



제429회 국회 (정기회)
제1차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈특수활동비 집행내역 국회 등 제출 및 공개〉
■ 김태선의원 대표발의(의안번호 제2209303호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 특수활동비 집행내역 국회 등 제출 및 공개 (안 제44조의2 신설)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김태선의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 3. 24.

다. 회 부 일 : 2025. 3. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 기획재정부장관이 매년 예산집행에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장에게 통보하도록 규정하고 있고, 기획재정부장관은 해당 지침에 기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사, 기타 이에 준하는 외교·안보, 경호 등 국정수행활동에 직접 사용되는 경비인 특수활동비를 비목으로 설정하고 있습니다.

그러나 특수활동비의 목적 등이 법률이 아닌 지침에 규정되어 있어 다소 불명확한 측면이 있고, 사용 내역에 대한 공개 절차 및 감시 체계 역시 갖추고 있지 아니하므로 개선할 필요가 있습니다.

이에 특수활동비의 목적을 법률에 정의하고, 일정 금액 이상 특수활동비를 집행한 경우 그 집행내역을 국회, 감사원 및 기획재정부장관에게 제출하도록 하며, 안보 및 기밀유지와 무관하다고 인정하는 특수활동비 집행 내역은 공개하도록 하고자 합니다(안 제44조의2 신설).

II. 검토의견

1. 특수활동비 집행내역 국회·감사원 제출 및 공개 등 (안 제44조의2 신설)

현 행	개 정 안
○ <신 설>	○ 특수활동비의 관리 등 - 각 중앙관서의 장은 예산집행지침을 참고하여 <u>특수활동비 세부집행지침을 마련</u>하여야 함 - 특수활동비는 <u>기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사, 외교·안보, 경호 등 목적의 국정수행활동에 직접 사용</u>되어야 함 - 각 중앙관서의 장은 <u>기재부장관이 정하는 금액 이상의 특수활동비를 집행한 경우 집행내역을 기재부장관에게 제출</u>하여야 함 - 기재부장관은 제출받은 <u>집행내역을 지체없이 국회 소관 상임위, 예결특위 및 감사원에 제출</u>하여야 함 - 기재부장관은 제출받은 집행내역이 <u>안보 및 기밀유지와 무관한 경우 해당 집행내역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개</u>하여야 함

개정안은 특수활동비의 사용 목적을 규정하고, 각 중앙관서의 장은 특수활동비에 대한 세부집행지침을 마련하도록 하며, 기획재정부장관이 정하는 금액 이상을 집행한 경우 그 집행내역을 기획재정부장관에게 제출하도록 하고, 기획재정부장관은 제출받은 내역을 지체 없이 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회 및 감사원에 제출하도록 하며, 제출받은 집행내역이 안보 및 기밀유지와 무관하다고 인정하는 경우 해당 집행내역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개하도록 하려는 것임.

현행 지침¹⁾에 따르면, 특수활동비는 ‘기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사와 기타 이에 준하는 외교·안보, 경호 등 국정수행활동에 직접 소요되는 경비’로 정의되며, 주로 정보·수사활동 소요 경비, 국가기밀 등 보안 유지가 필요하거나 사업내용이 노출될 경우 정책수행에 차질이 우려되는 업무 등에 집행하도록 하고 있음.

[2025년도 중앙관서별 특수활동비 편성 현황]

(단위: 백만원)

기관	2025예산	기관	2025예산
대통령비서실 및 국가안보실	4,125	국무조정실 및 국무총리비서실	622
대통령경호처	8,255	고위공직자범죄수사처	111
국회	980	국세청	2,712
감사원	759	관세청	1,253
법무부(검찰청)	4,004	경찰청	71,362
과학기술정보통신부	348	해양경찰청	11,237
외교부	521	계(14개 기관)	108,281
통일부	1,992		

※ 2025년 추가경정예산이 반영된 금액임
자료: 기획재정부

- 1) 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침(사업유형별·목별 매뉴얼)」 및 「예산 및 기금운용계획 집행지침」

「국가재정법」 제21조(세입세출예산의구분) ① 세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있다.

