



제424회 국회(임시회)
제2차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈인구특별회계 설치〉

■ 남인순의원 대표발의(의안번호 제2205460호)

2025. 4.

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. 인구특별회계 설치(안 별표 1)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 남인순의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2024. 11. 11.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

「저출산·고령사회기본법 전부개정법률안」은 인구변화에 대응하고 인구정책사업을 원활히 추진하기 위해 인구특별회계의 설치 및 운용에 관한 사항을 규정하고 있음. 이에 현행법에 인구특별회계의 설치 근거를 마련하려는 것임(안 별표 1 제24호 신설).

III. 참고사항

이 법률안은 남인순의원이 대표발의한 「저출산·고령사회기본법 전부개정법률안」(의안번호 제5459호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

IV. 검토의견

1. 인구특별회계 설치(안 별표 1)

현행	개정안
○ 별표 1 <신설>	○ 별표 1 - 인구정책기본법 (인구특별회계)

현행법 제4조¹⁾에 따라 특별회계는 국가에서 특정자금을 보유하여 특정사업을 운영하고자 할 때, 특정세입으로 특정세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없도록 제한을 두고 있음.

이에 개정안은 남인순의원이 대표발의한 「저출산·고령사회기본법 전부개정법률안」(의안번호 제5459호)의 의결을 전제로 ‘인구특별회계’ 설치 근거를 「국가재정법」 별표에 추가하려는 것임.

1) 「국가재정법」 제4조(회계구분) ③ 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

<‘인구특별회계’의 주요 내용>

구 분	내 용
법률명	「저출산·고령사회기본법 전부개정법률안」
회계명	인구특별회계
세 입	◦ 다른 회계 및 기금으로부터의 전입금 ◦ 제37조에 따른 차입금 ◦ 그 밖에 다른 법률에 따라 회계로 귀속되는 수입금
세 출	◦ 인구정책사업의 추진을 위한 경비 ◦ 차입금의 원리금 상환 ◦ 회계의 관리·운영에 필요한 경비
관 리	◦ 인구총괄부장관

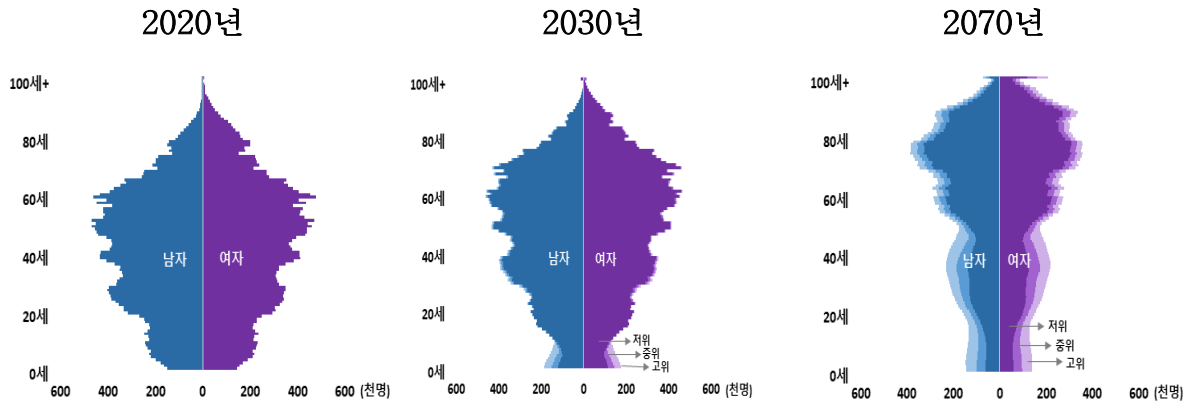
「저출산·고령사회기본법 전부개정법률안」(이하 “인구정책기본법안”이라 함)은 인구정책사업을 원활히 추진하고 그 관리·운용을 효율적으로 하기 위하여 인구특별회계를 설치하도록 규정하고 있음.

정부는 2005년 9월 대통령 직속 저출산고령사회위원회를 설치한 이후 2006년부터 5년마다 저출산고령사회 기본계획을 수립하여 국가 차원의 중장기적인 대응에 나서고 있는데, 현재 4차 기본계획(2021년~2025년)을 수립하기까지 다양한 정책을 도입·추진해 왔음에도 불구하고 통계청이 발표한 2024년 3분기 합계출산율은 0.76명으로 OECD회원국 중 가장 낮은 심각한 저출생 상황이 지속되고 있음.

