

금연정책포럼 Tobacco Free

2017 SPRING VOL. **13**

2017 SPRING VOL. 13

금연정책포럼
Tobacco
Free

목 차

1	현안 분석	02
	세계 담배제품 불법거래 현황 및 우리나라의 과제 이안나 선임연구원 한국건강증진개발원 국가금연지원센터 금연기획팀	
2	전문가 기고	16
	담배제품 불법거래 근절 의정서 채택에 따른 국내법제적 대응 방안 김용훈 상명대학교 공공인재학부 조교수	
3	연구 리뷰	34
	유럽의 담배제품 불법거래 현황 및 전망 박아현 부연구위원 한국건강증진개발원 국가금연지원센터 금연기획팀 미국 불법담배 시장의 이해 김한해 연구위원 한국건강증진개발원 국가금연지원센터 금연평가팀	
4	언론동향 분석	66
	Tobacco Watch	

1 현안 분석

세계 담배제품 불법거래 현황 및 우리나라의 과제

이안나 선임연구원 국가금연지원센터 금연기획팀





세계 담배제품 불법거래 현황 및 우리나라의 과제

이안나 선임연구원 국가금연지원센터 금연기획팀

1. 들어가기

담배가 인체에 미치는 악영향과 담배성분의 해악성에 대해서는 이미 널리 알려져 있고 이를 부정하는 경우는 드물다. 세계보건기구(World Health Organization, WHO)는 담배 중독(tobacco dependence)을 하나의 질병으로 규정하면서, 규제를 지속적으로 강화하고 세계 각 나라에 이를 실천하도록 촉구하고 있다.

WHO에 따르면 전 세계 담배의 10%는 불법적 경로로 거래되는데 이것은 연간 약 6,570억 개비의 궤련에 해당한다.¹⁾ 이러한 담배의 불법거래가 문제시 되는 이유는 일반적으로 유통되는 담배에 비해 상대적으로 저렴한 가격에 제품이 유통될 수 있게 되면서, 담배에 대한 접근성(accessibility)이 높아지고 담배제품을 구매할 수 있는 지불가능성(affordability)또한 높아지기 때문이다.

이는 더욱 많은 사람들이 더욱 쉽게 담배에 노출되는 가능성을 높여서 각국에서 추진하는 담배규제정책을 저해하여 흡연으로 인한 건강 위험을 높이게 된다. 보건적 폐해와 함께 정상적인 세금을 걷지 못해 국가 보건정책의 재원이 감소하는 경제적 손실도 발생한다. 게다가 불법거래는 한 국가 내에서만 일어나는 것이

1) Joossens, L., Merriman, D., Ross, H., & Raw, M(2010), The impact of eliminating the global illicit cigarette trade on health and revenue, *Addiction*, 105(9), 1640-1649.

아니고 범국가적인 차원에서 발생하여 다국적 범죄행위와도 연루될 수 있다. 이에 각국에서는 효율적이고 안정적인 담배규제정책의 추진을 위해 담배제품 불법거래의 근절이 반드시 필요하다.

본 고에서는 보건적, 경제적, 사회·안보적 문제를 야기할 수 있는 불법담배에 대한 문제인식을 제고하기 위하여 국내외 담배제품 불법거래 현황을 검토하고, 우리나라 담배제품 불법거래 근절을 위한 향후 정책방향을 제시하고자 한다.

2. 담배제품 불법거래

가. 담배제품 불법거래의 유형

WHO에 따르면 “불법거래”란 법으로 금지된 생산, 수송, 수령, 소지, 유통, 판매 또는 구매 등과 관련된 모든 관행 또는 행위를 의미하며, 여기에는 해당 활동을 조장하는 모든 관행 또는 행위가 포함된다. 즉, 허가되지 않은 담배제품의 제조, 위조, 밀수를 포함하여 기타 불법적 형태의 생산과 유통 및 판매 모두 담배제품 불법거래에 해당하는 것이다.

담배제품 불법거래의 유형으로는 상표권자의 허가 없이 미허가 제조기관이 만드는 위조담배가 있으며 이것은 보통 조직적 밀수와 연계된다. 또한, 소량으로 세금이 상대적으로 낮은 지역의 담배를 세금이 높은 지역에서 판매하는 밀매가 있고, 조세 회피를 위해 개인적으로 면세점이나 인터넷을 이용하여 구매하는 경우와 대규모로 관세를 내지 않고 수입하는 밀수담배가 있다.(표 1)

〈표 1〉 담배불법거래 유형

구분	내용
개인적 조세회피	보통 면세점이나 인터넷을 이용하여 구매하는 경우 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 생산하는 것으로 보통 조직적 밀수와 연계

자료 : 한국건강증진개발원(2015), 월간금연이슈리포트 23호, 8-13

나. 담배제품 불법거래 영향요인

담배제품 불법거래가 발생하는 영향은 한 가지로 설명하기 어렵다. 일부 개인 단위의 밀매에서는 담배 가격과 세율 차이가 불법거래의 영향요인으로 작용할 수 있지만, 대규모의 밀수의 경우 가격요인의 설명력은 상대적으로 낮다.²⁾ 일반적으로 담배제품 불법거래에 영향을 미치는 요인은 다음과 같다.

첫째, 허술한 국가의 단속체계나 부정부패를 들 수 있다. 밀수꾼들은 단속이 느슨한 국가에서 활발하게 활동하는 경향이 있다. 많은 국가에서 담배 밀수를 심각한 범죄로 취급하지 않고 벌금을 크게 부과하지 않는 경향이 있는데, 이는 담배제품 불법거래를 더욱 활성화시키는 요인이 된다.

둘째, 국제 무역에서의 화물수송체계 취약성은 담배거래에 있어서 안전한 시스템의 부재로 세금을 회피하고 많은 양의 담배에 대한 접근을 제공하는 암시장을 존재하게 한다.

셋째, 비공식 유통망이 존재하는 것이다. 즉, 담배 공급에 관련된 대상의 허가과 관리가 부족한 틈을 타 무허가 거리 판매상과 같은 대상이 존재하는 경우 법의 집행을 방해하고 밀수를 조장한다.

넷째, 국경 간 가격 차이가 비공식적 밀매에서 중요하게 작용한다. 대규모 조직 밀수에서 가격 차이는 상대적으로 영향력이 낮는데, 일반적인 추측과 달리 담배의 세금이 많은 북유럽과 영연방 국가에서 밀수가 많이 발생하지는 않는다.

다섯째, 담배제품의 국가 간 무역에서 면세 담배의 증가는 밀수입의 기회를 증가시킨다.

여섯째, 자원의 부족으로 대부분의 국가에서는 담배 밀수문제가 발생하기 전에는 담뱃세 집행에 필요한 자원을 투입하지 않는다. 하지만, 밀수입 네트워크가 한번 구성이 된 후에 근절하려는 것은 사전에 이를 차단하는 것보다 훨씬 어렵다. 마지막으로, 효과적인 국제 협력의 부족 또한 불법거래에 영향을 미치는 주요 요인 중 하나다. 구체적으로 의약품, 불법 마약, 총기류 등의 수송을 줄이기 위한 국제 조약과 방법들은 이미 개발되었지만, 담배 밀수 감소를 위한 시스템은 도입되지 않았다.³⁾

2) WHO(2015), Illicit Trade In Tobacco : A summary of the evidence and country responses.

3) Joy Townsend(2012), Tobacco Taxation and Illicit Trade, The Smoke Free Partnership.

다. 담배제품 불법거래로 인한 폐해

담배제품 불법거래로 인한 폐해는 다음과 같이 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 담배제품 불법거래로 인한 보건적 폐해로는 불법담배의 낮은 가격이 청소년과 저소득층의 담배사용을 조장하여 흡연으로 인한 건강위험에 노출시킨다는 것을 들 수 있다. 합법적인 경로로 생산된 담배의 경우에도 온갖 유해성분이 포함되어 있는데, 불법적 경로로 생산된 담배의 경우 확인되지 않은 어떤 유해성분이 들어있는지 혹은 어떤 재료로 생산되는지 관리가 되지 않아 질 낮은 담배를 흡연하게 될 수 있다.

둘째, 담배제품 불법거래로 인한 경제적 폐해로는 정상적으로 납부되어야 하는 담뱃세가 누락되고 이로 인해 정부 재정 손실을 초래하는 것을 말한다. 담배제품 불법거래로 인한 전 세계 정부 세수 손실은 매해 최소 400억달러로 추산된다.⁴⁾ 세금 탈루로 인해 세계 각국에서 추진하는 경고그림 부착 등 각종 담배규제정책의 재원이 부족하게 되어 효과적인 금연정책 추진에 어려움을 가져온다.

셋째, 담배제품 불법거래로 인한 사회·안보적 폐해로는 담배제품이 불법적 경로로 유통되어 마약·인신매매·무기거래와 같은 다국적 범죄행위와 연계될 수 있다는 점을 들 수 있다. 나아가 불법거래로 인해 얻어진 수익을 테러리즘과 같은 조직적 범죄활동에 자금원으로 사용될 수 있는 위험성 또한 높아진다. 캐나다의 맥도날드 로리어 연구소(MLI)가 2016년 발표한 보고서에 따르면 “불법담배는 전 세계적으로 IS, 알카에다, 헤즈볼라 등 테러집단의 주된 수입원”으로 “캐나다에서 밀수 담배가 적발될 때 고성능 무기, 대량의 현금, 마약 등이 함께 발견”된다고 한다.⁵⁾ 따라서, 사회·안보적으로도 담배제품 불법거래가 반드시 규제되어야 한다는 점을 확인할 수 있다.

4) Framework Convention Alliance(2008), 'How eliminating the global illicit cigarette trade would increase tax revenue and save lives', INB3 fact sheet.

5) Christian Leuprecht(2016). Smoking Gun : Strategic containment of contraband tobacco and cigarette trafficking in Canada, Macdonald-Laurier Institute Publication.

3. 담배제품 불법거래 현황

가. 세계 담배제품 불법거래 현황

2000년대 초까지 해외 불법담배 유통은 합법적으로 생산된 면세 담배가 담긴 수출용 컨테이너를 조작하는 대규모 밀수가 주된 유형이었는데, 최근 들어 각종 규제와 단속이 증가하면서 위조담배와 불법 생산된 담배유통이 늘어나고 담배 밀수의 방식도 정교하게 변화하고 있다. 대륙별로 보았을 때, 불법유통담배가 가장 많이 적발된 지역은 유럽으로 2012년에는 총 19억 5200만 개의 담배가 몰수되었다. 주로 동유럽(러시아, 그리스, 우크라이나, 몬테네그로)에서 위조담배를 생산하여 서유럽(영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인)으로 유통되고 있으며, 이외에도 중국이나 파라과이 또한 유럽에서 유통되는 불법담배의 주요 근원지이다.(표 2)

〈표 2〉 지역별 불법담배 적발규모(세계관세기구, 2012)

(단위 : 개)

지역	유럽	미주	아프리카	중양아시아	아시아
적발된 퀄런 개비 수	1,952,106,391	554,913,013	8,095,420	8,940,000	27,040,380

자료 : FCTC(2014), Combating the illicit trade in tobacco products from a European perspective

나. 국내 담배제품 불법거래 현황

우리나라는 다른 나라와 비교하여 밀수 등의 불법거래 규모가 상대적으로 적은 편이다. 그러나 국내에서도 담배제품 불법거래는 꾸준히 적발되어 왔으며, 지난 2012년 30건에 불과했던 담배 밀수입 적발규모는 담뱃값 인상 이후 급격히 증가해 2015년 535건과 2016년 493건으로 폭증했다.

우리나라의 경우 불법거래 유형별로 봤을 때 적발 건수로는 여행자/승무원에 의해 밀수하는 경우가 많지만, 밀수금액으로는 수출/환적화물을 가장하는 유형이 가장 많았다. 일반적으로 조직적 밀수보다는 개인의 조세회피가 불법거래의 주요 요인으로 나타났으나, 최근 들어 대규모 단위의 밀수입 규모도 증가하여 전체적으로는 담배 밀수입 규모가 증가하고 있는 실정이다.(표 3)

〈표 3〉 최근 5년간 담배밀수 적발 현황(관세청 제출자료)

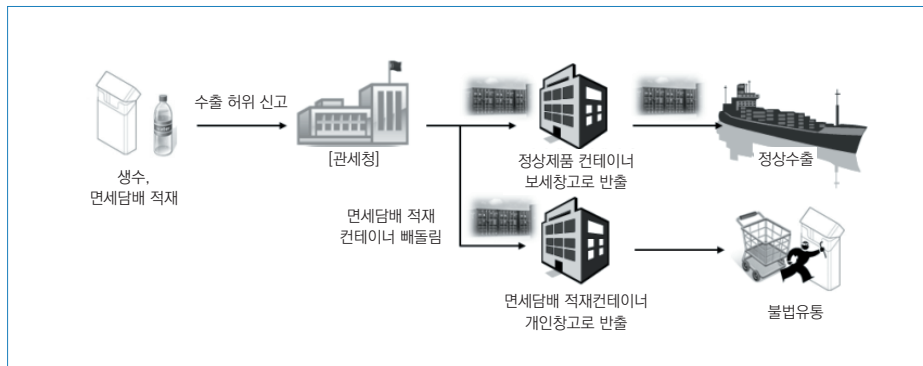
(단위 : 건, 억원)

구분	2012년		2013년		2014년		2015년		2016년		합계	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
밀수입	30	33	73	437	70	668	535	35	493	105	1,201	1,278
밀수출	1	0	-	-	4	7	3	2	3	21	11	30
밀수품 취득	10	0	8	3	14	73	55	3	76	12	163	91
합계	41	33	81	440	88	748	539	39	572	137	1,375	1,397

자료 : 박명재 의원 보도자료(2017), 최근 5년간 담배밀수 1,397억, 담뱃값 인상 후 담배밀수 크게 증가

국내 담배제품 불법거래 유형의 대표적인 사례로는 면세담배를 불법 유통하는 것으로 허가된 유통경로를 우회하여 판매하는 유통형태다. 즉, 면세담배를 공급받아 수출할 것처럼 허위로 수출신고를 하고 다시 국내에 유통시키는 경우를 말한다.⁶⁾(그림 1)

[그림 1] 무자료 거래 담배(면세 담배 유통)



자료 : 보건복지부 용역보고서(2014), 담배제품 불법거래 의정서 이행을 위한 추적시스템 구축 기술 연구

특히, 2015년부터 2016년 배포된 관세청 보도자료에 따르면 담배 밀수적발 사례 분석 결과 점차 다양한 밀수방법이 동원되고 있음을 알 수 있다.

2015년 외국산 담배 32,880갑(시가 1억 4천만 원 상당)을 핸드폰 케이스로

6) 보건복지부 용역보고서(2014), 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」 이행을 위한 추적시스템 구축 기술 연구.

품명을 위장하여 호주로 밀수출한 사례와 국산 담배 1천 여 갑(시가 450만 원 상당)을 일본 출국 시 구매하여 일본으로 가져가 보관하고 있다가 일본발 국제우편물의 품명을 과자, 의류 등으로 위장하여 밀수입하려다 적발된 사례가 있다.

2016년에는 정상 수출된 국산 담배 등 776,000갑(시가 35억 원 상당)을 필리핀에서 구입하여 컨테이너에 넣고 선적서류는 나무의자인 것처럼 꾸며 부산항에 반입한 후, 다시 화물 트럭에 싣고 보세창고로 운송 도중 공터에서 담배를 빼돌리고 대신 미리 준비한 국내산 나무의자를 보세운송 차량에 상치하고 세관에 정상적인 나무의자인 것처럼 수입신고하여 밀수입한 사례도 있었다.(그림 2)

[그림 2] 밀수 담배 적발 사례



자료 : 관세청 보도자료(2016), 컨테이너 이용, 담배 대량 밀수 3개 조직 검거

이 외에도 아랍에미리트에서 영국산 멘체스터 담배 499,800갑(약 22억 원 상당)을 부산항 보세창고에 반입·장치하였다가, 한국산 플라스틱 공구함인 것처럼 품명을 허위로 수출신고하고 밀수출하려다가 적발한 사례와 정상 수출된 국산 담배 38,720갑(1억 8천만 원 상당)을 구입한 후, 정상 수입되는 컨테이너 화물 중간에 담배를 숨겨 밀수입을 시도하다가 세관 컨테이너 검색기 검사에 의해 적발된 사례 등 다양한 형태의 밀수 방법이 동원되고 있음을 알 수 있다.

4. 담배제품 불법거래 근절을 위한 노력

가. 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control, FCTC)과 불법거래

전 세계적으로 불법거래는 점차 다양한 수법으로 진화되고 규모가 증가하고 있으며, 담배제품 불법거래 근절을 위한 각국의 노력이 지속적으로 요구된다.

FCTC는 담배의 위해성으로부터 인류의 건강을 보호하고 공중보건에 대한 개인의 권리를 증진시키기 위하여, 점차적으로 담배의 수요와 공급을 감소시키는 것을 목표로 하는 국제협약이다. 2005년 정식 발효되었으며, 당사국들은 협약을 지속적으로 이행하기 위하여 자체적으로 많은 노력을 기울이고 있다. FCTC의 이행과 관련하여 각국은 매 2년 마다 세계이행보고서를 제출하여 각 조항의 이행률을 점검한다.

이 중 담배제품 공급 감소 조치에 해당하는 담배제품 불법거래 근절을 위한 조항은 협약 제15조이며, 제15조 1항은 밀수, 불법제조 및 위조를 포함한 모든 유형의 담배제품 관련 불법거래 근절을 목표로 하고 있다. ‘담배제품의 공급망 규제(Supply Chain Control)’를 핵심사항으로 다루고 있다. 구체적으로, 담배제품의 허가 및 승인, 생산 및 유통의 추적, 공급망에 참여하는 모든 대상자들에 대한 기록, 인터넷 판매·자유무역지대에서의 국제운송·면세판매 등에 대한 규제 등이 포함된다.(표 4)

〈표 4〉 FCTC 제15조의 세계 이행률(%)

구분		세계 이행률 (%)	우리나라 이행현황	
			이행 여부	관련 법률 등
1	모든 담배제품의 겉포장에 원산지를 파악할 수 있는 내용 표기	64	X	
2	국내시장에서 합법적으로 판매되는 제품에 대해 이를 모든포장에 표기	68	X	
3	소매 및 유통제품의 최종 판매지를 알 수 있도록 하는 문구를 겉포장에 표기	44	X	

〈표 4〉 계속

구분		세계 이행률 (%)	우리나라 이행현황	
			이행 여부	관련 법률 등
4	담배제품 불법거래 감시 및 조사를 도울 수 있는 담배유통 추적제도를 개발	35	X	
5	담배제품 겉포장에 삽입되는 모든 표기는 자국언어를 사용	68	X	
6	국경 간 담배무역에서 불법무역 관련 모니터링	57	X	
7	담배제품의 불법거래 관련 국가간 협력	65	X	
8	위조 담배와 밀수 담배를 포함하는 담배제품의 불법거래를 방지하기 위하여 적절한 처벌과 구제조치를 위한 법령을 제정 또는 강화	72	O	담배사업법 제12조(담배의 판매), 제20조(다른 담배 포장지의 사용 금지 등), 제27조의3(벌칙) 및 제28조(과태료)
9	몰수된 모든 제조 장비, 위조·밀수 담배 및 기타 담배제품을, 실행 가능한 경우, 환경 친화적인 방법을 통하여 폐기하거나, 국내법에 따라 처분하는 것을 보장하기 위한 적절한 조치를 시행	74	O	관세청훈령 몰수품 및 국고귀속물품 관리에 관한 훈령에 따라 몰수물품 폐기 및 처분
10	담배제품의 보관 및 유통 모니터링	69	X	
11	담배제품의 불법거래로 인한 불법자금을 몰수할 수 있게 하는 적절한 조치를 채택	68	O	담배사업법 제30조(몰수와 추징)에 따라 범죄와 관련된 연초의 잎과 담배는 몰수하며, 몰수가 불가할 때는 그 가액을 추징
12	담배제품의 불법거래를 근절하기 위하여, 적절한 경우에는 국내법에 따라, 수사·기소 및 재판절차와 관련하여, 국내기관과 관련 지역·국제 정부 및 기구 간의 협력을 촉진	66	X	
13	불법거래를 방지하기 위하여 적절한 경우에는 담배제품의 제조·유통·판매 등에 대한 허가제도 및 조치를 시행	65	O	담배사업법 제11조(담배제조업의 허가) 및 제13조(담배판매업의 등록)에 따른 담배 생산 및 유통에 대한 허가조치

자료 : WHO(2016), Global Progress Report 및 제5차 대한민국 이행보고서

총 13개의 세부항목 가운데 우리나라에서 이행하고 있는 사항은 불법거래 적발시 경우 처벌조치, 몰수된 담배 등의 친환경적 폐기·처분, 불법자금 몰수 조치와 담배제조 및 판매에 대한 허가제도의 네 가지로 세계적 수준으로 보면 여전히 많은 노력이 강구되는 상황임을 알 수 있다.

많은 국가들에서는 담배제품 거래망 관리의 기본적인 조치로 담배생산지 및 판매지 표기, 세금납부여부 확인을 위한 납세필증(tax stamp) 부착 및 유통망 추적시스템 구축을 시행하고 있다.(그림 3)

[그림 3] 담배 부착 납세필증(Tax stamp)



자료 : Tobacco Tax, <http://www.fin.gov.on.ca/en/tax/tt/>에서 2017년 4월 20일 인출

납세필증은 1990년에 들어 본격적으로 사용되기 시작하였다. 처음 도입 시에는 20개도 안 되는 국가에서 적용하였는데, 2014년에는 84개 국가로 증가하였으며, 이 중 72개국 국가가 담배에 납세필증을 적용하였다. 납세필증은 진품인증과 납세증명의 수단으로서 담배와 주류 등의 제품의 불법거래를 방지하는 효과적인 통제수단으로 인정받고 있다. 또한, 암호화된 2차원 바코드를 이용하여 제품 이력관리 및 유통 통합관리를 위한 추적시스템을 가능하게 하여, 여러 나라에서 제품의 유통 경로 추적(tracking and tracing) 기능이 강화된 납세필증 프로그램을 도입하였다.

