

WHO FCTC 제9차 총회의 주요 의제와 논의 결과

Key Agenda and discussion results of the Ninth Session of the Conference of the Parties to the WHO's Framework Convention on Tobacco Control

이성규 | 한국담배규제연구교육센터 센터장

세계보건기구(WHO) 담배규제기본협약(FCTC) 제9차 총회, COP(Conference of the Parties) 9은 코로나19 발생으로 인해 계획보다 1년 늦은 2021년 11월 8일부터 13일까지 비대면 회의로 개최되었다. 이번 총회에는 161개 FCTC 당사국이 참여하였고, FCTC 제9조와 10조, 신종 담배 관련 안건들이 중점적으로 논의되었다. 제9조, 10조 이행 가이드라인을 개발 중인 전문가 그룹은 당사국 내에서 제9조, 10조 이행이 부족한 이유로 담배 성분 규제 관련 제9조, 10조에 대한 정책 결정자들의 이해가 부족한 점, 조항 이행에 필요한 예산의 규모가 큰 점, 기술이나 관련 전문가가 부족한 점을 꼽았다. 신종 담배와 관련해서는 WHO 사무국이 쉐련형 전자담배(혹은 가열담배)에 대한 연구 결과를 당사국에 보고하였고, 가열담배도 일반 담배와 동일하게 규제해야 하는 점, 가열담배 기기 장치에 대한 규제의 필요성 등이 강조되었다. COP 9은 코로나19 회복과 FCTC 이행에 관한 선언문을 발표하였고, 코로나19 위기 상황을 틈타 이미지 변신과 상업적 이득을 추구하는 담배회사로부터 담배규제 정책 보호의 중요성을 강조하였다.

1. 들어가며

흡연은 질병과 장애를 초래하고 우리 몸속 거의 모든 기관에 해를 끼친다(U.S. Department of Health and Human Services, 2014). 이 사실을 모르는 사람은 거의 없지만 우리 사회는 흡연을 여전히 흡연자의 선택, 권리로 인식하는

경우가 많다. 흡연으로 인해 발생하는 피해를 흡연자 개인의 몫으로 인식하는 것이다. 과연 흡연으로 인한 피해는 흡연자 개인에게 미치는 영향으로 끝나는 것일까? 질병관리청 발표에 따르면 2019년 한 해 흡연으로 인한 국내 사망자 수가 5만 8,036명에 이른다. 이는 매일 159명이 흡연으로 조기 사망했다는 것을 의미하고, 서울 잠실

야구장 수용 인원의 2배 이상이 흡연으로 매년 사망하고 있다는 것을 말한다. 이뿐만 아니라 흡연으로 인한 국내 사회경제적 비용은 2019년 기준 12조 1,913억 원에 달한다(질병관리청, 2022). 우리 사회에 이 정도의 영향을 미치는 문제라면 흡연을 더는 흡연자 개인의 문제로 인식해서는 안 될 것이다.

흡연으로 인한 사망자 증가, 천문학적인 사회경제적 비용 발생은 국내에만 국한된 문제는 아니다. 전 세계적으로 흡연은 연간 800만 명이 사망에 이르게 하고 있다. 이 중 120만 명은 평생 흡연을 해 본 적도 없지만, 자신의 의사와 관계없이 흡연자 옆에서 간접흡연에 노출됨으로써 조기에 사망하게 되는 것이다(World Health Organization, 2021). 전 세계적으로 많은 사람의 생명을 빼고, 흡연하지 않는 사람까지 흡연으로 인해 사망하거나 질병에 걸리게 만드는 상황이 국제사회의 공통적인 관심사로 자리 잡게 된 것이다. 또한 한 국가에서 담배규제 정책을 강화하면 담배회사는 상대적으로 담배규제 정책이 약한 국가로 이동해 담배를 판매하는 전략을 사용해 왔고(Lee, Ling, & Glantz, 2012), 이로 인해 흡연, 담배 문제는 한 국가에 한정된 문제가 아니라 국제사회의 공조가 매우 중요한 주제로 자리 잡게 된 것이다. 이러한 배경에서 세계보건기구(WHO) 담배규제기본협약(FCTC: Framework Convention on Tobacco Control)이 탄생한 것이다.

