



지방정부 유형별 관광예산의 단절적 변동과 결정요인 분석*

An Analysis of the Punctuational Changes of Tourism Budgets and its Determinants by the Type of Local Governments

이 상 호**

Lee, Sang-Ho

요약 : 지역의 관광예산이 대폭적으로 증가하거나 감소하는 이른바 단절적 변동은 지양되어야 한다. 단절적 변동이 빈번하게 발생할 경우 관광예산의 안정적인 성장이 어렵게 된다. 이 연구는 관광예산의 단절적 변동패턴과 결정요인을 분석하려는 목적을 가지고 있다. 분석 자료는 전국 152개 기초자치단체의 2008년부터 2019년까지 총 1,824개의 관광예산이다. 각 예산의 연평균증가율에 조정치 25%를 가감하여 세 가지 변동패턴을 도출하고 이를 종속변수로 구성하였다. 독립변수는 단절균형이론의 기본논리에 따라 초점사건, 메가이벤트, 제도마찰로 구성하였다. 초점사건은 경제위기와 세월호 사건으로 측정하였다. 메가이벤트는 한국관광 100선과 한국관광의 별과 같은 지역 이벤트 사업으로 측정하였다. 제도마찰은 지방선거와 국회의원선거로 측정하였다. 종속변수가 순서형 범주변수로 구성된 점을 고려하여 다항로짓 패널회귀분석을 실시하였다. 그 결과 단절적 변동의 결정요인은 선거, 재정위기, 지역이벤트로 분석되었다. 이를 자치단체 유형별로 분석한 결과, 시 자치단체에서는 선거와 지역이벤트가 각각 단절적 감소와 증가 변동의 원인으로 분석되었다. 군 자치단체에서는 국회의원선거가 단절적 감소변동의 원인으로 나타난 반면 재정위기는 모든 단절적 변동의 원인으로 작용하였다. 이러한 결과를 토대로, 단절적 변동이 빈번하게 발생하는 이유는 관광기능의 위상이 상대적으로 낮아 관광예산을 옹호할 수 있는 집단이 존재하지 않기 때문이라고 결론지었다. 특히 재정규모가 작은 자치단체에서 그럴 가능성이 높다고 해석하였다. 아울러 관광예산의 안정적 성장을 위한 단서는 지역의 경제적 역량강화에서 찾아야 한다고 제안하였다.

핵심어 : 정책변동, 관광예산, 단절균형이론, 예산단절, 단절적 변동

ABSTRACT : This study aims to identify the punctuational change patterns in tourism budget and find the determinants of the punctuational changes. A total of 1,824 tourism budgets from 2008 to 2019 were collected from 152 local governments in South Korea. This study adjusted 25% to annual average growth rate of each budget and divided into three types of change patterns, which were used as dependent variables. The independent variables were identified using punctuation equilibrium theory and included focusing events (financial crisis in 2008), mega-events (two regional events), and institutional frictions (elections). A multinomial panel regression analysis was used for data analysis. The results showed that the elections, financial crisis, and regional events were the major determinants of punctuational changes. At city level, elections and regional events had an impact on the negative punctuational changes. At county level, the parliamentary elections had an impact on negative

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5A2A01050202). This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2019S1A5A2A01050202).

** 부산대학교 관광컨벤션학과 교수. e-mail: leesho@pusan.ac.kr
Professor, Department of Tourism and Convention, Pusan National University.

punctuational changes. Financial crisis had an impacts on both positive and negative punctuations. The results indicate that the punctuational changes are mainly caused by a lack of group who advocates and protects budget on tourism project as the status of tourism is lower than other functions in local government. The punctuational changes are more likely to happen for the small city which has limited budget. This study suggests that the stable budget growth for tourism depends on the local economic empowerment.

Keywords : Policy change, Tourism budget, Punctuated equilibrium theory, Budgetary punctuation, Punctuational change

I. 서 론

지역의 관광이 성장하기 위해서는 관광예산의 안정적인 확보가 전제되어야 한다. 그러나 실상은 그렇지 못한 경우가 많다. 관광예산의 규모가 작기도 하거나 연도별 변동이 매우 심하기 때문이다. 전국 152개 기초자치단체의 2018~2019년의 경우를 보자. 이 기간에 걸쳐 총예산 대비 관광예산의 비중이 3% 이상인 자치단체의 수는 28개와 15개에 지나지 않는다. 게다가 기초자치단체의 관광예산 또는 기능별 예산을 분석한 연구에서 문화관광예산의 변동이 가장 심한 것으로 분석되고 있다(이연택·이상호, 2013; 하민지, 2013). 이처럼 관광예산의 규모가 작거나 대폭적인 변동이 일상적으로 반복될 경우 예산의 안정적인 확보가 어렵게 된다.

이러한 현상은 관광예산이 관광수요 혹은 재정력과 무관하게 비합리적으로 결정되고 있기 때문에 나타난다고 한다(이상호, 2015a). 미국 및 유럽의 경우에도 인근 자치단체와의 경쟁에 의해 관광예산이 결정되기도 하고(Deskins & SeEVERS, 2011), 대폭적으로 증액되는 경우(Voltes-Dorta, Jiménez & Suárez-Alemán, 2014)가 흔히 목격되고 있다. 이와 비슷한 경우로 축제예산의 경우도 이웃한 지방정부간의 경쟁에 의하여 결정되는 실정이다(석호원, 2010; 황소하·엄태호, 2012). 지역축제는 관광의 중심 사업으로 고려

되고 있다. 그럼에도 불구하고 축제나 관광예산의 결정에 합리성이 결여되어 대폭적 변동이 발생하고 있다는 사실은 심각한 문제가 아닐 수 없다.

관광은 사업의 성격이 강한 분야이다. 지방정부가 추진하는 관광사업의 규모와 질은 관광예산에 좌우된다. 결국 관광예산의 대폭적인 증감이 일상적일 경우 지속적인 예산의 성장은 기대하기 어려울 수 있다. 미국의 경우도 주별, 기능별, 연도별 대폭적 변동이 심화되었을 뿐만 아니라 이것이 장기적인 예산 성장의 장애요소로 작용하고 있다(Breunig & Koski, 2012). 최근 대폭적인 예산변동의 원인이 단절균형이론으로 규명되고 있다. 원래 단절균형이론은 정책이 장기간 안정을 유지하다가 어느 시점에 발생한 외부충격으로 인하여 대폭적으로 변동할 수 있음을 설명할 수 있는 이론이다(Baumgartner & Jones, 1993; 2009). 이러한 변동은 정책의제가 바뀌에 따라 정책하위체계의 구조가 변화된 결과이다. 단절균형이론이 체계화됨으로써 정책의 안정적인 변화뿐만 아니라 급격한 변동의 원인이 비교적 명확하게 규명되고 있다(한중희, 2018; Baumgartner, Breunig, Green-Pedersen, Jones, Mortensen, Nuytemans & Walgrave, 2009; Cho & Jung, 2019).

단절균형이론은 정부예산의 단절적 변동을 설명함에 있어서도 유용성과 적용성이 확대되는 추세에 있다. 이들 연구는 주로 예산단절의 정확한

시점을 규명하거나(유금록, 2007; 정창훈·김현섭, 2014; Jones, Baumgartner & True, 1998), 예산의 변화패턴이 정규분포에서 이탈한 경우를 단절로 보고 이를 세침분석으로 증명하고 있다(김민주, 2011; 김인자·박형준, 2016; 정창훈, 2017; Baumgartner & Jones, 2009; Bruenig & Koski, 2006, 2012; Jones & Baumgartner, 2005; Jordan, 2003; Ryu, 2009). 드문 경우이지만 단절의 원인에 대한 사례분석과 세침분석을 병행함으로써 신뢰성을 높이려는 연구도 있다(Cho & Jung, 2019). 최근 예산변동의 원인을 규명하려는 실증적 연구도 착실히 진행되고 있다(권기현, 2012; 김철희, 2005; 주희진·하민지, 2013; 한선경, 2012; Epp & Baumgartner, 2017; Flink, 2017; Park & Sapotichne, 2019). 그러나 이들 연구는 엄격히 말하여 예산변동의 경향성 확인, 변동원인에 대한 총괄적 분석, 단절균형이론의 특정 요인의 영향력 규명 등에 치중하고 있는 형편이다. 이럴 경우 예산단절의 원인을 명확히 규명할 수 없게 된다는 한계를 가진다.

이 연구는 관광예산의 단절적 변동에 대한 명확한 근거를 제시함으로써 관광예산의 지속적 성장을 위한 실마리를 제시하는데 목적이 있다. 구체적인 목적은 세 가지이다. 우선, 관광예산의 변동패턴을 분석하고자 한다. 즉, 관광예산이 점증적 변동패턴을 보이는지 아니면 단절적 변동패턴을 보이는지를 분석한다. 다음으로 단절적 변동의 결정요인을 규명하고자 한다. 이 경우 관광예산의 단절적 변동이 정책하위체계의 구조 변화의 원인으로 간주하고 초점사건, 제도마찰, 메가이벤트를 원인변수로 사용한다. 이는 관광예산이 외부충격이나 지방정부의 의도에 크게 영향을 받을 수 있음을 가정한 것이다. 마지막으로 단절적 변동의 결과를 지방정부 유형별로 비교한다. 이는 지방정부의 사회적 및 경제적 조건에 따라 예산변동에 차이가 존재하는지를 확인하기 위함이다.

분석대상은 전국의 시와 군 자치단체 152개의 2008년부터 2019년까지 관광예산이다. 연구모형은 종속변수인 변동패턴이 순서형 범주로 구성된 점을 고려하여 다항로짓 패널회귀모형으로 구성한다. 분석을 위한 통계 프로그램은 계량경제학적 모형분석에 유용한 STATA 16을 사용한다.

II. 이론적 논의

1. 정책변동과 단절균형이론

정책변동은 정부가 공포하였거나 집행하기로 한 기존의 정책과의 분리를 의미한다(True, 2003, p. 917). 정부가 기존의 정책을 수정하고 조정하는 활동이 정책변동인 것이다. 그러나 정책변동은 지속적이고 결과를 의도한다는 점에서 일상적인 의사결정과 구분된다(True, 2003). 이러한 의미의 정책변동은 정책과정의 각 단계별로 이루어질 수 있다. 보통 정책이 집행되고 평가가 완료된 다음 정책환류 단계에서 수정과 조정이 뒤따르게 된다. 어떤 경우이건 정책변동은 다음 시기의 새로운 정책결정이라 할 수 있다(이연택, 2016). 그런 점에서 정책변동은 정책결정과 동일하게 합리이론, 점증이론, 사이버네틱이론(cybernetic theory), 인지이론, 단절균형이론의 관점에서 설명할 수 있다(True, 2003).