우리나라도 최근 박명재 의원이 유통시스템 구축 등을 주요 내용으로 한 담배사업법 개정안을 발의하여 불법거래 근절을 위해 한 단계 더 나아가기 위한 첫 걸음을 내딛었다고 할 수 있다. 유통망 추적시스템은 향후 발생할 수 있는 다양한 형태의 담배제품 불법거래를 사전에 차단하기 위한 우선적 조치로 추적시스템의 도입을 고려할 필요가 있다.

나. 담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서

‘담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서 Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products’는 앞서 살펴본 담배규제기본협약 제15조를 보강하는 부속서로써 담배제품 불법거래 근절을 위한 법적, 제도적 체제를 마련하고 집행의 역량을 강화하기 위해 채택되었다. 이는 WHO FCTC 최초의 의정서로 제5차 당사국 총회(2012.11.12~17, 대한민국 서울)에서 채택되었다. 의정서는 협약 제15조 담배제품의 불법거래(Illicit trade in tobacco products)에 따른 담배제품 공급망 규제(supply chain control)를 핵심으로 모든 형태의 담배제품 불법거래 근절을 목적으로 한다.⁷⁾

우리나라는 2013년 1월 10일 담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서에 서명을 했는데, 2017년 1월 13일 기준으로 총 54개국이 서명을 했고, 총 25개국이 비준을 하였다. 서태평양지역에서는 몽골이 비준하였고, 우리나라를 포함하여 4개국이 서명을 한 상황이다.

담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서는 40개국이 비준을 해야 정식 국제법으로서의 효력을 갖게 된다. 현 시점에서, 가장 효과적으로 불법거래를 근절하기 위해서는 의정서를 비준하여 의정서에서 요구하는 담배제품 불법거래 근절을 위한 정책을 도입 및 시행하는 것이다.

다. 담배제품 불법거래 근절을 위한 우리나라의 향후과제

우리나라가 담배제품 불법거래 근절과 관련하여 의정서 비준을 위시하여 앞으로 해결해야 할 과제는 크게 세 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 우리나라도 다른 국가들에서 기본적으로 시행하고 있는 담배제품 거래망 관리의 기본적인 조치인 담배생산지 및 판매지 표기, 세금납부여부 확인을 위한 납세필증 부착 및 유통망 추적시스템 구축이 시급하다. 의정서 제8조에 따르면 각 당사국은 코드나 도장과 같이 독특하고 안전한 고정식별 표시를 의정서 발효 후 5년 이내에 모든 담뱃갑 포장에 부착하거나 그 일부로 만들고, 10년 이내에 기타 담배제품에 부착해야 한다.

7) 한국건강증진재단 용역보고서(2013), 세계보건기구 담배규제기본협약 및 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」 대응방안 연구.

둘째, 일차적으로 담배제품 불법거래 근절을 위한 예방을 철저히 하는 것과 함께 밀수 적발에도 체계화된 노력이 필요하다. 담배제품의 수·출입을 관할하는 관세청에서는 담배밀수를 단속하는 전담인력을 운영하며, 진화하는 밀수 유형에 대한 철저한 단속 방안을 마련하는 것이 중요하다. 또한, 정부 관계부처도 경찰당국과 협력하여 급증하는 담배제품 불법거래에 보다 신속하게 대응할 수 있도록 해야 한다.

마지막으로, 불법거래에 대해서는 범국가적 대응이 필요하며 이를 위한 노력을 게을리 하지 않아야 한다. 담배제품 불법거래는 한 국가 내에서만 일어나는 문제가 아니며, 담배업계가 다국적 제조 생산 구조를 가지고 있기 때문에 담배제품 거래망 관리 강화와 담배제품 불법거래 관련 위법행위의 수사 및 기소를 위해서는 국제적인 공조가 필요하다. 우리나라도 담배제품 불법거래를 국가적 차원의 문제로만 다룰 것이 아니라, 전 세계와 협력 대응 체계를 구축할 수 있도록 노력해야 한다.

결론적으로, 담뱃값 인상 이후 담배 밀수방식이 점차 다양화되고 고도화되는 지금의 시점에서 담배제품 불법거래 근절을 통해 건강 위협으로부터 국민을 보호하고 국가 재정의 손실을 막으며, 나아가 담배규제 기본협약의 이행을 통해 국가 위상이 제고될 수 있도록 당면한 과제들을 체계적으로 해결해 나가는 것이 필요하다.

2

전문가 기고

담배제품 불법거래 근절 의정서 채택에 따른 국내법제적 대응 방안

김용훈 상명대학교 공공인재학부 조교수





담배제품 불법거래 근절 의정서 채택에 따른 국내법제적 대응 방안

김용훈 상명대학교 공공인재학부 조교수

1. 서론

흡연의 유해성과 사회적 비용의 증가로 말미암아 최근 금연에 대한 관심이 증폭되고 있으며 이에 대한 정부의 정책 및 민간 수준의 노력이 다각화되고 있다. 이와 같은 노력은 국제적인 수준에서도 추진되고 있는데 담배제품 불법거래의 근절을 위한 의정서가 그 중 하나이다. 특히 이전의 담배규제기본협약은 담배를 전염병(epidemic)으로 규정하고 있었는데, 여기에서 알 수 있듯이 당해 협약은 국제적인 수준의 담배에 대한 본격적인 규제 노력의 출발이었다고 할 수 있다. 그런데 흡연에 대한 규제는 사후적인 정책 수단이라는 점에서 그 효과를 장담할 수만은 없다. 그렇다면 흡연 단계에서의 규제보다는 사전적으로 담배의 취득 및 매매 단계에서의 규제가 담배에 대한 보다 근원적이고 직접적인 규제라고 볼 수 있을 것이다. 당해 규제는 국내적인 수준뿐만 아니라 국제적인 수준에서 도모하는 것이 보다 효과적일 것임은 재론을 요하지 않는다는 점에서 당해 담배제품 불법거래의 근절을 위한 의정서에 따른 담배 거래 규제는 그 함의하는 바가 상당하다고 평가할 수 있다.

이에 따라 담배에 대한 규제는 보다 지속적으로 강화될 것으로 보이며 특히 불법적인 경로로 담배를 구하는 시도를 근본적으로 차단함으로써 담배규제수단의 다각화 및 엄격화를 달성할 수 있게 될 것이다. 하지만 국제수준의 규범이라는 자체적인 한계로 말미암아 의정서 상의 대부분의 규정들은 당사국 내에서 국내법에 따른 이행 조치 채택을 예정하고 있다. 따라서 의정서 상의 성공 여부는 당사국들의 불법거래 근절을 위한 역량과 의지에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.¹⁾

이는 우리의 경우도 마찬가지이다. 이미 우리나라는 담배규제 기본협약에 가입·비준을 한 바 있으며 담배제품 불법거래근절을 위한 의정서 역시 가입하여 담배에 대한 규제의 폭과 정도를 지속적으로 강화하고 있다. 하지만 담배규제 기본협약은 물론이거니와 담배제품 불법거래근절을 위한 의정서 역시 국제적인 수준의 규범이라는 점에서 국내적인 집행이 자동적으로 담보되는 것은 아니다. 국내적인 수준의 담배 관련 규율이 국제적인 수준에 미치지 못함에 따라 국제적 수준에서의 노력의 일환으로 당해 국제 규범이 작동되는 것인데, 그렇다고 하더라도 결국 국제규범의 실현을 위해서는 입법부 및 행정부 등의 국내 당국의 의지가 무엇보다 중요하다. 물론 법치주의 혹은 법치행정이라는 보편적인 원칙으로 말미암아 담배 관련 규제 역시 법률을 위시한 국내 법규범에 기대어 도모되어야 한다. 그렇다면 당해 국제협약 및 의정서의 법적 위상과 국내법 수준의 대응 방안 그리고 현실 진단은 담배 관련 규제의 현실화 및 효율화 측면에서 매우 중요하다고 할 수 있으므로 이와 관련한 답론을 전개하는 것은 매우 중요하다.

1) 실제로 '흡연자 천국'이라는 평가를 받고 있는 인도네시아는 담배규제 기본협약을 비준하지 않기로 한 바 있다. 당시(2016년 6월) 조코 위도도 대통령은 관련 비공개회의에서 담배 산업 및 재배에 종사하고 있는 자들의 생계 문제를 고려해야 한다는 입장을 기반으로 비준 거부 의사를 명확히 했지만 인도네시아 담배 산업을 통하여 확보되는 세수가 연간 145조 루피아(12조7천억 원)로 정부의 전체 수입의 5%에 달하고 있으며 남성 흡연을 역시 70%에 육박하고 있다는 점에 고려된 것으로 보인다(연합뉴스 기사 : <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/06/20/02000000000AKR20160620117400104.HTML?input=1195m> 2017년 4월 3일 인출).

2. 담배제품 불법거래 의정서의 헌법적 의의 및 관련 정책 방향

가. 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」의 국제법·헌법적 의의와 정책 방향성

1) 구체적인 법제 전략의 의의 및 중요성

담배거래 및 판매 등의 규제는 헌법적 정당성을 가지고 있어야 함은 물론이다. 담배 판매의 경우 판매자의 직업의 자유라는 기본권이, 그리고 담배를 소비하는 소비자의 입장에서서는 담배를 피울 흡연권이라는 기본권이 문제될 수 있기 때문이다. 나아가 헌법적 정당성을 확보한다고 하더라도 법치주의와 그로부터 도출되는 법치행정의 원칙 상 법률에 의한 제한이 필수적으로 요구된다는 점에서 담배규제 역시 이와 관련한 요건을 충족하여야 함은 물론이다.

하지만 이는 국내 수준의 논의라는 점에서 담배 관련 국제규범의 국내 집행 시에는 문제가 간단하지 않다. 의정서의 국내 수용을 위한 절차 및 이의 국내집행을 위한 절차 또한 요구되기 때문에 의정서가 국내에 수용된다고 하더라도 이후 법률유보와 같은 국내적인 요건을 충족하여야 한다. 자칫 선부른 국제규범의 국내 도입과 그 운영은 위헌·위법성의 논란뿐만 아니라 종국적으로 헌법재판소와 대법원의 판단에 의하여 효력을 잃게 되는 결과를 초래할 수 있으므로 이의 도입과 운영에 대해서는 보다 세심하고 면밀한 논의가 선행되어야 한다고 생각된다. 이에 따라 당해 의정서의 헌법적 정당성에 대한 논의를 전제로 의정서의 취지를 십분 반영할 수 있는 국내 법제도의 운영 방안에 대한 고민이 선행되어야 할 것이다. 물론 이는 국내 수준의 법률 등의 법규범의 제정 및 개정 방향으로 구체화된다는 점에서 구체적인 법규범의 운영 면모를 살펴보아야 할 것이다. 이를 통하여 담배제품 불법거래 근절을 위한 현 당국의 노력을 진단할 수 있을 것이고 이를 위한 구체적인 개선 방향 역시 설정할 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 특히 관련 국가의 경험을 참고할 필요가 있다. 국제규범의 목적과 의도가 규율 대상에 대한 일정 수준의 통일적인 규율 및 보호를 목적으로 하는 것이기 때문에 「담배제품 불법거래 근절 의정서」와 관련한 국내법적 평가와 구체적인 법제도적 대응 방안을 살펴보고 이의 개선 방향성을 설정하는 데에 있어 다른 관련 국가들의 경험 및 입장을 제한적으로나마 참고할 수 있을 것이다.

2) 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」의 경과

WHO에 의하여 채택된 담배규제협약의 경우에는 담배 수요뿐만 아니라 공급감소를 위한 가격 및 비가격정책 등을 규정하여 전방위적인 담배 규제정책을 예정하고 있었는데 당해 협약에는 우리나라도 2005년도에 가입·비준을 한 바 있다. 특히 당해 협약의 국내 집행을 위하여 국민건강증진법 및 담배사업법 등의 개별법을 통하여 담배제품의 포장, 라벨링, 광고 관련 규제 그리고 사업자 후원과 관련하여 강화된 규제 정책을 도입하였다.²⁾ 특히 당해 기본협약 제15조에서는 당사국에게 담배제품 불법거래 근절을 위한 허가제도, 판매지역표시제도, 생산과 유통에 대한 강화된 통제제도 의무를 부과하고 있는데³⁾ 이보다 고양된 수준의 구체적이고 실효적인 담배제품 불법거래 방지를 위해 담배제품 불법거래 근절을 위한 논의가 본격화되었고 급기야 당해 의정서가 등장하게 되었다.⁴⁾ 이에 따라 우리나라에서 개최된 제5차 담배규제 기본협약 당사국 총회에서는 담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서를 채택하게 되는데 이에서는 사적으로 이루어지는 밀수부터 조직적인 수준의 위조까지 합법적인 경로를 일탈하여 도모되는 담배제품의 생산, 제조 및 유통, 판매에 대한 체계적인 규제 및 제재까지 규정하고 있다.⁵⁾ 특히 서문, 제1부 : 도입, 제2부 : 일반 의무 사항, 제4조 일반 의무 사항, 제3부 : 공급망 규제, 제4부 : 위법 행위, 제5부 : 국제 협력, 제6부 : 보고, 제7부 : 제도적 준비 및 재정 자원, 제8부 : 분쟁 해결, 제9부 : 의정서의 개발, 제10부 : 최종 조항 등 총 10부로 구성되어 있는 담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서는 주로 담배제품의 공급에 대한 규제에 초점을 맞추고 있는 의정서이다.⁶⁾ 언급한 바와 같이 우리는 일찌감치 담배규제 기본협약에 가입하고 이의 국내 집행을 위하여 관련 법령을 개정한 바 있으며 담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서 논의 과정에서도 당사국 회의를 주도하는 등 상당 정도 적극적인 입장을 견지하고 있는 것이 사실이다. 하지만

2) 이유봉(2015), 담배안전관리에 관한 법제분석, 한국법제연구원, 21.

3) 한국건강증진재단(2013), 세계보건기구 담배규제기본협약 및 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」 대응방안 연구, 건강증진연구사업(정책 13-3), 53.

4) 이에 따라 당해 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」는 담배규제기본협약 제15조인 ‘담배제품 불법거래’에 관한 사항을 보강하는 부속서인 것이다. 한국건강증진개발원, 금연이슈리포트 제23호(2015.4), 10.

5) 한국건강증진개발원(2015.4), 금연이슈리포트 제23호, 8.

6) 김용훈(2012), “「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」 채택에 따른 국내법제적 대응방안”, 「헌법학연구」 제18권 제4호, 205-206.

여전히 국회의 동의를 받지 못하고 있으며 관련한 국내 입법 역시 빠른 시일 내에 제정이나 개정 가능성이 그리 크지는 않은 상황이다. 이는 국내 법적인 대응이 녹록치 않기 때문이며, 향후 국내 집행을 위해서는 보다 기민하고 적극적인 대처가 필요하다고 생각된다.

3) 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」의 국제법적 위상 및 헌법적 정당성 문제

우리 헌법 역시 국제법 존중주의 원칙에 따라 국제법규의 국내적 수용에 있어 상당 정도 적극적인 입장을 견지하고 있다.⁷⁾ 기본적으로 ‘헌법에 의하여 체결된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 동일한 효력이 있다’고 천명하고 있기 때문이다. 그렇다면 담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서 역시 헌법에 의하여 체결된 조약으로 인정받아야 한다. 그런데 통상적으로 구체적인 국가 간 문서에 의한 합의라면 그 명칭과 관계없이 모두 넓은 의미의 조약으로 보고 있기 때문에,⁸⁾ 나아가 일반적인 수준의 조약에 비하여 그 중요성이 덜하다는 부수적 성격의 조약이라고 여겨지는 의정서 역시 국가 간의 합의라고 볼 수 있기에 그 구체적인 내용에 따라 의정서 역시 헌법에서 규율을 예정하고 있는 조약의 범주에 포섭시킬 수 있다. 결국 국내절차 상 헌법에 의한 체결·절차를 거쳐야 한다는 점에서 당해 절차의 대상이 된다면 의정서 역시 절차적 정당성을 확보하기 위하여 헌법상 제시된 절차를 거쳐야 한다. 특히 헌법 상 요구되는 절차, 즉 국회의 동의 대상 조약은 헌법 제60조에서 열거되어 있는데, 의정서가 국내법적 대응을 요구하고 있을 뿐만 아니라 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우게 된다는 점에서⁹⁾ 이는 국회의

7) 이와 같은 입장은 제헌 헌법의 제정과정에서부터 견지된 입장이라고 할 수 있다. 특히 제헌 헌법의 기초위원회 전문위원이었던 유진오 박사는 헌법 제6조 제1조와 관련하여 “...일반적으로 승인된 국제법규까지를 국내법과 동일한 효력을 가진다고 규정한 것은 우리나라가 국제평화를 위하여 적극적으로 국제법을 존중할 것을 선명(宣明)한 것이라고 할 것이다”라고 언급한 바 있다. 유진오(1954), (신고)헌법해의, 탐구당, 53-54, (2013). (사)한국헌법학회 편, 헌법주석 I, 박영사, 161. 이와 관련 국제법우위사상을 천명한 것이라고까지 평가할 수는 없지만 적어도 ‘국제법존중주의’에 입각한 것이라는 평가도 눈에 띈다(이상면(1999), “국제법관련 헌법 규정의 제정 경위와 그 의의”, 서울대학교 법학 제39권 제4호, 177-178(2013), 박영사, (사)한국헌법학회 편, 헌법주석 I, 161면에서 재인용).

8) 이한기(1997), 국제법강의, 박영사, 496(2013), (사)한국헌법학회 편, 박영사, 헌법주석 I 158면에서 재인용).

9) 의정서의 경우 국내법적 수준에서의 수범자의 관련 규정 위반시 형사적 제재를 예정하고 있기 때문이다. 특히 의정서 제15조에서는 법인의 형사적 책임, 제16조의 경우에는 형사적 제재, 특히 기소와 관련한 구체적인 규정을 두고 있기 때문이다.

동의를 요하는 조약이라고 볼 수 있다. 나아가 당해 의정서에 따라 국내 재정부담 및 국민의 기본권 행사에 대한 제한을 초래한다는 점에서도 국회의 동의는 필요하다. 특히 법률유보 원리에 따라 국민의 기본권 실현과 직접 관련이 있는 영역의 경우 국회가 직접 법률로 정해야 하는데¹⁰⁾ 국제법의 국내 수용이라고 다르지는 않기 때문에 의정서 역시 국내 집행을 위해서는 국회의 법률을 통해야 할 것이다.

그런데 이와 같은 절차적 정당성을 확보한다고 하더라도 실제적 정당성, 즉 내용적 정당성을 확보하여야 함은 물론이다. 특히 사전적 위헌법률 심사제도를 도입하고 있지 않은 우리 사법심사제도의 특징을 고려한다면 이에 대한 세심한 검토가 필요하다. 더욱이 이와 관련해서는 헌법 제37조 제2항의 규정을 고려하여야 하는데, 이에 따라 당해 의정서의 국내 집행과 관련해서도 법률유보 원칙, 과잉금지 원칙 및 본질적 내용 침해 금지 원칙을 준수하여야 한다. 하지만 향후 당해 사항은 헌법 수준의 별다른 문제를 야기하지는 않을 것이라고 생각된다. 헌법재판소는 원칙적으로 흡연권 역시 기본권, 특히 사생활의 비밀과 자유에 의해 보장되는 기본권으로 설정하고 있지만 혐연권과의 상충 상황에서는 이익형량의 원칙에 입각하여 혐연권을 우위에 위치시키고 있기 때문이다.¹¹⁾ 나아가 의정서는 합법적인 수준에서 정상적으로 도모되는 담배관련 제품의 유통을 규제하려는 것이 아니라 불법거래를 규제하기 위한 목적이라는 점에서 담배관련 제품 종사자의 직업의 자유 등의 기본권에 대한 제한의 가능성 및 여지가 주목할 만한 수준의 것이라고 할 수도 없다.¹²⁾

10) 관련 헌법재판소의 결정문은 다음과 같다. 오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현과 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적 사항에 대해서 스스로 결정하여야 한다는 요구까지 내포하고 있다(헌재 1999. 5. 27. 98헌바70).

11) 흡연권은 위와 같이 사생활의 자유를 실질적 핵심으로 하는 것이고 혐연권은 사생활의 자유뿐만 아니라 생명권에까지 연결되는 것이므로 혐연권이 흡연권보다 상위의 기본권이라 할 수 있다. 이처럼 상하의 위계질서가 있는 기본권끼리 충돌하는 경우에는 상위기본권우선의 원칙에 따라 하위기본권이 제한될 수 있으므로, 결국 흡연권은 혐연권을 침해하지 않는 한에서 인정되어야 한다. 흡연은 비흡연자들 개개인의 기본권을 침해할 뿐만 아니라 흡연자 자신을 포함한 국민의 건강을 해치고 공기를 오염시켜 환경을 해친다는 점에서 개개인의 사익을 넘어서는 국민 공동의 공공복리에 관계된다. 따라서 공공복리를 위하여 개인의 자유와 권리를 제한할 수 있도록 한 헌법 제37조 제2항에 따라 흡연행위.

12) 김용훈(2012), “「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」 채택에 따른 국내법제적 대응방안”, 「헌법학연구」 제18권 제4호, 215-217.

4) 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」의 집행을 위한 정책 방향

담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서에서는 각 당사국으로 하여금 국내법의 일반적인 원칙에 따라 의정서 규정을 위반하는 행위인 담배 혹은 담배제품의 제조, 도매행위, 브로커행위, 판매, 운송, 배부, 저장, 선적, 수입 혹은 수출 또는 장비의 제조 행위에 대하여 국내법 상에서 위법행위로 정하기 위해 필요한 입법적 혹은 다른 필요한 조치(legislative and other measures)를 취하도록 요구하고 있다.¹³⁾ 또한 의정서에서 정하고 있는 형사범죄를 포함한 위법 행위에 대하여 책임이 있는 개인과 법인에게 금전적 제재를 포함한 효과적이고 비례적이며 억지적인 형사적 또는 비형사적 제재를 부과하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 강제하고 있다.¹⁴⁾ 따라서 당해 의정서의 국내적 수준의 집행을 위해서는 보다 세심한 주의가 필요하다. 즉 의정서의 기본 방향은 담배제품에 대한 규율을 위하여 국제규범의 수준에서 구체적인 구성요건을 정하는 것으로, 이는 이례적이기는 하지만 결국 그 구체적인 집행은 각 당사국에게 적지 않은 재량을 인정하고 있다는 점에서 당해 의정서 역시 당사국의 협조에 기대고 있는 것이 사실이다. 그런데 담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서는 담배제품 불법거래의 규제를 위해서 국내 수준의 집행 절차에 집중하고 있지만 당해 의정서는 국제규범이라는 점에서 국제 수준에서의 노력 역시 의미가 전혀 없다고는 할 수 없을 것이다.

