

담배사업법 대체입법 방안 연구

- 담배관리법 제정을 중심으로 -

2006. 2

연세대학교 의료법윤리학과

I. 입법의 배경 및 이유

1. 담배로 인한 피해의 심각성

- 담배는 4000여 화학물질로 이루어져 60여종의 발암물질이 함유되어 있으며, 흡연은 심혈관 질환, 폐 질환 등의 심각한 질병을 유발하고, 특히, 폐암, 구강암, 후두암, 식도암, 방광암, 췌장암, 위암, 간암, 자궁경부암 등의 중요한 원인이 됨.
 - 우리나라에서 흡연으로 인한 사망은 연간 약 4만 2천여 명으로 이로 인한 사회경제적 비용은 10조원 이상으로 추정됨.
- 흡연은 자신의 건강을 해칠 뿐 아니라 간접흡연의 폐해가 커 주위 사람들의 건강에도 악영향을 미침.
 - 임신기간 동안 흡연을 한 산모의 경우 자연유산의 가능성이 크고, 저체중아 출산, 사산아 출산의 가능성이 크며, 흡연하는 산모에게서 태어난 유아들은 호흡기질환에 걸릴 위험이 높음.
 - 성인의 경우도 만성적인 간접흡연은 폐암과 호흡기질환, 심장질환의 위험도를 높임.
- 청소년 흡연이 건강에 미치는 영향은 성인의 흡연보다 치명적임에도 불구하고, 청소년 흡연이 계속 해서 증가하는 추세에 있음.
 - 단기적으로는 신체발육, 우울, 위험한 행동 등의 원인이 되며, 장기적으로는 흡연관련 질병으로 인한 사망확률이 증가하기 때문에 흡연이 20여년의 시간적 격차를 두고, 본격적으로 피해를 발생 시킨다는 점에서 청소년 흡연은 특히 중요한 의미를 가짐.
- 불필요한 소비로 담배는 개인과 가정, 그리고 국가적으로 빈곤을 증가시키며, 저소득층일수록 개인 과 가정에서 담배를 구입하는 비용은 높은 기회비용이 될 수 있음.
 - 이는 저소득층이 담배를 구입하는데 비용을 지불함으로써 식량, 주거, 건강관리 등과 같은 필수 항목에 비용을 지불하지 않게 됨을 의미함.
 - 저소득층은 담배를 구입하는데에 많은 비용을 지출할 뿐 아니라, 담배가 원인이 되는 질환은 저 소득층의 빈곤을 한층 더 악화시키는 결과를 초래함.

2. 담배규제에 관한 한국 법체계 정비의 필요성

(1) 담배와 관련한 정책 패러다임의 변화

- 담배를 기호식품으로 인정하던 것이 담배가 건강에 미치는 피해가 심각하다는 인식이 높아지게 되면서 그 사용을 개인의 자유에 맡기거나, 담배의 유통을 자유시장경제의 논리로 다루기보다는 이에 대한 규제가 중요해 졌음.
 - 담배사업 중심에서 건강관리 중심으로의 정책을 전환하는 세계적 추세를 반영함.

(2) 보건관련 국제조약인 담배규제기본협약(FCTC)의 발효에 따른 국내법 정비

- 후술 3. FCTC 참조.

(3) 담배사업법의 의미상실

- 담배사업법은 원래 담배와 인삼의 국가독점매매를 규율하는 담배전매법으로 제정되었다가 1988년 12월 31일 법률 제4065호에 의하여 담배사업법으로 바뀌게 되었고, 담배사업법은 그 후 담배사업을 민영화하기 위하여 2001년 4월 7일 법률 제6460호로 크게 개정되었으며, 이를 계기로 담배제조산업 회사인 주식회사 케이티앤지[KT&G (Korea Tobacco & Ginseng) Corporation]가 설립되었음.
- 이는 국산 담배 산업의 발전을 위하여 종전의 전매제도를 개편하되 국산담배의 제조는 독점체제를 유지하고, 수입·판매는 자율성을 부여하며 잎담배 생산농가를 보호하기 위하여 잎담배의 생산과 수매제도를 개선·보완하려는 데에 그 목적이 있었으며, 재정경제부가 담배사업법을 운영하는 정부 부서로서, 담배사업법은 국민건강과는 상관이 없이 담배사업의 건전한 발전 도모를 목적으로 하고 있음.
 - 그 규정 내용은 주요규정과 부수규정으로 나뉘어져 있으며, 전자는 담배의 제조·판매·수출입에 관한 사항이고, 담배통제에 관한 사항은 보칙으로서 후자로 규정되어 있기 때문에 담배사업법에 규정된 담배규제사항은 이 법의 부수적 목적에 불과한 "보칙"에 지나지 않음.