2. 세계보건기구 담배규제기본협약 제9차 총회의 주요 의제

가. 세계보건기구 담배규제기본협약 개요

WHO FCTC는 흡연 및 담배 제품 사용으로부터 인류의 건강을 보호하려는 목적으로 개발되었다. 2003년 6월 16일부터 22일까지 WHO 본부가 있는 스위스 제네바에서 FCTC에 가입할 국가들의 서명(signature)을 받고, 이후 유엔 본부가 있는 미국 뉴욕에서 2003년 6월 30일부터 2004년 6월 29일까지 1년간 추가로 FCTC 가입 국가들의 서명을 받았다. 이 기간에 총 168개국이 FCTC 가입에 서명하였다. 서명을 받기 시작한 날로부터 2년 이내에 총 40개국 이상이 FCTC에 가입함에 따라 FCTC는 2005년 2월 27일 효력이 발생하였다. 흡연 및 담배 제품 사용으로 인한 피해는 한 국가에 한정된 것이 아니며 다양한 요인, 예컨대 국경 간 담배 밀수, 무역을 통한 담배 수출입, 담배회사의 직간접적인 시장 개척, 그리고 다국적 담배회사의 각종 시장 진입 전략 및 담배 제품 마케팅 활동 등에 국제사회가 힘을 합쳐 대응해야 하므로 전 세계 많은 국가들의 동참을 끌어낼 수 있었던 것이다. FCTC에 서명을 마친 168개국은 자국 내 법체계에 따라 FCTC를 비준(ratification)하는 절차를 거쳐야 하고, 비준을 완료한 국가는 FCTC 내 권고 사항을 다른 국가들과 힘을 합쳐 충실히 이행할 의무가 생긴다. 2022년 5월 현재 WHO FCTC에 가입한 국가는 총 182개국에 달하며, 지속적으로 증가하고 있다.

표 1. 세계보건기구 담배규제기본협약 수요 감소 조치 및 공급 감소 조치

수요 감소 조치	공급 감소 조치
<ul style="list-style-type: none"> ■ 가격 및 세금 정책(제6조) ■ 비가격 정책(제7조) <ul style="list-style-type: none"> ● 담배 연기 노출로부터 보호(제8조) ● 담배 제품의 성분 분석, 공개에 관한 규제(제9조, 10조) ● 담배 제품의 포장 및 라벨(제11조) ● 교육, 의사소통, 훈련, 일반인의 인식(제12조) ● 담배 광고, 판촉 및 후원(제13조) ● 담배 중독 및 금연에 관한 수요 감소 조치(제14조) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 담배 제품의 불법 거래 금지(제15조) ■ 미성년자의 담배 판매 및 구매 금지(제16조) ■ 경제적으로 실행 가능한 대체 활동을 위한 지원 제공(제17조)

자료: 세계보건기구 담배규제기본협약 World Health Organization. (2003). *WHO Framework Convention on Tobacco Control*. Retrieved from <https://fctc.who.int/publications/i/item/9241591013>

WHO FCTC는 총 38개 조항으로 구성되어 있고, 그중 6조~14조에는 흡연 및 담배 사용 수요를 줄이는 조치들, 15조~17조에는 담배 공급을 줄이는 조치가 규정되어 있다. <표 1>에서는 FCTC 주요 수요 감소 조치와 공급 감소 조치를 설명하고 있다.

WHO FCTC를 비준한 국가, 즉 당사국(Party)에 의해 FCTC가 운영된다. 그리고 당사국 회의(COP: Conference of the Parties)는 절차 규칙(Rules of Procedure)을 근거로 FCTC에 관한 모든 사안을 검토하고 결정한다. COP은 당사국 내 FCTC 이행을 규칙적으로 모니터링하고, FCTC 이행을 위한 지원, 필요하면 FCTC 조항별 시행규칙에 해당하는 가이드라인을 개발하고 보완하는 등의 결정도 내린다. COP은 2년마다 규칙적으로 총회를 개최한다. 2005년 2월 FCTC가 효력을 가진 이후 첫 번째 COP은 2006년 2월 6일부터 17일까지 제네바에서 개최되었고, 이후 1년 혹은 2년 주기로 지속해서 개최되었으며, 2021년 11월 9번째에 해당하는 제

9차 총회인 'COP 9'이 개최되었다. COP 1부터 COP 3까지는 FCTC 주요 조항의 가이드라인을 개발하기 위한 목적으로 해마다 개최되었고, COP 4부터 COP 8까지는 2년마다 개최되었다. COP 9은 일정상 2020년 11월에 개최했어야 하나 2020년 2월부터 전 세계에 퍼지기 시작한 코로나19 상황으로 부득이 일정을 연기하였고, 2021년 11월까지도 코로나19 상황이 호전되지 않음에 따라 비대면 회의로 개최되었다.

WHO는 코로나19 상황이 지속함에 따라 전 세계적으로 FCTC 이행을 비롯한 담배규제 정책이 지지부진한 상황, 그리고 앞친 데 덮친 격으로 각종 신종 담배 출시 및 담배업계의 적극적인 담배규제 정책 방해와 약화 활동 등이 포착되는 상황에서 COP을 더는 미룰 수 없어 2021년 11월 COP 9 개최를 결정하였다. 과거 COP 회의와 달리 COP 9은 비대면 상황에서 개최되었고, 이로 인해 당사국 간 논의가 필요한 시급한 안전만 회의 안전으로 다루었다. 현시점에서 COP이 강조하는 것이 무엇이고, 코로나19 상황과 관련해

FCTC 당사국이 어떤 활동에 우선순위를 두는 것이 중요한지에 대한 논의가 이루어졌다.

