

# 금연운동 정책수립에서 NGO의 역할

## The Role of NGO in Antismoking Policy Making



김일순 연세대학교 명예교수, 한국 금연운동협의회 회장

금연사업 정책수립에서 NGO의 역할에 대해 설명하기 위해 첫째, NGO의 시작과 특성에 대해 설명하고, 둘째 공중보건 분야에서의 NGO 활동의 발전과 그 배경, 셋째 만성 퇴행성 질환의 관리와 건강증진 사업을 위해서는 NGO의 역할이 점점 더 확대되어야 한다는 것을 강조하였다.

FCTC의 제정과정에서 NGO인 FCA의 역할을 모범적인 사례로 소개하였다.

다음으로 공중보건 사업에서의 정부와 NGO 역할의 특징을 설명하고, 정부와 NGO와는 상하관계가 아닌 상호 협력자로서, 파트너로서의 관계를 유지하는 것이 가장 바람직하다는 것을 지적하였다. 이를 위해서는 긴밀한 대화와 정보의 교환이 중요하다는 것을 지적하였다.

마지막으로 NGO는 현장경험이 풍부하고, 사명감을 가진 전문가가 많다는 사실을 들어 정부의 정책 수립이나 우선순위의 결정에 도움을 줄 수 있는 부분이 많다는 사실을 설명하고 현재 NGO가 생각하는 정책의 우선순위에 대해 기술하였다.

### 1. NGO(Non-Governmental Organization)란?

원래 비정부 기구(NGO)는 1945년 국제연합 (UN)이 설립되면서 국가를 단위로 설립되는 정부간 국제기구와는 각 국가의 이익을 대변하는 것에 초점이 맞추어 지기 때문에 인류 전체의 문제를 다루는 데는 한계가 있다는 이유로 국가를 대표하는 사람들이 아닌 민간단체가 중심이 되는 비정부기구(NGO)가 국제 연합이 해야 할 중요한 문제들을 제기하고 참신한 기획과 실천적인

프로그램을 제공하도록 하였는데 이것이 NGO의 시작이며 NGO라는 용어를 사용하게 된 배경이다.

UN(국제연합)이 창설 될 때 이미 국제연합의 활동을 통해 인류의 평화를 기대했던 많은 민간인들이 49개의 NGO단체를 만들어 국제연합에 영향을 행사하고 국제연합이 바른 길을 걷도록 하기위한 노력을 했다. 또한 이러한 민간단체들이 모여 연합을 구성했는데 이 연합을 INGO(International Non-Governmental Organization)라고 한다.

UN은 사무총장 주최로 UN 임원진과 INGO는 정기적으로 만나 UN의 안건과 정책에 대해 정식으로 논의하고 건의 사항을 받아드리는 등 UN의 정부단위 이외에 공식적으로 인정되는 보완적 성격의 기구 역할을 해왔다. UN에 속한 NGO는 주로 인권, 환경, 빈곤추방, 부패 방지에 초점을 맞추고 있으며 현재 1600여 민간단체가 가입되어 있고 본부는 뉴욕에 있다.<sup>1) 2)</sup>

금연과 관련하여서는 2001~2005년에 세계보건기구가 중심이 되어 진행한 담배규제를 위한 국제 기본 협약 (FCTC, Framework Convention of Tobacco Control)을 제정 할 때 각 정부의 대표들은 자기 나라의 제도와 법등에 구애를 받아 국제협약으로 발전시키는데 한계를 느끼고 있었다. 이때 이를 예견한 각 국가의 민간 금연운동가들이 FCA(Framework Convention Alliance)라는 NGO를 구성하여 정부 대표보다 더 열심히 모여 정부간 대표회의(Intergovernmental Negotiating Body, INB)에서 다룬 문제를 정하는데 미리 자문하고, 당일 INB에서 다룬 문제에 대해 회의 후 모여 비판하거나, 새로운 안을 제시하며, 자기 나라의 형편을 주장하면서 반대하는 정부대표들에게 말보로 상을 수여하는 등의 활동을 통해 보건문제로는 처음으로 시행되는 국제협약인 FCTC를 세계보건대회에서 만장일치로 통과시키는데 절대적인 공헌을 한 바 있다. 우리나라의 금연운동 단체들도

