

공공기관 ESG의 신제도주의적 분석*

김석은**

본 논문은 ESG 도입까지의 공공기관 사회책임 변화과정을 태동기, 확산기, 성숙기, 혼동기로 분류하고, 신제도주의적 관점에서 각 시기별 제도적 맥락과 제도변화의 결정요인을 분석하였다. 분석결과 첫째, ESG는 급진적이며 단절적이기보다는 점진적이며 지속적인 제도화 과정의 결과였다. CSR, 지속가능성, 사회적 가치, ESG 등 명칭만 바뀌었을 뿐 실질적으로 추구하는 내용에 근본적 변화가 없는 경로의존성을 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고, 둘째, 각 시기별 거시적 환경 변화와 새로운 국정목표 등 제도적 맥락에 따라 단절적 변화를 겪기도 했다. 셋째, 단절적 변화는 범세계적인 자발적 규제들을 양산하고, 정부가 강제적 규제를 통해 국제적인 추세를 따라가는 강제적·모방적 동형화의 과정을 거쳐 왔다.

주제어: 사회적 책임, ESG, 역사적 제도주의, 공공기관

* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-20220000003456).

** 미국 조지아대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한양대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 공공기관의 사회적 책임, 비영리조직 관리, 조직행태 등이다(E-mail: seokeun@hanyang.ac.kr).

I. 문제제기

최근 환경·사회·지배구조를 뜻하는 ESG(Environmental, Social, and Governance)가 기업운영의 한 축으로 확산되고 있는 지금, 기업 뿐 아니라 정부, 공공기관, 대학, 시민단체 등 거의 모든 조직이 ESG를 조직 운영의 근간으로 채택하고 있다. ESG는 2020년 1월 세계 최대 자산운용사인 블랙록(BlackRock)이 ESG를 투자의 기준으로 삼겠다고 선언한 이후 유럽 국가들의 발 빠른 움직임으로 급격하게 확산되었다. 그럼에도 불구하고 2022년 12월 현재 공공기관 ESG 현황에 따르면 전체 4,000여 국내 공공기관(공기업, 준정부기관 기준) 중 ESG 전략수립을 한 기관은 90개(2.2%)에 불과하며, ESG 전담조직 구성 97개 기관, ESG 위원회 구성 87개 기관, 지속가능경영보고서 발간 44개 기관 뿐인 것으로 나타났다. 조사대상 공공기관 대부분 ESG의 중요성을 인식하고 있으나, ESG가 무엇이며 어떻게 준비해야 하는지에 대한 기초적 이해가 부족하고, 기관 성격에 맞는 ESG 성과 지표개발 등에 있어 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다(강철구 외, 2023: 177).

이는 사실 놀랄만한 결과는 아니다. 불과 한해 전인 2022년 까지만 해도 '사회적 가치'가 기업과 공공기관의 화두였었고, 2023년에 들어서야 경영실적 평가에 ESG 지표가 포함되기 시작했다. 시장형 공기업을 중심으로 발 빠르게 사회적 가치 추진체계에서 ESG 추진체제로 탈바꿈하고 ESG 전담조직과 ESG 위원회를 만들었으며, 이사회와 감사위원회의 구성원을 독립성·전문성·다양성을 갖추는 방향으로 다시 꾸리고 있다. 기업이나 공공기관 뿐 아니라 대학이나 시민단체도 ESG 위원회를 만들기 시작했다. 진정 '사회적 가치'의 시대는 가고 'ESG 시대'가 도래한 듯 보인다. 이렇게 ESG시대가 급작스럽게 다가온 것은 최근 기록적인 폭염과 홍수, 화재 등 기후변화 위기와, 불안정한 국제정세로 인한 에너지위기 등 경영리스크의 증가로 많은 기업들이 생존을 위한 위기대응능력에 관심을 갖기 시작한 데 있다.

공공기관은 “공공수요를 효율적으로 충족시키기 위하여 정부의 출연·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관”(국회예산정책처, 2023: 2)으로, 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구성되어 있다. 2023년 기준 347개의 공공기관이 정부 예산의 1.5배가 넘는 1,000조 이상의 자산과 41만 명이 넘는 인력을 거느리고 가스, 전기, 수도, 철도, 공항, 항만 등 국민생활과 직결되는 중요한 필수공공재를 공급하고 있는 역량으로 볼 때, 효과적인 ESG 활동은 국가경쟁력 향상과 사회의 불균형을 해소하는 원동력이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 공공기관은 ESG 전략수립 뿐 아니라 ESG가 어디서, 왜, 무엇을 위해 시작됐는지, 어떤 패턴의 확산과정에 있는지

충분한 이해 없이 대응하고 있다. 그 결과 ESG 목표와 전략 수립, 프로그램 개발 및 평가 등 국내의 ESG 요구에 대한 적절한 대응을 어렵게 한다.

본 논문은 신제도주의의 관점에서 ESG 도입까지의 공공기관 사회책임 변화과정을 태동기, 확산기, 성숙기, 혼돈기로 분류하고, 각 시기별 제도적 맥락과 제도변화의 결정요인을 분석하였다. 문헌조사, 정부보고서, 신문기사를 바탕으로 신제도주의가 바라보는 제도와 외생적·내생적 변수의 동태적 상호작용에 분석의 초점을 두었다. 먼저 다음 절에서는 ESG의 개념을 정의하고 다른 유사개념들과의 차이를 살펴본다. ESG의 개념정의 아래 ESG를 각 시기별 제도적 맥락과 제도변화의 결정요인으로 구분하여 분석한다. 마지막으로 분석결과를 통해 공공기관 ESG의 대응 전략을 수립하는데 정책적 시사점을 제시한다.

II. 신제도주의와 공공기관의 사회적 책임

공공기관의 ESG는 Bowen(1953)에 의해 본격적으로 연구되기 시작한 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)에 뿌리를 두고 있다. 노벨 경제학 수상자인 Friedman(1962)은 수익창출만이 기업 본연의 책임이라 보고 있지만, 지속적인 경제성장속에서 거대해진 기업에게 수익창출을 넘어 사회문제나 환경보호에 까지 책임을 져야 한다는 광범위한 책임론이 확대되기 시작했다(Economist, 2009; Phills, Deiglmeier, & Miller, 2008). 이러한 주장은 수익활동과 더불어 사회·환경 역시 기업의 책임범위에 포함시키는 세 가지 미션이론(triple bottom line theory)이나 (Elkington, 1997; Hindle, 2009), 기업과 상호의존관계에 있는 이해관계자들의 목소리에 귀를 기울여야 한다는 이해관계자이론(stakeholder theory)에 근거를 두고 있다 (Freeman, 1984).

이들 이론은 CSR의 범위와 윤리적 의무를 중요시하며, CSR과 수익활동의 긍정적 관계를 강조하고 있다(Hull & Rethenberg, 2008; Zaiane & Ellouze, 2022). 하지만 수익과 직접적인 관련이 없는 경우에도 기업이나 공공기관이 왜 사회책임 활동을 하며, 국가나 지역마다 사회책임 활동의 형태가 왜 다르게 나타나는지 설명하는데 한계가 있다. 신제도주의 이론(neo-institutional theory)은 이런 한계를 메우는 유용한 이론이다. 제도는 “사람들이 적당하고 당연하다고 받아들이는 지속적인 가치들과 규범들 그리고 그것들을 구현하고 있는 구조들”이며(하태수, 2001: 114), 행정기구나 기업 등 유형의 구조 뿐 아니라, 기업과 공공기관들에게 광범위하게 받아들여지고 있는 무

형적 가치나 규범, 즉 사회적 책임도 제도의 하나이다. 신제도주의는 법률로 규정된 유형적 제도들을 정태적으로 기술하는 구제도주의와는 달리, 제도적 맥락과 제도 속의 행위자 및 다른 구성요소들간의 동태적 분석을 통해 제도의 변화과정을 규명하는 데 적합하다(김선명, 2007; 하연섭, 2006; 하태수, 2002).

신제도주의이론은 기업이나 공공기관이 사회적 책임 활동을 하는 이유와 어떤 조건하에서 더욱 적극적인 사회적 책임 활동을 하는지 밝히는 근거를 제시하고 있다(Brammer, Jackson, & Matten, 2012; Campbell, 2007). 기업은 권력을 가진 제도의 하나이며 지역사회와의 권력관계에서 적절한 균형을 이루어야 하는데, 이 권력의 균형이 깨어졌을 때 다른 제도들(예를 들어 정부나 시민사회)이 불균형을 해소하기 위해 개입한다고 주장한다. 정부의 근로기준법 준수 요구나 시민들의 제품 불매운동이 그 예이다. 따라서 다른 제도들의 개입을 막고 사회와의 상호의존관계를 정립하기 위해 '착한' 행동을 하게 된다는 것이다. 단순히 기관의 재무성과를 높이는 기제로 CSR을 바라보는데 한정되어 있다면, 왜 CSR활동을 하고, 어떤 조건하에서 더 나은 CSR 활동을 하는지, 시간의 흐름에 따라 CSR 활동엔 어떤 변화가 있는지 패턴을 밝히는 데는 한계가 있을 것이다(Campbell, 2007).

비공식적인 제도로서 사회적 책임은 오랜 기간 동안 기업과 사회의 상호작용속에서 구체화된 과정으로 이해하여야 한다(Brammer et al., 2012: 9). 때로는 대립관계에 있고, 때로는 협력관계를 유지하며, 정부의 개입에 순응이나 도전하면서 맺어온 관계형성은 각 제도가 가진 권력의 크기에 따라 변화해 왔다. 기업과 정부의 관계가 비교적 수평적 관계에 있었던 서구에선 사회적 책임이 가난과 지역사회 개발을 위한 자발적 박애주의에서 시작되었으며, 다른 기업들도 동참하는 규범적 동형화(normative isomorphism)의 과정이었다(DiMaggio & Powell, 1983). 그러나 상대적으로 정부의 권력이 큰 한국에서는 법이나 규정에 의해 사회적 책임을 받아들이는 강제적 동형화(coercive isomorphism)와 작은 기관들이 큰 기관의 것을 답습하는 모방적 동형화(mimetic isomorphism) 현상이 주로 나타나고 있다(백경민, 2013; 윤연철·유규창, 2017). 하지만 사회·경제·환경문제 해결은 상대적으로 풍부한 재원을 가진 기업이나 공공기관의 시대적 소명이라는 규범적 산물이기도 하다.

