

제1020호 2025. 8. 22.

건설동향

BRIEF_{ing}

• 국가 균형발전을 위한 지역개발 자원조달 체계 전환

- 지역개발 사업, 재정 의존·자금조달 격차·운용 취약성·규제 경직성 등 구조적 한계로 지속가능성 우려
- 국가 균형발전을 위해 자원조달 체계의 다원화·분권화와 투자 기반 패러다임 전환이 핵심
- 금융혁신 통한 민간자본 활성화와 ESG·지속가능성 기준 내재화 필요

• 최근 국내의 ESG 입법화 동향 및 건설산업의 대응과제

- 『기업 인권·환경 실사법』 발의로 국내 ESG 입법화 논의 본격 확대 전망
- 국내 여건·글로벌 동향 고려한 ESG 입법화 추진 필요
- 건설산업, 인권·환경 이슈 다양한바 ESG 입법화에 체계적인 대응 필요



국가 균형발전을 위한 지역개발 재원조달 체계 전환

- 지역개발 사업은 지역경제 활성화, 사회기반시설 확충, 삶의 질 향상 등 국가 균형발전을 실현하는 핵심 수단 -

나경연(경제금융도시연구실장 · econa@cerik.re.kr)



지역개발 사업, 재원조달의 구조적 한계로 지속가능성 우려

- 지역개발 사업은 지역경제 활성화, 사회기반시설 확충, 주민 삶의 질 향상 등을 통해 국가 균형발전을 실현하는 핵심 수단임.
 - 그러나 그 추진 과정에서 큰 제약 중 하나로 작용하는 것은 재원조달 구조임. 즉, 대규모 자본이 장기간 투입되는 지역개발 사업 특성상 재원조달 체계의 안정성과 지속성이 곧 사업 성패를 결정짓는 핵심 요소임.
 - 지역개발 사업이 감소하면 해당 지역의 일자리 창출, 산업 기반 확충, 소비 촉진 기회가 상대적으로 줄어들게 되고, 이는 인구 유출과 경제 위축을 더욱 심화시켜, 장기적으로 재정의 효율성 관점에서도 더 큰 손실이 발생(Dynamic Inefficiency)할 수 있음.
 - 그럼에도 불구하고 현행 지역개발 사업의 재원조달 구조는 재정 한계, 민간투자 위축, 금융·제도 환경의 비효율성 등 복합적 문제로 인해 지속가능성을 담보하지 못하고 있음.
- 본고는 지역개발 사업의 재원조달의 구조적 한계와 근본 원인을 진단하고, 새로운 재원조달 체계의 방향을 모색하고자 함.
 - 지역개발 사업의 재원조달 체계는 본질적으로 장기간의 안정성, 다양한 자금원, 그리고 유연한 제도적 지원을 필요로 함.
 - 그러나 우리나라의 현행 구조는 중앙정부 의존적 설계와 민간 참여 기반의 취약성, 금융시장과의 미흡한 연계성으로 인해 다층적인 제약에 직면 중임. 이러한 제약은 악순환 과정을 거쳐 구조적 한계로 고착화되고 있음.
 - 이하에서는 지역개발 사업 재원조달의 악순환 구조를 중심으로, 그에 따른 구조적 한계를 진단하고자 함.

구조적 한계(악순환 관계 ①) 높은 재정 의존도 심화

- 지역개발 사업은 중앙정부와 지방정부의 재정지원에 크게 의존하는 구조를 갖고 있음. 이러한 재정 의존도는 국가 재정 상황이나 경기 변동, 정치적 우선순위 변화에 매우 민감하게 반응함.
 - 예를 들어, 경제가 침체되거나 정부 정책 방향이 바뀌면 사업에 투입되는 예산이 변동되기 쉬움.
 - 또한 재정지원이 불규칙하거나 단기적으로 집중되면서, 사업의 장기적 계획과 안정적인 추진이 어려워짐.
 - 이로 인해 지역개발 사업은 지속가능한 성과를 내기 어렵고, 중간에 사업이 중단되거나 계획이 변경되는 경우가 빈번함.
- 지역개발 사업에는 토지 확보, 인허가, 시공, 수익성 등 다양한 리스크가 내포되어 있음.
 - 그러나 공공과 민간이 이러한 위험을 균형 있게 분담할 수 있는 제도적 장치가 미흡함.
 - 대개 위험은 민간에 과도하게 전가되는 경우가 많아 투자 유인이 저하됨. 효과적인 위험분담 체계의 부재는 민간이 참여하는 사업의 참여 및 지속성을 어렵게 만들음.
- 막대한 자금과 장기 투자 부담으로 인해, 지역개발 사업에서는 민간자본의 기여가 필수적임.
 - 그러나 지역개발 사업의 수익 구조에 불확실성이 크고 투자 회수 기간이 긴 경우 민간 투자자들이 적극적으로 참여하기 힘든 구조임.
 - 즉, 투자에 따른 위험이 크고, 수익 실현 시점이 먼 사업은 민간 입장에서 매력도가 반감됨. 따라서 민간자본의 유입이 제한되면 공공재정에 대한 부담이 가중되고, 재원조달의 다양성과 안정성이 떨어지게 되는 반복적 악순환 관계(negative feedback)에 놓이게 됨.

