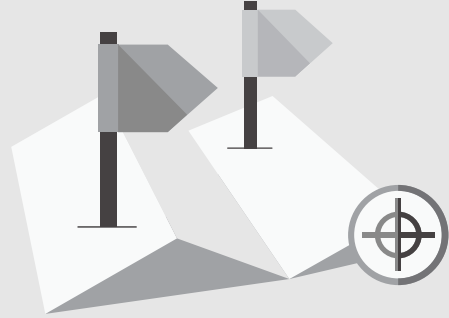


# 이달의 초점

우리나라 금연사업과 담배규제 정책



우리나라 국민의 흡연 현황과 담배규제 정책이 주는 시사점

김수영·김길용

담배가격 정책과 국민건강증진기금 활용 방안

고숙자

금연지원사업의 성과와 과제

임민경

WHO FCTC 제9차 총회의 주요 의제와 논의 결과

이성규

# 우리나라 국민의 흡연 현황과 담배규제 정책이 주는 시사점

The Prevalence of Smoking and Its Implications for Tobacco Control Policies in South Korea

김수영 | 한국건강증진개발원 국가금연지원센터

김길용 | 한국건강증진개발원 국가금연지원센터

우리나라는 2005년 세계보건기구(WHO) 담배규제기본협약(FCTC) 비준과 2015년 담뱃세 인상, 금연구역 확대, 담뱃갑에 건강 경고 도입 등 담배규제 정책의 지속적인 강화를 통해 약 20년 전에 비해 성인 남성 흡연율이 절반 수준으로 감소하는 성과를 거두었다. 하지만 여전히 우리나라의 성인 남성 흡연율은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중에서도 높은 수준이며, 최근 40대 남성, 20대·30대 여성의 흡연율이 증가하는 양상을 보이고 있다. 또한 전자담배 등 신종 담배 시장 확대에 따른 흡연 행태 변화, 코로나19로 인한 금연지원서비스 이용 제한 등 환경 변화를 고려한 적절한 정책적 대응과 검토가 필요한 상황이다. 향후 정부는 담배의 법적 정의를 개정하여 규제 사각지대를 해소하고, 금연구역 확대, 담뱃갑 경고 그림 확대, 무광고 표준 담뱃갑 제도 도입, 담배 성분 규제 및 공개, 담배 진열·광고·판촉 규제 등 기존의 비가격 정책을 강화해야 할 것이다. 아울러 중장기적으로는 '15년 이후 유지되고 있는 담배에 부과되는 건강증진부담금 등 가격 정책에 대한 추진 방향을 면밀히 검토하여 제5차 국민건강증진종합계획에서 제시한 흡연율 감소와 건강 형평성 강화라는 국가 목표를 달성하고, 담배의 폐해로부터 국민의 건강을 보호하여야 한다.

## 1. 들어가며

우리나라 국민의 흡연율은 최근 20여 년간 급격한 변화를 보였다. 국민건강영양조사에 따르면 만19세 이상 성인 남성 흡연율은 2020년 기준 34.0%로, 1998년의 66.3%에 비해 절반 수준으

로 감소하였다. 이러한 큰 폭의 감소는 다른 경제협력개발기구(OECD) 가입 국가들의 1998년 이후 흡연율 변화 추이와 비교해 보더라도 상당히 빠른 속도이다. 우리나라는 산업화, 민주화에 이어서 흡연율에서도 역동적 변화를 겪은 나라라 할 수 있다. 하지만 이러한 흡연율 감소 성과에도

표 1. OECD 회원국의 15세 이상 매일 흡연율(2019년)<sup>1)</sup>

(단위: %)

순번	국가	전체	순번	국가	남성	순번	국가	여성
1	터키	28.0	1	터키	41.3	1	헝가리	22.3
2	그리스	24.9	2	라트비아	35.2	2	프랑스	20.7
3	헝가리	24.9	3	그리스	31.3	3	그리스	19.0
4	프랑스	24.0	4	리투아니아	29.9	4	스페인	18.8
5	라트비아	22.6	5	<b>대한민국</b>	<b>28.5</b>	5	오스트리아	17.8
21	<b>대한민국</b>	<b>16.4</b>		:		34	<b>대한민국</b>	<b>4.4</b>
<b>OECD평균</b>		<b>16.4</b>	<b>OECD평균</b>		<b>20.4</b>	<b>OECD평균</b>		<b>12.6</b>

자료: OECD, (2021). OECD Health Statistics; 한국건강증진개발원 국가금연지원센터, (2021). 담배규제 팩트시트 NO.34. 국내 담배사용 현황(p.4.)에서 재인용.

불구하고 우리나라의 흡연율 수준은 OECD 회원국 중 여전히 높은 편에 속한다. 2019년 OECD 36개 회원국의 15세 이상 성인의 매일 흡연율 평균은 16.4%로 우리나라와 동일한 수준이나, 남성 흡연율은 OECD 평균이 20.4%인 데 비해 우리나라는 28.5%로 OECD 국가 중 5번째로 높은 수준이다. 다만 여성의 흡연율은 OECD 평균이 12.6%인데 우리나라는 4.4%로 34번째에 해당하는 수준이다. 정리해 보면, 우리나라는 급격한 흡연율 감소 성과를 거두었지만, 남성 흡연율이 최소 OECD 평균 수준에까지 이르려면 아직 갈 길이 먼 상황이다. 정부가 2021년 제5차 국민건강증진종합계획(Health Plan 2030, 2021~2030)에서 발표한 ‘성인 남성 현재 흡연율’ 목표는 2030년까지 25%를 달성하는 것이다. 이

목표대로 남성 흡연율을 현재보다 10%포인트 감소시키기 위해서는 WHO FCTC에서 권고하는 주요한 담배규제 정책을 선진국 수준으로 강화하여 조속히 이행해야하는 상황이다.

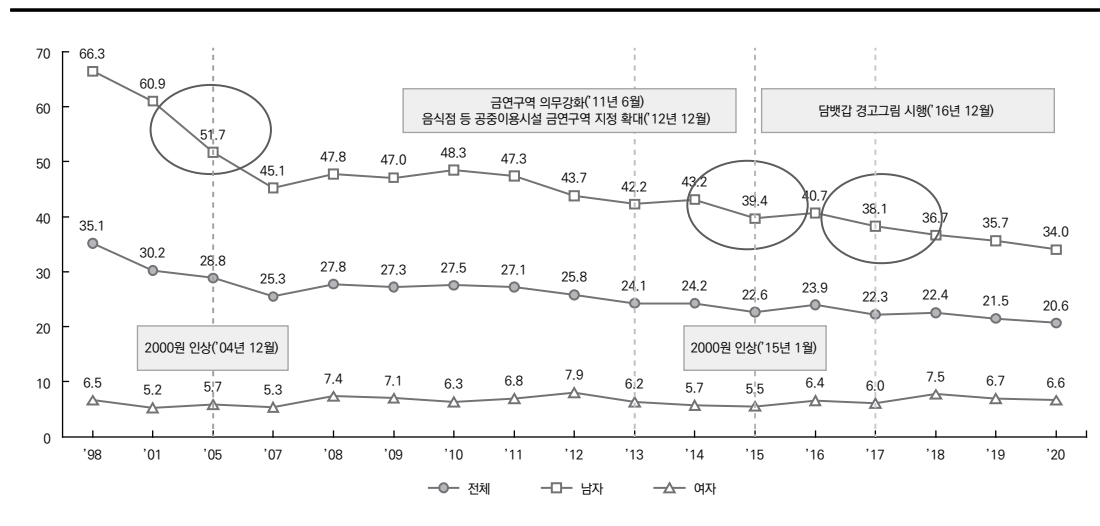
한편, 이와 같은 급격한 흡연율 변화에는 경제 수준 및 소비문화의 변화, 건강에 대한 관심 증대, 흡연 관련 사회적 환경·인식의 변화 등 다양한 차원의 요인이 복합적으로 영향을 미쳤을 것이다. 특히 이 글에서 관심을 두는 지점은 우리나라 흡연율 변화와 담배규제 정책의 관련성이다. 세계보건기구(WHO)는 담배 사용 예방 및 흡연율 감소를 위해 담배규제기본협약(FCTC: Framework Convention on Tobacco Control) 이행규칙 중 가장 비용효과적인 정책 수단으로 MPOWER<sup>2)</sup>의 이행을 권고하고 있는데, MPOWER의 정책

