



### 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원 저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리와 책임은 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)



행정학 석사 학위논문

# 공공기관 ESG경영이 조직성과에 미치는 영향

- 산업유형에 따른 조절효과를 중심으로 -

2023년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과

김 인 혜

# 공공기관의 ESG경영이 조직성과에 미치는 영향

- 산업유형에 따른 조절효과를 중심으로 -

지도교수 이 수 영

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함

2022년 9월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 행정학  
김 인 혜

김인혜의 석사 학위논문을 인준함

2022년 12월

위원장 임 도 빈 (인)

부위원장 전 영 한 (인)

위원 이 수 영 (인)

## 국문초록

본 연구는 민간부문에서 확산되고 있는 ESG경영을 공공부문에 도입할 때의 효과성에 대한 관심에서 출발하였다. 최근 공공기관에서 ESG경영을 추진하기 위해 경영공시 및 경영평가 관련 항목을 확대하는 등의 제도적 장치를 마련하고 있고, 공공기관의 ESG에 대한 선도적 역할이 요구되고 있다.

다만, 공공부문에 있어 ESG경영에 대한 효과성이나 다양한 전략에 대한 논의는 아직 미흡한 상황이다. 공공기관의 개별적 특성에 대한 고려 없이 일괄적으로 적용되는 경영공시 항목이나 ESG 평가체계는 정부지원금을 재원으로 운영하는 공공기관에 자원소모적인 활동으로 예산 낭비에 불과하게 될 수 있다.

이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 공공기관의 ESG경영 활동이 조직성과에 미치는 영향에 대해 실증분석을 통해 살펴보고자 하며, 나아가 공공기관의 산업유형에 따른 조절효과를 검증하고자 한다.

연구의 수행을 위해 첫째, ESG경영 활동에 대해서 공공기관 경영실적평가 결과 중 해당하는 항목별 점수를 활용하였다. 둘째, 조직성과는 재무적 측면의 성과와 공익적 측면에의 성과를 구분하여 공공부문의 다차원적인 경영성과를 고려하였다. 셋째, 공공기관의 산업유형을 제10차 표준산업분류기준 및 경영실적평가 대상 기관의 기능별 구분 기준을 준용하여 유형화하여 차이를 탐색하고자 했다. 분석을 위해 2019년부터 2021년까지 경영실적평가 대상이

되는 공공기관 중 공기업 및 준정부기관 126개를 연구대상으로 하여 회귀분석을 실시하였다.

본 연구는 주로 민간 분야에서 중점적으로 이루어졌던 ESG경영이 조직성과에 미치는 영향을 공공 분야로 확대하고자 하였으며, 각 항목별 추진 실적이 조직성과에 미치는 영향을 살펴보았다. 나아가 공공기관의 산업유형별로 ESG경영 성과가 달라질 수 있음을 제시함으로써, 향후 공공기관 ESG경영의 도입전략에 시사점을 갖는다.

주요어 : 공공기관, ESG, 조직성과, 수익성, 공공성, 산업유형

학 번 : 2021-23471

# 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 배경 및 필요성 .....	1
제 2 절 연구의 목적과 범위 .....	2
제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토 .....	4
제 1 절 ESG의 이해 .....	4
1. ESG의 개념과 등장배경 .....	4
2. 지속가능한 발전 .....	7
3. 기업의 사회적 책임 .....	8
4. 사회적 가치 .....	10
제 2 절 국내외 ESG 동향 .....	13
1. ESG 관련 규제 강화 .....	13
2. 책임투자 증가 .....	16
3. ESG 성과평가 확산 .....	18
4. 공공기관 ESG경영 .....	20
제 3 절 공공기관 조직성과에 관한 논의 .....	25
1. 조직성과의 개념 .....	25
2. 공공기관 조직성과 .....	27
제 4 절 공공기관 산업유형에 관한 논의 .....	37
1. 공공기관 유형에 관한 이론적 논의 .....	37

2. 공공기관 유형에 관한 법·제도적 논의 .....	44
<b>제 5 절 ESG와 조직성과에 관한 논의 .....</b>	<b>50</b>
<b>제 3 장 연구설계 및 분석방법 .....</b>	<b>57</b>
<b>제 1 절 분석의 틀 및 연구범위 .....</b>	<b>57</b>
<b>제 2 절 변수의 조작적 정의와 측정방법 .....</b>	<b>58</b>
1. 종속변수 .....	58
2. 독립변수 .....	61
3. 조절변수 .....	63
4. 통제변수 .....	66
<b>제 4 장 분석결과 .....</b>	<b>68</b>
<b>제 1 절 기술통계 및 상관관계 .....</b>	<b>68</b>
1. 기술통계량 .....	68
2. 상관관계분석 .....	74
<b>제 2 절 공공기관 ESG경영과 조직성과 .....</b>	<b>76</b>
1. ESG경영과 조직성과 .....	76
2. ESG 요인별 조직성과 .....	77
<b>제 3 절 공공기관 산업유형의 조절효과 .....</b>	<b>79</b>
1. ESG경영과 조직성과 간 산업유형 효과 .....	79
2. ESG 요인별 조직성과 간 산업유형 효과 .....	82

제 5 장 결론 및 후속연구 제언 .....	85
제 1 절 연구내용 요약 .....	85
제 2 절 연구의 시사점 및 함의 .....	87
제 3 절 한계와 후속연구 제언 .....	89
 참 고 문 헌 .....	92
Abstract .....	101

## 표 목 차

[표1] ESG의 개념정의 .....	7
[표2] ESG와 유사개념의 비교 .....	12
[표3] ESG 관련 글로벌 표준 .....	16
[표4] 지속가능투자자산 비율 .....	17
[표5] ESG의 성과평가와 활용 .....	19
[표6] 공공기관 ESG 추진현황 .....	21
[표7] K-ESG 가이드라인 진단항목 체계 .....	22
[표8] 공공기관 ESG 경영공시 항목 .....	23
[표9] 재무적 성과 및 측정방법 관련 선행연구 .....	32
[표10] 공익적 성과 및 측정방법 관련 선행연구 .....	36
[표11] 공공부문과 민간부문의 구분 .....	37
[표12] 정책도구의 유형 및 특징 .....	38
[표13] 정책도구 유형 모형 .....	40
[표14] 공공부문 산출물 특성에 따른 공공기관 구분 .....	41
[표15] 한국표준산업분류에 따른 공공기관 구분 사례 .....	43
[표16] 공익성과 수익성에 따른 공공기관 구분 .....	44
[표17] 법령 상 공공기관 유형구분 변천 .....	45
[표18] 경영실적평가 기준 상 공공기관 유형구분 변천 .....	46
[표19] 공공기관 산업유형 구분 관련 선행연구 .....	49
[표20] ESG와 조직성과에 관한 선행연구 .....	53

[표21] 조직성과의 지표 및 측정방법 .....	61
[표22] 공공기관 산업유형의 구분 .....	65
[표23] 주요 변수 및 측정방법 .....	67
[표24] 주요 변수의 기술통계량 .....	68
[표25] 변수 간 상관관계분석 .....	75
[표26] ESG경영과 조직성과와 회귀분석 결과 .....	76
[표27] ESG경영성과와 조직성과 회귀분석 .....	78
[표28] ESG경영과 조직성과 간 산업유형 조절효과 .....	80
[표29] ESG 요인별 조직성과 간 산업유형 조절효과 .....	84
[표30] 가설검증 결과 .....	85

## 그 림 목 차

[그림1] 한국ESG기준원 평가지표 .....	18
[그림2] SASB의 중요성 지도(Materiality Map) .....	48
[그림3] 연구모형 .....	57
[그림4] 영업이익률 및 매출액순이익률 상위 5개 기관 .....	70
[그림5] 영업이익률 및 매출액순이익률 하위 5개 기관 .....	71

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경 및 필요성

전 세계적으로 기업 경영에 필수적인 요소로서 ESG가 확산되고 있다. ESG는 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 앞글자를 딴 용어로 “기업의 전략을 실행하고 기업의 가치를 높이기 위한 능력에 영향을 미칠 수 있는 환경, 사회 및 지배구조에 관한 요소들을 포괄하는 개념”을 의미한다(한국거래소, 2021). 과거에는 기업을 평가할 때 재무적 지표를 기준으로 평가하였으나 기후변화 등 최근 기업이 사회에 미치는 영향력의 중요성이 강조되면서 비재무적 지표를 통한 기업의 가치평가의 중요성에 대한 인식이 증가하고 있다.

자본주의의 핵심이자 기업의 존재 목적이기도 한 이윤추구는 ESG를 만나면서 환경과 사회, 사람 중심의 가치창출로 변화했다(Henderson, 2021). 투자대상을 선정할 때 재무제표나 현금흐름과 같은 금전적인 이익뿐만 아니라 기업의 도덕성, 신뢰성, 투명성 등 지속가능성에 미치는 영향까지 고려해서 투자하겠다는 것이 바로 ESG이기 때문이다(사득환, 2021). 기업의 가치는 전통적인 관점에서 중시되었던 재무적 요소 이외에 비재무적 요소로서 ESG가 강조되고 있으며, 기업에게는 새로운 가치창출의 기회인 동시에 생존을 결정짓는 바로미터로 ESG가 대두되고 있다.

최근에는 민간 투자시장뿐 아니라 공공부문에서도 ESG 도입이 확대되고 있다. 미국 바이든 행정부는 ESG 이슈에 적극적으로 대응하고 있다. 그 일환으로 2021년 첫 번째 행정명령으로 기후변화의 물리적인 위험 파악 및 관리, 신재생 에너지 성장을 통한 경기부양책 및 미국 금융

안보를 위한 새로운 전략을 발표하고, 기후변화로 인한 재정손실을 완화하기 위해 중장기적 규제정책의 수립을 지시하였다. 아울러, 인종 형평성 추구, 노동조합 지지, 최저임금 상향, 작업장 안전 이슈들을 지지한다고 밝히기도 하여 환경뿐 아니라 사회, 지배구조 이슈에 힘을 실게 되었다 (한동숙, 2021).

우리나라 정부도 ESG경제로의 대전환을 추진하기 위한 중점 추진과제를 발표하였다. ESG 생태계 조성을 위해 범부처 협동 가이드라인을 마련하여 제공하고, ESG 우수기업에 대한 인센티브 확대와 같은 투자활성화, 건전한 시장 조성, 정보 플랫폼 및 통계 구축을 위한 방안 등을 제시하였다. 또한 기획재정부는 공공기관 경영정보공개시스템(ALIO) 통합공시에 관한 기준 개정을 통해 공공기관의 환경, 사회, 지배구조 분야 ESG 관련 공시항목을 대폭 확대하였다. 공기업의 경우 ‘25년부터 ESG 공시의무화를 검토하는 한편 공공기관 경영평가 지표에도 ESG 관련 항목을 순차적으로 확대하는 등 ESG경영을 선도하기 위해 관련 제도를 정비하고 인프라 확충하도록 촉구하고 있다(기획재정부, 2021b).

## 제 2 절 연구의 목적과 범위

본 연구는 ESG경영이 조직성과에 미치는 영향에서 공공부문에 초점을 두고 살펴보고자 한다. 정부는 ESG표준을 만드는 관리자이기도 하지만, 스스로 ESG 경영을 추구함으로써 사회적 책임기관으로서 역할을 요구받고 있다(사득환, 2021). 우리나라는 국민연금을 필두로 한국도로공사, 한국에너지공단, 한국남부발전 등 많은 공공기관에서 ESG경영을 추진하고 있고, 서울시, 대전시, 세종시, 부산시, 하남시, 안양시, 광양시 등의

많은 지방자치단체에도 ESG경영을 선언한 상황이다(기획재정부, 2021a) 이와 같이 ESG의 공공부문 적용에 대한 관심이 증가하고 있지만, ESG가 조직성과에 미치는 영향에 대한 연구는 대부분 민간 기업 대상(장승우·김용현, 2013; 오상희·이승태, 2019; 임욱빈, 2019; 강원·정무권, 2020; 박윤나 등, 2021)으로 국한되어 진행되어 공공부문의 ESG성과에 대한 이론적·실증적 연구가 미흡한 실정이다.

이에 따라 ESG경영의 공공 부문의 도입이 과연 민간 부문에서 연구 결과와 같이 조직성과를 향상시키고 공공기관의 가치를 제고하는데 활용될 수 있을지에 대해 분석해보고자 한다. 공공기관이 ESG 도입을 통해 효율성을 제고하는 동시에 본연의 역할로서 공공성을 회복하며 국민에게 기관에 대한 이미지와 신뢰를 개선하는데 영향을 미칠 수 있을지, 나아가 공공기관의 혁신 및 생존 전략으로 활용될 수 있을지를 검토해보고자 하는 것이다.

나아가 ESG경영이 조직성과에 미치는 영향에서 산업유형에 따라 달라질 수 있는지에 대해 살펴보고자 한다. 조직의 설립 당시 사업의 목적과 성격이 결정된 공공기관은 ESG에 대응하는 과정에서 각각 특성에 따라 다르게 운영할 수밖에 없다. 그렇기 때문에 환경오염 물질을 배출과 관련된 사업을 수행하는 기관과 그렇지 않은 기관은 ESG활동에 따른 효과성에서 편차가 크게 나타날 수 있으며, 경영전략을 다르게 적용해야하는 것이다. 그럼에도 불구하고 현행 제도 하에서는 공공기관 전체에 대해 동일한 ESG 경영공시 항목이 요구되고, 경영실적평가 지표도 일괄적으로 적용되어 평가가 이루어지고 있다. 공공기관별 특성에 맞는 ESG경영 전략을 추진하는데 어려움이 따르게 되고, 이를 방지하기 위한 차별적인 ESG경영 계획의 수립이 필수적이다. 이러한 상황을 극복할 수 있는 방안으로 산업유형별 ESG경영의 효과성 차이를 검토해보고자 한다.

## 제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

### 제 1 절 ESG의 이해

#### 1. ESG의 개념과 등장배경

ESG라는 용어는 2004년 UN글로벌콤팩트(UN Global Compact : UNGC)와 여개 금융기관이 공동으로 발간한 「Who cares Wins」라는 보고서를 통해 처음 등장하였다. 이 보고서에서 기업의 ESG 성과가 중·장기적 가치창출 능력에 영향을 미칠 수 있다는 것을 제시하였고, 기업의 ESG에 대한 인식이 시작되었다(사득환, 2021).

2005년에는 UN환경계획(UN Environment Program ; UNEP)의 재정 이니셔티브와 글로벌 로펌이 협력하여 ESG와 투자의 기준관계에 관한 법적 해석 보고서를 발간하면서 투자전략에 환경, 사회, 거버넌스 요소를 어떻게 내재화할 것인가에 대한 본격적인 논의가 시작되었다(이은선·최유경, 2021). 이를 통해 투자기준 분석에 ESG요소를 포함하는 것이 정당 할 뿐 아니라 투자를 위탁받은 이의 수탁의무에 해당한다는 것이 글로벌 규범으로 해석되기 시작했고, 기관 투자자들을 중심으로 ESG 중심의 투자를 가능하게 하였다(이일청, 2020).

이후 2006년 UN이 제정한 ‘책임투자원칙(Principles for Responsible Investment ; PRI)’에 ESG라는 용어가 반영되고, 금융 투자 원칙으로 ESG를 강조되었다. 2019년에는 코로나19로 인한 기후변화, 공중보건, 환경보호 등 ESG 이슈에 대한 관심이 증가하였고, 2020년에 들어서는 세

계 최대 자산운용사인 블랙록(BlackRock)의 래리 펑크(Larry Fink) 회장이 연례서신에서 환경 지속성을 향후 회사운용의 핵심전략으로 삼는 'ESG 우선주의'를 발표함으로써 ESG경영이 산업과 사회 전반으로 확산되는 계기가 되었다(김용진, 2021).

ESG의 개념은 규범적·통합적·도구적·정치적 관점에서 다양하게 해석 할 수 있다(Andreas Rasche et al, 2017). 규범적 관점에서 ESG는 기업의 준수 의무로 볼 수 있다. Bowen(1953)이 제시한 기업인의 의무로 사회의 목표와 가치 측면에서 바람직한 정책의 추구와 이와 관련한 의사결정 또는 행동을 실시하는 것으로 볼 수 있는데, 이는 사회적 책임과 같은 맥락에서 ESG의 개념을 바라보는 것이다. 통합적 관점에서 ESG는 사회가 요구하는 바에 부합하고자 하는 노력으로서 파악할 수 있다. Carroll(1979)에 따르면 "사회적 책임 개념은 특정시점에 사회가 기업에 갖는 경제적, 법적, 윤리적, 재량적 기대를 포괄하는 것"으로, ESG 역시 오늘날 기후변화와 환경문제에 대한 사회적 기대와 요구의 대응으로 파악할 수 있다. 도구적 관점에서 ESG는 투자자의 의사결정의 수단이 된다. 이는 ESG를 바라보는 투자자 관점을 강조하는 것으로, 기업의 사회적 책임을 투자의 한 형태로 보면서, 경영진이 기업의 적절한 사회적 책임투자의 수준을 결정해야한다는 의견(McWilliams and Siegel, 2001)이 반영된 것이다. 정치적 관점에서 ESG는 정부와의 이해관계를 반영한 것으로 볼 수 있다. 정부 당국이 사회적 역할을 수행할 수 없거나 의지가 없는 경우 기업이 공공재 공급자로서 책임 있는 비즈니스를 제공하게끔 할 수 있다(Scherer et al., 2016). 기업의 ESG 활성화에 대한 촉구는 정부가 해결할 수 없는 공적 문제에 대한 정치적 이해관계가 반영된 의미를 갖는다는 것이다.

ESG의 개념에 대한 글로벌 기관들의 정의를 살펴보면 다음과 같다.

공통적으로 투자자 의사결정, 가치창출, 중장기 재무가치 등의 요소들이 제시되고 있다. UN PRI는 ESG란 “투자자가 경영리스크의 관리와 지속 가능한 장기적 수익 창출의 측면에서 더 나은 의사결정을 위한 요인”으로 정의한다. 국제재무분석사협회(Chartered Financial Analyst institute; CFA institute)는 “기업 행위에 대한 투자자의 고려사항으로 비재무적(또는 비정량적) 이슈로서 중장기 기간에 회사에 영향을 미칠 수 있는 요소”로 여기고 있다. 지속가능거래소 이니셔티브(Sustainable Stock Exchange Initiative; SSEI) 및 나스닥(NASDAQ)은 “기업의 사업전략과 가치 창출을 이행하기 위한 기업역량에 영향을 미칠 수 있는 환경, 사회, 지배구조에 대한 고려”를 의미한다고 보고 있다. 런던거래소(London Stock Exchange Group)는 “지속가능성, 기업의 사회적 책임 등과 같은 기업의 전략 또는 활동”으로 파악하고 있으며, 토론토거래소(Toronto Stock Exchange)는 “조직성과와 가치에 영향을 미칠 수 있는 세 가지 범주의 요인들”로 정의 한다. 즉, 투자의 의사결정 및 장기적 재무가치와 관련한 비재무적 요인으로 ESG의 개념을 이해하고 있는 것이다.

아울러 ESG경영이란 ‘ESG관점에서 기업의 전략 과제 등 목표를 설정하고 이러한 활동을 공개하여 기업의 가치를 제고하는 것’으로 정의할 수 있다. 한국거래소 ESG포털에서 제시하는 ESG경영의 개념은 단순히 평가에 대응하여 좋은 등급을 받는 것이 아니라 조직의 비전과 목표에서부터 전략의 수립과 시행 등 경영체계 전반에서 ESG 맞춤의 설계를 하는 것을 의미한다고 보았다. ESG경영은 “규제에 대응하고, 기업의 투자나 자금조달에서 ESG 관련 영향을 검토, 제품의 생산을 위한 공급망부터 사용 후 처리까지 전 과정에서 각 기업의 상품과 서비스가 사회에 어떠한 영향을 주는지 검토하는 것”이라고 할 수 있다(한국거래소 ESG포털).

[표1] ESG의 개념정의

출처	개념정의
UNGC	기업의 중·장기적 가치창출을 위한 기업역량에 영향을 미칠 수 있는 환경, 사회, 지배구조 요인
UNEP	투자기준 분석과 전략으로 ESG의 정당성 및 투자를 위탁받은 이의 수탁의무
UN PRI	투자자의 의사결정에서 경영리스크의 관리와 지속가능한 장기적 수익 창출의 측면에서 더 나은 선택을 위한 요인
Andreas Rasche et al.,(2017)	기업인의 준수의무이자 사회의 요구이며, 투자자의 의사결정 및 정치적 이해관계가 반영된 개념
CFAinstiute	기업 행위에 대한 투자자의 고려사항으로 비재무적 이슈로 중장기 기간에 회사에 영향을 미칠 수 있는 요소
SSEI	기업의 사업전략과 가치 창출을 이행하기 위한 기업역량에 영향을 미칠 수 있는 환경, 사회, 지배구조에 대한 고려
한국거래소	기업의 전략을 실행하고 기업의 가치를 높이기 위한 능력에 영향을 미칠 수 있는 환경, 사회 및 지배구조에 관한 요소들을 포괄하는 개념
런던거래소	지속가능성, 기업의 사회적 책임 등과 같은 기업의 전략 또는 활동
토론토거래소	조직성과와 가치에 영향을 미칠 수 있는 세 가지 범주의 요인

출처 : 한국거래소 ESG포털, 기관별 홈페이지

## 2. 지속가능한 발전

ESG는 기업을 경영하고 투자하는데 있어 경제적 이윤만이 아니라 지속가능한 발전과 사회적 영향력을 고려하는 개념으로 과거의 지속가능한 발전(Sustainable Development) 개념과도 유사성이 있다. 지속가능성(Sustainability)이란 “자연이 허용하는 한계 범위를 고려하여 인간 삶의 질을 향상시키는 것(UNEP, 1991)”으로 이해할 수 있다. 지속가능한 발전(sustainable development) 개념은 1987년 UNEP와 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development ; WCED)가 공

동으로 채택한 「Our Common Future」 보고서를 통해 등장한 것으로 “미래 세대 수요를 충족시킬 능력을 순상시키지 않으면서 현재의 수요를 충족시키는 것”을 의미한다. 즉, 자원에 대한 세대 간의 공평한 활용에 대한 것과 경제발전 및 환경이 공존하는 방안을 찾는다는 담론을 의미하는 것이다.

1995년 세계지속가능발전위원회를 통해 지속가능 경영에 대한 논의가 본격화 되면서, 우리나라에서도 2000년 대통령 직속으로 지속가능발전위원회를 구성하고 관련 법안을 마련하고 지속가능발전기업협의회를 구성한 바 있다(한동숙, 2021).

지속가능성에 대한 논의는 오랜 기간 진행되었고, 지속가능성을 실현하는 핵심 가치로 ESG를 이해하는 경우도 많으며, ESG를 추구함으로써 지속가능한 발전의 가능성이 제고된다는 점에서 ESG와 개념적으로 유사한 부분이 많다(한동숙, 2021). 다만 ESG에는 지속가능성에서 강조하는 세대 간의 공평성에 대한 전제 없이 사회가 추구하는 가치를 달성하기 위한 비재무적 요소를 강조한다는 점에서 다른 특성이 있다(한동숙, 2021).

### 3. 기업의 사회적 책임

기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility ; CSR)에 대해 OECD는 “기업과 사회와의 공생관계를 성숙시키고 발전시키기 위해 기업이 취하는 행동”이라고 정의하였고, EU는 “기업의 책임 있는 행동이 지속가능한 비즈니스로 이어진다는 인식 하에 사회 환경에 관한 문제의식을 그 사업 활동과 이해관계자를 대상으로 자주적으로 취하는 행동”이라고 정의한다(이은선·최유경, 2021).

기업의 사회적 책임에 관한 논의는 1930년대 ‘벌리와 도드의 논쟁(Berle-Dodd debate)’으로부터 시작되었다고 여겨진다(서의경, 2014). 미국은 대공황 이후 대기업에 의한 부의 편중 현상이 나타나고, 소유와 지배가 분리되면서 기업 경영진의 역할이 강화되는 반면 주주의 경영권한은 약화되었다. 이러한 시대적 상황 속에서 Berle(1932)는 기업의 경영진은 주주를 위한 대리인으로서 주주의 이익을 우선시하여야 한다고 주장하였다. 한편 Dodd(1934)는 기업이 주주의 이익만이 아닌 이해관계자의 이익까지 고려해야 할 뿐 아니라 기업의 경영자가 공익을 고려한 의사결정을 필요하다고 주장하면서 기업의 사회적 책임의 범위에 대한 논의가 구체화된 계기가 되었다.

1950년대에 이르러 기업의 사회적 책임론은 이해관계자의 이해조정에 대한 책임을 강조하는 방향으로 전개되었고(송호신, 2010), 1970년대 Jacoby의 사회적 책임이론(1973년), Sethi의 사회적 책임이론(1975년), Carroll의 사회적 책임론(1979년)으로 이어진 후 1990년에는 이해관계자이론, 기업윤리론, 기업시민론 등이 잇따라 전개되면서 체계화되었다.

기업의 사회적 책임과 관련한 성과평가는 2000년 이후 지속적으로 발표된 GRI(Global Reporting Initiative) 가이드라인에 의해 측정하고 보고되는 방식으로 확산되었다. 경제, 환경, 사회 범주로 구성된 이 가이드라인은 기업의 사회적 책임에 대한 보고의 기준으로 활용되고 있다. 또한 국제표준협회(ISO)는 2010년에 사회적 책임과 관련한 다양한 국제규범 및 표준과 가이드라인을 종합하여 지배구조, 인권, 노동관행, 환경 등 7개 핵심주제에 대한 세부실행지침인 ISO 26000을 개발하여 공표하였다.

기업의 사회적 책임에 대해서는 오늘날까지도 의견이 대립되고 있다. 이를 긍정하는 입장은 기업 활동의 자율적인 보장은 기본적으로 자본주의의 제도적인 바탕으로 한다는 점에서 기업은 사회적 책임을 수행하여

야 한다는 반면 이에 반대하는 대표적인 경제학자 Friedman(1970)은 기업의 사회적 책임은 오로지 이윤을 증진시키는 것으로, 기업의 사회적 책임을 부정하는 입장을 취한 바 있다.

