

Weekly Issue

 한국건강증진개발원
Korea Health Promotion
Institute
www.khealth.or.kr

제 019호(2017 - 19)
발행일 2017. 05. 11
ISSN 2508-6863

발행인 정기혜 | 발행처 한국건강증진개발원 | 04554 서울특별시 종로구 퇴계로 173 남산스퀘어빌딩 24층 | Tel : 02)3781-3594 | Fax : 02)3781-3579

경제학적 관점에서의 담배규제와 한국에서의 시사점*

*The Economics of Tobacco and Tobacco Control :
Global Evidence and Implications for the Republic of Korea*



Prof. Frank J. Chaloupka
(University of Illinois)

- 담배가격 인상은 흡연율을 감소시킬 수 있는 가장 효과적인 방법이며, 담배가격 인상에서 가장 중요한 부분을 차지하는 담뱃세의 경우 FCTC는 종량세 방식의 부과를 권고하고 있음
- 담뱃세 인상을 비롯한 담배규제 강화가 고용을 감소시키고 빈곤층에게 악영향을 미친다는 등의 속설이 있으나 담배업계가 아닌 전 사회를 대상으로 살펴봤을 때, 전체 일자리는 증대되며 빈곤층에 대한 사회적 지원 확대가 가능하게 되어 빈곤의 불평등을 줄일 수 있는 등 담배규제의 강화는 사회·경제적으로 긍정적 효과를 야기함
- 한국은 담뱃세의 추가적인 인상 여지가 있으며, 인플레이션과 소득 증가를 고려해 담뱃세 인상을 정기적으로 검토하는 것이 바람직할 것임

1. 담배규제의 경제적 비용

□ 경제적 논거

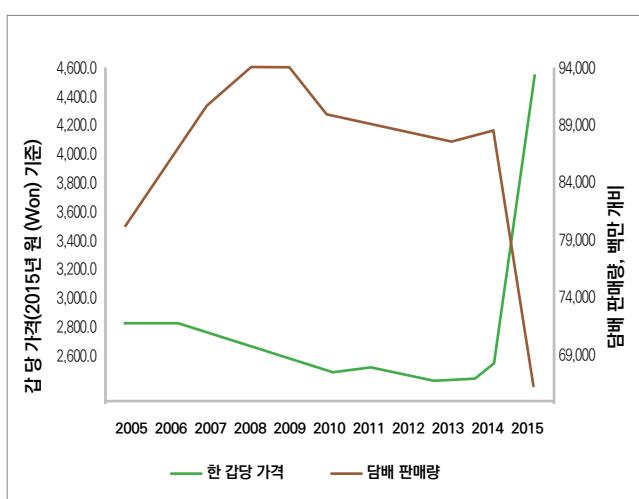
- 흡연으로 인한 연간 사망자 수는 전 세계에서 약 6백만 명으로, 사망 원인 중 2위이며, 흡연으로 인한 지출은 건강 관련 지출 중 평균 5.6%, GDP의 1.8%를 차지할 정도로 심각한 상황임
 - 담배시장은 정부의 적절한 개입을 통해 시장의 실패를 보완해야 하는 시장임

* 이 원고는 2017년 3월 28일 “금연정책 평가와 발전방향 모색을 위한 국제 심포지엄”에서 발표한 Chaloupka 교수의 발표 내용을 저자의 허락을 받아 요약·정리한 것임