신제도주의론은 제도변화의 형태에 따라 합리적, 사회적, 역사적 신제도주의로 분류되며(Hall & Taylor, 1996), 그 중 역사적 제도주의는 비교역사적 접근법으로 제도변화의 다양한 형태를 설명하는데 적합하다. 급진적이고 단절적으로 변화하는 단절적 균형(punctuated equilibrium) 형태(Krasner, 1984), 점진적이며 지속적인 변화인 경로 의존성(path-dependent) 형태(North, 1990), 질적으로 새로운 변화가 단절적으로

일어나지만, 점진적인 변화과정을 거치면서 변화의 수용과 저항이 누더기식으로 나타나는 변화(Skowronek, 1982) 등 다양하다(하태수, 2001). 본 논문은 방민석·김정해(2003)의 경우처럼 어느 한 형태의 제도변화를 미리 정하지 않고 ESG를 비교역사적 관점에서 귀납적으로 분석한다. 다만 제도변화의 요건을 정교히 분석한 방민석·김정해(2003)를 따라 제도적 맥락과 제도변화의 결정요인으로 나누어 분석한다. 제도변화의 분석 전에 먼저 공공기관의 사회적 책임을 인간의 그것과 비교해 본 후, ESG의 개념을 정의하고 다른 유사개념들과의 차별점을 살펴본다.

Ⅲ. ESG의 개념과 유사개념과의 차이

공공을 위한 서비스 전달 과정에서 민간기업과 공공기관의 사회적 책임 활동의 차이를 구분하는 것은 쉽지 않다. 하지만 사회적 책임 활동의 동기, 수단, 통제 방식, 이해관계자와의 관계 등 여러 면에서 공공기관은 기업과는 다른 접근법을 취하고 있다. 예를 들어 자발적으로 시작된 기업의 사회적 책임 활동과 달리 공공기관은 정부 권장정책의 일환으로 일차리 창출, 중소기업과의 동반성장, 지역사회발전 등 사회적 책임 활동을 균형발전을 위한 수단으로 강제하고 있다. 정부와의 관계에서도 공공기관은 상대적으로 기업에 비해 상하관계에 있다. <표1>은 민간기업과 공공기관의 사회적 책임 활동의 차이를 도식화 한 것이다.

<표 1> 민간기업과 공공기관의 사회적 책임의 차이

	민간기업	공공기관
동기	이윤창출, 경쟁력 강화, 기업호감도	일자리창출, 동반성장, 지역사회발전
수단	자원봉사, 기부, 파트너십, 기술지원, 환경친화적 생산, 지배구조 강화	자원봉사, 기부, 가격조절, 중소기업지원, 소수자 고용, 지역발전사업, 환경친화적 생산, 지배구조 강화
통제방식	자발적 규제, 시민단체, 소비자, 글로벌 규약	자발적·강제적 규제(국정목표, 경영평가), 글로벌 규약
정부와 관계	파트너	상하
사회와의 관계	상호의존	공공서비스 전달자, 봉사자
결과	매력적 고용주, 동기부여, 매출증가/감소, 경쟁력 강화	국가균형발전, 경쟁력 강화 시장 해임건의, 임원 성과급
책임의 범위	주주, 소비자	기획재정부, 주무부처 및 감독기관, 지역사회, 전 국민
확산형태	자발적·모방적·규범적	강제적·모방적·규범적

출처: 기존 논의를 중심으로 저자 작성.

정부는 ESG를 “환경 경영, 사회적 책임, 건전하고 투명한 지배구조에 초점을 둔 지속가능성을 달성하기 위한 기업 경영의 3가지 핵심요소”라 정의하고 E, S, G 각각의 개념을 따로 정하고 있다(관계부처합동, 2021: 6). 기업이 정의하는 ESG도 정부와 크게 다르지 않다. 환경과 사회에 기여하고 지배구조를 효율화하여, 장기적으로 기업의 가치를 올리고 지속가능성을 추구하는 활동(강원·정무권, 2020; 박재현 외, 2022)으로 환경·사회·지배구조를 기업 가치를 높이는 전략 실행에 영향을 미치는 요소로 본다(한국거래소, 2021). CSR, 지속가능성(Sustainability), 공동가치창출(Creating Shared Value: CSV), 사회적 가치(Social Value: SV)의 경우 개념의 모호성으로 아직까지 합의된 정의를 찾고 있지 못한데 반해, ESG는 개념을 구성하는 3개 요소가 처음부터 나누어져 있어 상대적으로 개념정의가 어렵지 않다. 기존의 사회·환경적 책임을 넘어 기후변화 위기, 에너지 위기, 공급망 위기 등 경영리스크를 줄이기 위한 사회의 투명성과 공정성, 이해관계자들의 권리 존중, 윤리경영 등 대내외 경영의 책임성을 강조한다(박재현 외, 2022).

〈표 2〉는 CSR, CSV, Sustainability, SV, ESG의 차이를 비교한 것이다. 각각의 개념들이 시기별로 명확히 구분되지 않으며, 합의된 개념이 없고, 한 개념이 다른 개념의 결과물이 되는 경우도 있기 때문에 이들 개념을 시기별로 재단하기는 어렵다. 먼저 CSR이란 용어는 Bowen(1953)에 의해 본격적으로 사용되고 연구되기 시작했지만, 이후 ‘사회’를 제외하고 기업의 책임에만 충실하자는 ‘기업의 책임(corporate responsibility)’, 기업 뿐 아니라 모든 조직이 사회적으로 책임이 있음을 강조한 ‘사회적 책임(social responsibility)’, 반 기업적 정서에 대한 기업의 전략적 대응을 강조한 ‘사회적 대응(social responsiveness)’, CSR 활동의 결과를 강조한 ‘사회적 성과(social performance)’ 등 여러 다른 개념으로도 불리고 있다. 사회·경제·환경을 근간으로 한다는 점에서 표면적으로 지속가능성과 차이가 없다.

〈표 2〉 CSR, CSV, Sustainability, SV, ESG의 비교

	핵심요소	초점	목표
CSR	사회·경제·환경	사회	이미지, 평판, 수익
CSV	사회·경제	사회 + 경제적 가치	공동가치창출
Sustainability	사회·경제·환경	환경 + 경제의 조화	모든 세대의 번영
SV	사회·경제·환경·문화	공동체를 위한 가치	지속가능한 공동체
ESG	환경·사회·지배구조	지배구조	투자가치 상승

출처: 기존 논의를 중심으로 저자 작성

2010년 발표한 ISO26000은 책임성, 투명성, 윤리적 행동, 이해관계자의 이익 존중, 법 준수, 국제규범 준수, 인권 존중 등 사회적 책임 7대 강령을 채택하고, 개별 7대 강령에는 다수의 하부 조항들을 명시하였다. 이들 7대 강령은 ESG의 요소를 이미 포함하고 있다. 다만 환경이나 노동관행 보다 인권보호 및 지역사회 발전 등 이해관계자에 대한 책임, 즉 ‘사회’에 좀 더 초점을 둔 듯하다. 이때 이해관계자는 소비자와 지역사회를 말하는 협소한 개념이라면, ESG에서 이해관계자의 범위는 소비자, 지역사회, 투자자, 임직원, 국내외 주주, 공급망 안에 있는 협력사와 경쟁사 등을 모두 포함하는 광범위한 개념이며, 상대적으로 지역사회보다는 투자자나 경쟁사 등 이윤창출 및 경영리스크와 관련된 이해관계자들에게 무게 중심이 쏠려있다.

공동가치창출(CSV)은 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 창출한다는 뜻으로 (Porter & Kramer, 2011) CSR이나 지속가능성, ESG 등 기업 운영의 방향을 설정하는 관리의 개념이 아닌 경영 접근법으로 이해하여야 한다. 사회적 가치(SV) 역시 마찬가지다.¹⁾ 사회·경제·환경·문화적 가치가 함께 창출될 때 나오는 시너지가 결국 공동체 발전에 기여하게 된다는 뜻으로 CSR, 지속가능성, ESG가 추구하는 궁극적인 가치를 말한다. 환경보호, 안전한 근무환경, 윤리적 생산 활동 등으로 개인과 공동체가 질 높은 삶을 영위할 때 사회적 가치가 높아진다고 본다.

2022년 7월 시행한 「지속가능발전 기본법」 제2조 1항에서는 지속가능성을 ‘현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것’으로 정의하고 있다. 경제·사회·환경이 조화로운 세상을 목표로 한다는 점에서 CSR과 차이가 없어 보이지만, 목표 접근방법에 차이가 있다. CSR이 경제성장의 부산물로 예측되는 환경파괴와 부의 양극화 등에 대한 경계감으로 기업 운영의 자율규제와 자정노력을 강조한다면(Lutkevich, 2023), 지속가능성은 환경파괴를 최소화하는 현재 세대의 경제성장 방식을 통해 미래 세대를 포함한 모든 세대의 지속가능한 번영을 추구한다. 즉, CSR이 경제성장과 환경보호를 대립관계로 가정하고 사회에 미칠 부정적 영향을 최소화하기 위한 기업의 윤리적 행동을 강조한다면, 지속가능성은 경제성장과 환경보호를 동시에 달성될 수 있는 목표로 봄으로서 현재와 미래세대가 함께 번영을 누릴 수 있는 사회를 만들 수 있다고 믿는다.

ESG는 비록 기후변화 등 환경리스크에 초점을 두고 있는 듯 하지만 실상 기후변화 및 이로 인해 발생할 수 있는 경영리스크 관리를 통한 기업의 투자가치 상승을 목표로

1) 사회적 가치란 “사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치”를 말한다(법제처, 2018).

한다는 점에서 투명하고 공정한 지배구조에 초점을 두고 있다. 따라서 공공기관 보다는 투자유치가 절실한 다국적 기업을 포함한 민간 기업에 적합한 개념이다. 기후변화에 관심을 두는 이유는 환경보호 보다는 기후변화로 인한 곡물값 상승, 공급망 관리의 문제, 에너지 위기, 소비감소 등 기업 운영에 직간접적으로 부정적 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 기후변화위기 대응능력에 따라 투자자의 눈에 기업의 투자가치가 변할 수 있다. 기후변화위기 대응능력을 판단하는 척도로 지배구조의 독립성·전문성·다양성을 평가한다. 결국 ESG의 핵심은 직접적인 기후변화에의 대응 능력이 아니라, 대응 능력을 통해 얻어지는 기업의 투자가치를 제대로 평가하는데 있다(서진석, 2021c).

