

최 종 보 고 서

위탁선거경비 투명성 강화 방안 연구

2021. 3.

과제수행기관 : 재정성과연구원

중앙선거관리위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「위탁선거경비 투명성 강화 방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2021년 3월

(사)재정성과연구원장

● 연구참여진

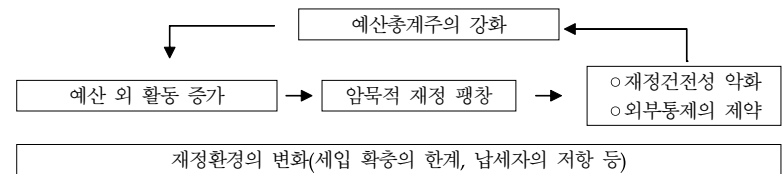
- 연구책임자 : 이원희(국립한경대학교 행정학과 교수)
- 연구원 : 강인재(재정성과연구원 원장)
- 연구원 : 정창훈(인하대학교 행정학과 교수)
- 연구원 : 이상용(재정성과연구원 석좌연구위원)
- 보조연구원 : 강유정(재정성과연구원 연구원)

<요약>

- ‘위탁선거관리’는 공공단체등의 선거가 깨끗하고 공정하게 이루어지도록 함으로써 공공단체 등의 건전한 발전과 민주사회 발전에 기여함을 목적으로 위탁단체의 주된 사무소 소재지를 관할하는 「선거관리위원회법」에 따른 구·시·군선거관리위원회 등의 관할위원회가 공공단체 등으로부터 선거의 관리를 위탁받은 것을 말함
- ‘위탁선거관리’는 선거관리위원회법 제3조(위원회의 직무) ④에 의해 선거관리위원회가 법령에 정하는 바에 의하여 행하는 사무이나, 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무나 국민투표에 관한 사무, 정당에 관한 사무와는 다른 성격을 가지고 있으며, ‘위탁선거관리’사업의 대부분은 예산 외 경비로 관리되고 있음
- 위탁선거경비는 ‘중앙선거관리위원회 일반회계 예산인 위탁선거관리(1131-306)에 의한 국가경비’와 ‘공공단체등 위탁선거에 관한 법률 제78조에 의한 위탁단체부담경비’로 구분됨. 이러한 과정에서 국회에서는 위탁단체부담경비가 왜 일반회계 예산인 위탁선거관리에 의한 국가경비와 구분되어 예산 외 경비로 관리되고 있는가에 대한 지적이 있었음
- 정부의 재정활동은 크게 의회의 심의를 통하여 결정되어 예산서에 책정된 활동(on-budget)과 예산 외(off-budget) 활동으로 구분할 수 있음
- 예산 활동은 정부의 예산 및 결산서에 계리되며 국회의 심의를 거쳐서 집행된다는 특징을 가지고 있음. 반면 예산 외 활동(off-budget activities)이란 정부의 사업 중 정부예산서에 포함되지 않고 예산서 밖의 별도의 계정에서 수행되는 정부의 활동·사업임
- 예산의 원칙 중에서 예산총계주의는 특히 예산 관리와 관련하여 모든 수입과 지출을 상계 처리하지 않고 완전하게 계리하여야 하며, 순계로 작성하지 못하도록 규정하고 있음
- 국가재정법 제17조는 “①한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다. ②제53조에 규정된 사항을 제외하고는 세입과 세출은 모두 예산에 계상하여야 한다”라고 규정하여 예산총계주의를 규정하고 있음
- 예산총계주의는 입법부가 행정부의 자의적 예산운영을 통제하기 위한 고전적 예산원칙으로 인정되어 왔는데 국가의 모든 수입과 지출을 예산에 반영함으로써 전체를 분명하게 함

과 동시에 국회와 주민에 의한 재정상의 감독과 통제를 용이하게 할 수 있게 하기 위함임

- 예산총계주의 예외는 예산 외 활동(off-budget activity)을 통한 재정활동으로 이를 그림자 정부(shadow government) 또는 지하정부(underground government)로 설명되고 있음
- 우리나라의 경우 굳이 예산의 수입과 지출을 별도 계리할 필요가 없는 경우는 국가재정법 제53조에 수입대체경비 초과지출, 현물출자, 전대차관, 차관물자대 초과지출, 전대차관 초과지출의 5가지 경우로 한정하고 있음
- 미국의 경우 예산 외 활동에 대한 명확한 기준이 있는 것이 아니라 의회의 입법여부에 의해 정해지는데 대표적으로 사회보장신탁기금(Social Security Trust Fund)과 연방우편사업수익(Postal Service Revenues)은 의회가 일반적인 예산과정에서 벗어나(off-budget) 독립적으로 사업을 운용하도록 한 사례임. 미국의 경우 예산총계주의 원칙에 대한 예외는 의회의 결정에 의한 개별 법규정(statute)에 의해 신축적으로 운영되고 있음
- 우리나라와 같이 예산총계주의에 대한 명시적인 규정보다는 개별법에 의해 다양하게 예산 외 사업이 운영되고 있음. 이는 의회가 제정하는 개별법의 효력을 특별한 법규정이 있는 경우를 제외하고는 동일한 효력이 있는 것으로 보는 것임
- 예산 외 활동에 대한 개혁의 근거는 다음과 같이 예산 외 활동의 증가로 재정이 팽창되어 이는 재정건전성의 악화와 외부통제의 제약을 초래, 이를 방지하기 위해 예산총계주의를 강화하여야 한다는 것임.



- 예산환경의 변화에 따라 재정운영의 신축성과 효율성의 제고가 요구되는 상황에서 예산총계주의에 원칙에 대한 형식적, 명시적인 고수가 아닌 예산 외 활동에 대한 실질적인 통제와 투명성을 제고하는 것이 중요할 것임. 이는 예산 외 활동을 가능하게 하는 법규정이 있

다 그 활동에 대한 자동적인 통제가 이루어지는 것은 아니기 때문임.

- 국회에 의한 외부통제와 함께 내부통제를 강화하는 것도 예산 외 활동에 대한 통제방안으로 의미가 있음. 국회의 통제는 사전적인 통제만이 아닌 사후보고도 고려할 수 있을 것임
- 본 연구에서 다루고 있는 위탁선거경비는 국가의 재정건전성과는 별다른 관련이 없고 공공단체 등 위탁선거에 관한 법률 제78조의 규정으로 실질적으로는 예산 외 지출에 대한 근거가 될 수 있을 것으로, 국회의 심의와 비견할 수 있는 강력한 통제장치를 선관위규칙에 둘 수 있을 것임. 다만 법기술적인 측면에서 예산 외 지출에 대한 문제가 제기되는데 대응하기 위해서는 동법 제78조에 예산 외 사업에 대한 명시적인 규정을 둘 필요가 있을 것임.

위탁선거관리 업무와 경비의 복합적인 측면

- 위탁선거관리를 민간 업무에 대해서 정부기관 (선관위)이 대행해 주는 댓가로 볼 때는 수익자 부담금(payment by beneficiary) 또는 위탁수수료(user fee)로 볼 수 있는 시각이 존재함
- 하지만 공공성 (선거의 민주성·투명성 등)의 강화를 위해 정부가 위탁기관들의 선거업무를 대행해 준다고 보는 시각이 강하면, 이는 국가의 고유업무로 그 경비는 국가재정으로 집행해야 한다고 시각도 존재함

위탁선거경비 추세

- 전국조합장 동시선거가 있는 해에는 약 1,300여건을 기록하고 있으며, 기타 위탁선거는 매년 30-70건에 상당함. 위탁선거경비 납부액은 연도간에 변동폭이 매우 큼
- 2015-2019 기간 사이 전체 위탁선거경비의 반환율(반환액/납부액)은 26.1%이고, 이 비율은 위탁선거 유형과 연도에 따라 다소 차이가 있음
- 선거경비 집행에서 불용액이 상대적으로 많은 주요한 이유로는 ① 무투표 당선으로 인한 우편요금, 수당 등 미사용, ② 업무간소화로 위원장 공한문 발송경비 미집행, ③ 포상금 지급사유 미발생으로 인한 미집행 등임

위탁선거경비의 특성에 맞는 재정 처리 방안을 모색하기 위해 먼저 위탁선거경비의 특성을 살펴보면 첫째 계약에 의해 수입이 발생

- 의무위탁선거는 선거관리위원회의 의지에 의해 사업이 추진되는 측면이 강하나 임의위탁 선거는 위탁 기관의 결정에 의해 사업이 결정됨. 이러한 성격으로 인해 정부 예산의 회계 연도와는 상관없이 위탁단체의 요구에 의해 수입과 지출이 발생하게 됨
- 이는 선거관리위원회의 본질적인 업무가 아니기 때문에 선거관리위원회의 주도로 사업규모가 정해지는 것이 아님

둘째 사업 수행의 예측 가능성이 낮음

- 임의위탁선거와 함께 의무위탁선거도 위탁기관의 관련 규정에 의해 선거가 이루어지고, 무투표 등의 상황에 따라 선거의 예측 가능성이 낮아 위탁선거경비의 추계가 어려움
- 연도별 위탁선거경비 집행현황에서 볼 수 있듯이 2018년 납부액 8억 7천 7백만원에 비해 2019년 납부액은 43배인 379억 6천 8백만원에 달함

셋째 위탁선거경비를 징수하게 됨

- 업무를 대신 수행하여 주고, 비용에 해당되는 수수료를 징수하게 됨
- 집행잔액이 발생하는 경우 즉시 반환하고 있음

넷째 지출은 수입과 일정한 관련이 있음

- 위탁수수료를 수입으로 하여 관련된 경비를 지출하는 구조임
 - 시험 응시료로 관련 시험 관련 경비에 충당하는 것과 같은 논리적 구조를 가지고 있으나 응시료와 같은 세외수입과는 달리 위탁선거경비의 수입과 지출은 개별 단체에만 적용되는 일대일의 대응관계가 있음

다섯째 선거관리위원회의 업무이나 본질적인 업무는 아님

- 국가기관으로서 대선, 총선, 지방선거 등 국가적인 선거 관리는 기관의 본질적인 업무임
- 위탁선거관리는 선관위의 부가적인 업무로서 공적인 성격을 가지고는 있으나 공직선거 등과 중복되는 경우 위탁선거관리가 제한을 받음.
- 만약 공익을 추구하는 민간단체(NPO)가 이러한 활동을 한다면 선거관리위원회가 국고보

조금을 지원할 수 있을 것임

- 외부효과가 발생하는 민간의 활동을 지원하는 방법에 해당됨

□ 다른 예산 외 활동과 달리 명시적으로나 암묵적으로 정부재정의 팽창을 야기하지 않으며, 유의미한 내·외부 통제가 있느냐가 논의의 핵심임

□ 현행 공공단체등 위탁선거에 관한 법률 제78조로 실질적인 의미에서 예산총계주의에 대한 예외를 인정한 것으로도 해석할 수도 있으나 우리나라의 경우 형식적으로 ‘예산총계주의 예외’에 대한 명시적 법규정을 요구하고 있음

○ 예산 외로 위탁선거경비를 운영할 수 있도록 하는 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제2014935호, 백승주의원 대표발의, 2018. 8. 17. 발의)이 제20대 국회에 발의되었으나 임기만료 폐기됨. 2020년 10월에는 이해식의원이 같은 내용으로 대표 발의됨.

□ 일반회계 편입, 기금 설치, 수입대체경비 등을 비교·분석한 결과 위 방안은 위탁선거관리업무와 위탁선거경비의 성격에 비추어 적합한 대안이 될 수 없음

○ 일반회계 편입은 수입과 지출이 단절되어 특정 사업에서 발생하는 수입을 특정 지출에 한정하는 연계성이 모호해지고, 예측가능성이 매우 낮고 규모가 크지 않기 때문에 비효율적임

○ 기금 설치의 위탁선거경비가 규모가 작고, 연도간 변동폭이 크다는 점과 위탁선거경비는 잔액을 바로 반환해 잔액의 적립이 불필요하다는 점에서 기금신설기준에 부합하지 않음

○ 위탁선거는 국가의 본질적인 업무가 아니며, 위탁선거수요의 연도간 변동폭이 너무 크다는 점에서 수입대체경비와 부합하지 않음. 아울러 재보궐선거는 짧은 관리기간 내에 초과 지출 승인을 통한 적기 예산확보가 어렵고, 사고이월 다수 발생으로 이월금 관리 등 회계 연도 독립원칙 준수 측면에서 상당한 제약이 있음

- 수입대체경비는 일반회계 틀 속에서 운영되어 일반회계예산으로 편성, 운영하되 일부 초과된 수입분에 대해서만 신속적인 운영을 허용한다는 점에서 위탁단체 부담경비를 해당 위탁단체에만 직접적으로 사용하는 위탁선거경비와 상이한 특성을 가지고 있음

□ 따라서, 현행과 같이 예산 외로 운용을 하되, 예산총계주의에 대한 예외 규정의 신설을 위한

노력과 병행하여 현행 위탁선거경비의 운용과 관련해 예산운영의 투명성과 책임성을 담보할 수 있도록 다음과 같이 ‘공공단체등 위탁선거에 관한 규칙’의 보완이 이루어져야 할 것임

○ 결산명세서의 국회보고

- 공공단체등 위탁선거에 관한 규칙에 중앙선거관리위원회는 회계연도마다 위탁선거경비의 결산명세서를 작성하여 해당 회계연도 종료 후 2개월 이내에 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다는 규정 신설

- 예산 외 지출에 대한 규정과 상관없이 모든 재정은 국회의 직·간접적인 통제를 받아야 한다는 점에서 위탁선거경비 결산명세서를 소관 상임위원회에 제출하여 국회의 통제를 받는다는 상징적인 의미가 있음

- 위탁선거경비 결산명세서를 작성하는 과정에서 중앙선거관리위원회는 위탁선거경비운용위원회의 심의 등을 거쳐 위탁선거경비의 운용의 투명성을 제고할 수 있을 것임

○ 위탁선거경비운용계획의 수립

- 위탁선거경비를 정확히 예측하는 것은 어렵지만, 위탁선거경비운용계획을 수립하여 위탁단체의 특성 및 여건을 고려한 공정하고 정확한 선거관리에 만전을 기함

- 위탁선거경비 편성·집행의 관리·감독 강화 방안 마련

○ 위탁선거경비운용위원회의 구성 및 운영

- 위탁선거경비를 각급 선거관리위원회가 경비를 지출하고 사후에 중앙선거관리위원회에 보고하는 절차에서 위탁선거경비운용계획의 수립 및 국회에 제출하는 결산명세서 작성 전에 외부 전문가가 참여하는 위탁선거경비운용위원회의 심의를 거치는 과정을 거침으로써 위탁선거경비 편성·집행의 투명성 제고

- 이는 위탁선거경비의 운용에 대한 외부통제를 강화하는 기제로 작용할 것임

○ 투명성 제고를 위해 결산명세서를 중앙선거관리위원회 홈페이지에 게재

【 목 차 】

제 1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
제 2장 예산 외 재정사업의 유형 및 특징	6
제1절 예산총계주의 의의와 중요성	6
제2절 예산총계주의 예외의 의의와 특징	9
제 3장 위탁선거관리 업무 및 경비의 특징과 운영상 쟁점	31
제1절 위탁선거관리 업무 및 경비의 성격	31
제2절 위탁선거경비 운영 절차	38
제3절 위탁선거경비 운영 규모	45
제4절 위탁선거경비 운영 과정의 쟁점	49
제 4장 위탁선거경비의 운영개선을 위한 대안 분석	52
제1절 위탁선거경비의 운영개선을 위한 기본 방향	52
제2절 운영개선을 위한 대안의 검토	55
제3절 대안의 비교 분석 및 제안	66
제 5장 위탁선거경비 운영상의 개선방안	70
제1절 위탁선거경비에 대한 예산 외 운영규정의 신설	70
제2절 운영상의 개선을 위한 규칙의 보완	71
제 6장 결론 및 정책 제언	74
<참고문헌>	77

【 표 목 차 】

<표 1-1> 2019년도 위탁선거관리 사업 결산 내역(일반회계)-----	2
<표 2-1> 예산활동과 예산 외 활동의 유형화-----	6
<표 2-2> 국세 외 수입의 유형-----	10
<표 2-3> 예산총계주의 예외 사례 구분-----	13
<표 2-4> 자동차사고 피해지원 사업 분담금 운용현황(2010-2014)-----	25
<표 2-5> 자동차사고피해지원기금-----	26
<표 2-6> 예산 외 자금의 유형화-----	27
<표 3-1> 위탁선거관리 만족도-----	35
<표 3-2> 위탁선거경비 운용 절차-----	42
<표 3-3> 연도별 위탁선거경비 집행현황-----	46
<표 3-4> 2019년 선거종류별 집행내역-----	47
<표 3-5> 2019년 업무성질별 집행내역-----	48
<표 3-6> 2019년 비목별 집행현황-----	48
<표 3-7> 위탁선거관리경비 예산총계주의 위배 관련 시정요구 및 선관위 조치결과-----	51
<표 4-1> 개선방안을 위한 대안의 비교-----	66
<표 4-2> 개선방안을 위한 대안의 평가-----	69

【 그림 목 차 】

<그림 1-1> 본 연구의 분석 틀-----	5
<그림 2-1> 예산 외 활동과 예산총계주의-----	28
<그림 3-1> 중앙선거관리위원회 조직구성도-----	32
<그림 4-1> 예산 외 지출, 기금, 수입대체경비 등의 관리체계도-----	54
<그림 4-2> 일반회계의 관리 체계도-----	55

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

- '위탁선거관리'는 공공단체등의 선거가 깨끗하고 공정하게 이루어지도록 함으로써 공공단체 등의 건전한 발전과 민주사회 발전에 기여함을 목적으로 위탁단체의 주된 사무소 소재지를 관할하는 「선거관리위원회법」에 따른 구·시·군선거관리위원회 등의 관할위원회가 공공단체 등으로부터 선거의 관리를 위탁받은 것을 말함¹⁾
- '위탁선거관리'는 선거관리위원회법 제3조(위원회의 직무) ④에 의해 선거관리위원회가 법령에 정하는 바에 의하여 행하는 사무이나, 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무나 국민투표에 관한 사무, 정당에 관한 사무와는 다른 성격을 가지고 있으며, '위탁선거관리' 사업의 대부분은 예산 외 경비로 관리되고 있음
- 위탁선거경비는 '중앙선거관리위원회 일반회계 예산인 위탁선거관리(1131-306)에 의한 국가경비'와 '공공단체등 위탁선거에 관한 법률 제78조에 의한 위탁단체부담경비'로 구분됨. 이러한 과정에서 국회에서는 위탁단체부담경비가 왜 일반회계 예산인 위탁선거관리에 의한 국가경비와 구분되어 예산 외 경비로 관리되고 있는가에 대한 지적이 있었음

「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」
제78조(선거관리경비) ① 위탁선거를 위한 다음 각 호의 경비는 해당 위탁단체가 부담하고 선거의 실시에 지장이 없도록 제1호의 경우에는 선거기간개시일 전 60일(재선거, 보궐선거, 위탁단체의 설립·분할 또는 합병으로 인한 선거의 경우에는 위탁신청을 한 날부터 10일)까지, 제2호 및 제3호의 경우에는 위탁관리 결정의 통지를 받은 날(의무위탁선거의 경우에는 위탁신청을 한 날)부터 10일까지 관할위원회에 납부하여야 한다.

- 2019년도 일반회계 위탁선거관리예산은 <표 1-1>과 같이 예산현액 5억 7,400만원 중 4억 6,100만원이 집행(집행률 80.3%)되고, 1억 1,300만원이 불용되었음
- 동 사업은 동시조합장선거, 공직선거후보자 재·보궐선거 경선, 위탁(민간)선거의 관리·예

1) 공공단체등 위탁선거에 관한 법률 제1조

방·단속 등에 필요한 사무용품, 선거사무보조 임시고용원 인부임, 교육관련 책자·단속지침·편람 발간, 위탁(민간)선거 절차사무 직원 특근 식대·여비 등으로 구성되어 있음.

