

의안번호	2212533
의 퇴 인	윤종오의원
회 답 일	2025.9.12.
추계번호	25D4706

국민참여 개헌절차법안

【비용추계서】

I. 비용추계 결과

- (일부추계) 제정안에 따라 헌법개정특별위원회를 신설하는 경우 추가재정소요는 2026년 14억 8,200만원 등 2026년부터 2030년까지 총 75억 4,400만원(연평균 15억 900만원)으로 추계됨
- 제정안의 연계 법안인 「국회법 일부개정법률안」¹⁾ 제45조의2에서 추계된 비용과 동일한 비용으로, 재정소요가 중복으로 발생하지 않음

[표 1] 제정안에 따른 추가재정소요: 2026~2030년

(단위: 백만원)

	2026	2027	2028	2029	2030	합계	연평균
인건비 등	1,294	1,270	1,301	1,333	1,366	6,565	1,313
사업비	188	192	196	200	204	978	196
합계	1,482	1,462	1,497	1,533	1,570	7,544	1,509

주: 국민참여회의의 구성·운영 관련 비용은 포함되지 않음

자료: 국회예산정책처

II. 재정수반요인

연번	조·항(조제목)		주요내용	비고
1	헌법개정 국민참여 회의	안 제5조 (헌법개정국민참여회의의 설치)	헌법개정에 대한 국민 참여를 활성화하기 위하여 국회에 헌법개정국민참여회의(이하 “국민참여회의”라 한다)를 설치함(제1항) 국민참여회의는 국민참여회의안의 심의 및 의결, 헌법개정의 방향, 내용 등에 관한 논의, 헌법개정에 관련된 각종 조사 활동, 헌법개정에 관련하여 민간 분야에 서 자율적으로 진행되는 각종 토론, 공청 등에 대한 지원, 헌법개정에 관련된 국민제안 등에 대한 의견 수렴, 그 밖에 헌법개정에 대한 공론을 활성화하고 국민 참여를 보장하기 위하여 필요한 사항 등의 직무를 수행하고 그에 대한 결과를 국회의장 및 특별 위원회에 제출함(제2항)	의무규정
		안 제6조	국민참여회의의 위원(이하 “국민참여위원”이라 한	

1) 의안번호 제2212534호 「국회법 일부개정법률안」, 2025.7.16. 윤종오의원 대표발의

연번	조·항(조제목)		주요내용	비고
		(국민참여회의의 구성 및 운영)	다)은 국회의장이 선정한 500명 내외의 국민참여위원으로 구성함(제1항) 국민참여위원의 임기는 2년으로 하되, 국민참여위원을 선정한 국회의장의 임기가 종료되는 때에는 그 날까지로 함(제5항) 그 밖에 국민참여회의의 구성 및 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정함(제7항)	
2	안 제10조 (헌법개정특별위원회의 직무)		「국회법」 제45조의2에 따른 헌법개정특별위원회(이하 “특별위원회”라 한다)는 기초안의 심의 및 의결, 헌법개정의 방향·취지와 조문의 내용 등에 관한 논의, 헌법개정에 관한 청원 등 헌법개정에 관한 안건의 심사, 헌법개정에 관한 국가기관·지방자치단체와 국민의 의견 수렴, 그 밖에 헌법 개정에 대한 국민 참여를 활성화하는 데 필요하다고 특별위원회가 재적위원 과반수 이상의 찬성으로 의결한 사항 등의 직무를 수행함	의무규정
3	헌법개정 국민참여회의 전문가위원회	안 제12조 (헌법개정국민참여회의전문가위원회의 설치) 안 제13조 (전문가위원회의 구성 및 운영)	제5조제2항 각 호와 같은 국민참여회의의 직무 수행과 관련한 전문가의 지원을 위하여 국민참여회의 소속으로 헌법개정국민참여회의전문가위원회(이하 “전문가위원회”라 한다)를 둘 수 있음(제1항) 전문가위원회는 위원장을 포함한 50명 이상의 위원으로 구성함(제1항) 전문가위원회의 위원의 임기는 국민참여회의 위원의 임기가 종료할 때까지로 함(제3항) 전문가위원회는 분과위원회를 둘 수 있음(제5항) 그 밖에 전문가위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정함(제6항)	재량규정
4	안 제14조(지원단)		국민참여회의의 구성 및 운영을 지원하기 위하여 국회사무처에 지원단을 둠(제1항) 그 밖에 지원단에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정함(제3항)	의무규정
5	안 제18조 (수당 및 실비변상)		국민참여위원, 전문가 위원에 대하여는 수당과 교통비 및 그 밖의 실비를 지급할 수 있음	재량규정

