

# 뉴질랜드, 호주의 담배종결전과 국내 시사점

이성규<sup>1,2\*</sup>

<sup>1</sup>한국담배규제연구교육센터,  
<sup>2</sup>연세대학교 보건대학원

## Tobacco Endgame in New Zealand and Australia and Its Implications for Korea

Sungkyu Lee<sup>1,2\*</sup>

<sup>1</sup>Korea Center for Tobacco Control Research and Education, Seoul, <sup>2</sup>Graduate School of Public Health, Yonsei University, Seoul, Korea

New Zealand and Australia have pledged to end tobacco use by reducing adult cigarette smoking to 5% or less by 2025 and 2030, respectively. New Zealand declared the tobacco endgame in 2011 by strengthening its tobacco control policy over the past decade despite achieving its goal of ending tobacco by 2025. Moreover, the “Action Plan for Smoke-free Aotearoa 2025” was announced in 2021, including introducing very low-nicotine cigarettes, reducing tobacco retail outlets, and adopting tobacco-free generation. In contrast, a more intensive tobacco control policy is needed to declare the tobacco endgame in Korea because of the significant difference between the “readiness factor” for tobacco endgame and the current smoking rate and tobacco control policies. As political and public support for the tobacco endgame is essential, regular advocacy meeting with health experts, the government, the National Assembly, the media, and the Korean Society for Research on Nicotine and Tobacco is necessary to spread the necessity of the tobacco endgame. As in New Zealand, the introduction of tobacco endgame will be followed by strong opposition from the tobacco industry. Organizational and systematic preparations are also needed to monitor the tobacco industry's activities and effectively respond to their strategies.

**Key Words:** Tobacco; Smoking; Tobacco endgame; New Zealand; Australia

접수일 : 2022년 8월 6일  
수정일 : 2022년 9월 4일  
승인일 : 2022년 9월 6일

\*교신저자 : 이성규  
한국담배규제연구교육센터  
E-mail: [wwwvince77@gmail.com](mailto:wwwvince77@gmail.com)

ORCID:  
<https://orcid.org/0000-0002-6419-2086>

Copyright © 2022 by Journal of the Korean Society for Research on Nicotine and Tobacco.

This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## 배 경

대한금연학회는 춘계와 추계로 구분하여 매년 2회의 학술대회를 개최하고 있다. 2022년 6월 24일에 개최된 춘계학술대회는 “Tobacco Endgame 달성을 위한 Action Plan”이라는 주제로 개최되었다. 2011년 세계 최초로 2025년까지 Tobacco Endgame (이하 담배종결전)을 달성하겠다고 선언한 뉴질랜드

의 사례와 그 뒤를 이어 2030년에 담배종결전을 달성하겠다고 선언한 호주의 사례를 각 국가에서 담배종결전 전략을 이끌어가고 있는 전문가들로부터 공유받았다. 뉴질랜드와 호주의 사례를 통해 향후 우리나라가 담배종결전을 선언하기 위해서 어떤 준비가 필요한지 고민할 수 있는 시간을 가졌다.

뉴질랜드의 담배종결전 사례는 오타고대학교 공중보건학과 리처드 에드워드 교수로부터 “Progress and lessons learned

on the road to a Smokefree Aotearoa/New Zealand 2025” 제목으로, 호주 사례는 퀸즈랜드대학교 담배종결전 연구센터 코랄 가트너 교수로부터 “Is Australia moving towards a tobacco endgame?” 제목으로 각 국가의 담배종결전 달성을 위한 과거, 현재 그리고 미래에 관한 정보를 공유받았다.

국내에서 담배종결전이라는 용어가 정부 차원에서 공식적으로 언급된 것은 2019년 보건복지부가 발표한 금연종합대책에서였다. 당시 2019년 이후 집중적으로 추진할 여러 가지 담배규제정책을 담배종결전 달성을 위한 정책들로 소개하였다. 하지만, 뉴질랜드, 호주를 포함한 국제사회에서 사용하는 담배종결전 정의, 그리고 이들 국가들의 담배종결전 달성을 위한 접근 전략과 2019년 국내 담배종결전 언급 상황을 비교하면 우리나라의 경우 실제 담배종결전 달성 목표 시점을 제시하지 않은 점과 담배종결전 달성을 위한 정책들이 기존 담배규제정책을 뛰어넘는 수준이 아니었다는 점에서 단순히 담배종결전이라는 용어만 사용한 것이 가까워서 국내에서는 2022년 현재까지 정부가 실질적인 담배종결전을 선언한 것으로 볼 수 없다.

이 원고는 뉴질랜드와 호주의 담배종결전 추진상황에 관한 발표자들의 발표문을 기초로 정부 관계자, 국회, 학계, 언론 및 대중의 담배종결전에 관한 이해를 돕기 위한 목적으로 작성되었고, 이 원고를 통해 향후 국내 담배종결전 선언 및 추진을 위한 전략 수립 시 해외 사례를 참고할 수 있는 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

## 방 법

뉴질랜드, 호주 발표자의 발표자료, (1,2) 3명의 국내 패널 토론자들이 준비한 질문지 및 토론문, 그리고 패널 토론자들의 질

문과 토론 내용에 대한 해외 발표자들의 답변자료를 기초로 원고를 작성하였다. 필요 시 영상으로 녹화된 학술대회 발표 영상과 질의응답 영상을 참고하였다.

