



제429회 국회 (정기회)
제6차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈자살예방기금 설치〉

■ 김교흥의원·정점식의원 대표발의(의안번호제2212878호)

2025. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

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

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김교홍의원·정점식의원 등 114인

나. 발 의 일 : 2025. 9. 10.

다. 회 부 일 : 2025. 9. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

자살예방정책을 지속적이고 효과적으로 추진하기 위한 안정적 재원 확보를 위하여 자살예방기금을 설치하는 내용을 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 일부개정법률안」에 포함함에 따라 기금 설치의 근거 법률인 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표2제72호 신설).

III. 참고사항

이 법률안은 김교홍의원·정점식의원이 대표발의한 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제12880호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정하여야 할 것임.

IV. 검토의견

1. 자살예방기금 설치(안 별표 2)

현행	개정안
○ 별표 2	○ 별표 2 - 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 (자살예방기금)

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 김교홍의원·정점식의원이 대표발의한 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제12880호)의 의결을 전제로 하여 ‘자살예방기금’의 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.

<‘자살예방기금’의 주요 내용>

구 분	내 용
법률명	「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 일부개정법률안」
기금명	자살예방기금
재 원	◦ 국가의 출연금 ◦ 국가 외의 자의 출연금 또는 기부금 ◦ 기금의 운용 수익금 ◦ 「복권 및 복권기금법」 제23조제1항에 따라 배분된 복권수익금 ◦ 「주세법」에 따른 주세의 100분의 10 ◦ 「국민건강보험법」에 따른 요양기관의 업무정지를 갈음하여 보건복지부장관이 요양기관으로부터 과징금으로 징수하는 금액 중 「국민건강보험법」에 따라 지원하는 금액 ◦ 그 밖에 대통령령으로 정하는 수익금
용 도	◦ 자살 고위험군에 대한 발굴 및 사례관리 사업 ◦ 지역 맞춤형 자살예방사업의 개발 및 실행 ◦ 자살유발정보예방체계 구축 및 생명지킴이 양성 확대 ◦ 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 유족에 대한 심리적·사회적 지원 ◦ 자살예방 관련 민간단체 및 시민참여 기반 사업 지원 ◦ 자살실태조사, 심리부검 및 자살예방 연구·개발 지원 ◦ 한국생명존중희망재단 및 자살예방센터의 자살예방 관련 사업 지원
관 리	보건복지부장관

「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 일부개정법률안」(이하 “자살예방법개정안”이라 함)에 따르면 자살예방사업을 안정적이고 지속적으로 추진하기 위하여 자살예방기금을 설치하도록 규정하고 있음.

통계청 발표²⁾에 따르면 인구 10만명당 자살사망률은 29.1명으로 전년 대비 1.8명(6.6%) 상승하였으며, 연령표준화 자살률³⁾은 26.2명으로,

2) 2024년 사망원인통계

OECD 평균(10.8명)에 비해 약 2.4배 높아 OECD 국가 중 가장 높은 수준임.

또한, 40대의 주요 사망 원인 1위가 처음으로 ‘자살’로 집계되었는데, 이는 기존에 10~30대에서 집중되던 자살이 중년층으로 확산되고 있음을 의미함.

자살의 원인은 경제적 어려움, 직장 내 스트레스, 질병으로 인한 신체적 고통 등 단순한 정신적 요인에 국한되지 않고 복합적 요인이 작용하는 것으로, 자살은 더 이상 개인의 문제가 아닌 사회·경제·심리적 요인이 복합적으로 작용하는 사회적 문제로 인식되고 있음.

정부는 이에 대응하여 「제5차 자살예방기본계획(2023~2027)」를 발표하여 2027년까지 자살사망률을 인구 10만 명당 18.2명 수준으로 낮추겠다는 목표를 수립하고, 자살위험요인을 조기에 발견하고 개입할 수 있는 국가적 대응체계를 구축하겠다고 계획하였음.