Ⅲ. 비용추계의 전제와 상세내역

1. 재정수반요인별 추계 여부

연번	조·항(조제목)		추계여부	비고(추계 미 실시 사유)
1	헌법개정 국민참여 회의	안 제5조 (헌법개정국민참여회의의 설치)	×	헌법개정국민참여회의의 구성·운영과 관련하여, 500명 내외의 대규모 위원으로 구성되도록 규정되어 있고 국민참여회의안의 심의 및 의결, 헌법개정의 방향, 내용 등에 관한 논의, 헌법개정에 관련된 각종 조사 활동, 헌법개정에 관련된 의제에 대한 공론조사, 헌법개정에 관련하여 민간 분야에서 자율적으로 진행되는 각종 토론, 공청 등에 대한 지원, 헌법개정에 관련된 국민제안 등에 대한 의견 수렴 등 직무 범위가 광범위한 반면, 국민참여회의의 구체적인 구성 및 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정하도록 위임하고 있어 추가재정소요를 합리적으로 예측하기 곤란함
		안 제6조 (국민참여회의의 구성 및 운영)		
2	안 제10조 (헌법개정특별위원회의의 직무)		○	-
3	헌법개정 국민참여 회의전문 가위원회	안 제12조 (헌법개정국민참여회의전문가위원회의 설치)	○	-
		안 제13조 (전문가위원회의의 구성 및 운영)		
4	안 제14조(지원단)		○	-
5	안 제18조 (수당 및 실비변상)		×	국민참여위원에게 지급되는 수당과 교통비 및 그 밖의 실비의 경우, 국민참여회의의 구체적인 구성 및 운영에 필요한 사항을 국회규칙으로 정하도록 위임하고 있어 추가재정소요를 합리적으로 예측하기 곤란함

2. 비용추계의 총괄적 전제

- 제정안은 헌법개정특별위원회와 헌법개정국민참여회의를 상설화하여 국민의 참여와 공론 형성으로 헌법 개정 논의를 활성화하는 등 헌법 개정 과정에서 국민참여를 확대하도록 규정하는 내용임

- 제정안은 500명 내외의 헌법개정국민참여회의(이하 “국민참여회의”로 지칭

함)를 구성하여 국민참여회의안을 작성하고 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결하여 헌법개정특별위원장에게 제출하여야 함

- 헌법개정특별위원회는 국민참여회의가 제출한 국민참여회의안을 6개월 이내에 의결하여 국회의장에게 제출하여야 함
- 또한, 국민참여회의의 직무 수행과 관련한 전문가의 지원을 위하여 헌법의 각 분야와 관련된 50명 이상의 위원으로 구성된 헌법개정국민참여회의전문가위원회(이하 “전문가위원회”로 지칭함)를 구성·운영함

□ 제정안에 따라 국민참여회의를 구성·운영할 경우, 추가재정소요 발생이 예상되나, 500명 내외의 대규모 위원으로 구성되며 직무 범위가 광범위한 반면, 국민참여회의의 구체적인 구성 및 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정하도록 위임하고 있어 추가재정소요를 합리적으로 예측하기 곤란함

- 국민참여회의안의 심의 및 의결, 헌법개정의 방향, 내용 등에 관한 논의, 헌법개정에 관련된 각종 조사 활동, 헌법개정에 관련된 의제에 대한 공론조사, 헌법개정에 관련하여 민간 분야에서 자율적으로 진행되는 각종 토론, 공청 등에 대한 지원, 헌법개정에 관련된 국민제안 등에 대한 의견 수렴 등 직무 범위가 광범위함
- 국민참여회의의 구체적인 구성 및 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정하도록 위임하고 있고 국민참여회의가 공론화, 각종 토론 및 공청지원 등 직무 수행 관련 구체적인 운영계획의 부재로 현 시점에서 합리적으로 예측하기 곤란함
- 국민참여회의와 유사한 활동사례를 살펴보면, 7~15명 규모로 구성·운영되는 공론화위원회가 구성되어 500명 내외의 대규모 시민대표단이 논의할 의제 및 숙의과정 등을 진행하고, 권고사항을 도출함
 - － (사례) 연금개혁 공론화과정의 경우, 공론화위원회는 의제범위를 설정하고 근로자·사용자·지역가입자·청년을 대표하는 사람으로 의제숙의단을 구성하여 의제를 시민참여형 공론화에 부칠 수 있는 형태로 1단계 숙의를 통해 구체화한 후, 500명 규모의 시민대표단을 구성하여 학습·토의과정을 통해 공론을 형성

