



WHO 담배규제기본협약(FCTC) 제5차 정부간 협상회의의 주요 쟁점사항과 각국 입장¹⁾

申潤貞 한국보건사회연구원 초빙연구위원

“전세계적으로 흡연사망자가 매년 490만명에 달합니다. 협약 채택이 지연된다면 이는 더 많은 사망자를 양산하게 된다는 사실을 절대로 잊어서는 안됩니다. 4년전 우리 모두는 일상적인 사용자의 절반을 죽음으로 내모는 제품의 생산 및 판매를 규제하는 국제적인 규칙과 규정의 제정이라는 미지의 길을 가기로 결정한 바 있습니다. 만일 우리가 단호한 결심을 가지고 행동하지 않는다면 백년 후 우리들의 후손들은 지금을 돌이켜보면서 공중보건과 사회정의의 위해 헌신하겠다고 약속했던 사람들이 담배를 어떻게 아무런 규제도 받지 않도록 놔두었느냐고 묻게 될 것입니다.”

- 브룬트란트 WHO 사무총장의 담배규제기본협약 제5차 정부간 협상회의 개최식 연설문에서 -

1. 서

WHO 담배규제기본협약(FCTC: Framework Convention on Tobacco Control, 이하 담배협약이라 한다)을 채택하기 위한 제5차 정부간 협상회의(INB: Intergovernmental Negotiating Body)가 WHO 192개 회원국 중 160여 회원국 정부대표와 NGO, World Bank 등 옵서버들이 참석한 가운데 지난 2002년 10월 14일부터 10월 25일까지 스위스 제네바에서 개최되었다.

현재 협상이 진행되고 있는 담배협약안이 WHO의 일정대로 2003년 5월에 개최될 제56차

1) 제2차와 제4차 정부간협상회의의 주요 쟁점사항과 각국 입장은 보건복지포럼 2001년 5월호와 2002년 2월호에 게재되어 있음.

연차총회(WHA: World Health Assembly)에서 채택된다면 이는 세계 최초의 보건관련 국제협약이 된다. 담배협약은 금연정책을 국내문제가 아닌 국제문제로 인식하였다는 측면에서 그 의의를 지닌다. 협약안은 흡연을 규제하기 위한 각국의 공동노력 및 의무사항을 규정하고 있는 것은 물론 국제무역에 있어서 자유주의 원칙보다는 담배수요감소를 위한 각종 규제장치를 포함하고 있다. 이는 21세기의 페스트와 같은 흡연으로부터 인류의 건강을 지키기 위해서는 담배규제가 금연교육, 홍보, 흡연자 치료 등의 보건적 측면의 방법만으로는 한계가 있으며 흡연자뿐만 아니라 담배산업 및 시장에 대한 규제를 통한 총체적인 접근방법이 필요하다고 WHO 및 각국이 판단한 데 따른 것으로 볼 수 있다.

국제법적인 성격을 갖는 담배협약이 채택되고 이에 각국이 가입을 한다면 협약은 체결국에 입법, 행정, 사법 조치의 마련 및 이행 의무라는 법적 구속력을 행사할 것이다. 우리나라도 담배협약에 가입할 경우 협약이 국내법과 동일한 효력을 지니게 되므로 관련 국내법의 개정은 물론 국민생활에도 영향을 미칠 것으로 예상된다.²⁾ 물론 담배협약 채택을 위한 협상을 시작하기 이전에도 WHO차원에서 담배규제를 위한 노력이 없었던 것은 아니다. WHO는 지난 1999년까지 25년간 16개의 결의안(Resolution)을 통해 담배규제를 위한 조치를 취해왔다. 하지만 결의안은 협약과 달리 다수 국가의 공동 관심사를 표명한 문서라는 성격만을 갖고 당사국에 대한 법적 구속력이 없어 흡연 및 담배사용을 효과적으로 규제하는 데 충분하지 않다는 점이 지적되어 왔다. 이에 흡연문제를 국제적인 차원에서 효과적이고 실질적으로 다루기 위해 체결국에 대해 법적 구속력을 갖는 협약을 제정해야 한다는 필요성이 1996년 5월 제49차 WHO 연차총회에서 처음 제기되었다.

