

공공기관의 지속가능경영보고서 발행의 영향요인: 학습인가, 압력인가?*

황정윤**

주혜린***

임혜빈****

〈目 次〉

I. 서론	IV. 연구설계
II. 공공기관의 지속가능경영보고서 발행	V. 분석 결과
III. 이론적 논의	VI. 결론

〈요 약〉

본 연구는 공공기관의 지속가능경영보고서 발행에 영향을 미치는 요인들에 대해 조직학습 이론과 제도주의 조직론의 관점에서 살펴보고자 한다. 이를 위해 국내 공기업 및 준정부기관을 대상으로 공공기관의 경영정보 공개시스템(ALIO) 자료 등을 활용하여 2020년부터 2023년까지 지속가능경영보고서 발행 여부를 패널로지스틱 모형을 통해 실증분석하였다. 분석 결과, 역사적 열망수준과 성과와의 차이에서 비롯하는 부정적 피드백은 공공기관의 지속가능경영보고서 발행에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회적 열망수준 달성으로부터의 피드백은 지속가능경영보고서 발행에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 반면, 역사적 열망수준과 성과와의 차이에 따른 피드백은 과거에 비해 성과가 하락한 경우에만 유의미한 것으로 나타났다. 또한, 시장으로부터의 제도적 압력이 공공기관의 지속가능경영보고서 발행에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지속가능경영보고서 발행이 공공기관의 정당성 획득을 위한 일종의 전략적 기제이며, 조직성과와 환경의 영향을 동시에 고려해야 함을 시사한다.

【주제어: 지속가능경영보고서, 공공기관, 조직학습이론, 제도주의 조직론】

* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2022S1A5B5 A16055468).

** 제1저자, 연세대학교 공공문제연구소 연구교수(xidxiddl@gmail.com)

*** 공동저자, 연세대학교 일반대학원 행정학과 박사수료(oddmelody@naver.com)

**** 교신저자, 연세대학교 일반대학원 행정학과 박사과정(ekdwlslrh@yonsei.ac.kr)

논문접수일(2024.4.25), 수정일(2024.5.28), 게재확정일(2024.6.4)

I. 서론

물질적인 부의 축적으로 대변되는 경제적 가치와 환경이나 복지, 인권 등 보다 질적인 가치가 결합된 새로운 패러다임인 지속가능발전(sustainable development)이 전 세계적 차원에서 중요한 사회적 담론으로 부상하면서, 조직의 운영원리 또한 근본적으로 변화시키고 있다. 이를 직접적으로 반영하는 현상 중 하나가 바로 ESG(Environmental, Social, and Governance)의 확대이다. ESG 경영은 조직에서 지속가능성을 내포한 환경, 사회적 책임 그리고 건전하고 투명한 지배구조에 중점을 둔 활동을 의미한다. 급격하게 변화하는 글로벌 환경에서 다양한 문제들이 가속화되면서 조직은 ESG 경영에 참여할 것을 요구받고 있으며(이지연, 2020), 공공부문에서도 ESG 경영에 대한 관심이 크게 증가하고 있는 상황이다. 전 세계적으로 ESG 공시의 표준화와 의무화가 확산되는 상황 속에서 국내 공공기관경영에서도 ESG 공시에 대한 적극 도입이 이루어지고 있다. 경영공시 항목에서 녹색제품 구매, 온실가스 감축 등 ESG 관련 항목이 확대되었으며, 공기업의 경우 코스피 상장 여부나 기업규모 등을 고려하여 '25년부터 단계적으로 지속가능경영보고서 공시 의무화될 예정이다.

이러한 측면에서 개별 조직이 발행하는 지속가능경영보고서는 중요한 의미를 지닌다. 지속가능경영보고서란 조직의 지속가능경영 활동과 그 성과를 측정하여 관련 이해관계자들에게 전달하는 수단에 해당한다(장지인, 2010). 지속가능경영보고서는 외부 대중에게 조직의 지속가능경영활동을 공시하는 것으로서, 이들의 활동이 외부에 어떻게 보여지고 수용되는지에 따라 조직의 생존과 성장은 달라질 수 있다(Dowling & Pfeffer, 1975; Chen et al., 2008). 다시 말해 지속가능경영보고서는 ESG 경영에 관련된 정당성을 획득하기 위한 기관의 활동으로서 조직으로 하여금 공적 신뢰와 정당성을 유지하기 위한 일종의 수단으로 작용할 수 있는 것이다(이지연 외, 2021: 83). 특히 공공기관의 경우 공적 사업 수행과 공공복지 증진을 목표로 하며 외부 환경으로부터의 사회적 정당성을 확보하는 것이 매우 중요한데, 이러한 측면에서 볼 때 이들의 지속가능경영보고서 발행은 ESG 경영과 활동에 대한 순응을 보여주는 핵심적인 척도가 될 수 있다.

공공부문의 ESG 경영에 대한 학술적 관심이 증가하고 있음에도 불구하고, 지속가능경영보고서 발행에 대해서는 상대적으로 관심이 적은 상황이다. 많은 선행연구는 주로 공공부문의 ESG 경영과 관련한 사례에 주목하거나, 혹은 ESG 경영 공시 확대와 관련한 담론에 집중하고 있다. 그러나 정당성 확보를 위한 기제로서 공공기관의 지속가능경영보고서 발행에 관심을 두고 이론적·실증적으로 규명하는 연구는 크게 이루어지지 않았다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에 공공기관의 지속가능경영보고서 발행에 영향을 미치는

요인들을 다차원적 관점에서 살펴보고자 한다. 특히 본 연구에서는 조직학습과 제도주의 조직론의 이론적 관점을 차용하여 이를 설명하고자 한다. 지속가능경영보고서 발행은 ESG 경영 담론의 확대에 따라 조직이 외부 환경에 적응한 결과이자 외부의 평가에 반응하여 조직성과를 높이기 위한 기제로서도 해석될 수 있기 때문이다(정대훈·신동엽, 2019: 32). 따라서 이러한 공공기관의 지속가능경영보고서 발행 활동에 대해 살펴보는 것은 공공조직의 ESG 경영을 둘러싼 활동의 동인을 이해하고 향후 효과적인 지속가능경영을 위한 공공조직 관리 전략에 있어 유용한 시사점을 가져다줄 수 있다.

II. 공공기관의 지속가능경영보고서 발행

1. 지속가능경영보고서 개념과 발행 현황

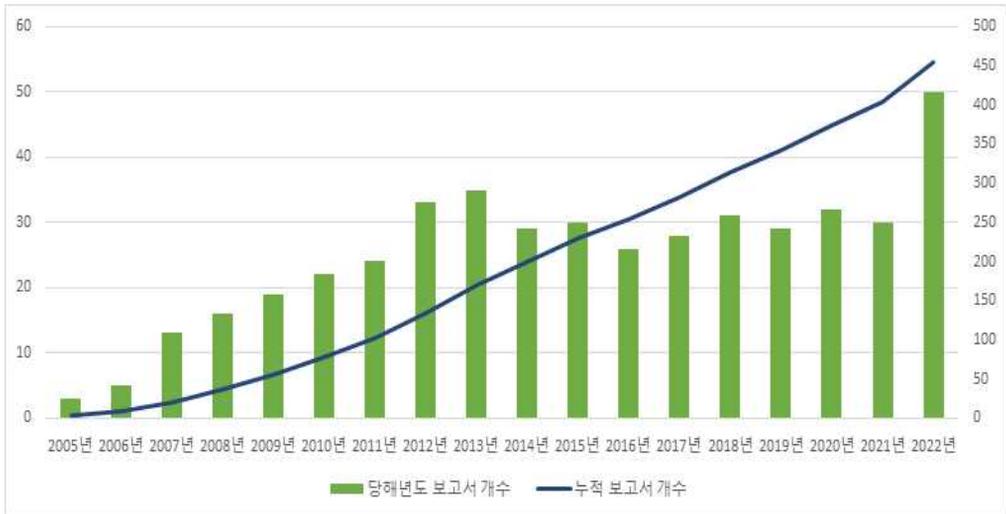
엄밀한 의미에서 ESG는 비단 새로운 개념이라기보다는 기업의 사회적 책임(corporate social responsibility), 공유가치창출(creating shared value), 사회적 가치(social value)로 이어져 논의되고 있는 개념이다. 앞서 기업의 사회적 책임에서 사회적 가치, 그리고 ESG를 거쳐 논의되었던 조직의 사회문제 해결 주체로서의 역할은 기업 활동 및 경영전략과 같은 다양한 수단에 의해 발현된다. 그러나 ESG가 이전에 논의된 사회적 책임과 공유가치창출, 사회적 가치와 차별되는 점은 ESG 자체가 기업의 생존과 성장에 미치는 영향에 대한 논의에서 나아가 사회에 속한 행위 주체라면 당연히 지켜야 하는 사회적 규범(taken-for-granted)으로서의 합의로 부상하고 있다는 점이다. 과거로부터 지금까지 기업이 지속가능경영보고서에 “사회적 책임”, “사회공헌”, “사회 기여” 등의 다양한 시대의 요구에 조용한 표현을 활용하여 지속가능한 사회에 있어 기업이 기여·공헌하는 바를 명시한 것과 같이, 오늘날의 지속가능경영보고서에는 기업 조직이 사회의 한 구성원으로서 사회적 규범으로 자리 잡은 ESG 활동에 있어 얼마나 적극적인 행위자인지를 보여주는 방향으로 변화하고 있다.