대표를 보내는 등 FCA에 가입 및 참여하여 활동을 했다. 2004년에는 한국 대표인 재경 부 공무원들이 담배인삼공사 직원을 대동하고 회의에 참여함으로써 말보로 상을 수여 한 바 있다. 이러한 활동이 공중보건 분야에서의 국제 NGO 활동의 모범적이고 성공적인 사례라고 할 수 있을 것이다.<sup>3) 4)</sup>

이와 같이 UN 또는 UN 산하기구의 활동과 NGO와의 상호 협력관계는 실로 효과적이며, 각 나라에서는 정부와 NGO와의 관계에서 기본적인 모범으로 받아들여 배워야 한다.

NGO의 개념은 이제 이보다 더 확대되게 되었다. 지역, 국가 및 국제적으로 조직된 자발적인 비영리 민간단체들을 전부 포괄하는 개념으로 확대되었다. 공동의 이해를 가진 개인들이나 집단이 특정 공익목적을 위해 단체를 조직하여 정보의 제공과 공유를 통해 시민의 참여를 장려하고, 정부정책을 비판 감시하기도 하며, 정부로 하여금 새로운 제도를 만들거나 새로운 정책을 수립하도록 여론을 조성하기도 한다. 그 동안 NGO는 주로 인권, 환경, 보건, 소비자운동, 성차별 철폐 등의 특정 이슈를 추구하고 있다.

NGO의 발전은 차츰 정부 기구의 비효율성, 비개혁신 등에 대한 감시 및 비판기능이 강화됨에 따라 이러한 비정부기구를 정부, 기업에 이어 제 3섹터(the third sector)라 부르기도 하고 또는 입법, 행정, 사법, 언론에 이어 제 5부라고 부르기도

1) 김준가: 정부와 NGO 박영사, 2006년 4월.  
 2) 김동춘: NGO란 무엇인가? 아르케 출판사, 2000년 11월.  
 3) Building Support for Global Tobacco Control 2003. Framework Convention Alliance.  
 4) Alliance Bulletin, 2006.

도 한다.

어떤 이들은 비정부단체인 NGO가 소극적인 의미를 갖기 때문에 시민사회단체 즉, CSO (Civil-Society Organization)라는 용어를 사용할 것을 주장하기도 하고 국제학계에서는 NGO의 특성 중 비 영리성을 강조해서 NPO(Non-Profit Organization)라는 용어나 자발성을 강조한 자발적 조직인 VO(Voluntary Organization)라는 용어를 사용하기도 한다.

결론적으로 NGO는 정부가 할 수 없거나 정부가 미처 하지 못하거나 아니면 우선순위가 낮은 사업으로 인식된 공익의 증진과 보호를 목적으로 하며, 회원의 자격은 누구에게나 개방되어 있으며, 지속적으로 존속하는 단체를 말한다. 그러나 비정부기구라 해서 정부기구 이외의 모든 기구가 NGO에 포함되는 것은 아니다.

예를 들어 교회, 대학, 병원들은 NGO에 포함되지 않는다. 또 외적으로 NGO의 형태이지만 정부가 조직한 GONGO(Government-Organized NGO)나 기업이 조직한 BINGO(Business-Initiated NGO), 기금증여자 조직한 DONGO(Donor-Organization NGO), 공적자원조달에 의존하는 QUANGO(Quasi NGO) 등과 NGO의 활동은 구분한다.

최근에 와서 NGO들이 정치의 민주화, 경제정의 그리고 사회개혁에 관심을 갖게 되면서 영향력이 지나치게 커졌다는 우려의 목소리도 없지 않다. 비판자들은 NGO가 기본적으로 이념의 포로가 되기 쉽고, 이상주의에 치우친 나머지 결과에 무책임하며, 급진적인 행태와 과격한 행동

등으로 사회의 분열과 불안을 조성한다는 국민의 빈축을 사기도 한다. 최근에 비정부기구를 감시하는 NGO가 생겨나기도 하였다.

당연히 우리나라에도 많은 NGO가 있는데 그 수가 현재 1000여개가 넘는다.