<표 1-1> 2019년도 위탁선거관리 사업 결산 내역(일반회계)

(단위 : 백만원)

2019년								2020년도 예산액
예산액	전년도 이월액	이·전용 등 (C)	예비비 (D)	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	
663	-	△223 134	-	574	461	-	113	419

- 중앙선거관리위원회가 위탁단체 부담경비를 예산 외로 운용하는 것에 대한 국회에서의 지적 내용은 다음과 같음
 - 「국가재정법」 제17조는 재정의 투명성과 책임성을 제고하기 위하여 재정활동으로 발생하는 수입과 지출은 모두 예산에 계상하도록 하는 예산총계주의 원칙을 명시하고 있고, 이와 유사한 취지로 「국고금관리법」 제7조는 수입의 직접 사용 금지원칙을 규정하고 있음.
 - 이러한 입법취지를 고려할 때, 중앙관서의 장은 수입을 직접 사용하지 못하고 반드시 국고에 납입하여야 할 것임
- 국회의 2018회계연도 결산 심사에서의 시정요구에 비추어, 본 연구에서는 위탁선거관리 경비의 합리적인 관리 방안을 모색하고 있음
 - 법적 근거에 의해 예산 외 지출을 하도록 하는 장치도 있으나, 현재 중앙선거관리위원회의 위탁선거경비는 예산 외 지출에 대한 법적 근거가 없음
 - 이에 현행 위탁단체 부담경비의 성격이 예산 외 사업에 관한 예산이론적인 측면과 선진국의 운용사례 및 우리나라 재정법에 비추어 어떠한 문제가 있는지를 살펴보고, 합리적인 운용을 통해 투명성 확보 방안을 제시하고 있음

2. 연구목적

- 본 연구는 위탁선거 관련 법령과 선거경비 관련 규칙 및 지침, 절차 등에서 야기되는 운영상의 문제점이 무엇인지 알아보고, 위탁선거경비에 관한 관리 및 운영 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 하고 있음. 구체적인 연구내용은 다음과 같음
 - 예산 외로 운용하는 위탁선거경비에 대한 관리·운용 개선방안 마련
 - 위탁선거경비의 특성, 집행방법 등을 분석하여 위탁선거경비의 투명성 강화 방안 도출

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

- 선거관리위원회의 위탁 사무 현황 분석
 - 위탁선거경비의 특성 및 예산 외 재정사업의 국내사례 분석
 - 연도별 규모 추이 분석 등
- 위탁사무의 특징과 절차 파악
- 예산 외 지출의 범위와 유형, 운용사례분석
- 새로운 관리 방안 도출
 - 위탁선거경비의 국가재정 편입 가능성과 예산 외로 운영하는 방안, 문제점 및 효과 등을 분석한 후 국가재정 편입 여부의 타당성 분석
 - 대안으로는 현행 방식 유지, 일반회계 예산에 편입, 수입대체경비 활용, 기금 신설 등을 고려할 수 있음
 - 위탁선거경비의 투명한 운영에 가장 적합한 방법을 제시한 후, 운영에 따른 문제점 해결 방안의 제시

2. 연구방법

문헌연구

- 기존 연구 문헌의 검토와 시사점 도출
- 관련 법령 및 국회 결산분석보고서 검토

외국 사례 조사

- 인터넷과 문헌 조사를 통한 외국 사례 조사

관계자 인터뷰

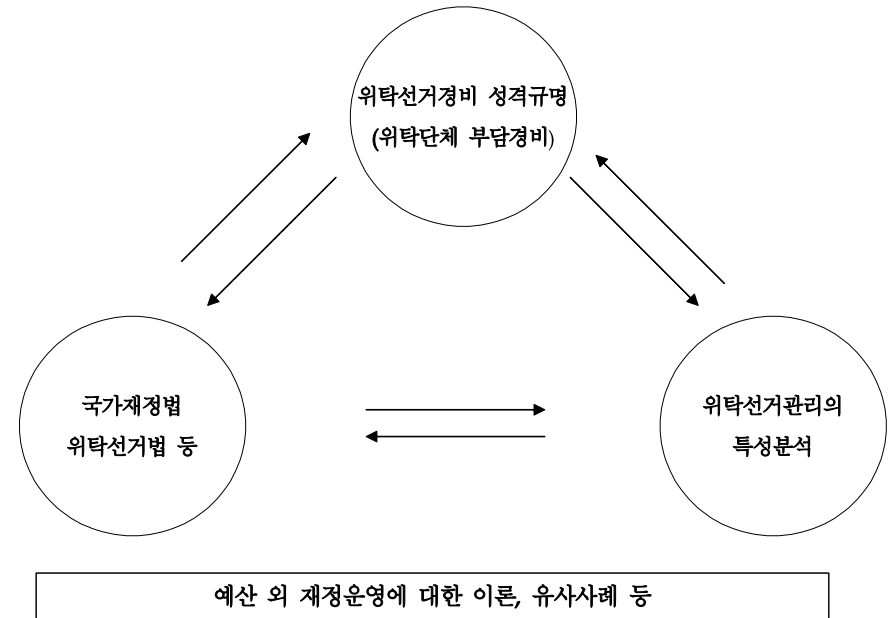
다양한 전문가의 자문

- 대학 교수
- 한국행정연구원 및 한국지방행정연구원 전문가
- 한국재정학회 및 한국정부회계학회 전문가

위탁선거경비 운용 개선을 위한 방안은 <그림 1-1>과 같은 틀로 분석할 것임

- 예산 외 재정운영에 대한 이론적 분석, 국내외 운영사례 분석
- 위탁선거관리의 특성과 국가재정법, 위탁선거법 등의 법규정, 위탁선거경비의 성격에 비추어 국회에서 지적된 사항의 개선방안 도출

<그림 1-1> 본 연구의 분석 틀



제2장 예산 외 재정사업의 유형 및 특징

제1절 예산총계주의 의의와 중요성

1. 예산활동과 예산 외 활동

- 정부의 재정활동은 크게 의회의 심의를 통하여 결정되어 예산서에 책정된 활동(on-budget)과 예산 외(off-budget) 활동으로 구분할 수 있음
- 예산 활동은 정부의 예산 및 결산서에 계리되며 국회의 심의를 거쳐서 집행된다는 특징을 가지고 있음. 반면 예산 외 활동(off-budget activities)이란 정부의 사업 중 정부예산서에 포함되지 않고 예산서 밖의 별도의 계정에서 수행되는 정부의 활동·사업임
 - 따라서 예산 외 활동(off-budget)은 국회의 예산심의를 받지 않음
 - 이로 인해 이러한 거래는 예산에서 제외되고, 정상적인 예산절차로 통제하기가 어려워 투명성 측면에서 한계가 나타나는 문제가 발생함
- 정부의 예산활동과 예산 외 활동은 운용주체에 따라 예산기관의 직접적 재정활동과 예산 외 기관의 간접적 재정활동으로 분류되어 <표 2-1>과 같은 네 가지 유형이 도출될 수 있음.
 - 정상적인 재정활동은 중앙예산기관의 예산활동(I)과 특정 사업을 담당하는 기관이 수행하는 예산활동(III)으로 구분됨
 - (I)에 해당되는 것은 일반회계에 의한 재정 활동이라고 할 수 있음
 - (III)은 국회의 승인을 받은 자금 집행으로 특별회계나 기금 또는 공공기관에 의한 것임

<표 2-1> 예산활동과 예산 외 활동의 유형화

활동 범주 주체	예산 활동	예산 외 활동
정부기관	I	II
사업수행기관	III	IV

출처 ; 저자가 작성

- 예산 외 활동은 정부기관의 예산 외 활동(II)과 사업수행기관의 예산 외 활동(IV)이 있음.

2. 예산총계주의의 의의

- 예산총계주의 원칙
 - 국민의 부담으로 조성되는 정부의 모든 세입은 예산으로 편입되어 국회의 심의를 거쳐 지출되고 결산과정을 거쳐야 한다는 것임
 - 예산의 원칙 중에서 예산총계주의는 특히 예산 관리와 관련하여 모든 수입과 지출을 상계 처리하지 않고 완전하게 계리하여야 하며, 순계로 작성하지 못하는 것을 규정하고 있음
 - 교과서에는 이를 예산 완전성(completeness)의 원칙 또는 포괄성(comprehensiveness)의 원칙이라고도 함
 - 이에 따라 국가기관이 예산서에 명시되지 않은 자금을 임의로 운용하는 것은 제한되며, 모든 국가 재정활동은 원칙적으로 국회에서 심의 확정하는 예산을 근거로 집행되어야 함
- 국가재정법의 예산총계주의 규정
 - 국가재정법 제17조는 “①한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다. ②제53조에 규정된 사항을 제외하고는 세입과 세출은 모두 예산에 계상하여야 한다”라고 규정하여 예산총계주의를 규정하고 있음

국가재정법 제17조 (예산총계주의)

- ①한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다.
- ②제53조에 규정된 사항을 제외하고는 세입과 세출은 모두 예산에 계상하여야 한다.

- 수입금 관련 총계주의 규정
 - 예산총계주의 원칙은 예산안 편성의 과정에서도 적용되지만, 예산을 집행하는 과정 또는 재무활동을 하는 과정에서도 적용됨
 - 즉 수입금을 직접 사용해서는 안 되도록 하고 있음

- 이와 관련하여 국고금관리법 제7조에서 “중앙관서의 장은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 소관 수입을 국고에 납입하여야 하며 이를 직접 사용하지 못한다.”고 하여 ‘수입의 직접 사용 금지’를 규정하고 있음

- 즉 각 중앙관서의 장은 국가 활동으로 인한 수입이 발생하더라도 소관 부처는 이를 임의로 집행할 수 없고 반드시 국고에 납입하여야 함

3. 예산총계주의의 중요성

□ 고전적 예산원칙으로서의 중요성

- 예산총계주의는 입법부가 행정부의 자의적 예산운영을 통제하기 위한 고전적 예산원칙으로 인정되어 왔으며, 예산 운영의 기본 이념으로 자리를 잡고 있음
- 첫째 국가의 재정을 전체적으로 알기 위해서는 예산총계주의가 필요함
 - 예컨대 행정기관이 수납한 수입을 국고로 세입 조치하지 않고 바로 지출하게 되면 예산의 전체 규모를 알 수 없기 때문임.
- 둘째 모든 수입과 지출을 예산에 반영함으로써 전체를 분명하게 함과 동시에 국회와 주민에 의한 재정상의 감독과 통제를 용이하게 할 수 있게 함
 - 재정 운영의 투명성을 확보할 수 있음

□ 적용범위

- 예산총계주의는 일반회계, 특별회계 그리고 기금 운영 등과 관련된 모든 국가 재정 활동에 적용됨
- 아울러 예산편성 및 심의 과정뿐만 아니라 집행 그리고 결산 과정에도 적용됨

□ 정부의 범위와 활동이 제한적이고 예측이 가능했던 시기에 태동된 고전적 예산원칙의 핵심이었던 예산총계주의가 정부의 활동이 다원화되고 신축적인 운용이 필요한 현 상황에서도 예전과 같이 적용되어야 하는가에 대한 심층적인 논의가 필요한 상황임

- 선진국의 경우 형식적이고 일률적인 예산총계주의 원칙의 적용이 아닌 ‘특정 경비의 은폐 또는 누락을 방지해 국회 또는 국민의 재정상의 감독’을 용이하게 하자는 의미에서 재정

운영의 ‘투명성과 책임성’을 높이고 재정건전성을 제고하려는 실질적인 방안을 강구하고 있음

- 현대적 의미의 예산원칙은 이에 따라 사업계획, 재량, 적절한 수단, 다원적 절차, 신축성, 보고, 행정부 책임의 원칙을 강조하고 있음

제2절 예산총계주의 예외의 의미와 특징

1. 예산총계주의 예외의 의미

- 예산총계주의 예외는 예산 외 활동(off-budget activity)을 통한 재정활동으로 이를 그림자 정부(shadow government) 또는 지하정부(underground government)로 설명되고 있음 (Bennet & DiLorenzo, 1983).

- 넓은 의미로 예산 외 활동은 효과적인 예산통제에서 벗어나는 재정운영 모두로 보아야 할 것으로(Schick, 1981) 크게 4가지 종류로 구분하고 있음

- 첫째, 원래 조세를 징수해야 하는데 여러 가지 정책적인 목적을 달성하기 위하여 정부가 조세를 면제해주는 조세지출(tax expenditures), 둘째 정부에서 민간인에게 직접 또는 간접으로 신용을 제공하는 것(예: guaranteed loans), 셋째, 민간인에게 규제 등을 통하여 부담을 지우는 것, 마지막으로 공기업 등 예산 외 기관을 통한 직접적인 지출 등임
- 이는 크게 실정법에 규정된 명시적 예산 외 활동과 암묵적 예산 외 활동을 포함한 것으로 예산 외 재정활동이 증가하는 주된 원인은 예산상 제약에서 비롯된 것으로 재정사업으로 추진하는 것에 대한 납세자들의 조세저항을 해소할 수 있기 때문임
- 이러한 측면에서 정부의 활동을 총체적으로 파악하고 예산운영에 대한 국회의 통제를 강화하기 위해 예산 외 활동에 대한 예산총계주의 원칙의 엄격한 적용이 요구되고 있음
 - 엄격한 적용은 형식적인 법규정만을 의미하는 것이 아닌 실질적인 의미에서 재정의 책임성과 재정건전성의 제고를 담보할 수 있는 수단을 강구하는 것을 의미함

□ 실정법상 예산총계주의 원칙의 예외

- 굳이 예산의 수입과 지출을 별도 계리할 필요가 없는 경우는 국가재정법 제53조에 수입대

채경비 초과지출, 현물출자, 전대차관, 차관물자대 초과지출, 전대차관 초과지출의 5가지 경우로 한정하고 있음

	과태료 사용료 등		특별회계
	<부과 주체> 중앙정부 지방정부		기금
예산 외 수입		예산 외	부처 제량으로 지출

- 이러한 자금을 어떻게 관리할 것인가는 재정민주주의(fiscal democracy) 관점에서 중요한 쟁점으로 제기되고 있음
- 구 예산회계법에서는 이러한 예산총계주의 원칙의 예외적 운영을 현물출자와 전대차관의 도입(제18조 제2항), 차관물자대(제18조 3항), 수입대체경비(제42조) 등으로 분산하여 규정하고 있었음. 그러나 2006년 국가재정법을 제정하면서 이를 통합하여 제53조에서 수입대체경비, 현물출자, 전대차관의 도입 및 상황, 차관물자대 등으로 확대하여 규정하고 있음.
- 이와 관련하여 국고금관리법 제34조에서도 세입세출예산 외로 운영할 수 있는 근거를 마련하고 있음.

<p>국고금관리법 34조</p> <p>① 기획재정부장관은 국고금의 출납에 지장이 없다고 인정할 때에는 통합계정의 자금을 세입세출예산 외에 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 운용할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국공채 및 「한국은행 통화안정증권법」에 따라 발행되는 통화안정증권의 매매 2. 대통령령으로 정하는 금융회사 등에 예치 또는 단기 대여 3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 증권금융회사 또는 종합금융회사가 발행하는 채무증서의 매매 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 유가증권의 매매 <p>③ 통합계정에 포함되지 아니하는 회계 또는 계정을 관리하는 중앙관서의 장은 그 소관 회계 또는 계정의 국고금을 제1항 및 제2항에 준하여 운용할 수 있다.</p> <p>④ 중앙관서의 장은 그 소관 기금의 여유자금을 기금운용계획 외에 관계 법령에서 정하는 방법으로 운용할 수 있다</p>
--

- 국가재정법 제95조에는 “국가는 법률로 정하는 경우에만 특별한 자금을 보유할 수 있다”라는 규정을 가지고 있음. 자금이 무엇을 의미하고 어떻게 관리할 것인가는 예산총계주의와 관련하여 향후 분석이 필요한데, 아직 자금의 관리 방식에 대해서는 제도화되었다고 보기는 어려움. 국가가 특별회계도 아니고 기금도 아닌 자금을 조성하여 보유할 수 있다

<p>국가재정법 제53조 (예산총계주의 원칙의 예외)</p> <p>①각 중앙관서의 장은 용역 또는 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령으로 정하는 경비(이하 “수입대체경비”라 한다)의 경우 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 때에는 그 초과수입을 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비에 초과 지출할 수 있다.</p> <p>②국가가 현물로 출자하는 경우와 외국차관을 도입하여 전대(轉貸)하는 경우에는 이를 세입세출예산 외로 처리할 수 있다.</p> <p>③차관물자대(借款物資貸)의 경우 전년도 인출예정분의 부득이한 이월 또는 환율 및 금리의 변동으로 인하여 세입이 그 세입예산을 초과하게 되는 때에는 그 세출예산을 초과하여 지출할 수 있다.</p> <p>④전대차관을 상환하는 경우 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인하여 원리금 상환액이 그 세출예산을 초과하게 되는 때에는 초과한 범위 안에서 그 세출예산을 초과하여 지출할 수 있다.</p> <p>⑥수입대체경비 등 예산총계주의 원칙의 예외에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

- 법정 외 예산총계주의의 활용
- 그러나 현실적으로 각 부처는 민간의 부담으로 조성된 자금은 민간이 사용한다는 이유를 들어 정부 예산으로 편입하지 않고 활용하는 경우가 있음
- 민간이 운영한다고 하지만 사실상 의사결정 구조를 보면 부처에서 개입하여 사용하고 있으며, 특히 지출의 내역을 보면 부처의 사업에 해당되는 내용으로 지출되고 있음

<표 2-2> 국세 외 수입의 유형

세입의 유형화		지출	
국세	직접세 간접세	예산	일반회계
			특별회계
국세 외 수입	<종류> 부담금	예산	일반회계

록 법적 근거를 마련한 것은 매우 이례(異例)적이라고 할 수 있음.

<자금의 예시>
고용정책 기본법 제35조(실업대책사업의 자금 조성 등) ① 공단은 제34조제2항에 따라 실업대책사업을 위탁받아 하는 경우에는 다음 각 호의 방법으로 해당 사업에 드는 자금을 조성한다. 1. 정부나 정부 외의 자의 출연(出捐) 또는 보조, 2. 제36조에 따른 자금의 차입(借入), 3. 그 밖의 수입금, ② 공단은 제1항에 따라 조성된 자금을 「근로복지기본법」 제87조에 따른 근로복지진흥기금의 재원으로 하여 관리·운용하여야 한다.
산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제58조(녹색자금) ① 산림청장은 산림환경을 보호하고 산림의 기능을 증진하며 해외산림자원을 조성하는 데에 드는 경비 및 사업비를 지원하기 위하여 산림환경기능증진자금(이하 “녹색자금”이라 한다)을 설치한다. ② 녹색자금은 산림청장이 운용·관리한다. ③ 녹색자금은 다음 각 호의 재원(財源)으로 조성한다. 1. ~ 4. (생략) ④ 녹색자금은 산림의 환경기능증진 및 해외산림자원의 조성에 관한 다음 각 호의 사업에 사용할 수 있다. 1. ~ 9. (생략) ⑤ 대통령령으로 정하는 기관이나 단체가 제4항 각 호의 사업을 수행하는 경우에는 그에 필요한 경비를 녹색자금에서 우선하여 지원할 수 있다. ⑥ 녹색자금의 운용·관리에 필요한 그 밖의 사항은 대통령령으로 정한다.

2. 예산총계주의 예외의 유형

- 예산총계주의에 대한 예외는 제한적으로 인정되고 있음
- 현재 예외적으로 운영되는 것으로 3가지 유형이 있음
 - 국가재정법에서 인정하는 예외
 - 개별 법률에서 인정되는 예외
 - 법률에 명시되어 있지 않은 예외
- 첫째 국가재정법에 규정된 예외 조항은 재정적 관점에서 인정됨

- 인정되는 논리를 이해하고 다만 상황의 변화에 따라 필요성을 검토하게 됨

- 둘째 개별 법률에 따른 예외 조항은 재정의 관점에서 논리를 점검해야 함
 - 개별 법률에서 인정하고 있는 의미를 재정의 관점에서 평가할 필요가 있음
- 셋째 가장 쟁점이 되는 것은 법률에 명시되지 않으면서 개별 부처가 사용하는 자금들임
 - 국가재정법 제95조에서 ‘국가는 특별한 자금을 보유할 수 있다’는 규정을 두고 있지만, 세입세출예산 외로 운영하는 것은 별개임
 - 미국의 경우 개별 법률의 규정(statute)에 의해 연방펀드그룹(Federal funds group)에 일반회계(General fund)와는 별도로 특별회계(Special funds), 회전펀드(Revolving funds)를 두고 있음. 회전펀드는 다시 공기기업펀드(Public enterprise funds)와 정부내회전펀드(Intragovernmental revolving funds)로 구분됨²⁾. 연방펀드그룹과 별개로 우리나라의 기금과 유사한 신탁펀드그룹(Trust funds group)이 있는데 이는 신탁펀드(Trust funds), 신탁회전펀드(Trust Revolving funds)와 수탁펀드(Deposit funds)로 구분됨. 어떤 사업을 특별회계와 신탁펀드를 구분하는 특별한 기준이 있는 것이 아니라 의회의 법에 의해 구분되고 있는데 예산 외 사업이라는 명시적인 규정이 있는 것은 아님.

<표 2.3> 예산총계주의 예외 사례 구분

유형	종류
국가재정법에 따른 예외	① 수입대체경비 초과지출 ② 현물출자 ③ 외국차관의 전대 ④ 차관물자대(借款物資貸) 세입이 예산을 초과하는 경우 ⑤ 전대(轉貸) 차관 원리금 상환액이 세출예산을 초과하는 경우
2. 개별 법률에 따른 예외	① 국고금 통합계정 자금운용수익금 ② 자동차사고 피해 지원사업 분담금 ③ 회전자금

2) 연방펀드그룹은 우리나라의 일반회계와 특별회계에 해당되는 것이고 신탁펀드그룹은 일종의 기금으로 볼 수 있음.

3. 설치근거는 법률에 규정되어 있으나 예산총계주의 예외가 명시되지 않은 예외	① 국제빈곤퇴치기여금 ② 공탁금관리위원회 출연금 ③ 국립대학교 기성회비 ④ 문화체육관광부 공익사업적립금 ⑤ 한국마사회 특별적립금 ⑥ 중앙선거관리위원회 위탁선거관리비 ⑦ 산림청 녹색자금
---	--

1) 국가재정법에서의 예외

- 국가재정법 제53조에서는 명시적으로 5가지를 예산총계주의 예외를 인정하고 있음.

가) 수입대체경비 초과지출

- ① 수입대체경비의 개념
 - 수입대체경비란 국가가 특별한 용역 또는 시설을 제공하고 그 제공을 받은 자로부터 비용을 징수하는 경우의 당해 경비, 또는 수입의 범위 안에서 관련 경비의 총액을 지출할 수 있는 경우의 당해 경비를 의미함
 - 예컨대 국방, 복지 등 국가가 제공하는 공공 서비스는 반대급부 없이 제공됨
 - 그러나 여권발급 수수료나 공무원 시험 응시료 등과 같이 특정 공공서비스 제공에 따라 직접적인 수입이 발생하는 경우도 있음
 - 이와 같이 국가가 용역 또는 서비스를 제공함에 따라 직접적인 수입이 발생하는 경우에 해당 시설의 생산과 관리에 소요되는 비용을 수입대체경비로 지정하는 것임. 즉 국가가 본질적인 업무를 수행하는 과정에서(국가의 본질적인 업무로써) 특정인에게 편익이 부여되기 때문에 비용에 대한 수입대체경비를 받는 것임
- ② 수입대체경비 초과지출의 예산 외 운영
 - 수입대체경비의 경우 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 때에는 그 초과수

입을 그 초과수입에 직접 관련되는 경비 등에 초과하여 지출할 수 있음

- 수입대체경비로 분류된 사업에서 세입예산을 초과하는 규모의 수입이 발생하였다는 것은 당초 계획보다 서비스의 제공 규모가 커졌다는 것을 의미함
- 이에 따라 초과된 지출은 원래 인정된 수입대체경비의 성격과 취지에 맞추어 직접 사용하도록 인정하는 것임
 - 즉, 일반적인 재정사업은 국회에서 확정된 예산의 범위 내에서만 지출행위를 할 수 있으나, 수입대체경비는 해당 사업에서 초과수입이 발생할 경우 국회에서 확정된 해당 수입 대체관련 예산규모를 초과하여 지출행위를 할 수 있음.

