

민관합동 ESG 정책협의회
(2차-③번안건 : 공개)

다시 도약하는 대한민국
함께 잘사는 국민의 나라

ESG 평가시장의 투명성·신뢰성 제고방안

- 「ESG 평가기관 가이드런스」 제정 -

2023. 5. 24.

금 융 위 원 회
공 정 시 장 과

목 차

I. 추진 배경	1
II. ESG 평가시장의 현황 및 문제점	2
III. 국제 논의 동향	5
IV. 「ESG 평가기관 가이드선스」 주요 내용	6
V. 향후 계획	9

I. 추진 배경

- ESG 평가(Ratings)란 기업의 ESG 관련 위험·기회에 대한 노출 또는 관리 정도를 종합적으로 평가하는 것을 의미(IOSCO)
 - 최근 ESG 투자 활성화, 평가등급의 활용도* 증가 등에 따라 투자자의 ESG 평가 의존도 및 평가기관의 역할 확대** 추세
 - * ①ESG 지수(index) 산출, ②연기금의 ESG 책임투자시 기초자료로 활용, ③ESG 펀드 자산종목 구성 등
 - ** 국제적으로 약 160개의 ESG평가 및 데이터 제공업체가 존재하며(KPMG), 글로벌 ESG 데이터 사업 규모는 '22년 기준 13억 달러를 상회할 것으로 추산(Opimas)
 - 다만, 평가방법론의 투명성 부족, 이해상충 우려 등은 국내외 ESG 평가시장에서 공통적인 문제점으로 지적
- ESG 평가의 중요성 제고 및 문제점 지적에 따라 국제적으로 ESG 평가시장 규제 필요성에 대한 논의가 점차 확대중
 - IOSCO, OECD 등은 평가기관에 투명성 강화, 이해상충 관리 등을 요구하는 한편, 감독당국에 주의를 기울일 것을 권고
 - EU, 영국 등도 평가시장의 규제 필요성을 제기하고 있으며, 일본 금융청은 ESG 평가기관이 준수해야 할 행동강령 발표
- 국내의 경우 상대적으로 ESG 평가시장은 초기 단계이나, ESG 중요성이 부각되면서 ESG 평가시장에 대한 우려도 확대

➡ ESG 정보이용자·투자자 보호 및 평가시장의 건전한 발전을 위해 'ESG 평가기관 가이드라인' 마련*

* 새정부 경제정책방향('22.6월), ESG 인프라 고도화 방안('22.12월) 등

Ⅱ. ESG 평가시장의 현황 및 문제점

1 국내외 ESG 평가시장 현황

(1) 해외 현황

- MSCI, S&P, Sustainalytics, ISS, CDP 등이 글로벌 평가기관으로 인정받고 있으며, 인수합병 등을 통해 성장
 - ESG 등급산출 외 ESG 데이터 판매, ESG 지수 산출, 자문, 투자 솔루션 제공 등 광범위한 서비스를 제공하여 수익창출
- 시장규모는 '22년 기준 13억 달러를 상회할 것으로 추산되고 있으며(Opimas), '25년에는 시장규모가 2배 이상 증가 전망(UBS)
 - 특히, 최근 ESG 지수 산출, ESG 펀드 자산종목 편입 등 ESG 투자시 활용도가 증가하면서 평가시장 확대에 영향

(2) 국내 현황

- 한국ESG기준원(舊 지배구조원), 서스틴베스트, 한국ESG연구소(舊 대신경제연) 3개사가 대표적 평가기관
 - 언론사, CB사, 데이터 분석업체에서도 평가서비스를 제공중이며, 최근 회계법인, 신평사, 법무법인도 서비스 준비중
- 상장사·대기업을 중심으로 평가대상이 확대되고 있으며, 최근 공급망 ESG 관리 차원에서 중소·중견기업 수요도 증가
 - 평가사별로 코스피 상장사 전체에 대해 평가등급을 부여하거나 기관투자자, 기업 등의 의뢰를 받아 평가업무 수행

2 ESG 평가시장의 문제점

◇ 주요 문제점으로 ⁽¹⁾평가결과의 신뢰성 부족, ⁽²⁾이해상충 발생 가능성, ⁽³⁾평가체계의 투명성 부족 등이 제기됨

(1) ESG 평가결과의 신뢰성 부족

□ 최근 평가사들 간 평가결과의 차이*로 인해 기업들의 ESG 평가 대응부담 가중 및 평가등급의 투자지표로서의 의미 부족 지적

* 국내 두 평가기관(ESG기준원, 서스틴베스트)에서 839개 기업 대상으로 부여한 ESG 종합등급을 비교한 결과 상관계수가 0.61 수준으로 나타남

