

2020 한국규제학회 춘계학술대회 발표자료집

- ▶ 주 제 : 규제개혁 진단 : 변화와 방법
- ▶ 일 시 : 2020년 5월 29일(금) 13:30-18:00
- ▶ 장 소 : 한국행정연구원 갈등관리교육실(신관 지하1층)
- ▶ 주최·주관: (사)한국규제학회
- ▶ 후 원 : 한국행정연구원

(사)한국규제학회

Korea Society For Regulatory Studies

【프로그램】

시 간			내 용
부터	까지	소요	
13:30	13:40	10	등 록
13:40	14:00	20	개회식 축 사 : 안성호(한국행정연구원장) 개회사 : 이민창(한국규제학회회장)
14:00	15:45	105	[제1세션] 사회 : 강영철(한양대) ○ 발 표 - 김태윤, 조예진, 김경희(한양대) 규제개혁의 미로 : 생명바이오분야를 중심으로 - 회피, 집단망각, 무시 - 김성준(경북대), 하선권(한국생명공학연구원) 우리나라 금연정책의 비판적 평가와 행동경제학적 대안의 모색 - 최성락(동양미래대), 이혜영(광운대) 규제영향분석서 비용 분석 부문의 실태와 한계 ○ 토 론 - 양준석(가톨릭대), 이영범(건국대), 이민호(한국행정연구원)
16:00	17:20	80	[제2세션] 라운드테이블 - 규제개혁: 변화와 방법 사회 : 김주찬(광운대) - 김진국(배재대), 김신(행정연), 이민창(조선대), 박형준(성균관대)
17:30	18:00	30	한국규제학회 총회 및 상임이사회 개최
18:00			폐 회

【목 차】

【제1세션】

사 회 : 강영철(한양대학교)

발표 1 : 규제개혁의 미로 :생명바이오분야를 중심으로 -회피, 집단망각, 무시..... 1

발 표 : 김태운,조예진,김경희(한양대)

토 론 : 양준석(가톨릭대학교)

발표 2 : 우리나라 금연정책의 비판적 평가와 행동경제학적 대안의 모색..... 17

발 표 : 김성준(경북대), 하선권(한국생명공학연구원)

토 론 : 이영범(건국대학교)

발표 3 : 규제영향분석서 비용 분석 부문의 실태와 한계..... 53

발 표 : 최성락(동양미래대), 이해영(광운대)

토 론 : 이민호(한국행정연구원)

< 제1세션 >

규제개혁의 미로 :생명바이오분야를
중심으로 -회피,집단망각,무시

김태운,조예진,김경희
(한양대학교)

2020 한국규제학회 춘계학술대회

2020. 05. 29

규제개혁의 미로: 생명바이오분야를 중심으로 - 회피, 집단 망각, 무시

김태윤, 조예진, 김경희

KSRS 한국규제학회
Korea Society For Regulatory Studies



규제개혁의 미로: 생명바이오분야를 중심으로
- 회피, 집단 망각, 무시

CONTENTS

01 연구의 의의

02 이론적 검토

- 2.1 3중 위임자-대리인 모형
- 2.2 규제에 대한 관료 행태

03 분석과정

04 분석 결과

- 3.1 연구의 분석틀
- 3.2 사례 분석
- 3.3 델파이(Delphi) 분석

- 4.1 분석 결과 : 개선 vs 반개선
- 4.2 사례별 예시
- 4.3 규제에 대한 무지 예시

05 결론

01

연구의 의의

규제개혁의 미래: 생명바이오분야를 중심으로 - 최지, 김단, 양익, 무사

4

1. 연구의 의의

- 규제와 규제개혁과정을 이해하는데 있어서 가장 중요하게 논의되어야 할 부문은 규제업무를 담당하고 있는 규제기관과 관료임(최병선, 1996)
- 규제개혁과정에서 관료의 역할에 대한 연구는 관료의 자율성을 강조하고 관료의 행태 연구에 중점을 두거나 관료를 수동적 행위자로 상정하고 대통령, 의회, 이익집단의 역할에 초점을 두는 시각이 있음(Wood, 1989; Moe, 1984; Weingast & Moran, 1983; Katzman, 1980)
- 그러나 관료는 대통령이나 의회의 정책의제를 이해하고 협조하는 정책집행자의 역할을 수행하는 한편 자율적 행위자로서 정치적 의제와 선호를 갖고 있으며 정책에 반영하려 행동한다는 점에서 두 개의 관점을 모두 고려할 필요가 있는 바 규제개혁을 주업무로 하는 국무조정실과 규제권자인 부처의 입장을 분리하여 접근해보고자 함
- 본 연구에서는 규제개혁의 측면에서 3중 위임자-대리인 이론을 재해석하여 국민-국무조정실-부처 관료의 관계를 위임자-감독자-대리인의 이중 대리 계약으로 설정하고 규제기관 관료 행태의 유형화를 시도하였음
- 생명바이오분야 규제개혁실적으로 국무조정실이 발표한 안건들을 사례로 하여 국무조정실과 부처 관료의 역할을 분리하고 규제개혁에 대한 관료의 행태를 유형화하여 그에 따른 정책적 함의를 제공하고자 함

* 본 연구는 2019년도 한국생명공학연구원에서 수행된「생명(바이오)분야 규제 개혁화 및 사회적 수용성 제고방안 연구」의 일부를 보완, 정리하여 작성하였음을 밝힘

02

이론적 검토

- 2.1 3중 위임자-대리인 모형
- 2.2 규제에 대한 관료 행태

2. 이론적 검토

2.1 3중 위임자-대리인 모형

: 경제학적 논리를 기반으로 규제자와 피규제자의 정보 구조, 규제 수단과 여타의 정치경제적 제약들을 분석하고, 대리인의 역선택과 도덕적 위해가 동시에 존재하는 정보 비대칭 구조를 고려하여 최적 계약의 특징을 도출(Laffont & Tirole, 1993)



- **목적함수**: 감독자는 위임자인 국민의 사회총후생을 극대화하려는 목적함수를 갖고 있으므로, 국민후생에서 감독자와 대리인에 대한 보수, 렌트, 공공자금의 잠재비용 등을 차감한 잔여(residuals)를 극대화하려 할
- **제약조건**: 참여조건, 무담합조건, 유인합치조건

2. 이론적 검토

2.1 3중 위임자-대리인 모형

3중 위임자-대리인 모형과 기존 대리인 이론의 차이

첫째, 비대칭적 정보는 위임자와 감독자, 감독자와 대리인 사이의 통제권을 제약함

계약 이전에 존재하는 비대칭 정보로 인한 역선택(adverse selection)은 규제 지대가 발생하는 원인을 설명하고, 계약 이후의 비대칭 정보로 인한 도덕적위해(moral hazard)는 관료의 포획현상을 설명함

둘째, 정보의 비대칭성은 대리인이 재량권을 행사할 수 있는 유인으로 작용함

정보 비대칭성이 존재하는 경우에는 대리인이 규제에 독자적으로 보유한 정보를 이용할 수 있고 공익을 추구하는 것이 아니라 사적인 선호를 반영할 수 있음

셋째, 규제의 공급 측면에서 행정 및 정치적 제약을 고려함

기존의 이론에서는 정치, 규제 관료들의 관계를 블랙박스로 묘사하였으나, 3중 위임자-대리인 모형은 감독자를 추가하고 2중 대리 관계를 설정하여 규제 기관 및 관료 사이의 상호작용 때문에 규제가 목적을 달성하지 못하는 상황을 반영함

2. 이론적 검토

2.2 규제에 대한 관료 행태

규제와 비규제의 구분

◆ 규제와 비규제를 구분하는 판단기준이 모호하여 관료가 규제 및 비규제의 분류를 소극적으로 판단

- 규제 주체의 범위에 권한위임기관의 포함 여부, 규제 대상의 범위에서 행정내부규제의 포함 여부, 규제 속성에서 강제성에 대한 해석 차이 등에서 이론과 실제 행정에 적용하는 규제 개념 간의 괴리가 발생(이혁우, 2011)

◆ 사례 : 규제개혁위원회의 미등록규제 정비

- '09년에 규제개혁위원회는 9개 부처를 대상, 미등록규제 정비를 위해 비규제로 분류된 12,486건의 법령 검토
- 이후 규제개혁위원회와 각 부처가 TF를 구성하여 규제 해당 여부를 다시 판단한 결과, 부처가 처음 비규제로 분류한 법령 중 2,883건(23%)의 법령이 규제에 해당하는 것으로 조사됨

2. 이론적 검토

2.2 규제에 대한 관료 행태

규제와 비규제의 구분

◆ 행태적 측면에서 정부 관료가 규제 및 비규제의 분류를 소극적으로 판단하는 이유(이혁우, 2011)

첫째, 선한 목적의 정부 활동은 규제에 해당하지 않는다고 오해하는 경우가 존재

- 규제는 실행과정에서 강제성을 수반하므로 공익 목적의 규제라 할지라도 피규제자에게는 부담을 발생시킴
- 그러나 규제심사 실무자들의 "선한 규제는 규제가 아니다"라는 편향된 인식이 존재함(차미숙, 2005)

둘째, 규제를 개혁의 대상으로 부정적으로 바라보는 시각이 존재

- 부처의 소관업무를 규제로 등록하면 관리대상, 즉 규제개혁의 대상에 해당한다고 여김
- 그러나 피규제자에게 최소한의 부담을 가하면서도 규제로 인한 편익이 비용보다 큰 경우도 존재함(이혁우, 2009)

셋째, 부처 차원에서 관리하는 규제가 많으면 자원할당, 부처평가 등에서 불이익이 발생한다고 생각

- 한정된 자원으로 다양한 사업을 수행해야 하는데 관리해야 하는 규제가 늘어난다면 자원이 부족하거나 그로 인하여 사업 운영에 어려움을 겪을 수 있음
- 부처별 등록규제수를 대상으로 양적으로 규제개혁평가를 하는 방식도 관료가 규제를 소극적으로 판단하는 이유가 됨

2. 이론적 검토

2.2 규제에 대한 관료 행태



규제개혁에는 변화를 추진하는 동력과 변화에 저항하는 힘이 공존(주요진, 2004)

관료들이 규제개혁이라는 변화에 저항하는 이유는 재량권 행사 범위가 줄어들고 사적 이익이 침해될 수 있기 때문(Johnson & Liebcap, 1995; Mitnick, 1980; Kaufman, 1976)

규제에 대한 관료의 재량권 행사

- 사회 전반의 난제가 증가하면서 입법부가 문제 상황을 포괄적으로 규제하는 법령을 제정하기 어려운 경우가 일반화됨

» 규제 관료의 재량권 행사 증가 ↑

- 관료의 재량권 행사는 **규제의 유연성 제고, 소극주의 및 형식주의 방지, 현장 대응능력 제고** 등 긍정적 해석이 있지만, 재량의 적정 수준을 가늠하기 어려워져 **책임회피 또는 부정부패**로 이어질 수 있다는 부정적 시각도 존재함

2. 이론적 검토

2.2 규제에 대한 관료 행태

공공선택론에 따르면,

- 관료는 선호와 효용극대화를 추구하는 합리적 행위자이므로 **사적 이익**을 추구 (Stigler, 1975)
- 주어진 조건에 따라서 비용과 보상을 가능하고 현재가치와 미래가치를 판단하여 최적화 (Hilton, 1972)

〈관료의 사적 이익 추구 행태〉



2. 이론적 검토

2.2 규제에 대한 관료 행태

관료의 사적 이익 추구 행태

- 첫째,** 관료가 규제를 이용하여 얻는 사적 이익은 새롭게 창출된 부가가치가 아니라 **지대(rent)**에 해당 (김일중, 1995)
관료와 같이 조직화된 집단은 시장의 다른 행위자에 비하여 정보 비대칭성 상황에서 유리한 위치에 있으므로 지대를 얻기 쉬움
- 둘째,** **포획**은 규제기관과 관료가 공익을 실현하기 위한 규제가 아니라 피규제자의 선호를 반영하거나 피규제자에게 유리한 규제를 공급하는 현상을 말함 (최병선, 1992)
규제 관료가 포획되는 원인은 조직의 예산을 확대하거나 개별적인 인센티브를 늘리고 지대를 확보하기 위함 (Tullock, 1967; Niskanen, 1971; Olson, 1965)
- 셋째,** 규제기관 관료는 여타 조직화된 이익집단과 마찬가지로 **하부정부**를 형성하고 유지하고자 함
관료는 규제 이슈 네트워크와 같은 이미 형성된 하부정부를 이용하여 규제에 대한 정보를 통제할 수 있고 자신들의 기술적 전문성이 영향력을 발휘하고 있다고 여기므로 기존의 규제를 유지하려함 (Rourke, 1984)

2. 이론적 검토

2.2 규제에 대한 관료 행태

관료의 사적 이익 추구 행태

넷째, 책임 회피는 관료가 규제나 민원에 적극적으로 대응하지 않고 의사결정을 미루거나 책임을 전가하는 행위를 의미함
책임 회피는 관료적 병리 현상(bureaupathology)을 야기하는데, 관료가 본인의 업무범위 내에서만 일하려는 최소성과 경향, 규칙과 절차의 변화를 거부하는 등의 행태를 보임 (박천오, 2007)

다섯째, 규제관용(regulatory forbearance)은 금융규제분야에서 도입된 이론으로서 은행의 부실 문제가 있을 때 규제자가 이에 해당하는 규제조치를 사전적으로 취하지 않고 방관하는 것을 의미함 (Goodhart et al., 1998)
규제관용이 발생했다는 것은 무시적 또는 명시적인 규제 제협상이 예정된다는 의미이므로, 기존 규제에 대한 비일관성과 신 회성 문제가 발생함 (Kyrdland and Prescott, 1977)

여섯째, 관료제 조직이 갖는 내재적 경직성(inherent rigidity)으로 인하여 **복지부동** 행태가 나타남 (Fisner, 1993)
변화를 싫어하는 타성은 관료의 모험회피적 성향을 극대화시켜서 관료가 규제수단을 선택할 때 시장유인적 수단보다는 불 확실성이 적은 명령지시적 수단을 선호하도록 함 (최병선, 1992)

03

분석과정

- 3.1 연구의 분석틀
- 3.2 사례 분석
- 3.3 델파이(Delphi) 분석

3. 분석과정

3.1 연구의 분석틀

- 3중 위임자-대리인 이론과 규제개혁에 대한 관료 행태 이론을 고찰하고 그 결과를 종합
- 감독자인 국무조정실의 규제개혁 수용 여부, 대리인인 부처 관료의 규제개선의지 유무, 위임자인 국민의 규제개혁 체감 여부에 따라 관료 행태를 분류

관료 행태 유형	3중 위임자-대리인 이론			관료 행태 원인
	감독자 국무조정실의 수용	대리인 부처 관료의 규제개선의지	위임자 국민의 규제개혁 체감	
무시	○	×	×	지대, 포획, 하부정부, 재량권
회피	○	△	×	책임회피, 포획, 지대, 재량권
집단 망각	○	○/△	△	복지부동, 규제관용

