

규제연구 제11권 제2호 2002

# 규제연구의 정치경제학적 접근방법\*

## : 흡연에 대한 규제정책 사례를 중심으로

김성준

(한국행정연구원 수석연구원)

규제정책은 정부, 기업, 이익집단 그리고 국민 사이의 역학관계를 수반하는 정치경제적 과정이며, 이러한 이해관계를 조정·통합하는 것이 규제정책의 성공여부를 좌우한다. 따라서 보다 효과적인 규제정책을 위해서는 연구분석에 있어서 사회적 제반 영향들과 함께 정치경제의 구조적 상호작용에 대한 성격을 고려한 학제적 연구interdisciplinary studies가 요구된다. 이에 본 연구는 담배와 흡연에 대한 규제정책의 사례를 중심으로 정부규제에 대한 종합적인 이해의 틀로서 정치경제학적 political economy인 연구접근방법의 가능성을 제시하고자 하였다.

핵심용어 : 규제정책, 정치경제학, 담배(흡연)

\* 본 논문은 2002년 11월 7일 한국규제학회 창립기념 심포지엄에서 발표되었던 글을 수정·보완한 것입니다. 학회에서 고견을 아끼지 않으신 학계의 여러 선배님들께 감사드리며, 자료수집과 편집과정에서 탁월한 능력을 보여준 고려대학교 대학원 이종승군과 한국행정연구원 김경희 연구원에게 고마움을 전합니다.

# I. 서론

## 1. 문제제기

담배와 흡연에 대한 정부의 규제정책에 관한 연구는 세계보건기구 World Health Organization (WHO)를 비롯하여 관련 국제기구들과 각국의 관계자, 그리고 학계에서 지속적으로 진행되어 왔다. 이에 관한 연구는 크게 의학·보건학적 연구뿐만 아니라 경제학적 연구, 공공정책학적 연구, 담배시장과 기업에 대한 산업정책적 연구 등 사회과학의 다양한 분야에서 이루어지고 있는데, 이는 담배와 흡연이 한 국가의 국민보건 및 그 사회적 비용과 절대적인 관계에 있기 때문이다.

반면 우리나라의 경우는 이와 관련한 대부분의 연구가 의학 및 보건학자들에 의해서 이루어지고 있는 현실이다. 그나마 근래에 들어 점진적이거나 다른 각도에서 연구가 진행되고 있는데, 박태규가 담배판매와 정부재정에 관하여, 이규식(1991, 1995)과 문옥륜(2000) 등이 흡연의 사회경제적 비용에 관하여, 김진수 외(1994), 김대영(1997)이 담배소비세제에 관하여, 김성준(2001, 2002)이 수요함수 추정을 통한 가격(조세)정책의 효과성과 정부와 다국적 담배회사들에 관한 연구를 발표하면서 연구분야의 다양성이 추구되고 있다. 그러나 이러한 연구들 또한 대개 담배와 흡연에 관한 경제적 접근의 시각에 치중하고 있는 현실이다.

이에 필자는 보다 효과적인 흡연규제정책이 되기 위해서는 연구분석에 있어서 경제적 논의뿐만 아니라 담배와 연관된 정치적, 사회적, 문화적 영향들을 함께 고려한 새로운 모델과 이론이 요구되며, 다양한 시각을 요구하는 학제적 연구 interdisciplinary studies

가 필요하다는 문제의식을 갖기 시작하였다. 그 하나의 대안으로 규제정책적 이슈와 관련된 정치경제의 구조적 역학관계에 대한 성격을 함께 고려하는 연구방법인 정치경제학적인 접근방법을 제시하고자 한다.

## 2. 정치경제학의 개념

정치경제학(political economy)이라는 학문적 정의는 학자들에 따라 상대적으로 여러 가지 시각에서 사용되고 있는데, 과거 우리나라의 경우 정치경제학이 대개 마르크스의 사회주의 경제학(Socialistic Marxism)을 의미하는 것으로 이해되어 왔다(정운영, 1990).<sup>1)</sup> 그러나 보다 포괄적인 의미에서 정치경제학은 정치(국가)와 경제(시장)가 상호 연관되는 구조 및 그 과정을 탐구하는 학문으로, 이를 어떤 구체적인 정책에 적용해보면 그 정책과 연관된 정치·경제적 역학관계의 이해를 통해 그 결정과정과 정책효과를 보다 현실적으로 설명하려는 것이라고 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

정치경제학적 이론모형은 크게 두 가지로 분류할 수 있는데, 그 하나는 결정론적 모형(deterministic model)으로서 경제적 과정이 정치적 과정을 결정하거나 혹은 정치적 과정이 경제적 과정을 결정한다고 보는 입장으로 마르크스주의와 다원주의적 시각(pluralist political economy)이 대표적 예이다. 또 다른 이론모형은 상호작용 이론모형(interactive model)으로 정치와 경제를 기능적으로는 분리된 것으로 파악하면서 동시에 양자 사이에 어떤 교환적 상호관계가 존재하며 상호영향을 주고받는 것으로 보는 입장이다(최병선, 2000, p.4). 후자의 이론모형은 어떤 사회적인 현상과 이슈를 현실적, 사실적으로 이해하려는 연구노력으로 이 글에서는 규제정책을 이와 같은 상호작용 이론모형의 관점을 중심으로 논의하고자 한다.

1) 마르크스 정치경제학은 한 사회의 발전이 각 사회단계별 생산양식(mode of production)에 따라 생산력과 생산관계(relations of production)의 상호작용을 통하여 하부구조의 변혁을 기초로 하여 진행되어 왔다고 보며, 생산관계의 발전법칙은 그 생산양식의 기본적인 생산관계로부터 직접적으로 생겨난 기본적 경제법칙을 중심으로 여러 경제법칙과의 관계를 통해 경제사회의 모든 과정을 전개시킨다고 이해하였다(김수행, 1988).

2) 이와 같은 입장을 주로 베버(Weber, M.)의 국가관과 시장관에 기초하여 정치와 경제의 상호작용을 연구하는 소위 '주류 정치경제학'이라고 칭하기도 하지만, 필자는 '주류'라는 용어에 대한 학문적 편견을 피하고자 본 연구에서는 보다 포괄적인 이해의 개념으로 사용하였다.

Franklin과 Ripley는 정부규제를 주어진 파이를 누가 얼마나 더 갖는가 하는 일종의 게임으로 비유하고 있는데 정부규제에 대한 연구의 핵심은 바로 규제정책 과정 속에서, 누가, 어떤 이해관계를 갖고 있느냐를 탐구하는 데 있다고 할 수 있다. 따라서 정부 규제 연구에 있어서는 그것의 정책결정 과정 및 절차(policy-making process and procedure)에 대한 연구, 이익집단의 정치적 영향력과 전략에 대한 연구, 정치가와 관료의 유인체계(incentive system)에 대한 연구 등이 또한 중요하다. 정부의 적극적인 규제 혹은 규제완화가 특정 시장에 대한 정부개입 또는 그것의 폐지 및 완화를 통한 시장원리의 회복을 의미한다면, 그것이 전체 사회의 변화와 무슨 관계를 갖고 있는가를 분석해야 한다(최병선, 2000, p.27).

이렇듯 규제정책은 정부, 기업, 이익집단 그리고 국민 사이의 역학관계의 변화를 수반하는 정치경제적 과정이기 때문에 다양한 사회집단간의 갈등과 저항에 부딪치게 된다. 따라서 이러한 이해관계를 조정 통합하는 것이 규제정책의 성공여부를 좌우한다고 여겨지므로 본 연구에서는 정치경제학적 접근방법을 그 하나의 가능성으로서 담배와 흡연의 규제정책 이슈에 대해 적용하고자 한다.