합리이론은 정부가 효용을 극대화하는 실체로서 국민의 개별적 선호와 의도를 모두 분석하고, 부분과 전체 및 외부 환경적 변화를 고려하여 가장 합리적으로 결정할 수 있음을 설명하고 있다. 이 관점에서 정책의 결정과 변동의 차이는 발견하기 어렵다. 점증이론은 어떤 기준을 적용한 다음 이전에 비하여 소폭적 조정을 통하여 문제를 해결할 수 있음을 설명하고 있다. 사이버네틱이론은 외부의 투입에 반응하도록 설계된 시스템처

럼 정해진 규칙이나 절차에 따라 변동을 처리할 수 있음을 설명한다. 이 관점에서의 결정은 점증 이론과 마찬가지로 큰 변동 없이 루틴하게 처리된다. 인지이론은 외부의 환경변화를 인지하고 수용하려는 정책결정자의 관심과 이들의 내적인 반응을 통하여 정책변동이 이루어진다고 설명한다. 이 관점은 정책변동이 외부환경의 변화가 아니라 정책결정자의 관심에 좌우될 수 있음을 강조하고 있다. 한편, 단절균형이론은 점증이론, 사이버네틱이론, 인지이론을 모두 포괄하여 정책변동을 설명하고 있다. 이 연구의 핵심은 단절균형이론의 적용 메커니즘을 논의하는 것이다. 구체적인 설명은 Baumgartner and Jones(2009)의 논리를 참고한다.

Baumgartner and Jones(1993)에 의해 체계화된 단절균형이론(punctuated equilibrium theory)은 점진적 및 대폭적 정책변동을 모두 설명할 수 있는 이론이다.¹⁾ 이 이론은 정책이 장기간의 안정 상태를 유지하다가 어떠한 조건에 의하여 급작스러운 단기간의 변동을 경험한 후 다시 장기간의 안정 상태로 되돌아간다는 점을 설명하고 있다. 후자와 같은 안정 상태는 기존의 패턴 회귀가 아니라 새로운 지점에서 형성된 또 다른 형태의 안정이라고 할 수 있다. 이처럼 단기간의 급작스러운 정책변동을 단절적 변동(punctuational change)으로 규정할 수 있다. 본래 단절균형이론은 다윈의 점진적 진화론에 의문을 가진 고생물학자 Eldredge and Gould(1972)가 창안한 이론이다. 이들에 의하면, 새로운 종(species)은 점진적인 진화의 과정을 거치면서 마지막 단계에 나타나는 것이 아니라 하나의 큰 사건을 겪으면서 하나의 종이 둘로 분기되는 순간에 나타난다. 즉, 새로운 종은 오랜 안정기를 거치다 급격한 변화의 과정을 통해 만들어진다는 설명이다(Baumgartner &

Jones, 2009 재인용). Baumgartner and Jones(2009)는 진화가 불연속적이고 단절적 변화의 산물이라는 사실에 착안하고 이를 정책변동이론으로 체계화하였다.

단절적 정책변동은 사회적 이슈가 확산되어 정책의제가 변동하는 과정에서 정책하위체계의 구조가 바뀌어 그 동안 안정적으로 유지되어 온 정책균형(policy equilibrium)이 파괴되는 일련의 메커니즘을 설명하고 있다. 여기서 정책하위체계는 정책으로 편익을 얻는 이익집단의 연합체로 규정할 수 있다. 특히, 정책하위체계의 구성이 바뀔으로써 그 동안 유지하여 온 정책이 미지에 대한 통제력을 상실하거나 정책의 장(policy venue)이 이동함에 따라 기존의 정책하위체계에 부여된 정책독점(policy monopoly)이 붕괴되는 과정으로 설명할 수 있다. 한 마디로 정책변동은 사회적 이슈의 변동에 기인하는 제도적 구조 변화의 결과인 것이다.

Baumgartner and Jones(2009)는 이러한 점진적 혹은 단절적 정책변동이 발생하는 이유는 정책결정자 혹은 정책하위체계 내부 행위자들의 제한된 합리성(bounded rationality)에 기인한다고 보고 있다. 즉, 합리이론과 달리(True, 2003) 정책결정자들이 가진 정보 및 정보처리 능력이 제한되어 있기 때문에 안정적인 정책을 선택함으로써 점진적으로 변동하기도 하고, 정보의 불균형으로 이전과 달리 대폭적인 변동이 발생한다는 설명이다(Jones & Baumgartner, 2005; Ryu, 2009). 가령, 복잡한 문제일수록 정보를 처리하는 정책결정자들에게 부담지우고 또 비합리적 선택을 유도하여 정책 단절이 발생할 수 있다는 논리이다(Epp & Baumgartner, 2017; Flink, 2017; Park & Sapotichne, 2019). 특히, 정책결정자들의 관심을 끌 수 있는 초점사건, 외부충격, 정부핵심 인물의 여론

1) 이 책의 초판은 1993년에 발간되었으나 본 연구에서는 제2판(2009)을 참고하였다. 아직 개념에 대한 합의가 이루어지지 않아 단절균형이론을 비롯하여 단속평형이론, 단속균형이론, 단절균형이론 등으로 번역되고 있는 형편이다.

조성을 위한 연설 등은 단기간에 정책의제로 진입하여 단절적 정책변동을 초래할 수 있는 이슈로 작용한다고 한다. Baumgartner and Jones (2009)의 논의를 토대로 다원화된 미국사회에서 단절적 정책변동이 발생하는 경우를 크게 두 가지로 나누어 설명할 수 있다.

먼저, 사회적 이슈가 정책의제로 급격히 변동하는 과정에서 정책 단절이 발생하는 경우이다. 이에 앞서 정책은 정치체제의 특징이라 할 수 있는 제한된 합리성으로 인하여 장기간 안정을 유지하고 정책독점이 유지된다. Baumgartner and Jones(2009)에 의하면, 민주주의 체제의 원리라 할 수 있는 소위 길항작용에 의한 자기교정 시스템이 정상적으로 작동할 경우 정치체제는 균형을 유지할 수 있다고 한다. 이 경우 정책하위체계는 신규참여자 유입을 허용하지 않는 폐쇄적 구조를 가지게 된다. 심지어 의회 위원회를 자신들에게 유리하게 구성하여 제도적 균형을 의도하기도 한다. 이러한 제도적 구조 하에서 정책의제는 쉽사리 바뀌지 않을 뿐만 아니라 새로운 의제로 진입하기도 어려워 정책독점은 지속하게 된다.

그러나 기존의 사회적 이슈가 변동하거나 재정의 됨으로써 정책독점은 붕괴될 수 있다. 주로 대중매체와 시민들의 관심이 고조되는 경우이다. 특히, Baumgartner and Jones(2009)는 언론이 제기한 문제가 부정적 논조(negative tone)를 띠는 경우 이슈의 확산은 더욱 강화될 수 있다고 한다. 그 대표적인 예로써 원자력 정책의 독점붕괴를 들 수 있다. 수년간 유지되어온 강력한 원자력 독점체계는 관련 산업 조사과정에서 원자력이 더 이상 안전하지도 값싼 에너지도 아니라는 부정적 이미지가 언론에 집중 보도되기 시작하였다. 이에 더하여 원자력 발전소 사고가 발생함으로써 원자력에 대한 이미지는 더욱 악화되었다. 언론과 국민들의 집중적 문제제기로 인하여 원자력 문제의 재정의가 불가피하였고, 결국 기

존의 원자력 정책연합체가 폐지되고 새로운 원자력 위원회가 설치되었다.

한편, 기존의 정책하위체계의 변화를 요구하는 반대파가 언론과 시민을 동원하여 이슈의 변동과 확산을 의도하기도 한다. Baumgartner and Jones(2009)는 흡연정책을 사례로 설명하고 있다. 미국에서 담배는 언론보도의 대상이 아닐 뿐 아니라 외화획득, 일자리를 만드는 중요한 농작물 등 경제적 효과로 인하여 논조는 호의적이었다. 2차 대전 이후 건강악화, 보험료 증가 등 언론의 문제제기와 경고가 증가하였음에도 국민들의 인식은 그대로였고 담배소비량에도 변화가 없었다. 이에 담배산업의 반대자들이 담배의 영향에 대한 부정적 뉴스를 생산함에 따라 국민들의 행동에 극적인 변화가 나타나기 시작하였다. 결국 흡연이슈가 의회의 정책의제로 논의되었고 따라서 이익집단으로 구성된 강력한 정책하위체계는 균형이 깨지기 시작되었다.

이처럼 동원이 급격한 정책변동의 원인으로 작용하게 된다. Baumgartner and Jones (2009)의 분석에 의하면, 흡연정책을 옹호한 강력한 하위체계는 동원의 결과 반대집단이 참여한 이슈네트워크로 전환되었다. 그리고 원자력 정책을 옹호하던 기존의 하위체계는 약화되었다. 결과적으로 두 정책이 모두 동원으로 인하여 기존의 제도적 구조가 단절되는 결과를 초래하였다. 이처럼 이슈변동으로 인하여 제도적 구조변동을 초래하는 이유는 정책의제를 구성하는 이슈가 복수의 이미지로 구성되기 때문이다. 원자력과 흡연정책도 긍정적 및 부정적 이미지를 함께 가지고 있다. 또한 정책이미지는 언론과 시민의 높은 관심에 좌우되기도 하지만 과학기술의 진보로 이전에 몰랐던 사실과 정보가 밝혀짐으로써 이슈가 재정의 되는 과정에서 교체되기도 한다. 어떠한 경우이건 정책이미지의 변동은 정책의 장이 이동하는 결과를 초래하여 결국 정책하위체계가 파괴되는 결과를 초래한다. 실제로 권위 있는

집단, 미디어, 변동 지지집단, 정책독점 붕괴 촉진자 등이 지지하는 부정적 이미지가 부각될 경우 정책독점은 더욱 빠르게 파괴되었다(Cho & Jung, 2019; True, Jones & Baumgartner, 2007).

다음으로 제한된 합리성과 더불어 제도마찰(institutional friction)이 점진적 및 단절적 정책변동의 원인으로 작용할 수 있다(Baumgartner & Jones, 2009). 일부 학자들(Epp & Baumgartner, 2017; Flink, 2017)의 논의를 빌리면서, 제도마찰은 정책과정 혹은 의사결정의 구조를 결정하는 요소 혹은 조직형태에 해당된다. 대통령제, 국회양원제, 단원제정부 등과 같은 정치시스템 또는 이에 내재한 정당 간 파벌경쟁 혹은 당파갈등의 구조가 마찰의 근원으로 작용하게 된다. 그런데 마찰은 정책결정 과정에 나타난 장애요소가 아니며, 그 자체로 단절적 정책변동이 초래되지 않는다. 마찰로 인하여 권력이 집중되거나 정부형태 혹은 제도가 변동한 경우에 정책 단절이 뒤따르게 된다(Epp & Baumgartner, 2017; Flink, 2017). 마치 선거로 인하여 정책결정자가 교체될 경우 단절적 정책변동이 발생하는 경우와 같은 논리이다.

그런 점에서 단절적 정책변동은 마찰증가로 인하여 이슈가 갑작스럽게 변동함에 따라 정책 이미지와 정책의 장이 변동한 결과이다. Baumgartner and Jones(2009)도 제도마찰로 인한 정책변동은 앞서 논의한 이슈변동의 메커니즘과 동일하지만, 정책하위체계의 구조 변동과는 무관하다고 한다. 아울러 이들은 단절적 정책변동의 요인을 거시정치(macropolitics)에서 찾고 있다. 자세한 논의는 회피하였지만 당파 간 경쟁의 대상에서 벗어난 거대한 도시문제의 경우 연방정부 차원의 이슈로 전환될 수 있다고 한다. 진도에서 발생한 세월호 사건이 곧바로 중앙정부의 이슈로 전환된 경우와 같다(Cho & Jung, 2019). 마찰로 인하여 정책이 변동한 것처럼 이 경우에

도 외부의 촉발사건이 발생할 때 이슈 확산이 빠르게 전개될 수 있다고 한다(Fowler, Neaves, Terman & Cosby, 2017). 그러나 Baumgartner and Jones(2009)는 주로 정책하위체계의 구조와 관련된 정책변동에 관심을 두었다.

