

## ESG에 관한 정치경제적 분석

이연호 ■ 연세대학교\*

### 〈국문요약〉

ESG의 가치들이 중상주의적 자본주의와 전체주의의 대척점에 서 있다고 해서 이 모델이 시장 자유주의적 자본주의 모델과 완전히 호환된다고 보기는 어렵다. ESG담론이 상징하는 새로운 자본주의는 성장과 자유의 가치를 중시하되 이에 더하여 형평과 포용의 요소를 다소 강조하는 것이다. 중상주의적 자본주의 모델의 한계를 극복하되 시장 자유주의적 모델의 약점도 보완할 수 있는 제3의 모델 중 하나라고 볼 수 있다. 본고는 이러한 문제의식에 기초하여 우선 ESG담론의 개념을 분석하고 지적 기원을 살펴볼 것이다. 그 담론이 확산 되게 된 정치적 역학관계와 이론적 배경을 살펴보고 끝으로 한계와 가능성에 관하여 논의할 것이다.

\*주제어: ESG, SDG, 개발협력, 신냉전, 자본주의

## I. 서 론

환경변화와 불평등이라는 구조적 위기에 기업과 국가는 어떻게 대응해야 할 것인가? 기업들이 논의하고 있는 ESG 즉 환경, 사회 그리고 거버넌스에 관한 논의는 이러한 문제의식을 반영하고 있다. 지속 가능한 생태계를 조성하는데 기업이 기여하고 사회적 가치를 존중하며 투명한 소유 지배구조를 구축한다는 것이다. 기업의 과도한 이익 추구로 인해 발생하는 문제들을 해결하기 위해 이러한 질문이 등장하는 것이 긍정적이기는 하다. 그럼에도 불구하고 기업만의 노력으로 목표를 달성하는 것이 가능할 수 있다고 보기에는 한계가 있다. 이들을 둘러

\* 연세대학교 정치외교학과 정교수 (E-mail: yhlee@yonsei.ac.kr)

싸고 있는 시장의 상황과 국가가 지향하는 목표가 서로 정합성이 있어야 하는데 이것이 쉽지는 않다.

사회과학 차원에서 ESG를 대상으로 제기될 수 있는 질문은 다양하다. ESG를 추진할 수 있는 정치 사회적 환경은 어떤 것이며 어떻게 만들어질 수 있는가? ESG 패러다임의 확산을 가능하게 하는 정치적 동력은 존재하는가? 우리가 지향하고 있는 시장과 국가체제는 지속 가능한 목표들과 정합성이 있는 것인가? 기업 차원에서 전개되는 ESG 패러다임은 국가와 시장이라는 거시적 관점에서 어떻게 구현될 수 있는 것일까? 즉 국가 차원에서 어떤 제도적 장치가 만들어져야 ESG 모델의 구현이 가능할 수 있는 것일까?

한국적 상황에서도 ESG의 개념에 대해 논의할 가치는 충분하다. 우리나라의 자본주의는 국가 주도적 경제성장기와 1997년 금융위기 이후 시장주의적 개혁을 경험하면서 환경문제에 대한 관심 부족, 인권과 노동에 대한 존중 결여, 사회적 배려와 공헌의 취약 그리고 불투명한 지배구조 등 다양한 비판에 노출되었다. 이제 ESG는 글로벌 스탠다드가 되어 있고 이를 지키지 못하는 기업은 직간접적인 제재에 직면하게 되었다. 우리나라가 지향해야 할 새로운 자본주의 모델은 글로벌 스탠다드로 자리 잡은 ESG나 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals)를 구현하기에 용이한 것이어야 할 것이다.

우리나라의 자본주의는 1960년대 이래 발전국가로 대표되는 중상주의적인 모델에 기반하고 있었으나 1997년 금융위기를 계기로 IMF 체제에 조응하는 시장 중심적인 것으로 변모했다(이연호 2013). 이후 시장의 효율을 제고하기 위한 개혁이 진행되었고 이와 더불어 경제적 불평등의 문제가 심화되면서 사회경제적 형평성을 제고할 수 있는 새로운 모델로의 전환을 요구받고 있다. 한국을 비롯하여 전 세계적으로 요구받고 있는 새로운 자본주의 모델의 핵심은 지속가능성이다. 즉 환경적 요인을 고려해야 하고 사회적으로 포용적이어야 하며 그 운영 과정이 투명해야 한다. 이 새로운 모델은 자유적이거나 평등주의적 관점에서 - 심지어 국가가 아닌 공동체주의적인 관점에서 - 개인을 바라보는 경향을 보이므로 중국이 구사하는 국가 중심적이고 중상주의적인 자본주의 모델과는 차별화되는 것이기도 하다.

ESG 패러다임의 핵심은 ESG에 충실한 기업의 경영성과가 우수하다는 가설이다. 이는 국가 주도적 자본주의 모델보다 자유적이고 민주주의적인 자본주의 모델이 경제적 번영에 더 효과적일 수 있다는 가설로도 발전할 수 있다. 나아가 후자는 전자보다 더 윤리적이고 도덕적인 정당성을 보유한 모델이라는 인식에 바탕하고 있다. 이러한 점에서 21세기 자본주의의 발전 방향을 직간접적으로 제

시하고 있다고 할 수 있다.

ESG의 가치들이 중상주의적 자본주의와 전체주의의 대척점에 서 있다고 해서 이 모델이 시장 자유주의적 자본주의 모델과 완전히 호환적이라고 보기는 어렵다. ESG담론이 상정하는 새로운 자본주의는 성장과 자유의 가치를 중시할 뿐만 아니라 이에 더하여 형평과 포용의 요소를 다소 강조한다. 중상주의적 자본주의 모델의 한계를 극복하되 시장 자유주의적 모델의 약점도 보완할 수 있는 제3의 모델 중 하나라고 볼 수 있다. 본고는 이러한 문제의식에 기초하여 우선 ESG담론의 개념을 분석하고 지적 기원을 살펴볼 것이다. 그 담론이 확산되게 된 정치적 역학관계와 이론적 배경을 살펴보고 끝으로 한계와 가능성에 관하여 논의할 것이다.

