

국내 지속가능성 공시기준 공개초안 관련 경제계 의견

2024. 6.

목 차

1. 충분한 준비기간 부여 필요	1
2. 자율공시로 추진	2
3. 스코프3 적용 배제	3
4. 정책 목적을 고려한 추가 공시 삭제	3

◀ 지속가능성 공시기준 공개초안 관련 의견(요약) ▶

- ① 기업들이 관련 시스템 완비, 법률리스크 최소화 등 공시 관련 리스크에 대비할 수 있도록 공시 시행까지 충분한 기간을 부여
- ② 기업 부담을 최소화하는 차원에서 자율공시로 추진
- ③ 현실적으로 정확한 측정이 불가능한 스코프3 공시대상 제외(미국 SEC 사례 참조)
- ④ ‘정책 목적을 고려한 추가 공시(선택공시)’ 삭제

1. 충분한 준비기간 부여 필요

▣ 기업의 수용성 감안, 성공적 제도 안착을 위해 충분한 준비기간을 부여한 후 도입

- 기업들은 지속가능성 공시 시행 자체에 많은 부담. 대다수 기업들이 현실적으로 시행할 수 있는 시점인 2029년 이후로 시행시기 설정 필요
 - '24.3월 자산 2조 이상 상장사 대상 조사 결과 시행시기는 '2029년 이후에나 가능' 응답이 가장 많음. 공시 불가능하다고 응답한 2개사를 포함하여 응답기업의 과반이 2028년 또는 2029년 이후에나 가능하다고 답변
- 특히 미래 시나리오에 따른 추정·가정치에 기반한 데이터 공시의 경우 정보 가치와 신뢰도 제고를 위해 충분한 준비기간 및 테스트 기간 부여 필요
- 유럽 등은 재생에너지 비중과 서비스업 비중이 높으며 동 기준과 관련해 오랜 기간 준비해 온 반면 우리나라는 탄소다배출업종을 포함해 제조업 비중이 높고 해외 사업장과 거래선이 많은 만큼 더 많은 준비기간 필요
 - * 한국의 총부가가치 중 제조업 비중(27.9%, 2021년)이 주요국 대비 높음 (미국 10.7%, 영국 9.8%, 프랑스 10.0%, 독일 20.8% 등)
- 지속가능성공시는 대기업뿐만이 아니라, 공급망 내 중소·중견기업도 함께 영향을 받으므로, 중소·중견기업에 대한 공시 역량 강화 지원(인프라 등)이 우선되어야 함
 - * 논란이 되는 스코프3 공시는 중소기업 입장에서 스코프1 등 공시 의무화에 해당
- 선진국도 아직 공시기준에 대한 논란이 정리되지 않았을 뿐만 아니라 국가별 ESG에 대한 분위기나 흐름이 변하고 있는 상황에서 우리나라가 공시기준 등을 성급하게 확정하는 것은 기업들의 국제경쟁력 차원에서도 바람직하지 않음

2. 자율공시로 추진

- ▣ 처음부터 기업 부담과 법적 리스크가 높은 의무공시로 시행하기보다는 공시 관련 리스크를 최소화하고 충분히 대비할 수 있도록 자율공시로 추진
 - 홈페이지 공개 등 자율공시의 경우도, 허위·부실정보를 이용해 기업이 부정거래행위나 사기를 행하는 경우에 한해 손해배상책임, 과징금, 형법상 책임을 지게 되므로, 기업들은 성실히 공시를 할 유인이 존재
- ▣ 완전한 자율공시가 어렵다면 법적공시(자본시장법 등 관련법상 공시의무 규정을 두는 경우)보다는 거래소 규정에 따라 공시하는 거래소 공시로 시행하는 것이 차선
 - 기업이 부담해야 할 법적리스크는 법적이무공시 > 거래소공시 > 자율공시 순
 - * 거래소공시의 경우, 허위·부실공시에 대해 거래소 공시규정상 제재조치(매매거래정지, 불성실공시 사실공표, 교육, 상장적격성 실질심사)를 받을 수 있음
 - * 법적공시는 거래소 제재조치 외 자본시장법상 손해책임, 행정벌, 형사처벌까지 부담
 - 거래소공시 등으로 추진할 경우 반드시 세이프하버 조항(면책조항) 필요, 이를 통해 불확실성이 높은 기후 공시 등에 의한 법적 리스크를 완화하고 연락처 유도 가능
 - 거래소 규정 등에 규정된 현행 ‘예측정보에 대한 면책조항(<첨부2> 참조)’에 더하여 대다수 추정치인 지속가능성 정보의 특성을 고려한 조항 등 추가 필요

