

## 가. 스웨덴

### 1) fiscal rule의 내용 및 역할

- 스웨덴의 경우 다음과 같은 2가지의 중기재정 목표에 의해 재정 규모가 결정되고 있음
  - 일반정부(중앙정부+지방정부+노령연금)의 재정수지는 경기변동을 감안하여 평균적으로 GDP 대비 2%의 흑자를 유지
  - 중앙정부(중앙정부의 일반회계+특별회계+기금 및 off-budget으로 운영되는 노령연금, 다만 중앙정부의 부채에 대한 이자지급은 제외)의 지출에 대한 지출한도 부여
  
- 우선 GDP 대비 2% 재정흑자 목표는 향후 인구고령화 진전에 따른 연금재정 압박에 사전적으로 대처하는 한편, 경기불황에 따른 대규모 재정적자에 대비하기 위한 것임
  - <표 4-1-1>의 일반정부의 재정수지 추이를 보면 대체로 중앙정부 및 지방정부는 균형재정을, 노령연금에서는 GDP 대비 2% 정도의 흑자를 보이고 있어, GDP 대비 2% 재정흑자 목표는 사실상 중앙정부 재정수지의 균형을 의미
    - 다만 2001년에는 노령연금제도의 개혁에 따른 정산으로 인해 일시적으로 노령연금에서는 적자가, 중앙정부에서는 동일한 규모만큼의 흑자 증가가 발생
    - 지방정부의 재정지출에 대해서는 지출한도를 부여하고 있지는 않지만 2000년부터 지방정부에 대해 균형재정을 의무화하여 재정적자 발생시에는 2년 이내에 이를 해소하게 하는 한편, 이를 위반할 경우 일반보조금의 감축을 통해 중앙정부에서 제재
  - 한편, [그림 4-1-1] 및 <표 4-1-2>의 장기전망을 보면 스웨덴은 2010~2040년 기간중 급격한 인구고령화가 예상되고 이에 따라 연금재정의 기초수지가 2020년을 전후로 적자로 반전될 전망이지만, 상황이 가장 악화되는 2040년을 기준으로 하더라도 노령연금의 기초수지 적자

규모는 GDP 대비 0.6%에 불과하며 기금적립금 운용을 포함한 기금수지는 여전히 흑자기조를 유지

- 연금재정의 기초수지 = 연금기여금-연금지급액

= 기금수지에서 기금적립금 운용에 따른 추가 수입을 제외한 수지

- 경기불황에 따른 재정적자도 경기변동을 감안하여 평균적으로 GDP 대비 2%의 흑자를 유지하도록 하고 있어 일시적인 경기불황에 의한 재정적자는 문제가 되지 않으므로, 1990년대 초 외환위기와 같은 경제위기에 따른 대규모 재정적자 등 구조적인 재정적자에 대비하는 것임
- 따라서 GDP 대비 2% 재정흑자 목표는 중앙정부 및 지방정부의 재정균형을 통해 1990년대 중반의 재정개혁 이전에 스웨덴의 GDP 대비 공공부문의 비중이 다른 선진국에 비해 지나치게 높았던 문제를 시정하기 위한 것으로 보임
- <표 4-1-3>을 보면 스웨덴의 공공부문 비중이 1993년 72.9%에서 2003년 58.2%로 하락하는 등 재정개혁 이후 지속적으로 하락

<표 4-1-1> 스웨덴의 재정수지

가. 일반정부

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Billion SEK</i>								
Central government	56	167	-44	-43	-21	-43	-47	-28
Old-age pension system	48	-104	45	47	48	54	56	55
Local government sector	5	-4	-13	-7	2	8	8	5
<b>General government</b>	<b>109</b>	<b>59</b>	<b>-12</b>	<b>-2</b>	<b>28</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>32</b>
<i>Per cent of GDP</i>								
Central government	2.6	7.4	-1.9	-1.7	-0.8	-1.6	-1.7	-1.0
Old-age pension system	2.2	-4.6	1.9	1.9	1.9	2.0	2.0	1.9
Local government sector	0.2	-0.2	-0.5	-0.3	0.1	0.3	0.3	0.2
<b>General government</b>	<b>5.0</b>	<b>2.6</b>	<b>-0.5</b>	<b>-0.1</b>	<b>1.1</b>	<b>0.7</b>	<b>0.6</b>	<b>1.1</b>
<i>Average as from 2000</i>	<i>5.0</i>	<i>3.8</i>	<i>2.4</i>	<i>1.8</i>	<i>1.6</i>	<i>1.5</i>	<i>1.3</i>	<i>1.3</i>

Sources: Statistics Sweden and Ministry of Finance.

나. 중앙정부

*Billion SEK*

	2004	2005	2006	2007
<b>Revenue</b>	<b>779</b>	<b>806</b>	<b>838</b>	<b>872</b>
Taxes and charges	712	730	761	794
Other income	67	76	76	78
<b>Expenditure</b>	<b>800</b>	<b>849</b>	<b>884</b>	<b>900</b>
Primary expenditure	757	797	830	842
Interest	43	52	54	58
<b>Net lending</b>	<b>-21</b>	<b>-43</b>	<b>-47</b>	<b>-28</b>
<i>per cent of GDP</i>	<i>-0.8</i>	<i>-1.6</i>	<i>-1.7</i>	<i>-1.0</i>

Sources: Statistics Sweden and Ministry of Finance.

다. 지방정부

*Billion SEK*

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Revenue</b>	<b>574</b>	<b>593</b>	<b>629</b>	<b>656</b>	<b>677</b>
Taxes and central government grants	493	510	545	568	585
<i>per cent of GDP</i>	<i>20.2</i>	<i>20.1</i>	<i>20.5</i>	<i>20.3</i>	<i>20.0</i>
Other revenues	82	83	84	88	92
<b>Expenditure</b>	<b>581</b>	<b>592</b>	<b>621</b>	<b>648</b>	<b>671</b>
Consumption	495	509	533	558	580
<i>percentage change in volume</i>	<i>0.7</i>	<i>0.5</i>	<i>1.5</i>	<i>1.0</i>	<i>0.5</i>
Other expenditure	86	82	88	89	91
<b>Net lending</b>	<b>-7</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>5</b>
<i>per cent of GDP</i>	<i>-0.3</i>	<i>0.1</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.2</i>
<b>Financial result</b>	<b>-1</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>4</b>

Note: Central government grants and taxes have been combined in the table since the impact of reforms affecting the tax base are neutralized through adjustments in central government grants.

