



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정 치 학 석 사 학 위 논 문

선거가 지방자치단체의
재정 운용에 미치는 영향에 관한 연구
- 한국과 대만을 중심으로



2021년 2월

부 경 대 학 교 대 학 원

정 치 외 교 학 과

Li Chao

정 치 학 석 사 학 위 논 문

선거가 지방자치단체의
재정 운용에 미치는 영향에 관한 연구
- 한국과 대만을 중심으로

지도교수 차 재 권

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함.

2021년 2월

부 경 대 학 교 대 학 원

정 치 외 교 학 과

Li Chao

Li Chao의 정치학 석사 학위논문을
인준함.

2021년 2월 19일



위원장 정치학박사 이 성 봉 (인)

위 원 정치학박사 이 대 희 (인)

위 원 정치학박사 차 재 권 (인)

목 차

I . 서론	1
1. 연구배경	1
2. 연구범위	3
II . 지방자치제도와 투표행태	6
1. 지방자치제도	6
2. 투표행태	12
3. 소결	18
III . 정치적 경기순환과 재정 운용에 대한 이론적 논의	20
1. 정치적 경기순환 이론과 선행연구	20
2. 한국과 대만에서의 정치적 경기순환 논의	29
3. 소결	35
IV . 변수와 가설, 모형	37
1. 변수의 조작화	37
2. 가설	40
3. 모형	41
V . 결과 분석	42
1. 기술통계량	42
2. 상관분석 결과	45
3. t-test 결과	48
4. 회귀분석 결과	50
VI . 결론	56

참고문헌	60
Abstract	66



표 목 차

<표 1> 변수정리	37
<표 2> 기술 통계량 - 한국	43
<표 3> 기술 통계량 - 대만	45
<표 4> 상관분석 결과 - 한국	43
<표 5> 상관분석 결과 - 대만	48
<표 6> t-test 분석 결과 - 한국	49
<표 7> t-test 분석 결과 - 대만	49
<표 8> 예산 총액 모형 분석 결과	51
<표 9> 사회복지비 모형 분석 결과	52
<표 10> 경제개발비 모형 분석 결과	54

I. 서론

1. 연구배경

재정 분권은 중앙정부로부터 재정적 권한과 책임을 이양받는 것으로 지방분권의 핵심적 요소라 할 수 있다. 지방에 충분한 재정 자율성이 주어지고 여기에 책임성이 수반된다면 효율적인 재정 운용이 가능하므로 지역주민이 행복한 지방자치 실현이 가능하다는 이유(지방세연구원 2016)에서 필요성이 강조된다. 이에 대한 구체적인 필요성으로는 지역 주민의 선호 및 수요에 대한 대응, 중앙과 지방정부 간의 정보 비대칭, 공공프로그램의 혁신과 비용·효과 등이 꼽힌다.

이러한 재정 분권의 성과에 대해서는 평가가 엇갈린다. 재원 조달 측면에서 지방재정의 규모를 증가시키는 데 긍정적인 영향을 미친다는 연구(박충훈 1998)나 세입 측면에서 재정 분권화인 지방세 비율이 지방재정 효율성에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 연구(차주현 2011), 세입 분권이 지역 간 소득 격차를 완화하는 데 긍정적인 영향을 미쳤다는 연구(문광민 2017) 등은 재정분권이 긍정적인 영향을 미치고 있음을 밝혔다.

반면, 지역경제성장에 오히려 부정적인 역할을 해왔다는 연구(최병호 2001)나 유의한 영향을 미친다는 결론을 얻지 못한 연구(최원익 2008) 재정 운영의 경직성이 더욱 커져 재정 운영의 탄력성이 확보되지 못했다는 연구(정재진 2011) 등에서 보듯이 재정 분권에 따른 부정적인 영향에 대한 시각도 존재한다.

부정적인 시각에는 효율성에 대한 근본적인 의문을 제기하는 연구도 존재한다. 재정 분권화에 의해 과다한 지방정부 간의 경쟁으로 오히려 총지출이 늘어날 가능성인데, 지방정부 간의 경쟁을 통해 지나치게 많은 정부 서비스의 공급으로 이어진다는 것이다. 이러한 지적은 재정 분권화와 지출 증감 사이에 상반된 상황이 존재할 수 있다는 것이다(김종욱 2012). Oares(1985)의 연구에 따르면 미국의 주 정부와 각주의 지방정부를 대상으로

로 정부 규모와 재정 집중도, 분권화 정도의 영향을 분석하였을 때, 재정 분권화가 지방정부의 재정 지출을 강하게 억제하지 못하고 있음을 확인하였다.

또 Wibbels(2000)은 1979~1995년 사이 40개국의 경제정책 성과에 대한 연구에서 연방제 국가의 경제 개혁 정책의 성과가 단일제 국가에 비해 낮았음을 주장했다. 분권적 상황에서의 정치적 요인에 의해 정부의 비효율이 강조(김종욱 2012)되는 것이다.

다른 시각에서는 재정 분권이 자치단체장의 재선 달성이라는 정치적 목표로 인하여 지방자치단체의 방만한 재정 운용으로 이어져 왔다는 비판도 제기된다. 지방정부의 관료들이 부채의 증가를 통해 순 소비를 증가시킴으로써 재선출의 가능성을 높이려 하고, 재선출 이후에는 순 소비를 유지하거나 증가시키기 위해서 다시 정부 부채를 증가시킬 수 있다(Goodspeed 2002; 김동근 외 2016)는 것이다. 공공 부문의 성과를 개선한다는 재정분권의 목적(김애진 2018)이나 민주성과 효율성에 기반하여 지방정부 간의 경쟁이 국가 전체의 자원 배분의 효율성을 촉진함과 동시에 지방정부의 생산적 효율성도 향상할 수 있다는 지방자치의 필요성 및 의의(김종욱 2012)가 변질하고 퇴색된 것이다.

이러한 시각은 정부·여당이 다수결로 부여받은 독점적 권한을 이용하여 정당의 이념적 목표의 달성과 선거에서 승리를 통한 정권의 연장이라는 정치적 목표 달성을 위해 공공정책을 적절히 활용할 수 있다(김대진 2012)는 전통적인 정치적 경기순환 이론과도 연관된다. 이는 지방자치의 영역에서도 확인이 가능한데, Volden(2005)의 연구에 따르면 미국의 연방정부와 주정부의 정책 행동에 대한 분석에서 재선에 성공하기 위해 공공 지출을 통한 업적 과시에 대한 강한 동기를 가지고 중앙과 지방이 공동으로 제공하는 공공서비스에 대해 공급과잉과 과세를 초래함을 주장하였다.

그러나 한국이나 대만과 같이 지방자치단체의 재정자립도가 낮고¹⁾, 재량권이 약한 국가에서도 정치적 경기순환이 발생할 것인가에는 의문이 든다. 지방자치단체장이 정치적 목표달성에 공공정책을 활용하기에는 제한적일 것이기 때문이다.

1) 2017년 기준 한국의 재정자립도는 55.23%에 불과했다.

“지난해 재정자립도 55.23%...여전히 열악한 지방재정”, 나현주, 2018.11.04. 매일경제
<https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2018/11/689527> (검색일: 2020년 10월 5일)

또, 지방자치단체의 특성에 따라서 정치적 경기순환의 발생 양상이 다르게 나타날 가능성도 농후하다. 자치단체장에게 정치적 환경이 유리하게 조성된 지역에서는 정치적 경기순환을 굳이 벌이지 않더라도 정치적 목표달성에 제약이 없기 때문에 정치적 경기순환의 발생이 제한적일 수 있다. 반대로 의회 내 구성 등에 있어서 경쟁 구도가 펼쳐진다면, 자치단체장의 노력에도 정치적 경기순환이 발생하지 않을 가능성도 있다.

따라서 이 논문은 이러한 문제의식에 기반을 두어 선거가 지방자치단체의 재정 운용에 어떠한 영향을 미치는가를 이론적·경험적 차원에서 살펴보는 것을 목적으로 연구를 진행하고자 한다. 이를 위해 한국과 대만의 자치단체를 대상으로 연구를 진행하였으며, 이론적으로는 경제투표 이론과 정치적 경기순환 이론을 배경으로 하였으며 이를 통해 선거와 지방자치단체의 재정 운용간의 관계를 설명하는 이론의 확장에 기여할 수 있을 것이다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구는 연구의 목적을 달성하기 위해 분석의 공간적 범위를 한국과 대만으로 설정하였다. 이는 양 국가가 가진 유사점에서 기인한 것이다. 먼저 한국과 대만은 2차 세계대전 이후 장기간 권위주의 정권하의 개발독재를 경험하였으며, 1980년대 이후 진행된 제3의 물결 시기에 민주화를 이행하였다는 역사적 경험을 공유한다. 이러한 과정은 흔히 동아시아 발전모델로 불리었다. 동아시아 발전모델은 사회·정신적 문화의 바탕으로 유교가 자리잡은 가운데, 개발 독재형 권위주의 정치체제를 확립하여 국가주도의 수출지향적 공업화를 통한 고속 경제성장을 이루고 민주화를 실현해 나가는 발전체계를 의미한다(구종서 1996).

비단 경제 발전과 정치적 민주화 이외에도 한국과 대만은 오늘날 민주화 이후 중앙집권적 대통령제하에서 지방자치제도를 실시하고 있다는 유사점을 가지고 있다.

이러한 점에서 양 국가 간의 비교는 크게 세 가지의 의미를 가질 수 있을 것으로 기대된다. 먼저 동아시아 발전모델로서 공통적인 정치와 경제적 발전을 이룬 국가들이 민주화 이후 민주주의 공고화 과정에서 투표행태와

지방자치단체의 운용 양상을 비교할 수 있을 것이다. 또 강력한 중앙집권적 국가체제 내에서 약한 재량권을 가지는 지방자치단체에서도 선거 과정에서 벌어지는 정치적 경기순환이 벌어지는가를 확인할 수 있으리라 생각된다. 마지막으로 한국과 대만 정치가 가진 특수성과 보편성을 발견할 수 있을 것이라 생각된다.

이러한 의미는 학문적으로 두 가지 기여를 할 수 있을 것이다. 먼저 정치적 경기순환 이론의 확대이다. 물론 기존의 선행연구에서 권위주의 국가에서도 정치적 경기순환이 일어난다는 시각이 있을 만큼 선거나 정치적 이벤트에 따른 재정 운용의 변화는 일반적인 현상이라 할 수 있다. 그러나 재정적 재량권이 한정된 한국과 대만의 지방자치단체에서 선거에 따른 재정 운용 변화 여부의 발견은 이론적 폭을 넓힐 수 있을 것으로 기대된다.

또한 후발 민주주의 국가에서 민주주의 공고화 이후의 선거 양상을 확인한다는 점에서 민주주의 공고화 이론에도 일정 부분 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

연구의 시간적 범위는 2002년에서부터 2018년까지로 설정하였다. 다만 한국의 경우 데이터의 구성이 상이하여 2009년부터 2017년까지를 분석의 대상으로 삼았다. 해당 시기를 연구의 시간적 범위로 설정한 까닭은 먼저 대만의 총통선거에서 민진당으로의 정권교체가 2000년에 벌어졌다는 점에서이다. 진행되어 본격적인 민주화의 이행되었다는 평가(Ling Chung Hung·Yu-Tou Hsie 2016)에 따른 것으로, 이 시기 이후 비로소 오늘날과 같은 정치체제가 완성되었다고 볼 수 있기 때문이다.

연구의 분석 단위는 한국과 대만의 광역자치단체이다. 연구의 목적인 지방자치단체의 재정 운용에 선거가 미친 영향을 분석한다는 점에서 기초자치단체를 대상으로 분석이 진행될 수도 있다. 하지만 현실적으로 한국과 대만의 기초자치단체의 재정자립도가 낮은 점 등 재정구조가 취약하다는 점에서 선거에 따른 재정 운용 영향 가능성이 작을 것으로 판단된다. 따라서 기초자치단체보다 비교적 재정 운용 여력이 있는 광역자치단체를 분석의 대상으로 삼았다.

이 논문은 연구의 목적 달성을 위하여 2장을 통해 한국과 대만의 지방자치제도와 투표행태의 변화와 현황에 관해 서술하였다. 또 3장을 통해 정치적 경기순환에 관한 선행연구를 탐색하여 이론의 변화과정을 살펴보고

시사점을 찾아 이론적 배경을 구성하고자 한다. 이후 4장에서는 변수와 모형, 가설에 대한 설명을 진행하고 5장을 통해 연구 결과에 대한 분석을 진행한다. 마지막으로 6장에서는 5장의 결과를 통해 함의를 도출하고 연구를 끝맺고자 한다.



II. 지방자치제도와 투표행태

1. 지방자치제도

한국과 대만은 후발 민주주의 국가로서 1980년대 후반 권위주의 정권으로부터 민주화가 진행되었다. 양 국가의 지방자치제도는 민주화 이후 본격적으로 시작되었다고 할 수 있지만, 구체적인 내용에서는 차이를 보인다. 본 연구는 연구에 앞서 양 국가의 지방자치제도 성립 과정을 살펴보고 정치적 경기순환 이론의 적용 가능성과 연구 과정에서 달리 적용되어야 할 점 등을 파악하고자 한다.

가. 한국

한국 지방자치제도의 기원에 대해서는 신라의 화백 제도나 조선 시대 향약 제도를 자치 정신에 입각한 자치제도로 보는 시각(정우열 2016)도 있다. 그러나 오늘날 지방자치제도의 실질적 시작은 1948년 제헌헌법 제정과 이후 진행된 1949년 지방자치법의 제정으로 보는 것이 옳바를 것이다.

한국의 지방자치는 제헌헌법 이래 헌법에 의해 보장되어 왔다(이기우 2006). 초대 헌법은 민주주의 이념의 실현 방법으로 지방자치를 명문화한다. 이는 권력을 분산하겠다는 민주적인 발상에서 출발하였다는 평가를 받는다(조계표 2015). 제헌헌법에 규정된 지방자치에 관한 사항은 현행헌법과 비교하여 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 분단 상황과 재정자립도는 지방자치제도 실행에 태생적 한계로 작용하게 된다(한국지방행정연구원 2009).

그러나 1952년 지방선거를 통해 시작된 지방자치제도에 대해서는 비판적인 시각이 강하다. 중앙정치권의 정치적인 계산에서 실시되었으며, 중앙정치권은 지방자치제도를 정치적 목적을 실현하는 수단으로 이용되었다는 것(이기우 2006)이다. 국내 불안의 요인들을 투표를 통해 사회 구성원들을 하

나로 통합시킬 목적(조계표 2015)이었다는 것이다. 무엇보다도 대통령 간선제를 국민에 의한 직선으로 헌법 개정의 필요성에 따라 헌법 개정 지지 세력 확보하여 혼란스러운 정치체제에서 정통성 부여를 위해 실시하였다는 것(이기우 2006, 조계표 2015)이다. 이 때문에 지방자치의 실시를 위한 여건 조성 마련에는 소홀하였다는 비판이 뒤따르며, 당선된 지방의원 역시 주민의 대표가 아닌 중앙정치권의 정치 논리에 영향을 받게 되었다(이기우 2006).

한편 이승만 정권은 1958년에 지방자치법의 4차 개정에 나선다. 자치단체장의 직선제를 2년 만에 폐지하고 시·읍·면장을 임명하도록 하는 것을 주요 골자로 하는 개정안은 대통령 선거에 유리하게 하는 정치적 계산에 따른 것(조계표 2015)이라 평가받는다. 그러나 이와 같은 시도는 1960년 4.19 혁명으로 인하여 실시되지는 못한다.

4.19 혁명 이후 집권한 장면 정권의 지방자치는 이전 이승만 정권과 비교하여 발전된 자치제도의 마련에 박차를 가한다. 집권 직후인 1960년 11월 광역단체장과 기초자치단체장을 다시 주민이 직접 선출하도록 지방자치법 개정한다.

그러나 개정된 법안이 제대로 시행하기도 전인 1961년 5.16 쿠데타로 인하여 사실상 백지화된다. 1962년 헌법 개정에서는 삼권분립에 근거한 대통령 중심제를 채택하는데, 행정의 신속성과 효율성을 목표로 이전의 헌법과 비교하여 대통령의 지위를 강화하는 내용을 주요 골자로 하였다. 이는 중앙집권체제를 강화하는 데 역점을 둔 것으로 지방 자치영역에서는 국가 중심의 관치적 지방 행정 체제를 구축하여 지방자치단체는 중앙정부의 하급 행정기관으로 사실상 편입된다. 지방의회에 대해서는 조국 통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니하는 것을 지방자치법 부칙에 명시한다. 물론 새마을 운동이나 반상회 등을 위한 주민동원체제가 존재하였으나 이러한 조직은 민주적인 지방자치의 이상과는 거리가 먼 반자치적인 행정문화가 지배하게 된다(이기우 2006).

지방자치의 부활은 한국의 민주화 운동과 그 궤를 함께한다. 1987년 6.29 선언에는 조속한 시일 내에 지방자치를 실시한다는 내용이 포함되었으며, 이는 1988년 지방자치 실시를 위한 지방자치법의 개정으로 이어진다. 그런데도 실질적인 지방자치제도의 실행까지는 시간이 소요되었다. 중앙정치권

의 복잡한 정치적 계산에 따라 지방선거가 실시되지 못하였고(이기우 2006), 결국 1991년 3당 통합과 수서 사건, 평민당의 장외투쟁과 국회 공전 등의 정치적 상황을 전환, 돌파하기 위해 집권 여당이 추진하였던 정략의 일환으로 지방의회에 대한 선거가, 1995년에는 지방자치단체장에 대한 선거가 실시된다. 이러한 모습은 1952년 시행된 최초의 지방자치제도가 이승만 대통령의 정권 연장이란 정치적 목표를 위해서 실시되었던 것과 비교하여 크게 다르지 않다(최봉기 2011).

일련의 한국 지방자치 변천을 정리하면 해방 이후 한국의 지방자치는 국가 권력자의 성향과 정당성에 따라 부침을 거듭(이기우 2006)하였으나, 정치적 소용돌이 속에서 조금씩 민주적인 형태로 발전(조계표 2015)하였음을 확인할 수 있다.

1991년 지방자치 재개 이후 28년에 대한 평가는 엇갈린다. 먼저 기능적인 면에서 1990년대 지방선거가 중앙정부의 선거에 영향을 미쳐 1995년 선출직 지방자치단체장 선거 이후 민주당의 정권교체가 이루어졌다는 평가를 받는다. 또 지방분권의 분위기를 지속해서 이어나갈 수 있었으며, 주민참여가 확대되었다는 것이다. 특히 관존민비로 평가받던 종전의 지방행정과 주민의 관계가 주민의 우위의 형태로 지위 상승이 이루어졌다는 긍정적인 평가(김순은 2015)를 받는다.

반면 지방분권이 체감도를 느낄 만큼 이루어지지 못하였고 여전히 중앙정부가 지방자치단체를 정부로 인식하기보다 하부기관으로 인식하고 있다는 한계를 드러내기도 한다. 또 지역에 따라 선거에 있어서 각종 부정과 불법이 여전히 자행되고 있으며, 지방자치단체장의 권한과 행태가 지방의 회를 압도하고, 주민들의 무관심과 참여 부족이 지속하고 있다는 부정적인 평가도 이어진다(김순은 2015).