기업의 지속가능경영보고서는 지속가능경영활동에 대한 공시의 수단이 되고 있으며 비재무적 투자를 위해 발행이 증가하고 있는 추세이다(이승재·심재연, 2024). 조직활동에 대한 전통적인 보고서는 기업의 재무적 성과를 제시하는 정보 제공 역할에 중점을 두는 반면, 지속가능경영보고서는 조직의 지속가능성, ESG 경영의 추진 계획과 그 성과에 관한 정보를 담고 있다. ESG 경영은 조직이 경제적 가치 창출을 넘어 환경이나 사회적 이슈 등에 있어 사회적 책임을 져야 하며, 그에 따라 비재무적인 성과인 사회적 가치를 창출해야 한다는 요구

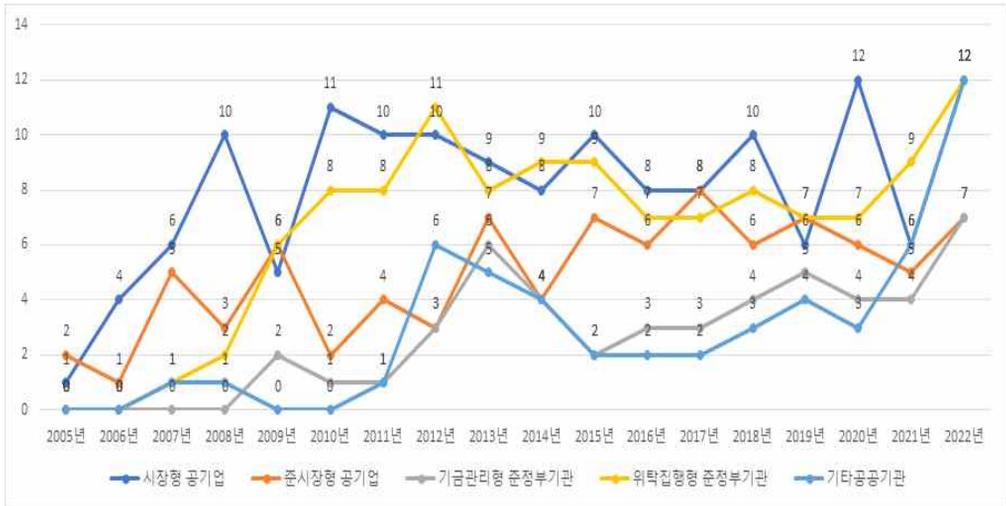
로 이해할 수 있기 때문이다. ESG 경영 노력을 기울인 조직은 이해관계자들의 지지와 사회적 정당성 확보에 있어 그렇지 않은 조직보다 신뢰를 쌓을 수 있으며, 이들과의 중요한 상호 커뮤니케이션 수단으로써 지속가능경영보고서가 활용될 수 있다(Tsang et al., 2009). 지속가능경영보고서의 작성을 위한 국제 표준은 GRI, SASB, TCFD, UNGC principle 등 다양하게 존재하나, 가장 대표적인 것은 GRI 가이드라인이다. 이는 GRI 가이드라인이 '제3자 검증 의견서' 수록을 제공함으로써 조직의 지속가능경영에 대한 투명성을 높일 수 있다는 장점 때문이다(윤지혜·이종화, 2022).

공공기관의 지속가능경영보고서는 2005년 유엔 글로벌콤팩트(UN Global Compact)와 2006년 유엔 책임투자원칙(UN Principles for Responsible Investment, UN PRI)이 제시됨에 따라 글로벌 규범에 준수하고자 발행되기 시작하였다. <그림 1>은 우리나라의 공공기관을 중심으로 지속가능경영보고서 발행 추이를 살펴본 것이다. 2005년에는 한국전력공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사로 총 3개의 공공기관이 지속가능경영보고서를 발행하였으며, 2005년부터 2022년까지 총 460개의 지속가능경영보고서가 발행되었다. 연도별 편차는 있으나 공공기관의 지속가능경영보고서에 대한 발행 추이는 지속적으로 증가하는 추세를 보이는 것을 알 수 있다.

<그림 1> 공공기관 지속가능경영보고서 연도별 발행 추이(2005년~2022년)



〈그림 2〉 유형별 공공기관의 지속가능경영보고서 발행 현황(2005년~2022년)



〈그림 2〉는 공공기관 유형에 따른 지속가능경영보고서의 발행 현황을 나타낸 것이다. 공공기관 유형별로 살펴보면, 지속가능경영보고서를 가장 적극적으로 발행한 기관은 시장형 공기업으로 나타나는 반면, 기타공공기관의 지속가능경영보고서 발행은 상대적으로 낮은 수준임을 알 수 있다.1) 각 유형별 기관의 수를 고려한 지속가능경영보고서 발행 기관 비율을 살펴보면 이러한 차이는 더 두드러지게 나타난다. 2005년 지속가능경영보고서를 발행한 비율은 시장형 공기업 7.69%, 준시장형 공기업 10.53%, 기금관리형 준정부기관 0.0%, 위탁집행형 준정부기관 0.0%, 기타공공기관 0.0%로 나타났다. 반면 2022년을 기준으로 각 유형별 지속가능경영보고서 발행은 시장형 공기업 92.31%, 준시장형 공기업 36.84%, 기금관리형 준정부기관 63.64%, 위탁집행형 준정부기관 25.53%, 기타공공기관 4.41%로 나타나고 있다.

지속가능경영보고서의 경우 그 발행이 아직까지 의무화되어 있지는 않다. 국내의 경우 유가증권 상장사 중 일정 규모 이상인 기업에서는 2025년부터 지속가능경영보고서의 공시가 의무화될 예정이나, 현재는 자율공시가 이루어지고 있는 상황이다(이인형·이상호, 2021). 그럼에도 불구하고 공기업 등에 비해 기타공공기관에서 지속가능경영보고서의 발행이 상대적으로 낮게 나타나는 것은 다양한 현실적·구조적 차원의 이유에서 비롯할 수 있다. 공기업의 경우 해당 기관 활동이 지니는 국민경제적 파급력이 높고 이해관계자의 범위가 넓은 편이며, 자율책임 경영에 대한 보장이 이루어지는 만큼 이들의 활동에 대한 높은 투

1) 다만 2020년 이후부터는 기타공공기관의 지속가능경영보고서 발행이 큰 증가세에 있음을 확인할 수 있다.

명성을 담보하는 사회정치적 요구가 크게 나타날 수 있다(안상아, 2013: 82). 이러한 점들이 복합적으로 작용함에 따라 개별 기관별로 지속가능경영보고서 발간의 행태가 다르게 나타날 수 있는 것이다. 나아가 이러한 결과는 공공기관의 성격과 유형, 특성에 따라 지속가능경영보고서 발행과 ESG 경영 활동의 정당성 확보 노력이 차이를 보일 수 있음을 시사한다.

2. 선행연구 검토

ESG 경영은 기업의 장기적 가치와 지속가능성(sustainability)에 큰 영향을 미치는 요소로 인식됨에 따라 최근 ESG에 대한 논의 또한 국제기구, 정부, 기업, 시민단체 등에서 전 세계적으로 활발하게 이루어지고 있는 상황이다(이지연, 2020; 이나겸·임수영, 2021). ESG 경영 관련 논의는 주로 기업을 중심으로 전개되고 있는데, 기업의 지속가능경영노력을 기업의 이익을 추구하는 하나의 방식으로 보고 기업의 ESG 경영이 재무성과에 미치는 영향에 관한 연구가 특히 중점적으로 이루어지고 있다(나영·임옥빈, 2011; 장승욱·김용현, 2013; 김윤경, 2020). Vishwanathan et al.(2020)가 1978년부터 2016년까지 기업의 사회적 책임과 기업의 재무성과 간의 관계에 관한 연구를 메타 분석한 결과, 기업의 사회적 책임이 재무성과에 긍정적인 영향을 미치는 것을 발견하였다. Saeidi et al.(2015)의 연구에서 이란의 205개 기업을 대상으로 분석한 결과, 기업의 사회적 책임이 기업의 평판과 경쟁 우위를 높이고 고객 만족도를 향상시켜 간접적으로 기업 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

과거에는 사회공헌이나 기업의 사회적 책임(CSR)이 재무성과에 미치는 영향을 분석한 연구들이 주를 이루었다면(McWilliams & Siegel, 2000; Seifert et al., 2003; Pirsch et al., 2007), 최근에는 ESG에 대한 논의가 활발해짐에 따라 학계에서도 ESG에 관한 연구가 증가하고 있다. 그중에서, ESG 경영과 재무성과의 관계를 살펴본 선행연구들은 ESG활동이 재무성과에 미치는 영향이 부정적이거나 중립적임을 보고한 경우도 존재하나 ESG 활동이 재무성과에 긍정적인 영향을 미침을 규명한 연구 역시 다수 존재한다(Surroca et al., 2010; Friede et al., 2015; Gillan et al., 2021; Abdi et al., 2022: 5054).

ESG 경영이 전 세계적인 사회적 담론으로 진행됨에 따라 공공기관 역시 ESG 경영에 관한 요구가 정책적 차원에서 높아지고 있는 상황이다. 관련 선행연구들은 공공기관의 ESG 경영에 관한 사례와 ESG 성과측정 지표에 주목하는데, 특정한 공공기관을 대상으로 ESG 경영 활동에 대한 사례를 분석하거나(손수덕 외, 2021; 전영태 외, 2021; 장명재, 2022), 공공기관을 대상으로 한 ESG 평가에 대한 제도나 척도 개발(황수덕 외, 2022; 민경식 외, 2023; 최미정 외 2023), 그리고 공공기관의 ESG 활동이 조직성이나 경제적 성과에 미치는 영향을 규명

하는(김유현 외, 2018; 황은진 외, 2022) 등이 주를 이룬다. 제도적·조직적·개인적 관점에서 공공기관의 ESG 경영을 분석하는 연구들 또한 이루어지고 있는데, 김석은·홍다연(2017)은 제도적 접근으로 경영평가 결과의 변화를 살펴보았으며, 조직적 관점에서 홈페이지와 지속가능경영보고서의 내용을 분석하고 개인적 접근에서 SR 담당자를 대상으로 한 반구조화 설문조사를 통해 가시적인 변화를 확인하였다.

앞서 다양한 방면의 공공기관의 ESG 활동에 관한 연구가 이루어졌음에도 불구하고 ESG 경영 활동을 일종의 정당성 확보 노력으로 파악하고, 조직 전략 차원에서 공공기관의 지속가능경영보고서 발행을 견인하는 조직이론적 측면의 영향요인에 관한 실증적인 연구는 미비한 상황이다. 이지연 외(2021)의 연구가 제도주의 관점에서 기업의 지속가능경영 활동을 정당성 획득을 위한 노력으로 살펴보면서 기업의 규모가 크거나 이해관계자 압력이 높을수록 정당성을 획득하려는 기업의 성과에 미치는 영향이 부(-)의 방향으로 이어지는 것을 밝혀냈으나, 이는 민간 기업을 그 연구대상으로 한정하고 있다는 점에서 한계가 있다. 공공조직의 경우 민간 기업과 달리 국민에 대한 가시성이 높고 외부로부터의 정당성 획득과 평가에 훨씬 민감하게 반응할 가능성이 높기 때문이다. 또한 이들은 이윤 추구보다는 사회적 가치와 책임을 추구하는 것이 조직 활동의 주요 목표라는 점에서도 차이가 있다. 따라서 공공기관에서 나타나는 외부 대중에 대한 지속가능경영활동의 전달방식으로서의 지속가능경영보고서 발행 행태는 민간의 그것과 다를 가능성이 크다. 이에 본 연구는 공공기관을 대상으로 지속가능경영보고서 발행에 영향을 미치는 요인에 대해 제도주의 조직론과 조직학습이론을 통해 살펴보려고 한다.

