



제429회 국회 (정기회)
제1차 기획재정위원회

국고금관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈현금 특수활동비 증빙 의무화〉

■ 박성훈의원 대표발의 (의안번호 제2211332호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 현금 특수활동비 증빙 의무화 (안 제24조제5항 및 제6항)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 박성훈의원 등 19인

나. 발 의 일 : 2025. 7. 8.

다. 회 부 일 : 2025. 7. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

2025년 7월 4일, 31조 8천억 원 규모의 2025년도 제2차 추가경정예산안이 더불어민주당 단독으로 국회를 통과하는 과정에서 대통령실 등의 특수활동비가 증액된 사실이 알려지며 논란이 제기됨.

더불어민주당이 야당 시절에는 권력기관의 특수활동비 전액 삭감을 주장하다가, 여당이 된 이후 이를 되살린 것은 전형적인 내로남불이라는 지적이 제기되는 이유임.

특수활동비는 기밀 유지가 요구되는 정보 수집, 사건 수사 또는 이에 준하는 국정 수행 활동에 직접 소요되는 경비로서, 대통령실, 국회, 국가정보원, 법무부, 경찰 등 주요 국가기관에 지급되고 있음. 그러나 영수증 첨부나 구체적인 사용 내역 증빙 의무가 없어 예산 집행의 투명성에 대한 우려가 지속되어 온 상황임.

한국납세자연맹에 따르면 영국, 프랑스 등 해외 주요 국가들은 정보기관 특수성에서 기인한 예산 비밀주의를 유지하면서도 의회 등 입법부 차원에서 운용 실태를 투명하게 관리하는 수단을 두고 있으며, 총리, 장관을 비롯한 고위공무원의 예산 지출 내역은 모두 영수증을 포

함해 투명하게 공개하고 있는 것으로 나타남.

이에 현금으로 지급되는 특수활동비 등의 투명성을 제고하고 예산 편성 목적에 어긋나는 임의적 예산집행을 방지하기 위해 특수활동비 등을 현금으로 지급할 경우 수사 및 정보수집활동 등 그 사용처가 밝혀지면 경비집행의 목적달성에 현저히 지장을 받을 우려가 있는 경우를 제외하고 관련 증빙을 남기도록 의무화하려는 것임(안 제24조제5항·제6항).

II. 검토의견

1. 현금 특수활동비 증빙 의무화 (안 제24조제5항 및 제6항)

현행	개정안
○ 관서운영경비를 지급하려는 경우 정부구매카드를 사용. 다만, 경비의 성질 상 정부구매카드를 사용할 수 없는 경우 <u>대통령령으로 정하는 바에 따라 현금지급 등의 방법으로 지급 가능</u> (제24조제5항) - <신설> - <신설>	○ 관서운영경비를 지급하려는 경우 정부구매카드를 사용. 다만, 경비의 성질 상 정부구매카드를 사용할 수 없는 경우 <u>다음 각 호의 방법으로 지급 가능</u> (안 제24조제5항) - <u>채권자의 계좌로 이체하여 지급(제1호)</u> - <u>제1호에 따른 방법으로 지급할 수 없는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 현금 지급하되 최종적으로 현금을 수령하거나 사용한 자의 영수증을 증빙서류로 구비하여야 함. 다만, 수사 등 사용처가 밝혀져 경비집행 목적달성에 현저히 지장을 받을 우려가 있는 경우에 한정하여 증빙서류 생략 가능</u> (제2호)

개정안은 정부구매카드를 통해 관서운영경비를 지급할 수 없는 예외적인 경우에 대한 관서운영경비 지급방식을 법률에서 직접 규정하고, 현금으로 관서운영경비를 지급한 경우 수사 등 사용처가 밝혀져 경비집행 목적에 현저히 지장을 받을 우려가 있는 경우를 제외하고는 그 증빙서류 구비를 의무화하는 것임.

「국고금 관리법」 제24조¹⁾는 관서운영경비를 같은 법 제22조²⁾에서

1) 「국고금 관리법」 제24조(관서운영경비의 지급) ① 중앙관서의 장 또는 그 위임을 받은 공

규정한 절차에 따라 지출할 경우 업무수행에 지장을 가져올 우려가 있는 경비로 명시하고 있으며 같은 법 시행령 제31조는 관서운영경비의 범위를 정하고 있음.

