



제434회국회(임시회) 폐회중
제7차 재정경제기획위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국민참여예산제도 법률 명시 등〉

■ 조승환의원 대표발의(의안번호 제2217014호)

2026. 4.

재정경제기획위원회

전문위원 임명현

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 국민참여예산제도 법률에 명시(안 제27조의2 신설 등)	3
2. 국민참여단에 청년 참여 확대(안 제92조의2 신설 등)	7
2. 세대간 재정보고서 작성(안 제92조의2 신설 등)	9

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 조승환의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2026. 2. 25.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 정부가 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하는 것을 예산의 원칙으로 두고 이를 근거로 「국가재정법 시행령」을 통하여 국민참여예산제도를 시행하고 있음.

그러나 국민참여예산제도가 안정적이고 적극적으로 시행되기 위하여는 해당 제도의 운영이 법률에 명시적으로 규정될 필요가 있음.

한편, 청년세대의 경우 저조한 정치참여율 등을 이유로 우리사회의 주요 재정정책 결정구조에서 실질적 영향력을 행사하지 못하고 배제되는 경향이 있으며, 그 결과 재정정책이 본인 세대에게 미치는 파급효과를 제대로 인지하거나 평가하기 어려운 위치에 처해있음.

그러나 장기적인 관점으로 바라볼 때 국가경제의 주축이 되는 청년세대들이 재정정책 결정에 관하여 본인들의 목소리를 내고, 재정정책이 본인들의 미래에 끼치는 영향에 대해서 정확한 정보를 제공받을 필요성이 있음.

이에 국민참여예산제도의 운영을 법률에 명시하고 국민참여예산제도를 위한 참여단 운영 시 청년이 일정비율 이상 참여하도록 하며, 향

후 재정 정책이 세대별로 미치는 영향을 수치화한 세대간 재정보고서를 작성하여 제출하도록 하고자 함(안 제27조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 국민참여예산제도 법률 명시(안 제27조의2 신설 등)

현 행	개 정 안
<신 설>	○ 예산과정에서의 국민참여 (§27의2) - 정부는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국민참여예산제도(국회의 예산 심의·확정과정 제외)를 마련해 시행해야 함 (제1항) - 정부는 국민으로 구성된 참여단을 운영하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 청년이 일정 비율 이상 포함되도록 해야 함 (제2항) - 정부는 국민참여예산제도를 통해 수렴한 국민참여예산보고서를 국회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 함 (제3항) - 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정함 (제4항)

개정안은 현재 「국가재정법 시행령」 제7조의2¹⁾에 근거해 시행하고 있는 ‘국민참여예산제도’를 법률에 직접 규정하고, 국민참여예산을 통해 수렴한 의견을 종합한 ‘국민참여예산보고서’를 예산안의 첨부서류로 국회에 제출하도록 의무화하려는 것임.

현행 「국가재정법」 제16조제4호²⁾는 예산과정의 투명성과 국민참여 제고를 정부의 의무로 규정하고, 이를 구체화한 시행령 규정에 따라

-
- 1) 「국가재정법 시행령」 제7조의2(예산과정에서의 국민참여) ① 정부는 법 제16조제4호에 따라 예산과정의 투명성과 국민참여를 제고하기 위하여 필요한 시책을 시행하여야 한다.
 ② 정부는 예산과정에서의 국민참여를 통하여 수렴된 의견을 검토하여야 하며, 그 결과를 예산편성 시 반영할 수 있다.
 ③ 정부는 제2항에 따른 의견수렴을 촉진하기 위하여 국민으로 구성된 참여단을 운영할 수 있다.
 ④ 제1항에 따른 시책의 마련을 위하여 필요한 구체적인 사항은 기획예산처장관이 정한다.
- 2) 「국가재정법」 제16조(예산의 원칙) 정부는 예산을 편성하거나 집행할 때 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.
 4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정에서의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.

국민참여예산제도를 운영하고 있음. 기획예산처는 국민참여예산제도를 2017년 시범 도입 이후 2018년부터 동 제도를 본격적으로 시행해 왔으나, 법률상 명시적 근거는 부재한 상황임.