(4) 국민건강증진법상의 포괄적 담배규제 결여

- 국민건강증진법은 국민의 건강증진을 목적으로 1995년 1월 5일 법률 제4914호로 제정되어 국민건강증진법은 정부 부서 중 보건복지부가 그 운영을 담당하고 있으나, 담배규제사항은 제8조 (금연 및 절주운동 등)와 제9조 (금연을 위한 조치)에만 규정되어 있을 뿐 포괄적인 담배 규제가 제대로 이루어지지 못하고 있으며, 특히 담배 제조 및 판매에 대한 규제는 거의 없고 오히려 담배사업법에 대부분이 규정되어 있음.

(5) 기타 법률에 담배규제조항의 산재

- 담배사업법과 국민건강증진법 외에도 담배규제, 청소년 보호, 담배산업, 세금(조세)과 관련한 담배규제에 관한 법령으로서는 경범죄처벌법, 철도법, 청소년보호법, 영업초생산협동조합법, 장애인복지법, 국세와 지방세의 조정등에 관한 법률, 국제물류기지육성을 위한 관세자유지역 및 운영에 관한 법률, 부가가치세법, 지방교육재정교부금법 등과 같은 것들이 있음.

(6) 담배규제를 관장하는 주무부처의 이원화

- 위와 같이 크게는 담배사업법, 국민건강증진법과 그 외에 여러 법률에 담배규제에 관한 조항이 산재되어 있어 담배규제에 대한 주무부처의 주체 및 역할이 불명확하여 이에 대한 정비가 필요함.
 - 담배사업법(재정경제부), 국민건강증진법(보건복지부), 항공안전및보안에관한법률(건설교통부), 청소년보호법(국가청소년위원회), 학교보건법(교육인적자원부) 등
- 담배규제기본협약의 비준에 있어 이를 관장한 부처가 보건복지부였으므로 담배관리업무를 보건복지부가 일원화하여 담당할 수 있도록 함.

3. 담배규제기본협약(FCTC, Framework Convention on Tobacco Control)의 발효에 따른 국내법의 정비

- 한국 헌법 제6조 제1항에서는 "헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다"고 규정하고 있어 이른 바 국제법이 국내법과 동일한 효력이 있다는 국제법 일원론을 헌법에 명문화한 것임).
- 세계보건기구(WHO)에서는 1998년에 Tobacco Free Initiative라는 조직을 만들어 1999년부터 담배규제기본협약(FCTC)을 추진하였고, 2003년 제56차 WHO총회를 통과하였음.
 - 이는 담배가격 인상, 담배광고 포괄적 금지, 담배경고의 강화, 담배밀수 등 차단, 담배회사의 책임 등을 규정하여 담배를 통제하려는 최초의 국제보건협약이며, WHO 192개 회원국 중 168개 국가가 서명하였고 '04년 11월 30일 40번째 국가가 비준하여 그로부터 90일이 경과한 '05년 2월 말 국제법으로서 효력을 가짐.
 - 2006년 1월 현재 116개국이 비준하였으며, 우리나라는 2005년 5월 16일에 비준하였음.
- FCTC의 비준·공포는 담배규제법의 국제적 기준을 완벽하게 국내입법으로 수용하게 되는 결과를 가져오게 되기 때문에 FCTC의 비준으로 국민건강증진과 기타 한국 법령에 이미 규정되어 있던 담배규제조항이 FCTC와 중복되거나 상충하게 될 우려가 있기 때문에 국민건강증진법 등의 한국법령을 FCTC의 비준과 함께 정비하고 FCTC의 이행법령으로 바꾸어야 함.