요약하면, 단절균형이론은 복수의 정책변동의 과정을 단일의 관점(Cho & Jung, 2019) 혹은 통합적으로 설명하는 모형이라 할 수 있다. 제도적 구조변동 없이는 정책이 급격히 변동하지 않음을 설명하고 있다. 그러나 단절균형이론은 조직의 내재적 특성(정창훈, 2017; 정창훈·금현섭, 2014)과 정책행위자의 전략적 선택(하민지, 2013)에 의한 정책단절은 설명할 수 없다. 이로 인하여 단절균형이론이 정책단절의 현상은 설명할 수 있으나 이론적 모형으로서의 설명력에 한계가 있는 것으로 평가되고 있다(김민주, 2011; 이정희, 2010; Robinson, Caver, Meier & O'Toole, 2007). 그럼에도 불구하고 국내외 많은 연구자들이 경험적 연구를 통하여 이론의 검증과 확장을 시도하고 있다. 이 연구도 그러한 맥락에서 수행된 것으로 볼 수 있다.

2. 단절적 정책변동의 원인

단절균형이론은 외부의 충격으로 인한 정책하위체계의 변화와 제도마찰로 인한 제도적 구조의 변화가 단절적 정책변동의 원인이라고 한다. 이러한 정책변동은 정책결정의 구조 변화, 관료들의 활동 변화, 예산의 변화를 통하여 정책변동을 측정할 수 있다(Baumgartner & Jones, 2009; Breunig & Koski, 2006; Jones & Baumgartner, 2005; Jones *et al.*, 2009). 새로운 법률의 제정과 개정도 정책변동의 지표로 사용되기도 한다(하민지, 2013; Breunig & Koski, 2012; Cho & Jung, 2019). 이것이 기존정책을 승계하거나 정치체계의 구성에 변동이 있음을 보여주는 결과이기 때문이다. 기타,

예외적 수단이자 대안적 지표로 언론이나 신문의 기사, 의회 청문회와 대통령의 연설 등에서 측정된 관심의 양도 가능할 수 있다(Baumgartner *et al.*, 2009; Cho & Jung, 2019; Epp & Baumgartner, 2017).

1) 초점사건

초점사건(focusing event)은 극적인 정책변동을 설명할 수 있는 전형적인 사례로 기능하고 있다. Baumgartner and Jones(2009)도 지적하듯이 초점사건이 발생하여 사회적 상황이 악화되었다고 해서 정책 단절이 나타나는 것은 아니다. 초점사건의 발생으로 정책하위체계, 즉 제도적 구조의 변동이 뒤따라야 한다(심원섭, 2009). 우리나라 서해상에서 발생한 세월호 사건을 통하여 정책독점이 파괴되는 메커니즘을 자세히 이해할 수 있다. 이 사건은 재난관리와 국민안전에 대한 지역적 이슈를 거시정치 무대로 급속히 이동시킬 정도로 극적인 정책단절을 초래하였다.²⁾ 이를 정책이미지와 정책의 장, 정책환류로 설명할 수 있다(Cho & Jung, 2019).

우선, 위기관리 정책에 대한 불신이 정책의 장을 전환시키는 결과를 초래하였다. 대다수 국민들의 안전 및 안전정책에 대한 폭발적 요구로 인하여 이슈는 중앙정치로 이동하였다. 70년대 연방정부로 정책의 장이 이동하였던 미국의 도시문제와 같이 국가적 이슈로 전환된 것이다(Baumgartner & Jones, 2009). 여·야간의 갈등의 여지를 찾아볼 수 없을 정도로 재난의 정치화(disaster politicization)로 전환된 것이다. 그 결과 기존의 해양산업과 안전문제를 담당하여 온 정책하위체계는 통제력을 상실함과 동시에 국민

안전처가 신설되어 관련 업무를 총괄하였다. 당연히 새로운 정책행위자가 참여하는 개방체제로 전환된 것이다. Cho and Jung(2019)은 국민들의 관심이 정책단절에 불을 지폈다고 분석하였다. 정책의 장 변동과 정책독점의 붕괴는 시민과 언론의 관심이 결정적 요인으로 작용하였음을 재확인할 수 있다.

다음으로 정책의 장이 중앙정치로 이동하는 과정에서 다양한 형태의 정책변동이 나타났다. 국민안전처가 신설되고, 중앙 및 지방정부의 재난예산이 증가하였으며, 세월호 특별법이 제정되었다. Cho and Jung(2019)은 이를 적극적 정책환류(positive feedback)의 결과로 분석하였다. 즉, 일부 시민단체와 국민들의 야당 지지, 정권 불신 및 세월호 조사위원회 설치 등이 적극적 정책환류이다. 이에 비하여 구조작전의 지체는 소극적 정책환류(negative feedback)라 할 수 있다(Cho & Jung, 2019).

재정위기와 같은 외부사건도 정책단절을 유도하는 전형적인 사례로 분석되고 있다(Breunig & Koski, 2012; Jones *et al.*, 1998). 지난 몇 십년동안 시기별로 발생한 재정위기가 국민들의 관심을 집중시키고 위기극복의 전략을 강구하려는 대통령의 권한을 강화하였다(Breunig & Koski, 2012). 우리의 경우 1997년 IMF와 2008년 경제위기의 발생으로 출범한 노사정위원회를 들 수 있다(한종희, 2018). 경제적 위기 발생으로 노동조합이 공식적 정책참여자의 지위를 인정받은 것이다. 그 결과 노동시간 단축, 비정규직보호법의 제정 등 이전에 볼 수 없었던 새로운 정책이 결정되었다. 이 경우 경제위기가 결정적으로 노동정책의 단절을 유도하였고, 단절이

2) 이 사례는 초점사건의 발생으로 조직·법률·예산이 급격히 변동함에 따라 모든 유형의 정책단절을 설명할 수 있는 매우 특별한 사례에 해당한다. 이 사건이 발생하자 재난과 국민 안전에 대한 관심이 폭발적으로 증가하였다. 기존의 해양경찰청, 안전행정부, 해양수산부 등에 분산된 국가재난관리에 관한 업무는 신설한 국민안전처가 총괄하였다. 이 사건으로 인하여 레저 여행이 축소되고 기업의 행사가 취소되는 등 국가경제성장률이 0.1% 정도 둔화될 것이란 예측도 나왔다. 사건 당해 연도에만 3개의 법이 전격적으로 제정되었고, 그 후에도 253건의 관련 법안이 제출되기도 하였다(Cho & Jung, 2019).

법률제정의 형태로 나타난 사례라는 점에 주목할 필요가 있다.

한편, 외부사건으로 인한 예산단절을 분석한 사례는 다양하다(김철희, 2005; 유금록, 2007; 정창훈·금현섭, 2014; 주희진·권기현, 2012). 주로 4.19의거, 석유파동, 중화학공업정책의 추진, 지방자치제실시, IMF, 월드컵 등 정치적·경제적·사회적 사건이 중앙 및 지방정부 예산단절의 요인으로 작용하였다. 비슷한 맥락에서 2008년에 시작된 재정위기와 그 여파가 장기적으로 미국 주정부 예산의 극적인 변동에 영향을 미치는 것으로 나타났다(Breunig & Koski, 2012).

지금까지 논의한 초점사건에 의한 예산변동은 두 가지를 가정할 수 있다. 일반적으로 재정위기가 발생할 경우 정부유형을 불문하고 긴축재정을 펼치는 것으로 나타났다(원구환, 2009; 정창훈·금현섭, 2014). 이러한 상황에서 관광기능도 예외가 될 수 없다. 세월호 사건은 재정위기와 달리 여행과 기업의 행사의 축소로 인한 경기 침체를 극복하고자 재정투입이 증가할 것으로 예상할 수 있다. 그러나 반대로 초점사건이 발생할 때 관광지출은 대폭 감소할 수 있다는 주장이다. 이미 관광기능은 지방정부의 정책결정자들의 관심대상이 아닐 뿐만 아니라(이연택·이상호, 2013) 지역경제활성화의 대상이 아님을 보았다(이상호, 2015a). 이러한 논리는 미국의 연방정부는 물론 주정부의 공원 및 레크리에이션 기능에도 적용되고 있다(Breunig & Koski, 2012; Epp & Baumgartner, 2017; Jones *et al.*, 1998; Park & Sapotichne, 2019). 이들 기능은 교육과 복지와 같은 의무적 지출기능이 아니라 정책결정자들의 재량기능에 지나지 않는다는 주장이다. 이를 통하여 다음과 같은 가설을 구성하였다.

[가설1] 대규모 재정위기가 발생할 때 관광예산은 대폭 감소한다.

[가설2] 국가적 재난사건이 발생할 때 관광예산은 대폭 감소한다.

2) 제도마찰

제도마찰은 정책과정에서 발생하는 불균형적 이슈 처리의 결과라 할 수 있다. Baumgartner *et al.*(2009)은 사회적 과정(social processes)이란 개념을 사용하여 정책과정의 불균형적 정보 처리에 대하여 설명하고 있다. 사회적 과정은 정책과정 가운데 외부환경의 요구 및 투입에 대한 정부의 모니터링 과정을 말한다. 이 과정에서 전환활동과 산출을 담당하는 정책하위체계는 당연히 모든 이슈와 정보를 합리적으로 처리할 수 없다. Baumgartner *et al.*(2009)은 상황에 따라 다를 수 있으나 대개 소수의 관심 이슈만을 선택하게 된다고 한다. 이 과정에서 제도마찰이 발생하게 된다. 특히, 정치적 이슈가 처리될 때 제도마찰은 증가할 수 있다. 결국 제도마찰은 정책결정자들의 정보 불균형으로 인하여 발생하는 의사결정에 수반되는 거래비용인 셈이다(Jones & Baumgartner, 2005; Ryu, 2009). 정책 과정에 비용이 수반될 경우 마찰이 증가하게 된다는 것이다. 이러한 의미에서 제도마찰은 정책변동을 어렵게 하는 요소로 설명되기도 한다(Flink, 2017). 제도마찰은 제도설계(Robinson, Flink & King, 2014) 혹은 정부시스템의 내부적 특성(Epp & Baumgartner, 2017; Park & Sapotichne, 2019)에 따라 정도가 다를 수 있다.

한편, 제도마찰은 정책을 효율적으로 처리하고 관리하는 정도로 설명되기도 한다(Flink, 2017). Epp and Baumgartner(2017)는 다양한 선행연구를 분석하면서 마찰이 클수록 대규모 변동이 일어나기 쉬운 것으로 판단하였다. 결과적으로 단절적 정책변동은 대부분 제도마찰에 기인하는 결과로 설명되고 있다(Breunig & Koski, 2006; Breunig, Koski & Mortensen, 2010;

Epp & Baumgartner, 2017; Jones & Baumgartner, 2005; Ryu, 2009). 대체로 정치체제 내부의 권력이 분산되어 있거나 전문지식을 가지고 훈련받은 관료들로 조직설계가 이루어질 경우 마찰은 감소할 수 있다고 한다. 이 경우 제도마찰의 수준이 낮아 극적인 변동은 발생하기 어렵다. Baumgartner *et al.*(2009)의 논리대로 전환활동을 담당하는 정책담당자들이 정책독점을 유지하면서 사회적 과정에서 투입되는 최소한의 관심 이슈만을 선택하기 때문이다.

