



Global Goings-on

WHO 담배 불법거래규제 관련 재1차 정부 간 실무회의결과

박헌열 보건복지부 주 제네바 대표부 주재관

1. 머리말

- 세계보건기구(WHO)는 담배규제 기본협약(Framework Convention on Tobacco Control: FCTC) 제15조에 근거한 담배 제품의 불법거래 방지대책에 관한 논의를 위해, WHO 사무국 주관으로 2008.2.11~2.15까지 제네바 소재 국제회의 센터에서 1차 정부관계자실무회의(Intergovernmental Negotiating Body: INB)가 개최 되었으며, 본고에서는 동 회의에서 논의된 그 주요 회의 결과를 요약정리하여 제시하고자함.
- 세계 보건기구(WHO)는 FCTC 관련 제2차 당사국 회의(2007.6.30~7.6: 방콕)의 결의내용에 따라, 동 실무회의를 통해 담배 제품의 불법거래 방지를 위한 FCTC 제15조의 구체적인 실천 방안을 프로토콜 형식으로 마련할 계획이며, 동 프로토콜은 지난 1차 정부관계자 실무회의에 이어 총 3회의 실무회의를 거친 후, 2010년 하반기에 열릴 제4차 당사국 회의(FCTC 비준국 총회 기능 수

행)에서 최종적으로 확정될 예정이다.

- 지난 1차 실무회의에서 담배 불법거래 규제를 위한 프로토콜 관련 논의의 주된 내용은, 프로토콜의 기초 및 골격, 면허 관리제도, 불법거래 추적 관리제도, 기록 유지, 인터넷 판매, 법적 기속력 제고(제재 및 벌칙, 압류 및 파기, 특별 강제 기법 등), 국제적 협력(정보 공유, 기술지원, 상호 법적 행정적 지원 등), 기타 프로토콜 이행관련 조직 및 재정에 관한 사항이 논의 됨.
- 동 회의에서 대부분의 FCTC 당사국은 담배 제품의 불법거래 규제를 위한 프로토콜 논의 추진에 적극적인 지지 의사를 표명하였으며, 범세계적으로 잘 협조된 포괄적인 해결 방안이 필요하다는 데에 대하여 공감대가 형성되었고, 또한 동 회의에서 일부 회원국의 대표단은 자국의 불법거래 규제대책을 사례로 제시하기도 함.
- 한편, 동 1차 회의에서 담배제품의 불법거래 규제를 위한 프로토콜은 법적 기속력과 특정 국가 또는 지역의 특수한 여건

(flexibility) 간의 균형점을 모색해야 한다는 주장이 제기됨. 활용 가능한 기존 협약과 법적 매카니즘을 최대한 활용해야 하고, 주권과 합리적인 절차, 인권 등의 요인을 존중해야 한다는 내용이 제기되기도 함.

- 향후 2차 실무회의는 2008년 10월에 개최 (세부 회의 일정과 장소는 INB 의장단이 결정, 추후 통보될 예정이며, 1차 및 2차 실무회의에 대한 총체적인 결과는 2008년 11월에 개최될 제 3차 당사국회의에 보고될 예정임.

2. 의장단 구성 및 사무국보고

가. 의장단 구성

- 의장은 유럽지역의 Ian Walton George가 선임 됨.
- 부의장은 5개 지역(유럽 지역 외)별로 추천, 선임 됨.
 - 가나: Mr.K BaahDoudu, 멕시코: Dr. E Jaramillo, 오만: Dr. J. Lawati
 - 인도: Mr. S P Krishina, 마이크로네시아: Mr. J Martin

나. FCTC 사무국 보고(2차 당사국회의 이후 전 상황)

- 2007년 말 현재 담배규제 기본협약(FCTC)

에 비준한 국가는 총 151 개국이 며, 23개 국제 정부간 기구(International intergovernmental organization) 및 49개 NGO단체가 옵저버 자격을 확보함.

- FCTC 21조에 의거, FCTC 이행 상황에 대해 2007년 12월 1일까지 정기보고를 하도록 되어 있는 78개국 중, 53 개국이 보고를 완료함.
- 2차 당사국 회의에서 FCTC 15조(불법담배 거래규제)의 구체적인 이행 방안을 담은 프로토콜을 논의하기 위해 정부간 협상단(Intergovernmental Negotiating Body:INB)를 구성, 운영하기로 함.
- 또한 2007.10.2 열린 COP(Conference of Parties) bureau meeting에서, 1차 INB 회의를 2008년 2월 제네바에서 개최하기로 하고 3차 당사국회의(COP)를 남아프리카에서 2008년 11월에 개최하기로 의결함.
- FCTC 사무국은 제2차 COP의 요청에 의해 불법 담배거래 규제와 관련하여 기존의 합의(agreement) 및 조정사항(arrangement)을 정리하여 보고서를 작성함.
- 세계 담배 규제 보고서(The Global Tobacco Control Report)는 2008년 초에 발간 예정으로 마무리 단계임.
- 불법담배 거래방지 대책 관련 지역 회의가 Montevideo에서 지난 2007년 12월 5일 NGO 단체인 「Framework Convention Alliance for Tobacco Control」의 협조 하에 열렸으며, 아메리카 지역의 대표단이 참석

하여 재정, 관세, 법적 강제, 공중보건 등의 다양한 분야에 대한 논의를 함.