### 3. 담배규제정책

미국의 경우 이미 오래 전부터 담배와 흡연에 대한 일련의 규제정책이 있어 왔는데, 이러한 규제정책의 본격적인 시작은 1965년 연방담배문구 및 광고법(Federal Cigarette Labeling and Advertising Act)으로부터 비롯되었으며 담배광고, 교육입법, 금연구역설정을 위한 각종 입법조치가 이루어졌다. 1971년 미국정부는 법무부의 권한으로 텔레비전과 라디오에서의 담배광고를 금지시켰고, 이후 1980년대 중반부터 교육입법과 관련하여 흡연종합교육법(the Comprehensive Smoking Education Act)을 통해서 담배갑과 광고물에 금연구역을 표기할 것을 마련하고 1987년부터 공공건물 안에 금연구역을 설정했다. 1996년 클린턴 행정부는 아이들과 청소년들로부터 담배제품의 사용을 막고 니코틴 중독을 예방하기 위하여 종합적인 프로그램을 공표했으며, 식품안전청(Food and Drug Administration (FDA))은 아이들과 청소년에게 담배의 판매와 유통을 제한하는 규제법안을 마련하였다. 1998년 마침내 담배회사들은 담배의 유해성을 인정, 46개 주와 동의하여(Masters

Settlement Agreement) 약 2 천60 억불에 이르는 사상 초유의 규모의 합의금을 지불하기로 약속하였다.

우리나라 정부도 담배와 흡연에 관련하여 현재까지 다양한 규제정책들을 실시해오고 있는데, 이에 대한 시작은 1976년 담배광고물과 담배갑에 ‘건강을 위하여 지나친 흡연을 삼갑시다’라는 경고문구를 삽입하면서부터라고 볼 수 있다. 1989년부터 극장, 백화점, 박물관 및 대중교통시설 등 대부분의 공공장소에 흡연제한구역을 설정하였으며, 건강경고문구도 ‘흡연은 폐암 등을 일으킬 수 있으며 특히 임산부와 청소년의 건강에 해롭습니다’로 다소 강화되었다. 그러나 본격적으로 종합적인 담배규제정책이 실시된 것은 1995년 ‘국민건강증진법’<sup>3)</sup>이 시행되면서라고 볼 수 있는데, 이 법에 따르면, 부분 광고금지를 통해 제조담배에 관한 광고를 금지 또는 제한할 수 있으며, 공공장소 및 대중교통에서의 흡연을 제한하고 있다. 1999년에는 학교를 금연구역과 흡연구역을 지정해야 하는 공공시설로 지정하였고, 각 기관과 건물에서도 흡연구역을 별도 설치하여 흡연구역에서만 담배를 피우도록 하였다. 또한 1999년부터 ‘청소년보호법’에 따라 주류와 함께 모든 제조담배제품에 19세 이하 청소년에게 담배판매를 금지하여 위반시에는 벌금형을 처하게 하였다. 이밖에도 선진국가에서 성공적으로 시행되어 온 많은 규제정책들이 우리나라도 제도화되어 적어도 외형상으로는 어느 정도 갖춰진 것으로 보인다.

그러나 이러한 규제정책에도 불구하고 우리나라 담배소비량은 여전히 증가하고 있고, 특히 그동안 잠재해 있던 청소년과 여성의 흡연이 눈에 띄게 늘어나고 있는 추세이다. 본 연구는 왜 이러한 현상이 발생하게 되는가에 대한 의문에서 출발하며, 흡연으로 인한 막대한 사회적 비용에도 불구하고 정부가 어떤 이유로 흡연정책에 있어서 소극적일 수밖에 없는지를 정치경제학적 틀을 통하여 그 구조적 한계를 탐구하고자 하였다. 먼저 제Ⅱ절에서는 우리나라의 흡연실태와 담배규제정책의 정당성을 알아보고 제Ⅲ절에서는 흡연이슈에 대한 정치경제학적 역학관계를 탐구한 후, 마지막으로 규제정책 연구에 대한 필자의 소견을 정리하였다.

3) 국민건강증진법에 대한 자세한 내용은 한국금연운동협의회 홈페이지의 금연관련법 부분과 법제처 홈페이지([www.moleg.go.kr](http://www.moleg.go.kr))에서 참조할 수 있다.

## II . 흡연실태와 담배규제정책의 정당성

### 1. 흡연실태와 비용

세계보건기구에 따르면 현재 전세계적으로 흡연으로 인한 사망자가 연간 490만 명에 이르고 있으며, 만일 구체적이고 종합적인 조치가 취해지지 않으면 앞으로 30년 이내에 흡연 사망자가 약 두 배로 늘어날 것으로 전망하고 있다(WHO, 2002). 이에 따라 최근 최초의 건강관련 국제협약으로 기록될 것으로 보이는 담배규제기본협약 Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)을 제정·시행하는 작업을 진행하고 있다.<sup>4)</sup> 이 협약은 크게 직·간접적인 담배광고 및 판매촉진 행위에 대한 규제, 담배농가 전업 보조금 지원, 담배 밀거래 smuggling 단속, 담배 포장에 경고표시 강화, 흡연피해자 보상 등의 내용을 포함하고 있는데, 이는 세계적으로 담배규제정책에 있어서 정부의 적극적인 개입의 필요성을 강조하는 것으로 볼 수 있다.

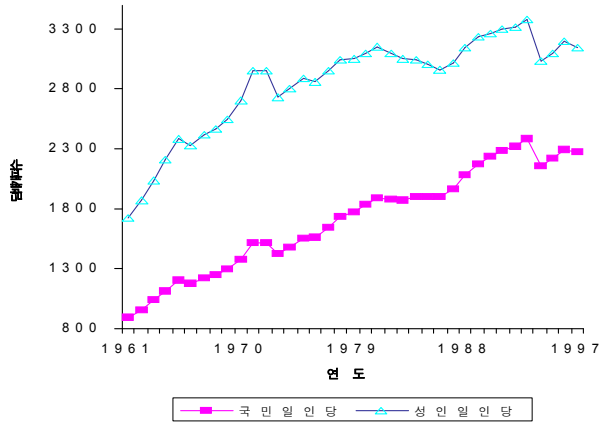
한국개발조사(2001)에 따르면, 우리나라 15세 이상 인구의 흡연율은 34.4%로 세계 평균을 상회하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 한국에서 흡연이 사회 경제적 계층에 관계없이 남자들에게는 보편적인 반면 아직까지는 사회·정서적으로 여성흡연에 대해 금기시한다는 측면을 고려한다면 해석에 있어서 좀더 조심스러워야 한다.<sup>5)</sup> <그림 1>은 1961년부터 한국의 담배소비량을 일인당 소비량과 18세 이상 소비량으로 나누어 나타낸 것이다. 한국에서의 연간 담배소비량은 1961년 229억 개피에서 1993년 983억 개피로 최대치에 이르고, 1997년에 약 927억 개피를 기록하고 있다. 18세 이상 성인의 일인당 연간 소비량은 1961년에 약 1724개피에서 1993년 3381개피로 최고치에

4) 담배규제기본협약 제정을 위한 제3차 회의가 스위스 제네바에서 2002년 10월 22일부터 28일까지 개최되어 2차 회의내용을 토대로 각국의 제안된 수정안을 협상하였다. 한 가지 흥미로운 사실은 그동안 담배소비억제에 적극적이던 미국은 부시 행정부 이후 이 협약에 소극적인 입장을 취하고 있는데 이는 Phillip Morris, RJR Nabisco 등 미국의 다국적 담배회사(transnational tobacco corporations)의 이해관계와 관련된 것으로 여겨진다. 미국정부와 다국적 담배회사와의 관계에 대한 자세한 내용은 김성준 외(2001) 참조

