

서울특별시 기후예산제 운영에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 제 안 경 위

- 가. 발 의 자: 송재혁 의원 외 24명
- 나. 의안번호: 제1337호
- 다. 발의일자: 2023.10.16.
- 라. 회부일자: 2023.10.23.

2. 제 안 사 유

- 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 따르면, 국가와 지자체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 온실가스감축인지 예산제도를 시행하도록 규정하고 있음.
- 2050 탄소중립 실천을 위한 기후예산제(감축, 배출, 혼합, 중립) 운영을 통해 예산 및 사업의 편성 단계부터 온실가스감축에 기여 여부를 판단하고, 집행단계에서 온실가스 배출을 최소화하는 방향으로 유도하며, 결산 단계에서 예산의 집행이 온실가스를 감축시키는 방향으로 집행되었는지를 확인하게 함으로써 서울시의 온실가스감축 의지를 확인하고자 함.

3. 주요 내용

- 가. 조례의 목적 및 시장의 책무 규정(안 제1조 및 제3조).
- 나. 기후예산·결산서의 작성 및 활용 등에 관한 지침 작성 규정(안 제4조).
- 다. 예산서의 의회 제출 의무(안 제5조).
- 라. 운영위원회 설치·구성·운영과 위원장의 직무 규정(안 제6조~제8조).
- 마. 기후예산제 관련 교육과정 운영(안 제10조).
- 바. 기후예산제 시행을 위한 자치구 협력 및 지원 규정(안 제11조).
- 사. 기후예산제 추진 성과 등을 시민이 알기 쉽게 공개하도록 함(안 제13조).
- 아. 기후예산제 관련 평가 및 분석 등에 대해 전문성을 갖춘 기관에 위탁할 수 있는 근거 마련(안 제14조).
- 자. 조례 시행일을 2024년 7월 1일로 함(부칙).

4. 참고 사항

- 가. 관계법령: 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」,
「국가재정법」, 「지방자치법」, 「국가회계법」,
「서울특별시 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본 조례」
- 나. 예산조치: 비용추계 미첨부 사유서 참조

5. 검토 의견

가. 개요

- ‘기후예산제’란 예산과 기금이 투입되는 모든 시정 사업의 수립단계에서 온실가스 배출영향을 평가해 감축 방안을 정책에 반영하는 제도로, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 “탄소중립 기본법”) 제24조(온실가스감축인지 예산제도)에 따라 정부와 지방자치단체에서 온실가스감축인지·탄소인지·기후인지 예산제 등 다양한 명칭¹⁾으로 시행되고 있음.
- 본 제정조례안은 서울시가 2022년 시범 시행 이후, 2024년부터 본격적으로 시행하는 ‘기후예산제’의 실효적 추진을 위한 근거를 마련하기 위한 것이며, 제1조(목적)부터 제3조(시장의 책무)까지의 총칙 규정과 제4조(지침서 작성)부터 제14조(업무의 위탁)까지의 실체 규정 및 제15조(시행규칙)의 보칙 규정 등 총 15개 조로 구성되어 있음.

<조례안의 구성 및 주요 내용>

구분	조항	조 제목	내 용
총칙	제1조	목적	· 기후예산제도의 운영에 필요한 사항 규정
	제2조	정의	· 기후예산제, 기후예산서, 기후결산서 등의 정의
	제3조	시장의 책무	· 기후예산제의 효율적 운영을 위한 시책 수립·시행
실체	제4조	지침서 작성	· 예·결산서의 작성 및 활용 등에 관한 지침서 작성
	제5조	기후예산서 작성	· 예산서 포함 사항. 예·결산서의 의회 제출 의무
	제6조~제9조	위원회 관련 규정	· 실효성 향상을 위한 운영위원회 설치·구성·운영 사항 · 위원장의 직무 및 회의 규정
	제10조	교육과정 운영	· 인식 제고 및 전문성 향상을 위한 교육과정 운영
	제11조~제12조	지원	· 자치구와의 협력 및 지원, 시민 참여 및 지원
	제13조	사업 성과 공개	· 제도의 투명성 강화를 위한 대시민 공개
	제14조	업무 위탁	· 전문성 보유 기관에 운영 사무 처리 위탁 규정
보칙	제15조	시행규칙	· 조례 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정함

1) 정부(온실가스감축인지예산제), 서울(기후예산제), 경기(탄소인지예산제), 경남(기후인지예산제)

나. 관련 법령 및 타 지자체 조례제정 동향

- 「탄소중립 기본법」 제24조(온실가스감축인지 예산제도)는 국가와 지방자치단체가 관계 법률에서 정하는 바에 따라 예산과 기금이 기후변화에 미치는 영향을 분석하고 이를 국가와 지방자치단체의 재정 운용에 반영하는 ‘온실가스 감축인지 예산제도 실시’ 의무를 규정한 것임.

이에 따라 서울시는 「서울특별시 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본 조례」에서 ‘온실가스감축인지 예산제도 시행’을 의무화하고 있음.

「탄소중립 기본법」 제24조의 관계 법률이란 「국가재정법」과 「국가회계법」 등을 의미하며, 정부의 온실가스감축인지 예산서·결산서·기금운용계획서, 기금결산서 작성 등에 관한 사항을 규정하고 있음.

