

건설동향브리핑

CERIK

제918호
2023. 8. 4

- 「도시정비법」 일부개정 주요 내용과 합의
- 국내외 ESG 입법화 동향 및 향후 방향

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

「도시정비법」 일부개정 주요 내용과 합의

- '8·16 대책' 발표 내용 제도화... 신속·원활한 사업추진에 상당한 도움 될 듯 -

■ 현 정부 출범 후 첫 번째¹⁾ 주요 도정법 개정, 8·16 대책에서 제시된 규제개편안 대거 포함

● 지난 6월 30일, 2022년 8·16 대책에서 제시되었던 정비사업 관련 규제개편안이 대거 반영된 법률 개정안이 국회 본회의를 통과했음.

<표 1> 도시정비법 일부개정 주요 내용 정리

제도개편 사항		주요 내용
정비사업 규제 완화 및 절차 개선	① 역세권 등에 대한 용적률 상향 (제66조)	역세권 등에 위치한 정비구역에 용적률 추가완화(법적상한 1.2배 or 용도지역 상향 후 법정 상한까지 건설 허용), 완화용적률로 건설된 주택 일부 뉴홈(공공분양)으로 활용
	② 통합심의 의무화 (제50조의2)	민간정비를 포함한 모든 정비사업에서 사업시행인가 시 건축, 교통, 경관 등 각종 영향평가를 통합심의 하도록 의무화 (現 : 공공정비사업에서만 임의규정으로 적용).
	③ 정비계획 및 사업시행인가 변경 필요시 통합처리 (제50조의 3)	사업내용 변경 필요시 정비계획 변경과 사업시행계획 인가에 필요한 심의, 조합총회를 통합하여 처리할 수 있도록 함
	④ 임대주택 기부채납 방식 용적률 특례 적용 지역 확대 (제54조)	용적률 특례 적용 범위를 현행 주거지역에서 준공업지역까지 확대 (現 : 주거지역에서만 적용 가능)
	⑤ 정비계획 입안요청제 도입 (제13조의2)	주민은 계획안이 없어도 구역계만 설정해서 정비계획의 입안을 요청할 수 있고, 구역지정권자는 계획 입안권자에게 정비계획의 기본방향을 사전 제시토록 하여 구역지정, 계획 수립의 신속한 추진 도모
	⑥ 공공시행자·신탁사 사업시행 특례 (제101조의8~10)	공공시행자·신탁사가 사업을 시행하는 경우 정비구역 지정 시 사업시행자를 동시에 지정하고, 정비계획과 사업시행계획을 통합하여 사업을 추진할 수 있는 특례 부여 (구역지정권자와 사업시행인가권자가 같은 시·군에 적용)
	⑦ 신탁방식 표준계약서 마련 (제27조)	신탁사가 사업을 시행하는 정비사업에 대해, 주민·신탁사 간 공정한 계약 및 주민 권익보호를 위해 국토부장관이 표준계약서를 마련
	⑧ 공공재개발 임대주택 등 비율 조정 (제2조, 101조의5)	공공재개발사업에서 사업시행자가 의무적으로 확보해야 하는 공공임대주택 등의 비율을 지방자치단체가 지역별 여건을 고려하여 조례로 완화할 수 있도록 함
조합 운영 개선 등	① 조합임원 자격요건 강화 (제41조)	조합임원의 자격에 대해 기존 요건에 더하여 ① 토지등소유자이며, ② 공유지분자인 경우 가장 많은 지분을 가지고 있을 것을 규정
	② 조합임원 결격사유 강화 (제43조)	지방자치단체의 장, 지방의회 의원 또는 그 배우자·직계존속·직계비속은 해당 지자체 조합의 조합 임원이 될 수 없도록 결격사유 강화
	③ 총회 소집 요구 시 본인 확인 절차 강화 (제44조)	조합은 조합원 또는 대의원 요구로 총회 소집 시 소집요구자가 본인인지를 확인하도록 함
	④ 시공사 선정 취소 총회 직접 출석 요건 강화 (제45조)	시공사 선정을 위한 총회의 경우 조합원 과반수, 시공사 선정 취소의 경우 조합원 100분의 20 이상이 직접 출석하도록 함

자료 : 국토교통부(2023.7.3), "도시 및 주거환경정비법 개정안, 6월 30일 국회 본회의 통과" 설명자료와 법률 개정안을 표로 정리.

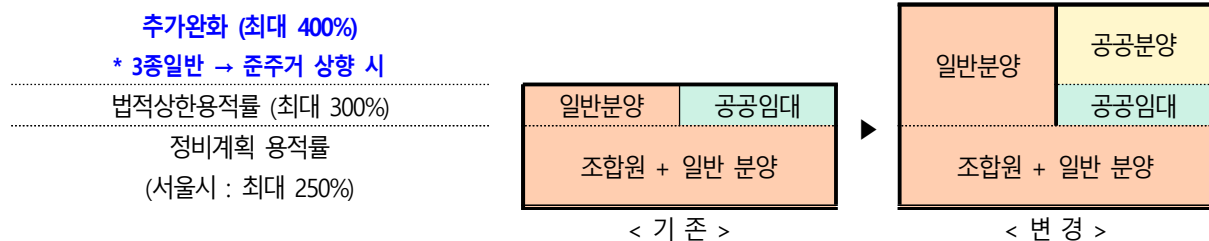
1) 2022년 5월 29일에 「도시정비법」이 일부 개정된 바 있으나, 이는 2021년도에 발의되었던 3건의 개정안에 기반하고 있었음.

