



제424회 국회(임시회)
제2차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈기후변화적응 예산서 작성 의무화 및 예산안 첨부서류 규정〉

■ 김소희의원 대표발의(의안번호 제2207684호)

2025. 4.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 기후변화적응 예산서 작성 의무화 및 예산안 첨부서류 규정 (안 제27조의2 신설 및 제34조제9호의3 신설)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김소희의원 등 16인

나. 발 의 일 : 2025. 1. 21.

다. 회 부 일 : 2025. 1. 22.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 예산이 온실가스 감축에 미칠 영향을 분석한 온실가스감축인지 예산서를 예산안 첨부서류로 규정하여 예산과정에서 기후변화에 미치는 영향을 분석하고, 국가재정 운영이 온실가스 감축에 기여할 수 있도록 유도하고 있음.

하지만, 효과적인 기후변화 대응을 위해서는 온실가스 감축과 함께 기후변화 적응에 필요한 예산이 편성되고 효과적으로 집행될 수 있도록 관리할 필요가 있음.

이에 정부는 예산이 기후변화 적응에 미칠 영향을 분석한 기후변화 적응 예산서를 작성하도록 하고, 이를 예산안 첨부서류에 추가하려는 것임(안 제27조의2 신설 및 제34조제9호의3 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 기후변화적응 예산서 작성 의무화 및 예산안 첨부서류 규정 (안 제27조의2 신설 및 제34조제9호의3 신설)

현 행	개 정 안
<신 설>	○ 기후변화적응 예산제도 도입 - 기후변화적응 예산서 작성·제출

개정안은 예산이 기후변화 적응에 미치는 영향을 분석한 별도의 예산서를 작성하여 국회에 제출하도록 하려는 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 감축에 미치는 영향을 분석함으로써 성평등 및 기후변화 대응에 기여하는 방향으로 예산을 집행하기 위하여 도입된 제도임.

이에 개정안은 온실가스 감축 외에 예산이 기후변화 적응에 미칠 영향이 포함되도록 “기후변화적응 예산서”를 추가로 작성하려는 것임.

-
- 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.

기후변화적응 예산제도는 다음과 같은 측면에서 긍정적인 측면이 있어 보임.

첫째, 현행 온실가스감축인지 예·결산제도는 예산이 온실가스 감축에 미치는 영향만을 분석하고 있는 반면, 개정안은 예산이 기후변화 적응에 미치는 효과도 분석하도록 하고 있음. 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(이하 ‘탄소중립기본법’이라 함)」에서는 ‘기후변화’를 사람의 활동으로 인하여 온실가스의 농도가 변함으로써 상당 기간 관찰되어 온 자연적인 기후변동에 추가적으로 일어나는 기후체계의 변화를 의미한다고 정의하고 있음.

최근 온실가스 배출 증가로 인하여 전 지구적으로 지구온난화가 가속화되면서³⁾ 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.⁴⁾

따라서, 심각해지는 기후변화에 따른 위기에 선제적이고 효과적으로 대응하기 위하여 예산이 기후변화에 미치는 영향을 사전에 분석하고 그 효과를 평가하여 예산편성에 반영하고자 하는 개정안은 긍정적인 측면이 있어 보임.

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

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

둘째, 「탄소중립기본법」에서는 정부가 기후위기 적응정보를 효과적으로 수집·관리·활용하기 위한 기후위기적응정보관리체계를 구축·운영하고, 기후위기적응대책을 5년마다 수립·시행하고, 이를 효율적·체계적으로 이행하기 위하여 적응대책세부시행계획을 수립·시행하며, 그 추진상황을 매년 점검하도록 규정하고 있음.⁵⁾

[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 세부시행계

- 5) 「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. <개정 2024. 10. 22.> [시행일: 2025. 10. 23.]
- 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.

획 등과 기후변화적응 예산서를 연계할 경우 장기적인 관점에서 부문별·지역별로 기후위기에 적절하게 대응하는 방향으로 예산이 효과적으로 사용될 수 있도록 제고하는 효과가 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 사항도 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 온실가스 감축 외에 기후변화 적응에 대한 효과를 함께 분석하도록 하는 기후변화적응 예산서를 추가하려는 것임. 그러나 기후변화 적응의 개념이 모호하여 해당되는 사업의 범위 설정이 다소 곤란할 것으로 예상되며, 온실가스배출과 같이 계량화하기가 어려울 우려가 있어 보임.