언급하였듯이 정치시스템, 관료화, 의사결정 혹은 권력의 집중, 집행부 우위, 정당통제 등이 제도마찰의 근원으로 작용하고 있다(Baumgartner *et al.*, 2009; Flink, 2017; Robinson *et al.*, 2014). 그러나 마찰로 인한 정책단절이 모든 상황에서 동일한 결과를 보이는 것은 아니다. 일반적으로 조직이 관료화 될수록 외부의 변동에 즉각적으로 대응하기 어렵게 만들고 결국 의사결정 과정에 비용과 단절의 증가를 초래하게 된다고 한다(Flink, 2017; Park & Sapotichne, 2019; Robinson *et al.*, 2014). 그러나 미국 텍사스 주의 교육예산을 분석한 Robinson(2004)과 Robinson *et al.*, 2007)은 권한의 집중화와 달리 조직의 규모로 측정된 관료화는 오히려 예산의 안정화에 기여할 수 있음을 분석하였다. 즉, 관료화로 인한 내부갈등이 오히려 정책단절을 방지할 수 있는 반면 낮은 관료화는 정책독점을 통하여 단절을 강화할 수 있을 것이란 설명이다(Flink, 2017). 이에 비하여 정창훈(2017)은 관료제의 권력 및 집권화의 정도가 높을 경우 내부갈등의 소지가 적기 때문에 외부충격이 발생하더라도 높은 대응력을 가지고 정책단절을 흡수할 수 있다고 분석하였다.

제도마찰의 요인으로써 권한의 집중화도 상반된 결과를 보여주고 있다. 미국의 일반 예산을 대상으로 분석한 Epp and Baumgartner(2017)는 권한의 집중 혹은 집권화가 정책단절의 가능

성을 높일 수 있음을 분석하였다. 그러나 대체로 권한이 집중될수록 마찰을 감소시켜 오히려 정책단절을 줄인다는 논리가 설득력을 얻고 있다(Ryu, 2009; Park & Sapotichne, 2019, 재인용). Park and Sapotichne(2019)은 이러한 상반된 결과를 확인하였다. 미시간 주 도시정부를 대상으로 행정관리에 대한 전문성을 가진 시정관리관(city manager) 제도가 정책단절을 방지할 수 있는지에 대하여 분석하였다. 이를 위하여 수석집행관(chief executive officer) 제도를 채택한 도시정부와 비교하였다. 여기서 시정관리관은 의회가 임명하는 행정전문가로서 의회의 결정사항을 거부할 수 있는 권한은 없지만 자신의 업무 영역에 한하여 높은 행정적·정책적 자율성을 행사할 수 있다. 이에 비하여 수석행정관은 시장이자 전문관리자로서 법률 거부권(veto power)을 비롯하여 시정 전반에 높은 자율성을 행사할 수 있다. 그 결과 행정적·정책적 자율성을 가진 시정관리관 제도가 예산단절을 방지하여 시의 지출안정화에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

Breunig and Koski(2006), Breunig *et al.*(2010) 등은 각각 미국과 덴마크 그리고 미국 주정부의 예산변동의 분포를 비교하면서 단절적 변동의 원인을 제도마찰로 판단하였다. 특히, 의료보험(medicare)과 같은 복잡한 정책영역은 단절을 유도할 정도로 정책결정자들에게 정보처리상의 부담(informational burdens)으로 작용할 수 있었다. 정책결정자가 많은 정보를 가질수록 복잡한 문제해결에 개입할 수 있는 도구를 더 많이 가질 것이고, 제도적 역량은 복잡한 이슈에 대한 해결책을 제공할 수 있다는 것이다(Epp & Baumgartner, 2017). 모두 관료화의 정도가 높을수록 정책마찰을 줄여 정책단절을 방지할 수 있다는 결과와 동일한 맥락이다. 기타, Baumgartner *et al.*(2009)은 미국, 벨기에, 덴마크에서 제도마찰로 인한 단절이 정책과정 단

계에서 보편적 현상임을 규명하였다.

한편, 선거는 정당의 의한 이슈 선택이란 관점에서 정책하위체계의 구조 변화 없이도 정책이 변동할 수 있음을 설명할 수 있는 요소이다(Baumgartner & Jones, 2009). 선거는 당파적 경쟁이 첨예한 대상으로써 전형적인 제도마찰의 근원으로 작용할 수 있다(Baumgartner *et al.*, 2009). 선거로 인하여 정책결정자가 교체될 수 있고 또 정책이미지와 정책의 장에 변동이 초래될 수 있기 때문이다. 특히, 선거에서 제시되는 공약은 합리이론과 무관한 불균형적 정보처리에 의한 선택이라 할 수 있다(Jones & Baumgartner, 2005; Ryu, 2009). 관광은 재량적 기능에 해당한다. 선거를 앞둔 정치인들이 관광을 전리품(political spoils)으로 간주할 경우 관광예산은 단절적 감소를 초래할 수 있다(Breunig & Koski, 2012). 만약, 선거를 정치적 변수로 고려할 경우 정부예산의 단절적 증가의 영향요인으로 고려될 수 있다(원구환, 2009; 한선경, 2012; Epp & Baumgartner, 2017). 선거가 제도마찰을 증가시키는 요인이기는 하나 관광이 재량기능임을 고려하여 아래와 같은 가설을 구성하였다.

[가설3] 선거는 관광예산의 단절적 감소변동에 영향을 미친다.

3) 메가 이벤트

단절균형이론의 관점에서 국가적 메가이벤트는 관광정책의 극적인 변동을 초래할 수 있는 외부사건에 해당한다. 메가 이벤트는 제한된 기간 동안 한번 혹은 주기적으로 개최되는 정치·사회·경제·문화적 대규모 이벤트로 규정되고 있다(Getz, 2008; Ritchie, 1984). 올림픽, 월드컵, 엑스포는 세계 3대 메가이벤트라 할 수 있다. 국가 정상들의 회합도 정치적 메가 이벤트라 할 수 있다.

메가이벤트의 개최 효과에 대하여 의문이 없는 것은 아니다(김장원·허준, 2013; 이태숙·황미란, 2014). 그러나 메가이벤트로 인하여 개최 국가나 지역이 얻는 경제적 이익과 이미지 상승효과는 무시할 수 없을 정도로 막대하다. 이로 인하여 메가 이벤트는 관광산업의 성장을 위한 유용한 관광정책의 수단으로 고려되기도 한다. 외래관광객의 유입을 증대시키고 국제적 인지도를 향상시키는 등 사회문화적 효과가 크기 때문이다. 이로 인하여 메가 이벤트는 유치경쟁이 치열하고, 개최지 정부차원의 대폭적인 재정지원이 뒤따르는 실정이다(박경열, 2012; 박근수·정병용·진남, 2007; Goeldner & Ritchie, 2009; Ritchie, 1984).

한국관광 100선, 한국관광의 별 등과 같은 정책사업은 관광객 유치 증대와 목적지 이미지 제고를 의도한 지역적 이벤트라 할 수 있다. 이 사업도 정도의 차이는 있지만 관광 기반시설의 구축과 관광상품 개발을 위한 재정투자를 유도할 것이다. 실제로 월드컵이 광역자치단체의 예산단절의 영향요인으로 분석되었다(주희진·권기현, 2012). 한국관광 100선 사업은 지역차원의 소규모 이벤트로 작용할 수 있음을 고려하여 다음과 같이 가설을 구성하였다.

[가설4] 지역 이벤트는 관광예산의 단절적 증가변동에 영향을 미친다.

4) 통제요인

정책단절은 제도의 구조 변화에 관한 것으로 정치적·경제적 힘의 흐름과 무관하다(Jones *et al.*, 1998). 단절균형이론의 실증적 검증을 위하여 제도구조의 변화와 무관한 사회경제적 변수는 통제되어야 한다. 사회경제적 자원 또는 경제적 기반이 풍부할수록 과세기반이 충실하여 정부지출이 증가할 수 있는 것으로 분석되고 있다(이상호, 2015a). 따라서 인구, 재정력, 보조

금, 경제역량을 통제변수로 사용할 수 있다.

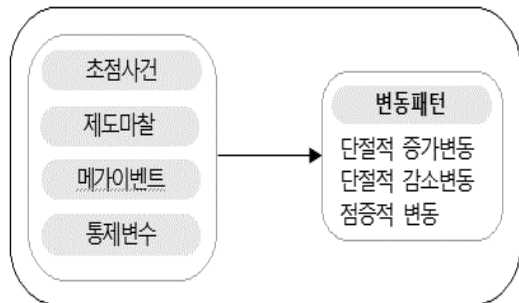
인구는 지역의 규모와 재정력의 크기를 나타내는 지표로 작용한다(정문기·오수길, 2008; 석호원, 2010). 인구가 정부지출의 확대 요인으로 작용하였지만(김지경·정윤미, 2013) 경우에 따라서 감소 요인으로 작용하기도 하였다(이상호, 2015a; Voltes-Dorta *et al.*, 2014). 인구가 증가하고 도시화가 진행되면서 규모의 경제가 실현되어 오히려 인구가 정부지출을 줄일 수 있다는 설명이다(주희진·권기현, 2012). 이에 비하여 재정력은 정부지출과 가장 밀접한 재정능력이론을 설명할 수 있는 대표적인 변수이다. 보통 재정력이 낮은 자치단체는 재원조달 능력이 부족하기 때문에 정부지출을 확대하기 어렵다는 논리이다. 그러나 재정력과 지방정부의 지출을 분석한 연구에서는 상반된 결과가 나타나고 있다(이병량·박윤환, 2011; 이연택·이상호, 2013; 하민지, 2013). 미국의 경우에도 관광과 같은 재량기능에 속하는 예산은 주정부의 재정력에 크게 좌우될 뿐만 아니라 재원조달 능력이 낮은 지방정부는 외부충격에 크게 반응할 수밖에 없으므로 단절적 변동이 높았다(Breunig & Koski, 2012; Jones *et al.*, 1998).

재정력과 밀접한 관계를 가진 변수로 보조금과 경제역량이 있다. 우리의 경우 대도시를 제외한 대부분의 시·군 자치단체는 재정력이 취약하여 관광정책사업을 추진할 만한 여력이 없는 경우가 많다(이상호, 2015a). 이 경우 관광사업은 보조금에 의존하지 않을 수 없다. 지방정부 유형을 불문하고 보조금이 예산결정의 중요 변수로 작용하고 있다(신무섭, 2007). 또한, 경제역량은 경제기반 또는 산업기반의 결과이다. 이것이 높은 지역은 자생적 경제발전전략을 수립하기 용이할 것이며, 따라서 정부지출의 확대에 영향을 미칠 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

지금까지 논의한 단절균형이론의 기본 논리를 토대로 아래와 같은 인과모형을 구성하였다. 구체적으로 초점사건, 제도마찰, 메가이벤트가 정책하위체계의 구조 변동에 영향을 주어 예산단절을 유발하는 것으로 가정하였다. 그리고 단절균형이론의 기본 논리와 무관한 인구와 재정 관련 변수는 통제하였다. 종속변수는 관광예산의 증가율을 기준으로 단절적 증가 및 감소 변동, 점증적 변동으로 구성하였다. 예산은 정책 혹은 사업에 대한 정부의 의사결정(Lee, Johnson & Joyce, 2008)인 동시에 정책변동의 측정지표로 가장 빈번하게 사용되고 있음을 고려하였다(Baumgartner & Jones, 2009; Cho & Jung, 2019; Flink, 2017; Jones & Baumgartner, 2005; Jones *et al.*, 1998).