그런데도 제도와 지방의회의 존재만으로 지방 민주주의 발전에 커다랗게 기여하고 있으며 선거의 실시 자체만으로도 의의가 높다는 평가(김순은 2015)를 받는다.

나. 대만

대만의 지방자치제도는 1950년 대만성가현시지방자치실시강요를 통해 시

작되었다.²⁾ 이른 시기 지방선거와 지방자치의 실시가 시작된 요인으로는 소수의 외성인³⁾으로 다수의 본성인⁴⁾을 통치해야 하는 현실과 2.28사건 이후 본성인의 불만 및 요구사항에 대한 일부 수용, 계엄령 하의 중앙집권적 정치체제에 대한 압력 완화, 지역유지와의 관계 구축, 민심안정 및 질서 유지 등이 이유로 꼽힌다.⁵⁾

1950년 실시된 대만의 지방자치는 현장·의원, 향장을 비롯한 각 지방 행정기관장 및 의회 의원을 주민에 의해 직접 선출하는 것을 주요 골자로 했다. 계엄령과 동원감란시기임시조관이란 헌법상 임시조항에 따라 실질적인 운용은 어려웠다. 특히 선거·재정·입법·정책·조직·인력 등 제반 부문에 대한 통제권을 여전히 중앙정부가 장악한 상황에서 지방자치단체와 의회의 권한과 지위는 취약하였다. 또 지방행정권의 정점에 있는 대만성 주석과 행정원 직할시로 승격된 타이베이시와 가오슝시 시장의 경우 민선이 아닌 행정원에서 임명하여⁶⁾ 또 다른 문제점으로 작용하였다. 이러한 까닭에 계엄령 시기 대만의 지방자치는 ‘후견인 지방자치’ 혹은 ‘반쪽 지방자치’라는 평가⁷⁾를 받는다.

계엄령 하의 지방자치는 앞서 언급한 부정적인 평가도 있지만 반대로 빠른 민심 안정 등에 기여를 했다는 긍정적인 효과를 거두고 또 당외인사의 지방자치단체·지방의회 진출의 계기가 되었다는 긍정적인 면도 존재한다.

장제스 사후 1980년대 계엄령의 해제와 정당설립 금지 해제 등을 통해 민주화가 추진되었고⁸⁾ 1994년 4월 ‘현, 현지방자치법’과 ‘직할시자치법’의 초안이 공표되어 현행 대만 지방자치체계의 기초가 성립된다. 이는 법률에 근거한 자치의 시작이라고도 할 수 있는데, 이전에 법률적 근거 없이 진행되었던 것에 비해 더 안정적인 운용이 가능하게 된 것이다. 또한 이를 통해 1급 행정구역인 성 아래의 향, 진, 시가 공식적으로 법률상 지방자치단

2) 경인행정학회, (2013), “국외 지방자치제도 운영실태 비교분석 - 지방자치부 신설을 중심으로.”. p.47.

3) 국공내전 이후 중국에서 이주해온 한족을 지칭

4) 2차대전 이전부터 대만에 거주한 한족을 지칭

5) 최창근·홍길동·신아람, (2012), 『대만 우리가 잠시 잊은 가까운 이웃』 서울: 대선. pp.291.-292.

6) 최창근·홍길동·신아람, (2012), 앞의 글. 서울: 대선. p.293.

7) 최창근·홍길동·신아람, (2012), 앞의 글. 서울: 대선. p.292.

8) 경인행정학회, (2013), 앞의 글. p.49.

체로 인정된다. 또 1994년에 공포된 두 법안이 1999년 공포될 지방 제도법의 뼈대가 되어 지금까지 이어온다는 점에서 그 중요성은 더욱 강조된다.

리덩후이 집권기인 1994년 앞서 언급한 두 자치법의 공포와 더불어 성장 및 시장에 대한 직접 선거가 시행되어 대만성에서 민선 성장을 통한 자치가 진행되었지만, 1997년 4차 헌법 수정을 통해서는 ‘성 정부 간소화’가 이루어진다. 이를 통해 대만성은 지방자치단체로서 법적 지위를 상실하고, 실체는 존재하나 시·현의 지방자치를 감독하는 ‘감독기관’이 된다.⁹⁾

이는 대만성이 대만 정부의 실효적 지배 지역 가운데 인구의 80%, 국토의 98%를 점유하는 현실에서 민선 성장이 민선 총통과 대립, 반목할 가능성에 따른 것으로 중앙 정책기능 확립과 국가 경쟁력 강화, 행정서비스 효율 강화 등의 구실로 진행되었다.¹⁰⁾ 이에 대해서는 다른 시각도 존재하는데, 대만성의 폐지를 통해 본격적인 탈중국화를 추진한다는 목적과 최초의 민선 대만성장으로서 대중적 인기가 높았던 쑹추위에 대한 리덩후이의 견제 차원에서 이루어진 것이다.¹¹⁾

대만의 지방자치 제도에 대해서는 장기간의 중앙집권적 경향의 제도 규정이 조정되지 못했다는 비판을 받는다.¹²⁾ 하지만 기존의 반자치에서 자치로의 변화가 눈에 띄며 특히 행정체제에서 자치체제로의 변화가 진행되었다는 긍정적인 평가도 뒤따른다.¹³⁾

다. 소결

한국과 대만은 공통으로 중앙정치권의 계산에 따라 지방자치제도가 좌우되었다. 이러한 모습은 지방자치제도의 최초 도입단계에서부터 잘 드러나는데, 한국의 경우 1952년 한국전쟁 도중 정권 연장을 위한 개헌의 정당성 확보를 위해 지방자치제도가 시행되었다. 대만 역시 국공내전과 국부천대 이후 다수의 본성인을 소수의 외성인이 통치하는 기형적인 구조에서 타협책으로 지방자치제도가 시행되었다.

9) 최창근·홍길동·신아람, (2012), 앞의 글. 서울: 대선. p.305.

10) 경인행정학회, (2013), 앞의 글. p.52.

11) 최창근·홍길동·신아람, (2012), 앞의 글. 서울: 대선. p.303.

12) 경인행정학회, (2013), 앞의 글. p.55.

13) 경인행정학회, (2013), 앞의 글. pp.56-57.

또 지방자치제도의 중단 경험도 공유하는데, 한국의 경우 5.16 쿠데타 이후 중앙집권적 통치체계를 구축하기 위해서 지방자치제도가 일시 중단되었으며, 대만 역시 당외 인사의 자치단체장 진출 등에 따라 지방자치제도가 정권의 불안 요인으로 작용하자 타이베이시와 가오슝시에서의 자치 단체장에 대한 직선제를 폐지하였다.

마지막으로 지방자치제도의 재실시와 확대 과정 또한 동일한 맥락에서 이루어졌는데, 먼저 한국의 경우 1987년 민주화를 수용하는 과정에서 지방자치제도의 재실시가 약속되었으며, 마찬가지로 대만 역시 계엄령 해제 이후 민주화 추진 과정에서 직할시에 대한 직선제 실시 등 지방자치제도의 확대와 개편이 진행되었다.

그러나 이러한 정치적 배경과는 별개로 민주주의의 공고화 혹은 발전과정에서 지방자치제도가 일정 부분 기여를 하였고, 또 반대로 지방자치제도가 민주적으로 발전되어왔다는 평가를 받았다. 대표적으로 지방자치제도의 민주적 발전은 민주주의의 공고화에 대한 논의를 통해서 확인할 수 있다. 민주주의 공고화의 조건에 대해서는 다양한 의견이 있지만, 일반적으로 민주적 절차에 따른 선거에 의해서 2차선에 걸친 정권 교체가 진행되거나(Huntington 1993), 두 번째 대선까지 민주체제가 유지되고 또 합법적 정권교체가 유지되거나 12년 동안 지속하는지의 여부가 제시된다(Gasiorowski & Power 1998). 한국과 대만이 후술할 투표 행태적 특성에 따라 지방 자치단위에서 정권교체가 이루어지지 못한 지역도 있지만, 민주적 선거가 다수 이루어졌다는 점에서 지방자치의 민주적 발전과 공고화는 상당 부분 진행되었다고 보는 것이 맞을 것이다.

한편 민주주의의 공고화에 대한 조건으로서 전략투표의 진행을 Tavist와 Annus(2006)가 제시하기도 하였다. 이는 반대로 민주주의가 공고화된 체제에서 다양한 투표행태나 선거 양상이 벌어질 수 있음을 시사한 것이라 볼 수도 있을 것이다. 따라서 민주화 이후 지방자치제도가 제한적으로나마 발전을 이루어온 한국과 대만에서 선거에 따른 재정 운용의 변화 역시 진행될 가능성이 높을 것으로 보인다.

한편 지방자치제도의 발전과정에서 보인 한국과 대만의 공통점은 본 연구에 상징하는 바가 크다고 할 수 있다. 연구를 통한 공통점 발견은 후발 민주주의 국가로서 중앙집권적인 대통령제를 시행하는 국가에서 재정 분권

을 비롯한 지방분권·자치의 수준이 낮음에도 지역 정치 세력이 재선을 위한 정책 현상을 벌인다는 점에서 이론의 확장과 차후 지방자치제도의 확대 과정에서 나타날 문제점에 대한 함의를 가질 수 있으리라 생각된다.

2. 투표행태

본 연구의 논의에 앞서 양 국가의 투표 행태 논의 역시 필요하리라 생각된다. 물론 민주적 경쟁 시스템이 없는 권위주의 국가, 독재국가에서도 정치적 경기순환이 벌어지고 있다는 점에서 투표행태나 정치적 경쟁 여부는 간과될 수도 있는 부분이다. 하지만 정치적 경기순환 이론이 정치적 목적달성을 위한 정당과 정치인의 행위라는 점에서 유권자의 선택 요인 변화 역시 함께 살펴봐야 할 것으로 보인다.

합리적 선택 이론은 유권자가 자신의 정치적 이익에 기반을 두고 투표를 함을 전제로 한다. 이 가운데 회고적 투표의 경우 현직자의 업적이나 사건에 대한 평가를 기반으로 이루어진다(엄기홍 2009). 정치적 경기순환의 전통적인 모형에서는 유권자의 행태가 비합리적이라 근시안적인 판단을 할 것으로 본다(김대진 2012). 단순히 용어의 선택 측면에서 합리적/비합리적으로 구분되어 두 이론 사이에는 관련이 없는 것처럼 비추어질 수도 있다. 하지만 회고적 투표에 나서는 유권자에 대해 정책적 산문에만 관심을 뒤 구체적인 내용에 관심을 기울이지 않고 단순히 업적만을 평가한다(엄기홍 2009)는 점에서 두 사이의 관계를 불리하기는 어려우며, 정치적 경기순환 역시 유권자의 합리적인 선택이 전제되어야 한다고 할 수 있을 것이다.

그러나 만약 경제 상황과 무관한 요인들이 유권자의 투표 행태의 대부분을 차지한다면, 유권자는 개인의 이익과 상충하는 비합리적인 선택에 나설 가능성이 높으며 자치단체장과 의회를 비롯한 정치적 결정권자들 역시 정치적 경기순환을 일으킬 가능성은 떨어질 것이다. 반면 유권자들이 합리적인 선택에 나선다면, 정치적 결정권자들이 정치적 경기순환을 일으키는데 충분한 유인책이 될 수 있을 것이다. 따라서 본 항복에서는 한국과 대만의 투표행태 선행연구에 대해 살펴보고 본 연구에서의 적용 가능성을 알아보려 한다.

가. 한국

투표행태에 관한 기존의 선행 연구에서 한국의 유권자들에게 있어서 투표행태를 결정하는 중요한 변수로 제시된 것은 여촌야도와 지역주의, 세대·연령, 계급·계층 등 네 가지이다. 먼저 여촌야도의 경우 1987년 민주화가 이행되기 이전에 한국 유권자들의 투표행태에 가장 큰 영향을 미친 대표적인 변수이다. 1963년 실시된 5대 대통령선거에서 지역주의 투표 성향이 반영된 남북선거와 여촌야도 성향이 중첩되어 나타났음을 이병준(2010)은 연구에서 주장하였다. 여촌야도 현상은 단순히 한국에서만 발견되는 것은 아니었는데, 일본의 경우 '55년 체제' 이후 투표행태 설명에 있어서 '도시 규모'가 설명력이 높은 변수임이 연구(이현출 2002)를 통해서 밝혀지기도 하였다.

여촌야도 현상이 두드러진 설명변수로 나타났던 한국 유권자의 투표행태는 1987년 민주화 이후 지역을 기반으로 한 정치 지도자들의 등장으로 인해 지역주의가 강하게 대두되면서 큰 변화를 겪게 된다. 물론 1987년 민주화 이전에 이미 지역주의 투표행태가 진행되었다는 주장도 제기된다. 앞서 언급하였던 1963년 5대 대통령 선거에서 나타난 남북선거의 양상이 초기적 형태의 지역주의 투표행태를 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있기 때문이다. 북위 36도선을 기준으로 이남 지역인 영·호남의 경우 박정희 후보에 대한 지지가 높았으나, 이북 지역인 충청·경기·강원·서울에서는 윤보선 후보에 대한 지지가 강하게 나타난 것이다.

권위주의 정부 시절 미미하게 나타났던 지역주의 성향의 투표행태는 1987년의 13대 대선과 1988년의 13대 총선을 거치면서 한국의 모든 선거에서 투표행태를 설명하는 중요한 요인으로 자리 잡게 된다(정진민 1992). 14대 대선에서 18대 대선까지 한국 유권자의 투표 결정요인을 분석한 장은영·엄기홍(2017)의 연구는 지역주의 투표행태가 여전히 중요한 요소로 작용하고 있음을 확인한 바 있는데, 그들은 지역주의 투표행태가 당분간 변화될 가능성이 높지 않다는 주장을 펼치기도 했다.

반면 지역주의 투표 경향이 약해지고 있다는 주장도 끊임없이 제기되었다. 김진하(2010)는 13대에서부터 15대까지 대통령선거에서 큰 변화를 보이

지 않았던 지역주의 투표 성향이 16대 대선에서 강화되는 모습을 보였으나, 17대 대선에서는 다시 약해지는 등 선거에 따라 변화를 보여 왔음을 주장했다. 또한 지역별 충청지역의 경우 지역주의가 비교적 약하게 나타났으며, 부산·울산·경남지역의 지역주의 경향 역시 약해지는 추세를 보인다고 주장했다. 이런 분석 결과를 바탕으로 향후 영남 대 호남 지역주의가 수도권 대 비수도권 간의 지역주의 대결로 변화할 가능성을 언급하기도 했다(김진하 2010).

한편 세대와 연령을 주요 변수로 분석한 연구도 시도되었다. 정진민(1992)은 연구를 통해 여당에 대해 지지를 설명함에 있어서는 세대효과 변수가 오히려 도시화 변수를 능가하는 설명력을 가짐을 주장하기도 했다. 연령이 본격적으로 주목을 받은 것은 2002년에 치러진 16대 대선이다. 강원택(2003)은 16대 대통령 선거 직후 진행된 설문을 통한 연구에서 예민한 정치적 사안에 대한 태도도 세대별로 매우 큰 차이를 나타내었음이 밝혔다. 이러한 정치적 시각의 차이가 선거 결과에 그대로 반영되어 젊은 유권자의 노무현 후보에 대한 지지로 나타난 것이다. 반대로 이회창에 대한 고령 유권자의 지지 패턴도 매우 분명한 차이를 보이며 나타났다. 비록 선거에서 지역주의적 투표 행태가 여전히 반복되었지만, 그 속에서 이념 성향의 차이를 보이는 세대 간 갈등이 함께 나타난 것이다.

하지만 한국의 투표행태에 연구 중 계급이나 계층을 변수로 이용한 연구는 큰 주목을 받지 못했다. 이는 계층효과가 독자적인 영향력보다는 다른 요인과 복합된 형태로 영향력이 나타나 독자적으로는 잘 드러나지 않기 때문이다. 하지만 그렇다고 해서 한국 유권자의 투표행태 분석에 있어 계급·계층 변수의 설명력이 전혀 소개되지 않았던 바는 아니다. 강원택(2013) 등의 연구에서는 계급 배반 투표나 제한적 계층 투표 성향이 지속해서 나타났다음이 확인되기도 했다.

한편 중산층에 초점을 맞춘 연구도 존재하는데, 직업이나 소득, 학력 등을 종합하여 계층을 상층, 신·구 중산층, 하층으로 나눌 경우 상층은 뚜렷한 보수 성향을 보이며, 신중산층의 경우 진보적인 성향을 보인다는 것이다(이용마 2014a; 2014b). 연구에서 그와 같은 상층의 보수적 성향과 중산층의 진보적 성향이라는 투표행태의 새로운 흐름이 2002년 대선에서부터 나타나기 시작하여 2010년과 2014년 두 차례 지방선거를 거치면서 전국의

로 확산하였음을 주장한다. 또 서울을 대상으로 한 연구에서 지방세 수입이 높은 지역일수록 새누리당에 유리했다는 박경미(2014)의 연구도 계급·계층의 부분적인 영향 효과를 보여주는 대표적 연구라 할 수 있다. 다만 그의 연구에서는 지방세 수입이 낮은 지역이라고 해서 반드시 새정치민주연합에 유리한 것은 아닌 것으로 나타났다.

반면 한국에서 계급·계층 투표가 이루어지지 않았음을 주장하는 연구도 있는데, 계급 균열이 표출되지 않는다(정영태 1993, 안희수·정영태 1993)거나 소득이란 단일 변수를 활용하였을 때 계층 간의 차이가 없음을 확인한 연구(이갑윤 2011)가 대표적이다.

나. 대만

대만 유권자의 투표행태 연구에서는 성적, 족군, 통독, 정체성 등의 기준이 선거 결정 요인으로 결정되어왔다(이광수 2016). 이는 국부천대 이후 대만의 정치 권력을 외성인이 독점함에 따라 기존의 본성인과의 갈등이 사회 갈등의 주축이 되었기 때문이라 평가(김민환·정현욱 2014)된다.

이러한 배경에 따라 투표행태 연구에서도 대만인으로서의 귀속감이 주로 분석되어왔다. 먼저 민주화 이후 처음으로 진행된 1996년 총통선거를 대상으로 진행된 연구(Chen 2016)에서 대만인으로서의 의식이 높을수록 민진당의 평민민에 대한 지지가 높았음이 밝혀졌다. 또 대만의식이 높을수록 민진당을 주축으로 하는 범록 연맹에 대한 지지가 높았음을 밝히기도 하는데, 민족적 정체성이 투표 선택에 주요한 영향을 미치고 있다는 결과는 이후의 연구(Lee 2016)에서도 나타난다. 이러한 결과에 대해 정체성의 문제가 민족적 의식에 대한 이념적 차이의 표현이라 주장하기도 한다. 역사적 배경에서 그 기원을 찾을 수 있는데, 대만은 국공내전 이후 정착한 외성인과 이전부터 정착한 한족인 본성인 그리고 섬의 역사와 함께한 원주민으로 구성되어있다. 이 가운데 외성인의 경우 대만 사회의 주류가 되었는데(지은주 2016), 본성인과 비교하여 대만인으로서의 귀속감이 상대적으로 약하다.