[표 2] 기 설치·운영된 공론화위원회 및 시민대표단 활동 및 예산현황

구분	사용후핵연료 공론화특	신고리 5·6호기 공론화특	2022학년도 대입 제도 개편 공론화특	경인아라뱃길 공론화특	사용후핵연료 관리정책 재검토특	연금개혁 공론화특(국 회)
주관	산업통상 자원부	국무조정실	국가교육회의	환경부	산업통상 자원부	보건복지 위원회
목적	고준위방폐물 관리에 관한 사회적 합의 도출	신고리 5·6호기 건설중단 여부 공론화 진행	대입제도 개편 공론화 진행	아라뱃길 사업의 과거 정책의사결정 과정 분석 및 기능개선안 마련	제1차 고준위방폐물 관리 기본계획을 공론화 통해 재검토	연금개혁 방안 등에 관한 국민 의견수렴
운영 기간	2013.10. ~2015.6.	2017.7.24. 2017.10.20	2018.4. ~2018.8.	2018.10. ~2021.2.	2019.5~ 2021.4.	2024.1~ 2024.4.
위원회 구성	위원장 1인 포함 15인	위원장 1인 포함 9명	위원장 1인 포함 7명	위원장 1인 포함 15인	위원장 1인 포함 15인	위원장 1인 포함 11인
회의 횟수 (연도별)	4회(2013), 25회(2014), 9회(2015)	93회(2017)	14회(2018)	1~6회(2018) 7~18회(2019) 19~29회(2020) 30회(2021)	16회(2019) 24회(2020) 3회(2021)	9회(2024)
분과특	운영소위원회 (5명)	법률분과(2명), 조사분과(2명), 숙의분과(3명), 소통분과(2명)	조사분과(2명), 숙의분과(2명), 소통분과(2명)	물환경생태 (4명), 거버넌스(5명), 물류(2명), 관광레저(3명)	운영분과(5명) 의제분과(5명) 숙의분과(5명)	숙의분과(3명), 조사분과(2명), 소통분과(1명)
시민 대표단	— (대표단 없는 광범위한 의견 수렴)	471명	490명	지역시민 (120명)	596명 (시민참여형조사)	500명 (시민대표단)
공론화 용역비	실시 (541백만원)	시민참여형 조사 (2,402백만원)	실시 (1,800백만원)	인식조사 (19백만원)	실시 (3,297백만원)	실시 (2,462백만원)
활동 결과	2만 7천여명의 의견 바탕 10개 권고사항 도출	신고리 5·6호기 건설 재개 등 권고안 도출	대학입시제도 개편 권고안 도출	주운기능 축소, 문화관광 확대 등 권고사항 도출	사용후핵연료 정책 전반에 걸친 8개 정책 권고사항 도출	연금개혁에 관한 다양한 의견 수렴
정책 반영 여부	제1차 고준위 방폐물 관리 기본계획 수립 (2016.7월)	신고리 5·6호기 건설 재개 결정 (2017.10월)	권고안 등 반영한 「2022학년도 대학입학제도 및 고교교육 혁신방향」 발표 (2018.8월)	공론화특 이행을 위해 후속 연구용역(기능 개선방안 연구용역) 시행	제2차 고준위 방폐물 관리 기본계획수립 (2021.12월) 고준위 특별법 추진 및 제정(2025.3월)	연금개혁의 방향성에 대한 공감대 형성
예산 집행액	77.5억원	37.3억원	18.3억원	10.2억원	53.5억원	25.2억원

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 시민대표단 규모가 약 500명 규모로 운영된 경우, 공론화용역비는 약 18억원~32억원 규모로 다양함
- 사용후핵연료 관리정책 재검토 위원회의 경우, 시민대표단은 596명으로 운영되었으며, 4차례 조사가 이루어졌고 조사 1회당 평균 약 2억 9,000만원(2020년 기준)이 소요됨

[표 3] 사용후핵연료 관리정책 재검토위원회 시민대표단 회의개최비용 현황(2020년)
(단위: 천원, 명)

구분		소요예산	참석 시민	비고
사용후핵연료 관리정책 재검토위원회	1차 조사 (오리엔테이션)	224,126	519	총 15개 행사장
	2차, 3차 조사 (1차 종합토론회)	601,725	463(2차) 453(3차)	총 13개 행사장
	4차 조사 (2차 종합토론회)	333,284	451	총 1개 행사장 및 온라인 연결
합계 (평균)		1,159,135 (289,784)	—	—

