담배규제정책의 윤리적 근거

조홍준*

울산대학교 의과대학 서울아산병원
가정의학교실

접수일 : 2011년 11월 29일
수정일 : 2011년 12월 9일
승인일 : 2011년 12월 28일

*교신저자 : 조홍준
서울아산병원 가정의학과
서울시 송파구 풍납2동
☎ 138-736
Tel: 02-3010-3812
Fax: 02-2010-3815
E-mail: hjcho@amc.seoul.kr

Ethical Basis of Tobacco Control Policy

Hong-Jun Cho*

Department of Family Medicine, Asan Medical Center, University of Ulsan College of Medicine, Seoul, Korea

Copyright © 2012 by Journal of the Korean Society for Research on Nicotine and Tobacco.

담배가 건강에 해롭다는 사실은 잘 알려져 있다. 담배 관련 질환으로 전세계에서 매년 약 500만 명이 사망하며, (1) 담배는 예방 가능한 가장 중요한 건강위해 요인이다. 많은 국가는 담배사용을 줄이기 위해 다양한 규제정책을 시행하고 있으며, 우리나라도 예외는 아니다. 담배규제정책은 담배의 생산과 판매를 중단하자는 주장부터 공원에서 흡연을 금지하는 주장까지 그 범위가 매우 다양하다. 일부 금연운동가들은, 금연운동의 목표는 담배 사용을 줄이는 것이기 때문에, '모든' 금연정책은 다 바람직하다고 생각한다. 이런 생각은 과연 바람직할까? 또한 이런 주장은 담배를 지구상에서 없애고자 하는 목표를 달성하는데 도움이 될까?

담배회사는 담배규제정책이나 금연운동의 정당성을 훼손하기 위한 노력을 계속해왔다. 담배회사는 자신들을 '개인 권리의 수호자'로, 금연운동가들을 '극단주의자'로 규정하여 (프레이밍) 자신들의 윤리적 정당성을 확보하려 하고 있다. (2) 금연운동세력이 전실한 윤리적 근거를 가지고 이에 적절히 대응하지 못하거나, 대중의 지지를 만들지 못한다면 결국 담배회사의 프레이밍에 말려들어 담배규제를 위한 노

력이 훼손될 수 있다.

담배규제활동에 적용할 수 있는 윤리적 원칙이 만들어진 바는 없으나, Fox는 공중보건과 생명윤리에서 흔히 받아들여지는 원칙을 중심으로 다음과 같은 원칙을 제시하였다. 1) 선행(beneficence) 2) 악행 금지(non-maleficence), 3) 정의(justice), 4) 투명성 (transparency), 5) 진실성(truthfulness), 6) 자율성에 대한 존중 (respect for autonomy). 대부분의 원칙은 별도의 논의가 없어도 자명할 것으로 생각되며, 이중 정의와 자율성에 대한 존중에 대해서만 간단하게 설명하겠다. 흡연은 사회경제적 취약계층에 더 만연되어 있어, 모든 담배규제정책은 흡연의 불평등 해소를 핵심으로 하는 것이 더 정의롭다. 또한 많은 금연운동가들은 집단의 건강을 위해서는 개인의 자율성은 유보될 수 있다는 생각을 할 수 있다. 그러나 집단의 건강을 위해서도 개인의 자기결정권은 핵심원칙의 하나가 되어야 한다. 따라서 금연운동가들은 개인의 자율성(흡연자도 포함해서)의 수호자가 되어 담배회사가 이를 이용할 수 없도록 해야 한다.

이런 원칙이 담배규제활동에서 어떻게 규정되느냐가 큰

과제이다. 몇 가지 원칙에 대한 검토가 필요하다. 만약 흡연이 자기 수행적 행위(self-regarding behavior), 즉, 자신에게만 해를 주고 남에게는 아무런 해를 주지 않는다면 이를 어떻게 규제할 것인가? 실내 공공장소에서의 간접흡연은 자기 수행성의 원칙에 반하기 때문에 이는 공공장소에서의 실내금연을 금지하는 강력한 윤리적 근거가 된다. 두 번째는 행동의 자발성(voluntary behavior)에 관한 것으로, 흡연이 자발적으로 이루어진다면 이에 개입하는 것은 강한 가부장주의(hard paternalism)가 된다는 것이다. 상당수의 흡연자가 흡연의 해로움을 잘 모르는 청소년기에 흡연을 시작하고, 흡연이 중독성(addictiveness)이 있기 때문에, 흡연에 대한 국가 개입은 상당한 정당성을 가진다. 그러나 모든 경우에 강한 가부장주의적 담배규제정책이(강한 가부장주의적 정책의 대표적인 예로는 담배 제조 판매 금지를 들 수 있다) 받아들여지는 것은 아니며, 이런 강한 가부장주의적 정책은 강한 반발을 초래할 가능성이 있다. 세 번째 원칙은 흡연자들이 흡연의 위해성에 관해 충분한 정보를 가지고(adequately informed) 흡연을 결정하였는가에 관한 것이다. 제조물의 위해성에 관한 정보 제공 의무는 전적으로 생산자에게 있고 이를 제대로 하지 않을 때 손해배상의 근거가 된다. 흡연의 위해성에 대한 정보의 충분성은, 가장 낮은 단계에서는 담배의 건강 위해성에 관해 들은 것에서부터, 담배의 위해성의 의미와 심각성을 충분히 알고 이를 자신의 것으로 받아들이는 단계까지 다양하다.(3) 개발도상국에서는 흡연의 건강위해성에 관한 기본적인 정보도 모르는 사람이 많으며, 선진국이라도 아주 높은 단계의 위해성 인식에 도달하지 못하는 경우가 흔하다. 담배회사는 건강위해성을 제대로 전달하지 않았고, 심지어 알고 있는 정보를 숨긴 과거력이 있으며, 현재도 이를 알리는데 소극적이기 때문이다. 이를 근거로 정부는 담배회사의 광고나 판촉을 규제하고, 담배 경고문구(또는 경고그림)의 강화, 금연캠페인 시행의 근거가 된다. 요약하자면, 흡연자는 흡연의 위해성에 관한 충분한 정보를 바탕으로 흡연을 시작하지 않는다. 그리고 일단 흡연을 시작하면 니코틴의 의존성으로 인해 쉽게 끊기도 어렵다. 이는 국가가 흡연자를 위해 개입할 수 있는 근거가 된다. 그러면, 국가가 모든 합법적인 수단을 동원해서 흡연을 금지하는 것이 정당화될 수 있는가?