실제로 기업의 사회적 책임이 수익활동과 무관하다는 이유로 주주들의 반대에 직면하는 등 한계에 부딪히기 시작하였고, 기업의 사회적 책임 활동이 점차 사회공헌활동으로 축소되어 시행되거나 동의어로 간주되는 상황이 발생하였다(이은선·최유경, 2021).

이후 기업의 가치사슬에서 사회적 성과 창출이 가능한 부분을 찾아 사업화하는 것으로 ‘전략적 CSR’이 검토되기도 하였다(이은선·최유경, 2021). ‘전략적 CSR’은 2011년 마이클 포터(Michael Porter)가 ‘공유가치 창출(Creating Shared Value ; CSV)’이라는 용어로 사용하면서 이슈가 된 바 있다. 그러나 공유가치창출의 개념은 기업의 사회적 책임과 다르지 않다는 점에서 크게 지지받지 못하였으며, 김종대(2016)에 따르면 사회적 책임에 대한 선도기업 중에서 공유가치창출 개념의 의미를 사용하는 기업이 거의 없음을 지적하였다.

#### 4. 사회적 가치

사회적 가치(Social Value ; SV)는 이론적으로 명확하게 정의된 개념이라기보다는 “공공부문과 민간부문을 포함한 모든 조직과 제도가 시민의 사회적 삶의 질을 향상시키도록 그들의 행동을 안내하는 규범적이며 실천적인 가치”로 볼 수 있다(사회적가치연구원, 2019).

국내에서 사회적 성과, 사회적 목적, 소셜 임팩트 등 다양한 용어와 혼용되어 논의되고 있으며, 이은선·최유경(2021)에 따르면 사회적 가치의 개념과 이를 측정할 수 있는 기준 등에 대한 연구가 부족한 상황에서 다

양한 외국의 문헌검토 및 방법론이 도입되어 개념적 혼란이 가중되었다고 한다.

현재 국회 계류 중인 법안 중 사회적 가치의 정의에 관한 것으로 「공공기관의 사회적 가치실현에 관한 기본법(안)」, 「사회적경제 기본법(안)」 등이 있다. 법률안에 명시된 사회적 가치의 개념을 살펴보면 “사회·경제·환경·문화 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치”, “사회경제활동을 통해 사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 사회적 공익적 성과”로 사회 전반에 걸쳐 공익적 요소를 강조하고 있다.

박명규(2017)는 사회적 가치를 “연대, 책임, 배려, 공정성, 신뢰 등 인간의 삶에 필요한 가치이면서 시장에서 구매하거나 정부가 강요해서 얻어질 수 없는 가치들을 포괄하는 것”을 의미한다고 보았다. 배종태(2018)는 “사회의 이해관계자들에게 제공되는 모든 가치에서 기업활동을 통해 기업이 창출한 경제적 가치, 즉 재무성과를 제외한 잔여가치”로 보았고, 남궁근(2019)은 “사회구성원 모두를 포용하는 공익과 공동체 발전에 기여”하는 가치로 정의하였다.

종합해보면 사회적 가치는 두 차원으로 구분할 수 있다. 하나는 경제적 가치만을 중시하는 기업문화, 시장경제시스템, 개발전략에서 비롯된 부작용과 이에 대한 반성으로 사회적 측면을 논의하는 관점으로 기업의 사회적 책임 논의의 확산 과정과 맥락을 같이 한다. 다른 하나는 여기에서 더 나아가 좋은 사회를 만들기 위한 필요한 가치로 철학적이고 규범적인 논의로 확장되는 차원으로 볼 수 있다.

이러한 기업의 사회적 책임 또는 사회적 가치의 개념은 ESG와 상호 배타적이기보다는 유사하기 때문에 혼재되어 사용되고 있다. 예를 들어 사회적 책임이 기본적으로 기업이 사회로부터 요구받는 기대에 부응하기

위한 개념이고, 이를 경영활동에 반영한다는 측면에서 ESG와 동일한 성격으로 볼 수 있다. 그러나 차이점을 살펴보면, ESG는 투자자가 사회적 책임을 다 하는 기관에 투자하는 행태를 반영한 것으로, 기업 입장에서 더 필수적인 개념이라는 차이가 있다. 기존 논의에 비하여 ESG는 자본시장 중심의 시각이나 투자자 관점으로 분류할 수 있는 것으로 투자자체를 사회적 가치 실현의 방향으로 하도록 전환하는 것이라고 할 수 있다(한동숙, 2021). 또한 사회적 책임이 기업경영을 책임감 있게 만드는 것에 목표를 둔다면 ESG는 그 노력을 측정 가능하도록 하는데 보다 초점을 둔다는 측면에서 차이가 있다.

[표2] ESG와 유사개념의 비교

구분	사회적 책임 (CSR)	사회적 가치 (SV)	ESG
개념	기업의 사회적 책임	공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 가치	환경, 사회 및 지배구조에 관한 비재무적 요소
목적	기업의 책임이 주주에서 나아가 기업활동에 관계된 이해관계자도 있음을 인식하고 이에 부합하는 자발적인 기업의 부가활동	사회·경제·환경·문화영역에서 공공의 이익과 공동체의 지속 가능한 발전을 추구	장기적 관점에서 기업이 안정적 수익창출을 위해 환경, 사회, 지배구조의 비재무적 요소를 관리하는 기업의 장기투자 리스크 관리전략
관점	기업의 이해관계자	투자자, 일반국민	투자자
혼용 개념	공유가치창출	사회적 성과, 사회적 목적, 소셜 임팩트	지속가능발전(SD)
동향	다종적 차원에서 논의되지만 현실적으로 사회공헌활동으로 인식	공공 및 사회서비스 분야 법령제정 추진 중이며 측정 방안	해외에서는 ESG 연구가 풍부하며 우리나라는 2025년부터 상장사 ESG 공시 의무화

출처 : 이은선·최유경(2021), 한동숙(2021) 내용 활용

## 제 2 절 국내외 ESG 동향

### 1. ESG 관련 규제 강화

세계 각국은 ESG의 중요성을 인식하고 기업의 지속가능성장 관련 정보공시를 의무화하는 등 규제를 강화하고 있다. EU는 2003년 「회계현대화지침(Account Modernization Directive ; AMD)」를 제정하여 연차보고서에 환경, 사회, 지배구조와 같은 비재무적 요소의 정보 공개를 권고하였고, 2014년 사회환경 등 비재무정보 공개지침(Non-Financial Reporting Directive, 2014)을 제정하여 2018년부터 500명 이상의 기업에 대한 ESG 보고를 의무화했다.

2020년에는 환경적으로 지속가능한 경제활동을 분류하고 판별하는 기준을 제시한 「EU 분류체계 규정(Taxonomy Regulation ; TR)」을 수립하였다. 환경목표 6가지와 판단조건 4가지를 설정하고 조건을 모두 충족하는 경우에만 지속가능한 경제활동으로 인정함으로써 위장환경주의(Greenwashing)<sup>1)</sup>을 방지하려는 목적으로 규정을 제정하였다.

이어 2021년에 EU 내 모든 금융기관에 대해 금융투자상품의 지속가능성 정보공개를 의무화하는 「지속가능 금융공시 규정(Sustainable Finance Disclosure Regulation ; SFDR)」을 발표하였다. 또한 대기업 및 상장 중소기업 등 약 5,000여개 기업대상으로 비재무공시의 적용범위와 내용을 강화한 「기업지속가능성보고지침(Corporate Sustainability Reporting Directive; CSRD)」을 공표하는 등 EU는 ESG 공시와 관련한 규범을 전면적으로 확대해나가고 있다.

---

1) 위장환경주의(Greenwashing)란 기업이 경제적 이윤을 목적으로 친환경적이지 않은 상품이나 기술을 친환경적인 것처럼 홍보하는 행위 의미

유럽 각국은 EU의 방침에 따라 ESG 규율을 확립하여 강화하고 있다. 영국은 2016년부터 법령(「Company Act」, 2016)을 제정하여 연차보고서 상 ESG 정보공시를 의무화하였다. 2025년까지 영국의 모든 상장사는 ESG 정보를 공시해야한다. 프랑스와 독일도 법률 제정(「Code de commerce L&R」, 2017, 「CSR Directive Implementation Act law」, 2017)으로 일정 규모 이상의 사업장을 보유한 기업에 대한 정보공개를 의무화했다(K-ESG가이드라인, 2021). 독일은 ESG 요소 중 산업 공급망을 대상으로 인권 환경 실사 의무화를 추진하고, 공급망 실사에 관한 법안 도입을 발표하기도 했다.

미국은 기업윤리 및 지배구조와 관련한 법률을 제정(「정부윤리법」 1979, 「부패방지라운드」, 1999)하여 정보공시를 강화해왔는데, 최근에는 환경 및 공급망 관리 등과 관련한 법령<sup>2)</sup>을 추진하고 있다 중국은 국영기업 및 외자기업의 사회적 책임 수준의 평가를 위한 정보공개를 추진하고 있으며, 일본도 ESG 공시를 의무화하기 위한 기준을 마련하고 있다(K-ESG 가이드, 2021).

우리나라는 상장 기업의 ESG 정보공시 의무화를 목표로 단계적인 전략 수립 및 각종 ESG 관련 법안을 추진하고 있다. 2020년부터 지속가능 경영보고서 공시의 활성화를 진행하고 있고, 대형 상장 기업의 지배구조 핵심정보를 의무적으로 공개하는 중이다. 2025년까지 2조원 이상 자산을 보유한 기업에 대한 ESG 정보공개를 의무화할 예정이며, 2030년에는 전 KOSPI 상장사의 관련 공시 의무화를 목표로 하고 있다. 또한 국회에서 탄소중립, 인권 등 ESG 관련 각종 법안이 발의 중에 있다.

한편 ESG 보고서의 작성 및 정보공시와 관련하여 다양한 국제적인

---

2) 도드-프랭크법, 2010, California Transparency in Supply Chains Act('12), Business Supply Chain Transparency on Trafficking and Slavery Act('15))

표준이 제시되고 있다. ESG 보고서 작성 기준에 대해서 ESG 이슈 및 전략에 관한 원칙기준을 제시하는 형식(frameworks)과 구체적인 지표(standards)를 발표하는 형식이 있다(한국거래소 ESG포털). 원칙기준에 해당하는 글로벌 표준으로는 국제통합보고위원회(International Integrated Reporting Council ; IIRC)와 기후변화 재무정보 공개 테스크포스(Task Force on Climate-related Financial Disclosure ; TCFD)가 있는데, 이들은 정보공시 구조와 범위에 대한 원리 기반의 가이던스로 볼 수 있다. 또한 주제별로 공시에 대한 구체적인 지표로는 글로벌보고 이니셔티브(GRI), 지속가능성회계기준위원회(SASB), 세계경제포럼 국제 비즈니스위원회(WEF-IBC) 등이 제시되고 있다.

대다수 글로벌 기업들은 GRI와 SASB 기준을 중심으로 작성해왔으며 (한국거래소 ESG포털), TCFD 등 원칙 기반의 공시도 국제적으로 폭넓게 활용되고 있다. 최근에는 글로벌 표준 간의 통합도 활발하게 이루어지고 있다. 대표적인 사례로 2021년 IIRC를 SASB으로 합병하여 가치보고재단(the Value Reporting Foundation)을 설립한 바 있고, 산업별 중요 이슈(materiality)를 제안한 바 있으며, 2022년에는 SASB가 회계공시기준을 제공하는 IFRS 산하 국제지속능기준위원회(International Sustainability Standards Board ; ISSB)에 공시기준 제정 프로젝트를 이양하고, 국제적으로 통용될 수 있는 통합 프레임워크 개발에 박차를 가지고 있다. ISSB 공시기준 초안은 TCFD 권고안 및 SASB 산업기반 기준안을 모두 수용하여 산업 공통의 온실가스 배추정보와 산업별 정보를 동시에 요구하고 있다.

우리나라는 금융위원회는 2021년 기업의 ESG 공시 강화방안을 발표한 이후, 2021년 한국거래소에서 「ESG 정보공개 가이던스」를 제작하여 ESG 보고서 작성에 필요한 절차와 권리 공개 지표, 우수사례 등을

제시하였다. 이어 관계부처 합동 「K-ESG 가이드라인」을 공표하여, 글로벌 평가기관의 기준 및 국내 상황을 고려한 ESG 요소를 제안하였다. 금융위원회는 2022년 한국회계기준원과 함께 ISSB 표준을 국내에 적용하기 위한 한국지속가능성기준위원회(KSSB)를 설립하여, ESG공시 기준 채택을 위한 준비를 진행하고 있다.

[표3] ESG 관련 글로벌 표준

글로벌 표준	주요 내용
GRI	기업이 경제, 환경, 사회에 미치는 영향을 보고하는 지속가능보고서에 대한 작성지침
SASB	산업분류 기준에 따른 11대 산업군에 따라 별도의 보고지침
TCFD	기후변화 관련 거버넌스와 리스크 관리, 전략, 위험 및 기회를 평가하는 지표와 목표
WEF-IBC	거버넌스의 원칙, 지구, 사람, 번영의 4개 분야의 구분, ESG의 21개 핵심지표 및 34개 확장지표 제시
IR Framework	재무적 정보와 비재무 정보의 통합 공시로 외부 환경, 비즈니스 모델, 전략, 자원 배분 등 내용 포함
ISO26000	기업이 사회적 책임을 이행하고 의사소통을 제고하는 방법에 대한 지침을 제공
K-ESG 가이드	글로벌 기준 중심의 기본 진단항목 및 국내 기업에 적용가능한 추가 진단항목을 구분하여 제시

출처 : 사회적가치연구원, 한국거래소 ESG포털 재인용 및 수정

## 2. 책임투자 증가

글로벌 기관투자자의 지속가능투자자산 규모는 점차 확대되고 있다. 글로벌지속가능투자연합(Global Sustainable Investment Aliiance; GSI A)<sup>3)</sup>에 따르면 2020년 기준 ESG 투자규모는 35조 3,010억 달러로 2016

년 22조 8,390억 달러 및 2018년 30조 6830억 달러에 비해 54.5%, 15.0% 증가하였다. 주요 5개국인 미국, 유럽, 캐나다, 호주, 일본의 운용자산 대비 지속가능투자 규모의 비율도 지속적으로 증가하고 있다. 또한 2020년 기준 글로벌 ESG 채권 발행 금액은 총 5,220억 달러로 2019년 발행량 대비 약 60% 증가(Bloomberg NEF, 2021)하였다.

한편 투자자들은 의결권 행사 등으로 기업경영에 관여하는 스튜어드십 코드(stewardship code)를 통해 ESG경영으로 기업의 행동변화를 적극 유도하고 있다. 우리나라는 2018년 국민연금을 필두로 보험사, 자산운용사, 증권사 등 금융기관들이 스튜어드십 코드(Stewardship code)를 도입하기 시작하여, 국내 스튜어드십 코드 도입 기관의 수는 2018년 73개에서 2021년 146개로 증가(한국거래소 ESG포털)하였다. 기관투자자들은 투자 대상의 지속가능한 성장 및 투자수익률 제고를 위해 수탁자가 책임과 의무를 다하도록 의결권을 행사하고 있고, 이에 따라 ESG를 고려한 책임투자가 증가하고 있다. 특히 국내 3대 연기금인 국민연금, 사학연금, 공무원연금은 책임투자 규모를 크게 확대하고 있는데, 2021년 기관별 공시 기준으로 국민연금은 130조 20,00억 원, 사학연금은 4,561억 원, 공무원연금은 4,059억 원 규모로 추정되고 있다.

[표4] 지속가능투자자산 비율

(단위 : 십억달러)

5개 지역 대상	2016	2018	2020
총 운용자산(A)	81,948	91,828	98,416
지속가능투자자산(B)	22,872	30,683	35,301
지속가능투자 비율(B/A)	27.9%	33.4%	35.9%

출처 : GSIA\_GSIR2020

3) 2014년에 유럽, 호주, 캐나다, 영국, 미국, 네덜란드, 일본 지속가능투자연합 기관들이 설립한 협의체로 2년마다 글로벌 지속가능투자 규모 발표

### 3. ESG 성과평가 확산

국내외 ESG 평가기관은 600여개가 넘는데, 각각의 기준에 따라 기업의 ESG 성과를 평가하고, 이에 대한 정보를 연기금, 자산운용사, 신용평가사 등에서 활용하고 있다. 우리나라의 기업별 ESG 평가는 민간 차원에서 이루어져 왔으며, 대표적으로 한국ESG기준원(구 한국기업지배구조원), 서스틴베스트, 대신경제, 지속가능발전소 등의 수행기관이 있다. 한국ESG기준원은 700여개의 기업에 대한 ESG 평가결과를 등급으로 매년 공표하고 있다. 기업의 ESG경영 실적을 S, A+, A, B+, B, C, D의 7개 등급을 부여하여 발표하는데, 업종별로 ESG결과도 비교할 수 있다. 공공분문의 ESG 평가는 최근 두이에스지 등 민간 연구소 또는 컨설팅업체에서 실시하여 순위를 발표되기도 하였으나, 아직까지 공신력 있는 ESG 평가지표와 체계는 개발되지 않고 있다.

[그림1] 한국ESG기준원 평가지표

E (환경)	S (사회)	G (지배구조)
<b>환경경영</b> 환경조직 목표 및 계획수립 친환경공급망 관리 수자원/폐기물 관리 기후변화 환경위험관리 성과평가 및 감사	<b>근로자</b> 고용 및 근로조건 노사관계 직장 내 안전 및 보건 인력개발 및 지원 직장 내 기본권	<b>주주권리보호</b> 주주권리의 보호 및 주주권 행사의 편의성 소유구조 경영과실 배분 계열회사와의 거래
<b>환경성과</b> 수자원/폐기물 관리 기후변화 환경위험관리 친환경 제품 및 서비스	<b>협력사 및 경쟁사</b> 공정거래 부패방지 사회적 책임 촉진	<b>이사회</b> 이사회의 구성 및 운영 이사회 평가 및 보상
<b> 이해관계자 대응</b> 환경 보고 이해관계자 대응 활동	<b>소비자</b> 소비자에 대한 공정거래 소비자 안전 및 보건 소비자 개인정보보호	<b>감사기구</b> 이사회 내 위원회 감사기구 구성 감사기구 운영
	<b>지역사회</b> 지역사회 참여 및 사회공헌 지역사회와의 소통	<b>공시</b> 공시 일반 홈페이지 정보 공개

출처 : 한국ESG기준원

평가기관들은 ESG에 대한 성과평가를 위한 지표를 개발하고, 신뢰성을 높일 수 있는 평가방법에 대해 지속적으로 개선사항을 발굴하여 수정하고 있다. 우리나라로 글로벌 평가기준을 준용하여 정부에서 K-ESG가 이드라인의 진단체계를 1차적으로 제시하기도 하였는데, 점진적으로 개선해나갈 예정이다.

MSCI, Bloomberg, CDP 등의 신용평가사는 ESG 지표와 관련한 데이터 검증을 강화하고 자체 평가방법 고도화를 위해 노력하고 있다. 기업의 신용도를 평가하는 글로벌 신용평가사들은 자체적으로 ESG 기반의 비재무적 정보를 활용하여 신용등급 평가에 반영함으로써 성과평가 결과를 확산하고 있다. 한국거래소 ESG포털 자료에 따르면 2019년 Moody's는 ESG 성과에 따라 전체기업 33%의 신용등급을 조정하였고, Fitch Ratings는 신용등급 평가 시 ESG risk를 고려하고 있다. S&P Global도 개별 기업 신용등급 상·하향 사유에 ESG 영향을 공시하고 있다고 한다.

[표5] ESG의 성과평가와 활용

기관명	ESG 성과평가 및 활용
MSCI	ESG 지표(1000개)에 대한 Post-Feedback 시스템 오픈 및 기업별 등급 /백분위 공시
Bloomberg	ESG 지표(700개) 관련 데이터 산출 근거 확인 절차 및 데이터 Quality-Control 강화
CDP	ESG 지표(275개) 관련 데이터 검증 시 가점 부여
S&P	신용등급에 영향을 미치는 106개 ESG 이슈발굴 및 산업분석에 ESG 리스크 반영
Moody's	신용평가 시 Scorecard 활용 및 ESG 리스크의 재무적 영향평가 실시
Fitch Ratings	ESG 통합모형 개발 및 정치리스크, 지배구조, 환경위험 등의 신용등급 반영

출처 : K-ESG가이드라인(2021), 한국거래소ESG포털 수정

## 4. 공공기관 ESG 경영

### 1) 공공기관 ESG경영 현황

공공부문에서도 ESG경영을 추진하기 위한 다각적인 방면에서 노력을 추진 중에 있다. 기관별로 ESG경영을 선포하고, ESG 관련 국제협약의 가입 또는 지지 선언을 통해 적극적으로 참여하고 있다. 특히 금융공공 기관과 연기금 기관을 중심으로 국제협약에 대한 지지 선언을 하고, 권고안에 따른 지속가능경영보고서를 공시하고 있다.

국민연금, 신용보증기금 등은 UNGC, CDP, NZBA 등의 국제협약에 가입하여 국제사회의 ESG경영 관련 원칙과 기준을 준수하며 책임투자 원칙을 공식적으로 명시하고 있다. 기업은행은 탈석탄을 공식으로 선언하고 탄소집약도 등의 지표를 공시하기도 하였으며, UN EPFI, UN PRB에 가입하여 기후변화에 대한 정보공개를 실시하기도 하였다.

각 기관별로 ESG경영을 위한 별도의 위원회나 실행조직을 구성하여 경영전략을 수립하고 운영하기도 한다. 국민체육진흥공단은 이사회 내에 ESG 관련 소그룹을 구성하여 운영하고 있으며, 신용보증기금, 예금보험공사 등의 경우에는 내·외부 위원을 모집하여 위원회를 조직하여 관리하고 있다. 조직 내 전담 부서를 신설하여 실행조직을 두기도 하는데, 한국자산관리공사(ESG경영팀), 한국무역보험공사(사회적가치혁신실), 국민연금(수탁자책임실, 주주권행사팀) 등이 있다.

SOC, 안전, 에너지 관련 공기업에서는 공공기관의 특성에 맞는 사업을 추진함으로써 ESG경영에 기여하고자 한다. 한국지역난방공사는 탄소중립사회를 위한 ‘지속가능 상생숲 We 포레스트’, ‘연탄없는 마을 Living Lab’, ‘발달장애인 일터인 친환경 스마트팜’ 등의 사업을 통해 환경과 사

회적 부문에 기여하고자 한다. 한국가스공사는 사회적 가치 창출 플랫폼 ‘무한상사’를 통해 지역경제활성화와 일자리창출을 추진하였다. 한국공항공사는 ‘공항인근지역 도시재생 프로젝트’, ‘공항거점 Zero Waste’ 사업을 통해 ESG경영을 시행하고 있다. 즉, 기관별로 각 사업의 특성에 따른 사회적 가치 실현을 추구하면서 ESG경영에 박차를 가하고 있다.

이와 같이 공공기관의 ESG활동의 성과는 아직까지 주로 국제협약 지지선언이나 가입, ESG경영선포, 전담조직의 구성으로 초기단계에 머무르고 있다. 환경 분야 관련 공기업을 중심으로 환경개선 사업을 실시하거나 금융 공공기관의 ESG채권발행이 주요한 활동으로 나타나고 있다.

[표6] 공공기관 ESG 추진 현황

추진사업		사례 기관
국제협약 지지선언 및 가입	TCFD 지지	사학연금, 산업은행, 수출입은행, 기업은행, 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국무역보험공사, 기술보증기금, 신용보증기금
	UN PRI	국민연금
	CDP	공무원연금, 기업은행
	UNGC	신용보증기금
	탈석탄	국민연금, 공무원연금, 사학연금
	UN EPFI, PRB, NZBA	기업은행
ESG위원회 및 전담조직 구성		예금보험공사, 사학연금, 한국자산관리공사, 한국무역보험공사, 산업은행, 수출입은행, 기업은행, 국민연금, 한국투자공사, 대한체육진흥공단, 근로복지공단, 신용보증기금, 중소벤처기업진흥공단, 한국조폐공사, 주식회사 에스알, 한국수자원공사, 한국국토정보공사, 해양환경공단, 인천도시공사, 한국국제협력단, 한국토지주택공사, 한국남부발전, 건강보험심사평가원, 인천국제공항공사
환경개선사업		한국지역난방공사, 한국가스공사, 한국공항공사
ESG 채권발행		한국전력공사 발전자회사, 인천항만공사, 한국철도공사, 신용보증기금, 한국장학재단, 부산항만공사, 한국수력원자력

출처 : 금융 관련 공공기관의 ESG현황(노종화), 국회결산증점분석(2021), 기관 홈페이지 참조

## 2) K-ESG가이드라인과 경영공시

정부는 글로벌 기준에 부합하면서도 국내 상황을 고려한 K-ESG가이드라인을 개발하여 기업 및 공공 부문에서도 활용가능한 기준을 확립하고자 추진하고 있다. 국내외 다양한 ESG 공시와 평가기준에서 공통으로 제시한 이슈를 기반으로 정보공시, 환경, 사회, 지배구조별 범주를 구성하였고, 각 범주에서 추구하고 있는 사회적 가치를 정성·정량적으로 진단하기 위해 세부항목을 분류하고 있다. 진단항목 체계는 [표7]과 같다.