〈그림 1〉 연구모형

2. 변수의 측정

종속변수는 각 자치단체의 연도별 관광예산으로 측정하였다. 구체적으로 연도별 관광예산은 자치단체가 매년 홈페이지에 공개하는 예산서의 기능별 분류에서 관광예산으로 집계하였다.

독립변수 가운데 초점사건은 2008년 리먼 브라더스 파산에서 촉발된 금융위기와 세월호 사건 및 사드문제로 한정하였다. 사건이 발생한 해를 1, 그 이외의 해를 0으로 측정하였다. 초점사건이 발생한 다음 연도부터 예산지출에 변동이 있을 것으로 판단하여 분석에서는 후행변수(lagged variable)로 사용하였다. 제도마찰은 지방선거와 국회의원 선거를 대상으로 선거가 실시된 해를 1, 그 외의 해를 0으로 측정하였다. 보통 선거를 정치적 변수로 고려할 경우 선행변수(lead variable)로 분석하는 것이 일반적이다. 그러나 단절균형이론에서는 선거로 인하여 정책하위체계의 변경을 가정하기 때문에 후행변수로 사용해야 한다. 선거변수는 모두 중앙선거관리위원회의 전국선거총람에서 집계하였다.

메가이벤트는 지역차원의 이벤트로 한정하고, 한국관광공사의 공모사업인 한국관광의 별과 한국관광 100선에 선정된 회수로 측정하였다. 이들 사업은 선정된 후 예산지출이 뒤따른다는 사실을 고려하여 후행변수로 사용하였다. 그러나 국가적 메가 이벤트가 지방의 관광예산에 영향을 미칠 가능성이 없어 제외하였다(이상호, 2015b).

아울러 축제도 지역 이벤트의 성격을 지나 대다수 자치단체에서 문화예산으로 편성하므로 제외하였다.

인구는 각 자치단체가 홈페이지에서 공개하는 백서의 주민등록인구로 측정하였다. 재정력은 자치단체의 자율적 재정역량을 나타내는 지표인 재정자립도로 측정하였다. 경제역량은 지역총생산으로 측정하였다. 보조금은 일반회계의 부족분을 지원하는 국고보조금과 시도보조금으로 측정하였다. 보조금은 자치단체의 예산편성 이전에 결정되기 때문에 당해 연도 변수로 사용하였다. 지역총생산과 보조금은 실질가치로 환산하여 분석에 사용하였다. 모든 재정관련 통제변수는 「지방재정 365」에서 집계하였다.

3. 분석 대상과 방법

전국 152개 기초자치단체의 관광예산 가운데 본예산을 분석대상으로 삼았다. 시간적 범위는 예산서 작성 기준에 일관성을 기하기 시작한 2008년부터 2019년까지로 한정하였다. 이 기간에 통합된 창원시와 세종시의 예산은 제외하였

〈표 1〉 변수의 측정지표와 이론적 근거

변수	측정지표 및 방법	이론적 근거		
초점사건	경제위기	발생한 해1, 그 외의 해0	한중희(2018), Cho & Jung(2019)	
	세월호사건·사드			
제도마찰	지방선거 국회의원선거	선거가 있는 해1, 그 외의 해 0	한선경(2012), Flink(2017), Epp & Baumgartner(2017)	
독립 변수	메가이벤트	한국관광의별· 한국관광100선	해당 사업에 선정된 횟수	주희진·권기현(2012)
통제변수	인구	주민등록인구(ln)	석호원(2010), 이상호(2015a), 정문기·오수길(2008), Bruenig & Koski(2012)	
	재정력	재정자립도(%)		
	경제역량	지역총생산(GRDP)		
	보조금	국고보조금과 시도보조금(ln)		
종속 변수	단절적 증가변동	연도별 관광예산 평균증가율±25(%)	Baumgartner & Jones(2009)	
	변동패턴			
	단절적 감소변동 집중적 변동			

다. 단순히 자치단체의 명칭을 변경한 경우는 분석에 포함하였다. 시와 군과 성격이 다른 자치구도 제외하였다. 152개 자치단체 가운데 시와 군은 각각 77개와 75개이다.

분석은 다음의 순서로 진행하였다. 먼저, 변동패턴을 확인하기 위하여 점증성 분석(incrementality test)을 실시하였다. 이를 위하여 2015년도 기준 GDP 디플레이터를 적용하여 모든 관광예산을 실질가치로 환산하였다. 그런 다음 전년도 대비 안정적인 변화패턴을 보일 경우와 대폭적인 변화패턴을 보일 경우를 구분하였다. 전자를 점증적 변동으로 명명하고 후자는 단절적 증가 및 단절적 감소 변동으로 명명하였다. 이러한 변동패턴을 확인하기 위하여 152개 자치단체의 연도별 평균변동률을 구한 다음 Baumgartner and Jones(2009)의 조정치 25%를 가감 적용하였다. <그림 2>와 같이 세 가지 변동패턴을 확인할 수 있다.

국내의 학자들은 사회변화의 폭이 큰 우리의 실정을 고려할 것을 강조하면서 다양한 조정치를 적용하고 있다. 가령, 중앙정부의 예산을 분석한 유금록(2007)은 예산변화를 7.4%에 $\pm 15\%$ 를 적용하였다. 기초자치단체 예산을 분석한 하민지(2013)는 평균변동율에 -25% 와 $+35\%$ 를 적용하였다. 광역자치단체의 예산을 분석한 원구환(2009)은 다양한 기준을 종합하여 평균변동율에 -5% 와 $+15\%$ 를 적용하였다. 이에 비하여 Baumgartner and Jones(2009)는 전년대비 변동률에 $\pm 25\%$ 를 적용한 반면, Jordan(2003)은 평균변동율에 -25% 와 $+35\%$ 의 조정치를 적용하였다.

여기서 조정치를 적용하는 기준이 상이함을 알 수 있다. 만약, 전년대비 변동율에 조정치를 가감할 경우 전 기간의 평균적 예산변화는 크지 않음에도 불구하고 특정 시점의 큰 변화가 영향을 미쳐 단절적 변동으로 분류되는 모순이 발생할 수 있다. 이를 방지하고자 평균변동율이 사용

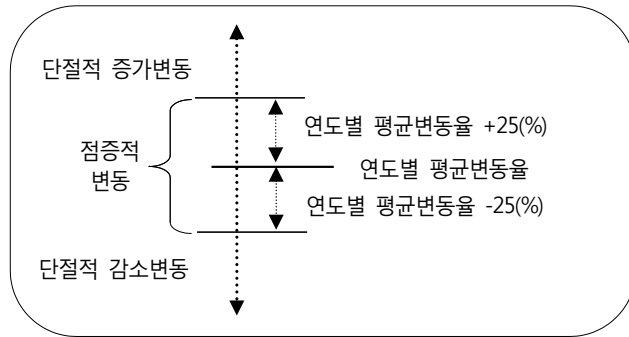
되고 있다. 단절적 변동은 정규적인 변동패턴과 얼마나 다른가가 중요하기 때문이다(Jordan, 2003). 한편으로 연도별평균을 사용할 경우 시계열 자료에 대한 이상치에 민감할 수 있다고 판단하여 연도별 중앙값 비율 변화를 사용하는 경우도 있다(Jones *et al.*, 1998). 그럼에도 불구하고 이 연구처럼 분석대상이 다수의 자치단체일 경우 연도별 평균변동율을 기준으로 삼는 것이 바람직할 수 있다.

다음으로 단절적 변동의 결정요인을 분석하기 위하여 다항로지트 패널회귀분석을 실시하였다. 이 분석은 종속변수가 세 가지 선택형 범주로 구성되고 그 가운데 효용이 가장 큰 대안 선택을 결정하는 요인을 찾는 것이다(민인식·최필선, 2019). 특히, 이 분석법은 확률에 기초하여 대안선택을 결정할 것으로 가정하기 때문에 확률효용이론에 토대를 두고 있다(봉강호·김수민·박재민, 2020). 세 개의 범주 가운데 기준이 되는 참조집단을 선정한 다음 모든 대안의 총효용에서 각 대안이 차지하는 비율로 선택확률을 추정하게 된다. 여기서 개별 범주에 대한 선택 순서는 아무런 의미를 가지지 않을 뿐만 아니라 각 범주의 오차항이 서로 독립적이라고 가정한다(민인식·최필선, 2019). 이는 점증적 변동과 단절적 변동에 대한 선택이 서로 경합하지 않음을 의미한다. 개별 범주가 선택될 확률은 자치단체의 개별적 특성에 좌우되며 그렇게 하는 것이 가장 큰 효용을 줄 수 있다고 가정하기 때문이다.

IV. 분석결과

1. 관광예산의 변동패턴

전국 152개 기초자치단체의 시·군 유형별 관광예산에 대한 점증성 분석의 결과 <표 2>와 같은 변동패턴이 나타났다. 2008년부터 2019



주: Jordan(2003)을 토대로 수정하였음.

〈그림 2〉 변동패턴의 판단 기준

년간 총 1,672개 관광예산(시 825개, 군 847개)의 연도별 평균증가율에 $\pm 25\%$ 조정치를 적용한 것이다. 그 결과 시와 군은 각각 171개(20.7%)와 174개(20.5%)의 예산사례에서 단절적 증가변동이 나타났다. 이에 비하여 단절적 감소변동은 시의 442개(51.8%)와 군의 428개(50.5%) 예산사례에서 나타났다. 시와 군의 점증적 변동은 각각 227개(27.5%)와 245개(28.9%) 예산사례에서 나타났다.

점증성 분석을 통하여 기초자치단체의 관광예산은 단절적 변동, 특히 단절적 감소변동이 일반적인임을 확인할 수 있다. 정부예산은 점증주의의 논리에 지배될 수밖에 없다는 주장을 고려할 때(원구환, 2009; Jones *et al.*, 1998) 상당히 이례적인 결과가 아닐 수 없다. 아울러 시와 군의 예산결정에 있어서 미세하지만 특징적인 차이도 존재하였다. 즉, 시는 군에 비하여 예산단절의 비율이 높은 반면 군은 상대적으로 점증적 변동의 비율이 높았다.

이처럼 관광예산의 단절적 변동에는 다양한 원인이 작용하였을 것으로 추론할 수 있다. 우선, 관광의 낮은 위상이 원인일 수 있다. 이미 선행연구에서도 규명되었듯이(이연택·이상호, 2013;

이상호, 2015a) 관광의 우선순위가 교육과 복지 기능에 비하여 낮기 때문이다. 따라서 자치단체가 처한 상황에 따라 관광예산의 기복이 심할 수밖에 없을 것이다. 결과적으로 관광은 언론과 국민들의 관심의 대상이 아니기 때문에 예산단절이 발생할 수 있다는 논리도 설득력을 가진다(Jones *et al.*, 1998).