## 결 과

### 1. 담배종결전 정의

호주와 뉴질랜드를 포함하여 이미 담배종결전을 선언한 국가들은 일반적으로 일반담배(궐련, conventional cigarette) 사용을 종결짓겠다는 목적을 가지고 있다. 궐련 외에도 궐련형 전자담배, 액상형 전자담배, 머금은 담배, 코담배 등 다양한 형태의 담배제품이 있지만, 담배종결전은 기본적으로 궐련에 한정적으로 사용되고 있다. 담배종결전 선언은 궐련 성인 흡연율을 0%로 낮춰서 궐련 흡연자가 완전히 없어지는 상태를 가장 이상적으로 생각하고 있지만, 호주와 뉴질랜드 모두 궐련 흡연율을 담배종결전 목표 시점까지 5% 이하로 낮추는 것을 목표로 삼고 있다. 그리고, 이러한 목표는 다른 담배종결전 선언 국가들에서도 유사하게 관찰된다. 담배종결전 달성 시점은 담배종결전을 선언하는 시점부터 최대 20년 이내로 설정하는 것이 일반적이다. 담배종결전 달성을 위한 전략은 기존 담배규제정책의 점진적 도입만으로는 충분하지 않기 때문에 주로 세계보건기구(World Health Organization, WHO) 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control, FCTC)에서 권고하고 있는 담배규제정책을 뛰어넘는 새롭고 더 강력한 전략이 필요하다.

### 2. 호주의 담배종결전

호주는 2030년 성인 궐련 흡연율을 5% 이하로 낮추는 것을

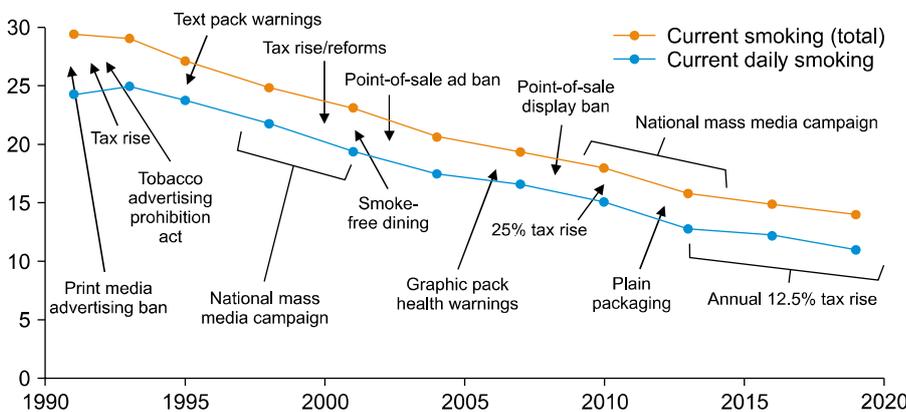


Figure 1. Trends in smoking prevalence and tobacco control policy in Australia during the last 30 years. Source: Coral Gartner. (2022, June 24). Is Australia moving towards a tobacco endgame [Conference presentation]. KSRNT 2022 Conference. Seoul, Republic of Korea.

담배종결전 목표로 삼고 있다. 이 목표를 세우기까지 호주가 추진해온 담배규제정책, 그리고 성인 궤련 흡연율 변화는 그림 1과 같다. 1990년부터 2020년까지 약 30년 동안 여러 차례의 담배세 인상, 담배광고 금지, 담뱃갑 경고그림 부착 및 무광고 표준담뱃갑 도입 등의 담배규제정책 이행으로 1990년 약 30%의 현재 궤련 흡연율을 2020년 15% 이하로 감소시킬 수 있었다.

호주 정부가 지난 10년 동안 추진해온 강력한 담배규제정책은 성인 궤련 흡연율을 11.8%까지 감소시키는 데 결정적인 역할을 하였다. 이들 정책은 WHO FCTC 내 수요감소 정책에 초점을 맞췄고, 무엇보다 2013년부터 2020년까지 매년 12.5%의 담뱃세를 꾸준히 인상한 것이 눈에 띈다. 이러한 담배세 인상 정책으로 2005년 궤련 한 개비의 가격이 0.59달러(AUD)였던 것이 2022년에는 1.76달러까지 인상(호주는 궤련의 경우 소포장 (small packaging)이 허용되기 때문에 담뱃값을 언급할 때 우리나라와 같이 갑당 가격으로 언급하기 보다는 궤련 개비당 가격으로 설명하는 것이 바람직하다) 되었다. 하지만 이러한 주기적이고 지속적인 담배세 인상 정책은 호주 내 궤련 흡연자들로 하여금 가성비비가 높은 담배제품으로 이동하게 만들거나, 가격이 상대적으로 저렴한 다른 담배제품, 예컨대 각련(말아 피우는 담배, roll-your-own tobacco)으로 이동하게 만들었다. 그럼에도 불구하고, 호주의 담배세 인상 정책은 전반적으로 성인 궤련 흡연율 감소에 효과적으로 작동하였고, 흡연자의 형태 변화에 영향을 미친 것으로 평가받고 있다.