국민참여예산제도는 국민이 온라인 플랫폼 등을 통해 예산사업을 제안하고 재정 현안에 대한 토론에 참여할 수 있도록 함으로써 재정 운영의 투명성 제고 및 재정 민주주의 확대에 기여해 왔다는 평가를 받고 있음.

다만, 최근에는 제안 건수와 예산 반영 규모가 감소하는 추세를 보이고 있어 제도의 활성화 및 운영 내실화가 필요하다는 지적이 제기되고 있음³⁾. 제안 건수는 2023년 2,043건에서 2026년 517건으로 감소하였고, 예산 반영 건수 및 금액 규모 또한 연도별 변동이 큰 상황으로, 이에 따라 국민참여예산제도를 법률에 명시하여 제도의 안정적·지속적 운영을 위한 법적 기반을 마련할 필요성이 제기되고 있음.

3) 입법조사처, 「열린 참여, 닫힌 과정: 국민참여예산 제도 형식적 운영 넘어야」, 2026.1.)

[연도별 국민참여예산제도 제안 및 편성 현황]

(단위: 건, 억원)

회계연도	제안현황		참여예산 반영 규모	
	전 체	적 격	건 수	금 액
2019년	1,206	160	38	928
2020년	1,399	109	38	1057
2021년	1,164	145	63	1168
2022년	1,589	171	71	1429
2023년	2,043	82	1351	500
2024년	1,191	83	1513	170
2025년	718	23	15	50
2026년	517	17	9	137

※ 자료: ‘국민참여예산’ 홈페이지(www.mybudget.go.kr)

참고로, 「지방재정법」 제39조는⁴⁾ 지방자치단체의 주민참여예산제도를 법률에 명시하고, 주민의 의견서를 지방의회 제출 예산안에 첨부하도록 의무화하고 있는 바, 국가 차원의 국민참여예산제도 역시 법률상 근거를 두는 것이 체계 정합성 측면에서 타당할 것으로 보임.

또한, 개정안은 국민참여예산제도를 통해 수렴한 국민의 의견을 종합한 ‘국민참여예산보고서’를 작성하여 국회에 제출하는 예산안에 의

- 4) 「지방재정법」 제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정(「지방자치법」 제39조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 “주민참여예산제도”라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다.
- ② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구(이하 “주민참여예산기구”라 한다)를 둘 수 있다.
1. 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항
 2. 제3항에 따라 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 하는 의견서의 내용에 관한 사항
 3. 그 밖에 지방자치단체의 장이 주민참여예산제도의 운영에 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 통하여 수렴한 주민의 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다.
- ④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정적·지역적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대하여 평가를 실시할 수 있다.
- ⑤ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

무적으로 첨부하도록 하고 있음.

이는 국민의 제안이나 의견을 국회의 예산심의 과정에서 참고자료로 활용하도록 하려는 취지로 이해되며, 국민참여의 결과를 제도적으로 가시화하는 한편 예산편성권의 본질을 침해하지 않는 범위에서 국회의 심의 기능을 보완하려는 장치로 볼 수 있음.

참고로, 제21대 국회에서도 국민참여예산제도를 법률로 상향하는 「국가재정법 일부개정법률안」(박주민의원대표발의, 의안번호 제 2020069호)과 「국가재정법 일부개정법률안」(전용기의원 대표발의, 의안번호 2116810호)이 발의된 바 있으나, 임기만료로 폐기된 바 있음.

기획예산처는 국가재정법에 국민참여에 관한 법적 근거가 존재하고, 동법 시행령에 구체적인 절차가 명시되어 있어 근거 조항을 법률에 새롭게 명시할 입법 실익이 부재하여 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

2. 국민참여단에 청년 참여 확대

현 행	개 정 안
<신 설>	○ 국민참여단에 청년 참여 확대 (§27조의2) - 정부는 국민으로 구성된 참여단을 운영하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 청년이 일정 비율 이상 포함되도록 해야 함 (제2항)

개정안은 예산과정에서의 국민 참여를 확대하기 위하여 국민으로 구성된 참여단을 운영할 때 「청년기본법」 제3조에 따른 청년(19세 이상 34세 이하)⁵⁾을 일정 비율 이상 포함하도록 의무화하여 청년의 참여를 확대하려는 것임.