가) 국제적인 수준의 담배제품 불법거래 규제 방향

담배제품의 불법거래를 도모하기 위하여 우선적으로 고려할 수 있는 것은 당사국 차원에서 사적인 수준의 담배 제조회사와 법적인 의무를 수반하는 협약(legally binding agreement)을 체결하는 것이다. 당해 협약이 만일 강제적인 집행절차(enforcement mechanism)를 규정하게 된다면 담배회사로 하여금 자신의 생산 공정을 자발적으로 점검하도록 하는 유인을 제공하게 될 것이고 잠재적인 책임 부여 가능성으로 말미암아 담배제품의 불법거래를 제한하기 위한 당국과의 협조를 유도할 수 있게 될 것이기 때문이다.¹⁵⁾ 공적 당국과 사적인 행위자

13) 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」 제14조. 의정서에서는 “Each Party shall adopt....”의 형식으로 규정하고 가입국은 당해 조치에 대한 의무를 부담하게 된다.

14) 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」 제16조. 의정서에서는 당해 규정 역시 “Each Party shall adopt....”의 형식으로 규정하고 있다.

15) Hana Ross(2015), Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), tobaccoconomics, 19.

간의 협약 체결이라는 것이 상당히 이례적인 것이기는 하지만 2013년에 이미 유럽연합 위원회, 유럽연합 27개 회원국, 캐나다 그리고 콜롬비아 등의 국가가 당해 협약을 체결한 바 있다.¹⁶⁾

하지만 이와 같은 협약은 사적 기업 등의 사적 행위자에게 적지 않은 부담을 야기할 것이기 때문에 부담에 상응하는 정도의 이점을 제공할 필요가 있다. 이를 고려하여 담배제품 불법거래 규제를 위하여 고려할 수 있는 것이 조세조화정책 (tax harmonization policy)이다.¹⁷⁾ 이는 담배에 대해 최소한의 조세를 부과함으로써 불법거래를 통한 담배의 수요를 줄이려는 노력을 구체화하는 정책이다. 현재 유럽연합이 당해 정책을 실시하고 있는데 유럽연합은 담배조세지침을 통하여 모든 회원국으로 하여금 최소한의 담배소비세를 부과하도록 하여 국경간 소비에 대한 동기를 줄이도록 할 뿐만 아니라 종국적으로 관할권을 가로지르는 담배제품의 거래를 줄이도록 하고 있는 것이다.¹⁸⁾ 하지만 이는 국내 수준뿐만 아니라 지역적 그리고 국제 수준에서 조정(coordination)을 요구한다는 점에서 그 시행이 용이한 것은 아니다.¹⁹⁾ 또한 조세조화정책으로 인한 조세의 감쇄는 불법시장의 규제 효과를 압도할 수 있을 정도로 국민건강에 부정적인 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라 세수 효과(revenue effect)에도 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 조세의 무조건적인 감면보다는 일정 정도의 조세 기준을 설정해야 할 필요성이 있다.²⁰⁾

나) 국내적인 수준에서의 담배제품 불법거래 규제 방향

담배의 불법거래는 담배 가격 및 관련 조세 조치를 무력화시킬 수 있기 때문에 정부는 자신의 세수 확보에 어려움을 겪을 수 있다. 뿐만 아니라 담배제품 불법거래로 말미암아 담배에 대한 접근이 용이하게 되어 청소년의 흡연을 상승 및

16) Hana Ross(2015), Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), tobaccoconomics, 19. 물론 영국과 브리티시 콜롬비아의 경우와 같이 강제적인 의무를 부과하지 않는 양해 각서(MOU)가 일반적인 것이 사실이다. 영국의 경우에는 Action on Smoking and Health United Kingdom (ASH UK). All party parliamentary group on smoking and health inquiry into the illicit trade in tobacco products; 2013; 브리티시 콜롬비아의 경우에는 Sweeting J, Johnson T, Schwartz R. Anti-contraband policy measures : evidence for better practice.summary report. Toronto, ON: The Ontario Tobacco Research Unit, Special Report Series; 2009 참고. Hana Ross. (2015). Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), tobaccoconomics, 19면에서 재인용.

17) Hana Ross(2015), Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), tobaccoconomics, 19.

18) Hana Ross(2015), Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), tobaccoconomics, 19.

19) Hana Ross(2015), Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), tobaccoconomics, 19.

20) Hana Ross(2015), Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), tobaccoconomics, 19.

담배에 대한 규제의 어려움을 초래하게 된다는 점이나²¹⁾ 불법 거래의 배후에 있는 조직과 개인은 담배제품의 거래를 통하여 확보한 자금으로 조직범죄 및 테러 행위에 이용함으로써 국가 안보에도 상당한 위협이 된다는 점에서²²⁾ 담배제품 불법거래에 대한 국내 수준의 규제 및 통제가 더욱 중요하다. 그런데 담배에 대한 국내적인 규율 방향성을 설정하는 데에 있어서는 담배라는 제품의 이용과 유통이 상당 정도 사적인 영역에서 이루어진다는 점을 고려해야 할 필요가 있다. 그렇다면 담배제품의 거래에 대한 효과적인 통제 및 규율은 공적인 수준에서만 도모되는 것보다는 사적 영역에서의 자발적인 규율을 유도하는 것이 더욱 필요하다고 볼 수 있다. 이를 위해 사적인 영역에서의 실체와의 협업과 공공인식캠페인(public awareness campaign)의 필요성에 대해 주목할 필요가 있다.

먼저 담배제품의 불법거래 규제의 핵심적인 사항은 추적(tracking & tracing)이라고 할 수 있다. 특히 이를 위한 시스템은 일반적으로 비침입적이고(non-intrusive) 생산 공정에 있어 단지 사소한 조정(minor adjustment)을 요한다는 점에서²³⁾ 당해 추적을 위한 절차의 도입은 부담이 상당하다고 할 수는 없다. 그런데 당해 추적을 위한 시스템 설치에 드는 비용은 각 나라의 시장의 크기, 제품 믹스(product mix), 국내제조업의 범위, 수입과 수출, 운영상의 복잡성 정도(operational complexity), 판매 회사와 체결한 계약의 포괄성과 분량, 산업집중도(industry concentration)수준, 집행전략(implementation strategy), 상품의 목적(functionality), 재정적 요소, 자금조달방법(financing arrangement)그리고 주문제작(customization)정도 등에 따라 다를 것이기 때문에²⁴⁾ 담배제품 불법거래 근절을 위한 추적을 위해서는 무엇보다 각 국가별 탄력적인 대응이 요구된다. 당해 담배제품 불법거래 규제를 위한 추적의 경우 각 개별 회원국의 상황에 따라 개별 생산-공급 과정(supply-chain)을 고려하여 이와 부합하는 방향으로 적절하게 운영되어야 한다는 논변²⁵⁾ 역시 당해 주장과 맥을 같이 하는 것이며, 이와 같은 사항을 고려하여 사기업과의

21) 한국건강증진개발원(2015), 금연이슈리포트 제23호, 4, 9.

22) Philip Morris International Inc(2016), Fighting the Illicit Trade in Tobacco in the EU, Discussion Paper, 14.

23) WHO White Paper(2014)·Hana Ross(2015), Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), tobacconomics, 11.

24) Hana Ross(2015), Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), tobacconomics, 11.

25) Hana Ross(2015), Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), tobacconomics, 10.

협업을 추진해야 한다. 추적(tracking)자체가 생산 공정 과정 및 담배제품의 이동에 대한 체계적인 실시간 감시(systematic real time monitoring)를 위시한 사전적 수준의 범죄 예방적 수단(proactive crime prevention)이기 때문에²⁶⁾ 생산과정에 관여하는 사적 행위자의 협업을 전제로 한다면 효과적인 추적에서 나아가 통제를 도모할 수 있을 것이기 때문이다. 실제로 담배제품의 실효적인 추적을 위하여 적지 않은 국가가 기업체를 비롯한 사적 행위자와의 협업을 추진하고 있다.

예를 들어 유럽연합은 담배에 대한 규제를 보다 다각화하고 있다. 특히 유럽연합은 필립모리스 등의 사기업과의 협업을 통하여 규제의 방안과 수단을 보다 구체화하고 있는데, 유럽연합과 필립모리스와의 밀수 방지를 위한 협약의 경우 당해 회사로 하여금 개별 담배에 표식을 부착하여 데이터베이스를 구축하도록 하며, 거래 및 공급 범위 내에서 판매담배가 불법시장으로 전환되는 것을 추적·조사할 수 있도록 한 바도 있다.²⁷⁾ 나아가 유럽연합과 필립 모리스 사와의 협약은 2016년 6월 9일에 파기되었지만 불법거래 규제를 위하여 협약에서 정하고 있었던 생산공정 과정에 대한 규제 조치는 협약 파기 후에도 사업을 수행하는 데에 존속하도록 하여²⁸⁾ 불법거래에 대한 규제를 유지하려는 노력을 경주하고 있다. 이 외에도 프랑스는 국제정보기술 회사인 ATOS와의 협업을 통해,²⁹⁾ 미국은 추적 장치로서 무선주파수식별기술(RFID)을 활용하는 3M과의 협업을 통하여 담배 및 담배제품 불법거래 근절을 위한 노력을 다각화하고 있는데 특히 미국은 저장된 코드 및 데이터를 통하여 개별적인 제품에 대한 선별작업을 진행하는 De La Rue와도 협업 작업을 유지하고 있다. 우크라이나는 홀로그램으로 이루어진 안전식별요소, 암호화된 정보, 전자 리소그래피(electronic lithography)그리고 투과성 및 불투과성의 자외선 잉크로 출력된 요소 등을 불법거래 규제를 위하여 사용하는 EDAPS와의 협업을 추진하고 있기도 하다.³⁰⁾ 우리 역시 보다 탄력적이고 효과적인

26) Hana Ross(2015). Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), *tobacconomics*, 10.
 27) 최은진 외(2013), 세계보건기구 담배규제기본협약 및 담배제품 불법거래 근절에 관한 의정서 대응방안 연구, 한국보건사회연구원 한국건강증진재단, 건강증진연구사업(정책 13-3), 13.
 28) Philip Morris International Inc(2016), Fighting the Illicit Trade in Tobacco in the EU, Discussion Paper, 5.
 29) Hana Ross(2015), Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), *tobacconomics*, 15-16.
 30) Hana Ross(2015), Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), *tobacconomics*, 15-16.

담배 및 담배제품 불법거래 근절을 위해서는 담배제품과 관련한 사적 행위자와의 협업을 고려해 볼 수 있을 것으로 보인다.

이 외에 고려해 볼 수 있는 사항은 앞서 언급한 공공인식캠페인(public awareness campaign)의 도모이다. 이를 통하여 밀수에 대한 대중적 관용에 경각심을 일으킬 수 있을 것이고, 불법거래 적발시 적극적인 신고도 유도할 수 있을 뿐만 아니라 흡연과 담배 제품에 대한 불법이용의 부정적인 효과에 대한 담론을 촉발시켜 종국적으로 담배 규제에 대한 보다 일반적 수준의 사회구성원 지지를 이끌어낼 수 있을 것이라는 점에서³¹⁾ 당해 방안의 실효성을 부인할 수는 없을 것이다. 이에 따라 담배제품 불법거래에 대한 규제 정책을 세움에 있어 충분히 참고해볼만 하다고 보인다.

다) 담배제품 불법거래 근절을 위한 법제도적 전략 방향

담배제품 불법거래근절을 위한 의정서의 국내적 도입을 위해서는 비준과 국회의 동의를 선행되어야 한다. 담배규제에 대하여 상당 정도 적극적인 입장을 견지하고 있는 현 정부의 입장을 고려한다면 향후 당해 의정서의 국내 도입에 많은 난관이 있을 것으로 보이지는 않는다. 다만, 헌법에서 정한 절차를 모두 완료했다고 하더라도 국내 수준에서의 구체적인 집행을 위해서는 별도의 이행입법이 필요하다. “국내법과 같은 효력을 가진다”라는 헌법 규정을 감안하여 헌법에 의해 체결·공포된 일 조약은 조약의 성격을 그대로 보유한 상태로 국내에서 효력을 확보한다는 주장이 없는 것은 아니지만³²⁾ 모든 조약이 국내 수준의 자동적인 집행을 담보받는 것은 아니기 때문이다. 그렇다면 논의의 핵심은 과연 당해 의정서가 비준과 국회의 동의 절차를 모두 거친 경우, 자동적으로 국내에서 효력을 확보할 수 있느냐 아니면 별도의 이행입법이 필요하냐의 문제이다. 결론부터 이야기하면 후자일 가능성이 높다. 판례에 따르면 다음과 같이 개별 조약의 특징에 따라 그 직접 적용성 여부를 판단하고 있기 때문이다.

이 사건 조항 {국제통화기금협정 제9조(지위, 면제 및 특권) 제3항 (사법절차의

31) Hana Ross(2015), Measures to Control Illicit Tobacco Trade(Research Paper), *tobacconomics*, 19-20.

32) 양건(2007), 헌법강의, 법문사 I, 138면; 계획열, 헌법학(상). (2005). 박영사, 182-183; 정인섭. (2004) “헌법재판소 판례의 국제법적 분석”, 헌법실무연구 5, 594. 양건 외(2010), 헌법주석서 I, 법제처, 163면에서 재인용.

면제) 및 제8항(직원 및 피용자의 면제와 특권), 전문기구의 특권과 면제에 관한 협약 제4절, 제19절(a))은 각 국회의 동의를 얻어 체결된 것으로서, 헌법 제6조 제1항에 따라 국내법적, 법률적 효력을 가지는 바, 가입국의 재판권 면제에 관한 것이므로 “성질상” 국내에 바로 적용될 수 있는 법규범으로서 위헌법률심판의 대상이 된다.³³⁾

그렇다면 담배제품 불법거래의 근절을 위한 의정서는 어떠한지의 질문에 대한 답변은 간단하다. 의정서 자체에서의 개별 규정이 국내에서의 조치를 요구하고 있는데, 각 당사국은 담배제품 및 이를 생산 및 제조하는 장비의 생산과 수출입과 관련한 허가체계를 구비하도록 요구받고 있을 뿐만 아니라³⁴⁾ 소매 판매와 담배 경작에 대해서도 허가체계를 구비하도록 요구받고 있어 당사국에 의한 감시 수준은 보다 강하게 요구받고 있다. 그리고 각 당사국들은 의정서에 따라 국가적 및 지역적 차원에서 추적 시스템을 도입하여 자국 내에서 제조 혹은 수입된 모든 담배제품을 규제하도록 하기 위한 추적제도를 수립하도록 요구받고 있다. 뿐만 아니라 당사국은 효과적인 추적을 담보하기 위하여 코드나 도장 등 독특하고 안전한 고정식별 표시(non-removable identification markings)를 담뱃갑의 경우에는 의정서 발효 5년 이내, 기타 모든 담배제품의 경우에는 발효 10년 이내에 부착하도록 하는 조치도 요구받고 있는 실정이다.³⁵⁾ 결국 이를 시행하기 위해서는 국내 법적인 이행입법이 필요하다. 물론 당해 이행입법조치는 각 당사국의 재량이기 때문에 우리 역시 구체적인 법제도적 전략은 선택의 폭이 넓다고 할 수 있다. 이에 따라 앞서 본 바와 같이 이는 법률유보의 원리에 따라 법률의 수준에서 그 구체적인 방향성이 설정되어야 하며, 특히 이와 관련해서는 기존 법률의 개정 방안 혹은 새로운 법률의 제정 방안을 그 대표적인 법제도적 전략으로 제시할 수 있을 것이다.

33) 현재 2001. 9. 27. 2000헌바20. 강조는 첨가.

34) 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」 제6조(허가) 및 제7조(상당한 주의 의무).

35) 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」 제8조(추적).

나. 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」의 국내적 수준의 전략적 법제 방향

특정 정책을 위한 입법 전략은 통상적으로 단일법 혹은 일반법을 통한 규율 방향과 개별법을 통한 규율 방향을 제시할 수 있다. 개별법을 통한 규율의 경우 기존 법률의 개정을 도모하여야 하는 것인데, 당해 방안은 보다 탄력적이면서 신속한 대응을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 국회에 대한 입법개선 의무의 부담이 크지 않다는 점에서 적지 않은 경우 개별법령의 개정을 통하여 특정 정책의 목적을 달성하려고 한다.

1) 현 우리의 담배 관련 규율의 법제 방향 : 개별법을 통한 규율

특히 우리는 담배의 규율과 관련한 전반적인 사항을 담당하는 일반법은 존재하지 않으며 단지 개별법 수준에서 개별적인 사항만을 다루고 있을 뿐이다. 담배사업법과 국민건강증진법이 그것인데 특히 전자의 경우 입법목적을 ‘담배의 제조 및 판매 등에 관한 사항을 정함으로써 담배산업의 건전한 발전을 도모하고 국민경제에 이바지하게 하는 것’³⁶⁾으로 후자의 경우에는 ‘금연구역 지정 등의 흡연의 예방으로 국민건강의 증진’으로 정하고 있다는 측면에서 담배 제품 불법 거래 근절을 위한 의정서와 모두 일정 정도의 관련성을 발견할 수 있다.³⁷⁾ 더욱이 담배사업법 제25조는 「담배에 관한 경고문구의 표시 및 광고의 제한」에 대한 사항을 그리고 제25조의2는 「담배성분의 표시」에 대한 사항을 규정하고 있다는 것에서 알 수 있듯이 당해 법률이 담배규제기본협약을 보다 직접적으로 국내적 집행을 담당하고 있다. 특히 담배사업법의 목적이 담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서의 규율 목적과도 일견 관련성을 찾을 수 있다는 점에서³⁸⁾ 결국 의정서의 입법목적 달성은 당해 법률에 대한 개정작업을 통해서 도모될 가능성이 크다.³⁹⁾ 특히 당해 방안의

36) 담배사업법 제1조.

37) 김용훈(2012), “「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」채택에 따른 국내법제적 대응방안”, 「헌법학연구」 제18권 제4호, 225.

38) 김용훈(2012), “「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」채택에 따른 국내법제적 대응방안”, 「헌법학연구」 제18권 제4호, 223, 각주 73.

39) 현재 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」의 국내 집행을 위하여 담배사업법 일부개정안이 검토되고 있기도 하다. 담배사업법 일부 개정법률안 검토보고【박명재 의원 대표발의】

경우 현재 개별 법률에서 규정하지 않고 있는 원산지 등의 표시 의무, 적절한 제재 수준의 설정, 효과적인 제재조치의 도입 및 다양한 법령의 활용 등의 보완을 고려해 볼 수 있을 것이다.⁴⁰⁾

2) 효과적인 담배 관련 규율을 위한 법제 전략 : 일반법 제정 방향

현재 우리나라의 담배사업법과 국민건강증진법은 담배유해성 규제와 관련한 내용을 중복적으로 규정하고 있는 경우도 있고⁴¹⁾ 두 법률에 산재되어 있는 경우도 상당하다.⁴²⁾ 이와 같은 규율의 비체계성 및 불합치성뿐만 아니라 각 법률의 주관 부처가 담배사업법의 경우는 기획재정부 그리고 국민건강증진법의 경우에는 보건복지부로 상이하기 때문에 담배관련 규율의 종합적이고 거시적인 접근을 도모하는 것이 녹록치 않은 것이 사실이다. 따라서 만일 담배제품불법 거래 근절을 위한 의정서에서 국내 집행에 맡기고 있는 사항을 개별법 수준에서 반영하려고 한다면 현재 드러나고 있는 문제에 동일하게 봉착하게 될 것이다.

그렇다면 담배제품 불법거래근절을 위한 의정서의 국내 집행을 위한 방안으로 일반법 제정을 고려해 볼 수 있을 것이다. 사실 앞서 살펴본 바와 같이 당해 의정서의 경우 각 당사국에게 비교적 상세하고 면밀한 수준의 책무를 요구하고 있는데 특히 이는 입법적 조치(legislative measures)로 구현되어야 한다. 앞서 고찰을 한 바와 같이 담배제품 불법거래는 국제 수준의 조치를 통하여 그 효과를 제고할 수 있을 것인데 당해 조치는 단행법에서 그 반영이 용이하다는 점에서 단행법 제정의 필요성이 있다고 보인다. 그렇다면 사적인 행위자들의 적극적인 원조와 협업 나아가 개별적인 수준에서의 인식 전환의 필요성과 타당성을 고려한다면 사적인 행위자들의 행위 유도를 고려한 보다 종합적이고 거시적인 수준의 입법이 필요하다. 특히 의정서 상의 당사국 의무가 상당하다는 점과 의정서 상으로는

40) 김용훈(2012), “「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」채택에 따른 국내법제적 대응방안”, 「헌법학연구」 제18권 제4호, 225-229.

41) 예를 들어 담배갑 및 광고에 대한 경고문구 표시의무가 대표적이다. 최은진(2013), 담배규제기본협약 추진의 성과제고를 위한 정책과제, 보건·복지 제174호, 한국보건사회연구원, 5.

42) 예를 들어 담배사업법에서는 담배성분표기규정을 가지고 있는데 국민건강증진법 역시 발암물질 표기에 대한 규정을 중복적으로 가지고 있다. 최은진(2013), 담배규제기본협약 추진의 성과제고를 위한 정책과제, 한국보건사회연구원, 보건·복지 제174호, 5.

유보(reservation)가 허용되지 않는다는 점도⁴³⁾ 감안하여야 한다.⁴⁴⁾ 즉 우리나라가 당해 의정서를 비준하고 국회가 동의한다면 이의 이행을 위한 구체적인 입법 조치를 도모하여야 하는 데 규정마다 제시되어 있는 요구사항에 따라 세부적인 입법 조치를 취하여야 한다. 그런데 현재 규율 법령이 통일화되어 있지 않은 상황에서 당해 입법 사항을 구체적인 규정을 통하여 관련 법령에 배치하는 것은 상당 정도의 부담이 있을 수밖에 없다.

