

# 금연 이슈리포트

TOBACCO CONTROL  
ISSUE REPORT

ISSN 2508-8742

A monthly review and analysis of global tobacco control trends

## 담배 경작, 경제적으로 지속되기 어렵다

### 담배 경작자의 경제적 대체활동 지원



# CONTENTS

A monthly review and analysis of global tobacco control trends

<b>INFOGRAPHIC</b> <b>02</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 인포그래픽 담배 경작, 경제적으로 지속되기 어려운 이유</li></ul>	<b>02</b>
<b>MONTHLY UPDATES</b> <b>04</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 이달의 정책</li><li>• 이달의 연구</li></ul>	<b>04</b> <b>06</b>
<b>MONTHLY HIGHLIGHTS</b> <b>08</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 이달의 이슈 담배 경작자의 경제적 대체활동 지원</li></ul>	<b>08</b>
<b>MONTHLY INDEX</b> <b>14</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 이달의 지표 청소년 흡연율 (1) - 현재흡연율</li></ul>	<b>14</b>

TOBACCO CONTROL ISSUE REPORT Vol.46., JUNE 2017

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

# 담배 경작, 경제적으로 지속되기 어려운 이유

## Why Tobacco Cultivation Is Not Economically Sustainable

※ 출처  
- 농촌진흥청, (2016).  
- 이관 등, (2004).  
- American Cancer Society, (2015).  
- IDRC, (2014).  
- WHO, (2016).

**경작으로 인해 발생하는 비용(Cost)**  
매우 높음

**경작으로 얻는 수입(Revenue)**  
담배 제조회사에 의존적임

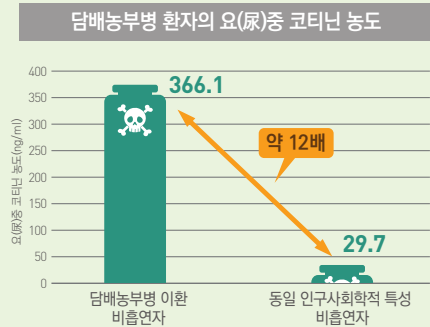
담배는 고도의 노동집약적 작물로서 많은 노동력이 필요

경매 또는 계약으로 구매되므로 담배 경작자는 가격에 대한 교섭력(Bargaining Power)이 없음

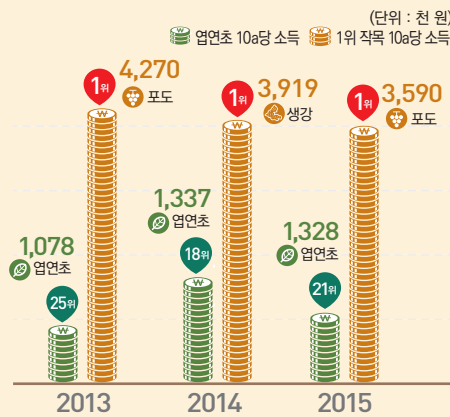
담배는 토양의 양분을 침출시키며, 많은 양의 농약이 필요하여 토질과 수질을 오염

