



제413회 국회 (임시회)
제1차 기획재정위원회

국고금 관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈관서운영경비 현금지급시 관련 증빙서류 작성 의무화〉

■ 장혜영의원 대표발의(의안번호 제2125423호)

2024. 2.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 관서운영경비의 현금지급 시 영수증 등 증빙서류 구비 (안 제24조제5항제1,2호의 신설)	2
[참고]	13

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 장혜영의원 등 14인

나. 발 의 일 : 2023. 11. 15.

다. 회 부 일 : 2023. 11. 16.

II. 제안이유 및 주요내용

그동안 정부 등의 특수활동비는 이렇다 할 증빙없이 사용되어 자의적이고 임의적인 예산 집행의 소지가 있다는 지적이 이어져 왔음. 올해 정부 예산에 포함된 특수활동비는 총 1,254억 원에 달함. 검찰의 경우에도 특수활동비가 연간 80억 원을 조금 넘는 수준에 이르는 것으로 파악되는데, 시민단체들이 제기한 정보공개청구 행정소송과정에서 드러난 바에 따르면, 검찰은 특수활동비가 최종 사용된 내역에 대한 증빙서류를 관리·보유하고 있지 않은 것으로 드러남. 물론 이는 검찰 뿐 아니라 다른 행정기관의 경우에도 마찬가지임. 이에 특수활동비 등을 현금으로 지급할 경우에도 관련 증빙을 남기도록 의무화하려는 것임(안 제24조제5항제1,2호).

Ⅲ. 검토의견

1. 관서운영경비의 현금지급 시 영수증 등 증빙서류 구비 (안 제24조제5항제1,2호의 신설)

현 행	개 정 안
○ 관서운영경비의 지급방법 - 정부 구매카드 사용 의무 - 성질상 불가피한 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 현금지급 등 가능 ※대통령령상 방법 ① 계좌이체 ② 특정한 경우 현금지급 가능	○ 관서운영경비 지급방법 - 정부 구매카드 사용 의무 - <u>성질상 정부구매카드를 사용 할 수 없는 경우 계좌로 이체하여 지급 (제1호)</u> - <u>제1호에 따른 방법으로 지급할 수 없는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 현금지급. 이 경우 최종적으로 현금을 수령하거나 사용한 자의 영수증을 증빙서류로 구비하여야 함. (제2호)</u>

현행법상 국고금은 일정한 절차¹⁾에 따라 지출하여야 하나, 관서운영경비에 대해서는 정부구매카드를 사용하도록 하면서 성질상 불가피한 경우 현금지급 등의 방법도 허용하고 있음.²⁾ 그리고 현금지급 등

- 1) 「국고금 관리법」 제22조(지출의 절차) ① 중앙관서의 장 또는 제21조에 따라 위임받은 공무원(이하 “채무관”이라 한다)이 그 소관 세출예산 또는 기금운용계획에 따라 지출하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 중앙관서의 장이 임명한 공무원(이하 “지출관”이라 한다)에게 지출원인행위 관계 서류를 보내야 한다.
- ② 지출관의 임명은 중앙관서의 장이 소속 관서에 설치된 직위를 지정하는 것으로 갈음할 수 있다.
- ③ 지출원인행위에 따라 지출관이 지출을 하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 채권자 또는 법령에서 정하는 바에 따라 국고금의 지급사무를 수탁하여 처리하는 자(이하 “채권자 등”이라 한다)의 계좌로 이체하여 지급하여야 한다.
- ④ 지출관은 정보통신의 장애나 그 밖의 불가피한 사유로 제3항에 따른 방법으로 지급할 수 없는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 현금등을 채권자에게 직접 지급할 수 있다.
- ⑤ 제1항·제3항 및 제4항에 따른 지출은 제30조제6항에 따른 지출관별 월별 세부자금계획의 범위에서 하여야 한다.
- 2) 「국고금 관리법」 제24조(관서운영경비의 지급) ① 중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공무원은 관서를 운영하는 데 드는 경비로서 그 성질상 제22조에서 규정한 절차에 따라 지출할 경우 업무수행에 지장을 가져올 우려가 있는 경비(이하 “관서운영경비”라 한다)는 필요한 자금을

