

세계적 추세: 담뱃갑 경고이미지

Worldwide Trend: Pictorial Health Warnings on Cigarette Packages

이성규 Center for Tobacco Control Research and Education, University of California San Francisco

1. 서론

캐나다암협회(Canadian Cancer Society)는 2012년 10월 “담뱃갑 경고메시지: 국제 비교 보고서(Cigarette package health warnings: International status report)¹⁾”를 발표했다. 이 보고서의 주요내용은 전세계 198개국의 담뱃갑 경고메시지를 비교해 국가별 순위를 발표한 것이다. 평가 항목은 경고이미지 도입 여부, 경고 문구 혹은 경고이미지의 면적, 그리고 최소 면적을 법으로 규정하는지 여부 등이었고, 비교 결과 우리나라는 198개국 중 일본, 중국, 베트남, 방글라데쉬, 캄보디아, 우간다 등과 공동 97위를 기록했다.

2013년 2월 현재, 세계보건기구(World

Health Organization: WHO) 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control: FCTC)에 서명한 국가는 총 176개국에 이른다. 이들 당사국들(Parties to the FCTC)은 흡연으로 인한 질병으로부터 인류의 건강을 보호하기 위해 개발된 각종 조치들을 국내법화하여 충실히 이행해야 할 의무를 가진다. FCTC가 2005년에 발효된 이후, FCTC 조항들의 효과적인 이행을 위해 당사국들은 해마다 총회를 개최함으로써 조항별 세부 이행 가이드라인을 개발하기 시작하였고, 2008년 FCTC 제 11조, “담뱃갑 포장 및 라벨링²⁾” 관련 세부 가이드라인이 완성되었다.

FCTC 제 11조는 “모든 담배제품의 포장에 흡연의 위험성을 알리는 경고메시지를 반드시 부착해야하고, 경고메시지의 크기는 담뱃갑 전

1) Canadian Cancer Society(2012). Cigarettes Package Health Warnings: International Status Report, 3rd. ed., October 2012.

2) WHO TIF(2008). Guidelines for implementation of Article 11 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control(Packaging and labelling of tobacco products). (링크: http://www.who.int/fctc/guidelines/article_11.pdf, 방문일: 2013년 1월 10일)

체 면적의 50% 이상을 차지해야 한다.”고 권고하고 있다. 또한 경고문구 대신 경고이미지를 삽입하도록 권고하고 있다. 경고이미지 혹은 문구에 사용되는 언어는 반드시 당사국의 자국어로 작성되어야 한다. 경고문구 혹은 경고이미지는 여러 종류가 일정한 간격을 두고 변경되도록 권고하고 있고, 일반 담배 뿐 아니라 모든 종류의 담배제품, 예컨대, 시거, 씹는 담배, 물담배 등에도 경고메시지를 삽입하도록 규정하고 있다. 건강위해 메시지 뿐 아니라 금연으로 야기되는 경제적 가치에 대한 메시지, 예컨대 “Quit, save money”와 같은 표현도 금연효과를 증가시킬 수 있다고 권고하고 있다. FCTC 제 11조에는 담뱃갑 포장에 타르, 니코틴 등 담배연기 속 위해물질에 대한 정보도 공개하도록 규정하고 있고, 더불어서 소비자도 하여금 오해를 불러일으킬 수 있는 표현들, 예컨대, “라이트”, “마일드” 등의 용어를 담배 포장에 사용하지 못하도록 권고하고 있다.

FCTC 제 11조는 FCTC 비준 후 3년 이내에 국내법으로 이행되도록 규정되어 있다. 우리나라는 지난 2005년에 FCTC 당사국이 되었고, 그 결과 FCTC의 모든 조항과 조치들을 성실히 이행해야 할 의무를 가진다. 제 11조는 담배로 인한 피해로부터 국민의 건강을 보호하기 위해 시급히 시행되어야 할 우선순위가 높은 조치 중 하나이다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 FCTC 비준 후 8년이 지난 지금도 제 11조를 제대로 이행하지 못하고 있는 실정이다. 본문에서는 효

과적인 담뱃갑 경고메시지, 그리고 국제사회에서 대세적 흐름으로 자리잡은 담뱃갑 경고이미지에 관한 국가별 도입 현황에 대해 소개할 것이다.