나. 세계보건기구 담배규제기본협약 제9차 총회 개요

WHO FCTC COP 9은 회의 개최 순환 주기에 따라 2020년 11월 네덜란드 헤이그에서 개최할 예정이었으나, 2020년 2월 코로나19 유행과 이로 인한 해외여행 제한 및 국경 봉쇄 등으로 인해 한 차례 연기되었다. 그리고 약 1년 늦은 2021년 11월 8일부터 13일까지 기존 대면 방식이 아닌 비대면 방식으로 COP 9을 개최하게 되었다(World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control, 2020). COP 9이 비대면 방식으로 진행됨에 따라 회의 절차 규칙에는 포함되지 않은 회의 절차 등을 ‘COP 9 개최를 위한 특별 절차(Special Procedures for the conduct of the Ninth Session of the Conference of the Parties to the WHO FCTC)’(World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control, 2021a)에 담아 비대면으로도 COP 회의가 진행될 수 있도록 조치를 했다. 이 특별 절차에 관한 안전을 COP 9 첫 안전으로 선정하였고, 만장일치로 이 특별 절차가 통과된 이후에 회의를 진행할 수 있었다.

COP 9에 참여한 당사국은 총 161개국으로

역대 COP 회의 중 가장 많은 당사국이 참여한 회의로 기록되었다. 물리적 여행이 필요하지 않은 상황에서 더 많은 당사국이 참여하였고, 참관 국가 및 참관 단체 역시 6개 비당사국(Non-Parties), 4개 국제단체(IGOs: International intergovernmental organizations), 16개 비정부단체(NGOs: Nongovernmental organizations)로 역대 가장 많은 숫자를 기록하였다. 회의는 WHO 본부가 있는 스위스에서 개최되었다. 중앙유럽시간(CET: 중앙유럽 표준시(Central European Time) 기준 10시부터 13시까지 오전 세션이 진행되었고, 오후 세션은 14시부터 17시까지 진행되었다. 우리나라 시간으로는 18시부터 다음 날 1시까지 공식 회의가 진행되었다. 대면으로 진행된 과거 COP 회의의 경우 특정 안전에 대해 당사국간 합의가 이루어지지 않으면 자정까지 회의가 진행되는 일도 많았기 때문에 COP 9은 당사국 간 이견이 발생할 수 있는 민감한 사안들에 대해서는 의제로 채택하지 않은 것으로 보인다.

대한민국 정부 대표단은 보건복지부 건강정책 국장을 수석대표로 하여 민간 전문가 4인,¹⁾ 보건복지부 건강증진과, 기획재정부 출자관리과, 행정안전부 지방소득소비세제과, 식품의약품안전처 위생용품정책과, 질병관리청 건강위해대응과, 제네바 대한민국대표부, 국가금연지원센터 등 총 23명이 참여하였다.

1) 민간 전문가로는 서울대학교 보건대학원 조성일 교수, 한림대학교 성심병원 백유진 교수, 인하대학교 의과대학 임민경 교수, 한국담배규제연구교육센터 이성규 센터장으로 구성하였다. 특히 이성규 센터장은 지난 COP 8에 이어 COP 9에서도 대한민국 대표단을 대표해 주요 FCTC 조항 및 가이드라인에 대해 논의하는 분과 A(Committee A)의 부의장으로 활동하였다.

다. 세계보건기구 담배규제기본협약 제9차 총회의 주요 의제 및 시사점

FCTC COP은 전체 회의와 두 개의 분과 회의로 구분된다. 분과 A(committee A)에서는 주로 FCTC 조항 내용, 각 조항의 가이드라인을 보완하고 업데이트하는 의제가 논의되고, 분과

B(committee B)에서는 FCTC 운영에 필요한 예산과 행정 지원에 관한 의제들이 논의된다. 그리고 COP에 참여한 모든 당사국의 의사 결정이 필요한 안건에 대해서는 전체 회의를 통해 결정하게 된다.

