

<sup>®</sup> BRIEF

**E.S.G.**

# 공법의 관점에서 본 공공부문 E.S.G. 도입의 과제



김대인

이화여자대학교 법학전문대학원 교수

\* 이 글은 2023년 4월 25일 제5차 E.S.G. 법제 포럼에서 논의를 거쳐 저자가 정리한 의견으로서, P - Brief에 수록된 글의 저작권은 한국법제연구원에 있습니다.

\*\* 따라서 이 글을 인용할 경우, 김대인, “공법의 관점에서 본 공공부문 E.S.G. 도입의 과제”, P - Brief No.1, 한국법제연구원(2023), ○○면을 표기하여야 합니다.

## I. 서론

최근에 공공부문 환경·사회·거버넌스(E.S.G.) 도입을 위한 여러 가지 논의들이 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 1) 공공기관 경영평가의 기준에 E.S.G.를 반영하고 있는 점, 2) 공공조달(public procurement)에서 E.S.G.의 요소를 반영하고 있는 점, 3) 국민연금기금의 E.S.G. 책임투자가 이루어지고 있는 점 등이 대표적인 예라고 할 수 있다.

E.S.G.는 주로 민간기업의 비재무적 성과에 대한 평가와 관련해서 논의가 되고 있는데, 공공부문에서 E.S.G.의 도입을 논의할 경우에는 민간부문에서의 E.S.G. 논의와 어떤 점에서 공통점이 있고, 어떤 점에서 차이점이 있는지를 고려하여야 한다. 이를 위해서는 공공부문을 연구의 대상으로 하는 공법의 관점에서 E.S.G.를 검토해보는 것이 필요하다.

이를 위해서 이 글에서는 우선 E.S.G.의 공법적 기초에 대해서 살펴보도록 한다. 여기에서는 E.S.G.의 헌법·행정법적 기초를 살펴본다. (II) 이어서 공공기관과 E.S.G.에 대해서 살펴보도록 한다. 여기에서는 공공기관, 특히 공기업 E.S.G.와 사기업의 E.S.G.를 비교하여 검토한다. (III) 다음으로 공공조달과 E.S.G.에 대해서 살펴본다. 여기에서는 E.S.G., ‘기업의 사회적 책임’(corporate social responsibility: CSR), ‘인권경영’(human rights and business) 등 유사개념들을 비교검토하고, 적격심사 등에서의 신인도 항목 개선 등 구체적인 사안을 검토한다. (IV) 이어서 국민연금기금의 E.S.G. 투자에 대해서 살펴보도록 한다. 여기에서는 국민연금기금이 ‘중점관리사안’과 ‘예상하지 못한 우려 관련 사안’으로 나누어서 수행하고 있는 E.S.G. 투자에 대해서 살펴보도록 하겠다. (V) 마지막으로 일정한 결론을 제시한다. (VI)

\* 이 글은 2023년 4월 24일 개최된 공공부문 ESG 전문가 포럼에서의 필자의 토론내용을 기본토대로 하고, 필자의 “지방자치단체 사회책임조달법제의 발전방안”, 지방자치법연구 제21권 제2호, 2021 및 “인권친화적 공공조달에 대한 고찰”, 인권과 정의 통권 제513호, 2023을 일부반영하여 수정·보완한 것이다.

## II. E.S.G.의 공법적 기초

E.S.G.는 기업의 비재무적 요소에 대한 평가를 기반으로 한 책임투자에서 출발하였기 때문에 주로 회사법이나 경제법 영역에서 많은 연구가 이루어져 왔다. 최근에는 헌법이나 행정법 분야에서도 E.S.G.에 대한 연구가 이루어지고 있다. 이 글은 E.S.G. 도입에 관한 공법적 논의들을 우선적으로 살펴본다.