3. 분석과정

3.1 연구의 분석틀

규제개혁에 대한 관료 행태의 조작적 정의

- 1) 무시
 - 규제 관료가 국민의 규제개선 요구사항과 명백히 부합하지 않는 규제개선안을 제시하여 결과적으로 국민이 요구한 규제개혁의 효과가 나타나지 않도록 하는 행태
 - 감독자가 규제개혁 사안을 수용했으나 대리인의 사안에 대한 규제개선의지가 없었으므로 규제집행단계에서 피규제자 위치에 있는 위임자가 규제개혁의 효과를 체감하지 못하는 경우
- 2) 회피
 - 규제 관료가 국민의 규제개선 요구사항에 상응하는 규제개선안을 실행하였으나 결과적으로 규제개혁의 효과가 나타나지 않도록 하는 행태
 - 감독자가 규제개혁 사안을 수용했으나 대리인의 규제개선의지가 불분명하여 규제개선안의 실행 이후에도 규제진입장벽, 이중규제 등의 문제가 발생하였기 때문에 규제집행단계에서 위임자가 규제개혁의 효과를 체감하지 못하는 경우
- 3) 집단 망각
 - 규제 관료가 국민의 규제개선 요구사항에 명백히 부합하거나 적어도 상응하는 규제개선안을 제시하였으나 개선안을 실행하지 않고 지체하거나 진행중이어서 규제개혁의 효과가 바로 나타나지 않도록 하는 행태
 - 감독자는 규제개혁 사안을 수용했으나 대리인이 규제개선의지를 불분명하게 표명하고 규제개선안의 실행을 완료하지 않아서 규제집행단계에서 위임자가 규제개혁의 효과를 확인하기 어려운 경우

3. 분석과정

3.2 사례분석

분석 대상

국무조정실의 규제혁신성과 중 바이오 분야 규제에 해당하는 73건을 대상으로 해당 규제개선(안)의 추진 실적 및 후속 조치 과정을 확인

- 생명바이오분야 규제개혁의 실태를 분석하기 위하여 2018년 1월부터 2019년 5월까지 문재인정부의 미래 신산업 규제혁신의 일환으로 국무조정실에서 발표한 「신산업 현장어로 규제혁신 추진방안」 및 「포괄적 네거티브 규제 전환방안」, 446건의 과제 중 바이오헬스, 3D 프린팅, 신약, 신의료기기, 스마트헬스, 바이오의약품, 화장품/건강기능식품, 분과에서바이오 분야 규제에 해당하는 73건을 분석대상으로 선정

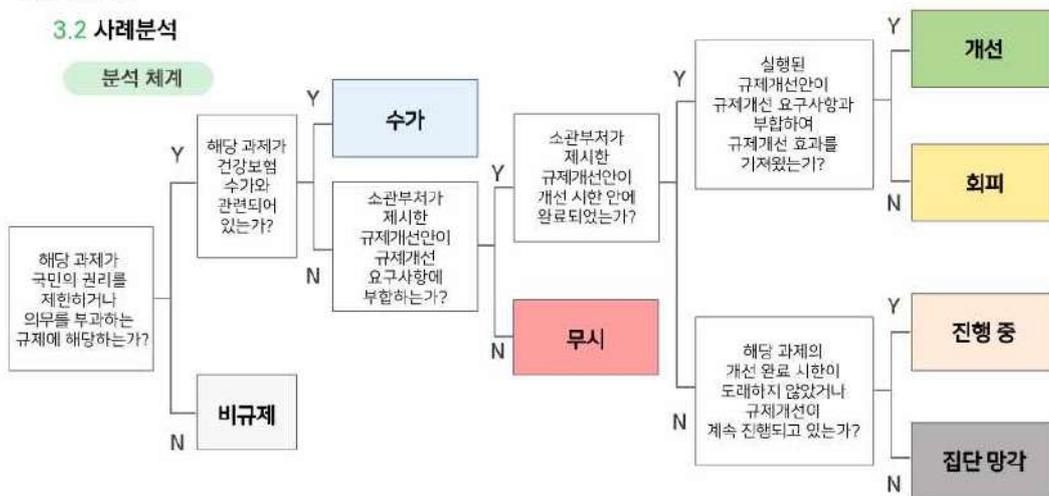
*연구수행기간은 2019년 6월 20일부터 2019년 12월 15일까지, 과제 선정 여부를 최종적으로 확인한 시점은 2019년 10월 22일임



3. 분석과정

3.2 사례분석

분석 체계



3. 분석과정

3.3 델파이(Delphi) 분석

전문가들의 주관적 견해를 최대한 활용하기 위해 **전문가들끼리 반복적으로 의견을 수렴하는 기법**으로, 전문가들로부터 평가대상에 대한 판단을 체계적으로 얻어내고 교환하며 개발하는 직관적 예측 방법임

델파이 기법의 일반적 절차는 사전 준비 단계, 설문 조사 단계, 평가 및 정리 단계 순으로 구성되며 구체적인 절차는 다음과 같음

- 사전 준비 단계: 이슈의 명료화 → 전문가 선정 → 설문조사 설계
- 설문 조사 단계: 설문서 개발 → 설문조사 → 설문결과 분석
- 평가 및 정리 단계: 결과의 정리 및 평가 → 최종보고서 작성

문헌분석으로 규제개선여부를 판단하기 어려운 규제 18건에 대해 전문가를 대상으로 3차례에 걸쳐 반복 설문함

- **조사 기간**: 2019년 12월 - 2020년 02월 (전화/이메일을 통한 비대면 방식)
- **조사 대상**: 규제개선 대상과 관련된 연구자 및 연구관련 중사자, 산업/협회 관계자, 규제 전문가로 구성(총 45명, 중복 제외)

04

분석 결과

- 4.1 분석 결과 : 개선 vs 반개선
- 4.2 사례의 예시
- 4.3 규제에 대한 무지 예시

4. 분석 결과

4.1 분석 결과 : 개선 vs 반개선



4. 분석 결과

4.2 사례별 예시

1) 무시 : '의약품 제조 GMP 시설에 대한 「화학물질 관리법」 적용 기준'

- 규제 관료가 국민의 규제개선 요구사항과 명백하게 부합하지 않는 규제개선안을 제시하여 국민이 요구한 규제개혁의 효과가 나타나지 않음

규제개선 요구사항 :

- 화학물질관리법(이하 화관법)이 시행되어 의약품 제조 GMP(의약품 제조 및 품질관리 기준) 시설에 화관법을 일괄 적용하는 경우에 GMP 기준과 화관법이 상충하는 문제가 발생하므로 화관법의 적용 범위를 명확하게 규정하도록 규제개선을 요구

* 상충에서 화관법에서는 살내 출입구 트랜치와 배수구를 설치하도록 규정하고 있으나 GMP 기준에서는 살내 미생물 오염발생을 우려하여 트랜치와 배수구 설치금지

소관부처 개선방안 :

- 유해화학물질 취급시설 안전성 평가제도를 시행 (18.1월)하고 소량 취급사업장 안전시설 설치기준 차등 관리 방안을 마련(18.6월)하여 유해화학물질 관리법을 준수하고 있던 기존 제조시설에 대해 화관법을 탄력 적용하는 규제개선계획을 발표함(18.1월)
- * 출처: 국무조정실, 「신산업·신기술 분야 규제혁신 추진방안」(18.01.22)
- 부처의 후속조치를 확인한 결과에 따르면 '유해화학물질 소량 취급시설에 관한 고시'를 시행함(18.7월)

사례 분석 :

- 1) 신설한 유해화학물질 취급시설 안전성 평가제도는 단순 유해화학물질 취급시설 중 2014년 이전에 설치된 시설을 대상으로 적용하므로, 전 문가 델파이 결과에 따르면 독성물질로 분류되지 않은 소량의 화학물질을 사용하는 의약품 제조 GMP 시설과는 무관한 제도임. 국민의 규제 개선 요구사항과 명백하게 부합한다고 볼 수 없음
- 2) 기존의 GMP 시설에 화관법을 차등 적용하는 개선안은 일견 타당해 보일 수 있으나 신설 GMP 시설은 해당되지 않으므로 원론적으로는 GMP 기준과 화관법의 상충 문제를 해결하지 못함
- 3) 의약품은 환경부의 화학물질관리법 시행 이전부터 ICH(국제의약품규제조화위원회) 및 GMP 규정에 따라 유해물질 생산이 통제되고 있고 국내의 제조업체는 이미 식약처가 안전성과 유효성에 관한 평가(독성시험, 유전체 독성, DMF 검증 등)로 관리하고 있으므로 의약품 제조 GMP 시설에 대한 화학물질관리법 일괄적용은 정부기관의 이중 규제에 해당함

4. 분석 결과

4.2 사례별 예시

2) 회피 : '등록대상 원료 의약품의 지정'

- 규제 관료가 국민의 규제개선 요구사항에 상응하는 규제개선안을 실행하였으나 결과적으로 규제개혁의 효과가 나타나지 않음

규제개선
요구사항 :

- 원료의약품 등록제도(Drug Master File, 이하 DMF) 시행에 따라 신규 품목 허가를 신청하는 모든 주사제는 등록된 원료 의약품을 사용해야 함. 그러나 원료의약품 등록실적이 저조하여 신규 주사제 개발에 어려움이 있으므로 규제개선을 요구
- * 원료의약품 등록제도는 2002년에 도입되었으나 해외 의사 과다 비용 소요 등의 이유로 5종의 원료의약품이 등록('18년 3월 기준)

소관부처
개선방안 :

- '원료의약품 등록에 관한 규정'을 개정함('18.6월). 개정된 [별표 1]의 내용에 따르면 퇴장방시의약품에 해당하는 성분 및 영양소 보급 [예: 포도당, 아미노산, 지방산, 비타민, 무기질 등]을 목적으로 하는 제제의 원료의약품은 등록 대상 원료의약품 항목에서 제외
- * 출처: 국무조정실, '신산업 현장예로 규제혁신 추진성과 및 향후계획'('18.11.15)

사례
분석 :

- 1) 원료의약품 등록 제의 항목을 추가하여 DMF에 등록하지 않은 일부 원료의약품도 제품개발에 사용할 수 있게 되었다는 점에서 규제개선안 이 국민의 요구사항에 일견 상응한다고 볼 수도 있으나, 원료의약품의 등록 예외 적용 여부를 사용 목적에 따라 판단하도록 한 점은 관료가 규제개선 요구사항에 부응하려는 의지가 불분명한 것으로 사료됨. 영양소 보급의 목적에 사용되는 제제일지라도 의약품 허가를 받은 적응 증이 다른 질병개선이라면 원료의약품 등록대상에 해당하게 되므로 규제개선의 효과가 나타나지 않기 때문
- 2) DMF는 본래 미국이나 유럽처럼 전체 유효성분을 등록 대상으로 하는 제도이나, 제약산업 환경, 관련 업계의 준비기간 등을 감안하여 매년 국민다소비 성분을 우선하여 단계적으로 대상 성분을 확대하고 있음(식약처, 2018). 그러나 기허가 의약품은 원료의약품을 등록하지 않아도 판매가 가능하기 때문에 원료업자가 비용을 들여 신규 원료의약품을 등록할 유인이 없음. 결과적으로 DMF는 신규 의약품 시장의 진입장벽으로 작용하고 DMF 등록 대상 여부는 관료의 재량에 달려 있으므로, 규제개선 요구사항이 실현 되기 위해서는 다른 규제개선이 필요함

4. 분석 결과

4.2 사례별 예시

3) 집단망각 : 'OECD 비회원국의 비임상시험기준(GLP) 자료 상호인정 확대'

- 규제 관료가 국민의 규제개선 요구사항에 명백히 부합하거나 적어도 상응하는 규제개선안을 제시하였으나 개선안을 실행하지 않아서 규제개혁의 효과가 바로 나타나지 않음

규제개선
요구사항 :

- '비임상시험관리기준'에 따르면 OECD의 GLP를 인정하는 회원국 또는 OECD로부터 인정받은 비회원국의 비임상 실시기관의 자료만 상호 인정함. 따라서 OECD 인정 비회원국에 해당하지 않는 중국에서 진행한 비임상시험자료는 비임상 실시기관의 GLP 수준이 OECD 기준에 부합하더라도 국내 임상 허가 신청에서 사용할 수 없음. 이에 GLP 자료의 상호인정을 확대하는 규제개선을 요구

소관부처
개선방안 :

- 중국의 GLP 가입절차 등에 대해 모니터링을 추진('17.8.)하고, 시험자료 인정 여부 등의 개선방안을 마련하겠다고 발표함
- * 출처: 국무조정실, '신산업·신기술 분야 규제혁신 추진방안'('18.01.22)

사례
분석 :

- 1) 미국 FDA는 중국 GLP의 안전성 자료를 근거로 신약 후보물질의 임상시험을 승인하고 있으므로, 부처가 제시한 중국의 GLP 자료를 인정하는 개선방안은 규제개선 요구사항에 부합하고 실현가능성이 있는 것으로 보임
- 2) 그러나 규제정보포탈에 공시된 내용에 따르면, 중국에 대한 모니터링은 완료했으나 중국에서 시행한 비임상시험자료는 여전히 인정되지 않음. 국무조정실과 부처가 제시한 규제개선기한은 '18년 6월로 이미 경과하였고 결과적으로 국무조정실과 부처가 제시한 개선방안은 실행되지 않았음
- 3) 식약처가 최근 발표한 'OECD 비회원국의 비임상시험자료 평가방안'('20년 1월)에 따르면, 중국과 같은 OECD 미가입국의 비임상 시험자료는 다른 OECD 회원국에서 실시한 실험소사와 식약처에서 임명된 실험소사팀의 현장 실험소사 결과에 따라 4단계의 차등등급제를 적용하는 개선방안을 마련하였음. 규제개선안의 실행이 지체되었으나 늦게나마 규제개선효과가 나타날 것으로 기대함

4. 분석 결과

4.3 규제에 대한 무지 예시

보험 수가 사례

◆ 보험 수가 사례는 규제를 대상으로 하는 연구의 흐름상 논의에서 제외되었지만 특기할 사안에 해당

- 국무조정실에서 생명바이오분야 규제개혁실적으로 발표한 73건 중에서는 보험 수가에 대한 과제 13건(18%)을 포함하고 있음
- 국무조정실의 행정규제 판단기준에 따르면, 정부 시행 보장제도인 건강보험의 경우에는 보험 강제가입 규정이나 보험가입자의 권리를 제한하는 규정은 규제에 해당하지만, 보험 제도의 운영을 위한 기술적 규정은 규제가 아님. 따라서 기술적 규정에 해당하는 보험 수가 사례는 비규제에 해당
- 규제개혁에 대한 선행연구에 따르면 정부 관료는 규제 해당 여부를 소극적으로 판단하여 규제에 해당하는 경우에도 비규제로 분류하는 경향이 있는 것으로 나타났으나(이혁우,2011), 보험 수가 사례는 반대의 경우에 해당함
- 규제에 해당하지 않는 보험 수가 사례를 규제개혁실적의 일환으로 발표한 것은 상식적으로 납득하기 어려운 사안이기에 국무조정실 또는 부처 관료가 규제에 대해 무지하거나 규제개혁 실적을 부풀리기 위해 수가를 규제에 분류한 것으로 여겨짐

05

결론

5. 결론

연구결과의 요약

- ◆ 국무조정실에서 문재인정부의 미래 신산업 규제혁신' 실적으로 발표한 446건의 과제 중 생명바이오분야 규제에 해당하는 73건을 대상으로 분석한 결과는 다음과 같음
 - 생명바이오분야의 실적 73건을 대상으로 규제와비규제를 다시 분류한 결과에 따르면, 규제는 58건이고 비규제는 15건이며, 비규제 중 보험수가에 대한 과제는 13건임
 - 규제로 분류한 58건 중에 자료 분석과 전문가 델파이 분석을 수행한 결과에 따르면, 최종적으로 개선이 확인된 규제는 30건, 개선이 이루어지지 않아서 반개선으로 판단한 규제가 21건, 개선이 진행중 이라 판단을 유보한 규제가 7건임
 - 그 중에서 반개선 규제는 무시 11건, 회피 6건, 집단망각 4건으로 유형화 하였음
- ◆ 결론적으로, 국무조정실에서 생명바이오분야 규제혁신 실적으로 발표한 73건 중에서 30건만이 규제개선이 이루어졌으므로 나머지 43건은 규제혁신 실적에 해당하지 않는 것으로 분석되었음

2020 한국규제학회 춘계학술대회

2020. 05. 29

감사합니다

우리나라 금연정책의 비판적 평가와
행동경제학적 대안의 모색

김성준(경북대학교)

하선권(한국생명공학연구원)

I. 서론

1. 연구의 배경

우리나라 금연정책은 1976년 담뭇갑과 광고물에 경고 문구를 표시하면서 시작되었다. 하지만 이 시기는 미국을 비롯한 주요국에서 흡연의 유해성이 본격적으로 알려지기 시작하면서 당시 담배인삼공사의 운영 주체인 정부가 국민 보건의 측면에서 매우 소극적으로 세계적인 추세에 따라가는 수준이라고 볼 수 있다. 1986년 ‘담배전매법’을 개정하여 제조담배의 광고 제한과 경고문구 표시를 규제하고, 1989년에는 극장, 박물관, 대중교통시설 등 공공시설을 대상으로 흡연제한구역을 설정하였다. 하지만 본격적인 금연정책(anti-smoking policy)의 출발은 정부가 담배인삼공사를 민영화하면서부터라고 보는 것이 타당하다.

