

국가전략연구

제8권 3호

ESG의 법적 함의에 기반한 실효적 정책 방향 - 유럽연합의
최근 ESG 정책을 참고하여

■ 김용훈

Suggestions for Building a Cooperation Framework
between Korea and Central Asia

■ Park, Junghoo

세종대학교 국가전략연구소

국 가 전 략 연 구 소

NATIONAL
STRATEGY
RESEARCH

Vol. 8, No. 3

국 가 전 략 연 구 소

NATIONAL
STRATEGY
RESEARCH

Vol. 8, No. 3

목 차

ESG의 법적 함의에 기반한 실효적 정책 방향 - 유럽연합의 최근 ESG
정책을 참고하여 | 김용훈

Suggestions for Building a Cooperation Framework between
Korea and Central Asia | Park, Junghoo

ESG의 법적 함의에 기반한 실효적 정책 방향

-유럽연합의 최근 ESG 정책을 참고하여-

김용훈¹⁾

1. 서론

최근 ESG(Environmental, Social, Governance)는 기업 경영을 넘어 국가 정책과 국제 규범 형성에까지 영향을 미치는 핵심 의제로 자리매김하고 있다. 기후변화, 사회적 불평등, 기업 지배구조의 불투명성 등 복합적인 글로벌 위기가 심화됨에 따라, 기업의 지속가능성과 사회적 책임을 비재무적 요소를 통해 평가하려는 ESG 논의는 더 이상 선택적 담론이 아닌 구조적 전환의 계기와 기준으로 기능하고 있다. 특히 금융 시장과 투자 영역에서 ESG 요소는 기업의 장기적 가치와 리스크를 평가하는 핵심 지표로 활용되고 있으며, 정책 차원에서도 이를 제도화하려는 시도가 급속하게 확산되고 있기도 하다. 이러한 흐름 속에서 유럽연합은 ESG 정책을 가장 적극적이고 체계적으로 추진하는 행위자로 평가되고 있다. 비재무정보 공시를 중심으로 한 초기의 연성적 접근을 넘어, 최근에는 지속가능금융 공시규칙(SFDR), 기업 지속가능성 보고지침(CSRD), 기업 지속가능성 실사지침(CSDDD) 등 구속력 있는 법규범을 통해 ESG를 본격적으로 제도화하고 있기 때문이다.

그러나 ESG는 본질적으로 기업의 자율성과 시장 논리에 기반을 두고 발전해 온 개념이라는 점에서, 이를 법과 정책을 통해 어느 수준까지 강제할 수 있는지에 대해서는 여전히 논쟁의 여지가 크다. ESG 정책은 국민의 권리를 직접 제한하거나 의무를 부과하는 전통적인 규제정책과는 성격을 달리하며, 기업의 자발적 참여와 유인을 전제로 한다는 점에서 법적 설계에 있어 섬세한 접근이 요구되기 때문이다. 이와 같은 문제의식에 기초하여, 본 연구는 유럽연합의 ESG 정책 전개 과정을 법적 관점에서 분석하고, 그 정책적 특징과 변화 양상을 검토하고자 한다. 특히 유럽연합이 ESG를 연성규범에서 경성규범으로 전환하는 과정에서 어떠한 법적 수단을 활용하고 있는지,

1) 상명대학교 행정학부 교수, 법학박사

그리고 이러한 접근이 기업의 자율성과 정책의 실효성 사이의 긴장을 어떻게 조정하고 있는지를 중점적으로 살펴보고 궁극적으로 한국의 ESG 정책이 나아가야 할 실효적이고 바람직한 정책 방향에 대한 시사점을 도출하는 것을 연구의 목적으로 한다. 이를 위해 본 논문은 제Ⅱ장에서 ESG의 개념과 논의의 전개, 그리고 관련된 주요 법적 쟁점을 검토한 후 제Ⅲ장에서는 유럽연합 ESG 정책의 특징과 최근 변화 양상을 중심으로 유럽연합의 주요 입법체계를 분석하고자 한다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 유럽연합 사례가 한국 ESG 정책 설계에 주는 함의를 종합적으로 제시하고, 실효성 있는 정책 방향을 모색할 것이다.

2. ESG의 개념 및 관련 법적 쟁점

1) ESG의 등장 및 논의의 본격화

1.1) ESG의 개념과 등장 배경

ESG란 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 약자로, 기업과 금융기관의 환경, 사회, 지배구조 성과를 평가하는 비재무적 지표를 말한다. 사실 기업의 지속가능성과 윤리성을 평가하는 비재무적 지표인 ESG가 기업의 운영에 있어 중요하다고 확인할 수 있을 지는 의문스러운 것이 사실이다. 기업의 존재 이유는 이윤, 즉 주주의 이익인 것이고 이를 위한 기업경영전략이 무엇보다 중요하다는 점에서 환경과 인권 등의 이슈를 기업 관련 담론으로 월용하는 것은 쉽지 않은 것이다. 하지만 18세기 종교적 가치에 기반한 투자 배제 운동과 20세기 사회·정치적 운동, 특히 1960~70년대 미국과 유럽에서 확산된 인권, 환경, 노동 문제를 기업 경영에 고려하도록 요구하는 사회적 책임투자(SRI) 개념은 2000년대 초반 국제사회가 지속가능성과 책임투자를 강조하도록 하는 배경이 되었고²⁾ 이에 따라 당시 기업과 금융기관은 비재무적 성과를 평가하는 핵심 프레임워크의 중요성을 인지하게 되었다.³⁾ 급기야 2004년 UN 글로벌 콤팩트와 세계은행 산하 금융기관이 발표한 보고서 “Who Cares

2) 사회적 책임 운동의 효시는 존 웨슬리가 감리교를 창설하였던 18세기까지 거슬러 올라가는데 그는 돈과 신앙생활을 연계한 설교를 하였는데 이에서는 그는 ‘이웃에게 해를 끼치지 않는 사업 관행을 장려하는 방식으로’ 돈을 지출할 것으로 강조하였다. Max M. Schanzbach/Robert H. Sitkof, “Reconciling Fiduciary Duty and Social Conscience: The Law and Economics of ESG Investing by a Trustee”, Stanford Law Review Vol. 72, February 2020, p. 393. 한민지, “ESG체제에 따른 유럽연합의 대응과 동향 - 기후위기 대응과 지속가능한 사회로의 전환을 중심으로-”, 법과 기업 연구 제11권 제2호, 2021, 6면에서 재인용.

3) <https://thesustainableagency.com/blog/the-history-of-esg/>

Wins”에서는 처음으로 ESG라는 용어가 공식적으로 등장하게 되었고,⁴⁾ 이에 따라 기후변화, 사회적 불평등 그리고 기업 지배구조 문제의 심화로 인한 지속가능성 의제가 국제적 수준의 의제로 본격적으로 부상하기에 이른다.⁵⁾ 결국 2008년 도래한 금융위기 이후 기업의 비재무적 리스크 관리의 필요성, 즉 기업의 장기적 가치 창출과 리스크 관리를 동시에 달성하는 전략적 프레임워크의 중요성이 강조되었고 이에 따라 제도권 내에서의 ESG의 중요성이 인정받게 된 것이다.⁶⁾

결국 단순한 윤리적 투자 기준을 넘어, 재무적 성과와 직결되는 리스크 요인으로 간주되는 ESG는 그 명칭에서 함의하듯 기업의 재무 성과 외에 환경보호, 사회적 책임, 투명한 경영 구조와 같은 요소들이 기업 가치와 장기적 성과에 직·간접적인 영향을 미친다는 이론에 기반하여 등장한 개념으로, 특히 지속가능한 투자(Sustainable Investment) 및 책임투자(Responsible Investment)의 핵심 개념으로 자리 잡고 있는 개념이다. 즉, ESG는 리스크 관리 및 기회 포착의 도구로서, 투자자와 이해관계자들이 기업의 지속가능성을 평가하고 의사결정을 내리는 데에 있어 활용되고 있는 가치적 개념인 것이다. 사실 기업의 존재 및 경영의 주요한 이유는 주주의 이익을 제고하는 것, 즉 영리를 추구하는 데에 있다.⁷⁾ 대표적으로 신고전주의적 입장을 대변하였던 프리드먼(Friedman)은 민간 기업(a private company)이 추구해야 할 유일한 목표는 법과 윤리적 원칙에 담긴 시민사회의 기본 규칙을 준수하는 가운데 기업이 보유한 자원을 활용하여 기업의 이윤, 즉 주주의 이익 극대화(maximization of profits)를 달성하는 것이라고 보았다.⁸⁾

4) <https://www.ibm.com/think/topics/environmental-social-and-governance-history>

5) 2000년대에 들어 기업의 건전한 지배구조가 기업의 가치를 제고시킨다는 공감대가 형성되었고(최지현, “ESG체제와 기업의 사회적 책임 규범의 진화”, (사)한국환경법학회 제146회 정기학술대회, 환경적 가치 구현을 위한 환경법의 확장, 2021.6.18., 37면. 한민지, “ESG체제에 따른 유럽연합의 대응과 동향 - 기후위기 대응과 지속가능한 사회로의 전환을 중심으로-”, 법과 기업 연구 제11권 제2호, 2021, 7면에서 재인용), 2006년 4월 뉴욕 증권거래소에서 당시 국제연합 사무총장이었던 코피 아난과 각국의 주요한 연기금 기관장들은 수익의 극대화를 도모하기 위해서는 기업의 재무적 요소외 재무적 요소 또한 고려하여야 한다는 내용을 담은 사회책임투자원칙((Principles for Responsible Investment: PRI)을 발표하여(한민지, “ESG체제에 따른 유럽연합의 대응과 동향 - 기후위기 대응과 지속가능한 사회로의 전환을 중심으로-”, 법과 기업 연구 제11권 제2호, 2021, 7면) ESG 논의에 불을 지피게 된다.

6) <https://thesustainableagency.com/blog/the-history-of-esg/>

7) 회사법 제169조에서도 “이 법에서 “회사”란 상행위나 그 밖의 영리를 목적으로 하여 설립한 법인을 말한다.”라고 규정하고 있으며, 통상적으로 회사의 주요한 개념 요소로 사단성, 법인성 그리고 영리성을 들고 있다. 김문현 외, 법학입문, 법문사, 2014, 281면.

8) Friedman, M.A. Friedman doctrine: The social responsibility of business is to increase its profits. N. Y. Times Mag. 1970, 13, 32-33. Michelangelo Bruno and Valentina Lagasio, “An Overview of the European Policies on ESG in the Banking Sector,” *Sustainability* Vol. 13, No.

1.2) ESG 논의의 구체화와 본격화

그런데 프리먼(Freeman)은 기업이 주주의 이익뿐만 아니라 직원, 고객, 지역사회 등 기업 활동에 관여하는 다양한 행위자(the plurality of actors)의 이익도 고려해야 한다고 주장하였던 사실을⁹⁾ 주목할 필요가 있다. 이에 동조하여 포스트(Post), 프레스턴(Preston), 삭스(Sachs) 등의 학자들(authors) 역시 기업은 비용과 상관없이 사회적·환경적·지배 구조적 책임의 원칙을 적용해야 한다는 입장이었고¹⁰⁾ 포터(Porter)와 크레이머(Kramer)는 민간 기업의 주요 목표는 이윤을 극대화시키는 것이 사실이지만, 동시에 사회적·환경적 책임과 기업지배구조 원칙을 따르기 위한 노력을 경주하여야 한다는 주장을 펼치기도 하였다.¹¹⁾ 즉 기업의 가치는 재무적 성과를 중심으로 평가되어야 한다는 전통적 입장에 대하여 기후변화, 자원 고갈, 노동 인권 침해, 기업의 비윤리적 경영 등 비재무적 리스크들 역시 점차적으로 기업의 지속가능성과 장기적인 수익성에 큰 영향을 미친다는 입장이 등장하였던 것이고 당해 요소들을 포괄할 수 있는 새로운 평가 기준의 필요성이 본격화되게 되었던 것이다.¹²⁾

이와 같은 상황에서 등장한 개념이 바로 ESG 개념인 것인데, 특히 2004년 UN 글로벌 콤팩트와 스위스 투자은행 UBS가 공동으로 발표한 보고서 Who Cares Wins에서 처음 등장한 당해 개념은 2006년 유엔 책임투자원칙(PRI: Principles for Responsible Investment)의 공식 출범으로 인하여 전 세계 금융기관과 투자자들의

22, 2021, p. 2에서 재인용.

9) Freeman, R.E. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*; Pitman: Boston, MA, USA, 1984; pp. 35-42. Michelangelo Bruno and Valentina Lagasio, "An Overview of the European Policies on ESG in the Banking Sector," *Sustainability* Vol. 13, No. 22, 2021, p. 2에서 재인용.

10) Post, J.; Preston, L.; Sachs, S. *Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organizational Wealth*; Stanford University Press: Palo Alto, CA, USA, 2002; pp. 110-131. Michelangelo Bruno and Valentina Lagasio, "An Overview of the European Policies on ESG in the Banking Sector," *Sustainability* Vol. 13, No. 22, 2021, p. 2에서 재인용.

11) Porter, M.E.; Kramer, M.R. *Creating shared value*. *Harv. Bus. Rev.* 2011, 89, 62-77. Michelangelo Bruno and Valentina Lagasio, "An Overview of the European Policies on ESG in the Banking Sector," *Sustainability* Vol. 13, No. 22, 2021, p. 2에서 재인용.

12) 이와 같은 연구는 특히 은행 등 금융기관과 관련하여 두드러졌다. 예를 들어 브로지(Broggi)와 라가시오(Lagasio)는 미국 은행과 산업 기업을 비교하면서 ESG 관행 실행이 재무 성과에 미치는 영향을 연구하였는데 이에서는 ESG 정책과 은행의 재무 성과 사이에 매우 높은 긍정적 상관관계가 있다고 보았고 특히 이러한 상관관계는 산업 기업보다 은행에서 더 두드러지게 나타나고 있음을 주장하였다. Broggi, M.; Lagasio, V. *Environmental, social and governance and company profitability: Are financial intermediaries different?* *Corp. Soc. Responsib. Environ. Manag.* 2019, 26, 576-587. Michelangelo Bruno and Valentina Lagasio, "An Overview of the European Policies on ESG in the Banking Sector," *Sustainability* Vol. 13, No. 22, 2021, p. 3에서 재인용.

주목을 본격적으로 받기 시작했다. 특히 글로벌 금융위기를 거치면서 기업의 투명한 지배구조와 사회적 책임의 중요성이 본격적으로 강조되도록 이끈 것이 바로 당해 ESG 개념이기도 하다. 기후 위기에 대응하기 위한 국제 사회의 노력과 더불어 자연스럽게 사회적 담론으로 부상한 ESG는 기업 경영과 투자 의사 결정의 핵심 요소로 자리 잡게 되었던 것인데 결국 이는 단순한 기업의 이미지 제고를 넘어, 지속 가능한 성장과 리스크 관리를 위한 전략적 프레임워크로 발전하고 있다는 평가가 어색하지 않다. 요컨대 ESG라는 개념은 21세기 들어 글로벌 사회가 직면한 다양한 지속가능성 이슈에 대한 대응을 위한 담론으로 본격적으로 등장하고 있다. 요컨대 ESG는 단순한 기업 평판 관리를 위한 도구가 아닌, 지속가능성과 금융 안정성을 연결하는 제도적·학술적 프레임워크 나아가 기업과 금융기관이 장기적 가치 창출과 사회적 책임을 동시에 달성하도록 요구하는 새로운 패러다임이라는 평가가 가능하다고 생각된다.

2) ESG의 관련 법적 쟁점 및 정책설정 함의

ESG의 관련 정책을 설정함에 있어서는 그 개념적 특징을 고려하여야 함은 물론이다. 우선 이는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등의 침익적 행위를 본격적으로 유발하는 것은 아니라는 점에서 법률유보원칙이 직접적으로 문제되는 사안은 아니라고 볼 수 있다. 수익적 사항만이 문제되는 사항 역시 아니라는 점에서 그 정책 설정에 있어서는 주의를 요할 수밖에 없다. 사실 ESG는 기업이 자율적으로 결정을 할 수 있는 사안이 중심을 이룬다는 점에서 공권력의 개입을 직접적이고 본격적으로 도모하는 것에는 상당한 부담이 있다. 물론 ESG의 요소 중 하나인 환경과 관련한 사항의 경우 공권력의 개입이 본격적으로 이루어지고 있다. 환경에 대한 정의를 명확히 하는 가운데 이에 대한 규제를 본격화하고 있기 때문인데 실제로 환경정책기본법에서는 자연환경과 생활환경에 대한 정의를¹³⁾ 기반으로 “인간을 둘러싸고 있는 인간의 삶의 여건”인 환경에¹⁴⁾ 대한 본격적인 규제를 도모하고 있기도 하다. 다만, 환경보호는 그 보호의 수준 또는 범위를 정하는 것이 어렵다는 점에서 관련 정책은 상당히 다각적인 방향성을 띠고 있다. 환경법의 기본원칙에 예방의 원칙, 사전 배려의 원칙, 원인자 책임의 원칙,¹⁵⁾ 협동의 원칙, 지속가능한 원칙 그리고 정보공개 및 참여의 원칙

13) 전자에 대해서는 “지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)”로(법 제3조 제2호) 그리고 후자에 대해서는 “대기, 물, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조(日照), 인공조명, 화학물질 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경”이라고(법 제3조 제3호) 정의하고 있다.

14) 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2023, 22면.

등 적지 않은 원칙이 적용되고 있는 것은 당해 사항을 현시하고 있다고 볼 수 있음은 물론이다. 물론 환경보전 혹은 보호를 위한 수단과 관련, 통상적으로 활용되는 신고등록표시와 배출 규제 등의 의무 부과 인허가제도 그리고 행정적·형사적 제재 등 직접적 규제 수단이 활용되고 있는 것이 사실이지만¹⁵⁾ 이외에도 환경계획, 환경기준 그리고 환경영향평가 등 예방적 환경정책수단 그리고 배출부과금, 과징금 제도와 부담금 제도, 생산자책임재활용제도, 환경세 그리고 배출권거래 제도 등 경제적 유인제도 즉 간접적 규제제도 역시 적극적으로 활용되고 있다.¹⁷⁾ 뿐만 아니라 녹색기업지정제도, 환경경영체제인증제도, 환경라벨링제도, 녹색분류체계(Taxonomy) RE100 (Renewable Energy 100) 등 자율적 환경관리 수단이 적극적으로 활용되고 있다는 사실은¹⁸⁾ 환경보호를 위한 관련 정책 범위의 광범성을 현시하고 있는 것이기도 하다. 통상적인 규제의 경우, 구성요건과 그 위반에 대한 제재를 설정하는 것, 즉 사후·교정적 규제가 일반적이지만 환경은 사전·예방적인 수준의 규제가 중요하다는 점에서 기존 경찰행정법상의 규제만을 고집하는 것은 적절하다고 볼 수만은 없다. 즉, 환경보호의 수준과 범주를 미리 구체적으로 설정하고 특정 행위만을 구성요건으로 설정하여 그를 중심으로 규율하는 정책은 그 보호를 위한 구체적인 범주와 수준을 설정하는 것이 사실상 어려운 환경의 본질을 심분 고려한 정책이라고 볼 수는 없다. 환경보호를 위한 경찰행정법적 규제의 중요성을 부인할 수 없는 것은 사실이지만 그보다 강화된 수준의 환경보호를 위한 유인책 역시 요구되는 것이다. 환경보호를 위해서는 자율적 환경 관리 수단과 같은 행위자의 보다 적극적인 행위가 요구되는데 문제는 이를 강제하는 것이 쉽지 않다는 점이다.

