

## 절주정책의 추진현황과 발전방향

*Current Status and Development Direction  
of Alcohol Policies*



양유선  
선임연구원

- 주류(Alcoholic beverage)는 우리 몸의 신경·면역·소화기 등에 독성을 일으키며, 각종 질병뿐만 아니라 음주운전, 폭력 등 사고와 범죄의 원인이 되는 물질임
- 세계보건기구는 절주를 위한 추진전략을 발표하고 대응을 촉구하였으며, 세계 각국에서는 이에 부응하여 자국민의 건강과 안전을 위한 주류정책을 추진하고 있음
- 주류의 소비감소와 음주폐해 예방을 위한 정책에는 가격정책, 주류의 판매와 소비제한, 주류 마케팅 규제, 음주운전 규제 등이 효과적인 것으로 알려짐
- 우리나라의 주류정책은 주로 산업적 관점에 맞춰져 있으므로 국민의 건강과 안전을 목적으로 한 정책으로 전환되어 추진되어야 할 것임

### 1. 주류(Alcoholic beverage)에 대한 이해

#### □ 정의

- 주류(Alcoholic beverage)는 알코올의 종류에 속하는 향정신성 성분인 에탄올이 함유된 음료임
  - 또한 주류는 제조방법에 따라 발효주, 증류주, 기타주류로 구분됨

- 알코올은 섭취 후 약 4~6시간동안 소화기에 흡수되어 혈류를 통해 간의 효소인 ADH(Alcohol Dehydrogenase), ALDH(Aldehyde Dehydrogenase)에 의해 대사됨<sup>1)</sup>
- 만약 ALDH가 부족할 경우 발암물질인 아세트알데하이드의 혈중 농도가 높아지는데, 특히 이 효소는 아시아인 중 몽골계인 한국, 중국, 일본인에게 부족한 것으로 알려짐<sup>2)</sup>

## □ 유해성과 폐해

- 주류는 중독물질이며 1군 발암물질로 각종 질병과 암 발생의 원인이 됨
  - 알코올은 중추신경계 억제계열의 중독성 물질로, 음주 시 어지럼증, 졸림, 두통, 의욕상실, 두드러기, 오심, 구토 등 신경·면역·소화기에 독성을 일으키며, 임신 중 음주는 태아의 신체 및 인지장애를 일으키는 태아 알코올증후군의 원인이 됨<sup>3)</sup>
  - 또한 음주 시 구강암, 인후암, 후두암, 식도암, 간암, 유방암 등의 발생위험이 증가함<sup>4)</sup>
- 음주는 질병뿐만 아니라 각종 음주운전, 폭력 등 사고와 범죄의 원인이 됨
  - '15년 국내 음주운전 발생 건수는 1일 평균 635.7건에 달하며, 최근 3년간 음주운전 발생건수 및 부상 신고자 수가 증가하는 추세임<sup>5)</sup>
  - '15년 전체 범죄 중 주취자의 범죄율은 26.4% 달하며, 특히 살인, 강도, 폭력, 강간 등의 강력범죄 비율이 30.1%를 넘음<sup>6)</sup>
- 음주는 전 세계 질병부담의 9위<sup>7)</sup>로 음주로 인해 전 세계 적으로 250만명(2004년 기준)이 사망<sup>8)</sup>하였고,
  - 우리나라도 1일 평균 13명(2015년 기준)이 알코올과 관련하여 사망<sup>9)</sup>하였음

## 2. 국내·외 주요 절주정책

### □ 가격정책

- 주류의 가격정책은 판매에 의한 세수확보와 수요통제에 가장 효과적이며, 세계 155개 국가에서 소비세 및 부가가치세 부과 등의 가격정책을 시행하고 있음<sup>10)</sup>

1) Ellenhorn MJ, DG Barceloux(1988), Medical Toxicology - Diagnosis and Treatment of Human Poisoning, New York, NY: Elsevier Science Publishing Co., Inc., p.783