건조하는 등의 공정(Curing)에서 많은 목재가 필요하여 산림 감소

농약 과다노출 및 피부를 통한 니코틴 흡수로 담배농부병 (Green Tobacco Sickness) 등 건강폐해 발생

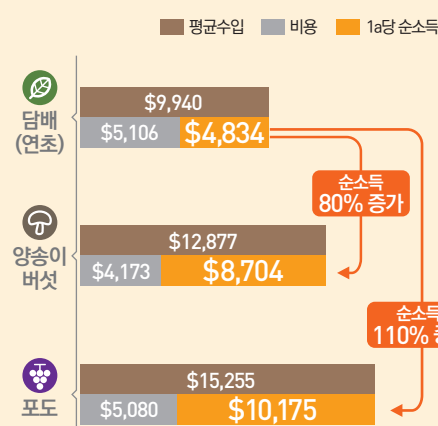


우리나라 엽연초(잎담배) 소득 및 소득 순위



※ 소득은 총 수입에서 총 투입비용을 제외한 값  
※ 노지재배 부문 33개 작목 중 순위

중국의 담배 대체작물 프로젝트 결과



### WHO 담배규제기본협약(FCTC) 제17조 및 제18조 이행 현황

제17조 경제적으로 실행 가능한 대체활동 지원제공

● 국내 이행여부 ○ 전 세계 이행국가 수

담배잎 경작자에게 경제적으로 실행 가능하고 지속가능한 대체활동 지원

● ○ 21개국

담배회사 종사자에게 실행 가능하고 지속가능한 대체활동 지원

● ○ 7개국

개인소매업자(담배판매)에게 실행 가능하고 지속가능한 대체활동 지원

● ○ 1개국

### 제18조 환경 및 인간의 건강보호

● 국내 이행여부 ○ 전 세계 이행국가 수

담배잎 경작과 관련하여 환경보호를 위한 조치

● ○ 25개국

담배잎 경작과 관련하여 환경 관련 인류의 건강을 위한 조치

● ○ 24개국

담배 제조와 관련하여 환경보호를 위한 조치

● ○ 26개국

담배 제조와 관련하여 환경 관련 인류의 건강을 위한 조치

● ○ 24개국

## 이달의 정책



### 뉴질랜드, 규격화 무(無)광고 포장에 사용될 새로운 건강경고 시안 공개

뉴질랜드가 이달 9일, 규격화 무(無)광고 포장(Standardised Packaging)을 위한 새로운 건강경고 시안을 공개했다. 뉴질랜드는 내년 3월부터 규격화 무광고 포장을 시행할 예정으로, 이를 위해 뉴질랜드 보건부는 심장 절개 수술 장면, 병든 폐, 씹어가는 발가락, 호흡기를 착용한 아기, 병원에서 죽어가는 환자의 모습 등 총 14종류의 경고그림과 해당 경고문구가 부착된 담뱃갑 포장 시안을 공개했다. 건강경고의 크기는 담뱃갑 표면의 75%에 해당하며, 나머지 면적은 암갈색으로 채워지고 규정된 문구 외에는 브랜드명만 적을 수 있다. 또한, 정책의 실효성을 확보하여 국민이 올바른 지식을 습득하고 흡연이 건강에 미치는 영향에 대한 인식이 개선될 수 있도록 경고그림은 매년 각 7종씩 순환 교체된다. 이에 관해서 오타고 대학(Otago University)의 닉 윌슨(Nick Wilson) 교수는 “기존 경고그림 중 몇몇은 매우 효과가 적었다. 진작 새로운 경고그림으로 전환됐어야 했다. 2년마다 경고그림을 전환하는 것이 현명한 체계라 생각된다”고 설명했다. 한편, 규격화 무광고 포장은 2018년 3월 14일부터 시행되지만 기존 포장이 적용된 담배제품 재고를 모두 소진할 수 있도록 12주의 유예기간이 주어지며, 2018년 6월 6일부터는 모든 담배제품에 적용되어야 한다.



### 체코, 실내 흡연 전면 금지 시행

체코가 주점, 식당, 카페 등에서의 흡연을 금지했다. 체코는 흡연율이 유럽연합(EU) 평균보다 약간 높은 수준인 국가로, 체코 대통령인 밀로시 제만(Milos Zeman)이 공개석상에서 담배를 피우는 애연가로 유명한 정도로 EU 회원국 중에서 사회·문화적으로 흡연에 관대한 국가이다. 금연구역 정책과 관련하여, 체코는 유럽에서 음식점에서의 흡연을 허용하는 얼마 남지 않은 국가 중 하나였다. 그러나 체코 연방정부에 의해 발효된 실내 흡연 전면 금지를 통해 체코에도 정책적 변화가 찾아왔다. 음식점, 주점, 카페, 영화관, 공연장, 전시관, 의료시설, 동물원, 실내 체육시설에서 흡연이 금지된 것이다. 해당 구역에서 흡연할 경우, 5,000코루나(약 23만 원)까지 벌금이 부과될 수 있으며, 사업장의 소유주에게는 실내 흡연 규제를 위반한 사유로 최대 2,000,000코루나(약 9,564만 원)의 벌금이 부과될 수 있다. 단, 전자담배의 경우 의료시설, 학교, 쇼핑센터에서만 사용이 금지되며, 주점의 실외 공간 또한 금연구역에서 제외된다. 체코에서 해당 규제가 시행되기까지 비판과 논쟁이 적지 않았는데, 점주들은 잠재적인 경영상 손실을 우려해 규제에 반발했고 해당 규제가 체코의 문화에 반하는 것이라는 의견이 나오기도 했다. 그러나 최근 관련 보도에 따르면, 체코인의 4명 중 3명은 실내 흡연 전면 금지를 지지하는 것으로 나타났다.



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.



## 나이지리아, 담배규제법 9가지 규정 발표

나이지리아 보건부가 담배규제를 위한 새로운 규정(Regulations) 9가지를 공표했다. 나이지리아 담배규제법(Tobacco Control Act)은 2015년에 당시 대통령인 굿럭 조나단(Goodluck Jonathan)에 의해 최종 서명되었지만, 규정안의 국회 승인이 지연됨에 따라 2년이 지난 올해가 돼서야 시행하게 되었다. 담배규제법에 의거한 9가지 규정은 다음과 같다. 18세 미만의 담배제품 판매 및 구매와 개비 담배 판매를 금지하고 궤련의 경우 한 갑에 20개비로 판매하는 것을 의무화한다. 무연담배 중량 역시 최소 30g으로 제한하고, 메일, 인터넷 등 온라인을 통한 담배의 판매, 유통을 금지하며 공공보건 등 문제와 관련하여 담배업계의 개입을 금지한다. 어린이 보호시설, 교육시설, 의료시설, 놀이터, 놀이공원, 광장, 공립공원, 경기장, 대중교통, 바 등 대중이 모여 있는 장소에서 흡연이 금지되며, 해당 장소 소유자 또는 관리자가 흡연 행위를 허가하거나 저지하지 못할 경우 처벌할 수 있다. 또한, 모든 담배광고, 판촉 및 후원이 금지되며 원칙적으로 담배제품의 규정된 성분 기준을 준수해야 한다. 보건부 장관 이삭 아데올(Isaac Adewole)은 “담배는 많은 흡연자를 죽이는 유일한 합법적 약물”이라며 담배규제 시행 필요성을 강조했다.



## 미국 샌프란시스코 시, 멘톨 포함 가향담배 판매 금지 도입

미국 샌프란시스코 시가 멘톨을 포함한 가향담배제품의 판매를 금지한 미국 내 최초 시 정부가 되었다. 가향된 담배제품의 소매점 판매를 금지하는 조례가 이달 20일 샌프란시스코 시 감리 위원회(Board of Supervisors)의 만장일치로 승인되었고, 에드 리(Ed Lee) 시장이 최종 서명함으로써 발효된 것이다. 해당 법령에 따르면, 멘톨이 함유된 궤련을 포함하여 가향된 씹는담배, 전자담배에 사용되는 가향 니코틴 액상 등 가향된 담배제품의 소매점 판매가 내년 4월부터 금지된다. 이를 위반하여 판매 행위가 적발될 경우, 판매업자는 담배 판매자격 정지 처분을 받을 수 있다. 법안을 발의한 말리아 코헨(Malia Cohen)은 “해당 법령이 가향담배가 향후 고객을 위한 흡연 시작제품으로 널리 인식되고 있는 점, 과일, 민트, 캔디 향 등으로 청소년과 같은 취약계층을 현혹하고 있는 점과 관련하여 담배업계의 취약계층 대상 마케팅 활동을 막기 위한 것”임을 강조했다. 도시관리경제분석 사무국(City Controller’s Office of Economic Analysis)의 수석 경제학자 테드 이건(Ted Egan)에 의하면, 이번 금지 조치가 샌프란시스코에서 궤련을 피거나 전자담배를 사용하는 성인 15%(115,703명)와 12~17세 청소년 13%(4,440명)에게 영향을 미칠 것으로 예측되었다. Campaign for Tobacco-Free Kids의 대표자 메튜 마이어스(Matthew Myers)는 “샌프란시스코는 주변 시 정부에도 강력한 선례가 될 것”이라고 언급하며 해당 조치를 지지했다.

