

# 2025회계연도 비상기획관 소관 예비비 지출 승인안 검 토 보 고

## I . 예비비 지출 현황(1건)

- 지출결정액 : 498만 3천원
- 지출액 : 498만 3천원
- 이월액 : 0원
- 지출결정액 중 불용액 : 0원

### 〈 2025회계연도 비상기획관 소관 예비비 지출 내역 〉

(단위:원)

| 세부사업               | 통 계 목                 | 지출결정액     | 지출원인<br>행위액 | 지출액       | 이월액 | 집행잔액 |
|--------------------|-----------------------|-----------|-------------|-----------|-----|------|
| 계                  |                       | 4,983,000 | 4,983,000   | 4,983,000 | -   | -    |
| 북<br>쓰레기풍선<br>피해지원 | 민간인재해<br>및복구활동<br>보상금 | 4,983,000 | 4,983,000   | 4,983,000 | -   | -    |

## Ⅱ. 검토의견

### 가. 예비비 지출 승인안 개요

○ 비상기획관은 2025회계연도 ‘북 쓰레기풍선 살포에 따른 피해 시민 지원’을 목적으로 예비비 498만 3천원을 지출결정하고 이를 집행\*하였음.

\* 불용률 0.0%, 집행잔액 0원

※ 「서울특별시 결산서 등의 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례」(2014.10.20. 제정)에 따라 시장은 각 회계연도 예비비 지출 승인안을 결산서와 별도의 안건으로 제출하여 승인받고 있음.

#### 〈2025회계연도 비상기획관 소관 예비비 지출 내역〉

(단위: 원)

| 예 산 과 목                        |                     |                    |                            | 지출액(원)    | 지출일        | 비고                                             |
|--------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------------|-----------|------------|------------------------------------------------|
| 정책사업                           | 단위사업                | 세부사업               | 통계목                        |           |            |                                                |
| 소 계                            |                     |                    |                            | 4,983,000 |            |                                                |
| 비상대비<br>및<br>민방위<br>대응능력<br>강화 | 완벽한<br>통합방위태세<br>확립 | 북<br>쓰레기풍선<br>피해지원 | 민간인<br>재해 및<br>복구활동<br>보상금 | 4,983,000 | ‘25.04.30. | 2건<br>(2024년 발생<br>피해에 대한<br>추가 신청 접수<br>및 지원) |

○ 2024회계연도에도 같은 목적으로 4회에 걸쳐 예비비 1억 942만원을 집행한 데 이어, 2025년도에도 자체 예산편성 없이 동일 목적의 예비비 498만 3천원을 사용함.

- 2024년 11월 28일 이후 북한 쓰레기풍선 낙하 사례는 없으나, 2024년 발생한 피해에 대한 추가 신고를 지원하기 위해 예비비를 지출한 것으로 보임.

## 〈 2024년 북한 쓰레기풍선 서울시 낙하현황 〉

| 구분 | 1차           | 2차          | 3차          | 4차          | 5차           | 6차           | 7차           | 8차           | 9차           | 10차          | 11차          | 12차         | 13차         | 14차         | 15차         | 16차         |
|----|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 일자 | 5.28.<br>(화) | 6.1.<br>(토) | 6.8.<br>(토) | 6.9.<br>(일) | 6.24.<br>(월) | 6.25.<br>(화) | 6.26.<br>(수) | 7.18.<br>(목) | 7.21.<br>(일) | 7.24.<br>(수) | 8.10.<br>(토) | 9.4.<br>(수) | 9.5.<br>(목) | 9.5.<br>(목) | 9.6.<br>(금) | 9.7.<br>(토) |
| 현황 | 26           | 124         | 67          | 132         | 50           | 134          | 120          | -            | 135          | 238          | -            | 39          | -           | 120         | 110         | 12          |

