

국민건강증진을 위하여
 효과가 높고
 쉽게 실천할 수 있는
 방안이 있다.
 바로 담배로 인한
 질병 피해를 줄이는
 일이다.

국민건강증진을 위한 내부고발자 및 공공기관의 역할

글 김성수 (법무법인 지평 변호사)

1. 국민건강증진의 핵심과제

우리 국민의 건강증진을 위해 가장 중요한 과제는 무엇일까. 혁신의약품의 개발 등 치료나 진단 기술의 발전, 의료시설의 확충과 접근성 개선이 고려될 수 있다. 나아가 공중위생의 개선이나 경제성장 혹은 빈부격차 해소 등도 건강증진의 중요한 요소이다. 그러나 이런 과제들은 장기간에 걸쳐 많은 비용과 인력 등 자원을 투입해야 효과가 발생한다. 그렇지만 투자에도 불구하고 효과가 불확실한 경우가 많다. 그런데 국민건강증진을 위하여 효과가 높고 쉽게 실천할 수 있는 방안이 있다. 바로 담배로 인한 질병 피해를 줄이는 일이다.

담배는 우리 국민들의 사망원인 중 가장 많은 수를 차지하는 뇌혈관질환, 심혈관질환 그리고 폐암 등 각종 암을 유발하는 제일 중요한 요인이다. 담배로 인한 질병으로 매년 조기사망하는 환자의 숫자만 보더라도 우리나라는 약 5만8천명^①, 미국은 약 48만명^②으로 알려져 있다. 미국에서 이런 숫자는 흔히 알려진 사망원인인 자동차사고, 에이즈, 마약 및 알코올 중독, 살인 및 자살로 인한 사망자의 수를 다 합친 것보다 더 큰 수이다^③. 그러므로 아편이나 마약처럼 담배를 강력히 규제한다면 건강수명의 연장을 통하여 국민건강은 증진될 것이다. 세계보건기구가 보건에 관한 국제조약으로는 제일 먼저 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control, FCTC)을 2003년에 채택하여 2005년부터 시행하는

것도 바로 이런 까닭이다. 우리나라의 국민건강증진법에 금연정책에 관한 법률규정을 둔 것 역시 담배로 인한 건강문제의 심각성을 절감한 때문이다. 흡연자들 역시 담배가 건강에 해롭다는 걸 알고 매년 초에는 금연결심을 하지만 거의 대부분 실패한다. 담배의 핵심성분인 니코틴이 가진 중독성 때문이다. 그러므로 담배는 시작하지 않는 것이 가장 좋고, 일단 시작한 경우에는 그것이 중독성 질병임을 인식하고 의사 등 전문가의 조력을 받아서 신속히 벗어나야 한다. 담배가 이와 같이 건강에 해로움에도 불구하고 담배가 지속적으로 사용되는 사회적 요인은 무엇인가. 그것은 담배를 통해서 이익을 누리는 집단이 기득권을 유지하고자 담배규제에 반대하기 때문이다. 금전적으로 막대한 이익을 누리는 담배회사들이 가장 강력한 규제반대세력임은 물론이다. 한편 우리의 경우 오래 전에 담배가 전매사업으로 자리잡은 역사가 있다. 그리고 담배로 인한 지방세 등 조세수입 역시 적지 않다. 담배농가로서는 담배의 원료가 되는 잎담배는 판로와 가격이 안정된 좋은 작물이다. 그러지 않아도 대규모상점에 비하여 열세인 편의점의 상인들로서는 담배판매와 판매대 광고를 통한 수입을 쉽사리 포기하기 어렵다. 이런 여러 요소들이 복합적으로 작용하여 담배 문제의 해결을 어렵게 한다. 그러나 담배의 유해성과 중독성이 명확한 이상 이에 관한 규제는 더욱 강력하게 추진되어야 한다.

① 정금지 외, 한국인 성인 남녀의 흡연관련 사망에 관한 연구, 한국보건정보통계학회지, 제38권 제2호, 2013, 36-48 중 43면 table4

②③ TOLL OF TOBACCO IN THE UNITED STATES OF AMERICA, <http://www.tobaccofreekids.org/research/factsheets/pdf/0072.pdf>

