



제418회 국회(정기회)
제7차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈인구증감인지 예·결산제도 도입〉

■ 윤호중의원 대표발의(의안번호 제2204356호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 참고사항	2
IV. 검토의견	3
1. 국가재정운용계획에 인구증감 전망 및 관리계획 포함 (안 제7조제2항제8호 신설)	3
2. 인구증감인지 예·결산제도 도입 (안 제16조, 제27조의2, 제57조의3, 제68조의4 및 제73조의4)	6

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 윤호중의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2024. 9. 26.

다. 회 부 일 : 2024. 9. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

우리나라의 합계출산율은 2023년 0.72명에 이르는 등 역대 최저치를 계속하여 경신하며 심각한 저출산 상황임. 이러한 상황이 계속되면 생산인구 감소로 이어져 저성장, 세원 감소, 고령층 복지를 위한 재정지출 증가 등 국가의 경제와 재정에 매우 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨. 이에 보다 장기적이고 근본적인 저출산 대응이 필요하다는 지적이 제기되고 있음.

이에 따라, 국가재정운용계획을 수립할 시 인구증감에 관한 전망 등을 반영하도록 하고(안 제7조제2항제8호 신설), 예산의 편성과 집행의 원칙에 인구증감을 고려하는 내용을 추가하려는 것임(안 제16조제7호 신설). 또한 예산과 기금이 인구문제에 효과적으로 사용될 수 있도록 예산을 편성하는 단계부터 예산을 통한 인구증감효과를 분석하고, 예산이 집행된 후 결산 단계에서도 인구증감실적을 확인할 수 있도록 ‘인구증감인지 예결산제도’를 도입하려는 것임(안 제27조의2, 제57조의3, 제68조의4 및 제73조의4 신설).

Ⅲ. 참고사항

이 법률안은 윤호중의원이 대표발의한 「국가회계법 일부개정법률안」(의안번호 제4360호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

IV. 검토의견

1. 국가재정운용계획에 인구증감 전망 및 관리계획 포함 (안 제7조제2항제8호 신설)

현행	개정안
○ 국가재정운용계획 - 재정운용의 기본방향과 목표 - 중기 재정전망 및 근거 - 분야별 자원배분계획 및 투자방향 - 재정규모증가율 및 그 근거 - 의무지출의 증가율 및 산출내역 - 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획 - 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거 - 조세부담률 및 국민부담률 전망 - 통합재정수지 전망과 관리계획 - <신설> - 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	○ 국가재정운용계획 - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - <u>인구증감에 관한 전망과 근거 및 관리계획</u> - (현행과 같음)

국가재정운용계획은 단년도 예산편성의 한계를 극복하고 중장기적 시계에서 재정운용전략과 자원배분방향을 제시하기 위한 것으로, 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획임.

개정안은 국가재정운용계획에 ‘인구증감에 관한 전망과 근거 및 관리계획’을 포함하여 중장기적인 국가재정 관점에서 인구증감을 분석하고 이에 대한 관리계획을 수립하려는 것임.

국가의 인구는 세입 및 세출 등 중장기적인 국가재정에 큰 영향을 미치므로 개정안과 같이 국가재정운용계획에 인구증감에 관한 전망 및 관리계획을 반영하여 이를 분석하고 관리할 필요성이 있음. 현재 국가재정운용계획에서 향후 경제·재정운용여건을 분석하고 분야별 투자방향을 설정할 때 저출산·고령화, 생산연령인구 감소 등 인구증감에 관한 전망이 일부 반영되고 있지만, 이와 관련한 구체적인 근거 및 관리계획은 제시되어 있지 않은 상황이라는 점에서 개정안은 타당성이 인정될 측면이 있음.

다만, 국가재정운용계획은 중장기적인 재정에 관한 계획이고, 인구증감에 관한 전망과 근거 및 관리계획의 경우 세입과 세출 등 국가재정에 영향을 미치는 요소이기는 하나, 그 자체로 중장기적 재정계획에 포함될 만한 재정적인 사항으로 보기에 무리가 있어 현재 국가재정운용계획에 포함된 사항과는 그 성격이 상이하다 할 수 있으므로, 이를 감안하여 국가재정운용계획에 포함할지 여부를 결정하는 것이 바람직할 것임.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① (생략) ② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 7. (생략) <u><신설></u> 8. (생략) ③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 1. (생략) 2. 제73조의4에 따른 중장기 기금재정관리계획 3. ~ 5. (생략) ④ ~ ⑪ (생략)	제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① (현행과 같음) ② ----- -----. 1. ~ 7. (현행과 같음) 8. <u>인구증감에 관한 전망과 근거 및 관리계획</u> 9. (현행 제8호와 같음) ③ ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. <u>제73조의5</u> ----- ----- 3. ~ 5. (현행과 같음) ④ ~ ⑪ (현행과 같음)