현행 국민참여예산제도 운영지침에 따르면 참여단은 연령·성별·지역별 인구분포를 종합적으로 고려하여 통계적 대표성을 확보하도록 구성하고 있는데⁶⁾ 이는 참여단의 구성을 대한민국 인구 비율과 유사한 수준으로 구성하여 국민 전체의 대표성을 확보하려는 취지로 보임.

개정안은 청년을 일정 비율 이상 의무적으로 포함하도록 규율함으로써 국민참여예산의 심사과정에서 청년의 대표성을 제도적으로 강화하려는 것으로, 재정정책이 미래세대에 미치는 영향이 크다는 점을 고

5) 「청년기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “청년”이란 19세 이상 34세 이하인 사람을 말한다. 다만, 다른 법령과 조례에서 청년에 대한 연령을 다르게 적용하는 경우에는 그에 따를 수 있다.

6) 2027회계연도 국민참여예산제도 운영지침

려할 때 심의 과정에서 청년 세대의 의견을 적극적으로 반영하려는 취지로 일정 부분 타당성이 인정될 수 있음.

다만, 청년 비율을 현 수준보다 높게 설정할 경우 다른 연령대의 비율이 낮아질 수밖에 없어 특정 연령층의 의견이 과소대표될 우려가 있는 바, 특정 연령대를 법률로 일정 비율 이상 의무화하는 방식이 전체 대표성의 균형을 저해하지 않는지에 대한 신중한 검토가 필요할 것으로 보임.

기획예산처는 국민참여단 구성 시 국민 대표성 확보를 위해 연령별·성별·지역별 인구분포 등을 고려하고 있어, 특정 연령대를 일정 비율 이상 포함하는 것은 대표성 저해 우려가 있다는 입장임.

3. 세대간 재정보고서 작성

현 행	개 정 안
<신 설>	○ 세대간 재정보고서 작성 (§92의2) - 기획예산처 장관은 주요 재정정책이 세대별로 미치는 영향을 분석한 세대간 재정보고서를 5년마다 작성하여야 함(제1항) - 세대간 재정보고서를 국민참여단의 심의 등을 거쳐 국회에 제출하여야 함(제2항) - 보고서 작성을 위해 관계 기관에 자료 제출 등을 요청할 수 있음(제3항) - 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정함 (제4항)

개정안은 기획예산처 장관이 재정정책이 세대별로 미치는 영향을 분석한 세대간 재정보고서를 작성하고 국가재정운용계획의 첨부서류로 국회에 제출하도록 규정하고 있음(안 제7조제3항제6호 신설).

최근 저출산·고령화의 심화, 공적연금 및 사회보험 지출 증가, 국가채무 확대 등으로 현 세대의 재정지출이 미래 세대의 부담으로 이전될 수 있다는 문제제기가 지속되고 있으며, 특히 연금·건강보험 등 사회보장지출의 급증과 관련하여 세대 간 형평성에 대한 논의가 확대되어 왔음.

현행 「국가재정법」 제7조에 따라 정부는 국가재정운용계획을 수립하고 중장기 재정전망을 실시하고 있으나, 이는 주로 국가채무, 재

정수지 등 거시적 재정지표 중심의 전망에 중점을 두고 있어, 재정정책이 세대별로 미치는 영향을 체계적으로 분석하여 정기적으로 공표하는 법정 보고 체계는 마련되어 있지 않은 상황임.

재정정책은 장기적으로 세대 간 자원배분 구조에 영향을 미치는 성격을 가지는데, 장기 재정정책이 각 세대에 미치는 영향을 분석·공개하는 것은 정책결정의 책임성과 투명성을 제고하는 수단이 될 수 있다는 점에서 정책적 의의가 있을 것으로 보임.