다음으로 관광정책의 특성에 기인할 수 있다. 관광은 의무지출의 대상이 아니기 때문에 단절이 빈번히 발생할 수 있다는 설명이다. 비슷한 맥락에서 이상호(2015b)는 이를 유동적 선호(fluid preference)로 설명하였다.³⁾ 미국의 주 혹은 시정부의 공원 및 레크리에이션 등과 같은 재량기능 혹은 비할당기능에서 유동적 선호 현상이 증명되고 있다(Breunig & Kosik, 2012; Jones *et al.*, 1998; Park & Sapotichne, 2019). 이처럼 재량기능에 속하는 예산항목은 기준선을 먼저 배분한 뒤 나머지 예산은 제도적 선호에 따라 배분되는데 관광은 선호의 대상이 아니라는 설명이다.

마지막으로 관광예산의 구조적 특징에서 찾을 수 있다. 총예산 대비 관광예산의 비율이 5% 이상인 경우는 총 1,824개 예산 가운데 고작 85

3) 유동적 선호는 한양대학교 이연택교수의 아이디어에 기초하였음을 밝힌다. 이 개념은 정책결정자들이 표명하는 관광에 대한 중요성은 단지 표면적인 선호에 불과하다는 의미를 가진다.

〈표 2〉 관광예산의 변동패턴

연도	시(city)				군(county)			
	점증적 변동	단절적 증가변동	단절적 감소변동	자치단체수	점증적 변동	단절적 증가변동	단절적 감소변동	자치단체수
2009	10	13	52	75	6	17	54	77
2010	17	10	48	75	15	20	42	77
2011	15	14	46	75	23	17	37	77
2012	16	17	42	75	24	20	33	77
2013	11	14	50	75	19	12	46	77
2014	43	8	24	75	38	16	23	77
2015	21	19	35	75	14	18	45	77
2016	24	18	33	75	22	17	38	77
2017	31	22	22	75	28	16	33	77
2018	9	19	47	75	20	10	47	77
2019	30	17	28	75	36	11	30	77
계	227 (27.5)	171 (20.7)	427 (51.8)	825 (100.0)	245 (28.9)	174 (20.5)	428 (50.5)	847 (100.0)

개(4.7%) 정도이다. 이러한 상황은 관광예산이 자질구레한 소규모 정책사업으로 구성되기 때문이다. 그 결과 사업 수의 증감에 민감하게 반응하여 예산기복이 존재하였을 것이다. 미국의 도시정부에서도 규모가 작은 예산항목에서 상대적으로 대폭적 변동이 쉽게 나타나고 있다(Epp & Baumgartner, 2017). 다음 항에서 실증적으로 증명하였다.

2. 가설검증

아래는 다항로짓 패널회귀분석을 통하여 단절적 변동패턴의 결정요인을 분석한 결과이다. 이 방법은 〈그림 2〉에서 설명한 점증적 변동을 기준 대안으로 설정하고, 이 대안에 대한 단절적 증가 혹은 감소변동을 선택할 확률을 분석하는 것이다. 분석결과에서 각 대안의 회귀계수가 부(-)의 값을 보일 경우 기준대안의 선택 확률이 높음을 의미한다. 참고로 〈표 3〉의 회귀계수로 종속변수의 변화량을 설명하지는 못한다(민인

식·최필선, 2019). 인구, 재정력, 관광 특성 등 자치단체의 개체 특성이 상이하여 결과에 영향을 미칠 수 있음을 고려하여 시와 군 유형으로 나누어 분석하였다.

1) 시 자치단체의 분석

시 자치단체의 분석에서 의미 있는 결과가 나타났다. 초점사건은 관광예산 단절적 변동에 전혀 영향을 미치지 못하였다. 이를 통하여 [가설 1]과 [가설2]는 기각되었다. 지방선거와 국회의원 선거는 단절적 감소변동의 결정요인으로 분석되었다. 선거 후 정책하위체계의 구성 변화로 인하여 관광예산이 대폭 감소할 확률이 높음을 의미한다. 따라서 선거가 제도마찰의 요인으로 가정한 [가설3]은 지지되었다. 그리고 지역 이벤트는 단절적 증가변동의 결정요인으로 분석되었다(.744, $p < 0.01$). 이는 한국관광공사의 공모사업인 한국관광의 별과 한국관광 100선에 선정될 경우 관광예산은 대폭 증가할 확률이 높음을 의미한다. 따라서 [가설4]는 지지되었다.

〈표 3〉 시 자치단체의 분석 결과

변동패턴	요인	변수	Coef.	Std. Err.	z	p> z
0 (단절적 감소변동)	초점사건	d_fcris(L1)	.1017807	.4942422	0.21	0.837
		d_disa(L1)	-.4490204	.4221381	-1.06	0.287
	메가이벤트	ktstr(L1)	.2179923	.2525015	0.86	0.388
		d_lelc(L1)	.7395881	.3348460	2.21	0.027*
	제도마찰	d_nelc(L1)	.9677302	.3731843	2.59	0.010*
		Lpop	-.5486404	.3428514	-1.60	0.110
	통제변수	fin	.0416943	.0138899	3.00	0.003**
		Ldsub	-.4388905	.3966321	-1.11	0.286
		Ldcsub	1.357839	.4398809	3.09	0.002**
		Ldgrdp	-.4550962	.2500724	-1.82	0.069
상수	_cons	-2.716411	3.686163	-0.74	0.461	
1 (점증적 변동)						
(base outcome)						
2 (단절적 증가변동)	초점사건	d_fcris(L1)	-.0793362	.5998428	-0.13	0.895
		d_disa(L1)	.2456342	.5095430	0.48	0.630
	메가이벤트	ktstr(L1)	.7442107	.2563182	2.90	0.004**
		d_lelc(L1)	.6836912	.4221196	1.62	0.105
	제도마찰	d_nelc(L1)	.8620330	.4612815	1.87	0.062
		Lpop	-.1263844	.4258797	-0.30	0.767
	통제변수	fin	.0392992	.0167663	2.34	0.019*
		Ldsub	-.8223655	.4872287	-1.69	0.091
		Ldcsub	1.226689	.5520126	2.22	0.026*
		Ldgrdp	-.5137228	.3215262	-1.60	0.110
상수	_cons	1.382182	4.334856	0.32	0.750	
Log likelihood=-552.26234						
Number of obs=584, LR R ² =61.88, Prob>χ ² =0.0000, Pseudo R ² =0.053						

주1): *p<.05 **p<.01 ***p<.001

주2): fcris(재정위기), disa(세월호 사건·사드), ktstr(한국관광100선·한국관광의 별), lelc(지방선거), nelc(국회의원 선거), pop(인구), fin(재정자립도), sub(국고보조금), csub(시도보조금), grdp(지역총생산).

통제변수로서 재정자립도와 보조금도 의미있는 결과를 보여주었다. 재정자립도는 단절적 감소 및 증가 변동의 결정요인으로 분석되었다. 이러한 결과는 재정자립도가 높아질수록 관광예산의 단절적 증가변동을 선택할 확률이 증가하는 동시에 단절적 감소변동을 선택할 확률도 증가할 수 있음을 의미한다. 시도보조금의 경우도 단절적 증가 및 감소변동의 결정요인으로 분석되었다. 그러나 국고보조금은 단절적 증가변동을 선택할 확률이 낮아 기준집단으로 규정한 점증적 변동의 결정요인으로 작용할 가능성이 높았다(-.822, p=0.091). 다른 대안에서도 점증적

변동의 요인으로 분석되었다. 이와 비슷하게 지역총생산은 단절적 감소변동을 선택할 확률이 낮아 기준 집단으로 선정한 점증적 변동의 결정요인으로 작용할 가능성이 높게 나타났다(-.455, p=0.069). 그럼에도 불구하고 두 변수의 통계적 유의성은 미약하였다.

2) 군 자치단체의 분석

군 자치단체는 시와 매우 차별적인 결과를 보였다. 초점사건 가운데 재정위기는 단절적 감소(1.297, p<0.05) 및 증가(1.322, p<0.05) 변동의 결정요인으로 분석되었다. 이는 재정위기가

〈표 4〉 군 자치단체의 분석 결과

변동패턴	요인	변수	Coef.	Std. Err.	z	p> z
0 (단절적 감소변동)	초점사건	d_fcris(L1)	1.296546	.5157651	2.51	0.012*
		d_disa(L1)	.6754204	.4097884	1.65	0.099
	메가이벤트	ktstr(L1)	.1684851	.2810450	0.60	0.549
		d_lelc(L1)	.1437090	.3011856	0.48	0.633
	제도마찰	d_nelc(L1)	.6048599	.3093279	1.96	0.051*
		Lpop	.1269290	.4580129	0.28	0.782
	통제변수	fin	.0094676	.0258766	0.37	0.714
		Ldsub	.3242674	.3779361	0.86	0.391
		Ldcsub	-.3096788	.3512299	-0.88	0.378
		Ldgrdp	-.1045061	.3539066	-0.30	0.768
상수	_cons	.4897935	4.836302	0.10	0.919	
1 (점증적 변동)	(base outcome)					
2 (단절적 증가변동)	초점사건	d_fcris(L1)	1.321525	.6154865	2.15	0.032*
		d_disa(L1)	.6876732	.4921635	1.40	0.162
	메가이벤트	ktstr(L1)	.0784476	.3457202	0.23	0.820
		d_lelc(L1)	-.0782293	.3634696	-0.22	0.830
	제도마찰	d_nelc(L1)	-.2315138	.4087137	-0.57	0.571
		Lpop	.6882366	.5817603	1.18	0.237
	통제변수	fin	.0419036	.0300500	1.39	0.163
		Ldsub	-1.071166	.5744139	-1.86	0.062
		Ldcsub	.1804687	.4230596	0.43	0.670
		Ldgrdp	-.1234737	.4098019	-0.30	0.763
상수	_cons	10.0574000	8.061091	1.25	0.212	

Log likelihood=-601.28898

Number of obs=612, LR $R^2=52.50$, Prob> $\chi^2=0.0001$, Pseudo $R^2=0.0418$

주: *p<.05 **p<.01 ***p<.001

발생할 경우 관광예산의 단절적 감소변동을 선택할 확률이 증가하는 동시에 단절적 증가변동을 선택할 확률도 아울러 증가할 수 있음을 의미한다. 이를 통하여 [가설1]은 부분지지로 판단하였다.

일반적으로 세월호 사건과 사드문제로 위축된 관광시장의 회복을 위하여 관광예산의 대폭적인 증가를 기대할 수 있다. 그러나 국가적 재난사건은 예상대로 단절적 감소변동의 가능성을 보였으

나 통계적 유의성이 미약하였다(.675, p=0.099). 따라서 [가설2]는 기각하였다.

한편, 국회의원선거는 단절적 감소변동의 결정요인으로 작용한 것으로 판단하였다(.605, p=0.051). 이는 국회의원선거 후 정책하위체계의 구성이 바뀌어 관광예산의 변동이 뒤따랐음을 의미한다. 그러나 지방선거는 시와 달리 결정요인으로 작용하지 못하였다. 이를 통하여 [가설3]은 부분 지지로 판단하였다. 지역이벤트의 경

우도 관광예산의 단절적 변동에 어떠한 영향력을 미치지 못하였다. 따라서 [가설4]는 기각되었다.