우선 E.S.G.에 대한 헌법적인 연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 현행 헌법상 경제헌법은 축적된 경제력을 토대로 권력지배적 영향력을 가질 수 있는 기업에게 공공복리에 적합한 공공질서 조성책무를 지우는 것으로 볼 수 있고, E.S.G.경영은 그러한 기업의 책무에 기초한 것이기에 이 책무는 단순한 윤리적 성격만을 가지는 것이 아니라 헌법적 가치질서에 따른 것으로 본다. 또한 헌법은 재산권의 사회적 기속성을 강하게 인정하는 재산권 조항이나 사회적 불평등을 해소하여 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위한 사회적 권 보장을 통해 사회정의와 공정경제에 입각한 경제사회질서를 지향하고 있고, 기업의 E.S.G. 경영도 이러한 경제사회질서의 중요한 요소로서 기능한다고 본다.<sup>1)</sup>

다음으로 E.S.G.에 대한 행정법적인 연구에서는 다음과 같이 설명하고 있다. E.S.G.를 행정법영역에 수용하기 위해서는 헌법적 근거가 먼저 규명될 필요가 있는데, 헌법상의 환경권과 사회국가원리, 민주주의원리가 E.S.G.의 직접적인 헌법적인 근거가 될 수 있다고 본다. 그리고 행정법의 일반원칙보다는 법률유보원칙에 따른 입법화 방식이 보다 적절한 수용방식이 될 것으로 본다. 구체적으로는 「국가재정법」이나 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 보다 구체화하는 형태로 발전할 것으로 예상된다.<sup>2)</sup>

위 두 가지의 견해를 보면 E.S.G.의 헌법적 근거를 도출할 수 있다는 점에 대해서는 동일한 것을 알 수 있다. 다만 전자는 ‘민간부문’의 E.S.G. 경영에 좀 더 초점을 맞추고 논의를 전개하고 있는 반면 후자는 ‘공공부문’의 E.S.G. 경영에 좀 더 초점을 맞추고 있

---

1) 김종철, ESG의 민주공화헌법적 기초, 한국법제연구원 이슈페이퍼 22-19-②, 2022, 2-3면.

2) 정영철, “행정법과 ESG”, 연세법학 제38호, 2021, 241면.

다는 점에서 차이가 있다고 할 수 있다.

그런데 민간부문과 공공부문의 E.S.G. 경영을 봄에 있어서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다. 이 두 가지 부문 모두 E.S.G. 경영의 헌법적 근거를 가지고 있다고 볼 수 있지만, 민간부문(사인)의 경우는 기본권 ‘소지자’의 주체로서의 지위를 가지기 때문에, 헌법상의 다양한 규정에 따른 E.S.G.의 의무는 기본권(특히 영업의 자유)의 ‘소지자’로서의 지위와 조화롭게 해석하는 범위 내에서 인정되어야 한다. 그런데 공공부문(행정주체)의 경우에는 기본권을 보호해야 하는 ‘수범자’로서의 지위를 갖기 때문에 민간부문에 비해서 보다 강한 E.S.G. 의무를 헌법상 부담하는 것으로 보는 것이 타당하다.<sup>3)</sup>

물론 공공부문의 E.S.G. 도입이 주로 문제되는 ‘공기업’의 경우에는 ‘기업’으로서의 지위와 ‘행정주체’로서의 지위를 모두 보유하고 있기 때문에 기본권의 ‘소지자’로서의 지위와 ‘수범자’로서의 지위를 모두 갖는다고 할 수 있다. 따라서 공기업의 경우에는 전형적인 ‘국가기관’과는 어느 정도 차이는 있지만 민간부문에 비해서는 보다 강한 E.S.G. 의무를 지는 것으로 보아야 할 것이다.