성인 궤련 흡연율을 2030년까지 5% 이하로 낮추기 위한 호주 정부의 담배종결전 계획에는 전자담배를 궤련 대체품으로 제공하는 것이 포함되어 있지 않다. 호주의 경우 2021년 액상형 전자담배와 궤련형 전자담배 등 니코틴이 포함된 담배제품에 대한 새로운 정책을 시행하였고, 궁극적으로 호주 내 액상형 전자담배와 궤련형 전자담배는 의사의 처방을 통해서만 사용할 수 있게 되어 있다. 가트너 교수는 의사의 처방이 이루어진다면 궤련 흡연자가 전자담배를 궤련 대체품으로 사용할 수 있겠지만 의사들이 금연을 희망하는 흡연자들에게 액상형 전자담배 사용을 권할 가능성은 작을 것으로 평가하였다.

호주의 담배종결전 달성 가능성을 예측한 결과에 따르면 기존 담배규제정책 그 이상의 새로운 정책 도입이 없다면 2066년이 되어도 궤련 성인 흡연율을 5% 이하까지 낮추는 목표를 달성할 수 없는 것으로 나타났다. 2017년을 기준으로 2027년까지 꾸준히 흡연율이 현재 수준으로 감소하는 추세를 유지한다고 해도 2040년 이후에나 5% 이하의 흡연율을 달성할 수 있는 것으로

예측되었다. 2010년 이후에 출생한 호주 사람을 대상으로 흡연을 금지하는 담배 없는 세대(tobacco free generation) 정책을 도입하였을 때도 2038년에나 담배종결전 목표를 달성할 수 있을 것으로 예측되었다.

이런 예측결과에도 불구하고 호주의 2021-2030 국가예방보건전략(National Preventive Health Strategy, 2021-2030)은 담배종결전 목표 달성을 위한 구체적인 강력한 담배규제정책을 담고 있지 못한 것이 현실이다. 담배종결전 달성을 위한 새로운 형태의 담배규제정책을 소개한다기보다 기존 담배규제정책 이행에 더 초점을 맞추고 있다. 금연홍보캠페인 추진, 담배업계의 담배규제정책 방해 전략 차단, 금연지원서비스 강화, 담배구매 감소, 포괄적 금연구역제도 도입, 담배광고 전면금지, 신종담배에 관한 규제 강화와 같은 내용을 담고 있었다. 2022-2030 국가담배규제전략(National Tobacco Strategy, 2022-2030) 초안에는 담배종결전 달성을 위한 구체적인 새로운 형태의 정책들이 소개되고 있지만, 이들 전략을 반드시 도입하겠다는 것보다 여러 전략 중 선택이 가능한 전략으로 소개되고 있어서 2030년까지 성인 궤련 흡연율을 5% 이하로 낮추는 것은 2022년 현재 시점에서 쉽지 않아 보이는 것이 현실이다.

### 3. 뉴질랜드의 담배종결전

뉴질랜드는 표 1과 같이 1963년부터 2008년까지 담배규제정책을 지속해서 강화해왔다.

뉴질랜드는 2008년까지 추진된 강력한 담배규제정책에도

Table 1. Milestones in New Zealand tobacco control.

Year	Tobacco control effort
1963	• TV & Radio advertising banned
1974	• First health warnings
1985	• First substantial tax increase
1990	• Most indoor workplaces smokefree • < 16 years sales banned • Advertising banned
1995	• Tobacco sponsorship ended
1995	• Quitline launched
1999	• First subsidised NRT
2004	• Bars & restaurants smokefree
2008	• Pictorial health warnings

Source: Richard Edwards. (2022, June 24). Progress and lessons learned on the road to a Smokefree Aotearoa/New Zealand 2025 [Conference presentation]. KSRNT 2022 Conference. Seoul. Republic of Korea.

불구하고 흡연 관련 질병 발생 및 공중보건적 위협으로 인해 담배종결전에 관한 관심이 증가하였다. 뉴질랜드는 기존 담배규제 정책을 점진적으로 강화하는 것보다 근본적으로 흡연을 종결하기 위한 목표에 관심을 가지고 WHO FCTC에서 권고하고 있는 담배규제정책을 뛰어넘는 담배종결전 목표 달성을 위한 새로운 정책(game changer) 개발 및 도입에 관심이 높았다. 이러한 배경에서 뉴질랜드 정부는 2011년 뉴질랜드 성인 궤련 흡연율을 최소 수준으로 낮춰서 2025년까지 담배 없는 뉴질랜드를 만들겠다는 ‘Smoke-free Aotearoa (아오테아로라, 뉴질랜드를 의미하는 마오리 원주민의 단어) 2025’를 발표하였다.

담배종결전을 선언한 2011년부터 이 목표를 달성하기 위한 새로운 정책, 기존 담배규제정책을 뛰어넘는 정책을 추진하여야 했지만, 뉴질랜드 정부도 2021년까지 담배종결전 달성을 위한 정책을 제대로 추진하지 못하였다. 지난 10년 동안 담뱃세 인상, 담배소매점 내 담배 진열금지, 흡연자 대상 금연지원서비스 제공, 무광고 표준담뱃갑 포장 도입, 금연캠페인, 담뱃갑 건강경고 그림 및 문구 확대, 교도소 내 금연, 자동차 내 금연 등의 담배규제정책을 시행하였지만, 2025년까지 담배종결전 목표 달성을 위한 획기적인 전략은 부족한 상황이었다.

그런데도 다행스러운 것은 담배종결전을 충분히 달성할 수 있는 수준은 아니지만, 성인 궤련 흡연율은 지속해서 감소하는 추세를 유지하였다(그림 2). 단, 인종별, 특히 뉴질랜드 원주민인 마오리족과 유럽계 백인 간 흡연율에는 불평등이 지속되고 있었다. 2020-2021년 마오리 성인 흡연율이 25.7%였고, 유럽계 백인의 흡연율은 9.4%로 두 인종 간 궤련 흡연율 차이는 매우 컸다.