자료: 산업통상자원부

□ 제정안에 따라 헌법개정특별위원회와 전문가위원회를 신설·운영할 경우 그 사무를 지원하기 위한 공무원의 증원에 따른 인건비, 기본경비 등 추가재정소요 발생

- 연계법안인 「국회법 일부개정법률안」에 따르면, 전문가위원회는 50명 이상의 위원으로 구성하도록 규정하고 있으나, 전문가위원회의 운영·지원 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정하도록 위임하고 있어, 전문가위원회의 운영 및 활동 방법 관련 구체적인 계획의 부재로 현 시점에서 추가재정소요를 합리적으로 추계하는 데 한계가 있어, 다른 상설위원회의 평균 사업비를 기준으로 추계함

□ 헌법개정특별위원회 신설에 따른 증원인력은 위원회의 사무를 고려하여 상임위원회 중 공무원 규모가 상대적으로 작은 위원회 인력 규모를 고려하여 추정함²⁾

- 연계법안인 「국회법 일부개정법률안」에 따르면, 헌법개정특별위원회의 위

2) 국회의원 수는 「공직선거법」 개정 사항으로, 본 추계에서는 국회의원 수는 변동이 없는 것으로 가정하여 추계함

원수는 50명으로 다른 위원회에 비해 규모가 큰 반면, 상설조직으로서 헌법개정 논의를 수행하는 것을 주요 업무로 수행하도록 규정하고 있으나, 헌법개정 관련 안건 수 등에 대해 현 시점에서 합리적으로 추정하기 곤란함

- 국민참여회의의 구성 및 운영을 지원하기 위한 국회사무처 지원단은 헌법개정특별위원회를 지원하는 공무원이 겸무 형식으로 지원하는 것으로 가정함
- 헌법개정특별위원회 신설에 따라 회의공간 및 사무실 공간이 필요할 것으로 예상되나, 국회 내 유헴공간 등을 활용하는 것으로 가정하여 이에 대한 재정소요는 추계에서 제외함³⁾
- 제정안 부칙은 법률 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행하도록 규정하고 있어, 추계기간은 2026년부터 2030년까지 5년으로 함

3. 재정수반요인별 상세 추계내역

가. 헌법개정특별위원회, 전문가위원회, 지원단 신설(안 제10조, 안 제12조, 안 제14조)

- 추계에서는 헌법개정특별위원회를 신설하는 데 따른 증원인력에 대한 인건비, 기본경비 및 사업비 등을 추계함
 - 전문가위원회의 운영·지원 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정하도록 위임하고 있어, 전문가위원회의 운영 및 활동 방법 관련 구체적인 계획의 부재로 헌법개정특별위원회의 사업비로 같음함
 - 국민참여회의의 구성 및 운영을 지원하기 위한 국회사무처 지원단은 헌법개정특별위원회를 지원하는 공무원이 겸무하는 것으로 가정함
- 현재 상임위원회 중 위원의 입법 활동 등을 지원하는 공무원 인력규모가 상대적으로 작은 위원회는 국회운영위원회, 여성가족위원회, 정보위원회로, 정원이 각각 13명, 11명, 9명 규모라는 점을 고려하여, 헌법개

3) 국회 예산 중 ‘국회청사유지및관리(2033-300)사업’ 예산으로 2025년 575억원이 편성되어 있으므로 헌법개정특별위원회 신설에 따른 회의실 및 사무공간 확보에 별도의 추가재정소요는 없는 것으로 가정함

정특별위원회 지원 공무원 인력규모는 11명으로 가정함

[표 4] 제21대 국회 국회운영위원회, 여성가족위원회, 정보위원회 현황

(단위: 명, 건)

	국회운영위원회	여성가족위원회	정보위원회
위원 정수	28	17	12
공무원 정원	13	11	9
제21대 국회 의안 접수건수 (2020.5.~2024.5.)	480	447	33

자료: 「국회사무처 직제 시행규칙」(2024.6.24.), 「국회상임위원회 위원 정수에 관한 규칙」(2020.6.10.) 및 의안정보시스템

- 증원인력 11명에 대한 직급별 배분은 「국회사무처 직제 시행규칙」의 국회운영위원회, 여성가족위원회, 정보위원회의 직급별 구성을 고려하여 아래 표와 같이 가정함

[표 5] 헌법개정특별위원회 신설에 따른 증원인력의 직급별 구성 추정

(단위: 명)