아울러 생산연령인구도 베이비붐세대가 고령인구로 이동하는 2020년부터 향후 10년간 생산연령인구는 357만명이 감소하고 고령인구는

490만명 증가할 것으로 예상되고 있음.

[2020년 ~ 2070년 인구피라미드]



자료: 통계청

이와 같이 우리나라는 총인구와 생산연령인구가 지속적으로 감소하면서 저출생·고령화에 따른 세입규모 감소와 지출수요의 증대가 우려되는 바, 국가재정의 지속가능성에 큰 영향을 미치게 되므로 이를 위해서는 적정 인구수준 유지를 위한 노력을 강화할 필요가 있음.

또한, 감사원은 합계 출산율 0.98명 가정하에 소멸 고위험지역이 2017년 12개에서 30년 후인 2047년에는 157개로 급격히 증가하고, 2117년에는 서울 강남구 등 전국의 8개 시·군·구를 제외하고 모든 지방이 소멸할 것으로 전망한 바 있음²⁾.

이러한 지방인구 감소 가속화에 따라 전체 시·군·구의 40%인 89개 지역이 인구감소지역³⁾으로 지정⁴⁾되었으며, 해당 지역이 모두 비수

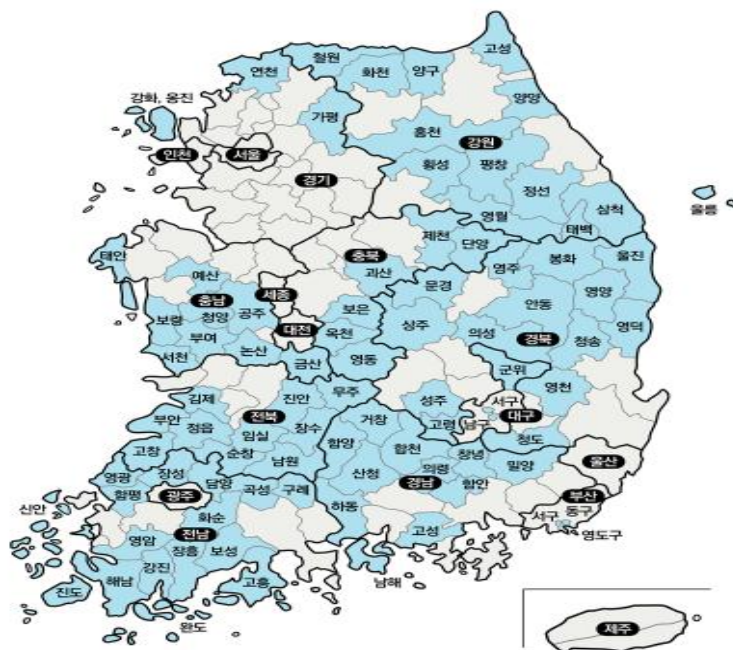
2) 감사원, “인구구조 변화 대응실태(2021)”, 감사보고서

3) **인구감소지역 지원 특별법 제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

12. “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년 인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

도권에 위치하고 있어 비수도권의 일자리·정주여건 취약, 인구유출, 인구감소의 악순환 반복으로 국가 전체의 인구 위기를 초래할 수 있다는 지적이 있음.⁵⁾

< 인구감소지역 지정 현황(2021. 10.) >



자료 : 행정안전부

그런데, 현행 「저출산·고령사회기본법」의 정책 범위가 저출산과 고령사회 대응에 한정되어 있고, 여러 중앙행정기관 및 지방자치단체에 흩어져 있는 정책을 효과적으로 총괄·조정할 수 있는 체계를 갖추고 있지 못하다는 지적이 있음.

이에 인구정책기본법안은 정책의 범위를 ‘인구구조 변화 대응’ 까지 확대하고, 인구총괄부장관에게 인구정책 예산에 대한 사전심의 권한

4) 행정안전부, 인구감소지역 지정 현황(5년 주기로 지정, 2021년. 10. 최초 지정)

5) 대통령직속 지방시대위원회, 제1차 지방시대종합계획, 2023. 11.

