

# 공공기관의 ESG경영 운영 및 확산방안에 관한 연구

최 효 원\*

## <요약>

코로나19, 기후환경 및 환경보호 이슈 등 전 세계적 위기 상황에서 ESG 경영이 본격적으로 대두되기 시작했다. 코로나19로 인한 불확실성이 확대되고 지속가능한 발전에 대한 고민이 전 세계적으로 커지면서 투자자들은 의사결정을 할 때 ESG 요소를 더욱 고려하고 있다. 이러한 상황 속에서 ESG 경영은 민간 영역 뿐만 아니라 공공부문으로 점차 확산되고 있다. 공공기관은 정부의 정책을 수행하고 양질의 공공서비스를 제공하는 조직으로서 국민 삶의 질 제고를 위해 ESG 경영 도입은 필수적이다. 현재 대부분의 공공기관에서는 정부 정책을 기반으로 경영평가 지표관리, 경영공시 항목관리, 지속가능경영보고서 발간 등을 통해 ESG 경영을 실행 및 관리하고 있다.

공공기관 ESG 경영을 활성화하기 위해서는 기관 차원 및 정부 차원의 노력이 함께 추진되어야 한다. 기관 차원에서는 경영진의 ESG 경영 리더십을 정립하고 구성원 대상 ESG 경영 내재화 활동을 적극 추진하여야 하며, 정부 차원에서는 기관 특성 맞춤형 ESG 정책 관리를 추진하고 공공기관의 ESG 우수성과에 대한 실질적 인센티브를 마련하여야 한다.

〈주제어〉 ESG 경영, 공공기관, 지속가능성, 사회적책임, 사회적가치

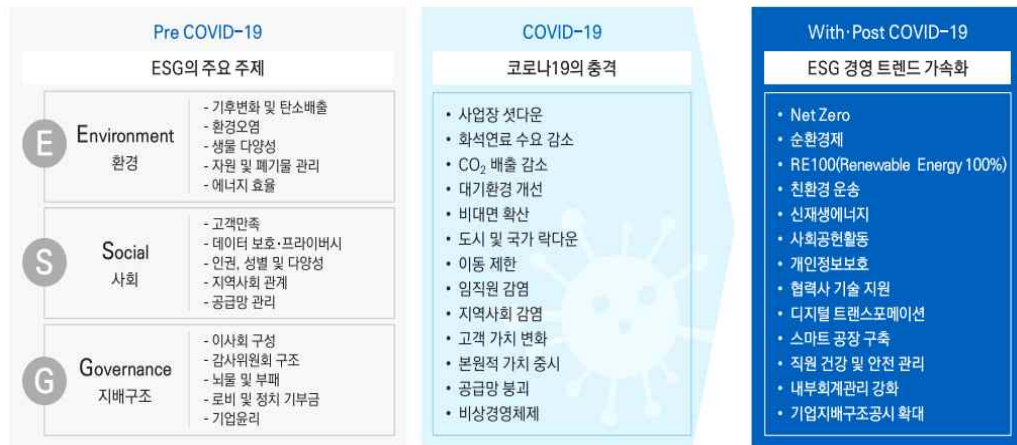
## I. 서론

코로나19와 같은 전례없던 전 세계적 위기 상황에서 기후변화, 환경보호에 대한 관심이 크게 증폭되면서 세계적으로 ESG 경영이 본격적으로 대두되기 시작하였다.

\* 경북테크노파크 전략경영지원실 경영기획팀 선임연구원, hyo\_won0928@gbtp.or.kr

ESG는 코로나19 이전에도 탄소 저감, 순환 경제, 사회공헌, 투명한 지배구조 등을 추구하며 기업경영의 새로운 트렌드로 각광 받아왔다. 그러나 코로나19 이후 기업은 사업장 섯다운, 공급망 붕괴, 대기환경 개선, 고객 가치의 본질적 변화 등을 경험하였고 이로 인해 ESG로의 경영 패러다임 대전환이 가속화되고 있다(삼정KPMG 경제연구원, 2020). 더불어 코로나19 이후 불확실성이 확대되고 지속가능한 발전에 대한 고민이 커지면서, 투자자들은 투자를 결정하거나 의사결정을 할 때 ESG를 더욱 고려하게 되었다(OECD, 2020).

[그림1] 코로나19에 따른 ESG경영 트렌드 가속화



출처 : 삼정KPMG 경제연구원(2020) 'ESG경영시대, 전략 패러다임 대전환'

민간영역의 ESG 투자로부터 시작된 ESG 경영의 움직임은 점차 공공기관으로 확산되어 운영 중이다. 공공기관은 정부 및 지자체의 정책을 수행하고 공공서비스를 제공하는 조직으로서 국민 삶의 질 제고를 위해 ESG 경영의 마중물 역할을 수행하여야 한다. 경제적 가치뿐만 아니라 공공기관의 존재 이유인 공익성과 책무성을 달성하기 위해 사회적 가치 창출은 반드시 필요하며, 공공기관의 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 효과적으로 추구하기 위해서는 ESG 경영에 주목해야 한다(김재구, 2021).

이처럼 공공기관의 주요 역할 및 기능, 사회적 영향력, 이해관계자 범위 등을 고려하였을 때, 공공기관은 우리나라 ESG 경영 정착의 구심점 역할을 수행해 나아갈 것으로 기대된다.