③ 예산총계주의 원칙과 연계한 정책 과제

- 수입대체경비 초과지출은 사업 내용이나 규모에 대한 국회의 승인 없이 정부가 재량적으로 지출할 수 있음
 - 이로 인해 정부는 예산안 편성 시에 과소 계상할 유인이 있는 문제가 있음
 - 즉 처음에 적게 계상하고 더 많이 수입이 확보되면 재량으로 지출하는 문제가 발생할 수 있음
- 따라서 예외적 조항이기 때문에 수입대체경비 초과지출을 최소화하여 운용해야 함
 - 그리고 국회는 결산 심사 시 수입대체경비 초과지출 규모를 확인하고, 연례적으로 과다할 경우 이를 시정 조치하도록 해야 할 것임³⁾

나) 현물출자

- ① 현물출자의 개념
 - 현물출자는 국가가 소유한 재산을 현물로 정부출자기관에 자본으로서 출자하는 것을 의미함
 - 현물출자는 국유재산법의 법적 근거에 의해 이루어지고 있음

3) 국회 예산정책처(2014), 국가재정법 - 이해와 실제, 422-423.

「국유재산법」 제60조(현물출자) 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일반재산을 현물출자 할 수 있다.

1. 정부출자기업체를 새로 설립하려는 경우
2. 정부출자기업체의 고유목적사업을 원활히 수행하기 위하여 자본의 확충이 필요한 경우
3. 정부출자기업체의 운영체제와 경영구조의 개편을 위하여 필요한 경우

○ 현물출자는 「국유재산법」 제61조에 따라 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인으로 할 수 있으나, 현물출자에 대한 국회 통제를 강화하기 위하여 현금출자와 마찬가지로 사전에 국회의 동의를 받도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다는 주장도 있음⁴⁾

② 현물출자의 예산 외 운영

○ 재정자금이 신규로 소요되는 현금출자와 달리 현물출자는 정부가 보유하고 있는 국유재산이 정부출자기관에 전환되는 것으로, 국유재산의 구성만 변동되고 현금의 수입·지출을 수반하지 않는다는 특성을 고려하여 세입 세출 예산 외로 인정되고 있음

○ 또한 금융위기 등이 발생한 경우 은행의 자본 확충을 통하여 BIS비율을 충족시키는 등 신속한 대응이 필요하므로 현물출자를 정부가 탄력적으로 운용할 수 있도록 하는 것이 효율적일 수 있다는 측면에서 인정되고 있음

③ 예산총계주의 원칙과 연계한 정책 과제

○ 국회 예산정책처 보고서(2011)에서는 현물출자에 대한 예산총계주의 예외적 운영을 최소화해야 한다고 주장하고 있음.

- 첫째 현물출자는 출자의 대상이 현물이라는 점 이외에 현금출자와 차이가 없으므로 현금출자와 다른 절차를 거치도록 할 필요성이 낮다는 것임.
- 현금출자의 경우에도 국유재산의 구성이 현금에서 지분증권으로 변화한다는 점에서 현물출자와 차이가 없으며, 한번 출자하면 현금출자와 마찬가지로 출자기업의 지분을 매

4) 현재 국회는 현물출자에 대하여 사후적으로 결산보고서를 제출받고 있다.(국회 예산정책처, 2011. 예산안 분석 보고서 II, 215)

각하기 전에는 출자한 금액을 회수할 수 없기 때문에 출자한 이후에도 현금출자와 현물출자는 동일한 지위를 갖는다는 것임

○ 둘째 현물출자는 현금출자 규모에 상응하는 대규모 국가재정활동이므로 국회의 통제가 필요하다고 주장함

- 근거로 2005년 이후 현물출자 규모는 현금출자 규모를 상회하는 등 규모가 크다는 것을 지적하고 있음

- 그런데 「국유재산법」에 따라 현물출자는 대통령의 승인 하에 포괄적으로 허용되고 있으므로, 대규모 국가재정활동인 현물출자의 내용과 규모를 국회가 사전에 통제하기 어렵다는 문제가 있다는 지적이 있음

- 따라서 현물출자의 경우에도 현금출자와 같이 국회의 통제를 받을 수 있도록, 사전에 국회의 동의를 받은 경우에 한하여 현물출자를 허용하는 내용으로 관련 법령을 개정하는 방안을 검토할 필요가 있다는 것임

○ 셋째 금융위기 등에 신속하게 대응하기 위하여 현물출자를 탄력적으로 운용할 필요성이 있다고 하더라도, 원칙적으로 현물출자에 대하여 국회의 사전 동의를 얻도록 하되, 금융위기 등 긴급한 사정이 있는 경우에 한하여 예외적으로 국회에 사후보고 하도록 하는 방안을 도입하는 것이 바람직하다고 주장하고 있음.

○ 재정민주주의 관점에서 상당한 의미가 있다는 주장들이라고 할 수 있음

- 한편 stock과 flow 관점에서 접근할 필요가 있음

- 현금이 이전되는 것은 flow의 변화를 가져오기 때문에 예산에 계상되어야 함

- 현물이 이전되는 것은 stock의 변화를 유발하기 때문에 재무보고서 상에서 변화가 유발되어 재정상태표에 반영되고 세입세출에는 영향이 없는 것으로 나타나기 때문에 예산 외 운영으로 보고 있음. 발생주의예산을 도입하는 경우 현물출자는 당연히 예산에 포함될 것임

다) 전대차관

① 전대차관의 개념

○ 전대차관은 외국환은행이 국내거주자에게 수입자금 등으로 전대할 것을 조건으로 하여 외국의 금융기관으로부터 외화자금을 차입하는 것임

- 차관 도입 시 계약 당사자는 차관 공여자(외국 금융기관 등)와 대한민국 정부이지만 차입된 자금의 실수요자는 기업과 같은 민간부문이 됨
- 외국정부, 국제경제협력기구(세계은행, 아시아개발은행 등), 외국의 금융기관 등으로부터 정부가 차주가 되어 기간산업 건설, 사회간접자본 확충 등을 위해 필요한 외화자금을 차입하여 자금의 실수요자인 차관사업수행자(전대차주)에게 전대하는 차관임
- 기획재정부장관은 정부를 대표하여 차관공여기관과 차관협약을 체결하게 되는데 차관협약서상에는 차관자금의 실수요자인 전대차주와 전대차주가 수행할 사업내용이 대부분 명시됨
- 이에 따라 차관자금의 목적 외 사용은 원칙적으로 허용되지 않고 있음
- 우리나라에서는 정부부처와 지방자치단체는 물론 한국산업은행, 기업은행 등이 국제경제협력기구 등으로부터 전대차관방식으로 개발금융자금을 공여 받아 왔음⁵⁾
- 이는 일종의 बैं크 론(bank loan)에 해당되지만 बैं크 론과는 다음과 같은 차이점을 가지고 있음⁶⁾
- 첫째, बैं크 론은 일반적으로 차입자금의 용도에 대하여 차관 공여주로부터 아무런 조건이 붙지 아니한 임팩트 론(impact loan)이지만 전대차관은 차관공여 국가 또는 특정지역으로부터의 물자수입자금에의 사용 등 차입자금의 용도에 관하여 조건이 수반되는 타이드 론(tied loan)인 것이 일반적임
- 둘째, बैं크 론의 차관 공여주는 주로 외국의 일반 상업은행임에 반하여 전대차관의 공여주는 외국의 특수 정책금융기관이거나 국제금융기관인 것이 일반적임.
- 우리나라에서는 한국산업은행, 중소기업은행 등이 세계은행 등 국제금융기관으로부터 전대차관방식에 의한 개발금융자금을 공여 받아 왔으나, 1998년 IMF 구조조정 차관 2차분을 마지막으로 도입이 중지되었음
- 한편 1978년부터는 한국수출입은행이 이 제도를 처음 도입하여 칠레, 자메이카 등에 전대차관을 공여한 바 있음.

② 전대차관의 예산 외 운영

5) https://www.fsc.go.kr/now/wrd_list.jsp?menu=7420000&bbssid=BBS0026&esword=&s=9&c=10&page=12 (2020년 12월 13일 검색)

6) http://dic.mk.co.kr/cp/pop/today.php?dic_key=13224 (2020년 12월 13일 검색)

- 정부는 자금의 연계 과정에서 창구의 역할만 수행함
- 공여한 외국과의 관계에서 보면 차주의 지위에 있지만, 실제 차입된 자금은 국내 민간부문에서 사용하게 됨
- 따라서 전대차관을 예산에 계상할 실익이 높지 않으며, 오히려 예산에 계상하면 재정 규모를 확대하는 결과가 초래된다고 할 수 있음
- 이에 전대차관은 예산 외로 운영하는 것임.
- 전대차관의 과정을 보면 국내 실수요자가 인출하는 과정과 상환하는 과정에서 구분됨.
- 첫째 전대차관 형식으로 차입된 자금을 국내 실수요자가 인출할 때는 국가재정법에 따라 예산에 계상하지 않고, 세입세출 예산 외로 처리하기 때문에 세입세출 예산 외로 처리됨
- 둘째 전대차관을 상환할 때는 세입세출 예산 과정을 거침
 - 차관 실수요자가 국고에 원리금을 납입하면, 정부는 외국의 차관 공여자에게 상환할 금액을 상환하게 됨
 - 이때 국고에 납입된 원리금 상환액은 세입처리하며, 차관 공여자에게 상환할 금액은 세출예산으로 편성함.
- 종합하면 전대차관의 도입은 예산 외로 처리되지만, 전대차관의 상환은 예산에 계상됨. 그러나 실제적으로 정부의 재정에 영향을 미치는 것은 아니지만 민간부문이 차관을 상환하지 못하는 경우에는 정부의 재정부담이 된다는 측면에서 일종의 우발부채의 성격이 있음.
- ③ 전대차관의 상환에 관한 특례와 예산 외 운영
- 전대차관의 원리금 상황 과정에서 환율 및 금리 등 사전에 예측하기 어려운 외부 조건의 변동으로 변경이 발생할 수 있음
- 이러한 여건변화에 신속적으로 대응할 수 있도록 국가재정법 제53조 제4항은 “전대차관을 상환하는 경우에 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인하여 원리금 상환액이 그 세출예산을 초과하게 되는 경우에는 초과한 범위에 안에서 그 세출 예산을 초과하여 지출할 수 있다”고 규정하고 있음.
- 즉 상환은 세입 세출 예산으로 처리하지만, 전대(轉貸) 차관 원리금 상환액이 세출예산을 초과하는 경우에는 다시 세입 세출 예산 외로 처리 가능하도록 하고 있음.

라) 차관물자대

① 차관물자대의 개념

- 차관물자대(借款物資貸)란 외국의 실물자본을 일정 기간 사용하거나 대금결제를 유예하면서 도입하는 것임
- 이는 원자재차관과 자본차관으로 구분됨

② 차관물자대의 예산 외 운영 관련 변천 과정

- 차관물자대는 1989년까지는 예산 외로 처리하도록 하였음.
- 그러나 1989년 3월 이후 예산회계법이 개정되면서 세입세출예산에 계상하도록 하였음
 - 이에 근거하여 2006년에 제정된 국가재정법에서도 차관물자대를 예산에 계상하도록 하고 있음.

③ 차관물자대의 상황에 관한 특례와 예산 외 운영

- 차관물자대를 예산에 계상하도록 하되, 국가재정법 ③항에 의해 전년도 인출예정분의 부득이한 이월 또는 환율 및 금리의 변동으로 인하여 세입이 그 세입예산을 초과하게 되는 때에는 그 세출예산을 초과하여 지출할 수 있음.
- 차관물자대는 실물자본을 활용한다는 측면만 구분될 뿐이며 도입 및 상환의 방법, 절차, 채무관리는 전대차관과 유사함

2) 개별 법률에 근거가 있는 경우

- 국가 재정 운영과 관련한 일반법이라고 할 수 있는 국가재정법이 아니라, 개별 법률에서 예외적 규정을 설치한 경우로 3가지가 있음.

가) 정부기업예산법의 회전자금

- 정부기업예산법 제13조에서는 회전자금을 인정하고 있음.

정부기업예산법
 제13조(회전자금의 보유 및 운용) ① 특별회계는 세입·세출 외에 사업의 운영에 필요한 자금(이하 이 조에서 "회전자금"이라 한다)을 보유할 수 있다.
 ② 특별회계가 회전자금을 보유하여 운용하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기획재정부장관의 승인을 받아야 한다.
 ③ 제9조제2항에도 불구하고 회전자금 운용과 관련하여 「국고금관리법」 제30조는 적용하지 아니한다.

- 회전자금은 조달사업(수요물자사업과 비축물자사업)을 수행하는 과정에서 납품업자에 대하여 물품대금을 지불하고, 수요기관 또는 실수요자로부터는 물품대금 및 수수료를 수납하는 자금으로서 정부출연금 및 조달특별회계 전출금 등의 자본금으로 조성되었음
- 조달청 회전자금은 조달특별회계로 운영되고 있음
 - 이는 「정부기업예산법」 제3조에 따라 조달사업을 정부기업으로 운영하기 위하여 설치한 특별회계임
 - 즉 조달특별회계는 세입·세출예산 외에 「정부기업예산법」 제13조에 따른 회전자금을 보유하여 운용하고 있는 것임.
- 세입세출예산 외로 운영되기는 하지만, 특별회계로 운영되고 있어 국회의 심의 대상은 되고 있음

나) 국고금 통합계정 운용수익금

- 국고금 수입은 조세 납부시기에 따라 월별·일별로 일시에 수납되지만, 지출은 연중 상시적으로 이루어지므로 조세수납액과 지출액의 시차에 따라 국고금에서 일시적인 잉여재원이 발생하게 됨.
 - 한국은 2006년 디지털예산회계시스템(dBrain)을 개통하면서 국고금 통합계정⁸⁾을 운영하

7) 월별로 보면 부가가치세(1·4·7·10월), 법인세(3·8월), 소득세(5·11월)이다. 일별로 보면 10일(원천세, 증권거래세), 매월말일(개별소비세, 교통세 등)이다.

8) 국고금 통합계정은 일반회계 및 특별회계를 포함하는 최상위 계정으로 국고자금의 조달·운용을 통합하여 재정 운용의 효율성을 높이기 위해 2006년부터 설치·운영하였다. 현재 우체국예금특별회계, 우체국보험특별회계, 양

고 있음.

국고금관리법

제31조(국고금의 통합관리 등) ① 기획재정부장관은 국고금의 출납을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 정부의 각 회계 또는 계정의 자금(전년도 이월액과 세계잉여금을 포함한다) 중 대통령령으로 정하는 회계 또는 계정의 자금을 세입세출예산 외로 통합관리할 수 있다. 이 경우 해당 회계연도에 각 회계 또는 계정의 세출과 관련된 통합계정의 국고금 지출이 세입과 관련된 통합계정의 국고금 수입을 초과하여서는 아니 된다.

② 제1항에 따라 국고금을 통합관리하려는 경우에는 한국은행에 통합계정을 설치하여야 한다.

- 이러한 통합계정에서 일시 여유자금이 발생한 경우에는 「국고금관리법」에 따라 기획재정부 장관 등이 세입·세출예산 외로 하여 통화안정증권의 매매, 금융기관 예치 또는 단기대여, 채무중서 매매, 유가증권 매매 등의 방법으로 운용할 수 있으며, 국고금 운용으로 발생한 수익금을 자금조달비용 및 이자의 지급, 그밖에 국고금의 운용에 관련되는 경비의 지급에 사용할 수 있다. 이에 국고금 운용수익금은 「국고금관리법」에 따라 예산 외로 운용되고 있음.
- 그러나 국고금 운용과 이에 따른 수익금의 사용 역시 국가재정활동의 일부라는 점에서 예산총계주의의 예외로 정할 필요성은 크지 않다는 지적도 있음
 - 특히 국고금 운용수익금 누적잔액이 커지고 있어 이에 대한 국회의 통제가 필요하다는 지적임
 - 이에 대하여 적시에 자금을 조달하기 위해서는 국고금 운용수익금을 탄력적으로 운용할 필요가 있으며, 이를 위해 국고금 운용수익금을 세입·세출 예산 외로 운용하는 것이 효율적이라는 의견도 있음
- 한편으로 국고금 운용수익금의 탄력적 운용 필요성이 인정된다고 하더라도, 이에 대한 결산상 잉여금은 다음 연도 세입예산에 포함하도록 하여 누적잔액이 과도하게 쌓이는 것을 방지할 필요가 있다고 할 수 있음
 - 또한 조기 재정집행 등으로 자금조달을 위한 추가비용이 필요한 경우에는 세출예산에 일시차입금 이자상환액을 별도로 편성하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다는 지적은 의미가 있다고 할 수 있음

국관리특별회계를 제외한 모든 일반회계 및 특별회계 자금은 국고금 통합계정에서 통합적으로 관리되고 있다.

다) 자동차손해배상보장사업 분담금

① 의의

- 자동차손해배상보장사업 분담금은 「자동차손해배상 보장법」에 따라 자동차보유자로부터 징수되어 중앙정부(국토해양부)로 귀속되지만 예산 외로 운용되고 있었음
- 자동차사고 피해지원사업 분담금은 「자동차손해배상 보장법」 제37조의 규정에 따라 국토교통부장관이 책임보험 등에 가입하여야 하는 자동차보유자에 대하여 보험료의 일부를 부담금으로 징수하는 것으로서, 해당 분담금은 동법 제37조제3항의 규정에 따라 세입세출예산 외로 운용되었음.

자동차손해배상 보장법

제37조(자동차사고 피해지원 사업 분담금) ① 제5조제1항에 따라 책임보험 등에 가입하여야 하는 자와 제5조제4항에 따른 자동차 중 대통령령으로 정하는 자동차보유자는 자동차사고 피해지원 사업 및 관련 사업을 위한 분담금을 국토교통부장관에게 내야 한다.

② 제1항에 따라 분담금을 내야 할 자 중 제5조제1항에 따라 책임보험 등에 가입하여야 하는 자의 분담금은 책임보험 등의 계약을 체결하는 보험회사 등이 해당 납부 의무자와 계약을 체결할 때에 징수하여 정부에 내야 한다.

③ 제1항에 따른 분담금은 정부의 세입세출예산 외로 운용하며, 그 금액과 납부 방법 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.<2016년에 삭제됨>

- 국토교통부는 동 분담금을 재원으로 하여 후유장애인의 재활 지원, 의무보험 가입관리전담망의 관리, 자동차사고 피해예방사업 등 「자동차손해배상 보장법」 시행령 제35조의2에 규정된 각종 자동차사고 피해지원 사업을 수행하고 있음.
- 동 분담금은 자동차보유자가 매년 자동차보험사와의 계약에 따라 책임보험료를 지불할 때 보험료의 1%23)에 해당하는 금액(자가용 기준 약 2,000원)이 징수되고 있다. 동 분담금의 부과요율은 「자동차손해배상 보장법 시행규칙」에 규정되어 있음.

② 자동차손해배상보장사업 분담금의 운용

- 자동차손해배상보장사업 분담금은 무보험 또는 뺑소니 사고 피해자에 대한 보상과 자동차 사고로 인한 유가족 및 중증후유장애인 지원 등을 목적으로 하고 있음
 - 국토해양부는 동 분담금 관련 업무를 「자동차손해배상보장법」 제45조에 근거하여 손해보험협회, 교통안전공단, 보험개발원 등에 위탁하고 있음
 - 손해보험협회는 분담금관리 등을 담당하고 있고,
 - 교통안전공단은 자동차사고 피해자 등 지원 업무와 자동차사고 후유장애인 재활시설의 설치 업무를 담당하고 있고,
 - 보험개발원은 의무보험가입관리전산망 운영업무를 담당하고 있음
- 동 분담금은 지급보상금, 교부금, 관리비, 분담금관리비 등으로 집행됨
 - 교부금은 교통안전공단과 보험개발원에 교부한 금액임
 - 관리비는 보장사업 수행 수수료 등으로 집행한 금액임
 - 분담금관리비 등은 손해보험협회에서 보장사업업무 지원·운영경비 등에 사용한 금액임
- 국토해양부는 동 부담금을 예산 외로 운용하는 사유에 대해 자동차사고 예측의 어려움으로 부담금 지원규모 예측이 불가능한 점, 정책변화 등으로 인한 예산변경 시 교통사고 피해자에 대한 안정적인 지원이 어렵다는 점, 사고 가해자에 대한 부담금의 구상과 피해자 생활자금 대출의 분할상환 등 특수성 등으로 설명하고 있었음
- 그러나 이에 대한 반대의 주장이 지속적으로 지적되었음
 - 부담금의 집행액 규모는 평균 1,100억원 대로 충분히 예측이 가능하고, 「자동차손해배상보장법 시행규칙」의 개정만으로 부담요율을 조정할 수 있으므로 부담금 징수규모를 사전에 비교적 정확하게 예측할 수 있다는 지적이 있었음
 - 또한 교통사고 피해자에 대한 지원사업은 국가가 수행하는 공익목적의 사업이므로 반드시 예산 외로 운용되는 자금으로 추진할 필요성이 높지 않다고 볼 수 있음
 - 따라서 자동차손해배상보장사업 부담금을 예산 외로 운용할 것이 아니라 예산총계주의 원칙에 부합할 수 있도록 국가 예산 내로 편입하고, 이에 상응하는 규모의 사업예산을 편성하는 방안을 검토할 필요가 있다는 지적이 있었음
- ③ 2014년까지의 운영 현황
- 개혁이 본격화된 2014년까지 최근 5개년 자동차사고 피해지원 사업 분담금 운용 현황을

살펴보면, 매년 기말잔액이 2,000억원 ~ 3,000억원 내외의 규모로 운용되고 있었으며, 2013년의 경우 수입은 344억 3,500만원, 지출은 1,610억 7,300만원, 기말잔액은 2,688억 4,500만원이었음.

