



제391회국회(정기회)
제3차 기획재정위원회

공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈공공기관의 ESG 경영원칙 명시〉

■ 이낙연의원 대표발의(의안번호 제2111904호)

2021. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 정연호

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 공공기관의 ESG 경영원칙 명시 (안 제3조의2 및 제48조제5항제3호의2 신설)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 이낙연의원 등 25인

나. 발 의 일 : 2021. 8. 4.

다. 회 부 일 : 2021. 8. 5.

II. 제안이유 및 주요내용

공공기관은 시장에서 공급되기 어려운 재화와 서비스를 제공하기 위하여 설립된 기관으로서 사회의 공공성 증진에 적극적으로 기여할 수 있어야 함.

막대한 국가예산이 투입되는 공공기관 운영의 특성을 고려할 때, 설립 목적에 따른 법적 책임을 이행하는 수준을 넘어 사회적 가치를 창출하는 경영을 통하여 공공기관이 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있도록 하는 선도적인 노력이 필요함.

이에 공공기관은 환경·사회·지배구조 등 요소를 고려한 경영활동을 위하여 노력하도록 명시적으로 규정하고, 이러한 사회적 책임운영의 노력 정도를 공기업·준정부기업의 경영실적 평가 항목에 포함하도록 하여 공공기관의 사회적 책임을 강화하려는 것임(안 제3조의2 및 제48조제5항제3호의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 공공기관의 ESG 경영원칙 명시

(안 제3조의2 및 제48조제5항제3호의2 신설)

현 행	개 정 안
○ <신 설> ○ 공공기관 경영실적평가 항목 - 경영목표의 합리성 및 달성 정도 등 7가지 항목 - <신 설>	○ 공공기관의 ESG 경영원칙 명시 - 공공기관은 환경·사회·지배구조를 고려한 경영활동을 하도록 노력하고, 정부는 이에 필요한 지원을 함 ○ 공공기관 경영실적평가 항목 - 경영목표의 합리성 및 달성 정도 등 7가지 항목 - <u>환경·사회·지배구조를 고려한 경영활동 노력</u>

최근 유엔이 기관투자자들로 하여금 투자대상 기업을 선정함에 있어 ESG(Environment, Social, Governance; 환경, 사회, 지배구조) 요소를 고려해야 한다는 내용을 담은 유엔 책임투자원칙(PRI; Principles for Responsible Investment)¹⁾을 발표하는 등 ESG의 중요성이 강조되고 있음.

이에 기업의 활동이 환경과 사회에 미치는 영향을 고려하여 경영활동을 한다는 의미의 ESG 경영이 세계 각국 기업에 확산되고 있는 추세임.

1) 유엔 책임투자 원칙(PRI)

1. 우리는 ESG 이슈들을 투자 분석 및 투자의사 결정 시 적극적으로 반영한다.
2. 우리는 투자 철학 및 운용 원칙에 ESG 이슈를 통합하는 적극적인 투자자가 된다.
3. 우리는 투자 대상에게 ESG 이슈들의 정보 공개를 요구한다.
4. 우리는 금융 산업의 책임투자원칙 준수와 이행을 위해 노력한다.
5. 우리는 금융 산업의 책임투자원칙 이행에 있어서 그 효과를 증진시킬 수 있도록 상호 협력한다.
6. 우리는 책임투자원칙 이행에 대한 세부활동과 진행사항을 외부에 보고한다.

개정안은 이와 같은 상황을 고려하여 공공기관에 환경·사회·지배구조를 고려한 경영활동을 하도록 노력할 의무를 부여하고, ESG 경영활동 노력을 경영실적 평가에 반영하도록 하려는 것임.

개정안과 같이 공공기관의 ESG 경영원칙을 법률에 명시하는 것은 다음과 같은 측면에서 타당성이 인정됨.