그럼에도 불구하고 아직까지 ESG 경영은 대부분 민간의 영역에 맞춰져 운영되고 있으며, 공공기관 유형별 특성에 따른 맞춤형 ESG 추진전략 및 기준은 부족하다는 애로사항이 있다.

본 논문에서는 먼저 ESG 경영의 개념을 지속가능성, 사회적가치(CSR) 및 공유가치창출(CSV)의 개념과 비교하여 알아보고자 한다. 또한 공공기관에서 경영평가, 경영공시, 지속가능경영보고서 발간 등 정부정책에 기반한 ESG 경영 실행 내용을 알아보고, 국내외 공공기관의 ESG 경영 운영 사례를 소개하고자 한다. 마지막으로 공공기관에서의 ESG 경영을 활성화하기 위해 기관 차원 및 정부 차원에서 어떠한 노력과 대책이 필요한지 시사점을 도출하고자 한다.

## II. ESG경영의 개념

ESG 용어가 최초로 사용된 것은 UN 주도 글로벌 금융기관 참여 워킹그룹 보고서에서 2004년도에 발간한 ‘먼저 고려하는 자가 이긴다(Who cares wins 2004)’였다. 그 이후부터 UN 환경 프로그램에서 공식적으로 사용하면서 널리 국제사회에 확산되기 시작했다(나석권, 2022).

ESG는 E(Environment, 환경)·S(Social, 사회)·G(Governance, 지배구조) 세가지 단어의 합성어로, ‘기업의 전략을 실행하고 기업의 가치를 높이기 위한 능력에 영향을 미칠 수 있는 환경, 사회 및 지배구조에 관한 요소들을 포괄하는 개념’으로 정의된다(한국거래소, 2021).

E(Environment, 환경)의 요소로는 환경 오염, 온실 효과, 쓰레기 오염, 기후 변화, 생물다양성 등이 포함되고, S(Social, 사회)의 요소로는 지역사회 공헌, 취약계층 고용증대, 다양성과 포용성, 근로자의 건강 및 근무환경 등이 있으며, G(Governance, 지배구조)의 요소로는 이사회 다의성 및 역할, 윤리성, 성실 납세전략 등이 있다.

기업을 경영하고 투자를 결정하는 데 있어 환경, 사회, 지배구조에 관한 논의가 확

대되면서 ESG는 투자를 결정하는 근거로써 금전적 이익 가능성 뿐만아니라 지속가능성과 사회적 영향을 고려하는 것으로 볼 수 있다(한동숙, 2021).

이러한 ESG라는 개념은 그 간 우리 사회가 추구해 온 지속가능성, 사회적 책임, 사회적 가치 등과 유사한 측면이 있어 완전히 새로운 개념으로 볼 수는 없다.

## 1. 지속가능성과 ESG

지속가능성(Sustainability)은 1987년 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development)를 통해 확산된 개념으로 당시 노르웨이 부룬틀란(Brundtland) 환경부 장관이 주도했다. 위원회 보고서에서 지속가능성의 개념은 '미래세대의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 손상하지 않으면서 현 세대의 요구를 충족시키는 것'으로, 자원에 대한 현재 세대와 미래 세대의 공평한 활용 등을 의미한다.

지속가능성을 바탕으로 한 지속가능경영이 필요하다는 논의는 1995년 세계지속가능발전위원회(WBCSD, World Business Council for Sustainable Development)가 기업들이 지속가능한 발전을 지향할 수 있도록 촉진하고 기업의 사회적 책임·혁신 등의 역할을 수행할 수 있도록 지원하는 목적으로 출범하면서 본격화되었다(현대경제연구원, 2004). 우리나라에서는 2002년 지속가능발전기업협의회(KBCSD, Korea Business Council for Sustainable Development)가 결성되면서 산업 차원의 지속가능경영에 대한 논의가 시작되었다(현대경제연구원, 2004). 우리나라 기업은 지속가능경영의 도입 논의가 선진국에 비해 다소 늦게 시작되었으나, 2004년을 기점으로 지속가능경영 글로벌화 선언문 작성 등 적극적인 활동을 전개해나가고 있다.

지속가능경영 측면에서 ESG는 기업의 경쟁력을 결정짓는 필수적인 요소이다. 특히 ESG는 사회가 추구해야 하는 가치를 달성하기 위한 비재무적 요소를 강조하고 있다는 측면에서 내외부 고객·주주·지역주민 등 모든 이해 관계자의 가치를 고려해야 하는 조직의 필수 경영요소이다.

〈표 1〉 지속가능성 · 지속가능경영의 의미

구분	내용
지속가능성 (Sustainability)	· 미래세대의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현 세대의 요구를 충족시키는 것(1987, WCED*) · 자연이 허용하는 한계 범위를 고려하여 인간 삶의 질을 향상시키 는 것(1991, UNEP)
지속가능경영 (Corporate Sustainability Management)	· 조직의 경제적 · 사회적 · 환경적 책임을 바탕으로 지속가능한 발 전을 추구하는 경영 패러다임

\*WCED(World Commission on Environment and Development, 세계환경개발위원회) : 장기 지구환경 보전전략 수립을 목적으로 1983년 UN총회 결의에 따라 구성된 위원회로, '우리들의 미래(Our Common Future)'라는 보고서에서 지속가능한 발전(Sustainable Development) 개념을 정리

## 2. 사회적책임(CSR)·공유가치창출(CSV)와 ESG

사회적 책임(CSR, Corporate Social Responsibility)은 1979년에 호워드 보웬(Howard Bowen) 교수에 의해 제기된 개념으로, 기업가들이 우리 사회의 목적과 가치에 알맞은 의사결정을 한 뒤 이를 사회에 바람직한 방향으로 행동에 옮기는 의무를 말한다. 이는 기업이 수익을 쌓은 뒤 사회에 기여하는 것으로 자선적·기부적·사후적 의미가 짙은 개념이다(나석권, 2022).

