

## 공공기관의 ESG 경영전략과 사회적 책임과의 영향 분석:

2023년도 공기업과 준정부기관 경영평가 결과를 중심으로

Analysis of the impact of ESG management strategies and social responsibility of public institutions:

Focusing on the results of management evaluations of public enterprises and quasi-governmental organizations in 2023

라영재(Ra, Young Jae)\*

### ABSTRACT

Corporate social responsibility or ESG is an international trend and is becoming standardized. Public institutions in Korea have also been evolving into social contribution, social value, and ESG activities, starting with ethical management in the early 2000s. The management evaluation system for public institutions is also expanding its evaluation content and weight to include government-recommended policies, social values, and indicators of social responsibility.

According to Werther and Chandler (2011), in order to implement corporate social responsibility (CSR) or ESG, companies or public institutions must establish an integrated, mid-term to long-term management strategy. Currently, public enterprises and quasi-governmental organizations in Korea are being criticized for engaging in reactive and passive CSR or ESG activities in accordance with the management evaluation system of the Ministry of Strategy and Finance. Therefore, the public institution management evaluation manual stipulates that CSR or ESG should be promoted at the level of mid-term to long-term management strategy, but empirical analysis through the results of management evaluation shows that social responsibility activities rather than ESG management strategy affect management performance. Orlitzky, Schmidt, and Rynes(2003) shows that it is more effective as a parameter for financial budget performance than for public communication, as shown in the research results.

Therefore, looking at the purpose of the new “Public Enterprises and Sustainability” chapter in the May 2024 OECD Public Enterprise Governance Guidelines, it is important for public enterprises and quasi-governmental organizations to improve short-term management efficiency and profitability, but it is also important to improve the efficiency and profitability of public enterprises in the mid-term to long-term. This means that social responsibility and ESG activities must be promoted at the strategic level of public institutions for sustainability, and it can be empirically confirmed that social responsibility activities and ESG management have an impact on management performance such as financial budget performance.

Key words: social responsibility of public institutions, ESG, management evaluation, strategic planning, management performance

\* (前)한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장, (前)국무조정실 평가관리관, 행정학박사

## I. 서론

1997년 외환위기 이후 공공부문과 민간기업은 구조조정을 거쳤고, 2000년 초반부터 급변하는 국제적인 경영환경에 적극적으로 대응하면서 기업의 사회적인 책임(CSR) 활동과 지속가능경영은 경영의 핵심적인 요소가 되었다. 이때부터 공공기관이나 민간기업의 환경, 윤리, 안전 등에 대한 정부의 정책과 경영지원은 시작되었다.

1984년 경제기획원은 정부투자기관의 국가소유권을 행사하기 위하여 경영평가제도를 도입하였고 현재까지 공공기관의 경영효율성과 공공성을 측정하는 우리나라의 대표적인 성과관리와 기관평가제도가 되었다. 노무현 정부 이후 공공기관의 혁신과 사회적 책임을 확산시키려는 목적으로 정부권장정책, 사회적 기여, 사회공헌, 사회적 책임(social responsibility)으로 그리고 최근에는 ESG라는 이름으로 내용은 진화되고 발전되어 왔다. 지난 정부는 공공기관의 사회적 가치구현을 국정과제로 선정하고, 정부업무평가와 공공기관 경영평가제도에 사회적 가치의 구성 요소를 지표화하고 가중치를 확대하였다(강정석 외, 2019: 남궁근, 2019). 현 정부는 공공기관의 사회적 책임으로 평가지표의 명칭은 변경하였고 그 가중치를 줄이기는 하였지만, 평가내용에서 ESG 경영의 국제적인 추세는 그대로 수용하고 있다.

그러나 지난 20여 년 동안 공공기관의 사회적 책임이나 ESG와 관련한 정부정책이나 평가지표가 도입되고 있지만, 공공기관이나 민간기업 모두 전략적이고 통합적으로 차원에서 사회적 책임 활동이나 ESG 경영을 하고 있는가에 대한 사회적 논란은 여전히 지속하고 있다<sup>1)</sup>. 지속적으로 공공기관의 사회적 책임이나 ESG와 관련된 평가내용이나 가중치는 강화되고 있으므로 공공기관은 경영평가를 잘 받아야 하는 직접적인 동기가 있을 수밖에 없다. 그러므로 Smith(2009)가 지적하고 있는 것과 같이 평가의 고착화와 게임의 상황에서 공공기관은 평가에서 사회적인 책임과 관련한 평가지표를 기관에 유리하도록 전략적으로 선택을 하고 있고, 제도화된 평가지표의 내용에 따라서 수동적인 대응을 하고 있다.

오랫동안 국제적으로 사회적 책임과 ESG와 관련된 지표는 표준화되고 통합되어 오고 있고, 최근 유럽을 중심으로 ESG는 규범화되고 있다. 그러므로 우리나라에서도 공공기관의 사회적 책임과 ESG와 관련된 경영공시나 평가지표도 국제적인 기준을 대부분 그대로 수용하고 있다. 특히 기획재정부의 경영평가를 받는 87개 공기업, 준정부기관 모두는 매년 경영평가를 통해서 중장기 경영전략과 사회적 책임의 5개 평가지표에 대하여 ESG와 관련된 노력과 성과를 평가받고 있다. 그렇지만 기업의 사회적 책임이나 ESG의 성과는 장기적으로 효과가 발생하고, 단기적인 계량적 측정은 어렵다는 한계가 있다. 그러나 우리나라 공공기

1) 기업의 ESG 투자나 활동은 정치적 수사라는 지적이 있다. Sustainability Related Risks Are Critical Business Metrics, Regardless of The Anti-ESG Rhetoric, Forbes, 2024년 8월 26일자 참조. 그러나 기업의 사회적 책임을 강조하는 것은 수사(rhetoric)나 은유라는 주장과 실제 효과가 있다는 주장이 공존하고 있다.

관의 경영평가에서 사회적 책임과 관련한 계량과 비계량 지표를 통해서 그 노력과 성과를 측정하고 있으므로 이들 평가지표의 평가결과를 가지고 영향 여부나 관계를 추정할 수 있다. 특히 우리나라 공공기관 경영평가 모형은 미국의 품질경영평가에서 활용되고 있는 말콤 볼드리지 모형을 원형을 하고 있으므로 리더십과 전략기획은 조직·인사, 재무예산, 보수관리와 같은 경영관리를 통해서 경영성과를 도출한다는 논리적인 인과 구조를 따르고 있다.

사회적 책임 활동이라는 경영활동도 공공기관의 리더십과 전략기획의 경영의 결과이기도 하고, 고객만족도나 생산성과 같은 경영성과의 독립변수라고도 볼 수도 있다. 대부분 공공기관은 중장기적이고 통합적인 사회적 책임이나 ESG 경영전략을 수립하고 있다고 기관의 경영실적보고서를 통해서 보고하고 있다. 사회적 책임과 ESG를 고려한 리더십과 전략기획은 사회적인 책임 활동의 노력과 성과와 국민만족도나 재무적인 성과와 같은 경영성과에도 영향을 주고 있다고 추정할 수 있다. 그러므로 계량적인 사회적 책임 지표의 평가결과를 통해서 경영성과의 영향 관계를 통계적으로 추정할 수 있다.