당해 지점에서 ESG를 위한 실효적이고 바람직한 정책 방향성을 간파할 수 있다. 즉, ESG는 법규범을 통한 직접적인 강제가 어려운, 즉 기업 등 관련 행위자의 자발적인 행위가 요구되는 사항의 경우 관련 행위의 유인을 실효적으로 확보하기 위한 정책에 대한 고민이 ESG 담론에 녹아져 있는 것이다. 결국 ESG를 위한 사항 모두를 국가가 공권력을 활용하여 강제할 수는 없다. 각 개별 행위자의 자발적인 행위 유인을 확보하는 것이 중요하다고 보아야 하는 것이고 당해 지점에서 바람직한 정책설정의

15) 환경오염이 발생한 경우 그 오염의 원인을 제공한 자를 확정하는 것이 어렵기 때문에 당해 원칙은 수익자부담의 원칙과 이용자부담의 원칙으로도 변형되고 있기도 하다. 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2023, 81~82면.

16) 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2023, 93~116면.

17) 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2023, 116~140면.

18) 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2023, 141~148면.

중요성과 타당성을 인정하는 것이 어렵지 않다.

3. 유럽연합 ESG 정책 특징 및 최근 변화 양상

1) 유럽연합의 특수성 및 정책 특징

국제사회에의 주요한 행위자는 국가와 국제기구임은 주지의 사실이다. 국제법의 주요한 부분을 차지하고 있는 조약체결권을 보유하고 있는 실체가 국가와 국제기구이고¹⁹⁾ 국제사법재판소에서의 당사자적격 역시 국가에게만 인정되고 있기 때문이다.²⁰⁾ 이와 같은 전통적인 입장에 기반한다면, 유럽연합은 국가가 아닌 국제기구라고 볼 수 있는 것이 사실이지만 유럽연합은 회원국과 조약의 주인(Herren der Verträge; masters of Treaties)이 누구인지에 대한 주권 소재 관련 논쟁을 지속적으로 전개하고 있고²¹⁾ 회원국의 국적과 더불어 유럽연합 차원의 시민권(citizenship)을 인정하고 있을 뿐만 아니라 제1차 법원에서는 유럽연합의 운영 원칙으로 민주주의와 법치주의를 선언하고 있는 등 국제기구라고 볼 수만은 없는 독특한 특징을 보유하고 있는 것이 사실이다. 이에 따라 유럽연합을 국제기구가 아닌 지역공동체, 특히 고유한 실체(sui generis entity)로 보는 견해가 설득력을 얻고 있다.

이와 같은 유럽연합의 독특한 특징은 연합의 법제도적 운영 상황에서도 고스란히 드러난다. 즉 유럽연합은 통합 초기 유럽연합법 우위의 원칙과 직접효력 및 직접 적용의 원칙 등을 통하여 기존의 국제법 질서와 차별되는 새로운 법질서를 창출하였고 이를 기반으로 자신의 통합을 위한 제도 운영을 본격화하고 있다. 유럽연합법 우위의 가장 논리적인 근거는 그 것 자체가 완전한 통합(full integration)의 조건이기 때문이다.²²⁾ 만일 회원국이 유럽연합 기관의 초국가적 권한(supernational power)을 부

19) 모든 국가는 조약을 체결할 수 있으며(조약법에 관한 비엔나 협약 제6조) 국제기구도 조약을 체결할 수 있지만(국제기구에 관한 조약법 협약 제6조), 국제기구가 조약을 체결할 수 있느냐의 여부는 1차적으로 당해 국제기구의 설립협정에 의하여 결정된다. 물론 설립협정에 특정 국제기구의 조약체결능력이 명시적으로 규정되어 있지 않은 경우에도 기구의 성격과 능력에 의하여 당해 능력이 묵시적으로 인정될 수 있다. 정인섭, 신국제법강의, 박영사, 2022, 292면.

20) 국제사법재판소 규정(Statute of the ICJ) 제34조 제1항은 “Only states may be parties in cases before the Court”라고 규정하고 있어 국제사법재판소에 소를 제기할 수 있는 국가이고 단지 국제기구는 권고적 의견(advisory opinion)만을 요구할 수 있을 뿐이다.

21) 독일 연방헌법재판소는 *Brunner v. The European Union Treaty* 사건에서 회원국들이 설립조약의 주인이라고 언급하였다. *Brunner v. The European Union Treaty* (German Maastricht Case), Bundesverfassungsgericht, decision of 12 October 1993, [1994] 1 CMLR 57 at para 55 of the judgment; Paul Craig and Gráinne de Búrca, *EU Law : Text, Cases, and Materials* (Oxford: Clarendon Pres, 1995), pp. 260~263. 김대순, 국제법론, 삼영사, 2020, 1670면.

인하거나 저항한다면 경제적 통합 등 유럽연합의 모든 통합은 요원할 수밖에 없기 때문이기도 하다.²³⁾ 이를 위하여 유럽연합은 설립조약을 비롯한 제1차 법원과 제2차 법원인 규칙(regulation)과 지침(directive) 그리고 결정(decision)이라는 법형식을 통하여 자신의 관련 정책을 구체화하고 있는 것인데 당해 지점에서 유럽연합만의 독특한 법질서와 정책추진에 있어서의 특이점을 간파하는 것이 어렵지 않다. 즉, 국가가 보유하고 있는 입법권을 행사하는 것이 어려운 유럽연합으로서는 여러 유형의 입법을 통하여 회원국에 대한 구속력을 효과적으로 그리고 탄력적으로 확보하려는 노력을 경주하고 있는 것이다. 특히 규칙은 모든 회원국과 개인 그리고 기업을 대상으로 회원국 국내 입법을 거치지 않고 즉시 그리고 직접 적용된다는 점에서 전면적이면서 일반적인 구속력을 보유하는 규범이지만 지침은 달성해야 할 결과 또는 목적은 규칙과 같이 구속력이 인정되지만 그 목적과 결과를 도달하기 위한 형식·수단은 회원국의 선택, 즉 재량이 인정되는 규범으로서 국가간 다양성을 유지하는 가운데 법질서의 조화를 추구하기 위하여 활용하고 있는 규범이다. 나아가 결정은 지정된 수범자에게 개별·구체적인 구속력이 있는 규범으로서 개별적인 규율이 요구되는 사안을 해결하기 위하여 활용하고 있다.²⁴⁾ 결국 유럽연합은 즉시 적용되고 일반적인 구속력을 지니고 있는 규칙, 회원국 법질서와의 조화를 위하여 결과만 구속하도록 하고 결과 도달에 있어서는 회원국의 재량을 허용하는 지침 그리고 특정 수범자에게 직접 구속되도록 하는, 즉 개별적 규율을 도모하는 결정을 통하여 관련 정책의 추진과 실현을 도모하고 있는 것이다.

2) 유럽연합의 ESG 정책의 본격화 및 관련 법적 쟁점

2.1) 유럽연합 ESG 정책 도입 배경 및 함의

사실 유럽연합은 경제적인 통합을 위하여 출범하였고 이에 따라 연합의 주요한 목적은 역내 통합을 구체적이고 실효적으로 실현하기 위한 사항에 치중하여 설정되었다. 이는 리스본 조약 체결 이후에도 여전히 유지되고 있는데 실제로 여전히 유럽연합의 주요한 목적으로는 “시민의 자유 이동, 역내 시장(internal market)의 확립, 균형적인 경제발전, 환경보호, 과학 및 기술적 진보의 강화, 사회적 배제와 차별의 방지, 사회정의의 강화, 남녀평등, 아동 권리 보호, 경제, 사회 및 영역 내 결합

22) Chris Turner, EU Law, Routledge, 2014, p. 55.

23) Chris Turner, EU Law, Routledge, 2014, p. 55.

24) 이상 김용훈, 유럽연합 조직 구조의 특징에 대한 연구, 서울대학교 석사학위논문, 2007, 32면.

(cohesion) 강화, 문화 및 언어적 다양성 존중, 경제 및 화폐 연합” 등이 제시되고 있다.²⁵⁾

그런데 최근 국제연합을 중심으로 환경보호를 위한 여러 조치들이 취해지고 있는데 유럽연합 역시 지난 10년 동안 환경, 즉 ESG(환경·사회·지배구조)를 위한 중요한 규제(significant regulations)를 도모하고 있다.²⁶⁾ 현재는 전 세계적으로 ESG 이행을 선도하는 기관으로 자리를 잡고 있다는 평가에서 알 수 있듯이 유럽연합은 ESG를 위한 그 활동반경을 본격적으로 확장하고 있기도 하다. 이러한 규제 활동(regulatory activity)은 종국적으로 투자자들이 투자 결정 과정에서 환경, 사회, 지배구조 문제를 고려하도록 하여 ESG 투자를 유인하는 효과를 거두고 있을 뿐만 아니라,²⁷⁾ 기업들이 ESG 관련 의무를 이행하고 있는지를 감독함으로써 파리협정에서 설정한 이정표를 달성할 수 있도록 하고 있다.²⁸⁾ 특히 유럽연합의 ESG 정책과 관련하여 주목하여야 하는 사항은 유럽연합은 점차적으로 자신의 정책적 관심과 실제 정책 대상을 역내 수준의 실체로 제한하지 않고 역외 행위자들에 대한 자신의 영향력을 본격화하고 있는데 이의 대표적인 영역이 바로 ESG인 것이다.

2.2) 유럽연합 초기 ESG 정책의 주요 특징

유럽연합의 초기 ESG 정책은 공시를 통하여 구체화되었다는 점에서 원칙적으로는 관련 기업의 자발적 참여를 유인하는 것이 주를 이루고 있었다. 즉 NFRD (Non-Financial Reporting Directive, 2014/95/EU)에서 간파할 수 있듯 유럽연합은 EU 내 상장사 중 직원 500명 이상 기업 등 해당 기업을 대상으로 환경, 인권, 다양성 등에 대한 설명적 공시(qualitative disclosure)를 하도록 요구하였지만, 이는 자율적 성격이 강했고, 그 공시 범위와 내용 역시 불명확하였다. 요컨대 당시 유럽연

25) Chris Turner, *EU Law*, Routledge, 2014, p. 8.

26) Igor Kostadinovski, *Update on EU ESG Policies*. Dods Political Intelligence, 2022, p. 8.

27) Technical Expert Group on Sustainable Finance (TEG). 2020. *Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union*. Available online:

https://ec.europa.eu/info/departments/financial-stability-financial-services-and-capital-markets-union_en

Rocío Redondo Alamillos and Frédéric de Mariz, “How Can European Regulation on ESG Impact Business Globally?” *Journal of Risk and Financial Management* Vol. 15, No. 7, 2022, p. 4에서 재인용.

28) Rocío Redondo Alamillos and Frédéric de Mariz, “How Can European Regulation on ESG Impact Business Globally?” *Journal of Risk and Financial Management* Vol. 15, No. 7, 2022, p. 4.

합의 ESG 공시는 일부 대기업에 한정되어 있었을 뿐만 아니라 강제성이 직접적으로 인정되지 않아 정보의 질을 확보하는 것은 요원하였고 ESG 지표를 중심으로 하는 유의미한 비교 결과를 확보하는 것 역시 어려웠다. 나아가 당시 유럽연합의 ESG 정책은 배출권 거래제(ETS), REACH(화학물질 규제) 그리고 탄소국경조정제도 등 환경 중심의 단편적 규제에 집중하였을 뿐, 사회와 거버넌스 영역에 대한 정책적 관심은 상대적으로 미흡하였다. 환경적 쟁점에 대한 유럽연합에 대한 관심은 그 중요성으로 인하여 최근까지도 이어지고 있는 것이 사실이다. 이를 보여주는 대표적인 사항이 EU Taxonomy 정책인데 이는 지속가능금융 기반 구축 단계 확보를 위한 노력의 일환으로 도입된 정책이다. 특히 2020년에서 2021년간에 유럽연합은 'EU 그린 택소노미' 체계화를 시도하여 이를 투자자들이 환경적으로 지속가능한 활동에 투자할 수 있도록 하는 가이드라인으로 상정한 바 있다.²⁹⁾ 특히 유럽연합은 EU 택소노미 내 원전이 녹색으로 분류되기 위하여 충족하여야 하는 기준을 엄격하게 제시하고 있는데³⁰⁾ 이에서 유럽연합의 택소노미 운영이 환경친화적인 산업 조성을 위한 노력의 구체화라는 것을 간파하는 것이 어렵지 않다. 물론 ESG에 대한 본격적인 관심을 촉발시킨 것이 기후 변화 등 환경적 쟁점이고 ESG 정책의 핵심적인 사항 중 하나가 환경이라는 점에서 환경 중심의 ESG 정책의 중요성을 부인할 수 없는 것이 사실이지만 여타 비재무적 요소인 사회와 거버넌스의 중요성 역시 부인할 수는 없다. 유럽연합은 ESG 관련, 보다 균형적인 정책설정의 필요성과 타당성을 절감하고 있음은 물론이다.

2.3) 유럽연합 ESG 정책 변화 및 법적 함의

초기 유럽연합의 ESG 정책은 앞서 언급한 바와 같이 역내 행위자들의 행위를 유인하고 통제하는 데에 집중하였을 뿐이다. 비재무 정보공시 지침(NFRD, 2014)의 경우 일정 규모 이상의 기업에 환경·사회·거버넌스 정보공시를 요구하였지만, 그 내용이 포괄적이고 자율적 성격이 강해, 이는 비강제적 권고(recommendation) 수준에 머무르는 지침에 불과하였고 결국 유럽연합은 이를 기업의 자율적인 지속가능경영 촉진을 유인하는 데에 이용하였을 뿐이다. 하지만 2000년대 후반부터 기후 변화 대응이 EU 정책의 핵심으로 부상하게 됨에 따라 유럽연합은 2015년 파리협정 체결과 더불어 지

29) 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2023, 146면.

30) 신규 원전의 경우 2045년까지 건설 허가를 받아야 하고 2050년까지는 방사성 폐기물 처리를 위한 자금 및 부지를 확보하여야 할 뿐만 아니라 나아가 기존 원전의 경우에는 2040년까지 사고저항성 핵연료(ATF: Accident Tolerant Fuel)를 사용하도록 요구하는 등 EU 택소노미에서 원전이 녹색으로 분류되기 위하여 충족하여야 하는 기준은 매우 엄격하다. 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2023, 146 ~ 147면.

속가능 금융 프레임워크 구축을 본격화하게 된다. 2018년에는 EU 지속가능금융 행동 계획(Action Plan on Sustainable Finance)을 발표, 환경기준을 중심으로 녹색 분류체계(EU Taxonomy)를 개발하기 시작하는 등 환경(E) 중심의 프레임워크 개발에 힘을 쏟았다. 즉 유럽연합의 초기 ESG 정책은 역내 중심의 정책 설계로서 EU 역내 기업과 시장을 중심으로 전개되었고 비회원국 국가 기업들에 대한 직접적 규범 적용이 본격화되지는 않았다.

하지만 점차적으로 유럽연합은 ESG 정책의 대상을 역외 국가로 설정하는 움직임을 본격화하게 되는데 이는 연합 자신의 법규범을 역외 국가들에게 적용하려는 움직임으로 구체화되었다. 일례로 2021년 유럽연합 집행위원회는 EU 역내에 활동하는 다국적 기업뿐 아니라 일정 기준 이상 매출이 있는 역외 기업들에게도 ESG 관련 실사를 의무화하는 CSDDD 초안을 발표하였는데 그 적용 대상에 유럽 내에서 일정 규모 이상 매출을 올리는 역외 기업도 포함시켰던 것이다. 특히 2024년 이후 법제화된 CSDDD는 공급망 전체에 대한 인권 및 환경 실사를 요구하고 있어 개발도상국 등 역외 공급자 역시 당해 지침의 영향권 내에 위치하게 된다. 나아가 2022년~2023년 간 유럽연합은 CSRD를 도입하여 기존의 비재무 정보공시지침(NFRD)을 대체하였는데 이에서도 비EU 기업에게 일정 조건 하에 ESG 공시 의무를 부담시켰다. 결국 유럽연합은 점차적으로 역외 기업 역시 EU의 ESG 기준을 준수하여야만 유럽 시장에 접근할 수 있도록 하는 구조를 만들어가고 있는 것이다.

이는 물론 CSDDD와 CSRD 등을 통한 역외 기업으로의 유럽연합 규범의 적용 본격화를 의미하는 것이다. 사실 ESG와 관련한 적지 않은 쟁점은 원칙적으로 국경이라거나 주권의 제한을 받지 않는 속성을 보유하고 있다는 점에서³¹⁾ 일 국가의 영역으로 제한되는 정책의 실효성을 장담할 수는 없다. 유럽연합 역시 ESG의 특징을 고려하는 보다 실효적이고 실제적인 정책설정 필요성에 따라 관련 정책을 본격화하고 있는 것인데 특히 유럽연합은 이를 위하여 자신의 법규범을 적극 활용하려는 의지를 분명히 하고 있는 것이다. ESG 정책은 상호 합의나 양해를 전제로 하지는 않는다는 점에서 조약 등의 형식을 빌리는 것은 어색하다는 점에서 유럽연합의 자신의 고유한 법규범을 통한 ESG 정책의 본격화를 의도하고 있는 이유를 간파하는 것이 어렵지는 않다.

31) 특히 ESG의 요소 중 중요한 쟁점인 인권은 국경의 제한을 받지 않는, 본질적으로 내정간섭적일 뿐만 아니라 주권타파적인 개념이라는 점을(홍중기, 국제법을 알아야 논쟁할 수 있는 것들, 한울, 2014, 174면) 고려한다면 ESG를 위한 보다 적극적인 대외 정책 설정의 필요성을 인정하는 것이 어렵지는 않다.

물론 유럽연합 회원국을 대상으로 하는 정책설정에 있어 자신의 법규범을 활용하는 것이 문제되지는 않는다. 유럽연합은 국제법 질서 내에 새로운 법질서를 창출하였을 뿐만 아니라³²⁾ *Costa v. ENEL* 사건에서 선언된 바와 같이 the EEC 조약은 유럽연합(당시 유럽공동체) 내 자체적인 법체계를 창출하였고 회원국 법체계의 핵심적인 부분이 되었으므로 회원국 국내법원은 당해 조약을 적용하여야 하기(are bound to apply) 때문이다.³³⁾ 뿐만 아니라 *Internationale Handelsgesellschaft v. EVGF* 11/70 사건에서 유럽연합법원은 연합법이 회원국 국내법, 특히 헌법에 의해서도 무효화될 수 없다는 사항을 확인하였고 *Simmenthal SpA* 106/77 사건에서도 유럽연합법과 국내법이 상충 시 회원국 법원은 유럽연합법에 효력을 부여하여야 한다는 사항과 모든 회원국 법원은 전적으로(in its entirety) 유럽연합법을 적용하여야 한다는 것 역시 확인된 바 있다. 이에 더하여 회원국 국내법원은 유럽연합법과 충돌하는 회원국 국내법 규정을 배제하여야 한다(must set aside)고 보고 있으므로³⁴⁾ 국내법원은 만일 국내법이 유럽연합법과 상충하는 경우 그 제정 선후와 상관없이 유럽연합의 의무와 상응하도록 국내법을 해석하여야 한다고 보고 있다.³⁵⁾ 결국 이와 같은 유럽연합법과 회원국 국내법 간 관계 설정은 개별 회원국이 유럽연합법과 상충하는 국내법을 만들 수 있는 주권적 권한(sovvereign power)을 포기한 것이라는 점에서³⁶⁾ 회원국을 대상으로 하는 유럽연합의 정책 수립 및 추진에 있어 자신의 법규범을 적극적으로 활용하는 것에 큰 문제가 있다고는 볼 수 없다. 당해 법규범의 수범자는 당연히 유럽연합의 회원국과 기관이기 때문이다.