## 2. NGO의 특징과 조건

비록 비정부기구라도 다음과 같은 조건을 갖추어야 NGO라고 할 수 있다. 수많은 형태의 민간단체들이 있지만 순수하지 못한, 가면을 쓴 단체도 있고 또한 NGO의 범주에 속하지 않는 것들도 있다. 민간이 만든 단체 중 다음과 같은 특성을 갖춘 경우 NGO의 범주에 속한다고 할 수 있다.

- 1) 한 특수하고 구체적인 분야의 문제점을 깊이 인식하고 그 문제를 해결하기 위해 뜻을 같이하는 이들이 자발적으로 모여 동지적인 결합을 통해 사명감을 가지고 사회활동을 한다.
- 2) 전임으로 일을 하는 것은 아니고 자기 자신의 생계를 위한 업무는 지속하면서 남는 시간을 할애하여 활동을 한다.
- 3) 원칙적으로 단체의 운영 및 관리비를 자체 조달, 모금 또는 기부금으로 충당하며 정부나 기타 이익집단의 지원을 받지 않는다.
- 4) 영리를 추구하지 않으며 고용한 직원이 아닌 경우 급여를 받지 않는다.
- 5) 주 활동 내용은 교육을 통해 국민의 의식과 태

도의 변화를 도모하고, 그 중요성을 인식하는 국민의 수를 늘려 여론을 형성하고 국민 스스로 가지고 있는 가치관을 개선 내지 개혁하게 하거나 정부로 하여금 그 분야의 문제를 해결하는 데 필요한 법적 제도적 그리고 정책적인 배려를 요구한다.

- 6) 정부 정책의 우선순위의 상향, 정부의 보수성, 비 개혁성 등을 비판하여 정부 스스로 변화하도록 돕기도 한다.
- 7) 정부와는 선별적으로 협력하지만 원칙적으로는 제 3자적 입장을 취한다.
- 8) 정부의 지원은 가급적 지양하지만 선별적으로 운영비가 아닌 사업비의 지원은 받을 수도 있다.

위의 조건들은 물론 절대적인 것은 아니다. 위의 조건들을 완전하게 충족하기도 어렵거나 어렵지 모른다. 또는 활동 내용에 따라서는 이러한 조건을 따르지 않을 수도 있다.

NGO들이 당면하는 가장 어려운 문제는 단체의 관리 운영을 위한 재원을 확보하기 어렵다는 점이다. 수많은 NGO들의 부침은 바로 재정적인 어려움에 기인한다. NGO들이 순수성을 잃는 것도 바로 이 재정적인 어려움 때문이다. 종종 이 문제를 해결하기 위해 정부나 기업체에 협력이나 약점을 이용하여 비정상적인 방법으로 모금하기도 하여 비판을 받기도 한다.

정부가 어떤 특정 사업을 할 예정임을 미리 알아 내, 그 예산으로 사업을 하기 위해 NGO를 만드는 경우가 순수하지 못한 NGO 중 가장 많다. 이런 순수하지 못한 단체를 알아내는 가장 쉬운

방법은 정부의 지원이 있으면 사업을 하고, 없으면 아무 사업도 하지 않는 단체가 있는지를 알아 보면 된다. 순수한 NGO는 정부 지원의 유무와 관계없이 자기 사업을 한다.

반면 정부가 NGO를 간접적으로 만들어 자기들이 하고 싶은 일을 NGO의 이름으로 시행하려는 의도도 종종 보인다. 금연운동 분야를 돌이켜 보면 과거 전 국민 금연운동 본부가 그 좋은 예에 속한다.

금연운동 분야에서 위의 여러 조건을 비교적 잘 충족하는 NGO는 우리나라에서는 한국 금연운동협의회라고 할 수 있다. 그 이외에 지방에 작은 단체들이 있지만 대개는 재정적인 어려움이 있어 그 활동이 저조하다.

## 3. 공중보건 분야에서 NGO 역할의 특성

원칙적으로 공중보건문제와 그 책임은 전적으로 정부에 있다. 따라서 그 동안 공중보건 분야에서는 당연히 NGO의 역할은 없었거나 미미했다.