첫째, 정부가 출연·보조하거나 정부가 일정 비율 이상의 지분을 가지고 있는 공공기관의 특성을 감안할 때 공공기관은 민간기업보다 더 높은 공공성이 요구되며, 이러한 측면에서 공공기관 경영에 환경·사회·지배구조를 고려하도록 법률에 명시함으로써 공공기관 경영의 공공성을 제고하고 ESG 경영 확산을 선도할 필요가 있음.

둘째, 기업의 지속가능한 경영 측면에서 ESG 강화는 세계적 추세이고, 특히 세계 각국 및 기업 등에서 ESG 투자원칙 고려가 확산되고 있는 상황에서 법률에 ESG 경영을 명시하여 공공기관의 경쟁력이 제고될 것으로 기대됨.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 사항을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

첫째, 아직 ESG 경영이 초기 단계라는 점을 감안할 때 우리나라의 ESG 경영 환경 성숙도, 세계 각국의 입법 추세 등을 고려하여 ESG 경영 원칙을 법률에 의무화할 적절한 시기를 검토할 필요가 있음.

ESG 경영은 2015년 체결된 파리기후변화협약 이후로 주요 이슈로 논의되기 시작하여 아직 그 개념이 정립되지 않은바, 개념이 방대하고 모호하면서 주관적인 요소들이 있고 평가·공시·인증 등 많은 ESG 관련 제도들이 각자 정의하고 요구하는 요소들이 달라 아직까지 ESG의 공통적 정의와 개념은 존재하지 않는 상태²⁾임.

또한 해외 주요국에서도 ESG 경영이 확산하는 추세이나 공공기관 관련 법률에 이를 명시하여 의무화한 예를 찾아보기 어려움.

따라서 향후 개정안에 대한 논의 과정에서 ESG 경영의 개념 정립 및 평가의 객관적 기준 등을 마련하는 방안과 함께 세계 각국의 입법 동향을 종합적으로 고려하여 개정안의 적정 개정 시기에 관하여 논의할 필요가 있겠음.

둘째, 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」 2건³⁾이 기획재정위원회 심의 중에 있는바 개정안과 동 법안의 관계에 대한 고려가 필요하다고 보임.

「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」은 중앙행정기관,

2) 한국공인회계사회, 「ESG 바로보기 - 경영진을 위한 ESG 안내서」, 2021.9.6. p30.

3) 박광온의원 대표발의(의안번호 제2100001호), 홍익표의원 대표발의(의안번호 제2103712호)

지방자치단체, 공공기관 및 지방공공기관 등을 포괄한 ‘공공부문’에 사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치인 ‘사회적 가치’를 실현하도록 하고, 이를 위한 각종 계획을 수립·시행하며, 사회적 가치의 실현 성과에 대하여 평가를 실시하고 그 결과에 따라 우수기관에 표창수여, 포상금 지급 등의 조치를 할 수 있도록 규정하고 있음.

[개정안과 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안 내용 비교]

구분	개정안	공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안
대상 범위	ESG - 환경, 사회, 지배구조	사회적 가치 - 사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치
대상 기관	공공기관	중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 , 지방공기업 등
책무	- 공공기관은 ESG를 고려한 경영활동을 하도록 노력 - 정부는 공공기관의 ESG 경영활동을 위하여 지원할 수 있음	- 공공기관은 사회적 가치 실현을 위하여 법령·조직을 정비하고 필요한 시책을 수립·추진 - 사회적 가치 실현을 위한 기본계획 및 시행계획 수립·추진
평가	- 경영실적 평가 항목에 ‘ESG 경영활동 노력’을 추가하여 평가	- 사회적 가치의 실현 성과에 대하여 평가를 실시하고 우수기관 등에 포상

따라서 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」이 제정되는 경우 공공기관은 동 법안에 따라 ESG를 포함한 사회적 가치 실현을 위한 계획 및 시책을 수립·추진하여야 하고, 그 성과를 평가받게 되어 개정안의 내용과 일부 중복되는 측면이 있으므로, 향후 심사 과

정에서 이를 감안할 필요가 있겠음.

