

정치적 경기/예산순환 발생사례 분석

2011. 5

박형수 · 송호신



1. 이론적 배경

□ 정치적 경기순환론 (political business cycle, 政治的 景氣循環論)

- 집권자들이 선거에서 승리하기 위해 선거 이전에 경기 호황이 이루어지도록 확장정책을 사용하는 반면, 선거 후에는 물가 상승을 억제하기 위해 긴축정책을 펴기 때문에 정치적 경기순환이 이루어진다는 이론
- 수리적 모형을 사용해 정치적 경기순환론의 논리를 전개하여 일부 선진국들에서 정치적 경기순환이 존재한다는 것을 최초로 입증한 학자는 노드하우스(William D. Nordhaus)
- 초기연구들은 실업률, 인플레이션, 실질가처분소득 등 정책성과(policy outcome) 변수에 관심을 기울였으나, 최근에는 정치적 경기순환이 어떠한 경로를 통해 정책성과 변수들에 영향을 미치는가를 규명하기 위해 예산(재정)정책, 세출정책, 조세정책, 통화정책 등을 대상으로 한 연구가 이루어지고 있음

□ 특히, Rogoff and Silbert(1988)와 Rogoff(1990)는 ‘정치적 예산순환 가설 (political budget cycle hypothesis)’을 주장

- 정책 당국자 혹은 정치인은 정치적 지대를 극대화하기 위해 재정정책을 왜곡할 유인이 있음. 특히 집권여당은 차기 선거에서 승리할 확률을 높이기 위해 정부정책을 조작할 수 있으며, 재정정책은 유용한 수단이 될 수 있음
- 예컨대, 선거가 있는 해에 대형 국책사업을 시작하여 경기를 부양하거나, 경제규모에 맞지 않는 대규모의 사회복지관련 지출을 급증시킴으로써 선거를 유리한 방향으로 유도할 수 있음
- 따라서 정치적 예산 가설은 재정정책과 관련된 변수들은 임의 보행이 아닌 선거주기에 따라 예측이 가능하다고 봄

2. 선진국의 정치적 경기/예산순환 사례

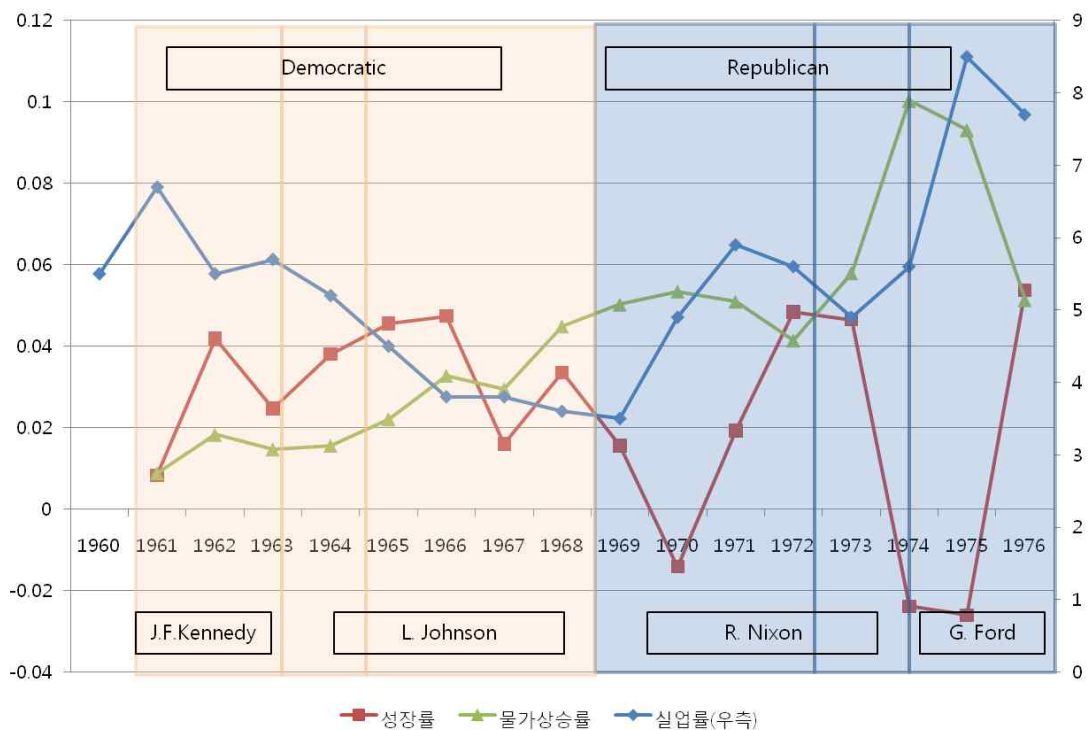
가. 미국 사례

□ 참고자료

- Drazen, A.(2000) "The Political Business Cycle After 25 Years", NBER
- Keller, R. and A.M. May(1984) "The Presidential Political Business Cycle of 1972," Journal of Economic History, vol. XLIV, pp.265-271
- May, A.M.(1993) "Fiscal Policy, Monetary Policy, and the Carter Presidency" mimeo
- Nordhaus, W.(1975) "The Political Business Cycle," Review of Economic Studies 42, pp. 169-90
- _____(1989) "Alternative Approaches to the Political Business Cycle," Brookings Papers on Economic Activity, 2

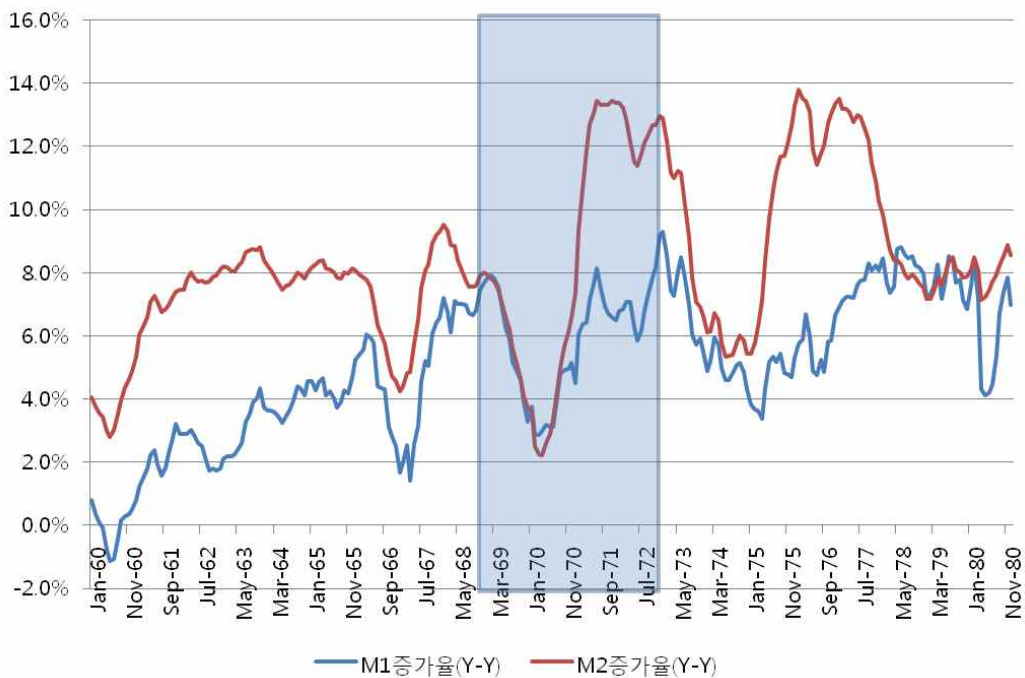
- 1969~1972년의 닉슨 대통령 1차집권시, 재선을 위해 집권후반기(1971~1972년)에 급격한 통화팽창 및 재정팽창으로 성장률을 끌어 올리는 정책을 시행

대통령(정당)과 주요 경제변수의 변화



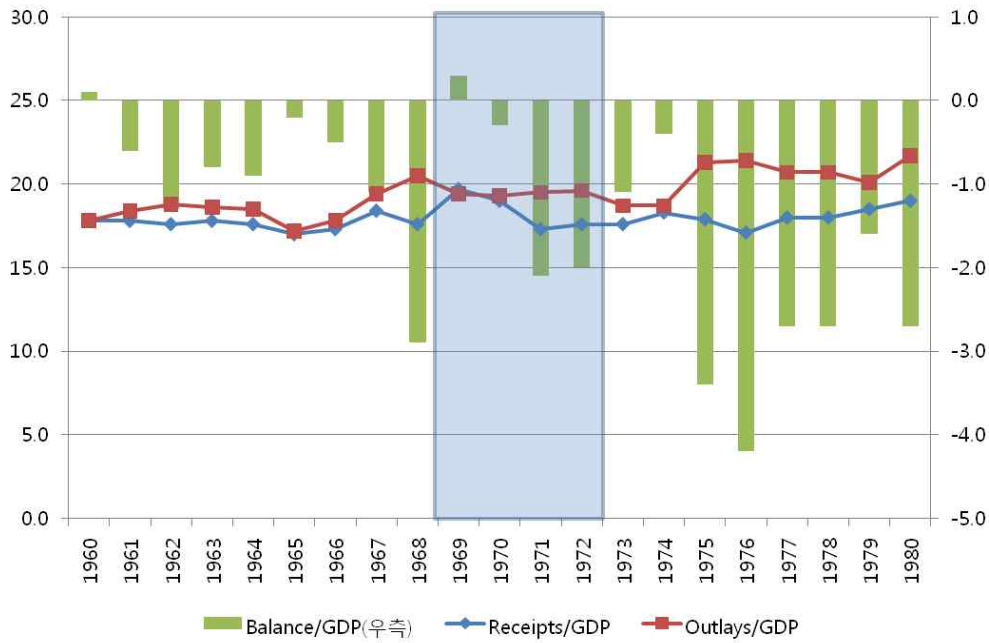
□ 1969년 집권 후의 상황

- 초반에 긴축적인 통화·재정정책의 결과 실업률과 물가의 상승으로 정치적 압박이 심해짐.
- 통화정책에 대한 영향력을 강화하기 위해, 자신과 오랜 친분관계에 있던 Arthur F. Burns를 FRB의 수장으로 임명(1970.2)
 - Burns가 수장이 된 이후, 실업률하락을 위해 FRB는 1970~1972년의 기간 동안 확장적 통화정책을 유지
 - 1970~1972년 동안의 평균 분기 통화공급 증가율은 7%를 넘었고, 이를 통해 약 \$510억(1958년 가치 기준)의 추가 통화공급이 이루어짐.