「국고금관리법 시행령」

제31조(관서운영경비의 범위) 법 제24조제6항에 따른 관서운영경비의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 운영비(복리후생비·학교운영비·일반용역비 및 관리용역비는 제외한다)·특수활동비·안보비·정보보안비 및 업무추진비 중 기획재정부령으로 정하는 금액 이하의 경비
2. 외국에 있는 채권자가 외국에서 지급받으려는 경우에 지급하는 경비(재외공관 및 외국에 설치된 국가기관에 지급하는 경비를 포함한다)
3. 여비
4. 그 밖에 제28조부터 제30조까지에서 규정한 절차에 따라 지출할 경우 업무수행에 지장을 가져올 우려가 있는 경비로서 기획재정부령으로 정하는 경비

무원은 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 출납공무원으로 하여금 지출관으로부터 교부받아 지급하게 할 수 있다.

- 2) 「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 같음할 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 “채권자등”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.

현행 「국고금 관리법」 제24조³⁾는 정부구매카드를 통한 관서운영경비 지급이 불가한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 현금 지급 등의 방법으로 관서운영경비를 지급할 수 있도록 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제36조는 현금 등에 의한 관서운영경비의 지급 방법을 규정하고 있음.

「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.

3) 「국고금관리법」 제24조(관서운영경비의 지급) 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.

또한, 「국고금 관리법 시행규칙」 제68조에서는 현금으로 관서운영 경비를 지급하는 경우 감사원규칙으로 정하는 바에 따라 영수증서 등을 수령하거나 사유서를 작성하도록 하고 있으며⁴⁾,

감사원규칙인 「계산증명규칙」은 관서운영경비를 출납한 경우 증거서류로서 채권자의 영수증서 등을 제출하도록 하고 있어 현금으로 관서운영경비를 지급한 때에도 증빙서류를 구비하여야 함⁵⁾.

다만, 특수활동비의 경우 「특수활동비에 대한 계산증명지침」에 따라 별도로 증거서류를 규정하고 있고, 현금으로 지급되더라도 ‘수사 및 정보수집활동 등 그 사용처가 밝혀지면 경비집행의 목적달성에 현저히 지장을 받을 우려가 있는 경우’에는 집행내용확인서를 생략할 수 있도록 규정하고 있으며(참고1. 특수활동비에 대한 계산증명지침, 13p),

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.

5) 「계산증명규칙」 제33조(관서운영경비출납계산서의 증거서류 등) 관서운영경비출납계산서의 증거서류, 증거서류의 기재사항, 증거서류의 붙임서류 및 별책 편철할 증거서류에 관하여는 제27조 내지 제30조의 규정(지출계산서의 예)을 준용한다.

제27조(지출계산서의 증거서류) 지출계산서의 증거서류로서 보관할 것은 다음과 같다.

1. 지출에 관한 결의서
2. 채권자의 영수증서(격지자에게 지급하기 위하여 한국은행 또는 체신관서에 자금을 교부하였을 때에는 한국은행 또는 체신관서의 영수증서, 대체수표를 발행하였을 때에는 한국은행의 대체필통지서). 이 경우에 채권자가 사업자인 경우에는 부가가치세법 제16조에 따른 세금계산서 또는 소득세법 제163조에 따른 계산서, 조세특례제한법제126조의3에 따른 현금영수증, 여신전문금융업법에 의한 신용카드의 매출전표. 다만, 영수증서를 받기 곤란한 때에는 그 사유, 채권자 및 지출금액을 명백히 한 지출관의 사유서
3. 견적서 및 청구서
4. 계약서(계약서의 작성을 생략하였을 때에는 청구서 기타 계약의 내용을 명백히 한 서류) 및 그 부속서류(예정가격조서 및 그 산출의 기초를 명백히 한 서류를 포함한다)
5. 국가를당사자로하는계약에관한법률 제14조에 따른 검사조서
6. 세출금액에의 반납 또는 과목경정의 관계서류
7. 계약의 변경·해제 또는 위약처분을 한 것이 있을 때에는 그 관계서류
8. 보조금, 장려금, 조성금, 부담금 등에 관한 교부신청서 및 지령서의 등본
9. 기타 지출의 내용을 증명하는데 필요한 서류

안보비와 정보보안비도 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 따라 「특수활동비에 대한 계산증명지침」에 근거하여 특수활동비와 동일하게 증빙이 이루어지고 있음⁶⁾.