참고로, 기획재정부는 현행법 체계 하에서 공공기관의 ESG 경영 확산을 위해 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제20조4)에 ‘사회적 가치 실현 노력’에 관하여 규정하고, 경영공시 항목 중 ESG 관련 항목을 확대5)하며, 경영실적 평가 항목 중 ‘사회적 가치 구현’ 지표에 ①일자리 창출, ②균등한 기회와 사회통합, ③안전 및 환경, ④상생·협력 및 지역발전, ⑤윤리경영 항목으로 반영하여 평가6)하고 있음.

개정안에 대한 관계 기관의 의견은 다음과 같음.

기획재정부는, ESG 경영 필요성은 공감하나 경영에 관한 일반 사항을 규율하는 현행법 체계를 고려할 때 동 사항은 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」을 비롯하여 「저탄소 녹색성장 기본법」(환경), 「장애인 고용촉진 및 직업재활법」(사회) 등 관련법에 규정하는 것이 바람직하고, 경영실적 평가의 경우 현행법 체계 상 평가의 기본원칙만 법률에서 정하고 구체적인 기준 및 방법 등은 시행령에 따라 평가편람에 위임하는 구조이며 현재 평가편람에 ESG 경영활동 노력을 이미 반영하여 평가 중에 있는바 법률에 직접 세부평가 사

4) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제20조(사회적 가치 실현 노력) 공공기관은 일자리 창출, 안전하고 건강한 공동체 실현, 대·중소기업간 상생 및 협력, 지역경제 활성화 등 공공기관의 사회적 가치 실현 및 공공성 제고를 위해 노력한다.

5) <참고 1> 공공기관 통합공시 항목 일람표

6) <참고 2> 공공기관 경영평가 항목 중 ‘사회적 가치 구현’

항을 규정하는 것은 바람직하지 않으므로 개정안에 신중한 검토가 필요하다라는 입장임.

전국경제인연합회 등 경제 5단체⁷⁾는 공기업의 재무건전성이 악화되고 있는 상황에서 현재의 공공기관 경영실적 평가가 수익성이 아닌 사회적 가치 등 다른 요인들을 상당히 고려하고 있어 적자 실적이라도 양호한 평가를 받는 상황임에도 불구하고 개정안과 같이 ESG 경영 노력을 의무화하고 이를 경영실적평가에 반영하는 것은 수익성을 포기하게 되어 공기업의 취약한 재정을 더욱 악화시키고 국민 부담을 가중시킬 우려가 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

7) 전국경제인연합회, 한국경영자총협회, 중견기업연합회, 상장회사협의회, 코스닥협회

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
<u><신 설></u> 제48조(경영실적 평가) ① ~ ④ (생략) ⑤ 제1항에 따른 경영실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 정하되, 공기업·준정부기관에 대하여 다음 각 호의 사항이 평가에 반영될 수 있도록 정하여야 한다. 1. ~ 3. (생략) <u><신 설></u> 4. ~ 7. (생략) ⑥ ~ ⑩ (생략)	제3조의2(사회적 책임운영) ① 공공기관은 환경·사회·지배구조를 고려한 경영활동을 하도록 노력하여야 한다. ② 정부는 제1항에 따른 공공기관의 경영활동을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다. 제48조(경영실적 평가) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) 3의2. 제3조의2제1항에 따른 환경·사회·지배구조를 고려한 경영활동 노력 4. ~ 7. (현행과 같음) ⑥ ~ ⑩ (현행과 같음)