○ 재정정책 측면에서도 급격한 팽창이 있었음

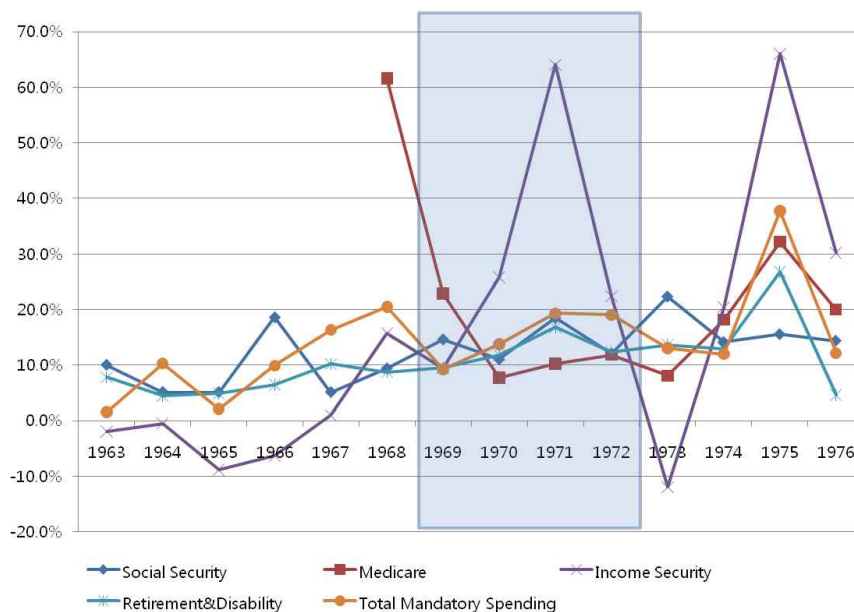
- 전체적으로 집권 후반기(1971년, 1972년)의 확장적 재정정책의 효과는 실질GNP에 약 \$636억(1958년 가치 기준)의 증가를 가져왔고, 이는 1959~1973년 기간의 재정정책 중 가장 큰 규모



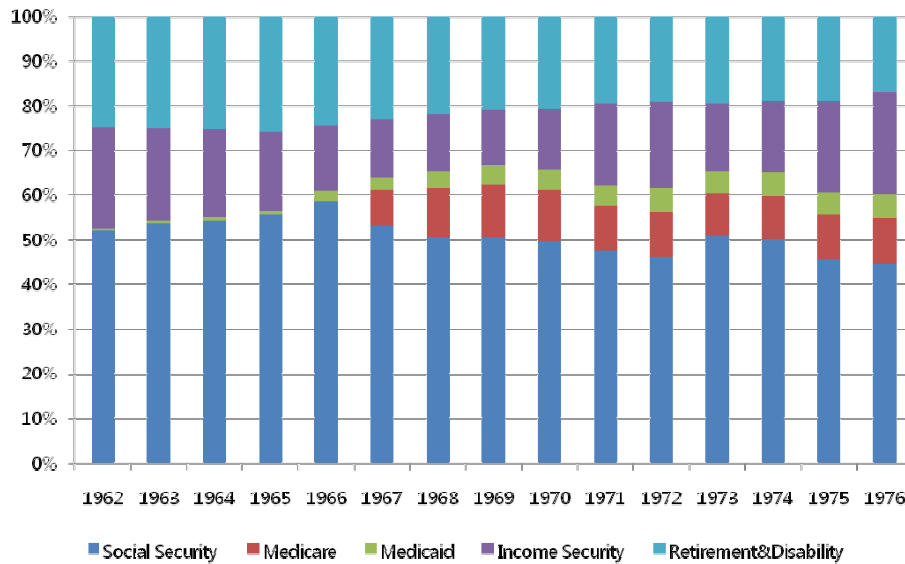
- 사회보장의 혜택 증가를 통해 재정적자 증가

- 1969년 10월 30일, 미망인 연금 수혜 비율을 100%로 확대하고, Medicare의 수혜 대상을 확대하는 법률을 승인

법정지출의 증가율 변화



법정지출에서의 비중 변화



- 1972년 10월 Social Security Amendment에 서명함으로써 고령이나 장애가 있는 저소득층에게 소득보조를 해주는 SSI(Supplemental Security Income)제도를 도입
- 1971년 8월, 물가안정과 실업률 감소를 위해 ‘Wage and Price Control’ 정책을 시도
 - 90일 동안 한시적인 물가-임금 통제 - 이의 집행을 위해 Pay Board와 Price Commission을 설치
 - 1972년 선거에서 승리 후 통제를 철폐
- 경기부양을 위한 정책들
 - 1971년 자동차소비세 철폐, business investment에 대한 10% 세액공제 등 세금감면 조치들을 실시
- 정치적 목적으로 사용된 재정정책에 대한 가장 명확한 증거 중 하나는 ‘Responsiveness Program’임

□ Responsiveness Program

- 1972년 설립된 제도로 닉슨대통령의 재선을 위해 행정부의 각 부서들 및 기관들이 행동하도록 하는 것
 - 닉슨대통령의 재선을 위해 연방정부의 재원과 행정인력을 사용하고, 선거공약을 위한 법과 규제를 정하는 등의 계획을 포함
 - 이러한 계획적 행동에서 백악관과 닉슨대통령은 배제되는 형식을 취하기 위해, 문서로 남겨진 지시는 없이 모든 것이 부처의 장들이 직접 시도하는 것으로 위장
 - 주요 지역의 유동적인 유권자들-특히 흑인, 히스패닉, 고령자들-의 표를 얻기 위해, 이들을 위한 대출, 보조금 등의 정책을 실시
 - 이외도 사회보장혜택이나 보훈연금, 지방 보조금 등을 이용하여 유권자들을 위한 정책들을 실시
- 결국 상원의 워터게이트위원회에 의해 기소권고를 받게 됨

나. 아일랜드 사례

※ 아일랜드의 정치·경제 상황

- 아일랜드는 의원내각제 국가로 의회는 양원제로 운영
 - 국가원수는 직접선거로 선출되는 대통령이며 임기는 7년
- 주요 정당은 공화당(Fianna Fail), 통일당(Fine Gael), 노동당(Labour Party) 등
 - 2011.2월 총선에서는 공화당이 참패하고 통일당이 제1당을 차지하였으나 과반의석을 확보하지 못해 노동당과 연정을 구성
- 2008년 이후 경제 및 재정상황 악화로 아일랜드 정부는 사회보장예산을 포함한 재정지출 삭감을 발표하고 있음
 - 2011년 총선을 앞둔 상황에서도 2010년 예산안에서 복지 삭감을 발표
 - EU의 재정건전화 조치 및 EU와 IMF 구제 금융 등 여러 요인이 작용

□ 아일랜드의 사회보장 예산은 선거 전후에 증가하는 경향을 나타내는 정치적 예산순환 사례로 볼 수 있음

○ 출처: Cousin, Mel(2007) "Political budget cycles and social security budget increases in the Republic of Ireland, 1923-2005"

○ 2007년까지 복지예산규모를 살펴보면 선거직전이 가장 높았고, 다음이 선거 직후, 비 선거연도가 가장 낮아 전형적인 정치적 예산순환이 나타남

(단위 : GDP대비 %)

	선거 직전	선거 직후	비 선거연도
1960-1972	0.26	0.26	0.14
1973-1986	1.24	0.88	0.68
1987-2007	0.51	0.26	0.42
평균	0.67	0.47	0.41

○ 이러한 역사적인 경험을 통해 아일랜드의 투표자들은 선거기간에는 정부가 사회보장급여를 확대하거나 최소한 실질적으로 삭감하지 않을 것으로 기대

□ Cousin(2007)은 1970년대 이후 정치적 예산주기가 관찰되며, 특히 2002년과 2007년 선거에서 정치적 예산순환이 비교적 명확하게 나타났다고 주장

○ 아일랜드의 정치적 예산주기(1923~2007년)

	선거횟수	정치적 예산주기 발현 횟수
1920년대	2	0
1930년대	4	0
1940년대	3	1
1950년대	3	0
1960년대	3	1
1970년대	2	1
1980년대	5	3
1990년대	2	0
2000년대	2	2
누계	26	8

○ 1980년대 이후 선거와 정권교체

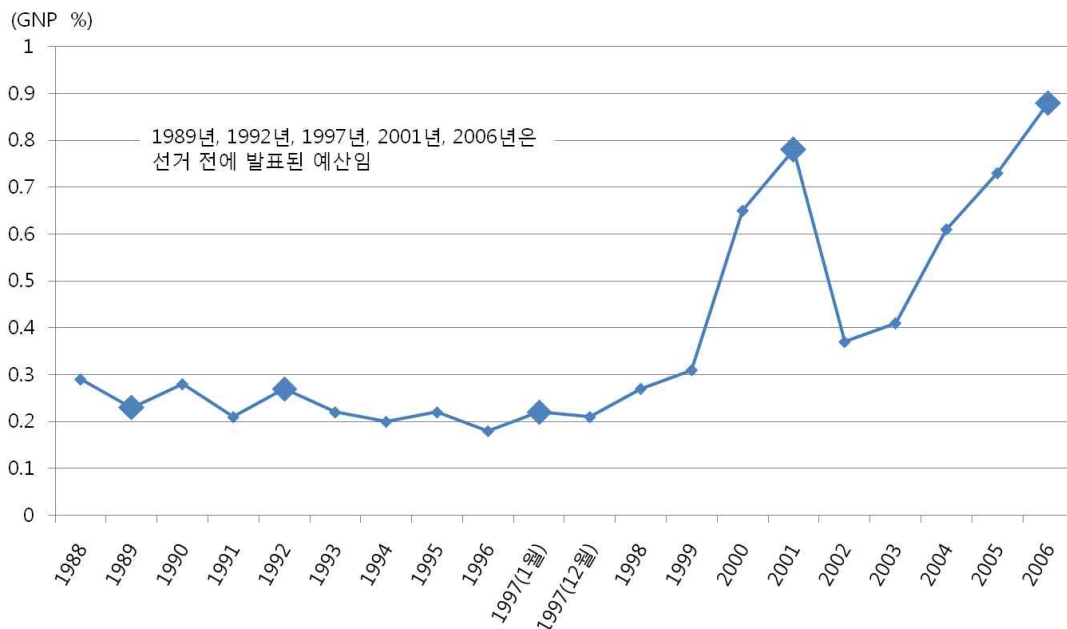
- 1982년부터 1986년까지는 통일당(Fine Gael)과 노동당(Labor Party)의 연합정부가 유지되었다가, 1987년부터는 공화당이 정치적 해계모니를 탈환
- 다만, 1992년 구성된 공화당-노동당 연립정부는 1995년에 선거없이 통일당과 노동당, 민주좌파(Democratic Left)로 구성된 'Rainbow'정부로 교체
- 1997년 공화당과 진보민주당 연합이 집권에 성공, 2007년에는 공화당이 다수 의석을 확보하고 녹색당과 연립정부를 구성

○ 1997년, 공화당(Fianna Fail)과 진보민주당(Progressive Democrat) 연립정부의 집권초기에는 사회보장지출이 이전의 Rainbow 정부의 지출수준과 유사했으나, 2002년 선거를 앞두고 급속도로 증가함

- 그러나 2002년 선거 직후 사회보장예산 증가율은 크게 감소. 이는 아동수당(child benefit) 인상 등의 선거공약 이행을 연기하면서 초래된 현상

○ 2004년에 지방 EU 선거에서 집권당이 참패한 이후에는 2007년 선거를 대비하여 사회보장지출이 지속적으로 상승

사회보장예산 증가율 추이 (1988~2006년)



3. 우리나라의 정치적 경기/예산순환 사례

가. 대통령 선거와 경기순환

□ 우리나라의 역대 대통령 선거

○ 제13대 대선(1987년 12월 16일)

- 제6공화국, 국민의 직접선거로 치러진 대통령 선거
- 36.6% 득표율로 노태우 당선(김영삼 28%, 김대중 27%, 김종필 8%).
- 전국 평균 투표율은 89.2%

○ 제14대 대선(1992년 12월 18일)

- 국민의 직접선거로 치러진 대통령 선거
- 42% 득표율로 김영삼 당선(김대중 33.8%, 정주영 16%, 박찬종 6%).
- 전국 평균 투표율은 81.9%

○ 제15대 대선(1997년 12월 18일)

- 국민의 직접선거로 치러진 대통령 선거
- 40.3% 득표율로 김대중 당선(이회창 38.7%, 이인제 19.2%, 권영길 1.2%).
- 전국 평균 투표율은 80.7%

○ 제16대 대선(2002년 12월 19일)

- 국민의 직접선거로 치러진 대통령 선거
- 48.9% 득표율로 노무현 당선(이회창 46.6%, 권영길 3.9%).
- 전국 평균 투표율은 70.8%

