

공공부문의 ESG 도입 활성화를 위한 탐색적 연구

한 동 숙* / 민 경 루**

민간기업 뿐 아니라 공공부문에서도 꾸준히 논의되어 왔던 지속가능경영, 사회적 책임, 사회적 가치에 관한 담론은 최근 ESG 경영으로 새롭게 화제가 되고 있다. 기존에 논의되어 왔던 개념들과 본래적 맥락은 유사한 ESG는 기업들의 지속 가능한 경영을 위한 환경, 사회, 거버넌스 세 가지 영역에서의 활동에 대한 개념을 의미한다. 공공부문의 ESG 도입이 중요한 이유는 우리나라에서 공공부문이 차지하고 있는 규모의 방대함과 영향력을 고려하였을 때, 공공부문에서 어떻게 ESG를 구현하는가에 따라 민간에 미치는 파급효과가 크게 달라질 수 있기 때문이다. 본 연구는 공공부문에 ESG 경영을 어떻게 접합하여 이끌어 갈 것인가 중장기적인 설계가 필요한 시점에서 거버넌스 관점으로 해외에서의 ESG 추진 사례를 살펴보았다. 공공부문의 가장 중심 축이 되는 중앙정부, 지방정부, 공공기관의 해외사례를 살펴봄으로써 우리나라 공공부문에 필요한 시사점을 도출하였다. 중앙정부 차원에서는 미국의 연방정부 수준의 연방 회계 기준 자문 위원회와 정부회계기준위원회에서 공시와 관련한 가이드라인 개발을 다루었다. 선도적인 운영이 이루어지는 사례로 지방정부는 캐나다의 몬트리올이 지역 커뮤니티 대상의 ESRG 프레임워크 개발과 운영, 공공기관은 영국의 인프라은행 운영시 고려하는 프레임워크 활용 사례를 선정하였다. 이를 요약하면 국제적, 국가적 규범과의 일관성 제고, 다양한 이해관계자의 참여와 조정, 지속적인 환경 변화에 맞춘 관리작업이 필요하다는 점을 찾아내었다.

주제어 _ ESG, 공공부문의 역할, 지속가능발전, 해외 ESG 사례

* 충남대학교 행정학부 조교수(제1저자)

** 제주대학교 행정학과 조교수(교신저자)

*** 이 논문은 2023학년도 제주대학교 교육·연구 및 학생지도비 지원에 의해서 연구되었음

Exploratory study to promote ESG adoption in the public sector

Dongsook Han* / Kyoung Ryoul Min**

Emerging as a salient theme within the context of ESG(Environmental, Social, and Governance) management, the significance of introducing ESG principles within the public sector is particularly noteworthy in the context of Korea. Considering the substantial size and influence of the public sector, the ramifications of how ESG practices are adopted in the public sector can exert a substantial impact on the private sector.

This study examines ESG adoption cases overseas from a governance perspective at a time when mid- to long-term design is needed on how to integrate and lead ESG management in the public sector. By examining cases of the central government, local governments, and public institutions, which are the central axes of the public sector, necessary implications for Korea's public sector were derived. We select the Federal Accounting Standards Advisory Board and Governmental Accounting Standards Boards for the federal level in the United States that dealt with the development of guidelines of ESG disclosure. For the local government, Montreal, Canada was selected as an example of developing and operating the ESRG framework for local communities, and the UK's Infrastructure Bank for public institutions, as the framework development case was selected. In summary, we found that it is necessary to improve consistency with international and domestic norms, participate and coordinate diverse stakeholders, and management tasks are tailored to the evolving environmental landscape.

Key words _ ESG management, Role of the public sector, sustainable development, overseas ESG cases

* Assistant Professor, Department of Public Administration, Chungnam National University.

** Assistant Professor, Department of Public Administration, Jeju National University.

I. 서론

공공부문이 국가별로 다소 차이는 있을 수 있으나, 한 국가에서 경제적으로나 사회적으로 차지하는 영향력이 크다. 특히, 우리나라에서는 경제성장기부터 지금까지 공공부문이 차지하는 규모나 역할이 상당히 큰 편에 속한다. 공공부문은 우리나라의 경제성장을 이끌어 온 정책의 설계 및 집행기관이기도 하였으며 경제활동과 관련한 노동정책, 사회정책의 테스트베드의 역할 또는 선두주자의 역할도 수행해 온 바 있다. 특히, 최근까지 공공기관이 사회적 책임, 사회적 가치를 실현해 나가는 주체로서 시장에서 기업이라는 주체로서 경제적 수익성만 추구한 것이 아니라 기업과 사회 사이의 상호작용 방식을 통해 다양한 활동을 펼쳐왔다.

공공부문의 사회적 책임 이행에 대한 다각적인 성과 논의도 활발하다. 공공기관의 본래적 목적인 공공성은 개별 기관의 이익뿐 아니라 국민, 공익, 공동체 등을 위한 역할 수행을 한다는 점에서 민간기업과 구분되는 공공기관의 존재 의미이다. 그러나 민간기업도 하나의 사회와 밀접하게 연계되어 운영되는 조직이고, 사회적 책임의 노력도 민간으로부터 시작되었다고 할 수 있다(라영재·윤태범, 2010). 1950년대 기업가의 사회적 책임에 논의는 공공부문, 국제적 논의로 확장이 되어 공공과 민간의 접점에서 사회적 책임 이행이 상호방향으로 확산되는 효과를 기대할 수 있었다. 우리나라에서도 공공부문의 공공성은 기존에는 경제성장이 국가의 목적일 때에는 사회에서의 양적 성장에 치중하였으나, 이제는 양적 성장뿐 아니라 질적 성장도 이끌어야 한다는 논의로 확장되고 있다. 공공 조직의 질적성장이란 조직이 속한 사회의 성장을 위해 전 국민과 환경, 인권 등 경제적 가치로만 환산할 수 없는 사회적 가치를 제고하는 역할을 수행하는 것을 의미한다. 이러한 태도가 사회적 책임과 관련하여 국제적 논의도 개별적인 조직의 비전에 반영하고 다양한 논의를 일관성 있는 기준으로 개발해 나가는 방향으로 향하고 있다.

2010년 국제표준화기구가 ISO26000으로 지속가능경영에 대한 국제표준을 제시하면서 지속가능경영의 범위와 수준에 대한 가이드로 활용되어 왔다. 이를 기반으로 하여 공공부문의 사회적 가치 실현의 노력은 구체화된 방식으로 진행되어 왔다. 그래서 지속가능경영의 현황을 파악하는 주된 자료 중의 하나가 개별 기관이 발간하는 지속가능경영보고서라고 볼 수 있다. 지속가능경영보고서는 개별 조직의 지속가능경영의 추진 현황 및 수준을 다른 조직과 비교할 수 있는 정보를 포함하도록 발간되고 있다. 다만 어떠한 내용을 공개할 것인가의 프레임워크는 다수가 준용하는 원칙으로 GRI 가이드라인(Global Reporting Initiative)에서 제시한 기준을 활용하고는 있으나, 그 제시 방식에서 주관적, 자발적인 공시이다 보니 타 기관과 비교가능성이나 기업의 지속가능성 활동의 성장추이를 파악하는데는 한계가 있다.

이러한 지속가능경영 논의의 연속선상에서 ESG는 상대적으로 최근의 이슈로 제기되면서 민간부문 뿐 아니라 공공부문에서도 급속도로 확산되고 있다. 지속가능경영과 본래적 맥락은 동일한 ESG는 기업들이 지속 가능한 경영을 위해 환경, 사회, 지배구조의 세 가지 영역에서의 활동에 대한 개념을 의미한다. ESG 경영이 도입되면서 재무정보 중심의 제도로 운영되었던 공시제도에서 비재무적 정보의 중요성이 커지고 있다. 환경에 미치는 영향이 큰 기업 활동에 대해 그 영향의 범위가 국제적이기 때문에 환경에 대한 논의는 국가적 차원으로 국제적인 협약을 다수에 걸쳐 고도화되고 있다. 또한, 점차 범국가 글로벌 기업이 확대되면서 기업 운영의 사회적 가치, 지배구조 역시나 그 영향 범위가 세계적이라고 할 수 있다. 실제로 유럽국가에 진출하는 기업에 대한 지속가능성 실사 지침이 발표되고, 우리나라의 다수 기업들도 이에 대한 신속한 대응 전략이 필요한 상황이다. ESG 도입으로 기업의 주요 사업에도 변화가 일어났지만, 공공부문에서는 기관의 평가에도 큰 차별화를 가져올 수 있는 제도로 자리잡고 있다. 또한, 공공부문 역시 주요 사업의 재편이 필요할 수 있기 때문에 ESG 경영을 위한 활동이 무엇인지 이해하고 기획하는 과정이 필요하다. 그 후에 기존 지속가능경영보고서 보다 효과적인 성과관리 방식이 필요하기 때문에 공시제도, 평가제도에도 고도화가 필요할 것이다.