< 면책조항 신설 예시 >

- * 공공기관이 정보에 대한 추정방법론 및 계산을 위한 고유값을 미리 제시하고, 기업이 제시한 내용에 맞게 공시하는 경우 면책되는 조항

거래소 공시규정 00조 (공시위반에 대한 대한 처벌 관련 조항)

... (중략) ... 지속가능성 관련 정보에 관한 사항의 경우, [000기관]이 정하여 고시하는 방법 내지는 산출기준에 따라 계산한 값이 [000기관]이 정하여 고시하는 특정 고유값을 벗어나지 않을 경우에는 [000법(규정) 제0조 제0항]상 ‘중요 사항에 관하여 거짓의 기재 또는 표시를 하거나 중요사항을 기재 또는 표시하지 아니한 때’에 해당되지 않는 것으로 본다.

3. Scope3 적용 배제

- ▣ 현실적으로 측정이 불가능하다는 의견이 다수이고, 미국도 Scope3 공시를 제외하는 등, 신뢰성있는 데이터 취합이 어려운 Scope3의 적용 배제
 - 주요기업 241개사 대상 조사 결과, 현실적으로 Scope3의 정확한 측정이 가능한지에 대한 질문에 ‘불가능하다’고 대답한 기업이 90.3%로 압도적
 - * 측정이 불가능한 이유로는 △기준 모호(45.6%), △측정가능한 시스템 부재(24.3%), △비용·소요시간·인력 감당 어려움(21.4%) 등 / 협력사(복수 거래선을 가진 협력업체의 경우 특정사에 정보 제출에 부담을 제기하는 상황) 반발·불응 이슈 존재
 - * ‘지속가능성 공시관련 기업 의견조사(자산 2조원 이상 상장사 241개사 중 103개사 응답, 한정협, '24.3.6~3.22)
 - 기업의 직접적 영향력 하에 놓이지 않은 글로벌 협력사들에 대한 컨트롤이 어려운데다 2,3차 벤더로 갈수록 시스템조차 갖춰지지 않아 신뢰성 있는 데이터 취합 어려움
 - 미국 SEC의 기후공시의 경우 '22년 초안에는 Scope3 공시가 포함되었으나, Scope3 측정의 어려움으로 인한 거센 반발에 부딪혀, 최종 Scope3 공시 배제
 - * <첨부 3. 미국 SEC 기후공시규정 제정 경과와 시사점> 참고

4. 정책 목적을 고려한 추가 공시 삭제

- ▣ <정책 목적을 고려한 추가 공시사항>은 국내 특수성을 반영한 한국적인 사항들로 글로벌 공시체도의 정합성 측면에서 도입 필요성이 낮아 보이는 만큼 배제 필요
 - 추가 공시사항을 지속가능성공시에 포함할 지를 기업이 선택하게 한다하더라도, 선택하지 않는 것을 드러내는 자체가 기업에 체감상 부담으로 작용
 - 이미 기업들은 사업보고서 공시, 기업지배구조보고서 공시, 환경정보 공개, 지속가능경영보고서 공시, 기타 각종 고용·산업안전·환경 등 관련 다양한 정기보고(신고) 등을 이행하고 있어 중복공시 부담 우려도 제기되는 상황