특히 청년세대는 정책결정 과정에서 상대적으로 영향력이 제한적이라는 지적이 있는 점을 고려할 때, 세대별 재정영향 분석을 제도화하는 것은 정책정보 접근권과 참여권 보장의 측면에서도 일정한 의미를 갖는 것으로 보임.

한편, 현행 제도에서는 「국가재정법」에 따른 기획예산처의 장기재정전망과는 별도로, 국가재정 외로 운용되는 사회보험에 대해서도 개별 법령에 근거한 중·장기 재정전망이 시행되고 있음.

<사회보험 재정전망 현황>

항목	주기	전망 기간	법적 근거	전망 기관
국민연금	5년	70년	국민연금법 제4조	국민연금공단
사학연금	5년	70년	사학연금법 제43조	사학연금공단
공무원연금	5년	별도 규정없음	공무원연금법 제65조	공무원연금공단
군인연금	5년	40년 이상	군인연금법 제36조	국방부
고용보험	1년	10년	없음	근로복지공단
산재보험	3년	48년	산업재해보상보험법 시행령 제90조	근로복지공단
건강보험	5년	5년	건강보험법 제3조의2	건강보험공단
노인장기 요양보험	5년	별도규정 없음	노인장기요양보험법 제6조	건강보험공단

기획예산처는 주요 재정정책에 따른 세대별 편익 또는 비용 등의 영향을 객관적으로 측정하는 것은 현실적인 어려움이 있고, 세대 간 재정정보고서 발표의 편익보다 불확실한 정보 제공 등에 따른 사회적 비용이 더 클 것으로 우려되어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① · ② (생략) ③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u> ④ ~ ⑪ (생략) <u><신설></u>	제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① · ② (현행과 같음) ③ ----- ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 제92조의2에 따른 세대간 재정정보 <u>고서</u> ④ ~ ⑪ (현행과 같음) <u>제27조의2(국민참여예산제도의 시행)</u> ① 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정에의 국민참여를 제고하기 위하여 국민이 예산과정에 참여할 수 있는 제도(이하 “국민참여예산제도”라 한다)를 시행하여야 한다. ② 정부는 국민참여예산제도에 대한 국민의 참여를 제고하고 국민의 의견수렴을 촉진하기 위하여 국민으로 구성된 참여단(이하 “국민참여단”이라 한다)을 운영한다. 이 경우 정부는 국민참여단에 「청년기본법」 제3조에 따른 청년이 대통령령으로 정하는 비율 이상으로 포함되도록 하여야 한다. ③ 정부는 매년 국민참여예산제도를 통하여 수립한 예산과정에 대한 국민의 의견을 종합한 국민참여예산보고서를 작성하고 이를 국민참여단의

현행	개정안
제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산 안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하 여야 한다.	<u>심의를 거쳐 국회에 제출하여야 한 다.</u>
1. ~ 16. (생략)	<u>④ 그 밖에 국민참여예산제도 및 국 민참여단의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>
<u><신설></u>	제34조(예산안의 첨부서류) ----- ----- -----.
<u><신설></u>	1. ~ 16. (현행과 같음)
	<u>17. 제27조의2제3항에 따른 국민참여 예산보고서</u>
	<u>제92조의2(세대간 재정보고서의 작성)</u>
	<u>① 기획예산처장관은 40회계연도 이 상의 기간을 대상으로 국가의 주요 재정 정책이 세대별로 미치는 영향 을 분석한 세대간 재정보고서를 5년 마다 작성하여야 한다.</u>
	<u>② 기획예산처장관은 제1항에 따라 작성한 세대간 재정보고서를 국민참 여단의 심의를 거쳐 국무회의에 보 고한 후 국회에 제출하여야 한다.</u>
	<u>③ 기획예산처장관은 제1항에 따른 세대간 재정보고서를 위하여 관계 국가기관 또는 공공단체의 장에게 관련 자료 제출 등의 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 국가기관 또는 공공단체의 장은 특 별한 사유가 없으면 이에 협조하여</u>

현행	개정안
	<u>야 한다.</u> ④ 그 밖에 세대간 재정보고서의 작성, 심의 및 보고 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

문의처
02)6788-5151