2. 담배중독성에 관한

사법적 판단의 국가별 차이

담배를 커피나 과일주스 혹은 술과 같이 취향이나 기호의 일종으로 생각하는 사람들도 있다. 즐거움을 찾는 개인적 선택의 일종이라고 보는 것이다. 담배 속의 니코틴이 담배연기를 통해 폐로 흡입되면 순식간에 혈류를 통해 뇌에 전달된다. 그러면 뇌의 니코틴 수용체를 자극해서 일시적 만족감을 준다. 기본적으로 헤로인 등 아편류 마약제 성분들이 작용하는 원리와 비슷하다. 마약에 의한 정신 작용은 현실 감각을 무디게 하여 결국 건강과 생명을 앗아가고 타인의 생명과 건강을 위협하기도 한다. 문명사회가 마약을 규제하는 건 마약의 이런 특성을 고려한 때문이다. 담배 역시 최종적 결과는 동일하다. 다만 마약이 비교적 급격하게 그런 효과가 발생하는 것에 비하여 담배는 비교적 장기간 사용이 지속된 후에 효과가 발생한다는 차이가 있다. 즉, 담배는 일시적으로는 만족감을 주지만 여기에 노출된 특정 뇌세포나 뇌조직의 변화를 초래하여 중독을 유발하여 끊임 없이 재공급을 갈망하게 한다. 대부분의 흡연자들이 아침에 일어나면 담배를 찾는 이유가 바로 여기에 있다. 낮에는 비교적 자주 예를 들어 한두시간 마다 한번씩 흡연이 가능하다 그렇지만 밤에는 그 보다 훨씬 긴 시간 동안 잠을 자므로 그 사이에 혈중 니코틴 농도가 낮시간 평균 수준보다 떨어진다.

이런 변화에 반응하여 이미 중독된 뇌세포가 니코틴 재공급을 갈구하는 것이다. 커피나 과일주스는 이와 다르다. 심지어 술조차 이를 즐기는 사람일지라도 담배같이 하루에 열번 이상 소비하지는 않는다. 이는 니코틴의 중독성이 그 어떤 음식물이나 알코올, 약물보다 강력함을 시사한다.

담배가 심혈관질환 및 폐암 등 각종암의 발병원인이 되는 유해물질이라는 점은 의학의 발전에 힘입어 명확히 입증되었다. 그래서 담배회사들조차 담뱃갑에 담배의 유해성 표시 의무 규정을 준수하고 있다. 담배의 중독성도 의학계 내에서는 정설로 굳어진 편이다. 그럼에도 불구하고 담배로 인한 치명적 질병이 장기간 담배소비 후에 발생한다는 점, 마약의 경우 흡입 직후 즉각적인 현실 인식에 변화를 초래하는 것과 달리 담배는 단기적인 현실 인식에 변화가 크지 않다는 점 등이 배경이 되어 담배의 중독성은 쉽사리 인정하지 않는 경향이 있다. 특히 이런 담배 중독성에 대한 사법적 평가는 나라에 따라 극명한 차이를 보여준다. 지난 4월 10일에 선고된 대법원의 판결(2011다22092)은 담배의 중독성에 대하여 지극히 소극적으로 판단하였다. 즉, “흡연으로 니코틴에 대한 의존증이 어느 정도 생길 수 있다고 하더라도, 그 의존의 정도와 유발되는 장해 증상 및 그 강도 등에 비추어 흡연을 시작하는 것은 물론이고 흡연을 계속할 것인지 여부는 자유의지에 따른 선택의 문제로 보”인다고 판단한 것이다. 흡연의 개시와 유지는 전적으로 소비자의 자유로운 선택의 결과라고 주장한 담배회사의 입장을 그대로 인용한 것이다. 대법원은 여기서 더 나



아가 무려 30갑년 이상 담배를 피운 후에 폐암에 걸린 환자들 중 일부에 대하여 그 발병 원인이 흡연이라고 인정할 수 없다는 원심 판단을 유지하였다. 소세포암과 같이 흡연관련성이 극단적으로 높지 않기 때문이라고 한다.

대법원이나 그 하급심이 이와 같이 원고 청구를 배척한 것은 흡연이 건강에 해롭다거나 폐암 등 각종 질병을 유발한다는 경고문구 표시가 되었음에도 흡연을 지속했던 원고들이 금연하지 못한 책임을 중시하였기 때문으로 보인다. 실제로도 대법원 판결은 담배회사인 피고가 국민건강증진법 등 관계 법령에 따라 흡연이 건강에 해롭다는 내용의 경고문구 등을 담뱃갑에 표시한 점과 더불어 이러한 “언론 보도와 법적 규제 등을 통하여 흡연이 폐를 포함한 호흡기에 암을 비롯한 각종 질환의 원인이 될 수 있다는 것이 담배소비자들을 포함한 사회전반에 널리 인식되게 되었다고 보이는 점” 등 담배소비자인 원고들 스스로 담배의 유해성과 중독성을 인식한 상태에서 흡연을 유지한

책임이 있다는 취지로 판시하고 있다.