2) 김경빈(2000), 알코올에 대한 임상의학적 문제. 한국알코올과학회지. 제1권 제1호 p.29~50

3) CCOHS, MSDS search, <http://ccinfoweb.ccohs.ca/msds/search.html> (Accessed Mar. 10. 2017)

4) IARC(2012), Monographs on the evaluation of carcinogenic risks to human. Personal habits and indoor combustion. vol. 100E. IARC

5) 도로교통관리공단(2016). 교통사고통계

6) 대검찰청(2015). 범죄분석

7) GBD 2013 Risk Factors Collaborators(2015) Global, regional, and national comparative risk assessment of 79 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks in 188 countries, 1990-2013: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013, The Lancet, Vol 386, pp.2287~2323

8) WHO(2010), Global strategy to reduce the harmful use of alcohol

9) 통계청(2015), 사망원인통계연보

10) WHO(2014), Global status report on alcohol and health

- 주류가격 인상은 소비감소를 유도하고 소비로 인한 사회적 피해를 감소시키며<sup>11)</sup>, 국가별로 추진방법에 차이가 있으나 종량세 혹은 증가세 방식의 주종별 세금부과나 물가연동제 등을 적용하고 있음
- 미국, EU국가 등은 알코올 함유량에 따라 세금을 부과하는 종량세를 시행하고 있으며, 우리나라는 주류의 가격에 따라 세금을 부과하는 증가세를 추진함

- 캐나다, 영국, 뉴질랜드 등에서는 알코올 함량 당 최소가격을 정해 주류의 가격이 일정수준 유지하도록 하는 최저가격제 등을 추진하고 있으며, 독일에서는 무알코올 음료보다 저가판매, 원가 이하판매를 금지하고, 스웨덴과 태국에서는 할인판매를 제한하고 있음<sup>12)</sup>

## □ 주류의 판매 및 소비 제한 정책

- 주류의 판매와 소비를 조절하기 위해 많은 국가에서는 주류의 생산 및 판매면허 제도, 소비연령 규제 등을 시행중임. 이와 관련하여 판매점 영업시간·요일·밀집도 규제, 영업장 내 음주허용, 주류구매 및 소비연령 규제, 판매점 외 혹은 공공장소의 음주금지, 주류 배달금지, 음주상환 개입 등 국가별로 다양한 정책이 적용하고 있음
  - 세계 대부분의 국가들이 주류생산 면허제를 시행하고 있으며, 특히 32개 국가에서는 국가가 맥주 혹은 와인의 생산·소매를 독점하여 생산과 판매를 통제하고 있음<sup>10)</sup>
  - 판매점 영업시간, 요일, 밀집도 규제, 영업장 내 판매만 허용하는 것 등은 이용가능성을 제한하는 대표적인 정책으로, 이 중 판매점 영업시간 규제는 세계 73~90개 국가에서 시행함<sup>10)</sup>
  - 캐나다는 주류를 판매하는 음식점, 라운지 등에서만 음주가 가능하며, 그 외의 공공장소에서는 주류사용과 소비를 금지하지만<sup>13)</sup> 한국에서는 주류 판매와 음주의 구분이 없어 슈퍼마켓과 편의점에서 주류를 구매하고 음주를 할 수 있음
- 구매연령 제한은 대부분의 국가에서 시행 중이며, 연령기준은 10~25세로 국가의 사정에 따라 기준이 다양함
  - 우리나라는 청소년보호법에 의해 주류를 청소년 유해약물로 지정하고 만 19세 미만의 청소년에게 주류 판매가 금지되며, 주류 판매점 출입 및 고용이 제한됨
- 교육기관, 의료시설, 도로, 대중교통, 작업장, 공원 등의 공공장소 음주규제는 국가에 따라 시행목적과 방법이 다양함
  - 태국<sup>14)</sup>과 러시아<sup>15)</sup>의 경우 개인거주지 및 클럽, 술집 외 대부분의 공공장소에서 음주행위를 금지하며, 캐나다 대부분의 주는 주류 판매점을 제외한 장소에서 음주를 금지함<sup>13)</sup>
  - 호주<sup>16)</sup>는 지역마다 차이가 있으나 길거리, 공원, 해변 등을 공공장소로 지정하여 음주를 금지하고, 싱가포르<sup>17)</sup>는 정해진 시간동안 공공장소에서 음주를 금지함<sup>18)</sup>

