

담배광고, 판매촉진, 후원활동에 대한 규제 및 정책 홍보 방안에 대한 고찰

An Investigation of Regulations on Cigarette Advertising, Promotion, and Sponsorship and Promotional Guidelines for Public Policy



조형오 동국대학교 광고홍보학과 교수
오미영 서울여자대학교 언론홍보학과 교수

세계보건기구의 담배규제기본협약의 발효와 함께 담배광고, 판매촉진, 후원에 대한 포괄적인 금지조치를 각 국가에서는 2010년까지 마련하여야 하는데, 이에 따라서 우리나라에서도 이를 입법화하여야 하는 과제를 당면하고 있다. 하지만 아직까지 담배광고, 판촉, 후원의 성격을 어떻게 해석할 것인지가 명확하지 않고, 또한 급속히 변화하는 미디어 환경에서 매체의 범위를 어디까지로 볼 것인가가 쉽지 않다.

본 연구에서는 담배규제기본협약에서 제시된 표준권고안의 성격을 구체적으로 정의하고, 국내법과의 차이점을 비교 분석한 뒤, 향후 국내법이 어떻게 바뀌어야 하는가에 대한 가이드라인을 제시하고자 하였다. 다음으로 이들 표준권고안에 입각한 국내법의 입법과정에서 예상되는 문제점을 지적하고, 이러한 문제점을 효과적으로 극복하기 위한 정책 홍보의 방향에 대하여 논의하였다. 이러한 연구의 결과는 향후 보건복지부의 담배광고, 판촉, 후원활동 규제를 위한 유용한 기초 자료로써 그 의미가 크다고 할 것이다.

1. 배경

2005년 세계보건기구(WHO)의 주도하에 발효된 담배규제기본협약(FCTC: Framework Convention for Tobacco Control)에 의하면 각국의 헌법이 허용하는 범위에 따라 담배의 광고, 판매촉진, 후원에 대한 ‘포괄적인 금지조치’를 취하도록 하고 있으며(제 13조 2항), 자국의 헌법이 허용하지 않는다면 포괄적인 금지조치가 아닌 일정한 ‘제한조치’를 시행하도록 하고 있다(제 13조 3항). 또한 각 비준 국가로 하여금 이를 위한 구체적인 법안 수립을 2010년까지 마련하도록 제시함으로써 담배 광고, 판매촉진,

후원활동에 대한 규제에 박차를 가하도록 하고 있다. 이러한 담배규제기본협약에서의 담배 광고, 판매촉진, 후원의 제제조치에 따라 장기적으로는 전 세계적으로 담배회사의 담배 광고, 판매촉진, 후원활동은 금지될 전망이다. 우리나라에서도 FCTC를 준수하기 위해 이를 국내법에 반영하도록 추진하여야 하는 상황이다. 담배광고와 더불어 기업PR 광고, 판매촉진 및 후원활동은 담배 및 담배회사에 대한 친화력을 형성하거나 강화시킴으로써 담배에 대한 거부감 및 담배회사에 대한 비판적 인식을 잠식시킴으로써 잠재적 흡연자 확보에 기여한다고 할 수 있다. 1999년 영국 하원의 건강선택위원회(House

of Commons Health Select Committee)가 입수한 주요 광고대행사와 담배회사 간 ‘후원행위(sponsorship)의 성격과 효용성에 대한 인식을 살펴보면, 제품을 사람들에게 알린다는 목적을 달성하는 효과에 있어서 광고와 후원 사이에 분명한 차이가 없음을 보여주었다.’¹⁾ 이에 본 연구에서는 FCTC가 제시하고 있는 표준 권고안에 근거하여 담배 광고, 판매촉진, 후원활동에 대한 규제 방안을 어떻게 추진하는 것이 효과적인지 그 방향을 제시하고자 한다.

2. 국내외 담배광고, 판매촉진, 후원활동의 현황

국내 담배 광고는 크게 잡지광고, 기내광고, 여객선광고, 그리고 담배 소매점 내부 표시판 광고로 구분할 수 있다. 국민건강증진법에 의하면 담배 광고는 ‘흡연자에게 담배의 품명·종류 및 특징을 알리는 정도를 넘지 않아야 하며, 여성 또는 청소년의 인물을 묘사하여서는 안 되는 것’으로 규정되어 있다. 하지만 대부분의 광고에서 제품에 대한 단순정보를 제공하기 보다는 흡연자에 대한 이미지를 미화시키고 일부 광고에서는 청소년과 유사한 이미지의 모델을 사용하는 사례가 있다. 잡지광고의 주요 매체로는 시사지, 취미 교양지, 패션잡지 등이 주로 이용되고 있으며, 이중 일부 잡지의 경우 주요 구독층이 여성인 경우도 있어 여성, 청소년층을 대

상으로 광고를 할 수 없다는 규정을 위반하는 사례도 발생하고 있다.

담배 광고에 대한 규제가 전 세계적으로 강화되는 추세에서 담배회사는 매체 중심 광고에서 기업 PR 형식의 각종 스폰서십, 사회공헌활동, 판매촉진활동, 스포츠팀 운영 등 다양한 후원활동을 강화시키고 있다. 각 담배회사가 2005년부터 2007년까지 공식적으로 지원한 후원액은 필립모리스 6,577,482,000원, KT&G 6,464,300,000원, BAT 1,988,333,000원, JTI는 256,000,000원 순으로 나타났다.²⁾ 하지만 이들 각 담배회사의 각종 후원활동은 대외적으로 후원한 기관에 대한 수치만을 보여주는 것으로 실제로 이들 담배회사의 각종 판매촉진, 후원활동은 이를 훨씬 초과하는 것으로 예측할 수 있다. 가령 KT&G는 2003년 사회복지법인으로서 KT&G복지재단을 설립하여 다양한 사회복지 사업을 전개하고 있으며, 농구단, 배구단, 탁구단, 배드민턴단의 4개 스포츠팀을 직접 소유하고 있고, 젊은층을 대상으로 상상마당을 통하여 문화마케팅 활동을 활발히 전개하고 있다.