그러나 이러한 담배소비자 책임론은 담배의 유해성과 중독성을 오래 전부터 그리고 구체적으로 알고 있었던 담배회사들에 비하여 그러한 지식이 매우 부족했던 담배소비자들의 인식내용을 우월한 것처럼 파악한 것으로 문제가 있다. 더욱이 위 사건의 원고들은 담배가 국가의 전매사업으로 공급되던 시기에 군복무 등을 통해서 국가로부터 무상으로 공급되기도 했던 담배를 피우면서 흡연을 시작하거나 유지했던 사람들이다. 국가가 전매사업으로 공급하는 담배가 치명적 질병과 중독성을 유발한다고 생각하는 사람이 얼마나 될지 의문이다.

미국에서는 50년전인 1964년에 보건부 산하 공중보건 담당자인 보건총감(Surgeon General)의 보고서에서 담배가 폐암을 유발한다고 공식적으로 밝혔다. 그 이후 보건총감은 2000년 이후 현재에 이르도록 수년의 간격으로 담배 보고서를 통하여 담배의 중독성(1988)과 간접흡연의 폐해(1986, 2006) 등에 관하여 공표하였다⁴⁾.

⁴⁾ 미국 질병통제센터 인터넷홈페이지 중 흡연과 담배사용, 데이터와 통계, Surgeon General's Reports on Smoking and Tobacco use, www.cdc.gov/TOBACCO/data_statistics/sgr/index.htm

더욱이 미국 최대 담배회사인 필립모리스에서는 정부의 보고서가 발표되기 훨씬 전인 1980년대 초에 이미 독자적 실험을 통하여 니코틴이 치명적 중독성을 초래한다는 사실을 잘 알고 있었다. 그럼에도 불구하고 실험결과를 정리하여 그 '초안'을 학술지에 기고한 연구원 빅터 드노블(Victor DeNoble) 박사 등을 해고하였다. 담배회사는 사용자의 지위에서 학술지의 기고 취소를 강요하는 한편 행정부나 의회에 나가서 증언하는 것에 대하여도 법적 책임을 부담하도록 엄격한 영업비밀유지 약정을 체결하고 있었다. 결국 양심을 지키려던 연구원은 담배를 적극 규제하고자 했던 식품의약품관리청(Food and Drug Administration, FDA)에 먼저 제보를 한 후에 1994년 4월에 미국 하원 소위원회 청문회에 나가서 증언하게 된다. 그가 증언하기 직전에 필립모리스 등 미국의 대규모 담배회사 경영자들의 증언이 있었다. 이들은 담배에 중독성이 있느냐는 의원들의 질문에 모두가 강력히 부인하였다. 결국 빅터 드노블 박사의 증언으로 담배회사 경영자들은 의회에서 거짓말을 한 사실이 밝혀진 것이다. 이런 의회 청문회 증언은 그 당시 진행되거나 추진되던 담배회사 상대 소송 특히 주정부의 의료보험 메디케이드(medicaid) 치료비 상환 청구 소송에서 엄청난 위력을 발휘한다. 담배회사는 그동안 담배의 중독성을 부인하고, 흡연은 어디까지나 소비자의 선택 결과라고 주장했는데 그 허구성이 폭로된 것이다. 그에 따라 1998년에 미국의 주요 담배회사들은 주정부 법무장관들이 제기한 소송에서 사실상 청구를 거의 그대로 인정하는 취지의 담배기본화해서

국민건강보험공단이 담배회사를 상대로 하여 담배로 인하여 발생한 질병의 치료를 위하여 지출한 비용의 상환을 청구한 소송이 새롭게 제기되었다. 국민건강증진의 책무를 지닌 공공기관이나 담배회사 내부자들의 역할이 한층 더 중요하게 떠오르고 있다.

(Tobacco Master Settlement Agreement, MSA)를 체결한다. 이에 따라 총 2060억불의 기본배상금의 25년간 분할변제, 미성년자에 대한 마케팅 금지, 금연활동을 위한 재단 설립 지원, 소송비용의 지불 등을 부담한다⁵.

