

사회적가치 요소로서의 환경의 지속가능성*

최 유 경**

차 례

- I. 들어가며
- II. 사회문제로서의 ‘환경’과 해결책으로서의 두 가지 전략
- III. 사회적가치 개념을 통한 환경 문제의 접근
- IV. 전망과 후속 과제: 사회적가치 측정과 평가

【국문초록】

이 글은 사회문제로서의 ‘환경’을 다루는데 있어서 전통적으로 기업의 사회적 책임(CSR)과 사회적 기업(social enterprise)을 통한 노력이 있어 왔음에도 불구하고, 공유가치의 창출(CSV) 및 사회적가치(social value), 나아가 사회 혁신 등으로 분화되는 과정에 주목하고 있다. 사회적가치란, 사회문제 해결을 위한 기업의 사회적 책임(CSR)이나 사회적 기업의 한계를 넘어서기 위한 새로운 패러다임으로 등장한 개념으로 자본주의가 ‘시장’에서 ‘화폐가치로 환산될 수만 있다면’ 도덕적 한계를 초월한 환경오염이나 환경 파괴마저 거래할 수 있는 공간으로 작동시키면서 사회 문제를 극복해 가도록 시장 생태계를 근본적으로 전환하고, 다양한 경제 주체들이 자연환경과 사회환경 속에서 조화로운 관계를 정립하도록 하기 위해 형성된 개념이라 할 수 있다. 필자는 기업의 사회적 책임이나 사회적 기업과 사회적가치의 패러다임은 세 가지 측면에서 다르다고 설명한다. 첫째, 기업의 잉여 중 일부를 기부하거나 환원하는 사회적 책임(CSR)의 접근과 달리, 사회적가치는 환경 문제를 보다 적극적으로 해결함으로써 또 다른 가치를 창출하도록 유도한다. 둘째, 환경문제 해결을 목적으로 하는 사회적 기업의 자연적인

* 이 논문은 2019년 6월 27일 한국법제연구원과 한국환경법학회, 가슴기살균제사건과 4·16세일 호참사 특별조사위원회 및 생활화학제품위해정보플랫폼개발사업단 공동주최로 열린 『사회적 가치 구현을 위한 환경법의 역할-기업의 사회적가치와 화학물질 안전의 법적과제』의 발표문을 학술논문의 형태로 수정, 보완한 것입니다. 토론을 통해 의견을 주신 토론자(김태호, 임현)와 날카로운 의견으로 글을 더 다듬을 수 있도록 독려해 주신 심사위원들께 진심으로 감사드립니다.

** 한국법제연구원 부연구위원(법학박사, J.S.D.)

발생적인 문제 해결의 효과를 기대하는 것은 매우 어려운 반면, 공공기관을 시작으로 사회적가치 창출을 환경문제 해결의 새로운 장(場)으로 활용하게 되는 효과를 기대해 볼 수 있다. 셋째, 환경정책의 수립이나 생명의 종 다양성, 기후변화, 자원의 고갈 등 장기적이고 거시적인 관점에서의 진단과 해결 방안이 요구되는 영역에서 보다 강력한 효과를 기대해 볼 수 있다. 다만, 이 경우에도 서로 다른 다양한 사회적가치 요소를 측정하고 계량화하는 합리적인 평가기준과 방법의 개발을 요구한다. 특히 환경의 지속가능성 보전과 관련하여서는 각종의 환경 규제 이행(또는 불이행), 위반(또는 제재)의 효과를 사회적가치 평가에 있어서 어떤 방식으로 산입할 것인지 여부도 실증적으로 다루어져야 한다.

I. 들어가며

경제 발전과 성장에 기댄 자본주의는 실업과 빈곤, 안전, 보건, 부패 등 각종 영역에서 사회문제를 양산했다. 전통적으로 기업은 주주의 이윤(profit)을 극대화하기 위해 존재하며, 일상적인 기업활동이 야기하는 환경사고를 비롯해 자원고갈, 화학물질로 인한 생명과 안전에의 위협 등에 대해서는 일부 환경법제를 통한 사후적 처리 외에 근본적인 해결책을 찾지 못한 상태다. 기후변화와 생물의 종 다양성과 파괴에 대한 국제사회와 정부(국가)의 노력에도 불구하고 환경 문제가 해결되는 속도는 가속화 되는 환경문제의 심각성을 앞서지 못하고 있다.¹⁾ 이러한 문제의식 속에서 1992년 UN 리우환경회의는 전환된 패러다임으로서의 ‘지속가능한 발전’의 개념을 채택하였고, 이후 지속가능한 환경 또는 그 지속가능성의 보전은 경제-사회-환경의 균형적 조화를 추구하기 위한 다양한 가치의 구현과 더불어 우리 시대의 주요한 과제가 되었다.²⁾

사회문제로서의 ‘환경’을 다루는데 있어서는 그동안 전통적으로 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)으로의 접근 방식과 사회적 기업(social enterprise)을 통한 해결 노력이 있어 왔다. 이러한 접근 방식은 공유가치

1) 데이비드 밀런, 기업의 사회적 책임과 지속가능한 환경, Beate Sjøfjell & Benjamin J. Richardson, *회사법과 지속가능성*, 한국법제연구원(편), 61-62면.

2) D. Levy & R. Kaplan, “Corporate Social Responsibility and Theories of Global Governance: Strategic Contestation in Global Issue Arenas”, in A. Crane et. al. (eds.), *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford University Press (2008), pp. 432-435.

의 창출(Creating Shared Value, CSV)과 사회적가치(social value), 사회적 혁신(social innovation) 등의 개념으로 분화되어 오늘에 이르렀으며, 최근 들어 사회적가치 환산을 위한 측정과 평가, 사회적가치가 통용되는 새로운 생태계의 형성 등의 논의로까지 진전되는 양상이다.

이 글은 환경의 지속가능성을 중심으로 사회적가치의 요소를 검토한다. 우리 정부는 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법(안)」(이하, 「사회적가치법(안)」)에서 인권, 노동, 지역사회와의 공존, 소통, 상생과 협력, 삶의 질 제고, 환경 등을 제반 사회 문제를 열거하고, 각 분야에서 야기되는 문제들을 사회적가치 창출의 패러다임을 통해 해결하고자 한다. 다만, 사회적가치 개념이 무엇인지에 대한 논의나 공감대가 충분하게 형성되지 않은 상황에서 특히 ‘환경의 지속가능성 보전’이라는 추상적이고 폭넓은 개념은 사회적가치의 구현 과정에서 어떤 방식으로 구체화될 수 있을지 모호하다. 따라서 이 개념들은 다양한 논의와 사회적 합의 과정을 거쳐 보다 명확해질 필요가 있다. 이하에서는 사회적가치 개념이 등장하기 이전 단계의 논의로서 (1) 환경 문제에 대한 정부와 기업, 그리고 시장의 해결 방식으로서 환경CSR과 사회적 기업의 형성과 특징, 그리고 한계를 검토한다. 다음으로 (2) 사회적가치의 개념을 정리하고, 특히 환경의 지속가능성이 구체적으로 입법화 되어 있는 현행법 체계를 분석하였다. 끝으로 (3) 기업의 환경CSR 및 사회적 기업 등의 논의와 달리 사회적가치 요소로서 환경의 지속가능성이 논의되는 차별적 실익이 무엇인지 도출해 보고자 한다.³⁾

II. 사회문제로서의 ‘환경’과 해결책으로서의 두 가지 전략

1. 사회문제로서의 환경

현대 사회의 문제들은 경제 영역을 중심으로 발생하다가 최근 들어 사회, 환경

3) 사회적가치 중에서도 특히 환경의 지속가능성 보전 효과의 창출을 측정하는 데 있어서는 결국 ‘누가’, ‘무엇을’, ‘어떻게’ 평가할 것이냐의 문제가 남게 되며, 이는 후속 연구를 통해 다루기로 하고 논외로 한다.

의 영역으로 점차 확대되고 있다.⁴⁾ 환경의 영역에 있어서는 특히 기후변화를 비롯해 대기오염(미세먼지), 수질오염, 토양오염 등과 같은 환경의 오염은 이미 심각한 수준에 이르고 있다.