IV. 주요 시기별 ESG 도입의 제도적 맥락과 제도변화 결정요인

1. 연구의 분석틀

본 연구는 CSR에서 공공기관 ESG 도입까지의 변화과정을 신제도주의의 관점에 분석한다. 신제도주의는 제도를 형성하는 거시적 환경과 국가의 성격이나 구조, 정치이데올로기나 아이디어 등 제도적 맥락에 관심을 두고 있다(방민석·김정해, 2003). 제도적 맥락하에서 개인행위는 제약되며 일정한 규칙성을 갖는 등 제도가 행위자의 선호나 전략, 행태에 영향을 미치지만, 행위자의 능동적 전략, 행위자간 상호작용의 결과로 제도 역시 변화할 수 있기 때문에 제도는 독립변수이면서 종속변수로 작용한다(김선명, 2007; 하연섭, 2006; 하태수, 2001). 제도적 맥락하에서 형성된 제도는 내·외부적 위기와 정당성의 도전에도 불구하고 쉽게 변화하지 않으며 지속성을 갖게 된다(North, 1990). 그럼에도 불구하고 거시적 환경변화는 때로는 자발적인, 때로는 강제적인 압력을 받게 되고, 단기간의 위기에 대한 저항으로 행위자간 상호작용을 제약하거나 촉진시키며, 급진적이거나 점진적인 변화로 나타난다.

제도는 다양한 요소들로 구성된 복합체이며, 제도안의 행위자들이 여러 가지 방식으로 요소들을 결합할 때 변화가 일어난다(하연섭, 2006). 이러한 제도의 역동성은 국가마다 다른 제도적 맥락과 독특한 변수로 인해 같은 제도가 도입되더라도 동일한 효과가 나타나지는 않는다(강수환, 2010; 방민석·김정해, 2003; 하연섭, 2006; Thelen, 2009). 본 논문도 이들 연구를 따라 ESG의 도입까지의 변화과정을 제도적 맥락과 제

도변화의 결정요인으로 나누어 분석한다. 제도적 맥락은 제도 형성에 영향을 미치는 거시적 환경과 아이디어로 설정하였다. 거시적 환경은 공공기관을 포함한 모든 조직의 사회책임 활동에 영향을 미치는 요소로 환경에 대한 정책적 관심, 글로벌 규약의 형성 및 강화, 기후변화 위기, 국제정세 변동과 불확실성의 가속, 새로운 글로벌 표준에 대한 열망 등을 포함한다.

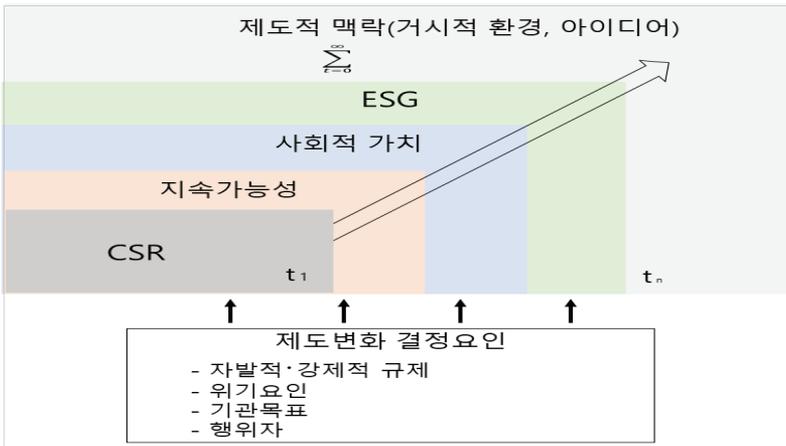
외부의 거시적 환경의 영향은 정부나 공공기관, 기업 등 행위자의 가치나, 이념, 신념, 합의된 표준 등 여러 가지 형태의 아이디어로 나타난다(김선희, 2020; 박정원·박수경, 2021; 하연섭, 2006). 특히 하연섭(2006)은 제도변화의 원인이 외부가 아니라 내부에 있다고 보면서 아이디어의 중요성을 말하고 있다. 저자는 아이디어를 “정책문제의 해결책”이나 “정책의 거시적인 방향성을 제시하는 이론적 가정 혹은 당연시되는 세계관”(232)으로 보고 있으며, 행위자들은 아이디어를 프레이밍(framing)을 통해 관철시키는 방법으로 제도변화를 유도한다고 주장한다. 이때 North(1990)의 주장과 같이 행위자들간 권력 관계의 불가피한 충돌로 점진적이고 완만한 변화가 이루어진다고 본다.

제도 변화의 결정요인으로는 자발적·강제적 규제, 정치·경제·사회적 위기요인, 정권교체기에 나타나는 공공기관 목표의 변화, 행위자와의 권력관계의 상호작용을 포함한다. 우선 제도적 맥락의 영향은 국내의 자발적·강제적 규제로 구체화되어 ESG의 논의를 촉진시킨다. 국제사회의 움직임이 선언문과 가이드라인, 국제표준으로 구체화되어 자발적인 환경보호·사회책임·지배구조의 개선을 유도하고, 국내에서는 환경관련법 제정이나 경영평가의 도입·개편으로 공공기관의 행태변화를 강제적으로 유도한다. 둘째, 거시적 환경변화는 기후변화, 전쟁, 경기침체, 민주화의 성장 등 단절적·불연속적인 위기상황과 결합하여 제도의 변화를 유도한다(방민석·김정해, 2003; North, 1990). 셋째, 정권교체기에 나타나는 국정목표의 변화는 공공기관의 목표에 영향을 주고, 사회책임 활동의 범위와 수준의 변화를 가져온다. 마지막으로, 복합체로서의 제도 구성요소를 재배열하는 행위자들의 수는 시간에 따라 증가하며, 행위자가 가진 권력의 크기에 따라 제도의 저항이나 순응, 협력관계가 나타날 것이다(박정원·박수경, 2021; 하태수, 2001).

〈그림 1〉은 이상의 논의를 토대로 ESG 도입과정을 분석하기 위한 모형이다. 공공기관의 ESG는 제도적 맥락의 영향을 받아 구체화된 자발적·강제적 규제, 단절적 위기요인, 공공기관목표, 행위자간 상호작용 등의 결정요인에 의해 시기별로 변화해 왔다. 하지만 ESG는 기존의 개념(CSR, 지속가능성, 사회적 가치)을 대체한 것이 아니라 단지 강조하는 관점이 다를 뿐, 이들 요소들을 포함하고 있다. 장기적으로 ESG가 다

른 개념으로 바뀐다 하더라도, ESG와 그 이전 사회책임 요소들은 남아 재배열의 과정을 거치면서 점진적으로 변화할 것이다.

〈그림 1〉 공공기관 ESG 도입의 분석모형



2. 주요 시기별 ESG 변화분석

ESG는 1962년 이전부터 광범위하게 시작된 CSR에 뿌리를 두고 있다. 현대적 의미의 CSR의 기원은 1850년대 간디의 신탁사상으로 거슬러 올라간다. 부자가 가진 최소한의 재산 이외의 나머지 재산은 가난한 사람으로부터 신탁을 받았다는 신탁사상은 산업혁명으로 인한 거대기업의 탄생 이후 지역발전에 대한 기업의 적극적인 역할을 요구하였다. 인도의 거대기업인 타타그룹, 터키의 사바치 홀딩스나 도구스 그룹, 미국의 포드, 휴렛패커드, 상공회의소, 로타리 클럽 등 대기업이나 비영리조직들은 일찍부터 박애주의적 기업문화를 바탕으로 한 사회공헌의 전통을 이어 내려오고 있다. 학문적으로는 Bowen(1953)이 처음으로 기업인들의 윤리와 사회적 책임의 중요성을 논의한 이후 기업 뿐 아니라 학계에서도 CSR을 전략적 관리나 중요한 의사결정에 포함해야 한다고 주장하고 있다.

ESG의 도입과 변화과정을 시기별로 명확히 구분하기는 어렵다. 다만 〈표 3〉에서처럼 ESG에 직접적으로 영향을 미친 역사적 사건들을 중심으로, 환경문제가 국제사회의 주요 이슈로 구체화되는데 직접적인 영향을 미친 레이첼 카슨의 저서 ‘침묵의 봄’이 출간된 1962년부터 2000년 UN글로벌정상회의의(UN Global Compact)와 UN세천년

〈표 3〉 ESG 도입과정의 시기 구분

시기	연도	주요 내용
태동기	1962-1999년	· 레이첼 카슨의 '침묵의 봄' · UN인간환경회의선언
확산기	2000-2016년	· UN글로벌정상회의(공공기관 사회책임 선언) · UN책임투자원칙 · TCFD의 재무정보공개 권고안
성숙기	2017-2022년	· 사회적 가치 · K-ESG 가이드라인 · 수소법 제정
혼돈기	2020년-현재	· 블랙록 서한 (투자 기준으로서의 ESG) · 이해관계자 자본주의

개발목표(UN Millenium Development Goals)의 채택 전까지를 태동기(1962-1999년), 2000년부터 2016년 사회적 책임 용어의 확산까지를 확산기(2000-2016년), 문재인 정부의 2017년 '사회적 가치' 천명과 경영평가 개편, 2022년 1월 수소경제로의 도약 선언까지를 성숙기(2017-2022년), 2020년 1월 블랙록의 ESG투자선언부터 현재까지를 혼돈기(2020년-현재)로 분류한다. 비록 블랙록 선언이 성숙기에 발표되었지만 2023년부터 ESG가 공공기관 경영평가에 적용되었고, 2022년까지 문재인 정부의 사회적 가치 활동이 지속되었기 때문에 성숙기와 혼돈기가 불가피하게 중복되었다.

각 시기별 제도적 맥락과 제도변화의 결정요인을 전자는 거시적 환경, 아이디어로 구분하여 설명하고, 후자는 자발적·강제적 규제, 위기요인, 기관목표, 행위자로 나누어 분석한다.

1) 태동기(1962년-1999년)

(1) 제도적 맥락

① 거시적 환경

ESG의 태동은 1962년 9월 미국의 해양동물학자 레이첼 카슨이 출간한 책 '침묵의 봄(Silent Spring)'에서 찾을 수 있다. 환경문제의 심각성을 집중적으로 조명한 최초의 학술서이며, 환경문제를 국가 정책결정 테이블로 이끈 출발점이다. 무분별하게 남용되고 있는 살충제와 제초제의 위험성을 경고한 이 책이 출간되자마자 전 세계는 충격에 휩싸였고, 뉴욕타임스는 'Silent Spring is Now Noisy Summer'라는 타이틀로 환경

오염의 공포와 경고의 메시지를 전 세계에 날렸다(New York Times, 1962). 곧바로 미국은 1963년 대기오염방지법과 1969년 국가환경정책법을 통과시켰고, 1970년엔 환경처를 연방정부에 설립했다. 같은 해 1970년 4월 개최된 ‘지구의 날’ 행사는 인류 역사상 가장 많은 2천만명 이상의 사람들이 참가해 환경문제의 심각성을 알리는 행사로 기록되었다. 비슷한 시기 유럽에서는 1968년 로마클럽이 발족되고 1972년 ‘성장의 한계(The Limits to Growth)’란 보고서를 발표하였다(Keith, 1999). 이 보고서는 30여 개 언어로 번역되어 3천 만부 이상이 팔린 역사상 가장 중요한 책 중의 하나로 남게 되었다(Simmons, 2000). 자원의 고갈로 인한 경제성장의 한계에 대한 경고의 메시지는 이듬해 1973년 시작된 석유파동으로 탄력을 받는다.

