

# 규제정책 채택의 영향요인에 관한 실증적 연구

## : 지방정부의 간접흡연 규제정책을 중심으로\*

An Empirical Study on Factors Influencing the Adoption of Regulatory Policy  
: Focusing on Smoke-free Policy of Local Governments

김 흥 주\*\*

Kim, Heung Ju

### Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구의 조사설계
- IV. 실증적 분석결과
- V. 결론 및 정책적 함의

본 연구의 목적은 비흡연자를 보호하고 동시에 흡연자로 하여금 흡연을 제한하도록 하는 간접흡연규제정책의 채택에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하는데 있다. 따라서 이러한 실증적 분석을 위하여 이론적 검토를 통하여 도출된 조직화된 이해집단의 영향(공익집단, 규제수요, 이익집단, 흡연인구), 지방정부의 정치·경제적 선호(진보적 단점정부, 단체장의 정치적 성향, 선거시기, 담배소비세, 보건지출비), 그리고 제도 및 외부의 영향(제도적 수용도, 상위자치단체의 압력)이 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 가설을 설정하였다. 분석방법으로는 일정기간 동안 변수들의 영향을 분석할 수 있는 패널로지트분석(panel logit analysis)이 활용되었다. 분석결과 먼저 조직화된 이해집단은 이익집단에서 기타영업업체수의 경우 오히려 가설과는 다른 방향을 보이고 있으며, 둘째, 지방정부의 정치·경제적 선호에 있어서 단체장의 정치적 성향 역시 보수적인 성향의 단체장일 경우 무소

\* 이 논문 또는 저서는 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A5B8A01055336)

\*\* 연세대학교 빈곤문제국제개발연구원 전문연구원

논문 접수일: 2015. 6. 12, 심사기간(1, 2차): 2015. 6. 12~2015. 9. 14, 게재확정일: 2015. 9. 14

속에 비하여는 규제를 입법화할 가능성이 높게 나타났다. 그러나 보수적 성향과 진보적 성향의 단체장일 경우 그 영향력의 차이는 존재하지 않았다. 그리고 경제적 선호에 있어서 담배소비세의 비중이 높은 자치단체의 경우 정책의 채택에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 제도적 수용도가 높고 상위자치단체의 압력이 있는 경우 규제정책의 채택에 유의미한 영향을 가져왔다. 따라서 본 연구는 이러한 분석결과를 바탕으로 정책적 함의를 제시하였다.

□ 주제어: 지방자치단체, 간접흡연규제, 규제정책채택

This study is intended to analyze the factors which affect adoption of Smoke-free Policies for protecting Non smoker and restricting smoking in public places. Through the theoretical review for this empirical analysis, it is drawn into three categorized variables. Those are stakeholders(public interest groups, regulatory demands, interest groups, percent smokers), political and economic preferences of local government(unified democrats, government ideology, election time, tobacco consumption tax revenue, proportion spent on health), and institutional and external influences(institutional acceptance, the pressure of higher authorities). It is hypothesized by those.

The panel logit analysis, which allows the study on influences of the factors for a given period, is used. The results show that In the case of other operating companies, assumptions are showing a rather different direction at first. Secondly, Political affiliation of the mayor, when the mayor is conservative, is likely to legislate for the regulation compared to the independents but the difference did not exist when analyzed through a comparison of the heads of the conservative and liberal tendencies. Lastly, The results suggest that variables of tobacco consumption tax revenue, institutional acceptance, the pressure of higher authorities are most significant. This study presents a policy implications on the basis of this analysis result.

□ Keywords: smoke-free policy, local governments, the adoption of regulatory policy

## I. 서론

흡연의 건강에 대한 유해성은 많은 연구와 경험에 의하여 확인되고 있으며 흡연으로부터 나타난 큰 질병과 생명에 대한 위협은 국가에 큰 사회·경제적 손실을 유발하기도 한다. 따라서 흡연으로부터 유발되는 이러한 사회적 비용을 최소화하기 위하여 정부는 실내·외에서의 흡연규제 등을 비롯하여 다각적 측면에서 규제를 실시하고 있는 것이 사실이다. 특히 공공장소에서의 흡연은 비흡연자에게 원하지 않는 담배 연기를 들이 마시게 하고, 이로 인하여 흡연자와 마찬가지로 건강피해를 입고 있는 점은 피해자 본인만이 아니라 사회적으로도 심각한 문제로 제기된다.

우리나라의 흡연규제정책은 1995년 공공시설에 금연구역 설정 등을 명시한 국민건강증진법의 제정을 통하여 구체화되기 시작하였으나(보건복지부, 2005; 서미경, 2006), 공공장소에서의 흡연규제는 1997년을 시작으로 담배에 건강증진을 위한 세금을 부과하여 최근 2015년도 까지 지속적인 가격 인상정책이 추가 되어 왔다. 그러나 선진국에서는 이미 간접흡연의 피해를 최소화하기 위하여 공공장소에서의 금연을 법으로 규정하는 등의 조치를 취하고 있으며<sup>1)</sup> 과학적인 자료의 축적과 국제법적 요청으로 인하여 공공장소에서의 흡연규제 필요성이 증대되고 있음을 인식한다.<sup>2)</sup> 이에 비하여 우리나라의 경우 공공장소에서의 흡연이 비흡연자에게 심각한 건강상의 피해를 줄 수 있다는 인식이 부족하며 간접흡연의 피해를 방지하기 위하여 효율적인 대책이 부족하다는 지적이다(김광수, 2009). 그러나 간접흡연방지를 위한 노력의 일환으로 공중이용시설의 옥내와 옥외를 포함한 전면적 금연 논의가 이루어지게 되었고 2012년 12월 8일에 기존 ‘공중이용시설’에서 흡연 전면 금지를 위한 ‘국민건강증진법’을 개정하기에 이른다.<sup>3)</sup> 이후 지방자치단체를 중심으로 하여 간접흡연규제에 관한

1) 길거리 흡연금지에 대한 논란은 2001년 일본 도쿄 치요다구에서 흡연보행으로 인해 아동의 눈에 담뱃불이 직접 닿는 사고가 발생함에 따른 문제제기와 길거리 흡연자에 2002년 2만엔의 벌금을 부과 차후 점차적 전역거리로 금연구역 지정의 논의가 있었으며, 미국의 경우 2010년 5월23일부터 광장, 공원, 해변 등을 금연구역으로 정하고, 타임스퀘어나 센트럴파크 등지에서 흡연 시 벌금 50달러를 부과하는 등의 논의가 이루어지고 있다. 그밖에 홍콩은 2007년 금연구역을 선포, 공원이나 해변 등을 금연구역으로 지정, 위반시 벌금은 5,000홍콩달러, 위반 업주는 최고 2년의 징역형 부과하는 등의 강경조치를 하고 있다(김봉진, 2012).

2) WHO담배규제기본협약에서는 담배연기에 의한 노출이 사망·질병·장애를 초래함을 인정하고 담배연기에 의한 노출로부터의 보호 조항을 채택하여, 공공시설에서의 금연을 위한 입법·집행·행정적 조치를 취하도록 하였다(서미경·민상희, 2005).

3) 국민건강증진법 제9조 제4항은 공중이 이용하는 시설 중 시설의 소유자·점유자 또는 관리자가 당해 시설의 전체를 금연구역으로 지정하여야 한다. 이 경우 금연구역을 알리는 표지와 흡연자를 위한 흡연시설을 설치할 수 있으며, 금연구역을 알리는 표지와 흡연실을 설치하는 기준·방법 등은 보건복지부령으로 정한다.

논의와 함께 법제화가 이루어졌다. 최근 국민의 보건과 건강을 위한 규제논의는 환경과 같은 타 분야의 규제정책과 마찬가지로 지방자치단체를 중심으로 한 논의가 더욱 부각되고 있는 것이 사실이다. 왜냐하면 지방자치시대에 국회가 제정하는 법률과 함께 지방자치단체를 중심으로 한 자치입법이 국민과 사회에 미치는 영향이 매우 크기 때문일 것이다. 즉, 지방자치 실시 이후에 중앙정부의 많은 업무가 지방자치단체로 이관되는 현상에서 보다 쌍방적이고, 분권적 행정체제로의 변화가 이루어지고 있으며 과거 중앙정부가 담당하던 각종 행정지원 및 규제업무가 자치단체의 사무로 나타나기 시작한 것이다(김홍주, 2013a). 이는 지방정부로 이관된 규제정책의 경우 그 다수가 법령의 범위에서 위임된 것이라 할지라도 규제정책이 결정여부에 있어서는 지방정부의 재량적 판단에 의하여 이루어지게 된다고 할 수 있다.

금연정책에 대한 연구는 다수가 흡연 및 담배규제정책의 효과성(감신, 2005; 조경숙·신윤정, 2006; 강동관, 2008 등), 담배의 생산과 유통 등 흡연규제를 위한 법제개선(2009; 김광수, 2009a; 이희훈, 2015 등). 그리고 흡연 및 담배규제와 관련된 제도의 동향, 현황 그리고 정책적 시사점 제시(이상해, 2011; 이민진 외, 2014; 김일순, 2015 등)를 중심으로 연구되어 왔다. 최근 간접흡연에 대한 관심이 많아지면서, 간접흡연규제의 제도화에 대한 논의가 이루어지고 있으며 간접흡연에 대한 법적 근거와 그 한계 그리고 제도적 개선에 대한 연구가 제시되어 이루어지고 있다(서미경·민상희, 2005; 최은진·이정화, 2005; 서미경, 2006; 표명환, 2008; 김광수, 2009b; 김성수, 2012; 최은진, 2012 등). 정책결정의 측면에서 지방자치단체의 정책결정과 관련한 선행연구를 살펴보다도 그 다수가 복지정책을 중심으로 이루어지고 있으며 정치, 경제, 사회적 요인이 독립변수가 되어 복지정책의 채택에 어떤 영향을 미치는지를 살펴본 연구가 이루어졌다. 그리고 이와 함께 정책의 확산모형을 중심으로 지방정부의 경제·정치적 편익에 따른 내부적 결정요인과, 이웃과의 경쟁 및 모방적 학습을 통한 외부적 결정요인을 중심으로 정책채택의 영향요인에 대한 실증적 연구를 통하여 이루어왔다. 그러한 연구는 보다 다양한 정책분야에 나타났으며 주민참여예산제도, 출산장려 정책, 지역축제, 학교급식을 중심으로 주민에게 편익을 제공하는 정책을 중심으로 나타나고 있으며(석호원, 2010). 이후 김홍주(2013b)의 연구를 중심으로 반부패제도를 중심으로 정책의 채택과 확산에 관한 연구가 이루어지고 있다.

---

그리고 제6항에서는 그 구체적인 사항을 보건복지부장관에게 위임하고 있다. 여기에는 시설의전부가 금연 구역으로 지정되는 지역과 일부가 금연구역으로 지정되는 지역이 포함된다. 이러한 금연구역은 국회·법원의 청사, 어린이·청소년이용시설(청소년수련원, 어린이놀이터 등)은 정원, 주차장 포함 해당 시설 전체가 금연하는 것으로 면적 150㎡ 이상 식당, 호프집, 커피점 등(현행 금연구역)은 당장 실내 전체에서 금연, 향후 연차적 확대로 2015년 모든 음식점에서 금연 해당 시설 전체를 금연구역으로 지정하지 아니한 경우 500만 원 이하, 상기 금연 구역에서 흡연을 한 경우 10만원 과태료가 부과되도록 하였다.

주민의 권리를 제약하고 의무를 부과하는 규제정책에 있어서도 역시 지방분권화로 인하여 각 지방정부의 자율적인 정책채택을 할 수 있게 되어 있으나 그 연구가 상대적으로 적은 것이 사실이다. 이러한 연구는 환경규제, SSM(Super Super Market) 규제정책 등을 중심으로 국내에서 연구된 바 있으며 그 연구의 수가 상대적으로 부족하다(김홍주, 2013a; 이은미·이은국·고기동, 2014 등). 본 연구는 무엇보다 최근 흡연규제에 관한 관심과 논의가 대두되면서 규제정책의 채택에 어떠한 요인이 주요한 영향을 미치게 되는지 살펴보고자 한다. 무엇보다 간접흡연규제의 정책결정요인에 대한 연구가 국내에서 이루어지지 않고 있는 상황에서 지방정부가 채택한 간접흡연규제가 일정기간 동안 지역단위로 채택 되는 영향요인을 실증적으로 살펴보는 것이다. 따라서 2011년 1월부터 2013년 12월까지 3년간의 기간이므로 제도적 확산의 관점보다는 우리나라의 시와 군의 기초자치단체를 중심으로 어떤 요인에 의하여 간접흡연규제조례가 채택되는지에 대하여 실증적으로 분석하여 알아보하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 간접흡연규제의 개념

일반적으로 간접흡연은 비흡연자가 실내외의 대기 중에 있는 담배연기를 들이마시는 것을 의미한다(최은진, 2012).<sup>4)</sup> 간접흡연은 소량의 노출에도 안전하지 않으며, 직접흡연과 마찬가지로 암 뿐만 아니라 심혈관질환의 발생원인이 되는 것으로 알려져 있다(Humble et al., 1990; 김은경·추진아, 2011). 그리고 간접흡연은 실내공기오염의 주요 원인이 되며 가정, 직장, 그리고 공공장소에서 대중에게 건강상의 악영향을 미친다. 간접흡연규제는 간접흡연에 노출될 위험으로부터 비흡연자를 보호하고 흡연자와 기업에게 흡연으로 인하여 나타난 사회적 비용을 부담시킴으로써 흡연으로 인하여 발생한 시장의 효율성을 감소시키는 정부의 정책으로 정의한다(서미경, 2006). 이렇듯 공공장소의 흡연규제는 간접흡연으로부터 비흡연자를 보호하도록 하는 매우 필요한 조치이며 흡연이 사회적으로 바람직하다는 인식을 감소시키게 되고 이와 함께 흡연자들의 흡연장소를 제한함에 따라 흡연율의 감소의 역할을 하게 된다. 국제적 협약을 기준으로 보면 WHO의 담배규제기본협약(Framework Convention on

4) 담배 연기는 주류연(mainstream smoke)과 부류연(sidestream smoke)으로 구성되어 있다. 주류연은 흡연자가 들이마신 후 내뿜는 연기이고, 부류연은 타고 있는 담배 끝에서 나오는 생담배연기를 말한다(최은진, 2003).

