

ESG 기본법 제정을 위한 1차 간담회

ESG생태계 전환, ESG기본법 제정으로!

2023. 3. 8(수) 오후 2시

국회 의원회관 제5간담회실



공동주최

국회의원 이원욱,
전국경제인연합회,
한국사회책임투자포럼

목 차

인사말

더불어민주당 경기 화성을 국회의원 이원욱	4
-------------------------------	---

발제 ESG를 둘러싼 글로벌현황 및 법제정 필요성	7
------------------------------------	---

한국사회책임투자포럼 책임연구원 **김태한**

왜 기본법인가?	19
-----------------	----

중앙대 법학전문대학원 명예교수 **이종영**

ESG대응책 마련에서의 기업의 애로	41
----------------------------	----

법무법인 원 고문 **문성후**

토론

유영국 조사관(국회입법조사처 공정경제팀)	49
-------------------------------	----

여영준 부연구위원(국회미래연구원 혁신성장그룹)	53
----------------------------------	----

송홍선 선임연구위원(자본시장연구원 펀드연금실)	57
----------------------------------	----

이우형 팀장(기획재정부 지속가능경제지원팀)	61
--------------------------------	----



더불어민주당 경기 화성을 국회의원 **이원욱**

안녕하십니까.

더불어민주당 경기 화성을 국회의원 이원욱입니다.

오늘 <ESG생태계 전환, ESG기본법으로!>라는 주제로 간담회를 개최하게 되었습니다. 귀한 시간 내어 참석해주신 모든 분께 감사드리며, 이 자리에서 논의되는 내용이 ESG기본법 마련에 좋은 양분으로 작용하기를 기대합니다.

지속가능성은 지금 시대를 관통하는 핵심 가치 중 하나입니다. ESG는 인류가 지구에서 지속가능한 삶을 살아가기 위한 요소로 인식되고 있으며, 기업의 ESG경영은 선택이 아닌 필수 경쟁력으로 자리 잡아가고 있습니다.

기업의 ESG경영은 모든 주체의 의사결정에 중요한 판단 기준이 됩니다. 기업이 경영의 무게중심을 ESG에 두고 있는가에 따라 기업의 가치를 평가하고 투자하는 주체나, 기업의 상품을 소비하는 주체의 선택을 좌지우지합니다.

이처럼 ESG는 우리 사회 전반에 영향을 주고 있고, 보편적인 개념으로 다가오고 있습니다. ESG는 우리와 미래세대의 지속가능을 보장하는 가치인 만큼, 국가정책도 일관성과 연속성을 갖고 추진되어야 합니다. 즉, 이를 잘 담아낼 수 있는 ESG기본법이 필요합니다.

이번 간담회가 ESG기본법 제정에 첫 획을 긋는 자리가 되길 바랍니다. 발표를 맡아주신 한국사회 책임투자포럼 김태한 책임연구원님, 중앙대 법학전문대학원 이종영 명예교수님, 법무법인 원 문성후 고문님, 그리고 전문가의 시선으로 토론의 질을 높여주신 모든 발표자께 진심으로 감사드립니다. 오늘 1차 간담회를 시작으로 ESG기본법 마련은 물론, 대한민국이 세계를 선도하는 ESG강국으로 나아가는데 필요한 제도적 환경을 구축해가겠습니다.

고맙습니다.

2023. 3.

더불어민주당 경기 화성을 국회의원 이원욱

발제 1

ESG를 둘러싼 글로벌현황 및 기본법제정 필요성

한국사회책임투자포럼 책임연구원 김태한

ESG를 둘러싼 글로벌 환경과 기본법 제정의 필요성

한국사회책임투자포럼
김태한 수석연구원



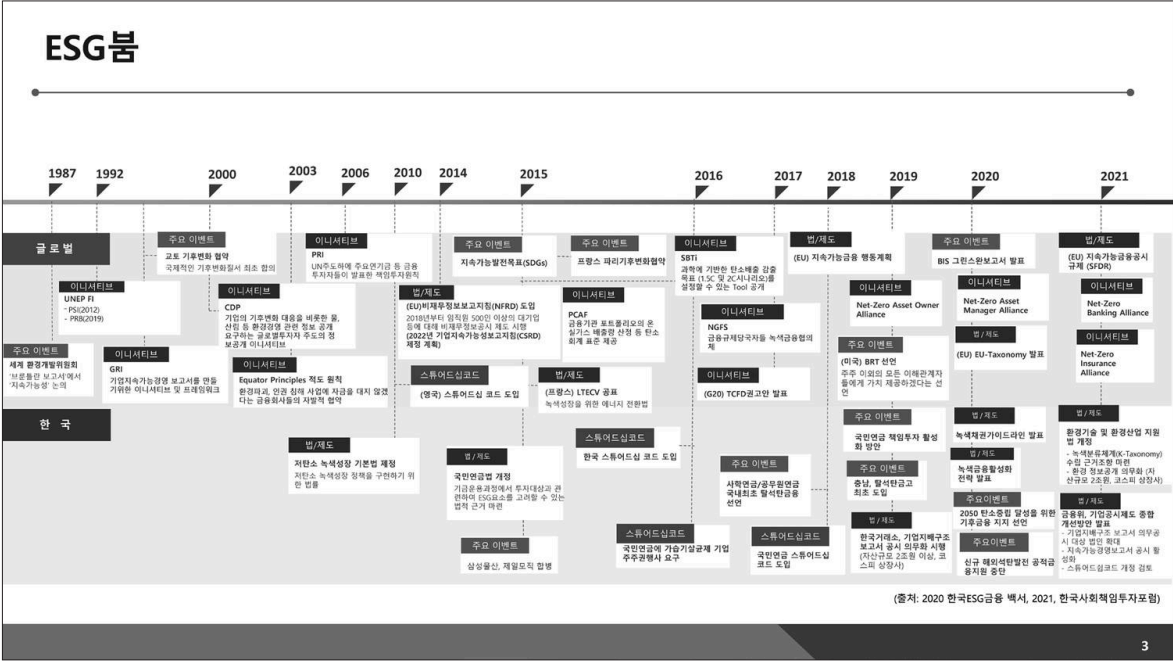


Table of Contents

01 ESG 불과 혼란

02 ESG를 둘러싼 글로벌 환경변화

03 ESG 기본법 제정 필요성

ESG의 등장

- 투자자가 기업의 가치를 평가하기 위해 반영 해야 하는 비재무적요소를 의미하는 투자자의 용어로 시작
- 2004년 'Who Cares wins' 보고서 이후, 2006년 책임투자원칙 (PRI : Principles for Responsible Investment)이 창설되면서 본격적으로 사용

1. 우리는 ESG 이슈를 투자 분석과 의사 결정 과정에 적극적으로 통합시킨다

2. 우리는 적극적인 소유자가 되며, ESG 이슈를 우리의 오너십 정책과 관행에 통합시킨다

3. 우리는 투자대상의 ESG 이슈에 대한 적절한 정보공개를 요구한다

4. 우리는 투자산업의 PRI 수용과 이행을 촉진한다

5. 우리는 PRI 이행에 있어서 우리의 효과를 제고할 수 있도록 상호협력한다

6. 우리는 PRI 이행에 대한 활동과 진행사항을 보고한다



THE SIX PRINCIPLES

1. We will incorporate ESG issues into investment decisions and owner engagements.
2. We will be active owners and engage companies to improve their ESG performance.
3. We will work together to advance the ESG agenda in our industry.
4. We will promote acceptance and implementation of the Principles within the investment industry.
5. We will work together to advance the ESG agenda in our industry.
6. We will actively report on our progress in implementing the Principles.

기업과 사회의 관계



(출처: ISO26000)

9

기업의 둘러싼 사회환경의 변화

기술 발전, 사회 고도화, 집적화, 복합화 등으로 인해 객관적 위험 크기가 증가, 동시에 환경, 사회 등에 대한 이슈에 대한 대중의 관심 증가로 기업 활동의 부정적 영향에 대한 분노의 크기도 증가

환경, 사회 및 지배구조 이슈에 대한 기업의 대응은 기업의 수익에 미치는 직간접 영향(피해배상, 매출감소 등)의 크기가 증가하고, 투자자는 자산의 안정적 운용을 위하여 기업의 재무성과뿐만 아니라 (잠재적으로 재무성과에 영향을 미칠 수 있는) 환경, 사회, 지배구조 등 비재무적 요소에 대한 기업의 성과는 투자의사결정에 반영

리스크의 확대

Risk = Hazard + Outrage

Science (fact)

Emotion (suspect) (insist)

Peter Sandman

5

ESG에 대한 의문과 혼란

환경 ESG

ESG지수서 테슬라 빠지자...머스크 "ESG는 사기" 분노

한영복 기자
등록 2022.05.19 17:44 | 수정 2022.05.20 01:39 | 지면 A10

본아벨 주요뉴스

1 후 재권 낙달 간 80조 달러치로 외국인...
2 美 대형 화장품업체 로보트 파산...홍도산...
3 '악세싱서 공표에 필자 따라'...김미를 함한...
4 [김현석의 웰스트리프나약] 75bp...
5 삼성 5인원자 악용 한살로...코스피 상승 2...
6 휘황거리는 국내 중시...중국, 유가, 달러...
7 금융위 부위원장 '내부자'에도 시 저분계...
8 신세계의 인수 혁명 공시에 서울옥션 이...
9 고급 오피스텔도 고분양가 규제 나서나...
10 서울 집값 3주째 내려 노환상복구 통 가파...
· 코언으로 손실없는 투자 가능하디 이... (A4)
· 포드1등 확률 높여주는 1가지 방법만? (A4)

지탄소 전략 없어 최종 당해 머스크 "이제 민주당 안팎아"

세계 최대 전기자동차 테슬라가 미국 상장사의 ESG(환경·사회·지배구조) 성과를 극정해 반영하는 주가지수에서 제외됐다.

미국 주가지수 제공업체 스탠더드앤드푸어스(S&P)다우존스는 18일(현지시간) S&P500 ESG지수에서 테슬라를 뺐다고 미국 CNBC 등이 보도했다. S&P는 "테슬라의 부족한 저탄소 전략과 인종차별, 멸악한 근로 환경 등이 영향을 미쳤다"고 설명했다.

7

ESG 금융 규모 및 전망

자본의 대이동

- (글로벌) GSIA의 ESG 투자 규모 = 35조3000억 달러(2020년)
 - * 전세계 AUM(운용자산)의 35.9% 차지
- (글로벌) 도이치방크의 전망 = 2035년까지 160조 달러로 성장
- (한국) : ESG 금융 규모 = 531조원
 - * ESG투자, ESG 채권, ESG대출, ESG 금융상품 포함

연도별 ESG금융유형 규모 추이 (단위: 조원)

2017 2018 2019 2020 2021.06

144 100 26 209 112 49 29 56 76 184 188 63 52 204 212

ESG채권발행 ESG금융상품 ESG대출 ESG투자 ESG금융

USD trillion AUM

Deutsche Bank projection: >99% of total

2000 2005 2010 2015 2020 2025 2030 2035

c25% of total (USD 23 trillion) 50% of total 95% of total

Source: Deutsche Bank estimates, Global Sustainable Investment Alliance (GSIA)

(출처: 2020 한국 ESG 금융백서, 한국사회책임투자포럼)

01 ESG금융의 시대

6

ESG에 대한 의문과 혼란

ESG워싱

Blackrock's former sustainable investing chief now thinks ESG is a 'dangerous placebo'

PUBLISHED TUE, AUG 24 2023 6:50 AM EDT

WILLI EMMER (PHOTO: GETTY)

SHARE

KEY POINTS

Tony Fancie argued that financial institutions have an obvious motivation to push for ESG products given these have higher fees, which then improves their profits.