② 세입세출예산은 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분한 후 소관 내에서 일반회계·특별회계로 구분한다.

③ 세입예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.

④ 예산의 구체적인 분류기준 및 세항과 각 경비의 성질에 따른 목의 구분은 기획재정부장관이 정한다.

이러한 업무의 특수성 등을 이유로 특수활동비는 총액으로 편성되고 있고, 집행증빙서류를 생략²⁾할 수 있으며 사후적으로도 집행내역을 공개하지 않고 있어 예산목적에 부합하지 않는 임의적 집행과 예산집행의 불투명성의 문제가 지속적으로 제기되고 있음.

개정안을 통해 특수활동비의 집행내역이 국회 및 감사원에 제출되고, 안보 및 기밀유지와 무관한 집행내역이 공개됨으로써 국회와 국민의 감시 및 통제를 강화하여 재정의 투명성을 제고할 수 있으며, 개정안에 규정된 특수활동비의 사용 목적에 어긋나는 임의적 집행을 방지하여 예산집행의 신뢰성을 높일 수 있다는 점에서 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대됨.

한편, 기획재정부는 행정부 재량으로 운용되는 비목 중 일부인 특수활동비 집행에 관한 내용을 법률에 규정하는 것은 예산의 구체적인 분류기준 및 목의 구분을 기획재정부장관이 정하도록 한 현행 국가재정법 조문과 상충될 소지가 있어 법체계 상 부적절하다는 의견임.

그러나 헌법재판소 판례³⁾에 따르면, 체계정당성이란 법령체계 정합

2) 「특수활동비에 대한 계산증명지침」 제3조(현금으로 미리 지급한 특수활동비의 증거서류) 특수활동비를 현금으로 미리 지급한 경우에는 현금수령자의 영수증과 집행내용확인서를 구비하고, 이 경우 집행내용확인서에는 지급사유, 지급일자, 지급상대방, 지급액을 구체적으로 기재하여야 한다. 다만, 수사 및 정보수집활동 등 그 사용처가 밝혀지면 경비집행의 목적달성에 현저히 지장을 받을 우려가 있는 경우에 한하여 집행내용확인서를 생략할 수 있으나 생략 시 생략요건과 절차 등을 정한 자체 지침 등 내부통제방안을 마련하고, 이를 감사원에 제출하여야 한다.

성의 요청이라고도 할 수 있는 것으로, 법규 상호간에는 규범 구조나 규범 내용면에서 서로 상치되거나 모순되어서는 안된다는 것을 말하는데, 체계정당성의 원칙을 위반한 경우에도 결과적으로 비례의 원칙이나 평등의 원칙 등 헌법의 규정이나 원칙을 위반하여야 비로소 위헌의 문제가 발생하는 것이며, 체계정합성의 원칙 위반을 정당화할 합리적인 사유의 근거에 대해서는 입법재량이 인정된다고 보았음.

개정안과 같이 특수활동비를 다른 비목과 다르게 법률로 특별히 규율할 필요성에 대해서는 입법재량이 인정될 수 있을 것으로 보임.

다만, 특수활동비의 특수성을 고려할 때 집행내역을 국회 및 감사원에 제출하고 공개하는 것이 적절한지에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.⁴⁾

특수활동비는 정보 및 사건수사, 외교·안보·경호 등 기밀유지가 요구되는 업무에 직접 소요되는 경비이므로, 집행내역이 국회 및 감사원

3) 전원재판소 2002헌바66, 2004.11.25.

4) 기획재정부는 「국회법」에 따라 정보위원회 심사 대상 특수활동비의 예산·결산 내역은 비공개 사항이며, 대법원 판례도 특수활동비의 본질 및 특수성을 고려하여 비공개 범위를 넓게 판단하고 있는 등 특수활동비의 기밀유지 필요성을 인정하고 있다는 점, 현행 정보공개법상 국가안보, 외교, 범죄 예방·수사 등에 관한 사항으로 국가의 중대한 이익을 침해하거나 직무수행 애로가 예상되는 정보는 비공개가 가능하다는 점을 감안하여 개정안 수용이 곤란하다는 의견임.