과거 급성전염병이나 환경위생이 공중보건의 중심이었을 때에는 NGO는 거의 필요 없었고 존재하지도 않았다. 정부는 전염병관리 법이나 공중위생법으로 급성 전염성 질환의 관리를 충분히 해 나갈 수 있었다. 급성전염병의 시작과 끝은 짧은 시간 내에 눈으로 확인 할 수 있기 때문에 관리요원 만으로 족했고 NGO의 필요성은 느끼지 못했다.

일반국민들도 급성 전염병을 관리하지 않으면 자기들에게 직접적으로 전염 및 피해를 줄 수 있는 질병이기에 강력한 법으로 관리하는 것에 대해 당연하게 받아들였다. 전염병관리에서 정부와 국민 간에 마찰이나 갈등이 있을 수 없었다.

그러나 급성전염병이 공중보건 문제의 중심에서 벗어나고 결핵과 나병 등의 만성 전염병이 공중보건 분야에서 중요한 위치를 차지하고부터는 결핵협회나 나(癩)협회 같은 민간단체가 조직되고 정부와 협력 내지는 보완적인 역할을 담당하게 되었다. 질병이 만성화하면 정치, 경제, 사회적 문제가 개입하기 시작하며 전문적인 의료 문제 그리고 환자 개개인의 가치관, 의지, 심리상태 그리고 가족관계 등등의 문제가 복잡하게 얽히게 됨으로 간단히 법 하나로 관리하기 어렵기 때문이다. 따라서 비정부기구로서의 민간단체의 필요성이 비로소 나타나게 된다.

그러나 만성전염병인 경우 법적인 규제나 관리에 대해 국민들은 아무 이의가 없기 때문에 순수 NGO로서의 역할은 별로 많지 않았다. 뿐만 아니라 정부나 협회의 관리 목표가 같고 그 관리 방법에도 의견의 차이가 없기 때문에 단지 역할을 분담하는 것으로 충분하였다. 정부와 협회와의 관계는 상호 합의된 보완적인 관계로 별로 마찰이나 갈등이 있을 수 없었다. 즉 공중보건문제에 대한 민간기구(NGO)의 참여는 전통적인 NGO의 역할과는 차이가 있고 특수한 NGO의 형태를 이루었다.

이제 공중 보건문제가 급, 만성 전염병으로부터 암, 당뇨병, 심장질환과 같은 만성 퇴행성질환

과 흡연, 음주, 운동, 스트레스 그리고 비만 같은 건강증진과 관련된 문제들이 중심이 됨에 따라 NGO의 필요성과 역할이 점점 더 증가하게 되었다. 만성 퇴행성 질환의 관리와 국민 건강증진을 위한 노력에는 국민들의 정서에 맞아야 하고, 국민들의 지지가 있어야 하며, 대 국민 홍보와 교육이 중요한 부분을 차지하고, 문제의 해결에 정치, 경제, 사회의 여러 요인들이 개재되며, 보건의료 이외 분야의 전문가들도 참여해야 하고, 개개인의 심리적 행동과학적인 접근을 필요로 하게 되어 급성전염병처럼 정부의 힘이나 법적인 규제 관리로만 문제의 해결이 가능하지 않은 부분이 많게 되었기 때문이다.

현재 우리나라에는 당뇨병 협회, 암 협회, 심장재단, 혈액암 협회, 근육위축 협회, 절주협회, 소아 암 협회, 금연운동협의회 등 다양한 NGO가 구성되어 활동하고 있다.

#### 4. 금연운동에서의 NGO의 역할에 대한 이해

우리나라 금연운동에서의 NGO의 역할과 정부와의 관계에는 다른 분야의 NGO와는 달리 다음과 같은 내용을 이해할 필요가 있다.

- 1) 정부의 금연운동과 NGO의 금연운동은 국민의 흡연율을 줄여 국민건강증진에 기여해야 한다는 목표는 동일하다.
- 2) 정부는 금연운동에서 NGO의 역할이 대단히 중요하다는 인식을 할 필요가 있다. 금연

사업에서 정부의 힘만으로는 한계가 있기 때문이다. 예를 들어 흡연문제가 정치적인 문제로 비화하거나, 정부부처간의 수평적인 협력관계의 수립(교육청, 청소년위원회, 노동부, 국방부 그리고 환경부 등과의 협력 관계 등이 필요하거나, 흡연자 단체와 담배회사들의 불순한 활동에 민첩하게 대응해야 하거나, 국민정서의 변화 유도, 세계적인 흐름의 파악, 최신 정보와 지식의 획득과 확산 등등 많은 부분에서 NGO의 역할이 필요하며 종종 더 효율적일 수가 있다.