Tobacco Control; FCTC)은 공공장소에서 담배연기의 노출에 의한 건강상의 위험성을 인정하고 간접흡연을 규제할 것과 금연구역설치에 대하여 각국이 입법적 조치 외에 효과적인 집행과 행정조치를 시행할 것을 권고한다(서미경·민상희, 2005). 우리나라의 경우 1995년에 국민건강증진법의 제정으로 대형건물, 공연장, 학원, 대규모 점포, 관광숙박업소, 혼인에식장, 실내체육관 등의 일부시설에 금연구역을 설치하였으며, 2010년까지 국민건강증진의 목표로 흡연감소에 대한 지표를 포함시켰으며 점차적으로 의료시설 및 청소년 시설, 공공기관에 대한 실내에서의 완전금연과 함께 간접흡연을 방지하기 위하여 최근 금연구역의 대상 및 범위를 확대해 나가고 있다. 그리고 향후 2020년까지 금연환경을 확대하는 것을 그 목표로 하고 있다. 따라서 여기에는 개인의 간접흡연노출 감소, 금연구역 확대가 포함되어 있다(최은진, 2012).

## 2. 간접흡연정책의 법적 근거와 지방자치단체별 조례현황

### 1) 간접흡연규제정책의 법적 근거

우리나라의 흡연행위를 규제하는 대표적 법적 근거로는 국민건강증진법이 있다. 국민건강증진법은 직접적인 흡연규제에 앞서서 국민들에게 흡연으로 인한 건강상의 폐해에 대하여 국가와 자치단체가 적극적인 교육과 홍보를 할 의무를 부과하고 있다(건강증진법 제8조). 이러한 교육과 홍보와 같은 사회적 분위기 조성과 함께 대통령령이 정하는 장소 외에서 담배자판기의 설치금지(동법 제9조 제2항), 대통령령이 정하는 장소에 담배자동판매기를 설치하여 담배를 판매(동법 제9조 제3항), 이와 더불어 공중이 이용하는 시설의 소유자·점유자 또는 관리자는 해당 시설의 전체를 금연구역으로 지정(동법 제9조 제4항),<sup>5)</sup> 흡연자의 흡연행위를 직접적으로 제한(동법 제9조 제6항), 「담배사업법」에 따른 담배의 제조자 또는 수입판매업자(이하 “제조자등”이라 한다)는 담배갑포장지 앞면·뒷면·옆면 및 대통령령으로 정하는 광고에 다음 각 호의 내용을 인쇄하여 대한 일정한 경고문구 표시의무의 부과(동법 제9조의 2), 가향(佳香)물질 함유표시제한(동법 제9조의 3), 담배에 대한 광고의 금지 또는 제한(동법 제9조의 4) 등 일정한 법적 의무를 부과하는 다양한 방식을 취하고 있다.

상술하였듯이 국민건강증진법상에서 나타난 흡연규제는 주로 담배사업자 혹은 공중접객업소 등을 대상으로 일정한 행위를 금지하거나 의무를 부과함으로써 이들이 법적용의 대상자가 되

5) 제9조(금연을 위한 조치) ④ 다음 공중이 이용하는 시설의 소유자·점유자 또는 관리자는 해당시설의 전체를 금연구역으로 지정하여야 한다. 이 경우 금연구역을 알리는 표지와 흡연자를 위한 흡연실을 설치할 수 있으며, 금연구역을 알리는 표지와 흡연실을 설치하는 기준·방법 등은 보건복지부령으로 정한다.

는 규범적 구조를 취하고 있다. 즉 흡연행위에 대한 규제는 사업자를 규제하는 방식이 일반적인 형태의 규제로 나타나고 있다는 것이다(김성수, 2012). 그러나 간접흡연규제정책과 관련해 살펴보면 2010년 5월 27일에 개정된 국민건강증진법 제9조 제6항을 신설하여 “누구든지 제4항 및 제5항에 따라 지정된 금연구역에서 흡연하여서는 아니 된다”고 규정하여 금연구역으로 지정된 장소에서 흡연자에 대한 규제방식을 통하여 비흡연자의 건강을 보호한다는 공익적 논의가 이루어지게 되었고 간접흡연규제의 법적 근거를 강화시키는 계기가 되었다.

## 2) 금연구역 및 지방자치단체별 조례 현황

공공장소의 금연구역 지정현황을 살펴보면 1995년 건강증진법의 제정으로 대형건물, 공연장, 학원, 대규모 점포, 관광숙박업소, 혼인예식장, 실내체육관, 의료기관, 사회복지시설, 교통시설관련 등 일부 시설에 있어서 금연구역을 설치하도록 하였다. 이후 2003년 법 개정을 통하여 게임방·PC방, 대형음식점, 만화방, 정부청사, 보육시설, 보건소 및 보건지소 등의 금연구역확대 변화를 가져왔으며 2006년에 공장, 지자체 청사, 소규모 실내작업장까지 그 범위가 확대되었다. 실내공공장소에 있어서는 최근 2013년 12월 31일까지 150제곱미터 이상인 영업소를 2014년 12월 31일까지 100제곱미터 이상인 영업소, 그리고 2015년 1월 1일부터는 모든 영업소를 금연구역으로 확대 지정하게 되었다. 특히 금연구역 확대에 있어서 가장 큰 전환점이 된 시기는 2010년 국회에서 승인된 국민건강증진법 개정안에서 지방자치단체로 하여금 금연구역을 지정하고 범칙금을 부과할 수 있는 권한을 부여한 것이다. 따라서 지방자치단체에서 금연구역확대 지정을 골자로 하는 조례를 제정하였으나 금연구역이 주로 길거리, 정류장등 실외장소에 한정되었으나 이후 2011년 6월에 개정된 법안에서 실내의 금연구역을 확대 지정하였다.

이렇듯 2010년 5월에 신설된 국민건강증진법 제9조 제5항에서 “지방자치단체는 흡연으로 인한 피해방지와 주민의 건강 증진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 조례로 다수인이 모이거나 오고가는 관할 구역안의 일정한 장소를 금연구역으로 지정할 수 있다.”라고 명시하고 있다. 그리고 동법 제34조에서 보듯이 흡연규제를 위반한 자에 대하여 과태료를 부과할 수 있는 권한을 부여하게 된 것이다. 다음 <표 1>에서 보듯이 160개의 지방자치단체가 이와 관련된 조례를 제정하였다. 이는 2014년 기준 전체 기초지방자치단체 226개 중에 70.8%에 해당하는 것으로 나타나고 있다. 2014년 기준 제주도를 제외<sup>6)</sup> 15개의 광역자치단체 하의 기초자치단체를 중심으로 현황을 파악하였으며 160개 기초자치단체가 간접흡연규제를 채택하고 있다. 그러나 각각의 지역별 차이가 존재하고 있으며 서울특별시의 경우 25개 자

6) 제주도의 경우 제주시와 서귀포시에 대한 재정자료가 확보되지 않아 역시 본 연구의 분석에서 제외하였다.

치단체 가운데 모두가, 인천광역시 경우 역시 10개의 기초자치단체 모두 그리고 대구광역시, 광주광역시, 울산광역시 역시 각각 8개, 5개, 5개의 기초자치단체가 모두 간접흡연규제를 채택하였다. 충청남도의 경우 16개 기초자치단체 중 15개의 자치단체로 93.8%, 전라남도의 경우 22개의 기초자치단체 중 18개로 81.8%, 경기도의 경우 31개의 기초자치단체 가운데 25개의 자치단체로 80.6%의 간접흡연규제 채택율을 보이고 있다. 그리고 그밖에 경남 60%, 충북 58%, 전북 42.9%, 경북 20.4%, 대전은 20%의 채택율을 보이고 있으며 부산광역시의 각각 자치구는 조례를 채택하지 않고 있다.

〈표 1〉 시·도별 간접흡연규제 조례제정 현황

서울	25(25)	광주	5(5)	강원	18(15)	전남	22(18)
부산	16(0)	대전	5(1)	충북	12(7)	경북	23(7)
대구	8(8)	울산	5(5)	충남	16(15)	경남	20(12)
인천	10(10)	경기	31(25)	전북	14(6)	제주	-

자료: 법령정보센터 재구성

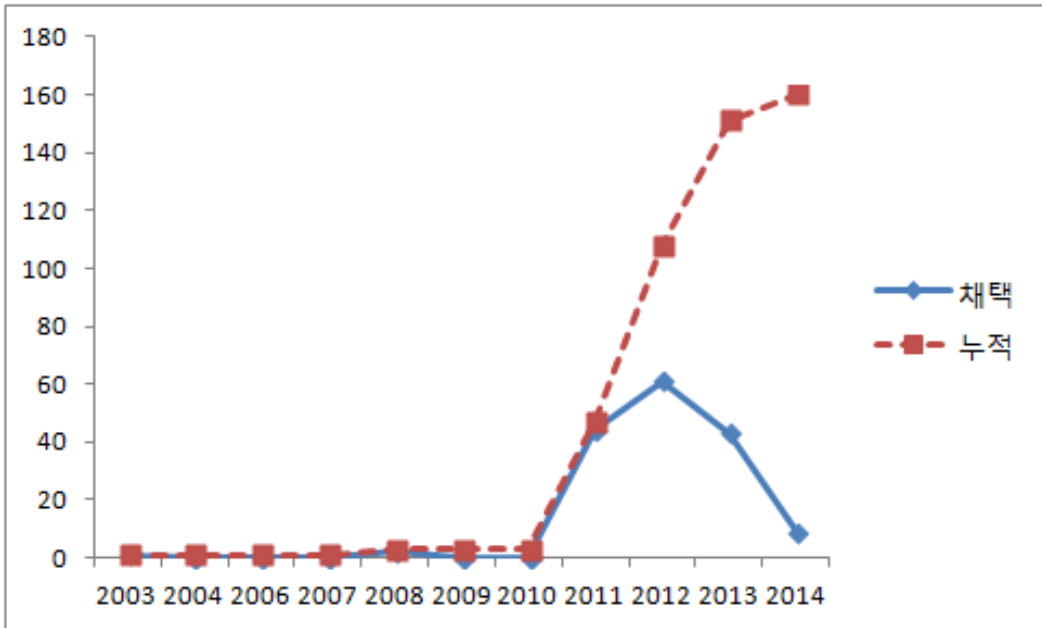
규제의 채택에 있어서 연도별 분포를 살펴보면 2003년 서울 성북구를 기점으로 조례를 처음 채택하였으며, 2010년 국민건강증진법의 제9조 제5항을 신설하여 지방자치단체로 하여금 조례를 제정할 수 있는 법적근거를 부여함에 따라 이듬해 2011년도에 각 지방자치단체별 조례의 제정이 급격하게 증가하였다. 그리고 2014년부터 조례를 채택한 지방자치단체의 수가 크게 감소하였다. 다음 〈표 2〉는 연도별 간접흡연규제의 채택현황에 대하여 보여주고 있으며 아래 〈그림 1〉 역시 연도별 채택현황과 누적도수를 보여주고 있다.

〈표 2〉 연도별 간접흡연규제 조례제정 현황

구분	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
채택	1	0	0	0	2	0	0	44	61	43	9
누적	1	1	1	1	3	3	3	47	108	151	160

자료: 법령정보센터 재구성





<그림 1> 연도별 간접흡연규제 채택 누적도수

### 3. 선행연구 검토

지방정부의 정책결정요인의 다수는 복지정책과 같은 특정정책에 한정되어 있는 경우가 많으며 주로 정치·사회·경제적 요인에 많은 비중을 두고 정치참여와 경제모형으로 이루어졌다. 그 중에서 종속변수를 지방정부의 예산을 중심으로 복지정책의 결정요인을 비교 분석한 연구(Key, 1940; Fabricant, 1952 등)가 주로 발표되었으며 복지정책의 결정요인을 정치 및 경제적 요인의 중요성을 보고 논의하기도 하였다(Thomas, 1996; Fry and Winters, 1970; 남궁근, 1994; 김연수, 2008; 최인규, 2009 등). 그리고 그밖에 과학기술정책(김상태, 1995), 미국을 중심으로 한 통상정책(박성훈·김홍률, 2006), 중소기업정책(김석우 외, 2010)등이 연구·발표되었다. 이러한 논의와 함께 정책의 확산의 관점에서 지방정부의 정책의 결정요인은 보다 다양한 분야에 연구가 진행되어 왔다. 지방정부의 내부적인 결정요인인 정치·사회, 경제적 요인과 함께 정책결정이 외부적으로 결정된다는 논의를 함께 강조하였고 지방정부의 정책결정이 다른 지방정부에 의하여 받아들여지게 되며(Walker, 1969), 그 외부적 영향이 학습, 경쟁, 압력에 의하여 나타난다고 설명하고 있다.<sup>7)</sup> 그리고 최근 내부

7) 그러나 외부적요인만을 분석한 연구는 찾아보기 힘들며, Berry and Berry(1990, 1992)는 지방정부

적·외부적결정 모형이 통합적으로 논의되고 있다.<sup>8)</sup>

앞선 논의와 비교해 지방정부의 규제정책과 관련된 연구의 흐름을 외국문헌을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. Paulson and Denhart(1973)는 환경규제를 중심으로 살펴보았으며 환경규제정책의 결정요인을 정치적 요인으로서 이익집단의 압력, 여론, 주민참여, 사회·경제적 조건, 지도력의 질이 중요한 요인임을 논의하고 있다. 그리고 이후 환경규제정책에 있어서 사회·경제적 변수의 중요성을 강조한 연구가 제시되고 있다(Mazmanian and Sabatier, 1983; Peterson, 1981; Willian and Matheny, 1984 등). Mooney and Lee(1995)는 낙태정책을 자유주의, 도시화, 경제적 부, 추세, 혁신성 등의 요인에 의하여 영향을 받고 있음을 논의하고 있다. 그리고 역시 Mooney and Lee(1999)는 사형제도의 채택에 있어서 영향을 미치는 요인은 기술적 간결성, 높은 현저성을 위한 잠재성, 그리고 도덕적 가치에 대한 논쟁과 함께 나타난다고 지적한다. Hadier-Markel(2001)은 동성 간 결혼금지 규제에 있어서 정책결정요인을 갈등의 지역적 범위로 국가적 캠페인, 외부적 요인으로 추세와 이웃지역의 정책채택, 혁신지수, 내적인 특성요인으로 게이집단, 주 내에서 종교적 권리의 영향력, 개신교(protestant)의 근본주의, 경제적 요인, 교육수준, 정당경쟁, 민주적 통제, 엘리트의 반대 등이 주요요인으로 보고 논의하였다.

