# 세계지방자치동향

- **한국** 부산시 청년일자리 통합정보시스템: 청년부산잡스
- **일본** 청년층의 지방생활 활성화를 위한 일본의 후루사토(고향) 워킹홀리데이
- **중국** 중국의 정부 통합 빅데이터 시스템 구축 지침
- **독일** 독일 지방정부의 ESG
- **미국** 미국 텍사스 주 지방자치단체의 가정위험폐기물 재사용 프로그램 (Household Hazardous Waste Reuse Program): Texas 주의 사례를 중심으로

# Global Trend

2022. 11.
제40호

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

# 독일 지방정부의 ESG

## ○ 개요

- 최근 들어 ESG 경영이 국내 기업들의 뜨거운 화제로 급부상하고 있고, 기업뿐만 아니라 행정의 영역에서도 'ESG 행정'이라는 단어가 등장하면서 공공부문에도 사용되고 있음
- 본래 기업에 대한 비재무적 가치측정과 자본투자의 방법론으로써 등장한 ESG가 공공부문까지 화두로 급부상하고 있고, 국내에서는 지방자치단체에 대한 ESG 평가가 이루어지기도 하며, 지방자치단체 자체적으로 ESG 평가나 보고서를 발행하기도 함
- 본 원고에서는 ESG와 의미, 실제 독일 지방정부의 ESG 적용 사례 등을 살펴보고 그 의미와 시사점을 짚어보고자 함

## ○ ESG란 무엇인가?

- ESG(Environmental, Social, Corporate Governance)는 환경, 사회, 지배구조 등 분야에서의 기업의 비재무적 요소를 통해 기업의 가치를 측정하는 방법을 말함
- ESG라는 단어가 처음 등장한 시기는 2004년 UN과 스위스 외교부의 "Who Cares Wins" 보고서에서 언급되었는데, 이 보고서는 전 세계 20개의 저명한 투자회사들의 참여가 있었음
- 보고서에서는 더욱 경쟁이 치열해지고 상호 연결된 세계화 시대에 환경, 사회 및 기업 지배구조의 문제를 다루는 것이 기업 경쟁력에 필요하다고 하였으며, 투자기관, 분석가, 각국의 주식시장 및 기업 등에 ESG의 실천과 책임을 강조하였고, 뿐만 아니라 비정부기구인 NGO에도 ESG를 위한 기여를 촉구하였음
- 초창기에는 비재무적 요소를 기업에 대한 가치평가에 적용한다면 기업의 재무 성과에 악영향을 미칠 것이라는 주장이 있기도 했지만, 곧 이를 반박하는 수많은 연구결과들을 통해 기업의 ESG는 재무성과와 상호보완적이라는 결론에 이르렀음
- 용어에 대한 논쟁도 있었는데, 초창기에는 책임 투자, 사회적 책임 투자(SRI, Social Responsible Investment) 또는 '그린(Green)', '에코(Eco)'라는 수식어가 사용되기도 했으나 현재에는 ESG라는 용어가 우세적으로 사용되고 있음

