

기후 변화 법 제

ISSUE PAPER

프랑스 녹색 예산 입법 분석과 시사점

김남구

(프랑스 낭트대학교 해사·해양법 연구소(CDMO) 박사과정,
국제해양환경법 전공)

기후 변화 법 제
이슈 페 이 퍼
2023-5호

기후변화법제 연구 23-16-⑤

발행일 2023년 9월 20일

발행인 한영수

발행처 한국법제연구원

주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)

TEL (044) 861-0300

FAX (044) 868-9913

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

ISBN 979-11-92875-92-7(95360)

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

2023-5호

C / O / N / T / E / N / T / S

프랑스 녹색 예산 입법 분석과 시사점

김남구

(프랑스 낭트대학교 해사·해양법 연구소(CDMO) 박사과정, 국제해양환경법 전공)

| | |
|---|----|
| I. 서론 | 6 |
| II. 프랑스 녹색 예산 도입 배경 | 10 |
| 1. 국제 차원에서의 녹색 예산 : 녹색 예산에 대한 OECD 파리협력 | 10 |
| 2. 유럽지역 차원에서의 녹색 예산 | 12 |
| 3. 프랑스의 녹색 예산 도입 | 14 |
| III. 프랑스 녹색 예산 주요 내용 | 18 |
| 1. 프랑스 녹색 예산 법적 근거 | 18 |
| 2. 녹색예산 내용 | 19 |

IV. 프랑스 녹색 예산 비판과 향후 발전 방향 28

1. 프랑스 녹색 예산 비판 28
2. 프랑스 녹색 예산 발전방향 29

V. 결론 및 시사점 34

[부록]

녹색 예산 관련

프랑스 재정경제부 예산국 부국장 인터뷰 내용 37

2017년 마크롱 프랑스 대통령은 '하나의 지구 정상회의'에서 프랑스 국가 재정정책을 파리협정에서 정한 목표 수준에 맞추겠다고 약속했다. 그리고 2019년 3개 부처 장관이 재정감사국에 국가 예산과 세금 지출에서 환경에 미치는 영향을 정확하게 파악할 것을 요구하는 임무 서신을 보냈고, 재정감사국과 환경 및 지속가능 발전 위원회는 공동 보고서를 작성하여 녹색 예산 편성 방안에 대한 매뉴얼을 작성하였다. 예산을 법률형식으로 심의하는 프랑스 실정에 맞춰 이러한 녹색 예산에 대한 법적 근거는 재정법을 통해 마련되었다. 2020년 재정법에 녹색 예산 보고서를 의회에 제출해야 함을 규정하였고, 2021년 재정법안 제출 시 정부가 예산과 세금 지출의 환경 영향을 평가하는 보고서를 제출하면서 세계 처음으로 프랑스에서 녹색 예산이 시작되었다. 프랑스 녹색 예산은 6가지 환경 목표를 규정하여 예산별로 동 목표에 긍정적·부정적·중립·혼합인지를 결정하는 방법론을 택하고 있다. 2023년 재정법에서도 정부는 녹색 예산 보고서를 첨부하면서 3년 연속으로 녹색 예산 제도를 시행하고 있다. 우리 정부도 2023년 회계연도부터 온실가스감축인지 예산을 적용하고 있다. 따라서 우리 정부는 프랑스 녹색 예산을 참고하여 우리 제도의 보완 발전 방향을 모색할 필요성이 있다.

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-5호

I.

서론

I. 서론

세계기상기구(WMO)는 2023년 6월 ~ 8월 지구 표면 온도가 16.77도를 기록해 1940년 집계 이래 가장 높은 수치라고 발표했다.¹⁾ 2015년 국제사회는 파리협정을 통해 지구 온난화로 인한 기온 상승은 최소한 섭씨 2도 이하로 억제되어야 한다는 최소 목표를 설정하였으며 기온상승을 섭씨 1.5도 이하로 유지하는 데 노력해야 함을 공감했다. 이러한 국제협정 체결에도 지구는 더욱 뜨거워지고 있다.

각국의 기후변화 대응을 위한 실질적인 노력이 절실한 가운데 유럽연합(EU)을 중심으로 한 유럽 지역은 탄소 중립 달성에 있어서 선도적인 역할을 하고 있다. 그 중 프랑스는 파리협정, 지속가능한 개발 목표, 유엔 생물 다양성 협약, EU 기능에 관한 조약(TFEU)에 명시된 유럽 내 기후문제·생물 다양성·오염·폐기물 관리 등의 약속을 통해 국제 합의 사항을 이행하고 있으며 여러 환경 목표를 설정했다. 프랑스

는 2015년 「녹색성장을 위한 에너지 전환에 관한 법률」, 2019년 「에너지 및 기후에 관한 법률」, 2021년 「기후변화에 대한 대처 및 기후변화의 효과에 대한 회복력을 강화하기 위한 법률」등을 제정하여 이러한 국제적 합의를 국내 적용하고 있다.

프랑스는 상기 법률을 통해 여러 방면에서 기후변화에 대응하기 위한 노력을 하고 있다. 특히 금융과 예산 분야에서의 기후변화 대응과 환경보호는 다른 EU 회원국보다 앞서고 있다. 국제적 합의를 통해 설정된 기후변화 대응과 환경 목표를 달성하기 위해서는 금융과 예산 분야에서 이해관계자 인식 제고, 녹색 재정 (finance verte), 세금과 지출에서의 규제 및 표준 등 다양한 수단을 활용하여야 함을 인식한 것이다. 프랑스는 2019년 「에너지 및 기후에 관한 법률」내 탄소 예산을 명시하였으며, 예산 및 세금을 포함한 정부의 실질적 실행을

1) 윤세미, 역사상 가장 뜨거웠던 올여름 지구촌... "기후 붕괴 시작됐다" 경고, 머니투데이, 2023, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023090621244780963>, [검색일 : 2023.09.08.]

평가하는 기후 고등위원회 보고서 작성을 명시하였다. 더불어 2017년 경제협력개발기구(OECD)의 '녹색 예산에 대한 파리 협력'(Paris collaborative on Green Budgeting)을 국내 적용함에 따라 2021년 세계에서 첫 번째로 녹색 예산을 도입한 국가가 되었다. 녹색 예산의 목표는 국가 예산과 환경 목표, 특히 기후 목표의 양립성을 평가하는 것이다. 첫 번째 단계는 예산 내에서 긍정적이든 부정적이든 환경에 중대한 영향을 미치는 지출과 수입을 파악하는 것이다. 두 번째 단계는 이러한 영향에 대한 정확한 효과를 평가하는 것이다.

전방향을 살펴봄으로써 우리 예산에 주는 시사점을 도출하였다.²⁾

프랑스는 2023년에도 예산 심의를 위해 의회에 녹색 예산 보고서를 제출하면서 3년 연속으로 녹색 예산 정책을 준수하고 있다. 이러한 녹색 예산은 매해 그 평가 방법론이 진화하고 있으며, 그 목표도 바뀌고 있다. 프랑스 국내 학계에서는 녹색 예산에 대하여 여전히 보완할 부분이 많음을 비판하고 있지만, 세계적으로 녹색 예산을 처음 도입하여 체계를 갖추었다는 점에서 높은 평가를 할 수 있다.

특히, 우리 정부도 2023년 회계연도부터 온실가스감축인지 예산을 적용하고 있다. 따라서 처음으로 녹색 예산을 도입한 프랑스 사례를 통해 우리 예산에 참고할 시사점이 클 것으로 본다. 이하에서는 프랑스 녹색 예산 도입 배경부터 방법론을 개략적으로 설명하였다. 또한, 프랑스 국내에서 비판하는 부분과 앞으로 발

2) 더불어 부록에는 프랑스 녹색 예산을 실제로 적용하는 예산국 부국장의 인터뷰를 번역하였다. 실무 담당자의 현실 목소리를 통해 더욱 생동감 있는 녹색 예산 이해가 될 것으로 생각한다.

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-5호

II.

프랑스 녹색 예산
도입 배경

II.

프랑스 녹색 예산 도입 배경

1. 국제 차원에서의 녹색 예산 : 녹색 예산에 대한 OECD 파리 협력

(1) 2017년 One Planet Summit

2017년 ‘하나의 지구 정상회의’(One Planet Summit)를 주최한 에마뉘엘 마크롱 프랑스 대통령, 안토니오 구테흐스 유엔 사무총장, 김용 세계은행 총재는 일부 주요 정부 입장 변화 때문에 국제 의제에서 기후 변화 대응이 우선 순위가 다소 낮아진 문제를 해결하고자 하였다. 동 정상회의 목표는 분명했다. 각국이 기후 변화와의 전쟁에서 패배했다는 사실을 받아들일 준비가 되어 있지 않은 한, 기후를 위한 움

직임이 머뭇거리서는 안 된다는 것이다.³⁾ 파리 협정이 채택된 지 정확히 2년 후인 2017년 12월 12일 프랑스 파리에서 첫 번째 ‘하나의 지구 정상회의’가 열렸다. 정치 지도자, 민간 기업 임원, 국제기구, 금융기관, NGO 등 4,000여 명이 회의에 참석했다. 이들은 모두 12가지의 혁신적인 기후 공약을 바탕으로 추가 조치를 취하기로 결의했다.⁴⁾

2017년 ‘하나의 지구 정상 회의’에서 중요한 결과 중 하나는 ‘녹색 예산에 대한 파리협력’(The OECD Paris Collaborative on Green Budgeting)이 공표되었다는 점이다. 녹색 예산에 대한 OECD 협력방안은 국가 지출 및 수입 프로세스를 기후 및 기타 환경 목표와 연계하여 평가하고 개선을 추진하는 새롭고 혁신적인 도구를 설계하는 것을 목표로

3) <https://oneplanetsummit.fr/en/one-planet-summit-building-multi-stakeholder-platform-160> [검색일 : 2023.08.31.]