사회적 책임인 CSR에서 한 단계 더 발전한 개념인 CSV(Creating Shared Value, 공유가치창출)는 2011년 마이클 포터(Michael Porter) 교수와 마크 크레이머(Mark Kramer) FSG 공동창업자가 이 용어를 사용하면서 널리 확산되었다(이은선·최유경, 2021). 이는 기업이 당면한 사회적 요구를 파악해 문제를 해결하는 과정에서 경제적 가치(Economic Value)와 사회적 가치(Social Value)를 동시에 창출하는 경영전략을 의미한다(나석권, 2022).

기존의 사회적 책임(CSR)이 자선활동에 가까운 다소 소극적 의미였다면, 공유가치창출(CSV)은 기업이 주체적으로 경제적·사회적 효용을 증가시키는 기업경영의 전략적 방법론이라고 할 수 있다.

〈표 2〉 CSR · CSV 비교

구분	CSR	CSV
가치	선행(Doing Good)	비용 대비 사회적·경제적가치
개념	시민의식을 전제로 한 자선활동	기업과 지역사회 모두의 공동가치창출
동기	재량적 또는 외부적 압력에 대한 대응	경쟁력 확보의 핵심요소
인식	이윤극대화와 무관	이윤극대화의 핵심요소
예산	CSR예산을 별도로 설정(제한적)	기업 전체 예산에 반영
내용	외부보고 및 개인적 선호에 의한 아젠다 결정(일방소통)	기업 특성 및 내부적 합의에 의한 아젠다 결정(쌍방소통)

출처 : Porter, Michael E., amd Mark R. Kramer.(2011)., “Creating shared value”, Harvard Business Review. p16.

ESG는 그 간 민간 뿐만아니라 공공부문에서도 관심이 집중되었던 사회적 책임(CSR) 및 공유가치창출(SCV)과 유사한 개념을 포함하고 있다. 기본적으로 기업이 사회로부터 요구받는 의무를 충족시키기 위한 개념이고 기업의 경영활동에 이를 반영한다는 점에서 유사한 측면이 있다(한동숙, 2021). 다만, ESG는 투자자 혹은 자본시장 중심의 시각에 집중되어 있어, 단순히 기업이 실행하면 좋은 자선활동이라는 개념과는 달리 기업 경영의 필수적 개념이 되고 있다.

〈표 3〉 CSR · CSV · ESG 비교

구분	CSR	CSV	ESG
개념	기업의 사회적 책임	공공의 이익과 발전에 기여하는 가치창출	환경·사회·지배구조에 관한 비재무적 요소
목적	기업의 책임이 주주에 한정된 것이 아니라 이해관계자까지 있음을 인식한 자발적 부가활동	공공의 이익과 공동체의 사회적가치와 경제적 가치를 동시에 추구	기업이 안정적으로 수익을 창출 하기 위해 환경·사회·지배구조의 요소를 관리하는 장기 투자 리스크 관리전략
관점	기업의 이해관계자	일반 국민, 지역	투자자

이은선·최유경(2021); 한동숙(2021)의 내용을 활용하여 저자 작성

### III. 공공기관의 ESG경영

공공기관은 공공성 실천과 더불어 사회적 가치 실현의 주체자로서의 요구가 증대되면서 ESG 경영이 공공서비스 강화 및 기관 경쟁력 제고에 있어 선택이 아닌 필수가 되고 있다. 특히 공공기관은 정부 및 지자체의 정책이나 방향을 전달하는 역할을 수행하고 있어 ESG의 직·간접적 도입 및 실천이 기관 경영에 중요한 요소로 작용되고 있다.

정부에서도 공공기관의 ESG경영 실천에 대한 중요성을 인식해 이를 효율적으로 운영할 수 있도록 다양한 전략 및 정책 등을 발표하고 있다. <표4>와 같이 2016년 이래 공공기관에 대한 사회적가치 확산 기조가 뚜렷해지고 2021년부터는 ESG 관점의 경영전략 패러다임으로 전환되고 있다. 특히 2021년에는 ESG가 포스트 코로나 시대 지속가능성 성장을 위한 핵심 아젠다로 부각되면서 정부 차원의 체계적 대응방안을 마련하기 위해 ‘ESG 인프라 확충 방안’을 발표했다. 또한 관계부처와 각 분야 전문가, 이해관계자의 의견을 반영하여 글로벌 기준에 부합하면서도 우리나라 기업이 활용할 수 있는 ‘K-ESG 가이드라인’을 제시하였다.