3. 세부 의제별 논의결과

가. 프로토콜 기초 및 골격 등에 관한 논의 (General debate)

- 아프리카 그룹 - 말리: FCTC 15조에 따라 불법 담배거래를 타파하기 위해 국제적/지역간 협력, 특히 정보 공유와 불법 담배거래에 대한 추적 시스템의 협력이 긴요함.
- 동남아시아 그룹 - 태국: 태국은 담배 규제에 대한 법률 제정으로 지난 16년간 비 흡연자들의 건강을 보호해 왔으나, 연간 11%의 담배 거래가 불법으로 이루어지고 있으며, 국제기준으로 볼 때 아직도 높은 편임.
 - 다국적 기업들은 개도국들을 불법 담배 시장으로 전락시키고 있으며, 이에 대한 다차원적인 대응책이 절실히 요구되고 있음.
- 아메리카 그룹- 에콰도르: 불법 담배거래의 부작용 문제는 조세나 재정 수입 문제를 벗어나, 공중보건 문제를 중심으로 다루어져야 하고, 특히 정부간 기술적 지원, 역량 강화(capacity building)의 작동 매카니즘이 강조되어야 함.
- 지중해 그룹 - 이란: 현재 제시된 template는 좋은 출발점이나, 개도국들을 위해서는

좀더 보완 되어야 하며, 모든 대응노력들이 포괄적이어야 하고, 각 나라들의 책임이 함께 수반되어야 함.

- 또한 개도국들의 여건을 감안하여 기술적, 재정적 지원을 현실적으로 고려할 수 있어야 하며, 국제적인 보건법(Health law)과의 관련성, 불법 담배 거래에 의한 보건 문제들을 다룰 수 있어야 함.

- 유럽연합 - 슬로베니아, 오스트리아: 중요한 시작점이며, 2010년까지 불법담배 거래에 대한 효율적인 프로토콜이 마련될 수 있도록 노력하겠음.
 - 불법 담배거래는 국제 사회의 문제이므로 다차원적인 접근이 필요하며 취약계층(Under-privileged group)의 건강에 악영향을 끼치고 있는 불법 담배거래에 대한 프로토콜 제정이 반드시 2010년까지 협상될 수 있기를 기대함.
 - 불법 담배거래는 재정수입 감소를 야기하며, 동시에 국민 건강(national health)을 저하시키므로 프로토콜은 경험을 바탕으로 한 실용성과 효율성을 고려해야 함.
 - 추적 시스템, 실사(Due diligence), 면허관리제도, 제재 및 사법 관련 제도 등에 관한 강력한 규정이 필요함.
- 캐나다: 프로토콜 원형(protocol template)의 많은 요소들에 동의하나, 부가적인 방안을 첨부하여 각 나라의 유연성을 확대했으면 함.
- 브라질: 불법 담배거래에 대해 건강 보호 차

원에서의 국제 협상이 필요하며, 불법 담배 거래에 대한 추적 시스템은 특정국가에 국한되지 않고 국제 협력이 뒷받침 될 때 실효성을 거둘 수 있음.

- 이번 협상 토론은 재정 및 조세 문제가 아닌, 공중 보건의 보호가 중점이 되어야 하며, 담배산업의 이익을 보호하는 것이 되면 안됨.

- 또한, 개도국의 발전을 막지 않기 위해서는, 상표와 지적 소유권에 대한 사항을 선진국 체계에 맞추어 제한해서는 안됨.

○ 중국: 중국에서는 FCTC가 2006년 1월부터 발효되었으며, 중국은 이번 프로토콜 제정에 적극 찬성하고, 각 나라의 주권을 충분히 존중하는 범위 내에서 불법 담배에 대한 적극적인 대응이 필요하다고 봄.

○ 호주: 불법 담배 거래에 대한 대응에 있어, 각국의 최대한의 유연성 (flexibility)을 허용해야 하며, 이 주제에 여타 관련 UN 전문 기관들의 역할이 현존함을 상기해야 함.

- 또한 전문에서 사용될 용어들의 정의가 필요하며, 프로토콜의 목표가 명확히 제시되어야 함.

○ 일본: 기본적으로 WHO의 프로토콜 원형에 반대함.

- 불법 담배 거래에 대한 대응에 있어 WHO는 WTO와의 협력방안을 모색해야 하며, 원형 (template)에 제시된 추적 시스템은 막대한 예산을 요구하는 현실적이지 못한 방법임.