문제는 유럽연합 비회원국을 대상으로 하는 법규범 적용의 타당성 및 실효성 쟁점이라고 볼 수 있을 것인데, 실제로 비회원국은 EU 조약에 법적으로 구속된다고 볼 수는 없고 이에 따라 유럽연합법의 적용을 강제할 수도 없다고 보아야 한다. 일례로 유럽연합이 비회원국에게 환경과 무역 영역에서의 특정 기준을 강제하는 경우, 주권 침해 혹은 무역분쟁의 문제는 차치하더라도 그 실효성을 확인할 수 없는 것이 사실이다. 즉 유럽연합이 자신의 법규범을 통하여 ESG를 포함한 특정 정책을 실현하려고

32) *Van Gend en Loos v. the Commission* 사건. Chris Turner, *EU Law*, Routledge, 2014, p. 8.

33) *Costa v. ENEL* 사건에서는 the EEC treaty는 자체적인 법체계를 창출하였고 회원국 법체계의 핵심적인 부분이 되어 회원국 국내 법원은 당해 조약을 적용하여야 한다(are bound to apply). Chris Turner, *EU Law*, Routledge, 2014, p. 56.

34) Chris Turner, *EU Law*, Routledge, 2014, p. 56.

35) *Von Colson v. Land Nordrhein-Westfalen* 14/8; *Marleasing v. La Comercial* 106/89. Chris Turner, *EU Law*, Routledge, 2014, p. 57.

36) Chris Turner, *EU Law*, Routledge, 2014, p. 56.

한다는 것은 유럽연합 역내 시장 접근 조건 등을 통하여 비회원국 기업 등 행위자에게 간접적으로 영향력을 행사한다는 것을 의미하는 것이지 자신 법규범의 효력, 특히 대세적 효력을 원용하는 것은 아니다. 이와 같은 유럽연합의 정책적 영향력은 두드러지고 있는 것이 사실인데 실제로 최근 이를 유럽연합의 규제적 권력을 소재로 하여 브뤼셀 효과라고 명명하고 있기도 하다.³⁷⁾

2.4) 유럽연합 ESG 정책 방향 설정 쟁점

그간 유럽연합은 다소 완화된 정도와 수준의 ESG 정책을 고수하였는데 사실 이는 ESG의 자체적인 개념적 특징을 고려한 정책이라고 볼 수 있음은 앞서 논의를 통하여 어렵지 않게 간파할 수 있다. 기업의 주요한 존재 및 활동 이유가 주주의 이익이라는 점에서 환경과 사회(인권) 그리고 거버넌스 등을 비롯한 기업의 자율에 맡겨진 사항 및 쟁점에 대해서까지 국가의 공권력을 통한 강제를 도모하는 것에는 상당한 부담이 존재하기 때문이다. ESG 논의 역시 당해 사항을 고려하고 촉발되었다는 점에서 유럽연합 역시 자신의 ESG 관련 기준 혹은 가이드라인 적용 초기에는 이의 법적 구속력을 직접 인정하지는 않았고, 이에 따라 투자자 혹은 관련 기업은 당해 지침을 참고하는 수준에 머물렀었다. 결국 초기 유럽연합의 ESG 정책은 법적 책임보다는 윤리적 권고 수준에 머물렀고 구체적인 정책 구현을 도모하기 위하여 법적 책임이나 제재를 직접 부과하지는 않았다. 즉, 유럽연합의 ESG 정책의 근거인 관련 규범은 하드 로(Hard Law)가 아닌 소프트 로(soft law)였던 것이고 이를 통하여 관련 ESG 정책은 원칙을 중심으로 하는 비구속적 지침 위주로 운영되었다.

하지만 위에서 언급한 바와 같이 최근 유럽연합은 보다 적극적이고 공격적인 ESG 정책을 추진하고 있는데 이의 주요한 수단으로 자신의 법규범, 특히 경성규범을 원용하는 데에 주저함이 없는 것으로 보인다.

3) 유럽연합의 ESG 관련 주요 입법 체계(Legislative Framework)

유럽연합은 자신의 ESG 정책을 포괄적으로 분류하고 선언하는 '공식적인 단일 문

37) 브뤼셀 효과란 “전 세계에 일방적으로 관철되는 유럽연합의 시장 규제 능력을 의미”하는 것으로 (Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (Oxford: Oxford University Press, 2020. 오창룡, “국제질서 전환기의 브뤼셀 효과(Brussels Effect): 유럽연합 규제 권력의 패권적 영향,” EU연구 제65호, 한국외국어대학교 EU연구소, 2023.2, 161면에서 재인용) 결국 이는 규제에 대한 유럽연합의 표준이 유럽의 영역을 넘어서 전 세계적 수준의 시장과 기술 나아가 환경 규제에도 영향을 미치는 현상을 말한다. 오창룡, “국제질서 전환기의 브뤼셀 효과(Brussels Effect): 유럽연합 규제 권력의 패권적 영향,” EU연구 제65호, 한국외국어대학교 EU연구소, 2023.2, 162면.

서'를 작성하고 있지는 않지만, ESG 관련 법규를 지속적으로 제정 및 시행하고 있다.³⁸⁾ 특히 환경 영역에서는 EU Taxonomy Regulation, SFDR, 사회 영역에서는 CSDDD 그리고 거버넌스 영역에서는 CSRD 등 각 분야의 주요한 쟁점을 다루는 규범을 중심으로 ESG 관련 입법체계를 설계하고 있다. 즉 유럽연합은 ESG 정책을 추진하는 데에 있어 각 분야별로 자신의 주요한 법적 규범인, 특히 경성규범적인 특징을 보유하고 있는 규칙과 지침을 적극적으로 활용하고 있는 것이다.³⁹⁾ ESG에 대한 유럽연합의 적극적인 입장을 간파할 수 있는 지점임은 물론이다.⁴⁰⁾

38) 이에 따라 유럽연합의 ESG 정책과 관련한 입법을 형식적이고 구체적으로 범주를 정하는 것은 어렵다. 실제로 미국 워싱턴 D.C.에 본사를 둔 국제 로펌인 Crowell & Moring LLP에서 발간한 보고서에서는 유럽연합의 환경과 지속가능성 그리고 ESG 관련한 (제정이 예정된(incoming)) 주요 법(Primary Law)으로 강제노동(금지) 규칙(Forced Labor Regulation), CSDDD, 녹색 전환을 위한 소비자 역량 강화(Empowering consumers for the green transition)를 위한 지침, 환경 청구 지침(Green Claims Directive), ESPR(Ecodesign for Sustainable Products Regulation), 산림파괴(상품 금지) 규칙(Deforestation Regulation), 환경청구 지침(Environmental Crime Directive) 포장 및 포장폐기물 규정(Packaging and Packaging Waste Regulation), 포장 및 포장폐기물 규정(Packaging and Packaging Waste Regulation), 폐자동차 규정(End-of-Life Vehicles (ELV) Regulation), 도시 폐수 처리 지침(Urban Wastewater Treatment Directive (UWWTD)), 환경·사회·지배구조(ESG) 평가 활동의 투명성과 건전성 규정(The transparency and integrity of Environmental, Social and Governance (ESG) rating activities), 결함 있는 제품에 대한 책임 지침(Directive on Liability for Defective Products) 등을 제시하고 있으며(Crowell & Moring LLP, The 2024-2025 EU Environment, Sustainability & ESG Law Compendium, 2024, pp. 1~11) 특히 당해 법 리스트는 열거적이 아닌 예시적(non-exhausted) 사항이라고 언급하고 있다(Crowell & Moring LLP, The 2024-2025 EU Environment, Sustainability & ESG Law Compendium, 2024, p. 1). 특히 강제노동과 관련 강제노동(금지) 규칙(Forced Labor Regulation)은 강제노동 제품의 시장 진입 차단과 그리고 CSDDD는 기업 공급망 전반의 인권·환경실사 의무, 특히 강제노동을 포함한 인권 실사를 다룬다는 점에서 규범간 중복되는 부분 역시 존재하고 있다.

39) 이하의 내용은 Roberto Silvestri & Josina Kamerling, CFA Institute Survey Report on the ESG Regulatory Framework in the EU, CFA Institute, 2024. 7에서의 내용을 주로 참고하였다. 특히 당해 보고서에서는 지속가능한 금융에 대한 유럽연합의 입법 체계(EU Legislative Framework on Sustainable Finance)라는 제하에 당해 사항을 논의하고 있지만, 지속가능금융은 ESG라는 거시적인 기준을 금융 의사결정에 적용하는 체계, 즉 ESG를 구체화하기 위한 수단이라는 점에서 이를 유럽연합의 ESG를 위한 입법체계로 보아도 무리는 없는 것이 사실이다. 이하에서는 특별한 경우를 제외하고 각주를 달지는 않았다.

40) 이에 따라 유럽연합의 ESG 관련 규범을 실질적으로 파악하는 경우 그 수와 종류는 상당하다고 볼 수밖에 없다. 실제로 ESG는 지속가능성과 긴밀한 관계를 형성하고 있고 기후변화, 즉 환경적 요인이 그 논의 출발점이 된다는 점에서, ESG 투자와 관련하여 법·제도 구축을 위한 최초의 프레임워크를 제공하였고, 이로 인하여 이후 Taxonomy, SFDR, CSRD, CSDDD 등의 로드맵으로 봉사하였던 EU 지속가능 금융 행동계획(EU Action Plan on Sustainable Finance), EU의 탄소중립을 위한 정책 패키지인 EU Green Deal 그리고 ESG 관련 법과 규제 통합 방향성 및 실행 로드맵을 제시하고 있는 EU Sustainable Finance Strategy 역시 유럽연합의 ESG 관련 입법 체계의 범주에 포함된다고 볼 수 있음은 물론이다. 하지만 본 논의에서는 유럽연합의 ESG 정책을 구체적이고 직접적으로 다루는 유럽연합법을 소재로 할 것이다.

3.1) 지속가능 금융 공시규칙(Sustainable Finance Disclosure Regulation, SFDR)

2019년 12월에 제정, 2021년 3월부터 적용 중인 당해 규칙은 투자회사, 기타 금융 서비스 제공자 및 금융자문역을 포함한 금융시장 참여자를 대상으로 지속가능성과 관련된 공시 의무(disclosure requirements)를 규정하여 투자 관련 의사결정과정 또는 투자자문 과정에서 지속가능성 리스크를 어떻게 통합하고 있는지에 관한 정책을 자사 웹사이트를 통해 공개하도록 요구하고 있다. 즉 금융회사가 투자 내지 투자 자문시에 ESG를 어떻게 고려하고 있는지를 소비자, 특히 최종 투자자에게 공시하도록 하고 있는 것이다.⁴¹⁾ 결국 당해 규칙에 따라 금융시장 참여자와 금융자문역은 투자 결정 또는 투자자문이 지속가능성 요인에 미치는 주요한 부정적 영향(principal adverse impact)을 고려하였는지를 보여주는 공시문을 게시하여야 한다. 특히 당해 SFDR 시행으로 인하여 자산운용사를 비롯한 은행과 연기금 및 보험회사 등 EU 금융기관은 금융회사가 투자기업 결정 시 고려하고 있는 ESG 관련 위험식별과 평가 그리고 그에 따른 결과가 투자 판단에 반영되는 방법 등에 대하여 설명하는 금융회사 단위의 공시를 하여야 한다. 특히 ESG를 표방하는 가운데 EU 영역 내에서 판매되는 금융상품(Light Green, Dark Green)뿐만 아니라 ESG와 직접적 관련이 없는 일반 금융상품 역시 지속가능성 관련 정보를 공시하도록 요구하고 있다는 점에서⁴²⁾ 유럽연합의 ESG를 위한 다각적이고 입체적인 규제 노력을 어렵지 않게 간파할 수 있다.

3.2) 유럽연합 택소노미 규칙(Taxonomy Regulation)

앞에서 본 SFDR의 개정에 따라 2023년 2월 20일부터 금융시장 참여자는 자사 포트폴리오에 EU 택소노미(EU Taxonomy)에 따라 규제되는 가스 및 원자력 관련 활동에의 노출 정도(the degree of exposure)를 공시하여야 한다. 특히 Taxonomy는 대상 기업에 대하여 당해 Taxonomy와 관련된 매출과 자본 지출 그리고 운영비용 등에 대한 공시도 포함되도록 하고 있어 비교적 광범위한 규율을 의도하고 있다. 다만 규칙만으로는 복잡하고 기술적인 세부 내용을 다 규율하는 것은 어렵다는 점에서 기술적 기준 수립과 정책 실현의 유연성을 확보하고 산업별 적용의 세분화를 실제적으로 도모하기 위하여, 특히 중요한 사항은 위임 법률(Delegated Act)을 통하여 규율하

41) 김수연, EU ESG 규제 인프라, 한 눈에 보기, 한경협 ESG Bulletin, 2024.8, 2면.

42) 김수연, EU ESG 규제 인프라, 한 눈에 보기, 한경협 ESG Bulletin, 2024.8, 2~3면.

고 있다. 물론 향후 기술력, 시장 상황, 탄소 감축 현황 등에 따라 그 내용 역시 그에 상응하도록 하여야 할 것이므로 향후에도 유럽연합은 당해 여러 상황을 종합적으로 검토하여 친환경 기준을 지속적으로 개정할 예정이다.

사실 도입 초기 기후변화 완화(mitigation) 및 적응(adaptation)이라는 환경 목표에 한하여 적용되었던 EU 탄소노미 규칙은 EU의 환경 목표 및 2050년 탄소중립(net zero) 달성을 위한 목표와 상응하는(are aligned with) 경제활동을 위한 기준을 정의하는 분류체계(a classification system)로 그 규율범위를 확장하고 있다. 특히 당해 규칙은 기업으로 하여금 자사의 경제활동이 탄소노미에 부합하는 활동과 어떠한 방식으로, 그리고 어느 정도까지 연관되어 있는지를 보고하도록 하는 공시 규칙(disclosure rules) 역시 도입하였다. 뿐만 아니라 2023년 환경위임법(Environmental Delegated Act)의 채택에 따라, EU 탄소노미를 준수하고자 하는 기관은 자사의 경제활동이 특정 목적에 대한 기여(여부 혹은 정도)에 대해서도 보고하여야 하는 의무를 2024년 1월 1일부터 부담하였는데 특히 당해 목적은 (1) 수자원 및 해양자원의 지속가능한 이용과 보호, (2) 순환 경제로의 전환, (3) 오염 예방 및 관리, 그리고 (4) 생물다양성 및 생태계의 보호와 복원 등이다. 탄소노미와 관련하여서도 유럽연합은 규제방향성을 고집하고 있는 것이다.

3.3) 기업 지속가능성 보고 지침(Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD)

2023년 1월 5일 발효한 당해 지침은 2014년 11월에 제정된 NFRD(Non-Financial Reporting Directive, 비재무정보 공시)의 유럽연합 차원의 개정 버전으로서 국제적인 차원에서 논의되고 있는 IFRS-ISSB ESG 공시에 상응하는, 정보공시 규제를 위한 지침이다. 특히 상장된 초소형 기업을 제외한 모든 대기업 및 상장기업을 대상으로 EU의 비재무정보 공시(nonfinancial reporting)를 위한 입법적 틀(legislative framework)로서의 위상을 확보하고 있는 지침이기도 하다. 특히 당해 지침에서는 적용 범위의 확장 노력이 본격화되고 있는데, 이에 따르면 EU 외 지역의 기업(Non-EU companies)이라 하더라도, EU 내 매출액이 1억 5천만 유로(€150 million)를 초과하는 경우 당해 지침 규정을 준수하도록 하고 있다.⁴³⁾ 체코 산업통상부 장관 요제프 시켈라(Jozef Síkela)는 당해 지침이 채택된 당일 발표한, “새로운 규정에 따라 더 많은 기업들(more businesses)이 자신이 사회에 미치는 영향에 대하여 책임을 져야 할 것

43) Igor Kostadinovski, Update on EU ESG Policies. Dods Political Intelligence, 2022, p. 2.

이고, 사람들과 환경을 이롭게 하는(benefits) 경제로 나아가도록 이끌 것이다.”라는 성명에서도 당해 사항을 간파할 수 있다.⁴⁴⁾ 당해 지침의 내용 역시 환경·사회·거버넌스(ESG) 요소를 투명하게 공개하고 지속가능한 경영을 법적으로 이행하도록 강제하고 있어 지침은 유럽 전역의 책임 있는 경제 전환을 이끄는 핵심적인 규범으로 자리 매김하고 있다. 즉, 관련 기업들에게 환경보호, 사회적 책임 및 근로자에 대한 처우, 인권, 반부패 및 뇌물 방지 그리고 이사회 구성에 있어서의 다양성(diversity on boards) 등 ESG와 관련된 여러 사항을 보고하도록 요구하고 있는 것이다.

특히 당해 지침은 지속가능성 이슈와 관련하여 이중 중대성(double materiality) 개념(concept)을 도입하였다는 점을 주목할 수 있다. 이는 기업이 보고 시, 지속가능성 이슈가 기업의 재무 상태와 경영 성과 등 기업에 미치는 영향뿐만 아니라, 역으로 기업의 활동이 사회와 환경에 미치는 영향에 대해서도 함께 보고할 것을 요구하는 개념이다. 특히 지침은 당해 원칙을 기초로 ESRS(European Sustainability Reporting Standards) 위임법률을 통하여 공시 항목을 구체적으로 제시하고 있다.⁴⁵⁾ 즉 유럽재무보고자문그룹(European Financial Reporting Advisory Group, EFRAG)은 당해 지침과 관련하여 유럽 지속가능성 보고기준(European Sustainability Reporting Standards, ESRS)을 개발하였던 것인데, 이는 CSRD에 따른 공시 의무 이행을 지원하고, 투자자 및 기타 정보 이용자에게 지속가능성 정보를 보다 효과적으로 전달하기 위한 공통 기준(common standards)으로서 기능하고 있다.

3.4) ESG 평가 규칙(ESG Ratings Regulation, Regulation (EU) 2024/3005)

2024년 2월, EU 입법기관은 ESG 평가 활동에 관한 새로운 규칙인 ESG 평가규칙 제정에 대한 합의에 도달했는데 당해 규칙에서는 기본적으로 ESG 평가 제공자(ESG rating providers)에 대한 등록, 투명성, 독립성 의무를 직접적으로 부과하고 있으며 이외 금융시장 참여자 및 자문역의 경우에도 만일 그들이 ESG 등급을 활용하는 경우에는 마케팅 커뮤니케이션 및 공개 자료에 해당 등급 정보 및 출처, 방법론 등을 명시하도록 하는 의무를 부가적으로 부과하고 있다.⁴⁶⁾ 즉, 당해 규칙의 경우 보조적 수범자를 포함한 금융시장 참여자 및 금융자문역을 대상으로 하는 의무를 면밀히 규정

44) Igor Kostadinovski, Update on EU ESG Policies. Dods Political Intelligence, 2022, p. 2.

45) 김수연, EU ESG 규제 인프라, 한 눈에 보기, 한경협 ESG Bulletin, 2024.8, 3면.

46) Regulation (EU) 2024/3005, Article 12, 13, Recital 18.

하고 있는 것인데 특히 당해 규칙에 따라 금융시장 참여자 등의 지침 수범자는 마케팅 커뮤니케이션의 일부분으로서의 ESG 평가(ESG ratings)를 공개하여야 할 뿐만 아니라, 해당 평가에 활용된 방법론(methodologies)에 관한 공시 정보(report information)도 자사 웹사이트를 통하여 공개하여야 한다.⁴⁷⁾ 나아가 당해 규칙은 ESG 평가 제공자의 사업과 활동 간 기능적 분리를 규정하고 있으며, 잠재적인 이해 상충을 회피하기 위한 조치까지 도입하였는데⁴⁸⁾ 다만 ESG 평가를 제공하는 중소기업(SMEs)의 경우에는 3년간 적용 유예기간을 인정하는 등⁴⁹⁾ 탄력적인 적용을 통한 제도 연착륙을 유인하고 있다.