○ 상이한 평가결과는 '엇갈린 신호'(mixed signal)로 작용하여 결과적으로 기업의 ESG 성과개선의 동기를 약화시킬 우려

○ 다만, 평가등급의 차이는 평가지표, 가중치 등 평가방법론의 차이에 기인한 것으로 불가피하다는 인식도 존재*

* 「Aggregate Confusion: The Divergence of ESG Ratings」(Florian Berg et al, 2020)

□ 아울러, 최근 ESG 평가시장 확대에 따라 평가체계의 전문성 부족, ESG 워싱(ESG washing) 등의 문제도 발생

○ 평가과정 전반에 대한 내부통제체계, 운영지침 등을 마련하여 평가의 전문성 및 일관성 등을 확보해야 할 필요성 제기

(2) ESG 평가기관의 이해상충 발생 가능성

□ ESG 평가기관의 소유구조*, 평가대상회사에 평가기관의 전현직 임직원 겸임 등 지배구조로 인한 이해상충 문제 발생 가능

* (예) ESG 평가기관의 지배주주가 법인/투자자인 경우, 평가기관의 평가대상 회사에 지배주주의 계열회사 또는 투자대상회사가 포함될 수 있음

- 대부분의 평가기관에서 컨설팅, 자문 등 관련 서비스를 제공
→ 평가대상회사에 대한 불합리한 차별, 이해충돌 등 발생 우려

< 해외평가기관들의 이해충돌 방지 사례 >

- (지배구조) ISS는 이전 지배주주인 사모펀드 관련 별도의 이해상충 방지 정책을 운영하여 해당 사모펀드 투자 회사에 긍정적 평가를 하는 이해상충 가능성 차단
- (영업조직과 평가조직의 분리) CDP는 기술팀과 평가팀을 분리하고 ESG 평가 업무를 별도 기관에 아웃소싱하여 수행

(3) 평가체계의 투명성 부족

- 평가항목, 평가과정 등 평가방법이나 평가체계에 대한 불충분한 정보공개가 국내외 평가기관에 주요 문제점으로 지적

- 특히, 국내 평가기관의 경우 시장 성숙도가 낮고 경쟁이 심하지 않아 해외평가기관에 비해 정보공개 수준이 낮다는 평가

- 평가체계의 불투명성은 평가대상기업 등 정보이용자의 평가 결과 수용도를 낮추고 평가결과에 대한 시장의 신뢰를 저하

* 국내 ESG 평가 서비스에 대한 설문조사(21년, 자본연): ①평가방법론상 투명성이 부족하여 기업이 제공한 정보와 평가 결과가 어떻게 대응되는지 불명확하다, ②합리적 평가방법론에 대한 정보이용자의 공감대가 필요하다고 지적

- 아울러, 평가대상회사의 경우 평가결과에 따른 개선사항 도출에 한계가 있으며, 투자자의 경우 실제 투자에 활용하기에도 제한

※ 신용평가의 경우 자본시장법상 신용평가기관들은 신용평가방법론을 감독 당국에 제출하고 있으며, 평가방법 등은 공시되고 있음

Ⅲ. 국제 논의 동향

□ (IOSCO) 규제당국, 평가기관 등에 대한 10대 권고안* 발표 [☞ 참고1](#)

* 「ESG Ratings and Data Product Providers Final Report」(21.11월, IOSCO)

- ESG 평가기관의 ESG 평가방법론 공개, 독립적인 의사결정, 비공개정보의 기밀 유지 등에 대해 권고

□ (OECD) G20/OECD 기업지배구조원칙 개정 검토 중

- ESG 평가기관, 지수제공자 등의 이해상충 최소화 필요성을 원칙에 추가(23.9월 G20 정상회의에서 확정 예정)

□ (EU) 역내 ESG 평가 및 데이터 관련 시장 현황을 조사*

* 「Outcome of ESMA Call for Evidence on Market Characteristics of ESG Rating and Data Providers in the EU」(ESMA, '22.6월)

- 약 35%의 평가기관이 금융규제·감독*을 받고 있으며, ESG 평가·데이터를 EU 금융시장의 잠재리스크 요인으로 평가

* ESG 평가기관으로서 규제가 아닌 금융기관(예: 신용평가사)으로서 규제를 의미

□ (일본) 금융청은 ESG 평가 및 데이터 제공기관이 준수해야 할 행동규범(code of conduct)을 발표* [☞ 참고2](#)

* 「The Code of Conduct for ESG Evaluation and Data Providers」(FSA(日), '22.12)