○ 제17대 대선(2007년 12월 19일)

- 국민의 직접선거로 치러진 대통령 선거
- 48.7% 득표율로 이명박 당선(정동영 26.1%, 이회창 15.1%)
- 63%로 가장 낮은 투표율을 기록

□ 경기정점 여부는 통계청이 발표하고 있는 기준순환일 기준

○ 기준순환일 : 국민경제의 전체의 총체적인 경기변동의 국면전환점(turning point)인 경기정점 및 경기저점을 의미

우리나라 기준순환일 및 국면지속기간

	기준순환일			지속기간(개월)		
	저점	정점	저점	확장기	수축기	순환기
제1순환기	1972.3	1974.2	1975.6	23	16	39
제2순환기	1975.6	1979.2	1980.9	44	19	63
제3순환기	1980.9	1984.2	1985.9	41	19	60
제4순환기	1985.9	1988.1	1989.7	28	18	46
제5순환기	1989.7	1992.1	1993.1	30	12	42
제6순환기	1993.1	1996.3	1998.8	38	29	67
제7순환기	1998.8	2000.8	2001.7	24	11	35
제8순환기	2001.7	2002.12	2005.4	17	28	45
제9순환기	2005.4	2008.1 ¹⁾	2009.2	33	13	46
제10순환기	2009.2 ¹⁾					
평균	-	-	-	31	18	49

주: 1) 잠정

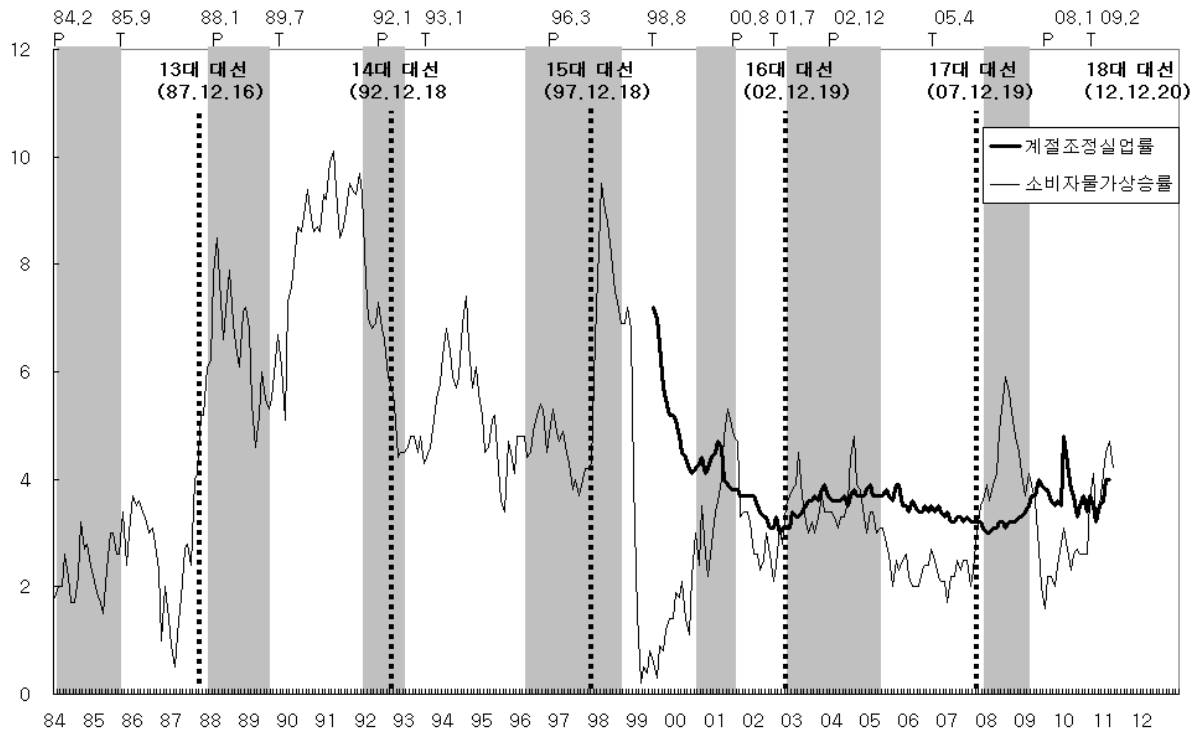
□ 실업률, 인플레이션, 실질가처분소득 등 정책성과 지표들을 보면 우리나라도 적어도 대통령 직선제가 실시된 13대 대선(1987년 12월) 이후에 정치적 경기순환이 발생한 것으로 나타남

○ 우선 우리나라의 역대 대통령 선거시기와 기준순환일 및 경제성장률을 대조해 본 결과, 대통령 직선제가 실시된 13대 대선(1987년 12월)부터 5차례 대선 중에서 14대 대선(1992년)을 제외한 4차례의 대선이 경기정점 부근에서 치루어진 것으로 나타남

○ 또한 대선시점 이전에는 실업률이 하락하고 물가도 다소 안정세를 보였던 반면, 대선 직후에는 실업률과 물가가 상승했던 것으로 나타남

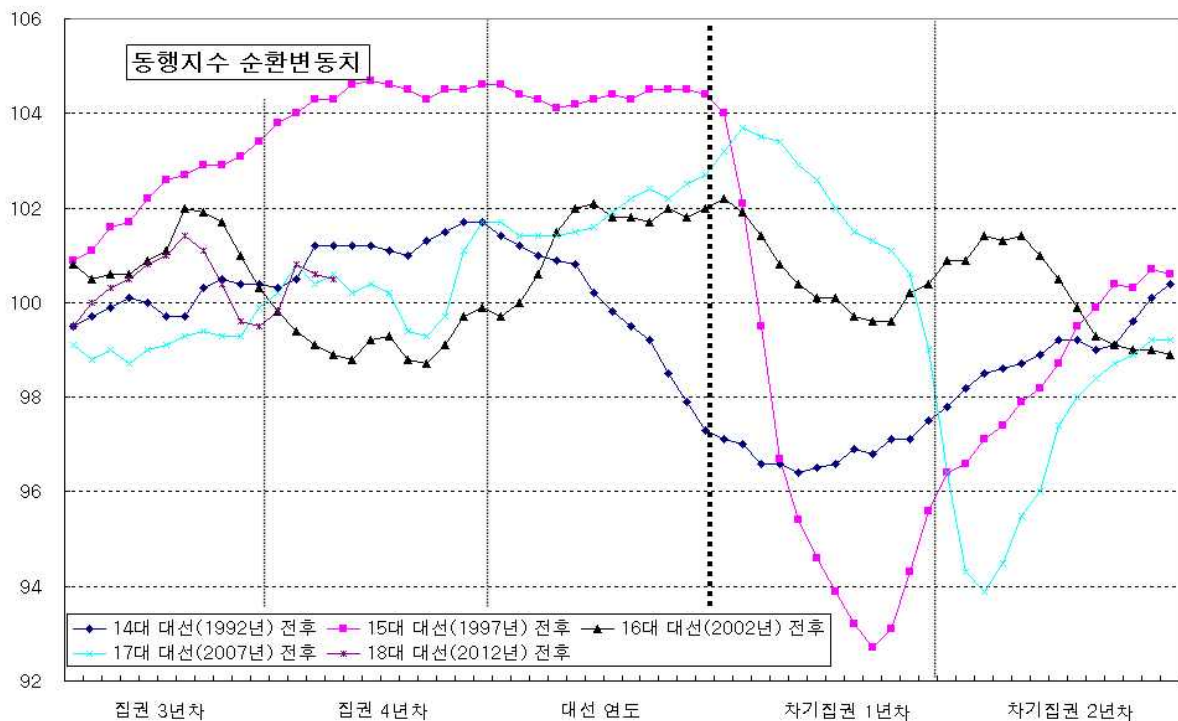
역대 대통령 선거와 경제상황

(대선시기와 경기변동 추이)

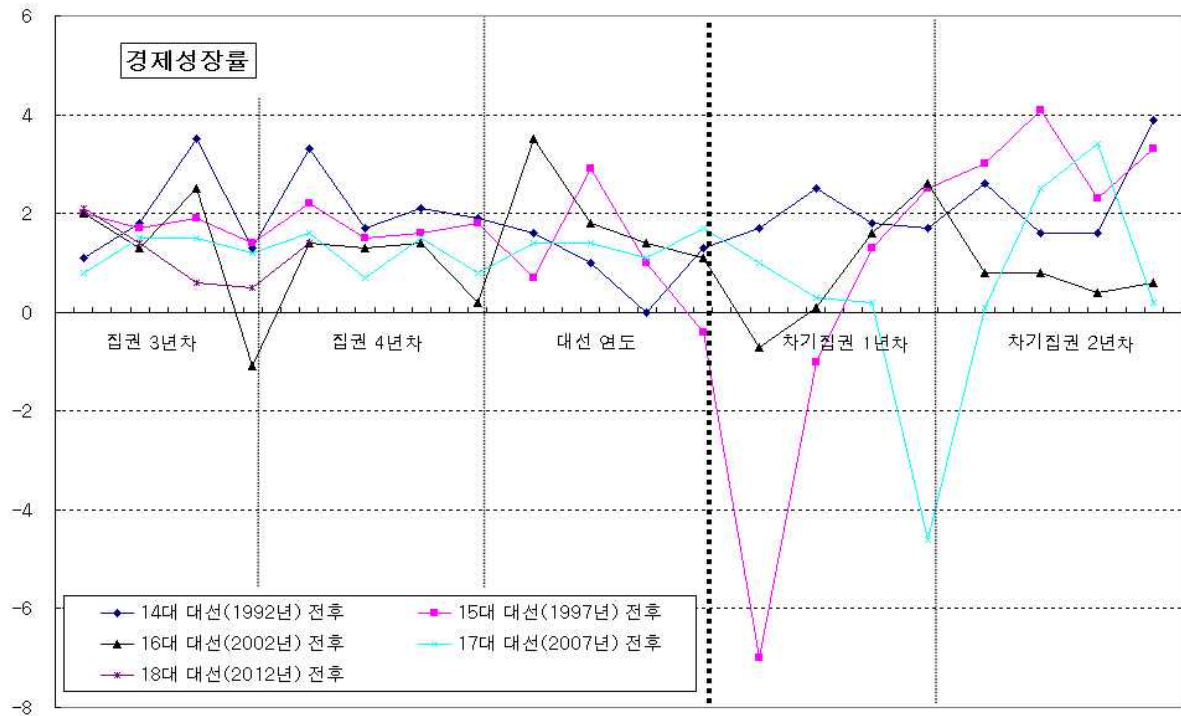


주 : 경기동행지수 순환변동치는 경기동행지수에서 추세변동치를 제거하여 산출되며, 경기 국면전환점을 파악하는데 활용됨. P(Peak, 경기정점) 및 T(Trough, 경기저점)