- 금번 개정에서는 역세권 등에 용적률 상향, 통합심의 의무화, 정비계획 입안요청제 도입, 공공시행자·신탁사 사업시행 특례, 공공재개발 임대주택 비율 조정 등 정비사업에 크게 영향을 미치는 중요한 내용이 대거 포함됨.
- 이 중 본 고에서는 ‘정비사업 규제완화 및 절차개선’과 관련되는 사항 중 특히 중요한 합의가 있다고 판단되는 아래 다섯 가지 사항에 대하여 중점적으로 고찰해 보고자 함.

■ 역세권 용적률 추가 완화 : 사업성 개선 + 도심 주택공급 확대 효과 기대

- 먼저, 정비구역이 역세권 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우 용적률을 법적상한의 1.2배 또는 용도지역을 상향할 수 있도록 법률적 기반을 마련함. 추가로 건축 가능한 연면적의 일부를 공공기여 형식으로 공급하도록 하고 있음.
 - 서울시 내 3종일반주거지역을 기준으로, 준주거로 1종 상향 시 최대 400%까지 건축 가능함.²⁾
 - 추가로 건축 가능한 용적률의 75% 이내에서 시행령과 조례로 정하는 비율을 공공주택으로 공급해야 함. 시행령으로 정하는 비율에 따라 공공주택 중 일부는 분양(공공분양, 뉴·홈)할 수 있음.
- 시행령과 조례 개정이 완료되어야 정확하게 판단할 수 있을 것이나, 현행 「도시정비법」 제54조 또는 공공재개발·재건축사업에 적용되는 수준³⁾으로 공공주택 공급 비율이 정해지고, 무엇보다 공공주택 중 분양 비율이 높을 경우 사업성 개선에 유의미한 도움이 될 것으로 판단됨.
 - 건축물은 표준건축비로, 토지는 무상으로 기부채납하는 공공임대주택과는 달리, 제66조3항에서 공공분양주택의 경우 건축물은 기본형건축비+가산비, 토지는 감정평가액의 50% 이상의 범위에서 시행령으로 정하는 비율로 정하고 있음. 사업성 개선에 유의미한 도움이 될 것으로 예상됨.
- 토지등소유자에게 공공분양주택은 공공임대주택에 비해 거부감이 적을 뿐 아니라, 사업성 개선에도 상당한 도움이 되기에 사업 활성화에도 도움이 될 것으로 예상됨. 동시에, 주택 선호도가 높은 역세권에 3종일반주거지역 기준 100%p 이상의 연면적에 해당하는 주택의 공급을 확대하는 효과도 기대할 수 있음.

<그림 1> 용적률 추가 완화 적용 시 변화 예상



주 : 서울시 내 3종일반 주거지역 → 준주거지역으로 상향, 정비계획 초과 용적률의 경우 공공주택 건축 비율 50% 적용, 법적상한용적률을 초과하여 공급하는 공공주택은 공공분양으로 공급 시 기준.

2) 서울시의 경우 조례상 3종일반 주거지역의 상향 용적률이 250% 이기에, 1.2배 완화 규정을 적용 시 현재와 동일한 300%까지 건축 가능. 다만 타지역은 조례상 상향 용적률이 서울시보다 높아 1.2배 적용 시에도 「국토계획법」 시행령의 상한을 초과해서 건축 가능.

3) 서울시의 경우 증가용적률의 50%.

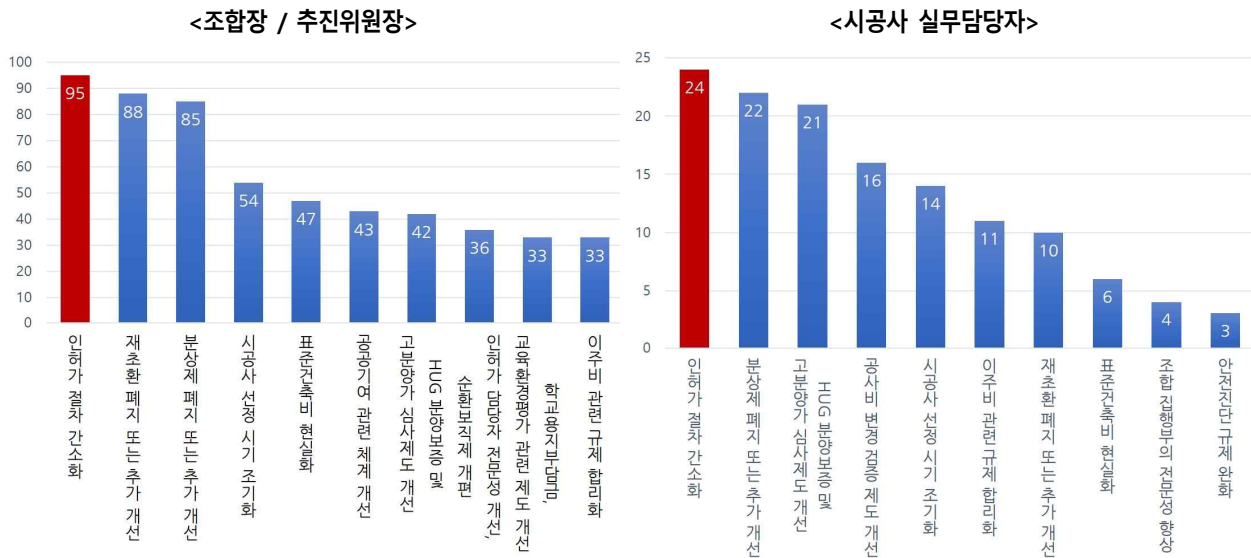
■ 통합심의 의무화, 계획변경 통합처리 : 현장 요구 컸던 사항, 사업속도 향상에 큰 도움 될 듯