Ⅲ. 이론적 논의

1. 성과피드백에 대한 학습으로서의 지속가능경영 노력

조직학습이론에서는 조직이 환경의 복잡성과 불확실성으로 인해 최소 수준인 열망치(aspiration level)를 만족화 하는 의사결정을 내린다고 설명한다(Simon, 1990; 윤세준·채연주, 2007; 이무원·이준연, 2021). 이때 열망수준(aspiration level)은 결과평가에 대해 의사결정자가 받아들일 수 있는 최소한의 성과를 의미하며(Schneider, 1992), 조직의 의사결정은 성과에 비해 열망치가 높아 현재 상태가 불만족스럽다고 판단하여 조직이 문제해결형 탐색(problemistic search)을 수행한 것으로 이해된다(Cyert & March, 1963; Greve, 20003; 이무

원·이준연, 2021: 223). 외부환경과 상호작용이 이루어지는 성과피드백 모델(performance feedback model)은 환경과의 적합성을 제고시키려는 조직의 적응과 탐색 과정을 함축적으로 설명하고 있다(지수호·홍순만, 2022; 유승주, 2023).

열망수준은 조직의 성공과 실패의 경계선이 되며 의사결정이 시작되는 기준점이라는 의미를 가진다(Greve, 1998; 정수진, 2021: 33). 열망수준은 자신의 경험이나 사회적 비교를 통해 형성되며, 역사적 열망수준과 사회적 열망수준으로 구분된다(Cyert & March, 1963). 역사적 열망수준(historical aspiration level)은 자신의 과거 성과를 토대로 현재의 성과 수준을 평가하는 것을 의미한다(Levinthal & March, 1981). 사회적 열망수준(social aspiration level)은 해당 조직이 동종 산업 내 준거집단(reference group)과의 성과 비교를 통해 설정되며, 평균적 성과 수준을 의미한다(유승주, 2023). 구체적으로, 사회적 열망수준은 전략과 역할 등이 유사한 조직 특성을 보유하거나 동종 업계에 속한 조직의 성과 수준이 바탕이 된다(Hong, 2020; 안지선·장용석, 2022).

조직은 긍정적이거나 부정적인 성과피드백에 대한 정보를 설정된 열망수준을 기준으로 하여 인지한다(유승주, 2023: 63). 긍정적 성과피드백은 조직이 열망했던 수준보다 더 높은 성과를 달성한 경우로 이를 성공으로 간주하며, 이때 조직은 탐색활동이나 혁신변화에 대한 의사결정을 회피하고 현재 상황을 유지하고자 한다(Greve, 2003). 반대로 조직이 열망했던 수준보다 낮은 성과를 달성하면, 이를 실패로 해석하여 문제해결형 탐색을 수행하게 된다(Cyert & March, 1963; Greve, 2003). 즉, 부정적인 성과피드백은 조직이 위험 신호를 감지하고 목표를 충족시키기 위하여 탐색활동을 펼치게 하는 동인이 된다(Levitt & March 1988; Greve, 2003). 선행연구들에서도 조직은 열망수준과 조직성과 간의 차이가 클수록 문제를 해결하려는 의사결정을 하는 것을 규명하고 있다(Nielsen, 2014; Meier et al., 2015; Crotty et al., 2017; 지수호·홍순만, 2022).

이를 본 연구의 대상인 공공기관에 성과피드백 모델을 적용하여 살펴보면, 전술한 것처럼 공공기관은 자신의 과거 성과와 준거집단(reference group)의 성과를 종합적으로 고려하여 열망수준을 설정하게 된다(Cyert & March, 1963; Greve, 2003). 공공기관은 준거집단을 통해 자신의 현재를 진단하여 미래 활동에 대한 계획을 수립하는 과정에서 이들을 모방하고 유사해지는 전략을 취할 수 있다(Marquis & Tilcsik, 2016; Brandtner & Suárez, 2021; 안지선·장용석, 2022: 271).

기존 선행연구들은 열망수준과 조직성과 간의 차이가 조직의 성과개선으로 이어질 수 있음을 확인하였다(지수호·홍순만, 2022: 155). Hong(2019)은 공공기관 경영평가 결과에서 부여받은 등급을 활용하여 사회적 열망수준과 역사적 열망수준을 달성하지 못한 공공기관

에서 성과개선이 두드러지는 것을, 지수호·홍순만(2022)은 지방공기업의 경영평가 결과를 활용하여 사회적 열망수준을 달성하지 못한 지방공기업에서 성과를 개선하는 것을 규명하였다. 이처럼 공공기관을 대상으로 한 선행연구에서 사회적 열망수준과 역사적 열망수준을 경영평가 등급으로 측정하여 열망수준 달성 여부에 따라 성과개선이 이루어짐을 확인할 수 있다. 선행연구들의 핵심 논의는 성과평가를 통해 생성된 성과정보가 성과피드백으로 작용하여 향후 성과개선에 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

공공기관의 경영평가제도는 연도별 경영실적을 사전에 설정한 평가 기준에 따라 평가한 결과로써 기관장 인사와 임직원의 성과급 지급에 활용된다(안숙찬, 2014). 경영평가의 성과를 토대로 공공기관은 자신의 열망수준 보다 성과가 낮을 때 탐색활동을 펼치게 된다(Greve, 2003). 이러한 점에 착안할 때, 공공기관은 자신의 과거 성과에 비해 현재의 성과가 하락할 경우 그에 대한 문제해결을 모색하는 과정에서 지속가능경영 노력을 확대하고 그 결과 지속가능경영보고서 발행에 보다 적극적인 행동을 취할 것을 예상해 볼 수 있다. 이는 공공기관이 과거 자신이 이룩한 성과 수준을 재창출하기 위한 탐색활동이자, 인상관리를 통해 조직의 위험부담과 이미지 회복의 노력을 기울임으로써 부정적 비판을 완화시키기 위한 전략으로도 해석될 수 있다(조용현, 2008; Yei-Yi & Wenchang, 2008). 한편, 공공기관은 경영평가 성과에서 유사한 기관의 평균 성과 수준을 달성해야 하는 압력 또한 받게 된다. 이 수준에 미치지 못하는 공공기관은 조직의 탐색활동을 강화하는 동기를 얻게 되며, 이러한 사회적 열망수준 대비 성과가 부족한 공공기관은 조직의 탐색활동의 동인으로 지속가능경영 활동에 보다 민감하게 반응할 가능성이 크다. 이러한 내용을 종합해 볼 때, 공공기관의 역사적·사회적 열망수준과 성과의 차이에서 비롯하는 피드백이 이들의 지속가능경영 노력과 그 결과에 영향을 미칠 것으로 판단할 수 있다.

가설 1. 성과피드백에 대한 학습은 공공기관의 지속가능경영보고서 발행에 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1. 역사적 열망수준 대비 성과가 부족한 공공기관일수록 지속가능경영보고서 발행에 더 적극적인 것이다.

가설 1-2. 사회적 열망수준 대비 성과가 부족한 공공기관일수록 지속가능경영보고서 발행에 더 적극적인 것이다.

2. 지속가능경영에 대한 제도적 압력과 정당성 획득

앞서 살펴본 성과피드백에 기반한 학습이 합리성에 기반하여 조직이 특정한 기준치에 따라 본인의 행태를 결정하고 탐색활동을 전개하는 것이라면, 제도주의 조직론에 입각한 조

직의 행태는 제도적 환경에 따라 규범에 조응하는 행태를 취하는 것이라고 설명할 수 있다. 제도주의 조직론(Organizational Institutionalism)에서 조직은 행위자로서 합리성을 가지고 의사결정 하는 개별적인 행위자가 아닌 환경의 영향을 받아 관심사를 형성하는 존재로 가정된다(Meyer & Rowan, 1977). Meyer & Rowan(1977)에 따르면, 조직은 사회적으로 구조화된 현실을 반영하는 행위자이며 신화(myths)로서 받아들여지는 제도를 수용하는 존재로서, 제도적 환경이 제공하는 사회문화적 기대와 가치에 조응함으로써 정당성을 확보한다(Grewal & Dharwadkar, 2002; 엄영호, 2020: 29). 불확실한 환경에서 조직은 정당성을 확보하여 조직을 보호하고 내·외부의 지지와 자원을 이끌어낼 수 있다(안지선·장용석, 2022: 271).

제도주의 조직론 관점에서 공공기관의 지속가능경영보고서 발행은 정당성을 획득하는 수단인 동시에 그 결과로 볼 수 있다(Campbell, 2003). 조직에게 적용되는 지배적인 제도적 논리가 지속가능경영으로 변화하면서, 외부 환경으로부터 요구되는 제도를 도입하여 사회적인 규범에 순응하기 위해 지속가능경영에 대한 노력을 확대시킬 수 있는 것이다(Thornton & Ocasio, 1999; Zajac & Westphal, 2004; 이지연 외, 2021: 80). 특히, 공공기관은 소유권과 목표가 모호한 특징을 지녔기에 광범위하고 다양한 이해관계자들의 기대에 부응하고자 외부로부터의 규범을 수용하여 정당성을 확보하고자 하는 동기가 강하게 나타난다(Frumkin & Galaskiewicz, 2004; Villadsen, 2011; 한명성·문승민, 2020: 145). 조직의 정당성 확보는 조직의 변화와 생존에 중요한 축진 기제로 작용하며(Oliver, 1991), 이에 공공기관은 정당성을 획득하기 위해 스스로 제도적 환경에 조응하는 모습을 보이게 된다.