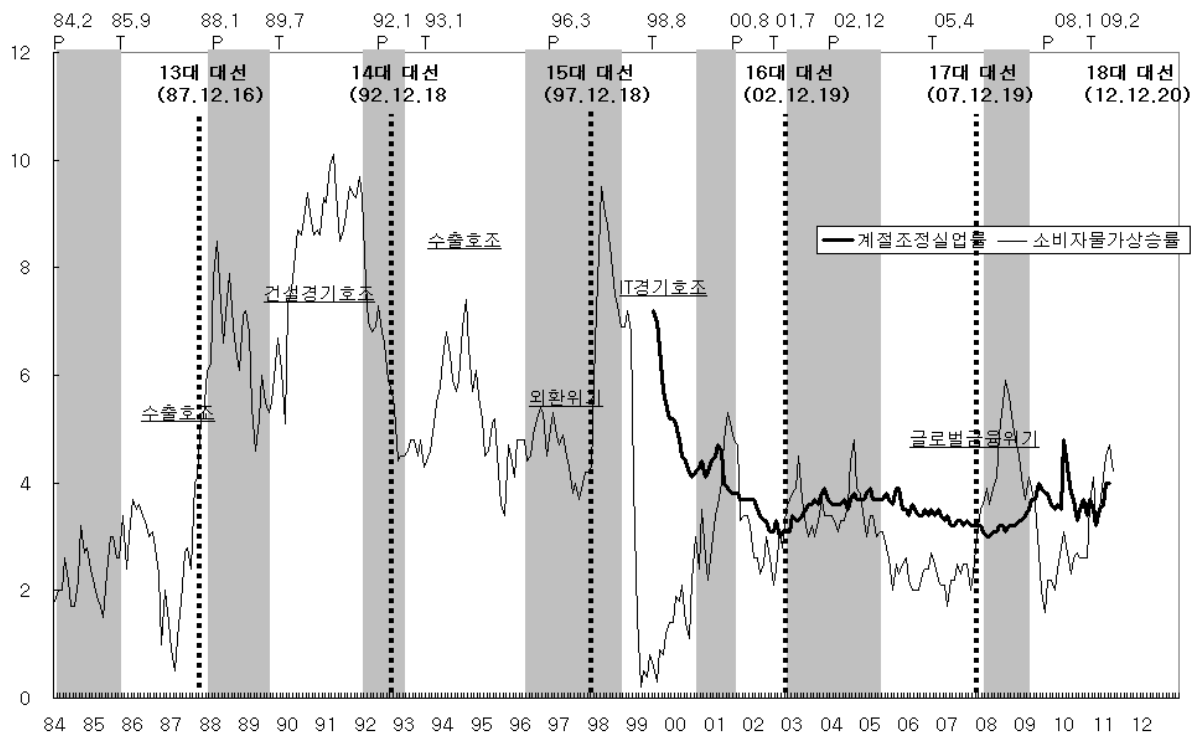
(대선 전후의 경기변동 추이)



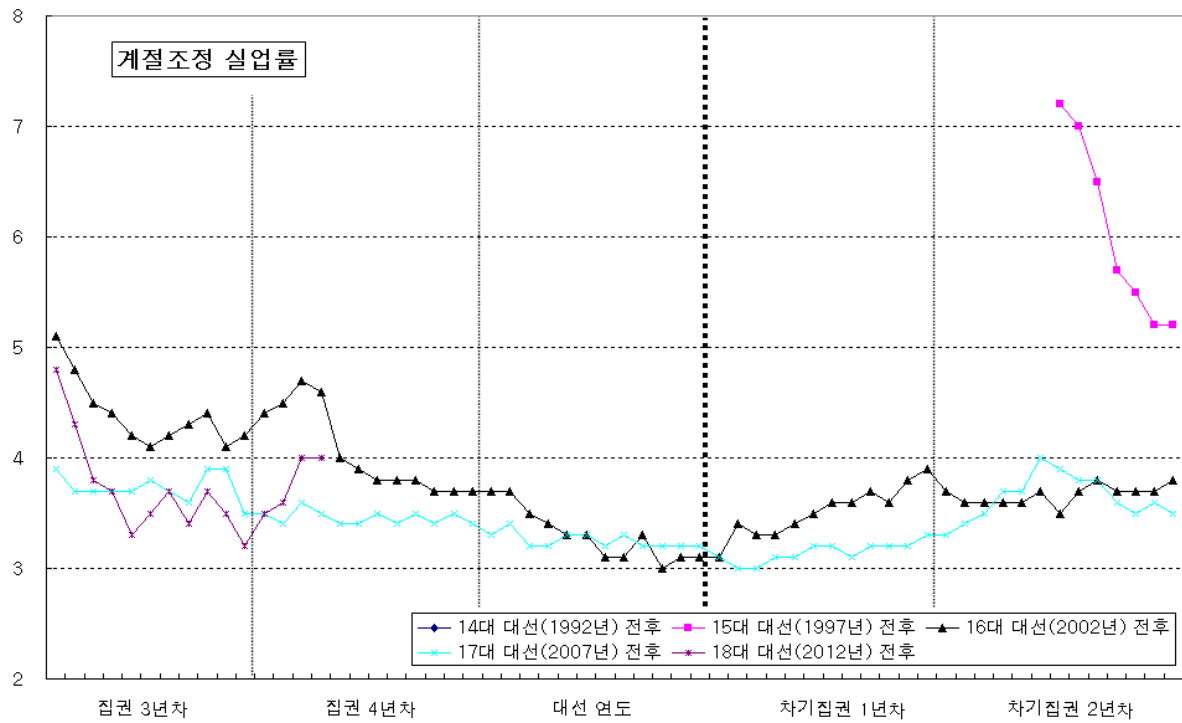
(대선 전후의 경제성장률 추이)



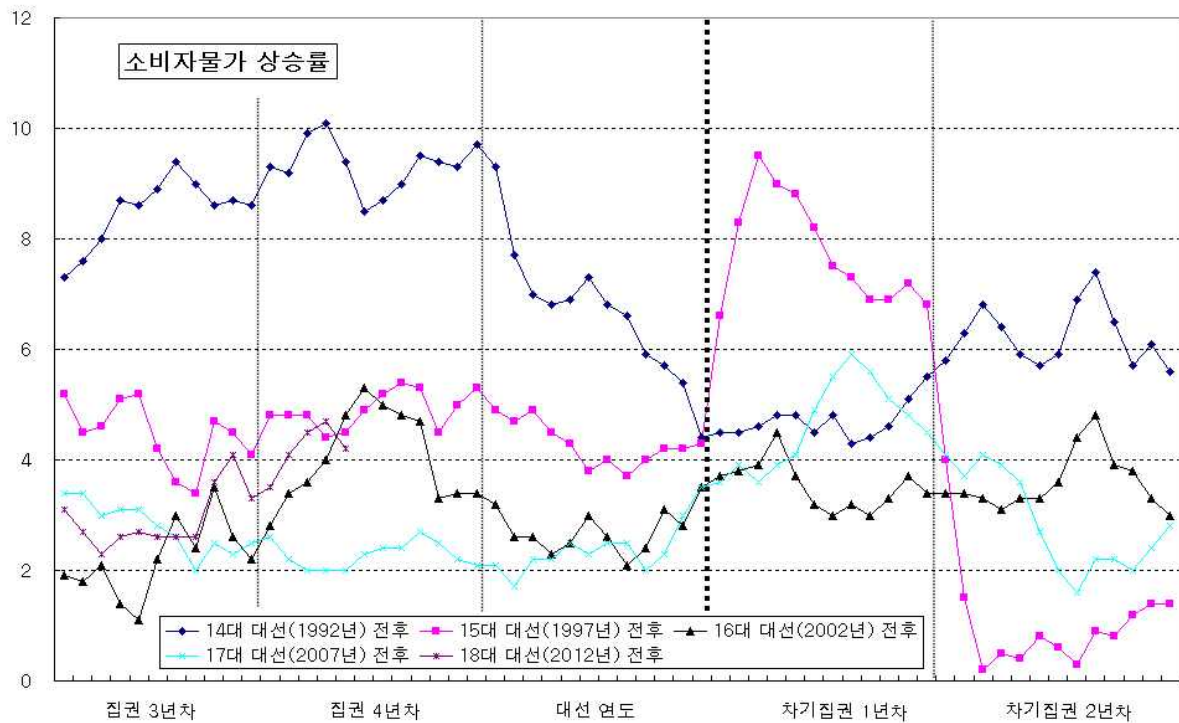
(대선시기와 실업률 및 물가상승률 추이)



(대선 전후의 실업률 추이)



(대선 전후의 물가상승률 추이)



나. 정치적 경기순환과 경제정책

□ 부동산 및 SOC 정책, 금융정책 관련 지표들에서는 정치적 경기순환과 일치하는 현상이 발견되었으나, 통화정책이나 환율정책은 그렇지 않음

○ 통화정책 : 15대(1997년) 및 16대(2002년)에만 정치적 경기순환과 일치하는 현상이 발견되었으나, 반대방향으로 움직인 빈도가 다소 높았음

○ 금융 및 환율정책 : 금융정책 관련 2가지 지표에서는 경기순환과 일치하는 현상이 발견되었으나, 환율정책은 반대방향으로 움직인 빈도가 더 높았음

○ 부동산 및 SOC 정책 : 3가지 지표 모두에서 대부분의 대선에서 정치적 경기순환과 일치하는 현상이 발견되었음

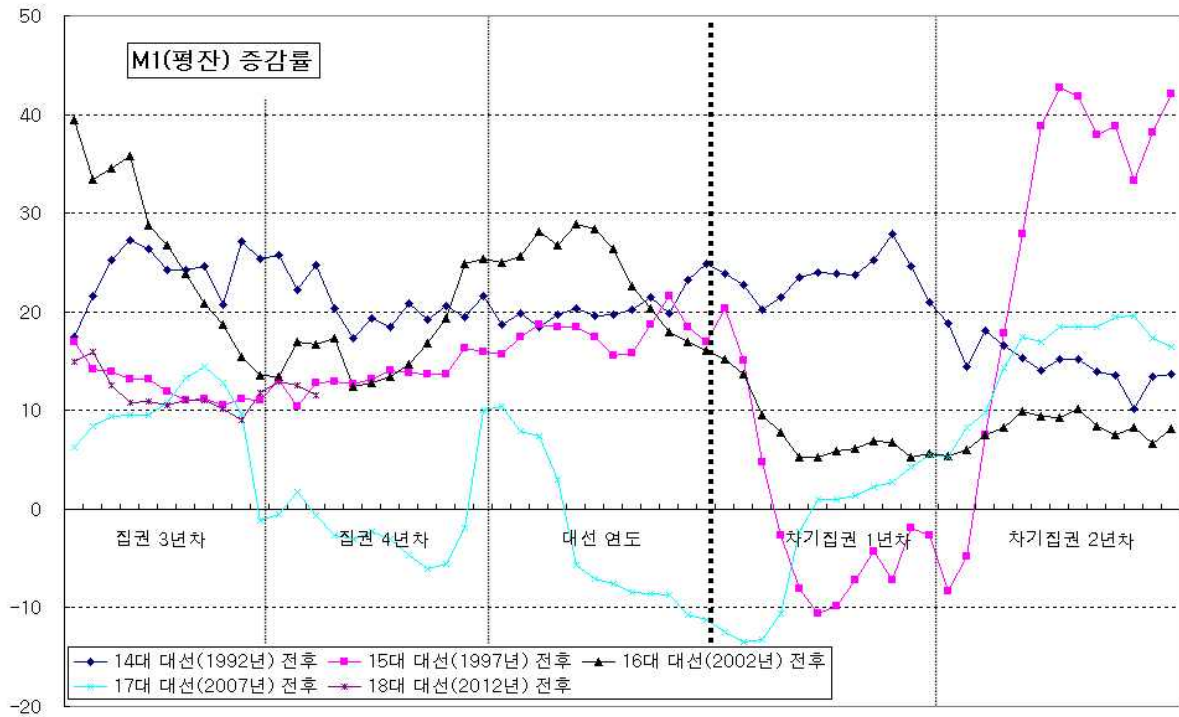
정책지표별 정치적 경기순환 발생빈도

	정치적 경기순환 발생빈도		
	발생(대선연도)	반대방향	판단불가
■ 통화정책			
- M1(평균) 증감률	2차례 (15대, 16대)	2차례	
- M2(평균) 증감률	1차례 (16대)	3차례	
- Lf(평균) 증감률	2차례 (15대, 16대)	1차례	1차례
- 콜금리(1일물)	1차례 (15대)	1차례	2차례
- 국고채(3년물)	1차례 (15대)	1차례	2차례
- 회사채(AA-)	1차례 (15대)	2차례	1차례
■ 금융 및 환율정책			
- 예금은행대출금 증감률	3차례 (14대, 15대, 16대)	1차례	
- 종합주가지수 증감률	3차례 (15대, 16대, 17대)	1차례	
- 원/달러 환율 증감률	1차례 (14대)	2차례	1차례
■ 부동산 및 SOC 투자			
- 공공부문 건설수주액-건축 ^{주)}	4차례 (14대, 15대, 16대, 17대)		
- 공공부문 건설수주액-토목 ^{주)}	4차례 (14대, 15대, 16대, 17대)		
- 주택매매지수 증감률	3차례 (15대, 16대, 17대)	1차례	