지구 온난화는 연쇄적으로 식수의 고갈, 생물의 종 다양성에의 위협, 자연 재해 등을 야기할 것으로 보고되고 있기도 하다. 자원고갈 또한 중요한 환경문제의 하나로 인식된다.⁵⁾ 나아가 물 부족, 석유·가스 등 지하자원의 고갈, 원자력 발전에 대한 높은 의존력 등은 인류의 존립을 위협하는 사회문제로까지 발전할 잠재적 요소이다. 가뭄, 홍수, 태풍, 대설, 지진, 해일 등에 의한 자연재해로 인한 인명피해와 재산피해 또한 상당한 수준에 이른다. 지나친 개발과 기술의 발전이 오히려 심각한 환경 파괴 및 환경오염을 악화시켰고, 안전을 위협하는 각종 화학물질 관리와 안전성 평가 등의 문제는 우리의 삶에 미치는 영향과 심각성에도 불구하고 대체로 장기적인 효과를 드러낸다는 점에서 종종 국가 정책 순위나 연구개발 순위에서 후순위로 밀려나 있는 실정이기 때문이기도 하다.⁶⁾

이러한 환경문제에 대한 해결을 위해서는 전 지구적 차원의 협력과 노력이 필요하다는 문제의식에서 1987년 UN 보고서에서 처음으로 경제, 사회, 환경이 포함된 지속가능발전이라는 개념을 채택했다. 이후 사회문제의 분화로 말미암아 경제 성장과 발전에 집중되어 있던 우리 사회의 관심도 ‘지속가능한 발전’ 또는 ‘지속가능성’ 등으로 전환되고 있다. 발전에 대한 시각은 경제적 측면을 넘어 사회적·환경적 차원으로 확대되고 있으며, 단순히 물질적 발전을 넘어 삶의 질 제고 차원에서의 건강하고 안전한 삶, 균형적 발전이 가능하고 지속가능한 발전을 위한 법, 제도, 사회 구조의 전환이 요구된다.⁷⁾

2. 기업의 사회적 책임(CSR)과 사회적 기업을 통한 접근

환경을 사회문제로 인식하고 해결하기 위한 시도는 각종 환경규제와 법제정 방식으로 이루어질 수 있다. 대표적으로 미국은 1960년대 말부터 1970년대 시작

4) 장용석 외, 사회적가치의 재구성, 문우사(2018), 15면 이하.

5) 장용석 외, 앞의 책(각주 4), 92-98면.

6) 장용석 외, 앞의 책(각주 4), 95-97면.

7) 장용석 외, 앞의 책(각주 4), 16-17면.

중심의 경제 운영의 원리가 환경 문제를 다루는데 적합하지 않다는 인식을 갖기 시작했다. 즉 환경문제를 전적으로 시장에 맡기기보다 **정부 규제**를 통해 환경 문제를 다루는 것이 적절하다고 판단하고,⁸⁾ 1970년에 순차적으로 「대기오염방지법」을, 1972년에 「연방수질오염방지법」과 1973년 「멸종위기생물보호법」 등의 법 제정을 통해 환경법제를 구현하기 시작했다. 이들 법에서는 특히 과실 여부에 대한 입증책임을 피해자로부터 가해자로 전환하는 등 적극적인 방식으로 기업의 환경적 책임을 부담하도록 하고, 시민(소비자)들 또한 기업이 친환경적 제품을 생산하고 서비스를 제공하도록 요구했다는 점이 특징이다. 또한 환경문제의 해결을 위해 보다 적극적인 방식으로 다양한 이해관계자(stakeholder)가 기업의 의사결정 과정에서 고려되기 시작하는 효과도 나타내는 듯 했다. 하지만, 법 제정을 통한 환경문제의 해결 방식은 대체로 피해가 발생한 이후 상당한 기간이 지난 후에야 이를 처리하는 방식으로 작동했으며, 기업의 과실에 대한 명백한 증거를 확보하여 피해 사실과의 인과관계를 입증하는 경우에만 피해를 배상하는 방식으로 이루어질 수 있다는 점에서 근본적인 한계를 지닌다. 우리 법원이 현행법체계상 멸종위기 생물은 소송의 당사자가 될 수 없다는 점을 명확히 한 바 있듯이,⁹⁾ 동식물과 자연에 해를 끼치는 환경문제를 해결하고 예방하는 데 있어서만큼은 현행 환경법 체계가 환경문제의 근본적인 해결책으로서는 일정한 한계를 내재하고 있음도 주지의 사실이다.

(1) 기업의 사회적 책임(CSR) 강화와 그 한계

‘사회적가치’라는 논의 이전에는 주로 ‘기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR)’이라는 개념 아래 유사하게 논의되어 왔다.¹⁰⁾ 기업의

8) 강보현, 기업윤리: 이론과 사례, 박영사(2018), 478면 이하.

9) 이른바 도롱뇽 사건에서 우리 법원은 “자연물인 도롱뇽 또는 그를 포함한 자연 그 자체에 대하여 당사자능력(소송법상 당사자가 될 수 있는 능력)을 인정하는 현행 법률이 없고 이를 인정하는 관습법도 없으므로, 따라서 신청인 도롱뇽의 가치분신청은 부적법하다.”고 한 바 있다.

10) 1950년대부터의 기업의 사회적 책임(CSR)의 연혁과 전개에 대해서는 Archie B. Carroll, “A History of Corporate Social Responsibility: Concepts and Practices”, in *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility* (2008), pp. 19-46; Schwartz, M., & Carroll, A. “Corporate Social Responsibility: A Three-Domain Approach”, *Business Ethics Quarterly*

CSR에 관해서도 단일한 개념 정의가 존재하는 것은 아니지만, 기업이 단지 주주(투자자)들에게 경제적 이익을 제공하는 차원을 넘어 주주 외에도 다양한 사람(근로자, 채권자, 지역 사회, 공동체, 공급자, 소비자 등)에게 일정한 사회적 영향을 미칠 수 있다는 전제에서 출발한다. 적어도 지속가능한 환경 문제에 대해서는 CSR을 통한 실천이 잠재적인 해결책으로 여러 국가에서 다양한 모습으로 나타나기도 한다.¹¹⁾ 이 과정에서 기업들은 최근 적극적인 방식으로 ‘사회적 책임(CSR)’이나 공유가치창출(CSV)과 같은 사회적 책임 경영 또는 사회적 책임투자(SRI) 등을 지속가능성의 일환으로 확대하거나 친환경 제품 생산 기술을 개발하는 등의 경향을 보이기도 한다.¹²⁾

특히 환경은 노동, 지역사회, 고객 못지않게 기업의 CSR을 평가하는 주요 요소로 인식되면서 기업의 지속가능성을 담보하려는 전략으로 적극 동원된다.¹³⁾ 즉 환경적 요소가 기업의 영업 손이익에 직접적인 영향을 미칠수록 기업들은 각 국가와 국제 환경기준을 이행하는 동시에 환경 이슈를 기업 전략이나 사업 프로세스에 필연적으로 포함시키고자 노력하고 있다.¹⁴⁾ 대표적으로 1987년 브린트란드보고서 발표 이후 전 세계의 기업가, 학자, 환경실무자들은 기업의 전략에 왜 환경적 고려가 필요한지, 그리고 환경적 고려를 어떻게 해야 하는지에 대해서 큰 관심을 가지기 시작했다.¹⁵⁾ 이후 환경CSR은 기업의 의무로 인식되었으며 엘킹턴은 트리플보텀라인(tripple-bottom-line, TBL)을 통해 환경이 지속가능한 경영의 주요 요소라고 주장하면서, 경제와 사회를 포함하여 기업의 지속가능성을 평가하는 주요 기준으로 환경을 기업의 회계와 임팩트 투자의 측면에서 중요하게 추가하기도 했다. 환경적 문제는 기업의 영업 손이익에 직접적으로 영향을 미치고 있으며, 이에 따라 기업들은 각국 및 국제기구의 환경적 기준에 맞추기 위해

13(4) (2003), pp. 503-530 등 참조.

