

Weekly Issue

담뱃갑 경고그림 도입 및 향후 규제방향



김미영
부연구위원

*Implementing Pictorial Health Warnings on Tobacco Packages
in the Republic of Korea and Way Forward*

- 담뱃갑 경고그림은 흡연 폐해에 대한 정보를 전달하여 흡연자에게는 금연 동기를 부여하고, 비흡연자의 흡연 시작을 막는 역할을 함
- 우리나라는 2016년 12월 23일부터 담뱃갑에 경고그림 표기를 의무화하고, 담뱃갑 앞면과 뒷면의 50.0%(경고그림 30.0%, 경고문구 20.0%)에 건강경고를 표기하고 있음
- 단기적인 효과로 금연클리닉 등록자 수 증가, 금연상담전화 이용건수 증가, 담배 판매량 감소 등이 나타나고 있지만, 경고그림은 청소년기 비흡연자의 흡연을 막는 역할이 상대적으로 크므로 장기적인 관점에서 정책효과를 기대하여야 함
- 향후 경고그림을 비롯한 지속적인 금연정책의 강화가 필요하며, 경고그림의 효과를 높이기 위한 표기 면적 확대, 규격화 무광고 포장의 도입이 필요함

1. 들어가며

□ 경고그림 도입 필요성

- 담뱃갑 경고그림은 담뱃갑에 표기되는 흡연의 건강 경고의 전달력을 높이기 위해 시인성이 높은 그림 또는 사진을 표기하는 제도임

- 담배규제기본협약(FCTC) 제11조 가이드라인 ‘담배제품의 포장 및 라벨’은 담배제품 포장에 담배의 유해함에 대한 건강 경고를 담뱃갑 면적의 50.0% 이상에 표기할 것을 권고하고 있음
 - 경고그림은 WHO에서 권고하는 가장 효과적인 담배규제정책으로 우리나라는 2005년에 FCTC 비준을 완료한 협약당사국임
 - FCTC 제11조 ‘담배제품의 포장 및 라벨’ 가이드라인은 2008년에 채택되었으며, 협약당사국은 3년 이내에 해당사항을 준수하기 위한 조치를 시행해야 함

□ 마케팅 수단으로 활용

- 담배는 사용 시 타인에게 노출되어 제품의 정보를 전달하는 ‘배지 상품(badge product)’으로 담뱃갑을 꺼내거나 특정장소 위에 올려놓는 것만으로도 제품의 홍보효과가 발생하며, 주로 여성과 젊은 층을 목표 집단으로 하고 있음¹⁾²⁾
- 담배업체는 오래전부터 제품의 포장을 강력한 광고 도구로 이용해왔으며, 담배제품의 광고 및 판촉에 대한 규제가 강화되는 상황에서 가장 효과가 좋은 마케팅 수단으로 활용하고 있음
- 담배제품의 포장이 제품을 홍보하는 최적의 수단이라면, 역으로 담배의 ‘위해성’을 알려 금연을 유도하고 흡연의 시작을 막는 보건학적 마케팅 수단으로 활용 가능함