- 이 문제는 각 나라의 유연성 (flexibility)에 맡겨 두어야 하고, 담배 자체가 법적으로 허용되는 물품이라는 점에서, 담배거래는 각 나라의 관세법과 무역법을 존중해야 함.

- 특히 지재권 문제 또한, 이미 현존하는 각 나라의 법과 협정이 있으므로 이번 프로토콜 원형은 각 나라의 유연성 (flexibility)을 허용하고 사회/경제적인 배경을 존중하는 범위 내에서 수정되어야 함.

○ 옵저버; 세계 관세 기구(World Customs Organization): 위조담배를 줄이기 위한 국가 및 국제적인 협력은 매우 중요하고, WCO는 FCTC가 가능한 최대한으로 참여해 주기를 바라며, WHO의 불법담배 문제에 대한 대응을 강화하고자 하는 조치에 동의함.

- Framework Convention Alliance(NGO): 모든 국가의 협력이 필수적이며, 포괄적인 원형(template)을 지지함. 공급자 체인 관리 등 국제협력 대응 방안에 대한 INB의 역할을 기대함.

- Corporate accountability international (NGO): FCTC 15조에 따라 법적 구속력이 있는 의무사항에 대한 진전 단계라고 보며, 모든 공급자 체인에서 야기되는 불법 거래 문제를 담배 산업의 책임으로 부가해야 하고, 각 국가는 이러한 규제 가 공중보건을 위해 실행될 수 있도록 관할하는 책임을 가져야 함.

나. 면허제도(Licensing)

○ 온두라스: 면허제도의 소매상들에 대한 규제 효과, 수입담배에 관한 면허 제도는 WTO의 협정과 관계 고려 필요성의 유무, 추적 시스템에 대한 소매상들의 적용 가능 유무를 검토해 볼 필요가 있을 것임.

○ 일본: 일반 의무사항(general obligation) 부분에서, 담배 자체는 불법 물품이 아니라는 내용이 상기되었으면 함.

- 협상 초안 상의 단락 10 c의 “periodically” 라는 규정은 포함되지 않았으면 함.

- 단락 10 d는 각 나라의 면허제도가 다르므로 현실적이지 못함.

- 단락 10 e, g, h, i 항목은 각 나라의 자율에 맡겨야 하며, 10 j는 “due diligence”의 의미를 명확히 해야 함.

○ 캐나다: 면허제도는 필수적이거나, 면허제도에 의해 거두어진 조세수입에 대한 국내 정책문제가 여기에 포함되어서는 안 됨. 또한 면허의 비양도성, 면허 중지 등의 문제는 여타 세법들을 고려해 보아야 함.

○ 중국: 면허비 부과 문제, 수집된 면허 비용 (collected license fee)의 사용, 면허 부여 주체기관 문제에 대해서는, 각국의 판단에 맡겨야 함.

○ 유럽 연합, 브라질: 면허제도의 목적은, 담배 회사를 관리하고, 그들의 “due diligence”를 상기시키는 데 있어야 함. 또한 불법 거래 발견 시 담배 회사들의 법적 처벌과 정부의

통제가 가능하도록 하는 데 있음.

○ 케냐, 칠레, 인디아, 베닌, 알제리 등: 작은 소매상, 길거리 판매상을 철저히 관리하지 않으면, 불법 담배거래가 이루어질 수 있는 요인(loop-hole)을 남기기 때문에, 여타 상위 수준에서 이루어지는 불법담배 거래 단속의 효율성을 낮추게 되므로 이에 대한 조항이 반드시 포함되어야 함.

- 공급자의 “know your consumer”의 의미가 부각 될 수 있음.

다. 추적 관리제도(Tracking and Tracing)

○ 일본: 각 나라마다 상황이 너무 다르고, 제조 단계에서의 추적 시스템, 분배망 및 표시 제도가 이미 존재하므로 각 나라의 사법 권한에 맡겨야 함.

○ 캐나다: 현재 캐나다는 담배제품의 확인 및 생산 통제, over/covet stamp를 이용한 추적관리 능력이 잘 갖추어져 있으며, 이것은 매우 비용 효과적임.

- 그러나 국제 차원에서는 이러한 추적 코드(tracing code)의 표준화가 필요하고, 작업반을 따로 구성하여 논의해야 함.

○ 유럽연합: 20 년간의 담배 밀수관리 경험에 의하면, 압류된 담배의 나라, 도시, 생산관리자, 기계 관리자까지 추적할 수 있었으나 정작 중요한 첫 번째 소비자를 밝혀낼 수 없었음. 여기에 대한 강력한 대책이 필요하고, “관세지급(duty-paid or not)”에 대해서도

국제적인 협력이 필요함.