구조적 한계(악순환 관계 ②) 자금조달 격차 심화

- 수도권과 비수도권 간 지역개발 사업에 투입되는 자본의 규모와 조건에 큰 차이가 있음.
 - 수도권은 상대적으로 투자 매력도가 높아 민간자본과 금융자원이 집중되지만, 비수도권은 투자 환경이 취약하고 위험 부담이 높게 평가되어 자금조달이 어려움.
 - 이러한 자금 불균형은 지역 간 발전 격차를 더욱 고착시키며, 비수도권 지역의 인프라 개선과 경제 활성화를 저해함.
- 지역개발 사업에 필요한 자금조달을 위해서는 금융시장과의 긴밀한 연계가 필수적임.

- 지역개발 사업의 재원으로서 지역개발 채권, 전용 펀드 등 민간 유동자금을 흡수할 수 있는 금융 상품의 개발과 활성화가 부족함.
- 이로 인해 투자자들의 관심을 끌지 못하고, 자금조달의 다원화가 어려워지고 있음. 투자 환경이 상이한 현실을 고려할 때, 수도권과 지역을 이원화한 또는 광역경제권별 특성을 반영한 유연한 금융 상품과 시장 구조 설계가 필요함.
- 환연하면, 지역개발 사업의 특성을 반영하지 못하는 금융시장과 지역개발 사업에 대한 금융시장 내 연계 투자 구조 부재는 재원조달 구조의 안정성과 다양성을 저해하는 주요 원인임.

구조적 한계(악순환 관계 ③) 자금 운용 구조 취약 심화

- 재정 당국과 사업 시행 주체들은 단기적으로 나타나는 성과나 재정 효과를 중시하는 경향이 강함.
 - 이에 따라 지역개발 사업의 자금 운용도 장기적인 인프라 구축이나 지속가능성보다는 단기적 지출과 성과 위주로 진행되는 경우가 많음.
 - 이러한 관행은 장기적으로 경제·사회적 효과를 제한하고, 단기적 효율성 중심으로 치우치면서 지역개발 사업의 본래 목적성을 훼손할 우려가 있음.
- 국내 지역개발 사업에서 많이 활용되는 프로젝트 파이낸싱은 사업성보다는 담보와 보증에 과도하게 의존하는 경향이 강함.
 - 즉, 부동산 가격 등 자산가치에 의해 금융 조달이 좌우됨. 이로 인해 부동산 경기 변동에 따른 금융 불안정성이 커지고, 사업 리스크가 높아짐.
 - 또한 담보 의존형 중심의 구조는 혁신적 사업이나 위험도가 높은 사업에 대한 금융 지원을 제한하는 요인으로 작용함.
- 지역개발 사업은 교통, 주거, 산업단지 등 여러 분야가 결합된 복합개발 사업 형태가 증가함.
 - 그러나 이러한 복합사업을 지원할 수 있는 통합적이고 유연한 재원조달 시스템이 마련되어 있지 않음.
 - 각 분야별로 분절된 예산과 재원관리 체계는 사업 간 연계성을 떨어뜨리고, 자금 집행 과정에서 비효율과 지연을 초래함.
 - 따라서 복합개발 사업의 특성을 반영한 통합적 재원조달 체계가 필요하며, 재원조달 체계의 부재는 복합사업의 계획·시행 단계에서 조정 비용과 일정 지연을 증가시키는 주요 요인으로 작용함.

구조적 한계(악순환 관계 ④) 규제 경직성 및 지속가능 투자 기준 미미

- 지역개발 사업 추진 시 경직된 재정 집행 규정은 사업 추진 속도를 늦추는 중요한 요인임.
 - 특히 각종 규제와 승인 과정이 장기간 소요되고, 예산 집행 역시 엄격한 제한을 받으면서 민간 투자자와 금융기관의 신뢰를 저하시킴. 지역개발 사업이 신속하게 경제적·사회적 가치를 창출하도록 유도하기 위해 특례 또는 예외 조치가 요구됨.
 - 즉, 행정 규제가 탄력성을 갖지 않으면 지역개발 사업의 적시 추진과 직·간접 투자 기반 확보를 제한하는 요인으로 작용함.
- 한편, 전 세계적으로 ESG(환경·사회·지배구조) 투자와 같은 지속가능성 기준이 투자 결정의 핵심 요소로 자리 잡고 있음.
 - 하지만 국내 지역개발 사업에서는 이러한 ESG 요소나 지역 환경, 사회적 가치를 자금 배분 및 투자 판단에 체계적으로 반영하지 못하고 있음.
 - 결과적으로 ESG 요소에 대한 투자를 목적으로 하는 기관 투자자 및 장기 투자자들을 유치하는데 한계가 있으며, 지역개발의 장기적 사회적·환경적 가치를 충분히 고려하지 못하게 됨.

