

한국에서의 담뭏갑 경고그림 도입과정 분석연구: 국회 보건복지위 회의록 분석을 중심으로

황지은 · 조성일

서울대학교 보건대학원

Introduction Process of the Tobacco Graphic Health Warning Law in Korea: Analysis on the National Assembly Minutes

Ji-eun Hwang, Sung-il Cho

Graduate School of Public Health, Seoul National University, Seoul, Korea

Graphic health warning on the tobacco product package is a cost-effective tobacco control policy to convey information on harmful effect of tobacco use to health, and it is known not only to motivate smokers to quit but also to deter adolescents from start smoking. In case of Korea, amendments to National Health Promotion Act requiring implementation of graphic health warning had been submitted 13 times, from 2002 to May 2015. In May 2015, the amendment had been approved by the National Assembly and it enters into force on December 23, 2016. This research analyzed the discussions from Health and Welfare Committee of the National Assembly during the implementation of the graphic health warning in order to study decision making process of legislators. Study found that there was a shift from a general opposition on implementing graphic health warning at first to a harsh conflict over relaxation of the regulation once discussing the implementation in earnest. Particularly, while the group supporting the implementation of the graphic health warning or opposing relaxation advocated the amendment with scientific and knowledge-based evidences including the World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control, the group opposing the adoption of the amendment itself or suggesting relaxation tended to defend their position with empathy on smokers or tobacco industries.

Keywords: Tobacco control policy; Graphic health warning; Decision making process

서론

세계적으로 담배 광고·판촉·후원 규제가 강화되는 상황에서 담뭏갑 포장은 마지막 남은 담배회사의 마케팅 수단으로 알려져 있다[1]. 특히 제품의 포장은 중요한 마케팅 전략의 하나로 브랜드 아이덴티티(brand identity)를 확립하게 하고 판매시점(point of sale)에서의 판매를 확대시키는 주요 원천으로 알려져 있어 그 중요성은 우리가 생각하는 것보다 크다[2-6]. 효과적인 담뭏갑 경고그림은 흡연으로 유발되는 건강 위해 정보를 전달하는 비용 효과적인 담배 규제정책의 일환으로 흡연자의 금연을 유도하는 것은 물론 비흡연

자 특히 청소년의 흡연 시작을 억제하는 역할을 하는 것으로 보고 되고 있다[7]. 특히 단순히 경고 문구보다는 그림과 함께 표기하는 것이 더욱 효과적이다[8]. 즉 그림을 통해 흡연의 폐해 및 금연의 이점에 대한 정보를 습득하게 된다는 것이다. 그림의 사용은 담배제품의 건강 경고효과를 높이는데 효과적이고 흡연자의 이목과 주의를 이끌고 유지하는 역할을 한다[9,10]. 특히 교육수준이 낮은 집단에 더욱 효과적으로 작용하는 것으로 알려져 있다[11].

담뭏갑 경고그림의 도입 의무는 World Health Organization (WHO) 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control, FCTC)에서 시작된다[12]. 동 협약 제11조는 50% 이상의

Correspondence to: Sung-il Cho

Graduate School of Public Health, Seoul National University, 1 Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul 08826, Korea

Tel: +82-2-880-2717, Fax: +82-2-743-8240, E-mail: scho@snu.ac.kr

Received: September 26, 2016 / Revised: November 26, 2016 /

Accepted after revision: December 14, 2016

© Korean Academy of Health Policy and Management

© This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License

(<http://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.

경고면적과 경고그림 도입을 권고하고 있으며 당사국에게 협약 채택 3년 이내에 해당 사항을 이행할 의무를 부여하고 있다. 또한 2008년 FCTC 제3차 총회에서 채택된 제11조 가이드라인에서는 담배포장이 소비자를 현혹시키고 판촉의 효과가 있으므로 담뱃갑을 통한 광고효과를 방지하기 위해 무(無)광고 포장(plain package)을 도입할 것을 제시하고 있다[13]. 단순포장이 의무화되기 전까지는 담배제품이 매력적으로 보이게 하는 디자인 요소를 최대한 규제할 것을 권고하고 있다.

2014년 캐나다 암협회(Canadian Cancer Society)가 발표한 자료에 따르면 2001년 캐나다를 시작으로 2014년 기준 전 세계 77개 국가에서 경고그림을 도입하고 있고 2016년에는 전 세계 101개 국가에서 도입 또는 도입 예정이다[14,15]. 2016년에 5월 유럽연합(European Union) 회원국이 모두 경고그림을 도입하게 되었고 최근에는 남아프리카공화국, 케냐, 몰도바 등의 국가까지 도입을 논의하고 있어 앞으로 경고그림을 도입하는 국가는 더욱 증가할 것으로 예상된다[14,16].

우리나라의 경우 WHO의 권고로 경고문구 표기를 1976년부터 시작되었고 1986년부터 담배전매법에 의해 표기가 의무화되었다[17]. 1개의 경고문구는 이후 수와 내용이 강화되어 현재는 담배사업법, 국민건강증진법, 청소년보호법에 의거 총 6종류의 경고문구가 담뱃갑 앞면, 뒷면, 옆면에 표기되며 오도문구나 가향물질 또한 표기할 수 없다[18-21]. 반면 담뱃갑 경고그림 도입을 요구하는 국민건강증진법 개정안은 2002년 이후 꾸준히 제기되었음에도 불구하고 2015년에서야 국회를 통과하게 되었고 그 결과 2016년에서야 도입하게 된다. 담뱃갑 경고그림은 이미 국외 연구를 통해 효과가 입증된 정책임에도 불구하고 개정안이 수차례 국회에 제출되었으나 통과가 되지 않았다는 것은 해당 제도 도입 자체에 대해 반대가 많았다는 것을 시사한다. 실제 법률안은 정부에 대한 비판과 반대, 전문성에 근거한 반대가 높을수록 통과될 확률이 낮아지는 것으로 알려져 있다[22].

정책과정에서 국회의원의 역할은 법안과 예산의 최종 심사와 결정자로서 그 역할이 크기 때문에 국회의원의 의사결정에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위한 연구는 중요하다[23]. 이를 위해서 국회의원들의 정책결정과정에서의 행태와 어떠한 의사결정을 했는지를 알 수 있는 회의록의 분석을 실시하고 있는데 이는 의제에 대한 담론은 스스로의 생각이나 의견을 대변한다는 점에서 이를 분석한다면 의사결정에 대한 구체적인 시사점을 얻을 수 있기 때문이다.

따라서 본 연구의 목적은 담배규제정책 변화와 담뱃갑 경고그림 도입과 관련된 국회 회의록 내용을 중심으로 담뱃갑 경고그림 도입과정 속 입법결정자들의 견해를 분석하고자 하는 것이다. 결국 담뱃갑 경고그림 도입과정을 통해 우리나라 담배규제정책 추진에서의 중점 사항, 해결 논리를 개발하는 데 있다.

