡연
노출률



2017년 청소년건강행태온라인조사 결과에 따르면 지난 10년간 남학생에 비해 여학생의 노출률이 다소 높게 조사된 것을 알 수 있는데, 이는 향후 청소년의 간접흡연 예방을 위한 정책이나 프로그램 고려 시 성별 간 차이를 좁힐 수 있는 방안이 마련되어야 함을 시사합니다.

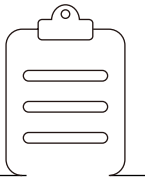
궐련형 전자담배, 담배규제의 판도를 흔들다

(2) 국내 궐련형 전자담배 시장 및 규제 현황과 시사점

Heated Tobacco Products(HTPs) - (2) Market and Regulation Status in Korea



궐련형 전자담배의 등장은 우리나라뿐만 아니라 전 세계 담배규제 정책에 위협이 되고 있다. 특히 우리나라는 궐련형 전자담배의 급속한 성장만큼이나 강력한 규제조치를 시행하고 있다는 점에서 궐련형 전자담배 규제 정책을 고민하는 많은 해외 보건당국에 관심의 대상이 되고 있다. 전 세계가 주목하고 있는 대한민국의 궐련형 전자담배 규제 정책의 종류와 현황을 알아보고, 한계와 나아갈 방향을 짚어본다.



담배규제, 궐련형 전자담배도 예외일 수 없다

우리나라 담배사업법 제2조에 따르면 담배제품은 담뱃잎을 원료의 전부 또는 일부로서 사용함으로써 흡연, 빨기, 흡입(증기), 씹기 또는 냄새에 적합한 상태에서 제조하는 것을 말한다. 궐련형 전자담배 역시 담뱃잎을 이용해 담배를 피우거나 증기를 흡입하는 용도로 제조 또는 수입되기 때문에 국내에서는 담배제품으로 분류되는데, 이는 담배사업법과 국민건강증진법에 따라 기존 담배에 부과되는 모든 규제가 궐련형 전자담배에 적용된다는 것을 의미한다. 대표적으로 금연구역에서의 궐련형 전자담배 사용 금지, 온라인상에서의 판매 등 통신기술에 의한 유통·판매, 미성년자 대상 판매 금지 등을 들 수 있다. 담배 광고와 판촉은 라디오, TV, 인쇄 매체, 국내 인터넷 등에서 제한된다.

[담배사업법]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. '담배'란 연초(煙草)의 잎을 원료의 전부 또는 일부로 하여 피우거나, 빨거나, 증기로 흡입하거나, 씹거나, 냄새 맡기에 적합한 상태로 제조한 것을 말한다.

[국민건강증진법 시행령]

제27조2(담배의 구분) 법 제23조 제1항에 따른 담배의 구분은 다음 각 호와 같다.

1. **궐련(卷煙)**: 잎담배에 향료 등을 첨가하여 일정한 폭으로 썬 후 궐련제조기를 이용하여 궐련지로 말아서 피우기 쉽게 만들어진 담배 및 이와 유사한 형태의 것으로서 흡연용으로 사용될 수 있는 것
20. **전자담배** : 니코틴 용액이나 연초 및 연초 고형물을 전자장치를 사용해 호흡기를 통해 체내에 흡입함으로써 흡연과 같은 효과를 낼 수 있도록 만든 담배로서 그 구분은 다음 각 목에 따른다.
 - 가. 니코틴 용액을 사용하는 전자담배
 - 나. 연초 및 연초 고형물을 사용하는 전자담배
 - 1) 궐련형
 - 2) 기타 유형

...(이하 생략)...

2022년 국가별 궐련형 전자담배 사용 비중 순위

순위	국가	시장 점유율(%)
1	대한민국	50
2	일본	36
3	슬로바키아	31
4	그리스	11
5	루마니아	10
6	우크라이나	10
7	남아프리카공화국	6
8	리투아니아	5
9	포르투갈	4
10	영국	-

* 국가별 궐련 및 궐련형 전자담배 사용 중 궐련형 전자담배의 비중

※ 출처 : Euromonitor International. (2018).