그렇다면 동종의 의무 위반 행위에 대한 통일적인 규율뿐만 아니라 제재의 종류 및 정도의 일반적 원칙을 확립하기 위해서 일반법 혹은 단일법 제정의 필요성을 인정할 수 있다.⁴⁵⁾ 더욱이 과거 국제법규의 국내 집행을 위해서 단일법 제정을 도모한 적이 있어서 주목을 요한다. 2000년에 채택된 ‘바이오안정성에 관한 생물다양성 협약 카르타헤나 의정서’의 경우 우리나라는 이의 가입을 위하여 ‘유전자변형 생물체의 국가간 이동에 관한 법률’을 2001년에 3월에 제정한 바 있다. 이후 정부는 2007년 비준서를 기탁하였고 2008년 1월 1일부터 당해 법률은 시행되고 있다.⁴⁶⁾ 그렇다면 규율기관의 일원화와 규율 대상 및 제재 수단의 통일적이고 체계적인 규율을 위해서는 단일법 제정을 고려할 필요가 있다고 보이며, 담배제품 불법거래의 근절을 위한 의정서 상으로도 국내에서 요구하는 국내법적 조치가 상당하다는 점에서 이의 국내집행을 위해서는 보다 일반적인 수준의 단행법 제정 방향이 바람직하다고 생각된다.

43) 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」 제40조에서는 “당해 의정서에 대해서는 어떠한 유보도 할 수 없다(No reservations may be made to this Protocol)”라고 규정하고 있다.

44) 유보란 “조약 내 특정 조항의 법적 효과를 자국에 대해서는 적용을 배제시키거나 변경시키려는 의도의 일반적 선언”으로서 이를 통하여 당사국은 가입 조약의 의무 일부가 제한하게 된다(정인섭(2016), 박영사, 조약법강의, 90). 그런데 통상적으로 다자조약의 경우 당사국의 가입을 유도하기 위하여 유보 조항을 두는 것이 통상적임에도 「담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서」의 경우 유도를 금지하고 있는 것은 이례적인 것이 사실이다.

45) 이의 대표적인 것이 과태료 부과 규율 법령이다. 과거 과태료 부과가 개별법에 따라 이루어짐에 따라 동종의 의무위반행위 양태와 과태료 부과 절차 및 징수절차 등에 대한 통일된 규율과 원칙의 도출 필요성에 따라 단일법 제정의 필요성이 지속적으로 주장된 바 있는데(박상희·김명연(1994), 「과태료제도의 현황과 개선방안」, 한국법제연구원. 김재광(2004), “과태료제도의 문제점과 개선방안”, 법조 제577호, 177면에서 재인용), 결국 행정질서법의 총칙으로서 「질서위반행위규제법」이 제정되었다.

46) 정인섭(2016), 조약법강의, 박영사, 449.

3. 결론

담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서 제45조에 따라 당사국 40개국이 비준을 하면 당해 의정서는 정식 국제조약으로 발효하게 되는데 2016년 4월 현재 의정서 비준국은 오스트리아, 가봉, 몽골, 니카라과, 스페인, 투르크메니스탄, 우루과이, 부르키나 파소(Burkina Faso), 코모로스, 콩고, 코스타리카, 코트디부아르(Cote d'Ivoire), 에콰도르, 유럽연합, 프랑스, 감비아(Gambia), 이라크, 라트비아, 리투아니아, 말리, 파나마, 포르투갈, 사우디아라비아, 세네갈, 스리랑카, 스와질란드 등 모두 26개국이다.⁴⁷⁾ 조만간 당해 의정서는 발효를 할 것으로 예상되는데 반해, 당해 의정서의 등장에 주도적인 역할을 자처했던 우리나라의 비준이 여전히 요원하다는 것은 아쉬움이 상당하다. 특히 현재 국회에서는 당해 의정서의 국내 집행을 위하여 국내 법률의 일부 개정만을 고려하고 있는데, 담배사업법의 일부를 개정하여 담배제품 불법거래 근절을 위한 의정서에서 요구하고 있는 국내 집행을 예정하고 있다. 구체적으로 ‘담뱃갑에 고유 식별 표시장치 및 추적 시스템 구축’, ‘담배사업법에제조업자 또는 수입판매업자: 담뱃갑에 디지털보안필증 부착 의무화’, 그리고 ‘위반시 담배제조업 허가 취소, 담배판매등록업 등록 취소, 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금형’ 등이 그것이다. 하지만 위에서 검토를 한 바와 같이 담배제품 불법거래의 근절을 위한 의정서에서 국내 조치로 요구하는 사항은 현재 국회에서 시도하고 있는 사항에만 국한되지 않는다. 담배 규제의 필요성과 타당성에 대한 총의가 형성되어 있는 국내 상황과 이에 따라 국제적 수준의 의무 부담에 대하여 적극적인 입장을 견지하고 있는 현 정부의 입장을 고려한다면 국내 조치의 수준에 보다 다각적이고 세심한 검토가 필요하다고 보이며 의정서의 규정 형식 및 의정서 상의 당사국에 대한 요구사항까지 감안한다면 결국 단일법 제정의 필요성을 인정할 수 있을 것이다.

47) https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4-a&chapter=9&lang=en(2016년 4월 9일 인출).

3

연구 리뷰

유럽의 담배제품 불법거래 현황 및 전망

박아현 부연구위원 한국건강증진개발원 국가금연지원센터 금연기획팀

미국 불법담배 시장의 이해

김한해 연구위원 한국건강증진개발원 국가금연지원센터 금연평가팀





유럽의 담배제품 불법거래 현황 및 전망

박아현 부연구위원 국가금연지원센터 금연기획팀

- 본 원고는 아래의 논문을 리뷰하였다.
- An European outlook on the illicit trade in tobacco products(Trends Organ Crim(2016). 19:300~328)
- 이 연구는 유럽 내 지역 수준에서 담배제품 불법거래를 불법거래의 유형과 규모, 흐름, 방식 등의 실태를 파악하고 이를 바탕으로 담배제품 불법거래 근절을 위한 효과적인 정책 수행에 대한 함의를 도출하고자 하였다.
- 연구리뷰 결과, 담배제품 불법거래 근절을 위해 글로벌 추적 시스템의 도입 및 시행이 시급하며, 담배 제조 과정에서의 면밀한 관리 및 통제 시스템 구축과 더불어 불법거래에 대한 국가 간 공조가 필요함을 확인시켜 주었다.

1. 서론

담배제품 불법거래(the Illicit Trade in Tobacco Products, ITTP)는 다양한 불법 행위를 포함하는 다면적 현상으로, WHO FCTC 제1조에 따르면 법으로 금지된 담배제품의 생산, 수송, 수령, 소지, 유통, 판매 등과 관련된 모든 행위 및 해당 활동을 조장하는 모든 관행 또는 행위를 포함한다고 정의한다.

담배제품 불법거래는 세관을 거치지 않고 판매하는 밀수(contraband)와 상표법이나 저작권을 위반한 위조 제품 판매(counterfeiting), 해외에서 합법적으로 제조하는 담배제품을 밀수하여 국내에서 세금을 내지 않고 판매하는 불법담배 판매(cheap white) 또는 (illicit white), 경고문구 등의 부착을 하지 않고 수작업을 통해 판매하는 무상표 담배(unbranded tobacco), 개인이나 소규모로 행해지는 밀매(bootlegging), 세금 신고를 하지 않고 제조하는 불법 제조(illegal production)등을 포함한다.

담배는 가장 밀거래가 많이 일어나는 제품 중 하나로, 담배의 중독성이 높고 수요에 비탄력적인 재화여서 가격 변화에 상대적으로 덜 민감하다는 특징을 지닌다. 또한 담배는 중량 대비 가치가 높은 재화여서 수송 및 소지가 용이하다는 점 역시 밀거래를 부추기는 요인 중 하나다. 이와 더불어 불법담배제품의 소비를 결정하는

가장 주요한 원인은 가격인데, 특히 저소득층 흡연자들의 경우 가격적인 매력 때문에 불법담배제품을 찾게 된다. 게다가 일부 국가에서는 담배제품 불법거래 및 불법거래 제품 소비에 대해 크게 문제 삼지 않는 분위기가 조성되어 이를 일정 수준 용인하는 문제가 있다.

불법제품은 세금을 내지 않고 판매를 하기 때문에 밀수업자 등 불법거래 행위자들에게 막대한 이익을 가져다 준다. 비공식적인 유통망의 확산이나 부패의 만연, 조직 범죄, 광범위한 거리 판매 등 역시 담배제품의 불법거래를 용이하게 하는 조건들이다. 게다가 담배제품의 불법거래는 국가별로 제재 수준에 차이가 있고 상대적으로 처벌 수준이 약하다는 것 역시 담배제품 불법거래에 대해 불법거래업자들이 상대적으로 저위험 행위로 인식하도록 만드는 요인이다.

이런 모든 요소들을 감안하여 살펴보면, 담배제품 불법거래는 담배규제정책에 영향을 미치는 매우 심각한 문제임을 알 수 있다. 정부는 담배제품 불법거래 행위로 인한 탈세가 가장 심각한 문제이며, 담배 제조 및 판매업자들의 경우에는 불공정 경쟁이라는 문제에 직면해 있다.

하지만 이러한 문제의 심각성에도 불구하고, 담배제품 불법거래 시장에 대한 공식 데이터는 부족한 실정이다. 불법거래에 대한 보다 면밀하고 정확한 데이터가 수집된다면, 이와 관련한 효과적인 정책 개발이 가능해지고, 불법거래 행위의 처벌 강화보다 불법거래 행위 자체를 감소시킬 수 있는 예방차원의 접근이 가능하기 때문에 불법거래시장에 대한 정확한 데이터의 수집이 절실한 상황이다.

불법거래 행위에 대한 예방 차원의 접근은 범죄 행위의 특성과 그에 따른 주변 환경을 파악하고 범행 기회를 분석하여 이에 대한 대응 전략을 구축하는 방법으로 범죄 행위 근절을 위해 범행 기회 자체를 감소시킬 수 있는 방안을 모색하는 패러다임의 전환을 요구한다.

이러한 관점에서 이 연구는 담배제품 불법거래 시장의 규모, 불법거래 제품, 흐름, 행위자, 범죄 수법 등에 대한 자료를 수집하여 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 EU의 불법거래 제품과 유통 규모를 지역별 수준에서 추정이 가능할 것이며, 불법거래의 흐름과 행위자, 범행수법 등의 분석을 통해 EU 내 불법거래 관련 행위자의 규모 또한 추정 가능할 것으로 판단된다.

이에 따라 이 연구는 EU 불법거래 시장에 대한 개괄적인 검토와 연구 방법론, 결과 분석 및 논의를 통해 불법거래 정책의 변화를 위한 제언으로 마무리 하였다.

2. 연구배경

유럽 내 담배제품 불법거래가 지속적으로 증가함에 따라 학계와 정부 등은 담배제품 불법거래 시장에 대한 연구를 진행하게 되었으며, 그 중에서도 궤련의 밀매와 밀수를 중점적으로 살펴보기 시작하였다.

담배제품 불법거래는 단일 국가만의 문제가 아니라 국가 간 또는 초국가적 거래에 의해 이루어지는 국제적인 문제이다. 담배 제품은 생산국에서 합법적으로 생산했다 하더라도 불법적인 밀수 등을 통해 여러 나라로 유통되고 있으며, 이러한 불법거래는 국가의 사회경제적 상태와 그 국가의 합법적 유통 시장의 특징, 범죄 환경, 관련 법 입안이나 집행 구조 등에 의해 영향을 받고 있다. 특히 지리적으로 인접한 국가에서 상대적으로 저렴한 가격의 담배가 생산되는 환경은 불법거래를 부추기고 있으며, 관세나 소비세, 부가세가 유예된 상태로 제3국으로 유통하는 중간 통로 역할을 하는 통과무역 체계 또한 유럽내 불법거래가 만연하게 만드는 요인 중 하나로 작용한다.

기존 연구에서는 2007년 기준으로 유럽의 담배 판매 시장 중 8.5%(580억 갑)가 불법거래 시장으로 추정하고 있으며,¹⁾ 유로모니터의 2013년 보고서에 따르면 유럽 내 불법거래 규모는 2007년 673억 갑(전체 소비량의 약 8.8%)에서 2012년 773억 갑(전체 소비량의 약 12.2%)으로 증가한 것으로 나타났다.²⁾ KPMG는 유럽 내 불법담배 거래가 2006년 최소 568억 갑에서 2012년 최대 657억 갑 사이로 추정하며, 2013년에는 전체 유럽 내 담배 소비의 10.5%인 586억 갑이 불법거래 된 담배로 보고 있다.³⁾

이처럼 여러 연구에서 유럽 내 담배제품 불법거래 시장의 규모를 추정하고 있으나 통합된 방법론을 사용한 것이 아니라 각 연구마다 다양한 자료들을 통해 시장 규모를 추정하는데, 신고된 수출입 규모의 차이, 전문가의 공식적인 추정치, 주변

-
- 1) Joossens, Merriman, Ross & Raw(2009), How eliminating the global illicit cigarette trade would increase tax revenue and save lives. Paris, France: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease(The Union).
 - 2) Euromonitor International(2013), Tobacco Dataset, Euromonitor International.
 - 3) KPMG(2014), Project Sun, A study of the illicit cigarette market in European Union 2013 Results, KPMG(<http://www.kpmg.co.uk/email/06Jun14/OM014549A/PageTurner/index.html>).

국가들의 공식적인 판매 가격 등을 통해 불법거래 시장 규모를 파악하고자 하였다. 이 연구는 유럽 내 각 지역 수준에서 불법거래 시장을 추정하기 위한 새로운 통합 방법론을 모색하는 것이 목적으로, 이는 이탈리아의 칼데로니(Calderoni)⁴⁾로부터 시작되었다. 칼데로니는 불법거래 담배의 종류에 따른 시장 규모를 추정하였으며, 이는 지역에 따라 불법거래 수준과 형태를 더 잘 이해하게 해주었다.

담배제품 불법거래 시장의 대표적인 행위자로는 담배 업계를 꼽을 수 있다. 담배 업계는 중계 무역을 하는 과정에서 밀수에 기여하게 되는데, 이를 방지하기 위해 담배 제품의 유통 경로를 확인할 수 있는 추적 시스템을 개발한다거나 위조 제품 단속을 위해 투자하는 것 등을 비롯해 밀수 방지를 위해 정부 당국과 협정을 체결하고 공급망과 최종 목적지까지의 유통망을 강력하게 규제하고자 한다.

또 다른 행위자로는 범죄 기업을 들 수 있는데, 이탈리아의 마피아나 동유럽이나 아시아 범죄 조직과 같은 유기적인 범죄 조직들이 담배제품 불법거래에 연루되어 있기도 하다. 이들 범죄 조직은 밀수, 위조담배 판매, 불법담배 저장 및 유통 등 불법담배 거래망을 통해 범법 행위를 저지르고 있다. 하지만 다른 한편에서는 담배제품 불법거래 시장은 거대 조직에 의해 독점되는 형태가 아니라 소규모 불법거래업자들이 횡행하는 구조라고 보는 시각도 있다.⁵⁾

담배제품 불법거래는 불법거래 유형에 따라 행위자들이 달라지는데, 범죄 집단이나 소규모 집단의 경우는 주로 소규모 밀수를 행하고, 개미 밀수나 밀매는 중단거리 담배제품 불법거래 행위에서 많이 나타난다. 개미 밀수나 밀매의 경우 대부분 개인이 소비하거나 친구나 주변 지인들에게 되파는 목적으로 행해진다.

대규모 밀수는 장거리로 배송되는 불법담배의 유통과 관련이 있으며, 이는 주로 합법적인 공급망에서부터 시작되어 밀수와 위조 담배 유통, 합법적으로 제조되어 유통되는 과정에서 세금망을 피해 판매하는 불법담배 판매(illicit whites)로 이어지게 된다. 이러한 대규모 밀수에는 보다 복잡한 조직이 개입하게 되는데, 저장창고나 운송 트럭, 유통 채널 등 유기적인 물류 체계를 바탕으로 초국가적 범죄망을 구성하고 있다.

기존 문헌에서는 유럽 내 담배제품 불법거래에 관련 있는 행위자들의 규모에

4) Calderoni(2014), A new method for estimating the illicit cigarette market at the subnational level and its application to Italy, *Global Crime*, 15(1-2), 51-76.

5) von Lampe(2011), The illegal cigarette trade, In : Mangai N (ed) *International crime and justice*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

대한 공식적인 데이터를 제공하지 못하며, 불법거래의 흐름과 밀수의 특성 사이의 관련성 등을 살펴보지 못하고 있다. 따라서 이 연구는 2010년부터 2013년까지 유럽의 담배제품 불법거래의 흐름과 행위자, 범죄 수법 등에 대한 구체적인 결과를 보여주고 방법론을 개발하고자 한다.

3. 연구 방법론

가. 제품 유형별, 지역 수준의 불법거래 시장 추정

1) 자료

담배제품 불법거래 유형에 따른 지역 수준의 시장 추정에는 KPMG의 프로젝트 Star/Sun 보고서를 기반으로 하고, 필립모리스의 EPS(Empty Pack Survey)와 유럽 국가별 흡연 인구 데이터가 사용되었다. 국가별 흡연 인구는 OECD의 국가별 통계와(European Health Interview Survey, EHIS)를 사용하였으며, 대부분의 자료가 14세 이상을 대상으로 하고 있다.

2) 분석 방법

유럽의 각 지역별 담배제품 불법거래 시장 규모(IM_r) 는 그 국가의 담배제품 불법거래 시장의 추정치 IM_n 와 그 지역의 흡연인구 비율(S_r), 지역내 외산 담배와 위조 담배 보급률(EPr)로 계산할 수 있다.

$$IM_r = IM_n \cdot S_r \cdot EP_r$$

또한 이 연구는 불법거래 유형을 불법적으로 제조되거나 상표법을 위반하여 제조된 위조담배(counterfeit), 합법적으로 제조되긴 하였으나 유통 과정에서 수입국의 관세를 회피하여 밀수를 통해 유통되는 불법담배(illicit whites), 그리고 밀수, 밀매, 불법 제조 등을 포함하는 그 외 불법거래(other illicit)로 크게 나누어 살펴보고 있다. 불법거래 유형에 따른 불법거래 시장 규모 추정은 그 지역에서 이들 세 유형의 불법거래가 얼마나 나타나는지로 계산한다.

$$IMadj_r = CF_r + IW_r + OI_r$$

각 항목에 대한 자세한 설명은 Transcrime(2015) 보고서의 부록 참고

나. 불법거래 범죄 흐름, 행위자, 범죄 수법 분석

1) 데이터

이 연구는 2010년부터 2013년까지 유럽의 담배제품 불법거래 흐름과 밀수에 가담한 행위자, 불법담배 거래 수법 등을 분석하고자 하였다. 이를 위해 유럽연합의 28개 국가에서 발행된 관련 논문들과 뉴스, 세관 및 사법 보고서, 관련 보도자료 등을 참고하였다.

2) 분석

담배제품 불법거래 흐름을 파악하기 위해 2010년부터 2013년까지 시작점(starting point)과 종결점(ending point)을 분석하고, 빈도와 단속 적발량에 따른 흐름을 확인하는 한편, 비유럽 국가들의 역할을 살펴보았다.

다. 제한점

이 연구는 담배제품 불법거래 시장 규모를 추정하기 위해 여러 가지 방법을 사용하였음에도 불구하고, 필립모리스의 EPS 자료가 켈런 중심으로 구성되어 있어 수제 담배 등 여타 다른 담배 제품 군을 모두 포괄하지는 못하였으며, 자국 내 불법담배와 해외에서 유입된 불법담배에 대한 구분이 불확실하다는 한계가 있다.

또한 불법거래 수법의 경우 세관이나 사법 집행 기관의 자료가 시계열 데이터를 구축할 수 있는 수준은 아니며, 언론 보도의 경우는 국가별로 동일한 수준의 자료나 정보를 담보하지 못한다는 한계를 지닌다.

4. 결과 및 논의

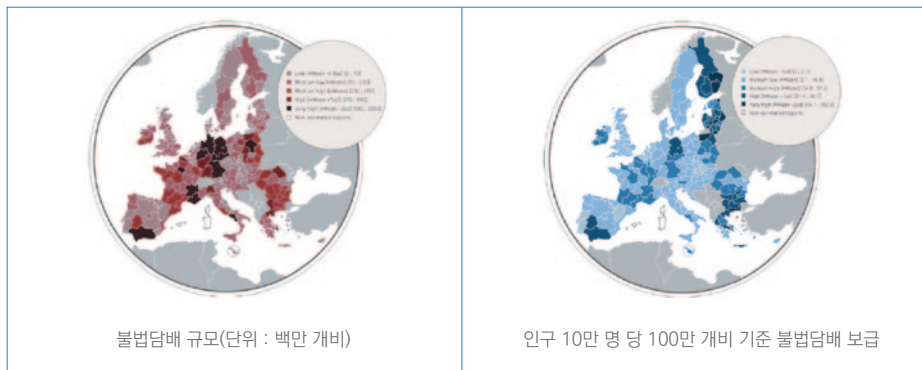
가. 보급 및 규모

그동안은 담배제품 불법거래 시장에 대해 국가별 수준으로 추정해 왔으나, 이번 연구에서는 동일 국가 내에서도 담배제품 불법거래의 역동성을 반영하고자 유럽을 247개 지역으로 나누고 이들 지역의 담배제품 불법거래(인구 10만 명 당 불법담배

보급률과 규모)시장을 추정하였다.

