국내 공공기관의 지속가능경영보고서 발간 현황 분석

안상아 | 한국기업지배구조원 연구원

Ⅰ. 서론

국내 상장기업의 경우 지난 호 원고[1]를 통해 5년 4개월(2008.1 ~ 2013.4)간 98개 상장기업(코스피 95, 코스닥 3)이 총 338건의 지속가능경영 관련 보고서를 발간한 사실을 확인하였으며, 이는 전체 유가증권시장 상장기업 중 약 13.18%가 해당 기간 내 최소 1회 이상 발간 실적이 있음을 나타낸다.

지속가능경영 관련 보고서는 이와 같이 상장기업 뿐만 아니라 상당수의 공공기관, 비상장기업, 사회적 기업, 재단법인, 사회복지법인, 정부 부처, 지자체 등에서도 발간하는 추세이다. 본 고에서는 상장기업에 버금가는 비중을 차지하는 공공기관의 지속가능경영 관련 보고서 발간 현황을 조사함으로써 공공기관이 최초로 보고서를 발간한 2005년부터 올해 6월까지를 기준으로 전체 공공기관을 유형별로 나누어 종류, 특징, 발간 주기 등을 살펴보고자 한다.

1. 공공기관이 지속가능경영보고서를 발간하는 목적과 그 역할

공공기관은 영리를 근간으로 하는 민간기업과 달리 공공복리 증진 또는 독과점 억제가 목적이기 때문에, 민간 기업보다 높은 수준의 사회적 책임이 요구된다. 그렇기에 태생적으로 벗어날 수 없는 관료적 이해관계와 공공성을 위해 불가피한 경영 비효율성 요인을 감내하면서도 투명성·수익성·효율성을 동시에 요구받고 있다. 특히 상장 공기업의 경우 주주의 이익과 국민 전체의 이익을 동시에 고려해야 하는 이해상충에 직면하기도 한다.

이에 정부는 공공기관의 공공성·효율성 제고 및 책임경영 유도를 목적으로 매년 공공

1) 안상아, 2013.5., 「국내 상장기업의 지속가능성보고서 발간 현황 및 분석」, CG리뷰, 통권68호pp.88-111

기관의 전년도 경영실적을 평가하여 성과급 지급과 경상경비 예산 편성 시 증액·삭감 검토에 활용하고 있다. 2011년도부터는 여기에 공공기관의 일자리 창출, 지방이전, 사회형평적 채용, 동반성장 노력 등 사회적 기여에 대한 평가 항목까지 추가된 바 있다. 때로는 총리실, 감사원으로부터의 경영실태 결과를 바탕으로 기관장 사임 건의와 같은 중징계 조치가 내려지기도 한다. 작년에는 산업통상자원부가 59개 공공기관(공기업 24개, 준정부기관 26개, 기타공공기관 9개)에 대해 동반성장 평가를 실시하여 기관별 등급을 부여하기도 하였다.

아울러 공공기관은 2007년 4월 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」[2] 제11조(경영공시), 「공공기관의 운영에 관한 법률시행령」 제15조(정보 공개 시 청구인의 확인), 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에 준거하여, 지정된 경영 지표, 현황들을 자사 홈페이지와 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)에 정기적으로 공시하고 있다.

그 밖에도 국가청렴위원회의 청렴도 조사, 국회의 국정감사, 감사원의 감사와 같은 여러 평가·감독·감사와 각종 공시 의무들이야말로 공공기관들이 지속가능경영 관련 핵심성과지표(KPI)를 상시 관리하고 공시 활성화를 통해 투명성을 높여야 할 유인이다.

〈표 1〉 공공기관 경영정보공개시스템 주요 항목 (5개 분야 34개 항목)

Ⅰ. 일반 현황		
1. 일반 현황(기관 소개, 주요 기능 및 역할, 경영목표 및 전략, 기관소재지, 설립근거, 소관 주무기관)		
Ⅱ. 기관 운영		
2. 임직원 수	6. 직원 평균 보수	9. 임원 국외출장 정보
3. 임원 현황	7. 기관장 업무추진비	10. 노동조합 관련 현황
4. 신규채용 현황 및 유연근무 현황	8. 복리후생비	11. 취업규칙
5. 임원 연봉		
Ⅲ. 주요 사업 및 경영 성과		
12. 요약대차대조표	16. 공공기관 투자집행 현황	20. 연간 출연 및 증여
13. 요약손익계산서	17. 자본금 및 주주 현황	21. 경영부담비용 추계
14. 수입·지출 현황	18. 장단기 차입금 현황	22. 납세정보 현황
15. 주요사업	19. 투자 및 출자 현황	

2) 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 지금은 폐지된 「정부투자기관 관리기본법(1983년 제정)」, 「정부산하기관 관리기본법(2003년 제정)」을 관계 법률로 하고 있다. 이로써, 투자기관, 산하기관, 공기업 등 다양하게 사용되어 온 용어가 '공공기관'으로 통일되고 지금의 3가지 유형(공기업, 준정부기관, 기타공공기관)으로 재분류되었다.

Ⅳ. 대내외 평가		
23. 국회 지적사항	26. 경영평가 지적사항	28. 감사(감사위원)의 직무수행 실적평가 결과
24. 감사원/주무부처 지적사항	27. 고객만족도 조사결과	29. 이사회 회의록, 내부감사 결과
25. 경영실적 평가정보		
Ⅴ. 공지사항		
30. 경영혁신사례	32. 입찰정보	34. 기타정보공개
31. 채용정보	33. 연구보고서	

〈그림 1〉 인천국제공항공사(시장형 공기업) 홈페이지에 압축되어 있는 경영공시 목차의 예

이 때 지속가능경영보고서는 어차피 의무 공시해야하거나 기관 자율적으로 중요하게 생각하여 모니터링하는 경영성과, 지표들을 보다 친근하고 복합적으로 재구성하여 보여주어 이해관계자간 소통 및 공공기관 투명성을 제고하는 역할을 한다.

특히 해외 진출에 적극적인 에너지·SOC 분야 공기업의 경우, 보다 많은 이해관계자들과 접점을 형성하기 때문에 평판·명성 관리, 환경 경영, 윤리 경영에 대해 더 민감하기 마련이다. 한국전력, 석유공사, 가스공사 등 자원개발형 공공기관을 중심으로 해외 자원개발 경쟁이 활발하며 한국전력을 포함한 수자원공사, 항만공사, 공항공사, 철도공사 등 역시 개도국에 발전소, 항만, 공단, 공항, 철도 등을 건설, 또는 운영해주는 SOC 투자 사업에 열을 올리고 있다. 1994년 뉴욕 증시에 상장한 한국전력만 보아도, 아랍에미리트에 해외 본부를, 그 외 8개 국가에 해외 지사를 두고 있으며 18개 국가에 해외 법인을 두고 있다(2012.12 기준). 지속가능경영보고서는 이들의 홍보, 투자 유치 및 해외진출을 위한 IR 수단이자 영업, 마케팅 홍보물로서 이들이 국제적으로 통용되는 UN GC, ISO 26000[3] 등을 준수하고 있음을 자연스럽게 입증하는 역할을 한다.

2. 조사 대상, 방법과 기간

상장기업의 경우 지속가능경영과 관련하여 지속가능(성/경영)보고서[4], 환경보고서, 탄소경영보고서, 환경사회보고서, 사회책임경영보고서, CSR 보고서 등 다양한 보고서를 발간하고 있음[5]을 확인한 반면, 공공기관의 경우는 UN Global Compact(이하 UN GC)[6] 서명 의무에 따른 UN GC 이행보고서(Communication on Progress, 이하 CoP), 지속가능경영보고서, 사회책임경영보고서, 사회공헌활동보고서 네 종류로 압축할 수 있었다.

UN GC 서명기관은 연 1회[7] CoP를 제출하여야 하는데 필수적으로 포함시켜야 할 9페이지 분량의 Basic COP Template[8]만 충족하면 되기 때문에 CoP를 보고서 제목 자체로 하여 발간하는 경우도 있고 지속가능경영보고서와 같은 다른 양식을 통해 대체하는 경우도 있었다. 사회책임경영보고서를 발간한 국민연금공단, 인천국제공항공사와 사회공헌

3) ISO(국제표준화기구)가 2010년 제정한 기업의 사회적 책임에 대한 국제표준을 말하며, 6대 이해관계자[정부, 소비자, 산업계, 노동계, NGO, 학계]를 대상으로 한 7가지 사회적 책임 이슈를 다루고 있다.