5) 미국과 같은 서구의 국가들과 달리 우리나라의 경우 남성과 여성의 성별 흡연율이 상당한 차이를 보이기 때문에 일인당 평균 흡연량으로 추정할 경우 다소 관대화계(conservative) 평가될 수 있다. 예컨대 보건복지부와 한국금연운동협의회 최근 조사(2002)에 따르면 우리나라 성인남성의 흡연율이 60.4%로 세계 최고수준인 것으로 나타났다

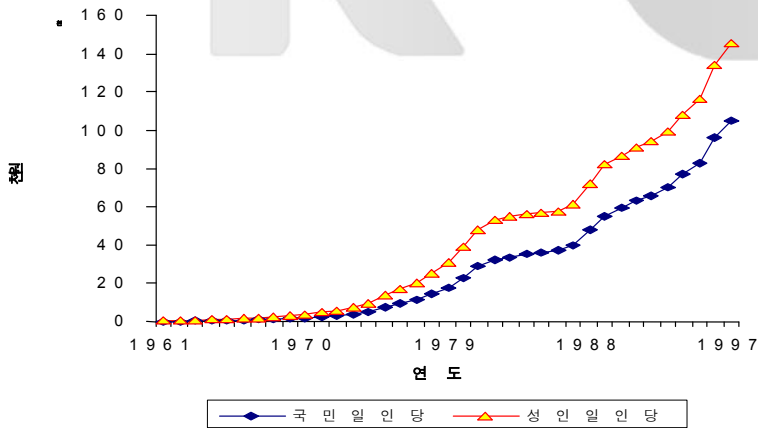
이르고 1997년에는 3141개피를 나타내고 있다. 1961년 이후 몇 차례의 경우를 제외하고는 담배소비량이 꾸준히 상승하는 것을 볼 수 있다.

〈그림 1〉 연간 일인당 담배소비량(국민일인당 및 성인일인당)



이에 따라 흡연으로 인한 연간 일인당 지출비를 보면, 1997년의 경우 전체 국민일인당 약 10만원, 성인일인당 약 15만원 정도에 이른다.

〈그림 2〉 연간 일인당 흡연지출비(국민일인당 및 성인일인당)



흡연으로 인한 피해는 흡연행위로부터 발생하는 직·간접적인 사망뿐만 아니라, 그에 따른 사회적 비용(social cost) 역시 대단히 크다. 이규식(1991, 1995)은 담배로 인한 추가 의료비만 연간 2조 2천6백억원이고, 경제손실액을 3조 5천억원으로 추정하고 있다. 환경오염과 간접흡연으로 인한 손상을 제외하고 사망, 결근, 화재 등으로 인한 재정적인 손실 또한 연간 1조원에 이른다. 또한 1997년 한 해 동안 흡연원인으로 인한 조기 사망과 질병치료로 발생하는 생산성 손실은 3,355억에서 4,297억원 정도인 것으로 추정되었다(문옥륜 외, 2000). 더욱 심각한 문제는 이러한 흡연과 관련된 비용이 지속적으로 증가추세에 있다는 것이다.

이렇듯 심각한 흡연현실에도 불구하고 과거 정부는 흡연을 통제하거나 억제하는데 다소 미온한 자세를 취해왔다.<sup>6)</sup> 일반적으로 국민보건(public health)의 문제는 정책목표를 설정하거나 그 측정(measurement)이 쉽지 않고, 정부가 어떤 구체적인 조치를 취하는데 여러 가지 어려운 점이 있는 게 사실이다. 하지만 미국이나 기타 서방국들의 경우 흡연과 국민보건과의 중요한 연관성에 대해 의료관계자뿐만 아니라, 정부·학계 모두의 관심 증대가 이들 정부로 하여금 흡연억제에 대한 정부의 적극적인 개입에 정당성을 부여하고 있다.

## 2. 담배와 흡연에 대한 규제의 정당성

담배와 흡연에 대한 규제정책의 첫 번째 정당성은 제품의 사용에 대해 소비자에게 정확한 정보를 알려야 한다(informed choice)는 근거에서 찾을 수 있다. 재화(특히 소비재)에 관한 전통적인 사회적 목표는 제품에 대해 소비자가 정확히 알아야 한다는 것이다. 왜냐하면 정보의 부족은 소비자의 행위에 상당한 영향을 미치고 결국 시장을 왜곡시키기 때문이다.<sup>7)</sup> 물론 시장경제를 지향하는 우리 사회가 소비자의 선택에 대해 경쟁원리에 맡겨야 한다는 기본원리를 갖고 있으나, 이것이 곧 공공정책 개입의 개연성

6) 정부가 흡연규제정책에 미온적 태도를 취해온 가장 큰 이유 중의 하나는 담배인삼공사의 민영화 이전까지 정부 자신이 독점적인 지위에서 담배를 판매한 당사자라는 것이다.

7) Hue 등(1995)은 특히 청소년들이 흡연을 결정하는 행위는 이와 같은 불완전한 정보(incomplete information)에 근거한다고 주장한다. 결국 정보란 그것이 올바른 의사결정에 수반될 때만이 진정한 의미를 갖는 것이다.

에 대한 완전한 분리를 의미하지는 않는다. 오히려 생산자와 소비자간의 이러한 정보의 불완전성(혹은 정보의 비대칭성 asymmetric information)으로 인한 시장실패 market failure 는 규제를 통한 개입에 근거를 제공하고 있다.<sup>8)</sup>

이러한 시각이 바로 서구 선진국에서 담배경고 및 경고문구 표시나 광고제한 등의 다양한 규제정책을 적극적으로 시행하고 있는 이론적 근거이다. Kenkel과 Chen은 소비자 정보와 담배소비에 관한 실증적 연구를 통해 흡연과 건강상의 유해성에 관한 소비자 정보에 대한 개선책은 규제정책에 있어서 효과적인 것으로 나타났으며, 이러한 결론을 통해 대중매체를 통한 금연 캠페인과 담배경고문구 표시정책 등의 성공가능성을 강하게 지지하고 있다(Jha and Chaloupka, 2000).<sup>9)</sup>

둘째, 질병방지 및 청소년 보호의 측면이다 우리나라에서 청소년 흡연은 대단히 심각한 실정인데, 한국금연운동협의회의 1999년 청소년 흡연에 관한 조사에 따르면 남자중학생 평균흡연율은 6.2%, 남자고등학생 평균흡연율은 32.6%, 여자중학생 흡연율은 3.1%, 여자고등학생 평균흡연율은 7.5%로 나타났으며, 가장 흡연율이 높은 시기는 남학생의 경우 고등학교 3학년생으로 41.0%, 여학생 경우는 고등학교 1학년일 때가 10.5%로 가장 높게 나타났다 특히 청소년의 흡연시작시기와 흡연율 모두 점차 어려워지고 있는 추세이다.<sup>10)</sup> 흡연으로부터 어린이 및 청소년을 보호해야 한다는 주장은 우선 흡연자들 중에 대다수가 흡연을 청소년기에 시작한다는 사실과 청소년 흡연자들은 미래에 대한 위험을 과소평가한다는 사실(예컨대 언제든지 담배를 끊을 수 있다고 믿는다는 사실)에서 출발한다(Viscusi, 1992). 그러나 담배의 중독성으로 인해 청소년들 중 많은 수가 금연에 실패하고 성인들 중에도 실패하는 경우가 여전히 많다는 것이 현실이다.

