

도시공원 평가 지표로서 ESG 개념 활용 가능성에 대한 기초 연구

이예나*, 이준**, 김재권*, 최혜영***, 심주영****

*성균관대학교 건설환경공학부 학부과정, **성균관대학교 일반대학원 조경학과 석사과정, ***성균관대학교 건설환경공학부 부교수, ****퍼블릭어라운드 대표

1. 서론

공원은 공적 자금으로 조성, 관리 및 운영되는 경우가 많다. 따라서 공원 조성이 우리 사회에 기여하는 바가 제대로 평가되어 납세자에게 알려질 의무가 있다. 일반적으로 공원은 도시 환경과 사회에 긍정적인 영향을 미친다고 알려져 있지만, 구체적인 기여도를 측정할 수 있는 평가 지표나 이를 바탕으로 평가 결과를 공표하는 인증 시스템은 미흡한 실정이다. 특히 현행 평가 지표나 인증 시스템은 친환경적인 측면에 초점이 맞춰져 있어 공원의 사회적 역할과 경제적 중요성이 간과된 경향이 있다. 따라서 공원 조성 및 운영·관리가 환경적 측면뿐 아니라 사회적, 경제적 측면에서도 효과적으로 실행되고 있는 지 그 과정과 결과를 구체적으로 측정·분석한 후 평가할 필요성이 있다.

본 연구는 도시공원 계획에서부터 조성 및 운영·관리까지의 각 단계를 정량·정성적으로 평가할 수 있는 새로운 지표로서 ESG 개념의 활용 가능성을 살펴보는 것을 목적으로 삼았다. ESG를 공원과 접목하여 이해해 본 후, 도시공원에서 범용되는 유사 개념을 E, S, G 각각의 요소를 활용하여 분석하였다.

2. 도시공원 평가 지표로서 ESG 개념의 이해

2.1 ESG 개념의 태동 및 활용

기업은 안정적인 수익 창출을 위한 장기 투자 리스크 관리 전략 중 하나로서 투자자 관점에서 기업의 가치에 영향을 미치는 비재무적 요소를 관리한다(이은선과 최유경, 2021). 비재무적 요소에는 환경(environment), 사회(social), 거버넌스(governance)가 속하며 ESG는 각 요소의 영문 첫 글자를 조합한 단어로, 1987년 유엔환경계획(UNEP)과 세계환경개발위원회(WCED)가 공동으로 채택한 ‘우리의 공동미래(Our Common Future)’ 보고서에서 등장한 개념인 지속가능발전에 뿌리를 둔다(이은선과 최유경, 2021). 2006년 유엔책임투자원칙(UN PRI)은 지속가능발전을 실현하기 위해 기업과 협력하는 체계로서 책임투자원칙을 발표하였고, 이에 글로벌 주요 투자회사들이 원칙을 지키기로 서명하며 ESG를 체계화하는 세계적인 흐름이 형성되기 시작했다(이은선과 최유경, 2021; 김희연, 2022). 강원과 정무권(2020)의 실증분석에 따르면, ESG 성과는 기업가치에 유의미한 양(+)의 결과를 미치는 것으로 나타났으며 미래의 경쟁력과 수익성을 결정하는 중요한 자산인 비재무적 활동에 대한 투자가 장부가치에 대한 프리미엄으로 기업가치에 반영된 것으로 볼 수 있다. ESG는 기업의 사회적 가치 실현을 강조하는 거대한 담론 안에 포함된 개념이며(이은선과 최유경, 2021), 최근 기후변화, 4차 산업혁명과 COVID-19, 그리고 급변하는 국제 정세가 맞물려 수면 위로 떠오르고 있다(문상덕, 2022). 주로 경영학, 법학, 재무회계, 경제학 분야의 연구 주제로 다루어지는 개념이지만(최신인과 윤천성, 2022), 사회복지, 건물, 교육 등의 다양한 분야에서도 ESG를 접목하기 위한 학술적인 연구가 활발히 진행 중이다(김희연, 2022; 문상덕, 2022; 전종희와 한승훈, 2022).

ESG는 국정운영의 방향을 정하는 패러다임으로 인식되면서 기업의 투자가치를 평가하는 기준을 넘어 공공부문까지 확산되고 있다(김희연 외, 2022). 기획재정부는 공공기관의 환경·사회·지배구조 등의 ESG 공시항목을 대폭 확대하여 ‘공공기관의 통합공시에 관한 기준’ 개정안을 마련하였으며, 지방정부 차원에서도 사회 문제 해결을 위한 정책 결정 시 이해관계자의 적극적인 참여활동과 환경 영향, 사회적 가치를 고려한 조직운영 방식의 ESG 행정체계를 구축하는 사례가 증가하고 있다(김희연 외, 2022).