[첨부 1] 지속가능성공시 관련 한경협 설문조사 결과

▶ (조사대상) 241개사(2022년 기준 자산 2조원 이상 상장사) 중 103개사 응답

* 응답사에는 금융·투자사 22개 포함

▶ (조사기간) 2024. 3. 6 ~ 3. 22 [응답률: 42.7%]

■ 현실적으로 지속가능성(ESG) 공시가 가능한 시작 시점은 '2029년 이후'가 27.2%(28개사)로 가장 많았고, 현실적으로 '공시 자체가 어렵다'는 응답도 2.0%(2개사) 였음

* 2029년 이후(27.2%), 2028년(22.3%), 공시 어려움(2.0%) 응답이 과반 차지

→ 각 연도별로 골고루 분포된 결과값을 보여주고 있으나, '2029년 이후에나 가능하다'를 가장 많이 응답. 특이할 만한 점은 공시 불가능하다고 응답한 2개사를 포함하여 응답기업의 과반이 2028년 또는 2029년 이후에나 가능하다고 답변
· 응답기업 중 금융·투자사 22곳 상당수가 '26년, '27년이라고 답해 제조업과 상당한 온도차. 금융·투자사 제외하면 준비에 오랜 기간 필요하다는 응답비중이 훨씬 높아짐

→ 주요 기업 인터뷰 결과, 투자자 소송 등에 직면할 경우 신인도에 상당한 타격이 예상되는 만큼 해당 공시에 충분한 준비기간이 필요하다는 입장
· 소송 리스크에 대해서는 기업들이 아직 충분한 시나리오 분석 등 대비 미진한 상황

→ 정부 방침은 '기업수용성을 충분히 고려'한다는 것으로 시행시기는 다수결로 결정할 사항 아님. 모두 자산 2조원 이상 대기업임에도 불구하고 2026에서 2029년 이후까지 선택값이 골고루 분산. 준비상황 등이 천차만별임. 미비한 기업들의 사정을 충분히 고려하는 것이 제도의 성공적 정착으로 이어질 것으로 판단

■ 현실적으로 Scope3의 정확한 측정 가능한지 질문에 대해 '불가능하다'가 90.3%로 압도적

* 측정이 불가능한 이유로는 △기준 모호(45.6%), △측정가능한 시스템 부재(24.3%), △비용·소요시간인력 감당 어려움(21.4%) 등 / 협력사(복수 거래선을 가진 협력업체의 경우 특정사에 정보 제출에 부담을 제기하는 상황) 반발·불응 이슈 존재

■ 지속가능성 공시가 도입되면 공시부담이 늘어나는 바, 부담수준을 묻는 질문에 대해 '부담스럽다'는 답변이 72.8%(조금 부담 43.7%, 매우 부담 29.1%)

■ 공시가 의무화될 경우 정부에 대한 요청사항으로는 △세부 지침 마련 및 보급(55.2%), △공시기업에 대한 인센티브 부여(17.2%), △불성실 공시 등에 대한 처벌 유예(16.4%), △공시 관련 교육(8.6%), △기타(2.6%) 순

※ <참조1> 설문조사 문항별 응답결과

Q1. 정부는 기업들의 지속가능성 공시(ESG 공시) 의무화를 추진하고 있습니다. ESG공시 내용에 대해 얼마나 알고 계십니까?

- ① 잘 알고 있다(56.3%) ② 조금 알고 있다(36.9%) ③ 잘 모른다(6.8%) ④ 전혀 모른다(0.0%)

Q2. 현재 논의되고 있는 수준 (재무제표 연결기준, Scope3 공시 제외 시) 에서 지속가능성 공시가 의무화될 경우, 귀사의 준비상황을 고려할 때 현실적으로 공시가 가능한 시작 시점은 언제입니까?

- ① 2026년(25.2%) ② 2027년(23.3%) ③ 2028년(22.3%) ④ 2029년 이후(27.2%) ⑤ 공시하기 어려움(2.0%)

Q3. 귀사의 경우, 현실적으로 Scope3의 정확한 측정이 가능할 것으로 생각하십니까?