3.5) 기업 지속가능성 상당한 주의 지침(Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD)

그간 공급망 실사는 2010년대까지 UN, OECD 등 국제기구의 가이드라인, RBA 등과 같은 거시적인 이니셔티브를 통해 기업 자율에 맡겨져 실시되어 왔었다. 그런데 공급망 실사에 대한 규제가 프랑스, 네덜란드, 독일을 비롯한 EU 회원국의 개별 법률을 통하여 본격화됨에 따라 이후 유럽연합 역시 자체적인 공급망 실사의 필요성을 절감하게 되었고 급기야 연합 차원의 특정 품목·이슈에 대하여 CMR,⁵⁰⁾ DR,⁵¹⁾ BR⁵²⁾ 등의 공급망 실사 입법을 제정 및 시행하게 되었다. 그 적용 범위와 대상 등 여러 논의를 거친 끝에 2024년 7월 수정안 대비 적용 대상을 대폭 축소하여 당해 지침을 발효하게 되었던 것이다.⁵³⁾ 당해 지침의 제정 전 논의 단계에서 중소기업(SME)에 부담이 전가되지 않도록 계약 수정(changes to contracts) 및 지원 조치(support

47) Regulation (EU) 2024/3005, Article 13(1).

48) Article 8, 9, 10, Recitals 27-31.

49) Regulation (EU) 2024/3005, Article 48.

50) 이는 2021년 1월부터 시행 중인 분쟁광물 규칙(Conflict Minerals Regulation)으로 분쟁 지역에서 채굴되는 TG(tin, tantalum, tungsten, gold) 광물을 유럽연합으로 수입하는 업체에 대하여 공급망 실사를 직접적으로 요구하는 규칙이다. 김수연, EU ESG 규제 인프라, 한 눈에 보기, 환경협 ESG Bulletin, 2024.8, 4면.

51) 이는 2023년 6월 발효된 산림전용 방지 규칙(Deforestation-free Regulation)으로 산림 전용과 관련된 제품에 대한 수입을 금지하는 세계 최초의 규범이다. 김수연, EU ESG 규제 인프라, 한 눈에 보기, 환경협 ESG Bulletin, 2024.8, 4면.

52) 이는 2024년 2월부터 시행 중인 배터리 규칙(Battery Regulation)으로 2006년 9월 제정된 기존 배터리 규정을 대체하는 규칙이다. 이는 EU 역내 유통되는 전기차, 스마트폰 배터리 등의 지속가능성과 더불어 배터리 원재료의 재활용 기준을 강화하는 규칙이다. 김수연, EU ESG 규제 인프라, 한 눈에 보기, 환경협 ESG Bulletin, 2024.8, 4면.

53) 김수연, EU ESG 규제 인프라, 한 눈에 보기, 환경협 ESG Bulletin, 2024.8, 1면.

measures)가 논의되었고 고위험군 및 상장된 중소기업은 새로운 규정의 적용 대상에 포함시키도록 하는 방안 등 지침적용 범위에 대한 다각적인 논의가 있었다⁵⁴⁾. 결국 당해 지침에서는 전 세계 순매출액 4억 5천만 유로를 초과하고 나아가 직원 수 1천 명을 넘는 EU 기업뿐만 아니라 비EU 기업이지만 역내 순매출액이 4억 5천만 유로를 넘는 경우 적용되도록 하고 있다.⁵⁵⁾

특히 당해 지침은 기업이 노예제, 아동 노동(use of child), 노동 착취(forced labor), 생물다양성 손실(biodiversity loss), 오염 및 자연유산의 파괴를 포함하여 인권과 환경에 미치는 부정적 영향을 예방(prevent), 종식(end) 또는 완화(mitigate)하여야 하는 의무를 부과하고 있다는 점에서 ESG 정책을 위하여 다각적으로 봉사하고 있는 유럽연합법이라는 평가가 가능하다. 즉 당해 지침에서는 적용 대상기업과 그 회사의 경우 자체 활동 및 활동 사슬(chain of activity) 내 협력업체(business partners)의 활동에 대하여 인권 및 환경에 대한 부정적 영향 관련 실사를 강제하고 있는데 특히 후자와 관련해서는 국제 인권 조약과 인권 및 기본권 관련 조약 그리고 환경 관련 조약상의 권리 및 금지 사항에 대하여 열거하고 있어⁵⁶⁾ 국제협약과의 조화로운 적용을 유인하고 있다. 특히 이를 위해 기업은 상당한 주의 관행(due diligence practices)을 자사의 정책과 위험관리 체계(risk management systems)에 통합하여야 하며 자신들의 사업모델이 파리협정(Paris Agreement)의 목표와 부합하도록 하는 전환 계획(transition plan)까지도 시행하여야 한다. 다만 당해 지침의 경우에도 종업원 수가 1,000명을 초과하고 연간 매출액이 4억 5천만 유로를 초과하는 EU 역내 및 역외 기업과 모기업에 대해 적용하도록 하고 있어 탄력적인 적용 및 이를 통한 제도의 연착륙을 유인하고 있다.⁵⁷⁾

더욱이 당해 지침과 관련하여 주목을 요하는 것은 지침의 이행을 위하여 각국 당국의 책임을 명확히 하고 있다는 점이다. 즉, 지침에 따라 각국의 당국은 새로운 규정의 이행을 보장하여야 하고 만일 이를 준수하지 않을 경우(in case of non-compliance) 벌금을 부과하여야 한다.⁵⁸⁾ 또한 이사들의 의무에 관한 규정은 기

54) Igor Kostadinovski, Update on EU ESG Policies. Dods Political Intelligence, 2022, p. 5.

55) 김수연, EU ESG 규제 인프라, 한 눈에 보기, 한경협 ESG Bulletin, 2024.8, 3면.

56) 김수연, EU ESG 규제 인프라, 한 눈에 보기, 한경협 ESG Bulletin, 2024.8, 3면.

57) 이외에도 유럽연합은 핵심원자재법(Critical Raw Material Act), 에코디자인 규정(Ecodesign for Sustainable Products Regulation), 소비자 수리권 지침(Right to Repair Directive), 탄소국경조정메커니즘(Carbon Border Adjustment Mechanism), 탄소중립산업법(Net-Zero Industry Act) 등 상당히 다양한 입법적 수단을 보유하고 있다. 김수연, EU ESG 규제 인프라, 한 눈에 보기, 한경협 ESG Bulletin, 2024.8, 5~6면.

존의 국내법(existing national law)을 통해 집행되어야 한다는(enforced) 사항 역시 명시하고 있기도 하다.⁵⁹⁾ 아울러 당해 지침은 기업이 상당한 주의 의무(due diligence obligations)를 이행하지 않아 피해가 발생한 경우, 회원국은 자국의 민사 책임 규정(rules on civil liability)이 당해 쟁점을 다룰 수 있도록 개정 등의 조치를 취하도록 요구하고 있어서⁶⁰⁾ 지침 시행을 위한 면밀한 주의를 기울이고 있다.

4) 유럽연합의 ESG 정책 변화 개관 및 함의

ESG 관련 환경 변화의 본격화와 이에 따른 보다 적극적이고 능동적인 정책 변경의 필요성에 따라 유럽연합 역시 ESG에 대한 보다 적극적인 입장을 반영하기 위한 정책을 설정하고 있다. 특히 유럽연합의 최근 ESG 정책에서 주목을 요하는 사항이 그간 관련 정책을 위하여 중심적인 역할을 차지하였던 연성규범을 경성규범으로 전환하려는 노력을 경주하고 있는 것이라는 사실은 계속 보고 있는 바와 같다. 앞서 언급한 바와 같이 ESG의 특징을 고려한다면 연성규범을 통한 관리와 규제가 자연스러운 것이 사실이지만, 경성규범을 통한 ESG 정책의 구체화 노력은 ESG에 대한 유럽연합의 적극적인 입장을 어렵지 않게 간파할 수 있도록 하는 사항인 것이다. ESG에 대한 유럽연합의 적극적인 입장은 ESG를 실현하기 위한 법적 수단의 원용뿐만 아니라 이외 실질적인 정책 내용에서도 어렵지 않게 간파할 수 있음은 물론이다. 특히 최근 ESG에 대한 유럽연합의 적극적이고 공격적인 입장을 보여주는 대표적인 사항으로 다음을 제시할 수 있을 것이다.

4.1) 지속가능성 정보공시 의무화 확대 (CSRD)

기업 지속가능성 보고지침(CSRD, Corporate Sustainability Reporting Directive)은 기존의 NFRD보다 훨씬 광범위한 기업을 대상으로 지속가능성과 관련한 공시를 의무화한 지침이다. 즉 당해 지침에서는 그 적용 대상을 2024년부터 EU 내 상장사뿐 아니라, 직원 250명 이상 또는 매출 4000만 유로 이상의 비상장사 그리고 비EU 기업으로까지 확대시키고 있으며 그 보고기준으로 유럽 지속가능성 보고기준(ESRS, European Sustainability Reporting Standards)이라는 별도의 기준을 채택하여 환경(E), 사회(S), 거버넌스(G) 기준, 즉 ESG 기준을 직접 포함시켰다.

대상 범위를 확장한 당해 지침은 그 보고 항목 역시 다양하게 요구하고 있는데, 특

58) Igor Kostadinovski, Update on EU ESG Policies. Dods Political Intelligence, 2022, p. 4.

59) Igor Kostadinovski, Update on EU ESG Policies. Dods Political Intelligence, 2022, p. 4.

60) Igor Kostadinovski, Update on EU ESG Policies. Dods Political Intelligence, 2022, p. 4.

히 온실가스 배출, 생물다양성, 인권, 공급망 리스크 그리고 이사회 다양성 등의 정량 지표뿐만 아니라 정성 지표까지도 포함시키고 있어 다각적이면서 입체적인 ESG 지표 평가를 도모하려는 의지를 명확히 하고 있다는 평가가 가능하다. 특히 당해 지침의 특징으로 주목할 수 있는 것은 ESG 공시를 단순한 선택이 아닌 법적 의무로 전환하여 기업의 비재무 리스크관리 능력을 본격적으로 요구하고 있다는 점이다.

4.2) 기업의 공급망에서의 인권·환경 실사 책임 강화 (CSDDD)

이전 유럽연합의 경우 지속가능성과 관련한 정책의 구현을 도모하기 위하여 연성규범과 경성규범이 혼재되어 있는 등 일관적인 정책을 설정하지 못하고 있는 상황을 극복하기 위하여 유럽연합은 기업의 지속가능성에 대한 상당한 주의에 대한 지침(The Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) - Directive (EU) 2024/1760)을 제정하였다. 특히 유럽연합은 지속가능성 쟁점, 특히 인권 및 환경 영향에 대한 상당한 주의를 기울하는 통일법의 부재로 인하여 EU 기업들이 서로 다른 국가들의 법을 적용받았고 이로 말미암아 공정한 경쟁 조건(level playing field)이 훼손되는 지경에 이르게 되자 이를 해결하기 위한 방안으로 당해 지침을 제정하게 된 것이다.⁶¹⁾

유럽연합은 지속가능성이라는 가치의 보장과 이익 제고를 도모하기 위하여 자신의 제2차 법원인 지침을 제정한 것인데 이는 물론 유럽연합이 자신의 경성규범을 통한 ESG 규제 움직임의 대표격이라고 볼 수 있다. EU 회원국은 당해 지침 발효일인 2024년 7월 25일로부터 2년 이내에 당해 지침에 부합하도록 국내법을 정비하여야 하는 의무를 부담하며 회원국의 국내 법령 정비 기한 1년 후인 2027년 7월 26일부터는 유럽연합의 회원국이 아닌 유럽 역외 기업은 인권과 환경에 대한 지속가능성을 위한 상당한 주의를 기울여야 하는 의무를 부담하게 된다.⁶²⁾ 유럽연합의 제2차 법원 중 하나인 지침은 목적과 수단 모두 구속력이 있는 규칙(regulation)과는 달리 목적에 도달하는 수단과 절차는 수범자에게 재량이 인정되는 규범이라는 점에서 다소 탄력적인 접근을 도모하였다는 평가가 가능하다고 생각된다. 다만, 상당한 주의의무와 관련한 기업의 법적 안정성을 확보하여야 함에도 이에 대한 기준의 산재로 인하여 EU 기업들이 서로 다른 국가의 법을 적용받음으로써 발생할 수 있는 공정한 경쟁조건(level

61) 김원각, “「기업의 지속가능성에 대한 상당한 주의에 관한 EU 지침」의 제정과 시사점,” 상사판례연구 제37권 제3호, 한국상사판례학회, 2024.9, 287면.

62) 김원각, “「기업의 지속가능성에 대한 상당한 주의에 관한 EU 지침」의 제정과 시사점,” 상사판례연구 제37권 제3호, 한국상사판례학회, 2024.9, 282~283면.

playing field)의 훼손 문제를 해결할 필요성에 따라 유럽연합은 통일적인 법률을 제정하여야 했고⁶³⁾ 이에 따라 당해 지침을 제정하였음은 앞서 언급 하나 바와 같다.

당해 지침에 따라 전 세계 순 매출액 1억 5천만 유로 이상 및 직원 수 500명 이상인 기업, 즉 EU 대기업과 EU 내 매출이 3억 유로 이상인 기업인 비EU 대기업은 사업, 자회사, 가치사슬 전반에 걸쳐 2027년부터 환경 및 인권 실사를 실시하여야 한다. 특히 당해 지침의 적용 범위에 본사뿐 아니라 2차 공급업체 그리고 제3국 협력업체까지도 포함시키고 있어서 지속가능성 가치를 제고하기 위한 유럽연합의 확고한 의지를 어렵지 않게 간파할 수 있다. 특히 당해 지침은 공급망 전반에 걸쳐 인권 침해 및 환경 파괴를 사전에 식별·예방·완화할 법적 의무를 부과하였다는 점에서 ESG는 더 이상 '기업 내부' 문제가 아닌 대외적 수준에서 본격적 규제와 통제를 하여야 하는 영역임을 보여주는 대표적인 규범이다. 전방위 공급망 관리 및 법적 책임의 강화를 본격화하고 있는 지침이라는 점에서 유럽연합의 ESG에 대한 적극적이면서 공격적인 입장을 어렵지 않게 간파할 수 있도록 함은 물론이다.

4.3) '더블 매터리얼리티'(Double Materiality) 원칙 채택 - 다각적 규제 지향

앞서 언급한 바와 같이 기업의 존재 의의와 활동 목적은 주주의 이익의 최대화를 추구하는 것이라고 볼 수 있어서 기존 기업의 주요한 관심사는 재무적 요소였던 것이 사실이다. 하지만 ESG의 등장으로 말미암아 재무적 요인의 중요성뿐만 아니라 기업의 활동으로 말미암아 사회·환경에 미치는 영향의 중요성 역시 본격적으로 강조되었고 이에 따라 양자 모두를 고려하는 기업 활동이 본격적으로 요구받고 있는데 이의 배경에 ESG가 자리 잡고 있음은 계속 언급하고 있는 바와 같다. 유럽연합 역시 ESG에 대한 관심을 기반으로 보다 적극적인 정책 방향성을 고집하고 있는데 이를 대표적으로 보여주고 있는 것이 바로 최근 유럽연합이 채택한 더블 매터리얼리티 원칙이다. 이는 기업이 '환경·사회에 미치는 영향'과 '그 영향이 기업의 재무에 미치는 영향'을 동시에 평가·공개하도록 하는, 즉 기업의 지속가능성 관련 정보를 두 가지 관점에서 동시에 고려하도록 하는 원칙으로서 기업의 지속가능금융과 활동은 전방위적인 감독과 감시가 요구된다는 사실을 적극적으로 고려한 정책의 결과라고 볼 수 있다. 즉, 유럽연합은 기업의 활동에 대한 평가를 도모하는 데에 있어 재무적 관점(Materiality for Financial Stakeholders)뿐만 아니라 임팩트 관점(Materiality for Impact on

63) 김원각, “「기업의 지속가능성에 대한 상당한 주의에 관한 EU 지침」의 제정과 시사점,” 상사판례연구 제37권 제3호, 한국상사판례학회, 2024.9, 287면.

Society and Environment)을 동시에 고려하는 원칙인 당해 원칙을 채택한 것인데, 특히 전자는 기후변화, 인권 문제 등 기업의 지속가능성과 관련된 이슈가 기업의 재무 상태나 경영 성과에 어떤 영향을 미치는지를 평가하는 것으로 결국 이는 관련 이슈가 자신의 회사에 어떤 영향을 줄 것인지에 대한 사항을 평가하는 것이다. 이는 물론 투자자 등 이해관계자를 보호하기 위한 관점이다. 그리고 후자는 기업의 활동이 환경이나 사회에 어떤 영향을 주는지를 평가하도록 하는 것으로 자신의 회사가 사회·환경에 어떤 영향을 미치는 지를 평가하도록 유인하여 기업의 사회적 책임과 투명성을 제고하도록 하는 평가 관점이다.

특히 이를 위하여 CSRD(기업 지속가능성 보고 지침)와 ESRS(EU 지속가능성 보고 기준)는 당해 원칙을 법적 공시 의무로 내재화해 기업의 지속가능성 보고를 체계화하려는 흐름을 강화하고 있는데, 이는 단순한 ‘기업 위험 관리’ 차원을 넘어, 기업이 사회적 책임을 다하고 있는지를 평가하는 핵심 기준이 되도록 유인한다는 점에서 규범 간 유기적인 관계를 어렵지 않게 발견할 수 있다. 특히 재무적 관점에서 기업에 어떤 ESG 리스크가 있는지뿐 아니라, 기업이 사회·환경에 어떤 영향을 주는지도 이중으로 공시하도록 하는 당해 원칙은 결국 ESG의 본질적 목표, 즉 지속가능한 사회 달성을 정책 중심에 위치시키도록 함을 통하여 기업의 자발적인 친환경적이면서 지속가능한 정책을 유인하도록 하고 있는 것이다.

4.4) 비유럽(non-EU) 기업에 대한 규제 확장

앞서 언급한 바와 같이 유럽연합이 ESG 정책과 관련하여 집중하고 있는 사항은 그 관련 정책 적용 범위의 확장을 위한 상당한 노력을 경주하고 있다는 것이다. 즉, 일정 규모 이상 매출을 EU 시장에서 올리고 있는 비EU 기업 역시 ESG 정책의 대상으로 설정함을 통하여 글로벌 기업 역시 자신의 ESG 공시 기준의 준수를 유인하고 있다. 사실 다른 지역에서와 같이 유럽연합의 ESG 정책 역시 지역적 규제라고 볼 수 있지만 이는 사실상의 글로벌 표준으로서의 위상을 차지하고 있다는 점에서 일반적 혹은 대세적 효력을 인정받고 있다는 평가가 가능하다고 보인다. 요컨대 유럽연합의 ESG 규제는 자국 기업뿐 아니라 글로벌 공급망 전체를 규율하는 ‘디지털 관세’와 유사한 기능을 수행하고 있다는 평가 역시 어색하지 않은 이유이기도 하다.