<특활비 관련 대법원 주요 판례별 공개범위>

구분	액수	일자	수령인	지급사유
국회('18.6)	○	○	○	X
대검('23.4)	○	○	X	X

에 제출되고 공개될 경우 국가안보 등에 필수적인 통상의 수사·정보 활동이 위축될 우려가 있다는 점을 고려하여 내역 공개보다는 집행 절차, 사후 감사 등에 대한 규율이 필요할 것으로 보임.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
<신 설>	<u>제44조의2(특수활동비의 관리 등) ①</u> <u>각 중앙관서의 장은 제44조에 따라</u> <u>통보받은 지침을 참고하여 특수활동</u> <u>비에 관한 세부집행지침을 마련하여</u> <u>야 한다.</u> <u>② 특수활동비는 기밀유지가 요구되</u> <u>는 정보 및 사건수사, 외교·안보,</u> <u>경호 등의 목적을 위한 국정수행활</u> <u>동에 직접 사용되어야 한다.</u> <u>③ 각 중앙관서의 장은 기획재정부</u> <u>장관이 정하는 금액 이상의 특수활동</u> <u>비를 집행한 경우 그 집행내역을 기</u> <u>획재정부장관이 정하는 기한까지 기</u> <u>획재정부장관에게 제출하여야 한다.</u> <u>④ 기획재정부장관은 제3항에 따라</u> <u>제출받은 집행내역을 지체없이 국회</u> <u>소관 상임위원회, 예산결산특별위원</u> <u>회 및 감사원에 제출하여야 한다.</u> <u>⑤ 기획재정부장관은 제3항에 따라</u> <u>제출받은 집행내역이 안보 및 기밀</u> <u>유지와 무관하다고 인정하는 경우</u> <u>해당 집행내역을 대통령령으로 정하</u> <u>는 바에 따라 공개하여야 한다.</u>

문의처

02)6788-5151

12. 특수활동비(230목)

1. 적용대상

- ☐ 기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사와 기타 이에 준하는 외교·안보, 경호 등 국정수행활동에 직접 소요되는 경비

2. 세부지침

- ☐ 특수활동비는 사건수사, 정보수집, 각종 조사활동 등을 위해 타 비목으로는 원활한 업무수행이 곤란한 예외적인 경우에 한하여 최소한의 범위 내에서 요구
- 업무추진비·기타운영비*, 특정업무경비** 등 타 비목으로 집행이 가능한 경비는 계상 금지
 - * 유관기관 간담회 개최, 화환 및 조화구입, 축·조의 등
 - ** 단순한 계도·단속, 비밀을 요하지 않은 수사·조사활동 등
 - 예산 및 기금운용계획 집행지침, 감사원의 계산증명지침 등 준수 여부 사전점검 실시(특수활동비 심사위원회 구성 및 운영, 집행결과보고서·집행내용확인서 작성 등)
- ☐ '25년에 기 계상된 특수활동비 범위 내에서 최대한 아껴서 제대로 쓸 수 있는 만큼을 요구
- ☐ 특수활동비는 감사원의 특수활동비 집행실태 점검결과를 반영하여 예산 요구
- ☐ 새로운 항목의 특수활동비 신설 및 단가인상, 지급대상 확대 등은 사전에 협의된 경우에 한하여 반영
- ☐ 특수활동비 중 수사 등과 관련하여 동일한 사업 목적을 달성하면서 투명성 제고가 기대되는 경우 특정업무경비로 전환하여 요구

3. 특수활동비(230목)**3-1. 적용범위**

- 가. 기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사, 기타 이에 준하는 외교·안보, 경호 등 국정수행활동에 직접 소요되는 경비

3-2. 세부지침**가. 집행원칙**

- 중앙관서의 장은 특수활동비를 당초 편성한 목적에 맞게 집행하여 부적절한 집행이 발생하지 않도록 한다.