현금으로 지급된 특수활동비, 안보비 및 정보보안비(이하 ‘특수활동비등’)의 증빙은 법령이 아닌 행정규칙에 불과한 감사원규칙으로 규정하고 있어 증빙 의무의 구속력이 낮다는 의견이 제시되고 있음⁷⁾.

또한, 「특수활동비 계산증명지침」은 ‘수사 및 정보수집활동 등 그 사용처가 밝혀지면 경비집행의 목적달성에 현저히 지장을 받을 우려가 있는 경우’에는 집행내용확인서를 생략⁸⁾할 수 있도록 정하고 있어 특수활동비등 집행 기관의 운용 실태 점검이 어려운 측면도 있음.

감사원의 「2024회계연도 국가결산검사보고」에 따르면 2024회계연도 특수활동비 집행액 중 직접 정당채권자에게 지급되는 비중은 21.6%에 불과하며 정당채권자가 아닌 특수활동 수행자 등에게 현금으로 미리 지급한 비중은 78.4%에 달하고 있음.

6) 「예산 및 기금운용계획 집행지침」은 안보비의 경우 국가안전보장을 위하여 기밀유지가 필요한 경우 「특수활동비에 대한 계산증명지침」을 준용하도록 하고 있으며, 정보보안비의 경우 정보활동 및 이에 준하는 직무수행의 경우 「특수활동비에 대한 계산증명지침」을 준용하도록 하고 있음

7) 법과 정책연구(2018), 『공정한 사회를 위한 특수활동비 규제 연구 -청탁금지법을 중심으로 한 법정정책적 관점에서』, pp.201-227.

8) 「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.

특히, 집행내용확인서를 생략한 경우도 73.6%에 달하고 있어, 특수활동비 집행 투명성이 훼손되고 특수활동비에 대한 국회 및 감사원 등 외부 기관의 충실한 검증이 어려운 상황임⁹⁾.

[최근 5년간 특수활동비 지급방식별 비중 현황]

(단위: %)

기관명	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
정당채권자에게 지급	18.0	19.2	18.8	20.9	21.6
현금으로 미리 지급	82.0	80.8	81.2	79.1	78.4

자료: 감사원, 2024회계연도 국가결산검사보고 I, 90p

[최근 5년간 특수활동비 집행 증거서류 구비 현황]

(단위: %)

회계연도	계	정당채권자에게 지급한 경우			현금으로 미리 지급한 경우		
		소계	채권자영수증	관계 공무원영수증서	소계	수령자영수증 및 집행내용확인서	수령자영수증 (집행내용확인서 생략)
2020	100	18.0	17.8	0.2	82.0	6.9	75.1
2021	100	19.2	19.1	0.1	80.8	6.6	74.2
2022	100	18.8	18.4	0.4	81.2	6.9	74.3
2023	100	20.9	20.6	0.3	79.1	5.5	73.6
2024	100	21.6	20.3	1.3	78.4	4.8	73.6

자료: 감사원, 2024회계연도 국가결산검사보고 I, 98p

9) 시민단체 “김철 특활비 74억 넘게 증빙자료 없어” vs 검찰 “보관돼 있던 자료 전부 제출”, 서울신문, 김주연·강윤희 기자, 2023.6.29.

<https://www.seoul.co.kr/news/society/2023/06/29/20230629500172>

[특수활동비 예산 규모 상위 4개 기관의 집행내용확인서 생략 사유]

기관명	집행내용확인서 생략하는 경우
경찰청	정보원 신분 노출 시 정보원의 안전 보장 불가 및 정보수집 차질 우려
법무부	기밀 유지가 요구되는 수사·정보활동에 지장 초래
대통령경호처	경호·경비·안전 활동의 목적달성 및 보안 유지에 현저한 지장 초래 우려
대통령비서실 및 국가안보실	지급상대방이나 사용처가 노출될 경우국가안보 등 국익에 심각한 지장 초래

자료: 감사원, 2024회계연도 국가결산검사보고 I, 98p

개정안은 현금으로 관서운영경비를 지급하는 경우 수사 등 사용처가 밝혀져 경비집행 목적에 현저히 지장을 받을 우려가 있는 경우를 제외하고는 그 증빙서류 구비를 의무화하도록 법률로서 정하는 바,

현금으로 지급되는 특수활동비등의 투명성을 제고하고 예산편성 목적과 상이한 임의적 예산집행을 방지할 수 있다는 점에서 개정 취지의 타당성이 인정될 수 있다고 보임.