세계가 주목하는 대한민국의 궐련형 전자담배 규제 정책

대표적인 시장조사업체인 유로모니터인터내셔널(Euromonitor International)의 자료에 따르면, 2022년 우리나라의 궐련형 전자담배 시장 규모는 약 52억 달러로 예측되는데, 이는 일본 66억 달러의 뒤를 이어 세계 2위 규모이다. 한편 2022년 각국의 궐련 및 궐련형 전자담배 사용을 추산한 결과를 보면 우리나라 궐련형 전자담배 시장 성장세가 더욱 놀라운데, 36%인 일본을 훨씬 앞선 50%로 추산되어 세계 1위의 국가 내 사용 비중을 기록할 것이라는 분석이다. 이는 다시 말해 5년 안에 우리나라 담배사용자의 절반가량이 궐련형 전자담배를 사용하게 된다는 것이다.

2022년 궐련형 전자담배 시장 규모 순위

순위	국가	시장 규모(십 억 달러, USD)
1	일본	6.6
2	대한민국	5.2
3	미국	3.2
4	터키	2.0
5	영국	0.8
6	이탈리아	0.6
7	우크라이나	0.5
8	슬로바키아	0.5
9	루마니아	0.4
10	그리스	0.3

※ 출처 : Euromonitor International. (2018).

우리나라 궐련형 전자담배 시장에 대한 예측이 위와 같이 이루어지는 와중에, 궐련형 전자담배를 담배제품으로 분류하면서 궐련에 적용되는 규제 조치가 자동적으로 궐련형 전자담배에도 적용이 되어 우리나라는 세계에서 궐련형 전자담배가 가장 많이 팔리는 나라이면서 동시에 궐련형 전자담배에 가장 많은 규제를 적용하는 나라 중 하나가 되었다. 이렇다 보니 궐련형 전자담배 또는 가열담배(Heated Tobacco Product) 시장이 성장할수록 우리나라에 대한 전 세계의 이목이 집중될 수밖에 없는 것이다. 특히 이들 제품에 대한 우리나라의 규제 조치는 세계 담배규제 당국에 있어 매우 선진적인 조치로 주목을 받고 있다. 세계보건기구(WHO)가 2017년 하반기에 궐련형 전자담배를 비롯한 가열담배가 합법적으로 유통되고 있는 것으로 확인된 총 20개 국가를 대상으로 조사한 이들 담배제품의 규제 현황을 살펴보면, 우리나라의 궐련형 전자담배 규제가 예방적이고 선제적인 접근을 취하고 있음을 알 수 있다.

- **(과세유무)** 가열담배를 유연담배(Smoked Tobacco Product)로 분류한 국가는 없으나, 과세는 유연담배 수준으로 부과하고 있는 나라가 6개국으로 가장 많음
 - 가열담배에 과세를 하지 않는 국가는 4개국으로 나탄남
- **(시판과정)** 시판 전 허가 또는 고지 의무를 부여하는 국가는 14개국, 6개국은 허가 또는 고지 의무 없음
- **(검증되지 않은 건강정보 게재 금지)** 가열담배와 관련한 검증되지 않은 건강정보의 게재를 금지하는 국가는 10개국이었으며, 7개국은 아직 금지하지 않음
- **(미성년자 판매 금지)** 15개국에서 미성년자(16~20세 이하)에게 가열담배 판매를 금지하고 있으며, 5개국은 아직 금지하지 않거나 '기타'로 응답

궐련형 전자담배, 규제 사각지대를 노리다

- **(공중장소에서의 가열담배 사용 금지)** 공공장소에서의 사용을 유연담배와 같이 적용하여 금지하고 있다고 응답한 국가는 8개국, 전자담배와 같은 수준으로 금지하고 있다고 응답한 국가는 1개국임
- 11개국은 금지하고 있지 않거나 '기타'로 응답
- **(광고·판촉·후원 금지)** 유연담배처럼 14개국에서 가열담배의 담배광고·판촉·후원을 금지하고 있으며, 6개국에서는 아직 금지하지 않고 있거나 '기타'로 응답
- **(건강경고)** 가열담배에 무연담배와 동일하게 건강경고를 삽입하고 있는 나라가 9개국으로 가장 많고, 유연담배 수준 2개국, 전자담배 수준 1개국, 건강경고를 삽입하지 않고 있거나 '기타'로 응답한 국가는 8개국임

물론 우리나라도 처음부터 궐련형 전자담배 규제가 순탄했던 것만은 아니었다. 그 이면에는 제품의 세부 분류의 문제가 있는데, 명칭에서도 알 수 있듯이 담배제품 가운데 전자담배로 분류되면서 특히 담배제품별 규제 내용이 다소 상이한 정책의 적용 수준에 대한 논란이 궐련형 전자담배 규제 논란의 핵심을 이루게 되었다.