4) 편의상 이 글에서는 지속가능경영보고서로 통칭하기로 한다.

5) 안상아, 2013.5., 「국내 상장기업의 지속가능성보고서 발간 현황 및 분석」, CG리뷰, 통권68호, pp.88-111

6) 2000년 7월 UN이 발족한 세계 최대 규모의 지속가능성 관련 자발적 이니셔티브로서 인권, 노동규칙, 환경, 반부패 4개 영역의 10대 원칙의 준수 확대를 골자로 한다. 전 세계 145여개 국가로부터 사기업, 공공기관, 지자체, 학계, 시민단체, NGO, 노동조합 등 11,354개 기관이 서명하였다.(2013.5.18 기준)

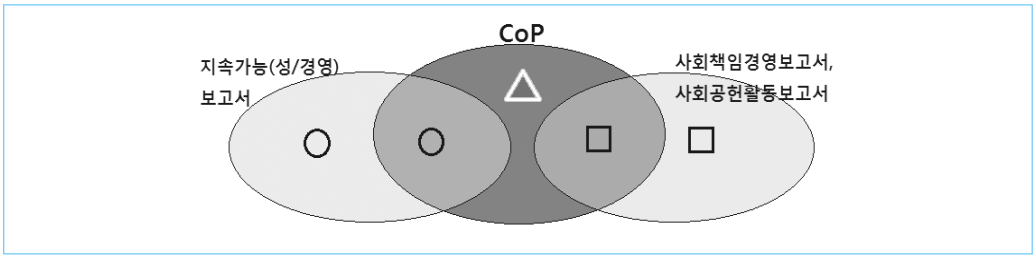
7) UN GC 운영 원칙 상, 가입일로부터 2년 안에 최초 CoP를 제출해야 하며, 제출하지 않을 경우 불소통(Non-communicating)으로 분류된다. 첫 CoP 제출 이후, 직전 CoP 제출로부터 1년 내 마다 CoP를 계속하여 제출하여야 하는데, 이를 지키지 않을 경우에도 역시 불소통으로 분류된다. 불소통 지위 수여 후 1년 내로 제출하지 않을 경우에는 제명(Expelled)된다. 이 때 발간 주기와 CoP 제출 마감일을 맞추기 위한 목적으로 단 1회, 최장 11개월까지 제출일을 연기할 수 있으며, 마감일 내 제출하는 것이 불가할 경우 최장 90일까지 유예기간을 요청할 수 있다.

8) UN Global Compact, 2012.6., 「Basic Guide to the Communication on Progress」, pp.7-15, http://www.unglobalcompact.org/docs/communication_on_progress/Tools_and_Publications/COP_Basic_Guide.pdf

활동보고서를 발간한 예탁결제원을 제외하고는 대다수 공공기관이 지속가능경영보고서로를 통해 CoP를 대체하고 있음을 확인할 수 있었다. 조사 결과, UN GC 서명 여부 및 그 시점은 지속가능경영 관련 보고서 발간 여부 및 최초 발간 시점과 높은 상관관계를 보였다.([표 3,6,8,9,12] 및 [부표 3] 참조)

이 글의 본래 목적은 공공기관의 지속가능경영보고서 발간 현황을 살펴보기 위함이지만 공공기관이 제출하는 CoP 상당수가 곧 지속가능경영보고서인 상황을 감안하여, [그림 2]의 △, ○, □ 분야를 모두 조사 대상에 포함시켰다. 그리고 이러한 차이를 명확히 구분하기 위해, CoP 만을 위한 CoP(△), 지속가능(성/경영)보고서(○), 사회(책임경영/공헌활동)보고서(□) 세 가지 범례를 두어 집계하였다.

〈그림 2〉 국내 공공기관의 지속가능경영 관련 보고서의 종류



자료 수집을 위해서는 각 공공기관 홈페이지와 UN GC 홈페이지를 활용하였다. 조사 대상은 2013.4.11.「공공기관의 운영에 관한 법률」제4조 1항 각호의 요건에 따라 공공기관으로 지정된 295개 기관[9]이다.

한국가스공사, 한국전력공사, 한국전력기술, 한국지역난방공사, 한전KPS는 공공기관이면서 동시에 코스피 상장기업인데, 이런 경우는 상장기업을 대상으로 했던 지난 호 글과 이번 호 글 모두에서 대상으로 삼았다. 또한 보고서를 집계함에 있어 연도별 분류 기준은 발간 연도임을 밝혀둔다.[10]

9) 295개 공공기관은 다시 시장형 공기업 14곳, 준시장형 공기업 16곳, 기금관리형 준정부기관 17곳, 위탁집행형 준정부기관 70곳, 기타공공기관 178곳으로 나뉜다.

10) 12월 결산법인이 2013년 3월 말에 2012년 사업보고서를 제출하면서, 이를 2012년 보고서라고 하는 것처럼, 지속가능경영보고서 제목에 쓰이는 연도 역시 보고대상 연도로 하는 것이 타당하겠으나, 가급적 최신 발간되었음을 피력하고 싶어서인지 보고서 제목에 발간 연도를 쓰는 경우가 상당하였다.

〈표 2〉 공공기관의 유형별 분류

공기업 (30)		직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관
	시장형	자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업
	준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관 (87)		직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
	기금관리형	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
	위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타공공기관 (178)		공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관

Ⅱ. 본론

1. 시장형 공기업의 지속가능경영보고서 발간 현황

시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이면서 총 수입액 중 자체수입액이 85%이상인 공기업을 말한다. 한국전력공사(이하 한전)와 그 6개 자회사[한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국수력원자력][11]을 비롯하여 항공, 항만, 가스 산업 등 SOC 분야 공기업들이 포진해 있다. 시장형 공기업으로 분류되는 전체 14개 기관 중에서, 부산항만공사만을 제외한 13개 기관이 [표 3]과 같이 지속가능경영보고서를 발간하고 있었다.

이 중 누적 발간회수가 8회로 가장 많은 한전의 경우, 2005년 8월 국내 공기업 최초로 지속가능경영 체제를 도입하여 경제, 환경, 사회, 인간 4대 부문의 마스터 플랜과 43개 핵심성과지표(KPI)에 대한 액션 플랜을 수립한 바 있다. 그 일환으로 2005년 국내 최초로 UN GC에 가입하였으며, 같은 해 한국수자원공사, 한국토지공사와 함께 공공기관 최초로 지속가능경영보고서를 발간한 이후 매년 발간하고 있다. 2006년부터는 자회사인 한국남동발전, 한국중부발전, 한전KPS까지 발간에 동참하고 있다.

11) 흔히 '발전 6사'로 불리며, 2001년 정부의 전력산업 구조개편으로 한전으로부터 분할된 뒤, 한전이 이들 지분 100%를 소유하고 있다. 2010년 전까지만 해도 기타공공기관으로 분류되어 매년 한전으로부터 감시와 평가를 받았었지만, 2011년 경쟁을 촉진하고 자율·책임경영을 강화하겠다는 취지에서 시장형 공기업으로 변경 지정됨에 따라 더 이상 모기업의 평가를 받지 않게 되었다.

13개 발간 기관 중 UN GC로부터 CoP 장기 미제출로 제명된 한국서부발전, 인천항만공사만을 제외한 보고서 11개 기관은 모두 UN GC 회원으로 드러나 UN GC 가입 여부와 지속가능경영보고서 발간 사이의 강한 상관관계를 확인할 수 있었다. 인천항만공사의 경우, 2008년 10월 가입하였다가 3년간 CoP 제출실적이 없어 2011년 10월 제명되었다.

발전 6사 중 한국남동발전, 한국남부발전, 한국서부발전은 지속가능경영보고서를 격년 발간하고 있으며, 한국동서발전, 한국수력원자력은 매년 발간하고 있었다. 한국중부발전은 보고서에 격년 발행을 원칙으로 한다고 줄곧 쓰여 있었으나 2006·2008년 발간 뒤 2011년에 발간하여 불규칙한 모습을 보였다.