4) Ibid.

한다. 이는 기후변화에 관한 파리협정과 생물 다양성협약 상 아이치 목표, 유엔의 지속 가능한 발전목표의 핵심인 온실가스 배출량을 줄이고 환경적으로 지속 가능한 개발을 향한 길에 국가 정책과 재정 흐름을 이에 맞춰 조정하는 데 있어 중요한 단계이다.⁵⁾

(2) OECD에서 주창한 녹색 예산 개념

환경 대응 또는 녹색 예산(Environmentally responsive or green budgeting)은 환경 목표 달성을 돕기 위해 예산 정책 결정 도구를 사용하는 것을 말한다. 여기에는 예산 및 재정 정책의 환경 영향을 평가하고 국제적 및 국가 약속 이행에 대한 일관성을 평가하는 것이 포함된다. 또한, 녹색 예산은 정보에 근거하여 지속 가능한 성장에 대한 증거기반의 토론과 논의에 기여할 수 있다.⁶⁾ 정책입안자가 환경 목표에 대한 국가 정책의 자원을 확보하고 실행하기 위해 사용할 수 있는 가장 중요한 도구 중 하나는 예산과 재정 정책이다. 연간 및 다년 예산 문서, 조세 및 지출 정책 평가, 장기 지속가능성 분석 등 재정 준칙에 환경적 측면을 통합하면 정부가 환경 약속에 관한 책임을 강화하고 지속가능 및 회복력 있는 사회로 전환하는 데 도움이 된다는 것이 녹색 예산의 목적이다.⁷⁾

(3) 녹색 예산 방법론

OECD '녹색 예산에 대한 파리 협력'은 녹색 예산에 대한 효과적인 접근 방식으로 네 가지 핵심 요소(four key building blocks)를 근거로 한다. 이 핵심요소는 상호 강화된다.

1) 강한 전략적 프레임워크

재정 계획에 도움이 되도록 환경 및 기후와 관련된 정부의 전략적 우선순위와 목표를 명확하게 설정하는 것이 무엇보다 중요하다. 예를 들어, 우선순위와 목표를 제시하는 국가 기후 변화 또는 환경 전략이 있다. 이러한 전략과 계획은 국가 목표 달성을 지원할 수 있도록 세금 및 지출 결정을 이끄는 데 도움이 된다.⁸⁾

2) 증거생성 및 정책 일관성을 위한 도구

녹색 예산 도구는 예산 조치가 환경과 기후 목표에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 증거를 수집하는 데 도움이 된다. 각 국가에서 사용하는 도구는 기존 재정운용 프레임워크를 기반으로 하되 다음 사항을 포함할 수 있다.

- 녹색 예산 태그 지정 : 환경 및 기후에 미치는 영향에 따라 예산 조치를 분류한다.
- 환경 영향 평가 : 새로운 예산 조치에 수반되는 환경 영향 평가가 요구된다.

5) <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/> [검색일 : 2023.08.31.]

6) Ibid.

7) Ibid.

8) OECD, Paris Collaborative on Green Budgeting : OECD Green Budgeting Framework, 2020.

- 탄소를 포함한 생태계 서비스 가격 책정 : 국가 환경 및 기후 목표 달성을 촉진하기 위해 세금 및 배출권거래제를 통해 온실가스 배출과 같은 환경 외부효과에 가격을 책정한다.
- 지출 검토 시 녹색 관점 : 효율성에 대한 고려와 함께 국가 환경 및 기후 목표에 대한 조치 영향에 대한 고려를 결합한다.
- 성과 설정 시 녹색 관점 : 국가 환경 및 기후 목표와 관련된 성과 목표를 통합한다.

이러한 도구의 도입은 그 자체로 끝이 아니다. 도구 실행을 통해 수집된 정보는 분석과 정보에 입각한 예산 결정을 지원하여 정부가 전략적 우선순위와 예산 결정의 일관성을 보장하는 데 도움을 줄 수 있다.⁹⁾

3) 책임성과 투명성을 촉진하기 위한 보고

의회 및 시민사회와 같은 관련 이해관계자에게 적절히 보고하면 녹색 예산의 질과 영향에 관한 면밀한 조사가 용이해진다. 가령, 예산과 함께 제공되는 녹색 예산 명세서(Green Budgeting Statement)는 예산이 특정 예산 연도의 녹색 목표에 어떻게 부합하는지에 대한 전반적인 상황을 이해하는 데 도움이 되는 주요 보고 도구이다. 이러한 명세서는 의회 및 시민사회와 같은 이해관계자가 예산 심의에

의견을 제시하는 데 사용할 수 있다.¹⁰⁾

4) 예산 거버넌스 프레임워크 활성화

최신 예산 프레임워크는 녹색 예산을 위해 강하게 활성화된 환경을 제공한다. 여기에는 전략적 계획과 예산 편성, 다년간의 예산 범위, 결과 및 증거 기반 예산 프로세스, 의회 및 시민사회와의 긴밀한 참여가 연계된 예산 프레임워크가 포함된다. 또한, 녹색 예산 실행은 강력한 정치적 리더십, 정부 내에서 명확하게 정의된 역할과 책임, 잘 설계된 실행 순서, 목적에 맞는 내부 시스템, 공무원의 역량과 전문성 개발로 뒷받침된다. 더불어 젠더 예산과 같은 다른 주도적인 예산과도 일관성을 유지해야 한다.¹¹⁾

2. 유럽지역 차원에서의 녹색 예산

OECD 연구를 바탕으로 한 EU 집행위원회(이하 유럽위원회) 실무 문서에서는 녹색 예산을 환경 목표 달성에 대한 예산 지출과 수입의 기여도를 식별하고 평가하는 절차로 정의하고 있다. 이는 목표가 오로지 환경이며, 원칙적으

9) Ibid.

10) Ibid.

11) Ibid., OECD 녹색 예산에 대한 더 많은 정보와 자료는 다음의 홈페이지에서 찾아 볼 수 있다. www.oecd.org/environment/green-budgeting/

로 전체 예산이 이러한 목표에 비추어 평가되는 매우 특별한 형태의 성과 예산 형태이다.^{12]}

OECD와 EU 회원국은 녹색 예산 책정을 시행할 때 다양한 문제에 직면했다. 가장 일반적인 과제는 환경 영향을 평가하는 방법론의 부재, 전략 계획과 연계된 현대적인 다년간 예산 프레임워크의 부재, 정치적 의지 부족, 자원(시간 및 인력) 부족, 지식 및 기술 전문성 부족과 관련이 있었다.^{13]}

이에 유럽위원회는 회원국이 국가 차원에서 녹색 예산 프레임워크를 개발하기 위한 행정적, 기술적 역량을 구축할 수 있도록 기술 지원 이니셔티브를 개발하였다. 이 교육은 기술 지원 기구를 통해 제공되었으며, 현재 또는 계획 중인 국가 녹색 예산 책정 실행을 유럽위원회의 녹색 예산 참조 프레임워크와 일치할 수 있도록 지원한다. 이 이니셔티브는 국가 예산의 기후 및 환경 측면을 담당하는 부처의 직원을 대상으로 한다. 2021년에는 23개 회원국이 이 교육에 참여하였으며, 교육은 세 가지 모듈로 구성되었다.

- 모듈 1 : 녹색 예산의 정의와 기존 녹색 예산 프레임워크 국가별 실행에 대한 개요 제공 및

성과 예산과 녹색 지정에 대한 기본사항 제공.

- 모듈 2 : 각 회원국의 특정 요구사항에 맞춘 사례 연구로 구성. 사례 연구는 기후 및 환경 목표와 관련된 지출, 세금 지출 및 수입을 식별하는 주요 방법과 과제에 대한 이해를 제공.
- 모듈 3 : 제도적 환경과 역량에 대한 국가별 가이드 진단/자가 평가. 개선 영역에 대한 권고 사항으로 마무리.^{14]}

유럽위원회는 지난 6년 동안 5개국(프랑스, 핀란드, 아일랜드, 이탈리아, 스페인)과 더불어 EU 자체 예산에서 녹색 예산의 요소를 확인하는 녹색 예산 편성 실험을 진행하였다.^{15]}

채택된 환경 목표는 국가마다 상이했다. 아일랜드처럼 기후 변화로 제한되거나 이탈리아처럼 훨씬 더 다양하게 접근하기도 했다. EU는 기후 변화와 생물 다양성에 초점을 맞추고 있다. 예산 지출 및 수입의 범위는 예산의 일부(아일랜드) 또는 전체(프랑스)로 제한되었다. 대부분 중앙정부 예산에만 적용되지만, 이탈리아, 독일 등 일부국가에서는 지방 당국이 녹색 예산을 채택하였다. 핀란드와 스웨덴은 환경 목표에 부합하는 지출 및 수익을 식별하는 접근법만 활용하고 있다. 프랑스, 아일랜드, 이탈리아는 정량화하지 않고 환경 목표에 명백

12] François ECALLE, Que penser du budget vert de l'Etat ?, FIPECO, 2022, p.1.