본 연구에서 주목하는 지속가능경영보고서 발행은 이해관계자들에게 ESG 경영의 이행을 인지시켜 주며 모니터링 기능을 제공하여 의사소통의 수단으로 활용된다. 따라서 이러한 지속가능경영보고서의 발행은 조직의 ESG 경영 노력을 외부에 전달하는 수단으로서 이들의 정당성 획득과 유지에 이점을 가져다줄 수 있다(김경묵, 2018). 그러나 다른 한편으로 공공기관의 경우 외부환경으로부터의 제도적 압력에 대한 정도는 이들의 시장 노출 정도나 가시성 수준에 따라 차이를 보일 수 있다. 제도적 압력에 대한 인지와 수용은 동일 조직장 내(organizational field)의 조직 유형이나 목표에 따라 다양하게 나타나기 때문이다(Tolbert & Zucker, 1983; Westphal et al., 1997). 공공기관은 조직 운영을 위한 자금 충당 방법, 자체 수입액, 조직의 소유주 등의 유형에 따른 차별적 특성을 보이므로 개별 조직이 지닌 특성이나 이해관계자의 범위는 달라질 수 있으며(한명성·문승민, 2020), 그에 따라 기관별로 제도적 압력에 대한 대응의 정도 또한 다르게 나타날 수 있다(Kostova & Zaheer, 1999; 안지선·장용석, 2022). 선행연구 또한 공공기관의 유형별로 이들에 대한 제도적 압력의 영향력 차

이가 존재함을 설명하고 있다(한명성·문승민, 2022).

이러한 점에서 미루어 볼 때 공공기관의 경우 그 특성에 따라 제도적 압력에 대한 대응과 정당성 확보 유인이 다르게 작동할 수 있을 것으로 판단할 수 있다. 다시 말해 공공기관 유형별로 직면하게 되는 제도적 압력의 크기는 달라지며 그에 따라 사회적인 요구에 대한 순응의 정도도 다를 것이라 예상할 수 있다. 특히 우리나라의 경우 공공기관 유형 중 시장형 공공기관은 시장지향성과 높은 가시성으로 인해 공공과 민간 부문에서 비롯하는 더 많은 제도적 압력에 직면해 있다고 볼 수 있다. 시장형 공기업은 기관의 총 수입액 중 자체수입액의 비중이 50% 이상인 기관들로서, 다른 공공기관에 비해 훨씬 광범위한 시장적 압력에 노출되어 있다고 볼 수 있다. 가시성이 높은 조직은 낮은 조직에 비해 다양한 이해관계자들에게 더 잘 노출되며, 그들로부터 긍정적이거나 부정적인 반응에 더욱 민감하게 반응하게 된다(김도의·민용기, 2020: 1070).²⁾

따라서 제도적 압력의 차이에 따라 지속가능경영보고서 발행에 미치는 영향 또한 상이할 것으로 예상된다. 즉, 제도적 압력에 더 노출된 공공기관이 외부로부터 사회문제를 다루고 지속가능경영에 더욱 적극적으로 대응할 가능성이 높으며, 지속가능경영보고서의 발행을 통해 지속가능경영 노력에 대한 외부로부터의 정당성을 높이고자 노력할 것으로 판단할 수 있다.

가설 2. 지속가능경영에 대한 제도적 압력에 더 노출된 공공기관일수록 지속가능경영보고서 발행에 더 적극적일 것이다.

IV. 연구설계

1. 분석자료

본 연구는 공공기관의 지속가능경영보고서 발행에 영향을 미치는 요인을 실증분석하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 본 연구는 2020년(2019년 실적)부터 2023년도(2022년 실적)까지 국내 공공기관을 대상으로 자료를 수집하고 이를 분석하고자 하였다.

2) 일례로 인천항만공사의 경우 2019년 준시장형 공기업에서 시장형 공기업으로 유형이 변경되었는데, 2015년~2018년까지는 지속가능경영보고서를 발간하지 않았던 것과 달리 2019년 이후에는 매년 지속가능경영보고서를 발간하고 있다. 이는 공공기관에 대한 시장지향적 압력이 이들의 행태에 영향을 줄 수 있음을 보여주는 대목이다.

본 연구의 연구대상은 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적용을 받는 우리나라 공공기관 중 공기업 및 준정부기관을 대상으로 하였다. 기타공공기관의 경우 다양한 분야에서 업무를 수행함에 따라 주요 사업과 기관의 성격이 비일관적인 특징을 지닌다(김다경, 2013). 그에 따라 이들의 지속가능경영 노력은 크지 않으며, 공기업이나 준정부기관과 이를 비교하는 데에는 다소 무리가 있을 수 있다. 그에 따라 연구의 대상을 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 준정부기관 기금관리형, 준정부기관 위탁집행형의 4가지 유형만을 포함하였다. 2023년도를 기준으로 지정된 공기업과 준정부기관 공공기관은 시장형 공기업 13개, 준시장형 공기업 19개, 준정부기관 기금관리형 11개, 준정부기관 위탁집행형 47개이다.³⁾

2. 변수의 측정

본 연구는 종속변수와 독립변수를 측정하기 위하여 2020년(2019년 실적)부터 2023년(2022년 실적)까지 공공기관의 지속가능경영보고서 발행 여부와 공공기관 경영정보 공개 시스템(ALIO) 자료를 활용하였다. 종속변수인 공공기관의 지속가능경영보고서 발행 여부를 측정하기 위해 기관 홈페이지를 통해 공개된 자료를 수집하였다. 과거 자료로 홈페이지에서 확인할 수 없는 경우, 정보공개청구와 한국표준협회에서 업로드된 자료를 통해 수집하였다.

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 개별 공공기관의 ‘지속가능경영보고서 발행 여부’이다. 지속가능경영보고서 발행은 “기업의 CSR 또는 지속가능경영 성과를 공시하는 수단, 정보 제공, 지속가능경영 제도 도입의 척도로 제도주의 연구에서 자주 논의”되고 있다(이지연, 2020: 12 재인용). 종속변수는 가변수로서 지속가능경영보고서를 발행한 경우 1, 그렇지 않은 경우를 0으로 측정하였다.

3) 공공기관의 운영에 관한 법률」에 따르면 공기업은 직원 정원이 300명 이상, 총수입액이 200억원 이상, 자산규모가 30억원 이상이면서 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 50% 이상인 공공기관이다. 이 중 시장형은 자산규모가 2조원 이상이고 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업이다. 준시장형은 시장형 공기업이 아닌 공기업이다. 준정부기관은 직원 정원이 300명 이상, 총수입액이 200억원 이상, 자산규모가 30억 이상이면서 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 50% 미만인 공공기관이다. 이 중 기금관리형은 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관이다. 위탁집행형은 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관에 해당한다.

2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 지속가능경영에 대한 성과피드백에 기반한 학습과 제도적 압력이다. 먼저 성과피드백에 대한 학습이다. 성과피드백에 따른 조직 적응전략은 열망-성과피드백의 함수에 따라 달라진다. 일반적으로 열망(aspiration)은 조직의 과거 성과에 기반한 역사적 열망 수준(historical aspiration)과 타 조직과의 비교에 기반한 사회적 열망 수준(social aspiration)의 두 가지로 구분된다(Baum & Lant, 2003; Greve, 2003). 이러한 구분에 따라 성과피드백에 따른 학습 변수를 역사적 열망수준에 따른 피드백과 사회적 열망수준에 따른 피드백의 두 가지로 설정하여 측정을 시도하였다.

본 연구에서 활용한 역사적 열망수준 및 사회적 열망수준은 공공기관의 경영평가 등급을 바탕으로 하였다. 역사적 열망수준의 경우 해당 연도(t-1)의 등급과 이전 연도(t-2)의 등급 간의 차이로 측정하였다. 예컨대 경영평가에서 t-2기에 C등급을 받았으나 t-1기에 B등급을 받은 경우, 역사적 열망수준에 따른 성과피드백은 +1로 측정된다(Nielsen, 2014). 사회적 열망수준의 경우 공공기관 경영평가에서 부여받은 등급 중 C(보통), D(미흡), E(매우 미흡)를 사회적 열망수준을 달성하지 못한 것으로 판단하였다. 일부 선행연구(지수호·홍순만, 2022)의 경우 경영평가 D, E등급을 저성과 기관으로 보고 사회적 열망수준이 낮은 것으로 측정하였으나, 본 연구의 분석에 포함된 공공기관의 경우 매해 C등급 이하에 해당하는 기관이 전체의 절반 수준으로 나타난다. 따라서 이 점을 고려하여 사회적 열망수준은 S(최우수)~B(양호) 등급을 달성한 경우를 1로, 그렇지 않은 경우(C등급 이하)를 0으로 하여 가변수화하였다.

두 번째 독립변수인 공공기관의 지속가능경영에 대한 제도적 압력은 해당 공공기관이 시장형 공공기관인지 또는 그렇지 않은지의 여부로 측정하였다. 앞서 살펴본 바와 같이, 시장형 공공기관일수록 가시성이 높고 지속가능경영에 대한 시장의 요구에 대해 보다 민감하게 반응할 가능성이 높다. 그에 따라 제도적 압력은 가변수로 설정하였으며, 시장형 공공기관일 경우(시장형 공기업) 1로, 그렇지 않은 경우 0으로 측정하였다.

3) 통제변수

본 연구에서 활용한 통제변수는 조직연령, 조직규모, 여성비율, 경영평가 등급, 수도권 여부, 그리고 각 연도별 변수이다. 먼저, 지속가능경영을 비롯한 조직 활동과 전략은 조직의 연령이나 규모와 같은 조직 특성에 크게 영향을 받을 수 있다. 오래되고 규모가 큰 조직들은 그렇지 않은 조직에 비해 자원 동원 역량이 뛰어난 경우가 많으며, 조직관리도 비교적 체계

적으로 이루어질 가능성이 높다(Hannan & Freeman, 1977; 황정윤·장용석, 2017). 이를 고려하여 조직연령과 조직규모를 통제하고자 하였다. 조직연령은 '2023년(데이터 기준 시점) - 해당 공공기관 설립연도 + 1'로 측정하였으며, 조직규모는 전체 직원 수를 자연로그 값으로 계산하였다.

선행연구들은 ESG나 CSR 관련 성과를 결정하는 데 있어 성별 다양성(gender diversity)이 영향을 미칠 수 있음을 제시하고 있다. 여성비율이 높을수록 이해관계자의 다양한 이해관계를 고려함에 따라 효과적인 기업 거버넌스에 기여할 수 있기 때문이다(Terjesen et al., 2009; Mallin & Michelon, 2011; Arayssi et al., 2016). 그에 따라 본 연구에서는 통제변수로 여성비율을 포함하였으며, 여성비율은 전체 정규직 직원 중 여성이 차지하는 비율로 측정하였다.