공공부문의 ESG 도입이 중요한 이유는 우리나라에서 공공부문이 차지하고 있는 규모의 방대함과 영향력을 고려하였을 때, 공공부문에서 어떻게 ESG를 구현하는가에 따라 민간에 미치는 파급효과가 크게 달라질 수 있기 때문이다. 민간에서 출발한 ESG 경영의 필요성과 공공부문의 ESG 경영을 바라보는 관점에는 다소간의 차이가 있을 수 있다. 공공부문에서 어떻게 투자하는가를 정하는 결정에 영향요인으로 활용되는 것도 중요하지만, 공공부문 자체가 지속 가능한 경영을 위해 자체적으로 어떠한 노력을 기울여야 할지 중장기적으로 안정된 경제, 환경 등 사회 전반에 미치는 영향이 크기 때문이다. 지금 시점은 공공부문에 ESG 경영을 어떻게 접합하여 이끌어 갈 것인가 중장기적인 설계를 하는 시점이라고 볼 수 있다. 그러므로 ESG 경영의 개념을 이해하고, 필요한 활동을 구체화하여 기존의 평가에 포함했던 단편적인 노력의 명칭만 바꾸는 것이 아니라, 국제적 논의에 발을 맞춰 그 틀을 다듬어 나갈 필요가 있다. 따라서 본 연구는 공공부문의 ESG 추진과 관련된 제도적 변화와 선행연구를 살펴보고, 이와 함께 해외사례를 검토함으로써 ESG 경영에 필요한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. ESG 관련 공공부문의 제도적 변화

국제적으로 ESG 경영에 대한 요구가 급격히 증가하고 있는 추세에서 우리나라 공공부문에서도 ESG

도입과 관련한 인프라 구축에 관심이 높아지고 있다. 공공부문의 ESG 경영은 공공기관 자체적인 노력이 필요한 측면도 있지만, 민간을 대상으로 한 제도적 인프라, 기반 조성의 역할도 중요하다. 국가적인 대응의 노력이 요구되는 상황에서 중앙정부와 지방정부의 선도적인 역할이 기대되는 시점이라고 볼 수 있다. 사회를 구성하는 정책으로서 ESG 전략과 비전을 제시하고, 핵심적인 지표를 발굴하여 기업과 지역사회가 올바르게 ESG를 이해하고 실천할 수 있는 바탕을 제공해야 한다.

대표적인 공공부문의 변화는 산업자원부의 K-ESG 가이드라인의 개발을 들 수 있다. K-ESG 가이드라인 개발은 국내의 평가기관이 활용하는 3,000여개 이상의 지표와 측정항목을 분석하여 이행할 항목과 평가 핵심사항을 마련한 것이다(산업자원부, 2021). 더불어 산업자원부에서는 ESG 지원협의회를 구성하여 수출 중소기업, 중견기업을 지원하거나, 지속가능경영유공 시상식으로 우수기업을 발굴하여 우수 사례를 공유하는 노력을 기울이고 있다. 금융위원회는 ESG 금융추진단을 발족하여 기업의 공시와 민간의 ESG 평가시장에 대한 평가기관 가이드스 등을 제작하고, 기업·투자자, 학계·전문가, 유관기관과 함께 공시-평가-투자 전반에 걸친 ESG 정책 추진을 위해 ESG 금융 추진단을 운영하는 등 민간 기업의 ESG 활동의 주요한 제도를 만들고 있다. 공시에 관해서는 국내 지속가능성기준위원회를 설립하여 국제적 논의에 맞춘 국내 공시기준을 제정하고 공시활동을 지원하도록 하고 있다(금융위원회, 2022). 지방정부 차원에서도 서울, 경기와 같이 높은 기업 밀집도가 있고, 지방자치단체 규모가 있는 곳을 선두적으로 지자체에 맞춘 정책 대응 전략이 준비되고 있다.

공공기관은 기존 사회적가치 실현을 위한 활동을 토대로, 선도적으로 ESG 경영을 추진할 수 있도록 다양한 정책들을 추진하고 있다. 특히, 사회분야에 대해서는 사회적 가치 활동을 지속하면서, ESG 영역에서 취약하다고 지적되는 지배구조 분야에서는 공공기관의 이사회 기능 활성화, 감사위원회 설치 확대 등 내부 견제기능을 강화하는 등 이행 영역이 폭넓어지고 있다.

ESG 인프라 구축을 위해 우리나라 공공기관을 관리하는 주체인 기획재정부에서 공시제도 개편과 같은 제도를 마련하여 공공기관과 관리 기관 상호적으로 ESG 적용을 확대하는 방안을 모색하고 있다. 기획재정부(2021)는 기존 공시항목에서 안전 및 환경 항목, 상생협력, 일가정양립 등 관련 항목을 신설하거나 보완하여 ESG의 중요성을 강조하였다. 이에 공공기관들은 개별적으로 정부의 공공기관 ESG 공시 확대 추진에 따라 ESG 위원회 운영 및 ESG 경영을 위한 ESG 가이드라인을 개발하거나 유사기관 간에 역량강화 교육, ESG 경영을 위한 네트워크를 구축하려는 노력을 기울이고 있다. 예를 들어, 한국자산관리공사와 한국남부발전은 내외부 전문가로 구성된 ESG 경영위원회를 설치하여 기관의 ESG 전략수립 또는 ESG와 관련된 의사결정을 하고 있다.

공공기관의 ESG 활동을 비교가능하고, 통합적으로 제시하기 위해서 기존에 활용하던 공공기관 통합 공시 시스템을 통해 공시항목을 확대하고 있다. 공공기관 대상의 ESG 공시제도 변화는 2021년에 이어

2022년과 2023년에도 추진되면서 경영공시항목이 대폭 확대되었다. ESG 국제공시 기준에 공공기관이 선도적으로 대응할 수 있도록 관련 항목을 신설하였으며, 변경된 사항을 구체적으로 정리하면 아래 <표 1>과 같다. 먼저, ESG 경영 현황에 대한 공시항목을 만들어 경영보고서 형태로 연 1회 ESG 경영 목표 및 전략, 추진체계와 실적을 공시하도록 하였다. 환경(E) 측면에서는 기후위기 대응을 위한 온실가스 감축실적의 공시범위를 Scope3까지 확대가 논의되고 있으며, 사회(S)와 관련해서는 장애인 고용률, 중소기업제품 구매실적 등에 대한 정보공개를 더욱 확대하였다. 마지막으로 지배구조(G)와 관련해서는 비상임이사의 활동내용과 ESG 운영위원회에 관한 항목을 추가하였다.

<표 1> 경영공시 기준 중 ESG 관련 항목의 전후 비교

기준(2022. 2. 3.)	변경(2023. 2. 3.)
31-2. 퇴직 임직원 재취업 현황(신설)	7. 퇴직 임직원 재취업 현황(통합/이동) (7-2) 남녀 이직자 비율(신설)
7. 직원 평균보수 (7-1) 직원 평균보수 (7-2) 신입사원 초임	11. 직원 평균보수(이동) (11-1) 직원 평균보수(남녀 근로자 평균 임금비율 추가) (11-2) 신입사원 초임
10. 그 밖의 복리후생제도 등의 운영현황 (신설)	14. 그 밖에 복리후생제도 등의 운영현황(이동) (14-4) 복리후행 자체점검 결과(신설)
12. 환경보호 (12-1) 온실가스 감축실적 (신설)	17. ESG 경영 현황(신설)
40. 계약정보 (40-3) 혁신조달 구매실적 (40-4) 중증장애인 생산품 구매실적	18. 환경보호(이동) (18-1) 온실가스 감축실적(Scope3 포함 공시)
15. 이사회 회의록	24. 장애인 고용률(신설)
35. 경영평가 결과(공기업, 준정부기관) - 정기공시	25. 구매실적(신설/이동) (25-1) 혁신조달 구매실적(이동) (25-2) 중증장애인 생산품 구매실적(이동) (25-3) 중소기업 생산품 구매실적(신설)
	26. 이사회(신설/이동) (26-1) 이사회 회의록(이동) (26-2) 개별 비상임이사 활동내용(신설) (26-3) ESG 운영위원회(신설)
	42. 경영평가 결과(전체 공공기관) - 정기공시: 공기업, 준정부기관 - 수시공시: 기타공공기관