하지만 담배협약 채택을 본격적으로 추진하게 된 것은 WHO 현 사무총장인 브룬트란트(Dr. Gro Harlem Brundtland) 여사가 취임한 1998년 이후이다. 브룬트란트 사무총장은 취임 이후 금연사업(Tobacco Free Initiative)을 역점사업(Cabinet Project)으로 선정하여 담배와의 전쟁을 시작했고, 이듬해인 1999년 5월 제52차 연차총회에서 당시 191개 전체 회원국의 만장일치로 2003년 5월 제56차 연차총회를 협약 채택의 목표시한으로 정하는 결의안이 채택되었다.

동 결의안에 따라 1999년 10월과 2000년 3월 모든 WHO 회원국이 참여하는 두 차례의 실무작업반(Working Group) 회의가 개최되었고, 담배사업자를 포함한 담배규제 관련 모든 이해

2) 채택될 협약 내용에 좌우되겠지만 현재 협상중인 담배협약안이 채택된다면 국민건강증진법(보건복지부), 담배사업법(재정경제부), 지방세법(행정자치부), 청소년보호법(청소년보호위원회) 등의 개정이 불가피할 것으로 전망됨.

관계인의 의사를 수렴하는 공청회(Public Hearings)도 2000년 10월 WHO 주관하에 열렸다. 이후 정부간 협상회의는 2000년 10월 1차 회의를 필두로 이번 회의까지 5차례 진행되고 있으며, 우리정부도 제1차 실무작업반 회의 때부터 담배협약 채택에 효율적으로 대처하기 위해 보건복지부, 재정경제부, 법무부, 외교통상부 관계자들을 중심으로 정부대표단을 구성하여 협상에 적극 참여하고 있다.

이번 제5차 정부간 협상회의에서는 지난 제4차 회의까지 각국이 개진한 입장 등을 반영하여 담배협약 정부간 협상회의의 의장이 작성한 협약의 신의장초안(New Chair's Text of a FCTC)에 대해 논의하였다³⁾. 신의장초안은 제2차회의에서부터 제4차회의까지 협상의 기초로 논의해 온 의장초안(Chair's Text)과 비교해 보았을 때 내용 및 형식에 있어서 진일보한 협약안으로 평가된다. 의장초안이 국제협약에 기본적으로 포함되는 내용인 전문과 용어의 정의, 협약의 발전, 최종조항 등이 빠져 있었던 것에 반해, 신의장초안은 이러한 기본적인 내용을 모두 포함하고 있다. 더욱이 그 동안 협약안에 포함할 내용을 둘러싸고 논란을 빚었던 책임과 보상조항을 담고 있으며 지난 회의까지 각국간 첨예한 입장차이를 보인 조항들에 대해서는 협상 타결이 가능하도록 상당히 내용이 완화된 것이다.

이번 제5차 회의에서는 의장이 회의 초반 이틀간 전체회의(Plenary Session)를 개최하여 신의장초안 전체조항에 대해 설명한 후 각국의 총론적인 입장을 수렴하여, 주요 쟁점사항 6개를 도출하였다. 각국의 대표단들은 도출된 6개 주요 쟁점사항을 비공식회의(Informal Meeting)를 통해 중점 논의하였다.

2. 주요 쟁점사항과 각국의 입장

1) 담배규제와 무역과의 관계(Tobacco and Trade)⁴⁾

담배규제와 무역과의 관계에서 논의한 사항은 담배협약이 기존의 타 국제협약, 예를 들면

3) 담배협약 신의장초안에 대한 개요는 보건복지포럼 2002년 9월호에 실려 있으며, 원문내용은 <http://www.who.int/gb/fctd/PDF/inb5/einb52.pdf> 에서 찾아 볼 수 있음.

4) 담배규제와 무역과의 관계에서 논의한 관련 협약안 조항들의 내용은 다음과 같음.
2.3조 이 협약과 관련 의정서는 기존의 국제조약 하에서 당사국의 권리와 의무에 대해 어떠한 방법으로도 변화를 일으키는 것으로 해석되어서는 안된다.

WTO 협정과 상충되는 경우 담배협약이 우월시 되느냐 여부의 문제, 면세담배의 판매제한 및 담배경작과 제조에 대한 정보보조금 철폐 및 담배산업 종사자에 대한 전업지원 등 3개 항목이었다.