11) 김보미, 한국 CSR 실천의 한계- 환경CSR을 중심으로, 서재혁·장용석·정재관(공편), 사회적 책임, 사회적 기업, 동아시아연구원(2015), 73면 이하는 유럽과 미국 등 여러 국가에 걸친 CSR의 다양한 태양에 대해 자세히 언급하고 있다.

12) 전진용·손영훈, 확대된 공동의 이익 → 지속가능성의 원칙, 사회적 기업- 변화 연대 혁신의 아이콘, 이화문화출판사(2018), 211-212면.

13) 김보미, 앞의 글(각주11), 128면.

14) 김보미, 앞의 글(각주11), 128면.

15) 김보미, 앞의 글(각주11), 128면.

변화하는 한편 기업의 전략 및 사업 프로세스에서도 환경이 점차 중요한 가치로 자리매김 되고 있다.¹⁶⁾ 이후 환경은 CSR 활동의 평가와 보고에서 표준이 되고 있는 UN 글로벌컴팩트(UN Global Compact), ISO 26000 (2010년 확정된 SR에 관한 지침), GRI 가이드라인(Global Reporting Initiative Guidelines) 등에서도 주요 항목으로 고려되기 시작했다. 대표적으로 ISO 26000은 환경과 관련하여 오염방지(prevention of pollution), 환경을 파괴하지 않고 지속될 수 있는 자원 사용(sustainable resource use), 기후변화 완화 및 적응(climate change mitigation and adaptation) 및 환경보호, 생물다양성 보호 및 자연서식지 복원(protection of the environment, biodiversity and restoration of natural habitats) 등을 열거하고 있다.¹⁷⁾

우리나라의 기업 활동도 예외는 아니어서 CSR 활동에 있어 환경적인 요소는 상당한 영향력을 행사한다. 우리의 경우, 기업 활동으로 인한 잇따른 대규모의 환경사고로 인해 시민들이 기업이 환경에 미치는 악영향에 대해 인식하고, 기업에게 환경적 책임을 묻기 시작하면서부터다. 소비자들은 기업의 역할에 대해서도 경제적 측면 못지않게 사회, 윤리, 환경적 영향력을 평가하고 있으며, 환경적 측면에서는 특히 기업이 적극적인 환경적인 사회공헌활동이나 환경 관련 정책 및 성과 등을 도출할 것을 요구하기도 한다.¹⁸⁾ 이와 같이 기업은 대체로 자발적인 방식으로 환경CSR을 부담하고 있다. 예를 들어, 환경문제와 사회문제에 대한 정보를 공개하거나 지속 가능성 규정을 준수하는 등이 대표적이다. 미국의 경우에도 기업의 경영진은 대체로 환경 파괴 등으로 인한 소송이나 평판 추락 등을 우려하여 환경 감수성을 증대시키고, 환경 친화적 정책을 채택하는 등의 노력을 기울이고 있다.¹⁹⁾

16) 국내 기업의 경우에도, 환경은 기업 경영전략에서도 사용되고 있다. 대표적으로, 삼성전자나 LG 전자 등도 그린파트너십(green partnership), 친환경경영 전략 참조. 김보미, 앞의 글(각주 11), 128면-129면.

17) 이병룡, 지속가능한 개발을 위한 사회적 책임 기준: ISO 26000 소개, STSS 지속가능과학회 학술대회자료집 (2011), 17-28면.

18) 우리나라 기업의 환경CSR 전략의 구체적인 예로는, 김보미, 앞의 글(각주11), 135-141면.

19) Babiak, Kathy & Trendafilova, Sylvia, "CSR and Environmental Responsibility: Motives and Pressures to Adopt Green Management Practices.", *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 18(1) (2011), pp. 11-24; Buhmann & Karin, "Corporate Social Responsibility: What Role for Law? Some Aspects of Law and CSR", *Corporate*

그럼에도 불구하고 환경CSR과 관련하여서는 다음의 몇 가지 한계가 존재한다.

첫째, 기업이 특별히 환경에 대한 영향에 책임을 부담하도록 하는 성공적인 CSR 사례가 극히 드물다. 바꿔 말하면 대부분의 기업이 수동적이고 피상적으로나마 환경CSR을 시행해 오기는 하였지만, 결과적으로 환경 문제에 관한 한 적극적인 예방이나 방지 보다는 규제의 최소 수준에 대한 준수와 대응, 캠페인과 기부, 홍보, 자원봉사와 같은 지극히 피상적인 수준의 사회공헌활동이 주를 이룬다. 무엇보다 단기 사업 전략을 중요시하는 기업일수록 장기적인 기업 가치는 상대적으로 덜 중요한 것이다 보니 이러한 기업이 지속가능한 환경 보전을 위한 전략에 비용을 투자하도록 할 유인 또한 매우 낮아지는 것은 충분히 예측이 가능하다.

둘째, 기업이 발표하는 환경보고서와 지속가능보고서는 제3의 독립기관의 검증을 받도록 되어 있지만, 그 기관의 독립성 내지 객관성이 제대로 검증되기 어렵다. 기업이 수행하는 환경CSR이 얼마만큼 성과를 나타내고 있는지, 실제로 환경적 측면의 사회적 공헌활동이 이루어지고 있기는 한 것인지 여부 등에 대해서 객관적인 측정의 지표가 마련되어 있지도 못하다. 뿐만 아니라 이러한 평가 자체가 기업들이 자발적, 임의적으로 제출하는 데이터에만 전적으로 의존하여 이루어진다. 따라서 평가 주체의 공정성이 담보되더라도 분석의 결과의 정확성과 객관성 확보는 매우 어렵다. 제출된 자료의 경우에도 환경과 관련된 부정적인 내용은 주로 긍정적인 부분을 강조하여 표시하고 있어 실질적인 검증이 불가능에 가깝다.

셋째, 환경보고서 및 지속가능보고서는 환경부의 가이드라인이나 GRI 가이드라인을 기준으로 하고 있지만, 기업들이 각각 임의적인 형식으로 보고서를 발간하고 있어 객관적인 환경정보로서의 활용 가치는 현저히 낮다.

(2) 사회적 기업의 육성과 문제점

다른 한편, 이윤창출과 지속경영을 기본적인 목적으로 하면서 사회문제 해결

Governance: *The International Journal of Business in Society*, 6(2) (2006), pp.188-202; Cetindamar, Dilek & Kristoffer Husoy, "Corporate Social Responsibility Practices and Environmentally Responsible Behavior: The Case of the United Nations Global Compact.", *Journal of Business Ethics* 76(2) (2007), pp.163 - 176; Jean Andrei, Mirela Panait & Corina Ene, "Environmental Protection Between Social Responsibility, Green Investments, and Cultural Values." *Petroleum-Gas University of Ploiesti, Romania* (2014), available at https://mpra.ub.uni-muenchen.de/60189/1/MPRA_paper_60189.pdf (마지막 방문: 2019. 8. 30.)

그 자체를 기업의 설립 목적으로 하는 ‘사회적 기업’이 등장했다. 사회적 기업이나 협동조합은 주주의 개념을 확대시키면서 조직의 경영에 참여하는 내부참여자(직원과 조합원), 수혜자, 소비자는 물론 거래처와 지역 공동체 등 주요 이해당사자들을 주주의 개념에 포함시킨다. 동시에 사회문제를 해결하는 것 또한 기업의 성장 전략으로 주주 이외에 다양한 이해관계자 및 공동체의 지속가능한 발전 등 확대된 공동이익 (또는 공익)²⁰⁾ 또한 추구하는 것을 목적으로 한다.