2. 국외 현황

□ 도입현황

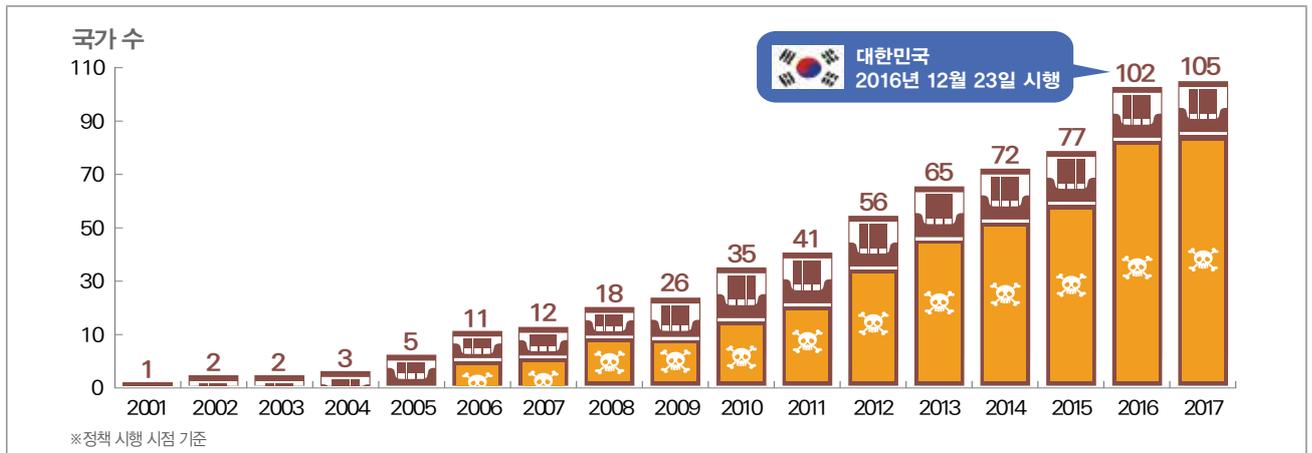
- 2001년 캐나다가 처음 도입한 이래 2017년 기준 우리나라를 포함한 전 세계 105개 국가에서 담뱃갑 경고그림 표기를 시행하고 있음(그림 1)
 - 담뱃갑 경고그림은 FCTC 협약 비준여부와 관계없이 보편화되고 있는 정책으로 전 세계 인구의 58.0%가 경고그림 표기 정책의 수혜를 받고 있음
 - 경고그림을 포함한 건강경고를 담뱃갑 앞·뒷면의 65.0% 이상에 표기한 국가는 41개국, 50.0% 이상에 표기한 국가는 88개국임
- EU는 담배갑 앞·뒷면의 65.0% 이상 건강경고(그림·문구) 표기를 의무화하는 ‘담배규제지침’을 공포(2014년 4월) 하여 2016년 5월까지 준수하도록 하였음³⁾
 - 2017년 현재 담배규제지침에 따라 EU 28개국 중 총 22개국에서 경고그림 표기를 이행하고 있음

1) WHO Regional Office for Europe(2014) Evidence brief - Plain packaging of tobacco products : measures to decrease smoking initiation and increase cessation. Copenhagen, Denmark

2) Cancer Council Australia(2011) Plain packaging of tobacco products: a review of the evidence

3) European Commission (2014) Tobacco Product Directive (2014/40/EU)

[그림 1] 담뭏갑 경고그림 도입 국가 현황



자료 : Canadian Cancer Society, Cigarette Package Health Warnings: International Status Report, Fifth edition. October 2016
 [한국건강증진개발원 재구성 : 금연이슈리포트 39호 2016년 10월]

- 세계 각국의 건강경고 면적에 따른 순위를 살펴보면, 네팔과 바누아투가 90.0%로 가장 넓은 면적에 표기하고 있고, 그 뒤를 이어 인도와 태국은 85.0%, 호주는 82.5%(앞면 75%, 뒷면 90.0%), 스리랑카와 우루과이는 80.0%, 브루나이, 캐나다, 라오스, 미얀마는 75.0%에 경고그림을 표기하고 있음(그림 2)

[그림 2] 국가별 경고그림 면적 순위



자료 : Canadian Cancer Society, Cigarette Package Health Warnings: International Status Report, Fifth edition. October 2016
 [한국건강증진개발원 재구성 : 금연이슈리포트 39호 2016년 10월]