- (통합심의 의무화) 금번 법률개정으로 사업시행계획 수립 시 필요한 건축심의 및 각종 영향평가 심의(교육환경, 교통, 환경 등)를 통합하여 실시토록 했음. 기존에 통합심의는 공공재개발·재건축에만 전적으로 적용되었고, 서울시 신통기획에도 제한적으로만 적용되던 특례였음. 이를 모든 정비사업에 공공재개발·재건축 수준으로 확대한 것일 뿐 아니라, 강행 규정화한 것임. 정비사업 추진 속도가 대폭 향상될 수 있을 것으로 기대됨.
 - 「주택법」에 따른 주택건설사업에서는 건축심의와 각종 영향평가 심의를 통합해서 실시할 수 있는 규정이 존재했으나(임의규정), 「도시정비법」에 따른 정비사업에서는 2021년 7월까지 통합심의 규정이 부재했음.
 - 2021년 7월, 공공재개발·재건축사업을 신설하면서 「주택법」에 따른 통합심의 범위를 넘어, 교육환경평가와 환경영향평가도 함께 심의할 수 있는(임의규정) 제도적 근거를 마련했으나, 공공 정비사업에만 한정해서 적용했던 한계가 있었음.
 - 이로 인해 최근 서울시에서는 신통기획을 도입하며 민간 정비사업에도 통합심의를 도입하려 했으나, 조례로 가능한 범위(부지면적 5만㎡ 미만)에서만 제한적으로 적용할 수 있었던 상황이었음.
 - 이러한 제도적 환경 속에서 일반적인 민간시행 정비사업은 통합심의를 적용되지 않기에 모든 심의를 개별적으로 받아야 했음. 여기에는 기본적으로 오랜 시간과 비용이 소요될 뿐 아니라, 영향평가 심의 결과로 인해 前 단계인 도시계획 또는 건축계획을 큰 폭으로 변경해서 다시 수립해야 하거나⁴⁾, 심의위원회 간 이견이 발생하여 이를 조율하는 데 오랜 시간이 걸리는 경우도 많음.
- (계획변경 통합처리) 정비사업을 추진하다 보면 사업계획을 변경해야 하는 경우가 종종 발생함. 금번 제도개편을 통해 정비계획과 사업시행계획에 필요한 심의와 조합총회를 각각 통합하여 처리할 수 있게 됨. 인·허가 과정에 소요되는 시간을 단축하는 데 상당한 도움이 될 것으로 예상함.
 - 정비사업을 추진하다 보면 층수 상향을 포함한 중대한 규모의 건축계획 변경, 밀도 상향, 종교시설 처리, 교육환경평가에 따른 사업계획 변경 등 여러 이유로 정비계획과 사업시행계획을 함께 변경해야 하는 경우가 종종 발생함. 특히 서울시의 경우 사업시행계획인가 후에 시공사를 선정한 사업구역 중 다수가 시공사 선정 후에 정비계획과 사업시행계획을 변경하는 절차를 거쳐왔음.
 - 이 경우 지금까지는 정비계획 변경 절차부터 시작하여 사업시행계획 변경 절차를 순차적으로 진행해야 했기에 매우 오랜 시간이 소요되는 경우가 많았음.
 - 여기에 더해 앞서 언급한 역세권 등에서 용적률 추가 상향이 가능해짐에 따라 기존 사업장에서도 정비계획 및 사업시행계획 변경 소요가 상당히 발생할 것으로 예상되는 상황임.
 - 금번 제도개편으로 사업기간 단축과 비용 절감에 상당한 도움이 될 것으로 예상됨.

4) 최근에는 교육환경평가로 인해 사업이 상당기간 지연되는 사례가 종종 발생했음.

- 본 연구원에서 지난해 10~11월 실시한 서울시 내 초 정비사업구역(당시 437개소)의 조합·추진위원장⁵⁾과 10대 시공사⁶⁾ 실무담당자를 대상으로 실시한 설문조사에 따르면, 두 그룹 모두 가장 필요한 제도개선 사항으로 ‘인허가 절차 간소화’를 꼽은 바 있음. 이를 고려할 때 금번 제도개편은 현장에서 사업을 신속하게 추진하는 데 큰 도움이 될 것으로 기대됨.