결과를 살펴보면, 2013년 기준으로 유럽 내 13개 지역에서 불법거래 담배가 10억 개비를 넘어섰으며, 이는 유럽 전체 불법거래 시장의 35%에 달하는 규모다. 불법거래 규모가 가장 큰 지역은 스페인의 안달루시아(Andalusia)와 독일의 노르트라인 베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)지역으로 이들 지역은 20억 개비 이상의 불법거래 담배가 유통되는 것으로 추정된다. 10억 갑 이상의 불법담배가 유통되는 나머지 11개 지역 중 5개 지역이 독일에 위치하며, 프랑스 3개, 그리스와 폴란드, 이탈리아에 각각 한 군데씩 불법거래가 횡행하고 있었다. 이들 지역은 인구 밀집지역으로 상대적으로 불법거래량이 높게 나타난다고도 볼 수 있지만, 13개 지역 중 10개 지역은 유럽의 평균 불법거래량을 뛰어넘는 것으로 나타났다.(그림 1)

[그림 1] 지역별 담배제품 불법거래 규모



각 지역별 인구로 표준화 한 불법거래 규모를 비교해 보면, 인구 10만 명 당 불법담배 보급이 5천만 갑 이상인 지역이 7개 지역으로 나타났는데, 이들 지역은 에스토니아와 라트비아, 리투아니아, 그리스 등의 국가에 속한 지역이었다. 전반적으로 불법담배 보급이 상대적으로 높은 지역은 동유럽(핀란드, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드)지역과 남동 지역(불가리아, 그리스), 스페인의 안달루시아와 같은 남서 지역으로 주로 유럽의 경계에 위치하고 있었다. 불법거래가 만연한 지역의 지리적 위치를 살펴보면, 저가 담배를 판매하는 나라와의 지리적 인접성이 불법거래에 있어 매우 중요한 요인으로 작용함을 알 수 있다. 2013년을 기준으로 유럽 경계 외의 44개 지역에서 평균 2,880만 개비의 불법담배가 거래되는 반면, 다른 207개 지역에서는 1,270만 개비가 유통되고

있어 유럽 경계 지역과 그렇지 않은 지역의 차이가 여실히 드러나고 있다. 마지막으로 베를린과 아테네의 경우 거대 메트로폴리스로, 이들 지역은 각각 5,210만 개비와 3,820만 개비의 불법담배가 보급되는 것으로 추정되었다.

전체적으로 살펴보면, 유럽의 불법거래 시장은 유럽 경계 지역을 중심으로 성장하였는데, 구체적으로 2006년부터 2013년까지를 살펴보면, 유럽 경계 지역의 불법거래 시장이 평균 75% 증가한 데 반해, 다른 지역은 25% 정도만 증가한 것으로 나타났다.

나. 불법거래 제품

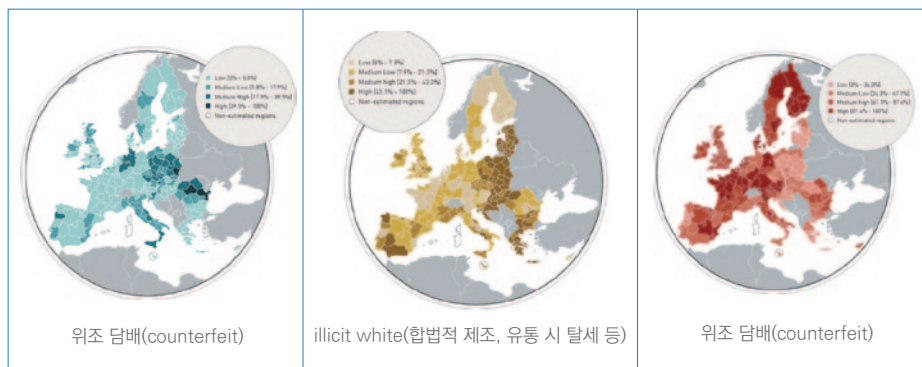
불법담배 시장은 여러 유형의 제품이 유통되는데, 그 중에서도 위조 담배의 경우 2013년 기준으로 전체 담배제품 불법거래 시장의 7.1% 정도를 차지하는 것으로 나타났다. 위조담배의 경우 유럽 내에서도 지역별로 차이가 많이 나타나는데, 분석 대상인 247개 지역 중 57개 지역에서는 위조담배를 찾아보기 힘들었으나, 슬로바키아의 수도인 브라티슬라바의 경우는 위조 담배 보급률이 85.4%로 나타나 지역별 편차가 매우 심하다는 것을 보여준다. 위조담배는 유럽 내의 동쪽과 서쪽의 일부 지역에서만 주로 나타나는데, 이는 위조 담배가 비유럽 국가들로부터 들어오고 있다는 추정을 가능하게 해 준다. 실제로 기존 연구들은 유럽 내에서 유통되는 위조 담배의 주 산지로 중국을 들고 있다.^{6) 7) 8)} 중국 외에도 아랍에미리트연합, 우크라이나, 벨라루스, 러시아 등도 위조 담배의 산지로 부상 중이다. 유럽 내에서는 불법 제조 공장이 있는 지역에서 위조 담배 보급이 주로 나타나는데, 예를 들어 위조 담배 유통이 가장 많이 나타나는 라티슬라바 지역의 경우 3개의 불법담배 공장이 적발되었다. 하지만 북 포르투갈 지역이나 남부 이탈리아나 그리스에서 나타나는 위조 담배 유통은 비 유럽지역에서 생산된 위조 담배가 유통되거나 아니면 정부의 감시망을 피한 불법담배 제조 공장이 존재하기 때문으로 추정된다.

합법적으로 제조되고, 제조국에서 세금도 납부했으나, 유통 과정에서 탈세를

- 6) Shen, Antonopulos, & von Lampe(2010), The dragon breathes smoke, The British Journal of Criminology, 50(2), 239-258.
- 7) Von Lampe, Kurti, Shen, & Georgios(2012), The changing role of China in the global illegal cigarette trade. International Criminal Justice Review, 22(1), 43-67.
- 8) WCO(2014), Illicit trade report 2013, Annual report, Brussels, Belgium : World Customs Organization.

통해 밀수하여 유통되는 불법담배(illicit white)의 경우는 유럽 담배제품 불법거래 시장의 27.9%를 차지하고 있으며, 이 역시 위조담배와 마찬가지로 11개 지역에선 이런 형태의 불법거래를 찾아보기 힘들지만, 크로아티아 지역에서는 담배제품 불법거래의 93.3%가 이런 식의 불법담배로 지역별 편차가 크게 나타났다. 일반적으로 이런 형태의 불법담배는 주로 유럽 경계 지역에서 집중되어 나타나는데, 크로아티아나 슬로바키아, 리투아니아, 라트비아, 그리스 등이 대표적이다. 이들 55개 지역에서는 전체 담배제품 불법거래 시장 중 절반 이상이 합법적인 제조과정 후 제3국으로 수입되는 과정에서 탈세 등의 불법 행위가 일어나는 제품으로 나타났으며, 이에 따라 이런 유형의 불법담배 제품은 2006년 유럽 내에서 4.9% 정도를 차지하던 것에 비해 2013년에는 27.9%로까지 성장하여 담배제품 불법거래 시장에서 주요한 축을 차지하게 되었다.(그림 2)

[그림 2] 불법거래 시장 내 불법담배 유형별 점유율



마지막으로 그 외 불법담배 유형은 앞서 살펴보았던 위조 담배나 불법담배(illicit whites)를 제외한 모든 유형을 포함하며, 2013년 기준으로 유럽의 담배제품 불법거래 시장의 64.6%를 차지할 정도로 가장 흔히 나타나는 불법거래 제품의 유형이다. 앞선 두 유형이 특정 지역에서 주로 많이 나타나는 불법거래의 양태였다면, 밀수나 밀매 등을 포함한 그 외 불법거래는 247개 지역 중 172개 지역 불법거래 시장 중 절반 이상을 차지할 정도로 가장 만연하게 나타난다. 2006년부터 2013년까지의 추이를 살펴보면, 2006년도 불법거래 시장의 85.5%를 차지하던 것에서 2013년 64.6%로 그 비중이 줄어들었는데, 이는 앞에서 두 번째로 살펴보았던 불법담배(illicit whites)시장이 성장함에 따라 상대적으로

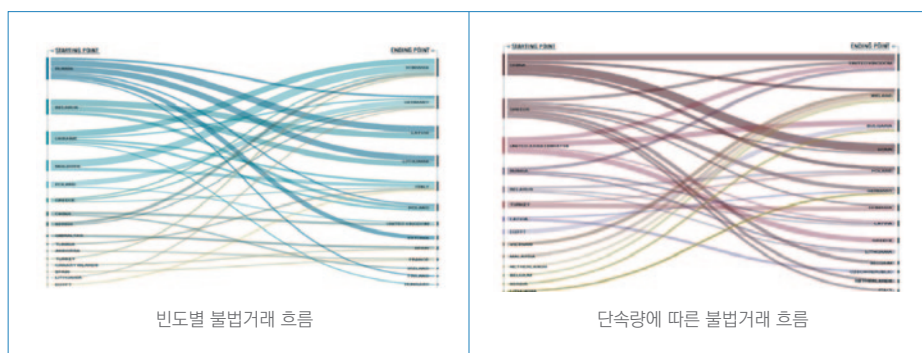
다른 불법거래 유형이 줄어든 것으로 판단된다. 그 외 불법담배 유형에는 다양한 유형의 불법거래가 포함되어 있어 특정 추이나 원인을 파악하기는 어렵지만, 법 집행 기구(LEAs, Law Enforcement Agencies)와 다국적 제조사들의 노력으로 대규모 밀수가 줄어들면서 밀수나 밀매를 통한 불법거래는 감소하는 경향을 보인다. 2004년부터 4대 담배회사(Phillip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco, Imperial Tobacco)는 불법거래 근절을 위해 유럽 위원회와 협정을 체결하고, 수출에 대한 모니터링 강화 및 담배 제품의 추적시스템 도입 등을 추진하였다.

하지만 이러한 노력에도 불구하고 앞서 언급한 협정이 4대 회사가 주축이 되어 체결하다 보니 한계가 있었고(현재는 대략 유럽 내에서 담배를 판매하는 40여 개 제조사 포함), 추적시스템은 전 세계 유통인 경우에만 효과가 있어 여전히 유럽 내에서 담배 밀수는 불법거래 유형 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

다. 유럽의 불법거래 흐름

유럽의 담배제품 불법거래는 크게 지리적 근접성과 담배 가격의 차이에 따른 것으로 이들 두 요인이 유럽 내 불법거래 뿐만 아니라 비유럽 지역과 유럽 국경 지역의 불법거래 흐름을 설명해 준다.(그림 3)

[그림 3] 담배제품 불법거래 흐름



담배제품 불법거래의 빈도와 적발량을 바탕으로 살펴보면, 몇 개 국가가 핵심 역할을 하고 있음을 알 수 있는데, 불법거래 시작점을 기준으로 하면 러시아와 중국, 아랍에미리트연합, 벨라루스, 우크라이나, 몰도바, 라트비아, 터키, 폴란드, 이집트,

세르비아 순으로 나타난다. 이들 국가들은 주로 위조 담배나 illicit whites를 제조하는 나라로 알려져 있으며, 몇몇 국가들은 담배 가격이 매우 낮아 밀수를 통해 높은 수익을 챙길 수 있는 나라들이다. 다른 나라들로 중계 무역을 해 주는 과정에서 불법거래가 일어나는 주요 국가들로는 그리스, 이탈리아, 폴란드, 루마니아, 독일, 리투아니아, 라트비아, 프랑스, 네덜란드, 슬로베니아 등으로, 이들 지역 중 다수는 자유무역지대에 속해 있어 불법 제품을 중계 무역 하거나 추적 시스템을 회피하기 용이하다는 특징을 지닌다.

불법거래의 종착지를 중심으로 살펴보면, 영국, 이탈리아, 독일, 루마니아, 라트비아, 폴란드, 스페인, 불가리아, 프랑스 등이 있는데, 이들 중 독일이나 이탈리아, 폴란드, 루마니아는 위조 담배 시장이 매우 크며, 라트비아, 폴란드, 이탈리아, 스페인 등은 불법담배 제품이, 프랑스, 독일, 아일랜드, 영국은 그 외 불법담배 제품의 유통이 주로 나타나는 특징을 지닌다.

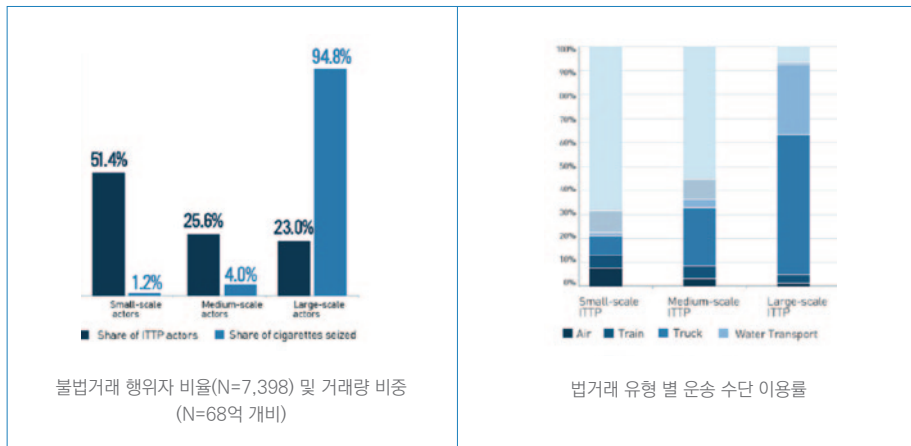
담배제품 불법거래 흐름을 살펴보면, 비 유럽 국가들이 불법담배 제품을 유럽으로 들여오는 데 주요한 역할을 수행하고 있는데, 불법거래 흐름의 69.7%가 비 유럽 국가로부터 유럽으로 들어온 것이며, 단속된 적발량을 기준으로 하면 비 유럽 국가들로부터 들어온 불법담배가 전체의 79.5%를 차지하는 것으로 나타났다.

라. 불법거래 행위자와 방식

이 연구에 따르면 2013년 기준으로 유럽의 담배제품 불법거래 행위자는 10만 명에서 15만 명 선으로 추정된다. 불법거래는 규모에 따라 크게 대규모(large-scale), 중규모(medium-scale), 소규모(small-scale)로 나뉘지는데, 대규모로 불법거래를 행하는 행위자의 비율은 상대적으로 적지만, 이들이 밀수한 담배는 전체 적발된 불법거래 담배량의 94.8%를 차지할 정도로 대규모 불법거래가 이루어지고 있으며, 소규모 불법거래에 가담한 행위자는 전체의 절반을 넘지만(51.4%), 이들이 유통한 담배량은 1.2% 정도로 미미한 수준이다.

운송 수단 별로 살펴보면, 소규모 및 중규모 불법거래 행위자들의 경우에는 승용차나 밴을 통한 운송이 주를 이루었으나, 대규모 불법거래 행위자들의 경우에는 다량의 물량 운송을 위해 트럭(59.0%)을 주로 사용하였고, 수상 운송(28.8%)이 그 뒤를 이었다. 결국 운송 수단의 선택은 수송 물량에 따라 결정되는데, 승용차나 밴의 경우 평균 운송량이 96,300갑 정도라면, 트럭의 경우 310만 갑, 수상 운송의 경우는 1천만 갑 정도이다.(그림 4)

[그림 4] 담배제품 불법거래 행위자와 방식



5. 결론

이 연구는 담배제품 불법거래를 근절하기 위한 효과적인 정책 수행을 위해 불법거래 기회 자체를 줄이는 정책 개발을 위해 지역 수준에서 담배제품 불법거래의 실태를 파악하고자 하였다. 불법거래 실태를 바탕으로 우리는 국제적 수준의 담배 추적 시스템을 실행하고, 담배 제품과 제조기기 등 담배 제조에 필요한 주요 품목들에 대한 관리를 통해 불법거래 기회 자체를 줄일 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다. 이 연구를 통해 우리는 향후 정책에 대한 몇 가지 함의를 도출할 수 있다.

담배 제품의 글로벌 추적 시스템 도입 및 시행

- » 담배의 추적 시스템(tracking & tracing)은 담배제품의 불법거래 기회를 감소하기 위한 가장 중요한 정책이다. 추적 시스템의 성공은 효율적이고 효과적인 시행에 달려있는데, 추적시스템은 담배 제조 단계부터 시작해서 공급망을 모니터링하고 우회 경로를 파악할 수 있게 해 준다. 지난 십여년 동안 이런 추적 시스템은 담배제품의 불법거래를 예방하는데 매우

효과적이었으며, 최근에는 추적 시스템의 설립을 위해 새로운 방법들의 도입 필요성이 제기되고 있다.



주요 투입요소들의 관리 및 통제

- » 담배제품의 불법거래를 예방하는 가장 좋은 방법으로는 담배의 원료가 되는 연초나 담배제품, 제조 설비에 대한 관리 감독을 철저히 하는 것이다. 이를 위해 담배의 원료나 껴련의 필터, 껴련지(cigarette paper)등에 대한 관리 감독을 통해 담배제품 불법거래를 예방하려는 노력이 필요하다.



새로 출현하는 불법담배 제품의 관리

- » 최근 유럽 시장 내 담배 가격이 인상됨에 따라 경제적 상황이 열악하여 상대적으로 가격 변동에 민감한 소비층을 중심으로 가격이 저렴한 불법담배에 대한 수요가 증가하고 있다. 특히 유럽 내 국가마다 다른 담배 가격과 세금 체계는 담배 불법 거래를 증가시키는 주요 요인 중 하나로 작용하게 되는데, 이러한 요인들로 인해 담배제품 불법거래의 새로운 유형이나 기법이 증가하고 있다.



담배제품 불법거래에 대한 법 집행 활동 개선

- » 이 연구에서는 크게 불법거래 유형을 소규모와 대규모 밀수로 나누어서만 살펴보았는데, 불법거래 유형과 관련해서는 주로 행해지는 최적의 장소, 거래 수수료 등 복합적인 범죄 현상에 대한 보다 면밀한 관찰이 필요하다고 판단된다. 또한 국가별 수준이 아니라 지역별 수준으로 불법거래 시장을 관찰한 이 연구는 국경에 인접한 지역과 그 외 지역을 구분해서 정책 집행이 필요함을 확인시켜 주었으며, 불법거래 행위에 대해 보다 면밀한 국가 간 공조가 이루어져야 함을 보여준다. 나아가 불법거래와 관련한 입법 및 정책 집행 과정이 불법거래의 기회 자체를 축소시키는 방향으로 추진되어야 한다는 것을 명심해야 할 것이다.



미국 불법담배 시장의 이해

✎ 김한해 연구위원 국가금연지원센터 금연평가팀

- 본 원고는 아래의 논문을 리뷰한 것이며, 아래 논문은 미국 불법담배시장위원회에서 제작한 총 226페이지 분량의 동명의 보고서를 미국 불법담배시장의 규모와 구조 등에 초점을 맞춰 36페이지 분량으로 발췌한 것이다.
- Understanding the U.S. Illicit tobacco market: characteristics, policy context, and lessons from international experiences(Trends Organ Crim(2016). 19:351-386)
- 리뷰 결과, 미국은 대규모의 조직적인 불법거래보다는 주마다의 담뱃세 및 담배가격 차이로 인한 소규모 밀매가 주요한 불법거래의 형태로 나타나고 있으며, 이로 인해 국가적으로 연간 29억 5천만 달러~69억 2천만 달러의 세수 손실이 발생하고 있음. 원론적으로 연방 담뱃세를 매우 큰 폭으로 인상하면 주별 담배가격의 차이를 줄여 이러한 불법거래를 감소시킬 수 있을 것이나, 인상의 규모와 다른 부작용 등이 고려되어야 할 것이다.
- 우리나라에서도 불법담배의 거래가 아직 중요한 정책적 의제는 아니지만, 불법담배 시장의 규모와 구조 등에 대한 정보를 축적해 나갈 필요가 있을 것이다.

1. 서론

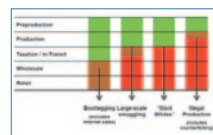
미국 식품 의약국(Food and Drug Administration, FDA)과 의학연구소(Institute of Medicine)에 국제적 불법담배 시장에 대해 어느 정도의 지식이 축적되어 있는지를 평가해 줄 것을 요청하였으며, 미국 국립연구회의(National Research Council, NRC)는 불법담배 시장에 대한 국제적 경험을 수집하고 분석하기 위한 위원회, 즉 Committee on the Illicit Tobacco Market : Collection and Analysis of the International Experience (이하, '위원회'라 한다)를 임명하여 이 작업을 수행하도록 하였다.

2. 불법담배시장의 특징

가. 공급 체인과 불법 조달 수법¹⁾

담배에 대한 합법적인 시장과 불법적인 시장이 공존하고 있기 때문에, 합법-불법

- 1) 저자주 : 원본 보고서에서는 담배 공급 체인의 구조를 다음 그림으로 도식화하였다. 초록색은 합법적인 절차를 의미하며, 빨간색은 불법적인 통로를 의미한다.



공급 체인 사이의 관계를 살펴보는 것이 중요하다.

1) 합법적 공급 체인

가) 사전생산(Preproduction)

사전생산은 담배의 재배, 수확 및 절단과 종이 및 필터 팁과 같은 다른 중간 생산품의 생산을 포함한다. 미국에서는 담배를 재배하고 필터 팁 및 쉘런지와 같은 쉘런 제조에 필요한 기타 재료는 불법적인 담배 생산을 억제하기 위한 라이선스 또는 기타 규제 감독의 대상이 아니기 때문에, 이 단계에서 불법이 발생할 가능성이 거의 없다.

나) 생산(Production)

생산은 일반적으로 20개비를 한 갑에 포장하고 10갑(200 개비)을 상자에 포장하는 것 등의 담배 제조를 포함한다. 미국의 경우 제조업체는 사업체 운영에 종사하기 전에 미국 재무부의 알코올 및 담배 세무국(Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau, TTB)으로부터 라이선스를 받아야 한다.

다) 과세(Taxation)

과세에는 담배에 대한 세금 및 기타 수수료(보상합의, Master Settlement Agreement, MSA)의 지불이 포함된다. 과세가 이루어지는 방법은 관할지역마다 다르다. 미국에서 담배 제조사는 담배가 생산 시설을 떠날 때 국내 시장을 겨냥한 담배에 대해 연방 소비세를 납부해야 한다. “운송 중(in-transit)” 담배로 알려진 수출용 담배는 시장에 도입 될 때까지 세금이 면제된다.

