

오래된 적폐, 권력기관의 싹짓돈 특수활동비 문제와 개선방안

– 검찰과 법무부의 돈봉투 만찬과 특수활동비 문제를 계기로 –

고 광 용 (미래정치센터 연구위원)

▶ 검찰 실세들의 ‘돈봉투’: 특수활동비

- 이영렬 서울중앙지검장과 안태근 법무부 검찰국장의 부적절한 ‘돈봉투’ 만찬이 도마에 올랐음. 이영렬 서울중앙지검장이 최순실 게이트 수사 참여 간부 검사 6명과 만찬을 하는 도중 안국장이 간부 검사들에게 70만원에서 100만원이 든 봉투를 건넸고, 이 지검장도 ‘답례’로 법무부 과장 2명에게 100만원식을 전달한 것임. 검찰과 법무부의 돈봉투 만찬 파문은 약 290억원에 이르는 법무부 특수활동비 문제로 번지고 있음. 그 돈봉투가 영수증 없이 쓰는 특수활동비임. 지금까지 특수활동비를 소위 ‘격려금’으로 관례처럼 주고 받아왔던 것임.
- 하지만, 특수활동비 규정에 부합되는지 여부가 관건임. 당초 특수활동비는 비밀유지가 필요한 수사를 위해 도입된 반면, 부하직원에게 대한 격려금은 엄밀히 용처에 맞지 않고, 검찰 실세들의 싹짓돈으로 전락하고 있었던 것임
- 우병우 전 민정수석은 민정비서관 때 검찰총장으로부터 특수활동비를 받았다는 의혹이 있음. 김준규 전 검찰총장 또한 기자들과 회식 자리에서 400만원 상당, 전국 검사장들에게 1억원 상당의 돈봉투를 돌리기도 했는데 이게 모두 특수활동비 였음.

▶ 오랜된 적폐, 특수활동비 규모 약 8,900억원

- 특수활동비는 국가기밀 등을 이유로 배정받는 예산으로 국회의 예산통제를 제대로 받지 않아 왔음. 영수증 없이 사용하기 때문에 비용을 부풀리거나 사적인 용도로 써도 확인되지 않기에 오래된 적폐의 대상이었음.
- 이미 2015년 8월 임시국회에서 영수증 없이 사용하는 ‘특수활동비’ 문제가 제기됐음. 무엇보다 국정원의 불법 민간 사찰 등의 의혹이 제기되면서 약 4700억 원에 달하는 국정원의 특수활동비가 논란이 됐음. 국정원이 특수활동비를 통해 업무를 수행할 경우 국회 통제에서 벗어나기가 용이함. 국정원뿐만 아니라 특수활동비의 필요성이 의심되는 미래부, 국민권익위 등을 포함한 약 19개 부처에 걸쳐 정식 예산으로 배정돼 있기 때문에 비단 국정원만의 문제는 아님.
- 2016년 기준 19개 부처 및 기관에 약 8,900억이 특수활동비 예산으로 편성됐으며, 이중 국정원이 약 4860억 원으로 가장 많음. 국방부 1,783억원, 경찰청 1,298억원, 문제의 법무부(검찰)는 286억원 청와대 266억원 수준으로 나타남.

<표> 특수활동비 편성 현황 (단위: 억원)

정부 부처	2014	2016
국가정보원	4,712	4,860.4
국방부	1,779	1,783.3
경찰청	1,233	1,298
법무부	269	285.6
대통령비서실 국가안보실	147	(청와대)
대통령 경호실	119	265.7
2014해양경찰청/2016국민안전처	106	77.9
국회	84	78.6
미래창조과학부	75	70.3
국세청	54	54.5
감사원	39	37.7
통일부	18	20.5
국무조정실 및 국무총리비서실	12	12.3
외교부	11	9.9
관세청	7	7.1
국민권익위	5	4.2
민주평화통일자문회의	0.8	0.8
대법원	-	2.7
공정거래위	0.5	0.4
합 계	8,671.3	8,869.9

자료: 이춘석의원실 보도자료, 「특수활동비 내년에도 또 는다」, 2014년 11월 7일자; 한국납세자 연맹(2016).

▶ 특수활동비의 용처와 문제점, 필요하지만 무엇이 문제인가?