2011년 담배종결전 선언 이후 2025년까지 성인 궤련 흡연율을 5% 이하로 낮추기 위한 획기적인 담배규제정책 강화 노력은

부족했지만, 2021년 새로운 국면을 맞이했다. 2021년 4월 뉴질랜드 정부는 2025년 담배종결전 달성을 위한 실행계획 (Smoke-free Aotearoa 2025, Action Plan) 초안을 발표하였고, 6개월간의 의견수렴 후 2021년 12월에 최종 실행계획을 발표하였다.

이 실행계획은 크게 6가지 특징을 가지고 있었다. 첫째는 뉴질랜드 원주민이면서 현재 인종별 성인 흡연율에서 흡연율이 가장 높은 마오리족이 담배종결전 달성에 있어서 리더십을 가지고 담배종결전 달성을 위한 모든 의사결정 단계에 반드시 참여할 수 있도록 보장하는 것이다. 둘째는 담배종결전 달성을 위해서 건강증진의 중요성과 지역사회의 결집을 강화하는 것이다. 셋째는 과학적 근거를 기반으로 한 금연지원서비스를 제공하는 것이다. 넷째는 연기 나는 담배제품(combustible tobacco products)에 대한 매력도(attractiveness)와 중독성(addiction)을 낮추는 것이다. 다섯째는 연기 나는 담배제품의 사용 가능성(접근성)을 낮추는 것이다. 마지막은 담배제조사, 수입자, 소매점주들이 규정을 잘 따르게 하는 것이다. 즉, 새로운 담배규제정책에 대한 이해 관계자들의 수용력을 높이는 것이다.

담배종결전 달성을 위한 실행계획에는 기존 담배규제정책을 뛰어넘는 새로운 담배규제정책의 도입을 예고하고 있었다. 첫째는 중독을 유발하지 않는 수준의 니코틴만 함유하고 있는 담배제품(Very low nicotine cigarettes, VLNCs)만을 허용하겠다는 것이다. VLNCs는 일반적으로 담뱃잎 1그램 혹은 1개비 당 니코틴함량은 약 0.4mg 혹은 그보다 낮은 니코틴함량을 포함한 궤련 제품으로 다수의 선행연구를 통해 이들 VLNCs가 흡연자들의 흡연 만족도를 낮추고, 흡연량을 감소시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 또한, 흡연자의 독성물질 노출량을 감소시키

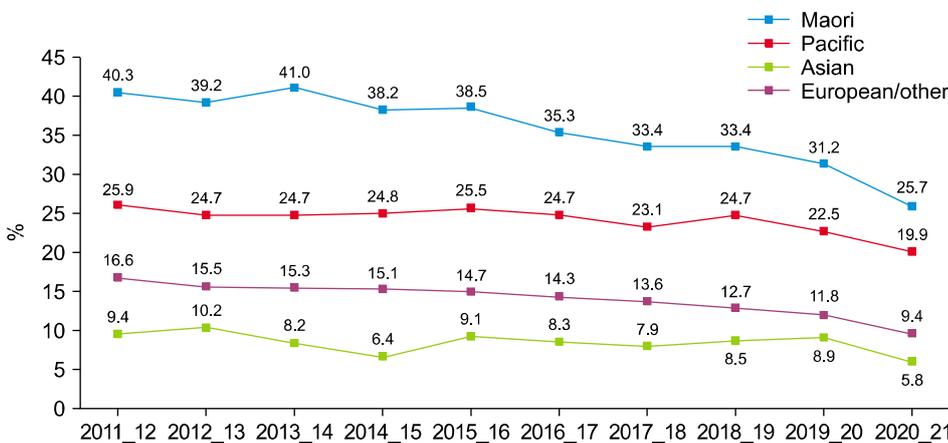
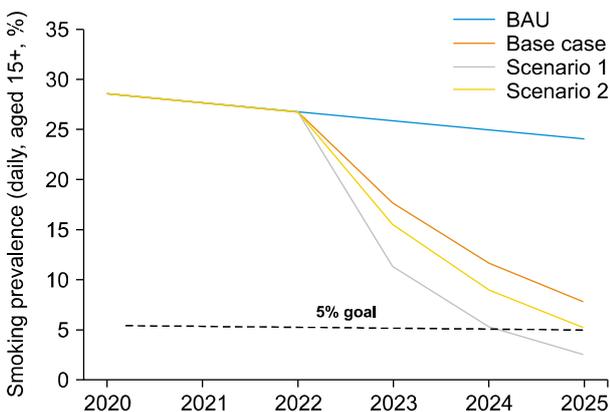


Figure 2. Continuing smoking & health inequities. Source: PH Expert Blog -Key findings on smoking and e-cigarette use prevalence and trends in the 2020/21 NZ Health Survey, Dec 17 2021.