But there are other issues with ESG investing, according to Fancie, including its subjectivity and the unreliability of data and ratings.

RELATED

"The inevitable" (People living on the coast could be forced to move due to climate change, UK warns)

Climate change doesn't do borders.

Climate change doesn't do borders.

Are electric cars 'green'? The answer is yes, but it's complicated

HSBC faces greenwashing accusations from UK advertising watchdog

Draft conclusions find two of bank's adverts misled customers by selectively promoting its green initiatives

Climate change doesn't do borders.

The UK advertising watchdog is preparing to order HSBC to be more transparent about its contribution to climate change

8

10

11

ESG에 대한 의문과 혼란

Anti-Woke Capitalism (깨어 있는 자본주의)

조선경제 > WEEKLY BIZ

“대기업, 착한 척 하지마!” 안티 워크 자본주의 뒤흔다

[WEEKLY BIZ] [Cover Story]

美보수 “인종·성소수자·환경문제 착한 척 밀라” 워크 자본주의에 반격

신수지 기자

입력 2022.06.09 21:00



일러스트=양민경

링크 가
거래
평생 3

4 zoc

안티 워크 운동 촉발 사례

코카콜라	조지아주 선거법 개정 반대
델타항공	MLB
월트디즈니	플로리다주 '부모의 교육권법' 제정 반대
뱅크오브 아메리카	직원 인종 교육 의무화
유니레버	이스라엘의 팔레스타인 점령 반대
S&P 글로벌	주정부 평가에 ESG 기준 도입

9

기업과 금융기관에 대한 국제사회의 인식 변화

환경·사회문제 유발자

→

환경·사회문제 유발자 + 환경·사회문제 해결주체

UN MDGs와 SDGs 비교

구분	UN 새천년개발목표(MDGs, 2001-2015)	UN지속가능발전목표(SDGs, 2016-2030)
구성	· 8개 목표, 21개 세부목표	· 17개 목표, 169개 세부목표
대상	· 개도국	· 개도국과 선진국 모두를 포함(보편성)
분야	· 빈곤, 의료 등 사회분야 중심	· 경제성장, 기후변화 등 경제·사회·환경의 지속가능발전 고려
참여	· 정부중심	· 정부, 기업, 시민사회 등 모든 민간 이해관계자 참여
재원	· ODA 재원 중심	· ODA를 포함하는 공공 및 민간 재원

(출처: 지속가능발전포럼)

11

Table of Contents

- 01 ESG 붐과 혼란
- 02 ESG를 둘러싼 글로벌 환경변화
- 03 ESG 기본법 제정 필요성

12

ESG의 작동원리와 ESG 제도 유형

ESG 인프라 법·제도 (시장 매커니즘 활용)

E·S·G 개별사안 관련 법·제도 (규제중심)

소비자 (개인, 기업, 정부)

물리적위험

ESG 사회 전환위험

기업

이익공유 ↓ ESG활동

공급망

1차 협력사

2차 협력사

3차 협력사

기업의무공시 → ESG평가(시장)

평가기관 감독

금융기관

금융상품공시(라벨링포함) 의무화

Taxonomy

전천성 감독

금융소비자

환경 (E)

기후변화

환경요율

수자원관리

생물다양성

순환경제

사회 (S)

노동, 안전, 보건

인권 및 다양성

공정할 경쟁거래

지역사회

소비자 보호

지배구조 (G)

뇌물 및 반부패

주주권 보호

기업윤리

이사회 구성

컴플라이언스

해의 법·제도 / 민간 요구 수준 강화

- ESG 워싱 기준
- 기업 ESG 공시
- 금융 ESG 공시
- 공적 연금 ESG 투자 확대
- 공급망 실사
- 공적조달 ESG기준 도입
- ...

- 탄소국경세
- 기업 인권/노동 기준 강화
- 개인정보보호
- 부패처벌강화
- 공급망 ESG기준 도입
- ...

장기주의 & 이해관계자

기업 및 국가 경쟁력 강화 + 환경 및 사회문제 개선

12

12

13

ESG 관련 국가(정부)의 역할과 인프라 제도 도입

- ESG의 확산은 국가전체의 경제, 환경, 사회적 편익을 증진
- 오늘날, 환경, 사회, 거버넌스 등의 ESG 관련 이슈는 기업의 경쟁력을 결정하는 핵심 요소로 작용, 그리고 기업의 경쟁력은 국가의 경제와 직결
- ESG의 핵심은 ESG 경영을 잘하는 기업에 자본이 투입되도록 함으로써, 중장기적으로 시장에 참여하는 모든 이해관계자 (기업은 재무성과, 투자자는 투자수익, 국가와 시민은 환경 및 사회문제 해결)가 이익을 얻을 수 있는 선순환 고리를 형성하는 것
- 최근 시장 매커니즘을 활용해 ESG 선순환 고리를 형성하기 위한 법·제도 및 계획 수립 국가 증가

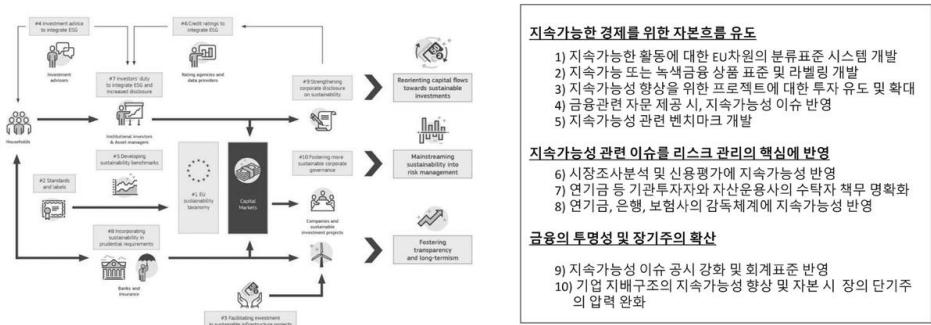
대 상	주요 제도
소비자-기업	· 개인소비자: 환경라벨링 제도, 그린워싱 방지제도 · 공적조달: 미국 연방조달 CDP 및 SBTi 반영, 녹색
기업-공급망	· EU 공급망 실사 지침
기업-투자자	· ESG 공시 의무화: 미국 SEC 기후공시지침 / EU 기업지속가능성공시지침 / IFRS ISSB · 스튜어드십코드: 영국, 미국, 일본, 한국 등 · 연기금의 ESG 투자 의무 및 자율 고려: 영국, 프랑스, 한국 등
투자자-금융소비자	· 미국 펀드이름법 · EU SFDR

2) E·S·G 개별사안 법·제도 강화

- E·S·G 개별 사안 (환경, 노동, 인권, 안전 등)은 시민의 삶의 질과 직결되는 이슈로 ESG분야는 무관하게 과거부터 지속적으로 도입 및 강화되어 옴
- 최근 시민의 기후위기에 대한 우려와 기타 환경 및 사회요소에 대한 기대수준이 올라가면서, 기업을 둘러싼 환경, 안전, 인권 등의 규제도 강화되는 추세
- 다만 과거와 특징은, 개별 국가의 법, 제도 도입의 영향력이 해당 국가에만 머무르지 않고, ESG라는 채널을 통해 다른 나라의 기업에도 직접적인 영향을 주기 시작했다는 점
- 최근 ESG경영과 투자가 일반화되면서, 글로벌 기업과 투자자들은 공급망 기업과 투자대상기업에 해당국의 법규 준수가 아닌 글로벌 스탠다드, 즉 미국이나 유럽 수준의 환경, 사회 및 지배구조 수준을 요구하기 시작
- 또한, ESG를 무역전쟁의 명분으로 활용되는 흐름도 나타남
- 공급망 실사제도, 탄소가격제도(국경세 포함), IRA 등이 대표적

1) 포괄적 ESG 인프라 제도 도입

- 인프라차원의 법·제도는 과거 산발적으로 다루어져 왔으나, 최근에는 전체 흐름을 연결하여 ESG 선순환 고리를 조성하기 위한 포괄적 차원의 접근 증가, EU의 CSR전략과 지속가능금융액션플랜이 대표적



(출처: EU집행위원회)

Table of Contents

- 01 ESG 붐과 혼란
- 02 ESG를 둘러싼 글로벌 환경변화
- 03 ESG 기본법 제정 필요성

국내 ESG 법·제도 현황

- ESG 관련 여러 법, 제도, 계획이 발표되고 있으나, ESG의 핵심인 ‘소비자-기업-금융기관-금융소비자’ 사이의 돈과 정보의 흐름을 통괄하는 형태의 법, 제도는 미비
- 사실상 사회경제 시스템 전 영역을 다루는 ESG의 특성으로 인해, 여러 상임위원회 및 정부 부처가 ESG 가운데 특정 영역에 대한 법/제도를 산발적으로 발의 및 발표
- 최근 발표된 ‘ESG인프라고도화 방안’도 각 부처에서 산발적으로 진행하던 정책을 종합했다는 점은 평가할 만 하지만, ESG에 대한 국가차원의 비전 및 체계적 전략과 이를 조율하고 실행할 수 있는 컨트롤타워는 보이지 않음

환경노동위원회	정부위원회	기획재정부위원회	법제사법위원회	산업통상자원중소기업위원회
60	28	17	12	10

과학기술정보통신위원회	행정안전위원회	국토교통위원회	국회운영위원회	농림축산식품해양수산위원회
7	4	1	1	1

(출처: 지속가능 성장을 위한 ESG 생태계 조성 및 입법정책 과제, 국회의원법조사회)

기업 경영책 제고와 자사가능 경영구역을 위한 ESG 인프라 고도화 방안

2022. 12. 27.

관계부처 합동

문 제

1. 추진배경
2. 국내외현황
3. 정부 정책추진 배경/정책방향
4. ESG 인프라 고도화 중요 정책과제
5. ESG 인프라제도 정비
6. 중소기업 ESG 경영지원 강화
7. ESG 제도 정비
8. ESG 경영·인프라 고도화목표 수립
9. 공공부문 ESG 경영·부담 선도
10. 기대효과
11. 기대효과
12. 추진계획

17

ESG 기본법 제정 방향 제안

「ESG 기본법안」 주요 내용(안)

- 총칙: 목적, 용어정의, 원칙 및 각 주체 별 책무(투자자, 기업, 소비자, 정부, 지자체, 공공기관 등)
- ESG 국가 비전 및 추진 전략 수립과 전담기관(진흥/그린워싱 방지)
- ESG 선순환 경제 생태계 구축
 - ESG 정보 생산-유통-관리 체계 구축 (정보공시, ESG 분류체계, ESG 평가 감독)
 - ESG 금융과 투자자보호 (공적금융 포함)
 - ESG 경영 및 공급망 관리 (공공조달 포함)
 - ESG 소비 (ESG 소비촉진 및 라벨링)
- ESG 선순환 사회 생태계 구축
 - ESG 사회적 신뢰 제고 (그린워싱 방지, 정부-기업-시민 사회적 논의 기구)
 - ESG 교육 및 인재양성 (ESG 학과 및 교육 커리큘럼 개발, 산학연계 강화, 중소기업 교육 체계 마련)
 - ESG 중심 좋은 일자리 창출 (ESG 우수기업 = 좋은 일자리, 중소기업 ESG 정보 활용 일자리 정보 비대칭 문제 해결, ESG 중심 대·중소 동반성장체계)
 - 지자체 별 ESG 전략 수립 및 지원체계 구축 (산단 별 ESG 지원, 지역 별 수출 중심 산업 지원)