- 행동규범은 이해충돌 관리, 투명성 보장, 비밀 유지, 인적자원 개발 등 6개 원칙 및 세부 가이드라인으로 구성

□ (영국) FCA는 이해충돌 관리, 투명성 등을 내용으로 하는 ESG 데이터 및 등급 제공기관의 행동규범 마련 계획*을 발표(22.11월)

* 행동규범 마련을 위한 워킹그룹 출범(22.末)을 거쳐 '23.上 마련 예정

□ (인도) ESG 평가기관 '인가제*'를 도입(22.1월)하고 기관투자자, ESG 지수 산출기관 등은 인가받은 평가기관의 등급만 사용 가능

* 순자산 규모, 내부조직 운용규정, 전문인력 등으로 인가요건 부과

IV. 「ESG 평가기관 가이드런스」 주요 내용

< 기본 방향 >

- ◇ (목적) 평가지표 선정 등 구체적 평가방법이 아닌 평가업무 수행시 필요한 '절차·기준' 등에 대한 Best Practice 제시
- ◇ (성격) 각 기관은 참여 여부를 자율적으로 천명하고, 원칙 준수·예외설명(Comply or Explain) 방식으로 참여
- ◇ (수준) 非재무정보를 평가하는 ESG 평가의 특성, 국내 현황 등을 고려하여 신용평가 규제 등에 비해서는 낮은 수준으로 제시
- ◇ (구성) 총 6개 章*, 21개 條文

* ①총칙 - ②내부통제체제의 구축 - ③원천데이터의 수집 및 비공개정보의 관리 - ④평가체계의 공개 - ⑤이해상충의 관리 - ⑥평가대상기업과의 관계

제1장 총칙

- (목적) ⁽¹⁾ESG 평가의 신뢰성, 공정성 및 투명성을 제고하고 ⁽²⁾ESG 경영 확산에 기여하며 ⁽³⁾정보이용자와 투자자 보호 강화
 - 이를 위해 ESG 평가기관 및 그 임직원이 ESG 평가업무 수행시 준수하여야 할 최소한의 절차 및 기준을 제시
- (용어 정의) 가이드런스 규율 대상인 'ESG 평가'의 용어* 명확화
 - * 기업 등의 ESG 위험과 기회에 대한 노출 또는 관리 수준을 평가하는 등급 (ratings), 점수(scores), 순위(rankings) 등을 포함하는 상품 및 서비스
- (적용 대상) ESG 평가기관 및 임직원에 적용하고, 업무를 위탁 받은 경우에도 위임받은 범위 내에서 동일하게 적용
- (적용 방식) 평가기관은 참여 여부를 자율적으로 천명하고, 원칙준수·예외설명(Comply or Explain) 방식으로 참여

제2장 내부통제체제의 구축

- ESG 평가기관의 내부통제기준을 마련할 것을 권고하고 이해 상충 방지, 불공정행위 금지 등의 내용 포함할 것을 제시
- 준법감시인의 지정 및 준법감시체제의 구축·운영 권고
- 평가과정 전반에 대한 문서화된 내부 운영지침 마련

제3장 원천데이터의 수집 및 비공개정보의 관리

- 원천데이터의 범위·수집방법의 공개 및 수집절차의 효율화
 - 객관적인 데이터*에 근거하여 평가하고 평가의 기초자료인 원천데이터(raw data)의 범위, 수집방법, 추정방법론 등 공개
- * (예) 지속가능경영보고서, 지배구조보고서, 사업보고서 등 기업공시자료, 미디어 자료, 감독기구·지자체 공시, 자사 홈페이지 등 공시데이터
- 평가과정에서 수집한 비공개정보를 대외비로 관리하고 이를 이용한 임직원의 금융거래를 금지
- 평가시 취득한 비공개정보의 관리체계 수립·문서화·공개