	수석전문위원	전문위원	3~4급	4~5급	6급	7급	8급	9급	합계
헌법개정특별위원회	1	1	2	2	1	1	1	2	11

자료: 국회예산정책처

□ 위원회 지원 공무원 11명 증원에 따른 인건비, 기관부담금, 기본경비, 자산취득비를 추계함

- 인건비는 2025년 국회 세입세출예산 각목명세서를 참고⁴⁾하여, 최근 3년간 평균 공무원임금상승률 2.4%를 적용하고, 기관부담금과 자산취득비는 국회예산정책처가 전망한 기관부담 효율, 공무원 1인당 자산취득비를 적용하며, 기본경비는 국회 인건비 대비 기본경비 비율(8.2%)을 고려하여 산출하면 다음 표와 같음
 - － 공무원 보수는 기본연봉 및 봉급에 최근 3년(2022~2024)간 공무원임금 평균상승률 2.4%를 적용하고, 수당(입법수당 등)은 추계기간 동안 동일한 것으로 가정함

4) 수석전문위원 및 4~5급은 기본연봉, 입법수당, 정액급식비, 직급보조비, 연가보상비를 포함한 금액이며, 6~9급은 봉급, 입법수당, 정액급식비, 직급보조비, 연가보상비, 성과상여금, 시간외 근무수당, 정근수당, 정근수당가산금, 명절수당을 포함한 금액임

- 기관부담금(공무원연금, 건강보험 및 노인장기요양보험)은 공무원 보수에 공무원 신규 채용 관련 기관부담요율⁵⁾을 적용하여 산출함
- 자산취득비는 2026년 일회적으로 발생하는 것을 가정하여 증원인력 11명에 국회 예산정책처가 전망(2025년 7월)한 정부기관 1인당 자산취득비 단가⁶⁾를 곱하여 산출함

[표 6] 증원인력에 대한 인건비 등: 2026~2030년

(단위: 백만원)

	2026	2027	2028	2029	2030	합계
보수	1,022	1,047	1,072	1,098	1,124	5,362
기관부담금	134	137	141	146	150	709
기본경비	84	86	88	90	92	440
자산취득비	55	0	0	0	0	55
합계	1,294	1,270	1,301	1,333	1,366	6,565

자료: 국회예산정책처

- 헌법개정특별위원회의 사업비는 위원회의 정원 규모를 고려하여 국회운영위원회, 여성가족위원회, 정보위원회 2025년 운영지원 사업비의 평균 1억 8,400만원⁷⁾으로 가정하고, 동 사업비에 국회예산정책처가 전망(2025년 7월)한 소비자물가상승률⁸⁾을 적용하여 추계하면 다음 표와 같음

[표 7] 헌법개정특별위원회 사업비: 2026~2030년

(단위: 백만원)

	2026	2027	2028	2029	2030	합계
사업비	188	192	196	200	204	978

자료: 국회예산정책처

5) 공무원 신규 채용 관련 기관부담 요율(2025. 7.)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030
기관부담률(%)	13.066	13.130	13.194	13.286	13.380

6) 2026년 정부기관 1인당 자산취득비는 4,981,000원임

7) 2025년 운영경비는 국회운영위원회 2억 4,500만원, 여성가족위원회 1억 5,500만원, 정보위원회 1억 5,300만원임

8) 국회예산정책처 전망 소비자물가상승률(2025.7.)

	2026	2027	2028	2029	2030
소비자물가상승률(CPI, %)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0

나. 추계결과

- (일부추계) 헌법개정특별위원회를 신설하는 경우 추가재정소요는 2026년부터 2030년까지 총 75억 4,400만원으로 추계됨

[표 8] 제정안에 따른 추가재정소요: 2026~2030년

(단위: 백만원)

	2026	2027	2028	2029	2030	합계
인건비 등	1,294	1,270	1,301	1,333	1,366	6,565
사업비	188	192	196	200	204	978
합계	1,482	1,462	1,497	1,533	1,570	7,544

주: 국민참여회의의 구성·운영 관련 비용은 포함되지 않음
자료: 국회예산정책처

IV. 부대의견

- 본 추계 결과는 헌법개정특별위원회 신설에 따른 인력증원 및 사업비 규모를 국회운영위원회, 여성가족위원회, 정보위원회의 평균으로 가정하여 추계한 결과로, 실제 헌법개정특별위원회의 활동, 증원인력 규모 등에 따라 추가재정소요는 달라질 수 있음

V. 작성자

□ 성명

국회예산정책처	분석관	과장
행정비용추계과	전수연	김안나

□ 대표연락처

성명	전화번호	이메일 주소
전수연	02-6788-4667	syjeon@assembly.go.kr