해외 현황을 살펴보면, 미국의 경우 1970년 4월 의회에서 ‘공중보건을 위한 흡연법(Public Health Cigarette Smoking Act)이 제정되면서 1971년 1월 2일부터 텔레비전과 라디오를 통한 담배 광고가 금지되었다. 그러나 전파매체를 통한 담배 광고가 금지된 이후에도 옥외광고나 스포츠, 음악회, 패션쇼 등 각종 행사에 대한 후원을 비롯하여 대학이나 지역사회 단체들에 대한

기부 등 다양한 방법을 통하여 우회적인 담배제품의 판매촉진 및 담배회사에 대한 이미지 향상을 추구하고 있다. Rosenberg와 Siegal(2001)이 1995년부터 1999년까지 미국의 대표적인 5대 담배회사가 모기업을 전면에 내세웠거나 판매 브랜드를 전면에 내세워 수행하였던 각종 후원활동을 분석한 결과, 가장 많이 후원했던 분야는 예술활동이었으며, 그 다음으로 소수인종에 관련된 행사 및 단체 후원, 교육후원, 스포츠팀 후원, 자선단체 후원 순으로 나타났다.³⁾ 영국의 경우 1980년대와 1990년대에 담배회사들이 광고 및 판매촉진 활동으로 지출한 비용은 한 해 100백만 파운드에 넘었으며, 담배 광고와 판매촉진에 관한 법률(Tobacco Advertising and Promotion Bill)에 따라 광고행위가 금지되기 이전인 2001년의 경우 Formula One 카레이싱에 후원한 금액만 70백만 파운드에 달하는 것으로 추정된다. 캐나다의 경우 1989년부터 시행된 ‘담배생산조정법(Tobacco Products Control Act)에서 모든 형태의 직접적인 광고행위(텔레비전, 라디오 등을 이용한 광고)를 금지하면서 담배회사의 광고활동이 중단되기에 이르렀다. 그러나 담배회사의 브랜드 이름을 이용한 후원은 금지되지만 담배회사 자체의 이름을 이용한 후원활동은 금지되지 않음으로써 이에 담배회사들은 텔레비전이나 라디오, 인쇄물 등을 이용하여 행했던 광고를 후원활동으로 대치시키게 되었다. 그리하여 전통적으로 스포츠 행사나 예술활동, 문화행사 등을 후원하는 행위는 담배회

사들이 자사의 브랜드 인지도를 제고하고, 소비를 촉진시킬 수 있는 좋은 광고 수단으로 인지되고 있는 상황이다. 이처럼 해외 각 국에서는 담배광고에 대한 규제가 꾸준히 강화되어 왔고, 이에 따라 담배회사들은 기업 이미지 광고, 사회공헌활동, 각종 문화마케팅 활동 등 간접적 형태의 마케팅, 홍보 수단에 점점 더 많은 노력을 기울이고 있다.

3. 국내외 담배 광고, 판매촉진, 후원활동 규제 현황

국내에서는 국민건강증진법과 담배사업법을 통해 담배 광고, 판매촉진 및 후원활동을 어느 정도 허용하는 제한조치를 시행하고 있다. 현재 담배에 관한 광고, 판매촉진 및 후원활동에 대한 규제는 구체적으로 국민건강증진법 제 9조 제 1항 및 동법 시행령 제 14조와 담배사업법 제 25조 제 2항 및 동법 시행령 제 9조를 통해 이루어지고 있다. 국민건강증진법시행령 제 14조 제 1항이 허용하고 있는 담배 광고 방법으로는 네 가지 종류인데, 구체적인 내용은 표 1에 제시하였다.

우리나라 담배 광고와 담배 판매 촉진에 대한 규제는 타 국가에 비해 엄격한 수준이다. 그러나 담배 광고 내용에 대한 규제가 구체적이지 않기 때문에 광고에서 단순제품정보만을 제시하지 않고 청소년층, 여성층, 젊은층에게 어필

1) 조형오, 문영숙, 서미경, 윤강제, 「담배회사의 프로모션활동과 사회공헌활동이 공중의 흡연 및 금연정책에 대한 인식과 언론매체환경에 미치는 영향 고찰」 보건사회연구원 건강증진정책사업 보고서, 2007.
2) 담배회사 보건복지부 제출 비공식 자료(2008)

3) Rosenberg, N. M., Siegal, M. 「The Use of Corporate Sponsorship as a Tobacco Marketing Tool」 Social and Behavioral Science Department, Boston University School of Public Health, 2001.