고, 금단증상도 적을 뿐 아니라 금연 시도 및 금연 성공 가능성도 높이는 것으로 나타났다. 이렇듯, VLNCs가 흡연자들의 금연을 돕는다는 과학적 근거가 뒷받침되고 있는 것이다. VLNCs 정책은 담배제조사가 담배제조 시 니코틴함량을 조절하거나, 유전 조작을 통해 니코틴함량이 낮은 담배를 재배해 사용하는 방법으로 구현할 수 있다. 두 번째는 연기 나는 담배제품에 대한 접근, 사용 가능성을 낮추는 것이다. 그 방법으로 담배소매점 수를 줄이고, 특히 경제수준이 낮은 지역에 집중된 담배소매점 수를 줄여서 건강형성평 제고에도 도움이 될 수 있다. 세 번째로 연기 나는 담배제품에 대한 접근성을 줄이기 위한 다른 방법으로 특정 연도에 태어난 사람들에게는 담배제품을 판매하거나 공급하는 것을 원칙적으로 금지하는 담배 없는 세대(tobacco free generation)를 지정하겠다는 것이다. 이러한 새로운 형태의 정책들이 도입되는 것을 시나리오 1과 2로 구분하여 향후 2025년까지 뉴질랜드가 담배종결전을 달성할 가능성을 예측한 결과는 그림 3과 같다.

뉴질랜드 담배종결전 전략에 대한 담배업계의 반대 활동도 많았다. 담배회사의 후원을 받아 담배소매점 점주를 중심으로 뉴질랜드 담배종결전 전략에 대한 반대 활동이 있었고, 실제로 BAT (British American Tobacco)가 이들과 관련된 것이 뉴질랜드 언론사를 통해 밝혀지기도 하였다.(3) 뉴질랜드가 담배



**Figure 3.** Estimated daily smoking prevalence among Maori for the BAU projection and as a result of tobacco denicotinisation policy. Source: Wilson et al. Modelling the impacts of tobacco denicotinisation on achieving the Smokefree 2025 goal in Aotearoa New Zealand. N Z Med J 2022; 135: 65-76. Abbreviations: BAU, Business As Usual; Base case, 75% reduction in initiation each year, 33% would quit each year (half → vaping); Scenario 1, 50% reduction in initiation each year, 20% quit completely and 37.5% switch to vaping yr1, 14.3% quit completely and 38.3% switch to vaping subsequent years; Scenario 2, Base case + enhanced mass media (approx. 40% quit rates per year).

종결전 달성을 위해서 추진 중인 새로운 담배규제정책들에 대해서 담배업계는 대부분 반대 입장을 밝혔지만, 반면에 기존 담배 규제정책을 강화하는 것에는 찬성하는 입장을 보였다. 즉, 현재 추진 중인 담배규제정책보다 더 강력한 담배규제정책이 소개되면 담배업계는 차선책을 선택하는 행태를 보이는 것이다.

뉴질랜드는 2011년 이후 담배종결전 전략을 추진하는 과정에서 2020년에 기존 The Smoking Environments and Regulated Products Act 1990을 개정하여 액상형 전자담배와 각종 무연담배(smokeless tobacco products)에 관한 포괄적인 규정을 마련하였다. 이 내용에는 액상형 전자담배에 대한 포괄적 마케팅과 후원활동을 금지하고, 액상형 전자담배를 전문적으로 판매할 수 있는 사람이 없는 액상형 전자담배 매장에서 제한적인 맛과 향이 포함된 제품만 판매할 수 있도록 규정하였다. 또한, 현재 궐련 흡연자만을 대상으로 액상형 전자담배를 대체품으로 사용할 수 있도록 홍보하였다. 뉴질랜드 정부는 액상형 전자담배에 대해서 청소년의 액상형 전자담배 시작은 막고, 현재 궐련 흡연자에게는 궐련을 끊고 액상형 전자담배만을 사용하도록 유도하는 정책적 방향을 가지고 있었다. 그렇지만 이러한 뉴질랜드 정부의 액상형 전자담배 접근 전략은 청소년 액상형 전자담배 시작을 막는 데는 성공적이지 못한 것으로 보인다. 그림 4와 그림 5는 2011년부터 2021년까지 뉴질랜드의 15-17세 청소년과 18-24세 청년들의 궐련 현재 및 매일 흡연율과 액상형 전자담배 현재 및 매일 사용을 비교해서 보여주는 데, 두 그룹 모두에서 궐련 흡연율은 감소하는 반면, 액상형 전자담배 사용률이 가파르게 상승하는 것을 확인할 수 있다.

## 고 찰

### 1. 담배종결전 선언을 위한 우리나라의 준비 수준

정부차원에서 담배종결전을 선언하는 것은 담배규제정책을 강화하는 차원에서 여러 가지 장점이 있을 수 있다. 첫째는 모든 국민, 특히 흡연자에게 금연의 필요성을 강조하는 강력한 메시지 혹은 신호가 될 수 있다. 그리고 흡연에 대한 일반 국민의 생각, 즉 흡연에 대한 인식을 수정하여 흡연행위를 비규범화(de-normalization)하는 효과가 있다. 담배종결전은 그 시점을 규정하고 흡연율에 관한 감소 목표치가 함께 제시하는 만큼 담배규제정책 추진에 있어서 타임라인을 설정할 수 있고, 정책 도입 및 추진에 있어서 중요한 동력으로 활용될 수 있다.