- ① 예(9.7%) ② 아니오(90.3%)

Q3-1. (Q1. ② 아니오 로 응답한 경우) 정확한 측정이 불가능한 이유는 무엇입니까?

- ① 측정 가능한 시스템 부재(24.3%) ② 기준 모호(45.6%)
③ 비용, 소요 시간, 인력을 감당하기 어려움(21.4%) ④ 기타(8.7%)

Q4. 귀사는 매년 어떤 공시를 주기적으로 하고 계십니까?(해당사항 모두 선택)

- ① 사업보고서 공시(94.2%) ② 기업지배구조보고서 공시(89.3%) ③ 환경정보 공개(70.9%)
④ 지속가능경영보고서 공시(79.6%) ⑤ 기타(2.9%)

Q4-1. 귀사가 하고 있는 다양한 공시와 관련해, 어느 정도 부담을 느끼고 계십니까?

- ① 매우 부담(29.1%) ② 조금 부담(43.7%) ③ 보통(26.2%)
④ 별로 부담스럽지 않다(1.0%) ⑤ 전혀 부담스럽지 않다(0.0%)

Q5. 지속가능성 공시 의무화와 관련하여, 정부 등에 요청할 사항이 있으십니까?

- ① 공시 관련 교육(8.6%) ② 세부 지침 마련 및 보급(55.2%) ③ 불성실 공시 등에 대한 처벌 유예(16.4%)
④ 공시 기업에 대한 인센티브 부여(17.2%) ⑤ 기타(2.6%)

※ <참조2> 설문조사 관련 주요 기업 인터뷰 결과

■ A사 (전기전자)

- Scope3 배출량을 집계하기 위해서는 회사가 직접 통제하지 못하는 대상 (협력사 등)으로부터 자료를 받아 합산해야 합니다. 아직 중소기업 등 작은 협력사에서는 배출량 산출 자체가 안정화되어있지 않습니다. 이 기업들에서 데이터를 받는다 하더라도 Scope3 데이터의 신뢰도를 담보할 수 없습니다.

■ B사 (제조업)

- 공급업체들은 계속 바뀌고, 또 중복산출될 수 있다는 문제점이 있습니다. 또 산출을 한다 하더라도, 이 데이터를 어떻게 검증할 것인지 의문입니다.

■ C사 (조선업)

- 업스트림의 경우 직접적 계약관계에 놓인 1차 협력사까지는 가능하나, 2,3차 협력사의 경우 정보수집이 거의 불가능하고, 다운스트림 정보는 기업이 을의 위치에 놓이게 되는 계약 관계이므로 추가적 정보 요청이 어렵습니다.

■ D사 (석유화학)

- 공시 관련 데이터 취합이 어려워, 시범기간이나 유예기간이 반드시 필요하고, 협력사 등 중소기업들의 인식제고가 전제되어야 합니다. 또 데이터 취합을 위한 인력과 자금부담이 크고, 외부 이해관계자들의 참여와 역량이 뒷받침되어야 하기 때문에, 준비에 상당한 시간이 필요합니다.

■ E사 (제조업)

- 성급하게 공시의무화를 강행할 경우, 기업들이 부담해야 할 법률리스크가 커지게 됩니다. 부실공시나 허위공시로 기업이 소송을 당할 수 있기 때문에 기업이 자체 컨트롤할 수 있는 영역밖의 데이터까지 공시하라는 것은 기업에 큰 부담입니다.

■ F사 (제조업)

- 미국도 기후공시 의무화를 선불리 결정하지 못하는 상황인데 우리나라가 나서서 도입하면 세계시장에서 우리 기업의 경쟁력 약화에도 영향을 줄 수 있습니다. 세계적으로 경영 리스크도 큰 상황이어서 악재를 하나라도 줄여야 하는 상황인데 ESG 공시 의무화처럼 컨트롤이 가능한 이슈라면 속도 조절이 필요합니다.