표 1. 우리나라 담배 광고, 판매촉진, 후원활동 규제 관련 국내법 현황

구분	규제내용		
제한조치	(국민건강증진법 제9조 동법시행령 제14조, 담배사업법 제25조 동법시행령 제9조)		
		허용	금지
	지정 소매인	영업소 내부에서 표시판, 스티커, 포스터에 의한 광고	영업소 외부에서 그 광고물이 보이게 전시 또는 부착하는 것
	잡지광고	품종군별(브랜드별)로 연간 60회 이내에서 1회당 2쪽 이내로 광고	여성 또는 청소년을 대상으로 하는 잡지에서 광고 금지
후원행위	담배사업자가 행사를 후원하는 행위를 허용	담배 사업자의 명칭을 사용하는 것 외의 제품광고를 하지 못하게 함. 여성 또는 청소년을 대상으로 하는 후원행위 금지	
광고내용 규제	국제선의 항공기 및 여객선 기타 보건복지부령(재정경제부령)이 정하는 장소에서 행하는 광고를 허용 (국민건강증진법시행령 제14조3항, 담배사업법시행령 제9조3항) 광고가 흡연자에게 담배의 품명·종류 및 특징을 알리는 정도를 넘지 않아야 함, 비흡연자에게 직접 또는 간접적으로 흡연을 권장 또는 유도하거나 여성 또는 청소년의 인물을 묘사하여서는 안됨, 흡연경고문구의 내용 및 취지에 반하는 내용 또는 형태이어서는 안됨		
판매촉진 및 후원에 대한 경고문구	(국민건강증진법 제8조, 동법시행령 제12조; 담배사업법 제25조, 동법시행령 제9조의2) 소매인이 영업소에 부착하는 스티커 또는 포스터에 의한 광고와 잡지광고에만 경고문구를 표기하도록 함		
직·간접적 유인책 사용제한	(국민건강증진법시행령 제14조3항; 담배사업법시행령 제9조3항) 비흡연자에게 직접 혹은 간접적으로 흡연을 권장 또는 유도하는 것을 금지		
매스미디어를 통한 광고금지	(국민건강증진법시행령 제14조1항의2; 담배사업법시행령 제9조1항의2) 품종군별로 연간 60회이내(1회당 2쪽이내)에서 잡지에 광고를 게재하는 행위 허용		
담배후원 금지 또는 제한	(국민건강증진법시행령 제14조1항의3; 담배사업법시행령 제9조1항의3) 사회 문화 음악 체육 등의 행사를 후원하는 행위 허용		
초국경적 광고	(국민건강증진법시행령 제14조; 담배사업법시행령 제9조) 품종군별로 연간 60회 이내(1회당 2쪽 이내)에서 잡지(외국정기간행물 포함)에 광고를 게재하는 행위 허용		

할 수 있는 디자인과 이미지를 사용하고 있는 실정이다. 최근 매체환경의 다변화로 인하여 다양한 판촉방식이 등장하고 있으며, 후원경로에 있어서도 직접후원뿐만 아니라 독자 법인을 설립하여 후원하는 방식, 제 3의 기관을 통한 간접 후원 방식 등 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 따라서 이들 광고, 판촉, 후원행위의 범위와 운영방식을 충분히 파악한 뒤, 규제의 범위와

수준에 대한 체계적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

해외의 경우 WHO 보고서에 의하면, 거의 모든 국가에서 TV, 라디오 등 전파매체에서의 담배 광고를 금지하고 있는데 이는 전파매체의 파급효과가 크기 때문이다.⁴⁾ 잡지, 신문 등의 인쇄매체 광고는 대부분 금지하고 있으나, 전국잡지의 경우 명시적으로 규제하는 경우가 드문 것으

로 나타났다. 게시판 및 실외광고는 대부분 국가에서 금지하고 있는데, 이는 담배 광고가 청소년 등 다양한 계층에 무차별적으로 노출되기 때문이다. 인터넷 광고는 우리나라, 인도, 브라질 등 일부 국가에서만 금지하고 많은 국가에서는 이에 대한 구체적인 금지조항이 없는 상황이다. 판매점 광고의 경우 몇몇 국가에서 금지하고 있으나, 타 매체 광고에 비해서 아직까지 규제가 약하다. 담배회사의 기업광고 규제는 별도로 명시되어 있지 않으며, 이는 각 국가의 법 해석상 적용 여부에 따라 달라질 것으로 보인다.

판매촉진활동과 관련해서는 견본 제공, 가격 인하 등 직접판촉은 대부분 국가에서 금지하고 있는데, 이는 담배 구매 유발효과가 크기 때문이다. 브랜드 제휴, 공유, 확산, 라이선싱과 같은 간접판촉의 경우도 많은 국가에서 금지하고 있는데, 이는 담배 브랜드를 타 제품군으로 확산 시킴으로써 담배제품에 대한 인지도를 높일 수 있기 때문이다. TV나 영화에서의 담배제품 묘사와 같은 PPL은 영국을 비롯하여, 프랑스, 이탈리아, 러시아, 인도 등 일부 국가에서 금지하고 있으나 대부분 국가에서는 이에 대한 명시적인 규제조항이 없는 상황이다. 많은 국가에서는 이벤트 후원에 대한 금지를 명시화하고 있으나, 사회공헌활동, 지역커뮤니티 활동과 같은 다양한 분야의 후원활동에 대한 포괄적인 규제는 거의 없는 상황이라고 할 수 있다.