19

ESG 기본법 제정 필요성

- 최근 ESG에 대한 사회적 관심, 기업과 금융기관의 활동 및 정부 정책은 늘어나고 있으나, ESG에 정확한 이해 및 일관성 있는 정책 방향성의 부재로 혼란이 가중
- 현 ESG 모멘텀을 사회전체 편익 증가로 연결하기 위해서는, ‘ESG생태계’ 관점에서 컨트롤타워 역할 지정 및 체계적 정책 방향성과 전략 수립이 시급
- 특히, 미국의 IRA와 같이 해외 ESG 관련 제도 모니터링 및 국내 영향 분석 미비로 국내 기업 및 경제에 부정적 영향이 미치기 시작
- 미국과 유럽 등 서구 국가에서 환경 및 인권 등 ESG를 중국견제를 위한 명분으로 활용하기 시작하면서 국내 기업에도 간접 피해 발생
- 최근 정부부처합동으로 ESG인프라 고도화 방안 발표했으나, 여러 부처에서 제시하는 정책을 종합한 수준
- ESG는 장기적 과제로 5년 단임제의 국내 제도하에서는 정부차원의 계획보다는 장기적 안정성을 위한 법적 기반 절실
- ESG 정책은 모든 사회구성원을 이해관계자로 하며, 경제시스템 전반을 다루어야 하므로 개별법적 접근보다는 기본법 제정이 타당하다고 판단
- 지속가능발전기본법, 탄소중립녹색성장기본법은 국가차원의 지속가능성장을 다루고 있기는 하나, 국가의 책무에 중점을 두고 있어 ESG의 특성을 제대로 반영하지 못함

국내 ESG관련 법/제도 체계

국가 지속가능발전 전략				
【근거법률】	【기본원칙/계획】	【기본원칙/계획】	【근거법률】	【기본원칙/계획】
· 지속가능발전 기본법 · 탄소중립녹색성장기본법	· 국정운영 5대년 계획 · 광복60년 종합추진계획 · 지속가능발전 기본계획 · 국가탄소중립녹색성장전략	· 【근거법률】 · 소관법 · 【전략/계획/지침】 · 스태프의실 로드 · 공공조달 혁신 · 발안	· 【전략/계획/지침】 · 국가탄소중립 · 국가인공법 · 【전략/계획/지침】 · 국가탄소중립 · 국가인공법 · 【전략/계획/지침】 · 국가탄소중립 · 국가인공법	· 【전략/계획/지침】 · 국가탄소중립 · 국가인공법 · 【전략/계획/지침】 · 국가탄소중립 · 국가인공법

(출처: 한국사회책임투자포럼 정리)

18

ESG 기본법 제정 방향 제안

ESG 국가전략 추진(안)

ESG 국가 비전

국가 ESG 강화 전략 수립

세부 과제 도출 및 목표 수립

ESG정보체계 구축	ESG투자	기업ESG경영 및 공급망 관리	ESG소비	사회 신뢰 제고
세부과제	세부과제	세부과제	세부과제	세부과제
세부과제	세부과제	세부과제	세부과제	세부과제
세부과제	세부과제	세부과제	세부과제	세부과제

현황분석 및 체계화

국가재정법	자본시장법	ISO26000	국민연금법	대중소 파트너십
국가지정법	사회책임조달	UN 기업과 인권 이	사회공헌	CSV
CDP	지속가능보고서	중소기업 CSR	기후변화협정	CSR지방조례
	DISI	공급망관리	enVirence	지속가능거래소

20

감사합니다

발제 2

왜 기본법인가?

중앙대 법학전문대학원 명예교수 **이종영**

ESG경영 기본법 제정 관련 쟁점 사항

— 기본법이어야 하나?—

이 중 영
(중앙대학교 법학전문대학원 명예교수)

목 차

I. 기본법의 의의	1
1. 기본법 개념의 다양성	1
2. 기본법의 기능	3
3. 기본법의 제정 형태	5
4. 현행법상 기본법의 제정 현황	9
II. ESG 정책을 위한 기본법 제정방안	12
1. ESG 기본법의 제정 필요성	12
2. 기능적 측면에서 ESG경영기본법 제정의 함의	15
3. 현행 환경법, 안전법 등과의 관계 정립	16
4. ESG경영기본법[안]에 포함되어야 하는 사항	17

I. 기본법의 의의

1. 기본법 개념의 다양성

- 법규범에 있어 기본법의 개념 정의는 통일되어 있지 않고 다양한 의미로 사용되고 있으나, 그 존재형태에 따라 다음과 같이 두 가지 개념으로 사용되고 있음¹⁾
- 첫째, 의회가 정립하는 형식적 의미의 법률 중에서 법률의 제명에 형식적으로 “기본법”의 용어를 직접 사용하고 있는 법률을 말함
 - 형식적 의미의 기본법은 정책분야별로 해당 업무의 정책방향이나 원칙과 기준을 정하고, 관련된 분야의 개별 법률과 연계를 위하여 제정된 법률을 말함
 - 가령 중소기업이 나아갈 정책방향을 제시하고 중소기업의 보호·육성에 관한 다수의 개별 법률과의 연계를 위한 「중소기업기본법」, 산림 관련 다수의 법률을 연계하고 소방분야의 정책방향과 소방 관련 다수의 개별 법률을 연계하기 위한 「산림기본법」, 「소방기본법」 등이 있음
- 둘째, 기본적인 준칙·원칙·방침 등과 같은 특정 분야의 제도, 정책 등에 관한 기본 원칙이나 기준을 정하고 있는 법률을 말함
 - 교육 분야의 기본원칙을 정하고 있는 「교육기본법」, 관광 분야의 기본적인 정책 방향을 정하고 있는 「관광기본법」, 환경 분야의 기본이념과 정책에 관한 사항을 정하고 있는 「환경정책기본법」 등이 포함됨
 - 지방자치에 관한 기본적인 사항을 정하는 「지방자치법」, 민사 분야에 관한 기본적인 제도와 기준을 정하는 「민법」, 형사 분야의 기본적인 사항인 범죄·형벌 등에 관한 사항을 정하는 「형법」 등도 기본법에 해당하는 것으로 볼 수 있음
- 즉, 기본법은 제도나 정책의 기본이념, 국민의 기본적인 권리·의무, 제도나 정책의 운영을 위한 기본계획 및 국가 등의 책무 등 총괄적이고 포괄적인 사항 등을 정하고, 기본법에서 구현하려는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대해서는 관련 개별 법령을 제정하여 운영하는 경우가 일반적임²⁾
 - 기본법이라는 명칭을 사용하는 법령은 그 법령 자체가 다른 법령의 해석과 집행에 관한 기본적 사항을 정하고 있어 다른 법령의 총칙 규정의 역할을 하기도 함

1) 기본법은 그밖에 우리나라의 「헌법」이나 독일의 「기본법(GG)」과 같이 국가의 기본조직을 정하는 정하는 법률 지칭하기도 함(박영도, “기본법의 법제상의 지위”, 『법제연구』 제5호, 1993.12, 274면; 박정훈, “입법체제상 기본법의 본질에 관한 연구 -일본의 기본법을 중심으로-”, 『법조』 통권 제639호, 2009.12, 276-278면).

2) 법제처, 『법령 입안·심사 기준』, 2012.12, 81면.

<표> 기본법과 관련된 법률 (예시)

구분	법률명
고용정책 기본법	채용절차의 공정화에 관한 법률, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률, 청년고용촉진 특별법, 고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률, 장애인고용촉진 및 직업재활법, 직업안정법, 근로자직업능력 개발법, 고용보험법 등
교육기본법	유아교육법, 초·중등교육법, 고등교육법, 장애인등에 대한 특수교육법, 평생교육법, 과학·수학·정보교육진흥법, 도서·벽지교육진흥법, 문화예술교육 지원법, 법교육지원법, 산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률 등
과학기술기본법	국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률, 기초연구진흥 및 기술개발 지원에 관한 법률, 나노기술개발 촉진법, 뇌연구 촉진법, 생명공학육성법, 우주개발 진흥법, 원자력 진흥법, 핵융합에너지 개발진흥법, 협동연구개발촉진법 등
국가보훈 기본법	독립유공자에우에 관한 법률, 보훈보상대상자 지원에 관한 법률, 5·18민주유공자에우에 관한 법률, 국가유공자 등 단체설립에 관한 법률, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률, 보훈기금법, 원호재산특별처리법 등
건축기본법	건축법, 건축사법, 녹색건축물 조성 지원법, 건축서비스산업 진흥법, 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률 등
물류정책기본법	지속가능 교통물류 발전법, 물류시설의 개발 및 운용에 관한 법률, 철도물류산업의 육성 및 지원에 관한 법률, 여객자동차 운수사업법, 화물자동차 운수사업법, 항공사업법 등
농업·농촌 및 식품산업 기본법	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률, 여성농어업인 육성법, 농촌진흥법, 농어업재해대책법, 농어업인 부채경감에 관한 특별조치법, 식품산업진흥법, 외식산업 진흥법, 김치산업 진흥법, 전통주 등의 산업진흥에 관한 법률
문화산업진흥 기본법	독서문화진흥법, 만화진흥에 관한 법률, 씨름 진흥법, 대중문화예술산업발전법, 지역문화진흥법, 문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률, 공예문화산업 진흥법, 인쇄문화산업 진흥법, 출판문화산업 진흥법 등
산림기본법	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률, 목재의 지속가능한 이용에 관한 법률, 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률, 산지관리법, 산림문화·휴양에 관한 법률, 산림교육의 활성화에 관한 법률, 산림복지 진흥에 관한 법률, 백두대간 보호에 관한 법률, 수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률, 소나무재선충병 방제특별법, 사방사업법, 산림보호법 등
소방기본법	소방시설공사업법, 위험물안전관리법, 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법, 화재예방, 소방시설의 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률, 의무소방대설치법, 소방산업의 진흥에 관한 법률, 소방장비관리법, 119구조·구급에 관한 법률, 소방공무원 보건의전 및 복지 기본법 등
중소기업기본법	중소기업기본법, 중소기업기술 보호 지원에 관한 법률, 중소기업기술혁신 촉진법, 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법, 중소기업은행법, 중소기업 인력지원 특별법, 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률, 중소기업진흥에 관한 법률, 중소기업창업 지원법, 중소기업협동조합법, 벤처기업육성에 관한 특별조

	치법, 1인 창조기업 육성에 관한 법률, 도시형소공인 지원에 관한 특별법, 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률, 소상공인 생계형 적합업종 지정에 관한 특별법 등
환경정책기본법	대기환경보전법, 물환경보전법, 폐기물관리법, 자연환경보전법, 환경영향평가법, 수도권대기환경개선에 관한 특별법, 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률, 잔류성 유기오염물질 관리법, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률, 악취방지법, 소음·진동관리법, 화학물질관리법, 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률, 환경보건법, 환경기술 및 환경산업 지원법, 환경오염시설의 통합관리에 관한 법률, 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률 등

2. 기본법의 기능

- 기본법은 제도나 정책에 대한 기본이념이나 기본원칙 등 해당 분야의 방향성을 설정하는 개념이므로, 그 기능 또한 다양하게 나타나고 있음³⁾
- (1) 정책방향의 제시·추진 기능
 - 기본법의 가장 중요한 기능은 해당 분야의 정책방향을 제시하고 그에 따라 정책의 효과적인 추진을 가능하게 하는 정책방향의 제시와 추진 기능임
 - 기본법의 제정은 국가차원에서 해당 분야의 중요성을 인식하고 체계적으로 정책을 추진하겠다는 의지를 표명한 것으로, 기본법에 제시된 방향성에 따라 지속적으로 계획하고 국가정책에 있어 상당한 비중을 두고 정책을 추진하겠다는 것임
 - 사회 환경의 변화에 따라 해당 분야의 정책을 전환해야 할 필요성이 있는 경우에도 기본법의 재개정을 통해 정책에 대한 새로운 이념과 방향을 설정하는 기능도 하고 있음
 - 또한 기본법은 해당 분야와 관련하여 필요한 경우에 개별 법률을 제정하겠다는 방향제시적 기능도 하며, 기존에 해당 분야에 존재하고 있는 개별 분야의 법률을 연계하여 체계적으로 추진할 수 있게 하는 기능도 하고 있음

(2) 제도·정책의 체계화 및 종합화 기능

- 일반적으로 기본법은 해당 분야의 제도나 정책의 이상적인 방향을 전체적으로 제시하고, 체계화하며 종합화하는 기능을 수행함
- 이러한 기능은 점차 복잡다양해지는 사회에서 국가의 역할이 확대됨에 따라 법령의 수가 지나치게 많아지고 그 내용 또한 복잡화·세분화·전문화되어 가는 과정에서 더욱 요구되는 기능이라 할 수 있음

3) 기본법의 기능에 관하여는 박영도, 『기본법의 입법모델에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2006.10, 24면 이하 참조.