- 국정원은 특수활동비의 내용이 공개되고 있지 않으며 특수활동비에 인건비가 포함되어 있어 다른 정부기관보다 규모가 상당히 큼. 경찰은 기밀 유지가 필요한 정보활동(정보비) 혹은 사건수사(수사비, 일반예산)에 필요한 돈을 보전하는 데 쓰고 있음. 특히, 정보비는 감사 대상에서 제외되는 ‘깜깜이 예산’임. 국회는 국회의장단, 상임위원장, 원내대표 등이 특수활동비를 지급받음. 국회 관계자는 상위원장의 경우 매달 1천만원 정도의 활동비를 여야 간사들과 나누고 상임위 회의나 간담회시 식사비(음주 포함)로 주로 활용하고 있음
- 특수활동비는 기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사, 이에 준한 국정수행활동 등에 직접 소요되는 경비로, 주로 정보제공자에 대한 사례금, 정보활동비, 정보원 관리비 등에 주로 쓰임. 따라서 법적으로 편성단계에서 세부내역 없이 총액으로 편성되어 집행 후에도 그 세부내역이 공개되지 않는 예산임. 특수활동비의 목적상 그 필요성은 인정되지만, 재정운용의 투명성이 문제가 됨.
- 실제로 홍준표 경남지사와 신계륜 새정련 의원이 여당 원내대표, 국회 상임위원장 때 특수활동비를 생활비나 유학자금으로 사용하여 문제가 되었음. 즉, 특수활동비는 영수증 첨부 등 일반회계 처리가 필요하지 않아 검찰의 경우처럼 정부 부처 및 기관의 쌈짓돈으로 전락하고 있음.
- 2006년 9월 국회 감사청구에 의해 4개 부처 특수활동비 감사를 실시했는데, 상당 부문 유관기관 간담회 개최, 화환·조화 구입 등 업무추진비 용도로 사용했으며, 구체적 용도를 파악할 수 있는 증빙서류가 없어 확인조차 불가능했음. 또한 2008년 국회 결산 심의과정에서 특수활동비 집행내역이 공개되지 않아 국회가 예산심의 시 특수활동비 적정규모를 판단할 방법이 없음을 지적하고, 각 부처에 당초 편성 목적에 맞게 집행하여 부적절한 집행이 발생하지 않도록 하라는 시정요구사항을 의결한 바 있음.

▶ 해외 특수활동비 유사 사례와 교훈: 지출목적 증빙서류와 정보공개 필요

- 영국에서는 지난 2009년 하원 의원들이 지원 비용을 남용하면서 정권교체까지 이루어졌었음. 영국 하원의원들은 250파운드 이하의 비용 청구에 대해서는 영수증이 필요없다는 규정을 악용하여 기저귀, 유모차, 파이프 수리 등 사적인 용도의 비용을 신청한 것이 밝혀졌음. 집을 7채 갖고 있으면서 주택대출금 지불을 위해 수년간 10만 파운드를 신청한 의원도 있었음. 이에 여론의 못매를 맞으며 법무부장관과 내무부장관 등 6명의 장관이 사임하였음. 결국, 노동당 100명, 보수당 35명의 현역의원이 2010년 총선 불출마를 선언하고, 정권은 노동당에서 보수당으로 넘어갔음. 이후, 영국은 독립의회윤리기관(IPSA)이라는 기관을 설립하고 모든 의원의 비용 신청 하나하나를 웹사이트에 일일이 공개하고, 의회도 인터넷을 통해 모든 의원에 지급된 수당 내역을 공개하고 있음.
- 일본에서는 외무성 기밀비 정보공개소송 사건이 있었음. 2001년 4월, 정보공개법이 시행되면서 정보공개시민센터라는 단체가 외무성의 외교기밀비의 지출관련 서류를 공개하라는 정보공개청구를 하였음. 외교기밀비는 외교관들이 외국에서 정보수집이나 외교공작활동을 하면서 식사비나 정보제공 대가로 쓰는 돈이었음. 일본 외무성은 구체적 사유를 밝히지 않은 전부 비공개하겠다고 통보했음. 이에 정보공개시민센터는 외무성의 비공개처분에 대한 행정소송을 법원에 제기하면서 외교기밀비의 문제점이 드러났음. 외교기밀비가 대사관 파티비, 외국에 온 국회의원 접대비 등으로 쓰인 실태가 밝혀지면서 다른 용도로 사용하고 있었던 것이었음. 결국, 외교기밀비 예산은 15% 삭감되고, 일부 문서는 부분적으로 공개되기 시작했음. 2009년 2월, 일본 최고재판소에서 순수한 정보수집대가 지급 부분은 비공개, 정보수집·외교활동 목적 식사비 지출부분은 지출일·지출액만 공개, 국회의원 등 접대비 지출 부분은 모임 목적·참석자·개최일·지급일·금액 등을 공개하도록 하였음.
- 영국과 일본의 사례를 토대로 특수활동비 집행에 따른 정보공개와 지출목적별 증빙서류 제출 기준 마련이 필요함을 알 수 있음

