



미국의 담배규제정책 및 입법 동향

- 담배이용 감소를 위한 수요 및 공급 제한조치를 중심으로 -

■ 신청기관 : 보건복지부 건강증진과

I. 들어가기

오늘날 세계 각국은 담배에 대한 해악과 그로 인한 경제적 사회적 비용의 손실이 증대됨을 인식하고 담배 소비와 공급을 억제하기 위한 정책 및 입법을 시행하고 있다. 이러한 담배규제정책 및 입법들은 국제적인 공조를 통해서 그 실효성을 증대시킬 수 있기 때문에 WHO가 중심이 되어 담배규제협약(Framework Convention on Tobacco Control: FCTC)을 제정하게 되었다. FCTC 발표 이후 2006년부터는 FCTC의 이행을 보조하기 위한 의정서 및 가이드라인이 매년 개발되어 공표되고 있다. FCTC는 크게 담배수요감소조치와 담배공급감소조치를 수행하는 내용으로 구성되어 있고, 이 협약에 비준한 국가들은 협약에 따른 입법조치를 이행할 의무를 부담하고 있다.

우리나라의 경우에는 2003년에 이 협약에 서명하고, 2005년 비준국으로서 협약에 따른 담배규제 정책을 시행하고 입법화할 국제법상의 의무를 부담하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 경우에는 포괄적인 담배규제법이 제정되고 있지는 못하며 여전히 국민건강증진법과 담배사업법의 2원화된 체계를 유지하고 있다. 다만, 국민건강증진법이나 담배사업의 일부 개정을 통해 FCTC에서 요구하고 있는 조치들을 반영하고 있는 수준에 그치고 있다. 국민건강증진법 제9조에서 제9조의4 규정을 통해 금연에 대한 조치, 담배 경고 문구 표시, 담배에 관한 광고 금지 또는 제한 규정을 두고 있다. 2014년에는 제9조의5를 신설하고 지방자치단체장이 흡연 규제 및 금연 유도 업무를 수행하는 금연지도원을 위촉할 수 있도록 하는 규정을 두었다. 또한 2014년 담배사업

법 개정을 통해 담배의 정의 규정에 전자담배를 포함시키고,¹⁾ ‘저타르’, ‘마일드’ 또는 ‘순’과 같은 담배포장이나 광고에 담배가 건강에 미치는 영향이나 위험을 경시하여 담배에 관한 잘못된 인식을 가지게 할 우려가 있는 용어·문구·상표·형상과 같은 오도 문구의 사용을 금지하도록 하는 규정을 신설하였다.²⁾ 이러한 점진적인 노력 및 조치에도 불구하고 다른 선진국의 금연 정책 및 입법조치에 비교할 때 상당히 미흡한 수준에 그치고 있다.

미국의 경우 FTC 협약에 서명은 하고 아직 비준하지는 않고 있지만, 금연 및 흡연 규제 정책 및 입법과 관련하여 강력한 조치를 취하고 있는 국가들 중 선도적인 위치에 있다고 할 수 있다. 2009년에는 포괄적인 담배규제법인 미국 가족금연 및 담배규제법(Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act: TCA)을 제정하고, 그에 따른 담배규제조치들을 시행하고 있다.

이하에서는 TCA 제정을 기준으로 하여 담배규제정책 및 법제의 흐름을 살펴보고, TCA의 주요 내용 및 TCA 시행 후 발생하는 법적 쟁점 및 후속 담배규제조치들에 대해 살펴보겠다.

II. 미국 담배규제법의 연혁³⁾

1. 연방 담배포장 및 광고에 관한 법 (Federal Cigarette Labeling and Advertising Act)

1964년 담배의 건강위해성에 대한 외과의 자문위원회에서 발간된 보고서의 영향으로 1965년 미연방의회는 담배에 관한 포장 및 광고법(Federal Cigarette Labeling and Advertising Act: FC-LAA)을 제정하게 된다.⁴⁾ 이 법은 흡연과 건강과의 상관관계를 고려하여 담배 포장과 광고에 대한 규제를 하고자 하는 최초의 포괄적인 연방프로그램이었다. 이 법에서는 담배포장에 단순히 담배가 건강에 해로울 수 있다는 문구를 표시할 것을 요구하는 정도였다. 그 상태가 20년간 지속되

1) 담배사업법 제2조 참조.

2) 담배사업법 제25조의 5 참조.

3) 이 부분은 Arlen W. Langvardt, Tobacco Advertising and the First Amendment: Striking the Right Balance, William & Mary Business Law Review, 2014. 4.의 내용 중 일부의 내용을 번역하여 정리한 것임.

4) Federal Cigarette Labeling & Advertising Act of 1965, Pub. L. No. 89-92, 79 Stat. 282 (codified as amended at 15 U.S.C. §§ 1331-1341 (Supp. 1965)).