1) OECD 총회원국(38개국) 중 2017년 이후 자료가 있는 경우 가장 최근 수치를 사용하였으며, 자료가 없는 국가는 제외하였다.  
 2) 세계보건기구 담배규제기본협약(WHO FCTC) 조항 중 담배수요 감소에 효과적이라고 알려진 6가지 정책. 흡연실태 및 정책 모니터링(M: Monitor tobacco use and prevention policies), 간접흡연으로부터의 보호(P: Protect from tobacco smoke), 금연지원서비스 제공(O: Offer help to quit tobacco use), 흡연의 위험성 경고(W: Warning about the dangers of tobacco), 담배 광고·판촉·후원 규제(E: Enforce bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship), 담뱃세 인상(R: Raise taxes on tobacco)을 일컫는다.

이행 수준이 높은 국가일수록 흡연율과 흡연자 수의 감소폭이 큰 것으로 나타났다(Flor, Reitsma, Gupta, Ng, & Gakidou, 2021). 우리나라는 2005년 WHO FCTC 비준 이후 다양한 가격 및 비가격 규제를 시행하고 있으며, 지속적인 흡연율 감소 추이도 이러한 국가 담배규제 정책 강화에 따른 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 흡연율 감소와 담배규제 정책 강화의 연관성을 보여주는 대표적인 예가 담뱃세 인상 정책으로, 일반담배(궐련) 20개비 기준 한 갑의 가격이 2005년 2,500원에서 2015년 4,500원으로 80% 인상되었다. 담뱃세 인상 이후 2015년 기준 성인 남성 흡연율은 전년 대비(43.2%) 3.8%포인트 하락하여 39.4%를 기록하였으며, 2015년 담뱃세 인상 정책이 흡연율 감소와 건강 형평성 강화에 미치는 효과는 실증 연구를 통해 입증된 바 있다(최성

은 외, 2017; 강영호 외, 2018). 이후 정부는 금연구역 확대와 담뱃갑 경고 그림 도입 등 비가격 규제 정책 또한 지속적으로 강화하였으며, 2021년 12월 발표된 2020년 국민건강영양조사 결과에서 성인 남성 흡연율은 34.0%로 역대 최저를 기록하였다. 지속적으로 감소하는 흡연율과는 달리, 코로나19 시기 동안 2020년과 2021년 담배 반출량은 35억 9천만 갑으로 2019년 34억 5천만 갑 대비 4.1% 증가하였는데, 궐련형 전자담배의 시장점유율이 지속적으로 증가하는 점 등까지 고려한다면 효과적인 담배규제 정책 추진을 위해 담배 사용 추이에 대한 세밀한 검토가 필요한 시점이다. 이 글에서는 우리나라 국민의 흡연율 및 담배 사용 현황을 성별, 연령별, 소득 수준별로 세분화하여 상세하게 살펴보고, 이를 바탕으로 현시점 및 중장기적인 측면에서의 담배규제 정책

그림 1. 우리나라 성인의 현재 흡연율 추이 및 주요 담배규제 정책



자료: (성인 현재 흡연율) 질병관리청. (2022). 2020 국민건강통계.

추진 방향 및 과제를 논의해 보고자 한다.

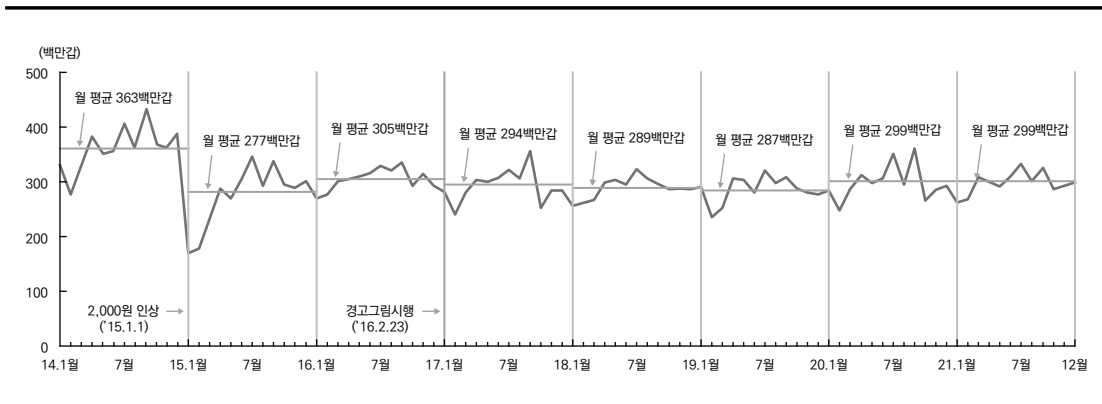
## 2. 우리나라 국민의 흡연 현황

### 가. 담배 판매량 현황

흡연을 현황을 살펴보기 전에 먼저, 담배 판매

량 현황을 살펴보자. 기획재정부의 담배시장 동향 자료에 따르면 연간 누적 판매량 기준으로 2014년 43억 5,990만 갑에서 2019년 34억 4,740만 갑으로 9억 1,250만 갑 줄어든 것을 확인할 수 있다. [그림 1]의 흡연율 통계와 [그림 2], <표 2>의 담배 판매량 추이에서 보듯이, '15년

그림 2. 2014~2021년 월별 담배 판매량 변화 추이<sup>3)</sup>



자료: 기획재정부. (2021). 2021년 담배 시장 동향. 기획재정부 보도자료.

표 2. 2014~2021년 담배 판매량 현황<sup>4)</sup>

(단위: 백만 갑)

담배 제품	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
합계	4,359.9	3,326.8	3,663.6	3,523.4	3,471.2	3,447.4	3,590.3	3,590.1	
꺾련	4,359.9	3,326.8	3,663.6	3,444.7	3,139.2	3,063.7	3,209.7	3,146.2	
전자담배	꺾련형	-	-	-	78.7	332.0	363.1	379.3	444.1
	CSV	-	-	-	-	-	16.9	0.4	0.00
	연초고형물	-	-	-	-	-	3.7	0.9	△0.2

자료: 기획재정부. (2021). 2021년 담배 시장 동향. 기획재정부 보도자료.

3) 2017년 5월 이후부터 '꺾련형 전자담배' 판매량, 2019년 5월 이후부터 'CSV 전자담배' 판매량, 2019년 7월 이후부터 '연초고형물 전자담배' 판매량을 포함한다.

