담배 규제와 NGO 역할

Tobacco Control and Role of NGOs

최 진 숙
한국금연운동협의회 사무총장

1. 서 론

세계보건기구는 현재 13억명의 흡연자가 2005년에는 17억명이 되며 연간 약 5백만명의 사망자는 20년 내 두 배가 될 것이라고 경고하고 있다. 또한 지구 상에는 매일 1만 3천명이 담배로 인해 사망하고 있다고 밝히고 있다.[1)]

우리나라의 경우도 담배로 인한 질병으로 매년 4백70만명(2003년) 정도가 사망하고 있고 남성 사망자 수의 30%는 담배로 인해 사망하고 있다.[2)]

담배는 흡연자의 건강을 해쳐 질병에 걸리게 하고 사망에 이르게 하는 흡연자 자신의 건강 문제 뿐만 아니라, 가정과 직장에서의 간접흡연으로 인한 질병 또는 사망, 담배 구입비, 질병과 조기 사망으로 인한 수입 감소,담배 관련 질병으로 인한 병원비, 환자를 돌보는 사람들이 소요하는 비용 등의 경제적 손실을 초래하며 국가적으로는 화재로 인한 비용, 담배 폐기물을 정화시키는 비용, 의료비 부담, 인력 손실 등의 심각한 경제적 손실을 보게 된다.

1) Building blocks for Tobacco Control, WHO, 2005.
2) 지선하, 세브란스 · 존스 합킨스 공동 심포지엄, 2005.

개인적, 국가적으로 막대한 피해를 입히는 담배의 성공적 규제는 상이한 차원에서의 활동을 개발시키고 수행시키는 인적자원의 확대에 달렸다. 따라서 담배규제에서의 NGO(Non Governmental Organization) 참여는 정부의 금연정책 확대 및 효과를 상승시키는 원동력이 될 것이다. 본고에서는 NGO들이 어떤 역할을 해야 할지 제시해 보고자 한다.

2. 담배 규제와 NGO의 참여

정부가 시민사회나 민간 부문, 이익집단의 지지를 얻지 않고 단독으로 금연정책을 성공하기에는 어려움이 있다. 미국에서도 담배 규제가 의료 문제로 시작되어 지지를 얻고 이후 법적인 문제, 정책적 문제로 옮겨가게 된[3] 것을 볼 수 있다.

그러한 의미에서 NGO들은 담배 규제에 있어 정부의 활동을 구동시키는 세력이 될 수 있다. 정부가 금연정책에 필요한 어떤 부분에 행동을 취하지 않는다면 관심을 가지도록 촉구할 수 있으며 담배 규제 이슈에 대한 정부의 입장에서 중재가 필요하다면 NGO들이 과학적인 증거를 들어 주장할 수 있다.

한편, 담배에 관련된 이익집단들이 정부의 담배 규제를 훼방할 때도 NGO들은 정부가 담배 소비감소정책을 일관되게 수행하도록 정부를 독려할 수 있으며 담배회사가 정부정책에 영향을 미치려고 하면 NGO들은 이를 대중에게 유포하고 담배회사의 제안을 거절하도록 정부관리를 지원할 수 있다.

1) 세계 NGO들의 활동

담배 규제의 대표적 세계 NGO로 FCA(Framework Convention Alliance)를 들 수 있다. 담배규제를 위한 기본협약(FCTC: Framework Convention on Tobacco Contrl)도 세계 NGO들의 적극적인 지원으로 완성되었다.

1999년 세계보건총회(WHA)에서 담배를 세계가 공조하여 규제하자는 것에 합의하고 FCTC의 기본틀에 대한 연구가 시작되자마자 세계적인 암협회, 심장협회 등 보건의료단체들이 주축이 되어 FCA를 조직하였다. FCA는 FCTC의 초안이 나올 때마다 NGO들의 의견을 반영한 제안서를 집행부에 제출하였고 각국 회원들은 6차례 개최된 세계 정부간 협상(INB:Intergovernmental Negotiating Body)에 참가하여 현장에서 로비활동을 벌이고, 각국의 의견을 모니터링하고, 친담배 정책 국가에 대해 Marlboro Award나 Dirty Ashtray Award 등을 수여함으로서 경고를 하였고 특별한 세션에서는 NGO들의 합일된 의견을 개진하기도 하였다.