〈표 3〉 시장형 공기업(14개)의 지속가능경영보고서 발간 현황

	기관명	UN GC*	보고서 발간년도 –범례 : 지속가능성/경영보고서=O, 사회책임경영보고서=□								누적 횟수**
			~'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13.6	
1	한국전력공사(주)	★	O('05) O('06)	O	O	O	O	O	O		8
2	한국남동발전(주)	★	O		O		O		O		4
3	한국남부발전(주)	★			O			O		O	3
4	한국동서발전(주)	★		O	O	O	O	O	O		6
5	한국서부발전(주)	X		O	O		O		O		4
6	한국중부발전(주)	★	O		O			O			3
7	인천국제공항공사	★		O	O		□	□	□		2〈3〉
8	인천항만공사	X					O	O			2
9	한국공항공사	★				O	O	O	O		4
10	한국가스공사	★		O	O	O	O	O	O		6
11	한국석유공사	★		O			O		O		3
12	한국지역난방공사	★			O	O	O	O			4
13	한국수력원자력(주)	★			O	O	O	O	O		5
14	부산항만공사	모두 해당 사항 없음									
합계	지속가능 = O		4	6	10	6	10	9	8	1	54
	사회책임 = □						〈1〉	〈1〉	〈1〉		〈3〉

* ★는 UN GC에 서명하여 정상 가입상태(Active)인 경우, ☆는 과거 UN GC에 가입하였으나 CoP 제출 지연으로 불소통으로 분류된 경우, X는 제명된 경우를 나타내며 공란은 애초에 UN GC에 서명하지 않았음을 뜻한다. (표 6,8,9,12도 동일)

** 각괄호 〈〉 내 숫자는 사회책임경영보고서 발간 횟수, 괄호 없는 숫자는 지속가능(성/경영)보고서 발간 횟수다.

〈표 4〉 시장형 공기업의 발간 주기에 따른 분류

발간 주기	기관수 (%)	기관 목록 (괄호 안 숫자는 발간 년도)
매년 정기 발간	6 (46.15%)	한국전력공사(주), 한국동서발전(주), 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국가스공사, 한국수력원자력(주)
격년 정기 발간	4 (30.77%)	한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국서부발전(주), 한국석유공사
불규칙적으로 발간	3 (23.08%)	한국중부발전('06, '08, '11), 인천항만공사('10~'11년 동안 매년 발간하다가 '12~'13.6 발간실적 없음), 한국지역난방공사('08~'11년 동안 매년 발간하다가 '12~'13.6 발간실적 없음)
총 13개		

* 〈표 3〉에 따라 엄격하게 분류를 하자면, 한국남부발전, 한국서부발전, 인천국제공항공사, 한국석유공사 또한 불규칙 발간으로 볼 수 있겠으나, 2010년부터 최근까지로 봤을 때의 추세로 감안하여 분류하였다.(표 5,7,10,11도 동일 기준 적용함)

2. 준시장형 공기업의 지속가능보고서 발간 현황

준시장형 공기업이란 시장형 공기업이 아닌 나머지 16개 공기업으로 구성되어 있다. 앞서 언급했듯, 시장형 공기업인 한전과 함께 2005년 공공기관 최초로 보고서를 발간한 한국수자원공사, 한국토지공사가 이 그룹에 속한다. 울산항만공사, 해양환경관리공단, 방송광고진흥공사 3개만을 제외한 13개 기관이 [표 6]과 같이 지속가능경영보고서 또는 CoP를 발간하고 있었다. 13개 발간 기관 중 한국도로공사와 대한석탄공사는 지속가능경영보고서가 아닌 CoP 자체에 대해서만 발간 실적이 있었다.

조사 결과, 16개 준시장형 공기업 중 9개 기관이 올해 6월 말 기준, UN GC 정상가입 상태였다. UN GC에 서명했던 한국조폐공사의 경우, 2012년 8월까지 CoP를 제출하지 않아 불소통으로 분류되었으며, 대한석탄공사는 제명되었다. 한국토지공사와 대한주택공사는 각각 2005년, 2006년에 UN GC에 가입한 바 있는데, 2009년 10월에 한국토지주택공사로 통합되면서 2010년 새로 가입하였다.

한국조폐공사가 2009년 지속가능경영보고서를 최초 발간하여 CoP로 제출하였을 당시, UN GC로부터 '2008 우수보고서(Notable CoP)'로 선정되었을 정도로 호평을 받았지만 2011년을 끝으로 더 이상 발간되지 않았다. 여수광양항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 대한석탄공사는 각각 2010년, 2007년, 2010년 단 1회 발간되는 것에 그쳤다. 위 4개 기관을 제외한 나머지 9개 발간 기관은 모두 매년 정기 발간하고 있었다. 한국도로공사와 대한주택보증은 지속가능경영보고서를 발간하지 않고 2010년부터 PPT형식의 CoP만 매년 발간했었는데 대한주택보증은 올해부터 지속가능경영보고서 발간에 동참하였다. 이는 2015년 민영화를 앞두고 2012년 기관장(김선규 사장)이 취임하면서 CEO 경

영방침, 「비전 2022」와 63개 실행과제를 수립한 결과로 보인다.

전체 지속가능경영보고서 발간 횟수는 2005년 2회, 2006년 1회, 2007년과 2008년 각각 4회에 머물다가, 2009년~2011년 매년 8회, 2012년 7회로 2009년 이후부터는 비슷한 수준을 매년 유지하고 있다. CoP 역시 2010~2012년 각각 3회, 2회, 2회로 2010년 이후부터 비슷한 수준을 유지하고 있다.

결론적으로 세 가지 보고서 분류기준을 합쳐 생각했을 때 30개 전체 공기업 중 26개 기관(86.67%)이 최소 1회 발간 실적이 있어 뒤에서 살펴볼 준정부기관(87개 기관 중 31곳, 35.63%), 기타 공공기관(178개 기관 중 7곳, 3.93%)보다 더 적극적으로 보고서를 발간하는 것으로 나타났다. 이는 공기업이 국민경제적으로 파급력이 지대한 에너지·SOC 분야에 두루 포진해 있고 해외 교류가 많다보니 보다 많은 이해관계자들과 상대하며, 보다 높은 관심과 공시 수준이 기대된다는 점, 공공성·공익성을 중시하는 준정부기관에 비해 기업성·수익성을 중시한다는 점, 법률·제도가 공기업에의 경영간섭·감독은 점차 줄이고 자율·책임경영을 보장하는 쪽[12]으로 점차 발전해 온 만큼 높은 투명성·지배구조 수준이 요구된다는 점이 작용한 것으로 보인다.[13]

〈표 5〉 준시장형 공기업의 발간 주기에 따른 분류

발간 주기	기관수 (%)	기관 목록 (괄호 안 숫자는 발간 년도)
매년 정기 발간	9 (69.23%)	한국관광공사, 한국마사회, 한국광물자원공사, 한국토지주택공사*, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 대한주택보증
불규칙적으로 발간	1 (7.69%)	한국조폐공사('09~'11동안 매년 발간하다가 '12~'13.6 발간실적 없음)
발간하다 중지**	3 (23.08%)	여수광양항만공사('10), 제주국제자유도시개발센터('07), 대한석탄공사('10)
총 13개		

* 2010년부터 최근까지로 봤을 때의 추세로 감안하여, 2009년 통폐합된 한국토지공사와 대한주택공사는 한국토지주택공사로 갈음하였다.

** 가장 최근 발간연도로부터 2년을 초과하여 발간 실적이 없는 경우, '발간하다 중지'로 분류하였다.(표 7,10,11도 동일)

12) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제51조(공기업·준정부기관에 대한 감독)에서 공기업과 준정부기관의 경영에 정부가 감독할 수 있는 조건을 명시하고 있다.

13) 일례로 「공공기관 운영에 관한 법률」 제18조 및 제21조에 따르면 시장형 공기업과 자산규모 2조원 이상의 준시장형 공기업은 사장과 이사회 의장(선임비상임이사)을 분리해야하고 동법 제20조에 따라 감사 대신 감사위원회를 의무적으로 설치하도록 되어있는데 이는 상법 상 자산총액 2조원 이상의 상장회사에 대해 의무적으로 부과하는 바와 동일한 것이다.