4) (꺾련형 전자담배) 히츠[PM], 네오스틱[BAT코리아], 핏·믹스[KT&G]/(CSV 전자담배) 줄[줄랩스코리아], 시드[KT&G], 1pod = 1갑으로 산정.

(연초고형물 전자담배) 네오 [BAT코리아] 3pod = 1갑으로 산정.

메비우스 포 플룸테크[JTI코리아] 5캡슐 = 1갑으로 산정. \* △은 반품량이 판매량보다 많다는 의미이다.

큰 폭의 담뱃세 인상 직후 담배 판매량이 상당히 줄어든 것을 알 수 있고, 그보다는 하락폭이 크지 않지만 2016년 경고 그림 시행 이후에도 일정한 하락이 있었음을 알 수 있다. 그런데 2020년의 판매량 발표에서는 그동안의 하락 추세를 반전시키는 결과가 나타났다. 궐련 및 전자담배를 포함한 연간 누적량 기준으로 2019년 34억 4,740만 갑에서 2020년 35억 9,030만 갑으로 1억 4,290만 갑 판매량이 증가했다. 월평균으로 환산하면 2억 8,700만 갑에서 2억 9,900만 갑으로 증가한 것인데, 이러한 추세는 2021년에도 이어졌다. 코로나19 확산이 시작된 2020년에는 궐련과 궐련형 전자담배 판매량이 2019년 대비 각각 4.8%, 4.5% 증가하였으며, 특히 궐련형 전자담배는 판매량이 점차 증가하는 추세로, 2020년 기준 전체 담배시장 내 시장점유율이 약 12%에 달했다. 2021년에는 궐련형 전자담배의 판매량이 더욱 늘어나 2020년 대비 17.1% 증가(2020년 3억 7,930만 갑 → 2021년 4억 4,410만 갑)하였다. 반면 CSV(Closed System Vaporizer) 전자담배, 연초 고형물 전자담배 등 일부 전자담배는 2019년 정부의 사용 중단 권고 및 권고 유지에 따른 영향으로 2021년부터는 시장 유통이 중단되었다. 코로나19 확산에 따른 담배 판매량 변동에 관하여 기획재정부는 2020년 담배 판매량의 일시적 증가는 해외여행 급감에 따라 면세담배 수요가 국내 담배시장으로 흡수된 ‘풍선효과’에 기인하는 것으로 해석한 바 있다. 실제로 면세담배 판매량은 2019년 2억 2,200만 갑에서

2020년 6,600만 갑으로 70.2% 감소하여 담배 판매량 증가분의 상당 부분을 설명하는 것으로 나타났다. 요컨대, 담배 판매량은 흡연율과 마찬가지로 장기적으로는 담뱃값 인상 이전인 2014년에 비해 여전히 감소하는 추세이나 판매량의 감소 속도가 둔화되고 있으며, 특히 코로나19 확산 시기 동안 궐련형 전자담배의 판매량 및 시장점유율이 급격히 증가한 것으로 나타났다.

#### 나. 흡연율 현황

이제, 2021년 12월 발표된 국민건강영양조사의 2020년 기준 흡연율 현황을 살펴보자. 먼저 성인의 현재 흡연율(궐련)은 전년 대비 소폭 감소한 결과를 보였다. 전체는 2019년 21.5%에서 2020년 20.6%로 0.9%포인트 하락하였다. 성별로 살펴보면, 남성은 2019년 35.7%에서 2020년 34.0%로 1.7%포인트 하락하였고, 여성은 2019년 6.7%에서 2020년 6.6%로 0.1%포인트 하락한 결과로 거의 변화가 없었다. 남성 기준으로는 1998년 조사 이래 역대 최저의 결과를 보여 주었다. 성인 전체의 액상형 전자담배 사용률은 전년 대비 유사한 수준이고(2019년 3.3% → 2020년 3.2%), 궐련형 전자담배 사용률은 소폭 감소하였다(2019년 6.2% → 2020년 5.1%). 2019년부터 조사하기 시작한 담배 제품 현재 사용률(궐련, 궐련형 전자담배, 액상형 전자담배 또는 기타 담배의 현재 사용률) 또한 소폭 하락하였는데 남성은 2019년 39.7%에서 38.7%로 1%포인트 하락하였고, 여성은 7.5%로 변화가 없었다. 정리하면,

표 3. 지난 10년간(2011~2020년) 성인 담배 제품별 흡연율(표준화율), 금연 시도율, 흡연량

(단위: %, 개비)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
결련 현재 흡연율 <sup>(1)</sup>										
전체	27.1	25.8	24.1	24.2	22.6	23.9	22.3	22.4	21.5	20.6
남	47.3	43.7	42.2	43.2	39.4	40.7	38.1	36.7	35.7	34.0
여	6.8	7.9	6.2	5.7	5.5	6.4	6.0	7.5	6.7	6.6
결련형 전자담배 현재 사용률 <sup>(2)</sup>										
전체	-	-	-	-	-	-	-	-	6.2	5.1
남	-	-	-	-	-	-	-	-	10.3	8.4
여	-	-	-	-	-	-	-	-	1.9	1.5
액상형 전자담배 현재 사용률 <sup>(3)</sup>										
전체	-	-	7.0	2.4	4.2	2.3	2.7	4.3	3.3	3.2
남	-	-	11.7	4.4	7.1	4.2	4.4	7.1	5.1	5.2
여	-	-	2.4	0.4	1.2	0.4	0.9	1.1	1.4	1.1
담배 제품 현재 사용률 <sup>(4)</sup>										
전체	-	-	-	-	-	-	-	-	23.9	23.4
남	-	-	-	-	-	-	-	-	39.7	38.7
여	-	-	-	-	-	-	-	-	7.5	7.5
결련 현재 흡연자의 금연 시도율 <sup>(5)</sup>										
전체	55.4	56.0	57.0	-	-	57.7	58.2	52.7	53.8	52.5
남	56.3	55.1	56.5	-	-	57.4	57.4	51.9	53.1	51.7
여	50.5	60.1	60.7	-	-	60.1	65.3	57.7	58.4	58.7
현재 담배 제품 사용자의 금연 시도율 <sup>(6)</sup>										
전체	-	-	-	-	-	-	-	-	53.4	51.3
남	-	-	-	-	-	-	-	-	52.5	50.5
여	-	-	-	-	-	-	-	-	59.2	57.9
결련 흡연량 <sup>(7)</sup>										
전체	15.3	14.7	14.6	14.7	13.4	13.1	13.3	13.0	12.4	13.5
남	16.1	15.8	15.5	15.2	14.1	13.8	14.0	13.9	13.0	14.1
여	8.9	8.0	8.6	10.4	8.3	8.7	7.8	8.1	8.7	8.6

주: 지표 정의 (1) 평생 일반담배(결련) 5갑(100개비) 이상 피웠고 현재 일반담배(결련)를 피우는 분을  
 (2) 최근 한 달 동안 결련형 전자담배를 사용한 적이 있는 분을  
 (3) 최근 한 달 동안 액상형 전자담배를 사용한 적이 있는 분을  
 (4) 현재 일반담배(결련), 결련형 전자담배, 액상형 전자담배 또는 기타 담배를 사용한 적이 있는 분을  
 (5) 현재 일반담배(결련) 흡연자 중 최근 1년 동안 담배를 끊고자 하루(24시간) 이상 금연을 시도한 분을  
 (6) 현재 담배 제품 사용자 중 최근 1년 동안 담배를 끊고자 하루(24시간) 이상 금연을 시도한 분을  
 (7) 현재 일반담배(결련) 흡연자의 하루 평균 피우는 일반담배(결련) 개비 수

자료: 질병관리청. (2022). 2020 국민건강통계.