FCA는 WHO 집행부의 일이 지연되지 않도록 지속적으로 압력을 가하고 촉구함으로서 2003년 5월 개진한 의견이 많이 반영된 FCTC 제정을 성공리에 이끌어냈다. FCA는 현재도 인터넷을 통해 각국에서의 비준을 촉구하고 있으며 특정한 국가가 FCTC에 반대함으로서 비준에 어려움을 겪고 있으면 해당 정부에 비준 촉구 이메일을 보내기 캠페인을 벌이는 등 세계적인 활동을 계속하고 있다.

FCA는 향후 비준된 국가에서 FCTC를 잘 준수하고 있는가에 대한 모니터링을 계속하기 위해 재원을 마련하여 상설기구로 나아갈 것을 모색하고 있다.

FCA는 현재 전 세계 금연단체, 심장협회, 소비자단체, 환경단체, 약물예방단체, 청소년단체 등 200여 개의 단체들로 구성되어 있다.

2) 우리나라 NGO들의 활동

(1) NGO의 담배 규제 활동 개요

NGO란 비 영리, 비 정파, 비 정부 단체로서 노동단체, 시민 단체, 사회 복지 단체 등이 포함되어 있으며 대표적으로 사회개혁, 사회복지, 환경, 교통, 소비자운동, 여성, 청소년, 교육, 문화, 자원봉사단체를 들 수 있다. 그러나 현재 우리나라 금연운동은 주로 금연으로서 국민건강 증진을 설립목적으로 하는 한국금연운동협의회 외 일부 보건의료단체, 극소수의 청소년 단체 등이 금연운동에 참여하고 있으며 12개 단체가 이른바 금연 NGO연대[4]를 구성해 연대활동을 하고 있다.

소속 단체들은 인터넷 싸이트를 통한 금연자들의 모임을 주관하여 온라인상의

3) Prabhat Jha,Frank Chaloupka,Tobacco control oin developing countries, Oxford University Press, 2000.

4) 한국금연운동협의회, 대한결핵협회, 한국건강관리협회, 국제절제협회, 우리누리청소년회, 금연나라 시민연대, 대한한의사협의회, 대한치과의사협회, 한국소비자연맹, 아름다운 학교운동본부, 한국마약퇴치운동본부, Y.F.C.

여론을 형성하거나, 특정한 법안 및 조례의 통과를 위해서 국회의원을 방문하고, 지자체의 조례제정 등을 지지하기 위해 관련 의원들에게 편지를 보내는 등의 활동을 하기도 한다.

(2) 한국금연운동협의회의 금연운동 사례

우리나라에서 담배가 건강에 해롭다는 이유로 담배규제를 위한 노력은 1988년 민간단체인 한국금연운동협의회가 설립되면서 처음 체계적으로 시작되었다. 그러나 초반기의 금연운동은 정부가 전매청 및 한국담배인삼공사를 운영하면서 담배를 제조·판매하고 있던 시기였기 때문에 담배가 인체에 해로움을 끼친다는 홍보 정도로 아주 미온적이었다.

1995년 국민건강증진법이 제정되고, 2002년 한국담배인삼공사가 민영화된 이후 정부가 본격적으로 금연정책을 시행하였기 때문에 작금에 와서는 국민건강증진기본계획 중 건강생활실천 사업의 하나로 지정되어 담배규제는 대폭 활성화되었다.

그간 한국금연운동협의회의 금연운동 사례를 돌아보는 것도 다른 NGO의 금연운동 방향 설정에 도움이 될 것이다.