〈표 6〉 준시장형 공기업(16개)의 보고서 발간 현황

	기관명	UN GC*	보고서 발간년도 –범례 : CoP만을 위한 CoP=△, 지속가능성/경영보고서=O								누적 횟수**
			~'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13.6	
1	한국조폐공사	☆				O	O	O			3
2	한국관광공사	★				O	O	O	O		4
3	한국마사회	★			O	O	O	O	O		5
4	한국광물자원공사	★				O	O	O	O		4
5	여수광양항만공사						O				1
6	한국토지공사	★	O('05)	O	O	O	해당 사항 없음				4
	대한주택공사			O		O					2
	〉 한국토지주택공사 ('09년 통합됨)		해당 사항 없음					O	O		2
7	제주국제자유도시개발센터			O							1
8	한국감정원	★				O	O	O	O		4
9	한국도로공사	★					△	△	△		(3)
10	한국수자원공사	★	O('05) O('06)	O	O	O	O	O	O		8
11	한국철도공사	★			O		O	O	O		4
12	대한석탄공사	X					△				(1)
13	대한주택보증(주)	★					△	△	△	O	(3) 1
14	울산항만공사	해당 사항 없음									
15	해양환경관리공단										
16	방송광고진흥공사										
합 계	CoP = △		-	-	-	-	(3)	(2)	(2)	-	(7)
	지속가능 = O		3	4	4	8	8	8	7	1	43

* 한국조폐공사의 경우, CoP 미제출로 2012.8. 불소통으로 분류되었으며, 대한석탄공사는 제명되었다.
** 소괄호 () 내 숫자는 CoP 발간 횟수, 괄호 없는 숫자는 지속가능(성/경영)보고서 발간 횟수다.

3. 기금관리형 준정부기관의 지속가능경영보고서 발간 현황

기금관리형 준정부기관이란 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금 관리를 위탁받은 17개 준정부기관으로 구성되어 있다. 보통 국내 4대 공적연금이라 하면 국민연금기금과 특수직역연금(기타 공적연금)인 공무원연금기금, 군인연금기금, 사립학교교직원연

금을 말하는데, 국방부가 관장하는 군인연금만을 제외한 나머지 3개가 포함되어 있다.

국민연금과 사학연금은 국내 연기금 중 유일하게 UN GC 뿐만 아니라 UN PRI[14]에 가입하였기도 하다.[15] 사실 장기투자를 근간으로 하는 연기금의 지속가능성은 본업인 운용·투자를 벗어나서 생각할 수 없는 문제다. 해외 유수 연기금의 경우, 지속가능한 기업에 투자하고 피투자 기업의 지속가능성에 기여하는 책임투자가 곧 피투자 기업과 연기금 자신의 지속가능성과 맞닿아 있음을 운용 전반의 기조로 삼고 있다. 이들은 지속가능경영보고서를 발간하기 보다는 애뉴얼 리포트의 일부로서 사회책임투자(SRI), 지속가능한 투자(Sustainable Investment)를 다루고 있는 경우가 많다. 美 캘퍼스(CalPERS)는 작년 4월, 「Towards Sustainable Investment – Taking Responsibility」라는 제목의 지속가능한 투자에 특화된 보고서를 발간하기도 하였다.

국민연금이 올해 1월, 사회책임경영보고서를 최초 발간하게 된 배경에는 작년 말 UN GC에 서명함에 따라 UN GC, UN PRI 원칙[16] 이행을 증명해야 할 필요성, 세계 3대 연기금 진입(2013.2)의 위상에 걸맞은 대내외 관심에의 부응, 2013년 제3차 국민연금 재정계산 발표(2013.3)를 앞두고 기금 고갈에 대한 올바른 인식 함양에의 필요성, 사회적 책임 이행에 대한 공감대 형성 등 여러 복합적 원인이 작용했을 것으로 보인다.

총 17개 기금관리형 준정부기관의 지속가능경영보고서 발간은 2008년 국민체육진흥공단 1곳을 시작으로 2010년 2곳, 2011년 3곳, 2012년 4곳에 그쳤다. CoP 자체만을 위한 CoP로 볼 경우, 예금보험공사('07), 신용보증기금('07), 근로복지공단('08), 한국주택금융공사('08), 사학연금('09)순으로 잇따라 UN GC에 가입함에 따라 2009년 예금보험공사 한 곳에 불과하던 발간 기관이 2010~2011년 매년 5곳씩, 2012년 4곳, 2013년 1~6월 1곳으로 크게 늘었다. 사학연금과 근로복지공단은 2010년까지만 해도 CoP만 발간하다가, 2011년부터 지속가능경영보고서로 대체하기 시작하였다. 중소기업진흥공단역시 2011년 CoP 발간 이후, 2012년부터 지속가능경영보고서로 대체하였다.

14) UN Principles for Responsible Investment를 뜻하며, 기업의 환경, 사회, 지배구조 이슈를 고려하는 금융기관들의 사회책임투자(RI)를 촉진하고자 UNEP FI와 UN GC간 파트너십을 통해 2006년 출범한 이니셔티브를 말한다. UNEP FI는 UN Environment Plan Finance Initiative를 나타내며 지속가능한 발전을 위한 금융부문 차원의 역할을 수행하기 위해 1991년에 유엔 환경계획(UNEP)과 세계 주요 금융기관들이 공동으로 결성한 이니셔티브이다. 국내에서는 총 8개 기업(DGB 금융그룹, 하나은행, 현대해상, 국민은행, 삼성화재, 신한은행, 수출입은행, 우리은행)이 서명하였다

15) UN GC의 경우, 국민연금과 사학연금이 각각 2012년, 2009년에 서명하였고, UN PRI의 경우 각각 2009년, 2010년에 서명하였다.

16) UN PRI 6대 원칙 중 원칙 6은 '우리는 PRI 이행에 대한 활동과 진행상황을 외부에 보고(report)한다' 로서 원칙 1~5은 사회책임투자에 대한 실행, 실천 방법에 대한 내용이다.

〈표 7〉 기금관리형 준정부기관의 발간 주기에 따른 분류

발간 주기	기관수 (%)	기업 목록 (괄호 안 숫자는 발간 년도)
매년 정기 발간	7 (63.64%)	근로복지공단,국민체육진흥공단,한국무역보험공사, 사립학교교직원연금관리공단, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 신용보증기금
불규칙적으로 발간	1 (9.09%)	한국주택금융공사('10,'11 매년 발간하다가 '12~'13.6 발간실적 없음)
발간하다 중지	1 (9.09%)	한국자산관리공사('10)
12/13년 최초 발간	2 (18.18%)	국민연금공단, 기술신용보증기금
총 11개		

〈표 8〉 기금관리형 준정부기관(17개)의 지속가능경영보고서 발간 현황

	기관명	UN GC	보고서 발간년도 –범례 :CoP만을 위한 CoP=△, 지속가능성/경영보고서=O, 사회책임경영보고서=□								누적 횟수
			~'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13.6	
1	국민연금공단	★								□	〈1〉
2	근로복지공단	★					△	O	O		(1) 2
3	한국자산관리공사						O				1
4	국민체육진흥공단	★			O		O	O	O		4
5	한국무역보험공사	★						△	△		(2)
6	사립학교교직원 연금관리공단	★					△	O	O		(1) 2
7	예금보험공사	★				△	△	△	△		(4)
8	한국주택금융공사	☆					△	△			(2)
9	중소기업진흥공단	★						△	O		(1) 1
10	신용보증기금	★					△	△	△		(3)
11	기술신용보증기금	★							△	△	(2)
12~17	나머지 6개 기관은 UN GC와 보고서 모두에 대해 해당 사항 없음										
합 계	CoP = △		-	-	-	(1)	(5)	(5)	(4)	(1)	(16)
	지속가능 = O		-	-	1	-	2	3	4	-	10
	사회책임 = □		-	-	-	-	-	-	-	〈1〉	〈1〉

* 소괄호 () 내 숫자는 CoP 발간 횟수, 괄호 없는 숫자는 지속가능(성/경영)보고서 발간 횟수, 각괄호 〈〉 내 숫자는 사회책임경영보고서 발간 횟수다.

4. 위탁집행형 준정부기관의 지속가능경영보고서 발간 현황

위탁집행형 준정부기관이란 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관을 말한다. 70개 위탁집행형 준정부기관 중 17.14%에 해당하는 12개 기관이 UN GC에 정상가입 상태인 것으로 조사되었다. 이 밖에 한국가스안전공사의 경우 2011년 이후 CoP 제출실적이 없어 불소통으로 분류되었으며 건강보험심사평가원은 제명되었다.