〈표 1〉 지역개발 사업 자원 조달의 구조적 한계 및 요인

구조적 한계	악순환 관계	근본적 요인
① 높은 재정 의존도 심화	민간 참여 ↓ ⇒ 재정 부담 ↑ ⇒ 재정 의존 ↑	· 지역개발 사업은 중앙·지방정부 재정에 의존, 경기·정책 변화에 민감 · 위험분담 체계 미흡으로 민간 참여 저하 ⇒ 공공재정 부담 증가
② 자금조달 격차 심화	수도권 집중 ↑ ⇒ 비수도권 투자 ↓ ⇒ 지역 격차 심화 ↑	· 수도권은 투자 집중, 비수도권은 자금조달 어려움 · 금융시장 연계 부족 ⇒ 자금 다원화 실패
③ 자금 운용 구조 취약 심화	단기 성과 ↑ ⇒ 장기 투자 ↓ ⇒ 금융 안정성 ↓	· 단기 성과·재정 효과 중심 운용 ⇒ 장기적 경제·사회 편익 과리 · PF 구조 : 담보·보증 중심 ⇒ 사업성보다 금융 변동성에 취약 · 복합사업 통합 자원체계 부재 ⇒ 조정비용 증가
④ 규제 경직성 및 지속가능 투자 기준 미미	규제 경직성 ↑ ⇒ 투자 유인 ↓ ⇒ 지속가능성 ↓	· 경직된 재정·행정 규제 ⇒ 투자자 신뢰 저하 · ESG, 사회·환경적 가치 반영 부족 ⇒ 장기 투자자 유치 한계

국가 지역균형 발전을 위한 지역개발 사업 재원조달 체계 혁신 방향 : ① 다원화·분권화된 재원조달 체계, ② 투자 기반 패러다임 전환, ③ 금융혁신을 통한 민간자본 활성화, ④ ESG 및 지속가능성 기준 내재화

● 국내·외 문헌 등에서 강조하는 지역개발 사업 추진 시 재원조달의 핵심 방향은 민간 자본의 유입을 위한 유인 장치, 민간과 공공의 균형 있는 재원조달 체계, 상기 두 가지가 지속가능하도록 하는 제도적 일관성·안정성 등으로 요약할 수 있음.¹⁾

- KDI(2021)는 지역개발 사업 추진 시 공공 재정 의존도가 높고 민간자본 유인 장치가 미흡하여 장기적 지속가능성이 취약하다고 분석함. 또한 한국은행(2022)은 인구 감소와 지역경제 축소가 맞물리면서 지방 재정 기반이 약화되어 지역개발 사업 재원조달 구조의 불안정성이 심화되고 있음을 지적함.
- OECD(2020)는 지역개발 사업의 성공적 추진을 위해서는 공공·민간 간 균형 있는 재원조달 체계와 제도적 일관성이 필수적임을 강조함. World Bank(2019) 역시 지역개발 사업의 지속가능성 확보를 위해 장기적 자금조달 구조와 제도적 안정성을 핵심 요건으로 제시함.

● 본 고에서는 전술한 지역개발 사업의 재원조달에 관한 구조적 한계와 주요국 사례²⁾, 기존 연구들에서 제안한 핵심 방향성을 종합적으로 고려해 지역개발 사업의 재원조달 체계 전환 방향 4가지를 제안하고자 함.

① 다원화·분권화된 재원조달 체계 확립 : 중앙정부 중심의 조달 구조에서 벗어나, 지방정부, 민간, 금융기관이 병렬적으로 참여하는 다원적 재원조달 네트워크 구축

- 지역별 산업 구조, 경제 여건, 개발 잠재력에 맞춘 맞춤형 금융 패키지를 설계함으로써, 정부 정책 변화나 재정 편중으로 인한 사업 불안을 완화하고, 지역 주도의 자율적 개발을 촉진할 수 있음.

1) KDI(2021). 지역개발 사업의 재원조달 구조와 개선방안; 한국은행(2022). 지방재정과 지역경제의 지속가능성 분석; OECD (2020). OECD regional development policy outlook 2020, OECD Publishing; World Bank(2019). Sustainable infrastructure for competitiveness and inclusive growth.

2) 일례로 독일은 중앙-지방-민간이 분담하는 다원적 조달 체계를 통해 대규모 인프라 투자를 추진하면서, ESG 기준을 조기 반영해 장기적 지속가능성을 강화하고 있음. 2025년 3월에 발표한 세부 내용은 다음과 같음.

- 대규모 인프라 펀드 조성: 2025년 독일은 총 5,000억 유로 규모의 특별 인프라 펀드를 신설
- 연방정부 3,000억 유로, 지방정부 1,000억 유로, 기후·경제 전환에 1,000억 유로 배정
- 재정 규제 완화: 헌법상의 부채 브레이크(채무 제한 규정)를 완화해 인프라 지출을 예외로 인정
- 지방정부 역할 확대: GDP의 0.35%까지 구조적 적자 허용으로 지방정부의 자율적 투자 자원 확보
- 투자 우선순위: 철도망, 브로드밴드, 교량 등 사회·녹색 인프라 현대화에 집중
- 민관 협력: '인프라 미래법(Infrastructure Future Act)' 제정 추진으로 승인 절차 단축 및 민간투자 참여 확대
- ESG 반영: 전체 펀드 중 1,000억 유로를 기후·에너지 전환 전용으로 설정, 지속가능성을 핵심 원칙으로 내재화

Latham & Watkins(2025) Germany's €500 billion infrastructure fund : Practical insights and opportunities. Latham & Watkins Insights; Financial Times. (2025)Germany puts rail first in €500bn investment spree. Financial Times.

