



제429회 국회(정기회)
제5차 기후위기특별위원회

기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 감축목표 등 이행실적의 업무평가 반영 〉
■ 김소희의원 대표발의(의안번호 제2205980호)

2025. 9.

기후위기특별위원회
수석전문위원 신항진

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 감축목표 등 이행실적의 업무평가 반영	3

I. 제안경위

2024년 11월 28일 김소희의원이 대표발의한 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 일부개정법률안은 2025년 4월 17일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법령에 따라 정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년 대비 40퍼센트 감축하는 중장기 국가 온실가스 감축 목표를 설정하고, 매년 연도별 감축목표의 이행현황을 점검하는 등 2050년 탄소중립 달성을 위한 노력을 하고 있음.

또한, 정부는 국가비전 및 중장기감축목표 등을 달성하기 위하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 시·교육청, 공공기관 등이 참여하는 공공부문 온실가스 목표관리제를 운영하고 있음.

동 제도에 참여하는 공공기관등은 기관별로 온실가스 감축 목표를 설정하여야 하며, 환경부장관은 매년 이행실적을 검토하고 이행실적이 목표에 미달하는 경우에는 개선을 명하고 있음.

그러나, 개선 명령만으로는 공공기관등의 온실가스 감축 목표 달성을 담보하기 어려워, 공공기관등의 관심과 이행력을 제고할 수 있는 추가적인 장치가 필요함.

이에, 정부가 정부업무평가 등의 기관 유형별 평가를 주관하는 기관의 장에게 공공부문 온실가스 목표관리 이행실적을 반영하도록 요구할 수 있게 하여, 각 공공기관등이 기후변화 문제에 보다 관심을 갖고 온실가스 감축에 적극적으로 참여토록 함으로써, 탄소중립 달성을 선도하고 기여하도록 하려는 것임(안 제26조제5항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 감축목표 등 이행실적의 업무평가 반영

개정안은 환경부장관이 공공기관등의 온실가스 감축 목표 이행실적을 중앙행정기관의 특정평가, 지방자치단체 합동평가, 공공기관 평가, 시·도교육청평가, 국·공립대학의 평가 등에 반영하도록 해당 평가를 주관하는 기관의 장에게 요청할 수 있도록 하고, 평가를 주관하는 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하도록 하려는 것임(안 제26조제5항).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제26조(공공부문 온실가스 목표 관리) ① ~ ④ (생략) <u><신설></u>	제26조(공공부문 온실가스 목표 관리) ① ~ ④ (현행과 같음) <u>⑤ 환경부장관은 제2항에 따른 공공기관등의 이행실적을 다음 각 호의 평가에 반영하도록 평가를 주관하는 기관의 장에게 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 평가를 주관하는 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.</u> 1. 「정부업무평가 기본법」 제20조에 따른 중앙행정기관의

⑤ (생 략)

⑥ 정부는 공공기관등이 제1항에 따라 설정된 목표를 달성하고 제4항에 따른 개선계획을 차질 없이 이행할 수 있도록 하기 위하여 필요한 경우 재정·세제·경영·기술 지원, 실태조사 및 진단, 자료·정보의 제공 및 관련 정보시스템의 구축 등을 할 수 있으며, 헌법기관등이 제5항에 따른 목표를 자발적으로 설정하여 이행할 수 있도록 하기 위하여 필요한 경우 재정·기술 지원, 자료 및 정보의 제공 등을 할 수 있다.

특정평가

2. 「정부업무평가 기본법」 제21조에 따른 지방자치단체의 합동평가

3. 「정부업무평가 기본법」 제22조에 따른 공공기관평가

4. 「초·중등교육법」 제9조 및 같은 법 시행령 제11조에 따른 시·도교육청평가

5. 「고등교육법」 제11조의2에 따른 국·공립대학의 평가

⑥ (현행 제5항과 같음)

⑦ -----

----- 제6항 -----

⑦ 제1항에 따른 온실가스 감축 목표의 설정, 제2항에 따른 목표의 준수 및 이행실적의 제출·공개, 제3항에 따른 등록부의 작성·관리, 제4항에 따른 개선명령 및 이행, 제5항에 따른 온실가스 감축 목표의 설정, 실적의 통보·공개 및 등록부의 작성·관리 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	⑧ ----- ----- ----- ----- ----- 제6항 ----- ----- ----- ----- -----. 부칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.
---	--

「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제26조¹⁾는 공공부문의 온실가스 감축을 위하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 매년 온실가스 감축 목표를 설정하고 정부가 이행실적을 점검하고 관리하는 “공공부문 온실가스 목표관리”제도를 시행하고 있음.