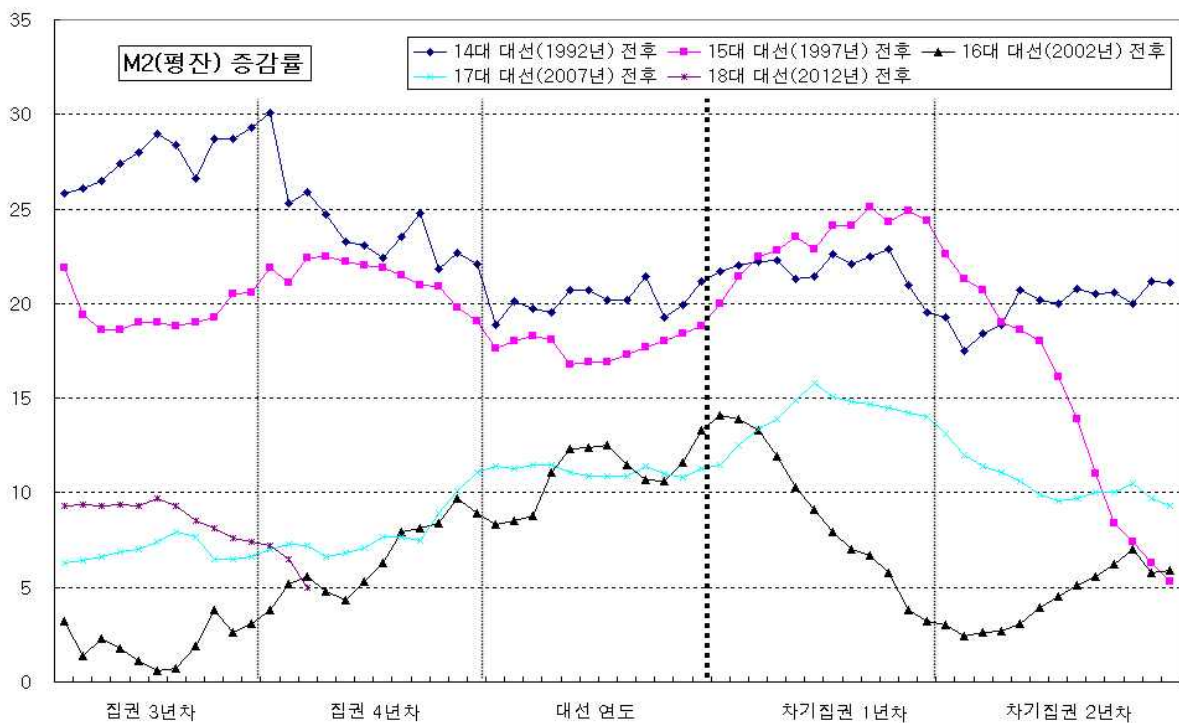
주 : 증감율(3개월이동평균) 기준

통화정책에서의 정치적 경기순환

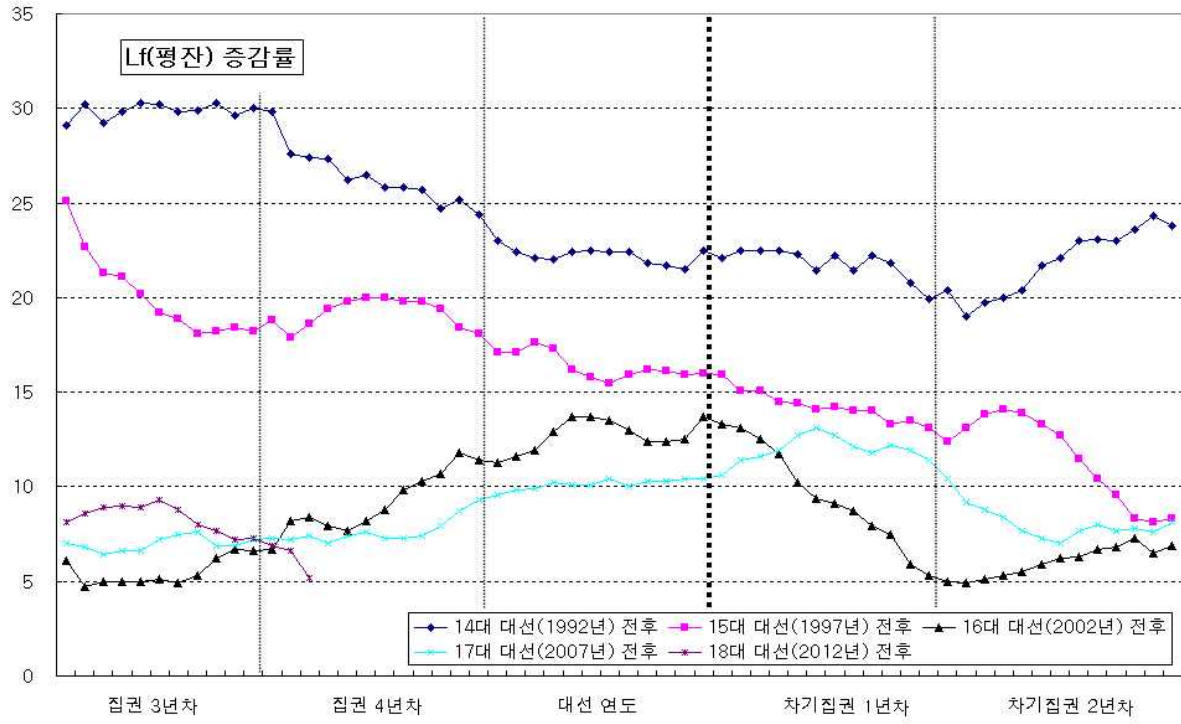
(대선 전후의 M1(평잔) 증감률 추이)



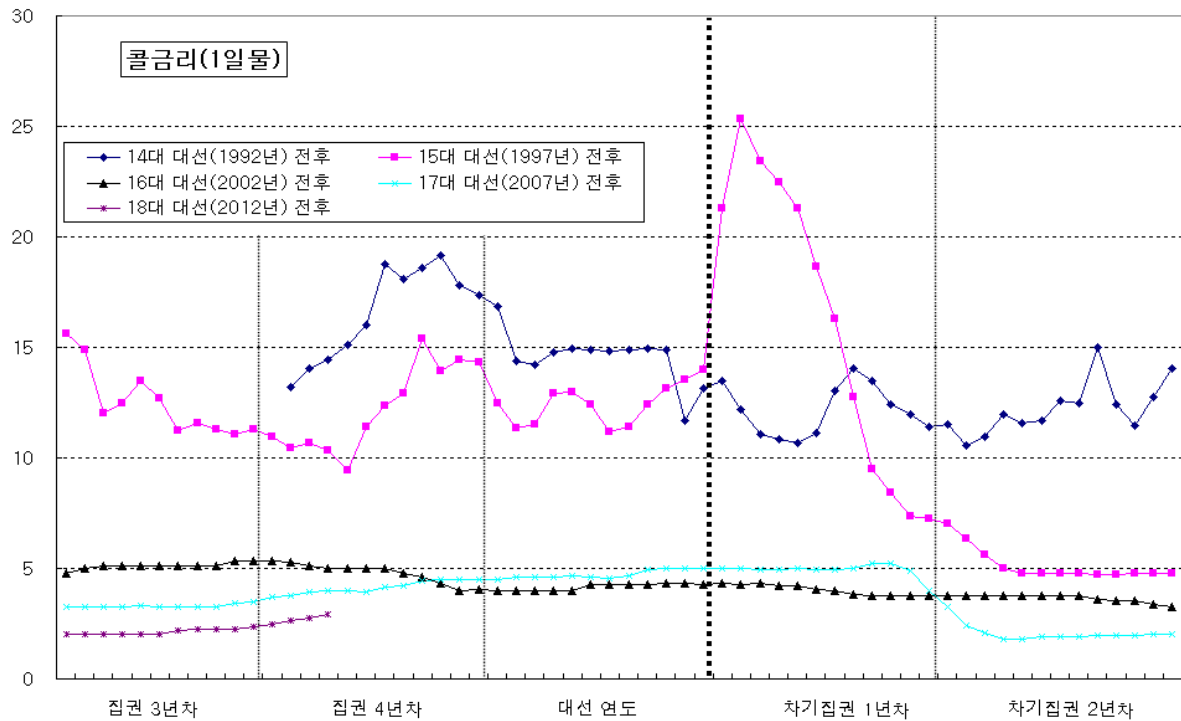
(대선 전후의 M2(평잔) 증감률 추이)



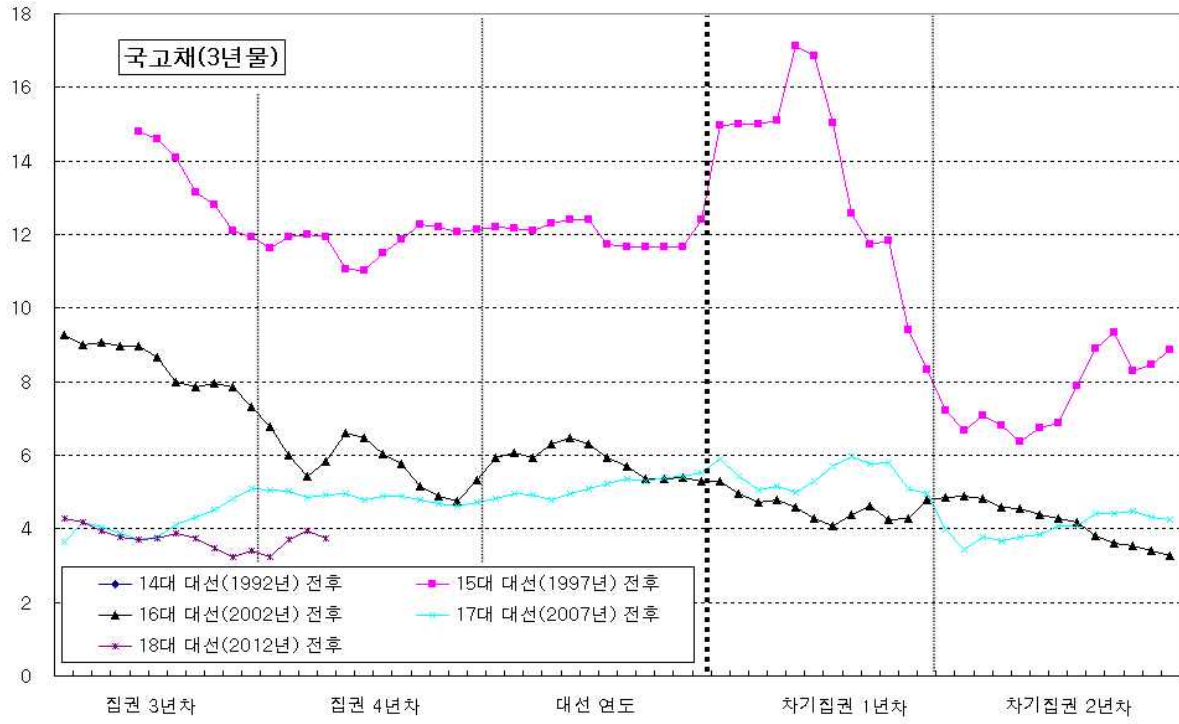
(대선 전후의 Lf(평잔) 증감률 추이)