- 지방자치단체의 투자유치 역량 강화가 요구됨. 대부분의 지자체는 재정과 인력이 부족하여 복잡한 금융 구조 설계나 자본 유치에 한계가 있음.
- 이에 따라 광역권 단위에서 공동개발 펀드를 조성하거나, 전문 투자유치 기구를 설치하는 것이 필요함. 일례로 일본의 간사이 지역은 광역권 단위로 공동 펀드를 조성해 대규모 교통·물류 프로젝트를 추진한 사례가 있음.
- 우리나라에서도 광역경제권별로 공동 펀드를 마련하면 일정 부분 규모의 경제를 확보할 수 있음. 기초 행정 구역 단위가 아닌 광역경제권 단위의 다원화된 자원 조달 체계 구축이 필요함. 이를 통해 지역개발 사업의 자원조달 구조의 지속가능성을 충족하는 광역경제권 맞춤형 투자 금융 상품을 마련할 수 있음.

② 투자 기반 패러다임 전환 : 기존의 보조금·융자 중심 지원 방식에서 벗어나, 민간의 지분 참여와 투자 기반 구조 확대

- 특히 초기 사업 단계에서 발생하는 리스크는 공공이 일정 부분 흡수하는 단계형 위험 분담 구조 도입이 필요함. 이를 통해 민간의 위험 감수와 사업성과 공유를 유도할 수 있음.
- 영국의 '지역성장펀드(Regional Growth Fund)'는 정부 재정이 일정 비율을 부담하면 민간이 추가적으로 자금을 투자하는 방식으로 운영되어 성공적으로 대규모 투자를 이끌어낸 사례임.³⁾ 지역개발 펀드의 확충을 통해 공공이 일부 위험을 선제적으로 분담하면, 금융기관 및 연기금 등이 참여할 유인이 높아짐.
- 또한, 참여 유인을 적극 강화하기 위해 정부와 지자체는 공적 보증, 세제 인센티브를 제공할 필요가 있음. 예를 들어, 영국 런던 도크랜드 개발 과정에서는 정부가 일정 수요를 보증하는 방식으로 민간투자를 유치한 바 있음.⁴⁾
- 특히 개발 이익을 투자자와 지역 사회가 공동으로 향유하는 이익공유형 모델을 안정적으로 정착시키면, 지역 주민 참여와 사회적 수용성을 높이는 동시에 투자 유인을 강화할 수 있음.

③ 금융혁신을 통한 민간 자본 활성화 : 지역개발 전용 금융 상품 혁신

- 지역개발 사업의 자원조달 체계로 지역개발 채권(Local Development Bond) 등 금융 상품을 지역 금융 기관과 연계해 확대하고, 중기적으로 다양한 디지털 플랫폼 기반 대규모 펀드와 투자 구조를 마련해야 함.
- 일본의 경우 지방공공단체가 지역개발 채권을 발행하여 교통망·도시정비 사업 자금 등을 조달해 왔으며, 이는 투자자에게 안정적 이자수익을 제공함과 동시에 지역경제 활성화 효과를 거둔 바 있음.⁵⁾ 이에 지역개발 채권 발행을 투명하고 공정한 기준으로 활성화하기 위해 규제 샌드박스 제도 등을 확대 적용하여 일정 기간 규제를 유예하거나, 광역경제권별 특성에 맞는 맞춤형 규제 완화를 도입할 필요가 있음.

3) Department for Business and Trade(2025). Exceptional Regional Growth Fund: evaluation report.

4) British History Online(2025). Modern Docklands: Modern commercial developments. In Survey of London, Volumes 43-44.

5) Chihousai(2025) Overview of the local government bond system in Japan, Japan Local Government Bond Association.

- 이러한 금융상품 혁신은 지역으로 자본의 유입을 촉진하는 촉매가 될 수 있음.

④ ESG 및 지속가능성 기준 내재화 : 자원조달 설계 초기 단계부터 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance) 요소 반영

- 지역사회 기여도(지역 일자리 창출, 지역 주민 편익 증진) 등을 자금 배분의 주요 지표로 삼음으로써 장기적 사업 안정성을 도모할 수 있음.
- 세계적으로 환경·사회·지배구조를 고려하는 투자 자금 규모가 급격히 증가하고 있으며, 2022년 기준 글로벌 ESG 투자 규모는 약 40조 달러에 달함.⁶⁾ 우리나라에서도 탄소중립형 도시개발, 재생에너지 기반 산업단지, 저탄소 광역 교통망 조성 등 지역개발 사업의 자원 조달 측면에서 ESG를 고려한 금융 투자를 촉진하기 위해, 금리 보조, 자본 규제 완화, 투자자 대상 세제 혜택 등 다양한 인센티브를 추가로 설계하여 ESG 관련 자본 유치를 확대할 필요가 있음.
- 이를 통해 지속가능한 지역개발을 실현하고 사회적·환경적 성과를 함께 도모할 수 있음.