## II. 공공기관 ESG의 의의와 선행연구

### 1. 공공기관 사회적 책임과 ESG 활동의 의의

기업의 사회적 책임성을 강화하려는 국제적 노력은 과거에는 국가나 국제기구마다 개별적으로 진행하던 것들이 UN이나 국제표준화기구(ISO)나 최근 경영공시나 회계기준과 관련된 국제적 노력으로 하나의 표준이나 기준으로 수렴되고 있다(EU, 2009; 라영재, 2013; Bergmann, 2023). 최근 유행하는 ESG는 환경(environmental), 사회(social), 기업지배구조(corporate governance)의 영어 약어이고, 기업의 지속가능한 경영과 투자에 영향을 미치는 핵심요소라고 하며, 공공기관과 민간기업별 설립목적, 사업의 특성, 이해관계자의 차이에 따라서 실천사항들은 상이하게 제시되고 있고, 투자의사의 결정, 장기적인 수익, 재무적인 가치, 경영위험, 사회적 책임, 지속가능성 등은 공통적인 구성 요소이다. 특히 자본시장에서는 ESG 개념은 투자의사 결정 및 장기적인 재무적 가치에 영향을 미칠 수 있는 중요한 비재무적 요인이라고 정의하고 있다(한국거래소 <https://esg.krx.co.k> 2024년 8월 25일 검색 인용).

그러나 ESG와 관련하여 국제적으로 사용되는 용어는 지속가능성(Sustainability), 기업의 사회적 책임(corporate social responsibility, CSR), 공유가치 창출(Creating Shared Value, CSV), 사회적 가치(Social Value) 등 시대와 목적에 따라서 다양하게 사용되고 있다. 이러한 기업이나 공공부문의 지속가능성이나 ESG와 관련된 국제적인 차원에서 노력은 1972년

부터 1996년까지 UN 인권환경회의(UN Conference on the Human Environment)를 출발점으로 하고 이후 1983년 환경과 발전 세계위원회, 1989년 UN, 1992년 리우데자네이루 지구정상회의 등이 있었고, 1997년부터 지난해까지 지속가능한 발전과 SDG(지속가능한 개발 목표)와 관련한 국제적 논의가 활발하게 진행되고 있다. 특히 ESG와 관련한 공시 기준을 만들기 위하여 1997년 GRI(Global Reporting Initiative)의 기업의 지속가능성 보고 가이드라인, 2001년 IFRS 국제회계기준, 2007년 CDSB(기후변화보고기준위원회), 2011년 SASB(미국 지속가능회계기준위원회), 2013년 EU NFRD(비재무정보공개지침), TCFD(기후 관련 재무 정보 공개 태스크포스) 등과 2022년 EU CSRD(기업지속가능성보고지침), ISSB(국제 지속가능성기준위원회) 등이 국제적인 기준 제정을 위한 노력을 하고 있다(Bergmann, 2023)<sup>2)</sup>

2005년 OECD 공기업 지배구조 가이드라인이 제정되었고, 2025년 5월 OECD 각료회의에서 제2차 OECD 공기업 지배구조 가이드라인이 개정되었는데 개정의 주요한 내용은 공기업과 지속가능성 장이 마지막 장으로 신설되었다. 특히 공공기관의 ESG 활동이나 지속가능성은 강화하는 것은 시혜적인 사회공헌 활동이 아니므로 중장기적이고 전사적인 경영전략을 수립하고 추진되어야 한다.

## 2. 공공기관 ESG의 경영평가지표 변화

공공기관은 국가정책을 이행하는 정책수단(Bernier, 2020)이라고 하고, 공공기관의 국가소유권 행사기능으로 경영평가제도를 통해서 2000년대 초반은 정부권장정책을 최근에서 사회적 가치나 ESG와 같은 사회적 책임을 이해시키려고 하고 있다. 공공기관과 관련하여 사회적 책임이나 ESG와 관련된 정책과 공공기관 경영평가지표에 반영은 2010년대 노무현 정부 때부터 거슬러 올라간다.

최근 기획재정부(2022)는 지구 온난화에 따른 기후변화위기 등으로 인해 기업의 ESG 경영은 더 미룰 수 없는 선택이라고 하면서 그동안 공공기관은 안전, 윤리·공정 등 사회적 책임 강화를 위해 노력했으나 탄소중립 및 윤리경영 등 ESG 경영에는 한계를 노출하고 있다고 진단하고 한다. 그래서 공공기관별 특성 및 경영 내재화를 위해 자율적으로 추진하는 것을 원칙으로 공공기관은 자체적인 ESG 경영역량 강화와 민간 ESG 경영 촉진 과제 중심으로 과제를 선정토록 하며, 가이드라인의 권고, 경영공시의 강화, 경영평가의 환류를 추진하기로 했다.

2) Andreas Bergmann, Development of sustainability related financial reporting standards: The Reporting entity and its characteristics as a key issue, 2023. 11. 발표자료 참조.



〈표 1〉 역대 정부 공공기관 정책과 ESG 평가지표 반영

	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부	윤석열정부
정책 방향	공공기관 혁신	공정사회 구현, 공공기관 선진화 정책	공공기관 합리화, 정상화 대책	공공기관 사회적 가치구현	공공기관 혁신 가이드라인
평가 반영	환경보전 등 정부 정책노력의 평가 지표 반영	사회적 기여, 정부 권장정책 평가지표 신설 및 기능조정, 성과연봉제 등 보수 및 성과관리지표 동시 반영	정부권장정책 유지, 및 부채감축, 복리후생비 감축 중간평가, 재무예산관리, 보수 및 복리후생관리 지표 반영	사회적 가치구현 지표 신설	사회적 책임 가중치 축소 및 재무성과관리 가중치 확대

자료 : 라영재(2024), 40년 공공기관 경영평가제도의 역사 인용 및 재수정

공공기관 경영평가지표의 변화는 시대적 환경과 사회적 수용에 맞추어 변화하고 발전을 하고 있다(라영재, 2024). 2024년 5월 OECD 공기업 지배구조 가이드라인 제2차 개정에서 공공기관 지속가능성(sustainability)이라는 장이 신설되면서 공공기관의 지속가능성, 사회적 책임, ESG는 더 미룰 수 없는 국제적 기준이 되었다. 아래 <표 2>와 같이 2010년부터 정부권장정책, 사회공헌, 사회적 책임, 사회적 가치라는 평가지표가 확장·강화되고 있고 전략기획 및 경영혁신 평가지표에서는 “ESG 등을 고려한 경영목표와 경영전략을 수립”하도록 하고 있다. 그리고 사회적 책임 평가지표의 하위 평가지표 및 내용으로 ①일자리 및 균등한 기회, ②안전 및 재난관리, ③친환경·탄소중립, ④상생·협력 및 지역발전, ⑤윤리경영의 평가지표를 구성하고 있다(2023년도 공기업·준정부기관 경영편람 참조).