이 같은 사회적 기업에 대한 기대는 최근 더욱 높아지고 있는 추세다.²¹⁾ 특히 사회문제 영역과 대상이 다양하고 복잡해지는 가운데 정부와 시장이 이러한 문제를 모두 해결하기에는 역부족일 뿐만 아니라 그 효과도 크지 않게 되자 사회문제 해결 그 자체를 목적으로 하는 ‘사회적 기업’을 통해 효율적이고 지속가능한 해결책으로 제시된 것이다.²²⁾ 가령 사회적 기업이 환경오염과 자원고갈 등의 환경문제를 해결하는 것을 목적으로 설립된다면, 사회적 기업을 통해 공공의 영역으로 분류되었던 사회문제 분야에서 이익을 창출의 기회를 확보하는 한편, 해당 사회적 기업의 지속경영 가능성을 높이면서 동시에 사회문제의 해결도 기대할 수 있게 되는 원리이다.²³⁾ 그러나 사회적 기업이 사회문제 해결을 위한 대안적 조직의 형태로 기능하기 위해서는 사회적 기업의 역사가 깊고 성공과 실패를 어느 정도 반복하면서 자생적으로 발전할 필요가 있다. 뿐만 아니라 미국과 영국 등에서 성공적인 사회적 기업의 성공사례가 보고되는 경우를 살펴보면, 다음의 몇 가지 전제요건이 갖추어져야 할 것으로 보인다. 먼저, 사회문제가 대두될 때 사회적 기업이 자발적으로 출현하고, 급속히 증가되어 비영리기관을 대신하여 다양한 사회문제를 해결하는 적극적인 주체로 등장해야 한다.²⁴⁾ 다음으로 사회적 기업은 사회문제 해결을 위해 사회적가치를 증진시킬 목적으로 설립되어야 한다. 또한 사회적 기업은 자체적인 수익구조를 보유하고 있어야 할 뿐만 아니라 다양한 방식으로 재원을 조달함으로써 그 자체의 지속 경영을 담보할 수 있어야 한다.²⁵⁾

20) 전진용·손영훈, 앞의 책(각주 12), 201-205면.

21) 장용석 외, 앞의 책(각주 4), 103면.

22) 장용석 외, 앞의 책(각주 4), 105면.

23) 전진용·손영훈, 앞의 책(각주 12), 201-202면.

24) 장용석 외, 앞의 책(각주 4), 116면.

25) 장용석 외, 앞의 책(각주 4), 117-118면.

그러나 10년 남짓 되는 사회적 기업의 역사를 가지고 있는 우리의 현실을 직시하건대 사회적 기업의 초기단계에서부터 정부의 주도에 의한 육성방식에 의존해 왔고, 정부의 재정적 지원이 아니고서는 지속가능한 경영을 유지하기조차 어려운 상황에 놓여 있는 경우도 적지 않다.²⁶⁾ 그러다 보니 사회적 기업은 그 장점에도 불구하고 다음의 한계를 나타낸다. **첫째**, 사회적 기업이 우리 사회의 심각한 문제들을 모두 해결하고 있지는 못할 뿐 아니라, 사회적 기업 간 분포도 불균형 상태에 놓여 있다.²⁷⁾ 특히, 자연재해나 안전 등과 관련된 사회적 기업은 거의 존재하지 않는다. **둘째**, 사회적 기업의 자발적인 발생과 운영에 앞서 정부가 이를 장려하고 육성한 측면이 있음에도 불구하고 엄격한 인증 제도를 통해 시장을 통제하고 있기 때문에 보다 다양한 사회적 기업의 시장 내 진입이 이루어지지 못하고 있다. 이 문제는 시민과 기업인, 그리고 국회의원과 정부가 사회문제를 인식하는 정도가 매우 다르게 나타나고 있을 경우, 사회적 기업의 기능과 효용을 저해하는 요소로 작동할 수 있게 되며, 이러한 현상은 이미 우리 사회에도 존재하는 것으로 파악된다. **셋째**, 사회적 기업의 사례 가운데에서도 그 성과가 명확하지 않은 경우가 대부분인 것으로 분석된다. 즉 사회적 기업이 사회문제를 ‘해결’하고 사회에 가져온 변화 또는 영향에 대한 평가와 분석은 사실상 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다.

Ⅲ. 사회적가치 개념을 통한 환경 문제의 접근

1. 사회적가치의 개념

‘사회적가치’는 논의하는 공동체와 주체에 따라 조금씩 다르게 규정될 수 있으며, 아직까지 우리 사회에도 통일된 개념이 정립되어 있지는 않다. 다만 사회적가치에 관한 논의의 출발점은 가치(value)라는 관념을 경제적·사회적으로 확대시키고자 하는 데 있다는 점은 비교적 명확해 보인다.²⁸⁾ 논자에 따라 사회적가치란,

26) 장용석 외, 앞의 책(각주 4), 105면.

27) 장용석 외, 앞의 책(각주 4), 68-169면.

“공동체 편익을 늘릴 수 있는 다양한 프로그램 운영과 개인과 공동체의 참여, 사회적 자본과 환경 등 후생을 포함한 비(非)재정적 성과”로 규정되며²⁹⁾ 생산성, 부(富), 사적 소유 등과 같은 객관적 충족을 기초로 주관적 웰빙(well-being), 행복감, 안녕 등을 내포하는 개념으로 설명되기도 한다. 무엇보다 ‘사회적가치’는 반드시 경제적 가치나 가격(價格)으로 환산될 수 없다 하더라도 경우에 따라서는 인간이 추구하는 가치로서의 사랑, 희생, 안전, 건강 등의 관념까지 반영할 수는 것으로 그 표현 여부와 무관하게 이미 존재하는 관념으로 이해해 볼 수도 있다.³⁰⁾ 연혁적으로는 유럽의 사회적 경제조직 발전이나 분화 등이 사회적가치와 관련된 논의에도 닿아 있다.³¹⁾ 사회적가치 개념에 따르면, 기업은 수익의 일부를 사회에 단순 환원하는 것을 넘어 경영의 전(全) 순환 과정에서 주주나 투자자 이외에도 고객과 공동체, 나아가 시민 등에 이르는 유기적인 시장 생태계의 일원이며, 이윤 못지않게 사회가 추구하는 보다 나은 가치들을 창출하여야만 기업 활동의 지속가능성이 높아지게 된다.³²⁾

이와 같이 ‘사회적가치’는 사회문제 해결을 위한 기업의 사회적 책임(CSR)이나 사회적 기업의 한계를 넘어서기 위해 새로운 패러다임의 하나로 등장한 개념이다. 오늘날 자본주의는 ‘시장’에서 ‘화폐가치로 환산될 수만 있다면’ 삶과 죽음, 인권, 교육, 성(性), 건강, 심지어 환경오염이나 훼손까지도 거래가 가능한, 이른바 도덕적 한계를 초월한 상태에 처했다.³³⁾ 그 심각성에 대한 경고와 문제의식에도 불구하고 이러한 현상은 오히려 심화되고 있으며, 기존의 공공성 또는 공익 개념을 뛰어 넘는 새로운 사회 운영원리가 요구된다. 정부와 기업, 나아가 제3섹터로서의 시민사회가 협력적 거버넌스를 구축하려는 것도 그러한 맥락에 놓여 있

28) Michael M. E. Porter & M. R. Kramer, “Creating Shared Value: How to Reinvent Capitalism”, *Harvard Business Review*, Jan-Feb, pp. 1-17.

29) Claudia Wood & Daniel Leighton, *Measuring Social Value: The Gap Between Policy & Practice*, DEMOS (2010).

30) 한상진, 사회적가치와 지속가능성, 박명규·이재열(역음), *사회적가치와 사회혁신-지속가능한 상행공동체를 위하여*, 한울(2018), 334면.

31) 김정인, 사회적가치 실현을 위한 공직가치에 관한 시론적 연구: 포용적 성장을 중심으로, 한국인사행정학회보 제17권 제1호 (2018), 57-58면.

32) 배성기(율김), 공공기관 및 지방정부 사회적가치 구현 사례, *큰날개*(2018), 78면.

33) 이에 관해서는 마이클 샌델(안기순 율김), *시장은 어떻게 도덕을 밀어내는가, 돈으로 살 수 없는 것들*, 와이즈베리(2012), 135면 이하.