군 자치단체의 분석에서 특이한 결과는 통제 변수라 할 수 있다. 시의 경우와 달리 어떠한 재정 관련 통제변수도 단절적 변동을 선택할 확률은 유의하지 않았다. 다만, 국고보조금은 시와 비슷한 결과를 보여주었다. 통계적 유의성은 없으나 단절적 증가변동을 선택할 확률이 낮아 기준집단으로 선정한 점증적 변동의 결정요인으로 나타났기 때문이다(-1.071, $p=0.062$).

3) 논의

전반적으로 관광예산의 변동패턴은 시와 군에서 다소간의 차이가 발견되었다. 이는 재정력의 차이 혹은 관광기능의 특성 차이에 기인할 수 있다. 아마도 이러한 차이가 상이한 패턴의 단절적 변동을 유도하였을 것으로 판단된다. 다음과 같이 논의할 수 있다.

모든 유형의 분석대상에서 단절적 증가변동의 결정요소는 지역 이벤트가 유일하였다. 그런데 지역 이벤트 사업은 시 자치단체에서만 영향력이 나타났다. 총 216개 이벤트에서 군이 120개(56%)를 차지하였음에도 불구하고 영향력이 나타나지 않았다. 아마도 사업을 추진하기 위해서는 어느 정도의 재정력이 뒷받침되어야하기 때문에 그렇지 못한 군 자치단체에서는 영향력이 나타나지 않았던 것으로 판단된다.

시 자치단체의 경우 선거가 관광예산의 단절적 감소변동을 유도할 수 있다. 군의 경우에는 국회의원선거가 그렇다. 아마도 선거 후 정책결정자의 교체에 따른 높은 제도마찰과 그로 인한 거래비용의 증가가 원인으로 작용하였을 수 있다(Breunig & Koski, 2006; Breunig *et al.*, 2010; Jones & Baumgartner, 2005; Ryu, 2009). 특히, 관광이 정치인들의 선거용 전리품으로 취급되어 단절적 감소가 심화되었을 것으로 판단된다(Breunig & Koski, 2012). 관광이

다른 행정기능에 비하여 위상이 낮을 경우에도 유사한 결과가 발생할 수 있다고 추론할 수 있다.

군 자치단체에서 발생한 재정위기는 두 가지 패턴의 단절적 변동을 유도할 수 있다. 재정위기가 발생할 경우 긴축재정을 편성하여 모든 행정기능을 축소하게 되는데 관광기능의 축소 폭은 더욱 클 수 있다. 한편으로 재정위기의 극복 수단으로 관광활성화가 고려될 경우 관광예산은 대폭 증가할 수 있다. 이와 관련하여 두 가지 해석이 가능하다. 하나는 관광이 정책결정자들의 입장에서 재량기능에 해당하므로 빈번한 유동적 선호의 대상으로 작용한다는 것이다. 미국의 경우에도 경제위기의 발생으로 공원과 레크리에이션 등 이해관계가 낮은 기능은 축소되고 있다(Breunig & Koski, 2012). 또 하나는 산업기반이 취약한 군 자치단체의 특성상 관광사업 이외에 다른 대안이 없을 것이라 점이다(이상호, 2015a; 최유진, 2011). 향후 초점사건의 사례를 추가하여 분석해 볼 필요가 있다.

재정력이 약한 기초자치단체는 예상과 달리 재난사건에도 관광예산을 대폭 감축할 수 있다(.675, $p<0.1$). 세월호 사건과 사드배치로 인한 여행의 축소를 고려하면 상식과 다른 결과가 아닐 수 없다. 이처럼 외부충격이 단절적 증가변동으로 유도되지 못한 이유는 우리의 관광실상에 기인하였을 것이다. 군의 경우 관광개발이 미흡할 뿐만 아니라 외국인 관광객이 유입되지 못하는 현실적 상황이 고려되었을 것이라는 해석이다. 통계적 유의성이 미약하여 단정적인 주장은 어려웠다.

한편, 재정자립도와 시도보조금의 결과가 상당히 모순적이라고 판단할 수 있다. 이들 변수가 단절적 감소 혹은 증가변동을 결정할 가능성이 높았기 때문이다. 그러나 어떠한 경우이건 경제가 예산 혹은 예산패턴을 좌우하는 경우를 고려하면(Jones *et al.*, 1998) 충분히 타당한 결과로 판단할 수 있다. 또한, Epp and Baumg-

artner(2017)의 설명대로 관광예산의 규모 자체가 작기 때문에 재정력에 민감하게 반응하였을 수 있다. 특히, 시도보조금은 해당 관광사업의 운영에 직접 보조하는 운영자금인 것이다. 한국 관광의 별과 한국관광 100선 사업의 선정으로 인하여 관광예산이 대폭 증가한 이유도 시도보조금의 비중이 높았기 때문일 것이다. 재정력이 낮아 자체 사업이 불가능한 군 자치단체에서 이러한 결과가 나타나지 않았다. 지난 7개년 관광예산의 분석에서도 이러한 사실이 증명된 바 있다(이상호, 2015a). 따라서 재정자립도와 시도보조금에 의한 단절적 변동은 시 자치단체 내에서도 재정력의 정도에 따라 상반되는 결과가 나타난 것으로 판단해야 할 것이다.

다음으로 국고보조금은 거의 점증적 변동의 결정요인으로 작용할 수 있다. 통계적 유의성은 나타나지 않았으나 세 가지 대안에서 뿐만 아니라 시와 군 자치단체에서도 일관성을 보였다. 이를 통하여 관광예산의 안정적 확보를 좌우하는 요소는 국고보조금일 가능성이 높을 것으로 추론할 수 있다. 실제로 국고보조금은 시도보조금과 달리 자치단체의 재정 부족분을 보충하기 위한 재정조정 수단이다. 특히, 국고보조금은 본질적인 의미에도 불구하고 현실은 자치단체의 재정 조정을 위하여 배분되는 정율 지원금의 성격을 가지므로 점증적 변동의 결정요인으로 작용할 수밖에 없을 것이다(석호원, 2016). 지역총생산도 동일한 점증적 변동의 결정요인일 수 있음을 보여주고 있다(-.455, $p < 0.1$). 그러나 통계적 유의성이 미약하거나 부재하여 추가적인 분석이 필요하다.

V. 결 론

지금까지 지역의 관광이 성장하기 위해서는 대폭적인 예산변동이 지양되어야 한다고 전제하

고, 그 해답을 단절균형이론에서 찾고자 하였다. 단절균형이론은 급작스러운 외부충격으로 발생한 정책변동을 단절적 변동으로 규정하고, 그 원인을 정책하위체계의 변화와 제도마찰로 설명한 이론이다. 전국 152개 기초자치단체의 최근 12년의 관광예산을 대상으로 단절적 변동패턴과 결정요인을 분석하였다. 그 결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

단절균형이론의 적용대상을 지방정부의 관광예산으로 넓힘으로써 이론적 지평을 확장하였다. 관광예산의 변동패턴을 실증적으로 분석함으로써 단절의 원인을 비교적 명확히 설명할 수 있는 이론적 기반도 마련하였다. 특히, 모든 변수 구성에 있어서 단절균형이론의 기본 논리를 충실히 반영하고자 하였다. 예컨대, 선거는 단절균형이론에서 정책하위체계의 구성 변화로 인한 제도마찰의 결과이다. 그럼에도 불구하고 다수의 연구는 이를 정치적 변수로 규정하고 단절적 변동의 선행변수로 고려하는 모순을 보였다. 선거로 인한 예산단절은 제도변화의 결과이므로 적어도 후행변수로 사용되어야 한다.

더욱이 제도변화는 자치단체가 처한 조건으로써 재정력과 분리될 수 없다는 전제하에 반드시 재정 관련 변수와 함께 분석되어야 한다. 제도마찰의 원인으로 고려한 선거는 초점사건 혹은 지역 이벤트의 결과와 달리 일관성이 다소 미흡할 수 있음을 발견하였다. 사실 선거를 정치적 변수로 고려하고 선행변수로 사용할 경우 단절적 감소변동을 명확히 설명할 수 있었다. 이 경우 시와 군에서도 일관성 있는 결과가 나타났다. 이러한 결과는 선거에 따른 제도마찰을 명확히 설명할 수 있는 대리변수의 개발이 있어야 함을 시사한다.

이 연구는 관광예산의 단절적 변동에 대한 명확한 근거를 제시함으로써 관광이 안정적으로 성장할 수 있는 거시적 방향을 제시하려는 것이었다. 그 결과 관광예산의 단절적 변동의 원인을 설명할 수 있는 실마리를 찾을 수 있었다. 이 과

정에서 관광예산의 안정적 확보를 위한 해답도 발견할 수 있었다. 구체적으로 다음과 같은 실무적 시사점을 제시할 수 있다.

기초자치단체에서는 제도의 변화와 마찰에 따른 관광예산의 단절이 빈번하게 발생하고 있다. 대체로 선거, 재정위기, 지역이벤트가 관광예산 단절의 원인으로 작용할 수 있다. 이 가운데 지역이벤트는 단절적 증가 변동의 원인으로 작용한 반면 선거는 단절적 감소변동의 원인으로 작용하고 있다. 재정위기는 단절적 증가 및 감소변동의 원인으로 작용할 수 있다. 이를 자치단체 유형별로 보면 더욱 명확한 예산단절의 원인을 파악할 수 있다. 시에서는 선거와 지역이벤트가 원인이었고, 군에서는 국회의원선거와 재정위기가 원인으로 작용하였다.

이러한 결과는 다음 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 관광예산의 단절적 변동은 모든 기초자치단체에서 발생할 수 있다. 그러나 재정력이 취약한 자치단체, 특히 군 자치단체에서 발생한 단절은 예외적 상황으로 판단해야 한다는 것이다. 이들 자치단체는 재정규모가 작기 때문에 소폭적인 예산의 변화에도 단절적 변동으로 나타날 가능성이 높기 때문이다. 시와 달리 재정위기에도 민감하게 반응한 경우가 그러하다. 또 하나는 관광예산의 단절적 변동은 관광기능의 위상이 낮아 정책결정자의 유동적 선호의 대상으로 작용할 수 있다는 것이다. Baumgartner and Jones (2009)도 관할영역 또는 정책의 장이 확정적인 분야가 아닐 경우 단절적 변동이 빈번하게 발생할 수 있음을 분석하였다. 마찬가지로 관광에 대한 이해관계가 낮을 경우 예산을 방어하려는 집단이 존재하지 않게 되므로 이익형성의 기회를 잃게 된다(Breunig & Koski, 2012). 그렇다고 하여 재정력이 낮은 자치단체의 결과를 예산 단절로 규정하지 못할 이유는 없다. 역설적으로 군을 포함하여 재정력이 낮은 기초자치단체는 관광예산의 성장을 위하여 일단 관광예산의 규모를

확대할 필요가 있다.

관광예산의 단절적 변동은 어떠한 경우이건 바람직하지 않다. 관광예산의 안정적 성장을 저해하기 때문이다. 최근에 예산단절이 발생한 조직에서 예산삭감 및 단절의 경향이 더욱 높았다는 결과(Cho & Jung, 2019; Flink, 2017; Robinson *et al.*, 2014)에서 시사점을 얻을 수 있다. 무엇보다 관광의 지속적인 성장이 어렵기 때문에 예산단절은 방지되어야 한다. 미국의 경우에도 단절적 변동은 점증적 변동에 비하여 장기적인 예산의 성장에 불리하게 작용하였다(Breunig & Koski, 2012). 말하자면 토끼보다 점증적 변동을 설명하는 거북이가 장거리 예산경쟁에 유리하다는 논리이다.