미국과 유럽에서 개인이나 모임을 통해 시작되었던 환경문제에 대한 관심은 1970년대 들어 국제사회의 주요 이슈로 부상하였다. 1972년 스톡홀름 UN인간환경회의는 환경문제를 개인적 차원에서 글로벌 차원으로 승화시킨 계기가 되었고, 1976년 발표된 OECD의 다국적기업 가이드라인은 기업의 책임 있는 경영활동을 위한 가장 오래된 준거기준을 제시한 것으로 오늘날 ESG경영에 직접적으로 영향을 준 중요한 지침서이다. 1987년 브룬트랜드보고서는 ‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’라는 슬로건 아래 지속가능발전의 중요성을 제시하였다. 이밖에도 1992년 리우 지구정상회의와 1997년 교토의정서, 국제보고기준(Global Reporting Initiative: GRI) 발족 등 환경문제에 대한 전 지구적 차원의 문제 인식이 구체화되기 시작했다.

② 아이디어

1960년대는 현대적 의미의 공공기관이 탄생하는 시기로 한국전력주식회사(한전)와 대한주택공사 등이 생겨나고 산업기반이 미미한 상황에서도 경제성장을 이룩하는데 이바지하였다. 대규모의 재벌그룹이 탄생한 것도 이시기와 맞물려 있으나, 철도나 우정사업, 전매사업등 상당수 분야에서 공기업을 통해 경제발전을 주도하게 하였다(유훈 외, 2010). 당시 정부 중심의 산업화 정책은 ‘경제발전 제일주의’하에 대규모의 공기업을 설립하고 대기업과 함께 수출전선의 맨 앞에 서게 하였다(방민석·김정해, 2003). 하지만 재벌중심의 경제체제 구축과 더불어 1980년대 신자유주의 등장은 산업정책에 있어 공기업보다는 재벌 중심으로 전환되었고, 점차 공기업의 비중은 감소하기 시작했다. 사회적 책임 보다는 경제발전엔 역점을 두었고, 1993년 문민정부의 출범과 광범위한 민주화의 물결로 박애주의에 입각한 소외계층에 대한 기부와 자원봉사가 시작되었다.

(2) 제도변화의 결정요인

① 규제

UN과 OECD를 중심으로 한 일련의 국제 규약들은 자발적이긴 하나 기업과 공공기관들의 사회·환경·경제 활동에 있어서 표준 지침과 같은 역할을 하였다. 1972년 UN인간환경회의선언이나, 1976년 OECD의 다국적기업 가이드라인은 법적구속력은 없으나 기업 활동이 사람·환경·사회에 미치는 부정적 영향을 제거하기 위해 환경·고용·인권·부패·정보공개 등의 분야에서 지속가능한 발전을 추구해야 한다고 권고하였다. 같은 맥락에서 1987년 브룬트란트 보고서는 환경과 경제의 조화로운 성장을 위해 국가 간 협력을 강조하였다. 환경문제 뿐 아니라, 인구증가, 가난, 식품안전, 생물다양성 보존 등 많은 문제들이 한 국가만의 노력으로 해결될 수 없다는 인식에서였다. 1997년 교토의정서도 이산화탄소를 비롯한 여섯 종류의 온실 가스 배출량을 1990년 수준 보다 적어도 5.2% 이하로 감축할 것으로 제시하였다.

강제적 규제는 보다 직접적으로 국내 공공기관의 활동 방향을 규정하였다. 미국의 대기오염방지법과 국가환경정책법에 뒤이어 우리나라도 1971년 공해방지법과 1977년 이를 개정한 환경보전법, 1990년 이후 환경관련 51개 법률은 모든 기업과 공공기관이 대기·물·토양 등의 오염을 방지하고 환경 보전을 위해 노력해야 함을 명시하였다. 이 외에도 1960년대 후반부터 지금까지 이어오고 있는 공기업 민영화와 1983년 도입된 정부투자기관 대상 공공기관 경영평가는 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률(공운법)」로 통합될 때까지 신자유주의에 입각한 공공기관의 효율성과 생산성을 높이는 데 초점을 두었다(장지인 외, 2013).

② 위기요인

이 시기 우리나라 실질 경제성장률은 1960년대 8.4%, 1970년대 9.0%, 1980년대 9.7%로 놀랄만한 경제발전을 이룩하였지만, 1979년 1, 2차 오일 쇼크를 거치면서 정체기에 접어들어 1990년대에 6.5%로 둔화되었다(국토교통부, 2019). 특히 1997년 은행권과 기업들의 파산을 불러온 외환위기는 국가경제의 근간을 뒤흔들었다. 정치적으로도 혼돈의 시기로 문민정부 출범 이후 민주화의 요구가 거세지고, 김대중 정부 이후 시민사회의 급속한 성장에 맞춰 소외계층에 대한 기업과 공공기관의 책임이 요구되기 시작했다.

③ 기관목표

1979년 박정희 정부의 몰락까지 근로자의 권리와 이익은 계획경제 중심의 경제발

전 구호에 밀려났지만, 전두환 정부의 국민모두 잘사는 사회구현, 노태우 정부의 지역 갈등 해소, 김영삼·김대중 정부의 약자를 위한 사회구현 등 경제와 더불어 복지 문제로의 관심이 확대되었다. 그러나 공공기관의 사회적 책임 활동에 직접적인 영향을 줄 만큼은 아니었으며 업무효율성에 우선순위를 두었다(임도빈, 2008).

④ 행위자

경제기획원 때부터 지금까지 기획재정부 장관이 구성한 경영평가단이 마련한 지표에 따라 공공기관을 평가하고 있다. 정부주도의 경제성장이 주축을 이루던 시기엔 뚜렷할 만한 사회적 책임의 지표는 나타나지 않았고 경영평가 역시 효율성 및 설립목적 수행이 주를 이루었으나, 전두환 정권 말부터 책임경영 구현 및 공익성 제고, 이사회 운영의 적정성에 대한 평가가 시작되었다(장지인 외, 2013: 164). 시민단체 역시 김대중 정권 출범 까지 친정부 성향으로 인해 공공기관에 대한 감시는 잘 이루어지지 않았다.

2) 확산기(2000년-2016년)

(1) 제도적 맥락

① 거시적 환경

이 시기 책임경영에 대한 국제적인 요구가 국내로 확산되었다. 2000년 UN글로벌 정상회의가 발족하여 전 세계 민간 기업들에게 지속가능하고 사회적으로 책임 있는 행동을 할 것을 권고했으며, 2007년 회의에서는 기업 뿐 아니라 정부와 모든 공공기관에 까지 사회 책임에 대한 권고의 범위를 확대하였다. 이미 2004년 UN보고서 「Who cares wins」에서 처음으로 ESG라는 용어를 사용하기 시작했고, 2005년 EU의 탄소배출권거래제의 시행과, 2006년 UN책임투자원칙에서 제기된 환경오염 방지 및 기업의 책임투자 방향 설정 등 구체적인 ESG의 시작을 알리고 있다.

사회적 책임에 대한 국제적인 압력에 대해 우리 정부도 대응책을 마련하였다. 2000년 9월 대통령 자문기구로 '지속가능발전위원회'가 처음 설치됐고, 기업과 공공기관은 각각 2003년과 2005년부터 지속가능경영보고서를 발간하기 시작했으며, 2004년부터는 UN글로벌정상회의에 가입하기 시작했다. 노무현 정부는 수도권 소재 115개 공공기관의 지방이전을 통한 국가균형발전 계획을 공표하였다. 특히 2007년 정부는 UN글로벌정상회의의 권고를 충실히 이행하기 위해 공운법을 제정하여 지배구조를 개선하고 경영을 합리화하며 체계적인 경영평가를 실시하기 위한 법적 토대를 마련하였다.

2011년 9월 뉴욕을 중심으로 전 세계로 퍼진 ‘월가 점령(Occupy Wall Street)’ 시위는 반기업 정서에 불을 붙인 사건으로 기업의 윤리의식과 사회적 책임을 강조한 일대 사건이었다. 이에 우리나라 기업은 물론이고 공공기관도 2011년 공공기관 사회공헌지표를 개발하여 2012년 경영평가부터 적용하였고, 2016년부터 사회적 책임이란 용어로 통일하여 널리 사용하기 시작한 계기가 되었다.

② 아이디어

환경보호와 책임경영에 대한 국제규약의 강화는 공공기관 운영의 초점을 점차 ‘성장 우선’에서 ‘균형있는 성장’으로 전환시켰다. 이는 Porter & Kramer(2011)의 공동가치창출(CSV)로 표현되고, 공공기관 역시 기관의 설립목적과 주요사업에 부합하는 사회적 책임 활동을 통해 경제적 목적과 사회적 가치를 함께 달성할 수 있는 프로그램을 찾기 시작했다. 하지만 아직도 공공기관의 이익은 주주에게 우선 분배된다는 주주자본주의에 근거하고 있었다. 따라서 이윤창출에 직·간접적으로 기여한 고객, 직원, 지역사회는 우선순위에서 밀려나고 당연히 소외된 계층에게 대한 배려는 그 다음이었다.

(2) 제도변화의 결정요인

① 규제

글로벌 규약은 자발적 규제의 도구로 점점 더 강화되었다. 특히 2005년 합의된 탄소배출권거래제는 2030년까지 1990년 대비 탄소배출량을 55%로 감축하는 것을 목표로 했다. 하지만 우크라이나 전쟁과 기후변화가 불러온 에너지 위기로 2022년 62%로 감축 목표를 상향 조정하는 대신 적용 품목을 점진적으로 확대하기로 했다가, 2027년부터는 ETSII 명칭으로 도로교통과 빌딩에도 탄소배출권을 적용하기로 하는 등 엄격한 기준을 제시하고 있다(Delbeke & Vis, 2016).