위탁집행형 준정부기관의 지속가능경영보고서 발간은 2007년 한국전력거래소 한 곳을 시작으로 2008년 4곳, 2009년 5곳, 2010년 9곳, 2011년 13곳, 2012년 12곳으로 대체적으로 꾸준히 증가하는 모습을 보였다. CoP 자체만을 발간하는 경우는 2010~2012년 매년 2곳씩으로 나타났다. 예탁결제원만이 공공기관 중 유일무이하게 2011년 이래 매년 사회공헌활동보고서를 발간하고 있었다. 예탁결제원은 증권업계 공공기관으로서는 최초로 2010년 이래 지속가능경영보고서를 발간하였는데, 2012년 한 해만을 제외하고는 이를 매년 발간하고 있다. 지속가능경영보고서와 사회공헌활동보고서까지 발간함에도 불구하고 CoP만을 위한 CoP까지 별도로 발간하는 점이 눈에 띈다.

아예 처음부터 지속가능경영보고서를 발간하는 경우나 근로복지공단, 사학연금같이 일단 CoP만을 발간하다가 이를 보완하여 지속가능성보고서로 발간하는 경우가 대부분인데 반해, 대한지적공사는 2009~2011년 지속가능경영보고서를 발간하다가 2012년 CoP 자체만으로 대체하는 모습을 보였다. 그 밖에 가장 최근 발간 년도로부터 2년 넘게 발간 실적이 없는 발간 중지 기관과, 불규칙적으로 발간하여 발간 주기를 알 수 없는 기관은 [표 10]과 같이 나타났다

〈표 9〉 위탁집행형 준정부기관(70개)의 지속가능경영보고서 발간 현황

	기관명	UN GC	보고서 발간년도 –범례 : CoP만을 위한 CoP=△, 지속가능성/경영보고서=O, 사회공헌활동보고서=□								누적 횟수
			~'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13.6	
1	대한무역투자진흥공사								O		1
2	한국산업인력공단	★						O	O		2
3	농수산물유통공사	★				O	O	O	O		4
4	한국환경공단					O			O	O	3
5	대한지적공사	★				O	O	O	△		3(1)
6	한국인터넷진흥원	★						O	O		2
7	한국산업단지공단						O	O	O		3
8	한국정보화진흥원(*) (舊한국정보사회진흥원)	★			O						1
9	한국농어촌공사	★				O		O	O		3

	기관명	UN GC	보고서 발간년도 –범례 : CoP만을 위한 CoP=△, 지속가능성/경영보고서=O, 사회공헌활동보고서=□								누적 횟수
			~'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13.6	
10	국립공원관리공단	★						O	O		2
11	교통안전공단						O		O		2
12	한국광해관리공단								O		1
13	한국철도시설공단	★			O		O△	O	O		4(1)
14	한국장애인고용공단	★						O			1
15	건강보험심사평가원	X			O		O				2
16	에너지관리공단							O			1
17	한국보훈복지의료공단	★					O	O	O		3
18	한국예탁결제원	★					O	O△□	△□	O	3(2) 〈2〉
19	한국전력거래소	★		O	O	O	O	O			5
20	한국가스안전공사	☆					△	△			(2)
21~70	UN GC와 보고서에 대해 모두 해당 사항 없는 나머지 50개 기관은 지면관계상 생략함										
합 계	CoP = △		-	-	-	-	(2)	(2)	(2)	-	(6)
	지속가능 = O		-	1	4	5	9	13	12	2	46
	사회공헌 = □		-	-	-	-	-	〈1〉	〈1〉	-	〈2〉

* 지금의 한국정보화진흥원은 2009년 5월, 한국정보사회진흥원과 한국정보문화진흥원이 통합하여 설립된 것으로, 2008년 발간 당시에는 한국정보사회진흥원에서 발간한 것이다.
** 건강보험심사평가원의 CoP 장기 미제출로 작년 12월에 제명되었으며, 한국가스안전공사는 불소통 상태이다.
*** 한 칸에 복수의 도형(O△, O□)이 있는 것은 한 해에 다른 종류의 보고서 각각이 발간되었음을 나타낸다.
**** 소괄호 () 내 숫자는 CoP 발간 횟수, 괄호 없는 숫자는 지속가능(성/경영)보고서 발간 횟수, 각괄호 〈〉 내 숫자는 사회공헌활동보고서 발간 횟수다.

〈표 10〉 위탁집행형 준정부기관의 발간 주기에 따른 분류

발간 주기	기관수 (%)	기관 목록 (괄호 안 숫자는 발간 년도)
매년 정기 발간	11 (55%)	한국산업인력공단, 농수산물유통공사, 한국환경공단, 대한지적공사, 한국인터넷진흥원, 한국산업단지공단, 한국농어촌공사, 국립공원관리공단, 한국철도시설공단, 한국보훈복지의료공단, 한국예탁결제원
격년 정기 발간	1 (5%)	교통안전공단
불규칙적으로 발간	4 (20%)	한국전력거래소('07~'11년 매년 발간하다가 '12~'13.6 발간실적 없음), 한국가스안전공사('10~ '11년 매년 발간하다가 '12~'13.6 발간실적 없음), 한국장애인고용공단('11), 에너지관리공단('11)
발간하다 중지	2 (10%)	한국정보화진흥원('08), 건강보험심사평가원('08,'10),
12/13년 최초 발간	2 (10%)	대한무역투자진흥공사, 한국광해관리공단
총 20개		

5. 기타 공공기관의 지속가능경영보고서 발간 현황

기타 공공기관이란 공기업, 준정부기관이 아닌 나머지 공공기관 178곳을 말한다. 178개 기관 중 UN GC에 서명해 정상가입 상태인 기관은 한전KPS, 한국표준협회, 한국정책금융공사 3곳에 불과했다. 위 3곳을 포함한 한전KDN, 국방기술품질원, 한국전자통신연구원, 한국전력기술 총 7개 기관만이 CoP나 지속가능경영보고서에 대해 최소 1회 발간한 실적이 있었다. 이 중 한전KDN, 국방기술품질원은 2008년에 처음이자 마지막으로 발간하였다.

코스피 상장기업이기도 한 한전KPS는 국내외 화·수·원자력 발전 설비의 정비 및 운용을 주 업무로 하며, 송·변전 설비 건설도 하는 한전(2012.9.기준 지분 70% 보유) 의 전력그룹사 중 하나다. 글로벌 TOP(Transparency, Ozone-friendliness, Profitability) 을 목표로 한 경제, 사회, 환경, 인간 4개 분야의 실천체계를 구축, 운영한 결과 2009~2012년 DJSI 지원서비스분야 최우수기업으로 4년 연속 선정되었다. 2007년 9월, UN GC에 서명한 이래 홀수 년도에는 지속가능경영보고서를, 짝수 년도에는 CoP만을 번갈아 꾸준히 발간하여, 홀수 년도의 CoP 제출 의무를 지속가능경영보고서로 대체하고 있다.

이 밖에 한국표준협회는 KS인증, ISO인증을 비롯한 산업분야의 표준화를 담당하는 공공기관으로서 지속가능경영보고서 검증서비스 업무 또한 하고 있으며, ISO 26000의 국내 간사기관이기도 하다. GRI(Global Reporting Initiative)와 MOU를 체결하여, 국내 기업의 지속가능경영보고서를 평가하는 KRCA(Korean Readers' Choice Award)모델을 개발, 2008년부터 지속가능성 대회를 매년 개최하여 평가결과를 발표해 왔다. 표준협회의 경우 2010년 11월, UN GC에 서명한 이래 홀수 년도마다 지속가능경영보고서를 발간하고 있다.

아울러, 한국전자통신연구원의 2012년 지속가능경영보고서 발간은 국내 정부출연 연구기관 최초로 발간했다는 점, 연구기관임에도 불구하고 이해관계자를 일반 국민까지 폭넓게 인식하여 직접적 소통을 위한 SNS까지 운영하는 등 모범적인 이해관계자 소통 채널을 두고 있음에 의의가 있다.