담배협약이 타 협약에 대한 우월적 지위의 인정여부는 담배규제를 위해 WTO가 추구하고 있는 무역자유화를 어느 정도 희생시킬 수 있느냐의 문제이다. 미국, EU, 일본, 캐나다, 호주 등 선진국들과 중국 등은 담배협약이 무역 등 타 협약에 대해서 우월성을 인정할 수 없다는 입장을 피력한 반면, 인도를 위시한 남동아시아지역국가(SEARO), 태국 등 동남아시아국가연합(ASEAN), 라틴 및 카리브해 연안국가, 태평양 도서국 등을 포함한 개발도상국들은 담배협약이 우월성을 갖도록 해야 한다고 주장하였다. 선진국들은 담배협약의 우월성을 인정할 경우 타 국제협약과의 충돌이 예상되고, 타 협약의 소관 국제기구가 이를 인정하지 않게 되면 담배협약은 실효성이 상실될 것이라는 점을 우려했다. 하지만 개발도상국들은 흡연문제를 국제적 차원에서 효과적으로 다루기 위해서는 자유무역의 원칙들이 어느 정도 희생되는 것을 감수해야 한다는 논리를 내세웠다.

면세담배의 판매제한에 대해서 대다수 선진국들은 반대한 반면 개발도상국가들은 지지 입장을 표명했다. 선진국들 중 미국과 일본 등은 비엔나 협약(제36조)과 개정 교토협약(특별부속소 J)이 외교관 및 여행객이 반입하는 물품에 대해 면세를 규정하고 있는 사실을 제시하면서 면세담배 판매제한은 이미 발효된 이러한 국제협약과 상충될 수 있다고 주장했다.

담배경작과 담배제품의 제조를 위한 보조금을 철폐하지는 규정에 대해 선진국들은 담배를 포함한 농산물에 대한 보조금 문제가 현재 WTO 차원에서 논의중이므로 담배협약에서 보조금 문제를 거론하는 것은 바람직하지 않다는 입장을 보였다. 하지만 대부분의 개발도상국가들은 WTO 협상과는 별개로 시한을 정해 보조금을 철폐해야 한다고 주장하였다. 담배협약

4.5조 담배규제 및 무역 조치들이 상호 지원적 방법으로 시행될 수 있다는 것을 인식하면서, 당사국들은 담배규제 조치들이 투명해야 하고, 그들의 기존 국제적 의무에 따라 이행되어야 하며, 국제무역에 있어서 자의적 혹은 부당한 차별의 수단을 구성해서는 안된다는 데 동의한다.

6.2조(c) 금지시키려는 목적을 가지고(with a view to prohibiting), 담배 제품의 면세 판매를 점진적으로 제한해야 한다.

17조 각 당사국은 담배경작과 담배제품의 제조를 위한 조세 면제, 용자 및 리베이트를 포함한 보조금을 금지하는 것을 목적으로 점진적으로 철폐하는 데 착수한다. 각 당사국은 다른 당사국과 관련 국제 및 지역 정부간 조직들과 협력하여, 적절한 방법으로, 담배 노동자, 경작자 및 개인 판매업자들을 위하여 다른 경제적으로 생존가능한 대안을 촉진해야 한다.

채택으로 담배를 규제할 경우 일자리를 잃게 될 담배산업 종사자들의 전업지원 문제에 대해서 개발도상국가들은 이를 위한 글로벌 펀드의 조성 필요성을 역설한 반면, 선진국들은 동사안은 담배규제와 무역과의 관계 부분에서 다루기보다는 개발도상국에 대한 재정지원 문제에서 논의하는 것이 바람직하다면서 구체적인 논의를 회피하였다.