## II. ESG의 개념

기존의 자유주의적이고 시장주의적인 관점에서 기업의 사명은 기업의 가치를 향상시키는 것이다. 즉 이윤 창출과 주주 이익 극대화가 핵심이다. 기업이나 개인 간의 불평등은 핵심적인 관심사가 되지 않는다. 오히려 자유주의 경제학자들은 경쟁의 결과로 발생한 불평등의 순기능을 인정해야 한다고 주장한다(Friedman 1962, 168).

그러나 이미 자유주의적 자본 축적 방식에 대하여 평등주의적 개인주의나 공동체주의적 관점에서 비판이 제기된 바 있다. 무엇보다도 경제적 불평등을 유발하고 물질적 가치를 지나치게 숭배하게 하여 개인의 박탈감을 불러일으키고 사회적 갈등을 유발하며 공동체의 미덕을 해한다는 것이다(Sandel 2010).<sup>1)</sup> 특히 2008년 발생한 미국발 금융위기는 신자유주의적 시장 중심의 환경에서 기업의 투명성이 추락할 경우 세계 경제에 어떤 나쁜 영향을 미칠 수 있는지 보여준 사례였다.

그럼에도 불구하고 불평등 및 환경오염과 같은 사회경제적 문제 해결을 전적으로 국가에게만 의존하는 것 역시 한계가 분명했다. 국가가 공익을 관리하는 주체라는 국가 중심주의 입장에 대해 공무원 역시 일종의 이익집단이어서 이들이 객관적으로 공익을 정의하는 것은 불가능하다는 비판이 제기되었다(공병호

1) 평등주의적 개인주의와 공동체주의적 관점에 관해서는 아래의 6절에서 구체적으로 논의하기로 한다.

1996). 특히 환경문제가 부상하면서 국가가 단독으로 관리하지 못하는 제3의 이익 즉 사회적 이익이 존재함을 깨닫게 되었다. 이러한 사회적인 문제를 해결하지 않고 방치하면 장기적으로 투자자의 이익이 지속 가능하게 보호되기 어렵다는 인식이 확산되었다. 이처럼 ESG는 사회적 문제를 시장이 자발적이고 선제적이며 주도적으로 해결해보자는 인식에서 출발하고 있다.

ESG란 환경(environment), 사회(social), 거버넌스(governance)의 약자로서 기업의 비재무적 성과를 평가하기 위한 지표들이다. 기업에 투자할 때 해당 기업의 경영적, 회계적 내용뿐 아니라 기업 경영의 지속 가능성 그리고 기업의 사회에 대한 영향까지도 평가하여 판단해야 한다는 새로운 경향이다(Giese et al. 2019).

ESG라는 용어는 2000년 서유럽의 연기금들이 ESG 정보공시 의무제를 도입하면서 본격적으로 알려지기 시작했다. 이 용어 자체는 2004년 UN Global Compact(UNGC)와 금융기관들이 공동으로 쓴 Who cares wins 보고서에서 최초로 사용된 것으로 알려져 있다. 이 보고서는 ESG 성과가 중장기적으로 기업의 성과에 중대한 영향을 미친다는 주장을 내놓았다. 주주의 이익을 제고하는 것이 최상의 목표였던 과거의 경영 패러다임 하에서는 기업의 도덕적, 윤리적 측면들이 간과되는 경향이 있었다. 그러나 2008년 미국발 금융위기 이후 기업을 바라보는 시민의 시각이 변화하기 시작했다. 무엇보다도 사회의 일원으로서의 기업의 역할에 대한 재평가가 시작되었다. 인권, 환경, 직원과 사회에 대한 책임, 그리고 공익과 같은 사회적 관심사의 개선에도 기업이 부응해야 한다는 인식이 등장하게 되었다(김재필 2021, 25).

이에 소비자와 투자자들도 이러한 가치에 동조하는 기업과 그렇지 않은 기업을 구분해서 보기 시작했다. 기업들은 소비자와 투자자를 확보하기 위해서 ESG 개념을 도입해야만 하는 상황에 봉착했다. ESG를 위배하는 기업으로 낙인이 찍히면 기업의 가치를 보전할 수 없게 된 것이다. 환경적, 사회적 가치를 제고하고 투명하게 경영된다는 모습을 보여주어야 기업의 가치도 인정받게 되었다. 시장을 보는 사회의 시각이 중요해진 것이다. 게다가 결정적으로 수익률 측면에서도 ESG가 중요하다는 증거들이 나오기 시작했다. 회사경영의 질은 회사의 지배구조와 밀접한 관계가 있다는 것이다(Duuren et al. 2016, 527; Friede et al. 2015).

2006년 UN이 제창한 사회책임투자원칙(PRI: Principles for Responsible Investment)에 ESG라는 용어가 수용되며 본격적으로 확산되기 시작했다. PRI는 코피 아난 전 UN사무총장이 국제금융기관들과 수립한 투자원칙으로, 금융기관들이 사회적 책임에 경각심을 갖게 하기 위해 만들어졌다. 이로써 과거 비

재무적 이슈로 치부되던 지속가능성의 문제가 투자의 핵심 요소로 부상하기 시작했다. 여기에 참여한 금융기관들은 네덜란드 공무원 연금, 캘리포니아 공무원 연금, 뉴욕 공무원 연금, 영국 대학교원 연금 등을 망라한다(김재필 2021, 65-66).

### III. ESG 개념의 지적 계보

ESG는 MDG(Millennium Development Goals)나 SDG(Sustainable Development Goals)와 비교할 때 매우 세속적이고 협소한 시각을 가지고 있다. MDG는 사회와 인간개발에 초점을 맞추고 있다. SDG는 이를 더 확대하여 경제 발전, 사회개발, 평화, 안보 및 환경 지속성 등 다양한 목표를 설정하고 있다. 양자 모두 출발점은 인간과 환경이다. 전 지구적 차원에서 이 문제에 관심을 갖기 시작한 것은 1965년 ECOSOC(United Nations Economic and Social Council)에서 스웨덴과 북유럽국가들이 환경에 관한 국제회의를 제안하면서부터였다. 이후 70년대부터 80년대 초반까지는 환경의 문제가 경제발전의 문제와 연결되어 논의되었다. 그러다가 1987년 개최된 WCED(World Commission on Environment and Development)를 계기로 지속가능발전 논의가 본격화되면서 사회발전의 차원에서 환경문제가 논의되었다. 이 회의에 제출된 우리 공동의 미래(Our Common Future)라는 제하의 브룬틀란 보고서(Brundtland Report)는 지속가능발전(Sustainable Development)의 개념을 '미래세대가 그들의 필요성을 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 것'으로 정의한 바 있다(WCED 1987). 지속가능 발전개념은 경제성장, 환경보호 그리고 사회발전 간의 균형을 강조했다. 이러한 맥락에서 환경보호의 가장 효율적인 수단은 민주주의라고 보았다. 민주적 통제가 무분별한 경제성장과 환경파괴를 방지한다는 것이다. 환경문제와 경제발전에 관련된 시민참여가 강조되기 시작한 것도 이러한 맥락이다.