4.5) ESRS 등 표준화 및 간소화된 보고체계 도입

유럽연합은 유럽재무보고자문그룹(European Financial Reporting Advisory

Group: EFRAG)의 주도로 ESRS 간소화를 도모하였고 이를 통하여 지속가능성 보고의 실효성을 제고하였다. 즉 유럽 지속가능성 보고 기준인 ESRS는 일반 원칙을 규정한 ESRS 1, 일반 공시 요구사항을 다룬 ESRS 2를 포함하고 있고, 이외에도 환경, 사회, 거버넌스 등 주제별 세부 기준으로 구성되어 있다. 이는 IFRS 재단 산하 국제 지속가능성기준위원회(ISSB)가 제정한 기준인 IFRS S1, S2과는 별도로 유럽연합(EU)이 독자적으로 수립한 기준이다. ISSB는 재무적 중요성을 중시하는 데에 반해 ESRS는 앞에서 언급한 더블 매터리얼리티를 중요시하는 등 글로벌 ESG 공시 기준과 유럽연합의 그것 간 발생하는 차이로 인한 복잡성때문에 다국적 기업은 보고와 관련한 상당한 부담을 감수하고 있었던 것이 사실이다. 더욱이 기존에는 총 12개, 283페이지에 달하는 1차 기준의 방대한 분량으로 인하여 기업들은 상당한 분량의 보고서를 작성하여야 하는 부담 역시 안고 있었고 이로 말미암아 보고서의 비효율성에 대한 우려와 불만이 상당하였다.⁶⁴⁾ 하지만 보고체계의 간소화 및 표준화를 위한 유럽연합의 의지는 "공정한 표시(fair presentation)"의 원칙에 기반하여 기업의 전략적 맥락에 부합하는 핵심 정보를 보다 실효적이고 실제적으로 전달하는 것을 목표로 하고 있어서 궁극적으로 이를 통하여 보고 과정의 복잡성을 저감하는 가운데 보고서의 가독성을 제고하고 나아가 필수 공시 항목을 재조정할 뿐만 아니라 국제 기준과의 상호 운용성을 강화하는 것을 추구하고 있다.⁶⁵⁾

4.6) 책임 이행의 실효성 확보 감독 및 제재 수단 명시

최근 유럽연합의 ESG 정책과 관련하여 달리 주목을 요하는 것은 ESG 가치 실현을 위한 정책 관련 의무 불이행 시 과태료 또는 형사처벌 등 특정 제재를 예정하고 있다는 점이다. 일례로 기존의 회계지침(Directive 2013/34/EU)을 개정하는 형식으로 제정한 CSRD 제51조 (Article 51)에서는 다음의 제재 관련 규정을 두고 있다.

회원국은 본 지침에 따라 채택된 국내 규정의 위반에 대해 적용가능한 제재를 규정하여야 하며, 해당 제재가 집행되도록 필요한 모든 조치를 취해야 한다. 규정된 제재(penalties)는 효과적이며, 비례적이고, 억지력(effective, proportionate and dissuasive)이 있어야 한다.⁶⁶⁾

64) 송수영 외, EFRAG, ESRS 간소화로 지속가능성 보고의 실효성 제고, 법무법인 율촌 ESG 센터, 2025.8, 1면.

65) 송수영 외, EFRAG, ESRS 간소화로 지속가능성 보고의 실효성 제고, 법무법인 율촌 ESG 센터, 2025.8, 1면.

66) European Union Corporate Sustainability Reporting Directive(CSRD) and EU Statutes as Amended Article 51 Penalties.

즉 직접적인 제재수단을 보유하고 있지 않은 유럽연합으로서는 자신의 법규범의 준수를 유인하고 종국적으로 그의 실효성을 제고하기 위해서는 회원국 국내법의 사법체계를 이용할 수밖에 없다. 사실 그와 같은 입장은 유럽연합 법규범의 실현을 위하여 연합이 통상적으로 취하고 있는 입장이기도 하다.

사실 “국가가 범죄에 대한 법률상의 효과로서 범죄자에 대하여 과하는 법익의 박탈”을 의미하는 형벌의 부과는 결국 국가가 자신의 공권력에 기반한 집행수단을 통하여 가능함은 물론인데 계속 언급하고 있는 바와 같이 유럽연합은 그와 같은 수단을 직접적으로 보유하고 있지는 않다. 일례로 부패와 관련한 범죄의 처벌 필요성을 인정할 수 있는데 그를 위한 직접적인 수단을 보유하고 있지 않은 유럽연합으로서는 직접적인 처벌을 부과할 수는 없고 이에 따라 회원국을 매개로 하는 형벌을 예정하고 있다. 즉 유럽연합은 부패 규제를 위한 구성요건에 해당하는 범죄를 전제로 그에 대한 공모와 교사 그리고 미수에 대해서도 “충분한 억제책의 기능을 하는 효과적이고 적절한 형벌(effective, proportionate and dissuasive criminal penalties)을 부과하여야 하는 의무를 회원국에게 부과하고 있을 뿐이다.⁶⁷⁾ 즉 회원국에게 형벌을 전제로 하는 제재를 부과하여야 하는 의무를 부과되 다만 그 형벌이 효과적이며, 비례적이고, 억지력이 있어야 한다는 사항을 요구하는 것은 유럽연합에 의한 부패 관련 협약에서 대부분 고수되고 있는 형벌 관련 조건이다. 실제로 유럽공동체의 재정적 이익에 관한 제1차 의정서(the First Protocol to the Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests) 제5조에서는 다음과 같은 규정을 두고 있다.⁶⁸⁾

유럽공동체의 재정적 이익에 관한 제1차 의정서 제5조 처벌(Penalties)

1. 각 회원국은 제2조 및 제3조에 언급된 행위와, 해당 행위에 가담하거나 이를 교사한 행위가 효과적이고, 비례적이며, 억지력이 있는 형사처벌(effective, proportionate and dissuasive criminal penalties)의 대상이 되도록 보장하기 위하여 필요한 조치를 취해야 한다 (shall take the necessary measures). 이러한 형사처벌은, 최소한 중대한 경우, 범죄인 인도를 가능하게 하는 신체의 자유를 박탈하는 형벌을 포함해야 한다.

2. 제1항은 국가 공무원 또는 유럽연합 공무원에 대하여 관할 당국이 징계권을 행사하는 데에 영향을 미치지 아니한다. 형벌을 정함에 있어, 각국의 형사법원은 자국법의 원칙에 따라 동일한 행위에 대하여 이미 해당 개인에게 부과된 징계처분(any disciplinary penalty)이 있는 경우 이를 고려할 수 있다.

67) 김용훈, “유럽연합 차원에서의 부패 관련 범죄규율,” 법조 제674호, 2012.11, 240~241면.

68) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:41996A1023%2801%29>

즉, 유럽연합은 공동체 법익에 직접 영향을 미치는 의무 위반에 대하여 형벌 부과를 예정하되, 그 구체적인 처벌과 규제는 회원국이 보유하고 있는 제재 수단에 기대고 있다. 다만 공동체 법익에 치명적인 해악을 끼칠 수 있는 행위에 대한 형벌 부과를 도모하는 것에 큰 문제가 있다고 볼 수 없는 것이 사실이다. 당해 지점에서 유럽연합의 ESG 정책의 적극적이고 공격적인 면모를 확인하는 것이 어렵지 않다. 유럽연합은 CSRD 위반에 대해 각 회원국이 실질적이고 실효성 있는 제재 체계를 마련하고 집행할 의무를 부여하고 있으며, 단순한 선언이 아니라 구체적 조치와 법적 강제력을 포함해야 함을 요구하고 있기 때문이다. 이는 물론 기존의 형벌 부과 수준을 ESG 영역에서도 수용하고 있는 것을 의미하는 것으로 ESG 정책에 대한 유럽연합의 적극적이고 공격적인 입장을 어렵지 않게 간파할 수 있는 지점이다.

뿐만 아니라 CSDDD 역시 “회원국은 이 지침에 따라 제.개정된(adopted) 국내법의 규정 위반에 적용되는 제재, 특히 금전적 제재(pecuniary penalties)를 포함한 제재에 관한 규정을 마련하고, 해당 제재가 실제로 집행될 수 있도록 필요한 모든 조치를 취해야 한다. 당해 제재는 효과적이며, 비례적이고, 억지력이 있어야 한다.”라는 일반적 제재 규정과⁶⁹⁾ 더불어 “당해 지침을 이행하는 국내법 규정이 효과적으로 집행될 수 있도록 하기 위하여, 회원국은 해당 규정을 위반한 경우, 억지력이 있고, 비례적이며, 효과적인 제재를 마련해야 한다.”라는 위반 시 제재 규정까지 두고 있다.⁷⁰⁾ 유럽연합의 ESG와 관련한 책무를 '권고사항'이 아닌 법적 책임 사항으로 전환하려는 노력을 다각적이고 실제적으로 기울이고 있다는 사실을 간파하는 것이 어렵지는 않은 것이다.

5) 소결 - 유럽연합 ESG 정책 함의

즉 유럽연합의 최근 ESG 정책은 그 범위뿐만 아니라 수준 역시 심화되고 있다는 평가가 가능할 것인데 과거 대기업 일부에게만 공시를 요구하였고 그것도 대체로 자율적인 공시를 유인하였던 유럽연합은 최근 중견기업 이상에게도 공시를 요구하고 있으며 특히 CSRD에서는 공시를 의무화하고 있다. 즉 규제의 포괄성을 지향하여 기업, 금융기관, 공급망 전반을 아우르는 다층적 규제를 지향하고 있는 것이다. 나아가 공시 제도의 효율적이고 실제적인 운영을 담보하기 위하여 과거 통일되지 않은 공시 기준

69) Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 전문 (76)

70) Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 Article 27 Penalties 1.

을 규격화하기 위한 노력의 일환으로 ESRS를 통하여 보고기준을 표준화하였다. 즉 ESG를 위한 유럽연합 법규범의 적용 확장을 본격적으로 추진하고 있는 것인데 일례로 과거 역내 행위자를 주로 대상으로 하였던 공급망 규제 역시 CSDDD에서는 공급망 전체로 확대하였다. 그리고 기업 등 관련자의 자발적인 참여와 협업이 강조되는 ESG 관련 영역에서는 윤리적 책임이 강조됨에도 불구하고 최근 유럽연합은 보다 강력한 ESG 실현을 위하여 구성요건 중심의 법적 책임과 의무를 강조하고 있다.⁷¹⁾ 특히 과거 중요한 위반행위에 대하여 부과하였던 제재를 ESG 범주에서도 원용하고 있다는 점은 그와 같은 유럽연합의 ESG 실현 의지를 현시하고 있다고 볼 수 있음은 물론이다. 특히 과거 ESG 영역 중 환경 중심의 정책에 집중하였던 유럽연합은 최근 ESG 전 영역, 즉 환경과 인권 그리고 거버넌스와 관련한 전반적인 관리와 통제를 본격화하고 있는 것 역시 최근 유럽연합의 ESG 정책의 정책 중 하나로 제시할 수 있을 것이다.

4. 한국 ESG 정책 현황 및 유럽연합의 ESG 정책 시사점 - 결론을 달음하여

1) 한국 ESG 정책 특징 및 한계

우리나라 역시 ESG 가치의 중요성을 고려하여 당해 가치의 제고를 위한 여러 다각적인 정책적 노력을 기울이고 있다. 즉 K-ESG 가이드라인, 금융위원회의 ESG 공시 로드맵 등 정책적 기반을 전제로 관련 정책을 추진하고 있다. 다만 대기업 중심의 ESG 보고에 집중하고 있어서 중소기업의 참여는 여전히 부족한 것이 사실이다.

특히 현재 우리나라의 ESG 정책은 법적 의무보다는 정부·기관의 가이드라인과 권고를 중심으로 운영이 되고 있어 기업은 자율적으로 ESG 보고서를 작성하거나 평가를 받는 구조를 보이고 있으며 GRI, SASB/ISSB, K-ESG 등 공시 기준이 병존 및 혼재하고 있어 기업은 선택적으로 지표를 활용하는 경향을 보이고 있다. 그리고 ESG 점수·등급을 민간 평가기관에 의존하는 경우가 적지 않아 평가 기준 불투명 및 점수 편차의 문제가 제기되고 있으며 공급망 실사가 미흡하여 대기업 중심으로 협력사에 설문·서약을 요구하는 수준에 머무르고 있다. 뿐만 아니라 ESG 정책은 금융 지원 중

71) 일례로 앞서 본 CSDDD에서는 기업이 실행할 의무를 구체화하고 “행위의무 위반”을 근거로 민사상·행정상 책임을 지도록 하고 있다. 김원각, “「기업의 지속가능성에 대한 상당한 주의에 관한 EU 지침」의 제정과 시사점,” 상사판례연구 제37권 제3호, 한국상사판례학회, 2024.9, 295면.

심으로 이루어지고 있어 정책금융·보증·컨설팅 등 지원 성격이 강하다는 점에서, Taxonomy·SFDR 기반의 자본 배분 규제를 주도하고 있는 유럽연합 정책에 비하여 미흡한 것이 사실이다. 나아가 ESG 가치를 확보하고 제고하기 위한 특정한 행위규율 및 실질적 행동 변화를 유인하기 위한 정책보다는 보고서 제출과 평가 점수 관리에 치중하고 있어 ESG 관련한 의무의 불이행에 대한 공적 감독 및 제재 장치가 부족함은 물론이다.

2) 유럽연합 ESG 정책 평가 및 시사점

앞서 고찰한 유럽연합의 최근 ESG 정책에 대한 사항을 정리하면 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다.

2.1) 자율적 권고에서 법적 의무 전환

EU의 ESG 정책은 초기에는 비재무정보공시지침(NFRD)을 중심으로 한 연성규범(soft law) 위주의 자율적 공시 체계에 머물렀으나, 최근에는 CSRD, CSDDD, SFDR 등 경성규범(hard law) 중심으로 경성규범 중심의 규제를 적극적으로 도모하고 있다. 즉 유럽연합은 ESG를 윤리적 혹은 책무의 영역이 아닌 법적 책임의 영역으로 재정의함으로써 자발적 준수를 넘어선 강제성을 전제로 관련 정책을 적극적이고 공격적으로 추진하고 있음은 계속 보고 있는 바와 같다.⁷²⁾ 즉 유럽연합의 ESG체제는 선순환 구조를 유인하는 자율적 민간규범 혹은 연성규범형식을 지양하고 경성규범을 통하여 관련 행위를 강제하는 입장을 견지하고 있는 것이다.⁷³⁾

2.2) 행위 규제의 본격화 및 다각적 규제 강화

계속 언급한 바와 같이 ESG의 특징을 고려하는 가운데 공권력의 개입을 정당화하는 주요한 수단은 공시제도이고 이에 따라 유럽연합 역시 이전 ESG 가치 실현을 위한 주요한 수단으로 공시제도를 선호하였다. 하지만 이 역시 자율적인 ESG 실현 수단이라는 점에서 보다 적극적인 정책을 확보하기 위하여 유럽연합은 단순한 정보공시 의무를 넘어, 기업의 실질적 행위를 규율하는 방향으로 ESG 정책을 설정하고 있다. 일례로 CSDDD에서는 기업에게 공급망 전반에 대한 인권·환경 실사(due diligence)

72) 실제로 유럽연합의 ESG와 지속가능한 리스크 정책은 관련 기업에 대하여 특정 의무(obligations)의 충족을 요구하고 있다. Fundsight, ESG & Sustainability Risk Policy, 2025, p. 4.

73) 한민지, “ESG체제에 따른 유럽연합의 대응과 동향 - 기후위기 대응과 지속가능한 사회로의 전환을 중심으로-,” 법과 기업 연구 제11권 제2호, 2021, 28면.

를 의무화하여 ESG를 사후 보고가 아닌 사전 예방적 규율 체계로 전환하고 있는 것이다.

뿐만 아니라 유럽연합의 ESG 정책 방향은 적용 범위, 특히 수범자 범위의 확장 노력을 향하고 있다. ‘더블 매터리얼리티’ 원칙의 채용이 대표적인데 CSRD와 ESRS를 통해 법제화된 당해 원칙은 앞서 언급한 바와 같이 ESG 요소가 기업의 재무 상태에 미치는 영향뿐만 아니라 기업의 활동이 환경과 사회에 미치는 영향까지 동시에 고려하도록 요구하는 개념으로,⁷⁴⁾ 결국 이는 주주 중심 기업관을 넘어 이해관계자 중심의 지속가능성 패러다임을 제도적으로 확립한 원칙이라고 볼 수 있기 때문이다.

2.3) 정책 실효성 확보를 위한 제재의 본격화

최근 유럽연합의 ESG 정책과 관련하여 주목할 수 있는 사항은 기존 부패 행위 등 공익 침해 행위에 대한 규율과 유사한 수준으로 ESG 관련 행위 규제를 본격화하고 있다는 사실이다. 사실 계속 강조를 하고 있는 바와 같이 ESG 가치의 확보와 제고는 기업의 자율적인 행위와 참여를 전제로 하였던 것이 사실이다.⁷⁵⁾ 하지만 유럽연합의 ESG 규제 강화는 기존 부패, 인권 침해, 환경 파괴 등 공익 침해 행위에 대한 형사적·행정적 제재 구조의 본격적 도입으로 이어지고 있다. (구성요건 형식의 행위 의무 부과 - 위반에 대한 제재) 형식의 형사법·행정법적 규율 형식을 본격적으로 도입하고 있는 것이다. 일례로 앞서 본 바와 같이 기업 지속가능성 실사 지침(CSDDD)은 공급망 전반에 걸쳐 인권 및 환경 위험을 예방·시정할 의무를 기업에 부과하며, 이를 이행하지 않을 경우 제재도 의무적으로 부여하도록 하고 있다. 또한 당해 CSDDD와 더불어 CSRD에서는 의무 위반 회원국에 대해 효과적·비례적·역지력 있는 제재 수단 마련을 요구함으로써, ESG 의무 위반 시 실질적 법적 책임이 발생하도록 관련 제도를 설계하고 있기도 하다. 이는 ESG 정책의 선언적 성격을 극복하고 집행가능한 규범 체계로 전환하려는 EU의 의지를 반영하고 있음은 물론이다.

2.4) 역외 적용을 통한 글로벌 규범화(Brussels Effect)

74) 즉, 기업활동의 In-bound뿐만 아니라 Out-bound까지 함께 고려하여야 함을 의미한다. 이인희, “EU ESG 규제 확산에 따른 국내 ESG 정책과 기준의 개선 방향,” 국제정치연구 제28권 제3호, 2025.9. 349면.

75) 최근 설문조사 결과 글로벌 투자자들 역시 ESG 가치의 도입과 실행, 즉 통합(incorporation)은 규제 당국에 의해 강제(mandated by regulators)되어서는 안 되며, 대신 고객과 투자운용사의 주도에 의하여 이루어져야 한다고 보고 있다. Roberto Silvestri, Josina Kamerling, CFA Institute Survey report on the ESG Regulatory in the EU, CFA Institute Research and Policy Center, 2024. 7, p. 1.

EU ESG 규제는 역내 기업에 국한되지 않고, 일정 매출 요건을 충족하는 비EU 기업에도 적용된다. 이를 통해 EU는 시장 접근 조건을 매개로 자국 규범을 사실상의 글로벌 표준으로 확산시키고 있는데, 이는 이른바 ‘브뤼셀 효과(Brussels Effect)’로 설명되고 있다. 즉 유럽연합의 정책은 그 시장규모를 전제로 하는 규제적 권력(regulative power)으로 말미암아 국제적 파급력을 보유하고 있으며 이에 따라 EU 규제는 글로벌 기업과 투자자에게 사실상의 표준 혹은 지침으로 작용하고 있다는 것이다. 일례로 브렉시트를 통하여 유럽연합을 탈퇴한 영국은 유럽연합의 규제 체계(the European regulatory framework)를 준수할 필요가 없음에도 불구하고 2019년 “그린 파이낸스 전략(Green Finance Strategy)”을 발표하면서 EU 행동계획의 목표를 수용하겠다는 입장을 밝히고 나아가 그를 약속하였다(pledged).⁷⁶⁾ 영국 정부의 이러한 주장에도 불구하고, 영국은 여전히 EU에서 이미 마련된 지속가능한 금융규제 분류체계(a sustainable finance regulatory taxonomy)를 갖추지 못하고 있으며,⁷⁷⁾ EU 집행위원회가 승인한 것과 유사한 규제를 채택할 가능성도 낮은 것이 사실이지만 영국은 여전히 유럽연합의 거시적인 정책 방향에 대해서는 원론적인 수용과 준수 입장을 밝히고 있다는 점에서 유럽연합의 ESG 정책의 영향력과 위상을 간파하는 것이 어려운 것은 아니다. 결국 브뤼셀 효과로 대변되는 유럽연합 법규범의 대외적 적용은 본격화되고 있는데 이의 대표적인 사례로 제시할 수 있는 것이 ESG인 것이다.