2006년 4월 발표한 6가지 UN책임투자원칙은 ESG의 확산에 직접적인 영향을 끼쳤다. <표 4>에 제시한 것처럼 글로벌 투자자들 사이에서 ESG를 투자의 가장 중요한 기준으로 삼는다는 약속으로 실제 국가 간 투자 기준으로 작동하고 있다. 2006년 당시 12개국 20여명의 글로벌 투자자들이 참여했지만, 2022년 세계 80여 개국 4,800여명이 넘는 투자자들에게서 서명을 받았고, 불과 1년만인 2023년 3월 총 5,435개로 급증했다(터나은미래, 2023).

〈표 4〉 6가지 UN책임투자원칙

1	ESG 이슈를 투자 분석 및 의사결정 과정에 통합
2	주주행동주의에 입각 ESG 이슈를 주식 보유 정책 및 관행에 통합
3	투자 대상 법인들이 ESG 이슈를 적절한 방법으로 공개하도록 노력
4	원칙들이 투자 업계 내에서 수용되고 집행되도록 장려
5	원칙들이 보다 효과적으로 구현되도록 함께 노력
6	원칙들의 구현을 위한 활동 및 과정을 상세하게 보고

ESG 확산의 또 하나의 중요한 원인은 2015년 재무정보공개태스크포스(TCFD)가 발표한 재무정보공개 권고안으로 기후변화와 관련한 거버넌스, 전략, 리스크 관리, 지표·목표의 4대 영역에서 11개 세부 지표를 만들고 기업들로 하여금 자발적 공시를 유도하고 있다. 기후관련 위험과 기회를 평가하고 관리할 수 있는 지배구조와 경영진의 역할을 강조한다. ESG가 확산된 2021년부터 국내 많은 기업과 공공기관들도 ESG 지표 개발에 TCFD 권고안을 적극적으로 반영하고 있다(백인규, 2022).

이 밖에도 2014년에 발표된 RE(Renewable Energy)100은 2003년 기후그룹과 탄소정보공개프로젝트의 파트너십으로 시작된 이니셔티브로, 매년 시간당 100기가와트 이상의 전기를 쓰는 기업에 2050년 까지 풍력, 태양광, 지열 등 100% 재생에너지를 사용하는 것을 목표로 한다. 이를 어길시 거래를 중단할 정도로 매우 강력한 규제효과를 가지고 있다.²⁾ KDI 연구에 따르면 RE100 기준(2050년 까지 100% 재생에너지 사용)을 지키지 않는 제품은 자동차 15%, 반도체 31%, 디스플레이 분야에서 40%까지 수출이 급감할 것으로 예측하였다(Bae & Kim, 2021).

자발적 규제에 비해 강제적 규제는 종류는 많지 않으나 이 시기 「국가균형발전특별법」과 공운법은 공공기관 사회책임 활동에 직접적인 영향을 주었다.

② 위기요인

1997년 외환위기로 인한 정권교체와 뒤이은 5+3 재벌개혁 등 정치·경제 모두 혼란한 2000년대를 맞이하였다. 재벌개혁 과정을 거치면서 정부의 힘은 더욱 강력해졌지만, 동시에 시민사회의 민주화 요구도 거세졌다. 한편 국제규약은 지속가능경영에 대한 압력으로 다가와 2001년부터 경영평가에 윤리경영, 투명경영, 정부권장정책으로 대표되는 사회공헌 등 구체적인 공공기관의 사회책임 활동을 평가하기 시작했고(장지인

2) 공공기관으로는 2021년에 한국수자원공사와 2022년에 인천국제공항공사 가 가입해 있다.

외, 2013), 2005년 한전부터 공기업을 중심으로 지속가능경영보고서를 발간하였으며, 2012년부터는 사회공헌 지표를 경영평가에 적용하기 시작했다.

③ 기관목표

공공기관 설립법에는 변화가 없어 공운법 제정 후에도 업무효율화를 중심으로 한 국민경제 발전이 기관의 목표였다. 다만 공공기관 지방이전으로 인한 국가균형발전, 지역사회 발전의 앵커기관으로서의 역할 강조는 공공기관이 성장과 동시에 균형발전에 기여해야 한다는 압력에 직면하게 되고, 이러한 정부와 지역사회의 압력은 국민경제 발전에 이바지해야 한다는 공공기관의 설립법과 지속적인 충돌을 맞게 된다.

④ 행위자

공운법 제정 이후 형식적으로 공운위가 공공기관을 집중관리를 해오고 있지만 여전히 기획재정부와 주무부처의 관리 하에 있다. 하지만 공공기관 임원추천 및 임명권을 가지고 있는 기획재정부 내지 공운위의 역할이 확대된 점은 공공기관에 대한 소유·지배권이 과거에 비해 기획재정부로 보다 집중 됐음을 알 수 있다(박석희, 2012).³⁾ 정부 이외에도 CSR포럼, 한국ESG기준원, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 등 비영리 조직이나 연구소에서도 활발한 토론과 연구가 진행 중이며, ‘더 나은미래’나 ‘ESG경제’ 등 언론계의 관심도 증폭되었다.

3) 성숙기(2017년-2022년)

(1) 제도적 맥락

① 거시적 환경

2019년 다보스포럼에 참석한 181개 기업의 CEO들은 비즈니스라운드테이블 회의 결과 ‘주주 자본주의’에서 ‘이해관계자 자본주의’로의 이행을 선언하고 고객 가치, 직원에 대한 투자, 협력사에 공정하고 윤리적인 대우, 지역사회 지원, 주주들과 투명하고 효율적인 소통을 선언하였다. 하지만 ESG도입에 가장 직접적인 이유는 블랙록 CEO인 래리핑크(Larry Fink)가 2020년 1월 피투자기관 CEO들에게 보낸 서한에서 ESG를

3) 공운법 제48조 제8항은 기획재정부장관이 경영실적 평가결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공기업·준정부기관의 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 권의하거나 요구할 수 있도록 규정하고 있다(국회예산정책처, 2023).

기업 투자의 기준으로 삼겠다고 한 선언이다(서진석, 2021a). 2023년 6월말 현재 9.42조 달러 자산을 운용하는 전 세계 최대 자산운용사의 회장이 보낸 서한의 파급력은 크고 직접적이었다. 블랙록은 수익의 25% 이상이 발전용 석탄에서 발생하는 기업에 대한 직접 투자를 중단하겠다고 선언하면서 피투자기관들에게 저탄소경영으로의 전환을 촉구하였다. 기후리스크가 커지면 비용상승 인플레이션으로 기업 운영이 어려워지고 투자리스크가 커지기 때문이다.

이렇게 급변하는 국제정세만큼이나 국내에서의 변화도 주목할 만하다. 2017년 12월 정부는 공공기관 경영평가 제도를 개편하여 사회적 가치의 배점을 대폭 확대하고 2018 경영평가부터 적용하였다. 2020년 10월엔 「한국판 뉴딜 종합 계획」을 발표하고 2025년까지 ‘디지털뉴딜’, ‘안전망 강화’와 함께 ‘그린 뉴딜’ 계획을 제시하였다(관계부처합동, 2020). 2050년까지 탄소중립을 실현하기 위해 탄소중립 추진기반을 구축하고, 도시·공간·생활 인프라의 녹색전환, 저탄소·분산형 에너지 확산, 녹색산업혁신 생태계 구축 등 4대 영역 12개 실행과제를 제시하였다. 2021년 2월엔 세계 최초로 일명 ‘수소탑’을 제정하고 ‘수소경제 선도국가’를 목표로 생산·활용·유통 등 전 주기에 걸친 수소생태계 조성 계획을 수립하였다. 2030년까지 메탄 30%감축, 2050년까지 그레이수소를 블루수소와 그린수소로 100% 전환, 석탄발전의 전면 폐지, 재생에너지 70%까지 확대 등의 야심찬 계획을 마련하고 추진하였다(조선비즈, 2022).

2021년 12월엔 <표 5>와 같이 관계부처합동으로 K-ESG 가이드라인을 발표하였다. DJSI, MSCI, EcoVadis, Sustainalytics 등 국내외 주요 13개 평가기관의 3,000여개 이상의 지표와 측정 항목을 분석하여 정보공시(5개), 환경(17개), 사회(22개), 지배구조(17개)의 총 61개 지표를 개발하고 관계부처와 각 분야 전문가, 이해관계자의 의견을 반영하여 확정되었다. 기존 국내외 ESG 평가지표와 달리 평가를 위한 지표라

<표 5> K-ESG 가이드라인 구성

구분	주요 항목
정보공시(5)	· ESG 정보공시 방식· 주기· 범위 등
환경(17)	· 환경경영목표 및 추진체계, 친환경 인증, 환경 법규위반 등
	· 온실가스 배출량, 폐기물· 오염물질 배출량, 재활용률 등
사회(22)	· 사회책임경영 목표, 채용, 산업재해, 법규위반 등
	· 채용, 산업안전, 다양성, 인권, 동반성장, 사회공헌 등
지배구조(17)	· 이사회 전문성, 이사회 구성, 주주권리 등
	· 윤리경영, 감사기구, 지배구조 법규위반 등

출처: 관계부처합동 (2021). K-ESG가이드라인 v1.0.

기보다는 평가 대상기관에서 평가를 준비하기 위한 범용적 지침서의 성격이 강하다. 특정 산업을 대상으로 개발되지 않았기 때문에 K-ESG를 바탕으로 개별 기관의 특성에 맞게 각색하여 사용하기에도 용이하다. 글로벌 기준에 부합하면서도 국내의 상황과 공공기관의 특성을 고려하여 지표를 설계할 수 있기 때문에 최소한 비슷한 성격의 공공기관 ESG 평가결과의 일관성을 담보할 수 있는 장점이 있다. 정부는 K-ESG 지표를 1-2년 주기로 글로벌 환경 변화에 맞춰 개정하도록 권고하고, 평가결과를 바탕으로 ESG우수 기업 포상·격려, 수출 중소·중견 기업 ESG지원협의체 발족을 목표로 하고 있다(관계부처합동, 2021).

② 아이디어

이 시기에는 사회적 형평성, 공정성, 정의구현과 같은 공공가치 생산이 국민의 기대를 충족하지 못하고 있다는 공공가치의 실패에 대한 반성이 제기되었다(Bozeman, 2002). 이에 정부는 공동가치창출 보다 적극적인 사회적 가치 우선의 포용국가 건설을 표방하고 이를 경영평가에 반영하여 일자리 창출, 중소기업지원, 소외계층 고용 등에 초점을 맞춘 공공기관의 역할론을 강조하였다.

2019년 다보스포럼의 이해관계자 자본주의의 선언으로 공공기관 직원의 인권보호와 안전한 근무환경 조성, 윤리경영, 지배구조의 개선 등 사회적 책임의 범위를 기관 밖에서부터 기관 안의 직원 및 조직운영에까지 확대하는 추세를 보였으나, 국내 공공기관에서는 여전히 기관 직원과 조직운영에 대한 내부적 책임 보다는 지역사회 발전을 위한 외부적 책임이 강조되었다.