그러나 현재의 자살예방사업은 단년도 예산에 의존하고 있어, 중장기적이고 지속가능한 자살예방정책을 추진하기 위한 재정적 기반이 부족하다는 지적이 있음.

따라서 자살예방정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 안정적 재원 확보가 필수적이며, 이를 통해 지역 맞춤형 자살예방사업, 자살 고위험군 집중 지원, 생명지킴이 양성 확대 등 실질적이고 지속적인 예방

3) 연령 구조(나이대별 인구 비중)의 차이로 인한 통계 왜곡을 보정한 자살률

정책을 추진할 필요가 있음.

이에 개정안은 자살예방기금을 설치하여 안정적이고 지속가능한 자살예방사업을 추진하려는 것으로, 이를 통해 국민의 생명을 보호한다는 측면에서 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

동 개정안에 대해 기획재정부는 자살예방기금의 목적사업은 국민건강증진기금 등을 통해 既 지원 중이고, 목적사업과 긴밀하게 연계된 별도재원 없이 정부출연금, 복권수입금, 보통세(주세), 건보과징금 등에 의존하고 있으며, 기금의 재원은 이미 다른 기금·특별회계 등의 재원으로 쓰이도록 他 법률에 규정되어 있으므로 신설하려는 기금의 수입으로는 부적절할 뿐만 아니라, 복권수익금·주세·건보과징금 등은 해당 재원의 고유한 취지와 자살예방 간 직접적인 인과관계나 정책적 연계성이 낮으므로 기금 신설에 대해서는 수용이 곤란하다는 입장임.

기금은 세입·세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있는 자금이므로, 과다한 기금설치 방지, 재원의 효율적 배분 등을 고려하기 위하여 「국가재정법」 제14조4)에서는 중앙관서의 장이 기금을 신설하고

4) 「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 신속적인 사업추진이 필요할 것

자 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 ‘「주세법」에 따른 주세의 100분의 10’의 경우 자살 시도자의 31.2%는 음주 상태였다는 음주와 자살시도간 상관관계에 대한 보건복지부 조사⁵⁾에서 보듯, 주류 제조자 등에 부과하는 주세의 일부를 자살예방기금의 재원으로 활용하여 자살예방을 위한 사업을 위한 용도로 사용하는 것에 대해서는 기금의 재원-용도간 연관성이 있다고 볼 수 있음.

다만, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하 “지방분권균형발전법”이라 함)은 지역자율계정 및 지역지원계정의 세입으로 「주세법」에 따른 주세를 규정⁶⁾하고 있으므로, 자살예방기금의 재원

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

5) 보건복지부, 2023 자살실태조사, 2024.3.28.

6) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제78조(지역자율계정의 세입과 세출) ① 회계의 지역자율계정의 세입은 다음 각 호와 같다.

1. 「주세법」에 따른 주세의 100분의 40

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제79조(지역지원계정의 세입과 세출) ① 회계의 지역지원계정의 세입은 다음 각 호와 같다.

으로 활용하는 경우 지방분권균형발전법의 개정이 필요한 사안임.

[「주세법」에 따른 주세 신고 현황: 2020~2024년]

(단위: 백만원)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
결정세액	2,516,438	2,462,935	2,793,833	2,823,307	2,549,531

자료: 국세통계포털

또한, 기금의 재원 중 ‘「국민건강보험법」에 따른 요양기관의 업무정지를 갈음하여 보건복지부장관이 요양기관으로부터 과징금으로 징수하는 금액 중 「국민건강보험법」에 따라 지원하는 금액’의 경우 속임수나 부당한 방법으로 보험자·가입자 및 피부양자에게 요양급여비용을 부담하게 한 요양기관에 대해 업무정지 처분을 갈음하여 부과하는 것으로, 이를 요양급여비용으로 지급하는 자금이나 응급의료기금의 지원, 재난적의료비 지원사업에 대한 지원에 사용하고 있는데, 이를 고려하였을 때 자살예방사업을 위한 용도와는 연관성이 높지 않아 보임.