의 구체적인 방법은 대통령령에 위임하고 있는데, 계좌이체의 방법을 우선하되 특정한 경우 현금으로 지급할 수 있도록 하는 내용으로³⁾ 현금지급 시 영수증에 관한 규정은 감사원 규칙등에 정하는 바에 따라 영수증서 등을 수령하거나 사유를 작성하여야 한다고 규정되어 있음.⁴⁾

개정안은 현재 대통령령에 위임한 내용을 법률에서 직접 규정하면서 현금지급 시 영수증을 구비하도록 하여 관서운영경비의 지출관리를 보다 엄격히 하려는 것임.

이와 관련하여 본 개정안은 정부의 특수활동비가 증빙 없이 사용되

출납공무원으로 하여금 지출관으로부터 교부받아 지급하게 할 수 있다.

⑤ 관서운영경비출납공무원이 관서운영경비를 지급하려는 경우에는 정부구매카드(「여신전문금융업법」 제2조제3호 및 제6호에 따른 신용카드·직불카드 또는 「전자금융거래법」 제2조제13호에 따른 직불전자지급수단으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 관서운영경비를 지급하기 위하여 사용되는 것을 말한다. 이하 같다)를 사용하여야 한다. 다만, 경비의 성질상 정부구매카드를 사용할 수 없는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 현금지급 등의 방법으로 지급할 수 있다.

⑥ 관서운영경비의 범위, 지급절차 및 정부구매카드의 사용방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 「국고금 관리법 시행령」 제36조(현금 등에 의한 관서운영경비의 지급) ① 관서운영경비출납공무원은 정부구매카드를 사용하여 관서운영경비를 지급할 수 없는 경우에는 계좌이체(공공요금 등을 자동이체하는 경우를 포함한다. 이하 같다)의 방법으로 지급하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 현금으로 지급할 수 있다.

1. 제31조제1호 및 제4호의 경비를 기획재정부령으로 정하는 용도로 지급하는 경우
2. 제31조제2호의 경비를 지급하는 경우
3. 제31조제3호의 경비 중 국내 여비 및 외국인에게 지급하는 국외 여비
4. 섬·외딴곳·산간오지 등 관서 소재 지역으로서 경비를 사용할 지역에 신용카드 가맹점이 없는 등의 사유로 정부구매카드를 사용할 수 없는 경우
5. 제105조제2항에 따른 분임관서운영경비출납공무원에게 관서운영경비를 재교부하는 경우

② 제1항 각 호 외의 부분 단서에도 불구하고 채권자가 계좌이체를 요청하는 경우에는 계좌이체의 방법으로 지급하여야 한다.

4) 「국고금 관리법 시행규칙」 제68조(영수증서 등의 수령 등) 관서운영경비출납공무원은 관서운영경비를 현금으로 지급하는 때에는 감사원규칙으로 정하는 바에 따라 채권자등으로부터 영수증서 등을 수령하거나 사유서를 작성하여야 한다.

어 자의적인 예산집행의 소지가 있다는 문제의식에서 제안된 바, 이하에서는 특수활동비 및 이와 성격이 유사한 안보비와 정보보안비를 중심으로 살펴보고자함.

특수활동비란 기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사와 기타 이에 준하는 외교·안보, 경호 등 국정수행활동에 직접 소요되는 경비를, 안보비란 국가안전보장을 위한 정보활동 및 이에 준하는 직무수행에 직접 소요되는 경비와 해당기관 운영(인건비,운영비,사업비)에 필요한 제반 경비를, 정보보안비란 대외 보안이 요구되는 국방, 국민 안전 등 분야의 정보자산 취득, 운용에 필요한 제반경비와 정보 활동 및 이에 준하는 직무수행에 직접 소요되는 경비를 의미함.⁵⁾

2024년도 예산 기준으로 감사원,경찰청 등 14개 기관에서 총 1,237억원의 특수활동비를 편성하였음.⁶⁾ 이와 별도로 정보보안비 및 안보비로 각각 1184억원, 8946억원을 편성하였음.