□ 담배가격과 흡연률과의 상관성

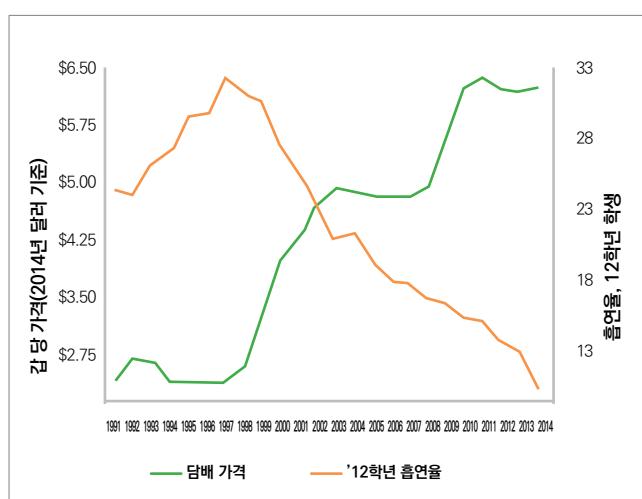
- 일반적으로 가격과 소비는 반비례 하는데, 담배 역시 담배가격이 오를수록 담배소비가 감소하는 양상을 보임
 - 한국의 경우에도 2015년 담배가격 인상에 따라 소비가 급격히 감소하였으며, 멕시코와 브라질 등 다른 나라에서도 이와 유사한 현상이 나타나고 있음[그림 1]
 - 담배가격 인상은 흡연율 저하 및 금연시도율 증가에 영향을 미치는데, 미국의 경우는 담뱃세(연방세, 2009년) 인상 후 금연상담전화 신청이 급증하였으며, 프랑스는 흡연율 감소뿐만 아니라 폐암 사망률 감소에도 담배 가격 인상의 영향을 미친 것으로 나타나고 있음