<표 2-4> 자동차사고 피해지원 사업 분담금 운용현황(2010-2014)

(단위: 백만원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014 ³⁾
기초잔액(A)	361,114	313,780	277,540	236,100	268,845
수입(B)	36,740	36,760	35,096	34,435	35,416
지출(C)	110,833	108,050	106,145	161,073	132,199
기타(D) ²⁾	26,759	35,050	29,609	159,383	22,361
기말잔액(E) ¹⁾	313,780	277,540	236,100	268,845	194,423

주 1) 기말잔액(E) = 기초잔액(A) + 수입(B) - 지출(C) + 기타(D)

2) 기타(D) = 구상금 환입 + 교부금 환입 + 이자수입

* 2013년 기타(D)에는 교통안전공단의 교부금 적립액 환입(131,487백만원) 포함

3) 2014년은 계획 기준

- 2011회계연도 결산 관련 국회 감사요구에 따른 감사원 감사결과에 따르면, 국토교통부가 부담금율이나 자동차사고 피해지원사업 지원대상자 소득산정기준 등을 부적절하게 산정하는 등 자동차사고 피해지원사업 부담금의 징수 및 집행이 자의적으로 이루어지고 있는 측면이 있다는 지적이 있었음
- 자동차사고 피해지원사업의 경우, 국민에게 큰 영향을 미치는 주요한 재정사업에 해당하므로, 세입세출예산에 반영하여 그 운용에 대하여 국회의 통제를 강화할 필요가 있다고 제안하였음
- ④ 자동차손해배상보장사업 부담금의 개혁: 기금으로 전환
- 2016년 정부는 자동차사고피해지원기금을 설치하였음.
- 재원은 자동차손해배상 보장법 제37조에 근거한 자동차손해배상보장사업 분담금임. 과거 세입세출 예산 외로 운영되던 자금을 기금으로 전환하여 세입세출의 범주 안으로 편입시킨 것임.
- 기금의 관리·운용과 관련하여 국토교통부장관이 관리·운용의 책임을 지도록 하였음

- 그리고 기금의 관리·운용에 관한 국토교통부장관의 사무는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 제39조의3에 따라 설립된 자동차손해배상진흥원, 보험회사 등 또는 보험 관련 단체에 위탁할 수 있도록 하였음
- 이는 세입세출 예산 외로 운영되는 자금의 개혁 방향을 제시하고 있는데 기금 설립이후 수입의 계획 대비 집행은 낮지만, 징수 결정된 것은 강제력에 근거하여 100% 징수되고 있는 특징을 보이고 있음.
- ⑤ 2021년 예산 특징
- 국토교통부는 자동차사고 피해지원 사업 분담금을 '17년부터 기금으로 편입해 운영하고 있는데 2020년에 비해 2021년은 11.6% 증가하고 있음.

<표 2-5> 자동차사고피해지원기금

(단위: 백만원, %)

기금명	2019결산	2020계획		2021계획안		증감	
		당초	수정(A)	요구	조정(B)	B-A	%
자동차사고 피해지원기금	259,666	233,572	233,572	254,042	260,677	27,105	11.6%

출처: 국토교통부, 2021예산 정부확정안 사업설명자료(공통 II-1)

3) 법적 근거가 없이 운영되는 예산 외 자금

- 국가재정법에서 예산총계주의 원칙을 천명하였고, 한편 이에 대한 예외적 장치를 제시하고 있음.
 - 그러나 중앙사업부처에서는 각자의 필요에 의해 예산총계주의 원칙에 반하는 예산 외 자금을 운영하고 있음.
- 이러한 자금은 다시 3가지 유형으로 구분됨
 - 설치 근거와 관련한 법률은 있으나 예산 외 지출의 근거가 없는 경우
 - 별도 규정이 없이 운영되는 경우
 - 2012년도에 이러한 예산 외 지출에 대한 문제가 제기되어 이후에 재정 개혁이 이루어진 자금

- 중앙선거관리위원회에서 쟁점이 되는 위탁선거경비의 경우 설치법은 있으나, 예산 외 지출의 근거가 없이 사용되는 자금의 유형에 해당됨.

<표 2-6> 예산 외 자금의 유형화

국가재정법에서 인정되지 않는 예산 외 자금 운영	1. 설치법은 있으나, 예산 외 지출의 법적 근거 없이 운영되는 자금	① 중앙선거관리위원회 위탁선거경비 ② 옥외광고사업 수익금 ③ 산림청 녹색자금
	2. 별도 규정이 없는 자금	국립대학교 기성회비
	3. 예산 외 지출에서 예산사업으로 편입된 자금 (개혁이 진행된 자금)	① 국제빈곤퇴치기여금 ② 공탁금관리위원회 출연금 ③ 한국마사회 특별적립금 ④ 국민체육진흥법에 의한 공익사업적립금

3. 예산총계주의 예외의 쟁점

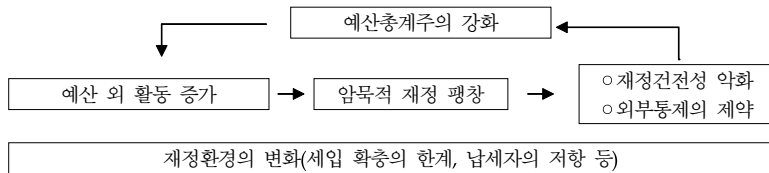
- 미국의 경우 예산 외 활동에 대한 명확한 기준이 있는 것이 아니라 의회의 입법여부에 의해 정해지는데 대표적으로 사회보장신탁기금(Social Security Trust Fund)과 연방우편사업수익(Postal Service Revenues)은 의회가 일반적인 예산과정에서 벗어나(off-budget) 독립적으로 사업을 운용하도록 한 사례임. 미국의 경우 예산총계주의 원칙에 대한 예외는 의회의 결정에 의한 개별 법규정(statute)에 의해 신축적으로 운영되고 있음
 - 우리나라와 같이 예산총계주의에 대한 명시적인 규정보다는 개별법에 의해 다양하게 예산 외 사업이 운영되고 있음. 이는 의회가 제정하는 개별법의 효력을 특별한 법규정이 있는 경우를 제외하고는 동일한 효력이 있는 것으로 보는 것임
- 예산총계주의 예외 장치가 필요한 것은 사업을 담당하는 부처의 재량을 확대하기 위한 것이라고 할 수 있음. 이는 예측이 어려운 상황에서 사업을 신축적으로 운용하도록 유도하

는 것임

- 반면 사업을 담당하고 있는 부처가 이러한 예산 외 지출 활동을 증대시키는 이유는 부처 할거주의에 의해 외부의 심의를 받지 않고 제량적 지출을 확대하려는 전략적 선택에 근거한 것이라고 평가할 수도 있음. 이에 따라 정치적 통제, 재무적 통제, 내부적 통제의 측면에서 외부 통제를 어렵게 한다고 할 수 있음

- 예산 외 활동에 대한 개혁의 근거는 <그림 2-1>과 같이 예산 외 활동의 증가로 재정이 팽창되어 이는 재정건전성의 악화와 외부통제의 제약을 초래, 이를 방지하기 위해 예산총계주의를 강화하여야 한다는 것임.

<그림 2-1> 예산 외 활동과 예산총계주의



- 예산총계주의 예외적 장치는 중앙재정 당국의 통제를 벗어나기 때문에 국가 재정의 전체 규모를 확인하기 어렵게 할 뿐만 아니라, 납세자들의 부정적인 시각이나 저항을 해소하기 위하여 공기업이나 기타 예산 외 기관을 확대함으로써 국회에 의한 예산통제를 어렵게 함
 - 즉 예산 외 활동은 정부 활동의 가시성을 낮추어서 국민에 대한 책임을 회피하는 수단 이 될 수 있음.
 - 예산 외 자금은 자금운용에 대한 정보가 공개가 안 되어 재정운용의 책임성을 확보하기 어렵게 되는 한계가 있는데 사실상 예산 외 자금운용의 실태를 정확히 파악하기 어렵다는 더 큰 문제가 있음.
 - 국회로부터 위임받은 시행령이나 법규명령을 행정 편의적으로 행사하는 행정입법에 대한 통제는 말할 것도 없고 행정입법의 권한 없이 공무원이 자의로 재정권을 행사하는 문제 점이 있음
 - 이로 인해 예산 외 지출의 증가는 정부의 계획 기능도 약화시키기에 예산 외 활동(지출)이 증가하는 것은 예산통제와 계획 기능을 위하여도 결코 바람직하지 못하다고 할 수 있음.

- 관련 공무원이 임의로 자금운용을 할 소지가 있기 때문에 소속부처와 이해관계자, 관련 단체와의 유착이 야기되거나 자금운용의 객관적인 기준이 부재한 경우가 있음

- 예산환경의 변화에 따라 재정운영의 신속성과 효율성의 제고가 요구되는 상황에서 예산총계주의에 원칙에 대한 형식적, 명시적인 고수가 아닌 예산 외 활동에 대한 실질적인 통제와 투명성을 제고하는 것이 중요할 것임. 이는 예산 외 활동을 가능하게 하는 법규정이 있다고 그 활동에 대한 자동적인 통제가 이루어지는 것은 아니기 때문임.

- 국회에 의한 외부통제와 함께 내부통제를 강화하는 것도 예산 외 활동에 대한 통제방안으로 의미가 있음
- 국회의 통제는 사전적인 통제만이 아닌 사후보고도 고려할 수 있을 것임

- 고전적 예산총계주의의 기계적인 적용이 아닌 해당 사업의 성격을 심층적으로 분석하여 효과적인 통제방안을 강구할 필요가 있을 것임

- 예산총계주의의 원칙은 형식적인 법논리가 중요한 것이 아니라 정부가 문어발식 재정은 영으로 정부의 사업이 어느 정도인가를 파악하기 어렵고, 국가의 재정건전성을 훼손하는 것을 방지하려는 것으로 정부가 하는 모든 사업을 국회의 예산심이나 사후 승인을 받게 할 필요가 있음

- Schick는 예산 외 지출은 정부의 예산통제에서 벗어나는 재정운용 모두를 포함하여야 하는 것으로 보아 4가지 종류로 구분하고 있음. 이들로써 첫째, 원래 조세를 징수해야 하는데 여러 가지 정책적인 목적 등을 달성하기 위하여 정부가 조세를 면제해주는 조세지출(tax expenditures), 둘째 정부에서 민간인에게 직접 또는 간접으로 신용을 제공하는 것, 셋째, 민간인에게 규제 등을 통하여 부담을 지우는 것, 마지막으로 공기업 등 예산 외 기관을 통한 직접적인 지출 등임. Schick의 정의에 의하면 우리나라에서의 예산총계주의의 예외로 보는 "정부의 재정활동이지만 명시적인 예외 규정이 없어 국회의 예산심에서 벗어난 것으로" 정의할 것이 아니라 정부가 민간에 부담을 주거나 반대로 혜택을 주는 것, 정부가 할 일을 공기업 등 공공기관을 통해 수행하는 활동 모두를 망라하여야 할 것임

- 미국의 경우 의회에서 정한 법규정이 있는 경우 이를 예산총계주의의 예외로 인정하는데 비해 우리의 경우는 국회의 입법에 의한 예산 외 활동이나 예산총계주의 예외에 대한 명시적인 규정이 있는 경우만 구별하고 있는데 이는 사실상 범기술적인 문제이지, 예산총

계주의 실질적인 내용을 고려한 것이 아니라 할 것임

- 이에 따라 암묵적인 재정팽창과 관련이 없는 경우 형식적으로 예산 외 활동으로 규정하는 것이 중요한 것이 아니고, 실질적인 외부통제가 이루어질 수 있는 방안을 강구할 필요가 있을 것임
- 본 연구에서 다루고 있는 위탁선거경비는 국가의 재정건전성과는 별다른 관련이 없고 공공단체 등 위탁선거에 관한 법률 제78조의 규정으로 실질적으로는 예산 외 지출에 대한 근거가 될 수 있을 것으로, 국회의 심의와 비견할 수 있는 강력한 통제장치를 선관위규칙에 둘 수 있을 것임. 다만 법기술적인 측면에서 예산 외 지출에 대한 문제가 제기되는데 대응하기 위해서는 동법 제78조에 예산 외 사업에 대한 명시적인 규정을 둘 필요가 있을 것임.
- 우리나라에서 공공기관의 대부분은 Schick의 기준에 의하면 예산 외 사업에 해당되는데 공공기관의 설립과 운영은 특정 법에 근거를 두고 있지 국가재정법의 제53조 (예산총계주의 원칙의 예외)에 명시적인 규정이 있거나 공공기관 설립법 규정에 예산 외 사업에 대한 별도 규정이 있는 것은 아님

제3장 위탁선거관리 업무 및 경비의 특징과 운영상 쟁점

- 본 장의 1절에서는 위탁선거관리 업무 및 경비의 성격을 설명하고, 2절에서는 위탁선거관리의 주요 운영절차를, 그리고 3절에서는 위탁선거관리 경비 운영규모를 검토하며, 마지막 4절에서는 예산총계주의를 중심으로 운영 과정상 쟁점을 파악함

제1절 위탁선거관리 업무 및 경비의 성격

- 위탁선거관리 업무 및 경비의 성격을 파악하기 전에 우선 중앙선거관리위원회와 산하 각급 선거관리위원회의 업무범위와 조직구성에 대해 간략한 소개를 통해 기관에 대한 업무에 대한 심층적인 이해가 필요함
- 다음으로 위탁선거관리의 유래, 법적근거, 위탁선거경비에 대한 예산이론적 접근, 그리고 위탁선거경비의 특수성에 대해 기술함

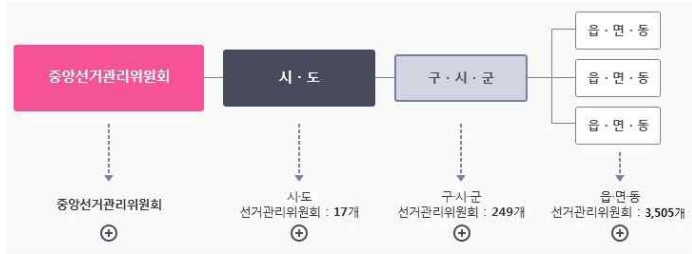
<중앙선거관리위원회와 각급 선거관리위원회 개요>

- 업무범위
 - 중앙선거관리위원회의 업무범위는 크게 각종선거관리, 정당사무관리, 정치자금사무관리, 민주시민정치교육, 선거·정치제도연구로 구성됨(중앙선거관리위원회 홈페이지)⁹⁾
 - 각종선거관리의 범위에는 공직선거관리, 선거비용관리, 국민투표관리, 위탁선거관리, 주민투표관리, 주민소환투표관리, 정당의 당내경선사무의 관리가 포함됨
 - 위탁선거관리도 중앙선거관리위원회의 공식 업무임
- 각급 선거관리위원회 조직
 - 선거관리위원회는 중앙, 시·도, 구·시·군, 읍·면·동 선거관리위원회의 4단계로 구성되어 있고, 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시할 때마다 공관에 한시적으로 재외선거관리위원회를 설치·운영함
 - 행정기관에 대응하여 17개 시·도선거관리위원회와 249개 구·시·군 선거관리위원회, 3,505

9) <https://www.nec.go.kr/site/nec/05/10501040100002020040810.jsp>

개의 읍·면·동 선거관리위원회를 유지하고 있음

<그림 3-1> 중앙선거관리위원회 조직구성도



자료 : 중앙선거관리위원회

2. 위탁선거관리 유래

□ 유래

- 선거관리위원회는 생활주변 선거 과정에서의 혼탁을 해소하고 관리위원회 기능의 활성화를 위해 공공단체 선거에 대한 위탁제도 공동 연구를 지속해 옴
- 1987년 11월 7일 선거관리위원회법이 개정되어 공공의 위탁선거에 관한 사무가 선거관리위원회의 직무범위에 포함됨
- 2005년 각 조합법 (농협, 수협 등)에 선거관리위원회 의무위탁 조항이 도입되었고, 이후 각 조합별로 실시되던 조합장 선거에 따른 비효율 문제가 지적되면서 2008년경부터 전국 동시선거가 추진되기 시작하여, 2011년 3월 31일 농업협동조합법 개정과 함께 농협 조합장 선거의 동시 선거가 이루어짐
- 2012년 2월 1일 수협, 2012년 2월 17일 산림조합에 대해서도 동시선거 실시를 내용으로 하는 각 조합법의 개정이 이루어짐

□ 위탁선거법 제정의 목적

- 위탁선거법은 조합의 공공성을 고려하여 선거의 공정성을 확보하고 선거과정에서 불법행위를 근절하는 한편, 조합별로 차이점이 많은 조합장 선거 관리의 통일적이고 효율적인 선거관리를 위해 제정됨
- 동시선거는 선거관리 인력과 장비 운영상의 효율성, 예산절감 차원에서 추진된 것임

3. 위탁선거관리 법적 규정

□ 공직선거와 위탁선거의 차이

- 공직선거는 선거절차 등에 관한 모든 사항이 공직선거법에 명확히 규정되어 있고, 국가의 책임 하에 이를 집행함
- 위탁선거는 민간조직의 자율성 존중을 위해 해당 위탁단체와 협의하여 정하거나 위탁단체 정관 및 선거규정 등에 따라 선거를 실시

< 공직선거와 위탁선거의 차이 >

- ▶ (공직선거) 선거권, 피선거권, 후보자등록, 선거운동방법, 투표소 설치 등 선거절차에 관한 모든 사항이 공직선거법에 명확히 규정
- ▶ (위탁선거) 자율성 존중을 위해 해당 위탁단체와 협의하여 정하거나 위탁단체 정관 및 선거규정 등에 따라 선거를 실시하도록 위탁선거법에 규정

선관위에서 정하도록 하는 사항 (협의)	위탁단체에서 정하도록 하는 사항
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 선거기간(조합장선거 외의 위탁선거) ▪ 선거일(동시조합장선거 외의 위탁선거) ▪ 소견발표 일시 및 발표시간 ▪ 투표소의 수 및 설치장소 ▪ 투표시간(동시조합장선거 외의 위탁선거) ▪ 다른 위탁선거와 동시실시 여부 ▪ 전자투표 및 개표 실시여부 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 선거권 및 피선거권에 관한 사항 ▪ 피선거권 증명 및 후보자등록에 필요한 서류 ▪ 기탁금 ▪ 선거인명부 작성기간 및 확정일(협의) ▪ 선거인명부 열람 및 사본교부기간 ▪ 선거운동(방법, 주체 등) ▪ 당선인 결정 요건(결선투표 여부 포함)

자료 : 중앙선거관리위원회(2020)

□ 위탁선거 적용범위와 선거경비 부담에 관한 법적 규정(공공단체 등 위탁선거에 관한 법률)

○ 위탁선거 적용범위

- 4조 (적용 범위) 이 법은 다음 각 호의 위탁선거에 적용한다고 규정됨

1. 의무위탁선거: 제3조제1호가목에 해당하는 공공단체 등이 위탁하는 선거와 같은 조 제1호다목에 해당하는 공공단체 등이 선거관리위원회에 위탁하여야 하는 선거
2. 임의위탁선거: 제3조제1호나목 및 라목에 해당하는 공공단체 등이 위탁하는 선거와 같은 조 제1호다목에 해당하는 공공단체 등이 선거관리위원회에 위탁할 수 있는 선거

○ 선거경비 부담

- 제78조(선거관리경비) ① 위탁선거를 위한 다음 각 호의 경비는 해당 위탁단체가 부담하고 선거의 실시에 지장이 없도록 제1호의 경우에는 선거기간개시일 전 60일(재선거, 보궐선거, 위탁단체의 설립·분할 또는 합병으로 인한 선거의 경우에는 위탁신청을 한 날부터 10일)까지, 제2호 및 제3호의 경우에는 위탁관리 결정의 통지를 받은 날(의무위탁선거의 경우에는 위탁신청을 한 날)부터 10일까지 관할위원회에 납부하여야 한다고 규정됨

1. 위탁선거의 준비 및 관리에 필요한 경비
2. 위탁선거에 관한 계도·홍보에 필요한 경비
3. 위탁선거 위반행위의 단속 및 조사에 필요한 경비

□ 현행 위탁선거관리 업무의 성격

- 위탁선거관리 업무는 위탁선거관리법에 규정되어 있고 선관위의 업무 중 하나임(선거 2과)이나 선거관리위원회의 본질적인 업무는 아님.¹⁰⁾ 이는 위탁선거법 제14조(선거일) ③ 공직선거등, 지방자치단체의 의회의원 또는 장의 선거가 있는 일정기간에 위탁선거관리를 할 수 없으며, ④항과 ⑤항에 의해 임의위탁선거 관리를 취소하거나 위탁선거의 선거일을 따로 정할 수 있다고 규정되어 있음¹¹⁾
- 위탁선거업무 일부에 대해 선관위 예산에 포함됨(일반회계 위탁선거관리(1131-306)에 의한 국가경비)
 - 선관위는 위탁선거에 관한 사무편람의 제정·개정에 필요한 경비와 그 밖에 위탁선거 사무의 지도·감독 등 통일적인 업무수행을 위해 필요한 경비를 부담함

□ 위탁선거관리 업무에 대해 성과계획서상 지표로 관리하고 있음

10) 본질적인 업무는 정부기관의 설립목적에 필수적인 기능으로 그 업무가 없으면 정부기관이 존립할 의미가 없는 것이라 할 수 있음

11) 위탁선거법 제14조(선거일) ① 동시조합장선거의 선거일은 그 임기가 만료되는 해당 연도 3월 중 두 번째 수요일로 한다. ② 동시조합장선거 외의 위탁선거의 선거일은 관할위원회가 해당 위탁단체와 협의하여 정하는 날로 한다. ③ 관할위원회는 그 관할구역에서 공직선거등이 실시되는 때에는 해당 공직선거등의 선거일 또는 투표일 전 30일부터 선거일 또는 투표일 후 20일까지의 기간에 속한 날은 위탁선거의 선거일로 정할 수 없다. 다만, 임기만료에 따른 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거가 실시되는 때에는 그 선거일 전 60일부터 선거일 후 20일까지의 기간에 속한 날은 위탁선거의 선거일로 정할 수 없다. ④ 관할위원회는 제2항에 따라 선거일을 정한 후에 공직선거등의 실시 사유가 발생하여 선거사무일정이 중첩되는 때에는 해당 위탁단체와 다시 협의하여 위탁선거의 선거일을 새로 정할 수 있다. 이 경우 임의위탁선거는 그 위탁관리 결정을 취소할 수 있다. ⑤ 제4항에 따라 선거일을 새로 정하는 경우 해당 정관등에 따른 선거일로 정할 수 있는 기간이 공직선거등의 선거사무일정과 중첩되는 때에는 그 정관등에도 불구하고 위탁선거의 선거일을 따로 정할 수 있다.