다.³⁴⁾ 특히 환경의 측면에서 보자면, 시장의 외부성(externality)으로 인해 온실가스 배출, 오존층 파괴, 미세먼지 발생이나 황사와 같은 대기오염이나 지하자원 고갈, 지하수 오염, 토양침식이나 핵폐기물 처리 등과 같이 환경 전반에 걸쳐 발생하는 문제 해결 비용이 제3자인 외부인에게 고스란히 전가되는 것을 지적한다. 사회적가치는 최소한 이러한 시장의 실패를 극복하고자 현출된 개념이다. 나아가 자연 경관이나 멸종위기의 동식물, 생물의 다양성과 같이 시장에서 거래될 수 없는 대표적인 공공재에 대해까지 정당한 시장의 가치를 부여함으로써 그 비용이 정당한 평가 체계 내로 진입할 수 있도록 하려는 것이다.³⁵⁾

한편, 공공부문에서의 사회적가치는 사회적 기업, 협동조합, 마을 기업 등 사회적 경제조기 발달과 밀접한 관련성을 가지고 논의되어 왔다.³⁶⁾ 2007년 제정된 「사회적 기업 육성법」과 2012년 제정된 「협동조합 기본법」 등에 따라 “국민들을 위한 충분한 사회서비스 공급확충, 새로운 일자리 창출, 사회적 통합과 국민 삶의 질 향상, 사회통합과 국민경제의 균형있는 발전 등을 달성하기 위하여” 사회적가치 추구의 필요성이 강조된다.³⁷⁾

2. 현행법 상 환경의 지속가능성

한편, 「사회적가치법(안)」 상 사회적가치 목록에 ‘환경의 지속가능성’이 명시되기 전까지는 법적 차원에서의 지속가능성 보전에 관한 언급은 다음의 몇몇 법안들에 산발적으로 존재할 뿐이었다. 대표적으로 현행법상 환경의 지속가능성의 헌법적 근거는 「대한민국헌법」 제35조 제1항에 근거하고 있으며, 그 밖에도 「환경정책기본법」, 「지속가능발전법」 및 「환경영향평가법」 등에서 지속가능환 환경에 관한 규정을 둔다.

34) 김호기·고동현, 사회적가치의 이해, 한국법제연구원 제3차 콜로키움 자료집(2019.4.3.), 7-13면.

35) 김호기·고동현, 앞의 콜로키움 자료집(각주 34), 24면.

36) 김정인, 앞의 글(각주 31), 57-58면.

37) 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」은 세월호 참사가 있고 얼마 지나지 않은 2014년 6월 17일 문재인위원의 대표발의(의안번호 1910886)로 처음 국회에 제출된 바 있으며, 이 법안이 임기만료로 폐기된 이후 2016년과 2017년에 각각 김경수의원과 박광운의원에 의해서 다시 제안되어 계류 중에 있다.

(1) 헌법 제35조

우리 헌법상 ‘환경의 지속가능성’의 근거는 헌법 제35조 제1항에서 찾을 수 있으며, 쾌적한 환경에서 생활할 권리와 환경과 생물종을 지속가능하도록 보전할 의무가 그 주된 내용을 이룬다.³⁸⁾ 국제연합도 자본주의에 기댄 성장의 한계를 인식하고, 경제적 가치 지상주의가 부와 소유의 양극화를 정당한 것으로 조장하고, 대다수 빈곤층이나 소수의 부자마저도 인간관계 또는 생태계, 환경 등의 파괴로 지속가능한 삶의 질을 위협받게 되자 지속가능성(sustainability) 개념을 등장시킨 바 있다. 한편 사회적가치의 유지가 생태적 지속가능성의 담보를 전제로 하며, 생태적 지속가능성 역시 사회적 과정의 산물이라고 밝혔다.

우리 헌법상 환경권은 ‘모든 생명체의 존중과 미래 세대에 대한 책임을 가지고 환경과 생물의 종 다양성을 지속가능하도록 보전할 것’을 뜻하는 것으로 해석된다.³⁹⁾ 아울러 이러한 환경권은 최근 미세먼지 등 대기오염을 비롯해 핵폐기물 등 여러 종류의 환경오염을 축소·방지할 것과 기후 변화에의 적응을 위해 화석연료 사용 감축, 재생 가능한 에너지 사용의 확산 등으로도 구현될 수 있을 것이다.⁴⁰⁾

(2) 「환경정책기본법」

헌법 제35조 제1항이 규정하고 있는 바와 같이 ‘모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리’는 「환경정책기본법」을 통해 구체화되기에 이른다. 이 법은 국가와 지방자치단체는 환경보전계획을 수립하고, 환경에 영향을 미치는 행정계획 등을 수립하는 경우 환경적으로 지속가능하도록 계획이 수립·시행되도록 환경친화적 계획기법을 작성·보급할 수 있다. 또한 국가는 환경에 영향을 미치는 계획과 개발사업이 환경적으로 지속가능하도록 전략환경영향평가, 환경영향평가 등을 실시할 의무를 부담한다고 규정한다.⁴¹⁾

38) 헌법 제35조 제1항 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

39) 정극원, 헌법 제35조, 헌법주석서(제2판), 법제처(2010), 384면 이하.

40) 윤태범 외, 사회적가치 실현을 위한 평가방안 연구, 한국행정연구원 (2017), 76면.

41) 「환경정책기본법」

제1조 (목적) 이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게

(3) 「지속가능발전법」

「지속가능발전법」은 지속가능발전을 “현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것”으로 정의하고 있다.⁴²⁾ 국가의 효율적인 지속가능발전을 추진을 위해서는 지속가능발전위원회를 두며, 본 위원회는 매 2년마다 국가의 지속가능성을 평가하는 지속가능보고서를 작성하여 대통령에게 보고한 후 공표하도록 되어 있다.

(4) 「환경영향평가법」

환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행하는 행정행위 등과 관련하여서는, 「환경영향평가법」이 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모하도록 환경의 지속가능성에 관한 법제화를 부분적으로나마 구축해 왔다.⁴³⁾

관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다. 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ③ 국가 및 지방자치단체는 지속가능한 국토환경 유지를 위하여 제1항에 따른 환경보전계획과 제2항에 따른 지방자치단체의 계획을 수립할 때에는 「국토기본법」에 따른 국토계획과의 연계방안 등을 강구하여야 한다

제23조(환경친화적 계획기법등의 작성·보급) ① 정부는 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 건전하고 지속가능하게 계획되어 수립·시행될 수 있도록 환경친화적인 계획기법 및 토지이용·개발기준(이하 “환경친화적 계획기법등”이라 한다)을 작성·보급할 수 있다.

제41조(환경영향평가) ① 국가는 환경기준의 적정성을 유지하고 자연환경을 보전하기 위하여 환경에 영향을 미치는 계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립·시행될 수 있도록 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가를 실시하여야 한다.

42) 「지속가능발전법」

제1조(목적) 이 법은 지속가능발전을 이룩하고, 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하여 현재 세대와 미래 세대가 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

제2조(정의)

1. “지속가능성”이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(低下)시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다.
2. “지속가능발전”이란 지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 말한다.

43) 「환경영향평가법」

3. 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법(안)」과 환경의 지속가능성

(1) 내용

국회에 계류 중인 「사회적가치법(안)」⁴⁴⁾은 문재인 정부 100대 국정과제 중 3. 국민이 주인인 정부 항목 이하 12. 사회적가치 실현을 선도하는 공공기관의 확립을 뒷받침하고 구체화하려는 것으로 보인다.⁴⁵⁾ 굳이 사회적가치를 ‘기본법’ 제정의 형식을 빌어 선언하여야 하는지 여부는 별론으로 본 법은 “사회적가치 실현을 (적어도) 공공부문의 핵심 운영원리로 삼고, 업무 수행 시 이를 체계적으로 실행하도록 함으로써 사회적가치 실현을 선도하고 나아가 민간부문으로 확산”시키는 것을 목적으로 한다. 이 법이 제정되오로서 사회적가치를 의사결정의 핵심요소로 고려하는 사회·경제적 기틀을 마련하는 한편, 공동체의 발전과 공공의 이익을 핵심 국가운영원리의 하나로 규정하고자 한다. 한편 본 법안 제안이유서에 따르면, “우리 사회가 사회적 경제, 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility), 공유가치창출(Creating Shared Value) 등 사회적가치 실현과 관련된 다양한 활동이 증가하고 있는 것은 사실이지만, 공공기관의 공공성에 대한 국내외 평가는 낮은 수준”에 그치고 있다고 평가한다. 그러면서 사회적가치를 “인권, 안전, 환경, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리 창출, 상생협력 등 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로서 안전에 대한 국민적 우려가 확대되고 고용불안과 양극화 등으로 국민의 삶의 질이 악화되는 상황에 국민적 불안을 해소하고 사회통합을 이루어 나가기 위해서 추구해야 할 핵심적 가치”로 정의한다.