<그림 2> 정비사업 전반에 있어 개선이 필요하다고 생각하는 사항 TOP 10



주 : 전체 24개 보기(조합, 시공사 동일) 중 응답자가 가장 개선이 필요하다고 생각하는 사안부터 순서대로 5가지를 선택하도록 했으며, 가장 개선이 필요한 사안부터 순서대로 5~1점의 가중치를 부여하여 합산한 결과임. 이 중 각 그룹별로 상위 10개를 표기함.

정비계획 입안요청제 : 특히 재개발사업 신규 추진 활성화에 기여할 듯

- 정비계획 입안요청제는 금번 입법을 통해 새롭게 도입된 제도임. 기존의 정비계획 입안 주민 ‘제안’ 방식(제14조)은 현황 조사, 정비계획안 마련, 높은 동의율 등 각종 요구 조건으로 구역 경계가 확실하고, 사업성과 자금모금 여력이 양호한 소수 재건축단지 외에는 거의 활용되지 못해왔음. 금번 도입된 입안 ‘요청’ 제는 이러한 문제를 해소하기 위해 도입됨.
 - 특히 재개발사업 대상 구역의 경우 구역 경계가 모호하고, 토지등소유자들의 모금 여력이 상대적으로 낮은 경우가 많을 뿐 아니라, 토지등소유자들의 경제적 여력의 차이가 커 기존의 주민제안 방식으로 사업을 추진하는 것은 불가능에 가까웠음.
 - 입안요청제 도입으로 일정 조건을 만족하는 노후주거지의 토지등소유자는 정비계획안 등을 마련하지 않고도 입안권자(시장, 군수, 구청장 등)에게 정비계획의 입안을 요청할 수 있게 되었음.
 - 입안 요청을 받은 입안권자는 4개월 이내(2개월 범위 내 한차례 연장 가능)에 정비계획의 입안 여부

5) 조합 대표의견 수렴을 위해 조합장에게 응답을 의뢰하였으며, 최종적으로 56개 조합이 응답(재건축 37개소, 재개발 19개소).

6) 정비사업 분양실적 기준 상위 10개사의 현장 실무 책임자급 직원이 응답.

를 결정하여 토지등소유자 및 정비구역의 지정권자(시장, 군수, 특·광역시장 등)에게 알려야 함.

- 입안권자가 정비계획을 입안하기로 결정 또는 통지한 경우, 정비구역의 지정권자는 토지이용, 주택 건설 및 기반시설의 설치 등에 관한 기본방향을 작성하여 정비계획의 입안권자에게 제시하여야 함.

- 이는 과거 서울시가 신통기획 공모 전에 ‘2025 도시주거환경정비기본계획’에 근거하여 운영했던 ‘사전검토요청’ 제도와, 현재 서울시가 조례 등에 근거하여 수시선정 방식⁷⁾으로 운영 중인 ‘신속통합기획’ (신통기획)을 「도시정비법」에 명문화한 것으로 볼 수 있음.

- 따라서, 신통기획이 전국적으로 확대 시행될 수 있는 제도적 근거와 계기가 될 수 있을 것으로 보여짐.

- 입안요청제 도입으로 사업성이 양호하고 주민들의 추진 의지가 높으나 행정기관의 관심과 지원 부족 등의 이유로 사업이 추진되지 못했던 지역에서 동력을 얻을 수 있을 것으로 기대됨.

- 특히 사업성이 양호하고 추진 의지가 높은 재개발사업지의 신규 추진 활성화에 도움이 될 것으로 예상됨.

- 다만, 현실적으로 정비계획 수립에는 상당한 비용이 수반되며, 이것이 지금까지 정비예정구역에서 정비계획 수립이 지연되던 주요 원인 중 하나였음. 정비계획 입안이 요청될지라도, 예산상의 제약으로 인해 요청이 받아들여져 정비계획 수립 및 지정까지 이어지는 구역은 제한적일 것으로 예상됨.

- 또한, 입안권자가 요청을 받아들여 입안하기로 결정한 경우(임의규정) 지정권자는 정비계획의 기본방향을 작성하여 제시토록 하고 있음(강행규정). 특·광역시처럼 입안권자와 지정권자가 다른 경우, 정비계획 수립 예산 보조와 인·허가 과정에서 주요 사안에 대한 실질적 권한 등으로 인해 대부분의 경우 구청과 시청 간 상호 협의를 통해 진행되었으나, 충돌과 갈등이 발생할 가능성을 배제할 수는 없을 것으로 예상됨.

- 광역자치단체와 비교해 기초자치단체가 주민 여론에 더욱 민감하게 반응할 수밖에 없는 구조일 뿐 아니라, 때로는 정치적 이유로 광역자치단체장과 기초자치단체장 간 갈등과 긴장이 발생하기도 함.

- 자치구청이 재량껏 활용할 수 있는 예산이 풍부한 일부 자치구의 경우 광역자치단체와의 충돌과 갈등이 발생할 가능성이 상대적으로 높을 것으로 예상됨.