☞ 당의 입장 및 대응

▶ 특수활동비에 대한 사전적·사후적 통제장치 마련 및 국회 감시·견제·공개 필요

- 아무리 특수활동비의 필요성은 인정한다 할지라도 용처에 맞게 집행할 수 있도록, 최소한의 사전적·사후적 통제장치를 마련하여 국회가 감시 및 견제할 수 있게 해야 함.

○ 사전적 통제: 특정업무 예산 항목 신설 및 증빙서류 요구, 국회 전면 공개

- 첫째, 특수활동비의 범위를 특정업무를 명시하는 예산 항목을 신설 및 적용하고, 예산을 편성토록 하는 것임. 이를 바탕으로 각 부처에 할당된 특수활동비 필요성과 세부 지출계획 및 용처를 명확히 제시하고 지출목적별로 최소한의 증빙서류(영수증)를 요구해야 함. 결국, 국회가 특수활동비를 평가할 수 있게 함으로써 다음 해 특수활동비의 배정 부처 및 규모를 재조정할 수 있게 됨.
- 둘째, 국회에서 쓰는 업무추진비성 특수활동비는 전부 공개해야 함. 국회의 국회의장단, 상임위원장, 원내대표가 쓰는 업무추진비 성격(유관기관 간담회, 화환·조화 구입, 식사비)의 특수활동비는 지출서류(목적)와 영수증을 첨부하도록 해야 함. 지방자치단체장들이 업무추진비 사용내역을 공개하는 것처럼 국회 홈페이지에 공개토록 해야 함.

○ 사후적 통제: 결산제도와 정보공개

- 첫째, 특수활동비 사후 결산제도를 도입하는 것임. 국회에 세부 집행내역과 증빙서류를 모두 공개하도록 하고, 부적정 집행은 강력한 처벌이 필요함. 지출목적별 증빙서류 등 국회 제출 기준 마련이 요구됨. 국정원·외교부·경찰청 등에서 지출하는 정보비의 경우 기본적으로 비공개로 하되 지급인원·총액 제출. 정보수집·외교활동 목적 식사비는 지출일·지출액 제출, 기타 부처 간담회·식사비 등 업무추진비 성격은 지출목적, 참석자, 개최/지급일·금액·장소(혹은 영수증)을 국회 제출토록 해야 함. 만약 지출목적별 제출 기준 미충족 시 모

두 위법·부당 지출로 간주하고, 해당 금액 환수 및 예산 삭감이 요구됨

- 둘째, 무엇보다 특수활동비 사용내역을 적정 공개시점(5~10년 이후)을 정하여 국민에게도 정보공개 해야 함. 대법원이 지난 2004년 국회 특수활동비가 비공개 대상 정보가 아니라고 판결을 내린 바 있음. 그러나 국회와 국정원 등은 특수활동비 세부내역 공개를 공공기관 정보공개법 등을 들어 거부하고 있음. 아무리 기밀이 요구된다 하더라도 국회 제출 기준에 따라 각 부처에서 제출된 증빙서류를 5년 이후에는 모두 공개하도록 해야 함.
- 문재인 대통령은 지난 17일, 법무부와 검찰에 감찰 지시를 내린 후 참모들에게 청와대가 먼저 특수활동비 축소 및 투명한 집행을 하는 데 모범을 보이겠다며 특수활동비에 엄격한 태도를 보이고 있음. 특히, 대통령과 가족의 생활비를 직접 부담하겠다고 했는데, 이는 심상정 대표 또한 동일하게 대선 공약이자 소신으로 밝힌 바 있는 것으로 대단히 바람직하고 동의할 만한 일임. 국정 최고책임자의 의지가 정부 관료사회 전체에 뿌리내릴 수 있게 정의당 또한 국회 국정감사나 정기 예산심의 시 적극적인 의견개진과 언론노출이 필요함.