

민주화 수준과 정치적 예산순환: 동북아 국가를 중심으로*

김 정 완**

Political budget cycle based on public choice assumes that because the governing political party exploits government budget for maximizing votes in the next election, it increases the support-gathering kind of budget as the new election approaches. So far study on political budget cycle have targeted the western developed capitalist countries. This study examines whether there is a trend of political budget cycle among Far Eastern countries, South and North Korea, China, and Japan that possess various system in political and economical sides. For the purpose this study uses Hausken Model that expresses relationship between political democratization level and political budget cycle. According to Hausken Model, probability of political budget cycle is in order of democratic(Japan), dictatorial(North Korea), and intermediate(South Korea and China) polity. But empirical findings of Far Eastern countries are observed in order of North Korea, South Korea, China, and Japan.

[Key Words: public choice, Hausken Model, political budget cycle, political democratization level]

I. 서론

정치적 예산순환론은 득표극대화를 위해 정부여당이 정부예산을 활용하기 때문에 선거 주기와 예산운용 간에는 일정한 패턴이 존재한다는 점을 제시하고 있다. 선거에 임박할수록 득표에 유리한 지출이 증가됨에 따라 재정적자가 나타나거나, 균형재정이 유지될지라도 사회복지비와 같은 선심성 예산이 늘어난다는 것이다. 이러한 정치적 예산순환론은 공공선택

* 이 논문은 2007년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2007-327-B00731)

** 대진대학교 행정학과 교수(kjwd@daejin.ac.kr)

론자들이 의해서 제기되었다.

공공선택론은 방법론적 개체주의(methodological individualism)에 바탕을 두고 전체보다는 개인을 분석대상으로 삼고, 개인의 속성을 규범적인 주류이론과 달리 자기이익(self interest)을 추구하는 경제적인 존재로 규정하고 있다. 공공선택론에 의하면 국민은 공공심을 함양한 시민이 아닌 효용극대화, 공무원은 공익에 대한 봉사자가 아닌 예산극대화, 정치가는 공익의 대변자가 아닌 득표극대자로 묘사된다. 정치가들은 기본적으로 정권의 획득과 유지를 목적하고 있기 때문에 정부여당은 차기 선거에 있어 유리한 정국을 형성하기 위해 국가예산을 득표수단으로 활용한다. 선거에 임박할수록 유권자들의 선호를 충족시키기 위한 선심성 예산 운용행태를 보인다.

원래 정치적 예산순환론은 고정된 선거주기와 안정적인 양당제를 유지하고 삼권분립을 기본으로 하는 대통령제를 취하고 있는 미국적 정치상황을 전제로 하여 전개되었다. 그 후 정치적 예산순환론은 다양하게 전개되면서 의원내각제 국가에 대한 분석도 다양하게 이루어졌으나 대부분의 연구는 정치적으로 민주국가, 경제적으로는 선진 자본주의 국가를 대상으로 이루어졌다.

과연 정치적 순환론이 서구 민주국가와 다른 유교적 정치문화, 그리고 자본주의 국가와 다른 사회주의 국가에서도 발견될 수 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 따라서 한국·북한·중국·일본의 동북아 국가들을 대상으로 정치적 예산순환의 존재 여부를 파악하고 이들 국가들 간의 정치적 예산순환의 정도를 비교하고자 한다. 이들 국가들은 정치수준(민주화)이 상이하기 때문에 Hausken(2004)이 제시한 정치수준과 정치적 예산순환의 관계에 관한 가설을 검증할 수 있다. 특히 지구상에서 유일하게 공산주의와 사회주의의 전형을 유지하고 노동당에 의한 일당독재가 잔존하고 있는 북한에 있어 정치적 예산순환의 존재 여부를 살펴볼 필요가 있다. 독재국가의 정치적 예산순환의 정도와 존재 여부를 분석함에 있어 다른 국가의 사례와 비교함으로써 독재국가와 민주국가의 차이를 규명할 수 있게 된다.

II. 정치적 예산순환에 관한 이론적 고찰

1. 국내외 선행연구 검토

공공선택론이 제시하는 정치가들의 득표극대화 전략은 정부의 경제정책의 운용과 밀접한 관련이 있다. 공공선택론에 입각한 정치적 경기순환론에 대한 이론적 논의는 Nodhaus

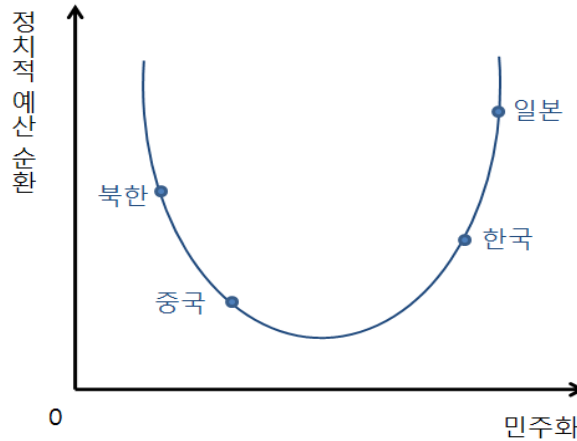
(1975)에 의해 처음으로 제시했다. 그는 선거주기에 따라 경기순환의 흐름이 달라진다는 정치적 경기순환론을 제기하였다. 정부여당은 차기 선거에 있어 유권자들로부터 우호적인 평가를 받기 위해 선거가 임박할수록 의도적으로 경제적 활황국면을 조성한다는 것이다. 현실에 있어 정부 여당은 경기활황을 위한 정부의 정책수단으로서 예산을 활용하기 때문에 정치적 경기순환론은 정치적 예산순환론으로 확대되고(Rogoff and Sibert, 1988; Frey and Schneider, 1978). 정치적 예산순환론은 투표자들이 각 정당들의 정당정책에 대한 완전한 정보를 갖고 있지 않기(정보의 비대칭성) 때문에 정부여당은 전체 혹은 특정한 부문의 정부세출 조정이라는 재정정책을 통해서 자신들에게 유리한 경제상황을 조성한다는 점을 제시한다.

정치적 예산순환의 가능성이 제기된 이후 이에 대한 활발한 연구가 진행되면서 서구 민주 국가에 있어 정치적 예산순환이 존재한다는 사실을 확인할 수 있다. 미국의 정치적 예산순환에 관한 연구 중에서 Tufte(1978)는 사회보장금과 퇴직군인연금, Keech와 Park(1989)는 퇴직군인연금, Alesina, Cohen과 Roubini(1992)는 이전소득이 각각 선거에 의해서 영향을 받았다는 점을 보여주었다. 최근 Drazen(2000)은 이러한 정치적 예산순환은 개발도상국가에서 보다 더 강하게 나타난다는 점을 제시하였다. 실제로 Kreuger와 Yuran(1993)은 터키, Lalvani(1999)는 인도, Gonzalez(2000)는 멕시코에서 각각 정치적 예산순환의 존재를 확인한 바 있다.