방 법

1. 자료 수집

국회 의안정보시스템 홈페이지(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)를 통해 1995년부터 2016년까지, 즉 15대 국회에서부터 19대 국회에 제출되었던 국민건강증진법 제·개정안을 수집하였다. 해당 홈페이지에서 의안 검색조건을 제15대에서 제19대로 설정하고 의안명을 ‘국민건강증진법’으로 검색했다. 15대 국회부터 18회 국회에 제출된 의안 수집기간은 2013년 7월 9일부터 22일까지 수집하였다. 이후 19대 국회에 제출된 의안 수집기간은 총 3차례에 걸쳐 수집하였는데 1차 수집은 2014년 12월, 2차 수집은 2015년 6월, 3차 수집은 2016년 5월에 수집하였다. 검색 후, 의안번호별 의안 접수정보에서 제안일자, 제안자, 의안 원문, 제안이유 및 주요 내용을 확인하고 각 발의된 제·개정안별로 함께 수록되어 있는 정보(소관의 심사정보, 소관의 회의정보, 관련위 심사정보, 법사위 회의정보, 본회의 심사정보)도 확인하였으며 소관위 심사보고서, 검토보고서, 소관위 회의록, 관련위 문서, 법사위 검토보고서·회의록을 각각 열람·저장하였다.

2. 자료 분석

수집된 의안 원문을 모두 열람하여 각 의안번호별 제안 내용을 확인하고 담배규제정책을 ‘MPOWER’에 따라 분류하였다. MPOWER는 각 국가들이 WHO FCTC를 현실적이고 실제적으로 조치할 수 있도록 지원하는 6가지 실행규칙을 의미한다[24]. MPOWER는 흡연실태와 담배규제정책의 모니터링(M: monitor tobacco use and prevention policies), 담배연기로부터의 보호(P: protect from tobacco smoke), 금연지원서비스 제공(O: offer help to quit tobacco use), 흡연의 위험성에 대한 경고(W: warn about the dangers of tobacco), 담배 광고·후원·판촉의 규제(E: enforce bans on tobacco advertising promotion and sponsorship), 담뱃세의 인상(R: raise taxes on tobacco)으로 구성된다.

각 회의록은 회의록 제목, 회의일시 및 회의장소 정보는 물론 해당 의사 일정과 심사안건 목록을 수록하고 있다. 회의록은 개의 시 각 작성으로 시작되며 위원장의 회의 개의 선언 후 해당 소관위, 법사위, 본회의에서 발의된 모든 내용이 기록되어 있다. 해당 연구에서는 경고그림 제정부터 최근 국회 통과까지 수집된 회의록 가운데 ‘담뱃갑 경고그림’ 도입 논의 시 발의된 내용을 모두 발췌하였다. 회의록 내용은 발언자별 한 문장씩 분류해 발언량을 측정하였고 각 문장의 주요 키워드를 발췌해 분류하였다.

결 과

1. 국민건강증진법 제·개정 동향

국민건강증진법은 ‘국민의 생활수준 향상에 따라 급성감염병의

발생은 줄어들고 있으나 식생활 변화·운동부족·흡연·음주 등으로 인하여 만성퇴행질환이 증가하고 있어 보건정책의 방향을 보건 교육·영양개선·건강생활실천 등 사전 예방적 사업으로 전환하여 국민건강증진을 도모하기 위한 목적으로 1994년 11월 11일 정부안이 국회에 제출되었다. 1994년 12월 16일 ‘제170회 국회(정기회) 제 19차 본회의’ 심의를 거쳐 수정 가결된 해당 정부안은 1995년 1월 5일 정식으로 공포되었다.

국회에 제출된 법안은 의원발의, 위원회 제안, 정부제출 3건으로 구분되는데, 15대 1,951건, 16대 2,507건, 17대 7,489건, 18대 13,913건, 19대 18,735건으로 나타났다. 국민건강증진법이 제정된 이래로

보건복지위원회에 접수된 법안은 15대 227건, 16대 254건, 17대 686건, 18대 1,615건, 19대 1,996건으로 해마다 증가하였다(Table 1). 접수된 법안 가운데 가결된 경우는 15대 98건, 16대 86건, 17대 145건, 18대 134건, 19대 239건으로 그 비중은 43.2%, 33.9%, 21.1%, 8.3%, 12.0%로 나타나 회기별 의안 접수건수는 증가하였으나 처리율은 감소하는 추세이다가 최근에 소폭 증가했다.

보건복지위원회에 접수된 법안 가운데 국민건강증진법은 제15대 회기부터 제19대까지 총 192건이 제출되었다(Table 2). 15대 회기부터 19대 회기까지 국민건강증진법 개정안은 의원발의가 가장 많고 위원회 제안 및 정부 제출은 비슷한 수준으로 나타났다. 국민

Table 1. Result of the bill receipt and processing at Health and Welfare Committee by session (unit: number)

Session	Receipt	Process	Status of processed bill									
			Reflected into the bill			Not reflected into the bill						
			Total	As original	As amended	Total	Rejected	Altered but disposed	Disposed	Withdrawn	Returned	Others
The 15th National Assembly (1996-2000)	227	227	98	72	26	129	-	97	30	2	-	-
The 16th National Assembly (2000-2004)	254	254	86	46	40	168	-	82	78	8	-	-
The 17th National Assembly (2004-2008)	686	686	145	78	67	541	1	204	323	13	-	-
The 18th National Assembly (2008-2012)	1,615	1,615	134	103	31	1,481	-	428	1,026	27	-	-
The 19th National Assembly (2012-2016)	1,996	1,996	239	178	61	1,757	1	584	1,145	11	-	16

Table 2. Amendments to the National Health Promotion Law submitted by session and proposer (unit: number)

Session	Category	Legislator	Chairman	Government	Total
The 15th National Assembly (1996-2000)	National Health Promotion Act	4	1	0	5
		4	1	0	5
The 16th National Assembly (2000-2004)	National Health Promotion Act	9	1	0	10
	Tobacco Control Policy	7	1	0	8
The 17th National Assembly (2004-2008)	National Health Promotion Act	23	2	3	28
	Tobacco Control Policy	14	2	3	19
The 18th National Assembly (2008-2012)	National Health Promotion Act	60	3	2	65
	Tobacco Control Policy	31	2	1	34
The 19th National Assembly (2012-2016)	National Health Promotion Act	75	6	3	84
	Tobacco Control Policy	35	4	1	40

Table 3. Amendments to National Health Promotion Law reflecting the MPOWER

MPOWER	Major policies	No.* (%)
Total		133 (100.0)
M: monitoring tobacco use and prevention policies	Tobacco surveillance systems, studies	1 (0.8)
P: protecting people from tobacco smoke	Smoke-free law	55 (41.4)
O: offering help to quit tobacco use	Cessation services	-
W: warning about the dangers of tobacco	Graphic health warning	12 (9.0)
	Text health warning	20 (15.0)
	Anti-tobacco advertising	2 (1.5)
E: enforcing bans on tobacco advertising promotion and sponsorship	Advertising, promotion, and sponsorship ban	8 (6.0)
R: raising tobacco taxes	Increase taxes	13 (9.8)
	Impose a duty on novel tobacco products	6 (4.5)
	Using National Health Promotion Fund	8 (6.0)
Others		9 (6.8)

*If one amendment contains more than one policies, each policy was counted.