귀속감의 연장 선상에서 민족에 따른 투표 행태 연구도 진행되었는데, Wang(2017)은 연구에서 대만 유권자의 투표행태에 대해 1996년부터 2012

년까지 선거를 통해 분석하였다. 먼저 연구에서 본성인과 원주민, 외성인의 순서로 국민당을 주축으로 하는 범람연맹에 대한 지지가 높게 나타났음을 저자는 주장했다.

다만 이에 대해서는 변화의 움직임도 관측된다. I-Ching Lee 등은 2014년 타이베이 시장 선거를 대상으로 한 연구(2016)에서 명시적 정당 선호가 유권자의 투표행태에 영향을 미쳤음을 밝혔다. 그러나 여전히 제한적인 합리성의 여지를 남기기도 하였는데, 여전히 민족적 정체성이 후보자 선택에 주요한 영향을 주었다는 것이다. 이어진 2017년 연구에서 I-Ching Lee 등은 유권자의 선호와 선택의 불일치가 일부 발생함을 밝힌다. 연구에서 앞선 2016년의 연구와 달리 암묵적 정당 선호에 따른 것임을 덧붙이기도 하였는데, 이는 상위단위의 후보자 평가에서 정치·사회 문제가 더욱 복잡하게 엮여 평가와 결정에 암묵적 정당 선호에 의한 부결 가능성과 의존할 가능성이 존재하기 때문이라 주장하였다.

한편 한국과 유사하게 대만에서도 경제력을 바탕으로 하는 계층투표는 투표 행태 설명에서 주목을 받지 못했다. 다만 70년대 10대 건설 프로젝트로 대표되는 경제성장이 본격화되면서 중산층 이상의 계층은 이에 대한 많은 혜택을 받게 되었는데, 이러한 연유에서 상층과 중산층은 범람연맹에 대한 지지가 높게 나타났다(Wang 2017). 다만 상층과 중산층 사이에서는 큰 차이를 보이지 않았던 것은 특기할 점이다.

Wen-Chun Chang(2014)은 TSCS(Taiwan Social Change Survey)를 바탕으로 진행한 연구에서 대만의 투표행태 패턴에 소득이 강한 영향을 주지 못하고 있음을 주장하였는데, 앞서 언급한 Wang(2017)의 연구와 유사한 결과이다. 그러나 세부적으로 살펴보면 차이를 보인다. Wang(2017)은 연구에서 중산층 이상의 계층에서 범람연맹의 지지가 높았음을 주장하였지만, Chang의 연구에서는 중산층 바로 아래의 하층에서 범람연맹의 지지 가능성이 가장 낮게 나타났다. 대칭되는 결과를 보이지 못한 것이다. 이러한 결과는 경제력이 투표행태에 큰 영향을 미치지 못하는 가운데 결과가 혼재되어 나타나고 있음을 단적으로 보여주는 사례라 할 수 있다.

경제력과 관련하여 직업에서는 농업과 노동 계층의 경우 범람연맹에 대한 지지가 높게 나타나지만, 공무원을 비롯한 공공부문 종사자는 범람연맹에 대한 지지가 높게 나타났다(Wang 2017).

Chen(1998)은 1996년 총통선거에서 교육 수준이 높을수록 민진당의 평민민에 대한 지지가 높았음을 밝혔다. 그러나 이후 진행된 Wang의 연구에서는 교육 수준의 경우 교육 수준이 높을수록 범람연맹에 대한 지지가 높게 나타났다.

실물경제와 이에 대한 인식에 따른 투표행태 변화에 대한 연구도 진행되었는데, Weng,과 Lu-Chung Dennis(2015)는 연구에서 2008년 입법위원 선거에서는 거시적 경제의 영향이 선거에 영향을 미치지 못했지만, 2012년 총통선거에서는 영향을 미쳤음을 주장했다. 저자는 유권자들이 서로 다른 맥락에서 경제 상황을 인식하고 있으며 이러한 효과가 선거의 수준에 따라서 다르다는 점을 덧붙였다.

반면 한국과 달리 세대는 투표 결정 요인으로 주목을 받지 못했다. 지은주(2016)는 연구에서 세대별로 2·30대는 민진당을, 40대 이상은 국민당을 지지하는 경향을 보임을 주장했다. 이는 국가적 정체성에서도 유사한 결과를 보였는데, 20대에서 대만 정체성이 가장 높게 나타났다. 특기할 점은 50대를 제외한 전 세대에서 중국인으로서의 정체성보다 대만인으로서의 정체성이 더 높게 나타났다는 점이다.

다만 최근에는 대만에서 정치에 관한 세대 간의 차이는 강하게 드러나고 있다는 주장도 제기된다. T.Y.Wang(2019)은 연구에서 젊은 연령층에서 훨씬 낮은 투표율을 보임과 중국 요인이 정치 활동을 벌이는 가장 큰 원동력으로 대만의 젊은 연령층은 대만 정체성을 강하게 드러내고 있다는 점을 예시로 들며 세대 간의 차이가 진행되고 있음을 설명하였다. 특히 이러한 차이는 해바라기 운동(太陽花運動)을 통해 강하게 드러났음을 주장하였다.

한편 선거에서 유동층에 대한 분석이 진행되기도 하였다. Kevin Tze-wai Wong(2013)는 2008년 총통선거에서 국민당의 승리를 분석한 연구에서 유동적인 유권자들의 성향을 분석하였는데, 이들이 주로 당파성이 약하거나 양안 문제에 온건한 유권자들이었음을 주장하였다. 2008년 선거에서 양안 간 경제통합과 유엔 회원국 가입이 주요한 이슈로 떠오름에 따라 양안 간 교류가 경제 발전으로 이어지리라 생각한 유동적인 유권자들은 국민당에 투표할 가능성이 컸다는 것이다. 유동적인 유권자들은 기존의 비유동적인 유권자들이 당파성을 근거로 투표에 나섰던 것과 다른 방식으로 투표를 진행하였음을 덧붙였다.

유권자들의 유동화에 대한 지적은 2018년 지방선거 결과 해석에서도 드러난다. Michelle Tsai(2018)는 자신의 글에서 2018년 지방선거에서 국민당의 승리가 단순히 보수 유권자의 복귀뿐만 아니라 유동적인 유권자들의 지지가 반영된 것이라 주장했다. 특히 정당으로부터 자유로운 유권자의 비중이 50%에 달할 것으로 추정하기도 하였다.

위와 같은 대만 유권자의 투표행태 변화를 정리하면 정체성에 기반을 둔 투표행태 경향이 강하게 나타나 인구·사회학적 요인의 영향이 적었음을 알 수 있다. 또 정체성이 여전히 대만의 투표행태에 강한 영향을 미치고 있음도 확인할 수 있었는데, 앞선 선행연구에서 보았듯이 세대 간의 투표행태 차이에는 대만 정체성이 강한 영향을 미치고 있다. 그러나 이러한 투표행태가 최근에는 이슈 투표의 증가나 유권자의 유동화 등의 변화도 포착된다. 특히 가장 최근에 진행된 2018년 대만 지방선거에서는 민진당의 본거지라 할 수 있는 대만 남부의 가오슝에서 민진당의 한궈위가 20년 만에 국민당 후보로는 처음으로 당선되는 파란을 일으키기도 하였다.¹⁴⁾ 이전과는 달리 정당 요인이 감소하고, 후보자의 능력과 이미지, 지역 이슈 요인이 증가하고 있는 것이다(지은주 2019).

3. 소결

한국과 대만의 투표행태 연구의 경향을 살펴보면 양 국가 모두 투표행태에 있어서 변화의 지점에 놓여 있다고 볼 수 있다. 먼저 한국의 경우 과거부터 강하게 나타난 지역주의 성향의 투표행태가 여전히 강하게 나타났지만, 2000년대 초반 이후 세대 투표가 부상하였으며, 기존에는 주목을 받지 못하였던 계급이나 계층 투표에 대한 논의도 다양한 방식으로 시도되고 있다. 특히 계급 투표를 비롯한 경제적 요인을 통한 설명 시도는 일정 부분 성과를 거두고 있음이 확인된다.

대만 역시 과거 정체성에 기반을 둔 투표행태가 강하게 나타났지만, 최근에는 이러한 경향에 변화의 움직임이 확인된다. 대표적으로 2008년 총통

14) 대만 총통도 날린 '한류 열풍'...시민들 돈벌이만 얘기했다, 예영준, 2018.11.25. 중앙일보. <https://news.joins.com/article/23153584> (검색일: 2020년 10월 5일)

선거 이후 부동산의 증가가 눈에 띄며, 최근의 전국단위 선거였던 2018년 지방선거에서 부동산의 비율이 50%에 육박한다는 분석은 점차 이슈 투표로 변화의 모습을 보임을 나타낸다.

물론 여전히 한국과 대만에서 투표행태에 지역과 정체성이 강하게 영향을 미치고 있으며, 변화의 움직임은 이와 비교하였을 때 비교적 작은 영향을 보여주고 있다. 하지만 이전과 비교하여 경제적 요인이나 이슈의 영향이 선거에 영향을 미치기 시작하였으며, 그 크기 역시 확대되고 있다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 변화는 선거에서 후보자의 태도에도 변화를 불러일으키기에 충분할 것으로 생각된다. 유권자의 투표행태를 비롯하여 사회적 균열 구도가 고정되어 자치단체장을 비롯한 후보자가 예산 운용과 같은 행동에 나서지 않았을 가능성이 높다.

하지만 선거에서 경제적 요인의 영향이 강해짐에 따라 예산을 비롯한 경제적 수단이 유권자를 유인하게 할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 변화는 한국과 대만에서 자치단체장을 비롯한 정치 행위자가 보다 적극적으로 정치적 경기순환으로 이끌 가능성이 충분하다고 생각된다.

Ⅲ. 정치적 경기순환과 재정 운용에 대한 이론적 논의

1. 정치적 경기순환 이론과 선행연구

일찍이 다운스(Downs)와 툴록(Tullock) 등은 정부·여당이 다수결에 의해 부여받은 권한을 이용하여 정치적 목표달성을 위해 공공정책을 적절히 사용할 수 있음을 지적(김대진 2012)하였다. 이를 구체화한 정치적 경기순환 연구의 대표적인 효시는 프라이(Frey)와 라우(Low)의 연구(1968)이라 할 수 있는데, 이들은 정부·여당이 이념적 목표 달성과 재선의 확률에 미치는 영향으로 정당의 지지도를 중시한다고 보았다. 따라서 지지도를 높이기 위해 경제성장을 촉진시키고, 실업률을 낮추기 위해 정부의 지출을 늘리고, 정부부문의 고용을 늘리는 등의 경기확장정책을 펼친다고 보았다.

같은 맥락에서 노드하우스(Nodrhhaus 1975)는 정부 또는 집권당이 선거 이전에는 복지정책 확대 등의 경기부양정책을 펼치고 이후 이러한 정책의 부작용인 물가상승, 재정적자 문제 등을 해결하기 위해 긴축정책을 추진한다는 정치적 경기순환(Political Business Cycle) 가설을 주장한다.

이에 대해 키르흐캐스너(Kirchassner 1974)는 연구에서 정부·여당의 지지도와 거시경제 변수 간에 강한 통계적 상관성을 발견하였지만, 야당의 지지도와는 관계가 없어 정부독점과 관련 있는 정책 현상이라 주장했다.

선거에 따른 정치적 경기순환은 정부의 지출 혹은 예산을 인위적으로 조정한다는 의미에서 정치적 예산 순환(Political Budget Cycle)이라고도 불린다. 이러한 순환은 선거에서 승리하기 위해 정치지도자들이 실업률을 줄여 경제를 변화시키는 모습을 보여 재선이란 정치적 보상을 받지만, 선거 이후 인플레이션을 극복하기 위해 긴축정책을 시행하게 된다(Waldner 2001). 이러한 점에서 재정 정책의 왜곡을 불러온다는 비판을 받는다.

다만 최근의 일련의 연구 가운데에서는 정치적 경기순환에 대한 초점이

성장이거나 실업, 인플레이션이 아닌 재정 변수에 맞춰 진행되었다(Alberto & Andrea 2010). 또 단순히 선거의 진행 여부를 떠나 확장적 재정 정책이나 자주 통화 정책을 채택하는 정부의 경향에 따른다는 주장도 제기된다(Jeffrey 2010).

선행된 연구에서는 선진국과 저개발국 모두에서 정치적 예산 주기가 발견됨을 주장한다. 다만 그 가운데에서도 개발 도상국이 선진국보다 정치적 경기순환에 더 취약하다는 주장이 제기된다(Jeffrey 2010).

Shi와 Svensson(2006)은 1975년에서 1995년까지 약 21년간 85개국을 대상으로 분석을 진행하였다. 분석 결과 선거가 진행된 해에 GDP 대비 정부의 적자는 약 1% 증가하는 모습을 보였으며, 이는 재정 적자가 22%가량 증가한 것이라 연구는 주장하였다.

이러한 모습은 선진국보다 개발도상국에서 더 두드러지게 나타났으며, 선거가 예정된 국가에서 강하게 나타났다. 저자는 국가에 따른 차이에 대해서 선진국일수록 사적 이익을 위한 공공자원의 투입이 제도로 강력한 제약이 있기 때문이라 지적하였다. 또 유권자 역시 많은 정보에 대한 파악이 가능하여 재정 정책과 이에 따른 정치적 이익의 효율성을 떨어뜨리기 때문에 이러한 차이가 발생함을 주장하였다.

상술하였듯이 선진국보다 개발 도상국에서 정치적 경기 혹은 예산 순환이 더 강하게 나타났지만, 이는 강도의 차이를 의미하는 것이지 선진국에서 순환이 발생하지 않는다는 것은 아니다.

또 국가의 경제적 수준이 아니라 정치의 발전 수준에 따른 정치적 경기 순환의 차이를 분석한 연구도 다수 진행되었다. 먼저 Brender와 Drazen(2005)은 민주주의 국가의 성립 시기별로 신생 민주국가와 상당 기간 민주주의가 지속된 국가 간의 비교 분석을 진행하였다. 연구는 1960년에서 2001년까지 106개 국가를 대상으로 진행되었다. 분석 결과 신생 민주주의 국가에서 더 강하게 나타나고 있음을 밝혀냈다. 다만 신생 민주주의 국가에서도 선거가 진행될수록 정치적 주기 효과가 감소하는 모습을 보였다는 것이다.

이외에도 선거의 시행이 예정된 국가일수록 예산 주기가 발견되었으며, 비례대표제를 시행하는 국가에서 더욱더 강하게 나타났음을 연구는 주장한다. 다만 이와는 별개로 민주주의의 수준은 영향을 미치지 못하였다. 상술

한 결과에 대해 저자는 예산 순환이 현직 성과에 대한 유권자의 추론에서 비롯된 것만이 아니라 선거 시스템의 경험과의 상호작용에 따른 것이라 주장한다.

신생 민주주의 국가에서 정치적 경기순환이 두드러지게 나타난다는 점은 본 연구에 함의하는 바가 크다. 실질적인 지방자치의 역사가 짧은 한국과 대만 지방정부에서 정치적 경기순환이 일어날 가능성이 크다고 볼 수 있고 또 시간의 흐름에 따라 국가 단위에서 관측된 것과 같이 증감 여부를 추가로 논의할 수 있기 때문이다.

한편 정부의 지출이나 예산이 아닌 다른 측면에서 정치적 경기/예산 순환에 대한 접근도 이루어졌다. 대표적으로 Berger와 Woitek(2001)은 독일 화폐 총액에 대한 분석을 통해 정치적 경기순환을 밝히기도 하였다. 연구는 1951년 1월부터 1996년 5월까지 12개의 선거기간 동안 독일의 화폐 총액에 대한 분석을 시행하였다. 분석 결과 선거 이전 수익률이 높았으며, 화폐와 채권 사이의 자금 수요 이동이 진행되었음이 밝혀졌다. 독일의 경우 세계에서 손꼽힐 만큼 독립적인 중앙은행제도를 운용하고 있다는 점에서 이러한 순환 주기의 발견은 흥미롭다.

다만 이에 대해 중앙은행에 대한 정부의 압력에 따른 것이 아니라 선거 결과와 그에 따라 예상되는 인플레이션 등의 불확실성을 피하기 위한 투자자들의 행동에 따른 것이라 저자는 주장한다. 대표적으로 결과의 불확실성을 피하고자 장기 자산을 단기 자산으로 전환한다는 것이다. 따라서 선거에 따라 통화량이 변화하였다는 독일의 사례는 본래 정치적 경기순환 이론이 가진 재선을 비롯한 선거에서 승리라는 정치적인 목적에 따른 것이라 보기는 어려울 것이다.

한편 정치적 경기순환을 외환 정책을 통해 규명하고자 한 연구도 진행되었다. Dreher와 Vaubel(2009)은 각국의 중앙은행이 선거 전 확장적 통화정책을 추구하는 경향이 있음을 지적하며 이러한 경향이 외환 정책에도 적용되는가에 대한 분석을 시도하였다. 연구는 1975년에서 2001년까지 149개국을 대상으로 분석을 진행하여 GDP 대비 외환 준비금의 변화를 분석하였다.

분석 결과 선거는 통화에 대한 국내 구성 요소와 GDP 대비 외환 준비금의 양을 크게 줄이는 경향을 보였다. 이는 중앙은행이 외화 개입을 사용

하여 선거에 따른 통화 가치 하락을 막고 확장적인 시장 운영 여력을 확보하려 한다는 연구의 가설과 부합함을 저자는 주장하였다. 특히 이러한 경향은 저소득 혹은 중소득 국가의 중앙은행에서 더 많이 나타났다.

다만 이에 대해 중앙은행이 선거에 따른 개입으로 보기 어려움을 주장한다. 저자가 지적하였듯이 선거가 정치적 위험을 높여 자본의 도피를 유도한다는 가설과 양립하여 선거전 리스크를 중앙은행 차원에서 조율한 것으로 볼 수 있기 때문이다. 이는 독일을 대상으로 한 Berger와 Woitek의 연구(2001)와 유사한 흐름이라 볼 수 있을 것이다.

이외에도 정치적 경기순환이 단순히 선거가 아니라 당파성과 지도자의 능력에 따라 진행됨을 주장하는 연구도 제기되었다. Blomberg와 Hess(2003)는 2차 세계대전 이후 미국을 대상으로 분석을 진행하였다. 연구는 기본적으로 민주당이 정부의 서비스 생산을 촉진하고자 하나, 공화당의 경우 민간 소비를 위한 자원 확보를 추구함을 전제한다. 이는 자연스럽게 과세의 차이를 불러오는데 경제 변동에 이러한 당파적 차원이 영향을 미친다는 것이다. 분석 결과 민주당 정권에서 공화당 정권과 비교해 천천히 성장하였다. 다만 평균적으로 민주당 정권에서 경제의 확장이 일찍 시작되었음을 지적한다. 특기할 점은 재선에 성공한 대통령의 경우 선거 전 1년 평균보다 약 1% 높은 경제성장을 경험하였음을 밝혔다. 상술한 당파성에 따른 정치적 경기순환을 분석한 미국의 사례는 본 연구에 함의하는 바가 크다. 정당의 당파성에 따라 정부의 지출 성격이 달라질 수 있음을 지적하고 있기 때문이다. 다만 연구가 선진 민주주의 국가인 미국에서 진행되었다는 점과 중앙정부를 대상으로 진행되었다는 점에서 이러한 결과를 한국과 대만의 사례에 직접적으로 바로 적용하는 것은 무리가 있을 것으로 생각된다.