5) 「2024년도 예산안 편성 및 기금운용 계획안 작성 세부지침」, 「2024년도 예산 및 기금운용 계획 집행지침」, 기획재정부

6) 이는 2022년 2,396억 400만원에 비해 50%가량 감액된 수치이나, 국방부·법무부등의 정보보안비 및 국가정보원의 안보비는 각각 별도로 편성되었다는 사실을 고려할 필요가 있음

＜ 2024년도 특수활동비 편성 현황 ＞

(단위: 백만원)

기 관	2024 예산	기 관	2024 예산
대통령실	8,251	국세청	2,712
경호처	7,606	관세청	1,211
국회	980	경찰청	73,745
감사원	1,519	해경청	8,399
국조실	652	통일부	1,882
과기부	466	법무부	14,783
외교부	521	공수처	111
합계			122,836

자료: 기획재정부

그런데 특수활동비는 총액으로 편성되고 집행내용확인서(증빙)의 생략이 가능하여 사후적으로 집행내역을 확인하기가 어려운 실정이므로 방만하게 집행되고 있다는 우려가 있음.⁷⁾ 특히 지난 20대 국회에서는 국가정보원의 특수활동비 청와대 상납 사건, 국회의 특수활동비 비공개 논란 등으로 특수활동비에 대한 사회적 관심도가 높아져 특수활동비 집행의 투명성을 강화하는 다수의 법안을 발의하기도 하였음.⁸⁾

7) 감사원의 「특수활동비 계산증명지침」에 따라 수사 및 정보수집활동 등 그 사용처가 밝혀지면 경비목적 달성에 현저히 지장을 받을 우려가 있는 경우에 한하여 집행내용확인서(증빙) 생략이 가능함. 단, 생략 시 생략요건과 절차 등을 정한 자체 지침 등 내부통제방안을 마련하고 이를 감사원에 제출하도록 하고 있음

8) 「국가재정법 일부개정법률안」, 송언석의원 대표발의, 의안번호 제2014699호 등

이후 특수활동비의 집행 투명성을 제고하기 위해 그 세부 지침 및 집행 방법 등은 강화되어 오는 추세임. 「2017년 예산 및 기금운용계획 집행지침」 이전까지는 집행 투명성 제고를 위해 각 중앙관서의 장에 대해 자체 지침과 집행계획을 수립하고 이에 따라 집행할 것만을 규정하였으나, 2018년부터는 내부통제장치를 강화하고, 2020년부터는 각 기관의 회계, 감사부서의 특수활동비 집행에 대한 교육을 실시할 것을 규정하고 있음.⁹⁾

특히 「2024년 예산 및 기금운용계획 집행지침」은 특수활동비의 집행 방법에 대해, 기존 “업무추진비·기타운영비, 특정업무경비 등 다른 비목으로 집행이 가능한 경비는 특수활동비로 집행하는 것을 지양한다.”에서 “기밀 유지 필요성이 낮은 경비는 특수활동비로 집행해서는 안 된다.”고 개정하는 등 자체적인 통제방안을 강화해나가는 것으로 보임.

그러나 「특수활동비에 대한 계산증명지침」이 행정규칙에 불과해 법적 구속력을 가지지 못하여 무증빙 경비집행에 대한 별도의 제재가 어렵다는 의견 또한 제기되고 있음.¹⁰⁾ 이와 더불어 검찰을 비롯한 몇몇 행정기관은 특수활동비 내역과 관련된 증빙서류를 관리·보유하고

9) 특수활동비 집행 관련 증거서류에 대해서는 <별첨> 「특수활동비에 대한 계산증명지침(감사원 지침, '17.11.16.개정, '18.1.1.시행)」을 준용하여 증빙 방안을 규정하고 있음, 「예산 및 기금운용계획 집행지침」

10) 법과 정책연구(2018), 『공정한 사회를 위한 특수활동비 규제 연구 -청탁금지법을 중심으로한 법정책적 관점에서』, pp.201-227.

있지 않고 공개 요구 시 이를 제출하지 않은 사례가 있음.¹¹⁾ 따라서 특수활동비를 비롯한 관서운영경비 중 현금지급 수령건에 대한 영수증 구비 의무화는 특수활동비에 대한 외부통제를 강화한다는 측면에서 타당함.