이러한 맥락에서 공공부문에서의 E.S.G.의 도입목표를 점검해볼 필요가 있다. 민간부문에서 E.S.G. 도입목표로 거래활성화, 투자유치, 기업이미지 제고 등을 드는 경우가 많다. 그리고 공공부문에서의 E.S.G. 도입의 목적으로 “공공부문의 선도로 사회문화 정착 확산”이라는 표현이 사용되는 경우가 있는데, 공공부문이 E.S.G.를 적극적으로 도입해서 민간부문에다 거래활성화, 투자유치, 기업이미지 제고가 확산되도록 할 필요가 있다는 의미로 해석된다.

그런데 민간부문에서의 E.S.G. 도입목표들이 공공부문에다 그대로 적용되는 것이 타당한지에 대해서 고민이 좀 더 필요하다고 보인다. 거래활성화, 투자유치, 기업이미지 제고 등은 결국 기업의 이익창출을 위해서 E.S.G.가 필요하다는 논리인데, 공공부문도 그러한 논리를 그대로 적용할 수 있는가 하는 점이다. 물론 공기업의 경우 기업성

3) 헌법재판소는 국가나 국가기관 또는 국가조직의 일부나 공법인은 기본권의 ‘수범자’이지 기본권의 주체로서 그 ‘소지자’가 아니고 오히려 국민의 기본권을 보호 내지 실현해야 할 ‘책임’과 ‘의무’를 지니고 있는 지위에 있다고 보고 있다.(헌재 1994. 12. 29. 선고 93헌마120)

이 존재하기 때문에 민간부문의 논리를 참고하는 것이 불가능한 것은 아니지만, 공기업의 경우 헌법상 다양한 사회적 가치에 따른 의무를 실현하는 것을 공공부문 E.S.G. 도입목표로 설정하는 것이 필요하다.

### III. 공공기관과 E.S.G.

다음으로 공공기관의 E.S.G.에 대해서 살펴보도록 한다. 기획재정부는 2021년도 공공기관 경영평가편람에서 윤리경영 지표배점 등 E.S.G. 관련 비중을 늘렸고, 2022. 2. 7.에는 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」 개정안을 통해 에너지 사용량, 폐기물 발생량, 용수사용량, 환경법규 위반 현황, 저공해 자동차 현황 등을 공공기관의 E.S.G. 공시대상 항목으로 추가하였다.

그런데 공공기관 중 특히 공기업의 E.S.G.와 사기업의 E.S.G.간에는 어떠한 차이가 있다고 볼 것인지 문제가 되는데 이에 대해서는 다음과 같은 견해가 제시되고 있다. 공기업은 본래 일정한 공익적 기능을 수행하기 위해 설립되었고 사기업과 달리 단기적 재무성과나 주주 이익만을 추구하였다고 보기 어려우며, 환경이나 사회문제에 대한 고려가 미흡했다기 보다는 임직원들이 사적 이익만을 추구한다든가 공기업에 투자한 일반 주주들에 대한 보호가 미흡하다는 점이 주로 문제점으로 지적되어 왔기 때문에 이러한 점에서 공기업의 E.S.G.가 추구해야 하는 방향은 사기업의 그것과 달라야 한다고 본다. 따라서 공기업의 E.S.G. 경영은 비재무적 요소를 주로 고려하는 사기업의 E.S.G. 경영과는 달리, 재무적 요소와 비재무적 요소에 대한 균형 잡힌 고려가 핵심이 되어야 한다고 본다. 공기업의 설립목적에 충실한 경영, 상장 공기업을 중심으로 한 일반 주주 보호 강화, 자선활동보다는 사업모델 변화를 통한 E.S.G. 경영이 주된 내용이 되어야 한다는 것이다.<sup>4)</sup>

위와 같은 견해는 기존의 공기업 경영의 문제점(일반 주주에 대한 보호 미흡)에 대한

---

4) 정준혁·정재원, “공기업 ESG 경영의 법적정책적 과제: 공익과 효율성의 균형 있는 고려를 중심으로”, 공기업논총 제22권 제1호, 2022, 10-11면.