Blomberg와 Hess가 정치 지도자들의 성향에 따라 접근하였다면 유권자의 태도에 따른 접근도 진행되었다. Garmann(2017)은 연구를 통해 선거를 비롯한 정치적 요인에 따른 예산 변화가 유권자의 성향에 따라 다르게 나타남을 주장하였다. 재정적으로 보수적인 유권자들이 높은 지역에서는 선거 전 지출이 선거를 통해 보상을 보이지 않았다는 것이다. 연구는 독일의 바바리안주와 헤센주를 대상으로 진행된 주민투표 결과를 바탕으로 지역의 재정에 대한 유권자의 태도를 측정하였으며, 이를 통해 정치적 예산 주기

의 발생 여부를 분석하였다. 이러한 결과에 따라 재정적으로 보수적인 유권자들의 비율이 충분히 낮은 경우에서만 정치적 예산 주기가 발견되었음을 연구는 주장하였다.

한편 개별 민주주의의 구성 요인에 따른 정치적 경기순환의 접근도 이루어졌다. 먼저 대중적 시위의 진행에 따른 재정 정책 운용에 대한 접근이다. Klomp와 De(2013)는 대중시위에 직면한 정부가 재선을 위해 재정 정책을 사용하는지에 대한 연구를 진행하였다. 연구는 1975년부터 2005년까지 개발국가 65개국을 대상으로 분석을 진행하였다. 분석 결과 시위와 총파업의 수 등 대중적 시위는 재선 목적의 재정 정책 사용 확률에 긍정적인 영향을 미쳤으며 시위의 효과가 총파업의 효과보다 더 컸음을 주장하기도 하였다. 덧붙여 이러한 영향은 신생 민주주의 국가에서 가장 크게 나타났다.

두 번째로 정치적 예산 주기와 언론의 자유를 연결한 연구도 있다. Veiga와 Morozumi(2017)는 1975년부터 2010년까지 선진국과 개발도상국을 망라한 전세계 주요 국가를 대상으로 선거에 따른 중앙정부의 지출에 대한 영향 분석을 시도하였다.

분석 결과 정부는 재선 가능성을 높이기 위해서 개인의 소득세를 감면하는 등의 유권자 친화 정책을 전개하였다. 연구의 목적인 언론의 자유도와 관련하여 언론의 자유도가 높을수록 정치적 예산 주기는 발견되지 못하였다. 적자나 지출, 수입에 있어서 선거에 따른 영향이 발견되지 못한 것이다. 다만 언론 자유도가 높은 국가에서 지출의 구성에 변화는 일부 발견되었다.

이러한 결과에 대해 저자는 언론의 자유와 독립성이 건전한 민주주의의 유지에 물론 정부의 책임감과 경제 발전에 중요한 역할을 하는 것을 나타낸 것이라 평가하였다.

정치적 예산 주기와 언론의 자유를 연결한 연구는 민주주의 수준과 정치적 예산 주기 연구와 유사점이 높다. 선행 연구에서 민주주의 수준이 높은 국가에 비해 신생 민주주의 국가에서 정치적 예산 주기가 강하게 나타났다. 언론 자유도가 민주주의 수준에 강한 영향을 미친다는 점에서 두 연구는 유사한 결과를 보였다고 볼 수 있을 것이다.

일련의 연구는 민주주의의 수준에 따라 다른 강도를 보이지만 정치적 경기순환 혹은 예산 순환이 진행됨을 지적한다. 그렇다면 본 연구가 다루고

자 하는 지방자치단체 수준에서의 정치적 경기순환도 민주주의 수준 혹은 경제적 수준과 무방하게 진행되는가에 대한 분석이 필요하다.

선행연구는 지방자치단체 혹은 지방정부 단위에서 정치적 경기순환이 재정 자율성에 따라 다르게 나타났음을 보여주었다. 먼저 1985년부터 2001년까지 아르헨티나의 22개 주를 대상으로 진행한 연구(Lema 2008)에서 연방정부의 재량권 이전 증가에 따라 정치적 예산 주기의 발생이 증가하였음을 밝혔다.

반대로 자율성이 줄어드는 상황에서는 반대의 사례도 나타났다. 1977년부터 1993년까지 포르투갈을 대상으로 진행된 연구(Baleiras & Silva 2004)에서 포르투갈의 유럽공동체 가입 이후 지방정부에 대한 보조금 지급에 따라 정치적 경기순환 실행이 어려워졌음을 주장하였다.

더욱이 2001년부터 2007년까지 205개의 체코 지방정부를 대상으로 진행된 연구(Sedmihradská 등 2011)에서 보이듯이 지방정부의 제한적인 재정 자율성 때문에 정치적 경기순환의 발생이 어려움이 지적되기도 한다. 다만 특기할 점은 그런데도 정치적 경기순환에 대한 시도는 이루어졌다는 것이며, 경기 순환이 발생하더라도 재선 가능성을 높여주지 못하였음을 저자는 주장하였다. 이러한 결과는 재정의 중앙집중이 진행될수록 재정 왜곡이 줄어들었다는 연구(González 등 2013)와 맥락을 같이한다. 해당 연구는 정치적 양극화가 심화할수록 정치적 예산 주기를 비롯한 재정정책의 왜곡은 심화함을 주장하였다.

물론 1999년부터 2009년까지 이스라엘 지방자치단체를 대상으로 한 연구(Baskaran 등 2016)에서 중앙정부에 대한 예산의 의존이 높을수록 정치적 예산 주기가 발생할 가능성이 높다는 주장도 제기된다. 이는 중앙정부에 대한 지원을 기대할 수 있기 때문에 정치인의 선거 동기에 따른 적자 예산 편성에 나서기 때문이라 지적하였다.

또 재정 왜곡을 막기 위해 제도의 도입을 통한 국가 차원의 통제도 진행되었다. 2000년대 이탈리아 지방자치단체를 대상으로 진행된 연구(Bonfatti & Forni 2019)에서 이탈리아 지방자치단체가 자본의 지출에 있어서 기본적인 정치적 예산 주기의 영향을 받음을 주장하였다. 다만 이러한 경향이 1999년 도입된 지방정부 재정 규칙(Domestic Stability Pact)에 의해서 상당 부분 상쇄되었음을 밝혔다. 이러한 분석 결과를 토대로 저자는 재정 규

칙이 정치적 예산 주기와 같은 재정 왜곡을 제한할 수 있음을 주장하였다.

재정 자율성과 별개로 각 국가의 지방자치단체 단위에서 정치적 경기순환 발생 여부를 살펴보면, 먼저 2003년부터 2009년까지 분기별로 필리핀의 1,143개의 지자체를 대상으로 지방자치단체에서 단기적인 정치적 경기순환 여부에 대한 연구(Ladonne 2016)가 진행되었다. 그 가운데에서도 고용에 대한 순환 발생 여부를 중점적으로 다루었다. 분석 결과 선거 이전 2분기 동안 고용이 증가하는 모습을 확인하였다. 반면 경쟁 후보가 두드러지지 않은 지역에서는 이러한 경향이 덜 두드러졌다. 특기할 점은 임기 제한이 일어나 재선에 도전하지 못하더라도 직위를 인척에게 이전하려는 자치단체에서는 고용에 대한 정치적 순환이 발생하였다. 상술한 연구는 전형적인 정치적 경기순환이라 볼 수 있으며, 기존의 연구와 달리 예산이나 지출, GDP뿐만 아니라 고용의 형태로도 발생할 수 있음을 밝혔다. 점에서 연구의 독창성을 가진다고 볼 수 있다.

다만 이러한 영향은 단순히 지방선거를 통해서만 발생하지 않았다. 2004년 브라질의 5,406개의 지방자치단체를 대상으로 진행된 연구(Kiein 2010)에서 재선 대상 자치단체에서 지출이 증가하였을 뿐만 아니라 지방자치단체의 선거뿐만 아니라 연방 선거에 따라 재정 순환이 발생하였다. 이에 대해 연방 선거로 인한 수입의 증가가 지출의 증가로 이어졌을 것이라 저자는 설명하였다.

2001년에서 2009년까지 인도네시아 주요 지방자치단체를 대상으로 진행된 연구(Sjahrir & Schulze 2013)에서 현직자가 출마한 경우 정치적 예산 주기가 강하게 나타났음을 밝혔다. 이는 전통적인 정치적 경기순환 이론에 부합하는 결과라 할 수 있다. 다만 예산 전체에 대한 정치적 주기는 발견되지 못하였는데, 행정지출의 하위 범주에서 선거에 따른 차이를 발견할 수 있었다. 특기할 점은 간접 선거에서는 이러한 현상이 두드러지게 나타나지 않았지만, 직접선거에서는 정치적 예산 주기가 강하게 나타났다. 이에 대해 저자는 간접 선거의 경우 후보자와의 직접적인 연결 관계가 약해 지출을 늘릴 필요성을 갖지 못하여 당사자에 이익이 될지 모르기 때문이며, 유권자 역시 예산 편성에 대한 보상으로 재선을 연결할지 여부에 의문을 가지기 때문이라 설명하였다.

상술한 결과가 본 연구에 가지는 함의는 크게 두 가지이다. 먼저 정치적

예산 순환으로서 종속변수를 단순히 총액으로 바라보는 것이 옳지 않다는 것이다. 인도네시아를 대상으로 한 연구에서 예산 주기는 총액이 아닌 하위 항목 중 일부에서 발견되었다. 이러한 점에서 본 연구에서는 예산의 총액과 함께 복지과 경제 개발이란 특정 분야의 지출을 대상으로 분석을 진행하고자 한다.

또한 유권자의 투표를 통한 보상이 간접 선거보다 직접 선거에서 강하게 나타났다는 점인데, 한국과 대만의 지방자치단체장의 선출이 직접 선거로 진행된다는 점에서 정치적 주기에 따른 예산 편성의 차이가 발생할 가능성이 클 것으로 보인다.

브라질을 대상으로 진행된 정치적 예산 주기에 대한 분석(Klein & Sakurai 2015)에서 선거에 재도전이 가능한 단체장은 연임에 한계를 가지는 단체장에 비해 재정적 차이가 두드러지게 나타났다. 연구는 2001년부터 2008년까지 5,565개의 브라질 지방자치단체 가운데 선거와 재정 변수 확보가 가능한 3,393개(61%)를 대상으로 진행되었다.

다만 다른 국가에서 보이는 예산 주기와는 차이를 보였는데, 재선 도전이 가능한 1기 시정에서 브라질의 자치단체장들은 선거에 가까워질수록 지출을 줄이고 자본 투자를 늘리는 한편, 지방세를 줄이는 모습을 보였다. 다른 국가에서 나타나는 예산 주기 모형은 선거를 앞두고 적자 재정을 구성하는 등 지출을 늘리는 모습과 차이를 보이는 것이다.

이러한 모습에 비추어 볼 때 국가별로 예산 주기 효과가 다르게 나타날 가능성을 보여주는 것으로 연구에 함의하는 바가 크다고 볼 수 있다.

이외에도 구체적인 예산 항목을 다룬 분석도 진행되었다. Chortareas와 Papandreou(2016)는 1985년에서 2004년까지 장기간 정치·제도적으로 불안정하고 취약한 그리스의 109개의 지방자치단체를 대상으로 연구를 진행하였다.

분석 결과 선거가 예산 균형에 높은 유의수준에서 부정적인 영향을 미쳤으며, 자치단체의 지출에는 긍정적인 영향을 미쳤다. 더욱이 외부 차입이 증가하는 모습도 확인할 수 있었는데, 자치단체장이 적극적으로 예산을 확대하는 모습을 보였다고 해석이 가능할 것이다.

한편 연구는 실제 예산 편성이 당락에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대해서도 분석을 진행하였다. 분석 결과 지출의 증가로 보이는 재임 기간의 재정

확장이 재선에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 반면 세금의 증가는 재선에 부정적인 영향을 미쳤음을 연구는 밝혔다.

특기할 점은 장기간 재임한 단체장의 경우 정치적 예산 순환이 발생하지 않았다는 점이다. 이는 예산 순환으로 단체장을 유인할 요인이 떨어졌다는 점도 있지만, 저자는 장기간의 재임이 단체장의 인기에 부정적인 점 또한 영향도 포함됨을 지적하였다. 다만 이러한 점은 한국과 대만에서 지방자치 단체장의 재임 기간이 제한된다는 점에서 본 연구에 함의하는 바는 적을 것으로 생각된다.

그리스를 대상으로 진행된 연구가 본 연구에 함의하는 바는 저자가 지적하였듯이 지출에 상당 부분을 차지하는 도로와 교량 및 고가 도로 건설 등 인프라 지출 선거 여부에 따라 증가하였다는 점이다. 이는 본 연구가 다루는 종속 변수 중 경제 개발비와 큰 연관성을 가지는데, 그리스의 사례에 비추어 볼 때 선거의 진행은 경제 개발비의 지출을 증가시킬 것으로 보인다.

또 실질적으로 예산 지출의 증가가 단체장의 재선에 긍정적인 영향을 미쳤다는 점에서 단체장의 예산 지출에 유권자가 선거를 통해 보상하는 상호관계가 실질적으로 나타나고 있음을 보여준다.

한편 단체장과 중앙정부의 정치적 관계에 따른 접근도 진행되었다. 대표적으로 Corvalan와 Osorio(2018)는 2001년부터 2013년까지 칠레의 지방자치단체를 대상으로 선거에 따른 지방자치단체의 세입을 추적하였다..

분석 결과 정부 간 이전 금액이 지방 선거 기간 증가하였으며, 특히 중앙정부와 정치적으로 연계된 시장이 집권한 지방정부에서 그 효과는 더 크게 나타났다. 이러한 결과에 대해 저자는 중앙정부가 지방자치단체장의 선출에 예산을 통해 영향을 미치고 있는 것이라 지적하였으며, 재정 중앙 집중화의 부정적인 영향이라 주장하였다.

자치단체 사이의 합병에 따른 행정구역 변화와 정치적 예산 주기 사이의 관계를 다룬 연구도 눈여겨볼 만하다. Aaskoven(2018)는 2007년 덴마크 일부 지방 자치 단체를 대상으로 분석을 진행하였다. 분석 결과 새로운 지방자치단체는 정치적 예산 주기가 더 적게 나타났음을 밝혔다. 이러한 결과는 새로운 지방 자치 단위에서 평판의 생성 등에 따라 더 큰 정치적 예산 주기가 발생할 것이라 예상한 연구의 가설과는 차이를 보이는 것이다.

끝으로 민주주의가 공고화된 국가나 신생 민주주의 국가와는 별개로 권

위주의적 체제가 유지되는 국가에서도 정치적 경기순환 혹은 예산 순환이 발생한다는 주장도 제기된다. 이는 중국이 대표적인데, 중국의 현 예산을 대상으로 정치적 예산 순환을 분석한 연구(Gong & Zhang 2016)에서 주요 지도자의 승진과 재임명이 진행되는 공산당 전국 대표대회를 앞두고 현 정부의 예산 증가가 가속화되고, 반대로 전국 대표대회 이후 예산 지출이 줄어드는 모습을 보였다. 특히 이러한 지출은 경제성장의 동력이라 할 수 있는 인프라 분야에서 두드러지게 나타났으며, 승진 가능성이 높을 때 강하였음을 주장하였다.

다만 1994년부터 2012년까지 중국의 지방자치단체 333곳을 대상으로 연구(Vortherms 2019)에서 볼 수 있듯이 승진 가능성이 낮은 시점에서 복지 지출이 증가하는 모습을 보이기도 하였다.

또 지역의 특성에 따라 보조금 지출이 달라지기도 하였는데, 1980년부터 2006년까지 중국 지방정부를 대상으로 진행된 연구(Tsai 2016)에서는 전국 대표대회 2년 전부터 농업보조금 등의 지출이 줄어드는 패턴을 보였다. 또한 이러한 지출의 부작용으로 세금과 총지출의 증가가 발생하였음을 주장하기도 하였다.

다만 상술한 다양한 접근과는 별개로 반면 2002년부터 2019년까지 크로아티아의 개별 지역을 대상으로 진행된 분석에서는 정치적 예산 주기가 발생하지 못하였다는 주장(Mačkić 2014)이나 포르투갈의 지방자치단체 단위의 정치적 경기순환 발견했다는 연구(Veiga & Veiga 2007)에서 볼 수 있듯이 국가별, 시기별로 정치적 경기순환은 발견 여부나 형태는 다양하게 나타난다고 할 수 있다.

2. 한국과 대만에서의 정치적 경기순환 논의

상술한 정치적 경기순환 논의는 한국과 대만에서도 다수 이루어졌다. 먼저 한국의 경우 박기백(2005)은 1990년부터 2003년까지 한국의 지방자치단체에 대한 패널 자료를 활용하여 단위군 검증과 공적분검증을 하였다. 연구 결과 지방자치제 시행 이후 1인당 사회개발비 등의 증가 유도는 이루어지지 않았으나 시설 투자비의 증가가 이루어졌음을 밝혔다. 또 선거 경쟁

도에 따른 변화도 관측되었는데, 일반행정비와 인건비는 정치적 경쟁과 양의 상관관계를 보였으며 선거 경쟁이 높을수록 적극적인 재정지출을 보였음을 확인하였다. 이는 전형적인 정치적 경기순환 행태라 할 수 있다. 특히 선거 경쟁도에 따라 지출의 변화가 관측된 것은 자치단체장의 재선 도전과 상관성이 높은 것으로 본 연구에 함의하는 바가 크다고 할 수 있다. 한편 지방자치단체장의 소속정당이 여당인 경우 지방정부 지출에 유의미한 상관관계를 보였음을 밝히기도 하였다.

박차석(2011)은 1966년부터 1999년까지 전국단위의 연구를 진행하여 선거가 세수 정책에 미치는 영향을 분석하였다. 연구 결과 선거가 총 세수 규모와 직접세 및 간접세 세수 증가율에는 영향을 미치지 않았음을 밝힌다. 그러나 총 세수 증가율에는 영향을 미쳤음을 덧붙였다. 제한적으로 선거가 세수 정책에 영향을 미치고 있는 것이다.