특히 관서업무경비 중 특수활동비에 대한 증빙서류 구비만으로 직무수행에 현저한 곤란을 초래할 위험이 있다고 보기 어렵다는 판단도 있음.¹²⁾ 또한 「국고금 관리법」의 입법 취지가 관서운영경비의 집행 과정에 있어 투명성을 확보하기 위함¹³⁾이므로, 증빙 방법을 신설하는 본 개정안은 예산 운영의 투명성을 높일 수 있을 것으로 보임.

다만, 현재 특수활동비에 대하여 국가안전보장 활동과 관련된 사항이 규정되어 있어 최소한의 사항에 대해서만 증빙이 이루어지도록 하는 이유는 경우에 따라 현금을 사용하고도 영수증을 구비 할 수 없는 상황을 감안한 것인데, 이러한 특성을 고려하지 않고 일괄적으로 영수증을 구비하도록 법령에 의무화하는 경우 정보수집 및 수사활동이 위축 될 수 있다는 우려가 있음.¹⁴⁾

11) 2023년 4월 13일 대법원 특별 2부에 의해 상소 기각된 서울고등법원 2022누33776 판결에 따라 대검찰청과 서울중앙지방법검찰청의 2017년 1월~2019년 9월 기간의 특수활동비를 공개하였으나, 공개된 특수활동비 내역 중 증빙자료가 구비되지 않은 경우가 발견됨.

12) 『사건번호 2019구합86648』; 수사 과정에서 소요되는 경비를 공개한다고 해도 곧바로 구체적인 수사 활동의 기밀이 유출된다고 보기 어렵고, 특수활동비의 일반적인 특성만으로는 이 정보가 공개된다고 해서 향후 수사 업무의 공정하고 효율적인 수행에 직접적이고 구체적으로 장애를 줄 고도의 개연성이 인정된다고 보기 어렵다.

13) 법제처(2003), 『「국고금 관리법령」의 법령해설 및 심의 경과』; 관서운영경비의 집행과정에 있어서 투명성을 확보하기 위해서는 현금의 사용을 최대한 억제하고, 정부구매카드 등을 적극 활용하는 방안을 도입해야 할 것.

14) 관서운영경비의 일부인 안보비와 정보보안비 역시 모두 국가 안전보장 및 대외 보안을 위한

또한 현재 「국고금 관리법」은 국고금 관리에 대해 일반적 사항을 규정하고 관서운영비의 증빙 방법과 같은 절차적·형식적 내용에 대한 구체적인 내용은 하위 법령 및 지침을 통해 규정하고 있는데, 관서운영경비의 현금지급에 대한 영수증 구비 의무만을 법률에서 직접 규정하는 것은 현행 법령체계와 어울리지 않는 측면이 있음.

특히 현재 특수활동비 외에도 관서운영경비 중 운영비, 보전금 등 현금지급이 가능한 경우가 있는데 정부구매카드와 계좌이체의 방법으로 대부분 해결 가능함에도 불구하고, 성질상 현금을 지급하는 경우라면 실질적으로 영수증을 구비하기 어려운 상황일 수 있음을 고려할 필요도 있음.

활동에 대한 예산이므로 이와 관련된 모든 활동에 대해 영수증 구비 시 예산 운영의 기밀성이 훼손될 수 있음.