COP 9 분과 A의 주요 의제는 크게 두 가지로 구분된다. 첫째, FCTC 제9조, 10조 이행을 위한

표 2. 세계보건기구 담배규제기본협약 제9차 당사국 총회의 안건 목록

	안건	세부 안건	회의 문서 번호
전체 회의	개회	안건 채택	FCTC/COP/9/1 FCTC/COP/9/1 (annotated)
		참가자 신임장	FCTC/COP/9/2
		COP 9 비대면 회의 운영을 위한 특별 절차	FCTC/COP/9/3
	당사국 회의 참관 자격 신청 현황		FCTC/COP/9/4
	WHO FCTC 이행 현황		FCTC/COP/9/5
분과 A	협약 문서 및 기술 사항 (FCTC 조항 관련 안건)	담배 제품의 성분 분석, 공개에 관한 규제 (제9조, 10조)	FCTC/COP/9/6 FCTC/COP/9/7 FCTC/COP/9/8
		신종 담배	FCTC/COP/9/9 FCTC/COP/9/10
	FCTC 이행 지원 및 국제 협력 보고	FCTC 이행 검토 메커니즘	FCTC/COP/9/11
분과 B	예산 및 제도적 사항	성과 및 이행률 보고	FCTC/COP/9/12
		2022-2023 회기 사업 계획 및 예산	
		분담금 지급 및 체납국 감소 조치	
		FCTC 투자 유치 전략	
		당사국 총회 참관 자격이 있는 비정부단체에 대한 승인 검토	
		당사국 총회와 세계보건총회 간 시너지 강화: WHO 사무총장의 제72차, 제73차, 제3차 회의의 결의와 결정에 대한 보고서	
FCTC 사무국장 임명			
전체 회의	제10차 당사국 총회 개최일 및 장소		FCTC/COP/9/19
	당사국 총회 위원장, 부위원장 선출		FCTC/COP/9/20
	제9차 총회 잠정 회의 결과 보고서 채택		FCTC/COP/9/21
	폐회		

자료: World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. (2021). Provisional agenda. Retrieved from https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/main-documents/FCTC_COP_9_1_EN.pdf

실무그룹(working group)의 연구 결과를 공유하는 안전, 둘째 신종 담배 사용과 관련 이슈에 대한 안전이다. 이들 안전은 총 5개의 회의 자료를 기초로 논의가 진행되었다. 분과 B의 주요 논의 안전도 분과 A와 마찬가지로 크게 두 가지로 구분된다. 첫째, 2022~2023년 회기 FCTC 운영을 위한 사업 계획과 예산 검토 안전, 둘째, FCTC의 안정적인 발전을 위해 외부 투자 및 자금을 모금하는 방식에 대한 안전이다. COP 9 분과 A, 분과 B, 전체 회의 안전의 목록은 <표 2>와 같다.

1) 담배규제기본협약 제9조, 10조 이행 관련 안전

FCTC 제9조, 10조는 정부가 담배회사로부터 담배 제조 시 포함되는 담배 제품 속 성분과 담배 제품 사용 시 발생하는 배출물(연기, 기체 등) 속 성분 등에 대한 자료를 제출받고, 그 내용을 국민에게 알려 담배 사용의 위험성을 확산하도록 권고하고 있다. 우리나라를 포함한 많은 국가에서는 이러한 정보를 담배회사의 영업 기밀로 인정하여 대중에게 잘 공개하지 않는 것이 일반적이다. 다시 말해 일반 국민뿐만 아니라 흡연자들조차 자신이 사용하는 담배 제품에 어떤 성분이 포함되어 있고 어떤 성분이 첨가되는지 모르는 상황에서 매일 담배 제품을 사용하고 있다. WHO가 담배 연기에 포함된 화학물질이 7,000여 가지에 달하고 발암물질이 70가지라고 발표한 것과 달리 국내에서 판매 중인 담배 제품은 단 6가

지의 독성물질 목록과 니코틴, 타르 함량만 담뱃갑에 표기하는 실정이다.

제9조 담배 제품의 성분에 관한 규제

당사국 총회는 권한 있는 국제기관과의 협의하에 담배 제품의 성분 및 그 배출물을 시험·측정하고 그 성분 및 배출물을 규제하기 위한 지침을 제안한다. 각 당사국은 권한 있는 국내 당국의 승인을 얻을 경우, 그 시험·측정 및 규제를 위한 효과적인 입법·집행·행정 또는 기타 조치를 채택·시행한다.

제10조 담배 제품의 공개에 관한 규제

각 당사국은 국내법에 따라 담배 제품의 제조업자 및 수입업자가 담배 제품의 성분 및 배출물에 관한 정보를 정부 당국에 제공하도록 요구하는 효과적인 입법·집행·행정 및 기타 조치를 채택·시행한다. 더 나아가 각 당사국은 담배 제품과 그 제품이 발생시키는 배출물의 독성 성분에 관한 정보를 일반인에게 공개할 수 있도록 하는 효과적인 조치를 채택·시행한다.