 - 또한, 상대적으로 경제적 독립이 어려운 청소년의 경우 담배가격 인상에 따른 흡연 감소가 두드러지게 나타나 가격 인상이 흡연율 감소에 가장 직접적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있음[그림 2]

[그림 1] 한국의 담배가격과 소비 변화
(인플레이션 반영, 2005~2015년)



자료 : Euromonitor, WorldBank

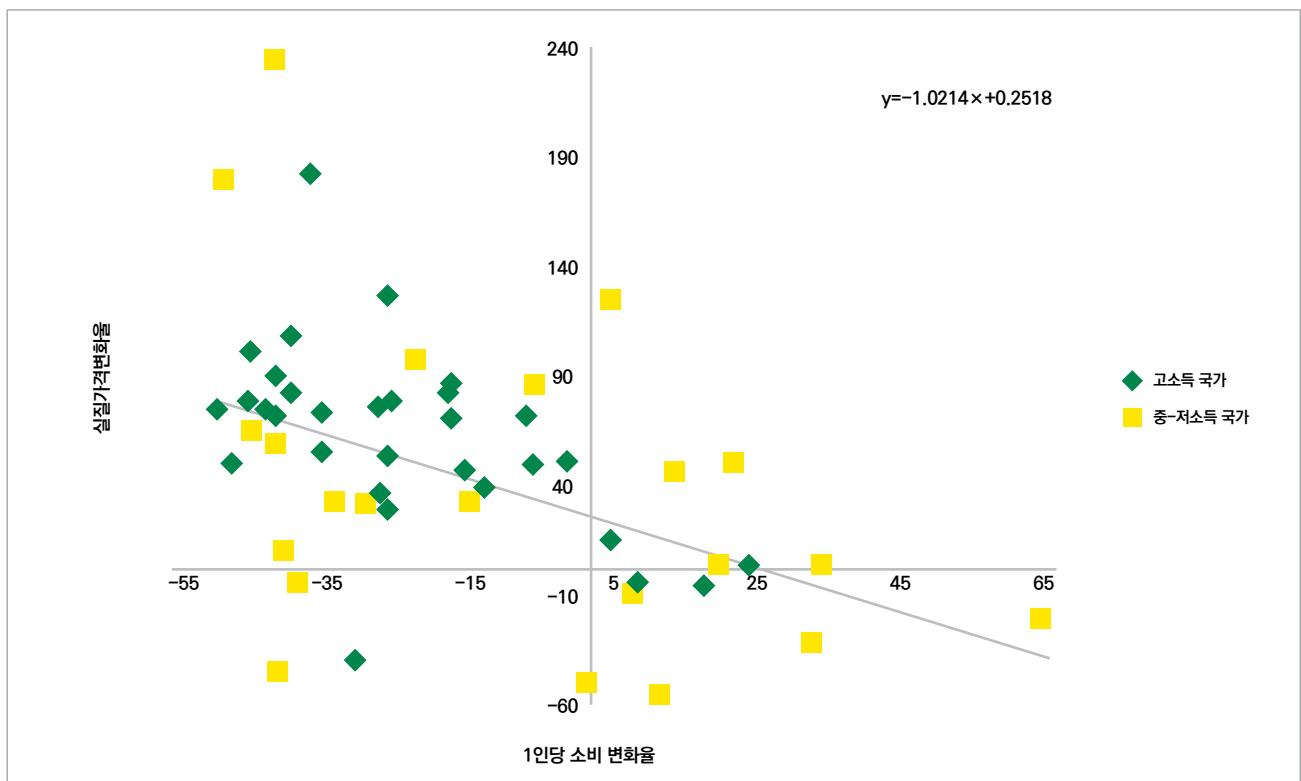
[그림 2] 미국의 담배가격과 청소년 ('12학년)
흡연율 (1991~2014년)