〈표 2〉 공공기관 사회적 책임과 ESG 관련 평가지표 내용 변화

편람연도	평가범주	평가지표	평가내용	가중치
2010	경영성과	경영효율화	정부권장정책	2
2011-2014	리더십·책임경영	사회적기여	사회공헌	2
			정부권장정책	5
2015	경영관리	경영전략 및 사회공헌	전략기획 및 사회적 책임	2
			정부권장정책	5
2017	경영관리	경영전략 및 사회공헌	전략기획 및 사회적 책임	5
	가점	사회적 가치	정부권장정책	6
2018	경영관리	사회적 가치 구현	일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영	22
2023	경영관리	사회적 책임	일자리 및 균등한 기회, 안전 및 재난관리, 친환경·탄소중립, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영	17

자료 : 기획재정부 공공기관 경영평가 편람과 허경선·한동숙·김봉환(2022) 참조하여 재수정

### 3. 공공기관의 사회적 책임 및 ESG에 관한 선행연구

공공기관에 대한 정부의 사회적 책임이나 ESG 정책과 공공기관의 ESG 활동이나 실천과 관련한 선행연구들은 다양하다. 라영재(2010)에 의하면 2010년 공공기관 경영평가 기준으로 지속가능경영 지표 중에서 GRI G3 지표와 공공기관 경영평가와의 관계를 분석한 결과에서 GRI G3 프로파일과 경영시스템과 경제적 성과는 공공기관 경영평가지표에서 연계성이 있지만 GRI G3 환경성과와 사회적 성과는 공공기관 경영평가에 반영되지 못한 측면이 있다. 특히 공공기관 임직원 설문조사 결과에서 이명박 정부의 후반기 국정 방향인 “공정한 사회”를 지향하기 위해서 공공기관의 지속가능경영이나 사회적 책임 활동이 공정사회의 논의에 부합하는가에 대한 조사에서는 긍정적으로 응답하고 있고, 공공기관에서 지속가능경영을 추진하는 데 가장 애로를 겪는 사항에 대하여 지속가능경영을 담당하는 전문인력의 부족, 정부의 관심과 지원 부족, 기관장의 의지와 관심 부족이라고 응답하고 있다. 최근 허경선·한동숙·김봉환(2022)은 공공기관의 사회적 가치 추구가 총자산 이익률과 영업이익률에는 영향을 미치지 못하고, 사회적 종합가치는 경영평가 종합성과에는 양의 유의미한 관계가 있다는 실증분석을 하고 있다. 또한, 사례분석을 통하여 사회적 가치의 개념과 범위가 공공기관 별로 다르게 나타나고, 기존의 사회적 책임이나 사회적 공헌, 사회적 기여로 인식하고 있다고 한다.

반면 정명재·유두호(2023)에 의하면 경영전략과 기관장 활동에 대한 인식은 ESG 경영 인식에 긍정적인 영향을 미쳤고, 기관장 활동에 대한 인식은 경영전략에 대한 인식과 ESG 경영 인식 관계에 긍정적 조절 효과를 발생시켰다. 이태호 외(2023)에 의하면 주요국 공공기관은 이해관계자 중심의 ESG 경영을 실행한다. 공공기관은 이사회 중심의 경영시스템을 갖추고 있다. 공공기관의 기관장이나 이사선임은 정치인을 배제하고 있다. 공공기관 사회적 가치 추구는 더욱 강력하다. 공공기관은 환경경영에 있어서 민간부문을 선도하고 있다. 환경 분야에서 2050년 이전에 탄소중립을 달성하겠다는 목표를 세우고 있다. 공공기관들은 UN SDG(Sustainable Development Goal), Global Compact, 사회적 책임투자(PRI), 인권과 비즈니스 원칙을 경영목표로 삼고 있다. 그러나 한국 공공기관은 ESG 경영의 도입단계, 환경 분야에서 넷 제로(Net Zero)를 선언하거나 RE100과 SBTi 등에 참여한 공공기관은 소수에 불과하다. 다만 사회부문은 2018년부터 공공기관 경영평가에 사회적 가치를 반영하면서 상당한 실행 노력을 하고 있다.

임효창(2024)에 의하면 ESG 관련 선행연구, 이해관계자 이론, 성과관리 이론 등을 살펴본 뒤 정부의 경영평가체계에 ESG 관련 지표가 무엇인지 파악하였으며, 일자리 및 균등한 기회, 안전 및 재난관리, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영, 이사회 운영 등의 경영평가 지표가 공공기관 ESG와 연계되어 있음을 발견하였다. 장윤정(2022)은 공공기관 경영평가항목에서 사회적 가치가 강조되면서 비재무적 성과의 중요성 인식이 퍼지고 있고, 고유사업과

관련된 리스크 관리나 유관사업 분야 확장을 통해서 ESG 경영을 추진하고 있다. 또한, 최미정 외(2023)에 의하면 SOC, 안전 유형은 환경 분야는 상대적으로 높은 수준으로 나타났으나, ESG 경영, 사회와 지배구조에 대한 고려는 상대적으로 낮았다. 에너지 유형은 ESG 경영, 환경, 사회와 지배구조 모두에 대한 인식이 높았다. 국민복지증진 유형은 사회와 지배구조에 대한 인식은 높았으나, 환경에 대한 인식은 상대적으로 낮은 편이었다. 마지막으로 산업진흥 유형은 전반적으로 ESG에 대한 인식이 낮은 것으로 나타났다. 이와 같은 최미정 외(2023) 연구는 라영재(2012)의 연구와 같이 공공기관에서 환경이나 사회적 성과와 관련된 인식이나 활동이 미흡하다는 연구결과와 유사한 연구결과이다.

그러나 김석은(2024)에 의하면 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 있으며, 사득환(2023)에 의하면 공공기관 경영평가 지표에서 ESG 평가지표는 체계적으로 도입되어 있지 않고, 공공기관의 경영평가 결과와 ESG 등급 간에 일치하지 않고 있는 특징을 보이며, 공공기관 기관장의 ESG에 대한 이해와 리더십이 미흡하다고 한다.

Werther와 Chandler(2009)는 공공기관이 운영하는 사회적 책임 활동, 즉 지속가능경영 전략을 수립하고 실천하는 것은 사회적 책임 활동관점, 핵심 과제의 수행, 이해관계자 관점, 장기에서 중장기적인 전환이 필요하다고 한다. 특히 Werther와 Chandler(2011)에 의하면 CSR이나 ESG의 실행을 위해서는 기관의 자원과 산업적인 관점에서 통합적인 중장기인 경영전략을 수립해야 한다.

특히 Epstein(2008)에 의하면 기업의 재무적 성과는 지속가능경영 성과에 대한 이해관계자의 반응에 영향을 준다. 기업의 사회적 책임이나 이보다 넓은 개념인 기업의 사회적 성과(corporate social performance, CSP) 등 기업의 시민성(corporate citizenship)은 기업의 재무적 성과와 긍정적 관계가 있다고 한다(Orlitzky, Schmidt, and Rynes, 2003). 또한 기업의 사회적 책임경영은 기업의 위험을 감소시키고(Orlitzky and Benjamin, 2001), 이러한 경영 효과는 다시 조직 평판을 좋게 하는 효과가 있다.

그래서 지속가능경영의 효과가 나타나려면 첫째로, 기업의 경영자나 관리자는 기업운영, 경영전략과 사회적 책임의 실행이나 경영성과와의 사이에서 인과관계가 있다는 것을 인정해야 하고, 둘째로, 지속가능경영의 성과를 위한 다양한 사회적 책임의 실천들이 있을 수 있다고 생각해야 한다. 셋째로, 기업의 다양한 이해관계자들의 반응이 중요하다는 것을 인정하고, 마지막으로 잠재적이고 실제적인 재무적 성과가 있을 것을 확신해야 한다. 특히 기업의 지속가능한 경영전략과 경영진의 리더십이 가장 중요한 요소라고 한다. 지속가능경영이 조직에서 원활하게 이루어지기 위해서는 최고관리자가 위에서 아래로 명백한 권한 위임을 해주어야 그것이 효과적으로 추진될 수 있다(Winsner et al., 2006). 그래서 기업은 기업의 지속가능성 문제를 다루는 이사회 내에 위원회나 조직의 최고관리자가 참여하는 위원회

를 설치하여 운영한다. 기업은 사회적·환경적 문제가 재무적인 문제로 연결된다는 것을 인정하고 있다. 기업은 기업 활동에서 완벽하게 사회·환경적 요인들을 통합하여 경영한다. 그래서 기업의 지속가능 경영전략은 기업의 정책방향, 기업문화의 변화, 모든 수준의 의사결정에서 지속가능성 영향을 통합해서 추진한다.