환경 친화적 개발에 대한 관심은 냉전체제의 붕괴가 완료된 1990년대 중반에 들어서자 사회개발의 영역으로 본격 확대되었다. 1995년에는 코펜하겐에서 개최된 사회개발 정상회의(World Summit for Social Development)를 통해 경제, 환경 그리고 사회 간의 균형 잡힌 발전의 문제가 개발도상국과 후진국에 본격 적용되어야 함이 공론화되었다(이연호 2010a, 75). 이에 기반해 2000년 공표된

MDG<sup>2)</sup>는 선진국으로 원조를 제공받는 수원국들을 대상으로 인간개발과 사회개발의 압력이 심화되는 양상을 보여주었다.

2016년부터 시작된 SDG<sup>3)</sup>는 보다 다양한 분야에서 공여국과 수원국이 서로 협력할 것을 촉구했다. 사람, 환경, 번영, 평화, 파트너십의 분야에서 총 17개의 주제로 확대 개편되었다. 원조제공국들이 수원국인 저개발국이나 개발도상국들을 개발시켜주는 것을 넘어 선진국을 포함한 지구촌의 모든 국가들이 지속가능한 발전을 위해 함께 협력해야 한다는 점을 표명했다. 이로써 선진국과 후진국들이 경제와 환경 그리고 사회적 발전을 통해 개인의 자유를 확대해야 한다는 합의가 사실상 공식화되었다.

이와 발맞추어 경제와 경영학계에서도 기업의 사회적 책임에 관한 논의가 등장하기 시작했다. 특히 2008년 미국발 세계금융위기가 확산하면서 영미식 시장 자본주의에 대한 실망과 비판이 부상했다. 베이징 컨센서스에 입각한 중국식 사회주의적 시장경제(socialist market economy)모델이나 정부 주도적 통제경제모델이 전 세계적으로, 특히 개발도상국들로 확산하는 것을 경계하기 위한 노력의 일환으로 시장의 사회에 대한 책임이 논의된 것이다.

기업의 사회적 책임 담론은 시장자본주의의 주역인 은행과 기업들의 불안감을 반영한 것이라 할 수 있다. 시장중심주의를 강조하는 신자유주의적 패러다임 하에서 좀처럼 용인되기 어려운 공동체주의적인 논리가 발전적 대안으로 경제 및 경영학 분야에 도입된 것이다(Stephany 2015). 사회적 책임론은 기업이 성취한 결과물을 국가가 부과하는 세금을 통해 재분배함으로써 형평을 제고하는 평등주의적 입장이라고 보기는 어렵다. 그보다는 기업의 경영활동이 야기할 수 있는 환경 사회적 문제들을 감소시키기 위해 기업의 자발적 기여와 협조를 통해 문제를 해결하는 것을 골자로 한다(정영일 2020). 이는 자신의 이기적 이익을 추

## 2) Millennium Development Goals (2015까지 달성)

1. 극심한 가난과 기아의 근절 (Eradicate extreme poverty and Hunger)
  2. 초등교육의 확대 (Achieve universal primary education)
  3. 남녀평등과 여성의 권한 확대 (Promote gender equality and empower women)
  4. 어린이 및 유아의 사망률 낮추기 (Reduce child mortality)
  5. 임산부의 건강개선 (Improve maternal health)
  6. 에이즈, 말라리아 등 질병퇴치 (Combat HIV/AIDS, malaria and other disease)
  7. 환경의 지속가능성 보장 (Ensure environmental sustainability)
  8. 개발을 위한 글로벌 파트너십 조성 (Develop a global partnership for development)
- 3) SDG의 17개분야는 빈곤퇴치, 기아퇴치, 건강과 복지, 양질의 교육, 양성평등, 물과 위생, 에너지, 양질의 일자리, 혁신과 인프라, 불평등개선, 지속가능한 도시, 지속가능한 소비와 생산, 기후변화대응, 해양생태계보호, 육상생태계보호, 평화와 정의를 위한 제도, 파트너십 등이다.

구하는 경쟁 논리보다는 사회적 자본을 축적하거나 공동체 논리를 도입함으로써 갈등을 억제하고 조화를 도모하는 결과를 얻을 수 있다는 주장이 사회과학 분야에서 등장한 것과 맥락을 같이한다(이연호 2010b). 즉 신뢰와 같은 사회적 자본을 바탕으로 협력하고 행위자들이 자발적으로 기여함으로써 보다 나은 결과를 도출할 수 있다거나, 합리적 선택에 입각하여 이기적 이익 추구에 매진하는 것보다는 공동체적 관점에서 자제하고 협력하면 공유지의 비극을 공유지의 축복으로 전환할 수 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 공유경제가 훌륭한 비즈니스 모델을 만들어 낼 수 있고 기업의 자발적인 사회적 공헌을 통해 시장의 불평등으로 인해 야기된 사회적 분열의 문제를 해결할 수 있다는 입장이 등장하기에 이르렀다.

그러나 기업의 사회적 공헌을 통해 공동체의 분열을 치유하려는 이러한 접근은 사후적이라는 점에서 문제 해결의 적극성이 다소 약하다는 문제를 가지고 있었다. ESG는 이러한 점에서 선제적이고 보다 적극적인 담론이라 할 수 있다. 즉 자본의 투자라는 힘을 통해 시장의 문제를 예방하거나 해결하는 것이 보다 바람직하다는 입장이라 할 수 있다. 결과를 보고 보완책을 마련하기보다는 사전적 조치를 통해 결과를 긍정적인 방향으로 유도하려는 시도로 보아야 한다.