2.2 공원과 ESG의 접목

공원과 ESG의 ‘E’ 영역은 연관성이 크며, 공원이 이용객들을 포함한 지역사회에 미치는 사회적인 영향력을 고려했을 때 ‘S’ 영역과도 밀접한 관련이 있다. 산업통상자원부에서 배포한 K-ESG 가이드라인을 살펴보면, ‘E’ 영역의 범주에는 ‘환경경영 목표’, ‘원부자재’, ‘온실가스’, ‘에너지’, ‘용수’, ‘폐기물’, ‘오염물질’, ‘환경 라벨링’이 속한다. 공원 조성과 운영·관리 단계에서는 실질적으로 배출되는 온실가스, 폐기물, 대기오염물질의 양과 사용되는 원부자재, 에너지, 용수의 양을 측정하는 방식으로 ‘E’ 영역의 실천을 유도할 수 있으며, ESG 지표를 활용한 평가는 환경 분야에 대한 공원의 기여도를 정량적으로 파악할 수 있다는 점에서 의미를 가진다. 공원 평가에 도입할 수 있는 ‘S’ 영역의 범주로는 ‘노동’, ‘다양성 및 양성평등’, ‘산업안전’, ‘지역사회’ 등을 꼽을 수 있다. 공원이 이용객들을 포함한 지역사회에 미치는 사회적인 영향과 공원 조성 및 운영·관리의 주축이 되는 구성원들의 안전과 복지를 고려하는 방식으로 ‘S’를 실천할 수 있다.

K-ESG 가이드라인 중 ‘G’ 영역의 범주로는 ‘이사회 구성’, ‘주주관리’, ‘윤리경영’, ‘감사기구’ 등이 속하는데, 주로 ‘E’와 ‘S’의 원활한 실천을 보장하기 위한 투명한 이사회 형성의 개념으로 사용된다. 그러나 공원 평가 방식으로서의 ESG의 주체는 기업체와 성격이 다르다는 점을 고려했을 때 공원만의 특수

한 접근 방식이 필요한 실정이다. 거버넌스(G)는 협의의 정의로서 ‘공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반을 두어 협력하도록 하는 제도 및 조종형태’, 광의의 정의로서 ‘다양한 행위자들 간의 새로운 협력 형태’를 뜻하는 것을 고려했을 때(라미경, 2009), ‘G’의 실천은 공원 조성 및 운영·관리의 주축이 되는 관계기관 내의 의사결정 시스템 또는 공원 이용객들과의 활발한 소통을 통해 담보할 수 있다. 지속가능하며 자립할 수 있는 공원경영구조를 확립하기 위해서는(남진보 외, 2019) 운영·관리 단계에서의 공원 거버넌스, 즉 ‘G’의 실천이 중요하다.

3. 공원 ESG 개념과 도시공원에서 범용되는 유사 개념 비교

3.1 공원의 가치와 ESG

3.1.1 도시공원의 가치와 ESG

이상민과 심경미(2014)는 영국 CABA 보고서와 도시공원연합(City Park Alliance)의 홈페이지를 바탕으로 도시공원의 가치를 정리하였다. CABA 보고서는 도시공원의 가치를 환경적, 사회적, 경제적 측면으로 정의하였는데(CABA, 2009; 이상민과 심경미, 2014에서 재인용), 환경적 가치 중 ‘지속가능성’, ‘기후변화 적응과 건강’, ‘공기질 녹색의 허파’는 환경적인(E) 측면으로, ‘저렴한 활동적 여행과 운동을 위한 장소로서의 오픈스페이스 네트워크’는 사회적(S) 측면으로 해석할 수 있다. 사회적 가치로는 ‘신체 및 정신적 건강과 복지를 얻을 수 있는 개인적 가치’와 ‘지역 커뮤니티 생성과 일자리 창출 등의 사회적 가치’가 속하며 이는 ESG 중 ‘S’와 유사하다. 경제적 가치로는 ‘소유자의 경제적 가치’, ‘사업적 가치’, ‘지역정부 당국에의 가치’를 언급하였는데, 공원과 인접한 지역의 재산 가치를 증대한다는 점에서는 사회적인 성격(S)을 띠며 지역정부의 자금조달 능력을 상승시킬 수 있다는 점에서는 거버넌스(G)와의 연관성을 살펴볼 수 있다.

한편, 도시공원연합(City Park Alliance)은 도시공원을 경제적, 공공건강, 환경적, 공동체적, 교육적 가치를 띠는 것으로 보았다(이상민과 심경미, 2014). ‘건강, 환경, 공동체 분야에서 많은 사회적 비용 절감’을 가능하게 한다는 점에서 도시공원의 경제적 가치는 환경(E), 사회(S), 거버넌스(G) 모두와 밀접한 관련이 있다. ‘도시민에게 육체적 활동의 기회를 제공’하고 ‘스트레스 감소를 통한 정신적 건강에 도움을 준다’는 점에서 공공건강의 가치는 사회적인(S) 측면을 띠며, ‘공원이 야생동물의 서식처로 기능’하며 ‘지구온난화의 속도를 늦추는 데 도움’을 주기에 환경적 가치는 ESG의 ‘E’와 연관지을 수 있다.