빅터 드노블 박사가 버니니아주 리치몬드 필립모리스 연구소에서 생쥐실험을 통해서 니코틴의 중독성을 확인한 과정은 영화감독 찰스에빈스(Charles Evans Jr.)에 의하여 2011년에 '중독 주식회사(Addiction Incorporated)'라는 제목의 다큐멘터리 영화로 제작되기도 하였다⁶. 이 영화에는 빅터 드노블 박사 외에도 필립모리스의 전직 사내변호사등 임직원들, 연방하원 소위원회의 청문회에서 담배회사 임원들을 추궁하는 의원들, 주정부 소송 및 1999년에 제기되어 2006년에 1심 판결이 선고된 연방법무부 소송에 참여한 다수의 변호사와 의료전문가 및 보건행정공직자, 언론인들이 등장한다. 특히 필립모리스의 내부실험에서 생쥐가 니코틴에 중독되어 자가흡입 주사용 레버를 하루에도 수십번 이상 누른 사실을 확인하는 내용이 생생하게 나온다. 그리고 이를 연구논문으로 기고하려던 빅터 드노블 박사가 학술저널인 심리약리학회지(Psychopharmacology)의 편집 책임자에게 서한을 보내 자신이 "통제할 수 없는 문제로 기고를 철회"할 수밖에 없는 과정이 그대로 재

현된다(due to factors beyond my control, I must withdraw the manuscript.)⁷

주정부 소송에 이어 1999년에 당시 대통령인 클린턴은 연방법무부에 담배회사들을 상대로 한 대규모 소송의 제기를 지시한다. 이에 따라 시작된 연방법무부 소송은 무려 7년이나 진행된 후 2006년에 연방 워싱턴DC 지방법원에서 제1심 판결이 선고된다.

글래디스 케슬러(Gladys Kessler) 판사는 약 1700페이지에 달하는 방대한 분량의 판결을 통하여 담배회사들이 조직적으로 공모하여 흡연자들과 미국시민들을 상대로 담배의 유해성, 니코틴의 중독성, 로우타르(low tar), 마일드(mild), 라이트(light) 등 명칭을 사용한 담배를 통한 해악성 오도, 니코틴 흡수 증대를 위한 담배의 디자인과 성분의 조작, 그리고 간접흡연의 폐해 등에 대하여 고의로 속인 사실을 밝혀냈다. 나아가 미국의 주요 일간지와 텔레비전 방송 및 담배회사들의 인터넷 홈페이지를 통해서 담배회사가 위와 같이 수십년간 거짓말을 해온 사실에 관하여 "정정진술문(Corrective Statements)" 광고를 게시할 것을 명했다. 결국 담배회사들은 자신의 비용으로 자사의 인터넷 홈페이지를 포함하여 주요 뉴스미디어에 자신들의 거짓말을 인정하는 정정진술문 광고를 실게 될 예정이다⁸.

담배규제에 관한 미국의 연방정부나 주정부의 노력 그리고 담배회사 내부에 근무했던 양심적 과학자들의 헌신적 노력 덕분에 미국에서는 점점 더 담배소비가 감소하고 있다. 이에 대한 대안으로 담배회사들은 점점 더 많은 양의 담배를 우리나라를 비롯한 해

외로 수출하고 있다. 그에 비하여 우리나라 성인남성 흡연율은 2007년 이래 약 45% 수준으로 정체되어 OECD 최고수준이다. 시급히 강력한 담배규제 정책을 실시하지 않으면 머지 않은 장래에 생명과 건강의 손실 그리고 대규모 질병 치료비 발생이 불가피하다.

3. 향후 전망

대법원에서 흡연으로 인한 폐암 환자측이 제기한 1차 소송은 원고 패소로 끝났다. 그러나 담배산업의 발전을 도모한다는 취지의 담배사업법의 폐지를 청구하는 헌법소송이 헌법재판소에서 진행 중이다(2012헌마38). 아울러 국민건강보험공단이 담배회사를 상대로 하여 담배로 인하여 발생한 질병의 치료를 위하여 지출한 비용의 상환을 청구한 소송이 새롭게 제기되었다. 국민건강증진의 책무를 지닌 공공기관이나 담배회사 내부자들의 역할이 한층 더 중요하게 떠오르고 있다. 이런 노력들이 더해져서 담배규제에 관한 후진국의 면모를 벗어나지 못하고 있는 현실을 시급히 개선해 나가는 계기가 될 것을 기대한다.

⁵ 캘리포니아주 법무부, <http://oag.ca.gov/tobacco/msa>

⁶ <http://www.addictionincorporated.com/about/>

⁷ Herbert Barry III, Censorship by a tobacco company, Psychopharmacology (2006) 184:273

⁸ The Campaign for Tobacco-Free Kids, Federal Judge's Order Moves Tobacco Companies Closer to Finally Telling the Truth to the American People, http://www.tobaccofreekids.org/press_releases/post/2014_06_03_doj