제4장 평가체계의 공개

- ESG 평가방법론*의 공개 및 변경시 변경사항의 공개
- * (예) 원천데이터의 수집, 평가지표, 가중치의 설정 등

기업별 ESG 평가등급 등*을 포함한 평가결과의 공개

* (예) 기업별 ESG 등급(ratings), ESG 점수(scores), ESG 순위(rankings) 등 ESG 평가의 결과물

정보공개에의 일반원칙 및 정보공개 방식의 접근성 확보

제5장 이해상충의 관리

평가업무 수행시 독립성·공정성 확보의 일반원칙 및 이해상충 발생 우려시 회피, 관련사실의 공개 등 노력의무 부과

ESG 평가업무 및 평가전문인력과 해당기관이 제공하는 이해상충 가능성이 있는 업무·인력의 분리

ESG 평가업무와 관련하여 계열회사의 업무와 이해상충 문제가 발생하지 않도록 내부정책을 수립 및 운영

일정 비율 이상의 출자관계에 있는 등 이해관계가 있는 회사와 관련된 잠재적인 이해상충의 관리

제6장 평가대상기업과의 관계

평가대상기업에 대한 불공정행위* 및 금품 수수 등 금지

* (예) 특정 등급의 부여를 조건으로 평가대상기업에 ESG 평가기관 및 계열사의 서비스나 상품을 이용하도록 강요하거나 권유하는 행위 등

평가등급 확정 前 평가대상기업에 수집데이터 범위·내용 등 통보, 사실오류가 있는 경우 추가자료 제출, 설명 기회 부여 등 노력

V. 향후 계획

(1단계) ESG 평가기관 가이드스 도입·운영('23~'24년)

- (규율방식) 'ESG평가기관협의체' 중심의 자율규제로 도입
 - * (참여) ESG 평가기관 + 업저버(금융위, 거래소, 자본연)
(기능) 「ESG 평가기관 가이드스」 제·개정 및 가이드스의 실효적인 운영 점검
 - 평가시장이 아직 초기단계임을 감안하여 과도한 개입보다는 시장규율을 활용하여 성장을 유도
 - 다만, 자율규제의 경우 구속력이 제한될 수 있는 만큼 내실 있는 운영을 위한 보완방안 병행 추진
 - 각 평가기관은 자신의 가이드스 이행현황을 공시
 - 협의체(또는 거래소)가 정기적으로 평가기관의 가이드스 이행현황 등을 비교·분석하여 보도자료로 배포
- (시행시기) 각 평가기관의 가이드스 준수를 위한 준비절차 등을 감안하여, 약 3개월간 시행 유예 (→ '23.9.1일 시행)

(2단계) 진입·행위규제 등 법제화 검토('25년~)

- 가이드스 역할·활용도, 국제 동향 등을 보아가며 진입규제, 행위규제 등 법제화 검토

< 평가기관 규율 법제화 내용(예시) >

- ▶ (진입규제) 등록제 도입, 최소한의 인적·물적요건(예: 최소자본금 등) 규율
- ▶ (행위규제) 내부통제체계 구축, 원천데이터 수집 및 비공개정보의 관리, 평가체계의 공개, 이해상충의 관리 등

참고 1

ESG 평가시장 관련 「IOSCO 10대 권고안」

- IOSCO는 ①감독기관, ②평가기관, ③정보이용자, ④평가기관 및 평가 대상기업 간 상호작용 측면에서 10가지 권고사항을 제안(21.11月)

① 감독기관에 대한 권고

- ① 감독기관의 관할 하에 있는 ESG평가기관과 ESG등급 및 데이터 상품의 사용에 대해 보다 주의를 기울일 수 있다.

② ESG평가기관에 대한 권고

- ② 투명하고 규정된 방법론을 사용하고 가급적 공공에 공개된 정보원에 근거하여 높은 품질의 ESG등급 및 데이터 상품을 제공한다.
- ③ 평가기관의 조직구조, 경영활동, 경제적 이익 때문에 발생할 수 있는 이해관계의 충돌, 정치적·경제적 압력에서 독립적인 의사결정을 보장한다.
- ④ 평가기관의 독립성과 객관성을 손상시킬 수 있는 활동, 관계 등을 회피한다.
- ⑤ ESG평가의 방법론 및 프로세스 등에 대해 높은 수준의 공적인 공개와 투명성을 목표로 한다.
- ⑥ 평가대상기업이 ESG평가와 관련하여 비공개로 제공한 정보에 대해 적절한 방식으로 기밀을 유지한다.

③ 정보이용자에 대한 권고

- ⑦ 금융시장 참여자들은 그들이 내부 의사결정에 사용하는 ESG 등급 및 데이터 상품에 대해 실사(due diligence)를 수행하는 것을 고려할 수 있다.

④ ESG평가기관 및 평가대상기업 간 상호작용에 대한 권고

- ⑧ 평가기관들은 양자에 효율적이고 효과적인 결과를 가져올 수 있는 방식으로 정보 수집 절차를 개선할 수 있다.
- ⑨ 평가기관들은 ESG평가의 객관성을 유지하면서 평가대상기업들이 제기하는 문제들에 대해 피드백을 제공하고 해결할 수 있다.
- ⑩ ESG평가를 받는 기업들은 지속가능성 관련 정보에 대한 공시 절차를 법과 규제 범위 안에서 가능한 합리화 할 수 있다.