3) 한국 ESG 정책의 실효적 전략 방안

3.1) 실효적 전략 방안 수립 쟁점

우리 역시 일응 “서울 효과(Seoul Effect)”를 고려하여 보다 적극적이고 공격적인 ESG 정책을 추진할 수 없는 것은 아니지만 경제와 시장 규모 그리고 국제적인 수준의 규범을 중심으로 하는 규제적 권력을 보유하고 있지 못한 우리의 상황에서 유럽연합의 브뤼셀에 상응하는 ESG 정책을 취하는 것에 상당한 부담이 있는 것이 사실이다. 우리로서는 유럽연합의 ESG 정책에 대한 대응과 관련해서는 순전히 우리만의

76) Michelangelo Bruno and Valentina Lagasio, “An Overview of the European Policies on ESG in the Banking Sector,” *Sustainability* Vol. 13, No. 22, 2021, p. 8.

77) Sustainable Finance: A Global Overview of ESG Regulatory Developments. Available online:

<https://www.clearygartlieb.com/-/media/files/alert-memos-2020/sustainable-finance-a-global-overview-of-esg-regulatory-developments.pdf> Michelangelo Bruno and Valentina Lagasio, “An

Overview of the European Policies on ESG in the Banking Sector,” *Sustainability* Vol. 13, No. 22, 2021, p. 8에서 재인용.

ESG 정책설정 방안을 수립하는 것 그리고 유럽연합의 ESG 정책에 대한 대비 방안을 수립하는 것, 즉 두 가지의 방향성을 고려한 정책설정 방향을 우선 고려하여야 하는 이유이다. 물론 전자는 우리가 독자적으로 ESG 정책을 수립하고 추진하는 것이라는 점에서 유럽연합 ESG 정책을 벤치마킹하는, 즉 적극적이고 능동적인 정책 수립과 추진을 의미하는 것이라면, 후자는 유럽연합의 ESG 정책에 대한 수세적 대응을 도모하는 것, 즉 수동적이고 소극적인 정책의 수립 및 추진과 관련한 논의라고 볼 수 있다.⁷⁸⁾

3.2) 유럽연합 ESG 정책 벤치마킹 방안

우선 ESG라는 가치는 환경이나 인권 등과 같이 지역이나 장소 그리고 시간의 제약을 받지 않는 쟁점을 주로 다룬다는 점에서 유럽연합 ESG 정책을 우리가 적극적으로 참고하고 적용하는 것에 직접적인 한계와 어려움이 존재한다고 볼 수는 없다. 따라서 유럽연합의 ESG 정책 중 다소 공격적이고 적극적인 정책과 제도라고 하더라도 그를 적극적으로 참고하고 적용하는 것의 가능성과 타당성은 상당하다고 보인다. 그렇다면 우리 역시 ESG 공시 및 공급망 실사 의무화를 단계적으로 추진하는 것을 고려할 수 있고 특히 이는 법률유보 원리에 기대어 법제화를 적극적으로 고민할 수 있다고 보인다. 나아가 ESG 가치는 본원적으로 기업의 자발적인 행동을 기대한다는 점에서 관련 쟁점을 다루는 데에 있어 특정한 의무를 정하고 그와 관련한 기준을 정하는 것은 상당히 어려운 것이 사실이다. 이러한 상황에서 유럽연합이 EU Taxonomy와 CSRD 기준 등 ESG와 관련한 구체적인 기준을 정하고 이를 시행한다는 점에서 우리 역시 그를 고려하여 그에 상응하는 국내 제도를 설계하고 시행하는 것의 의미를 확보하는 것이 어렵지는 않다. 특히 이는 국제 기준과의 정합성 확보를 달성함을 통하여 이후에서 논의하는 지원 전략과의 연계를 도모할 수 있다는 점에서 그 의미 역시 상당하다고 볼 수 있다.

나아가 집행 및 감독 강화 역시 고려할 수 있을 것인데 특히 감독과 관련, 감독기관의 제재 권한 및 가이드라인에 대한 통일적 해석 권한 부여 그리고 감독·평가기관의 기준 및 모형 투명성 확보 의무 부여 등을 고려할 수 있을 것이다. 또한 전반적인 ESG 정책의 추진을 도모함에 있어서는 유럽연합과 같이 경성규범을 적극적으로 활용

78) 특히 EU는 ESG 가치의 실현을 위하여 EU 역내 기업과 일정 규모 이상의 경제활동을 영위하는 역외 기업에 대해서도 동일하게 규제를 본격화하고 있으며, 결국 유럽연합의 다층적 ESG 규제체계는 사실상의 비관세 무역장벽(non-tariff barrier)으로 상정할 수 있기 때문이다. 이인희, "EU ESG 규제 확산에 따른 국내 ESG 정책과 기준의 개선 방향," 국제정치연구 제28권 제3호, 2025.9, 339~340면.

하는 것 역시 필요하다고 보인다. 사실 ‘ESG 정보 가이드선 권고지표’ 혹은 ‘ESG 모범규준’ 등과 같은 지침적 성격의 규범은 ESG 관련 국가목적달성을 구체적으로 달성하기 위한 기업의 실효적인 규제수단으로 기능한다고 볼 수는 없다.⁷⁹⁾ 탄소중립, 기후변화대응, 탈탄소 등 ESG 관련 쟁점을 위한 정책의 실제화 및 구체화를 위해서는 경성규범으로 관련 사항을 다루는 것이 필요하다.⁸⁰⁾ 실제로 당해 사항을 연성규범으로 다룰 시 기존 경성규범과의 충돌로 인하여 관련 법령의 목적을 전반적으로 담보할 수는 없기 때문이다.⁸¹⁾ 요컨대 ESG 영역의 경우 국제사회에서는 연성규범과 경성규범이 뒤섞여 기능하고 있는 것이 사실이나 점차 경성규범화하는 추세, 특히 유럽연합의 경우를 고려한다면 우리 역시 글로벌 기준, 특히 유럽연합의 사례를 적극 고려하는 것이 요구된다.⁸²⁾

나아가 유럽연합의 ESG 정책과 관련하여 주목을 요하는 또 다른 사항 중 하나는 유럽연합의 경우, 기존 국제협약의 목적 및 성취(achievement)를 위한 핵심적 역할(a key role)을 수행하기 위하여 자신의 규범을 활용하고 있다는 사실이다.⁸³⁾ 당해 국제협약 중 대표적인 협약이 파리 협약임은 물론이다.⁸⁴⁾ 기존 국제협약과 상충하지 않고

79) 객관훈, “기업에 대한 규제수단으로서 연성규범(Soft Law)의 활용가능성 및 한계”, 증권법연구 제18권 제1호, 한국증권법학회, 2017.4., 182면 이하. 한민지, “ESG체제에 따른 유럽연합의 대응과 동향 - 기후위기 대응과 지속가능한 사회로의 전환을 중심으로-”, 법과 기업 연구 제11권 제2호, 2021, 28면에서 재인용.

80) 한민지, “ESG체제에 따른 유럽연합의 대응과 동향 - 기후위기 대응과 지속가능한 사회로의 전환을 중심으로-”, 법과 기업 연구 제11권 제2호, 2021, 28면.

81) 한민지, “ESG체제에 따른 유럽연합의 대응과 동향 - 기후위기 대응과 지속가능한 사회로의 전환을 중심으로-”, 법과 기업 연구 제11권 제2호, 2021, 28면.

82) 김원각, “[기업의 지속가능성에 대한 상당한 주의에 관한 EU 지침]의 제정과 시사점”, 상사판례연구 제37권 제3호, 한국상사판례학회, 2024.9., 318면. 다만, 경성규범화를 실현하는 구체적인 방안은 다양하게 제시될 수 있을 것이다. 물론 유럽연합은 (유럽연합의 경성 규범 → 회원국(의 입법행위) → 회원국 내 사인)과 같은 형식을 통하여 유럽연합 규범의 효력이 발한다는 점에서 특정 쟁점에 대한 일반적 사항에 대한 규정을 제정할 수 있지만 우리나라를 비롯한 비EU 국가의 경우에는 (국가의 입법행위 → 사인)의 형식으로 개별 법령의 효력이 인정된다는 점에서 보다 구체적이고 면밀한 수준에서의 규율 혹은 규정이 요구된다. 결국 우리의 경우 ESG를 위한 경성 규범을 도모함에 있어서는 각 영역별로 규율하고 있는 법령 개정 방안을 우선적으로 고려하여야 하는 것이 실효적이고 볼 수 있다는 점에서 환경 영역에서의 환경영향평가법, 기후위기대응법, 사회 영역에서 산업안전보건법, 근로기준법, 남녀고용평등법 그리고 거버넌스 영역에서 상법과 자본시장법 등 개정 방안을 고려할 수 있다. 물론 ESG 관련 정책의 일관성과 통일성을 확보하기 위하여 ESG 법제의 상위 프레임워크로 봉사할 수 있는 기본법 제정 방안 역시 고려할 수 있을 것인데 이는 관련 정책의 시행을 유인하고 촉진하기 위한 개괄적이면서 일반적인 사항을 규정하는 법률이라는 점에서 제한적인 수준에서 경성규범성을 띌 수 있을 것이다.

83) Roberto Silvestri, Josina Kamerling, CFA Institute Survey report on the ESG Regulatory in the EU, CFA Institute Research and Policy Center, 2024. 7, p. 1.

84) Roberto Silvestri, Josina Kamerling, CFA Institute Survey report on the ESG Regulatory

오히려 그와 상응하는 규범의 실효성과 실행력은 상당할 수밖에 없다. 우리 역시 차체에 ESG와 관련한 국제협약과 더불어 유럽연합 관련 규범과의 합치되는 법령을 도출, 즉 제.개정하여 ESG 정책의 보다 강력한 동력을 확보하는 방안을 적극적으로 고려할 수 있을 것이다. 이는 자연스럽게 다음에서 논의는 유럽연합의 ESG 정책에 대한 주요한 대응 방안 역시 될 수 있음은 물론이다.

3.3) 유럽연합 ESG 정책 대응 방안

그리고 유럽연합의 ESG 정책과 관련하여 또한 고려할 수 있는 정책방향은 당해 ESG 정책에 대한 대응 차원의 정책 방향이다. 그런데 당해 지점에서 주의를 요하는 것은 당해 정책 방향의 설정에 우리나라, 즉 국가가 직접적인 행위자 혹은 관련자로 등장하지 않는다는 것이다. 즉, 유럽연합의 ESG 정책은 조약을 통한 구체화가 아닌 규칙과 지침 그리고 결정을 비롯한 자신의 법규범을 통하여 구체화되고 있기 때문이다. 따라서 수범자가 정부, 즉 국가가 아닌 일반 기업 등의 사적 행위자라는 점에서 당해 정책에 대한 대응을 도모함에 있어 국가의 역할과 기능은 전면에 드러나지는 않으며 수범자인 기업 등의 관련 행위자에 대한 지원과 보호가 주를 이루게 된다. 이에 따라 유럽연합 ESG 정책에 대한 대응과 관련하여 우선 고려할 수 있는 정책방향으로는 중소기업을 비롯한 대상 기업에 대한 지원 정책 수립이다. 보다 거시적으로 무역 대응 전략의 수립과 추진 역시 고려하여야 할 것인데 예를 들어 CBAM 등 EU 규제에 대응하기 위한 산업별 탄소 저감 전략을 수립함으로써 유럽연합 시장에서 활동하는 국내 기업에 대한 적극적인 지원 정책을 적극적으로 설정하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 곽관훈. (2017). “기업에 대한 규제수단으로서 연성규범(Soft Law)의 활용가능성 및 한계”, 증권법연구 제18권 제1호, 한국증권법학회.
- 김대순. (2020). 국제법론, 삼영사.
- 김문현 외. (2014). 법학입문, 법문사.
- 김수연. (2024). EU ESG 규제 인프라, 한 눈에 보기, 환경협 ESG Bulletin, 한국경제인협회.

- 김용훈. (2007). 유럽연합 조직 구조의 특징에 대한 연구, 서울대학교 석사학위논문.
- 김용훈. (2012). “유럽연합 차원에서의 부패 관련 범죄규율,” 법조 제674호, 한국법조협회.
- 김원각. (2024). “「기업의 지속가능성에 대한 상당한 주의에 관한 EU 지침」의 제정과 시사점,” 상사판례연구 제37권 제3호, 한국상사판례학회.
- 송수영 외, EFRAG, ESRS 간소화로 지속가능성 보고의 실효성 제고, 법무법인 율촌 ESG 센터, 2025.8, 1면.
- 오창룡, “국제질서 전환기의 브뤼셀 효과(Brussels Effect): 유럽연합 규제 권력의 패권적 영향,” EU연구 제65호, 한국외국어대학교 EU연구소.
- 이인희. (2025). “EU ESG 규제 확산에 따른 국내 ESG 정책과 기준의 개선 방향,” 국제정치연구 제28권 제3호.
- 정인섭. (2022). 신국제법강의, 박영사, 2022
- 박균성.함태성. (2023). 환경법, 박영사.
- 최지현. (2021). “ESG체제와 기업의 사회적 책임 규범의 진화“, (사)한국환경법학회 제146회 정기학술대회, 환경적 가치 구현을 위한 환경법의 확장.
- 한민지. (2021). ESG체제에 따른 유럽연합의 대응과 동향 - 기후위기 대응과 지속가능한 사회로의 전환을 중심으로-, 법과 기업 연구 제11권 제2호.
- 홍중기. (2014). 국제법을 알아야 논쟁할 수 있는 것들, 한울.
- Brogi, M.; Lagasio, V. (2014). Environmental, social and governance and company profitability: Are financial intermediaries different? Corp. Soc. Responsib. Environ. Manag. 2019, 26.
- Chris Turner (2014). EU Law, Routledge.
- Crowell & Moring LLP. (2024). The 2024-2025 EU Environment, Sustainability & ESG Law Compendium.
- Fundsight. (2025). ESG & Sustainability Risk Policy.
- Freeman, R.E. (1984). Strategic Management: A Stakeholder Approach. Pitman: Boston, MA, USA.
- Friedman, M.A. (1970). Friedman doctrine: The social responsibility of business is to increase its profits. N. Y. Times Mag.
- Igor Kostadinovski. (2022). Update on EU ESG Policies. Dods Political Intelligence.
- Max M. Schanzenbach/Robert H. Sitkof. (2020). “Reconciling Fiduciary Duty and Social Conscience: The Law and Economics of ESG Investing by a

- Trustee”, *Stanford Law Review* Vol. 72.
- Michelangelo Bruno and Valentina Lagasio. (2021). “An Overview of the European Policies on ESG in the Banking Sector,” *Sustainability* Vol. 13, No. 22.
- Post, J.; Preston, L.; Sachs, S. (2002). *Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organizational Wealth*; Stanford University Press: Palo Alto, CA, USA.
- Porter, M.E.; Kramer, M.R. (2011). Creating shared value. *Harv. Bus. Rev.*
- Roberto Silvestri & Josina Kamerling. (2024). *CFA Institute Survey Report on the ESG Regulatory Framework in the EU*, CFA Institute.
- Rocío Redondo Alamillos and Frédéric de Mariz. (2022). “How Can European Regulation on ESG Impact Business Globally?” *Journal of Risk and Financial Management* Vol. 15, No. 7.
- Technical Expert Group on Sustainable Finance (TEG). (2020). *Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union*.

Abstract

Effective Policy Directions Based on the Legal Implications of ESG – With Reference to Recent ESG Policies of the European Union

Kim, Yonghoon

ESG (Environmental, Social, Governance) is a concept that evaluates sustainability and long-term value through non-financial factors of corporations. It has recently emerged not only as a core standard in corporate management but also as a key criterion in shaping national policies and international norms. Although ESG initially arose against the backdrop of the climate crisis, the term itself implies the necessity of addressing complex global risks and crises such as social inequality and corporate governance issues. It is not difficult to discern that ESG is expanding beyond voluntary ethical standards to become a subject of legal and institutional regulation. Within this trend, the European Union is regarded as the most advanced actor in institutionalizing ESG policies. The EU has moved beyond its initial soft-law approach, which focused on voluntary corporate participation and non-financial information disclosure, and is now actively institutionalizing ESG through binding legal norms premised on sanctions—so-called hard law—such as the Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR), the Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), and the Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD).

Nevertheless, since ESG is fundamentally grounded in corporate autonomy and market logic, voluntary and proactive participation by major actors such as corporations remains a prerequisite. Yet, considering the EU's proactive policies, Korea too can draw upon them in designing its own legal framework. ESG policy is less a matter of constitutional conformity than of appropriateness; thus, analyzing the EU's ESG policy development from a legal perspective can

provide a basis for exploring effective directions for Korea's ESG policy. Accordingly, it is necessary to examine the concept and evolution of ESG, the major legal issues surrounding ESG policymaking, and, in particular, the characteristics and changes in the EU's ESG policies as reflected in recent legislation such as the SFDR, CSRD, and CSDDD. Moreover, the EU's shift from a soft-law approach to hard-law regulation is being concretized through its extraterritorial impact on non-EU companies and its efforts to establish global standards. Ultimately, the EU's ESG policy framework can be assessed as one that seeks to secure effectiveness by reinforcing disclosure obligations and supply chain due diligence responsibilities, while still premising corporate autonomy. This represents an example of policy design that balances legal compulsion with voluntary compliance. Korea, therefore, should establish its own ESG policy and also prepare responses to the EU's ESG framework. This calls for more agile and practical research and debate on EU ESG policies. In particular, Korea should prioritize consideration of the EU's phased implementation of mandatory ESG disclosure and supply chain due diligence, as well as its use of hard-law instruments to regulate sanctions.

Suggestions for Building a Cooperation Framework between Korea and Central Asia

Park, Junghoo¹⁾

1. Introduction

Today, the global economic and trade order stands at a critical turning point. The free trade-oriented system that prevailed for more than three decades is under increasing pressure, while protectionism led by major economic powers has been gaining momentum. These changes became particularly pronounced during the COVID-19 pandemic. Subsequently, the Russia-Ukraine war and the intensifying U.S.-China strategic rivalry have further accelerated trends of resource nationalism and economic protectionism. Amid these shifts in the international environment, countries around the world have begun to focus on restoring and strengthening supply chains.

At the same time, the strategic value of Central Asia has risen significantly. Located at a geopolitical crossroads, the five Central Asian states have witnessed a surge in high-level diplomatic engagements with the United States, China, the European Union, Japan, and other major actors, particularly as the war in Ukraine has become protracted. In parallel, cooperation projects previously envisioned with major powers such as the United States, China, and Russia are increasingly taking concrete shape. Western firms relocating from Russia to Kazakhstan and Uzbekistan,

1) Seoul National University Asia Center Visiting Research Fellow

along with Russian professionals migrating to Central Asia, have contributed substantially to industrial development in the region. Moreover, not passing through Russian territory freight volumes on railways and road networks connecting China to Europe and Central Asia have increased sharply. So, Central Asia's growing role as an alternative logistics corridor across Eurasia.