4. 담배 광고, 판매촉진, 후원활동 규제에 대한 FCTC 표준권고안과 국내법 현황

담배 광고, 판매촉진, 후원활동과 관련한 FCTC의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, FCTC 제13조 4항 (a)에서는 허위·오도·기만적이거나, 제품의 특성, 건강에 대한 영향, 위험성 또는 배출물에 관한 잘못된 인상을 조장할 개연성이 있는 방법을 사용하여 담배제품을 홍보하는 모든 유형의 광고·판매촉진 및 후원을 금지하고 있다. 둘째, FCTC 제13조 4항 (b)에서는 모든 담배 광고를 비롯하여 판매촉진 및 후원에 대해서도 경구문구를 포함시키도록 요구하고 있다. 셋째, FCTC 제13조 4항 (d)에서는 담배 광고, 판매촉진, 후원에 대한 담배사업자의 지출비용을 정부, 일반인, 협약의 당사자 총회에 공개하도록 요구하고 있다. 넷째, FCTC 제13조 4항 (e)에서는 라디오, 텔레비전, 인쇄매체 및 인터넷에서의 담배 광고, 판매촉진 및 후원을 금지 또는 제한하도록 하고 있다. 다섯째, FCTC 제13조 7항에서는 인터넷 혹은 외국 잡지에서의 담배 광고와 같이 타국에서 제작되어 국경을 넘어 자국으로 전파되는 초국경적 광고, 판매촉진, 후원에 대해 자국과 동일한 규제를 할 수 있도록 하고 있다.

이를 입법화하기 위한 분과회의가 2007년 헬싱키, 2008년 뉴델리에서 두 차례 개최되었으며, 담배 광고, 판매촉진, 후원활동 규제에 관한 표준 권고안이 수립되었는데, 그 주요 내용 및 국내법 현황은 다음과 같다.

4) WHO, 「WHO REPORT ON THE GLOBAL TOBACCO EPIDEMIC」 2008.

1) 포괄적 금지

광고, 판매촉진과 후원활동에 대한 포괄적 금지는 다음의 사항을 포함한다.

- 예외없는 모든 형태의 광고, 판매촉진, 후원활동
- 직접적 및 간접적 광고, 판매촉진, 후원활동
- 촉진 의도를 가진 행위 및 촉진 효과를 유발하거나 유발할 개연성이 있는 행위
- 담배 제품 및 담배 소비
- 영리적 맥락에서의 상업적 커뮤니케이션, 권고안 및 행위
- 담배 브랜드의 광고 및 판매촉진 활동과 모든 형태의 기업 판매촉진 활동
- 전통적인 매체(텔레비전, 인쇄매체, 라디오) 및 모든 형태의 매체(인터넷, 영화, 핸드폰, 새로운 테크놀로지)

현행 국내법에서는 담배 광고, 판매촉진, 그리고 후원행위를 부분적으로 허용함으로써 포괄적 금지가 아닌 제한적 금지가 이루어지고 있는 상황이라고 할 수 있다. 따라서 향후 담배 광고, 판매촉진, 후원활동에 대한 효율적인 규제가 이루어지기 위해서는 직접적 및 간접적 광고, 판매촉진, 후원행위, 판매촉진의도를 가진 행위 및 판매촉진효과를 유발하거나 유발할 개연성이 있는 행위, 담배제품 및 담배소비, 영리적 맥락에서의 상업적 커뮤니케이션, 권고안 및 행위, 담배 브랜드의 광고 및 판매촉진 활동과 모든 형태의 기업 판매촉진 활동, 그리고 전통적 매체 및 모든 형태의 매체를 포함하는 포괄적 금지 법안이 수립되어야 할 것이다.

2) 소매점 판매와 진열

- 구매 시점의 담배 제품의 진열 및 가시성은 광고 및 판매촉진 요건을 갖추므로 금지되어야 한다.
- 자판기는 광고 및 판매촉진의 수단이므로 금지되어야 한다.

현행 국내법에서는 소매점에서의 담배 진열이나 담배 광고 및 판매촉진활동의 많은 부분을 허용하고 있다. 그러나 소매점에서 담배를 가시적으로 진열하거나 담배 광고 및 판매촉진활동을 허용토록 하는 것은 특히 청소년들을 흡연으로 유혹할 가능성이 있다는 점에서 이에 대한 규제는 반드시 필요하다. 따라서 FCTC 권고안이 제시하는 것처럼, 소매점에서의 담배제품을 진열하거나 보이도록 배치하는 것은 광고 및 판매촉진에 해당하므로 향후 이를 금지토록 하는 법 규정이 신설되어야 할 것이다.

3) 포장 및 제품 표시

- 포장 및 제품 디자인은 광고와 판매촉진의 중요한 요소이다. 단순 포장의 의무화는 포장을 통한 광고 또는 판매촉진의 효과를 방지할 수 있다. 담뱃갑, 담배개비, 기타 담배 제품은 어떠한 광고나 판매촉진 내용을 담고 있어서는 안 되며, 이는 제품을 매력적으로 보이게 하는 디자인 요소를 포함한다.

현행법에서는 담배제품의 포장 및 디자인을 규제하는 법 규정이 존재하지 않음으로써 이에 대한 규제가 이루어지고 있지 않은 상황이라고 할 수 있다. 포장 및 제품 디자인은 광고와 판매

촉진의 중요한 요소라는 점에서 담배 제품이 어떠한 광고나 판매촉진 내용을 담거나 제품을 매력적으로 보이게 하는 디자인 요소를 포함하는 것을 금지하는 내용의 법 규정이 향후 신설되어야 할 것이다.

4) 인터넷 판매

- 담배 제품의 인터넷 판매는 본질적으로 담배 광고 및 판매촉진 기능을 하기 때문에 금지되어야 한다.

현행법에서는 우편판매와 전자거래의 방법으로 담배를 판매하는 것을 금지하고 있다(담배사업법 제12조 제3항). 따라서 이와 관련해서는 향후 별도의 금지 법안의 수립이 불필요할 것으로 판단된다.