민영화 이후 1990년대부터 다양한 정책들을 추진하면서 금연정책의 전반적인 틀을 갖추기 시작한다. 1990년 공중위생법 개정을 통해 병원, 공항, 대합실 등 공공장소에서의 흡연을 금지하고, 1994년 담배세 인상을 단행하였다. 1995년 ‘국민건강증진법’을 시행하면서 담배와 관련된 광고를 제한 혹은 금지하였으며, 공연장, 학원, 음식점, 의료기관, 교통시설 등의 공공장소에서의 흡연을 제한하였다. 1998년에는 일반 시민을 대상으로 보건소에서 금연상담과 금연교실을 시작하였으며, 1999년 초등학교부터 대학교까지 모든 학교를 금연장소로 지정하고 동시에 청소년에게 담배 판매를 금지하는 등의 강력한 규제가 시행되었다.

2000년대 들어오면서 금연정책은 보다 다양한 정책수단을 통해 전략적으로 추진되기 시작했다. 2000년부터 라디오, 극장, 지하철 등에서 금연공익광고가 시작되고, TV에서 흡연 장면이 규제되었다. 2004년에는 담배세가 1,065원에서 1,520원으로 인상되어 유통마진 및 생산원가를 모두 포함한 평균 담뭇값은 1,500원에서 2,000원으로 인상되었다. 또한 국내선 항공기, 지하철, 승강기, 화장실 및 정부청사 등으로 금연장소가 확대되었다. 특히, 2005년에는 세계보건기구(WHO)의 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control, FCTC)에 가입하였으며, 1998년 7억 원 규모이었던 금연사업 예산이 2004년 80억 원을 거쳐 2006년에는 312억 원으로 약 45배 가깝게 대폭 증가하였다. 이후 정부는 더욱 강력한 정책을 추진하여 2015

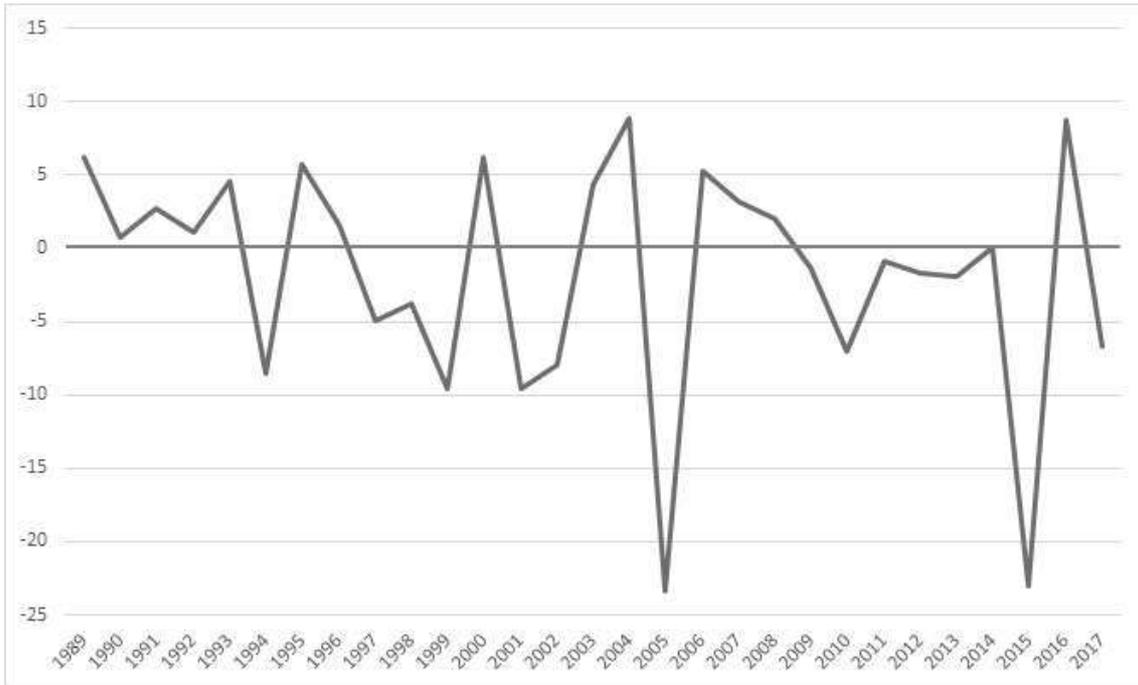
년 담뱃값을 평균 2,000원 대폭 인상하였고 식당, 술집 등에서의 흡연, 그리고 학교 절대정화구역 내 편의점에서 담배광고를 금지하였다. 이어 2016년부터는 담뱃갑에 경고 문구와 함께 그림을 표시하도록 규제를 강화하였으며, 2019년 ‘금연종합대책’¹⁾을 발표하였다(이종구, 2004; 김범수·김아람, 2009; 조홍준, 2019).

정부의 금연정책은 소득수준의 상승과 흡연문화 및 사회규범의 변화와 함께 1990년대 중반까지 증가하던 담배소비에 영향을 주었다. 1993년 1인당 약 3,400g에서 정점을 이루던 담배소비는 1996년 이후 하락추세로 전환되어 전반적으로 감소추세를 보이고 있다. 하지만, 소비량 자체는 하락 추세인 반면 소비의 ‘감소율’은 기대에 못 미치고 있다. <그림 29>에서 보듯이 1996년에서 2017년까지 대부분 기간 동안 담배 소비 감소율은 미미하거나 오히려 증가하는 모습을 보이고 있다. 특히 주목할 것은 담뱃세 인상에 따른 소비 감소 효과가 단기적인 데 그친다는 것이다. 담뱃세가 대폭 인상된 직후인 2005년과 2015년에는 담배소비의 변화율은 큰 폭으로 감소하였으나, 바로 다음해인 2006년과 2016년에는 오히려 증가하는 모습을 보였다.

1) 금연종합대책은 기존의 ‘건강증진종합계획’에서 추진했던 성인 남성흡연율 29% 달성이 어려워지고, 청소년 흡연율의 증가, 신종담배 확산, FCTC 협약의 미흡한 이행 등을 이유로 수립되었다. 이에 1) 담배광고 및 판촉행위 제한 2) 담배 등 니코틴 함유 제품 및 흡연 전용 기구의 규제 강화, 3) 간접흡연 차단, 4) 흡연예방 및 금연치료 강화, 5) 담배규제정책의 과학적 기반 마련 및 국제협력 강화를 전략화 하였다(보건복지부, 2019).

<그림 29> 1인당 담배 소비변화율

(단위: %)



주: 1인당 담배 소비변화율 $t_1 = (1인당 담배소비량 t_1 - 1인당 담배소비량 t_0) / 1인당 담배소비량 t_0$

그동안 담배소비를 줄이기 위한 정부의 노력은 흡연에 대한 국민의 인식을 개선 하였다는 긍정적인 평가를 받는다(서미경 외, 2006). 하지만 OECD 국가 중 여전히 최고 수준의 남성 흡연율, 그리고 청소년 흡연율을 비롯한 정제된 수준의 담배소비 감소율을 감안할 때 이제는 금연정책의 근본적인 전환이 요구되고 있다(백유진 외, 2018).

2. 연구의 목적

전통적인 금연정책은 담배소비를 감소시키기 위한 정책수단을 인간의 합리성을 전제로 한 후생경제학적 이론을 기초로 설계된 조세와 규제에 크게 의존하고 있다. 나아가 흡연에 대해서는 강력하고 적극적인 정부의 개입이 필수적이라는 인식이 지배적이다. 결국, 가부장적 행정문화와 명령 지시적 정책수단이 결합된 모습으로 담배세 인상과 경고표시규제 강화, 금연구역 확대 등의 직접규제 강화라는 강압적인 정책을 정당화시킨다.

일반적으로 사람들에게는 합리적인 면과 비합리적인 면이 동시에 존재한다. 가능한 값싸고 좋은 물건을 사려고 신중하게 결정하는 합리적인 사람이, 동시에 금연이 장기적으로 분명하게 이로운 담배를 피우는 비합리적인 행동을 한다. 하지만 그동안 금연정책과정에서 흡연가의 비합리적 행동에 대한 연구와 깊이 있는 논의가 제대로 반영되지 않았다(박영범, 2019). 따라서 만일 흡연이 비합리적인 행동이라는데 동의한다면 향후 금연정책은 이를 기초로 설계되는 것이 합당하다. 즉, 행동경제학의 원리와 접근방식으로 정책적 처방을 설계하는 것이 보다 '합리적'이다.

이 연구의 목적은 조세와 규제 중심의 금연정책 효과와 한계, 그리고 의도하지 않은 결과를 지적하고 보다 효과적인 정책을 설계하기 위한 보완적(혹은 대안적) 방안으로 행동경제학적 접근방식을 제시하는 것이다. II장에서는 담배세 인상정책과 대표적인 규제정책인 경고표시규제의 성과와 한계를 검토한다. III장에서 일종의 '비합리적 시장실패'의 관점에서 흡연의 이유를 행동경제학의 주요 개념을 통해 분석한다. IV에서는 행동경제학의 대표적인 원리들을 중심으로 금연정책의 가능성을 제시하고, V장에서 연구의 결과를 요약한다.

II. 후생경제학적 금연정책의 비판적 평가

정부의 금연정책의 수단은 크게 가격정책인 조세와 비가격정책인 규제로 구분되고, 규제정책은 다시 경고표시규제, 광고규제, 그리고 공간규제로 나눌 수 있다(김성준, 2014). 이 연구는 이 가운데 조세정책과 경고표시규제를 중심으로 그 성과와 한계를 평가한다.

1. 조세정책

1) 담뱃세 인상의 효과와 한계

우리나라 담뱃세는 초기 담배소비세 단일 항목에서 출발하여 현재 8가지 항목의 세금으로 구성된다. 지방교육세와 폐기물부담금이 1996년부터 부과되었고, 국민건강증진부담금은 1997년 2원 수준에서 2018년 841원으로 가장 크게 증가하였다. 이후

2015년 이후에 개별소비세가 부과되었으며, 2008년 폐지되었던 연초생산안정화기금이 2018년 다시 부활하였다.

국내 담배의 판매가는 유통마진 및 제조원가의 상승률보다 조세인상에 더 크게 영향을 받는다. 1994년 세금과 유통마진 및 제조원가는 각각 480원, 420원 수준이었지만 2018년에는 3,323.4원, 1,176.6원으로 약 25년 기간 동안 약 7배, 3배 정도 증가하였다. 또한 세금이 담배가격에서 차지하는 비중 역시 같은 기간 53.3%에서 73.9%로 무려 20.6%p가 높아졌다. 특히 2015년 대폭적인 가격상승은 담뱃세의 증가가 큰 비중을 차지하여 2,000원의 가격상승분 중 세금이 차지하는 비중이 88.4%를 차지한다.

이론적으로나 실증적으로 담뱃세 인상을 통한 조세정책은 경제적 인센티브에 기초한 가장 효과적인 금연정책 수단이다(Warner, 1986; Chaloupka et. al, 2012). 사람들은 합리적이기 때문에 가격이라는 인센티브는 사람들의 행동 변화의 동기를 제공하는 강력한 수단이다. 담배는 중독성(addiction)으로 인해 가격에 대해 비탄력적이긴 하지만 여전히 수요법칙이 적용되어 가격인상은 소비감소를 가져온다. 따라서 조세정책을 통해 정부가 기대하는 효과는 담배 가격의 인상으로 소비를 감소시키는 것이다.

지금까지 담배세 인상에 따른 소비감소를 정책의 효과성 측면에서 평가하면 대체로 긍정적인 것으로 나타난다. 담배의 가격탄력성에 대한 연구에 따르면, 담뱃값이 10% 인상될 경우 소득이 높은 국가는 약 4%, 중간 소득을 가진 국가는 약 5%의 감소를 보이며, 저소득 국가일수록 가격 변화에 더 민감한 것으로 나타났다.²⁾ 우리나라 담배의 가격탄력성은 약 -0.3에서 -0.6정도로 총량(aggregate)수준에서 담배가격을 10%인상시킬 때 약 3%에서 6% 정도 소비가 감소하는 것으로 나타났다(김성준, 2002, 최병호·이근재, 2015; 박환재, 2016). 하지만 가격인상 효과는 기대만큼 오래가지 않고 단기적인 수준에 그쳤으며, 소비량의 감소율은 등락을 거듭하며 정체된 모습을 보이고 있다. 이는 가격인상의 효과가 일시적일 뿐 시간이 지날수록 지속적으로 무너지고 있음을 보여주는 것이다. 홍성훈(2017)의 연구에 따르면, 가격인상에 따른 담배소비 감소 효과는 단기적으로는 크게 나타나지만, 장기적으로는 그

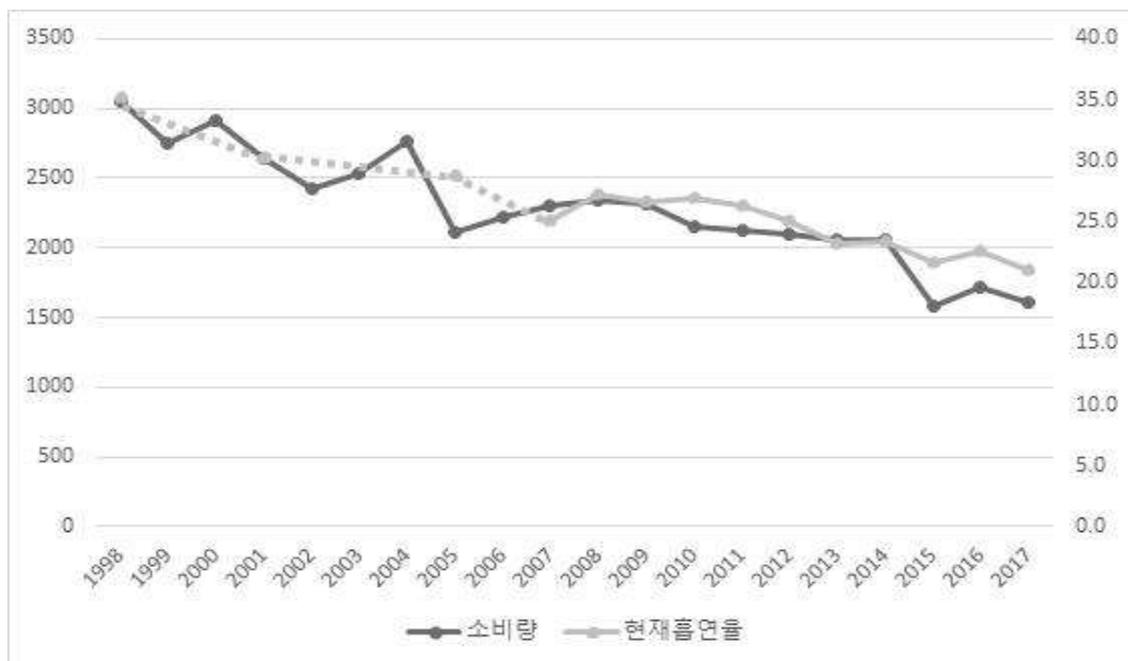
2) "Taxation". <https://www.who.int/tobacco/economics/taxation/en>

효과가 완화되어 소비량이 다시 회복되는 경향이 있는 것으로 나타났다.