나. 집행투명성 제고

- 각 중앙관서의 장은 특수활동비 집행의 투명성 제고와 내부통제를 강화하기 위해 ‘특수활동비 심사위원회’를 구성하여 집행범위, 집행승인절차, 집행방식, 증빙방법 등 집행전반에 관한 사항을 포함하는 자체 지침을 점검 및 보완하고 매년 1월말까지 당해연도 집행계획을 수립하여 이에 따라 집행하도록 하여야 한다.
- 각 중앙관서의 장은 특수활동비 집행에 따른 결과보고서를 작성하는 등 내부통제장치를 강화하여야 한다.
- 각 기관의 회계, 감사부서에서는 주기적(연 1회이상)으로 특수활동비를 사용하는 직원들을 대상으로 특수활동비 집행 등에 대한 교육을 실시하여야 한다.

다. 집행방법

- 특수활동비는 특수활동 실제 수행자에게 필요시기에 따라 지급하여야 하며, 구체적인 지급 대상, 지급방법, 지급시기는 각 중앙관서가 개별 업무특성을 감안하여 집행하여야 한다.
- 기밀유지 필요성이 낮아 다른 비목으로 집행 가능한 경비는 특수활동비로 집행하지 아니하여야 한다.
- 각 중앙관서의 장은 기밀유지 필요성이 있는 특수활동비 집행정보에 대해 정보공개법 제9조 등에 따라 비공개 할 수 있다.

라. 집행 관련 증빙 방법

- 특수활동비 집행 관련 증거서류에 대해서는 <별첨> 「특수활동비에 대한 계산증명지침(감사원 지침, '19.7.31.개정, '19.7.31.시행)」에 따른다.

- 각 중앙관서의 장은 동 지침의 취지에 맞게 현금 사용을 자제하고, 불가피하게 현금 사용시에는 경비집행의 목적달성에 지장을 받을 우려가 있는 경우에 한하여 집행내용확인서를 생략할 수 있으나 생략 시 생략 요건과 절차 등을 정한 자체 지침 등 내부통제방안을 마련하고, 이를 감사원에 제출하여야 한다.

마. 집행실태 점검결과 환류

- 각 중앙관서의 장은 매년도 예산 요구시 감사원의 특수활동비 집행실태 점검결과를 반영하여 요구하여야 한다.

〈 별첨 〉

특수활동비에 대한 계산증명지침

[시행 2019.7.31.][지침 제37호, 2019.7.31., 전부개정]

제1조(목적) 이 지침은 특수활동비의 집행과 관련하여 계산증명규칙 제27조제2호에 따른 지출계산서 또는 관서운영경비출납계산서의 증거서류로 붙일 채권자의 영수증서의 범위에 관하여 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정당채권자에게 지급한 특수활동비 증거서류) 특수활동비를 직접 정당채권자에게 지급한 경우에는 채권자의 영수증을 구비한다. 다만, 지급상대방에게 영수증의 교부를 요구하는 것이 적당하지 않은 경우에는 그 사유, 지급일자, 지급목적, 지급상대방, 지급액을 명시한 관계공무원의 영수증서를 구비한다.

제3조(현금으로 미리 지급한 특수활동비의 증거서류) 특수활동비를 현금으로 미리 지급한 경우에는 현금수령자의 영수증과 집행내용확인서를 구비하고, 이 경우 집행내용확인서에는 지급사유, 지급일자, 지급상대방, 지급액을 구체적으로 기재하여야 한다. 다만, 수사 및 정보수집활동 등 그 사용처가 밝혀지면 경비집행의 목적달성에 현저히 지장을 받을 우려가 있는 경우에 한하여 집행내용확인서를 생략할 수 있으나 생략 시 생략 요건과 절차 등을 정한 자체 지침 등 내부통제방안을 마련하고, 이를 감사원에 제출하여야 한다.

부 칙

이 지침은 2019년 7월 31일부터 시행한다.