Sources: Statistics Sweden and Ministry of Finance.

라. 노령연금

*Billion SEK*

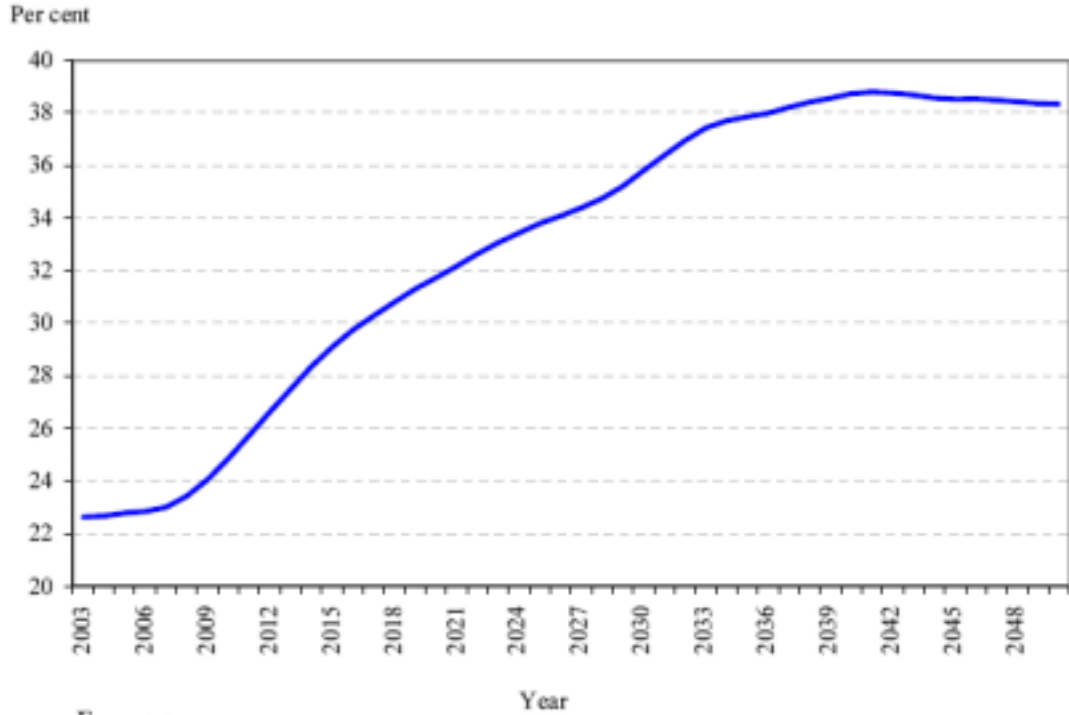
	2004	2005	2006	2007
<b>Revenue</b>	<b>216</b>	<b>227</b>	<b>236</b>	<b>245</b>
Contributions	173	179	186	192
Premium reserve funds	22	23	24	25
Interest and dividends	21	24	26	27
<b>Expenditure</b>	<b>168</b>	<b>173</b>	<b>180</b>	<b>190</b>
Pensions	163	169	177	186
Other	5	3	3	4
<b>Net lending</b>	<b>48</b>	<b>54</b>	<b>56</b>	<b>55</b>
<i>per cent of GDP</i>	<i>1.9</i>	<i>2.0</i>	<i>2.0</i>	<i>1.9</i>
<b>of which</b>				
Pension funds <sup>1</sup>	23	26	26	23
Premium pension authority	25	28	30	32

<sup>1</sup> The pension funds noted here comprise the distribution part of the old-age pension system

Sources: Statistics Sweden and Ministry of Finance.