2008년 공공기관 경영평가 모형의 원형인 말콤볼드리지 모형에서 리더십·전략기획이 경영관리를 통해서 경영성과에 영향을 주고 있다고 하는 논리적 구조로 되어 있는데, 이와 관련된 연구를 보면 변혁적인 리더십이 품질경영과 조직 유효성에 효과가 있다는 연구가 있다(손성진, 2012), 그리고 라영재(2019)에 의하면 전략기획은 경영성과에 영향을 주지는 않았으나 조직 인적자원, 재무예산, 주요사업관리 요인만이 업무효율과 주요사업성과에 제한적인 영향을 주고 있다는 선행연구도 있다.

#### 4. 분석의 틀

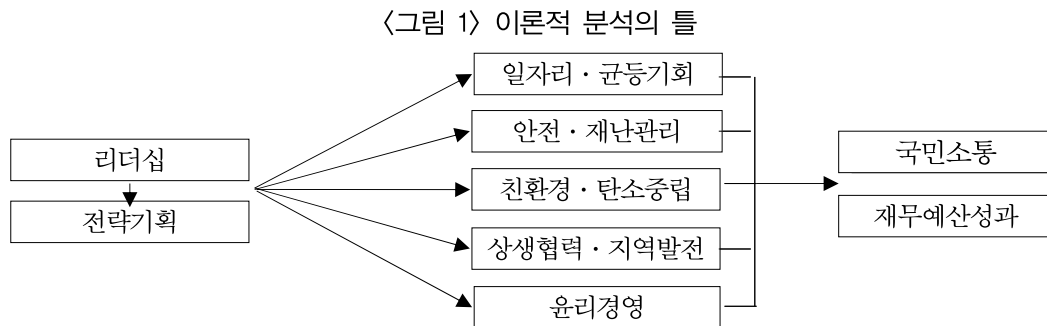
현재 공공기관 경영평가 모형의 원형은 말콤볼드리지 모형이다. 말콤볼드리지 모형은 기업이나 조직의 리더십과 전략기획이 조직·인사, 사업관리를 통해서 경영성과를 창출하는 논리적인 구조(logic model)를 가지고 있다. 1984년 당시 정부투자기관을 대상으로 하는 경영평가를 시작했고 현재 준정부기관까지 경영평가제도가 적용되고 있는 평가모형은 기관평가 모형을 채택하고 있다. 그러므로 공공기관의 중장기적인 경영전략체계에 따라서 매년 조직·인사, 재무, 보수, 노사, 주요사업관리를 통해서 고객만족도, 생산성, 주요사업성과와 같은 경영성과를 높이는 평가구조이다(라영재, 2019).

2000년 초반부터 공공기관 사회적 공헌, 책임 또는 ESG 관련된 평가지표는 점증적으로 평가내용과 가중치가 확장되면서 해외의 선행연구들과 같이 장기적으로 공공기관의 인식과 평판을 높이는 재무적, 비재무적 경영성과에 영향을 줄 수 있어야만 한다. 특히 공공기관도 민간기업과 같이 통합적, 전략적, 적극적인 사회적 책임이나 ESG 경영전략을 통해서 사회적 책임 활동의 효과성을 극대화해야 한다.

그러나 공공기관의 사회적 책임 활동의 성과를 측정하는 것은 대단히 어렵고 영향이나 효과성을 측정하기는 더욱더 어렵다. 국제적 기준의 사회적 책임 지표들은 표준이나 기준으로서 이행 여부를 판단하는 가이드라인이며, 공시 기준이기 때문에 공공기관 경영평가의 효과성, 효율성 평가 기준으로 활용하는 데 있어서 한계가 있다. 그러나 우리나라 공공기관 경영평가의 모형은 매년 계량, 비계량 평가지표에 근거해서 노력도와 성과에 대한 효율성, 효과성 평가를 시행하고 있으므로 리더십·전략기획, 사회적 책임과 관련된 평가지표들, 그리고 공공기관의 성과로 볼 수 있는 고객만족도, 생산성, 주요사업 성과에 대한 평가결과로 득점률이 나오고 있다. 이번 실증분석은 아래 <그림 1>의 이론적 분석의 틀과 같이 2023년도 공기업·준정부기관 경영평가의 득점률을 가지고 말콤 볼드리지 모형과 관련된 선행연구

구와 현재 공기업·준정부기관의 평가지표체계를 기준으로 해서 리더십·전략기획과 사회적 책임 평가지표의 결과인 득점률에서 나타나고 있는 상관관계, 그리고 공공기관의 경영성  
과로 볼 수 있는 국민소통과 재무관리성과와의 인과성을 검증해 보려고 한다. 특히 공공기  
관은 리더십이나 전사적인 전략기획을 통해서 경영성과를 창출하고 있는데 전략기획은 일  
자리·균등기회와 같은 사회적 책임 활동과도 관련이 있지만 사회적 책임의 활동을 매개변  
수로 해서 국민소통이나 재무예산성과와 같은 경영성과에도 영향을 주고 있을 것이다.

15년 정도 정부의 공공기관의 사회적 공헌이나 사회적 책임, 최근에서 ESG 경영전략과  
같이 정부의 정책 방향이나 경영평가지표에 반영되고 있으나 일부 선행연구들에서 보는 바  
와 같이 공공기관들은 여전히 수동적인 사회적 책임 활동을 하고 있을 것이므로 지속가능  
경영과 관련한 이론적 논의에서 통합적, 전략적 차원에서 사회적 책임이나 ESG 활동을 하  
고 있는가를 경영평가 결과를 통해서 실증적으로 확인하고 검증할 필요가 있다.



### Ⅲ. 공공기관 사회적 책임 경영평가지표의 득점률 분석

#### 1. 사회적 책임 계량지표 득점률 기술 통계

2021년도 공기업·준정부기관 경영평가 지표 중에서 사회적 가치구현 계량지표는 일자리  
창출, 균등한 기회와 사회통합, 상생·협력 및 지역발전 3개 평가지표로 구성되고 있고,  
2022년부터 2023년도 사회적 책임의 계량 평가지표는 아래 <표 3> <표 4>와 같이 일자리  
및 균등한 기회, 안전·재난관리, 친환경·탄소중립, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영으로  
재편되었다.

공기업의 경우 사회적 책임 계량지표의 평균 득점률은 일자리와 균등한 기회가 64.75,  
66.69으로 낮게 나왔고, 상생·협력지역발전이 90.84, 92.01로 상대적으로 다른 사회적 책임  
의 평가지표의 득점률보다 높게 나타나고 있다. 일자리와 균등한 기회는 SOC 평가유형이

높고, 안전 및 재난관리는 에너지 평가유형이 높으며, SOC 평가유형은 낮게 나타나고 있다. 친환경·탄소중립은 에너지 평가유형이 높으며, 상생협력 및 지역발전은 SOC, 에너지, 산업 평가유형간 큰 편차를 보이지는 않고 있다. 윤리경영은 에너지 평가유형이 다른 평가유형보다 상대적으로 높은 득점률을 보이고 있다.