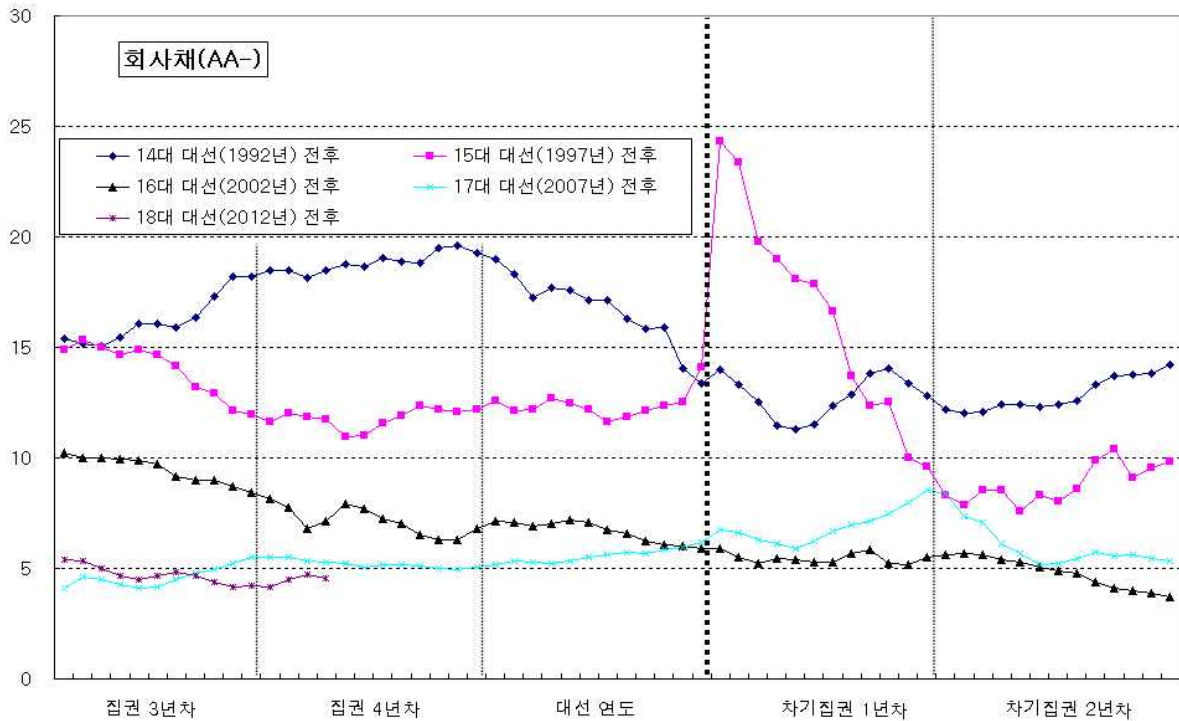
(대선 전후의 콜금리(1일물) 추이)



(대선 전후의 국고채(3년물) 추이)

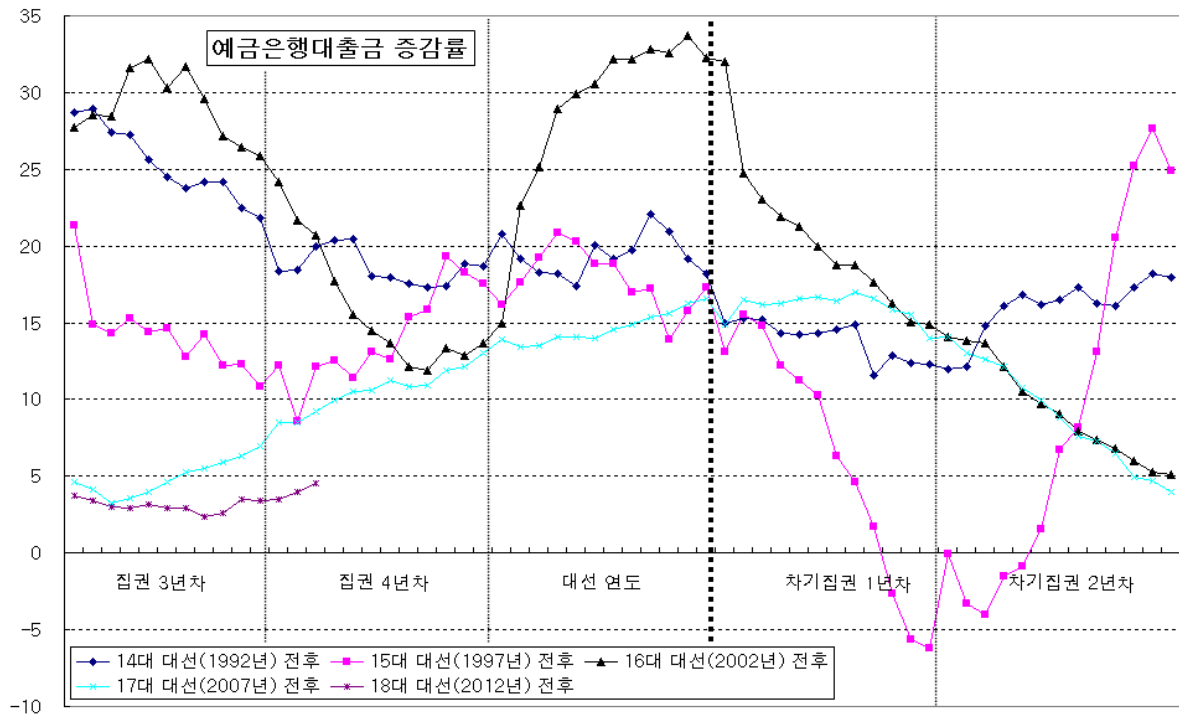


(대선 전후의 회사채(AA-) 추이)

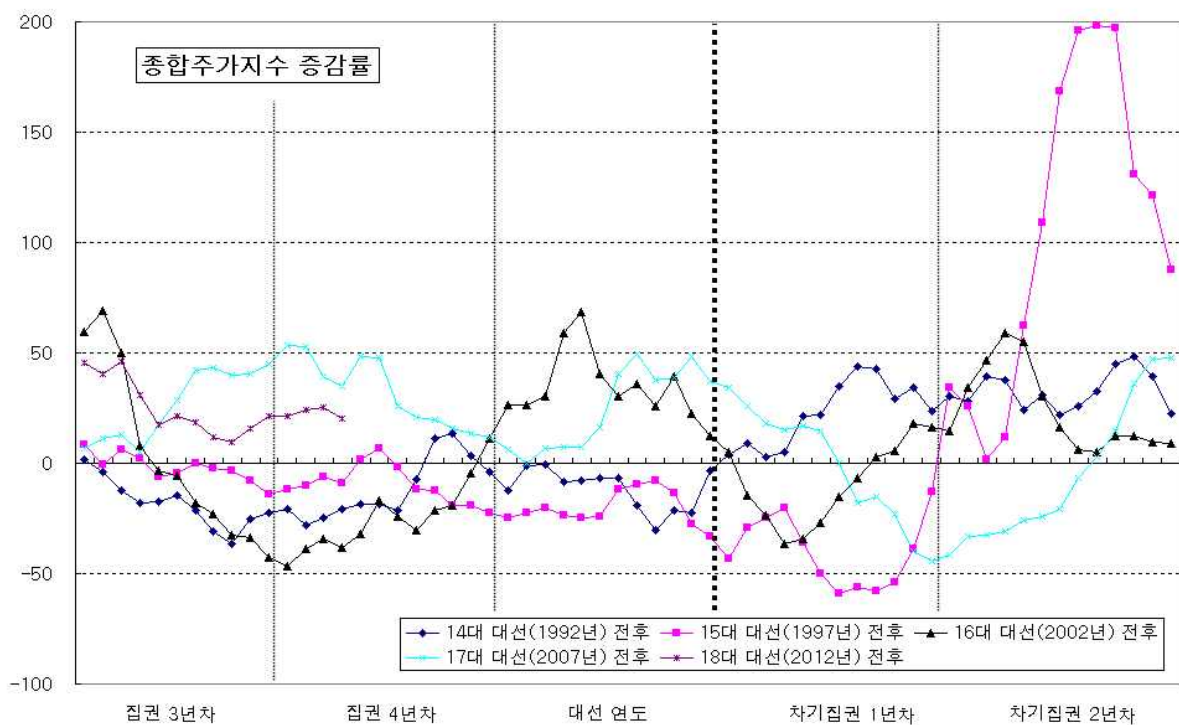


금융 및 환율정책에서의 정치적 경기순환

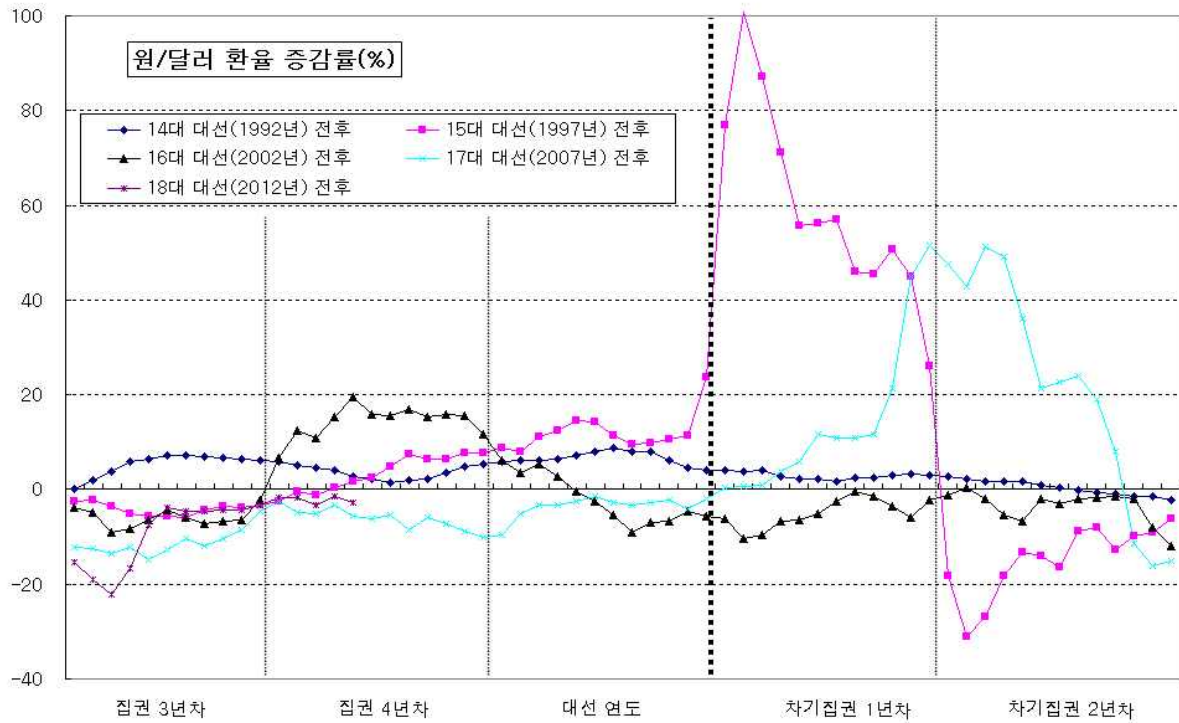
(대선 전후의 예금은행대출금 증감률 추이)