표 1. 한국금연운동협의회의 금연운동 사례

구 분	활동내용
연구조사사업	- 성인, 청소년흡연실태조사(매년) - 금연시범학교 프로그램 개발(2002) - 5&6금연교육 프로그램 개발(2004)
시범학교 운영	- 금연시범학교 선정, 연중 프로그램 운영(2002)
지도자교육	- 전국 학교 교사 및 보건소 금연담당자 대상 지도자교육(1998~2005) - 군·교장 대상 지도자 교육(2003~2005) - 금연전문교육사 양성 교육(2003~2005)
캠페인	- 양담배 수입 반대 캠페인(1989) - 공공장소와 대중교통에서의 흡연 반대 캠페인(1991) - 말보로컵91테니스대회 저지 캠페인(1991) - 담배자동판매기설치금지캠페인(1992)
세미나·워크샵·학술대회	- 세계금연의 날 WHO주제 세미나(매년) - 아시아 태평양금연대회 개최(1992, 2004)

<표1> 계속

구 분	활동내용
홍보물 제작	- 각종 리플렛, 소책자, 책자, 스티커제작 및 배포
TV광고 제작	- 금연 TV광고 제작(2000)
정책제언	- 공공장소에서의흡연금지법제화 요청(1990) - 담배광고 금지 입법 추진(1991) - 한미 담배 양해록 개정 촉구(1995) - 담배사업법 시행령(안)반대(1996)
소송지원 및 진정	- 흡연피해소송 지원(1999~2005) - 국가인권위원회 직장내 간접흡연(2005)
상담	- 금연상담

3) 우리나라 NGO의 담배규제 참여 방안

목적이 상이한 많은 시민단체들의 금연운동 참여는 「성공적인 담배규제」를 위해 활성화해야 할 문제이다. 각 분야별로 금연운동 참여의 당위성을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 여성 단체 - 증가하고 있는 여성 흡연율을 감소시키거나 직장 내 간접흡연 피해자가 대부분 여성임을 감안할 때 여성, 특히 임신부를 보호하기 위한 직장 내 금연운동을 여성 권리 차원에서 벌일 수 있다. 또한 가계 수입에서의 담배 구입비나 의료비 등의 가계 경제 손실을 막기 위해서 적극적인 금연정책 지지의 일환으로 담뱃값 인상이나 금연구역 확대 등을 지지할 수 있다.

(2) 소비자 단체 - 소비자단체들은 소비상품인 담배에 대해 많은 정보제공을 요구할 수 있다. 제조연월일, 유해성분, 유해성분의 기준, 부작용 및 피해보상에 대한 내용 등을 요구하여 소비자들을 직접적으로 담배로부터 보호할 수 있다. 심지어는 의료소비자의 입장에서 세계적인 과학적 연구에서 밝혀진 질병과 사망을 일으키는 담배를 피우는 의사의 진료를 거부할 수 있게 의사들의 흡연 여부를 병원에 표시하도록 요구할 수 있다. 소비자단체에 있어서 담뱃값 인상은 소비자들에게서 해로운 중독성 물질을 차단하는 방법으로 간주, 물가인상 논란 소지가 있는 물가지수에서 담뱃값을 빼도록 요구할 수 있으며 인상된 세금으로 피해를 입은 소비자들을 치료하는데 쓰도록 요구할 수 있다.

(3) 환경 단체 - 길거리 흡연은 자동차의 배기가스나 매연보다 훨씬 더 심각한 피해를 입힌다. 길거리나 지하철 환풍구, 배수구 등에 버려진 담배꽁초는 환경미화 차원에서 다룰 수 있고 야산, 해변, 공원 등에서의 흡연도 화재, 바닷물 오염, 해양생물 위협, 간접흡연 피해 차원에서 목소리를 낼 수 있다.