〈표 3〉 2022~2023년도 공기업 사회적 책임 지표 득점률 비교

평가 유형	일자리와 균형기회		안전 및 재난관리		친환경 탄소중립		상생협력 지역발전		윤리경영		국민소통		재무예산성과	
년도	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
SOC	67.85	74.48	75.58	71.44	89.10	82.75	92.97	95.40	50.82	53.74	79.63	82.60	71.31	58.44
에너지	52.86	59.97	80.96	76.50	88.47	89.73	89.74	92.34	69.45	66.30	79.46	81.88	74.37	67.03
산업진흥	73.56	68.23	77.05	74.00	86.53	81.53	89.82	89.42	62.07	54.81	83.99	85.90	71.99	61.85
전체	64.76	66.69	77.86	74.30	88.03	84.91	90.84	92.01	60.78	58.85	81.03	83.57	72.56	62.94

자료 : 2023년도, 2024년도 공기업 경영평가결과보고서를 참조하여 재구성

준정부기관의 경우에 사회적 책임의 계량지표 득점률이 공기업과 비교하여 대부분 득점률이 높게 나타나고 있다. 이렇게 공기업과 준정부기관 사회적 책임의 계량 평가지표 득점률이 차이를 보이는 것은 준정부기관이 공기업과 비교하여 상대적으로 사회적 책임이나 ESG 활동을 더 잘해서라기 보다는 공공기관 경영평가 특성상 전년 대비 개선도 평가와 평가 비교군의 차이에 기인한다고 볼 수 있다.

준정부기관의 경우에 일자리 및 균등한 기회는 위탁집행 평가유형이 높게 나타나고 있고, 안전 및 재난관리는 2022년도 중소형이 낮게 나타나고 있다. 친환경·탄소중립은 기금관리형이 높고, 상생·협력 및 지역발전은 기금관리와 위탁집행형이 높은 것으로 나타나고 있다. 그리고 윤리경영은 기금관리형이 높은 것으로 나타나고 있다. 2023년도 경영평가의 경우에 「공공기관의 운영에 관한 법률(공운법)」 개정으로 인하여 중소형 기관이 기타공공기관으로 지정·유형이 변경되면서 기획재정부의 경영평가를 받지 않게 되고 주무부처의 경영평가를 받는 것으로 바뀌었다. 그러므로 준정부기관 경영평가의 경우에 기존 기금관리와 위탁집행 유형과 중소형 준정부기관과의 사회적 책임 관련 평가결과 값이 차이는 조직 규모의 효과가 나타나고 있다는 해석도 가능해 보인다.

〈표 4〉 2022~2023년도 준정부기관 사회적 책임 지표 득점률 비교

평가 유형	일자리와 균형기회		안전 및 재난관리		친환경 탄소중립		상생협력 지역발전		윤리경영		국민소통		재무예산성과	
년도	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
기금관리	80.98	78.77	82.07	79.30	93.40	93.96	97.28	98.29	70.98	73.03	89.03	87.36	83.08	78.14
위탁집행	83.83	79.77	75.94	74.09	89.42	86.41	97.51	97.49	64.39	62.37	82.69	85.30	88.95	86.07
중소형	84.52	-	69.01	-	86.56	-	91.98	-	55.77	-	69.44	-	88.80	-
전체	83.74	79.58	73.99	75.04	88.80	87.78	95.31	97.64	61.84	64.31	78.28	85.68	88.14	84.63

자료 : 2023년도, 2024년도 준정부기관 경영평가결과보고서를 참조하여 재구성

[illegible]

재무예산 성과	Pearson 상관	.296**	.108	.242*	.312**	.201	1	-.011	.468**	.315**
	유의확률 (양측)	.005	.318	.024	.003	.062		.919	.000	.003
	N	87	87	87	87	87	87	87	87	87
국민소통	Pearson 상관	.061	.305**	.111	.188	.167	-.011	1	.069	.208
	유의확률 (양측)	.575	.004	.305	.081	.122	.919		.524	.053
	N	87	87	87	87	87	87	87	87	87
리더십	Pearson 상관	.218*	.141	.090	.266*	.086	.468**	.069	1	.368**
	유의확률 (양측)	.042	.192	.406	.013	.430	.000	.524		.000
	N	87	87	87	87	87	87	87	87	87
전략기획	Pearson 상관	.222*	.287**	.238*	.290**	.357**	.315**	.208	.368**	1
	유의확률 (양측)	.038	.007	.027	.006	.001	.003	.053	.000	
	N	87	87	87	87	87	87	87	87	87

\*\*, 상관관계가 0.01 수준에서 유의합니다(양측).

\*, 상관관계가 0.05 수준에서 유의합니다(양측).

두 번째로 2023년도 공기업·준정부기관의 경영평가에서 전략기획 및 경영혁신 평가내용의 실적보고서상 제시하고 있는 공공기관의 중장기 경영목표나 전략목표에 환경, 사회와 관련된 내용이 있는가를 기준으로 해서 환경, 사회, 환경·사회, ESG와 관련된 내용이 없는 4개 집단으로 구분해서 집단간 평균 비교를 실시해 보았다. 공공기관의 지배구조 개선과 관련된 이사회 활성화나 노동이사 도입, 내부통제강화나 감사위원회 도입과 같은 평가내용이 있기는 하지만 공운법상 이사회 구성, 비상임이사 선임 등 공기업과 준정부기관의 지배구조는 법정 사항이고 지배구조의 질을 측정하는 데 어려움이 있어서 공공기관 지배구조와 관련한 집단은 제외하였다.

아래 <표 7>에서 보는 바와 같이 재무예산성과지표의 득점률을 제외하고는 통계적으로 유의한 집단차이를 보이지 않고 있지만 집단 간 평균을 보게 되면 환경·사회와 관련한 경영목표가 있는 집단이 리더십의 득점률 평균이 높고, 친환경·탄소중립은 환경집단이 높은 것으로 나타나고 있으나 반면에 일자리와 균등한 기회의 득점률은 경영목표에 ESG와 관련된 내용이 없는 집단이 평균이 높은 것으로 나타나고 있다. 이처럼 대부분 공공기관은 중장기 전략지표체계에서 ESG의 경영고도화, 확산, 선도와 사회적 책임의 확산, 지속가능경영과 같은 경영목표를 제시하고 있기는 하지만 하위 전략과제에서 구체적인 사회적 책임이나 ESG 활동과 관련된 구체적인 전략과제를 제시하고 있는 공공기관은 많지 않은 것으로 조사되었다. 그렇지만 대부분 공기업과 준정부기관은 중장기 경영전략과 연계한 사업 중심의 ESG 추진을 위한 실행계획을 경영평가실적보고서에서 보고하고 있기는 하지만 대부분 ESG 추진체계 구축과 연계성만을 보고하고 있는 초보적인 기반구축의 수준이다. 이러한 이유는 공기업과 준정부기관의 경영평가 편람에서의 전략기획 및 경영혁신 세부평가내용에서 기관의 설립목적에 부합하는 경영목표의 설정과 경영전략의 체계적 수립·이행 노력과 성과를 평가하면서 ESG 등을 고려한 경영목표와 경영전략을 수립도록 규정하고 있기 때문이라고 볼 수도 있다. Werther와 Chandler(2011)의 지적과 같이 종합적인 CSR 관점에서 전