## 이달의 연구



### 28개 중저소득 국가 HIV 보균자의 담배사용 양상

Mdege, N. D., Shah, S., Ayo-Yusuf, O. A., Hakim, J., & Siddiqi, K. (2017). Tobacco use among people living with HIV: analysis of data from Demographic and Health Surveys from 28 low-income and middle-income countries. *The Lancet Global Health*, 5(6), e578–e592

인체면역결핍바이러스(Human Immunodeficiency Virus, 이하 HIV) 보균자의 담배사용은 과도한 이환율과 사망률을 야기한다. 그러나 중저소득 국가의 HIV 보균자들의 담배사용 규모에 대한 자료는 매우 적기 때문에, 본 연구는 중저소득 국가 28개국으로부터 담배사용과 HIV 시험 데이터가 이용 가능한 2003~2014년 인구통계 및 보건 조사 데이터를 사용하여 HIV 보균자의 담배사용 양상을 평가하는 것이 목적이다. 연구진은 HIV-양성반응 남성 6,729명(15~59세 연령)과 HIV-양성반응 여성 11,495명(15~49세 연령)을 대상으로 현재 담배사용에 대한 각 국가별, 지역별, 종합 흡연율을 확률효과모형이 적용된 메타분석을 통해 HIV-음성반응 남성 193,763명, HIV-음성반응 여성 222,808명과 비교하여 위험비를 산출했다. 성별로 각각 유연담배, 무연담배, 유연담배 혹은 무연담배 둘 중 하나 이상의 담배사용을 기준으로 조사한 결과, HIV-양성반응 남성의 종합 흡연율은 유연담배가 24.4%(95% CI 21.1~27.8), 무연담배가 3.4%(1.8~5.6), 유연담배 혹은 무연담배 둘 중 하나 이상의 담배가 27.1%(22.8~31.7)로 나타났다. 연구진은 둘 중 하나 이상의 담배를 사용한 경우(Risk Ratio [RR] 1.41 [95% CI 1.26~1.57])와 유연담배 사용(1.46 [1.30~1.65])에서 HIV-음성반응 남성보다 HIV-양성반응 남성의 흡연율이 더 높게 나타났음을 발견했다(둘 다 모두  $p < 0.0001$ ). HIV-양성반응 남성과 HIV-음성반응 남성의 무연담배 흡연율의 차이는 통계적으로 유의하지 않았다(1.26 [1.00~1.58];  $p = 0.050$ ). 또한, HIV-양성반응 여성의 흡연율은 유연담배가 1.3%(0.8~1.9), 무연담배가 2.1%(1.1~3.4), 둘 중 하나 이상의 담배사용이 3.6%(2.3~5.2)로 나타났으며, 연구진은 둘 중 하나 이상의 담배사용(RR 1.36 [95% CI 1.10~1.69];  $p = 0.0050$ ), 유연담배(1.90 [1.38~2.62];  $p < 0.0001$ ), 무연담배(1.32 [1.03~1.69];  $p = 0.030$ )에서 HIV-음성반응 여성보다 HIV-양성반응 여성의 흡연율이 더 높게 나타났음을 발견했다. 본 연구 결과는 중저소득 국가 내 HIV 보균자들의 높은 흡연율을 보여주며, 후천성 면역결핍 증후군(AIDS)의 원인 바이러스를 가진 HIV 보균자 집단의 금연을 촉진하고, 보건을 향상시키기 위한 정책, 사업, 연구가 필요함을 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.



## 유럽연합 28개국의 담배제품 및 전자담배 광고 노출의 상관요인

Filippidis, F. T., Lavery, A. A., Fernandez, E., Mons, U., Tigova, O., & Vardavas, C. I. (2017). Correlates of self-reported exposure to advertising of tobacco products and electronic cigarettes across 28 European Union member states. *Tobacco Control*. doi:10.1136/tobaccocontrol-2016-053479

대부분의 유럽연합(EU) 회원국에서 담배 광고를 금지하고 있음에도 불구하고 소매점에서의 담배제품, 특히 전자담배에 대한 광고는 여전히 존재한다. 본 연구는 EU 국가들의 담배제품과 전자담배 광고 노출의 상관요인을 평가하는 것이 목적이다. 연구진은 EU 회원국 28개국의 15세 이상 27,801명을 대상으로 면담조사를 통해 수집한 2014년 11~12월 유로바로미터 조사(Eurobarometer Survey)의 데이터를 분석했으며, 담배 광고의 금지 현황에 관한 데이터는 담배규제 수준 점수 연구(Tobacco Control Scale)에서 추출했다. 연구진은 다중 로지스틱 회귀분석을 사용하여 자가 보고된 모든 담배 및 전자담배 광고 노출의 사회인구학적 상관요인을 평가했다. 분석 결과, 지난 한 해에만 각각 40.0%, 41.5%의 응답자들이 전자담배와 담배제품 광고를 본 경험이 있다고 응답했다. 현재 흡연자(각각 OR 1.11, 1.26), 남성(각각 OR 1.32, 1.14), 젊은 연령층(15~24세, 각각 OR 1.60, 1.46), 재정적 어려움이 있는 사람(각각 OR 1.10, 1.09), 전자담배를 사용한 적 있는 사람(각각 OR 1.24, 1.76), 매일 인터넷을 사용하는 사람(각각 OR 1.71, 2.21)이 담배와 담배제품 광고를 볼 가능성이 더 높게 나타났다. 보다 포괄적으로 담배 광고를 금지하고 있는 국가의 응답자들은 담배제품 광고에 노출될 가능성은 낮았으나(OR 0.87; 95% CI 0.79~0.96), 전자담배 광고에 노출될 가능성은 높은 것으로 나타났다(OR 1.08; 95% CI 0.95~1.22). WHO 담배규제기본협약(FCTC)을 비준한 지 10년이 지난 시점에서 EU 국가의 담배 및 전자담배 광고에 대한 노출 정도는 전자담배 및 담배제품 사용자들에게서 더 높게 나타났으며, 인터넷 사용을 많이 하는 사람일수록 더 높은 것으로 평가되었다. 본 연구결과가 시사하는 바와 같이 전자담배의 인쇄물 및 시청각 광고에 대한 제한적 조치를 명시하고 있는 EU 담배규제법(Tobacco Products Directive)의 이행은 전자담배 광고의 상당한 변화를 가져올 것이며, 향후 광고 노출에 대한 보다 발전된 모니터링이 요구된다.