특히, 2021년 온실가스감축인지 예·결산제도 도입 시 국회 논의과정에서도 탄소감축인지, 기후변화인지 등 다양한 명칭이 거론되었으나, 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 지적⁶⁾이 있는 등⁷⁾ 아직 제도가 정착되고 있는 도입 초기 단계

6) 현행 「지방재정법」에 성인지 예산제도는 규정되어 있으나, 온실가스감축인지 예산서의 경우 관

라고 보임.

따라서, 기 도입된 성인지 예산제도와 같이 제도 안착을 위한 충분한 기간을 거친 후 제도의 효과성 및 문제점 분석을 바탕으로 기후 관련 예산제도의 개선방안을 모색하는 것이 바람직할 것으로 보임.⁸⁾

추가적으로, 개정안은 ‘예산’이 기후변화 적응에 미치는 영향을 미리 분석한 보고서인 기후변화적응 예산서 작성 및 제출에 대하여만 규정하고 있으나,

예산 이외에도 ‘기금’이 기후변화적응에 미치는 영향 역시 분석할 필요가 있으며, ‘결산서’를 통하여 예산 또는 기금이 실제로 기후변화 적응에 효과적으로 집행되었는지를 평가할 필요가 있으며, 현행 성인지 예·결산제도 및 온실가스감축인지 예·결산제도의 경우에도 예산서 외에 기금운용계획서 및 결산서 작성·제출까지 규정하고 있으며⁹⁾ 예산의 원칙에서도 각 내용을 추가하고 있다는 점 등을 참고하여¹⁰⁾,

런 내용이 없음

7) 국회예산정책처, ‘2025년도 온실가스감축인지 예산서 분석보고서’(p.73) 등

8) 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.

9) 다만, 결산서 및 기금결산서의 작성은 「국가재정법」에서 규정하고 있으나, 제출은 「국가회계법」에서 규정하고 있음.

10) <온실가스감축인지 예·결산제도의 예시>

「국가재정법」 제16조(예산의 원칙) 정부는 예산을 편성하거나 집행할 때 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

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.

제57조의2(온실가스감축인지 결산서의 작성) ① 정부는 예산이 온실가스를 감축하는 방향으로

기후변화적응 예산서의 경우에도 예산의 원칙에 ‘기후변화 적응’ 관련 사항을 규정하고 기금운용계획서 및 결산서·기금결산서를 추가로 작성하여 국회에 제출하는 내용을 추가하는 것을 고려해 볼 필요가 있어 보임.

집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “온실가스감축인지 결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 온실가스감축인지 결산서에는 집행실적, 온실가스 감축 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.

제68조의3(온실가스감축인지 기금운용계획서의 작성) ① 정부는 기금이 온실가스 감축에 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “온실가스감축인지 기금운용계획서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 온실가스감축인지 기금운용계획서에는 온실가스 감축에 대한 기대효과, 성과목표, 효과분석 등을 포함하여야 한다.

③ 온실가스감축인지 기금운용계획서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제73조의3(온실가스감축인지 기금결산서의 작성) ① 정부는 기금이 온실가스를 감축하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “온실가스감축인지 기금결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 온실가스감축인지 기금결산서에는 집행실적, 온실가스 감축 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
<u><신 설></u>	제27조의2(기후변화적응 예산서의 작성) ① 정부는 예산이 기후변화 적응에 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “기후변화적응 예산서”라 한다)를 작성하여야 한다. ② 기후변화적응 예산서에는 기후변화 적응에 대한 기대효과, 성과목표, 효과분석 등을 포함하여야 한다. ③ 기후변화적응 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 1. ~ 9의2. (생략) <u><신 설></u> 10. ~ 16. (생략)	제34조(예산안의 첨부서류) ----- ----- ----- -----. 1. ~ 9의2. (현행과 같음) 9의3. 기후변화적응 예산서 10. ~ 16. (현행과 같음)

문 의 처

02)6788-5153