국내의 연구에 있어서 규제정책 결정요인과 관련된 연구는 환경규제와 관련된 연구가 다수이다. 정연홍(1999)은 환경규제의 영향요인을 환경담당자의 인식을 중심으로 살펴보았으며 환경규제에 영향을 미치는 규제기관의 외부적 상황요인을 현재의 환경상태, 기업의 영향력, 경제이익단체의 규제완화 요구정도, 환경단체의 영향력, 지역주민 지지정도, 언론의 관심도 등을 들고 있으며 내부의 규제능력 요인으로서 환경재정의 확보수준, 인력장비의 확보수준, 타부서와 업무협조통합수준, 단체장의 환경보전 정책성향, 단체장의 리더십 등이 중요한 영향요인임을 살피고 있으며 경제·사회적 요인과 정치적 요인이 절충적으로 이루어지고 있음을 나타내고 있다. 김두래(2010)는 환경규제강도의 영향요인을 지역의 이념성향, 노동

---

정책채택의 내부결정모형과 확산모형이 어떻게 상호작용하는 지를 통합적으로 연구하였는데, 주 정부의 복권정책 채택은 인접한 지방정부의 영향과 해당 지방정부의 재정건전성과 선거 근접성 사이의 상호작용을 있음을 확인하였다. 선거 시기나 재정건전성과 같은 내부요인이 우호적 상황일 때 인접정부의 정책채택이 미치는 영향력이 커지게 되는 것으로 나타났다. Berry and Berry(1990, 1992)이후 정책채택의 통합모형을 강조하여 정책결정요인을 내부적 요인과 외부적 확산요인을 모두 반영하여 통합모형으로 사용하였다.

8) 지방정부의 정책채택은 내적·외적 요인에 의한 통합적 모형을 중심으로 논의되었다. 국내의 연구를 중심으로 보면 남궁근(1994)은 지방의 행정정보공개 조례의 채택요인에 관하여 살펴보았으며, 석호원(2010)은 지역축제를, 이석환(2011)은 출산장려정책을, 하민지·서인석·권기현(2011)은 건강보험료 지원조례를 중심으로, 그리고 김홍주(2013b)는 반부패제도를 지방정부의 내적인 결정요인인 정치·경제·사회적 요인과 외부적 환경요인을 통한 통합적 관점에서 정책의 채택요인을 분석하였다.

조합, 시민조직, 정부규모, 정부지출, 지방의회 전문성, 오염원, 지방세, 지역총생산, 지방정부의 유형을 중심으로 분석하였다. 최유진·조현민(2011)의 경우 미국의 에너지 절약형 빌딩의 설계 및 건축을 위하여 건축물 규제인 그린빌딩 인증제도의 확산에 관하여 연구하였다. 이러한 그린빌딩 정책에 영향을 미치는 영향요인은 사회·경제적 요인, 제도·정책적 요인(규제, 유인정책), 공간적 확산(사회적 학습, 경제적 경쟁, 제도적 모방, 정치적 압력) 요인으로 나누어 살펴보고 있다. 그리고 김홍주(2013a)는 전술한 환경규제와 관련된 연구를 바탕으로 환경오염신고포상금제도의 채택에 어떤 요인이 영향을 미치는지 살펴보고 내부결정요인은 경제적 요인(자체예산, 정책사업 비 비중, 소득수준), 정치·행정적 요인(선거시기, 단체장공약, 단체장경력, 단체장 정치성향, 제도적 틀), 사회적 요인(인구수, 주민참여, 공익집단, 기업집단)으로 외적요인 즉, 이웃효과를 살펴보고 분석하였다. 그리고 환경분야외에 SSM 규제와 관련해서 이희철(2012)은 규제 도입과정을 정책의제형성과 대안의 형성과정으로 나누고 각 단계별 정책네트워크를 분석하였고 이들이 각각 외부환경요인으로 SSM규제의 도입지역 수, 네트워크 변수(연결중심성), 정책수요 특성으로 도·소매종사자, 상인단체 가입, 매출액 감소, 지역의 규모로 인구수, 정치적 요인으로 지방정부의 형태, 내부역량으로 업무수행능력, 지역성격으로 시·군·구로 나누어 분석하였다. 그 밖에 조성은·김선혁(2006)은 유전자조합체(Genetically Modified Organisms: GMO) 규제정책결정요인을 EU, 한국, 미국 중심으로 하여 이해, 신념, 제도의 비교를 통하여 연구하였으며 행위자와 제도로서 합리적 선택제도주의를 중심으로 논의하였다. 그러나 합리적 선택제도주의와 구분되는 부분은 사회적 구성주의의 경우 행위자들의 이해 외에 신념이나 인식과 같은 관념적 요소에 주목한다는 점을 인지하고 이러한 행위자들의 관념적 요소들을 중심으로 사회현상을 설명하는 것이 사회적 구성주의 통하여 보완되었다.

본 연구의 주요 초점이 되는 흡연규제의 정책결정요인과 관련된 국내에 발표된 연구는 아직까지 없다. 다만 외국문헌에서 Shipan and Volden(2006)과 Wipfli, Fujimoto and Valente(2010)의 연구가 정책확산요인을 통하여 실증적으로 분석한바 있다. 먼저 Shipan and Volden(2006)은 미국의 지방정부에서 주정부로의 금연정책의 확산에 대한 연구를 진행하였다. 이러한 금연정책의 채택에 영향을 미치는 요인은 조직화된 이익으로 보건 및 건강을 옹호를 위한 교섭자(lobbyist), 보건 및 건강을 위한 옹호집단의 영향력, 담배제조를 위한 교섭자(lobbyist), 담배와 관련된 이익집단의 영향력, 흡연율, 담배생산 지역, 담배생산량(톤)을 정부의 선호 및 통제로 정부의 이념, 민주당의 분점적 정부형태, 공화당의 분점적 정부형태, 그리고 건강에 대한 지출 비용, 입법적 전문성을 주요 변수로 논의하였으며 이를 통하여 실증적으로 분석하였다. Wipfli, Fujimoto and Valente(2010)는 국가 간 담배규제기본협약(FCTC)의 참여 결정요인에 대하여 각 국가의 인구수, 수입, 민주화정도, 담배생

산량(톤), 남성과 여성의 흡연율, NGO의 수, 그리고 지역별 더미로 아프리카, 동부 지중해, 유럽, 동남아시아, 서태평양, 아프리카로 살펴보고, 외부적 효과로 새로운 글로벌 링크(GLOBALink) 구성원 등을 주요 요인으로 분석하고 있다. 이상의 논의와 같이 규제정책의 채택에 있어서도 내부적 요인과 외부적 요인이 결합되어 나타났고, 채택요인들은 대상 정책 사례에 따라 다르게 나타나고 있음을 알 수 있다.

본 연구는 앞서 논의된 Shipan and Volden(2006), Wipfli, Fujimoto and Valente(2010)의 논의를 중심으로 각각의 변수들을 살펴보고 국내의 여러 선행연구들을 통하여 우리나라의 현실에 맞는 변수들을 도출하였다. 따라서 지방정부 간접흡연정책 결정요인에 대한 변수로 첫째, 조직화된 이해집단의 영향으로 시민단체의 영향력, 규제수요, 이익집단의 영향력(담배도·소매업체, 기타업체), 흡연율, 둘째, 지방자치단체의 정치·경제적 선호로 진보정당의 분점정부 여부, 단체장 성향, 선거시기, 담배소비세 비율, 보건지출비율을 마지막으로 제도 및 외부 환경의 요인으로 제도적 수용도, 상위지방정부의 압력 등을 주요 변수를 고려하여 분석하고자 한다.

#### 4. 지방정부의 간접흡연규제 정책 채택요인

##### 1) 조직화된 이해집단의 영향

지역의 시민단체, 이익집단을 포함한 각각의 이해주체들은 그들에게 편익을 주는 정책 및 법을 채택하도록 노력할 가능성이 존재하게 되는 것이 사실이다(Shipan and Volden, 2006). 즉, 시민, 정책의 옹호집단, 지식인들은 공공의 문제가 제기될 때 그러한 해결을 위하여 보다 진보적인 정책을 만드는데 영향을 미치게 되고, 정치인, 관료, 그리고 기업가들은 문제해결을 위한 새로운 정책을 형성하도록 노력 하게 된다(Kingdon, 1984). 따라서 정책 결정에 있어서 조직화된 이해관계자 집단은 매우 중요한 역할을 수행한다고 할 수 있다(Gary and Lowery, 1996). 환경규제의 사례를 통하여 살펴보다라도 환경규제의 등장을 가능하게 했던 가장 큰 요인으로 공익단체의 활동을 설명하고 있다(김재훈·정준금, 1996). 이러한 논의는 환경단체의 영향력은 그 행사정도에 따라 환경정책과정을 주도하여 규제를 시행하도록 하는 공익집단의 지배론을 제시하기도 한다(김홍주, 2013a). 간접흡연규제 도입 역시 보건과 관련된 문제에 시민단체로 하여금 관심을 갖게 하고 정책결정과정에서 공익집단으로서의 영향력을 무시하기 어려울 수 있다. 따라서 시민단체의 영향력이 큰 지역일수록 그만큼 건강과 보건문제와 관련된 사안에 민감하고 이러한 문제를 해결하기 위한 정책의 채택을 위하여 보다 적극적인 수요가 있을 것이라는 가설이 논의될 수 있는 것이다.

둘째, 지역주민의 규제에 대한 적극적 수요는 정책의 도입에 있어서 매우 중요한 요인이 될 수가 있다. 간접흡연과 관련된 건강 및 보건과 관련된 문제에 있어서도 환경정책과 마찬가지로 지역주민의 삶의 질 향상과 생활환경을 개선하는 정책수요의 증대가 되고 있다는 현 시점에서 주민의 적극적인 참여는 정책결정에 있어서 보다 큰 영향을 미칠 수 있다는 판단이다. 특히 이해집단의 건의를 영향요인에 포함시켰을 때, 자치단체와의 상호이해가 상충되거나 선호관계에 놓인 개인의 집합체로 구분하기도 한다. 이는 공유된 목표 혹은 가치를 달성하기 위하여 정책과정속에서 상호작용하는 공식적, 비공식적인 방법으로 지방자치단체에 영향력을 행사한다는 것이다(민경일, 1995). 이희철(2012)은 SSM규제에 있어서 규제에 대한 수요가 중요한 영향 미칠 것이라 보았으며, 최유진·조현민(2011)의 경우 지역주민의 환경규제의 수요가 규제정책의 채택에 중요한 영향을 갖게 될 것이라는 가정하였다. 이러한 논의를 통해서 보다라도 본 연구의 가설에 중요한 뒷받침이 될 것으로 보인다.

셋째, 기업집단 등과 같은 이익집단 역시 특정정책이 채택될 수 있도록 영향력을 발휘하거나 특정 정책을 채택하지 못하도록 할 수 있다. 이익집단은 정책결정 과정에서 보다 지배적인 힘을 발휘할 수 있으며 대중의 의견과 정책의 실현 가능성에 대한 정보를 정책결정자에게 제공하게 함으로써 정책결정과정에 보다 중요한 역할을 하게 된다. 그리고 역시 선거에 필요한 자원을 제공하게 함으로 정책결정과정에 참여하기도 한다(Kingdon, 1984; Fowler and Shaiko, 1987).<sup>9)</sup> 정부의 정책을 이익집단 간 형성된 균형상태(equilibrium)의 산출로 보았을 때, 정책을 지지하는 이익집단은 정치적 자원과 함께 정부에 대한 영향력에 있어서 그 반대의 이익집단에 비하여 우월적 지위를 가져야 한다. 그리고 규제로 인하여 이득을 얻지 못하는 이익집단은 정치적 지원을 중단하게 되며, 정부로 하여금 규제완화를 실시하도록 압력을 주게 될 수도 있다(김다운·최상욱, 2014). 이러한 논의를 통하여 살펴볼 때 흡연규제정책의 채택에 있어서 그 이익집단을 이익집단은 담배의 생산자와 판매자, 또는 흡연이 가능한 음식점 및 기타 영업소 등이 될 수 있다. 따라서 이들의 영향력이 강할 때, 정책결정자들은 금연정책을 통과하는데 압력을 느낄 수 있으며(Shipan and Volden, 2006), 지방정부의 입법적 활동에 영향을 주게 되어 규제채택이 방해될 수 있다는 가설의 설정이 가능하다.