  

| 구분 | 17차         | 18차         | 19차          | 20차          | 21차          | 22차          | 23차          | 24차          | 25차          | 26차          | 27차           | 28차           | 29차           | 30차           | 31차           | 32차           |
|----|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 일자 | 9.8.<br>(일) | 9.8.<br>(일) | 9.14.<br>(토) | 9.15.<br>(일) | 9.18.<br>(수) | 9.22.<br>(일) | 10.2.<br>(화) | 10.4.<br>(금) | 10.7.<br>(월) | 10.8.<br>(화) | 10.10.<br>(수) | 10.11.<br>(목) | 10.19.<br>(토) | 10.24.<br>(목) | 11.18.<br>(월) | 11.28.<br>(목) |
| 현황 | 81          | -           | 21           | 50           | 45           | 59           | 60           | 131          | 99           | 32           | -             | -             | -             | 30            | 37            | 21            |

※ 2024.11.28. 이후 북한 쓰레기풍선 낙하 사례 없음. 2025년 피해 지원은 2024년 발생한 피해에 대한 추가 신고에 따른 지원임.

## 〈 2024회계연도 비상기획관 소관 예비비 지출 내역 〉

(단위: 원)

| 예 산 과 목                        |                     |                    |                            | 지출액(원)      | 지출일        | 비고       |
|--------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------------|-------------|------------|----------|
| 정책사업                           | 단위사업                | 세부사업               | 통계목                        |             |            |          |
| 소 계                            |                     |                    |                            | 109,418,930 |            |          |
| 비상대비<br>및<br>민방위<br>대응능력<br>강화 | 완벽한<br>통합방위태세<br>확립 | 북<br>쓰레기풍선<br>피해지원 | 민간인<br>재해 및<br>복구활동<br>보상금 | 45,551,650  | '24.08.08. | 제1차(12건) |
|                                |                     |                    |                            | 34,323,720  | '24.09.30. | 제2차(23건) |
|                                |                     |                    |                            | 20,873,240  | '24.11.26. | 제3차(17건) |
|                                |                     |                    |                            | 8,670,320   | '24.12.13. | 제4차(11건) |

- 비상기획관은 예측하지 못한 북한의 쓰레기풍선 살포에 따른 시민의 피해에 대하여, 별도 지원 규정이 없는 상태에서 서울시 차원에서 신속한 지원을 하기 위하여, 본 예비비를 사용\*한 것으로 설명하고 있음.

\* 北 쓰레기풍선 살포 피해 지원 예비비 사용계획 수립(민방위담당관-6849, 2025.4.22.)

- 예비비는 「지방자치법」\* 및 「지방재정법」\*\*에 따라 예측할 수 없는 지출에 충당할 수 있도록 예외적으로 의회의 사전 의결을 받지 않고 집행기관의 재량으로 사용할 수 있는 예산 계상 과목으로써,

\* 「지방자치법」 제144조(예비비) ① 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출이나 예산초과지출에 충당하기 위하여 세입·세출예산에 예비비를 계상하여야 한다.

② 예비비의 지출은 다음 해 지방의회의 승인을 받아야 한다.

\*\* 「지방재정법」 제43조(예비비) ① 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과 지출에 충당하기 위하여 일반회계와 교육비특별회계의 경우에는 각 예산 총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 예산에 계상하여야 하고, 그 밖의 특별회계의 경우에는 각 예산 총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 예산에 계상할 수 있다.

- 본 예비비의 사용은 미리 예측할 수 없는 북한의 도발로 발생한 시민의 피해에 대하여 적극행정의 일환으로 이를 신속하게 지원하고자 하는 취지로 볼 때 의미가 있다고 하겠음.

## 나. 예비비 사용의 적정성 검토

- 예비비는 예산편성에 대한 의회의 사전 동의나 심의·의결 없이 집행된 후 사후에 승인을 받는 예외적인 제도로써, 의회의 예산 의결권\*을 훼손할 우려가 있어 제한적으로 운영되어야 함이 원칙임.