한편, 정부 단일 소유가 아닌 상장 공기업의 경우, 조직의 목표나 전략을 설정하는 과정에서 다른 공공기관과 차이가 존재할 수 있다. 상장 공기업일수록 조직 운영에서 주주관계의 중요성이 증가하며, 이는 특정 이해관계자에게 부여된 권리와 의사결정 과정의 영향력이 높아짐을 의미하기 때문이다. 이러한 맥락에서 상장 공기업의 경우 지속가능경영보고서의 발행에 더욱 민감하게 반응할 수 있다. 이해관계자에 관한 적절한 보고는 이들로부터의 신뢰와 명성을 증가시킬 수 있으며, 곧 이해관계자와 관련한 위험을 관리하는 중요한 수단이 된다(박정수 외, 2011). 이를 고려하여 공공기관의 상장여부를 통제변수에 포함하였으며, 상장이 이루어진 공공기관의 경우 1, 그렇지 않은 경우를 0으로 측정하였다. 분석에 포함된 공공기관 중 상장이 이루어진 기관은 총 7곳이다.⁴⁾

그 외에도 경영평가 등급 변수, 수도권 여부, 그리고 연도별 가변수를 통제변수로 추가하였다. 독립변수 중 역사적 열망에 따른 성과피드백의 경우 이전 평가등급의 변화로 측정되는데, 개별 공공기관의 평가등급에 따라 그 변화 수준은 다르게 나타날 수 있다. 예컨대 이전 년도에 B등급 미만을 받은 기관이라면 차년도 평가등급이 높아질 가능성이 큰 반면, A등급 이상을 받은 경우 차년도에 이보다 높은 등급을 받기보다는 해당 등급을 그대로 유지하거나 또는 등급이 낮아질 가능성이 상대적으로 높게 나타날 수 있다. 이러한 논의에 기반하여 경영평가 등급의 경우 각 기관의 경영평가 등급에 따라 제도적 압력 및 성과피드백의 영향이 달라질 수 있음을 고려하고 이를 통제하였으며, S등급 6점부터 E등급 1점까지 6점 척도로 측정하였다. 또한 외부감독의 관점에서 볼 때, 감사원 등 많은 감독기관이 수도권에 위치하며 지역적으로 멀리 떨어진 기관보다는 상대적으로 수도권에 위치한 기관에 대한 가시성이

4) 한국전력공사(1994년), 한국가스공사(1999년), (주)강원랜드(2003년), 한전KPS(주)(2007년), 그랜드코리아레저(2009년), 한국전력기술주식회사(2009년), 지역난방공사(2010년)가 해당된다.

더 높게 나타나 공공기관의 지속가능경영 활동에도 일부 차이가 나타날 수 있다. 실제 수도권에 위치한 기업들의 지리적 접근성이 이들에 대한 감독 기능의 효과성에 영향을 미쳐 감사품질이 더 높게 나타난다는 결과는 이러한 내용을 뒷받침한다(이명건·박우진, 2016: 122-123). 이러한 내용을 고려하여 개별 공공기관이 속한 지역의 효과를 통제하기 위해 수도권 여부를 가변수화하였다.⁵⁾ 수도권 여부는 해당 공공기관이 수도권에 위치할 경우를 1로, 그렇지 않은 경우를 0으로 측정하였다. 또한 마지막으로 공공부문에서 지속가능경영에 대한 관심이 증가하는 추세를 고려할 때, 시간의 흐름이 지속가능경영보고서의 발행에도 영향을 미칠 수 있다고 판단하였으며 연도별 가변수를 추가하여 이를 통제하고자 하였다.

모든 독립변수와 통제변수는 1년의 시차를 두어 측정하였다(lagged). 아래의 <표 1>은 본 연구의 변수와 측정 방법을 나타낸 것이다.

<표 1> 변수의 측정

구분	변수		측정
종속변수	지속가능경영보고서 발행		지속가능경영보고서를 발행 경우 1, 그렇지 않은 경우 0
독립변수	성과 피드백	역사적 열망수준	전년도(t-1) 평가등급 - 이전년도(t-2) 평가등급 (차이)
		사회적 열망수준	B(양호) 등급 이상인 경우 1, B(양호) 등급 미만인 경우 0
	제도적 압력		시장형 공기업에 해당할 경우 1, 그렇지 않은 경우 0
	조직연령		해당 연도 - 설립연도 + 1
	조직규모		전체 직원 수 (자연로그)
	여성비율		전체 정규직 직원 수 대비 여성 정규직 직원 수
통제변수	상장여부		상장 기관인 경우 1, 그렇지 않은 경우 0
	평가등급		전년도(t-1) 평가등급 (6점 척도)
	수도권		해당 기관이 수도권에 속한 경우 1, 그렇지 않은 경우 0
	연도변수		각 연도별 가변수

3. 분석방법

본 연구에서 수집한 자료는 패널자료로 개별 공기업에 대한 횡단면·시계열적 정보를 포함하고 있다. 또한, 본 연구의 분석대상은 공공기관의 지속가능경영보고서 발행 여부로서 가변수의 형태를 취하고 있다. 따라서 본 연구는 패널로지스틱분석의 임의효과(random effect) 모형을 활용하여 분석을 실시하였다.⁶⁾

5) 물론 현재 시점으로 많은 공공기관들이 혁신도시로 이전한 상황임에도 불구하고, 분석대상의 1/3 정도는 여전히 수도권에 위치하고 있으며 지역별 차이를 통제변수로 고려하는 것이 타당하다고 볼 수 있다.

V. 분석 결과

1. 기술통계 분석

〈표 2〉는 기초통계량을 나타낸 것이다. 종속변수인 지속가능경영보고서 발행의 경우 평균적으로 34%의 기관이 보고서를 발행하는 것으로 나타나며, 시장형 공기업의 경우 전체의 15% 수준으로 나타나고 있다. 성과피드백에서 역사적 열망 수준의 평균은 -0.03으로 나타나는데, 이는 분석대상이 되는 공공기관들의 연도별 평가등급 상승과 하락이 거의 유사하게 나타나고 있음을 보여준다. 가장 평가등급의 하락 폭이 큰 기관은 세 개 등급이, 상승 폭이 큰 기관은 두 개 등급이 상승하는 것으로 나타난다. 사회적 열망수준의 경우 평균이 0.57로 나타났으며, 이는 분석대상이 되는 공공기관 중 B(양호) 등급 이상의 평가를 받은 기관이 전체의 57%라는 의미이다. 〈표 3〉은 상관관계 분석 결과를 주며, 전체적으로 변수 간 상관관계가 높지 않아 다중공선성이 의심되는 변수는 없는 것을 확인하였다.

〈표 2〉 기초통계량

구분	변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값	
종속변수	지속가능경영보고서 발행	338	0.34	0.47	0	1	
독립변수	성과 피드백	역사적 열망수준	338	-0.03	1.01	-3	2
		사회적 열망수준	338	0.57	0.50	0	1
	제도적 압력	338	0.15	0.36	0	1	
통제변수	조직연령	338	30.43	17.54	2	74	
	조직규모	338	7.40	1.03	5.73	10.39	
	여성비율	338	0.30	0.15	0.04	0.75	
	상장여부	338	0.08	0.28	0	1	
	평가등급	338	3.61	0.99	1	6	
	수도권	338	0.24	0.43	0	1	
	연도변수	338	2020년(24.26%), 2021년(24.85%), 2022년(25.44%), 2023년(25.44%)				

6) 본 연구의 경우 제도적 압력(시장형 공기업 여부)과 수도권 변수의 경우 시간의 흐름과 관계없이 동일한 값을 나타내는 변수에 해당한다. 고정효과 모형을 바탕으로 한 분석에서는 이러한 시간 흐름과 무관한 변수들을 통계적으로 추정하기 어렵다. 특히, 본 연구에서 활용하는 제도적 압력의 경우 주요 독립변수라는 점에서 문제가 발생할 수 있다. 또한, 통합모형을 중심으로 하우스만 검정을 실시한 결과 임의효과 모형이 적절한 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서는 임의효과 모형을 중심으로 분석을 실시하였다.

〈표 3〉 상관관계 분석 결과

구분	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)
1) 보고서 발행	1.000						
2) 역사적 열망	-.081	1.000					
3) 사회적 열망	.062	.434*	1.000				
4) 제도적 압력	.372*	-.054	-.012	1.000			
5) 조직연령	-.057	-.055	.014	.079	1.000		
6) 조직 규모	.292*	.312*	-.080	.029	.297*	1.000	
7) 여성비율	-.223*	-.382*	-.050	.025	-.045	-.149*	1.000
8) 상장여부	.149*	.348*	.029	-.065	.114*	.277*	-.157*
9) 평가등급	.086	.044	.499*	.845*	.086	.005	.062
10) 수도권	.010	-.009	.029	.011	-.084	-.228*	.149
11) 2020년	-.010	.007	.084	.072	-.033	-.006	-.046
12) 2021년	-.063	.002	-.032	.042	-.020	-.004	-.017
13) 2022년	.129*	-.004	.002	-.043	.012	-.001	.020
14) 2023년	-.058	-.004	-.052	-.070	.040	.011	.043
구분	8)	9)	10)	11)	12)	13)	14)
8) 상장여부	1.000						
9) 평가등급	-.077	1.000					
10) 수도권	.032	.005	1.000				
11) 2020년	.005	.070	-.011	1.000			
12) 2021년	.001	.013	-.002	-.326*	1.000		
13) 2022년	-.003	-.010	.006	-.331*	-.336*	1.000	
14) 2023년	-.003	-.072	.006	-.331*	-.336*	-.341*	1.000

주: * p<0.05

2. 분석 결과

공공기관의 지속가능경영보고서 발행에 영향을 미치는 요인을 패널 로지스틱 회귀분석을 통해 실증분석한 결과는 〈표 4〉와 같다. 모형(1)은 본 연구에서 설정한 통제변수만을 포함하여 분석을 실시한 통제모형이다. 모형(2)는 가설 1과 가설 2를 기반으로 공공기관의 지속가능경영보고서 발행에 미치는 성과피드백에 기반한 학습과 제도적 압력의 영향을 살펴보는 통합모형이다.