〈표 2〉 지역개발 사업 자원 조달 체계 전환 방향

구분	주요 내용	시사점
① 다원화·분권화된 자원조달 체계 확립	· 중앙정부 중심에서 벗어나 지방정부·민간·금융기관 병렬 참여 네트워크 구축 · 지역 산업구조·경제 여건 맞춤형 금융 패키지 설계 · 광역권 단위 공동 펀드 조성 및 전문 투자유치 기구 필요	· 광역경제권 단위 자원조달 체계 마련 · 규모의 경제 확보 및 사업 안정성·지속가능성 강화
② 투자 기반 패러다임 전환	· 보조금·융자 중심 ⇒ 민간 지분 참여 확대 · 단계형 위험 분담 구조(공공이 초기 리스크 흡수) · 공적 보증·세제 인센티브 제공 · 지역 사회와 이익 공유 모델 확산	· 지역개발 펀드 확충 · 공적 위험분담 및 세제 인센티브 강화 · 주민·투자자 공동 이익모델 정착
③ 금융혁신을 통한 민간자본 활성화	· 지역개발 채권 확대 · 지역 금융기관 및 디지털 플랫폼 기반 펀드 구조 마련 · 규제 샌드박스 및 맞춤형 규제 완화 필요	· 채권 발행 유인 강화 · 규제완화 통한 금융상품 다양화 · 민간 장기자금 유입 기반 마련
④ ESG 및 지속가능성 기준 내재화	· 자원조달 설계 초기부터 ESG 요소 반영 · 지역 사회 기여도(일자리·주민 편익)를 배분 지표로 활용 · ESG 투자자금 유치 위한 금리 보조·세제혜택 설계	· 탄소중립형 도시·재생에너지 산업단지·저탄소 교통망 등 적용 · ESG 투자 촉진 위한 정책적 인센티브 제공

6) Global Sustainable Investment Alliance(2022). Global sustainable investment review.

- 지역개발 사업의 재원조달 문제는 ‘자금 부족’ 차원을 넘어, 중앙집권적 구조, 민간 참여의 불확실성, 맞춤형 금융 수단의 미비, 위험분담 장치 부재 등 문제점이 해결되지 않고 오히려 심화되는 등 악순환이 구조적으로 얽혀 나타남.
 - 이러한 한계를 극복하려면 재원조달 체계를 다원화하고, 투자 중심·지속가능성 중심의 정책 패러다임으로 전환하는 것이 필수적임.
- 결국 지역개발 사업의 재원조달 관련 제도·정책적 혁신은 민간자본이 신뢰할 수 있는 환경을 조성하는 데 목적을 두어야 함.
 - 이는 단순 지원을 넘어, 민간 자본과 창의성이 지역개발 사업을 매개로 지역균형 발전이라는 범정부적 가치와 연계되도록 유도하는 촉진 장치로 작용해야 함.
 - 또한, 지역개발 사업의 재원조달은 단순한 금융 상품이나 기법이 아니라, 국가 균형발전을 위한 전략적 재설계 차원에서 접근해야 함.
- 안정적이고 혁신적인 재원조달 구조가 마련되어, 광역경제권에 특화된 지역개발 사업이 경제성장의 핵심 동력으로 자리 잡고, 지역과 국가, 지역 주민과 투자자, 민간과 공공이 함께 지속가능한 발전을 실현할 수 있기를 기대함.



최근 국내의 ESG 입법화 동향 및 건설산업의 대응과제

- 『기업 인권·환경 실사법안』 계기로 ESG 입법화 논의 본격화 예상, 산업 차원의 전략적 대응 필요 -

김영덕(선임연구위원 · ydkim@cerik.re.kr)



2025.6월, 정태호 의원 등 『기업 인권·환경 실사법안』 발의

- 2025년 6월, 정태호 의원 등 14인은 『기업의 지속가능경영을 위한 인권·환경 보호에 관한 법률안 (이하 기업인권환경실사법안)』을 발의하였음
 - 지난 21대 국회에서도 정태호 의원의 대표발의로 동명의 법안이 국회에 제출되었으나, 21대 국회 회기의 종료에 따라 자동 폐기된 바 있음.
 - 금 번 법률안은 지난 법안에서 ‘인권·환경 실사보고서’ 관련 규정 마련 등 이전 법률안에서 명확성이 다소 부족했던 사항들을 일부 개정, 보완하여 국회에 제출되었음.
- 법률안은 기업의 공급망 전반에 있어 발생할 수 있는 인권 및 환경과 관련된 위험을 사전에 식별하고 대응할 수 있도록 실사를 의무화는 내용을 담고 있음.
 - 해당 법률안의 인권 및 환경 실사의 적용을 받게 되는 기업의 적용 대상은 상시 근로자 500명 이상, 전년도 매출액 2,000억 원 이상의 기업임. 또한, 전쟁범죄, 아동노동, 인권침해 또는 환경파괴에 연루된 정황이 있는 기업, 분쟁지역 또는 고위험 지역 활동 기업 등은 규모와 관계없이 적용되게 됨. 이와 함께 공기업, 공공기관, 외국계 기업의 국내 지사 등도 법 적용 대상임.
 - 대상 기업들은 인권·환경 실사 이행체계를 구축해 운영하고 경영책임자 등은 매년 기업의 인권·환경 실사 이행계획을 수립해 이사회에 보고하고 승인을 받아야 함. 인권·환경 실사 이행체계의 운영은 인권·환경 실사 이행계획의 수립, 인권·환경 실사 이행책임자의 지정, 인권·환경 실사의 실시계획 및 결과, 부정적 영향에 대한 대책 등에 관한 사항을 심의 및 의결하는 이사회 내 위원회의 설치 그리고, 고충 처리 절차의 운영을 포함함.
 - 또한, 기업은 자신 및 피지배회사의 기업활동 및 공급망에 속한 기업의 기업활동에서 발생하였거나 발생할 수 있는 부정적 영향을 매년 1회 이상 확인하여야 함.
 - 법률안에서는 실사의 개념은 단순 점검을 넘어 실질적인 예방·완화 조치까지 포함되며, 문제 발견 시 계

약 변경, 기술·재정적 지원, 관계 종료 등의 적극적 대응을 요구하고 있음.