■ 공공시행자신탁사 특례 : 제도가 적용되는 사·군 정비사업의 신속한 추진에 도움될 듯

- ‘공공시행자와 신탁사의 사업시행 특례’ 또한 금번에 신설된 제도임. 이 제도의 요체는 LH 등 공공시행자와 신탁사가 사업을 시행하는 것에 대한 주민동의 등 일정 요건을 갖춘 사업

7) 재개발사업은 공모방식으로 선정되다가 올해 6월부터 수시선정 방식으로 전환됨. 재건축사업은 도입 초기부터 수시선정 방식으로 운영돼왔음.

장에 한해, 정비계획 수립 없이 정비구역 지정을 먼저 제안할 수 있도록 하고, 이후 정비계획과 사업시행계획을 통합해서 수립하여 정비사업을 신속하게 추진할 수 있도록 하는 것임.

- 구역지정과 계획 결정을 분리하고, 비용과 노력이 많이 드는 정비계획과 사업시행계획 수립 과정을 전문성과 자금력을 갖춘 기관(LH, 신탁사 등)이 주도하거나 적극적으로 지원할 수 있다면, 사업 동력을 확보하고 진행 속도를 대폭 높일 수 있을 것으로 예상됨.
 - 우리나라 정비사업에서는 재개발사업은 1996년 이래로, 재건축사업은 「도시정비법」 제정 이래로 정비구역 지정과 정비계획 결정을 동시에 하도록 해왔음.
 - 하지만, 김종보 외⁸⁾가 지적하듯 정비사업에서 구역 지정의 효과와 정비계획 결정의 효과가 많이 다를 뿐 아니라 양자를 동시에 결정하는 것은 사업을 지연시키는 요인으로 작용할 때가 있다는 점에서, 경우에 따라 이 둘을 분리하는 것을 검토할 필요가 있음.
 - 지자체의 정비계획 수립 예산이 부족하거나, 의지나 지원역량 부족 등으로 계획 수립이 늦춰지고 정비구역 지정이 소극적으로 진행되는 경우가 종종 발생해 왔음. 이러한 상황 속에 금번 제도개편으로 전문성과 자금력을 갖춘 기관이 조기에 참여하여 자체 비용으로 정비계획 수립부터 진행할 수 있게 되었기에, 사업 초기단계의 진행 속도를 대폭 높일 수 있을 것으로 예상됨.
 - 여기에 더해 정비계획과 사업시행계획을 통합하여 수립하고, 조합방식으로 추진 시 필요한 각종 총회 등의 소집에 소요되는 시간도 줄일 수 있기에, 토지등소유자와 시행자간 큰 갈등 없이 원만하게 사업이 진행된다면 조합방식 정비사업에 비해 훨씬 신속하게 사업이 추진될 수 있을 것으로 기대됨.
- 다만, 신탁사가 시행하는 사업에서는 일부 부작용이 발생할 가능성도 있을 것으로 사료됨.
 - 신탁사는 기본적으로 ‘충실의무’에 기반하여 사무를 수행해야 하기에 토지등소유자의 이익 극대화를 위해 노력해야하는 구조임(「신탁법」 제33조). 이러한 상황 속에서 정비계획과 사업시행계획을 동시에 수립하도록 하면 변수가 늘어나 사업 추진에 되려 걸림돌이 될 가능성도 있을 것으로 보임.
 - 즉, 정비계획(도시계획)을 수립 후 사업시행계획(주로 건축계획)을 수립 시 단계별로 변수가 줄어드는 구조이나, 동시에 수립하게 되면 경우의 수가 지나치게 늘고 의견 조율이 힘들어 오히려 사업 추진이 늦어질 가능성이 있음.
 - 인·허가권을 보유한 공공기관과 상대적으로 원활하게 소통할 수 있고, 공공성에 상대적으로 높은 비중을 두고 사업을 진행하는 공공시행자와는 달리, 신탁사가 시행 시 수익성과 토지등소유자의 요구 사항 반영에 더 치중할 수밖에 없어 인·허가 과정이 원활하게 진행되지 못할 가능성도 높음.
 - 또한, 구역지정 단계에서 다수 신탁사가 주민동의 확보를 위해 경쟁하는 경우, 과거 조합방식 사업 시행에서 추진위원회 또는 각종 준비단체가 난립했던 것과 유사한 문제가 재발할 우려도 있음.
 - 즉, 신탁사 간 동의율을 빨리 확보하기 위한 경쟁이 발생할 뿐 아니라, 토지등소유자가 다수의 신탁사에게 동의서를 써 주게 될 시 동의의 유효성과 관련해서도 혼란이 발생할 수 있음.

8) 김종보 외(출간예정) “정비사업지원기구의 정비사업 활성화·투명화 지원”, 한국부동산원.