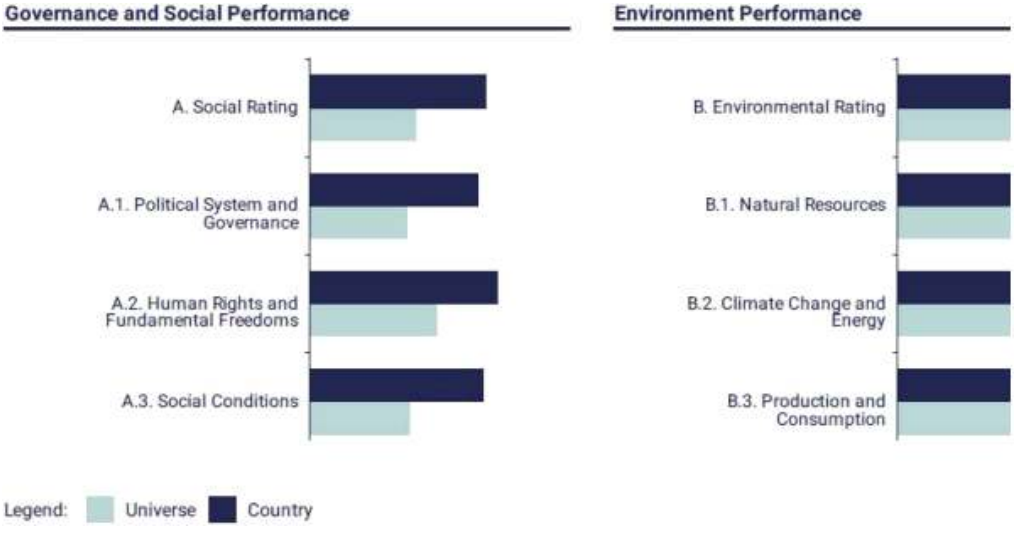
## ○ 독일 지방정부의 ESG 현황 및 사례

- 지금까지 독일에서는 기업이 아닌 지방정부에서 ESG라는 개념은 널리 통용되지는 않고 있음
- 2022년 프레제니우스 대학(Hochschule Fresenius)에서 독일어권(독일, 스위스, 오스트리아) 지방정부와 지방공기업을 대상으로 한 연구의 설문조사[1]에서는 37%의 응답자만이 ESG 요소가 지방정부의 재무와 관련 있다고 응답한 반면 투자자들은 62%가 ESG 요소가 지방정부의 재무가 관련성이 있다고 응답하였음
- 연구는 지방정부의 ESG 지침 이행 현황과 한계점을 목적으로 수행되었는데, 투자기관은 지방정부가 투자받기를 원하는 자금용도의 투명성이 부족하다고 했지만, 지방정부와 지방공기업 입장에서는 지침 이행에 소요되는 시간과 비용의 부담에 비해 자금 조달의 이점이 낮은 것으로 나타났음
- 또한, 설문조사 결과 독일어권 지방정부와 지방공기업의 12%만이 정기적 지속가능성 보고서를 발행하고 있었으나, 자금조달 등 재무에 대한 별도 항목은 포함되어 있지 않지만, 대부분 투자기관은 지방정부에 대한 지속가능성 보고서를 작성하고 있는 것으로 나타남
- 현재까지도 최소한 독일어권의 지방정부에서는 ESG 보고 의무가 없으며, 이에 대한 수용도 부족하지만, 향후 5-10년간은 투자기관의 96%, 지방정부의 78%가 지방정부와 ESG 요소가 관련성이 있다고 응답하였음
- 독일의 지방정부에서 ESG라는 개념이 등장하기 시작한 것은 2021년 5월 연방정부에서 발표한 “지속가능한 금융전략(Deutsche Sustainable Finance-Strategie”)임
- “지속가능한 금융전략”에서는 지속 가능한 공공부문 자본투자를 촉진하기 위한 여러 가지 구체적 조치를 마련하였는데, 여기서 공공부문의 지속 가능한 자본투자에 대해서 ESG 요소가 지방정부 재무 위험 요소에 긍정적 영향을 미친다고 언급하였음
- 이에 따라 주요 대도시인 베를린, 본, 쾰른을 비롯한 지방정부에서 화석 연료 산업과 그 가치 사슬에 있는 산업에 대한 투자를 철수하기로 약속했음
- 바덴-뷔르템베르크주, 브란덴부르크주, 헤센주, 노르트라인-베스트팔렌주의 연기금에서는 ESG를 포함한 지속 가능한 기준에 따라 투자를 수행하고 있으며, 각종 논란이 되거나 환경 및 사회적 기준을 위반한 기업에 대해서는 투자를 제외하고 있음
- ESG는 지방정부의 자금조달을 위한 채권 발행에도 영향을 미치고 있음
- 헤센주에서는 2021년 주정부 차원에서 6억 유로(한화 약 8,400억 원) 규모의 헤센 그린 채권

1) 설문조사는 106개의 독일어권 지방자치단체와 75개 투자기관들을 대상으로 하였음

(Hessicher Green Bond)을 성공적으로 발행하였는데, 발행 단계에서 채권과 주정부 전반에 대한 평가기관의 ESG 보고서를 제공하고 있음

- 헤센주의 ESG 보고서에서는 주위 환경, 기후변화에 대한 노력과 사회 전반에 대한 평가와 함께 거버넌스, 즉, 주정부의 시스템과 정치적 상황까지 평가요소로 작용하고 있음