문제의식을 토대로 접근하고 있다는 점에서는 경청할 필요성이 있다. 그런데 이러한 공기업 경영의 문제점을 'E.S.G. 경영'이라는 틀을 통해서 해결하는 것이 적절한지에 대해서 의문이 있다. 그리고 위와 같은 해결책은 주주의 이익에 초점을 맞춘 '사기업'의 특성을 오히려 강조한다는 점에서 '공기업'의 특성을 충분히 고려하였다고 볼 수 있는지도 의문이 있다. 이러한 점을 고려하면 공기업의 E.S.G.에서도 비재무적 요소에 초점을 맞추되, 이에 대한 과도한 강조가 재무적 요소의 악화로 이어지지 않도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

다음으로 공기업의 E.S.G. 공시의무와 관련해서 비례성에 대한 논의가 이루어지고 있다. 이를 보면 특정 판단기준에 따라 해당기업에게 미공시를 허용하는 방안, 공시 요구사항을 구분하여 기업규모에 따라 차별된 기준을 적용하는 방안 등이 제시되고 있다. 회사의 규모 및 역량에 따라 E.S.G. 공시의무의 정도를 차별화하겠다는 취지에서 '비례성'을 반영한다고 표현한 것으로 보인다.

이러한 부분은 비례원칙에 입각하여 E.S.G.를 보겠다는 것으로서 행정법의 기본원리

를 반영하려는 시도라고 할 수 있다. 다만 이렇게 할 경우에는 미공시를 허용하는 판단기준을 어떻게 설정할 것인지, 공시 요구사항에 차별화된 기준을 어떻게 설정할 것인지가 문제가 될 것으로 보인다. 기업별 특성을 반영하는 것은 필요하지만, 차별화된 기준을 설정하는 데에 또 다른 에너지가 들어가고 그것이 결과적으로 E.S.G.가 보편적으로 적용되는 데에 방해요인으로 작동해서는 안 될 것이다.

#### IV. 공공조달과 E.S.G.

공공조달부문에서도 E.S.G.를 도입하기 위한 노력이 이루어지고 있다. 2022년 5월에 조달청은 조달기업의 사회적 책임 평가를 위한 내부지침인 「공공조달의 사회적 책임 평가 기본지침(안)」을 마련하여 실시한다는 점을 발표한 바 있다. 현재 「조달사업에 관한 법률」 제6조에서는 기업의 사회적 책임을 장려하기 위하여 조달절차에서 환경, 인권, 노동, 고용, 공정거래, 소비자 보호 등 사회적·환경적 가치를 반영할 수 있는데, 이러한 조달기업에 대한 사회적 책임 장려규정을 조달평가에 반영하는 조달청 내부 가이드라인을 마련한 것이다. 동 지침에 따르면 조달기업의 E.S.G. 평가와 관련해 부담이 없도록 민간에서 통용 중인 E.S.G. 평가 인증은 요구하지 않기로 했고, 지침에서 제시된 평가항목 풀(Pool)은 경제활력, 상생·협력, 탄소중립, 보건·복지·안전 등으로 구분된다.

공공조달과 E.S.G.의 관계를 논의하기 위해서는 E.S.G.와 ‘기업의 사회적 책임’(Corporate Social Responsibility: CSR), ‘인권경영’(Business and Human Rights) 등의 개념을 명확히 하는 것이 필요하다. 왜냐하면 공공조달에서는 기존에 ‘사회책임조달’(socially responsible procurement)이라는 이름하에 CSR과 공공조달의 관계에 대한 논의를 많이 해왔고, 최근에는 ‘인권경영’과 공공조달의 관계에 대한 논의가 이루어지고 있기 때문이다.

우선 CSR과 인권경영의 차이점으로는 다음과 같은 점들이 지적된다. 첫째, 자발성에 기대고 있는 CSR과는 달리 인권경영은 법적 원칙과 구속력 있는 규범에서 기인한다.