(2) 제도변화의 결정요인

① 규제

이 시기 역시 자발적·강제적 규제의 영향이 가장 컸다. 2019년 다보스포럼에서 발표된 이해관계자 자본주의 모델은 주주나 경영자만의 이익이 아닌 모든 이해관계자에게 유익한 자본주의 원칙으로, 공공기관 사회책임이 외부 뿐 아니라 내부직원의 인권과 근무환경 개선, 이사회와 감사기구의 독립성·전문성·다양성도 포함할 것을 권고하고 있다. 한국판 뉴딜 종합 계획은 그린경제의 가속화를 위해 친환경 에너지 인프라 구축, 모빌리티·에너지·기술 등 친환경 산업의 경쟁력 강화에 초점을 두었고, K-ESG가이드라인을 제시하여 기업·공공기관 모두 일관된 평가지표 사용을 권고하였다(관계부처합동, 2020).

강제적 규제로는 공운법 개정으로 인한 사회적 가치 비중의 확대와 연례 평가, 탄소중립 시대 건설을 목표로 2021년 제정된 수소법을 통한 수소충전소 및 연료전지 설치, 수소특화단지 지정, 수소경제위원회 설치 등에 관한 규정을 포함하고 있다.

② 위기요인

코로나 팬데믹은 근무방식의 변화부터, 기관 및 국가 간 교류의 제한, 원자재 가격 상승 등 수 많은 위기를 초래하였다. 기후변화 위기 역시 해가 갈수록 심해져 곡물값 폭등, 공급망의 불균형, 제품 가격의 상승 등 기관 운영의 리스크를 높이고 있다.

국내에서는 공공기관의 지방이전에도 불구하고 가장 많은 수의 공공기관이 이전한 2015년 이후 청년인구의 수도권으로의 유출은 오히려 늘었다(김유현·김석은, 2022). 지역인재 고용정책도 큰 효과를 발휘하지 못하고 있다. 지방의 인구감소는 수도권으로의 유출도 있겠지만 초저출산률로 인한 국가 전반적인 인구감소도 큰 몫을 차지하고 있다. 이로 인해 수도권은 집값 상승, 인구과밀화로 인한 경쟁심화, 비수도권은 생산인구 감소와 고령화로 인해 지방소멸 위기로 내몰리고 있다.

③ 기관목표

이 시기 사회적 가치는 문재인 정부의 100대 국정과제 중 하나로 모든 공공기관 책임경영의 지침이었다. 국회는 2014년부터 시작하여, 2016년, 2017년, 2020년까지 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」을 발의하여 공공기관 사회적 책임 활동의 법적·제도적 체계를 갖추고자 하였으나 통과되지 못했다. 문제는 법제화가 안 될 경우 ESG를 포함한 사회적 책임 활동이 계속해서 개별 공공기관의 설립법과 충돌하게 되는 구조적 모순이 발생한다. 김현희·박광동(2018)은 공공기관 설립법이 부여한 본래 목적을 수행하지 않으면 위법이 된다면서, 한전의 경우 본래 설립목적인 '전력수급의 안정' 이외의 사회적 책임 활동을 법률 위반으로 보고 있다.

④ 행위자

기획재정부와 주무부처가 가장 중요한 관리감독 주체이지만, 이들 이외에도 국민권익위원회 청렴도 조사, 국가인권위원회의 인권영향평가, 공정거래위원회와 중소기업부의 동반성장평가, 교육부 및 고용노동부의 지역균형인재 고용영향평가 등 다수의 관리감독 기관이 직접적인 영향을 미치고 있으며 그 수는 점점 늘어가는 추세이다.

정부이외에도 주주, 전문가 그룹, 비영리조직, 언론 역시 지속적으로 공공기관 운영에 직·간접적인 영향을 주고 있다. 또한 국민들 역시 고객만족도 조사나 서비스 가격

에 대한 대응 등으로 공공기관 운영에 참여하고 있다.

4) 혼돈기 (2020년-현재)

(1) 제도적 맥락

① 거시적 환경

성숙기가 끝나기도 전에 ESG 열풍은 불기 시작했다. 이미 2020년 1월 블랙록의 ESG 투자 선언이 제시됐고, EU는 2023년 10월부터 수입 공업품에 대한 탄소배출량 별 관세를 메기는 '탄소국경조정제도(CBAM)'를 적용하여 우선 탄소배출량을 보고하도록 하였으며, 2026년부터는 CBAM 인증서 구매(탄소세) 의무도 생긴다(인더스트리뉴스, 2023). 2023 다보스포럼은 기후변화에 대응하기 위한 글로벌 협력을 강조했다. 하지만 코로나 팬데믹의 지속과 러-우크라이나 전쟁 발발, 냉각되는 미-중 관계, 일본의 후쿠시마 오염수 방류, 최근 이스라엘 전쟁 등 국제정세의 변동이 심화되고 있다. 에너지위기, 공급망 위기, 원자재값 상승, 곡물값 폭등, 인플레이션 등 경영 리스크를 가중하는 국제정세는 기관 운영의 불확실성을 가속화 시키고 있다.

② 아이디어

비록 ESG가 환경, 인권, 다양성, 지배구조의 투명성 등 비재무지표를 말하고 있지만 무게중심은 경제적 가치에 기울어져 있다. 건강한 비재무적 지표와 장기적으로 투자리스크가 적은 기업이 투자자에게 낙점 받을 수 있음을 강조한다. 최근 기후변화 위기는 ESG의 중요성을 환기시키지만, 불안정한 국제정세와 에너지 위기는 ESG 선도국인 유럽과 미국의 관심을 다시 화석연료로 돌리고 있고, 기관의 위기대응 능력과 리스크 관리 체계의 중요성을 강조하고 있다. E(환경)의 위기를 말하면서 실상은 E를 관리할 G(지배구조)에 초점이 있고, 그만큼 S(사회)이슈가 뒤쳐져있다. 우리나라 공공기관 경영평가 역시 사회적 가치 보다는 부채감소, 경영능력의 회복력 확보 등 재무성과로 초점이 옮겨 가고 있다.

(2) 제도변화의 결정요인

① 규제

어느 시기보다 ESG의 확산에 자발적 국제규약들의 영향력이 크다고 볼 수 있다. 블랙록에 이어 글로벌투자은행(UBS, 모건스탠리, 도이체방크) 등도 ESG 이행에 대한

요구를 강화하고 있으며, EU는 2026년부터 탄소세 부과와 더불어 기업지속가능성보고 지침을 발효하고 2025년 까지 EU의 약 50,000개 기업이 ESG보고서를 이 지침에 따라 발간하도록 했다. 2023년 다보스포럼은 기후변화에 대응하기 위한 글로벌 협력을 강조했으며, OECD는 다국적기업 가이드라인을 재개정하여 기후변화 및 생물다양성 목표 달성을 위한 환경 목표 수립, 진출국의 현지 인력고용·기술 전수·데이터의 공유 등 진출국의 혁신에 기여, 기업에 대한 위험기반 실사·이해관계자 참여·ESG 공시·부패실사 확대 권고 등 ESG기준을 강화하고 있다(OECD, 2023).

자발적 규제와 달리 정부의 강제적 규제는 매우 더딜 뿐 아니라 과거로 회귀하는 듯하다. 정부는 2022년 10월 재무성과관리 배점을 10점에서 20점으로 두 배 확대, 사회적 가치 구현 배점을 25점에서 15점으로 10점 하향, 혁신 가점 5점 부여를 골자로 하는 경영평가지표 개편안을 제시하였고, ‘사회적 가치’ 대신 ‘사회적 책임’이란 이름하에 2023년 경영평가에서부터 적용하였다(기획재정부, 2022). 이미 다수의 공공기관들은 ESG 추진체계를 만들고, ESG 중심의 지속가능경영보고서를 발간하고 있으며, 내부직원들의 경력개발과 지배구조의 독립성·전문성·다양성에 투자하고 있지만 ESG 경영공시 이외에 큰 변화는 없는 듯하다. 기업의 ESG의무공시도 재계의 부담이 크다는 이유로 2026년 이후로 연기하기로 했다. 2023년 6월 확정된 국제지속가능성기준 위원회(ISSB) ESG 기준도 기후위기 대응 능력보다 지속가능성 관리를 위한 기업의 재무 능력을 중시하고 있어, ‘환경’ 이슈보다는 재정건전성에 무게를 두고 있다. 그 결과 기업들은 ISSB 기준 이외에도 GRI 지표 등 다른 지표들도 고려해야 하는 상황에 놓여 있다.

② 위기요인

블랙록 등 글로벌 자산운용사와 투자은행들의 ESG 이행 압박, 에너지 위기, 기후변화, 더욱 깎간해지는 소비자들을 만족시키기 위해 공공기관들에게 ESG는 더 이상 선택이 아니라 필수가 되었다. 특히 ESG에 민감한 유럽에 지사를 두고 있거나 해외 투자 관련 공기업의 경우 그 나라 정부가 요구하는 ESG의 기준에 따라야 하는 부담감이 클 수밖에 없다. ESG에 대한 요구는 이제 환경과 사회에 대한 관심과 더불어 지배구조의 투명성·공정성의 중요성을 환기시킬 뿐 아니라, 국제적인 ESG 기준을 따르지 않을 경우 투자 유치 실패와 시장 경쟁력 저하로 기관의 생존이 달린 문제가 되었다.

하지만 ESG정착은 쉽지 않아 보인다. 한 예로 국내·외 600여개가 넘는 ESG 평가 지표의 난립으로 평가기관 간 평가결과의 불일치가 나타나고 있다(김진욱, 2021). <표 6>은 2022년 기준 두이에스지, 한국ESG기준원의 ESG 평가결과와 기획재정부의 경영

평가 결과를 비교한 것이다. 두이에스지에서 탁월(A+) 등급을 받은 기관은 한국가스공사, 한국수력원자력, 한국남동발전 등 세 곳이었다(이준희, 2022). 그러나 같은 해 실시한 경영평가에서 한국가스공사는 'C' 등급, 한국수력원자력과 한국남동발전은 각각 'B' 등급을 받았다. ESG 등급과 경영평가 등급의 차이는 ESG의 목표를 어디에 두어야 하는지, 'E'와 'G'를 'S'의 어느 지점에서 균형을 맞추어야 하는지 근본적인 문제를 제기한다. 사단법인의 ESG 평가가 정부 경영평가만큼 재무성이나 비위행위 및 안전사고에 큰 비중을 두지 않은 결과이다.