또한 동법 제7조는 정부가 2050년까지 탄소중립을 목표로 하여 탄소중

1) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제26조(공공부문 온실가스 목표관리) ① 정부는 국가비전 및 중장기감축목표등을 달성하기 위하여 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 시·도 교육청, 공공기관 등 대통령령으로 정하는 기관(이하 이 조에서 “공공기관등”이라 한다)에 대하여 해당 기관별로 온실가스 감축 목표를 설정하도록 하고 그 추진상황을 지도·감독할 수 있다.
② 공공기관등은 제1항에 따른 목표를 준수하여야 하며, 매년 이행실적을 정부에 제출하고 공개하여야 한다.
③ 정부는 제2항에 따라 제출받은 이행실적에 대하여 등록부를 작성하고 체계적으로 관리하여야 한다.
④ 정부는 공공기관등의 이행실적이 제1항에 따른 목표에 미달하는 경우 목표달성을 위하여 필요한 개선을 명할 수 있다. 이 경우 공공기관등은 개선명령에 따른 개선계획을 작성하여 이를 성실히 이행하여야 한다. (이하 생략)

립 사회로 이행하고 환경과 경제의 조화로운 발전을 도모하는 것을 국가 비전으로 하고 이를 달성하기 위한 국가탄소중립녹색성장전략을 수립하도록 하고 있으며,

동법 제8조²⁾는 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 감축목표로 설정하고 이를 달성하기 위하여 산업, 건물, 수송, 발전, 폐기물 등 부문별감축목표를 설정하며, 중장기감축목표 및 부문별감축목표 달성을 위하여 연도별감축목표를 설정하도록 하고 있음.

한편, 기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC)³⁾가 2018년 발표한 「지구온난화 1.5℃」 특별보고서('18)는 2030년~2052년 사이 전지구 평균온도 상승폭이 산업화 이전 대비 1.5℃를 초과할 것이라고 전망하면서 지구온난화로 인한 피해를 최소화하기 위하여 2100년까지 전지구 평균온도 상승폭을 1.5℃로 제한할 필요성을 제시하였으나,

3년이 지난 최근 발표된 「제6차 제1실무그룹(WG1) 평가보고서」('21.8.)는 전지구 평균온도 상승폭이 1.5℃를 초과하는 시점을 2021년~2040년으로 앞당겨 전망하였고, 「제6차 제2실무그룹(WG2) 평가보고서」('2

2) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제8조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ① 정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표(이하 "중장기감축목표"라 한다)로 한다.

② 정부는 중장기감축목표를 달성하기 위하여 산업, 건물, 수송, 발전, 폐기물 등 부문별 온실가스 감축 목표(이하 "부문별감축목표"라 한다)를 설정하여야 한다.

③ 정부는 중장기감축목표와 부문별감축목표의 달성을 위하여 국가 전체와 각 부문에 대한 연도별 온실가스 감축 목표(이하 "연도별감축목표"라 한다)를 설정하여야 한다. (이하 생략)

3) IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) : 기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC)는 기후변화 문제에 대처하기 위해 세계기상기구(WMO)와 유엔환경계획(UNEP)이 1988년에 공동 설립한 국제기구로, 기후변화에 관한 과학적 규명에 기여

2.2.)는 기후변화가 생태계에 미치는 영향의 범위 및 규모가 이전 평가의 추정치보다 더 크게 나타나는 등 현 상황의 심각성과 함께 1.5℃ 초과 뒤 이번 세기말에 1.5℃로 회귀해도 불가역적 기후영향이 발생한다는 점을 경고하였으며, 「제6차 제3실무그룹(WG3) 보고서」('22.4.)는 현재 정책으로는 대규모 퇴출이 없는 한 1.5℃ 온난화 저지가 불가능하다는 점을 강조한 바, 현재 전세계적으로 기후위기 대응을 위한 추가적인 노력이 요구되고 있는 상황임.