2. 인구증감인지 예·결산제도 도입

(안 제16조, 제27조의2, 제57조의3, 제68조의4 및 제73조의4)

현 행	개 정 안
<신 설>	○ 인구증감인지 예·결산제도 도입 - 예산의 원칙에 인구증감 관련 사항 규정 - 인구증감인지 예산서 작성·제출 - 인구증감인지 기금운용계획서 작성·제출 - 인구증감인지 결산서 작성(제출은 「국가회계법」에 신설) - 인구증감인지 기금결산서 작성(제출은 「국가회계법」에 신설)

개정안은 정부가 예산이 인구증감에 미치는 효과를 분석·평가하고, 그 결과를 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다는 점을 예산의 원칙에 명시하고, 예산 및 기금이 인구증감에 미치는 영향을 분석·평가한 별도의 예산서·기금운용계획서 및 결산서·기금결산서를 작성하여 국회에 제출하도록 하는 ‘인구증감인지 예·결산제도’를 도입하려는 취지임.

지난 2006년 「국가재정법」에 “성인지 예·결산제도”¹⁾가 도입되어 2008년도 예산안부터 적용되고 있으며, 2021년에는 “온실가스감축인지 예·결산제도”²⁾가 도입되어 2023년도 예산안부터 적용되고 있음. 이러한 인지 예·결산제도는 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향 및 온실가스

-
- 1) 「국가재정법」 제26조(성인지 예산서의 작성) ① 정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “성인지(性認知)예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.
 ② 성인지 예산서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하여야 한다.
 ③ 성인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
- 2) 「국가재정법」 제27조(온실가스감축인지 예산서의 작성) ① 정부는 예산이 온실가스 감축에 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “온실가스감축인지 예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.
 ② 온실가스감축인지 예산서에는 온실가스 감축에 대한 기대효과, 성과목표, 효과분석 등을 포함하여야 한다.
 ③ 온실가스감축인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

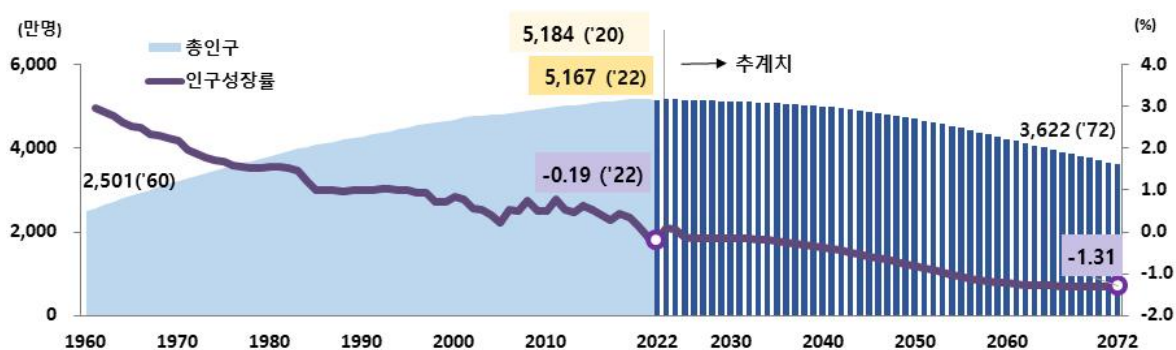
감축에 미치는 영향을 분석함으로써 성평등 및 기후변화 대응에 기여하는 방향으로 예산을 집행하기 위하여 도입된 제도임. 이에 개정안도 인구증감인지 예·결산제도를 도입하려는 것임.

인구증감인지 예·결산제도는 다음과 같은 측면에서 타당성이 인정될 수 있음.

첫째, 국가 전체적인 관점에서 적정 인구수준을 유지하기 위한 노력을 강화할 필요가 있음.

우리나라의 합계출산율³⁾은 2023년 0.72명⁴⁾으로 OECD회원국 중 가장 낮은 수준으로, 2023년 12월 통계청이 발표한 “장래인구추계: 2022~2072”에 따르면 우리나라의 총인구는 2022년 현재 5,167만명에서 2072년에는 3,622만명(1977년 수준)으로 감소하며, 출생아 수는 2022년 현재 25만명에서 2072년 16만명(2022년의 65.0% 수준)으로 감소할 것으로 전망하고 있음.