# 이달의 이슈

## 담배 경작자의 경제적 대체활동 지원

Provision of Support for Economically Viable Alternative Activities



담배회사들이 정책 입안자들과 언론매체를 향하여 지속적으로 주장해온 논리가 있다. “담배 경작자들은 비교적 번영하고 있으며, 담배 경작은 심각한 위험성을 내포하고 있지 않다”는 것이다. 과연 그 주장이 사실일까? 담배 경작이 가져오는 직업적 건강영향과 환경 피해, 그리고 담배 경작자들이 겪고 있는 경제적 현실이 그에 대한 답변을 제시한다.

### 담배 경작, 경제적 지속가능성이 보장되기 어려운 이유

담배회사들이 주장하는 만큼 담배(연초)는 경제적인 풍요를 보장해주는 작물이 아니다. 먼저, 담배는 다른 어떤 작물보다 노동집약적 작물로서 많은 노동력을 필요로 한다. 담배는 1월에 모종을 재배하여 3월 말~4월 초에 토양을 개간하고 모종을 심는다. 이후 6월 중순~8월 중순까지 약 2개월 동안 수확이 이루어지며, 담뱃잎을 바람이나 열로 건조하는 공정(Curing)을 거쳐 잎담배(엽연초)가 완성된다. 그런데 이 모든 작업은 기계화가 어려운 특성이 있어 수작업으로 이루어진다. 영토의 7.5%를 담배 경작에 사용(2011년 기준)하고 있는 레바논의 지역별 담배 경작 노동 강도를 UN 산하의 식량농업기구(Food and Agriculture Organization) 데이터를 기반으로 다른 작물과 비교한 연구 결과는 주목할 만하다. 담배를 경작하는 경우, 상근(Full-time)으로 해당 작물만 재배하는 경작자 비율이 더 높을 뿐 아니라 면적당 노동 강도도 통계적으로 유의하게 높게 나타났다. 쉽게 설명하자면, 담배 외 작물은 10ha(약 30,250평)당 약 3.64명의 노동력이 투입되지만 담배는 같은 면적이라도 약 4.96명의 노동력이 필요하다는 것이다.

### 담배와 담배 외 작물의 노동 강도 비교(레바논)

지역	담배		담배 외 작물	
	상근 경작자 비율(%)	1ha당 노동 강도	상근 경작자 비율(%)	1ha당 노동 강도
전국	72.2	0.4964	48.6	0.3641
남부(South)	69.7	0.5468	45.7	0.4032
베카(Beqaa)	70.3	0.3787	56.3	0.3084
북부(North)	85.1	0.3219	47.1	0.3112

\*1ha당 노동 강도(Labor Intensity) = (상근 경작자 수 + 상근 피고용 경작자 수 + 시간제 경작자 수 + 단기 근로자 근로일 수) / 총 경작지 면적  
※ 출처 : IDRC, (2014).

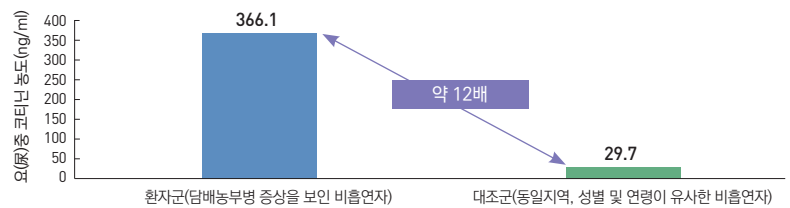




이달의 이슈에서는 담배규제 분야 주요 이슈를 선정, 국내·외 동향과 정책 현안을 다룹니다. 담배규제를 둘러싼 다양한 쟁점을 국외 사례와 학술자료를 바탕으로 분석하고 국내 금연 정책에의 시사점을 도출합니다.

또한, 담배를 재배하는 것은 곧 감내해야 할 피해들이 적지 않다는 것을 의미한다. 담배는 다른 작물과 달리 자체적으로 높은 니코틴을 함유하고 있어 유독하다. 경작하는 과정에서 피부를 통해 흡수되는 니코틴은 현기증, 두통, 메스꺼움, 구토 등의 증상을 보이는 니코틴 중독증의 한 형태인 담배농부병(Green Tobacco Sickness)을 일으킨다. 우리나라에서 2002년에 담배 경작자들을 대상으로 수행된 연구 결과에 따르면, 담배농부병 증상을 보인 환자군이 동일한 인구사회학적 특성을 지닌 대조군에 비해 니코틴 노출 정도를 나타내는 요(尿)중 코티닌 농도가 약 12배 더 높은 농도를 보였다. 두 군은 모두 비흡연자로 구성되어 있음에도 불구하고, 니코틴의 대사산물인 코티닌이 담배농부병 환자군에서 월등히 높게 나타난 점은 담배를 경작하는 과정에서 니코틴에 얼마나 많이 노출될 수 있는지를 보여주는 근거라 할 수 있다. 또한, 담배를 경작하는 과정에서 호흡도 니코틴에 노출될 수 있는 경로이다. 담뱃잎을 건조하는 과정에서 공기 중에 니코틴이 퍼지는 등 담배 경작지 주변의 환경에서도 니코틴 노출이 발생할 수 있다.