Since establishing diplomatic relations, Korea has engaged in cooperation with Central Asian countries primarily through private enterprises and selected bilateral initiatives. However, government level cooperation aimed at strengthening energy and critical mineral supply chains has relatively limited. Recently, Korea has begun exploring more structured engagement with the region, including efforts to promote a Korea-Central Asia summit. This juncture calls for a systematic approach to cooperation across multiple sectors with Central Asian countries.

This paper proposes cooperation strategies that extend beyond securing energy and mineral supply chains, emphasizing alignment with the national development strategies of each Central Asian countries. Each Central Asian country is pursuing its own development strategy based on domestic conditions, and Korea must design cooperative initiatives that contribute not only economic security but also to the development objectives of its partners. By offering policy and institutional recommendations for medium to long-term cooperation. This study aims to suggest ways to deepen collaboration not only in economic areas but also in social, trade, and security sectors.

2. The Strategic Value of Central Asia

Central Asia occupies a geo-politically significant position. It borders or lies adjacent to Russia, China, India, Pakistan, Iran, the Middle East, and Europe. Geographically, the region possesses transportation and logistics networks that connect Asia and Europe, making it a critical hub in Eurasian connectivity. Accordingly, major powers including Russia,

European Union (EU), China, and the United States have been convening summits and expanding cooperation with Central Asian countries, further underscoring the region's growing importance. The areas in which major powers seek cooperation with Central Asia can be broadly categorized into security, energy, mineral resources, logistics, and transportation.

In particular, the EU, which has faced difficulties in securing energy resources previously supplied by Russia following the outbreak of the Ukraine war, has expanded cooperation with Central Asian countries in order to diversify its energy supply chains. Through the construction of infrastructure such as oil pipelines, railway networks, and gas pipelines, the EU aims for Central Asia to serve as an alternative source of energy supplies that were formerly met by Russia and the Middle East prior to the Ukraine war. As a result, EU-Central Asia summits have been held, and trade volumes between the two sides have increased. On April 5, 2025, the EU agreed to elevate its relations with the five Central Asian countries to a strategic partnership and decided to invest 12 billion euro in Central Asia to expand economic cooperation²⁾. This development illustrates the rising strategic value of Central Asia for Europe.

Central Asia has energy resources, including crude oil, natural gas, and coal, as well as mineral resources essential for industrial development, such as gold, uranium, and rare earth elements. A closer examination reveals that among the five Central Asian countries, Kazakhstan, Uzbekistan, and Turkmenistan are energy-exporting states. According to World Bank, their gross national income(GNI) per capita ranges from USD 4,096 to 12,695, classifying them as middle-income countries. In contrast, Kyrgyzstan and Tajikistan are energy-importing countries. Although they possess mineral resources that fall within the 33 critical minerals essential for the development of Korea's industries, their production volumes are limited and therefore do not make a significant contribution to their

2) "EU and Central Asia Upgrade Relations to a 'Strategic Partnership'... Strengthening Economic Cooperation," Yonhap News, April 5, 2025

national economies.

<Table 1> Energy Resource Status of Central Asian Countries

country	Kazakhstan	Uzbekistan	Turkmenistan	Kyrgyzstan
Major Natural Resources (World Ranking)	Oil (12th), uranium (2nd), natural gas (22nd), coal (11th), chromium (1st), manganese (2nd), tungsten (1st)	Gold (10th), uranium (8th), molybdenum (13th), natural gas (16th)	Natural gas (4th), oil (44th)	Gold, antimony, rare earth elements, titanium, etc.

* Data : Song Hyo-gyu et al. (2024), "Measures to Expand Korea-Central Asia Economic Cooperation," Trade Focus(23), 7.

Meanwhile, by the Ukraine war, the use of the Trans-Caspian International Transport Route(TITR), a railway corridor that bypasses Russia which is subject to Western sanctions, has increased sharply. This route runs from China through Kazakhstan, across the Caspian Sea, and onward to Azerbaijan, Georgia, and Türkiye, and is used for freight and passenger transport between China and Europe. Among its segments, the international railway connecting Baku in Azerbaijan, Tbilisi in Georgia, and Kars in Türkiye represents the shortest route linking Europe and Central Asia. Between 2023 and 2024, freight volumes along this corridor increased by 62%, reaching 4.5 million tons, while transportation costs and transit times have continued to improve significantly each year.

In addition, construction is underway on the China-Kyrgyzstan-Uzbekistan (CKU) railway, a project with a total length of 523km and an estimated cost of approximately USD 8 billion, which aims to connect Asia, the Middle East, and Europe. Furthermore, the construction of the Trans-Afghan Railway, linking Uzbekistan, Afghanistan, and Pakistan (Uzbekistan-Afghanistan-Pakistan Railway, UAP), has been agreed upon by the relevant countries and is expected to begin as early as possible. As these new transportation networks and cooperation projects centered on Central Asia

move forward in earnest, the region's development prospects and strategic value continue to rise.

3. Current status of cooperation with Korea

Cooperation between the governments of Korea and Central Asian countries has primarily been discussed through multilateral consultative frameworks. Since 2007, the Korea-Central Asia Cooperation Forum has been operated under the leadership of the Korean government, with its secretariat established in Korea as an implementation body for government-level cooperation. In addition, the first Korea-Central Asia Summit is scheduled to be held in 2026. Alongside these multilateral mechanisms, high-level exchanges with individual Central Asian countries have been conducted on a regular basis.

In 2004, the Korean President visited Kazakhstan, marking the beginning of Korea's comprehensive engagement with Central Asia at the governmental level. This was followed by a bilateral summit with Uzbekistan in 2005. In 2009, the Korean President visited Kazakhstan with a focus on resource diplomacy, elevating bilateral relations to a strategic partnership, and also paid a visit to neighboring Uzbekistan. In 2014, the Korean President visited three Central Asian countries—Kazakhstan, Uzbekistan, and Turkmenistan. In 2019, the President visited Uzbekistan and presented the vision of Korea's New Northern Policy. In 2021, the Korean President again visited Kazakhstan, where the two leaders agreed to further deepen their strategic partnership.

The two leaders agreed to continuously strengthen cooperation in the fields of resource development and infrastructure construction, while further expanding bilateral cooperation into manufacturing, information and communications technology(ICT), and agriculture.

Beginning with the 17th Korea-Central Asia Cooperation Forum, held following the Korean President's visits to three Central Asian countries in June 2024, the forum was elevated to the ministerial level. The Korea-

Central Asia Cooperation Forum, which is regularly convened with all five Central Asian countries, is an official inter-governmental multilateral consultative body established in July 2007. Furthermore, in order to ensure the stable operation of the forum and the systematic implementation of projects identified through it, the Korea-Central Asia Cooperation Forum Secretariat was established in Korea in 2017. According to the Secretariat, cooperation projects between Korea and Central Asia are organized across six priority areas: transportation and logistics, energy, industrial modernization and diversification, climate change and the environment, health and medical services, and education and culture.

Beyond visits by Korean presidents to Central Asia, the leaders of Central Asian countries have also frequently visited Korea. As most Central Asian heads of state remain in office for extended periods, they have visited Korea under successive Korean administrations to discuss ways to enhance bilateral cooperation.

The number of trade transactions and the volume of trade between Korea and Central Asian countries have shown steady growth, although there are some variations by country. In 2024, Korea recorded 178,230 export transactions to Central Asia with a total export value of approximately USD 6.09 billion, and 2,277 import transactions totaling approximately USD 1.28 billion. As a result, Korea posted a trade surplus of approximately USD 4.8 billion. Among Central Asian countries, Kazakhstan is Korea's largest trading partner. In 2023, bilateral trade between Korea and Kazakhstan amounted to approximately USD 5.5 billion, with Korea recording a trade deficit of about USD 1.6 billion. In 2024, the reduction in crude oil imports from Kazakhstan resulted in a trade surplus.

<Table 2> Exports and Imports Status between Korea and Central Asian Countries (2024)

Unit: Cases/Thousand USD

country	Number of exports	Export amount	Number of imports	Import amount	Trade balance
Kazakhstan	58,424	2,345,105	813	1,260,022	1,085,082
Kyrgyzstan	75,897	1,785,815	545	3,424	1,782,391
Uzbekistan	20,614	1,719,862	887	15,621	1,704,240
Tajikistan	23,025	188,907	20	6,012	182,895
Turkmenistan	270	56,825	12	38	56,788
Total	178,230	6,096,514	2,277	1,285,117	4,811,396

* Data: Compiled by the author based on Korea Customs Service, "Export and Import Trade Statistics." <https://tradedata.go.kr/cts/index.do>(access: December 11, 2025).

In trade with Kazakhstan, Korea's major export items include automobiles, automobile parts, and electronic products, while imports are concentrated on energy resources such as crude oil and natural gas, as well as mineral resources including uranium, ferroalloys, titanium, and chromium. Uzbekistan is one of Korea's major export destinations in Central Asia and a country with a steadily growing trade surplus for Korea. Korea exports automobile parts, textile machinery, chemical products, and industrial machinery to Uzbekistan, while importing cotton and agricultural products.

Kazakhstan, which possesses abundant mineral and energy resources and whose national economy is highly dependent on natural resources, has pursued economic reforms and openness to foster manufacturing and other industries in order to diversify its industrial structure. As a result, Korean companies have steadily expanded their presence in the country. Uzbekistan, where manufacturing accounts for a large share of the overall industrial structure, requires Korea's advanced technologies and operational capabilities to modernize and upgrade its manufacturing sector, leading to active participation by Korean companies. Korean companies are particularly active in Kazakhstan, Uzbekistan, and Turkmenistan, achieving

tangible results in areas such as automobiles, logistics hub development, plant construction, and information technology(IT) sector.

4. Cooperation with Major Powers

1) The United States

Following the dissolution of the Soviet Union, the United States established diplomatic relations with the five newly independent Central Asian countries and continuously provided support for their transition to market-based economies. However, after the September 11 terrorist attacks in 2001, the strategic importance of Central Asia became more pronounced, as the region borders China, Russia, and Afghanistan designated by the United States as a state sponsor of terrorism at the time. Accordingly, the United States strengthened military cooperation with the five Central Asian countries. Despite opposition from Russia, U.S. forces were stationed in Uzbekistan and Kyrgyzstan, allowing the United States to use these two countries as logistical bases until 2005 and 2014.

Since 2015, the United States has convened the C5+1 Forum (Kazakhstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Kyrgyzstan, Tajikistan, and the United States), which serves as a core diplomatic platform between the United States and Central Asian countries. Through this forum, the parties discuss issues related to energy, the economy, security, and the environment. In 2020, the U.S. government released the strategy report, “United States Strategy for Central Asia 2019–2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity.”³⁾ This strategy emphasizes enhancing the capacity of Central Asian countries to respond flexibly to short and long-term threats, strengthening their independence, and expanding cooperation with the United States in political, economic, and security domains.

3) U.S. Government, “United States Strategy for Central Asia 2019–2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity.” (U.S. Government,2019) , <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/FINAL-CEN-Strategy-Glossy-2-10-2020-508.pdf>(access: 2025. 12.16).

The strategy outlines six major objectives: (1) continued support for strengthening sovereignty and independence at both the national and regional levels in Central Asia; (2) reducing the threat of terrorism in the region; (3) supporting stability in Afghanistan; (4) promoting connectivity between Central Asia and Afghanistan; (5) advancing rule of law reforms and respect for human rights; and (6) expanding U.S. investment to support Central Asia's development.⁴⁾

An examination of the policy goals outlined in the Central Asia strategy formulated during the first Trump administration indicates that the United States pursued close cooperation with Central Asian countries, particularly by engaging in discussions aimed at strengthening economic and trade ties and developing transportation infrastructure between Central Asia and Afghanistan in support of Afghan stability. After the launch of the Biden administration and following the outbreak of the Ukraine war, C5+1 Leaders' Summit was held in New York in September 2023. At this summit, the United States agreed to continue cooperation with Central Asian countries on defense and counter-terrorism while proposing the launch of the "C5+1 Critical Minerals Dialogue" to promote the development of mineral resources and the establishment of critical mineral supply chains.⁵⁾

While several C5+1 meetings were held during the first Trump administration, no C5+1 leaders' summit took place at that time. In contrast, during the Biden administration, a C5+1 leaders' summit was convened, although bilateral summits with individual Central Asian countries were not held. Amid the ongoing Ukraine war and intensifying strategic competition with China, the second Trump administration has

4) U.S. Government, "United States Strategy for Central Asia 2019-2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity." (U.S. Government,2019) , <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/FINAL-CEN-Strategy-Glossy-2-10-2020-508.pdf>(access: 2025. 12.16).

5) "C5+1 Leaders' Joint Statement," <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/21/c51-leaders-joint-statement/> (access: 2025.12.16.)

further deepened its strategic engagement with Central Asia. During the first Trump administration, summits were held with Kazakhstan and Uzbekistan in 2018. Subsequently, on November 6, 2025, a C5+1 Leaders' Summit was held in Washington, D.C. At the White House, President Trump and the presidents of the five Central Asian countries issued a joint statement of intent to cooperate in the development of critical minerals and raw materials, supply chain collaboration, and cooperation in digital and artificial intelligence(AI) sectors.

The participating countries agreed to expand trade and investment through improvements in the business environment and regulatory reforms, enhance investment and trade in energy and critical minerals, establish a trusted digital environment and AI ecosystem. And strengthen connectivity and resilience in the secure movement of goods, information, and energy. In the industrial sector, cooperation was emphasized in non-military nuclear energy, critical mineral development and value addition, digital infrastructure and the adoption of international standards, AI research and education, and the development of the Trans-Caspian trade corridor. The parties also announced plans to actively utilize issue-specific platforms such as the B5+1 Business Forum led platform to promote economic partnerships between the United States and Central Asia and the C5+1 Critical Minerals Dialogue. In the cultural heritage sector, agreements were reached on cultural exchanges, sharing expertise in cultural heritage preservation, and cooperation through the Council of National Museums.⁶⁾

Through this summit, President Trump expressed a strong commitment to advancing cooperation with Kazakhstan and Uzbekistan among the five Central Asian countries. The United States and Kazakhstan agreed to deepen the “Enhanced Strategic Partnership Dialogue” and expand cooperation on critical minerals.⁷⁾ Meanwhile, President Mirziyoyev of

6) US Department of State(2025. 11. 7.),“Joint Statement of Intent in the Field of Cultural Heritage.”<https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/11/joint-statement-of-intent-in-the-field-of-cultural-heritage/> (access: 2025. 12.19).

Uzbekistan expressed his intention to significantly increase investments in the United States, announced the introduction of visa-free travel (up to 30 days) for U.S. citizens starting in 2026, and agreed to strengthen cooperation with the United States in critical minerals, methanol production, and security-related areas such as combating illicit drugs and transnational crime.⁸⁾ In addition, the U.S. Department of Commerce announced that more than USD 25 billion in commercial deals had been concluded with the five Central Asian countries across sectors including aircraft, agricultural machinery, AI, finance, mining, and railway infrastructure.⁹⁾

These developments indicate a significant shift in U.S. policy toward Central Asia. Whereas the United States previously prioritized security cooperation with the region, it is now expected to expand partnerships with Central Asian countries as economic partners and key suppliers of critical minerals.

2) China

China first announced the launch of the Belt and Road Initiative (BRI) during a visit to Kazakhstan in 2013. As a result, Central Asian countries emerged as China's most important partners in the construction of the land-based Silk Road. The "One Belt" component of the BRI envisions transportation networks extending from China through Kyrgyzstan, Kazakhstan, and Uzbekistan to the Middle East and Europe, positioning Central Asia as a core region in China's logistics network. Accordingly, cooperation between China and Central Asian countries has deepened in

7) US Department of State (2025. 11. 7.), "A New Era in U.S.-Kazakhstan Relations." <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/11/a-new-era-in-u-s-kazakhstan-relations> (access: 2025. 12.19).

8) US Department of State (2025. 11. 7.), "Elevating U.S.-Uzbekistan Relations." <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/11/elevating-u-s-uzbekistan-relations> (access: 2025. 12.19).

9) International Trade Administration (2025. 11. 6.), "Commerce Celebrates \$25 Billion C5+1 Deal Zone." (access: 2025. 12.19).

trade and infrastructure development. In 2024, trade between China and Central Asian countries reached a record high of USD 94.8 billion.

China had already begun importing crude oil through pipelines connecting Kazakhstan's oil fields to China in the mid-2000s, prior to the formal launch of the BRI. Since 2010, China has imported natural gas through pipelines connecting Turkmenistan to China. As a result, China's share of Turkmenistan's natural gas exports increased to 74.8% in 2021 and 80.8% in 2022. Kazakhstan has also exported natural gas to China through pipelines built between Turkmenistan and China since 2018, with China accounting for 48.6% of Kazakhstan's total gas exports in 2020 and 56.4% in 2022.

China's investment in Central Asia varies by country and period. While Chinese investment in Kazakhstan's energy sector has declined, sustained investments have continued in Turkmenistan's energy and chemical sectors. In Uzbekistan, large-scale investments have been made in solar power plants and electric vehicle factories, with recent growth in new investments in manufacturing. Central Asian countries have attracted steady investment not only from China and Russia but also from European countries. The Netherlands is the largest investor in Kazakhstan, primarily in agriculture and transportation, followed by the United States, Switzerland, Russia, and China. In Uzbekistan, foreign investment has increased significantly following President Mirziyoyev's second term, driven by an active policy of external openness. Since 2015, foreign investment in Kyrgyzstan has declined overall, although investment from China and Russia has continued, particularly in manufacturing, mining, and logistics. Foreign direct investment in Tajikistan has also declined, but China continues to invest in mining, power transmission networks, and manufacturing, thereby increasing its influence over the Tajik economy. Investment by various countries in Turkmenistan has gradually decreased since 2014.

Meanwhile, China designated Central Asia is historically a core route of the ancient Silk Road as the “Belt” component of the BRI. After negotiations with the relevant countries, commenced construction of the China-Kyrgyzstan-Uzbekistan(CKU) Railway in December 2024. Although the CKU railway project aligns with China’s BRI strategy, it is not a new initiative. Since China, Kyrgyzstan, and Uzbekistan signed a memorandum of understanding on railway construction in 1997, the project has taken decades to materialize. The project involves the construction of a 532.53 km railway linking Kashgar in China to Andijan in Uzbekistan via the Torugart Pass(on the China-Kyrgyzstan border), Makmal and Jalal-Abad in Kyrgyzstan.¹⁰⁾

Upon completion, the CKU railway will become the second rail route connecting China and Central Asia and is expected to have a significant impact on transportation and trade networks across Eurasia. China anticipates that the project will promote the development of the Xinjiang Free Trade Zone, launched in 2023, and further integrate the Xinjiang Uyghur Autonomous Region into domestic and international markets. Kyrgyzstan views the project as an opportunity to expand its limited railway network, which currently totals only 424km. Of the 532.53km CKU railway, approximately 312km pass through Kyrgyzstan, and the project is expected to contribute significantly to increased transit revenues and domestic infrastructure development.¹¹⁾ Uzbekistan also expects substantial benefits from the project, including a significant reduction in logistics transit times with China and a strengthened role as a cargo transshipment hub in Central Asia.

Cooperation between China and Central Asian countries has further intensified following the outbreak of the Ukraine war. While Russia has

10) Azimzhan Khitakhunov, “The New Era of Central Asia-China Cooperation: The Case of the China-Kyrgyzstan-Uzbekistan Railway,” Eurasian Research Institute.
<https://www.eurasian-research.org/publication/the-new-era-of-central-asia-china-cooperation-the-case-of-the-china-kyrgyzstan-uzbekistan-railway/> (access: 2025.12.20).