8) 시장실패가 곧바로 규제를 통한 정부의 직접적인 개입을 합리화하고 시장기능을 치유하는 유일한 해결책은 아니다. 이 또한 학파마다 학자마다 서로 다른 치유책을 제시하고 있으나 여기서는 흡연에 관한 이슈에 있어서 정부규제도 그 하나의 대안으로서 역할을 할 수 있음을 제시하고 있다.

9) 미 캘리포니아(California)주의 경우 대 주민 매체홍보비를 늘리고, 상업적 광고를 줄이는 것은 모두 흡연을 억제하는 데 효과적인 방법으로 나타났다. 이에 담배회사들은 캘리포니아의 반흡연홍보의 효과를 방해하기 위한 수단으로 로비활동이 효과적인 사실이라는 것을 알고 주(州)내에서 주요 매거진 광고를 줄이면서 오히려 이러한 활동을 강화하였다(Hue, 1995).

10) 한국금연운동협의회에서는 1988년부터 2년마다 전국 중·고등학교 학생을 대상으로(120개 학교 같은 반 학생 남·여 약 6000여명) 흡연율을 조사해오고 있다.

담배를 끊도록 하는 정책의 바탕이 담배를 시작하지 않도록 하는 정책이라는 관점에서 장기적으로는 현재 흡연성인을 금연시키는 것보다 계속해서 자라나는 청소년들이 흡연을 시작하지 않도록 하는 정책이 사실 가장 절실한 문제라고 생각된다. 금연율이 계속 늘어나도 새롭게 흡연을 시작하는 청소년들이 계속해서 증가한다면 금연정책은 계속 제자리걸음을 할 것이다. 흡연을 시작하지 못하게 하는 교육적 접근이 가장 효율적인 시기는 청소년이지만 흡연의 신체적 영향이 직접적으로 나타나지 않기 때문에 가장 절실하게 와닿지 않는 시기이기도 하다. 청소년 흡연은 국민보건상 가장 중요한 문제로 인식되어야 하며, 국가·사회운동·학교교육·가정교육 차원에서 공동으로 적극 대처해야 한다.

셋째, 비흡연가에 대한 보호 측면이다. 흡연이 흡연가 자신뿐만 아니라 비흡연가에게도 건강상 해로운 영향을 준다는 사실은 이미 의학적 연구를 통해 밝혀진 것으로서, 이는 단순히 흡연자들이 뿜는 담배연기로 인해 눈, 코가 따갑다거나 기침을 한다는 차원이 아니라 폐암 등 심각한 질병을 발생시킬 수 있다는 것이다 (Glantz *et al.*, 1996). 최근 우리나라 사람에게 가장 많은 암으로 알려지던 위암, 간암은 다소 감소추세를 보이고 있는 반면, 폐암은 계속 증가하고 또 그로 인한 사망률 또한 꾸준히 증가추세에 있다는 데 주목해야 한다. 미 환경청 Environmental Protection Agency(EPA)에 따르면 미국의 경우 매년 비흡연자들 중 약 53,000명이 간접흡연<sup>11)</sup>으로 사망하는데, 이들 중 약 3000명 정도는 폐암이 직접적인 사망원인이다. 이 중에서 800명은 집안에서의 간접흡연, 나머지 2200명은 작업장과 일반 공공장소에서의 간접흡연의 노출로 인한 것이다(Garrison, 1997). 이렇듯 간접흡연은 비흡연자들에게 직접적으로 건강상의 폐해를 입힐 뿐만 아니라 간접적으로 담배연기에 의한 대기오염과 의료비 및 의료보험비의 상승 등 사회적 후생을 감소시키는 외부불경제(external diseconomy)가 되어 규제정책을 통한 정부개입의 정당성을 제공한다.

마지막으로 흡연자 자신을 위한 보호 측면이다. 흡연자들의 흡연행위는 진정으로

11) 간접흡연이란 비흡연가가 각종 담배제품(필러, 파이프담배, 시가 등)에서 직접 연소하여 생기는 연기와 흡연가의 폐에서 나온 연기에 노출되는 것을 말한다. 간접흡연에 관한 용어는 secondhand smoke, environmental tobacco smoke(ETS), passive smoke, involuntary smoke 또는 side-stream smoke 로 다양하게 불리는데 이 글에서는 간접흡연으로 통일해서 부르기로 한다.

자발적인 선택에서일까? 이 질문에 대한 해답을 담배의 중독성 특성과 담배회사의 광고·관촉행위와 관련지어서 논의하고자 한다. 담배의 중독성과 관련된 측면은 우선, 많은 여론조사에서 보여지듯이, 다수의 흡연자들이 담배를 끊고자 하는 의지가 있음에도 불구하고 쉽게 끊지 못한다는 사실에서 찾을 수 있다. 담배의 성분 중 니코틴 nicotine이 중독성이 있다는 사실은 오랫동안 의학계를 통해 알려진 사실이다. 미국은 공중보건국장 Surgeon General이 흡연은 중독행위이며 담배로 인한 중독은 헤로인과 코카인과 같은 마약과 같이 약리학적 pharmacological, 행동적 behavioral 과정을 갖는다고 규정하였다.

이제 역사적으로 담배회사의 전략적 측면인 광고 및 관촉의 측면에서 살펴보자. 우리나라의 경우 담배수입이 허용되기 전(1987년 담배수입개방)까지 담배회사의 광고행위는 경미한 수준이었다. 여러 이유 중에 가장 우선적인 것은 한국담배시장이 그동안 한국담배공사의 독점적 구조이었기 때문에 그 이전까지는 담배광고가 흡연을 조장했다고 주장하기 어려울 것이다. 그러나 수입개방 이후 급속히 상승하는 외국 담배제품의 소비와 지속적으로 증가하고 있는 외국 담배회사의 불법광고 및 관촉행위 적발건수는 담배광고가 흡연증가에 적지 않은 영향을 준다는 것을 보여준다.<sup>12)</sup> 담배를 피우기 시작하는 커다란 이유 중 하나가 호기심이라는 사실에서 비추어 볼 때, 만일 흡연자들이 진정 금연하길 원하나 그 습관을 버리기 어렵다면 이들 자체가 담배의 희생자라고 봐도 무리가 없을 것이다(INFACT, 1998).

### Ⅲ. 흡연규제정책의 정치경제적 역학관계

일반적으로 정부가 공공재 public goods를 제공하는 데 있어서 그 적정성과 한계를 논의하는 데 단일한 의견과 해결책이 존재하기는 이론적으로나 실질적으로 매우 어려우

12) 수입담배 허용 이후 2002년 7월말 현재 시장점유율은 25%에 육박한다. 또한 2002년 한국담배인삼공사가 국회 재정경제위원회에 제출한 자료에 따르면, 상반기 국내에서 적발된 외국 담배업체의 불공정 영업행위는 351건(고발 88건, 시정 263건)으로, 작년 같은 기간 163건(고발 11건, 시정 152건)보다 115%나 늘어난 것으로 나타났다. 유형별로는 불법판매 46건(13.1%), 불법관촉 4건 그리고 불법광고가 301건(85.7%)으로 가장 많은 것으로 나타났다.

