



제429회 국회 (정기회)
제1차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈정치발전기금 설치〉

■ 민형배의원 대표발의(의안번호 제2210624호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 참고사항	2
IV . 검토의견	3
1. 정치발전기금 설치(안 별표 2)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 민형배의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 5. 28.

다. 회 부 일 : 2025. 5. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

정당의 정책 개발을 촉진하고 민주정치의 재정 기반을 강화하기 위해 중앙선거관리위원회에 정치발전기금을 신설하고자 합니다.

우리나라는 빠른 시간 안에 대의민주주의를 발전시켜 민주국가로 성장했지만, 아직도 성숙을 위한 지속적 노력이 필요합니다. 특히 시민과 정치를 연결하는 건전한 정당정치의 정착이 중요합니다.

그러나 정치에 대한 불신으로 정치 기부문화는 여전히 미흡한 상황입니다. 이를 개선하려면 정당 관계자 교육, 정책 연구·개발 활성화, 정치자금 기부문화 정착 등으로 정당의 전문성과 자율성을 높여야 합니다.

이에, 중앙선거관리위원회에 ‘정치발전기금’을 신설해 재원 확보를 원활히 하고자 합니다. 정당의 정책 개발과 연구 활동에 필요한 재원을 안정적으로 확보하고, 시민의 자발적 정치 참여로 민주정치의 재정적 기반을 공고히 하려는 것입니다(안 별표 2 제72호 신설).

Ⅲ. 참고사항

이 법률안은 민형배의원이 대표발의한 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제10626호) 및 「정치자금법 일부개정법률안」(의안번호 제10625호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것입니다.

IV. 검토의견

1. 정치발전기금 설치 (안 별표 2)

현행	개정안
○ 별표 2 <신설>	○ 별표 2 - 정치자금법 (정치발전기금)

현행법 제5조¹⁾에 따라 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없도록 제한하고 있음.

이에 개정안은 민형배의원이 대표발의한 「정치자금법 일부개정법률안」(의안번호 제10625호) 및 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제10626호)의 의결을 전제로 하여 정치발전기금의 설치 근거를 「국가재정법」 별표에 추가하려는 것임.

1) 「국가재정법」 제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

[‘정치발전기금’의 주요 내용]

구 분	내 용
법률명	「정치자금법 일부개정법률안」
기금명	정치발전기금
재 원	◦ 「공직선거법」 제57조·제261조·제265조의2 및 제271조에 따라 납입되는 금액 ◦ 국가의 출연금 ◦ 국가 외의 자의 출연금 ◦ 기금의 운용으로 생기는 수익금
용 도	◦ 정당 및 정책연구소의 정책 개발·연구 지원 ◦ 정당의 간부·당원·유급사무직원 등 정당관계자에 대한 교육·연수 지원 ◦ 후보자, 후보자가 되려는 사람 및 선거사무관계자에 대한 교육·안내 지원 ◦ 정치자금의 기부·기탁을 촉진하기 위한 홍보 지원 ◦ 선거·정당·정치자금 제도 개선을 위한 연구 지원 ◦ 선거권자의 주권의식 함양을 위한 민주시민교육의 지원 ◦ 「공직선거법」 제10조에 따른 사회단체 등의 공명선거추진활동 지원 ◦ 기금의 조성 및 관리·운용에 필요한 경비의 지출
관 리	◦ 중앙선거관리위원회

「정치자금법 일부개정법률안」(이하 “정치자금법개정안”이라 함)은 정당의 정책개발 및 연구를 활성화하고, 정치·선거제도에 대한 선거권자의 이해를 높이며, 정치자금의 기부를 촉진하는 등 민주정치를 발전시키는 데 필요한 재원을 원활히 확보하기 위하여 정치발전기금을 설치하도록 규정하고 있음.

현행 「정치자금법」상 “정치자금”이란 정치인이나 정당 등이 정책개발, 입법 활동, 지역구 활동 등 다양한 정치활동을 수행하기 위하여 지출되는 자금으로, 당비·후원금·기탁금·보조금 등을 재원으로 함.

안정적인 정치자금의 조달은 정치활동의 투명성과 자율성을 확보하

는데 기여할 수 있다는 측면에서 의의가 있는데, 만약 재정적으로 자립하지 못하고 특정인 또는 특정 계층 등 소수에게 정치자금을 의존하는 경우 편향된 정책 결과로 이어질 가능성이 높아 건전한 민주주의 발전을 저해할 소지가 있음.

이에 개정안은 기탁금 등 후보자에게 반환하지 않은 금액, 과태료 징수액, 당선무효자로부터 환수된 기탁금 반환액 등을 재원으로 하여 정당의 정책개발 및 연구지원 등을 수행하는 정치발전기금을 설치하려는 것으로, 정치자금의 안정적 조달을 통해 정치활동의 투명성과 자율성을 확보하고, 정당의 정책개발 및 연구기능이 강화되는 등 실질적 민주주의 구현에 이바지한다는 측면에서 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

동 개정안에 대하여 기획재정부는 정당 정책의 개발 및 연구지원, 선거관계자 교육지원 등의 사업을 他 일반회계 사업과 달리 특별히 신축적으로 운영해야 할 필요성 낮으며, 기금 재원의 변동성이 크고, 귀속되는 규모를 사전에 파악하기 어려워 안정적 재원조달이 곤란할 뿐만 아니라, 신설 기금의 주요 용도 대부분이 기존 일반회계 예산으로 추진 중에 있어 기금 신설에 대해서는 수용이 곤란하다는 입장임.