그렇다면 우리나라는 담배종결전을 선언하기 위한 준비가 되

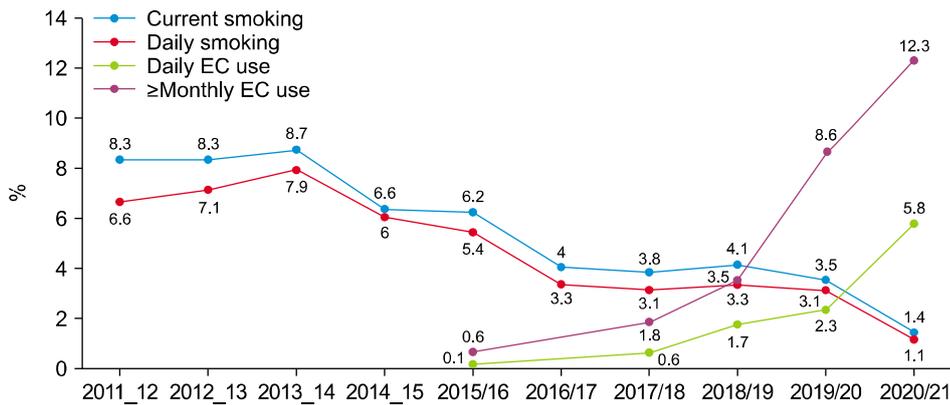


Figure 4. Trends in current and daily smoking and e-cigarette use among 15-17 year olds (2011/12-2020/21). Source: PH Expert Blog - Key findings on smoking and e-cigarette use prevalence and trends in the 2020/21 NZ Health Survey, Dec 17 2021.

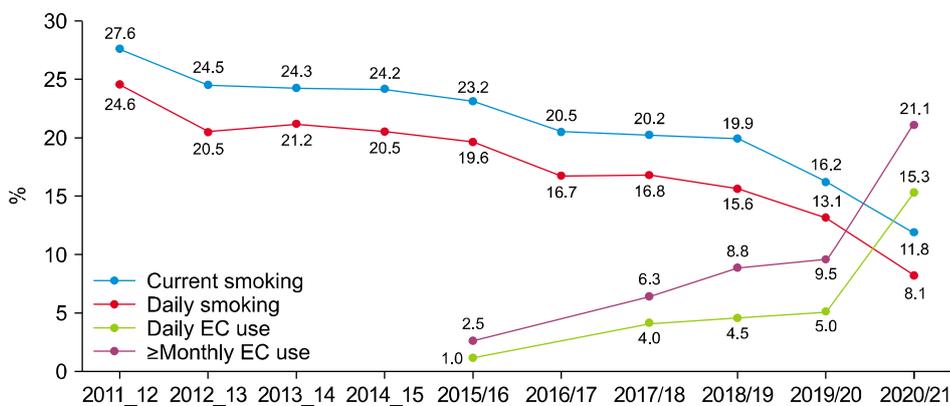


Figure 5. Trends in current and daily smoking and e-cigarette use among 18-24 year olds (2011/12-2020/21). Source: PH Expert Blog - Key findings on smoking and e-cigarette use prevalence and trends in the 2020/21 NZ Health Survey, Dec 17 2021.

어 있는가? 담배종결전을 선언한 핀란드, 뉴질랜드, 스코트랜드, 아일랜드, 스웨덴, 그리고 캐나다의 사례로 담배종결전 선언을 위한 준비요인(readiness factors)을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 담배종결전을 선언하는 시점에 이미 흡연율이 매우 낮거나 혹은 흡연율이 빠르게 감소해야 한다. 둘째는 WHO FCTC에서 권고하고 있는 기존 담배규제정책이 충분히 이행되어 있어야 한다. 셋째는 흡연율 감소를 위한 강력한 담배규제정책을 도입하고자 하는 정치적, 국민적 지지가 있어야 한다. 넷째는 담배종결전을 이끌어갈, 그리고 담배종결전에 대한 지지를 끌어낼 정치적 리더(political champion)가 필요하다. 다섯째는 담배규제정책을 강화하고 흡연율을 낮추는 것이 사회적 불평등을 감소시키는 중요한 수단이라는 생각이 보편화되어 있어야 한다. 여섯 번째는 담배종결전 달성을 위한 비정부단체, 시민사회단체, 전문가 등의 강력한 네트워크 구축과 협력이 필요하다. 끝으로, 개인, 단체, 그리고 사회 전체가 담배 혹은 담배업계에 대한 부정적 인식을 가지고 있어야 한다. 이미 담배종결전을 선언한 국가들의 특징을 살펴보면 우리나라는 담배종결전을 선언할 수 있는 준비가 충분히 되었다고 볼 수 없다.

담배종결전을 선언할 수 있는 준비 과정이 충실히 달성되지 않은 상태에서 담배종결전을 서둘러 추진하게 된다면 기존 담배 규제정책을 강화하는 것에 오히려 장애요인이 될 수 있다. 예컨대 담배종결전 달성을 위한 새로운 정책으로 담배소매점 숫자를 줄이는 정책이 논의되는 과정에서 담배소매점 관련 기존 담배규제정책에 해당하는 소매점 내 담배광고 금지, 담배제품 진열금지 등과 같은 정책은 건너뛰어도 되는 정책처럼 인식될 수 있기 때문이다. 그러므로 기존 담배규제정책에 대한 충분하고 효과적인 이행을 통해 흡연율을 최대한 감소시키고, 담배종결전을 선언할 수 있는 수준의 흡연율이 되었을 때 기존 담배규제정책을 뛰어넘는 새로운 규제정책의 도입이 단계적으로 이루어지는 것이 중요하다. 즉, FCTC에서 권고하고 있는 기존 담배규제정책도 궁극적으로는 담배사용의 종결을 표방하고 있는 만큼 이들 정책을 통해서 담배종결전 달성을 위한 새로운 규제정책들을 구체적으로 고안하고 실행할 수 있는 기반을 만들어가야 할 것이다.