본 법안 제3조 제1항은 사회적가치란, “사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”로 정의하며, 13개에

제1조(목적) 이 법은 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함을 목적으로 한다.

44) 현재 계류 중인 법안은 두 개로 각각 의안번호 2009920, 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」(박광온의원실 발의), 2017. 10. 26.과 의안번호 2001624, 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」(김경수의원실 발의), 2016. 8. 17.이 있다.

45) 그 외에도 2. 활력이 넘치는 공정경제 이하 26. 사회적 경제 활성화 등이 이른바 현 정부의 ‘사회적가치’ 실현을 목표로 한 국정과제로 분류된다.

달하는 세부 요소를 다음과 같이 열거하고 있다.⁴⁶⁾

「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법(안)」(박광온의원안)

“사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치를 사회적가치로 정의”한다. (제3조 제1항)

- 가. 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호
- 나. 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지
- 다. 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공
- 라. 노동권의 보장과 근로조건의 향상
- 마. 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합
- 바. 대기업, 중소기업 간의 상생과 협력
- 사. 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출
- 아. 지역사회 활성화와 공동체 복원
- 자. 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌
- 차. 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행
- 카. 환경의 지속가능성 보전**
- 타. 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현
- 파. 그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화

「사회적가치법(안)」의 환경 관련 요소는 카목의 ‘환경의 지속가능성 보전’이다. 전술한 헌법 제35조 제2항과의 관계에서 따라 「사회적가치법(안)」은 전형적인 기본법의 형식을 취하면서 헌법상 환경권을 구체화한다. 그럼에도 불구하고 사회적가치 구현의 한 요소로서의 ‘환경의 지속가능성 보전’의 개념은 여전히 추상적이다. 다만, 현(現) 정부는 ‘100대 국정과제’를 통해 오염 방지 강화, 지속 가능한 자원 이용확대, 기후변화 완화 및 적응, 그리고 자연환경 보호 및 복원

46) 다만, 본 법안은 선연적으로 사회적가치 요소로 광범위한 가치들을 열거하고 있을 뿐, 아무런 평가 근거나 제재 수단 등을 마련하고 있지 않다는 점에서 법적 효력의 측면에서 비판의 지점에 있지만, 이에 관한 논의는 별도의 연구에서 다루기로 한다.

등 네 가지 구성요소에 대한 세부적인 환경 정책을 제시하였다.⁴⁷⁾ 즉 ①고부가가치 창출 미래형 신사업 발굴·육성, ②친환경 미래에너지 발굴·육성, ③미세먼지 걱정 없는 쾌적한 대기환경 조성, ④新기후 체제에 대한 건실한 이해체제 구축 등을 통해 오염물질의 감축 확대, 저탄소·고효율 구조로 에너지 생산 및 활용방식 전환, 기후변화 적응 등을 추구하는 세부 환경 정책 수립으로 구체화되고 있다.⁴⁸⁾ 「사회적가치법(안)」상 환경과 관련한 세부 항목들로는 제7조~제10조 등이 있다. 법안 제16조~ 제18조는 공공기관의 장으로 하여금 매년도 사회적가치성과를 자체평가 하도록 규정하고 있으며, 제11조~제15조에서는 사회적가치위원회를 두어 기본계획 수립에 관한 사항과 공공기관별 사회적가치성과 평가의 기준 및 방법 등에 관한 사항을 정하도록 하고, 매 3년마다 사회적가치 실현에 관한 기본계획 수립 단계에 반영토록 규정하고 있다.

무엇보다 이 법을 통해 입법자는 공공기관이 수행하는 각종의 사업과 정책집행 과정에서 이를 거래 가치로 환산할 수 있는 법적·제도적 환경을 구현할 필요성을 강조한다. 사회적가치의 추구가 단순한 구호에 그치지 않고 시장에서 거래 가능한 가치로 측정되어 환산될 것과 그를 위한 평가가 이루어질 때 실효적이기 때문일 것이다.⁴⁹⁾ 법률이 제정된 이후라도 환경의 지속가능성에 대한 측정과 평가가 적절하게 이루어질 수 있도록 사회적가치에 대한 평가항목, 평가기구의 구성 및 운영 방식 등의 사항은 시행령을 통해 정립될 수밖에 없을 것이다.

(2) 평가지표의 실례

사회적가치 실현을 위한 평가지표는 주로 정부와 지방자치단체, 공기업 등을 대상으로 정립되어 가는 과정 중이다. 사회적가치 평가의 세부 항목을 개발하거나 정량적인 요소로 평가 가능한 지표를 개발하려는 노력은 일부 민간기업에서도 목격된다.⁵⁰⁾

47) 윤태범 외, 앞의 연구보고서(각주 40), 77면.

48) 윤태범 외, 앞의 연구보고서(각주 40), 76면.

49) 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」(김경수의원실 발의), 앞의 각주 43 참조.

50) 윤태범 외, 앞의 연구보고서(각주 40), 77-90면에 걸쳐 소개된 <표 II-48>부터 <표 II-55> 사회적가치 실현을 위한 평가지표 예시 참조.

<표 1> 환경 관련 국정과제

과제 번호	국정과제명	담당 부서	과제정의	주요정책	주요가치
34	고부가가치 창출 미래형 신사업 발굴 육성	산업부 미래부 국토부	■ 스마트카 개발 등 환경 친화적 산업 육성	■ 전기차·수소차 획기적 보급 확대	■ 오염물질 감축 확대
37	친환경 미래 에너지 발굴·육성	산업부	■ 친환경에너지 생산 및 이용 확대 ■ 에너지 활용 효율적 관리	■ 핵심분야별(가정, 상업, 수송, 공공, 건물 등) 에너지 수요관리 강화 ■ 미활용 열에너지 활용 활성화 ■ '30년 재생에너지 발전량 비중 20% 달성 ■ 친환경·스마트 에너지 인프라 구축, IoT 기반 신비즈니스 창출	■ 저탄소·고효율 구조로 에너지 생산 및 활용방식의 전환
50	미세먼지 걱정 없는 쾌적한 대기환경 조성	환경부	■ 대기오염 방지	■ 석탄발전 축소, 사업장 배출규제 강화 ■ 경유차 비중 축소 및 친환경차 비중 확대	■ 오염물질 감축 확대
61	신기후체제에 대한 현실한 이행체계 구축	환경부	■ 기후변화 완화 및 적응 방안 마련	■ 배출권거래제 정상화 등 온실가스 배출 증가 억제 ■ 사회 전반의 기후변화 적응 역량 평가·점검체계 구축	■ 기후변화 적응
82	농어업인 소득안정망의 촘촘한 확충	농식품부	■ 생태환경 보전하는 방향으로 농업정책 수립	■ 친환경농업직불 단가 인상(18년) ■ 농업환경보전 프로그램 도입	■ 지속가능한 농업