[표7] K-ESG 가이드라인 진단항목 체계

영역	범주	진단항목
환경 (E)	환경경영 목표	환경경영목표 수립, 환경영향 추진체계
	원부자재	원부자재 사용량, 재생 원부자재 비율
	온실가스	온실가스 배출량, 온실가스 배출량 감증
	에너지	에너지 사용량, 재생에너지 사용비율
	용수	용수 사용량, 재사용 용수 비율
	폐기물	폐기물배출량, 폐기물 재활용 비율
	오염물질	대기오염물질 배출량, 수질오염물질 배출량
사회 (S)	환경 라벨링 목표	친환경 인증 제품 및 서비스 비율 목표 수립 및 공시
	노동	신규 채용 및 고용 유지, 정규직 비율, 자발적 이직률, 교육훈련비, 복리후생비, 결사의 자유 보장
	다양성 및 양성평등	여성 구성원 비율, 여성 급여 비율, 장애인 고용률
	산업안전	안전보건 추진체계, 산업재해율
	인권	인권정책 수립, 인권 리스크 평가
	동반성장	협력사 ESG경영, 협력사 ESG 지원, 협약사항
	지역사회	전략적 사회공헌, 구성원봉사참여
지배 구조 (G)	정보보호	정보보호 시스템 구축, 개인정보 침해 및 구제
	사회 법/규제 위반	사회 법/규제 위반
	이사회 구성	이사회 내 ESG 안건 상정, 사외이사 비율, 대표이사 이사회 의장 분리, 이사회 성별 다양성
	이사회 활동	전체 이사 출석률, 사내이사 출석률, 이사회 산하 위원회, 이사회 안건 처리
	주주관리	주주총회 소집 공고, 주주총회 개최일, 집중/전자/서면 투표제, 배당정책 이행
	윤리경영	윤리규범 위반사항 공시
	감사기구	재무감사부서 설치, 감사기구 전문성
출처 : K-ESG 가이드라인		지배구조 법/규제 위반

공공기관 ESG경영도 점점 필수적인 요소로 자리잡고 있다. 2022년 도부터 공공기관의 ESG경영과 관련한 경영공시 항목이 정비되어 관련 항목에 대한 정보공개의 의무를 갖게 된다. 또한 공공기관의 ESG경영에 선도적인 역할을 위하여 정부는 경영공시에서 ESG 항목을 점진적으로 확대하는 방침을 두고 추진하고 있다(기획재정부, 2021b). 유럽을 필두로 ESG경영에 대한 정보공개를 의무화하는 추세가 강화되고 있다. 우리나라로 2025년부터 자산 2조원 이상 기업에 지속가능 정보 공시가 의무화되고, 2030년을 목표로 모든 상장사들의 의무화가 추진되고 있다. 공공부문도 정보공개에 포함되며 점차 ESG활동에 대한 정기적인 보고가 요구되고 있다.

[표8] 공공기관 ESG 경영공시 항목

구분	범주	진단항목
ESG 경영	안전관리 및 정보보호	안전경영책임보고서
		개인정보보호
	환경보호	온실가스 감축실적
		에너지 사용량
		폐기물 발생량
		용수 사용량
		환경법규 위반 현황
		저공해 자동차 현황
		녹색제품 구매실적
	사회공헌활동	
	인권경영	
	이사회 회의록	
	일·가정 양립 지원제도 운영현황	

출처 : 공공기관 통합경영정보공시(ALIO)

### 3) ESG와 공공기관 경영평가 지표

공공기관 ESG평가항목은 기존 사회적 가치와 관련한 평가의 확대로 볼 수 있다. ESG경영이 추구하는 사회적 가치구현은 공공기관 평가에 일찍이 담겨있었다. 참여정부 시절인 2005년 정부는 국가청렴위원회를 설치하고 투명사회 협약, 청렴계약 옴브즈만 제도 등을 도입하며 공공기관 평가지표에 반부패 노력과 성과를 측정하기 시작했다. 2008년부터 ‘윤리·투명경영’ 항목으로 평가되었고 2011년도에는 ‘윤리경영’을 ‘책임경영’으로 바꾸고, ‘사회공헌’ 지표로 2점을 배정했다. 2016년에는 ‘사회적 책임’이라는 용어로 가중치 2점이 추가되었고 2017년에는 평가항목의 명칭이 ‘경영전략과 사회공헌’으로 구체화 되면서 배점이 5점으로 늘어났다.

사회적 가치구현이 공공기관 경영평가에서 절대적인 비중을 차지하게 된 계기는 2018년도부터이다. 2017년 12월에 발간되어 2018년도 경영실적 평가부터 적용된 편람을 통해 정부는 경영관리 부문에 ‘사회적 가치구현’ 항목을 새로 구성하고 공기업의 경우 22점, 준정부기관에 대해서는 20점을 배정했다. 세부 항목으로 ‘일자리 창출과 균등한 사회통합’, ‘안전과 환경’, ‘상생협력 및 지역발전’, ‘윤리경영’ 등 5개 항목으로 구체화 하였다. 2019년도 경영평가에서는 ‘안전과 환경’ 부문의 배점을 일부 늘리는 방식으로 사회적 가치의 비중이 늘어났고, 2020년도에는 경영전반에 사회적 가치를 얼마나 내재화하였는지 사례를 작성하는 형식으로 심화되었다. 2021년에는 윤리경영 배점이 증가하였고, 사회적 경제기업 협력사업, 판로 금융지원, 해외 동반진출 등을 평가대상으로 구체화하였다. 2022년도 경영실적 편람에는 사회적 가치구현 이외에도 기관의 경영전략과 리더십 항목에 ‘ESG경영목표와 전략의 수립, 이행실적’이 세부평가내용으로 추가됨으로써 공공부문에 있어서 점점 그 중요성은 강화되고 있다.

## 제 3 절 공공기관 조직성과에 관한 논의

### 1. 조직성과의 개념

조직성과(Organizational Performance)는 인력이나 재원 등의 자원을 업무수행에 직·간접적으로 투입하고 이를 통해 생산해 낸 산출단위를 의미하거나(Poister, 2003:4), 목적의 달성을 위한 자원의 효과적이고 효율적인 사용(Kearney and Berman, 1999)을 뜻하는 것으로 정의된다(김다경·엄태호, 2014). 그러나 조직성과는 그 자체로 복합적인 성격을 지니므로 개념 정의를 내리기 쉽지 않으며(Brewer et al., 2000), 추구하는 가치와 이해관계자가 다양한 공공부문의 경우 조직성과가 더욱 측정하기 어려운 것으로 받아들여진다(Au, 1996; Anspach, 1991; Brewer et al., 2000: 688).

공공부문 조직의 성과개념은 조직효과성(organizational effectiveness)에서 비롯되었으며(Goodman et al., 1977), 1980년대 신공공관리론(NPM)이 대두되면서 민간부문의 성과인 생산성, 효율성 등을 포함하는 포괄적 의미로 사용되었다(Rainy & Steinbaur, 1999; Radin, 2006). 예컨대 Price & Mueller(1968)는 조직성과를 “조직이 현재의 자원과 활동영역 내에서 추구하고 실행하고자 하는 목표의 달성을”라고 정의하면서, 목표의 달성을 변수로서 생산성, 사기, 조직규범, 업무적합성, 외부환경의 지지도 등을 제시하였다. Van de Ven(1976)은 조직성과를 투입 대비 산출효과인 효율성, 목표달성을로서 생산성, 직무만족도나 조직몰입도 등의 구성원의 행태특성으로 구분하였으며, 조직성과를 다차원적 구성 개념으로 보았다.

Rainey & Steinberg(1999)는 조직성과를 “조직이 임무를 추진하는 행

정적·운영적 기능을 수행하는 과정에서 나타내는 성과”로 정의하면서, 조직은 조직 및 이해관계자들이 인지한 대로 임무를 달성하거나 성공적인 방법으로 목표달성을 추구한다고 하였다. Flinders(2001)와 Rainey(2003)에 의하면, 조직의 목표 달성 정도인 조직 효과성을 조직성과로 보면서 공공조직들이 달성하고자 하는 결과의 측면을 강조하였다.

다수의 학자(Campbell, 1977 ; Wolf, 1993; Van de Ven, 1976; Brewer et al., 2000; Boyne, 2003)들은 조직이 추구하는 가치와 조직의 다양한 측면을 고려하여 조직성과에 대한 다차원적인 개념화의 중요성을 강조한다. Campbell(1977: 18)은 조직의 성과에 대해 일률적으로 조직이 효과적 또는 비효과적이라고 평가하는 것은 의미가 없다고 하였다. Brewer(2000) 또한 기존의 연구들이 공공 부문의 조직성과에 대해 효율성에만 초점을 맞춤에 따라 형평성이나 공정성과 같은 가치들을 간과했음을 지적하면서, 공공부문의 조직성과를 효율성, 효과성, 공정성으로 구분하고, 내적·외적 측면의 성과를 추가적으로 나누어 측정하였다.

Boyne(2003)은 조직의 성과를 “산출의 양과 질, 능률성, 형평성, 결과, 경제성, 고객만족도”로 구분하였다. 특히 조직에 관련된 이해관계자들이 조직에 대해 어떤 가치를 가지고 보느냐에 따라 조직성과는 달라질 수 있으며, 이러한 관점에서 조직의 성격, 목표나 목적, 활동영역 등에 따라 성과에 대한 다차원적인 개념화가 이루어질 수 있다고 하였다(Boyne, 2003).

왕태규(2007)는 이러한 조직성과의 다양한 개념을 첫 번째로 목표의 달성도를 효과성으로 보는 관점(J. L. Price, 1986)과 둘째로 능률성과 효과성을 포함하여 같이 보는 관점(Rogers, 1990), 셋째로 능률성, 효과성, 대응성, 형평성의 관점에서 바라보는 관점(김시영·김규덕, 1996), 능률성과 효과성, 공정성으로 보는 관점(Brewer et al., 2000) 등으로 분류하기

도 하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 조직성과의 개념을 목표달성을 또는 효과성으로 보거나 능률성, 공정성, 형평성, 대응성 등 다차원적인 관점에서 정의하고 있다. 학자들에 의해 정의된 다양한 조직성과에 대한 개념을 요약하면 아래와 같다.

## 2. 공공기관 조직성과

공공기관의 성과 역시 다차원적인 속성을 가지며, 기관별 설립목표나 재원조달 방식의 차이 등으로 인해 이를 측정하는 것이 쉽지 않다. 유럽과 같이 수익성 위주로 공기업을 관리하는 국가들이 있는가 하면 우리나라와 같이 복수의 가치를 추구하도록 공기업을 관리하는 나라들도 상당히 많다(박정수 외, 2011). 그럼에도 불구하고 공공기관은 서비스 생산주체로서 시장원리에 따라 조직을 운영하여 재정적 자립이 가능하고 원가에 기초한 가격체계를 갖는 등 기업성(Ramanadham, 1991:3-5)을 바탕으로 성과를 측정하기도 하고 이를 향상하기 위한 노력이 이루어지고 있다. 기획재정부는 매년 공공기관에 대한 주요사업과 조직관리 등에 대한 경영실적평가를 실시하고 있으며, 이를 통해

공공기관의 조직성과를 측정하기 위한 지표에 대해 학자들마다 다양한 관점에서 의견을 제시하고 있다. 공공기관의 목표와 관련한 논의를 먼저 살펴본다. 이에 대해 먼저 공기업의 목표와 관련한 이론적 논의를 먼저 살펴보면, Mazzolini(1979)의 ‘이윤목표’와 ‘도구목표’가 가장 대표적으로 소개되고 있다(박영희 외, 2005). 이윤목표(profit goal)는 공기업의 기업성과 독립성을 강조하는 것으로, 정부는 공기업에 대해 독립채산제를 보장한다. 이 경우 공기업은 자율성을 누리게 되며, 다른 기업과 마찬

가지로 최대한의 경제적 실적을 올리려고 한다는 것이다(이상철·권영주, 2008). 도구목표(tool or instrument goal)는 공기업의 공공성과 사회적 책임성을 강조하는 것으로, 이 관점에서 정부는 공기업을 사회경제적 정책실현의 도구로 이용한다(이상철·권영주, 2008). 공기업은 이 두 가지 목표를 동시에 추구(이상철, 2007)하면서 공공성과 기업성이라는 두 가지 지배원리에 의해 운영(이상철·권영주, 2008)된다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 공공기관의 조직성과는 크게 이윤목표와 관련한 재무적 측면의 성과와 도구목표와 관련한 공익적 측면의 성과로 나누어 볼 수 있다. 이 외에 다수의 선행연구에서 공공기관의 심리적·행위적 차원의 성과로 조직몰입, 직무만족도 등에 대해서 논의하기도 하는데, 본 연구는 ESG경영이 재무적 성과와 공익적 측면 성과에 미치는 영향을 중심으로 살펴보고자 한다.

### 1) 재무적 성과

공공기관은 서비스 생산주체로서 시장원리에 따라 조직을 운영하여 재정적 자립이 가능하고 원가에 기초한 가격체계를 가지는 등 기업성(Ramanadham, 1991:3-5)을 바탕으로 재무적 성과를 측정하여 관리하기 위한 노력이 이루어지고 있다. 특히 1980년대 신공공관리(NPM)의 등장 이후 공공 부문의 효율성을 달성하기 위한 재무적 측면의 성과를 어떻게 정의하고 측정할 것인지에 대한 기준이 다양하게 제시되고 있다.

민간기업의 수익성 측정에 활용되는 재무비율 분석 결과를 공공기관 경영성과를 측정하기 위해 활용한 다수의 연구들이 있다. 국외 연구로서 수익성, 자산이익률, 자본이익률을 활용하여 공사조직의 성과를 비교한 Dewenter and Malatesta(2001)과 수익성, 경영효율성을 측정한 Pedersen

and Thomsen(2003)과 Bruton et al., (2015)를 예로 들 수 있다. Megginson and Randborgh(1994), Boubakri and Cosset(1998)은 경영성과로 수익성(매출액순이익률, 자산이익률, 자기자본이익률), 레버리지(leverage), 경영효율성 등을 지표로 활용하여 측정하였다.

국내 문헌에서도 공공기관 재무제표를 통한 결과를 경영성과로 파악한 연구들이 있다. 박석희(2006)는 공기업의 조직생산성을 측정하기 위한 변수로 수익성(profitability)과 요소생산성(productivity)을 제시하고, 수익성의 지표로 당기순이익, 영업이익률을 활용하고, 요소생산성의 지표는 부가가치생산액, 노동생산성, 고정자본생산성으로 하였다. 유승원(2008)은 공기업 경영성과를 측정하기 위해 안정성, 수익성, 성장성 및 활동성 지표를 제시하는데, 안정성은 부채비율로, 수익성은 총자산순이익률로, 성장성 및 활동성 지표로는 영업이익증가율로 측정하였다.

조택·송선하(2010)는 준정부기관의 경영효율성을 조직관리효율성, 인사관리효율성, 재무관리효율성으로 구분하여, 이를 인건비비율, 총인건비증감율, 경상인원증감율, 관리업무비비율, 부채비율을 통해 분석하였다. 박정수·홍유화(2010)는 공기업의 상장여부나 정부지분율의 영향을 알아보기 위해 경영성과를 생산성, 수익성, 효율성으로 나누어 살펴보았다.

전주현(2012)은 공기업을 대상으로 경영성과를 성장성, 수익성, 안정성으로 구분하고, 성장성은 총자산증가율, 유형자산증가율, 매출액증가율, 순이익증가율을 통해 분석하고, 수익성은 매출액영업이익률, 매출액순이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률로 파악하였으며, 안정성은 유동비율, 부채비율, 자기자본비율, 영업이익 대비 이자보상비율로 측정하였다.

남형우(2012)는 준정부기관의 재무적 특성과 조직성과의 상관관계 연구에서 매출규모, 매출총액, 부채비율, 당기순이익, 설립연도, 임직원수를 재무적 특성의 변수로 선정하여 분석하였다.

안숙찬(2014)은 공기업 및 준정부기관의 기관유형에 따른 경영평가결과를 분석하면서, 기관별 수익성을 측정하기 위한 총자산이익률, 활동성으로 총자산회전율, 안정성은 부채비율, 성장성은 매출액성장률로 측정하여 경영평가결과에 영향을 미치는 요인으로 파악하였다.

김권식(2016) 일반적인 공기업 경영성과 평가지표로 수익성을 측정하기 위한 총자산순이익률, 총자본경상이익률, 활동성을 나타내는 총자본회전율, 생산성을 나타내는 인건비 대 매출액비율, 종업원 1인당 매출액을 제시하고, 지방공기업 효율성을 평가하기 위해 DEA모형에 의해 인력과 인건비와 같은 인적 투입요소에 따른 매출액효율성, 당기순이익효율성과 같은 추가적인 분석을 실시하였다.

조임곤(2014)은 공기업 재무성과 분석 연구에서 기업경영분석 지표를 준용하여 안정성을 위한 자기자본비율, 부채비율, 유동성을 측정하기 위해 유동비율, 수익성을 위한 매출액순이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률, 활동성을 위한 총자산회전율을 이용하였다.

안나영·권선국·유수연(2016)은 회계성과 지표로 총자산회전율, 부채비율, 계량관리업무비, 당기순이익을 이용하여 공기업 경영평가에 미치는 영향을 분석한 바 있다.

장희란·박정수(2016)는 지방공기업 경영성과를 수익성과 레버리지로 나누어서 수익성의 지표로 매출액순이익률, 자산이익률, 자기자본이익률로, 레버리지는 부채비율로 측정하여 지방자치단체 재정건전성과의 관계를 분석하였다.

성시경(2019)은 공공기관의 재무적 성과를 성장성, 안정성, 수익성, 활동성으로 구분하였으며, 성장성은 순매출변화율, 영업이익변화율, 안정성은 자기자본비율, 수익성은 매출순이익율, 활동성은 자기자본회전율로 세부지표를 활용하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 공공조직의 재무적 성과를 분석한 선행연구들에서 수익성, 안전성, 활동성, 유동성, 생산성 등의 다양한 재무제표상 지표 중 연구 목적과 기관의 특성에 부합하는 지표를 선정하여 활용하고 있다.

제도적 측면에서 재무비율 지표를 활용한 한국은행과 국회예산정책처의 기준을 검토하면 다음과 같다. 한국은행의 기업경영분석(2021) 보고에 따르면, 경영성과에 대한 재무 지표로 성장성, 수익성, 안전성을 제시하고, 각각을 측정하기 위한 세부지표별 분석결과를 공표한다. 성장성은 매출액증가율, 총자산증가율을 통해 살펴보고, 안정성은 부채비율, 차입금의존도, 수익성은 매출액영업이익률, 매출액(세전)순이익률로 파악한다.

또한 국회예산정책처 공공기관 결산중점분석(2020)에 의하면, 수익성과 재무건전성을 통해 실질적인 경영성과를 살펴보고자 하였고, 주요 지표를 매출액순이익률, EBITDA/매출액, 총자산순이익률, 자기자본순이익률, 부채비율, 차입금의존도로 세분화하여 분석하였다.

본 연구에서도 경영성과의 다양한 개념 중에서 수익성과 성장성을 중심으로 살펴보고자 한다. 이는 ESG라는 비재무적 요소가 재무적 요인에 미치는 영향이라는 개념적 특성을 반영하여 경영성과를 살펴보기 위함이다. 또한 장기적 측면의 수익성을 살펴보기 위해 성장성을 추가적으로 살펴보고자 한다.

[표9] 재무적 성과 및 측정방법 관련 선행연구

연구자	구분기준 및 내용	
Megginson(1994), Babakri(1998) 등	수익성	매출액순이익률, 자산이익률, 자기자본순이익률
	레버리지	부채비율
박석희 (2006)	수익성	당기순이익, 영업이익률
	요소생산성	부가가치생산액, 노동생산성, 고정자본생산성
유승원 (2008)	안정성	부채비율
	수익성	총자산순이익률
	성장성·활동성	영업이익증가율
조택·송선하 (2010)	조직 관리	관리업무비비율
	인사관리	인건비비율, 총인건비증감율, 경상인원증감율
	재무 관리	부채비율
박정수·홍유화 (2010)	생산성	부가가치, 노동생산성, 자본생산성
	수익성	자기자본대비수익률, 총자산대비수익률, 매출대비수익률
	효율성	노동효율성, 자본효율성
전주현 (2012)	성장성	총자산증가율, 유형자산증가율, 매출액증가율, 순이익증가율
	수익성	매출액영업이익률, 매출액순이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률
	안정성	유동비율, 부채비율, 자기자본비율, 영업이익 대비 이자보상비율
남형우 (2012)	재무성과	매출규모, 매출총액, 부채비율, 당기순이익, 설립연도, 임직원수
안숙찬 (2014)	수익성	총자산이익률
	안정성	부채비율
	성장성	매출액성장률
김권식 (2016)	수익성	총자산순이익률, 총자본경상이익률
	활동성	총자본회전율
	생산성	인건비 대 매출액비율, 종업원 1인당 매출액
조임곤 (2014)	안전성	자기자본비율, 부채비율
	유동성	유동비율
	수익성	매출액순이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률
	활동성	총자산회전율
안나영 등 (2016)	재무성과	총자산회전율, 부채비율, 계량관리업무비, 당기순이익
장희란·박정수 (2016)	수익성	매출액순이익률, 자산이익률, 자기자본이익률
	레버리지	부채비율
성시경 (2019)	성장성	순매출변화율, 영업이익변화율,
	안전성	자기자본비율
	수익성	매출순이익률
	활동성	자기자본회전율
한국은행 (2021)	성장성	매출액증가율, 총자산증가율
	안정성	부채비율, 차입금의존도
	수익성	매출액영업이익률, 매출액세전순이익률
국회예정처 (2020)	수익성	매출액순이익률, EBITDA/매출액, 총자산순이익률, 자기자본순이익률
	재무건전성	부채비율, 차입금의존도

## 2) 공익적 성과

공공성에 관한 초기의 논의는 Dahl&Lindblom(1953)으로부터 살펴볼 수 있다. 이들은 공공조직과 민간조직을 구분하는 과정에서 공공성을 정부 소유의 여부로 이해하고, 정부의 통제인 정치·경제적 권위로 보았다. 이러한 관점에서 Bozeman(1987)은 조직이 경제적 권위보다 상대적으로 정치적 권위에 더 영향을 받으면 그 조직은 공공성이 크다고 하였다. 특히 공적가치로 조작화된 공공성의 개념을 “규범적 공공성(normative publicness)”이라고 하고, 투입으로서 정치경제적 권위의 다양한 제도들과 결과로서 공적가치와의 연결성을 파악하는 것이 중요하다고 강조하였다(유미년, 2012). 이에 따라 공공성을 정책이나 조직의 산출물로 측정한다.

Antonsen&Jorgensen(1997)에 따르면 공공성을 공적가치를 고수하고 생산하는 정도로 정의하고, 공적가치를 통해 공공성을 조작화하고자 한다(유미년, 2012). Moulton(2009)은 “현실화된 공공성(realized publicness)”의 개념은 조직이 실제 생산한 산출물에 의해 나타난 공적 가치의 현실화를 의미하며, “제도화된 공적 가치(institutionalized public value)”는 조직 환경 하에서 행위자들의 협력, 규제, 문화 등과 같은 영향을 의미한다고 보고, 공공성의 지표로 조직의 결과나 목적을 활용한다. 윤성식(1995)은 공기업의 경영목표를 달성하는 것으로 설립목표를 공기업의 공공성 지표로 보았으며, 박기묵(2011)은 공익성을 사회전체에서 올바르게 추구하는 가치의 실현으로 정의하면서, 설립목표의 공익성 반영정도와 서비스 전달범위, 그리고 서비스의 양을 측정지표로 활용하였다.

한편, 제도적 측면에서 공공기관의 고유목적 사업에 대한 기관별 사업 성과를 평가한 종합적인 체계로써 경영실적평가가 있다. 장희란·박정수(2015)은 경영실적평가 결과를 공공기관의 성과를 종합적으로 측정하여

대리할 수 있는 평가체계로 보았는데, 경영실적평가의 주요사업 점수를 공공성을 측정하는 지표로 활용한 다수의 연구가 있다.

조일출·나인철(2005)은 공기업의 공공성을 고유목적사업에 대한 수행 정도로 정의하고, 공기업 주요사업 부문에 대한 경영평가결과 점수로 이를 측정하였다. 김다경·엄태호(2014) 역시 공공기관의 설립배경과 목표를 조직의 성과와 연결하여 볼 때, 각 기관별 업무의 차이로 인해 일률적인 평가지표로 성과를 측정하기 어렵다고 지적하면서, 공공기관의 각 사업이 계획대로 달성되었는지를 평가한 경영평가 주요사업성과 점수를 조직성과로 파악하였다. 최륜(2015)은 공공기관의 재무적 성과와 공익적 성과를 구분하면서, 공익적 성과로 공공기관이 정부로부터 부여받은 설립목적을 달성하기 위해 시행하는 고유사업에 대한 경영실적평가 결과를 활용하고 있다.

한편 신공공관리론에 따른 행정개혁 이후 공공부문에도 고객지향적 행정이 도입되기 시작했다. 선행연구(이종범, 1996 ; 이용연, 1999, 하혜수, 1999 ; 이종수·윤영진, 2002 ; Gore, 1993)에 따르면 “고객지향적인 행정서비스란 일반주민을 행정서비스를 이용하거나 사용하는 소비자 또는 고객으로 간주하여, 고객지향성을 고객의 수요에 충실한 활동 또는 서비스를 의미”하며, “주민의 요구와 선호에 부합하는 행정서비스를 제공하는 것이라고 정의”내리고 있다(성도경, 2004).

행정의 고객지향성 추구는 행정과 경영의 유사성에 초점을 맞춘 정치 행정이원론적 관점에서 행정의 대상인 국민을 고객으로 보고, 민간기업의 경영활동과 같이 고객만족을 우선으로 하여 서비스를 제공하는 것을 목표로 한다. 이는 신공공관리적 흐름에서 강조하는 것으로, 공공기관의 기업성을 전제로 하는 것이다.

다만, 다수의 공기업이나 준정부기관이 독점적 경쟁의 시장 환경에서

정부지원금을 재원으로 하여 운영된다는 측면에서 고객만족도의 향상을 통해 기관의 이윤이나 생존이 결정되는 것은 아니다. 그렇기 때문에 공공기관의 고객지향적 행정의 성과는 국민에 대한 책임성 제고라는 공익적 성과의 성격을 갖고 있다고 볼 수 있다. 이는 Mazzolini(1979)가 말하는 도구목표에 대한 성과에 가깝다고 볼 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 고객지향적 행정에 대한 평가 결과를 공공기관의 공익적 성과로 포함하여 살펴보자 한다.