다가 담배포장과 광고에서 담배의 해악에 대한 경고문구를 표시함으로써 공중이 인지할 수 있도록 하는 것으로 강화되었다.⁵⁾

그러나 FCLAA 1334조 b항에서 연방정부가 주법에 우선하여 흡연 및 건강관련 규제 권한을 명시함으로써 주가 보다 강력한 담배규제조치를 할 수 없는 장애가 되고 있었다. Lorillard Tobacco Co. v. Reilly 사건⁶⁾에서 연방대법원은 담배광고 및 판촉을 규율하는 메사추세츠주의 소수자 보호 규정에 대해 FCLAA 1334조 b항이 우선한다고 판시하였다. 이 판결에 따라 메사추세츠주 법령에는 학교, 공원과 같은 공공장소의 100피트 이내에서 옥외 담배광고를 금지한 메사추세츠주의 장소제한 규정들은 폐지되기도 하였다. 그 후 TCA의 제정을 통해 FCLAA 1334조에 c항을 추가하였다. b항의 우선조항에도 불구하고 주 및 지방정부는 흡연과 건강과 관련해 담배 광고 및 판촉에 대한 내용 규제를 제외한 시간, 장소 및 방법에 대한 특정한 금지 또는 제한을 부가하는 입법을 하거나 규정을 제정할 수 있도록 하는 권한을 부여하였다.

2. 전자 매체를 통한 담배 광고 금지

라디오 또는 TV와 같은 방송매체를 통한 담배광고금지 규정은 1965년 FCLAA 제정법에서는 없었다. 그러나 연방거래위원회에서 발간한 보고서들을 통해 방송매체를 통한 담배광고가 청소년들에게 상당한 영향력을 미친다는 사실이 보고되면서 1970년에 전자매체를 통한 담배광고가 전면적으로 금지되었다.⁷⁾

3. 1990년대에 담배규제를 위한 식약청 (FDA)의 노력

흡연과 건강의 상관관계와 특히 미성년자에 대한 흡연의 해악에 대한 지속적인 관심을 통해 FDA는 1990년대 중반에 담배규제를 강화하기 위한 노력을 해왔다. 이러한 노력들은 담배회사의 광고 및 판촉활동에 제동을 거는 조치로 나타났고, 담배회사들은 수정헌법 제1조를 근거로 규제 권한이 없이 만들어진 위헌적인 규정이라고 반발해왔다.

5) Comprehensive Smoking Education Act of 1984, Pub. L. No. 98-474, § 6(a)(1), 98 Stat. 2200 (amending 15 U.S.C. § 1331(1) (1970)).

6) Lorillard Tobacco Co. v. Reilly, 533 U.S. 525, 570 (2001).

7) 15 U.S.C. § 1335 (1970).

2000년 FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp. 사건⁸⁾에서 FDA가 청소년들에 대한 관측, 담배포장 등에 대해 규제 권한을 행사하는 것에 대해 담배제조업자 및 소매업자들이 FDA에 이러한 권한이 없음을 이유로 소송을 제기하였고, 연방대법원은 FDA는 담배회사를 규제할 권한이 없음을 판시하고 FDA 규정들을 무효화시켰다. 이 판결을 계기로 정부의 담배규제를 위한 포괄적인 권한을 부여할 필요성이 제기되고 2009년 TCA를 제정하는 계기가 되었다.⁹⁾ 2009년 제정된 TCA의 담배규제조치들에 대해서는 항을 바꾸어 설명한다.

Ⅲ. 미국 가족금연 및 담배규제법(Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act)의 주요 내용¹⁰⁾

1. 입법과정 및 개요

미국은 기존의 담배규제법으로는 담배의 해악으로부터 국민의 건강과 안전을 책임지는 것에는 한계가 있다는 인식하에 TCA 법안을 마련하였고, 이 법은 2009년 4월 하원을 거쳐 6월에는 상원을 통과하여 2009년 6월 22일 오바마 대통령이 이 법안에 서명함으로써 최종적으로 효력을 발휘하게 되었다. TCA는 담배를 완전히 금지하는 법안은 아니지만 미 역사상 가장 강력한 담배규제법으로 그 의의를 평가받고 있다.

이 법은 목적 및 적용 범위 등을 규정한 총칙적 내용과, 제1장에서 FDA의 권한에 강한 내용, 제2장에서 담배와 담배연기 성분 공개 등을 포함한 담배제품의 경고에 관한 내용, 제3장에서 담배제품의 불법적 거래방지에 관한 내용으로 구성되어 있다.

8) FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp., 529 U.S. 120 (2000).