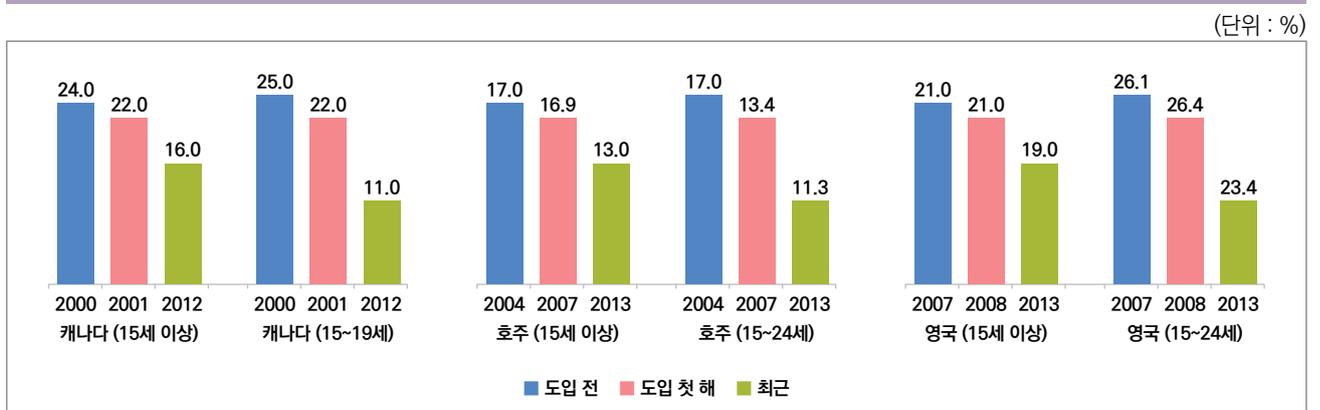
□ 도입 효과

- 대다수의 흡연자들은 담뭏갑 건강경고를 통해 흡연의 폐해에 대한 정보 습득, 인식 개선 등이 이루어지고 있었으며, 경고그림이 있을 경우 건강정보에 대한 이해도가 높은 것으로 조사됨⁴⁾⁵⁾

4) ITC Project (2012) Health Warnings on Tobacco Packages : ITC Cross-Country Comparison Report. Ontario, Canada
 5) Hammond D, Fong GT, Borland R, et. al. (2007) Text and Graphic Warnings on Cigarette Packages Findings from the International Tobacco Control Four Country Study. Am J Prev Med 32(3) : pp.202~209

- 담뱃갑 경고그림은 흡연자들에게 금연행동을 유도하는 효과가 있음
 - 캐나다 흡연자의 44.0%¹⁾, 호주 흡연자의 57.0%⁶⁾, 영국 흡연자의 80.0%⁷⁾, 태국 흡연자의 44.0%⁸⁾가 경고그림을 본 후 금연 동기가 유발되었다고 응답하였음
 - 경고그림은 실제 금연시도로 이어져 금연상담전화 이용 건수가 영국은 도입 이후 2배 이상¹⁾, 뉴질랜드는 도입 6개월 후 14.0% 이상⁹⁾, 네덜란드는 도입 1년 후 3.5배 증가¹⁰⁾, 브라질은 도입 6개월 후 9배 증가하였음¹⁾
- 경고그림은 흡연의 건강 위험성을 잘 표현하여 청소년의 흡연시작을 예방하는 효과가 있는 것으로 알려짐
 - 캐나다 비흡연 청소년의 20.0%, 호주 청소년의 66.0% 이상은 경고그림이 흡연을 시작하지 않게 하는 효과가 있었다고 응답하였음¹¹⁾¹²⁾
- 경고그림이 도입된 국가들은 경고그림 도입 이후에 흡연율이 감소함을 보고하고 있음(그림 3)
 - 캐나다는 2001년 경고그림 도입이후 점차적으로 흡연율이 감소하고 있으며, 특히, 청소년(15~19세) 흡연율은 2000년 25.0%에서 2012년 11.0%로 크게 감소하였음
 - 영국은 2008년 도입 이후 2013년까지 15세 이상 흡연율이 2.0% 감소하였고, 15~24세 흡연율은 5.3%가 감소하였음
 - 호주는 2006년 도입이후 15세 이상 흡연율이 4.8%, 15~24세 흡연율은 5.7% 감소한 바 있음

[그림 3] 경고그림 도입 전후의 흡연율 변화



자료 : Canadian Tobacco Use Monitoring Survey 1999-2012, OECD Health Statistics 2016

