

공공기관의 사회적 가치 실행을 위한 관리체계 구축 현황과 과제*

홍길표** · 우윤석*** · 이립****

공공기관은 경제적 가치를 중시하는 민간기업이나 사회적 가치를 우선하는 제3부문과 달리 공적 목적을 중시하는 사명가치를 지니고 있으므로 이를 고려한 사회적 가치 규범체계를 확립하고 이에 기초한 관리체계를 갖추어야 한다. 본 연구는 PDS(Plan- Do-See) 점검체계에 기초한 실태조사를 통해 공공기관들의 사회적 가치 과제 추진 및 성과관리 현황을 조사했다. 조사결과 첫째, 90% 이상의 기관이 전략지표 수준에서 사회적 가치 성과목표를 보유하고 있어 계획(P)단계의 사회적 가치 수용 및 준비도는 높은 것으로 나타났다. 둘째, 실행(D)단계에서는 구체성이 요구되는 활동일수록 공공기관 유형별로 대응수준 편차가 발생하고 있다. 셋째, 통제(S)단계에서는 사회적 가치 실현도 측정(평가) 제도 채택도가 38% 수준에 머물고 있으며 유형별 편차도 크게 나타났다. 결론적으로 계획단계에서는 사회적 가치가 공공기관 경영계획에 안착된 것처럼 보이지만, 구체성을 요구하는 실행 및 통제단계의 활동일수록 사회적 가치가 기본 경영체제로 통합되지 못한 한계를 보인다. 향후 공공기관들은 사명가치 및 업의 특성을 반영하는 방향으로 사회적 가치의 지향성을 보다 명확히 해야 하며, 성과지표 설정 및 성과관리를 포함한 실질적 제도화 및 기존 경영관리체계와의 통합성 수준을 높여야 할 것이다.

주제어 : 사회적 가치, 공공기관, 관리체계, PDS(Plan-Do-See)

* 본 연구는 산학협동재단의 2018년도 학술연구비 지원으로 수행된 연구임

** 주저자, 백석대학교 경상학부 교수. kphong@bu.ac.kr

*** 교신저자, 숭실대학교 행정학부 교수

**** 공동저자, 한국능률협회컨설팅(KMAC) 상무

I. 서론

일반적 용어로서 사회적 가치(social value)에 대한 논의는 다양한 각도에서 접근되고 있어, 공통점을 기반으로 잘 합의된 정의를 도출하기 쉽지 않은 상황이다. 이러한 상황에서 국내에서의 사회적 가치에 대한 논의는 학술적 분야를 중심으로 다소 추상적인 가치지향성 연구 흐름과 공공부문을 대상으로 한 정책적·법률적 의제화 흐름이 나타나고 있다. 특히 국내 문재인정부 출범이후 한국정부가 주도하는 공공기관의 사회적 가치의 개념은 공공조달에 초점을 둔 영국과는 달리, 정부 및 공공기관의 공통적인 기본 책임 및 역할로 이를 확장한다는 특징을 보인다. 문제는 원칙으로서의 사회적 가치 실현 책임은 강하게 부여되고 있지만, 전략기획 및 과제개발, 과제관리, 과제평가 등과 관련된 실천적 방법론에 대한 공감대가 형성되지 못함에 따라 많은 공공기관들이 과제개발 및 추진과정에서 많은 어려움을 겪고 있다. 이에 한국 공공기관의 입장에서는 사업 및 조직 특성을 반영한 사회적 가치의 실행을 위한 관리방법론, 창출한 사회적 성과(영향)의 평가방법 등에 대한 필요성을 절감하고 있다.

공공기관의 사회적 가치와 관련된 이론적·개념적 연구(윤태범 외, 2017; 노영임, 2018; 이석환, 2018; 최현선, 2019) 또는 특정기관에 중점을 둔 사례 연구(문경호, 2018; 김정렬, 2019; 임종순, 2019)들은 최근들어와 많아지고 있지만, 한국의 공공기관들이 자신들에게 적합한 사회적 가치 규범체계를 확립하고, 이를 제대로 실천하기 위해 필요한 적정 경영체계를 갖추고 있는지에 대한 체계적인 조사 및 평가결과를 보여주는 선행연구는 거의 없는 상황이다. 공공정책 및 경영평가 점검체계에 따른 일자리창출 및 현장안전 강화 등의 부분적 실적치가 2018년 이후 개선되고 있다는 정부측 발표자료는 존재하지만, 사회적 가치 전반에 대한 체계적인 현황 점검 및 조사자료는 거의 없는 상황이다. 이에 본 연구는 탐색적 연구(exploratory study) 차원에서 한국의 공공기관들이 사회적 가치를 실현하기 위한 관리체계 및 성과관

리 방안과 관련해 어떤 추진 상태를 보이고 있는지를 실태조사를 통해 밝히고자 한다.

본 연구는 첫째, 사회적 가치의 일반적 의의 및 공공기관에게 필요한 사회적 가치 규범체계의 지향점을 모색한다. 사회적 가치의 본래적 의의 및 정부에서 강조하는 사회적 가치의 내용 비교, 민간부문(기업) 대비 공공부문(공공기관 포함)의 특성 및 경제적 가치와 사회적 가치 관계 등을 고려해 공공기관이 추구해야 할 사회적 가치의 지향성을 규명하고자 한다.

둘째, 공공기관에 적합한 사회적 가치를 실천하기 위해 고려해야 할 실천적 방법론을 모색한다. 사회적 가치를 실천하기 위해서는 과제 개발 및 관리, 성과지표 설정, 성과평가 및 관리 등의 실천적 방법론을 필요로 한다. 한국 공공기관들의 사회적 가치 관련 준비도 및 실행 수준, 성과관리 수준 등을 파악하기 위해 PDC(Plan-Do-Control) 점검체계에 기초해 사회적 가치 관련 과제 추진 및 성과관리 현황에 대한 실태조사를 실시하였다.