■ 공공재개발 : 임대주택 부담 완화, 공사비 급등으로 사업성 악화된 상황 개선 가능할 듯

- 공공재개발 사업은 2020년 5·6 대책에서 처음 제시되었으며, 용적률 상향을 통한 사업성 개선과 시공사 조기선정⁹⁾·통합심의 적용·전문성과 자금력을 갖춘 공공시행자의 시행을 통한 신속한 사업추진 등에 대한 반대급부로 공공기여를 확대하는 것을 골자로 하고 있음.
 - 용적률 상향분(법정상한초과용적률 - 정비계획으로 정하여진 용적률)의 20~50%를 공공(지자체, LH 등)에 공급해야 하며, 공급가격은 건축물은 표준건축비로, 토지는 무상으로 기부채납함.
- 하지만, 공공재개발 사업이 도입되었던 당시와 비교해서 현재 공사비가 대폭 증가했고, 금리는 크게 높아졌으며, 서울 등 일부 지역을 제외하고는 분양시장이 침체한 상황임. 특히 높은 공적주택(특히 공공임대) 공급 부담으로 기존 제도에서 시행 시 일반적인 민간 정비사업 대비 사업성 개선 효과가 미미하거나 오히려 사업성이 나빠지는 사례가 발생함.¹⁰⁾
 - 1기 공공재개발 사업을 제외하고는 시장 수요자들의 선호가 낮은 지역에서 시행되는 곳이 많음. 이러한 상황 속에 사업비는 대폭 증가한 데 반해 예상 분양 수입은 사업비 증가분을 상쇄하지 못하는 경우가 많으며, 원가에 턱없이 못 미치는 표준건축비로 매각해야 하는 공공임대주택 비율이 높음.
 - 반면, 분양가상한제 적용 지역이 대폭 감소하는 등 일반 정비사업의 규제는 줄어들. 이러한 상황 속에서, 일반적인 민간 정비사업 대비 사업성 개선 효과가 미미하거나 오히려 사업성이 낮아지게 됨.
- 금번 제도개편으로 사업시행자가 의무적으로 확보해야 하는 공공임대주택 등의 비율을 지자체가 지역 여건을 고려하여 조례로 완화할 수 있고, 공공주택 중 일부를 분양(공공분양)할 수 있는 제도적 기반을 마련함. 따라서 지자체의 의지에 따라 사업성 개선이 가능하게 됨.
 - 공공분양 주택의 경우 앞서 역세권 지역 용적률 추가 완화 시와 동일하게 건축물은 기본형건축비+가산비, 토지는 감정평가액의 50% 이상의 범위에서 시행령으로 정하는 비율로 정함에 따라 공공임대주택 공급 시와 비교해 사업성 개선에 상당한 도움이 될 수 있을 것으로 예상됨.
- 다만, 용적률 완화, 통합심의, 시공사 선정 조기화(서울시 기준) 등이 핵심 특례로 제공되던 공공재개발사업은, 용적률 완화는 모든 역세권 등의 지역에, 그리고 통합심의와 시공사 선정 조기화는 모든 정비사업장에 적용되게 됨에 따라 사업수단의 매력은 상당히 감소됨.
 - 시·군에서 진행되는 공공재개발사업에는 신설된 ‘공공시행자 사업시행 특례’가 새롭게 적용됨. 따라서, 역세권 등에서 용적률 완화를 적용받기 힘들고, 사업성이 좋지 않은 곳, 특히 공공시행자 사업시행 특례를 적용받을 수 있는 지역의 경우 공공재개발사업의 수요가 여전히 있을 것으로 예상됨.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

9) 기존에 사업시행계획인가 후에 시공사를 선정할 수 있었던 서울시 정비사업만 해당.

10) 공공재개발 추진 담당자 질의.

국내외 ESG 입법화 동향 및 향후 방향

- 입법화 과정의 충분한 의견 수렴과 실행 주체인 기업 여건 감안 필요 -

■ 최근 국내외 ESG 관련 입법화의 방향

- 최근 확산되는 ESG에 대응하여 전 세계의 주요국은 지속가능한 성장을 도모하기 위한 ESG 관련 입법화를 활발히 진행하고 있음.
- 지금까지 나타나고 있는 주요국의 ESG 관련 입법화 추진은 크게 세 가지 방향임
 - 첫째, 환경, 사회 그리고 지배구조 등 비재무적인 요소에 대한 기업의 공시 의무를 확대하는 내용을 담고 있음.
 - 둘째, ESG의 활동 및 평가의 기준이나 가이드라인을 설정하여 기업, 투자자 등 경제활동 주체들의 ESG 활동을 장려하기 위한 목적이 있음.
 - 셋째, ESG의 글로벌 확산에 대응하여 국가 차원의 대응력을 강화를 위해 기업 등의 ESG 활동의 구속력을 강화하는 방향으로 접근하고 있음.

■ 최근 해외의 ESG 관련 입법화 동향

- 미국의 경우, 2021년 「Corporate Governance Improvement & Investor Protection Act」를 통하여 환경을 비롯한 노동, 보안, 다양성, 지배구조 등 다양한 이슈를 포함한 공시의 기반을 구축하였음.
 - 세부 항목을 살펴보면 미국 증권거래위원회(SEC)가 투자자들을 위해 ESG 공시기준을 마련해야 하고, 주주와 대중은 기업의 관리자가 정치적 기부와 지출을 위해 회사자금을 사용한 내역을 확인할 권리가 있으며, 투자자와 대출기관 등은 비교 가능하며 신뢰할 수 있는 기후변화 리스크에 관한 정보를 제공해야 하는 등 다양한 요구사항을 명시함.
 - 그 외에도 노동, 조세피난처 및 오프쇼어링(Off-shoring), 직장 내 괴롭힘 예방 및 대응, 사이버 보안에 관한 공시, 다양성 공시에 관한 자료 △위구르 강제노동 공시 등에 관한 다양한 내용을 담고 있음.
- EU에서는 2021년 3월부터 시행되고 있는 '지속가능금융규제(SFDR)'를 비롯하여 '기업지속가능성보고지침(CSRD)', '친환경 분류체계 기준(EU Taxonomy)', 'EU공급망 실사 지침' 등 지속적인 제도화가 진행 중임. 또한, 2023년 4월, 탄소국경조정제도 도입과 탄소배출권 거래제 개편 방법안을 최종 승인하였음.