<표 4> 정부의 ESG 관련 정책 전개과정

연도	내용
2016~2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 법률(사회적가치법)’ 발의(2016~2017)</li> <li>※ 발의 주요내용 : 공공기관이 정책을 수립·시행·평가하는 전 과정에서 사회적 가치 실현을 공공부문의 핵심 운영원리로 제시함으로써 공공부문부터 사회적 가치 실현을 선도하고 나아가 민간부문으로 확산될 수 있도록 하는 것을 목적으로 제시</li> <li>· 기재부 공공기관 경영실적평가 지표 내 사회적가치 관련 지표 신설(2018) 및 배점 확대(2019)</li> </ul>
2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부처합동 ‘사회적가치 실현을 위한 공공부문 추진전략’ 발표(‘20.1.)</li> <li>· ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 법률(사회적가치법)’ 발의(‘20.6.)</li> </ul>

	<p>※ 발의 주요내용 : 전국 시·도지사는 5년마다 지역 사회적 가치 실현 계획을 수립해야 하며, 기획재정부 장관은 기본계획과 연도별 시행계획, 전년도 시행계획 등을 국회에 보고, 또한 대통령 소속 사회적가치위원회도 설치하도록 명시</p> <p>· 기재부 '공공기관 사회적가치 성과창출 전략' 발표('20.7.)</p>
2021	<p>· 부처합동 '친환경·포용·공정경제로의 대전환을 위한 ESG 인프라 확충 방안' 발표('21.08.)</p> <p>· 부처합동 'K-ESG 가이드라인' 배포('21.12.)</p>
2022	<p>· 윤석열 정부 120대 국정과제 ESG 확산의지 표명('22.7.)</p> <p>※ 공공기관 자체 ESG 역량강화, 중소·중견기업 ESG경영 확산 지원 등 국정과제 포함</p>

그리고 정부에서는 2022년부터 공공기관 및 지방 공기업의 특성에 따라 ESG 경영 중점 목표 및 추진과제를 선정해 실행계획을 수립하도록 했다. 또한 공공기관별 혁신계획 수립 시 ESG 요소를 강화해 주무부처가 이행상황을 점검토록 했으며, 공공기관의 혁신 가이드라인에는 탄소중립 등 ESG과제가 추가되었다. 더불어 지방공기업은 '사회적 가치 실현 실행계획'을 'ESG 실행계획'으로 확대·개편하였다.

이처럼 정부에서는 공공기관의 ESG 경영 이행력을 높이기 위해 계획수립 뿐만 아니라 경영평가 반영, 지속가능경영보고서 발간, 경영공시 확대 등 다양한 측면에서 관리를 추진하고 있다.

## 1. 경영평가와 공공기관 ESG경영

공공기관에서 경영평가는 성과급을 좌우하고 경영진의 성과정도를 결정하는 중요한 요소이므로, 경영평가에서 ESG 관련 항목을 평가한다는 것은 민간 분야 못지않게 조직에 힘 있게 영향을 미치고 있다.

ESG 경영이 추구하는 사회적 가치 실현에 대한 내용은 일찍이 공공기관 경영평가에서 담고 있었다. 2005년 반부패 노력과 성과 측정을 시작하였고, 2008년 윤리·투명경영이란 평가지표로 자리매김하였다(이종재, 2022). 사회적가치 구현이 공공기관 경영평가에 절대적 비중을 차지하게 된 계기는 2018년 평가이며, 당시 사회적가치 구현 항목을 새로 만들고 세부 항목도 일자리창출·균등한 기회와 사회통합·안전 및 환경·상생협력 및 지역발전, 윤리경영 등 5대 항목으로 구체화하였다(이종재, 2022). 이후 2019년



평가에서 안전과 환경 관련 지표의 배점을 확대하는 방식으로 사회적 가치의 비중을 늘렸고, 2020년에는 기관 경영 전반에 사회적 가치를 얼마나 내재화했는지를 평가하는 방식으로 심화되었다(이종재, 2022).

ESG 라는 용어가 공공기관 경영평가에 도입된 것은 2021년 평가 이후이며 최근 3년간(2020년~2023년) ESG 관련 평가지표는 ‘사회적가치’지표를 중심으로 확대 및 유지되고 있다.

이처럼 공공기관에 대한 경영평가와 ESG 관련 항목과의 일치는 공공기관 경영에 핵심 이슈로 깊숙이 자리 잡고 있다. 경영평가 지표로 관리함으로써 공공기관의 ESG 역량을 강화해 공공성과 책임성을 기반으로 한 지속가능경영을 실현해나가고 있다. 공공기관 경영평가에서 ESG 관련 항목이 꾸준히 중요한 항목으로 평가되고 있는만큼 ESG 경영은 공공기관의 선택이 아닌 필수적 경영요소로 자리잡고 있다.

〈표 5〉 2021년~2023년 공공기관 및 지방공기업 경영평가 ESG 관련 지표 현황

구분	2021년		2022년		2023년	
공공기관 경영평가	기관유형	평가지표 및 배점	기관유형	평가지표 및 배점	기관유형	평가지표 및 배점
	공기업	사회적가치(24) 재무관리(5) ▶총29점	공기업	사회적가치(25) 재무관리(5) ▶총30점	공기업	사회적책임(15) 재무성과(20) ▶총35점
	준정부기관 (위탁집행형)	사회적가치(22) 재무관리(2) ▶총24점	준정부기관 (위탁집행형)	사회적가치(23) 재무관리(2) ▶총25점	준정부기관 (위탁집행형)	사회적책임(12) 재무성과(13) ▶총25점
	준정부기관 (기금관리형)	사회적가치(22) 재무관리(7) ▶총29점	준정부기관 (기금관리형)	사회적가치(23) 재무관리(7) ▶총30점	준정부기관 (기금관리형)	사회적책임(12) 재무관리(18) ▶총30점
	※ 사회적가치(책임) 세부지표 : ①일자리 창출 ②균등한 기회와 사회통합 ③안전 및 환경 ④상생협력 및 지역발전 ⑤윤리경영					