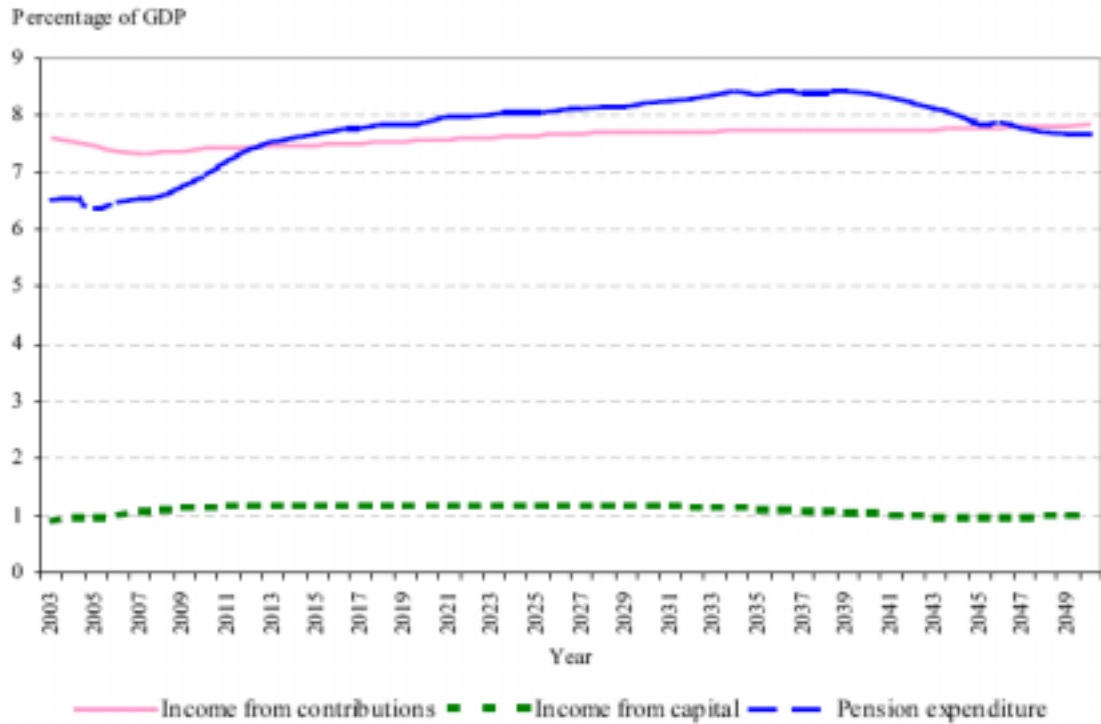
[그림 4-1-1] 스웨덴의 인구고령화와 연금재정 장기전망

(가) 노인부양률(=65세 이상 인구/15~64세 인구) 장기전망



Source: Eurostat

(나) 연금재정 장기전망



<표 4-1-2> 스웨덴의 재정·연금재정·인구 장기전망

	2000	2003	2005	2010	2020	2030	2040	2050
<b>Public sector</b>								
<b>Percentage of GDP</b>								
Income	59.8	56.1	54.7	55.9	56.4	57.2	57.1	56.7
Expenditure	54.7	55.6	54.0	53.9	54.7	57.4	57.8	57.5
of which interest payments.	4.1	2.2	2.2	2.6	1.8	1.6	2.0	2.3
Financial saving	5.1	0.5	0.6	2.0	1.7	-0.2	-0.7	-0.8
Primary financial saving	6.0	0.5	0.6	2.2	1.0	-1.1	-1.2	-1.0
Gross liabilities according to Maastricht	52.8	52.0	50.5	45.8	33.2	31.9	38.8	45.9
Adjusted gross liabilities according to Maastricht	31.9	32.3	29.4	19.3	1.4	5.1	22.7	36.8
Net liabilities	1.3	-1.3	-2.7	-11.1	-30.3	-33.0	-23.1	-17.1
<b>Old-age pension system</b>								
<b>Percentage of GDP</b>								
Income	10.8	8.5	8.4	8.6	8.8	8.9	8.8	8.9
Primary income (income from contributions)	9.2	7.6	7.5	7.4	7.6	7.7	7.7	7.8
of which government transfers	3.5	1.8	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	2.1
Income from capital	1.5	0.9	1.0	1.2	1.2	1.2	1.0	1.0
Expenditure	8.6	6.5	6.4	6.9	7.9	8.2	8.4	7.7
Financial saving	2.2	2.0	2.1	1.6	0.9	0.7	0.4	1.2
Primary financial saving	0.7	1.1	1.1	0.5	-0.3	-0.5	-0.6	0.1
Assets	35.8	28.2	29.6	33.2	34.6	34.4	30.5	31.3
Rate of return, per cent	4.3	3.2	3.3	3.5	3.5	3.4	3.4	3.3
<b>Pensions and demography</b>								
The public sector's old-age pension expenditure according to ESPROSS, percentage of GDP	8.6	9.5	9.5	9.9	10.6	11.0	11.1	10.5
Old-age dependency ratio, 65+/20-64 yrs, per cent	29.4	29.2	29.3	31.8	37.5	41.6	43.6	42.4

<표 4-1-3> 스웨덴의 재정통계 추이

(단위 : GDP 대비 %)

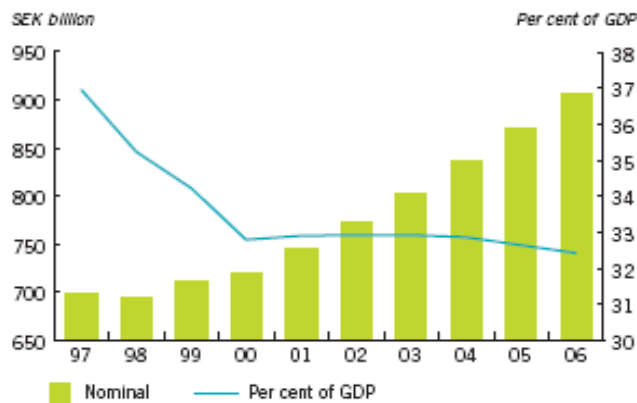
	재정 지출	재정 수입	재정 수지	구조적 재정 수지	기초 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	순이자 지출	국가 채무	순국가 채무
1986	63.3	62.0	-1.3	-2.4	0.9	-0.2	2.2	70.3	12.4
1987	59.5	63.4	3.8	1.8	5.6	3.6	1.7	62.5	6.3
1988	59.9	62.8	2.9	0.4	3.9	1.4	1.0	56.1	0.2
1989	59.8	64.6	4.8	2.0	5.4	2.6	0.6	51.0	-5.9
1990	60.7	64.4	3.8	1.9	4.0	2.1	0.2	46.8	-7.8
1991	62.7	60.8	-1.9	-1.7	-1.7	-1.5	0.2	55.5	-5.0
1992	67.6	60.0	-7.6	-5.1	-7.2	-4.8	0.4	74.0	4.5
1993	72.9	61.5	-11.4	-6.4	-11.8	-6.7	-0.4	79.0	10.3
1994	70.9	61.6	-9.3	-5.9	-8.5	-5.1	0.8	83.5	20.4
1995	67.6	60.7	-6.9	-5.1	-5.5	-3.6	1.4	82.2	25.3
1996	65.2	62.4	-2.8	-0.5	-1.2	1.1	1.6	84.7	25.7
1997	62.9	61.9	-1.0	0.8	1.0	2.8	2.0	82.8	23.1
1998	60.7	62.6	1.9	2.8	3.3	4.2	1.4	81.2	20.0
1999	60.3	62.6	2.3	1.9	3.7	3.3	1.4	71.6	9.4
2000	57.3	62.4	5.1	3.6	5.9	4.4	0.8	64.2	1.4
2001	57.0	59.9	2.9	2.6	3.6	3.4	0.8	63.2	-2.9
2002	58.2	58.0	-0.3	-0.4	0.6	0.5	0.9	62.1	4.8
2003	58.2	58.7	0.5	0.7	0.4	0.6	-0.1	61.5	4.1
2004	58.3	58.5	0.2	0.4	-0.2	0.0	-0.3	61.2	3.8
2005	57.9	58.5	0.6	0.5	0.3	0.2	-0.3	60.4	3.1

주: 2004년 및 2005년 수치는 OECD의 전망치임

자료: OECD, Economic outlook(2004년 6월)