- 실사의 범위는 공급망 전체 포함함. 즉, 실사 대상은 자사뿐 아니라 자회사, 협력업체, 원자재 공급자 등 전 공급망으로 확대하고 있음.
- 이사회 보고 및 외부 공시는 의무 사항임. 실사 결과 및 조치 내역은 외부에 공시해야 하는데, 이해관계자(노동자, 시민사회, 지역 주민 등)의 의견을 수렴하고 피해자 접근권과 이의제기 절차를 보장해야 함.
- 정부는 법 집행을 위한 “인권·환경기업위원회”를 설치하여 기업의 실사 이행 여부를 감독하도록 규정하고 있음. 아울러 법 위반 시 행정·형사·민사 제재가 적용됨. 행정상 제재로는 시정명령, 과태료, 『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 국가계약법)』의 제27조에 따른 입찰참가자격 제한을 규정하고 있음. 형사상 처벌로는 시정명령을 기한 내 이행하지 않은 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며, 양벌규정도 명시함. 이와 함께 해당 법률안을 위반하여 타인에게 손해를 입힌 경우 손해 배상 책임도 명시하고 있음.

〈표 1〉 「기업 인권·환경 실사법」의 기업 관련 주요 내용

구분	주요내용	
적용 대상	• 상시 근로자 500인 이상인 기업 • 전년도 매출액 2,000억원 이상인 기업 • 공기업, 공공기관, 외국계 기업의 국내 지사 • 전쟁범죄, 아동노동, 인권침해 또는 환경파괴에 연루된 정황이 있는 기업	
적용기업의 의무사항	기본 의무	• 타인의 인권, 환경을 침해하거나 제3자가 다른 사람의 인권 또는 환경을 침해하는 일에 관여하면 안 됨. • 인권, 환경의 침해를 받은 자에 대한 구제수단 및 절차 마련
	인권·환경실사 이행체계	• 인권·환경 실사 이행계획의 수립 : 매년 • 인권·환경 실사 이행책임자의 지정 • 이사회 내 인권·환경 실사 관련 위원회 설치 • 고충 처리 절차
	감독 책임	• 경영책임자 등은 인권·환경 실사 실시, 인권·환경 실사 결과의 보고 및 공시에 대한 감독 책임 부담
	고충처리절차	• 이해관계자가 자신 또는 피지배회사나 공급망 내 타 기업의 기업활동과 연관되어 발생하였거나, 발생할 부정적 영향을 신고할 수 있도록 고충처리절차 운영
	부정적 영향의 식별, 대책 수립	• 자신 및 피지배회사 및 공급망에 속한 기업의 기업활동에서 발생하였거나 발생할 수 있는 부정적 영향을 매년 1회 이상 확인 • 대책 수립 : 발생할 수 있는 부정적 영향의 예방, 예방 또는 제거를 위한 기업활동의 중단 또는 변경, 재발 방지, 피해회복을 위한 조치 등
	공개	• 인권·환경 실사보고서 작성, 공개 • 이해관계자의 정보 공개 청구(정보청구권)에 기업은 정보 공개 의무 ※ 단, 영업비밀, 개인정보 및 이에 준하는 사유가 존재할 경우에는 공개 거부 가능

제재	민사상 제재	• 법 위반으로 타인에게 손해를 입힌 경우, 그 손해에 대한 배상 책임
	행정상 제재	• 시정명령 : 실사 실시, 실사보고서 수정, 공개, 실사 관련 정보 공개, 피해 회복 조치, 부정적 영향 예방 조치 등 • 과태료 : 부정적 영향 미조치자에 대해 5천만원 이하의 과태료 부과 • 『국가계약법』 제27에 따른 입찰참가자격 제한 • 『대외경제협력기금법』에 의한 기금 지원 제한
	형사적 제재	• 시정명령을 기한 내 이행하지 아니한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금

『기업 인권·환경 실사법』의 영향 및 국내 ESG 입법화 전망

- 포브스(미국의 경제지)에서는 금번 아시아 최초로 발의된 『기업 인권·환경 실사법』에 대해 긍정적이라는 평가를 하고 있으며, 국내 ESG(환경, 사회, 거버넌스) 관련 공공, 민간 기관들에서도 향후 긍정적 영향을 미칠 것으로 전망함.
 - 포브스에서는 금 번 법률안이 기업의 리스크 완화 및 주주의 신뢰 회복에 긍정적인 기여하고, 기업의 인권 보호 의무에 대한 중대한 전환점이 될 것으로 평가함.
 - 국내 ESG 관련 전문가 및 주요 ESG 관련 공공·민간 기관들은 금 번 법안을 통하여 ESG 법제화의 본격적인 이행 필요성을 강조하고 있음.
- 이재명 정부에서는 대선 공약을 통해 ESG 정보 공시 의무화와 평가지표 법제화를 핵심과제로 내세우고 있는 가운데, 금 번 국회에 제출된 법률안은 국내의 ESG 입법화의 방향을 제시하고 있다는 점에서 향후 정책 추진에 영향이 클 것으로 전망됨.
 - 이재명 대통령은 대선 공약을 통해 ESG 공시 및 평가지표의 법제화, 국민연금 등 공적 자금의 ESG 투자 기준화, 기후·환경 관련 재무정보 공시 의무화, ESG 통합평가지표 마련 및 법적 구속력 부여 그리고 공공기관의 ESG 이행 평가 확대 등 추진을 계획함.
 - 이에 따라서 금 번 국회에 제출된 『기업 인권·환경 실사법안』은 향후 가속화될 본격적인 ESG 입법화 논의 확대하는 계기가 될 것으로 판단되고, 향후 정부의 ESG 관련 입법화 추진의 방향성으로 고려될 것으로 전망됨.
- 주요국들에서 ESG 법제화가 본격적으로 논의되고 있다는 점에서 국내에서의 법률안 등 ESG 입법화 움직임도 탄력을 받게 될 것으로 전망됨.
 - 그동안 ESG 공시 및 실사의 의무화를 강하게 추진해 오던 유럽연합(EU)이 지난해 말 기업의 부담 등을 고려하여 일부 완화된 공시기준의 제시와 공시 일정을 조율 중이나, 현재 ESG 논의 진행 속도를 볼 때,