고객지향적인 행정의 정도를 파악하기 위해 다양한 지표가 활용되었다. 대응성, 의사소통의 개방성, 편의성, 정확성 등의 요소들이 고객지향성을 평가하는 기준으로 여겨졌다. 성도경(2004)에 따르면 대응성은 “행정이나 정책이 주민의 요구에 얼마나 잘 부응하고 있으며 그리고 주민이 원하는 일에 대해 얼마나 잘 하고 있느냐에 관련된 것”으로, 평가항목으로는 “주민요구 및 의견 반영정도, 주민요구에 대한 신속정도, 접근 가능정도, 정보의 공개정도, 서비스의 적시성 정도, 수혜자의 의견반영정도, 서비스제공의 자발성 정도” 등(성도경, 2004)이 있다. 의사소통의 개방성에 관해 박천오(1997), 최준호(1997), Johnston과 Silvestro(1990)는 “고객 요구에 대한 경청정도, 행정운영상황에 관한 공시정도” 등을 제시하고 있으며, 편의성에 관해 박중훈(2001), 박통희(1996) 등은 “시·공간 접근의 용이성, 민원서류의 배달을 통한 편의성의 제고” 등을 기준으로 고객지향적 행정의 정도를 측정하고자 하였다. 또한 “민원처리의 정확성, 공무원의 업무처리 능숙도” 등을 정확한 행정서비스의 척도로 제시하였다.

제도적 측면에서 위의 항목들에 대한 종합적인 평가로 기획재정부가 매년 실시하는 공공기관 고객만족도 조사와 경영공시에 대한 실적이 있으며, 이에 대해 경영실적평가에 반영되고 있다.

[표10] 공익적 성과 및 측정방법 관련 선행연구

연구자	구분기준 및 내용	
Dahl&Lindblom (1953)	공공성	정부 소유의 여부
Bozeman (1987)	공공성	경제적 권위보다 상대적으로 정치적 권위에 더 영향을 받는 경우 공공성이 큰 조직
Antonsen& Jorgensen(199 7)	공공성	공적가치를 고수하고 생산하는 정도
Moulton (2009)	공공성	조직이 실제 생산한 산출물에 의해 나타난 공적 가치의 현실화 및 조직 환경 하에서 행위자들의 협력, 규제, 문화 등과 같은 영향
윤성식 (1995)	공공성	공기업의 경영목표를 달성
박기묵 (2011)	공익성	사회전체에서 올바르게 추구하는 가치의 실현
조일출·나인철 (2005)	공공성	고유목적사업에 대한 수행 정도
김다경·엄태호 (2014)	공공성	경영실적평가 주요사업성과 점수
최륜 (2015)	공익적 성과	고유사업에 대한 경영실적평가 결과
박중훈(2001), 하혜수(1999), 신종화(1999),최 준호(1997)	대응성	주민요구 및 의견 반영정도, 주민요구에 대한 신속정도, 접근 가능정도, 정보의 공개정도, 서비스의 적시성 정도, 수혜자의 의견반영정도, 서비스제공의 자발성 정도
박천오(1997), 최준호(1997), Johnston등 (1990)	의사소통의 개방성	고객요구에 대한 경청정도, 행정운영상황에 관한 공시정도 등
박중훈(2001), 박통희(1996)	편의성	정보통신기술 활용 시공간적 접근 용이성, 민원서류 배달을 통한 편의성 제고정도 등

## 제 4 절 공공기관 산업유형에 관한 논의

### 1. 공공기관 유형에 관한 이론적 논의

#### 1) 공공조직과 민간조직의 구분

공공기관에 대한 개념적 논의와 유형화를 위해 공공과 민간의 차이에 서부터 살펴보면, 전통적인 구별기준으로 소유권(ownership)과 재원(funding source)에 따른 분류가 있다. Rainey(1991)에 따르면 정부에 소유권이 있고 재원을 정부의 세금이나 위탁계약을 통해서 조달하는 I 분면의 영역을 정부로 보았고, 이와 반대로 민간에 소유권이 있으며 재원의 조달 역시 시장에서 판매수입이나 사적 기부금 등을 통해서 이루어지는 IV분면의 영역을 민간기업으로 분류하였다. 한편, 민간에 소유권이 있으나 재원이 정부에서 비롯되는 II분면에 속하는 영역의 조직과 정부에 소유권이 있고 재원을 민간에서 조달하는 III분면의 조직을 공공기관의 영역으로 보았다. 즉, 민간기업을 제외한 I, II, III 영역을 공공부문으로 보고, 공공의 영역은 점차 증가하고 있다고 보았다.

[표11] 공공부문과 민간부문의 구분

구분		소유	
		정부	민간
재원	정부	I. 정부 (예 : 국방성, 사회보장국, 경찰국)	II. 공공기관 (예 : 랜드 연구소, MDRC, 오크릿지국립연구소)
	민간	III. 공공기관 (연방주택대부은행 위원회)	IV. 민간기업 (예 : GM, IBM, 식료품점, YMCA)

출처 : Rainey(1991) ; 권오성 등(2009) 재인용

## 2) 정책도구로서 공공기관과 기능의 구분

Salamon(2002)은 정책도구를 “공적문제를 접근하기 위하여 집합적 행동이 구조화되는 판별 가능한 방법(identifiable method)”으로 정의하고, 그 중 하나의 유형으로 정부소비(direct government)와 공기업(public corporation)을 제시하였다. 각 정책도구는 강제성(coerciveness), 직접성 (directness), 가시성(visibility), 자동성(automaticity)의 네 차원을 기준으로 [표12]와 같이 14가지 유형으로 구분하여 제시하였다. 공기업을 제외한 나머지 정책수단을 일반정부의 범주로 보는 관점으로 준정부기관이 일반정부의 범주에 포함된다고 본다. 이는 한국은행에서 매년 발표하는 국민계정 상의 구분기준에 따라 공공부분을 일반정부와 공기업으로 구분한 것과도 유사하다.

[표12] 정책도구의 유형 및 특징

정책 도구	정의	정책 산출물	전달기관
정부소비 (direct government)	정부활동을 위한 소비행위	재화, 서비스	정부
사회적 규제 (social regulation)	안전, 건강, 복지 및 환경보전 등을 위한 행위를 제한하는 법규와 제정, 집행, 강제, 처벌하는 과정	행태 제약	규제위원회, 정부기관
경제적 규제 (economic regulation)	가격, 산출 또는 기업의 진입과 퇴출을 통제하기 위해 특정화된 행정적 과정	가격 및 행태	규제위원회
계약 (contracting)	정부 외부로부터 재화 및 특정 생산품에 대한 구매와 관련된 행위	재화	기업 또는 비영리기관
보조금 (grant)	공공사업을 촉진시키기 위해 정부가 기업, 가계 또는 다른 정부에게 공여하는 직접 또는 간접 지원금	재화, 서비스	지방정부, 비영리기관
직접대출 (direct loan)	정부가 특정 개인 또는 기관에게 자금을 빌려주고 그 채권을 관리하는 일련의 행위나 과정	현금	정부

대출보증 (loan guarantee)	정부가 민간은행이 특정 개인이나 기업에게 자금을 대출하도록 보증을 서는 행위	현금	민간은행
공적보험 (government insurance)	특정 개인이나 기업이 당할 수 있는 물질적, 경제적, 신체적 손실을 입을 위험에 대비하기 위해 정부제공 보상체계	보호	공공기관
조세지출 (tax expenditure)	정책목표 달성을 위해 개인이나 기업에게 세금 납부를 연기 또는 감면 해주는 행위	현금, 유인기제	조세기관
사용료 및 과징금 (fees and charges)	특정 공공서비스의 이용비용을 민간에게 부담하게 하는 행위	재정적 제재	조세기관
공기업 (government corporation)	정부의 소유 또는 통제 하에서 운영되는 준독립적 기업	재화, 서비스	준정부기관
현물 보조증서 (voucher)	특정개인이 한정된 종류의 물건이나 서비스를 구매할 수 있도록 보조	재화, 서비스	공공기관, 소비자

출처 : Salamon(2002):21.

한편 전영한(2007)은 정책도구를 “정책목표 달성을 위해 정부가 활용하는 수단”으로 정의하면서, 강제성(coerciveness)과 직접성(directness)의 두 가지 정의적 특성을 바탕으로 분류모형을 제시하였다. 여기에서 정부가 특정 재화나 서비스를 직접 생산하거나 공기업에 의해 생산하는 것을 별도의 도구로 분류하고 있지 않다. 이는 정부나 공기업에 의한 재화나 서비스의 생산을 별도의 범주로 만들지 않아도 강제성과 직접성의 기준에 의해 그 도구특성이 충분히 파악될 수 있다고 보았기 때문이다.

[표13] 정책도구 유형 모형

구분		강제성		
		높음	중간	낮음
직접성	높음	직접 규제 (direct regulation)	직접 유인 (direct incentives)	직접 정보 (direct information)
	중간	준직접 규제 (quasi-direct regulation) (예 : 한국소방검정공사, 영상물등급위원회, 금융위원회)	준직접 유인 (quasi-direct incentives) (예 : 중소기업진흥공단)	준직접 정보 (quasi-direct information) 위탁계약
	낮음	간접 규제 (indirect regulation)	간접 유인 (indirect incentives)	간접 정보 (indirect information)

출처 : 전영한(2007)

### 3) 공공부문 산출물 특성에 따른 구분

공공기관이 생산하고 전달하는 재화나 서비스의 특성에 따라 구분을 시도한 논의로는 Fukuyama(2004)의 분류모형이 있다. 이 모형은 Israel(1987)의 특이성(specificity) 개념과 Woolcock and Pritchett(2002)의 거래강도(transacton intensity)의 개념을 정의적 특성으로 하여 공공 기관의 서비스 유형을 구분하였다.

특이성이란 서비스의 산출량을 모니터링 하는 능력을 의미한다. 예를 들어 항공기 유지관리와 같이 쉽게 모방하기 어려운 복잡한 기술을 필요로 하면서 결과가 바로 드러나 측정이 용이한 서비스의 경우 특이성이 높다고 할 수 있다. 반면에 학교 교육의 상담교사 진로상담의 경우 오랜 시간이 지난 후에 그 영향력을 알 수 있으며 결과를 측정하기 어렵다는 점에서 특이성이 낮다고 본다. 한편 거래의 강도는 조직이 결정해야하는 의사결정의 수에 해당한다. 예시로 중앙은행에서는 이자율의 결정과 같

이 적은 수의 의사결정이 이루어지고, 소매금융권은 예금을 예치하는 등 많은 수의 의사결정이 이루어진다. 마찬가지로 국제적인 문제나 정치적 이슈와 관련된 업무의 거래의 강도가 낮고, 초등교육을 전달하는 서비스 등 공공복리나 의료복지와 같은 서비스의 경우 거래의 강도가 높다고 할 수 있다.

이혜윤(2019)은 Fukuyama의 공공부분 산출물 특성에 따른 구분 기준을 적용하여 우리나라 공공기관을 제공하는 공공서비스의 거래강도와 특이성에 따라 공공기관을 아래의 4개의 범주로 유형화한 바 있다.

[표 14] 공공부문 산출물 특성에 따른 공공기관 구분

구분		거래강도	
		낮음	높음
특이성	높음	자본집약 (예 : 중앙은행, 외교문제)	기술집약 (예 : 항공기 유지보수, 통신, 철도, 고속도로 유지보수)
	낮음	사회지향 (예 : 대학교육)	대인지향 (예 : 법률체계, 초등교육, 예방의학, 진로상담)

출처 : Fukuyama(2004): 이혜윤(2017, 2019)에서 재인용

#### 4) 한국표준산업분류 기준에 따른 구분

한국표준산업분류는 통계법 제22조에 의거하여 UN이 권고하는 국제 표준산업분류를 기초로 통계청장이 작성한 통계목적의 분류이다. 사업체가 주로 수행하는 산업 활동을 그 유사성에 따라 체계적으로 유형화한 것으로 일반 행정 및 산업정책 관련 법령에서 산업영역을 결정하는 기준으로도 준용되고 있다. 한국표준산업분류 제10차 개정의 대분류 기준에 따른 산업의 유형은 총 21개로, “A. 농업, 임업 및 어업, B. 광업, C.

제조업, D. 전기·가스, 증기 및 공기조절 공급업, E. 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업, F. 건설업, G. 도매 및 소매업, H. 운수 및 창고업, I. 숙박 및 음식점업, J. 정보통신업, K. 금융 및 보험업, L. 부동산업, M. 전문, 과학 및 기술서비스업, N. 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업, O. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, P. 교육서비스, Q. 보건업 및 사회복지 서비스업, R. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업, S. 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업, T. 가구 내 고용활동, 자가소비 생산활동, U. 국제 및 외국기관”이다.

이러한 한국표준산업분류 기준을 준용하여 공공기관의 산업유형별 특성을 분류하고 공공부문의 조직성과 또는 책임성 등에 살펴본 선행연구들이 있다. 권오성 등(2009)은 공공기관의 유형별 책임성 수준을 파악하기 위해 공공기관을 총 6개 유형으로 분류하였다. 먼저 공공기관을 공기업, 준정부·기관, 기타공공기관으로 나누고, 준정부·기타공공기관은 다시 기능 및 서비스 특성에 따라 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥, 교육·훈련·연구지원, 연·기금 운용의 5개 유형으로 구분한 바 있다.

장희란(2015)에 따르면 공공기관이 주로 수행하는 사업유형을 한국표준산업분류표 상 산업분류 기준에 따른 기획재정부의 산업 대분류별 공공기관의 유형을 참조하여 산업특성이 유사한 기관으로 재분류하였다. 이에 따라 공공기관의 산업특성을 에너지, SOC, 금융 및 보험, 교육문화서비스, 공공행정, 제조업의 6개 유형으로 나누어 구분하였다.

성시경·정일환(2021)은 공공기관의 성과와 평가결과에 미치는 산업특성 요인을 분석하면서 제10차 표준산업분류에 따라 공공기관의 산업유형을 농업·임업, 광업, 제조업, 전기·가스·증기, 수도·하수·폐기물, 건설업, 도·소매업, 운수·창고업, 정보통신업, 금융·보험, 부동산, 전문·과학기술, 공공행정·국방·사회행정, 교육서비스, 보건·사회복지서비스, 예술·스포츠

로 구분하였다.

[표15] 한국표준산업분류에 따른 공공기관 구분 사례

구분	산업분류	공공기관명
에너지	광업	대한석탄공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사
	전기 가스 수도, 증기사업	한국가스공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사
SOC	건설업	한국수자원공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국철도시설공단
	운수업	인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국철도공사, 인천항만공사, 부산항만공사
	부동산 및 임대	한국감정원
금융 및 보험	금융 및 보험	대한주택보증, 국민연금공단, 공무원연금공단, 근로복지공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 국민건강보험공단, 사립학교교직원연금공단, 기술보증기금
교육 문화, 서비스	전문 과학 및 기술, 서비스업	한국방송광고공사, 교통안전공단, 대한지적공사, 한국가스안전공사, 한국산업안전보건공단, 한국농어촌공사
	교육서비스업	한국산업인력공단, 한국마사회, 국민체육진흥공단
공공 행정 등	공공행정 국방 및 사회보장 행정	한국관광공사, 한국전기안전공사, 건강보험심사평가원, 국립공원관리공단, 도로교통공단, 한국보훈복지의료공단, 한국장애인고용공단, 한국농수산식품유통공사, 대한무역투자진흥공사
제조업	제조업	한국조폐공사

출처 : 장희란(2015)

## 5) 기관 성격에 따른 구분

공익성과 수익성의 기준에 따라 공공기관을 분류한 연구도 있다. 이상 철·권영주(2008)는 공공성과 기업성이라는 특성 중 더욱 강조되는 것을 기준으로 공공기관을 분류한 뒤 각각의 조직문화를 유형화하여 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다. 이는 새로운 기준 분류방식은 아니며 기

획 예산처의 ‘2007년 공공기관 혁신실적평가 실시계획’에 따른 기관유형과 특성을 기준에 따라 구분한 것으로 공공성이 기업성보다 더 강조되는 정부산하기관을 ‘공익형 공공기관’으로, 기업성이 공공성보다 더 강조되는 정부산하기관을 ‘기업형 공공기관’으로 구분하여 유형별 조직문화와 경영 성과와의 관계를 살펴보았다.

[표16] 공익성과 수익성에 따른 공공기관 구분

구분	공공기관명
공익형 공공기관	공공성이 기업성보다 더 큰 기관 (한국보훈복지의료공단, 한국철도시설공단, 한국환경관리공단)
기업형 공공기관	기업성이 공공성보다 더 큰 기관 (부산항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국컨테이너부두공단)

## 2. 공공기관 유형에 관한 법·제도적 논의

### 1) 법률에 의한 구분

우리나라 공공기관의 유형은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의거하여 구분할 수 있다. 2007년 공운법 제정 이전에는 각 근거법령에 따라 정부투자기관, 정부산하기관, 정부출연연구기관 등으로 운영되었던 공공기관이 공운법으로 단일화되어 관리되면서 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류되었다. 현행 법령 상 공공기관은 자본금 및 직원 규모, 기관의 자체수입액이 총 수입액에서 차지하는 비중 등을 기준으로 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류하고 있다.

[표17] 법령 상 공공기관 유형구분 변천

연도	근거법	유형	구분 기준		
1963	정부투자기관 예산회계법	정부투자기관	① 자본금의 50% 이상을 정부가 출자한 투자기관, ② 「귀속재산처리법」 제2조의 규정에 해당하는 귀속재산 중 그 재산의 50% 이상이 정부에 귀속된 기업체, ③ 한국은행		
1973	정부투자기관 관리법	정부투자기관	정부가 자본금의 50% 이상을 출자한 기업체		
1984	정부투자기관 관리기본법	정부투자기관	정부가 자본금의 50% 이상을 출자한 기업체로 특별법에 의한 일부 기관 제외		
1997	공기업구조 개선법	정부투자기관	한국담배인삼공사 등 6개 기관의 자율성 및 책임경영 보장을 위한 상법 규정 적용		
2004	정부투자기관 관리기본법	정부투자기관	정부가 자본금의 50% 이상을 출자한 기업체로 특별법에 의한 일부기관 제외		
	정부산하기관 관리기본법	정부산하기관	① 정부로부터 받은 출연금이 연간 50억 원 이상, ② 정부가 납입자본금을 출자하여 최대 지분을 보유, ③ 정부의 출연, 보조금의 합계가 연간 50% 이상, 연간 50억 원 이상 기관 또는 단체		
	정부출연연구 기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률	정부출연 연구기관	정부가 출연하고 연구를 주된 목적으로 하는 기관으로 경제인문사회연구회, 기초기술연구회, 산업기술연구회 등		
2007 이후	공공기관의 운영에 관한 법률 ('22.1월 기준)	공 기 업	시장형	정원 50인 이상, 총수입액 30억 원 이상, 자산규모 10억 원 이상	총수입의 50% 이상 자체수입 자산규모 2조원 이상, 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비율이 85/100 이상인 경우
			준시장형		시장형이 아닌 공기업
		준 정 부	기금 관리형		「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
			위탁 집행형	총수입의 50% 미만 자체수입	기금관리형이 아닌 준정부기관
		기타공공기관	공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관		

출처 : 공공기관 경영평가제도 변천과정 연구(조세재정연구원, 2018) 재정리

## 2) 경영실적평가 대상 유형에 따른 구분

2004년에 「정부산하기관관리기본법」에 따라 정부산하기관에 대한 경영실적평가를 처음으로 실시하였으며, 평가대상 기관은 검사·검증, 금융·수익 유형 등 8가지 기능별로 구분되어 평가 결과가 제시되었다. 이후 공운법에 따라 공기업과 준정부기관, 기타공공기관으로 분류하여 유형별 평가를 실시하였다. 일부 유형의 변경이 있었으나 공기업은 사회기반시설(SOC)의 건설과 관리 등을 주요 업무로 수행하는 대규모기관으로서 공기업 I 및 특정 분야 산업의 진흥을 주요 업무로 수행하는 기관으로 공기업 II로 구분해왔다. 준정부기관에 대해서는 2012년부터 2021년까지 기금관리형, 위탁집행형, 중소형기관으로 구분한 기준이 적용되었다.

2022년부터 적용되는 공공기관 경영실적평가 상의 유형 구분에 따르면, 기존의 법률과 조직규모에 의한 구분에서 공공기관의 주요 기능 및 업무에 따른 기준을 추가적으로 적용하였다. 공기업은 SOC, 에너지, 산업진흥·서비스의 세 가지 유형으로 분류하고, 준정부기관은 기금관리형, 위탁집행형, 중소형으로 나누어지고, 다시 SOC·안전, 산업진흥, 국민복리증진의 세 가지 하위 기준에 의하여 구분된다.

[표18] 경영실적평가 기준 상 공공기관 유형구분 변천

연도	구분	유형수	유형
2004	정부투자기관	8	검사·검증, 금융·수익, 문화·국민생활, 산업진흥, 연수·교육 훈련, 연구개발지원, 건설·시설관리, 연·기금운용
2007	공기업	2	공기업 I, 공기업 II
	준정부	6	검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥 I, 산업진흥 II, 교육 훈련·연구지원, 연·기금운용
2008	공기업	2	SOC, 서비스·진흥·제조
	준정부	7	검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥 I, 산업진흥 II, 교육 훈련·연구지원, 연·기금운용, 중소형기관

	공기업	2	SOC, 서비스·진흥·제조
2009	준정부	5	검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥, 연·기금운용, 중소형 기관
2010 ~2011	공기업	2	공기업 I, 공기업 II
	준정부	5	검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥, 연·기금운용, 중소형 기관
2012	공기업	2	공기업 I, 공기업 II
	준정부	3	기금관리형, 위탁집행형, 중소형기관
2013 ~2021	공기업	2	공기업 I, 공기업 II
	준정부	3	기금관리형, 위탁집행형, 강소형기관
2022	공기업	3	SOC, 에너지, 산업진흥·서비스
	준정부	6	기금관리형, 위탁집행형(SOC 안전), 위탁집행형(산업진흥), 위탁집행형(국민복리증진), 중소형(중형), 중소형(소형)

출처 : 기획재정부, 「공공기관 경영평가편람」 2004~2022년 참조

### 3) SASB의 산업분류에 따른 구분

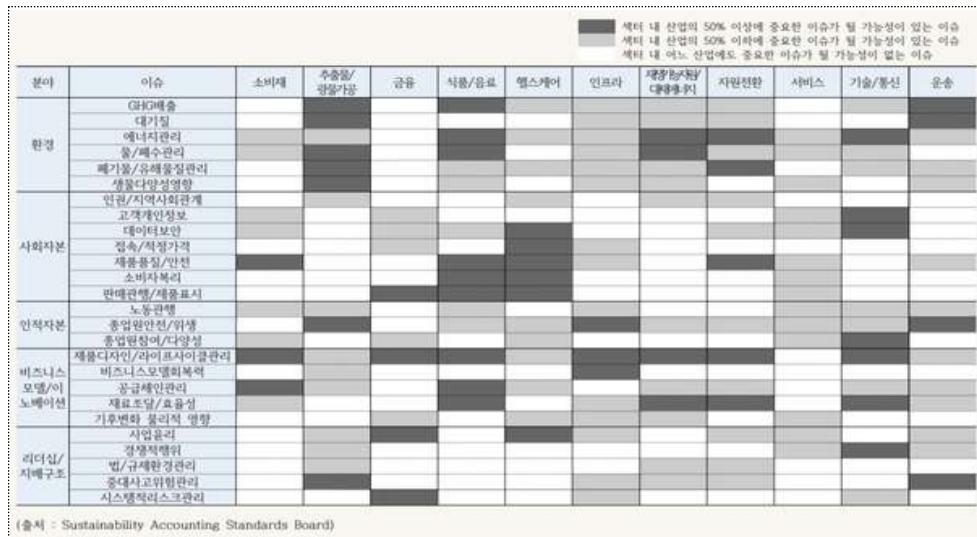
ESG의 산업유형별 경영전략과 관련하여 SASB(지속가능회계기준위원회)에서 제시한 중요성 지도(Materiality Map)가 국제적으로 폭넓게 활용되어 왔다. 공공부문에 한정된 산업유형 분류는 아니지만 ESG와 관련한 산업의 구분에 대한 의미를 살펴보고자 한다. SASB의 중요성 지도에서는 ESG 관련 항목을 환경, 사회, 지배구조의 3개 분야가 아닌 5개 분야로 구분하여 주요 이슈를 세분화 한다. 5개 분야는 “환경, 사회자본, 인적자본, 비즈니스모델 · 이노베이션, 리더십 · 지배구조”로 나누어지는 데, 각 분야에서 주요 이슈들을 3개 이상 나열한다.

산업군은 11개 유형으로 구분하고 하위 77개의 세부산업으로 나누어, 항목별 해당 이슈가 산업 내에서 중요한 이슈가 될 가능성을 표시하여 나타낸다. 해당 산업군은 “소비재, 추출물 · 광물가공, 금융, 식품 · 음료,

헬스케어, 인프라, 재생가능자원·대체에너지, 자원전화, 서비스, 기술통신, 운송”의 11개로 파악할 수 있다. 이 표준을 통해 산업군 및 세부 산업별 ESG 관련 주요 이슈들을 중요도를 기준으로 구분하여 제시함으로써 기업이 스스로 어떤 이슈에 초점을 맞추어 경영전략을 추진해야 하는지를 최대한 단순화해서 보여주고 있다.