<담배규제기본협약의 주요 내용>

- 1) 담배광고·판촉·후원의 포괄적 금지
- 2) 포장·라벨링의 표기 규제
- 3) 간접흡연으로부터의 보호
- 4) 담배불법거래의 금지
- 5) 담배의 가격·조세정책
- 6) 담배제품 성분의 측정 및 정보공개
- 7) 미성년자에 대한 또는 의한 담배매매금지
- 8) 담배생산자에 대한 보조금의 감소
- 9) 담배관련소송의 장려
- 10) 금연을 위한 교육·홍보·정보의 제공
- 11) 금연프로그램의 개발·실시
- 12) 담배의 제배·가공과정에서의 환경보호
- 13) 담배회사정보등 담배관련통계의 제공
- 14) FCTC 내용 실천 보고 및 관련 정보의 제공
- 15) 국제기구와의 협력
- 16) 개발도상국가·체제전환국가에 대한 금연재정지원

1) 김대순, 제8판 국제법론, 삼영사, 2003, pp.159~161.

II. 담배관리 관련 현행 법률의 개요

담배사업법	국민건강증진법
제1장 총칙 제1조 (목적) 제2조 (정의) 제3조 (적용범위)	제2장 국민건강의 관리 제8조 (금연 및 절주운동 등) 제9조 (금연을 위한 조치)
제2장 삭제 제4조 ~ 제10조 삭제	제3장 국민건강증진기금 제22조 (기금의 설치 등) 제23조 (국민건강증진부담금의 부과·징수 등) 제24조 (기금의 관리·운용) 제25조 (기금의 사용 등)
제3장 제조·판매 및 수입 제11조 (담배제조업허가) 제11조의2 (담배제조업허가의 결격사유) 제11조의3 (담배제조업의 양도·양수 등) 제11조의4 (담배제조업허가의 취소 등) 제12조 (담배의 판매) 제13조 (담배판매업의 등록) 제14조 (담배판매업 등록의 결격사유) 제15조 (담배판매업 등록의 취소 등) 제16조 (소매인의 지정) 제17조 (소매인 지정의 취소 등) 제18조 (담배의 판매가격) 제19조 (특수용담배) 제20조 (다른 담배포장지의 사용금지 등) 제21조 ~ 제22조 삭제 제22조의2 (담배판매업 등의 휴업 또는 폐업) 제22조의3 (청문)	
제4장 보칙 제23조 삭제 제24조 (보고 및 관계장부등의 확인) 제25조 (담배에 관한 경고문구의 표시 및 광고의 제한) 제25조의2 (담배성분의 표시) 제25조의3 (제조업자 등의 공익사업 참여) 제25조의4 (담배판매 촉진을 위한 금품제공 등의 금지) 제26조 (권한의 위임)	
제5장 벌칙	

경범죄처벌법	
제1조 (경범죄의 종류) 제54호 (금연장소에서의 흡연)	
산업보건기준에 관한 규칙	
제140조, 제207조, 제250조 (흡연등의 금지)	
항공안전 및 보안에 관한 법률	
제23조 (승객의 안전유지 협조의무) 제2호 흡연	
공항시설관리규칙	
제19조 (금지행위) 제7호 흡연이 금지된 장소에서 담배피우는 것	
철도법	
제88조 (금연장소에서의 흡연에 관한 벌칙)	
자연공원법 시행령	
제26조 (영업의 제한 등) 제5호 공원관리청이 정하는 지역에서 인화물질을 소지하거나 흡연을 하는 행위	
청소년 보호법	
제2조 (정의) 제3호 “청소년유해악물등”, 제5호 “청소년유해업소”	
제36조 (수거·파기) 제4항	
학교보건법 시행령	
제4조의2 (정화구역 안에서의 기타 금지시설) 제6호 담배자동판매기 제가목 청소년출입·고용금지업소 (4) 담배사업법에 의한 담배판매업	
연접초생산협동조합법	
제1조 (목적)	제15조 (조합원의 자격과 책임)
장애인복지법	
제38조 (생업지원)	
국세와지방세의조정등에관한법률	
제3조 (지방세)	
국제물류기지육성을위한관세자유지역의지정및운영에관한법률	
제28조 (외국물품등의 사용·소비)	
부가가치세법	
제12조 (면세) 제1항 제9호	
영업세법시행령	
제84조 (인도가액등)	
지방교부세법시행규칙	
제5조 (기준재정수요액의 보정)	
지방교육재정교부금법	
제11조 (지방자치단체의 부담)	
지방세법시행규칙	
제5절 담배소비세	
제96조 (과세면제)	제97조 (반출신고서)
제101조의2 (기장의무가 없는 수입판매업자)	제102조 (과세표준 및 세액신고서등)
제102조의2 (담배소비세 사무처리비 등)	제103조 (세액의 공제·환부증명의 신청)
제103조의2 (납세담보의 확인신청 및 발급)	