3.1.2 지속가능성과 ESG

지속가능성에 대한 개념은 1987년 ‘우리의 공동미래(Our Common Future)’ 보고서를 시작으로, 2015년 UN총회에서 2030년까지 지속가능발전목표(SDGs)를 달성하기로 결의하며 활발히 논의되기 시작하였다(이은선과 최유경, 2021). 국내 지속가능발전법에 따르면 지속가능성이란 ‘현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것’을 뜻한다. 지속가능성은 경제, 사회, 환경의 균형을 역설하는 개념으로 이해할 수 있으며, IFLA는 사례 연구를 바탕으로 지속가능발전목표 달성에 조정이 기여하는 바를 정리하였다. 극심한 가뭄, 홍수, 해수면 상승으로 인한 피해를 줄이기 위해 통합적인 해결방안을 마련하고, 태양 전지나 작은 풍차와 같은 에너지를 문화 공간으로 이용하거나, 생태계의 안정성 및 다양성을 도모하고, 빗물 관리 및 규제 시스템을 확보하는 등의 노력은 환경적인(E) 특성을 띤다. 장애인, 노약자, 유아와 유모차의 접근성을 증대하고, 관련 분야로의 고용 기회를 늘리거나, 지역사회 건강과 복지를 증진하는 활동은 사회적인(S) 노력으로 해석할 수 있다. 국내 및 국제 NGO 기관과의 협력은 거버넌스(G)와 연관지을 수 있다. 농촌 마을의 근린공원 조성 등 지역사회와의 협력, 시민의 주도하에 이루어지는 해양보전 활동은 ‘S’와 ‘G’ 양측의 요소가 혼재되어 있다.

최희선 외(2019)는 11번째 지속가능발전목표인 ‘지속가능한 도시 및 거주지’의 세부목표와 공원녹지의 관련성을 정리하였다. ‘주거환경 개선사업 시 공원녹지 확충’, ‘대중교통 정류소 확충 시 조정 면적/시설 녹화’, ‘민주적 절차와 시민참여를 통한 공원녹지 정책 수립·시행’ 등을 통해 지속가능목표를 달성할 수 있는데, 이는 정책을 통해 사회적인 효과를 이끌어낼 수 있다는 점에서 ESG의 ‘S’와 ‘G’ 영역이 강조된 개념으로 이해할 수 있다. ‘대기 오염물질 흡수원’으로서의 공원녹지 기능과 지속가능목표와의 연관성은 공원의 친환경적인 측면을 나타낸다는 점에서 ‘E’ 영역과 접점이 있다.

3.1.3 리질리언스와 ESG

리질리언스는 홀링(1996; 최혜영과 서영애, 2018에서 재인용)에 의해 변화나 교란을 흡수하는 시스템의 능력을 측정하는 도구로 정의, 이후 생태적 리질리언스라는 개념에서 확장되어 도시 계획 분야의 평가 수단으로 활용되고 있다. 도시는 변화나 교란을 겪은 이상 그 이전과 동일한 형태로 복원될 수 없으며, 충격 이후 도시의 체계가 다른 균형 상태의 단계에 동적인 과정으로 도달할 수 있다면 충격 이전의 상태와 다르다 하더라도 더 리질리언스한 것으로 고려될 수 있다(김동현 외, 2015). 도시는 자연적인 사건, 기술적인 사건, 인간이 유발한 사건, 기후변화에 의해 야기되는 사건 등의 극한적 사건을 경험할 수 있는데(김동현 외, 2015), 최근 들어 이상기후와 전염병, 불안정한 국제 정세와 경제적 요인 등으로 인하여 도시 분야에서의 리질리언스 구축이 중요하게 사료되고 있다.

최혜영과 서영애(2018)는 사례 분석을 통해 리질리언스 설계의 과정적 특성을 살펴보았다. 리질리언스 설계 전략으로는 재해로부터 환경자산을 보호하기 위한 에코시스템의 세부 설계와 지역주민 특성의 이해를 기반으로 한 설계가 포함되며 이는 기후변화 및 사회·경제적 위험 요인에 대한 대응책으로 활용되기에 ESG의 ‘E’와 ‘S’ 영역으로 이해할 수 있다. 사업에 영향을 주는 이해관계자 그룹을 명시하여 거버넌스 프레임워크를 형성하고, 주민 참여를 이끌어내거나 이벤트를 통해 지역 커뮤니티를 만들어낸 점도 설계의 특성에 해당되는데, 주민 및 이해관계자와 함께 연구하고 설계하는 거버넌스의 역할을

중요하게 다루고 있다는 점에서 'G'와의 연관성이 돋보인다.