- 칠레: OLAF와의 협력을 통해 바코드를 이용하여, 담배의 출처부터 판매까지를 추적할 수 있으나, 많은 수량의 담배가 EPZ에서 그 자취를 감추고 있음.
- 케냐, 토고, 인도, 지부티, 니제르 등: 추적 시스템이 어떻게 효과적으로 이행될 수 있는지에 대한 방안 구축이 필요함.

라. 기록유지(Record keeping)

- 일본: 일본에서는 모든 거래가 기록되며, 현행법상 7년 동안의 기록을 보존하고 있음. 담배 회사에만 기록보존의 기간을 달리하면 담배 산업에 차별을 하는 것이 되므로 각국의 사법 권한에 맡겨야 함.
 - 모든 기록을 전산화하는 것은 완전히 새로운 시스템을 도입하는 것이 되므로 실행 불가능하고, 현존하고 있는 기관을 통한 정보교환이 필요함.
- 유럽연합: 매우 유용한 제도이므로 이 부분의 강력한 규정이 필요함.
- 인도, 베닌, 칠레: 전산화 체계를 구축하면, 실시간으로 비교할 수 있기 때문에 이것이 궁극적으로 나아가야 할 방향인 것 같음.

마. 안전 및 예방 조치(Security and preventive measures)

- 의장: 이 항목은 “처벌(penalty)”의 의미가

아니며, 다만 이런 체계를 통하여 공급자들이 좀더 주의를 기울여 공급 관리를 하게 하는 것이 목적임.

- 일본: 이 항목에 동의하지 않으며, 각 나라의 사법권한, 즉 민사·형법하에 규제되어야 함.
- 사우디, 토고, 니제르, 바레인, 기니, 가나, 콩고 등: 형법 위반으로 간주되어 강력한 처벌이 필요함.
- 자메이카: 압류된 물품의 양에 비례한 형벌이 부가되어야 할 것임.

바.인터넷 판매

- 필리핀, 중국, 인디아: 인터넷 판매는 관리가 힘들므로 금지되어야 함.
- 사우디, 칠레, 캐나다, 일본: 완전히 금지하는 것보다는 광고 및 특정 규범에 맞춰 규제해 나가야 함.
- 네델란드: 각종 컴퓨터 업체의 위조/표절을 타파하기 위한 여러 기술에 대해서도 좀더 연구 검토가 필요함.
- 조지아, 몰디브, 캄보디아, 시리아, 사우디: FCTC 제 13조에서 인터넷 판매를 금지하고 있음. 인터넷 상의 담배 판매는 금지되어야 하며, 인터넷 상의 담배 광고에 대해서도 철저히 금지되어야 함.
- 유럽연합: 인터넷 판매의 문제는 각종 법적 연계부분이 있으므로 그 분야의 조언이 더 필요할 것이며, 작업반을 통해 좀더 연구

검토가 필요할 것임.

사. 법적 강제력 강화(Enhanced Law capacity)

- 호주: 중요한 것은 국제협력을 통한 효율적인 집행이며, 이미 기존 각종 협정들이 UN 조약국 조직 범죄 방지 협약 등 있으므로, 현존 체계를 최대한 활용하고 불필요한 중복을 막아야 하고, 새로 첨가할 경우, 기존 협정을 보완하는 형태이어야 함.
- 에콰도르, 스위스, 콩고, 케냐 등: 개도국의 문제는 아무리 법이 제정 되어도 실질적으로 적용시킬 수 있는 수단, 자원이 부족하다는 점임.
 - 재정적, 기술적 자원의 보조 없이는 국제 협력 상에서의 “잃어버린 고리(missing link)”가 될 수밖에 없으며, 이것이 악용될 수 있음.
 - 또한 교육도 포함시켜서 역량 강화를 도모하고, 과학적 수준의 고차원 적인 인력 보조 및 교육이 필요함.
- 유럽연합: 이 항목과 관련하여 관세와 법집행 기관의 역할이 다름을 명확히 구분했으면 함.

(1) 범죄

- 남아프리카: 단락 33 하단의 “의도적인(intentionally)”라는 단어를 삭제해야 함.

- 위반자의 고의를 증명하기 위해 소송까지 가야 하는 사태를 정부가 부담하기는 어려울 것임.

- 바베이도스, 호주: 남아프리카 공화국 의견에 반대함. 위반자의 고의를 가려내는 것은, 기소에 의한 소송이 있을 경우, 정부가 부담해야 할 마땅한 역할임.
- 일본: 이 항목은 UN의 마약(narcotic drug)에 대한 규정등과 마찰을 빚으며, 이러한 위반에 대한 처벌은 각국의 역할이라 생각함.
 - 크게 면허 관련 항목(a.e.f.o)과 그 외 항목들로 구분할 수 있는 데, 면허에 관한 항목들을 일방적으로 범죄로 규정지으면 안 됨.
- 유럽연합: 위반내용의 처벌에 대해서는 각 나라의 사법권한을 존중해야 하나, 유연성을 존중하는 범위 내에서 최소한의 필수적인 요소들은 반드시 포함되어야 할 것임.
- 중국: 담배 생산자(tobacco producer)에 대한 의미를 좀더 확장시켜야 함.
 - 담배 잎에 의해 제조된 모든 제품을 생산하는 사람과 담배 생산에 사용되는 모든 기계, 물품을 만드는 사람들까지 포함하는 넓은 의미의 “생산자”가 되어야 함.