(4) 보건의료 단체 - 세계보건기구는 금년 세계금연의 날에 보건의료인들이 금연운동에 앞장서도록 촉구하고 있다. 보건의료인들이 금연자로서 본보기를 보이고 대중에게 이미 획득한 신뢰성을 기반으로 그들의 고객인 환자들을 만날 때마다 흡연 및 금연 여부를 묻고 금연을 권하도록 하여 의료인들이 금연 운동을 주도하도록 권하고 있다. 보건의료인들의 담배규제 옹호는 어느 단체보다 효과성이 뛰어나다. 보건의료단체는 정부의 담배 규제 계획을 지원할 수 있도록 단체의 의제에 넣어 담배 규제에 협조하도록 할 수 있다.[5]

(5) 법률가 단체 - 변호사들은 담배 규제법을 효과적으로 바꾸기 위해서 필요하다. 담배 회사가 법 규제 완화를 위해 노력하는 것에 대응해서 법안을 제정하든가 법을 수정하는데 적극적일 필요가 있다. 기존 법의 시행을 모니터링하고 일반법(예: 소비자보호법, 청소년보호법, 환경법)에적용시키고 담배회사에 대항하는 법(예: 담배회사의 이미지 광고 금지 등)을 모색하는 일을 할 수 있다.

(6) 경제 단체 - 이들은 담배규제의 경제적 효과를 분석하고 발표하며 역으로 계속적인 흡연이 장기적으로 미치는 경제적 영향을 연구 조사하므로써 기업의 생산성을 향상시키고 의료비, 건물 유지비 등의 지출을 피할 수 있는 방법으로 금연정책을 지지할 수 있다.

(7) 학부모 단체 - 청소년들의 일탈의 매개체가 되는 담배를 적극 저지하기 위해서 학교와 연계, 교육청에 강력한 금연교육 프로그램을 요청하거나 관련 법의 강화를 촉구할 수 있다.

최근 담배회사는 많은 이윤을 내고, 소송에서 승소하고, 판촉활동을 위해 각종 담배 규제를 피하고, 사회적으로 책임감 있고 개선된 이미지를 부각시키기 위해 부단히 노력하고 있다. 이중에서 담배회사가 당면한 시급한 문제는 점차 강화되고 있는 담배 규제법을 피하는 일이다. 따라서 담배회사는 담배 규제법에 반대하기 위한 정부 내 영향력있는 서포터즈가 필요하다.[6] 이를 위해 담배회사의 로비가 미치는 범위는 실로 다양해서 국회의원, 정부 정책 결정자 뿐만 아니라 언론인, 민간단체에 까지 이른다.

담배회사는 그들의 내부문서에서 "하원의원 중 지도력과 영향력이 있는 사람, 다음 세대에 지도자가 될 사람들을 잘 찾아내 만찬 장에서, 후원회 모임에서, 또는 특별히 자금이 필요한 사람을 알아 내 현재의 방법을 재정비하여 우리의 존재를 잘 알려야 한다(Tobacco Institute, 1982)." "공중보건 지원단체와 담배회사 간의 논쟁으로 보이게 하지 말고 금연운동가와 애연가 간의 논쟁으로 보이게 해야 한다."[7] 등 담배 회사는 각처에서 로비 대상을 찾고 논쟁의 주체가 흡연자 및 이익집단이 되도록 담배판매협회, 담배생산자협회, 담배소매인협회등을 조정한다.

이러한 담배회사의 전략들에 대해 NGO는 담배 규제의 필요성에 대한 확고한 인식 위에서 감시 네트워크를 구성하여 판촉활동과 각종 로비활동을 모니터링하고 결과에 대해 대응해야 하며 정부의 금연정책을 적극적으로 지지표명하여 금연 분위기를 확산시키고 각 단체활동에 적용되는 새로운 담배 규제 정책을 건의하는 역할을 해야 한다.