권승과 차재권(2012)은 1995년에서 2010년 사이 한국의 광역자치단체를 대상으로 패널데이터를 활용한 다변량회귀분석 연구에서 경제개발비와 사회복지비 지출 모두 유의미한 영향을 미친 것을 확인하였다. 한 가지 특기할 점은 지역주의 구도가 확고한 지역에서 사회복지비 지출 비중이 높게 나타난 것인데, 지역주의 성향의 투표행태를 비롯한 한국의 정치적 상황과 비교하여 의미 있는 결과라 할 수 있다. 또, 연구는 분·단점 정부 여부에 따른 재정 운용의 차이도 밝히기도 하였다. 분점 정부일수록 경제개발비의 비중이, 단점 정부일수록 사회복지비의 비중이 컸다는 것이다. 다만 이러한 결과를 그대로 수용하기에는 무리가 있다. 먼저 분·단점 정부 여부의 경우 정치적 경쟁이 영향을 미쳤을 가능성이 크다. 지역주의 성향이 강한 영·호남 지역의 경우 단점 정부가 만들어질 가능성이 높고 정치적 경쟁이 큰 수도권 지역의 경우 분점 정부가 만들어질 가능성이 크기 때문이다. 또 지역주의 구도가 확고한 지역이 영남과 호남이라는 점에서 단순히 정치적 영향이 이러한 결과를 만들었다고 결론을 내리기에는 무리가 있다. 지역주의 구도가 약한 수도권과 비교하여 이들 지역의 경우 복지 수요 자체가 높을 가능성이 크기 때문이다.

홍민철과 전희정(2017)은 2000년에서 2013년 사이 서울시 산하 25개 자치구를 대상으로 한 허핀달 지수와 패널 모형 분석을 진행하였다. 정치적 경기순환과 산업 다양성을 다룬 연구에서 지방선거를 비롯한 모든 유형의

선거가 지역내총생산(GRDP)의 성장에 유의미한 영향을 미치고 있음을 밝혔다.

박고운과 박병헌(2007)은 2003년에서부터 2006년까지 기초자치단체를 대상으로 진행한 통합 회귀분석에서 대도시의 경우 사회복지비 비중이 높았으나, 1인당 예산은 반대의 경향을 나타냈음을 밝혔다. 연구는 한 가지 특기할 점을 내포하고 있는데, 노인 인구나 국민기초생활보장 수급자 비율이 사회복지비에 미친 영향이 미미한 것이다. 이러한 결과는 사회복지 수요가 클수록 사회복지비 지출이 커질 것이란 기존의 통념에 배치되는 연구 결과로 그 의미가 크다. 한편 지방선거 실시 여부에 따른 사회복지비지출 영향에 대한 연구도 함께 진행되었는데, 지방선거 실시 여부가 사회복지비지출에 유의미한 영향을 미쳤다는 것이 확인되었다. 이는 지방자치단체 단위에서 정치적 경기순환(혹은 예산 순환)이 발생하고 있음은 물론 구체적으로 사회복지비 지출의 증감 형태가 보임을 확인한 것이라 판단된다.

오수현과 강인성(2013)은 2012년 단일연도를 대상으로 한 예산지출 영향요인분석을 시도하였다. 분석대상은 228개의 기초자치단체였으며, 이들의 사회복지비와 경제개발비 지출에 영향을 미치는 요인에 대해 회귀분석을 진행하였다. 연구 결과 지방의회의 정당구조가 경쟁적일수록 사회복지예산 지출이 증가하는 경향을 보였다. 또, 단체장과 의회가 경쟁적 관계인 경우 경제개발비 증가에 긍정적인 영향을 미친 것을 확인하였다. 오수현과 강인성의 연구는 앞선 권승과 차재권(2012)의 분점 정부일수록 경제개발비가 증가했던 연구와 유사한 결과를 보인 것이다. 다만 사회복지비 지출에는 상반된 결과를 보였는데, 앞선 연구에서는 지역주의 구도가 강한 지역에서 사회복지비 지출이 많이 나타난 것으로 나타났다. 반면 오수현과 강인성의 연구는 의회 내 구조가 경쟁적 관계일수록 사회복지비 지출이 증가하는 것으로 나타났다. 지역주의 구도가 강한 지역에서 의회 내 구조가 경쟁적일 가능성이 작다는 점을 상기하면 이러한 결과는 상반된 결과라 할 수 있다. 의회 내 구조와 사회복지비 지출에 대해서는 추가적인 논의가 필요한 것이다.

이에 대해 시간상으로 이후에 진행된 김지윤과 이병하(2013)은 2008년에서부터 2011년까지 기초자치단체를 대상으로 한 연구로 고정효과모형을 활용한 연구에서 의회의 구성이 여러 정당으로 분할될수록 사회복지비 지출

이 증가하는 모습을 보였음을 밝혔다. 특기할 점은 보수적인 성향의 정당 소속 의원이 기초의회의 절반을 넘거나 한나라당 의석의 비율이 높은 기초 자치단체에서 사회복지비 지출이 유의미하게 감소하는 경향을 보였다는 것이다. 의회 내 정당의 구성과 정당의 이념 성향이 사회복지비 지출에 영향을 준다는 연구 결과는 함의하는 바가 크다. 정치적 경기순환 이론 가운데 이념적 합리 모형은 집권 정당이 선호하는 정책을 추구하게 됨을 주장(김대진 2012)한다. 이러한 정책 추구가 단순히 정당의 집권, 즉 단체장의 소속에 국한된 것이 아니라 의회 내 다수당 혹은 다수성향에 따라 결정될 수도 있다는 것이기 때문이다.

다만 이러한 결과를 단순히 의회의 구성에 따른 것으로 판단하기에는 이르다. 현재 한국의 지방선거는 유권자 1인이 적게는 4표¹⁵⁾에서 많게는 7표¹⁶⁾까지 행사하여 후보자에 대한 정확한 파악이 어려워 소위 ‘묻지마 투표’, ‘줄투표’를 진행하는 경향이 있다. 이러한 점을 고려할 때 의회 내 다수당과 단체장의 성향이 일치할 가능성은 굉장히 높으리라 생각된다. 따라서 의회의 구성과 단체장의 성향 그리고 사회복지비 지출의 총액 및 증감에 대한 논의는 조금 더 진행되어야 할 것으로 생각된다.

한편 김승연(2013)은 의회와 단체장의 권력 구조가 기초자치단체의 사회복지비지출에 미치는 영향에 대한 연구를 진행하였다. 연구는 2011년부터 2013년 사이 197개 기초자치단체를 대상으로 결합 시계열 회귀분석을 통해 진행되었다. 연구에서 가장 핵심적인 내용은 기존의 단·분점 정부 여부를 넘어서 다수당, 여당 등 다양한 정치변수를 사용하였다는 점이다.

김승연은 연구에서 단점 정부를 단체장 우세 유형으로, 분점 정부를 의회 우세형으로 보았으며, 의회 내 다수당이 없는 경우 의회 분절-단체장 우위형으로 구분하였다. 또 소속정당에 따라 단체장과 지역구의원 모두 여당 소속인 경우 여당 지배형으로 분류하였으며, 이들 모두가 야당인 경우 야당 지배형으로 분류하였다. 연구 결과 단체장 우세형 지역에서 자치

15) 세종특별자치시 유권자의 경우 별도의 기초자치단체와 의회를 두고 있지 않아 지방선거에서 자치단체장, 교육감, 자치단체 의원, 자치단체 의회 정당투표 등 4표를 행사한다.

16) 2010년 지방선거까지 한국의 지방선거에서는 교육위원에 대한 선거를 별도로 실시하여 유권자 1인당 최대 8표(광역자치단체장, 기초자치단체장, 광역의원, 지역구, 광역의원 정당투표, 기초의원 정당투표, 교육감, 교육의원)를 행사하였다. 그러나 2014년 민선 6기를 시작으로 교육의원 선거가 폐지되어 제주특별자치도와 세종특별자치시를 제외한 15개 시·도에서는 7표를 행사하고 있다.

단체의 복지 확대가 적극적이었음을 밝혔다. 이러한 연구 결과는 오수현과 장인성(2013)의 연구와는 대치되며, 권승과 차재권(2012)의 연구와 일치하는 결과이다. 특기할 점은 여당 지배형 구조에서 사회복지지출 수준이 높게 나타났다는 점인데, 2011년에서 2013년 사이 정부·여당이 자유한국당의 전신 정당인 한나라당과 새누리당이었던 점에서 보수적인 성향에도 불구하고 복지지출을 확대하였다고 해석할 수 있으며, 보수적인 성향의 정당이 의회의 과반을 차지한 자치단체에서 사회복지비의 지출이 감소하는 결과를 보였다는 김지윤과 이병하(2013)의 연구와 상반되는 결과를 보인 것이다.

서재권(2015)은 2002년에서부터 2012년까지 부산·울산·경남 지역의 기초 자치단체를 대상으로 한 사회복지비 지출의 정치·제도적 결정요인에 대한 패널 자료 회귀분석 연구에서 진보정당 소속 자치단체장하에서 유의미하게 사회복지비 지출이 증가하였음을 밝혔다. 이는 정치적 경기순환 이론 가운데 집권 정당이 선호하는 정책을 추구하는 이념적 합리 모형(김대진 2012)과 일치한다고 볼 수 있으며, 앞선 연구들이 보수정당의 우위 구조에서 사회복지비지출의 증감이 혼재되어 나타났던 것과 비교하여 독특성을 가진다.

또 정당공천 도입 이전에는 사회복지비 지출이 선거경쟁도의 영향을 받지 않았던 것과 비교하여 정당공천 도입 이후 사회복지비 지출이 임기 직후 늘어나는 모습을 보였음을 밝혀냈다. 하지만 사회복지비의 증가는 일시적인 것으로 이후에는 사라졌음을 연구는 덧붙인다. 이러한 연구 결과는 재선이라는 정치적 목표 달성을 위해 선거 이전에는 수요확장 정책을 사용하나 이후에는 긴축정책을 사용하는 모습(Nordhaus 1975)을 보이는 기존의 정치적 경기순환과는 차이를 보이는 것이라 할 수 있다.

서재권(2015)의 연구는 진보정당 아래에서 이념적 합리 모형과 유사한 정치적 경기순환이 일어나고 있음을 밝힌 것으로 의의가 있다. 그러나 연구 대상이 부산·울산·경남에 한정되어 있으며, 이들 지역에서 진보정당 성향의 자치단체장이 극히 일부였을 것이란 점에서 일반화에는 어려움을 가진다.

최일진(2017)은 기초지방자치단체의 자체 사회복지비 지출 결정 요인을 다룬 연구를 진행하였다. 연구는 2007년에서부터 2012년까지 전국의 기초 자치단체에 대해 평균 차이검증과 패널 데이터 분석을 시행하였다. 연구

결과 기초생활 수급자 비율과 재정 능력요인이 지자체의 사회복지비 지출에 유의미한 영향을 준 것으로 나타났으며, 선거경쟁률, 투표율, 지방자치단체장 득표율과 당선 횟수, 진보 성향 의원 비율 등의 정치적 요인 역시 유의미한 영향을 준 것으로 나타났다. 다만 자치단체장이나 의원 등의 이념 성향은 영향을 미치지 못하였다. 최일진(2017)의 연구는 앞선 서재권(2015)의 연구와 유사점을 가진다. 서재권(2015)은 연구에서 자치단체장의 성향이 사회복지비지출에 영향을 미쳤음을 밝혔는데, 최일진은 의회에서 의원 비율이 사회복지비지출에 영향을 미쳤음을 밝힌 것이다. 그러나 연구는 자치단체장과 지방 의원의 정치적 성향에 따른 차이가 자체 복지사업지출 비율에 영향을 주지는 못하였음을 덧붙였다. 이는 한국의 정당들이 이념 성향의 구분에 상관없이 복지정책을 구사하기 때문이라 연구자는 설명하였다.

다음으로 대만의 경우 Ling Chung Hung과 Yu-Tou Hsieh(2016)는 1992년부터 2010년까지 대만의 중앙정부 지출을 대상으로 한 연구를 진행하였다. 연구 결과 대만 정부의 지출은 대통령 선거 전년도에 상승하고 선거가 있는 해에 하락하는 모습을 보였다. 이는 전형적인 정치적 경기순환 모형에 부합하는 결과라 할 수 있다. 특기할 점은 선거 전년도에 상승하고, 2000년 이후 정부 지출의 사이클이 더 크게 나타났다는 점이다. 이는 대만의 정치적 상황을 반영한 연구 결과라 할 수 있다. 연구는 설계 단계에서부터 이러한 점을 반영하였는데, 대만의 총통선거가 3월에 진행된다는 점에서 더미 변수 설정에 있어서 선거 전년도에 값을 부여하였다. 또 2000년 총통 선거를 통해 국민당에서 민진당으로의 정권교체가 대만 역사상 처음으로 진행되었는데, 이러한 점을 반영하여 연구는 2000년 이후의 해에 대해 민주화 더미를 설정하여 값을 부여하였다. 한편 연구는 투명도에 대해서도 변수로 설정하기도 하였는데, 투명도를 통제할 때 정부지출 주기가 악화되는 모습은 보이지 않았다.

Ding-Ming Wang과 Fu-Yao Chan(2006)은 1988년부터 2003년까지 대만의 지방정부를 대상으로 연구를 진행하여 지방정부의 예산이 선거기간동안 확대되는 경향을 밝혔다. 이는 정치적 경기순환이 중앙정부 차원을 벗어나 지방정부에서도 발생하고 있음을 밝혀냈다는 점에서 시사하는 바가 크다.

안용훈(2006)은 연구에서 대만은 선거 3분기 전부터 재정 확대하려는 추

세를 보였음을 밝혔다. 다만 선거와 정부의 정책 운영능력 간의 상호작용 효과는 보이지 못했음을 덧붙였다.

한편 대만을 넘어서 한국 혹은 일본과의 비교 연구도 진행되었는데, Huang과 Chiung-Ju(2011)는 1988년에서부터 2008년까지 한국과 일본, 대만을 대상으로 패널 벡터 자기 진행 모형(panel vector autoregressive model)을 사용한 연구를 진행하였다. 연구는 선거 터미 변수가 정부 지출에 긍정적인 영향을 미쳤음을 밝혔다.

또 안용훈(2007)은 한국과 대만을 대상으로 선거와 재정정책 간의 관계를 밝히기 위해 아리마 회귀분석을 실시하였다. 연구 결과 대만의 경우 선거 3분기 전부터 재정을 확대하려는 모습을 보였다. 특히 한국과 비교하여 대만에서 정권 유형보다 선거일로의 근접도가 영향을 받는 모습을 보였다.

그러나 Yan-Kai Fu의 연구(2006)에서는 이와는 차이가 있는 결과를 보이기도 하였다. 1988년에서 2001년 사이 대만성 하위의 21개 현과 시를 대상으로 풀링, 단면 시계열 연구를 진행하였다. 연구에 따르면 대만의 현과 시장의 선거가 재정 정책의 변화를 발견할 만큼 유의미한 변화를 보이지 못했다는 것이다. 다만 재선자와 임기만료자의 경우 지출 예산이나 비세수적 수입 예산보다 세금을 더 많이 낼 수 있음을 밝혔다.

두 연구는 결과에 있어서 차이를 보이지만, 선거나 단체장의 재선 여부가 자치단체의 재정 운용에 영향을 미치고 있다는 점에서 공통점을 갖는다.

3. 소결

선행된 이론적 논의를 정리하면 정부·여당이 권한을 이용하여 재선 혹은 재집권이란 정치적 목적에 따라 경제성장의 촉진이나 지출의 확대 등의 방법을 통해 정치적 경기순환을 일으킨다고 볼 수 있다. 이러한 정치적 경기순환은 정치적 목적에 따라 진행된다는 점에서 선진국과 후발 민주주의 국가 모두에게서 나타나지만, 후발 민주주의 국가에서 더 취약하게 나타남을 다수의 연구를 통해서 확인할 수 있었다.

더욱이 민주적 선거 절차가 진행된다고 보기 어려운 권위주의 국가나 단

체장이 임명제로 운영되는 체제에서도 정치적 경기순환이 벌어진다는 점에서 정치적 경기순환은 상당히 다양하고, 또 보편적으로 일어난다고 볼 수 있을 것이다.

또 한국과 대만의 정치적 경기순환 연구를 정리하면 먼저 공통적으로 국가 전체와 지방 단위 모두에서 정치적 경기순환이 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 정도나 양상의 면에서는 차이를 보이었는데, 한국의 경우 다양한 각도에서 이를 조망하려 하는 모습이 눈에 띄었다. 특기할 점은 한국의 연구에서 대다수의 연구는 사회복지비 지출의 증감에 초점을 맞춰 이를 종속변수로 사용하는 모습을 보였다.

반면 대만의 경우 정치적 경기순환의 발생이 다수 확인되었으나, 지방자치단체 단위에서는 잘 드러나지 않는 모습을 보였다.

다만 앞서 언급한 다양한 선행연구들은 일정 부분 단점을 가지고 있다. 먼저 대만의 경우 정치적 변수의 사용이 제한적이었다. 한국의 연구에서 정치적 경기순환과 예산 운용에 의회의 구성, 성향, 단·분점 여부 등이 미치는 영향에 대한 접근이 상당수 이루어졌다. 그러나 대만에서의 연구는 단체장의 재선 여부 등 정치적 변수의 사용이 드물었으며, 사용된 변수 역시 지방자치단체 내의 정치적 환경을 반영하기 어려웠다. 또 종속변수가 지방자치단체의 예산총액에 머물러 정치적 경기순환에 경제개발비나 사회개발비와 같은 구체적인 예산 투여가 어떻게 이루어졌는가를 알 수 없었다. 본 연구는 이러한 한계를 극복하는 것이 우선 필요할 것이다.

한편 한국의 경우 정치적 경기순환에 대한 다양한 접근이 이루어졌으나 변수에 따라 연구 결과가 혼재되어 나타나는 경향을 보였다. 본 연구에서는 지방자치단체의 예산 운용이 어떻게 변화하는가에 대한 근본적인 연구 문제에 충실하기 위해 유의미한 변수에 대한 통제가 필요하리라 생각된다.

따라서 본 연구에서는 한국과 대만의 투표행태 및 지방자치제도의 특성을 고려하여 기존의 연구가 다루지 못하였던 다양한 정치적 변수의 사용 등을 통해 양 국가의 지방자치단체에서 선거에 따라 정치적 경기순환이 벌어지는가에 대해서 분석하고자 한다.

IV. 변수와 가설, 모형

1. 변수의 조작화

연구에 사용되는 단위는 한국과 대만의 광역자치단체이다. 한국의 광역자치단체는 특별시 2곳, 광역시 6곳 등을 비롯하여 17개이다. 대만은 5개의 행정원 직할시와 14개의 현, 그리고 3개의 성 직할시 등 총 22개이다. 이들의 구분은 한국과 비교하여 차이를 보이는데 5곳의 행정원 직할시의 경우 1급 행정구역으로 대만성과 동일한 급이다. 반면 이외의 현과 시는 2급 행정구역으로 법적으로는 행정원 직할시에 비해 낮으며 대만성의 하위 자치단체라 할 수 있다. 그러나 대만성 1996년 리덩후이 집권 시기 지방자치를 폐지하게 됨에 따라 명목상으로 존재하고 있으며, 통계 등에 있어서도 1급 행정구역과 2급 행정구역을 구분하지 않고 동일하게 자료를 펴고 있다. 따라서 본 연구에서는 대만의 1·2급 행정구역을 한국의 광역자치단체와 함께 놓고 비교 연구를 진행하고자 한다.