<그림 30>은 담배소비량과 현재흡연율³⁾의 변화 추이를 비교한 것이다. 1998년 이후 담배소비량과 현재흡연율은 전체적으로는 감소추세를 보이지만, 변화 방향과 크기는 일치하지 않는 것으로 나타난다. 예를 들어, 2007년부터 2013년까지 담배소비량은 감소추세를 보이지만 현재흡연율은 상승과 하락을 반복한다. 특히, 주목할 만한 것은 담뱃세가 대폭 인상된 2015년에 담배소비량이 큰 폭으로 감소한 것과 달리 현재흡연율의 감소폭은 상대적으로 작게 나타났다. 이는 조세인상으로 담배소비량이 단기적으로 감소할 수는 있으나, 금연까지는 쉽게 이어지지 않는다는 것으로, 금연정책으로 인한 흡연자들의 행동 변화에 시간이 소요되는 것으로 추정할 수 있다.

<그림 30> 1인당 담배 소비량과 현재 흡연율 비교

(단위: g, %)



주: 1998-2007년의 현재 흡연율은 1998, 2001, 2005년 데이터만 존재하여 해당 시점을 중심으로 보간법(interpolation) 사용
 자료: KOSIS. 재구성.

3) 현재흡연율은 평생 담배 5갑(100개비)이상 흡연한 사람으로서 현재 흡연하는 사람의 비율(%)로 정의한다(KOSIS).

2) 담뱃세 인상의 부작용

지금까지 담뱃세 인상은 소비 감소라는 정책목표 달성에 어느 정도 효과가 있었지만, 동시에 몇 가지 의도하지 않은 결과들(unintended consequences)을 초래하였다. 여기서는 조세정책의 부정적인 결과를 담배 밀반입의 증가, 대체제의 출현, 조세의 역진성 문제, 그리고 정부의 정책 신뢰도 하락을 중심으로 살펴보고자 한다.

첫째, 담뱃세 인상은 시세차이로부터의 지대를 추구하는(rent seeking) 사재기 현상⁴⁾을 초래하고 해외로부터의 밀반입을 초래하였다. 밀반입의 원인은 관세 등으로 인한 내수와 수출용 담배의 가격 차이에서 발생한다. 수출용 담배의 원가는 약 1,000원으로 밀수입을 통해 다시 유통되면 업자의 유통마진 800원이 더해져도 시중 담배의 평균가격인 4,500원의 40%인 1,800원에 불과하여 막대한 이익, 즉 지대가 발생한다.⁵⁾

실제 2006년 이후 밀반입되는 담배의 적발 건수와 금액을 보면, 2015년 담배가격이 대폭 인상된 이후 밀반입 적발 건수가 크게 증가하였다. 2015년 약 590건이었던 적발건수는 2018년 1,570건으로 3배 가까이 증가하였으며, 2019년에는 상반기에만 1,218건이 적발되어 전년의 약 77.6%에 육박하였다. 적발된 금액 역시 2015년 약 38억 원 규모에서 2018년 약 149억 원으로 약 4배가 증가하여 급속하게 상승 추세인 것으로 나타났다.

그동안 담뱃세 인상에 따른 가격상승이 국내시장에서 담배 밀반입과 불법담배의 유통을 증가시킬 것이라고 지적이 꾸준히 제기되어 왔다(Joossens & Raw, 1998; 성명재, 2004). 우리나라의 경우 담배가격과 불법담배 유통량 간의 관계를 규명하기 위해 담배가격의 탄력성에 따른 불법담배유통량의 변화를 추정한 결과, 담배가격이 10% 인상될 때마다 불법유통담배가 6.25% 정도 증가하는 것으로 나타났다(김보영 외, 2015). 이는 담뱃세 인상에 따른 소비감소 효과를 상당히 상쇄하는 수준이다.

4) 이 연구에서는 담뱃세 인상으로 인한 지대추구행위인 사재기(hoarding)에 대해서는 다루지 않았다. 사재기는 기본적으로 매우 단기적인 현상으로 그 효과도 일시적이라고 보기 때문이다. 또한, 암시장에서 거래되는 가짜/짜통담배의 유통문제 대해서는 정확한 자료 수집의 어려움으로 제외하였다.

5) 최근 부산항에 화물 컨테이너를 통해 70만 갑의 담배를 밀반입하려던 시도가 있었다(연합뉴스, 2020.2.11.)

즉, 담뱃세 인상에 따른 국내 소비의 감소량은 불법 반입되어 유통되는 공급량으로 상당부분 상쇄된다는 의미로 해석할 수 있다.

둘째, 담배가격이 지속적으로 상승하면서 결국 새로운 대체재로서 ‘전자담배’의 출현을 가져왔다.⁶⁾ 일반적으로 정부가 술, 담배, 도박, 정크 푸드 등 소위 비가치재 (demerit goods)에 대한 조세인상의 장점으로 꼽는 것은 대체재가 없을 때 소비감소를 유도하는 효과가 크다는 것이다. 특히 담배는 과거 대체재가 없는 것으로 간주되어 담배가격이 인상되면 소비를 감소하는 외에 대안이 없다는 것이 장점이었다. 하지만 등장 초기 전자담배는 기존의 담배보다 위해성이 낮은 대체재로 주목받으면서, 사용의 편리성이나 위생 면에서의 장점으로 소비자로부터의 호응이 높았다. 이에 제조사는 시장 확대를 위해 2007년에서 2011년 전자담배의 가격을 대폭 인하하였고, 이후 기술발전에 따라 전자담배의 가격은 하락 추세에 있다.

국내에서는 2007년부터 전자담배가 수입되기 시작되어 기존의 담뱃값이 지속적으로 인상되면서 가격경쟁력을 확보하여 수입량과 판매량 모두 크게 증가하였다(최성은, 2017). 2017년 6월 필립모리스의 ‘아이코스(IQOS)’가 국내에 수입되기 시작하면서 전자담배 시장은 크게 확대되었고, 이어 BAT코리아는 ‘글로(GLO)’를 출시하였다. 이러한 글로벌 기업들의 국내시장 진출에 대한 대응으로 KT&G는 2017년 11월 ‘릴’을 출시하였으며, 출시 후 두 달 간 약 10만대를 판매하였다⁷⁾. 2019년 KT&G는 전자담배 쉐련스틱 부문 32%, 기기 부문 55%의 시장점유율을 달성하는 성과를 통해 전년 대비 매출액이 12.1% 증가한 약 2.9조원을 기록하였다⁸⁾. 한편 2015년 담배가격이 인상되면서 쉐련담배의 수입량은 전년 대비 15.4% 감소하였지만, 전자담배와 전자담배 용액은 반대로 348.2%, 283.8%로 크게 증가하였다(관세청, 2016).

정부는 이를 방지하기 위한 대책으로 전자담배를 비롯한 니코틴을 함유한 모든 제품을 담배로 규정하고 조세를 부과하는 등 대체재적 성격의 담배의 관리를 강화

6) 흡연자들은 기존의 담배와 전자담배를 서로 보완적으로 사용하고 있는 것으로 나타났다. 질병관리본부(2020)에서 만 19세 이상 흡연자와 비흡연자의 담배사용 유형별 설문조사 결과 쉐련 또는 전자담배 단독 사용 비중은 감소하였으나, 쉐련과 액상형 전자담배, 쉐련형 전자담배를 함께 사용하는 경우가 1차 조사(146명)에 비해 2차 조사(311명)에서 약 2배 정도 증가하였다.

7) 주간동아, 2019.5.20.

8) IT조선, 2020.2.13.

하고 있다. 하지만 전자담배의 판매량은 조세가 부과되기 시작한 2017년 이후에도 여전히 상승추세인 것으로 나타났다. 쉐련형 전자담배는 2017년 2분기 전체 담배시장의 약 0.2%에 불과하였으나, 2020년 1분기에는 10.3%로 크게 상승했다. 다만 2019년 2분기 이후 전자담배 판매량이 다소 감소하였는데, 이는 CSV(액상형 전자담배)에 대한 정부의 판매중단 권고로 시장 점유율이 0.04-1.1% 수준으로 미미하였고 쉐련형 전자담배의 판매량 역시 함께 감소하였기 때문으로 추정된다. 나아가 미국 정부는 특정 유형의 전자담배에 세금을 부과하여 가격을 높이면 담배업체는 새로운 제품 유형을 만들어 대응하고 있다고 보고하고 있다(U.S. Department of Health and Human Services, 2016).

셋째, 담배세 인상은 역진성으로 조세 공평성이라는 관점에서 바람직하지 못하다는 비판을 받는다. 담배세는 대표적인 간접세로 소비자의 소득수준에 관계없이 일정하게 부과된다. 일반적으로 직접세와 달리 간접세는 고소득층보다 저소득층에게 더 많은 세금부담을 지게 하는 결과를 가져오기 때문에 계층 간의 소득분배를 악화시키는 역진적 성격을 갖는 세제(regressive tax)이다. 따라서 공평성의 관점에서 정부가 담배세를 계속 인상시키는 것은 간접세의 비중을 증가시키고 소득분배를 악화시킨다는 지적이 만만치 않다.

담배소비세(가격) 인상이 가구의 담배소비지출과 담배관련 조세 및 부담금 부담에 미치는 영향을 소득분위별로 분석한 전승훈(2013)의 연구에 따르면, 소득수준이 낮을수록 담배수요가 가격에 더 민감하게 반응하는 것으로 나타났다. 또한, 담배관련 조세 및 부담금의 평균실효세율은 소득분위가 높을수록 낮은 것으로 나타나 담배 조세 및 부담금의 역진적인 성격을 보여주고 있다.

<표 1>를 통해 소득수준이 높을수록 흡연율이 낮은 것을 알 수 있다. 나아가 이 격차는 더욱 커지는 것으로 나타났는데, 1998년에는 상위집단과 하위집단 간 차이가 약 5.8%p 수준에 불과하였지만 상위집단의 흡연율이 빠르게 줄면서 집단 간 차이는 2018년 8.7%p 수준으로 확대되었다. 이는 담배세 인상이 야기하는 조세 역진성이 지속적으로 악화되고 있으며, 저소득층의 경제적 부담이 상대적으로 가중되는 결과라고 해석할 수 있다.

<표 1> 소득수준별 현재흡연율

(단위: %)

시점	하	중하	중	중상	상
1998	38.5	37.0	34.9	33.9	32.7
2001	34.7	31.3	30.3	27.3	28.1
2005	33.2	30.7	28.8	25.5	25.4
2007	31.2	26.7	24.6	24.6	18.8
2008	32.5	28.3	27.0	26.5	22.5
2009	32.0	28.4	26.6	24.7	20.8
2010	30.9	28.6	25.0	25.3	24.0
2011	32.4	28.0	25.2	22.2	22.7
2012	29.2	27.6	22.6	21.6	22.6
2013	27.6	26.0	23.3	20.0	19.1
2014	27.7	23.6	24.2	22.3	18.6
2015	25.2	20.8	23.1	20.5	18.0
2016	25.0	25.1	21.5	21.8	19.6
2017	24.9	23.9	21.5	20.0	15.1
2018	24.5	25.0	20.6	19.2	15.8

자료: '현재흡연율 추이', KOSIS.

주: 소득수준은 월가구균등화소득(월가구소득/√가구원수)을 성별·연령대별(5세단위) 오분위로 분류

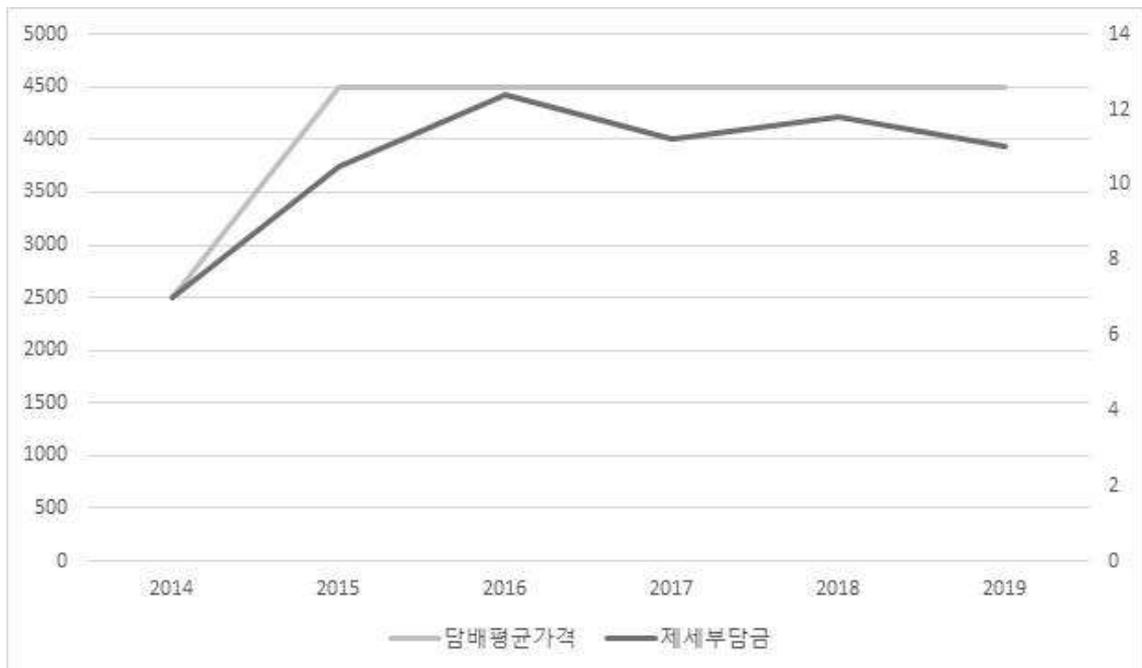
넷째, 담배세 인상은 정부 신뢰를 훼손하고 정책불응을 초래할 수 있다. 담배세 인상의 가장 심각한 부작용은 정부신뢰(혹은 정책신뢰)의 훼손과 그로 인한 정책불응이다. 특히, 우리나라에서 담배세 인상은 흡연자를 포함한 일반 시민들에게 가장 음모적인(conspiratorial) 혹은 감추어진 다른 의도가 있는 정책수단으로 의심받고 있다. 즉, 적지 않은 시민들이 정부의 담배세 인상이 국민건강증진이 목적이 아닌 세수증대를 위한 방편이라고 생각한다는 것이다. 불행하게도(!) 담배세 인상에 대한 이런 불신(음모적인 시각)은 정부의 세수증대를 통해서 분명하게 드러난다.