- 아래와 같이 목표 대 실적은 2019년 96.5에서 2020년 101.2로 상승함

<표 3-1> 위탁선거관리 만족도

성과지표	구분	'17	'18	'19	'20	'19목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)	자료수집방법 (또는 자료출처)
위탁선거관리 만족도(점)	목표	90	90	90.5	90.7	최근 4년간 평균 실적(87.6)을 고려하여 전년 동일 목표치 설정	$\frac{\sum \text{개인별 응답 척도}}{n}$ (n은 총 응답자수) * 5점 척도 조사 후 100점 만점으로 환산	위탁선거 이용자 대상 설문조사
	실적	92.5	90.1	87.3	91.8			
	달성도	102.8	100.1	96.5	101.2			

- 선관위의 본질적 업무는 대선, 총선, 지방선거 등 국가적인 선거 관리임. 비록 공적인 성격을 가지고는 있으나, 위탁선거관리는 부차적인 성격을 가진다고 볼 수 있는 시각도 존재함. 사회발전에 따라 위탁기관의 선거관리역량이 체고되는 경우 위탁선거관리업무의 범위가 축소될 수 있을 것임
- 업무의 특수성으로 인해 위탁선거관리 업무는 외부 위탁 업무의 일종으로 볼 수 있다는 시각도 일부 존재함

4. 위탁선거관리 경비의 성격에 대한 예산 이론적 측면

□ 정부업무와 경비 지출의 일반적 원칙

- 위탁선거경비의 속성을 도출하기 위해서는 우선 위탁선거관리 업무와 이에 소요되는 경비의 성격을 규명하는 작업이 선행되어야 함
- 만약 위탁선거관리와 관련 경비집행이 국가가 수행해야 할 고유업무이면 위탁선거경비는 그 성격상 국가재정(예산 또는 기금)에서 지출하는 것이 바람직함
- 하지만 위탁선거관리와 경비집행이 고유업무가 아닌 민간 업무에 대한 위탁사무일 경우, 경비부담은 국가재정에 포함시키지 않고 예산 외 등으로 운영하는 것도 고려할 수 있음

위탁선거관리 업무와 경비의 복합적인 측면

- 위탁선거관리를 민간 업무에 대해서 정부기관(선관위)이 대행해 주는 댓가로 볼 때는 수익자 부담금(payment by beneficiary) 또는 위탁수수료(user fee)로 볼 수 있는 시각이 존재함
- 하지만 공공성(선거의 민주성·투명성 등)의 강화를 위해 정부가 위탁기관들의 선거업무를 대행해 준다고 보는 시각이 강하면, 이는 국가의 고유업무로 그 경비는 국가재정으로 집행해야 한다고 시각도 존재함
- 어느 시각이 강하느냐에 따라 위탁선거경비의 성격과 운용절차가 결정될 수 있음

1) 수익자 부담금 시각

- 부담금이란 특정한 공익사업에 특별한 이해관계를 가진 사람에게 그 사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 부담시키기 위하여 부과하는 공법상의 금전급부의무임
- 부담금은 그 부담원인에 따라 수익자 부담금, 손상자부담금, 원인자 부담금으로 분류할 수 있음
- 이러한 부담금은 그 부담자의 의사 여하에 불구하고 국가 또는 공공단체가 일방적으로 권력에 의하여 부과하는 것으로서 법률의 규정을 요함. 위탁선거경비는 위탁선거관리법에 법적 근거를 가짐
- 위탁선거관리는 선관위가 각종 조합 등 민간 기관들의 선거를 대행해 주고, 이들 기관은 당해 선거관리로 인해 이익을 얻기에 이들이 지불하는 경비는 (수익의 한도 내에서 부담) 수익자 부담금(payment by beneficiary)의 성격을 지니고 있음

2) 수수료 시각

- 수수료(user fee)는 국가나 공공단체 또는 공공 기관이 특정한 사람을 위하여 공적인 일을 하였을 때, 소요된 행정비용에 대한 보상으로 받는 요금을 의미함
- 즉, 정부나 공공기관의 행정·사법 행위를 이용해 이익을 얻은 사람에게 특별보상으로 과징하는 공과 비용의 일종임
- 수수료는 행정·사법 행위가 이용자의 임의에 의한 것이든 강제적인 것이든 관계없이 그 실비 한도에서 징수하는 강제성을 지님
- 위탁선거경비는 선거의 위탁을 요청한 기관(위탁자)이 선관위의 서비스에 대한 행정비용

을 실비 한도 내에서 제공하기에 일종의 (위탁)수수료로 볼 수도 있음

3) 공적 서비스에 대한 비용 시각

- 선관위가 민주주의 발전과 투명성 및 효율성을 증진할 목적으로 민간 기관들의 선거를 위탁관리 한다면, 이에 대한 비용은 정부가 지출하는 것이 맞다고 보는 시각이 있음
- 예산 이론상 공공성이 강하고 필수적인 서비스들에 대한 경비는 정부에서 전액 지출하는 것이 바람직하다고 봄
- 위탁선거관리가 공공성이 다소 약해 정부가 위탁선거관리 서비스를 제공하지 않을 경우, 만약 민간기관들이 위탁선거관리 서비스를 제공하여 외부효과(민주성, 투명성, 청렴성 등)를 창출할 경우, 정부는 이들 민간 기관들에게 보조금을 제공할 근거가 됨

공적 서비스 성격에 대한 정부지출 효과

- 만약 민간 기관들에 대한 위탁선거관리가 공적 서비스 성격이 강하다면, 비용은 정부가 전액 재정에서 부담하는 것을 고려할 필요가 있음. 이럴 경우 정부(선관위)의 예산지출은 상당히 증가할 것임.
- 만약 위탁선거를 정부가 관리하지 않고 민간기관에게 위탁할 경우, 정부는 약간의 보조금을 제공하여 공익성과 외부효과를 창출하는 것도 고려할 수 있음. 위탁선거를 관리하는 기관에게 보조금을 지급 시에도 정부 예산지출 증가로 연결됨

5. 위탁선거경비의 특수성

위탁선거경비의 특수성

- 위탁선거는 “공공단체등의 선거가 깨끗하고 공정하게 이루어지도록 함으로서 공공단체등의 건전한 발전과 민주사회 발전에 기여함을 목적으로” 정부가 선거관리를 수행하는 것으로 위탁경비납부와 위탁선거경비 지출간에 일대일의 대응관계가 성립함
- 별도 수수료 부과없이 실비만을 받아 선거관리를 수행하고, 잔액을 즉시 반환하는 위탁경비의 구조상 국가재정 수입증대 효과가 미미함. 아울러 위탁선거경비는 실비만을 받아 사용하고 규모도 크지 않기 때문에 국가의 재정을 팽창시키거나 재정건전성에 미치는 영향은 거의 없음
- 정부예산과 달리 위탁 선거 실시 여부 및 수입에 대한 예측성이 떨어짐. 연도별 위탁선거경비 납부액은 2015년 327억 5천 5백만원, 2016년 18억 7천 1백만원, 2017년 19억 4천 5백

만원, 2018년 8억 7천 7백만원, 2019년 379억 6천 9백만원으로 변화가 심함. 민간의 역량과 책임성이 강화될 경우 위탁선거에 대한 수요는 낮아질 수도 있을 것임

- 정부 일반회계 세출예산으로 운영하는 경우 선거경비를 지출하고, 위탁단체가 선거경비를 납부하지 않을 경우 세입징수 곤란으로 국고손실이 발생할 우려가 있을 것임
- 위탁선거경비를 국가재정에 포함하는 경우 이들 위탁단체는 국가가 민간의 자율성을 제약하는 것으로 생각하여 위탁단체들의 반발도 예상됨. 이 경우 국가에서 경비를 부담해야 하기 때문에 재정건전성에 미치는 영향이 크고, 민간에서는 필요 이상으로 자신들이 수행할 수 있는 선거관리업무도 국가에 위탁하게 될 것임
- 위탁선거관리는 장기적으로 공공기관의 자율성이 증대되는 경우 위탁선거업무의 비중도 낮아질 수 있을 것임

제2절 위탁선거 운영 절차

1. 운영절차에 관한 법적 근거

□ 위탁선거경비의 법적 근거(위탁선거법)

- 위탁선거법 제 78조는 아래와 같이 선거경비 관련조항을 포함하고 있음
- 선관위는 78조에 근거하여 위탁선거경비를 집행/관리하고 있음

제78조(선거관리경비)

- ① 위탁선거를 위한 다음 각 호의 경비는 해당 위탁단체가 부담하고 선거의 실시에 지장이 없도록 제1호의 경우에는 선거기간 개시일 전 60일(재선거, 보궐선거, 위탁단체의 설립·분할 또는 합병으로 인한 선거의 경우에는 위탁신청을 한 날부터 10일)까지, 제2호 및 제3호의 경우에는 위탁관리 결정의 통지를 받은 날(의무위탁선거의 경우에는 위탁신청을 한 날)부터 10일까지 관할위원회에 납부하여야 한다.
 1. 위탁선거의 준비 및 관리에 필요한 경비
 2. 위탁선거에 관한 계도·홍보에 필요한 경비
 3. 위탁선거 위반행위의 단속 및 조사에 필요한 경비
- ② 동시조합장선거에서 제76조에 따른 포상금 지급에 필요한 경비는 해당 조합과 그 중앙회가 균분하여 부담하여야 한다.¹²⁾
- ③ 위탁선거의 관리에 필요한 다음 각 호의 경비는 국가가 부담한다.
 1. 위탁선거에 관한 사무편람의 제정·개정에 필요한 경비
 2. 그 밖에 위탁선거 사무의 지도·감독 등 통일적인 업무수행을 위하여 필요한 경비
- ④ 중앙선거관리위원회는 위탁기관의 의견을 들어 선거관리경비 산출기준을 정하고 이를 관할위원회에 통지하여야 하며, 관할위원회는 그 산출기준에 따라 경비를 산출하여야 한다.
- ⑤ 관할위원회는 제52조에 따른 결선투표가 실시될 경우 그 선거관리경비를 제4항과 별도로 산출하여야 한다.
- ⑥ 관할위원회는 제4항에 따라 선거관리경비를 산출하는 때에는 예측할 수 없는 경비 또는 불가피한 사유로 산출기준을 초과하는 경비에 충당하기 위하여 산출한 선거관리경비 총액의 100분의 5 범위에서 부가경비를 계상하여야 한다.
- ⑦ 제1항에 따른 납부금은 체납처분이나 강제집행의 대상이 되지 아니하며 그 경비의 산출기준, 납부절차와 방법, 집행, 검사, 반환, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회 규칙으로 정한다.

12) 제76조(위탁선거 위반행위 신고자에 대한 포상금 지급) 관할위원회는 위탁선거 위반행위에 대하여 선거관리위원회가 인지하기 전에 그 위반행위의 신고를 한 사람에 대하여 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있다. 동법 시행령 제37조(포상금 지급기준 및 포상방법 등) ① 법 제76조에 따른 위탁선거 위반행위 신고자에 대한 포상은 1억원(동시조합장선거에서는 3억원)의 범위에서 포상금심사위원회의 의견을 거쳐 관할위원회 위원장이 포상하되, 포상대상자를 익명으로 할 수 있다. ② 포상금의 지급기준·지급절차, 포상금심사위원회의 설치 등에 관하여는 「공직선거관리규칙」 제143조의4(포상금 지급기준 및 포상방법)제2항 및 제4항부터 제7항까지의 규정과 제143조의5(포상금심사위원회의 설치 및 구성)부터 제143조의8(포상금심사위원회의 의견청취 등)까지의 규정을 준용한다고 규정되어 있음.

2. 관리 절차

□ 위탁선거 관리절차

- 중앙선거관리위원회가 발행한 「위탁선거절차 사무편람」에 선거 관리 절차가 상세히 규정됨¹³⁾
- 이 편람에 따르면 “ 1. 위탁선거에 관한 사무는 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」, 「공공단체등위탁선거에 관한 규칙」 및 법규에서 위탁단체의 법령·정관·임원선거준칙(규약, 규정)에 따르도록 규정된 사항 외에는 본 편람에 따라 처리하여야 하되, 상급위원회의 별도 지침·지시가 있을 경우 본 편람에 우선하여 그에 따라야 함”이라고 규정하고 있음
- 위탁선거절차 편람구성은 아래와 같음
 - 1장 선거일반, 2장 선거일 등, 3장 선거인 명부, 4장 후보자, 5장 선거운동, 6장 투표관리, 7장 거소·순회·인터넷 투표관리, 8장 개표관리, 9장 당선인, 10장 재선거와 보궐선거, 부록
- 위의 장 중에서도 1장(선거일반)에 가장 중요하고 원칙적인 내용들이 포함됨. 아래에서는 앞에서 소개하지 않은 선거일반 내용 중 「위탁선거절차 편람」에 나오는 중요한 절차(내용)들을 간단히 정리함

1) 선거일반

□ 선거일반 장 구성

- 선거일반 장은 총칙, 선거의 위탁, 선거관리체제, 사건사고처리, 선거결과와 평가 및 정리, 그리고 위탁선거관리 경비 편성·집행 절들로 구성되어 있음

□ 선거관리체제

- 관할위원회는 위탁단체의 주된 사무소 소재지를 관할하는 구·시·군위원회(세종시위원회 포함)로 함. 다만 법령에서 관할위원회를 지정하는 경우 해당위원회로 함
- 중앙위원회는 위탁선거사무를 통할·관리 함. 중앙 및 시도위원회는 하급위원회의 위탁선거에 관한 위법부당한 처분에 대하여 이를 취소 또는 변경할 수 있음

□ 위탁선거관리계획 수립

13) 중앙선거관리위원회, 2020, 「위탁선거절차 사무편람」.

- 동시조합장 선거의 경우 중앙선거관리위원회는 선거관리준비에 지장이 없도록 선거관리종합지침을 조기에 시달함

- 시·도 및 관할위원회는 법규, 편람, 선거관리종합지침에 의하여 시·도는 사무처장, 구·시·군은 사무국(과)장 전결로 선거관리종합계획 또는 단위업무별 세부계획을 수립·시행함

□ 선거사무 협조

- 국가·지방자치단체·위탁단체 등은 위탁선거관리에 관하여 위원회로부터 인력·시설·장비 등 협조요구를 받은 때에는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 함

□ 선거관리 주체

- 전국단위 기관·단체는 중앙위원회가, 시·도단위 기관·단체는 시·도위원회가, 구·시·군 단위 기관·단체는 관할위원회(대행위원회로 지정된 다른 구·시·군위원회 포함)가 요구하되, 특정한 사안으로써 필요하다고 인정되는 경우 관할위원회가 해당 기관·단체에 요구할 수 있음

□ 위탁선거사무 대행

- 위탁선거사무대행에서 대행위원회 자격 등은 관할위원회가 지정하는 사람 또는 하급위원회나 다른 구·시·군위원회임
- 대행사무 등 결정주체는 관할위원회이고 선거일 전 30일(재선거, 보궐선거, 위탁단체의 설립·분할 또는 합병으로 인한 선거의 경우 위탁신청을 받은 날부터 10일까지) 임
- 대행위원회 등이 행할 사무, 기간 그밖에 필요한 사항을 사무국(과)장 전결로 결정함
- 대행사무의 범위로는 가) 공정선거지원단 운영에 관한 사무, 나) 선거공보 접수·확인 및 발송에 관한 사무, 다) 선거벽보접수·확인 첩부 및 철거에 관한 사무, 라) 투표안내문 작성 및 발송에 관한 사무, 마)투개표 관리에 관한 사무, 바) 그 밖에 위 어느 하나에 준하는 사무로 관할위원회가 정하는 사무

□ 위탁선거경비 관리절차 개요

- 위탁선거법 제 78조에 위탁단체와 국가의 경비 부담, 경비담부 일정, 경비산출 기준 마련 등의 사항이 규정되어 있음

- 위탁선거관리 사업에 편성된 예산은 국가부담분이며 「국가재정법」상 예산편성, 결산의 과정을 거침
- 위탁단체 부담 위탁선거경비의 운용은 아래 <표 3-2>와 같이 기본적으로 경비산출 → 납부 → 집행 → 반환의 절차를 거침

<표 3-2> 위탁선거경비 운용 절차

구분	내용	
	위탁단체	국가
경비부담	① 위탁선거의 준비 및 관리에 필요한 경비 ② 위탁선거에 관한 계도·홍보에 필요한 경비 ③ 위탁선거 위반행위의 단속 및 조사에 필요한 경비 → 이하 운용방식 설명	① 위탁선거에 관한 사무편람의 제정·개정·폐지에 필요한 경비 ② 그 밖에 위탁선거 사무의 지도·감독 등 통일적인 업무수행을 위하여 필요한 경비 → 통상적인 국가재정 절차
경비 산출	· 중앙위원회가 위탁기관의 의견을 들어 선거관리경비 산출기준을 정하고 관할위원회 통지 · 관할위원회는 상기 기준에 따라 산출	
납부 (위탁단체→선관위)	· 위탁선거 준비 및 관리에 필요한 경비 : 선거기간개시일 전 60일까지 · 위탁선거에 관한 계도·홍보 및 위반행위의 단속·조사에 필요한 경비 : 위탁관리 결정의 통지를 받은 날부터 10일까지	
집행 (선관위)	· 관할위원회는 선거관리종합계획에 따라 업무별·시기별 예산집행계획 수립 · 중앙, 시·도위원회는 통합적 사무수행을 통한 능률적 예산집행을 위해 관할위원회로부터 경비를 납부받아 일괄집행 가능 · 「국가재정법」, 「국고금관리법」, 예산집행지침 및 회계실무요령에 의거하여 적법·타당하게 집행 · 집행잔액으로 불요불급한 장비구입 등 목적 외 집행 불가	
반환 (선관위→위탁단체)	· 중앙, 시·도위원회는 선거일 후 20일까지 집행잔액을 관할위원회에 납부하고 통지 · 관할위원회는 선거일 후 30일까지 집행잔액을 위탁단체에 납부하고 통지	
기타	· 선거관리경비출납계산서 제출(관할위원회 → 상급위원회 → 중앙위원회)	

※ 자료: 「위탁선거 절차사무편람」(중앙선관위)을 바탕으로 제작됨

3. 위탁선거관리 경비 산출 및 집행지침

□ 위탁선거관리경비 산출 및 집행지침 근거

- 위탁선거관리 경비 산출기준은 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 제78조(선거관리경비)

및 「공공단체등 위탁선거에 관한 규칙」 제39조(공통경비의 부담기준) 및 제40조(경비산출), 제41조(경비의 납부절차), 제42조(경비의 추가납부), 제43조(경비집행), 제44조(경비의 정산·반환) 등에 따라 중앙선거관리위원회가 위탁선거관리경비를 산출하는 데 필요한 기준을 정한 것임

- 제39조(공통경비의 부담기준) 관할위원회가 둘 이상의 위탁선거를 동시에 관리하는 경우 그 사무가 서로 겹치거나 공동으로 행하게 되어 있어 그 경비를 부담하는 위탁단체가 분명하지 아니한 때에는 해당 위탁단체들은 중앙선거관리위원회 위원장이 정하는 부담기준에 따라 관할위원회가 정하는 금액을 각각 부담한다.
- 제40조(경비산출) 관할위원회가 선거관리경비를 산출하는 경우 적용하는 선거기간 및 단가 등은 이미 정형화된 선거관리위원회법 시행규칙에 따라 시행됨
- 제41조(경비의 납부절차) ① 관할위원회는 위탁선거를 실시하는 경우에는 관할위원회의 소재지를 관할하는 금융기관(우체국을 포함한다)에 관할위원회 명의의 예금계좌를 개설하여야 한다. ② 관할위원회는 법 제78조제1항에 따른 선거관리경비의 납부기한 전 5일까지 해당 위탁단체에 선거관리경비의 금액·납부기한 및 계좌번호 등을 통지하여야 한다. ③ 위탁단체는 제2항에 따라 통지받은 선거관리경비를 관할위원회에 납부하고 통보하여야 한다.
- 제42조(경비의 추가납부) ① 관할위원회는 결선투표 등으로 선거관리경비의 추가 납부사유가 발생한 경우에는 지체 없이 해당 위탁단체에 그 경비의 납부를 요구하여야 한다. ② 제1항의 요구를 받은 위탁단체는 요구를 받은 날부터 5일까지 관할위원회에 그 경비를 납부하고 통보하여야 한다.
- 제43조(경비집행) ① 관할위원회는 합리적인 선거관리경비 집행계획을 수립하여 선거관리경비를 효율적으로 집행하여야 한다. ② 중앙선거관리위원회 또는 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)선거관리위원회는 경비절감 및 행정능률을 위하여 하급선거관리위원회의 위탁선거에 관한 사무 중에서 다음 각 호의 사무를 통합적으로 수행할 수 있으며, 그에 필요한 경비를 해당 선거관리위원회로부터 납부받아 일괄하여 집행할 수 있다. 이 경우 그 경비의 납부·집행·정산 등에 관하여는 중앙선거관리위원회 위원장이 정하는 바에 따른다. ③ 선거관리경비의 집행에 관한 사무는 중앙선거관리위원회 훈령에 따른 회계 관계 공무원이 행하되, 구·시·군선거관리위원회 사무국장 또는 사무과장은 관서운영경비출납공무원이 「국고금 관리법 시행규칙」 별지 각 호 서식을 작성할 때에는 관서장의 권한을 대행한다. ④ 선거관리경비의 집행에 관한 증거서류의

구비, 회계장부의 비치와 보존 등에 관하여는 중앙선거관리위원회 위원장이 정하는 바에 따른다.

- 제44조(경비의 정산·반환) ① 중앙선거관리위원회 또는 시·도선거관리위원회는 관할위원회로부터 납부받은 선거관리경비를 정산·반환할 때에는 선거일 후 20일까지 집행잔액을 관할위원회에 납부하고 통지하여야 한다. ② 관할위원회는 위탁단체로부터 납부받은 선거관리경비를 정산·반환할 때에는 선거일 후 30일까지 집행잔액을 해당 위탁단체에 납부하고 통지하여야 한다. ③ 제2항에도 불구하고 관할위원회는 동시조합장선거에서 위탁단체의 합병·해산 또는 무투표 등으로 선거를 실시하지 아니할 사유가 발생한 경우에는 다음 각 호에 따라 해당 위탁단체로부터 납부받은 선거관리경비를 정산·반환하여야 한다. 이 경우 그 선거관리경비 중 이미 집행하였거나 집행 원인이 발생한 경비는 제외한다.