마지막으로 이익집단과 함께 흡연권자의 영향력은 정부의 입법활동에 영향을 줄 수도 있다는 것이다. 시민의 공공의 태도에 대한 다양한 논의가 있을지라도(Jacobson, Wasserman and Raube, 1993), 이러한 접근이 국가의 입법활동에 영향을 주는 것은 가능하다. 왜냐하면 비흡연자의 혐연권과 마찬가지로 흡연권 역시 보장되어야 하는 가치로 주장되고 있는 것

9) Stigler(1971)는 경제규제이론을 통해 자신들의 이득을 향상시키고자 하는 산업과 같은 이익집단과 재선을 추구하는 목표를 가진 정치인 간에 이루어지는 정치적 거래를 통하여 규제가 생겨난다고 주장하였다.

이 사실이다.<sup>10)</sup> 이러한 흡연권자의 권리는 정부의 간접흡연과 관련된 규제정책을 입법을 하는데 있어서 그 가치가 서로 상충되게 되는데, 흡연율이 높은 지방자치단체의 경우 지역주민의 흡연권이 보다 강하게 주장되어 받아들여 질 수 있으며 이러한 집단의 경우 금연정책과 관련하여 그 법안의 통과가 쉽게 이루어지지 못하게 하는 경향이 있다는 논의도 제기되고 있다(Shipan and Volden, 2006).<sup>11)</sup> 따라서 본 연구는 앞선 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 1-1 공익집단의 영향력이 큰 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

가설 1-2 규제수요가 높은 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

가설 1-3 이익집단의 영향력이 큰 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 낮을 것이다(-).

1-3-1 담배도·소매업체(제조업 포함)의 영향력이 큰 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 낮을 것이다(-).

1-3-2 기타영업업체의 영향력이 큰 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 낮을 것이다(-).

가설 1-4 흡연권자의 영향력이 큰 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 낮을 것이다(-).

## 2) 지방정부의 정치·경제적 선호

다음은 정부의 선호를 고려해 논의하여 볼 수 있다. 먼저 정치적인 영향에서 자유로울 수 있는 정책은 거의 존재하지 않으며 모든 정책은 정치적 영향을 받을 수 있다(Besley and Case, 1995). 정책을 결정하는데 있어서 민주적인 정부일수록 보다 활발한 정부의 활동을 선호하게 되는 경향이 있는데, 이는 간접흡연과 같은 금연정책의 입법에 있어서도 그 가능성이 나타날 수 있다는 것이다(Shipan and Volden, 2006). 즉 지방정부의 단체장 정당 이

10) 비흡연자의 혐연권과 흡연자의 흡연권은 서로 충돌하는 헌법적인 가치라고 할 것이다. 흡연자들은 흡연도 엄연히 헌법적으로 보장되는 권리에 속한다고 주장하였으나 헌법재판소는 흡연권보다는 혐연권이 우선한다고 판시한 바 있다(김성수, 2012).

11) Wipfli, Kayo and Valente(2010)는 국제적인 담배규제 기본협약의 채택에 있어서 흡연의 만연정도가 정책의 채택에 긍정적 영향을 미치고 있다는 논의를 제기하고 있으며 이에 반하여 담배생산업체 등 이익집단의 영향력이 부정적 영향을 미칠 것이라고 논의한다.

념을 통해서 볼 때, 이러한 간접흡연규제 정책적 논의는 지역의 경제 및 개발에 중점적인 논의를 하기 보다는 인간의 삶의 질과 생활환경과 관련된 정책으로 고려되며, 이러한 견지 하에 간접흡연규제정책의 채택은 진보적 성향의 자치단체에서 보다 적극적일 수 있다는 것이다(김홍주, 2013a). 이와 유사하게 미국의 경우 민주당의 통제 하에 통합된 경우에 더욱 금연정책을 채택할 가능성이 높은 반면에 공화당의 통제 하에 통합된 경우는 더욱 금연정책에 반대하는 경우가 가능할 수 있다는 주장이 제기되고 있다(Shipan and Volden, 2006). 따라서 진보적 성향의 단점정부인 경우 간접흡연 규제정책의 채택 가능성이 높을 수 있음을 고려해 볼 수 있다.

정치적 고려는 선거시기를 통하여 나타나기도 한다. 지방정부에 있어서 선거시기는 정책을 도입하는데 있어서 민감한 시기가 되므로 모든 정책은 정치적 영향을 받을 수 있다. 따라서 지역주민들에게 부담을 주는 정책은 선거시기에 도입될 가능성이 낮을 수 있는데 반하여 선거시기에 출마자로 하여금 업적으로 간주되는 정책은 선거시기에 임박할수록 오히려 도입의 가능성이 높게 나타나기도 한다(Berry and Berry, 1990). 다른 관점에서는 선거시기에 있어서 정치인 및 정부관리자 등은 선거활동을 위한 노력으로 현재 대두되는 여러 가지 지역적 수요와 안전에 대하여 현저성 있는 대응이 어려울 수도 있다고 논의하기도 한다. 왜냐하면 이는 지방정부에 있어서도 선거에 몰두하게 되다 보면 지역적 수요에 대응은 자연스럽게 약하게 될 것이라는 논의도 제기되고 있다. 그러나 본 연구는 간접흡연규제와 같이 지역주민의 건강 및 보건과 직결된 정책은 비흡연자 혹은 혐연자가 다수인 지역주민에게 호응을 얻을 수 있는 정책으로 판단되어 선거시기일수록 정책이 채택될 확률이 높아질 것이라는 가설을 따르고자 한다.

둘째, 지방정부의 경제적 선호를 논의할 수 있다. 지방정부로 하여금 특정한 사업을 집행하기 위해서는 재원이 필요하며 특히 지방자치단체의 재정력은 사업의 자율성과 매우 밀접한 관련을 갖는다고 할 수 있다(석호원, 2010). 1993년 이래 본격적인 지방자치제의 실시로 지역의 개발 및 주민의 복지증진 등 다양한 욕구를 반영하기 위한 행정수요가 증가하고 있다. 그러나 지방의 재정은 매우 취약한 상황에 있으며 신세원 개발 등을 통한 지방세의 확충이 절실히 요구되고 있는 것이 현실이다. 담배소비세는 지방세로 각 지방자치단체의 세수 중 하나이다.<sup>12)</sup> 따라서 지방세수의 감소에 영향을 미치게 되는 간접흡연규제정책의 채택은 담

12) 우리나라의 지방재정은 수입과 지출 측면에서 다양한 요인으로 재정적 압박을 받고 있다. 무엇보다 정부의 각종 감세정책으로 인하여 지방세입의 악화는 물론 고령화와 저출산의 추세 속에서 복지지출 증대가 높아지고 상황에서 재정압박의 강도는 더욱 심하게 나타나게 되었다. 이러한 지방재정의 현실에서 지방재정의 확충이 모색되었고, 최근 지방소비세의 도입은 이러한 재정현실을 반영한 결정이라 할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 과거 시·군의 재정수입감소를 타개하기 위하여 1989년에 도입되어 실시된 담배소비세

배소비세의 비중이 세수의 비중에서 높게 차지하는 지방정부일 경우 반대의 논리에 따른 가설을 설정할 수 있다.

이와 함께 지방정부의 경제적 선호에 따른 관점은 지방정부의 보건재정의 압박정도로 논의될 수 있다. 지방자치단체로의 분권화는 지역 맞춤형 보건정책을 실시할 수 있다는 장점이 논의될 수 있지만 다른 한편 지방재정의 열악성으로 인하여 지역주민의 행정수요에 대한 욕구증대를 해결할 수 없다는 부정적 측면이 제기되는 것이 사실이다(Kim, Kim and Moon, 2014). 왜냐하면 지역 보건을 위한 지방자치단체의 재정지출증가는 추가적인 재원부담으로 작용하여 가용재원을 잠식하고 여타 사업의 재원배분을 어렵게 할 수 있기 때문이다. 따라서 정부가 보건에 관한 예산지출이 많을수록 보건지출에 쓰이는 예산의 절감을 위하여 금연과 관련된 규제정책의 입법화를 위한 노력을 할 수 있다는 논의가 제기된다(Shipan and Volden, 2006).

가설 2-1 진보적 정당이 단점정부인 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

가설 2-2 단체장이 진보적인 성향인 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

가설 2-3 선거시기일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

가설 2-4 담배소비세 비율이 높은 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 낮을 것이다(-).

가설 2-5 보건재정압박(보건에 대한 지출비율)이 높은 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

### 3) 제도 및 외부적 환경

간접흡연규제정책의 채택에 영향을 미치는 중요한 요인으로 고려되어야 할 다른 요인으로서 논의될 만한 것은 제도적 수용도로서 환경과 관련된 조례들의 규모로 파악한다. 이는 금연정책과 관련된 정책을 도입하는데 있어서 중앙정부든 지방정부든 법규의 형식을 띄게 되는데 이러한 정책과 관련된 제도적 기틀 혹은 제도적 수용도로서 파악할 수 있다는 것이다(김홍주, 2013a). 이병량·박윤환(2011)은 문화예산의 규모에 있어서 반드시 고려해야할 변수 역시 제도적 기틀이라고 주장한 바 있으며 이러한 기틀을 문화관련 조례의 규모로 파악하고 있다. 따라서 본 연구는 앞선 논의를 바탕으로 이러한 금연을 비롯한 건강과 보건정책에 입

(1985년 담배판매세의 전환) 역시 지방재정의 열악성을 개선하기 위한 제도인 것이다(복문수, 2013).



법화가 다수 이루어진 지방자치단체를 제도적 수용도가 높은 곳으로 보고 다음과 같은 가설을 역시 설정하였다.

앞선 논의는 대내적 요인을 중심으로 살펴보았다. 그러나 대외적인 영향력은 기초자치단체들 간의 이웃효과<sup>13)</sup>와 상위정부로부터의 영향을 중심으로 논의되고 있다. 후자를 중심으로 논의할 때, 상위정부가 하위정부에 대한 특별한 구체적인 지침이 마련되지 않은 권고 수준에서 제안한 정책이라 하더라도 상위정부가 시행했다는 이유로 지방정부에게 도입하는 경우가 발생한다. 이러한 현상은 역량이 높은 상위정부나 국가가 채택한 정책이 하위 지방정부로 하여금 반강제적, 규범적 압력으로 작용할 수 있다는 점에서 설명된다(Shipan and Volden, 2008).<sup>14)</sup> 우리나라의 경우 지방자치가 선진화된 국가와 비교하여 보았을 때 갈등적·수직적 관계에 놓여 있다는 점에서 그 특징이 있다(조성호·윤태웅, 2011). 그리고 중앙정부 및 광역자치단체로부터 기초자치단체가 독립적이지 못하다는 지적과 조례 등 입법화에 있어서 그 중복성이 나타남을 제기하여 이러한 논의를 설명되기도 한다(소순창·이진, 2011). 따라서 본 연구는 이러한 대외적인 영향력의 측면을 상위자치단체의 제도채택이 하위정부로 하여금 그 제도를 수용할 유인 및 압력으로 작용할 수 있다는 관점에서 논의하고자 한다.

가설 3-1 금연정책의 수용도가 높은 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

가설 3-2 상위자치단체가 간접흡연규제를 채택한 경우 하위 지방자치단체가 간접흡연 규제정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

13) 일반적으로 외부의 환경에 따른 결정요인은 이웃한 지방정부의 정책채택여부가 인근 지방정부의 정책도입에 미치는 영향을 의미하기도 한다. 정책의 채택에 있어서 정치, 경제, 사회적 환경만 중시하였을 뿐 아니라 다른 국가나 정부의 채택 경험등 사회적 학습과 지역적 압력이 새로운 정책의 채택을 촉진한다고 주장하기도 하였다(Gray, Grupp and Richards, 1975; Welch and Thompson, 1980; Berry and Berry, 1990). 즉 주변의 지방정부가 혁신적인 정책을 도입할수록 그 정책을 도입하지 않는 지역에서는 정책의 도입에 대한 압력을 느끼게 되며 이러한 환경적 압력으로 인하여 정책의 채택을 야기할 수 있다는 것이다(석호원, 2010).

14) 이러한 현상은 Shipan and Volden(2008)의 연구에서는 1975년부터 2000년의 미국 도시들 사이에 금연정책 채택에 있어서 소위 '큰 도시 따라하기(imitation of larger cities)'가 영향을 미쳤다고 논의하였다. 2002년 서울특별시의 경우 세계화를 지향하는 지역브랜드를 만든 후에 그 다음해부터 기초자치단체들 사이에 있어서 지역브랜드의 도입이 폭발적으로 증가하였다는 점에서 시사하는 바가 있다(정명은·박나라·장용석, 2009).

### Ⅲ. 연구의 조사설계

#### 1. 자료의 수집

본 연구의 분석에 포함된 기초지방자치단체는 2013년 기준으로 총 160개의 시·군을 포함한 자치단체이다. 그리고 종속변수인 간접흡연규제의 채택여부에 대한 자료는 법령정보센터, 자치법규정보시스템의 자료를 검토·활용하였다. 그리고 독립변수로 제시한 조직화된 이해집단변수인 공익집단(시민단체 수)은 행정자치부 실국홈페이지에서 제공하는 민간단체 현황자료를 활용하였으며, 규제수요인(민원처리)은 각 지방자치단체별 새울 전자민원 홈페이지, 이익집단(담배도·소매 업체, 기타영업 업체)과 흡연집단(흡연 인구 비율)은 통계포털(KOISIS)의 홈페이지 자료를 활용하였다. 그리고 지방정부의 선호변수인 분점정부 여부와 단체장의 성향, 선거시기에 관한 자료는 중앙선관위 홈페이지 자료를 활용 하였으며 담배소비세 비율은 통계포털에서 제공하는 자료를, 보건지출에 쓰인 예산 비율은 지방재정고의 홈페이지 자료를, 그리고 제도적 틀은 법령정보센터의 자료를 각각 활용하였다. 그리고 마지막으로 제도 및 환경의 영향에 관한 변수에 있어서 제도적인 수용도와 상위자치단체의 압력은 법령정보센터의 자료를 활용하였다.