다만, 개정안은 단서 조항으로 ‘수사 및 정보수집활동 등 그 사용처가 밝혀지면 경비집행의 목적달성에 현저히 지장을 받을 우려가 있는 경우’ 증빙서류를 생략할 수 있도록 정하고 있어, 개정안의 실효성이 저해될 우려가 있음.

따라서, 관서운영경비를 현금으로 지급하는 경우 의무적으로 증빙서류를 구비하도록 하여 감사원 감사, 국회 검증 등을 통하여 예산 집행의 투명성을 제고함과 동시에, 수사나 정보활동 등 기밀성을 위해 필요한 경우 외부에 대한 공개를 제한하는 방안 등 특수활동비 투명성 제고와

함께 특수활동비 본래의 편성 목적인 국정활동을 위한 기밀성이 저해되지 않는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.¹⁰⁾

10) 기획재정부는 개정안에 대하여 특활비 등 증빙 의무화에 따른 집행 투명성과 기밀유지가 요구되는 사건수사에 특활비 등 지출로 달성하려는 합목적성 간 비교형량 및 국민적 공감대 형성이 선행될 필요가 있으며 이러한 논의를 거쳐 투명성 제고를 위해 특활비 등 증빙 의무화 필요성이 인정되는 경우 개정이 가능하다는 입장임. 다만, 이 경우에도 관련 증빙 의무화에 따라 특수활동비 목적 달성이 저해될 소지가 있는 경우에 대한 보완 방안을 함께 검토할 필요가 있다는 의견임.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제24조(관서운영경비의 지급) ① ~ ④ (생략)	제24조(관서운영경비의 지급) ① ~ ④ (현행과 같음)
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 <u>대통령령으로 정하는 바에 따라 현금지급 등의 방법으로 지급할 수 있다.</u>	⑤ ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>다음 각 호의</u> ----- -----.
<신설>	1. 채권자의 계좌로 이체하여 지급
<신설>	2. 제1호에 따른 방법으로 지급할 수 없는 경우에는 <u>대통령령으로 정하는 바에 따라 현금으로 지급하되 최종적으로 현금을 수령하거나 사용한 자의 영수증을 증빙서류로 구비하여야 한다. 다만, 수사 및 정보수집활동 등 그 사용처가 밝혀지면 경비집행의 목적달성에 현저히 지장을 받을 우려가 있는 경우에 한정하여 증빙서류 구비를 생략할 수 있다.</u>

현행	개정안
⑥ 관서운영경비의 <u>범위, 지급절차</u> <u>및 정부구매카드의 사용방법</u> 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한 다.	⑥ ----- <u>범위·지급절차,</u> <u>정부구매카드의 사용방법 및 영수증</u> <u>의 서식 등에</u> ----- -----.

문의처
02)6788-5150

특수활동비에 대한 계산증명지침

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.

참고 2

부처별 특수활동비 현황

(단위 : 백만원)

소관명	2021		2022		2023		2024		2025
	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산
합계	238,434	223,366	239,604	224,274	125,384	129,558	122,836	119,496	108,280
감사원	1,777	1,777	1,688	1,604	1,519	1,519	1,519	1,519	759
경찰청	71,833	68,389	71,540	69,043	71,044	69,125	73,745	70,884	71,362
고위공직자 범죄수사처	0	103	123	117	111	111	111	111	111
과기부	3,736	3,312	4,168	3,915	3,909	3,653	466	431	348
관세청	972	755	998	980	1,011	1,001	1,211	1,150	1,253
국조실	682	682	672	638	652	638	652	619	622
국방부	114,476	104,567	113,417	102,534	0	4,191	-	-	-
국세청	2,982	2,982	2,960	2,812	2,812	2,812	2,712	2,712	2,712
국회	980	1,611	980	1,581	980	1,630	980	1,410	980
경호처	7,110	7,010	6,755	6,417	6,755	8,355	7,605	7,605	8,255
대비실	8,685	8,685	8,251	7,838	8,251	8,251	8,251	8,251	4,125
법무부	15,458	14,989	18,207	17,145	18,325	18,549	14,783	14,595	4,004
외교부	609	480	579	530	521	973	521	450	521
통일부	1,945	1,369	1,882	1,360	1,947	1,386	1,882	1,572	1,992
해양경찰청	7,190	6,656	7,386	7,082	7,548	7,364	8,399	8,188	11,237
행정안전부	-	-	0	681	-	-	-	-	-

자료: 기획재정부