1. 선거일 전 30일까지 사유가 발생한 경우: 그 사유를 통보받은 날부터 20일까지
2. 선거일 전 30일 후에 사유가 발생한 경우: 선거일 후 30일까지

○ 선관위의 위탁선거관리경비 산출 및 집행지침의 구성

- 총괄 (I)
- 계좌 개설 및 폐쇄 (II)
- 선거경비의 산출 (III)
- 선거경비의 납부 및 수령 (IV)
- 선거경비의 교부 및 통합사무경비 (V)
- 선거경비의 집행 (VI)
- 선거경비의 반환 (VII)
- 선거경비출납계산서 제출 (VIII)

□ 위탁선거관리경비 산출 및 집행절차

- 각급 선거관리위원회에서 선거경비 (공동경비 포함)는 관할위원회가 자체적으로 산출·집행·반납하고, 통합사무경비는 중앙 및 시·도위원회가 산출하여 관할위원회에 납부고지하고, 납부받은 위원회에서 집행한 후 관할위원회서 일괄 반납함

- 위탁선거관리 경비 산출 및 집행기준에 따라 관할위원회는 선거경비 산출내역 (대행위원회의 경비포함)을 소속 시·도선거관리위원회에 산출 후 지체없이 보고함. 하지만 중앙선거관리위원회에는 별도로 보고하지 않음
- 관할위원회가 보고한 산출내역을 시도위원회 담당자가 적정 여부를 점검하고 그 결과를 관할위원회에 통보함

□ 선거경비 운용·관리를 위한 별도 위원회의 심의 등

- 위탁선거경비의 운용계획과 관리를 위한 별도의 위원회는 없는 상황임

□ 선거경비 감독 및 모니터링 절차

- 관할위원회는 선거경비를 산출, 부과, 집행, 반납한 후 시·도위원회 및 중앙위원회에 세부 집행 내역을 보고함. 더불어 시·도위원회와 중앙위원회는 종합감사와 집행내역 확인절차를 수행하나 공식적인 결산절차는 없는 상황임

□ 선거경비 공시절차

- 선거경비를 집행하고 반납한 후 경비와 관련된 전체적인 내용을 공시하는 절차는 없고, 해당 위탁단체에 성질별, 비목별 집행결과를 통보함

□ 선거경비 감사절차

- 선거경비는 「국가재정법」, 「국고금관리법」, 예산집행지침 및 회계실무요령에 의거하여 적법·타당하게 집행되는 것으로 별도의 감사나 보고 절차가 없음. 아울러 국회에 대한 집행 내역 보고 절차는 없음

제3절 위탁선거경비 운영 규모

1. 연도별 위탁선거경비 집행현황 (2015-2019)

□ 위탁선거경비 추세

- 전국조합장 동시선거가 있는 해에는 약 1,300여건을 기록하고 있으며, 기타 위탁선거는 매년 30-70건에 상당함 (<표 3-3> 참고)
- 전반적으로 위탁선거 건수와 금액이 다소 상승하고 있는 추세임
- 2015-2019 기간 사이 전체 위탁선거경비의 반환율(반환액/납부액)은 26.1%이고, 이 비율은 위탁선거 유형과 연도에 따라 다소 차이가 있음
- 동시조합장 선거의 경우 반환율이 24.5-27.3%에 이르고, 기타 위탁선거는 13.4-29.5%로, 조합장 동시선거보다 기타위탁선거경비 반환율의 편차가 더 큼
- 기타위탁선거의 경우 그 시기의 예측이 힘들고 중간에 포기나 변경 등이 더 많아 이러한 현상이 발생함
- 선거경비 집행에서 불용액이 상대적으로 많은 주요한 이유로는 ① 무투표 당선으로 인한 우편요금, 수당 등 미사용, ② 업무간소화로 위원장 공한문 발송경비 미집행, ③ 포상금 지급사유 미발생으로 인한 미집행 등임¹⁴⁾

<표 3-3> 연도별 위탁선거경비 집행현황

(단위 : 건, 백만원)

연 도	구 분	위탁선거 건수	납부액	집행액	반환액	반환율 (%)
합 계		2,907	76,648	56,707	19,941	26.1
2015	소 계	1,367	33,987	25,655	8,332	24.5
	동시조합장	1,326	32,755	24,588	8,167	24.9
	기타 위탁선거	41	1,232	1,067	165	13.4
2016	기타 위탁선거	67	1,871	1,425	446	23.8
2017	기타 위탁선거	70	1,945	1,459	486	24.9
2018	기타 위탁선거	27	877	571	306	34.9
2019	소 계	1,376	37,968	27,597	10,371	27.3
	동시조합장	1,344	36,946	26,877	10,069	27.3
	기타 위탁선거	32	1,022	720	302	29.5

※ 선거경비 납부 후 무투표 당선, 포상금 지급사유 미발생 등의 사유로 관련 경비를 미집행하여 반환액이 발생할 수 있음

자료: 중앙선거관리위원회(2020).

14) 중앙선거관리위원회 위탁선거관리자와의 인터뷰 내용을 정리한 것임

2. 선거종류별 집행내역 (2019년)

□ 2019년 선거 종류별 경비집행현황은 <표 3-4>와 같음

- 의무위탁선거인 동시조합장 선거가 있는 2019년에 의무위탁건수가 1,368건이고, 반환율은 27.3%에 상당함
- 임의위탁의 건수는 8건에 그치고, 반환율은 23.14%에 이룸. 2019년 경우 임의위탁선거는 의무위탁선거보다 건수도 적고 반환율도 낮음

<표 3-4> 2019년 선거종류별 집행내역

(단위 : 백만원)

구분	종류	위탁건수	납부액	집행액	반환액	반환율 (%)
합계		1,376	37,968	27,597	10,371	27.3
의무위탁	소계	1,368	37,752	27,431	10,321	27.3
	동시조합장	1,344	36,946	26,877	10,069	27.25
	조합장(보궐)	8	242	175	67	27.68
	수협중앙회장	1	37	25	12	32.43
	대학의장	15	527	354	173	32.82
임의위탁	소계	8	216	166	50	23.14
	중소기업중앙회장	1	56	50	6	10.71
	새마을금고	5	89	63	25	28.08
	국기원장	1	46	31	15	32.60
	산림조합상임감사	1	25	22	4	16.0

3. 업무성질 및 비목별 집행현황

□ 2019년 업무성질별 집행현황 (2019)

- 아래 <표 3-5>와 같이 위탁선거경비를 업무성질별 (단위사업)별 분석할 때, 집행률이 높은 업무는 선거관리일반 (99.9%), 선거운동관리 (82.8%), 투표관리 (75.4%), 예방단속 (포상금 포함)-(70.3%)순을 보임
- 집행률이 저조한 (반환율이 높은) 업무로는 부가경비 (0.8%), 계도홍보 (37.9%), 개표관리 (68.5%)임

<표 3-5> 2019년 업무성질별 집행내역

(단위 : 백만원, %)

성질별	납부액 (A)	집행액 (B)	반환액 (C=A-B)	집행율 (%)
합 계	37,968	27,597	10,371	72.7
선거관리일반	4,554	4,551	3	99.9
선거운동관리	2,306	1,910	396	82.8
투표관리	10,885	8,204	2,681	75.4
개표관리	2,788	1,909	879	68.5
계도홍보	3,002	1,139	1,863	37.9
예방단속(포상금 포함)	14,053	9,881	4,172	70.3
부가경비	380	3	377	0.8

□ 비목별 집행현황 (2019)

- 비목별로 보면 <표 3-6>과 같이 사업추진비 (240)의 집행률이 가장 높고 (93.5%), 다음으로 인건비 (110) 집행률 (82.78%), 수용비 (74.3%), 여비 (55.6%) 순을 보임 (<표 3-6>)
- 집행률이 가장 낮은 항목은 포상금입 (32.0%)

<표 3-6> 2019년 비목별 집행현황

(단위 : 백만원, %)

세목별	납부액	집행액	반환액	집행율	
합 계	37,968	27,597	10,371	72.7	
110	소 계	8,547	7,073	1,537	82.8
	01(보수)	572	407	169	71.2
	04(일용임금)	7,975	6,666	1,362	83.6

210	소 계	22,186	16,475	5,663	74.3
	01(일반수용비)	12,392	8,732	3,268	70.5
	02(공공요금및제세)	3,890	2,449	1,514	63.0
	05(특근매식비)	1,071	865	207	80.8
	07(임차료)	2,648	2,605	279	98.4
	08(연료비)	491	256	230	52.1
	09(시설장비유지비)	-	1	0	100.0
	14(일반용역비)	184	148	62	80.4
	15(관리용역비)	1,129	1,053	85	93.3
	16(기타운영비)	381	366	18	96.1
220	소 계	3,461	1,926	1,497	55.6
	01(국내여비)	3,461	1,926	1,497	55.6
240	소 계	909	850	60	93.5
	01(사업추진비)	777	725	53	93.3
310	02(관서업무추진비)	132	125	7	94.7
	소 계	2,111	676	1,435	32.0
320	03(포상금)	2,111	676	1,435	32.0
	소 계	754	597	179	79.2
	09(고용부담금)	754	597	179	79.2

제4절 위탁선거경비 운영 과정의 쟁점

□ 국회의 지적사항 및 중앙선관위 대응

- 중앙선거관리위원회의 소관 상임위원회인 행정안전위원회에서는 위탁선거관리경비와 관련하여 수년 전부터 몇 가지 지적을 한 바, 그 중에서도 핵심적인 지적사항은 위탁선거경비 집행이 예산총계주의에 위배된다는 것임
- 국회에서는 예산총계주의 위배를 민주적 통제(democratic control) 관점에서 우려하고 있음
- 예산총계주의 위배에 대한 국회 지적의 근거 논리 및 국회가 향후 요구하는 개선방향에 대해 심도 있는 분석이 필요함
- 중앙선관위에서도 국회의 지적사항에 대해 대응을 해왔음에도 불구하고, 국회에서는 이건을 거의 매해 반복적으로 지적하고 있는 실정임

1. 예산총계주의 위배 (국회지적사항)

□ 위탁선거법 규정

- 「위탁선거법」에 따르면 위탁단체가 ① 위탁선거의 준비 및 관리에 필요한 경비, ② 위탁선거에 관한 계도·홍보에 필요한 경비, ③ 위탁선거 위반행위의 단속 및 조사에 필요한 경비를 부담하도록 규정됨
- 국가는 위탁선거에 관한 사무편람의 제정·개정에 필요한 경비와 그 밖에 위탁선거 사무의 지도·감독 등 통일적인 업무수행을 위해 필요한 경비를 부담함
- 위탁선거관리 사업에 편성된 예산은 국가가 부담하는 부분에 소요되는 일반회계예산이며, 위탁단체가 부담하는 경비의 경우 예산 외로 운용되고 있는 상황임 (예산총계주의 위배)

□ 위탁선거경비관리에 대한 국회 (행안위)의 입장

- 「국가재정법」은 예산총계주의를 규정하여 수입대체경비 등 일부 예외를 제외하고 모든 세입과 세출은 예산에 계상하도록 하고 있다는 점¹⁵⁾, 위탁선거사무는 「선거관리위원회법」에 명시된 선관위의 사무로서 국가사무이며 「국가재정법」의 적용을 받는 점, 「위탁선거법」에는 위탁단체의 경비 부담에 관한 사항¹⁶⁾이 규율되어 있을 뿐 예산 외로 운용이 가능하다는 규정은 없다는 점을 고려할 때 위탁단체가 부담하는 경비도 국가예산 체계에서 운용하는 것이 합법적 방식으로 생각함
- 위탁선거경비의 예산총계주의 위반에 대해 국회 행안위의 2016회계연도, 2018회계연도 결산에서 시정요구가 있었음
- 하지만 중앙선관위는 시정요구에도 불구하고 관련 법률안에 대한 의견 제출 외에 예산결산상의 조치를 취한 바 없음. 참고로, 예산 외로 위탁선거경비를 운영할 수 있도록 하는 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제2014935호, 백승주의원 대표발의, 2018. 8. 17. 발의)이 제20대 국회에 발의되었으나 임기만료 폐기됨. 2020년 10월에는 이해식의원이 같은 내용으로 대표발의하여 2021. 3 현재 행정안전위원회에 계류중임
- 위탁선거의 경우 공직선거와 달리 매년 선거사무를 수행하기 때문에 법 개정을 전제로 예산 외 운용을 지속시키는 것은 위법한 상황을 지속시키는 것으로 지적되고 있음

15) 국가재정법 제17조(예산총계주의) ①한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다.

②제53조에 규정된 사항을 제외하고는 세입과 세출은 모두 예산에 계상하여야 한다.

16) 경비 부담주체, 경비의 산출기준, 납부절차와 방법, 집행, 검사, 반환 등에 관한 사항

- 또한, 집행의 탄력성 확보 측면에서 예산 외 운용의 필요성이 인정되더라도 위탁선거관리가 국가사무이고 의무위탁선거도 있어 국가재정 원칙과 규율이 적용될 필요성도 있으므로, 위탁선거관리 경비의 운용방식은 입법과정에서 위와 같은 사항을 고려하여 결정해야 할 것임
- 따라서 중앙선관위는 법 개정과는 별개로 위탁선거경비를 예산 내로 운용하는 것과 같은 정도의 제도적 개선책을 수립·추진하는 것이 필요한 것으로 생각함

2. 예산총계주의 위배에 대한 중앙선관위 조치결과 및 의견

□ 예산총계주의 위배에 대한 중앙선관위 조치결과 및 의견

- 위탁선거관리경비의 납부절차와 방법이 예산총계주의를 원칙으로 하는 「국가재정법」과 상충된다는 의견에 대해서 중앙선거관리위원회는 위탁선거관리경비의 예산총계주의 예외 법적근거를 명확히 하기 위한 법률 개정안이 발의되어 제도개선 추진 중에 있다는 점을 들고 있으며, 자체적으로 제도 개선안을 수립하고 있음
- 구체적으로 2020년 10월 8일 이해식의원이 대표발의한 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 일부 개정안은 다음과 같음: “제78조제7항을 제8항으로 하고, 같은 조에 제7항을 다음과 같이 신설한다. ⑦ 이 법에 따른 경비 중 위탁단체 및 그 중앙회가 부담하는 경비는 「국가재정법」 제17조에도 불구하고 세입·세출예산 외로 운용할 수 있다.”

<표 3-7> 위탁선거관리경비 예산총계주의 위배 관련 시정요구 및 선관위 조치결과

구분	국회 시정요구사항 (유형)	조치결과 (선관위)
2018 회계연도 결산	○ 중앙선거관리위원회는 위탁선거관리경비 운용의 투명성·적정성 확보 방안을 마련할 것 (제도개선)	○ 위탁선거관리경비의 납부절차와 방법이 예산총계주의를 원칙으로 하는 「국가재정법」과 상충된다는 의견에 대해서 위탁선거관리경비의 예산총계주의 예외 법적근거를 명확히 하기 위한 법률 개정안이 발의되어 제도개선 추진 중에 있음. ※ 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 개정안 발의(이해식의원 2020.10.8)
자료: 중앙선거관리위원회		

제4장 위탁선거경비의 운영개선을 위한 대안 분석

제1절 위탁선거경비의 운영개선을 위한 기본 방향

1. 위탁선거경비의 특징

- 위탁선거경비의 특성에 맞는 재정 처리 방안을 모색하기 위해 먼저 위탁선거경비의 특성을 살펴보면 다음과 같음
- 첫째 계약에 의해 수입이 발생
 - 의무위탁선거는 선거관리위원회의 의지에 의해 사업이 추진되는 측면이 강하나 임의위탁 선거는 위탁 기관의 결정에 의해 사업이 결정됨. 이러한 성격으로 인해 정부 예산의 회계 연도와는 상관없이 위탁단체의 요구에 의해 수입과 지출이 발생하게 됨
 - 이는 선거관리위원회의 본질적인 업무가 아니기 때문에 선거관리위원회의 주도로 사업규모가 정해지는 것이 아님
- 둘째 사업 수행의 예측 가능성이 낮음
 - 임의위탁선거와 함께 의무위탁선거도 위탁기관의 관련 규정에 의해 선거가 이루어지고, 무투표 등의 상황에 따라 선거의 예측 가능성이 낮아 위탁선거경비의 추계가 어려움
 - 앞의 <표 3-3> 연도별 위탁선거경비 집행현황에서 볼 수 있듯이 2018년 납부액 8억 7천 7백만원에 비해 2019년 납부액은 43배인 379억 6천 8백만원에 달함
- 셋째 위탁선거경비를 징수하게 됨
 - 업무를 대신 수행하여 주고, 비용에 해당되는 수수료를 징수하게 됨
 - 집행잔액이 발생하는 경우 즉시 반환하고 있음
- 넷째 지출은 수입과 일정한 관련이 있음

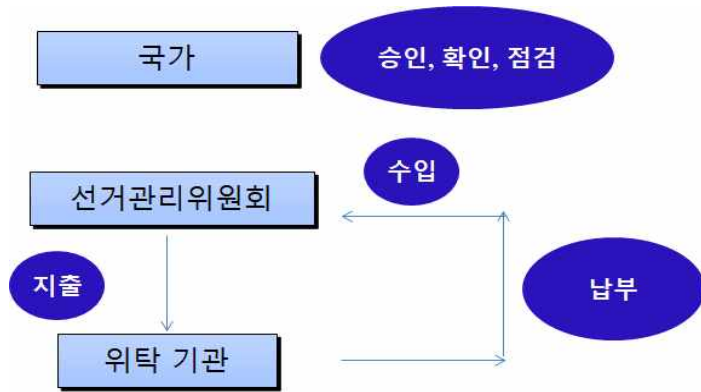
- 위탁수수료를 수입으로 하여 관련된 경비를 지출하는 구조임
 - 시험 응시료로 관련 시험 관련 경비에 충당하는 것과 같은 논리적 구조를 가지고 있으나 응시료와 같은 세외수입과는 달리 위탁선거경비의 수입과 지출은 개별 단체에만 적용되는 일대일의 대응관계가 있음
- 다섯째 선거관리위원회의 업무이나 본질적인 업무는 아님
 - 국가기관으로서 대선, 총선, 지방선거 등 국가적인 선거 관리는 기관의 본질적인 업무임
 - 위탁선거관리는 선관위의 부가적인 업무로서 공적인 성격을 가지고는 있으나 공직선거 등과 중복되는 경우 위탁선거관리가 제한을 받음.
 - 만약 공익을 추구하는 민간단체(NPO)가 이러한 활동을 한다면 선거관리위원회가 국고보조금을 지원할 수 있을 것임
 - 외부효과가 발생하는 민간의 활동을 지원하는 방법에 해당됨
- 다른 예산 외 활동과 달리 명시적으로나 암묵적으로 정부재정의 팽창을 야기하지 않으며, 유의미한 내·외부 통제가 있느냐가 논의의 핵심임

2. 위탁선거경비의 회계처리 방안

- 단위 기관에 수입과 지출의 독자성을 부여하는 방안
 - 예산총계주의의 예외를 인정하는 재정 관리 방안이 됨
 - 현행 방식에서 공공단체 등 위탁선거에 관한 규칙에 위탁선거법 제73조를 반영하는 규정을 신설
 - 예컨대 규칙에 (결산의 국회보고 등) “① 중앙선거관리위원회 위원장은 위탁선거관리비용의 결산명세서를 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. ② 위탁선거관리비용의 집행과 결산명세서 작성을 위해 중앙선거관리위원회에 ‘위탁선거경비운용위원회’를 둔다 등의 예산사업과 유사한 규정을 신설함
 - 이러한 유형으로 예산 외 지출, 기금, 수입대체경비 등의 제도적 장치가 있음

- 이럴 경우에는 중앙예산기관이 개입을 하지만, 수입과 지출은 해당 기관의 독자적 권한에 근거하여 이루어짐
- 다만 중앙예산기관이 승인과 감독의 기능을 어느 수준까지 행사하느냐와 관련하여 차이가 있을 수 있음

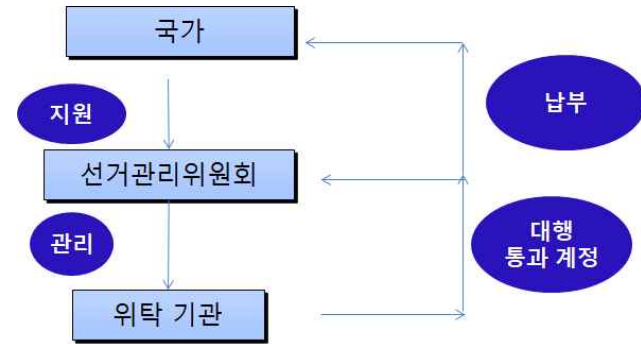
<그림 4-1> 예산 외 지출, 기금, 수입대체경비 등의 관리체계도



출처 : 저자가 종합

- 국가 재정 체제에 편입하는 방안이라면 일반회계로 처리하게 됨
 - 일반회계인 경우에는 중앙선거관리위원회는 직접 재정 관리의 주체가 아님
 - 위탁수수료의 징수는 중앙선거관리위원회가 수행하지만 궁극적으로 국고통일의 원칙에 의해 국가수입이 되어 위탁기관의 위탁선거경비인 수입과 지출의 일대일 대응관계가 모호해짐. 국가의 재정형편에 따라 위탁수수료의 규모가 결정될 것임
 - 지출도 국가가 지급하는 자금을 중앙선거관리위원회가 집행하게 되는 것임
 - 이럴 경우는 예산총계주의원칙에 대한 논의 자체가 무의미함

<그림 4-2> 일반회계의 관리 체계도



출처 : 저자가 종합

제2절 운영개선을 위한 대안의 검토

1. 예산 외 지출의 현행 방식

1) 운영 방안

- 현재와 같은 예산 외 지출의 방식을 유지하면서 법적 근거를 명확하게 하고, 투명성을 강화하는 방안임
- 우선적으로 예산 외 지출을 위한 법적 근거를 마련하는 것임
 - 현재 국회에 '공공단체 등 위탁선거에 관한 법률 개정안'이 제안되어 있기 때문에 이를 통과시키는 것이 가장 우선되어야 함¹⁷⁾
 - 이를 위해 "이 법에 따른 경비 중 위탁단체 및 그 중앙회가 부담하는 경비는 「국가재정법」 제17조에도 불구하고 세입·세출예산 외로 운용할 수 있다."는 규정을 반드시 포함해야 함

17) 의안 번호 4455. 이해식의원 대표 발의. 공공단체 등 위탁선거에 관한 법률 일부 개정 법률안(2020. 10. 8일 자 발의). 국회행정안전위원회. 2021. 공공단체등 위탁선거에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고.