2020년은 전년 대비 담배 제품 종류별 지표나 총괄 지표 모두에서 소폭이나마 하락하는 결과를 나타내었다.

코로나19 상황에서도 흡연율의 감소 추세가 이어진 것은 다행스러운 일이나, 흡연량은 오히려 증가한 것으로 나타났으며, 현재 흡연자의 금연

시도율이 2020년 52.5%로 역대 가장 낮은 것으로 나타났다. 특히 성인 현재 흡연자의 1일 평균 흡연량은 2019년 12.4개비에서 2020년 13.5개비로 1.1개비 증가하였는데, 이는 남성 현재 흡연자의 흡연량 증가(2019년 13.0개비, 2020년 14.1개비)에 기인한 것이다. 뉴질랜드, 호주 등 코로나19 확산 방지를 위한 사회적 거리 조치가 빠르게 이루어진 국가의 경우 사회활동 감소와 고립 및 스트레스 증가 등이 흡연량의 증가에 영향을 미치는 것으로 알려져 있으므로(Gendall et al., 2021; Stanton et al., 2020), 우리나라 또한 추가적인 조사·분석을 통해 흡연량의 반전 추이가 지속되는지, 흡연율에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 관찰이 필요할 것이다. 아울러 흡연량이 많을수록 금연 의지와 금연 성공이 어려워지는 점을 감안했을 때, 이와 같은 조사 결과는 2020년 이후 코로나19 확산이 본격화되면서 기존 대면 중심의 금연지원서비스에 대한 접근성이 약화되어 흡연자가 적절한 금연지원을 받지 못하

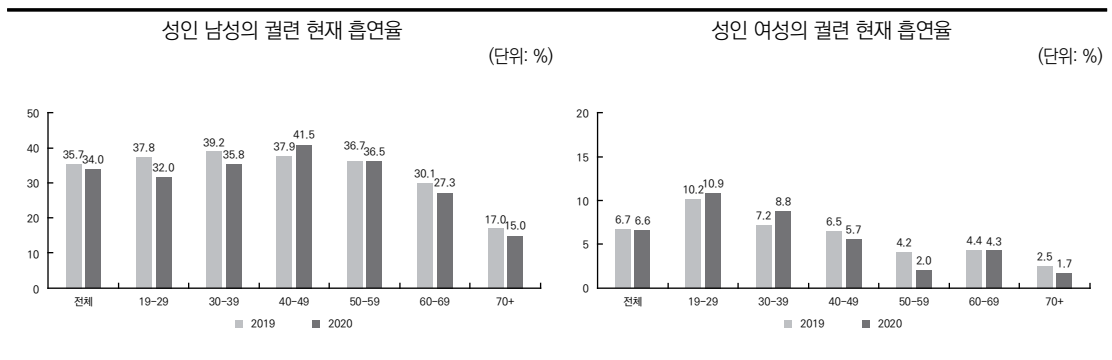
는 상황을 개선하기 위한 정책적 노력이 필요함을 시사한다.

다. 성별, 연령별, 소득 수준별 흡연율

성별, 연령별 흡연율을 살펴보자. [그림 3]에서 먼저 눈에 띄는 것은 19~39세 여성의 흡연율 변화이다. 20대(19~29세), 30대(30~39세) 여성의 2020년 현재 궐련 흡연율은 2019년 대비 각각 0.7%포인트, 1.6%포인트 증가하였다. 또한 19~29세 여성의 궐련형 전자담배 현재 사용률도 증가(2019년 2.9% → 2020년 3.6%)한 것으로 나타났다. 청소년 및 젊은 연령층 여성을 타겟으로 하는 담배 제품의 광고·판촉·후원 모니터링 및 규제 강화, 여성 대상 금연지원서비스 제공 확대 등 정책적·사업적 대응이 시급한 대목으로 보인다.

다음으로 살펴봐야 할 인구집단은 남성 40~49세이다. 전반적인 흡연율 하락 추세 속에서도 이들 집단은 궐련 현재 흡연율이 2019년 37.9%에서 2020년 41.5%로 3.6%포인트 증가하였다.

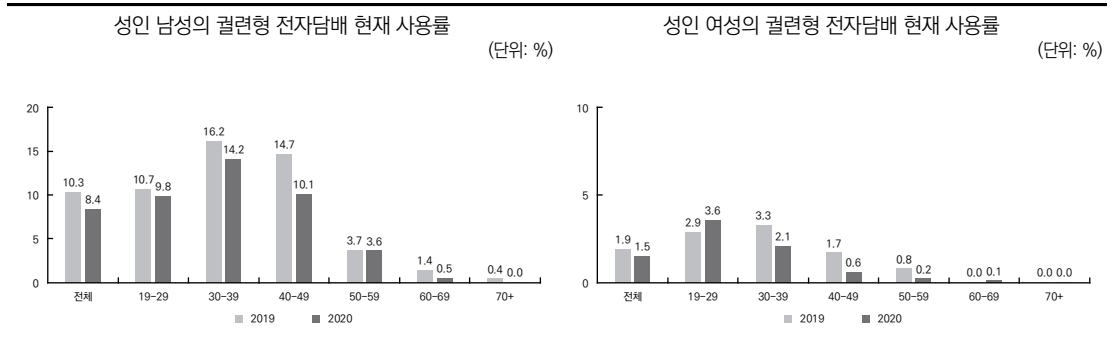
그림 3. 2019~2020년 성별·연령별 성인의 궐련 현재 흡연율



자료: 질병관리청. (2022). 2020 국민건강통계.