자료 : MTF(2015) & Chaloupka(2017)

- 다년간의 연구 결과를 분석해 보면 담배제품의 소비세 및 가격을 인상하는 것이 담배 사용량을 줄이는데 가장 효과적인 방법으로 나타남
 - 52개 국가(고소득 29개국, 중소득 21개국, 저소득 2개국)의 1996년부터 2011년까지의 자료를 분석하였는데
 - 담배가격이 담배소비에 미치는 영향을 보기 위해 단순 상관계수(simple correlation coefficient)를 산출한 결과 계수값이 -0.56으로 역방향성을 보여 담배가격이 증가할수록 담배소비가 감소하는 것으로 나타났음 [그림 3]

[그림 3] 실제 담배가격 변화률과 1인당 담배소비 변화율 비교 (1996~2011)

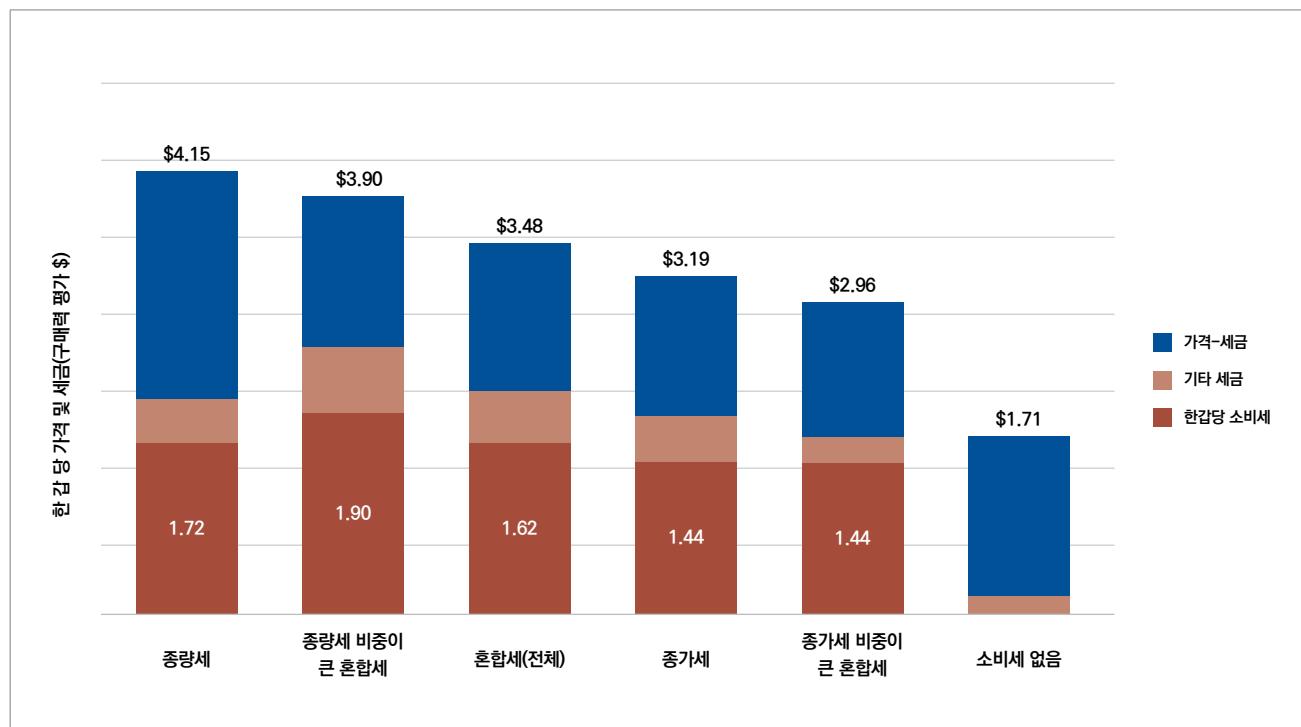


2. 담뱃세 인상

□ 부과방식

- 담뱃세 부과방식은 크게 종가세와 종량세로 나뉘는데, FCTC는 각 당사국들이 각국의 공중보건 상황과 재정적 필요를 고려하여 가장 효율적인 시스템을 운영하는 것이 바람직하다고 설명함
 - 담뱃세는 담배가격에 비례하여 세금을 부과하는 종가세와 가격에 상관없이 한 갑당 특정 금액을 부과하는 종량세로 나뉘며, 한국의 경우 종량세 방식을 채택하고 있음
- FCTC는 담배과세와 관련해 종가세 보다는 종량세, 또는 최소 기준 종량세를 부과하는 혼합세를 도입하는 것이 바람직하다고 보고 있음
 - [그림 4]에서 보듯이 종가세에 비해 종량세의 비중이 크거나 종량세로 부과하는 경우 담배 1갑당 가격이 높게 책정되는 것을 확인할 수 있음
 - 또한 종량세의 경우 담배제품에 일괄적으로 세금을 부여하기 때문에 담배제품 간 가격 차이나 가격 다양성을 줄이게 되어 담배가격이 유사한 수준에서 높게 형성되어 소비자의 담배소비 감소를 유도할 수 있는 이점이 있음
- 2014년 전 세계 186개국을 대상으로 조사한 결과를 보면 종량세로 부과하는 국가가 61개, 종량세와 종가세를 혼합하여 부과하는 국가가 61개, 종가세로 부과하는 국가가 46개, 소비세를 부과하지 않는 나라가 18개로 나타났음