〈표 11〉 기타 공공기관의 발간 주기에 따른 분류

발간 주기	기관수 (%)	기관 목록 (괄호 안 숫자는 발간 년도)
매년 정기 발간	1 (14.29%)	한전KPS
격년 정기 발간	2 (28.57%)	한국표준협회, 한국전력기술
발간하다 중지	2 (28.57%)	한전KDN('08), 국방기술품질원('08)
12/13년 최초 발간	2 (28.57%)	한국전자통신연구원, 한국정책금융공사
총 7개		

〈표 12〉 기타 공공기관(178개)의 지속가능경영보고서 발간 현황

	기관명	UN GC	보고서 발간년도 –범례 : CoP만을 위한 CoP=△, 지속가능성/경영보고서=O								누적 횟수
			~'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13.6	
1	한전KDN				O						1
2	한전KPS	★		O	△	O	△	O	△		3 (3)
3	국방기술품질원				O						1
4	한국전자통신연구원								O		1
5	한국표준협회	★				O		O			2
6	한국정책금융공사	★								△	(1)
7	한국전력기술					O		O			2
8~178	UN GC와 보고서에 대해 모두 해당 사항 없는 나머지 171개 기관은 지면관계상 생략함										
합 계	CoP = △		-	-	(1)	-	(1)	-	(1)	(1)	(4)
	지속가능 = O		-	1	2	3	-	3	1	-	10

* 소괄호 () 내 숫자는 CoP 발간 횟수, 괄호 없는 숫자는 지속가능(성/경영)보고서 발간 횟수를 나타낸다.

Ⅲ. 결론 및 시사점

이상 국내 공공기관 분류별로 CoP, 지속가능경영보고서, 사회책임경영보고서, 사회공헌활동백서 발간현황을 살펴보았다. 공기업은 준정부기관이나 기타공공기관에 비하여 보고서(CoP만을 위한 CoP, 지속가능경영보고서, 사회책임경영보고서, 사회공헌활동백서 모두 포함) 발간에 훨씬 적극적이었다. 14개 시장형공기업 중 13개 기관(92.86%)이, 16개 준시장형공기업 중 13개 기관(81.25%)이 최소 1회 발간실적이 있는 반면, 17개 기금관리형 준정부기관 중에서는 11개 기관(64.71%), 70개 위탁집행형 준정부기관 중 20개 기관(28.57%), 178개 기타 공공기관 중에서는 7개 기관(3.93%)이 최소 1회 발간실적이 있었다.

2007년 12곳에 불과하던 전체 공공기관의 보고서 발간이 2008년 들어 22곳으로 급격히 증가하였는데 이는 2007년 4월, 「공공기관 운영에 관한 법률」 시행에 따라 주무부처에 분산되어 있던 공공기관 소유권이 기획재정부로 집중되고 경영실적 평가, 외부감사와 같은 외부 지배구조 요인이 보다 강화되었기 때문으로 보인다. 특히 이명박 정부는 정부부처 구조조정에 이어, 2008년 8월 이후 2009년까지 총 6차에 걸친 「공공기관 선진화 방안」을 발표하였는데 이에 따라 공기업 민영화·통폐합 및 기능 조정이 진행되고 투명

성, 경영 효율화에 대한 문제의식이 대두한 점도 유의미하게 작용하였을 것이다. 당시 공공기관들은 새 정부의 공정사회 실현, 공기업 효율화에 대한 의지를 반영하고자 윤리경영을 비롯한 지속가능경영 전략을 내부 통제방안으로 적극 이용하기 시작하였다. 당시 산업자원부(現 산업통상자원부) 역시 정부 부처로서 2007년 최초로 지속가능경영보고서를 발간하는 등 정부 부처들 또한 지속가능경영을 국내에 도입· 확산시키고자 노력하였다. 특히 환경과 관련이 깊은 에너지·SOC 분야 공기업들은 정부의 '저탄소 녹색성장' 정책 기조에 부응하여 '녹색 신성장 동력', '녹색성장 전략' 을 추구하면서 친환경 경영에 대한 관심과 지원이 고조되었다. 그 뒤 공공기관의 보고서 발간은 2009년 23곳, 2010년 39곳으로 꾸준히 증가했으며, 2010년 11월, ISO 26000 발효와 함께 2011년 45곳으로 증가하다가 2012년 43곳으로 조금 멈칫한 모습을 보였다.

공공기관의 보고서 발간 증가 추세가 곧 공공기관 지속가능경영의 보증수표는 아니겠지만 보고서를 정기 발간하는 기관이 증가할수록, 보고서가 지속가능경영에 대한 자성과 개선의 기회, 이해관계자간 이해와 소통을 돕는 도구로서 선순환 하는 계기가 활성화 될 것이다. 공공기관 입장에서도 UN GC에 서명한 뒤 CoP 제출 의무를 다하지 못해 불소통으로 분류되거나 제명된다면 불명예스러운 일이다.

일단 정기 작성하는 사실 자체가 지속가능경영 전략, 비전, 체계 등이 지속적으로 정비되고 있음을 시사하므로 정기 발간을 통해 이해관계자들이 발간 주기를 알 수 있게 하는 것이 바람직하다. 상기한 바와 같이, 가장 최근 보고서 발간 시점으로부터 2년 이상 발간 사실이 없는 공공기관은 최소 1회 발간실적이 있는 전체 공공기관 64개 기관([부표 1] 참조) 중 8개 기관(12.50%)으로 나타났으며 불규칙적으로 발간하여 주기를 알 수 없는 경우 역시 9개 기관(14.06%)로 나타났다.

〈표 13〉 가장 최근 발간년도로부터 2년 이상 발간 사실이 없는 발간 중지 기관

분류	기관수	기관 목록 (괄호 안 숫자는 발간년도)
시장형 공기업	0	-
준시장형공기업	3	**여수광양항만공사**('10), **제주국제자유도시개발센터**('07), **대한석탄공사**('10)
기금관리형 준정부기관	1	**한국자산관리공사**('10)
위탁집행형 준정부기관	2	**한국정보화진흥원**('08), **건강보험심사평가원**('08,'10)
기타공공기관	2	**한전KDN**('08), **국방기술품질원**('08)
총 8개		

〈표 14〉 불규칙적으로 발간하여 주기를 알 수 없는 공공기관

분류	기관수	기관 목록 (괄호 안 숫자는 발간년도)
시장형 공기업	3	**한국자산관리공사**('06,'08,'11), **인천항만공사**('10~'11년 동안 매년 발간하다가 '12~'13.6 발간실적 없음), **한국지역난방공사**('08~'11년 매년 발간하다가 '12~'13.6 발간실적 없음)
준시장형공기업	1	**한국조폐공사**('09~'11년 매년 발간하다가 '12~'13.6 발간실적 없음)
기금관리형 준정부기관	1	**한국주택금융공사**('10,'11년 매년 발간하다가 '12~'13.6 발간실적 없음)
위탁집행형 준정부기관	4	**한국전력거래소**('07~'11 매년 발간하다가 '12~'13.6 발간실적 없음), **한국가스안전공사**('10~'11년 매년 발간하다가 '12~'13.6 발간실적 없음), **한국장애인고용공단**('11), **에너지관리공단**('11)
기타공공기관	0	-
총 9개		

지속가능경영보고서는 각 기관의 특성에 맞추어 보고서 형식과 내용이 달라지므로 일관된 기준으로 질적 비교하기 어려운 측면이 있다. GRI 적용 레벨[17]이 무엇인가, 제3자 검증이나 검토를 어떻게 받았는가, 독립적인 기관으로부터 보고서 우수성에 대해 수상한 사실이 있는지 정도이다. 이런 이유로 이 글에서는 주로 양적 현황을 중심으로 다루었지만, 사실 양적 증대나 정기 발간보다 더 중요한 것은 보고서 내용의 질과 실제 경영 시스템과의 유기적 통합이다. 지속가능경영보고서 작성은 지속가능경영의 일환일 뿐이기 때문이다.

전사적 차원에서 지속가능경영 관련 성과지표들을 지속적으로 관리하는 것이 전제가 되어야 하며, 보고서를 통한 종합적 지표 점검이 성과평가시스템(Balanced Score Card, BSC)에 통합되어 실제 경영 전략 수립이나 조직 설계에 반영되는 선순환이 이루어져야 작성할 가치가 있다. 그러기 위해서는 이해관계자들이 의사결정을 내릴 때 환경·사회·지배구조(ESG) 측면에서 영향을 미치는 이슈들을 중요도 순으로 뽑아내는 중대성 평가(Materiality Assesment)를 토대로 경영 전략·목표와 연계한 핵심성과지표(KPI)를 뽑아내어 이들을 일관된 기준에 따라 각 해당 부서가 지속적으로 측정하고 통합적으로 모니터링하는 시스템을 구축해야 한다.