[첨부 2] 현행 거래소규정 및 관계법령 상 면책조항

1. 거래소 공시규정 내 면책조항

▣ (불성실공시의 면책조항) 코스닥시장 공시규정 제31조의 1항, 유가증권시장 공시규정 제32조의 1항

① 거래소는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 불성실공시로 보지 아니한다.

1. 다른 법령, 규정 등에 의해 불가피한 경우
2. 천재지변, 경제사정의 급격한 변동 그 밖에 이에 준하는 사태가 발생한 경우
3. 공익 또는 투자자보호를 위하여 필요하다고 인정되는 경우
4. 그 밖에 해당 상장법인이 귀책사유가 없음을 입증하거나 경미한 사항으로서 주가에 미치는 영향이 크지 않다고 거래소가 인정하는 경우

▣ (예측정보에 대한 면책조항) 코스닥시장 공시규정 제16조, 유가증권시장 공시규정 제47조, 제32조 제1항 4호

거래소는 상장법인이 향후의 예측 또는 전망과 관련한 공정공시 의무사항에 대하여 아래의 방법으로 공정공시하는 경우 그 결과가 해당 예측 또는 전망과 일치하지 않더라도 불성실공시 제재조치를 하지 않을 수 있다.

1. 해당 기재 또는 표시가 예측정보라는 사실이 명시되어 있을 것
2. 예측 또는 전망과 관련된 가정 또는 판단의 근거가 명시되어 있을 것
3. 해당 기재 또는 표시가 합리적 근거 또는 가정에 기초하여 성실하게 행하여졌을 것
4. 해당 기재 또는 표시에 대하여 예측치와 실제 결과치가 다를 수 있다는 주의문구가 명시되어 있을 것

2. 자본시장법상 면책조항

▣ (거짓의 기재 등에 대한 배상책임) 자본시장법 제162조 1항, 2항

- ① ... 다만, 배상의 책임을 질 자가 상당한 주의를 하였음에도 불구하고 이를 알 수 없었음을 증명하거나, 그 증권의 취득자 또는 처분자가 그 취득 또는 처분을 할 때에 그 사실을 안 경우에는 배상의 책임을 지지 아니한다.
- ② 예측정보가 각 호에 따라 기재 또는 표시된 경우에는 배상의 책임을 지지 아니한다.
 1. 그 기재 또는 표시가 예측정보라는 사실이 밝혀져 있을 것
 2. 예측 또는 전망과 관련된 가정 또는 판단의 근거가 밝혀져 있을 것
 3. 그 기재 또는 표시가 합리적 근거 또는 가정에 기초해 성실하게 행하여졌을 것
 4. 그 기재 또는 표시에 대하여 예측치와 실제 결과치가 다르다는 주의 문구가 밝혀져 있을 것

[첨부 3] 미국 SEC 기후공시규정 제정 경과와 시사점

◀ 시사점 ▶

- ① 미국도 Scope3는 측정불가능하다 결론이 난 만큼 공시대상에서 배제
- ② 미국도 공시의무화에 대한 확실한 결론이 나지 않았으며(제기된 무효화 소송 결과 예측 어려움), 대선 이후 기후 등 ESG 이슈에 대한 방향성이 불확실한 만큼 한국도 공시의무화 추진을 서두를 필요가 없어 보임

■ 2022.3월 증권거래위원회(SEC) 기후공시규정 초안 공개

■ 초안 공개 이후 SEC에 4,500여 건의 서한을 포함한 24,000여개의 코멘트가 제출됨 (서한의 대부분이 Scope3 공시 의무화 반대 내용)

▶ Scope3 공시 의무화가 어려운 이유(코멘트 주요 논리)