11) Ibid.

sought to dramatically increase gas exports to China through projects such as the Power of Siberia-2 pipeline. But China has remained cautious about expanding gas imports from Russia from an energy security perspective. Instead, China has increased liquefied natural gas(LNG) imports from the United States and Qatar while steadily expanding natural gas imports from Central Asia. The China-Central Asia Gas Pipeline Lines D, connecting Turkmenistan, Uzbekistan, Tajikistan, Kyrgyzstan, and China, began construction in 2014 and is scheduled for completion in 2026. Once completed, the project will enable China to import up to 30 billion cubic meters of natural gas annually from Turkmenistan over a 30-year period.¹²⁾

At the first China-Central Asia Summit held in May 2023, the Xi'an Declaration reaffirmed the participating countries' commitment to accelerating these projects and expanding trade in energy resources. In June 2025, the second China-Central Asia Summit was held in Kazakhstan, attended by the leaders of the five Central Asian countries and Chinese President Xi Jinping. The summit adopted treaties and joint statements and established the "China-Central Asia Spirit," which is based on four core principles: decision-making through consultation grounded in mutual respect and equality; deepening mutual trust and mutual support for independence, sovereignty, territorial integrity, and national dignity; pursuit of common development through mutual benefit and win-win cooperation; and joint responses to regional security and stability challenges while supporting each country's chosen development path.¹³⁾

With the China-Central Asia Summit being held for the second time in 2025 following its inaugural meeting in 2023, cooperation among the participating countries has expanded in substantive terms. As the third

12) Монголоор дамжуулах хийн хоолойн төслийг хэрэгжүүлэх Оросын саналд Хятад ха риу өгсөнгүй." IKON, March. 22, 2023.

13) Lee Kyung-eun, "The Second China-Central Asia Summit: Establishing the 'China-Central Asia Spirit' and Strengthening Belt and Road Cooperation," EMERiCs Russia and Eurasia. <https://www.kiep.go.kr/aif/issueDetail.es?brdctcsNo=383058&mid=a10200000000&systemcode=04> (access: December 29, 2025)

summit is scheduled for 2027, cooperation between China and Central Asia is expected to continue to broaden and deepen across multiple dimensions.

3) Russia

Russia seeks to maintain its influence over Central Asian countries, particularly by strengthening regional security and economic ties. In 2002, Russia established the Collective Security Treaty Organization(CSTO) with Central Asian countries and has conducted joint military exercises to jointly respond to regional security threats while countering the expansion of Western influence and demonstrating Russia's military presence. In addition, except Turkmenistan, most Central Asian countries except are members of the Shanghai Cooperation Organisation(SCO), established in 2001, through which Russia promotes deeper security and military cooperation with the region.

Economically, Russia has led the Eurasian Economic Union(EAEU) since 2015, promoting the elimination of internal tariffs and the formation of a single market. The EAEU consists of five member states: Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia, and Kyrgyzstan. Its objective is to establish an EU-like single market by enabling the free movement of capital, goods, services, and labor within the Eurasian region. Through the EAEU, Russia seeks to maintain political and economic influence over former Soviet states. At the same time, Russia views the EAEU as a means of counterbalancing China's expanding influence in Eurasia through the BRI and as a potential avenue for circumventing Western sanctions that have intensified following the Ukraine war.

Through these military and economic frameworks, Russia emphasizes its traditional friendly relations with Central Asian countries and seeks to maintain its geopolitical influence. Central Asian countries have attempted to maintain economic and political balance between China and Russia through participation in these mechanisms.

In the early stages of the Ukraine war, Central Asian countries did not

join sanctions against Russia and abstained or refrained from voting in five UN resolutions condemning Russia in 2022. In 2023, all five Central Asian leaders attended Russia's 'Victory Day' celebrations, signaling continued support for Russia despite the ongoing conflict.

Central Asian countries long dependent on Russia for security and economic support by Soviet Union until now. But these days, gradually begun to shift their positions. Uzbekistan publicly opposed Russia's hostile actions and violence, announcing that it would provide humanitarian assistance to Ukraine.¹⁴⁾ Kazakhstan formally rejected Russia's request for troop deployment and stated that it would not recognize the independence of the Donetsk and Luhansk regions.¹⁵⁾ Central Asian countries have also refused to accept Russia's policy of annexing Ukrainian territory as a condition for ending the war. As multiethnic states neighboring Russia, Central Asian countries are deeply concerned about the implications of Russia's territorial annexation of neighboring states for their own national security.

As a result, since the outbreak of the Ukraine war, the relationship between Russia and Central Asia has become less strong than in the past. Nevertheless, cooperation between Russia and Central Asian countries is expected to continue. In January 2022, at the request of President Tokayev to suppress anti-government protests in Kazakhstan, approximately 2,500 Russian troops were deployed to Kazakhstan by CSTO. More recently,

14) "Russia ally Uzbekistan calls for swift halt to Ukraine conflict," Reuters, March 17, 2022. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/russia-allyuzbekistan-calls-swift-halt-ukraine-conflict-2022-03-17/> (access: April 7, 2023). (Reprinted from Kang Jeong-il (2023), "Prospects for Russia-Central Asia Relations after the Ukrainian War: Focusing on Geopolitical Theory and the Lessons of the Crimean War (1853-1856)," National Security and Strategy, Vol. 23(2), p. 95.)

15) "One of Russia's closest allies denies request for troops," NBC news, 2022. 02.27. <https://www.nbcnews.com/news/world/live-blog/russia-ukrainelive-updates-n1289976/ncrd1289985#liveBlogCards> (access: April 7, 2023). (Reprinted from Kang Jeong-il (2023), "Prospects for Russia-Central Asia Relations after the Ukrainian War: Focusing on Geopolitical Theory and the Lessons of the Crimean War (1853-1856)," National Security and Strategy, Vol. 23(2), p. 95.)

Kazakhstan and Uzbekistan have cooperated with Russia on nuclear power plant construction projects. Kazakhstan is building Central Asia's first commercial nuclear power plant, while Uzbekistan has begun construction of a small modular reactor(SMR).¹⁶⁾ While Russia's influence in Central Asia is clearly declining, particularly in economic sectors mutually beneficial cooperation is likely to persist.

5. Policy Measures

In order to promote mutually beneficial cooperation with Central Asian countries, it is essential to develop mid-to long-term cooperation strategies that align with each country's national development strategy. Among the Central Asian states, Kazakhstan has established the Kazakhstan-2050 Strategy and the Concept for the Development of Manufacturing Industry of Kazakhstan (2023-2029). Uzbekistan has formulated the New Development Strategy for 2022-2026 and the Uzbekistan-2030 Strategy, setting development goals across multiple sectors. Kyrgyzstan has adopted the National Development Strategy 2018-2040. Tajikistan has established the National Development Strategy of Tajikistan 2030, while Turkmenistan has formulated the Socio-Economic Development Program of Turkmenistan for 2011-2030.

Central Asian countries have established national development strategies that reflect their respective domestic conditions and are making concerted efforts toward their implementation. Beyond an approach focused solely on strengthening Korea's economic security, Korea should formulate cooperation agendas that correspond to the national development strategies of each Central Asian country in order to create a model of mutual and sustainable development. Through this approach, cooperation with Central

16) "Russia's Rosatom to explore construction of high-capacity nuclear plant in Uzbekistan," Reuters, June 21, 2025.

https://www.reuters.com/business/energy/russias-rosatom-explore-construction-high-capacity-nuclear-plant-uzbekistan-2025-06-20/?utm_source=chatgpt.com (access: 2025.12.30.).

Asian countries can be deepened not only in economic fields but also in social, trade, and security sectors.

Align with the national development strategies and cooperation demands of Central Asian countries include energy, mineral resources, urban infrastructure development, ICT, healthcare and medical services, and the automotive sector. In recent years, alongside efforts to strengthen economic security, global demand has increased for energy resources such as oil and natural gas, as well as for mineral resources from resource-rich Central Asian countries.

Korea should pursue mid- to long-term multilateral cooperation that serves the shared interests of Korea and Central Asian countries by promoting investment, development assistance, technology transfer, human exchanges, and public diplomacy not only in energy and mineral resources, but also in infrastructure construction and power generation and railways. Digital infrastructure is also major interest for most Central Asian countries like ICT, AI, healthcare, smart farming, and the automotive sector. Strengthening mutually beneficial relationships and deepening partnerships with these countries will not only expand opportunities for Korean companies to success Central Asian markets but also facilitate the diversification and stabilization of supply chains for energy and mineral resources. Furthermore, such cooperation will help Korea secure strategic footholds for expansion into the Caspian region, the Middle East, and Europe. At the same time, enhancing interdependence with Central Asian countries will contribute to strengthening Korea's diplomatic and security capabilities within the broader region.

All Central Asian countries are recipients of Korea's Official Development Assistance(ODA). By strategically allocating ODA funds that support each country's economic structure and industrial diversification strategies, Korea can build trust as a reliable development partner and a partner in shared growth. In addition, Korea should enhance the implementation capacity of

intergovernmental agreements by effectively utilizing mechanisms such as the Supply Chain Stabilization Committee and the Supply Chain Stabilization Fund administered by the Ministry of Economy and Finance(MOEF).

In 2023, Korea enacted the Framework Act on Supporting Supply Chain Stabilization for Economic Security(the Supply Chain Stabilization Act) in response to supply chain risks and disruptions arising or likely to arise from domestic and external factors. Based on this legislation, the government established the Supply Chain Stabilization Committee within the Ministry of Economy and Finance in 2024 to serve as a control tower for securing supply chains, and separately created the Supply Chain Stabilization Fund at the Korea Eximbank as a dedicated policy fund. Government support mechanisms for overseas resource development can provide companies with opportunities to initiate related projects. Korea should continue to promote cooperation with Central Asian countries to enhance economic security by leveraging both ODA resources and the Supply Chain Stabilization Fund.

There is also a need to institutionalize regular summit-level meetings between Korea and Central Asian countries. The Korea-Central Asia Summit, scheduled to be held in the second half of 2026 for the first time. The summit should be established as a regular platform to further strengthen intergovernmental cooperation. There is ministerial-level consultation mechanism “The Korea-Central Asia Cooperation Forum”, it upgraded into an interministerial platform involving relevant ministries such as the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Trade, Industry and Energy, and the Ministry of Economy and Finance. Each ministry should identify cooperation agendas and develop related policies, while linking these efforts with public-private cooperation networks such as the Supply Chain Stabilization Committee to enhance the implementation of agreed initiatives.

In addition, it is necessary to revitalize and strengthen the substance of

the Korea-Central Asia Cooperation Forum, which was established in July 2017 for the five Central Asian countries and elevated to a ministerial-level in November 2020. Although the Secretariat of the Korea-Central Asia Cooperation Forum has categorized cooperation projects into areas such as transportation and logistics, energy, industrial modernization and diversification, climate change and the environment, healthcare, and education and culture, it has not sufficiently presented detailed explanations or performance outcomes for these projects. Taking the first Korea-Central Asia Summit as an opportunity, the Secretariat should formulate a comprehensive implementation plan for follow-up measures and function as a substantive institution responsible for execution and coordination.

References

- Kang, Jeong-il (2023). Prospects for Relations between Russia and Central Asia after the Ukraine War: Focusing on Geopolitical Theory and the Lessons of the Crimean War (1853-1856). *National Security and Strategy*, 23(2), 95.
- Song, Hyo-gyu et al. (2024). Measures to Expand Korea-Central Asia Economic Cooperation. *Trade Focus*,(23), 7.
- Seong, Gyu-yeol et al. (2008). Mineral Resources and Mining Law of Kyrgyzstan. *Journal of Resource and Environmental Geology*. 41(5), 605.
- Korea Energy Economics Institute (2022). *World Energy Market Insight 22-25*, 1.
- Cho, Young-gwan (2022). Trends in Cooperation between Russia and Central Asian Countries after the Russia-Ukraine War. 2022 Issue Report, Export-Import Bank of Korea, 1.
- Inter-Ministerial Joint Task Force (2025). Achievements and Improvement Measures on the First Anniversary of the Launch of the Supply Chain Stabilization Fund. Agenda Item 3, 6th Supply Chain Stabilization Committee Meeting, 1.
- China and Central Asia Hold Summit to Strengthen Energy Security and Belt and Road Achievements. *Yonhap News*, May 20, 2023.
- EU and Central Asia Elevate Relations to Strategic Partnership and Strengthen

Economic Cooperation. Yonhap News, April 5, 2025.

Japan Holds Summit with Five Central Asian Countries Cooperation on the Caspian Trade Route. Asia Economy, December 20, 2025.

Kim, Kyung-min. Key Outcomes and Implications of the Second Central Asia-China Summit. EMERiCs Russia & Eurasia. <https://www.kiep.go.kr/aif/issueDetail.es?brdctNo=383438&mid=a10200000000&systemcode=04> (accessed December 22, 2025).

Lee, Kyung-eun. The Second China-Central Asia Summit: Establishing the 'China-Central Asia Spirit' and Strengthening Belt and Road Cooperation. EMERiCs Russia & Eurasia. <https://www.kiep.go.kr/aif/issueDetail.es?brdctNo=383058&mid=a10200000000&systemcode=04> (accessed December 29, 2025).

Joint Statement between the Republic of Korea and the Republic of Kazakhstan on the Expansion of the Strategic Partnership. Korea Policy Briefing. <https://www.korea.kr/briefing/presidentView.do?newsId=148891715> (accessed December 20, 2025).

Korea Customs Service. Export and Import Trade Statistics. <https://tradedata.go.kr/cts/index.do> (accessed December 16, 2025).

Korea-Central Asia Cooperation Forum Secretariat.

<https://www.centralasia-korea.org/korcen/cm/cntnts/cntntsView2.do?mi=1393>
(accessed December 29, 2025).

U.S. Government (2019). United States Strategy for Central Asia 2019-2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity.

<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/FINAL-CEN-Strategy-Glossy-2-10-2020-508.pdf> (accessed December 16, 2025).

C5+1 Leaders' Joint Statement. The White House.

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/21/c51-leaders-joint-statement/> (accessed December 16, 2025).

U.S. Department of State (November 7, 2025). Joint Statement of Intent in the Field of Cultural Heritage.

<https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/11/joint-statement-of-intent-in-the-field-of-cultural-heritage/> (accessed December 19, 2025).

U.S. Department of State (November 7, 2025). Joint Statement of Intent on Economic

Cooperation.

<https://www.state.gov/releases/2025/11/joint-statement-of-intent-on-economic-cooperation>. (accessed December 19, 2025).

U.S. Department of State (November 7, 2025). A New Era in U.S.-Kazakhstan Relations.

<https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/11/a-new-era-in-u-s-kazakhstan-relations> (accessed December 19, 2025).

U.S. Department of State (November 7, 2025). Elevating U.S.-Uzbekistan Relations.

<https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/11/elevating-u-s-uzbekistan-relations> (accessed December 19, 2025).

International Trade Administration (November 6, 2025). Commerce Celebrates \$25 Billion C5+1 Deal Zone. (accessed December 19, 2025).

Khitakhunov, Azimzhan. The New Era of Central Asia-China Cooperation: The Case of the China-Kyrgyzstan-Uzbekistan Railway. Eurasian Research Institute.

<https://www.eurasian-research.org/publication/the-new-era-of-central-asia-china-cooperation-the-case-of-the-china-kyrgyzstan-uzbekistan-railway/> (accessed December 20, 2025).

Russia Ally Uzbekistan Calls for Swift Halt to Ukraine Conflict. Reuters, March 17, 2022.

<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/russia-allyuzbekistan-calls-swift-halt-ukraine-conflict-2022-03-17/> (accessed April 7, 2023).

One of Russia's Closest Allies Denies Request for Troops. NBC News, February 27, 2022.

<https://www.nbcnews.com/news/world/live-blog/russia-ukrainelive-updates-n1289976/ncred1289985#liveBlogCards> (accessed April 7, 2023).

The Diplomat: Ukrainska Pravda (September 21, 2022).

Cho, Young-gwan (2022), Trends in Cooperation between Russia and Central Asian Countries after the Russia-Ukraine War, 2022 Issue Report. Export-Import Bank of Korea, 1.

Russia's Rosatom to Explore Construction of High-Capacity Nuclear Plant in Uzbekistan. Reuters, June 21, 2025.

<https://www.reuters.com/business/energy/russias-rosatom-explore-construction-high-capacity-nuclear-plant-uzbekistan-2025-06-20/> (accessed December 30, 2025).

국문초록

한국과 중앙아시아의 협력체계 구축을 위한 제언

박 정 후

오늘날 전 세계의 경제통상 정책은 변화의 기로에 접어들었다. 지난 30여 년간 통용되었던 자유무역주의 질서는 위협받고 있으며, 경제 강국을 중심으로 보호무역주의가 대두되고 있다. 코로나19 팬데믹과 우크라이나 전쟁을 거치며, 이와 같은 경향은 더욱 두드러졌으며 이른바 경제안보 시대가 도래하게 되었다. 이와 같은 세계사적 변화와 더불어 중앙아시아의 전략적 가치가 더욱 높아지기 시작했다. 우크라이나 전쟁 이후로 러시아를 경유하지 않는 물류망이 활성화되고, 새로운 유통망 구축이 진전되는 등 중앙아시아 국가들에 대한 러시아의 영향력이 줄어들기 시작하면서, 미국, 중국, EU 등 주요국들의 대 중앙아시아 협력 사업들이 구체화되고 있다. 한국과 중앙아시아는 2007년부터 정부간 다자협약체인 ‘한-중앙아 협력포럼’을 개최하며 협력방안을 논의해 왔다. 또한 중앙아시아 국가들과의 협력을 위해 ‘한국-중앙아시아 정상회의’ 개최를 추진하는 등 중앙아시아와의 협력 관계를 진전시켜 나가고자 한다. 수교 이래, 한국은 중앙아시아의 자원 부국인 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄 등에 관심을 집중하였으나, 중앙아시아 국가들의 연계성의 강화되는 현황을 감안하면 중앙아시아 5개국 전체와 협력을 심화시킬 필요가 있다.

한국과 중앙아시아와의 지속적인 협력과 신뢰관계 구축을 위해서는 중앙아시아 각국의 발전전략에 부합하는 상호 호혜적인 협력체계를 구축해야 한다. 에너지, 운송 인프라 건설 투자 및 사업에 참여하는 것을 비롯하여 중앙아시아 국가 대부분의 관심 사안인 디지털 인프라 구축, ICT, AI, 보건·의료, 스마트팜, 자동차 분야 등에 대한 투자와 원조를 제공할 필요가 있다. 이 밖에 기술 이전, 인적교류 협력, 공공외교 등을 망라하여 한국과 중앙아시아 국가들의 공

동 이익을 위한 중장기 다자협력 사업을 발굴해야 한다. 아울러 이를 안정적으로 이행할 수 있도록 현재 한국이 대외협력을 위해 운영하고 있는 각종 지원 체계를 활성화하고 제도적 기반 또한 마련해야 한다.

국가전략연구소

NATIONAL
STRATEGY
RESEARCH

Vol. 8, No. 3

발행인 겸 편집인 | 허영수

편집위원(가나다순)

김경원 세종대학교 교수

김대중 세종대학교 교수

배기형 세종대학교 교수

이덕로 세종대학교 교수

발행처 | 세종대학교 국가전략연구소

주소 | 서울특별시 광진구 능동로 209

인쇄일 | 2026년 1월

발행일 | 2026년 1월

본지는 한국간행물윤리위원회의 도서잡지 윤리강령 및 잡지윤리실천요강을 준수합니다.

National Strategy Research

VOL8 No3

**Effective Policy Directions Based on the Legal
Implications of ESG – With Reference to Recent ESG
Policies of the European Union**

■ Kim, Yonghoon

**Suggestions for Building a Cooperation Framework
between Korea and Central Asia**

■ Park, Junghoo

National Strategy Research Institute



9 772671 448009
ISSN 2671-4485