[그림 4] 담뱃세 부과방식에 따른 가격 구조



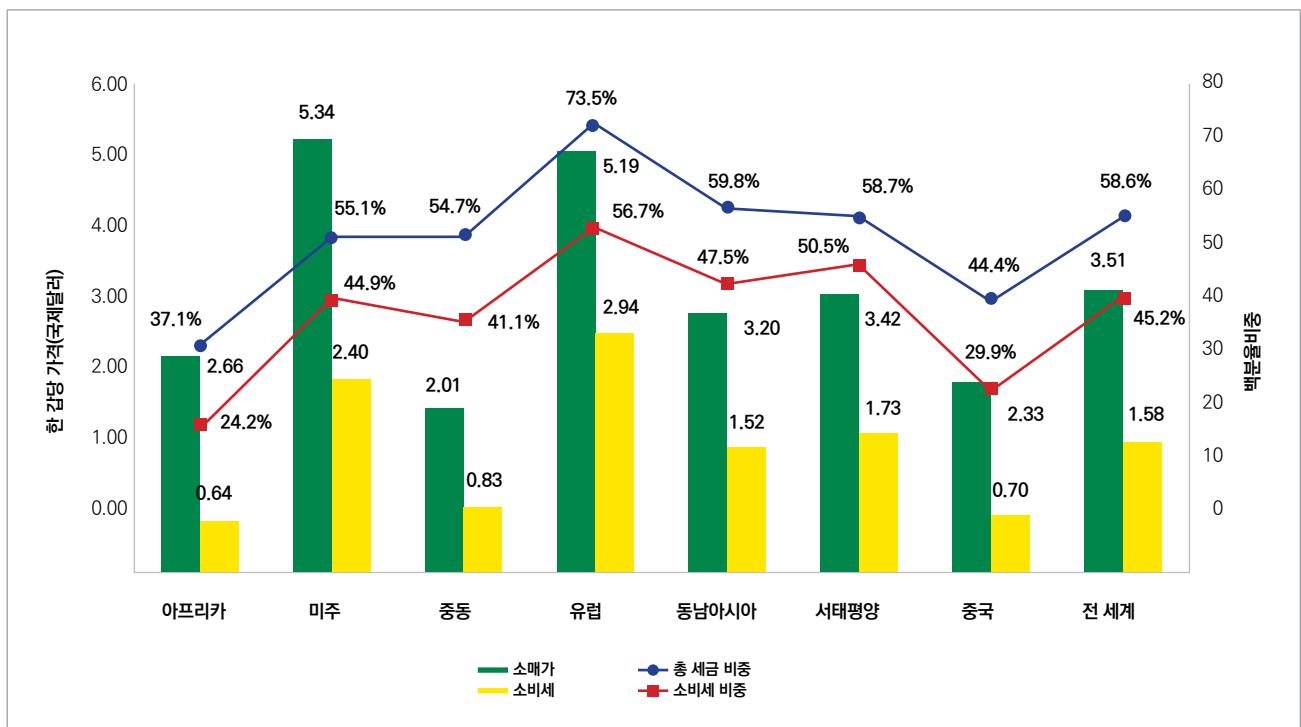
자료 : WHO(2015)

□ 부과방향

- 담뱃세를 도입하거나 상향 조정하는 경우, 당사국들은 가격탄력성과 소득탄력성을 고려해야 하며, 가구소득 변화와 인플레이션을 고려하여 장기적으로 담배제품의 구매력 감소로 인해 담배 소비와 흡연율을 줄이도록 해야 함
 - 이를 위해 당사국들은 담배 조세구조에 대한 일관되고 장기적인 정책을 수립해야 하며, 정기적으로 세율적용 대상 등을 모니터링 하여 특정 기간 내 공중보건이나 재정적 목표 달성을 기여할 수 있도록 해야 함
 - 나아가 담배 조세수준에 대한 정기적 재평가를 바탕으로 인플레이션과 소득성장률을 고려하여 세율의 정기적 인상 또는 조정을 통해 담배제품 사용 감소를 유도해야 함
- 모든 국가에게 동일하게 적용할 수 있는 최적의 담뱃세 기준은 없으며, 당사국마다 조세체계와 지리경제적 상황, 국가의 보건 및 재정 목표 등에 맞추어 개별 조세율보다 최종 소매가를 고려한 조세정책 수립이 필요함
 - WHO는 담배제품의 소매가 대비 최소 70% 선에서 담배 소비세를 책정할 것을 권고하고 있음¹⁾
- 담배제품에 대한 조세체계 확립 시 당사국들은 모든 담배제품에 대해 비슷한 수준으로 과세하는 것이 중요함
 - 담뱃세나 소매가격 인상, 또는 기타 관련 시장 효과로 인해 사용자들이 동일 제품군에서 더 저렴한 제품군으로 대용품을 찾을 가능성을 최소화 하는 방안을 고안하는 것이 필요함

1) WHO(2010), 담배조세 행정 관련 기술 매뉴얼

[그림 5] 지역별 담배 한 갑 당 가격 및 소비세율(2014년 기준)



자료 : NCI & WHO(2016)