9) 이에 관한 자세한 내용은 Elaine Stoll, The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act and the First Amendment: Why a Substantial Interest in Protecting Public Health Won't Save Some New Restrictions on Tobacco Advertising, 65 Food and Drug Law Journal 873, 2010 내용을 참조.

10) 이 부분은 줄고, “미국의 가족금연 및 담배규제법(Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act) 제정을 통해 본 우리의 입법과제”, 법학연구 제19권 제4호, 2009. 12의 내용 중 일부를 수정·보완하여 재정리한 것임.

2. FDA의 권한 강화

TCA는 미국 FDA로 하여금 미국 보건부(Department of Health and Human Service: DHHS)가 담배제품에 대한 규제를 할 수 있도록 하는 한편, 연방 식약품 및 화장품법(Federal Food, Drug and Cosmetic Act: FFDC)을 개정할 권한을 부여하였다. 이 법을 통해 FDA가 담배제품들의 제조, 판촉 및 유통 등과 관련해서 주된 연방규율기관이 됨을 천명하였다. 구체적으로 FDA는 공중 보건업무와 관련된 특히, 청소년 담배의 사용 및 담배의존성에 관한 문제들에 대해 의견을 표명할 권한이 있으며, 담배제품의 제조와 담배제품에 사용되는 성분의 정제, 대중 노출의 양을 규율하는 국가적 표준을 정할 권한을 갖는다. 새로운 제품은 FDA에 승인이 되지 않는 한 시판할 수 없고, 담배제품 제조자들로 하여금 담배제품의 건강 및 의존성 효과 또는 안전성과 관련한 장래에 도출되는 연구뿐만 아니라 이전에 가능하지 않았던 연구들을 공개하도록 함으로써 소비자의 알권리를 충족시키고, 담배산업에 대한 적정한 규제를 통해 담배관련 질병으로 야기되는 사회적 비용을 축소하기 위한 입법적 노력들을 지속할 것을 요구하고 있다.¹¹⁾ 또한 이 법을 통해 담배제품은 FFDC하에서 규율되는 어떠한 품목 및 제품과 연계해서 거래되어지는 것을 금지하도록 하면서 FDA내에 이 법을 수행하기 위한 센터를 설립하도록 하고 있다.

3. 담배수요 감소 조치

담배 수요를 감소시키기 위한 정책으로는 가격 정책과 비가격 정책으로 나눌 수 있는데, WHO 담배규제기본협약의 경우 이 두 가지 정책을 병용하여 활용하도록 하고 있다. 그런데 TCA에서는 담배 가격 정책이나 금연구역지정을 통한 담배수요 감소 조치에 대해서는 규정하고 있지 않다. 이는 미국의 각 주가 자율적으로 담배세를 부과하고 있으며, 이 법에서도 원칙적으로 담배제품의 기준 및 일반적 규제에 대해서는 주정부가 달리 규정할 수 없지만 담배제품의 판매, 배포, 판촉 및 접근 등과 관련해서는 주정부 또는 지방 정부에 우선권을 인정하고 있기 때문에¹²⁾ 별도의 가격 정책 또는 금연구역지정을 이 법에서 규정할 필요가 없다고 보여 진다. 그 외 담배규제기본협약이 권고하고 있는 비가격 정책에 대해서는 이 법안에서 포괄적이고 자세하게 규정하고 있다.

11) 최호영·송기민, “국민건강증진을 위한 담배사업의 규제정책의 동향과 타당성 검토 - 미국 가족 흡연 예방 및 담배규제법(Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act)를 중심으로”, 의료법학 제12권 제2호, 2011.12., 329면.

12) TCA Sec.916.

1) 담배성분 공개 및 정보제공 의무¹³⁾

TCA는 담배제조업자 및 수입업자로 하여금 보건부 장관에게 담배성분 및 첨가물 등에 대한 정보를 제공하도록 하고 있다. 구체적으로 ① 연초 및 필터 등에 함유된 성분, ② 각각의 담배제품에서 니코틴의 양, 전달 및 형태 등에 대한 기술, ③ 담배연기를 포함한 담배제품에 함유된 건강에 유해하거나 잠재적으로 유해한 것으로 인식된 모든 구성요소들의 리스트, ④ 담배제품, 그 구성성분 및 첨가물들이 건강에 미치는 영향, 행위적, 생리학적 효과 등에 대해 기술된 문서 등에 대해 정보를 제공하도록 하고 있다.

또한, 보건부 장관은 담배제조업자 및 수입업자로부터 ① 담배제품 및 그 구성요소들의 효과와 제조업자들이 활용가능한 기술을 사용하는 경우, 건강위험이 감소될 수 있는지 여부에 관한 보고서, ② 제조업자 및 시장배급자에 의해 사용된 시장조사서 및 보고서에 관한 추가적인 문서를 요구할 수 있는 권한을 부여받고 있다.