이에 개정안은 정부가 정부업무평가 등 기관 유형별 평가를 주관하는 기관의 장에게 공공부문 온실가스 목표관리 이행실적을 「정부업무평가 기본법」에 따른 중앙행정기관 특정평가, 지방자치단체의 합동평가 및 공공기관평가, 「초·중등교육법」에 따른 시·도교육청평가, 「고등교육법」에 따른 국·공립대학의 평가에 반영하도록 요구할 수 있는 근거를 신설하려는 것임.

온실가스 목표관리 이행실적을 관련 공공기관 및 단체의 평가에 반영함으로써, 평가대상기관이 온실가스 감축 및 기후위기 적응 관련 정책에 적극적으로 참여하도록 유도하여 탄소중립 사회로의 이행을 위한 공공부문의 선도적인 참여와 민간부문으로의 확산을 견인하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

[개정안에 따른 업무평가의 종류 및 내용]

구분	평가주체	평가대상	평가내용 등
「정부업무평가 기본법」 제20조	국무총리	중앙행정기관	- 2 이상의 중앙행정기관 관련 시책, 주요현안 시책, 혁신관리, 사회적 파급효과가 큰 국가의

중앙행정기관 특정평가			주요사업 등에 대하여 실시하는 특정평가
「정부업무평가 기본법」 제21조 지방자치단체 합동평가	행안부장관과 관계 행정기관의 장 합동	지방자치 단체	- 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업 그 밖에 대통령 령이 정하는 국가의 주요시책 등(이하 이 조에서 "국가위임사 무등"이라 한다)에 대하여 국정 의 효율적인 수행을 위하여 평 가가 필요한 경우 합동평가
「정부업무평가 기본법」 제22조 공공기관 평가	공공기관 외부 기관	공공기관	- 공공기관의 특수성·전문성을 고려하고 평가의 객관성 및 공 정성을 확보하기 위하여 공공 기관 외부 기관이 실시하는 평 가
「초·중등교육법」 제9조 및 동법 시행령 제11조 시·도 교육청평가	교육부장관	시·도 교육청	- 교육행정을 효율적으로 수행하 기 위해 평가
「고등교육법」 제11조의2 국·공립대학 평가	국·공립대학	국·공립대 학	- 교육과 연구, 조직과 운영, 시 설과 설비 등에 대한 평가

참고로 2023년 공공부문 온실가스 목표관리 이행실적 검토 결과, 목표관리제 이행실적이 기관평가항목으로 반영되고 있는 지방자치단체, 공공기관, 지방공사·공단의 감축목표 달성률(57.1%)이 기관평가항목으로 반영되지 못하고 있는 중앙행정기관, 시·도교육청 등의 감축목표 달성률(21.9%) 보다 2.6배 높은 것으로 나타났다.

[기관평가 반영 여부에 따른 공공 목표관리제 감축목표 달성현황]

구 분	기관평가 반영			기관평가 미반영		
	지자체	공공기관	지방공사	중앙행정기관	시·도교육청	국·공립대 학
목표관리제 감축목표 달성률(%)	71.6 (174/243)	56.4 (177/314)	34.5 (50/145)	39.1 (18/46)	0 (0/17)	9.1 (3/33)
	평균 57.1 (401/702)			평균 21.9 (21/96)		

자료: 환경부

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제13조⁴⁾ 및 동법 시행령 제8조⁵⁾에 따라 탄소중립녹색성장위원회의 위원장은 국가기본계획의 추진상황 및 주요성과를 매년 정성·정량적으로 점검하고 그 결과보고서를 작성하여 공개하도록 하고 있으며,

위원장이 추진상황의 점검 결과를 「정부업무평가 기본법」에 따른 정부업무평가에 반영하도록 요청할 수 있도록 하고 있어 개정안 제26조제5항제1호(중앙행정기관 특정평가)는 그 취지가 일정부분 반영되어 있는 점을 고려할 필요가 있음.