통합모형인 모형(2)를 기준으로 볼 때, 성과피드백을 통한 학습에 대해 살펴보면, 역사적 열망치에 비해 해당 공공기관의 성과가 낮은 경우 지속가능경영보고서 발행 행위가 더 증가하는 것으로 나타난다. 반면 사회적 열망치에 대한 충족 여부는 해당 조직의 지속가능경영

보고서 발행에 유의미한 영향을 미치지 않고 있다. 그에 따라 가설 1은 부분적으로 지지되었다(가설 1-1은 지지, 1-2는 기각). 사회적 열망으로부터의 피드백, 즉 자신의 성과보다 비교 가능한 다른 공공기관의 성과는 크게 영향을 미치지 못하였다. 이는 공공기관 입장에서 사회적 열망수준의 달성 실패가 큰 문제적 상황으로 인식되지 않을 수 있음을 보여준다. 반면 과거 경험과의 비교에서 부정적 피드백이 발생할 경우 이를 타개할 수단으로 지속가능경영보고서 발행을 고려하고 있는 것으로 나타난다.

더하여, 공공기관 지속가능경영보고서 발행에 대한 제도적 압력은 통계적으로 유의한 것으로 나타나 가설 2가 지지되었다. 즉, 시장으로부터의 제도적 압력이 높은 시장형 공기업의 경우 지속가능경영보고서 발행이 더 크게 나타나고 있다. 이는 지속가능경영에 대한 외부의 압력, 특히 시장에서의 가시성과 외부 대중에 대한 노출, 시장에서의 지속가능경영에 대한 중요성 증가 등이 복합적으로 공공기관에 영향을 미치는 것으로 생각해 볼 수 있다. 실제로 일부 공공기관의 경우 규모가 큰 공기업에서는 상장이 이루어지고 있는데, 이러한 시장에 대한 노출은 공공기관이 공공부문에서의 행동 규범뿐만 아니라 민간 기업과 유사한 규범에 조응하도록 만들 수 있다. 예를 들어 시장환경의 제도적 압력에 더 노출된 공공기관은 한국기업지배구조원, KRX ESG 포털 등 ESG 관련 정보가 공개되고 주목받게 됨에 따라 환경, 인권 등 ESG 경영을 이행하기 위해 노력하며, 시장형 공기업인 한국지역난방공사가 한국기업지배구조원이 발표한 'ESG 우수기업 시상식'에서 최우수기업으로 선정된 사례 등을 이를 뒷받침한다. 이러한 결과는 결국 공공기관에 대한 시장의 제도적 압력이 이들로 하여금 지속가능경영 활동에 더 민감하게 반응하도록 하고 시장의 규범에 더 적극적으로 동참함으로써 정당성을 획득하는 행위로 이어짐을 보여주는 것이다.

〈표 4〉 패널 로지스틱 모형 분석 결과

구분	변수명	모형(1)	모형(2)	모형(3)
독립 변수	성과 피드백	역사적 열망수준	-0.538** (0.211)	
		역사적 열망 > 0		-0.544 (0.334)
		역사적 열망 < 0		0.533* (0.323)
		사회적 열망수준		0.163 (0.657)
	제도적 압력		1.730** (0.753)	1.730** (0.753)

통제 변수	조직연령	-0.031** (0.015)	-0.026* (0.015)	-0.0263* (0.015)
	조직규모	1.021*** (0.280)	0.815*** (0.271)	0.815*** (0.271)
	여성비율	-4.454*** (1.705)	-3.361* (1.750)	-3.361* (1.750)
	상장여부	0.496 (0.890)	0.0933 (0.912)	0.0923 (0.913)
	평가등급	0.246 (0.194)	0.533 (0.363)	0.533 (0.363)
	수도권 여부	0.756 (0.607)	0.670 (0.589)	0.670 (0.589)
	2020년	0.160 (0.442)	0.237 (0.455)	0.237 (0.455)
	2021년	-0.111 (0.440)	-0.127 (0.452)	-0.129 (0.461)
	2022년	1.106** (0.435)	1.173*** (0.446)	1.171*** (0.453)
Constant		-7.850*** (2.249)	-8.162*** (2.326)	-8.153*** (2.362)
Log Likelihood		-170.571	-163.628	-163.628
Chi-Square		0.000	0.000	0.000
ln sigma		1.004** (0.402)	0.842** (0.426)	0.842** (0.427)
Observations		338	338	338

주1: 괄호 안은 standard error를 의미하며, 연도변수는 2023년이 준거(reference group)임

주2: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

이러한 사실은 모형(3)의 결과에서 더욱 극명하게 드러나고 있다. 모형(3)은 모형(2)의 역사적 열망수준 변수를 보다 구체화하여 추가분석을 실시한 것이다. 역사적 열망수준과 성과와의 차이가 양(+인 경우와 음(-인 경우, 즉 과거에 비해 현재의 성과가 상승한 경우와 하락한 때 나타나는 공공기관의 행태는 다를 수 있기 때문이다. 그에 따라 과거보다 성과가 더 높아진 경우, 즉 역사적 열망치에 비해 성과가 높은 경우를 역사적 열망>0 변수로, 과거보다 성과가 낮아져 역사적 열망치에 비해 성과가 낮은 경우를 역사적 열망<0 변수로 설정하고 분석을 시도하였다. 이때 역사적 열망<0 변수의 경우 해석의 용이성을 위해 이를 절댓값으로 변환하였다.

모형(2)의 결과에 따르면 역사적 열망수준과 성과의 차이가 낮을수록 지속가능경영보고서 발행이 더 증가하는 것으로 나타났다. 모형(3)의 결과를 살펴보면 이러한 결과는 역사적 열망수준에 비해 성과가 낮은 집단에서만 유의미한 것으로 나타난다. 반면 성과개선이 나타날 때는 지속가능경영보고서 발행과 유의미한 상관관계를 찾기 어렵다. 역사적 열망이란 조직이 성과평가를 위해 사용하는 자신의 과거 정보이며, 해당 기업의 잠재력이나 역량을 판단하는 기본이 된다(Levinthal & March, 1981; Greve, 1998). 공공기관의 경우 조직으로서 성과가 자신의 열망수준에 미치지 못할 경우, 즉 부정적인 성과피드백이 존재할 경우 ‘문제해결적 탐색(problemistic search)’을 시도하게 된다는 것이다(Cyert & March, 1963; O'Brien & David, 2014; 곽혜민·박경민, 2020). 그러므로 자신의 과거 경험으로 미루어볼 때 부정적인 피드백이 발생할 경우 이를 해소하기 위해 지속가능경영보고서를 발행할 가능성이 높다.

이상의 분석결과는 공공기관을 둘러싼 경영 전략과 환경이 매우 복잡적임을 보여주는 것이라 할 수 있다. 많은 공공기관의 경우 해당 기관이 제공하는 공공서비스의 성격이 매우 다르며, 그에 따라 개별 기관들은 서로 다른 제도적 환경에 처해 있다. 따라서 단순히 타 공공기관과의 비교를 통한 상대적 평가를 시도하기보다는 자신의 과거 성과에 기반한 성과의 개선이 이루어질 가능성이 높다. 특히, 본 연구의 관심 대상이 되는 지속가능경영보고서의 경우 환경과의 관계 속에서 조직이 안정적 생존을 추구하기 위하여 이용하는 장치이자 일종의 도구적·표현적 행위에 해당한다. 해당 공공기관이 외부의 대중으로 하여금 자신이 경영·사회환경 영역에서 지속가능하고 안정적인 경영 전략을 추구하고 성과를 달성하고 있는지를 보여주는 기제가 되기 때문이다. 조직의 생존과 정체성을 위협하는 일이 발생할 경우(성과의 하락) 지속가능경영보고서 발행을 통해 그 위협을 최소화하고 생존과 발전에 필요한 자원을 안정적으로 확보하기 위해 노력할 수 있다.

이러한 의미에서 볼 때 지속가능경영보고서의 발행은 해당 공기업의 성과 개선과 함께 외부로부터의 정당성 획득에 도움을 주는 일종의 전략적 기제에 해당한다고 볼 수 있다. 이는 제도적 압력에 의한 정당성의 획득이 지속가능경영보고서 발간에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 분석결과와도 동일한 맥락에서 판단될 수 있다. 지속가능경영보고서의 발간은 학습에 의해 이루어질 수 있지만 이것이 언제나 합리적인 것은 아닐 수 있다. 이러한 행위는 외부의 압력과 함께 자신의 생존전략의 일환으로 나타날 수 있으며, 특히 지속가능경영보고서의 발간 행위가 반드시 이들의 지속가능경영 활동을 담보하는 것은 아니라는 점에서 전략적 행태의 가능성은 더 증가할 수 있다.

통제변수에서는 상대적으로 조직연령이 낮을수록, 그리고 조직규모가 클수록 지속가능

경영보고서 발행에 적극적인 것으로 나타난다. 이는 정당성의 획득과 조직 생존을 위한 전략적 기제로서 지속가능경영보고서 발행을 고려한다는 가설 2와 가설 1-1의 내용과도 일맥상통하는 결과이다. 또한, 여성 비율이 낮은 기관에서 지속가능경영보고서의 발행이 더 높게 나타나고 있는데, 이를 통해 여성 고용 등 사회적 형평성에 대한 정당성을 획득·증명하는 기제로서 지속가능경영 활동이 고려될 수 있음을 일부 추론할 수 있다. 기관의 상장여부는 공공기관의 시장지향적 압력을 보여줌에도 불구하고 지속가능경영보고서 발행에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있지 않다. 다만 이는 분석대상에 포함된 상장 공기업의 수가 많지 않기 때문에 나타난 결과일 수 있으므로 그 해석에 주의할 필요가 있다.

VI. 결론

본 연구는 공공기관의 지속가능경영보고서 발행을 중심으로 제도적 압력과 성과피드백이 미치는 영향을 제도주의 조직론과 조직학습이론을 통해 패널 로지스틱 회귀분석을 활용하여 분석하고자 하였다. 분석 결과, 성과피드백에 대한 학습이 지속가능경영보고서 발행에 영향을 미칠 것이라는 가설 1은 부분적으로 지지되었으며, 시장으로부터의 제도적 압력이 지속가능경영보고서 발행에 영향을 미칠 것이라는 가설 2는 지지되었다. 역사적 열망수준과 성과와의 차이에서 비롯하는 부정적 피드백은 공공기관에 영향을 미치지만, 사회적 열망수준의 달성은 통계적으로 유의미하지 않았다. 또한, 이러한 역사적 열망수준과 성과와의 차이에 따른 피드백은 과거에 비해 성과가 하락한 기관들에서만 나타나는 것을 확인하였다.