- 2021년 3월부터 시행된 SFDR은 금융기관에 투자 자산의 지속가능성 위험 및 해당 투자가 사회와 환경에 미치는 영향에 대한 정보를 공시하도록 의무화하고 있음.
 - 올해 시행된 CSRD의 공시요건은 ‘유럽 지속 가능성 보고 기준’에서 상세하게 규정하고 있음. 법률이 아닌 지침 형식의 입법으로 EU 회원국에 대한 구속력은 없으나, 회원국은 자국 법률을 제정할 의무가 있음.
 - 2020년 6월 공개된 EU 택소노미는 EU 내에서 경제활동을 하는 기업을 대상으로 친환경 기업으로 분류되기 위해 어떤 조건을 충족해야 하는지 관련 기준을 담은 분류체계임.
 - ‘기업 공급망 실사 지침’은 대상기업의 전 공급망에 걸친 환경, 노동·인권, 지배구조 등 ESG 요인에 대한 실사를 진행하고, 실사 과정에서 발견된 문제는 대응 방안을 포함해 공개할 의무를 부과하는데, 빠르면 2024년 내에 도입될 전망이다.
- 독일에서는 올해부터 「공급망실사법(LkSD)」이 시행되었음. 향후 독일 기업의 공급 파트너들에 대한 지속가능성 준수 요구가 크게 증가할 전망이다.
- 「공급망실사법」에 의해 대상기업 자체의 사업 영역과 직접 공급업체 및 간접 공급업체까지 공급과 관련된 전 영역에 적용되며, 법 위반 기업에 다양한 시정조치를 부과할 수 있고, 매출액 기준에 따른 행정제재금, 즉 벌금을 부과할 수 있음.

〈표 1〉 공급망실사법의 주요 내용

공식명칭	LkSG(영문명 : Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains)
시행예정일	2023년 1월 1일
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> · 2023년부터 고용인원 3,000명 이상인 기업 · 2024년부터 고용인원 1,000명 이상인 기업 · 추후 적용 범위 평가 예정
주요사항	<ul style="list-style-type: none"> · 기업 실사에 대한 명확한 요구사항 최초 포함 · 전체 공급망에 대한 책임 · 관할 기관에 의한 외부 모니터링 · 인권 보호 강화 · 사람/환경 유해 물질 사용 규제
위반 시 벌금	최대 80만 유로 및 연 매출 4억 유로를 초과하는 기업의 경우 연 매출의 최대 2%(기준 3개년 회계연도 전 세계 매출 기준)

자료 : KOTRA 자료 재인용.

- 이밖에도 호주는 기후 관련 재무 정보공개 법안을 통한 기업들의 ESG 경영활동을 실질적으로 유도하기 위한 기반 마련을 위해 2023년 6월, ‘기후 관련 재무 공개법안 마련을 위한 컨설팅 보고서’를 공개하였고, 프랑스, 영국, 싱가포르, 이탈리아 등 주요국들은 입법화 단계까지는 아니지만, 최근 국가 차원의 ESG 전략을 발표하면서 향후 구체적인 이행계획을 수립, 입법화가 진전될 것으로 보임.

■ 우리나라의 ESG 관련 입법화 논의 동향

- 국내에서도 2022년 1월, 「지속가능발전 기본법」을 제정하여 7월 시행하였고, 9월에는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(이하 탄소중립기본법)」이 제정되어 2023년 7월, 시행되었음.
 - 「지속가능발전 기본법」은 지속가능발전 기본전략 및 추진계획의 수립, 위원회 등 추진조직 및 시책 그리고, 정보의 보급 및 확산 등을 담고 있음.
 - 「탄소중립기본법」은 2050 탄소 중립을 향한 경제·사회 구조 전환의 비전과 이행체계를 마련하기 위한 법률로서 2030년 국가 온실가스 감축목표를 24.4% 감축(2017년 대비)에서 2018년 대비 35% 이상 감축하도록 규정이 강화됨. 이를 이행하기 위한 계획 수립 및 이행, 국가와 지방자치단체 단위 별로 2050탄소중립녹색성장위원회 설치 그리고, 기후대응기금 설치하는 등의 내용도 담고 있음.
- 이러한 가운데 최근 이원익 의원을 중심으로 하여 「ESG 기본법」 초안이 발표되면서 ESG 관련 입법화 논의가 본격적으로 추진될 것으로 보여짐.
 - 이원욱 의원과 전국경제인연합회 그리고 사회책임투자포럼은 공동으로 간담회를 개최하고, ESG 기본법 제정 관련 논의를 진전시켜 왔으며, 지난 2023년 7월 20일 초안을 공개하였음.
 - 금번 공개된 초안은 향후 다양한 논의 절차를 거쳐 수정, 보완될 예정으로, 본격적인 ESG 관련 입법화에 대한 필요성과 그 방향성을 제시한다고 할 수 있음.