연구의 시기는 대만은 2002년부터 2018년, 한국은 2009년부터 2017년으로 구성되었다. 대만의 경우 2000년 벌어진 대만의 총통선거에서 민진당으로의 정권교체가 진행되어 본격적인 민주화의 이행되었다는 평가(Ling Chung Hung·Yu-Tou Hsie 2016)에 따라 설정되었다. 다만, 행정구역 개편에 따라 일부 자료가 누락된 지역의 경우 결측값으로 처리하였다. 또, 한국의 경우 사업별 분류가 지방자치단체에 도입된 2008년을 기준으로 구성되었다. 특히 이전의 사회개발비 하위에 보건과 사회 보장 성격의 예산이 포함되어 있어 직접적인 비교가 어렵다는 점에서 연구 시기를 위와 같이 설정하였다(김성주·윤태섭 2017).

<표 1> 변수 정리

	변수	내용	출처
종속 변수	경제	예산	1년 예산 총액
		사회복지비	사회복지비 총액
			- 지방재정365 - 행정원주계총처

독립 변수			예산 중 사회복지비 비율	(行政院主計總處)
		경제개발비	경제개발비 총액	
			예산 중 경제개발비 비율	
		국외 경제 요인	세계 경제성장률	- IMF
		실업률	해당 지역 실업률	- 통계포털(KOSIS) 국가통계정보네트워크
	정치	선거 진행 여부	지방선거 더미	
		정당 구성	단점/분점 정부 여부 더미	
			단체장 소속 정당 여당/야당 여부 더미	
			단체장 소속 정당 이념 성향	
		선거 경쟁도	2위 후보와 득표율 차	
	인구·사 회	인구 구성	15세 미만 인구 비율	
			15-65세 인구 비율	
			65세 이상 인구 비율	
		복지수요	기초생활수급자 비율	

연구의 종속변수는 예산 총액, 사회복지비, 경제개발비의 총액과 비율로 구성되었다. 해당 항목들은 국가별로 각각 지방재정³⁶⁵¹⁷⁾와 행정원주계총처(行政院主計總處)¹⁸⁾의 자료를 통해 작성하였다. 대만의 경우 자료에 사회복지비와 경제개발비에 대해 명확히 구분되어 있었으나, 한국의 경우 사회복지비는 별도로 구별되어 있었으나 경제개발비는 농림해양수산, 산업중소기업, 수송 및 교통 등으로 구성되어 있다. 따라서 이에 대해 조정이 필요하였는데, “농림수산업·광공업 및 전력·교통·통신 등과 같은 사회간접자본에 정부가 투자하는 비용”이라 정의한 국세청의 용어사전¹⁹⁾에 따라 재구성하였다. 또 총액만을 변수로 사용할 경우 자치단체의 크기에 따라 연구에 있어서 차이를 보일 수 있기 때문에 증감 비율을 별도로 구성하여

17) <http://lofin.mois.go.kr>

18) <https://www.dgbas.gov.tw>

19) https://txsi.hometax.go.kr/docs/customer/dictionary/view.jsp?word=&word_id=2470

(검색일: 2020년 5월 2일)

사용하였다.

독립변수들은 한국의 통계포털(KOSIS)²⁰과 국가통계정보네트워크²¹를 통해 구성하였다. 독립변수 가운데 경제요인은 실업률과 국외경제요인을 사용하였다. 실업률의 증감은 자치단체의 경제개발비 투자에 영향을 미칠 수 있기 때문에 통제를 목적으로 사용하였다. 또 국외경제요인 역시 외부 경제요인 악화로 지자체의 지출확대 등의 가능성에 따라 통제의 목적으로 구성하였다. 이는 Ling Chung Hung과 Yu-Tou Hsieh(2016)의 연구에서 차용하였다. 구성은 IMF가 작성한 세계 경제성장률을 적용하였다.

정치적 의미가 있는 독립변수로는 선거 진행 여부, 정당 구성, 선거 경쟁도 등을 사용하였다. 선거 진행 여부는 가장 핵심적인 독립변수로서 선거가 진행된 해를 1로, 진행되지 않은 해를 0으로 설정하였다. 앞선 대만의 정치적 경기순환론의 선행 연구에서는 선거 직전 해를 더미화 하여 변수로 사용하였다. 하지만 해당 연구는 총통 선거를 다른 연구로써 3월에 진행되는 해당 선거의 특징에 따른 것이다. 반면 대만의 지방선거는 11월에 시행되는바 동일한 적용은 어렵다고 판단하여 선거가 진행된 년도를 더미화 하였다.

정당 구성의 경우 자치단체장과 의회 간의 관계 등을 다룬 변수이다. 단점 정부일 경우 1, 분점 정부일 경우 0으로 더미화 하였으며 이를 통해 의회의 견제 여부를 확인할 수 있으리라 생각된다.

단체장 소속 정당 더미는 중앙정부의 집권 정당과 동일한 여당일 경우 1, 야당일 경우 0으로 더미화 하였다. 이를 통해 중앙정부와의 관계 속에 예산의 변동을 확인할 수 있으리라 생각된다.

마지막으로 선거 경쟁도는 1·2위 간의 득표율 차이를 통해 작성되었다. 이는 선거 경쟁이 높을수록 재선이란 정치적 목적 달성이 어렵기 때문에 더욱 적극적으로 정치적 경기순환에 나설 가능성이 높기 때문에 변수로 설정하였다.

독립변수 가운데 인구·사회 변수는 총인구수, 15세 미만 인구, 15 - 65세 인구, 65세 인구 등 4가지로 구분하였다. 15 - 65세 인구는 흔히 경제활동인구라 표현되는데, 이들의 구성이 높을수록 경제개발비 투자가 늘어

20) <http://kosis.kr>

21) <https://statdb.dgbas.gov.tw>

날 가능성이 크기 때문에 통제를 위하여 사용하였다. 또, 15세 미만과 65세 이상 인구 비율은 각각이 가진 특징으로 복지 수요를 늘릴 가능성이 크기 때문에 통제를 목적으로 변수로써 사용하였다. 끝으로 사회복지 수요는 기초생활 보장 수급자의 비율을 사용하였다.

2. 가설

선행 연구에 대한 이론적 논의와 상술한 변수를 바탕으로 작성한 본 연구의 가설은 아래와 같다.

가설-1: 선거가 진행된 해에는 예산 총액과 총액의 증감률이 더 커졌을 것이다.

가설-2: 선거가 진행된 해에는 사회복지비 예산 총액과 총액의 증감률이 더 커졌을 것이다.

가설-3: 선거가 진행된 해에는 경제개발비 예산 총액과 총액의 증감률이 더 커졌을 것이다.

가설-4: 사회복지비보다 경제개발비의 선거가 진행된 해 예산 총액과 증감률의 증가가 더 많을 것이다.

각각의 가설은 정치적 경기순환에 따라 선거가 진행되는 해에 정치적 경기순환이 진행되었을 것인가를 검증하기 위해서 설정되었다. 다만 다수의 대만 연구에서 구체적인 예산 항목의 증감에 대한 분석이 이루어지지 못하였다는 점에서 본 연구에서는 사회복지비와 경제개발비의 증감에 대한 분석도 진행하고자 가설-2와 가설-3을 설정하였다.

또 경제개발비와 사회복지비 사이의 증감에 대한 차이를 확인하고자 가설-4를 설정하였다. 다만 사회복지비보다 경제개발비의 증가를 예상한 것은 정치적 경기순환에 대한 초창기 연구의 출발점이라 할 수 있는 프레이(Frey)와 라우(Low)의 연구(1968)에서 경제성장의 촉진과 정부 부문의 고용확장 등 경기 확장정책을 펼쳤다는 주장에 착안하여, 걸음마 단계인 한국과 대만의 지방자치단체 역시 정치적 경기순환이 초기의 경기 확장정책

의 형태로 나타날 것으로 예상하였기 때문이다.

또한, 한국과 대만의 경우 서구와 비교하여 여전히 사회복지 국가로의 진전이 더디며, 이에 따라 지속해서 복지비 지출이 증가하고 있다는 점에서 선거와 무관하게 사회복지비가 증가하고 있을 가능성에 따라 위와 같이 가설을 설정하였다.

3. 모형

상술한 가설과 변수를 바탕으로 본 연구는 선형회귀분석을 실시하고자 한다. 이에 따른 회귀분석모형은 아래와 같다.

$$\begin{aligned} \text{예산총액/증감률}_{it} = & \alpha_i + \beta_1 \text{15세 미만 비율}_{it} + \beta_2 \text{65세 이상 비율}_{it} + \beta_3 \text{실업률}_{it} \\ & + \beta_4 \text{저소득층 비율}_{it} + \beta_5 \text{정당더미}_{it} + \beta_6 \text{분·단점 정부 여부}_{it} \\ & + \beta_7 \text{세계 경제 성장률}_{it} + \beta_8 \text{선거 실시 여부 더미}_{it} + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

(i = 광역자치단체, t = 2003, 2004, ... 2017, 2018)

다만 선거에 따른 종속변수의 영향을 보다 추가로 확인하기 위하여 선형 회귀분석에 앞서서 상관분석과 t-test를 통한 평균 비교를 먼저 시행하고자 한다.

V. 결과 분석

1. 기술통계량

가. 한국

한국 모형의 기술 통계량은 표와 같다. 먼저 예산총액은 평균 3,502,838,027.93 백 만원, 최대값은 17,063,974,747원을 기록한 서울시, 최솟값은 2012년 세종시가 기록한 204,685,975원이었다. 예산 총액은 서울시와 경기도가 높게 나타났으며, 세종시, 충청북도 등에서 낮게 나타났다. 이를 정리하면 예산 총액은 인구수와 연동되어 나타났다.

사회복지비의 경우 평균 15.74%를 기록하였으며, 최댓값은 2017년 전라북도에서 기록한 28.24%였으며, 최솟값은 2009년 인천광역시가 기록한 2.06%였다. 도 지역에서 사회복지비가 높게 나타났으며, 광역시에서는 낮게 나타나는 경향을 보였다.

경제개발비의 경우 평균 25.45%를 기록하였으며, 최댓값은 인천광역시가 기록한 48.12%, 최솟값은 경기본청이 기록한 13.60%였다. 경제개발비는 사회복지비가 늘수록 늘어나는 등 역관계를 보였으며, 앞선 사회복지비와 반대로 광역시에서 높게, 도에서 낮게 나타났다.

예산 증감률은 평균 5.92%를 기록하였으며, 최댓값은 세종시가 2013년에 기록한 164.69%, 최소값은 2016년 인천시가 기록한 -20.70%였다. 세종시가 증감률 상위를 기록하였으나 이외의 지역은 일정한 모습을 보이지는 않았다.

사회복지비 증감률은 평균 7.81%를 기록하였으며, 최댓값은 2013년 세종시가 기록한 143.15%, 최솟값은 2010년 서울시가 기록한 -16.85%였다. 경제개발비의 증감률은 평균 5.08%였으며, 최댓값은 2013년 세종시가 기록한 230.06%, 최솟값은 2017년 전라남도가 기록한 -38.46%였다.

15세 미만 비율의 경우 평균 15.08%를 기록하였으며, 최댓값은 2017년

세종시가 기록한 20.08%, 최솟값은 2017년 서울시가 기록한 11.34%였다. 최솟값은 서울시외 부산시 등에서 높게 나타났으며, 최댓값은 세종시와 제주 등이 기록하였다.

65세 이상 비율은 평균 12.93%를 기록하였으며, 최댓값은 전라남도가가 2017년에 기록한 21.47%, 최솟값은 울산시가 기록한 6.41%였다.

실업률은 평균 3.09%였으며, 최댓값은 2010년 인천시가 기록한 8.45%였으며, 최솟값은 2012년 제주도가 기록한 1.5%였다.

기초생활수급자 비율은 평균 3.47%를 기록하였으며, 최댓값은 2009년 전라북도가 기록한 6.35%, 최솟값은 울산시가 2014년에 기록한 1.33%였다.

세계 경제성장률은 평균 3.42%를 기록하였다. 2010년에 기록한 5.40%가 최댓값이었으며, 최솟값은 2009년 - 0.107%였다.

<표 2> 기술통계량 - 한국

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
예산 총액	150	8.31	10.23	9.4245	.30542
사회복지비	150	3.06	28.25	15.74	4.56
경제개발비	150	13.60	48.12	25.45	7.40
예산 총액 증감률	149	-20.71	164.69	5.92	16.34
사회복지비 증감률	149	-16.85	143.15	7.81	17.48
경제개발비 증감률	149	-38.46	230.06	5.08	27.09
15세 미만 비율	150	11.34	20.08	15.08	1.90
65세 미만 비율	150	6.41	21.47	12.93	3.44
실업률	145	1.50	5.00	3.09	.87
기초생활수급자 비율	150	1.33	6.35	3.47	1.12
정당 더미	150	.00	1.00	.55	.50
분·단점 여부	150	.00	1.00	.90	.30
세계 경제 성장률	150	-.11	5.40	3.42	1.36
선거 더미	150	.00	1.00	.27	.44

나. 대만

대만에 대한 분석에 사용될 변수들의 기술통계량은 <표 3>과 같다. 예산 총액(단위 100NTD)의 평균은 38,982,596.96였으며 최소값은 2002년 렌장현이 기록한 2,188,390 최대값은 2012년 타이베이시가 기록한 184,318,265이다.

사회복지비 비율의 평균은 12.78%였다. 최댓값은 2013년 렌장현이 기록한 44.20%였으며, 최솟값은 타오위안시가 2002년에 기록한 5.98%였다. 경제개발비의 평균은 17.05%였으며, 최댓값은 2005년 렌장현이 기록한 47.02%, 최솟값은 타이중시가 2002년에 기록한 4.42%였다.

예산증감률의 경우 평균 4.09%를 기록하였으며, 최댓값은 2002년 렌장현이 기록한 65.4%, 최솟값은 2011년 이란현이 기록한 -40%였다. 또 사회복지비의 증감률은 평균 8.09%를 기록하였으며, 최댓값은 2013년 렌장현이 기록한 458.5%, 최솟값은 2014년 렌장현이 기록한 -83.4%였다. 경제개발비 증감률의 평균은 17.72%였으며, 최솟값은 핑둥현이 2014년에 기록한 -73.9%였으며, 최댓값은 2013년 난터우현이 기록한 479.4%였다.

인구·사회학적 변수로서 15세 미만 비율의 평균은 19.06%를 기록하였다. 이들의 최솟값은 2002년 신베이시가 기록한 6.55%였으며, 최댓값은 2018년 자이현이 기록한 19.06%

65세 미만 비율의 평균은 9.39%를 기록하였으며, 최솟값은 2018년 진먼현이 기록한 9.39%, 최댓값은 2002년 타오위안시가 기록한 23.42%였다.

경제관련 변수로서 실업률은 평균 4.05%를 기록하였으며 최솟값은 2018년 렌장현이 기록한 0.10%, 최댓값은 2009년 난터우현이 기록한 6.00%였다.

마지막으로 저소득층 비율의 경우 평균 1.41%, 최솟값은 타이중시가 기록한 0.10%, 최댓값은 6.29%를 기록한 2013년의 타이둥현이었다.

대만의 변수를 정리하면 예산의 증감이 큰 모습을 확인할 수 있었다. 이러한 모습은 대만의 지방행정구역 개편의 영향도 있지만, 경제개발비에서 볼 수 있듯이 특정 지역과 시기에 증감이 집중된 경향도 확인할 수 있었다. 이러한 점에서 급격한 예산 변화가 선거가 진행된 해에 진행되었다면

연구가 목적으로 하는 정치적 경기순환을 발견할 수 있을 것으로 생각된다.

<표 3> 기술 통계량 - 대만

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
예산 총액	371	6.34	8.27	7.40	.4107
사회복지비	371	5.97	44.20	12.78	3.82
경제개발비	371	4.42	47.02	17.05	8.35
예산 총액 증감률	370	-40.02	310.13	4.09	18.611
사회복지비 증감률	370	-83.38	485.84	8.39	44.03
경제개발비 증감률	370	-73.93	479.35	17.72	65.17
15세 미만 비율	374	6.55	19.06	12.09	2.44
65세 미만 비율	374	9.39	23.42	15.83	3.04
실업률	374	.10	6.00	4.05	1.07
저소득층 비율	374	.32	6.29	1.41	1.03
정당 더미	374	.00	1.00	.55	.50
분·단점 여부	374	.00	1.00	.22	.41
세계 경제 성장률	374	-.11	5.57	3.88	1.32
선거 더미	374	.00	1.00	.18	.39

2. 상관분석 결과

가. 한국

표 4는 한국의 분석 모형에 사용된 독립변수와 종속변수 간의 상관분석

결과이다. 먼저 전반적으로 15세미만의 비율이 높을수록 예산 총액과 사회복지비의 총액에 부정적인 상관관계를 확인할 수 있었으며, 반대로 경제개발비의 총액과는 긍정적인 상관관계를 보인 것으로 나타났다.

65세 이상 비율의 경우 예산과 경제개발비의 총액에는 부정적인 상관관계를 띄었지만, 사회복지비의 총액과는 긍정적인 상관관계를 보였다. 특기할 점은 사회복지비의 총액과는 긍정적인 상관관계를 보였지만, 증감률과는 오히려 부정적인 상관관계를 보인 것으로 나타났는데, 이는 이미 사회복지비의 총액의 규모가 커서 증감률은 오히려 반대의 영향을 보인 것으로 생각된다.

또 실업률의 경우 예산과 경제개발비의 총액, 사회복지비의 증감률과는 긍정적인 상관관계를 보였지만, 사회복지비 총액에는 오히려 부정적인 상관관계를 보였다. 이는 실업률이 높은 지역에 경제개발비 지출이 증가하였음을 나타낸다고 볼 수 있을 것이다.

단체장 소속 정당의 경우 예산 총액에는 긍정적인 상관관계를 보였지만, 사회복지비 지출에는 강한 부정적인 상관관계를 보인 것을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 분석대상 시기 한국의 여당이 보수정당이었던 점에서 해석이 가능하다. 정부 여당과 동일한 정당의 경우 예산의 증가에는 긍정적인 상관관계를 보였지만 단체장이 보수정당 소속이었기 때문에 사회복지비 지출에 소극적이었을 가능성이 높기 때문이다.

세계 경제 성장률의 경우 경제개발비와 예산 증감률, 경제개발비 증감률에 부정적인 상관관계를 보였다. 이러한 모습은 세계 경제가 활성화되었을 때 정부지출의 증가를 줄였다고 해석할 가능할 것이다.

마지막으로 본 연구와 관련된 선거 진행 여부의 경우 예산과 사회복지비, 경제개발비 모두에서 증감률이 늘어나는 모습을 보였다. 다만 총액은 영향을 보이지 않았는데, 이는 지역과 시기의 영향에 따라 다르게 나타나기 때문으로 해석된다.

한편 이러한 모습은 정치적 경기순환과 관련하여 실제 진행되었음을 보여준다. 또한 선거 시행연도가 사회복지비의 증감률에 대한 상관관계보다 경제개발비의 증감률과의 상관관계가 더 높은 것으로 나타났다. 이는 ‘사회복지비보다 경제개발비의 선거가 진행된 해 예산 총액과 증감률의 증가가 더 많을 것이다’는 가설-4를 뒷받침하는 결과라 할 수 있다.