또한 정치발전 수준과 정치적 예산순환의 관한 최근 연구(Hausken, et. al: 2004)에 의하면 정치적 예산순환의 가능성은 민주국가>독재국가>중간국가의 순서를 제시하고 있다. 독재국가는 지배 엘리트계층을 위해 지대를 제공하지만 대상자의 수가 적기 때문에 이에 대한 예산 규모가 상대적으로 큰 편은 아니다. 이에 반해 민주국가는 전체 유권자를 대상으로 하고 대규모의 사업성을 띠고 있는 공공재를 공급해야 하기 때문에 예산규모가 급격하게 확대된다. 이에 반해 중간수준의 국가는 정치 엘리트 계층이 붕괴되었기 때문에 이들에 대한 지대제공 예산이 불필요할 뿐만 아니라 정치적 민주화 수준이 낮아 국민들의 정치적 투입(참여와 지지)이 적은 관계로 국민들의 욕구충족을 위한 예산운용의 필요성도 높지 않다. 따라서 중간국가는 독재국가보다도 정치적 예산순환의 가능성이 낮다는 점을 추론할 수 있다. 이와 같이 민주화 수준을 나타내는 선행연구(Brunetti, 1997: 166; Hausken, et. al, 2004: 250)에 의하면 일본은 민주화 수준이 높은 수준이고 한국은 중간수준에 속한다고 볼 수 있다. 북한은 민주화 수준이 가장 낮고 중국은 북한보다 민주화 수준이 높지만 한국에 보다는 낮다고 평가할 수 있다. 민주화와 정치적 예산순환에 대한 Hausken의 가설에 의하면 동북아 국가들 중에서 일본>북한>한국>중국 순으로 정치적 예산순환의 가능성이 크다는 사실을 추론할 수 있다. 본 연구는 동북아 국가들의 선거주기와 정부예산 운용 실태를 기준으로 하여 Hausken의 가설을 검증하고자 한다. 특히 본 연구는 Hausken모형을 활용한 남북한 간의 정치적 예산순환의 관계에 대한 연구(김정완: 2008)의 방법론적인 한계점¹⁾을 보완하고, 중국과 일본을 포함한 동북아 국가들

을 대상으로 하여 민주화 수준과 정치적 예산순환의 관계를 검증하고자 한다.

<그림 1> 민주화와 정치적 예산순환 간의 관계



우리나라를 대상으로 한 정치적 예산순환에 대한 연구는 90년대 후반부터 나타나기 시작했다. 그 중에서도 안중범·강석훈(2000), 권선주(2001), 김충환·원동철(2001), 박기백(2002)의 연구가 대표적이다. 안중범·강석훈의 연구는 경제적 경기순환과 정치적 경기순환을 분리하기 위해 2단계 회귀분석을 실시하였다. 1970-1998 기간동안의 자료를 이용하여 정부지출의 증가율을 회귀분석한 결과 선거로 인한 경기순환이 존재하는 것으로 나타났다. 이에 반해 권선주의 연구는 1962-2000 기간동안의 예산자료를 사용하여 분석한 결과 선거 당해연도에 정부지출이 증가한다는 증거를 발견하지 못했다. 김충환·원동철의 연구는 선거에 의해 직접적으로 영향을 받을 수 있는 정부지출 항목을 대상으로 정치적 예산순환의 여부를 분석했으나 존재하지 않는 것으로 나타났다. 가장 최근의 연구인 박기백의 연구(2002)는 오차수정모형을 사용하여 선거가 재정지출에 미치는 영향을 분석한 바 있다. 연간자료를 사용하여 분석한 결과선거가 전체 지출규모에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 총지출, 재화와 용역, 민간 및 비영리기구의 이전지출, 자본지출 등 지출항목의 대분류를 기준으로 한 경우에는 선거로 인한 재정지출의 변화가 없는 것으로 나타났다²⁾

1) 남북한 간의 정치적 예산순환에 관한 최근 선행연구(김정완, 2008)는 한국은 교육비와 사회개발비를 별도로 규정한 반면에 북한은 교육비를 포함한 사회복지비에 포함시켜 분석함으로써 일관성이 결여되어 있다. 따라서 본 연구는 비교대상인 동북아 모든 국가의 사회복지비에 교육비를 포함시킨다.
 2) 대부분의 선행연구들은 우리나라의 경우 정치적 예산순환이 없었다는 결론을 내리고 있다. 실제로 우리나라는 외환위기 이전까지 재정을 보수적으로 운용해 왔다. 외환위기 이전에는 재정은 거의 매년 균형을 이루었으며 GDP 대비 국가채무도 OECD 국가 중에서 최저수준을 유지했다. 또한 정치부문에 있어 권위주의

2. 연구방법론

대부분의 선행연구들은 2000년 이전까지를 연구기간으로 설정하고, 예산총액, 경제성질별 분류, 기능별 분류 혹은 GDP 대비 예산규모 등 정부지출의 전년대비 증가율을 대상으로 하여 정치적 예산순환의 여부를 연구했다. 이러한 분석 방법은 외국의 선행연구(Hausken, et al: 2004)에서도 발견할 수 있다.

그러나 대부분의 국가예산에 있어 전년대비 증가율이라는 지표는 정부예산이 점증주의(Incrementalism) 형태를 취하기 때문에 일정한 패턴을 지속적으로 유지한다. 비록 선거가 없는 연도의 경우에도 전년에 비해 일정비율로 증가하고 그 증가율 또한 큰 차이를 보이지 않는다. 이러한 현상은 다원화된 이해관계를 조정하는 과정에 있어 급격한 예산규모의 변화가 불가능하기 때문에 발생한다. 또한 입법부의 예산심의에 있어 비록 상임위원회별로 소관부처의 예산안에 대한 예비심사가 이루어진다고 해도 예산결산위원회의 종합심사와 본회의의 최종의결은 정부예산의 총액기준으로 전년대비 증가율의 결정으로 귀결된다.