둘째, CSR에서는 이념적으로는 이해관계자를 협력과 상생의 대상으로 인식하지만 실제적으로는 이해관계자를 시혜적으로 대하는 경향이 강하지만, 인권경영에서는 이러한 이해관계자들은 단순히 협력과 상생의 대상이라기보다는 법적으로 보장되는 권리를 가지는 주체로 인식한다. 셋째, CSR은 기업의 책임있는 행동이 결국 이윤의 증가로 이어진다고 가정하지만, 인권경영은 인권존중의무의 이행과 이윤추구가 항상 양립가능한 것은 아니며, 이윤추구가 불가능하거나 오히려 손해를 입게 되더라도 인권존중의무가 우선된다. 넷째, CSR은 주로 경영학의 관점에서 최대주의적으로 접근하지만, 인권경영은 주로 법학의 관점에서 최소주의적으로 접근한다.<sup>5)</sup>

다음으로 E.S.G.와 인권경영의 차이점은 다음과 같이 설명되고 있다. E.S.G.는 투자자가 어떻게 하면 장기적·안정적으로 경제적 수익을 얻을 것인가에 관심을 가지는 것이고, 인권경영은 어떻게 하면 기업에 의한 인권(및 환경) 피해를 줄일 것인가에 관심을 가진다. 따라서 E.S.G.에서는 투자자의 역할이 부각되는 반면, 인권경영에서는 인권 피해를 위시한 이해관계자와 국가의 역할이 함께 강조된다. 무엇보다 E.S.G.에서 환경 및 인권문제의 개선은 부차적·우연적이지만, 인권경영에서는 인권 및 환경 문제의 개선 자체가 목적이라는 점에서 차이가 지적된다.<sup>6)</sup>

이러한 CSR, E.S.G., 인권경영 등의 개념들 하에서 공공조달을 어떻게 위치지워야 할 것인가. 우선 CSR에서 말하는 '사회적 가치'가 '인권'보다 좀 더 넓은 개념임은 부인할 수 없다. 또한 CSR을 실현함에 있어서는 자발성이 필요한 영역이 여전히 존재하게 되기 때문에 의무를 강조하는 인권개념으로는 온전히 포섭되지 않는 영역이 남게 된다. 그리고 E.S.G.는 CSR과 겹치는 측면이 있지만, E.S.G.는 투자자들의 비재무적 평가를 위한 공시의무에 주로 초점이 맞추어져 있다는 점에 차이가 있다. 그리고 E.S.G.에 따른 공시의무의 내용에 인권경영적인 내용이 들어갈 경우에는 E.S.G.와 인권경영이 겹치는 부분이 발생할 수 있다. 이러한 점을 보면 사회책임 공공조달, 인권친화적 공공조달, E.S.G. 친화적 공공조달은 상호보완적인 관계로 이해하되, 공공부문의 경우에는

5) 류성진·김재원, 다국적기업의 인권경영에 관한 글로벌법제 현안 분석 연구, 한국법제연구원, 2015, 45-46면; 이상수, 인권경영, 세상을 바꾸는 패러다임, 태학사, 2022, 66-72면.

6) 이상수, 위의 책, 86면.

행정주체로서의 지위가 강조되므로 민간기업에서의 조달과 비교할 때 ‘인권친화적 공공조달’이 상대적으로 강조될 필요가 있다.

그리고 E.S.G.와 공공조달을 접목하는 과정에서는 공공조달의 다양한 기본원리들과의 조화를 염두에 둘 필요가 있다. 기존의 논의를 보면 공공조달의 기본원리를 1) 효율성 및 최적가치(value for money), 2) 투명성 및 공정성, 3) 공공정책적인 목표의 추구로 나누는 경향이 있다.<sup>7)</sup> E.S.G.와 공공조달을 접목하는 것은 ‘공공정책적인 목표’와 연결된다고 할 수 있는데, 이 경우 공공조달의 또 다른 기본원리인 ‘효율성 및 최적가치’, ‘투명성 및 공정성’과 최대한 조화를 이룰 필요가 있다.