다만, 김교홍의원·정점식의원이 대표발의한 「국민건강보험법 일부개정법률안」(의안번호 제12881호)에서는 과징금의 용도로 “「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」에 따른 자살예방기금의 지원”을 규정하고 있으므로, 동 법안의 심사결과를 감안할 필요가 있을음.

아울러, 과징금의 경우 사건별 징수액 편차가 크고, 소송에 따른 환

1. 「주세법」에 따른 주세의 100분의 60

급 가능성 등 변동성이 높아 안정적인 수입으로 작용하기에는 어려운 측면이 있음.

참고로 보건복지부에 따르면 자살예방기금의 재원이 되는 과징금은 현재 일반회계에 수납되고 있고, 그 부과 현황은 다음과 같음.

[「국민건강보험법」에 따른 과징금 부과 현황: 2020~2024년]

(단위: 건, 백만원)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
부과액	51,792	46,809	58,197	54,207	54,207
수입액	15,677	2,798	22,595	15,116	10,106

자료: 보건복지부

또한, 「복권 및 복권기금법」 제23조제1항에 따라 배분된 복권수익금⁷⁾의 경우 김교홍의원·정점식의원이 대표발의한 「복권 및 복권기금법 일부개정법률안」(의안번호 제12877호, 이하 “복권법개정안”이라 함)은 「복권 및 복권기금법」(이하 “복권법”이라 함)에서 정하고 있는 복권수익금 배분비율(연간 복권수익금의 100분의 35, 이하 “법정배분비율”이라 함) 중 일부를 암관리기금 및 희귀질환관리기금에 배분하도록 규정하고 있는데, 복권수익금의 35%를 10개의 기관·기금(이하 “법정배분기관”이라 함) 등에 배분하는 법정배분제도⁷⁾를 유지하고 있

7) 「복권 및 복권기금법」 제23조(복권기금의 배분 및 용도) ① 매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 다음 각 호의 기금 등에 배분하되 그 배분 비율은 대통령령으로 정한다. 다만, 복권위원회는 다음 각 호의 기금 등의 자금소요 및 제22조제3항에 따른 평가 결과 등을 고려하여 각 기금 등의 배분비율에 대하여 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감 조정할 수 있다.

1. 「과학기술기본법」 제22조에 따른 과학기술진흥기금
2. 「국민체육진흥법」 제19조에 따른 국민체육진흥기금
3. 「근로복지기본법」 제87조에 따른 근로복지진흥기금
4. 삭제 <2016. 3. 29.>

는 상황에서, 자살예방기금이 법정배분기관에 포함되어 법정배분비율에 따른 복권수익금을 배분받을 경우 사업추진의 안정성에 기여할 수 있을 것으로 보임.

다만, 법정배분비율의 상향 조정을 내용으로 하는 복권법개정안이 우리 위원회에 계류 중에 있으므로 동 법안의 심사결과를 감안할 필요가 있겠음.

다음으로 ‘신축적인 사업 추진 필요성’ 측면에서 보면, 자살은 지역·세대·계절별 변동성이 크고, 돌발적 사건(재난, 경기침체 등)에 따라 고위험군이 급격히 증가할 우려가 있으므로 신축적인 사업 추진이 필요한 부분은 있음.

다만, 자살예방법개정안에 따르면 자살예방사업은 생명지킴이 양성 확대, 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 유족에 대한 심리적·사회적 지원 등 인건비·교육·상담비 등 고정성 경비 중심으로, 예산의 탄력적 운용보다는 안정성·지속성 확보가 보다 중요할 것으로 보임.