가장 먼저 일어난 쟁점은 바로 궐련형 전자담배에 부과되는 세금의 수준이다. 궐련형 전자담배가 우리나라에 출시될 당시 정부는 이 제품이 제조자의 의도대로 사용되기 위해서는 전자기기를 사용해야 한다는 점을 근거로 담배제품 중 전자담배로 세부 분류를 하게 된다. 문제는 당시 전자담배에 적용되는 과세기준은 당시 우리나라에 유통되던 전자담배 형태인 액상형 전자담배, 즉 니코틴 용액을 사용하는 전자담배에 적합하게 설정되어 있었다(예: 밀리미터당 525원). 궐련과 유사한 형태의 궐련형 전자담배에 액상형 전자담배 과세 기준을 그대로 적용할 수 없었기 때문에 당장 출시 되는 궐련형 전자담배에는 결국 총 1,739원의 세금이 부과되었는데, 이는 4,500원짜리 궐련 한 갑에 3,318원의 세금이 부과되는 것에 비하면 절반이 겨우 넘는 수준에 불과했다.

이러한 상황에서 궐련형 전자담배의 판매가 급증하자 정부와 국회 일각에서는 궐련형 전자담배 제품의 세금 회피 문제와 함께 궐련형 전자담배 사용이 건강에 미치는 영향에 대한 우려가 동시에 제기되었다. 특히 보건복지부를 중심으로 모든 담배제품에 동일한 수준의 세금이 부과되어야 한다는 WHO 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control)의 권고에 따라 궐련형 전자담배의 세율을 올리기 위해 국회 및 대중 대상 인식 개선 활동을 전개하였다. 몇 달간의 심의 끝에 국회에서 마침내

2018년 1월부터 궐련에 부과되는 세금의 약 90%에 달하는 수준으로 궐련형 전자담배에 대한 세율을 인상하는 개정안을 통과시켰다. 담배업계는 궐련형 전자담배의 세율 인상이 담배가격 인상을 초래할 것이라 주장하였지만, 실제 담뱃세가 오르고 나서 궐련형 전자담배의 가격은 4,300원에서 4,500원으로 200원가량 인상되는 것에 그쳤다. 이 또한 기존 궐련 제품의 가장 일반적인 가격과 같은 수준에 머물러 결국 가격 인상이 제품 가격에 영향을 주지는 않았다. 그러나 궐련형 전자담배에 궐련과 매우 유사한 수준의 세금을 부과하여 궐련형 전자담배에 대한 잠재적 건강 위험성에 선제적으로 대응하는 예방적 조치를 취하였다는 데에 그 의의가 있다.

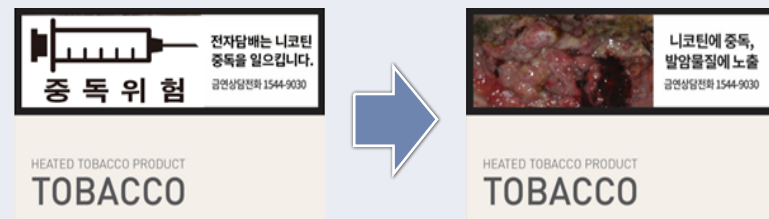
궐련형 전자담배
세금 인상 전후 비교

세금의 종류	궐련 (4,500원 기준)	궐련형 전자담배	
		인상 전 (4,300원 기준)	인상 후 (4,500원 기준)
담배소비세	1,007원	528원	897원
지방교육세	443원	232.2원	395원
개별소비세	594원	126원	529원
연초농가지원금	5원	-	-
건강증진기금	841원	438원	750원
폐기물부담금	24.4원	24.4원	24.4원
부가세	409원	391원	391원
총 세금	3,318원	1,739원	2,986원