### 담배농부병 환자의 요(尿)중 코티닌 농도



\*코티닌은 니코틴의 주요 대사산물로 니코틴 노출을 평가하는 지표임

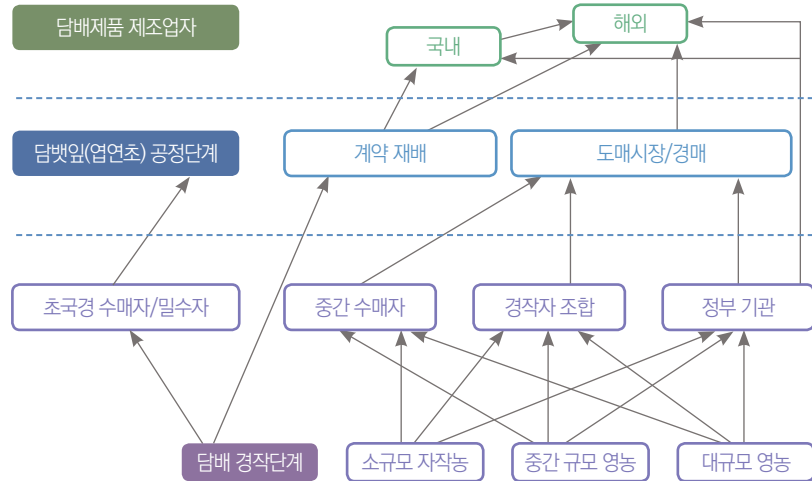
※ 출처 : 이관 등. (2004).

뿐만 아니라, 담배는 특성상 매우 민감하고 많은 양분이 필요한 작물이기 때문에 살충제 및 비료 등 많은 화학물질을 사용해야 한다. 이는 직접적으로 경작자 건강에 악영향을 미칠 뿐 아니라, 토양의 양분을 침출시키며 토질과 수질을 오염시켜 경작지 주변 생활권에도 영향을 준다. 담배를 수확한 후 거치는 건조 공정에서도 건조하는 방식에 따라 매년 전 세계적으로 2~4%의 산림을 감소시킬 만큼 많은 목재가 필요한 것으로 보고되고 있다.

이렇게 많은 비용과 피해를 감수하고 키운 담배가 항상 넉넉한 수입을 보장한다면 문제가 없을 것이다. 담배 경작자는 직접 또는 중간 조직을 통해 경매 또는 계약으로 잎담배를 판매한다. 둘 중 어떤 방법이든 잎담배 시장은 소수의 담배제품 제조업자 또는 잎담배 공정업자에 의해 지배되는 구조이다. 경매를 통해 거래되는 경우, 담배 경작자들이 수확한 잎담배는 경매되는 과정에서 품질이 평가되고 등급이 매겨지며, 이에 따라 가격이 결정된다. 많은 국가들에서 소수의 담배회사들이 시장을 장악하고 있어 이 과정에서 가격에 상당한 영향을 미치고 있음이 보고된 바 있다.

또한, 계약으로 담배가 재배되는 경우 구매자는 일반적으로 해당 연도 초에 농가에 신용 또는 기술 지원을 제공하고 수확기에 잎담배를 구매하는데, 이는 담배회사가 농가를 통제할 수 있도록 하는 채무 관계로 귀결되기도 한다. 이러한 구조적인 문제로 담배 경작자는 수개월 동안 많은 비용을 들여 담배를 재배했음에도 불구하고 정작 잎담배의 가격에 대한 교섭력(Bargaining Power)을 가지고 있지 않다.

**잎담배(엽연초) 시장 구조(Marketing Chain for Tobacco Leaf Products)**



※ 출처 : IDRC. (2014).

실제로, 농촌진흥청에서 2016년에 발표한 자료에 따르면 우리나라 잎담배(엽연초)로 발생하는 순소득 순위가 연도별로 다소 변동이 큰 것을 볼 수 있다. 엽연초의 10a(약 303평)당 순소득은 2015년 기준 1,328천 원으로 노지재배 부문 33개 중 21위였는데, 2013년에 25위, 2014년에는 18위로 일정한 추이를 보이지 않았다. 또한, 1위 작목의 동일 면적당 순소득과 비교하면 엽연초는 그의 절반도 미치지 않는 순소득을 가져온 것을 알 수 있다. 최종적으로 벌어들인 총 수입에서 경작하는 데 소요된 총 투입비용을 제외하고 남은 순소득만으로 봤을 때, 담배는 담배회사들이 주장하는 만큼 많은 소득을 창출하는 작물이라 말하기 어려운 것이다.

**우리나라 엽연초 소득 및 소득 순위**

구분	2013년	2014년	2015년	
엽연초	10a당 소득	1,078천 원	1,337천 원	1,328천 원
	소득 순위	25위	18위	21위
1위 작목(10a당 소득)	포도(4,270천 원)	생강(3,919천 원)	포도(3,590천 원)	

\*소득은 총 수입에서 총 투입비용을 제외한 값이며, 소득 순위는 노지재배 부문 33개 작목 중 순위임

※ 출처 : 농촌진흥청. (2016).

**경제적으로 지속가능한 담배 경작 대체활동**

이렇듯 담배 경작을 둘러싼 수많은 문제가 존재함에도 불구하고 당장 이를 금지할 수 없는 이유는 담배 경작으로 생계를 유지하고 있는 농가들이 있기 때문이다. 담배 규제가 강화되어 사회 전반적으로 담배 제품에 대한 수요가 감소하면 자연스럽게 담배제품의 주원료인 잎담배에 대한 수요도 감소하여 결국 시장경제 논리에 따라 공급량도 줄어들게 될 것이다. 이로 인한 경제적 타격을 받게 되는 것은 다국적 거대 담배업체가 아니라 잎담배 경작으로 생계를 이어나가는 농민들이다. 이에 WHO 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control, 이하 FCTC)에서는 담배 공급 감소 조치의 일환으로 담배제품의 불법거래 근절(제15조)과 미성년자에의 담배판매 금지(제16조)와 더불어 제17조에서 담배 경작자들에게 담배 경작 대신

생계에 도움이 되는 지속가능한 경제활동으로의 전환을 정부 차원에서 지원하도록 요구하고 있다. 또한 제18조에서는 담배 경작 및 제조과정에서 발생할 수 있는 건강 및 환경 위협에 대응할 수 있는 조치를 이행할 것도 명시하고 있다.

