



제429회 국회(정기회)
제5차 기후위기특별위원회

기후위기 대응을 위한 탄소중립 · 녹색성장 기본법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 헌법기관의 공공부문 온실가스 목표 설정 및
녹색건물전환 이행계획 수립 의무화 〉

■ 이소영 의원 대표발의(의안번호 제2205931호)

2025. 9.

기후위기특별위원회

수석전문위원 신항진

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 헌법기관등의 공공부문 온실가스 목표 설정 의무화	3
2. 헌법기관등의 녹색건축물 전환 이행계획 수립 의무화	7
※ 참고자료	10
1. 공공부문 온실가스 목표관리제도 개요	10

I. 제안경위

2024년 11월 27일 이소영의원이 대표발의한 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 일부개정법률안은 2025년 4월 17일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 및 교육기관 등 공공부문에 온실가스 감축 목표를 설정하도록 하고, 정부가 공공부문의 건축물을 온실가스 배출을 최소화하는 ‘녹색건축물’로 전환하기 위한 시책을 추진하도록 규정하고 있음.

그런데 헌법기관인 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회는 온실가스 감축 목표를 매년 ‘자발적으로’ 설정하여 이행하도록 규정하고 있으며, 녹색건축물 정책 적용대상에 포함되지 않고 있음.

2050년 탄소중립을 달성하기 위해서는 공공기관과 헌법기관의 구분 없이 적극적인 노력이 필요함에도 불구하고, 헌법기관에만 ‘자발적으로’라는 문구를 적용하는 것이 오해의 소지가 있고, 헌법기관은 정부의 지도·감독을 받지 않으므로 실질적으로 주체적인 감축 목표 설정이 가능하다는 점을 고려할 때 ‘자발적으로’ 문구를 삭제함으로써 혼선을 없애자는 의견이 있음.

또한, 녹색건축물 정책은 온실가스 감축에 대한 민간부문의 참여를 독려하기 위하여 공공부문에 녹색건축물 전환 이행의무가 부여됨에도 불구하고, 헌법기관이 이러한 정책의 적용대상에서 제외되어 있어 참여가 미흡하다는 의견이 있음.

이상기후로 인한 냉난방 사용 증가 등으로 에너지 소비량이 증가하고 있는 현재 온실가스 감축 목표를 달성하기 위해서는 건축물의 에너지효율과 신재생에너지 사용비율을 높일 필요가 있는바, 온실가스 감축 목표관리 의무를 지닌 헌법기관이 적극적으로 녹색건축물 전환을 추진할 필요가 있음.

이에 헌법기관이 온실가스 감축 목표를 설정함에 있어 ‘자발적으로’라는 문구를 삭제하고, 녹색건축물 전환 이행계획 수립 대상에 기존의 정부, 공공기관, 교육기관에 더해 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 등 헌법기관을 추가함으로써 보다 효과적인 온실가스 감축에 기여하도록 하려는 것임(안 제26조제5항 및 제6항 개정, 제31조제7항, 제8항 및 제9항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 헌법기관등의 공공부문 온실가스 목표 설정 의무화

현행 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회(이하 “헌법기관등” 이라 한다)는 온실가스 감축목표를 자발적으로 설정하여 이행하도록 하고 있는데, 개정안은 헌법기관등이 공공부문 온실가스 목표를 의무적으로 설정하여 이행하도록 하려는 것임(안 제26조).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제26조(공공부문 온실가스 목표 관리) ① ~ ④ (생략)	제26조(공공부문 온실가스 목표 관리) ① ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회(<u>이하 이 조에서 “헌법기관등”이라 한다</u>)는 기관별 온실가스 감축 목표를 매년 <u>자발적으로 설정하여</u> 이행하여야 하며, 그 실적을 정부에 통보하고 공개하여야 한다. 이 경우 정부는 통보받은 실적에 대하여 등록부를 작성하고 체계적으로 관리하여야 한다.	⑤ ----- ----- <u>이하</u> ----- ----- ----- <u>설정하여</u> ----- ----- ----- ----- ----- -----.
⑥ 정부는 공공기관등이 제1항	⑥ -----

현행	개정안
에 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 <u>자발적으로 설정하여</u> 이행할 수 있도록 하기 위하여 필요한 경우 재정·기술 지원, 자료 및 정보의 제공 등을 할 수 있다.	----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>설정하</u> <u>여</u> ----- ----- ----- -----.
⑦ (생략)	⑦ (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 “「탄소중립기본법」”이라 한다) 제26조¹⁾에 따라 공공기관등의 경우 공공부문

- 1) 법 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.
- ⑤ 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회(이하 이 조에서 “헌법기관등”이라 한다)는 기관별 온실가스 감축 목표를 매년 자발적으로 설정하여 이행하여야 하며, 그 실적을 정부에 통보하고 공개하여야 한다. 이 경우 정부는 통보받은 실적에 대하여 등록부를 작성하고 체계적으로 관리하여야 한다.