#### IV. 자본주의 구하기 전략으로서의 ESG

자본주의는 개인이 생산수단을 사적으로 소유하고 자본이 잉여가치를 창출하여 그 규모를 확대하는 것을 추구하는 경제제도이다. 2차 대전이 종결되자 서구의 제국들은 전쟁에 참여했던 노동자들의 요구를 받아들여 자본의 이익을 회수하고 복지제도를 통해 이를 재분배하는 복지국가를 수립했다(김영순 1996). 그런데 1980년대 영국과 미국을 필두로 신자유주의가 확산하고 1990년대 구소련이 진영이 붕괴하면서 시장 중심적 자본주의는 자유민주주의와 더불어 강력한 정치경제 이데올로기로 자리 잡기에 이르렀다.

그러나 개인의 자유를 중시하고 세속적 이익을 강조하는 자유주의적 자본주의의 모델은 공동체가 추구해야 할 공공선과 미덕에 대한 관심의 결여 그리고 무엇보다도 경제적 불평등 심화의 주범이라는 비판에 직면하게 되었다. 신자유주의의 경제 이론적 기초가 되었던 통화주의 이론은 정부의 개입에 의한 부의 분배를 부정적으로 묘사했다. 자본에게 축적된 부는 비록 시간이 걸리더라도 자연

스럽게 아래로 흘러내려 확산되는 것으로 보았다. 반면 인위적인 부의 분배는 기업가적 동기를 약화시키고 불필요한 비용을 유발할 수 있다고 보았다 (Friedman 1962; Samuelson & Nordhaus 2005, 382; Rand 1966, ch.3).

이러한 자유시장 중심적 입장은 자본과 이윤의 축적이라는 명분에 대한 과도한 강조로 인해 사회경제적 불평등의 문제를 유발했다. 피케티는 자본의 수익률이 임금이나 경제상승률을 초과함으로써 자본주의는 불가피하게 불평등의 상태에 이를 수밖에 없다고 주장했다(Piketty 2013). 실제로 미국을 비롯한 전 세계적인 불평등의 양상은 지난 300년간 심화되었고 특히 1980년대에 신자유주의가 확산하고 1997년과 2008년의 세계 금융위기를 경험하면서 그 정도는 더욱 심화되었다. 이러한 환경 속에서 기업들도 수익 창출을 통한 주주 이익의 극대화라는 명분 아래 매출과 이익 창출을 통한 기업가치의 제고에만 전념했다. 그 결과 기업 경영의 도덕성, 신뢰성 그리고 투명성에 대한 관심은 찾아보기 어려웠고, 환경 문제를 비롯한 여타 사회 문제도 당연히 간과되었다(김재필 2021, 58-59).

금융자본과 산업자본의 성장 그리고 고용의 상대적 감소로 인해 선진국과 개도국 간의 격차 그리고 개별국가 내에서도 기술집약 부문과 노동집약 부문 간의 격차가 심화되는 현상이 지속되었다. 특히 1980년대 이후 미국에서는 대기업의 고액연봉자들의 소득이 폭발적으로 증가하여 이들의 노동생산성이 일반노동자들보다 훨씬 높아졌다(Piketty 2013, 37). 또 유럽에서는 부자들의 재산이 증가하여 민간부문의 자산이 국민소득을 크게 상회하는 결과가 나타났다. 이는 자본의 수익률이 소득이나 생산의 증가율을 압도한다는 것을 의미했다(Piketty 2013, 38-39). 게다가 2000년대 초 미국에서 IT버블 붕괴와 9.11테러로 인한 경기침체가 예상되자 세계 경제는 경기부양책의 일환으로 촉발된 초저금리시대에 진입했다. 그 결과 주택을 비롯한 자산 가격이 폭등하기 시작했다. 부동산 가격의 상승은 자산 불평등을 유발하는 주요한 요인이 되었다. 이후 2008년 미국발 금융위기를 극복하는 과정에서 양적완화 정책이 확대되자 빈부 간 격차가 더욱 심화되고 고착화되는 경향이 나타났다.

이러한 맥락에서 시장주의적 자본주의 체제에 대한 일반 시민들의 우려가 심화된 것은 너무나 당연한 일이었다고 볼 수 있다. 19세기 자유주의의 확대가 자본주의 체제의 불안정으로 귀결되고 그 결과 러시아를 시작으로 공산주의가 확산되기 시작했다. 2차 대전이 종료된 후, 서유럽국가를 중심으로 복지국가가 등장한 것은 노동계급과 자본가계급 간 타협의 결과라 할 수 있었다(김영순 1996). 동유럽지역에서 공산주의의 발흥을 목격한 자본가계급은 높은 세금을 기반으로 한 대규모 사회복지제도 마련에 동의할 수밖에 없었던 것이다.



1990년대 냉전이 붕괴되자 자유민주주의와 시장자본주의의 조합은 최고의 전성기를 맞이하게 되었다. 그러나 자유주의의 승리는 역설적으로 자유주의의 위기를 불러오는 단초가 되었다. 1997년 동아시아 금융위기가 발생하고 2000년대 IT버블의 붕괴와 9.11사태가 발생하자 미국을 비롯한 선진국은 금리인하라는 공급주의적 경제회생정책을 시행했다. 그러나 이러한 정책은 당초 의도와는 달리 “가진 자”에게는 더 많은 기회를 부여했지만 “갖지 못한 자”는 시장에서 배제해 버리는 결과를 낳았다. 예컨대 풍부한 유동성을 바탕으로 주택과 주식 등 자산의 가치는 상승한 반면 서민들의 일자리는 크게 증가하지 않는 상황이 발생했던 것이다. 게다가 가난한 개인이나 국가가 자신의 처지를 호소하고 반항할 수 있는 대안이념으로 역할 했던 공산주의가 소멸하자 선진국과 자본으로부터의 자유주의적 압력은 더욱 증폭되는 양상이 나타났다.

SDG와 ESG는 공산주의적 대안이 사라진 상황에서 어떻게 부의 격차와 불평등 문제를 해결하고 가난한 자들의 입장을 보호할 수 있을 것인가 하는 고민에 대한 해답으로 등장한 것이라고 이해할 수 있다. 자본주의체제를 유지하는 범위 내에서 빈곤의 문제를 관리하여 개인 간 그리고 국가 간 불평등 문제를 완화하려는 시도이다. 자유주의적 자본주의에 대해 민주주의적 통제를 가함으로써 자본의 집중으로 발생한 문제의 해결을 시도한 것이다. 이는 자본주의를 파괴하여 새로운 정치경제체제를 수립하기 보다는 발전적으로 보완하려는 온건한 시도로 볼 수 있다.