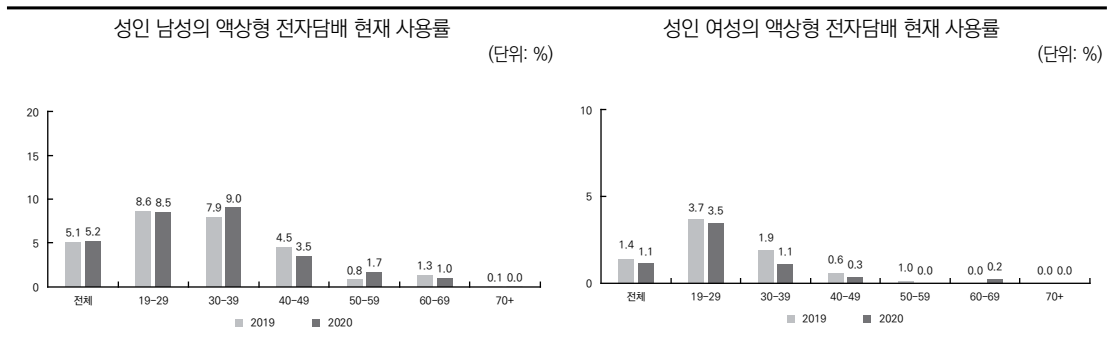


그림 4. 2019~2020년 성별·연령별 성인의 궤련형 전자담배 현재 사용률



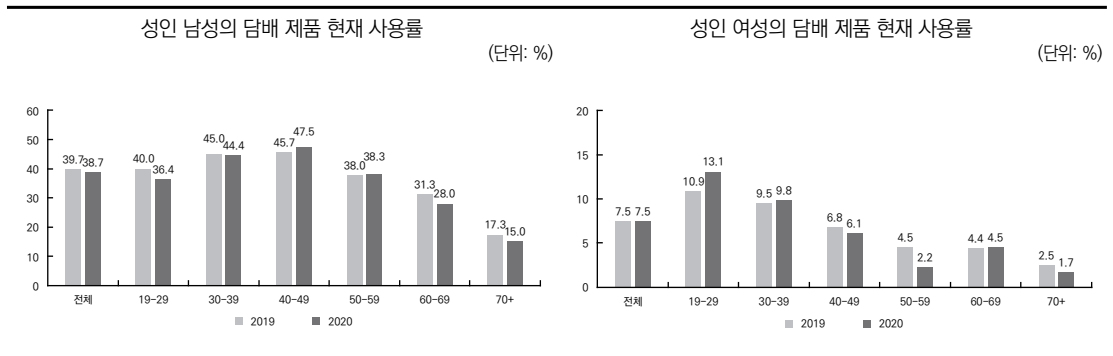
자료: 질병관리청. (2022). 2020 국민건강통계.

그림 5. 2019~2020년 성별·연령별 성인의 액상형 전자담배 현재 사용률



자료: 질병관리청. (2022). 2020 국민건강통계.

그림 6. 2019~2020년 성별·연령별 성인의 담배 제품 현재 사용률



자료: 질병관리청. (2022). 2020 국민건강통계.

비록 쉐련형 전자담배 사용률이 감소(4.6%포인트)하고 액상형 전자담배의 사용률 또한 감소(1%포인트) 하였지만, 후속 조사 및 분석을 통해 그 추이를 눈여겨보아야 할 것으로 보인다.

이어서, 소득 수준별 흡연율 통계를 살펴보면, 소득 수준이 가장 낮은 소득 1분위 집단에서 성인 남성의 쉐련 현재 흡연율이 통계적으로 유의한 수준에서 대폭 감소(2019년 42.9% → 2020년 34.8%로 8.1%포인트 하락)하였다(질병관리청, 2021c). 쉐련형 전자담배의 현재 사용률 또한 소득 수준이 가장 높은 소득 5분위 집단을 제외한 나머지 소득 분위별 집단에서 2019년에 비해 2020년에 감소한 것으로 나타났다. 반면 액상형 전자담배의 현재 사용률은 소득 수준이 낮은 성

인 남성 집단에서는 2019년에 비해 2020년에 다소 증가한 것으로 나타났다. 최근 2년 동안의 소득 수준별 현재 흡연율 및 담배 사용률 분포에서 가장 눈에 띄는 특징은 소득 최하위 집단의 흡연율 감소에 따라 성인 남성 쉐련 현재 흡연율의 소득 1분위와 5분위 간 격차가 크게 감소했다는 것이다. 또한 성인 남성의 2020년 쉐련형 전자담배 현재 사용률이 소득 수준과 비례하는 것으로 나타난 것도 주목할만한 결과이다. 코로나19 확산에 따른 하위 소득 집단의 쉐련 흡연율 감소 등 담배 제품별로 소득 수준에 따른 흡연율·사용률에 미치는 영향과 추이에 대한 후속 조사·분석 및 확인이 필요한 대목이다.

표 4. 2019~2020년 소득 수준별 담배 제품 현재 흡연율 및 현재 사용률(조율)

(단위: %)

담배 제품	연도	성인 남성 현재 흡연율·현재 사용률					성인 여성 현재 흡연율·담배 사용률				
		소득수준(5분위)					소득수준(5분위)				
		하	중하	중	중상	상	하	중하	중	중상	상
쉐련(1)	2019	42.9	34.6	37.6	33.5	26.1	11.7	5.4	6.7	4.2	1.7
	2020	34.8	36.9	33.2	30.7	29.8	10.1	7.4	4.2	4.1	2.2
	차이	-8.1†	2.3	-4.4	-2.8	3.7	-1.6	2.0	-2.5	-0.1	0.5
쉐련형 전자담배(2)	2019	8.3	7.6	8.8	10.9	8.7	2.3	1.7	2.1	1.4	0.2
	2020	4.5	6.7	6.8	8.4	8.7	1.5	1.6	0.5	1.2	0.8
	차이	-3.8	-0.9	-2.0	-2.5	0	-0.8	-0.1	-1.6	-0.2	0.6
액상형 전자담배(2)	2019	3.9	2.8	4.0	6.5	3.9	2.3	0.8	0.6	1.5	0
	2020	5.2	3.5	4.4	4.6	3.9	0.8	2.1	0.3	0.8	0.3
	차이	1.3	0.7	0.4	-1.9	0	-1.5	1.3	-0.3	-0.7	0.3

† p<0.05

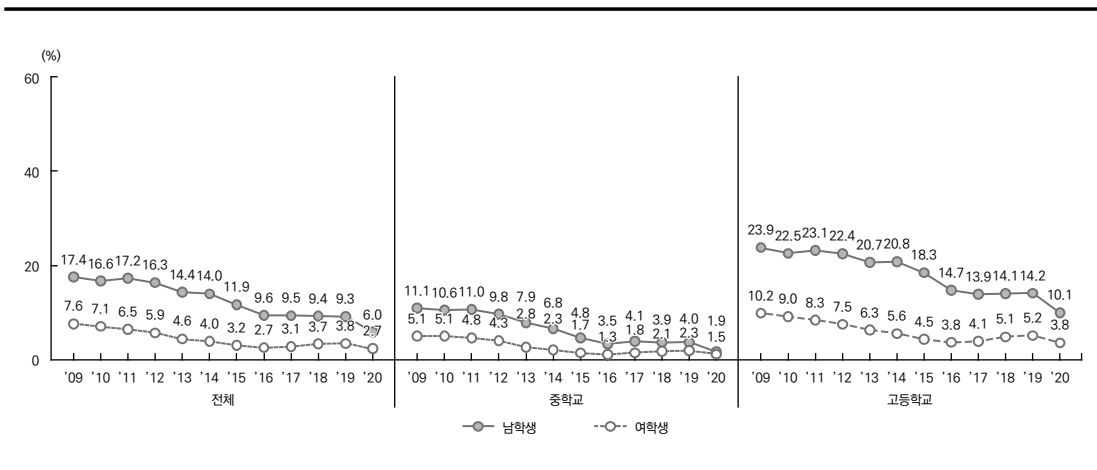
자료: 1) 질병관리청. (2021c). 코로나 19 유행 이후 건강행태와 만성질환 변화. 국민건강통계플러스 이슈리포트 NO.2.  
2) 질병관리청. (2022). 2020 국민건강통계.