<그림 31>에서와 같이 담배세 인상에 따른 증세효과는 가장 확실하다. 2015년 담배값이 인상된 이후 제세부담금은 2014년 7조원에서 2016년 12.4조원으로 크게 증가하였다. 특히 2015년 담배값의 인상으로 인하여 흡연율이 일시적으로 크게 감소하였다는 점을 고려하면 담배값의 인상은 '세수호황'이라고 할 만큼 정부의 세수 증

대에 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 한마디로, 담배세 인상에 따른 세수증대는 확산한데 비해 그로 인한 소비량과 흡연을 감소는 상대적으로 지지부진하다는 것이다.

<그림 31> 담배평균가격과 제세부담금 변화추이

(단위: 원, 조원)



자료: 기획재정부 보도자료, 2020a. 재구성.

2. 경고표시규제

1) 경고표시규제의 효과와 한계

금연정책 가운데 가장 보편적인 규제는 경고표시규제이다. 경고표시규제(warning policy, labeling regulations)란 예방적 차원에서 제품의 위해성 혹은 사용 시 부작용에 대한 정보를 소비자에게 의무적으로 제공하도록 규정하는 것이다. 대표적인 경고표시는 의약품의 부작용이라든지 가전제품을 비롯한 소비자 제품의 주의를 요구하는 등 다양하게 적용되고 있다.

정부가 경고표시를 의무적으로 규제하는 정당성은 시장실패의 '비대칭 정보' 문제에 근거한다.

일반적으로 시장에서 상용화되고 있는 일반 담배는 잎담배를 포함하여 권련지, 접착제, 필터, 잉크 등 다양한 요소로 구성된다(이석 외, 2017). 또한 담배에는 흔히 알려진 니코틴과 타르 외에도 40여 가지의 발암물질을 포함하여 약 4,000가지의 유해물질이 포함되어 있는 것으로 알려져 있다.⁹⁾ 그런데 소비자는 이 같은 담배의 정보에 대해 생산자보다 잘 알지 못한다는 것이다. 따라서 담배의 유해성을 소비자에게 알림으로써 정보의 비대칭성으로부터 초래하는 문제를 해결하자는 것이 정부가 경고표시를 의무화하는 이유이다.

정부는 현재 모든 담배에 경고 문구와 그림을 표시하고 발암성물질 등을 표기하도록 규제하고 있다. 구체적으로 담배사업법은 담배제조업의 허가를 받거나 수입판매업에 등록을 한 경우 담뱃갑 포장지 앞·뒤·옆면에 정부가 제시한 내용을 표기하도록 규제하고 있다. 예를 들어, 흡연의 폐해를 나타내는 내용의 경고그림(사진 포함), 흡연이 폐암 등 질병의 원인이 될 수 있다는 내용과 다른 사람의 건강을 위협할 수 있다는 내용의 경고문구, 타르 흡입량은 흡연자의 흡연습관에 따라 다르다는 내용의 경고문구, 담배에 포함된 발암성물질(나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 크롤라이드, 비소, 카드뮴), 그리고 마지막으로 금연상담전화 번호를 표기해야 한다.

초기 경고표시규제는 다른 제품들과 마찬가지로 문구 중심이었다. <표 2>는 지금까지 우리나라 경고표시문구의 변화를 보여준다.

9) 일본 국립공중위생원은 담배에 독극물에 해당하는 다이옥신이 포함되어있다고 밝혔다(한국건강관리협회, <http://www.kahp.or.kr>).

<표 2> 국내 담뱃갑 경고문구 변화

시행기간	위치	경고문구
1976	옆면	건강을 위하여 지나친 흡연을 삼갑시다.
1987	옆면	흡연은 폐암 등을 일으킬 수 있으며, 특히 임산부와 청소년의 건강에 해롭습니다.
1996	앞면	1) 금연하면 건강해지고 장수할 수 있습니다. 2) 당신이 흡연하면 다른 사람의 건강도 해칩니다. 3) 흡연은 사랑하는 자녀의 건강도 해칩니다. 4) 흡연은 중풍과 심장병도 일으킵니다.
1999	뒷면	19세 미만 청소년에게 판매할 수 없습니다.
2002	-	경고문구와 타르, 니코틴 함량을 함께 표기
2005	앞면	건강을 해치는 담배 그래도 피우시겠습니까?
2007	앞면	흡연은 폐암 등 각종 질병의 원인이 되며, 특히 임산부와 청소년 건강에 해롭습니다.
2008.12.15.- 2011.3.31	앞면	경고 : 건강에 해로운 담배, 일단 흡연하게 되면 끊기가 매우 어렵습니다. 담배연기에는 발암성 물질인 나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 클로라이드, 비소, 카드뮴이 들어있습니다
	뒷면	경고 : 19세미만 청소년에게 판매 금지! 당신 자녀의 건강을 해칩니다. 담배연기에는 발암성 물질인 나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 클로라이드, 비소, 카드뮴이 들어있습니다.
2011.4.1.- 2013.3.31	앞면	경고 : 흡연은 폐암 등 각종 질병의 원인이 되며 내 가족, 이웃까지도 병들게 합니다. 담배연기에는 발암성 물질인 나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 클로라이드, 비소, 카드뮴이 들어있습니다.
	뒷면	경고 : 19세미만 청소년에게 판매할 수 없습니다. 청소년에게 담배를 판매하는 것은 불법입니다. 담배연기에는 발암성 물질인 나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 클로라이드, 비소, 카드뮴이 들어있습니다.
2013.4.1.- 2015.3.31	앞면	경고 : 흡연은 폐암 등 각종 질병의 원인! 그래도 피우시겠습니까? 담배연기에는 발암성 물질인 나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 클로라이드, 비소, 카드뮴이 들어있습니다.
	뒷면	경고 : 19세미만 청소년에게 판매 금지! 당신 자녀의 건강을 해칩니다. 담배연기에는 발암성 물질인 나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 클로라이드, 비소, 카드뮴이 들어있습니다.
2015.4.1.- 2017.3.31	앞면	경고 : 흡연은 폐암 등 각종 질병의 원인! 그래도 피우시겠습니까? 담배연기에는 발암성 물질인 나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 크롤라이드, 비소, 카드뮴이 들어있습니다. 금연상담전화 1544-9030
	뒷면	경고 : 19세미만 청소년에게 판매 금지! 당신 자녀의 건강을 해칩니다. 담배연기에는 발암성 물질인 나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 클로라이드, 비소, 카드뮴이 들어있습니다. 금연상담전화 1544-9030
	옆면	타르 흡입량은 흡연자의 흡연습관에 따라 달라질 수 있습니다.

2017.4.1.- 2019.3.31	앞면	경고 : 흡연은 폐암 등 각종 질병의 원인! 그래도 피우시겠습니까? 담배연기에는 발암성 물질인 나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 크로라이드, 비소, 카드뮴이 들어있습니다. 금연상담전화 1544-9030
	뒷면	경고 : 19세미만 청소년에게 판매 금지! 당신 자녀의 건강을 해칩니다. 담배연기에는 발암성 물질인 나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 클로라이드, 비소, 카드뮴이 들어있습니다. 금연상담전화 1544-9030
	옆면	타르 흡입량은 흡연자의 흡연습관에 따라 달라질 수 있습니다.
2019.4.1.- 2021.3.31	앞면	경고 : 흡연은 폐암 등 각종 질병의 원인! 그래도 피우시겠습니까? 담배연기에는 발암성 물질인 나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 크로라이드, 비소, 카드뮴이 들어있습니다. 금연상담전화 1544-9030
	뒷면	경고 : 19세미만 청소년에게 판매 금지! 당신 자녀의 건강을 해칩니다. 담배연기에는 발암성 물질인 나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 클로라이드, 비소, 카드뮴이 들어있습니다. 금연상담전화 1544-9030
	옆면	타르 흡입량은 흡연자의 흡연습관에 따라 달라질 수 있습니다.

자료: 동아일보, 2011.4.4.; 백유진 외, 2019; '담뱃갑 포장규제', 금연길라잡이 홈페이지. 재구성.

이후 경고표시규제는 문구에서 그림(사진)중심으로 무게의 추를 옮기고 있다. 경고 그림은 2001년 캐나다에서 최초로 도입된 후 유럽연합을 비롯한 100여개 국가에서 시행 중이다(황지은, 2016). 국내에서 경고그림 규제 도입에 대한 논의는 2002년부터 진행되어 2016년 도입이 확정되었다. 이후 정부는 모든 담뱃갑에 포장지 넓이의 1/2 이상에 해당하는 크기로 흡연의 폐해를 나타내는 경고 그림과 문구를 삽입하도록 규제하고 있다.¹⁰⁾

경고표시규제는 우리 정부가 담배와 흡연문제에 대해 국제사회와 공동으로 대처하기 위해 WHO가 채택한 국제협약인 '담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control, FCTC)'에 가입하면서 보다 강력하게 추진된다. 2005년 발효된 FCTC는 담배의 공급과 수요 감소를 위한 담배규제정책의 기본 틀(가이드라인 및 의정서)을 제공하며 현재 의정서를 조인한 168개 국가를 비롯하여 총 181개 국가가 참여하고 있다.¹¹⁾ 특히, FCTC는 참가국의 국내법과 제도의 수정에 대한 의무를 지

10) 담뱃갑 포장지 경고그림 등 표기 내용에 대해 보건복지부 고시 제2018-112호, 2018. 6. 22. 발령, 2018. 12. 23. 시행 참조.

우고 있는데, 담배 제품의 포장과 표시에 대한 규제가 구체화되어 있다.¹²⁾ 이에 관한 협약 및 가이드라인 주요내용에는 담배제품 포장에 건강 경고와 메시지를 표기하여 금연동기를 유발하기 위해 효과적 메시지 전달을 위한 디자인 지침 등이 있다.

결론적으로 정부는 FCTC 의무사항 이행을 비롯한 경고그림 도입에 대한 세계적 추세 부합하고, 담배의 폐해에 대한 국민들의 인식을 제고시키며, 흡연자에 대한 금연동기 강화 및 비흡연자 흡연진입을 차단하여 흡연으로 인한 질병치료 비용 등 사회경제적 비용 절감하는 데 표시규제 강화의 정책적 의미를 두고 있다.

담배와 흡연에 대한 정부의 경고표시규제의 효과를 평가하기 위해서 경고문구와 경고그림으로 나누어 살펴보고자 한다. 우선, 경고문구 표시규제에 대한 평가는 전반적으로 부정적이다. 김성준(2002)은 실증적 연구를 통해 우리나라의 담배 유해성에 대한 경고문구 표시규제는 통계적으로 실효성을 갖지 못하다고 지적한다. 특히, “건강을 위해 지나친 흡연을 삼갑시다”와 같이 전달력이 약한 문구는 흡연의 유해성을 인식시키는데 실패했다는 것이다. 반면, 금연광고(anti-smoking advertising)와 건강의 유해성을 알리는 새로운 정보가 담배소비를 줄이는 데 효과가 있다고 제안하였다. 조경숙과 신윤정(2006)은 설문조사를 통해 경고 문구를 평가하고 그림을 이용한 경고표시의 효과를 알아보려고 하였다. 분석 결과, 경고 문구에 대해서 응답자의 80% 정도가 효과가 없다고 응답하여 금연정책 수단으로서 경고 문구는 효과가 거의 없는 것으로 나타났다. 한 가지 흥미로운 결과는 당시 경고그림의 도입에 대해서 조사대상자의 80% 이상, 흡연자의 70% 이상이 도입을 찬성하여 그림을 통한 경고표시의 가능성과 함께 효과적인 표시규제가 되기 위한 개선 방향을 보여주었다.

반면, 그림으로 표시된 규제의 효과에 대해서는 아직까지 긍정적인 평가가 우세하다. 특히, 이 방식은 비가격 정책 가운데 WHO에서 권고하는 가장 효과적인 정책으로 인정받고 있다(WHO, 2017). 정소화 외(2018)는 국내 담뱃갑 경고표시 규제의 효과를 분석한 기존의 연구들을 종합적으로 분석하여 문구보다 그림이 경고로서의

11) ‘Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control’, FCTC 홈페이지: https://www.who.int/fctc/signatories_parties/en/(2020.5.17 검색)

12) 제 11조 담배제품의 포장 및 라벨 규제

효과가 있었으며, 금연과 담배구매 억제에도 효과가 있다는 것을 보여주었다. 나아가 경고그림은 흡연자의 금연 또는 흡연량의 감소와 함께 비흡연자에게는 흡연 시작을 방지하는 효과가 있는 것으로 나타났다(보건복지부·갤럽, 2017). 해외의 경우에도 경고그림 표시규제는 흡연을 감소에 효과가 있는 것으로 나타났다. 캐나다와 브라질은 전체 흡연율이 각각 2000년 24%에서 2006년 18%, 2002년 31%에서 2003년 22.4%로 감소하였다.¹³⁾ 게다가 그림(사진) 형태의 경고표시 방식은 성인 흡연율의 감소뿐만 아니라 특히 잠재적 흡연자라고 할 수 있는 청소년 흡연예방에도 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다.

한국건강증진개발원의 조사에 따르면, 경고그림 도입 후 대상국가 18곳의 흡연율이 평균 4.2%p 감소하는 것으로 나타났다. 경고그림 표시규제를 처음으로 도입한 캐나다의 경우 규제 도입 후 성인 흡연율은 25%에서 18%로 감소하고, 청소년 흡연율이 2001년 22.5%에서 2006년 16%로 연간 약 1%p씩 떨어진 것으로 나타났다. 호주에서는 비흡연 청소년의 약 3분의 2 이상이 경고그림이 흡연예방 효과가 있다고 응답한 것으로 보고되었다.

정부는 흡연경고그림이 담뱃값 인상에 이어 흡연을 감소에 또 하나의 효과적인 '충격요법'이 될 것으로 기대했다. 나아가 경고그림 규제가 흡연에 대한 호기심을 차단하고 담배회사의 마케팅 공간을 축소한다는 점에서 단기보다 장기적인 효과가 클 것으로 기대하고 있다. 다만, 국내 경고그림의 효과를 측정한 황승식 외(2019)는 금연동기 부여를 위한 메시지가 금연 행동단계에 영향을 미치는지 조사하였다. 흡연자가 경고문구를 자세히 본 경우는 약 19%에 불과하였으나 경고그림을 자세히 살펴본 경험이 있는 경우는 약 75%로 상대적으로 높았다. 그러나 경고그림으로 인하여 담배를 피우려다 멈춘 적이 있는 경험은 약 21%로 낮았으며, 담뱃갑의 그림을 가리기 위한 시도(약 23%)나 경고그림을 골라 구매한 경우(약 15%)도 그렇지 않은 경우에 비하여 낮았다. 즉, 흡연자에게 담배 경고그림은 흡연에 대한 부정적인 인지에 영향을 미치지만, 금연이라는 행동으로까지 연결되지 못하였다. 한편, 스웨너(2019)는 경고표시가 공포소구로서 효과적으로 작용하지만 흡연자가 공포를 대체할 수단이 없을 경우 경고에 따른 공포를 무시한다고 지적하였다.