며, 특히 정부개입이 개인의 자유라는 문제와 충돌되는 경우에는 그 문제가 더욱 심각하다. 예컨대 정부가 국민들의 음식소비나 기타 육체적 활동에 있어서 질병이나 손상으로부터 보호하기 위해 규제정책을 시행해야 하는가, 정부가 소비자 개인의 선택에 의한 자발적인 손상행위(self-injury)까지 간섭해야 하는가, 국민보건에 있어서 정부가 어디까지 개인의 건강을 보호하고 책임져야 하는가 등 쉽게 풀리지 않는 많은 찬반론에 직면한다. 이러한 딜레마는 흡연정책에만 국한된 것이 아니라 정부규제 전반에서 발생하는 근본적인 문제일 수도 있으나 흡연과 국민보건에 대한 문제를 오직 개인적인 문제로 보는 우리나라 정서에서는 문제의 심각성이 더욱 크다고 할 수 있다.

규제정책에 대한 연구는 해당 정책도입의 원인이 되었던 문제점에 대하여 시장과 기업, 그리고 정부가 실제로 어떻게 대처하는가를 면밀히 검토해보아야 한다. 따라서 경제 내의 각종 이질적인 집단들을 중재하는 정치인의 속성을 비롯하여 규제정책의 원리, 특정규제의 산출물 및 결과(output and outcome<sup>13)</sup>) 등을 폭넓게 고려해야 한다. 어디까지 정부가 개입해야 하는가 하는 문제에 대해서는 명확한 경계를 설정하기가 쉽지 않으나, 최적의 접근법은 특정문제를 해결하는 데 필요한 다양한 이론과 방법론을 세밀히 검토함으로써 찾을 수 있을 것이다.

## 1. 농업부문과의 정치적 이해관계

담배규제정책의 시행에서 실질적으로 부딪치는 문제들 중에 첫 번째는 농업적 측면이다. 비록 농업종사자의 수가 점차 감소추세에 있으나 아직도 우리나라에서는 농업 부문이 정서적·문화적으로뿐만 아니라 정치적으로도 무시 못할 위치에 있기 때문이다.<sup>14)</sup> 1999년 현재 우리나라에서 생산되는 잎담배는 전국 3만4천 농가가 2만4천80ha에서 생산한 6만5천톤으로 금액으로는 4조 6천억원에 이르고, 경작지원규모를 보면

13) 산출물(output)이란 단순히 경제적 효율성(efficiency)의 관점에서 바라본 것이고, 결과(outcome)란 특정 규제정책으로 나타나는 사회적 효과성(effectiveness)을 고려한 개념이다. 행정학의 평가(evaluation) 분야에서 활발히 논의되고 있는 이 개념들을 규제정책의 효과성 분석에서도 보다 유용하게 적용·응용할 수 있을 것으로 판단된다.

14) 2001년 현재 우리나라 전체 농업종사자수는 약 370만명 정도이고 이는 전체인구의 약 8%이며, 국내총생산에서 농업이 차지하고 있는 부분은 약 3.7% 정도로 금액으로는 약 20조 정도이다(농림부, 2002).

1,377억 5천만원 정도이다.

농업은 여전히 정부뿐만 아니라 특히 지방지역 정치가들에게 상당한 정치적 영향력을 가지고 있고, 이로 인해 국회에서 정당들은 농업종사자들을 자극시키고 농업의 영향력을 약화시키는 정책변화에 저항해 왔다. 이렇듯 도시화 현상이 진행되면서 도시 선거구의 인구가 농촌 선거구보다는 많아지고 있음에도 불구하고, 다른 나라와는 달리 농촌이 가지는 정치적 비중은 감소되지 않고 있다. 이러한 현상은 선거에 그대로 반영되는데, 평등선거의 원칙은 수적 數的 평등, 즉 복수투표제 등을 부인하고 모든 선거인에게 1인 1표 one man, one vote 를 인정함을 의미할 뿐만 아니라 투표의 성과가치의 평등, 즉 1표의 투표가치가 대표자선정이라는 선거의 결과에 대하여 기여한 정도에 있어서도 평등하여야 함 one vote, one value 을 의미하기도 한다(권영성, 1999). 그러나 투표가치가 표면상으로는 평등하지만 실질적으로는 어떤 지역의 대표가 다른 지역의 표의 몇 분의 1의 가치밖에 되지 않는 경우도 있는데,<sup>15)</sup> 이는 선거구획정 여하에 따른 평등선거의 원칙의 왜곡이다. 이러한 인구변동을 반영하지 못한 선거구획정은 국민의 정치적 평등권 침해 외에도 정치세력의 기득권 유지, 정책의 왜곡이라는 부작용을 가져온다는 견해가 있다(Seo, 1999). 농촌이 인구에 비해 과잉 대표되기 때문에 정책상 편향성을 가져올 수 있고, 이러한 정치문화는 지방 정치인들에게는 농업분야의(인구 및 국가재정 부분의 비중이 감소됨에도 불구하고) 영향력이 지속됨을 시사해준다.

담배작물은 다른 농작물과 달라서 생산에서부터 판매까지 거의 대부분 정부의 지도와 주도하에 이루어지고 있는데, 정부에 의해서 제도가 바뀌고 판매가 이루어지고 있는 실정이다. 또한 정부는 가격보조정책이나 기타 수출보조정책, 무역장벽 등의 다양한 시책을 통해 농업부문의 경제적 이익을 보호해왔기 때문에 정부규제를 통해 오랜 기간 보호받아 온 담배생산농가의 흡연규제정책에 대한 저항은 오히려 쉽게 예상될 일인지도 모른다. 어떤 정책이든 특히 그것이 경제적 이해관계와 직결될 때에는 기존의 수혜집단의 저항으로 인해 더더욱 포기되기가 어렵게 마련이다. 가격보조 프로그램

15) “전남 장흥군 선거구”의 인구는 61,529명명에 비하여, “서울 강남구 을선거구”의 인구는 285,235명(장흥군의 4.64배), “부산 해운대구·기장군 선거구”의 인구는 361,396명(장흥군의 5.87 배)이었다(공직선거및선거부정방지법 [별표1]의 「국회의원지역선거구구역표」 위헌확인, 헌법재판소 전원재판부 1995. 12. 27. 95헌마224·239·285·373(병합)).

램과 수출보조정책 또한 정부의 흡연규제정책과 직접적으로 대립·모순되기 쉽다. 이렇듯 농업적인 측면에서 정치가와 정책자들이 직면하는 제일 심각한 우려는 담배소비 감소에 따른 농업부문에서의 수익감소이지만, 농업은 여전히 국민정서적으로 특별한 의미를 지니며 이는 경제논리의 수익만으로는 반영하기 어려울 뿐만 아니라, 국가안보, 사회안정 그리고 경제발전에 있어서 주요역할을 담당하고 있다

## 2. 정부수익의 측면

경제적 규제정책의 일환인 담배세제정책은 향후에도 정부 재정수익과 국민보전이 라는 정책적 딜레마에서 벗어나기 힘들 것으로 보인다. 우리나라 조세제도는 크게 국세와 지방세로 나눌 수 있는데 담배소비세는 지방세에 편성되어 있다. 담배는 오랫동안 국가의 전매였으나 담배사업법에 의하여 한국담배인삼공사의 독점사업으로 되었다. 전매사업은 국가의 독점사업이라는 점에서 국가의 독점에 속하는 공기업(독점기업)과 같으나, 공기업은 그 목적이 공공복리의 증진에 있다는 점에서 서로 다르다. 하지만 재화로서의 담배는 국민의 공공복리라는 면에서 독특한 특징이 있는데 현재 우리나라는 오랫동안 전매사업이었던 담배를 공기업에 맡김으로써 외형상은 공기업적 성격을 표방하지만 사실상 전매와 다름없는 정부세수의 원천으로 관리하고 있다.

