



제424회 국회(임시회)
제2차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈온실가스 배출과 기후위기 적응도 분석할 수 있도록
온실가스감축인지 예·결산제도를 기후위기인지
예·결산제도로 변경〉

■ 박지혜의원 대표발의(의안번호 제2204638호)

2025. 4.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 참고사항	2
IV. 검토의견	3
1. 온실가스 배출과 기후위기 적응도 분석할 수 있도록 온실가스감축 인지 예·결산제도를 기후위기인지 예·결산제도로 변경 (안 제27조, 제57조의2, 제68조의3 및 제73조의3 등)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 박지혜의원 등 20인

나. 발 의 일 : 2024. 10. 10.

다. 회 부 일 : 2024. 10. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 정부 예산이 온실가스 감축에 미칠 영향을 미리 분석한 보고서를 작성하도록 하고, 온실가스 감축에 대한 기대효과, 성과목표, 효과분석 등을 포함하도록 하는 온실가스감축인지 예산제도를 규정하고 있음.

그런데 온실가스감축인지 예산제도는 정부 예산이 투입되는 분야의 온실가스 감축에 대한 효과만 분석할 뿐 온실가스 배출을 늘리는 요인에 대하여는 그 문제점을 파악하고 대응하기 어려운 문제가 있음.

이에 현행 온실가스감축인지 예산제도를 기후위기인지 예산제도로 변경하고 온실가스 감축 뿐만 아니라 온실가스의 배출과 기후위기 적응에 대한 효과도 분석할 수 있도록 하려는 것임(안 제27조, 제57조의2, 제68조의3 및 제73조의3 등).

Ⅲ. 참고사항

이 법률안은 박지혜의원이 대표발의한 「국가회계법 일부개정법률안」(의안번호 제4639호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

IV. 검토의견

1. 온실가스 배출과 기후위기 적응도 분석할 수 있도록 온실가스 감축인지 예·결산제도를 기후위기인지 예·결산제도로 변경
(안 제27조, 제57조의2, 제68조의3 및 제73조의3 등)

현 행	개 정 안
○ 온실가스감축인지 예·결산제도 - 예산의 원칙으로 예산이 <u>온실가스 감축</u>에 미치는 효과 평가하여 그 결과를 예산편성에 반영 노력 규정 - 예산이 <u>온실가스 감축</u>에 미칠 영향을 분석하는 <u>온실가스감축인지</u> 예산서 작성·제출 - 기금이 <u>온실가스 감축</u>에 미칠 영향 분석하는 <u>온실가스감축인지</u> 기금운용계획서 작성·제출 - <u>온실가스감축인지</u> 결산서 작성(제출은 「국가회계법」에 신설) - <u>온실가스감축인지</u> 기금결산서 작성(제출은 「국가회계법」에 신설)	○ 온실가스감축인지 예·결산제도를 기후위기인지 예·결산제도로 변경 - 예산의 원칙으로 예산이 <u>온실가스 감축과 배출 및 기후위기 적응</u>에 미치는 효과 평가하여 그 결과를 예산편성에 반영 노력 규정 - 예산이 <u>온실가스 감축과 배출 및 기후위기 적응</u>에 미칠 영향을 분석하는 <u>기후위기인지</u> 예산서 작성·제출 - 기금이 <u>온실가스 감축과 배출 및 기후위기 적응</u>에 미칠 영향 분석하는 <u>기후위기인지</u> 기금운용계획서 작성·제출 - <u>기후위기인지</u> 결산서 작성(제출은 「국가회계법」에 신설) - <u>기후위기인지</u> 기금결산서 작성(제출은 「국가회계법」에 신설)

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.

- 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 포

개정안은 예산이 온실가스 감축과 배출 및 기후위기 적응에 미치는 효과를 평가하여 그 결과를 예산편성에 반영하도록 예산의 원칙에 명시하는 한편, 현행법에 따라 작성하고 있는 온실가스감축인지 예산서·기금운용계획서 및 결산서·기금결산서(이하 “온실가스감축인지 예·결산서”라 함)의 명칭을 기후위기인지 예산서·기금운용계획서 및 결산서·기금결산서(이하 “기후위기인지 예·결산서”라 함)로 변경하고 예산 및 기금이 온실가스 감축 뿐만 아니라 온실가스 배출과 기후위기 적응에 미칠 효과도 분석할 수 있도록 ‘기후위기인지 예·결산제도’를 도입하려는 취지임.

기후위기인지 예·결산제도는 다음과 같은 측면에서 긍정적인 측면이 있어 보임.

첫째, 현행 온실가스감축인지 예·결산제도는 ‘배출사업’은 제외하고 ‘감축사업’만 포함하고 있어 국가재정의 온실가스 감축 기여도를 평가하기 어렵다는 지적이 있음.