“E.S.G. 경영확대를 위한 서울시 정책방안”을 보면 일반용역 및 물품적격심사기준 중 신인도항목과 서울시 협상에 의한 계약심사 신인도항목 등에 ‘E.S.G. 경영’을 추가하고 가점방식을 적용하는 방안을 제시하고 있는 것을 볼 수 있다. 구체적인 안을 보면 ‘E.S.G. 경영’ 항목에 대해서 2점을 배점하고 있는 것으로 구성되어 있다.<sup>8)</sup>

그런데 이들 적격심사기준이나 협상에 의한 계약심사 신인도 항목에는 E.S.G.와 관련한 다양한 항목들이 이미 들어가 있다. 중소기업, 고용창출, 약자기업 지원 및 정책적 지원, 안전보건 확보의 정도, 근로 및 하도급법 등의 준수여부가 그것들이다. 이러한 상황에서 E.S.G. 경영에 대해서 별도의 항목을 만들어서 2점이나 부여하는 것은 가점이 증첩되는 측면이 있을 뿐만 아니라 그 점수가 지나치게 높다고 하지 않을 수 없다. 이것은 공공조달의 효율성 및 최적가치를 달성하는 것과는 모순될 가능성이 있다. 이러한 점을 고려하면 E.S.G. 경영의 활성화를 위해서 별도항목이 필요하다고 하더라도 그 가점의 정도는 이보다 낮게 설정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

그리고 E.S.G.와 공공조달을 접목하는 방식을 ‘신인도항목’의 가산점에게만 제한할 필요가 없다. 공공정책을 수행하는 공공조달수단으로는 1) 구매여부에 대한 결정, 2) 어떤 제품을 구매할 것인지에 대한 결정, 3) 계약상의 조건, 4) 통합구매와 구매의 시점,

---

7) 예를 들어 미국 연방공공조달의 기본법령 역할을 하고 있는 연방조달규칙(Federal Acquisition Regulation: FAR)에서는 “연방조달시스템의 비전은 고객에게 적시에, 최고가치의 제품 또는 서비스를 제공하면서도, 동시에 일반시민로부터의 신뢰를 유지하고, 공공정책목적을 달성하는 데에 있다”라고 규정을 두고 있다. (FAR 1.102)

8) 황인창 외, 환경·사회·지배구조(ESG) 경영 확대 위한 서울시 정책방안, 서울연구원, 2022, 87면.

5) 우선구매제도, 6) 입찰참가자격의 제한, 7) 입찰참가기업의 우선순위결정, 8) 낙찰기준, 9) 정부계약에의 접근성 제고 조치, 10) 시장과의 접촉을 통한 정책의 가시성 확보 및 입찰참가장려 등 매우 다양한 유형이 존재한다.<sup>9)</sup> 이러한 보다 다양한 유형으로 E.S.G.와 공공조달을 접목하려는 시도를 할 필요가 있으며, 법적으로 강제할 부분과 자발성에 맡길 부분을 적절하게 조합하는 것이 필요하다.



## V. 국민연금기금과 E.S.G.

주지하다시피 국민연금기금의 의결권 행사는 기금의 규모가 자본시장 및 국가경제에 미치는 영향이 크기 때문에 많은 관심의 대상이 되고 있다. 예를 들어 2015년 삼성물산-제일모직 합병 의결권 행사는 당시 현직 대통령의 재판과 국내 최대규모 기업의 특수관계에 대한 재판, 정부 요직 인사의 교체를 불러일으킬 정도로 주목을 모은 바 있다.<sup>10)</sup> 국민연금기금은 E.S.G. 책임투자도 적극적으로 하고 있는데 이는 공공부문의 E.S.G. 도입의 대표적인 예로 볼 수 있다. 국민연금기금은 「수탁자 책임활동에 관한 지침」에 따라 E.S.G. 관련 사항이 기업가치 또는 주주가치에 장기적 영향을 줄 것으로 예상되는 경우 이를 ‘중점관리사안’<sup>11)</sup>과 ‘예상하지 못한 우려 관련 사안’으로 나누어서

9) Arrowsmith, Sue, Law of Public and Utilities Procurement Vol. 2, Sweet and Maxwell, 2017, p. 696-716.