지방 공기업 경영평가	기관유형	평가지표 및 배점	기관유형	평가지표 및 배점	기관유형	평가지표 및 배점
	상·하수도	사회적가치(25) 재무관리(6) ▶총31점	상·하수도	사회적가치(25) 재무관리(6) ▶총31점	상·하수도	사회적책임(25) 재무관리(6) ▶총31점
	공사·공단	사회적가치(35) 재무관리(6) ▶총41점	공사·공단	사회적가치(38) 재무관리(6) ▶총44점	공사·공단	사회적책임(29) 일자리확대(6) 재무관리(8) ▶총43점
	※ 사회적가치(책임) 세부지표 : ①소통 및 참여 ②윤리경영 ③재난안전관리 ④지역상생발전					

출처 : 기획재정부 ‘2021년도~2023년도 공공기관 경영평가 편람’, 행정안전부·지방공기업평가원 ‘2021년도~2023년도 지방공기업 경영평가 편람’

## 2. 경영공시와 공공기관 ESG경영

공공기관의 경영공시는 2007년부터 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 따라 모든 공공기관이 공개시스템(Alío, 알리오)을 통해 경영에 관한 주요 정보를 공시하는 제도로, 공공기관 운영의 투명성을 제고하기 위해 시행되었다.

정부는 경영공시를 통해 공공기관이 ESG 관련 정책을 선도적·자발적으로 수행할 수 있도록 공공기관 경영공시 항목에 ESG 관련 항목을 점차 확대해나가고 있다.

ESG 경영이 본격화되기 시작한 2021년부터 공공기관의 ESG 관련 경영공시가 본격적으로 강화되면서, 알리오(Alío) 시스템을 통해 분명하게 알리도록 하고 있다. 구체적으로 2021년부터는 알리오 및 클린아이 경영공시 항목에 안전경영책임보고서, 녹색제품 구매실적, 온실가스 감축실적, 봉사활동·기부실적, 혁신조달, 중증장애인 생산품 구매실적, 가족돌봄휴가, 직장어린이집 지원 등 총 9개 항목이 추가되었고, 2022년부터는 에너지 사용량, 인권경영, 청렴도 평가결과 등이 신설되면서 공공기관 경영공시가 확대되고 있다. 이후 2023년에는 <표6>과 같이 2007년 공시제도 도입 이래 처음으로 공공기관 통합공시 분류체계를 전면 개편하면서 ESG 공시를 강화하였다.

〈표 6〉 2023년 경영공시 개편현황

구분	내용																																	
분류 체계	· ‘ESG 운영’이라는 항목 신설 및 세부항목(ESG) 구체화, 총 46개 항목으로 확대																																	
	〈개편 전〉		〈개편 후〉																															
	<table><tr><th>대항목</th><th>항목</th></tr><tr><td>I. 일반현황</td><td>1개</td></tr><tr><td>II. 기관운영</td><td>20개</td></tr><tr><td>III. 주요사업 및 경영성과</td><td>13개</td></tr><tr><td>IV. 대내외 평가</td><td>5개</td></tr><tr><td>V. 정보공개</td><td>2개</td></tr><tr><td>총계</td><td>41개</td></tr></table>	대항목	항목	I. 일반현황	1개	II. 기관운영	20개	III. 주요사업 및 경영성과	13개	IV. 대내외 평가	5개	V. 정보공개	2개	총계	41개	<table><tr><th>대항목</th><th>중분류</th><th>항목</th></tr><tr><td>I. 일반현황</td><td>일반현황, 인력관리, 보수관리, 복리후생, 노동조합, 소송·자문</td><td>16개</td></tr><tr><td>II. ESG 운영</td><td>ESG 현황, E(환경), S(사회), G(지배구조)</td><td>12개</td></tr><tr><td>III. 경영성과</td><td>재무성과, 사업 및 투자, 중장기 재무관리</td><td>13개</td></tr><tr><td>IV. 대내외 평가 등</td><td>대내외 평가, 정보공개</td><td>5개</td></tr><tr><td>총계</td><td></td><td>46개</td></tr></table>		대항목	중분류	항목	I. 일반현황	일반현황, 인력관리, 보수관리, 복리후생, 노동조합, 소송·자문	16개	II. ESG 운영	ESG 현황, E(환경), S(사회), G(지배구조)	12개	III. 경영성과	재무성과, 사업 및 투자, 중장기 재무관리	13개	IV. 대내외 평가 등	대내외 평가, 정보공개	5개	총계	
대항목	항목																																	
I. 일반현황	1개																																	
II. 기관운영	20개																																	
III. 주요사업 및 경영성과	13개																																	
IV. 대내외 평가	5개																																	
V. 정보공개	2개																																	
총계	41개																																	
대항목	중분류	항목																																
I. 일반현황	일반현황, 인력관리, 보수관리, 복리후생, 노동조합, 소송·자문	16개																																
II. ESG 운영	ESG 현황, E(환경), S(사회), G(지배구조)	12개																																
III. 경영성과	재무성과, 사업 및 투자, 중장기 재무관리	13개																																
IV. 대내외 평가 등	대내외 평가, 정보공개	5개																																
총계		46개																																
ESG 항목 강화	· 기후공시(E, 환경) 강화 등을 고려하여 온실가스 감축실적 항목의 공시를 현행 직·간접배출(Scope1·2)에서 외부배출(Scope3)까지 단계적으로 확대*																																	
	*‘23년에는 자율공시로 하되, 국제기준 및 「온실가스 목표관리 운영 등에 관한 지침(환경부)」 확정시 <b>소</b> 공공기관으로 확대																																	
	· 공공기관 ESG 공시 강화를 위해 국회 등에서 필요성이 제기된 사회(S) 항목*, 기관운영 투명성 및 ESG 추진체계와 관련하여 보강이 필요한 지배구조(G)** 항목을 추가 신설																																	
	*사회(S)항목 : 장애인 고용률, 중소기업제품 구매실적																																	
	**지배구조(G)항목 : 비상임이사 활동내용, ESG 운영위원회																																	
	· ‘ESG 경영 현황’ 항목을 신설하여 기관별 ESG 관련 추진사항, 경영전략, 추진체계 등을 ‘ESG 경영보고서’ 형태로 공시하되, ESG 운영위원회 항목과 함께 ‘24년까지 자율공시 후 ’25년부터 단계적 의무화 추진																																	