따라서 본 연구는 먼저 정부지출 중에서 정치적 예산순환이 발생하기 쉬운 예산항목을 선택한다. 선거에 즈음하여 유권자의 지지를 확보하기 위해 조작하기 쉬운 예산항목을 대상으로 한다. 유권자들에게 가시적인 편익을 제공할 수 있는 예산분류는 기능별 분류이고 그 중에서도 사회복지비이다. 예산총액이나 경제성질별 분류는 전체적인 국가경제에 대한 파급효과를 분석하는 데 이용될 수 있으나 대상집단(target group)에 대한 영향력을 분석하는 데는 미흡하다. 또한 기능별 분류 중에서도 일반행정비·경제개발비·국방비 등은 선거와 관계 없이 운용되는 경직성 경비이다. 이에 반해 사회복지비는 사회복지관련 정부지출로서 유권자들을 위한 재원으로 연도별로 탄력적인 운용이 가능하기 때문에 선거주기에 의해 많은 영향을 받을 수 있다. 이러한 사회복지비는 한국의 사회개발비, 중국의 연금 및 구호비와 교육 및 사회후생비, 북한의 사회문화비(인민적 시책비), 일본의 교육 및 사회보장관계비 등으로 이루어져 있다. 이와 같은 사회복지비의 운용과 관련하여 한국과 일본은 교육예산을 별도 항목으로 운용하고 있으나 북한과 중국은 교육을 사회복지비와 통합하여 운용하고 있다. 따라서 동일한 연구대상과 연구범위를 유지하기 위해 모두 교육예산을 포함시켜 사회복지비를 규정하고자 한다.

또한 정부는 국회·야당·여론 등으로부터 팽창예산의 비판을 모면하면서 득표를 극대화하기 위한 사회복지비의 증액 방안을 찾고자 할 것이다. 전체예산의 급격한 증가를 지양하면서 사회사업을 확대하기 위해 사회복지비가 전체예산에서 차지하는 비율을 높이려 할 것이

적인 정치체제로 말미암아 유권자들로부터 지지를 유도하기 위한 재정운용의 유혹이 크지 않았다(김충환, 원동철, 2001: 152; 박기백, 2002: 90).

다. 득표 극대화를 위한 정부의 이러한 예산운용 행태는 모든 나라와 정치체제하에서 동일한 패턴을 유지할 것이다. 따라서 동북아 국가의 정치적 예산순환을 비교 연구함에 있어 정부예산은 사회복지비의 연도별 점유율을 기준으로 한다.

그리고 사회복지비의 증액 운용을 통해 유권자들의 긍정적인 반응을 유도하기 위해서는 일정한 기간이 필요하다. 선거 당해연도만을 대상으로 하는 경우 효과가 가시화되지 않을 수 있다. 특히 선거가 상반기에 실시되는 경우에는 이러한 가능성이 높다. 따라서 본 연구의 선거주기는 직전연도와 당해연도를 더비변수(1)로 처리한다. 또한 선거의 종류는 각국에 있어 가장 핵심적인 선거를 대상으로 한다. 한국은 대통령선거, 북한은 인민위원회 위원선거, 중국은 전국인민대표대회회의 대표 선거, 일본은 중의원 선거를 기준으로 한다. 분석기간은 1953-2004 기간동안으로 하고, 동기간 동안 각 국가별 선거주기(선거 직전연도와 당해연도: 1, 여타 연도: 0)와 사회복지비의 연도별 점유율 간의 상관관계를 분석하여 정치적 예산순환의 정도를 검증한다.

Ⅲ. 동북아 국가의 정부예산 구성

1. 한국

기능별 지출은 일반행정비·방위비·교육비·사회개발비·경제개발비·지방재정교부금·채무상환 및 기타로 구성되어 있다. 기능별 정부지출의 점유율의 변화추이를 살펴보면³⁾ 1972년에는 방위비(25.9%)·경제개발비(17.3%)·일반행정비(16.4%)·교육비(13.5%)·지방재정교부금(11.9%)·채무상환 및 기타(9.0%)·사회개발비(17.3%)의 순위였다(부록2). 그 당시에는 방위비와 경제개발비의 비중이 높은 반면에 사회개발비가 가장 낮은 비율을 차지하고 있는 것이 특징이다. 이러한 현상은 1970년대 남북한 군사적 긴장관계에 따른 자주국방과 경제개발5개년계획의 추진에 따른 투자재원이 증대되었기 때문에 나타났다. 국방비는 1989년(28.5%)부터 점점 감소하고 있으며 2001년(16.4%)부터는 교육비(18.1%)에 비해 낮은 점유율을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 방위비는 1972-2007 기간동안 평균을 기준으로 할 때 가장 높은 점유율(25.7%)을 나타내고 있다.

경제개발비는 경제(사회)5개년개발계획이 본격적으로 추진되던 1980년대 중반까지 높

3) 단 한국은 분석대상을 1972-2007 기간동안으로 한다. 1972년을 시점으로 삼은 이유는 이때부터 현재와 같은 6개의 기능별 분류제도가 정착되었기 때문이다.

은 점유율을 보였고 그 후로 감소하다가 1990년대 후반 외환위기를 겪으면서 최고조(1998년 30.3%)에 달했으나 2000년에 접어들면서 다시 감소하고 있다. 그럼에도 불구하고 경제개발비는 1972-2007 기간동안 평균을 기준으로 할 때 방위비에 이어 두 번째로 높은 점유율(21.8%)을 차지하고 있다.

사회개발비는 1972년 당시에는 가장 낮은 비율(6.0%)을 차지했으나 꾸준히 증가되어 있다. 사회개발비는 교육비와 함께 2000년대 접어들면서 점유율이 증가되어 가고 있는 반면에 방위비와 경제개발비는 상대적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 한국의 재정구조가 성장을 위주로 하는 경성예산(hard budget)에서 복지를 위주로 하는 연성예산(soft budget)으로 변화되어 가고 있음을 보여준다.

<표 1> 한국의 기능별 재정운용 현황(일반회계)

(단위: %)

구분	행정관리비			교육 및 사회복지비		방위비	경제개발비
	일반행정	지방재정	채무상환	교육비	사회개발비		
1972(A)	16.4	11.9	9.0	13.5	6.0	25.9	17.3
1980	9.7	6.3	2.7	17.4	6.7	35.6	21.6
1990	10.2	10.1	11.3	20.1	8.9	25.0	14.1
2001	9.3	12.5	4.1	18.1	13.8	16.4	25.8
2004	10.1	12.2	2.1	18.7	14.0	16.9	26.0
2007(B)	10.5	15.7	4.8	19.5	14.2	16.4	18.9
연 평균	10.7	10.0	4.9	18.0	8.9	25.7	21.8
증감폭 B-A	-5.9	3.8	-4.2	4.5	7.8	-9.5	1.6

자료 : 기획예산처, 「예산개요」, 각 연도

2. 북한

북한의 세출구조는 인민경제비·사회문화시책비·군사비·기관관리비로 이루어졌다. 인민경제비는 한국의 경제개발비로 유사한 것으로 국가 예산 중에서 가장 중요한 지출항목이다. 이 중에서 생산확대를 위하여 각종 시설물을 건설하는 데 소요되는 기본건설 투자비가 가장 큰 비중을 차지한다. 이밖에도 원자재와 중간재를 생산·유통시키는 데 소요되는 유동자금, 식량이나 생필품에 대한 가격 보조금, 독립채산제로 운영되는 공장과 기업소에 대한 지원자금, 농촌에 대한 지원자금과 과학기술발전사업비 등이 포함된다.