2) 담배산업의 책임과 보상(Liability and Compensation)⁵⁾

담배산업의 책임과 보상 문제에 있어서 선진국과 개발도상국간에 첨예하게 입장차이를 드러낸 사안은 담배산업에 대한 특별한 책임과 보상법의 제정 필요성이었다. 선진국들과 중국은 담배에 대한 특별한 책임과 보상법의 제정에 반대를 하였다. 이들 국가들은 자국의 법체계 및 제도하에서 고의·과실(wrongful actions)로 인한 소비자의 흡연 피해는 민법상 불법행위 책임 관련 규정에 의해, 그리고 무과실 책임(strict liability)은 제조물책임법에 의해 담배산업의 책임과 보상문제는 충분히 다루어질 수 있다고 주장하였다. 이와 반대로 개발도상국들은 담배산업이 담배를 제조·판매함으로써 인류의 건강에 심대한 피해를 끼쳤으므로 이에 대한 특별한 책임을 묻고, 보상을 요구할 수 있는 새로운 특별법 성격의 법률을 제정해야 한다고 역설하였다.

3) 담배의 포장 및 의장(Packaging and Labelling)⁶⁾

담배제품의 포장 및 의장과 관련되어 주로 논의된 내용은 현재 담뱃갑이나 담배광고 등에 사용하는 문구중 mild 나 light등과 같은 용어의 표기나 사용을 금지하는 것과 담뱃갑에 건강

5) 46조 담배산업은 담배 제품이 공중 보건과 환경에 야기한 해악에 대하여 책임이 있다. 각 당사국은 자국의 사법권 내에서 그러한 책임의 범위를 결정하여야 한다.

19.1조 당사국들은 담배규제의 목적을 위하여 책임과 보상을 다루는 입법적 행위를 취하거나 혹은 기존 법률들을 촉진(promote)시켜야 한다.

6) 11.1조(b) 특정한 담배제품이 다른 담배제품보다 덜 해롭다는 잘못된 인상을 창출하는 목적을 가지거나 혹은 직접적 또는 간접적인 영향을 미치는 'low tar', 'light', 'ultra-light', 또는 'mild' 와 같은 용어, 묘사어 혹은 표현은 사용할 수 없다.

11.1조(d) 담배제품의 포장지 등에는 분명하고, 눈에 띄고, 읽기 쉬운 건강경고문구가 표기되어야 하는데 그러한 건강경고문구는 정부 보건기관에 의하여 승인된 담배사용의 해로운 보건 결과를 묘사하는 그림 혹은 픽토그램(그림문자)과 추가적인 보건 정보를 포함해야 한다.

경고그림을 표기하도록 하는 문제였다. 개발도상국가들은 mild나 light와 같은 용어를 사용한 담배들이 과학적인 증거가 없음에도 불구하고 다른 담배들에 비해 인체에 덜 유해하다는 인상을 소비자에게 줄 수 있기 때문에 이러한 용어들의 사용은 제한되어야 하며, 높은 문맹률과 흡연에 대한 경각심을 고취하기 위해서 '담뱃갑에 건강경고그림의 표기를 의무화해야 한다'고 적극 주장하였다. 하지만 선진국들은 mild나 light등과 같은 용어를 특정하여 표기를 금지하려는 협약안에 대해 반대하였고, 건강경고그림의 표기문제는 각국의 문화가 다르므로 각국의 재량에 맡기는 것이 바람직하다는 소극적인 입장을 표명했다. 특히 'Mild Seven'이라는 담배제품명으로 세계 담배시장의 상당한 부분을 석권하고 있는 일본은 mild라는 용어의 사용 금지에 적극적인 반대 입장을 표명하였다. 일본은 'Mild Seven'은 이미 국제적으로 상표권이 등록된 제품명이므로 mild라는 단어의 사용금지는 상표권을 침해하는 것이라는 논리를 폈다.

4) 담배제품의 광고, 판촉, 후원(Advertising, Promotion, and Sponsorship)⁷⁾

담배산업에 의한 담배제품의 광고, 판촉, 후원행위를 제한 및 금지하자는 협약안에 대해 논의의 핵심은 담배 광고의 전면금지 여부였다. 미국, 일본, 독일 등은 담배제품의 광고, 판촉, 후원행위 등의 전면금지는 헌법상 기본권에 해당하는 표현의 자유를 침해하는 조항이라고 주장하면서 수용불가 입장을 천명하였다. 특히 미국은 담배광고의 전면금지는 표현의 자유까지 포함하는 언론의 자유를 보장하는 수정헌법 제1조와 상충된다는 사실을 지적하였다. 이들 3개국을 제외한 EU, 캐나다, 호주 등은 담배 광고의 전면금지를 지지하면서도 일부국가가 주장하는 담배 광고의 금지가 표현의 자유를 보장하는 헌법상 제약문제를 인정하자는 유연한 입장을 보였다. 하지만 개발도상국가들은 담배광고의 전면 금지를 적극적으로 지지하였고 일부국가들은 미국, 일본, 독일의 반대입장에 대해서 헌법의 수정이 바람직하다는 의견을 제시하기도 하였다.