온실가스 목표를 의무적으로 설정하도록 하고 있으나, 헌법기관등의 경우 공공기관등과 달리 공공부문 온실가스 목표를 자발적으로 설정하여 이행하도록 하고 있음.

그런데 2050년 탄소중립을 달성하기 위해서는 공공기관등과 헌법기관등의 구분 없이 적극적인 노력이 필요함에도 불구하고, 헌법기관등에만 ‘자발적으로’ 목표를 설정하여 이행하도록 하는 것이 오해의 소지가 있으며, 헌법기관등은 정부의 지도·감독을 받지 않으므로 실질적으로 주체적인 감축 목표 설정이 가능하다는 점과 이미 헌법기관등이 현행 법에 의하여 관련 의무를 이미 이행하고 있음을 고려할 때 ‘자발적으로’ 문구를 삭제함으로써 혼선을 줄일 필요가 있다는 의견²⁾이 제기되고 있음.

이에 개정안은 헌법기관등이 온실가스 감축 목표 설정 규정 중 ‘자발적으로’라는 문구를 삭제하여 헌법기관등도 감축목표를 의무적으로 설정하고 그 이행의무를 명확히 규정하려는 취지로 타당한 측면이 있다고 할 것임.

다만, 기획재정부는 헌법기관은 헌법과 법령에서 정책 및 의사결정의 독립성을 보장하고 있으므로, 「탄소중립기본법」에서 이행을 강제

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.

2) 에너지플랫폼뉴스, [오늘의 에너지 입법: 국회·법원 등 헌법기관도 온실가스 의무감축해야], 2024.11.29

하기보다는 자발적으로 시행할 독립성을 보장할 필요가 있다는 의견을 제출하였으므로 이를 감안하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임³⁾.

참고로, 국회는 「탄소중립기본법」 제27조제1항⁴⁾ 등에 따른 온실가스 목표관리업체⁵⁾로 지정되어 2014년 이후 감축목표를 부여받고, 매년 그 달성여부를 점검하고 있으며, 기타 헌법기관은 2022년 3월부터 동법 제26조제5항⁶⁾에 따라 공공부문 목표관리제 대상으로 신규로 편입되었음.

헌법기관등의 온실가스 목표관리 현황을 살펴보면 2023년 기준 헌법재판소를 제외한 나머지 헌법기관의 경우 자발적으로 설정한 목표 배출량보다 배출량이 적은 것으로 나타났다.

3) 이에 대해 환경부는 현행 조문도 헌법기관이 목표관리제에는 의무적으로 참여(2023년 이후)하도록 하고 있으며, 감축목표를 자발적으로 설정하도록 한 것이나, 의무 참여와 자발적 설정이라는 표현으로 인한 혼선을 방지하기 위하여 자발적이라는 문구를 삭제하는 것이 바람직하다는 입장임.

4) 「탄소중립기본법」 제27조(관리업체의 온실가스 목표관리) ① 정부는 대통령령으로 정하는 기준량 이상의 온실가스를 배출하는 업체(이하 “관리업체”라 한다)를 지정하고 대통령령으로 정하는 계획기간 내에 달성하여야 하는 온실가스 감축 목표를 관리업체와 협의하여 설정·관리하여야 한다.

「탄소중립기본법 시행령」 제19조(온실가스배출관리업체의 지정기준 및 계획기간) ① 법 제27조제1항에서 “대통령령으로 정하는 기준량 이상의 온실가스를 배출하는 업체”란 최근 3년간 연평균 온실가스 배출총량이 5만이산화탄소상당량톤(tCO₂eq) 이상인 업체이거나 연평균 온실가스 배출량이 1만5천이산화탄소상당량톤(tCO₂eq) 이상인 사업장을 하나 이상 보유하고 있는 업체를 말한다.