<표 4> 상관분석 결과 - 한국

	예산	사회복지 비	경제개발 비	예산증감 률	사회복지 비 증감률	경제개발 비 증감률
15세 미만 비율	-.337***	-.190**	.236***	.131	.097	.084
65세 이상 비율	-.276***	.654***	-.230***	-.005	-.159*	.020
실업률	.640***	-.540***	.314***	-.049	.225***	.035
저소득층 비율	-.250***	.469***	-.015	-.052	-.181**	-.037
단체장 소속 정당	.164*	-.367***	.131	.058	.021	.072
단·분점 정부 여부	-.106	-.115	.000	.046	.006	.063
세계 경제 성장률	.001	.033	-.201**	-.205**	-.046	-.358***
선거 진행 여부	-.073	-.045	.063	.194**	.141*	.204**

나. 대만

표 5는 대만에 대한 분석 모형의 상관분석 결과이다. 먼저 15세 미만 비율은 사회복지비 총액과 강한 상관관계를 보였으나 예산총액과는 부정적인 상관관계를 보였다. 반대로 65세 이상의 비율은 사회복지비와 경제개발비 총액에는 강한 부정적인 상관관계를 엮지만, 예산증감률에는 긍정적인 상관관계를 보였다.

경제변수로서 실업률의 경우 예산 총액에는 긍정적인 상관관계를 보였지만, 경제개발비 총액과 사회복지비 증감률에는 부정적인 상관관계를 보였다. 또 저소득층 비율의 경우 예산 총액에는 부정적인 상관관계를 보였지만, 사회복지비 총액과는 긍정적인 상관관계를 보였다.

다음으로 단체장 소속 정당과의 상관관계의 경우 예산 총액은 부정적인 상관관계를 보였지만, 경제개발비 총액에는 강한 긍정적인 상관관계를 보였다. 이외에도 세계 경제 성장률은 사회복지비 총액에 부정적인 상관관계를 보였다. 이러한 결과는 선거가 진행되는 해에 경제 개발비 증감률이 증

가할 것으로 예상한 본 연구의 가설과는 차이를 보이는 것이다. 이에 대해서는 한정된 예산을 경제개발비가 아닌 다른 항목에 집중하였을 것이라는 해석이 가능할 것이다.

<표 5> 대만 분석 모형의 상관분석 결과

	예산	사회 복지비	경제 개발비	예산 증감률	사회 복지비 증감률	경제 개발비 증감률
15세 미만 비율	-.099*	.294***	-.020	-.067	-.036	-.066
65세 이상 비율	.002	-.335***	-.271***	.108**	-.062	.061
실업률	.390***	-.049	-.593***	-.015	-.105**	.039
저소득층 비율	-.151***	.173***	-.074	-.035	-.028	-.010
단체장 소속 정당	-.217***	-.033	.184***	.070	.035	.060
단·분점 정부 여부	-.011	.038	.024	-.040	-.021	-.007
세계 경제 성장률	-.032	-.118**	-.027	-.028	-.064	-.021
선거 진행 여부	.012	-.040	-.023	.029	-.008	-.161***

3. T-test 결과

가. 한국

표 6은 선거 년도 여부에 대한 t-test 분석 결과이다. 분석 결과 예산 총액과 사회복지비, 경제개발비의 증감률이 선거 진행 여부에 따라 차이를 보인 것으로 나타났다. 이는 세 항목 모두 선거가 진행되지 않은 해에 비해서 선거가 진행된 해에 증가 폭이 큰 것이었다. 이러한 모습은 전형적인 정치적 경기순환 효과라 볼 수 있을 것이다. 다만 예산과 사회복지비의 증감률의 경우 유의확률이 높게 나타나 이러한 차이가 통계적인 의미가 있다

고 보기는 어렵다.

경제개발비의 증감률의 경우 유의수준 10% 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 보인 것으로 나타나 앞선 상관분석 결과와 마찬가지로 선거가 진행되는 해에 통계적으로 유의미하게 경제개발비의 증가율이 크다고 볼 수 있다.

<표 6> t-test 분석 결과 - 한국

	평균		표준편차		t값	p값
	선거 미진행	선거 진행	선거 미진행	선거 진행		
예산 총액 증감률	4.0089	11.1338	.81881	4.39514	-1.594	.119
사회복지비 증감률	6.3196	11.8573	1.26367	4.04591	-1.306	.198
경제개발비 증감률	1.7373	14.1900	1.63980	6.81275	-1.777	.083

나. 대만

표 7은 선거 년도 여부에 대한 t-test 결과이다. 분석 결과 예산총액과 사회복지비 증감률의 경우 선거의 진행 여부에 따라 유의미한 차이를 보이지 못하였다. 하지만 경제개발비의 증감률의 경우 선거가 진행되는 해에 강한 통계적 유의성을 가지는 가운데 매우 감소하는 모습을 보였다. 이러한 모습은 앞선 상관분석 결과와 동일한 것으로 정치적 경기순환의 모습이 다르게 나타나고 있는 것이라 볼 수 있다.

<표 7> t-test 분석 결과 - 대만

	평균		표준편차		t값	p값
	선거 미진행	선거 진행	선거 미진행	선거 진행		
예산 총액 증감률	3.1235	3.8552	10.07620	7.08147	-.703	.484
사회복지비 증감률	7.2358	6.4416	6.4416	32.46038	.176	.860
경제개발비 증감률	21.8577	-4.7273	-4.7273	50.34202	3.683	.000

4. 회귀분석 결과

가. 예산 총액 및 증감률 모형

표 8은 예산 총액과 증감률에 대한 회귀분석 결과이다. 먼저 한국의 경우 15세 미만의 비율과 실업률이 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미한 가운데 예산 총액에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 반면 단·분점 정부 여부의 경우 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미한 가운데 예산 총액에 부정적인 영향을 미쳤다.

정치 관련 변수의 경우 단체장 소속 정당 여부가 예산 총액에는 긍정적인 영향을, 예산의 증감률에는 부정적인 영향을 미쳤다. 또 앞서 언급하였듯이 단점 정부 여부의 경우 예산 총액에는 부정적인 영향을, 예산의 증감률에는 부정적인 영향을 미쳤다.

대만에 대한 예산 총액 및 증감률 모형 분석 결과 예산의 총액에 대해 15세 미만의 비율과 실업률은 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미한 부정적인 영향을 미쳤으며, 저소득층 비율 역시 유의수준 5% 수준에서 통계적으로 유의미하게 부정적인 영향을 미쳤다.

반면 65세 이상의 비율과 세계 경제 성장률은 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미하게 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

한편 예산의 증감률과 관련하여 65세 이상의 비율은 유의수준 5% 수준에서 통계적으로 유의미하게 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

본 연구의 가설과 관련한 선거 진행 여부의 경우 예산 총액에는 부정적인 영향을, 예산의 증감률에는 긍정적인 영향을 미쳤다. 하지만 유의수준이 높게 나타나 통계적인 의미는 떨어지는 것으로 나타났다.

상술한 결과를 정리하면 다양한 변수를 통제한 가운데 한국과 대만의 예산과 예산 증감률에 인구·사회학적 변수와 실업률은 일정한 영향을 미쳤다. 하지만 선거 진행 여부의 경우 통계적인 의미가 있는 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 따라서 연구가 살펴보고자 한 선거에 따른 지방자치단체의 재정 운용의 영향은 다른 변수들이 통제된 상황에서 예산의 총액

과 총액의 증감률에 의미 있는 영향을 미치지 못하였다고 볼 수 있을 것이다.

<표 8> 예산 총액 모형 분석 결과

	한국		대만	
	예산	예산 증감률	예산 총액	예산 증감률
(상수)	10.048 (.383)	18.955 (16.767)	8.247*** (.220)	-3.487 (6.407)
15세 미만 비율	0.047*** (.014)	.622 (-.020)	-.065*** (.011)	.233 (.308)
65세 이상 비율	-.008 (.010)	0.273 (.429)	.248*** (.022)	.592** (.281)
실업률	.167*** (.030)	-1.043 (1.324)	-.085*** (.019)	-.892 (.625)
저소득층 비율	-.017 (.020)	.315 (.884)	-.085** (.019)	.044 (.538)
단체장 소속 정당	.062 (.040)	-.549 (1.752)	-.105 (.044)	.996 (1.261)
단·분점 정부 여부	-.279*** (.061)	1.241 (2.656)	.034 (.048)	-1.251 (1.388)
세계 경제 성장률	-.008 (.012)	-2.478*** (.540)	.049*** (.015)	-.574 (.435)
선거 진행 여부	-.018 (.038)	.722 (1.683)	-0.005 (.047)	.260 (1.364)
R 제곱	.535	.153	.345	.026
수정된 R 제곱	.508	.103	.331	.004
Durbin-Watson	2.255	1.808	1.735	.073
N	145	145	371	369

괄호 안의 수는 표준오차. *:p<0.1, **:p<0.05, ***p<0.01

나. 사회복지비 및 경제개발비 모형 분석 결과

표 9는 사회복지비와 사회복지비의 증감률에 회귀분석 결과이다. 먼저 한국의 경우 사회복지비 총액에 실업률이 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미한 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 또 만 15세 미만의 비율은 유의수준 5% 수준에서 통계적으로 유의미하게 부정적인 영향을 미쳤다.

반면 65세 이상 비율은 유의수준 5% 수준에서 통계적으로 유의미하게 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

한편 사회복지비 증감률의 경우 실업률이 유의수준 10% 수준에서 통계적으로 유의미하게 긍정적인 영향을 미쳤으며, 단체장 소속 정당이 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미하게 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

본 연구의 가설과 관련된 선거 진행 여부의 경우 사회복지비의 총액에는 부정적인 영향을, 증감률에는 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 하지만 유의확률이 높게 나타나 통계적 의미는 떨어진다고 볼 수 있을 것이다.

한편 대만의 경우 사회복지비의 총액에 65세 이상 비율이 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미하게 부정적인 영향을 미쳤다. 반면 단체장 소속 정당의 경우 유의수준 10% 수준에서 통계적으로 유의미하게 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 다만 사회복지비 증감률에 대해서는 통계적 의미가 있는 영향을 미친 변수가 없었다.

본 연구의 가설과 관련하여 선거의 진행 여부는 사회복지비 총액과 증감률에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 그러나 상술하였듯이 유의수준이 높게 나타나 통계적인 의미를 가지지 못한 것으로 나타났다.

한국과 대만의 사회복지비 총액과 증감률에 대한 회귀분석 결과를 정리하면, 양 국가 모두 선거가 지방자치단체의 사회복지비 총액과 증감률에 영향을 미치지 못하였다고 정리할 수 있을 것이다. 이러한 점은 앞선 t-test 결과와 동일하다고 볼 수 있다.

따라서 선거가 진행되는 해에는 사회복지비 예산 총액과 증감률이 증가하였을 것이라는 본 연구의 가설-2는 기각된다.

<표 9> 사회복지비 모형의 분석 결과

	한국		대만	
	사회복지비 총액	사회복지비 증감률	사회복지비 총액	사회복지비 증감률
(상수)	22.124*** (6.350)	-.902 (25.245)	15.718*** (2.363)	59.444** (24.295)
15세 미만 비율	-.402* (.236)	.559 (.937)	.152 (.113)	-1.418 (1.169)
65세 이상 비율	.399** (.163)	-.444 (.646)	-.387*** (.103)	-.978 (1.064)

실업률	-1.937*** (.502)	3.606* (1.994)	.301 (.232)	-2.734 (2.369)
저소득층 비율	.457 (.335)	-.607 (1.331)	.210 (.201)	.095 (2.038)
단체장 소속 정당	-.717 (.644)	-4.746* (2.638)	.795* (.469)	2.762 (4.782)
단·분점 정부 여부	-.355 (1.006)	-.308 (3.999)	-.236 (.517)	-3.472 (5.265)
세계 경제 성장률	-.093 (.205)	-.484 (.814)	-.121 (.162)	-2.310 (1.649)
선거 진행 여부	-.680 (.638)	1.249 (2.534)	-.495 (.509)	-2.649 (5.171)
R 제곱	.519	.101	.141	.025
수정된 R 제곱	.491	.049	.122	.003
Durbin-Watson	2.459	1.657	1.691	1.488
N	145		371	

괄호 안의 수는 표준오차. *:p<0.1, **:p<0.05, ***p<0.01

다. 경제개발비 모형 분석 결과

표 10은 경제개발비의 총액과 증감률에 대한 회귀분석 결과이다. 먼저 한국의 경우 15세 미만 비율과 실업률, 저소득층 비율이 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 의미가 있는 가운데 경제개발비 총액에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 또 정치적 변수로서 단·분점 정부 여부가 유의수준 10% 수준에서 통계적으로 유의미한 가운데 경제개발비 총액에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

경제개발비 증감률의 경우 세계 경제 성장률이 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미한 가운데 부정적인 영향을 미쳤다. 다만 다른 변수들의 경우 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

본 연구의 가설과 관련하여 선거 진행 여부의 경우 경제개발비 총액에는 부정적인 영향을, 경제개발비의 증감률에는 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 유의수준이 높게 나타나 통계적 의미는 떨어진 결과라 할 수 있다.

다음으로 대만의 경우 경제개발비 총액에 대해 실업률이 유의수준 1% 수준에서, 세계 경제 성장률이 유의수준 5% 수준에서 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 반면 단체장 소속 정당의 경우 유의수준 5% 수준에서 통계적으로 유의미한 가운데 경제개발비 총액에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

한편 대만의 경우 사회복지비의 총액에 65세 이상 비율이 유의수준 1% 수준에서 통계적으로 유의미하게 부정적인 영향을 미쳤다. 반면 단체장 소속 정당의 경우 유의수준 10% 수준에서 통계적으로 유의미하게 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 반면 경제개발비의 증감률에 대해서는 선거 진행 여부 이외에는 통계적인 의미가 있는 영향을 미친 변수가 없었다.

본 연구의 가설과 관련하여 선거의 진행 여부는 경제개발비 총액과 증감률에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 다만 경제개발비 모형에서는 유의수준 1% 수준에서 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났지만, 경제개발비 총액에서는 유의수준이 높게 나타나 통계적 의미가 떨어진다고 할 수 있다.

상술한 한국과 대만의 경제개발비 총액과 증감률에 대한 회귀분석 결과를 정리하면, 한국의 경우 다른 변수들을 통제한 가운데 선거가 경제개발비의 총액과 증감률에 통계적 의미가 있는 영향을 미치지 못하였다. 반면 대만의 경우 경제개발비의 총액에는 통계적 의미가 있는 영향을 미치지 못하였지만, 경제개발비의 증감률에 대해서는 높은 유의확률을 가지는 가운데 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.

이러한 결과에 비추어 볼 때 ‘선거가 진행된 해에는 경제개발비 예산 총액과 총액의 증감률이 더 커졌을 것이다’는 가설 3은 기각된다고 볼 수 있을 것이다.

<표 10> 경제개발비 모형 분석 결과

	한국		대만	
	경제개발비 총액	경제개발비 증감률	경제개발비 총액	경제개발비 증감률
(상수)	15.098 (12.146)	23.664 (30.372)	44.421*** (4.361)	42.016 (42.229)
15세 미만 비율	1.432*** (.451)	-.177 (1.127)	-.259 (.209)	-1.888 (2.032)
65세 이상 비율	.196 (.311)	.203 (.778)	-.262 (.191)	-.076 (1.850)

설업률	4.762*** (.959)	.767 (2.399)	-4.426*** (.428)	3.449 (4.119)
저소득층 비율	1.719*** (.640)	-.115 (1.601)	-.008 (.370)	1.074 (3.543)
단체장 소속 정당	1.243 (1.269)	-1.250 (3.174)	2.076** (.866)	-7.785 (9.152)
단·분점 정부 여부	-3.405* (1.924)	2.066 (4.812)	.262 (.954)	-7.785 (9.152)
세계 경제 성장률	.629 (.392)	-7.221*** (.979)	.829** (.299)	3.722 (2.867)
선거 진행 여부	-.235 (1.219)	2.430 (3.049)	-.100 (.940)	-33.114*** (8.988)
R 제곱	.277	.304	.388	.046
수정된 R 제곱	.234	.264	.375	.024
Durbin-Watson	2.289	1.723	1.860	1.562
N	145		371	

괄호 안의 수는 표준오차. * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

VI. 결론

본 연구는 지방선거가 지방자치단체의 재정 운용에 어떠한 영향을 미치는가를 알아보기 위해 한국과 대만을 대상으로 실증분석을 진행하였다.

지금까지의 연구 결과를 정리해 보면 다음과 같다. 먼저 한국과 대만 모두 예산의 총액은 선거 진행 여부에 따른 영향을 받지 않았음을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 지속적인 예산의 증가와 분석대상인 광역자치단체의 크기가 상이하기 때문인 것으로 생각된다.

반면 예산의 증감률은 선거의 영향을 받은 것으로 판단되는데, 먼저 상관분석 결과에서 한국의 경우 예산의 총액과 사회복지비, 경제개발비 모두 선거가 진행에 따라 증감률이 증가하는 모습을 확인할 수 있었다.

다만 대만의 경우 이와 다르게 상관분석 결과 경제 개발비의 증감률이 오히려 감소하는 모습을 보였는데, 이는 선거가 진행되는 해에 경제 개발비의 증감률이 줄어든 것을 의미한다.

이러한 경향은 평균 비교에서도 드러났다. t-test를 통한 평균 비교에서 한국의 경우 선거가 진행되는 해에 증감률이 증가하는 모습으로 평균의 차이가 드러났다. 다만 경제개발비의 증감만이 통계적 의미가 있는 차이를 보였다.

이러한 모습은 대만을 대상으로 한 분석에서도 동일하게 나타났다. 선거가 진행되는 해와 진행되지 않는 해의 경제개발비 증감률이 통계적 의미가 있는 가운데 유의미한 차이를 보인 것이다.

다만 다른 인구·사회학적 변수와 정치적 변수, 경제적 변수를 통제한 가운데에는 선거에 따른 경제개발비의 증감률이 차이를 보였다. 한국의 경우 선거가 진행 여부가 예산의 증감률에 유의미한 영향을 미치지 못하였음. 대만의 경우 경제개발비의 증감률에 통계적 의미가 있는 가운데 유의미한 차이를 보인 것이다.

상술한 결과에 비추어 볼 때 먼저 예산의 총액과 사회복지비의 경우 한국을 대상으로 한 분석에서 상관분석에서 일부 양(+)의 상관관계를 보이는데 불과하였다는 점에서 ‘선거가 진행된 해에는 예산 총액과 총액의 증감

률이 더 커졌을 것이다’는 가설-1과 ‘선거가 진행된 해에는 사회복지비 예산 총액과 총액의 증감률이 더 커졌을 것이다’는 가설-2는 기각된다고 볼 수 있을 것이다.

또 한국을 대상으로 진행된 분석에서 경제개발비의 증감률이 상관분석과 평균 비교를 통해 선거의 진행에 따라 증가하는 모습을 보였다는 점에서 ‘선거가 진행된 해에는 경제개발비 예산 총액과 총액의 증감률이 더 커졌을 것이다’는 가설-3과 ‘사회복지비보다 경제개발비의 선거가 진행된 해 예산 총액과 증감률의 증가가 더 많을 것이다’는 가설-4는 제한적으로 채택된다고 볼 수 있다.