- 두 번째 목표인 중앙정부 지출에 대한 한도도 재정흑자 목표 달성 이외에 일시적인 재정수입의 증대에 따른 재정지출 확대 관행을 차단하여 공공부문 비중을 줄이고자 하는 의도도 있는 것으로 보임
- [그림 4-1-2]를 보면 GDP 대비 중앙정부 지출한도가 1997년 37%에서 2000년 이후에는 32~33%로 하락
- <표 4-1-4>를 보면 스웨덴은 1997년 이후 매년 중앙정부 지출한도를 준수한 것으로 나타남
- 한편, 이렇게 지출규모 억제에 성공을 하면서도 1997~2003년중 27개 분야별 지출추이를 보면 의료, 보건 등의 지출비중은 늘려간 반면 가계 및 기업에 대한 이전지출 비중은 줄어나갔음
  - 1997년 비이자지출의 3% 이상의 비중을 차지하였던 부문 중에서 평균증가율(16.7%) 이상 증가한 부문은 ‘4. 법사’, ‘9. 보건, 의료, 사회복지’, ‘10. 질병 및 장애시의 재정안정’, ‘12. 가족 및 아동의 재정안정’, ‘16. 교육 및 대학 연구’이며
  - 평균증가율 이하로 증가한 부문은 ‘5. 외교 및 국제협력’, ‘6. 국방’, ‘11. 노령연금’, ‘13. 실업보험’, ‘18. 지역사회 계획, 주택공급 및 건설’, ‘22. 교통 통신’, ‘25. 지자체 일반보조’임

[그림 4-1-2] 스웨덴의 중앙정부 지출한도 추이



Note: For the sake of comparability over time, expenditure ceilings have been corrected to take into account technical changes that have led to adjustments of the ceiling. Source: Ministry of Finance.

<표 4-1-4> 스웨덴의 지출한도 및 분야별 지출 추이

(단위 : 억크로나)

지출 분야	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	97~03 증가율	1997 비중	2003 비중
1. 정치체제	3.9	4.3	4.5	4.8	5.4	7.3	7.9	102.6	0.69	1.19
2. 경제 및 재정관리	10.6	10	9.1	8.9	9.6	8.8	9.1	-14.2	1.86	1.37
3. 조세행정 및 징수	7	7.2	7.3	7.6	7.8	8	8.2	17.1	1.23	1.23
4. 법사	19.9	20.1	20.9	21.9	22.8	24.1	24.7	24.1	3.50	3.72
5. 외교 및 국제협력	2.5	2.6	2.9	3	3	1.1	1.2	-52.0	0.44	0.18
6. 국방	40.9	42.4	44.3	46.2	44.9	44.6	44.5	8.8	7.19	6.70
7. 국제개발협력	12.1	11.5	12.4	15.3	17.0	15.7	17.2	42.1	2.13	2.59
8. 이민 및 피난	3.6	4.2	4.4	4.5	5.3	6.7	7.5	108.3	0.63	1.13
9. 보건, 의료, 사회복지	24.2	23.1	24.5	28.6	29.5	31.0	34.5	42.6	4.25	5.19
10. 질병 및 장애시의 재정안정	35.7	39.7	88.5	97.9	107.3	112.9	121.0	238.9	6.27	18.21
11. 노령연금	63.1	62.7	34.5	33.5	33.8	33.8	52.0	-17.6	11.09	7.83
12. 가족 및 아동의 재정안정	32.6	35.9	41.2	44.6	48.3	50.2	52.4	60.7	5.73	7.89
13. 실업보험	78.2	75.3	75.4	65.6	58.6	61.0	63.2	-19.2	13.74	9.51
14. 노동시장 및 근로생활	4.5	1.6	1.3	1.3	1.0	1.1	1.1	-75.6	0.79	0.17
15. 학업지원	16.0	21.9	19.7	19.7	19.1	20.7	20.7	29.4	2.81	3.12
16. 교육 및 대학 연구	25.1	27.7	29.1	31.4	33.3	40.9	42.1	67.7	4.41	6.34
17. 문화, 미디어, 종교기관 및 여가	7.2	7.3	7.6	7.6	7.8	8.1	8.3	15.3	1.26	1.25
18. 지역사회 계획, 주택공급 및 건설	30.8	22.2	17.1	11.7	10.4	8.7	9.5	-69.2	5.41	1.43
19. 지역균형 및 발전	2.9	3.4	3.7	3.0	3.3	3.4	3.8	31.0	0.51	0.57
20. 환경 및 자연보존	1.9	1.7	1.9	2.0	2.4	2.9	2.7	42.1	0.33	0.41
21. 에너지	0.6	0.9	1.1	1.7	2.0	2.3	2.2	266.7	0.11	0.33
22. 교통 통신	24.3	27.2	25.4	25.2	24.3	24.4	24.9	2.5	4.27	3.75
23. 농림수산 및 관련 산업	10.9	11.8	11.9	9.7	76.6	13.9	9.6	-11.9	1.91	1.44
24. 산업분야	3.1	2.8	3.2	3.8	3.3	3.5	3.4	9.7	0.54	0.51
25. 지자체 일반보조	87.3	96.8	102.5	97.5	100.3	102.3	72.4	-17.1	15.34	10.90
26. 중앙정부부채 이자 등	98.4	113.4	89.9	90.2	81.3	67.3	42.1	-57.2		
27. 유럽공동체에 대한 기여금	20.2	21.2	20.9	22.3	23.3	20.6	20.3	0.5	3.55	3.05
부문별지출 합계	667.6	699.7	705.2	709.6	722.0	725.3	706.6			
부문26 제외 지출합계	569.2	585.7	615.3	619.4	640.8	658.0	664.5	16.7	100.00	100.00
국가예산 외의 노후연금제도	129.7	132.3	136.2	140.7	145.5	153.6	157.1	21.1		
<b>한도적용지출총액</b>	<b>698.9</b>	<b>718.0</b>	<b>751.5</b>	<b>760.0</b>	<b>786.3</b>	<b>811.6</b>	<b>821.6</b>	<b>17.6</b>		
예산 차익금	24.1	2.0	1.5	5.0	4.7	0.4	0.4			
<b>재정지출한도</b>	<b>723.0</b>	<b>720.0</b>	<b>753.0</b>	<b>765.0</b>	<b>791.0</b>	<b>812.0</b>	<b>822.0</b>	<b>13.7</b>		

자료 : 02/03 춘계재정계획(Spring Fiscal Policy)