5) 브랜드 확장 및 브랜드 제휴 (제품의 다양화)

- 브랜드 확장 및 브랜드 제휴는 담배 광고 및 판매촉진의 수단임으로 당사국들은 이를 금지하여야 한다. 현행 국내법에서는 이와 관련된 별도 법 규정이 없다. 따라서 향후 담배 브랜드를 다른 제품으로 확장시키거나 다른 제품과 제휴하는 활동에 대해서 이를 금지하도록 하는 별도의 법 규정을 신설해야 할 것이다.

6) 기업의 사회적 책임

- 담배회사가 사회적 책임성을 갖춘 공익적

목적을 위하여 기타 다른 주체에 기부하는 행위는 후원활동의 한 형태로서 각 당사국들은 이를 금지하여야 한다. 담배 산업체가 그들의 사회적으로 책임성 있는 경영 활동에 대한 퍼블리시티를 할 경우 이는 광고 및 판매촉진에 해당되므로 금지하여야 한다.

기업의 사회적 책임과 관련하여, 현행법에서는 담배회사가 여성 및 청소년을 대상으로 한 후원행위를 제외한 모든 사회, 문화, 예술, 스포츠 활동에 대해서 담배브랜드 명칭이 아닌 담배 회사의 명칭을 사용하는 한에서 후원을 허용함으로써(국민건강증진법 제 14조 제1항 제3호) 후원활동에 대한 규제가 제한적인 수준에서만 이루어지고 있는 상황이다. 따라서 향후 국내법에서는 여성 및 청소년을 대상으로 한 후원행위를 비롯한 일체의 후원행위를 금지하는 것은 물론이거니와, 이러한 활동을 전담하는 조직을 직접 소유하거나 운영하는 것을 금지하도록 법 규정을 보완할 필요가 있다.

7) 적법한 표현의 자유

- 담배 광고, 판매촉진, 후원활동에 대한 포괄적인 금지 실행이 적법한 형태의 표현수단까지 금지 할 이유는 없는 바, 보도기능적, 예술적, 학술적 표현 또는 적법한 사회적, 정치적 의견 등이 이에 해당한다. 그렇지만 당사국들은 담배 제품 및 담배 소비를 촉진시키는 보도, 예술 표현, 학술 표현, 사회적, 정치적 비평에 대해서는 금지 방안을 강구하여야 한다.

현행 국내법에는 담배 제품 및 담배 소비를 촉진시키는 보도, 예술표현, 학술표현, 사회적, 정치적 비평에 대해서 금지하는 법 규정이 없는 상황이다. 따라서 향후 이에 대한 명시적 법 규정을 별도로 수립하여, 적절한 표현의 자유 하에서 행해지지만, 담배 제품 및 담배소비를 촉진시키는 어떠한 보도, 예술표현, 학술표현, 사회적, 정치적 비평에 대해서도 이를 금지시켜야 할 것이다.

8) 오락매체에서의 담배묘사

- 당사국들은 오락매체에서의 담배 묘사에 관하여 특별 방안을 강구하여야 하는 바, 이들매체에서 담배 묘사에 따른 어떠한 대가성도 없었음을 입증하게 하고, 식별 가능한 담배 브랜드나 이미지의 사용을 금지하고, 담배 묘사 시 금연 광고 게재 및 등급제나 분류제도를 도입하게 하는 등의 요건을 포함한다.

현행 국내법에는 이에 대한 명시적 법 규정이 존재하지 않는 상황이다. 따라서 향후에는 FCTC 권고안이 제시하는 바와 같이 오락매체에서 담배 묘사가 이루어지는 경우 담배 묘사에 따른 어떠한 대가성도 없었음을 입증하게 하거나, 식별 가능한 담배 브랜드나 이미지의 사용을 금지하게 하거나, 담배 묘사 시 금연광고를 게재하거나 등급제나 분류제도를 도입하는 등 관련 법 규정을 신설해야 할 것이다.

9) 담배 거래 범위 내의 커뮤니케이션

- 담배 사업자 간 커뮤니케이션을 허용하기 위한 목적으로 담배 광고, 판매촉진, 스폰서의 포괄적 금지에 예외 조항을 들 경우에는 이의 규정 및 적용을 엄격하게 하여야 한다.

현행법에서는 이와 관련된 법 규정이 없는 실정이다. 따라서 향후 별도의 명시적인 법 규정을 신설하여 담배 광고, 판매촉진, 후원행위에 대한 포괄적 금지의 예외로서 담배 사업자 간 커뮤니케이션에 대한 규정을 명확하게 해야 할 것이다.

10) 포괄적 금지와 관련된 헌법적 원칙

- 당사국들은 FCTC에 의한 금지에 해당되지 않는 담배 광고, 판매촉진, 후원활동에 대하여 제 13조 4항의 요건을 이행하여야 한다. 이러한 요건은 다음과 같다. 즉, 거짓, 오도, 기만 또는 잘못된 인식을 초래할 수 있는 수단에 의한 담배 제품의 촉진 활동은 모두 금지하여야 하며, 건강 또는 기타 적절한 경고 및 메시지를 의무화하여야 하고, 담배회사가 관여하는 모든 형태의 광고, 판매촉진, 후원활동에 대한 활동을 당국에 정기적으로 공개하여야 한다.

이와 관련하여 현행 국내법에는 담배갑 및 광고에 담배의 유해성이 명시된 경고문구를 표시하게 한다(담배사업법 제 25조)는 규정만이 존재하고 있을 뿐 그 외의 요건과 관련해서는 별도의 관련법이 존재하지 않는 상황이다. 따라

서 향후에는 FCTC 권고안이 금지하지 않는 담배 광고, 판매촉진, 후원활동이 갖추어야 할 요건과 관련하여 별도의 명시적 조항을 신설해야 할 것으로 보인다.