- 3) NGO는 정부의 금연사업보다 역사가 길며, 실질적인 현장 경험이 더 많으며, 많은 전문가들이 흡연문제에 대한 심각성을 인식하여 자발적으로 참여하고 있다. 이들은 정부가 비용을 지불하면서 활용하는 전문가들과는 차이가 있을 수 있다. 이들은 정부가 금연사업을 하든 안 하든, 예산을 확보하든 하지 않든 관계없이 사명감을 가지고 금연운동을 한다. 또한 정부의 금연담당은 계속 바뀔 수 있으나 NGO의 전문가들은 장기간 지속한다.
- 4) 그러나 정부가 일단 흡연문제를 공중보건 문제로 확정한 이상 흡연문제는 근본적으로 정부의 책임이다. 따라서 정부는 성공적인 금연사업을 위해 열성적이고, 순수하며 자발적인 NGO를 활용하면 도움이 된다. 이런 점을 감안할 때 정부와 NGO와의 관

계는 보완적이거나 또는 파트너로서의 관계로 보아야 한다.

만일 NGO의 역할을 파트너로서 인정한다면 항상 충분한 정보를 서로 교환해야 한다. 가장 피해야 하는 것은 서로 경쟁적인 관계로 지내거나 상하관계로 인식하는 것이다. 정부는 사업예산을 가지고 있다거나 사업예산을 지원한다는 이유로 마치 NGO를 자기 산하에 있는 마음대로 할 수 있는 단체로 인식해서는 안 된다

- 5) 정부의 정책 수립에서 우선순위의 결정이나 사업 방법에 의견의 차이가 있을 수 있으며 이때에 NGO는 건강한 비판을 하는 역할을 하게 된다. 이를 마치 저항이나 반대 세력으로 보아서는 안 된다.

#### 5. 금연정책 수립에서의 NGO의 역할

어쩌면 금연문제나 정책에 대한 정부의 입장과 생각이 NGO와는 여러모로 같지 않을 것으로 생각한다. 그러나 어느 쪽이 더 낫거나 덜 한 것은 아닐 것이다. 단지 흡연문제를 바라보는 시각에 차이가 있을 수 있고 또한 입장에 차이가 있을 수 있기 때문이다.

그러나 그 차이를 극복하기 위해서는 서로 입장을 이해 할 필요가 있으며 이해하기 위해서는 충분한 대화와 정보의 교류가 원활해야 한다.<sup>5) 6)</sup>

5) 금연운동의 새로운 방향의 모색을 위한 정책세미나, 2006년 2월 24일, 한국금연운동협의회.

6) www.kash.or.kr.

정부의 정책수립에서 NGO가 할 수 있는 일은 목표의 수립에서부터 각종 사업의 우선순위의 결정에 경험과 현장에 바탕을 둔 의견을 줄 수 있을 것으로 생각한다. 그 동안 한국금연운동협의회를 중심으로 한 NGO들이 생각한 정책의 우선순위는 다음과 같다.

- 1) 목표의 수립에서 흡연율뿐만 아니라 간접흡연 보호지표(SRI, Smoking Regulatory Index)를 사용하기를 원하고 있다. 또한 목표의 수립도 이제는 2010년까지 30%라는 단지 의지나 의욕의 표현뿐만 아니라 실제적으로 최선의 노력으로 달성 가능한 목표의 수립이 이루어지기를 바라고 있다.
- 2) 사업의 우선순위에서는 인구의 2/3를 차지하는 비 흡연자를 간접흡연으로부터 보호하는 일이 가장 중요하다고 본다. 공중보건에서 정부의 정책에서 중요한 우선순위는 예방이기 때문이다. 금연장소의 확대를 위한 다각적이고 협동적인 노력이 이루어져야 한다고 본다. 선진국의 금연사업은 여기에 초점이 맞추어져 있다.
- 3) 흡연자의 70% 이상이 20~40대이며 이들의 대부분은 직장에서 근무하고 있다. 직장에 따라서는 대단히 성공적으로 금연운동을 하는 곳이 많다. 직장에서의 금연운동의 우선순위를 높여야 한다. 대중매체를 통한 금연홍보도 20~40대를 대상으로 하는 것이 바람직하다.
- 4) 청소년의 금연과 흡연예방, 최근에 급속하게 증가하고 있고 앞으로도 지속적으로 증