② 제1항에서 “최근 3년간”이란 온실가스배출관리업체로 지정된 연도(이하 “지정연도”라 한다)의 직전 3년간을 말한다. 다만, 사업기간이 3년 미만이거나 사업장의 휴업 등으로 3년간의 자료가 없는 경우에는 해당 사업기간 또는 자료 보유기간을 대상으로 산정할 수 있다.

③ 법 제27조제1항에서 “대통령령으로 정하는 계획기간”이란 1년을 말한다.

5) 최근 3년간 연평균 온실가스 배출총량이 5만톤 이상인 업체 또는 1.5만톤 이상인 사업장 보유 업체를 대상으로 온실가스 목표관리업체로 지정하고 있고, 국회의 경우 일괄 국회사무처로 목표관리업체 지정 및 고시 중임.

6) 「탄소중립기본법」 제26조(공공부문 온실가스 목표관리) ⑤ 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회(이하 이 조에서 “헌법기관등”이라 한다)는 기관별 온실가스 감축 목표를 매년 자발적으로 설정하여 이행하여야 하며, 그 실적을 정부에 통보하고 공개하여야 한다. 이 경우 정부는 통보받은 실적에 대하여 등록부를 작성하고 체계적으로 관리하여야 한다.

[헌법기관 등 온실가스 목표관리 현황]

(단위 : 톤CO₂eq)

대상기관 (업체명)		2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024	
		목표 배출량	배출량	목표 배출량	배출량	목표 배출량	배출량	목표 배출량	배출량	목표 배출량	배출량	목표 배출량	배출량	목표 배출량	배출량
국회 1)	국회사무처	24,795	22,337	23,822	21,532	24,830	21,217	24,480	20,953	25,021	21,629	22,733	22,233	21,525	-
기타	헌법재판소	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,256	1,366	1,273	-
헌법 기관 2)	법원 (대법원)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70,660	66,005	68,449	-
	선거관리 위원회	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,818	6,948	8,121	-

주1) 국회는 「탄소중립기본법」 제27조에 따른 온실가스 목표관리업체로 지정되어 '14년부터 감축목표 부여 및 달성여부를 매년 이행점검 하고 있고, 국회의 '24년 배출량은 '25.9월에 확정 예정임.

주2) 법원·헌법재판소·선거관리위원회는 「탄소중립기본법」 제26조제5항에 따라 공공부문 목표관리제 대상으로 '22년 3월 신규 편입되었음. '24년 목표배출량은 각 기관이 '23.12월말 제출한 값 기준으로, 「공공부문 온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침」 개정('24.2)에 따라 기준배출량 조정 후 추후 변경 예정(~'24.12)

자료: 환경부

2. 헌법기관등의 녹색건축물 전환 이행계획 수립 의무화

개정안은 녹색건축물 전환 이행계획 수립 대상에 헌법기관등을 추가하여, 녹색건축물 이행계획 수립, 이행상황의 점검·관리, 정부에 대한 통보 및 공개, 재정지원 등의 근거를 마련하려는 것임(안 제31조제7항부터 제9항까지).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제31조(녹색건축물의 확대) ① ~ ⑥ (생략) <u><신설></u>	제31조(녹색건축물의 확대) ① ~ ⑥ (현행과 같음) ⑦ <u>헌법기관등은 건축물을 녹색건축물로 전환하기 위한 이행계획을 수립하고, 제1항부터 제5항까지에 따른 시책을 적용하여 그 이행상황을 점검·관리하여야 한다. 이 경우 헌법기관등은 해당 기관의 성격을 고려하여 제1항부터 제5항까지의 시책의 범위에서 그 내용과 이행절차 등에 관한 세부 기준을 별도로 정할 수 있다.</u> ⑧ <u>헌법기관등은 제7항에 따른 녹색건축물 전환 이행실적을</u>
<u><신설></u>	

현행	개정안
<신설> ⑦ (생략) ⑧ (생략)	정부에 통보하고 공개하여야 한다. ⑨ 정부는 헌법기관등이 제7항에 따른 이행계획을 수립하여 이행할 수 있도록 하기 위하여 필요한 경우 재정·기술 지원, 자료 및 정보의 제공 등을 할 수 있다. ⑩ (현행 제7항과 같음) ⑪ (현행 제8항과 같음)

「탄소중립기본법」 제31조7)는 정부·공공기관·교육기관 등에 공공부문의 녹색건축물 전환 이행의무를 부여하면서도 헌법기관등에 대해서는 녹색건축물 전환의무를 부여하지 않고 있음.