사회문화시책비는 교육·문화·보건·체육·사회복지 및 사회보장사업 등에 소요되는 경비를 포함한다. 구체적으로 교육사업비·보건사업비·체육비·사회보장비·학술연구비·사회보험

료·탁아소경영비 등으로 분류된다. 이러한 분류는 IMF가 제시하고 있는 사회개발비의 항목뿐만 아니라 대외 선전비를 포함한 정치권력 유지를 위한 문화활동비까지를 포함하고 있다.

군사비는 군수산업 발전과 군사시설을 위한 기본투자, 장비의 현대화, 병력유지, 전인민 무장화 등에 소요되는 경비로 이루어진다. 국가관리비는 국가관리 기구를 유지하기 위한 경비이다. 일반행정 및 경제관리행정비, 안전사업비를 포함하고 있는 예산지출 비중은 계속 저하되는 추세를 보이고 있다.

북한의 세출예산 추이의 특징은 1996년 이후에 전체 세출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 인민경제비의 점유율이 크게 축소되었다는 점이다. 1993년에는 총세출예산의 67.8%를 차지했으나 2000년에는 40.1%로 감소되었다. 이는 1990년대의 악화된 경제상황과 1994년 김일성 사망 후 계획경제로부터 이탈이 심화되면서 1995년부터 독립채산제 기업소로 하여금 유동자금 및 기본건설자금을 자체적으로 운용하는 제도가 본격적으로 실시되었기 때문이다.

또한 군사비에 대해 주의를 집중시킬 필요가 있다. 현재 김정일 국방위원장이 사실상 최고지도자로 집권하면서 강성대국의 기치 하에 선군정치를 표방하면서 1998년 대포동 미사일 발사와 2006년 핵실험을 비롯하여 군비증강에 주력하고 있다. 북한이 발표한 군사비는 1967년 30%, 1972년 20%, 1990년 12%로 계속 감소하다가 1999년부터 14.5%로 안정된 추세를 보이고 있다. 그러나 북한에 있어 군사비는 지출대상 규모가 포괄적이고 인민경제비에 상

<표 2> 북한의 예산구성 추이

(단위: 북한만원, %)

구 분	인민경제비	사회문화시책비	국방비	국가기관비
1953	(63.9)	(11.3)	(15.2)	(9.7)
1960	(69.1)	(24.6)	(3.1)	(3.2)
1970	282,126(47.0)	119,374(19.9)	187,844(31.3)	10,805(1.8)
1980	1,139,777(60.5)	417,434(22.2)	275,019(14.6)	51,461(2.7)
1990	2,399,145(67.6)	669,279(18.8)	426,162(12.0)	56,762(1.6)
1996	1,240,000(60.2)	500,000(24.3)	300,000(14.6)	20,000(1.0)
1998	-	-	292,222(14.6)	-
1999	-	-	290,264(14.6)	-
2000	840,297(40.1)	800,482(32.8)	299,657(14.3)	155,067(7.4)
2001	917,007(42.3)	825,956(38.1)	322,172(14.4)	112,729(5.2)
2002	-	-	(14.9)	-
2003	-	(40.5)	(15.7)	-
2004	-	-	(15.5)	-
연평균 (’53 - ’04)	(60.6)	(17.5)	(13.4)	(3.1)

자료: 통일부(2004), IMF(1997), 문성민(2004)

당부분이 포함되어 있을 것으로 간주된다. 특히 인민경제비와 군사비는 역상관관계(trade-off)를 보이기 때문에 단순히 군사비의 감축은 인민경제비의 증대로 보완할 수 있다는 점이다. 이를 종합할 때 1953-2004 기간동안의 북한의 세출규모는 인민경제비(60.6%), 사회문화시책비(17.5%), 국방비(13.4%), 국가기관비(3.1%)의 순이다.

3. 중국

중국의 세출구조는 경제비, 교육 및 사회복지비, 국방비, 행정관리비로 구성되었다. 경제비는 산업건설비와 경제개발비로 구성되며 2004년 현재까지는 35%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 경제비에서 대부분을 차지했던 산업건설비의 비중이 점점 줄어들면서 경제비가 전체적으로 감소추세를 보이고 있다. 건국 초부터 1960년까지는 국가기간 산업 확충을 위한 대대적인 공공투자가 이루어지면서 경제비의 비중이 국가예산의 대부분을 차지했다. 실제로 1960년에는 경제비가 77.1%(기간산업비 68.7%, 경제개발비 8.4)를 차지했으나 그 후부터는 점점 감소되기 시작하여 1970년에는 63%로 낮아졌다. 이러한 추세를 현재까지 이어지고 있으며 경제비 중에서 기간산업개발비가 감소되는 반면에 경제개발비 비중이 증가되는 추세이다. 마찬가지로 국방비도 전체적으로 감소 추세에 있으며 1968년 28.9%를 정점으로 점점 감소하고 있으며 1990년대에 접어들면서 11%대의 안정적인 경향을 보이고 있다. 교육 및 복지비는 1970년 8.4%의 최저점에서 지속적인 증가되었으며 이러한 증가추세는 현재에도 지속되고 있다. 이는 중국 국가정책 방향이 개발과 성장에서 안정과 분배로 전환되어가고 있다는 점을 보여주고 있다. 이와 함께 행정관리비는 1970년 4.2%라는 최저점을 지나 꾸준히 증가되어 1980년대 초반부터는 일정한 수준을 유지하고 있다.

<표 3> 중국의 예산구성 추이

(단위: %)

구 분	경제비		교육 및 사회복지비	국방비	행정관리비
	산업건설비	경제개발비			
1960	68.7	8.4	9.2	9.2	4.4
1970	59.2	3.8	8.4	24.4	4.2
1980	42.4	9.2	15.4	16.9	16.1
1990	28.1	10.1	25.2	10.9	25.7
2000	28.3	8.3	26.8	11.0	25.7
2004	24.5	10.5	29.1	11.2	24.7

자료: 中華人民共和國財政部主管, 中國財政年鑑, 각 연도

4. 일본

1960년대까지는 공공개발사업비를 중심으로 한 경제비가 가장 높은 비중을 차지했었다. 그 후 현재까지 경제비 중에서도 공공개발사업비가 차지하는 비중이 감소되면서 소프트웨어적인 경제개발비의 비중이 높아졌다. 그러나 경제개발비 또한 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 이에 반해 사회복지비가 꾸준한 증가추세를 보이면서 현재에는 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 일본이 노령화사회에 접어들면서 노인들을 대상으로 한 사회복지지출이 확대되고 있다는 점을 보여주고 있다. 실제로 2006년 현재 사회복지비는 32.98%이다. 이에 반해 교육비는 8.66%로 비교적 낮은 비중을 차지하고 있다. 그 동안 교육비는 지속적인 감소추세를 보이고 있는데 이는 교육의 민영화에 의한 민간의 참여를 확대하고 있기 때문이다. 또한 방위비는 1960년에는 15%대를 유지했으나 점점 감소하다고 최근에는 7%대의 안정적인 추세를 보이고 있다.