13] OECD, Green Budgeting: Towards Common Principles, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, p.10.

14] European Commission, Green Budgeting: a key driver to meet the environmental ambition of the European Green Deal, https://commission.europa.eu/news/green-budgeting-key-driver-meet-environmental-ambition-european-green-deal-2021-05-20_en [검색일 : 2023.09.01.]

15] François ECALLE, op. cit., p.2.

하게 긍정적 또는 부정적 영향을 미치는 지출과 수입을 식별하는 접근법을 따르고 있다. 이탈리아는 비교적 상세한 예산 분류법을 사용하며 많은 목표를 포함하고 있다.¹⁶⁾

EU는 기후 변화 대응 및 생물 다양성 보호에 대한 기여도가 없는지(0, 마이너스 없음), 일부 인지, 전체인지에 따라 각 예산 지출 항목에 0, 40% 또는 100% 계수를 할당한다. 이러한 방식으로 2021~2027년 다년 재정 프레임워크의 예산 중 30%가 기후 변화 대응에 사용됨을 보여주고 있다.

환경에 해를 끼치는 지출과 수입이 확인되는 경우는 드물다. 프랑스와 이탈리아만이 조사방법을 채택하고 있다. 예산 지출과 수입이 환경에 미치는 실제 영향에 대한 평가는 드물며, 그 결과는 녹색 예산이 아닌 다른 문서를 통해 제시된다.¹⁷⁾ 이러한 녹색 예산의 법적 근거는 아일랜드의 장관령부터 프랑스, 이탈리아, 스웨덴에서 사용하는 법률 조항에 이르기까지 다양하다. 대부분 국가에서 녹색 예산 준비는 재무부 장관의 책임이며, 재무부 장관은 다른 부처의 업무를 조정한다. 이 과정은 프랑스가 다른 국가보다 더 중앙 집중화되어 있다. 녹색 예산은 대부분 재정법안 내 첨부된 보고서에 표시되며, 때로는 회계 결산법안의 부속서에 포함

되기도 한다. 독립 인증기관에 의한 녹색 예산의 구체적인 검증은 없다. 동 보고서는 재정법안에 첨부된 다른 보고서와 동일한 조건으로 의회에서 검토된다. 그러나 몇몇 국가에서는 환경 정책, 특히 에너지 전환 목표의 준수 여부를 평가하는 독립기관이 있다. 이러한 기관이 있는 경우에도 정부의 녹색 예산은 다른 예산과 마찬가지로 하나의 정보일 뿐이다.¹⁸⁾

3. 프랑스의 녹색 예산 도입

2019년 4월 24일 자 임무 서신(Lettre de mission)에서 생태전환부 장관, 재정경제부 장관, 예산회계부 장관은 환경 및 지속가능 발전 위원회(Conseil général de l'environnement et du développement durable)와 재정감사국(Inspection générale des finances)에 “긍정적이든 부정적이든 환경에 중대한 영향을 미치는 예산 지출(투자 지출 포함) 및 세금 조치(강제 부과금 및 세금 지출)를 파악하여 이러한 영향을 가능한 한 정확하게 측정할 것”을 요청하였다.¹⁹⁾ 국제 합의 맥락에서 프랑스는 2017년 12월 ‘하나의 지구 정상회의’를 통해 출범한 OECD ‘녹색예산에 대한 파리 협력’에 참여

16) Ibid.

17) Ibid.

18) Ibid., p.3.

19) Sylvie ALEXANDRE, Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale, CGEDD et IFG, 2019, p.1.

하기로 약속하였다. 그 목적은 국가 예산과 파리 협정의 양립성을 평가하는 것이다. 국가 차원에서 의원들은 정부가 기존의 세 가지 문서 대신에 환경을 위한 전체 재정적 노력을 요약한 단일 예산 문서를 제출하도록 하는 수정안을 채택했다.²⁰⁾

2019년 9월 프랑스 재정감사국과 환경 및 지속가능 발전 위원회는 공동 보고서를 작성하여 녹색 예산 편성 방안에 대한 매뉴얼을 제시하였다. 동 보고서상 임무는 환경에 중대한 영향을 미치는 수입과 지출을 정의하고 도식화하는 기존의 방법론을 채택하였다. 동 임무는 환경세가 그 영향력의 관점에서 국제적으로 통용되는 일관된 정의 대상이라는 점을 고려하여, 예산 지출(세금 지출 포함)을 도식화하는 데 중점을 두고 있다.

이러한 결과로 프랑스는 2021년 세계 최초로 녹색 예산을 실행하게 되었다. 2021년 재정법안 초안에 첨부된 국가 예산의 환경영향에 대한 첫 번째 보고서는 2021년 국가 예산의 환경영향을 분석하였다. 본 보고서는 생태적 전환을 위해 동원된 공공 및 민간 자금의 전체 범위를 소개하고 환경적 성격의 공공자원을 식별하였다.²¹⁾

20) Ibid.

21) 안상욱, 한희진, 「프랑스 재정 및 예산분야의 기후변화 대응: 녹색국채와 녹색예산 사례」, 국제지역연구 제25권 제2호, 2021, p.13.

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-5호

Ⅲ.

프랑스 녹색 예산
주요 내용

III.

프랑스 녹색 예산 주요 내용

1. 프랑스 녹색 예산 법적 근거

(1) 프랑스 재정조직법

프랑스 헌법 제34조에서 재정법은 조직법에 규정된 조건과 유보에 따라 국가의 재원과 비용을 결정함을 규정한다.²²⁾ 당해 연도 국가의 예산을 결정하는 재정법과 수정재정법은 재정법의 내용을 규정하고, 제출을 결정하며, 심사 및 투표를 관장하는 유기적 성격의 법률인 재정조직법(La loi organique relative aux lois de finances)의 적용을 받는다.²³⁾ 재정조

직법은 2001년 법안이 통과되어 2006년 재정법부터 적용되었다. 재정조직법의 법 형식은 조직법으로서 헌법과 법률 사이의 규범 형식이다. 또한, 헌법의 위임을 받아 위임 사항을 구체적으로 정하며, 매년 예산법, 결산법 등의 법률을 규율하는 상위의 법형식이다.²⁴⁾ 동 법 제51조에서는 당해 연도 재정법안은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다고 규정하면서 제7항에 의회의 예심 및 감독에 관한 법률 및 규정 관련 일반 부록을 명시하고 있다. 따라서 녹색 예산은 환경 정보의 해석 가능성, 특히 예산 정보의 투명성을 개선하기 위한 중요한 단계이며, 재정조직법 발효에 따라 매우 유리한 위치를 점할 수 있었다.²⁵⁾

22) 프랑스 헌법 제34조 본문 중 “Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l’Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.”

23) 프랑스는 우리와 달리 예산을 특별결 형식이 아닌 법안 형식으로 한다.

24) 전주열, 「주요국 재정법령 분석 - 프랑스 재정조직법」, 현안분석 Issue Paper, 한국법제연구원, 2017, p.5.

25) Gouvernement français, RAPPORT SUR L’IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU BUDGET DE L’ÉTAT - OCTOBRE 2022, p.7.

(2) 2020년 재정법 제179조

앞서 살펴보았듯이 2019년부터 프랑스는 정부 주도에 따라 녹색 예산 적용을 위한 준비를 시작했다. 2019년 관련 부처에 의해 녹색예산 방법론에 관한 매뉴얼이 작성되었고, 이는 2020년도 예산을 결정하는 재정법에 명시되면서 녹색 예산이 법적 근거를 토대로 시행되었다.^{26]} 재정법(loi de finances)은 당해 연도 예산법을 의미한다. 동 재정법은 매년 예산을 결정하는 형식으로 예산 자체보다 넓은 범위인 국가재정 전체에 대한 규율이라는 측면에서 재정법이라는 용어를 사용한다.^{27]} 2020년 재정법 제179조 제1항은 상기 재정조직법 제51조 제7항에 따라 정부는 당해 연도 재정법안에 일반 부록의 형태로 보고서를 제출하여야 함을 명시하고 있다. 이어서, 제6호에 예산이 환경에 미치는 영향에 대한 보고서를 포함했다. 제6호에서는 a)목부터 d)목과 두 개의 별도 목을 추가하여 보고서에 포함되는 내용을 규정하고 있다. 그 중 a)목은 당해 연도 재정법안에 제시된 세금 지출을 포함한 공공 재정과 국가의 일반 예산상 환경에 중대한 긍정적 또는 부정적인 영향을 미치는 모든 지출이 설명되어야 함을 규정하고 있다.^{28]} 이는 예산의 환경 영향을 평가하여 점수를 부여하는 녹