2) 담배의 포장 및 표시 규제

담배 포장 또는 매체 등을 통해 소비자를 오도, 기만할 수 있는 내용이 포함된 진술이나 표시를 금하도록 하고 있다.¹⁴⁾ 예를 들어, FDA에 승인된 담배제품이라던가 그 제품이 소비자의 사용에 안전한 제품이라고 FDA가 승인했다던가 하는 표시 또는 FDA의 심사 또는 요구조건에 따름으로써 안전하고 보다 덜 유해한 제품이라는 인식을 가져올 수 있는 표시 등을 하지 못하도록 하고 있다. 또한, 담배포장 또는 광고에 Light, Mild, Low와 같은 표현을 함으로써 소비자에게 덜 유해한 담배라는 인식을 줄 수 있는 표시를 금하고 있다.¹⁵⁾ TCA에서는 이러한 담배제품들을 수정된 위험 담배 제품(modified risk tobacco product)이라고 정의하고, 이러한 제품들이 명확히 담배 관련 질병의 위험이나 위해를 줄여줄 수 있다는 명확한 근거를 제시하지 않는 한 상업적 목적으로 판촉에 이용되지 못하도록 규정하고 있다.¹⁶⁾ 또한 실체화되지 않은 수정된 위험담배제품으로부터 공중보건을 효과적으로 보호하는 방법으로 관련 제품을 판매 및 배포하는 담배회사들을 사전 리

13) TCA Sec.101.

14) TCA Sec.103.

15) TCA Sec.1.

16) TCA Sec.1.

뷰하고 입증자료를 요구할 수 있도록 FDA에게 권한을 부여하는 규정을 두고 있다.¹⁷⁾

아울러 TCA가 통과됨으로써 담배제품의 포장, 광고 및 판촉에 대한 규정들이 개정되게 되었다. FCLAA Sec.4(15 U.S.C. 1333)은 다음의 9가지 중 하나의 문구를 돌아가면서 담뱃갑의 포장지에 명시함을 의무화하도록 개정되었다.¹⁸⁾

- 담배는 중독성이 있다.
- 담배 연기는 당신의 아이에게 유해할 수 있다.
- 담배는 치명적인 폐질환을 야기한다.
- 담배는 암을 유발한다.
- 담배는 심장발작과 심장질환을 야기한다.
- 임신 중 흡연은 태아에게 유해할 수 있다.
- 흡연은 당신을 사망에 이르게 할 수 있다.
- 담배 연기는 비흡연자에게 치명적 폐질환을 야기한다.
- 금연은 당신의 건강에 대한 위험을 크게 감소시킨다.

개정된 경고 문구들은 이전에 요구되던 경고들 보다 그 수가 확대되고 간결해져 이해하기 쉽도록 변화되었다.

3) 담배의 광고, 판촉 및 후원 금지

연방과 주정부는 담배의 이용으로 인해 발생하는 공중 건강과 사회적 문제에 대해 적절하게 대처할 수 있는 규제적 권한이나 수단이 미흡했던 측면이 있다. 담배제품은 주간 거래되어질 수 있는 상품이기 때문에 연방의회가 연방헌법 제1조 제8항에 근거하여 규제할 권한이 있다.¹⁹⁾ 즉, 담배제품의 이용으로 인해 야기되는 보건문제 및 비용 발생은 실질적으로 주간 상거래에 영향을 미치기 때문에 연방의회가 입법을 제정할 권한이 있고, TCA는 FDA에게 담배제품 및 판촉 등을 규제할 권한을 부여하였다.²⁰⁾ TCA는 스포츠 경기의 후원 등을 통한 광고로 인해 담배는 스포츠와 상당한 상관관계를 맺고 있고, 역동적 스포츠 활동과 연관되어 건강한 생활습관인 것처럼 비쳐

17) TCA Sec.1(43).

18) TCA Sec.201.

19) 담배의 판촉, 광고 및 배포는 주내 및 주간의 활동에 영향을 미치는 사항으로 연방의회의 Commerce Power에 해당한다.

20) TCA Sec.2(10), (12).

저 소비자들 그 중에서 특히 청소년들이 그릇된 신념을 가지도록 오도할 수 있다.²¹⁾ 담배이용에 대한 우호적인 신념이나 담배이용의 이점을 과도하게 포장하여 담배이용자 수를 증가시킬 수 있는 문제가 있다.²²⁾ 따라서 포괄적인 광고제한은 흡연율을 줄일 수 있는 적절한 수단으로 스포츠와 연예 이벤트를 후원할 수 없도록 하고, 담배 관측활동에 대해서도 FDA가 감시하고 규제할 권한을 가지도록 하였다.