의무화 일정이 곧 확정될 것으로 보임.

- 미국의 경우, 반 ESG 정책을 뚜렷이 나타내고 있으나, 뉴욕주, 캘리포니아주 등 일부 주(State)에서는 기후공시를 중심으로 2026년 이후 도입을 목표로 한 공시제도 관련 법안들이 속속 채택되면서 중앙정부와는 상반된 움직임을 보이고 있음.
- 2025년 이후 기후공시를 도입하기 위해 제도화를 추진하고 있는 ‘호주’, 아시아에서 최초로 기업의 기후 공시를 단계적으로 시행 중인 ‘싱가포르’를 비롯하여 ‘홍콩’, ‘캐나다’ 등에서는 공시기준을 확정하고, 공시의무화를 도입하기 위한 시기를 놓고 논의가 진행 중임.

● 우리나라의 경우, 2024년 4월, ‘한국지속가능성기준위원회(KSSB)’에서 공시기준 초안을 마련한 이후, 공시기준의 최종 확정 및 공시일정 로드맵 수립은 아직 진행 중임.

- 2024년 4월, 한국회계기준원 내 ‘한국지속가능성기준위원회’에서 공시기준 초안을 마련하여 의견을 수렴한 이래 현재까지 최종안은 나오지 않은 상황임.
- 공시일정도 금융위원회에서 2023년 10월, 주요국의 공시일정 조정 등을 고려하여 2026년 이후로 연기한 이래로 여태까지 공시 의무화 시점을 확정하지 못하고 있음.
- 2025년 4월 개최된 ‘ESG 금융추진단’ 제5차 회의에서도 최근 우리나라 경제의 불확실성 증대와 주요국의 움직임을 고려하여 공시 의무화 시기 결정을 미룬 상황임.

● 최근 주요국들의 공시 의무화 움직임과 이재명 정부의 ESG 공시 의무화 관련 정책 추진 가능성 그리고, 해외금융기관 등 주요 투자자들과 경제 관련 NGO 단체의 ESG 공시 의무화 일정 확정 요구가 최근 커지고 있는 상황으로 향후 공시 의무화 관련 논의가 본격화될 것으로 전망됨.

국내 여건과 글로벌 동향 고려한 ESG 입법화 추진 필요

● 금번 『기업 인권·환경 실사법안』은 ESG 공시 의무화와 연계하여 ESG 관련 입법화에 대한 논의를 확대시키는 계기가 될 것으로 판단되나, 다른 한편으로는 의무화에 따른 기업 및 산업적 부담에 대한 논의도 확대될 것으로 전망됨.

- 주요국들 및 국내 여건을 고려할 때, ESG의 입법화 움직임은 계속될 수밖에 없는 상황이라는 점에서 금 번 법률안은 ESG의 입법화 방향성에 대한 논의를 확대시키는 중요한 계기가 될 수 있음.
- 다만, 금번 법률안에서도 규정하고 있듯이 의무화는 행정 및 형사적인 제재를 포함할 수밖에 없고, 법률안 제정으로 인하여 기업 및 산업에 대한 부담이 크게 가중될 수 있다는 점에서 이

에 대한 논의도 크게 확대될 것으로 판단됨.

- 법률안은 현재 국내의 기업, 산업의 여건 그리고 주요국들의 ESG 입법화 논의 등을 고려하여 충분한 논의가 필요한 상황임.
 - ESG 이슈가 확대됨에 따라 대형기업들과 수출업종 기업들을 중심으로 인권, 환경 실사에 대응한 활동을 지속 추진중에 있으나, 상대적으로 규모가 작은 기업들의 경우, 사실상 인권, 환경 이슈에 대한 대응 준비는 매우 미흡한 상황임.
 - 특히, 법률안에서는 자사는 물론, 공급망의 인권, 환경 실사를 의무화하고 있다는 점과 적용 대상이 매출액, 상시종업원 수 등 기업의 규모 기준 이외에도 인권, 환경과 연루된 기업활동을 포함하고 있어 사실상 실사의 적용 범위는 중소기업 대다수를 포함하게 됨.
 - 또한, 인권·환경 관련 부정적 영향의 정의가 광범위하다는 점 그리고, 실사 내용의 불명확성을 고려할 때, 적용 대상 기업의 규모 기준 및 실사 적용 시기, 실사의 내용 등에 대한 충분한 논의가 필요한 상황임.
 - 이와 함께 현재 공급망 실사법이 시행 중인 독일 등 국가들이 적용에 어려움을 겪고 있고, 글로벌 표준이 되고 있는 'EU 공급망 실사지침'의 적용 시점이 아직 확정되지 않고 있다는 점을 고려하여 우리나라도 기업, 실무자 중심의 광범위한 의견 수렴이 선행될 필요가 있음.