략적인 기획과 운영, 중장기적인 경제적, 사회적 성과와 관련된 목표설정이 없기 때문이다. 즉 공공기관은 경영평가 지표체계에 대응적인 사회적 책임이나 ESG 활동을 전개하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 ESG 경영목표 내용의 환경, 사회, 환경·사회 등 집단 간 평균차이

						평균에 대한 95% 신뢰구간			
		N	평균	표준화 편차	표준화 오류	하한	상한	최소값	최대값
일자리	없음	42	76.74	13.83	2.13	72.43	81.05	39.9	96.05
균등기회	환경	22	76.48	12.29	2.62	71.03	81.92	52.6	95.85
	사회	13	71.59	21.03	5.83	58.88	84.30	25	100
	환경사회	10	67.51	15.93	5.04	56.11	78.90	40.85	90.2
	전체	87	74.84	15.06	1.61	71.63	78.05	25	100
안전재난 관리	없음	42	73.50	9.43	1.45	70.56	76.44	33	88.5
	환경	22	76.41	7.12	1.52	73.25	79.56	61	86
	사회	13	75.27	10.06	2.79	69.19	81.35	52	84.5
	환경사회	10	75.80	7.63	2.41	70.34	81.26	63.5	84
	전체	87	74.76	8.75	0.94	72.90	76.63	33	88.5
친환경 탄소중립	없음	42	86.27	15.32	2.36	81.50	91.05	46	100
	환경	22	88.45	16.17	3.45	81.28	95.61	34	100
	사회	13	87.63	14.30	3.97	78.99	96.27	56.8	100
	환경사회	10	83.68	21.76	6.88	68.11	99.25	47.2	100
	전체	87	86.73	16.00	1.71	83.32	90.14	34	100
상생협력 지역발전	없음	42	96.60	6.35	0.98	94.62	98.58	66.3	100
	환경	22	94.81	6.65	1.42	91.86	97.76	75.9	100
	사회	13	94.33	7.03	1.95	90.08	98.58	73.45	100
	환경사회	10	94.52	5.65	1.79	90.48	98.56	83	100
	전체	87	95.57	6.42	0.69	94.20	96.94	66.3	100
윤리경영	없음	42	62.69	16.40	2.53	57.58	67.80	30	90
	환경	22	59.31	14.81	3.16	52.75	65.88	30	85.9
	사회	13	59.71	18.29	5.07	48.65	70.76	34	90
	환경사회	10	70.60	10.57	3.34	63.04	78.16	52.9	84
	전체	87	62.30	15.86	1.70	58.92	65.68	30	90
재무예산 성과	없음	42	81.50	13.39	2.07	77.32	85.67	33.594	100
	환경	22	70.66	15.89	3.39	63.62	77.71	41.135	91.114
	사회	13	68.16	15.70	4.35	58.67	77.65	33.365	89.743
	환경사회	10	80.52	11.84	3.75	72.05	88.99	54.6	96.809
	전체	87	76.65	15.15	1.62	73.42	79.88	33.365	100
국민소통	없음	42	85.26	9.69	1.49	82.25	88.28	60	100
	환경	22	84.16	13.85	2.95	78.02	90.31	60	100
	사회	13	83.42	10.50	2.91	77.07	89.76	56.3	96.6
	환경사회	10	86.92	12.61	3.99	77.90	95.94	63.6	100
	전체	87	84.90	11.16	1.20	82.52	87.28	56.3	100
리더십	없음	42	67.38	8.281	1.278	64.80	69.96	50	80
	환경	22	65.00	8.018	1.709	61.45	68.55	50	80
	사회	13	63.85	10.439	2.895	57.54	70.15	50	80

전략기획	환경사회	10	70.00	6.667	2.108	65.23	74.77	60	80
	전체	87	66.55	8.467	.908	64.75	68.36	50	80
	없음	42	64.76	8.900	1.373	61.99	67.54	40	80
	환경	22	66.82	8.937	1.905	62.86	70.78	50	80
	사회	13	60.77	10.377	2.878	54.50	67.04	40	80
	환경사회	10	67.00	9.487	3.000	60.21	73.79	60	90
	전체	87	64.94	9.260	.993	62.97	66.92	40	90

그러나 <표 7>과 같이 재무예산성과를 제외하고는 공공기관의 중장기 경영전략에서 환경, 사회, 환경·사회, 없음과 같은 콘텐츠 분석결과에서 통계적으로 집단간 유의미한 차이를 보이지는 않는다.

〈표 7〉 경영전략 ESG 경영목표 내용 집단 간 분산분석

		제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
일자리균등기회	집단-간	886.135	3	295.378	1.318	.274
	집단-내	18606.083	83	224.170		
	전체	19492.218	86			
안전재난관리	집단-간	140.694	3	46.898	.604	.614
	집단-내	6444.726	83	77.647		
	전체	6585.420	86			
친환경탄소중립	집단-간	177.145	3	59.048	.225	.879
	집단-내	21828.624	83	262.995		
	전체	22005.769	86			
상생협력지역발전	집단-간	88.078	3	29.359	.704	.552
	집단-내	3461.997	83	41.711		
	전체	3550.075	86			
윤리경영	집단-간	978.791	3	326.264	1.311	.276
	집단-내	20654.179	83	248.846		
	전체	21632.970	86			
재무예산성과	집단-간	2861.721	3	953.907	4.692	.004
	집단-내	16875.071	83	203.314		
	전체	19736.792	86			
국민소통	집단-간	86.960	3	28.987	.226	.878
	집단-내	10632.520	83	128.103		
	전체	10719.480	86			
리더십	집단-간	295.920	3	98.640	1.395	.250
	집단-내	5869.597	83	70.718		
	전체	6165.517	86			
전략기획	집단-간	347.513	3	115.838	1.368	.258
	집단-내	7027.199	83	84.665		
	전체	7374.713	86			

셋째로 리더십·책임경영과 사회적 책임의 평가지표인 일자리·균등기회, 안전·재난관리, 친환경·탄소중립, 상생협력·지역발전, 윤리경영과의 인과관계를 보면 리더십과 전략기획은 상관관계가 높아서 공선성 통계량을 보면 공차는 1.0이하이고 VIF가 1.0이상으로 다

중 공선성이 나타나고 있다. 그러므로 말콤볼드리지 모형에 의해서 리더십은 전략기획을 통해서 경영관리를 통제하고 있으므로 전략기획을 통한 사회적 책임 활동과의 단순회귀계수를 보면 전략기획은 일자리·균등기획, 안전·재난관리, 친환경·탄소중립, 상생협력·지역발전, 윤리경영과 모두가 통계적으로 유의한 인과관계가 있다. 그러므로 Werther와 Chandler(2009), Epstein(2008)의 선행연구와 같은 <그림 1> 이론적 분석의 틀과 같이 전략기획의 지표가 많은 지지를 받고 있다.

〈표 8〉 리더십·전략기획과 사회적 책임 지표의 득점률과의 단순 회귀분석

종속변수 독립변수	일자리·균등기획	안전·재난관리	친환경탄소중립	상생협력지역발전	윤리경영
리더십	0.218*** (0.042)	0.141 (0.192)	0.090 (0.406)	0.266*** (0.013)	0.086 (0.430)
전략기획	0.222*** (0.038)	0.287*** (0.007)	0.238*** (0.027)	0.290*** (0.006)	0.357*** (0.001)

아래 <표 9>에서와 같이 사회적 책임 활동과 경영성으로 볼 수 있는 국민소통과 재무예산성과의 단순 회귀분석을 보면 모든 국민이 인식할 수 있는 재난·안전관리 득점률만이 통계적으로 유의한 인과관계를 보이고, 사회적 책임 활동과 재무예산성과와의 인과관계는 일자리·균등기획, 친환경·탄소중립, 상생협력·지역발전과 통계적으로 유의한 인과관계가 나타나고 있다. 그러므로 국민만족도, 경영공시의 평가결과보다는 재무예산성과에서 통계적으로 유의한 인과관계가 나타나고 있으므로 또한 기업의 사회적 책임 활동과 ESG 활동은 재무적 성과에 영향을 준다는 Orlitzky, Schmidt, and Rynes(2003)의 선행연구와 같은 분석결과를 보여주고 있다.