자료: 기획재정부(2023), 「공공기관 통합공시(Alio) 전면 개편」, 보도자료, 2023. 2. 3. p. 6

이러한 변화 이외에도 공공기관의 관리정책 중 영향력이 강한 것은 경영평가제도이다. 경영평가의 항목도 사회적 환경 변화를 반영하여 ESG와 관련된 사항들을 포함시킴으로써 공공기관이 ESG 관련 정보를 공시하는 것에 그치는 것이 아니라 기관 운영에 있어 ESG 경영이 자리잡도록 역할을 하고 있다. 예를 들어 환경(E)과 관련해서는 친환경·탄소중립 지표가 있으며, 사회(S)는 국민소통에서 고객만족도, 일자리 및 균등한 기회, 상생·협력 및 지역발전 등이 있다. 마지막으로 지배구조(G)는 리더십에

서 이사회 운영, 전략기획 및 경영혁신에서 ESG 등을 고려한 경영목표 및 경영전략 수립을 점검하고 있으며, 국민소통 지표에서 이해관계자와의 소통 및 참여, 대국민 정보공개 등을 살펴보는 것도 그 예시가 될 수 있다. 이러한 평가지표를 통해 공공기관이 ESG 경영을 얼마나 실천하고 있으며 성과는 무엇인지를 점검하고 있다. 공공기관 경영평가 지표와 ESG와의 관계를 정리해보면 아래 <표 2>와 같이 살펴볼 수 있다.

<표 2> 공공기관 경영평가와 ESG와의 관계

구분	평가지표	환경(E)	사회(S)	지배구조(G)
경영전략	리더십		●	●
	전략기획 및 경영혁신		●	●
	국민소통		●	●
사회적 책임	일자리 및 균등한 기회		●	
	안전 및 재난관리	●	●	
	친환경·탄소중립	●		
	상생·협력 및 지역발전	●	●	
	윤리경영			●
재무성과관리	재무예산관리	-	-	-
	재무예산성과	-	-	-
	효율성	-	-	-
조직 및 인적자원관리	조직 및 인적자원관리 일반		●	●
	노사관계		●	●
보수 및 복리후생관리	보수 및 복리후생		●	●
	총인건비관리			●

자료 : 한국ESG기준원의 평가지표와 2022년도 공공기관 경영평가 편람 기반으로 저자 작성

지방공기업의 경우에도 2022년도에 ESG 요소 및 사회적 가치를 중시한다는 내용을 평가의 기본방향으로 추가하였으며, 2023년도 경영평가 편람에는 ESG 관리목록을 평가지표별로 명시해 ESG 경영의 중요성을 강조하고 있다. 지방공기업의 ESG 구분을 살펴보면, 기관을 운영하는 측면에서 대내외 이해관계자와의 관계나 지배구조 개선에 보다 집중함에 따라 지배구조 개선에 더욱 노력하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 지방공기업 경영평가와 ESG와의 관계

구분	평가지표	환경(E)	사회(S)	지배구조(G)
경영관리	경영층의 리더십	●	●	●
	전략경영	●	●	●
	혁신성과		●	
	조직인사관리			●
	재무관리			●
	일자리 창출 및 일가정 양립		●	
	소통 참여		●	●
	윤리(인권)		●	●
	재난 안전		●	
	지역상생발전	●	●	
경영성과	주요사업	●	●	
	경영효율성과	-	-	-
	고객만족성과		●	

자료: 2023년도 지방공기업 경영평가편람, p.7

Ⅲ. 공공부문 ESG 도입과 관련한 선행연구

ESG에 관한 연구는 2010년부터 활발하게 진행되어 오고 있으며(한동숙, 2021), 공공부문보다는 민간분야를 중심으로 다양한 연구들이 이뤄지고 있다. 다만, 공공기관의 책임경영 강화의 일환으로 공공기관의 ESG 경영을 추진함에 따라 최근에 와서는 공공부문을 대상으로 하는 연구들도 추진되고 있다. 공공부문 ESG 도입과 관련된 연구들을 살펴보면, 정부 또는 공공기관들의 ESG 경영을 위한 노력과 ESG 경영이 조직성과에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고 있다. 이를 바탕으로 ESG 경영현황을 점검하고 효과적으로 추진하기 위한 방안을 모색하는 연구도 다수이다.

손수득 외(2022)는 ESG의 정의를 살펴보고, 이를 공공기관에 적용하여 논의하면서 대한무역투자진흥공사의 전략체계를 지배구조 측면에서 검토하였다. 사례분석을 통해 대한무역투자진흥공사의 중장기 경영목표와 4대 핵심가치에 ESG 요소를 반영하고 있음을 밝히고 있으며, 공공기관들이 ESG 경영을 하는데 있어 기관의 특성에 맞춘 추진전략과 운영체계를 갖출 필요가 있음을 제시하였다.

김지연(2022)은 경기도경제과학진흥원을 대상으로 사례분석을 수행하여 지방 출연기관의 ESG 경영 추진방안을 제시하고자 하였다. K-ESG 가이드라인의 평가지표를 통해 경기도경제진흥원이 추진하고 있는 ESG 경영을 검토하여 지방 출연기관들이 ESG 경영을 추진하는데 있어 어떤 요소를 중점적으로

추진해야 하는지를 살펴보았다. 분석결과, 사회적 책임을 확보하는 것이 주요한 임무인 지원기관으로서 경영성과를 평가 받는데 있어 재무적인 요소보다는 비재무적 요소를 활용하여 평가를 받는 것이 더 합리적이라고 제안하였다.

김지환(2022)은 경기도 지방정부와 공공기관의 ESG 대응 실태를 점검하고 문제점을 진단함으로써 지방정부 차원에서 ESG 활성화를 위한 지원방안을 마련해보고자 하였다. 이를 위해 지방정부와 공공기관에 있어 ESG의 중요성을 검토하고, ESG 추진현황을 조사하였다. 구체적으로 경기도의 25개 기초 지방정부(가평군, 과천시, 광명시 등)와 13개 공공기관(경기경제과학진흥원, 경기복지재단, 한국도자재단 등)에 근무하는 관리자급 90명을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 분석결과, ESG 경영을 확산시키기 위해서는 ESG 전문가 양성이 필요하며, 이를 위해서는 지방정부가 주도적으로 전략적 인적자원개발 계획을 수립하고, 공공기관과 지역기업 등이 공동으로 참여할 수 있는 인력양성 프로그램의 운영을 제안하였다. 이와 함께 ESG 전문가 자격제도를 운영함으로써 ESG 경영을 컨설팅할 수 있는 전문가를 체계적으로 양성할 필요가 있음을 제시하였다.

김태동 외(2022)는 350개 공공기관의 지속가능보고서를 조사하여 지속가능보고서 공시 현황을 점검하였다. 조사결과, 공기업이 준정부기관이나 기타공공기관보다 지속가능보고서의 발간비율이 높다는 점을 밝혔으며, 지속가능보고서의 접근성이나 편의성 측면에서 개선이 필요함을 지적하였다. 또한, 공기업의 특성을 반영한 평가지표를 개발하여 이를 기관의 경영평가에 반영하는 방안을 제시하기도 하였다.

윤지혜·이종화(2022)도 22개 공기업의 152개 보고서, 22개 기업의 174개 지속가능보고서를 분석하여 보고서의 구성체계를 검토하고, GRI 가이드라인을 기준으로 사기업과 공기업을 비교하여 분석하였다. 텍스트 마이닝 분석결과, 공기업은 사회와 노동 분야에 집중하는 것에 반해 사기업은 경제와 환경 분야에 집중하고 있음을 밝혔다. 이를 통해 ESG 경영을 추진하는 실무자들에게 지속가능보고서의 핵심 이슈를 제공하였다는 점에서 의미를 찾아볼 수 있으며, 공기업과 사기업의 차이를 확인했다는 점에서 의미가 있다.