Table 4. Amendments to National Health Promotion Act requiring graphic health warning implementation by National Assembly sessions

No.	Session	Receipt date	Proposer (party)	Result
1	16	2002-11-18	Geun-jin, Lee (Democratic)	Disposal
2		2003-9-25	Geun-jin, Lee (Democratic)	Disposal
3	17	2007-2-2	Jae-cheon, Choi (Uri)	Disposal
4		2007-10-2	Government	Disposal
5	18	2008-7-28	Myeong-su, Lee (Advancement Unification)	Disposal
6		2008-7-30	Hong-jun, An (Grand National)	Disposal
7		2008-11-10	Hyeon-hui, Jeon (United Democratic)	Disposal
8		2009-9-14	Hye-suk, Jeon (United Democratic)	Disposal
9	19	2012-9-17	Dae-sung, Moon (Saenuri)	Automatically submitted (311th National Assembly no. 6)
10		2013-1-10	Hong-jun, An (Saenuri)	Automatically submitted (313th Health and Welfare Committee of the National Assembly no. 2)
11		2013-3-18	Jae-won, Kim (Saenuri)	-
12		2014-9-22	Government	Adopted as amended
13		2015-5-6	Health and Welfare Committee chairman	Adopted as original

건강증진법 개정안 가운데 담배규제정책과 관련된 내용을 포함하고 있는 법안은 총 99건으로 전체 개정안의 51.6%를 차지하였다.

99건의 흡연예방 및 흡연을 감소를 위한 다양한 정책 강화 내용을 포함하고 있는데 MPOWER 가운데 P에 해당되는 금연구역과 연관된 개정안이 총 55건으로 전체의 41.4%를 차지해 가장 많았다. 그 밖에 담뱃갑 경고문구를 강화하는 개정안이 20건으로 많았고 경고그림 도입 13건(9.8%), 담뱃세 인상 12건(9.0%) 순으로 나타났다(Table 3).

경고그림 도입과 관련된 국민건강증진법 개정안은 2002년 제16대 국회에 처음 제출되었으며, 당시 새천년민주당 이(李) 국회의원이 대표발의하였다. 이후 회기별 개정안은 증가하였는데 제17대 2건, 제18대 4건, 제19대 총 5건 제출되었고 2015년 5월 보건복지위원장이 제안한 개정안이 원안 가결되어 처리되었다(Table 4).

2. 담뱃갑 경고그림 도입에 대한 국회의원 담론 분류

1) 담뱃갑 경고그림 도입 초창기 논의

국민건강증진법 제정 이후 해당 법 개정을 논의하는 과정에서 ‘담뱃갑 경고그림’이 최초로 언급된 적은 2002년 1월 7일 제226회 국회 제4차 전체회의였다. 해당 회의록 내용에 따르면 1995년 국민건강증진법 제정 당시부터 경고그림 도입에 대한 논의가 있었으나 논의과정에서 이 부분은 누락되고 최초의 국민건강증진법이 제정된 것을 확인할 수 있었다.

최초의 국민건강증진법에 흡연인구를 줄이기 위해서 그림을 넣자라고 이야기를 했었는데 그것이 이런저런 과정을 거치면서 그림이 빠졌습니다(제226회 제4차 보건복지위원회-2002년 1월 7일).

다만 이 문장 이외에는 별다른 언급은 없어 구체적으로 어떤 사유로 빠지게 되었는지 알 수 없고 향후의 이를 어떻게 다시 논의하

자고 했는지도 확인할 수 없었다. 이후 이(李) 국회의원(새천년민주당)이 경고그림 도입을 요구하는 국민건강증진법 개정안을 2002년 11월 11일 국회에 최초로 제출하였고 2003년 2월 14일에 개최된 제235회 제2차 보건복지위원회에 상정되었다. 이 회의가 개최될 당시에는 FCTC가 아직 채택되지 않은 상태였기 때문에 다수의 보건복지위원회 소속 국회의원들은 2003년 5월 공식적으로 채택된 이후 WHO 협약내용에 따라 도입 여부를 결정할 것을 요구하였고 본 안건은 그 시기까지 보류하기로 결정되었다.

현재 WHO의 담배규제기본협약에서 정부 간 회의가 2003년 2월에 예정되어 있다고 검토보고에 되어 있는데..... 2월까지의 정부 간에 최종적인 검토안이 나오고 5월이 되면 확정되기 때문에 경고그림을 넣을 것이냐, 안 넣을 것이냐 하는 것은 WHO에서 5월에 확정이 되니까 그때까지는 보류했으면 좋겠습니다..... 기본협약이 확정되면 거기에 따르는 것이 순리라고 봅니다(제236회 제2차 보건복지위원회-2003년 2월 14일).

이(李) 의원(새천년민주당)은 2003년 9월 25일 여·야 국회의원 100명의 서명을 받아 경고그림을 도입을 요구하는 국민건강증진법 개정안을 또다시 대표 발의하였고 해당 개정안은 제243회 제10차 보건복지위원회(2003년 11월 24일 개최)에 상정되어 제안 설명과 대체토론을 가졌다. 당시 이(李) 의원(새천년민주당)은 경고그림 도입은 WHO 제56차 세계보건총회에서 만장일치로 승인·채택된 FCTC의 내용 중에 포함된 사안임을 강조하며 우리나라가 Organization for Economic Cooperation and Development 가입국가 중 청소년 흡연을 1위라는 부끄러운 오명을 벗어나기 위해 반드시 필요한 입법이라고 강조하였다. 반면 이 개정안에 대해 박(朴) 국회의원(한나라당 소속)은 담뱃갑 경고그림 도입은 담배사업권을 침해할 가능성이 있음을 지적하고 디자인 변경에 따른 원가상승이

결국 소비자 본인 부담으로 전가될 수 있으므로 도입에 대한 신중한 검토가 있어야 한다고 주장하였다. 대체토론을 끝으로 당일 상정된 모든 안건은 소위원회에 회부해 심도 있는 검토 후 다시 전체 회의에 보고하기로 의결하였으나 이날 이후 논의상황은 회의록을 통해 확인할 수 없었다. 이로써 16대 국회에 제출된 경고그림 도입 안건은 모두 폐기 처리되었다.