6) Borland R, Wilson N, Fong GT, et. al. (2009) Impact of graphic and text warnings on cigarette packs: findings from four countries over five years. *Tob Control* 18(5) : pp.358~364

7) Moodie C, MacKintosh AM, Hammond D. (2010) Adolescents' response to text-only tobacco health warnings: results from the 2008 UK Youth Tobacco Policy Survey. *Eur J Public Health* 20(4) : pp.463~469

8) International Tobacco Control Policy Evaluation Project (2009) ITC Thailand survey summary. Ontario, Canada

9) Li J, Grigg M (2009) New Zealand: new graphic warnings encourage registrations with the quitline. *Tob Control* 18 : p.72

10) Willemsen MC (2005) The new EU cigarette health warnings benefit smokers who want to quit the habit: results from the Dutch Continuous Survey of Smoking Habits. *Eur J Public Health* 15 : pp.389~92

11) Environic Research Group Ltd (2007) The health effects of tobacco and health warning messages on cigarette packages : survey of youth-wave12 surveys. Ottawa, Canada

12) Shanahan P, Elliott D (2008) Evaluation of the Effectiveness of the Graphic Health Warnings on Tobacco Product Packaging. Canberra, Australia

3. 국내 현황

□ 건강경고 표기 연혁

- 우리나라는 WHO의 권고로 1976년 처음으로 담뱃갑에 경고문구를 표기하기 시작하였으며, 1986년부터 경고문구 표기를 의무화하였음
- 담뱃갑의 옆면에 표기되던 경고문구는 1995년부터 앞·뒷면 면적의 20.0% 이상에 표기, 2004년부터는 30.0% 이상에 표기하도록 규제가 강화되었음
- 2003년부터는 담배의 주요성분인 타르와 니코틴 함량을 표기하기 시작했으며, 2008년부터는 발암성 물질에 대한 경고문구가 표기되기 시작하였음
- 2002년부터 법안발의 11회 등 경고그림 도입을 위한 건강증진법 개정 노력 끝에 2016년 12월 23일부터 담뱃갑에 경고그림 표기가 시행되고 있음

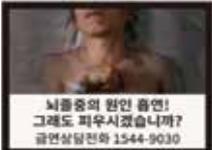
〈표 1〉 우리나라 담배포장 및 건강경고 규제 연혁

시행일 (개정일)	주요 내용	관련법령
-	- WHO의 권고로 처음으로 담뱃갑에 건강 경고를 표기	-
1987.4.1 (1986.12.26)	- 담뱃갑 경고 문구 표기를 법적으로 의무화	담배전매법 제29조
1988.7.4	- 경고문구의 표기 방법 지정 · 소비자가 쉽게 알아볼 수 있는 색상, 크기, 위치	담배전매법 시행규칙 제14조
1989.1.24	- 경고문구의 표기 방법 강화 · 담뱃갑 한쪽 옆면의 3분의 1이상 크기 · 경고문구는 담뱃갑 색과 보색관계의 색상 사용	담배사업법 시행규칙 제18조제1항
1995.9.11	- 경고문구 크기 및 위치 강화 · 앞·뒷면의 100분의 20이상 크기(하단 표기)	국민건강증진법 시행규칙 제4조제1항
2003.1.1 (2002.1.26)	- 담배의 주요 성분(타르, 니코틴) 함량 기재	담배사업법 제25조의2
2004.7.1 (2004.6.29)	- 경고문구 크기, 위치 및 내용 강화 · 앞·뒷면 면적의 100분의 30 이상의 크기 · 경고문구를 3개 이상을 각각 2년씩 순환하여 표기	담배사업법 시행규칙 제15조제1항
2008.12.15 (2007.12.14)	- 발암성 물질 경고문구 표기 · 나프틸아민, 니켈, 벤젠, 비닐 크롤라이드, 비소, 카드뮴	국민건강증진법 제8조제3항
2012.12.8 (2011.6.7)	- 경고문구 내용 추가 · 타르 흡입량은 흡연습관에 따라 다르다는 내용 · 금연상담 전화번호 표기	국민건강증진법 제9조의2
2015.1.22 (2014.1.21)	- 오도문구 사용 제한 · 라이트, 연한, 마일드, 저타르 등 표현 제한	담배사업법 제25조의5 동법 시행령 제10조의2
2014.11.21 (2014.5.20)	- 전자담배, 머금은 담배 등 담배 종류별 경고문구 신설	국민건강증진법 제9조의2 동법 시행령 제16조의2
2016.12.23 (2015.6.22)	- 담뱃갑 경고그림 도입	국민건강증진법 제9조의2