양석민·이동명(2022)은 공공기관에서 근무하고 있는 ESG 경영 담당자를 대상으로 설문조사를 진행하여 공공기관이 ESG 경영을 도입하는데 있어 우선순위를 분석하였다. 공공기관이 ESG 경영을 도입할 때, 우선순위를 설정하고 관리한다면, 불필요한 자원의 낭비를 예방할 수 있기 때문에 타당한 기준을 통해 우선순위를 설정하는 것은 매우 중요하다고 보았다. 이에 공공기관이 ESG 경영을 실천하는데 필요하다고 생각되는 요인을 12개 선정하여 도입의 시급성과 자원투입의 효율성 관점에서 우선순위를 설정하였다. 연구진은 분석을 통해 자원투입의 효율성이 높고, 도입 시급성이 높은 항목으로 '근로자 차별 및 직장 내 괴롭힘 금지(S)', '환경경영 목표 및 계획수립(E)', '소비자 안전과 개인정보 보호(S)'를 선정하였다. 이러한 분석을 통해 우선적으로 추진해야 할 ESG 경영 전략을 선정하여 효율적인 운영을

가능하도록 새로운 접근방식을 제공했다는 측면에서 시사점을 제시하고 있다.

황은진 외(2022)는 공기업과 준정부기관의 ESG 활동이 조직성과에 어떤 영향을 주는지 살펴보았다. 분석결과, 기관의 ESG 활동이 기관의 재무, 혁신성과, 고유목적사업에 긍정적인 영향을 주고 있음을 밝히고 있으며, 인적자원관리 시스템과 리더십이 ESG 활동과 고유목적사업 성과조직성과 간의 관계를 정(+)의 방향으로 조절하고 있음을 확인하였다. 주로 민간기업을 대상으로 진행되어온 ESG 경영과 조직성과의 관계분석을 공공기관을 대상으로 진행했다는 점에서 의미를 찾아볼 수 있다. 박경돈(2023)은 370개 공공기관의 ESG 경영으로 인한 사회적 성과를 계량적으로 측정하여 투입 대비 성과의 효율성을 기관유형별로 비교하였다. 분석결과, 투입 대비 산출의 효율성이 높은 기관은 공기업인 것으로 나타난 반면 위탁집행형 준정부기관은 상대적으로 비효율적인 것으로 나타났다.

이외에도 공공기관이 ESG 경영을 효과적으로 추진하기 위한 평가제도 개선을 위한 연구들도 진행되었다. 황수덕 외(2022)는 한국국토정보공사의 사례를 중심으로 경영공시제도, K-ESG 가이드라인, 경영평가를 비교하여 분석하였다. 분석을 기반으로 공공기관의 ESG 평가 결과를 의무적으로 공시하도록 하거나 ESG와 관련된 국제표준을 준수함으로써 글로벌한 평가체제로 발전시킬 수 있도록 제안하고 있다. 최미정 외(2023)도 K-ESG 가이드라인의 지표를 바탕으로 공공기관에 적용할 수 있는 ESG 척도를 개발하고자 하였다. 이를 위해 공공기관 종사자 대상으로 개발된 자가진단 문항에 대한 타당도를 점검하고, 최종문항을 통해 기관유형별 자가진단 척도의 차이점을 제시하였다.

이상의 공공기관의 대상으로 이루어진 ESG 관련 연구들을 살펴보면, 개별 기관의 사례를 중심으로 ESG 경영현황이나 효과적인 추진전략 마련을 위한 분석이나 조직성과와의 관계를 밝히려는 연구들이 진행되어 왔다. 다만, 기존의 ESG 활동이 초기단계라는 점에서 본 연구에서는 공공기관이 효과적으로 ESG를 도입하고 정착하기 위한 방안을 마련하기 위해 국내보다 앞서 ESG 경영을 추진해 온 해외 공공부문의 ESG 도입사례를 살펴보고자 한다.

공공부문의 조직 구성은 국가별로 다를 수 있지만, 일반적으로 공공부문의 가장 큰 축은 중앙정부, 지방정부, 공공기관으로 구분해 볼 수 있다. 이 세 분야가 기존의 전통적인 국가와 시장을 분리하는 조직원리 보다도 이 경계가 무너지고 다양한 행위자의 상호협력적 조정양식이 필요한 거버넌스 영역에서 논의될 사항으로 인식된다(Stoker, 1998). ESG와 관련하여 기대하는 바는 국제적인 논의와 발맞춘 제도 구축 뿐 아니라 개별 조직이 자체적으로 ESG 수행을 어떻게 추진해 나가는지에 대해서도 관심이 높다. 거버넌스 측면에서는 다양한 행위자, 상호작용과정, 그 산물로서의 조직과 제도, 그리고 이들간의 규범이 거버넌스를 구성하는 공통요소라고 볼 수 있다(정규호, 2002). 선행연구들로부터 도출한 ESG 추진의 거버넌스는 기관 자체 또는 내부조직의 행위자, 이해관계자와의 상호작용, 의무공시 등과 같은 제도로 구성요소를 구분할 수 있다. 이 요소들을 토대로 해외의 중앙과 지방정부, 공공기관의 ESG 도

입사례를 검토함으로써 우리나라 공공기관의 ESG 경영 확산을 위한 시사점을 제시해보고자 한다.

IV. 해외 공공부문의 ESG 도입 사례

해외에서도 ESG 도입은 국가별로 차이는 있을 수 있으나 아직 초기단계라고 볼 수 있다. 중앙정부와 지방정부, 공공기관으로 구분해 개별 조직에서 ESG 경영을 기수행하는 사례를 거버넌스 구성요소에 초점을 맞춰 분석함으로써 우리나라 공공부문에서 각자의 역할 수행에 적용할 수 있는 시사점을 찾고자 한다.

1. 중앙정부- 미국의 연방 회계 기준 자문 위원회와 정부회계기준위원회

중앙정부를 포함하여 정부기관은 국민의 알 권리 충족 등 책임성 확보를 위해 정보공개를 시행하고 있다. 특히 우리나라는 전자정부가 발전하면서 정부업무와 관련한 계획, 예산, 평가 등이 모두 국민에게 공개되고 있어, 정부업무의 투명성을 제고하고 책임성을 구현하는 방식으로 활용되고 있다. 이러한 공시항목이 제도적으로 사전정의되지 않은 사항에 대해서는 조직 자율적으로 공시가 가능한데, 정부의 ESG 활동에 대해서도 간결하고 효율적으로 공시가 될 필요가 있다. 아직 ESG 공시가 민간의 상장기업, 공공기관 등을 대상으로 구축되고 있다보니 중앙정부 차원에서 조직의 ESG 활동이나 공시와 관련한 기준은 찾아보기 어렵다. 다만, 미국에서는 정부 차원에서 공시를 어떻게 수행할 것인지 연방정부 차원에서 기준을 수립하는 조직이 있어 이 사례에 대해 살펴보고자 한다.

미국의 경우에는 정부 차원에서 대국민 수요에 맞춰서 공시체계의 개편을 수행하여 책임성 확보를 위한 노력을 기울이고 있어, 이러한 혁신활동에 눈여겨볼 필요가 있다. 기존 정부의 정보공시에 관하여 체계화되어 있거나 미래지향적이라고 보기는 어렵고, 어떤 사건이 발생한 후에 전통적인 변수들을 대상으로 공개가 이루어졌다는 지적이 있다(Bora et al., 2021). 기존의 회계 공시가 수입과 지출에 기반한 방식이었다면, 최근 들어 정부의 회계도 이해관계자인 국민들에게 책임성 측면을 강화하여 사업의 성과를 살펴볼 수 있도록 개편되어 기존 방식의 비효율성을 해결하고자 하였다(Bora et al., 2021). 공공부문의 회계 기준을 정립하고 연구하는 조직이 중앙정부 차원, 지방정부 차원으로 별도로 구성되어 있는데, 연방정부 수준에서는 연방 회계 기준 자문 위원회(Federal Accounting Standards Advisory Board, FASAB)와 정부회계기준위원회(Governmental Accounting Standards Boards,

GASB)에서 이를 반영하려는 노력이 시행되고 있다.

정부의 회계와 재무정보 공시와 관련한 개선에서 하나의 기준으로 이해관계자의 ESG 정보에 관한 수요가 높아지면서 채택되었다. ESG와 관련한 투자, 신용평가사, 정책결정자 등은 ESG 공시에 대해 지속적으로 관심이 높아지고 있으며, 이러한 기준을 마련하는 정부회계기준위원회의 경우 ESG에 맞춘 기준을 마련하게 되었다. ESG의 영역은 광범위한 정부의 활동을 포괄하고 이와 관련한 정부의 지출, 재무적 책임성 분야에 대해서도 이해도를 제고할 필요성에 부응하게 된 것이다.