2) 담뱃갑 경고그림 도입 논의 본격화

제16대 국회 이후부터 제18대 국회까지 경고그림 도입을 요구하는 국민건강증진법 개정안은 국회에 꾸준히 제출되었으나 17대, 18대 회기 회의록에서는 이와 관련된 내용을 발견되지 않았다.

이후 경고그림 도입은 제19대 국회에 와서야 다시 논의되었고 특히 ‘범(凡) 정부, 금연종합대책’을 계기로 본격적으로 추진되었다. 2014년 9월 11일 정부는 담배규제정책에 새로운 계기가 된 ‘범(凡) 정부, 금연종합대책’을 발표했다. 현재 세계 최고 수준의 성인 남성 흡연율을 감소시키고 이로 인한 피해를 줄이거나 보건복지부, 기획재정부, 안전행정부 합동으로 발표된 본 대책은 담뱃갑 인상, 강력한 비가가격정책, 금연치료 집중 지원 등의 내용을 포함하고 있었다. 특히 2004년 이후 10년째 동결된 담배가격 인상을 추진하겠다는 것이 핵심 내용이었고 WHO FCTC 비준국으로서 수년간 이행 의무를 다하지 못했던 다양한 비가가격정책도 동시에 추진하겠다는 계획도 포괄하고 있었는데 담뱃갑 경고그림 도입을 우선 도입과제로 제시하였다. 이에 정부는 곧바로 담배가격 인상 내용과 담뱃갑 경고그

림 도입을 의무화하는 국민건강증진법 개정안을 2014년 9월 22일 국회에 제출하였으나 이 개정안은 보건복지위원회에 상정될 당시에 경고그림 내용은 삭제된 채 담배가격 인상만 포함되어 있었고 결국 담배가격 인상만 2014년 12월 2일 국회 본회의를 통과하였다.

경고그림 도입을 위한 논의는 금연종합대책 발표 다음 해에 다시 시작되었다. 종합대책 이전에 문(文) 국회의원(새누리당), 안(安) 국회의원(새누리당), 김(金) 국회의원(새누리당)이 대표 발의한 총 3건의 개정안은 보건복지위원장이 제출한 국민건강증진법 개정안에 병합되어 진행되었다. 경고그림 도입에 관한 국회에서의 논의과정은 제331회 제3차 보건복지위원회 회의록(2015년 2월 26일), 제331회 제6차 법제사법위원회 회의록(2015년 3월 3일), 제332회 제1차 법제사법위원회 회의록(법안심사 제2 소위원회; 2015년 5월 1일), 제332회 제3차 법제사법위원회 회의록(2015년 5월 6일), 제333회 제3차 국회본회의 회의록(2015년 5월 29일)을 통해서만 확인 가능한데 보건복지위원회 전체회의와 본회의 전체회의 회의록에는 법안 상정과 통과내용만 수록되어 있어 해당 안건에 대한 국회의원의 담론을 분석할 수 없어 법사위 회의록에서만 분석할 수 있었다.

2015년 5월 1일 개최된 제332회 법제사법위원회 법안심사 제2 소위원회 회의에서 해당 안건에 대한 발언량은 총 438문장으로 나타났다(Table 5). 당시 소위원장 전(全) 국회의원(더불어민주당) 발언량이 가장 많았고 김(金) 국회의원(새누리당) 발언량이 그 다음으로 가장 많았다. 이어서 전문위원과 복지부 차관 순으로 발언량이

Table 5. Result of the National Assembly Legislation and Judiciary by Legislators' character and remarks

Family name	Position	Remarks (unit: sentence)			Party	Legislators' characters		
		332th NALJS no.1	332th NALJS no.3	Total		Local constituencies	Status at the 19th NA	Tendency on tobacco control policy
Ryu	Director of Bureau of Health Policy	3	-	3	-	-	-	-
Moon	Minister of Health and Welfare	-	8	8	-	-	-	-
Jang	Vice-minister of Health and Welfare	52	-	52	-	-	-	-
Sim	Professional advisor	56	-	56	-	-	-	-
Jeon	Chairman of NALJS	111	7	118	Democratic Party Integration	Sangnok-gu, Ansan, Gyeonggi	First	Neutral
Lee	Chairman of NALJS	-	16	16	Democratic Party Integration	Yuseong-gu, Daejeon	Third	Neutral
Kim	Legislator	68	6	74	Saenuri	Chuncheon-si, Gangwon	First	Negative
Seo	Legislator	-	6	6	Unified Progressive	Proportional representation	First	Positive
Seo	Legislator	34	1	35	Democratic Party Integration	Jungrang-gu, Seoul	First	Negative
Lee	Legislator	45	-	45	Saenuri	Mungyeong-si, Yecheon-gun, Gyeongsangbuk	Second	Negative
Lim	Legislator	45	5	50	Democratic Party Integration	Buk-gu, Gwangju	First	Negative
Hong	Legislator	24	-	24	Saenuri	Nam-gu, Incheon	Second	Positive
Total		438	49	487				

NA, National Assembly; NALJS, National Assembly Legislation and Judiciary Subcommittee.

많았다. 이어서 2015년 5월 6일에 개최된 법사위 전체회의에서는 소위원회에서 결정된 사항을 발언하였는데 발언량은 총 49문장으로 나타났으며 위원장에 이어 김(金) 국회의원(새누리당)과 서(徐) 국회의원의 발언량이 가장 많았다.

또한 당시 법사위에 참석한 의원은 19대 회기 당시 재선보다는 초선 의원이 많았고 담뱃갑 경고그림 도입제도의 완화 등 담배규제 정책에 대한 부정적 의견을 제시한 의원이 긍정적 성향의 의원보다 많은 것으로 조사되었다.

3) 경고그림과 혐오감

경고그림 도입에 대해 법사위 회의 당시 가장 많이 언급된 내용은 ‘혐오감’으로 경고그림 도입 자체보다는 정책의 완화를 위한 위원들의 토론이 이어졌다. 당시 법사위 회의에 참석한 위원들은 면적의 축소와 경고그림에 대한 표현수준을 법률로써 제한할 것을 제안하였는데 경고그림을 도입하되 이미지의 표현수준과 강도가 일정 수준을 초과하지 않도록 지나치게 혐오스럽지 않아야 한다는 단서조항이 법률에 반드시 포함되어야 한다고 주장하였다. 경고그림은 반드시 흡연과 직접적 연관되는 질병에 국한되어야 하며 이는 반드시 경각심을 강화하고 경고하는 수준으로 일정 수준의 혐오감으로 표현해 도를 지나치지 않아야 한다고 강조하였다.

그런데 그도를 넘지 말자.

일정한 혐오감은 괜찮다는 얘기 아니야? 지나친 혐오감이 안 된다니까.