## 2) fiscal rule의 도입 및 예산편성

### (도입배경)

- 1990년대 초 스웨덴은 심각한 경제침체 국면에 처해 있었음
  - 경제침체가 가장 심각했던 1993년도 스웨덴의 실업률은 역사상 최고 수준인 8%까지 상승하였고, 경제성장률은 -1.8%를 기록하여 재정상황이 심각하였음
    - 중앙정부 차입요구분(borrowing requirement)은 GDP 대비 17%였고, 공공부문(public sector)의 총적자는 GDP 대비 12%에 달하였음
    - 1993년까지 국가부채(national debt)는 GDP 대비 76%에 달했으며, 1988년과 1993년 사이에 공공부문 지출은 GDP 대비 55%에서 68%까지 증가하였음
  - 또한 금융부문(financial sector)에서도 심각한 문제가 있었음
    - 정부는 부실은행을 구하기 위해 GDP 대비 4%의 공적자금을 투입했음
    - 1992년 11월 고정환율제를 포기하면서 스웨덴 크로나화의 가치가 25%의 급격한 하락을 나타냈음
  
- 스웨덴의 재정상황은 경기변동에 민감하게 반응하였음
  - 당시 스웨덴의 느슨한 예산과정으로 인하여 공공부문 지출이 증가하고 그만큼 늘어난 조세부담은 경제위기에 영향을 끼친 요소 중 하나였음
  - 정부지출을 개인에게 전가시켜야 했으므로 스웨덴의 재정상황은 경기변동에 민감한 반응을 하였음

### (예산개혁)

- 이에 스웨덴은 경기변동에 따른 재정상황의 변화를 줄이고 중앙정부의 역할을 줄이기 위해서 지출의 한도를 정하고 예산편성 과정을 상향식(bottom-up)방식에서 하향식(top-down)방식으로 바꾸는 예

## 산개혁을 단행하였음(1997년)

- 재정운영은 3년간의 전망치에 따라 하향식(top-down) 방식으로 이루어졌으며 이는 의회의 예산편성 과정과 예산심의 과정에 적용되었음
    - 새로운 예산편성 과정은 지출한도에 따른 향후 3년간의 중앙정부지출수준을 결정하고 2단계에 걸쳐 예산을 심의함
    - 중앙정부 지출한도와 총공공부문의 흑자 유지가 budgetary targets이고 의회의 2단계에 걸친 심의과정이 새로운 예산편성 과정의 주요 내용임
  - 예산의 집행은 500여개의 예산항목(appropriation)의 집행을 책임질 업무수행기관(agencies)별로 분산되어짐
  - 예산항목 집행을 위한 업무수행기관의 재원사용 결정은 자유로움
    - 업무수행기관은 불용예산을 차기에 한해서 이월할 수 있고 또한 차기 예산에서 차입할 수 있음
  - 투자는 Swedish National Debt Office에 의한 내부차입으로 재원이 마련되고 초과지출에 대한 조치는 agency self-discipline에 따름
  - Swedish National Audit Office는 모든 업무수행기관의 예산을 회계 감사함
    - 업무수행기관의 연간 보고서를 확인·평가하는 annual audits와 정부 활동이 어떻게 수행되었는지를 확인하는 efficiency audits를 수행함
    - 업무수행기관의 감사된 회계는 지출의향서(letter of appropriation)의 목표와 비교한 지난해의 결산보고서와 함께 발표됨
- 새로운 예산편성 과정의 중요한 요소는 양적인 재정목표의 사용임
- 중앙정부 지출이 의회가 정한 지출한도를 초과해서는 안 됨
    - 1995년 공공지출 한도를 도입함
  - 공공부문의 재정수지는 경기변동을 감안하여 평균적으로 GDP 대비 2%의 흑자를 목표로 함
    - 정부는 위의 규칙을 1996년에 승인하고 1997년에 개선
  - 재정흑자 목표와 지출한도는 서로 보완적인 목표임
    - 지출한도하에서 예측했던 것보다 수입이 초과한다고 지출한도의 범

위를 벗어나서 지출을 증가시킬 수 없고 반대로 수입이 예측한 수입보다 감소하면 재정흑자를 유지하기 위하여 수입을 늘리거나 지출을 감소시켜야 함

## (예산편성의 기초)

### ① 거시전망

- 재무부의 Department for Economic Affairs(DEA)에서 거시전망을 함
  - 이는 National Institute for Economic Research(NIER), Department for National Accounts Statistics Sweden, National Tax Board, OECD 및 그 외의 국제적 기관에 의한 자료들을 이용함
  - DEA는 공공소비에 관한 자료를 업무수행기관과 line ministries를 통해서 확보하고 재무부의 Financial Markets Department는 금융변수, 그 중에서도 특히 이자율을 제공함
  - DEA에서의 전망 이외에도 NIER, 주요 은행들, 사설기관에서도 자체적으로 거시 경제전망을 함
  
- 단기 거시전망은 부분적 시뮬레이션에 의해 전망되지만 속도성 지표들에 의해 재조정되고, 중기전망의 경우 DEA는 NIER에 의해 개발된 partial equilibrium model의 stripped-down version을 사용함
  
- DEA는 정부지출을 전망하기 위해서 명목 GNP, 명목 GNI, 개인소비, CPI, 이자율, 고용 등의 많은 변수들을 사용하는 방식을 취하고 있음
  
- DEA는 1년 동안에 4~6번 전망치를 예측하는데 그 중 두 번의 전망치는 Spring Finance bill과 Budget Bill에 발표됨
  - 재무부의 정책변수는 정책신뢰성을 위해 전망치에 따른 변화를 자제하고 있으며 NIER과 사설기관의 전망치들과 DEA의 전망치를 비교함

## ② 재정수입 전망

- 수입전망은 재무부의 Fiscal Affairs Department에서 담당
  - 단년도 수입전망은 National Financial Management Authority(ESV)에서도 수행하고 있음
  - 세입과 세입 payment의 자세한 정보는 국세청(National Tax Board)에서 제공함
  - 전망은 발생주의와 현금주의 둘 다 이루어지고 partial model을 이용함