다수의 ESG 관련 정보의 프레임워크는 민간부문에서 발전했으며 특정 산업에 초점을 맞추어 개발되기도 했다. 개별 조직들이 자발적으로 보고할 때 채택하는 프레임워크는 다소 간의 이견은 있을지라도 양적 성장을 하였다. 그러나 공공부문에 적합한 프레임워크는 상대적으로 덜 발전하였고, 이에 대한 필요성을 인식한 GASB는 3가지 분야에 관해 ESG 보고 프레임워크를 제안하였다. 첫 번째 환경 분야에 대해서, 환경문제는 자연이 정부에 어떤 영향을 미치는지, 정부는 자연에 대한 스튜어드(Steward)역할을 수행한다고 보았다. 두 번째, 사회 분야에 있어서는 정부가 정부와 직원, 공급업체, 자원 제공자(세금 납부자 및 고객), 그리고 지역사회와의 관계를 정리하는 것을 포함한다. 세 번째, 거버넌스 분야에 대해서는 기업이 어떻게 운영되는지와 관련한 구조와 과정에 대해서 정부가 관리하고 통제하는 분야를 의미하였다. 이러한 개념적 정의를 통하여 GASB가 제시하는 ESG 도입과 관련하여 공시가 필요한 항목의 예시를 제공하였다. 더불어 이 기준안을 제시하면서 기존에 존재하던 공시뿐 아니라 새로운 원칙의 예시를 활용함으로써 주요 정부 구성기관이 이를 이해하고, 동일선상에서 활동하도록 도왔다.

〈표 4〉 GASB ESG 관련 정부회계 기준프레임워크

환경	사회	거버넌스
기후변화	지역사회 관계	반부패와 뇌물수수방지
생태계 영향(오염)	다양성, 형평성, 포괄성	윤리관리
에너지 관리(에너지 효율 건물)	근로자의 보건과 안전	리더십
온실가스 배출	인적 자원 개발	조직의 회복성
소송 위험관리(환경 오염 관련)	노동 관리	보상과 혜택
정책과 규제	프라이버시와 데이터 보안	관리 구조
원자재구매	서비스 품질과 시민의 만족도	감사
재생에너지		내부통제
물과 폐기물 관리		투명성

자료: GASB(2022), Intersection of Environmental, Social, and Governance Matters with Governmental Accounting Standards.

환경 분야에 있어서는 정부 차원의 활동과 회계정보 공시에 대한 노력이 보다 일찍부터 이루어지고 있었다. FASAB은 연방정부의 재무정보 보고 및 회계기준을 마련하는 기관으로 미국의 연방정부

가 준수하여야 할 회계 원칙을 개발해 오고 있다. 여기서 기후와 관련한 이슈가 많이 발생하면서 재정적인 위험요인으로도 인식되는 환경 변화에 따라 연방정부의 재무적 정보에도 포함되어야 한다고 강조되었다. 이에 따라 FASAB은 조직 공식적인 ESG 정보의 보고 체계를 개발하진 않았으나, 연구진에 의해 기후 관련 재무정보를 어떻게 공시할 것인가에 관한 보고서(Statements of Federal Financial Accounting Standards that may be relevant to Climate-related Financial Reporting)를 발간한 바 있다(FASAB, 2022a). 미국은 심각한 허리케인, 가뭄, 산불 등의 자연재난이 일어나게 됨에 따라 이와 관련한 재무적 위험에 대한 관리도 필요하게 되었다. 2021년 대통령의 행정명령에서도 기후와 관련한 재무적 위험에 대한 관리를 다루었다. 대통령 행정명령은 정부의 기후관련 재무적 위험에 대한 전반적인 전략을 제시하고 있는데, 여기서 연방정부 프로그램, 자산, 부채 등을 보다 장기적인 관점으로 안정화 할 수 있도록 대비할 것을 권고하고 있다. 또한, 연방정부의 재무관리나 보고에도 기후와 관련한 재무적 위험을 통합하여 권고함으로써 연방 재무정보 보고서에 이러한 기준을 개발하게 된 것이다(FASAB, 2022b).

FASAB의 보고서는 미국에서 이미 기후관련 재무정보의 공개를 위한 위원회(Task Force for Climate-Related Financial Disclosures)에서 권고하는 안과 연계성을 갖춰 보고서의 프레임워크를 개발하고자 하였다. 기후와 관련된 전통적인 위험은 저탄소 경제와 관련한 정책, 기술 등에 한정되었다고 하면, FASAB에서는 이러한 위기에 대응하여 에너지 효율화 등 기후 변화 완화를 위한 기회와 기후 변화로 인해 일시적 또는 장기적인 사건으로 인한 물리적 위험도 고려하도록 하고 있다. 물 사용의 가능성, 원자재 보급, 식량 안보 등 기후로 인해 조직의 재무성과와도 관련이 있는 요인에 대해 재무정보 보고서에 반영하도록 하였다. 이 보고서에서는 기후와 관련된 재무적 위험을 자산, 부채, 기타 거래, 보증 정보로 구분하여 보고하는 것을 제안하였다. 자산의 경우에는 재고 및 관련자산, 유형자산에 대한 내용을 포괄하는데, 기후와 관련한 사건으로 이들 자산에 미치는 영향이 있거나 그 상태에 미친 영향이 있을 경우 이를 보고하도록 권장한다. 부채는 과거의 거래나 사건으로 인해 미래에 자원이 유출되거나 사용될 자원에 대한 내용으로 부채, 환경 정화비용, 보험사 등의 내용을 기술할 수 있다. 기후관련 사건으로 인해 새롭게 부채가 생겨나거나 기존 부채에 변화가 일어난 경우를 관리하도록 하고 있다. 재난 구호에 쓰이는 비용, 수리 등의 책임이 발생하여 이를 수행하느라 발생하는 비용으로 인한 부채가 제시될 수 있고, 여기서 우발상황의 가능성이나 측정 가능성에 따라 그 결과가 변경이 될 수도 있다는 내용을 포함한다. 기후와 관련한 사고, 자연 재난 등으로 새로운 장소 또는 기존의 장소에 대해 환경 정화 비용 등이 발생하는 경우 환경 정화 비용이 부채로 생겨날 수도 있고, 이러한 사건은 추가적인 보험 책임도 발생할 수 있다. 기타 거래에 관해서는 민간합작투자(Public-Private Partnership)이나 임대 등의 내용을 관리할 것을 권장하고, 보완적인 정보로는 관련해서 관리차원에서 논의된 내용 또는 분석된

결과를 공개하거나 석유, 가스과 같은 자원에 대해서 기후 관련 사건의 영향을 별도로 보고하도록 하고 있다.

이와 같이 미국의 연방정부 위주의 기관에서는 ESG 활동을 회계공시와 연계하여 개별 주체들이 바르게 이해할 수 있도록 하는데 중점을 두고 있으며, 기존 재무 보고서와 통합하는 노력을 기울이고 있다. 회계기준을 마련하는 전문적이고 독립적인 기관과 함께 전략적인 부분에서부터 재무정보와 연계가 용이한 기술에 대한 투자 등의 내용까지 다수의 의견 청취 과정을 거쳐 가이드라인을 개발해왔다. 이 가이드라인은 다만 자발적인 공시에서 의무화되는 제도로 가는 전환시점에서 이해를 가장 우선적인 과제로 하면서, 향후 새로운 항목을 고려하게 될 때는 가이드라인도 새로 개발할 것을 염두에 두고 있다.

2. 지방정부 – 캐나다 몬트리올

파리협약에서 하나의 지구(One Planet Charter)라는 헌장을 채택하면서 이 목적을 달성하기 위한 지방정부 단위의 신속한 활동을 촉구하게 되었다. 지속가능 경영에 대한 논의가 시작된 유럽지역 또는 북미지역을 중심으로 정부차원의 제도적 장치가 마련되고 있다. 국제적으로 지방정부들 간의 기후변화 리더십 도시(Cities Climate Leadership, C40), 기후와 에너지를 위한 글로벌 시장 계약(Global Covenant of Mayors for Climate & Energy, GCoM), 지속가능성을 위한 지방정부(Local Governments for Sustainability, ICLEI) 등의 네트워크가 구축되기도 하였다. 유럽연합에서는 기업 경영을 위한 지속가능성 정책 패키지를 마련하여 핵심요소로 활용하고 있다(황인창 외, 2023). 황인창 외(2023)에서 제시한 지방정부 차원의 노력은 캐나다 중앙정부와 협력하여 대표적으로 토론토와 같은 지방정부에서 제시하는 제도적 가이드라인을 그 예로 꼽을 수 있다. 지방정부가 활용할 수 있으면서도 중앙정부와의 일관성을 고려하여 ESG 관련 가이드라인을 개발하고, 기업과 공공기관이 활용할 수 있는 중대성 평가 가이드라인도 개발하였다. ‘도시의 기후 관련 재무정보 공시 가이드라인(CPA, 2019)’을 개발하여 토론토 뿐 아니라 몬트리올, 밴쿠버 등의 도시에서 정보 공개에 활용하고 있다.