7) 13조 각 당사국은 자국의 능력에 따라 점진적으로 제거(gradually eliminating)하는 것을 목적으로 담배제품의 광고, 판촉 및 후원행위를 감소시키기 위한 효과적인 입법적, 법률 집행적, 행정적 혹은 다른 조치들을 채택하고 이행하여야 한다.

5) 개발도상국에 대한 재정지원(Financial Resources)⁸⁾

선진국과 개발도상국간 가장 첨예한 입장차이를 보인 재정지원 문제의 핵심은 담배협약 이행을 위해 필요한 다자간 글로벌펀드의 조성 필요성이었다. 개발도상국가들은 자국의 자원과 기술 부족으로 인해 담배협약이 채택되고 이에 가입하더라도 이행하는 데 문제가 있다고 지적하면서 담배협약을 이행하는 데 필요한 재원을 지원해 줄 수 있는 강제적인 다자간 글로벌펀드 조성의 긴요성을 강하게 호소하였다. 이에 반해 선진국들은 강제적인 글로벌펀드보다는 자발적인 기금 출연을 통한 펀드 조성 또는 WHO내 기존 펀드의 활용이 바람직하다고 주장하였다.

WHO 측이 수차례의 비공식회의를 통해 선진국과 개발도상국 사이의 입장차이를 줄이려고 노력했음에도 불구하고 회의가 진행될수록 양측의 입장차이는 더욱 선명히 부각되었다. 결국 이번 회의의 폐회식 이전에 동 사안에 대한 타협점을 찾지 못하고 선진국은 JUSSCANNZ(일본, 미국, 스위스, 캐나다, 호주, 노르웨이, 뉴질랜드)그룹과 EU 명의로, 개발도상국과 중국은 G77+중국 명의로 재정지원과 관련된 협약안의 수정본을 의장에게 제출하였다.

6) 담배제품의 불법거래(Illicit Trade)⁹⁾

밀수 등 담배제품의 불법거래를 방지하기 위한 관련 규정들은 6개 주요 쟁점사항 중 유일하게 선진국과 개발도상국간에 타협점을 찾은 사항이었다. 담뱃갑에 제조업자명, 원산지, 제

8) 26.1조 각 당사국들은 개발도상국들의 요구를 고려하면서, 양자 및 다자간 채널을 통하여 대안적 작물을 개발하는 활동들을 포함하여, 포괄적인 담배규제 프로그램의 개발 및 강화를 지원하기 위한 펀드를 제공하는 것을 고려하여야 한다.

26.3조 당사국 협의회는 적절한 절차에 따라 개발도상국들, 특히 저개발국가들에게 재정적 지원과 지속가능한 기술의 이전 및 개발을 위해 다자간 글로벌 펀드와 같은 적절한 기금의 설립을 고려하여야 한다.

9) 15.3조(a) 담뱃갑 등에는 적절한 방법으로 제조업자명, 원산지, 제품 및 배치번호(batch number), 생산일을 함하여, 원산지를 확인하고 담배제품의 추적을 가능하게 하기 위한 내용이 표기되어야 한다.

15.5조(a) 각 당사국들은 불법 거래를 포함하여, 담배 제품에 있어서 국경을 넘는 거래에 대하여 감시 및 이에 대한 자료를 수집하고, 관세·조세 및 다른 적절한 기관들과 정보를 교환해야 한다.

품 및 배치번호 등의 표기 의무화에 대해서 선진국과 개발도상국을 막론하고 거의 모든 국가들이 반대 의견을 표명함에 따라 각국의 재량을 대폭 인정하는 내용으로 협약안을 수정하기로 했으며, 당사국간 불법거래 정보의 교환에 대해서도 주요국가들이 수사관련 민감한 정보가 포함될 수 있다고 지적함에 따라 정보교환은 당사국의 국내법 또는 타 국제협약에 따라 이행하자는 데 의견 일치를 보았다.