□ 대중의 반응

- 담뱃세 인상은 상당수 흡연자를 포함해 일반적인 대중으로부터 지지를 받고 있음
 - 담뱃세 인상은 청소년의 흡연에 효과적인 측면이 부각되면서 더 큰 지지를 받고 있는 상황이며, 새로운 조세 수입의 일부를 담배규제 및 기타 건강관련 활동에 지원한다는 것이 부각될수록 담뱃세 인상에 대한 긍정적 여론이 형성됨
- FCTC 제26조 2항과 자국법에 따라 담뱃세는 담배규제에 대한 재정지원을 위해 사용되어야 함

3. 담배규제에 대한 진위 검증

□ 담배규제와 고용

- 속설 1) “담배규제에 따라 담배제품 소비가 감소하면 상당한 일자리가 감소될 것이다”
- 담배규제는 담배제품의 소비 감소로 인해 담배업계 내의 일자리가 일부 감소할 수는 있으나, 담배제품 소비의 감소분만큼 다른 제품이나 서비스의 소비가 증가하면서 다른 부문들의 일자리가 증가하게 됨

- 실제로 담뱃세 인상에 따른 수입 증가분은 정부가 사용하게 되며, 정부는 세수 확보를 통해 다른 부문의 고용 확대 정책을 추진하는 것이 가능해짐
- 실제로 대부분의 국가에서 사회 전체적인 측면에서 살펴보면 오히려 일자리가 순증하였음을 고려해야 함

○ 검증) “담배 규제로 인한 고용 감소는 사실이 아니다”

□ 담배규제와 서비스업

- 속설 2) “담배규제에 따라 서비스 업계가 영업상 어려움에 처할 것이다”
- 금연구역 확대 등의 금연정책으로 인해 서비스 업계가 타격을 받는다는 주장이 있으나, 역시 금연구역 정책이 술집이나 식당 같은 서비스 업계에 미치는 영향은 아주 미미하거나 거의 없다는 것이 밝혀졌음(IARC 핸드북 13)
- 금연구역 시행으로 인한 국민건강 증진의 측면 및 서비스의 품질 향상을 고려했을 때는 오히려 정책 시행에 대한 긍정적인 측면이 부각되고 있음
- 검증) “담배규제는 서비스 업계 등 경제에 부정적인 영향을 미치지 않는다”

□ 담배규제와 빈곤층

- 속설 3) “담뱃세 인상은 소득 역진성으로 인해 빈곤층의 불평등을 심화시킨다”
- 종량세로 부과되는 담뱃세의 경우 담뱃세가 인상되면 빈곤층에게 직접적인 영향을 미쳐 빈곤층이 더 많은 세부담율을 떠안아 소득역진성이 나타나는 것처럼 보이지만, 이로 인한 결과가 담배소비의 감소이며, 담배소비의 감소는 궁극적으로 건강 증진과 연결되어 있음을 고려했을 때 빈곤층에게 불평등을 심화시킨다는 결론을 도출하는 것은 부당함
 - 실제로 담뱃세 인상에 따른 담배소비 감소의 결과가 건강 증진임을 고려해 본다면, 담뱃세 증가는 오히려 빈곤층에게 매우 발전적인 정책임을 알 수 있음
- 빈곤층이 가격 변동에 더 민감하다고 하더라도, 담뱃세의 경우 담뱃세 인상에 따른 조세 수입을 담배규제 및 기타 보건 프로그램에 사용하여 담뱃세에 대한 대중적 지지를 확보하고, 빈곤층 대상 프로그램에 대한 지원을 확대하는 것으로 소득 역진성에 대한 우려를 불식시킬 수 있음
- 검증) “담배규제는 흡연으로 인한 빈곤층의 불균형적인 부담을 줄여준다”

□ 담배규제와 불법거래

- 속설 4) “담뱃세 인상은 담배가격 인상으로 이어져 담배의 불법거래를 증가시킬 것이다”
- 일반적으로 담배가격이 높은 국가에서 불법거래가 횡행한다는 추론이 가능하지만, 실제 불법거래 시장의 점유율을 살펴보면 담배가격이 높은 나라에서 불법거래가 많이 발생한다는 추론이 무색하게 가격과 불법거래 시장 점유율 사이에 역방향적인 관계가 나타남