FCTC 제17조 및 제18조는 협약 조항들 가운데 이행하고 있는 당사국의 수가 가장 낮은 대표적인 조항이다. 그만큼 담배 경작으로 인한 건강 및 환경 피해를 줄이고 담배 경작자들에게 담배 재배를 대체할 수 있는 경제적 활동을 지원하는 것이 쉽지 않다는 뜻이다. 이는 잎담배를 대체하면서도 경제적·환경적 지속가능성을 확보할 수 있는 농작물을 발굴 및 개발하는 데에 따르는 기술적 한계뿐만 아니라 지금까지 담배 경작에 의존하던 농민들의 인식을 개선하고 담배 경작이 초래하는 사회구조적 불합리에 대응하는 어려움을 극복해야 하기 때문이다. 이에 FCTC의 이행 촉진과 강화를 위한 결정을 내리는 당사국 총회에서는 무려 6년의 노력 끝에 지난 2014년 러시아 모스크바에서 열린 제6차 총회에서 협약 제17조 및 제18조의 이행을 위한 정책권고안(Policy Options and Recommendations on Economically Sustainable Alternatives to Tobacco Growing (in Relation to Articles 17 and 18 of the WHO FCTC))을 채택하게 된다.

경제적으로 지속가능한 담배 경작 대체활동에 관한 정책권고안에서는 생계 다양화(Livelihoods Diversification)가 핵심 개념이 되어야 함을 강조하고 있다. 즉, 해당 정책의 대상이 되는 농민이 보다 다양한 경제적 활동에 대한 선택권을 갖도록 보장해야 하며, 담배 경작자 및 노동자 생계의 모든 측면, 즉 건강, 경제, 사회, 환경, 식량 안보적 측면 모두를 아우를 수 있는 포괄적이고 통합적인 접근이 수반되어야 한다. 무엇보다 중요한 것은 대체활동을 발굴 및 지원하는 정책 개발 과정에 담배 경작자 및 노동자의 참여를 촉진해야 하고, 담배 경작의 구조적 불합리를 조장해 온 담배업계의 관여 또는 간섭은 철저히 배제해야 한다는 점이다. 이러한 기본 원칙 하에 정부에서는 담배 경작의 대체활동을 발굴 및 개발하기 위한 연구를 촉진하여 대체활동의 경제적 수익성뿐만 아니라 보건의, 사회적, 환경적 영향까지 포괄적으로 분석해야 하며, 경작자 및 노동자들을 위한 교육과 훈련 프로그램을 개발하여 이들의 대체활동에 대한 기술지원을 아끼지 말아야 한다. 또한, 정부가 주도하는 농촌개발프로그램에 대체작물 및 대안적 생계활동 발굴을 정책 주류화(Mainstreaming)하여 이를 공공보건, 산업, 식량 안보, 농촌개발 등의 범정부적 계획의 일부가 될 수 있도록 추진하여 정책의 일관성을 유지해야 한다.

제6차 총회에서 정책권고안이 채택된 이후, 경제적으로 지속가능한 담배 경작 대체활동에 관한 협약 당사국의 이행이 가속화됐는데, 실제로 제17조와 제18조는 2014년 대비 2016년에 세계 이행률이 5% 이상 증가한 조항이기도 하다. 눈여겨 볼 점은 세계 담배 재배 1, 2위를 다투는 중국과 브라질이 담배 재배 대체활동 분야에서 두드러진 활약을 하고 있다는 점이다. 2016년에 제출한 FCTC 국가 이행보고서에 따르면, 중국은 담배 경작자들이 다른 작물로 전환할 수 있도록 정부 차원의 지원을 아끼지 않고 있는데 특히 농촌 사회의 인프라 개선, 수원 설비, 전문적 기술 및 장비 지원 등을 통해 2013년 대비 2015년 담배 재배 경작지 면적이 23.0% 감소하였다. 지방정부 차원에서도 적극적으로 경작 대체 프로젝트를 펼치고 있다. 윈난성 위시(Yuxi) 시에서 수행된 프로젝트의 경우, 한 해에 1a(약 30평)당 담배 대비 최대 110%의 소득 인상을 가져오는 작물로의 대체에 성공하기도 했다.

브라질 역시 정부 차원에서 담배 경작 대체활동 촉진을 위한 끊임없는 지원을 하고 있는데, 브라질 농업개발부(Ministry of Agrarian Development)에서는 담배가 아닌 다른 작물 또는 다른 경제활동으로의 전환을 희망하는 담배 농가를 대상으로 저금리 대출을 제공한다. 또한, 2013년에는 농촌지도사업(Extension Services)을 통해 브라질 내 잎담배 생산의 98%를 담당하고 있는 남부 지방의 11,200여 명의 담배 경작자에게 수입 다각화, 상업화, 부가가치 창출 등의 경제적 내용을 비롯하여 담배 관련 건강 문제, 환경 보호 및 천연자원 보존 등 FCTC 관련 내용들에 대한 인식을 개선시키고자 했다. 지역적 차원의 노력을 꾀하는 대표적 사례로는 유럽연합(EU)을 들 수 있다. EU의 농촌개발프로그램(Rural Development Programmes 2014~2020)은 농업 분야에의 투자 및 개선을 위해 회원국의 신청 하에 EU 차원의 재정 지원을 제공하는 프로그램으로 스페인, 이탈리아 등의 EU 국가에서는 자국 내 담배 경작자의 대체 활동을 위한 재정 지원의 일부를 EU 농촌개발프로그램을 통해 확보하고 있다. 실제로 이탈리아에서는 2010년 이후부터 잎담배 생산을 지원하는 국가 또는 EU 차원의 공공보조금이 사라졌으며, 2015년부터는 새로운 정책이 시행되어 담배 경작 농가, 생산량, 잎담배 품질 등 그 어떠한 사안에 대해서도 담배 경작을 지원할 수 없도록 하고 있다.