III. 담배관리법

	제1장 총칙	
	제1조 (목적)	
청소년보호법 제2조	제2조 (정의)	담배사업법 제2조
	제3조 (적용범위)	담배사업법 제3조
국민건강증진법 제31조	제4조 (책임)	
모델법 제22조	제5조 (국민의 알 권리)	
국민건강증진법 제4조	제6조 (금연계획 및 담배규제계획의 수립 등)	
국민건강증진법 제5조	제7조 (협력요청)	
국민건강증진법 제8조	제8조 (금연운동 등)	
FCIC 제17조	제9조 (담배산업종사자의 전업 등의 지원)	장애인복지법 제38조
	제2장 제조·판매 및 수입	
	제10조 (담배제조업 허가)	담배사업법 제11조
	제11조 (담배제조업 허가의 결격사유)	담배사업법 제11조의2
	제12조 (담배제조업의 양도·양수 등)	담배사업법 제11조의3
	제13조 (담배제조업허가의 취소 등)	담배사업법 제11조의4
	제14조 (담배의 판매)	담배사업법 제12조
	제15조 (담배판매업의 등록)	담배사업법 제13조
	제16조 (담배판매업 등록의 결격사유)	담배사업법 제14조
	제17조 (담배판매업 등록의 취소 등)	담배사업법 제15조
	제18조 (소매인의 지정)	담배사업법 제16조
	제19조 (소매인지정의 취소 등)	담배사업법 제17조
	제20조 (담배의 판매가격)	담배사업법 제18조
	제21조 (담배판매업등의 휴업 또는 폐업)	담배사업법 제22조의2
	제22조 (보고 및 관계장부 등의 확인)	담배사업법 제24조
	제23조 (청문)	담배사업법 제22조의3
	제24조 (청소년의 보호)	청소년보호법 제2조 청소년보호법 제36조
FCIC 제16조 모델법 제46조 모델법 제44조	제25조 (인터넷, 자동판매기를 통한 판매금지)	학교보건법 제6조
	제3장 포장 및 표시	
국민건강증진법 제8조	제26조 (담배에 관한 경고문구의 표시)	담배사업법 제25조
	제27조 (담배성분의 표시)	담배사업법 제25조의2
FCIC 제15조 2(a) 모델법 제26조	제28조 (국내 판매 허가표시) 제29조 (허위정보에 대한 규제)	
	제30조 (다른 담배포장지의 사용금지 등)	담배사업법 제20조
	제4장 광고·판매촉진 및 후원	
국민건강증진법 제9조 모델법 제43조	제31조 (담배광고 등의 금지)	담배사업법 제25조
	제32조 (공공전시에 관한 금지)	국민체육진흥법 제21조
	제33조 (담배촉진을 위한 금품제공 및 후원 등의 금지)	담배사업법 제23조의4
	제34조 (제조업자, 수입업자 및 판매업자의 공익사업참여)	담배사업법 제25조의3
	제5장 금연을 위한 조치	
국민건강증진법 제9조	제35조 (금연구역의 지정)	철도법 제8조
결핵예방법 제32조	제36조 (대한금연운동협회)	
결핵예방법 제33조	제37조 (정관기제사항)	
결핵예방법 제36조	제38조 (경비보조)	
결핵예방법 제36조의2	제39조 (국유재산의 사용·수익)	
결핵예방법 제27조	제40조 (모금 등)	
국민건강증진법 제23조	제41조 (담배부담금의 부과·징수 등)	
국민건강증진법 제25조	제42조 (부담금의 사용 등)	