## ③ 국가채무 관리정책

- 중앙정부 부채는 Swedish National Debt Office(SNDO)에서 독립적으로 관리함
  - 목적은 risk를 고려하여 가능한 가장 낮은 비용으로 차입하는 것이며 운용지침은 SNDO의 안을 기초로 하여 정부가 수립함
  - 내년도의 안은 매년 9월에 정부에 제출되는데 이는 향후 3년간의 전망치를 포함하며 일단 결정되고 나면 Board of the Debt Office에서 내년도의 자세한 지침을 내놓음
- 2004년도에 정부는 중앙정부 부채 대비 외자차입의 비율을 줄이기 위한 장기 목표를 세움
  - 중기 목표는 2006년 말까지 외자도입으로 인한 부채가 20%를 넘지 않도록 하는 것임
    - 2004년에는 25억크로나의 외자부채 상환을 목표로 함
    - 하지만 부채당국(Debt Office)은 시장변화로 인하여 목표에 비해 +/- 15억크로나 벗어나는 것을 허용함

## ④ 지출전망

- 예산순기(budget round)를 위해 먼저 기준선(baseline)을 추정함

- baseline은 총예산의 지출과 모든 단일 예산항목의 지출 추정치로 예산 순기 전에 이미 결정된 변화를 제외하고는 정책과 activity volume의 변화가 없음을 가정함
  - 따라서 baseline은 물가, 임금, 환율, 이자율과 같이 즉각적인 정부의 통제 아래에 있는 요소들의 변화만을 고려함
  - 정확성과 공정성을 증가시키기 위해 단순히 CPI뿐 아니라 더 많은 가격지표들이 사용됨
  - 업무수행기관의 행정상 비용의 예산항목은 임금, 임대료(rent), 다른 운용비용(operational cost)의 3가지 지표를 이용함
  - 늘어난 초기 기준전망치는 추정된 efficiency gains를 반영하기 위해 가변의 비율이 공제됨
    - national accounts statistics에 기초한 효율성 요소는 과거 10년 동안의 평균 수준이었으나 최근에 1.5%를 유지하고 있음
  - 국방과 기반투자과 같은 예산항목을 위해서 특별한 지수(specialized indices)들이 사용됨
  
- baseline 전망치를 만드는 데 사용되는 model은 복잡하고 다양함
  - 몇몇은 추정된 efficiency gains의 조정에 따른 작년 예산항목의 증가 없이 단순함
  - 법정지출(entitlement programs)을 언급하는 다른 model들은 복잡함
  - 시뮬레이션에 따라 individual household data 또는 aggregate data를 이용함
  - 모든 model은 partial이지만 추정된 피드백 효과는 연속적 전망에 통합됨
  - 현재에는 model에 관한 책임을 line ministries와 해당 업무수행기관 등으로 분산시킴
  - 하지만 재무부는 가격지표, GDP성장률, 실업의 발달과 관련된 유용한 변수들을 만들어 미래에 이 model을 정부에 편입시킬 계획

## (예산편성)

- 스웨덴의 예산구조는 중앙정부 지출을 500개의 예산항목 (appropriation)으로 나눈 27개 지출분야(expenditure area)와 150개의 수입항목으로 구분되어 있음
  - 예산개혁 이전에는 국가지출의 상당한 부분을 차지하나 예산으로서의 정식적인 부문을 차지하지 못한 실업수당펀드, 건강보험펀드, 초기퇴직펀드 등 추가적인 예산펀드가 있었음
    - 그 결과 예산균형과 차입요구분 사이에는 상당한 모순이 존재하였음
  - 따라서 예산개혁을 통하여 그러한 펀드를 폐지하고 예산에 모든 지출을 포함하여 중앙정부 예산적자가 차입요구분과 같도록 하였음
    - 또한 예산의 조정을 어렵게 하고 예산의 투명성 증가 및 개방성을 위해 순예산(net budgeting)의 사용을 폐지(모든 지출과 모든 수입은 분리)하였음

## (지출한도 및 재정흑자의 두 가지 재정목표)

### ① 재정흑자

- 재정흑자 목표는 중앙정부, 지방정부, 공공연금(public pension)에 적용됨
  - 이는 European accounting system(European System of Accounts, ESA95)에 따른 것으로 이것은 공공부문 GDP 대비 3% 적자를 초과하지 못한다는 유럽 안정성조약(European stability pact)을 평가할 때 사용되는 것임
  - 단년도 동안 거시경제적 환경으로 인해 재정흑자가 2%에 못 미칠 수 있음
  - 매년 두 번 정부는 재정상황에 대해 의회에 보고하고 경제와 공공부문 재정균형을 위한 3년간의 재정상황 예측치를 발표함

## ② 지출한도

### 총지출한도

- 1996년 도입된 총지출한도(expenditure ceiling)는 정부에 의해 가해지는 임의의 제약으로 3년간의 예측을 기준으로 함
  - 예산법(budget law)에서는 정부와 의회 모두가 지출한도를 사용하지 않는 것을 요구하나 만약 정부가 지출한도를 사용한다면 그 한도를 어떻게 다뤄야 하는지에 대한 규칙을 규정하고 있음
  - t회계연도 가을, 정부는 t+3년 동안의 지출한도 수준을 의회에 제안하고 동시에 그 수준을 해당기간 동안 27개 지출분야에 각각 분배하는 안을 제시함
    - 새로운 예산과정이 소개된 후 첫 해에는 봄에 Spring Finance Bill에 한도를 제안하고 의결되었으나 현재에는 가을로 옮겨짐
  
- 지출한도는 27개 지출분야 중에서 단기에 큰 변화가 없는 국가부채 이자를 제외한 26개 분야와 중앙정부 예산의 항목은 아니지만 old-age pension scheme이 적용됨
  - 지출한도에 포함되지 않는 공공지출은 국가부채 이자와 매년 지방정부 예산을 균형으로 해야 하는 법적 요구가 있는 지방정부 지출임
  - 지출한도에 대한 의회의 결정은 guideline decision으로 법적인 강제성은 없으며 의회는 지출한도의 초기 결정을 재조정할 수 있음
    - 지출한도는 정부임기 기간 동안 중앙정부 지출을 미리 정해진 지출 수준으로 유지시킴으로써 정책에 대한 강력한 예산상의 공약(budgetary commitment)으로 간주되기도 함
    - 정부는 1~2년 전에 의회에 의해 결정된 t+1, t+2년 회계연도의 지출한도를 다른 수준으로 제안하는 것은 자유로우나 과거에 예산균형의 유지를 위해서 변화한 것을 제외하고는 현실에서 그렇게 하지 않음
  - 높은 불확실성으로 인하여 3년간의 지출을 예측한다는 것은 어려운 것이므로 지출한도는 추정된 지출수준에 근거하고 있으며, 추정된 지출과