색 예산 방법론이 법률에 명시된 것이다. 녹색 예산은 국가 예산이 환경에 미치는 영향을 분석함으로써 각 재정법안을 심사하기 전에 국가의 대표(représentation nationale)에 명확함을 주기 위함이다. 따라서 녹색 예산은 국가 예산의 녹색화(verdissement)라는 정부 목표에 따라 의회의 의사 결정에 도움을 주기 위한 것이다.^{29]}

2. 녹색예산 내용

(1) 녹색예산 방법론

정부는 2021년 재정법(안) 제출을 위해 첫 번째 녹색 예산을 작성 시 2019년 9월 프랑스 재정감사국과 환경 및 지속가능 발전 위원회가 작성한 녹색 예산 편성 방안에 대한 매뉴얼에서 제안한 기본 방법론을 채택하였다. 이후 2022년 재정법에 포함한 정부 보고서에서도 동 방법론이 계속 사용되었으며, 2023년 예산안을 위한 세 번째 녹색 예산 보고서에서는 동 방법론을 고수하면서 평가하기 어려운 지출을

26] 2020년도 재정법은 2019년도에 법안 제출 및 의회 심의가 이루어졌으며, 2019년 12월 28일 공포되었다. 그러나 실제로 정부가 녹색예산 보고서를 제출하기 시작한 해당연도는 2021년 재정법부터이다. 이후 3년 연속으로 정부는 녹색예산 보고서를 재정법안과 함께 의회에 제출하고 있다.

27] 전주열, 상계논문, p.7.

28] a) L'ensemble des dépenses du budget général de l'Etat et des ressources publiques, y compris les dépenses fiscales présentées dans le projet de loi de finances de l'année, ayant un impact favorable ou défavorable significatif sur l'environnement

29] Gouvernement français, op. cit.

식별하기 위한 향상된 평가방식을 포함하였다.³⁰⁾ 재정조직법 도입 이후 국가 예산을 제시하는 데 사용된 분류법(nomenclature)에 따라 활동별 또는 해당하는 경우 하위 활동별로 국가 예산의 각 임무에 첨부된 예산 지출, 한도 세금 및 세금 지출을 분석하고 평가한다. 이러한 방법론적 선택은 매우 구조화되어 있으며, 분류 변경이 등급 변경을 동반하는 이유를 설명할 수 있다. 또한 예산 조치 수준에서 평가한다는 것은 주어진 조치 내에서 대부분의 지출이 환경에 미치는 영향을 고려해야 함을 의미한다.³¹⁾ 따라서 녹색 예산 등급은 보고서 상 ‘임무별 공공 지출 등급’(La cotation des dépenses publiques par mission) 부분에서 각 예산의 프로그램과 임무와 6가지 환경 영역에 따라 활동별 또는 해당하는 경우 하위 활동별로 제시된다.

1) 6가지 환경 영역에 대한 환경 영향 평가

6가지 환경 영역에는 기후변화 완화(atténuation du changement climatique), 기후 변화 적응(adaptation au changement climatique), 수자원 관리(gestion de la ressource en eau), 폐기물 감소(réduction des déchets), 기타 오염 방지(lutte contre les autres pollutions), 생물 다양성 및 자연 지역 보호(protection de la biodiversité

et des espaces naturels)이다.

예산 지출의 환경 영향은 기후 및 환경 정책의 주요 목표에 따라 6개 영역에서 다차원적인 방식으로 평가되며, 가능한 한 철저하고 EU 분류 체계와 일관성을 유지하는 것을 목표로 한다.³²⁾

2) 긍정(favorable), 부정(défavorable), 중립(neutre) 또는 혼합(mixte) 등급 부여

상기 각 환경 목표와 관련하여 모든 예산 프로그램 또는 더 세부적인 수준의 활동에 대해 녹색(환경에 긍정적인 지출), 회색(중립적 지출), 또는 갈색(환경에 부정적인 지출) 스티커(pastille)가 부여된다.³³⁾ 이를 좀 더 자세히 살펴보면, 각 지출 항목의 영향에 따라 6가지 환경 영역에 대해 -1 ~ 3점의 점수가 부여된다. 가독성을 높이기 위해 보고서에는 해당 지출에 관련 색깔 스티커를 놓는다.³⁴⁾ 임무별 등급을 자세히 설명하는 정보 표에는 ‘미분류’(non cotées) 지출 추정치도 지출을 나타내는 고리 안에 회색 줄무늬가 있는 흰색으로 표시된다. 환경에 긍정적인 지출 내에서 1,2,3 등급은 환경에 미치는 직접적인 영향이 어느 정도인지를 반영하며, 정량적 영향 측면에서 반드시 서

30) Ibid., p.10.

31) Ibid.




32) Ibid.

33) François ECALLE, op. cit., p.3.

34) 지출 부문마다 부여된 자세한 점수 사항은 프랑스 재정경제부 홈페이지(data.economie.gouv.fr)에서 확인할 수 있다.

열 등급이 있는 것은 아니다. 2등급을 받은 지출은 1등급을 받은 지출보다 더 많은 온실가스 배출을 방지할 수 있다.^{35]}

이를 구체적으로 살펴보면, 각 환경 영역에 미치는 영향에 따라 지출에 점수와 색상이 아래와 같이 할당된다.

| 등급 | 점수 부여 |
|--|---|
|  환경에 긍정적인 지출 (Dépenses favorables) | 동 카테고리에는 세 가지 유형의 지출이 포함된다. - 주요 환경 목표가 있거나 환경 재화 생산 또는 서비스(환경활동)에 직접적으로 관련된 지출. 3점 - 환경 목표는 없지만 간접적 영향이 입증된 지출. 2점 - 긍정적인 지출임에도 특히 단기적으로 유리하지만 장기적으로는 기술적 폐쇄 위험 가능성으로 논란의 여지가 있는 영향. 1점 |
|  환경에 중립적인 지출 (Dépenses neutres) | 환경에 중대한 영향을 미치지 않는 지출. 0점 |
|  환경에 부정적인 지출 (Dépenses défavorables) | 지출이 환경에 직접적인 피해를 주거나 환경에 부정적인 행동을 조장하는 지출. -1점 |

출처 : Gouvernement français, RAPPORT SUR L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU BUDGET DE L'ÉTAT - OCTOBRE 2022. p.12.

다음 단계로 6개 환경 영역의 모든 점수를 고려하여 예산 활동 또는 하위 활동별로 지출에 전체 등급이 할당된다. 따라서 지출은 다음과 같이 간주될 수 있다.

- 전반적으로 긍정적(globalement favorable)
: 모든 영역이 긍정적이거나 긍정적이면서 중립적으로 평가된 경우
- 전반적으로 부정적(globalement défavorable)

- : 모든 영역이 부정적으로 평가되거나 부정적이면서 중립적으로 평가된 경우
- 전반적으로 혼합(globalement mixte)
: 6가지 환경 영역 평가 중 한 곳은 긍정적으로 또 다른 한 곳은 부정적으로 평가되거나 해당하는 경우 중립으로 평가된 경우
- 전반적으로 중립(globalement neutre)
: 모든 환경 영역이 중립으로 평가된 경우^{36]}

35] Gouvernement français, op. cit., p.12.

36] 중립 지출은 지출 고리에 표시되지만 완전히 중립적인 활동은 환경 분류 세부 정보에 표시되지 않는다. 이는 보고서를 쉽게 읽을 수 있게 하기 위함이다. Gouvernement français, op. cit., p.13.

3) 중립 지출과 미분류 지출의 구분

2022년 재정법 상 녹색 예산 적용 이후 중립 지출과 미분류 지출 등급을 명확하게 구분하고 있다. 중립으로 평가된 지출은 사회보장비용과 같이 환경에 영향을 미치지 않는 것으로 간주한다. 미분류로 평가된 지출은 다음 중 하나에 해당하는 지출에 해당한다. 첫째, 현재 과학 지식수준으로는 환경 영향에 대한 합의된 평가를 하기 어려운 경우이다. 가령 디지털 지출(dépenses numériques) 및 전기 집약적(électro-intensifs.) 현장에 대한 지원이 이에 해당한다. 둘째, 다음의 이유로 사용 가능한 데이터 부족으로 평가가 불가능한 경우이다. 해당 이유에는 할당된 예산의 무제한 사용 원칙(principe de libre emploi des crédits attribués)으로, 이는 지방자치단체에 대한 중앙 정부 재정지원의 경우이다. 또한, 지출이 여러 신용 한도로 나뉘어져 동 지출을 식별하고 재구성하는 것이 불가능한 경우이다. 여기에는 운영 지출과 대부분의 부동산 지출이 해당한다.³⁷⁾ 미분류 지출은 예산 임무를 나타내는 고리에 흰색의 줄무늬 모양으로 표시된다. 2023년 재정법에서 총 939억 유로가 동 분류에 해당한다. 일반적으로 환경 예산은 신중의 원칙(principe de prudence)에 따라 책정된다. 지출이 전반적으로 환경에 긍정적 또는 부정적 영향에 대하여 충분히 신뢰할 수 없고,

명시적인 데이터가 없는 경우 해당 항목은 미분류 지출에 해당한다.