라) 도매(Wholesale)

도매는 도매상이 세금을 납부한 담배를 대량으로 보관하고 소매점으로 최종적으로 분배하는 과정이다. 주세 및 지방세는 일반적으로 도매상이 지불하며 각 판매자는 세금 스탬프를 발급 받아 모든 담뱃갑에 부착해야 한다.²⁾

2) 미국회계감사원(2011), Illicit tobacco : various schemes are used to evade taxes and fees. Author, Washington, DC, Available : <http://www.gao.gov/new.items/d11313.pdf> [February 2014]

마) 소매(Retail)

소매는 소비자에게 담배를 소매 판매하는 단계이다. 불법담배는 노점상에 의해 공공장소에서, 상점과 술집과 같은 준 사적인 장소에서, 또는 개인 클럽이나 아파트 건물과 같은 사적인 장소, 그리고 인터넷을 통해 판매될 수 있다. 담배 소비자가 구매의 불법적인 성격을 인지하고 있는지에 대한 체계적인 증거는 부족하지만, 자신의 행동이 적법한지 여부에 대해 완전히 무지하지 않을 수도 있다.³⁾

2) 주요 불법 조달 수법

네 가지 주요 수법들이 지난 2~30년 동안 전 세계의 불법담배 거래를 특징지어 왔다. 즉, 밀매(Bootlegging), 대규모 밀수(Large-scale smuggling), “Illicit whites”(독점 상표명 또는 노브랜드로 합법적으로 생산되는 담배), 불법 생산(Illegal production) 등이다. 이 수법들 각각은 합법적인 담배 공급 체인의 특정 단계에 연결되어 있다.

가) 밀매(Bootlegging)

적법한 소규모 밀수로 알려진 밀매는 특정 관할 지역에 있는 담배를 합법적으로 구매한 뒤 관련 세금 또는 관세를 지불하지 않은 채 다른 관할 지역에서 소비 또는 재판매하는 것을 말한다.⁴⁾ 미국의 불법담배 거래는 전통적으로 국내 밀매를 중심으로 이루어졌으며, 이는 미국 전역에서 세율이 서로 다르기 때문에 발생한다. 밀매는 주로 버지니아 및 캐롤라이나 주와 같이 세금이 낮은 주에서 주의 경계를 넘을 때 발생한다.

나) 대규모 밀수(Large-scale smuggling)

대규모 밀수는 원산지 국가에서 조세 또는 관세를 지불하지 않고 담배를 판매할

- 3) von Lampe K, Kurti M, Bae J(2014), Land of opportunities:the illicit trade in cigarettes in the united states, In : van Duijn PC, Harvey J, Antonopoulos AG, von Lampe K, Maljević A, Markovska A(eds) Corruption, greed, and crime-money:sleaze and shady economy in Europe and beyond. Wolf Legal, Nijmegen, Netherlands.
- 4) Merriman D, Yurekli A, Chaloupka FJ(2000), How big is the worldwide cigarettesmuggling problem? In : Jha P, Chaloupka F (eds) Tobacco control policies in developing countries. Oxford University Press : New York.

때 발생한다.⁵⁾ 대규모 밀수는 세금을 납부하지 않은 “운송 중” 담배를 불법 시장으로 유통시키는 것도 포함한다. “대규모 밀수”라는 것이 탈세(tax evasion)⁶⁾ 활동의 규모가 아닌, 탈세 활동이 일어나는 체계적인 수단을 의미한다는 점에 유의해야 한다. 이러한 담배는 일반적으로 제조 공장에서 저렴한 공장 세율로 직접 입수되며, 대개 트럭이나 컨테이너를 통해 수백만 개에 달하는 담배를 대량 구매하곤 한다.

합법적으로 생산된 미국 담배는 해외 시장으로의 수출-재수입 수법을 통해 미국 내로 불법적으로 유입될 수 있지만, 위원회는 미국 내 불법 시장에서 이러한 수법이 중요한 역할을 한다는 어떠한 증거도 찾지 못했다. 유럽 및 세계의 다른 지역들과 비교할 때, 밀수 담배는 미국 내 불법담배 시장에 큰 영향을 주지는 않는 것으로 보인다.⁷⁾

다) Illicit whites⁸⁾

“Illicit whites”는 고유한 브랜드명을 가지거나 또는 노브랜드로 합법적으로 제조된 담배로 “cheap whites”라고도 불리며, 20개비 한 갑의 일반적인 형태로 팔리거나 또는 더 많은 수의 담배(예 : 200개)가 들어있는 가방에 판매된다. 이들은 주로 불법적인 유통을 목적으로 한다. 일반적으로 합법적인 유통 경로를 통해 이러한 담배를 판매하지는 않는다.⁹⁾

몇몇 연구결과에 따르면, “Illicit whites”는 미국 시장에서 전혀 존재하지

5) Merriman D, Yurekli A, Chaloupka FJ(2000), How big is the worldwide cigarettesmuggling problem? In : Jha P, Chaloupka F (eds) Tobacco control policies in developing countries. Oxford University Press : New York.

6) 저자주 : 원본 보고서에서는 탈세를 “담배 세금에 대한 불법적인 회피를 의미하며 개인이나 범죄 네트워크 또는 다른 단체에 의해 행해진다”고 정의하고 있다.

7) Cook T(2012), Mastering import and export management, 2nd edn, AMACOM Books : New York.

8) 저자주 : “Illicit whites”는 일반적으로 한 나라에서 합법적으로 생산된 뒤 합법적 수출 또는 불법적 밀수의 방법으로 다른 나라로 건너가 불법적으로 판매되는 담배 제품을 의미하며, 국내에서 통용되는 국문용어는 아직 없다. 굳이 번역하자면 ‘착한 불법담배’ 정도로 풀이될 수 있겠으나 원어의 의미를 헤치지 않기 위하여 별도의 국문으로 표현하지 않았다.

9) Joossens L, Raw M(2012), From cigarette smuggling to illicit tobacco trade, Tob Control 21 : 230-234.

않는다.¹⁰⁾¹¹⁾ 심지어 이론적으로 유럽의 “Illicit whites”와 비슷한 역할을 할 수 있는 아메리카 원주민 브랜드조차도 그다지 큰 역할을 하지 않았다.

라) 불법생산(Illegal production)

불법생산은 법을 위반하여 담배를 제조하는 행위이다. 불법담배는 담배 생산에 대한 면허를 취득하지 않았거나 과소 신고하는 경우와, 위조 담배를 생산하는 두 가지 형태로 나타난다. 신고 되지 않은 생산의 경우 합법적 제조업체는 생산한 담배의 양을 당국에 완전히 공개해야하는 의무를 위반하여 산출물의 일부분에 대한 과세를 피한다.¹²⁾

위조 담배의 경우 상표권자의 허락 없이 브랜드 레이블이 사용되기 때문에 생산 자체가 불법이다. 세계적으로 생산된 위조 담배의 연간 수는 수십억 개로 추산되며, 중국은 주요 생산국으로 간주된다.¹³⁾¹⁴⁾ 현재 미국에서는 위조 담배 제조가 일반적으로 발생하지고 있지는 않다.

나. 세금과 가격 요인의 역할

대다수의 다른 상품에 대한 상황과는 달리, 세금은 담배 소매가의 상당 부분을 구성 할 수 있다. 미국에서는 연방 및 주의 담배 소비세가 평균적으로 담배 가격의 약 44%(MSA 지급액)은 미포함 를 차지¹⁵⁾한다. 2013년 미국의 담배 당 평균 가격은 5.76달러였고 평균 세금은 2.56달러였다. 담배 제품에 적용되는 세금의 종류와 금액에는 국가별로 차이가 있다. 전 세계적으로 가장 많이 판매 된 담배 브랜드의 총

10) Kurti M, von Lampe K, Thompkins D(2012), The illegal cigarette market in a socioeconomically deprived inner-city area: The case of the South Bronx, Tob Control 23 : i13-i22.

11) Chernick H, Merriman D(2013), Using littered pack data to estimate cigarette tax avoidance in NYC, Natl Tax J 66 : 635-668.

12) Joossens L, Raw M(2012), From cigarette smuggling to illicit tobacco trade, Tob Control 21 : 230-234.

13) Shen A, Antonopoulos G, von Lampe K(2010), The dragon breathes smoke : Cigarette counterfeiting in the People's Republic of China, Br J Criminol 50(2) : 239-258.

14) World Customs Organization(2013), Illicit trade report(2012), Brussels, Belgium : Author. Available : http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/~/_/media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Enforcement%20and%20Compliance/Activities%20and%20Programmes/Illicit%20Trade%20Report%202012/WCO%20REPORT%202013%20-%20BR.ashx [January 2014]

15) Orzechowski and Walker(2014), The tax burden on tobacco, Author, Arlington, VA

세금은 아프가니스탄이 가격의 2.5%, 슬로바키아는 가격의 83.9%¹⁶⁾까지 다양하다.

미국에서 담배는 소비세의 대상이 되며, 영국과 대부분의 유럽연합 국가들에서 동일한 담뱃세가 전 국가에 적용되는 것과 달리, 미국의 담뱃세는 고도로 분권화되어 있다. 대부분의 국가에서는 세율의 균질성으로 인해 국내 밀매에 대한 유인이 거의 없다. 전반적으로 미국에서의 주별 세금의 차이는 유럽연합 국가 간 차이보다도 컸다. 반면 미국의 담배에 대한 평균적인 세금 부담은 유럽연합보다 현저히 낮다.¹⁷⁾

캐나다도 미국과 마찬가지로 지방 세금에 상당한 격차가 있다.¹⁸⁾ (모든 세금을 고려한 후의) 보루 당 최저 가격과 최고 가격의 차이가 크지만(퀘벡 주에서는 85.39 캐나다 달러, 매니토바 주에서는 125.80 캐나다 달러), 이것이 주들 사이의 밀매에 대한 유인으로 작용하지는 않는다. 이는 주들 사이에 상당한 지리적 거리가 있기 때문일 수 있다.

1964년 미국 보건총감보고서(Surgeon General Report)에서 암과 흡연의 연계성을 언급하면서 담뱃세는 미국의 매력적인 수입원이 되었으며, 1960년대 후반 주별로 세율 차이가 커지면서 담뱃세 탈세는 주 정부에 심각한 문제를 야기하기 시작했다.¹⁹⁾ 주별 담배 소비세는 현재 미주리 주 0.17달러에서 뉴욕 주 4.35달러로 다양하다. 지방세는 더 다양한데, 일리노이 주 쿡 카운티에서 1.50달러, 뉴욕시에서는 3.00달러이다. 주별 평균 담뱃세는 2001년 말 1갑당 43.1센트에서 2013년 말 153.1센트까지 증가했다.

미국의 연방 담뱃세가 증가하면 원칙적으로 관할 지역 간 상대 가격에서의 차이는 줄어들게 되고, 따라서 밀매 및 개인적인 세금 회피(tax avoidance)²⁰⁾에 대한

16) World Health Organization(2013), WHO report on the global tobacco epidemic(2013), enforcing bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship. Author, Geneva, Switzerland.

17) von Lampe K, Kurti M, Bae J(2014), Land of opportunities: the illicit trade in cigarettes in the united states. In : van Duijn PC, Harvey J, Antonopoulos AG, von Lampe K, Maljević A, Markovska A(eds) Corruption, greed, and crime-money : sleaze and shady economy in Europe and beyond. Wolf Legal, Nijmegen, Netherlands.

18) Non-Smokers' Rights Association(2014), A map and table comparing cigarette prices in Canada(June 5, 2014). Available : http://www.nsra-adnf.ca/cms/index.cfm?group_id=2513 [September 2014]

19) Advisory Commission on Intergovernmental Relations(1985), Cigarette tax evasion: a second look. Author, Washington, DC, Available : <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-100.pdf> [May 2014]

20) 저자주 : 원본 보고서에서는 세금 회피를 “주로 개별 담배 구매자들이 관세 및 조세 규정을 준수하면서 나타나는 합법적인 활동과 구매”로 정의하고 있다.

유인도 줄어든 것이다. 그러나 연방세가 매우 큰 폭으로 인상되지 않는 한, 지역 간 가격 차이가 좁아지는 현상은 완만하게 나타날 것이기 때문에 밀매의 수익성에는 크게 영향을 미치지 않을 것이다. 연방세 인상은 다른 형태의 불법 거래가 출현하거나 증가할 수 있는 유인이 될 수도 있으나, 현존하는 정책들로 봤을 때 큰 폭의 증가는 발생하지 않을 것이다.

다. 비가격 요인의 역할

위에서 논의한 바와 같이 세금 및 가격 차이는 미국 불법 거래의 중요한 결정 요인이며, 주로 밀매로 구성된다. 세금 및 가격 차이는 또한 유럽의 국가 간 밀매의 주요 동인이며, 때로는 제 3국들이 겉으로는 적법해 보이면서 밀수 행위와 돈의 흐름을 어지럽히기 위한 도구로 사용하기도 한다. 그러나 대규모 밀수이던 소규모 밀매이던 간에, 전 세계적인 불법담배 거래에 관해 이야기 할 때, 세금 격차가 모든 것을 설명하지는 않는다. 높은 세금 마진이 밀수입에 대한 초기 유인을 제공 할지라도, 한 국가에서의 운영의 용이성과 운영비, 국경 통제의 강도와 같은 다른 요인들 또한 중요하다.²¹⁾²²⁾ 대규모 밀수는 또한 밀수된 담배를 쉽고 빠르게 판매 할 수 있는 좋은 지역 유통망이 필요하다. 이러한 네트워크는 종종 고소득 국가보다 저소득 및 중소득 국가에서 흔히 볼 수 있는 광범위한 거리 판매를 포함한다.²³⁾

메리먼(Merriman)과 동료들이 국제투명성기구(Transparency International)의 “부패 인식 지수”를 사용하여 담배의 수입 및 유통 방법을 측정한 계량 분석에서, “한 국가의 투명성 지수가 1포인트 증가하는 것은 전문가들이 추정한 담배 밀매 규모의 2%p 감소와 관련이 있다”고 밝혔다.²⁴⁾ 세금과 국제 밀수의 관계에서 법집행 환경이 중요한 함수일 수 있음을 시사한다.

21) Merriman D, Yurekli A, Chaloupka FJ(2000), How big is the worldwide cigarettesmuggling problem? In : Jha P, Chaloupka F(eds) Tobacco control policies in developing countries. Oxford University Press : New York.

22) Joossens L, Merriman D, Ross H, RawM(2010), The impact of eliminating the global illicit cigarette trade on health and revenue. Addiction 105(9) : 1,640-1,649.

23) Joossens L, Chaloupka FJ, Merriman D, Yurekli A(2000), Issues in the smuggling of tobacco products. In : Jha P, Chalupoka F (eds) Tobacco control in developing countries. Oxford University Press : London.

24) Merriman D, Yurekli A, Chaloupka FJ(2000), How big is the worldwide cigarettesmuggling problem? In : Jha P, Chaloupka F (eds) Tobacco control policies in developing countries. Oxford University Press : New York.

3. 불법담배시장의 참여자들

불법담배 시장의 복잡성을 이해하려면 공급 업체와 수요자 양쪽 모두에서 주요 참여자들을 이해해야 한다. 공급 측면의 행위자들은 합법적인 대체재보다 더 저렴한 담배를 구입하여 담배 제품의 가격 및 사용에 대한 세제 조치의 영향을 저감시킴으로써 담배에 대한 접근가능성과 소비를 증가시킨다. 싼 담배를 사용함으로써 니코틴 중독가능성이 높아지는 불법담배 제품의 사용자들은 담배 사용 기간이 길어짐에 따라 중독 및 담배 관련 질병으로 인한 건강상의 악영향을 겪을 수 있다.

가. 공급자측 참여자들

1) 아메리카 원주민

미국 전역에 흩어져있는 아메리카 원주민 부족의 영토는 불법담배 거래에서 중요하고 복잡한 역할을 수행해 왔다. 아메리칸 인디언 부족민들로부터 비과세 담배를 구매하는 비 원주민 소비자들의 사례가 많이 발생한다. 원래 아메리카 원주민 부족 영토에서 값싼 담배를 구입하는 것은 서부 지역에서 발생하는 문제였다. 부족 담배 사업의 중심은 1980년대와 1990년대에 걸쳐 뉴욕 주에 있는 보호구역으로 이동했다.²⁵⁾

오랫동안 논쟁의 대상이 되고 있는 질문은 아메리카 원주민 부족이 비 원주민 미국인에게 면세 담배를 합법적으로 판매 할 수 있는지 여부이다. 주 및 연방 정부는 아메리카 인디언 부족이 주권 국가임을 법적으로 인정한다. 즉, 각 부족은 고유한 통치권을 가지고 있다. 그러나 이 주권에는 한계가 있다. 미국 헌법에 따르면, 의회는 주와 주 사이의 상거래, 외국과의 상거래, 그리고 아메리카 원주민 부족들과의 상거래를 규제 할 수 있다. 또한, 대법원은 부족 영토에서 아메리카 원주민이 비 원주민 미국인에게 판매한 상품에 대해 판매세를 부과해야 한다고 판결했다.

25) von Lampe K, Kurti M, Bae J(2014), Land of opportunities : the illicit trade in cigarettes in the united states. In:van Dutne PC, Harvey J, Antonopoulos AG, von Lampe K, Maljević A, Markovska A (eds) Corruption, greed, and crime-money : sleaze and shady economy in Europe and beyond. Wolf Legal, Nijmegen, Netherlands.

연방법은 부족원들이 개인적인 용도로 부족 영토 내에서 구매한 담배에 대해 정부가 세금을 부과하는 것을 금지하고 있다.

2) 범죄조직

미국에서는 뉴욕 마피아의 조직원들이 1960년대 중반(담뱃세가 올라가기 시작했을 때)에 조직적인 담배 밀매에 연루된 것으로 알려져 있다. 그러나 담배 시장에 대한 마피아의 지배력은 오래 지속되지 못했다. 한 가지 이유는 1978년의 CCTA (Contraband Cigarette Trafficking Act)때문일 수 있는데, 이는 주와 주 사이의 대규모 밀매 작전의 위험성을 증가시켰다.²⁶⁾ 또 한 가지는 Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act를 시행함으로써 조직적인 범죄에 대해 연방정부가 광범위하게 단속하였기 때문일 수 있다.²⁷⁾

유럽 및 영국으로부터의 증거들은 불법담배 거래와 관련된 방법이 특별히 복잡하지 않다는 것을 암시한다. 미국의 불법거래는 주로 밀매 수준이기 때문에 불법 시장에 진입하는 데 필요한 장벽과 기술은, 운송·화물 및 담배유통 회사 등에 대한 접근을 필요로 하는 대규모 밀수 위주인 유럽에서보다 낮을 것이다. 미국에서 주 경계선의 통제를 피해가는 것은 어려운 문제가 아니며, 많은 사람들이 세금이 낮은 주에서 담배를 사서 세금이 더 높은 주로 이동시킬 수 있다.

3) 담배산업

글로벌 수준의 담배 회사들은 합법적 담배 수입에 대해 수입 금지조치나 높은 세율 및 관세 등을 회피하기 위해, 그리고 다른 담배 회사보다 경쟁 우위를 확보하기 위해, 또는 정부에 담뱃세 및 관세를 줄이거나 증가시키지 않도록 압력을 가하기 위해 합법적으로 제조된 담배의 밀수를 촉진시켜 왔다. 최근에 담배 산업은 아시아, 동부 유럽과 구 소련, 아프리카, 캐나다, 라틴 아메리카, 그리고 유럽연합 등지에서의

26) von Lampe K, Kurti M, Bae J(2014), Land of opportunities : the illicit trade in cigarettes in the united states. In : van Dutne PC, Harvey J, Antonopoulos AG, von Lampe K, Maljević A, Markovska A (eds) Corruption, greed, and crime-money : sleaze and shady economy in Europe and beyond. Wolf Legal, Nijmegen, Netherlands.

27) Jacobs J, Gouldin L(1999), Cosa Nostra:the final chapter? Crime Just 25 : 129-189.

불법거래와 관련이 있다는 사실이 밝혀지고 있다.²⁸⁾²⁹⁾³⁰⁾³¹⁾³²⁾³³⁾³⁴⁾

오늘날 미국 내 담배 산업의 주목할 만한 중요한 특징 중 하나는 국제적인 기전과는 동떨어져 있다는 점이다. 담배 산업이 현재 미국 내 불법 거래에 기여한다는 증거는 없다.

4) 테러리스트 조직

테러리스트 조직들은 불법 마약, 무기, 밀수품 담배, 다이아몬드 및 금 등의 상품을 거래함으로써 “대체 자금 조달 메커니즘”에 의존 할 수 있다. 그러나 미국에서 테러와 관련된 담배 수사의 총 건수와 그 사건들과 연관된 금액 등을 고려했을 때, 미국의 불법담배 시장과 테러 사이의 연관성은 적은 것으로 보인다. 해외에서도 테러 활동의 자금을 조달하기 위해 불법담배 거래가 중요한 역할을 하는지에 대한 체계적인 정보는 아직 없다.

나. 불법담배 사용자

미국에서는 대부분의 국가 수준의 연구가 세후 가격이 더 낮은 주에서 발생하는 담배 구매나 인터넷을 통한 구매와 같이 세금을 회피하는 전략들에 초점이 맞추어져 있다. 미국의 데이터에 따르면 흡연자의 약 25%(일부 연구에서는 최고 59%)가 비용 최소화 전략을 사용하고 있다. 가격 최소화 전략에는 세금 회피와 탈세가

28) Campaign for Tobacco-Free Kids(2000), Illegal pathways to illegal profits: the big cigarette companies and international smuggling. Author, Washington, DC, Available : http://tobaccofreecenter.org/files/pdfs/en/Illegal_profits_to_illicit_profit_en.pdf [February 2014]

29) Joossens L(2003), Vietnam : smuggling adds value. Tob Control 12 : 119-120.

30) Collin J, LeGresley E, MacKenzie R, Lawrence S, Lee K, Suppl II(2004), Complicity in contraband : British American tobacco and cigarette smuggling in Asia. Tob Control 13 : ii104-ii111.

31) Lee K, Collin J(2006), Key to the future : British American tobacco and cigarette smuggling in china. PLoS Med 3(7) : e228.