한도간의 차이점은 예산여유분(budget margin)이라고 함

- 예산여유분은 지출의 예측하지 못한 증가와 한도의 추가조정 없이 증가한 지출로 인한 추가분을 위한 것임
- 예산여유분의 사용은 결국 예산균형을 위하여 중앙정부 지출증가에 따른 세입의 증가를 의미함
- 예측오차를 위한 여유분 확보는 총지출의 한도를 각 지출분야의 총합보다 더 높은 수준으로 정함
- 1997년 지출한도를 처음 도입한 Budget Bill에서는 예산여유분을 1997년에서 1999년까지 총지출 대비 1.5, 2.0, 2.5% 수준으로 정하였으나 실제로는 그것을 공공지출 재량적 증가에 사용했음
- t+3년의 총지출한도는 기존 조세구조와 조세비율 및 이미 변화하기로 되어 있던 변화에 기초를 둔 중앙정부 수입전망에서부터 시작됨
  - 수입 추정치는 총지출한도를 지키기 위한 경기변동을 감안한 재정흑자 목표와 예산여유분 목표로부터 감소됨
- 재정목표는 경기변동을 감안한 평균 2%를 유지하는 것이고 예산여유분은 향후 3년간 총지출의 1.5%수준을 유지하는 것임
  - 만약 t+3년도에 경기활성화가 예측된다면 재정흑자 목표는 상향 조정될 것이고 반대의 경우에는 하향 조정될 것임

$$C_{t+3} = R_{t+3} + \Delta T_{t+3} - S_{t+3} + M_{t+3}$$

여기서 C: 지출한도, R: 세법 개정전 수입, T: 조세수입, S: 재정흑자목표, M: 예산여유분

- 수입측면을 고려한 지출한도에 대한 근본적인 이 접근방식은 조세 부담 특히 한계효과와 관련 있음
  - 스웨덴의 1990년대 초·중반의 위기에서 경제가 회복됨에 크게 기여한 것은 경제에서 일반정부의 비중이 급격히 감소하였기 때문임
    - GDP 대비 일반정부 지출이 70%에서 55%로 감소하다 마지막 t+3년도에 55% 수준으로 유지됨
  - 또한 지출은 3년 후의 조세정책의 효과에 의해서도 영향을 받음

- 경제성장, 수입, 재정흑자의 전망치가 재정흑자 목표와 예산여유분 목표를 상회할 경우 정부는 조세수입을 줄이거나 지출을 증가시키고 반대의 경우에는 지출을 줄이거나 조세수입을 증가시킴

□ 예산당국(budget department)은 지출한도 수준에 관해서 임기 말기에 정치적 선택을 하는 국무총리와 재무부에 제안하는 여러 가지의 시나리오를 준비함

□ 지출한도는 명목변수로 발표함

- 정부 지출한도의 명목변수는 중앙은행에 의한 인플레이션 한도에 관한 신뢰성을 더해주며 이는 공공부문이 국가경제에서 차지하는 부분이 큰 스웨덴과 같은 나라에서는 중요한 사항임

□ t+2년의 총지출한도는 바뀌질 수 있으나 정부는 전년도에 이미 승인된 것을 선택해 왔음

### 분야별 지출한도

□ t+2년의 지출한도는 다음 연도 세부적 예산편성 과정에서 출발점이 됨

- 예산개혁 후 첫 해에는 봄에 지출한도에 관하여 정부가 제안하고 의회가 결정했으나 더 이상 적용되지 않음
- 그럼에도 March retreat에서 정부는 내부적으로 지출분야별 배분을 결정하고 이는 500여개 예산항목에 배분(제안)할 때 지침으로 작용함

□ 지출분야간 배분은 전망(calculation) 또는 결과의 평가에 의한 것임

- line ministries는 관할하의 업무수행기관에 의해 제안된 요구(requests)에 기초를 둔 예산요구(requests)를 제안함
  - 이러한 요구에서 있어 내각은 특별 분야에 더 높은 배분을 위해 논쟁하고 지난 가을에 의회에서 정해진 지출분야 한도에 의해 예산요구(requests)가 제한되지 않음

- 그 후 line ministry와 예산당국 간에(재무부장관과 수상 사이에서도) 협상(negotiations)과정을 거침
- 그러다 3월에 내각에 의해 지출한도가 정해지면 budget bill에서 각 예산항목별로 배분을 할 때 이것이 지켜져야 함
  - 기술적 이유나 고용과 실업과 같은 근본적 이유로 인해서만 조정 가능함
- 예산은 총지출한도 및 지출분야 한도에 의해 제한되기는 하지만 기본적으로 증가함

#### (예산의 심의·결정과정)

- 의회의 예산결정과정(decision process)은 하향식(top down) 방식에 따른 것으로 먼저 전체적인 제약하에서 총량에 한도를 정하고 난 후 세부항목의 한도를 결정함
  - 이 과정은 두 개의 연간 법안(Spring Fiscal Policy Bill, Budget Bill)과 관련 있음
  - Budget Bill에 따른 의회의 예산결정은 회계연도 시작 전 가을 동안 2 단계에 걸쳐 이루어짐
- 하향식 중기예산(의회의 하향식 예산편성 과정과 예산심의 과정)은 1990년대 중반에 소개됨
  - 기존 예산방식의 공공부문 증가는 의식적인 정치적 선택으로 무분별하게 이루어졌으나 새로운 예산방식에서는 고정된 총지출의 한도하에서 새로운 분야에 지출을 하기 위해 감소시킬 지출분야를 제시해야 함
  - 총지출은 3년간 매년 연동되어 보완되지만 주로 기술적 요인에서 기인됨
  - 다음 연도 예산의 심의과정은 총지출한도에 관한 새로운 결정으로 시작됨
    - 이는 27개의 지출분야의 배분과 정부 수입에 영향을 줄 세입의 변화

- 를 함께 고려하며 또한 정부에 의해 제안된 수입추정치를 승인함
- 그 안은 재무위원회(Finance Committee)에서 제안하고 의회에서 의결함
- 총지출한도와 지출분야 한도가 정해지면 500여개의 예산항목 전체의 지출한도 변화는 다른 분야를 책임지는 위원회(committees)에 의해 제안됨