\*사회(S)항목 : 장애인 고용률, 중소기업제품 구매실적  
 \*\*지배구조(G)항목 : 비상임이사 활동내용, ESG 운영위원회

· ‘ESG 경영 현황’ 항목을 신설하여 기관별 ESG 관련 추진사항, 경영전략, 추진체계 등을 ‘ESG 경영보고서’ 형태로 공시하되, ESG 운영위원회 항목과 함께 ‘24년까지 자율공시 후 ’25년부터 단계적 의무화 추진

출처 : 기획재정부 보도자료(‘23.2.3.), “공공기관 통합공시(Allo) 전면 개편(ESG 공시 강화를 통한 분류체계 개편 및 공시점검제도 개선)”

이처럼 경영공시에서 ESG 관련 항목이 점차 강화·확대되고 있다는 것은 정부의 정책수단으로서 공공기관이 지역사회의 중심적 역할을 지속적으로 수행해야 함을 의미하

며, 공공기관의 공공성 및 투명성에 대한 사회적 요구와 기대가 높아지고 있다는 것을 의미한다.

### 3. 지속가능경영보고서와 공공기관 ESG경영

조직에서 ESG 경영 도입이 불가피한 이유 중 하나는 지속가능경영보고서 작성의 의무화 이다. 2025년부터 자산 2조원 이상 상장사는 의무적으로 작성 및 공개하고 2030년부터는 전 상장사가 ESG 실행내역을 보고해야 한다.

일반 기업과 마찬가지로 공공부문 또한 상장 공기업을 시작으로 시장형 공기업, 준 시장형 공기업으로 단계적으로 넓혀 나가겠다는 기본방침이 결정된 상황이므로 지속가능경영보고서의 작성은 공공기관에서도 중요한 ESG 경영의 대응요소이다.

지속가능경영보고서에 대한 가이드라인을 제시하는 대표적인 국제기구인 GRI(Global Reporting Initiative, 글로벌 보고 이니셔티브)는 지속가능경영 보고의 표준인 GRI Standards를 공표해 전 세계적으로 활용가능한 지속가능경영 보고의 표준을 제시했다.

대다수의 공공기관은 GRI Standards를 활용하여 이미 3~5년 간의 ESG 경영 실행과정과 결과를 담은 지속가능경영보고서를 공개하고 있다.

ESG 경영의 과정과 실적을 널리 확산하는 지속가능경영보고서는 국민과 지역사회를 고객으로 하는 공공기관에서 더욱 중요하다. 특히 경영공시를 통해 의무적으로 ESG 관련 정보를 공개하고 있는 것과 더불어 지속가능경영보고서는 공공기관의 ESG 실천의지 표명의 대표적인 도구가 될 것이다.

## IV. 공공기관의 ESG경영 운영사례

### 1. 국내사례

인천도시공사는 '환경·지역사회·책임 경영을 통한 지속가능한 인천 시민 삶의 질 제고'를 ESG 경영 비전으로 삼고, '변화, 순환, 성장'을 핵심 키워드를 중심으로 ESG 경영 체계를 수립하여 운영하고 있으며, 경영본부 기획조정실 산하에 'ESG혁신부'를 두어

ESG 관리 조직체계를 갖추고 있다.

8년 연속 흑자 달성, 지방공기업 최초 1천억원 규모의 ESG 사회적 채권 발행 등의 ESG 경영성적을 인정받아 2022년 '제16회 국가지속가능경영 우수기업' ESG 공공기관 부문 종합대상을 수상하였다. 뿐만아니라 2022년 4월 UNGC(UN Global Compact 유엔 글로벌콤팩트) 회원사로 가입하여 ESG 경영의 저변을 넓히고 세계 기준에 부합하는 ESG 경영체계 구축을 위해 노력하고 있다.

한국농어촌공사는 '농어촌愛 GREEN 가치 2030' ESG 경영 비전을 선포하고 환경, 사회, 지배구조 각 부문에서 지속가능한 ESG 경영을 실천하기 위해 다양한 정책을 추진하고 있다. 공사는 멸종위기에 처한 동식물의 서식지를 복원하고 농어촌 환경을 개선하는 '생태계 복원사업', 밀원수 식재 및 벌통 임대 등 꿀벌의 건강한 서식지 조성을 위한 '꿀벌 귀환 캠페인' 등을 추진하며 농어촌의 환경보전에 앞장서고 있는 공로를 인정받아 2022년~2023년 2년 연속 '한국 ESG 혁신정책 대상' 환경 부문에서 수상했다.