3. 담배공급 감소조치

1) 담배밀수 및 불법거래 방지

담배의 불법거래, 밀수, 모조품의 거래를 방지하기 위해 라벨링, 검사 및 기록 등을 유지하도록 하고 있다. 담배제조업자나 배급자는 제조 또는 배급된 담배 제품이 통제 범위를 벗어나거나 세금을 지불함이 없이 수출입, 유통, 판매되는 경우에는 지체없이 법무부 장관 또는 재무부 장관에게 통지하도록 하고 있다.²³⁾ 또한 감사원장은 국경간 거래 및 담배제품의 광고에 대한 자료를 수집하여 조사할 의무를 부담하며, 그러한 거래로부터 초래되는 보건 효과에 대해서도 연구할 책임이 있다.²⁴⁾

2) 미성년자에 대한 담배 판매 등 규제 강화

기존의 법은 청소년들의 담배이용을 줄이기에 필요한 만큼의 충분한 제재수단이 되지 못하고 있다. 그러한 규정들은 청소년들이 쉽게 접촉할 수 있거나 담배이용을 강하게 조장할 만한 광고를 제한할 뿐 여전히 담배제조업자 및 판매업자는 그들의 제품을 촉진하고 정보를 전달할 수 있는 다양한 수단을 보유하고 있었다.²⁵⁾ 즉, 담배제품의 광고 및 판매를 제한하는 과거의 노력들은 청소년의 담배 이용을 억제하는데 실패했기 때문에 담배제품의 판매, 홍보 및 배급에 대한 포

21) TCA Sec.1(19).

22) TCA Sec.1(20).

23) TCA Sec.301.

24) TCA Sec.302.

25) TCA Sec.1(32).

괄적인 규제가 필요한 시점이라고 인식하고, 이 법안에서 미성년자에 대한 담배 판매, 판촉 및 광고에 대한 내용을 강화하고자 하였다.

미성년자의 흡연을 50%정도 줄이게 되면 현재 아이들 중 1000명 이상을 정기적 흡연자가 되는 것을 방지하게 되고, 그 중 300만 명이상이 담배로부터 유발된 질병으로 인해 조기에 사망하는 것을 구해줄게 될 것이다. 청소년 흡연의 감소는 약 750억 달러 상당의 의료비용을 줄여주는 효과를 거두게 될 것이라고 하고 있다.²⁶⁾ 미성년자의 경우에 어른들보다 담배판촉에 더 영향을 받기 때문에 담배광고 규제가 중요하게 다루어진다.²⁷⁾ 왜냐하면 담배제품 광고는 종종 담배의 이용이 미성년자에게 사회적으로 용인할만하고 건강에 도움이 된다고 현혹하거나 오도하도록 그려지고 있기 때문이다. 또한 담배회사 자료들에 따르면 젊은이들이 담배시장의 중요하고 결정적인 부분이라는 것을 지적하고 있다. 어른들보다 담배가격에 민감한 아이들은 담배가격을 대폭 인하한 광고 및 판촉 활동에 많은 영향을 받는다.²⁸⁾ 따라서 포괄적 담배 광고 제한은 청소년의 흡연율에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 보고 있다. 국제적인 경험들을 통해서 볼 때에도 엄격하고 포괄적인 광고규정은 소극적이고 약한 규제에 비해 전반적인 담배의 이용뿐만 아니라 젊은이들의 담배 이용에 보다 큰 영향을 미쳤다는 것을 보여주고 있다.²⁹⁾

IV. 미국 가족금연 및 담배규제법 제정 이후의 동향

1. 연방 수정헌법 제1조와의 충돌 문제

TCA가 제정되어 FDA에 담배포장 및 광고에 대한 경고문구 표시를 강제화할 수 있는 권한을 부여하고, 이에 따라 FDA는 담배회사들의 광고 및 판촉활동을 규제할 수 있는 입법적 조치들을 시행하였다. 이에 담배회사들이 반발하여 FDA의 일련의 조치들이 연방 수정헌법 제1조에 위반

26) TCA Sec.1(14).

27) 미성년자의 80%이상이 시장지배력이 강한 3대 브랜드 담배회사 제품을 이용 반면에 26세 이상 성인의 경우 54%만이 이들 브랜드 제품을 이용한다고 한다(TCA Sec.2(23)).

28) TCA Sec.2(25).

29) TCA Sec.2(27).

된다고 주장하면서 연방법원에서 제소하는 현상들이 잇따르고 있다. FDA를 상대로 한 소송으로 Discount Tobacco 판결³⁰⁾과 R.J. Reynolds 판결³¹⁾이 있는데, 전자는 담배포장 및 광고 등 관측활동 제한 등과 관련한 TCA의 규정의 위헌성 여부에 관한 것이고, 후자는 TCA에 근거하여 FDA가 제정한 조치들이 연방 헌법에 위배되는지가 문제된 사건이다.