아울러 위탁경비지출에 운영에 대한 감사 및 재정 공시, 집행보고서 발간 등을 통한 통제 방안을 확대하는 방안이 병행되어야 함

○ 내부통제

- 위탁선거경비운용위원회 설치
- 위탁경비운용계획의 수립
- 위탁선거경비 중 통합사무경비 타당성·적정성 심사 강화
- 위탁선거법에 따른 국가 부담 경비(통일사무경비)와의 중복 방지
- 위탁선거경비 산출 및 집행내역 확인·점검 강화

○ 외부통제

- 위탁선거경비 결산명세서 및 감사결과 국회 상임위 보고
- 선거종료 후 위탁선거경비 성질별·세목별 집행결과 위탁단체 통보 내용의 공시

2) 장점

- 위탁사무와 관련된 수수료와 지출 경비의 연계성이 크고 연도별 예측 가능성이 낮기 때문에 별도로 관리할 수 있도록 하는 것이 효율적임
- 국가의 본질적 업무가 아니고 부가적인 업무이기 때문에 별도로 관리하는 실익이 있음

3) 한계

- 현재 중앙예산당국에서는 개별 법률에서 예산 외 지출을 인정하는 것을 지양하고 있음
- 재정규율을 저해한다는 비판이 있을 수 있음

2. 일반회계 편입

1) 운영 방안

위탁수수료를 세외수입으로 하여 일반회계로 세입 처리하는 것임

○ 기획재정부가 제시하는 예산편성지침에서는 65. 면허료 및 수수료 항목으로 관리하고 있음

○ 이는 서비스나 용역을 제공하는 댓가로 징수하는 재원임

65	면허료 및 수수료	651	면허료 및 수수료	면허, 허가, 인가 및 증명발급에 수반하는 수수료 및 기타 수수료, 입학 또는 고시수수료, 청원경찰수수료
----	-----------	-----	-----------	--

이럴 경우 세출은 다시 일반회계의 경비로 집행하도록 하는 것임

2) 장점

- 투명성이 가장 강화됨
- 기획재정부에 의한 예산편성과 국회에 의한 예산심의의 절차를 거치도록 함
- 국가적 관점에서 재원을 활용하도록 함

3) 한계

- 수입과 지출이 단절되어 특정 사업에서 발생하는 수입을 특정 지출에 한정하는 연계성이 모호해짐
- 국가의 재정형편에 따라 위탁선거경비의 규모가 정해지며 객관적인 기준을 정하기 어려움
- 규모가 크지 않기 때문에 일반회계를 거치는 것이 비효율적일 수 있음
- 위탁선거업무가 공직선거에 의해 제한을 받는 상황에서 국가의 본질적인 업무가 아닌 위탁선거관리를 국가예산으로 운영하는데 대한 반론이 제기될 수 있을 것임

- 예측 가능성이 매우 낮고 변동이 크기 때문에 일반회계 관리가 비효율적임
 - 현재 국회의원 재보궐선거도 본예산이나 추경에 편성하지 않고 예비비로 처리하고 있음
 - 기획재정부, 국무회의, 대통령 재가 등 복잡한 절차를 거쳐야 함
 - 위탁선거는 보궐선거가 빈번해 예비비로 처리하기가 어려운 측면도 있음
- 민간단체의 자율성을 제약한다는 비판이 있을 수 있음

3. 기금 운영 방안

1) 운영 방안

- 정부는 일반회계, 특별회계 그리고 기금을 설치하여 운영하고 있음
 - 기금은 세입세출예산 외로 운영할 수 있는 근거를 두고 있음

국가재정법
제5조(기금의 설치) ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신속적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.
②제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

- 국가재정법에서는 기금 설치를 위한 중요한 기준을 제시하고 있음
 - 이러한 기준에 의해 ‘위탁선거관리기금’을 설치하고 운용하는 것임

국가재정법
제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ①중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 “계획서”라 한다)를 기획재정부 장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.
②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부

터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것
3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계 처리할 필요가 있을 것

2) 장점

- 위탁선거관리를 특정한 사업으로 신속적으로 운영하는 제도적 정당성을 확보할 수 있음
 - 일반회계 예산인 위탁선거관리와 위탁선거경비를 기금에서 통합적으로 관리할 수 있음
 - 집행 과정에서 이용, 전용에서 자율성이 부여됨
- 기금은 계속적으로 관리되는 제도이기 때문에 자금을 지출하고 여유가 발생하면 적립이 가능함
 - 예측 가능하게 일관성 있는 관리가 가능함
- 예산 외 지출 방식에 비해 투명성이 확보됨
 - 예산편성지침의 경비 규정 등을 따르도록 해야 함
 - 예산운영에 있어 국회의 통제를 받게 됨

3) 한계

- 기금설치기준에 부합하지 않는 측면이 강함

- 위탁선거경비의 납부금은 선거관리경비를 실비를 사용하는 것에 불과하여 수입과 지출의 일대일 대응관계가 명확하며, 위탁선거경비가 기금재원이 계속적으로 확보되는 것이 아님. 위탁선거경비의 납부액이 매년 변동폭이 너무 커 기금의 일반적인 재원인 부담금과는 성격이 다름

□ 기금은 세입이 특정되거나, 특정 지출에 충당하기 위해 운영됨

- 기금 자체가 예산단일주의의 예외적 장치이기 때문에 설치에 대한 중앙예산기구의 반대 의견이 강함
- 특히 기금에 대해서는 관리평가를 별도로 받아야 하는 번잡한 절차가 있음
- 위탁선거경비는 사업단위에서 수입으로 지출에 충당하기 때문에 기금으로 관리할 실익이 부족함

□ 기금으로 운영하더라도 관리 절차는 일반회계 관리와 유사함

- 일반회계와 마찬가지로 중앙예산기구의 편성, 국회의 심의를 받도록 하고 있음
- 기금은 집행 후 잔액이 있으면 이월을 하지만, 위탁선거경비는 바로 위탁단체에 반환하여 주기 때문에 기금 방식의 적립이 의미가 없음

□ 최근 예산 외 지출과 관련한 경비는 기금 설치로 관리 계획을 하였음

- 그러나 위탁선거경비와 같은 경우에는 규모가 작고, 여유자금의 적립이 의미가 없기 때문에 기금으로의 실익이 약함
- 기금 설치는 중앙선거관리위원회, 기획재정부 모두의 입장에서 불편할 것으로 평가됨

4. 수입대체경비 운영 방안

1) 운영 방안

□ 수입대체경비의 개념

- 재정 운용에서 지출이 직접 수입을 수반하는 경우, 그 수입이 확보되는 범위 안에서 직접 지출할 수 있도록 규정된 경비임

국가재정법
53조(예산총계주의 원칙의 예외) ①각 중앙관서의 장은 용역 또는 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령이 정하는 경비(이하 “수입대체경비”라 한다)에 있어 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 때에는 그 초과수입을 대통령령이 정하는 바에 따라 그 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비에 초과 지출할 수 있다.

- 예산 운용 시에 모든 수입과 지출은 예산에 편입되어야 하나, 경우에 따라서는 수입과 지출을 상쇄하는 것이 허용되고 있음

- 우리나라 국가재정법은 지출이 직접 수입을 수반하는 경비는 그 수입이 확보되는 범위 안에서 직접 지출할 수 있도록 규정하고 있음

- 즉 국가가 특별한 역무를 제공하고 그 역무를 제공받은 자로부터 비용을 징수하는 경우의 해당 경비, 수입의 범위 안에서 관련 경비의 총액을 지출할 수 있는 경우의 해당 경비 중 각 중앙관서의 장이 그 수입이 확보되는 범위 안에서 직접 지출할 수 있도록 기획재정부 장관이 정하는 경비 등을 말함 (국가재정법 시행령 제24조)

- 현재 2가지의 유형으로 인정되고 있음

① 국가가 특별한 용역 또는 시설을 제공하고 그 제공을 받은 자로부터 비용을 징수하는 경우의 당해 경비

② 수입의 범위 안에서 관련 경비의 총액을 지출할 수 있는 경우의 당해 경비

- 수입대체경비의 예로는 공무원교육원 교육비, 외무부의 여권 발급 경비 등이 인정되어 운영되고 있음

□ 수입대체경비 초과지출의 예산 외 지출의 개념

- 수입대체경비는 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것으로 예상되는 경우에는 그 초과수입을 대통령령이 정하는 바에 의해 당해 초과 수입과 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는

경비에 초과 지출할 수 있음

○ 초과지출과 관련하여서는 구체적인 항목을 제시하고 있음

국가재정법 시행령
 ② 법 제53조제1항에 따라 대통령령으로 정하는 “초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비”라 함은 다음 각 호의 경비를 말한다. <개정 2008. 2. 29.>
 1. 업무수행과 직접 관련된 자산취득비·국내여비·시설유지비 및 보수비
 2. 일시적인 업무급증으로 사용한 일용직 임금
 3. 초과수입 증대와 관련 있는 업무를 수행한 직원에게 지급하는 보상적 경비
 4. 그밖에 초과수입에 수반되는 경비로서 기획재정부장관이 정하는 경비

○ 그 밖의 대상과 관련하여 기획재정부에서 발표하는 예산편성지침에서 다음과 같은 항목을 제시하고 있음

- 공무원교육훈련기관에서 교육수요 증가로 인한 추가 강좌개설에 따라 강사를 초빙하는 경우 초빙강사료
- 업무수행과 직접 관련된 운영비(복리후생비는 제외)
- 업무수행과 직접 관련된 사업추진비

□ 수입대체경비 활용 관련 세부지침¹⁸⁾

○ 새로운 수입대체경비를 추가로 지정받고자 하는 경우에는 ‘예산총계주의’의 예외인 점을 감안, 다음의 요건을 갖춘 경우에만 요구가 가능함

- 공공서비스 향상효과가 기대되는 경우
- 사업의 성격상 정확한 수요예측이 어려워 세입의 초과지출을 통하여 세출예산집행의 효율화를 기할 수 있는 경우

○ 세입예산은 전년도 수입 수납실적, 향후 여건변화 등을 면밀히 검토하여 연례적인 과소계상문제가 발생하지 않도록 적정규모 반영이 요구됨

○ 세출예산은 수입대체경비의 본래 목적을 달성하는데 필요한 비목에 한정하여 집행실적 등을 고려하여 적정규모 반영

18) 기획재정부. 2020. 2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침

□ 이러한 기준과 요건에 비추어 보면, 선거위탁관리 경비는 수입대체경비로 활용할 수는 있으나 몇 가지 쟁점이 남아있음

- 일반회계로 편성되어 집행되는 예산이 있으나 여타 수입대체경비와 비교할 수 없을 정도로 그 규모가 적으며, 예산성격도 전혀 상이함
- 특정 수입으로 특정 지출에 충당하는 연계성이 있으나 여타 수입대체경비와 달리 일대일 대응관계가 분명함

2) 장점

□ 초과수입에 해당되는 부분은 위탁수수료를 재원으로 하여 지출에 충당할 수 있음

- 수입대체경비는 일반회계예산의 틀 속에서 운영되는 것이나 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 부분에 대한 신속적인 집행을 가능케 함
- 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비의 연계성이 강화될 수 있음

□ 분리된 단일의 단위 사업에서 완결되고 있음

- 초과수입에 대한 집행과 정산도 단일 사업에서 각각 이루어지게 됨

□ 현재 다른 부처에서 활용되고 있는 수입대체경비의 유형과 유사점이 있음

- 시험 응시 수수료로 시험 관련 경비 지출에 충당
- 여권 발급 수수료로 여권 발급 관련 경비에 충당
- 불특정 다수에서 수입이 발생하고 있으나, 위탁선거 경비는 특정 기관에서 발생하는 차이는 있음
- 그러나 이러한 차이가 재정 관리 방식의 차이를 유발하지는 않음

3) 한계

- 위탁선거경비는 국가의 본질적인 업무에서 초래되는 초과수입대체경비의 성격에 부합하지 않음
 - 수입대체경비는 해당 기관의 본질적인 업무로 이러한 업무의 상당부분이 일반회계예산으로 편성되어 운영되고, 그외의 초과수입도 본질적인 업무이나 수입의 예측이 어려운 경우에 수입대체경비로 인정되고 있음
 - 위탁선거경비는 예산으로 편성되는 일부 경비가 있으나 이는 위탁선거의 인프라를 조성하기 위한 것에 불과하고 실제 위탁선거관리를 위한 것은 아님
 - 위탁선거경비는 선거관리위원회의 본질적인 업무가 아닐 뿐만 아니라 본질적인 업무로 예산으로 편성되는 것이 아닌 위탁선거경비 모두가 현행 수입대체경비의 초과수입에 해당되는 것으로 일반회계의 틀 속에서 운영되는 수입대체경비와는 성격이 상이함
- 수입대체경비의 초과분은 기관 자체적으로 결정하여 집행하는 것이 아니라, 기획재정부의 승인 절차를 받아야 함
 - 개별 사업별로 승인을 받아야 함
- 위탁선거경비는 위탁기관과의 협의에 의해 결정되기 때문에 매년 예측 가능성이 낮음
 - 수입대체경비도 미리 예산으로 계상을 해야 하며, 초과수입에 대해서만 예산 외 지출의 예외가 인정되나 사후 국회에 보고 절차를 거침
 - 수입대체경비로 활용되는 다른 기관의 사업의 경우에 국회에서의 매년 지적 사항이 예측 수준이 낮고 초과 지출이 이루어진다는 것임
- 세입세출 외로 운영되지만, 중앙예산기구와 국회에 보고를 하는 등의 통제가 있음
 - 세입세출예산안을 편성하여 제출함
 - 그러나 일종의 보고이고 집행과 관련하여 신속성이 보장됨
 - 특히 수입대체경비로 처음 계상한 금액에 비해 초과수입이 발생하더라도 예산 외 지출이 허용되고 있음

□ 회계연도 독립 원칙 위배

- 위탁선거경비의 경우 전년도에 비용을 납부 받아서 익년도에 집행하는 사례가 빈번하게 발생하고 있음
 - 이는 공공단체등 위탁선거에 관한 법률 제78조(선거관리경비) ① 위탁선거를 위한 다음 각 호의 경비는 해당 위탁단체가 부담하고 선거의 실시에 지장이 없도록 제1호의 경우에는 선거기간개시일 전 60일(재선거, 보궐선거, 위탁단체의 설립·분할 또는 합병으로 인한 선거의 경우에는 위탁신청을 한 날부터 10일)까지, 제2호 및 제3호의 경우에는 위탁관리 결정의 통지를 받은 날(의무위탁선거의 경우에는 위탁신청을 한 날)부터 10일까지 관할위원회에 납부하여야 한다에 의해 불가피하게 발생하는 것임
 - 예산의 경우 이러한 경비는 사고이월에 해당하는 것으로 사고이월이 빈번한 것은 재정규율에 어긋나는 것으로 국회의 예결산심의에서 문제가 되고 있음
 - 위탁선거경비와 유사한 것으로 계약보증금, 위탁금 준용(국가계약법 제12조(계약보증금), 국가계약법시행령 제50조(계약보증금), 지방재정법 시행령 제40조)하여 위탁금으로 보관할 수 있는 특례가 있음. 그러나 위탁선거경비에 이러한 법규정이 신설하는 것은 용이하지 않을 것임
- 지방재정법 시행령 제40조(세입세출예산 외로 처리할 수 있는 경비의 범위) ①법 제34조제3항에서 “대통령령이 정하는 사유”라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유를 말한다.

 1. 공공시설 손실부담
 2. 계약보증·입찰보증·차액보증 및 하자보수보증
 3. 다른 법률에 의한 예치
 4. 사무관리상 필요에 의하여 지방자치단체가 일시적으로 보관하는 경비

②제1항 각 호의 경비는 세입·세출의 현금으로 관리하되, 이 영 또는 다른 법령에 달리 정하고 있는 경우를 제외하고는 직접 사용하여서는 아니된다.
- 이와 같이 위탁선거경비를 현행 방식이 아닌 일반회계나 수입대체경비로 바꾸는 경우 이 월급에 관한 특례조항을 신설하지 않는 경우에 빈번한 사고이월의 발생으로 재정운영의 왜곡이라는 비판이 야기될 것임
 - 위탁선거는 30일 이내 선거를 마무리해야 하는 경우가 다수 발생하는 바 현행 초과지출의 승인 절차를 준수하는 경우 사업 추진이 불가능하게 됨. 아울러 공직선거는 초과지출이 일률적인 기준인 인구, 읍·면·동수에 의해 정해지는 반면 위탁선거경비는 위탁기관의

요구와 지역의 특성에 따라 획일적인 기준을 적용하기가 어려운 한계가 있음

- 이월이나 예비비 등의 운영에서 발생하는 문제점을 감안측면에서 현행 방식이 바람직함

제3절 대안의 비교 분석 및 제안

1. 개선방안의 비교 분석

- 이상에서 논의된 개선방안을 위한 4가지의 대안을 비교하면 <표 4-1>과 같이 요약됨

<표 4-1> 개선방안을 위한 대안의 비교

대안 기준	현행방식 (예산 외 지출에 관한 법규정)	일반회계 편입	기금 신설	수입대체경비 활용
업무의 성격/의미	- 본질적 업무가 아닌 부가적 업무 - 예산 외 지출로 인정함 - 다만 법적 근거는 갖추도록 함	- 본질적인 업무 - 세 외 수입으로 분류 - 수입을 특정 사업에 충당하지 못함	- 특정한 수입, 특정한 사업 - 사업의 연속성이 필요한 경우에 적합 - 여유자금 발생하면 이월이 가능	- 본질적인 업무 - 일회성의 사업 관리에 충당하기에 적합 - 여유자금이 발생하면 당해 연도에 초과 지출이 가능
특징	- 특정 위탁 사무에 지출	- 일반적 재원으로 활용	- 특정 사업에 지속적 지출	- 본질적 사업을 초과한 일회성의 사업 관리에 지출
장점	- 사용의 재량권이 확보되어 신속적으로 집행 가능	- 국회의 통제 강화 - 투명성 제고가 제도화됨	- 부처에게 지출의 재량을 부여함	- 기금과 달리 별도 재정관리의 행정비용이 수반되지 않음
쟁점	- 현재 국가재정법 이외의 근거에 의한 예산 외 지출은 통제하는 경향임 - 범구조적인 측면	- 위탁선거관리업무의 성격에 맞지 않음 - 사고이월과다, 세수추계의 어려움 등의 문제	- 위탁선거경비와 기금설치기준과의 적합성이 미흡 - 집행잔액을 30일 이내 반환, 적립금이 발생하지 않음	- 위탁선거관리부가 가적인 업무로 본질적 업무인 수입대체경비의 요건에 부합하지 않음 - 초과지출이 발생함

에서 예산 외 지출에 관한 규정 신설 - 예산 외 규정 신설과는 관계없이 외부통제 강화	점 부가 - 특정 목적 사업과의 연계성 부족	아 기금설치의 논거가 없어짐 - 위탁선거경비의 규모가 적어 독립적인 기금으로 적합하지 않음	는 경우에 승인에 따른 행정절차의 지연으로 사업마무리에 어려움 예상 - 과도한 사고이월이 발생할 것임
---	-----------------------------	---	---

출처 : 저자가 종합

2. 개선방안을 위한 대안의 비교 평가

- 이상에서 제시된 대안의 평가 기준은 4가지로 분류 가능함

- 첫째는 업무의 성격임
 - 업무가 기관의 본질적인 업무인가, 부가적인 업무인가 특정한 사업인가를 식별
- 둘째는 투명성의 관점임
 - 이는 중앙예산당국이나 국회의 차원에서 통합 관리가 가능한 지가 기준이 됨
- 셋째는 효과성임
 - 출발은 재원에서 시작하지만 그러한 재원을 활용하여 원래 추구하려고 했던 사업을 제대로 수행할 수 있는지도 중요하기 때문임.
- 넷째는 정치적 가능성임
 - 새로운 제도를 도입하는 것이 아니라, 이미 시행되고 있는 제도를 변경하는 것이기에 때문에 담당 부처에서의 저항을 최소화하는 것도 필요함
 - 그리고 중앙예산당국에서 국가적 차원에서 인정할 수 있는 지도 중요함
- 종합평가에서는 위탁선거경비의 본질에 네 가지 평가기준을 종합적으로 평가함

- 이상의 기준에 근거하여 비교 평가를 정리하면 <표 4-2>와 같이 요약됨

- 이러한 기준에 따르면 일반회계로 편입하는 대안은 업무의 성격은 물론 효과성이 낮음

<표 4-2> 개선방안을 위한 대안의 평가

대안 기준	현행 방식	일반회계 편입	기금 신설	수입대체경비 활용
투명성	- 현재는 낮음 - 투명성 확보를 위한 외부통제, 공시 제도의 개선이 필수적임	- 가장 높음	- 중간	- 중간
효과성	- 높음	- 가장 낮음	- 높음	- 중간
정치적 가능성	- 현행제도 유지로 높음	- 가장 낮음	- 중간	- 중간
종합 평가 및 예시	- 선관위의 본질적인 업무가 아닌 부가적인 업무로 연도간 변동폭이 매우 크다는 측면에서 현행방식이 바람직 - 외부통제, 투명성 확보의 제도화 필요 - 법체계 측면에서 예산 외 지출규정의 신설 필요	- 업무의 성격과 위탁선거경비 추계의 어려움, 일반적 재원인 일반회계 세외 수입으로의 적합성 낮음 - 국가예산이 투입도 고려해야 함 - 실현 가능성이 상대적으로 가장 낮음	- 특정한 수입, 특정한 사업의 연계라는 기금 신설기준에 부합하지 않음 - 규모가 작고 연도간 변동폭이 크다는 점에서 기금과 맞지 않음 - 집행잔액을 3-일이내 반환한다는 점에서 독립이 인정되는 기금설립의 논거와 부합하지 않음	- 국가의 본질적인 업무가 아니라는 점에서 수입대체경비와 부합하지 않음 - 위탁선거경비의 연도간 변동폭이 너무 커 일반회계 예산에 초과수입을 인정하는 수입대체경비와 부합하지 않음 - 초과지출의 승인, 이월금 관리 등에서 상당한 제약이 있음