<표 4> 일본의 예산구성 추이

(단위: %)

구 분	교육 및 사회복지비		경제비		행정관리비	방위비
	사회복지비	교육비	공공사업비	경제개발비		
1960	15.27	15.97	25.20	3.57	25.12	14.86
1970	15.32	12.80	18.73	21.77	23.54	7.84
1980	22.83	12.71	18.79	17.78	21.63	6.26
1990	21.77	10.10	13.22	16.85	30.04	8.02
2000	26.63	10.21	17.20	14.83	23.73	7.40
2006	32.98	8.66	12.29	11.99	26.39	7.69

주: 1. 정부예산 중에서 국채비와 은금비를 제외한 규모임.

2. 행정관리비는 정부단위를 대상으로 한 지출 중에서 가장 높은 비중을 차지하는 지방교부세를 나타냄.

자료: 일본 재무성 홈페이지, <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei>

5. 동북아 국가의 사회복지관련 예산 비교

동북아 4개국의 사회복지 관련 예산의 공통점은 다른 예산항목에 비해 높은 증가추세를 보이고 있다는 점이다. 연평균 증가율을 기준으로 할 때 한국(14.7%), 중국(11.5%), 일본(10.1%), 북한(6.4%)의 순이고, 현재의 비중을 기준으로 할 때에는 북한(40.5%), 일본(40.5%), 한국(39.2%), 중국(29.4%)의 순서이다. 이러한 통계치에 의하면 한국은 다른 나라에 비해 빠른 성장률을 보이면서 저출산·노령화로 대표되는 복지국가의 예산운용 형태를 보이고 있다. 이에 비해 일본은 한국에 비해 먼저 복지국가에 돌입했으며 비교적 일정하면서도 높은 복지 예산 체계를 유지하고 있다. 북한은 복지비 신장률은 가장 낮지만(6.4%) 현재 일본과 함께 높

은 복지비 비중을 보이는 것은 건국초기부터 사회주의 국가의 특성상 국가주도의 복지체계가 운영되었다는 점을 보여 준다. 반면에 중국은 비록 신장률은 높은 편이지만 아직도 예산 중에서 복지비의 비중은 가장 낮다. 이는 중국은 비록은 비록 사회주의 국가였지만 구성원의 복지보다는 공공사업을 비롯한 국가의 인프라를 구축하는 데 더 많은 예산을 투입했다는 사실을 보여주고 있다. 그러나 최근에 접어들면서 성장보다는 분배에 중점을 두는 국가정책을 채택함으로써 복지비의 비중이 급격하게 증가된다는 점을 보여준다.

<표 5> 교육 및 사회복지비의 비교

(단위: %)

구 분	한국	북한	중국	일본
현재 비중 (2003년)	39.2	40.5	29.4	40.5
연평균 비중	46.7 (‘71-’05)	17.5 (‘53-’03)	18.6 (‘53-’04)	33.8 (‘58-’06)
연평균 증감률	14.7 (‘79-’07)	6.4 (‘70-’01)	11.5 (‘53-’04)	10.1 (‘58-’06)

IV. 동북아 국가의 정치적 예산순환에 관한 실증분석

1. 실증분석을 위한 가설

동북아 국가에 있어 정치적 예산순환의 존재 여부는 다양한 경쟁적인 가설이 전제될 수 있다. 첫째, 민주주의 국가는 야당과 시민단체를 비롯한 다양한 정치세력이 존재하기 때문에 득표를 위한 재정운용에 있어 많은 제약을 받게 된다. 반면에 사회주의 국가는 계획경제체제를 유지하고 있기 때문에 선거에 있어 유권자들의 우호적인 평가를 조성하기 위한 정치적 예산순환을 활용하기에 용이한 여건을 갖추고 있다. 그 결과 민주주의 정치체제를 취하고 있는 한국과 일본에 비해 국가예산의 정치적 순환의 가능성이 높다.

둘째, 북한과 중국은 각기 공산당과 노동당 중심의 단일정당제를 취하고 있고 선거가 동원적인 정치참여의 형태로 운용되고 있기 때문에 유권자들의 인기를 끌기 위한 유인이 불필요할 수도 있다. 그 결과 민주국가인 한국과 일본에서보다도 정치적 예산순환의 가능성이 낮을 수도 있다.

셋째, 북한과 중국에서는 사유재산제도와 시장경제 허용되지 않기 때문에 정부가 국가 구성원들의 인간적인 생활수준에 대해 전적으로 책임을 져야 할 필요가 있다. 통치의 양이

많고 정도가 강할수록 구성원들로부터 긍정적인 평가를 받을 필요가 있다는 것이다. 정부는 구성원들의 생활을 책임져야 할 후견인으로서 막중한 책무를 떠 많고 이에 대한 평가는 선거를 통해 이루어지기 때문에 이에 대한 우호적인 분위기를 조성하기 위해 예산운용을 정치주기와 연계시키기 된다는 것이다.

넷째, 중국은 공산당 당원들이 주로 전국인대표대회 후보자로 나서고, 북한은 흑백 투표함 설치와 단일후보에 대한 찬반투표 등 경쟁적이고 민주적인 선거제도를 확립되어 있지 않기 때문에 의도적으로 유권자들의 평가에 연연할 필요가 없어 정치적 예산순환이 일어나지 않았을 것으로 평가할 수도 있다. 이상의 대립적인 가설들을 실증분석을 통해서 평가하고자 한다.

2. 동북아 국가의 선거주기

한국은 정치부문에 높은 가치비중을 두고 있는 사회경제적 환경 속에서 대통령제 정부구조를 취하고 있기 때문에, 여러 선거 중에서 대통령 선거가 가장 높은 국민적 관심을 점하고 있다. 그 동안 대통령선거는 국민들의 지대한 관심 속에서 높은 투표율을 보이고 박빙의 차에 의해 승부가 갈리는 경우가 허다했다. 집권여당은 정권재창출이라는 목표를 위해 많은 노력을 경주해왔기 때문에 한국의 선거 중에서 대통령선거가 정치적 예산순환의 가능성이 가장 높다.

분석기간인 1972-2007 기간동안 대통령선거가 아홉 차례 실시되었다. 정치적 격변기였던 1978-1981 기간동안에는 간접선거의 형태로 매년 대통령선거가 실시되는 경우가 있었고 1987년부터는 매년 5년 주기로 정기적으로 실시되고 있다.

