



Global Goings-on

WHO 담배규제기본협약 제1차 당사국 회의 결과와 향후 전망

신윤정 한국보건사회연구원 책임연구원

1. 서론

WHO 담배규제기본협약 제1차 당사국 회의가 2006년 2월 6일에서 2월 17일 스위스 제네바에서 개최되었다. 담배규제기본협약은 흡연으로 인한 질병과 사망을 줄이고자 이를 위한 국제적인 노력을 천명하고 각 국가로 하여금 효과적인 담배 규제 조치를 수행하도록 권고하는 세계 최초의 보건 관련 국제 협약이다. 2003년 5월 21일 192개 WHO 회원국이 만장일치로 채택한 담배규제기본협약은 협약 발효의 필요조건인 40개 국가가 비준함으로써 2005년 2월 27일부터 발효가 되기 시작하였다.¹⁾ 우리나라는 담배규제기본협약을 2005년 5월 16일에 비준하였으며 비준한 날부터 90일이 경과된 2005년 8월 14일부터 협약의 효력이 발생되기 시작하였다. 이번에 개최한 제1차 당사국 회의에는 우

리나라를 비롯하여 캐나다, 호주, 일본, 중국 등 협약에 비준하여 당사국 회의 참가 자격이 주어 진 약 110개 국가가 참가하였다.²⁾

제1차 당사국 회의는 협약이 발효가 되고 나서 처음으로 갖는 협약 당사국 간의 회의였다. 따라서 당사국 회의에 적용될 절차 규칙과 재정 규칙 등 관련 규정을 채택하고 협약 관련 업무를 담당하는 사무국의 기능을 정립하는 행정적인 측면에서의 결정이 이루어 졌다. 또한 첫 번째 회계 기간(2006~2007년) 동안 사무국 운영에 필요한 예산을 확정하고 예산의 당사국별 분담 방식과 자발적인 분담 규모를 확정하였다. 협약 이행과 관련해서는 개발 도상국가들이 협약 사항을 이행하는데 필요한 재정적인 지원책 마련, 협약 이행 상황을 보고하는 보고 체계 수립, 협약 이행 가이드라인과 의정서 마련에 대한 논의들이 이루어 졌다. 본 고에서는 제1차 당

1) 신윤정 외(2005) "WHO 담배규제기본협약에 따른 대응전략 연구" 정책보고서 2005-23, 한국보건사회연구원, 건강증진기금사업지원단

2) 미국은 담배규제기본협약에 서명만 하고 아직 비준하지 않은 상태이기 때문에 당사국이 아닌 옵저버 자격으로서 본 회의에 참석하였다.

사국 회의가 결정한 주요 사항을 논의하고 그 의의와 향후 전망을 모색해 보고자 한다.

2. 행정적 규칙과 예산의 채택

(1) 당사국 회의 절차 규칙(Rules of Procedure for the Conference of the Parties)³⁾

당사국 회의 절차 규칙을 채택함에 있어 각 국가의 가장 큰 이견을 보인 부분은 “규칙 29조: 옵저버(observer)의 참석,” “규칙 50조: 투표,” 그리고 “규칙 7조: 의제” 이었다. 논의 결과 당사국 회의에 참가할 수 있는 옵저버의 참석 범위를 국가, 국제기구, 비정부기구 별로 다음과 같이 규정하였다. 국가의 경우, 협약 당사국은 아니지만 WHO의 회원국과 준회원국, UN, UN 특별기구, 그리고 UN 국제원자력기구의 회원국, 지역 경제연합기구 등이 옵저버로 참석할 수 있도록 하였다. 어떠한 국제기구도 옵저버 참가 신청을 할 수 있으며 이러한 신청을 사무국이 승인하면 참석할 수 있도록 하였다. 비정부기구의 경우, 담배규제기본협약과 관련해 서 과거에 수행한 정부간 협상 회의(Intergovernmental Negotiating Body)와 정부간 작업반 회의(Open-ended Intergovernmental Working Group)에 참가했던 비정부기구는 옵저버로 참석할 수 있도록 하였다. 또한 비정부기구의 목적과 활동이 협약의 정

신과 부합되는 경우 옵저버 자격을 신청할 수 있도록 하였다. 옵저버의 권한으로서 당사국 회의와 부속 기구의 공개회의에 투표권 없이 참가할 수 있도록 하였으며 당사국의 발언이 끝난 후에 발언할 수 있도록 하였다.