우리나라에서 흡연의 보편성은 정부에 상당한 세수를 제공하는데 2001년의 경우 지방세는 전체세수의 약 21.8% 정도이고, 담배소비세는 지방세의 9.4% 정도로 약 2조 5천억원에 달한다(재정경제부, 2002).

〈표 1〉 연도별 지방세에 대한 담배소비세 비중

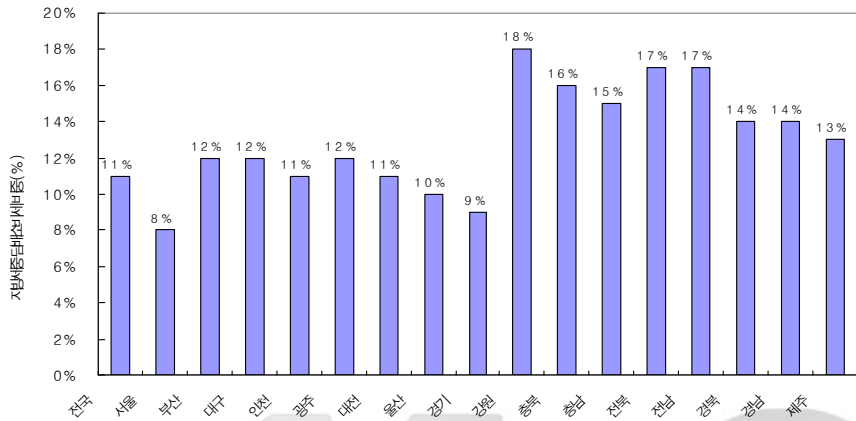
(단위 : 억원)

구 분	1998	1999	2000	2001
지방세 전체	171,497	185,862	206,006	266,649
담배소비세	22,676	20,882	22,505	25,086
구성비 (%)	13.2	11.2	10.9	9.4

주 : 재정경제부, 조세연감, 2002.

그런데 담배소비세의 비중을 지방자치단체별로 살펴보면 강원, 전북, 전남 등은 서울의 두 배 이상으로 전국 평균을 훨씬 상회하고 있다. 이들 지역의 담배소비세수의 의존현상에서 볼 때, 지역적으로 흡연규제정책은 적지 않은 반발을 초래하게 될 것으로 예상된다.

〈그림 3〉 지역별 담배소비세 비중(2001년)



주 : 행정자치부, 통계연보, 2001.

또 하나의 문제는 무역수지 측면에서 담배의 역할로서 잎담배와 담배제품의 수출이 국가의 무역수지에 적잖은 비중을 차지하고 있기 때문에 담배무역은 정부의 흡연규제 정책에 적잖은 영향을 준다. 한국담배인삼공사(이하 공사)는 지난 1998년 세계의 담배 수요 감소와 잎담배의 과잉공급 현상으로 세계 담배산업이 전체적으로 침체상태였음에도 불구하고 전년도에 비해 수출량을 늘렸다. 공사에 따르면 1998년 제조담배의 수출은 전년도보다 11% 증가한 총 22억여 개피, 금액으로 920만 달러를 수출해 1965년 담배제품 수출을 시작한 이래 최고기록을 세웠다. <표 2>에 나타난 바와 같이 1998년 공사는 총수익 3천5백여 억원을 기록했으며, 이는 전년도에 비해 약 10%가 늘어난 것으로 금액으로도 약 4조 8천여 억원의 판매를 기록했다. 우리 경제가 어려운 시기임에도 불구하고 기업수익의 큰 부분을 차지하는 총 담배판매매출액은 1997년 약 4조

2천억원에서 2001년 4조 7천억원으로 뛰어올랐다.

KCS I

〈표 2〉 담배인삼공사의 최근 5년간 영업실적

(단위 : 억원)

구분	1997	1998	1999	2000	2001
매출액	42,434	48,289	42,282	46,300	47,133
순매출액	14,821	17,179	14,972	17,050	17,041
경상이익	3,157	3,489	4,346	3,906	4,804

주 : 담배인삼공사, 경영공시, 2002.

특히 담배공급자인 공사는 그동안 정부운영의 독점기업으로 담배판매 수익이 정부 수입과 직접적으로 연결되어 왔다. 그래서 그와 같은 담배사업독점은 마치 1960년대 이후 보여진 미국의 담배소비억제 정책과 반대antithetical의 정치적 상황을 조성하게 된 것이다.

근래에까지도 일반인들을 포함한 일부 연구자들조차 흡연과 같은 중독성 소비행위 addictive behavior는 일반적인 경제분석도구로 설명할 수 없다고 여겨왔다. 그러나 지난 수년간의 다양한 실증적 연구에 따르면 선진국, 개발도상국에 관계없이 모두 담배수요는 담배가격 변화에 반응한다는 결과가 보고되었다. 즉 담배소비도 일반재화 및 서비스와 같이 우하향하는 수요곡선을 가지며,<sup>16)</sup> 담배에 대한 수요의 탄력성의 개념은 담배세제정책의 유용성을 제공하는 경제학적 근거로 사용된다. 미국 등 선진국가에서도 담배에 대한 고세율정책과 담배고가정책은 담배소비를 억제하는 데 기여한 것으로 나타났다(Hamilton 1972, Baltagi and Levin 1986, Seldon and Boyd 1991).<sup>17)</sup>

16) 김성준(2002)은 최근 그의 논문에서 계량적 모형을 통해 우리나라 흡연가들의 담배수요에 대한 단기 가격탄력성을 (-)0.27로 추정하였다.

17) 우리나라의 담배가격이 영국의 6분의 1에도 미치지 못하는 등 전세계 주요국가에 비해 턱없이 낮아 국민건강을 위협하고 있다는 견해도 있다. 성명재(2000)는 '담배가격의 국제비교와 세계개편방향' 보고서에서 우리나라의 담배가격이 매우 낮아 국민건강에 유해한 결과를 초래하고 있다고 주장하면서 한국의 담배가격은 갑당 1달러로 세계 17개 주요국가 중에서 가장 낮은 수준이라고 주장하였다(영국 6.4달러, 아일랜드 4.4달러, 미국 2.95달러, 일본 2.1달러, 한국조세연구원 재정포럼 2000).

### 3. 분산된 관료제와 정치구조의 측면

정부정책은 입법기관인 국회, 행정기관의 관료 그리고 각종 이익집단 사이의 독특한 협력과 타협을 통해서 결정되는데, 이러한 하부구조들의 제휴coalition를 하위체계 subsystem라고 한다. 하위체계란 그보다 큰 정치적 실체에 의존하지만 비교적 자치적 성격이 강한 기능을 갖는 구조로서, 예를 들면 국회의 경우 ‘위원회’는 보다 큰 의미인 입법체계의 하위체계이고 ‘정부기구’는 관료제의 하위체계라고 간주할 수 있다 (Fritschers, 1989). 이러한 정책적 하위체계의 특징 중의 하나는 서로 이해관계가 교차하는 소수의 개인과 조직에게 경제적·정치적 힘을 집중함으로써 가능한 한 대립과 충돌을 감소시키거나 없애려는 성향이 있다는 것이다. 현재의 상태를 변화시키고자 하는 이들은 기존의 하위체계를 와해하고 대립을 심화시켜 정부활동 government action을 통해서 이루어지는 자신들의 이해관계에 대한 기회를 증가시킴으로써 정책적 효과를 극대화할 수 있다. 하위체계에 의해 조정control 되는 정부정책의 변화를 추구하는 이들은 서로의 반응과 지속적인 작용을 진작시키기 위하여 정부의 한 기구의 정책결정력 policy-making power을 이용하곤 한다.