(대선 전후의 종합주가지수 증감률 추이)

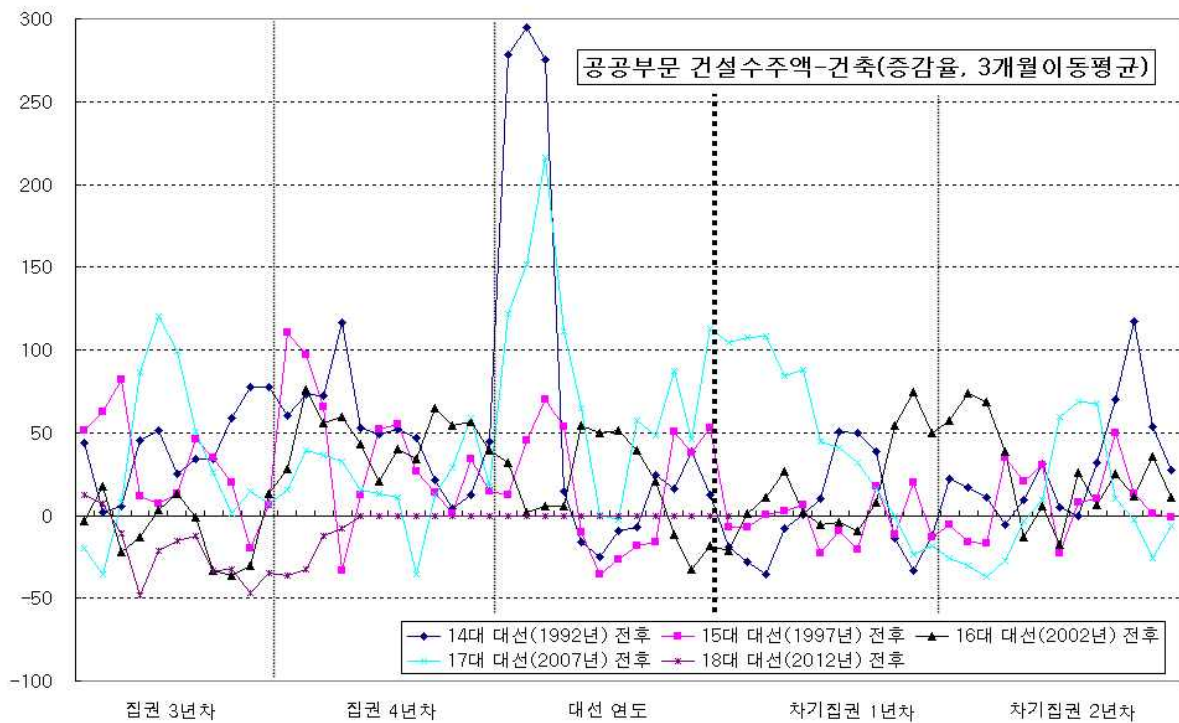


(대선 전후의 원/달러 환율 증감률 추이)

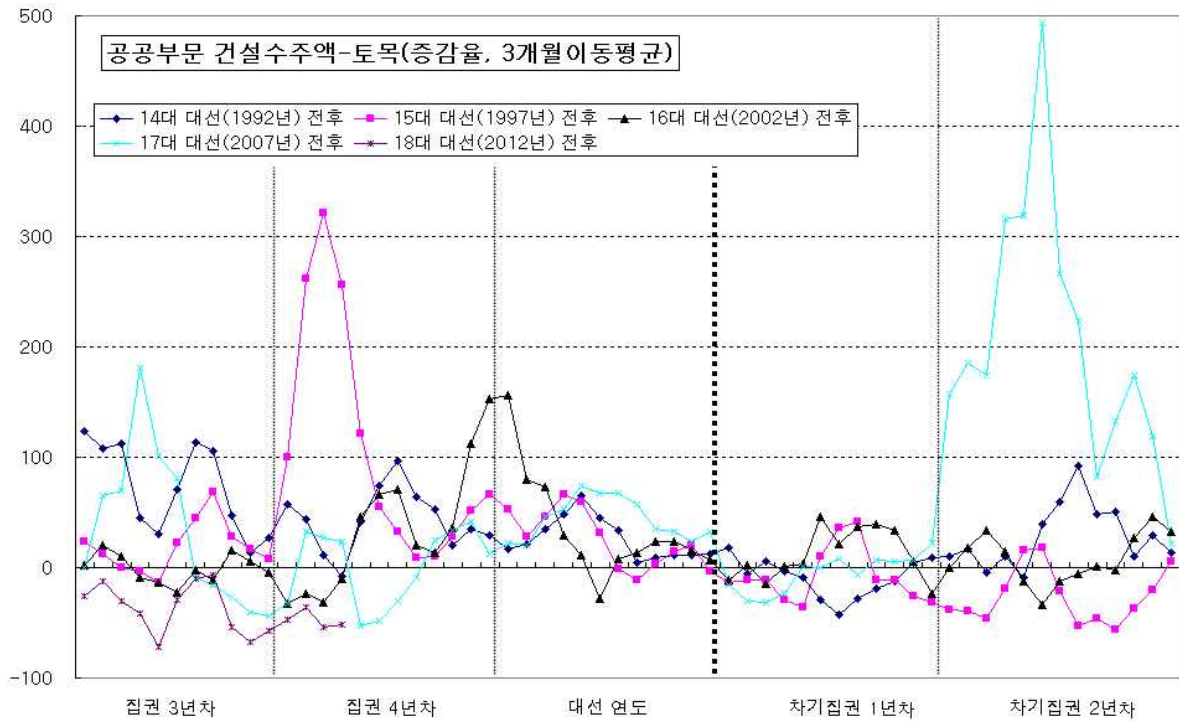


부동산 및 SOC 투자에서의 정치적 경기순환

(대선 전후의 공공부문 건설수주액-건축 추이)



(대선 전후의 공공부문 건설수주액-토목 추이)



(대선 전후의 주택매매지수 증감률 추이)



다. 정치적 경기순환과 재정정책

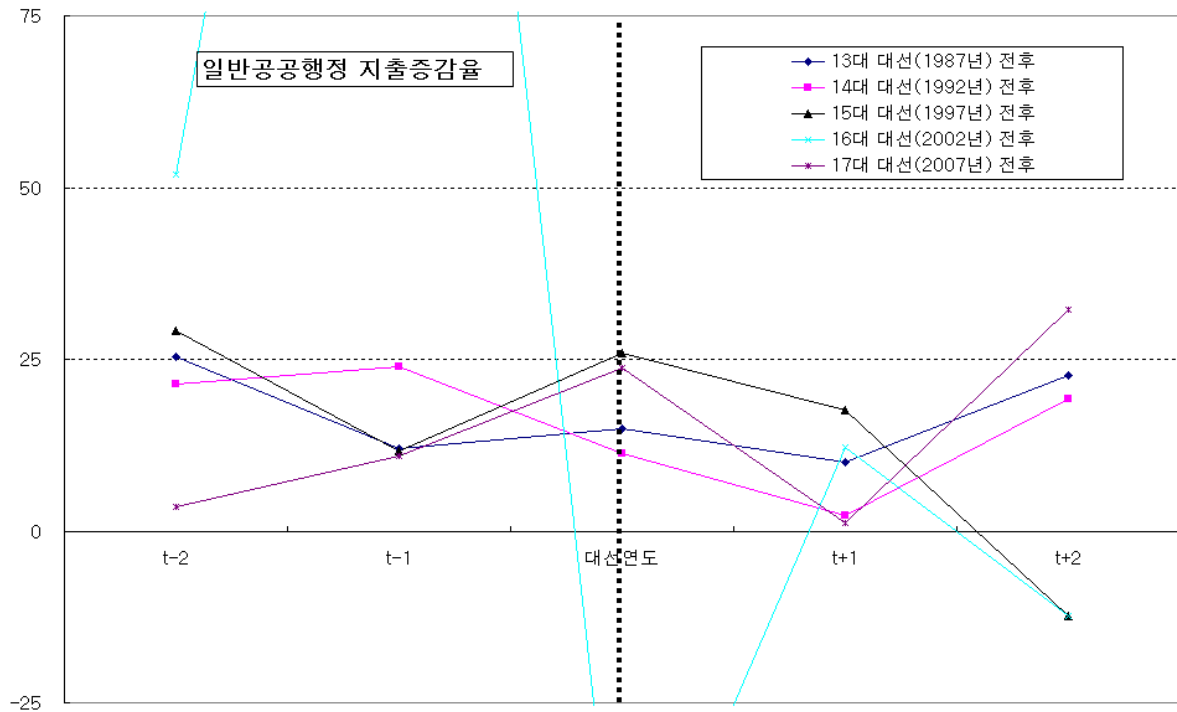
- 일반공공행정 분야 지출, 오락, 문화, 종교분야 지출, 도로, 철로 등 수송 및 통신분야 지출, 구분류외 지출 등에서 정치적 경기순환과 일치하는 현상이 발견되었으나, 경상이전지출이나 자본지출은 예상과 달리 뚜렷하지 않음