□ 경고그림 개발

- 보건복지부와 국가금연지원센터가 협력하여 경고그림을 개발하고 검증하는 과정을 거쳐 과학적 근거 기반의 경고그림 및 경고문구를 제작함
 - 국가금연지원센터는 「담뱃갑 경고그림 및 경고문구 제작연구」를 수행하여 과학적 근거를 마련하고, 경고그림 제작을 담당하였음
 - 보건복지부는 ‘경고그림 제정위원회’를 운영하여 경고그림의 주제 선정, 혐오감 정도, 효과성 검토, 경고그림과 경고문구의 적합성·연관성 등을 심의하였음
- 개발된 경고그림은 병변관련 주제 5종(폐암, 후두암, 구강암, 심장질환, 뇌졸중)과 비병변관련 5종(간접흡연, 조기사망, 피부노화, 임신부흡연, 성기능장애)임(그림 4)

[그림 4] 우리나라의 경고그림

1. 폐암	2. 후두암	3. 구강암	4. 심장질환	5. 뇌졸중
 <p>폐암의 원인 흡연! 그래도 피우시겠습니까? 금연상담전화 1544-9030</p> <p>FILTER CIGARETTES TOBACCO 20 CLASS A CIGARETTES</p>	 <p>후두암의 원인 흡연! 그래도 피우시겠습니까? 금연상담전화 1544-9030</p> <p>FILTER CIGARETTES TOBACCO 20 CLASS A CIGARETTES</p>	 <p>구강암의 원인 흡연! 그래도 피우시겠습니까? 금연상담전화 1544-9030</p> <p>FILTER CIGARETTES TOBACCO 20 CLASS A CIGARETTES</p>	 <p>심장질환의 원인 흡연! 그래도 피우시겠습니까? 금연상담전화 1544-9030</p> <p>FILTER CIGARETTES TOBACCO 20 CLASS A CIGARETTES</p>	 <p>뇌졸중의 원인 흡연! 그래도 피우시겠습니까? 금연상담전화 1544-9030</p> <p>FILTER CIGARETTES TOBACCO 20 CLASS A CIGARETTES</p>
6. 간접흡연	7. 임신부흡연	8. 성기능장애	9. 피부노화	10. 조기사망
 <p>부모의 흡연은 자녀의 건강을 해칩니다. 금연상담전화 1544-9030</p> <p>FILTER CIGARETTES TOBACCO 20 CLASS A CIGARETTES</p>	 <p>임신 중 흡연은 유산과 기형아 출산의 원인이 됩니다. 금연상담전화 1544-9030</p> <p>FILTER CIGARETTES TOBACCO 20 CLASS A CIGARETTES</p>	 <p>발기부전의 원인 흡연! 그래도 피우시겠습니까? 금연상담전화 1544-9030</p> <p>FILTER CIGARETTES TOBACCO 20 CLASS A CIGARETTES</p>	 <p>피부노화의 원인 흡연! 그래도 피우시겠습니까? 금연상담전화 1544-9030</p> <p>FILTER CIGARETTES TOBACCO 20 CLASS A CIGARETTES</p>	 <p>흡연으로 당신의 아이를 둘로 남겨두겠습니까? 금연상담전화 1544-9030</p> <p>FILTER CIGARETTES TOBACCO 20 CLASS A CIGARETTES</p>