## V. 신냉전의 관점에서 본 ESG

최근 심화되고 있는 미국과 중국 간 대립은 자유진영과 공산진영 간의 정치적이고 이념적인 대립이라는 양상과 더불어 시장자본주의와 국가자본주의 간의 경제적 대립이라는 요소를 가지고 있다(Womack 2017). 소위 베이징 컨센서스를 통해 표출된 중국의 경제체제는 사회주의적 시장경제(Socialist Market Economy)이다. 생산수단의 사적소유를 부분적으로 보장하지만 궁극적으로는 국가소유를 원칙으로 한다. 또한 재산권을 근간으로 하는 개인의 자유를 궁극적으로 국가에 종속시키고 있다는 점에서 비자유적(illiberal)이다.

정도의 차이는 있으나 생산수단에 대한 국가적 통제는 좌파적 공산주의나 우파적 국가사회주의에서 모두 나타나며 경제나 산업발전 단계가 낮은 국가들이

높은 단계의 선진국가를 따라잡기 위한 전략으로 종종 차용된다. 중국식 발전모델이 개발도상국들로부터 관심을 끄는 이유는 경제성장 초기단계에 정부가 효율적으로 발전 자원을 분배할 수 있다는 믿음 때문이다. 그리고 자원분배 권한을 장악한 강한 정부가 정치적 질서를 유지하는데 유리할 것이라는 판단 때문이다. 자원배분 기능을 시장과 사회에 맡기는 자본주의와 민주주의는 혼란스럽고 비효율적이라 본다. 아울러 자유시장을 움직이는 ‘자발적 교환’의 메커니즘(Friedman 1962)이 시장발전 초기단계에는 잘 작동하지 않는 것이라는 의구심을 가지고 있다. 그리하여 강한 국가를 수립하는 가장 손쉬운 방법인 권위주의적 정치체제를 수립하려는 유혹에서 벗어나지 못한다. 따라서 국가가 시장을 지배하고 통제하는 중국식 국가자본주의 모델은 압축적 경제성장전략으로 선진국 따라잡기를 추구하는 개발도상국들에게 매력적인 수밖에 없다.

역사적으로 정부의 규제로부터 시장의 해방을 지향하는 미국식 시장자본주의의 입장에서 통제경제 모델은 이념적으로 중대한 위협으로 간주되었다. 미국과 서유럽집영이 인민민주주의를 표방하는 구소련과 연합해서라도 전쟁을 수행해야 했던 대상이 독일이나 일본이었다는 점은 시사하는 바가 크다. 독일과 일본은 국가가 시장을 대체하거나 직접적으로 계획하는 공산주의국가는 아니었으나 국가가 정치적으로 자본과 시장을 지배하고 통제한다는 점(Johnson 1982)에서 자유진영의 적으로 간주되었다. 국가자본주의 또는 통제경제로 불리는 이 모델은 시장과 개인의 자유를 억압했다. 국가집단화한 공동체를 명분으로 국가가 자본과 산업을 통제했다. 비록 생산수단의 일부가 개인의 수중에 놓일 수 있어도 궁극적으로 국가는 이를 정치적으로 지배할 수 있었다. 국가의 명령에 순응하는 자본은 번영할 수 있었으나 저항하는 자본은 생존할 수 없었다. 역사적으로 신체와 재산권에 대한 통제가 없는 상태를 자유로 상정하는 자유주의진영에게 국가자본주의는 공산주의만큼이나 위험한 적이였다.

개발도상국들이 중국식 사회주의 시장경제모델 또는 국가자본모델을 답습하려는 시도는 미국에게는 매우 경계되는 현상이다. 1995년 코펜하겐 사회개발정상회담을 계기로 선진국들은 원조와 인권, 사회개발 그리고 환경문제를 연계하는 전략을 취한 바 있다(이연호 2010a, 75). 이러한 변화는 개도국들에게 선진국들의 사다리 걷어차기로 받아들여졌으나 또 다른 한편으로 1945년 이래 미국을 비롯한 서구진영이 자유자본주의와 민주주의 이념에 기반한 세계질서를 완성하고자 하는 이념적 시도로도 볼 수 있었다.

미중 간 신냉전의 관점에서 볼 때 미국에게 ‘환경’보다는 ‘사회’와 ‘거버넌스’가 더 중요한 주제라 할 수 있다. 사회적 그리고 거버넌스적 주제에 취약한 중

국의 ESG는 환경을 전적으로 강조하고 있다. 중국은 환경을 강조해 자국의 낙후된 환경관리역량을 개선하고 나아가 녹색기술을 육성함으로써 세계시장에 진출하려는 욕구를 가지고 있다. 그러나 선진국들은 코펜하겐 사회개발정상회담에서도 표출되었듯이 인권과 사회개발 없이는 지속가능한 경제성장이 불가능하다고 주장한다. 게다가 환경이라는 이슈를 기술과 산업이라는 측면 외에도 사회개발과 민주주의의 관점에서 이해하려고 한다. 즉 사회개발과 민주주의가 성숙되어야 지속적인 경제성장도 그리고 환경보호도 가능하다는 것이다. 사회적 그리고 거버넌스적 이슈에 대한 강조는 자유주의나 민주주의적 논리가 개입할 여지가 많다. 자유주의와 민주주의는 개인의 자유라는 가치에 대한 강조(Friedman 1962; Sen 1999)라는 공통점이 있기 때문이다.

반면에 압축적 경제성장에 관심이 많은 중국이나 개발도상국들은 환경이라는 주제를 일종의 산업정책의 영역으로 보거나 선진국 시장을 공략하기 위한 도구로 보는 경향이 강하다. 이들 국가들은 환경관련 기술을 충분히 보유하지 못하고 있으며 환경을 새로운 무역장벽으로 간주하기도 한다. 그리고 지속가능발전론은 사회참여와 민주주의를 강요한다고 본다. 개발도상국들에게는 정부주도의 개발전략이 필요한데 사회개발론은 이를 저해한다는 것이다. 따라서 선진국이 원조와 인권, 사회개발, 환경을 연계하는 것은 부당하다고 강변한다. 오히려 지구온난화 및 환경파괴의 주범은 선진국이라는 것이다.