- ① 공급업체가 끊임없이 변화하기 때문에 현실적으로 측정 불가능
- ② Scope3 배출량의 상당 부분이 해외 공급망에서 발생해 기업이 직접 통제 불가
 - * Scope1,2는 미국 내에서 발생하는 반면, Scope3는 글로벌 공급망과 관련되므로 지리적으로 더 광범위. 미국 대기업의 Scope3 배출량은 중국, 인도, 동남아 지역과 관련이 많음
- ③ 기업에 많은 비용을 전가
- ④ Scope3 데이터의 정확성이 매우 낮음
 - * Scope3를 보고하려면 기업이 제품의 운송, 유통, 처리, 사용 및 수명 종료 처리에 대한 데이터를 포함해 광범위한 소스로부터 정보를 수집하고, 그러한 데이터가 정확성을 가져야하는데 정확성 담보 어려움
- ⑤ 기후 정보 공개는 본질적으로 불확실성을 수반하는 가정 및 추정에 의존

■ 2022년말 최종안 의결 예정이었으나, 산업계·공화당 등 전방위적 반대로 의결 연기

- 2022.6월, 웨스턴 에너지 얼라이언스, 미국 석유가스협회가 SEC 규제가 SEC에 부여된 권한을 넘어섰다는 점을 지적하는 서한 발송
- 2022.6월, 텍사스 주 법무장관 Ken Paxton은 다른 12명의 법무장관과 함께 기후 공시규칙에 반대하는 서한 발송. Scope3 배출량 공개와 관련, Scope3 배출량 데이

터는 광범위한 출처에서 정보를 수집해야 하므로, 데이터 정확성이 낮아 투자자를 위한 일관되고 신뢰할 수 있는 정보를 주지 못한다며 이유

■ 2024.3.6. 기후공시규칙 최종안(Scope3 공시 제외) 통과(위원 5인 중 민주당 지명 3인 찬성)

○ 초안에 포함된 Scope3 공시 의무를 면제하는 등 초안 대비 의무사항 대폭 축소

▶ 초안 대비 최종안 변경 주요 사항

- ① 온실가스 배출량 공시 의무 대상에서 Scope3 제외
- ② 스코프 1, 2 배출량 공시 대상 축소 및 세부 공시 요구사항 완화
 - (기존) 모든 공개기업, 중요성 상관없이 무조건 공시
 - (최종) 시총 7억 달러 이상 상장대기업(LAFs), 시총 0.75억~7억 달러, 매출 1억 달러 이상 상장중견기업(AFs)만 대상으로 하며, 중요한 경우 공시
- ③ 세이프 하버(safe harbor) 조항 추가
 - (기존) 해당사항 없음
 - (최종) 증권민사소송개혁법 상 미래예측진술로 간주되는 정보(전환계획, 시나리오 분석, 내부 탄소 가격의 사용, 기후 관련 목표 등)는 회피조항 대상(과거정보 제외)
- ④ 리스크 관리 공시 요구사항 일부 삭제
 - * 기후 관련 위협의 상대적 유의성 판단 방법, 중요성 평가 방법, 위협 평가 시 고객, 규제 및 기술 요소를 어떻게 고려하는지 등
- ⑤ 기후 관련 목표: 해당 목표가 기업에 중요한 영향을 미치는 경우 공시
 - (기존) 중요성 기준 없음 → (최종) 중요성 기준 추가

■ 초안 대비 공시의무를 큰 폭으로 완화했음에도, 거센 반발과 소송에 직면

○ 웨스트버지니아주 등 10개주(웨스트버지니아주, 조지아주, 앨라배마, 알래스카, 뉴햄프셔, 인디애나, 오클라호마, 사우스캐롤라이나, 와이오밍, 버지니아주) 소송 제기

○ 리버티 에너지, 노마드 프로판트 서비스, 미국상공회의소 등 무효화 소송 이어짐

※ 소송 주요 논지: △동 규정 제정은 SEC의 권한을 넘어서는 것이며, △기업의 준수비용 등 부담이 과도하고, △GHG 배출량 등 측정정보의 신뢰성이 낮고, 본질적으로 추정과 가정에 근거해 객관성 낮음

■ 2024.3.15., 법원이 SEC 기후공시규정 시행 유예 명령

2024.4.4., SEC는 기후공시규정을 잠정 중지한다고 발표