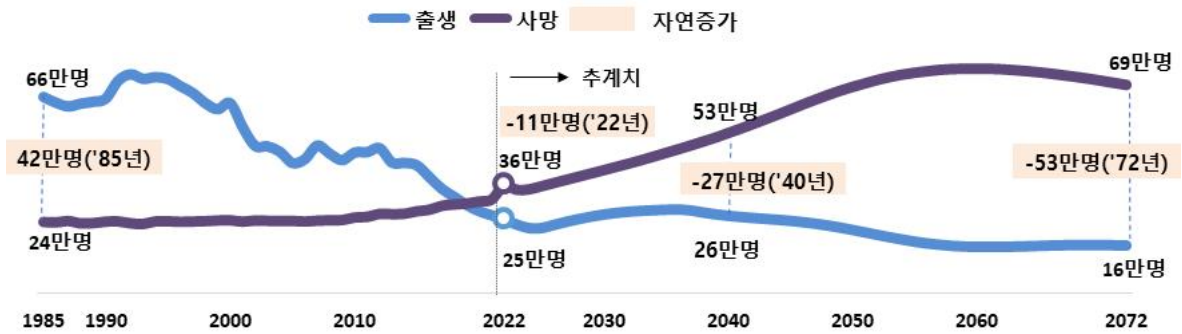
[총인구 및 인구성장률(1960~2072년)]



3) 가임기(15-49세) 여성 1명이 낳을 것으로 기대되는 출생아의 수

4) OECD 국가 중 최하위이며, 다음으로 낮은 스페인(1.19명)과도 격차가 있음

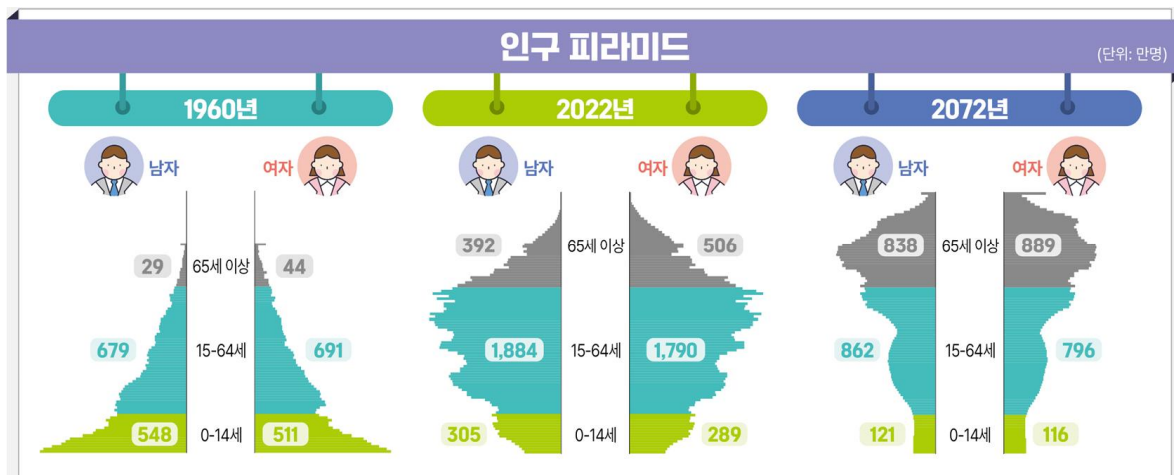
[출생아수 및 사망자수(1985~2072년)]



※ 자료: 통계청

15~64세 생산연령인구는 2022년 현재 3,674만명에서 2072년에는 1,658만명으로 감소하고, 65세 이상 고령인구는 2022년 현재 898만명에서 2072년에는 1,727만명까지 증가하여, 인구피라미드가 2022년 기준 30~50대가 두터운 항아리형에서 2072년에는 60세 이상이 점차 두터워지는 역삼각형 구조로 변화될 전망이다.

[인구 피라미드(1960~2072년)]



※ 자료: 통계청

이와 같이 우리나라는 총인구와 생산연령인구가 지속적으로 감소하

면서 경제·교육·안보 등의 각 분야에서 산업별 인력수급 부족, 학령인구 감소로 인한 교육인프라 붕괴, 상비병력 부족으로 인한 안보 우려 등 다양한 사회·경제적 문제를 야기할 우려가 있음. 이외에도 저출산·고령화에 따른 세입규모 감소와 지출수요의 증대가 국가재정의 지속가능성에도 큰 영향을 미칠 우려가 있음. 따라서 국가 전체적인 관점에서 적정 인구수준 유지를 위한 노력을 강화할 필요가 있음.