의사 결정 방식을 규정함에 있어(규칙 50조: 투표) 원칙적으로 모든 의사 결정에서 만장일치에 이루도록 노력하나 만장일치가 이루어지지 않는 경우 협약 이행에 관한 문제(substantive matters)에 대해서는 4분의 3의 결정에 따르도록 하고, 절차적인 문제(procedure matters)에 대해서는 다수결의 원칙을 따르도록 하였다. 예산과 재정에 관한 문제에 대해서는 반드시 만장일치로 결정하게 하였다.

당사국 회의에서 의제로 채택할 수 있는 내용의 범위는 다음과 같이 규정하였다. ① 협약 제 23조 내용을 포함하여 협약 조항에 근거한 내용, ② 이전 회기에서 결정된 의제, ③ 이전 회기에서 고려되지 못했거나 결정되지 못한 내용, ④ 예산 및 재정 관련 사항, ⑤ 협약 당사국 및 부속기구가 제출한 보고서, ⑥ 협약 이행과 관련하여 당사국이 제시한 내용들.

(2) 협약 사무국의 기능 (Convention Secretariat)

협약 관련 업무를 전담할 협약 사무국을 WHO 내에 설치하며 제네바에 위치하도록 하

였다. 협약 사무국의 장은 협약의 이행과 기술적인 지원에 책임을 지며 사무국 활동 보고서를 당사국 회의와 WHO 총장에게 제출할 의무를 지니도록 하였다. 이외에도 협약 사무국의 장은 Tobacco Free Initiative와 WHO의 관련 부서 등 함께 협약 이행에 대해 협조하도록 하였다. 협약 사무국은 협약 제24조 3항에 명시되어 있는 사무국의 기능을 수행함과 동시에 협약 제21조 3항 보고와 정보 교환, 제22조 2항 과학, 기술, 법적 분야에서의 협력 및 관련 전문 지식의 제공, 제23조 5항 당사국 회의 등의 사항을 수행하도록 하였다. 또한 당사국 회의 논의 결과 사무국에게 할당할 추가적인 임무 역시 사무국이 수행하도록 하였다. 사무국은 그 기능과 활동을 지지하기 위하여 WHO가 계정을 공개하는 것을 요청할 수 있도록 하였다.

(3) 첫 번째 회계 기간의 예산 (Budget for the first financial period)

사무국 운영을 위한 예산은 2년 단위로 책정하도록 하였으며 첫 번째 회계 연도인 2006~2007년의 총 예산을 US\$ 8,010,000로 결정하였다. 총 예산을 각 항목별로 살펴보면 당사국 회의 개최 비용 US\$ 2,100,000, 협약 이행 보고 체계 마련 및 지원 US\$ 2,500,000, 협약 사무국 보고서 작성 US\$ 665,000, 다른 관련 기구와의 협조 및 행정 비용 US\$ 1,180,000, 가이드

라인과 의정서 마련 및 기타 활동 US\$ 1,565,000을 소요할 것으로 하였다.

이러한 사무국 운영비용은 협약에 가입한 당사국이 자발적으로 분담하는 것으로 하였다.⁴⁾ 분담금 비율을 결정함에 있어 두 가지 안이 제안되었는데 첫 번째 안은 WHO 운영비용에 대한 각국의 분담 비율을 적용하여 총 예산을 나누되 최대 분담 비율 상한을 두지 않는 것이었고, 두 번째 안은 역시 WHO 운영비용 분담 비율을 적용하되 최대 분담 비율 상한을 22%로 두는 것이었다. 논의 결과 두 번째 안이 당사국 회의에 의해 채택되었다. 이에 우리나라는 협약 사무국 운영비용으로 예산 총액의 2.78175%인 US\$ 222,818를 분담해야 할 것으로 보인다. 주요 국가의 분담 비율을 살펴보면 일본이 22%(US\$ 1,762,200), 독일 13.4%(US\$ 1,074,677), 영국 9.5%(US\$ 760,163), 캐나다 4.4%(US\$ 348,991)로 나타났다.

3. 협약 이행 관련 주요 논의사항

(1) 의정서의 마련(Elaboration of protocols)

담배규제기본협약 제13조 8항은 국가간(cross-border) 광고·홍보·후원에 대한 포괄적인 규제에 대하여 의정서를 만들어 관련 사항을 보다 상세하게 규제하도록 하고 있다. 국가

3) 당사국 회의의 재정 규칙(Financial Rules for the Conference of the Parties)은 WHO의 재정 규정과 규칙(WHO Financial Regulation and Rules)을 따르도록 결정 하였다.