□ 도입 효과

- 경고그림은 금연에 대한 동기를 부여하는 효과도 있지만 비흡연자(특히 청소년)의 흡연시작을 방지하는 효과가 큰 것으로 알려져 있어서 국내 경고그림이 시행 1년이 지나지 않은 시점에서 제도 도입의 효과를 판단하기는 어려움
- 그럼에도 불구하고 담뱃갑 판매량이 소폭 감소하였고, 금연클리닉 등록자, 금연상담전화 건수가 증가하는 등의 가시적인 효과가 나타나고 있음이 확인되었음(표 2)

〈표 2〉 경고그림 도입 전후의 담뱃갑 판매량

(단위 : 억 갑)

월별 판매량 비교					
구분	도입 전(2016년)		도입 후(2017년)		
	11월	12월	1월	2월	3월
판매량	3.1	2.9	2.8	2.4	2.7

(단위 : 억 갑)

1/4분기 판매량 비교			
구분	도입 전(2012~2016년 평균)	도입 후(2017년)	증감
1/4분기 판매량	8.7	7.9	-0.8

자료 : 기획재정부(2017), 담배시장 동향 보도자료

4. 담뱃갑 포장에 대한 향후 규제방향

□ 경고그림 효과평가 실시

- 경고그림은 개인의 건강 및 공중보건 강화에 따른 사회적 이익증대의 논거로 제도화 되었으나 담배회사의 영업 자율성, 흡연자의 선택권 침해 등의 이유로 반대 여론도 강한 정책임
- 따라서 정책 시행의 당위성을 확보하고, 국민의 공감대 형성을 위해 실제 경고그림 표기 정책 시행에 따른 다각적인 측면에서의 효과 분석이 필요함

□ 경고그림 순환주기 교체

- 2018년 경고그림의 2년 주기 교체를 위해 현재 사용 중인 각 경고그림에 대한 효과를 평가하고 계속 사용여부를 검토해야 함
 - 경고그림은 국민건강증진법 시행령 제16조에 따라 지속적인 효과유지를 위해 24개월마다 정기고시 하도록 되어 있음

□ 경고그림 면적 확대

- WHO는 담뱃갑 경고그림을 가장 효과적인 비가격 규제정책으로 강력히 권고하고 있고, 담뱃갑 포장면적의 50.0% 이상을 할애할 것을 권장하고 있음
 - 경고그림의 면적이 클수록 시인성, 효과성이 높아지고, 상품을 매력적으로 느끼게 하는 브랜딩이 어려워짐
 - 이러한 이유로 전 세계 정부들은 건강경고 면적을 확대하거나 확대하려는 움직임을 보이고 있음
- 우리나라의 건강경고 표기는 FCTC가 권고하는 최소수준인 주요면의 50.0%로 경고그림의 면적은 30.0%에 불과함
- 이는 경고그림을 표기하는 105개국에 대한 표기면적 공동 57위로 우리나라보다 작은 면적에 건강경고를 표기하는 국가는 단 17개 국가로 담뱃갑 포장규제에 대한 세계적인 추세를 따르지 못한다고 볼 수 있음
- 따라서 대중에게 담배의 폐해에 대한 정보전달력을 강화하고 흡연을 방지하는 등의 효과를 강화하기 위해 경고그림의 면적 확대가 이루어져야 함

□ 규격화 무광고 담뱃갑 포장(Plain packaging) 도입

- FCTC 제11조 및 제13조 이행을 위한 가이드라인에는 담뱃갑 자체를 모두 규격화하는 규격화 무광고 담뱃갑 포장 도입에 대해 제시하고 있음
 - 브랜드명, 제조자 정보, 정부가 의무화한 표기사항, 건강경고 외에 표기 등이 제한되며 색상, 글꼴 및 글자 크기도 지정된 형태로 표기해야함
 - 호주가 2011년도에 세계 최초로 규격화 무광고 담뱃갑 포장을 도입하였고, 영국과 아일랜드, 뉴질랜드 등도 도입하였음
- 우리나라도 금연정책 강화의 일환으로 경고그림의 면적 확대와 더불어 담배제품의 매혹도를 감소시키고, 건강경고의 효과와 가시성을 증대시키는 규격화 무광고 담뱃갑 포장 도입이 필요함