북한에서는 건국 이래(1949.9.9)로 최고인민회의가 제도적 최고 권력기관으로 작용하고 있다. 최고인민회의는 제도적으로나마 인민의 직접선거에 의해 구성되는 최고주권기관으로서 중요한 정책결정권과 국방위원장을 비롯한 대표적인 직책에 대한 임면권을 가지고 있다. 실제로 최고인민회의는 그 동안 몇 차례의 헌법개정에 의해서 변화가 있었음에도 불구하고 국가주석과 국방위원장을 비롯한 권력의 실세를 선출하는 권한을 보유하고 있다. 1972년 헌법 개정에 의해 권한의 대부분을 국가 주석과 중앙인민위원회에 이관함으로써 1948년 제헌당시에 비해 위축되었다.

1992년 개헌은 김정일의 권력 승계를 위한 준비절차로서 1972년 헌법의 기본이념이었던 맑스-레닌주의 대신에 주체사상을 도입하고 국가주석(김일성)이 가지고 있던 군통수권을 국방위원장에게 이관시켰고 김정일에게 국방위원장을 승계시키고 최고인민회의의 권한을 어느 정도 회복시켰다. 주석과 중앙인민위원회의의 권한을 국방위원장, 최고인민회의, 최고인민회

의의 상설회의로 이양했다. 그 결과 최고인민회의는 주석의 제의가 없이도 중앙인민위원회 서기장과 위원을 선거 또는 소환하고 정무원 부총리도 임명할 수 있게 되었다.

1998년에 개정된 헌법은 김일성의 사망에 따라 김정일 체제를 제도적으로 정비하는 의미를 가지고 있다. 권력구조에서 주석제와 중앙인민위원회를 없애는 대신에 그 권한을 최고인민회의의 상임위원회와 내각에 배분했다. 이로써 최고인민회의의 상임위원회와 내각은 국방위원장과 제도적으로는 병렬적인 권력분점의 구조를 취하고 있다.

북한의 최고인민회의는 1948년 이래로 총 11차례에 걸쳐 주민의 직접선거에 의해서 선출되지만 노동당 단일 후보에 대한 찬반투표로서 만장일치에 가까운 지지표를 얻고 있다. 선거 주기는 헌법이 규정하고 있으나 지켜지지 않는 경우가 일반적이기 때문에 최고인민회의의 위원의 임기 또한 불규칙하다.

<표 6> 북한 최고인민회의의 선거주기 및 임기

기 수	선거일	헌법상 임기	실제 임기
제1기	1948. 8. 25	4년	9년
제2기	1957. 8. 27	4년	5년 2개월
제3기	1962. 10. 8	4년	5년 1개월
제4기	1967. 11. 25	4년	5년 1개월
제5기	1972. 12. 12	4년	5년
제6기	1977. 11. 11	4년	4년 4개월
제7기	1982. 2. 28	4년	4년 8개월
제8기	1986. 11. 2	4년	3년 5개월
제9기	1990. 4. 22	5년	8년
제10기	1998. 7. 26	5년	5년
제11기	2003. 8. 3	5년	-

중국은 1953-2007 기간동안 10 차례의 전국인민대표자대회(전인대, NPC: National People's Congress)의 전국대표자 선거가 있었다. 전인대는 중국 헌법상 국가최고권력기구이고 전인대 대표는 성·자치구·직할시·군(軍)에서 선출된다. 임기는 5년이며 전체 대표자수는 2,988명('05.2현재)이다. 전인대는 헌법과 법률 수정, 국가 주석을 비롯한 주요 정부인사 임면, 국가예산 등 국가주요 사항을 의결한다. 전인대는 상설기관으로 常務委員會를 두고 상무위원회는 2개월에 한 번씩 회의를 개최한다.

<표 7> 중국인 전인대의 선거와 임기

기수	선거일	임기
제1기	1953	1954.9 - 1958.2
제2기	1959	1959.4 - 1963.12
제3기	1964	1964.12 - 1965.1
제4기	1974	1975.1 - 1975.1
제5기	1978	1978.2 - 1982.12
제6기	1983	1983.6 - 1992.4
제7기	1988	1988.3 - 1992.12
제8기	1993	1993.3 - 1997.3
제9기	1998	1998.3 - 2002.3
제10기	2003	2003.3 - 2008.3

자료: 중국 전인민대표자대회 홈페이지, <http://www.npc.gov.cn>

일본은 중의원과 참의원이라는 양원제도를 채택하고 있다. 중의원의 선거제도와 참의원의 선거제도는 많이 다르다. 중의원의 임기는 4년이며, 정책결정의 중추적인 역할을 수행한다. 참의원의 임기는 6년으로 3년마다 1/2씩 개선하며, 정책결정과정에서 보완적인 역할에 불과하다. 따라서 본 연구는 중의원을 중심으로 설명하고 보완적으로 참의원 선거 관해서 논하고자 한다. 일본 중의원 임기는 4년이지만 의원내각제라는 정치체제로 말미암아 수상에 의한 중의원 해산이 빈번하게 일어나기 때문에 임기를 채우는 경우가 드물고 중의원 선거가 부정기적으로 이루어지고 있는 것이 특징이다. 분석기간 동안인 1958-2006 기간 동안 17번의 선거가 있었다.

3. 정치적 예산순환에 관한 실증분석

선거주기와 정부예산과의 상관관계분석을 통해서 동북아 국가의 정치적 예산순환 여부를 파악하고자 한다. 선거는 한국의 대통령선거, 북한의 최고인민회의, 중국의 전국인민대표대회, 일본의 중의원을 대상으로 하고 정부예산은 각국의 교육을 포함한 사회복지비를 대상으로 한다. 상관관계분석에 있어 선거주기를 더미변수로 처리하여 선거 직전연도와 당해연도에1, 나머지 연도에는 0(zero)을 각각 부여한다.

분석결과 북한의 선거주기와 사회복지관련 경비인 사회문화비 간에는 낮은 정도의 상관관계(0.2786)가 존재한다⁴). 특히 북한의 정부지출 중에서 사회문화비가 선거주기와 가장 높은 상관관계를 보이고 있다. 이를 종합할 때 북한에서는 사회문화비를 중심으로 한 정치적 예산순환은 낮게나마 존재한 것으로 평가할 수 있다.

이에 반해 한국에서는 선거주기와 사회개발비 간에는 약간의 상관관계(0.2047)를 보이고 있다. 사회개발비를 제외한 여타의 정부지출 부문도 의미 있는 상관관계를 나타내지 않고 있다. 이에 반해 중국과 일본은 사회복지 관련 경비와 의미있는 상관관계를 나타내지 못하고 있다.