기금은 세입·세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있는 자금

므로, 과다한 기금설치 방지, 재원의 효율적 배분 등을 고려하기 위하여 「국가재정법」 제14조²⁾에서는 중앙관서의 장이 기금을 신설하고자 하는 때에는 ① 기금의 재원과 지출사업 간 연관성, ② 신축적인 사업추진의 필요성, ③ 재원조달과 사업추진의 안정성, ④ 새로운 기금 도입의 상대적 효과성 여부를 심사하도록 기준을 정하고 있으며, 「국가재정법」 개정안 심사 시 위 요건에 부합하는지 검토하는 것이 일반적임.

이에 개정안이 위 요건에 부합하는지 살펴보면 먼저 ‘기금의 재원과 지출사업 간 연관성’ 및 ‘재원조달과 사업추진의 안정성’과 관련하여 동 기금의 재원 중 ‘「공직선거법」 제57조·제261조·제265조의2 및 제271조에 따라 납입되는 금액(이하 “기탁금미반환분등”이라 함)’에 대해서는 각각 공직선거에 따른 기탁금 미반환분, 과태료, 당선무효된자의 기탁금과 선거비용보전금 반환분 및 대집행비용으로, 해당 금액들이 대통령선거 및 국회의원선거 과정에서 발생할 경우에는 국가에, 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장 선거 과정에서 발생할 경우

2) 「국가재정법」 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 “계획서”라 한다)를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것

2. 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것

3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것

4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것

5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 것

에는 해당 지방자치단체에 납입 또는 귀속되고 있음.

그런데, 개정안의 의결을 전제로 하는 「공직선거법 일부개정법률안」(민형배의원 대표발의, 의안번호 제10626호)에 따르면 해당 금액들이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되거나 납부되지 않고 정치발전기금으로 납입되도록 규정하고 있음.

[현행 「공직선거법」 및 「공직선거법」 개정안의 비교]

근거 규정	명칭	현행	개정안
제57조	공직선거에 따른 기탁금 미반환분	국가 또는 지방자치단체에 귀속	정치발전기금에 납입
제261조	과태료	국가 또는 지방자치단체에 납입	
제265조의2	당선무효된 자의 기탁금 및 선거비용보전금 반환분	국가 또는 지방자치단체에 귀속	
제271조	대집행비용	국가 또는 지방자치단체에 납입	

민형배의원이 대표발의한 「공직선거법 일부개정법률안」(이하 “공직선거법개정안”이라 함)에 따라 기탁금미반환분등을 재원으로 정치발전기금을 조성할 경우 기금의 추정 규모는 2026년 기준 약 8.8억원³⁾으로, 정치발전기금의 재원 확보에 기여하기에는 충분하다고 보기 어려우며, 기탁금미반환분등의 구체적인 액수는 해당 연도의 공직선거 유무에 따라 변동 폭이 있을 것으로 예상되므로, 재원의 안정적인 유지에는 일정 부분 한계가 있을 것으로 보임.

3) 2025년(대선) : 20억 = 미반환 기탁금 19억 + 과태료 1억(25년 세입예산액)

2026년(지선) : 8.8억 = 미반환 기탁금 평균* 7.8억 + 과태료 1억(26년 예산요구액)

* 최근(5~8회) 지방선거 미반환 기탁금 평균액 : 제5회 지선(10년) 9억, 제6회 지선(14년) 8.1억, 제7회 지선(18년) 9.5억, 제8회 지선(22년) 4.6억

[공직선거법 제57조에 따른 미반환 기탁금 현황]

(단위: 억원)

구분	2020년 (국회의원 선거)	2021년	2022년 (대통령 선거) (지방선거)	2023년	2024년 (국회의원 선거)
미반환 기탁금	98.1	-	88.4	-	35

자료 : 기획재정부

[공직선거법 제261조에 따른 과태료 징수 현황]

(단위: 억원)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
과태료 징수액	1.9	1.1	0.9	1.1	2.4

자료 : 기획재정부

또한, 기탁금미반환분등 중 지방자치단체로 귀속되고 있는 부분(지방의회의원선거 및 지방자치단체장 선거에서 발생하는 부분)까지 정치발전기금으로 납입하는 것에 대한 적절성에 대해서도 논의가 필요할 것으로 보임.