이 중 몬트리올의 경우 캐나다에서 가장 큰 도시로 다수의 기업체도 보유하고 있다. 그러므로 지방정부 차원에서 다양한 이해관계자에 체계적인 접근이 필요하였고, 이를 위해 2005년부터 재정적 생태계를 갖추어 재무와 지속가능성을 위한 이니셔티브를 추진하고자 하였다(Montreal, 2021). 이와같이 지방정부의 역할로, 정부 자체 뿐 아니라 기업체와의 협력이 어떻게 이루어지는가에 초점을 맞춰 본 사례를 살펴보았다.

몬트리올이 지속 가능한 발전을 위해 하나의 지구 헌장과 발맞춰 환경 측면에서 채택한 방식은 매우 신속하고 적극적인 조치로 평가된다. 몬트리올 시 정부는 지속 가능한 개발을 위한 플랫폼을 구축하여

구성 단체들은 시에서 제시한 우선순위별 실행계획을 실천하고, 시에서 제공하는 양식을 활용하여 각자의 프로젝트 성과를 제출하는 방식으로 성과도 관리할 수 있다. 그 예를 살펴보면, 몬트리올의 공항은 2016-2020년 사이에 새롭게 건설 프로젝트를 수행한다. 건설 작업 가운데 건설폐기물의 매립지 전환, 물 절약을 위한 위생 블록 등을 활용한 것을 실행계획 중 하나인 지속 가능한 건물 건설 및 리노베이션, 식수 소비량 줄이기 및 빗물관리, 잔여물질 줄이기 및 재활용, 지역 문화 발전 지원 등의 실행계획 실천임을 보고한다(Montreal, 2021). 개별 조직들의 활동을 제시하고 조직별로 담당자와 연락처를 명시하여 정보 공개를 시행하고 있다.

〈표 5〉 몬트리올 파트너 조직의 실행계획 프레임워크

온실가스 배출량 및 화석 연료에 대한 의존도 감소	
1	대중교통 이용 장려(여행패스 또는 대중교통 서비스 구독권 대체)
2	차량 수를 최적화하여 운영, 전차 자동차 충전소 설치
3	공인인증 기준을 목표로 에너지 효율성을 개선한 건축 및 리모델링
녹색화, 생물 다양성 증대 및 자원의 지속 가능성 보장	
4	도시 숲과 생물 다양성 보호
5	생태적 토지 관리 실천
6	지속 가능한 주차 공간 개발
7	재활용 가능한 재료 소비, 폐기물 수거, 재료 수거시 잔류 물질을 줄이고 회수
8	친환경 또는 폐기물 제로 이벤트 조직
9	식수 소비를 줄이고 빗물 관리
지속 가능하고 건강한 지역사회에 대한 접근성 보장	
10	몬트리올의 유산 보호, 복원 및 홍보
11	지역문화 발전 지원
12	건물을 보편적으로 접근 가능하도록 만들
13	쓰레기(특히 음식물 쓰레기) 줄이기
14	신체활동을 장려
15	건강한 먹거리와 도시 농업에 대한 접근성 지원
친환경적이고 순환적이며 책임감 있는 경제로의 전환	
16	순환 경제의 원칙을 조직의 비즈니스 관행에 통합
17	사회적 책임 구매 정책 및 기준 채택
18	사회적 경제의 발전 지원
19	화석연료 사용의 축소
20	앞에 해당하는 지속 가능한 개발 프로젝트를 실행 및 홍보하는 것으로 협업 플랫폼에서 성과를 공유

자료: Montreal, (2021), Vitrine Des Realisations: Organisations Partenaires de Montreal Durable)

몬트리올 시정부에서 제시한 프레임워크의 환경, 사회, 거버넌스 항목이 다소 각 분야의 구성요인을

다 포괄하지 못하고 부분적인 특성도 있다. 그러나, 기존에 활용하고 있는 항목들을 어떻게 ESG 공시 제도에서 운영할지 이해를 돕기 위해 기존 제도와의 연계성을 해석하는 문서와 함께 이 프레임워크를 제공하였다. 여기서 개별 기관들이 자발적으로 수행하던 공시에서 의무적인 공시제도를 전환할 때, 의무 공시 항목의 예시로 주요한 항목을 도출하는데 도움이 될 수 있다. 예를 들어, 기존의 투자에 관한 항목이 일반적으로 시장가치적 접근방식이 주로 이루어졌으나, 이 프레임워크에서 제시한 항목을 고려하면, 투자에 관한 의사결정시 환경 측면에서 기대되는 가치를 함께 측정하도록 권하고 있다. 온실가스 배출과 관련하여 기후계획 2020-2030(Climate Plan 2020-2030)은 2030년까지 몬트리올 지역의 온실가스 배출을 55%까지 줄이고자 목표하였다. 또한 2040년까지 탄소중립으로 운영하고, 2050년까지 지역사회의 탄소중립을 계획하는데 이러한 시정부의 활동은 상위 정부인 퀘벡 정부의 탄소배출관리 계획과 연계가 되어 운영되고 있다. 여기서 몬트리올 시정부의 역할은 다양한 참여자가 이러한 정부 계획에 참여하는 구체적인 방안을 마련하여 참여를 독려하는데 있다. 시정부 차원에서 합리적인 기준에 따라 ESG 경영 수준을 관리할 수 있도록 플랫폼을 운영하는 것이 책임성의 구현과 동시에 민간의 참여를 독려하는데 도움이 될 것이라 판단된다.

3. 공공기관 - 영국의 인프라은행

영국의 인프라은행은 시장에서 인프라스트럭처의 개발, 관련한 신기술, 민간 자본, 투자와 관련한 위험 감축 등의 분야에 있어서 기획 및 전략을 담당하는 공기업이라고 할 수 있다. 이 기관 역시 자체적인 조직 내부 노력 뿐 아니라 인프라은행과 더불어 업무를 하는 기업체를 대상으로 ESG 원칙을 적용한다는 점에서 거버넌스 운영의 적절한 예시가 될 수 있다. 인프라은행은 정책은행으로서 공적 자본을 에너지, 폐기물, 교통, 디지털, 물자원 등과 관련한 광범위한 영역을 관할하면서 기후변화 대응과 영국 경제발전 지원의 거시적이고 필수적인 업무를 수행한다. 인프라은행은 영국 재무성, 투자청과 일관성을 갖춘 체계를 통해 조직 목표와 성과를 관리하는데, 특히 최근 인프라은행의 투자 목표와 관련한 영향(Impact) 프레임워크와 환경, 사회, 회복성과 거버넌스(Environmental, Social, Resilience and Governance) 프레임워크를 개발하였다. 국가의 광범위한 영역의 투자를 결정하는데 있어 영향과 ESRG 프레임워크를 적용함으로써 위험을 관리하고 기회를 창출하여 조직의 본래적인 목적을 달성하는데 도움을 기대하고 있다.