라. 청소년 흡연율

청소년(중 1~고 3) 흡연율을 살펴보면, 2009년 이후 청소년 흡연율은 전반적으로 감소하고 있음을 볼 수 있다. 2019년 대비 2020년의 변화를 보아도 큰 폭으로 하락하였다. 남학생의 흡연율은 2019년 9.3%에서 2020년 6.0%로 3.3%포인트나 하락하였고, 여성 청소년의 경우 2019년

3.8%에서 2020년 2.7%로 1.1%포인트 하락하였다. 전자담배의 사용률 또한 남학생, 여학생 모두 감소하는 추세이다. 다만 2020년 기준 청소년 전체의 액상형 전자담배 현재 사용률은 1.9%인 데 비해 청소년에서 성인으로 진입하는 시기인 고 3 남학생의 경우에는 5.1%에 이르며, 궤련형 전자담배 사용률도 마찬가지로 청소년 전체가 1.1%인 데 비해 고 3 남학생의 경우 3.6%로 전

그림 7. 2009~2020년 청소년 현재 흡연율



주: 지표 정의 - 최근 30일 동안 1일 이상 일반담배(궤련)를 흡연한 사람(청소년)의 비율  
 자료: 질병관리청. (2021b). 제116차(2020) 청소년건강행태조사 통계집.

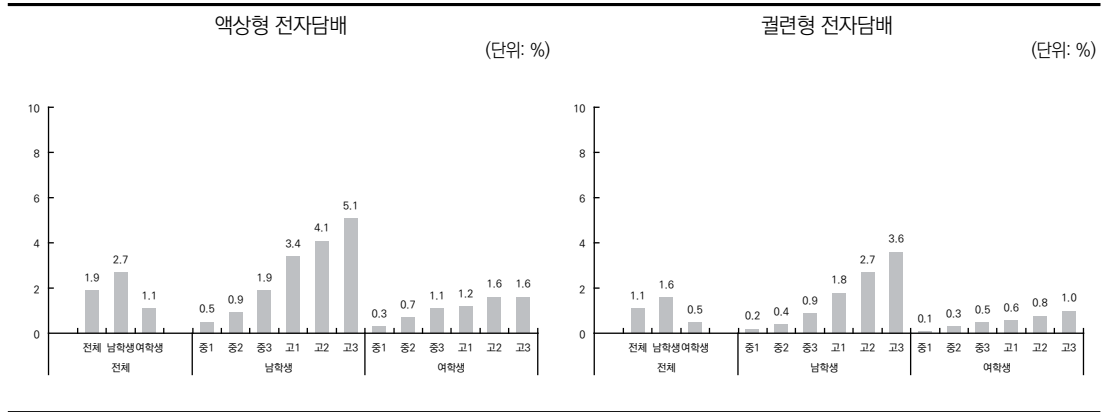
표 5. 2011~2020년 청소년 전자담배 현재 사용률 추이

(단위: %)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
액상형 전자담배 현재 사용률 <sup>(1)</sup>	전체	4.7	3.7	3.0	5.0	4.0	2.5	2.2	2.7	3.2	1.9
	남학생	7.3	5.8	4.7	8.1	6.2	3.8	3.3	4.1	4.7	2.7
	여학생	1.7	1.5	1.1	1.5	1.5	1.1	0.9	1.1	1.5	1.1
궤련형 전자담배 현재 사용률 <sup>(2)</sup>	전체	-	-	-	-	-	-	-	-	2.6	1.1
	남학생	-	-	-	-	-	-	-	-	4.0	1.6
	여학생	-	-	-	-	-	-	-	-	1.2	0.5

주: 지표 정의 (1) 최근 30일 동안 1일 이상 액상형 전자담배를 사용한 사람(청소년)의 비율  
 (2) 최근 30일 동안 1일 이상 궤련형 전자담배(가열담배, 예: 아이코스, 글로, 릴 등)를 사용한 사람(청소년)의 비율  
 자료: 질병관리청. (2021a). 제116차(2020) 청소년건강행태조사 주요결과.

그림 8. 2020년 학년별 청소년 전자담배 현재 사용률



자료: 질병관리청 (2021b). 제16차(2020) 청소년건강행태조사 통계집.

체 평균보다 상당히 높은 것으로 나타났다. 고 3 이후 급격하게 증가하는 20대 남성의 전자담배 사용률(액상형 전자담배 8.5%, 결련형 전자담배 9.8%)과 함께 재학 중이 아닌 학교 밖 청소년의 높은 매일 흡연율(59.5%)까지 고려한다면(배지은 외, 2021), 청소년과 20대의 젊은 성인 집단의 담배 사용을 감소시키기 위한 노력이 필요함을 시사하는 조사 결과로 볼 수 있다.

### 3. 정부의 담배규제 정책 방향

보건복지부는 2019년 5월 「흡연을 조장하는 환경 근절을 위한 금연종합대책」을 수립하고, 단계별, 분야별로 담배규제 정책을 추진하고 있으며, 이후 「제5차 국민건강증진종합계획(Health Plan 2030, 2021~2030)」을 통해 중장기적으로 담배규제 정책 추진을 강화하겠다는 의지를 확인한 바 있다.

포괄적인 비가격 규제 강화를 목표로 하는 2019년 보건복지부의 금연종합대책에서는 1) 담배광고·판촉행위 제한 강화 2) 담배 등 니코틴 함유 제품 및 흡연 전용 기구 규제 강화 3) 국민 건강 보호를 위해 간접흡연 적극 차단 4) 흡연 예방 교육 및 금연 치료 강화 5) 담배규제 정책의 과학적 기반 마련 및 국제 협력 강화 등 다섯 가지 추진 전략 하에 구체적인 16개 세부 추진 과제를 선정하였다. 세부 추진 과제의 예를 들면 담배갑 경고 그림 면적 확대, 담배 광고 소매점 금연광고 의무화, 만화·동물 캐릭터 담배 광고 사용 금지 및 담배 광고 외부 노출 단속 강화, 담배 판촉 행위 규제 및 모니터링 강화, 니코틴 함유 제품 및 흡연 전용 기구 관리 강화, 공공이용시설 실내 흡연 단계적 금지 등이다. 이 중 계획대로 추진되는 것도 있고 지연되는 것도 있으나, 정부의 정책 방향과 목표는 분명하다. 신종 담배를 비롯한 모든 담배 제품의 규제를 확대·강화하고,

아동·청소년 등 비흡연자의 진입을 차단하는 동시에 취약계층 등 금연 사각지대에 놓인 흡연자를 위한 금연지원서비스를 적극적으로 제공하여 담배로 인한 국민 건강의 피해를 줄이겠다는 것이다.

2021년 정부가 발표한 제5차 국민건강증진종합계획에서도 정부의 정책 기조는 이어졌다. 금연 분야의 중점 추진 과제로 담배의 정의 확대, 건강증진부담금 등 인상, 소매점 담배 진열·광고 금지, 담뱃갑 경고그림 확대, 광고 없는 표준담뱃갑 도입, 전자담배 흡연 전용기구 판촉 금지, 담배 제품 불법 거래 근절을 위한 담배 유통 추적 시스템 도입, 담배 및 담배 배출물 성분 제출 및 공개 의무화, 모든 건축물 실내 전면 금연 등 담배규제 선진국으로 도약하기 위한 구체적인 과제들이 포함되어 있다. 이러한 과제의 달성을 통해 정부는 2030년까지 성인 남성 현재 흡연율을 2018년 36.7%에서 2030년 25.0%로, 성인 여성 현재 흡연율을 2018년 36.7%에서 2030년 25.0%로, 소득 1~5분위 성인 남성 흡연율의 격차를 2018년 9.1%포인트에서 2030년 8.0%포인트로, 소득 1~5분위 성인 여성 흡연율 격차를 2018년 7.5%포인트에서 2030년 5.0%포인트로 감소시키는 것이 목표이다. 정부의 정책 목표 중 눈여겨볼 만한 부분은 건강증진부담금 인상에 관한 내용이다. 비록 제5차 국민건강증진종합계획 내 구체적인 실행계획은 담겨져 있지 않고, 발표 당시 정부는 담배가격 인상 및 술의 건강증진부담금 부과에 대해서는 신중한 사회적 논의를 거

쳐야 할 사안으로 단기간에 추진할 수 없다는 입장을 표명한 바 있으나, 담배규제와 관련된 국가 목표 달성을 위한 핵심 정책 수단으로서의 담뱃세 인상 정책의 중요성과 필요성만큼은 범정부적으로 일정한 공감대가 형성되어 있다고 보아야 할 것이다. 이러한 측면에서 국민건강증진종합계획은 정부의 담배규제 정책 추진 강화 의지를 확인할 수 있고, 가격 규제와 비가격 규제를 모두 아우른다는 점에서 기존 금연종합대책에서 진일보한 측면이 있다고 평가할 수 있을 듯하다.