SASB는 산업별 ESG 관련 항목과의 연관성이 얼마나 되는지를 검토할 수 있는 기준도 제공한다. 한국거래소 정보공개가이던스(2021) 해석에 따르면, “섹터 내 산업의 50% 이상에 중요한 이슈가 될 가능성이 있는 이슈”, “섹터 내 산업의 50% 이하에 중요한 이슈가 될 가능성이 있는 이슈”, “섹터내 어느 산업에도 중요한 이슈가 될 가능성이 없는 이슈”로 구분하여 연관성에 따라 중요도를 구분하여 색깔로 나타냈다. 이에 따라 기업마다 어떤 분야에 중점을 두고 ESG 실행방안을 마련해야 하는지 확연하게 보여줌으로써 기업이 각각의 특성에 맞는 전략을 수립하는데 준거로 활용할 수 있는 것이다.

[그림2] SASB의 중요성 지도(Materiality Map)



출처 : SASB, 한국거래소 ESG 정보공개 가이던스 재인용

이상의 논의들을 종합하여 보면 민간과 공공 부문 조직의 구분에서부터 공공기관의 유형을 구분하기 위한 다양한 분류모형들이 있었으며, 학자마다 산업유형에 따른 공공기관을 다르게 구분하고 있음을 알 수 있다. 법령 상 공공기관의 유형이나 경영실적평가를 위한 구분 역시 공공기관의 핵심 기능이나 사업내용에 따른 분류는 아니었다. 선행연구 중 공공기관의 유형 분류를 시도한 연구를 종합하면 아래와 같다.

[표19] 공공기관 산업유형 구분 관련 선행연구

연구자	구분기분	유형 분류
이상철· 권영주 (2008)	공공성, 기업성	i ) 공익형 공공기관, ii) 기업형 공공기관
권오성 등 (2009)	규모, 기능 및 서비스 특성	i ) 공기업 ii) 검사·검증, iii) 문화·국민생활, iv) 산업진흥, v) 교육훈련·연구지원, vi) 연·기금 운용
장희란 (2015)	한국표준산 업분류표	i ) 에너지, ii) SOC, iii) 금융 및 보험, iv) 교육문화 서비스, v) 공공행정, vi) 제조업
이혜윤 (2019)	산출물 특성	i ) 자본집약, ii) 기술집약, iii) 사회지향, iv) 대인지향
경영실적 평가편람 (2022)	규모와 기능	i ) 공기업(SOC, 에너지, 산업진흥·서비스), ii) 준정부 기관(기금관리형, 위탁집행형(SOC, 산업진흥, 국민복리증 진), 중소형)
국회예산 정책처 (2022)	공공서비스 유형	i ) 사회간접자본, ii) 정책금융, iii) 문화체육·국민생활, iv) R&D, v) 검사·검증사업, vi) 산업육성·기술지원, vii) 사회복지·서비스, viii) 생활필수품

## 제 5 절 ESG와 조직성과에 관한 논의

ESG에 관한 연구는 주로 ESG가 재무적 성과에 미치는 영향을 중심으로 분석되었다. 장승욱·김용현(2013)의 연구에서는 서스틴베스트가 평가한 기업별 ESG등급을 활용하여, ESG평가등급이 재무성과에 어떤 영향을 미치는지 확인하였다. ESG 평가대상 기업의 2008년 1월~2011년 6월의 약 4년 동안에 걸쳐 장기적 재무성과를 분석한 결과, ESG 등급이 높은 기업이 낮은 기업에 비해 주식수익률뿐 아니라 영업성과 및 기업가치(토빈Q)가 우수하다는 실증결과를 발견하였다.

오상희·이승태(2019)의 연구에서는 한국기업지배구조원(현 한국ESG기준원)의 자료를 활용하여 ESG의 각 요인별 조직성과에 미치는 영향을 위계적 회귀분석을 통해 확인하였다. 그 결과 자산수익률에는 지배구조(G), ESG 전체, 사회(S) 순으로 많은 영향을 미쳤으며, 주가수익률에는 지배구조(G)와 그 다음으로 ESG 전체가 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 한편 백상미·최정미(2021) 연구에서는 ESG 등급과 매출액영업이익률, 자기자본순이익률 및 부채비율, Beta, 과산위험 관련 유의한 양(+)의 관계가 있음을 확인하고, 유동비율은 유의한 음(-)의 관계를 나타내는 것으로 분석함으로써 재무비율과 ESG 등급 간의 관계를 검증하였다.

그 외 ESG 활동과 비재무적 성과에 관한 연구도 진행되었다. 임옥빈(2019)은 기업가치를 Tobin's Q로 보고 ESG 각 지표별 등급에 따라 당기·차기 기업가치를 실증 분석하였다. 그 결과 환경(E) 항목을 제외한 사회(S), 지배구조(G), ESG 전체 활동이 기업가치를 증가시키는 것을 확인하였다.

강원·정무권(2020)은 ESG 활동이 기업가치에 미치는 효과를 기업의

재무적 특성에 따라 분석하고자 하였다. 여러 ESG 전문기관이 발표한 4개년의 성과자료를 바탕으로 분석한 결과, Tobin's Q와 유의한 양(+)의 관계가 있는 것으로 확인하였다. 박윤나·한상린(2021)의 연구에서는 기업의 ESG 노력이 소비자의 반응과 기업 이미지에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 제시하였다. 최정혁(2021)의 연구에서는 한국기업지배구조원(현 한국ESG기준원)가 평가한 ESG등급을 활용하여, 3개년 간의 기업의 비재무적 성과인 ESG 성과와 재무적 성과인 기업가치 관계를 분석하였다. 이를 통해 환경(E), 사회(S), ESG 전체 성과가 기업 가치에 양(+)의 영향을 미치는 것을 확인하였으며, 추가적으로 소유구조 조절효과를 검증하였다. 결과적으로 민간 기업들에 있어 ESG와 재무적·비재무적 조직성과 간 긍정적인 영향을 미치는 것을 제시하였다.

공공부문의 ESG경영과 조직성과와 관련된 실증분석 연구는 거의 미흡한 상황이다. 주로 ESG의 개념과 도입배경, 공공기관에 적용현황 등에 대해 정리하는 연구가 주로 이루어져왔다. 이유선·최유경(2021)은 ESG 개념정리와 이해를 위하여 유사개념과 비교하여 ESG 도입배경을 설명하였다. 또한 법적인 관점에서 국제사회의 ESG 규범과 기준들을 안내하면서, 개별 법률 제정보다는 연성법 형태로 참여를 유도하는 방식을 제안하고 있다. 한동숙(2021)은 공공기관 ESG 도입과 정착을 위하여 국내외 ESG 추진 현황과 각종 지표를 검토하고, 공시 및 평가제도의 체계화, 공공기관 대응역량 제고, 인프라와 인센티브 구축과 같은 정책방안을 도출하였다. 사득환(2021)은 공공기관의 ESG경영과 지속가능한 발전의 개념과 유래를 설명하면서 한국기업지배구조원(현 한국ESG기준원)에 의한 ESG평가항목을 살펴보고 국내 공공부문의 ESG 도입 실태와 현황을 살펴보았다.

노종화(2021)는 국민연금, 공무원연금공단 등 기금관리형 준정부기관

13개와 산업은행 등 기타공공기관 4개의 총 17개 금융 관련 공공기관의 ESG경영 실태를 현황조사방법을 통해 파악하였다. 그 결과 사회, 경제적 요구에 부응하여 ESG강화를 주요과제로 추진하고 있으나 실질적 운영은 활성화되지 않은 상태로 파악하였다. 황수덕 등(2022)은 한국국토정보공사(LX)의 사례를 바탕으로 K-ESG 가이드라인과 기존의 경영평가 및 경영공시와 관련성과 향후 개선방향을 제시하고 있다.

황은진(2022)은 공공기관의 ESG활동 효과성에 관하여 살펴보고, 기관장의 리더십과 인적자원제도가 ESG의 조직성과에의 영향에서 조절효과가 있는지 분석하였다. 그 외에는 공공부문의 ESG경영 도입 사례에 관한 연구가 주로 이루어졌으며, ESG 개념이나 기관별 운용 세부 내용을 소개하는 보고서가 대부분이었다.

[표20] ESG와 조직성과에 관한 선행연구

연구자	주요 내용
장승욱·김용현 (2013)	ESG 등급이 높은 기업이 낮은 기업에 비해 주식수익률, 영업성과, 기업가치가 우수하다는 실증결과
오상희·이승태 (2019)	자산수익률에 지배구조(G), ESG 전체, 사회(S) 순으로 영향, 주가수익률에는 지배구조(G), ESG 순으로 영향
임욱빈 (2019)	환경(E) 항목을 제외한 사회(S), 지배구조(G), ESG 전체 활동이 기업 가치 증가
강원·정무권 (2020)	ESG 활동이 Tobin's Q와 양(+)의 관계
박윤나·한상린 (2021)	기업의 ESG 활동과 소비자의 반응 및 기업의 이미지 형성에 미치는 긍정적인 영향
최정혁 (2021)	소유구조의 조절 효과를 통해 지배구조(G)를 제외한 환경(E), 사회(S), 종합(ESG) 분야의 성과가 기업가치 또는 기업의 비재무적 성과에 긍정적인 영향
이유선·최유경 (2021)	ESG 개념과 도입배경 이해, 연성법 형태로 ESG 참여유도 제안
한동숙 (2021)	ESG 도입을 위해 공시 및 평가제도의 체계화, 공공기관 대응역량 제고, 인프라와 인센티브 구축
사득환 (2021)	ESG경영과 지속가능한 발전의 개념과 국내 도입현황
노종화 (2021)	금융 관련 공공기관의 ESG경영 실태
황수덕 등 (2022)	K-ESG 가이드라인이 기존의 경영평가 및 경영공시
황은진 (2022)	공공기관의 ESG활동 효과성과 기관장의 리더십과 인적자원제도의 조절효과 분석

선행연구를 통해 살펴본 바와 같이 공공부문에서 ESG와 조직성과 간의 실증연구는 미흡한 편이나, 민간 부문에서 ESG는 기업에게 긍정적 효과를 가져오는 것으로 평가되고 있다. 이러한 선행연구들을 바탕으로 공공 부문에 있어 ESG의 효과성과 관련한 가설을 도출하면 다음과 같다.

가설 1. 공공기관의 ESG경영은 조직성과에 정(+)에의 영향을 미칠 것이다.

- 1-1. ESG경영은 기관의 수익성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- 1-2. ESG경영은 기관의 성장성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- 1-3. ESG경영은 기관의 사업성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- 1-4. ESG경영은 기관의 국민평가에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

선행연구를 통해 살펴본 바와 같이 각 요인별 실적 역시 재무성과에 정(+)의 영향을 미칠 것으로 예상된다. 다만, 환경(E) 보호를 위한 노력은 비용이 발생한다는 측면에서 단기적으로 수익성이나 사업성과에는 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 성장성 및 국민평가에는 영향을 긍정적인 미칠 수 있다고 보았다. 사회(S) 요인은 일자리 창출, 상생발전의 추구를 통해 공공기관으로 사회적 가치를 실현하여 국민평가에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 재무적 성과 보다는 공익적 성과에 영향을 미칠 것으로 판단하였다. 지배구조(G)의 개선을 통해서 조직 내부의 역량과 생산성이 향상됨으로써 재무성과와 사업성과에 영향을 미칠 수 있고, 국민소통에는 직접적인 영향을 파악하기는 어려울 것이라는 판단으로 가설을 수립하였다.

가설 2. 공공기관의 환경, 사회, 지배구조 요인은 각각 조직성과에 미치는 영향이 달라질 것이다.

- 2-1. 환경(E) 요인은 기관의 성장성, 국민평가에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- 2-2. 사회(S) 요인은 기관의 사업성과, 국민평가에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
- 2-3. 지배구조(G) 요인은 기관의 수익성, 성장성, 사업성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

ESG가 조직성과에 미치는 영향에서 소유구조나 기관장 리더십, 인적자원제도 등과 같은 조절효과를 살펴본 연구를 통해서 ESG와 조직성과 간의

관계에 차이가 발생하는지 검증하기도 하였다. 산업유형에 따른 ESG경영의 효과성의 차이를 살펴보기 위하여 다음과 같은 가설을 도출하였다. 조절변수에 대한 측정방법에서 살펴볼 수 있듯이 공공기관의 산업유형은 SOC·에너지·안전, 산업·진흥, 금융·보험, 공공복리로 구분하였고, 각 유형별 수익성, 성장성, 사업성과, 국민평가에 미치는 영향에 대한 가설은 다음과 같다.

가설3. 공공기관의 ESG경영이 조직성과에 미치는 영향은 산업유형에 따라 달라질 것이다.

- 3-1. ESG경영이 기관의 수익성에 미치는 영향은 산업유형에 따라 달라질 것이다.
- 3-2. ESG경영이 기관의 성장성에 미치는 영향은 산업유형에 따라 달라질 것이다.
- 3-3. ESG경영이 기관의 사업성과에 미치는 영향은 산업유형에 따라 달라질 것이다.
- 3-4. ESG경영이 기관의 국민평가에 미치는 영향은 산업유형에 따라 달라질 것이다.

ESG 각 요인이 조직성과에 미치는 영향에 있어 산업유형의 조절효과는 분야에 따라 다를 수 있다. 환경(E) 요인에 대한 기관별 대응은 최근의 ESG이슈의 등장에 따라 가시화되어 기관별 차이가 있고, 산업특성상 환경오염물질을 배출하는 기관과 그렇지 않은 기관의 조직성과에 미치는 영향은 다를 수 있기 때문이다. 반면, 사회(S)나 지배구조(G) 요인의 개선을 위한 기관의 노력의 경우, 조직 자체의 혁신 노력으로 산업에 따라 큰 차이가 발생하지 않을 수 있다. 특히 사회적 가치의 실현을 위한 노력, 이사회 기능 강화를 통한 지배구조 개선은 공공부문에서 자체적 개혁 노력으로 지속적으로 추진해왔다. 이에 따른 가설을 아래와 같이 나타냈다.

가설 4. 공공기관의 환경, 사회, 지배구조 요인에 따라 조직성과에 미치는 영향은 산업유형에 따라 달라질 것이다.

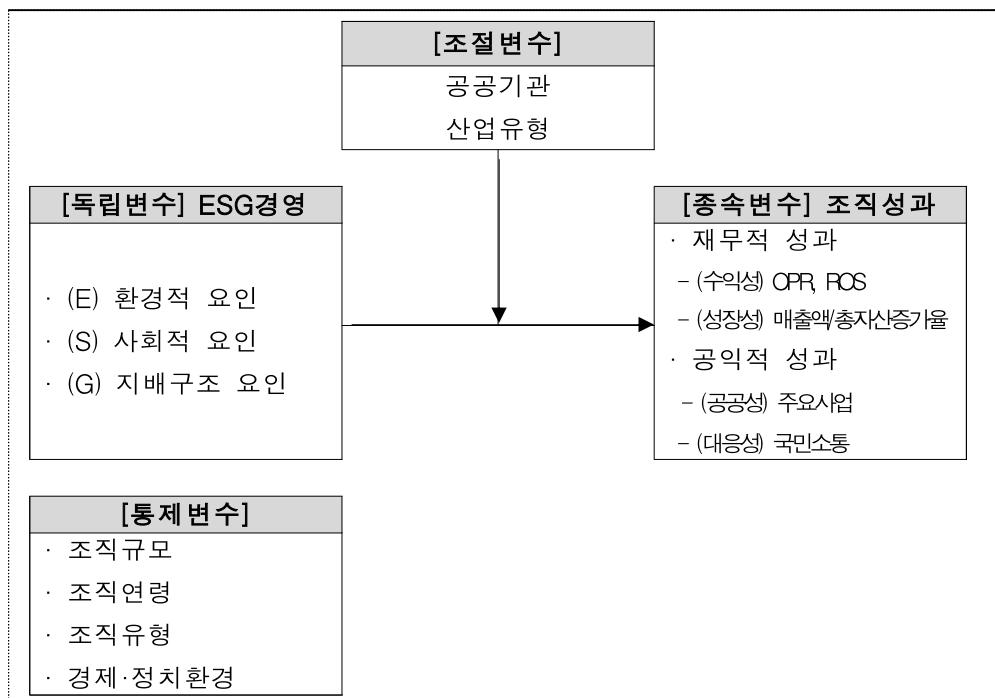
4-1. 환경(E) 요인이 기관의 성장성, 국민평가에 미치는 영향은 산업유형에 따라 달라질 것이다.

4-2. 사회(S) 요인, 지배구조(G)요인이 기관의 수익성, 성장성, 사업성과, 국민 평가에 미치는 영향에 산업유형의 조절효과가 발생하지 않을 것이다.

## 제 3 장 연구설계 및 분석방법

### 제 1 절 분석의 틀 및 연구범위

[그림3] 연구모형



연구대상은 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따른 구분에 따라 공기업과 준정부기관을 대상으로 한다. 다만, 2019년에서 2021년까지 공공기관 경영실적평가 및 경영공시 결과를 활용하기 위해 해당 기간에 공통적으로 경영평가를 받았던 기관을 대상으로 조사한다. 통·폐합 또는 공공기관 신규지정·해체 기관의 경우에는 제외하였다. 자료는 공공기관 경영정보시스템(ALIO)의 기관별 손익계산서, 요약재정상태표 및 기관별 경영실적평가 결과 자료를 활용하였다.

## 제 2 절 변수의 조작적 정의와 측정방법

### 1. 종속변수

종속변수인 조직성과는 재무적 성과로 수익성과 성장성 및 공익적 성과로 공공성과 대응성으로 구분하여 살펴보고자 한다. 이는 ESG경영의 개념에서 살펴보았듯이 환경, 사회, 지배구조와 같은 비재무적 요인이 재무적 성과에 미치는 영향의 중요성을 강조하는 투자자적 관점에서 볼 때 단기적 성과로서 수익성과 장기적 성과로서 성장성이 의미 있는 지표로 활용될 수 있기 때문이다. 또한 ESG경영을 통해 공공기관의 사회적 책임과 가치 제고를 강조하는 관점에서 볼 때 공익적 성과로서 사업목적 달성을 정도화 고객지향적 행정서비스에 미치는 영향을 검토하고자 한다. 재무적 성과와 공익적 성과의 세부 지표는 공기업과 준정부기관의 성과를 아우르는 지표로 측정하고자 한다.

#### 1) 재무적 성과

선행연구를 통해 공공기관 재무적 성과와 관련하여 수익성, 성장성, 안정성, 활동성 등 측면에서 다양한 지표를 살펴보았다. 그 중에서 본 연구에서는 영업이익률(operating income to sales ; OPR)과 매출액순이익률(ratio of net profit to net sales ; ROS) 활용하고자 한다.

영업이익률(OPR)은 영업이익을 매출액으로 나누어 백분율로 표시한 값으로 기업의 영업마진을 측정하는 지표이다. 한국조세재정연구원의 재무결산서 개선방안 연구(2020)에서 공기업 및 준정부기관의 수익성을 공

통적으로 측정할 수 있는 지표로 제시하기도 하였다. 매출액순이익률(ROS)은 당기순이익을 매출액으로 나누어 백분율로 표시한 값이다. 기업의 전체적인 경영효율성을 파악할 수 있는 비율로서 생산효율성, 관리효율성, 재무효율성을 총 망라하는 지표로 활용된다(전주현, 2012; 국회예정처, 2020). 기존 연구(전주현 2012; 박정수, 2010; 성시경, 2021; 허경선, 2021)에서도 영업이익률과 매출액순이익률을 통해 공기업 및 준정부기관의 수익성을 파악하여 분석한 바 있다.

성장성을 측정하기 위한 지표로는 매출액증가율, 총자산증가율을 활용한다. 매출액증가율은 매출액의 전기 대비 증가율로서 기업의 전체적인 성장규모를 측정할 수 있고, 총자산증가율은 전기 대비 총자산의 증가율로 기업의 외형적 성장세를 판단하는 대표적 비율이라고 할 수 있다.

일부 준정부기관은 영업이익률과 매출액순이익률 등을 계산하기 위한 매출액의 산정이나 영업이익, 당기순이익의 개념을 적용하는 것이 애매한 경우가 있다. 신용보증기금이나 기술보증기금과 같은 기금관리형 공공기관은 자체적인 이윤 창출을 위한 사업내용이 없으며 정부의 직접지원금을 관리하고 운영하는 업무를 수행하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 공공기관의 경우 매출액 대신 요약재정운영표 상 ‘프로그램수익’을 활용한다. 영업이익이나 당기순이익은 프로그램순원가에서 관리운영비 및 기타 손익을 가감한 ‘재정운영결과’ 등을 활용하였다.

이는 준정부기관에 대해 정부직접지원금으로 구성되는 부분을 매출로 본 것이다. 김대중(2017)에 따르면, 준정부기관에 대한 정부직접지원이 재무제표상의 매출 부분에 포함되는데, 이는 기관이 생산하는 재화와 서비스의 금전적 가치를 정부가 인정하여 주는 환산액이라고 할 수 있다고 하였다. 그렇기 때문에 자체수익과 정부지원금으로 구성되는 준정부기관의 매출은 자체적으로 생산하는 재화와 서비스의 공급 규모를 금액으로

환산하여 제시하는 의미를 지니게 되는데, 이는 각기 상이한 재화와 서비스를 생산하는 준정부기관간 비교가 가능한 유용한 지표(김대중, 2017)라고 파악할 수 있다.

## 2) 공익적 성과

공공기관의 설립목표 달성 및 고유사업의 수행 정도를 공공성으로 보는 다수의 선행 연구(윤성식, 1995 ; 박기묵, 2011 ; 조일출·나인철, 2005 ; 김다경·엄태호, 2014 ; 최륜, 2015 등)와 고객지향적 행정에 대한 논의(이종범, 1996 ; 이용연, 1999, 하혜수, 1999 ; 이종수·윤영진, 2002 ; 성도경, 2004)를 바탕으로 본 연구에서도 공공기관 경영실적평가의 주요사업 및 국민소통 관련 실적을 공익적 성과로 파악하였다.

공공기관 경영실적평가의 ‘주요사업’ 부문은 공공기관의 설립목적에 입각해 정부와 국민으로부터 부여받은 임무를 얼마나 달성했는지에 대한 정보를 제공하므로 이러한 측면에서 공공성 측면의 성과에 대한 판단기준으로 활용(김지혜·이수영, 2017)할 수 있다.

경영실적평가 시 기관마다 수행하는 사업내용에 대해 기관에서 자체적으로 지표를 구성하여 달성을 평가하고, 이와 관련한 전문가 집단으로서 경영평가위원회에서 목표의 적정성과 도전성을 별도로 평가함으로써 서로 다른 지표로 측정되는 고유사업 성과의 차이가 조정된 결과를 볼 수 있다. 이에 따라 공기업 및 준정부기관의 주요사업 부문의 결과를 100점으로 환산한 점수를 공공성을 측정하는 지표로 활용하고자 한다.

또한 공공기관의 주요 역할 중 하나로 이해관계자와 국민에 대한 대응성 측면은 국민의 공공서비스 만족도 및 인식도와 관련이 있다. 공공기관 경영실적평가의 ‘국민소통’항목은 기획재정부 위탁을 받아 한국조세

재정연구원에서 매년도 실제 해당 공공기관 서비스를 이용한 경험이 있는 자를 대상으로 실시하는 고객만족도 조사 결과와 경영공시 항목에 대한 점수를 합산하여 산출한다.

[표21] 조직성과의 지표 및 측정 방법

구분		세부지표 및 측정	
재무적 성과	수익성	영업이익률 (OPR)	기업의 영업마진을 측정 계산식: (영업이익/매출액) × 100
		매출액 순이익률 (ROS)	기업의 전체적인 경영효율성을 측정하는 비율 계산식: (당기순이익/매출액) × 100
	성장성	총자산 증가율	기업의 전체적인 성장규모를 측정 계산식: (당기말총자산-전기말총자산)/전기말총자산 × 100
		매출액 증가율	기업의 외형적 성장세를 판단하는 대표적 비율 계산식: (당기매출액-전기매출액)/전기매출액 × 100
공익적 성과	공공성	주요사업	주요사업 계획·활동·성과에 대한 종합평가
			주요사업 목표달성을, 지표구성의 적정성 및 도전성 평가
	대응성	국민소통	경영투명성과 고객만족도 수준의 평가 경영정보공개시스템(ALIO) 공시자료의 정확성 및 정시성 평가결과 및 고객만족도 실적의 합산

## 2. 독립변수

우리나라는 공공 부문의 ESG에 대한 공식적인 평가지표나 체계가 개발되지 않은 상황이다. 민간 연구소나 컨설팅기관에서 공공기관별 ESG 등급과 순위를 평가한 결과를 발표하기도 하였으나, 아직까지 공신력 있는 아직 개발되지 않는 상황이다. 선행연구에서는 경영실적평가결과의 ESG 항목에 해당하는 분야별 점수를 활용하여 활용하여 성과를 측정하

기도 한다. 황은진(2022)은 한국기업지배구조의 ESG 평가항목 구분을 기준으로 하여 공공기관 경영실적평가 지표별 점수 중에 독립변수를 선정하였다.

본 연구에서도 K-ESG가이드라인의 세부항목에 해당하는 경영평가 편람 상의 지표를 선정하여 이에 대해 ESG 점수를 산출하고자 한다. 연도별로 달라질 수 있는 평가체계의 영향력을 최소화하기 위해 기간의 선정을 통해 2019년도부터 2021년까지 동일하게 측정된 항목별 활용 지표를 살펴보면 첫째, 환경(E)을 측정할 수 있는 지표로는 ‘안전관리 및 환경’이 있다. 여기에는 환경보전을 위한 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적, 녹색제품 구매실적과 같은 환경부 평가결과와 기관별 성과를 반영하고, 산업재해 등을 보호하기 위한 실적, 정보보안 등의 내용이 반영되어 있다. 다만, 안전항목은 실질적으로 사회에 해당하는 부분이지만 경영평가편람 상 2019~2020년 지표의 점수를 동일하게 측정하고자 E에 대한 지표로 활용하였다.