#### 2. 분석모형 설정

우리나라 지방자치단체의 간접흡연규제 조례는 건강증진법 제9조 제6항에 의하여 법적근거를 강화·확립하였으며 현재 2014년 기준 전국 기초자치단체 226개 지역 중 160개(70.8%)에서 조례가 제정 되어 시행 중에 있다. 간접흡연규제의 조례는 서울시 성북구를 시작으로 2003년에 조례를 처음 제정하였으나, 본 연구는 기초자치단체 중에서 시·군을 대상으로 분석하였기에 이를 고려하여 분석기간은 2011년도부터 2013년까지로 한정하였다.<sup>15)</sup> 그리고 추정방법으로 종속변수가 명목척도를 나타내는 변수로서 조례의 제정여부(제

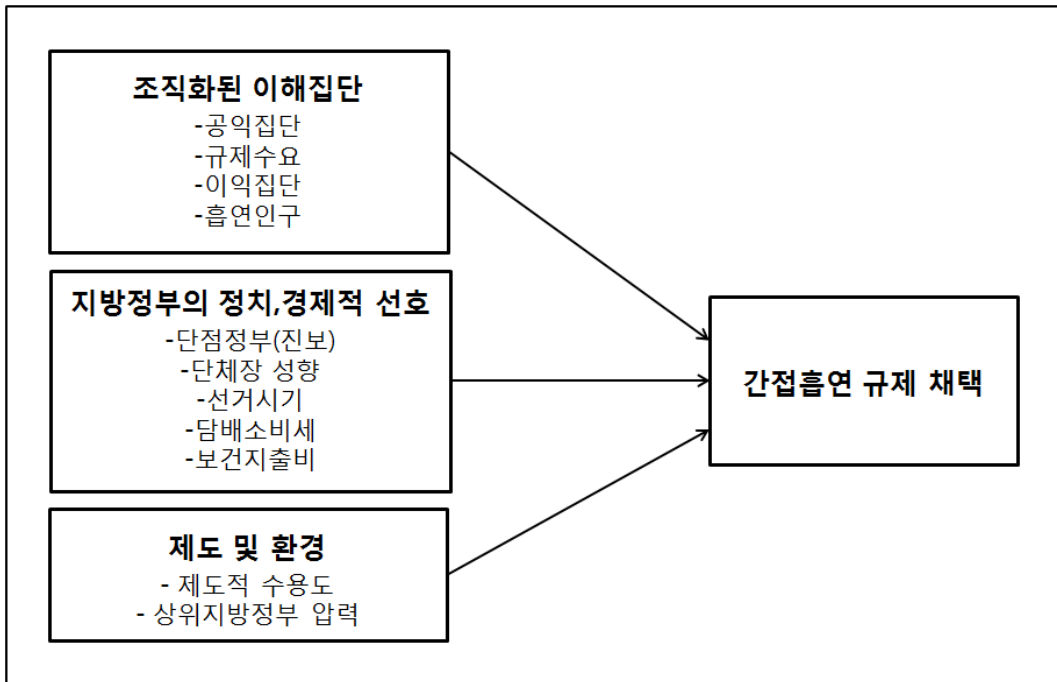
15) 본 연구의 대상을 시·군으로 한정된 이유는 서울시를 비롯하여 여타 특별시·광역시에 속한 구 단위의 기초자치단체들 각각이 지역마다 조례제정시기가 거의 대동소이하게 나타날 뿐만 아니라 특별·광역시의 조례제정시기와 대부분 비슷하게 나타나 기초자치단체 간에 유의미한 통계적 차이를 밝히는 것이 큰 의미가 없다는 판단을 하였다. 왜냐하면 구 단위의 자치단체 거의 대부분의 상위자치단체의 조례제정 이후에 조례가 거의 동일한 시기에 제정된 상황을 보이고 있기 때문이다. 그리고 이와 함께 본 연구의 분석에 포함된 담배소비세 등과 같은 변수는 시·군 단위의 기초자치단체에 따로 편성이 되어 구 단위의 기초자치단체에는 자료의 확보가 불가능 하다는 점도 다른 이유이다. 이에 반하여 시·군의 경우 각 광역자치단체

정=1, 제정하지 않으면 =0)에 따른 두 가지 값을 가지기 때문에 로짓모형이나 프로빗모형을 통하여 추정하게 된다. 프로빗 모형은 비선형관계를 표준정규분포(standard normal)의 누적확률분포함수(cumulative distribution function: CDF)를 이용하여 표현하는 경우를 말한다. 이에 반하여 로짓 모형은 프로빗 모형의 대안으로 흔히 사용되며 로지스틱(logistic)분포의 확률분포가 사용되며, 이 분포의 모양은 정규분포와 비슷하면서 계산이 편리하여 널리 활용되는 분석방법으로 이들 사이의 예측확률은 거의 같다.

따라서 일반적으로 횡단면에서는 종속변수가 이항(binary variable)인 경우 일반적인 회귀모형이 아닌 프로빗모형이나 로짓모형을 사용하는 것이 적합하나 본 연구는 로짓모형을 통하여 추정할 것이다. 그러나 패널데이터의 경우 오차항에서 패널의 개체 특성을 추가적으로 고려해야 하는 문제가 발생한다(민익식·최필선, 2009). 일반적으로 로짓모형에서는 within 변환을 통해 오차항을 제거하고 추정하는 OLS와 달리 within 변환을 실행하더라도 오차항이 사라지지 않기 때문에 고정효과 모형이 적절하지 않다. 따라서 패널로짓모형은 패널의 개체 특성을 나타내는 오차항에 대해 확률 분포를 가정하는 확률효과 모형으로 추정하게 되는 것이다. 그리하여 본 연구에서도 확률효과 모형을 활용한 패널로짓모형으로 지방정부의 규제정책 채택요인을 추정하고자 한다. 다음 <그림 2>는 앞선 연구의 이론적 논의를 바탕으로 하여 간접흡연규제 조례의 채택여부에 대하여 조직화된 이해집단, 지방정부의 정치·경제적 선호, 제도 및 환경의 압력을 중심으로 이들 간의 영향관계를 알아보기 위하여 본 연구의 모형이며 다음과 같다.<sup>16)</sup>

하의 기초자치단체별 조례의 제정시기가 상이하게 나타나고 있어 흡연규제의 입법화에 대한 통계적 유의미성을 밝힐 근거가 될 수 있으며 본 연구에 포함되는 주요 변수의 데이터의 확보도 가능하였기에 시·군을 대상으로 한 분석임을 밝힌다.

- 16) 간접흡연규제의 채택에 영향을 주는 요인을 분석하는데 있어서 그 원인과 결과사이의 시간적 소요가 뒤따를 것이다. 따라서 본 연구는 인과관계의 명확성을 위하여 독립변수는 종속변수를 기준으로 전년도 자료를 수집하였으며 이를 통하여 분석하였다.



<그림 2> 연구의 분석 틀

### 3. 변수의 측정 및 조작화

#### 1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 지방자치단체의 간접흡연규제의 채택 여부이다. 지방자치단체를 대상으로 시행되고 있는 간접흡연규제정책의 분석기간은 2011년 1월부터 현재 2013년 12월 까지로 설정하게 된다. 따라서 간접흡연규제에 관하여는 국가법령정보센터(www.law.go.kr)와 자치법규시스템을 통하여 조례의 제정 일자를 알아보았다. 분석대상인 각 지방자치단체별 조례의 제정은 앞서 논의한 <그림 1>에서 살펴보듯이 연도별로 2003년 처음 도입된 이래로 2007년 전까지 지방자치단체별로 그 증가추세가 보이지 않다가, 2008년 2개의 자치단체가 채택하게 되었다. 그리고 2010년 개정된 국민건강증진법을 계기로 하여 지방자치단체에 간접흡연규제정책의 도입에 대한 법적근거의 확립과 함께 각 지방자치단체들이 2010년을 기점으로 급격한 증가추세를 보이다가 2014년을 기점으로 그 증가추세가 감소되었다. 본 연구는 자료의 접근성과 연구의 유의미성을 고려하여 구 단위의 기초자치단체를 제외한 시·군을 대상으로 2011년~2013년까지의 기간을 반영하여 분석하였다. 그리고 본 연구에서는

종속변수를 채택여부는 조례제정 여부로 정의하였으며 가변수(dummy variable)를 사용한 명목변수로서 시·군단위의 지방정부가 이 제도를 채택하였으면 1, 채택하지 않았으면 0으로 코딩하였다.

## 2) 독립변수

앞서 살펴본 규제정책의 채택에 영향을 미치는 요인을 살펴보기 위하여 선행연구를 살펴 보았으며 이를 바탕으로 하여 변수를 도출하였다. 본 연구는 간접흡연규제정책의 채택 요인을 조직화된 이해집단의 압력, 지방정부의 정치·경제적 선호를 그리고 제도적 환경적 영향으로 제도의 수용도 및 상위지방자치단체의 압력을 중심으로 살펴보았다.

먼저 조직화된 이해집단의 압력으로서 공익집단, 규제수요, 이익집단, 지역별 흡연인구를 중심으로 논의하였다. 먼저 공익집단의 영향력은 지역크기 대비 시민단체의 비율로 측정하였다. 왜냐하면 지역별 시민단체의 영향력을 측정하기 위해서는 지역규모 대비 시민단체의 비율을 논의할 필요가 있다는 판단에서 고려하였다. 일반적으로 지방정부의 규모를 측정하는 기준은 인구수가 되기도 하는데 본 연구 역시 지역의 규모를 지역의 인구수 파악하여 인구대비 시민단체의 비율을 통하여 그 점유율이 높은 경우를 시민단체의 영향력이 높다고 판단하였다. 규제수요를 나타내는 변수는 지역별 민원건수로 파악하였다. 민원과 관련된 내용은 규제성격이 다수 포함된다.<sup>17)</sup> 따라서 규제수요를 나타내는 변수를 각 자치단체의 1인당 민원제기를 통하여 파악하였다. 둘째, 이익집단의 압력은 지역별 담배도·소매업과 제조업체, 그리고 기타 영업장<sup>18)</sup>을 중심으로 구분하여 변수로 설정하였다. 지역의 담배도·소매업은 담배의 판매로 인한 수익이 발생하고 금연정책에 대하여 반대 할 수 있다는 판단에서 변수화 하였다. 이 변수는 지역별 담배도·소매업체수 및 기타영업장의 비율을 통하여 알아보았으며 이는 지역별 인구대비 점유 비율을 통하여 그 영향력을 파악하였다. 그리고 지역별 흡연인구집단은 정책결정에 역시 유의미하게 영향을 미칠 것이라는 논의를 바탕으로 하여 흡연율을 파악하였으며 전체 인구대비 흡연인구를 통하여 측정하였다.

둘째, 지방정부의 정치·경제적 선호를 나타내는 변수로서, 단체장이 진보성향의 지방자치단체에서 단점정부인 경우를 1, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였으며 지방정부의 단체장 성향은 소속된 정당을 기준으로 파악하였다. 즉 단체장이 소속된 정당이 보수적 성향을 보인 정

17) 일반적으로 민원사무는 집행 및 처리상의 논의이며 행정규제의 유형 중에서 허가, 인가, 특허, 면허, 승인, 검사, 검정, 확인, 증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항에 해당된다(류호상, 2003; 김홍주, 2012).

18) 여기서 기타 영업장은 당구장, PC방, 일반음식점, 유흥 및 주점 등이 포함된다.

당의 경우 단체장을 보수 성향으로 파악하여 이 경우를 준거집단으로 보고 각각 무소속과 진보정당에 속한 자치단체 장을 1로 가변수(dummy)화 하였다. 선거시기와 관련하여서는 당해 연도에 선거가 있을 시에는 1 그렇지 않으면 0으로 가변수화 하였다. 그러나 2011년에서 2013년도까지의 시기는 지방총선거가 실시되는 시기가 아니었으므로 연도별 재·보궐선거를 중심으로 선거시기를 파악하였다. 담배소비세는 지방세입에 포함되고 있으며 담배소비세의 비중 역시 영향요인으로 파악하였으며 이는 지방세 수입 대비 담배소비세의 비중으로 파악하였다. 마지막으로 지방정부의 보건지출 비중을 파악하였으며 전체예산 대비 보건지출 비중을 통하여 재정압박정도를 파악하였다. 왜냐하면 각 지방자치단체 별로 사회복지재정의 압박이 심각한 상황에서 보건지출의 전체예산 대비 비중이 높다면 그만큼 지방정부는 재정의 압박을 받을 가능성이 있다고 판단하였다.

마지막으로 제도 및 환경적 요인에 의한 변수를 나타내는 변수로서 지방정부의 제도적 수용도를 제도적 틀로 파악하였다. 이러한 제도적 수용도는 법규의 형식을 띄며 법규의 규모와 관련된 조례의 수로 파악하였다. 즉, 지방자치단체를 둘러싼 환경적 요소로서 “금연과 건강, 보건”과 같은 키워드를 중심으로 검색하였으며 이를 통하여 관련된 조례를 제도적 틀로서 파악하였으며<sup>19)</sup> 이러한 제도적 틀을 통하여 입법화가 잘 이루어진 자치단체의 경우 그 수용도가 높다고 판단하였다. 따라서 이러한 관련 법규의 규모와 간접흡연규제정책의 도입이 일정 부분 정의 관계를 가질 수 있을 것으로 예측하여 볼 수 있다. 이와 함께 상위지방자치단체의 압력은 전년도 상위자치단체가 간접흡연규제를 채택했는지 여부에 따라서 채택했다면 1, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다. 다음 <표 3>은 각각의 변수의 측정항목과 조작화, 그리고 각 변수별 출처를 포함하여 보여주고 있으며 이를 보면 다음과 같다.