담뱃세만큼이나 궐련형 전자담배 규제 관련하여 논란이 있었던 규제가 바로 경고그림 부착 의무이다. 국민건강증진법 제9조의2에 의해 모든 담배제품은 담뱃갑의 앞면과 뒷면에 50% 이상 크기의 경고그림(그림 30%, 문구 20%)을 부착할 것이 2016년 12월 23일부터 의무화되었다. 이 조항에 따라 궐련의 경우 총 10개의 경고그림이 24개월 동안 동일한 비율로 제품에 부착되어야 하는 반면 전자담배의 경우 한 가지의 경고그림만이 고시되었다. 그런데 앞에서 설명한 바와 같이 궐련형 전자담배는 제품 사용 특성에 따라 전자담배로 분류되면서 주사기 모양의 그림과 니코틴 중독을 경고하는 문구가 조합된 전자담배용 경고그림 부착이 적용되었다. 문제는 담뱃세 논란과 마찬가지로 기존의 정책이 액상형 전자담배 제품 기준으로 마련되었기 때문에 같은 전자담배라도 니코틴 액상을 사용하는 것이 아닌 연초를 사용하여 제조된 제품이라는 점이다. 따라서 궐련형 전자담배의 잠재적 건강 위험을 제대로 전달할 수 있는 경고그림의 개발이 필요하다는 인식이 제기되었다. 이에 보건복지부는 2018년 12월 23일부터 적용되는

제2기 경고그림 개발 시 껴련형 전자담배에 부착될 경고그림을 별도로 제작하였으며, 이를 보건복지부 고시로 공표하였다. 껴련형 전자담배용 경고그림에는 제품 사용으로 인해 발암물질에 노출될 수 있다는 내용의 그림과 문구가 실렸으며, 이로써 우리나라는 전 세계에서 껴련형 전자담배에 단순 문구가 아닌 그림과 문구로 이루어진 건강경고 부착을 의무화하는 선도 국가로 자리매김하게 되었다.

껴련형 전자담배
경고그림 변경
(2018. 12. 23. 전후)



이처럼 세계적으로도 이례적인 강력한 규제를 적용하고 있음에도 불구하고, 우리나라의 껴련형 전자담배 성장 속도는 매우 높아 출시 1년 만에 시장 점유율을 10%까지 차지하고 있다. 그 원인으로 우리나라 담배시장의 전통적인 구조도 들 수 있지만 우리나라 담배규제의 허점을 공략하는 담배 업계의 다양한 영업활동도 꼽을 수 있다. 즉, 껴련과 동일한 수준의 규제를 적용하는 원칙을 고수하더라도 원래 규제가 미비한 부분이 있기 때문이다. 가장 대표적인 것이 바로 제한적 규제에 머물고 있는 담배광고 및 판촉 활동에 대한 정책이다. 현행법상 담배광고를 판매시점에 금지하지 않기 때문에 대표적 담배소매점 중 하나인 편의점은 껴련형 전자담배 출시와 함께 껴련형 전자담배 광고로 채워졌다.

껴련형 전자담배 광고로
도배된 편의점



이들 업체는 소매점에만 광고를 내는 것이 아니라 자사 제품을 홍보하기 위한 기자회견을 열기 때문에 제품 관련 정보가 뉴스 기사의 형태로 유통 되게 된다. 국민건강증진법 등에 따라 언론을 통한 담배광고는 제품 가격 및 상표명 정보를 전달하는 것으로 제한되어야 하는데, 기자회견에 대한 언론보도는 업체가 직접 수행한 광고에 해당하지 않으므로 제품 정보가 법에서 정한 수준을 훨씬 뛰어넘는 기사 형태로 대중에게 제공되어 실질적으로 광고로서 역할을 하게 되는 셈이다. 게다가 껴련형 전자담배의 기기장치가 담배제품으로 분류되지 않는 것도 우리나라 담배규제의 허점이다. 담배사업법상 정의에 따라 연초를 원료로 해야만 담배제품으로 분류되기 때문에 껴련형 전자담배 기기는 껴련형 전자담배 사용에 필수적인 구성품임에도 불구하고 전자장치로서의 일반적 규제 외에는 적용되는 규제가 전무한 상황이다. 특히 껴련형 전자담배 기기에 대한 판촉 활동을 규제할 근거가 없는 것이 가장 큰 문제이다. 껴련형 전자담배 기기가 담배제품이 아니기 때문에 가격할인 행사를 통한 판촉뿐만 아니라 온라인을 통한 판매를 규제할 법적 근거가 없는 상황이다. 껴련형 전자담배 판촉이 대부분 기기장치를 통해 이루어진다는 점을 고려하면 이는 향후 껴련형 전자담배 규제에 매우 심각한 걸림돌이 아닐 수 없다.