1) Discount Tobacco 판결

연방항소법원은 원고들이 TCA의 광고 및 관측에 관한 규제를 할 것을 FDA에 부여한 것에 대해 연방 수정헌법 제1조의 표현의 자유를 침해하지 않는다고 판시하였다. 법원은 이들 표현은 상업적 표현으로서 Central Hudson 기준³²⁾이 아닌 보다 완화된 합리성 기준인 Zauderer 기준³³⁾이 적용된다고 하면서 정부는 소비자가 담배회사들이 주장하는 담배제품의 안전성에 대해 오도되는 것을 방지할 실질적인 증대한 이익이 있다고 보았다. 따라서 담배제품에 'light' 또는 'mild'와 같은 오도할 수 있는 문구를 금지하도록 하는 규정은 합헌적인 것으로 유지되었고 담뱃갑에 FDA에 의해 고안된 흡연에 대한 경고문구나 컬러문양을 반드시 포함시키도록 하는 규정 또한 합헌적인 것으로 판시하였다.

대부분의 TCA 규정에 대해서는 합헌성을 인정하였지만 몇 가지 규정에 대해서는 담배회사의 주장을 받아들였다. 예를 들어, 담배제품 구매의 대가로 담배와 관련 없는 제품을 제공하는 것을 금지하는 규정은 폐지하도록 하였다.

2) R.J. Reynolds 판결

30) Discount Tobacco city & Lottery v. United States, 674 F. 3d 509(6th Cir. 2012).

31) R.J. Reynolds Tobacco Co v. Food & Drug Administration, 696 F. 3d 1205(D.C. Cir. 2012).

32) Central Hudson 기준은 상업적 표현의 심사와 관련하여 다음의 4단계 심사기준을 제시하고 있다. ① 상업적 표현이 적법한 행위에 관한 것으로 오도성이 없을 것, ② 규제를 통해 달성하려는 정부의 이익이 실질적인 이익이 있을 것, ③ 규제를 통해 정부의 이익을 직접적으로 증진시킬 것, ④ 규제의 이익 달성에 필요한 정도를 초과하지 않을 것(박동열, “담배광고 규제에 관한 헌법적 고찰 - 미국의 경고도안 부착강제에 제기된 헌법적 의문을 중심으로” -, 안암법학 vol.44, 2014.05, 366면 참조).

33) Zauderer 기준은 상업적 표현과 관련하여 그 표현이 상대방에게 가치있음을 전제로 하는 것이라면, 상업적 표현을 하는 자가 특정 정보를 제공하지 않을 경우 헌법적으로 보호받을 수 있는 이익은 최소한에 그친다. 따라서 상업적 표현과 관련해 특정사항을 밝힐 것을 요청하는 것과 상업적 표현의 상대방의 현혹을 방지하고자 하는 정부이익과 합리적 연관성이 있다면 수정헌법 제1조 위반이 아니라고 보는 기준이다(박동열, 전계논문, 367면 참조).

Reynolds 사건은 담배포장이나 담배광고에 그림문양을 포함시키도록 하는 TCA 규정에 따라 FDA가 자체 고안한 특별한 문양이 위험적인 조치가 아닌지에 대해 담배회사들이 소송을 제기한 것이다. 이에 대해 D.C 순회법원은 FDA가 고안한 문양은 수정헌법 제1조를 위반하는 것이라고 판시하였다. 다수 의견은 이 사건에 대해서 정부가 요구하는 상업적 표현의 노출이 사실적이거나 비논쟁적이며, 합리적으로 소비자 기망의 방지에 관련되어 있는 것이 아니라면 Zauderer 기준이 적용되지 않는다고 판시하였다. 따라서 문제된 경고문양은 감정적 대등을 유발하는 것이 아닌 단순한 사실적 정보를 제공하고 있는지에 대해 의심의 여지가 있고, 나아가 소비자 기망방지가 주목적이 아니라 흡연률 감소에 영향을 미쳤다는 입증없이 단순히 흡연율을 감소시킬 의도로 고안된 문양이라고 볼 여지가 있기 때문에 상당성 기준인 Central Hudson 기준에 따른다고 판시하였다.

3) 소결

FDA는 Reynolds 사건에 대해 항소할 것을 포기하고, 문제된 조치들을 폐기하는 조치를 하였다. 반면에 Discount Tobacco 사건에 대해 담배회사는 연방대법원에 항소하였지만 기각하는 결정을 하였다.³⁴⁾

이 두 개의 연방법원 판결을 통해 볼 수 있듯이 FDA의 담배 광고 및 판촉 규제에 대한 포괄적 권한이 있음을 일응 인정하면서도 FDA가 행하는 구체적인 조치들에 대해서는 여전히 조심스러운 입장을 견지하고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 Reynolds 사건에 대한 다수 의견이 대안 없이 지나치게 엄격한 기준을 사용한 것은 아닌지에 대한 비판이 있다. 경고 문양과 흡연율 감소와의 상관관계에 대한 입증도 보다 장기적이고 거시적 관점에서 보고 판단했어야 할 필요가 있다는 것이다.