그 효과를 거두는 것 이상으로 과하게, 과하게라는 것은 아까 말씀하신 대로 과학적으로 검증되지 않은 확대하는 것은 막는다는 얘지요.

이러한 제한이 필요한 것은 지나친 표현은 오히려 정책의 효과보다는 부작용을 일으킬 수 있기 때문이라고 설명하였다. 우선, 지나친 경고그림은 흡연자들의 최소한의 기본권을 침해하게 된다고 설명하였다. 경고그림은 흡연자의 인격권을 물론 행복추구권까지 침해하므로 흡연자에게 고통을 주는 수준의 경고그림 제작을 사전에 막기 위해 경고그림의 표현수준에 대한 기준이 필요하다고 주장하였다.

흥측하게 해 가지고 폐가 다 썩은 사진을 담배 피우는 사람한테 보라고 그러면 적어도 흡연자의 인격권을 침해한다 그렇게 봅니다..... 담배 피우는 사람한테 협박하듯이, 이것이 거의 협박 아니겠습니까? 그래서 적어도 흡연자의 인격권을 침해하지 않는 범위 안에서 하라든지 이런 단서는 반드시 필요하다고 생각합니다.

흡연자의 행복추구권을 침해했다.....사실 흡연자를 모독하는 것이고 적어도 담배 피우는 사람한테 너무 노골적으로 거의 협

박하다시피 하는 것은 권리침해다 그렇게 봅니다.

또한 흡연자들의 정신건강에도 악영향을 끼칠 수 있다는 의견도 제시되었다. 즉 경고그림 도입으로 매일 경고그림에 노출하게 되면 흡연자는 흡연에 대한 경각심을 느끼기보다는 화병 등으로 고통받게 되므로 제도의 완화가 필요하다고 설명하였다.

‘내가 그나마 이거라도 피면서 화라도 푸는데’ 이런 게 있는데 이런 분들한테 이 그림은 화병으로 갈 가능성도 좀 있는 것 같아요.....담배 피는 사람에게 고통을 주자는 얘기거든, 이것은.

흡연자뿐만 아니라 담배제조사를 위해서도 완화가 필요하다고 주장하였다. 현재 담배는 합법적인 제품으로 담배산업은 관련 법률에 따라 승인·제조·수집·판매되고 있는 고유의 산업임을 강조하였으며 경고그림이 고유권한인 표현의 자유를 침해하기 때문에 필요성은 인정되나 그 표현의 수준은 반드시 제한되어야 한다고 주장하였다.

담배를 이런 식으로 해 놓으면 완전히 한국의 담배산업을 망치는 게 되고.....담배제조자의 기본권을 침해하는지에 관한 것으로 생각이 됩니다.

개인이 운용하는 담뱃갑에다가 강제하는 것은 표현의 자유에 위반된다 그런 식의 논리를 폈습니다.....지나치게 심한 경우에는 표현의 자유문제도 있고.....

나아가 영업초 농가가 입게 될 피해를 염려하며 경고그림 도입 시 완화된 규정이 필요하다고 주장하였다.

있담배 생산농가 의견 그런 측면에서도 그것을 규제하는 것 자체는 옳지만 지나치게 큰 것은 곤란하다.....있담배 농가들의 생계안 이런 걸로 해서 경고그림을 조금 줄이고, 향후에 더 필요하다면 더 가더라도, 그리고 좀 더 구체적으로.....

하지만 이러한 단서조항은 표현방법을 제한하게 되어 입법 취지에 반하게 될 뿐만 아니라 조항 자체가 비법률적 용어로 모호하고 주관적 감정을 객관적으로 측정하기에 어려움이 있어 이를 법률에 적시하는 것이 바람직하지 않다고 반박하였다.

우리가 이렇게 단서를 달면 그림의 다양한 방법을 너무 제한한다.....아니, 그런데 ‘지나치게 혐오스럽지 않은’ 이것은 비법률적 인 용어 아니에요? 그런데 이 중에서 ‘혐오감’이라는 표현이 굉장히 주관적인 개념이어서 사람마다 다 혐오감의 정도가 다를 텐데 어떻게 그 부분을, 일정한 혐오감의 정도를 규율할 수 있는지 의문이 들고요.

Table 6. Key words regarding excessive aversion by tendency

Tendency on tobacco graphic health warning	Key words
Positive	Use of nonlegal language Uncertain Creating difficulties when implemented Limit a variety of representations Subjective concept
Negative	Personal rights violations Violation of the right to pursue happiness of smokers Hwa-byung, threatening, profane, pain Infringement of freedom of expression Damage tobacco dealer Damage tobacco growers

이러한 우려에 대해 위원들은 경고그림이 통상적인 사람들이 객관적으로 느끼는 것을 기준으로 해서 판단하도록 할 것을 제안하였고 이에 보건복지부는 경고그림 주제선정과 제작과정에 보건의료, 커뮤니케이션, 법률 전문가로 위원회를 구성해 경고그림 표현수위에 대해 객관성을 최대한 보장할 것을 약속하였다.

그게 결국은 마지막에 법원까지 가서 판단을 받을 가능성은 있지만 지나치게 혐오스럽지 않다는 것도 결국 통상적인 사람들이 객관적으로 느끼는 것을 기준으로 해서 판단할 수밖에 없을 것 같고요. 그리고 또 그 과정에서 보건의료 전문가나 커뮤니케이션 전문가 또는 법률 전문가들로 위원회를 구성하도록 하겠습니다.

경고그림의 표현수준 제한에 대한 의견을 정리하면 Table 6과 같다. 우선, 단서조항이 포함되어야 하는 이유는 경고그림 자체가 흡연자의 본질적인 기본권, 인격권, 행복추구권을 침해하기 때문에 표현수위가 지나치지 않아야 한다고 주장하였다. 결국 이러한 경고그림이 흡연자로 하여금 협박, 모독, 화병, 고통으로 이어져 부작용을 일으킬 수 있기 때문이라고 하였다. 또한 지나친 그림 사용으로 판매업자의 표현의 자유를 침해하고 나아가 잎담배 생산농가의 피해로까지 이어질 수 있기 때문이다. 하지만 ‘지나치게 혐오스럽지 아니하다’라는 표현 자체가 비법률적인 용어이며 사람의 주관적 개념으로 모호하게 만들 때 어려울 수 있으며 다양한 표현방법을 제한해 입법의 취지를 반할 수 있으므로 법률로써 명시하지 않아야 한다는 반대 의견이 있었다.

3차례의 법사위 회의를 통해 결국 ‘면적 축소 제안을 받아들이지 않는 대신에 원안은 지나치게 혐오스럽지 아니해야 한다’라는 단서조항이 포함되도록 수정되었고 수정 가결된 법안이 본회의에 상정되어 2015년 5월 29일 본회의를 통과하게 되었다. 본 회의를 통과한 새로운 국민건강증진법은 2015년 6월 22일 정식 공포되었다. 변경된 법률에 의거 담뱃갑 경고그림 도입은 공포일로부터 1년 6개

월 이후 시행 즉, 2016년 12월 23일부터 도입하게 된다.