3.1.4 소결: ESG 도입의 필요성

ESG는 도시공원에서 범용되는 개념을 환경, 사회, 거버넌스라는 세 가지의 큰 틀로 분류하여 통합적으로 이해하기에 적합한 개념이다. ESG의 'E' 영역은 공원의 친환경성 및 생태성을 설명하기에 적합하며 기후변화와 같은 범지구적 문제에 대응할 수 있는 전략책으로 활용된다는 점에서 의미를 가진다. 'S' 영역은 지역주민의 건강 증대와 일자리 창출 등 도시공원이 지역사회에 미치는 사회적인 영향을 포괄적으로 파악하기에 용이하다. 지역 정부 또는 관리 주체의 거버넌스 운영은 'G' 영역으로 이해할 수 있다.

도시공원 평가 지표로서의 ESG 활용은 시민들과 공유할 수 있는 새로운 표준의 도입이라는 점에서 의미를 가진다. ESG를 활용한 평가는 도시공원이 주변 환경에 미치는 긍정적인 특성만을 부각하는 것에서 벗어나 실질적인 기여도를 여러 측면에서 평가할 수 있다는 장점이 있다. ESG의 적용 대상은 공원 계획에서부터 조성, 운영·관리까지의 전 단계이며, ESG의 실현 주체는 각 단계의 주축이 되는 관계기관으로 상정할 수 있다.

4. 결론

본 연구에서는 ESG를 통합적 도시공원 평가 지표의 수단으로 도입하여 그 활용 가능성을 파악하였다. 최근 공공기관에서도 활발히 사용 중인 ESG는 도시공원의 특성을 한데 묶어 설명하기 용이하며 운영·관리 단계를 포괄한 평가가 가능하다는 점에서 평가 지표로서의 활용 가치가 높다. 타 분야와의 차별성을 띠는 도시공원만의 ESG 평가 지표에 관한 연구를 향후 과제로 남긴다.

참고문헌

1. 강원, 정무권(2020) ESG 활동의 효과와 기업의 재무적 특성. 한국증권학회지 49(5): 681-707.
2. 김동현, 전대욱, 하수정, 김태현, 김진오, 신진동, 한우석, 정승현, 강상준(2015) 도시의 새로운 패러다임 가능성 - 리질리언스, 도시정보 405(12): 3-26.
3. 김희연(2022) 복지지역의 ESG경영을 위한 탐색적 연구: 종합사회복지관을 사례로. 한국거버넌스학회보 29(3): 177-194.
4. 김희연, 김진경, 김민재, 김영수(2022) 사회복지지역의 ESG 활성화를 위한 경기도 과제. 경기복지재단 정책연구보고서. 2022-08.
5. 남진보, 김남춘, 김두원(2019) 공원 재생을 위한 정책 및 지속 가능한 경영구조 연구 - 그린 에스테이트 사례를 중심으로 -. 한국환경복원기술학회지 22(4): 15-34.
6. 라미경(2009) 거버넌스 연구의 현재적 쟁점. 한국거버넌스학회보 16(3): 91-107.
7. 문상덕(2022) 건물부문의 탄소배출량 절감을 위한 ESG의 활용방안과 발전방향. 자원·환경경제연구 31(4): 801-824.
8. 산업통상자원부(2021) K-ESG 가이드라인 v1.0.
9. 이상민, 심경미(2014) 생활인프라 확충을 위한 미집행 도시공원의 관리체계 마련 정책 연구. 건축도시공간연구소 연구보고서. 2014-07.
10. 이은선, 최유경(2021) E.S.G. 공시(公示)의 제도화를 위한 관련 개념의 정리와 이해. 법학논집 26(1): 121-156.
11. 전중희, 한승훈(2022) 대학에서의 ESG(Environment, Social, Governance)교양교육 사례 및 재학생 인식 조사 연구. 인격교육 16(4): 131-162.
12. 지속가능발전법 제1장 제2조 제1항.
13. 최신인, 윤찬성(2022) 키워드 네트워크 분석을 활용한 ESG 연구 동향 분석. 인문사회 21 13(2): 2073-2084.
14. 최희선 외(2019) 도시의 지속가능성을 위한 공원녹지 정책의 재정립 방안. 한국환경정책·평가연구원 보고서. 2019-04.
15. 최혜영, 서영애(2018) 리질리언스 개념을 통해서 본 설계 전략과 과정. 한국조경학회지 46(5): 44-58.
16. <https://www.iflaeurope.eu/assets/docs/SDG%2BFINAL.pdf>
17. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156494422>
18. <https://www.unpri.org/about-us/about-the-pri>