둘째, 「정부업무평가 기본법」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」⁶⁾,

-
- 4) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제13조(국가기본계획 등의 추진상황 점검) ① 위원장은 국가기본계획의 추진상황 및 주요 성과를 매년 정성·정량적으로 점검하고, 그 결과 보고서를 작성하여 공개하여야 한다.
② 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 시·도계획 및 시·군·구계획의 추진상황과 주요 성과를 매년 정성·정량적으로 점검하고, 그 결과 보고서를 작성하여 지방위원회의 심의를 거쳐 시·도계획은 환경부장관에게, 시·군·구계획의 경우에는 환경부장관과 관할 시·도지사에게 각각 제출하여야 하며, 환경부장관은 이를 종합하여 위원회에 보고하여야 한다.
③ 위원장은 제1항 및 제2항에 따른 점검 결과 개선이 필요한 사항에 관하여 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 개선의견을 제시할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 특별한 사정이 없는 한 해당 기관의 정책 등에 이를 반영하여야 한다.
④ 제1항 및 제2항에 따른 점검 방법 및 공개 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 5) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령」 제8조(탄소중립국가기본계획 등의 추진상황 점검) ③ 법 제15조제1항에 따른 2050 탄소중립녹색성장위원회의 위원장은 법 제13조제1항에 따른 탄소중립국가기본계획 추진상황의 점검 결과를 「정부업무평가 기본법」에 따른 정부업무평가에 반영하도록 요청할 수 있다.
- 6) 기획재정부는 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조 및 공공기관경영평가편람에 따라 공공기관 경영평가에서 온실가스 감축 및 에너지 절약실적, 녹색제품 구매실적, 기관별 여건 및 특성을 고려한 친환경·탄소중립 노력 및 성과를 평가하도록 하고 있으므로, 별도의 입법 실익이 적고, 현행법 체계상 구체적인 평가내용을 법률에 직접 규정할 경우 경영여건, 정책환경 변화 등에 탄력적 대응에 한계가 있다는 입장임.

「초·중등교육법」 및 「고등교육법」은 업무평가의 기본원칙을 규율하고 구체적인 기준 및 방법은 하위법령에 따라 평가편람에 위임하고 있고, 이미 일부 해당 평가편람에서 온실가스 감축 관련 실적을 평가지표로 반영하고 있으며,

「초·중등교육법」 및 「고등교육법」상 시·도교육청평가 및 국·공립대학 평가의 경우 시·도교육청 및 국·공립대학의 자율성을 존중하는 방식으로 평가가 이루어지고 있다는 점⁷⁾, 「초·중등교육법」 제9조제2항에 근거한 시·도교육청 평가는 교육행정의 효율적 수행⁸⁾이라는 제한된 목적으로 수행된다는 점⁹⁾ 등을 고려할 때, 개정안과 같이 개별 법률에서 각 업무평가에 특정지표를 반영하도록 규율하는 방식에 대해서는 보다 충분한 논의가 필요할 것으로 보임.

이에 더해 교육부는 「공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침」 제9조제1항제4호¹⁰⁾에 따라 유치원과 초·중·고등학교는 공공부문 온실가스 목표 관리 대상 시설에 해당되지 않으므로, 시도별 각급학

7) 교육부는 대학의 자율적인 교육의 질 관리를 위하여 2023년 정부 주도의 대학평가는 폐지하고, 대학이 교육기관으로서 최소한의 기본요건을 갖추었는지를 확인하기 위해 민간(한국대학평가원, 한국고등직업교육평가원)의 기관평가인증으로 대체한 바 있음. 이에 따라 1년여간 이상 공청회 등을 통해 전문가 및 현장의견 등을 반영한 기관평가인증 기준을 마련(2024년 12월)하여 2026년부터 적용할 예정인 상황임. 참고로 2026년부터 적용예정인 평가기준 중 대학의 사회공헌 활동과 관련하여 지속가능한 발전(SGDs, ESG, 탄소중립)을 위한 실천계획 및 사례에 대해 제시가 가능하도록 안내하고 있는 상황임.

8) 「초·중등교육법」 제9조(학생·기관·학교 평가) ② 교육부장관은 교육행정을 효율적으로 수행하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육청과 그 관할하는 학교를 평가할 수 있다.

9) 교육부의 의견임.

10) 「공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침」 제9조(대상시설 제외) ① 다음 각 호의 경우에는 이 지침에 의한 목표관리 대상시설에서 제외할 수 있다.

4. 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초·중·고등학교

교, 교육주체 등을 대상으로 교육정책 추진실적을 종합적으로 평가하는 시·도교육청 평가에 기관의 온실가스 감축목표 달성률을 포함하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5533