3. 담뱃값 인상과 NGO 활동 방향

1) 담뱃값 인상 정책의 효과

담배가격을 인상하는 것은 담배소비를 줄일 수 있는 가장 유일한 효과적 방법이다. 담배가격의 10% 인상은 고소득 국가에서는 4%, 저/중소득국가에서는 8%까지 담배소비를 감소 시킨다.[8]

<표 1>은 저/중소득국가에서 10% 가격인상 정책을 썼을 때 3천8백만 명을 금연시킬 수 있는 반면 비가격정책을 썼을 때는 1천9백만 명으로 절반의 효과 밖에 내지 못한다는 것을 보여 주고 있다. 담뱃값 인상을 포함한 포괄적인 정책은 정부

5) The role of health professionals in tobacco control, WHO, 2005.

6) Building blocks for Tobacco Control, WHO, 2005.

7) Trust us. We're the Tobacco Industry, Campaign for Tobacco Free Kids & Action on Smoking and Health, 2002.

8)9)10) Building blocks for Tobacco Control, WHO, 2005.

재원을 증가시키고 담배소비를 감소시키는데 효과적이다.

일반적으로 담뱃값은 선진국, 특별히 금연정책을 강력히 실시하는 나라에서 더 높은데 안정된 경제 때문에 가격 탄력성이 낮음에도 불구하고 담배 소비 감소에는 상당한 영향을 미치므로[9] 선진국들도 담배가격 인상으로 담배를 규제하기 위해 노력해 오고 있다.

표 2. 담뱃값을10% 인상할 때와 비가격정책을 사용했을 때의 잠재적 영향(1995년 생존흡연자)[10]

국가	흡연자수(백만명)		사망자수(백만명)	
	10% 가격인상	흡연율을 2%까지 감소 시킬 수 있는 비가격정책	10% 가격인상	흡연율을 2%까지 감소 시킬 수 있는 비가격정책
저/중소득국가	-38	-19	-9	-4
고소득국가	-4	-4	-1	-1
세계	-42	-23	-10	-5

Source: jha & Chaloupka.

2) 담뱃값 인상 정책에서의 NGO 역할

담뱃값 인상은 물가 인상과 세수 감소, 가계지출의 상승 등으로 경제부처와 흡연자들의 반대를 유발한다. 그러나 국가의 세수감소는 여러 연구를 통해 감소되지 않는다는 것이 증명되었다. 물가 인상에 대한 논란은 담배를 소비자물가지수에서 삭제해야 한다는 것이 전문가들의 제안이며 흡연자들에게는 장기적 건강, 경제적 이익을 부각시켜야 한다.

이러한 맥락에서 담배규제에 참여하는 NGO들은 각 단체의 특성에 맞게 담뱃값 인상도 금연정책의 일환으로 지지할 수 있다.

1988년부터 1994년 사이 미국 건강연대의 담뱃값 인상 발의안 통과 사례는 NGO의 담배 규제 참여가 괄목할 만한 성공을 이루어낼 수 있다는 것을 보여 준다.

건강연대 구성원은 의학협회(Medical Association), 병원 및 건강 시스템 협회(Asssociation of Hospital and Health System), 미국 암협회(American Cancer Society), 미국 폐협회(America Lung Association), 미국심장협회(American Heart Association), 계획 및 관리연맹(Planning and Conservation League)으로서 이 연대가 담뱃값 인상을 성공시킨 주는 캘리포니아, 매사추세츠주, 아리조나주이다.[11]

표 3. 미국 건강연대의 담뱃값 인상 발의안 통과사례

지역	법안발의 연도	발의 내용	단서조항	결과
캘리포니아주	1988	25센트 인상	인상분 20%는 금연교육에 지출	가결(57.8%)
매사추세츠주	1992	25센트 인상	인상분은 건강증진기금으로 사용	가결(56%)
아리조나주	1994	40센트 인상	아동보호, 저소득층 의료, 금연교육사업비 지원	가결(51%)

위 주들의 건강연대가 승리할 수 있었던 것은 주기적 여론 조사를 통하여 집중적으로 관리해야 할 점들을 파악하여 대응하기도 했지만 의료 단체들의 높은 신뢰도를 바탕으로 국민들을 설득시켰기 때문이다. 즉 진정으로 국민을 생각하는 것은 의료단체이지 담배회사가 아니라는 것을 부각시켰다.