- 기본법은 해당 분야의 제도·정책에 대한 기본적 방향을 명확하게 밝힘으로써 해당 분야와 관련된 다수의 법령이나 이에 근거한 제도나 정책이 체계적으로 수립·추진되는데 기여함
- 가령, 「고용정책 기본법」 제8조에 따른 고용정책 기본계획과 같이 주로 행정계획으로서 기본계획의 수립 등을 통해 관련 시책의 체계화 및 종합화가 달성됨

(3) 정책의 일관성 및 연속성 확보 기능

- 기본법은 해당 분야에 관한 정책을 단기적이며 협소하게 파악하지 않고 장래에 예측되는 다양한 요소를 고려하기 때문에 정권의 교체 등 다른 요인에 따라 쉽게 변화되지 않는 특징이 있음
- 또한 기본법은 이념이나 방향성을 제시하고 있기 때문에 설령 기본법이 개정된다고 하더라도 기본법 제·개정 당시에 고려되었던 요소가 완전히 다른 방향으로 급작스럽게 전환될 가능성은 상대적으로 적음
- 그러므로 기본법에 규정된 정책은 계속적으로 일관성으로 가진 상태로 추진될 수 있다는 장점이 있음

(4) 정책집행기관의 통제기능

- 현대사회에서 국가의 역할이 확대됨에 따라 행정부가 거대화 되면서 집행기관의 권한도 커지고 있는 상황에서 이를 통제할 수 있는 제도적 방안이 강구되어야 함
- 기본법은 입법기관인 의회가 법률의 집행기관인 행정부에게 일정한 정책방향을 정하여 제시함으로써 기본법에서 정하고 있는 해당 분야의 제도·정책에 관한 이념, 방향성에 따라 정책을 추진하도록 하는 행정부에 대한 통제하는 기능을 함
- 행정부가 정책형성에 있어 중심적인 역할을 수행하는 것을 인정하면서도 그들의 권한이 남용되지 않도록 의회가 감시·통제함으로써 국가권력 상호 간의 균형을 유지할 수 있으며, 이러한 기능은 현대행정국가에서 의회의 주된 역할이기도 함

(5) 국민에 대한 정책메시지 전달 기능

- 기본법은 해당 분야의 정책에 관한 방향성과 이념을 통해 국가의 정책방향을 명확하게 제시함으로써 국가의 정책적 메시지를 국민에게 전달하여 관련 분야의 국민에 대하여 행위를 유도하는 기능을 함
- 특히, 국가의 새로운 정책방향 등을 기본법을 통해 구현함으로써 국민은 해당 분야의 정책에 대한 인식과 이해를 하게 되며, 국가의 정책방향에 대한 예측이 가능

해저 정책의 신뢰성이나 수용성이 높아질 수 있음

(6) 관련 법률 간의 해석방향의 제기와 제시 기능

- 기본법은 관련된 법률을 통합하는 기능을 함으로써 개별 법률 간에 발생할 수 있는 해석에 대한 방향을 제시하는 기능을 함
- 예를 들면, 「소방기본법」은 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」, 「소방시설공업법」, 「위험물안전관리법」, 「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」 등 소방관련 법률 간에 “소방”, “화재안전” 등에 관한 해석상의 통일을 할 수 있도록 함
- 기본법의 기능으로 해석의 통일성 확보를 위한 기능은 개별 법률의 집행에 있어 발생할 수 있는 문제를 해결함으로써 행정업무의 효율화에 기여하게 됨

(7) 정책의 조정적 기능

- 기본법은 관련된 법률에서 규정하고 있는 다양한 정책 간에 효율성을 실현할 수 있도록 정책을 조정하는 기능을 함
- 기본법에 소속하는 법률 간에 정책적인 방향이 서로 다르게 되면, 정책수행에 대한 국민의 신뢰성을 상실할 수 있기 때문에 기본법에서 설정하고 있는 제도와 정책에 일관성을 유지하도록 하고, 상충할 수 있는 정책을 조정하는 기능을 함

3. 기본법의 제정 형태

(1) 기본법 제정 후 개별 법률이 제정되는 경우

- 해당 분야의 기본법이 제정된 후 기본법의 목적을 실현하거나 정책방향을 구체화하기 위하여 분야별로 집행을 위한 개별 법률을 제정하는 경우가 있는데, 이러한 입법 형태의 가장 대표적인 법률이 1966년에 제정된 「중소기업기본법」임
- 「중소기업기본법」은 현행 기본법 중에서 가장 먼저 제정된 법률로 중소기업 분야의 정책을 포괄하고 있으며, 관련된 분야의 개별 법률과 정책을 연계하는 역할을 수행하고 있음
- 기본법 제정 이전부터 「중소기업협동조합법(1961)」과 「중소기업은행법(1961)」은 제정되어 있었으나, 이들 법률은 자조조직으로서 협동조합의 육성과 중소기업자에 대한 효율적인 신용제도 확립을 위한 것으로 당시 중소기업정책은 크게 중요시되지 않았기 때문에 중소기업의 보호·지원 및 육성에 관한 사항을 직접적으로 규율하는 법률도 존재하지 않았음

- 「중소기업기본법」이 비교적 일찍 제정되었음에도 불구하고 중소기업 관련 개별 법률이 1980년대 중반부터 제정되기 시작한 것은 중소기업의 보호·육성에 관한 사항이 1980년 개헌에서 비로소 반영되면서 그 중요성에 대한 인식이 낮았으며, 국내 경제규모의 확대와 수출증대가 시작되면서부터 중소기업자의 소임도 중요시되었기 때문임
- 기본법은 해당 분야를 계속적인 정책대상으로 삼겠다는 정책적 의지가 반영된 것으로 필요에 따라 관련 법률이 계속적으로 제정될 수 있으며 이들 상호 간의 연계성 확보를 위해서도 중요한 의미가 있음

<표> 중소기업 관련법의 시대별 제정 현황

구분	제정 법률
1960년대	중소기업협동조합법 (1961) 중소기업은행법 (1961) 중소기업기본법 (1966)
1970년대	신용보증기금법 (1974)
1980년대	중소기업창업 지원법 (1986)
1990년대	중소기업진흥에 관한 법률 (1994) 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 (1994) → 폐지 벤처기업육성에 관한 특별조치법 (1997) 유통산업발전법 (1997) 여성기업지원에 관한 법률 (1999) 지역신용보증재단법(1999)
2000년대	중소기업 기술혁신 촉진법 (2001) 중소기업 인력지원 특별법 (2003) 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 (2004) 장애인기업활동 촉진법 (2005) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 (2006) 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법 (2006) 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 (2009)
2010년대	1인 창조기업 육성에 관한 법률 (2011) 중소기업기술 보호 지원에 관한 법률 (2014) 도시형소공인 지원에 관한 특별법 (2014) 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 (2015) 소상공인 생계형 적합업종 지정에 관한 특별법 (2018)

- (2) 개별 법률 제정 후 기본법이 제정되는 경우
- 해당 분야에서 개별 법률이 제정된 이후에 기본법을 제정할 필요성이 제기되는 경우로 다양한 원인이 있음
 - 첫째, 해당 분야를 개별 법률의 제정을 통해 규율하다 보니 유사한 업무임에도 불구하고 부처별로 분산관리되고 있어 체계적인 정책 수립이 어려워 기본법을 제정하는 경우로 「식품안전기본법」이 대표적인 예시에 해당함

- 수입식품의 증가 등으로 새로운 위해식품의 출현가능성이 커짐에 따라 국민들의 식품안전에 대한 불안도 커짐에 따라 식품안전정책의 체계적인 추진체계의 구축 필요성이 논의되기 시작하였음
- 당시 식품안전관리체계는 식품종류 및 법률 소관부처에 따라 다원화된 관리체계를 유지하다보니 식품안전 관련 개별 법률은 21개에 달하며, 소관 부처도 8개 부처로 분산관리되고 있는 상황이었음⁴⁾
- 식품안전정책의 종합성과 일관성을 유지하고 식품안전사고 발생 시에 신속하고 체계적인 대응을 위하여 이를 관라·조정하기 위하여 기본법을 제정하게 되었음
- 둘째, 해당 분야에 제정된 기존 법률만으로는 새로운 환경변화 등에 대응할 수 없어 정책방향의 제시가 필요하여 기본법을 제정하는 경우로 2016년에 제정된 「자원순환기본법」이 대표적인 예시에 해당함
- 폐기물의 적정한 처리와 폐기물의 재활용을 촉진하기 위하여 1986년에 제정된 「폐기물관리법」과 1992년에 제정된 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 등의 개별법을 시행해 왔으나, 이들 법률은 대량생산·대량소비 및 대량폐기형의 사회경제구조에 맞추어져 발생된 폐기물의 사후 관리에 중점을 두고 있었음
- 그러나 지속가능한 사회의 구현이 화두가 되고 있는 현 시점에서는 제품 등의 생산부터 유통·소비·폐기에 이르기까지 생애전주기동안 보다 효율적으로 자원이 이용되도록 관리하고, 폐기물의 발생량을 극소화시켜 환경부하(環境負荷)를 줄이며, 자원의 순환이용을 촉진함으로써 자원이 순환되는 사회의 기반을 구축하는 것이 요구되고 있음
- 기존 폐기물 관련 법체계로는 21세기 자원·에너지 위기와 환경문제를 극복할 수 없다는 인식하에 새로운 정책방향을 제시하기 위하여 기본법이 제정된 바 있음

4) <식품안전관리 분야의 품목별·단계별 다원적 분산관리 현황>

구분	1차 생산(품)		2차 생산(품)		유통 (보관/운반등)	소비 (식당, 백화점등 최종판매단계)
	재배/사육등	수입	국내가공	수입		
농산식품	농림부		식품의약품안전청			
수산식품	해수부		식품의약품안전청			
축산식품	사육		도축·가공			식약청
	농림부					
먹는 물	환경부					식약청
기 타	학교급식은 교육부, 주류는 국세청, 산자부는 천일염 등 부처별 특성에 따라 관리					

* 출처: 보건복지위원회, “식품안전기본법안 검토보고서”, 2005.4. 5면.