19) 이병령·박윤환(2011)은 문화예산의 결정요인을 분석하였으며 이러한 문화예산의 정치·행정적 요인으로 해당 시·군의 문화행정의 제도적 기틀로 문화관련 조례들의 규모로 파악하고 있다. 즉 중앙정부이든 지방자치단체이든 정책을 구현하는데 있어 형식적인 틀은 법규의 형식을 띄게 되며 완성된 법규들의 내용들은 집행하는 행위에 소요되는 제도에 일정부분 정의 관계가 가질 것이라 보고 논의하였다. 그리고 김홍주(2013b)의 연구에서 살펴보면 이병령·박윤환(2011)의 연구를 토대로 반부패제도의 채택에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하였으며 정치·행정적 요인으로 반부패 제도와 관련된 조례수로 파악하여 분석하고 있다.

〈표 3〉 변수의 측정항목 및 조작화

측정항목		변수의 조작화	단위	출처	
독립 변수	조직화된 이해집단 영향(압력)	공익집단	$(\text{시민단체수}/\text{인구수}) * 100 (\text{전년도})$	%	행정자치부
		규제수요	1인당 민원건수(전년도)	건수	서울전자민원
		이익집단	$(\text{담배도}\cdot\text{소매업체수}/\text{인구수}) * 100 (\text{전년도})$	%	국가통계포털
			$(\text{기타영업업체수}/\text{인구수}) * 100 (\text{전년도})$	%	국가통계포털
		흡연인구	$(\text{흡연자 수}/\text{전체 인구수}) * 100 (\text{전년도})$	%	국가통계포털
	지방정부의 정치·경제적 선호	단점정부(진보)	단점정부=1, 아니면=0	가변수	중앙선관위
		단체장 성향	보수=0, 진보=1, 무소속=1	가변수	중앙선관위
		선거시기	선거시기=1, 아니면=0	가변수	중앙선관위
		담배소비세	$(\text{담배소비세}/\text{지방세수입}) * 100 (\text{전년도})$	%	국가통계포털
		보건지출	$(\text{보건지출}/\text{전체예산}) * 100 (\text{전년도})$	%	지방재정고
	제도 및 환경의 영향	제도적 수용도	금연 및 건강(보건) 관련 조례 수	건수	법령정보센터
		상위정부압력	상위지방정부 조례제정=1, 아니면=0	가변수	법령정보센터
종속 변수	간접흡연규제 채택	채택=1, 아니면=0	가변수	법령정보센터	

## IV. 실증적 분석결과

### 1. 기초통계분석

다음은 간접흡연구제의 채택 영향요인을 알아보기 전에 본 연구에서 활용되는 변수들에 대한 기초통계량을 보여주고 있다. 이는 다음 아래 <표 4>에서 제시되는 바와 같다.

<표 4> 기초통계 분석

변수	자료수	평균	표준편차	최소값	최대값
정책채택	477	.363	.481	0	1
공익집단	477	.021	.013	.001	.108
규제수요	474	.104	.054	.008	.326
담배업체	475	.384	.188	.121	1.656
기타업체	475	6.779	1.967	3.314	15.811
흡연인구	477	24.037	2.878	15.5	32.6
단점정부(진보)	477	.337	.473	0	1
보수	477	.444	.497	0	1
진보	477	.392	.488	0	1
무소속	477	.164	.370	0	1
선거시기	477	.084	.277	0	1
담배소비세	477	8.458	3.322	.5	23.13
보건지출	477	1.001	.538	.117	5.418
제도적 수용도	477	2.628	1.638	0	9
상위정부의 압력	477	.232	.423	0	1

### 2. 상관관계분석

본 연구의 분석모형을 통하여 간접흡연구제의 영향요인을 알아보기 위한 사전적 분석절차로서 상관관계분석을 하였다. 상관관계 분석은 변수 간 등간 또는 비율척도인 경우와 서열척도인 경우로 구분된다. 상관관계분석은 두 변수들이 얼마나 밀접하게 관련되어 있는가를 분석하는 것으로 두 변수간의 변량이 같은 방향(positive)으로 변화하는지 또는 서로 다른 방향(negative)로 변화하는지 조사하고 그 관계의 정도를 측정하는 것이다(이희연·노승철,



2012). 그리고 일반적으로 변수간의 척도가 등간이나 비율척도인 경우 일반적으로 피어슨 상관관계를 분석되며 주로 많이 활용되게 된다. 본 연구는 변수 간 관련성이 어느 정도 있는지 역시 파악하고자 상관관계 분석을 실시하였으며 다음 <표 5>에서 보는 바와 같이 각각의 변수들 간의 상관관계가 그리 높게 나타나지 않으며 독립변수 간의 상호독립성이 파악된다고 판단되어 영향요인을 분석하는데 있어서 큰 지장이 없다고 판단된다.

<표 5> 상관관계 분석

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
정책채택(1)	1.00													
공익집단(2)	-.147**	1.00												
규제수요(3)	-.051	.125**	1.00											
담배업체(4)	-.143**	.207**	.131**	1.00										
기타업체(5)	-.044	-.093*	.310**	.355**	1.00									
흡연인구(6)	.053	-.271**	-.114*	-.269**	.204**	1.00								
단점정부(진보)(7)	.033	.212**	-.101*	-.026	-.378**	-.223**	1.00							
진보(8)	.037	.137**	-.154**	-.055	-.362**	-.156**	.588**	1.00						
무소속(9)	-.133**	-.058	.133*	.012	.119**	-.054**	-.316**	-.355**	1.00					
선거시기(10)	-.055	.024	-.013	.020	.037	.013	-.040	-.072	.050	1.00				
담배소비세(11)	-.241**	.146**	.229**	.315**	.348**	-.029	-.081†	-.119**	.058	-.048	1.00			
보건지출(12)	.144**	.234**	.342**	.196**	.209**	-.104*	-.089†	-.130**	.032	-.067	.339**	1.00		
제도적 수용도(13)	.155**	.120**	-.176**	-.165**	-.212**	-.034	.186**	.169**	-.052	.059	-.192**	-.183**	1.00	
상위자치단체(14)	.297**	-.236**	-.228**	-.329**	-.167**	.222**	.100*	.188**	-.109*	-.059	-.302**	-.228**	.237**	1.00

\*\*p.<0.01, \*p.<0.05, †p.<0.1

### 3. 패널로짓 분석결과

지방자치단체의 간접흡연규제의 채택에 영향을 미치는 요인에 대한 분석결과 다음과 같이 나타나고 있다. 분석결과 <표 6>을 살펴보면 몇몇 독립변수들이 간접흡연규제의 채택에 있어서 유의미한 결과를 보이고 있다. 먼저 조직화된 이해집단의 영향력을 중심으로 살펴보면, 공익집단의 영향력, 규제수요, 담배도·소매업체 및 제조업체의 영향력, 흡연인구 등은 유의미한 결과를 보여주지 못하고 있다. 다만 기타영업업체의 비중이 클수록 오히려 간접흡연규제를 채택할 확률이 높게 나타나는 결과를 보이고 있으며 통계적으로  $p<0.1$ 수준으로 정(+)으로 나타나고 있으며 승산비(odds ratio) 값 역시 1.199로 나타나 유의미한 값을 보이고 있다. 보통 기업집단을 비롯한 이익집단의 규제정책의 영향력은 중요한 변수로 논의된다. 이는 전통적 규제이론의 하나로 포획이론(capture theory)과 그 맥을 같이하는데 이익집단은

그들의 영향력을 발휘하여 지역의 규제기관을 포로로 하여 규제를 회피하게 하거나 규제의 결정 및 집행과정에서 조직화된 힘을 통하여 정책화 시킬 수 있다는 것이다. 그러나 본 연구의 결과는 가설과 반대의 결과가 유의미하게 나타났다. 이는 이익집단의 영향력이 제한되어 상대적으로 약하면 오히려 규제를 제도화하는 경향도 보일 수 있다는 것으로 해석된다. 즉 기타 영업집단의 활동은 편익이 보다 분산되고 조직화가 덜 되었기에 담배도·소매 및 제조업체에 비하여 덜 적극성을 보일 수 있다. 이에 반하여 오히려 많은 영업업체의 비중이 시민들로 하여금 간접흡연에 노출될 기회를 더 많이 제공할 수 있음을 감안할 때, 이러한 지역의 경우 건강 및 보건과 관련된 간접흡연 이슈에 밀리게 되어 그러한 문제점을 지방자치단체와 시민이 인지할 가능성이 높아질 수 있다. 최근 각 지방자치단체별로 음식점을 포함한 기타 영업업체로까지 규제가 확대·시행된 점을 미루어볼 때 이는 비흡연자의 건강을 보호하기 위한 대중의 인식이 높아지고 상황에서 여론의 형성은 지방정부로 하여금 법제화의 필요성을 인식시키는 계기가 될 수 있다고 보인다. 결국 지방자치단체는 사회적 파급이 크고 여론에 민감한 정책인 경우 그에 반하여 이익집단의 영향력이 제한되었을 때 오히려 건강 및 보건과 관련된 간접흡연 이슈에 밀리게 되어 여론을 수렴한 규제정책과 같은 제도적 장치를 마련하려는데 능동적일 수 있다는 차원에서 반대의 결과를 가져온 것으로 보인다.<sup>20)</sup> 따라서 이러한 논의를 바탕으로 본 연구의 조직화된 이해집단의 영향을 통한 가설 1-1, 1-2, 1-3, 1-4는 각각 기각되었다.

둘째, 지방정부의 정치·경제적 선호에 따른 분석결과이다. 여기서 진보정당의 단점정부 여부와 선거시기, 보건지출비중은 크게 유의미한 결과를 보여주지 못하고 있으며, 오히려 단체장이 보수적인 경우 진보적 자치단체와 비교했을 때와는 차이가 없지만 무소속과 비교해서 볼 때 정책의 채택확률이 높게 나타났으며  $p < 0.01$ 수준에서 부(-)로 유의미한 결과를 보여주고 있다. 본 연구의 분석결과를 중심으로 살펴보았을 때, 우리나라의 경우 흡연규제와 관련된 입법화의 사례를 보면 보수적 성향의 정당에 속한 정치인이 간접흡연규제를 위한 금연구역 지역을 확대 강화해나가고 그에 대한 입법안을 발의가 나타나기도 하였다. 따라서 오히려 보수적 성향의 정치인일 경우 간접흡연규제를 채택에 부정적이라는 입장에 대한 근거에 반대적 사례를 보여주고 있다.<sup>21)</sup> 그럼에도 불구하고 보수적 성향의 단체장이 있는 자치단체와

20) 김재훈·정준금(1997)과 김홍주(2013a)는 환경규제를 중심으로 살펴보았을 때, 기업집단은 지역의 규제기관을 포로로 하여 규제를 회피하거나, 규제의 결정 및 집행과정에 있어서 조직화된 힘으로 다수의 분산된 시민들을 압도하여 환경규제를 무력화 시키는 행동을 함으로써 환경규제에 영향력을 행사하게 되기도 하는데, 이에 반하여 기업집단의 환경규제에 대한 영향력은 현저히 약화되어 나타난다는 논의도 있다. 그러한 경우는 환경오염 사건이 발생했을 시 사회적 파급이 상당히 크고 그 특성상 지역주민의 환경보존에 대한 여론이 오히려 기업집단의 영향력을 제한하게 된다고 논의하고 있다.

21) 서울 강남대로 등에서 실험적으로 이뤄지고 있는 길거리 흡연 규제를 전국 모든 거리로 확대하지는 내용의

비교해 진보적 성향의 단체장이 있는 지방자치단체의 흡연규제 채택의 영향력은 뚜렷한 차이를 보이지는 않는다. 본 연구결과는 지방정부의 정책선호 및 복지정책의 채택에 있어서 단체장이 진보적 정당에 소속되었던 경우라도 통계적으로 유의미하지 않은 결과와 일치하기도 하고(강운호, 2002; 진재문, 2006; 주수현, 2009), 단체장의 진보적 성향이 주민참여 제도의 채택에는 긍정적 영향을 미친다는 결과(최상한, 2010)와는 비교되는 결과로 보인다. 이러한 결과를 통하여 고려해볼 때, 단체장의 소속정당에 대한 변수는 한국의 정치체제의 상황인 공천제라는 제도적 배경 하에서 단체장이 소속정당의 정치 이념에서 완전히 독립적 결정을 내릴 수 없는 상황인 것이다. 동시에 단체장 자신의 정치적 이념과 소속정당의 이념이 완벽히 일치할 수 없을 가능성 또한 배제할 수 없다(하민지·서인석·권기현, 2011). 단체장은 재선을 위해서라도 지역주민의 의사를 반영한 정책결정에 능동적일 수밖에 없으나 정당공천제라는 정치적 특성 하에서 소속정당의 이념과 정책지향을 배제할 수 없는 것이다. 따라서 단체장의 소속정당을 통한 정치적 성향의 변수는 가설과 다른 방향을 보인 것으로 판단된다. 이렇듯 정치적 선호의 분석 결과로 미루어 보았을 때 가설 2-1, 2-2, 2-3은 각각 기각되었다.