\* 「지방자치법」(제47조제2호)에서는 예산의 심의·확정을 지방의회의 의결 사항으로 규정

- 다만, 「민방위기본법」 제32조의3\*에 따라 “적(敵)의 직접적인 위해 행위” 등으로 발생한 시민의 피해에 대해 지방자치단체가 재정적 지원을 해야 할 인도적·공공적 필요성은 인정된다고 사료됨.

\* 「민방위기본법」 제32조의3(피해에 대한 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 제2조제1호 나목에 해당하는 민방위사태(평시에 한정한다)로 인하여 또는 민방위사태에 이르지 아니한 적(敵)의 직접적인 위해(危害) 행위로서 대통령령으로 정하는 위해 행위로 인하여 생명, 신체 또는 재산 피해를 입은 자에 대하여 필요한 피해액의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

- 북한 쓰레기풍선 살포가 2024년 5월 말부터 11월 말까지 32차에 걸쳐 발생한 이후, 추가 낙하가 없는 등 피해에 대한 예측이 힘들어, 정식 예산 편성에 어려움이 있다는 점은 이해되나,

- 예비비의 운영 성격을 감안할 때, 전년과 같은 목적의 사업이 연속되는 사항에 대하여, 전년에 이어 예비비를 지속 사용하는 것이 적정한지 검토가 요구된다고 하겠음.
- 향후 북한 쓰레기 피해 또는 이와 유사한 피해가 발생할 시, 비상기획관이 해당 피해 지원 사업을 추진함에 있어, 정식 세출예산(본예산 또는 추가경정 예산)을 편성·지출하는 것이 재정 건전성 측면에서 타당한지, 아니면 발생 시기와 규모를 사전에 확정하기 어려운 예측 불가능한 재해·재난성 지출로 보아 신속한 구제를 위해 예비비를 지속 사용하는 것이 적정한지에 대해 면밀한 정책적 검토가 요구됨.

## 다. 국비-지방비 자원 분담

- 한편, 국회는 「민방위기본법」 개정(2024.12.3. 개정, 2025.6.4. 시행)을 통해 무인자유기구에 의한 위해 행위 등 대통령령으로 정하는 적(敵)의 직접적인 위해(危害) 행위로 인하여 생명·신체 또는 재산상 피해를 입은 자에 대하여 그 피해액을 지원할 수 있게 하는 근거를 마련한 바 있음.

### 「민방위기본법」

제32조의3(피해에 대한 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 제2조제1호나목에 해당하는 민방위사태(평시에 한정한다)로 인하여 또는 민방위사태에 이르지 아니한 적(敵)의 직접적인 위해(危害) 행위로써 대통령령으로 정하는 위해 행위로 인하여 생명, 신체 또는 재산 피해를 입은 자에 대하여 필요한 피해액의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 생명, 신체 또는 재산 피해의 지원 기준·절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 「민방위기본법 시행령」

제54조의3(피해 지원의 대상이 되는 위해 행위) 법 제32조의3제1항에서 “대통령령으로 정하는 위해 행위”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 「항공안전법」 제2조제3호에 따른 초경량비행장치에 해당하는 기구류 중 무인자유 기구에 의한 위해 행위

2. 확성기 등을 통하여 소음 등을 송출하는 행위(이하 “소음방송”이라 한다)에 의한 위해 행위
3. 총격 또는 포격에 의한 위해 행위
4. 「드론 활용의 촉진 및 기반조성에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 드론에 의한 위해 행위
5. 그 밖에 제1호, 제3호 및 제4호와 유사한 위해 행위로서 제54조의9에 따른 피해지원심의위원회(이하 “피해지원심의위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 행정안전부장관이 정하는 위해 행위

- 다만, 2025년 6월 개정 시행된 민방위기본법에 따라, 2026년 행정안전부 예산으로 편성(신설)된 “민방위 피해지원대책비”(세부사업 : 민방위교육훈련 및 시설장비 확충)의 대상은 ‘대남 소음방송 피해’에 한정되어 있음.