〈표 6〉 ESG 평가와 경영평가 결과 비교(2022년)

	ESG (두이에스지)	한국ESG기준원	경영평가
한국가스공사	A+	B+	C
한국수력원자력	A+	N/A	B
한국남동발전	A+	N/A	B
한국전력공사	A	B	D
강원랜드	B+	A	D
한국토지주택공사	B	N/A	D
한국철도공사	B+	N/A	E
한국지역난방공사	B+	A+	C

출처: 두이에스지(www.doesg.kr/), 한국ESG기준원www.cgs.or.kr/), 기획재정부(2023).

③ 기관목표

공공기관의 상위목표는 사회적 가치에서 재무성과로 옮겨 갔다. 2022년 경영평가 개편으로 '사회적 책임'의 이름하에 ESG 평가가 시작됐으나 'S'의 배점이 절반으로 줄고 재무성과의 배점이 두 배로 늘어난 것은 공공기관 부채의 주요 원인이 'S'활동에 있다고 본 정부의 시각 때문이다. 재무성과와 ESG의 상관관계는 지속적인 논쟁의 중심에 서 있다(이은정, 2022). 이윤 창출이 없는 ESG 활동은 지속될 수 없고, ESG 없는 이윤창출은 불균형 발전과 사회갈등을 심화시킬 것이기 때문이다. 공공기관은 이윤창출을 목표로 하는 기업과는 다르지만 수익성 또한 중요한 목표이며, 건전한 재정 상태에서 ESG에 대한 의지와 실천 역량도 생기는 것이다(김현희·박광동, 2018).

④ 행위자

ESG의 본격적 시작을 알리는 블랙록 등 글로벌 자산운용사와 투자은행들이 가장 중요한 행위자들로 볼 수 있다. 물론 정부의 경영평가 개편으로 재무성과로 무게가 옮

겨지고, 지배구조의 개선, 이해관계자 자본주의의 도래로 인한 내부직원들의 경력개발과 안전한 근무환경조성 등 내부적 책임에 대한 중요성이 제기되고 있지만, 여전히 ESG의 초점은 환경과 지배구조 개선으로 인한 기관의 투자리스크 감소에 있다.

V. 공공기관의 ESG 대응을 위한 시사점

본 연구는 공공기관의 ESG에 대한 체계적인 이해를 통한 책임 있는 공공기관의 역할을 모색하기 위해 ESG 변화를 제도적 맥락과 제도변화의 결정요인을 중심으로 각 시기별로 나누어 분석하였다. 신제도주의는 시기별로 형성된 제도적 맥락과 이의 영향으로 제도를 형성하는 행위자와의 상호작용에 초점을 맞춰 정책이나 사회현상을 설명하는데 유용하다(박정원·박수경, 2021; 방민석·김정해, 2003). 비록 기존의 제도가 새로운 제도를 제약한다는 경로의존성을 나타내지만(방민석·김정해, 2003), 거시적 환경변화와 행위자의 아이디어의 결합으로 변화의 압력을 형성하고, 위기나 자발적·강제적 규제와 같은 제도변화 결정요인과 결합될 때 완만하지만 ESG로의 변화가 진행되어 왔음을 알 수 있다. 하지만 복합체로서 제도는 제도형성에 미치는 요소들간의 중요도나 인과관계 자체를 증명하기가 어렵다는 한계가 있다(하연섭, 2006). 더구나 본 연구와 같이 한 가지 사례를 중심으로 한 질적 연구의 경우 과학적 일반화의 문제는 속제로 남아 있다.

〈표 7〉 공공기관 ESG의 제도적 맥락과 제도변화 결정요인

		태동기 (1962-2000년)	확산기 (2000-2016년)	성숙기 (2017-2022년)	혼돈기 (2020년-현재)
제도적 맥락	거시적 환경	환경파괴인식, 국제사회 움직임, 세계화 가속화	글로벌규약 강화, 글로벌경쟁 심화, 반기업정서 확대 (월가점령사태)	사회적 가치, 투자기준으로서의 ESG	기후변화위기, 국제세변동, 불확실성 가속화
	아이디어	경제발전·효율성, 신자유주의, 박애주의, 자선	성장과 균형, 공동가치창출, 주주자본주의	사회적 가치, (국가)균형발전, 이해관계자자본주의	투자리스크, 재무성과, 인권, 윤리, 반부패
제도 변화 결정	자발적 규제	UN인간환경회의 OECD다국적기업 가이드라인,	UN책임투자원칙, TCFD재무정보공개 권고안,	다보스포럼, K-ESG 가이드라인, 한국판그린뉴딜,	블랙록 선언, 다보스포럼, EU탄소국경제도, 국제지속

요인		브런트란트보고서, 리우정상회의, 교토의정서 등	RE100, UN인권경영가이드라인, 지속가능발전위 등	사회적 가치 기본법 등	가능성기준위 등,
	강제적 규제	환경관련법, 경영평가, 민영화	국가균형발전특별법, 공운법	경영평가 개편, 수소비법, 공운법	경영평가 개편, 공운법
	위기 요인	1,2차 오일쇼크, 외환위기	정치·경제 혼돈기, 시민사회민주화, 불균형성장 반성	팬데믹, 기후변화위기, 수도권집중, 저출산	기후변화위기, ESG 평가 혼란, 우크라이나 전쟁, 인플레이션
	기관 목표	경제성장·효율	성장과 균형	사회적 가치	재무건전성
	행위자	정부, 기업, 학계, 시민단체	정부, 비영리조직, 학계, 언론	정부, 전문가, 비영리조직, 주주, 언론, 국민	글로벌자산운용사·투자은행, 정부, 국민, 언론, 주주 및 이해관계자

〈표 7〉은 신제도주의의 관점에서 ESG의 역사를 제도적 맥락과 제도변화 결정요인에 따라 분석한 결과를 요약한 것이다. 첫째, 공공기관의 ESG가 형성되기까지엔 단절적 전환점이 아니라, 역사적 맥락과 행위자간의 지속적인 상호작용의 부단한 노력이 있었다. 그 결과 CSR, 지속가능성, 사회적 가치, ESG로 명칭만 바뀌었을 뿐 실질적으로 추구하는 내용에 근본적 변화가 없는 경로의존성을 가지고 있다. 둘째, 그럼에도 불구하고 각 시기별 제도적 맥락에 따라 단기적인 단절적 변화를 겪기도 하였다. 카슨의 침묵의 봄, 월가점령사태, 국정목표로서의 사회적 가치, 블랙록의 ESG 투자선언 등은 단기적 변화를 부르기에 충분한 파급력이 있었다. 환경보호법들이 제정되고, 지배구조의 혁신, ESG 추진체계가 서둘러 수립되고 있다. 셋째, 단절적 변화는 범세계적인 자발적 규제들을 양산하고, 정부의 강제적 규제를 통해 국제적인 추세를 따라가는 강제적·모방적 동형화의 과정을 거쳐 왔다.

지금까지의 분석결과를 토대로 몇 가지 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, ESG도입까지 나타난 경로의존성은 앞으로의 변화가 예측가능하다는 것을 의미한다. 거시적 환경변화를 선제적으로 감지하고 국제규약을 면밀히 분석하여 공공기관의 대응능력을 키워야 한다. 그동안 ESG 연구들이 주로 투자와 회계분야에서 많이 이루어진 것처럼 ESG는 투자의 관점에서 이해해야 한다(박재현 외, 2022). 투자유치가 필

요하고 환경문제와 직접적으로 관련 있는 에너지공기업이나 국민연금공단과 같은 금융 공공기관을 제외하곤 사실상 직접적인 관련성이 적고 측정과 평가가 어렵다. 따라서 전체 공공기관에 ESG 확산을 서두를 이유는 없으며, 기관의 설립목적과 관리능력을 고려하여 점진적으로 결정하는 것이 바람직하다.

둘째, 지배구조의 중요성이란 면에서 ESG보단 GSE가 되어야 한다. E와 S의 성패는 G가 얼마나 잘 작동하느냐에 달려 있기 때문이다. 지배구조의 독립성·전문성·다양성을 위해 미국의 TVA처럼 요금 결정과 관리, 예산 운영에 있어 상당한 자율성을 부여해야 한다. 또한 정치적 성향이 아닌 전문성에 근거하여 기관장과 이사, 감사 등이 임명되는 인사시스템이 필요하다. 다양성을 위해 여성 이사 채용을 늘리고 있으나 여성이사의 수가 중요한 것이 아니라 왜 여성이사가 필요한지 효율성과 동시에 사회적 가치 향상의 관점에서 봐야 한다(서진석, 2021b)

셋째, 일관성 없는 ESG 평가결과는 평가기관의 난립도 원인이겠지만 지금까지 자산 규모와 정원으로 공공기관을 4개 유형으로 분류하고, 일괄적으로 적용하는 기계적 평가가 지속되고 있기 때문이다(김현희·박광동, 2018). 대한상공회의소(2023)가 최근 국내 대기업 100개사의 ESG 담당 임직원을 대상으로 국내 ESG 평가기관에 대한 의견조사 결과, 응답기업의 63.0%가 ESG 평가기관의 결과를 신뢰하지 않는다고 응답했다. 평가 체계 및 가중치 미공개(64.0%), 결과에 대한 충분한 설명 부족(46.0%) 등 평가 운영의 불투명성을 원인으로 지적했다. 공공기관도 마찬가지다. K-ESG 지표를 중심으로 공공기관의 특성과 국정목표를 고려하여 불필요한 지표는 빼고 필요한 지표는 추가하여 유연하게 적용해야 한다.

ESG의 핵심은 진정성이라고 투자자들이나 전문가들이 외쳐대지만 ESG워싱(washing)이라 불릴만한 예는 유럽이나 미국에서도 수도 없이 발견된다.⁴⁾ Edmans (2023)의 말대로 ESG는 매우 중요하지만 특별한 건 아니다. ESG는 기업, 정부, 공공기관 할 것 없이 '하면 좋은 것'이다. 하지만 합성수지로 코팅된 종이컵을 친환경이라 하거나, 화석연료로 생산되는 전기차에 의한 일자리 감소는 우선순위에서 밀려나고, 농지를 파괴하면서 태양광 패널을 설치해서는 안 된다. 완전한 친환경이나 완전한 지속가능성이란 없다. 단지 계속해서 노력하는 것이 책임감 있는 기관의 모습일 것이다.