(2) 제재 및 처벌(Sanctions and penalties)

- 호주, 말레이시아: 과거의 범죄가 처벌에 반영되는 것은 국가법 상 일종의 차별로 간주되고, 국내법 체계와 상충되므로 동의할 수

없음.

- 에콰도르: 각 나라의 불법 거래에 따른 형법을 존중해야 함.
- 유럽연합, 지부타: 각 나라의 법을 존중하는 범위 내에서, 최소한의 제재는 만들어질 수 있다고 생각함.

(3) 수색, 몰수, 압류(Search, confiscation and seizure)

- 호주: 호주 법에서는, 재판을 위한 용도의 압류가 이루어지고 있으며, 재판이 끝나면 압류된 물품 자체가 불법이 아닌 이상 돌려주게 되어있음.
 - 또한 불법 물품을 압류한 후에는 보관하지 않고 바로 파기시키고 있음.
- 유린연합: 유린연합에는 집행부의 “압류를 위한 수색(search for seizure)”의 권한이 있음. 각 나라의 상황을 고려하되, “수색에 대한 최소한의 권리(minimum right to search)”를 실현 가능한 범위 내에서 포함시켜야 함.

(4) 파기 및 처분(Destruction and disposal)

- 호주: FCTC 제15조 4(c)에 의하면, 몰수된 모든 불법 위조 담배와 장비를 각국의 법에 따라 파기하는 것으로 명시하고 있음.
 - 몰수된 물품에 대한 관리 및 책임, 그리고 관리들의 부패 문제를 야기할 수 있으므로, 법집행의 교육 목적 이외에는 모두

곧바로 파기되어야 함.

- 유린연합: 압류된 불법 담배 및 그 제조 기기의 즉각적인 파기를 지지함. 과거에 불법 거래로 압류된 담배를 시장에 되파는 방법을 사용한 경우 같은 담배 물품이 3번이나 반복적으로 불법 거래에 의해 압류되고 시장에 되팔리는 경우가 있었음.
- 캐나다, 에콰도르: 불법 담배 거래로 압류된 물품을 곧바로 파기하기 보다는, 교육 목적(예 시 ; undercover training for law enforcement)을 위해 일부는 남겨 놓아야 함. 또한, 불법 담배 거래에 사용되었던 장비들의 양도 문제는 각 나라의 법에 따라 유연성 있게 해결해야 함.
- 브라질, 자메이카, 팔라우: 불법 거래에 의해 압류되었던 담배가 담배 회사로 다시 넘어갈 수도 있으며, 담배를 시장에 다시 판매를 한다는 것은 공중보건을 위한 이번 프로토콜의 취지에 맞지 않음.
- 인디아: 압류된 불법 물품에 대한 활용의 가치가 높으며, 특히 경매를 통해 시장에 다시 팔게 되면 그 돈을 공중보건을 위해 쓸 수도 있으므로 유연성을 가져야 함.
- 법률고문(WHO): FCTC 제15조 4(c)에 의하면, 압류된 불법거래 담배 및 제조 기기는 각국의 법에 따라 파기하는 것으로 명시되어 있음.
 - 따라서 이 문제는 각 나라의 선택에 따라 넓은 의미로 해석 되어질 수도 있으며, 반드시 파기가 아닌 대안 방법도 가능한

것으로 보여짐.

(5) 범죄 소송, 재산 압류, 특별 집행 방법, 사법권(Proceeds of crime and seizure of assets, Special enforcement techniques, Jurisdiction)

- 중국: 이미 현존하는 UN 부패 및 조국가 조직범죄에 대한 협약 등이 있으므로, 일률적인 시스템을 새로 만들기보다는 기존 협약 과제도를 잘 활용하면 될 것임.
- 호주: 여러 가지 현존하는 합의/조정과 상충할 수 있고, 위에 언급된 UN 부패 및 조국가 조직범죄에 대한 협약 뿐만 아니라, OECD on bribery, Financial Action Task Force on Money Laundering 등의 활용이 가능함.
- 일본: 공급자 체인의 철저한 관리를 통해 고객관리가 잘 이루어질 수 있으므로 각국의 재량에 맡겨야함.
- 유럽연합: 현존하는 협약과 중복은 피해야 하고, 자금 세탁 방지에 대한 협정(FATF 등)이 이미 존재하므로, 그것들을 잘 이용했으면 함.
 - 이번 프로토콜의 목적은 각국에서 갖고 있는 법 사이를 보완하는데 있음.
 - 각국의 다른 법이 있으므로, 논의 범위가 상당히 넓어지는 것은 사실이나, 불법 담배 거래는 중요한 문제이므로 가능한 최선의 토의가 필수적임.
 - 세부적인 사항의 이행은 각국의 상황을

고려하여 유연성 있게 활용되어야 할 것임.