본 연구는 공공기관의 지속가능경영과 관련하여 기존 연구들이 크게 이루어지지 못하고 있는 상황에서 지속가능경영보고서의 발행에 영향을 미치는 요인들을 탐색적으로 살펴본다는 점에서 의미가 있다. 연구의 분석 결과를 바탕으로 한 시사점은 다음과 같다. 먼저, 공공기관들의 지속가능경영 확대와 이들의 동참을 유도하는 데 있어 외부 대중 및 이해관계자에 대한 가시성 확대가 필요하다. 민간 부문을 중심으로 ESG 경영의 중요성이 갈수록 높아지는 상황임에도 불구하고 우리나라 공공기관의 경우 그에 대한 활동이 아직 크지 않은 상황이다. 본 연구의 분석 결과에서 보여주듯이 시장에 대한 노출 정도가 높고 가시성이 높은 조직일수록 지속가능경영보고서 발행에 더 적극적으로 나타나고 있다. 이는 공공기관에 대한 이해관계자들의 가시성과 투명성 확대의 기제가 이들을 변화시킬 수 있는 주요 요인이 될 수 있음을 보여준다.

둘째, 공공기관의 성과개선을 도모하기 위한 정책 기제로서 성과피드백을 적극 고려할

필요가 있다. 분석 결과 사회적 열망으로부터의 피드백은 유의미한 영향을 미치지 못한 반면, 역사적 열망치에 비해 성과가 낮을수록 지속가능경영보고서 발행이 더 크게 이루어지는 것으로 나타났다. 이는 현재의 경영평가 체제에서 공공기관들의 지속적 성과개선이 이루어졌는지에 대한 평가가 중요하게 고려되어야 함을 보여주는 것이다. 과거에 비해 자신의 성과를 지속적으로 개선하기 위한 노력이 이루어지는 기관들을 대상으로 추가적인 인센티브 등을 부여하는 방안을 고려함으로써 이들로 하여금 지속가능경영을 도모하고 이들의 책임성을 제고하기 위한 방식의 정책 기제를 보다 장려할 필요가 있다.

마지막으로 지속가능경영보고서 발행이 공공기관에 있어 의도하지 않은 효과를 가져다 줄 가능성에 대해 고려할 필요가 있다. 모형(3)의 분석 결과에서 드러나듯, 조직의 생존과 발전에 대한 위협이 발생할 경우 그에 대한 일종의 방어기제로서 공공기관은 지속가능경영보고서 발행 등을 고려할 수 있다. 그러나 이러한 보고서 발행이 이들의 지속가능성과 안정적 경영 활동을 그대로 반영하지는 않을 수 있다. 조직으로서의 공공기관은 외부로부터의 정체성 위협과 정당성의 획득을 위해 형식적이고 상징적 차원에서 지속가능경영보고서를 발행할 수 있기 때문이다. 이러한 경우 이들의 외부에 대한 보여주기식 성과개선 활동이 일어날 수 있으며 실질적인 ESG 경영 활동과의 괴리, 즉 디커플링(decoupling)이 발생함으로써 장기적으로 부정적 효과가 나타날 가능성도 있다. 따라서 이들로 하여금 장기적 차원에서 실질적인 성과의 개선과 지속가능경영 노력이 나타날 수 있도록 유인구조를 설계하는 것이 필요하다.

이상의 함의에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 한계를 가지고 있다. 우선 본 연구는 상대적으로 짧은 기간의 한정된 자료를 분석하고 있어 공공기관을 둘러싼 환경과 전략의 영향을 동태적으로 고려하지 못하는 한계를 지니고 있다. 공공기관 경영정보 공개시스템에서는 공공기관 관련 정보를 최근 5년치만 제공하고 있으며, 그로 인해 연구의 분석시점이 2020년 이후로 제한된 측면이 있다. 이는 자료수집의 한계에서 비롯하는 것이긴 하나, 향후 자료의 보완을 통해 보다 면밀한 분석이 이루어질 필요가 있다. 둘째, 본 연구에서는 지속가능경영보고서의 발행 여부만을 분석하고 있기에, 실제 공공기관에서 이루어지는 다양한 지속가능경영 활동과 전략의 내용을 구체적으로 살펴보는 못하고 있다. 특히 본 연구의 종속변수인 지속가능경영보고서의 발행은 실제 공공기관의 지속가능경영 활동의 성과를 보여주는 것은 아니라는 점에서 더욱 정교화된 이론적·실증적 논의가 보완될 필요가 있다. 셋째, 본 연구에서는 지속가능경영보고서의 발행이 이루어지는 요인을 성과피드백과 제도적 압력에 기초하여 설명하고 있으나, 그 외에도 공공기관의 다양한 행태적 특성이 그 원인으로 제시될 수 있다. 예컨대 기관장의 관심사, 이해관계자로부터의 요구 등이 그 차이를 불러올 수 있

기 때문이다. 지속가능경영보고서를 발행하지 않는 기관의 경우 이러한 행태가 왜 '지속적으로' 나타나는가에 대한 연구질문을 해결하는 것 또한 필요한 부분이다. 이는 이론적·실증적 측면에서 공공기관의 ESG 활동을 둘러싼 다양한 역학에 대한 이해를 제고할 수 있다는 점에서 향후 연구가 이루어져야 할 것이라고 판단된다. 마지막으로 본 연구에서는 열망수준을 측정함에 있어 공공기관의 경영평가 등급을 활용하여 조작화를 시도하고 있다. 이는 선행연구의 논의를 활용한 것임에도 불구하고, 여전히 공공기관에서 나타나는 성과피드백과 열망수준의 측정에 대한 정교화가 필요하다고 판단된다. 특히 공기업의 경우 시장활동에서 비롯하는 재무성과가 중요하다는 점에서 볼 때, 향후 재무성과를 반영한 변수측정 및 연구설계가 이루어질 필요가 있다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 공공기관을 둘러싼 ESG 경영에 주목하여 그 영향요인을 실증적으로 살펴보았다는 점에서 유용하며, 공공기관의 지속가능발전 경영전략에 대한 이해를 높일 수 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

참고문헌

- 곽혜민·박경민. (2020). 기업의 기술탐색 결정요인 연구: 성과 피드백, 연구지수, 연구개발 집중도. 「전략경영연구」, 23(3): 1-24.
- 김경묵. (2018). 지속가능 경영 조직화가 지속가능 경영 성과에 미치는 영향에 대한 연구. 「사회적 기업연구」, 10(2): 131-166.
- 김다경. (2013). 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정부기관을 대상으로. 연세대학교 박사학위논문.
- 김도의·민용기. (2020). 은행의 사회책임활동(CSR) 몰입수준과 경영성과: 가시성의 조절 효과를 중심으로. 「대한경영학회지」, 33(6): 1059-1085.
- 김석은·홍다연. (2017). 공공기관의 미션과 사회적 책임의 전략적 연계. 「한국행정학보」, 51(2): 92-122.
- 김유현·홍다연·김석은. (2018). 공공기관의 전략적 사회책임 활동이 경제적 성과에 미친 영향. 「한국행정학보」, 52(2): 143-16.
- 김윤경. (2020). 기업 비재무정보 (ESG) 공시가 재무성과와 기업가치에 미치는 영향. 「규제연구」, 29(1): 35-59.
- 나영·임옥빈. (2011). ESG 정보의 가치관련성에 관한 실증연구. 「경영교육연구」, 26(4): 439-467.
- 민경식·유진호·조일형. (2023). 공공기관의 ESG 성과 측정에 관한 연구: 국내 공공기관의 사회적 성과 측정 사례분석. 「신용카드리뷰」, 17(3): 54-68.
- 박정수·김정학·박도림·이승혜·이주경·전미미·홍유화. (2011). 책임성과 투명성: 정부소유권을 위

- 한 지침. 「한국조세연구원」, 1-132.
- 손수득·김용덕·이성기. (2021). 공공기관의 ESG 지배구조(G) 추진 전략: 대한무역투자진흥공사 사례를 중심으로. 「서비스경영학회지」, 22(5): 159-183.
- 안상아. (2013). 국내 공공기관의 지속가능경영보고서 발간 현황 분석. 「한국기업지배구조원」, 69: 74-97.
- 안숙찬. (2014). 공공기관의 경영평가 결과와 기관특성에 관한 연구. 「대한경영학회지」, 27(6): 835-859.
- 안지선·장용석. (2022). 배태된 행위자(embedded actor)와 역능적 행위자(empowered actor)로서의 지방정부: 조직론 관점에 기반한 지방자치단체의 불용액 영향요인 분석. 「한국행정학보」, 56(4): 259-296.
- 엄영호. (2020). 제도적 환경 변화와 지방정부 행위자성 증대 분석: 지방정부 조례를 중심으로, 연세대학교 박사학위논문.
- 유승주. (2023). 대학의 하이퍼 조직화: 변화의 동학과 결과. 연세대학교 박사학위논문.
- 윤세준·채연주. (2007). 제한된 합리성의 재해석. 「연세경영연구」, 44(2): 341-365.
- 윤지혜·이종화. (2022). GRI를 이용한 지속가능보고서 구성 분석: 공, 사 기업관점으로. 「지식경영연구」, 23(3): 153-171.
- 이나겸·임수영. (2021). 산업분야에서의 ESG 활용을 위한 기초적 연구-미국 시가총액 상위 5개 기업을 중심으로. 「KIEAE Journal」, 21(3): 83-88.
- 이명건·박우진. (2016). 기업의 위치와 실제 이익조정과의 관계. 「지역발전연구」, 26(1): 117-143.
- 이무원. (2015). 조직학습이론(organizational learning theory)의 과거, 현재, 그리고 미래. 「인사조직연구」, 23(4): 11-32.
- 이무원·이준연. (2021). 조직학습이론 (Organizational Learning Theory)의 관점에서 바라본 이순신 리더십. 「동서연구」, 33(2): 219-239.
- 이승재·심재연. (2024). 국내 기업의 지속가능경영보고서 및 제3자검증 공시 현황: 기업 사례를 중심으로. 「경영학연구」, 53(1): 225-245.
- 이인형·이상호. (2021). 지속가능보고 의무공시 이행을 위한 논의방향. 「자본시장연구원」, 3-84.
- 이지연. (2020). 기업의 정당성 획득 노력과 성과: 제도이론적 관점에서 본 기업의 지속가능경영 활동과 외부 평가. 연세대학교 석사학위논문.
- 이지연·김도윤·신동엽. (2021). 기업의 정당성 획득 노력과 성과: 제도주의이론 관점에서 본 기업의 지속가능경영 활동과 외부 평가. 「사회적가치와 기업연구」, 14(1): 75-111.
- 장명재. (2022). 공공문화예술기관의 ESG 경영전략 도입 필요성 연구. 「경영과 정보연구」, 41(1): 123-155.
- 장승욱·김용현. (2013). 기업의 ESG와 재무성과. 「재무관리연구」, 30(1), 131-152.
- 장지인. (2010). 지속가능경영보고서 확산을 위한 과제. 「기업지배구조리뷰」, Vol. 51: 2-4.
- 전영태·황승호·김영우. (2021). 공공기관의 동반성장 현황과 시사점: 한국수력원자력(주) 사례를 중심으로. 「벤처혁신연구」, 4(2): 57-75.