고찰

효과적인 담뱃갑 경고그림은 흡연에 대한 피해를 시각적으로 전달해 흡연자의 금연 유도뿐만 아니라 비흡연자 특히 청소년의 흡연을 예방하는 데 효과가 있는 비용 효과적인 정책으로 2001년 캐나다를 시작으로 전 세계 여러 국가에서 이미 도입하고 있다. 반면 우리나라는 현재 경고문구만을 표기하도록 법으로 제한하고 있지만 담뱃갑에 경고그림을 추가하는 규제는 국민건강증진법 제정 당시부터 논의된 바 있었고 경고그림 도입을 위한 국회와 정부의 노력은 지속되었으나 경고그림 도입에 대한 입법결정자들의 견해 차이로 도입까지 오랜 기간이 소요되었다. 경고그림 도입 논의 초창기에는 도입 자체에 대한 반대가 있었다면 본격적으로 논의될 당시에는 제도의 완화에 대한 의견이 분분했던 것을 국회 의사록을 통해서 확인할 수 있었다.

특히 경고그림 도입 자체를 지지하거나 완화를 반대하는 의견은 도입의 효과를 구체적으로 제시하거나 도입의 근거와 정당성을 FCTC를 바탕으로 제시하는 등 전문지식을 토대로 문제제기와 반론을 제시하는 반면, 경고그림 도입 자체를 반대하거나 제도완화를 요구하는 의견은 감정에 치우친 무조건적 반대 주장에 가까웠다. 이는 경고그림 도입으로 인한 흡연자와 담배산업 종사자가 경험하게 되는 혐오감과 모욕감이 현재까지 과학적으로 측정된 바 없는 주장이므로 단순히 감정에 호소하는 주장이라 할 수 있다. 실제 경고그림이 흡연자의 인격을 침해했는지를 조사·연구한 사례가 현재까지 보고된 바 없고 이미 경고그림을 도입한 국가에서도 이와 같은 이유로 해당 제도를 폐지한 사례가 없어 이러한 주장을 뒷받침할 근거가 분명하지도 충분하지도 않다. 결국 일말의 가능성을 전체의 부분으로 확대 해석하여 주장하고 있어 합리적 근거가 결여된 전문성과 설득력이 다소 부족한 형태로 나타났다.

또한 경고그림 도입에 대한 국회의원의 의사결정과정은 당파적인 첨예한 대립관계는 없는 것으로 나타났다. 국회의원의 의사결정 과정을 분석한 Hwang [25], Park과 Kim [26], Chang과 Yoon [27], Kim 등[28]의 연구에서는 국회의원의 의사결정행태 가운데 당파성이 가장 중요하다고 하였으나 이번 연구에서는 기존의 연구와는 달리 정당에 따른 당파성은 중요하지 않았다. 경고그림 도입을 요구하는 국민건강증진법 개정안은 여당과 야당을 불문하고 제출된 바 있고 여·야 국회의원이 모두 서명한 개정안을 공동으로 제출된 사례도 있었다. 또한 제19대 국회에서는 여당 국회의원 3명이 제출하였으나 같은 정당의 법사위 위원이 이를 반대하는 의사를 발언하기도 해 담배규제정책의 도입이 정파적인 갈등을 유발하기보다는 소수 의원의 의견을 바탕으로 의사결정이 이루어진다는 것을 확인할 수 있었다.

경고그림 도입을 반대하거나 해당 제도의 완화를 주장할 때 가장 많이 제기된 근거는 경고그림이 흡연자의 기본권을 침해한다는 것과 담배회사의 재산권을 침해한다는 것이다. 모든 기본권은 대한민국헌법 제37조 제2항에 의거 국가안전보장, 공공복리, 질서유지를 위하여 본질적인 권리를 침해하지 않는 범위 내에서 법률로 기본권 제한이 가능한데[29], 경고그림은 국가가 국민의 건강권 실현이라는 정책의 일환으로 행해지는 것으로 기본권 허용 가능한 범위라고 보아야 한다. 경고그림이 흡연자의 흡연행위를 법률로 제한하는 것이라 할 수 없고 인격권의 근거인 헌법 제10조 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권의 본질적인 내용을 침해한다고 볼 수 없기 때문이다. 국가는 국민건강증진법 입법목적에 따라 국민에게 건강에 대한 가치와 책임의식을 함양하도록 하여 스스로 건강생활을 실천할 수 있도록 하는 정책을 수립할 책무가 있는데 경고그림 도입이 흡연자의 금연을 유도하여 건강생활을 실천할 수 있도록 하고 흡연자 감소로 비흡연자의 혐연권을 보호하기 위한 것이므로 입법목적이 정당하다고 볼 수 있다.

또한 경고그림이 담배회사의 재산권을 과도하게 제한하여 본질적인 내용을 침해한다고 볼 수 없다. 이미 유럽사법재판소(European Union Court of Justice), 캐나다 대법원 등 경고그림 도입 국가에서 담배회사의 재산권 침해 및 상표권 보호 주장에 대해 패소 판결을 내린 바 있고[30] 아직 합법적으로 생산 판매되고 있더라도 담배 사용에 따른 전 세계 공중보건이 위협해지는 것은 사실이기 때문에 담배회사의 재산권 보호보다 일반 국민의 건강증진을 위한 경고그림 도입은 합법적 규제에 해당된다고 볼 수 있다.

그리고 경고그림 도입에 따른 엽연초 농가의 피해규모에 대해서도 구체적인 사실을 바탕으로 제시하기보다는 엽연초 농가도 마땅히 보호받아야 하는 사업으로 무조건적 보호를 주장하고 있었다. 우리나라 엽연초 농가는 총 3,798호로 2002년부터는 전체 농가의 1% 미만으로 점차 그 수가 감소하고 있는 것으로 파악되고 있으며 현재는 값싼 외국 잎담배의 수입이 증가되면서 국내 엽연초 산업은 점차 위축되고 있다[31]. 담뱃갑 경고그림 도입과 무관하게 앞으로 엽연초 재배 농가의 위축이 점차 가속화될 것으로 예상되기 때문에 농민 보호를 위해서는 엽연초 농가의 자발적인 작목 전환을 유도하는 것이 더욱 바람직하다.