또한, 동일한 사업에서 온실가스의 감축과 배출이 동시에 발생하는 사례도 있을 수 있음. 예를 들어, 2025년도 온실가스감축인지 예산서에는 기후변화에 대응하기 위해 노후시설을 개축·리모델링 시공하는 사업³⁾이나, 에너지 효율을 개선하기 위한 냉난방기기 보급 사업⁴⁾ 등

함하여야 한다.

③ 온실가스감축인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 교육부의 ‘그린스마트 스쿨 조성 사업(1604-300)’

4) 국토교통부의 ‘친환경물류지원 사업(4034-301)’

이 포함되어 있는데, 이러한 사업들의 온실가스 감축량만을 계산하고 시설 개축공사나 냉난방기 보급으로 인한 온실가스 배출 효과에 대해서는 다루지 않고 있음.

따라서, 탄소중립⁵⁾의 달성을 위해서는 국가재정이 온실가스 감축에 미치는 긍정적 효과와 부정적 효과 모두를 평가할 필요가 있으며, 이에 대한 개선책으로 예산 및 기금이 온실가스 배출에 미칠 영향도 분석한 보고서인 기후위기인지 예·결산서를 작성하는 기후위기인지 예·결산제도를 도입하는 것은 타당한 측면이 있음.

둘째, 개정안은 예산이 온실가스 감축·배출뿐만 아니라 기후위기 적응에 미치는 효과도 분석하도록 하고 있음. 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(이하 ‘탄소중립기본법’이라 함.)」에서는 ‘기후위기 적응’을 기후위기에 대한 취약성을 줄이고 기후위기로 인한 건강피해와 자연재해에 대한 적응역량과 회복력을 높이는 등 현재 나타나고 있거나 미래에 나타날 것으로 예상되는 기후위기의 파급효과와 영향을 최소화하거나 유익한 기회로 촉진하는 모든 활동을 의미한다고 정의하면서,

정부가 기후위기 적응정보를 효과적으로 수집·관리·활용하기 위한 기후위기적응정보관리체계를 구축·운영하고, 기후위기적응대책을

5) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “탄소중립”이란 대기 중에 배출·방출 또는 누출되는 온실가스의 양에서 온실가스 흡수의 양을 상쇄한 순배출량이 영(零)이 되는 상태를 말한다.

5년마다 수립·시행하고, 이를 효율적·체계적으로 이행하기 위하여 적응대책세부시행계획을 수립·시행하며, 그 추진상황을 매년 점검하도록 규정하고 있음.⁶⁾

[기후위기적응대책 주요내용]

- 기후위기에 대한 감시·예측·제공·활용 능력 향상에 관한 사항
- 부문별·지역별 기후위기의 영향과 취약성 평가에 관한 사항
- 부문별·지역별 기후위기 적응대책에 관한 사항
- 기후위기에 따른 취약계층·지역 등의 재해 예방에 관한 사항
- 기후위기 적응을 위한 국제협약 등에 관한 사항
- 그 밖에 기후위기 적응을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

이러한 기후위기적응정보관리체계, 기후위기적응대책 및 세부시행계획 등과 기후위기인지 예·결산서를 연계할 경우 장기적인 관점에서 부문별·지역별로 기후위기에 적절하게 대응하는 방향으로 예산이 효과적으로 사용될 수 있도록 제고하는 효과가 있을 것으로 기대됨.

6) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제37조(기후위기의 감시·예측 등)

② 정부는 기후위기 적응정보를 효과적으로 수집·관리·활용하기 위한 기후위기적응정보관리체계를 구축·운영하여야 한다.

③ 정부는 제2항에 따른 기후위기적응정보관리체계를 통하여 수집·생산된 기후위기 적응정보를 국민에게 공개하고, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체, 산업계·연구계·학계 등이 이를 손쉽게 활용할 수 있도록 하기 위하여 기후위기적응정보통합플랫폼을 구축·운영할 수 있다.

제38조(국가 기후위기 적응대책의 수립·시행) ① 정부는 국가의 기후위기 적응에 관한 대책(이하 “기후위기적응대책”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 기후위기적응대책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 기후위기에 대한 감시·예측·제공·활용 능력 향상에 관한 사항
2. 부문별·지역별 기후위기의 영향과 취약성 평가에 관한 사항
3. 부문별·지역별 기후위기 적응대책에 관한 사항
4. 기후위기에 따른 취약계층·지역 등의 재해 예방에 관한 사항
5. 기후위기 적응을 위한 국제협약 등에 관한 사항
6. 그 밖에 기후위기 적응을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

④ 관계 중앙행정기관의 장은 기후위기적응대책의 소관사항을 효율적·체계적으로 이행하기 위하여 세부시행계획(이하 “적응대책세부시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

제39조(기후위기적응대책 등의 추진상황 점검) ① 정부는 기후위기적응대책 및 적응대책세부시행계획의 추진상황을 매년 점검하고 결과 보고서를 작성하여 위원회의 심의를 거쳐 공개하여야 한다.