둘째, 사회(S)를 측정할 수 있는 지표는 ‘사회적 가치구현’ 중에서 일자리창출, 균등화 기회와 사회통합, 상생 및 지역사회 발전과 ‘노사관계’가 있다. 해당 지표를 통해 사회형평성을 추구하는 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 기관의 성과, 지역경제 활성화를 위한 노력으로 중소기업·기술개발기업·사회적기업·장애인 생산품 등에 대한 구매실적, 윤리적 책임을 준수하려는 노력을 반영하여 사회적 지표를 측정해볼 수 있다. 또한 노동관행 개선과 관련하여 협력적 노사관계 구축을 위한 실적 점수를 활용한다. 그리고 K-ESG 가이드라인 및 공공기관 경영공시 항목 중 조직의 인적자원 관리 체계 구축, 육아휴직 활용 및 일·가정 양립을 위한 다양한 노력과 성과를 통해 사회 분야의 실적을 평가하는 기준을 준용하여 ‘조직·인사일반 성과’ 점수를 합산한다.

셋째, 지배구조(G) 관련하여서는 기관의 윤리경영 전담조직의 구성과 체계의 구축, 윤리적 책임 준수 노력을 평가하는 ‘윤리경영’ 점수와 이사회의 활성화 및 실직적 역할 강화를 위한 성과로 지배구조 개선을 위한 노력이 반영되는 ‘리더십’ 점수 결과를 활용한다.

### 3. 조절변수

다수의 선행연구에서 공공기관이 수행하는 사업이 속한 산업의 성격에 따라 조직성과에 차이가 나타날 수 있음이 논의되어왔다(황은진 등, 2022). ESG의 효과성 역시 기관의 산업 성격에 따라 달라질 수 있으며, 이러한 연관성을 파악한 SASB는 기업의 산업유형에 따른 ESG경영전략을 수립하여 권고사항을 제시한 바 있다.

본 연구에서는 공공기관의 ESG가 조직성과에 미치는 영향의 산업유형의 조절효과를 검증하기 위해서 126개의 공기업 및 준정부기관에 대한 산업유형분류를 실시하였다. 선행연구에서 분류기준과 내용을 참고하고, 제10차 한국표준산업분류 및 2022년도 공공기관 경영실적평가에 의해 기관별 산업의 특성을 파악하였다.

먼저 산업의 특성을 고려하여 기관별 한국표준산업분류기준에 따라 구분한 결과, “A. 농업, 임업 및 어업, B. 광업, C. 제조업, D. 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업, E. 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업, F. 건설업, G. 도·소매업, H. 운수 및 창고업, J. 정보통신업, K. 금융 및 보험업, L. 부동산업, M. 전문, 과학 및 기술서비스업, N. 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업, O. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, P. 교육서비스, Q. 보건업 및 사회복지 서비스업, R. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업”으로 구분할 수 있었다. 이러한 구분은 모든

공기업과 준정부기관에 대해 새롭게 실시한 것은 아니고, 국회예정처(2020), 성시경·정일환(2021), 장희란(2015)의 선행 연구의 기준을 참고하여 활용하였다.

다음으로 산업유형을 범주형 조절변수로 활용하는데 의미 있는 결과를 도출하기 위해 상위 분류 기준의 구분이 필요하다고 판단하여 공공기관 경영실적평가 상 기준을 준용하였다. 2022년 경영실적평가편람 상 대상 기관의 구분은 기존의 경영평가 방식과 차별화되어 산업별·기능별 구분 기준을 추가적으로 적용하여 유형화하였다. 즉, 공공기관을 법률에 따라 공기업과 준정부기관으로 나눈 뒤 업무 내용에 따라 다시 구분한다. 공기업은 SOC, 에너지, 산업진흥·서비스 유형으로 구분되며, 준정부기관은 이전과 같이 기금관리형, 위탁집행형, 중소형으로 구분하는데, 위탁집행형에 대해 사업내용에 따라 다시 SOC·안전, 산업진흥, 국민복리증진으로 나누고 있다. 기능별 유형을 SOC·안전, 에너지, 산업진흥·서비스, 국민복리증진으로 나누어 추가한 것이다.

본 연구에서도 이러한 기준을 준용하되 ESG경영의 영향과 관련하여 SOC와 에너지 산업에 해당하는 공공기관은 기관의 규모와 사회적 영향력 측면에서 유사한 기관들로 보고 한 가지 유형으로 묶었다. 이에 따라 공공기관의 산업유형을 (i) SOC·에너지·안전, (ii) 산업진흥, (iii)금융·보험, (iv)공공복리의 총 네 가지로 구분한다.

유형별 세부적으로 기관을 살펴보면 SOC·에너지·안전 유형은 사회기반시설에 대한 계획과 건설 및 안전관리, 에너지의 생산·공급 및 자원개발과 관계된 유형이다. 추가적으로 부동산, 운송업 등에 해당하는 기관도 포함한다. 예를 들어, 한국전력공사와 발전사, 한국가스공사, 인천국제공항공사, 한국철도공사, 항만공사 및 한국교통안전공단, 한국가스안정공사 등이 있다.

산업진흥 유형은 특정 분야 산업을 촉진하기 위한 사업 수행 공공기관으로 도·소매업, 정보통신업, 전문 과학 기술서비스업, 여가 관련 산업 등을 위한 기관들이 있다. 대한무역투자진흥공사, 한국방송통신전파진흥원, 한국마사회, 그랜드코리아레저(주) 등의 기관이 해당한다.

금융·보험 관련은 기금관리형 준정부기관, 보증보험 및 정책금융을 주요 업무로 하는 기관이 해당한다. 대표적으로 3대 연기금 공단, 기술보증기금과 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사 등이 포함되고, 위탁집행형 준정부기관 중에서 건강보험심사평가원, 우체국금융개발원 등을 추가하여 살펴보았다. 또한 소상공인진흥공단을 정책금융 관련융자형 기관으로 중소벤처기업진흥공단과 유사하게 금융·보험 관련으로 분류하였다(국회예정처, 2022).

보건업 및 사회복지서비스업, 교육서비스업에 해당하는 기관은 공공복리형으로 대표적으로 한국건강증진개발원, 한국보훈복지의료공단, 한국노인인력개발원 등을 포함하였다.

[표22] 공공기관 산업유형의 구분

유형	구분기준 및 산업분류	기관수
SOC· 에너지· 안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설 및 안전관리, 에너지 생산·공급 및 자원개발</li> <li>A. 농업, 임업 및 어업, B. 광업, C. 제조업, D. 전기, 가스, 증기사업, E. 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업, F. 건설업, H. 운수업, L. 부동산업, N. 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업</li> </ul>	44
산업 진흥	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 특정 분야 산업 진흥 및 서비스제공</li> <li>G. 도·소매업, J. 정보통신업, M. 전문, 과학 및 기술서비스업, R. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업</li> </ul>	37
금융· 보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 기금 운영·관리, 보험, 정책금융</li> <li>K. 금융 및 보험업</li> </ul>	19
공공 복리	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국민복리 증진을 위한 공공서비스 제공</li> <li>O. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, P. 교육서비스, Q. 보건업 및 사회복지 서비스업</li> </ul>	26
합계		126

#### 4. 통제변수

선행연구에 따르면 공공기관 조직성과에 영향을 미치는 다양한 요인이 검토되었는데, 크게 조직 외부요인과 조직 내부요인으로 나누어 볼 수 있다. 외부요인으로는 조직규모, 연혁, 기관유형 등의 조직을 둘러싼 외생적 요인과 내부적 요인으로 기관장 리더십, 조직문화, 조직·인사관리 시스템 등이 대표적으로 논의되었다. 공공기관을 둘러싼 정치적 환경 요인으로는 기관장의 교체, 기관장 출신, 정권의 변화 등이 있고, 경제적 환경 요인으로는 경제성장률, 글로벌 금융위기 등이 검토된 바 있다.

조직의 규모가 커진다는 것은 조직의 성과개선에 기여하는 자원이 크다는 것인데, 그 자원에는 인력과 자산이 있다(김태연·조원혁, 2021). 재무적 성과에서 검토하게 될 총자산 관련 부분을 제외한 정규직 인원의 수를 조직규모 변수로 설정하였다. 또한 공공기관의 운영 기간이 길수록 평가점수가 높을 수 있다는 결과(박민정, 2010)를 바탕으로 조직연령을 통제변수로 설정한 후 기관의 설립연도를 기준으로 운영 기간을 산출하였다. 조직유형 역시 조직성과에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 공기업과 준정부기관과 같은 조직 구분을 통제변수로 설정하였다.

정치적 환경과 관련하여 연구의 조사대상 기간 동안 정권 교체는 없었으나, 일부 기관에서 기관장 교체가 있어 이를 정치적 요인으로 반영하였다. 경제적 환경으로 2020년, 2021년에 공공기관의 재무적 성과와 공익적 성과에 영향을 줄 수 있는 코로나19의 영향에 대한 고려가 필요하다. 특히 철도·운송과 같은 공공서비스를 제공하는 기관이나 다수의 이용자가 모여서 매출이 발생하는 여가산업에 해당하는 기관의 경우 ESG요인과 별개로 코로나19로 인한 조직성과에 영향이 발생하였다. 이

러한 점에서 국회예정처의 2020년도 공공기관 결산 중점분석 자료에서 공기업 원가구조 분석을 통해 코로나19의 영향으로 수익성이 악화된 7개 기관을 구분하여 이를 더미변수화 하였다. 해당 기관으로는 운송 관련업 및 레저 산업에 해당하는 한국철도공사, 주식회사 에스알, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국마사회, (주)강원랜드, 그랜드코리아레저(주)으로 이 기관들의 당기순손실에 대해서는 코로나19로 인한 비정상적인 매출액 감소의 발생으로 인식하고 수익성 악화에 대해 조정을 적용한다. 또한 법률상 구분에 따른 조직의 유형과 연도에 따른 변화를 더미변수화하였다. 위의 변수 관련 내용을 바탕으로 정리한 주요 변수에 대한 측정방법은 [표23]과 같다.

[표23] 주요 변수 및 측정방법

구분	변수	측정 방법	
독립 변수	ESG통합	환경(E), 사회(S), 지배구조(G) 관련 공공기관 경영평가 점수 합산	
	환경(E)	공공기관 경영평가 중 '안전관리 및 환경' 점수	
	사회(S)	공공기관 경영평가 중 '사회적 가치 구현'(일자리창출, 균등기회와 사회통합, 상생·지역사회 발전) 및 '노사관계', '조직·인사일반' 점수 합산	
	지배구조(G)	공공기관 경영평가 중 '윤리경영'과 '리더십' 점수 합산	
종속 변수	재무적 성과	수익성	영업이익률(t+1) 매출액순이익률(t+1)
		성장성	매출액증가율(t+1) 총자산증가율(t+1)
	공의적 성과	공공성	공공기관 경영평가 중 '사업성과' 점수(t+1)
		대응성	공공기관 경영평가 중 '국민소통' 점수(t+1)
조절 변수	산업유형	SOC·에너지·안전, 산업진흥, 금융·보험, 공공복리	
통제 변수	조직 규모	정규직 임직원수	
	조직 연혁	기관 운영기간(2021년-설립연도+1)	
	조직 유형	공기업(시장형, 준시장형) 및 준정부기관(위탁집행형, 기금관리)	
	연도	2020~2021 = 1, 2019~2020 = 0	
	경제 환경	코로나19 관련 기관 = 1, 미관련 기관 = 0	
	정치 환경	기관장 교체 = 1, 미교체 = 0	

## 제 4 장 분석결과

### 제 1 절 기술통계 및 상관관계

#### 1. 기술통계량

연구에서 가설검증을 위해 사용되는 각 변수에 대한 기술통계량은 [표24]와 같다. 분석기간 동안 새롭게 평가대상으로 지정 또는 해제되거나 통·폐합된 기관을 제외하고 3개년 간 동일한 평가대상이었던 126개의 공기업 및 준정부기관에 대한 변수별 평균, 표준편차, 최소값, 최대값은 다음과 같다.

[표24] 주요 변수의 기술통계량

변수	평균	표준편차	최소값	최대값
환경(E) 점수	63.056	10.059	20	90
사회(S) 점수	73.377	5.739	58.360	88.327
지배구조(G) 점수	60.238	8.488	25	80
ESG 통합점수	65.557	5.786	46.820	81.157
영업이익률(t+1, %)	-7.606	41.703	-232.713	82.576
매출액순이익률(t+1, %)	-3.195	37.473	-273.990	169.912
매출액증가율(t+1, %)	12.237	52.198	-85.099	608.598
자산증가율(t+1, %)	15.815	154.045	-70.131	1998.295
주요사업 점수(t+1, %)	79.882	4.5012	61.649	87.6
국민소통 점수(t+1, %)	73.232	17.474	13.333	100
조직연령	27.539	18.104	2	92
조직규모(인원수, 명)	1,792.706	3,928.743	60	31,029
조직유형(공공기관 분류)	3.266	1.036	1	4
연도(2020 더미)	0.5	0.501	0	1
경제환경	0.055	0.229	0	1
정치환경	0.289	0.454	0	1
산업유형(4가지 분류)	3.008	1.357	1	3

공기업 및 준정부기관의 ESG 통합점수의 평균은 100점 만점을 기준으로 65.557점이다. 각 영역별 평균점수는 사회(S), 환경(E), 지배구조(G) 순으로, 이는 공공기관에서 환경이나 지배구조 분야에 비해 사회 분야에 대한 성과 향상을 위해 더 많이 노력해왔다는 것을 예상할 수 있다. 또한 ESG 통합점수의 표준편차를 비교하면 사회 영역에 비해 환경이나 지배구조 영역에서 공공기관 간의 실적의 차이가 더 크다는 것을 알 수 있다.

기관별로 살펴보면 ESG통합점수가 높았던 상위 3개 공공기관은 '19년 한국남동발전(81점), 한국수력원자력(80점), 한국조폐공사(78점)이었으며, '20년에는 한국관광공사(77점), 한국자산관리공사(75점), 기술보증기금(74점)이었다. 반면 낮은 점수를 기록한 하위 3개 기관은 '19년 대한석탄공사(47점), 한국디자인진흥원(51점), 시청자미디어재단(52점)이었으며, '20년은 한국토지주택공사(50점), 한국과학창의재단(52점), 한국철도공사(53점)가 있었다.

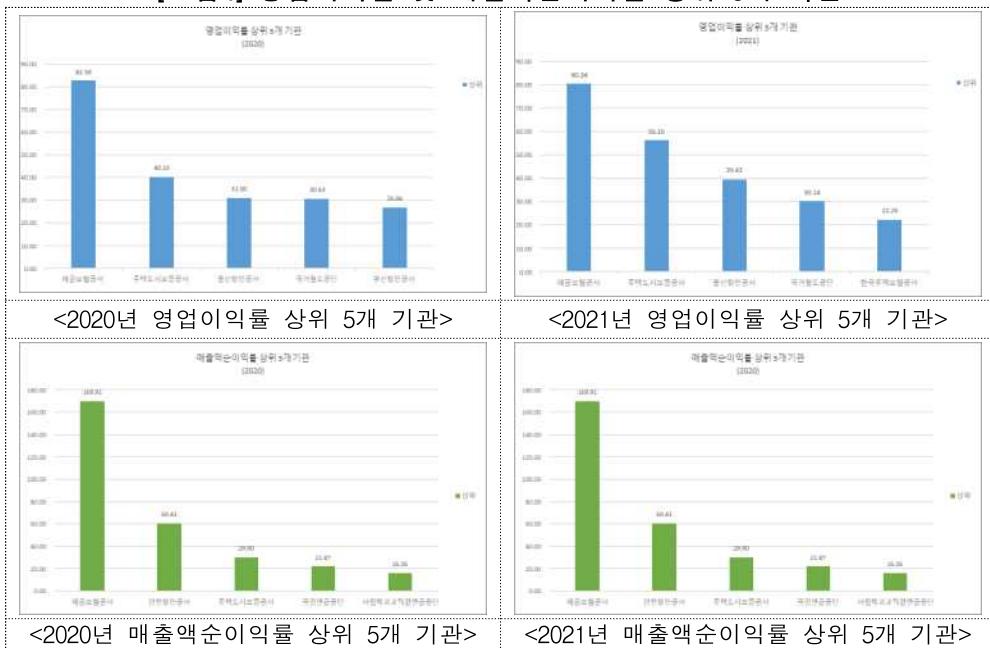
환경, 사회, 지배구조 각각의 분야별 점수가 가장 높은 공공기관으로 '19년은 환경 영역에서 근로복지공단(90점), 사회 영역에서 한국토지주택공사(88점), 지배구조 영역의 국민건강보험공단(80점) 및 한국남동발전(80점)이었으며, '20년에는 환경 영역은 한국관광공사(80) 등 5개 기관이 가장 높은 점수를 받았고, 사회 영역에서 국민건강보험공단(86점), 지배구조 영역에서 한국무역보험공사(75점)의 점수가 높았다.

반대로 점수가 가장 낮은 기관은 '19년 환경 영역의 대한석탄공사(20점), 사회 영역의 한국디자인진흥원(58점), 지배구조는 한국국토정보공사(25점)가 기록하였다. '20년에 환경 영역은 전년도에 이은 대한석탄공사(35점), 사회 영역은 한국마사회(58점), 지배구조 영역은 한국토지주택공사(30점)가 기록하였다.

공공기관의 재무적 성과를 나타내는 변수로 영업이익률과 매출액순이익률의 2개년 간 평균값이 모두 음의 값을 나타내고 있어, '20년과 '21년에 전반적으로 공기업과 준정부기관의 수익성이 악화되고 있음을 알 수 있다.

이러한 상황에서 높은 영업이익률과 매출액순이익률 성과를 달성한 기관으로는 예금보험공사가 있다. 예금보험공사는 '20년, '21년 모두 수익성 지표에서 가장 높은 성과를 나타낸 기관이었다. 국회예정처(2020) 결산 분석에 따르면, 예금보험료 등 수입 대비 채권 상환 지출 규모 감소에 따라 여유자금 및 당기순이익 증가('20년 1.9조원, '21년 2.2조원)로 인해 높은 수익률을 달성할 수 있었다고 분석하였다.

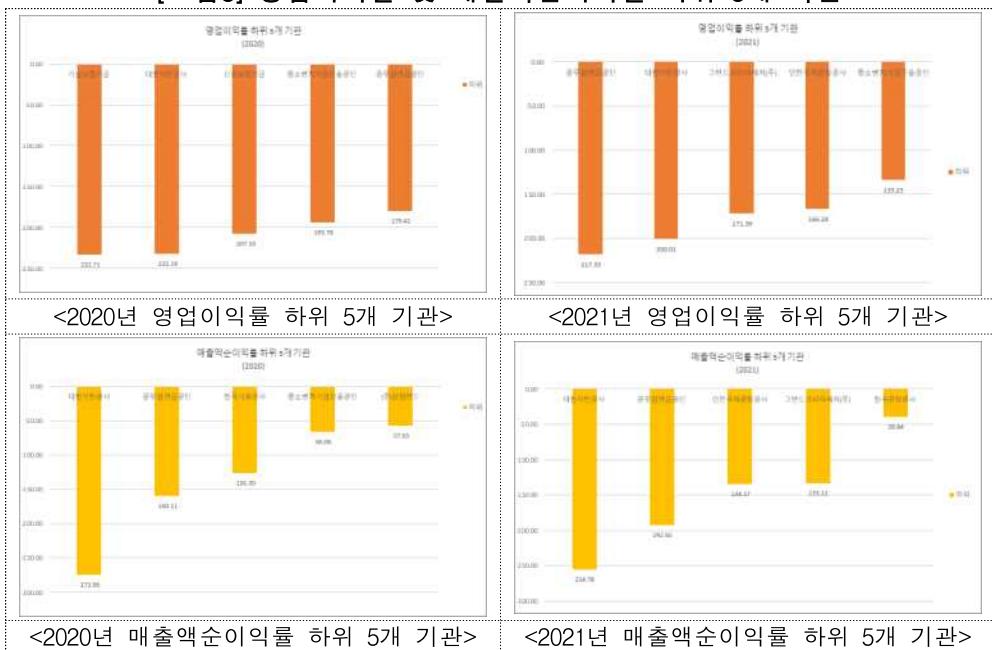
[그림4] 영업이익률 및 매출액순이익률 상위 5개 기관



반면 영업이익률과 매출액이익률이 전반적으로 가장 낮은 기관으로 대한석탄공사가 있다. 국회예정처(2020) 공공기관 결산 분석에 따르면

국내 석탄광 개발 및 생산 주요 사업으로 수행하는 대한석탄공사는 지난 10년 동안 한국석유공사, 한국광물자원공사와 함께 자본잠식이 진행되고 있는 기관으로 2015년에 이미 부채총가 자산총계의 2배를 초과하는 자본 잠식상태에 들어섰다. 이는 탄소중립 등 탈석탄 추세에 따른 매출액의 지속적인 감소와 이에 따른 감원으로 발생하고 있으며, 해외투자 건 손상 등으로 부채가 증가함에 따라 계속적인 당기순손실을 인식하고 있다고 하였다.

[그림5] 영업이익률 및 매출액순이익률 하위 5개 기관



한편 기금관리형 준정부기관인 기술보증기금과 신용보증기금의 경우 2011년에서 2020년의 기간 동안 재정운영순원가<sup>4)</sup>가 수익을 초과하여 지속적인 손실을 인식하였다. 그러나 코로나19 이후 금융권 전액 만기연장

4) 「국가회계법」 제11조에 근거하여 기획재정부령으로 정해지는 「국가회계기준에 관한 규칙」에 따른 것으로, [재정운영순원가 = 프로그램 순원가 + 관리운영비 ± 비배분비용 · 수익(프로그램에 직접 대응하기 어려운 비용 · 수익)]으로 산정된다.

및 상환유예 조치에 따른 사고율, 대위변제율 및 구상채권 대손율 하락 등의 영향으로 대위변제준비비 및 대손상각비 등이 전년대비 크게 감소하였다(국회 예정처, 2021). 이로 인해 2021년에는 기술보증기금에서 4,511억원, 신용보증기금에서는 3,702억원의 이익이 발생한 바 있다(국회 예정처, 2021).

레저산업을 영위하는 (주)강원랜드와 그랜드코리아레저의 경우, 코로나19의 영향으로 2020년에 최초로 영업손실이 발생하였다. 한국마사회의 경우 2019년에는 영업이익이 1,204억원이었으나, 2020년에는 4,604억원의 영업손실이 발생하였다(국회 예정처, 2020).

인천국제공항공사와 한국공항공사의 경우, 2017년 이후 영업이익이 감소하고 있으며, 2020년에는 코로나19의 영향으로 수익(상업시설사용료, 착륙료, 임대료 등)을 확보하기 어려워 매출이 급감하면서 당기순손실을 시현하고 있다(국회 예정처, 2020).

성장성을 살펴보기 위한 지표로 매출액증가율과 총자산증가율을 살펴보았다. 전년대비 매출액증가율이 가장 높았던 기관은 '20년, '21년 모두 소상공인진흥공단이었고, 가장 낮은 기관은 '20년에는 한국마사회, '21년에는 그랜드코리아레저(주)에서 기록하였다. 이 기관들은 코로나19로 인한 영향으로 중소기업과 소상공인 관련 지원사업이 늘어나면서 프로그램 수익이 증가한 소상공인진흥공단과 레저산업에서 매출액에 큰 타격을 받은 결과로 볼 수 있다.

총자산증가율을 보면, '19년 대비 '20년에 특허전략개발원의 자산증가율이 가장 높았던 반면, 소프트웨어정책연구소가 가장 낮았다. '20년 대비 '21년에는 한국사회보장정보원이 가장 높은 자산증가율을 나타냈고, 한국식품안전관리인증원이 가장 낮은 자산증가율을 보였다.

공익적 성과의 지표로서 경영평가에 따른 주요사업의 평균점수는

78.8982점이며, 국민소통의 평균점수는 73.232점으로 나타났다. 주요사업의 최고 점수와 최저 점수를 획득한 기관의 점수 차이( $87.6 - 61.6 = 26$ ) 및 국민소통의 점수 차이( $100 - 13.3 = 86.7$ ), 그리고 각각의 표준편차(주요사업 : 4.5, 국민소통 : 17.5)를 통해서 살펴볼 때, 국민소통에 대한 기관별 분포가 훨씬 큰 것을 알 수 있다. 각 기관별로 주요사업을 달성하기 위한 노력의 성과에 대한 평가 차이가 고객만족도와 경영공시를 토대로 측정한 국민소통 점수에 비해 적다는 것을 알 수 있다.

주요사업의 수행에 있어 가장 높은 점수를 받은 기관은 ‘20년에 신용보증기금(88점)이었으며, 가장 낮은 점수를 받은 기관은 한국마사회(62점)였다. ‘21년에는 신용보증기금, 국립공원공단, 한국사회보장정보원(87)이 가장 점수가 높았고, 한국에너지기술평가원(63점)이 가장 낮은 점수를 기록했다.

공익적 성과를 나타내는 국민소통 점수에서 최고점은 ‘20년에 한전KDN과 한국수력원자력이 만점(100점)을 달성하였으며, 최저점은 한국가스기술공사(13점)가 기록하였다. ‘21년에는 한전KDN과 한국우편사업진흥원 및 5개 발전사(동서·서부·남부·중부·남동발전)가 100점 환산점수에서 만점이었다. 한편 국제방송교류재단(40점)이 가장 낮은 점수를 받았다.

통제변수로서 조직규모와 조직연혁에 대해서는 다음과 같은 기술통계량을 얻을 수 있었다. 조사대상 기간 동안 정규직 인원 수 평균은 1,792명으로, 가장 많은 기관은 한국철도공사로 해당 기간 동안 3만명 이상이었으며, 가장 적은 기관은 한국청소년상담복지개발원으로 60여에 해당하였다. 조직연령은 2021년을 기준으로 한국우편사업진흥원이 92년으로 가장 연혁이 오래되었으며 한국마사회가 73년으로 그 다음이었다. 가장 연혁이 짧은 기관은 2년 된 기관으로 한국특허전략개발원 및 국토안전관리원이 있었다.