3. 결

이번 제5차 회의에서 각국 대표단들은 차기 제6차 정부간 협상회의가 협약채택을 위한 마지막 회의가 될 것으로 예상. 지난 회의까지 협약안에 대해 취해왔던 애매모호한 태도를 지양하고 자국의 이해 및 입장을 적극적으로 개진하였다. 앞장에서 살펴 본 바와 같이 주요 쟁점사항에 대해서 선진국과 개발도상국간의 입장차이가 커서 WHO의 계획대로 내년 제6차 회의에서 협약안의 타결이 쉽지않은 것으로 전망된다. 의장은 이번 회의에서 논의된 각국의 입장을 반영하여 새로운 의장초안을 만들어 2003년 1월 15일까지 각국에 배포할 예정이라고 밝혔다. 어찌보면 좁혀지지 않는 평행선을 달리고 있는 개발도상국과 선진국간의 입장을 절충할 수 있는 새로운 의장초안의 작성 여부가 차기회의 성공의 관건이 될 것이며, 이에 의장에게 솔로몬의 지혜를 기대해 본다.

명백한 흡연의 해악에도 불구하고 담배를 규제함으로써 피해를 받는 집단이 있다는 딜레마 때문에 담배규제는 이제까지 NGO와 시민단체, 정부기관, 담배회사들 사이에서 많은 논란이 되어왔다. 건강에 해를 끼치기 때문에 정부가 선도적인 차원에서 흡연을 규제하여야 한다는 논리에 대해 흡연자들은 '흡연자의 권리'를 내세워 자신의 자유권 침해에 이의를 제기해왔다. 정부가 흡연율을 떨어뜨리기 위해 담배세를 인상했을 때 담배회사와 담배산업에서 종사하고 있는 많은 사람들이 자신들의 생계를 위태롭게 한다는 이유로 담배세 인상에 반대한 것을 외국의 사례에서 살펴볼 수 있다. 담배규제를 국제적인 차원에서 논의한 이번 정부간협상회의에서도 이러한 담배규제의 딜레마는 뚜렷하게 보였다. 선진국들은 담배산업의 보호를 통해 자국의 이익을 도모하려는 데 중점을 두고 있었으며, 개발도상국기들은 이러한 선진국의 담배산업으로부터 자국민의 건강을 보호하려는 데 그 역점을 두고 있었다.

미국과 캐나다 등 선진국이 국내적으로는 강력한 담배규제 정책과 조치를 취하면서도 국

제적인 차원의 담배규제에 대해서는 소극적이고도 반흡연규제적인 태도를 보이는 것은 아이러니이기도 하지만 국제사회의 현실이기도 하다. 담배협약이 실질적으로 인류의 건강을 보호하는 초석이 되기 위해서는 자국의 이익보다는 인류전체의 보건과 건강을 우선시하는 전향적인 태도와 대승적인 자세가 선진국에게 요망된다. 개발도상국가들도 담배규제를 위해 선진국들의 재정지원 문제에 치중하기보다는 재원이 소요되지 않는 담배규제 방안을 적극 모색해 보는 것도 필요할 것이다.

어느 협상에서나 마찬가지로 모든 이해 당사자들을 만족시키는 협상이란 있을 수 없으므로 서로간에 어느 정도 양보(compromise)를 하느냐가 중요하다. 각국은 협상의 결과가 자국에 미칠 단기적인 영향만을 고려하기보다는 좀 더 장기적인 안목을 가지고 협상에 임하는 태도가 필요하다. 선진국과 개발도상국가간의 이해관계 충돌로 인해 담배협약이 결실을 맺지 못한다면 전세계인의 보건증진에 커다란 손실을 입게 될 것이라는 것을 명심해야 한다. 브룬트란트 사무총장이 개회식 연설에서 밝힌 바와 같이 후세들이 선조들에게 담배규제에 대한 책임문제를 던졌을 때 부끄럽지 않은 답변을 할 수 있도록 모든 국가들이 노력해야 할 것이다. 