영향 프레임워크는 인프라은행에 대해 주주인 재무성으로부터 투자와 활동의 영향을 파악하고, 은행 업무를 평가하는데도 활용할 수 있는 자료가 필요하다는 점에서 개발이 되었다. 인프라은행이 기업체 대상으로 투자 결정을 내릴 때, 모든 투자가 가진 영향력을 고려하여, 자금을 조달하여 구축된 인프라

라가 지역 경제 발전 기회에 기여하고 기후 변화에 대처하는데 도움이 되어야 한다는 점에 근거를 두고 설계되었다. 전반적으로 영향력을 과도하게 추정하지 않으면서도 사회가 둔 가치를 고려하여 인프라 투자가 기여하는 바를 파악할 수 있게 설계되었다. 영향 프레임워크가 가진 세 가지 핵심 요소가 있다. 첫째, 프레임워크의 기본적인 방식은 투자가 긍정적인 결과를 가져올 것을 기대한다는 점이다. 투입과 활동이 탄소중립을 달성하고, 재정 및 인프라 투자가 영국의 경제적 기회 창출과 생산성 개선에 어떻게 필요한 것인지 경로를 분석한다. 두 번째, 정책은행으로서 개별 투자 성과를 모니터링하고 시간이 지남에 따라 전체 포트폴리오의 진행상황을 추적하는 방식에서 실용적이고 유연성을 제공할 수 있다고 보았다. 세 번째는 프레임워크는 시간이 지남에 따라 기획단계에서 수립한 정책이 가져올 영향을 모니터링하고 평가하는 것까지 포함하는 것이다. 프레임워크는 영향 예측을 위해 6가지 핵심 거래지표를 활용하고 있다. 핵심 거래 지표와 프로젝트를 진행하며 발생하는 데이터를 보완하여 전반적인 영향을 파악한다.

〈표 6〉 핵심거래지표 개요

측정지표	설명
직접민간공동투자	투자 시점의 민간 공동 투자
추가적인 민간 공동 투자	은행이 지원하는 프로젝트에 대한 추가 민간 투자
용량 증가	청정 에너지 투자를 위한 은행 투자와 관련된 부문별 용량 증가
고용	영구 및 임시 일자리 창출/지원 등 은행 투자가 고용에 직접적으로 미치는 영향
온실가스 배출	은행 투자의 상대적 온실가스 배출 영향
임금 프리미엄	생산성 대리변수로 일자리의 임금 프리미엄을 계산

자료: U.K. Infrastructure Bank(2023). Impact Framework.

영향평가와 더불어 인프라 은행은 ESG 논의를 반영한 프레임워크를 개발하여 활용하고 있는데, 회복력을 추가한 프레임워크로 ESRG 프레임워크라 명칭한다. ESRG 프레임워크의 경우에는 실질적으로 영국 인프라은행이 ESRG 측면에서 위험과 기회를 어떻게 관리하고 있는지를 파악하는데 도움이 된다. 앞서 영향평가와 ESRG는 영향에 대한 기회이자 위험이라는 측면에서 서로 연결성이 있다. 단순한 기업의 포트폴리오나 ESG 평가를 넘어서 파트너로서 투자 대상기관의 투자에 위험이 존재하는 경우 이를 고려하고, 완화하지 않으면 새로운 인프라 자산의 긍정적인 효과를 창출하기 어렵기 때문이다. 이 프레임워크의 경우에는 영국에 고유한 ESG 측면에 대한 투자의 기대치를 제시하는데 그치지 않고, 재무적, 전략적으로 중요한 것이 무엇인지, 프로젝트의 개발 단계에서 대응할 유연성으로 리스크와 기회를 어떻게 대응할 것인가를 알려준다. 그리고 모든 의사결정의 프로세스에 ESRG 사항을 반영하도록 하고, 부문별로 표준화된 도구로 금융부문과 영국정부가 ESG 투자와 보고에 대한 기대치를 발전시키

는데 도움을 주고 있다.

〈표 7〉 ESGR의 원칙

원칙 1: 전략정렬(Strategy alignment)	- 기후변화에 대처하고 지역 및 지역 경제 성장을 구축하려는 목표에 부합하여야 함
원칙 2: 리더십과 거버넌스(Leadership & Governance)	- ESGR를 거버넌스에 통합하고 파트너에게도 동일하게 독립적 리더십과 거버넌스를 기대함
원칙 3: 위험과 기회(Risk & Opportunities)	- 수익을 위해 중요한 ESGR 관점의 위험과 기회를 식별하고 관리함
원칙 4: 투명성(Transparency)	- 투자 및 포트폴리오에서 중요한 ESGR 위험과 기회를 투명하게 공개하여 그 위험이 영국의 인프라에 어떻게 적용되는지 정보 공개
원칙 5: 영국 상황별(UK context specific)	- ESGR 문제를 이해하는데 도움이 되는 계획, 규제 및 법률 시스템을 사용하여 ESGR 문제에 대한 영국 정부의 목표를 지원함. 공급망, 자연에 돌아가는 혜택, 지역사회와의 연계, 거버넌스의 다양성과 포용성 기여, 기후관련 회복력의 분야 등이 고려됨

영국의 인프라은행은 인프라스트럭처 개발 시장에서는 강력한 리더십을 가지고 있으며 신기술, 민간 자본 유입, 위험관리 등의 측면에서 주요한 역할을 하는 기관으로서 지방정부, 민간영역의 이해관계자에 대해서도 영향력 있는 기관이다. 이러한 기관의 투자를 결정하는 원칙으로 채택한 프레임워크는 국제 표준의 논의를 반영하면서 세계은행, 국제금융공사 등의 원칙을 반영하여 이해관계자와의 협력을 위해 개발된 것이다. 또한 이러한 지표 프레임워크는 현재 인프라 은행 뿐 아니라 국제적인 표준 및 보고 요구사항이 발전하면서 지속적으로 환경 변화가 일어나 이에 따라 달라질 수도 있고, 적용 테스트를 통해서도 개선될 수도 있다는 점에서도 진화중인 규범이라고 이해할 수 있다.

V. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 탐색적인 차원에서 공공부문의 개별 주체들이 ESG 도입을 어떻게 하고 있는지 사례를 살펴해보았다. 세 가지 분야의 사례를 통해서 각 부문이 수행할 역할에 대한 이해를 돕고자 하였다. 중앙정부는 국가 차원의 ESG 선도 역할을 하기 위한 가이드제시가 필요하다. 미국의 경우 이러한 가이드라인 개발을 위하여 회계기준위원회를 중심으로 다양한 이해관계자가 참여하고 있다. 우리나라의 산업자율부 K-ESG는 발간되었으나 이 가이드라인의 신뢰성과 타당성, 자가진단의 활용성 한계 등이 지적되고 있다(최미정 외, 2023). 다른 해외 사례에서도 살펴보듯이 초기에 개발된 가이드라인이라는 것이 영

속적인 것이 아니라 지속적으로 활용을 통해 개선되는 것이나 활용도 제고를 위한 다수의 이해관계자의 협력이 필요하다는 점을 알 수 있었다. 점차적으로 산업 특성을 반영한 ESG 가이드라인이 개발되다 보니, 공공부문도 공공부문의 특성을 고려한 가이드라인이 시급하게 필요하다. 미국의 회계기준자문위원회와 같이 기존에 활용해 오던 공시제도 등과 연계성을 고려한 가이드라인 개발 방식의 선례가 되었다고 보인다.

지방정부의 역할은 지역 커뮤니티에 ESG 도입에 필요한 참여자들에게 이를 이해하고, 실천하는 보다 실용적인 가이드라인을 제시할 수 있어야 한다. 지역 단위의 사업이 많은 특성이 캐나다와는 차이가 있을 수 있지만, 지자체에서 중견 및 중소기업의 ESG 추진의 방향성을 제시하고, 관리방안을 정착화하는데 가이드를 제시하는 역할이 중요하다. 공공기관에서 살펴본 사례는 같은 공공기관이면서도 타 공공기관의 지출의 방향성을 제시해 주는 영국 인프라은행의 지출을 위한 프레임워크를 살펴보았다. 규모 있는 공공기관의 의사결정에 ESG 관점의 영향을 고려할 필요가 있으며, 이러한 활동 자체가 ESG 활동이면서도 점차 사회 전반에 ESG 적용을 바르게 확산하는 방식이 될 것이다. 공공분야는 공공부문 자체 뿐 아니라 민간 시장과의 접점에 위치하기 때문에 사회를 구성하는 다양한 구성원의 업무에 ESG 추진 방향을 제시하고, 적용 방식을 안내하는 역할을 하게 된다.

본 연구에서 살펴본 사례들을 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 국제적으로나 국가적으로나 보다 더 협의의 행정적 단위로 논의되는 기준은 거시적 규범과 일관성을 갖추기 위한 노력이 필요하다. 미국 사례에서도 중앙정부가 공시에 쓰이는 기준을 통합적으로 조정해서 가이드라인이 개발되고 있다. 이 특성은 지방정부 차원에서나, 공공부문에 적용할 가이드라인이 국제적, 국가적 기준의 논의와 일관성을 갖출 수 있도록 순차적 발간과 일관성 확인이 필요하다는 점을 의미한다.