그러나 경제적 선호의 관점에서 볼 때, 지방세 대비 담배소비세의 비중이 높은 지역의 경우 간접흡연규제를 채택할 확률이 낮게 나타나며 통계적으로  $p < 0.01$ 수준에서 부(-)의 영향을 보이고 있으며 승산비(odds ratio) 값은 0.835로 나타나 유의미한 값을 보이고 있다. 결과적으로 가설 2-4는 채택되었다. 지방정부의 재정력은 새로운 정책의 채택에 중요한 변수로 작용할 수 있다는 논의가 많이 제기된다(Feiock and West, 1993). 다시 말해, 부유한 지방정부는 그렇지 못한 지방정부보다 정책을 채택할 가능성이 높은 반하여, 가난한 지방정부의 경우, 특정 정책을 도입하고 집행하는데 필요한 자금을 동원할 능력이 부족하기 때문이다(Daley and Garand, 2005; 조근식, 2013; Kim, Kim and Moon, 2014). 특히 우리나라와 같이 지방정부의 재정상황이 열악한 경우 지역별 지방재정확충을 위한 노력이 나타나고 있음은 자명하다. 본 연구의 분석기간에 포함된 2013년 기준 시·군의 담배소비세는 전체 지방세 비중에서 각각 11.2%, 13.9%를 차지할 만큼 높다. 이는 지방소득세, 재산세, 자동차세와 함께 지방의 세원으로 큰 비중을 차지한다고 해도 과언이 아니다. 이로서 미루어볼

---

거리 흡연 규제안이 국회에 상정됐다. 행인들의 간접흡연 피해를 줄인다는 긍정적 측면도 있지만, 담뱃값 인상이나 경고그림 부착 같은 다양한 금연정책이 경제부처의 논리에 막혀 지지부진한 상태에서 무작정 금연 구역만 확대하는 것은 비효율적 접근법이라는 지적도 나온다. 국회 안전행정위원회 새누리당 강기운 의원은 지방자치단체가 보도나 거리 등에서 이뤄지는 길거리 흡연을 의무적으로 규제토록 하는 국민건강증진법 개정안을 발의했다고 17일 밝혔다. 현행 건강증진법은 '지자체가 필요하다고 인정하는 경우 일정한 장소를 조례로 금연구역으로 지정할 수 있다'고 규정해놓았다. 이걸 '보도와 거리 등을 금연구역으로 지정해야 한다'라고 바꿔 의무화하는 것이다. 금연구역으로 지정된 거리 등에서 담배를 피우다 적발되면 과태료 10만원이 부과된다. 하략.....(길거리 흡연 전면 규제 법안 발의, 국민일보, 2013년 11월 17일자).

때, 지방재정 확충의 방안으로 논의된 담배소비세의 비중이 큰 지역은 자주세원으로 담배소비세가 더욱 중요할 수 있는데 흡연규제정책의 도입은 금연의 확대로 이어지게 된다면 곧바로 자치단체의 세원확보에 직접적인 장애가 될 수 있을 것이다. 따라서 담배소비세의 비중이 높은 지방정부일수록 흡연규제의 도입을 주저할 수 있다는 논의가 가능하다.

마지막으로 제도 및 환경의 영향을 통한 분석결과이다. 먼저 제도적 수용도가 높은 지방자치단체의 경우 간접흡연규제를 채택할 확률이 높을 것이라는 가설에 한 분석결과  $p < 0.1$ 수준에서 정(+ )의 영향을 보이고 있으며 승산비(odds ratio) 값은 1.196로 나타나 유의미한 값을 보이고 있다. 따라서 금연 및 보건과 관련된 제도화가 잘 된 지역일수록 흡연규제의 채택에 있어서 보다 쉽게 수용할 수 있다는 근거에서 가설 3-1이 채택되었다. 그리고 상위자치단체의 압력 역시 기초자치단체의 규제정책의 채택에 중요한 영향요인이 되었다. 통계적으로 보았을 때  $p < 0.01$ 수준에서 정(+ )의 영향을 보이며 승산비(odds ratio) 값은 4.990으로 유의미한 결과를 보이고 있다.

<표 6> 간접흡연규제 정책 결정에 대한 패널로짓 분석결과

변수		Coef.	Std. Err	Sig	Exp( $\beta$ )		
독립 변수	조직화된 이해 집단의 영향(압력)	공익집단	-18.653	14.883	.210	7.92e-09	
		규제수요	3.502	3.260	.283	33.177	
		이익 집단	담배업체	-.137	.965	.887	.871
			기타업체	.181	.106	.088†	1.199
		흡연인구	-.091	.059	.120	.912	
	지방정부의 정치·경제적 선호	단점정부(진보)	.701	.728	.336	2.015	
		단체장 성향	보수(준거)	-	-	-	-
			진보	-.989	.704	.160	.371
			무소속	-1.199	.463	.010**	.301
		선거시기	-.759	.505	.133	.468	
		담배소비세	-.179	.059	.003**	.835	
		보건지출	-.392	.383	.306	.676	
	제도 및 환경의 영향	제도적 수용도	.179	.099	.072†	1.196	
		상위정부의 압력	1.607	.426	.000**	4.990	
	상수항(const.)		1.681	1.647	.308	-	
wald $\chi^2 = 40.40^{**}$							
Log likelihood = -263.508							
N = 472							

\*\* $p < 0.01$ , \* $p < 0.05$ , † $p < 0.1$

중앙정부나 상급정부의 정책이 지방정부나 하급정부의 정책도입에 영향을 미치기도 하는데 상급정부에서 행정 및 재정적 유인이나 강제력을 동원하여 하위정부가 그 특정 정책을 도입하도록 유도하기도 한다(이석환, 2011).<sup>22)</sup> 우리나라의 경우 상위 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 영향력은 무시할 수 없다. 왜냐하면 이론상 광역자치단체와 기초자치단체의 관계는 수평적 평등관계이지만 현실상 광역자치단체가 기초자치단체의 상급행정관청의 기능을 담당하고 있기 때문이다.<sup>23)</sup> 즉, 광역자치단체의 우월적 지위를 인정하고 있으며 재정적 측면에서도 상위자치단체로 부터의 재정보전금과 조정교부금의 형태로 각각 시와 군, 그리고 구에 재정적 지원이 이루어지기 때문에 기초자치단체는 재정적인 측면에서도 자율성을 확보하기가 더 어렵다. 이러한 논의로 미루어볼 때 우리나라의 흡연규제정책에 있어서도 역시 상위지방자치단체의 제도적 수용이 하위지방자치단체로 하여금 제도를 도입하게 되는 외부적 압력이 작용할 수 있다는 가설 3-2가 채택되었다.

앞선 분석결과를 토대로 보았을 때, 간접흡연규제의 도입은 조직화된 이해집단의 영향력 보다는 지방정부의 정치·경제적 선호와 제도적 수용도 그리고 무엇보다 상위지방정부의 제도 도입으로 인한 압력이 보다 큰 영향요인이 되었음을 알 수가 있다. 즉, 규제 정책의 도입에 있어서 이익집단 및 이해집단 등의 영향력이 클 것이라는 기존의 가정에 비하여 우리나라의 경우 이러한 이해집단에 의한 논의와 영향력보다는 오히려 정책을 만드는 지방정부의 역할이 보다 크게 작용하였다는 것을 보여주고 있다.

22) Welch and Tompson(1980)의 연구에 따르면, 중앙정부나 상급정부의 재정적 지원은 지방정부나 하급정부가 정책을 도입하는데 지장을 초래하는 장애를 약화 또는 제거하거나 정책을 도입하는데 필요한 자원을 제공함으로써 광범위하고 신속한 지방정부간 정책확산을 유도할 수 있다고 한다. 이렇듯 정부기관 간 영향을 주는 상황을 확산이론으로 설명하기도 하며, 이러한 유형을 하향적 확산으로 불리기도 한다.

23) 우리나라의 자치제도의 특징은 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 관여 및 통제가 크다고 할 수 있으며 그 주요원인에 대하여 보면 다음과 같이 제시된다. 지방자치법 제104조 제1항에 따르면 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다. 그리고 제104조 제2항은 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다. 그리고 역시 동법 제167조 제1항은 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관의 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 제167조 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다. 그리고 제167조 제2항에 따르면 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

## V. 결론 및 정책적 함의

흡연의 문제는 개인의 문제에 국한되지 않고 세계보건기구(WHO)의 담배기본규제협약을 살펴보다라도 국제적 차원의 보건문제로 자리 잡게 되었다.<sup>24)</sup> 따라서 세계 각국은 간접흡연 피해의 심각성을 인식하고 간접흡연으로부터 비흡연자를 보호하고자 하는 흡연구역 제한정책을 실시하였고 특히 담배에 대한 포괄법이 있음에도 불구하고 간접흡연정책을 별도로 시행하고 있다.<sup>25)</sup> 이러한 추세 속에서 우리나라의 금연정책은 1970년대 후반 담배갑에 흡연경고 문구를 표기하는 것을 시작으로 담배의 규제가 시작되었으며 1990년 공중위생법의 개정을 통하여 흡연구역의 지정에 대한 규제의 등장, 그리고 1995년 국민건강증진법의 제정으로 흡연에 대한 보다 세부적 조항(담배갑 흡연경고문구 표기, 담배광고 금지, 흡연구역 및 금연구역 지정, 담배자동판매기 설치 등)을 포함하게 되었다. 이러한 흡연규제정책은 청소년들을 대상으로 흡연예방 및 금연, 비흡연자들을 위한 간접흡연보호, 흡연자의 금연실천지원, 금연사업 추진체계 마련 등으로 요약되며 특히 금연구역 및 흡연구역 지정에 대한 논의가 가장 생활속 현실로 다가가는 정책으로 논의된다(최은진, 2003). 무엇보다 국민건강증진법의 개정 따라 공공장소에서의 흡연규제 논의가 보다 활발해지고 있으며 각 지방자치단체 별로 금연구역의 범위가 보다 확대되고 있는 상황이다. 이에 본 연구는 흡연규제조례의 입법화에 지역별 차이가 있음을 인식하여 우리나라의 지방자치단체의 간접흡연규제정책의 채택영향을 미치는 요인이 어떤 것인가를 실증적으로 분석하고자 하는 것이다. 즉, 이론적 검토에 의하여 도출된 조직화된 이해집단의 이해, 지방정부의 정치·경제적 선호, 제도 및 환경적 영향의 변수를 통하여 전국 시·군단위의 160개 기초자치단체의 간접흡연규제정책 채택의 영향요인을 분석하였다.

분석결과 이익집단의 영향력을 중심으로 살펴보았을 때, 기타영업업체를 비롯한 이익집단의 비중이 높은 단체일수록 정책을 채택할 확률이 높게 나타났다. 이는 사회적 파급효과가 큰 사안이며 이해집단의 조직화가 약할 경우 오히려 입법화가 될 가능성이 있음을 시사한다.

24) 세계보건기구(WHO)에서는 담배연기로부터 흡연자 및 비흡연자를 모두 보호하는 차원에서 규제사항을 넓게 해석하고 있으며 국제적 협약을 통해 보다라도 실내작업장, 대중교통수단, 실내공공장소 및 적절한 경우 기타 공공장소에서의 담배연기의 노출을 규제할 것을 권고하고 있다. 따라서 본 협약은 금연구역의 설치에 대하여 각 국으로 하여금 입법적 조치 외에 효과적인 집행과 행정조치를 병행할 것을 권고하고 있다(최은진·이정화, 2005).

25) 간접흡연규제와 관련해서 해외의 사례를 보면 캐나다의 Non-smokers' Health Act(NSHA), 호주의 Smoke free Areas(Enclosed Public Places) Act 등을 별도로 제정하여 간접흡연의 피해를 감소시키기 위한 정책을 적극적으로 실시하였다(서미경, 2006).

그리고 지방정부의 정치·경제적 선호에 있어서 단체장의 성향과 관련하여 단체장의 진보와 보수적 성향은 큰 크게 유의미하게 나타나지 않았다. 다만 보수적 성향의 단체장이 있는 자치단체의 경우 무소속의 자치단체와 비교해 조례의 제정할 확률이 높게 나타났음을 보인다. 이는 정당공천제 속에서 나타나는 정당의 정책지향과 지방정치인의 지역적 요구를 수렴한 재선노력이 우리나라 지방정부의 특수한 정치적 상황을 만들었음을 시사한다. 그리고 무엇보다 담배소비세의 비중이 높은 자치단체일수록 입법화의 확률이 낮음을 설명하고 있다. 우리나라에 있어서 서울시의 주요 구와 수원, 성남, 고양과 같은 재정상태가 양호한 불교부단체를 제외하고 대다수의 시와 군단위의 지방자치단체는 자주재원의 확보에 어려움을 겪고 있으며 그러한 상황에서 담배소비세는 지방자치단체의 자주재원의 확보측면에서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 지방정부가 고려하는 간접흡연규제정책은 비흡연자를 보호하고 흡연자로 하여금 공공장소에서의 흡연을 제한하여 흡연량을 줄이거나 금연을 유도하는 직·간접적 규제방법인데 이러한 규제가 채택되면 지방자치단체는 담배소비세 등을 통한 세수확보가 위축될 수 있다. 따라서 경제적 선호의 원리를 통하여 총 지방세 대비 담배소비세의 비중이 높은 지방자치단체일수록 이러한 규제법안의 채택을 꺼릴 수 있음을 시사한다.

마지막으로 제도 및 환경의 영향에서 볼 때, 제도적 수용도와 상위지방정부의 압력이 유의미하게 나타났다. 본 연구 역시 각 지방자치단체의 제도적 틀이 잘 구축된 경우 제도의 도입에 긍정적 영향을 가져올 수 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 상위지방정부의 규제제도의 채택이 하위지방정부에 제도적 압력의 가능성으로 나타나 규제정책을 채택할 확률이 높다는 점을 볼 수 있는데 이는 우리나라의 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계가 아직까지도 종속적인 관계의 틀에서 벗어나지 못하였음을 고려해 볼 수 있다. 분석결과를 통하여 종합적으로 살펴보면 간접흡연규제의 도입은 조직화된 집단의 영향력 보다는 지방자치단체의 경제적 선호와 제도적 수용도, 그리고 상위지방자치단체의 압력을 통한 제도의 채택 등이 중요한 변수로 작용하였음을 알 수 있다. 즉, 지방자치단체의 간접흡연규제정책의 결정은 하위지방정부와 상위자치단체가 주도적인 참여자로서 설명이 가능하다.