2. Healthy People³⁵⁾ 2020의 금연정책 목표 및 계획

Healthy People 2020은 보다 건강하고 장수하는 사회를 건설하기 위해 10개년 계획으로 2010년

34) 박동열, 전계 논문, 372면 참조.

35) Healthy People은 미 보건부가 보다 건강한 국가로 발전시키기 위한 정책 목표를 설정하고 억제전략을 세우는 연방정부 내 부처간 기구로서 보건부를 비롯한 농림부, 교육부, 사법부 등이 참여한다(<http://healthypeople.gov/2020/about/fiw.aspx>).

12월 2일에 시작된 정책 지침이다. 이 중에서 담배 이용과 관련해서는 흡연과 간접흡연으로 인한 질병, 장애 및 사망률을 감소시킬 목적으로 다음의 3가지 목표를 가지고 진행하고 있다.³⁶⁾

1) 담배이용 습관의 억제

담배 이용을 감소시키기 위해 청소년의 흡연 개시 및 성인의 흡연 억제를 유도하는 정책을 수행하기 위해 국가적 목표를 세우고 추진하도록 한다. 예를 들면, 2008년 기준으로 만18세 이상 성인 남성 흡연율이 20.6%인데 2020년 12% 수준까지 감축하는 것을 목표로 하고 있으며, 잎담배 등 무연담배의 경우에도 2005년 기준 성인 남성의 2.3% 이용률은 2020년까지 0.3% 수준으로 감소시키도록 추진 전략을 세운다. 청소년의 경우에도 연령대별 예를 들어, 고등학생의 경우 2009년 26%에서 2020년 21%로 담배이용률을 축소시키는 목표를 세우고 전략을 추진한다.

2) 건강 시스템 변화

금연서비스 및 조치에 대한 접근성 및 이용을 확대하는 정책 및 전략을 수립함으로써 건강 시스템의 변화를 유도한다. 2008년 기준으로 6개 주정부가 니코틴 의존성 치료를 위한 포괄적 메디케이드 보험적용을 가지고 있었는데, 2020년까지 미국 전 주정부가 이러한 치료에 대한 보험치료를 받을 수 있도록 추진해 나간다. 또한 병원, 치과병원, 약물치료시설 등 보건시설에서의 담배차단 장치를 증대시키고, 금연 상담소를 확대해 나가도록 한다.

3) 사회 환경적 변화

간접흡연에 대한 노출을 줄이고, 담배가격 인상, 담배광고의 제한, 미성년자에게 불법적인 담배 판매를 근절시키는 정책을 수립하여 추진해 나간다. 구체적으로는 3~11세 이하, 12~17세 이하, 18세 이상 성년 연령대별로 구분하여 간접흡연으로부터 비흡연자의 노출 비율을 감소시키는 정책을 추진해 나가도록 하고 있다. 또 각 주정부 및 지방정부에서는 공공장소 또는 작업장에서의 흡연을 금지하는 실내청정지역을 유지하는 법률들을 제정하도록 유도하고 있으며,³⁷⁾ 보다 강력

36) <http://healthypeople.gov/2020/topicsobjectives2020/overview.aspx?topicid=41>.

37) 현재는 일부 주에서만 시행되고 있는데 미국 전 지역으로 확대를 목표로 추진해나가고 있다.

한 담배규제법을 가지고 있는 하부 단위의 지방 정부에 대해 주법이 우선하도록 되어 있는 경우 폐지토록 하는 입법정책을 추진해 나간다.³⁸⁾

그 외에도 담배제품에 대한 연방세 및 주세를 지속적으로 인상하고, 청소년들의 인터넷, 잡지, 신문, 방송매체 등 담배 관측에 노출되는 비율을 축소시키는 정책을 수립한다. 그리고 미성년자들에게 담배제품 판매를 금지시키는 법률들을 강화시킴으로써 미성년자에 대한 불법적인 담배판매를 근절시키고, 지속적이고 포괄적인 담배 규제 프로그램을 운영할 수 있는 주정부, 지방정부의 비율을 증대시키는 정책을 추진해 나가도록 하고 있다.