제9조, 10조는 이행을 위한 구체적인 가이드라인이 2022년 4월 현재까지 완성되지 못했다. 단, ‘부분(partial) 가이드라인’으로 마련되어 있으며, COP 회의를 지속하면서 가이드라인을 완성해 가는 과정이다. COP 1과 COP 2를 거치면서 가이드라인 개발을 위한 실무그룹(working group)이 꾸려졌고, 이후 2010년 COP 4에서 부분 가이드라인이 채택되었다. 이후 2012년

COP 5, 2014년 COP 6까지 추가적인 가이드라인 개발 작업을 진행하였지만, 여전히 가이드라인이 완성되지 못한 상황에서 2018년 COP 8을 통해 실무그룹의 활동을 COP 9까지 연장하는 결정을 내렸다. 그리고 COP은 이 실무그룹에 기존 가이드라인 개발 업무와 함께 당사국이 FCTC 제9조와 10조 이행에 어려움을 겪는 원인을 분석해 COP 9 개최 시 보고해 달라고 요청하였다. 이 내용에 대한 실무그룹의 활동 결과가 FCTC 제9조, 10조 이행에 관한 첫째 안건으로 다루어졌고, 관련 내용은 COP 9 회의 자료 FCTC/COP/9/6에서 다루고 있다(World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control, 2021b).

실무그룹에서 연구를 통해 파악한 당사국 내 제9조, 10조 이행 부족의 요인은 다음과 같다. 첫째, 이들 조항의 이행 사항이 향후 당사국 내 포괄적 담배규제 정책 강화에 어떻게 활용될 것인지, 어떤 잠재력을 가졌는지 등에 대한 당사국의 이해와 인식이 부족하여 이들 조항에 대한 당사국의 적극적인 이행 노력이 부족하다는 것이다. 특히 이 조항들의 이행 사항을 단순히 '실험실 테스트(laboratory testing)' 정도로만 인식하고 있는 것이 문제점으로 지적되었다. 둘째, 제9조, 10조 이행 사항에서 특정 항목의 경우 정책 담당자들이 이해하고 해석하는 데 어려움이 있기 때문에 이 조항들에 대한 정책 담당자들의 전반적인 이해가 떨어질 수밖에 없다는 것이다. 또한 조항 및 부분 가이드라인 속 각종 실험용어, 전문

용어 등도 조항 이행의 방해 요인으로 지적되었다. 셋째, 담배 제품 속 성분에 대한 분석, 실험 등에 대해 전문적인 교육을 받았거나 훈련이 된 인적 자원이 부족한 것도 중요한 문제점으로 지적되었다. 넷째, 제9조, 10조 이행 사항은 다른 FCTC 조항보다 이행을 위해 투입되는 비용이 매우 크기 때문이다. 국가담배실험실을 운영하기 위한 예산, 고가의 실험 장비 구입비 등이 당사국의 조항 이행에 방해 요인으로 작용하는 것이다. 끝으로, 이 조항들의 이행에 민감할 수밖에 없는 담배회사 역시 이행을 막기 위한 노력을 하고 있어서 가이드라인 이행에 어려움이 있을 수밖에 없는 것이다.

실무그룹은 이러한 문제를 해결하기 위한 방법으로 다음과 같은 전략을 COP 9에 보고하였다. 첫째, 부분 가이드라인에 대한 당사국의 이해도를 높이기 위해 각종 캠페인, 워크숍, 웨비나, 간결한 정책 브리핑 자료 제작 등의 방법으로 조항 이행 사항이 담배규제 정책의 포괄적 강화에 얼마나 중요한 역할을 하는지 정부 관계자, 정책 결정자, 언론, 국민을 대상으로 교육하고 홍보할 필요가 있다. 둘째, 조항 이행에 수반되는 예산의 규모가 크기 때문에 당사국 내 이미 확보한 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 방법을 모색하고, 더불어 국제 공조를 통해 역할 분담 및 자료 공유를 효율화할 필요가 있다. 담배회사에 이들 조항 이행에 필요한 일부 비용을 부과하는 것도 전략으로 세워 볼 수 있다.

FCTC 제9조, 10조 이행에 관한 내용 중 두

표 3. 담배규제기본협약 제9조, 10조의 이행 부진 이유 및 해결 방안

이행 부진 이유	해결 방안
1) 조항 이행 결과가 향후 당사국 내 포괄적 담배규제 정책 강화에 어떻게 활용될 것인지, 어떤 잠재력을 가졌는지 등에 관한 당사국의 이해와 인식이 부족함 2) 조항의 내용이 전문적이어서 정책 담당자들이 이해하기 어려움 3) 당사국 내 제9조, 10조 관련 전문 인력이 부족함 4) 조항 이행에 투입되는 비용이 큼 5) 담배회사가 제9조, 10조 이행을 방해함	1) 제9조, 10조 이행 가이드라인에 관한 이해를 높이기 위해 각종 캠페인, 워크숍 및 웨비나를 진행함 2) 제9조, 10조 이행에 투입되는 비용이 크기 때문에 이미 확보한 자원을 효율적으로 활용하고, 국제 공조를 통해 협력 및 자료 공유를 할 필요 있음