#### 〈 2026년 행정안전부 민방위 피해지원대책비 개요 〉

| 내역<br>사업명          | 구분 | 피보조·피출연<br>등 기관명 | 지원 금액<br>(2026 예산) | 지원비율(%) | 보조율 법적근거<br>(해당 조항)                                                    |
|--------------------|----|------------------|--------------------|---------|------------------------------------------------------------------------|
| 민방위<br>피해지원<br>대책비 | 보조 | 지자체<br>보조        | 3,836백만원           | 70%     | 보조금 관리에 관한<br>법률 시행령 제4조(보<br>조금지급 대상사업의<br>범위와 기준보조율)<br>[별표 1의 122호] |

※ 2026년도 예산 산출 근거 : 민방위 피해지원대책비('26) 3,836백만원

① 대남 소음방송 피해지원 내역 : 3,836백만원

▶  $8,700\text{명} \times 90\text{천원} \times 7\text{개월} \times 70\%(\text{보조율}) = 3,836,000\text{천원}$

(출처 : 2026년도 행정안전부 예산 및 기금운용계획 사업설명자료, p1361~1364 발채)

- 즉, 같은 법 시행령 제54조의3에 명시된 위해행위 중 제1호 ‘무인자유기구 (쓰레기 풍선 등)에 의한 위해 행위’로 발생한 피해가 국고보조사업 지원 대상에 포함되어 있지 않아, 이는 법령의 피해지원 대상확대에도 불구하고, 정부의 예산조치가 수반되지 않아 실질적 피해지원의 실효성은 부족한 것으로 사료됨.
- 또한 적의 침투도발 및 위해행위에 따른 피해에 대한 보전은 국가사무인 ‘국방’에 관련한 사항이라고 할 것으로,

## 「지방자치법」

제15조(국가사무의 처리 제한) 지방자치단체는 다음 각 호의 국가사무를 처리할 수 없다.  
다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. (이하 생략)

- 재원 부담에 있어서 국가 사무의 지방자치단체 위임 수행으로 인한 재정 부담이 지방자치단체에 전가되지 않도록 합리적인 재원 분담 방안 마련을 위한 비상기획관의 면밀한 대응이 요구됨.

※ 서울시는 행정안전부에 민방위 피해지원대책비 국비 지원 대상 범위를 대남 소음방수에 한정하지 않고, 무인자유기구(쓰레기풍선) 등 「민방위기본법 시행령」 제54조의3에서 정하는 위해 행위 전반으로 확대해 줄 것을 요청하였음. (「민방위 피해지원대책비 국비 지원 대상 범위 확대 요청」(민방위담당관-6090, 2026.4.10.))

## 라. 예비비 지출 보고

○ 한편, 조례\*에 따라 예비비를 사용한 경우, 분기별로 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 이를 보고하여야 함에도, 비상기획관은 2024년 4분기 예비비 사용에 대한 의회 보고 의무를 해태하여 2025년도 행정사무 감사에서 지적을 받은 바 있음.

\* 「서울특별시 결산서 등의 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례」 제3조(예비비 지출 보고 및 승인) ③ 시장은 예비비를 사용한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 사용 내역을 서울특별시의회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.

○ 비상기획관은 해당 지적 이후 2025년도 예비비 지출 내역에 대해서는 정상적으로 의회 보고를 이행\*하였는바, 향후에도 예비비 지출에 대한 의회 보고가 지연되거나 누락되는 사례가 재발하지 않도록 철저한 예산 집행 관리와 함께 지속적인 주의를 할 필요가 있음.

\* 2025년 2분기 비상기획관 예비비 사용내역 보고(제331회 정례회 제2차 행정자치위원회, 2025.6.17. 보고)

|      |       |       |       |
|------|-------|-------|-------|
| 전문위원 | 정 찬 일 | 입법조사관 | 김 대 인 |
|------|-------|-------|-------|