11) 자국 영토로부터 비롯되는 국가 간의 광고, 판매촉진, 후원행위 및 자국 영토로 들어오는 초국경 광고, 판매촉진, 후원활동

- 당사국들은 담배 광고, 판매촉진, 후원활동에 대한 포괄적 금지 또는 규제를 실행함에 있어서, 자국영토에서 비롯되는 국가 간 담배 광고, 판매촉진, 후원활동에 대하여 자국 내 담배 광고, 판매촉진, 후원활동과 동일한 방식으로 금지하거나 규제하여야 한다.

- 당사국들은 자국 영토로 들어오는 국가 간 담배 광고, 판매촉진, 후원활동을 제한하거나 규제하기 위한 적절한 조치를 취함에 있어서, 자국 영토로 들어오는 이들이 협약 당사국이거나 비당사국이거나 상관없이 주권을 행사하여야 한다. 경우에는 따라서는 협약에 이와 관련한 효과적인 조치들을 명시할 필요가 있다.

담배회사의 초국경 광고, 판매촉진, 후원행위와 관련하여, 현행법에서는 보건복지부령이나 재정경제부령이 정하는 판매부수 이하로 국내에서 판매되는 외국정기간행물로서 외국문자로만 쓰여져 있는 잡지인 경우에는 광고게재의 제한을 받지 않는 것으로 규정함으로써(국민건강증진법 시행령 제14조 제1항 제2호 단서; 담배사업법시행령 제9조 제1항 제2호 단서) 초국경

적 광고, 판매촉진, 후원행위에 국내법이 동일하게 적용되고 있지 않은 상황이다. 따라서 향후 담배회사의 초국경 광고, 판매촉진, 후원활동과 관련하여 FCTC 권고안에 근거하여 법규정의 수정 및 별도 법 규정의 신설이 요구된다.

12) 책임 범위를 갖는 책임 주체

담배 광고, 판매촉진, 후원활동의 주체들은 폭넓게 정의되어야 하며, 이들 주체의 귀책에 대한 판단은 각 주체의 역할에 따라서 결정되어야 한다.

- 1차적 책임은 담배 광고, 판매촉진, 후원활동의 실행자에게 있으며 이는 일반적으로 담배제조업자, 도매 유통상, 수입업자, 소매상인, 대리인 및 관련 업체에 해당된다.

- 이들 광고, 판매촉진, 후원활동 매체의 콘텐츠를 제작하거나 유포하는 개인 또는 단체는 규제하여야 하는데, 이는 그들이 제작, 유포하는 콘텐츠의 광고, 판매촉진, 후원활동 금지를 포함한다.

- 개인 또는 단체(예: 이벤트 기획자, 스포츠 종사자 및 유명인)가 담배 광고, 판매촉진, 스폰서십에 관여하는 것을 금지하여야 한다.

- 특정 의무조항(예: 콘텐츠 삭제의무)이 다른 조직에도 적용되어야 하는 바, 아날로그 매체 또는 디지털 매체에 상관없이 해당 콘텐츠가 담배 광고, 판매촉진, 후원활동에 해당됨을 통지받은 후에는 이러한 의무조항의 구속력이 발생한다.

현행법에서는 담배 광고, 판매촉진, 후원활동

에 있어 책임 주체를 명시한 법 규정이 존재하지 않는 상황이다. 따라서 FCTC 권고안이 제시하는 것처럼, 광고, 판매촉진, 후원행위의 실행자, 광고, 판매촉진, 후원행위 매체의 콘텐츠를 제작하거나 유포하는 개인 또는 단체, 담배 광고, 판매촉진, 후원행위에 관여하는 개인 또는 단체 등 책임비중에 따라 책임주체를 명시하는 법 규정이 신설되어야 할 것으로 보인다.

13) 자국 내 담배 광고, 판매촉진, 후원행위 법안의 실행에 따른 제재, 감시, 집행과 사법적 접근

- 당사국들은 효과적이고 비례적이며 충분한 수준의 제재조치를 도입하고 적용하여야 한다. 당사국들은 유능하고 독자적인 규제 기관을 지정하여 감시하고 법을 집행하도록 하며, 필요한 권한과 자원을 부여하여야 한다. 시민단체는 법의 감시와 집행과정에 참여하여야 하며 사법적 접근권을 보장받아야 한다. 현행 국내법에서는 이에 대한 명시적 법 규정이 없으므로 별도의 명시적 법 규정 신설이 필요할 것으로 보인다.

14) 공공교육과 지역 주민의 경각심 고취 및 국제적 협력

- 당사국들은 사회 전 분야에서 담배 광고, 판매촉진, 후원활동에 대한 공중의 경각심

을 촉진시키고 강화하여야 한다. 이는 강제적 사안이라기보다는 권장사항으로써 구체적 내용을 법규적으로 명시하기보다는 포괄적 의무로서 명시하는 것이 필요하다고 본다.

이상에서 본 바와 같이 상당수의 관련 법규정 내용이 명확하지 않거나 아예 관련 존재하지 않는 것을 알 수 있다. 따라서 FCTC 권고안에 따라서 법적 규제가 이루어질 수 있도록 기존 법을 대폭 수정 및 보완하여야 할 것으로 보인다. 하지만 법규정이 구체적이지 못하거나 담배회사와 성급하게 협약을 맺는 경우, 오히려 담배회사의 은밀하고 간접적인 마케팅활동을 합법화시켜주는 부작용이 유발될 수 있다는 점에서, 법 수정 및 보완 시 담배회사의 광고, 판매촉진, 및 후원활동과 관련하여 다양한 편법이 이용되지 못하도록 구체적이며, 다양한 경우의 수가 고려되어야 할 것이다.