참고 2

日 금융청 「ESG 평가 및 데이터 제공업체 행동규범」

- (개요) 日 금융청은 최근 6개 원칙 및 세부 가이드라인으로 구성된 ESG 평가 및 데이터 제공업체 행동규범*을 발표

* 「The Code of Conduct for ESG Evaluation and Data Providers」
(’22.12월, 日 Financial Services Agency)

< 주요 경과 >

- ▶ ’21.6월, 금융청 산하 “지속가능한 금융 전문가위원회”에서 ESG 평가·데이터 제공업체의 투명성과 공정성 등 여러 가지 문제를 지적
- ▶ ’22.2월, ESG 평가·데이터 제공업체 행동규범 초안 마련
- ▶ ’22.12월, 의견수렴(7~9월)을 거쳐, 전문가위원회에 최종안 보고·공표 (3년 후 행동규범의 개정 및 추가대응 필요성 등 검토 예정)

- (규율체계) 법적 강제력은 없고, 원칙 준수·예외 설명(CoE) 방식
 - 금융청은 ESG 평가·데이터 제공기관에 대하여 행동규범의 준수를 권장하고,
 - 이를 따르는 경우 그 취지를 자신의 웹사이트에서 공표하고 동시에 해당 사실을 금융청에 통지하도록 독려
 - 행동규범을 수용한 기관은 규범의 원칙·지침을 따르거나, 따르지 않는 경우에는 각각의 원칙·지침을 실시하지 않는 이유를 설명(Comply or Explain)하여야 함
 - 금융청은 행동규범을 수락한 기관들의 상황을 6개월마다 공표 (데이터 제공에 관한 부분은 1년 단위)

* ESG 평가기관에 대해 ’23년 6월까지 수락한 기관의 목록 형식으로 발표할 예정

□ 주요 내용

<p>제1원칙 품질 보장</p>	<p>▶ ESG 평가 및 데이터 제공기관은 제공하는 ESG 평가 및 데이터의 품질을 보장하여야 한다. 해당 목적을 달성하기 위해 필요한 기본 절차를 정립하여야 한다.</p>
<p>제2원칙 인적자원 개발</p>	<p>▶ ESG 평가 및 데이터 제공기관은 제공하는 ESG 평가 및 데이터의 품질을 보장하기 위해 핵심 전문 인력을 확보하고 그들의 전문 기술을 개발하여야 한다.</p>
<p>제3원칙 독립성 보장 및 이해충돌 관리</p>	<p>▶ ESG 평가 및 데이터 제공기관은 조직 및 소유구조, 사업, 투자 및 자금조달, 그리고 임직원에게 대한 보상 등으로부터 발생할 수 있는 이해충돌을 적절히 관리하고 독립적으로 의사결정을 내릴 수 있도록 효과적인 정책을 수립하여야 한다.</p> <p>▶ 이해충돌과 관련하여 ESG 평가 및 데이터 제공기관은 사업의 독립성, 객관성, 그리고 중립성을 약화시킬 수 있는 활동과 상황을 적절히 식별하고 잠재적인 이해충돌을 회피하거나 이해충돌 위험을 감소시키고 적절히 관리하여야 한다.</p>
<p>제4원칙 투명성 보장</p>	<p>▶ ESG 평가 및 데이터 제공기관은 투명성 보장이 필수적이고 우선적인 이슈임을 인식하고 목적, 접근법, 그리고 평가의 기본 방법론 등 서비스 제공시 철학을 공개적으로 명확화 하여야 한다.</p> <p>▶ 서비스를 조직하기 위한 방법론과 절차는 충분히 공개되어야 한다.</p>
<p>제5원칙 비밀 유지</p>	<p>▶ ESG 평가 및 데이터 제공기관은 사업 과정에서 습득한 비공개정보를 적절히 보호하기 위한 정책과 절차를 정립하여야 한다.</p>
<p>제6원칙 평가대상기업 커뮤니케이션</p>	<p>▶ ESG 평가 및 데이터 제공기관은 평가과정이 서비스 제공기관과 평가 대상기업에 모두 효율적일 수 있도록 또는 필요한 정보가 충분히 습득될 수 있도록 평가대상기업으로부터 정보를 수집하는 방식을 고안하고 개선하여야 한다.</p> <p>▶ 평가대상기업이 정보의 원천과 관련하여 중요하거나 합리적인 이슈를 제기하는 경우, ESG 평가 및 데이터 제공기관은 해당 이슈에 대하여 적절히 응답하여야 한다.</p>