특히, 최근 온실가스 배출 증가로 인하여 전 지구적으로 지구온난화가 가속화되면서⁷⁾ 이상기후 현상 발생이 지속적으로 증가하고 있음. 특히, 우리나라의 경우 최근 30년(1991~2020년) 연평균기온이 과거(1912~1940년)에 비해 약 1.6℃ 상승하여 전 지구 평균 기온상승(1.09℃)보다 온난화가 빠르게 진행됨에 따라, 기후변화에 따른 이상기후 현상이 더욱 심화될 것으로 전망되고 있음.⁸⁾

따라서, 심각해지는 기후위기에 선제적이고 효과적으로 대응하기 위하여 예산이 기후위기 적응에 미칠 영향을 사전에 분석하고 그 효과를 평가하여 예산편성에 반영하고자 하는 개정안은 긍정적인 측면이 있어 보임.

다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 사항도 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 온실가스감축인지 예·결산서의 명칭을 기후위기인지 예·결산서로 변경하려는 것으로, 기후위기인지 예·결산서는 온실가스 감축 외에 배출 효과 및 기후위기 적응에 대한 효과를 함께 분석하도록 하고 있으므로, 기존 명칭으로 인해 해당 보고서가 감축에 한정하고 있다는 오해를 받지 않도록 ‘기후위기인지 예·결산서’로 명칭을 변경하려는 것임.

그러나 2021년 온실가스감축인지 예·결산제도 도입 시 국회 논의과정에서도 탄소감축인지, 기후변화인지 등 다양한 명칭이 거론되었으

7) 산업화 이전(1850~1900년) 대비 2011~2020년 전지구 지표면 평균온도 1.09℃ 상승(IPCC AR6, '21)

8) 제3차(2023~2025) 국가 기후위기 적응 강화대책(2023.6.) 등

나, 정량적 성과평가 가능성, 사업범위 명확화 등 제도 운영 측면을 감안하여 온실가스감축인지 예·결산제도로 합의한 바 있음을 고려할 필요가 있어 보임.

둘째, 온실가스감축인지 예·결산서는 2023년도 예산안 국회 제출 시부터 작성된 것으로, 온실가스감축인지 대상사업의 선정 기준이 명확하지 않고, 지방재정에 대해서도 온실가스감축인지 제도 도입이 필요하다는 지적⁹⁾이 있는 등¹⁰⁾ 아직 제도가 정착되고 있는 도입 초기 단계라고 보임.

따라서, 기 도입된 성인지 예산제도와 같이 제도 안착을 위한 충분한 기간을 거친 후 제도의 효과성 및 문제점 분석을 바탕으로 개선방안을 모색하는 것이 바람직할 것으로 보임.¹¹⁾¹²⁾

추가적으로, 개정안의 내용과 같이 온실가스감축인지 예·결산제도를

9) 현행 「지방재정법」에 성인지 예산제도는 규정되어 있으나, 온실가스감축인지 예산서의 경우 관련 내용이 없음

10) 국회예산정책처, '2025년도 온실가스감축인지 예산서 분석보고서'(p.73) 등

11) 기획재정부도 기후인지의 개념이 모호하여 예산서 및 기금운용계획서 작성대상이 현재 온실가스 감축사업에서 전체 예산사업으로 확대될 우려가 있고, 온실가스감축인지 예·결산제도 도입 시 국회 논의 과정에서 다양한 명칭이 거론되었으나 대상사업이 광범위하여 제도가 형식화될 수 있는 점 등을 고려하여 작성 대상사업의 명확화 및 계량화가 용이한 온실가스감축인지 예·결산서로 합의하였으므로, 당초 입법 취지 및 해당 제도가 운영 초기인 점을 감안할 때 작성대상을 확대하는 것에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

12) 환경부도 현행 온실가스감축인지 예·결산제도는 2023년도 예산안부터 도입되어 온실가스 감축량 산정방법의 고도화 등 제도 안착 과정이 우선되어야 할 뿐만 아니라, 기후인지 예·결산제도 도입으로 예산이 온실가스 배출에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 배출사업 분류 및 배출량 산정 기준 등 사전준비가 필요하고 9,000개 이상의 국가 전체 세부사업에 대한 추가적인 검토가 필요하여 과도한 행정 부담이 우려된다는 점을 감안하여 대상 확대에 대해서는 신중한 필요가 있다는 입장임.