- 정대훈·신동엽. (2019). 세 유형의 사회적 열망수준과 조직의 탐색활동: 한국 조선산업의 연구개발 투자를 중심으로. 『인사조직연구』, 27(1): 31-53.
- 정수진. (2021). 지방정부의 조직학습과 제도적 환경: 사회복지지출 비중 변화를 중심으로. 연세대학교 석사학위논문.
- 조용현. (2008). 위기유형에 따른 조직 인상관리 전략의 효과에 관한 연구: 공중의 전략 수용을 중심으로. 한양대학교 석사학위논문.
- 지수호·홍순만. (2022). 성과피드백이 성과개선에 미치는 영향-기관장의 업무 경험의 조절효과를 중심으로. 『한국정책학회보』, 31(4): 151-177.
- 최미정. (2023). ESG 척도 개발 및 타당화: K-ESG 가이드라인의 공공기관적용을 중심으로. 『서비스경영학회지』, 24(2): 210-240.
- 한명성·문승민. (2020). 공공기관 정당성 획득의 영향요인 분석: 제도적 관점과 전략적 관점을 중심으로. 『한국행정학보』, 54(1): 143-170.
- 황수덕·김희범·이영재. (2022). 공공기관 ESG 경영을 위한 평가제도 개선에 관한 연구. 『한국지적학회지』, 38(2): 87-105.
- 황은진·조상미·안지영. (2022). 공공기관의 ESG와 조직성과: 기관장의 리더십과 혁신형 인적자원 관리 시스템의 조절 효과. 『사회적가치와 기업연구』, 15(1): 133-163.
- 황정윤·장용석. (2017). 사회적 기업 지원의 딜레마-정부보조금, 약인가 독인가. 『한국정책학회보』, 26(2): 225-257.
- Abdi, Y., Li, X., & Càmara-Turull, X. (2022). Exploring the impact of sustainability (ESG) disclosure on firm value and financial performance (FP) in airline industry: the moderating role of size and age. *Environment, Development and Sustainability*, 24(4): 5052-5079.
- Arayssi, M., Dah, M., & Jizi, M. (2016). Women on boards, sustainability reporting and firm performance. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 7(3): 376-401.
- Baum, J. A., & Lant, T. K. (2003). Hits and misses: Managers'(mis) categorization of competitors in the Manhattan hotel industry. In *Geography and strategy* (pp. 119-156). Emerald Group Publishing Limited.
- Brandtner, C., & Suárez, D. (2021). The structure of city action: Institutional embeddedness and sustainability practices in US cities. *The American Review of Public Administration*, 51(2): 121-138.
- Campbell, D., Craven, B., & Shrive, P. (2003). Voluntary social reporting in three FTSE sectors: a comment on perception and legitimacy. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 16(4): 558-581.
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). *A Behavior Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- Dowling, J., & Pfeffer, J. (1975). Organizational legitimacy: Social values and organizational behavior. *Pacific sociological review*, 18(1): 122-136.
- Friede, G., Busch, T., & Bassen, A. (2015). ESG and financial performance: aggregated evidence from more than 2000 empirical studies. *Journal of sustainable finance & investment*, 5(4): 210-233.
- Frumkin, P., & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 283-307.
- Gillan, S. L., Koch, A., & Starks, L. T. (2021). Firms and social responsibility: A review of ESG and CSR research in corporate finance. *Journal of Corporate Finance*, 66: 101889.
- Greve, H. R. (1998). Performance, aspirations, and risky organizational change. *Administrative Science Quarterly*, 43(1): 58-86.
- Greve, H. R. (2003). *Organizational Learning from Performance Feedback: A Behavioral Perspective on Innovation and Change*. Cambridge, UK: Cambridge University Pres.
- Grewal, R., & Dharwadkar, R. (2002). The role of the institutional environment in marketing channels. *Journal of marketing*, 66(3): 82-97.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American journal of sociology*, 82(5): 929-964.
- Hannan, M. T., & J. Freeman. (1997). *The Population Ecology of Organizations*. *American Journal of Sociology*. 82(5): 929-964.
- Hong, S. (2019). A behavioral model of public organizations: Bounded rationality, performance feedback, and negativity bias. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(1): 1-17.
- Hong, S. (2020). Performance management meets red tape: Bounded rationality, negativity bias, and resource dependence. *Public Administration Review*, 80(6): 932-945.
- Kostova, T. & Zaheer, S. (1999). Organizational Legitimacy under Conditions of Complexity: The Case of the Multinational Enterprise. *Academy of Management Review*, 24(1): 64-81.
- Levinthal, D., & March, J. G. (1981). A model of adaptive organizational search. *Journal of economic behavior & organization*, 2(4): 307-333.
- Levitt, B., & March, J. (1988). Organizational Learning. *Annual Review of Sociology*, 14(1): 319-338.
- Mallin, C. A., & Michelon, G. (2011). Board reputation attributes and corporate social performance: An empirical investigation of the US best corporate citizens. *Accounting and Business Research*, 41(2): 119-144.
- Marquis, C., & Tilcsik, A. (2016). Institutional equivalence: How industry and community peers influence corporate philanthropy. *Organization Science*, 27(5): 1325-1341.

- McWilliams, A., & Siegel, D. (2000). Corporate social responsibility and financial performance: correlation or misspecification?. *Strategic management journal*, 21(5): 603-609.
- Meier, K. J., Favero, N., & Zhu, L. (2015). Performance gaps and managerial decisions: A Bayesian decision theory of managerial action. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4): 1221-1246.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Nicholson-Crotty, S., Nicholson-Crotty, J., & Fernandez, S. (2017). Performance and management in the public sector: Testing a model of relative risk aversion. *Public Administration Review*, 77(4): 603-614.
- Nielsen, P. A. (2014). Learning from performance feedback: Performance information, aspiration levels, and managerial priorities. *Public Administration*, 92(1): 142-160.
- O'Brien, J. P., & David, P. (2014). Reciprocity and R&D search: Applying the behavioral theory of the firm to a communitarian context. *Strategic Management Journal*, 35(4): 550-565.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of management review*, 16(1): 145-179.
- Pirsch, J., Gupta, S., & Grau, S. L. (2007). A framework for understanding corporate social responsibility programs as a continuum: An exploratory study. *Journal of business ethics*, 70: 125-140.
- Saeidi, S. P., Sofian, S., Saeidi, P., Saeidi, S. P., & Saaeidi, S. A. (2015). How does corporate social responsibility contribute to firm financial performance? The mediating role of competitive advantage, reputation, and customer satisfaction. *Journal of business research*, 68(2): 341-350.
- Schneider, S. L. (1992). Framing and conflict: Aspiration level contingency, the status quo, and current theories of risky choice. *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition*, 18(5): 1040-1057.
- Seifert, B., Morris, S. A., & Bartkus, B. R. (2003). Comparing big givers and small givers: Financial correlates of corporate philanthropy. *Journal of business ethics*, 45: 195-211.
- Simon, H. A. (1990). Invariants of Human Behavior. *Annual Review of Psychology* 41(1): 1-20.
- Surroca, J., Tribó, J. A., & Waddock, S. (2010). Corporate responsibility and financial performance: The role of intangible resources. *Strategic management journal*, 31(5): 463-490.
- Terjesen, S., Sealy, R., & Singh, V. (2009). Women directors on corporate boards: A review and research agenda. *Corporate governance: an international review*, 17(3): 320-337.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing

- industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology*, 105(3): 801-843.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28: 22-39.
- Tsang, S., Welford, R., & Brown, M. (2009). Reporting on community investment. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 16(3): 123-136.
- Villadsen, A. R. (2011). Structural Embeddedness of Political Top Executives as Explanation of Policy Isomorphism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4): 573-599.
- Vishwanathan, P., van Oosterhout, H., Heugens, P. P., Duran, P., & Van Essen, M. (2020). Strategic CSR: A concept building meta-analysis. *Journal of Management studies*, 57(2): 314-350.
- Westphal, J. D., Gulati, R., & Shortell, S. M. (1997). Customization or conformity? An institutional and network perspective on the content and consequences of TQM adoption. *Administrative Science Quarterly*, 42(2): 366-394.
- Yei-Yi, C. & Wenchang, F. (2008). The moderating effect of impression management on the organizational politics-performance relationship. *Journal of Business Ethics*, 79(3): 263-277.
- Zajac, E. J., & Westphal, J. D. (2004). The social construction of market value: Institutionalization & learning perspectives on stock market reactions. *American Sociological Review*, 69(3): 433-457.

ABSTRACT

Learning or Pressure? Sustainability Reporting by Public Organizations in the Korean Context

Joungyoon Hwang, Hyelin Joo & Hyebin Im

This study investigates the factors that drive public organizations to issue sustainability reports, drawing from the perspectives of organizational learning theory and organizational institutionalism. Specifically, it explores whether these organizations produce sustainability reports in response to institutional pressures and to meet organizational aspirations. This research used data from public organizations' published sustainability reports from 2020 to 2023, as well as information from the public organizations' management information disclosure system (ALIO). The results of a panel logistic analysis with a random effects model indicate that institutional pressure from the market influences the likelihood of publishing sustainability reports. Negative feedback, based on the gap between historical aspirations and actual performance, also affects the issuance of sustainability reports, though the feedback from social aspirations is not statistically significant. Additionally, the analysis reveals that public organizations whose performance has declined in comparison to past years are more likely to issue sustainability reports. These results suggest that the publication of sustainability reports serves as a kind of strategic mechanism for public organizations to gain legitimacy, indicating that both organizational performance and environmental factors should be taken into consideration.

【Keywords: sustainability report, public organizations, organizational learning theory, organizational institutionalism】