## 2. 담배종결전 선언을 위한 준비

우리나라는 1988년 이전까지 정부 부처인 전매청이 담배를 제조, 판매하였고, 2002년 한국담배인삼공사가 KT&G로 민영화되기 이전까지 공기업 형태로 담배를 국민에게 제공하였다. 여전히 많은 국민이 국가가 담배를 제조, 판매하고 있다고 믿는 상황, 담배는 기호식품이라고 생각하는 상황은 앞서 담배종결전 준비요인으로 논의된 흡연/담배에 관한 국민적 인식과는 차이가 매우 크고, 이러한 현실이 앞으로 우리나라에서 담배종결전을 선언하는 과정까지 도달하기 위해서는 선결해야 할 사항들이 매우 많다는 것을 보여 준다. 한편, 담배종결전 선언을 위한 준비가 매우 부족하다고 할지라도 담배종결전을 선언한다는 것 자체가 담배규제정책을 강화하고 조금이나마 빠른 시일 안에 담배로부터 국민의 건강을 보호할 수 있는 것이기 때문에 지금부터라도 담배종결전 선언을 위한 점진적인 준비를 추진하는 것이 필요하다.

호주와 뉴질랜드의 담배종결전 사례를 통해서 담배종결전 선언은 정치적 지지와 의지가 중요하다는 것을 알 수 있었고, 이를 위해서 담배종결전 선언을 주도할 담배규제 챔피언이 필요한 것도 사실이다. 뉴질랜드의 경우 2011년 담배종결전 선언 이후 2021년까지 이렇다 할 담배종결전 실행계획이 마련되지 않았지만, Ayesha Verrall 보건부 차관이 담배종결전 실행을 위한 챔피언 역할을 하였고, 정치적 지지와 함께 실질적인 실행계획도 발표하게 되었다. 결국 우리나라에서도 담배종결전 선언 및 달성을 주도할 챔피언이 필요하고, 이를 위해서 대한금연학회를 비롯한 전문가 그룹, 정부, 국회, 언론 등이 상시적인 소통을 통해 챔피언의 탄생을 준비해야 할 것이다.

담배종결전 선언에 관한 대중의 지지도 매우 중요하다. 이를 위해서는 흡연과 담배에 대한 비규범화가 필요하다. 다시 말해 흡연과 담배에 관한 올바른 인식을 국민에게 심어줄 수 있어야 한다. 정부가 주도하는 금연광고만으로 이러한 일은 달성할 수 없을 것이다. 담배는 이제 우리 사회에서 사라져야 하는 제품이라는 것을 인식할 수 있도록 정부, 학계, 언론 등이 힘을 모아 전략을 수립하고 효과적으로 이행해야 할 것이다. 또한, 흡연과 담배에 관한 사회적 인식을 바꾸기 위해서는 지역사회와 시민단체 등의 참여가 매우 중요하고, 이 일을 주도하고 체계화할 수 있는 시민사회단체의 활성화도 중요하다. 담배종결전은 기존 담배규제정책의 충실한 이행해서 시작된다. 이를 통해 흡연율을 빠른 시일 안에 감소시켜 담배종결전을 선언할 수 있는 수준의 흡연율까지 도달시키는 것이 중요하다. 끝으로, 뉴질랜드 사례에서

확인하였듯이 담배종결전을 선언하고 추진하는 것에는 담배업계의 강력한 반대와 치밀하고 체계적인 방해전략이 뒤따를 것이다. 담배업계의 활동을 상시 모니터링하고 그들의 방해전략에 효과적으로 대응하기 위한 조직적이고 체계적인 준비도 필요하다.

더불어서, 담배종결전 대상 담배제품에 대한 폭넓은 접근이 필요하다. 호주, 뉴질랜드 모두 담배종결전 대상 담배제품을 쉼련으로 한정하고 있다. 담배종결전을 선언한 다른 국가들도 이와 유사하지만, 핀란드의 경우는 모든 담배제품에 대한 종결전을 선언하고 있다. 뉴질랜드는 액상형 전자담배를 영국과 마찬가지로 쉼련을 대체할 수 있는 금연보조제 수단으로 활용하겠다는 태도를 보인다. 그래서 2020년부터 액상형 전자담배를 현재 쉼련 흡연자에게 쉼련 대체수단으로 사용하도록 교육하고 권고하고 있다. 이와 동시에 청소년의 액상형 전자담배 사용을 막기 위해서 액상형 전자담배에 관한 마케팅은 규제하고 있다. 하지만, 앞서 살펴본 것처럼 뉴질랜드 10대 청소년과 20대 젊은 청년들의 액상형 전자담배 사용률은 최근 3-4년 사이 급격하게 증가하는 모습을 보인다. 다시 말해 액상형 전자담배를 통한 새로운 니코틴 중독이 청소년과 젊은 성인에서 빠르게 증가하고 있다. 많은 선행연구에서 액상형 전자담배가 청소년의 흡연 시작 관문(gateway)이 될 수 있다고 지적하고 있고(4) 이들 액상형 전자담배 사용 청소년이 향후 쉼련을 흡연할 가능성이 크다는 것은 많은 연구를 통해 입증되고 있다.(5) 즉, 10대 청소년과 20대 청년의 액상형 전자담배 사용 증가는 향후 새로운 쉼련 수요 증가로 이어질 가능성이 크다는 것이다. 물론, 강력한 담배규제정책 도입으로 어느 수준까지는 쉼련 흡연율을 낮출 수 있을 것이고, 그 이후 5% 이하의 흡연율을 달성하기 위해서는 강력한 규제정책으로도 금연하지 못하는 흡연자들에게 액상형 전자담배와 같은 탈출구를 마련해주는 것, 즉 이러한 위해감축전략(harm reduction strategy)은 정책적 수단으로 활용될 수 있을 것이다. 뉴질랜드와 같이 전 세계 최초로, 그리고 지금으로부터 가장 가까운 시간 안에 성인 쉼련 흡연율 5% 이하라는 목표를 달성하기 위해서는 액상형 전자담배를 쉼련 금연을 위한 대체수단으로 활용할 수 있겠지만, 뉴질랜드 10대 청소년과 20대 청년의 액상형 전자담배 사용 증가를 지켜보는 우리로서는 액상형 전자담배에 대해 신중하게 접근할 필요가 있다.