〈표 9〉 사회적 책임과 경영성과와의 단순 회귀분석

종속변수 독립변수	일자리·균등기획	안전·재난관리	친환경탄소중립	상생협력지역발전	윤리경영
국민소통	0.061 (0.575)	0.305*** (0.004)	0.111 (0.305)	0.188 (0.081)	0.167 (0.122)
재무예산성과	0.296*** (0.005)	0.108 (0.318)	0.242*** (0.024)	0.312*** (0.003)	0.201 (0.62)

아래 <표 10>과 같이 전략기획이 국민소통이나 재무예산성과에 대한 사회적 책임 활동의 매개 효과가 있는가를 보게 되면 안전재난관리 평가결과는 국민소통의 평가결과와 통계적인 유의한 인과관계를 보인다. 대부분 국민은 철도, 도로, 전기 등 필수설비와 공공서비스를 이용하고 있으므로 이러한 공공서비스를 생산하고 있는 공공기관의 안전이나 재난사고

에 민감하게 대응하고 언론의 노출도도 높으므로 고객만족도와 경영공시의 점검결과로 구성되어 있는 국민소통에 대한 매개변수의 효과가 나타나고 있다고 해석할 수 있다.

〈표 10〉 안전재난관리의 국민소통에 대한 매개 효과

모형	독립변수	종속변수	비표준화계수		표준화 계수	t	유의 확률	F	R제곱	수정된 R제곱
			$\beta$	SE	$\beta$					
	전략기획	국민소통	0.158	0.130	0.131	1.221	0.226	5.134	0.109	0.088
	안전재난관리		0.341	0.137	0.267	2.487	0.015			

다음으로 <표 11>에서 보는 바와 같이 종속변수인 재무예산성과에 대하여 일자리·균등 기회와 상생협력·지역발전의 평가결과는 통계적인 유의한 매개 효과를 보인다. 이러한 실증분석 결과는 앞에서 단순 회귀분석 검증한 바와 같이 Orlitzky, Schmidt, and Rynes(2003)의 선행연구결과와 같은 연구결과이다.

〈표 11〉 사회적 책임 활동의 재무예산성과에 대한 매개 효과

모형	독립변수	종속변수	비표준화계수		표준화 계수	t	유의 확률	F	R제곱	수정된 R제곱
			$\beta$	SE	$\beta$					
1	전략기획	재무예산 성과	0.428	0.169	0.262	2.539	0.013	7.578	0.153	0.133
	일자리균등기획		0.240	0.104	0.238	0.312	0.23**			
2	전략기획	재무예산 성과	0.446	0.172	0.272	2.598	0.11	6.195	0.129	0.108
	친환경·탄소중립		0.168	0.099	0.177	1.689	0.95			
3	전략기획	재무예산 성과	0.400	0.172	0.245	2.330	0.22	7.538	0.152	0.132
	상생협력·지역발전		0.568	0.248	0.241	2.297	0.24**			

그러므로 2023년도 공기업, 준정부기관 경영평가 결과를 통해 분석한 결과는 독립변수로서 리더십과 전략기획에서 주로 사회적 책임 활동에는 전략기획이 더 많은 영향을 주고 있고, 사회적 책임의 평가지표인 일자리·균등기회, 안전재난관리, 친환경·탄소중립, 상생협력·지역발전, 윤리경영의 평가결과는 매개변수로서 국민소통보다는 재무예산성과 더 많이 통계적인 유의한 매개변수로서 효과를 보인다.

#### IV. 결론

공공기관의 경영평가 결과를 통하여 보면 공공기관은 중장기 경영전략을 통하여 사회적 책임이나 ESG 경영을 수행하고 있고, 주로 경영진의 리더십보다는 전략기획을 통해서 사회

적 챔이 활동과 ESG 경영을 추진하고 경영성과도 창출하고 있다. 그리고 기업의 사회적 책임과 관련한 선행연구들과 같이 재무적, 비재무적인 경영성과에도 영향을 주고 있는데 특히 국민소통보다는 재무예산성과에 더 많이 통계적으로 유의한 매개 효과가 나타나고 있다.

2023년도 공기업·준정부기관 경영평가 결과를 가지고 사회적 책임의 평가지표의 득점률을 기준으로 한 실증분석한 결과만을 가지고 공공기관의 사회적 책임이나 ESG 활동의 영향을 일반화하는 데 있어서 연구의 한계는 존재한다. 특히 사회적 책임이나 ESG 활동의 효과는 오랫동안 기업이나 공공기관의 노력 결과가 축적되어 재무적, 비재무적인 효과가 나타나는 것이므로 단연 도의 공기업과 준정부기관의 경영평가 결과 득점률만을 가지고 평가지표의 상관성과 인과성을 추정하는 것에 대한 문제 제기와 연구의 한계가 있다. 그렇지만 국내외 선행연구들에서 논의하는 있는 전략기획, 사회적 책임 활동, 경영성과의 영향 관계에 대한 실증분석을 통해서 선행이론들을 다시 확인할 수 있었다. 2024년 5월 OECD 공기업 지배구조 가이드라인이 개정되면서 공공기관의 지속가능성 조항이 신설되어서 이제는 우리나라 공공기관의 사회적 책임이나 ESG 활동도 공공기관의 경영평가 때문에 수동적이고 단순 홍보용 활동에 머물러 있을 수는 없다는 것을 다시 실증적으로 확인하는 계기가 될 수 있다. 우리나라 공공기관도 국제적인 추세에 따라서 사회적 기여, 사회적 공헌, 사회적 책임, ESG 활동까지 정부의 정책 방향도 공공기관의 사회적 책임 활동도 점증적으로 변화하고 수용되고 있다. 그리고 공공기관 경영평가지표에 사회적 책임과 관련된 평가내용이 있으므로 공공기관은 점수를 잘 받기 위해서 수동적, 대응적 활동에 머물러 있을 것이 아니고 공공기관 지속 가능한 발전을 위해서 중장기적 전략적 차원에서 사회적 책임이나 ESG 활동을 기획하고 실행해야 경영성과와 연계될 수 있다는 것을 다시 확인 할 수 있었다. 특히 공공기관에서 중장기 경영전략 체계상 사회적인 책임이나 ESG 경영 선도와 같이 추상적 선언이나 구호와 같은 수사(修辭)만을 가지고 임직원의 의식을 개선하고 재무적, 비재무적인 사업의 성과에 영향을 줄 수 있는 것은 아니다.