< 관서운영경비 중 현금지급가능경비15) >

예산과목	용도
인건비(110)	현역병사 봉급, 현역병사 특수지근무수당
운영비(210)	일숙직비, 과운영비, 조직 또는 기관을 대표하여 행하는 소속직원 및 업무 직접 관련자에 대한 축·조의금
여비(220)	전체
특수활동비(230)	건당 500만원 이하의 경비(단, 수사·정보·경호활동 및 대통령행사에 소요되는 경비는 금액 제한없음)로서 불가피하게 현금으로 지급하여야 할 경비
업무추진비(240)	건당 500만원 이하의 경비로서 해외출장지원경비중 정액경비
직무수행경비(250)	직책수행경비, 특정업무경비
안보비(270)	건당 500만원 이하의 경비(단, 정보활동에 소요되는 경비는 금액 제한없음)로서 불가피하게 현금으로 지급하여야 할 경비
정보보안비(280)	건당 500만원 이하의 경비(단, 정보활동에 소요되는 경비는 금액 제한없음)로서 불가피하게 현금으로 지급하여야 할 경비
보전금(310)	군인사망보상금, 국가유공자 또는 유족 사망일시금, 병사전역급여금, 예비군여비, 상근 예비역 및 공공봉사제 운영여비, 군입영신체검사 불합격자 귀가여비, 군유가족접대비, 포상금 및 상금, 법령에 따른 증인·감정인·통역인 또는 번역안에 대한 일비 등 실비변상금
민간이전(320)	구호 및 교정비
	외국에 있는 채권자가 외국에서 지급받고자 하는 경우에 지급하는 경비
	위문금·위로금 등 성격상 불가피하게 현금으로 지급하여야 하는 경비
	제세공과금·법정납부금(각종부담금, 보험료, 기여금) 및 인건비 지급시 공제되는 경비중 현금에 의한 납부가 불가피한 경비
	기타 카드사용 및 계좌이체가 불가능하여 현금사용이 불가피한 경우

15) 수입 및 지출 등에 관한 회계예규 [별지 제2호]

기획재정부는 개별 업무의 특성에 대한 고려 없이 최종 수령하거나 사용한 자의 영수증을 구비하도록 법령에 의무화할 경우 신원 노출을 우려한 정보제공자 협조 거부등에 따라 국가안전보장과 관련된 정보 수집 및 수사활동 등 원활한 업무수행이 저해된다는 점에서 신중검토 입장을 표명하였음.

관련 부처로서 경찰청은 특수활동비의 보안성 및 즉시성이 중요하므로 계좌이체 또는 영수증 구비 의무화 시 기밀 업무수행이 곤란하다는 점에서 신중검토 입장을 제시하였음. 국정원은 현재도 관련 규정에 따라 집행 증빙서류를 구비·관리하고 있어 개정안의 실효성을 고려해야한다는 점을 제기하며 신중검토 입장을 제시한 바 있음.

※ 신·구조문 대비표

[illegible]

현행	개정안
⑥ 관서운영경비의 <u>범위, 지급 절차 및 정부구매카드의 사용 방법 등에</u> 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	<u>한 자의 영수증을 증빙서류로 구비하여야 한다.</u> ⑥ -----<u>범위·지급 절차, 정부구매카드의 사용 방법 및 영수증의 서식 등에</u>----- ----- --.

문의처
02)6788-5156

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.
- 업무추진비·기타운영비*, 특정업무경비** 등 다른 비목으로 집행이 가능한 경비는 특수활동비로 집행하는 것을 지양한다.

- * 유관기관 간담회 개최, 화환 및 조화구입, 축·조의 등
- ** 단순한 계도·단속, 비밀을 요하지 않은 수사·조사활동 등

라. 집행 관련 증빙 방법

- 특수활동비 집행 관련 증거서류에 대해서는 <별첨> 「특수활동비에 대한 계산증명지침(감사원 지침, '17.11.16.개정, '18.1.1.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

【 2017. 11. 16.
결 산 - 2404 】

특수활동비의 집행과 관련하여 지출계산서 또는 관서운영경비출납계산서의 증거서류로서 붙일 채권자의 영수증서(계산증명규칙 제27조 제2호)의 범위를 아래와 같이 통보하니 업무수행에 착오 없으시기 바랍니다.

1. 특수활동비를 직접 정당채권자에게 지급한 경우에는 채권자의 영수증. 다만, 지급상대방에게 영수증의 교부를 요구하는 것이 적당하지 않은 경우에는 그 사유, 지급일자, 지급목적, 지급상대방, 지급액을 명시한 관계공무원의 영수증서.
2. 특수활동비를 현금으로 미리 지급한 경우에는 현금수령자의 영수증과 집행내용확인서. 이 경우에는 집행내용확인서에는 지급사유, 지급일자, 지급상대방, 지급액을 구체적으로 기재. 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 제출.
3. 이 지침은 2018년 1월 1일부터 시행한다.