- 셋째, 해당 분야를 규율하는 다수의 법률이 존재하여 유관 법률 간의 연계가 필요하거나 이에 관한 기본적인 사항을 정하기 위하여 기본법을 제정하는 경우로 2012년에 제정된 「협동조합 기본법」이 대표적인 예시에 해당함
 - 기본법 제정 당시 협동조합의 설립 및 지원에 관한 사항은 「중소기업협동조합법」, 「수산업협동조합법」, 「신용협동조합법」, 「업연조생산협동조합법」, 「소비자생활협동조합법」, 「농업협동조합법」, 「산림조합법」, 「새마을금고법」 등 총 8개의 개별 법률에서 규율하고 있었음
 - 협동조합이 새로운 형태의 경제주체로서 경제사회 발전의 대안으로 인식되었으나 개별법으로 규정되지 않은 유형의 협동조합은 설립이 불가능했고, 각종 협동조합의 주무부처도 달리 통일적인 협동조합 정책 수립이 어려운 상황이었음⁵⁾
 - 협동조합이 다양한 경제영역에서 여러 형태로 발생하는 자발적 조직의 특성을 고려하여 사회적으로 필요한 다양한 형태의 협동조합을 양성하기 위하여 포괄적·통합적인 입법체계가 요구됨에 따라 기본법을 제정하게 되었음

(3) 단일 법률의 분법화로 기본법이 제정되는 경우

- 해당 분야를 단일 법률로 규율하다가 규율대상이 확대되거나 법체계상 다수의 법률로 분법화 하여 규율하는 것이 정책집행에 효과적인 경우에 해당 분야의 기본법을 제정하고, 단일 법률에 포함되어 있던 사항을 분야별로 입법화하여 법률로 제정하는 형태임
- (구)「소방법」은 화재, 풍수재 또는 설해를 예방, 경계, 진압 또는 방어하며 국민의 생명, 신체와 재산을 보호하고 동시에 그로 인한 피해를 경감하여 안녕질서를 유지하고 사회의 복지증진에 기여하기 위한 목적으로 1958년에 제정되었음
- 그러나 (구)「소방법」은 소방환경 및 화재특성이 지속적으로 변화함에도 불구하고 법률의 기본적인 체계 등에 대한 정비 없이 하나의 법률에 소방과 관련된 모든 내용을 규정하다 보니 그 체계와 내용이 복잡하여 소방행정의 효율성을 높이는 데 한계로 작용함으로써 2004년에 「소방기본법」을 포함한 4개의 법률(소방기본법, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률, 위험물안전관리법, 소방시설공사업법)로 분법화 되었음
- 이후 소방 관련 법률은 계속적으로 분법화 과정을 거쳤고, 현재에도 새로운 법률의 제정에 관한 논의들이 지속적으로 이루어지고 있음
 - 현재 화재의 조사에 관한 사항은 「소방기본법」 제5장에서 규정하고 있으나, 이를 별도로 분리하여 법률로 제정해야 한다는 논의 속에서 2016년 12월 14일 표창

⁵⁾ 기획재정위원회, “협동조합기본법안 검토보고서”, 2011.11. 2면 이하 참조.

원의원 대표발의로 “화재조사에 관한 법률안”이 국회에 상정된 상태임

- 현재 소방 분야는 「소방기본법」 외에 「소방공무원 보건안전 및 복지 기본법」을 두고 있어 2개의 기본법이 제정·시행 중에 있음

<표> 소방법의 분법화 과정

		4분법 체계 (2003.5.29. 제정)		현재
소방법	⇒	소방기본법	⇒	소방기본법
			⇒	119구조·구급에 관한 법률 (2013.3.8. 제정)
			⇒	소방장비관리법 (2017.12.26. 제정)
			⇒	의용소방대의 설치 및 운영에 관한 법률 (2014.1.28. 제정)
			⇒	소방산업의 진흥에 관한 법률 (2008.6.5. 제정)
	⇒	소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률	⇒	화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률 (2015.1.20. 제정) → 화재의 예방 및 안전관리에 관한 법률(2021.11.30.) → 소방시설 설치 및 관리에 관한 법률(2021.11.30.)
			⇒	다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 (2006.3.24. 제정)
			⇒	초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법 (2011.3.8. 제정)
	⇒	소방시설공사업법	⇒	소방시설공사업법
	⇒	위험물안전관리법	⇒	위험물안전관리법
소방공무원 (1983.1.1.)	⇒소방공무원법			
		의무소방대설치법 (2001.8.14. 제정)	⇒	의무소방대설치법
				소방공무원 보건안전 및 복지 기본법 (2012.2.22. 제정)

4. 현행법상 기본법의 제정 현황

- 현재 기본법의 형태로 제정되어 효력을 발하고 있는 법률은 총 66개이며, 기본법이 소관부처별로 반드시 1개만 존재해야 하는 것은 아니며 하나의 기본법에 소관부처가 다수인 경우도 존재하고 있음

<표> 소관부처별 기본법 제정 현황

순번	법령명	제정일	소관부처
1	경찰공무원 보건안전 및 복지 기본법	2012	경찰청 / 해양경찰청
2	고용정책 기본법	1993	고용노동부
3	근로복지기본법	2010	
4	소비자기본법	1980	공정거래위원회
5	전기통신기본법	1983	과학기술정보통신부
6	과학기술기본법	2001	
7	국가정보화 기본법	2009	
8	지식재산 기본법	2011	
9	방송통신발전 기본법	2010	과학기술정보통신부 / 방송통신위원회
10	전자문서 및 전자거래 기본법	1999	과학기술정보통신부 / 법무부
11	교육기본법	1997	교육부
12	인적자원개발 기본법	2002	
13	자격기본법	1997	교육부 / 고용노동부
14	국가보훈 기본법	2005	국가보훈처
15	행정규제기본법	1997	국무조정실
16	정부업무평가 기본법	2006	
17	행정조사이행법	2007	
18	저탄소 녹색성장 기본법	2010	
19	군인복지기본법	2007	국방부
20	군인의 지위 및 복무에 관한 기본법	2015	
21	건설산업기본법	1996	국토교통부
22	국토기본법	2002	
23	철도산업발전기본법	2003	
24	토지이용규제 기본법	2005	
25	건축기본법	2007	
26	국가공간정보 기본법	2014	
27	주거기본법	2015	
28	물류정책기본법	2007	국토교통부 / 해양수산부
29	국세기본법	1974	기획재정부
30	부담금관리 기본법	2001	
31	협동조합 기본법	2012	
32	농업·농촌 및 식품산업 기본법	2007	농림축산식품부
33	관광기본법	1975	문화체육관광부
34	영상진흥기본법	1995	
35	문화산업진흥 기본법	1999	
36	국어기본법	2005	

37	문화기본법	2013	법무부
38	국민여가활성화기본법	2015	
39	재한외국인 처우 기본법	2007	
40	사회보장기본법	1995	보건복지부
41	보건의료기본법	2000	
42	저출산·고령사회 기본법	2005	
43	건강검진기본법	2008	
44	산림기본법	2001	산림청
45	국가표준기본법	1999	산업통상자원부
46	제품안전기본법	2010	
47	소방공무원 보건안전 및 복지 기본법	2012	소방청
48	소방기본법	2003	
49	식품안전기본법	2008	식품의약품안전처
50	청소년 기본법	1991	여성가족부
51	건강가정기본법	2004	
52	양성평등기본법	2014	
53	국제개발협력기본법	2010	외교부 / 국무조정실
54	중소기업기본법	1966	중소벤처기업부
55	해양수산발전 기본법	2002	
56	수산업·어촌 발전 기본법	2015	
57	민방위기본법	1975	행정안전부
58	재난 및 안전관리 기본법	2004	
59	자원봉사활동 기본법	2005	
60	지방자치단체 기금관리기본법	2005	
61	진실·화해를 위한 과거사정리 기본법	2005	
62	지방세기본법	2010	
63	국민 안전교육 진흥 기본법	2016	환경부
64	환경정책기본법	1980	
65	자원순환기본법	2016	
66	물관리기본법	2018	

○ 현대사회에서 행정의 역할이 확대됨에 따라 법령의 수가 증가하면서 기본법의 수도 증가하게 되었으며, 분야별로 산재되어 있는 다수의 법령을 체계화하거나 정책의 일관성·지속성 등을 확보하는데 기여하기 때문에 1990년대 이후 계속적으로 늘어나고 있음

<표> 시기별 기본법 제정 현황

1960년대	중소기업기본법
1970년대	국세기본법, 관광기본법, 민방위기본법, 소비자기본법, 환경정책기본법
1980년대	전기통신기본법
1990년대	청소년 기본법, 고용정책 기본법, 사회보장기본법, 영상진흥기본법, 건설

	산업기본법, 교육기본법, 자격기본법, 행정규제기본법, 국가표준기본법, 문화산업진흥 기본법, 전자문서 및 전자거래 기본법, 보건의료기본법
2000년대	과학기술기본법, 부담금관리 기본법, 산림기본법, 국토기본법, 인적자원개발 기본법, 해양수산발전 기본법, 소방기본법, 철도산업발전기본법, 건강가정기본법, 재난 및 안전관리 기본법, 국가보훈 기본법, 국어기본법, 자원봉사활동 기본법, 저출산·고령사회 기본법, 지방자치단체 기금관리기본법, 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법, 토지이용규제 기본법, 정부업무평가 기본법, 건축기본법, 군인복지기본법, 농업·농촌 및 식품산업 기본법, 물류정책기본법 재한외국인 처우 기본법, 행정조사기본법, 건강검진기본법, 식품안전기본법, 국가정보화 기본법, 국제개발협력기본법, 근로복지기본법, 방송통신발전 기본법, 저탄소 녹색성장 기본법, 제품안전기본법, 지방세기본법
2010년대	지식재산 기본법, 경찰공무원 보건안전 및 복지 기본법, 소방공무원 보건안전 및 복지 기본법, 협동조합 기본법, 문화기본법, 국가공간정보 기본법, 양성평등기본법, 국민여가활성화기본법, 군인의 지위 및 복무에 관한 기본법, 수산업·어촌 발전 기본법, 주거기본법, 국민 안전교육 진흥 기본법, 자원순환기본법, 물관리기본법

II. ESG 정책을 위한 기본법 제정방안

1. ESG 기본법의 제정 필요성

(1) ESG 정책의 독자성 확보

- ESG 시대라고 말해도 무색할 정도로 ESG 경영은 사회적으로 큰 관심을 받고 있음
 - ‘ESG’란 기업의 비재무적 요소인 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance)를 뜻하는 것으로, ‘ESG 경영’이란 장기적인 관점에서 친환경 및 사회적 책임경영과 투명경영을 통해 지속가능한 발전을 추구하는 것임
 - ESG경영은 더 이상 기업의 경영분야를 넘어서 국가의 정책적 대상으로 변화하고 있음
 - 최근 사례로 57년간 자리를 지켜온 남양유업이 최근 한앤컴퍼니에 매각된 사례를 통해 ESG에 대한 관심은 더욱 뜨거워지고 있음
- ESG는 특정 조직의 구성목적과 활동 목적에 시대적 요구사항으로 자리매김하고 있음
- 환경경영, 사회적책임경영 및 지배구조는 모든 법인과 단체에게 요구되고 있고, 특히 기업이라는 상법상 법인에게는 주주의 이익을 기본이며, 지속가능한 사업 여부와 사회에 미치는 영향을 ESG요소를 경영에 반영함으로써 투자자 및 소비자에게 사랑받는 기업으로 위상을 정립하여야 지속가능한 기업이 될 수 있게 함