#### 4. 나가며: 시사점

최근의 흡연율 현황과 담배규제 정책 방향을 점검한 데 이어 흡연율 현황에서 도출할 수 있는 담배규제 정책의 시사점을 고찰하고자 한다.

첫째, 앞서 ‘들어가며’에서 정리한 것처럼, 대한민국의 흡연율 현황과 수준을 국가적 맥락에서 살펴보고 그에 따른 추진 방향을 점검해 보아야 할 것이다. 지난 20년간 상당한 수준의 흡연율 감소 추이가 지속되는 등 가시적인 성과가 있었음에도 성인 남성 흡연율은 OECD 회원국들과 비교할 때 여전히 매우 높은 수준이다. 또한 2019년에 비해 2020년에 소득 수준별 흡연율 격차가 상당 부분 해소된 것처럼 나타났지만, 이와 같은 결과에 영향을 미치게 된 요인을 확인하기 위한 세부적인 조사·분석이 필요하고, 추이를 지속적으로 살펴보아야 한다. 요컨대, 제5차 국민건강증진종합계획에서 제시한 2030년까지의

금연 분야 국가 목표를 달성하기 위해서는 기존 비가격 정책 및 전략 중심의 2019년 보건복지부 금연종합대책을 충실하게 이행하는 것과 함께 가격 정책을 포함한 WHO FCTC 조항별 이행 수준 강화를 위해 적극적인 조치를 취해야 한다.

둘째, 세분화된 인구집단별 흡연율의 변화 및 특징을 검토하여 구체적인 정책 목표 집단을 설정하고 맞춤형 정책을 추진하여야 한다. 2020년 국민건강영양조사의 흡연율 조사 결과에서 눈에 띄는 부분은 40~49세 남성의 흡연율 증가 현상이다. 40대 남성의 흡연율은 모든 연령대에서 가장 높게 나타난 동시에 2019년 37.9%에서 2020년 41.5%로 다른 연령대와는 달리 유일하게 3.6%포인트 증가한 것으로 나타났다. 특히 30, 40대 남성의 비율이 높은 특수직(운수·택배·건설) 근로자의 흡연율은 같은 연령대 성인 남성의 흡연율보다 높은 것으로 나타났으며, 금연에 대한 의지가 있음에도 불구하고 금연지원서비스 이용이 다른 집단에 비해 어려운 환경에 처해 있다(이강숙 외, 2021). 실내 금연구역의 지속적인 확대와 사업장 근로자를 위한 금연지원서비스 제공 강화 등의 금연 정책 강화가 필요한 것으로 보인다. 아울러 성인 여성도 특정 연령층의 흡연율이 증가한 것으로 나타났다. 2020년 19~39세 여성의 궐련 현재 흡연율이 2019년 대비 증가하였는데, 젊은 여성 인구집단의 흡연율 증가의 설명 요인을 탐색하기 위한 조사·분석과 추이 확인이 필요하며, 우리나라에서 여성 흡연율이 실제 수준보다 과소 보고 되는 점을 감안한

다면(Jung-Choi, Khang, & Cho, 2011), 젊은 여성 인구집단의 특성을 반영한 금연지원서비스를 개발하고 제공하는 차별화된 대응 전략이 강구되어야 함은 분명하다. 아울러 젊은 성인층, 청소년의 신종 담배 이용이 확산되고 있음을 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 우리나라에서는 젊은 성인 남성(20~34세) 집단과 소득 수준이 높고 궐련과 전자담배를 모두 사용하는 다중 사용자들이 전자담배가 궐련보다 상대적으로 덜 위험하다고 생각하는 경향이 있고(Kim, Kang, & Cho, 2020), 전자담배를 주로 실내에서 사용하는 것으로 나타났다(Lee, Lee, & Cho, 2021). 특히 코로나19 확산 이후 사회적 거리 두기 등으로 인해 개인의 담배 소비량과 궐련형 전자담배 사용 증가에 대한 사례(Lee & Kim, 2022)가 보고되고 있으므로, 현 법령의 사각지대에 놓여 있는 신종 담배 및 담배 유사 제품을 규제하기 위한 담배의 법적 정의 개정, 담배의 성분 공개 및 가향 성분 규제, 담배 제품의 소매점 광고·판촉·진열 금지, 담뱃갑 경고 그림 확대 및 무광고 표준 담뱃갑 제도 도입 등 미래 세대의 흡연 진입 차단을 위한 담배규제 정책을 조속히 추진해야 한다.

셋째, 코로나19의 영향을 짚어 볼 필요가 있다. 2020년의 조사는 코로나19의 세계적 대유행과 그에 따른 사회적 거리 두기로 인한 영향이 복합적으로 흡연율과 건강행태 전반에 영향을 미쳤을 것으로 추정되어 해석에 다소 어려움이 있으며, 경향성에 대해서는 유보적 태도를 견지하는 것이 좋을 것으로 보인다. 코로나19 시기 동안

흡연이 코로나19로 인한 건강 위험을 가중하는 요인으로 널리 알려지면서 사회적으로 금연과 건강에 대한 관심이 촉발되기도 하였으나, 동시에 국민들은 사회적 거리 두기로 인한 상호작용 제한, 사회심리적 스트레스 증가, 대면 금연지원서비스 이용 제한 등 금연이 어려운 환경에 처할 수밖에 없었다. 2021년 WHO FCTC 제9차 당사국 총회에서는 코로나19 대유행 회복을 위한 선언문을 채택해 코로나19 확산 기간 중 담배업계가 신종 담배 마케팅·홍보를 증가시키고 공중보건 정책에 간섭하는 데 우려를 표하고, 당사국들이 담뱃세 관련 조치 및 담배 제품의 불법 거래 근절, 금연지원서비스 제공 강화, 담배 업계의 공중보건 정책 개입과 간섭을 방지하기 위한 FCTC 제5조 3항에 따른 조치 등 WHO FCTC 이행 가속화를 위한 행동을 강화하도록 촉구한 바 있다 (WHO, 2021a). 따라서 우리나라 또한 지난 2년과 향후의 신종 감염병 유행 시기의 흡연 특성 및 변화를 면밀히 관찰하고 검토하여 앞으로 담배규제 정책을 추진할 때 고려해야 할 것으로 보인다.