담배의 중독성은 명백하다. 흡연자의 70% 정도는 담배를 끊기를 원하는데도 금연을 하지 못한다. 많은 흡연자들이 담

배로 인한 중독을 해결하기 위해 약물을 사용하는 것도 이를 증명한다. 그러나 모든 성인 흡연자가 모두 비자발적으로 흡연을 지속한다고 생각할 수는 없다. 따라서 '자발적인' 흡연자들에게 강제로 금연을 하도록 하는 것은 이들의 자기결정권을 침해하는 것으로 받아들여질 수 있으며, 따라서 이는 강한 가부장주의적 정책이라는 비판에 직면할 수 있다. 위에서 논의한 윤리적 관점에서 최근 논란이 되고 있는 실외금연을 검토해보자. 실내에서의 간접흡연의 건강에 대한 위해성이 잘 알려진 것과 달리 실외금연의 경우 간접흡연의 위해성에 대한 근거가 부족하다. 또한 정책의 강도는 위험의 크기에 따라 정책의 강도가 결정되는 비례적 원칙(proportionality)이 적용되어야 한다. 실외금연에 의한 간접흡연의 건강위험이 밝혀지지 않았고, 위험이 있더라도 그 크기는 실내의 간접흡연에 비해 훨씬 작을 것이다. 실외흡연이 문제가 되는 것은 냄새나 연기로 인해 다른 사람을 짜증나게 하는 것이다. 그러나 이런 이유로 다른 사람의 행동을 제한하게 된다면 우리는 흡연 이외에도 다른 행동(예를 들어 자동차 매연, 연기 등)도 금지해야 한다는 논리에 도달한다. 이는 강한 가부장주의적 정책, 즉, 국가의 과도한 개입이라는 비판을 받을 소지가 크다. 실외금연 정책이 문제가 되는 또 다른 이유는, 정책의 우선순위에 관한 것이다. 현재 우리나라는 공공장소 실내금연 정책이 매우 제한적이다. 모든 술집과 많은 식당에서 흡연이 허용되어 수많은 사람이 간접흡연에 노출되고 있다. 약간 과장해서 말하면, 현재의 정책은 타인의 건강에 해가 거의 없는 실외에서, 타인에게 해를 줄 수 있는 실내로 흡연자들을 몰아넣는 것이다. 이는 과학적 지식에 근거한 정책이라 할 수 없다. 가장 걱정되는 것은 그 동안 금연운동에 우호적이었던 합리적인 자유주의자들의 지지를 잃을 가능성이 있다는 것이다. 담배회사는 이 기회를 이용해서 금연운동가들을 '극단주의자'로 규정하고 자신들을 '자유의 보호자'로 프레임할 우려가 있다.

담배를 피우지 않는 것이 건강에 도움이 된다는 사실만으로 '모든' 담배규제정책이 합리화될 수 있는 것은 아니다. 담배의 중독성과 흡연의 위험에 대한 충분한 정보 제공의 부족 등은 국가 개입을 정당화 해준다. 그러나 강한 가부장적 개입은 타인의 건강에 해를 줄 때에만 정당성을 가질 수 있으며, 규제의 강도는 위험 정도에 비례해서 결정되어야 한다. 담배회사는 끊임없이 이들을 개인의 자율성을 침해하는 극단주의자(extremist)나 근본주의자(fundamentalist)로 낙

인찍어 대중으로부터 격리시키려 할 것이다. 이제 공중보건 전문가와 금연운동가가 담배규제활동에서 승리하기 위해서는 정당한 윤리적 기반을 가지고 대중을 설득할 수 있어야 한다.

참 고 문 헌

1. Mackay J, Eriksen M, Shafey O. The tobacco atlas. Myriad Editions Limited: Brighton; 2006.
2. Fox BJ. Framing tobacco control efforts within an ethical context. Tob Control 2005;14(Suppl II): ii38-ii44.
3. Chapman S. Public health advocacy and tobacco control: Making smoking history. Blackwell publishing Ltd.: Oxford; 2007.