4) 협약 이행 보고 체계 마련 및 지원과 가이드라인과 의정서 마련 및 기타 활동에 대해서는 예산 이외의 추가적인 자발적 분담금을 받기로 하였다.

간 광고·홍보·후원이란 인터넷, 유선 방송 기타 매체에 의해 한 국가가 유포한 담배 광고·홍보·후원이 아무런 장벽 없이 국경을 넘어 다른 국가로 유입되는 것을 말한다. 협약문 성안을 위한 협상 과정에서 국가간 광고·홍보·후원 규제에 대해 의정서를 만들기로 결정한 이유는 국가간 광고·홍보·후원 규제에 대해 각국이 첨예한 의견 대립을 보여 이견을 좁히기가 어려웠기 때문이다. 이에 협약의 관례에 따라 보다 많은 국가를 협약에 비준하게 하기 위하여 협약문에서는 관련 사항을 선언적으로만 규정하고 의정서에서 보다 세부적으로 규정하기로 하였다. 의정서는 법적 구속력이 있으며 의정서 마련을 위해서는 당사국 간의 협상이 요구되고 협약 당사국에 한해 가입이 허락된다. 협약 당사국만이 의정서 가입국가가 될 수 있으며 만일 의정서에 동의하지 않는다면 협약 가입국이라 할지라도 의정서에는 가입하지 않을 수 있다.

협약 제33조는 협약에 의정서를 만들 것을 특별히 명시하지 않았다 하더라도 당사국이 원하는 경우 관련 조항에 해당되는 의정서를 만들 수 있다고 규정하고 있다. 이 조항에 근거하여 제1차 당사국 회의에서는 협약 제15조 담배 제품의 불법거래(illicit trade in tobacco products)에 대해서 의정서를 만들 것을 제안하였다.

제1차 당사국 회의는 의정서를 마련함에 있어 다음과 같은 절차를 거치도록 하였다. 우선

WHO 각 지역별로 4명의 전문가를 각 국가와 상의하여 선입한 후 의정서의 기본 틀(template)을 작성하기로 하였다. 그 후 작성된 의정서 기본 틀을 협약 사무국의 임원이 검토한 후에 제2차 당사국 회의에 상정하기로 하였다. 애초에는 전문가 그룹이 완성한 의정서 기본 틀을 가지고 협약 사무국의 임원이 의정서의 초안(draft)을 만들어 제2차 당사국에 상정하기로 하였다. 그러나 회의 막판에 뉴질랜드를 비롯한 선진국들이 의정서 초안 마련에는 각 국가의 심도있는 협의가 필요하다고 제안하여 사무국 임원이 기본 틀을 검토만 하고 제2차 당사국 회의에서 검토된 의정서 기본 틀을 토대로 의정서 초안을 논의하는 것으로 합의가 되었다.

**(2) 가이드라인의 마련
(Elaboration of guidelines)**

협약 제7항부터 13항까지는 간접흡연 규제와 담배 성분 규제 등 비가격규제를 통한 담배 수요 감소 정책을 제시하고 있다.⁵⁾ 협약 제7조는 이러한 비가격규제의 이행을 돕기 위하여 당사국 회의가 가이드라인을 마련할 것을 규정하고 있다. 이 밖에도 협약은 당사국 회의에 의해 가이드라인을 만들 것이 필요하다고 여겨지는 경우에 해당되는 조항에 대해 가이드라인을 만들 것을 제안할 수 있도록 하고 있다. 이에 제1

차 당사국 회의는 가이드라인을 만들 것을 협약에 명시하고 있는 비가격규제 이외에도 협약 제5.3조와 제14조에 대해서도 가이드라인을 만들 것을 제안하였다.

제1차 당사국 회의는 우선순위에 따라 협약 제8조 간접흡연규제와 제9조 담배 성분 규제의 첫 문장에 한해서 가이드라인의 기본 틀을 완성하여 제출하였다. 제1차 당사국 회의는 협약 사무국이 이러한 기본 틀에 근거하여 협약 제8조와 제9조 첫 문장에 대한 가이드라인 초안을 작성하여 제2차 당사국 회의에 상정하는 것으로 결정하였다. 또한 제1차 당사국 회의는 협약 제9조의 나머지 부분과 제10조~13조, 제5.3조, 제14조에 대해서 추후에 가이드라인 초안을 만들 것을 제안하였으며 가이드라인 기본 틀을 만들 때 고려할 수 있는 예시와 중요 고려 사항을 제시하였다.