## 2. 상관관계 분석

[표25]는 연구에 사용된 변수들 간의 상관관계를 보여주고 있다. ESG 통합점수는 재무성과 중 매출액순이익률, 사업성과, 국민소통과 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.

ESG를 구성하는 항목 중 환경적 요인(E)은 재무성과, 사업성과와 양(+)의 상관관계가 있으며, 재무성과와의 상관관계( $r=0.1907$ )가 더 크게 나타났다. 사회적 요인(S)은 재무성과, 사업성과, 국민소통 모두와 정(+)의 상관관계가 나타났다. 그 중에서 국민소통과 가장 높은 상관관계 ( $r=0.375$ )를 보였으며, 주요사업과 매출액순이익률의 순서로 나타났다. 지배구조 요인(G)은 국민소통과 유의미한 정(+)의 상관관계가 있었다.

코로나19로 인한 경제 환경적 변수는 다른 주요 변수들로 재무성과와 사업성과, 사회(S) 요인과 상관관계가 유의미하게 나타났고, 기관장 교체 여부라는 정치 환경적 변수는 총자산증가율, ESG통합점수 및 지배구조(G) 요인과 연관성이 나타났다.

산업유형(1 : SOC · 에너지 · 안전, 2 : 산업진흥, 3 : 금융 · 보험, 4 : 공공복리)은 그 자체로 총자산증가율과 주요사업 성과와 연관성이 있었으며, 조직연령과 규모, 조직유형, 경제적 환경 요인과도 상관관계가 있었다.

연도는 2020년에서 2021년을 더미변수로 활용하였는데 ESG와 음의 상관관계가 있었다. ESG 각각 요인별 점수 및 통합점수가 2019년에서 2020년에 비해 2020년과 2021년에서 더 높았음을 알 수 있다.

[표25] 주요 변수 간 상관관계분석

변수	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1.OPR	1.000																
2.ROS	0.7324**	1.000															
3.매출 증가율	0.1100*	0.1174*	1.000														
4.자산 증가율	0.0039	0.0101	-0.0187	1.000													
5.주요 사업	0.0106	0.1842**	0.2160***	0.0604	1.000												
6.국민 소통	-0.0278	0.0230	-0.1479*	0.0201	0.1565*	1.000											
7.E	0.0149	0.1907**	0.0050	-0.0527	0.1055*	0.0777	1.000										
8.S	-0.0173	0.1412*	-0.0708	0.0072	0.1594*	0.3375**	0.2220**	1.000									
9.G	-0.1030	-0.0080	-0.1112*	-0.0422	0.0872	0.1344*	0.1874***	0.3848***	1.000								
10.ESG	-0.0474	0.1533*	-0.0749	-0.0488	0.1565*	0.2224**	0.7446***	0.6475**	0.7249**	1.000							
11.조직 연령	-0.2091***	-0.1880**	-0.1306*	-0.0745	0.1060*	0.1195	0.0714	0.1569*	-0.0121	0.0873	1.000						
12.조직 규모	-0.0034	-0.0144	-0.0003	-0.0295	-0.0430	0.1522*	-0.1126	0.2176**	-0.0935	-0.0391	0.1130*	1.000					
13.조직 유형	0.1357*	0.1562*	0.1673**	0.0601	0.4500**	-0.1348*	-0.0056	-0.2212**	-0.0797	-0.1154*	-0.1628***	-0.4004***	1.000				
14.연도	0.0224	0.0299	0.0420	0.0924	0.0960	0.0261	-0.1067	-0.1429*	-0.2202**	-0.2163***	0.0000	0.0035	0.0038	1.000			
15.경제 환경	-0.2617**	-0.2552**	-0.1844***	-0.0365	-0.3278**	-0.0766	0.0383	-0.1645***	0.0136	-0.0255	-0.0187	0.2580**	-0.3976***	-0.0000	1.000		
16.정치 환경	-0.0145	-0.0386	0.0007	0.1396*	0.0326	0.0387	-0.0593	-0.0464	-0.1264*	-0.1115	0.0962	-0.0391	-0.0035	0.3762**	-0.0403	1.000	
17.산업 유형	-0.0388	0.0964	0.0610	0.1239*	0.2310***	-0.0013	0.0769	-0.0059	0.0692	0.0764	-0.1260*	-0.2110***	0.4774***	0.0000	-0.1685***	-0.0050	1.000

\* p&lt;0.1; \*\* p&lt;0.05; \*\*\* p&lt;0.01

## 제 2 절 공공기관 ESG경영과 조직성과

### 1. ESG경영과 조직성과

ESG 점수가 공공기관 조직성과에 미치는 영향을 살펴보기 위해 ESG 합산 점수를 독립변수로 하고, 유형별 조직성과를 종속변수로 하여 단순 회귀분석을 실시한 결과는 [표26]과 같다.

[표26] ESG경영과 조직성과와 회귀분석 결과

구분	재무성과				공익성과	
	수익성		성장성		공공성	대응성
$\beta$	OPR (모형1)	ROS (모형2)	매출증가율 (모형3)	자산증가율 (모형4)	주요사업 (모형5)	국민소통 (모형6)
ESG	0.769*	1.158***	-0.396	-0.346	0.128***	0.539***
조직연령	-0.425***	-0.436***	-0.338*	-0.716	0.029**	0.046
조직규모	0.001	0.001	0.000	-0.000	0.000***	0.001**
조직유형 (준시장)	-6.648	1.073	-1.109	-19.173	0.992	-0.844
(기금)	-52.335***	11.237	3.224	0.162	7.028***	4.773
(위탁)	-3.980	8.783	9.748	1.554	6.012***	-4.003
연도	4.051	5.986	3.716	11.995	1.158**	1.800
경제환경	-57.677***	-39.870***	-36.697**	-12.103	-2.862***	-10.187**
정치환경	-1.978	-2.526	-1.145	45.566*	0.081	1.493
cons	-37.315	-75.842**	41.384	43.102	65.255***	36.778**
R2	0.225	0.150	0.064	0.033	0.389	0.121
N	252	252	252	252	252	252

\* p<0.1; \*\* p<0.05; \*\*\* p<0.01

ESG는 재무적 성과 중 수익성( $\beta=0.769$ , 1.158)에 유의한 정(+)의 영향을 미치고 있었고, 공익적 성과는 주요사업( $\beta=0.156$ )과 국민소통( $\beta$

=0.718) 각각에 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있다. 재무성과와 관련한 모형1과 모형2의 설명력은 22.5%, 15%이며, 공익성과와 관련한 모형3, 모형4의 설명력은 38.9%, 12.1%이다. 한편 ESG가 성장성 측면에서 미치는 영향력은 유의미하지 않았다. 결과적으로 ESG경영 실적이 좋을 수록 수익성, 사업성과, 국민소통이 높은 것을 알수 있고 이 결과를 통해 가설1-1, 1-2, 1-4는 지지되었다. 다만 ESG경영이 성장성 측면에서 유의미한 영향력이 나타나지 않아서 가설 1-3은 기각되었다. 이는 공공기관의 장기적 재무성과와 생존 여부는 ESG경영으로 인한 기업가치 제고의 영향력 보다는 정치·경제적 환경에 따라 달라질 수 있기 때문이라고 볼 수 있다.

## 2. ESG 요인별 조직성과 영향

환경(E), 사회(S), 지배구조(G) 각각 요인이 조직성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시하였다. ESG 합산점수와 함께 다중회귀분석을 실시하는 경우 다중공선성이 발생하여, 각 요인은 별도로 분석을 실시하였다.

환경적 요인(E)은 재무적 성과 중 수익성에 유의미한 정(+)의 영향( $\beta = 0.718$ ,  $\beta = 0.836$ )을 미치고 있으며, 다른 성과에서는 유의미한 영향력이 나타나지 않았다. 이에 따라 환경적 요인이 성장성과 국민평가에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상한 가설 2-1은 기각되었다.

사회적 요인(S)은 재무적 성과 중 매출액순이익률( $\beta = 0.861$ )에만 통계적으로 의미 있는 영향을 미치고 있었으며, 공익 성과에는 주요사업( $\beta = 0.131$ ) 및 국민소통( $\beta = 0.807$ )에 모두 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있다. 사회적 요인이 공익적 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예측한 가설 2-2도 채택되었으며, 추가적으로 수익성에 미치는 영향도 확인

할 수 있었다.

지배구조 요인(G)은 국민소통을 제외한 재무적 공익적 성과 모두에 영향을 미칠 것으로 예상한 것과 다르게 재무적 성과에는 영향을 미치지 못하였고, 공익적 성과에의 영향력이 확인되었다. 지배구조 요인은 주요 사업( $\beta=0.075$ )과 국민소통( $\beta=0.252$ )에 유의미한 정의 영향을 미치고 있었다. 이에 따라 가설2-3은 일부 채택으로 볼 수 있다.

공공기관의 환경, 사회, 지배구조 요인에 따라 조직성과에 미치는 영향이 다르게 나타나는데, 환경적 요인은 재무성과에 영향을 미치고, 사회와 지배구조 요인은 공익성과에 주로 영향을 미친다고 볼 수 있다.

[표27] ESG경영성과와 조직성과 회귀분석

구분	재무적 성과				공익적 성과	
	수익성		성장성		공공성	대응성
$\beta$	OPR (모형7)	ROS (모형8)	매출증가율 (모형9)	자산증가율 (모형10)	주요사업 (모형11)	국민소통 (모형12)
E	0.718***	0.836***	0.221	-0.597	0.025	0.076
S	0.200	0.861*	-0.593	1.313	0.131***	0.807***
G	-0.118	-0.059	-0.582	-0.139	0.075**	0.252*
조직연령	-0.439***	-0.463	-0.349*	-0.745	0.029**	0.038
조직규모	0.001	0.001	0.000	-0.001	0.000	0.000
조직유형 (준시장)	-4.190	5.430	0.821	-15.204	1.269	0.304
(기금)	-53.209***	12,254	2.153	6.892	7.697***	6.752
(위탁)	-4.163	11.064	9.214	9.524	5.981***	-1.665
연도	3.089	4.988	2.856	12.682	0.917*	2.007
경제환경	-60.983**	-38.416***	-40.387**	5.751	-3.051***	-4.929
정치환경	-2.338	-3.224	-1.419	44.794*	0.022	1.268
cons	-23.130	-85.738**	57.764	-45.106	72.087***	10.816
R2	0.243	0.179	0.074	0.037	0.371	0.151
N	252	252	252	252	252	252

\* p<0.1; \*\* p<0.05; \*\*\* p<0.01

## 제 3 절 공공기관 산업유형의 조절효과

### 1. ESG경영과 조직성과 간 산업유형 조절효과

조절효과 분석을 위해 조절변수의 상호작용을 구성하여 위계적 회귀분석을 실시하였다. 1단계는 독립변수인 ESG가 종속변수인 영업이익률, 매출액순이익률, 매출액증가율, 총자산증가율, 주요사업, 국민소통 각각에 미치는 영향에 대해 단순회귀분석을 실시한다. 2단계에서 독립변수 ESG 와 통제변수를 추가하여 종속변수에 미치는 영향을 살펴본다. 3단계는 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 투입하여 추가적인 분석을 실시하고 모형의 설명력과 유의성을 검증한다.

조절변수인 공공기관 산업유형은 범주형 변수로 적용한다. 공공기관의 산업유형으로 크게 4가지(SOC·에너지·안전, 산업진흥, 금융·보험, 공공복리)로 분류하였고, SOC·에너지·안전 유형에 해당하는 공공기관 수가 가장 많으므로 이 유형을 기준으로 살펴보았다. 각 단계 분석을 환경(E), 사회(S), 지배구조(G) 각각 요인별로도 실시하였다.

공공부문의 ESG경영이 조직성과에 미치는 영향에서 산업유형에 따른 효과를 살펴보기 위한 조절효과 회귀분석을 실시한 결과는 다음의 [표 28]과 [표29]와 같다. [표28]은 ESG 합산 점수가 재무적 성과와 공익적 성과에 미치는 영향에서의 산업유형 조절효과를 분석한 결과이며, [표29]는 ESG 각각 요인별 실적과 재무적 성과 및 공익적 성과 간의 관계에서 산업유형의 조절효과를 살펴본 것이다.

[표28] ESG경영과 조직성과 간 산업유형 조절효과

구분	재무적 성과				공익적 성과	
	수익성		성장성		공공성	대응성
$\beta$	OPR (모형 13)	ROS (모형 14)	매출증가율 (모형 15)	자산증가율 (모형 16)	주요사업 (모형 17)	국민소통 (모형 18)
ESG	2.358***	2.917***	-0.470	0.402	0.222***	0.577*
조직연령	-0.349**	-0.361***	-0.283	-0.738	0.037***	0.059
조직규모	0.001**	0.000	0.000	0.000	0.000***	0.001**
조직유형 (준시장)	-6.880	-0.727	-6.901	-19.482	1.230	0.320
준정부 (기금)	-31.010*	26.554	-11.481	0.031	9.255***	6.911
준정부 (위탁)	3.530	12.271	10.850	-12.952	6.603***	-2.764
연도	6.213	8.491*	1.550	15.105	1.295***	1.948
경제환경	-55.660***	-39.957***	-32.625**	-12.884	-2.899***	-9.274*
정치환경	-2.370	-3.190	1.694	43.190*	-0.014	1.254
산업유형 (산업)	130.856*	161.299**	-68.524	-113.092	17.914***	9.962
산업유형 (금융)	341.570***	324.767***	579.531***	-69.110	8.618	-20.861
산업유형 (공공)	158.551*	196.312**	-58.452	559.318	-8.020	-4.594
ESG* (산업)	-2.055*	-2.438**	1.087	1.765	-0.278***	-0.199
ESG* (금융)	-5.174***	-4.875***	-7.800***	0.904	-0.159	0.255
ESG* (공공)	-2.548*	-3.068**	0.734	-7.880	0.117	0.085
cons	-147.101***	-196.620**	44.075	-7.789	58.635***	33.849
R2	0.261	0.200	0.184	0.061	0.428	0.130
N	252	252	252	252	252	252

\* p<0.1; \*\* p<0.05; \*\*\* p<0.01

ESG경영이 재무적 성과 중 수익성에 미치는 영향은 산업유형에 따라 유의미한 조절효과를 갖는 것으로 나타났다. 먼저 ESG가 매출액영업이익률에 미치는 영향에 있어서 SOC·에너지자를 기준으로 산업진흥형 공공기관은 - 2.055만큼의 조절효과를 갖고, 복리증진형 공공기관 역시 - 2.548만큼의 조절효과를 가지며, 금융 관련 공공기관에서도 - 5.174만큼의 조절효과가 있었다. 다음으로 매출액순이익률에 미치는 영향에서 SOC·에너지에 비해 산업진흥형은 - 2.438, 공공복리형은 - 3.068, 금융·보험형은 - 4.875 순으로 매출액영업이익률의 조절효과와 같은 순으로 나타났다. 즉, 조절효과의 크기로 비교하여 보았을 때 ESG경영이 수익성에 미치는 영향은 SOC·에너지 공공기관에서 가장 크게 나타났으며, 산업진흥, 공공복리, 금융·보험 순으로 달라졌다. 반면 재무적 성과 중 성장성에 미치는 영향에서는 ESG 자체가 유의미한 효과가 나타나지 않았다. 모형13~모형16는 이에 대한 분석결과로 독립변수와 조절변수 상호작용항을 추가한 모형을 표시한 것이다. 모형의 설명력은 조절효과를 분석하기 위해 상호작용항을 추가한 모형(26.1%, 20%)에서 가장 높았다.

ESG경영의 공익적 성과에 미치는 영향 중 고유사업 목적 달성과 관련하여서는 일부 산업유형에서 조절효과가 나타났다. 모형17에서 ESG는 주요사업 성과에 유의미한 영향을 미치는데, SOC·에너지에 비해 산업진흥이 - 0.278만큼을 조절효과를 갖는 것으로 보인다. 조절효과를 추가한 모형의 설명력은 42.8%로 나타났다. ESG경영과 국민소통의 영향력에서 조절효과를 살펴본 모형18에서는 통계적으로 유의미한 결과가 나오지 않았다. 모형의 적합도(F値, p-value)와 설명력은 증가하였으나, 산업유형별 유의미한 조절효과는 없었다.

ESG경영과 조직성과의 관계에서 조절효과를 살펴본 모형13~모형18을 검토한 결과, 수익성과 주요사업 결과 측면에서 산업유형에 따른 조절효

과를 찾을 수 있었다. 이에 따라 가설 3-1은 지지되었으나, 3-3은 일부 산업유형에서만 지지되었으며, 3-2와 3-4가설은 기각되었다.

## 2. ESG 요인별 조직성과 간 산업유형 효과

ESG 각각의 요인이 공공기관 조직성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 위와 동일한 3단계 분석을 실시한 결과는 [표29]와 같다. 환경(E) 요인의 실적이 재무적 성과 중 수익성에 미치는 영향에서 산업유형 조절효과가 뚜렷하게 나타났다. 환경적 실적에 따른 영업이익률의 변화에서 SOC·에너지·안전 유형의 공공기관에 비해 산업진흥( $\beta=-1.442$ ), 공공복리( $\beta=-1.668$ ), 금융·보험( $\beta=-1.668$ )의 환경적 요인의 영향력이 약하게 나타났다. 매출액순이익률 측면에서도 SOC·에너지·안전, 산업진흥( $\beta=-1.934$ ), 공공복리( $\beta=-2.025$ ), 금융·보험( $\beta=-2.768$ ) 공공기관 순으로 환경적 요인의 변화가 수익성에 미치는 영향에 산업유형별 차이가 있었다. 환경 요인은 또한 공익적 성과 중 주요사업 미치는 영향에서 일부 산업유형간 조절효과가 나타났는데, SOC·에너지·안전 유형과 산업진흥 유형( $\beta=-0.191$ )의 공공기관 사이에서 확인할 수 있었다. 다만, 환경적 요인 자체로는 성장성이나 대응성 측면의 국민소통에서 유의미한 영향력이 나타나지 않았다.

사회(S) 요인은 수익성을 나타내는 매출액순이익률에서 유의미한 산업유형의 조절효과가 나타났다. 사회적 분야 실적 변화에 따른 매출액순이익률의 변화는 공공복리형( $\beta=-2.102$ )에 비해 SOC·에너지에서 크게 나타난 것을 알 수 있다. 그 외 수익성, 성장성 및 공공성, 대응성을 나타내는 지표에서 유의미한 효과가 나타나지 않았다.

지배구조(G) 요인은 재무적 성과에는 영향을 미치지 않았고, 산업유형에 따른 조절효과도 보이지 않았다. 지배구조의 개선에 따른 영향은 공익적 성과에서 나타났으며 주요사업과 국민소통에 영향을 미쳤으나, 산업유형에 따른 조절효과는 나타나지 않았다.

각 종속변수를 설명하는데 있어서 모형의 설명력은 통제변수를 추가한 2단계와 독립변수와 조절변수 상호작용항을 추가한 3단계 모형에서 점차 증가하였다. ESG 각 요인이 수익성에 미치는 영향에 있어 산업유형의 조절효과를 분석한 모형에 있어 설명력은 유의미하게 증가하였으나, 수익성, 사업성과 및 국민소통에의 영향에서는 거의 증가하지 않았다. 이러한 결과에 따라 가설 4-1을 일부채택 되었으며, 가설 4-2는 거부되었다고 볼 수 있다.

[표29] ESG 요인별 조직성과 간 산업유형 조절효과

구분	재무적 성과				공익적 성과	
	수익성		성장성		공공성	대응성
$\beta$	OPR (모형19)	ROS (모형20)	매출증가율 (모형21)	자산증가율 (모형22)	주요사업 (모형23)	국민소통 (모형24)
E	1.607***	2.045***	-0.309	0.006	0.104***	0.007
산업유형 (산업)	87.798**	123.796***	-41.121	-66.658	11.882***	-8.080
산업유형 (금융)	102.192*	178.524***	2.670	53.223	4.089	9.015
산업유형 (공공)	94.555**	124.503***	-25.630	298.742	2.051	-22.527
E*(산업)	-1.442**	-1.934***	0.703	1.075	-0.191***	0.082
E*(금융)	-1.668*	-2.768***	0.748	-0.883	-0.092	-0.161
E*(공공)	-1.608**	-2.025***	0.257	-4.038	-0.040	0.385
R2	0.271	0.238	0.128	0.061	0.406	0.112
S	1.125	1.982***	-0.365	0.680	0.084	0.873**
산업유형 (산업)	36.683	89.655	-60.518	-22.171	3.526	8.218
산업유형 (금융)	303.315**	149.021	524.278***	-127.691	-8.697	-53.812
산업유형 (공공)	89.871	152.704*	-73.721	70.331	-21.792**	41.938
S*(산업)	-0.499	-1.147	0.893	0.342	-0.048	-0.134
S*(금융)	-4.124***	-1.971	-6.404***	1.646	0.097	0.697
S*(공공)	-1.296	-2.102*	0.882	-0.250	0.291**	-0.567
R2	0.241	0.157	0.175	0.050	0.420	0.163
G	0.293	0.106	-0.177	0.295	0.117**	0.432**
산업유형 (산업)	25.555	8.486	-13.522	-32.644	4.651	16.556
산업유형 (금융)	88.052	57.503	386.836***	-66.782	5.803	1.593
산업유형 (공공)	23.004	16.535	-27.204	-1.515	-1.515	18.949
G*(산업)	-0.458	-0.078	0.262	0.550	-0.081	-0.335
G*(금융)	-1.446	-0.862	-5.394***	0.956	-0.125	-0.079
G*(공공)	-0.477	-0.292	0.285	-3.811	0.014	-0.311
R2	0.224	0.131	0.208	0.056	0.401	0.122

\* p&lt;0.1; \*\* p&lt;0.05; \*\*\* p&lt;0.01

## 제 5 장 결론 및 후속연구 제언

### 제 1 절 연구내용 요약

본 연구는 공공기관에 도입되고 있는 ESG경영이 재무적 성과와 공익적 성과에 미치는 영향과 산업유형의 조절효과를 살펴보는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로는 2019년부터 2022년까지 경영실적평가를 받은 공기업과 준정부기관을 대상으로 ESG 요인이 수익성, 성장성, 공공성, 대응성에 미치는 영향을 검증하였고, 조절효과 분석을 통해 산업유형에 따른 차이가 발생하는지를 살펴보았다. 이를 검증하기 위해 다중회귀분석을 실시하였으며, 위계적 조절효과 분석을 통한 결과에 따라 가설의 채택여부를 아래와 같이 나타낼 수 있었다.

[표30] 가설검증 결과

구분	가설 내용	결과
가설1-1	ESG경영은 기관의 수익성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
가설1-2	ESG경영은 기관의 성장성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
가설1-3	ESG경영은 기관의 사업성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
가설1-4	ESG경영은 기관의 국민평가에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
가설2-1	환경(E) 요인은 기관의 성장성, 국민평가에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
가설2-2	사회(S) 요인은 기관의 사업성과, 국민평가에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
가설2-3	지배구조(G) 요인은 기관의 수익성, 성장성, 사업성과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	일부채택
가설3-1	ESG경영이 기관의 수익성에 미치는 영향은 산업유형에 따라 달라질 것이다.	채택
가설3-2	ESG경영이 기관의 성장성에 미치는 영향은 산업유형에 따라 달라질 것이다.	기각
가설3-3	ESG경영이 기관의 사업성과에 미치는 영향은 산업유형에 따라 달라질 것이다.	일부채택

가설3-4	ESG경영이 기관의 국민평가에 미치는 영향은 산업유형에 따라 달라질 것이다.	기각
가설4-1	환경(E) 요인이 기관의 성장성, 국민평가에 미치는 영향은 산업유형에 따라 달라질 것이다.	일부채택
가설4-2	사회(S) 요인, 지배구조(G)요인이 기관의 수익성, 성장성, 사업성과, 국민평가에 미치는 영향에 산업유형의 조절효과가 발생하지 않을 것이다.	채택

ESG경영은 재무적 성과 중 수익성과 공익적 성과인 사업성과, 국민소통에 유의미한 영향력이 있었다. ESG경영 실적이 좋을수록 수익성, 사업성과, 국민소통이 높다는 결과를 검증하였고, 가설1-1, 1-2, 1-4는 거지되었다. ESG통합점수는 성장성 측면에서 유의미한 영향력이 나타나지 않았는데 공공기관의 장기적 재무성과는 정치·경제적 환경에 따라 달라질 수 있기 때문이라고 볼 수 있다.

각 요인별로 살펴보면 환경적 요인(E)은 재무적 성과 중 수익성에만 유의미하게 긍정적 영향이 있었으며, 그 외 다른 성과에서는 유의미한 영향력이 나타나지 않았다. 사회적 요인(S)은 재무적 성과 중 수익성과 공익적 성과에 전반적으로 유의미한 정(+)영향을 가졌는데, 영업이익률에는 영향을 미치지 못하였다. 지배구조 요인(G)은 재무적 성과에는 영향을 미치지 못하였고, 공익적 성과에의 영향력이 확인되었다. 공공기관의 환경, 사회, 지배구조 요인에 따라 조직성과에 미치는 영향이 다르게 나타나는데, 환경적 요인은 재무성과에 영향을 미치고, 사회와 지배구조 요인은 공익성과에 주로 영향을 미친다고 볼 수 있다.

ESG경영이 조직성과에 미치는 영향에서 산업유형의 조절효과를 살펴본 결과는 다음과 같았다. 첫째, 수익성에 미치는 영향에서 산업유형별 조절효과가 뚜렷하게 드러났다. 즉, ESG경영을 통한 수익성의 변화는 SOC·에너지·안전 유형의 공공기관에서 가장 커으며, 산업진흥, 공공복리, 금융·보험 유형의 공공기관 순으로 나타났다. ESG경영을 통해 영업

이익률이나 매출액순이익률에 가장 큰 효과를 나타낸 것은 SOC·에너지·안전이며 금융·보험 유형의 경우 가장 적은 효과가 나타난 것이다. 둘째, 성장성에 미치는 ESG의 효과성은 나타나지 않았다. ESG경영 자체가 공공기관의 성장성을 나타내는 매출액증가율이나 총자산증가율에 유의미한 영향을 미치지 못하였으며, 산업유형에 따른 조절효과도 없었다.셋째, 공공성을 나타내는 주요사업 성과에 있어서는 SOC·에너지·안전이 산업진흥 유형에 비해 더 큰 조절효과가 있었다. 넷째, 대응성을 나타내는 국민소통에 있어서 ESG 경영은 유의미한 영향이 있었으나 기관 산업에 따른 조절효과는 나타나지 않았다.