4) 지출을 분류하기 위해 수행되는 평가의 특징

녹색 예산 내 정부 지출에 대한 다요소 환경 평가는 정량적 영향(impact quantitatif)을 추정하지 않는다. 즉, 활동의 지출 대부분이 예상되는 규모와 상관없이 긍정적인 영향과 연관되면 긍정적인 평가를 받는다. 또한 녹색 예산 분류 방법론은 지출에 의해 지원되는 자산의 생명주기(예 : 인프라시설, 차량, 주거 등)와 국내 영토 경계를 제한하지 않고 상류와 하류에 관계된 환경 영향을 최대한 고려한다.³⁸⁾ 녹색 예산은 국가 예산 차원에서 상대적으로 거시적(macro)인 정성 평가 도구이며, 과학적 평가를 요구하지 않는다.³⁹⁾

5) 녹색 예산 반대 가정 시나리오

2019년 재정감사국과 환경 및 지속가능 발전 위원회의 녹색 예산 보고서에는 지출이 없거나 최소 지출로 정의된 가상 시나리오를 기반으로 6개 환경 분야 각각에 국가의 예산 및 재정 지출이 환경에 미치는 영향을 평가하며 예산 문서 및 공공 보고서를 근거로 제시한다. 이 단순하고 운영적인 접근 방식의 목표는 과

37) Ibid.

38) Ibid.

39) La direction du Budget, acteur majeur de la budgétisation verte, <https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget/articles/la-direction-du-budget-acteur-majeur-de-la-budgétisation-verte>, [검색일 : 2023.09.01.]

중한 모델링(lourdes modélisations)이나 선형적 지식(connaissances a priori)에 의존하지 않고 쉽게 재현할 수 있는 방법과 분류를 제안하는 것이다.^{40]}

이러한 작업은 녹색 예산 초안 작성을 담당하는 부처 간 실무그룹이 여러 특정 기능과 함께 국가 예산 전체에 각 임무별 수립한 방법론을 적용한다. 이에 따라 실무그룹은 합의를 통해 지출 항목이 환경 및 기후에 미치는 압력이 크거나 작음을 반영하는 지출 등급을 정의한다. 여기서 지출이 없거나(특히 투자 지출 또는 세금 지출과 같은 인센티브 지출), 지출이 적은(특히 공공기관과 관련된 지출의 경우, 가령 채용 또는 직원 수의 감소를 가정) 경우의 반대 가정 시나리오(scénarios contrefactuels)와 비교하여 정의한다. 예를 들어, 전환 상여금(prime à la conversion)^{41]}은 ‘오염’ 분야에서 긍정적으로 평가된다. 여기서 적용된 반대 가정 시나리오는 동 상여금 예산 지출이 없을 경우 차량이 더 많아져 대기 오염 물질을 계속 배출할 가능성을 고려한 것이다.^{42]} 이러한 지출이 적거나 없는 경우 발생할 수 있는 반대 가정을 근거로 실무그룹은 녹색 예산 등급을 결정하고 있다. 실무그룹은 여기에서 더 나아가 보다 구체적인 반

대 가정 시나리오도 사용한다. 예를 들면 운송 인프라 시설에 대한 지출과 관련하여 사용된 반대 가정 시나리오는 기존 운송 수단, 즉 현재 육로를 통한 상품 및 여객 운송의 대부분을 차지하는 도로운송과 주요 에너지 수단(화석 연료)을 모두 고려한다. 따라서 도로 운송보다 탄소 배출량이 적은 운송 수단 실행은 ‘기후변화 완화’와 ‘오염’분야에서 긍정적인 평가를 받게 된다.^{43]}

(2) 2023년 재정법 녹색 예산 보고서 결과 분석

2023년 재정법(안) 상정과 함께 제출된 녹색 예산 보고서를 보면 미분류 지출이 940억 유로로 전체 17%에 달했다. 전체의 73%인 4,160억 유로에 달하는 분류된 지출의 대부분은 회색(중립)으로 간주되었다. 여기에는 환경부의 인건비, 사회보장비용, 환경 조건에 적용되지 않는 기업에 대한 지원을 제외한 모든 인건비가 포함되었다.

녹색 지출, 즉 환경에 전반적으로 긍정적인 지출은 380억 유로로 전체 7%에 달하며 이 중 40억 유로가 세금 지출이다. 여기에는 경기 부양책의 일부, 건물의 에너지 효율적 개조를 위

40] Gouvernement français, op. cit., pp.13~14.

41] 프랑스 정부에서는 디젤 또는 연식이 오래되어 공해 발생이 많은 차량을 저공해 차량으로 바꾸는 개인에게 일정금액의 상여금을 제공한다.

42] Gouvernement français, op. cit., p.14.

43] 이외에도 기타 반대 시나리오, 녹색 예산의 혁신적 특성, 2019년 보고서 상 채택된 방법론 규칙과 2023년 재정법 상 새롭게 설정된 방법론과 등급 부여 등의 내용이 있다. 동 내용에 대한 자세한 사항은 Gouvernement français, op. cit.를 참조할 것.

한 보조금, 철도 운송에 대한 투자 보조금, 공적 개발 원조 일부, 환경 및 에너지에 대한 연구비가 포함되었다. 세금 지출로는 수자원 기관에 할당된 세금, 에너지 개선 작업에 대하여 인화된 부가가치세를 적용이 해당된다.

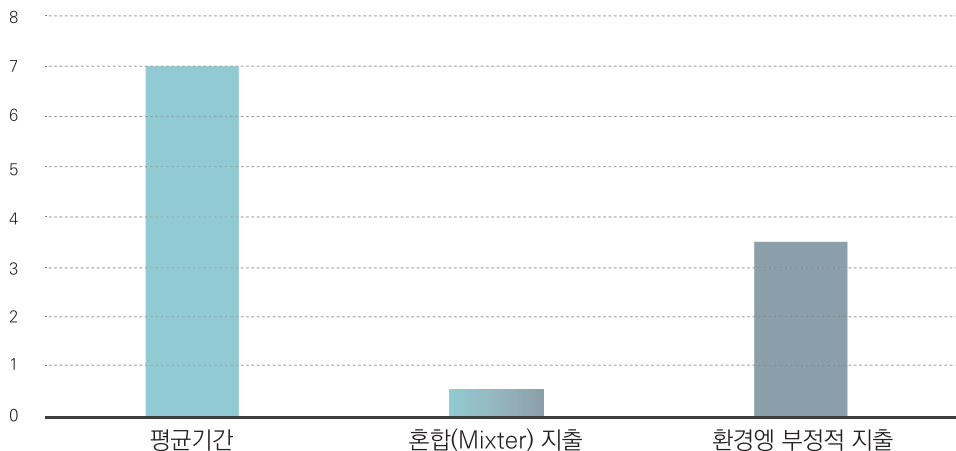
외적인 조치로 2022년 예산 대비 90억 유로 증가한 200억 유로(전체 3.5%)에 달했다. 갈색 지출에는 70억 유로의 세금 지출이 포함되었으며, 여기에는 에너지 제품 소비 국내세금에 적용되는 면제 및 감면이 포함되었다.

갈색 지출, 즉 전반적으로 환경에 부정적인 지출은 우크라이나 전쟁으로 인하여 에너지 가격 상승으로 인해 소비자를 보호하기 위한 예

끝으로 전반적으로 혼합인 지출은 20억 유로로 전체 0.5%에 달하며 특히 교통 인프라에 할당된 지출의 일부가 포함되었다.

(단위: %)

2023년도 예산 및 세금 총 지출의 환경에 영향을 미치는 지출

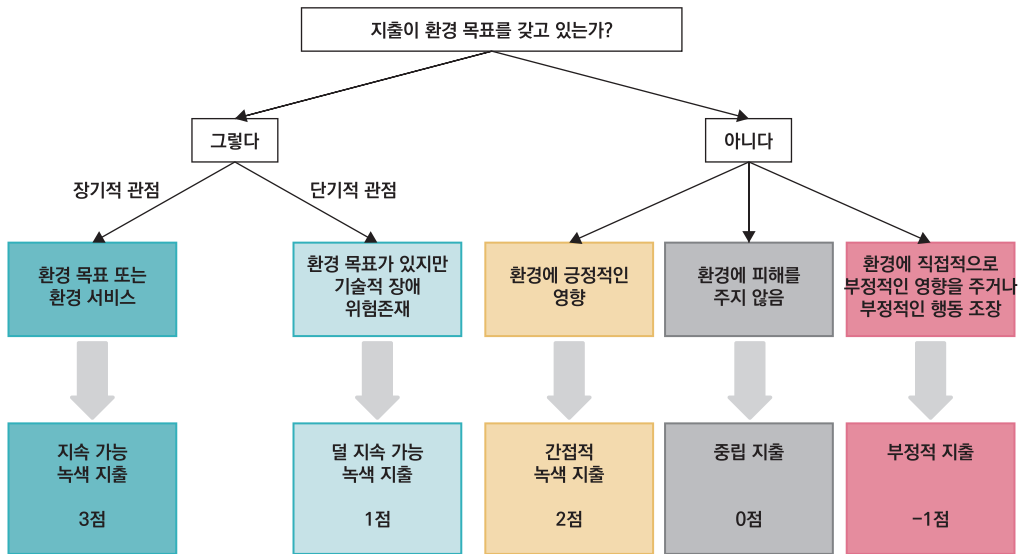


출처 : 2023년 프랑스 재정법안(Projet de loi de finances pour 2023)

(3) 소 결

상기에서 살펴본 국가 예산과 세금 지출에 있어서 녹색 예산 등급 결정 과정을 아래 그림과

같이 정리할 수 있다. 동 그림은 2019년 녹색 예산 방법론에 관한 매뉴얼에 포함된 내용으로 녹색 예산 등급을 결정함에 있어서 흐름을 파악하는 데 용이하다.