11) 고숙자 외(2013). 담배 및 주류의 가격 정책 효과, 한국보건사회연구원

12) WHO, Global Information System on Alcohol and Health, <http://www.who.int/gho/alcohol/en/> (Accessed Apr. 07. 2017)

13) The Canadian Legal Information Institute, <https://www.canlii.org> (Accessed Apr. 07. 2017)

14) Thailand(2008), ALCOHOLIC BEVERAGE CONTROL ACT, B.E.2551

15) Russia(2001), Code Of Administrative Offences Of The Russian Federation 20.20.1

16) New South Wales. Sydney Alcohol-free Zones, <http://www.who.int/gho/alcohol/en/> (Accessed Apr. 07. 2017)

17) South Australia(1997) : Liquor Licensing Act

18) Singapore(2015), Liquor Control(Supply and Consumption) Bill

- 영국의 경우 사회질서 유지를 위해 길거리 일부를 금주구역으로 지정하고 음주자의 불쾌한 행위를 경찰이 즉시 규제할 수 있음<sup>19)</sup>

〈표 1〉 주요 국가별 공공장소 음주 규제 현황

(○ : 완전규제, △ : 부분규제, × : 규제없음, □ : 자발적 규제)

국가	학교	정부기관	의료기관	레저행사	공원및 거리	대중교통	종교장소	스포츠행사	직장
캐나다	□	□	□	△	○	○	□	△	□
러시아	○	○	○	○	○	○	○	○	△
뉴질랜드	×	×	×	□	□	□	×	□	×
호주	△	□	□	△	△	△	□	□	△
프랑스	△	△	△	△	△	○	△	△	△
영국	×	×	×	×	△	△	×	△	□
일본	□	□	□	□	□	□	□	□	□
중국	□	□	□	△	×	×	△	△	○
싱가포르	□	□	□	□	□	□	□	□	□
태국	○	○	○	×	△	△	○	×	×
한국	×	×	×	×	×	×	×	×	×

주 : 싱가포르의 2015년 법령개정을 통해 공공장소(문화·예술·오락장소, 종교장소 등)에서 금주시간을 정할 수 있도록 함

자료 : Global Information System on Alcohol and Health. Alcohol Policy Report(2014)  
<http://apps.who.int/gho/data/node.main.A1190?lang=en&showonly=GISAH>

## □ 주류 마케팅 규제 정책

- 세계 159개 국가에서 마케팅 규제를 실시하고 있으며, 10가지 미디어 유형(공영·민영방송, 공영 라디오, 지역 라디오, 인쇄물, 옥외광고, 판매시점관리, 영화, 인터넷, 소셜 미디어)에서 완전 금지를 실시하는 국가는 10.1%임  
 마케팅 규제는 제품과 매체에 따라 차이가 있으며, 맥주를 기준으로 가장 규제가 강한 매체는 공영방송임<sup>19)</sup>
- 프랑스<sup>20)</sup>, 핀란드<sup>21)</sup>, 호주<sup>22)</sup>, 네덜란드<sup>23)</sup>, 터키<sup>24)</sup> 등에서는 TV, 인터넷, 인쇄매체의 광고시간 및 내용을 매우 제한적으로 허용하며, 영화관 광고, 후원 및 프로모션 활동 제한, 실외 공공장소 광고금지 등을 시행하고, 노르웨이는 모든 주류광고를 전면 금지함<sup>25)</sup>
  - 우리나라는 국민건강증진법 제7조에 따라 주류광고의 기준과 방법을 정하고 있으나 IPTV, SNS 등 통신 매체 광고, 옥외광고 등 광고와 매체의 변화에 대응이 부족한 실정임

19) UK(2001) Criminal Justice and Police Act, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/16/contents> (Accessed Apr. 07. 2017)