다행히 국고보조금과 지역의 경제역량(GRDP)을 통하여 관광예산의 안정적 확보를 위한 해법을 찾을 수 있다. 그러나 국고보조금은 의존재원임을 감안할 때 해답이 아닐 수 있다. 결국 관광예산의 안정적 확보는 지역경제역량의 강화에서 실마리를 찾을 수밖에 없다. 지극히 상식적인 주장이 아닐 수 없다. 관광예산의 안정적인 확보와 지속적인 관광의 성장을 위하여 경제역량의 강화를 통하여 관광예산의 규모를 확대해야 한다는 것이다. 재정력이 낮은 자치단체는 더욱 그렇게 할 필요가 있다.

이 연구의 한계는 다음과 같다. 단절균형이론의 적용을 위한 시간적 범위는 대략 20~30년인데 비하여 12년의 기간이 짧을 수 있다. 이 경우 단절의 원인으로 작용한 초점사건의 사례가 부족한 데 따른 편의를 부인할 수 없을 것이다. 앞서 논의하였듯이 선거가 제도마찰의 대리변수로 명확하지 않다는 점도 한계로 지적할 수 있다. 아울러 단절의 원인으로써 관광예산의 규모, 예산편성의 관행, 정부관광기관의 영향력 혹은 조직문화를 고려하지 못하였다. 이러한 한계는 사례연구(case study)을 통하여 규명할 수 있을 것이다. 향후 지적인 한계를 보완하여 더욱 명확한

관광예산의 단절적 변동의 원인을 설명할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 김민주(2011). 『공적개발원조의 유형별 예산변화에 대한 패턴 분석: 단절균형 예산이론의 적용』. 미발행박사학위논문, 고려대학교.
- 김인자·박형준(2016). 단절균형모형을 통한 생명공학정책 국가 R&D 예산지출 변동 요인 연구: 줄기세포연구개발 예산 단절과 변동 양태를 중심으로. 『한국정책학회보』, 25(2), 217-244.
- 김장원·허준(2013). 메가 이벤트가 지역주민의 삶의 질에 미치는 영향에 관한 연구. 『관광학연구』, 37(6), 179-200.
- 김지경·정윤미(2013). 지방정부 청소년복지예산의 결정요인 분석. 『청소년복지연구』, 15(1), 227-256.
- 김철희(2005). 『정부지출변동의 패턴과 결정요인에 관한 연구: 한국 중앙정부의 기능별 지출변동을 중심으로』. 미발행박사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 민인식·최필선(2019). 『고급 패널데이터 분석』. 파주: (주)지필미디어.
- 박경열(2012). 『메가이벤트 개최효과 분석 및 평가 방안』. (기본연구 2012-5). 서울: 한국문화관광연구원.
- 박근수·정병웅·진남(2007). 메가이벤트에 대한 관광객과 지역주민의 관광기대에 대한 연구: 2010 상해엑스포를 중심으로. 『관광학연구』, 31(4), 221-240.
- 봉강호·김수민·박재민(2020). 다항로짓모형을 활용한 중소기업의 혁신투자 결정요인 연구. 『기술혁신학회지』, 23(1), 140-162. <https://dx.doi.org/10.35978/jktis.2020.2.23.1.140>
- 석호원(2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도 지역축제를 중심으로. 『지방행정연구』, 24(1), 183-206.
- _____ (2016). 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구: 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로. 『한국행정학보』, 50(2), 71-96. <https://dx.doi.org/10.18333/KPAR.50.2.71>
- 신무섭(2007). 한국 지방자치단체 지출수준의 결정요인. 『한국행정논집』, 19(3), 609-636.
- 심원섭(2009). 한국 관광정책의 변화과정 연구: 역사적 제도주의의하의 경로의존성을 중심으로. 『관광학연구』, 33(7), 161-185.
- 원구환(2009). 광역자치단체 예산의 점증분석. 『한국지방자치연구』, 11(3), 41-64.
- 유금록(2007). 한국의 중앙정부 예산에 있어서 정책단절의 시계열분석. 『한국행정학보』, 41(2), 95-116.
- 이병량·박운환(2011). 문화도시는 문화에 돈을 쓰는가?: 지방자치단체의 문화예산 결정요인에 관한 연구. 『지방행정연구』, 25(1), 215-240.
- 이상호(2015a). 문화관광축제 개최 기초자치단체의 관광지출결정요인 연구: 최근 7개년 패널데이터분석. 『관광학연구』, 39(6), 205-223.
- _____ (2015b). 『지방정부의 관광지출결정요인 연구: 문화관광축제 개최 기초자치단체를 중심으로』. 미발행박사학위논문, 한양대학교.
- 이연택(2016). 『관광정책학』. 서울: 백산출판사.
- 이연택·이상호(2013). 지방정부의 관광정책 방향과 결정요인. 『관광학연구』, 37(1), 143-165.
- 이정희(2010). 최근의 주요 예산이론들의 비교, 평가 및 발전방향에 관한 연구. 『한국행정학보』, 44(4), 103-130.
- 이태숙·황미란(2014). 메가이벤트 개최지 지역주민의 삶의 질 계량 측정 모델링 연구. 『관광학연구』, 38(1), 201-222.
- 정문기·오수길(2008). 지역개발의제 채택의 상징정치: 민선4기 광역자치단체장 후보들의 공약 분석을 중심으로. 『한국행정학보』, 42(2), 217-238.
- 정창훈(2017). 관료제 권력에 따른 우리나라 부처별 예산변동의 패턴 분석: 단절적 균형이론

- 에 근거한 침도분석을 중심으로. 『공공정책과 국정관리』, 11(1), 35-66.
- 정창훈·금현섭(2014). 부처별 예산에 근거한 우리나라 예산변동률의 특성분석: 1966-2006년 일반회계예산을 중심으로. 『한국행정학보』, 48(2), 55-80.
- 주희진·권기현(2012). 한국의 정권별 지방정부지출의 경향성과 결정요인에 관한 연구: 단절적 변수에 대한 분석을 중심으로. 『한국정책학회보』, 21(1), 131-154.
- 최유진(2011). 지역경제활성화 요인으로서의 지역문화: 시군 단위 지방정부의 패널분석. 『정책분석평가학회보』, 21(1), 163-185.
- 하민지(2013). 『지방정부 정책변동의 영향요인에 관한 연구: 정책유형별 예산변동에 미치는 지방자치단체장의 영향을 중심으로』. 미발행박사학위논문. 성균관대학교.
- 한선경(2012). 광역지방정부 지출의 변동패턴과 영향요인에 관한 연구. 『한국행정연구』, 21(3), 99-124.
- 한중희(2018). 단절과 점진의 화해: 경로생성과 경로조정의 관점에서 본 노동정책 변동에 관한 연구. 『한국행정연구』, 27(2), 211-241.
- 황소하·엄태호(2012). 지방정부 지출의 공간적 상호작용: 지역행사 및 축제경비 지출의 비교경쟁. 『한국행정학보』, 46(1), 313-343.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____ (2009). *Agendas and instability in American politics (2nd ed.)*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B., Mortensen, P., Nuytemans, M., & Walgrave, S. (2009). Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603-620.
- Breunig, C., & Koski, C. (2006). Punctuated equilibria and budgets in the American States. *Policy Studies Journal*, 34(3), 363-379.
- _____ (2012). The tortoise or the hare? Incrementalism, punctuations, and their consequences. *Policy Studies Journal*, 40(1), 45-67.
- Breunig, C., Koski, C., & Mortensen, P. (2010). Stability and punctuations in public spending: A comparative study of budget functions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3), 703-722.
- Cho, K., & Jung, K. (2019). Illuminating the Sewol ferry disaster using the institutional model of punctuated equilibrium theory. *The Social Science Journal*, 56(2), 288-303.
- Deskins, J., & Seevers, M. (2011). Are state expenditures to promote tourism effective? *Journal of Travel Research*, 50(2), 154-170.
- Eldredge, N., & Gould, S. (1972). Punctuated equilibria: An alternative to phyletic gradualism. In T. J. Schopf (Ed.), *Models in paleobiology*. San Francisco: Freeman, Cooper & Co.
- Epp, D., & Baumgartner, F. (2017). Complexity, capacity, and budget punctuations. *Policy Studies Journal*, 45(2), 247-264.
- Flink, C. (2017). Rethinking punctuated equilibrium theory: A public administration approach to budgetary changes. *Policy Studies Journal*, 45(1), 101-120.
- Fowler, L., Neaves, T., Terman, J., & Cosby, A. (2017). Cultural penetration and punctuated policy change: Explaining the evolution of U.S. energy policy. *Review of Policy Research*, 34(4), 559-577.
- Getz, D. (2008). Event tourism: Definition, evolution, and research. *Tourism Management*,

- 29(3), 403-428.
- Goeldner, C., & Ritchie, J. (2009). *Tourism: Principles, practices, philosophies* (11th ed). N.J.: John Wiley & Sons.
- Jones, B., & Baumgartner, F. (2005). A model of choice for public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 325-351.
- Jones, B., Baumgartner, F., & True, J. (1998). Policy punctuations: U.S. budget authority, 1947~95. *The Journal of Politics*, 60(1), 1-33.
- Jones, B., Baumgartner, F., Breunig, C., Wlezien, C., Soroka, S., & Foucault, M. (2009). A general empirical law of public budgets: A comparative analysis. *American Journal of Political Science*, 53(4), 855-873.
- Jordan, M. (2003). Punctuations and agenda: A new look at local government budget expenditure. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(3), 345-360.
- Lee, R., Johnson, R., & Joyce, P. (2008). *Public budgeting system*. Boston: Jones & Bartlett Publishers.
- Park, A., & Sapotichne, J. (2019). Punctuated equilibrium and bureaucratic autonomy in American city governments. Retrieved from *Policy Studies Journal*, 1-30. <https://doi.org/10.1111/psj.12333>.
- Ritchie, J. (1984). Assessing the impact of hallmark events: Conceptual and research issues. *Journal of Travel Research*, 23(1), 2-11.
- Robinson, S. (2004). Punctuated equilibrium, bureaucratization, and budgetary changes in schools. *Policy Studies Journal*, 32(1), 25-39.
- Robinson, S., Caver, F., Meier, K., & O'Toole, L. (2007). Explaining policy punctuations: Bureaucratization and budget change. *American Journal of Political Science*, 51(1), 140-150.
- Robinson, S., Flink, C., & King, C. (2014). Organizational history and budgetary punctuation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 459-471.
- Ryu, J. (2009) Exploring the factors for budget stability and punctuations: A preliminary analysis of state government sub-functional expenditures. *Policy Studies Journal*, 37(3), 457-473.
- True, J. (2003). Policy change. In J. Rabin (Eds.). *Encyclopedia of public administration and public policy* (pp. 917-921). N.Y.: Marcel Dekker.
- True, J., Jones, B., & Baumgartner, F. (2007). Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking. In P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 155-187). Boulder: Westview Press.
- Voltes-Dorta, A., Jiménez, J. L., & Suárez-Alemán, A. (2014). An initial investigation into the impact of tourism on local budgets: A comparative analysis of Spanish municipalities. *Tourism Management*, 45, 124-133.

2020년 5월 7일 투고논문 접수

2020년 6월 3일 수정논문 접수

2020년 6월 7일 게재확정 통보

3인 익명심사畢