둘째, 정부는 「저출산·고령사회기본법」에 따라 저출산·고령사회 기본계획⁵⁾을 수립하고 있으며, 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립⁶⁾하도록 규정하고 있음.

-
- 5) 「저출산·고령사회기본법」 제20조(저출산·고령사회기본계획) ① 정부는 저출산·고령사회 중·장기 정책 목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립·추진하여야 한다.
- ② 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고, 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다. 수립된 기본계획을 변경할 때에도 또한 같다.
- ③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 저출산·고령사회정책의 기본목표와 추진방향
 2. 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법
 3. 필요한 재원의 규모와 조달방안
 4. 그 밖에 저출산·고령사회정책으로 필요하다고 인정되는 사항
- ④ 삭제 <2008. 2. 29.>
- ⑤ 기본계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 6) 「저출산·고령사회기본법」 제21조(연도별 시행계획) ① 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하여야 한다.
- ② 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 시행계획이 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 위반되는 경우에는 당해 지방자치단체의 장에게 이를 변경하도록 요구하고, 지방자치단체의 시행계획의 이행상황을 기본계획에 따라 점검할 수 있다.
- ③ 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 다음 해의 시행계획 및 지난 해의 추진실적을 대통령령이 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 제출하고, 보건복지부장관은 이를 종합하여 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회의 심의를 받아야 한다.
- ④ 국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 저출산·고령사회정책에 반영하여야 한다. 이 경우 국가 및 지방자치단체는 저출산·고령사회 대응에 미치는 영향이 큰 사업에 대하여 심층적인 평가를 실시할 수 있다.
- ⑤ 시행계획의 수립·시행 및 평가 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이 계획과 함께 인구증감인지 예·결산서를 연계할 경우 인구증감에 대한 국가의 대응을 구체적으로 추진하고, 인구증감에 관한 재정 정책의 중장기 방향성을 보완하는 효과가 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 사항도 고려할 필요가 있음.

인구증감인지 예·결산제도를 도입하기 위해서는 예산 및 기금이 인구증감에 미치는 효과를 객관적으로 측정할 수 있는 이론적 방법과 구체적인 지표에 대한 연구 및 인구증감인지 예·결산제도의 구체적인 설계방안 등이 필요하나, 이에 대한 선행연구가 아직 충분히 이루어지지 않은 상황을 고려할 필요가 있을 것임. 이와 관련하여 주요 선진국에서도 인구증감인지 예·결산의 도입 사례를 확인할 수 없다는 기획재정부의 의견⁷⁾이 있음.

또한, 인구의 증감은 재정·경제적 이유뿐만 아니라 사회 환경, 개인 인식 등을 포함한 다양한 사회문화적 요인에 따른 현상인 만큼 예산사업만을 대상으로 하는 인구증감 영향분석은 행정부담 대비 실효성은 낮을 우려가 있으므로, 기 도입된 성인지 예·결산제도 및 최근 도입된 온실가스감축인지 예·결산제도의 효과를 지켜보고 추가적인 인지도 예산제도의 도입 여부를 검토할 필요가 있음.

7) 외국에서도 별도의 인구증감인지 예·결산서를 작성하지 않고 세대간 보고서 등으로 대체함.
(호주) 5년 주기로 재무부장관이 인구변화 등을 고려한 세대 간 보고서 작성
(미국) 의회예산처가 고령화 등을 반영한 장기재정전망 발표

기획재정부는 특정 인지 예·결산제도 도입은 신중하게 검토할 필요가 있으며, 인구구조의 변화는 저출생·고령화·다문화 및 주거·일자리·교육 등 다양한 분야와 관련되어 있어 적정 범위의 설정이 곤란한 만큼 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

또한, 인구전략기획부 신설과 관련하여 저출생 대응 사업에 대한 예산사전심의제 도입⁸⁾ 등의 내용을 담은 개정안이 발의되었으므로 인구전략기획부 신설과 인구 관련 제도의 도입을 지켜본 후 이들 제도의 운영 성과 평가를 토대로 인구증감인지 예·결산제도의 도입에 대한 검토가 필요하다는 입장임.

8) 「저출산·고령사회기본법 전부개정법률안(의안번호 제1625호)」 제9조(연도별 시행계획)

③ 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 다음 해의 시행계획안 및 지난 해의 추진실적을 대통령령이 정하는 바에 따라 매년 5월 31일까지 인구전략기획부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 일·가정양립, 양육·돌봄, 주거 등 대통령령으로 정하는 저출생 관련 사업(이하 “저출생 관련 사업”이라 한다)에 대한 예산요구서를 함께 제출하여야 한다.