- 태국, 필리핀: 각국의 법을 존중하고 인권을 보호하는 차원에서 좀더 유연성 있게 다루어야 할 것 같음.

아. 국제 협력

(1) 정보 공유 (Information sharing)

- 카메룬, 태국, 탄자니아, 콩고 등: 개도국은 국제적으로 표준화된 자료를 수집/분석할 능력 자체가 없음.
 - 역량 강화에 대한 협조가 중요하며, 국제적 표준화를 개발하기 위한 작업반을 구성하여 정보 수집/분석을 위한 구체적인 작업이 필요할 것임.
- 일본: 정보 공유의 문제는 FCTC 21조에서 이미 다루고 있으며, 단락 55에서 언급된 일부 정보들은 일본 현행법상 공개적으로 공유될 수 있는 정보가 아님.
- 사우디아라비아: 정보 공유에 대한 나이로비 협정이 이 부분을 이미 다루고 있음.
- 유럽연합: 정보공유 부분의 국제협력은 매우 중요함. 이미 현존하는 협약과 불필요한 반복을 피하는 범위 내에서, 정보 공유에 대한 강력한 규정이 만들어져야 하며, 효율적인 FCTC의 이행을 위해서는 정기적인 데이터 보고가 이루어져야 함.
- 에콰도르: 정보 공유는 중요한 사항이나, 반

드시 기밀성이 지켜져야 하며, 각 나라의 농업부가 담배 잎에 대한 정보관리를 해야 함.

○ 자메이카: 기본적으로 이 항목의 필요성을 지지함. 다만 현재의 상황을 정확히 알고 토론에 임하기 위해서, 현존하는 협약이 무엇인지 사무국에서 정리하여(WCO 등과 협력) 대표단에 게 제시해 주기 바람.

○ 말레이시아: 이미 현존하는 협약들에 대한 언급이 많으나(Nairobi Convention 등), 각 협약에 해당하는 항목 내용이 다름.

- 또한 역량 강화에 관한 지원, 양자 협정, 그리고 각 나라별 입법 사항이 다르게 적용되므로 이것을 유념해야 함.

(2) 과학기술 분야에서의 전문적인 지원 및 협력(Technical assistance and cooperation in scientific, technical, and technological matters)

○ 지부티, 콩고: 국제적인 협력이 특히 강조되어야 할 부분이며, 대부분의 아프리카 국가들은 지원보다는 역량 강화에 더욱 초점을 맞추어 발전을 도모해야 할 것임.

- 기술적 지원은 어떤 것을 말하는지, 그것을 누가 제공할 것인지 등에 대한 구체적인 논의가 진행되어야 함.

○ 카타르, 인도: WHO 지역 사무소에서는 실질적으로 정보자료 수집을 위해 엄청난 자원이 필요할 것임.

○ 유럽연합: 협력 국가의 역량 강화 도모를 위

한 지원을 적극 지지함.

○ Japan: 우리가 사용하고자 하는 데이터 체계의 표준화가 우선적으로 이루어져야 함.

○ NGO - Framework Convention Alliance: 각 국가의 기술적 수준이 다르기 때문에 데이터 체계가 있어도 접근할 수 없다면 실제로 적용하기 쉽지 않음.

- 기술적 지원에 대한 강력한 규정을 통해 효율적인 적용이 가능해야 함.

(3) 상호 법적 및 행정적 지원(Mutual legal and administrative assistance)

○ 호주: 이미 현존하는 협정(UN Convention against Transnational Organized Crimes; UN office against Drug and Crime; UN Convention against corruption)이 있으므로 불필요한 중복을 피해야 함.

○ 브라질: 이미 현존하는 협약이 있으나 이 조항은 더욱 강화해야 함.

- 단락 72의 “쌍방 가벌성(dual criminality)”에 대한 조건을 삭제해야 하고, 이 프로토콜의 권한을 제한하지 않았으면 함.

- 작업반을 구성하여 행정적, 법적인 국제 협력이 이루어질 수 있는 세부적 논의가 이루어져야 하고, 또한 각국의 의무적인 이행을 강조해야 함.

○ 중국: 1) 중국은 단락 72의 “the ability of a Party to decline,” 즉각 나라가 지원을 거부할 수 있는 권한을 가져야 한다는 데 동의함.

- 협상 초안 상의 단락 71에서는, 각 국가의 국내요구가 있을 때 상호 법적 지원이 제공되어야 한다고 생각함.