10) 이로 인해 삼성물산의 주주였던 엘리엇과 메이슨이 한국 정부를 상대로 1조2000억원대 투자자-국가 분쟁 해결제도(ISDS) 제소를 하였고, 2023년 6월에 한국정부가 엘리엇에게 약 1300억원(지연이자 포함)을 지급해야 한다는 중재판정이 내려진 바 있다.

11) 2023. 3. 7. 동 지침의 개정으로 중점관리사안 선정을 위한 고려 요소로 기후변화와 산업안전이 추가되었다.

수탁자 책임 활동을 수행할 수 있도록 하고 있다. 그런데 ‘중점관리사안’은 절차가 지나치게 복잡하고, ‘예상하지 못한 우려 관련 사안’은 범위가 명확하지 않아, 주주권 행사가 실질적으로 작동되지 않는다는 비판이 제기되고 있다. 또한 기업과의 대화실적이 공개되지 않아 투명성에 관한 문제가 제기되기도 하였다.<sup>12)</sup>

이러한 문제를 해결하기 위한 개선책으로 사전 대화의 투명성 제고, 비공개대화 및 비공개중점관리의 절차 일원화 및 구체화, 주주권 행사 수단 강화의 방법 보완, 예상하지 못한 우려 관련 주주권 행사 대상의 유형의 명확화, 사안에 따른 주주권 행사수단 다양화, 전문위원회의 적극적 참여 등이 제안되고 있다.<sup>13)</sup>

이러한 국민연금기금의 의결권 행사는 그동안 공법 분야에서 크게 관심을 가지지 못한 사안이었다고 할 수 있다. 이는 이러한 의결권 행사를 행정소송의 대상이 되는 ‘처분’이나 헌법소원의 대상이 되는 ‘공권력행사’로 보기는 곤란하고, 따라서 이에 대해서 행정소송이나 헌법소원이 이루어지기 힘들었던 것이 그 원인이라고 할 것이다. 그러나 국민연금기금의 의결권 행사에 대해 ‘국가-투자자 분쟁해결제도’(Investor State Dispute Settlement: ISDS) 제소가 이루어지는 경우도 발생하고 있고, 무엇보다 국민연금기금의 의결권의 행사가 시장 및 투자대상기업에 미치는 영향이 지대하기 때문에 ‘공법’에서도 대한 관심을 기울일 필요가 있다.

국민연금기금의 의결권행사와 민간투자운용사의 의결권 행사는 유사한 측면도 있지만, 국민연금공단이 공공기관(준정부기관)으로서의 성격을 가지고 있고, 국민연금기금의 의결권행사는 국민이 위탁한 금원을 기반으로 하는 것이기 때문에 보다 강한 책임성과 투명성이 요구된다고 보아야 할 것이다. 따라서 E.S.G.와 관련된 의결권 행사와 관련해서도 이러한 점을 고려하여 절차를 마련하고 정보공개가 이루어져야 할 것이다. 또한 E.S.G.의 명목하에 불필요한 정치적 의결권 행사가 이루어지지 않도록 해야 ISDS로의 제소가 이루어지는 것을 막을 수 있을 것이다.

---

12) 장윤제, “국민연금기금의 주주권 행사 체계에 관한 검토 - ESG 관련 기업과의 대화를 중심으로-”, 법과 정책연구 제21집 제2호, 2021, 229면.

13) 장윤제, 위의 글, 229-230면.