5. 「중소기업진흥에 관한 법률」 제63조에 따른 중소벤처기업창업 및 진흥기금

6. 「국가유산보호기금법」 제3조에 따른 국가유산보호기금

7. 지방자치단체

8. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제160조에 따른 제주특별자치도개발사업특별회계

9. 「사회복지공동모금회법」에 따른 사회복지공동모금회

10. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조제1항에 따른 산림환경기능증진자금

11. 「한국보훈복지의료공단법」에 따른 한국보훈복지의료공단

마지막으로 ‘새로운 기금 도입의 상대적 효과성’ 측면에서 보면, 현행 일반회계 사업으로의 추진은 부처별 예산 분절로 인한 사업간 연계성에 한계가 있을 수 있으므로, 기금의 신설을 통해 이러한 문제를 개선할 필요성은 있음.

다만, 자살예방사업은 질병예방 및 정신건강의 증진 등을 통해 성과달성이 가능한데, 이는 국민건강증진기금의 설치 목적인 국민건강증진사업⁸⁾의 영역에 포함되는 것으로, 별도의 기금의 신설하기보다는 국민건강증진기금의 사업 용도⁹⁾상 자살예방사업을 명시하는 방안에 대해서도 고려가 필요할 것으로 보임.

또한, 현재 국민건강증진기금을 통해 자살예방 및 정신건강 증진 사업을 既 수행 중에 있으므로, 이를 고려할 필요가 있음.

8) 「국민건강증진법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “국민건강증진사업”이라 함은 보건교육, 질병예방, 영양개선, 신체활동장려, 건강관리 및 건강생활의 실천등을 통하여 국민의 건강을 증진시키는 사업을 말한다.

9) 「국민건강증진법」 제25조(기금의 사용 등) ① 기금은 다음 각호의 사업에 사용한다.

1. 금연교육 및 광고, 흡연피해 예방 및 흡연피해자 지원 등 국민건강관리사업
2. 건강생활의 지원사업
3. 보건교육 및 그 자료의 개발
4. 보건통계의 작성·보급과 보건의료관련 조사·연구 및 개발에 관한 사업
5. 질병의 예방·검진·관리 및 암의 치료를 위한 사업
6. 국민영양관리사업
7. 신체활동장려사업
8. 구강건강관리사업
9. 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 행하는 건강증진사업
10. 공공보건의료 및 건강증진을 위한 시설·장비의 확충
11. 기금의 관리·운용에 필요한 경비
12. 그 밖에 국민건강증진사업에 소요되는 경비로서 대통령령이 정하는 사업

② 보건복지부장관은 기금을 제1항 각호의 사업에 사용함에 있어서 아동·청소년·여성·노인·장애인 등에 대하여 특별히 배려·지원할 수 있다.

③ 보건복지부장관은 기금을 제1항 각호의 사업에 사용함에 있어서 필요한 경우에는 보조금으로 교부할 수 있다.

[자살예방기금 사업 관련 국민건강증진기금 사업 현황(2025년)]

(단위: 백만원)

사업명	내용	예산
자살예방 및 생명존중 문화조성	자살고위험군 발굴·지원	21,022
	자살예방사업 운영 및 센터 지원	15,759
	자살예방교육 및 홍보 활성화	3,133
	한국생명존중 희망재단 운영	6,811
	자살예방 상담전화 운영	9,459
정신건강 증진사업	광역정신건강 복지센터 운영	2,287
	기초정신건강 복지센터 운영	5,877
	정신건강복지센터 인력지원	86,547
	통합정신건강 증진사업	33,864
	노숙자 등 중독자 사례관리	300
	안산마음건강센터 운영지원	2,000
	정신건강사례관리시스템 운영	440
	중앙정신건강 복지사업지원단 운영	344
	정신건강정책 연구개발	50
	정신건강증진사업평가	70

자료: 보건복지부 예산안 사업설명자료

한편, 개정안은 보건복지위원회 소관인 자살예방법개정안의 의결을 전제로 하고 있으므로 동 위원회의 심사과정을 감안하여 논의할 필요가 있겠음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
별표 2 <u><신 설></u>	별표 2 <u>72. 「자살예방 및 생명존중문화 조성 을 위한 법률」</u>

문의처
02)6788-5152