13) The PR, 2015.3.2.

결론적으로 현재 시행중인 경고표시규제는 단발성으로 담배세를 인상하는 가격정책과 달리 흡연경고 문구와 그림을 주기적(24개월마다)으로 새로운 그림으로 교체하여 효과의 지속성을 유지하고 있다. 이를 통해 소비자들에게 흡연의 폐해에 대해 지속적으로 상기시킴으로써 신규 흡연자를 억제해 발생하지 않도록 하고, 나아가 담배에 대한 사회적 인식을 바꾼다는 차원에서 도 의미가 있다고 볼 수 있다.

3) 경고표시규제의 부작용

경고표시규제는 담배에 대한 정보와 부정적인 이미지를 통해 소비 감소를 유도하려는 목적으로 시행되어 어느 정도 긍정적인 효과를 가져왔다. 하지만 경고표시규제 역시 의도하지 않은 부작용을 함께 고려해야 한다. 첫째, 경고표시가 오히려 흡연자에게 심리적 저항을 일으켜 금연효과에 부정적인 영향을 일으킬 수 있다는 점이다. 흡연자들은 경고표시로 인하여 자유를 침해당하였다고 느끼고, 입장고수, 회피 등의 반응을 일으킬 수 있다(박준우 외, 2016). 실제 일부 흡연자들은 경고그림에 대한 효과가 적고 소비자가 즐겁게 물건을 구입할 수 있는 권리를 침해한 것이라 보고 있다.¹⁴⁾ 이럴 경우 경고표시규제는 흡연자에게 금연의 효용을 제대로 전달하지 못하고 오히려 금연 동기를 저해하게 된다.

둘째, 경고표시규제는 개인에 따라 영향을 미치는 정도가 다르기 때문에 일정한 정책효과를 기대하기 어렵다. 동일한 경고표시에 노출되더라도 흡연자와 비흡연자에게 미치는 영향이 다르다. 예를 들어, 경고그림은 흡연자의 금연의도에는 크게 영향을 미치지 못하지만, 비흡연자의 흡연기피에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 공포소구를 이용한 경고그림의 경우 흡연자의 금연의도 향상에 일정부분 영향을 미쳤지만 비흡연자는 그렇지 않았다(박준우 외, 2016).

셋째, 경고표시규제의 효과는 지속적이지 않을 수 있다. 따라서 흡연자나 비흡연자가 동일한 경고표시에 지속적으로 노출되면 그 효과는 점차 감소하기 때문에 정기적인 교체가 필요하다. 이에 정부는 2년마다 경고표시를 변경하고 있으며, FCTC 가입국 중 146개국에서 일정 주기에 따라 경고표시 규제를 변경하고 있다(WHO, 2019). 이에 정부는 2016년 처음 도입된 담뱃갑 경고그림의 효과성을 유지하기 위해 2018년에 교체하였다.

14) 세계일보. 2017.1.30.

근래에는 중장기 전략의 일환으로 담뱃갑 제품이 매력적이게 보일 수 있는 어떠한 디자인 요소나 광고, 판촉요소를 삭제한 ‘무광고표준담뱃갑(Plain packaging of tobacco products)’이 대안으로 제시된다. 담배 구매충동을 낮추고, 유해성 인식이 증가하는 등의 영향을 미치기 때문이다. 2018년 11월 기준으로 무광고표준담뱃갑을 도입한 국가는 호주, 프랑스, 영국, 노르웨이, 아일랜드, 뉴질랜드, 헝가리 및 슬로베니아 8개국이며, 도입이 확정된 국가 캐나다 등 4개국, 도입을 검토 중인 국가는 14개국, 정책 추진을 준비하는 국가는 7개국이다(백유진 외, 2018).

III. 흡연과 행동경제학

인간의 행동은 목적 지향적이다. 사람들은 심지어 사소하고, 습관적이고, 의식하지 못하는 순간에도 목적을 갖고 행동을 한다. 따라서 흡연의 경우에도 그 목적을 제대로 이해할 때 이를 변화시킬 수 있는 대책을 강구할 수 있는 것이다. 인간의 행동에 목적이 있다면 금연정책의 구상과 설계는 사람들이 왜 담배를 피우는가에서 출발해야 한다. 하지만 흡연에 대한 후생경제학적 처방은 기본적으로 인간은 합리적이라는 전제에서 대안을 찾기 때문에 이 같은 질문에 크게 주의를 기울이지 않았다.

합리적인 인간이란 항상 자신의 의사결정과 행동의 장기적인 편익과 비용을 계산하여 편익의 극대화를 추구하는 사람이다. 만일 흡연자들이 이렇게 완벽하게 이성적인 사람들이라면 흡연은 문제가 되지 않는다. 금연을 통해 얻을 수 있는 장기적인 편익(가치)이 단기적인 흡연의 즐거움과 비교하여 크기 때문이다.

전통적인 후생경제학은 흡연문제를 외부효과나 비대칭적 정보와 같이 시장실패의 관점에서 바라보고 이를 치유하기 위한 대안을 찾기 때문에 조세나 규제(금지) 등의 수단에 의존한다.¹⁵⁾ 반면, 행동경제학에 따르면, 인간은 완벽하게 합리적이지 않고 제한적으로만 합리적이다. 그리고 어떤 면에서는 매우 근시안적이기도 하다. 카너먼은 이를 시스템 1과 시스템 2로 설명하고 있는데 시스템 2가 장기적인 관점을 취하는 데 비해 1은 매우 근시안적이다(Kahneman, 2011).

15) 후생경제학적 시장실패는 기본적으로 완벽한/합리적인 인간을 전제로 하기 때문에 ‘인간’의 실패를 인정하지 않고 제도와 시스템의 실패에 초점을 맞춘다.

제한적 합리성, 즉 인간의 비합리적 측면을 인정하는 행동경제학은 시장실패를 보다 '인간'에 초점을 맞추어 접근한다. 일종의 '비합리적 시장실패' 라고 할 수 있다. 사람들이 흡연을 하는 이유는 매우 다양하지만, 여기서는 행동경제학의 주요 개념을 통해 분석하고자 한다. 그리고 제시된 요인들은 일반적으로 상호 배타적이지 않고 상호 작용한다.

첫째, 사람들은 불운이나 위험에 대해 비현실적으로 낙관적인 경향이 있다. 사람들은 특별한 환경과 조건에 따라 때로는 낙관적이기도 비관적이기도 하지만, 행동경제학이 주목하는 것은 바로 사람들의 비현실적인 낙관주의 성향이다. 행동경제학의 연구들은 사람들이 자신의 행동과 삶을 지나치게 낙관적으로 평가하는 경향이 있다는 점을 보여준다(Weinstein, 1989; McKenna, 2005). 미국인의 경우 약 80%가 이 같은 성향을 보인다고 보고되었고 우리나라의 경우에서도 쉽게 찾을 수 있다. 정해식 외(2019)는 한국인의 행복지형을 분석하면서 '삶의 평가', '삶의 만족', '삶의 가치', '어제 행복감' 등 긍정적인 측면이 부정적 측면인 '어제 우울감'보다 높은 수치를 보여 10점 만점 중 평균 6.76점을 보였다.

행동경제학에서 지적하는 비현실적 낙관주의는 합리적이고 현실적인 판단에 기초하는 것이 아니라 감정적이고 즉흥적인 판단에 따른 낙관주의를 의미한다. 따라서 객관적 사실과 증거를 바탕으로 한 낙관주의는 여기에 해당하지 않는다. 예를 들어, 적당한 커피는 몸에 해롭지 않다는(심지어 도움이 된다는)에 대한 과학적 객관적 근거에 바탕을 둔 낙관주의는 비현실적 낙관주의에 해당하지 않는다. 환경론자들의 주장과 달리, 지구 온난화에 대한 낙관론도 만약 이들의 판단이 과학적 연구결과에 바탕을 둔 것이라면 비합리적이 낙관주의라고 보기 어렵다.

낙관적 편향(optimistic biases)이란 자신이 처한 위험이 같은 상황에 있는 다른 사람들의 위험보다 더 적다고 일관성 있게 믿는 성향을 의미한다(Weinstein, 1989). (흡연과 폐암간의 의학적 결과를 알면서도) 흡연을 통한 폐암 등의 각종 질병이 나만은 피해갈 것이라고 생각한다. 이 같은 오판은 나이가 어릴수록 더 심하다(Allen, 1993). 물론 낙관주의 자체가 문제는 아니다. 낙관주의는 인간을 행복하게 하는데 긍정적인 측면이 많다. 문제는 현실성이 결여된, 그래서 비합리적인 낙관주의이다. '지나친' 낙관주의는 사람들의 삶에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 특히 위험과 관련된 비현실적 낙관주의는 위험에 대한 사람들의 주의를 소홀히 하게 유

도하기 때문에 매우 심각하다. 그로 인해 사람들은 위험을 대비하는 적절한 대응을 못하고 막대한 손실을 초래하는 의사결정과 행동을 하게 된다.¹⁶⁾

위험에 대한 낙관적 편향은 흡연이나 음주와 같은 일상의 생활방식과 관련된 위험과 같이 개인 스스로의 행위로 통제할 수 있다고 생각하는 위험에 대해 더 큰 것으로 나타났다. 나아가 현재 위험에 따른 취약성의 증후가 없으면 미래에도 그런 위험이 면제될 것이라고 생각하기 때문에 증상이나 징후가 조기에 나타날 것이라고 생각하는 경우에도 편향이 크다(Weinstein, 1987). 흡연은 이 두 가지 모두에 해당하기 때문에 흡연자에게서 강한 낙관주의 편향이 발견된다(Lee, 1989; McKenna, et al., 1993). 흡연자들은 흡연으로 인한 자신의 위험이 다른 흡연자들의 위험보다 낮을 것이라고 생각하는 경향이 상대적으로 강하다. 즉, 자신의 건강에 어떤 이상이 발생하기 전에 금연할 수 있다고 낙관적으로 예상한다.

누적되는 위험에 대해 결정을 내리는 사람들은 초기의 소량의 노출을 안전할 것이라고 믿는 성향이 있다. 흡연이 단기적으로는 안전하다는 생각은 금연의 어려움을 과소평가하거나 이를 알지 못하고 방심한 데 기인한다. 특히, 청소년을 포함하여 젊은 시기의 단기간 흡연은 안전하다고 믿는 경향이 큰 것으로 나타났다(Allen, 1993). 따라서 중독 행도의 강력함과 누적되는 결과를 알지 못하면 젊은층이 흡연의 위험을 더욱 과소평가할 수 있다.¹⁷⁾

둘째, 사람들은 현상유지편향이 강하다. 사람들은 다양한 이유와 모습으로 현재 상태를 유지하려고 하는 성향이 있다. 즉, 특별한 목적과 의지가 없는 한 현재, 이곳, 이것 등을 선호한다. 현상유지편향(status quo bias)이란 물리학의 ‘관성’과 비슷한 개념으로, 사람들이 변화를 추구하기보다 가능하면 ‘현재 상태’를 그대로 유지하고자 하는 성향이다.

16) 이 같은 성향은 소위 ‘평균 이상(above average)’이라 불리는 효과와 관련된다. 연구에 따르면 흡연자들은 흡연의 폐해(혹은 위험)에 대해 과소평가하지 않음에도 불구하고 자신의 위험을 흡연자 평균 이하로 믿는다는 것이다.

17) 청소년들은 흡연을 시작하고 금연 시도에 실패한 것을 후회하는 것으로 나타났다(Allen, 1993).

변화는 사람들에게 긍정적인 영향을 주기도 하고 혹은 부정적인 영향을 미치기도 한다. 기본적으로 사람들은 자신의 행동, 소유물 등에 대해 특별히 바꾸어야 할 이유가 없는 한 기존의 것들을 고수하려고 한다. 나아가 충분히 수궁할 만한 합리적이고 타당한 이유가 있을 때조차 자신의 행동을 바꾸려 들지 않는다. 예를 들어, 사람들은 늘 다니던 시장에서 장을 보고, 일정기간 거래하던 은행을 바꾸려 하지 않는다. 여기서 핵심은 설령 다른 시장을 가고, 다른 은행으로 바꾸는 게 충분히 유리한 점이 있더라도 그렇다는 것이다.

물론 현재 상태 즉, 기존의 것을 유지하는데 대한 충분한 편익이 있기 때문에 현상유지는 나름대로 타당성을 갖고 합리적인 선택이 될 수 있다. 하지만 행동경제학의 관심은 변화를 통해서 더 나은 혜택을 볼 수 있음에도 불구하고 현재 상태를 유지하려 한다는 점이다. 기존의 은행과 멀지 않은 곳에(거래비용이 거의 없다고 가정하자) 이자가 더 높고 더 좋은 대우를 보장해주는 은행이 개점했는데도 불구하고 은행을 바꾸지 않는다는 데 문제가 있다. 은행을 바꾸는 비용보다 편익이 더 큰 데도 불구하고 바꾸지 않는 비합리적인 행동을 한다. 이러한 현상유지편향은 매우 강력하고 보편적이다.

셋째, 사람들은 장기적인 비용은 과소평가하고 단기적 편익을 더 중시하는 근시안적 경향이 있다. 합리적인 인간은 자신의 의사결정과 행동에 대한 단기적, 장기적인 효과를 모두 예상하고, 특히 장기적인 불확실성, 위험, 환경변화를 고려하여 판단을 한다. 즉, 현재와 미래의 시점/시간 사이의(inter-temporal) 조건들을 모두 고려하고 의사결정을 한다는 것이다(시점 간 선택). 따라서 사람들이 합리적이려면 지금 당장(단기적으로) 편익이 있다 하더라도 장기적으로는 분명히 손해가 발생할 행동은 하지 않는다. 하지만 많은 사람들, 혹은 같은 사람이라도 자주 단기적으로 작은 비용이 소요되지만 장기적으로 더 큰 편익을 가져올 수 있는 행동을 미루거나 무시하는 경향이 있다. 단기적인 편익을 위해 장기적으로 막대한 비용을 지불해야 하는 경우 그 심각성은 더욱 크다.

합리적인 인간은 지금 당장 즐거움을 주더라도 장기적인 폐해를 고려하면 흡연을 하지 않을 것이다. 이는 인간이 단기적인 편익에 과도하게 집착하는 오류로 미루는 습관, 관성, 지나친 가치 할인, 자기통제와 관련된다. 흡연과 같은 근시안적 의사결정에 대해 인지신경과학에서는 인간이 현재의 즐거움과 미래의 즐거움을 평가할 때

미래의 높은 보상보다 현재의 낮은 보상을 더 선호한다고 보고하고 있다.

넷째, 사람들은 객관적 확률을 파악하지 못하는 경향이 있다. Kahneman(2011)에 따르면, 사람들은 확률적 사고에 약하기 때문에 손쉬운 '가용성 휴리스틱'을 활용한다. 휴리스틱(heuristic)이란 사람들이 문제의 해결을 위한 분명한 대안이 없을 때 불완전하나마 즉각적으로 쉽게 사용할 수 있는 일종의 경험지식 혹은 어림짐작의 방법이다.¹⁸⁾ 그 가운데 가용성 휴리스틱(availability heuristic)은 특정 사례가 얼마나 쉽게 떠오르는가에 따라 발생 빈도를 판단하는 과정으로, 사람들은 어떤 사건에 대한 확률을 판단할 때 객관적 확률이 아니라 자신의 경험을 기초로 판단하는 성향이 있다. 기억으로부터 바로 가용한 사건, 예컨대 가장 최근의 사례 혹은 가장 기억에 남는 사건¹⁹⁾을 떠올리게 된다는 것이다. 이 같은 직관에 의존하는 가용성 휴리스틱은 결과적으로 체계적인 오류에 빠지게 한다. 가용성 휴리스틱으로 사람들은 쉽게 떠오르는 특정 사건과 관련된 위험에 대해 지나치게 과대평가하거나 반대의 경우 관련된 위험성을 상대적으로 과소평가한다. 행동경제학에 따르면, 인간은 대부분 어떤 사건이 일어날 가능성(확률)을 기준으로 판단하지 않고, 감정적인 상황에서는 이를 무시하는 경향이 강해진다. 이 경우 사람들은 어떤 사건이 발생할 수 있는 확률이 아니라 최종적인 결과에 집중한다고 지적한다.