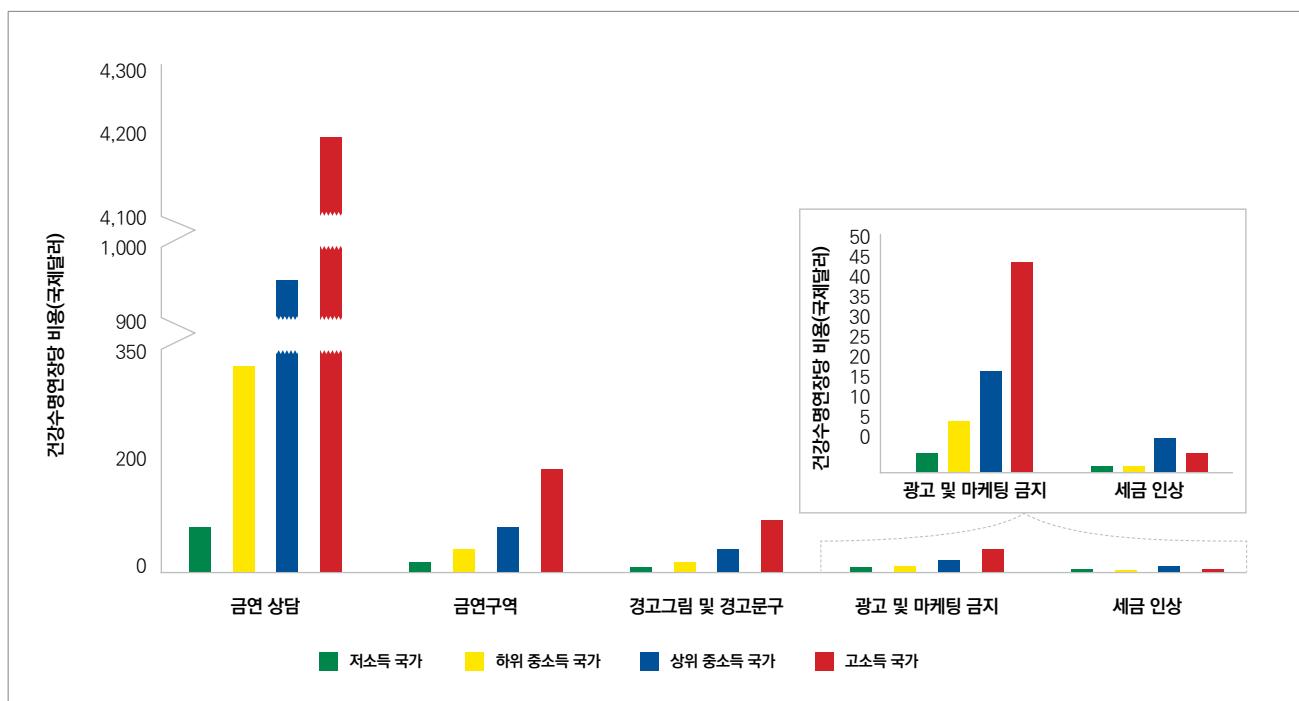
- 담배가격이 높은(USD \$10 이상) 호주나 노르웨이, 뉴질랜드의 경우는 불법거래 시장의 점유율이 5% 미만이며, 담배가격이 상대적으로 낮은(USD \$3 이하) 브라질, 이란, 튜니지, 볼리비아, 파키스탄 등의 나라에서는 20%를 상회하고 있음
 - 이탈리아의 경우에는 반대로 담뱃세를 소비가격의 75% 수준으로 인상한 1998년부터 불법거래 시장 점유율이 급격히 낮아지기도 하였음
 - 이런 사례들을 바탕으로 담뱃세 인상에 따른 가격 상승이 불법거래를 견인한다는 인과관계를 증명하기에는 역부족임
- 실제로 담배 불법거래를 결정하는 요인으로는 정부의 부패, 세금 행정의 약화, 정책 시행력의 약화, 비공식적 유통망 및 범죄 행위망의 존재, 값싼 공급처로의 접근 용이 등을 들 수 있으며, 담뱃세 인상에 따른 가격 인상은 불법거래를 부추기는 절대적인 요인은 아님
- 담배제품의 불법거래를 근절하기 위해 FCTC는 담배제품 불법거래 근절 의정서를 채택하여 비준을 진행하고 있으며, 이로 인해 각 당사국들은 강력한 세금 행정과 집행을 통해 불법거래 감소에 기여할 수 있을 것으로 전망됨
- 검증) “담배제품의 불법거래 규제는 국제적인 규약으로, 흡연을 감소시키며, 흡연에 의한 건강 및 경제에 미치는 악영향을 줄이기 위한 공급 측면의 핵심 정책이다”