5. 담배 광고, 판매촉진, 후원활동 규제 법안의 정책홍보 방안

정책홍보의 목적은 정책과 관련된 이해관계자 집단의 파악, 다양한 이해관계자집단에게 차별화된 정보 제공, 국민의 이해와 동의 획득, 지지자 및 후원집단의 획득, 입법기관의 지지 기반 확보, 사회통합 및 국민통합 분위기 조성에 있다.⁵⁾ 그러므로 담배 규제 정책의 수립과정에 있어서 정책홍보는 반드시 수반되어야 할

활동이다.

첫째, 정책홍보는 담배 광고, 판매촉진, 후원활동에 대한 규제 법안을 추진할 경우 그 법이 어떤 집단에게 영향을 미치게 될 것이며, 그로 인해 각 집단들이 취하게 될 입장과 시각이 무엇인지를 사전에 파악토록 함으로써 법안 추진과정에서의 장애물을 예측하고 준비할 수 있도록 해준다.

둘째, 담배 광고, 판매촉진, 후원활동에 대한 규제 법안을 추진하는 데 있어서 담배 회사의 광고, 판매촉진, 후원활동에 대한 규제가 왜 필요한지, 그 정당성은 어디에 있는지, 추진하는 법안의 구체적인 내용이 무엇인지 등 상세한 정보를 각각의 차별화된 공중 집단에게 제공함으로써 이들로부터 법안에 대한 이해와 협조 및 지지를 획득할 수 있는 기반을 마련할 수 있어야 한다. 담배규제와 관련하여 다양한 이해관계자가 존재하며, 이들의 협조 없이는 법안 추진이 원활히 이루어지기 어렵다. 따라서 국민의 이해와 이해 관련자 집단의 협조를 이끌어 내는 것은 정책 홍보의 중요한 측면이다.

셋째, 담배 광고, 판매촉진, 후원활동 규제 법안을 지지하고 후원하는 집단에는 어떤 집단이 있는지를 파악하고, 우선적으로 이들로부터 법제정의 정당성과 필요성에 대한 이해와 지지를 획득함으로써 법 추진의 기반을 확보하고, 이들이 법 추진의 윤활유 역할을 할 수 있도록 충분한 정보제공을 해야 할 것이다. 이들은 사회적 분위기와 여론을 조성시킬 수 있을 뿐 아니라 반대집단과의 갈등에 효과적으로 대처할 수 있도록 하여준다.

넷째, 담배 광고, 판매촉진, 후원활동 규제 법

안 수립과 관련하여 정책홍보는 법안에 대한 입법기관의 지지기반을 확보하여 이에 대한 법 제정이 이루어질 수 있도록 하기 위해서도 필요하다. 따라서 입법과정에 관여하는 정부 고위 관료나 국회의원들과의 직·간접적인 커뮤니케이션을 통해 담배 광고, 판매촉진, 후원활동 규제의 필요성과 정당성을 제시해 줄 수 있는 다양한 관련 정보들을 제공하고, 이들의 관심과 지지를 이끌어냄으로써 입법을 위한 지지세력은 물론 법제정의 기반을 마련할 수 있을 것이다. 다음은 구체적인 정책 홍보 방안의 내용이다.

1) 담배 규제에 대한 사회적 프레임의 전환

지금까지 담배 규제는 주로 담배가격 인상이나 금연구역 지정 등 정부가 흡연자를 규제하기 위한 차원에서 이루어짐으로써 담배 규제 이슈가 주로 국민 대 정부의 대립 프레임 속에서 형성되어 왔다. 그러나 이러한 대립 프레임은 정부와 국민을 적대적인 관계로 놓음으로써 해당 규제정책이 실시되는 데 있어 많은 어려움을 초래해 왔다. 그러나 담배회사의 담배 광고, 판매촉진, 후원활동에 대한 규제는 그 규제의 대상이 담배회사 및 담배 산업 종사자라는 점에서 정부 대 담배회사 간의 대립구도로 형성될 가능성이 있어 정부 대 국민간의 대립구도를 형성시키지는 않겠지만, 국민들이 이를 자칫 정부와 담배회사 간의 이해관계로 오인함으로써 이에 대한 관심과 관여가 배제될 가능성이 있다. 따라서 담배 광고, 판매촉진, 후원활동에 대한 규제 법안을 추진하는 데 있어서 담배회사의 기만적, 비윤리적 마케팅 활동을 폭

5) 신호창·이두원 행정PR론, 이화여자대학교출판부.