출처 : 저자가 종합

- 위탁선거경비는 회계연도 독립의 원칙을 위반하여 회계연도간의 자금이월이 불가피하다는 측면에서 일반회계로 운영하기가 어려우며, 보궐선거의 경우 복잡한 과정을 거쳐 예산이 집행되는 예비비를 활용하기에도 어려움이 예상된다.
- 기금 신설의 대안도 법적 근거를 마련하고 이후 관리 과정을 고려할 때 행정절차에 따른 비용대비 효율성이 낮음. 위탁선거관리업무의 연도간 변동폭이 너무 크고, 위탁선거경비는 적립이 목적이 아닌 일대일 대응체제로 자금을 투명하게 관리하고 남은 자금은 즉시 반환한다는 측면에서 기금설치기준에 부합하지 않음
- 수입대체경비는 새로운 제도 모색으로서 검토할 만한 대안이나 선거위탁관리가 국가의 본질적인 업무가 아니고, 기본적인 예산사업이 존재하지 않는다는 측면에서 일반회계인 수입대체경비의 성격에 부합하지 않음
- 현행의 예산 외 지출 방식과 비교한다면 또 다른 절차를 마련해야 하는 행정비용이 소요되는데, 초과지출의 승인, 이월금 관리 등에서 상당한 제약이 있음
- 따라서 위탁선거 관련법에 예산총계주의 예외를 인정하는 규정을 신설하여 제도화하는 것이 바람직하지만, 일반회계 편입, 기금 설치, 수입대체경비 등은 위탁선거관리업무와 위탁선거경비의 성격에 비추어 적합한 대안으로 판단하기에는 논리적 근거가 미흡함
- 위탁경비의 활용과 집행이라는 관점에서 보면 현행 운영방식에 예산 외 지출 규정을 명시하는 것이 가장 효율적이고 효과적임
 - 이를 위해서는 국가재정법 제53조(예산총계주의 원칙의 예외)에 위탁선거경비를 추가하여야 하나 이는 국가재정법의 개정을 요하기 때문에 현실적으로 쉽지 않을 것임
 - 현행 '공공단체등 위탁선거에 관한 법률' 제78조에 "예산 외 지출에 관한 규정"을 추가하는 방식이 필요할 것임
 - 공공단체등 위탁선거에 관한 법률 제78조에 예산 외 지출에 관한 규정의 신설과는 상관없이 위탁선거경비의 투명성과 국회의 통제를 강화하는 규정을 공공단체등 위탁선거에 관한 규칙에 마련하는 것은 필요함

제5장 위탁선거경비 운영상의 개선방안

제1절 위탁선거경비에 대한 예산 외 운영 규정의 신설

- 제4장 대안의 분석에서 살펴본 바와 같이 위탁선거경비의 성격에 비추어 일반회계 편입은 물론 기금 신설, 수입대체경비 활용은 특별한 실익이 없어 현행 방식에 예산총계주의에 대한 예외 법규정의 제정을 위한 노력을 계속할 필요가 있음
- 공직선거법상 지방자치단체가 부담해야 할 선거경비에 관한 규정은 중앙선거관리위원회가 제정한 '지방자치단체 선거관리 경비규칙'에 의해 운영되고, 위탁선거를 위한 경비는 중앙선거관리위원회가 제정한 '위탁선거경비 산출기준'에 의해 해당 위탁단체가 부담하고 있는데 위탁선거경비의 산출 및 운영기준은 대통령 선거 및 국회의원선거, 지방자치단체 선거 관리경비와 유사함
- 현행 공공단체등 위탁선거에 관한 법률 제78조로 실질적인 의미에서 예산총계주의에 대한 예외를 인정한 것으로도 해석할 수도 있으나 우리나라의 경우 형식적으로 '예산총계주의 예외'에 대한 명시적 법규정을 요구하고 있음¹⁹⁾
 - 예산 외로 위탁선거경비를 운영할 수 있도록 하는 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제2014935호, 백승주의원 대표발의, 2018. 8. 17. 발의)이 제20대 국회에 발의되었으나 임기만료 폐기됨. 2020년 10월에는 이해식의원이 같은 내용으로 대표 발의됨.
 - 예산총계주의의 본질은 국회의 예산심의를 벗어난 예산 외 활동이 증가함에 따라 ① 압축적인 재정팽창을 야기하여 궁극적으로 재정건전성을 악화시키고, ② 국회, 예산기관의 외부통제를 벗어나 담당부처나 공무원에 의한 임의적 재정부문에 따라 투명성, 책임성의 저하를 방지하기 위한 국가재정운영에 대한 국회의 사전·사후통제를 강화하는데 있음
 - 예산총계주의에 대한 예외 규정의 신설을 위한 노력과 병행하여 현행 위탁선거경비의 운용과 관련해 예산운영의 투명성과 책임성을 담보할 수 있도록 '공공단체등 위탁선거에 관한 규칙'의 보완이 필요할 것임

19) 미국의 경우 예산총계주의에 대해 형식적인 법규정 유무에 관계없이 의회가 개별 법률을 제정하여 특정한 사업에 대한 신속적인 운영과 의회의 재정통제에 관한 권한을 부여하고 있음

- 위탁선거경비의 투명성을 높이기 위해서는 국회에 대한 결산명세서의 보고, 위탁선거경비 운용계획의 수립, 위탁선거경비 운영의 외부통제의 강화를 위한 위탁선거경비운용위원회의 구성 및 운용, 위탁선거경비 운용결과의 공시 등임

제2절 운영상의 개선을 위한 규칙의 보완

- 우선적으로 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 제78조 ⑦항의 제1항에 따른 납부금은 채납처분이나 강제집행의 대상이 되지 아니하며, 그 경비의 산출기준, 납부절차와 방법, 집행, 검사, 반환, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다에 의거해 「공공단체등 위탁선거에 관한 규칙」에 다음의 조항을 신설
 - 공공단체등 위탁선거에 관한 규칙 제00조(위탁선거경비 결산명세서의 국회보고) 중앙선거관리위원회는 회계연도마다 위탁선거경비의 결산명세서를 작성하여 해당 회계연도 종료 후 2개월 이내에 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다는 규정 신설
 - 예산 외 지출에 대한 규정과 상관없이 모든 재정은 국회의 직간접적인 통제를 받아야 한다는 점에서 위탁선거경비 결산명세서를 소관 상임위원회에 제출하여 국회의 통제를 받는다는 상징적인 의미가 있음
 - 위탁선거경비 결산명세서를 작성하는 과정에서 중앙선거관리위원회는 위탁선거경비운용위원회의 심의 등을 거쳐 위탁선거경비의 운용의 투명성을 제고할 수 있을 것임²⁰⁾
 - '국가회계법 제15조의2 수입대체경비 사용명세서'와 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제59조의2(녹색자금결산서의 국회보고)를 준용한 위탁선거관리비용의 결산명세서를 국회 소관 상임위원회에 제출²¹⁾을 참조할 수 있을 것임
- 결산명세서의 국회보고
 - 공공단체등 위탁선거에 관한 규칙 제00조(위탁선거경비 결산명세서의 국회보고) 중앙선거관리위원회는 회계연도마다 위탁선거경비의 결산명세서를 작성하여 해당 회계연도 종료 후 2개월 이내에 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다는 규정 신설
 - 예산 외 지출에 대한 규정과 상관없이 모든 재정은 국회의 직간접적인 통제를 받아야 한다는 점에서 위탁선거경비 결산명세서를 소관 상임위원회에 제출하여 국회의 통제를 받는다는 상징적인 의미가 있음
 - 위탁선거경비 결산명세서를 작성하는 과정에서 중앙선거관리위원회는 위탁선거경비운용위원회의 심의 등을 거쳐 위탁선거경비의 운용의 투명성을 제고할 수 있을 것임²⁰⁾
 - '국가회계법 제15조의2 수입대체경비 사용명세서'와 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제59조의2(녹색자금결산서의 국회보고)를 준용한 위탁선거관리비용의 결산명세서를 국회 소관 상임위원회에 제출²¹⁾을 참조할 수 있을 것임

20) 현재 구·시·군선거관리위원회의 위탁선거경비에 대해 시·도선거관리위원회 및 중앙선거관리위원회에 세부 집행내역 보고 및 보고사항에 대한 확인·점검, 시·도 및 중앙위원회의 종합감사 등을 통해 집행내역 확인 절차가 있으나 추후 결산명세서에 대한 공인회계사의 감사나 결산명세서 검토의견을 첨부하는 것을 고려할 수 있을 것임

21) 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률(산림자원법) 제58조(녹색자금) ① 산림청장은 산림환경을 보호하고 산림의 기능을 증진하며 해외산림자원을 조성하는 데에 드는 경비 및 사업비를 지원하기 위하여 산림환경기증증진자금(이하 "녹색자금"이라 한다)을 설치한다. ② 녹색자금은 산림청장이 운용·관리한다. ③ 녹색자금은 다음 각 호의 재원(財源)으로 조성한다(이하 생략). ④ 녹색자금은 산림의 환경기증증진 및 해외산림자원의 조성 등에 관한 다음 각 호의 사업에 사용할 수 있다. 녹색자금도 예산 외 지출에 대한 명시적인 규정이 없다는 측면에서 위탁선거경비와 유사함.

국가회계법 제15조의2(결산보고서의 부속서류) ① 제14조제2호에 따른 세입세출결산(기금의 수입지출결산은 제외한다)에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.

3. 수입대체경비 사용명세서

산립자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제59조의2(녹색자금결산서의 국회 보고) 산림청장은 회계연도마다 녹색자금의 결산서를 작성하여 해당 회계연도 종료 후 2개월 이내에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

1. 녹색자금결산의 개황과 분석에 관한 서류
2. 녹색자금 결산명세서
3. 전년도 녹색자금사업의 추진현황 및 실적에 관한 사항
4. 그 밖에 녹색자금결산의 내용을 명확히 하는 데 필요한 서류

□ 위탁선거경비운용계획의 수립

○ 위탁선거경비를 정확히 예측하는 것은 어렵지만, 위탁선거경비운용계획을 수립하여 위탁단체의 특성 및 여건을 고려한 공정하고 정확한 선거관리에 만전을 기함

- 현재는 위탁선거관리 사무편람에 의해 동시조합장 선거의 경우 중앙선거관리위원회는 선거관리종합지침을 시달하고 시·도 및 관할위원회는 법규, 편람, 선거관리종합지침에 의하여 시·도는 사무처장, 구·시·군은 사무국(과)장 전결로 선거관리종합계획 또는 단위업무별 세부계획을 수립·시행함

○ 위탁선거경비 편성·집행의 관리·감독 강화 방안 마련

○ 동 규칙 제00조(위탁선거경비운용계획의 수립 등) ① 중앙선거관리위원회는 회계연도마다 다음 각 호의 사항을 포함한 위탁선거경비운용계획을 수립하여야 한다는 규정 신설

1. 위탁선거경비의 수입과 지출에 관한 사항
 2. 그 밖에 중앙선거관리위원회가 위탁선거경비의 운용을 위하여 필요하다고 인정하는 사항
- ② 중앙선거관리위원회는 다른 예산과의 중복성, 공익성 등을 고려하여 위탁선거경비의 운용계획을 세워야 하고, 투명하고 효율적으로 위탁선거경비를 관리하여야 한다.

□ 위탁선거경비운용위원회의 구성 및 운영

○ 위탁선거경비를 각급 선거관리위원회가 경비를 지출하고 사후에 중앙선거관리위원회에 보고하는 절차에서 위탁선거경비운용계획의 수립 및 국회에 제출하는 결산명세서 작성 전에 외부 전문가가 참여하는 위탁선거경비운용위원회의 심의를 거치는 과정을 거침으로써 위탁선거경비 편성·집행의 투명성 제고

○ 이는 위탁선거경비의 운용에 대한 외부통제를 강화하는 기제로 작용할 것임

○ 동규칙 제00조(위탁선거경비운용위원회의 구성 및 운영) ① 위탁선거경비의 운용·관리에 관하여 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 중앙선거관리위원회에 위탁선거경비운용위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다는 규정 신설

1. 위탁선거경비운용계획의 수립 및 결산명세서 작성에 관한 사항
 2. 그 밖에 중앙선거관리위원회가 위탁선거경비의 운용·관리에 관하여 중요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항
- ② 위원회의 위원장은 사무차장으로 하고, 위원회의 위원은 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다. 위원회 위원의 선임과 해촉, 운용에 대해서는 별도 규칙으로 정한다.

□ 투명성 제고를 위해 결산명세서를 중앙선거관리위원회 홈페이지에 게재

○ 현재 중앙선거관리위원회 홈페이지에는 예산서 및 결산서가 게재되어있지 않고, 해당 위탁단체에 성질별·비목별 집행결과를 통보하고 있음

○ 국가재정법, 지방재정법을 준용하여 위탁선거경비 결산명세서를 홈페이지에 공시함

국가재정법

제9조(재정정보의 공표) ①정부는 예산, 기금, 결산, 국제, 차입금, 국유재산의 현재액, 통합재정수지 및 제2항에 따른 일반정부 및 공공부문 재정통계, 그 밖에 대통령령으로 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하여야 한다.

지방재정법

제60조(지방재정 운용상황의 공시 등) ① 지방자치단체의 장은 예산 또는 결산의 확정 또는 승인 후 2개월 이내에 예산서와 결산서를 기준으로 다음 각 호의 사항을 주민에게 공시하여야 한다.

제6장 결론 및 정책 제언

- 중앙선거관리위원회의 소관 상임위원회인 행정안전위원회에서는 위탁선거관리경비와 관련하여 민주적 재정통제의 관점에서 위탁선거경비 집행이 예산총계주의에 위배된다는 것을 지적하고 있음.
- 본 연구에서는 위탁선거관리는 선거관리위원회의 본질적인 업무가 아닌 부가적 업무로 예산총계주의의 원칙에 비추어 어떠한 재정운영방안이 적합한지를 제시하고 있음
- 정부의 재정활동은 크게 의회의 심의를 통하여 결정되어 예산서에 책정된 활동(on-budget)과 예산 외(off-budget) 활동으로 구분할 수 있음
 - 예산 활동은 정부의 예산 및 결산서에 계리되며 국회의 심의를 거쳐서 집행된다는 특징을 가지고 있음. 반면 예산 외 활동(off-budget activities)이란 정부의 사업 중 정부예산서에 포함되지 않고 예산서 밖의 별도의 계정에서 수행되는 정부의 활동·사업임
- 미국의 경우 예산 외 활동에 대한 명확한 기준이 있는 것이 아니라 의회의 입법여부에 의해 정해지는데 대표적으로 사회보장신탁기금(Social Security Trust Fund)과 연방우편사업수익(Postal Service Revenues)은 의회가 일반적인 예산과정에서 벗어나(off-budget) 독립적으로 사업을 운용하도록 한 사례임. 미국의 경우 예산총계주의 원칙에 대한 예외는 의회의 결정에 의한 개별 법규정(statute)에 의해 신축적으로 운영되고 있음
 - 우리나라와 같이 예산총계주의에 대한 명시적인 규정보다는 개별법에 의해 다양하게 예산 외 사업이 운영되고 있음. 이는 의회가 제정하는 개별법의 효력을 특별한 법규정이 있는 경우를 제외하고는 동일한 효력이 있는 것으로 보는 것임
- 예산 외 활동에 대한 개혁의 근거는 예산 외 활동의 증가로 재정이 팽창되어 이는 재정건전성의 악화와 외부통제의 제약을 초래하기 때문에 이를 방지하기 위해 예산총계주의를 강화하여야 한다는 것임.
 - 예산환경의 변화에 따라 재정운영의 신축성과 효율성의 제고가 요구되는 상황에서 예산총계주의에 원칙에 대한 형식적, 명시적인 고수가 아닌 예산 외 활동에 대한 실질적인 통제

와 투명성을 제고하는 것이 중요할 것임. 이는 예산 외 활동에 대한 법규정이 있다고 그 활동에 대한 통제가 효율적으로 이루어지는 것은 아니기 때문임.

- 본 연구에서 다루고 있는 위탁선거경비는 국가의 재정건전성과는 관련이 없으며, 공공단체 등 위탁선거에 관한 법률 제78조의 규정으로 실질적으로는 예산 외 지출에 대한 근거가 될 수 있다는 견해가 있으나, 제78조에 예산 외 지출에 대한 명시적인 법규정을 마련한 필요가 있음. 2020년 10월 8일 이해식의원이 대표발의한 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 일부 개정안은 “제78조제7항을 제8항으로 하고, 같은 조에 제7항을 다음과 같이 신설한다로, ⑦ 이 법에 따른 경비 중 위탁단체 및 그 중앙회가 부담하는 경비는 「국가재정법」 제17조에도 불구하고 세입·세출예산 외로 운용할 수 있다”임
- 예산 외 지출에 대한 규정 신설과는 상관없이 국회의 심의와 비견할 수 있는 강력한 외부통제 및 투명성 제고 장치를 공공단체등 위탁선거에 관한 규칙에 신설하여야 할 것임.
- 일반회계 편입, 기금 설치, 수입대체경비 등은 위탁선거관리업무와 위탁선거경비의 성격에 비추어 적합한 대안이 될 수 없음
 - 일반회계 편입은 수입과 지출이 단절되어 특정 사업에서 발생하는 수입을 특정 지출에 한정하는 연계성이 모호해지고, 예측가능성이 매우 낮고 규모가 크지 않기 때문에 비효율적임
 - 기금 설치하는 위탁선거경비가 규모가 작고, 연도간 변동폭이 크다는 점과 위탁선거경비는 잔액을 바로 반환해 잔액의 적립이 불필요하다는 점에서 기금신설기준에 부합하지 않음
 - 위탁선거는 국가의 본질적인 업무가 아니며, 위탁선거수요의 연도간 변동폭이 너무 크다는 점에서 수입대체경비와 부합하지 않음. 아울러 재보궐선거는 짧은 관리기간 내에 초과지출 승인을 통한 적기 예산확보가 어렵고, 사고이월 다수 발생으로 이월금 관리 등 회계연도 독립원칙 준수 측면에서 상당한 제약이 있음
 - 수입대체경비는 일반회계 틀 속에서 운영되어 일반회계예산으로 편성, 운영하되 일부 초과된 수입분에 대해서만 신축적인 운영을 허용한다는 점에서 위탁단체 부담경비를 해당 위탁단체에만 직접적으로 사용하는 위탁선거경비와 상이한 특성을 가지고 있음
- 따라서, 현행과 같이 예산 외로 운용을 하되, 예산총계주의에 대한 예외 규정의 신설을 위한 노력과 병행하여 현행 위탁선거경비의 운용과 관련해 예산운영의 투명성과 책임성을 담보할 수 있도록 다음과 같이 ‘공공단체등 위탁선거에 관한 규칙’의 보완이 이루어져야 할 것임

<참고문헌>

- 결산명세서의 국회보고
 - 공공단체등 위탁선거에 관한 규칙에 중앙선거관리위원회는 회계연도마다 위탁선거경비의 결산명세서를 작성하여 해당 회계연도 종료 후 2개월 이내에 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다는 규정 신설
 - 예산 외 지출에 대한 규정과 상관없이 모든 재정은 국회의 직·간접적인 통제를 받아야 한다는 점에서 위탁선거경비 결산명세서를 소관 상임위원회에 제출하여 국회의 통제를 받는다는 상징적인 의미가 있음
 - 위탁선거경비 결산명세서를 작성하는 과정에서 중앙선거관리위원회는 위탁선거경비운용위원회의 심의 등을 거쳐 위탁선거경비의 운용의 투명성을 제고할 수 있을 것임
- 위탁선거경비운용계획의 수립
 - 위탁선거경비를 정확히 예측하는 것은 어렵지만, 위탁선거경비운용계획을 수립하여 위탁단체의 특성 및 여건을 고려한 공정하고 정확한 선거관리에 만전을 기함
 - 위탁선거경비 편성·집행의 관리·감독 강화 방안 마련
- 위탁선거경비운용위원회의 구성 및 운영
 - 위탁선거경비를 각급 선거관리위원회가 경비를 지출하고 사후에 중앙선거관리위원회에 보고하는 절차에서 위탁선거경비운용계획의 수립 및 국회에 제출하는 결산명세서 작성 전에 외부 전문가가 참여하는 위탁선거경비운용위원회의 심의를 거치는 과정을 거침으로써 위탁선거경비 편성·집행의 투명성 제고
 - 이는 위탁선거경비의 운용에 대한 외부통제를 강화하는 기제로 작용할 것임
- 투명성 제고를 위해 결산명세서를 중앙선거관리위원회 홈페이지에 게재

김두래 (2018). “한국 정책결정체계의 변화가 의회와 정부관료제의 관계에 미치는 영향:국회 국정감사 및 조사를 중심으로”. 「한국행정연구」, 27(2), pp. 61-81.

박천오·주재현 (2007). 정부관료제와 민주주의: 정부관료제의 책임과 통제 확보를 통한 조화의 모색. 「행정논총」, 45(1): 221-253.

국회 예산정책처 (2011). 예산안 분석보고서 II.

국회 예산정책처 (2014). 국가재정법 - 이해와 실제.

Bennet, James J. and Thomas DiLorenz. 1983. *Underground Government: The Off-Budget Public Sector*. Cato Institute.

Schick, Allen. 1981. *Off-Budget Expenditure: An Economic and Political Framework* meeting of the OECD Working Party of Senior Budget Officials.

Schick, Allen. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Governance, Regulation, and Finance Division, World Bank Institute

국가재정법

국회행정안전위원회. 2021. 공공단체등 위탁선거에 관한 법률 일부개정법률안 검토 보고.

중앙선거관리위원회. 2020. 「위탁선거 절차사무편람」

중앙선거관리위원회. 2020. 「위탁선거관리경비 산출 및 집행지침」

공공단체등 위탁선거에 관한 법률

공공단체등 위탁선거에 관한 규칙

선거관리위원회법

이해식의원 대표발의. 2020. 10.8. 공공단체등 위탁선거에 관한 법률 일부 개정안

중앙선거관리위원회 홈페이지. <http://law.nec.go.kr/necwCommInqy1000.do>

산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률

중앙선거관리위원회 홈페이지. <http://law.nec.go.kr/necwCommInqy1000.do>

https://www.fsc.go.kr/know/wrd_list.jsp?menu=7420000&bbid=BBS0026&sword=&s=9&e=10&page=12 (2020년 12월 13일 검색)

http://dic.mk.co.kr/cp/pop/today.php?dic_key=13224 (2020년 12월 13일 검색)

<https://www.nec.go.kr/site/nec/05/10501040100002020040810.jsp>

위탁선거경비 투명성 강화 방안 연구

2021년 3월 31일 인쇄

2021년 3월 31일 발행

발행 : 중앙선거관리위원회 선거2과

경기도 과천시 홍춘말로 44

TEL. 02-502-4515

연구기관 : (사)재정성과연구원