사람들이 흡연을 하는 이유를 안전띠 사용의 사례를 통해 유추할 수 있다. 이들은 낮은 확률이지만 높은 손실을 초래하는 위험에 대해 사람들이 어떻게 대응하는지를 보여 준다. 예를 들어, 운전자가 자발적으로 안전띠를 사용하지 않는 몇 가지 이유는 1) 안전운전의 경험이 오히려 안전띠의 사용을 막고, 2) 안전띠가 100% 효과적이지 않다고 알고 있으며, 3) 여기에 자신이 사고 위험을 통제할 수 있다는 근거 없는 생각, 4) 자신이 평균보다 더 우수한 운전자라고 생각하는 과도한 자신감 등을 들 수 있다. 빈도수가 적은 위험에 주의를 주지 않는 사람들의 제한된 능력과 안전 경험에 의해 지속적으로 강화를 받는 작은 사고 확률이 안전띠 사용을 막는 이유가 될 수 있다. 여기에 사람들은 가끔씩만 사고에 노출되지만, 희생자들은 자신이 아니라 다른 사람들이라는 사실이 위험을 과소평가한다.

18) 연구자와 문헌마다 휴리스틱을 어림짐작, 체험적, 경험적, 발견적 학습법 등 다양하게 부르고 있다. 여기서는 원어 그대로인 휴리스틱으로 사용한다.

19) 행동경제학에서는 현저성 효과(salience effect or bias)라고 한다.

사람들은 생명을 위협하는 사건들 가운데 무시해야 할 것을 정할 때 확률이 낮은 것들부터 제외한다. 즉, 확률(가능성)이 낮을수록 사람들의 관심을 일으키지 못한다는 것이다. 이는 보험 결정에 대한 실험들을 통해 사람들은 큰 손실을 가져오는 확률이 낮은 사건보다는 비교적 발생 확률이 높으면서 손실이 작은 보험을 더 기꺼이 든다는 사실을 발견한다.

IV. 행동경제학적 정책대안²⁰⁾

정부가 시민(개인)의 삶에 어느 정도 개입해야 하는가에 대한 관점과 판단은 근본적으로 철학적, 사상적인 입장에 따라 다르다. 가능한 최소한의 개입만을 허용해야 한다는 자유주의적 관점에서부터 가능한 적극적으로 개입하고 통제해야 한다는 가부장적 사회주의 관점까지 다양한 스펙트럼을 갖는다.

행동경제학의 관점은 이 스펙트럼에서 중간 즈음에 해당한다. 정부 개입의 필요성을 인정하면서도 직접적이고 강제적인 통제와 간섭을 거부한다. Thaler와 Sunstein(2008)은 이 같은 접근방식을 ‘자유주의적 개입주의(libertarian paternalism)’라고 부른다. 사람들은 강제나 금지 등과 같은 규제가 아니라 정황이나 맥락의 사소한 변화만으로도 큰 영향을 받을 수 있다는 것이다. 따라서 전통적인 후생경제학적 금연정책인 조세인상과 광고금지, 공공장소 흡연금지 등의 각종 금지 규제를 지양하고, 흡연권을 포함하여 시민들이 선택할 수 있는 자유를 최대한 보장하면서 시민들의 건강을 보호하는 일종의 부드러운 규제에 해당하는 경고표시와 효율적인 정보제공에 무게 중심을 옮길 것을 제안한다.²¹⁾

이 연구는 시론적 연구의 수준이기 때문에 여기서는 실증적인 실험을 통한 개별적이고 구체적인 금연정책의 방안을 제시하는 것이 아니라, 지금까지 발전되어 온 행동경제학의 원리(이론과 발견들) 가운데 대표적인 개념을 중심으로 그 가능성을 탐구하고자 한다.²²⁾

20) 공공정책에 대한 행동과학 혹은 행동경제학적 응용을 행동정책학(behavioral policy science)이라고 부르고, 정부규제에 대한 응용을 행동규제학(behavioral regulatory studies)이라고 부를 수 있다.

21) 자유주의적 개입주의는 규제학의 관점에서 간접규제, 유인규제에 가깝다.

22) 흔히들 행동경제학적 정책 수단으로 Thaler와 Sunstein이 Libertarian Paternalism이라고 부른 ‘넛지’적인 방법을 제안한다. 여기서는 넛지적 대안까지 다루기에는 논문의 범위가

첫째, 사람들에게 부정적인 사건을 지속적으로 상기시키도록 경고그림을 표시한다. 경고그림을 통하여 부정적인 사건을 지속적으로 상기시키도록 하여 흡연자의 흡연 욕구를 감소시키는 것이다. 비흡연자도 유사한 경로를 통해 흡연을 회피하게 된다. 따라서 경고그림의 크기를 확대하거나 보다 강력한 이미지를 도입하고 주기적으로 교체하는 FCTC의 지침은 행동경제학의 관점에서도 설득력을 갖는다. 이러한 방법으로 최근 논의되고 있는 무광고표준담뱃갑의 경고그림 인지수준, 흡연욕구 저하효과 등을 고려한다면 흡연자가 경고표시를 보다 분명하게 인식할 수 있는 수단이 될 것이다.

다만, 공포(혹은 위협)소구를 활용한 위협적 호소에 대한 부정적인 연구결과들을 함께 고려해야 한다. 공포와 위협을 통한 호소는 지각된 확률을 높이지 않는 한 효과가 미미하다는 것이다. 공포 유발과 위협 호소의 실패에 대한 연구에서 결과의 심각성(위협 수준)과 그 발생 확률은 반비례의 상관관계가 있는 것으로 나타났다(Higbee, 1969). 즉, 공포 수준을 지나치게 증가시키면 위협 발생의 지각된 확률을 오히려 감소시키고 설득력을 떨어트릴 수 있다는 것이다. 예를 들어, 스마트폰을 오래 보면 당장 뇌졸중에 걸린다는 식의 호소는 그 같은 치명적인 결과가 발생할 것 같지 않기 때문에 청소년들을 설득하기 어렵다는 것이다.

한편, 보건복지부는 국민건강증진법의 개정을 통해 2022년부터 소위 '무광고 표준담뱃갑(plain packaging)'를 도입하기로 결정했다. 무광고 표준담뱃갑이란 경고표시를 제외한 모든 디자인 요소를 표준화한 담뱃갑으로, 담배 회사들이 디자인을 통해 흡연을 유도하지 못하도록 담뱃갑 디자인을 통일하는 것이다. 일종의 판촉규제인 셈이다. 정부는 여기에 더하여 담뱃갑 면적의 3/4를 경고 그림과 문구로 채우기로 했다(보건복지부, 2019).²³⁾ 이 경우 경고그림의 인지효과 등을 고려하면 사람들이 경고표시를 보다 분명하게 인식할 수 있는 수단이 될 수 있다. 이 제도는 지금까지 영국을 비롯한 8개국에 도입하였는데 어느 정도 효과가 있는 것으로 나타났다(백유진 외, 2018)

지나치게 확대되는 것으로 판단하여 의도적으로 제외하였다. 금연정책에 대한 구체적인 넛지적 대안은 연구 중에 있다.

23) 보건복지부 '흡연을 조장하는 환경 근절을 위한 금연종합대책' (2019. 5. 20)

둘째, 흡연과 담배의 유해성에 대한 정보제공은 명확성과 구체성을 기초로 사람들이 이해하기 쉬운 방향으로 설계한다. 사람들은 특정 행동에 대한 편익과 비용(예컨대, 위험)에 대한 정보에 대하여 어떠한 선택과 행동을 해야 할지에 대해 보다 가시적으로 명료하고 구체적인 정보를 얻게 될 때 해당 정보를 적극적으로 이용할 가능성이 높아진다. 이는 타성, 즉 현재편향성과도 밀접한 관계가 있다. 추상적이고 복잡한 정보는 지금 할 수 있는 일을 다음으로 미루게 하는 타성을 키우고 결과적으로 금연에 부정적인 효과를 가져 오게 한다. 따라서 정보 전달이라는 측면에서 정부의 정책 방향은 금연을 위한 정보와 지침이 가능한 분명하고 구체적이어야 유용하다. 설령 금연이 건강에 좋다는 사실을 알고 있다 하더라도 금연을 할 수 있는 방법이 모호하고 복잡하면 금방 포기할 가능성이 높다. 예를 들어, 금연하기 위해서는 어디를 가서 어떤 처방을 받으면 되는지 구체적인 정보를 제공하면 금연치료를 받을 가능성이 높아진다. 정보의 편리함과 단순화는 이 문제를 해결할 수 있다.

셋째, 프레임 효과를 활용하여 흡연의 유해성 정보를 제공한다. 사람들은 살아가면서 정신적 혹은 감정적 이해를 위한 일종의 틀(즉, 프레임)을 만든다. 그리고 이 틀은 정보를 받는 사람들이 세상을 이해하고 판단한다는 데 영향을 준다. 일반적으로 프레임(frame)이란 제공되는 '인식의 틀'을 말하며, 그가 어떤 프레임을 가지는가에 따라 사건과 현상이 다르게 보이고 해석된다. Tversky와 Kahneman은 프레임(frame)을 "의사결정자의 어떤 특정한 선택에 따른 행동, 결과 그리고 만일의 경우까지 고려하는 이해"라고 정의한다. 그들은 합리적 의사결정 이론과 달리 같은 문제를 다른 방식으로 제시했을 때 사람들은 이를 다르게 해석한다는 점을 보여주었다. 그들은 위험이 있는 인지된 이익과 위험이 있는 인지된 손해를 다르게 생각하는 일반적인 경향을 프레이밍(framing)이라고 부르고, 인간은 정보 자체의 내용 뿐만 아니라 정보가 어떻게 프레이밍 되고 제시되느냐에 영향을 받는다고 주장한다. 프레이밍 효과(framing effect)는 문제의 표현 방식에 따라 같은 사건이나 상황임에도 불구하고 인간의 판단이나 선택이 달라질 수 있는 현상으로 인간의 또 하나의 비합리적인 모습을 보여주는 것이다.

사람들의 의사결정이 긍정의 프레임 혹은 부정의 프레임을 통하는가에 따라 이익 대 손실, 장점 대 단점 등의 프레임이 있다. 예를 들어, 흡연자에게 금연치료를 통해 성공할 확률이 80%라는 것과 실패할 확률이 20%라는 것은, 비록 내용은 같지만 제시되는 방식, 즉, 어떻게 프레임 되느냐에 따라 흡연자가 느끼는 심리적 안정감에

는 차이가 있다는 것이다. 같은 내용임에도 불구하고 전자는 흡연자에게 심리적인 안정감을 주고 금연의 가능성에 대한 희망을 주지만, 후자는 부정적인 감정과 불안감을 조성하여 금연치료를 주저하게 만든다.

정책적인 관점에서 프레밍효과는 문제를 바라보는 프레임을 변화시킴으로써 사람들의 의사결정을 개선하도록 유도할 수 있다는 메시지를 전달한다. 흡연자는 흡연 혹은 금연이라는 의사결정의 상황에서 결과 자체만으로 선택하는 것이 아니다. 그들의 의사결정에 대한 평가는 프레이밍 하는 방식에 영향을 받는다는 것이다. 결국, 어떻게 프레임 하느냐에 따라 다르게 인식되고 해석된다는 것은 프레임 전환 (reframing)을 통한 관점의 전환이 가능하다는 의미이다. 인간은 결국 어떤 프레임을 통해 보느냐 혹은 어떤 프레임 속에 사느냐에 따라 삶의 중요한 의사결정과 행동이 결정된다. 그리고 이 같은 프레임은 사회과정을 거쳐 하나의 전통, 즉 전형적인 프레임으로 자리 잡는다.

넷째, 사람들의 휴리스틱(어림짐작)의 성향을 활용하여 금연정책을 설계한다. 휴리스틱 가운데 여기서는 감정 휴리스틱과 가용성 휴리스틱의 활용을 제안한다. 먼저, 심리학에서 감정(affect)이란 정서적 형태의 하나로 외적 자극에 대해 긍정적/부정적 느낌의 즉각적이고 자동적인 평가를 말한다(Slovic, 2014). 예를 들어, 담배 혹은 흡연을 좋아한다는 것은 이에 대해 긍정적 느낌이, 싫어한다는 것은 부정적 느낌의 평가가 내려진 것이다. 그런데 사람들은 위험을 판단할 때 감정휴리스틱을 사용한다. 감정휴리스틱(affect heuristic)이란 특정 사건 혹은 상황에 대해 판단할 때 자신의 경험으로 형성된 감정에 따라 평가를 다르게 하는 것이다(Slovic et. al, 2000). Alhakami와 Slovic(1994)에 따르면, 지각된 위험과 편익 사이에는 반비례의 관계가 있어서 지각된 위험은 지각된 편익이 증가하면서 감소한다. 이는 위험에 대한 개인의 일반적 감정 평가와 연결되는데, 사람들은 자신이 좋아하는 활동은 편익이 높고 위험이 낮다고 판단하는 경향이 있다는 것이다. 또한, 지각된 위험은 (예컨대, 재해가 일으키는) 두려운 감정의 정도와 상관관계가 높다고 두려움의 중요성을 강조한다.

인간의 합리성을 전제로 한 후생경제학의 관점에서 위험지각은 신중하고 분석적인 정보처리로 간주한다. 반면, 행동경제학에서는 위험지각을 정서적이고 감정적인 과정을 다룬 직관적이고 경험적인 사고에 많이 의존한다고 지적한다. 한마디로 인

간의 경험체계의 특징 가운데 하나는 감정에 의존한다는 것이다. 다음으로 사람들의 가용성 휴리스틱과 편향을 역으로 활용하는 것이다. 사람들은 상상하기 쉽고 기억에서 쉽게 떠오르는 사례(의 수)를 기초로 어떤 사건의 확률이나 빈도를 판단하는 가용성 휴리스틱(availability heuristic)의 판단 편향이 있다. 이는 상상이나 회상이 쉬운 사건일수록 지각된 빈도를 더욱 증가시키기 때문이다. 즉, 실제 확률이나 빈도와 관계없이 발생가능성이 높은 사건들을 더 쉽게 상상하고, 자주 경험하는 사례들을 더 쉽게 떠올리기 때문에 가용성을 근거로 판단한다.²⁴⁾ 나아가 어떤 중대한 사건을 직접 경험한 경우뿐 아니라 대중매체 등을 통해 간접적으로 노출된 경우에도 사람들의 판단에 뚜렷한 영향을 미친다.