출처 : Sylvie ALEXANDRE, Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale, CGEDD et IFG, 2019, p.17.

녹색 예산 보고서가 2023년 재정법에도 포함되면서 3년 연속 시행되었다. 이 3차 녹색 예산 결과는 1차 및 2차 예산과 마찬가지로 수년에 걸쳐 진화하고 추적 가능한 개선 과정의 일부이다. 이것이 녹색 예산이라는 도구의 강점이자 이점이며, 끊임없이 변화하고 증가하는 환경 문제와 분리할 수 없다. 매년 분류법, 평가, 등급 방법론은 진화하고 변화하고 있다.^{44]}

44] Gouvernement français, op. cit., p.21.

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-5호

IV.

프랑스 녹색 예산 비판과 향후 발전 방향

IV.

프랑스 녹색 예산 비판과 향후 발전 방향

1.

프랑스 녹색 예산 비판

(1) 프랑스 녹색 예산 딜레마

2021년 녹색 예산을 처음 도입하면서 딜레마가 제기되었다. 주로 6가지 환경 목표 간 상충하는 점을 지적하는 것이다. 재정감사국 보고서 부속서 6에서는 원자력 에너지 연구에 대한 지출은 원자력 에너지에 대한 지출과 동일한 방식으로 처리되었다고 설명했다. 이는 3세대 및 4세대 원자로와 관련되어 있으며, 기후 목표에는 유리하지만, 폐기물 관리 및 순환 경제 목표에는 불리한 것으로 분류되었다.⁴⁵⁾ 또 다른 딜레마 예시로 주요 항구의 준설을 위한 임무 43번에 관한 내용이 있다. 이는 주요 항구 준설 작업을 위해 991만 유로의 보조금

(subvention)을 지급한다는 예산 내용이다. 이는 긍정적인 평가를 받고 있지만, 오염 측면에서 논란의 여지가 있다. 해상 교통은 도로 교통보다 오염을 덜 배출한다. 그렇지만 이 보조금은 국제 교통에도 혜택을 주며, 국제 선창(船艙)은 기후 협약에서 요구하는 보고 대상에 포함되지 않기에 이러한 사용에 대한 기후 영향을 판단하기 쉽지 않다는 지적이다. 2014년 3월 7일 유럽 규정 제215/2014호는 항만 투자를 기후 친화적인 것으로 분류한다. 따라서 임무 43번은 6가지 환경 영향 분야 중 기후 분야에는 유리하지만, 오염 측면에서 논란의 여지가 있는 효과가 있다. 더불어 후속 작업에서 지원되는 조치와 항만 활동에 미치는 영향을 더 잘 구분할 필요가 있다고 지적한다.⁴⁶⁾

45) Sylvie ALEXANDRE, op. cit., Annexe VI, p.6.

46) Ibid., p.13.

(2) 성과 지표와 유용성에 대한 비판

2006년 재정조직법이 적용되면서 모든 부처 내 모든 부서는 500개가 넘는 성과 지표를 만들어야 했다.⁴⁷⁾ 성과 문화를 만들기 위한 목적이었지만, 이러한 정량화는 악용 사례로 이어지기도 했다. 따라서 녹색 예산도 성과 중심에 따른 정량화에 치중할 경우 본질적인 목적에서 벗어나 버리는 위험성에 대한 비판이 있다.⁴⁸⁾ 즉, 녹색 예산에 대하여 제기되는 주요 의문은 그 유용성(utilité)이다. 이는 실제로 예산 결정, 공공 관리의 효율성 및 국가 현대화에 미치는 영향이 거의 없는 수백 개의 목표와 지표가 있는 재정조직법상 성과 체계에 중복되어 있다는 점이다. 따라서 성과 예산의 특정 형태인 녹색 예산 책정도 같은 결과를 가져올 가능성에 대한 우려가 있다.⁴⁹⁾

(3) 평가에 대한 비판

녹색 예산 도입 당시 평가자의 문제가 매우 중요함에도 아직 해결되지 않은 부분에 대한 비판이 있다. 여기에는 녹색 예산 색상은 누가 선택하며, 환경 문제에 대한 수많은 논란은 어떻게 해결될 것이며, 두 가지 연구 중에서 환경에 가장 긍정적인 예산이 선택될 것이라고 어떻게 확신할 수 있는가?라는 의문이 제기되

었다.⁵⁰⁾ 프랑수아 에칼(François ECALLE)도 녹색 예산 분류를 위한 평가는 현재 정부 내부 실무 그룹의 평가를 기반으로 하고 있으며, 실제 평가가 없는 경우 불가피하게 관행에 의존할 수밖에 없는 점을 지적하고 있다.⁵¹⁾

2.

프랑스 녹색 예산 발전방향

(1) 제3자 기관을 통한 독립 평가

녹색 예산의 앞으로 과제는 미평가 또는 회색(중립) 지출의 비용을 줄이고, 무엇보다도 예산 및 세금 지출에 대한 독립적인 평가를 기반으로 색상 분류를 지속해서 통합해야 하는 점이다. 앞서 살펴보았던 현재 정부 내 실무 그룹 내 평가 방식에 대한 지적에 이어서 프랑수아 에칼은 정당성을 보장하기 위해 다른 국가에서 그렇게 하지 않음에도 회계 법원(Cour des comptes)과 같은 제3자 기관의 검증을 받는 체계가 필요하다고 주장한다.⁵²⁾ 녹색 예산의 궁극적인 목표는 환경에 부정적인 갈색 지출을 없애고 사회경제적 관점에서 최적의 목표까지 녹색 지출을 늘리는 것이다. 그러나

47] 가령, 평균 재원 기간, 외국인 박사과정 학생 비율, 범죄 검거율 등이 있다.

48] Marie Viennot, Budget vert : le pouvoir ambigu des indicateurs, Radio France, 2019.

49] François ECALLE, op. cit., p.5.

50] Marie Viennot, op. cit.

51] François ECALLE, op. cit., p.5.

52] Ibid.

독립적으로 이러한 지출의 영향을 먼저 평가해야 하며, 그러한 평가가 부재한다면 목표 자체를 설정할 수 없기에 앞으로 독립적인 검증 체계 필요성이 더욱 증대할 것으로 보인다.

(2) 지방자치단체의 녹색 예산 표준 설정 법안

2050년까지 이산화탄소 순 배출량 제로 목표 달성을 위해 프랑스 하원의 지방자치단체 대표단 의장인 토마스 카제나부(Thomas Cazenave) 의원은 지방자치단체에서 녹색 예산을 표준으로 삼는 법안 제출을 준비 중이다. 이는 기후 변화에 맞서기 위해 지방자치단체의 재정적 노력을 반영하기 위한 예산 도구 도입에 관한 법률안이다. 현재 카제나부 의원실에서 작성 중인 법안 초안을 보면 두 개의 조항으로 구성되어 있다. 제1조는 지방자치단체 일반법전을 수정하여 기초예산과 행정 회계에서 의무적으로 부속서를 첨부하여 유럽 규정상 기후 변화를 완화하는 데 기여하는 예산 내 투자와 운영 지출의 구체적인 제시를 명시하고 있다. 제2조는 중앙정부가 지방자치단체의 녹색 예산에 적용할 수 있는 방법론에 관한 내용을 데크레를 통하여 규정할 것을 정하고 있다.⁵³⁾ 아직 동 의원발의 법률안은 의회에 제출되지 않은 상태이다. 향후 동 법안의 통과에 따라 지방자치단체 예산 내 녹색 예산의 발전도 기대할 부분으로 평가된다.

53] Thomas CAZENAVE, Proposition de loi, projet. <https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/2023/06/ppl-cazenave-budget-vert.pdf>, [검색일 : 2023.09.01.]

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

2023-5호

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-5호

V.

결론 및 시사점

V. 결론 및 시사점

녹색 예산은 세 가지 접근 방식이 있다. 첫째, 실제 영향과 관계없이 환경 목표를 갖는 지출을 식별하고 예산에서 차지하는 비중을 추정하는 방법, 둘째, 환경 목표 달성에 긍정적(또는 부정적)으로 기여 또는 영향을 줄 것으로 예상하는 지출을 식별하고 이러한 기여도와 영향을 측정하지 않고 예산에서 차지하는 비중을 추정하는 방법, 셋째, 환경 목표 달성 측면에서 지출의 실제 영향을 평가하는 방법이다.⁵⁴⁾ 프랑스 정부가 채택한 녹색 예산은 6가지 환경 목표를 갖고 모든 예산 및 재정 지출을 포괄한다.