보고서 작성 가이드라인에 있어서는 세계적으로 널리 쓰이는 GRI 가이드라인[18], UN

17) G3.1에서 G4로 개정됨에 따라, 가이드라인 프레임워크 내 공시 지표의 적용 항목 수에 따라 A, B, C 레벨(외부 검정 시 +추가)을 매겨주던 기존 방식을 폐지하고, Core 또는 Comprehensive라는 두 가지 'In accordance' 레벨로 대체되었다. G3.1에서는 작성주체의 적용 레벨 자체 선언에 덧붙여, GRI나 제3자 기관에게 자체 선언 레벨에 대한 의견을 의뢰하여 제시받은 레벨 역시 공표할 수 있도록 옵션을 두고 있었다.

GC, ISO 26000, AA1000시리즈 외에 공기업에 특화된 가이드라인을 적극 활용할 필요가 있을 것이다. 지배구조 부문에 있어서는 「OECD 공공기관 지배구조 가이드라인(2005)」[19]을, 사회 부문에 있어서는 국가청렴위원회(現 국민권익위원회)에서 발간한 「공기업 윤리경영 모델 (2006)」을, 환경 부문에 있어서는 환경부 지정 「환경정보공개제도 운영규정」[20]에서 공공기관에게 부여된 환경정보공개 의무·자율항목[21]을 적극 참조하는 것이 바람직 할 것이다.

또한 보고서를 발간하는 상장기업과 비교해봤을 때, 공공기관들은 보고서를 공지사항의 하나인양 눈에 띄지 않게 홈페이지 게시판에 공시하거나 UN GC 홈페이지에 들어가야만 보고서를 볼 수 있게 하는 등 소극적으로 공개하고 있는 비중이 더 높았다. 모범적인 발간 주체들의 경우 홈페이지 메인 레이아웃에 지속가능경영 탭을 두어 지속가능경영 관련 포스팅을 따로 관리하고 있으며, 보고서의 e-book화나 웹 페이지 구현(web-based reporting)에도 힘쓰는 등 지속가능경영보고서 내용을 공개하는데 보다 적극적인 경향을 보였다.

아울러 공공기관은 이미 「공공기관 운영에 관한 법률」 제11조(경영공시)에 따라 5개 분야 34개 항목([표 2], [그림 2] 참조)을 정기적으로 공시하고 있으므로 보고서에서 다루는 지속가능경영 지표나 내용을 연관 있는 기존 공시 항목과 연계하여 공시 주기와 모니터링을 통일시키는 것이 효율적일 것이다.

또한, 글로벌 사기업들을 중심으로 지속가능경영보고서의 통합보고서(Integrated Report)화가 진행되고 있는 만큼 공공기관 또한 정부, 국회 등의 평가·감사를 위한 의무적인 정보 공개와 지속가능경영보고서를 통한 자율적인 정보 공개 간 연결고리를 명확히 하여 자료 관리의 효율성은 제고하는 가운데 정보 공개의 중복은 지양해야 한다.

---

18) 한국수력원자력의 경우, GRI에서 공표하는 산업별 부가지표 중 하나인 전력산업 부가지표(Energy Utility Sector Supplement)까지 작성에 활용하고 있다.

19) OECD 공공기관 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005)은 우리나라 「공공기관의 운영에 관한 법률(2007)」 제정에도 대폭 적용된 바 있다. 1) 공기업에 대한 효과적인 법령 및 규정체계, 2) 소유권 행사자로서의 정부, 3) 주주들의 공평한 대우, 4) 이해관계자와의 관계, 5) 투명성 및 공시, 6) 공기업 이사회의 책임으로 총 6개 장으로 이뤄져있다.

20) 「환경기술 및 환경산업 지원법」제16조의8(환경정보의 작성·공개), 제16조의9(환경정보의 검증) 개정('11.4.28)을 통해 환경공개 정보제도의 법적 근거가 마련되었으며, 하위 법령인 「환경기술 및 환경산업 지원법 시행령」 제22조의 9(환경정보의 공개 대상), 「환경기술 및 환경산업 지원법 시행규칙」 제33조의 13(환경정보의 공개방법 등) 또한 개정('11.10.29)되었다. 2013년 5월부터 환경정보공개시스템 홈페이지(http://www.env-info.kr)를 통해 대국민 공개가 시작되었다. 전년도 환경정보를 다음년도 6월말까지 환경정보공개시스템에 등록하면, 한국환경산업기술원의 신뢰도 검증과정을 거쳐 그 이듬해 3월말까지 국민에게 공개하게 된다. 공공기관의 경우, 「환경기술 및 환경산업 지원법」 시행령 제22조의9(환경정보의 공개대상)에 의거, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 지정된 214개 공공기관(기타 공공기관 중 정원 100명 미만인 기관만을 제외)이 의무 공개대상이다.

21) 구체적인 환경정보공개 의무·자율항목과 자료 추출·작성·공개 방법은 환경정보공개시스템 홈페이지의 2013.5.28. 보도자료인 「2013 환경정보등록 안내자료」를 참조하기 바란다.

기관 자체의 노력과 함께 이들을 감독·평가하는 정부의 노력 또한 중요하다. 우선 공공기관 경영평가에 지속가능경영 전략의 수립 현황과 그 이행 실적 공시 여부를 평가에 유의미한 비중으로 다룬다면 공공기관들이 보다 적극적으로 보고서를 발간할 것이다.

부 록

다음 부표들은 앞서 공공기관 분류별로 나누었던 것을 한눈에 볼 수 있도록 연도별 발간 공공기관의 수와 보고서 종류에 따른 보고서 개수를 정리한 것이다. 연도별 발간 기관 수보다 보고서 개수가 많은 것은 한국예탁결제원과 같이 같은 해에 여러 보고서를 발간하는 경우도 있기 때문이다. [부표 4]는 전체 공공기관의 UN GC 가입 상태를 요약한 표이다.

〈부표 1〉 국내 공공기관의 각 연도별 보고서(*) 발간 기관 수

	05	06	07	08	09	10	11	12	~'13.6	누계 (**)
시장형 공기업	1	3	6	10	6	11	10	9	1	13
준시장형 공기업	2	1	4	4	8	11	10	9	1	13
기금관리형 준정부기관	-	-	-	1	1	7	8	8	2	11
위탁집행형 준정부기관	-	-	1	4	5	10	14	14	2	20
기타 공공기관	-	-	1	3	3	1	3	2	1	7
합 계	**3**	**4**	**12**	**22**	**23**	**40**	**45**	**42**	**7**	**64**

* 여기서 보고서라 함은 CoP, 지속가능(성/경영)보고서, 사회책임경영보고서, 사회공헌활동백서를 모두 포함한 개념이다. 보다 세부적인 보고서 종류별 구분은 앞 장의 표 3, 6, 8, 9, 12와 〈부표 2〉를 참고하기 바란다.

** 한 기관이 여러 해에 걸쳐 보고서를 발간한 경우, 보고서 발간 횟수와 무관하게 결국 1회 이상 발간기업으로 보아 계산했다.

*** 준시장형공기업 중 2009년 한국토지공사와 대한주택공사가 통합되어 설립된 한국토지주택공사는 통합 이전에 각각 발간하여 따로 계산하였다.

〈부표 2〉 보고서 종류에 따른 공공기관 분류별 발간 보고서(*) 수

		05	06	07	08	09	10	11	12	~'13.6	누계
시장형 공기업	△	-	-	-	-	-	-	-	-	-	–
	O	1	3	6	10	6	10	9	8	1	54
	□	-	-	-	-	-	1	1	1	-	3
준시장형 공기업	△	-	-	-	-	-	3	2	2	-	7
	O	2	1	4	4	8	8	8	7	1	43
	□	-	-	-	-	-	-	-	-	-	–
기금관리형 준정부기관	△	-	-	-	-	1	5	5	4	1	16
	O	-	-	-	1	-	2	3	4	-	10
	□	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
위탁집행형 준정부기관	△	-	-	-	-	-	2	2	2	-	6
	O	-	-	1	4	5	9	13	12	2	46
	□	-	-	-	-	-	-	1	1	-	2
기타 공공기관	△	-	-	-	1	-	1	-	1	1	4
	O	-	-	1	2	3	-	3	1	-	10
	□	-	-	-	-	-	-	-	-	-	–
합 계		3	4	12	22	23	41	47	43	7	202

* △=CoP만을 위한 CoP, O=지속가능(성/경영)보고서, □=사회공헌활동백서 또는 사회책임경영보고서

** 2010~2012년도에 〈부표 1〉 합계와 〈부표 2〉 합계가 다른 이유는, 한 기관이 한 해에 여러 종류의 보고서를 발간한 경우, 발간 기관의 개수(부표 1)에는 영향이 없지만 발간된 보고서 종류의 개수(부표 2)에는 더해지기 때문이다.