4. 담배규제의 경제적 영향 및 한국에서의 시사점

□ 담배규제의 경제적 영향

- 담뱃세 인상이나 일련의 담배규제 조치들은 장기적인 건강 증진 혜택뿐만 아니라 단기적인 경제적 혜택 등 긍정적인 영향을 미치고 있음
- 담배규제 정책으로 인한 흡연율 감소는 흡연으로 인한 유병률 감소로 이어져 의료비의 감소로 인한 경제적 혜택과 함께 생산성 향상을 통한 경제 발전 촉진 등의 긍정적 역할을 수행하고 있음
 - 흡연에 의한 직접적인 의료비 지출은 전체 의료비 중 2.3~9.4%에 달하고 있으며, 생산성 감소를 포함한 흡연으로 인한 직간접 비용은 GDP의 0.33~1.9%에 해당함(Lightwood & Acharya, in press)
- 담배규제 정책들을 비용효율성 측면에서 살펴보았을 때, 담뱃세 인상과 담배회사의 마케팅 활동에 대한 포괄적 금지가 전반적으로 가장 비용 효율적인 정책으로 평가되었음
 - [그림 6]에서 알 수 있듯이 건강수명 연장이라는 담배규제로 인한 혜택에 대해 규제별로 비용 효율적인 측면을 살펴보면, 세금 인상과 포괄적인 마케팅 금지정책 다음으로 건강경고문구 및 그림 부착과 금연구역 지정 및 확대 정책이 비용 측면에서 효율적인 것으로 나타났으며
 - 금연상담의 경우가 상대적으로 가장 비용이 많이 드는 정책으로 나타남

[그림 6] 주요 담배규제 정책들의 비용 효율성



자료 : NCI & WHO(2016)

□ 한국에서의 시사점

- 현재 한국의 경우 WHO 권고 기준에서 보면 여전히 담뱃세를 추가로 인상 할 여지가 남아있으며 담뱃세는 인플레이션과 소득 증가를 고려해 정기적으로 조절할 필요성이 있음
 - 이때 결론에 부과되는 세금과 유사한 수준으로 다른 연소 담배제품에도 세금이 부과되도록 하는 조세 체계 구축이 필요함
- 현재 한국의 담배가격은 저소득층도 감당할 만한 수준으로 향후 담배가격 추가 인상에 대한 사회적인 검토가 필요함
 - 국제 담배규제정책(ITC) 평가조사(2016)에서 한국팀이 한국 내 흡연자 1,991명을 대상으로 조사한 결과 흡연자의 3분의 1 정도(35.7%)가 담배가격 추가 인상에 동의하였음
- 또한 담뱃세 인상에 따른 부정적 효과를 상쇄시킬 수 있도록 세수 인상분 전액을 담배규제 프로그램 및 금연지원 서비스, 빈곤층 대상 프로그램에 대한 지원 확대, 기타 건강증진을 위한 프로그램 확대 및 개선에 사용하는 것이 바람직함
- 마지막으로 조세행정 체계 강화를 통해 지속적인 불법거래 근절 효과를 도모해야 함