담배와 관련된 하위체계 tobacco subsystem는 포괄적인 정책적 하부구조라는 면에서 제도적인 경계선을 넘어 그 안에 담배에 관한 정부의 결정에 영향을 주는 모든 집단과 개인들을 포함한다(Fritschler and Hoefler, 1996). 즉 담배재배자, 담배제조회사 및 광고회사를 비롯한 마케팅 조직의 대표들과, 담배생산지를 대표하는 지역 정치가들, 그리고 농림부관련 관료 및 각종 국회위원회들이 모두 담배와 관련된 하위체계에 포함된다. 이들은 서로의 이해에 대해 어느 정도 인식하고 있으며 담배산업과 정부와의 관계에서 다양한 측면들을 상당부분 파악하고 있는 집단들로 이해될 수 있다.

이와 같이 담배와 관련된 체계적 특성에서 내재하는 정부의 근본적인 문제는 과연 어떤 정부기관이 흡연이슈에 대응해야 하는가이다. 재정경제부 등 경제관련부처와 지방자치단체들은 담배세수와 관련되어 있고 농림부는 농가의 고용, 노동생산성의 유지 및 증대 등을 고려해야 하며, 보건복지부는 흡연으로부터 발생하는 질병과 나아가 국민보건 전반에 미치는 영향을 고려하여 담배소비를 줄여야 한다는 입장에 있다. 이렇듯 각 부처는 자연히 전반적인 정책적 의미의 관점에서 흡연문제를 보기보다는 그들

자신들의 목표와 이해관계를 극대화하려고 할 것이다. 책임한계의 모호함과 문제 고려의 제한성은 각 행정부처의 상충되는 목표와 더불어 일관된 정책대응에 장애가 되기 쉽다. 결국 정부 각 부처의 정책상의 일관성 결여, 부조화, 심지어 충돌은 국민들을 혼란스럽게 할 수 있고 향후 흡연자, 비흡연자 모두의 행동에 영향을 주게 될 정부정책과 흡연규제정책의 영향력을 감소시킬 수 있다.

미국은 역사적으로 관료적 하위체계가 분산된 행정구조를 취함으로써 개별적인 관료조직이 정치적 역학관계에서 움직여왔다. 담배에 대한 공공정책도 이와 비슷한 분산화를 보여 농업 종사자들은 상무부(Department of Commerce)를 비롯한 다양한 정부기관으로부터 담배수출시장 확대 지원을 받고 직접적으로 농무부(Department of Agriculture)로부터 담배에 대한 가격보조의 형태로 보조를 받아왔다. 동시에 담배사용에 관련된 정책은 연방무역위원회(Federal Trade Commission (FTC)), 미 보건성, 국립보건원(National Institute of Health) 등과의 관계 속에 분산되어 있다. 전통적으로 미국에서의 '담배정치'는 핵심 소위원회(subcommittees) 및 입법위원회를 포함한 하부구조 정치로 특징지을 수 있다. 예컨대 농무부처, 담배제조업자, 마케팅 조직, 그리고 담배생산 지역의 국회의원 등으로 구성된다.

대략 1971년 이후부터 이러한 지배적인 하위체계는 그 영향력이 현저히 줄어들었는데, 금연을 주창하는 입법의원, 의사협회·암협회 등 의료 및 보건관련 단체, 주 정치인 및 법률가 등으로 이루어진 상호 대등한 집단으로 대체되어 왔다. 1950·1960년대까지 정책이슈의 의제설정 변화에 커다란 영향력을 발휘했던 이전의 지배적 하위체계들은 1980년대와 1990년대 들어와서 상당히 방어적인 입장에 서게 된다. 때문에 우리나라도 정부의 구조조직 내에서 일관성 있는 담배소비정책을 실행할 수 있는 기관을 구체적으로 정하고 성과에 대한 책임소재를 명시하는 것이 바람직하다.

우리나라에서는 아직 흡연과 그로 인한 건강상의 유해관계에 대한 문제가 당파적·정치적으로 이슈화되지 않고 있다. 정당들은 흡연자들과의 충돌과 반발을 회피하려고 하거나 적어도 담배소비세로 인한 세수의 대체재를 찾는 데 필요한 시간을 벌고자 하며, 정부는 담배소비 억제를 위한 입법화나 프로그램에 의해 경제적으로 손해를 보게 되는 그룹들의 반감을 피하려고 한다. 또한 정부도 흡연억제를 위한 정책을 강구하는데 있어서 그 정치적 충격과 사회적 파장에 대해 조심스럽고 민감한 자세를 취함으로써

써 적극적인 행동을 하기 어렵다. 현재의 한국은 이러한 문제에 있어서 미국과 대단히 다른 모습을 보여준다. 한국에서 담배에 대한 이슈가 정당의 관심을 덜 끄는 반면 그리고 흡연이라는 행위의 문제에 대해 중요성이 부각되지 않는 상황은 흡사 과거의 미국의 흡연문제와 비슷하다. 미국 등의 예를 통해서 보듯이 우리나라의 경우도 정부주도하에 흡연과 국민건강에 정책적 목표를 세운 후 보건복지부가 주도하고 각계 전문가들로 구성된 위원회 등을 발족, 보다 적극적인 정부의 노력이 이루어져야 할 것이다. 예를 들어, 1990년대 보건복지부와 민간단체에서 다분히 노력했음에도 불구하고 금연운동이 확산되지 못한 것은 다분히 부처간 협조가 부족한 원인이 크다고 생각된다. 이러한 취지에서 금연캠페인은 교육부, 노동부, 문화체육부 등의 부처간 협조 없이 보건복지부 한 부처의 노력만으로는 비효율적인 전략이 되기 쉽다. 따라서 최소한 1년에 몇 차례는 직장·학교·지역사회에서 동시에 금연시작의 날로 정하고 집중적으로 개입할 수 있는 부처간 협의체 구성을 모색해야 할 것이다.

#### IV. 정책적 함의

오늘날 우리는 정치, 경제, 사회, 문화 등이 사회적 제반체제하에 상호작용하는 세계에서 살고 있다. 정부규제도 이러한 상호작용 및 영향을 고려하지 않고 핵심적인 이슈를 논의한다는 것은 거의 불가능하다. 특히 규제연구에 있어서 어느 특정학문의 지배적인 시각만으로는 현대 정부규제의 복잡하고 다양한 문제들을 제대로 파악할 수 없기 때문에, 어떻게 정부규제가 작용하는지를 이해하기 위해서는 다각적인 시각과 다양한 분석틀이 종합적으로 이루어져야 한다.<sup>18)</sup>

정치경제학은 이와 같이 복잡한 사회체제에서 발생하는 정책적 이슈들을 이론적인 연구와 정책분석의 응용을 이용하여 정부와 시장 그리고 정치적 역학관계의 동태적인

18) 그동안 담배소비와 흡연에 관한 규제연구는 조세 및 가격정책과 같은 경제적 규제를 중심으로 연구되어 왔다. 그러나 그것이 시장경제원리만으로는 적절하게 취급되지 않는 가치와 집단을 보호하고 재화와 서비스의 안전성의 확보를 통해 소비자를 보호하여 국민과 사회전반에 미칠 해로운 결과를 억제시키기 위한 것이라면 또한 사회적 규제(social regulation)로서도 함께 접근해야 한다

상호작용(dynamic interaction)을 탐구하는 학문의 성격을 갖는다. 정부의 규제정책은 직접적으로 기업과 가게 등의 경제행위자들에게 영향을 주어 경제적 흐름에 영향을 미치며, 이는 다시 정부의 정책적인 선택과 기업의 경제적인 선택의 환경에 영향을 미친다. 정부규제에 있어서 정치경제학은 기존의 접근방법이 갖는 어려움들을 보완해주는 학문적 분야로 행정학, 경제학 및 기타 사회과학의 다원론적인 접근방법을 현대 규제이론에 접목시켜주며, 사회체제와 역사적 발전과정 등의 복잡성에 대한 이해를 제공해 준다.