## VI. 결론

민간부문과 공공부문 모두 E.S.G. 경영의 헌법적 근거를 가지고 있다고 볼 수 있지만, 민간부문(사인)의 경우는 기본권 '소지자'의 주체로서의 지위를 가지기 때문에, 헌법상의 다양한 규정에 따른 E.S.G.의 의무는 기본권(특히 영업의 자유)의 '소지자'로서의 지위와 조화롭게 해석하는 범위내에서 인정되어야 한다. 그런데 공공부문(행정주체)의 경우에는 기본권을 보호해야 하는 '수범자'로서의 지위를 갖기 때문에 민간부문에 비해서 보다 강한 E.S.G. 의무를 헌법상 부담하는 것으로 보는 것이 타당하다.

공기기업의 E.S.G.에서도 사기업의 E.S.G.와 마찬가지로 재무적 요소에 초점을 맞추되, 이에 대한 과도한 강조가 재무적 요소의 악화로 이어지지 않도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 다음으로 공기기업의 E.S.G. 공시의무와 관련해서 비례성에 대한 논의가 이루어지고 있는데, 기업별 특성을 반영하는 것은 필요하지만, 차별화된 기준을 설정하는 데에 또 다른 에너지가 들어가고 그것이 결과적으로 E.S.G.가 보편적으로 적용되는 데에 방해요인으로 작동해서는 안 될 것이다.

E.S.G.와 공공조달을 접목하는 것은 '공공정책적인 목표'와 연결된다고 할 수 있는데, 이 경우 공공조달의 또 다른 기본원리인 '효율성 및 최적가치', '투명성 및 공정성'과 최대한 조화를 이룰 필요가 있다. 또한 공공정책을 수행하는 다양한 공공조달수단들을 적절하게 조합함으로써 기업의 사회적 책임(CSR), E.S.G., 인권경영(human rights and business) 등이 상호보완적인 효과를 발휘하도록 해야 한다.

국민연금기금의 의결권행사와 민간투자운용사의 의결권 행사는 유사한 측면도 있지만, 국민연금공단이 공공기관(준정부기관)으로서의 성격을 가지고 있고, 국민연금기금의 의결권행사는 국민이 위탁한 금원을 기반으로 하는 것이기 때문에 보다 강한 책임성과 투명성이 요구된다고 보아야 할 것이다. 국민연금기금의 E.S.G.와 관련된 의결권 행사와 관련해서도 이러한 점을 고려하여 절차를 마련하고 정보공개를 할 필요가 있다.

## 참고문헌

김종철, ESG의 민주공화헌법적 기초, 한국법제연구원 이슈페이퍼 22-19-②, 2022.

류성진·김재원, 다국적기업의 인권경영에 관한 글로벌법제 현안 분석 연구, 한국법제연구원, 2015.

이상수, 인권경영, 세상을 바꾸는 패러다임, 태학사, 2022.

장윤제, “국민연금기금의 주주권 행사 체계에 관한 검토 - ESG 관련 기업과의 대화를 중심으로-”, 법과 정책연구 제21집 제2호, 2021.

정영철, “행정법과 ESG”, 연세법학 제38호, 2021.

정준혁·정재원, “공기업 ESG 경영의 법정책적 과제: 공익과 효율성의 균형 있는 고려를 중심으로”, 공기업논총 제22권 제1호, 2022.

황인창 외, 환경·사회·지배구조(ESG) 경영 확대 위한 서울시 정책방안, 서울연구원, 2022.

Arrowsmith, Sue, Law of Public and Utilities Procurement Vol. 2, Sweet and Maxwell, 2017.

P - BRIEF No.1

## 공법의 관점에서 본 공공부문 E.S.G. 도입의 과제

---

발행일 2023년 6월 28일

발행인 한영수

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044)861-0300 F. 044)863-9915

등록번호 1981. 8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

---

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

# E.S.G.

①

BRIEF