32) Gilmore AB, McKee M(2004), Moving East: How the transnational tobacco industry gained entry to the emerging markets of the former Soviet Union-part I : Establishing cigarette imports. Tob Control 13(2) : 143-150.

33) LeGresley E, Lee K, Muggli ME, Patel P, Collin J, Hurt RD(2008), British American Tobacco and the “insidious impact of illicit trade” in cigarettes across Africa. Tob Control 17 : 339-346.

34) International Agency for Research on Cancer(2011), IARC handbooks of cancer prevention, tobacco control, vol. 14 : effectiveness of Tax and price policies for tobacco control. Author, Lyon, France.

포함되지만, 저렴한 브랜드를 선택하고, 보루로 구입하고, 가격 판촉을 이용하는 등의 합법적 전략도 포함된다. 미국에서 여성 흡연자와 65세 이상의 흡연자는 가격 최적화 전략에 참여할 가능성이 가장 높으며, 인터넷 판매의 경우 45-65세 여성과 비 히스패닉 백인이 온라인으로 담배를 구입할 가능성이 가장 큰 것으로 나타났다.³⁵⁾³⁶⁾³⁷⁾ 담배 소비세가 낮은 주나 아메리카 원주민 보호구역 등과의 근접성은 불법담배 사용 비율 증가와 관련이 있기도 하다.³⁸⁾

4. 불법담배시장의 규모 측정

불법 활동을 정량화하는 것은, 그 행위의 속성 자체만으로도 모호한 부분이 많기 때문에 매우 복잡한 작업이다.³⁹⁾⁴⁰⁾⁴¹⁾ 이는 담배뿐만 아니라 다른 불법 시장에서도 마찬가지이다. 불법담배 시장의 규모를 추정하기 위한 또 다른 도전 과제는 합법적으로 생산된 제품을 불법적으로 생산된 소수의 제품과 구별하는 일이다.

가. 미국 시장의 추정

1) 연구 방법, 자료 및 측정 방법

가) 연구 방법

미국 내 불법담배시장의 규모를 측정하기 위한 방법을 개발하기 위하여 위원회는

- 35) Hyland A, Bauer JE, Li Q, Abrams SM, Higbee C, Peppone L, Cummings KM(2004), Higher cigarette prices influence cigarette purchase patterns. *Tob Control* 14 : 86-92.
- 36) Pesko MF, Kruger J, Hyland A(2012), Cigarette price minimization strategies used by adults. *Am J Public Health* 102(9) : e19-e21.
- 37) Hrywna M, Delnevo CD, Staniewska D(2004), Prevalence and correlates of Internet cigarette purchasing among adult smokers in New Jersey. *Tob Control* 13 : 296-300.
- 38) DeCicca P, Kenkel DS, Liu F(2013), Excise tax avoidance: the case of state cigarette taxes. *J Health Econ* 32(6) : 1,130-1,141.
- 39) Merriman D, Yurekli A, Chaloupka FJ(2000), How big is the worldwide cigarettesmuggling problem? In : Jha P, Chaloupka F (eds) *Tobacco control policies in developing countries*. Oxford University Press, New York.
- 40) Joossens L, Merriman D, Ross H, RawM(2010), The impact of eliminating the global illicit cigarette trade on health and revenue. *Addiction* 105(9) : 1,640-1,649.
- 41) Bouchard M, Ouellet M(2013), Estimating the size of the illicit tobacco market in Canada: methodology discussion. *Public Safety Canada* : Ottawa.

세금을 납부한 판매량(tax-paid sales)과 자가 보고된 소비량(self-reported consumption)을 비교하는 잔차법(residual method)을 사용하였다. 미국에서는 주마다 담뱃세가 다르기 때문에 어떤 한 주에서의 납세 판매액이 그 주의 흡연자들에게 의한 담배소비를 반영한다고 보기 어렵다. 상대적으로 세금이 높은 주의 흡연자들은 인접 주의 저렴한 담배를 찾기 때문이다. 또는 누군가에게는 세금이 낮은 지역의 담배를 세금이 높은 지역으로 재판매하려는 유인이 발생하기도 한다. 따라서 위원회에서는 주 단위에서 자가 보고된 소비량을 측정하여 이를 세금을 납부한 판매량과 비교하는 방법을 고안하였다. 소비량이 판매량보다 크다면 그 차이는 다른 주로부터의 구매를 의미하며, 반대로 판매량이 더 크다면 외지에서 소비되고 있다고 생각할 수 있다. 모든 주 단위의 납세 판매량을 더하면 전체 미국의 담배 판매량과 소비량을 포착할 수 있어야 한다. 판매량과 자가 보고된 소비량 사이의 차이를 더함으로써 위원회는 탈세 및 조세회피의 규모를 파악할 수 있다.

나) 자료

위원회는 미국 암연구소가 후원하는 TUS-CPS(Tobacco Use Supplement to the Current Population Survey)의 18년간의 자료를 활용하였는데, 이 자료는 18세 이상 성인 흡연율과 자가 보고한 담배 소비량을 포함하고 있다. 주 단위의 세금을 납부한 담배의 판매량은 Orzechowski와 Walker의 연구⁴²⁾에서 획득하였으며, 주 단위 인구는 미국 통계국의 Population Estimates Program에서 구하였다.

다) 측정 방법

(1단계) 각 주의 현재흡연율(평생동안 100개피 이상의 담배를 피우고, 인터뷰 시점에 며칠간 또는 매일 흡연한 사람의 분율)과 각 주의 18세 이상 성인 인구 수를 곱하여 그 주의 흡연자 수를 구한다. **(2단계)** 자가 보고한 매일의 담배소비량에 365일을 곱해 연간 담배소비량을 구한다. **(3단계)** 연간 담배소비량과 성인 흡연자 총 수를 곱하여 그 주의 자가 보고 담배소비량 총액을 구한다.

납세 판매량과 자가보고 소비량을 비교하는 데 있어 제한점 중 하나는 사람들은

42) Orzechowski and Walker(2012), The tax burden on tobacco : historical compilation, vol 47. Author, Arlington, VA.

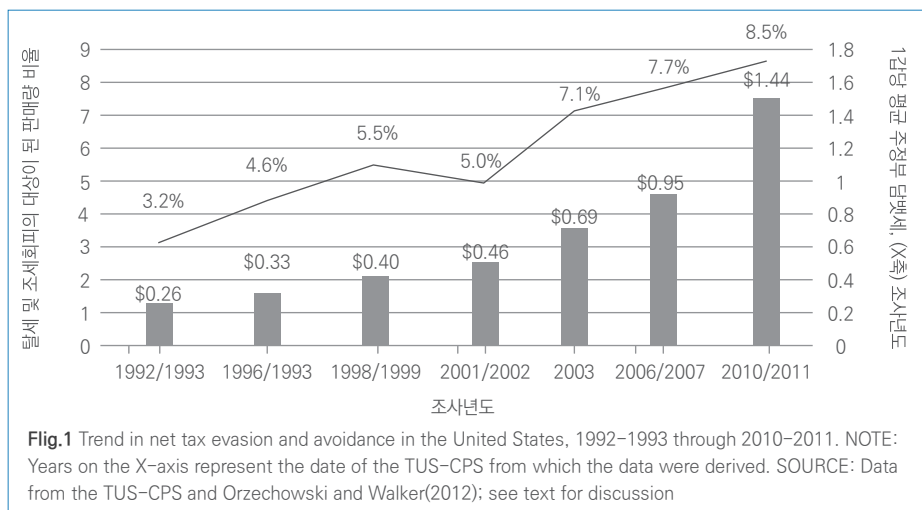
자신의 흡연량을 적게 보고하는 경향이 있다는 것이다. 이러한 현상을 통제하기 위하여, 위원회는 전국 총 판매량과 전국적인 자가 보고 소비량을 비교하여 소비량을 적게 보고한 것에 대한 보정을 실시하였다. 전국적인 자가 보고 소비량과 전국 총 판매량 사이의 비(0.65)는 과소보고의 정도를 나타내는 것으로, 위원회는 이 비의 역수를 곱해 주 단위의 소비량 추정치를 증액하였다.

2) 결과

전국적으로 자가보고한 담배 소비량은 2010~2011년에 총 93억 8천 갑으로 집계됐다. 주 단위의 납세 판매량은 145억 1천갑이었다. 탈세와 조세회피에 의한 담배량은 12억 4천 갑이었으며, 이것은 전국적으로 납세 담배 판매량의 8.5%를 차지하는 것이었다.

[그림 1]은 18년간 탈세와 조세회피의 대상이 된 순 판매량의 비율(1992~1993년 3.2%, 2010~2011년 8.5%)을 나타낸 것이다. 위원회는 22개 주와 컬럼비아 특별구(D.C.)를 불법담배의 순 수출 주(net exporters)로, 그리고 28개 주를 순 수입 주(net importers)로 분류하였는데, 가장 최근 자료(2010~2011)년에서 순 수입 주들은 약 29억 5천만 달러의 소비세와 2천만 달러의 판매세 손실을 본 반면, 순 수출 주들은 약 8억 2천만 달러의 소비세 수익을 얻었다.

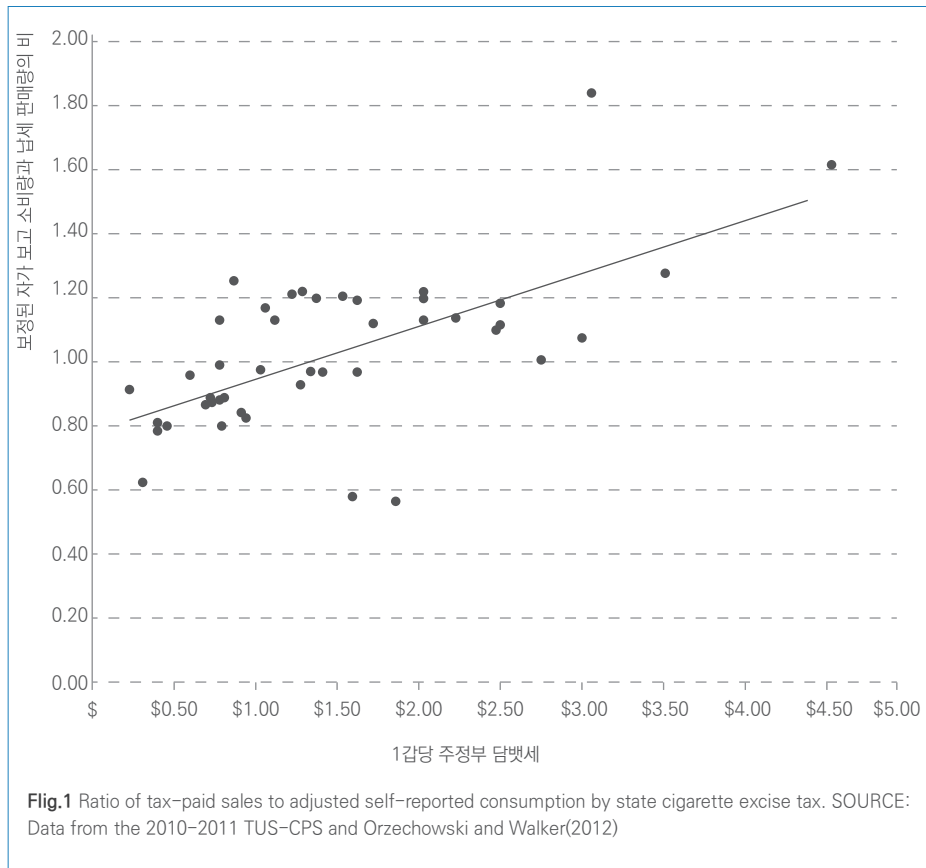
[그림 1] 1992~1993년에서 2010~2011년 사이의 미국 내 탈세 및 조세회피 경향



주 : X축의 연도는 자료가 산출된 TUP-CPS 상의 연도임

[그림 2]는 2010~2011년에 주별 담배 소비세로 보정한 자가보고 담배소비량과 납세 담배 판매량의 비율들 간의 상관관계를 나타낸다. 이 비율은 최저 0.56(뉴햄프셔)에서 최고 1.83(워싱턴)까지 다양하게 나타났다.

[그림 2] 주별 담배 소비세로 보정한 자가 보고 담배소비량과 납세 담배 판매량의 비



〈표 1〉은 2010~2011년에 상위 5개씩의 순 수출 주들과 순 수입 주들의 소비세 수익 또는 손실액을 보여주고 있다. 뉴욕 주는 불법담배 구매로 인해 가장 많은 수입의 손실을 보았으며, 이는 전국적인 손실액의 거의 절반이었다. 이는 뉴욕 주의 연간 세금 수입의 대략 2%이며, 전체 판매세 수익의 9.7%를 차지한다.

〈표 1〉 상위 5개의 순 수출 주와 순 수입 주

주	자가보고 소비량 (A, 백만갑)	납세 판매량 (B, 백만갑)	보정된 자가보고 소비량 (A', 백만갑)	A':B	A'-B	2011년 주정부 담배 소비세 (1갑당)	추정된 주정부 수입 이익 및 손실
상위 5개의 순 수출 주 (Net Exporters)							
뉴햄프셔	42.31	126.60	70.54	0.56	-56.05	\$1.78	\$99,770,000
델라웨어	27.52	79.93	45.88	0.57	-34.05	\$1.60	\$54,480,000
사우스 캐롤리나	159.27	458.87	265.55	0.58	-193.31	\$0.57	\$110,190,000
버지니아	213.57	545.93	356.08	0.65	-189.85	\$0.30	\$56,960,000
조지아	243.79	523.18	406.46	0.78	-116.72	\$0.37	\$43,190,000
상위 5개의 순 수입 주(Net Importers)							
워싱턴	162.10	147.43	270.27	1.83	122.84	\$3.03	-\$371,580,000
뉴욕	424.47	389.45	707.70	1.82	318.25	\$4.35	-\$1,384,390,000
아리조나	135.97	163.43	226.70	1.39	63.26	\$2.00	-\$126,530,000
로드 아일랜드	31.34	39.95	51.92	1.30	11.98	\$3.46	\$3.46
캔자스	94.64	124.67	157.59	1.27	33.12	\$0.79	-\$26,160,000

3) 분석 및 결론 : 미국의 추정치

가) 추정결과

조세회피 및 탈세를 통한 불법담배 구매의 비율을 통해 추정된 미국 불법담배 시장의 추정된 규모는 8.5%에서 21% 사이이다. 전국적으로는 12억 4천만 갑~29억 1천만 갑 규모이며, 이는 총 세금 수입에 있어서 29억 5천만 달러~69억 2천만 달러의 손실을 의미한다.

불법담배 시장이 전국에 고르게 분포되어 있지는 않다. 그것은 세금이 높은 주(예 : 뉴욕 및 워싱턴)의 모든 담배 중 45%가 불법담배인 반면, 다른 지역에서는 불법담배

시장에의 참여가 무시할 만하다. 뉴햄프셔와 같은 일부 주들은 세금 수입에서 큰 이익을 보는 반면, 뉴욕과 같은 주들은 세금 수입에서 손실을 보고 있다. 2011년 주와 지방에서 수집한 176억 5천만 달러의 총 담뱃세 중, 순 수입 주들은 약 29억 5천만 달러의 담배 소비세에서 손실을 보았고, 순 수출 주들은 약 8억 2천만 달러의 수익을 얻었다. 뉴욕주는 총 수입 손실액의 절반정도를 차지하고 있다.

전반적으로, 불법담배 시장에 상실된 세수 총액은 총 담뱃세의 대략 10%로, 이는 연방 차원에서 17%, 주 차원에서 18%로 소득세 차이를 추정한 것보다는 작다. 국제적으로 보면 미국 불법담배 시장은 위원회가 7.6~14.7%로 추정한 캐나다의 불법담배 시장의 규모보다 약간 더 크다.

나) 고찰

공공 정책을 위한 맥 키낙 센터(Mackinac Center for Public Policy)도 미국 내의 불법담배 거래량을 주단위로 생산하고 있다. 그러나 주 단위에서 맥키낙 센터와 위원회의 추정치 차이를 조정하는 것은 어렵다.⁴³⁾ 위원회는 가능한 모든 주들(알래스카, 하와이, 노스캐롤라이나 및 콜롬비아 특별구 제외)을 대상으로 2012년 맥키낙 센터의 추정치들을 조세회피 또는 탈세 대상 담배량(갑)으로 전환했다. 순 수입 주들(즉, 상대적으로 높은 세율의 주)에서 판매된 총 담배량을 합산하고 가능한 모든 주에서의 총 담배량으로 나누면 매출의 13.5%가 세금을 회피하고 있음을 알 수 있다. 순 수출 주들에서 판매되는 총 담배량은 순 수입 주들에서 판매된 총 판매량과 대략 같아야 한다(맥키낙 연구에서 “상업적 밀수”의 주요 근원지로 간주된 노스캐롤라이나 제외). 그러나 실상은 약 13%정도인데, 이는 총 판매량의 3.2%만을 차지한다. 이러한 불일치는 수입 주들의 탈세를 과대추정하고 수출 주들에서의 탈세를 과소 추정하는 등 추정에 있어서 체계적인 편향이 있음을 의미한다.

상위 5개 수입 주들의 수입 손실에 대한 맥키낙의 추정치는 캔자스(위원회 2천 7백만 달러 vs. 맥키낙 1천 7백만 달러)를 제외하고는 위원회의 추정치보다 상당히 크다. 전체 매출 손실은 위원회의 추정치보다 45% 더 높다. 반대로, 위원회의 상위 5개 수출 주들의 수입 증가에 대한 맥키낙 추정치는 위원회의 추정치보다 71% 낮다. 이 후자의 차이점 중 일부는 노스캐롤라이나에서만 발생하는 장거리 밀수에서

43) 위원회는 맥키낙 센터의 다음 자료를 사용하였다. [http://www.mackinac.org/18128\[January 2015\]](http://www.mackinac.org/18128[January 2015])와 <http://taxfoundation.org/article/cigarette-taxes-andcigarette-smuggling-state> [January 2015].

기인한 것이라는 맥키낙 연구의 가정을 반영한다.

맥키낙 연구에서는 수입 및 수출 주들 간의 조세회피 및 탈세의 대상이 되는 매출량 차이를 캐나다와 멕시코와의 불법 거래가 매우 많기 때문으로 설명하고 있는데, 위원회는 이러한 결론에까지 도달하지는 못했다. 맥키낙 연구가 위원회의 추정치와 차이가 나는 이유는, 맥키낙 연구가 몇 가지 가정에 의존하고 있기 때문이다. 맥키낙 연구는 다음의 세 가지를 가정하고 있다. (1) 현재 흡연자의 1일 담배 소비량이 주마다 일정하다. (2) 모든 장거리 밀수는 노스캐롤라이나에서 발생한다. (3) 멕시코 또는 캐나다와 접경하는 주드의 조세회피와 탈세가 판매량에 있어서 구조적인 차이를 낳는다.

미국 내 불법담배 시장의 규모에 대한 위원회의 추정은 다른 최근의 연구들과도 차이가 있는데, 이러한 차이를 설명할 수 있는 몇 가지 가능성들이 존재한다. 첫째, 위원회는 주들 간 담배의 순수한 이동을 반영하였기 때문에 위원회의 추정치가 더 낮을 가능성이 있다. 즉 인근 주와의 세금차이가 긍정적인 방향과 부정적인 방향으로 모두 존재(예: 인디애나 주)⁴⁴⁾ 한다면, 세금 납부액과 자가 보고된 소비의 차이가 차감되므로 주 경계를 넘은 불법 거래의 총량을 과소평가하게 된다.

담배 소비에 대한 과소보고가 미국 전역에서 동일하지 않은 경우도 발생할 수 있다. 흡연에 대한 사회적 규범이 강한 세금이 높은 주들에서는 더 과소보고 하는 경향이 나타나면서 하향 편향 현상이 발생할 수 있다. 둘째, Fix와 동료들(2013)⁴⁵⁾의 추정치는 하루에 최소 5개비의 담배를 피우는 흡연자에 대한 조세회피 및 탈세를 반영하였기 때문에 약간 높게 나타날 가능성도 있다.

최근의 다른 연구 및 위원회의 추정치의 한계는 출퇴근과 관광의 패턴으로 인해 발생할 수 있는 판매 및 소비에 의해 발생하는 우연한 차이를 설명하지 않는다는 것이다. 위원회의 추정치를 향상시키기 위해서는 출퇴근 및 관광의 패턴을 고려하여야 하며 담배 소비세율이 더 높거나 낮은 지역과 인접한 주들의 불법 거래의 총 흐름을 추정하기 위한 계량경제학적 방법이 개발되어야 할 것이다.

44) 예를 들어, 인디애나는 시카고 및 시카고 주변의 세금이 높은 관할 구역을 포함하여 일리노이, 미시간 및 오하이오와 인접하고 있으며, 담배 소비세가 더 높다. 그러나, 남쪽으로는 또한 세금이 낮은 켄터키와도 접경하고 있다.

45) Fix B, Hyland A, O'Connor R, Cummings KM, Fong G, Chaloupka F, Licht A(2013), A novel approach to estimating the prevalence of untaxed cigarettes in the USA: Findings from the 2009 and 2010 international tobacco control surveys. Tob Control. doi:10.1136/tobaccocontrol-2013-051038.