〈표 2〉 EU 공급망 실사지침(CSDDD) 적용 대상 및 적용 시기

구분	적용 대상		
EU 역내 기업	① 평균 직원수 5,000명 초과 & 전세계 순매출 15억 유로 초과	2027년	2028년
	② 평균 직원수 3,000명 초과 & 전세계 순매출 9억 유로 초과	2028년	2029년
	③-1 평균 직원수 1,000명 초과 & 전세계 순매출 4억 5,000만 유로 초과	2029년	2029년
	③-2 로열티 수령액 2,250만 유로 초과 & 전세계 순매출 8천만 유로 초과		
EU 역외 기업	① EU 내 순매출 15억 유로 초과	2027년	2028년
	② EU 내 순매출 9억 유로 초과	2028년	2029년
	③-1 EU 내 순매출 4억 5,000만 유로 초과	2029년	2029년
	③-2 로열티 수령액 2,250만 유로 초과 & EU 역내 순매출액 8,000만 유로 초과		

자료 : EU Council(2024).

- 법률안은 기업의 인권 및 환경에 대한 책임과 의무 사항만을 담고 있는바, 기업의 인권 및 환경에 대응한 구체적인 기업활동 내용 및 대응 체제 구축에 대한 내용을 담고 있지 않음. 따라서, 인권 및 환경 등 지속가능성에 대한 기업의 구체적인 활동기준 마련이 선행되어야 함.
 - 해당 법률안은 기업에 인권·환경 존중 책임을 부여하고, 이를 실현하기 위한 방법으로서 인권·환경 실사 의무를 이행하게 하여 기업이 실사이행을 제대로 하지 못했을 때 책임을 묻고, 피해자들에게 구제를 제

공하도록 하는 법적 근거를 마련함.

- 다만, 현재 지속가능성 공시기준이 마련되지 않아 기업의 환경, 인권과 관련된 구체적인 활동 내용과 공시기준 등이 확정되지 않았다는 점에서 인권·환경 실사의 범위가 명확하지 않고, 이에 대한 책임의 범위는 넓게 해석될 수 있다는 점에서 공시기준의 마련이 선행되어야 할 것임.

건설산업, ESG 입법화에 체계적인 대응 필요

- 건설산업은 대표적인 현장 생산을 기반으로 한 산업으로서 자연자원의 직, 간접적인 영향이 크고, 생산과정과 건설 자재의 생산에 자연자원 활용도가 높아 환경에의 부정적 영향의 발생 가능성이 큰 산업으로 지속가능성에 대한 실사의 법제화 움직임의 영향을 크게 받을 것임.
 - 건설산업은 생산이 현장에서 이루어지는 산업의 특성상, 자연자원의 직, 간접적인 영향이 커 환경에 미치는 부정적 영향이 큰 산업임. 또한, 생산에 필요한 건설 자재의 생산에 있어 자연자원의 활용도가 높은 산업으로 건설산업 전반에서 환경에 미치는 부정적 영향에 대한 고려요소가 매우 다양하고, 환경에 미치는 부정적 영향에 대한 관리 대상이 광범위함.
 - 이로 인하여 기업 및 공급망에 대한 ESG 실사의 법제화 움직임은 건설산업 전반에 많은 영향을 미치게 될 것으로 전망됨.
- 건설산업은 안전사고가 발생 가능성이 크고, 건설인력의 근무환경에 대한 부정적인 인식이 강하며, 외국인력의 활용도가 높은 등 인권의 문제에 있어 다양한 이슈들이 존재하고 생산에 참여하는 협력기업, 자재 공급업체 등 공급망이 광범위함.
 - 건설현장의 특성상, 건설안전 사고의 위험이 상시 존재하고, 건설현장의 근무환경에 대한 부정적인 인식이 강함. 또한, 일용직, 계약직 등 비정규직 활용도가 높고, 국내 인력 부족에 따라 외국 기능인력의 활용이 점차 확대되고 있는 상황으로 노동, 고용 관련 다양한 이슈들이 존재하여 인권 실사의 의무화 움직임은 건설산업의 생산 전반에 큰 영향을 미치게 될 것임.
 - 아울러, 공급망 관리의 범위가 상대적으로 넓고, 다양한 인권, 환경 문제 발생 시 책임소재가 불명확하다는 점에서 공급망 실사의 도입 움직임은 산업에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 큼.
- 공급망 실사의 의무화 움직임과 새로운 경쟁 패러다임으로 자리 잡고 있는 ESG의 영향 등을 고려할 때, 건설산업의 인권, 환경 실사 움직임에 대응한 산업 차원의 전략적 대응이 필요함.
 - 건설산업은 환경, 인권 관련한 다양한 이슈에 직면할 가능성이 크기 때문에 체계적인 대응이 쉽지 않고, 이에 대한 대응 체계를 구축하는데 많은 시간이 소요될 수 있다는 점에서 인권·환경 실사 의무화의 논의 초기부터 이에 대응한 전략적인 대응방향과 구체적인 활동기준을 산업 차원에서 마련할 필요가 있음.