이처럼 한국농어촌공사는 공사의 설립목적 및 업(業)의 특성에 적합한 ESG 경영활동을 중점적으로 전개해나가고 있다.

한국국토정보공사는 '국토정보로 미래를 On하고, 사회를 온난하다'라는 ESG 통합비전을 수립하고, 부사장 직속의 ESG 전담부서인 'ESG 경영처'를 두고 있다. 한국국토정보공사는 협력사 ESG 경영 도입 지원, 성과공유제 및 협력이익공유제 활성화 등을 통해 협력사와 상생하는 ESG 경영을 추진하고 있다.

## 2. 해외사례

프랑스를 대표하는 연기금 펀드 '프랑스 연금준비기금(FRR, Fonds de réserve pour les retraites)'는 유럽에서 가장 적극적으로 ESG 투자를 지향하는 기관으로 평가받고 있다. 프랑스 연금준비기금(FRR)은 비재무적 성과에 대한 평가를 시행하고 비재무적 리스크 예산을 정의하여 위험관리에 사용하고 있으며, 모든 투자 과정에 ESG 목표를 반영하고 있다(KOTRA, 2021; 이태호 외, 2022). 또한 파리기후협약 발표 이후 '환경 친화적 프랑스 공공투자기관 현장(2019)' 서명 동참, '넷제로 자산 소유자 연합(NetZero Asset Owner Alliance)' 서명 동참, UN의 'Women's Empowerment principles' 서명 동참 등 ESG의 다양한 영역에서 적극적인 활동을 전개하고 있다(KOTRA, 2021; 이태호 외,

2022).

일본의 통신 공기업 일본전신전화회사(NTT, The Nippon Telegraph and Telephone Corporation)는 지배구조(G) 구성 및 운영 측면에서 ESG 경영을 적극적으로 추진하고 있다. 이사임명·보상 위원회, CEO 산하 지속가능성위원회, 내부통제위원회 등을 설치하고 있다. 특히 지속가능성위원회에는 윤리, 인권, 환경혁신 등의 위원회를 다시 두고 있다(이태호 외, 2022).

미국의 주정부들은 공공정책 추진에 ESG 목표를 도입하고 있으며, 공공자산 및 재무제표 관리에 ESG 요소를 고려하는 방식으로 ESG를 선도하고 있다(John, 2022). 캘리포니아주는 ESG 요소를 공무원 및 교사 퇴직연금 운용에 통합하는 정책을 시행하고 있으며, 일리노이주는 ‘지속가능투자법(Sustainable Investing Act)’을 시행하여 중앙 및 지방정부에 ESG 정책 모델로 평가하고 있다(강철구·유혜선, 2022).

## V. 결론 및 제언

우리나라의 ESG 경영은 민간기업 중심으로 활성화되어 있는데 이를 공공부문으로 확장하기 위해서는 기관 차원의 노력 뿐만 아니라 정부 차원의 노력도 함께 추진되어야 한다. ‘기관 차원’의 노력으로는 경영진의 ESG 경영 리더십 정립 및 ESG 경영의 내재화가 이루어져야 하며, ‘정부 차원’의 노력으로는 기관 특성 맞춤형 ESG 관리 및 ESG 성과에 대한 인센티브 마련이 이루어져야 한다.

### 1. [기관차원] 경영진의 ESG 경영 리더십 정립

공공기관에서 ESG 경영이 실효성 있게 운영되기 위해 가장 먼저 필요한 것은 경영진의 ESG에 대한 관심도와 의지 표명이다. 전 직원에게 ESG 경영마인드가 내재화되기 위해서는 경영진이 ESG에 대한 중요성을 인식하고 이를 실천하고자 하는 의지를 확립하는 것이 우선시되어야 한다.

이를 위해 먼저 기관 경영전략을 재검토하여 기관이 추구하는 ESG 정책과의 연계성을 검토하여야 한다. 또한 경영전략을 바탕으로 매년 대내외 환경분석을 기반으로 한

ESG 추진계획을 수립하고 이에 대한 성과분석을 실시하여 ESG 운영 환류체계를 확보하여야 한다. 더불어 대내외 이해관계자를 포함하는 ESG 위원회 등 조직체계를 정비하여 정기적으로 운영함으로써 기관 및 기관장의 ESG 경영을 천명하여야 한다.

이와 같이 조직의 새로운 가치로 대두되고 있는 ESG 경영을 공공기관에 도입하기 위해서는 기관장의 강력한 의지와 구체적인 목표를 조직 내 접목하는 것이 중요하다.

## 2. [기관차원] ESG 경영의 내재화

현재 대부분의 공공기관에서 ESG 경영 운영의 가장 큰 애로사항은 구성원들이 ESG가 무엇인지, ESG를 실천하기 위한 방법은 무엇인지, ESG가 왜 우리 조직에 중요한지 등을 인식하지 못한다는 점이다.

조직 내 ESG 경영을 도입하고 운영하기 위해서는 조직 구성원을 대상으로 한 내재화 활동이 필수적이다. 구체적으로는 ESG에 대한 기관 의지 내부 확산(ESG 관련 메시지 전달, 노사공동 ESG 실천 선언 및 공유 등), ESG 인식 교육 등이 있다. 특히 ESG 인식 교육의 경우 필수 교육으로 추진하여 전 직원이 ESG를 학습할 수 있도록 하여야 한다.