이 글은 규제이론에 있어서 새로운 이론을 소개한다거나 규제정책에 있어서 개념적·실증적인 분석을 시도하기보다는, 담배와 흡연규제정책의 사례를 중심으로 정부규제에 대한 종합적인 이해의 틀로서 정치경제학적 접근방법의 가능성을 제시하고자 하였다. 이는 그동안의 정부규제정책에 대한 연구가 개별적 학문분야로 나누어 연구되어 그 상호작용에 관심을 소홀히 하고 있다는 점과 특정 학문분야를 중심으로 부분적으로 접근되어 왔다는 경험에서이다. 과거 여러 사례들을 통한 경험적 메시지는 담배와 흡연에 대한 규제는 보다 다양한 학문분야로부터 연구되어야 하며, 부분적 규제가 아닌 종합적 규제를 통해서만이 효과적인 규제정책이 가능하다는 것이었다.

이에 필자는 향후 규제연구의 핵심적인 이슈에 대해서는 보다 다양한 시각의 학문적 입장에서 도출되는 원인분석을 종합적으로 다루어야 한다는 시각에서 정치경제학적 접근방법의 필요성을 강조하고자 한다. 앞으로 정부규제에 대한 정치경제학적 접근방법은 현대 정부규제정책으로 발생할 수 있는 문제점들을 바라보는 중요한 시각을 제공해 줄 것이라고 믿고 건설적인 치열한 논의와 논쟁이 지속되어야 할 것이다. 그러나 필자의 제한적 연구범위의 한계로 인해 규제연구에 대한 사회학적, 법학적 측면 등을 본 연구에서 다루지 못하였음을 아쉽게 생각하며, 앞으로 다각적인 연구자들과의 공동연구노력을 통해 보다 종합적인 규제정책 연구를 보강하기를 기대한다.

## 참 고 문 헌

- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 1999.
- 김대영, 「담배소비세제의 개편방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서, 제276권, 1997.
- 김성준, 「수요모형의 계량적 추정을 통한 효과적인 담배소비억제 정책 연구」, 한국행정학회보, 제36권, 제3호, 2002.
- 김수행, 『정치경제학원론』, 한길사, 1988.
- 김용우, 『규제행정론』, 대영문화사, 1996.
- 김진수 외, 「담배관련세제의 국제비교와 정책방향(I)」, 한국조세연구원, 1994.
- 문옥륜·김태현·김병익, 「흡연으로 인한 생산성 손실 추정」, 한국보건행정학회 후기 학술대회, 2000.
- 성명재, 「담배가격의 국제비교와 세계개편방향」, 한국조세연구원 재정포럼 제51호, 2000.
- 이규식, 「The Consequences of Smoking in Korea」, Institute of Population & Health Service Research at Yonsei University, 1991, 1995.
- 정운영, 『광대의 경제학』, 까치, 1990.
- 최병선, 『정부규제론 : 규제와 규제완화의 정치경제』, 법문사, 2000.
- 농림부, 농업기본통계, 2001, <[http://www.maf.go.kr/html/pds/pds01\\_02.htm](http://www.maf.go.kr/html/pds/pds01_02.htm)>.
- 보건복지부 및 한국금연운동협의회, 2002, 2002년 성인남자흡연율조사 보도자료
- 재정경제부, 조세개요, 2002, <<http://www.mofe.go.kr/mofe3/bbs/>>.
- 중앙선거관리위원회, 선거관련데이터베이스, 2002, <<http://home.nec.go.kr>>.
- 한국담배인삼공사, 경영공시 및 담배자료, 2002, <<http://www.ktg.or.kr>>.
- 행정자치부, 2001년 통계연보, 「지방재정경제」, 2002, <<http://www.mogaha.go.kr>>.
- 헌법재판소, 판례검색, <[http://www.ccourt.go.kr/information/Precedent\\_doc.asp](http://www.ccourt.go.kr/information/Precedent_doc.asp)>.
- Baltagi, B. H. and D. Levin, “Estimating Dynamic Demand for Cigarettes Using Panel Data : The Effects of Bootlegging, Taxation and Advertising Reconsidered,” *The Review of Economics and Statistics* 68, 1986, pp.148-155.

- Bender, D.L., Leone, B., Szumski, B., Stalcup, B., Barbour S., Williams, M.E., Roleff, T.C. and Cozic, C. D., *Tabacco and Smoking : Opposing Viewpoints*, Greenhaven Press, 1998.
- Gamble, A., Payne A., Dietrich M., Hoogvelt A., and Kenny M., *Editorial Policy Statement taken from : "New Political economy,"* Vol.1 No.1, 1996.
- Garrison, John R., "Yes : Scientific Research Shows Overwhelmingly That Other People's Smoke Can Hurt You," Quoted form *Tobacco and Smoking*, Greenhaven Press, Inc., 1997.
- Glantz, S.A., Slade J., Bero, Hanauer D. and Barnes D.E., "The Cigarette Papers," University of California Press, 1981.
- Hamilton, J., "The Demand for Cigarettes : Advertising, the Health Scare, and the Cigarettes Advertising Ban," *Review of Economics and Statistics* 54, 1980, pp.401-411.
- Hue, The-wei et al., "The state antismoking campaign and the industry response : the effects of advertising on cigarette consumption in California," *The American Economic Review* 85, 1995, pp.85-90.
- INFACT, "Global Aggression : The Case for World Standards and Bold US Action Challenging Philip Morris and RJR Nabisco," *INFACT's 1998 People's Annual Report*, The Apex Press, 1998.
- Jha, P., and Chaloupka, Frank, *Tobacco Control in Developing Counties*, New York : Oxford University Press, 2000.
- Johnson, D.V., *Public Choice : An Introduction To The New Political Economy*, Bristlecone Books, 1991.
- Miller, R.L., Benjamin, D.K. and North, D.C., *The Economics of Public Issues*, Addison Wesley, 2001.
- Seldon, B. J. and R. Boyd, "The Stability of Cigarette Demand," *Applied Economics* 23, 1991, pp.319-326.
- Seo, Hyun-Jin, "Changing Patterns of Electoral Participation in Korea : Decreasing

Mobilized Participation and Democratization,” Unpublished dissertation, Purdue University, 1999.

SongJune Kim and Brian J. Berry, “Government Leadership and Coalition Efforts Against Transnational Tobacco Corporations in Asia,” *International Review of Public Administration*, Vol.6, No.2, 2001.

Viscusi, W.K., *Smoking : Making the Risky Decision*, Oxford University Press, Inc., 1992.

K C I

Journal of Regulation Studies Vol.11 No.2 2002

## **A Perspective of Political Economy on Regulation Studies : The Case of Tobacco Control**

Song June Kim

(Korea Institute of Public Administration, Senior Researcher)

Regulatory policies are conducted in the political economic process involving a dynamic interaction of a state, corporates, interest groups and the general public. The coordination and the consolidation of these actors are the key for the regulatory policies to be effective. Hence, the interdisciplinary studies are called for the comprehensive understanding of regulatory policies with appraising political economic structures and interaction of the social factors. This paper proposes a perspective of political economy to explore important issues on regulation studies, focusing on the case of tobacco control in South Korea.

Key words : regulatory policy, political economy, tobacco(smoking). 