○ 13대 대선이 가장 뚜렷하였고, 다음으로는 15대, 14대, 17대, 16대 순

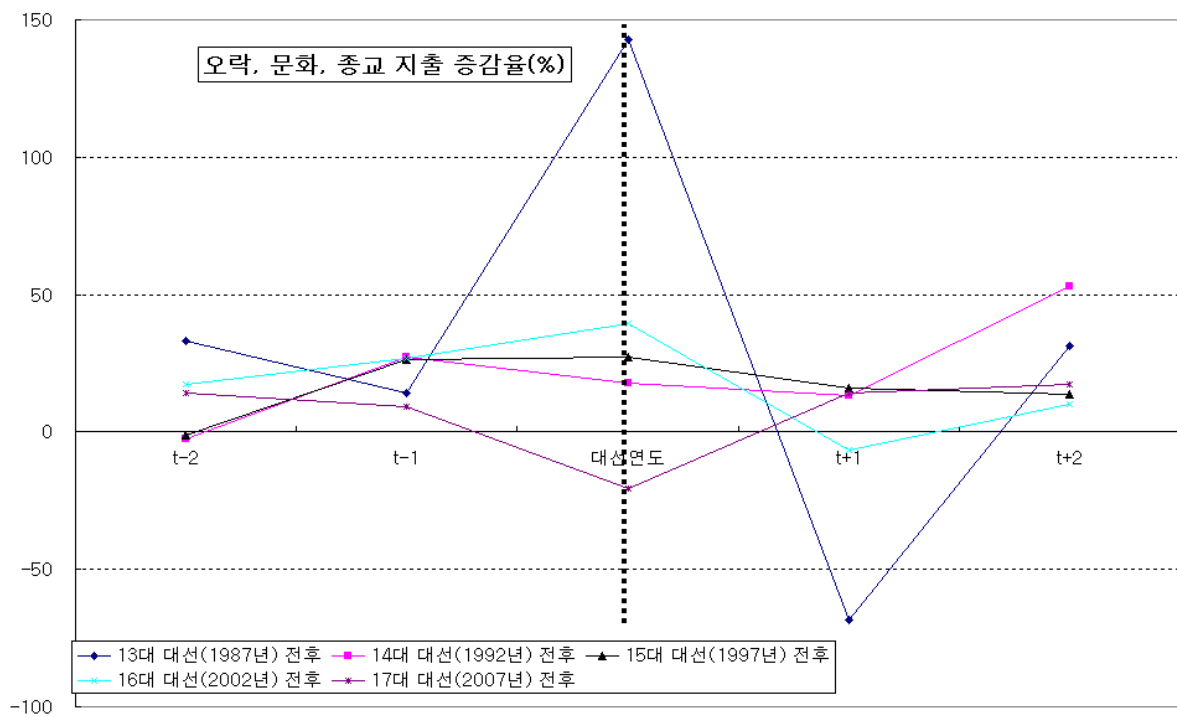
	정치적 경기순환 발생빈도		
	발생(대선연도)	반대방향	판단불가
■ 재정수입			
- 총수입 증감률	1차례 (15대)	4차례	-
- 조세수입 증감률	2차례 (13대, 15대)	2차례	1차례
- 세외수입 증감률	2차례 (13대, 15대)	2차례	1차례
- 자본수입 증감률	2차례 (14대, 15대)	2차례	1차례
■ 분야별 재정지출			
- 총지출 증감률	1차례 (15대)	3차례	1차례
- 일반공공행정	3차례 (13대, 15대, 17대)	2차례	-
- 국방	-	4차례	1차례
- 공공질서 및 안전	1차례 (14대)	3차례	1차례
- 교육	2차례 (14대, 17대)	1차례	2차례
- 보건	1차례 (13대)	4차례	-
- 사회보장 및 복지	2차례 (16대, 17대)	2차례	1차례
- 주택건설 및 지역사회개발		4차례	1차례
- 오락, 문화, 종교	3차례 (13대, 15대, 16대)	1차례	1차례
- 연료 및 에너지	1차례 (14대)	3차례	1차례
- 농림수산, 수렵	1차례 (13대)	4차례	-
- 광업, 제조업, 건설업	-	3차례	2차례
- 수송 및 통신	3차례 (13대, 14대, 15대)	1차례	1차례
(도로)	3차례 (13대, 14대, 15대)	1차례	1차례
(철로)	3차례 (13대, 15대, 17대)	2차례	-
(공로)	1차례 (14대)	2차례	2차례
- 기타경제사업	2차례 (13대, 17대)	3차례	-
- 구분류외 지출	3차례 (13대, 15대, 16대)	1차례	1차례
■ 성질별 재정지출			
- 재화 및 용역	1차례 (16대)	1차례	3차례
- 이자지급	1차례 (14대)	2차례	2차례
- 보조금 및 경상이전	-	2차례	3차례
(보조금)	1차례 (14대)	3차례	1차례
(지방정부에 대한 경상이전)	2차례 (13대, 17대)	1차례	2차례
(가계에 대한 경상이전)	-	5차례	-
- 자본지출	2차례 (13대, 16대)	3차례	-
(고정자산 취득)	2차례 (13대, 17대)	3차례	-
(토지 및 무형자산 매입)	-	3차례	2차례
(자본이전)	2차례 (13대, 16대)	2차례	1차례

정치적 경기순환과 일치하는 현상이 발견된 지출항목

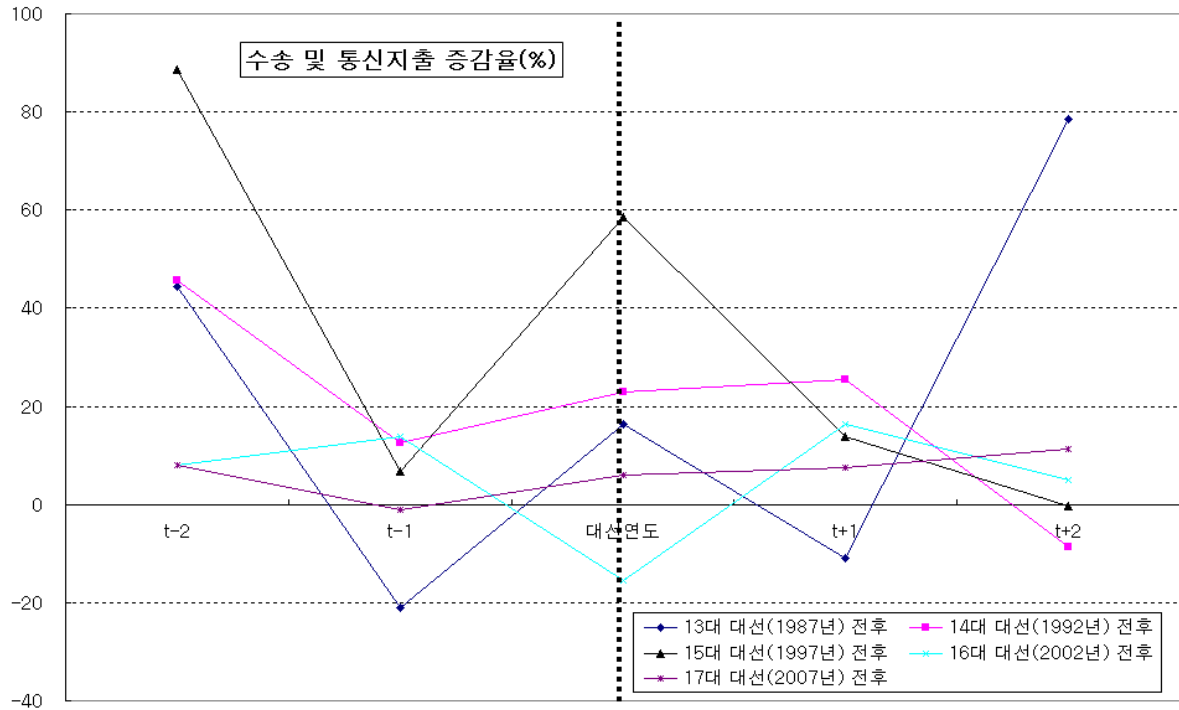
(대선 전후의 일반공공행정 지출 증감률 추이)



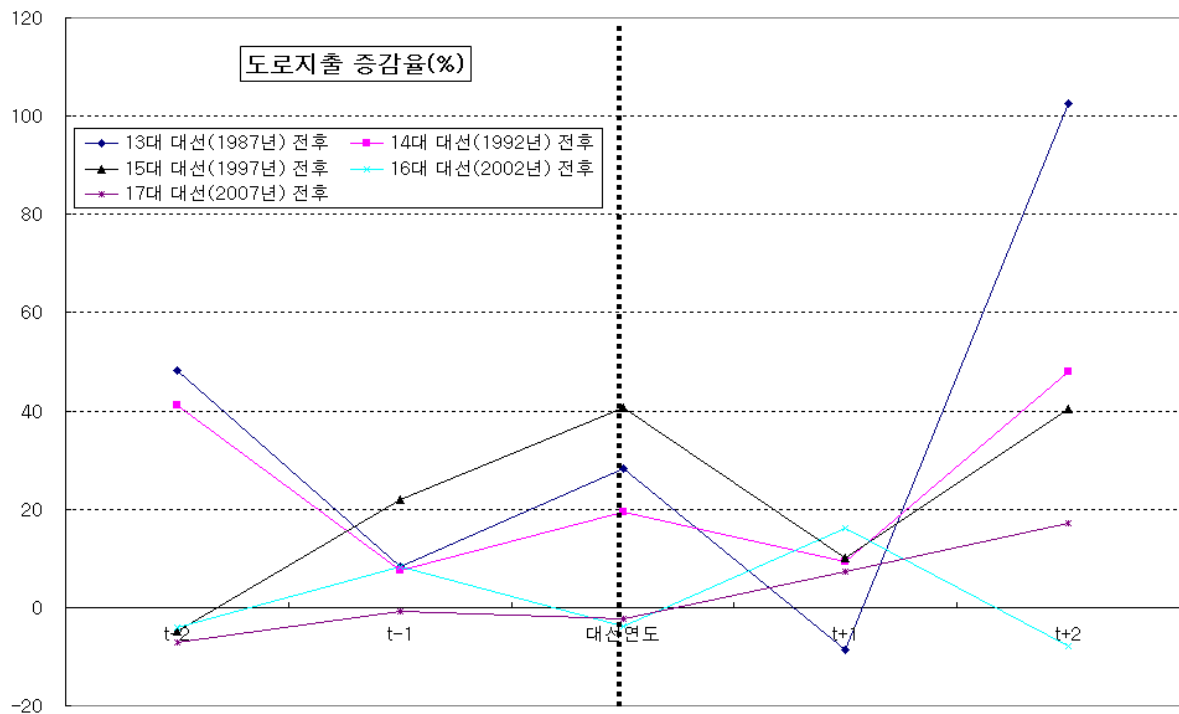
(대선 전후의 오락, 문화, 종교 지출 증감률 추이)



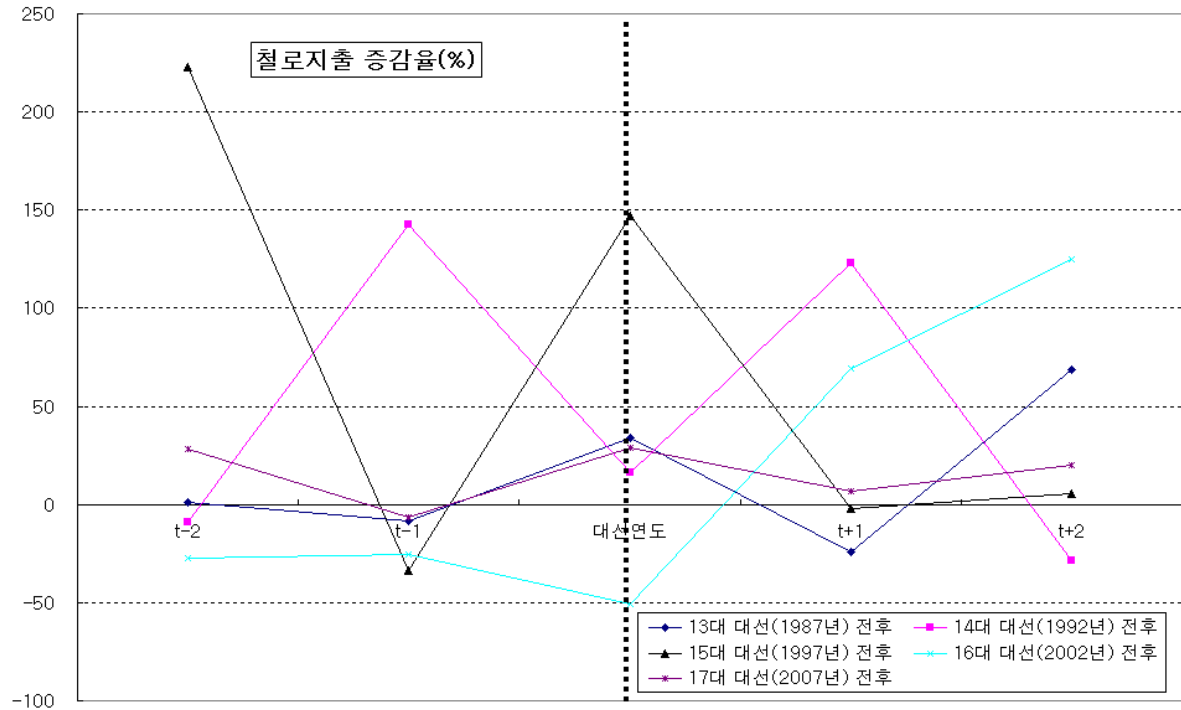
(대선 전후의 수송 및 통신지출 증감률 추이)



(대선 전후의 도로지출 증감률 추이)



(대선 전후의 철로지출 증감률 추이)



(대선 전후의 주분류외 지출 증감률 추이)