로함으로써 정부 대 담배회사간의 대립구도로 이끌기 보다는 좀 더 근본적인 차원에서 국민 대 담배회사간의 대립 프레임으로 가져가는 것이 담배 규제 이슈의 본질을 이해시키고 담배 규제에 대한 범사회적 여론을 조성하는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

2) 인적 네트워크 강화

담배 광고, 판매촉진, 후원활동 규제 법안에 대한 적극적인 지지를 이끌어내기 위해서는 기존의 담배 규제를 지지하는 사람들에게 입법과정과 진행에 대해서 잘 알려주고 그들이 이 과정에 지속적으로 관여할 수 있도록 해야 하며, 더불어 이들 지지자들 간의 네트워크를 활성화 시켜야 한다. 담배사업자들의 경우 직접적 이해 당사자이므로 적극적인 조직화가 이루어질 가능성이 높지만, 일반 공중의 경우 직접적인 이해관계가 형성되지 않기 때문에 소극적 방관자에 머물 가능성이 높다. 따라서 청소년, 대학생, 일반 국민, 여성층 등 다양한 계층의 금연운동 네트워크가 강화되어야 하며, 시민단체, 의료집단, 전문가 집단, 기업체, 언론매체 등 다양한 단체의 참여를 유도하려는 노력도 행해져야 할 것이다. 특히 청소년의 경우 담배의 폐해로부터 보호하여야 한다는 사회적 공감대가 강하게 형성되어 있으므로, 청소년을 전면에 내세울 수 있는 홍보전략을 활용하는 것이 효과적일 것으로 보인다. 외국의 사례에서도 청소년들의 자발적인 조직화를 측면에서 지원함으로써 사회적 여론을 조성하는 효과가 높게 나타났다는 점에서 청소년을 매개로 한 인적 네트워크의 강화는

담배 규제에 대한 사회적 지지를 끌어내는데 효과적이라 판단된다.

3) 담배회사의 비윤리적, 기만적 마케팅 활동에 대한 비판 인식 확산

금연캠페인의 경우 아직까지 흡연행위를 흡연자 개인의 문제로 접근하는 경향이 강하기 때문에 담배회사는 이러한 흡연의 논쟁으로부터 상대적으로 자유로운 입장에 놓여있는 상황이다. 담배회사의 마케팅 활동은 금연 캠페인의 노력을 상쇄하는 효과가 있기 때문에 담배회사의 비윤리적 마케팅 활동을 견제하고 고발하는 캠페인을 향후 금연캠페인과 함께 병행하여 전개할 필요가 있을 것으로 보인다. 이미 외국의 경우에는 담배회사의 비윤리성과 기만성을 폭로하는 광고 및 매체 보도가 활발히 이루어지고 있으며, 담배회사의 공격적인 마케팅 활동을 압박하고 강력한 규제정책을 입안하는데 매우 효과적인 것으로 나타나고 있다.

4) 입법가들의 관여와 지지 확보

담배 광고, 판매촉진, 후원활동에 대한 규제 법안을 지지해줄 입법가들은 누구인지를 파악하여 이들을 법안 추진과정에 관여시키도록 하는 것은 법제정의 중요한 동력이 된다. 일반적으로 입법부 내에서 다수 정당에 속하고, 담배 규제에 대한 관심이 높으며, 개인적인 차원에서 담배 규제를 주도적으로 지지하는 사람들과 호의적인 관계에 있고, 법안을 강력하게 주장할 수 있어야 하며, 입법절차와 전략에 능숙하며,

위원회 의장과 같이 리더십을 가진 위치에 있는 입법가가 가장 바람직하다. 그러나 실제로 이러한 조건들을 모두 갖춘 입법가를 찾기는 어려우므로 주어진 조건에서 판단하는 것이 필요하다.

대체로 투표를 통해서 당선된 입법가들은 비즈니스 상의 이익집단이건, 시민사회의 영향력 있는 목소리이건 아니면 많은 개별 시민이건, 강력한 이익집단의 요구에 응해야 할 압력을 느끼게 된다. 이러한 점에서 담배 규제 법안을 지지하는 많은 개인과 단체는 입법가들에게 영향력을 행사할 수 있는 주요 소스가 된다고 할 수 있다. 그러나 압력을 통해서 입법가들에게 영향을 행사하는 것은 효과적이지 않으며, 가장 효과적인 커뮤니케이션 방법은 바로 믿을 수 있고 유용한 정보를 제공하는 것이다. 즉, 추진하고자 하는 법안이 무엇이며, 그러한 법안을 지지하는 근거는 무엇이며, 법안이 사람들에게 어떤 영향을 미치게 될 것인지, 그리고 입법을 위한 전략과 전술에 대한 정보 등을 입법가들에게 제공하는 것이다. 따라서 입법, 행정 관련 담당자들을 대상으로 토론회나 공청회 등을 열어, 추진하고자 하는 법안에 대해 정확하고 정직한 정보를 제공하는 것은 이들의 법안에 대한 지지는 물론이거니와 의사결정에 중요한 영향을 미칠 수 있다.

5) 포괄적 금연정책 홍보를 위한 캠페인 전개

FCTC가 제시한 권고안에 따른 포괄적 규제는 당연히 담배회사 및 담배산업 종사자들의 반발을 일으킬 것이며, 이를 극복하기 위해서는 매우 우호적인 여론 공감대가 조성되어야 한다. 따라서 정책 홍보는 필수적인데, 이때 각 정책에 대한 개별적 홍보는 비용도 많이 들고, 공중의 주의를 분산되므로 그 효과가 떨어질 것으로 우려된다. 이보다는 포괄적인 금연 정책 홍보 캠페인을 전개하는 것이 더 효과적일 것으로 보인다. 금연정책 홍보는 첫째, 장기적 차원에서 로드맵을 작성하고 이에 따라서 단계적으로 캠페인 목표를 수립하여 전개하는 것이 필요하며, 둘째, 표적 대상층 별로 각기 적합한 매체 수단을 개발하되 전체적 차원에서 반드시 통합 운영되어야 하며, 셋째, 중앙단위와 지자체 단위, 민간 단위 간 상호 연계성을 고려하여 전략을 수립하도록 하여야 하며, 넷째, 인적 네트워크의 구축 및 활성화를 위하여 다양한 이벤트, 홍보 아이템 등이 지원되어야 할 것이다. 