이와 같이 국회에서 경고그림 도입을 반대하거나 완화를 주장할 때 제기된 근거는 국외 담배회사가 경고그림 도입을 반대할 당시 제시한 주장과도 동일하였다. 2011년 'Campaign for Tobacco Free Kids'¹⁾는 경고그림 도입을 반대하는 담배업계의 주장을 11개의 범주로 구분하여 제시한 바 있는데 담배업계는 담배회사의 재산권 침해, 추가 비용 발생, 흡연자의 악마화(demonize) 등의 이유는 경고그림 도입을 반대하고 있다고 하였다[32]. 이처럼 경고도입 반대

나 완화측 의견이 국외 담배회사의 의견과 일맥상통하고 있어 실제 반대측 의견을 제기한 국회의원들이 담배회사의 영향을 받았음을 추측해 볼 수 있다. 그리고 경고그림뿐만 아니라 금연구역 확대 등 타 정책 추진 시 제기되었던 주장과도 공통점이 있었다. 2011년 금연구역 확대에 관한 국민건강증진법이 개정될 당시에도 흡연실 설치 가능성이 있다는 조항이 포함되었는데 이 또한 흡연자들의 편의, 흡연자들의 기본권을 침해한다는 사유로 흡연실 설치가 반드시 필요하다고 주장한 바 있다.

우리나라 경고그림 도입에 있어서 특이한 점은 경고그림 표현수준에 대한 제한이 있다는 것이다. 법률에서의 단서조항은 통상 피규제자의 적용범위와 준수사항을 제시하는데, 이는 같은 표현수준의 제한은 경고그림 제작 당사자인 정부의 활동을 제한한다고 볼 수 있다. 경고그림을 도입하되 이 그림은 지나치게 혐오스럽지 않게 표현되어야 한다는 단서조항을 법률에 포함할 것을 법제처 심사당시에 제기해 반영되었는데 이는 향후 경고그림 제작 시에도 계속해서 논란이 될 것으로 예상된다. 이는 혐오라는 것은 개인적인 감정에 해당되기 때문에 주관적인 감정을 어떻게 객관화할 것인지에 대해 의문이 들 수 있고 지나침에 대한 객관적 기준이 모호하기 때문이다. 현재 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 시행령[33], 민사집행법[34], 복지용구 급여범위 및 급여기준 등에 관한 고시[35] 등에서 '지나치다'라는 용어가 비용, 시간, 잔인, 폭력, 선정적 표현 등으로 사용되고 있고 '혐오' 용어도 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 시행령 등에서 사용한 사례가 있으나 이 두 용어가 결합한 경우는 본 건이 최초이다. 이에 국회 논의에서는 지나치게 혐오스럽지 아니해야 한다는 부분이 모호하고 주관적일 수 있기 때문에 경고그림을 제작할 경우 흡연과 직접적 연관이 있는 질병에 국한된 주제로 하고 한국의 사례로 제작할 것을 제시하였다. 또한 혐오감에 대해서는 통상적인 사람들이 객관적으로 느끼는 수준을 기준으로 할 것을 제시하였다. 따라서 경고그림 제작 시 혐오감정에 대해서는 일반인들을 대상으로 검증하는 절차가 반드시 필요하다. 그러나 혐오감정에 너무 연연해 일정 수준 이하의 혐오감으로만 표현된다면 그림이 주는 경고성이 약화되어 도입의 효과성이 오히려 떨어져 입법 취지에 부합되지 않을 수 있으므로 그림의 혐오성은 그림의 효과성과 함께 종합적으로 평가해야 할 것이다.

담배규제정책의 필요성에 대해서는 여야 의원을 막론하고 모두 공감하고 있고 규제의 효과성에 대해서도 어느 정도 인정하고 있음에도 불구하고 그 수준에 대해서는 여전히 의원 간 차이가 있었다. 특히 담배규제정책 수준의 완화를 요구할 경우 감정에 호소하는 등 무조건적 반대 주장이었음에도 이에 대한 대응이 미흡해 본래의 입법 취지가 흐리게 되거나 원안이 훼손되었다. 이러한 의견의 오류나 과학적 근거의 불충분성을 일목요연하게 설명하기 위해서

1) Campaign for Tobacco Free Kids는 1996년에 설립된 비영리단체로써 전 세계 35개국 이상의 시민단체가 협력해 국가별 담배규제정책 및 법률이 FCTC 주요 조항을 준수할 수 있도록 정책 개발, 국가별 법률 데이터베이스 구축, 담배 소송 분석 등의 기술 지원을 담당하고 있다.

는 우리나라의 현황을 반영한 실증연구가 계속해서 이루어져야 할 것이다. 아울러 국회의원의 의사결정과정에 부정적인 영향을 최소화하고 원안의 수정 없이 추진되기 위해서는 정확한 정보 제공, 공감대 형성과정이 사전에 충분히 이루어져야 할 것이다.

이 연구는 그동안의 담뱃갑 경고그림 도입의 의사결정과정을 분석함으로써 담배규제정책을 방해, 저해하는 주장을 파악해 앞으로의 담배규제정책 추진 시 고려해야 할 사항과 해결논리를 개발하는 데 의의가 크다. 경고그림의 면적 확대, 나아가 경고그림의 표현수준 강화, 무 광고 담배 포장 도입 등 앞으로의 담뱃갑 규제를 지속적으로 추진해 나가기 위해서는 현재까지 언급된 주장에 대한 깊은 고찰이 필요하고 이에 대한 대비가 필요하다. 아울러 담배가격 인상, 금연구역 확대 등 다른 담배규제정책 추진과정도 추가 분석하여 앞으로의 담배규제정책 추진전략을 수립하는 것도 필요하겠다. 그럼에도 불구하고 이 연구에는 제한점이 있다. 의원들의 개인적인 특성이 의사결정에 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고 이에 대한 검증은 하지 못하였다는 것으로 앞으로 후속연구를 통해 보완이 필요하겠다. 실제 의원의 흡연 여부, 업연초 농가나 담배회사가 있는 지역구 의원, 지방세 수입에 담배세의 비중이 큰 지역구 의원 등은 담배규제정책에 부정적일 수 있기 때문이다.

2014년 9월 ‘범(凡) 정부, 금연종합대책’이 발표되면서[36], 우리나라 담배규제정책은 전환기를 맞이하였다. 2015년 담배가격인상을 시작으로 가격정책이 강화되었으며, 금연구역 확대, 금연지원서비스 및 금연홍보, 교육 강화를 비롯하여 담뱃갑 경고그림 도입이 확정되면서 정책과 사업이 본격적으로 추진되고 있다. 하지만 우리나라의 담배규제기본협약 이행률이 약 60% 수준에 불과하며[37] 앞으로 담배판매점에서의 담배광고 금지, 담배 진열 금지, 실내 전면 금연구역 등의 과제를 해결해야 한다. 이를 위해서는 해당 제도 도입과 관련된 실증연구가 반드시 이루어져야 할 것이며, 예상되는 반대 의견에 대한 대응전략을 수립해야 할 것이다. 해당 연구를 시작으로 앞으로 국회 의사결정을 심층적으로 분석한다면 담배규제정책 도입을 전략적으로 준비할 수 있을 것이다. 앞으로의 담배규제정책 도입은 과학적 근거를 바탕으로 탄탄히 준비한다면 무조건적 반대 의견에 동요되지 아니하고 최초의 입법목적 달성을 할 수 있을 것이다.