미중간의 신냉전이 대만과 남중국해를 중심으로 무력적 대립의 양상으로 나타나고, 또 다른 한편에서는 경제체제 간 대립으로 전개되고 있다. 중국의 개방 초기 미국의 금융기관들은 중국국영기업의 미국자본 시장 진출을 도와주었다. 그리고 2008년 미국 발 금융위기가 발생하자 중국은 대규모 경기부양책을 구사함으로써 미국의 경제회복노력에 부응했다(Paulson 2015). 그러나 후진타오에 뒤이어 2013년 시진핑이 국가주석으로 취임하면서 양국은 점차 대립적인 관계로 전환되는 경향이 나타났다. 시진핑이 일대일로 정책 등을 앞세워 중국식 사회주의이념을 확산시키려는 노력을 가속화하자 미국은 이를 봉쇄하려는 전략을 구사하기 시작했다. 중국이 자유주의적 워싱턴 컨센서스에 대항하는 국가주의적 베이징 컨센서스를 설파하면서 경제적 차원에서 신냉전은 그 대립의 강도를 더해가고 있다.

미국은 이 점에서 중국과 다른 시각으로 ESG를 보고 있는 듯하다. 트럼프 전 대통령이 중국에 대한 미국 금융과 제조업 분야의 과도한 의존과 기술유출 가능성을 비판했듯이(Swanson & McCabe 2020) 민주당의 바이든 행정부도 유사한 입장을 견지하고 있다. 중국이 사회주의 시장경제를 전 세계에 전파하려 하고

국가주도적 발전모델에 희망을 가지고 있는 개발도상국들과 연대를 형성하려는 노력은 분명 미국에게는 경계할 변화임이 분명하다. 개발도상국 정부는 국가주의 성장모델을 통해 국가가 자원의 분배 권한을 보유함으로써 사회와 시장을 관리할 수 있는 힘을 획득하고자 한다. 시민참여적이고 사회중심적이며 시장의 투명성을 강조하는 자유주의적 모델에 대한 거부감이 강하다. 이러한 관점에서 볼 때 신냉전을 대비하는 미국은 ESG를 무기로 중국을 압박할 여지가 매우 크다. 환경보다 시민사회중심주의 그리고 투명한 거버넌스가 더 중요한 핵심이라고 간주하는 것이다.

## VI. 누가 간섭해야 하는가?: 국가인가 시민인가 공동체인가?

앞서 언급하였듯이 자유적 자본주의의 변성과 더불어 발생한 사회경제적 불평등의 문제를 해결하기 위한 방안으로 시장에 대한 민주주의적 통제가 대두했다. SDG와 ESG는 이러한 변화를 반영하는 구체적인 현상이라 할 수 있다. 그 핵심은 자본과 시장중심의 자본주의를 인간과 사회중심적인 것으로 변화시키는 것이다. 특히 시민의 참여를 통해 공공선을 제고하려 하거나 시장과 국가가 부정하게 상호 결탁하지 않도록 견제하는 것이다.

SDG와 ESG 모두 인간의 자유를 강조하지만 이를 달성하기 위해서는 자유방임만이 최선은 아니라는 점에 동의하고 있다. 이처럼 자유방임주의와 시장중심주의에 대한 비판에는 동의하고 있으나 그 대안이 하나로 통일되어 나타나지는 않는다. 개인이 스스로 자유를 획득하는 것이 구조적으로 어려울 수 있으므로 국가가 개입해야 한다는 사민주의적 입장, 시민이 적극적으로 정치과정에 참여하여 국가나 시장을 감시해야 한다는 참여 민주주의적 입장 그리고 공동체가 공공선이나 미덕을 추구하는 관점에서 문제를 해결해야 한다는 공동체주의적 입장 등으로 분화되어 나타나고 있다.

우선 국가의 간섭을 통한 방식은 사민주의적 요소가 개입되어 있다. 사민주의는 적극적 자유주의나 평등적 자유주의 또는 사회적 개인주의 등의 요소를 포함하고 있다. 그런데 사민주의 역시 자유지상주의와 마찬가지로 개인주의와 공리주의 그리고 자유주의에 기반하며 궁극적으로 개인의 자유의 확대를 목표로 한다. 자유지상주의와 사민주의의 차이는 이를 달성하는 방법에 있어 개인의 자율

성에 방점을 둘 것인지 아니면 정부의 개입을 통해 개인이 스스로 자유를 획득할 수 있도록 여건을 마련할 것인지를 여부에 달려있다(Carter & Stokes 2002). 자유지상주의는 개인의 자유가 확대되면 평등은 결과적으로 발생한다는 입장이다. 반면에 평등적 자유주의자나 민주주의자들은 평등이 보다 완벽하게 개인의 자유를 보장한다는 입장이다. 따라서 후자의 입장을 취하는 사민주의적 체제하에서 국가는 경제적 산출물을 공평하게 분배함으로써 개인 간 그리고 계층 간 불평등을 완화시키려 한다.

한편, 국가보다는 시민의 참여를 통해 문제를 해결하려는 입장은 참여민주주의적인 것과 공화주의적인 것이 있다. 먼저 참여민주주의적 입장은 자유민주주의와 시장주의적 자본주의가 결합된 체제는 소수의 엘리트들에 의해 약탈적으로 장악되는 경향이 있다고 본다. 대의민주주의제도가 그 예이다. 따라서 국가를 움직이는 정치엘리트들과 시장을 운영하는 자본가엘리트들은 서로 결탁할 가능성이 높다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 일반 시민들이 적극적으로 정치과정에 참여하도록 독려해야 한다는 것이다. 참여의 확대를 통한 정치적 불평등이 경제적 불평등을 유발하는 시장자본주의의 문제를 해결하게 해준다. 또한 역으로 경제적 불평등이 개선된다면 정치적으로도 평등한 민주주의가 구현될 수 있다고 본다(Pateman 1970; Held 2006, ch.8).