2. 본론

1) 효과적인 경고메시지

담뱃갑에 경고문구 혹은 이미지를 삽입하는 것은 흡연에 관한 정보를 흡연자뿐 아니라 그 주변인들에게까지 전달하는 방법 중 비용 대비 효과가 가장 높다고 할 수 있다. 담뱃갑 경고메시지는 모든 흡연자에게 반드시 노출될 수 있다. 하루에 한 갑을 흡연하는 사람은 담뱃갑에 부착된 경고메시지에 하루 20번 노출되는 것이고, 이는 연간 7300회 이상 노출되는 것이다. 흡연자뿐 아니라 흡연자 주변의 가족, 동료, 친구, 자녀 등에게도 경고메시지는 자연스럽게 전달될 수 있기 때문에 흡연의 부작용과 위험성에 대한 정보를 널리 전달하기에는 좋은 방법으로 평가 받고 있다³⁾.

효과적인 담뱃갑 경고메시지는 흡연으로 인한 건강상 피해에 대한 인식을 높여 줌으로써 금연 및 흡연예방을 유도할 수 있다. 하지만 경고메시지의 효과를 극대화 하기 위해서는 많은 노력이 뒷따라야 한다. 그 이유는 경고메시지에 일정기간 노출되면 흡연자는 동일한 메시지에

3) Campaign for Tobacco-Free Kids(2012). Tobacco warning labels: Evidence of effectiveness. (링크: <http://www.tobaccofreekids.org/research/factsheets/pdf/0325.pdf>, 방문일: 2013년 1월 20일)

위험을 느끼지 못하기 때문이다. 이러한 배경에서 FCTC 제 11조는 경고메시지를 주기적으로 변경하도록 권고하고 있는 것이다. 담뱃갑 경고 메시지는 보건 전문가들에 의해서 개발되거나 결정될 수 있다. 하지만 그 비용은 담배회사들이 부담해야 한다. 이러한 측면만으로도 담뱃갑 경고메시지는 활용도가 높은 금연정책이라고 할 수 있다.

이미 전세계 많은 국가들이 금연정책 강화 수단으로 담뱃갑 경고메시지에 초점을 맞추고 있다. 그리고 이러한 움직임에 담배회사들은 적극적으로 대응하고 있다. 그들은 상표권, 기업활동자유 등 다양한 논리로 담뱃갑 경고메시지 강화정책에 반대하고 있지만, 이러한 상황에서 담배회사가 담뱃갑을 얼마나 중요한 마케팅 수단으로 생각하고 있는지를 엿볼 수 있는 것이다. 이미 많은 국가들이 담배제품 광고를 금지하고 있기 때문에 담배회사로서는 담뱃갑 포장이 담배제품 광고를 위한 마지막 수단이 되는 셈이다.

(1) 크기가 커질수록 효과도 상승

FCTC 제 11조 이행 가이드라인은 담뱃갑 경고메시지의 효과를 높이기 위해서는 그 크기를 확대할 것을 권고하고 있다. 가능한 담뱃갑 전체 면적의 50% 이상을 경고문구 혹은 이미지로 덮도록 권고하고 있다. 더 큰 경고메시지란 더 잘 보인다는 것을 의미하는 것이고, 담뱃갑

을 보게 되는 흡연자 혹은 비흡연자들은 담뱃갑의 디자인보다는 경고메시지에 더 눈길이 가게 되는 것을 의미하는 것이다. 담뱃갑 면적 중 더 많은 면적을 경고메시지로 활용할 수 있다면 더 큰 크기의 글자를 사용해서 메시지를 전달할 수 있거나, 더 많은 정보를 추가할 수 있는 것이다. 이보다 더 중요한 것은 많은 면적을 경고메시지에 할당하게 되면 그만큼 담배회사 제품이 홍보할 수 있는 기회가 줄어들게 되는 것이다.

(2) 이미지는 단어 수십 개를 대신한다

흡연의 위험성을 이미지로 표현한 경고 이미지는 경고문구보다 그 효과가 더 뛰어나다는 것은 선행연구를 통해 이미 잘 알려져 있다⁴⁾. 사진 혹은 이미지는 한번에 수십 개의 단어를 표현할 수도 있다. 또한 이미지는 상대적으로 이해력이 부족해 경고문구가 직접적으로 와 닿지 않는 사람들에게도 쉽게 핵심적인 내용을 전달할 수도 있다. 특히 최근, 해외노동자, 혹은 이주자들이 우리나라에도 많아지고 있는 만큼 한글로 작성된 담뱃갑 경고문구는 이들에게는 전혀 이해할 수 없는 단어일 수도 있다. FCTC에서 경고문구의 언어는 자국어 사용을 규정하고 있는 만큼 이주자, 해외노동자들을 위해서 경고문구를 영어 등 다른 언어로 표기한다는 것은 문제가 있다. 즉, 이러한 문제의 해결방법은 경고 이미지를 도입하는 방법 외에는 다른 방법이 없다

4) Thrasher JF, Rousu MC, Hammond D, Navarro A, Corrigan JR(2011). Estimating the impact of pictorial health warnings and "plain" cigarette packaging: evidence from experimental auctions among adult smokers in the United States. Health Policy, 102(1), pp.41~8.