및 총괄조정 권한을 부여하는 한편, 저출생 대응을 비롯한 인구정책을 위한 재원을 안정적으로 마련할 수 있도록 ‘인구특별회계’를 설치하려는 것임.

따라서 개정안은 인구구조 변화의 부정적 영향을 최소화하고, 국가와 사회의 지속적인 발전을 도모하며, 현재 세대와 미래 세대의 삶의 질 향상에 이바지한다는 측면에서 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

동 개정안에 대하여 기획재정부는 「국가재정법」상 특별회계는 특정 세출을 충당할 수 있는 특정 세입이 필요한데, 개정안은 별도의 저출생 재원 조달 방안에 대한 추가 검토가 필요할 것으로 보이므로 특별회계 신설 요건에 미부합하여 수용이 곤란하다는 입장임.

특별회계는 일반회계와 구분하여 운영되어 칸막이식 재정운용에 따라 예산 집행의 효율성이 저해될 수 있어, 현행법 제14조⁶⁾에서는 중앙관서의 장이 특별회계를 신설하고자 하는 때에는 ① 특별회계 신설

6) 「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 기획재정부 장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.
② 기획재정부장은 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
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 회계처리할 필요가 있을 것

의 상대적 효과성, ② 특정 세입·세출 연계로 인한 별도 회계처리 필요성 여부를 심사하도록 기준을 정하고 있으므로, 「국가재정법」 개정안 심사 시 위 요건에 부합하는지 검토하는 것이 일반적임.⁷⁾

이에 따라 인구특별회계가 위 요건에 부합하는지에 대하여 살펴보면 먼저, ‘특별회계 신설의 상대적 효과성’에 대해서는 저출생으로 인한 국가소멸 위기 등 심각한 사회적 문제가 우려되는 상황에서 각 부처별 일반회계 사업으로 추진하던 저출생 관련 사업을 인구총괄부장관이 관리하는 특별회계 사업으로 통합하여 실시하려는 것으로, 저출생 문제 해결에 효과적으로 기여할 수 있다는 점에서 특별회계 신설의 필요성이 인정됨.

다음으로 ‘특정 세입·세출 연계 등으로 인한 별도 회계처리 필요성’에 대해서는 인구특별회계의 세입재원이 ‘다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금’, ‘차입금’, ‘그 밖에 다른 법률에 따라 특별회계로 귀속되는 수입금’ 등으로 특정한 세입으로 보기 어려운 측면이 있음. 따라서 저출생·고령화·인구감소·인구의 불균형 분포·가구 형태의 다양화 등 인구구조의 변화에 대응하는 인구정책사업이라는 특정사업을 안정적으로 추진하기 위해서는 동 특별회계의 별도 재원을 마련하는 방안을 고려할 필요가 있어 보임.

7) 다만, 「국가재정법」 제14조는 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 요청에 따라 특별회계 신설의 타당성을 심사하는 경우에 적용되는 규정이므로, 국회에서 특별회계 신설에 관한 법적 근거를 마련하는 것이 이러한 타당성 심사 절차에 구속된다고 볼 수 없다는 점을 참고할 필요는 있음.

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

참고로 정책의 범위를 ‘인구구조 변화 대응’까지 확대하고, 인구전략 기획부장관에게 저출생 예산에 대한 사전심의 권한과 중앙행정기관 및 지방자치단체의 인구위기대응정책을 평가하고 환류하는 등 기획·조정 권한을 부여하는 내용⁸⁾의 「저출산·고령사회기본법 전부개정법률안」이 발의⁹⁾되어 보건복지위원회에서 심사 중에 있음.

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

1. 인구위기대응사업의 목표 및 추진방향
2. 인구위기대응사업의 분야별·사업별 투자우선순위
3. 다음 연도 인구위기대응사업의 시행계획
4. 대통령령으로 정하는 저출생 관련 사업 예산의 배분·조정 내역
5. 그 밖에 시행계획의 수립을 위하여 필요하다고 위원회에서 정하는 사항

9) 「저출산·고령사회기본법 전부개정법률안」(추경호의원 대표발의, 의안번호 제1625호)

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
별표 1 <u><신 설></u>	별표 1 24. 「인구정책기본법」

문의처
02)6788-5152