마지막으로, ‘WHO 평균에 근접하도록 건강증진부담금 등 인상’이라는 국민건강증진종합계획에 담겨 있는 가격 정책 이행에 관한 검토와 논의가 필요하다. 2015년 초에 큰 폭의 담뱃세 인상이 단행된 이후로 현재까지 담배가격은 동일한 수준을 유지하고 있다. 반면 그 사이 대한민국의 1인당 국내총생산(GDP)은 2015년 약 2만 9천 달러에서 2020년 약 3만 2천 달러로 증가하였으

며, 소비자물가 또한 점진적으로 상승하는 중이다. 이를 감안하면 담배가격은 사실상 계속 하락하였다고 볼 수 있다. 따라서 실질 담배가격이 계속 하락하는 가운데 기타 비가격 규제만을 강화하는 방법만으로는 WHO FCTC, 국민건강증진종합계획 등에 담긴 국가 단위의 담배규제 목표와 성과를 이룰 수 없을 것이다. WHO는 국가의 담배규제의 정책 목표 달성을 위한 가장 효과적인 방법으로 가격 정책과 비가격 정책을 함께 시행하는 것을 권고하고 있으며, 이러한 포괄적 규제의 효과는 다른 담배규제 선진국에서 이미 입증된 바 있다. 예컨대 뉴질랜드, 영국, 캐나다, 호주 등 담배규제 선진국에서는 강력한 비가격 정책 뿐 아니라 정기적인 담뱃세 인상, 소비자물가지수와 연동하여 담뱃세를 자동적으로 조정하는 물가연동제 등 가격 정책을 함께 이행 중이다 (WHO, 2021b).

물론 2015년과 같은 큰 폭의 담뱃세 인상에 대해서는 다른 시각도 존재한다. 담뱃세 인상으로 인한 담배가격 상승이 ‘국민 부담’을 높인다는 것이다. 같은 맥락에서 담뱃세 인상은 ‘서민 과세’라는 주장도 성립한다. 그러나 담뱃세 인상 정책은 저소득층의 사망률을 고소득층보다 더 감소 시킴으로써 건강 결과에서의 형평성을 높이는 정책으로, 국민의 건강권을 보호하기 위해서는 담배에 대한 비가격 규제와 가격 규제의 균형적인 이행 및 강화를 도모해야 할 것으로 보인다. 아울러 2020년 국민건강영양조사 결과에서는 소득하위 계층 성인 남성의 흡연율이 2019년 대비

유의한 수준에서 감소하였으므로, 향후 소득계층별 흡연율의 추이를 유심히 살펴보아야 할 것이다. 담배규제의 국가 목표 달성을 위해 건강증진 부담금 등과 관련된 정책적 전환의 고려가 필요한 시점이다. ㉮

## 참고문헌

- 강영호, 조홍준, 윤성철, 임화경, 장영수, 김진영, 임도희, 강희연, 차보현. (2018). 담배규제 정책에 따른 흡연 불평등 변화가 건강 결과의 불평등에 미치는 영향에 대한 시뮬레이션 연구. 서울대학교 산학협력단, 한국 건강증진개발원.
- 기획재정부. (2021). 2021년 담배 시장 동향, 기획재정부 보도자료.
- 배지은, 김철웅, 이승은, 임효빈, 김인영, 이태용, 이상이, 장명화. (2021). 학교 밖 청소년의 6개월 이내 재흡연 관련 요인. *보건교육건강증진학회지* 제38권 제3호(2021. 9), 13-21.
- 보건복지부. (2021). 제5차 국민건강증진종합계획(Health Plan 2030, 2021~2030).
- 이강숙, 서홍관, 김혜경, 이자경, 명준표, 이현경, 안혜주, 강윤아, 이다현, 김경민. (2021). 장애인, 특수직 근로자 등의 취약계층 흡연 관련 요인 분석 및 효율적 금연 전략 개발. 한국금연운동협의회, 보건복지부.
- 질병관리청. (2022). 2020 국민건강통계.
- 질병관리청. (2021a). 제16차(2020) 청소년건강행태조사 주요결과.
- 질병관리청. (2021b). 제16차(2020) 청소년건강행태조사 통계집.
- 질병관리청. (2021c). 코로나 19 유행 이후 건강행태와 만성질환 변화. 국민건강통계플러스 이슈리포트 NO.2.
- 최성은, 지선하, 김빛마로. (2017). 담배과세 인상의 흡연율 및 경제적 영향 분석. 한국조세재정연구원.
- 한국건강증진개발원 국가금연지원센터. (2021). 담배규제 팩트시트 NO.34.
- Flor, L. S., Reitsma, M. B., Gupta, V., Ng, M., & Gakidou, E. (2021). The effects of tobacco control policies on global smoking prevalence. *Nature Medicine*, 27, 239-243.
- Gendall, P., Hoek, J., Stanley, J., Jenkins, M., Every-Palmer, S. (2021). Changes in Tobacco Use During the 2020 COVID-19 Lockdown in New Zealand. *Nicotine & Tobacco Research*, Volume 23, Issue 5, 866-871.
- Jung-Choi, K., Khang, Y., & Cho, H. (2011). Hidden female smokers in Asia: a comparison of self-reported with cotinine-verified smoking prevalence rates in representative national data from an Asian population. *Tobacco Control*, 21, 536-542.
- Kim, J., & Lee, S. (2022). Impact of the COVID-19 pandemic on tobacco sales and national smoking cessation services in Korea. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 19(9), 5000.
- Kim, S., Kang, S., & Cho, H. (2020). Beliefs



about the harmfulness of heated tobacco products compared with combustible cigarettes and their effectiveness for smoking cessation among Korean adults. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 17(15), 5591.

Lee, J., Lee, C., Cho, H. (2021). Use of heated tobacco products where their use is prohibited. *Tob Control*. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2020-056398.

Stanton, R., To, QG., Khalesi, S., Williams, SL., Alley, SJ., Thwaite, TL., Fenning, AS., Vandelanotte, C. (2020). Depression, anxiety and stress during COVID-19: Associations with changes in physical activity, sleep, tobacco and alcohol use in Australian adults. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 17(11), 4065.

World Health Organization. (2021a). Declaration on WHO FCTC and recovery from the COVID-19 pandemic. The Ninth Session of Conference of the Parties to the WHO FCTC. FCTC/COP9(10).

World Health Organization. (2021b). WHO report on the global tobacco epidemic 2021.

---

# The Prevalence of Smoking and Its Implications for Tobacco Control Policies in South Korea

**Suyoung Kim**

**Gilyong Kim**

(National Tobacco Control Center, Korea Health Promotion Institute)

The prevalence of smoking among men in South Korea has declined by 50% compared to its level 20 years ago, which is an accomplishment due to the implementation of stricter tobacco control policies such as ratification of the WHO FCTC, an increase of the tobacco tax and price, expansion of the non-smoking area, and introduction of health warnings on the cigarette products. Nonetheless, the smoking prevalence in men is still among the highest in the world and among the OECD countries. Also, the smoking prevalence in men in their 40s and women in their 20s and 30s has been on the increase. Policymakers also face new challenges, as they respond to rapid changes in smoking behaviors of the nation's population, due to the expansion of new and emerging tobacco products (e.g. e-cigarettes and heated tobacco products), and the limited reach of the national smoking-cessation services during the COVID-19 pandemic. To achieve the Health Plan 2030 goals, which are strengthening health equity and protecting people's health from the harms of tobacco, the government ought to take actions fully employing effective policy interventions including both price and non-price policies.