공화주의적 공동체주의론도 역시 시민의 참여를 강조한다. 시민의 참여 그리고 자치적 협력을 통해 공공선을 구현해야 한다는 입장이다. 또한 자유지상주의나 평등주의적 자유주의자들(즉 사민주의자들)이 공히 주장하는 세속적이고 물질적 이익중심의 판단보다는 미덕과 같은 도덕적 가치가 자원을 분배를 하거나 개인의 자유를 구현함에 있어 더 강조되어야 한다고 본다(센델 2008; Sandel 2010). 이러한 목표를 구현하기 위해서 시민의 참여가 중요하다. 그리고 서로 협력하고 토론하는 것이 중요하다. 시민이 직접 공공선을 구현할 수 있다면 크거나 강한 국가는 필요하지 않다. 집단화된 국가보다는 사회적인 공동체가 더 중요한 문제 해결자이다. 도덕적 가치를 수용하는 시민들이 많아진다면 계약과 합의를 기반으로 작동하는 시장에서 파생되는 문제도 저절로 해결될 수 있고 이로써 개인의 자유도 더 잘 보장될 수 있다. 이 자유는 공리주의적 관점의 자유를 넘어서는 것이다.

그렇다면 ESG의 실현을 위해 국가나 시민사회 그리고 공동체가 개입하는 것은 정당하며 또 필요한 것인가? ESG는 시장중심주의가 가져오는 세속적 이익에 대한 강조가 개인과 계층간의 격차를 심화시키고 나아가 사회를 불안정화 하는 문제를 해결하자는 문제의식을 가지고 있다. 그렇다면 그 주체는 누가 되어야

하는가? 국가인가 시민인가 공동체인가?

ESG는 신자유주의 그리고 시장중심주의의 확산으로 인해 생긴 제 문제들을 시장행위자들의 자발적이고 선제적인 행동을 통해 해결하려는 의도를 가지고 있다. 그런데 과연 이러한 움직임이 국가나 시민이나 공동체의 간섭과 참여 없이도 가시적인 결과를 도출할 수 있는 것인가는 하는 의문이 생긴다. 과거 지속가능 발전이나 거버넌스에 관한 논의에서는 국가나 시민의 참여가 중요한 요소로 부상했다(Smith 2007; 이연호 2010b). 그리고 시장주의적 경쟁보다는 신뢰와 협력 같은 사회적 자본이나 공동체의 미덕을 활용하여 문제를 해결할 수 있다는 주장도 제기 되었다(Putnam 1993; Sandel 2010). 그런데 ESG는 이러한 외부적 힘의 개입 없이 투자자들의 힘으로 문제의 해결이 가능할 수 있다는 전제를 가지고 있다. 이는 합리적이고 이성적이고 세속적인 입장이다. 물론 이러한 변화는 실제로도 가시적인 성과를 보여주고 있기도 하다.

그러나 과연 이러한 시장중심적 방식의 성과가 지속가능할 수 있는 것인가? 사실 여러 가지 우려가 없는 것은 아니다. 우선 개별기업 차원에서 친환경적 경영이나 사회적 책임 그리고 지배구조의 투명성 등을 제고하기 위해서는 정부 차원의 인센티브 제공이나 법적 제도적 규제가 필요한 경우가 많다. 이 점에서 정부나 관료가 개입할 여지를 배제하는 것이 현실적으로 어렵다. 환경보호적 설비에 투자를 하거나 경영이익의 상당 부분을 사회적으로 환원하거나 지배구조를 개방적으로 만드는 일은 단기적으로 기업의 소유주에게 그리고 투자자에게 불이익을 초래할 가능성이 높다. 개별국가 차원에서 개혁의 대가를 이들에게 보상하는 장치를 마련해주는 것은 시장보다는 국가가 만드는 법과 제도이다.

국제적 차원에서도 문제가 크게 다르지 않다. 물론 국내적 차원과 국제적 차원의 상황은 차이가 있다. 국가의 시장과 사회에 대한 개입은 개별국가 차원에서 가능할 뿐이고 초국가적 정부가 없는 국제사회에서는 법이나 제도를 집행할 수 있는 개별정부의 역할이 제한적일 수밖에 없다. 초국가적 환경에서 정부는 NGO나 기업들과 마찬가지로 레짐(Regime)에 참여하는 하나의 행위자에 불과하다. ESG에 관한 국제적 논의는 각국 정부와 더불어 비정부행위자들이 주역을 맡을 가능성이 높다. 따라서 환경과 사회 그리고 투명한 지배구조의 문제를 국제적으로 논의하기 위해서는 초국가주의(Viotti & Kauppi 1993, 239)라는 개념을 도입할 수밖에 없다. 그러나 결국 국제적으로 합의된 제도를 구축하기 위해서는 개별국가의 정부나 INGO등이 개입할 수밖에 없고 결국 시장은 국가나 사회의 간섭에 승복할 수밖에 없다.

특히 시민사회의 개입은 보다 복잡한 문제이다. 시민이 직접 국가나 시장을 감시하고, 공동체 내에서의 공공선의 구현을 통해 시장을 민주화시키고 거버넌스를 투명하게 만드는 작업은 불가피하게 시장의 자율성을 제약할 수 있다. 시장을 사회의 일부로 환원시키는 것이다. 시장은 스스로 초래한 이러한 변화를 감내할 준비가 되어 있고 또 용의가 있는가? 투자라는 방식을 통해 시장이 자율적으로 ESG의 문제를 해결하겠다는 시도는 장기적으로 한계가 명확해 보인다. 경영 컨설팅의 범위를 넘어서는 정치적이고 사회적인 대화가 필요하다. 그렇다고 한다면 이미 UN을 중심으로 논의되고 있는 지속가능발전 논의로 수렴되는 것이 보다 더 효율적일 수 있지 않은가 하는 비판에 직면할 수도 있다. SDG는 시장을 넘어서 사회를 포괄하는 의제를 다양하게 포함하고 있기 때문이다.