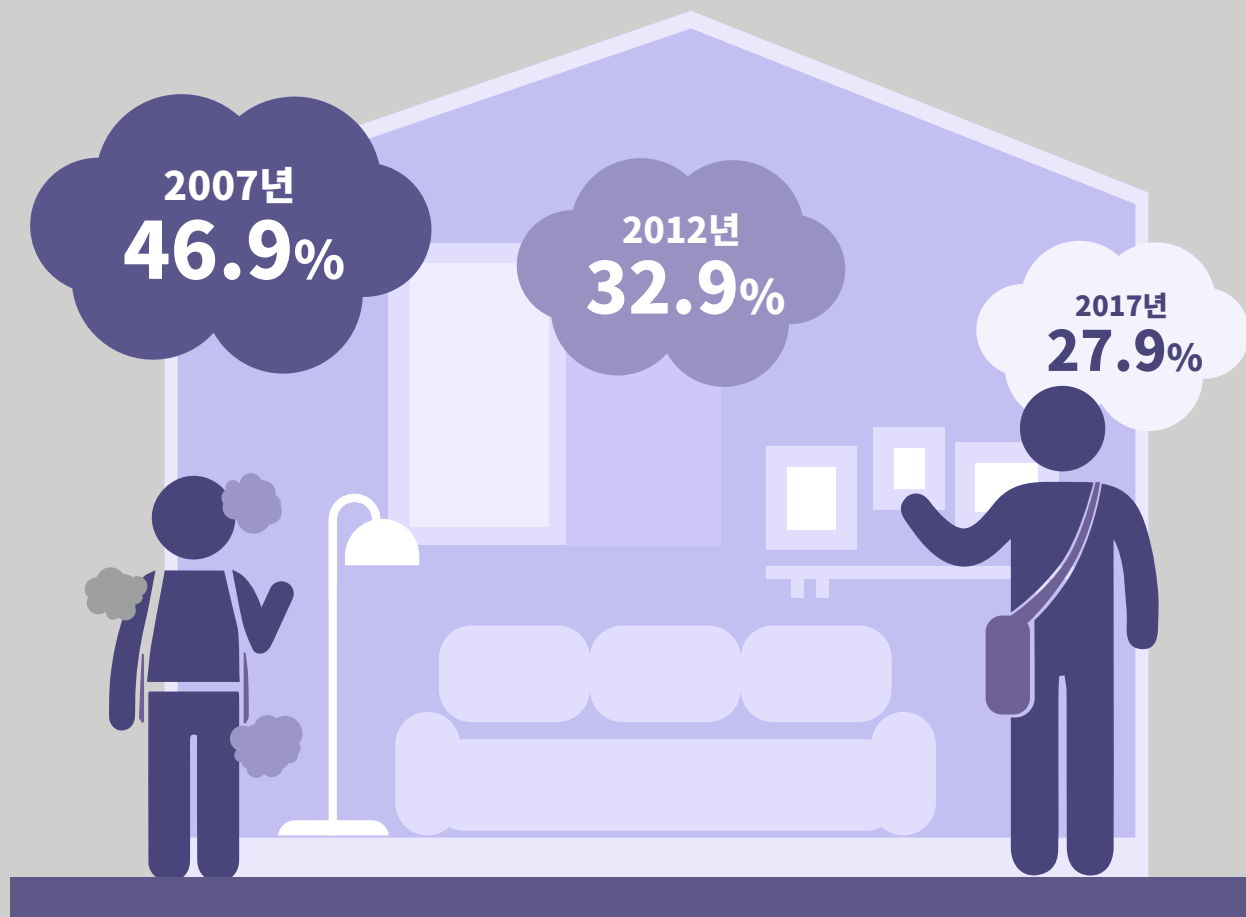
껴련형 전자담배 기기
할인을 통한
제품 광고 및 판촉



대한민국, 신종담배 규제 선도국이 되려면

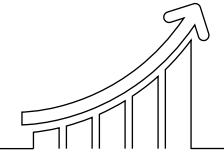
우리나라는 액상형 전자담배에도 껴련과 동일한 규제를 적용하는 것으로 신종담배 규제 선도국의 반열에 올라 있다. 급부상하고 있는 신종담배인 껴련형 전자담배 역시 선례에 따라 선제적이고 예방적인 규제를 적용하기 위해서는 무엇보다도 현존하는 규제의 면밀한 시행뿐만 아니라 규제의 사각지대를 노리는 신종담배 제품에 대응할 수 있도록 보다 포괄적인 규제의 마련이 시급하다.

청소년 간접흡연 노출, 금연구역 확대와 함께 감소



청소년 간접흡연 노출률

Prevalence of Exposure to Tobacco Smoke
among Youth



청소년이 간접흡연에 노출이 된다는 것은 단순히 담배 사용 시 배출되는 해로운 성분에 신체가 노출된다는 문제뿐만 아니라, 청소년이 생활하는 환경에서 누군가가 흡연을 하는 장면을 접하게 된다는 점에서도 담배 규제적 관점에서 지속적인 모니터링이 필요한 지표이다. 우리나라는 매년 실시하는 청소년건강행태온라인조사를 통해 청소년의 흡연 행태를 조사하고 있는데, 2017년에 발표된 제13차 조사 결과에 따르면 우리나라 청소년(13~18세) 중 최근 7일 동안 집 안에서 가족이나 손님 등 다른 사람이 담배를 피울 때 그 근처에 같이 있었다고 응답한 청소년의 비율이 27.9%로 조사되었다. 이는 10년 전인 2007년(46.9%)에 비해서는 크게 감소한 수준이며, 특히 가정 내 간접흡연의 노출률이 감소했다는 점은 법적으로 금연구역이 아닌 가정 내에서도 실제 흡연을 하는 사례가 감소하거나, 적어도 청소년 주변에서는 담배를 사용하는 행동을 자제한다는 것으로 해석될 수 있다.