<표 8> 북한의 선거주기와 정부예산

구 분	선거주기	사회복지비	경제개발비	국방비	일반행정비
선거주기	1.0000 (0.000)				
사회복지비	0.2786 (0.050)	1.0000 (0.000)			
경제개발비	0.1432 (0.321)	0.3236 (0.002)	1.000 (0.000)		
국 방 비	0.0408 (0.777)	0.1242 (0.390)	-0.2834 (0.046)	1.000 (0.000)	
일반행정비	0.0322 (0.824)	-0.1504 (0.297)	-0.0417 (0.774)	-0.3928 (0.005)	1.000 (0.000)

<표 10> 한국의 선거주기와 정부예산

구 분	선거주기	사회복지비	경제개발비	국방비	일반행정비
선거주기	1.0000 (0.000)				
사회복지비	0.2047 (0.238)	1.0000 (0.000)			
경제개발비	-0.0004 (0.998)	-0.7237 (0.0001)	1.000 (0.000)		
국 방 비	0.1602 (0.358)	0.9050 (0.001)	-0.5415 (0.001)	1.000 (0.000)	
일반행정비	0.0362 (0.8362)	-0.1097 (0.531)	-0.1859 (0.285)	-0.5221 (0.001)	1.000 (0.000)

4) <표 9> 상관계수의 상관관계 정도의 평가

상관계수의 범위	상관관계의 평가
$0.1 \leq r \leq 0.2$	거의 무시할 정도의 상관관계
$0.2 \leq r \leq 0.4$	낮은 상관관계
$0.4 \leq r \leq 0.7$	비교적 높은 상관관계
$0.7 \leq r \leq 1.0$	매우 높은 상관관계

<표 11> 중국의 선거주기와 정부예산

구 분	선거주기	사회복지비	경제개발비	국방비	일반행정비
선거주기	1.0000 (0.000)				
사회복지비	0.0586 (0.680)	1.0000 (0.000)			
경제개발비	-0.029 (0.8372)	-0.9198 (〈.001)	1.000 (0.000)		
국 방 비	-0.0715 (0.615)	-0.6869 (〈.000)	0.4347 (0.001)	1.000 (0.000)	
일반행정비	0.0416 (0.770)	0.9101 (〈.000)	-0.9144 (〈.000)	-0.7177 (〈.000)	1.000 (0.000)

<표 12> 일본의 선거주기(중의원)와 정부예산

구 분	선거주기	사회복지비	경제개발비	국방비	일반행정비
선거주기	1.0000 (0.000)				
사회복지비	0.0123 (0.933)	1.0000 (0.000)			
경제개발비	0.0820 (0.575)	-0.6798 (〈.000)	1.000 (0.000)		
국 방 비	0.0933 (0.524)	-0.3163 (0.027)	-0.2834 (0.046)	1.000 (0.000)	
일반행정비	-0.2425 (0.093)	0.1623 (0.265)	-0.7333 (〈.000)	-0.2044 (0.1589)	1.000 (0.000)

4. 실증분석의 함의

사회복지 관련 경비를 중심으로 동북아 국가의 정치적 예산순환에 관한 실증분석 결과 북한과 한국에서는 약간의 긍정적인 결과를 얻은 반면에 중국과 일본에서는 부정적인 관계를 추론할 수 있었다.

민주화 정도가 가장 낮은 북한이 여타 동북아 국가에 비해 정치적 예산순환이 상대적으로 높은 이유 몇 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 민주국가에서는 야당과 시민단체를 비롯한 다양한 정치세력이 견제하기 때문에 득표를 위한 재정운용에 있어 많은 제약을 받는 반면에 북한은 사회주의 국가로서 계획경제체제를 유지하고 있기 때문에 예산조정이 수월하여 정치적 예산순환이 용이하다. 둘째, 북한에서는 사유재산제도와 시장경제가 존재하지 않기 때문

에 정부가 국가 구성원들의 생활을 전적으로 책임을 져야 한다. 정부는 구성원들의 후견인으로서 막중한 책무를 떠 맡고 이에 대한 평가는 선거를 통해 이루어지기 때문에 이에 대한 우호적인 평가를 조성하기 위해 예산운용을 정치주기와 연계시키기 된다는 것이다.

<표 13> 동북아 국가의 선거주기와 사회복지지출 간의 상관관계

구 분	한국	북한	중국	일 본	
				중의원	참의원
상관계수	0.2047 (0.2381)	0.2786 (0.0501)	0.0586 (0.6801)	0.0123 (0.9332)	-0.0175 (0.9048)

다른 한편으로는 북한이 여타 국가에 비해 정치적 예산순환의 정도가 높은 점은 북한은 독재국가로 비록 정치적 투입은 낮을지라도 정부당국이 적극적으로 정치지배층을 위한 지대(예 DBA자금)를 제공하고 있다는 점이다. 이에 반해 한국과 중국은 민주화 과정을 겪으면서 지배계층을 위한 지대가 사라졌으나 정치수준의 미성숙으로 말미암아 정치적 투입이 적었기 때문에 북한에 비해 정치적 예산순환의 낮다고 추론할 수 있다.

중국은 공산당에 의한 일당독재 체제를 유지해오고 있기 때문에 정치적 예산순환에 용이한 정치체제를 유지하고 있다. 그러나 1970년대 등소평 이후 전통적으로 유지해오던 공산주의 경제체제에 벗어나 개혁·개방에 의해 자본주의가 도입되면서 구성원의 생활에 대한 정부의 책무가 감소하였다. 또한 모택동에 의한 중국 공산당 집권 이래로 여타 사회주의 국가들에 비해 집권층의 특권이 약화되었다는 점도 북한에서 같은 집권층을 위한 정치적 위무성(慰撫性) 경비의 수요를 감소시켰다. 이러한 점들은 독재국가에서 민주화 과정을 거쳐 정치발전의 중간단계에 도달하면 정치적 예산순환의 가능성이 낮아진다는 가설을 지지한다.

이에 반해 한국은 중간단계를 거쳐 민주화가 어느 정도 성숙되어 가고 있다. 따라서 중국에 비해 높은 정치적 예산순환의 가능성이 예측되었다. 실제로 선거주기와 사회복지비간의 상관계수가 0.2047로 미약하나마 약간의 정치적 예산순환을 보였다. 비록 현재에는 국민의 정치참여가 성숙되고, 언론 및 시민단체의 정치적 투입이 높은 성숙한 민주국가로 평가할 있으나 1980년대까지는 권위적인 정치체제를 유지해왔기 때문에 정치적 예산순환의 정도가 낮았다. 실제로 한국에서는 분석기간인 1972-2007 기간동안 총 9차례의 대통령선거가 실시되었는데 그 중에서 5차례가 집권여당의 후보의 당선이 제도적으로 보장된 간접선거였다는 점이 선거를 위한 예산조작의 필요성을 반감시켰다. 또한 정치적 격동기인 1978-1981 기간동안 매년 간접선거 형식의 대통령선거가 실시되었던 점도 정치적 예산순환의 가능성과 필요성을 감소시켰다고 볼 수 있다.