(3) 협약 이행 보고서 체계 수립

담배규제기본협약에서는 협약 이행 과정을 점검하기 위하여 협약이 자국에게 발효된 시점으로부터 2년 이내에 최초의 보고서를 제출하도록 하였다. 이에 우리나라는 첫 번째 보고서를 2007년 8월 14일 이전까지 제출해야 한다. 협약의 이행 사항을 단계별로 점검하기 위하여 첫 번째 보고서에는 주요한 항목들이 포함된 Group1 질문에 응답하도록 하고, 두 번째 보고서는 첫 번째 보고서 보다 발전된 내용을 담고 있는 Group 2 질문에, 세 번째 보고서는 이보다

더 발전된 내용을 담은 Group 3 질문에 응답하도록 하였다. 제1차 당사국 회의는 Group1 질문이 포함된 첫 번째 보고서 형식을 완성하여 제출하였으며, Group2와 Group3에 해당하는 보고서 틀은 제2차 당사국 회의에서 논의할 것으로 결정하였다. 1차 보고서를 제출하고 나서 후속 보고서는 3년에 한번씩 제출하는 것으로 결정하였다.

제1차 당사국 회의는 1차 보고서에 각국의 담배 소비와 공급, 담뱃세, 담배 규제 정책 현황, 금연 프로그램, 기술적·재정적 지원 상황 등을 보고하도록 하였다. 이러한 질문 항목들을 핵심 질문(core question)과 선택적 질문(optional question)으로 구분하여 모든 핵심 질문에 대해서는 의무적으로 응답하게 하였으며 선택적 질문에 대해서는 자국의 사정에 따라 선택적으로 응답할 수 있도록 하였다. 협약 사무국은 각 당사국의 보고서를 검토하여 각국에게 피드백을 제공하기로 하였으며 각국의 보고서에 기초하여 협약 이행 상황을 분석하여 2007년부터 매년 요약 보고서를 제출하기로 하였다.

(4) 협약 이행을 위한 재정적 지원책 마련

아프리카와 아랍 국가 등 개발도상국은 자국의 협약 이행을 재정적으로 지원을 할 수 있는 자발적인 국제 기금(voluntary global fund)을 설립할 것을 주장했으나 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 일본 등 선진국들은 담배 규제를 위해 필요한 자금이 얼마인지 알지 못하는 현재의 시점에서 개

5) 비가격규제와 관련한 내용은 다음을 포함하고 있다. 협약 제8조 담배연기에의 노출로부터 보호, 제9조 담배제품의 성분에 관한 규제, 제10조 담배제품의 공개에 관한 규제, 제11조 담배제품의 포장 및 라벨, 제12조 교육, 의사소통, 훈련, 일반인의 인식, 제13조 담배 광고, 판촉, 훈련

발도상국의 필요 측정(need assessment)이 우선이라고 주장하면서 국제 기금의 설립에 반대하였다. 이에 1차 당사국 회의 결과 보고서에는 자발적인 국제 기금의 설립이라는 용어는 사용하지 않고 선진국 및 각 국제기구가 개발 도상국가에게 협약 이행을 위해 재정적으로 지원할 것(channel resources)을 선언적으로만 명시하였다.

또한 개발도상국이 담배 가격 인상을 통하여 스스로 마련한 기금을 이용하여 협약 이행에 필요한 재정에 사용할 것을 촉구하였으나, 개발도상국들은 이러한 사항을 허락하는 자국내의 규정이 없다는 이유를 들어 담배가격 인상을 통한 국내 자금 마련에 대한 내용은 회의 결과 보고서의 본문에서 삭제되었다.

논의한 내용을 종합하여 1차 당사국 회의는 협약 이행을 위한 재정적 지원책 마련에 대해 각 국제기구, 선진국, 개발도상국, 사무국의 역할을 선언적으로 명시하였다. 담배규제기본협약 이행을 위해 WHO, UN 및 국제 지역 기구는 필요한 재정적 지원에 힘쓸 것을, 선진국은 개발도상국에게 기술적, 재정적 지원을 할 것을 촉구 하였다. 개발도상국은 협약을 이행함에 있어 요구되는 것들을 측정하여 선진국에게 전달하고, 이와 더불어 자국내의 지속적인 재정 지원 체계를 수립할 것을 명시하였다. 협약 사무국은 재정 지원과 관련한 정보를 수집하여 데이터베이스를 만들어 지속적으로 갱신하며 이를 이용하여 개발 도상국가가 재정 지원을 구할 때 돕도록 하였다. 또한 선진국, 국제기구, 기타 개발 지원 국가로 하여금 특별한 요청이 있다면

협약을 완벽하게 수행하지 않은 국가에 대해 재정적으로 지원할 것을 촉구하였다.