- 중국은 홍콩, 마카오, 본토의 이 분야 담당 부서가 각각 다르기 때문에 중앙 정부의 명명에 대한 유연성을 인정해 주어야 함.

- 전반적으로 이 조항에 대한 유보/거절은 각 국가의 다른 제도에 따라 다르게 적용될 수밖에 없음.

○ 유럽연합: 이미 현존하는 협약을 활용(FCTC 15.6 조하되, 단락 72에서의 상호법적 지원은 매우 중요한 부분이므로, 그 법적 강제력(binding-nature)에 대해 강조되어야 함.

○ 팔라우: 많은 대표들이 현존하는 협정을 언급하고 있으나, 이 프로토콜을 다른 기존 협약에 맞추지 말고, 그 다른 협약들을 이번 프로토콜에 맞추어 사용하도록 해야 할 것임.

(4) 범죄자 인도(Extradition)

○ 호주, 중국, 일본: 현행 국내법상 범죄혐의자 인도(Extradition)를 허용하지 않고 있으며, 이것을 금번 프로토콜에 포함시키면 안 됨.

○ EU, 에콰도르: 각국별 현행법이 다르고 금번 프로토콜의 범위를 넘어서는 법적문제인 것으로 보이며, 신중하게 접근해야 할 것임.

○ 앙골라, 사우디아라비아: 이것은 각국의 양자협정을 통해 해결되어야 함.

자. 제도적인 틀(International institutional framework)

(1) 협약 사무국(Convention Secretariat)

○ FCTC 관련 보조 위원회 등이 만들어질 때마다 지원 사무국이 신설되어야 하는지의 문제에 대하여 WHO의 법률 담당은 아니라고 답변함.

- FCTC 24조에 의하면, 협약 사무국은 당사국 회의에서 파생되는 보조기구의 업무를 모두 관장하게 되어 있음.

○ 호주, 캐나다: 보조 기구를 만들기 전에 UN Convention/ transnational rganized crime, Financial Action Task force on Money Laundering 등의 전문가를 이용하는 방법도 좋을 것임.

(2) 프로토콜의 자금 조달

○ 이미 FCTC 관련 의무 부담금이 있는데, 추가적인 자발적 기여금을 허용할 것인지와 기존 FCTC 관련 의무 부담금만으로 금번 프로토콜의 이행 관련 비용을 충당할 것인지의 문제에 대하여,

- 필리핀, 칠레: 프로토콜에 참여하는 국가만이 의무 부담금을 부담해야 할 것임.

- 자메이카: 각종 가능한 대안을 제시해 주기 바람.

- 일본: 프로토콜을 위한 개별적인 부담금

은 필요없다고 판단됨.

- 이에 대해 WHO의 법률 담당은 FCTC 23조에 의해 추가적인 의무 부담금은 필요하지 않다고 함.
- 다만 자발적 기여금 문제는 금번 프로토콜에 참여하는 국가들이 결정할 사항임.

차. 기타 NGO 및 옵저버 의견

- Framework Convention Alliance(NGO): 여러 국가들이 자국의 현행법에 대한 유연성과 기존 협약과의 중복 문제에 대해 언급하였음.
- 물론 그것들을 고려할 경우 시너지 효과는 있을지 모르나, 금번 프로토콜의 의미와 목표를 명확히 구분해서 논의가 진행되어야 할 것임.
- International Fight against Cancer(NGO): 향후 다음 사항에 대한 구체적인 논의를 건의함.
- 담배의 유형, 정보 자료의 수집, 프로토콜의 주요 원형, 국내 및 국제적인 대책, 밀수업자들의 유연성 (flexibility)을 막을 수 있는 신축적인 전략
- USA(옵저버 자격)는 다음과 같은 요지의 의견을 제시함.
- 금번 프로토콜은 오직 담배 제품에 제한되어야 함.
- 기존 협약과 중복, 상충요인, 모호함을 최대한 피해야 함.
- 단락 26의 공급자 체인의 관리는 독점 방

지 등의 관점에서 다를 수 있을 것으로 보임.

- 집행 담당부서에 법집행 기관, 관세 및 조세 기관 등 최대한 많은 기관이 참여하여 가장 효율적인 방법을 모색해야 할 것임.

4. 맺는말

- 지난 1차 실무회의에서 다수 FCTC 당사국들은 공중보건을 위해 모색하는 이번 protocol이 그 궁극적인 목표를 상실하지 않아야 하며, 보다 강력한 의무규정을 포함해야 한다고 주장함.
- 일본, 호주, 캐나다, 미국(옵저버 자격으로 참석) 등은 기존 유관 국제 협약과 제도 및 자국의 유관 국내법을 적극 활용하되, 가급적 새로운 의무 규정 신설을 반대하고, 자국 담배 산업을 보호하기 위한 입장에서 의견을 제시하기도 함.
- 유럽연합은 대체로 중립적인 입장을 유지함.
- 이에 반해 여타 참가국은 공중보건 관점에서 금번 프로토콜내용이 강화되기를 바라는 입장을 견지함.
- 또한 법적 용어를 사용함에 있어서 최대한 명확하게 기술하여 혼돈을 없애고, FCTC와 금번에 제정될 프로토콜, 기존 유관협약과 프로토콜간의 중복을 대한 피해야 한다는 주장이 강조되었으며, 프로토콜 체계의 정

교화 작업이 필요하다는 내용이 제기됨.