REFERENCES

1. Wakefield M, Morley C, Horan JK, Cummings KM. The cigarette pack as image: new evidence from tobacco industry documents. *Tob Control* 2002;11 Suppl 1:i73-i80. DOI: https://doi.org/10.1136/tc.11.suppl_1.i73.
2. Perreault WD, McCarthy EJ. *Basic marketing: a global-managerial approach*. 13th ed. Boston (MA): Irwin McGraw-Hill; 1999.
3. Underwood RL, Klein NM, Burke RR. Packaging communication: attentional effects of product imagery. *J Prod Brand Manag* 2001;10(7):403-422. DOI: <https://doi.org/10.1108/10610420110410531>.
4. Meyers HM, Lubliner MJ. *The marketer's guide to successful package design*. Lincolnwood (IL): NTC Business Books; 1998.
5. Slade J. The pack as advertisement. *Tob Control* 1997;6(3):169-170. DOI: <https://doi.org/10.1136/tc.6.3.169>.
6. Underwood RL, Ozanne JL. Is your package an effective communicator?: a normative framework for increasing the communicative competence of packaging. *J Mark Commun* 1998;4(4):207-220. DOI: <https://doi.org/10.1080/135272698345762>.
7. Noar SM, Hall MG, Francis DB, Ribisl KM, Pepper JK, Brewer NT. Pictorial cigarette pack warnings: a meta-analysis of experimental studies. *Tob Control* 2016;25(3):341-354. DOI: <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2014-051978>.
8. Fong GT, Hammond D, Jiang Y, Li Q, Quah AC, Driezen P, et al. Perceptions of tobacco health warnings in China compared with picture and text-only health warnings from other countries: an experimental study. *Tob Control* 2010;19 Suppl 2:i69-i77. DOI: <https://doi.org/10.1136/tc.2010.036483>.
9. Hammond D. Health warning messages on tobacco products: a review. *Tob Control* 2011;20(5):327-337. DOI: <https://doi.org/10.1136/tc.2010.037630>.
10. Strasser AA, Tang KZ, Romer D, Jepsen C, Cappella JN. Graphic warning labels in cigarette advertisements: recall and viewing patterns. *Am J Prev Med* 2012;43(1):41-47. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2012.02.026>.
11. Shieh C, Hosei B. Printed health information materials: evaluation of readability and suitability. *J Community Health Nurs* 2008;25(2):73-90. DOI: <https://doi.org/10.1080/07370010802017083>.
12. World Health Organization. WHO framework convention on tobacco control. Geneva: World Health Organization; 2003.
13. World Health Organization. WHO framework convention on tobacco control: guidelines for implementation of Article 11 (guidelines on packaging and labelling of tobacco products). Geneva: World Health Organization; 2008.
14. Canadian Cancer Society. *Cigarette package health warnings: international status report*. 4th ed. Toronto [ON]: Canadian Cancer Society; 2014.
15. Ministry of Health and Welfare. Pictorial health warning on tobacco mandatory law, the National Assembly passed. Sejong: Ministry of Health and Welfare; 2015.
16. The University of Waterloo in the School of Public Health and Health Systems. Tobacco control labels [Internet]. Waterloo (ON): The University of Waterloo in the School of Public Health and Health Systems; 2015 [cited 2015 May 20]. Available from: <http://www.tobaccolabels.ca/category/news>.
17. Shin YJ, Hyun YJ, Lee JH; Korea Institute for Health and Social Affairs, Center for Health Promotion R&D Assessment. Policy recommendation for strengthening packaging and labeling regulation of tobacco products. Sejong: Korea Institute for Health and Social Affairs; 2006.
18. National Health Promotion Act, No. 13367 (Jun 22, 2015).
19. Tobacco Business Act, No. 12269 (Jan 21, 2014).
20. Notice the Ministry of Strategy and Finance, No. 2014-16 (Sep 29, 2014).
21. Juvenile Protection Act, No. 12699 (Jan 6, 2016).
22. Kwon ES, Lee YH. A study on decision determinants in the National Assembly. *Korean Soc Public Adm* 2012;23(1):317-341.
23. Seo IS, Lee DK, Park HJ. What affect national assemblymen's policy making behavior in a standing committee?: mixed method approach to minutes of standing committee about water resource budget review. *Korean J Public Adm* 2010;19(1):79-100.
24. World Health Organization. WHO report on the global tobacco epidemic, 2011: warning about the dangers of tobacco. Geneva: World Health Organization; 2011.

25. Hwang YW. The determinants of the legislative budget authorization in Korea. *Korean Public Adm Rev* 1993;27(2):437-457.
26. Park CW, Kim JK. Study on the system of the Standing Committees in the 14th National Assembly and their decision making. *Korean Polit Stud* 1997;7:449-488.
27. Chang MS, Yoon SS. Articles of general interest: empirical analysis of determining factors of budget deliberation of the National Assembly: focusing on the Budget Committee. *Korea Assoc Policy Stud* 2002;11(2):99-121.
28. Kim IC, Kang MH, Kim DH. Patterns and determinants on government budget review in the National Assembly: the case of Korea. *J Int Area Stud* 2002;5(4):171-197. DOI: <https://doi.org/10.18327/jias.2002.01.5.4.171>.
29. Constitution of the Republic of Korean, No. 10 (Oct 29, 1987).
30. Park DY. Constitutional issues of restrictions on tobacco advertising: focused on constitutional issues of graphic warning labels of tobacco products in the United States. *Anam Law Rev* 2014;44:357-388.
31. Ru HM. Congressional expert members reviewed the report. Tobacco Business Act revision bill (Kim Young-rok lawmakers). Seoul: The Strategy and Finance Committee of the National Assembly; 2014.
32. The Campaign for Tobacco-Free Kids. Warning labels: countering industry arguments. Washington (DC): The Campaign for Tobacco-Free Kids; 2011.
33. Enforcement Decree of the Promotion of the Motion Pictures and Video Products Act, No. 26625 (Nov 30, 2015).
34. Civil Execution Act, No. 13286 (May 18, 2015).
35. Ministry of Health and Welfare. Notice of welfare equipment such as salary ranges and salary standards. Sejong: Ministry of Health and Welfare; 2014.
36. Ministry of Health and Welfare. Pan government, announced: a comprehensive tobacco control plan. Sejong: Ministry of Health and Welfare; 2014.
37. Korea Health Promotion Foundation. Tobacco control issue report. Seoul: Korea Health Promotion Foundation; 2014.