Hausken(et.al.: 2004)의 가설에 의하면 민주화 수준이 저조한 북한이 어느 정도 민주화가 진행된 중국이나 한국에 비해 정치적 예산순환의 가능성이 높았다. 중국과 한국은 영미제국과 달리 민주화 수준이 낮고 정치적 투입이 크지 않아 공공재 경비가 적을 뿐만 아니라 북한과 같은 정치적 지배계층을 위한 지대제공 비용 또한 작다. 그 결과 중국과 한국은 북한에 비해 정치적 예산순환의 가능성 낮았다고 평가할 수 있다.

그렇다고 해서 북한의 정치적 예산순환이 현저한 수준은 아니다. Hausken이 제시하고 있는 바와 같이 북한의 정치적 예산순환은 제한적인 수준에 그친다. 북한의 정치적 예산순환은 정치적 지배계층을 위한 위무성 경비지출에 불과하기 때문에, 전체 유권자들의 투표 향방을 좌우할 수 있을 정도인 서구 민주국가에 비해 낮은 수준에 머무른다.

민주화와 정치적 예산순환에 관한 Hausken(et.al.: 2004)의 가설에 의하면 일본은 동북아 국가 중에서 가장 높은 정치적 예산순환을 보였어야 한다. 그러나 실제분석 결과에 의하면 중국과 함께 전혀 정치적 예산순환이 존재하지 않은 것으로 평가할 수 있다. 이는 일본의 정치체제와 정당제도에서 비롯되었다고 평가할 수 있다. 비록 자본주의와 함께 민주화가 성숙되었기 때문에 정치적 예산순환의 환경적인 여건이 마련되었음에도 불구하고 의원내각제라는 정치체도와 자민당에 의한 일당 지배라는 정당구조가 정치적 예산순환의 여지를 줄였다. 의원내각제로 말미암아 수상에 의한 중의원이 해산이 가능하여 정기적인 선거가 실시되지 못했기 때문에 정부예산에 의한 득표의 기회를 조성할 수 없었다. 실제로 1958-2006 분석 기간(48년 동안) 17차례의 중의원 선거가 평균 2.8년 만에 한 차례씩 실시되었다. 17차례의 중의원 선거 중에서 임기완료에 의한 선거는 1976년(제34회) 한 차례에 불과했을 정도이다. 또한 일본은 자민당에 의한 일당지배가 지속되고 있기 때문에 정당 간의 득표 경쟁에 의한 정치적 예산순환의 여지가 적었다.

V. 맺음말

정치적 예산순환에 대한 연구는 그 동안 주로 대의민주제를 취하고 있는 서구 민주국가들을 중심으로 이루어졌다. 현재에는 대통령제와 내각책임제, 민주국가와 독재국가, 선진국과 개발도상국가 간의 비교연구가 활발히 전개되고 있다. 본 연구는 동북아 국가들에 대한 비교연구를 통해서 정치발전(민주화)과 정치적 예산관계를 관계를 규명했다. Hausken(et.al.: 2004)에 의하면 민주화와 정치적 예산순환의 관계는 민주국가>독재국가>중앙국가의 순서이다. 동북아 국가의 민주화 수준은 일본(민주국가)>한국(중간 민주국가)>중국(중간 독재국가)>북한(독재국가) 순서이기 때문에 Hausken(et.al.: 2004)의 모형에 의하면 정치적 예산순환

은 일본(민주국가)>북한(독재국가)>한국(중간 민주국가)>중국(중간 독재국가)의 순서로 예상되었다. 그러나 실증분석 결과 정치적 예산순환은 북한>한국>일본>중국의 순서로 나타났다. 일본이 성숙한 민주국가임에도 불구하고 의원내각제의 정치체제와 자민당에 의한 일당 집권구조라는 특징으로 말미암아 정치적 예산순환이 존재하지 않음을 파악할 수 있었다.

동북아 국가 등 중에서 비록 북한이 가장 높은 수준을 보이고 있지만 전체적인 수준이 낮은 편이다. 따라서 동북아 국가는 전반적으로 정치적 예산순환이 서구 국가들에 비해 낮다고 볼 수 있다. 이는 동북아 국가들의 정치체제와 정당제도에서 기인된 점이 크지만 전통적인 유교문화에서 비롯된 점도 있을 것이다. 서구국가들은 선거에 있어 다원적인 자기이익(self-interest)에 기초하는데 반해 유교문화권 국가들은 명분과 전체적인 이익을 우선하는 경우가 많다.

그러나 향후 민주주의가 성숙되고 국민들의 참여(요구와 지지)가 확대되고 있는 가운데 집권여당의 득표극대화라는 정치적 본능이 해소되지 않는 한 정치적 예산순환의 가능성이 상존하고 있다. 정치적 예산순환은 다원주의 사회에 있어 긍정적인 가치배분의 일환으로 인정될 수 있으나 한정된 재원의 효율적인 운용을 저해하고 취약부문이 소외되는 부작용을 초래할 수 있다는 점을 주의해야 한다.

참고문헌

- 김정완(2008), “남북한의 정치적 예산순환에 대한 비교 연구”, 「한국정책과학학회보」, 제12권 제1호
- 문성민(2004), “북한 재정제도의 현황과 변화추이”, 「금융경제연구」, 제206호, 한국은행 금융경제 연구원.
- 박기백(2002), “선거가 재정지출에 미치는 영향”, 「재정논집」, 한국재정·공공경제학회, 제16집, 제2호
- 북한연구소(1995), 「북한편람」
- 中華人民共和國財政部主管, 中國財政年鑑, 각 연도
- Alesina, Alberto, Roubini, Nouriel, and Gernald Cohen(1992), “Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies”, *Economics and Politics*, 4
- Drazen, Allan(2000), “The Political Business Cycle After 25 Years”, *NBER Working Paper*, may
- Frey, B and F. Schneider(1978), “A Model of Politico-economic Behavior in the UK”, *The Economic Journal*, 88.
- Gonzalez, Maria(2000b), “Political Budget Cycles and Democracy: A Multi-Country Analysis”, *Working Paper*, Dept. of Economics, Princeton Univ., September

- Hausken, Kjell, Martin, Christian W. and Thamas Plumper(2004), “Government Spending and Taxation in Democracies and Autocracies”, *Constitutional Political Economy*, vol.15
- Keech, W. and K. Park(1989), “Electoral Cycles and Budgetary Growth in Veteran's Benefit Programs”, *American Journal of Political Science*, 33
- Krueger, A. and I. Turan(1993), “The Politics and Economics of Turkish Policy Reform in the 1980's”, in R. Bates and A. Krueger(1993), eds., *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*, Oxford: Basil Blackwell
- Lalvani, Maria(1999), “Elections and Macropolicy Signals”, *Economics and Political Weekly*, 37.
- Rogoff K. and A. Sibert(1988), “Elections and Macroeconomic Policy Cycles”, *Review of Economic Studies*, 55
- Tufte, E.(1978), *Political Control of the Economy*, Princeton Univ. Press