- 불법거래 규제를 위한 표준화 구축 등에 있어서 실현 가능한 방법으로 접근해야 하며 개도국의 역량 강화 지원을 통해 취약요인을 남기지 않아야 한다고 주장함.
- 동 1차 회의에서는 FCTC 15조에서 담배 불법거래 규제를 위한 의무규정을 이미 상세히 규정하고 있다는 점, 그리고 기존 유관 협약 및 제도와 중복 방지의 필요성이 제기되기도 한 반면에, 금번에 제정될 프로토콜이 달성해야 할 고유목적(공중보건)을 위해 각종세부 규정이 더욱 강화되어야 한다는 주장이 다수 참가국에 의해 강조됨.
- 향후 2차 실무회의 대비와 관련하여, 현재 논의되고 있는 내용이 국내 「담배사업법」과 「관세법」(기획재정부 소관) 내용 간에 상충될 가능성의 유무와 향후 보완이 필요한 사항 등에 대해 치밀한 사전 검토 작업이 필요할 것으로 판단됨.

■ ■ ■ **참고자료**

담배규제 협약 제15조의 요지

1. 불법거래(담배의 밀수, 불법제조, 위조)방지는 담배규제의 필수요소임.
- 이를 위해 국내법과 국제법의 개선 및 이행 필요.
2. 효과적인 입법, 행정조치 강구 → 담배 제품

의 원산지 표시(국내법 또는 양자, 다자 협정에 의해), 담배거래의 전환·추적·기록 시점이 확인 가능해야 하고, 담배제품 이동 과정을 관리해야 함

- a도·소매제품 → 국내시장으로 판매지역 한정, 최종판매 지역 표시
- b 불법거래를 조사하고 분배과정을 확보할 수 있는 추적시스템 모색
- 3. 원산지 표시나 포장에 표시된 정보는 해독 가능한 주요 언어로 표시해야 함.
- 4. 불법거래 방지를 위해 필요한 7가지 사항
- a 국경간 거래 정보의 수집추적, 관세당국 간 정보교환(국내법, 양자/다자 협정에 의해)
- b 불법거래에 대한 벌금·배상조치의 강화 또는 법제정
- c 몰수된 불법제조 장비/제품을 친환경적인 방법으로 폐기조치하기 위한 적절한 대책 강구(국내법에 의해)
- d 조세·관세 미부과 상태인 담배제품의 제고, 배분 과정을 통제·기록·추적하기 위한 대책 강구
- e 불법거래로부터 파생된 수익의 몰수조치가 가능한 대책수단 강구
- f 4(a) 4(d) 관련정보는 당사국 회의의 정기 보고서에 포함되어야 함.
- g 국내법에 따라 국내기관/국제조직간 조사·집행·진행관련 적절한 협조를 촉진해야 함.(특히, 지역내/지역예하 단위 차원에서)

h 불법거래 예방을 위해 담배생산 배분 과정을 규제할 수 있는 면허제 도를 포함한 여타 대책을 강구·이행하기 위해 노력해야 함.

불법거래방지 관련 프로토콜 체계(초안)

- 1. 전문 · 목적 · 용어정의
- 2. 의무사항
- 3. 면허제도
- 4. 돈세탁 방지
- 5. 추적관리 시스템
- 6. 기록관리
- 7. 안전 및 예방조치
- 8. 법적 강제능력 제고
 - 가. 위반범죄 범주
 - 나. 제재 및 벌금
 - 다. 수사, 몰수 및 압류
 - 라. 과기 처분

- 마. 범죄 및 재산 압류
- 바. 특별 강제 기법
- 사. 사법제도
- 9. 국제 협력
 - 가. 정보 공유
 - o 통계적 거래 자료
 - o 실제적인 조사 자료
 - o 조사 자료의 보호 및 안전조치
 - 나. 과학적 · 기술적인 문제에 대한 기술적 지원 및 협력
 - 다. 범죄조사 및 범죄기소 측면에서 협력
 - 라. 직원훈련에 대한 협력
 - 마. 국가 상호간 법적 · 행정적 지원
 - 바. 범죄 혐의자의 인도 절차
- 10. 국제적인 제도 체계 (불법거래 방지관련)
 - 가. 협약 사무국
 - 나. 위원회
 - 다. 재정조달
 - 라. 기여금
- 11. 기타제도 · 이행 매카니즘 · 입법절차 **GSST**