반면, 해당 분야 우리나라의 이행 현황은 말 그대로 참담한 수준이다. 2016년 기준 FCTC 제17조 및 제18조 세부 이행 지표 총 7개 가운데 단 1개만이 이행되고 있으며, 이 역시 담배제품에 폐기물 부담금이 부과되는 형태의 간접적인 조치에 그친다. 최근 제17조 및 제18조의 이행이 가속화된다는 점을 감안하면 국내 이행 상황의 심각성이 더 부각될 수밖에 없는 상황이다.

**WHO FCTC 제17조 및 제18조 이행 현황**

조항	주요 내용	국내 이행 여부	전 세계 이행 국가 수
제17조 경제적으로 실행 가능한 대체활동 지원 제공	담뱃잎 경작자에게 경제적으로 실행 가능하고 지속가능한 대체 활동 지원	X	21개국
	담배제조 종사자에게 실행 가능하고 지속가능한 대체활동 지원	X	7개국
	개인소매업자(담배판매)에게 실행 가능하고 지속가능한 대체 활동 지원	X	1개국
제18조 환경 및 인간의 건강보호	담뱃잎 경작과 관련하여 환경보호를 위한 조치	X	25개국
	담뱃잎 경작과 관련하여 환경 관련 인류의 건강을 위한 조치	X	24개국
	담배 제조와 관련하여 환경보호를 위한 조치	O	26개국
	담배 제조와 관련하여 환경 관련 인류의 건강을 위한 조치	X	24개국

※ 출처 : WHO. (2016).

그러나 위의 7개 주요 지표의 이행보다 더 근본적으로 해결되어야 하는 문제는 바로 담배회사가 담배 경작을 지원하는 것을 허용하고 있는 현행 법 체계이다. 1980년대의 경우 국내 엽연초 생산액은 전체 농업 생산액의 약 2.3%로 미곡(34.1%), 고추(8.9%), 배추(3.7%) 다음으로 많은 비중을 차지했다. 그러나 2002년부터는 1% 미만으로 감소했으며, 이러한 감소 추세는 엽연초 재배 농가 및 면적에서도 나타나고 있다. 이러한 감소 추세의 영향을 받는 것은 다름 아닌 잎담배 농가인 만큼 이들을 위한 기술 및 재정적 지원을 국가 법령으로 보장하는 것 자체는 문제가 되지 않지만, 이것을 공익사업이라는 이름으로 담배 제조업자 또는 수입업자가 직접 행하거나 이를 출연할 수 있도록 하는 현행 담배사업법은 FCTC 제17조 및 제18조의 기본 원칙인 담배 '대체' 활동을 지원해야 한다는 것과 '담배업계와의 관계를 철저히 배제'해야 한다는 것에 심각하게 반하는 내용이다.

## 국내 엽연초 재배 현황

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
재배농가 (호)	12,923	11,462	9,523	8,415	7,146	6,426	5,554	4,712	3,798	3,544	3,774	3,451
재배면적 (ha)	12,000	10,808	9,000	7,949	6,987	6,411	5,396	4,539	3,594	3,295	3,491	3,474
호당면적 (ha)	0.93	0.94	0.95	0.94	0.98	1.00	0.97	0.96	0.95	0.93	0.93	1.01
생산량 (톤, ton)	27,322	22,237	21,220	20,239	17,309	11,455	8,797	9,308	6,996	8,772	9,535	9,517
대금 (백만 원)	196,514	161,234	159,334	154,005	137,225	92,952	74,952	82,318	65,101	82,422	87,166	88,380
1kg당 가격(원)	7,193	7,250	7,509	7,609	7,928	8,115	8,520	8,844	9,305	9,395	9,141	9,287

※ 출처 : 엽연초생산협동조합중앙회. (2005~2016).

## 담배사업법 제25조의3

## 담배사업법 제25조의3(제조업자 등의 공익사업 참여)

- ① 기획재정부장관은 제조업자로 하여금 그가 판매하는 담배 중 궤련에 대하여 20개비당 20원의 범위에서 기획재정부령으로 정하는 바에 따라 보건으로·환경보호 등의 공익사업과 연초경작지원 등의 사업을 직접 행하게 하거나 이들 사업을 하는 자에게 출연하도록 할 수 있다.
- ② 수입판매업자는 제1항에 준하는 공익사업을 직접 하거나 해당 사업을 하는 자에게 출연할 수 있다. 이 경우 제1항을 준용한다.
- ③ 기획재정부장관은 제1항 및 제2항에 따라 제조업자 또는 수입판매업자가 행하는 사업에 관한 기본적인 사항에 관하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.
- ④ 제1항에 따라 제조업자로부터 출연을 받아 연초 경작자의 영농기술 개발을 직접 지원하는 사업을 하려는 자는 기획재정부장관의 승인을 받아 법인을 설립하여야 한다.
- ⑤ 제4항에 따른 법인의 설립 및 운용에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

[전문개정 2014.1.21.]

모두를 위한  
하나의 길

지난 2012년 우리나라에서 FCTC 제5차 당사국 총회가 열릴 당시, 협약 제17조 및 제18조에 대한 안건이 상정되고 정책권고안의 채택이 유력해지자 국내외 입담배 농민 단체의 반발이 이어졌다. 담배 경작에 한평생을 바치고 생계를 이어온 농민들에게 담배 경작에 대한 지원을 금지하고 재배 면적을 줄이도록 정부를 압박하는 협약이라는 잘못된 정보가 확산된 상황이었기 때문이다. 그러나 FCTC는 담배 소비 및 생산의 감소로 인해 피해를 볼 수 있는 담배 경작자 및 노동자의 경제적 생산 활동을 건강 및 환경적 측면을 고려하여 지속가능하게 지원하는 것이 목표이며, 이를 위해 농민들을 배제하는 것이 아니라 오히려 이들의 목소리에 귀 기울이고 정책 개발에 이들의 적극적 참여를 바탕으로 해야 함을 강조하고 있다. 이것이 담배로부터 농민, 노동자, 흡연자, 비흡연자 모두를 지키기 위해 FCTC가 제시하고 있는 길이며, 그동안의 사회구조적 악습을 끊고 모두가 지속가능하고 건강한 사회를 만들 수 있는 하나의 길이다.