2017년 마크롱 프랑스 대통령은 '하나의 지구 정상회의'에서 프랑스 국가 재정정책을 파리협정에서 정한 목표 수준에 맞추겠다고 약속했다. 그리고 2019년 3개 부처 장관이 재정감사국에 국가 예산과 세금 지출에서 환경에 미치는 영향을 정확하게 파악할 것을 요구하는 임

무 서신을 보냈고, 재정감사국과 환경 및 지속 가능 발전 위원회는 공동 보고서를 작성하여 녹색 예산 편성 방안에 대한 매뉴얼을 작성하였다. 예산을 법률형식으로 심의하는 프랑스 실정에 맞춰 이러한 녹색 예산에 대한 법적 근거는 재정법을 통해 마련되었다. 2020년 재정법에 녹색 예산 보고서를 의회에 제출해야 함을 규정하였고, 2021년 재정법안 제출 시 정부가 예산과 세금 지출의 환경 영향을 평가하는 보고서를 제출하면서 세계 처음으로 프랑스에서 녹색 예산이 시작되었다.

프랑스 녹색 예산 방법론은 6가지 주요 환경 목표⁵⁵⁾를 설정하고 모든 예산 및 지출이 각 6가지 환경 목표별로 환경에 영향을 미치는 평가에 따라 색상 등급을 결정하여 점수를 부여한다. 이어, 해당 예산별로 6가지 환경 목표별 점수를 종합하여 최종적으로 환경에 긍정적, 부정적, 중립, 혼합이라는 평가를 내리게 된다.

54) François ECALLE, op. cit., p.6.

55) 기후변화 완화, 기후 변화 적응, 수자원 관리, 폐기물 감소 기타 오염 방지, 생물 다양성 및 자연 지역 보호

이는 국가 예산 심의 시 국가재정이 기후변화와 환경에 미치는 영향에 대한 정보를 투명하게 공개하는 것이다. 2023년 재정법에도 녹색 예산 보고서가 제출되면서 프랑스에서는 3년 연속 녹색 예산이 시행되었다. 녹색 예산은 발전과 변화가 불가피한 제도다. 끊임없이 변화하고 증가하는 환경 문제에 대응하기 위해서는 매년 녹색 예산 보고서를 작성 시 분류법, 등급 및 평가 방법론을 변경할 수밖에 없다. 6가지 환경 목표에 대한 공공 정책이 바뀌면 녹색 예산 평가 기반도 변화하게 된다. 이러한 녹색 예산에 대하여 현재 프랑스 국내에서는 제3자 검증기관이 녹색 예산을 검토하는 독립 평가 장치를 마련해야 한다는 목소리가 있다.

우리 정부도 2021년 국가재정법과 국가회계법을 개정하여 온실가스감축인지예산 제도를 시행하여 2023년 회계연도 예산안부터 적용하기 시작했다. 지방자치단체도 동 제도를 도입하였거나 도입을 계획하고 있다. 프랑스 녹색 예산에서 살펴보았듯이 녹색 예산은 변화하는 문제에 따른 정책 방향에 따라 유연적으로 발전시켜야 하는 평가 제도이다. 우리 기후 관련 예산 제도도 이러한 유연성을 먼저 인식하여야 할 필요성이 있다. 또한, 주요 환경 목표가 정립되어 있는지, 정성적 평가를 위한 방법론이 정확하게 제시되고 있는지 등을 검토하여야 한다. 프랑스에서도 지방자치단체별로 녹색 예산을 자율적으로 시행하고 있다. 그러나 현재 지방자치단체 녹색 예산을 일반적으로 규율하는 법은 없다. 다만, 카제나부 의원실에서 지방자치단체에도 녹색 예산을 일반적으로 도입하고 이에 대한 공통적인 세부 방법론은 중앙정부에서 별도의 입법을 통해 제시하

는 법안을 준비 중이다. 우리 정부에서도 동 법안을 미리 살펴보고 우리 지방자치단체에 공통으로 적용할 수 있는 법안이 필요한지 비교 검토할 필요가 있다.

끝으로, 프랑스 녹색 예산은 실무를 담당하는 공공 관리자들의 인식을 제고하는 교육적 목적이 한 가지 큰 부분을 차지한다. 프랑스도 녹색 예산을 담당하는 몇몇 부처를 제외하고는 아직 그 인식 제고가 확장되지 못한 상황이다. 우리도 기후 예산 제도를 운용함에 있어서 관계 부처 실무진의 인식 제고 그리고 교육적 역할이 중요함을 간과해서는 안 된다.



참고문헌

[국내 문헌]

- » 안상욱, 한희진, 「프랑스 재정 및 예산분야의 기후변화 대응: 녹색국채와 녹색예산 사례」, 국제지역연구 제 25권 제2호, 2021
- » 전주열, 「주요국 재정법령 분석 - 프랑스 재정조직법」, 현안분석 Issue Paper, 한국법제연구원, 2017

[국외문헌]

- » Thomas CAZENAVE, Proposition de loi, projet. <https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/2023/06/ppl-cazenave-budget-vert.pdf>
- » OECD, Paris Collaborative on Green Budgeting : OECD Green Budgeting Framework, 2020
- » François ECALLE, Que penser du budget vert de l'Etat ?, FIPECO, 2022
- » OECD, Green Budgeting: Towards Common Principles, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021
- » Sylvie ALEXANDRE, Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale, CGEDD et IFG, 2019
- » Gouvernement français, RAPPORT SUR L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU BUDGET DE L'ÉTAT - OCTOBRE 2022

[기타문헌]

- » 윤세미, 역사상 가장 뜨거웠던 올여름 지구촌..."기후 붕괴 시작됐다" 경고, 머니투데이, 2023,
- » OECD, One Planet Summit 홈페이지, <https://oneplanetsummit.fr/en/one-planet-summit-building-multi-stakeholder-platform-160>
- » OECD, <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/>
- » EU 집행위원회, https://commission.europa.eu/news/green-budgeting-key-driver-meet-environmental-ambition-european-green-deal-2021-05-20_en
- » 프랑스재정경제부, data.economie.gouv.fr
- » 프랑스 예산국, <https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget/articles/la-direction-du-budget-acteur-majeur-de-la-budgetisation-verte>
- » Marie Viennot, Budget vert : le pouvoir ambigu des indicateurs, Radio France, 2019.

[부록] 녹색 예산 관련 프랑스 재정경제부 예산국 부국장 인터뷰 내용

녹색 예산 주역, 예산국(direction du Budget)

■ 인터뷰 대상 : 알렉산드르 그로스(Alexandre Grosse), 재정경제부 예산국 부국장 겸 부서장

■ 출처 : 프랑스 정부 예산 홈페이지

(<https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget/articles/la-direction-du-budget-acteur-majeur-de-la-budgetisation-verte>)

■ 인터뷰 내용 :

• 질문1) 녹색 예산을 창설하기로 결정하게 된
요인은?

답변 녹색 예산이 만들어진 맥락으로 돌아가는 것은 흥미롭다. 녹색 예산은 2017년 말 파리에서 열린 ‘하나의 지구 정상회의’를 계기로 OECD와 프랑스 정부의 공동 이니셔티브에서 비롯된 것이다. 이후 우리 의회의 지지를 받았다. 2018-2019년 경제 및 사회적 맥락은 환경 정책 이익을 위해 국가 예산 활동을 보다 가치적이고 읽기 쉽게 만들도록 이러한 도구와 환경 자원 사용에 관한 투명성에 대한 관심을 강화했다. 녹색 예산은 2021년 재정법안에 처음으로 첨부된 후 세 번째로 발행되었다. 녹색예산에 대한 관심은 생태학적 변화와 계획의 이익을 위해 예산 정책을 동원하여 이를 측정하고 무엇보다도 이를 효과적으로 수행해야 하는 시기에서 오늘날 더욱 분명해졌다. 이러한 맥락에서 녹색 예산은 공공 정책의 환경 영향을 평가하고, 기획하며, 계획하는 데 필요한 새로운 공공 정책 도구의 핵심 구성 요소라 할 수 있다.

• 질문2) 다음 녹색 예산에서 의심의 여지없이
부딪힐 현재 에너지 위기가 있는가?

답변 이미 2020년 부양(relance) 계획을 수립하는 데 녹색 예산을 직접 사용했다. 다음 녹색 예산은 관세 보호, 연료 가격 환급 등 에너지 비용의 급격한 상승에 직면한 개인과 기업을 지원하기 위해 2022년에 시행된 예산 조치에 대해 보고할 것이다. 이러한 대응은 단기적으로 필요한 조치였다. 그러나 녹색 예산의 관점에서 대부분 환경에 긍정적이지 않고 부정적이거나 갈색으로 평가된 것은 사실이다. 동시에 2022년과 2023년 녹색예산에는 ‘프랑스 2030’(France 2030) 계획 또는 건물의 에너지 효율 개선 작업과 같은 환경에 긍정적인 투자 자금이 증가할 것이다. 전반적으로 이러한 일회성 지원에도 2022년과 2023년에는 환경에 긍정적인 지출 또는 녹색 지출이 갈색 지출보다 훨씬 높은 수준을 유지할 것으로 예상된다.