④ 인구전략기획부장관은 제3항에 따라 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 제출한 시행계획안 및 예산요구서를 조정 및 심사하여 다음 각 호의 사항이 포함된 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 마련하고, 제11조에 따른 인구위기대응위원회의 심의를 거쳐 그 결과를 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 통보하여야 한다.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제16조(예산의 원칙) 정부는 예산을 편성하거나 집행할 때 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다. 1. ~ 6. (생략) <u><신설></u>	제16조(예산의 원칙) ----- ----- -----. 1. ~ 6. (현행과 같음) 7. 정부는 적정 인구수준을 유지하여 국가의 지속적인 발전을 도모하기 위하여 예산이 인구의 증가와 감소에 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.
<u><신설></u>	제27조의2(인구증감인지 예산서의 작성) ① 정부는 적정 인구수준의 유지를 위하여 예산이 인구의 증가와 감소에 미칠 영향을 미리 분석한 보고서[이하 “인구증감인지(人口增減認知) 예산서”라 한다]를 작성하여야 한다. ② 인구증감인지 예산서에는 적정 인구수준 유지에 관한 기대효과, 성과목표, 세대별 수혜분석 등을 포함하여야 한다. ③ 인구증감인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산	제34조(예산안의 첨부서류) ----- -----

현행	개정안
안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 1. ~ 9의2. (생략) <u><신설></u> 10. ~ 16. (생략) <u><신설></u>	----- -----. 1. ~ 9의2. (현행과 같음) <u>9의3. 인구증감인지 예산서</u> 10. ~ 16. (현행과 같음) <u>제57조의3(인구증감인지 결산서의 작성) ① 정부는 예산이 적정 인구수준을 유지하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “인구증감인지 결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.</u> <u>② 인구증감인지 결산서에는 집행실적, 적정 인구수준 유지에 관한 효과분석 및 평가, 세대별 수혜실적 등을 포함하여야 한다.</u>
제65조(다른 법률과의 관계) 기금운용계획안의 작성 및 제출 등에 관하여는 다른 법률에 다른 규정이 있는 경우에도 제66조부터 제68조까지, 제68조의2, 제68조의3, 제69조부터 제72조까지의 규정을 적용한다. 다만, 기금신설로 인하여 연도 중 기금운용계획안을 수립할 때에는 제66조제5항, 제68조제1항 전단의 규정 중 제출시기에 관한 사항은 적용하지 아니한다. <u><신설></u>	제65조(다른 법률과의 관계) ----- ----- ----- ----- <u>제68조의2부터 제68조의4까지</u>----- -----. ----- ----- ----- -----. <u>제68조의4(인구증감인지 기금운용계획서의 작성) ① 정부는 적정 인구수준의 유지를 위하여 기금이 인구의 증가와 감소에 미칠 영향을 미리 분</u>

현행	개정안
제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류) 정부 또는 기금관리주체는 제68조제1항 및 제70조제2항에 따라 기금운용계획안과 기금운용계획변경안(이하 “기금운용계획안등”이라 한다)을 국회에 제출하는 경우에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 다만, 기금운용계획변경안을 제출하는 경우로서 첨부서류가 이미 제출된 서류와 중복되는 때에는 이를 생략할 수 있다. 1. ~ 6의2. (생략) <u><신설></u> 7. (생략) <u><신설></u>	<u>석한 보고서(이하 “인구증감인지 기금운용계획서”라 한다)를 작성하여야 한다.</u> <u>② 인구증감인지 기금운용계획서에는 적정 인구수준 유지에 관한 기대효과, 성과목표, 세대별 수혜분석 등을 포함하여야 한다.</u> <u>③ 인구증감인지 기금운용계획서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.</u> 제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류) ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 6의2. (현행과 같음) <u>6의3. 인구증감인지 기금운용계획서</u> 7. (현행과 같음) <u>제73조의4(인구증감인지 기금결산서의 작성) ① 정부는 기금이 적정 인구수준을 유지하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “인구증감인지 기금결산서”라 한다)를 작</u>

현 행	개 정 안
	<u>성하여야 한다.</u> <u>② 인구증감인지 기금결산서에는 집행실적, 적정 인구수준 유지에 관한 효과분석 및 평가, 세대별 수혜실적 등을 포함하여야 한다.</u>
<u>제73조의4</u> (중장기 기금재정관리계획 등) (생 략)	<u>제73조의5</u> (중장기 기금재정관리계획 등) (현행 제73조의4와 같음)

문 의 처

02)6788-5153