온실가스 감축에 대한 민간부문의 참여를 독려하기 위하여 공공부문에 녹색건축물 전환 이행의무를 부여하면서도, 헌법기관등을 제외하고 있어 녹색건축물 정책에 대한 참여가 미흡한 측면이 있다고 할 것임.

이에 개정안은 기존의 녹색건축물 전환 이행계획 수립 대상에 ‘헌법기관등’을 추가하여 헌법기관등도 다른 정부 및 공공기관과 함께 녹색

7) 「탄소중립기본법」 제31조(녹색건축물의 확대) ① 정부는 에너지이용 효율과 신·재생에너지의 사용비율이 높고 온실가스 배출을 최소화하는 건축물(이하 “녹색건축물”이라 한다)을 확대하기 위한 정책을 수립·시행하여야 한다.

⑥ 정부는 중앙행정기관, 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공기관 및 교육기관 등의 건축물을 녹색건축물로 전환하기 위한 이행계획을 수립하고, 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 시책을 적용하여 그 이행사항을 점검·관리하여야 한다.

건축물 조성에 동참하도록 하려는 것으로 이를 통해 온실가스 감축에 기여하려는 취지는 타당한 것으로 보임.

참고로 이와 관련하여 국회예산정책처는 개정안과 같이 헌법기관등의 건축물을 녹색건축물로 전환하기 위한 이행계획을 수립하는데 5년간('24~'28년) 총 222억 1,400만원(연평균 44억 4,300만원)이상이 소요될 것으로 예상하고 있음⁸⁾.

[개정안에 따른 추가재정소요: 2026~2030년]

(단위: 백만원)

	2026	2027	2028	2029	2030	합계	연평균
녹색건축물의 확대(안 제31조제7항 신설) - 헌법기관등의 녹색건축물 전환 이행계획 수립	22,214	—	—	—	—	22,214	4,443

주: 1. 녹색건축물 전환 이행계획 수립은 추계 첫째인 2026년에 실시하는 것으로 가정
 2. 추계기간 동안 헌법기관등의 건축물 연면적은 변동하지 않는 것으로 가정
 3. 단위면적당 용역(건설팅) 단가는 국토교통부의 2025년도 예산안 편성 단가('공공건축물 그린리모델링')를 참고하여, 국회예산정책처 전망 소비자물가상승률 적용
 주. 헌법기관 등 제출자료 및 국토교통부 사례를 참고하여 국회예산정책처 작성
 자료: 국회예산정책처

문 의 처

02)6788-5533

8) 국회예산정책처, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 일부개정법률안(의안번호:2124781) 비용추계서(추계번호:23B5412)」, 2024년 12월 12일, 1쪽.

참고

공공부문 온실가스 목표관리제도 개요

□ **(제도개요)** 중앙행정기관, 지자체, 공공기관 등 공공부문이 매년 온실가스 감축목표를 설정하고 이행실적 점검·관리('11년~)

※ **【법적근거】** 「탄소중립기본법」 제26조, 공공부문 목표관리 운영 등에 관한 지침

□ **(대상기관)** 중앙행정기관, 지자체, 시·도교육청, 공공기관, 지방공사·공단, 국·공립대학, 한국은행, 금융감독원 및 헌법기관* 등('23년, 804개)

* 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등 헌법기관은 자발적으로 목표설정·이행('22.3~)

□ **(대상시설)** 목표관리 대상기관이 소유한 건물(21,398개) 및 차량(14,993개)

□ **(운영절차)** 감축목표 설정 및 이행실적 제출(기관) → 이행실적 검토·보고(환경부), 개선명령 및 개선계획 제출(환경부↔기관)

○ **(목표설정)** '07~'09년 평균배출량을 기준으로 '30년까지 50% 이상 감축하도록 공공기관이 이행연도 감축목표 설정·제출(→ 환경부)

※ '24년 실적부터 '18년 배출량을 기준으로 '30년 감축목표를 37.4% 이상으로 변경 예정

○ **(실적 검토·보고)** 공공기관이 제출(~3월)한 이행실적에 대해 배출량 산정의 정확성, 목표 달성 여부 등 검토 및 탄축위 보고(~6월)

○ **(사후조치)** 목표 미달성 기관에 대해 개선명령 및 개선계획 제출