고 할 수 있다. 이미 전세계 60개국 이상이 담뱃갑에 경고문구 대신 경고이미지를 도입하고 있다. 이러한 국가들의 경험과 노력을 근거로 우리나라 역시 더욱 적극적으로 경고이미지 도입을 추진해야 할 것이다.

2) 담뱃갑 경고이미지 국가별 도입 현황 (2012년 10월 현재)

담뱃갑 경고메시지로 이미지를 도입하고 있는 국가들은 아래 <표 1>과 같다. 국가명 옆 연

표 1. 담뱃갑 경고이미지를 도입하고 있는 63개국(도입 연도순; 2012년 10월 현재)

순위	국가명	도입연도 및 변경연도	순위	국가명	도입연도 및 변경연도	순위	국가명	도입연도 및 변경연도
1	캐나다	2001:2012	22	페루	2009:2011	43	온두라스	2012
2	브라질	2002:2004:2009	23	지부티	2009	44	마다가스카	2012:2013
3	싱가포르	2004:2006:2013	24	모리셔스	2009	45	덴마크	2012
4	태국	2005:2007:2010	25	인도	2009:2011:2013	46	에콰도르	2012
5	베네수엘라	2005:2009	26	케이만군도	2009	47	아르헨티나	2012
6	요르단	2006:2013	27	라트비아	2010	48	바레인	2012
7	호주 ¹⁾	2006:2012	28	파키스탄	2010	49	쿠웨이트	2012
8	우루과이	2006:2008:2009:2010:2012	29	스위스 ⁴⁾	2010	50	오만	2012
9	파나마	2006:2009:2010:2012	30	리히텐슈타인 ⁵⁾	2010	51	카타르	2012
10	벨기에	2006:2011	31	몽골	2010	52	사우디아라비아	2012
11	칠레 ²⁾	Every year since 2006	32	콜롬비아	2010:2011:2012	53	아랍에미리트	2012
12	홍콩	2007	33	터키	2010	54	미국 ⁶⁾	2012
13	뉴질랜드 ³⁾	2008	34	멕시코	2010:2011:2012	55	헝가리	2012
14	루마니아	2008	35	노르웨이	2011	56	나이지리아	2012
15	영국	2008	36	몰타	2011	57	스리랑카	2013
16	이집트	2008:2010:2012	37	프랑스	2011	58	마카오	2013
17	브루나이	2008:2012	38	건지	2011	59	아이슬란드	2013
18	쿡제도	2008	39	스페인	2011	60	아일랜드	2013
19	이란	2009	40	볼리비아	211	61	러시아	2013
20	말레이시아	2009	41	저지	2012	62	카자흐스탄	2013
21	대만	2009	42	우크라이나	2012	63	세이셸제도	2013

주: 1) 호주: 각각 7개의 경고이미지로 구성된 2개의 경고이미지 세트 중 1년에 한번씩 교체하며 사용하고 있음. 2006에 경고이미지를 처음 도입했고 2012년에 교체했음. 또한 세계 최초로 담뱃갑 규제화 포장(Plain packaging)을 도입함.

2) 칠레: 단 하나의 경고이미지를 1년간 모든 담뱃갑에 동일하게 사용하고 있음. 2006년 이후 매년 경고이미지를 변경하고 있음.

3) 뉴질랜드: 2개의 경고이미지 세트 중 1년에 한번씩 교체하며 사용하고 있음.

4) 스위스: 3개의 경고이미지 세트 중 2년에 한번씩 교체하며 사용하고 있음.

5) 리히텐슈타인: 3개의 경고이미지 세트 중 2년에 한번씩 교체하며 사용하고 있음.

6) 미국: 2011년 6월 22일 FDA에서 담뱃갑 앞면과 뒷면 모두 50%의 면적에 경고이미지를 부착하는 것을 발표했고, 2012년 9월 22일 시행을 입법예고했음. 하지만 담배회사들과의 법적소송으로 인해 현재까지 시행이 유보된 상태임.

자료: Canadian Cancer Society(2012), Cigarettes Package Health Warnings: International Status Report, 3rd. ed., October 2012.