〈부표 3〉 국내 공공기관의 각 연도별 보고서 발간 기관 목록 및 발간 보고서 수

	분류	발간 보고서 수 (**)		기관명 (밑줄 친 기관은 해당 년도에 최초 발간했음을 의미, 괄호 안 숫자가 없는 경우는 한 해에 한 종류의 보고서를 발간했다는 것이고, 숫자가 있는 경우는 한 해에 두 종류 이상의 보고서를 발간했을 때, 그 종류 수를 뜻함)
2005	시장형 공기업	1	3	한국전력공사
	준시장형 공기업	2		한국토지공사, 한국수자원공사
	기금관리형 준정부기관	-		-
	위탁집행형 준정부기관	-		-
	기타 공공기관	-		-
2006	시장형 공기업	3	4	한국전력공사, 한국남동발전, 한국중부발전
	준시장형 공기업	1		한국수자원공사

	분류	발간 보고서 수 (**)		기관명 (밑줄 친 기관은 해당 년도에 최초 발간했음을 의미, 괄호 안 숫자가 없는 경우는 한 해에 한 종류의 보고서를 발간했다는 것이고, 숫자가 있는 경우는 한 해에 두 종류 이상의 보고서를 발간했을 때, 그 종류 수를 뜻함)
	기금관리형 준정부기관	-		-
	위탁집행형 준정부기관	-		-
	기타 공공기관	-		-
2007	시장형 공기업	6	12	한국전력공사, 한국동서발전, 한국서부발전, 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국석유공사
	준시장형 공기업	4		한국토지공사, 대한주택공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국수자원공사
	기금관리형 준정부기관	-		-
	위탁집행형 준정부기관	1		한국전력거래소
	기타 공공기관	1		한전KPS
2008	시장형 공기업	10	22	한국전력공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국수력원자력
	준시장형 공기업	4		한국마사회, 한국토지공사, 한국수자원공사, 한국철도공사
	기금관리형 준정부기관	1		국민체육진흥공단
	위탁집행형 준정부기관	4		한국정보사회진흥원(現, 한국정보화진흥원), 한국철도시설공단, 건강보험심사평가원, 한국전력거래소
	기타 공공기관	3		한전KDN, 한전KPS, 국방기술품질원
2009	시장형 공기업	6	23	한국전력공사, 한국동서발전, 한국공항공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국수력원자력
	준시장형 공기업	8		한국조폐공사, 한국관광공사, 한국마사회, 한국광물자원공사, 한국토지공사, 대한주택공사, 한국감정원, 한국수자원공사
	기금관리형 준정부기관	1		예금보험공사
	위탁집행형 준정부기관	5		농수산물유통공사, 한국환경공단, 대한지적공사, 한국농어촌공사, 한국전력거래소
	기타 공공기관	3		한전KPS, 한국표준협회, 한국전력기술

	분류	발간 보고서 수 (**)		기관명 (밑줄 친 기관은 해당 년도에 최초 발간했음을 의미, 괄호 안 숫자가 없는 경우는 한 해에 한 종류의 보고서를 발간했다는 것이고, 숫자가 있는 경우는 한 해에 두 종류 이상의 보고서를 발간했을 때, 그 종류 수를 뜻함)
2010	시장형 공기업	11	41	한국전력공사, 한국남동발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국공항공사, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 한국수력원자력
	준시장형 공기업	11		한국조폐공사, 한국관광공사, 한국마사회, 한국광물자원공사, 여수광양항만공사, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 대한석탄공사, 대한주택보증
	기금관리형 준정부기관	7		근로복지공단, 한국자산관리공사, 국민체육진흥공단, 사립학교교직원연금관리공단, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 신용보증기금
	위탁집행형 준정부기관	11		농수산물유통공사, 대한지적공사, 한국산업단지공단, 교통안전공단, 한국철도시설공단(2), 건강보험심사평가원, 한국보훈복지의료공단, 한국예탁결제원, 한국전력거래소, 한국가스안전공사
	기타 공공기관	1		한전KPS
2011	시장형 공기업	10	47	한국전력공사, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국중부발전, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국공항공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국수력원자력
	준시장형 공기업	11		한국조폐공사, 한국관광공사, 한국마사회, 한국광물자원공사, 여수광양항만공사, 한국토지주택공사(통합 이후로는 최초 발간), 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 대한주택보증
	기금관리형 준정부기관	8		근로복지공단, 국민체육진흥공단, 한국무역보험공사, 사립학교교직원연금관리공단, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 중소기업진흥공단, 신용보증기금
	위탁집행형 준정부기관	16		한국산업인력공단, 농수산물유통공사, 대한지적공사, 한국인터넷진흥원, 한국산업단지공단, 한국농어촌공사, 국립공원관리공단, 한국철도시설공단, 한국장애인고용공단, 에너지관리공단, 한국보훈복지의료공단, 한국예탁결제원(3), 한국전력거래소, 한국가스안전공사
	기타 공공기관	2		한전KPS, 한국표준협회, 한국전력기술
2012	시장형 공기업	9	43	한국전력공사, 한국남동발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국수력원자력
	준시장형 공기업	9		한국관광공사, 한국마사회, 한국광물자원공사, 한국토지주택공사, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 대한주택보증

	분류	발간 보고서 수 (**)		기관명 (밑줄 친 기관은 해당 년도에 최초 발간했음을 의미, 괄호 안 숫자가 없는 경우는 한 해에 한 종류의 보고서를 발간했다는 것이고, 숫자가 있는 경우는 한 해에 두 종류 이상의 보고서를 발간했을 때, 그 종류 수를 뜻함)
	기금관리형 준정부기관	8		근로복지공단, 국민체육진흥공단, 한국무역보험공사, 사립학교교직원연금관리공단, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 신용보증기금, 기술신용보증기금
	위탁집행형 준정부기관	15		대한무역투자진흥공사, 한국산업인력공단, 농수산물유통공사, 한국환경공단, 대한지적공사, 한국인터넷진흥원, 한국산업단지공단, 한국농어촌공사, 국립공원관리공단, 교통안전공단, 한국광해관리공단, 한국철도시설공단, 한국보훈복지의료공단, 한국예탁결제원(2)
	기타 공공기관	2		한전KPS, 한국전자통신연구원
~'13. 6월	시장형 공기업	1	7	한국남부발전
	준시장형 공기업	1		대한주택보증
	기금관리형 준정부기관	2		국민연금공단, 기술신용보증기금
	위탁집행형 준정부기관	2		한국환경공단, 한국예탁결제원
	기타 공공기관	1		한국정책금융공사

* 여기서 보고서라 함은 CoP만을 위한 CoP, 지속가능경영보고서, 사회책임경영보고서, 사회공헌활동백서를 모두 포함한 개념이다. 보고서 종류별 구분은 앞 장의 표 3,6,8,9,12와 〈부표 2〉를 참고 바란다.
** 발간 기관의 수가 아닌 발간된 보고서의 개수기 때문에 합계가 〈부표 2〉와 동일하다.

〈부표 4〉 전체 공공기관의 UN GC 서명 현황

	시장형 공기업 (14)	준시장형 공기업 (16)	기금관리형 준정부기관(17)	위탁집행형 준정부기관(70)	기타 공공기관 (178)
정상 가입(Active)	11	9	9	12	3
불소통 (Non-communicating)	0	1	1	1	0
제명(Expelled)	2	1	0	1	0