- 시장경제질서를 경제원칙으로 선택하고 있는 헌법은 기업경영에 대하여는 기업을 기본권의 주체로 인정하여 기본권적 보호의 대상으로 정하고 있음
- 기본권주체로서 기업의 활동에 대하여 국가가 추구하는 환경보호, 안전성 확보는 법률에 의하여 기본권제한을 허용하고, 환경관련 법률, 산업안전관련 법률, 사회적 안전관련 법률에서 기업을 규제를 통하여 실현하고 있음
 - 환경보호나 안전실현을 위하여 국가는 법률을 통하여 보호의 대상과 범위를 정하고, 법령에서 정하지 않는 부분에 대하여는 기업활동을 제한하지 아니 함
 - ESG 경영은 법령으로 정하는 환경보호, 산업안전에 포함한 안전 실현을 넘어서 기업의 지속가능성이라는 요소를 공법적인 가치로 인정하여야 비로소 법률로 기업의 경영활동에 침투하여 개입할 수 있게 됨
- 현행 법령은 기업의 활동에 금지되거나 수행하여야 하는 활동에 관하여 국가의 영역과 기업의 영역으로 분리하여 기업활동이 사회에 미치는 영역 중 보호의 대상이 되는 부분에 대하여 규제하고, 기업 내부적인 경영분야에 관하여는 기업의 고유한 영역으로 기업의 기본권으로 존중하여 왔음
 - 물론 국가와 기업의 사회에 대한 역할구분은 헌법적 도그마가 변화지 않는 한 지속하게 됨
- 현대사회는 초연결 사회라고 있으나 사실 사회는 그 자체가 태생적으로 연결되어 있고, 연결의 각각의 매듭을 연결하고 있는 기업과 개인은 사회의 지속가능성에 대한 책임이 있음
- 이렇게 본다면, ESG경영은 기본권 주체로서 기업의 차원에서 사회에 대한 책임을 적극적으로 수행하려는 시대정신으로 보는 것이 적합함
 - 국가는 기본권주체에 대한 기본권의 제한을 통하여 사회적 안정과 지속가능성을 확보하고, 기업은 국가가 헌법을 통하여 기본권으로 보장하는 영역에서 사회적 책임을 스스로 인식하여 자발적으로 ESG를 고려하여 활동하는 것이라고 할 수 있음
- 현대사회가 직면한 수많은 문제는 더 이상 국가의 규제정책으로 해결하는 데에 한계가 있어, 기업의 ESG 책임과 협력하지 않고는 해결할 수 없는 상황에 직면하였다고 할 수 있음
- 기업이 기본권주체라는 헌법적 기본은 헌법을 가지는 국가에서는 영원할 것이고, 헌법은 기본권을 지속적으로 신장하도록 제도를 설계하여야 하는 책임이 있음
- ESG경영 활성화에 대한 국가의 입법정당성은 기업의 기본권 제한에 두어서는 아니 되고, 지원하고 진흥하는 정책과 제도에서 찾아야 함
- ESG 경영은 기업활동이 핵심적인 법인의 활동으로 자리매김하고 있는 현대사회에서 기업이 가지는 사회적 영향력에 적합하게 활동하도록 국가의 지원이 필요하고,

이러한 지원의 체계성과 법적 정당성을 부여하기 위하여 ESG경영 기본법의 제정 필요성이 있음

- ESG기본법으로 형상화되는 제명을 고려할 때에 “(가칭)기업의 사회적 책임 기본법”, “(가칭) 환경·사회·지배구조 경영 활성화 기본법”, “(가칭) 기업의 비재무적 경쟁력 강화 기본법” 등등으로 고려할 수 있음
- ESG경영 기본법의 제정은 지금까지 기업의 경영에 국가가 개입을 외면함으로써 충분하게 실현되지 못한 사회적 문제를 기업경영에 사회적 책임을 고려하도록 지원 및 진흥에 관한 정책을 수행할 수 있는 법제기반이 구축됨
- 결과적으로 ESG경영 기본법의 제정은 기업의 경영에 대한 방치라는 국가정책 방향을 변경하여 기업과 함께 기업이 주도적으로 사회적 문제를 자율적으로 수행할 수 있도록 국가는 지원하고 진흥을 원칙을 수립하는 의미가 있음
- ESG경영 기본법의 제정은 기업의 비재무적 요소를 경영에 충분하게 고려하도록 하고, 기업의 ESG분야에서 적합한 정책과 제도를 장래에 제정될 수 있는 기반구축적인 역할을 함으로써 지속적으로 ESG경영의 세부적인 사항에 적합한 정책과 제도를 포함하는 법제를 구축할 수 있음

(2) ESG경영의 체계적 지원과 진흥

- ESG경영은 기업의 지속가능성을 위한 핵심적인 사항으로 변화되고 있는 현실에서 거의 대부분의 기업이 스스로 적응하여야 하나 중소기업이나 일부 중견기업은 충분한 적응역량이 없는 점을 고려하여 국가가 ESG경영에 필요한 사항에 관하여 지원하고, 진흥하는 정책적 과제를 수행하기 위한 법적 정당성을 마련함
- 특히, 중소기업은 기존의 재무적인 측면을 핵심적인 가치로 기업경영을 하였으나 최근에 요구되는 사회적 변화는 추가적으로 비재제적인 사항으로 ESG를 요구하고 있고, 이러한 요구에 부응하지 않게 되면 더 이상 지속가능하지 않게 되어, 국가가 중소기업 등에 대하여 체계적 지원을 위한 법적 토대의 마련이 요구됨
- 최근에는 기업경영의 환경적 변화는 재무적인 요소 외에 비재무적인 기업경영상 사회적 책임으로 환경, 안전 및 지배구조를 요구받고 있어, 국가는 기업이 지속가능하지 못함으로써 발생하는 국가경쟁력의 저하를 방지할 필요성이 있어 ESG경영에 대한 거시적인 정책적 접근 필요성이 제기되고 있음
- 기업의 지속가능성은 단순히 기업 자체만의 문제가 아니라 사회적 문제이고 동시에 시장질서를 핵심적인 경제질서를 채택하고 있는 국가에서 국가의 과제이기도 함
- 정부는 기업이 자유로운 경쟁과 협력을 통하여 자생력을 기르고 경쟁력을 갖출

수 있도록 어려움에 직면한 사항에 관하여 기업지원에 관한 기본적인 계획을 수립하고 기업이 지속가능하기 위하여 필요한 체계적인 지원정책을 수립하여 경영혁신을 통한 구조개선 및 경영안정을 도모하고, 기업의 경영활동 지원 및 경영여건을 조성하여 균형 있는 국민경제 발전에 기여할 수 있도록 기업의 보호·지원 및 육성을 위한 기본법을 제정할 필요성이 있음

(3) ESG경영 관련 법체계 정립

- 헌법은 경제질서의 이념을 공정한 경쟁과 경쟁주체 간의 경쟁균형성을 근간으로 한 시장경제질서를 채택하고 있어, 경쟁력을 가진 사업자는 지속적으로 성장할 수 있는 방향으로 제도를 구축하고, 경쟁력이 약하여 공정한 경쟁할 수 없는 사업자는 경쟁력을 가질 수 있도록 적합한 지원과 육성을 위한 제도를 구축해야 함
- 입법자는 「헌법」 제119조제2항의 경제민주화 조항과 제123조제2항의 중소기업 보호·육성에 관한 국가적 책무를 이행하기 위하여 중소기업의 보호·지원 및 육성에 관한 법체계를 구축하고 있음
- 규모, 업종, 경쟁력 등 다양한 요소에서 대기업, 중견기업 및 중소기업간에 상당한 차이가 있고, 업종별로 각각의 특성을 가지는 분야가 사회적으로 존재하고 있고, 기업에 의하여 경제가 운영되고 있어, 기업의 지속가능성을 유지할 수 있도록 법체계 형성의 출발점으로서 ‘ESG 경영 기본법’의 제정이 필요함
- ESG경영 정책의 가장 중요한 핵심은 기업이 경쟁력을 가지고 지속가능하도록 기반을 제공하는 것이므로 법체계의 정립에 있어서도 단순히 지원에 방향을 설정하는 것 보다는 기업의 경영에 추가적으로 ESG의 가치를 기업경영에 반영하여 성장할 수 있는 육성체제를 형성하는데 초점을 맞추어야 함
- 그러므로 ESG경영의 체계적인 지원과 진흥을 위하여 국제적인 동향을 반영하여 국내의 특성에 적합한 ESG경영 지원을 위한 법적 근거로서 ‘ESG 경영 기본법’의 제정이 필요하며, 이는 헌법상 경제민주화와 중소기업 보호·육성 조항을 통해 실현하고자 하는 경제주체간의 불균형 해소에 관한 국가적 책무를 이행하는 것으로 헌법적 가치에 부합되는 입법에 해당함

2. 기능적 측면에서 ESG경영기본법 제정의 함의

- (정책방향의 제시·추진 기능) 기본법은 관련 분야에 필요한 개별 법률을 새롭게 제정하거나 기존의 유관 법률을 연계하여 정책방향을 제시하고 체계적인 추진을 가능하도록 함으로써 ESG경영기본법의 제정은 현행 환경부와 운영하고 있는 다수의 환경규제법, 거의 모든 부처가 운영하고 있는 안전관련 법령 등을 준수하면서 기

업이 능동적으로 외부적인 규제에 적극적으로 대응할 수 있는 역량을 국가보다 앞서서 준비하도록 하기 위하여 기본의 환경법, 환경정책, 안전관련 법률에 연계 되도록 입법적 방향을 설정하여야 함

- 국내 경제규모를 볼 때에 기업의 사회적·경제적 위상이 커짐에도 불구하고 현재 그에 합당한 ESG 경영정책이 체계적으로 마련되어 있지 않다는 점에서, ESG경영에 관한 정부정책의 새로운 이념과 방향성을 명확하게 제시하고 이에 따라 순차적으로 개별 법률의 정비나 정책방향의 변경을 도모하는 기능으로서 ESG 경영 기본법의 제정을 정당화하게 됨
- (제도·정책의 체계화 및 종합화 기능) ESG경영기본법의 제정은 지속적으로 변화하는 대내외적인 사회적·경제환경에서 ESG경영을 통한 기업의 지속가능성에 대한 보호·지원 및 육성을 위하여 법령의 수를 무작정으로 증대하거나, 다른 법률과의 연계를 고려하지 않고 입법을 하거나, 이를 통해 관련 법제도가 복잡화 되는 등의 현실적 문제점을 해결하는데 기여할 수 있으므로, ESG 관련 법제도를 기본법의 이념과 방향에 따라서 체계적이고 종합적으로 추진하는 기능을 하게 됨
- ESG경영기본법의 제정은 ESG경영을 위한 기업의 보호·지원 및 육성에 관한 기본 계획의 수립이나 전략을 수립함에 있어 다른 정책과 연계성을 확보할 수 있으며, 다른 부처와의 협의를 통해 수립함으로써 기본법의 기능이 적합화 될 수 있음
- (정책의 일관성 및 연속성 확보 기능) ESG경영기본법의 제정은 환경보호, 안전 관련 정책을 정치적 논리나 정책관여자의 구성원 변동과 무관하게 장기적인 시각으로 접근함으로써 일관성을 가지고 연속적으로 추진할 수 있는 기반을 제공함
- (정책집행기관의 통제기능) 국회는 국민이 선출한 대표로 구성된 대의기관으로서 여당 및 야당의 합의를 거쳐 제정된 법률은 국민의 의사가 투영된 것이라 할 수 있으므로, ESG경영기본법의 제정은 입법부로 하여금 ESG경영 지원과 진흥 정책에 관한 이념과 방향성을 정하게 하며 행정부는 법률의 목적에 따라 정책을 집행하도록 강제하고 통제하는데 기여할 수 있음
- (국민에 대한 정책메시지 전달 기능) ESG경영기본법의 제정으로 국민은 국가가 ESG경영정책을 체계적으로 수행한다는 정책적 메시지를 인식하게 되며 기업이 지속가능성을 기반으로 성장할 수 있도록 적극적 참여가 가능하게 됨