최근 공공기관뿐만 아니라 민간부문의 ESG 활동의 회계기준이나 경영공시, 공개의 기준을 만들기 위해서 국제적 논의가 활발하게 진행되고 있고, 기획재정부나 산업부와 같은 관련 정부부처가 ESG 정책이나 가이드라인을 만들고 있으므로 장기적으로 민간기업뿐만 아니라 공공기관의 지속가능성도 강화되는 계기가 될 것 같다. UN Global Compact나 EU 중심의 지속가능성 논의의 핵심은 공공기관도 공공기관의 특성을 반영하여 전략적으로 ESG 활동을 해야 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 특히 공공기관의 조직·사업 특성에 부합하는 국제적 기준에 따른 사회적 책임과 ESG 활동의 실천과 진전이 더 중요하다는 국제적인 실천 원칙에 동의한다. 그런 측면에서 2023년도 공기업·준정부기관의 경영평가지표의 득점률을 가지고 제한된 실증분석이지만 국내외 선행연구와 같은 유사한 실증분석결과를 얻었다. 특히 기획재정부의 ESG 정책 방향과는 같이 일부 공공기관 경영평가지표의 평가내용과 경영공시 항목과 연계성은 확인할 수 있었다.

## 참고문헌

- 강정석 외(2019), 사회적 가치 실현을 위한 성과관리 개편방안 연구: 국정과제 관리체계 개선을 중심으로, 경제인문사회연구회 협동연구총서 19-02-01. 경제인문사회연구회.
- 기획재정부(2022), 공공기관 ESG경영 강화방안, 공공기관운영위원회 보고 안건.
- 기획재정부(2023), 2024년도 공공기관 경영평가 편람.
- 남궁근(2019), 사회적 가치 실현을 위한 성과 거버넌스: 문재인 정부 국정과제의 성과평가를 중심으로, 한국행정연구 제28권 3호.
- 김석은(2024), 공공기관 ESG의 신제도주의적 분석, 정부학연구 제30권 제1호.
- 라영재 · 윤태범(2010), 공공기관 지속가능경영의 성과와 한계, 한국조세연구원.
- 라영재(2012), 공공기관의 지속가능경영 수준과 모델 개발, 한국조세연구원.
- 라영재(2024), 40년 공공기관 경영평가의 역사, 최근 10년간의 경험, 라영재 · 김주찬(편), 공공기관 경영평가 40년, 회고와 제언, 기획재정부 · 한국조세재정연구원.
- 라영재(2019), 공기업과 준정부기관 경영성과의 영향요인분석: 평가지표체계와 평가방법의 변경 전후를 대상으로, 정책분석평가학회보 제29권 제4호.
- 사득환(2023), 공공기관의 경영평가와 ESG 전략, 한국공공관리학회보 제37권 제4호.
- 손성진(2012), 변혁적 리더십과 기업문화가 말콤볼드리지 품질경영과 조직유효성에 미치는 효과, 대한경영학회지 제25권 제3호.
- 이태호 · 김광기 · 황성주 · 전대현(2022), 공공기관 ESG 현황과 경영전략: 해외사례를 중심으로, 정책연구 22-01, 대외경제정책연구원.
- 임효창(2024), 공공기관의 ESG 성과관리에 관한 탐색적 연구: 공공기관 경영평가 지표를 중심으로, 경영컨설팅연구 Vol 24, No.1.
- 장윤정(2022), 비재무적정보 공개 확산에 따른 공공기관 ESG 경영현황연구, 한국재정정보원 분석 22-01.
- 정명재 · 유두호(2023), 공공기관 ESG 경영도입에 대한 조직구성원인식의 영향요인 연구: 경영전략과 기관장 활동을 중심으로, 행정논총 Vol. 61, No. 4.
- 최미정 · 권기혁 · 김연성(2023), ESG 척도 개발 및 타당화: K-ESG 가이드라인의 공공기관 적용을 중심으로, 서비스경영학회지 제24권 제2호.
- 허경선 · 한동숙 · 김봉환(2020), 공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성과 연구, 한국조세재정연구원.
- Andreas Bergmann(2023), Development of sustainability related financial reporting standards: The Reporting entity and its characteristics as a key issue, 국가회계통계센터 발표자료.
- Bernier, Florio and Bance(eds)(2020), The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises, Routledge International Handbooks.
- Elkington, J.(2006), "The Triple Bottom Line", in M. J. Epstein and K. O. Hanson (eds.), The Accountable Corporation, vol. 3, Westport, CT.
- Epstein, Marc j.(20085), Making sustainability work: best practices in managing and measuring corporate social, environmental and economic impacts, British Library Cataloguing in Pub, EU(2009), European Commission activities to promote corporate socialresponsibility 2007-2008.

- Marc Orlitzky, Frank L. Schmidt, and Sara L. Rynes(2003), Corporate Social and Financial Performance: A Meta-Analysis, Organization Studies, Volume 24, Issue 3.
- Orlitzky and Benjamin(2001), Corporate Social Performance and Firm Risk: A Meta-Analytic Review, Business & Society 40(4).
- Werther, William B. and David Chandler(2011), Strategy corporate social responsibility: stakeholders in a global environment, SAGE Pub.
- Wisner, Priscilla S., Marc J. Epstein, Richard P. Bagozzi, 2006, Organizational Antecedents and Consequences of Environmental Performance, Environmental Accounting, Vol. 3
- Smith, P(1995), On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. International Journal of Public Administration, 18.

투고일자 : 2024. 09. 07

수정일자 : 2024. 09. 30

게재일자 : 2024. 09. 30

## &lt;국문초록&gt;

## 공공기관의 ESG 경영전략과 사회적 책임과의 영향 분석:

2023년도 공기업과 준정부기관 경영평가 결과를 중심으로

라영재

기업의 사회적 책임 또는 ESG는 국제적인 추세이며 표준화되고 표준화되고 있습니다. 한국의 공공 기관도 2000년대 초반 윤리 경영을 시작으로 사회 공헌, 사회적 가치, ESG 활동으로 진화하고 있습니다. 공공 기관의 경영 평가 시스템도 정부 권장 정책, 사회적 가치, 사회적 책임 지표를 포함하도록 평가 내용과 가중치를 확대하고 있습니다.

Werther와 Chandler(2011)에 따르면 기업의 사회적 책임(CSR)이나 ESG를 실행하기 위해서는 기업이나 공공기관이 통합적이고 중장기적인 경영전략을 수립해야 한다. 현재 한국의 공공기업과 준정부기관은 기획재정부의 경영평가제도에 따라 소극적, 수동적인 CSR이나 ESG 활동을 하고 있다는 비판을 받고 있다. 따라서 공공기관 경영평가 매뉴얼에서는 CSR이나 ESG를 중장기 경영전략 차원에서 추진하도록 규정하고 있으나, 경영평가 결과를 통한 실증분석 결과 ESG 경영전략보다는 사회적 책임활동이 경영성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다(Orlitzky, Schmidt, and Rynes, 2003). 연구결과에서 보듯이 대외적 커뮤니케이션보다는 재무예산 성과의 매개변수로서 더 효과적임을 알 수 있다.

따라서 2024년 5월 OECD 공기업 거버넌스 가이드라인의 새로운 “공공기업과 지속가능성” 장의 목적을 살펴보면, 공기업과 준정부기관은 단기적으로 경영 효율성과 수익성을 높이는 것이 중요하지만, 중장기적으로는 공기업의 효율성과 수익성을 높이는 것도 중요하다. 이는 지속가능성을 위해 공공기관의 전략적 차원에서 사회적 책임과 ESG 활동을 추진해야 하며, 사회적 책임 활동과 ESG 경영이 재무예산 성과 등 경영성과에 영향을 미친다는 것을 실증적으로 확인할 수 있다.

주제어: 공공기관의 사회적 책임, ESG, 경영평가, 전략적 기획, 경영성과