(5) 담배 경작 이전 관련 연구 작업

제1차 당사국 회의는 담배 경작 이전에 관한 연구 그룹을 형성하여 2006년에 회의를 갖도록 하고 그 연구 결과를 제2차 당사국 회의에 전달하여 논의하도록 하였다. 본 연구 그룹의 주요 논의 사항으로 담배 농가와 담배 판매자를 위한 대체적인 직업, 담배 사업자 행위가 미치는 영향 평가 체계 수립, 비용 효과적인 경작 다각화 방안 모색 등이 거론 될 것으로 보인다. 이러한 연구 그룹은 그 작업을 FAO, World Bank, UN 과 협조하여 수행하기로 하였다.

4. 제1차 당사국 회의의 의미와 향후 전망

금번 제1차 당사국 회의는 협약 관련 절차 규칙과 재정규칙을 결정하고 협약 사무국의 기능과 운영 체계를 수립함으로써 담배규제기본협약을 효과적으로 이행하기 위한 행정적인 기틀을 마련했다는 측면에서 그 의의가 크다고 하겠다. 또한 사무국 운영비용에 대한 각국의 자발적인 분담금 비율도 결정되어 각 당사국이 자국에게 할당된 분담금을 자발적으로 분담하는 한 사무국 운영을 지지하기 위한 재정적인 발판도 마련되었다고 볼 수 있다.

향후 당사국 회의는 협약 이행을 위한 의정서

와 가이드라인 마련에 보다 초점을 둘 것으로 판단된다. 담배 규제를 위한 비가격조치의 가이드라인이 향후 2~3년 내에 마련될 것으로 전망되어 각국이 국제적인 기준에 맞추어 비가격규제 정책을 수립하게 될 날도 머지않을 것으로 보인다. 특히 담배 성분 규제에 대해서는 적어도 내년에 가이드라인이 마련될 것으로 보여 우리나라도 이에 따라 관련 규정을 개선해야 할 것으로 판단된다. 국제적인 협조가 필요한 초국경간의 광고·홍보·후원 규제와 밀수 등 담배 제품의 불법거래 규제 역시 의정서를 마련할 것으로 결정된 바 최근 인터넷과 유선방송을 통해 급속도로 번져가고 있는 담배 광고는 보다 강력한 규제의 대상이 될 것으로 예상된다. 협약 이행 보고서의 제출은 이를 통해 각국의 담배 규제 현황을 한 눈에 알아 볼 수 있도록 하는 좋은 기회가 될 것으로 판단된다. 각국은 협약 이행 보고서를 마련하는 과정에서 자국의 담배규제 현황을 주기적으로 검토할 수 있고 자국의 협약 이행 정도를 다른 나라와 비교할 수 있을 것으로 보인다. 올해 마련될 담배 경작 이전 관련 연구 그룹을 통해 담배 농가와 담배 관련 종사자의 생계를 위한 대책도 제시될 것으로 보인다.

담배규제기본협약의 근본정신은 각국이 공고한 협조를 통하여 전 세계적으로 확산되고 있는 담배의 피해(tobacco epidemic)를 최소화 하는 데 있다. 담배 산업은 이미 견잡을 수 없을 정도로 세계화의 추세에 있으며 이러한 힘에 부딪쳐 국제적인 협조 체계 없이는 국내 금연 정책도 한계에 이를 것으로 본다. 이러한 측면에서 볼 때 담배 규제와 관련하여 선진국과 협조 체계를 공고히 하며 도움이 필요한 개발도상국에게 지원을 제공하는 것은 국내 담배 규제 정책의 발전을 위해서도 필요하다고 본다. 보다 적극적으로 협약 활동에 참가하고우리나라 담배 규제의 현황을 세계적으로 알림으로써 국제적으로는 협약이 보다 효과적으로 이행될 수 있도록 기여하고 국내적으로는 협약의 성실한 이행에 힘써야 할 것이다. 담배규제기본협약은 국내 담배 규제 정책의 발전을 가져올 뿐만 아니라 우리나라 보건정책의 위상을 세계적으로 알릴 좋은 기회라고 본다. 이를 위해서는 정부, 연구기관, 시민 단체의 역할이 중요하며 각자의 위치에서 그 역할을 다하고 필요한 경우 상호간의 협력 또한 활발히 이루어 져야 할 것이다. **GSST**