〈표 2〉 ESG 기본법안의 주요 내용

법률명	환경·사회·지배구조 경영 기본법
구성	7장 40조항으로 구성
장의 구성	<ul style="list-style-type: none"> · 1장 : 목적과 정의, 기본원칙 · 2장 : ESG 기본계획을 수립(10년 단위로 기본계획을 수립·시행, 5년마다 재검토하는 한편 1년 단위 실행계획을 수립·추진) · 3장 : 조기경보시스템을 운영, ESG 평가기관의 신뢰성 제고를 위해 평가기관을 평가 등 · 4장 : ESG 평가결과를 공시, 이행계획을 수립한 기업의 정부와 경영협약 체결 · 5장 : 협약체결기업에 대한 각종 지원, 대기업과 중소기업 간 ESG 협력 촉진, 위장 ESG 조사·공표, 중소벤처·중견기업 지원, 조세·부담금 감면 등 · 6장 : 전문인력 양성·통계사업·우수기업 선정·ESG 경영진흥센터 지정 등 ESG 경영 촉진을 위한 기반 구축 · 7장 : 경영포상
일정	향후 전문가그룹 및 기업 등과의 논의를 통하여 제정안을 구성, 입법 절차를 추진할 예정

- 제3조 기본원칙에서는 투자자와 기업은 ESG 발전 관련 정보를 적극 공개토록 노력하며, ESG 발전 성과가 제고될 수 있도록 상호협력과 책임투자원칙 실행에 대한 활동과 진행사항 보고 등을 이행할 것을 명시함

- 제6조와 제7조에서 정부는 10년 단위로 기본계획을 수립 및 시행하고 5년마다 재검토하며 매년마다 실행계획을 수립 및 시행 : 기본계획에는 현황 및 여건변화 전망, 비전과 목표, 추진전략과 원칙, 기본방향, 주요 지표 등을 수록해야 함.
- 제8조에서는 국무총리 소속으로 환경·사회·지배구조위원회를 두고 기본계획 수립, 시행, 점검, 평가 등의 사무를 처리하도록 함.
- 제9조에서 정부는 기업의 ESG 등에 대한 실태조사를 실시, 공표해야 함.
- 제10조에서 금융위원회는 금융기관에 대해 ESG 관련 금융위험을 최소화할 수 있는 감독시책을 마련해야 하며, 제11조에서 정부는 국민연금, 한국투자공사 등 정부기금이 투자를 결정할 경우 ESG에 관한 사항을 고려하도록 권고토록 함.
- 제14조에서 정부는 ESG가 기업경영에 중요하게 고려될 수 있게 시책을 수립 시행하고, 관련 정보가 소비자에게 정확하게 전달되도록 하며, 관련 제품의 소비 촉진을 위해 표시 및 혜택을 부여토록 함.
- 제17조에서 대기업, 중견기업에 대해 ESG 평가결과를 공시할 수 있도록 하였으며, 제18조에서 그 외의 기업인 중소기업이 자발적으로 선언할 수 있도록 정부가 지원토록 함.
- 제19조부터 제30조까지는 정부는 ESG 경영협약체결 기업에 대해 자금조달, 공공기관 우선 구매, 수의계약, 조세 및 부담금 감면 등의 혜택 부여할 수 있도록 함.

■ ESG 관련 입법화의 바람직한 방향

- ESG의 확산 추세와 지속가능발전에 대한 국내외의 관심 증가로 인하여 국가 차원의 ESG 입법화 추진은 향후 급속히 진전될 것으로 판단됨.
- 그러나, 입법화 과정에서 중요한 것은 ESG가 글로벌 경제·사회의 변화에 맞춘 기업과 국가의 책임과 역할, 의무이고, 글로벌 표준이자 구체적인 활동이라는 측면에서 다음과 같은 요소들을 충분히 고려할 필요가 있음.
 - 첫째, 국가 차원의 ESG 대응방향 제시도 중요하나, 궁극적으로 개별 산업 단위별, 경제주체별 대응 활동이 중요하다는 측면에서 업종별 적용되는 개별법률 차원의 구체적인 기준과 이행방안 제시가 중요함.
 - 둘째, 규제나 처벌적 성격의 입법화는 또 다른 ESG 위상¹¹⁾을 유발하고, ESG의 실질적인 확산을 저해할 수 있다는 점에서 지양하는 것이 바람직함.
 - 셋째, 실행 주체는 결국, 기업이라는 측면에서 현재 기업의 ESG 여건을 충분히 감안할 필요가 있음. 입법과정에서의 기업의 의견 수렴은 필수적이며, 보다 구체적인 기업의 ESG 활동기준의 제시와 구체적인 활동 유도 및 지원방안 등을 충분히 고려할 필요가 있음.

김영덕(선임연구위원 · ydkim@cerik.re.kr)

11) 기업이 실제로 ESG 경영을 하고 있지 않으면서 마치 외부에 ESG 경영을 하는 것처럼 행동하는 것을 말함.