20) WHO Europe(2014), European status report on alcohol and health

21) Finland(1994), Alcohol Act

22) The ABAC Scheme Limited. ABAC Responsible Alcohol Marketing Code

23) Dutch Advertising Code Authority(2011), THE DUCH ADVERTISING CODE

24) GALA(2015), Alcohol Advertising: A Global Legal Perspective 2nd

25) Dutch Institute for Alcohol Policy(2010), Effective Alcohol Marketing Regulations : Policy Report

- 호주<sup>22)</sup>, 캐나다<sup>26)</sup>, 네덜란드<sup>23)</sup>는 구체적인 주류광고 가이드라인을 정부규제 혹은 자율규제로 시행하고 있으며, 특히호주의 경우 ‘호주 알코올 가이드라인’의 내용을 벗어나는 음주행위 묘사, 휴식, 파티, 스포츠 활동, 성취, 축하 등의 내용을 모두 제한하고 있음<sup>22)</sup>
- 우리나라는 국민건강증진법 시행령에 따라 광고의 방법과 표현을 명시하였으나, ‘음주행위의 지나친 미화’, ‘정신건강에 도움이 된다는 표현’ 등의 해석기준은 모호한 상태임

〈표 2〉 주요 국가별 주류마케팅 규제 현황

(○ : 완전규제, △ : 부분규제, × : 규제없음, □ : 자발적 규제)

국가	주종	공영방송	민영방송	공영 라디오	지역 라디오	인쇄물	영화	옥외광고	판매시점 관리	인터넷	소셜 미디어
프랑스	맥주	○	○	△	△	△	△	△	△	△	△
	증류주	○	○	△	△	△	△	△	△	△	△
	와인	○	○	△	△	△	△	△	△	△	△
핀란드	맥주	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
	증류주	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	와인	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
호주	맥주	△	□	□	□	□	□	□	△	□	□
	증류주	△	□	□	□	□	□	□	△	□	□
	와인	△	□	□	□	□	□	□	△	□	□
네덜란드 <sup>23)</sup>	맥주	△	△	△	△	□	□	□	□	□	□
	증류주	△	△	△	△	□	□	□	□	□	□
	와인	△	△	△	△	□	□	□	□	□	□
터키	맥주	○	○	○	○	△	△	×	△	△	△
	증류주	○	○	○	○	△	△	×	△	△	△
	와인	○	○	○	○	△	△	×	△	△	△
한국	맥주	△	△	△	△	×	×	×	×	×	×
	증류주	○	○	○	○	×	×	×	×	×	×
	와인	△	△	△	△	×	×	×	×	×	×

자료 : Global Information System on Alcohol and Health. Alcohol Policy Report(2014)  
<http://apps.who.int/gho/data/node.main.A1190?lang=en&showonly=GISAH>

## □ 음주운전 규제 정책

- 음주운전은 대표적인 음주폐해로 세계 124개 국가에서 이를 규제하고 있으며, 사고를 예방할 수 있다는 측면에서 효과적인 정책임<sup>10)</sup>

26) Government of Canada(1996), Code for broadcast advertising of alcoholic beverages, Canadian Radio and Telecommunication Commission

- 음주운전의 대표적인 규제방법은 운전 중 혈중 알코올 농도 규제이며, 운전 중 정해진 혈중 알코올 농도 이상으로 측정될 경우 벌금, 면허취소 등의 처벌을 받음
  - 혈중 알코올 농도 허용치는 주로 0.05~0.07%(61개국), 0.08~0.15%(46개국)이며, 우리나라의 허용농도는 0.05%임
- 스웨덴, 미국, 캐나다 등에서는 차량 내 시동 잠금장치를 설치하여 운전 시작 전 혈중 알코올 농도를 측정하도록 하고 있으며<sup>27)</sup>, 미국과 영국의 경우 차량 내 주류 소지 금지 등을 시행하고, 프랑스는 주유소 내 주류 판매 금지 등을 시행함<sup>28)</sup>