- 질문3) 정부와 관계자는 그러한 도구를 사용할 수 있을 만큼 충분히 성숙(mature)한가? 공공 관리에서 생태 전환을 고려하는 것은 문화적 변화를 의미하는가?

답변 국가 전체와 대부분의 시민들은 같은 질문을 스스로에게 던지고 있다. 따라서 환경 문제에 대한 인식은 모든 곳에서 동일하며 공공 관리자가 최전선에 있다. 프랑스가 다른 나라보다 먼저 녹색 예산 프로젝트를 시행할 수 있었던 한 가지 장점이 있었는데, 그것은 바로 재정조직법 이후 국가 지출의 각 항목을 임무별, 프로그램별, 활동별로 설명하는 양질의 정보를 제공하는 국가 예산의 구성 및 제시 방식이었다. 질문자가 사용한 용어를 쓴다면 이것은 예산 '성숙성'(maturité)의 한 형태이다. 모든 국가가 이러한 예산 분류법을 사용하는 것과는 거리가 멀지만 이해하기는 상당히 쉬워졌다.

- 질문4) 녹색 예산에는 정확히 무엇이 포함되는가?

답변 녹색 예산은 2020년부터 매년 발간하는 '국가 예산의 환경 영향 보고서'(Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État)의 첫 번째 부분으로 재정법안에 첨부된다. 다른 두 부분은 생태적 전환을 위한 총 재정 제시, 환경 세제에 초점을 맞추고 있다. 한편으로 환경에 긍정적인 지출과 다른 한편으로는 국가 예산에 할당된 전체 환경 수입의 총액 사이의 흥미로운 비교가 특기할 만하다. 2023년 재정법안에는 이러한 환경에 긍정적인 지출이 수입을 초과하였다.

녹색 예산은 기본적으로 환경 영향에 따라 3년 동안 국가의 모든 예산 및 재정 지출을 분류하고 등급을 매기는 것이다. 보고서에 명시된 완전히 투명한 방법론을 적용하여, 이러한 지출은 영향에 따라 긍정적, 중립, 부정적 또는 혼합이라는 4가지 유형으로 분류된다. 이 평가는 기후 변화 대응, 기후 변화 적응과 자연 위험 예방, 수자원 관리, 순환 경제로의 전환, 폐기물 관리 및 기술적 위험 방지, 오염 방지, 끝으로 생물 다양성 보존 및 자연구역, 농업 및 임업 지역 보호 등 주요 환경 목표와 관련하여 이루어진다. 보고서를 통해 각 예산 및 재정 지출의 등급과 국가 예산 전체에 대한 총 수치는 물론 세부 수준에서의 수치도 찾을 수 있다.

- 질문5) 정부의 경상(Courant) 운영에 관한 환경 영향도 마찬가지로 살펴보는지

답변 그렇다. 특히 지난 2년간 집행된 국가 서비스의 경상 운영비용(전기, 연료, 운송 등의 지출)에 중점을 두고 있다. 이를 통해 정부 지출이 환경에 긍정적인지 아닌지를 보다 명확하게 파악할 수 있다. 2021년에는 약 30억 유로의 지출이 분류되었으며, 이 중 절반 이상이 환경에 부정적인 지출이었다. 이러한 조사는 보다 절제하고, 모범적인 공공 서비스를 향한 시간에 따른 진전을 측정하는 데 매우 유용하다.

- 질문6) 녹색 예산은 투명성을 강조하지만 성과는 어떤가?

답변 녹색 예산은 또한 공공 정책의 환경 성과와 관련된 국가 예산의 모든 목표와 지표를 통합한다. 예를 들어 차량의 이산화탄소 배출

량을 추적하는 지표나 살충제 사용에 대한 지표가 있다. 우리는 '공공 정책성과' 부분이 녹색 예산에서 눈에 띄게 등장하여, 예산을 늘리는 것만이 정책의 영향을 증대하는 유일한 방법이나 반드시 최선의 방법은 아니라는 것을 보여주고 싶었다. 효율성을 강화하는 것이 때로는 더 큰 영향을 미칠 수 있다.

- 질문7) 녹색 예산은 예를 들어 법안 영향 평가의 일부 공백을 메우는 것도 가능하게 하지 않는가?

녹색 예산은 국가 예산 수준의 정성적이고 상대적으로 거시적인 평가 도구이며 과학적 평가라고 주장하지 않는다. 그러나 녹색 예산에 사용된 투명하고 엄격한 방법은 어쨌든 조치의 예산 영향에 할애한 부분에서 사전 수행된 영향 연구를 풍부하게 할 수 있다. 녹색 예산은 또한 다른 목적으로 사용할 수 있다. 예를 들면 정부가 막 시작한 지출 검토 맥락에서 국가 예산을 녹색화(verdissement)하기 위해 이러한 검토에 대한 관련 있는 주제를 선택하도록 하는 분석 그리드 차트로 사용하는 것이다.

- 질문8) 녹색 예산 구성은 어떻게 진행되는가?

답변 예산의 구성은 본질적으로 부처 간 작업이며, 녹색 예산도 마찬가지다. 하지만 녹색 예산은 예산국과 가장 밀접한 관련이 있는 부서들(재무총국, 세무입법부서)과 재정경제부 외에도 재정감사국과 환경 및 지속가능 발전 위원회와 관련이 있다. 녹색 예산 초기부터 이 두 조직과 협업하였기 때문이다. 이 두 조직과 공동 임무를 통해 시작한 모든 것은 방법론의

큰 윤곽을 설정하는 데 도움이 되었다. 이 프로젝트는 또한 예산국의 역할이 단순히 지출과 공공 재정을 통제하는데 그치지 않고 지출의 질과 효율성에도 매우 중요하다는 것을 보여준다. 이제 이 두 부처를 넘어 다른 부처에서도 녹색 예산을 편성하고 집행함으로써 지속적으로 도입하는 것이 중요하다.

- 질문9) 녹색 예산의 가치 상승은 무엇인가?

답변 녹색 예산은 국가 예산을 제시하는 새로운 방식으로 이미 제공되는 다수 정보를 보완한다. 녹색 예산의 장점 중 하나는 공공 의사결정의 복잡성과 어려움을 강조한다는 것이다. 이는 공공의 개입이 환경에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여주며, 이 경우 그다지 명확하게 지적되는 경우는 드물다. 그렇다고 이러한 공공 지출이 정당하지 않다는 것은 아니다. 균형 잡힌 영토 계획, 도로 안전 또는 소비력 지원과 같은 다른 공공 정책 목표를 추구하기 때문이다. 예산 결정을 내린다는 것은 선택하고 때로는 경쟁하는 목표 사이에서 중재하는 것을 의미한다. 이러한 점에서 녹색 예산은 결정의 복잡성을 강조한다. 예를 들어, 어떤 지출 항목이 기후에는 긍정적이지만 생물 다양성에는 부정적인 영향을 미칠 수 있는 경우와 같이 환경 정책 목표 간에도 이러한 상충 관계가 적용된다. 이 경우 '혼합'으로 분류된다. 특히 새로운 철도 노선을 건설하는 경우가 이에 해당한다. 전기로 운행하는 대중교통을 개발하면 장기적으로 온실가스 배출량을 줄일 수 있지만, 동시에 생물다양성에 좋지 않은 새로운 지역이 생겨난다.

- 질문10) 재정조직법은 성과 분야를 통해 공공 관리자의 더 큰 책임을 강조하기도 했다. 관리자들은 현재 심각한 환경 문제를 제대로 인식하고 있는가?

답변 나는 공공 서비스를 선택한 책임자 또는 관리자는 예산과 환경 측면에서 공공 정책의 지속 가능성에 대한 공익과 우려에 대해 예리한 감각을 가지고 있다고 생각한다. 따라서 이들은 이미 문제에 대해 매우 잘 알고 있다. 확실한 것은 녹색 예산이 공공 관리자가 관리하고 있는 예산을 포함하여 인식하지 못했던 정보를 제공하는 진정한 교육적 기능을 가지고 있다는 것이다.

- 질문11) 녹색 예산은 국가 예산 지출에만 적용된다. 다른 공공 지출 분야 특히 지방자치 단체의 지출로 확대할 수 있는가?

답변 지방자치단체는 공공 투자의 3분의 2 이상을 차지한다. 따라서 환경에 긍정적일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 지출은 그들의 손에 달려 있다. 일부 지방자치단체는 이미 중앙 정부가 한 일에서 어느 정도 영감을 얻어 녹색 예산 편성 이니셔티브에 착수했다. 향후에는 지방자치단체 및 공공 부문 전체와 협력하게 될 수도 있을 것이다.

하지만 우리는 이미 중앙 정부 예산과 관련된 작업을 완료해야 한다. 단기적으로는 정치적 의사 결정에 정보를 제공하여 향후 국가 예산의 준비 및 협상 전 과정에서 녹색 예산이 사용되도록 하는 것이 우선순위다.

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

2023-5호

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

2023-5호

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

2023-5호

기 후 변 화 법 제

ISSUE
PAPER