자료: World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. (2021b). *Implementation of Articles 9 and 10 of the WHO FCTC (Regulation of contents and disclosure of tobacco products). Report by the Expert Group. Ninth session, FCTC/COP/9/6*. Retrieved from https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/main-documents/FCTC_COP9_6_EN.pdf

번째 안건은 2018년 COP 8 결정에 따라 당사국이 WHO와 협력하여 일반담배(궐련, conventional cigarettes)의 환기 장치(ventilation)에 대한 전문가 의견을 바탕으로 궐련 환기 장치가 궐련 흡연에 미치는 영향과 향후 환기 장치 관련 규제 강화를 위한 과학적 근거를 COP 9 개최 시 FCTC 사무국에 제시해 달라고 요청한 것이다. 이에 대한 FCTC 사무국의 보고 내용은 COP 9 회의 자료 FCTC/COP/9/7에 수록되어 있다(World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control, 2021c).

FCTC 사무국은 궐련의 환기 장치에 관한 주요 전문가 회의 및 연구 결과 등을 크게 세 가지로 구분하여 COP 9에 보고하였다. 첫째는 궐련 환기 장치 기술이 실제 궐련 흡연에 미치는 영향과 공중보건에 미치는 영향을 정리하여 보고하였고, 둘째는 궐련 환기 장치 기술에 대해 개별 당사국이 적용 가능한 잠재적 규제 정책 방향을 제시하였다. 끝으로, 이 분야에서 필요한 추가적인 연구 주제를 제시하였다. FCTC 사무국의 보고

내용을 간략하게 요약하면, 궐련의 환기 장치에 관한 주요 전문가 회의의 논의 결과는 결국 궐련 필터를 둘러싼 작은 구멍(천공)인 환기 장치가 국제표준화기구(ISO) 방식으로 궐련 연기 속 타르와 니코틴 함량을 측정할 때 결괏값을 과소평가하도록 하고, 그 결과 담배회사는 저타르, 저니코틴 담배를 만들 수 있었다는 것이다. 결국 담배회사의 담배 필터 환기 장치 기술은 흡연자에게 흡연의 폐해에 대한 경각심을 낮추고, 실제 흡연량까지 증가시키는 결과를 초래한 것이라고 강조하였다.

이러한 전문가들의 조사 결과를 바탕으로 FCTC 당사국은 궐련을 포함한 모든 담배 제품의 필터 내 천공 기술을 규제하거나 금지하는 정책 도입이 필요하고, 더불어 건강에 덜 해로운 방식의 흡연이 있을 수 있다는 담배회사의 주장 및 마케팅 전략에 대해 강력하게 규제할 것을 촉구하였다.

2) 신종 담배 관련 안전

COP 9에서 논의된 신종 담배 관련 의제는 COP 8 결정 사항 중 쉐련형 전자담배(혹은 가열담배(HTPs: Heated Tobacco Products))에 관한 포괄적이고 종합적인 연구 결과를 COP 9 개최 시 당사국에 보고하는 것이다. COP 8에서 당사국이 WHO에 요청하였고 WHO는 연구 결과를 요약하여 COP 9 FCTC/COP/9/9 회의 안건으로 보고하였다. 주요 보고 내용을 요약하면 다음과 같다(World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control, 2021d).

가열담배 관련 실무그룹의 연구 결과에 따르면 첫째, 가열담배 판매에 활용되는 담배회사의 마케팅은 ‘덜 해로운 담배(tobacco harm reduction)’라는 메시지를 활용하고 있다. 이 메시지는 특히 기술 발전, 첨단 기술을 언급하며 20~30대 젊은 연령층의 관심을 끄는 데 활용되고 있다. 또한 담배회사는 가열담배 기기 장치와 담배 스틱을 분리해 마케팅하고 있는데, 이는 당사국별 담배규제 환경에 따라 동일한 혹은 다른 마케팅 전략을 세워 가열담배 수요자를 늘리고 있다. 현재까지 발표된 가열담배 관련 각종 연구 결과를 분석해 보면, 쉐련 사용에서 가열담배 사용으로 “완전한” 교체가 일어날 때 일부 독성물질 노출을 줄일 수는 있겠지만, 이는 결코 덜 위험하거나, 모든 독성물질에 대한 노출이 감소하는 것은 아니라는 점을 강조하였다. 또한 최근까지의 연구들은 실제 쉐련 흡연자들이 이들 가열담배로 완전히 교체 혹은 전환할 수 있다는 것에 반대하는 결

과를 보이고 있다.