# MONTHLY INDEX

JUNE 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.

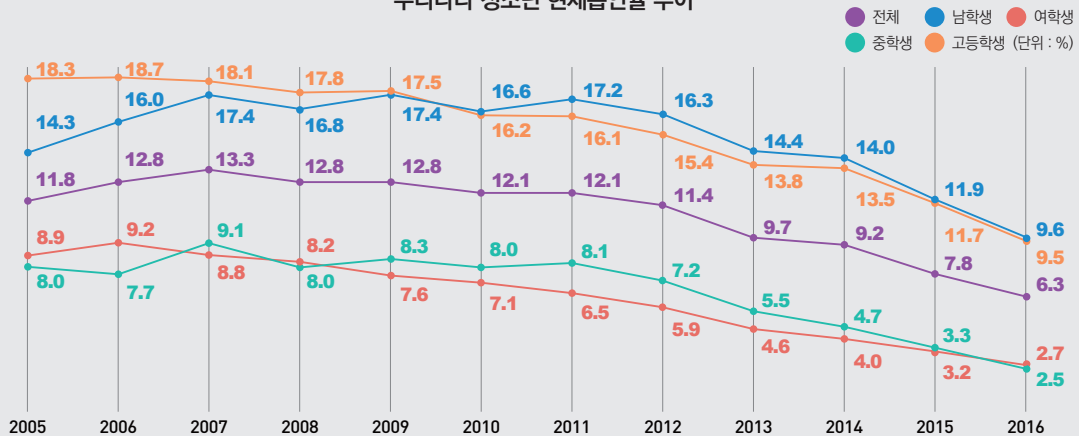


### 청소년 흡연율 (1) - 현재흡연율

Prevalence of Tobacco Use by Youth : Current Smokers

청소년의 현재흡연율 현황은 보편적으로 유통되고 있는 쉐련의 사용을 기준으로 현재 담배를 피우고 있는 분율로 정의하여 측정된다. 청소년건강행태온라인조사 결과를 통해 우리나라 청소년의 현재흡연율 추이를 살펴보면, 2007년 이후부터 지속적으로 감소하여 2016년 기준으로 10명 중 6명의 중·고등학생이 흡연하고 있음을 알 수 있다. 단, 성별 및 학교급 간 격차가 여전히 두드러지고 있는 점은 학교 흡연예방 교육 등 청소년 대상 담배규제 입안 시 반드시 고려해야 할 부분이라 할 수 있다.

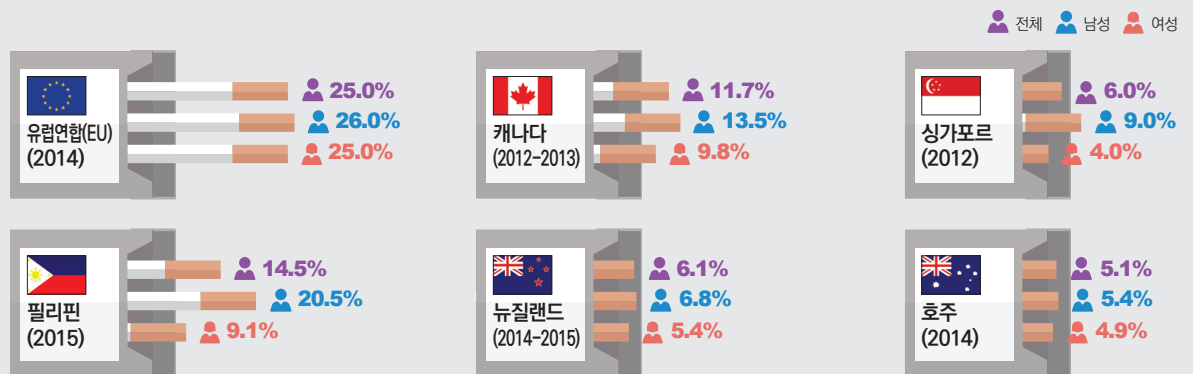
우리나라 청소년 현재흡연율 추이



\*현재흡연율 : 최근 30일 동안 1일 이상 흡연한 사람의 분율

※ 출처 : 보건복지부·질병관리본부·교육부, (2016).

한편, 청소년 현재흡연율에 대해 우리나라와 동일한 정의로 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 청소년 흡연율 또한 국가별로 차이가 큰 것을 볼 수 있으며, 우리나라와 동일하게 여성보다 남성이 대체로 높으나 성별 격차 양상은 국가마다 다른 것을 알 수 있다.



※ 출처 : WHO, (2016).



## 참고문헌

- 
- 농촌진흥청. (2016). [보도자료] 2015년산 포도(노지)·사과·오이(축성)·파프리카 소득 높아 : 농촌진흥청, 2015년산 농산물 소득조사 결과 발표.
- 보건복지부·질병관리본부·교육부. (2016). 제12차(2016년) 청소년건강행태온라인조사 통계.
- 엽연초생산협동조합중앙회. (2005~2016). 잎담배 판매실적.
- 이관 등. (2004). 담뱃잎농부병 환자의 요중 코티닌 농도. 대한산업의학회지 제16권 제4호, 413-421.
- American Cancer Society. (2015). The Fifth Edition of The Tobacco Atlas.
- Anne-Marie Perucic. (2012). Alternatives to Tobacco Growing, Recent Evidence at Country and Global Levels. World Conference on Tobacco or Health, Singapore.
- IDRC. (2014). Tobacco Control and Tobacco Farming : Separating Myth from Reality. Anthem Press.
- KT&G. (2016). Sustainable Seed for the Society : KT&G 2014/15 지속가능보고서.
- WHO. (2016). 2016 Global Progress Report on Implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control.
- WHO. (2016). FCTC Implementation Database.
-