도는 담뱃갑 경고이미지 최초 도입년도와 이미 지 크기 및 내용을 변경한 연도를 의미한다.

WHO 지역별 담뱃갑 경고이미지 도입 현황 은 <표 2>에서 보여주고 있다. 유럽, 아메리카,

중동지역과 비교해 아시아와 아프리카지역의 담뱃갑 경고이미지 도입 노력은 상대적으로 부 족한 상태다.

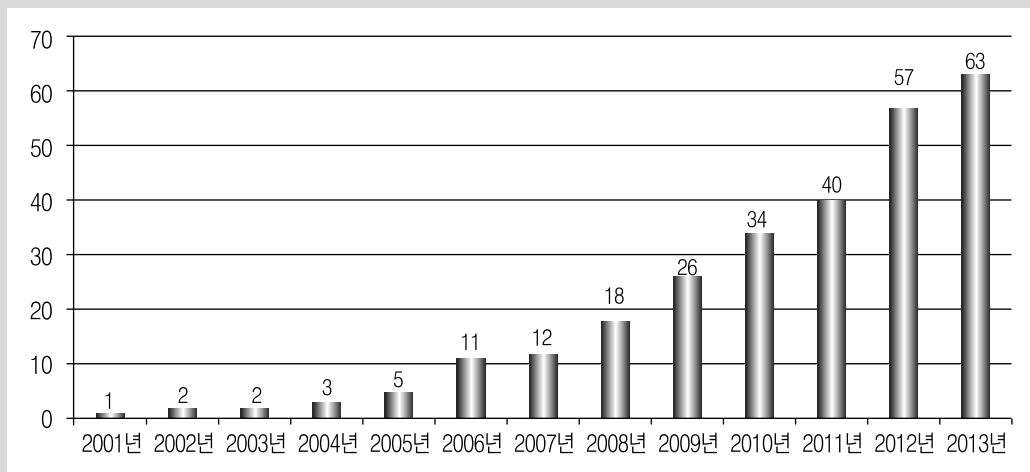
다음의 [그림 1]은 지난 2001년부터 담뱃갑

표 2. WHO 지역별 담뱃갑 경고이미지 도입 현황

4개국	아프리카 지역(AFRO)	20개국	유럽 지역(EURO)
	마다가스카, 모리셔스, 나이지리아, 세이셸제도		벨기에, 덴마크, 프랑스, 건지, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 저지, 카자흐스탄, 라트비아, 리히텐슈타인, 몰타, 노르웨이, 루마니아, 러시아, 스페인, 스위스, 터키, 우크라이나, 영국
15개국	아메리카 지역(AMRO)	3개국	동남아시아 지역(SEARO)
	아리헨티나, 볼리비아, 브라질, 캐나다, 케이만군도, 칠레, 콜롬비아, 에콰도르, 온두라스, 멕시코, 파나마, 페루, 미국, 우루과이, 베네수엘라		인도, 스리랑카, 태국
11개국	중동 지역(EMRO)	10개국	서태평양 지역(WPRO)
	바레인, 자부티, 이집트, 이란, 요르단, 쿠웨이트, 오만, 파키스탄, 카타르, 사우디아라비아, 아랍에미레이트		호주, 브루나이, 쿡제도, 홍콩(중국), 마카오(중국), 말레이시아, 몽골, 뉴질랜드, 싱가포르, 대만(중국)

자료: Canadian Cancer Society(2012). Cigarettes Package Health Warnings: International Status Report, 3rd. ed., October 2012.

그림 1. 담뱃갑 경고이미지 도입 국가 증가 추이(2001년~)



자료: Canadian Cancer Society(2012). Cigarettes Package Health Warnings: International Status Report, 3rd. ed., October 2012.

경고이미지를 도입한 국가의 증가 추이를 보여 주고 있다. 2005년 FCTC가 발효된 이후 담뱃갑 경고이미지를 도입하는 국가들이 빠르게 증가하고 있다.

담뱃갑 경고이미지의 크기별 국가순위는 <표 3>에서 정리하고 있다. 순위는 담뱃갑 앞면과 뒷면 각각의 경고이미지 크기의 평균값으로 결정됐다. [그림 2]는 <표 3>에 나열된 국가들의 실제 담뱃갑 경고이미지를 정리하고 있다. 경고이미지 도입을 시행하지 않고 있는 중국, 일본, 우리나라의 담뱃갑 이미지도 비교를 위해 추가하였다.