본 연구는 지방자치단체를 중심으로 국내에서 현재까지 연구되지 않은 간접흡연규제의 채택에 영향을 미치는 요인을 심도 있는 이론적 검토를 바탕으로 실증적으로 분석하였으며 분석결과를 통하여 정책적 함의를 도출할 수 있다는데 그 의의가 있을 것이다. 그러나 무엇보다 담배소비세 등이 자치구의 고유재원이 아니므로 이러한 변수를 분석에 포함시키지 못하였다. 그에 따라 본 연구의 대상에서 자치구가 제외되어 시·군만을 분석대상으로 하였기에 연구의 분석결과에 설명력의 한계가 나타날 수 있다는 점이 제기된다.

## 【참고문헌】

- 강동관. (2008). 담배의 가격규제와 수요공급규제의 실효성: 각국자료에 의한 실증분석. 『산업경제 연구』, 21(6): 2433-2454.
- 강운호. (2002). 지방정부의 정책선호와 그 결정요인. 『한국행정학보』, 36(4): 227-241.
- 김 신. (2005). 금연정책과 금연정책의 사회적 효과. 『대한암예방학회지』, 10(3): 166-172.
- 김광수. (2009a). 공공장소의 흡연규제를 위한 제도화 방안. 『서강법학』, 11(2): 1-21.
- 김광수. (2009b). 간접흡연방지조례 제정을 위한 검토. 『지방자치법연구』, 9(1): 83-101.
- 김다운·최상욱. (2014). 규제 변화 결정요인에 관한 실증 연구: 2008~2013년 등록 규제사무를 중심으로. 『한국행정학보』, 48(2): 185-208.
- 김두래. (2010). 지방정책네트워크가 분권적 규제집행에 미치는 영향: 한국 지방정부 환경규제를 중심으로. 『한국행정학보』, 44(4): 183-202.
- 김봉진. (2012). 『광주광역시 도시브랜드 향상을 위한 금연구역 실효성 제고방안』. 광주발전연구원 포커스 21호.
- 김상태. (1995). 과학기술정책에 관한 이론적 분석 틀 : 시장, 국가, 그리고 국제체계. 『한국정치 학회보』, 29(1): 53-72.
- 김석우·윤석상·정상호·조찬수. (2010). 한국 중소기업 정책 결정요인 분석: 아이디어, 이익 그리고 제도. 『세계지역연구논총』, 28(3): 355-382.
- 김성수. (2012). 흡연권 규제의 법적 근거와 한계: 서울특별시의 이른바 길거리금연조례에 대한 평가를 겸하여. 『공법학연구』, 13(1): 203-228.
- 김연수. (2008). 지방자치제 실시후의 복지정책결정요인에 관한 연구. 『한국공공관리학보』, 22(3): 77-102.
- 김은경·추진아. (2011). 건강신념모형에 기반한 간접흡연 노출시 담배를 꺼달라고 요청하는 대학생의 주장행위 관련요인. 『Korean J Health Promot』, 11(3): 160-168.
- 김일순. (2014). 우리나라 금연정책의 현황 및 방향. 『대한의사협회지』, 57(12): 978-980.
- 김재훈·정준금. (1996). 지방자치단체의 환경규제 결정요인 분석. 『한국행정학보』, 30(4): 105-120.
- 김홍주. (2012). 『정부규제가 조직의 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 중앙행정 부처를 중심으로』. 연세대학교 박사학위 논문.
- 김홍주. (2013a). 지방자치단체의 환경규제정책 결정 요인에 관한 분석: 환경오염행위 신고포상금 제도를 중심으로. 『한국정책학회보』, 22(1): 267-299.
- 김홍주. (2013b). 지방자치단체 반부패정책 확산의 영향에 관한 연구: 공직자 부조리 신고포상금 제도를 중심으로. 『한국부패학회보』, 18(1): 55-88.
- 남궁근. (1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. 『한국정치학회보』, 28(1): 101-121.



- 류호상. (2003). 전자정부시대 규제행정의 개선방안에 관한 연구: 민원행정서비스 개선을 중심으로. 『한국정책연구』, 3(2): 115-133.
- 민익식·최필선. (2009). 『STATA 패널데이터 분석』. 한국 STATA학회.
- 박성훈·김홍률. (2006). 미국 통상정책 결정과정 및 결정요인. 『경상논총』, 24(1): 145-168.
- 보건복지부. (2005). 『국가흡연예방 및 금연사업안내』. 서울: 보건복지부.
- 복문수. (2013). 담배소비세와 지방소비세의 비교분석: 신 세제도입과 충분성 형평성 및 책임성 비교. 『한국거버넌스학회보』, 20(3): 167-198.
- 배상식. (2010). 출산장려금제도 도입에 관한 연구: 자치단체를 중심으로. 『한국행정학보』, 19(4): 273-298.
- 서미경·민상희. (2005). 『간접흡연 예방을 위한 금연구역 확대 정책의 방향』. 한국보건사회연구원, 보건복지포럼.
- 서미경. (2006). 『간접흡연 노출로부터의 보호 정책의 효과 및 정책방향』. 한국보건사회연구원, 보건복지포럼.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 『지방행정연구』, 24(1): 183-206.
- 소순창·이진. (2011). 서울시의회와 강남·강북구의회간 관계를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 23(1): 27-49.
- 이민진·임성원·이성규·조홍준. (2014). 담배규제 정책 쟁점별 국내 연구 현황 분석. 『보건사회연구』, 34(3): 165-191.
- 이병량·박윤환. (2001). 문화도시는 문화에 돈을 쓰는가: 지방자치단체의 문화예산 결정요인에 관한 연구. 『지방행정연구』, 25(1): 215-240.
- 이상해. (2011). 독일 비흡연자보호법의 제정과 동향. 『동아법학』, 52: 220-252.
- 이석환. (2011). 『기초자치단체 출산장려정책의 확산: 공간회귀분석을 이용한 실증적 연구』. 한국정책분석평가학회 추계학술대회 발표논문집.
- 이은미·이은국·고기동. (2014). 등지방정부의 규제 채택요인에 관한 퍼지셋 분석: 대형마트·SSM 영업규제 조례를 중심으로. 『한국행정학보』, 48(4): 349-373.
- 이희철. (2012). 『협력네트워크가 지방자치단체 정책도입에 미치는 영향에 관한 연구: SSM관련 규제조례 도입을 중심으로』. 고려대학교 석사학위논문.
- 이희훈. (2015). 합리적 흡연규제에 대한 헌법적 고찰. 『일감법학』, 30: 219-248.
- 이희연·노승철. (2012). 『고급통계 분석론: 이론과 실습』. 서울: 법문사.
- 정명은·박나라·장용석. (2009). 세계화 시대의 지역브랜드: 표현의 세계화, 의미의 지방화. 『지방행정연구』, 23(4): 251-279.
- 정연홍. (1999). 지방자치단체 환경규제의 영향요인 분석: 기초자치단체 환경담당과 계장의 인식도 평가를 중심으로. 『지역개발연구』, 7: 237-260.

- 조경숙·신윤정. (2006). 담뱃갑 흡연경고표시 효과에 대한 조사결과. 『가정의학회지』, 27: 128-135.
- 조근식. (2013). 한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석. 『한국행정학보』, 47(1): 239-268.
- 조성은·김선혁. (2006). 정책 결정요인으로서의 제도, 이해(利害) 그리고 아이디어: EU, 한국, 미국의 GMO 표시정책 비교연구. 『행정논총』, 44(3): 121-152.
- 조성호·윤태웅. (2011). 세계화·지방화 시대의 광역자치단체 역할강화방안에 관한 연구: 통합과 협력을 중심으로. 『한국정책연구』, 11(3): 229-324.
- 조수현. (2009). 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락. 『지방행정연구』, 23(2): 101-103.
- 진재문. (2006). 지역사회의 사회복지예산 결정요인 연구: 1995-2003년 광역시·도를 중심으로. 『사회복지정책』, 24: 5-30.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 『한국행정학보』, 44(3): 87-113.
- 최유진·조현민. (2011). 미국 그린빌딩 확산의 결정요인: 정책 및 공간적 확산요인을 중심으로. 『국가정책연구』, 25(4): 5-26.
- 최은진. (2003). 「간접흡연감소 정책의 방향」. 한국보건사회연구원, 보건복지포럼.
- 최은진·이정화. (2005). 「간접흡연감소를 위한 정책과제」. 한국보건사회연구원, 보건복지포럼.
- 최은진. (2012). 「간접흡연 규제정책의 개선과제」. 한국보건사회연구원, 보건복지포럼.
- 최인규. (2009). 「고령화 사회의 노인복지예산 결정요인 분석」. 한국정부학회 학술발표논문집.
- 표명환. (2008). 흡연자와 비흡연자의 헌법적 보호에 관한 연구. 『토지공법연구』, 42: 521-543.
- 하민지·서인석·권기현. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 『한국행정학보』, 45(4): 151-179.
- Berry, Frances. and William Berry. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- Berry, Frances Stokes, and William D. Berry. (1992). Tax innovation in the states: Capitalizing on political opportunity. *American Journal of Political Science*, 36(3): 715-742.
- Besley, T. J., and A. C. Case. (1995). Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 769-798.
- Daley, Dorothy M., and James C. Garand. (2005). Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in state environmental policymaking, 1989-1998. *American Politics Research*, 33(5): 615-644.
- Fabricant, S. (1952). Interstate Differences in Government Activity, The Trend of

- Government Activity in the United States since 1900. Book Chapter:URL:  
<http://www.nber.org/chapters/c3122>.
- Feiock, Richard C., and Johathan P. West. (1993). Testing competing explanations for policy adoption: municipal solid waste recycling programs. *Political Research Quarterly*, 46(2): 399-419.
- Fowler, Linda L., and Ronald G. Shaiko. (1987). The grass roots connection: environmental activists and senate roll calls. *American Journal of Political Science*, 31(3): 484-510.
- Fry, B. R and R. F. Winters. (1970). The Politics of Redistribution. *American Political Science Review*, 64(2): 508-522.
- Gray, Virginia, and David Lowery. (1996). *The Population Ecology of Interest Representation: Lobbying Communities in the American*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Haider-Markel, Donald P. (2001). Policy diffusion as a geographical expansion of the scope of political conflict: Same-sex marriage bans in the 1990s. *State Politics and Policy Quarterly*, 1(1): 5-26.
- Humble C, Croft J, Gerber A, Casper M, Hames CG, Tyroler HA. (1990). Passive smoking and 20-year cardiovascular disease mortality among nonsmoking wives, Evans County, Georgia. *American Journal of Public Health*, 80(5): 599-601.
- Jacobson, Peter D., Jeffrey Wasserman, and Kristiana Raube. (1993). The Politics of Antismoking Legislation. *Journal of Health Politics, Policy, and Law*, 18(4): 787 - 819.
- Key, V. O. (1940). The Lack of a Budgetary Theory. *The American Political Science Review*, 34(6): 1137-1144.
- Kim, Heung Ju, Pan Suk Kim and Kyungyon Moon. (2014). Policy diffusion and its determinants: The case of the Multicultural Family Support Ordinance in South Korean local governments. *Philippine Political Science Journal*, 35(2): 158-184.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Mazmanian Daniel A. and Paul A. Sabatier. (1983). *Implementation and public Policy*. Clenview, II: Scott, Foresman.
- Mooney, Christopher Z., and Lee, Mei-Hsien. (1995). Legislative morality in the

- American states: The case of pre-Roe abortion regulation reform. *American Journal of political science*, 39(3): 599-627.
- Mooney, Christopher Z., and Lee, Mei-Hsien (1999). The temporal diffusion of morality policy: The case of death penalty legislation in the American states. *Policy Studies Journal*, 27(4): 766-780.
- Paulson, David F. and Denhart Robert B. (1973). *Pollution and Public Policy*. New York: Dodd Mead and Company.
- Peterson, Paul E. (1981). *City Limits*. Boston: Little, Brown and Company.
- Shipan, Charles R. and Craig Volden. (2006). Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States. *American Journal of Political Science*, 50(4): 825 - 843.
- Shipan, Charles R. and Craig Volden. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4): 840-857.
- Stigler, George J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 3-21.
- Walker, Jack. (1969). The Diffusion of Innovations Among the American States. *American Political Science Review*, 63: 880-899.
- William, Bruce A. and Matheny, Albert R. (1984). Testing Theories of Social Regulation: Hazardous Waste Regulation in the American States. *The Journal of Politics*, 46(2): 428-458.
- Wipfli, HL, K Fujimoto and TW Valente. (2010). Global Tobacco Control Diffusion: The Case of the Framework Convention on Tobacco Control. *American Journal of Public Health*, 100(7): 1260-1266.
- Welch, S. and K. Thompson. (1980). The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovation. *American Journal of Political Science*, 24(4): 715-729.

---

**김 홍 주:** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득(논문: 정부규제가 조직의 부패에 미치는 영향에 관한 연구, 2012)하고, 현재 연세대학교 빈곤문제 국제개발연구원(IPAID)에 전문연구원으로 재직 중이다. 주요관심분야로는 규제정책, 행정윤리와 관료부패, 지방행정, 지방재정 등이며 최근 논문으로는 "Policy diffusion and its determinants"(2014), "지역 간 청소년 복지서비스의 불평등도 완화 효과 분석"(2015), "자치단체 흡연규제정책 대상 집단의 불응에 관한 연구"(2015) 등이 있다.