둘째, 정부는 민간 부문의 가이드를 제시하는 역할을 수행해야 하므로 이해관계자와의 협의가 중요하다. ESG와 관련한 이해관계자로 중앙부처 수준에서도 다양한 기관이 움직이고 있다. 다만, 논의에 참여하는 유관기관들이 각자 가이드라인, 공시제도, 또는 대상 기관을 달리할 때, 이 논의를 사전적으로 협의하고 일관성을 갖추는 노력은 필요하다는 점이 중요하다. 협의체를 운영 활동이라는 상호활동 측면에서 바람직하며 ESG 제도형태, 대상기관에 맞춰 개별적으로 운영하는 것에 대한 고도화 방안도 필요하다.

셋째, 중앙정부 및 지방정부는 업무대상별, 지역별 특성을 고려하여 ESG 도입 대상을 포괄하여야 한다. 각 공공부문은 적용 대상, 적용 지역의 특성도 반영한 가이드를 개발할 수 있어야 한다. 공공부문의 특정 산업의 ESG 적용시 고려할 점을 반영한다거나, 특정 지역의 기후, 주요산업, 문화적 특성을 고려해야 활용하는 주체들이 이를 적용하는데 용이할 것이다. 또한, 산학연의 네트워크가 점차 중시되는 사회에서 지역의 대학, 연구기관도 ESG 추진을 위한 주요한 협력 주체로 포함할 수 있다.

넷째, 지속적인 환경 변화를 반영하는 가이드를 제시하여야 한다. 규범의 특성상 변동이 적어야 안정성을 갖지만, ESG의 경우에는 활용하는 이해관계자가 많고, 다른 조건에 있다는 점을 고려했을 때, 적용 후 변화한 환경에서 이를 반영한 가이드라인의 개선도 필요하다고 볼 수 있다.

다섯째, 공공부문의 의사결정이 민간에 영향을 미치는 점을 고려하여, 거시적인 영향을 고려하여야 한다. 공공부문의 ESG 활동이 중요한 것은 공공부문이 수행하는 정책의 영향은 민간 산업, 학교, 가정, 개개인의 활동에 제약을 가져올 수 있고, 동시에 상호적으로 개별 주체들의 참여에 따라 성패가 달라질 수도 있다. 그러므로 공공부문의 ESG 활동은 중장기적인 계획을 바탕으로 민간에서 활용이 가능한 수준에서 지향하는 목표, 과업 등을 구체화할 필요가 있다.

이 연구는 해외 특정 사례를 통해 우리나라 공공부문이 ESG 도입을 위해 고려할 사안을 파악했다는 점에서 기초적이고 탐색적인 연구라는 한계점이 있다. 향후 본 연구를 바탕으로 개별 공공부문의 ESG 활동을 통해 산출된 정책 집행, 평가 연구를 수행할 수 있을 것으로 판단되며, 특히 ESG 특성을 고려하여 공공부문과 민간부문의 상호적인 관계가 어떠한 효과를 가져오는 지에 대한 파악도 필요할 것이라고 생각한다.

■ 참고문헌 ■

- 금융위원회(2022). 『유관기관 합동으로 ESG 공시기준을 마련해나가겠습니다-지속가능성기준위원회 (KSSB) 구성·운영-』, 보도자료, 2022. 12. 15.
- 김지연(2022). “지방 출연기관의 ESG 경영 추진방안 연구: 경기도경제과학진흥원을 대상으로”. 『한국 정책연구』, 22(3): 173-190.
- 김지환(2022). “경기도 지방정부 및 공공기관의 ESG 경영 추진현황과 과제”, 『환경경영연구』, 14: 13-30.
- 김태동·신세찬·배창현(2022). “국내 공공기관의 지속가능보고서 공시 현황”. 『회계정보연구』, 40(2): 59-82.
- 기획재정부(2022). 『통합공시를 통해 공공기관의 ESG 경영선도』, 보도자료, 2022. 2. 7.
- 기획재정부(2023). 『공공기관 통합공시(Alio) 전면 개편』, 보도자료, 2023. 2. 3.
- 라영재·윤태범(2010). 『공공기관의 지속가능경영의 성과 한계』, 한국조세재정연구원.
- 박경돈(2023). “공공기관 유형별 ESG의 사회적 책임에 관한 효율성 분석”, 『공기업논총』, 23(1): 1-20.
- 산업자원부(2021). 『우리 기업의 ESG 경영을 지원하는 관계부처 합동 ‘K-ESG 가이드라인’ 발표』, 보도자료, 2021. 12. 1.
- 손수득·김용덕·이성기(2021). “공공기관의 ESG 지배구조 (G) 추진 전략: 대한무역투자진흥공사 사례를 중심으로”, 『서비스경영학회지』, 22(5): 159-183.
- 양석민·이동명(2022). “공공기관의 ESG 경영 도입 우선순위 분석과 추진전략 연구”, 『경영건설팅연구』, 22(6): 289-299.
- 윤지혜·이종화(2022). “GRI 를 이용한 지속가능보고서 구성 분석: 공, 사 기업 관점으로”, 『지식경영연구』, 23(3): 153-171.
- 정규호(2002). “지속가능성을 위한 사회제도혁신의 필요성과 거버넌스의 전략적 함의”, 『환경사회학연구 ECO』2, 9-32.
- 최미정·권기혁·김연성(2023). “ESG 척도 개발 및 타당화: K-ESG 가이드라인의 공공기관적용을 중심으로” 『서비스경영학회지』, 24(2): 210-240.
- 황수덕·김희범·이영재(2022). “공공기관 ESG 경영을 위한 평가제도 개선에 관한 연구”, 『한국지적학회

- 지』, 8(2): 87-105.
- 황은진·조상미·안지영(2022). “공공기관의 ESG 와 조직성과: 기관장의 리더십과 혁신형 인적자원관리 시스템의 조절 효과”, 『사회적가치와 기업연구』, 15(1): 133-163.
- 황인창·김고운·백종락·이윤희(2022). 『환경·사회·지배구조(ESG) 경영 확대 위한 서울시 정책방안』, 서울연구원.
- 행정안전부·지방공기업평가원(2022). 2022년도 지방공기업 경영평가편람.
- 행정안전부·지방공기업평가원(2023). 2023년도 지방공기업 경영평가편람.
- Bora, I., Duan, H., Vasarhelyi, M., Zhang, C. & Dai, Jun(2021). “The transformation of Government Accountability and Reporting”, *Journal of Emerging Technologies in Accounting*, 18(2): 1-21.
- CPA(2019). Enhancing Climate-related Disclosure by Cities: A Guide to Adopting the Recommendations of the Task Force on Climate related Financial Disclosures(TCFD).
- FASAB(2022a). Memorandum: Climate-related financial disclosure framework.
- FASAB(2022b). Statements of Federal Financial Accounting Standards that may be relevant to Climate-Related Financial Reporting.
- GASB(2022). Intersection of Environmental, Social, and Governance Matters with Governmental Accounting Standards.
- Montreal(2021). *Vitrine Des Realisations: Organisations Partenaires de Montreal Durable 2016-2020*.
- Stoker, G. (1998). “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, 50(1): 17-28.
- U.K. Infrastructure Bank(2023). ESG Framework 2023.
- U.K. Infrastructure Bank(2023). Impact Framework.

원 고 접 수 일 | 2023년 11월 10일
심 사 완 료 일 | 2023년 12월 5일
최종원고채택일 | 2023년 12월 15일

한동숙 hands23@cnu.ac.kr

2018년 미시간주립대학교에서 교육 정책학 박사를 취득하고, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서 근무하였으며 현재 충남대학교 행정학부 조교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정책평가, 공공기관 관리정책 등이다. 주요 논문으로는 “The Effect of Performance Information on Actual Budgeting Allocation: The Role of Policy Type(2022)”, “공기업 경영평가의 타당성 분석-기관의 ‘평가역량’은 얼마나 중요할까?(2023)” 등이 있다.

민경률 kmin@jejunu.ac.kr

2018년 성균관대학교에서 행정학 박사학위(논문: 평가제도의 효과성에 관한 연구)를 취득하고, 현재 제주대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 연구 관심 분야는 인사행정, 규제정책이며, 주요 논문으로는, “The Impact of Entrepreneurial Leadership and Ethical Climate on Public Service Motivation in Korea and China: Moderating Role of Confucian Values(2022)”, “A Study on the Effectiveness of Employment Quota by Public Institutions(2023)” 등이 있다.