가열담배에 관한 포괄적 연구 결과를 바탕으로 WHO가 FCTC 당사국에 제안하는 가열담배 관련 규제 정책의 방향성은 다음과 같다. 첫째, 당사국은 가열담배를 쉐련과 동일하게 규제해야 한다. 이러한 큰 방향성 아래 청소년을 포함한 모든 비흡연자의 가열담배 사용을 예방하여야 한다. 그리고 담배회사의 가열담배에 관한 불확실한 주장들, 특히 인체에 미치는 영향, 독성물질 감소 등 각종 주장으로부터 흡연자를 포함한 모든 국민이 담배회사의 마케팅 메시지에 속지 않도록 적극적인 정책적 개입이 필요하다. 또한 가열담배의 기기 장치와 담배 스틱은 분리할 수 없으며, 이들 기기 장치는 흡연 외에는 다른 곳에 사용할 수 없는 만큼 기기 장치 자체도 담배 제품으로 분류하여 강력하게 규제해야 한다. 끝으로, 쉐련에 적용되는 모든 담배규제 정책이 가열담배에도 동일하게 적용되어야 한다.

3) 코로나19 극복과 WHO FCTC 이행을 위한 선언문

COP 9은 코로나19 상황에서 담배규제 정책 강화의 중요성을 강조하는 선언문, ‘Declaration on WHO FCTC and recovery from the COVID-19 pandemic’(World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control, 2021e)을 발표하였다. 선언문에서는 담배 제품 사용이 코로나19 관련 중증도를 높일 가능성, 담배 사용으로 인한 만성질환자 발생 증가가 코로

나19와 같은 감염병 상황과 겹쳐 의료 시스템이 붕괴할 수 있다는 점을 강조하며 코로나19 상황에서 강력한 담배규제 정책을 도입해야 한다고 주장하였다. 특히 코로나19 상황에서 담배업계의 각종 담배규제 정책 약화 활동에 문제 인식을 가지면서, 코로나19 대유행 상황에서 담배회사가 제약회사를 인수합병하는 것, 모두가 경제적으로 어려운 시기에 각종 사회공헌활동으로 담배회사의 이미지를 바꾸려는 활동, 코로나19로 혼란스러운 시기에 정부 정책에 개입하려는 담배회사의 다양한 전략에 문제를 제기하였다. 특히 FCTC 제5조 3항, “담배업계의 상업적 이익으로부터 담배규제 정책을 보호해야 한다.”라는 원칙을 모든 FCTC 당사국이 충실히 이행해 줄 것을 촉구하는 내용이 선언문에 담겼다. 또한 선언문은 FCTC 제5조 3항 가이드라인을 근거로 코로나19 대응을 위한 각종 공중보건 정책에서 담배업계의 개입 및 방해 활동을 차단하는 적극적인 조치를 당사국에 요청하였다. 그리고 코로나19 상황에서 대면을 기반으로 한 금연지원서비스가 약화된 상황을 FCTC 제14조 가이드라인을 기초로 각종 비대면 기술을 이용한 금연지원서비스가 제공될 수 있도록 당사국이 노력해 줄 것을 요청하였다.

3. 나가며: FCTC 제9차 총회의 의의와 국내에 주는 시사점

코로나19로 제약된 상황에서도 담배 사용으로

부터 전 인류의 건강을 보호하기 위해 161개 FCTC 당사국이 비대면 총회를 개최하였다. 역대 당사국 총회 중 가장 많은 당사국이 COP 9에 참가하였다. 과거 총회와 비교해 상대적으로 축소된 논의 안건과 과정으로 회의가 진행되었지만, 무엇보다 코로나19 상황에서 담배규제 정책이 뒷걸음치지 않고 더 강력한 규제 노력의 필요성이 강조되었다는 점이 이번 COP 9 개최의 의의라고 할 수 있다. 주요 안건으로 논의된 FCTC 제9조, 10조의 이행, 그리고 신종 담배, 특히 가열담배에 관한 WHO의 보고 내용을 바탕으로 국내 담배규제 정책의 발전 방향을 모색해야 할 것이다.

FCTC 제9조, 10조 가이드라인은 다른 당사국과 마찬가지로 국내에서도 이행 속도가 상대적으로 느린 만큼 해당 조항의 관련 조직인 식품의약품안전처, 질병관리청, 보건복지부가 협력하여 이 조항들의 빠른 이행을 위해 함께 노력해야 할 것이다. 또한 WHO 제9조, 10조 실무그룹에서 제시한 것처럼 제9조, 10조 가이드라인 이행이 국내 담배규제 정책의 포괄적인 강화에 어떻게 이바지할 것인지 정부, 정책 결정자, 전문가, 언론, 국민 등이 제대로 이해하지 못하고 있기 때문에 제9조, 10조 가이드라인 이행에 관한 각종 교육, 세미나, 정책 자료 개발 등이 신속하게 추진되어야 할 것이다. 신종 담배, 특히 가열담배와 관련된 WHO 실무그룹의 연구 결과를 바탕으로 국내에서도 가열담배 기기 장치를 비롯한 신종 담배 기기 장치에 대한 규제 방법을 고민할 필요