### 3. 국내·외 절주정책 추진 현황

#### □ 세계보건기구(WHO)

- 세계보건기구(WHO)는 2010년 총회에서 전세계를 대상으로 ‘국제 절주 전략(Global strategy to reduce the harmful use of alcohol)’을 채택하여 음주폐해 감소를 위한 국제적 대응을 촉구하였음

〈WHO 전략〉			
① 리더십	② 보건서비스 대응	③ 지역공동체 활동	④ 음주운전 대책
⑤ 주류의 판매와 소비제한	⑥ 마케팅 규제	⑦ 가격정책	⑧ 음주의 부정적 영향 감소(경고문구 등)
⑨ 불법 및 비공식 주류대책	⑩ 모니터링 감시체제		

- 세계 각국은 WHO의 세계전략을 활용하여 자국의 정책을 추진하고 있는데, 특히 국민의 안전, 복지, 건강을 목적으로 청소년 보호, 물질남용 규제, 광고규제, 알코올 중독치료 등에 초점을 맞춘 ‘해로운/유해한 음주감소’, ‘물질남용 및 알코올 감소정책’이 추진되고 있음
- 세계 160여 국가에서 추진하고 있는 주류정책은 국가 상황에 따라 시행정도에 차이가 있지만 특히 가격정책과 주류의 판매와 소비제한 및 마케팅 규제정책이 가장 효과적인 정책으로 보고됨<sup>10)</sup>

#### □ 한국

- 한국의 주류관련 정책은 건강, 안전, 제품, 식품, 유통, 세금, 경제 등 부처별 목적에 따라 분절적으로 추진되고 있음
  - 산업적 측면은 세수확보, 지방경제 육성, 농산물 수급정책 등 국가 경제적 부문의 활동으로 경제부처인 기획재정부, 국세청, 농림축산식품부 등이 추진하고 있고,
  - 건강과 안전 측면은 음주로 인해 발생하는 문제에 따라 보건복지부, 식품의약품안전처, 여성가족부, 경찰청, 방송통신심의위원회 등에서 개별적으로 대응하고 있음

27) 경찰청·도로교통안전관리공단(2008), 음주운전 규제적정화 방안 연구

28) 김기영 외(2010), 국민건강증진을 위한 음주규제의 법정책과 입법방안 : 우리나라, 미국, 영국, 프랑스를 중심으로. 한국의료법학회지

〈표 3〉 주류관련 부처별 역할 및 근거법령

구분	관련부처	관련법령	역할
산업측면	기획재정부 및 국세청	주세법 및 국세청 고시	주류 제조·판매 면허관리, 주세 징수
	농림축산식품부	-	전통주 제조, 판매 촉진
건강안전측면	경찰청	도로교통법	음주운전 금지
	보건복지부	국민건강증진	주류광고 규제, 경고문구 표기
	식품의약품안전처	-	주류 안전관리
	여성가족부	청소년보호법	청소년 음주 및 판매금지
	교육부	학교보건법	학교환경위생 정화구역
	방송통신심의위원회	방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙	청소년 보호를 위한 등급표기

자료 : 한국건강증진개발원 내부자료 (2017)

- 최근 보건복지부는 음주폐해 예방을 위해 과음 경고문구 개정 등 규제강화정책을 추진하고 있으나, 국세청에서는 주류판매 규제를 완화하였음
- 보건복지부는 국민건강증진법에 의해 절주사업, 주류광고 규제, 과음 경고문구 등을 의무화를 추진하고, '16년 과음 경고문구 개정하였으며<sup>29)</sup>, 현재는 금주구역 지정을 위한 입법 활동, 주류광고 모니터링 강화 등 절주부문 활동을 강화하고 있음
  - 반면에 국세청에서는 경제 활성화, 건전한 음주문화 확산 등을 위해 주류판매 및 소비에 대한 규제를 완화하는 추세임<sup>30)</sup>