기후위기인지 예·결산제도로 변경할 경우, 현행 「탄소중립기본법」에서도 ‘온실가스감축인지 예산제도’라는 표현을 사용하고 있는 만큼¹³⁾, 「탄소중립기본법」상 ‘온실가스감축인지 예산제도’도 ‘기후위기인지 예산제도’로 함께 개정할 필요가 있어 보임.

13) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제24조(온실가스감축인지 예산제도)
국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 예산과 기금이 기후변화에 미치는 영향을 분석하고 이를 국가와 지방자치단체의 재정 운용에 반영하는 온실가스감축인지 예산제도를 실시하여야 한다.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제16조(예산의 원칙) 정부는 예산을 편성하거나 집행할 때 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.	제16조(예산의 원칙) ----- ----- -----.
1. ~ 5. (생략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
6. 정부는 예산이 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제2조제5호에 따른 온실가스(이하 “온실가스”라 한다) 감축에 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.	6. ----- ----- ----- -----감축과 배출 및 같은 법 제2조제11호에 따른 기후위기 적응(이하 “기후위기 적응”이라 한다)----- ----- ----- -----.
제27조(온실가스감축인지 예산서의 작성) ① 정부는 예산이 온실가스 감축에 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “온실가스감축인지 예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.	제27조(기후위기인지 예산서의 작성) ① -----감축과 배출 및 기후위기 적응에----- ----- -----기후위기인지----- -----.
② 온실가스감축인지 예산서에는 온실가스 감축에 대한 기대효과, 성과 목표, 효과분석 등을 포함하여야 한다.	② 기후위기인지----- -----감축과 배출 및 기후위기 적응에----- -----.
③ 온실가스감축인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.	③ 기후위기인지----- ----- -----.
제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산	제34조(예산안의 첨부서류) ----- -----

현행	개정안
안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 1. ~ 9. (생략) 9의2. <u>온실가스감축인지</u> 예산서 10. ~ 16. (생략) 제57조의2(<u>온실가스감축인지</u> 결산서의 작성) ① 정부는 예산이 온실가스를 감축하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “<u>온실가스감축인지</u> 결산서”라 한다)를 작성하여야 한다. ② <u>온실가스감축인지</u> 결산서에는 집행실적, 온실가스 감축 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다. 제68조의3(<u>온실가스감축인지</u> 기금운용계획서의 작성) ① 정부는 기금이 온실가스 감축에 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “<u>온실가스감축인지</u> 기금운용계획서”라 한다)를 작성하여야 한다. ② <u>온실가스감축인지</u> 기금운용계획서에는 온실가스 감축에 대한 기대효과, 성과목표, 효과분석 등을 포함하여야 한다. ③ <u>온실가스감축인지</u> 기금운용계획	----- -----. 1. ~ 9. (현행과 같음) 9의2. <u>기후위기인지</u>----- 10. ~ 16. (현행과 같음) 제57조의2(<u>기후위기인지</u> 결산서의 작성) ① ----- <u>감축하고 기후위기에 적절하게 대응하는</u>----- -----<u>기후위기인지</u>----- -----. ② <u>기후위기인지</u>----- -----<u>감축과 배출 및 기후위기 적응에 대한 효과분석</u>----- ----- -----. 제68조의3(<u>기후위기인지</u> 기금운용계획서의 작성) ① ----- -----<u>감축과 배출 및 기후위기 적응에</u>----- -----<u>기후위기인지</u>----- ----- -----. ② <u>기후위기인지</u>----- -----<u>감축과 배출 및 기후위기 적응에</u>----- ----- -----. ③ <u>기후위기인지</u>-----

현행	개정안
서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.	----- -----.
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.	제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류) ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 6. (생략)	1. ~ 6. (현행과 같음)
6의2. <u>온실가스감축인지</u> 기금운용계획서	6의2. <u>기후위기인지</u> ----- -
7. (생략)	7. (현행과 같음)
제73조의3(<u>온실가스감축인지</u> 기금결산서의 작성) ① 정부는 기금이 온실가스를 감축하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “ <u>온실가스감축인지</u> 기금결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.	제73조의3(<u>기후위기인지</u> 기금결산서의 작성) ① ----- ---- <u>감축하고 기후위기에 적절하게 대응하는</u> ----- ----- <u>기후위기인지</u> -----.
② <u>온실가스감축인지</u> 기금결산서에는 집행실적, 온실가스 감축 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.	② <u>기후위기인지</u> ----- ----- <u>감축과 배출 및 기후위기 적응에 대한 효과분석</u> --- ----- --.

문 의 처
02)6788-5153