그러나 이 역시 다른 변수들을 통제한 가운데 분석을 진행하게 되는 회귀분석에서 통계적인 의미가 있는 영향을 보이지 못했다는 점에서 가설의 채택 범위는 제한적이다. 다만 대만의 경우 경제개발비의 증감이 오히려 줄어드는 모습을 보였다.

상술한 본 연구의 결과는 크게 두 가지의 의미를 가진다고 볼 수 있다. 먼저 선거에 따른 경제개발비의 증감률 변화 발견이다. 기존의 한국과 대만의 연구에서 경제개발비에 대한 접근은 제한적으로 진행되어왔다. 그러나 본 연구에서 확인한 바와 같이 경제개발비는 전체 예산이나 사회복지비보다 더 많은 영향을 받음을 확인할 수 있다.

이는 정치적 경기순환 연구의 출발과 유사한 결과를 보였다고 볼 수 있다. 프레이(Frey)와 라우(Low)는 이념적 목표 달성과 재선 확률에 미치는 영향에 따라 정당의 지지도를 정부·여당이 중시하여 지지도를 높이기 위해 경제성장을 촉진하고, 실업률을 낮추기 위해 확장적 재정정책을 펼침을 주장하였다.

구체적으로는 실업률을 낮추기 위해 정부의 지출을 늘리는 등의 정책이 제시되는데, 이러한 성격은 사회복지비보다 경제개발비에 더 강하다고 볼 수 있다. 따라서 초기 정치적 경기순환의 맥락이 한국의 지방자치단체에서 진행되고 있다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 대만의 경우 오히려 경제개발비의 증감률이 선거의 진행에 따라 줄어드는 모습을 보였다. 이러한 모습은 본 연구가 가지는 두 번째 의미라 볼 수 있다. 한국과 대만은 유사한 경제적, 정치적 발전과정을 거쳤음에도 다른 모습을 보였다. 이는 정치적 경기순환이 국가에 따라 상이하게 나타

날 수 있음을 보여주는 것이라 할 수 있을 것이다.

다만 대만을 대상으로 한 분석에서 경제개발비의 증감률은 변화하였지만, 예산의 총액은 변화하는 모습을 보이지 않았다. 이러한 측면에서 대만에서는 경제개발비가 아닌 다른 예산 항목을 통해 정치적 경기순환이 진행되고 있다는 추론이 가능할 것이다.

상술한 연구 결과 이외에 본 연구는 몇 가지 한국과 대만의 지방자치단체 재정 운용의 특이점을 확인할 수 있었다. 먼저 한국의 경우 단·분점 정부 여부가 예산의 증감에 부정적인 영향을 미쳤다. 이는 단점 정부에서 예산이 많이 늘어나지 않는 경향을 보였다고 볼 수 있는 것이다. 선행된 권승과 차재권의 연구(2012)에서는 단점 정부일수록 사회복지비의 지출이 컸음을 밝히기도 하였으며, 이는 김승연의 연구(2013)에서도 동일하게 나타났었다. 하지만 해당 연구에서 예산의 총액은 큰 의미를 가지지 못하였었다. 이러한 결과는 단점 정부를 형성하는 자치단체에서 정치적 경쟁이 약하기 때문에 예산이 적었을 가능성이 크다.

두 번째는 단체장의 소속 정당에 따라 한국은 사회복지비의 증감률이 낮은 모습을 보였으며, 대만의 경우 사회복지비 예산과 경제개발비 예산이 모두 큰 모습을 보였다. 이러한 결과는 변수가 의미하는 단체장의 소속정당이 중앙정부의 여당인지 여부를 나타내기 때문에 당시 한국과 대만의 집권 정당에 대한 이해가 필요하다. 한국과 대만 모두 분석 대상 기간 대부분을 보수정당이 중앙정부에서 집권을 하고 있었다. 따라서 단체장 역시 보수 정당 소속이었다. 이러한 배경에 비추어 볼 때 한국의 경우 단체장 소속 정당의 이념이 예산안 증감에 영향을 미쳤을 것으로 추정된다.

반면 대만의 경우 사회복지비와 경제개발비 예산 모두 큰 모습을 확인할 수 있었다. 이는 여당 소속 단체장에 대한 중앙정부의 지원이 진행되었을 가능성을 내포하고 있을 가능성이 고려되어야 할 것으로 보인다. 하지만 이러한 결과는 추정에 불과하므로 추가적인 논의가 필요할 것으로 생각된다.

상술한 분석 결과는 한국과 대만의 지방자치단체에서 제한적으로 정치적 경기순환이 진행되고 있으며, 특히 경제개발비의 편성 차이를 통해 진행되고 있음을 일부 확인하였다고 정리가 가능할 것이다.

다만 이러한 결과에 대해 선부른 일반화나 해석은 무리가 따를 것으로

생각된다. 이는 연구가 가진 몇 가지 한계에 따른다. 먼저 분석대상 기간의 대만은 예산의 세부 항목과 연도별 예산안의 규모가 큰 폭으로 변화하는 모습을 보였다.

더군다나 연구 범위 내에서 대만의 지방자치단체가 통합을 진행하여 예산 운용에 있어서 연속성을 발휘하기 어렵고, 외적 요인에 따른 차이가 발생하였을 가능성 또한 크다고 볼 수 있다.

더욱이 모형의 전체적인 설명력이 높지 않은 것으로 나타났을 뿐만 아니라 예산 총액이나 사회복지비의 증감 등이 통계적 유의성을 갖고 검증되지 못하는 등의 한계를 보였다.

물론 이러한 한계에도 한국과 대만의 지방자치가 보여주는 제도적 특성의 차이로 인해 두 나라 지방자치단체의 예산 운용 또한 뚜렷한 차이가 나타나고 있음을 확인했다는 점에서 부분적으로는 의미 있는 연구 성과를 거둔 것으로 평가될 수 있다.

향후 상술한 본 연구가 지닌 경험적 실증분석의 한계를 극복고 연구 목적에 더욱 근접하기 위해서는 후속 연구를 통해 분석모형에 투입한 변수의 조작화를 새롭게 시도하거나 지방재정 운용의 변화를 더 잘 드러낼 수 있는 새로운 변수를 추가하는 등 분석모형을 보다 세련화할 수 있는 새로운 접근이 필요할 것으로 생각된다. 특히 정치적 변수와 관련하여 의회 내 다수당의 점유율과 단체장의 재선 도전 여부, 1/2위 후보자 간의 득표 차 등을 새로운 변수로 분석모형에 포함하는 등의 고민이 필요할 것이다.

참고문헌

- 경인행정학회. (2013). “국외 지방자치제도 운영실태 비교분석 - 지방자치부 신설을 중심으로.” 경기도 의회 의원연구단체 여민회 연구 발제, 1-109.
- 구종서 (1996). 동아시아 발전모델과 한국. 한국정치학회보, 30(2), 209-224
- 권승·차재권. (2012). “지방정부 재정 운용과 정치적 경기순환에 관한 연구: 사회복지비와 경제개발비 지출을 중심으로.” 『한국사회복지행정학』 14(4):53-80.
- 김동근·김영준·황진영. (2016). “재정 분권, 정부부채 및 부패-국가 간 실증분석.” 『재정정책논집』 18(4):37-62.
- 김성주·윤태섭. (2017). 『지방자치단체 사회복지예산 분류체계의 개선방안』 한국지방 행정연구원 기본연구과제. 1-151.
- 김순은. (1997). “지방자치의 발전을 저해하는 요인분석.” 『정책분석평가학회보』 7(1):5-25.
- 김승연. (2013). “지역 권력구조가 기초 지방정부의 사회복지비지출에 미치는 영향.” 『사회복지정책』 40(2):63-88.
- 김애진. (2018). “재정 분권이 부패에 미치는 영향.” 『지방정부연구』 22(3):161-188.
- 김재한·김대진·김종욱·안도경·윤홍근·이성규·한정훈, 『공공선택』 서울:박영사, 2012
- 김종욱. (2012). “로컬 거버넌스에서의 시민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감.” 『한국행정학보』 46(2):137-160.
- 김지윤·이병하. (2013). “기초자치단체에서 사회복지비 지출의 정치적 요인에 관한 연구.” 『의정연구』 38:39-71.
- 문광민. (2017). “재정 분권이 지역간 소득격차에 미치는 영향: 패널분위수 회귀모형을 이용한 분포효과 검토.” 『지방정부연구』 21(3):1-37.
- 박고운·박병현. (2007). “지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인.” 『사회복지정책』 31:423-451.

- 박차석·김인. (2012). “선거가 세수정책에 미치는 영향.” 지방정부연구, 15(4), 305-331.
- 박충훈. (1998). “재정 분권화가 지방재정규모에 미치는 영향분석.” 『지방재정학보』 3:89-108.
- 서재권. (2015). “지방정부 사회복지비 지출의 정치, 제도적 결정요인: 부산, 울산, 경남지역 지방의원 정당공천제 도입 효과를 중심으로.” 『의정연구』 45:234-274.
- 안용훈. (2006). “재정정책에 대한 선거와 정부의 정책운영능력 변수의 영향력 분석.” 『21 세기정치학회보』 16(2):171-193.
- 안용훈. (2007). “선거와 재정정책 사이의 인과관계에 대한 시계열회귀분석.” 『아세아연구』 50(1):149-182.
- 오수현·강인성. (2013). “지방자치단체 정당구조를 중심으로 한 예산지출 영향요인분석: 사회복지 비와 경제개발비를 중심으로.” 『국가정책연구』 27(2):215-240.
- 이기우. (2006). “한국 지방자치제의 역사와 현황.” 『기억과 전망』 14:158-171.
- 정재진. (2011). “재정 분권이 지방재정 건전성에 미친 영향.” 『정부학연구』 17(2):289-326.
- 조계표. (2015). “한국지방자치의 변천과 정권교체에 관한 연구.” 『한국행정사학지』 36:199-230.
- 차주현. (2011). “재정 분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석.” 『한국행정학보』 45(4):117-151.
- 최병호·정종필. (2001). “재정 분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구.” 『한국지방재정논집』 6(2):177-201.
- 최봉기. (2011). “한국지방자치 20년의 회고와 지방자치 선진화 과제.” 『한국지방자치학회보』 23(3):5-37.
- 최일진·남황우. (2017). “정부 간 관계 관점에서 본 지방자치단체의 사회복지보조사업비 지출 결정요인에 관한 연구.” 『공공사회연구』 7:157-192.
- 최창근·홍길동·신아람. (2012). 『대만 우리가 잠시 잊은 가까운 이웃』 서울: 대선.

- 홍민철·전희정. (2017). “정치적 경기순환과 산업다양성에 따른 지역경제 성장-서울시 25 개 자치구를 중심으로.” 『한국정책학회보』 26(4):105-132.
- 傅彥凱. (2002). “民主政治下的經濟政策制定: 政治景氣循環理論之分析.” 中國行政評論, 11(3), 139-163.
- 傅彥凱. (2006). “地方政府預算制定之政治經濟分析: 政治預算循環的觀點.” 選舉研究, 13(1), 119-162.
- 王銘駿·陳宜伶·吳昭億·黃巧雯. (2015). “台灣政治循環下股票市場投資組合績效之探討.” 商管科技季刊, 16(2), 145-179.
- 王鼎銘·詹富堯. (2006). “台灣地方財政的政治景氣循環分析: 固定效果與隨機效果模型的估算比較.” 台灣政治學刊, 10(2), 63-100.
- 姚名鴻. (2011). 我國地方財政赤字之理論與實證分析. 公共行政學報, (39), 37-70.
- 黃國敏. (2014). “政治景氣循環理論之實證分析: 彰化縣個案研究.” 中華行政學報, (14), 127-138.
- 黃國敏. (2015). “政治景氣循環理論之實證研究: 桃竹苗整合資料分析.” 社會研究學報, 1(2), 25-42.
- Aaskoven, L. (2018). “Polity age and political budget cycles: Evidence from a Danish municipal reform.” *European Journal of Political Economy*, 52, 75-84.
- Alberto Alesina, Andrea Stella, in *Handbook of Monetary Economics*, 2010
- Achen, C. & Wang, T. (Eds.). (2017). “*The Taiwan Voter*. Ann Arbor: University of Michigan Press.” Retrieved from
- Baleiras, R. N., & da Silva Costa, J. (2004). “To be or not to be in office again: an empirical test of a local political business cycle rationale.” *European Journal of Political Economy*, 20(3), 655-671.
- Baskaran, T., Brender, A., Blesse, S., & Reingewertz, Y. (2016).

- “Revenue decentralization, central oversight and the political budget cycle: Evidence from Israel.”* European Journal of Political Economy, 42, 1–16.
- Berger, H., & Woitek, U. (2001). *“The German political business cycle: money demand rather than monetary policy.”* European Journal of Political Economy, 17(3), 609–631.
- Blomberg, S. B., & Hess, G. D. (2003). *“Is the political business cycle for real?”* Journal of Public Economics, 87(5–6), 1091–1121.
- Bonfatti, A., & Forni, L. (2019). *“Fiscal rules to tame the political budget cycle: Evidence from Italian municipalities.”* European Journal of Political Economy, 60, 101800.
- Brender, A., & Drazen, A. (2005). *“Political budget cycles in new versus established democracies.”* Journal of monetary Economics, 52(7), 1271–1295.
- Chortareas, G., Logothetis, V., & Papandreou, A. A. (2016). *“Political budget cycles and reelection prospects in Greece’s municipalities.”* European Journal of Political Economy, 43, 1–13.
- Corvalan, A., Cox, P., & Osorio, R. (2018). *“Indirect political budget cycles: Evidence from Chilean municipalities.”* Journal of Development Economics, 133, 1–14.
- Waldner, D. (2001). Policy History: Regimes.
- Dreher, A., & Vaubel, R. (2009). *“Foreign exchange intervention and the political business cycle: A panel data analysis.”* Journal of International Money and Finance, 28(5), 755–775.
- Findley, T. S. (2015). *“Hyperbolic memory discounting and the political business cycle.”* European Journal of Political Economy, 40, 345–359.
- Frey, B., & Lau, L. J. (1968). *“Towards a mathematical model of government behaviour.”* Journal of Economics, 28(3), 355–380.
- Garmann, S. (2017). *“Political budget cycles and fiscally conservative voters.”* Economics Letters, 155, 72–75.

- Gong, L., Knight, B. G., Xiao, J., & Zhang, Q. (2016). Political Budget Cycles of Prefectures in China. Available at SSRN 2756857.
- González, P., Hindriks, J., & Porteiro, N. (2013). "*Fiscal decentralization and political budget cycles.*" *Journal of Public Economic Theory*, 15(6), 884-911.
- Goodspeed, T. J., "*Bailouts in a Federation*", *International Tax and Public Finance*, Vol. 9, 2002, pp. 409-421
- Huang, C. J. (2011, May). Political business cycles: Evidence from Taiwan, Japan, and South Korea using panel data approach. In 2011 International Conference on E-Business and E-Government (ICEE) (pp. 1-4). IEEE.
- Hung, L. C., & Hsieh, Y. T. (2016). "*Political business cycle in Taiwan –Evidence from central government expenditures.*" *International Journal of Public Administration*, 39(4), 249-257.
- Frankel, J. (2010). Monetary policy in emerging markets. In *Handbook of monetary economics* (Vol. 3, pp. 1439-1520). Elsevier.
- Klomp, J., & De Haan, J. (2013). "*Popular protest and political budget cycles: A panel data analysis.*" *Economics Letters*, 120(3), 516-520.
- Klein, F. A. (2010). "*Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil.*" *Revista de Administração Pública*, 44(2), 283-337.
- Klein, F. A., & Sakurai, S. N. (2015). "*Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy.*" *European Journal of Political Economy*, 37, 21-36.
- Labonne, J. (2016). "*Local political business cycles: Evidence from Philippine municipalities.*" *Journal of Development Economics*, 121, 56-62.
- Lema, D. (2008). Conditional political budget cycles in Argentine provinces.
- Mačkić, V. (2014). "*Political budget cycles at the municipal level in*

- Croatia.* Financial theory and practice, 38(1), 1-35.
- Nordhaus, W. D. (1975). *"The political business cycle."* The review of economic studies 42(2), 169-190.
- Sedmířradská, L., Kubík, R., & Haas, J. (2011). *"Political business cycle in Czech municipalities."* Prague Economic Papers, 1, 59-70.
- Shi, M., & Svensson, J. (2006). *"Political budget cycles: Do they differ across countries and why?"*. Journal of public economics, 90(8-9), 1367-1389.
- Sieg, G. (2001). *"A political business cycle with boundedly rational agents."* European Journal of Political Economy, 17(1), 39-52.
- Sjahrir, B. S., Kis-Katos, K., & Schulze, G. G. (2013). *"Political budget cycles in Indonesia at the district level."* Economics Letters, 120(2), 342-345.
- Tsai, P. H. (2016). *"Fiscal incentives and political budget cycles in China."* International Tax and Public Finance, 23(6), 1030-1073.
- Veiga, F. J., Veiga, L. G., & Morozumi, A. (2017). *"Political budget cycles and media freedom."* Electoral Studies, 45, 88-99.
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2007). *"Political business cycles at the municipal level."* Public choice, 131(1-2), 45-64.
- Vortherms, S. A. (2019). *"Disaggregating China's local political budget cycles: 'Righting' the U."* World Development, 114, 95-109.

**A Study on the Impact of Elections on Local Government's Fiscal
Management: Based on Korean and Taiwanese Case**

Li Chao

**Department of Political and Diplomacy, The Graduate School
Pukyong National University**

Directed by Professor Cha, Jaekwon, PhD

Abstract

The purpose of this study is to examine the effects of elections on the financial management of local governments in Korea and Taiwan. For this purpose, this study conducted the research in the following ways: First, the history and current status of the local autonomy system in Korea and Taiwan were explored.

This study aims to investigate the characteristics and intensity of decentralization and fiscal decentralization of each country and to investigate whether elections can affect financial management.

Second, the theoretical consideration of the political economic cycle theory, which is the core theory of this study, is to be conducted. For this purpose, the study analyzed the theory of political economic cycle and budget circulation conducted in Korea and Taiwan as well as around the world. This is to understand the flow of political economic circulation research and to form a theoretical framework, and to select factors that can affect the financial management of local governments in addition to elections and to use them together as variables.

Third, quantitative analysis is conducted based on the hypotheses and

variables constructed through the previous theoretical review and literature research. Finally, based on the results of the analysis, the purpose of this study is to understand the influence of the election on the financial management of Korea and Taiwan.

The spatial range of the study was set as metropolitan municipalities in Korea and Taiwan, and correlation analysis, t-test, and multiple regression analysis were used for analysis. The results of the analysis showed that the election had a limited effect on the financial management of Korea and Taiwan. In particular, both Korea and Taiwan were able to confirm that the increase and decrease of economic development costs has a great impact. The rate of increase and decrease of economic development costs during the election was decreasing.

Keyword: Election, Local government, Financial Decentralization, Budget, Political business cycle