문 의 처

02)6788-5148

참고 1

공공기관 통합공시 항목 일람표

항 목	세(세)항목	항목	세(세)항목
1. 일반현황		21. 수입·지출현황	
2. 임직원 수		22. 주요사업	
3. 임원현황		23. 투자집행내역	
4. 신규채용 현황		24. 자본금 및 주주현황	
5. 임직원 채용정보		25. 장단기 차입금현황	
6. 임원연봉		26. 투자 및 출자·출연 현황	투·출자 현황 등
7. 직원 평균보수			퇴직 임직원 취업 현황
8. 기관장 업무추진비			대규모 거래
9. 복리후생비	예산상 복리후생 내역 사내근로복지기금 복리후생비 내역		신규 시설투자 출연 현황
10. 그밖의 복리후생제도 등의 운영현황	휴직급여 퇴직금 휴가/휴직 등	27. 경영부담 비용추계	담보현황 채무보증현황 등
11. 임원 국외출장 내역		28. 중장기 재무관리계획	
12. 노동조합 관련현황	노동조합 가입정보 단체협약정보 등	29. 12개 주요기관의 상세부채 정보	
13. 정관 및 내부규정		30. 납세정보	법인세 세무확정내역 조세포달현황
14. 징계현황	운영현황 처분결과	31. 감사보고서	내부감사결과 외부감사보고서
15. 소송 및 법률자문 현황		32. 국회 지적사항	
16. 일·가정 양립 지원	가족돌봄 휴가·휴직 직장어린이집 지원 등	33. 감사원/주무부처 지적사항	
17. 안전 및 환경	안전경영책임보고서 녹색제품 구매 실적 온실가스 감축 실적	34. 경영실적 평가결과	
18. 사회공헌활동	봉사 실적 기부 실적	35. 경영평가 지적사항	
19. 요약 재무상태표		36. 고객만족도 조사결과	
20. 요약 손익계산서		37. 감사직무실적 평가결과	
		38. 이사회 회의록	
		39. 경영혁신사례	
		40. 계약정보	공개입찰정보
			수익 계약 혁신조달 실적 중증장애인 생산품 구매실적
		41. 연구보고서	

* 연두색 음영은 ESG 및 사회적가치 관련 확대 (세)항목

자료 : 기획재정부 보도자료, 「공공기관 공시항목에 ESG(환경, 사회, 지배구조) 대폭 확대한다.」, 2021.3.4.

참고 2

공공기관 경영평가 항목 중 ‘사회적 가치 구현’

평가지표	지표정의	적용대상(배점)
일자리 창출	비정규직의 정규직 전환, 청년 미취업자 실적을 평가한다.	공기업 및 준정부기관 (계량 3점)
	일자리 창출(민간부문의 일자리 창출 포함)과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과를 평가한다.	공기업(비계량 4점) 준정부기관(비계량 3점)
균등한 기회와 사회통합	사회적 약자에 대한 고용과 보호 등 사회 통합 노력과 성과를 평가한다.	공기업 및 준정부기관 (계량 1점)
	사회형평적 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과를 평가한다.	공기업(비계량 3점) 준정부기관(비계량 2점)
안전 및 환경	환경보전 및 환경의 지속가능성을 위한 노력과 성과를 평가한다.	공기업 및 준정부기관 (비계량 1점)
	재난·사고로부터 안전한 근로·생활환경을 유지하기 위한 노력과 성과를 평가한다.	공기업 및 준정부기관 (비계량 4점)
상생·협력 및 지역발전	지역경제 활성화와 중소기업·사회적 경제 기업과의 상생·협력을 위한 실적을 평가한다.	공기업 및 준정부기관 (계량 3점)
	지역사회발전 및 지역경제 활성화와 중소기업·소상공인 등과의 상생·협력을 위한 노력과 성과를 평가한다.	공기업 및 준정부기관 (비계량 2점)
윤리경영	경영활동시 경제적·법적 책임과 더불어 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하려는 노력과 성과를 평가한다.	공기업 및 준정부기관 (비계량 3점)

자료 : 기획재정부, 「2021년도 공공기관 경영평가편람」을 재구성(지표별 세부평가내용 삭제)