3. 현행 환경법, 안전법 등과의 관계 정립

- 현행법 체계상 환경보호를 위한 법률은 환경부에서 운영하는 약 70여개의 법률에서 환경규제를 하고 있고, 모든 기업은 환경규제를 소극적으로 위반하여서는 않도록 규제를 받고 있음

- 대기환경보전법, 물환경보전법, 습지보전법, 자연환경보전법, 토양환경보전법, 폐기물관리법 등등

- 안전에 관한 법률은 대부분 환경법과 같이 규제법으로 기업이 최소한으로 준수하여야 하는 법률임
- 산업안전보건법, 광산안전법, 고압가스 안전관리법, 교통안전법, 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법, 생명윤리 및 안전에 관한 법률, 석면안전관리법, 선박안전법 등등
- 이러한 상황에서 ESG경영기본법의 제정은 위에서 제정된 환경보호, 안전관리와 관련된 법률과의 관계에 있어 법적 공백이 발생하지 않도록 하고, 국가가 규제를 통하여 사회적 가치를 실현하지 않고, 기업이 자발적으로 내부적인 가치로서 환경보호와 안전을 실현함으로써 기업을 지속가능하게 하고, 국가는 환경보호와 안전을 기업의 적극적인 협력을 통하여 실현하는 효과를 얻게 됨

4. ESG경영기본법(안)에 포함되어야 하는 사항

(1) 목적 및 기본이념 규정의 구체화

- 일반적으로 법령의 목적 규정은 해당 법령이 달성하려는 목적 등을 밝혀 일반국민이 입법 목적이나 입법취지를 쉽게 이해할 수 있도록 하기 위한 것으로, 개별 조문에 대한 해석에 있어 해석지침으로서 역할을 하기도 함
- 목적 규정에서 가장 중요한 것은 법령의 목적과 수단이 명확하게 나타나도록 입안하는 것이므로, ESG경영기본법(안)에서도 입법의 목적과 수단이 명확하게 드러날 수 있도록 규정할 필요성이 있음
- ESG경영기본법의 제정은 기업경영은 국가에 의한 단순 지원의 대상이 아니라 이들의 사회 경제적으로 중요한 위상을 차지하고 있어 한편으로는 보호의 대상이며, 다른 한편으로는 육성의 대상임을 분명하게 인식할 수 있는 계기가 되어야 함
- 국회에 발의된 법률안은 법령의 목적에서 ESG경영의 자발적인 활동이고 가치라는 것을 기업에게 강조하고, 그 결과는 최종적으로 기업의 지속가능성을 증대한다는 것을 반영할 필요성이 있음
- 이와 더불어 법령의 기본이념 규정은 해당 법령의 제정 이념이나 정신을 표현한 것으로 세부 조문을 통해 구현되어야 하는 이념에 관한 선언적 규정이나, 기본법에서는 제도의 이념이나 정책의 기본방향을 제시한다는 점에서 ESG경영기본법(안)에서도 중요한 규정이라 할 수 있음
- 기본법 중 기본이념을 비교적 구체적으로 규정하고 있는 입법례는 아래와 같음

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제2조(기본이념) 이 법의 기본이념은 다음 각 호와 같다.

1. 농업은 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하고 국토환경의 보전에 이바지하는 등 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화발전의 기반이 되도록 한다.
2. 농업인은 자율과 창의를 바탕으로 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장하여 나가도록 한다.
3. 농촌은 고유한 전통과 문화를 보존하고 국민에게 쾌적한 환경을 제공하는 산업 및 생활 공간으로 발전시켜 이를 미래세대에 물려주도록 한다.

「해양수산발전 기본법」 제2조(기본이념) 이 법은 해양이 자원의 보고이고 생활의 터전이며 물류의 통로로서 국가경제와 국민생활에 많은 영향을 미치고 있음을 인식하고, 해양수산업의 지식화·정보화·고부가가치화를 위한 환경을 조성하며, 해양에서의 국민의 생명과 재산을 보호하고, 해양수산자원의 환경친화적이고 지속가능한 개발·이용을 추구함으로써 미래세대에게 물려줄 풍요롭고 생명력이 넘치는 해양을 가꾸어 나가도록 함을 기본이념으로 한다.

(2) ESG 정의의 명확화

- 법령에서 용어의 정의 규정은 해당 법령에서 쓰는 용어의 뜻을 명확하게 하기 위한 조항으로 개념상 중요한 용어이거나 일반적으로 쓰는 용어의 의미와는 다른 의미로 사용되는 용어에 대해 법령 자체에서 그 의미를 명확하게 할 목적으로 사용되고 있음⁶⁾
- 정의 규정은 해당 법령의 적용과 해석에 있어 그 뜻을 명확하게 하여 일관성 있는 법집행을 가능하게 한다는 점에서 중요한 기능을 하고 있으며, 해당 법률에서 자주 사용되는 용어를 미리 정의하고 다른 조항에서는 이를 축약하여 사용함으로써 법령문을 간결하게 할 수 있다는 장점이 있음
- ESG경영기본법(안)은 ESG경영을 위한 기업의 지원이나 진흥 등에 필요한 사항을 규율하는데 그 목적이 있으므로 동 법률안은 주된 규율대상인 ESG경영을 명확하게 규정할 필요성이 있음

(3) 기업의 권리 조항 신설

- 법령이 해당 법령의 적용대상자에 대한 권리와 의무 조항을 규정하는 것은 법령의 실효성을 확보하기 위한 데에 그 목적이 있음
- 국가나 지방자치단체는 국민의 권리를 보호하거나 보장하기 위하여 적극적으로 노력해야 하며, 국민은 권리의 보호나 보장을 요구하거나 시책에 적극적으로 협조할 의무가 발생하여 법령의 목적을 효과적으로 달성할 수 있기 때문임

6) 법제처, 『법령입안·심사기준』, 2017.12, 53면.

- ESG경영기본법의 제정은 ESG경영을 새로운 정책대상으로 인식하고 이들의 법적 지위와 권리를 보장하기 위한 기반을 조성함으로써 향후 ESG경영 관련 정책과 제도의 지속성을 담보하기 위함임
- 이미 장애인, 예술인, 노숙인, 청소년 등 사회적 약자의 권리를 명시적으로 규정하고 있는 법률이 다수 존재하며, 환자나 보건의료인 등 해당 법령의 목적 달성을 위해 일반 국민이 아닌 특정한 사람의 권리를 규정하고 있는 입법례도 있음

「예술인 복지법」 제3조(예술인의 지위와 권리) ① 예술인은 문화국가 실현과 국민의 삶의 질 향상에 중요한 공헌을 하는 존재로서 정당한 존중을 받아야 한다.
② 모든 예술인은 자유롭게 예술 활동에 종사할 수 있는 권리가 있으며, 예술 활동의 성과를 통하여 정당한 정신적, 물질적 혜택을 누릴 권리가 있다.
③ 모든 예술인은 유형·무형의 이익 제공이나 불이익의 위협을 통하여 불공정한 계약을 강요당하지 아니할 권리를 가진다.

「장애인 복지법」 제4조(장애인의 권리) ① 장애인은 인간으로서 존엄과 가치를 존중받으며, 그에 걸맞은 대우를 받는다.
② 장애인은 국가·사회의 구성원으로서 정치·경제·사회·문화, 그 밖의 모든 분야의 활동에 참여할 권리를 가진다.
③ 장애인은 장애인 관련 정책결정과정에서 우선적으로 참여할 권리가 있다.

「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제4조(노숙인 등의 권리와 책임) ① 노숙인 등은 국가와 지방자치단체로부터 적절한 주거와 보호 등을 제공받을 수 있으며, 스스로 생활수준을 향상시키기 위하여 성실히 노력하여야 한다.
② 노숙인 등은 제14조에 따른 응급상황 발생 시 경찰공무원(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 자치경찰공무원을 포함한다. 이하 같다), 소방공무원 또는 노숙인 등 관련 업무 종사자의 응급조치에 응하여야 한다.

「보건의료기본법」 제6조(환자 및 보건의료인의 권리) ① 모든 환자는 자신의 건강보호와 증진을 위하여 적절한 보건의료서비스를 받을 권리를 가진다.
② 보건의료인은 보건의료서비스를 제공할 때에 학식과 경험, 양심에 따라 환자의 건강보호를 위하여 적절한 보건의료기술과 치료재료 등을 선택할 권리를 가진다. 다만, 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

「환자안전법」 제5조(환자의 권리와 책무) ① 모든 환자는 안전한 보건의료(「보건의료기본법」 제3조제1호의 보건의료를 말한다. 이하 같다)를 제공받을 권리를 가진다.
② 환자와 환자의 보호자는 환자안전활동에 참여하여야 한다.

- ESG경영정책의 실효성을 강화하기 위하여 ESG경영기본법(안)에 ESG경영을 하는 기업의 권리 조항을 신설하는 것을 검토해 볼 수 있음
- ESG경영기본법은 기업이나 조직의 ESG경영 책무조항을 소상공인의 권리와 책무조항으로 변경하여 기업이나 조직의 권리에 관한 사항을 명시할 필요성이 있음

(4) 지역별 ESG경영지원 시행계획에 대한 평가제도 도입

- ESG경영지원 기본계획은 ESG경영 지원정책에 대한 마스터플랜으로 정책목표를

설정하고 이를 달성하기 위한 장기적인 전략을 세우는 과정이며, 이를 구체화하기 위하여 단기적인 전략으로 시행계획을 수립하도록 할 필요성이 있음

발제 3

ESG대응책 마련에서의
기업의 애로

법무법인 원 **문성후** 고문

ESG대응책 마련에서의 기업의 애로

범무법인 원
문성후 고문

ESG ISSUES

- They are also keen to start a dialogue with other stakeholders on ways to implement the recommendations because they are convinced that only if all actors contribute to the integration of environmental, social and governance issues in investment decisions, can significant improvements in this field be achieved.

3



ESG 용어의 등장 (2004년

Environmental,
Social and
Governance

2

외부 효과 압력

- 기업이 ‘외부효과(externality)’ 혹은 외부효과로 인한 ‘사회적 면허(social license)’의 침식을 생각하지 않는다면 핵심 경영전략은 결코 달성할 수 없다.
<Does ESG really matter-why> Mckinsey & Company

- 외부효과 <국회세계한인경제포럼> 운영위원회 연회비 납부확인증

외부성이라고도 하며 개개의 소비자나 기업이 다른 경제주체의 행동에 의해 가격을 지불하지 않고 직·간접적으로 받게 되는 효과를 말함.