예를 들어, 대중매체가 크게/자주 노출시키는 암, 마약 등의 사건들의 빈도는 실제보다 과대 추정되고 당노나 혈압 등 상대적으로 덜 치명적이고 보편적인 질병으로 인한 사망은 대중매체에서 크게 다루어지지 않기 때문에 과소 추정된다. 또한 희생자의 수가 비슷함에도 불구하고 화재와 같은 극적인 사건은 역사 사건보다 더 빈번하게 지각된다. 비행기 사고와 자동차 사고의 비교 등 이에 해당하는 사례는 적지 않다. 요약하면, 가용성 휴리스틱으로 인해 사람들은 자신과 관련된 위험한 사건들의 확률과 빈도를 타당하게 지각하지 못한다.

정부는 이 같은 가용성 휴리스틱을 금연정책을 구상할 때 적용할 수 있다. 흡연의 폐해에 대한 노출을 가능한 확대하여 사람들로 하여금 흡연의 유해성과 위험을 쉽게 떠오르도록 가용성을 증가시키는 것이다. 전략적으로 대중매체를 통해 건강을 비롯하여 흡연으로 잃게 되는 것들을 보다 드라마틱하게 노출시키는 것도 효과적이다.

V. 결론

보건 분야에서 금연정책에 대한 연구만큼 국내외에서 주목하고 추진한 사례는 흔치 않다. 흡연에 대한 폐해가 알려진 지 반세기가 넘는 역사를 갖고 있으며, 흡연은 거의 예외 없이 모든 정부가 당면한 공통된 정책의제이기 때문이다. 그동안 WHO와 같은 국제기구를 비롯한 각국 정부는 흡연을 줄이기 위해 다양한 정책적 노력을 추진해왔다. 국가별로 다소의 차이가 있겠지만 이 같은 정책들은 대부분 후생경제학적 논리를 바탕으로 설계된 정책수단인 조세와 규제에 초점을 맞추고 있다. 담배

24) 정서적 현저함도 비슷함.

세 인상, 금연구역 확대, 경고문구 강화 등이 여기에 해당한다.

전통적인 후생경제학적 금연정책은 흡연자를 포함한 모든 인간이 합리적이라는 전제에서 출발한다. 따라서 담배와 관련된 세금을 인상하고, 경고 표시를 강화하고, 금연구역을 확대하면 담배소비는 자동적으로 감소할 것이라고 예상한다. 물론 인간의 합리적 측면도 무시할 수 없는 것이 사실이지만, 이는 흡연자의 의사결정과 행동에 대한 비합리적인 측면을 간과하고 설계된 반쪽자리 수준에 머문 것이다.

인간의 비합리적인 면을 실증적으로 찾아내고 비이성적 행동을 이해하기 위해 등장한 행동경제학은 미국, 영국을 비롯한 주요 선진국에서는 이미 다양한 정부정책을 추진하는 데 중요한 역할을 하고 있다(Sunstein, 2013, Halpern, 2015). 학문의 속성이 일반적으로 점증적이고 상호 보완적이라는데 동의하고, 정책연구가 결국 정부정책에 기여하는 데 있다고 믿는다면, 행동경제학적 접근은 정부가 보다 능률적이고 효과적인 금연정책을 수립하고 추진하는데 중요한 지적 도구를 제공할 것임에 틀림없다.

지금까지 정부는 흡연자와 흡연 행위에 대해 지나치게 순진(naive)하게 접근했는지 모른다. 향후 행동경제학이 발견한 사실들을 바탕으로 보다 현실적으로 정교한 정책을 강구한다면 금연정책이 구호에서 머무는 것이 아니라 실질적인 효과를 가져올 수 있을 것으로 판단한다. 궁극적으로 금연정책의 방향은 합리적인 사람들이 아니라, 비합리적인 사람들의 원인을 탐구하고 비합리적인 결정과 판단으로 발생할 수 있는 피해를 최소화 할 수 있도록 사전에 막을 수 있는 최소한의 안전장치를 마련해야 하는 것이다.

최근 정부는 국내 흡연을 하락이 지지부진하다는 점을 인정하고 다시 금연정책의 고삐를 죄고 있다. 공중시설의 실내흡연실을 폐쇄하는 등 여전히 강압적인 정책을 사용하고 있지만 경고그림을 확대하고 담배의 유해성에 대한 정보를 공개하는 등 소위 비가격 정책을 다양하게 도입하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

이 연구는 지금까지 전통적인 후생경제학적 정책수단에 의존하고 있는 정부의 금연정책을 재고 혹은 보완하기 위해 행동경제학적 원리를 기초로 흡연정책의 방향을

제시한 시론적 연구이다. 행동경제학은 여전히 지속적으로 진화되고 있다. 이론, 모형 그리고 방법론 부문에서의 발전 뿐 만 아니라 이제는 많은 국가에서 다양한 분야에 다양한 내용과 방식으로 실제 정책 사례에 연구되고 적용되고 있다. 그러나 우리나라에서는 그동안 발전된 행동경제학을 현실의 정책 사례에 적용한 연구가 드문 것이 사실이다.

이 연구는 실험과 관찰을 통해 직접적으로 얻은 결과를 바탕으로 정책적 제언을 하지 못하고 아직 행동경제학을 금연정책에 적용한 시론적 수준의 연구에 불과하지만, 향후 금연정책을 비롯한 현실 문제에 본격적인 정책적 탐구가 이어지길 기대한다. 정부 정책을 체계적으로 개선하는 핵심은 인간은 누구나 인지적 한계가 있다는 제한된 합리성을 인정하고 의사결정과 행동 과정을 정확하게 이해하려는 노력에서 출발한다.

참고문헌

- 관세청, 2015년 담배 수입 동향, 관세청 보도자료, 2016.
- 기획재정부, 2019년도 담배시장 동향, 기획재정부 보도자료, 2020a.
- 기획재정부, 2020년도 1분기 담배 시장 동향, 기획재정부 보도자료, 2020b.
- 김범수·김아람, 「금연법 강화가 흡연에 미친 영향」, 『Discussion Paper Series』, 2009.
- 김보영·윤동현·김봉석, 「불법담배유통량의 가격탄력성 추정연구」, 『질서경제저널』, 18(2), 2015.
- 김성준, 「담배소비 억제를 위한 정부정책 대안 개발」, 한국조세재정연구원, 2014.
- 김성준, 「수요모형의 계량적 추정을 통한 효과적인 담배소비억제 정책 연구」, 『한국행정학보』, 36(3), 2002.
- 김양태, 「시점간 선택과 중독, 중독정신의학」, 20(2), 2016.
- 김유찬, 「담배세 인상의 경제사회적 효과에 대한 평가」, 『의정연구』, 21(1), 2015.
- 김영직·정기덕·조민효, 「담배 가격 인상 정책의 흡연 감소 효과 - 가처분소득 분위별 흡연 감소 효과를 중심으로」, 『한국사회와 행정연구』, 27(4), 2017.
- 박영범, 니코틴 중독자에게 전자담배는 훌륭한 대안, 『이코노미 조선』, 310, 조선비즈, 2019.
- 박준우 외, 「담뱃갑 경고그림 효과에 대한 정서 및 인지의 역할: 흡연자와 비흡연자의 비교」, 『광고학연구』, 27(7), 2016.
- 박환재, 「담배가격인상의 후생효과」, 『산업경제연구』, 29(1), 2016.
- 백유진 외, 「무광고표준담뱃갑 해외 도입사례 및 국내 도입방안 연구」, 보건복지부, 2018.
- 백재용 외, 「금연을 목적으로 전자담배 사용하는 청소년에 영향을 미치는 요인: 제13차(2017년) 청소년건강행태 온라인 조사」. 『Korean Journal of Health Promotion』, 19(2), 2019.
- 보건복지부, 흡연을 조장하는 환경 근절을 위한 금연종합대책(안), 보건복지부, 2019.
- 보건복지부, 보도설명자료, 2016.

- 보건복지부·갤럽, 「담뱃갑 경고그림 효과평가 인식도 조사(사후)에 대한 대국민 인식도 조사 결과」, 보건복지부·갤럽, 2017.
- 서미경, 「외국의 흡연 그림경고 법제화 현황 및 효과」, 『보건복지포럼』, 133, 2007.
- 성명재, 「담배 관련 세금 및 가격의 국제비교와 정책시사점」, 『재정포럼』, 2004.
- 스웨너, 데이비드, 「대안제시 없는 담배 경고 그림 확대는 효과 없어」, 『이코노미조선』, 310, 조선비즈, 2019.
- 서미경 외, 「2006 금연홍보캠페인의 지원 및 평가」, 보건복지부, 2006.
- 애리얼리, 덴, 「경제심리학 (김원호 역)」, 청림출판, 2011. (원서출판 2010)
- 이석 외, 「담배성분 측정·규제 센터 설립 및 운영방안 연구」, 식품의약품안전처, 2017.
- 이종구, 우리나라 흡연예방 및 금연정책의 현황 및 전망」, 2004년 대한임상건강증진학회 추계학술대회, 2004.
- 슬로빅, 폴, 「위험판단 심리학 (이영애 역)」, 시그마프레스, 2012. (원서출판 2000)
- 신윤정·조경숙, 「담뱃갑 흡연경고표시 효과에 대한 조사 결과」, 『Korean Journal of Family Medicine』, 27(2), 2006
- 전승훈, 「담배소비세 및 담배가격 인상에 따른 담배소비 및 세부담 변화: 소득분위별 분석」, 『재정정책논집』, 15(4), 2013.
- 정해식, 「한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구-국제 비교 질적 연구를 중심으로」, 한국보건사회연구원, 2019.
- 조홍준, 「문재인 정부의 담배규제정책 중간평가」, 『대한의사협회지』, 62(11), 2019.
- 질병관리본부, 신종전자담배 흡연행태, 금연과 건강에 전혀 도움 안돼, 질병관리본부, 2020.
- 최병호·이근재, 「담배소비세제의 합리적 개편방향」, 『한국경제포럼』, 6(1), 2015.
- 최성은, 「전자담배 관리정책에 관한 소고」, 『재정포럼』, 9, 2017.
- 황승식 외, 「국민건강영양조사 기반의 흡연자 패널 4차 추적조사 실시 및 심층분석」, 질병관리본부, 2019.
- 홍성훈, 「담배가격이 담배수요에 미치는 영향」, 『보건경제와 정책연구』, 23(4), 2017.

황지은, 「담뱃갑 경고그림 도입의 의미와 앞으로의 과제」, 『금연정책포럼 Tobacco-Free』, 1, 2015.

황지은, 「담뱃갑 경고그림 우선순위 선정을 위한 혐오성·효과성 평가」, 『금연정책포럼 Tobacco-Free』, 10, 2016.

Alemanno, A, “Nudging Smokers: The Behavioral Turn of Tobacco Risk Regulation”, *European Journal of Risk Regulation*, Vol.3(1), 2012.

Allen, K, “Teenage Tobacco Use: Data Estimates from the Teenage Attitude and Practices Survey”, United States 1989, *Advance Data No. 224*, 1993.

Chaloupka, F. Yurekli A, Fong G, “Tobacco Taxes as a Tobacco Control Strategy”, *Tobacco Control*, Vol.21(2), 2012

Coyle, D. *Sex, Drugs & Economics: An Unconventional Introduction to Economics*, Thompson, 2004.

Goldin, J. & Homonoff, T, “Smoke Gets in Your Eyes: Cigarette Tax Salience and Regressivity”, *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol.5(1), 2013.

Halpern S,, French B,, Small D,, et al. “Randomized Trial of Four Financial-Incentive Programs for Smoking Cessation”, *American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine*, American Thoracic Society 2015 International Conference, 2015.

Halpern, D. *Inside the Nudge Unit: How Small Changes can Make a Big Difference*, Penguin Random House, 2015.

Higbee, K., *Fifteen Years of Fear Arousal: Research on Threat Appeals: 1953-1968*. *Psychological Bulletin*, Vol.72(6), 1969.

Kahneman D. *Thinking, Fast and Slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

McKenna, F. “It Won’t Happen to Me: Unrealistic Optimism or Illusion of Control?”, *British Journal of Psychology*, Vol.84(1), 1993.

Opposing Viewpoints Series, Tobacco and Smoking, Greenhaven Press, 1998.

Published: March 1988

Samuelson W. & Zeckhauser, R. *Status quo Bias in Decision Making*. *Journal of*

Risk and Uncertainty, Vol.1, 1988.

Sharot T, *The Optimism Bias: A Tour of the Irrationally Positive Brain*, New York: Knopf Doubleday, 2011.

Slovic, P., Monahan, J., & MacGregor, D. M. "Violence Risk Assessment and Risk Communication: The Effects of Using Actual Cases, Providing Instructions, and Employing Probability vs. Frequency Format", *Law and Human Behavior*, Vol.24(3), 2000.

Sunstein, C. *Simpler: The Future of Government*. Simon & Schuster Paperbacks, 2013.

Sunstein, C. *Behavioral Law & Economics*, Cambridge University Press, 2000.

Sunstein, C. *The Cost-Benefit Revolution*, The MIT Press, 2018.

Thaler, R. *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*, Brockman Publishers, 2015.

U.S. Department of Health and Human Services. *E-Cigarette Use Among Youth and Young Adults: A Report of the Surgeon General*, U.S. Department of Health and Human Services, 2016.

Thaler, R. & Sunstein C. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, 2008.

Warner, K. Smoking and Health Implications of a Change in the Federal Cigarette Excise Tax. *JAMA*. 1986.

Weinstein, M. "Unrealistic Optimism about Susceptibility to Health Problem: Conclusions from a Community-wide Sample", *Journal of Behavioral Medicine*, Vol.10, 1987.

Weinstein, M. Optimistic Biases about Personal Risk, *Science*, 249, 1989.

Weinstein, M. Marcus S., Moser, R. "Smokers' Unrealistic Optimism about Their Risk", *Tobacco Control*, Vol.14(1), 2005.

WHO. *WHO Report on The Global Tobacco Epidemic*, WHO, 2019.

WHO. *WHO Report on The Global Tobacco Epidemic, 2017 Monitoring tobacco use and prevention policies*. WHO, 2017.

뉴스핌. 담배 밀반입 여전히 기승...올 상반기만 58억원 규모. 2019년 8월 29일자.

The PR. 담뱃갑 경고그림 도입 임박...해외는 어떨까. 2015년 3월 2일자.

동아일보. 전자담배, 그때는 괜찮고 지금은 해롭다?. 2019년 11월 2일자.

동아일보. 이래도 피우실래요?. 2011년 4월 4일자.

복지연합신문. 담배세 인상, 국세 확대가 본래 목적?. 2014년 9월 15일자.

세계일보. [이슈탐색] 담배 경고그림 시행 한 달째...시민들 반응은. 2017년 1월 30일자.

연합뉴스. 정부 '담배종결전' 선언...무광고 표준담뱃갑 도입한다. 2019년 5월 21일자.

웹니스라이프. 지난해 담배밀수 113억원 관세청 적발. 2011년 6월 8일자.

IT조선. KT&G 2019년 영업이익 14.2% ↑...권련 점유율 63.5% 전자담배 기기 55%. 2020년 2월 13일자.

주간동아. KT&G가 국내 담배시장 지켜낸 비결. 2019년 5월 20일자.

중앙일보. 담배값 인상에 세수만 급증...금연 포기자 크게 증가. 2015년 7월 16일자.

중앙일보. 담뱃갑 인상, 외국 담배회사 배만 불렀다. 2016년 1월 28일자.

프라임경북뉴스. 박명재 의원, 담배유통추적관리 시스템 도입. 2015년 12월 16일자.

한국경제. 금연효과 '뚝' 세수효과 '활짝' 담뱃세 딜레마. 2017년 7월 12일자.