## VII. 결론: ESG의 한계와 가능성

ESG 논의가 시장주의적 자본주의가 직면하고 있는 문제를 시장 스스로 해결하려는 시도라는 점에서 의미 있는 작업임은 분명하다. 그러나 위에서도 살펴본 듯 과연 자본주의의 문제를 국가와 사회의 간섭 없이 시장 자체의 노력만으로 해결할 수 있을 것인가라는 의문이 남는다. ESG는 표면적으로 공공선과 미덕을 중시하는 공동체주의적 입장을 표방하거나 평등주의적 자유주의의 입장을 표방하는 것처럼 보이지만 근본적으로 물질적인 이익을 중시하는 공리주의적 입장에서 자유롭지 않다. 그리고 여전히 시장중심적이고 자유주의적이다. 환경과 사회와 투명성을 강조하는 기업이 보다 이익률이 우수하고 지속가능한 성과를 도출한다고 보는 입장이다. 전적으로 평등주의적인 것도 아니다. 국가에 의한 이익의 강제적 배분을 주장하지도 않는다.

사회과학의 관점에서 본다면 ESG는 자본주의의 위기를 감지한 시장이 스스로 대안을 마련하려는 제한적인 시도에 불과해 보인다. 또는 보다 폭넓은 사회과학적 패러다임인 SDG 중에서 시장 관련된 요소들만 선별적으로 추출한 것에 불과해 보인다. 그런데 문제는 앞서 논의했듯이 시장만의 힘으로는 개혁과 변화의 동력을 마련하는데 한계가 분명하다는 것이다.

위에서 언급한 대로 현재는 ESG가 ‘자본주의 구하기’ 및 신냉전이라는 관점에서 정치적 동력을 얻어 활발한 논의를 전개하고 있지만 과연 앞으로 얼마나 지

속가능할지 의문이 제기될 수 있다. 결국 전 세계적 불평등의 문제 그리고 미중 관계의 안보적 틀 속에서 지속가능의 한계가 결정될 것이다. 시장이 사회와 국가에게 책임감을 가져야 한다는 문제의식에 대한 긍정적 평가를 원한다면 궁극적으로 국가와 사회로부터의 간섭을 받아들여야 할지도 모른다. 시장주의를 고수하는 ESG의 딜레마는 바로 여기에 있다.



## 참고문헌

### 국문 자료

- 공병호편. 1996. 『뷰캐넌의 학문세계』. 서울: 한국경제연구원.
- 김영순. 1996. 『복지국가의 위기와 재편』. 서울: 서울대학교출판부.
- 김재필. 2021. 『ESG 혁명이 온다』. 서울: 한스미디어.
- 센텔, 마이클. 2008. 『공동체주의와 공공성』. 서울: 철학과 현실사.
- 이연호. 2010a. “저탄소녹색성장론에 나타난 이명박정부의 국가-시장-사회관계.” 『의정연구』 16(2), 67-99.
- \_\_\_\_\_. 2010b. “지속가능발전정책 거버넌스의 평가.” 『동서연구』 22(1), 7-45.
- \_\_\_\_\_. 2013. 『불평등 발전과 민주주의』. 서울: 박영사.
- 정영일. 2020. “[Why ESG] ESG를 향한 여정이 시작됐다.” 『조선일보』 <https://futurechosun.com/archives/52314> (2021/10/10 검색)
- 헨리 M. 폴슨. 2015. 『중국과 협상하기』. 서울: 열린책들.

### 영문 자료

- Carter, A. & Stokes, G. 2002. *Democratic Theory Today: Challenges for the 21st Century*. UK: Polity Press.
- Duuren, Emiel van, Plantinga, Auke & Scholtens, Bert. 2016. “ESG Integration and the Investment Management Process: Fundamental investing reinvented.” *Journal of Business Ethics* 138, 525-533.
- Friede, Gunnar, Busch, Timo & Bassen, Alexander. 2015. “ESG and Financial Performance: Aggregated evidence from more than 2000 empirical studies.” *Journal of Sustainable Finance & Investment* 5(4), 210-233.
- Friedman, M. & Friedman, R. D. 1962. *Capitalism and Freedom* Chicago: The University of Chicago Press.
- Giese, Guido, Lee, Linda-Eling, Melas, Dimitris, Nagy, Zoltan & Nishikawa, Laura. 2019. “Foundations of ESG Investing: How ESG affects equity valuation, risk and performance.” *The Journal of Portfolio Management* 45(5), 69-83.
- Held, D. 2006. *Models of Democracy*. Stanford, Calif: Stanford University Press.

- Johnson, C. A. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The growth of industrial policy: 1925-1975*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piketty, T. & Goldhammer, A. 2013. *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. & Nanetti, R. 1993. "Social Capital and Institutional Success." in *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, 163-185. Princeton: Princeton University Press.
- Rand, A., Branden, N., Greenspan, A. & Hessen, R. 1966. *Capitalism: The unknown ideal*. New York: Signet.
- Samuelson, P. A. & Nordhaus, W. D. 2005. *Economics*. New York: McGraw-Hill.
- Sandel, M. J. 2010. *Justice: What's the right thing to do?* New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Sen, A. K. 1999. *Development as Freedom* Oxford: Oxford University Press.
- Smith, B. C. 2007. *Good governance and Development*. London: Palgrave Macmillan.
- Stephany, A. 2015. *The Business of Sharing: Making it in the new sharing economy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Swanson A. & McCabe D. 2020. "Trump Effort to Keep US Tech out of China Alarms American Firms." *The New York Times*, February 16.
- Viotti, P. R. & Kauppi, M. V. 1993. *International Relations Theory: Realism, pluralism, globalism* New York: Macmillan.
- Womack, B. 2017. "International Crises and China's Rise." *The Chinese Journal of International Politics*.
- World Commission on Environment and Development. 1987. *Our Common Future* Oxford: Oxford University Press.

## Abstract

**Political and Economic Analysis of ESG**

Yeonho Lee ■ Yonsei University

Even though ESG-related values stand at the opposite end of mercantilist capitalism and totalitarianism, it is difficult to say that the ESG model is perfectly compatible with liberal market capitalism. Instead, the new capitalism supported by ESG-related values emphasizes not only the importance of growth and freedom but also that of equity and inclusion. It can be seen as an alternative to overcome the limitations of mercantilist capitalism and make up for the weaknesses of market liberalism. Based on this awareness of the problem, this paper will first identify and explain the meaning of ESG itself and explore its intellectual origin. After that, it will review political dynamics and theoretical background in which the discourse spreads. Finally, the paper will conclude the discussion by outlining its limitations and improvements.

Key Words: ESG, SDG, Development and Cooperation, New Cold War, Capitalism