가 할 것으로 예상하는 여성의 흡연문제 등에 우선순위를 두는 것이 바람직하다고 본다. 전통적으로 청소년 및 여성은 흡연율이 낮은 계층이지만 담배회사의 집중적인 광고와 판촉을 위시하여 여러 가지 이유로 특히 여성 흡연율이 증가하고 있기 때문이다.

- 5) 담배 값 인상은 금연운동에서 대단히 중요하지만 현재와 같은 방법으로는 정부의 목적세 지양, 규제개혁위원회의 이해부족, 정치적인 문제로의 비약 그리고 담배회사의 집요한 반대 등으로 어렵다고 생각되어 다른 세제를 활용하는 것을 선호하고 있다.
- 6) 아직 남성 흡연율이 50% 전후에 있는 상황에서는 개개인의 금연상담보다는 소규모 집단을 대상으로 하는 금연학교의 운영과 그것을 담당할 수 있는 전문가의 육성이 훨씬 더 효율적이라고 본다.
- 7) 우리나라 담배회사의 스포츠나 기타 방법을 이용한 공격적인 판촉행위 그리고 담배의 위장으로 흡연자를 기만하는 행위 등에 대한 제재가 긴급하게 필요하며, 영화에서 지나치게 과다한 흡연 장면으로부터 청소년을 보호하는 일도 대단히 긴급한 사업의 하나라고 본다.
- 8) FCTC가 비준되었음에도 불구하고 담배산업의 발전과 육성을 목적으로 만든 담배사업법이 아직 재정부의 관장 하에 계속 효력을 발생하고 있다. 이는 즉시 중지되어야 한다. 또한 FCTC의 후속 조치인 포괄적인 담배관리법의 제정을 미루어서는 안 된다고

본다. 이는 국제적인 약속이면서 동시에 우리 금연운동이 나아갈 방향이기 때문이다.

- 9) 건강증진 기금의 총량에 비해 금연운동에 사용하는 예산은 너무 미미하다. 뿐만 아니라 예산당국에서는 금연운동을 위해서는 소규모의 예산으로 충분한 것처럼 이해하고 있는 것으로 알려져 심히 우려스럽다. 담배 판매를 위한 선전을 위해 1600억을 사용하고 있는 KT&G에 비해 금연사업 예산의 규모는 너무도 작아 금연사업 예산의 증액이 무엇보다 중요하다고 본다.
- 11) 전 국립 암 센터 박 재갑 원장이 중심이 되어 입법 청원을 한 향후 10년 내 담배의 생산 및 판매의 금지법의 통과를 위해 전적인 지원을 해야 한다고 본다.

## 6. 끝내는 말

비정부 민간금연단체들은 과거 만성전염병 시대의 민간단체와는 여러모로 차이가 있다. 공

중보건 분야에서 비정부 민간금연단체들은 처음으로 가장 NGO의 조건에 맞는 단체의 역할을 하고 있다. 이는 건강증진이란 내용의 특성상 비정부기구 민간단체의 활동이 필요한 부분이 많기 때문이다. 비정부 민간금연단체들은 정부의 하부 기관도 아니고 정부의 재정적인 지원으로 운영하는 단체도 아니다.

정부와 비정부민간금연단체는 흡연과 건강에 대해 서로 보는 시각과 입장이 달라 정부정책수립에서의 우선순위의 결정에서도 의견은 반드시 함께 하지 않을 수도 있다.

흡연율을 낮추어 국민 건강증진에 이바지 한다는 점에서는 정부와 목표를 같이 한다. 따라서 정부와 비정부 금연민간단체는 서로 보완적인 관계를 유지해야 하고 또한 서로 파트너로서 인정하고 서로 활동함으로써 우리나라 금연운동은 더욱 활성화될 것이다. 파트너로서 활동하기 위해서는 항상 서로 충분한 대화와 정보의 공유가 필수적이다. 