4) 2020년 글로벌 ESG 펀드의 가치는 1조 달러를 넘었으나 펀드의 투자처를 보면 과연 진정성이 있는지 의심스럽다. 월스트리트저널은 기업이 앞 다퉈서 지속가능성을 만하면서 2019년 기준 10대 ESG 펀드 중 8개 펀드는 원유 및 가스 회사에 투자했다고 비꼬고 있으며(The Wall Street Journal, 2019), 우리나라에서는 대부분의 ESG펀드가 삼성전자나 SK하이닉스 등 대기업에 투자되어 일반 펀드와 차이가 없다.

▣ 참고문헌

- 강수환. 2010. “역사적 제도주의의 제도변화 분석: 세계화 속 기업지배구조 변화를 중심으로.” 《한국사회학회 사회학대회 논문집》, 1333-1346.
- 강 원 · 정무권. 2020. “ESG활동의 효과와 기업의 재무적 특성.” 《한국증권학회》, 49(5): 681-707.
- 강철구 · 전소영 · 강충호. 2023. 《경기도 ESG 행정체계 구축 방안 연구》. 경기연구원.
- 국가균형발전특별법. 법률 제9346호, 2004.1. 16제정. 시행 2025. 1. 1.
- 국가인권위원회. 2011. 《기업과 인권 이행지침: 유엔 ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크의 실행》.
- 국토교통부. 2019. 《대한민국 국가지도집 I》.
- 국회예산정책처. 2023. 《2023 대한민국 공공기관》.
- 관계부처합동. 2020. 《「한국판 뉴딜」종합계획: 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환》.
- _____. 2021. 《K-ESG 가이드라인 v1.0.》.
- 기획재정부. 2022. 《2022년도 공공기관 경영평가편람 수정》.
- _____. 2023. 《공공기관 경영평가 결과, 재무성과 따라 희비 엇갈렸다》. 보도 자료.
- 김선명. 2007. “신제도주의 이론과 행정의 적응성: 역사적 제도주의를 중심으로.” 《한독사회과학 논총》, 17(1): 211-239.
- 김선희. 2020. 《신제도주의와 정책분석》. 윤성사.
- 김유현 · 김석은. 2022. “공공기관 이전에 따른 비수도권 인재채용 효과 분석.” 《한국행정학보》, 6(2): 247-274.
- 김진욱. 2021. “ESG공사와 평가 기관 등급 불일치의 함수.” 《동아비즈니스리뷰》. 32(1). available at https://dbr.donga.com/article/view/1206/article_no/10231/ac/author.
- 김태은. 2015. “역사적 제도주의 연구 경향과 비판적 논의.” 《한국행정학보》, 49(4): 57-96.
- 김현희 · 박광동. 2018. 《공공기관의 사회적 가치 강화를 위한 관련 법제 개선방안 연구》. 한국법제연구원.
- 대한상공회의소. 2023. 《국내 ESG 평가사에 대한 의견조사》. 대한상공회의소.
- 《더 나은미래》. 2023. “ESG의 종말.” 3월 31일.
- 박석희. 2012. 《해의 공공기관 관리기구 연구》. 국회예산정책처 연구용역보고서.

- 박재현 · 한향원 · 김나라. 2022. “국내 ESG 연구동향 탐색: 2012~ 2021년 진행된 국내 학술연구 중심으로.” 《벤처창업연구》, 17(1): 191-211.
- 박정원 · 박수경. 2021. “보건의료 연구개발 정책의 변동과정 연구: 역사적 제도주의의 관점.” 《정책분석평가학회보》, 1(2): 145-175.
- 방민석 · 김정해. 2003. “대기업규제정책에 대한 신제도주의적 분석: 정책변화의 경로의존성을 중심으로.” 《한국행정학보》, 37(4):233-259.
- 백경민. 2013. “한국 기업내 사회적 책임 전담 부서의 설치.” 《조사연구》, 14(3): 191-211.
- 백인규. 2022. 《ESG 관통하는 언어, TCFD 보고서》. <https://story.s-oil.com/2022/04/12/esp-관통하는-언어-tcfd-보고서/>. 검색일 2023년 4월 11일.
- 법제처. 2018. “공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 의원발의 법안. 《입법동향》.
- 서진석. 2021a. ESG: 블랙록 서한, 다시 보자. 《Beyond CSR》. 1월 13일. <https://m.blog.naver.com/campsis/222206564761>.
- _____. 2021b. 거버넌스 & 여성 이사 참여. 《Beyond CSR》. 4월 1일. <https://blog.naver.com/campsis/222295439284>.
- _____. 2021c. ESG는 유행인가? 《Beyond CSR》. 5월 19일. <https://blog.naver.com/campsis/222357098589>.
- 유 훈, 배용수, 이원희. 2010. 《공기업론》. 법문사.
- 윤언철 · 유규창. 2017. “제도적 동형화가 몰입형 인사시스템에 미치는 영향: CSR 활동 추진의 매개효과를 중심으로.” 《윤리경영연구》, 17(2): 15-38.
- 이은정. 2022. “ESG와 기대수익률.” 《ESG 리뷰》, 4(105): 30-49.
- 《인더스트리 뉴스》. 2023. “가장 안정적인 전력체계의 배반! RE100 달성 위해 한전 ‘집중 구조’에서 탈피해야.” 2월 2일.
- 임도빈. 2008. “역대 대통령 국정철학의 변화: 한국행정 60년의 회고와 과제.” 《행정논총》, 46(1): 211-251.
- 장지인 · 광채기 · 신완선 · 오철호. 2013. 《공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구(II)》. 한국조세재정연구원.
- 《조선비즈》. 2022. “文대통령 ‘2050년까지 재생에너지 70%로 확대…UAE와 수소 협력.’ 1월 17일.
- 지속가능발전 기본법. 법률 제18708호, 2022. 1. 4. 제정
- 최조순 · 강현철. 2014. “지역발전정책의 역사적 제도주의 분석: 이명박 정부와 박근혜 정부를 중심으로.” 《한국자치행정학보》, 28(3): 59-83.
- 하연섭. 2006. “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.” 《행정논총》, 44(2): 217-246.

- 하태수. 2001. “제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로.” 《행정논총》, 39(3): 113-137.
- 한국거래소. 2021. 《ESG 정보 공개 가이드런스》.
- Delbeke, Jos, & Vis, Peter. 2016. 《유럽연합 기후 정책 해설》. 유럽연합.
- Bae, Jeonghwan, & Kim, Hyeonwook. (ed). 2021. Impacts of the RE100 Initiative on Major Korean Export Industries. Sejong: KDI School of Public Policy and Management.
- Bowen, Howard R. 1953. Social Responsibilities of the Businessman. New York: Haper & Row.
- Bozeman, Barry. 2002. “Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do.” *Public Administration Review*, 62(2): 145-161.
- Brammer, Stephen J., Jackson, Gregory, & Matten, Dirk. 2012. “CSR and Institutional Theory: New Perspective on Private Governance.” *Socio-Economic Review*, 10: 3-38.
- Campbell, John L. 2007. “Why Would Corporations Behave in Socially Responsible Ways? An Institutional Theory of Corporate Social Responsibility.” *Academy of Management Review*, 32(3): 946-967.
- DiMaggio, Pau J., & Powell, Walter. W. 1983. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field.” *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- 《Economist》. 2009. “Idea: Triple bottom line.” November 17.
- Edmans, Alex. 2023. “The End of ESG.” *Financial Management*, 52: 3-17.
- Elkington, John. 1997. Cannibals With Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business. Mankato, MN: Capstone Publishing.
- Freeman, R. Edward. 1984. Strategic Management: A Stakeholder Approach. Marshfield, MA: Pitman.
- Friedman, Milton. 1962. Capitalism and Freedom. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Hall, Peter A., & Taylor, Rosemary C. R. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalists.” *Political Studies*, XLIV: 936-957.
- Hull, Clyde E., & Rothenberg, Sandra. 2008. “Firm Performance: The Interactions of Corporate Social Performance with Innovation and Industry Differentiation.” *Strategic Management Journal*, 29(7): 781-789.

- Keith, Suter. 1999. "Fair Warning?: The Club of Rome Revisited." <https://www.abc.net.au/science/slab/rome/>. 검색일 2024년 1월 5일.
- Krasner, Stephen D. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.
- Lutkevich, Ben. 2023. "ESG vs. CSR vs. Sustainability: What's the Difference?" available at <https://www.techtarget.com/whatis/feature/ESG-vs-CSR-vs-sustainability-Whats-the-difference>.
- «New York Times». "Silent Spring Is Now Noisy Summer." 1962(July 22).
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- OECD. 2023. *OECD Guidelines for Multinational Enterprises On Responsible Business Conduct*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/81f92357-en>.
- Phills, James A., Deiglmeier, Kriss, & Miller, Dale T. 2008. "Rediscovering Social Innovation." *Stanford Social Innovation Review*, 6: 34-43.
- Porter, Michael E., & Kramer, Mark R. 2011. "Creating Shared Value." *Harvard Business Review*, 89(1/2): 1-17.
- Simmons, Matthew R. 2000. *Revisiting the Limits to Growth: Could the Club of Rome Have Been Correct After All?* Mud City Press.
- Skowronek, Stephen. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. New York: Cambridge University Press.
- «The Wall Street Journal». "ESG Funds Enjoy Record Inflows, Still Back Big Oil and Gas." 2019(November 11).
- Thelen, Kathleen. 2009. "Institutional Change in Advanced Political Economies." *British Journal of Industrial Relations*, 47(3): 471-498.
- Zaiane, Salma, & Ellouze, Dorra. 2022. "Corporate Social Responsibility and Firm Financial Performance: The Moderating Effects of Size and Industry Sensitivity." *Journal of Management and Governance*, Online first <https://doi.org/10.1007/s10997-022-09636-7>.

Analysis of Public Institution ESG from a Neo-Institutional Perspective

Seok Eun Kim

This paper categorizes the evolution of social responsibility within public institutions leading to the adoption of ESG into four distinct stages: initiation, diffusion, maturity, and chaos. Taking a neo-institutional perspective, this work scrutinizes the institutional context and determinants of these changes at each stage. The findings reveal that, first, ESG emerges through a gradual and continuous institutionalization process that is typically free of radical and discontinuous shifts. Despite variations in the terminology used, such as CSR, sustainability, social value, and ESG, a fundamental path dependence can be seen to persist with no substantive alterations in the relevant outcomes. Secondly, each stage exhibits punctuated changes that are influenced by macro-environmental shifts and evolving national policy objectives. Thirdly, these punctuated changes contribute to the formulation of global voluntary regulations, thus prompting Korean governments to align with international trends through a combination of coercive and imitative isomorphism, which is manifested in the creation of mandatory regulations.

※ Keywords: social responsibility, ESG, historical institutionalism, public institutions