이와 같이 NGO는 각 단체의 특성을 살려 담뱃값 인상을 지지할 수 있다. 학부모연대는 담뱃값 인상으로 청소년 흡연을 예방하자는 주제로 지지할 수 있고, 경제단체는 기업 내 흡연으로 인한 경제적 손실을 이유로 담뱃값 인상을 언론홍보, 국회의원 로비 등을 통해 지지할 수 있다.

3) NGO의 담뱃값 인상 지지에 대한 문제점

NGO의 역할은 국가가 할 수 없는 것을 ‘ 감시 하고 국가가 하기 싫어하는 것을 ‘ 주창 하며 국가에 모자라는 부분을 ‘ 혁신 하고 국가가 필요성을 인정하면서도 행동할 여력이 없는 부분에‘ 서비스를 제공 하는 것이다.[12]

담뱃값 인상의 경우 이유, 근거, 목표가 같으므로 정부와 공동 활동이 가능하다. 그러나 담배값 인상으로 조성된 세수를 어떻게 활용할 것인지, 흡연율 감소를 감안한 장기적 금연정책은 어떻게 수행할 것인지에 대한 설명은 정부의 몫이다.

NGO들이 나름대로 담뱃값 인상을 지지한다 해도 거대한 담배산업의 공격을 받기 쉽다.

11) Siegel, Michael and Doner,Lynn(1988), Marketing Public Health: Strategies to promote Social change.
12) 조효제,「NGO의 시대」, 창작과 비평사, 2000.

전국 3만호에 달하는 잎담배 경작 농가(2001), 7천여명의 담배 제조업 종사자(국내 · 외브랜드). 15만 7천여개의 담배 판매점(2003) 및 이들에 달려 있는 가족들, 1천1백만명(2005)의 흡연자들이 경제적으로 민감한 담뱃값 인상에 대해 조직적으로 반대를 할 수 있으므로 정부가 NGO의 폭 넓은 지지를 받기 위해서는 포괄적이면서도 장기적인 활동 목표에 대해 이해를 구해야 한다.

다양한 NGO들의 참여를 어떻게 이끌어 내느냐 하는 것도 문제이다. 많은 NGO들은 실제로 열악한 인적, 재정적 어려움에 처해 있으며 고유사업의 당면한 과제들을 수행해 나가기에도 벅찬것이 현실이다. 도리어 담배회사의 막대한 경제적 지원이 더 유혹적일 수 있다. 또한 NGO들의 설립목적에 담배 문제를 어떻게 접목시키느냐 하는 것도 풀어야 할 과제일 것이다.

그러나 2010년까지 현재 53.3%의 흡연율(갤럽 조사)을 정부의 목표인 30%로 낮추기 위해서는 지속적인 담뱃값 인상과 금연구역 확대 등 가격, 비가격 정책을 최대한 펼쳐야 할 것이므로 금연 운동 참여 NGO를 확대하고 이들의 활동을 지원해 주는 것은 다발적인 홍보 효과를 감안할 때 비용 효과적일 것이다.

4. 결 론

담배는 예방할 수 있는 질병이다. 전 세계적인 보건 이슈로 각 국가에서 자리잡아 가고 있는 담배 규제는 FCTC의 국제조약 발효로 더욱 탄력을 받고 있다. 우리나라도 지난 5월16일 담배규제기본협약에 비준함으로서 금연정책은 한층 더 강화될 전망이다.

정부의 금연정책이 폭 넓은 대중의 지지를 받고 성공하기 위해서는 다양한 NGO가 담배에 관련한 각종 이슈로 다각적인 채널을 통해 홍보하고 캠페인하여야 한다. NGO를 담배 규제에 끌어 들이고 이들로 하여금 정부 금연정책의 파트너가 되도록 하기 위해서 많은 공론이 필요하다.