### Spring Bill

- 의회의 예산편성 과정(budget process)은 정부가 춘계재정계획(Spring Fiscal Policy Bill, 4월 15일 의회 송부)을 제출할 때 시작됨
  - 춘계재정계획은 현 경제상황과 향후 3년간의 경제 전망치를 평가하고 경제정책·재정정책의 방향을 제시함
    - 이는 거시경제 및 중앙정부 지출과 수입에 관한 중기 전망치를 포함하고 향후 3년간의 27개 지출분야의 지출수준을 제안함
    - 예산항목 변화에 대한 추경예산(supplementary budget)을 포함함
    - 하원의원들은 15일 안에 춘계재정계획에 관한 이견을 제안할 수 있음
- 특별위원회(special committee)의 정부 법안과 하원의원들의 이견에 관한 의견과 춘계재정계획은 재무위원회(Committee on Finance)에 제출되어 6월 중순에 경제정책과·예산정책에 관한 지침(guideline)이 형식적으로 결정됨

### Budget Bill

- 정부는 9월 20일까지(선거 해에는 11월 15일까지 확장) 다음 회계연도의 예산안을 의회에 제출함
  - Spring Fiscal Policy Bill을 기초로 함

- 예산안이 의회에 제출된 후에는 변동이 불가능하므로 향후 지출과 수입의 추정치에 대한 모든 변화를 포함해야 함
- 의회의 예산안은 2단계의 하향식 심의과정을 거치게 되는데 1단계에서는 향후 수입의 추정치를 승인하고 동시에 재무위원회 (Committee on Finance)의 주도로 예산의 총액과 총지출한도 및 각 27개의 지출분야로의 배분, 다음 회계연도의 조세와 부과금 변화 정도를 결정함
  - 지출분야 소관위원회별로 다른 지출분야 수준 조정과 지출분야 사이의 재분배, 중앙정부 수입 수준에 영향을 주는 안을 재무위원회 (Committee on Finance)에 제출할 수 있음
  - 재무위원회는 이러한 안들을 분석하고 11월 20일경 Chamber에 의고려될 전체 안을 제출하기 위해 기초자료로 사용하며 Chamber에서의 논의는 다음의 사항들을 결정함(단독 결정)
    - t+3년간의 총지출한도
    - t+1, t+2년의 지출한도와 변화분
    - t+1년의 27개 지출분야간의 분배
    - t+1년의 총수입의 추정치 승인
- 1년 전의 Budget Bill에서의 t+2년의 지출분야 내에서의 일시적인 배분과 최종 배분간의 차이가 커지는 경향이 있어 왔음
  - 2개의 최근 Budget Bill에서 t+2년과 t+3년의 지출분야는 고정된 한도 보다는 예상되는 집행결과에 따른 배분을 국회에 요구하는 것으로 전락함
- 예산심의 과정(budget process) 2단계에서는 15개의 특별위원회 (special committee)가 각자 관련된 지출분야별 예산을 500여개 예산항목별로 어떻게 분배할 것인가를 심의함
  - 1단계에서 결정된 지출분야의 한도를 초과할 수 없기 때문에 이는 지출을 예산항목별로 분배하는 특별위원회에게 제약으로 여겨짐

- 지출분야간의 배분을 변화하고자 할 때에는 야당의 동의를 얻어야 하며, 어떤 지출 예산항목의 증가는 같은 분야의 다른 예산항목의 감소가 있어야 가능함
- 특별위원회는 각 지출분야의 보고서를 12월 초까지 끝내고 Chamber에서 논의가 끝난 후(국회 승인 후, 12월 중순) 다음 연도의 예산항목별 예산이 결정되고 정부는 업무수행기관(agencies)별로 지출에 관한 지침을 내림
- 예산이 의회에 의해 결정되면 line ministries는 성과목표, 측정지표, 정책과제, 재원조달 방법 등이 포함된 지출의향서(Letters of Appropriation)를 준비함
  - 정부의 지출의향서 준비와 함께 의회는 최종 중앙정부 예산을 수정하고 크리스마스 전에 정부로 예산이 넘겨짐

**(예산집행)**

- 예산이 제정되고 지출의향서가 발간되면 예산의 집행은 업무수행기관으로 위임됨

**(예산의 단년도 변화)**

- 예산의 추가적 변화는 일년에 두 번, Spring Financial Bill과 가을(9월)의 Budget Bill에서 의회에 의해 제안됨
  - 총지출한도, 지출분야 한도에 한해서 새로운 지출에 관한 안이 제안되어야 함
  - 새로운 안은 Budget Bill에 안이 제출될 때와 동일한 절차를 따름
  - 새 안은 수와 양에서 다소 제한적이지만 단지 거시적 환경과 다른 외부적 요소들에 따른 법정지출(entitlement programs)의 변화로 전망치

의 검토가 필요할 때가 있음

- 이러한 변화(주로 증가)는 지출분야간 또는 내에서 지출이 재분배됨으로써 완화되어짐
- 특히 이는 budget margin의 감소를 이끌었음

### (특징 및 효과)

- 새로운 예산편성 과정(budget process)은 향후 3년간의 명목 지출한도를 제공하고 있다는 점이 특징임
  - 중기적 관점으로 접근하여 향후 3년간의 세부적 경제전망 및 지출과 수입의 전망치를 발표함으로써 전망방식의 개선을 이끌었음
  - 명목변수로 지출한도를 설정함으로써 정부의 사후 조작의 가능성이 줄어들었음
- 하향식 예산방식은 주요 배분결정에 있어서 재무부의 역할을 강화하였으며 line ministries에도 지출분야 내의 예산자원 배분에 관하여 더 많은 책임감이 부여됨으로써 행정기관 내에 책임감이 배분됨
  - line ministries에 위임된 개별 예산항목의 결정에 관한 책임감을 생각할 수 있으나 이는 발생하지 않음
  - 예산당국(budget department)은 지출분야 수준 내에서 세부적인 결정과 관련된 것을 하는 경향이 있음
- 재정규칙 도입 후 GDP 대비 정부지출은 1996년 60%에서 2002년 53%로 감소하였으며 1998년 이후 재정수지는 지속적인 흑자를 실현함
  - GDP 대비 총국가부채는 1996년 74%에서 2003년 51%로 감소함