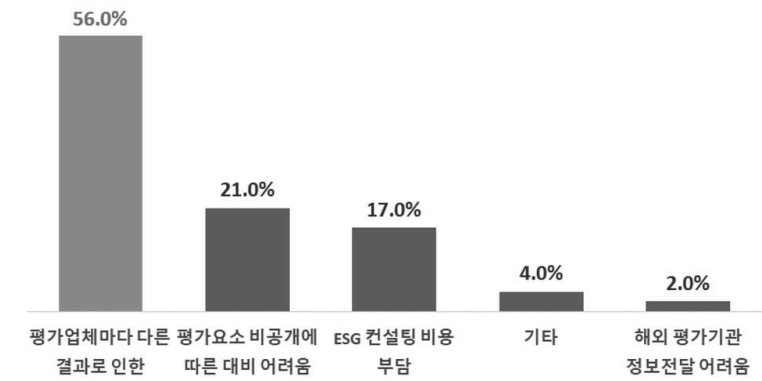
다른 경제주체의 활동결과 자기가 유리한 영향을 받는 것을 외부경제(External Economies), 불리한 영향을 받는 것을 외부불경제(External Diseconomies)라 하며 외부성이 존재하는 경우 시장기구에 의한 자원의 최적배분이 실현되지 못하는 시장실패가 발생하게 됨. (공정위)

4

ESG는 불가역적(不可逆的)이다!

5

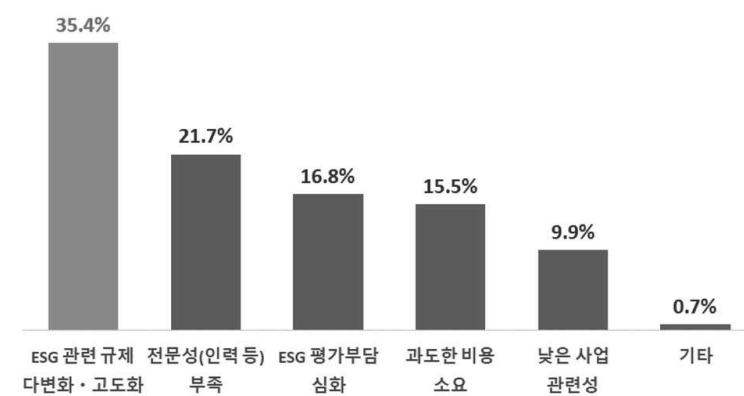
ESG 평가 대응 관련 어려움



<매출 500대 기업 조사 2023 ESG 경영 트렌드(전경련)>

7

ESG 경영추진 애로 사항



<매출 500대 기업 조사 2023 ESG 경영 트렌드(전경련)>

공급망 실사 대응

주요 글로벌 이니셔티브 현황			
명칭	업종	주요 활동	주요 참여 기업
RBA (Responsible Business Alliance)	전자 자동차	인권, 안전, 환경, 윤리 분야에 대한 의무사항 규정 및 회원사 실사 · 평가	애플, 포드 등 213개 기업 참여, 한국 기업 6개
TfS (Together for Sustainability)	화학	가입에 별도 조건 필요, 노동과 인권, 안전, 환경, 지배구조 분야 공급망 실사 진행	헨켈, 바스프 등 40개 기업 참여, 한국 기업 0개
PSCI (Pharmaceutical Supply Chain Initiative)	바이오 의약	윤리, 노동과 인권, 안전, 환경, 관리 시스템 등 5개 항목으로 공급망 내 계약관리	화이자, AbbVie 등 71개 기업 참여, 한국 기업 1개
SAC (Sustainable Apparel Coalition)	의류	지속가능성 표준화 측정 플랫폼인 히그(Higg)을 활용하여 패션업계 공급망 관리	나이키, 뉴발란스 등 283개 기업 참여, 한국 기업 0개

※자료: 전국경제인연합회

8

기업의 애로 사항

- ESG에 대한 각종 규제와 기준, 원칙이 미국과 EU를 중심으로 진행되고 있어, 우리 정부나 기업에서 주도권을 갖지 못하는 상황임.
- 외국자본의 투자를 받는 대기업, 외국과 직접적으로 무역거래를 하는 기업, 환경 규제의 직접적인 영향을 받는 제조업은 글로벌 ESG기준이나 원칙에 맞추기 위해 자체적인 노력을 하고 있음.
- 그러나 중견·중소기업이나 국내 소비자를 타겟으로 하는 서비스업 분야에서는 ESG의 중요성에 대한 인식이 낮음. 특히 해당 기업과 큰 관련이 없고, 준비를 하기에는 막연하고 비용이 많이 든다는 생각을 가지고 있음. 당장은 기업의 매출에 직접적인 관련이 없기 때문에 비용 지출을 하는데 부담을 느끼고 있음

9

- ESG에 관한 다양한 교육이 이루어지고 있으나 기업에 필요한 맞춤형 교육이나 컨설팅은 매우 부족함.
- ESG 데이터 공시, 분류체계, 평가, 감독 등을 위한 정보 공유 시스템과 맞춤형 플랫폼이 부재함.
- 실질적으로 기업이 ESG경영에 관한 자체 진단과 전략을 수립하고, 데이터를 활용하여 ESG경영을 내재화 할 수 있도록 하기 위한 정부의 지원이 필요함.

11

- ESG와 관련된 가이드라인, 공시기준 등이 많아서 혼란스럽고, ESG평가기준도 평가 기관마다 서로 달라서 어느 기준을 따라야 하는지도 분명하지 않음.
- 예를 들어 2조원 이상 상장법인 가운데 70개사가 지속가능경영보고서에서 온실가스 배출량을 산출하면서 스코프 3(기업과 관련 있는 이해관계자가 배출한 온실가스 배출량)을 포함하고 있다는 보도가 있었고, 글로벌 표준인 ISSB의 지속가능성 공시기준이나 미국 증권거래위원회(SEC)에서도 스코프 3을 공시하도록 하는 ‘기후정보 공시기준 초안’을 마련한 상황임
- 그러나 이러한 정보는 일개 기업이 산정하거나 관리하기 어려움. 특히 중견·중소기업이 스코프3을 산정하거나 관리하기를 기대하기는 어려움.

10

ESG 경영 활성화 방안

- ESG 기본법 제정
- 대기업과 중소, 중견기업 간 ESG 상생 경영 시스템 구축(ESG홈닥터)
- 양질의 ESG 전문 인력 양성(맞춤형 교육 및 컨설팅을 통한 내재역량 강화)
- ESG 가이드라인의 산업별, 업종별, 규모별 세분화로 글로벌 평가 대응력 강화
- 지속가능금융(녹색금융, 기후금융, 환경금융, 전환금융 등) 공급 확대
- ESG 경영 우수 벤처기업 인센티브 상향(세제, 정책자금 등)
- ESG 사업기획 발굴 및 상업화를 위한 민관 합동 R&D 위원회 발족

12

토론 1

국회입법조사처 공정경제팀
유영국 조사관

<ESG 기본법 제정을 위한 제1차 간담회>

“ESG 생태계 전환, ESG 기본법 제정으로” - 토론문

유 영 국 입법조사관/법학박사
(국회입법조사처 경제산업조사실)

기업의 사회적 책임과 지속가능한 성장에 대한 관심의 증대와 함께 그 중요성에 관한 공통된 인식이 확산되는 과정에서 우리나라를 비롯한 해외 각국이 직면하고 있는 ‘ESG 시대의 규범적 대응’, 특히 기본법 마련이라는 입법론적 과제에 초점을 맞춘 논의 자리에서 토론할 수 있는 기회를 주셔서 진심으로 감사드립니다.

이종영 교수님, 문성후 고문님 그리고 김태한 수석연구원님의 발표 자료를 통해 글로벌 환경의 핵심으로서 ESG 관련 논의의 전방위적이며 급속한 전개와 그에 따른 기업을 비롯한 사회 구성원 모두의 대응 노력 요구에 대하여 깊이 공감할 수 있었습니다.

특히, ESG 기본법 제정 필요성과 그 구체적 방향을 제시해 주신 부분에서, 적절한 입법 방식을 도출하기 위한 방안을 고민하는 기회를 얻게 되어 매우 유익하였습니다. 이하에서는 ESG 기본법 마련 과정에서 고려될 수 있는 사항 몇 가지를 토론해 보고자 합니다.

1. ESG 개념의 광범위성으로 인한 개별 법률의 속성상 직·간접성과 일반법의 규범적 함의

제21대 국회에서 ESG와 관련된 대표적 법안은 그린뉴딜, 녹색금융, ESG 정보공개, 공적 금융투자 방안, 탈석탄, 대외무역, 인권과 의료, 자본시장과 금융투자, 기업지배 구조, 중소기업진흥 등에 관한 내용으로 보여집니다. 다만, 법률안 내용을 고려하여

- 1 -

ESG와의 연관성을 판단하기 위한 일관되고 분명한 기준을 제시하기 어려울 뿐만 아니라 모든 분야의 법률안에 대한 관련성 여부를 판단하는 것은 사실상 불가능하다는 점은 유념할 필요가 있습니다.

또한, ‘E’, ‘S’ 그리고 ‘G’의 유기적 속성에 비추어 법률안을 어느 하나의 요소에 해당하는 것으로 단언하기 어려우며, 실제로 법률안 내용상 ESG 전반을 복합적으로 다루고자 한 경우도 확인됩니다. 결국 ESG 개념의 광범위성에 비추어보면 다양한 법률 분야에 있어서 정도의 차이는 있으나 직·간접적 관련성이 인정될 수 있을 것입니다.

이러한 맥락에서 제도나 정책에 대한 기본이념이나 원칙 등 해당 분야의 방향성을 설정하는 등 기본법의 기능과 다양한 영역에 걸쳐 개별 법률 차원에서 ESG가 규범화 되고 있는 상황을 고려하면 ESG 기본법 제정 요구가 설득력을 얻을 수 있을 것입니다.

이 경우, 주지한 바와 같이 지나치게 광범위하고 복합적인 ESG의 개념 범위와 속성을 고려할 때 기본이념 및 일반 원칙 제시 이상의 관련 개별 법률 전반을 아우르는 실효적 규범으로서 역할을 기대할 수 있는 방향으로의 논의가 필요할 것입니다.

2. ESG 정책의 독자성 확보를 전제한 ESG 기본법의 규범적 성격

ESG 기본법 제정에 따른 정부의 역할을 고려할 때 ESG 기본법이 진흥 내지 지원에 초점을 맞추어야 하는 것인지, 아니면 규제적 성격의 책임과 의무 역시 강조될 여지는 없는 것인지 논의가 필요해 보입니다.

ESG 관련 규제가 강화되고 있는 세계적 추세와 규제법적 성격을 띄는 기존의 개별 법률에 ESG 요소가 반영되고 있는 현 상황에 비추어 보면, ESG 기본법의 규범적 성격에 관한 추가적인 고려도 유의미할 것입니다.

- 2 -

3. 사회·경제·인권·안전·환경 등 ESG 관련 분야의 포괄성과 개별 분야 간 이해
관계 조정의 중요성

사실상 사회경제 시스템 전 영역을 대상으로 하는 ESG의 특성과 그에 대한 입법적
고려가 요구된다는 발표자님의 지적에 전적으로 동의합니다. 그러한 맥락에서
ESG 관련 분야의 현실적 이해와 개별 법률의 제·개정 방향이 상충될 여지도 있어
보입니다.

이러한 경우 이를 조정하거나 예방하기 위한 방법론적 고려가 기본법에 반영될
필요는 없는 것인지 생각하게 됩니다. 발표자료에서 설명해 주신 바와 같이 기본법에
대한 복수의 소관 부처 존재는 가능하지만 ESG 분야의 광범위성을 감안할 때 복수의
크기를 정하기 곤란할 수 있으며, 관련 법정책 수립과 추진에 있어서 일관성 고려가
쉽지 않을 수도 있어 보입니다.

이상으로 저의 토론을 마치겠습니다. 감사합니다.

토론 2

국회미래연구원 혁신성장그룹
여영준 부연구위원

[illegible]

자본시장연구원 펀드연금실
송홍선 선임연구위원

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

기획재정부 지속가능경제지원팀
이우형 팀장

[illegible]