4 언론 동향 분석

Tobacco Watch



Tobacco Watch

기간	2017년 1월 1일 ~ 3월 31일
언론분석 자료	연합뉴스, 주요 일간지(조선일보, 중앙일보, 동아일보, 경향신문 등)
소셜미디어 분석도구	펄스 K Basic

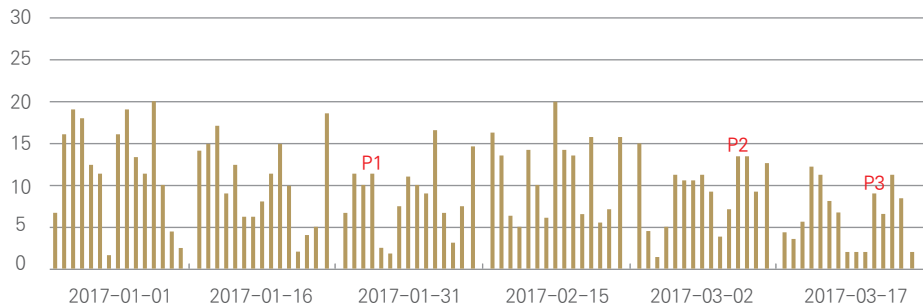
1. 주요 분석 결과

가. 기간별 담배규제 및 금연사업 관련 언론 보도 추이

○ 검색어 : # 담배 # 흡연 # 금연 # 담뱃

○ 총 보도 건수 : **853** 건 (일 평균: 9.5건, 2016년 4분기 대비 평균 3.7건 ↑)

[그림 1] 기간별 담배규제 및 금연사업 관련 언론 보도 추이



〈표 1〉 4분기 언론 주요 이슈

구분	주요 이슈	비고
1.29(일)	담배 값 인상 이후 담배밀수 급증 (2016.7.28. 담배유통추적관리시스템 도입 의무화 담배사업법 개정안 발의)	
2.3(금)	학교 인근 소매점 담배 광고 외부 노출	P1
2.23(목)	컬러형 전자담배 국내 출시 예정, 과세기준 미흡 (2017.2.10. 개별소비세법 일부 개정 법률안 발의)	
3.13(월)	담뱃갑 경고그림 효과, 담배 판매량 14% ↓	P2
3.21(화)	흡연 시작 연령, 여성은 낮아지고 남성은 올라가고	
3.22(수)	면세점 담배에도 흡연 경고 그림	
3.27(월)	美 일리노이대 경제학과 찰롭카 교수 “담배규제, 건강불평등 해소하고 경제발전에도 기여”	P3

〈표 2〉 다빈도 보도 건별 주요내용

보도일자	관련/전체	키워드	내용	태도
1.12~20	17건/102건	담뱃세/담뱃값	KT&G, 2015년 담뱃값 인상 이전 담배 재고품 팔아 7,900억 원 폭리 챙겨	부정
2.3	6건/12건	담배광고	학교 인근 소매점 담배광고 외부 노출	부정
3.1~7	13건/59건	금연구역	지난해부터 전국적으로 유행하고 있는 '흡연카페'에 대해 보건당국 규제 검토	중립
3.13~14	10건/26건	경고그림	담뱃갑 경고그림 효과, 담배판매량 14% ↓	긍정
3.29~30	6건/19건	금연구역	4월부터 강남대로 금연구역 흡연 본격 단속	중립

〈표 3〉 키워드별 언론 보도 현황

순위	키워드 명(보도 건수)	주요 내용
1	금연구역 (121건)	· 최근 급속도로 생겨나는 '흡연카페'에 대해 보건당국 규제 검토 · '기내 흡연' 최고 1천만 원 처벌, 강화된 항공보안법 국회통과 · 강남대로 금연구역 4월 1일부터 본격 단속 · 지자체 지정 금연아파트 전국적 확산 · 국토교통부, 열차 내 흡연행위 강력 대응키로 · 전주시, 어린이집·유치원 30m 이내 금연 전면 실시
2	담뱃세/담뱃값 (89건)	· 담뱃세/담뱃값 인상과 그에 따른 효과 분석 ※ 긍정 - 대체소비 증가와 담뱃세수증가로 인한 재원 지출로 경제 활성화에 기여하며, 담뱃값에 더욱 민감한 빈곤층에 담배판매량 감소와 그 재원을 빈곤층 대상으로 한 건강사업에 지출함으로써 건강 불평등현상 해소 (찰롭카 교수) - 캐나다 정부, 담뱃값 인상으로 담배밀수 성행하여 담뱃값을 인하하였다가 청소년흡연율이 크게 증가해 재인상한 사례 - 우리나라 현재 담뱃값 OECD 최하위 수준에 미쳐 흡연을 감소의 효과를 위해서는 담뱃값을 8,000원까지 인상해야 한다는 주장 ※ 부정 - 담뱃세 인상으로 인해 저렴한 가격을 찾는 소비자들의 심리를 이용, 무허가 제조담배 증가 - 정치권 일각에서 담뱃세 인상은 흡연을 낮추는 효과는 거의 없고 결국 '서민 증세'를 위한 꼼수였다고 비난 - 담뱃값 인상 이후 담배판매량 급격한 감소세를 보였으나, 작년 한 해 다시 회복세 보여

순위	키워드 명(보도 건수)	주요 내용
2	담뱃세/담뱃값 (89건)	※ 부정 - 정치권 일각에서 담뱃세 인상은 흡연율 낮추는 효과는 거의 없고 결국 '서민 증세'를 위한 꼼수였다고 비난 - 담뱃값 인상 이후 담배판매량 급격한 감소세를 보였으나, 작년 한 해 다시 회복세 보여 · KT&G, 필립모리스 코리아, BAT 코리아 등 국내/외국계 담배 회사, 담뱃값 인상 이후 재고차익으로 수천억 원 폭리 챙겨 · 담뱃세 인상으로 인한 면세담배 수요증가에 따라, 담배수입액이 4억 달러를 초과 · '컬러형 전자담배' 출시예정, 하지만 그에 따른 과세기준 미흡
3	담배화재(72건)	· 51억 원 재산 피해 화재, 손가락으로 튕겨 끈 담배공초가 원인 · 매년 6천여 건 담배화재 발생, 사상자 100명 안팎, 손해액 94억 원
4	금연지원(67건)	· 흡연자 8천명 대상으로 방사선 피폭량 10분의 1 수준인 저선량 CT 폐암검진 시범사업 · 부산교육청 '담배연기 없는 학교' 추진 · 영등포구 금연클리닉, 금연참여율 성공률 44.3% → 여성들을 위한 '여성전용상담실'이 큰 역할
5	경고그림(53건)	· 경고그림 도입 이후 현재 시행현황 ※ 긍정 - 금연클리닉 등록자의 80%가 흡연경고그림 보고 결심, 등록자 수 2배로 증가 - 담배판매량 경고그림 도입 이후 최근 3개월 연속 감소하여 작년대비 14% 감소 ※ 부정 - 일부 편의점 기존담배 사재기로 인해 경고그림 없는 기존담배 버젓이 판매되고 있어 - 진열시 진열장이나 가격표, 스티커 등을 이용해 경고그림 가리는 행위 자행 - 경고그림을 가리기 위한 담배케이스 매출이 지난해 같은 달 대비 280% 증가 · 기획재정부와 법제처는 면세점 판매 담배에도 흡연경고그림 표기 의무에 관한 담배사업법·국민건강증진법의 유권해석 내려
...	관련연구(52건), 흡연폐해/금연권장(46건), 담배판매(45건), 담배업계(43건) 등	

나. 주요 이슈별 여론 분석

1) P1 : 학교 인근 소매점 담배광고 외부 노출 (2.3)

〈표 4〉 ‘담배광고’ 키워드 소셜미디어 분석 결과

키워드 : 담배광고(1.1~3.31, 총 648건)					
순위	주제	빈도	순위	주제	빈도
1	담배	152	6	나무	38
2	편의점	81	7	마일드세븐	33
3	광고	69	8	계산대	30
4	흡연	43	9	청소년	29
5	유해성	40	10	여성	28



배경 국민건강증진법에 따르면 소매점의 담배광고는 매장 내부에만 전시 부착 가능하고, 외부에 광고 내용이 보이게 전시 또는 부착하는 것은 금지

내용 환경위생정화구역 내 담배 소매점 담배광고 대부분이 매장 외부에서 보이는 것으로 조사, 청소년들 흡연 노출 위험성 증가

» 한국건강증진개발원 국가금연지원센터, 2016년 9월 말~11월 초 전국 1,127개 초·중·고등학교 주변의 담배 소매점 2,856개소(편의점과 슈퍼마켓 등) 현장 조사결과 편의점 1,690곳 중 95.3%인 1,611곳이 매장 밖에서도 내부 담배광고가 보이도록 전시

- » 다수의 해외 연구, 소매점 담배 광고가 **청소년이 흡연**을 시작하는 가능성을 높인다고 하며 담배 소매점을 자주 방문하는 청소년일수록 담배광고와 브랜드 인지도가 높아 이는 이후 흡연으로 연결된다고 지적
- » 홍콩과 방글라데시, 아르헨티나, 칠레, 스리랑카 등은 소매점 내 담배광고를 금지하고 호주, 아이슬란드, 노르웨이, 태국, 네팔 등에서는 광고는 물론, 진열도 금지
- » 진선미 의원, 3월 28일 소매점 내에서 전시·진열을 통한 담배 판매를 금지하고 보관 시에도 담배가 노출되지 않도록 하며 영업소 내 담배광고도 금지하는 내용의 ‘국민건강증진법 일부개정법률안’을 대표 발의
- » 일부 누리꾼들은 법적으로 허용되지 않는 온라인 담배광고에 대해서도 언급하며 담배회사들의 무분별한 광고 행태에 규제가 필요하다는 의견 제시

2) P2 : 담뱃값 경고그림 효과, 담배 판매량 14% ↓ (3.13)

〈표 5〉 ‘경고그림’ 키워드 소셜미디어 분석 결과

경고그림(1.1~3.31, 총 1,700건)					
순위	주제	빈도	순위	주제	빈도
1	담배	850	6	흡연	272
2	담배경고그림	403	7	하루	257
3	흡연경고그림	353	8	흡연자	241
4	금연	309	9	정부	241
5	담배케이스	288	10	주머니	241



배경 2016년 12월 23일부터 시행된 국민건강증진법 개정안에 따라 담뱃갑 경고그림 표기 본격 시행

내용 경고그림 도입으로 담배 판매량의 감소와 같은 제도의 긍정적 효과와 함께 경고그림 가리는 행위와 담배케이스 판매 증가 등의 부작용 우려

- » 기획재정부와 보건복지부가 공개한 자료에 의하면 담배판매량은 2016년 11월 3.1억 갑에서 2017년 2월 2.4억 갑으로 경고그림 도입 후 연속 감소세를 기록하여 경고그림 도입이 효과적이라는 평가
- » **금연** 상담 전화 건수도 2016년 12월 주당 평균 330건에서, 1월 주당 587건, 2월 1214건으로 늘었으며, 특히 경고 그림 때문에 전화를 걸었다는 비율도 2016년 12월 24%에서 2월과 3월에는 80%까지 증가
- » 누리꾼들도 경고그림 도입에 대해 ‘담배 피우고 싶은 생각이 사라졌다’, ‘경고 그림처럼 될 것 같아 이제부터 금연 해야겠다’고 하며 경고그림 도입의 효과에 대한 긍정적인 의견 다수
- » 한편, 소매점 등에서 담배 판매 시에 진열장이나 가격표, 스티커 등을 이용해 경고그림을 가리는 행위가 있을 수 있다며 김승희 의원은 지난 2월 6일 경고그림을 가려 진열·판매하면 과태료(300만원)를 물리는 법안을 발의
- » 또한, 경고그림을 보고 싶지 않은 **흡연자**들의 심리를 겨냥하여 다양한 담배케이스 상품이 출시되고 있고 인터넷 쇼핑몰에서 ‘**담배 케이스**’ 검색량도 늘어나 정부의 담배규제정책이 무효화되는 우려도 존재

3) 美 일리노이대 경제학과 찰룩카 교수 “담배규제, 건강불평등 해소하고 경제발전에도 기여”(3.27)

〈표 6〉 ‘담뱃값’ 키워드 소셜미디어 분석 결과

키워드 : 담뱃값(1.1~3.31, 총 17,939건)					
순위	주제	빈도	순위	주제	빈도
1	담배가격	11,022	6	공약	2,055
2	담배	3,911	7	서민	1,878
3	인상	3,566	8	강남	1,845
4	담배값인상	2,851	9	아파트	1,732
5	문재인	2,726	10	세금	1,533



배경 일부 유력 대선후보들이 담뱃값 인하 공약을 제기, 담뱃값 인상의 공중보건 효과에 대한 논란

내용 프랭크 찰룩카 미국 일리노이대 경제학과 교수는 담배규제가 생산성 향상 및 경제 발전 효과가 있다고 주장

- » 지난 30여 년간 중독과 담배 규제를 연구해 온 미국 일리노이대 경제학과와 프랭크 찰룩카 교수, ‘금연정책의 평가와 발전방향 모색을 위한 국제 심포지엄’에 참석하여 미국 국립암연구소·세계보건기구(WHO) 발간 보고서 ‘담배규제의 경제학’을 소개
- » “한국의 경우는 한 갑당 담뱃값을 지금(4500원)의 2배 수준인 9000원 정도로 해야 적당할 것으로 한국의 시간당 최저임금(6470원)과 비교해도 현재 담뱃값은 저소득층도 감당할 만한 수준”이라는 의견 제기

- » 국제 담배규제정책 평가조사(ITC) 한국팀에서 지난해 국내 흡연자 1991명을 대상으로 실시한 설문 결과, 흡연자 3분의 1 정도(35.7%)는 담뭍값 추가 인상에 동의
- » 하지만 많은 수의 누리꾼들은 담뭍값 인상은 세수 확보가 목적이었다고 하며 국민 보건 향상을 위한 정부의 담배규제정책에 비판적인 입장

다. 기타 언론 소식

여성흡연연령

우리나라 여성들이 담배를 피우기 시작하는 나이가 점점 낮아진다는 연구결과 발표 (3.21)

- » 서울아산병원 조흥준·이정아 가정의학과 교수팀에 따르면 여성 흡연 시작 연령이 2007년 평균 25.4세에서 2012년 23.6세로 낮아진 반면, 같은 기간 남성 흡연 시작 연령은 18.8세에서 19.1세로 0.3세 상승
- » 이러한 변화가 여성 흡연에 대한 사회의 부정적인 인식이 줄어든 것과 관련이 있다고 분석

면세담배 경고그림 표기

면세점에서 판매되는 담배제품에도 흡연 경고그림 표기

- » 기획재정부와 법제처는 외국에서 제조된 담배를 보세판매장으로 반입해 판매하는 경우도 담배사업법과 건강증진법이 적용돼 흡연 경고그림을 붙여야 한다고 유권해석 (3.22)

컬러형 전자담배

외국 담배회사 '컬러형 전자담배' 우리나라에 출시 예정 (2.23)

- » 앞담배지만 법적으로는 전자담배로 분류될 수 있어, 한국정부의 세금과 금연정책을 피하려는 꼼수라는 지적
- » 국회에서 신종 전자담배에도 컬러처럼 갑(20개비)당 1,007원의 담배소비세를 부과하는 지방세법과 개별소비세 및 건강증진기금 (20개비당 841원)을 신설하는 법률 2017.2.10. 발의

담배 유해성분 공개

이미 5년 전부터 본격적으로 논의되기 시작한 담배 유해성분 공개 법안 실현될 수 있을지 관심사

- » 세계보건기구(WHO)의 담배규제기본협약은 담배 제조업자나 수입업자가 담배제품의 성분과 연기 등 배출물에 관한 정보를 정부 당국에 제공하고, 정부는 이를 공개하도록 권고
- » 그러나 현재 한국 담배는 타르와 니코틴 함유량만을 담뱃갑에 표시
- » 지난해 7월 새누리당 박맹우 의원 등이 담배 제조·수입업자가 유해성분을 제출하고 정부가 공개하는 내용의 담배사업법 개정안을 발의해 현재 법사위에 계류
- » 더불어민주당 박주민의원 등은 담배 유해성분을 담배 제조·수입판매업자가 제출하는 것이 아니라, 보건복지부가 지정하는 기관이 조사하도록 명시한 국민건강증진법 개정안을 1월 23일 발의

담배밀수 급증

최근 4년간 적발된 담배밀수 규모가 1천400억 원 상단에 육박

- » 특히, 담뱃값 인상을 전후로 담배밀수가 2014년(88건)→2015년(593건)으로 7배 가까이 증가
- » 이를 방지하고자 담배유통과정을 추적하는 관리시스템 도입 의무화 담배사업법 개정안이 2016년 7월 23일 발의

라. 소셜미디어 현황

- » 기간 : 2017년 1월 1일~3월 31일(90일 간)
- » 대표적 키워드인 '담배'는 트위터에서 언론 보도 및 정보 전달, 일상 대화 소재로써 트윗 글을 리트윗하면서 빈도가 높아지는 경향으로 블로그 대비 큰 비중을 차지

〈표 8〉 키워드별 소셜 미디어 현황

(단위 : 건)

구분/키워드	담배	전자담배	금연	흡연
전체	582,159(49,860 ↑)	10,676(2,345 ↑)	68,767(4,899 ↑)	180,810(72,426 ↑)
블로그	90,722(15.6% ↓)	5,031(47.1 ↓)	22,026(32.0% ↓)	109,254(34.5 ↓)
트위터	491,437(84.4% ↑)	5,645(52.9% ↑)	46,741(68.0% ↑)	71,556(65.5% ↑)

마. 키워드별 소셜미디어 연관어 Top 10

〈표 9〉 키워드별 소셜미디어 연관어 순위

(단위 : 건)

순위	담배		전자담배		금연		흡연	
	주제	빈도	주제	빈도	주제	빈도	주제	빈도
1위	담배냄새	31,492	담배	4,051	담배	1,338	담배	24,657
2위	냄새	30,311	매장	1,334	호텔	1,024	흡연자	17,993
3위	남자	29,444	금연	1,125	tv	859	흡연실	14,273
4위	금연	26,791	인상	1,006	에어컨	834	음주	12,514
5위	1위	26,180	대박	1,001	무선인터넷	759	건강	8,845
6위	전자담배	25,047	담배가격	986	서비스	759	금연	8,128
7위	여자	25,030	배터리	983	흡연	643	사장	7,728
8위	마음	22,109	오늘은	977	세계	628	샤워실	7,595
9위	술담배	21,865	style	888	숙소	581	비흡연자	7,549
10위	담배연기	21,222	파워세일	887	공공장소	571	카페	7,487

주목 연관어 : 볼드체 연관어 참고

- » ‘담배’ 키워드의 연관어 ‘담배냄새’, ‘냄새’는 ‘담배냄새를 나지 않게 하는 방법을 소개하는 글을 누리꾼들이 리트윗을 하면서 조회 수가 증가
- » ‘전자담배’ 키워드의 연관어 ‘금연’, 전자담배’는 유명 남성 가수의 글 “저 담배 끊었어요, 이제 전자담배 피워요”에 대해 전자담배로 서서히 금연하기를 바란다는 내용의 리트윗이 증가하면서 조회 수가 증가
- » ‘금연’ 키워드의 연관어 ‘호텔’은 호텔을 소개하는 내용의 트윗에 금연 객실, 금연실과 같이 객실 정보에 대한 내용에서 주로 연관되어 언급

- » ‘흡연’ 키워드의 연관어 ‘흡연자’ ‘건강’, ‘금연’ 등은 흡연자들에게 세금 부담이 과중되어 있음을 지적하며, 담뱃세 인상의 취지에 맞게 흡연자들을 위한 금연프로그램 등 국민건강증진사업에 온전히 사용하겠다는 심상정 대선 후보의 기자회견문을 리트윗하면서 조회 수가 증가

2. 종합

주요 이슈

2017년 1분기는 ‘담배광고’ ‘경고그림’ ‘담뱃값’ 이슈에 대한 관심이 집중되었음

- » ‘담배광고’의 경우, 소매점 담배광고가 점차 종류도 다양해지고 광고의 개수도 늘어나며 창문 넘어 가게 외부에서도 쉽게 볼 수 있어 담배에 대한 접근성을 높이고 흡연을 조장하므로 담배 광고 규제 방안에 대한 지속적인 논의를 통해 효과적인 담배규제정책 추진 방향 모색 필요
- » ‘경고그림’의 경우, 2016년 12월 23일 이후로 제조·생산되는 담배에는 경고그림을 표기하는 것이 의무화되었고 제도 시행 이후 연속적으로 담배 판매량이 감소한 것으로 보아 제도의 효과에 대한 긍정적인 전망을 기대
- » ‘담뱃값 인상’의 경우, 일부 유력 대선후보들의 담뱃값 인하 공약에도 불구하고 담뱃값 인상의 경제적·보건적 효과를 중장기적으로 지켜볼 수 있는 체계적인 담배규제정책 수립이 요구

기타 이슈

이외에도 ‘여성흡연’ ‘담배밀수’ 등 담배 관련 다양한 이슈가 등장함

- » 우리나라 여성의 흡연 시작 연령이 낮아진다는 연구 결과와 관련하여 여성의 사회 진출이 활발해지며 여성 흡연에 대한 사회의 부정적 인식이 줄어들고, 담배 회사에서 여성을 대상으로 마케팅을 강화한 것이 주요 요인으로 작용했다고 분석
- 여성 흡연은 본인의 건강뿐만 아니라 다음 세대의 건강과도 직결되므로 보다 주의가 필요하므로 정부나 지자체 차원에서 여성을 대상으로 한

맞춤형 금연 정책 마련이 시급

- » 담배밀수가 담뱃값 인상 전후로 증가하여 7배 가까이 증가하였고 점점 다양한 밀수 방법으로 담배제품 불법거래가 성행
- 담배제품 불법거래 근절을 위한 담배제품 거래망 관리로 유통망 추적시스템 구축과 함께 전담인력 배치 등 밀수 적발에도 체계화된 노력이 필요

금연정책포럼 Tobacco Free

분기별로 발행되는 금연정책포럼 《Tobacco Free》는 담배규제정책 및 금연지원서비스에 대한 심도 있는 분석 결과와 국내 언론 동향을 신속하게 전달하는 국내 유일의 금연정책 전문지입니다.

2017년 제13호

등록일	2017년 5월
발행일	2017년 5월
발행인	정기혜
편집인	안문영
기획 및 편집	선필호, 박아현, 이안나, 이성경
발행처	한국건강증진개발원 국가금연지원센터 (04554) 서울시 중구 퇴계로 173 남산스퀘어빌딩 24층 대표전화 02-3781-3500 FAX 02-3781-2299 E-mail tobfree@khealth.or.kr

금연정책포럼에 실린 글의 내용은 필자의 개인적인 의견으로서 필자의 소속기관이나 국가금연지원센터의 공식의견을 대변하는 것은 아닙니다. 금연정책포럼의 모든 원고는 외부 전문가의 심사 과정을 거친 후 실리고 있습니다.