V. 시사점

1960년대 중반 이후 미국은 담배로부터 국민의 건강과 안전을 보호하기 위해 담배 수요와 공급을 줄이기 위한 입법적 노력들을 지속적이고 점진적으로 강화해왔다. 그러한 노력이 최고조로 집약된 법률이 포괄적 담배규제법인 TCA 제정이었다. 2009년 TCA 제정 이후 현재까지 담배관련 소송들과 정부의 정책들을 통해 TCA가 안정화되고 정착되어 가는 과정에 있다고 할 수 있다. 물론 R.J. Reynolds 판결에서 보여지는 것처럼 아직은 조심스러운 입장을 견지하면서 FDA의 포괄적 규제권에 제동을 걸기도 하였다. 그러나 미국 담배규제의 역사적 전개 과정을 통해 알 수 있듯이 인간의 생명과 건강을 위협할 중독성있는 해악물질로 담배를 인식하고, 사회로부터 담배를 축출하기 위한 법적 조치들을 강화해 왔기 때문에 관례의 태도는 점점 더 적극적으로 FDA의 권한을 인정하는 방향으로 나아갈 것으로 전망된다.

우리나라의 경우에도 담배소비를 억제하고, 공급을 줄이기 위한 많은 정책들이 나오고 있지만 이러한 정책들의 실효성을 담보할 입법적 노력은 상당히 부족하다. 이미 오래 전부터 많은 논문과 학자들이 현재의 국민건강증진법과 담배사업법의 이원화된 법체계의 문제점을 지적하고 통합적인 담배규제법 제정의 필요성을 역설했음에도 불구하고 우리 정부는 여전히 미온적 태도를 유지하고 있다. FCTC 이행사항들을 기존의 두 법의 개정을 통해 일부 반영하고 있긴 하지만, 다분히 국제사회의 비난을 의식한 측면이 크다고 할 수 있다. 또한 최근 법률 개정에서 반영된 사항들

38) 2009년 기준 12개 주가 주법이 실내 무연 환경에 대한 지방 정부 법에 우선하는 법을 허용하고 있고, 담배 광고에 대해서는 18개 주가 우선법을, 담배제품에 대한 청소년의 접근을 제한하는 법에 대해서는 22개 주가 주법이 우선권을 가지고 있도록 규정하고 있다(<http://healthypeople.gov/2020/topicsobjectives2020/objectiveslist.aspx?topicId=41>).

도 담배포장 및 광고 등의 규제에 관한 사항들이 명확한 기준이나 근거 없이 비슷한 내용이 일부는 국민건강증진법에 일부는 담배사업법에 반영되어 있다. 따라서 FCTC의 구체적 체계적 실행을 위해서 뿐만 아니라 법적 정합성 제고의 측면에서도 별도의 단행법으로서 통합적인 담배규제법 제정이 필요하다.

그리고 TCA를 비롯한 미국의 담배규제정책 및 법제에서 알 수 있듯이 보다 강력한 규율과 세 부적이고 구체적인 담배 수요 및 공급 억제정책들은 주 정부 또는 지방정부의 자율적 결정에 맡기고, 행정부의 세부정책집행을 통해 달성하려고 하고 있다. 우리나라도 통합적인 담배규제법을 제정하는 경우 전반적이고 최소한의 가이드라인을 제시하고, 지방자치단체에 자율적인 규제권한을 부여하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

장 옥

(연세대학교 법학연구원 연구교수)

참고문헌

박동열, “담배광고 규제에 관한 헌법적 고찰 - 미국의 경고도안 부착강제에 제기된 헌법적 의문을 중심으로”, *안암법학* vol.44, 2014.05.

장 옥, “미국의 가족금연 및 담배규제법(Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act) 제정을 통해 본 우리의 입법과제”, *법학연구* 제19권 제4호, 2009. 12.

최은진, “담배규제와 흡연예방을 위한 미국 정책의 시사점”, *보건복지포럼*, 2012.4.

최호영, 송기민, “국민건강증진을 위한 담배사업의 규제정책의 동향과 타당성 검토 - 미국 가족 흡연 예방 및 담배규제법(Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act)를 중심으로”, *의료법학* 제12권 제2호, 2011.12.

Arlen W. Langvardt, Tobacco Advertising and the First Amendment: Striking the Right Balance, *William & Mary Business Law Review*, 2014. 4.

Elaine Stoll, The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act and the First Amendment: Why a Substantial Interest in Protecting Public Health Won't Save Some New Restrictions on Tobacco Advertising, *65 Food and Drug Law Journal* 873, 2010.

<http://www.govtrack.us/congress/bills/111/hr1256/text> (최종확인일자 2014. 8.25).

<http://healthypeople.gov/2020/about/fiw.aspx> (최종확인일자 2014. 8.31).

<http://healthypeople.gov/2020/topicsobjectives2020/overview.aspx?topicid=41> (최종확인일자 2014. 8.31).

<http://healthypeople.gov/2020/topicsobjectives2020/objectiveslist.aspx?topicId=41> (최종확인일자 2014. 8.31).