IV. 담배관리법(안)의 목차

제1장 총칙

- 제1조 (목적)
- 제2조 (정의) - 담배사업법 제2조, 청소년보호법 제2조
- 제3조 (적용범위) - 담배사업법 제3조
- 제4조 (책임) - 청소년보호법 제51조, 국민건강증진법 제31조 경범죄처벌법 제1조, 산림법 제125조
- 제5조 (국민의 알 권리) - 모델법 제22조
- 제6조 (금연계획 및 담배규제계획의 수립 등) - 국민건강증진법 제4조
- 제7조 (협력요청) - 국민건강증진법 제5조
- 제8조 (금연운동 등) - 국민건강증진법 제8조
- 제9조 (담배산업종사자의 전업 등의 지원) - FCIC 제17조, 연엽초생산협동조합법 제1조, 장애인복지법 제38조

제2장 제조·수입 및 판매

- 제10조 (담배제조업허가) - 담배사업법 제11조
- 제11조 (담배제조업허가의 결격사유) - 담배사업법 제11조의2
- 제12조 (담배제조업의 양도·양수 등) - 담배사업법 제11조의3
- 제13조 (담배제조업허가의 취소 등) - 담배사업법 제11조의4
- 제14조 (담배의 판매) - 담배사업법 제12조
- 제15조 (담배판매업의 등록) - 담배사업법 제13조
- 제16조 (담배판매업 등록의 결격사유) - 담배사업법 제14조
- 제17조 (담배판매업 등록의 취소 등) - 담배사업법 제15조
- 제18조 (소매인의 지정) - 담배사업법 제16조
- 제19조 (소매인지정의 취소 등) - 담배사업법 제17조
- 제20조 (담배의 판매가격) - 담배사업법 제18조
- 제21조 (담배판매업 등의 휴업 또는 폐업) - 담배사업법 제22조의2
- 제22조 (보고 및 관계장부 등의 확인) - 담배사업법 제24조
- 제23조 (청문) - 담배사업법 제22조의3
- 제24조 (청소년의 보호) - FCIC 제16조, 모델법 제46조, 청소년보호법 제2조, 제36조
- 제25조 (인터넷, 자동판매기를 통한 판매금지) - 모델법 제44조, 학교보건법 제6조

제3장 포장 및 표시

- 제26조 (담배에 관한 경고문구의 표시) - 담배사업법 제25조, 국민건강증진법 제8조제3항
- 제27조 (담배성분의 표시) - 담배사업법 제25조의2
- 제28조 (국내 판매 허가표시) - FCTC 제15조 2(a)
- 제29조 (허위정보에 대한 규제) - 모델법 제26조
- 제30조 (다른 담배포장지의 사용금지 등) - 담배사업법 제20조

제4장 광고·판매촉진 및 후원

- 제31조 (담배광고 등의 금지) - 담배사업법 제25조, 국민건강증진법 제9조, 국민체육진흥법 제21조
- 제32조 (공공전시에 관한 금지) - 모델법 제43조, 국민체육진흥법 제21조
- 제33조 (담배판매촉진을 위한 금품제공 및 후원 등의 금지) - 담배사업법 제25조의4
- 제34조 (제조업자, 수입업자 및 판매업자의 공익사업 참여) - 담배사업법 제25조의3

제5장 금연을 위한 조치

- 제35조 (금연구역의 지정) - 국민건강증진법 제9조, 철도법 제8조
- 제36조 (대한금연운동협회) - 결핵예방법 제32조
- 제37조 (정관기제사항) - 결핵예방법 제33조
- 제38조 (경비보조) - 결핵예방법 제36조
- 제39조 (국유재산의 사용·수익) - 결핵예방법 제36조의2
- 제40조 (모금등) - 결핵예방법 제37조
- 제41조 (담배부담금의 부과·징수 등) - 국민건강증진법 제23조
- 제42조 (부담금의 사용 등) - 국민건강증진법 제25조 (기금의 사용등)

제6장 벌칙

- | | |
|------------------|---------------|
| 제43조 (벌칙) | 제44조 (벌칙) |
| 제45조 (벌칙) | 제46조 (과태료) |
| 제47조 (과태료의 부과절차) | 제48조 (몰수와 추정) |
| 제49조 (형법의 적용제한) | 제50조 (양벌규정) |