## 결 론

단순히 흡연율을 낮추는 것을 넘어서서 이제는 모두가 금연하는 세상을 꿈꾸는 일이 '담배종결전(tobacco endgame)'이라는 정책으로 소개되었다. 2021년 10월 기준으로 뉴질랜드, 영국, 스코트랜드, 아일랜드, 미국, 캐나다, 호주, 스웨덴, 핀란드, 방글라데시가 가깝게는 2025년, 멀게는 2040년에 담배종결전 달성을 목표로 내세웠다. 앞으로 담배종결전을 선언하는 국가들은 더 확대될 것이고, 담배종결전 선언은 보편적인 담배규제정책으로 자리 잡게 될 것이다. 대한금연학회 2022년 춘계학술대회를 통해서 호주와 뉴질랜드의 담배종결전 준비 현황을 공유 받았고, 우리나라도 담배종결전 선언 국가 대열에 들어가기 위해서 어떤 준비가 필요한지 생각해 보는 시간을 가졌다. 담배종결전 선언을 위한 준비요인의 달성이 선제적으로 이루어지는 것이 중요하기 때문에 현재 국내 담배규제정책의 방향을 담배종결전 준비요인 달성에 초점을 맞추고, 기존 담배규제정책 강화를 시작으로 담배종결전 달성을 위한 새로운 담배규제정책도 조속히 도입될 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다. 국가 차원에서 담배사용을 종결짓겠다는 더 큰 목표가 생긴 만큼 국내 담배규제정책 강화를 대한금연학회의 노력도 한층 더 커져야 할 것이다

## 감사의 글

호주와 뉴질랜드의 담배종결전 추진배경과 진행 사항을 공유 해주신 코랄 가트너 교수님과 리차드 에드워드 교수님, 그리고 국내 토론자로 참여해준 박순우, 조성일, 조홍준 교수님께 감사의 말씀을 올립니다.

## 요 약

뉴질랜드와 호주는 각각 2025년, 2030년까지 성인 궤련 흡연율을 5% 이하로 낮추는 담배종결전을 선언했다. 2011년에 담배종결전을 선언한 뉴질랜드는 지난 10년 동안 담배규제정책을

강화해왔지만, 2025년까지 담배종결전 목표를 달성할 가능성은 낮았다. 그렇지만 2021년 Smoke-free Aotearoa 2025, Action Plan이 발표되었고, 이 내용에는 very low nicotine cigarettes 도입, 담배소매점 감소, tobacco free generation 추진을 포함하고 있다. 담배종결전 선언을 위한 사전 준비 상황과 국내 흡연 및 담배규제 현황에는 차이가 크기 때문에 우리나라도 담배종결전을 선언하기 위해서는 지금보다는 더 강도 높은 정책 추진이 필요하다. 특히, 담배종결전 선언에 대한 정치적, 국민적 지지가 중요하고 이를 위해서 대한금연학회를 비롯한 보건 의료 전문가, 정부, 국회, 언론 등이 상시적인 소통을 통해 담배종결전 선언의 필요성을 확산할 필요가 있다. 뉴질랜드 사례에서 확인하였듯이 담배종결전을 선언하고 추진하는 것에는 담배업계의 강력한 반대와 치밀하고 체계적인 방해전략이 뒤따를 것이다. 담배업계의 활동을 상시 모니터링하고 그들의 방해전략에 효과적으로 대응하기 위한 조직적이고 체계적인 준비도 필요하다.

중심단어: 담배, 흡연, 담배종결전, 뉴질랜드, 호주

## References

- Gartner C. (2022, June 24). Is Australia moving towards a tobacco endgame [Conference presentation]. KSRNT 2022 Conference. Seoul. Republic of Korea.
- Edwards R. (2022, June 24). Progress and lessons learned on the road to a Smokefree Aotearoa/New Zealand 2025 [Conference presentation]. KSRNT 2022 Conference. Seoul. Republic of Korea.
- Cheng D. Big Tobacco behind dairy owners' Parliament postcard protest. NZ Herald. 22, Jun, 2021.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. Public Health Consequences of E-Cigarettes. National Academies Press; 2018. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK507171/>.
- Hair EC, Barton AA, Perks SN, et al. Association between e-cigarette use and future combustible cigarette use: Evidence from a prospective cohort of youth and young adults, 2017-2019. Addict. Behav. 2021;112: 106593.