가 있으며, 더불어 가열담배를 포함한 신종 담배에 관한 담배회사의 '덜 해로운 담배 전략'에 대해 적극적으로 대응하는 노력이 필요하다. 기존 흡연자뿐만 아니라 청소년, 모든 국민이 신종 담배에 대해 과학적 근거를 바탕으로 한 올바른 정보를 접할 수 있도록 정부, 학계, 언론 등이 노력을 기울여야 할 것이다. 끝으로, COP 9 선언문에서 당사국에 요청한 것처럼 코로나19 상황에서 담배업계의 각종 정책 개입, 사회공헌활동 강화, 이미지 변신을 위한 다양한 활동에 대해 FCTC 제5조 3항을 근거로 규제하는 노력이 필요할 것이다. 이를 위해 FCTC 제5조 3항의 국내 이행 정도를 파악하기 위한 연구가 필요하고, FCTC 제5조 3항 가이드라인을 근거로 한 담배업계 활동 모니터링도 추진되어야 할 것이다. ㉔

참고문헌

- 질병관리청. (2022). *흡연으로 인한 국내 사망자 수와 사회경제적 비용*. Retrieved from <https://www.kdca.go.kr/contents.es?mid=a20308020400>
- Lee, S., Ling P. M., & Glantz S. A. (2012). The vector of the tobacco epidemic: tobacco industry practices in low and middle-income countries. *Cancer Causes Control, 23*, 117-129.
- U.S. Department of Health and Human Services. (2014). *The health consequences of smoking—50 years*

of progress: A report of the surgeon general. Retrieved from https://www.cdc.gov/tobacco/data_statistics/sgr/50th-anniversary/index.htm

- World Health Organization. (2021). *Tobacco*. Retrieved from <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco#:~:text=Tobacco%20kills%20more%20than%208,%2D%20and%20middle%2Dincome%20countries>
- World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. (2020). *COP2 and MOP2 postponed to November 2021. Stay tuned*. Retrieved from <https://www.who.int/fctc/mediacentre/news/2020/COP9-MOP2-postponed-nov-2021/en/>
- World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. (2021a). *Special procedures for the conduct of the Ninth Session of the Conference of the Parties to the WHO FCTC. Report by the Convention Secretariat Ninth session, CTC/COP/9/3*. Retrieved from https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/main-documents/FCTC_COP_9_3_EN.pdf
- World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. (2021b). *Implementation of Articles 9 and 10 of the WHO FCTC (Regulation of contents and disclosure of tobacco products)*.

Report by the Expert Group. Ninth session, FCTC/COP/9/6. Retrieved from https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/main-documents/FCTC_COP9_6_EN.pdf

[oads/cop9/decisions/FCTC_COP9_10_EN.pdf](https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/decisions/FCTC_COP9_10_EN.pdf)

World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. (2021c). *Report on the cigarette ventilation meeting. Report by the Convention Secretariat. Ninth session, FCTC/COP/9/7.* Retrieved from https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/main-documents/FCTC_COP_9_7_EN.pdf

World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. (2021d). *Comprehensive report on research and evidence on novel and emerging tobacco products in particular heated tobacco products in response to paragraphs 2(a)-(d) of decision FCTC/COP8(22). Report by the World Health Organization. Ninth session, FCTC/COP/9/9.* Retrieved from https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/main-documents/FCTC_COP9_9_EN.pdf

World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. (2021e). *Decision: Declaration on WHO FCTC and recovery from the COVID-19 pandemic. Ninth session, FCTC/COP9(10).* Retrieved from <https://untobaccocontrol.org/downl>

Key Agenda and Discussion Results of the Ninth Session of the Conference of the Parties to the WHO's Framework Convention on Tobacco Control

Sungkyu Lee

(Korea Center for Tobacco Control Research and Education)

Due to the COVID-19 pandemic the Ninth Session of the Conference of the Parties to the WHO FCTC (COP9) had been delayed to 8–13 November 2021. The 161 Parties to the WHO FCTC gathered virtually for COP9 and discussed the implementation of the WHO FCTC Articles 9 and 10. The expert group of Articles 9 and 10 attributed the limited implementation of the Articles to a lack of awareness and understanding of the potential impact and contribution of Articles 9 and 10 on a comprehensive tobacco control strategy among regulators policy-makers and nongovernmental organizations. Insufficient fund, technical capacity and human resources were also pointed out as factors that hinder the implementation of Articles 9 and 10. COP9 also discussed emerging tobacco products. The WHO prepared a comprehensive report on research and evidence on emerging tobacco products, in particular heated tobacco products (HTPs), and suggested that Parties recognized HTPs including their devices as tobacco products and were reminded about their commitment under the WHO FCTC when addressing the challenges posed by HTPs. In addition, COP9 adopted the “Declaration on WHO FCTC and recovery from the COVID-19 pandemic” that stresses the need to protect public health policy from the commercial and vested interests of the tobacco industry.