3. 결론

지난해 4월 보건복지부는 국민건강증진법 개정을 통해 담뱃갑에 경고이미지 부착을 의무화했다. 기존 담뱃갑 면적의 30% 크기로 경고문구를 표기하는 것 대신 크기는 50% 이상으로 확대하고 경고이미지를 부착하도록 한 것이다.

과거에도 이러한 노력은 있었다. 17대, 18대 국회에서 담뱃갑에 경고이미지를 도입하는 것에 대한 의원 발의가 있었으나 모두 논의가 중단되었다. 현 19대 국회에서는 현재까지 경고이미지 도입에 대한 의원 발의가 없는 상태다.

이러한 상황에서 본론에서 다룬 담뱃갑 경고이미지 도입에 관한 국제사회의 대세적 흐름은 국내 담뱃갑 경고이미지 도입을 위한 중요한 동기부여가 될 뿐 아니라 경고이미지 도입의 중요성을 뒷받침 해주는 근거자료가 될 것이다. 여전히 국내에서는 담뱃갑 경고이미지 도입의 금연 혹은 흡연예방 효과에 대한 의문이 제기되는 만큼 경고이미지와 관련된 해외 연구 사례 및 결과를 잘 정리할 뿐 아니라 국내에서도 타당한 연구방법을 이용한 관련 연구가 실시되어야 할 것이다.

더불어서, 보건복지부는 법개정을 통해 제도를 도입하는 것에만 초점을 맞추는 것보다 제도 시행을 위한 현실적인 준비를 서둘러야 한다. 예를 들면, 경고이미지의 내용, 이미지와 함께 사용될 경고문구 내용 등에 대한 구체적인 연구

표 3. 국가별 담뱃갑 경고이미지 크기 비교(1~13위)

순위	국가명	평균크기	앞면/뒷면	순위	국가명	평균크기	앞면/뒷면
1	호주	82.5%	75/90	8	에콰도르	60%	60/60
2	우루과이	80%	80/80	8	뉴질랜드	60%	30/90
2	스리랑카	80%	80/80	10	벨기에	56%	48/63
4	브루나이	75%	75/75	10	스위스	56%	48/63
4	캐나다	75%	75/75	12	태국	55%	55/55
6	모리셔스	65%	60/70	13	터키	54%	65/43
6	멕시코	65%	30/100				

자료: Canadian Cancer Society(2012). Cigarettes Package Health Warnings: International Status Report, 3rd ed., October 2012.

그림 2. 담뱃갑 경고이미지 크기 상위 13위 국가들의 실제 경고이미지

<p>호주</p>	<p>우루과이</p>	<p>스리랑카</p>	<p>브루나이</p>	<p>캐나다</p>	<p>모리셔스</p>
<p>멕시코</p>	<p>에콰도르</p>	<p>뉴질랜드</p>	<p>벨기에</p>	<p>스위스</p>	<p>태국</p>
<p>터키</p>			<p>비교: 중국</p>	<p>비교: 일본</p>	<p>비교: 한국</p>

자료: Canadian Cancer Society(2012). Cigarettes Package Health Warnings: International Status Report, 3rd. ed., October 2012.

를 기획하고 지원해야 할 것이다. 호주의 담뱃갑 규제화 포장법(Plain Packaging Law)의 경우 정부의 입법 준비와 동시에 담배규제 전문가들은 규제화 포장의 디자인, 색상, 그리고 상표표기 방법 등 세밀한 부분을 결정하고 준비했다. 효과적인 담뱃갑 경고이미지는 국민들이 처한 사회·경제적 환경 및 정서 등에 의해서 달라질 수 있다. 즉, 다른 국가에서 사용하는 경고이미지를 국내에 그대로 적용하는 것은 비효과적일 수 있다는 것이다. 이런 배경에서 우리 국민들이 어떤 이미지, 혹은 어떤 경고문구 등에 가장 위협을 느끼고, 흡연보다는 금연을 선택하게 될 것인지를 심도 깊게 고려하고 연구해야 할 것이

다. FTC 제 11조가 담고 있는 구체적인 조항 및 권고사항을 근거로 체계적인 준비가 필요한 상황이다.

보건복지부는 지난해 11월 WHO FCTC 당사국 총회 개최를 계기로 금연정책 강화를 다짐했다. 하지만 정부부처간 갈등, 담배사업법으로 인해 다짐을 실천하기는 많은 어려움이 예상된다. 그렇지만 강력한 담배규제정책 도입은 이미 세계적 대세인만큼, 세계 10대 경제대국의 위상에 걸맞게 금연정책도 혁신적으로 발전시켜 나가야 할 것이다. **보건복지**