또한 장기적으로는 ESG 경영 실적을 내부 평가(부서평가 혹은 팀평가)에 반영하여 각 부서(팀)별 업무 특성에 따른 맞춤형 ESG 경영 활동을 자발적으로 추진할 수 있는 경영환경을 조성하여야 한다.

## 3. [정부차원] 기관 특성 맞춤형 ESG 관리

공공기관은 공공성과 수익성을 동시에 추구하는 공기업형, 연구 중심의 업무를 수행하는 연구기관형, 정부 및 지자체의 위탁업무를 수행하는 공공성에 기반한 출자·출연기관형 등 다양한 형태가 있다. 이처럼 공공기관은 특성별로 다양한 형태가 있으며, 정부 및 지자체 통제에 의해 자율성에 제약이 있으므로 공공기관별 특성에 적합한 ESG 경영 정책이 필요하다.

특히 공공기관의 주된 기능에 따라 천차만별인 E(환경) 부문과 조직 특성상 자율성에 한계가 있으므로 G(지배구조) 부문의 관리에 애로사항 있다는 점을 고려하여야 한다.

공공기관 경영평가 편람, ESG 경영 추진계획 가이드라인 등을 제시할 때 각 기관의

특성을 반영한 관리 방향을 설정하여야 한다.

#### 4. [정부차원] ESG 성과에 대한 인센티브 마련

현재 공공부문의 ESG 경영은 도입 초기 단계이므로 우수 성과에 대한 인센티브는 표창 등의 방식으로만 마련되어 있다. E(Environment, 환경)·S(Social, 사회)·G(Governance, 지배구조) 각 항목별 개선노력과 성과를 중심으로 정부포상을 추진하고 있으며, 이를 통해 지속가능경영의 기반을 구축하고 있다. 대표적으로 '2021년 대한민국 ESG 경영대상'은 공공부문을 대상으로 ESG 실적을 따로 구분하여 한국형 ESG 평가모델을 처음으로 적용하였다(한동숙, 2021).

이렇게 공공부문의 ESG 성과창출 사례를 지속적으로 축적하여 공공기관에 적합한 맞춤형 인센티브를 검토하여야 한다.

### 참고 문헌

- 강철구·유혜선(2022), “공공기관 ESG 첫걸음은 맞춤형으로”, 경기연구원.  
 기획재정부 보도자료(2023), “공공기관 통합공시(Alio) 전면 개편”  
 김재구(2021), “공공기관 ESG 경영 도입 및 지속가능성 실현방안”, 한국조세재정연구원  
 나석권(2022), “ESG 경영의 과거, 현재, 미래”, 사회적가치연구원.  
 대한무역투자진흥공사(KOTRA, 2021), “프랑스 ESG 정책동향 및 기업 대응사례”  
 삼성KPMG 경제연구원(2020), “ESG 경영시대, 전략 패러다임의 대전환”  
 이은선·최유경(2021), “ESG 관련 개념의 정리와 이해”, 한국법제연구원.  
 이종재(2022), “공공기관과 ESG 경영”, 데일리임팩트.  
 이태호·김광기·황성주·전대현(2022), “공공기관 ESG 현황과 경영전략: 해외 사례를 중심으로”, 대외경제정책연구원.  
 인천도시공사 홈페이지(www.ih.co.kr).  
 인천도시공사(2023), “2022 iH(인천도시공사) ESG 보고서”  
 한국거래소(2021), “ESG 정보 공개 가이드스”  
 한국국토정보공사 홈페이지(www.lx.or.kr).  
 한국국토정보공사(2023), “2022 ESG 경영보고서”



한국농어촌공사 홈페이지([www.ekr.or.kr](http://www.ekr.or.kr)).

한국농어촌공사(2023), “2022 한국농어촌공사 지속가능경영보고서”

한동숙(2021), “공공기관의 ESG 도입을 위한 정책 방안”, 한국조세재정연구원.

현대경제연구원(2004), “지속가능경영의 도입 프레임워크”

John P. Pelissero(2022). “Trends in the Implementation of ESG Policies in State and Local Governments”, Markkula Center for Applied Ethics at Santa Clara University.

Porter, Michael E., and Mark R. Kramer.(2011)., “Creating shared value”, Harvard Business Review.

# A Study on Operation and Spread of the ESG Management by the Public Organizations

Choi, Hyo-Won

(Gyeongbuk Technopark, Strategic Management Support Department, Researcher)

In a global crisis caused by COVID-19, climate changes and environmental pollution, the issue of ESG Management has come to the fore. While the uncertainty is spreading and the sustainable development is doubted throughout the world due to the COVID-19, the investors are considering the ESG Management more when they decide on investment. In such a situation, ESG Management spread gradually to the public sector beyond the civil areas. The public organizations that implement the policy of the government, providing for quality public services would essentially introduce the ESG Management. Currently, most of the public organizations are implementing and operating the ESG Management focused on assessment of management, management of the indicatives, management of the operational items that should be open to the public, publication of the sustainable management report, etc.

In order to activate the ESG Management of the public organizations, concerted efforts between them and the government should be made. At the dimension of the public organizations, it should be essential to establish managers' ESG Management leadership, while their staff and employees should internalize the ESG Management. At the dimension of the government, it should be necessary to pursue the organization-customized ESG Management, while arranging some substantial incentives for their staff and employees who have successfully operated the ESG Management.

Key words : ESG management, Public Organization, Sustainability, Corporate Social Responsibility, Creating Shared Value