출처: 사회적가치 실현을 위한 평가방안 연구 (2017), 77면

<표 2> 환경 관련 신규 평가지표 예시

구성요소 및 세부 평가내용	평가지표예시	대상평가	평가 방법	산식	근거	
1 오염 방지 강화	■ 환경오염물질 배출량(O)	●	■ 지자체합동평가 ■ 공공기관평가	정량	■ 대기오염배출량 (국가 대기오염 물질배출량 서비스의 데이터 활용 http://airemiss.nier.go.kr)	● GRI가이드라인
	■ 친환경자동차 증가율(O)	▲	■ 정부업무평가 ■ 지자체합동평가 ■ 공공기관평가	정량	■ 정부업무평가/공공기관평가 (친환경 자동차수/관용자동차수)*100 (전기자동차 구입(임차 포함)대수/구입 승용차 대수)*100 ■ 지자체 (친환경자동차수/지역 내 등록 자동차수)*100	● 지자체 합동평가
2 지속가능한 자원 이용확대	■ 에너지 소비량(O)	●	■ 정부업무평가 ■ 지자체합동평가 ■ 공공기관평가	정량	■ (에너지소비량/직원수*주인수)*100	● e-나라지표
	■ 녹색제품구매율(O)	▲	■ 정부업무평가 ■ 지자체합동평가 ■ 공공기관평가	정량	■ (녹색제품 구매금액/총 구매금액)*100	● 지자체 합동평가
3 기후변화 완화 및 적응	■ 탄소중립프로그램 인증 실적(O)	●	■ 지자체합동평가	정량	■ (지자체별 탄소중립프로그램 인증실적/인구수)*100	● 지자체 합동평가
4 자연환경 보호 및 복원	■ 도시 녹화율(O)	●	■ 지자체합동평가	정량	■ 주민 1,000당 가로수 개수	● GRI 가이드라인
	■ 주민 1인당 공원 면적(O)	●	■ 지자체합동평가	정량	■ 주민 1인당 공원면적(m)	● 지자체 기본통계

기관 실정에 따라 적절하게 적용 및 평가지표 개발 필요

* (O): 투입지표 / (O): 산출지표, ●: 공통(필수)지표 / ▲: 추천지표

출처: 사회적가치 실현을 위한 평가방안 연구 (2017), 78면

위의 <표 1> 및 <표 2>는 환경적 요소와 관련된 국정과제와 세부 정책 등을 통해 어떤 사회적가치를 창출하고자 하는지 여부와 이를 위한 세부 요소와 평가 내용, 평가 지표 및 평가 방법 등을 구체화하여 담아내고 있는 한 예를 보여 준다. 환경법적 차원에서 직·간접적인 정책 수단들이 존재함에도 불구하고 사회적가치를 평가의 새로운 기준으로 삼아 산출하고 평가하는 과정은 이미 그 자체로 간단하지 않다. 뿐만 아니라 기업의 사회적 책임(CSR)이든 사회적 기업의 활동이든 나아가 사회적가치 추구든 간에 비영리적인 지향은 그 본질상 반대급부나 강제성 없이 구현되기 어렵고, 일반기업에까지 이를 요구하기란 기업의 지배구조나 주주의 이익에 반하는 사회적가치 추구에 한계의 한계 등을 감안하더라도 사실상 불가능할 수 있기 때문이다.⁵¹⁾

(3) 사회적가치를 통한 접근의 실익

앞에서 설명한 바와 같이 환경의 지속가능성 보전의 근거는 굳이 사회적가치라는 개념과 틀로 설명하기 이전부터 기업의 사회적 책임(CSR) 또는 사회적 기업 등의 형태로 추구되어 왔다. 따라서 사회적가치 하에서의 환경의 지속가능성이라 하여 그 본질적인 내용을 달리 구성하지는 않을 것이다. 다만, 사회적가치를 통해 환경의 지속가능성을 추구하게 될 경우 다음 몇 가지 점에서 환경CSR이나 사회적 기업과는 논의의 결을 달리하게 될 것이다. **첫째**, 사회적가치 측면에서 환경문제 해결을 시도할 경우, 기업은 사회적가치의 추구의 결과 또는 영향(impact)에 대한 측정을 통하여 또 다른 새로운 사회적가치를 창출하도록 한다.⁵²⁾ 이는 기업의 CSR을 통한 접근 방식으로는 기업이 ‘잉여’ 이익의 일부를 기부하거나 사회에 환원하는 것에 지나지 않고, 그 범위나 내용 또한 기업 스스로 정하는 바에 맡길 수밖에 없어 기대했던 것보다 실효성이 낮다는 점과 다르다. 뿐만 아니라 기업이 사회공헌을 추구하는 동시에 적극적인 환경 침해 또한 지속하더라도 기업의 CSR

51) 김태호, 사회적가치 요소로서의 환경의 지속가능성에 대한 토론문, 사회적가치 구현을 위한 환경법의 역할- 기업의 사회적가치와 화학물질 안전의 법적 과제, (사)한국환경법학회 제139회 정기학술대회 자료집, 한국법제연구원(2019.6.27.), 36면.

52) 사회 문제의 해결을 통해 사회적가치를 창출한다는 점에서는 일용 사회적 기업과 유사하다. 다만 사회적가치를 계량화 하는 데 있어 측정하기 통일된 방법론이 존재하는 것은 아니라는 점이 한계로 지적될 수 있다.

에 반영되지 못하고 별도로 취급될 뿐이어서 구조적으로도 환경의 지속가능성 보전을 위한 근본적 해결책이 될 수는 없는 것이다. 물론 사회적가치 또한 영역에 따라 다양하게 정의되거나 구현될 수 있는 것이고, 따라서 그 측정이 용이하지 않을 뿐만 아니라 경우에 따라서는 그 영향이 나타나기까지 오랜 시간이 흘러야 하는 경우도 존재할 것이다.

둘째, ‘환경문제 = 사회문제’로 보고 이를 해결하는 것을 존립 목적으로 하는 사회적 기업의 설립과 운영의 측면에서는 기업 활동의 속성 자체가 환경의 지속가능성 보전에 기여하는 측면이 있다. 그러나 사회적 기업의 존립과 운영 역시 시장의 기능과 기업의 자율에 맡겨지는 것이기 때문에 결과적으로 환경 문제를 체계적으로 해결할 수 있는 역량을 갖춘 충분한 수의 사회적 기업이 확보되지 못하는 태생적 한계를 극복하기란 용이하지 않을 것으로 전망된다. 이에 비하여 사회적가치를 통한 환경문제 해결을 모색할 경우, 위에서 소개한 「사회적가치법(안)」이 대상으로 하는 공공기관을 시작으로 시장에 존재하는 다양한 형태의 기업들에게도 사회적가치 창출 여부를 기준으로 한 사회문제 해결의 새로운 장(場)을 형성하게 되는 효과를 기대해 볼 수 있다.

셋째, 적어도 환경의 영역에서는 기업의 환경CSR이나 사회적 기업 등을 통해 문제를 해결하고자 접근할 때 중장기적인 관점의 환경 정책의 수립이 사실상 불가능하다. 생명의 종 다양성, 기후변화, 자원의 고갈 등과 같이 거시적인 관점에서 진단과 해결 방안이 요구되는 영역 또한 그러하다. 그러나 본 법안이 상정하고 있는 사회적가치에 관한 기본계획 수립의 단계에서 이러한 문제를 해결할 수 있는 체계적인 계획을 수립하고 그 이행을 주기적으로 점검하여 기업에 대한 조세 제도 개편, 재무구조나 회계 측정 방식 등에 반영토록 한다면 기업들도 단순히 주주의 이익을 넘어 근로자와 지역 공동체, 소비자 등 다양한 이해관계자를 고려한 행위를 선택하게 될 것이기 때문이다.

IV. 전망과 후속 과제: 사회적가치 측정과 평가

한 기업이 사회적가치로서의 환경의 지속가능성 및 그 영향을 측정하고, 측정의 결과를 기업의 재무제표와 통합시키기는 것은 기존의 환경CSR이나 사회적기업의 출현을 통한 문제 해결 방식 보다 분명히 진일보한 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 몇 가지 한계가 여전히 해결되지 못하고 있다는 점 역시 부정하기 어렵다. **첫째**, 사회적·환경적 문제들은 다양하기 때문에 그 측정의 방법 또한 여러 가지 방법으로 서로 다를 수 있다. 서로 다른 방법과 기준을 통한 측정과 평가는 결국 기업들 간 비교와 차별을 불가능케 할 것이다. 특히 기업이 자체적으로 개발한 평가 방식에 따라 측정의 결과들이 다양해지는 만큼 임팩트 투자 기준으로서 투자자들을 유인하기 어렵게 되며, 기업이 선택적으로 자신에게 유리한 이슈만을 측정할 우려가 또한 간과할 수 없다. 이를 극복하기 위해서는 기업 외부에서 이를 측정하여 객관성을 담보하는 것이다. 다만, 측정의 객관성을 유지할 수 있도록 외부에 제3의 평가 주체와 플랫폼을 두고 담당하도록 하는 경우를 상정하더라도 기업의 활동을 의도하지 않은 방향으로 통제할 수 있다는 점은 여전히 한계로 남게 된다. **둘째**, 기업의 성과는 사회적가치 성과와 다른 속도로 측정된다. 기업의 재무성과는 대체로 단기적인 성과를 측정하여 반영토록 설계되어 있다. 하지만, 사회적가치로 인한 영향력은 대체로 더디게 나타나거나 상당한 기간이 지난 이후에 발생할 것이기 때문에 성과의 동시 측정이 사실상 매우 어렵거나 불가능할 것이다. **셋째**, 다양한 이해관계자나 구성원들이 기여하여 하나의 기업 활동을 구성하는 경우, 각 주체들이 기여한 바를 정밀하게 분리하여 입증하고 측정하는 것 또한 비현실적이라는 점을 인정해야 한다. **끝으로** 사회적가치의 요소로서의 환경의 지속가능성 보전을 논함에 있어서 현행 환경법제 및 각종의 환경 규제 이행(또는 불이행), 위반(또는 제재)의 효과를 사회적가치 평가에 있어서 어떤 방식으로 산입할 것인지 여부의 문제 또한 앞으로 실증적이고 구체적으로 논의되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