청소년 가정 내 간접흡연 노출률



* 최근 7일 동안 학생의 집안에서 다른 사람(가족이나 손님 등)이 담배를 피울 때 그 근처에 같이 있었던 적이 있는 사람의 비율

※ 출처 : 교육부·보건복지부·질병관리본부. (2017).

한편, 여전히 청소년 10명 중 3명가량이 가정 내에서 담배연기에 노출되고 있다는 사실은 간접흡연이 건강 피해, 특히 성장기의 건강에 미치는 영향을 고려하면 향후 아동 및 청소년의 간접흡연 노출 감소 및 예방을 위한 효과적인 정책이나 프로그램의 개발이 필요하다는 점을 시사한다.

참고문헌



교육부·보건복지부·질병관리본부. (2017). 제13차(2017년) 청소년건강행태온라인조사통계.

Euromonitor International. (2018). Key Findings Part 2: Vapour Products.

구독신청



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

홈페이지 : www.khealth.or.kr

구독신청 이메일 주소 : 한국건강증진개발원 국가금연지원센터 tcir@khealth.or.kr

10월호 예고



2018년 10월호에서는 스위스 제네바에서 개최된 WHO 담배규제기본협약(FCTC) 제8차 당사국 총회 주요 결과를 분석합니다. 전 세계 181개 당사국이 WHO FCTC의 이행 개선을 논의하는 당사국 총회에서 집중적으로 다루어진 정책 내용을 살펴보고 향후 국내외 담배규제에의 시사점을 도출합니다.



금연이슈리포트 TOBACCO CONTROL ISSUE REPORT

발행처	한국건강증진개발원 국가금연지원센터 금연기획팀 서울시 중구 퇴계로 173 남산스퀘어빌딩 24층 www.khealth.or.kr
발행인	조인성
기획총괄	이성규
구성·집필	박경아, 이정은