각 요인별로 조직성과에 미치는 영향에서 산업유형의 조절효과는 가설에서와 같이 환경(E) 요인만 영향력이 있었고, 사회(S) 및 지배구조(G)요인은 산업에 따른 효과가 발생하지 않았다. 이는 최근에 등장한 ESG 이슈에 대한 대응에서 산업특성에 따라 오염물질을 배출하는 기관과 그렇지 않은 기관 간의 조직성과에 미치는 영향은 다를 수 있기 때문으로 파악할 수 있다. 또한 사회(S)나 지배구조(G) 요인의 개선을 위한 기관의 노력의 경우, 조직 자체의 혁신 노력으로 산업에 따라 큰 차이가 발생하지 않을 수 있다. 특히 사회적 가치의 실현을 위한 노력, 이사회 기능 강화를 통한 지배구조 개선은 조직 역량 개선과 관련한 것으로 산업에 관계없이 성과에 영향을 미칠 수 있는 요인이다.

## 제 2 절 연구의 시사점 및 함의

ESG는 비재무적 측정지표임에도 불구하고 재무적 성과와 기업가치의 관계를 확인하는 다양한 시도가 나타나고 있다. 민간 부문에서는 활발하게 진행되고 있는 ESG경영의 효과성에 대한 논의가 아직은 공공 부문

에서 활발하게 일어나지 않고 있다. 그러한 환경 하에서 본 연구의 시사점과 합의는 다음과 같다.

첫째, ESG경영이 조직성과에 미치는 영향에 대한 연구를 공공부문으로 확대하였는데 의의가 있다. 선행연구 대부분이 기업의 ESG경영의 효과성에 대한 것으로 중장기 기업가치에 미치는 영향, 대중소기업별 차이 등에 대한 논의가 많이 진행되고 있는 반면 공공부문에 대해서는 거의 연구가 이루어지지 않았다. 공공기관은 2021년을 ESG경영 원년의 해로 지정하여 이를 위한 전담부서의 신설하여 관련 사업을 운영하고 있고, 기관 내부의 ESG활동 강화를 위해 ESG선포식을 개최하거나 각종 국제협약에 가입하여 국제적 표준에 맞는 운영을 하기 위한 노력을 경주하고 있다. 이에 따라 공공부문의 ESG경영의 효과성에 대한 논의가 더욱 필요한 시점이다.

둘째, 본 연구는 산업유형의 조절효과를 분석함으로써 공공기관에서 향후 추진해야될 ESG경영 전략에 대한 시사점을 제시하고 있다. 살펴본 바와 같이 산업유형별로 ESG와 각 항목별 요인이 조직성과에 미치는 영향이 다르게 나타나고, 기관의 특성에 따라 차이가 발생할 수 있다는 것을 알 수 있었다. 이에 따라 전체 공공기관에 동일하게 적용되는 ESG 관련 경영공시 항목이나 현재의 경영실적평가 기준 대신에 기관의 특성에 따른 평가지표를 개발하여 전략을 추진하여 경영효율성을 제고할 수 있을 것이다. 실제로 각 기관별 특성에 맞는 ESG를 추진하고 있으나 이에 대한 평가체계나 정보공개제도는 상당히 미흡한 수준이라는 점에서 산업유형에 따른 조절효과 분석이 더욱 의의를 가질 것이다.

셋째, 종속변수로서 공공부문의 조직성과를 공공부문에서 추구해야 할 주요한 행정 가치를 중심으로 재무적 측면과 공익적 측면으로 구분하여 살펴봄으로써 보다 다차원적인 연구를 수행할 수 있었다. ESG경영이 종

속변수인 조직성과의 하위변수들에 전반적으로 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었고, 환경, 사회, 지배구조 요인이나 산업유형과의 상호작용 속에서 성과에 각각 다른 영향이 나타나는 것을 살펴볼 수 있었다. 공공기관에서 중점적으로 추진하는 경영목표에 따라 ESG 활동의 핵심 이슈와 관점도 달라져야 한다는 함의가 있다.

### 제 3 절 한계와 후속연구 제언

본 연구는 ESG와 각 항목별 요인들이 조직성과에 미치는 영향을 산업유형의 조절효과에 대한 시사점을 제공하고 있지만, 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 이번 연구에서의 한계점과 후속 연구에 대한 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공공부문의 ESG를 추진하는 노력과 성과는 최신의 이슈로 관련 실적을 측정하는데 한계가 있었다. 금융 공공기관의 경우, ESG 관련 채권의 발행이나 책임투자의 확대를 통해 2020년부터 ESG 이행에 적극 동참하고 있으나, 대부분의 공공기관들은 ESG 추진을 위한 초기단계로 관련 경영방침이나 비전을 선포하거나, 해당 업무를 수행할 부서를 신설하여 전략을 수립하는 중에 있다. 이에 따라 공공부문의 ESG경영이 심화되어 각 기관별 특성에 맞는 사업이 추진된 이후 이에 대한 분석이 추가적으로 이루어질 필요성이 있다.

둘째, 공공기관 ESG경영의 성과를 평가할 수 있는 공신력 있는 지표와 평가방법의 개발이 필요하다. 국내 ESG평가는 한국ESG기준원, 서스턴베스트, 대신경제연구소, 지속가능발전소 등과 같은 민간 평가기관에 의해 이루어지고 있고, 기관별 각기 다른 지표와 기준을 통해 평가하고 있다. 특히 공공부문에 대한 ESG평가는 제대로 이루어지지 않고 있다.

최근 민간 연구소인 두이에스지와 지속가능발전소에서 공공기관 ESG 평가등급 상위 50개 순위를 공표하기도 하였으나, 공신력과 전문성에 대한 검증이 추가적으로 요구된다. 본 연구에서는 공공기관 경영실적평가 중 환경적 요인, 사회적 요인, 지배구조 요인을 분류하여 합산한 점수를 100점 기준으로 환산하여 활용하였으나, 공공부문에 적합한 ESG평가로는 미흡한 실정이다. 또한 ESG평가와 등급 부여 자체가 부적절하게 이루어지는 경우, 이를 바탕으로 잘못된 경영전략의 수립 및 사업을 추진할 수 있기 때문에, ESG 평가에 대한 전문성이 보완되어야 한다. 국제적 통합 프레임워크를 준용하여 정부에서 추진하고 있는 K-ESG가이드라인을 바탕으로 ESG 평가체계를 개편하고, 공공부문의 특성에 따른 개별 지표의 개발과 이에 대한 평가도 전면 검토될 필요성이 있다.

셋째, 민간 부문과 다른 공공 조직의 특성에 대한 고려가 필요하다. 공공기관은 정부지원금을 재원으로 하여 법령에 근거한 위탁업무 등을 수행한다는 점에서 민간 조직과 근본적으로 다른 특성이 있다. ESG로 인해 기관의 수익성이나 나아가 조직의 생존이 결정되지 않으면 정치·경제·사회적 환경 요인이 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 본 연구에서 조직성과를 측정하는 방법으로 1년 뒤 영업이익률, 매출액순이익률, 매출액증가율, 총자산증가율 등의 재무제표와 경영평가 점수를 활용한 주요사업 및 국민소통 점수를 활용하였으며, 국회예정처 결산분석을 통해 코로나19의 영향에 따라 비정상적 매출액이 발생한 기관들에 대한 일부 조정을 실시하였으나 추가적인 다른 요인들에 대한 검토가 필요할 수 있다. 공공기관 재무성과와 경영실적평가 점수에 미치는 그 밖의 다양한 요인들 대하여 추가적인 통제를 통해서 모형의 설명력을 강화할 수 있을 것이다. 특히 선행연구에서 조직성과를 측정하는 지표로서 자주 활용되는 우리나라 공공기관의 경영실적평가 자체가 갖는 한계점들이 여러 차례 지적되고

있어 경영실적평가 자료의 활용에 있어 시점의 차이를 두고 분석을 진행 하였지만 이에 대한 보완이 필요할 수 있다.

올해부터 공기업과 준정부기관은 물론이며 기타공공기관까지 경영평가에 ESG 요소가 강조되고 있어 공공기관의 최대 협약으로 볼 수 있다. 그러나 공공 부문의 ESG경영이 새로운 것인지, 그 동안 사회적 책임, 사회적 가치구현 등의 흐름에서 강조되어왔던 공공성의 확대는 아닌지 검토할 필요가 있다. 즉, 기존의 공공부문에서 지속적으로 추진해온 사회 공헌활동이나 사회적 가치의 구현을 위한 여러 사업과 부수적인 업무들의 명칭만 다른 답습이 되지는 않을지에 대한 고민이 필요한 시점인 것이다. 이는 공공기관이 국민을 위한 서비스를 제공하기 위해 정부의 출자, 출연, 보조금 등의 지원을 통해 운영되는데 한정된 자원 제약 하 주어진 본업 이외의 활동에 얼마만큼 예산과 인력을 소요하게 되는지와도 밀접하게 관련이 있기 때문이다.

결국 ESG경영이 하나의 경영전략으로 공공기관의 수익성을 개선하는 동시에 조직의 가치와 신뢰를 제고하는 수단으로 활용될 것인지, 단순히 자원소모적 활동에 그치고 말 것인지는 ESG경영 전략을 어떻게 세우고 운영하느냐에 따라 달라질 것이다. 환경, 사회, 지배구조 요인에 따라 미치는 영향을 기관의 산업유형에 따라 분류하여 맞춤형 ESG전략을 적용함으로써 정부가 목표하는 바를 효율적으로 달성해야한다. 공공부문은 이해관계자 다양하고, 특수한 목적의 사업을 수행한다는 점에서 경영공시 등에 있어 민간 기업과 다르며 이에 따라 ESG대응은 복합적일 수 밖에 없다. 본 연구의 한계점과 공공부문의 ESG경영이 갖는 복합적인 요소들에 대한 고려를 바탕으로 후속연구를 제안하는 바이다.

## 참 고 문 헌

### <단행본>

- 국회예정처. (2022). 「2021회계연도 공공기관 결산 중점 분석」.
- 국회예정처. (2021). 「2020회계연도 공공기관 결산 중점 분석」.
- 기획재정부. (2021a). 포스트 코로나 시대, 지속가능성장을 위한 ESG 인프라 확충방안.
- 기획재정부. (2021b). 공공기관 공시항목에 ESG 대폭 확대.
- 기획재정부. (2018~2021). 「연도별 공공기관 경영평가편람」.
- 김용진. (2021). 국민연금이 함께하는 ESG의 새로운 길. 서울: KMAC.
- 김재필. (2021). ESG 혁명이 온다.
- 박영희 외. (2005). 「공기업론」. 서울: 다산출판사.
- 이종수 · 윤영진 외. (2002). 「새 행정학」. 서울: 대영문화사.
- 라영재, & 윤태범. (2013). 「공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발」. KIPF.
- 사회적가치연구원, 「사회적 가치와 공공가치에 관한 연구」, 2019.
- 한국거래소. (2021). 「ESG 정보공개 가이던스」
- 한국거래소. (2021). 「K-ESG 가이드라인」
- Fukuyama, F. (2004) State Building. 강한국가의 조건, 안전환 옮김 서울: 황금가지
- Henderson, Rebecca. (2021). Reimagining Capitalism in a World on Fire.
- 임상훈 옮김. 자본주의 대전환. 서울: 어크로스.

### <학술논문>

- 장원, & 정무권. (2020). ESG 활동의 효과와 기업의 재무적 특성. *한국증권학회지*, 49(5), 681-707.
- 권오성, 황혜신, 안혁근, & 박석희. (2009). 공공기관 유형별 책임성 차이에 관한 시론적 연구-책임성 수준과 제고방안의 차이를 중심으로. *한국거버넌스학회보*, 16(2), 231-262.
- 김권식, 박순애, & 이광훈. (2015). 지방공기업의 자원, 조직특성 및 환경이 재무적 성과에 미치는 영향: 광역지방자치단체 관할 지방공사를 대상으로. *회계와 정책연구*, 20(3), 211-234.
- 김다경, & 엄태호. (2014). 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정부기관을 대상으로. *한국행정학보*, 48(3), 295-321.
- 김대중. (2017). 준정부기관의 정부지원 규모가 재무성과 미치는 영향에 관한 연구. *한국행정학회 학제학술발표논문집*, 2017, 415-449.
- 김영명, & 안효영. (2014). 변혁적 리더십이 조직구성원의 혁신성과에 미치는 영향: 창의적 분위기의 매개효과 및 혁신성향의 조절효과. *기술혁신연구*, 22(2), 247-285.
- 김종대, 안형태, 명재규, & 배성미. (2016). 성공적 CSR 전략으로서 CSV에 대한 평가. *Korea Business Review*, 20(1), 291-319.
- 김지혜, & 이수영. (2017). 인적 다양성과 조직성과의 선형 및 비선형 관계에 대한 연구: 공기업을 중심으로. *한국행정학보*, 51(4), 121-147.
- 김태연, & 조원혁. (2021). 우리나라 공공기관 경영실적 및 재무성과와 변혁적·거래적 리더십의 관계에 대한 실증 연구: 인적자원관리의 제도적 상황요인을 중심으로. *한국행정연구*, 30(1), 47-80.
- 남형우. (2012). 준정부기관의 재무적 특성과 조직성과간의 상관관계 연구. *국제회계연구*, 41, 399-422.
- 노종화. (2021). 금융 관련 공공기관의 ESG 경영 현황. *이슈 & 분석*, 1-23.

- 박기묵. (2011). 우리나라 공기업의 공익성과 재정건전성에 관한 연구. *한국행정논집*, 23(2), 509-530.
- 박민정 (2010), 공공기관 경영실적평가제도의 현황과 과제, 국회입법조사처.
- 박석희. (2006). 성과관리를 통한 공기업 조직생산성 개선에 관한 실증 분석. *한국행정학회 춘계학술발표논문집*, 2006, 1-23.
- 박정수. (2010). 공기업 상장과 다양한 정부지분율에 따른 경영성과 비교 연구. *한국행정학회 동계학술발표논문집*, 2010, 1-21.
- 박윤나, & 한상린. (2021). 기업의 ESG 활동이 기업 이미지, 지각된 가격 공정성 및 소비자 반응에 미치는 영향. *경영학연구*, 50(3), 643-664.
- 백상미, & 최정미. (2021). ESG 평가등급과 기업특성에 관한 연구. *국제 회계연구*, 99, 147-169.
- 박천오. (1997). 고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 관한 탐색적 연구. *한국행정학보*, 31(2), 1-19.
- 박통희. (1996). 지방자치단체 민원행정의 고객지향적 혁신과 문제점-민선 지방자치단체장 1년에 대한 비판적 검토. *지방행정연구*, 11(2), 2093-2121.
- 사득환. (2021). 공공기관의 ESG 경영과 지속가능한 발전. *한국행정학회 동계학술발표논문집*, 2021, 2053-2072.
- 서의경. (2014). 기업의 사회적 책임 (CSR) 확산을 위한 입법적 검토-상법을 중심으로. *상사판례연구*, 27(4), 3-46.
- 성도경. (2004). 행정서비스의 고객지향성 평가. *한국사회와 행정연구*, 14(4), 97-122.
- 성시경, 정일환. (2021). 공공기관 경영평가와 재무성과의 관계: 재무예산 관리 분야를 중심으로. *한국사회와 행정연구*, 31(4), 91-110.
- 성시경, 정일환. (2021). 공공기관의 성과와 평가결과에 관한 연구-산업 특성과 경영평가결과의 관계를 중심으로. *한국정책학회보*, 30(4), 1-32.

- 송호신. (2010). 기업의 사회적 책임 (CSR)에 대한 배경과 회사법적 구현. *한양법학*, 29, 141-171.
- 신종화. (1999). 행정서비스 품질에 관한 고객욕구조사-컨조인트분석을 사용해서. *한국행정학보*, 33(1), 35-46.
- 안나영, 권선국, 유수연. (2016). 회계정보지표가 공기업 경영평가에 미치는 영향. *경영경제연구*, 38(1), 237-250.
- 안숙찬. (2014). 공공기관의 경영평가 결과와 기관특성에 관한 연구. *대한경영학회지*, 27(6), 835-859.
- 오상희, & 이승태. (2019). ESG 평가요소와 기업가치의 관계에 관한 연구. *전산회계연구*, 17(2), 205-223.
- 유미년, & 박순애. (2013). 공기업 성과관리의 딜레마: 공공성과 수익성. *한국행정학회 학제학술발표논문집*, 2013(0), 1106-1138.
- 왕태규. (2007). 조직성과의 영향요인에 관한 연구: 서울시 종합사회복지관을 중심으로. *한국조직학회보*, 4(1), 63-90.
- 이은선, & 최유경. (2021). ESG 공시 (公示)의 제도화를 위한 관련 개념의 정리와 이해. *법학논집*, 26(1), 121-156.
- 이일청 (2020), 유엔 시스템과 기업, *기업시민리서치*, 제8권, 7.
- 임옥빈. (2019). 비재무적 정보가 기업성과에 미치는 영향: ESG 점수를 중심으로. *국제회계연구*, Vol.86, pp.119-144.
- 이상철, & 권영주. (2008). 경영성과 제고를 위한 공공기관의 조직문화 유형 분석: 공익형 공공기관과 기업형 공공기관의 비교를 중심으로. *한국행정학보*, 42(3), 143-164.
- 이종범. (1996). 고객지향적 정부의 이념과 가치. *국민고충처리위원회* '고객지향적 정부 구축을 위한 민관협동 대토론회'자료.
- 이혜윤. (2017). 공공기관 유형화의 새로운 접근: 공공부문의 산출물 특성과 정책수단의 관점에서. *한국행정학보*, 51(4), 387-415.

- 이혜윤. (2019). 공공부문 산출물 특성으로 본 공공기관 서비스 유형이  
공공기관의 설립목적 달성을 미친 영향에 관한 연구: 공공기관 경영  
실적평가지표를 활용하여. *한국사회와 행정연구*, 30(2), 105-135.
- 장승욱, & 김용현. (2013). 기업의 ESG와 재무성과. *재무관리연구*, 30(1),  
131-152.
- 장희란, & 박정수. (2015). 공공기관 경영성과에 대한 기관규모효과 분석  
-2008~ 2012 년 공공기관 경영실적평가결과를 중심으로. *한국정책학  
회보*, 24(1), 1-26.
- 전영한. (2007). 정책도구연구의 의의와 과제. *정부학연구*, 13(2), 39-50.
- 전영한. (2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. *정부학  
연구*, 13(4), 259-295.
- 전주현. (2012). 공기업의 경영성과와 경영평가결과간의 관계에 관한 연구.  
*한국지방공기업학회보*, 8, 45-66.
- 조일출, & 나인철. (2005). 공공성에 영향을 미치는 공기업 성과동인의  
구조적 분석-BSC 의 활용. *정부회계연구*, 3(1), 29-51.
- 조임곤. (2014). 공기업 재무성과 분석: 우리나라 공기업의 경영분석지표  
추이 변화에 대한 연구. *서울행정학회 학술대회 발표논문집*, 3-21.
- 조택, & 송선하. (2010). 경영평가제도가 준정부기관 경영효율성에 미치는  
영향에 관한 연구. *한국거버넌스학회보*, 17(3), 85-107.
- 최연식, 조형태, & 이지연. (2020). 공기업·준정부기관 재무결산서 개선  
방안 연구.
- 최륜. (2015). 조직구조의 분권화 수준이 조직성과에 미치는 영향에 관한  
연구. 서울대학교 행정대학원 공기업정책학과 석사학위논문.
- 최정혁. (2021). ESG 성과와 기업가치에 관한 연구: 소유구조의 조절효  
과를 중심으로. *여성경제연구*, 18(2), 91-115.

- 최준호. (1997). 제 2 회의/제 1 분과 정책연구회: 공공서비스정책의 주민만족을 위한 행정대응성 연구. *한국행정학회 동계학술발표논문집*, 1997, 281-300.
- 하혜수. (1999). 행정서비스현장의 고객지향성 분석에 관한 연구. *경기연구*, 4: 29-31.
- 허경선. (2021). [KIPF 조세재정 브리프 통권 제 111 호] 공공기관의 사회적 가치 추구와 재무성과 연구.
- 황은진, 조상미, & 안지영. (2022). 공공기관의 ESG 와 조직성과: 기관장의 리더십과 혁신형 인적자원관리 시스템의 조절 효과. *사회적가치와 기업연구*, 15(1), 133-163.
- 한동숙. (2021). 공공기관의 ESG 도입을 위한 정책 방안. *재정포럼*, 306(0), 30-55.
- 현승현, & 윤성식. (2011). 지방자치단체 민간위탁의 경쟁성 및 결정요인 분석: 사회복지분야 민간위탁을 중심으로. *한국지방자치학회보*, 23(2), 5-27.
- Anspach, Renee R. (1991). Everyday Methods for Assessing Organizational Effectiveness. *Social Problems*, 38(1): 1-19.
- Antonsen, M. & Jorgensen, T. B. (1997). The "Publicness" of Public Organizations. *Public Administration*, 75, 337-357.
- Au, Chor-fai. (1996). Rethinking Organizational Effectiveness: Theoretical and Methodological Issues in the Study of Organizational Effectiveness for Social Welfare Organizations. *Administration in Social Work*, 20(4): 1-21.
- Berle, A. A. (1932). For whom corporate managers are trustees: a note. *Harvard law review*, 45(8), 1365-1372.
- Boyne, George A. (2003). Sources of Public Service Improvement: A

- Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3): 367–394.
- Bozeman, B. (1987). *All organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco: Jossey-Bass: Proquest Info & Learn
- Brewer, Gene A., & Selden, Sally Coleman. (2000). Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 685–712.
- Campbell, John P. (1977). On the Nature of Organizational Effectiveness. *New Perspectives on Organizational Effectiveness*, 13–55.
- Carroll, A. B. (1979). A three-dimensional conceptual model of corporate performance. *Academy of management review*, 4(4), 497–505.
- Dahl, R. A., & Lindblom, C. E. (1953). *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harpercollins.
- Dodd Jr, E. M. (1934). Is effective enforcement of the fiduciary duties of corporate managers practicable. *U. chi. l. Rev.*, 2, 194.
- Fatemi, A., Glaum, M., Kaiser, S. (2018). ESG performance and firm value: the moderating role of disclosure. *Global Finance Journal*. 38: 45–64
- Flinders, Matthew V. (2001). *The Politics of Accountability in the Modern State*. Aldershot: Ashgate.
- Goodman, Paul S., & Pennings, Johannes M. (1977). *New Perspectives on Organizational Effectiveness*. San Francisco: Jossey Bass, Inc.

- Kearney, R. C., & Berman, E. M. (1999). Public Sector Performance: Management. *Motivation and Measurement*, (Washington: Westview).
- Mazzolini, R. (1979). *Government Controlled Enterprise*, New York: Wiley.
- Moulton, S. (2009). Putting Together the Publicness Puzzle: A Framework for Realized Publicness. *Public Administration Review*, 69(5), 889–900.
- Poister, Theodore H. (2003). Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. San Francisco: Jossey-Bass.
- Radin, B. A. (2006). *Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values*. Georgetown University Press.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of public administration research and theory*, 9(1), 1–32.
- Rajesh, R. (2020). Exploring the sustainability performances of firms using environmental, social, and governance scores. Journal Clean. Prod. 247.
- Rasche, A., Morsing, M., & Moon, J. (Eds.). (2017). *Corporate social responsibility: Strategy, communication, governance*. Cambridge University Press.
- Salamon. (2002). the Tools of Government: a guide to the new governance. Oxford university press.
- Ramanadham, Venkata Vemuri. (1991). The Economics of Public Enterprises. New York: Free Press.
- Wolf, Patrick J. (1993). A Case Survey of Bureaucratic Effectiveness

- in US Cabinet Agencies: Preliminary Results. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(2): 161–181.
- Yu, E., Guo, C., Luu, B. (2018). Environmental, social and governance transparency and firm value. *Business Strategy Environment*. 27(7): 987–1004.

**<홈페이지>**

공공기관 알리오 홈페이지 : <https://www.alio.go.kr/>  
한국거래소 ESG포털 : <https://esg.krx.co.kr/>

**Abstract**

**The Effect of ESG on  
Organizational Performance in  
Public Institute**

: Focusing on Moderating Effect of  
Industry Type in Public Organization

Kim, In Hye

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This study started with an interest in whether ESG management, which is spreading in the private sector, would be effective in the public sector as well. Recently, institutional strategies such as expanding management evaluation and management disclosure items to promote ESG management in the public sector are being provided, and public institutions are required to play a leading role in ESG. Through this study, the effect of ESG of public institutions on organizational performance was examined by empirical analysis, and also tried to verify effect of public institution's ESG on organizational performance through the moderating effect according to the industry type of public institution. First, since Korea's ESG indicators have not

been developed, the results of the management performance evaluation published in the Public Institution Management Information Disclosure System(ALIO) were used for performance on ESG. Second, management performance was considered in a multidimensional aspect by dividing performance in the financial feature and the public interest factor from organizational performance. Third, we tried to research that the relationship between ESG management and organizational performance of public institutions may differ depending on the type of industry. For research, regression analysis was conducted on 126 public institutions subject to management performance evaluation from 2019 to 2021. We tried to expand the effect of ESG management, which was mainly focused on the private sector, on organizational performance to the public sector, and also examined the effect of ESG performance by item on organizational performance. Furthermore, by suggesting that ESG management performance can vary by industry type of public institutions, it has implications for future strategies for introducing ESG management of public institutions.

**keywords** : public, ESG, performance, industrial type

*Student Number* : 2021-23471