(1) 단행본

- 김재구 외 8인, 『기업의 미래를 여는 사회가치경영』, 클라우드나인, 2018.
- 박명규·이재열, 『사회적가치와 사회혁신』, 한올아카데미, 2018.
- 배성기, 『공공기관 및 지방정부 사회적가치 구현 사례』, 큰날개, 2018.
- 배성기, 『지방자치단체 사회적가치 구현을 위한 공공조달 프레임워크』, 큰날개, 2016.
- 서재혁·장용석·정재관, 『사회적책임 사회적 기업』, (주)동아시아연구원, 2015.
- 요셉 슈페터, 박영호 옮김, 『경제발전의 이론』, 박영률출판사, 2006.3.
- 장용석·김희성·황정운·유미현, 『사회적 혁신 생태계 3.0』, (주)씨에스컨설팅앤드미디어, 2015.
- 장용석 외 4인, 『사회적가치의 재구성』, 문우사, 2018.
- 조영복·류정란, 『사회적가치 창출의 평가와 측정』, 시그파프레스, 2013.

(2) 논문

- 김정인, “사회적가치 실현을 위한 공직가치에 관한 시론적 연구: 포용적 성장을 중심으로”, 한국인사행정학회보 제17권 제1호, 2018, 57-83쪽.
- 문경호, “사회적가치 수준 진단을 위한 방법론: K-water 사회적가치 연구 소개”, 저널 물 정책·경제, Vol. 31, 2018, 61-76쪽.
- 이명진·천희주, “사회적 기업의 지역사회 내 사회적가치 평가에 관한 탐색적 연구”, 노동연구 제36집, 2018, 115-142쪽.
- 조영복·신경철, “사회적 기업의 사회적가치 측정을 위한 지표개발에 관한 연구”, 사회적 기업연구 Vol. 6 No. 1, 2013, 51-82쪽.

(3) 연구보고서

- 김현희·박광동, 『공공기관의 사회적가치 강화를 위한 관련 법제 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2018.10.

박명규, 『사회적가치의 다차원적 구조』, 사회적가치연구원, Vol.15, 2018.3.
 윤태범, 『사회적가치 실현을 위한 평가방안 연구』, 한국행정학회, 2017.12.
 최현선, 『사회가치를 반영한 공공기관 평가제도 혁신』, 한국조세재정연구원, 2018.

(4) 기타 자료집

진영·박광은·김경수 의원실 주최, 『공공기관의 사회적가치 실현을 위한 토론회 자료집』, 2017.9.27.
 김잔디, 『일본의 사회적가치 증진 및 제고를 위한 각종 법안 현황』, 최신외국법제정보, 제5호, 한국법제연구원, 2018. 9., 39-50쪽.
 김재선, 『영국의 사회적가치 제고 및 증진 관련 법안 현황』, 최신외국법제정보, 제6호, 한국법제연구원, 2018. 10., 17-25쪽.
 한국법제연구원, 『한국법제연구원 개원 28주년 기념학술행사 자료집』, 2018. 7. 6.
 전재경, 『영국의 「사회적가치법」』, 최신외국법제정보, 제8호, 한국법제연구원, 2015, 2-16쪽.
 『사회적가치 구현을 위한 환경법의 역할- 기업의 사회적가치와 화학물질 안전의 법적 과제』, (사)한국환경법학회 제139회 정기학술대회 자료집, 한국법제연구원, 2019.6.27.

(5) 인터넷 사이트

SK사회적가치연구원(CSES), <https://www.cses.re.kr/>
 사회적가치연구소(SVI), <http://www.svi.re.kr/>
 한국사회적 기업진흥원, <http://www.socialenterprise.or.kr/index.do>

(6) 관련 법률(안) 및 조례

「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안(김경수의원 대표발의)」, 의안번호 1624, 2016. 8. 17.
 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안(박광은의원 대표발의)」, 의안번호 9920, 2017. 10. 26.
 「사회적경제기본법안(윤호중의원 대표발의)」, 의안번호 1614, 2016. 8. 17.

「사회적경제기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법안(서형수의원 대표발의)」,
의안번호 1596, 2016. 8. 16.

「서울특별시 사회적가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례」

「서울특별시 성북구 사회적가치 실현을 위한 사회적경제 기본 조례」

「영국 2012 사회적가치(공공서비스)법」

2. 해외문헌

(1) 논문

Babiak, Kathy & Trendafilova, Sylvia, “CSR and Environmental Responsibility: Motives and Pressures to Adopt Green Management Practices.”, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 18(1) (2011), pp. 11-24.

Cetindamar, Dilek & Kristoffer Husoy, “Corporate Social Responsibility Practices and Environmentally Responsible Behavior: The Case of the United Nations Global Compact.”, *Journal of Business Ethics* 76(2) (2007), pp.163-176.

D. Levy & R. Kaplan, “Corporate Social Responsibility and Theories of Global Governance: Strategic Contestation in Global Issue Arenas”, in A. Crane et. al. (eds.), *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford University Press (2008), pp. 432-435.

Jean Andrei, Mirela Panait & Corina Ene, “Environmental Protection Between Social Responsibility, Green Investments, and Cultural Values.” *Petroleum-Gas University of Ploiesti, Romania* (2014),

【Abstract】**Sustainability of the Environment as One Social Value Element**

Yukyong Choe

(Korea Legislation Research Institute)

This article focuses on how we deal with the ‘environment’ in perspective of ‘creating social value (CSV)’ and/or ‘social value’, despite it had been mainly discussed as ‘corporate social responsibility (CSR)’ or ‘social enterprise’ so far. The concept of ‘social value’ is emerging as a new paradigm to overcome the limitations of corporate social responsibility (CSR) or social enterprise for solving these social problems. This terminology has been recently highlighted as a measure to overcome limitations of Capitalism what even allows environmental pollution or environmental destruction only if it can be converted into money. This article analyzes ‘social value’ different from CSR or social enterprises based on the three respects. **First**, unlike the approach of CSR, which donates or returns part of the company’s surplus, social value leads to creating another value by more aggressively solving social, especially environmental, problems. **Second**, while we assume it impossible to expect automatic resolving of environmental problems by social enterprises, social value discourse can generate a new dimension of resolving environmental problems through pursuing it in the public sector by law. **Third**, we can expect stronger effects where diagnosis and solutions are required from the long-term and macroscopic point of view, such as establishment of environmental policy, bio-diversity of life, climate change, resource depletion, etc. The author, however, stresses the necessity to develop reasonable evaluation criteria and methodology to measure and quantify various social value elements. In particular, in relation to environmental sustainability, it is prerequisite to demonstrate how the non-compliance of environmental regulation or sanctions will be incorporated in the current environmental law system.

주 제 어 사회적 가치, 환경의 지속가능성, 기업의 사회적 책임(CSR), 사회적 기업, 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법

Key Words social value, sustainability of the Environment, corporate social responsibility (CSR), social enterprise, Basic Act on Social Value Realization of Public Organization