〈표 4〉 연대별 주류정책 추진 현황

기간	정책명	관련법
1950년대	주류 제조, 판매면허 관리 및 세수확보, 품질관리	주세법
1960년대 ~ 1970년대	세율조정, 품질관리	주세법
	미성년자 음주금지 및 미성년자 출입 금지구역 지정	청소년보호법
	음주운전 금지	도로교통법
1980년대	세율조정, 주류품질 고급화	주세법
1990년대	전통주 육성을 위한 제조면허 완화	주세법
	주류광고 규제, 주류 경고문구 표기, 절주사업	국민건강증진법
	WTO권고에 따른 세금규제 완화	주세법
2000년대	주류 판매면허 제한장소 지정, 통신판매 규제	주세법 및 국세청 고시
	전통술산업 육성 추진대책 추진	
	주류 불법유통 규제	
2016년	주류 배달, 전통주 통신판매 수량제한 규제완화	주세법 및 국세청 고시

자료 : 한국건강증진개발원 내부자료 (2017)

29) 국민건강증진법(개정 2016.12.16., 법률 제13367호)

30) 주류의 통신판매에 관한 명령위임 고시(국세청고시 제2016-15호) : 야구장 매주보이, 슈퍼마켓 등 소매점 주류배달, 음식점소 주류배달 등 판매규제 대폭 완화



## 4. 향후과제

### □ 명확한 정책의 목적과 방향성 설정

- 외국의 주류정책은 질병, 범죄, 사고 등의 사회적 비용을 감소시키고 미성년자를 보호한다는 공통된 목적이 있음
  - 사회적 배경에 따라 차이가 있을 수 있으나, 영국, 미국, 프랑스, 캐나다, 호주, 태국 등 주요 국가에서는 청소년 보호, 사회 안전, 중독예방과 치료를 중점으로 정책을 추진함
  - 반면 국내 주류정책은 오랜 기간 산업적 측면에 방점을 두고 있으며, 이러한 방향성은 최근 더욱 강화되고 있음
- 우리나라도 청소년 보호, 사회 안전 확보, 중독의 예방 및 치료 등 국민건강과 삶의 질 향상을 목적으로 한 절주정책의 방향설정이 필요함
  - 음주폐해 예방을 위한 절주정책은 장기적으로 사회편익과 함께 국민의 삶의 질을 높이고 국가 경쟁력을 지속적으로 향상시킬 수 있음<sup>31)</sup>
  - 그러나 최근 사회·경제활동의 자율과 창의성 촉진을 위해 절주와 관련된 각종 규제를 완화하고 있는데 일례로 주류배달과 맥주보이를 허용하는 등의 정책임
  - 행정규제의 목적은 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력을 지속적으로 향상시키는 것이며, 이는 원칙적으로 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 것이어야 함<sup>32)</sup>

### □ 국민건강과 안전을 위한 절주정책의 실효성 강화

- 국민건강증진법 등 국민의 건강과 안전을 위한 기존 법률의 개선을 통해 제도의 실효성 강화가 필요함
  - 가격정책, 주류의 판매 및 소비제한, 주류의 마케팅 규제 등은 음주소비와 폐해감소를 위한 가장 효과적인 정책이라 사료됨
  - 이 중 주류소비 촉진을 위한 마케팅 활동은 국민건강증진법을 통해 주류광고의 기준을 명시하고 있으나, 그 기준이 모호하거나 최신 주류산업과 광고실태를 대응하기에 한계가 있어 적절한 방안 마련이 필요함<sup>33) 34) 35)</sup>
- 나아가 미국, 영국과 같이<sup>36)</sup> 주세법은 세수확보를 위한 법으로 그 목적에 충실하고, 국민건강과 안전, 청소년 보호를 목적으로 하는 별도의 총괄적인 관리체계가 요구됨

31) Anderson P, Chisholm D, Fuhr DC.(2009). Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol. Lancet, 373:pp.2234~2246

32) 행정규제기본법, (개정 2016.11.30., 법률 제9965호)

33) 법의 모호한 기준 : 음주행위를 지나치게 미화하는 표현

34) 주류산업 대응제한 : 17도 이상 주류광고 규제(최근 17도 이하 주류 급증)

35) 광고실태 대응제한 : 통신매체를 활용한 인터넷 광고제한 부재

36) 성승제(2008), 주세법 체계개선에 대한 고찰. 한양법학 제19권 제3호