아울러, 현재 기탁금미반환분등이 공직선거의 관리준비와 실시를 위하여 국가 및 지방자치단체가 부담⁴⁾하고 있는 비용들을 일부 보전하

4) 「공직선거법」 제277조(선거관리경비) ①대통령선거 및 국회의원선거의 관리준비와 실시에 필요한 다음 각호에 해당하는 경비와 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 관한 사무 중 통일적인 수행을 위하여 중앙선거관리위원회 및 시·도선거관리위원회가 집행하는 경비는 국가가 부담한다. 이 경우 임기만료에 의한 선거에 있어서는 당해 선거의 선거기간개시일이 속하는 연도(第2號에 해당하는 經費는 당해 선거의 선거일전 180일이 속하는 年度를 포함한다)의 본예산에 편성하여야 하되 늦어도 선거기간개시일전 60일(제2호에 해당하는 경비는 당해 선거의 선거일전 240일)까지 중앙선거관리위원회에 배정하여야 하며, 보궐선거등에 있어서는 그 사무의 수행에 지장이 없도록 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 15일[제197조(選舉의 一部無效로 인한 再選舉)의 재선거에 있어서는 그 사유확정일부터 5일을, 연기된 선거와 재투표에 있어서는 늦어도 선거일공고일전일을 말한다. 이하 이 조에서 같다]까지 중앙선거관리위원회에 배정하여야 한다.

1. 이 법의 규정에 의한 선거의 관리준비와 실시에 필요한 경비
2. 선거에 관한 계도·홍보 및 단속사무에 필요한 경비
3. 선거에 관한 소송에 필요한 경비

는 역할을 수행하고 있는 점도 감안할 필요가 있음.

다음으로 ‘신축적인 사업 추진 필요성’ 및 ‘새로운 기금 도입의 상대적 효과성’과 관련하여 기금의 용도로 규정되어 있는 사업들은 정치환경에 따라 그 수요나 필요성 등이 유동적이기 때문에, 해당 사업에 드는 비용을 기금으로 충당할 경우 신축적인 사업추진이 가능할 것으로 보임.

다만, 개정안에 기금의 용도로 규정되어 있는 사업들은 현재 대부분 중앙선거관리위원회의 일반회계 사업으로 이미 운영되고 있으므로 이를 고려할 필요가 있어 보임.

-
4. 선거에 관한 소송의 결과로 부담하여야 할 경비
 5. 선거결과에 대한 자료의 정리에 필요한 경비
 6. 선거관리를 위한 선거관리위원회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비
 7. 예측할 수 없는 경비 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 경비로서 제1호 및 제2호의 규정에 의한 경비의 합계금액의 100분의 1에 상당하는 금액
- ② 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거의 관리준비와 실시에 필요한 다음 각호에 해당하는 경비는 당해 지방자치단체가 부담한다. 이 경우 임기만료에 의한 선거에 있어서는 당해 선거의 선거기간개시일이 속하는 연도(第1項第2號에 해당하는 經費는 당해 선거의 선거일전 180일이 속하는 年度를 포함한다)의 본예산에 편성하여야 하되 늦어도 선거기간개시일전 60일(제1항제1호 중 선거의 관리준비에 필요한 경비는 해당 선거의 선거일 전 120일, 제1항제2호에 해당하는 경비는 해당 선거의 선거일 전 240일)까지 시·도의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 시·도선거관리위원회에, 자치구·시·군의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 선거구선거관리위원회에 납부하여야 하며, 보궐선거등에 있어서는 그 사무의 수행에 지장이 없도록 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 15일까지 시·도의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 해당 시·도선거관리위원회에, 자치구·시·군의회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 선거구선거관리위원회에 납부하여야 한다.
1. 제1항 각호의 경비
 2. 선거에 관한 소청에 필요한 경비
 3. 선거에 관한 소청의 결과로 부담하여야 할 경비

<정치발전기금 관련 기존 일반회계 예산 지원 현황>

(단위: 백만원)

신설기금 주요사업	기존 일반회계 예산지원 현황		비고
	세부사업(내역사업)	2025년 예산	
정당(정책연구소) 정책 개발·연구 지원	정당사무지원 (정당·정책연구소 활성화)	37	토론회·워크숍 개최등
정당관계자에 대한 교육·연수 지원	정당사무지원 (정당·후원회 법정사무관리)	29	정당·후원회 회계사무 지도 등
정치자금 기부·기탁 촉진 홍보 지원	공명선거기반조성 (정치후원금조성활성화 홍보)	5	정치후원금조성 활성화 등
선거·정당·정치자금 제도개선 연구 지원	법제지원및법규운용 (선거·정치관계법제지원 및 행정쟁송)	6	행정쟁송은 제외
	교육및연구기반조성 (선거·정치제도 연구)	265	선거·정치제도 연구
주권의식 함양을 위한 민주시민교육	민주시민의식함양및지원	477	(미래)유권자 등 연수 및 강사양성·콘텐츠 개발
	공명선거기반조성 (주권의식 확산을 위한 홍보, 유권자 주간 홍보 등)	352	홍보사업
소 계		1,266	

자료 : 기획재정부

한편, 개정안은 행정안전위원회 소관인 정치자금법개정안 및 공직선거법개정안의 의결을 전제로 하고 있으므로, 동 위원회의 심사과정을 감안하여 논의할 필요가 있음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
별표 2 <u><신 설></u>	별표 2 <u>72. 정치자금법 일부개정법률」</u>

문의처
02)6788-5152