**| 그림 1 |** 헤센주 ESG 전반 평가 결과

- 노르트라인-베스트팔렌 주에서는 이미 2015년부터 현재까지 아홉 차례에 걸쳐 지속가능성 채권을 발행해왔음
- 노르트라인-베스트팔렌 주의 지속가능성 채권은 1차 발행분부터 이미 지속가능성에 대한 보고서를 제공해왔으며, 2020년인 7차 발행분부터는 ESG 및 지속가능발전목표 달성과 관련한 보고서를 제공하여 옴

**| 그림 2 |** 노르트라인-베스트팔렌주 7차 지속가능성 채권 발행 ESG 평가 결과

- 9차에 걸친 총 203억 유로(약 24조 원)의 채권 발행은 유럽의 각국 투자기관의 관심을 받아 주정부에 성공적인 자금조달을 이루었으며, 주정부는 2030년까지 정기적으로 지속가능성 채권 발행과 함께 ESG 보고서를 발간할 예정임

## ○ 국내 지방자치단체의 ESG와의 비교 및 시사점

- 국내에서 ESG는 2020년경부터 대기업 및 공기업을 중심으로 ESG 경영이 화두가 되어 각 기업들의 ESG 경영을 홍보하고, 여러 ESG 평가기관들이 생겨나기 시작해 지방자치단체의 ESG 평가기관 또한 존재함
- 그러나 독일 지방정부의 ESG 사례에서 볼 수 있듯, 녹색 채권 및 지방채 발행 등 원래의 ESG 목적, 즉, 지방정부의 사회적 가치를 높이고 재무적·비재무적 위험을 줄임으로써 지방정부에 투자를 유도하고 있음
- ESG가 국내 지방자치단체에 언급되기 시작한 것은 한 평가기관의 지방자치단체 ESG 인덱스로 추정되는데, ESG 본래의 목적인 비재무적 요소 평가를 통한 투자자의 위험회피가 아닌 ESG 평가 과정에서의 요소만을 도입해 지방자치단체에 ESG라는 용어를 도입한 것으로 보임

- 반면에 국내 지방자치단체에서 사용되고 있는 ESG 행정이라는 용어는 지속가능성(Sustainability) 또는 지속가능개발(SD)이라는 개념과 혼용하여 사용되고 있는 것으로 보임
- UN에서 발표한 17개 지속가능발전목표는 ① 빈곤퇴치, ② 기아 종식, ③ 건강과 웰빙 증진, ④ 양질의 교육 보장, ⑥ 깨끗한 물과 위생 보장, ⑦ 모두를 위한 에너지 보장, ⑧ 경제성장과 양질의 일자리, ⑨ 사회기반시설 산업화 및 혁신, ⑩ 불평등 감소, ⑪ 지속가능한 도시와 주거지, ⑫ 지속가능한 소비와 생산, ⑬ 기후변화 대응, ⑭ 해양생태계 보존, ⑮ 육상생태계 보존, ⑯ 평화, 정의, 포용적인 제도, ⑰ 글로벌 파트너십으로 구성되어 있음

출처: un.org

**| 그림 3 |** UN의 지속가능발전목표

- ESG가 표방하는 환경, 사회, 지배구조라는 개념은 UN의 17개 지속가능발전목표에 이미 포함된 개념이며, 아직 ESG라는 개념은 투자의 방법론에 국한되어 있음에도 국내에서 지방채 발행 규모가 작거나 큰 연관성이 없는 기초자치단체에까지 ESG라는 용어를 도입하여 평가하는 것이 적절한 것인가에 대해서는 의문점이 남음
- 하지만 지속가능성이란 용어 또한 초창기에는 미래 세대를 위한 적정한 자원 사용만을 의미하는 환경에 국한된 협의의 의미에서 현재는 전 지구의 공존을 위한 사회적 목표로 자리 잡았으며, 최근에는 ESG 데이터, 즉 ESG의 평가방법과 평가요소를 UN의 지속가능발전목표(SDGs)에

반영 및 결합하려는 노력이 가속화되고 있어 향후 이러한 노력이 공공행정 분야에 도입될 가능성은 매우 높아 보임

**장인성** 통신원

독일 아헨공과대학교 (RWTH Aachen University)
drong85@naver.com