현재 국회에 「지방재정법」, 「지방회계법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」 등 지방자치단체의 예산서 작성 규정 등과 관련한 개정안이 발의(윤준병의원·이해식의원 대표발의)되어 국회 행정안전위원회에 계류 중임.

- 광역자치단체 중에서는 「경기도 온실가스감축인지 예산제 운영 조례」가 유일하게 제정('23.7.17.)되어 있고, 기초자치단체 중에서는 「대전광역시 대덕구 온실가스감축인지 예산제 운영 조례」가 최초로 제정('21.4.9.)된 이래 총 6개 기초자치단체에서 탄소인지·온실가스감축인지 예산제 등의 제명으로 제정²⁾된 것 등에 비추어 볼 때 조례 제정의 당위성은 확보된 것으로 판단됨.

다. 서울시 기후예산제 추진 경과

- 서울시는 2022년도에 기후환경본부, 푸른도시국, 물순환안전국 등 3개

2) 「과천시 탄소인지예산제 운영 조례」('21.12.27. 제정), 「서울특별시 은평구 온실가스감축인지 예산제 운영 조례」('22.11.10. 제정), 「광양시 탄소인지예산제 운영 조례」('22.11.16. 제정), 「양평군 온실가스감축인지 예산제 운영 조례」('23.3.20. 제정), 「순천시 탄소인지예산제 운영 조례」('23.3.31. 제정), 「시흥시 탄소인지예산제 운영 조례」('23.4.6. 제정)

실·본부·국 125개 사업, 3,725억원을 대상으로 기후예산제를 시범 시행하였고, 이를 근거로 2023년도에는 전체 실·본부·국의 209개 사업, 3조 1,216억원 규모로 확대한 바 있음.

- 최근 상임위에 제출된 2024년도 기후예산서는 작성지침과 전문가 자문 등을 통해 247개 사업, 3조 2,526억원 규모로 확정되었으나, 「지방재정법」 상 예산안 첨부서류에 포함되어 있지 않아 심의 대상에서는 제외된 상황임.

라. 검토의견

- 조례 제명은 「서울특별시 기후예산제 운영에 관한 조례」로, 관련 법령상 온실가스인지 예산제도라 명명하고 있는 것과 차이가 있음. 다만, 타 지방자치단체에서는 탄소인지·기후인지 등 다양하게 명명하고 있다는 점과 ‘기후예산’이라는 용어가 나열한 용어들을 포괄할 수 있다는 점으로 미루어 볼 때 별다른 문제는 없는 것으로 보임.
- 안 제1조부터 제3조까지는 목적, 정의, 시장의 책무 등의 총칙 규정으로 조례 체계상 무리 없이 구성³⁾되어 있으며, 내용상으로도 서울시의 2050 탄소중립 실현 및 기후위기 대응을 위해 적절한 것으로 판단됨.
- 안 제4조는 기후예산서와 결산서의 작성 및 활용 등 실무지식 함양을 위한 지침서를 시장이 작성하도록 규정한 것이고, 안 제5조는 기후예산서에 포함되어야 할 사항과 시의회 제출 의무 등을 규정한 것임.

이 중 「탄소중립 기본법」 제8조의 서울특별시 탄소중립·녹색성장 기본계획과 연계하여 지침서를 작성하도록 규정한 것은 기후예산제와 관련 시책과의 정합성을 확보하기 위한 적절한 조치로 판단되며, 기후예산제 운영 분석

3) 법령입안심사기준(법제처, 2020)

결과를 다음 연도 예산서 작성 시 반영할 것을 시장의 의무로 규정한 것 역시 정책 환류 측면에서 긍정적인 효과가 기대됨.

- 안 제6조부터 제9조까지는 운영위원회 설치·구성·운영과 위원장의 책무 및 회의 관련 조항으로, 이를 통해 기후예산 관련 전문가 등의 자문을 통해 업무의 전문성과 투명성을 높일 수 있을 것으로 여겨지나, 서울시는 위원회 운영과 관련하여 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」를 따르고 있는 바, 기타 사항에 대한 준용 규정을 마련하는 것을 검토할 필요가 있음.
- 안 제10조는 공무원 등을 대상으로 기후예산제의 인식 제고 및 전문성 향상을 위한 교육과정을 운영할 수 있도록 규정한 것이고, 안 제11조는 자치구와의 협력 및 지원을 명시한 것으로, 직원 역량 강화와 실효성 있는 예산제 추진을 위한 적절한 조치로 판단됨.
- 안 제12조는 시민이 기후예산제 운영에 참여할 수 있도록 시책을 마련하고, 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」에 따른 시민참여예산제와 연계한 기후예산제 운영방안을 마련할 수 있도록 한 것은, 최근 기후위기와 관련한 시민들의 관심이 고조되고 있다는 점에 비추어볼 때, 시민 참여를 활성화할 수 있는 바람직한 조치로 판단됨.
- 안 제13조는 기후예산제 관련 성과 등을 홈페이지 등에 공개하도록 한 것으로, 이를 통해 기후예산제 운영의 투명성을 높일 수 있을 것으로 기대됨.
- 기후예산제는 예산 수립단계에서 해당 사업의 온실가스 배출영향을 분석하고 감축 방안을 정책에 반영하는 것으로, 조례 제정 취지 및 내용에 공감하며, 실효성 있는 제도로 발전시켜 나갈 수 있도록 다각적인 노력이 필요할 것임.