셋째, 공공기관과 관련된 사회적 가치 관련 논의, 공공기관을 대상으로 한 실태조사 결과 등을 바탕으로, 공공기관의 사회적 가치 규범 및 실행체계 구축을 위한 학술적 연구과제, 향후 한국 공공기관들의 사회적 가치 실현을 촉진하기 위한 정책과제 등을 도출한다.

본 연구는 위 연구목적을 달성하기 위해 사회적 가치 관련 이론적 문헌연구 및 국내외 사례 조사, 공공기관 실무담당자 및 전문가와의 회의, 그리고 공공기관을 대상으로 사회적 가치 관련 과제 추진 및 성과관리 현황에 대한 실태조사 등을 시행하였다.

II. 공공기관에 적합한 사회적 가치 규범체계 논의

1. 사회적 가치 논의의 다양한 흐름

일반적 용어로서 사회적 가치(social value)에 대한 논의는 다양한 각도에서 접근되고 있어, 공통점을 기반으로 잘 합의된 정의를 도출하기 쉽지 않

은 상황이다¹⁾. 사회적 가치 논의를 이끌고 있는 해외 주요기관들의 정의 사례 및 그 한계점을 살펴보면 다음의 <표1>과 같다.

<표 1> 사회적 가치에 대한 해외에서의 다양한 정의 및 평가

정의	출처	본 연구진 평가
시민 자신들에게 영향을 미치는 의사결정에 참여할 수 있는 능력 등과 같은 시민 복지(well-being)의 주관적 측면은 물론 사회적 자본(social capital)을 포함하는 넓은 개념	비즈니스사전 http://www.businessdictionary.com	미국을 중심으로 민간 경영부문에서 잘 알려진 온라인 용어사전 중의 하나. 시민 복지(well-being) 및 사회적 자본(social capital) 등과 같은 연관개념을 통해 포괄적으로 규정하고 있지만, 다소 추상적인 한계
사회적 가치란 사람들이 자신들의 삶에서 경험하는 변화에 대해 부여하는 상대적 중요성을 계량화한 것(가치)	사회적가치 UK http://www.socialvalueuk.org	영국의 socialvalueuk.org는 사회적 가치 분야에서 널리 알려진 비영리기관. 특히 가치를 계량화하는 방식으로 인식하는 새로운 시도를 하는 개념 정의 방식. 그러나 삶에서 경험하는 변화에 대한 상대적 중요도라는 다소 방향성을 찾기 어려운 한계를 보임
사회적 가치는 개인 및 공동체의 행복(wellbeing)과 사회적 자본 및 환경을 포함한 프로그램, 조직 및 개입 등이 가져오는 재무적 및 비재무적인 광범위한 영향(impacts)을 지칭	사회적가치 포탈 https://socialvalueportal.com	영국에서 기업 및 사회를 대상으로 교육 및 컨설팅 등을 수행하는 기관. 다른 정의에 비해 가장 최신의 변화 동향을 가장 잘 반영하고 있는 것으로 보이며, i) 영향(impacts)과 사회적 가치의 관계를 제기하고 있으며, ii) 흔히들 비재무적(non-financial) 부문에만 주목하는 연구 흐름과 달리 재무적(financial) 부문까지도 포함하고 있다는 점에서 신선한 시도로 보임
사회적 가치에 대한 정의는 아직도 생성중(emerging)에 있음을 지	사회적가치 비즈니스 https://socialvalueportal.com	영국을 중심으로 활동하는 기관. 용어에 대한 정의를 내리기 보다는 이것이 아직 개념 합의과정에 있음을 지적함. 다만 이 용어에

1) 전세계적으로 특정 용어(개념)에 대한 많은 사람들의 합의를 이끌어내는 과정으로 Wikipedia를 많이 활용한다. 이를 통해 social value를 검색하면 ‘Social dimensions of value (ethics)’과 ‘The UK’s Public Services (Social Value) Act 2012’ 두 문구만 제시되면서, 이 용어는 현재 Disambiguation pages에 있음을 표시한다(2019년 12월 1일 검색). 아직 일반적 합의를 이끌 수 있는 학술적 용어가 아닐 수 있음을 암시하고 있다.

정의	출처	본 연구진 평가
적하되, 이것에 대한 관심이 증대한 계기로 영국의 the Public Services (Social Value) Act (2012)를 언급	alvaluebusiness.com	대한 국제적 관심이 영국의 the Public Services (Social Value) Act (2012)로부터 기인한다는 점을 잘 지적함

해외에서 공공기관에 적용되는 사회적 가치와 관련된 본격적인 논의는 영국에서 공공조달 관점에서 시도되었다. 2012년 3월 8일 영국은 ‘Public Services (Social Value) act’을 제정·시행하면서 모든 공공부문은 구매 주문 시 사회적 가치를 고려토록 하고 있다. 여기에서 사회적 가치란 공공기관이 공공서비스 계약과 그리고 관련 목적에 있어서 경제적, 사회적, 환경적 복리(well-being)를 고려하는 것이다(전재경, 2014). 영국의 공공서비스사회적가치법은 사회적 가치를 고려한 공공구매 기능을 집중적으로 강조하고 있다. 공공기관(정부 포함)의 의무규정으로 도입하고 있지만, 외부기관의 평가를 받는 것이 아니라, 스스로 그 실적 및 기여도를 평가해 밝히도록 한 특징을 지닌다. 영국의 이러한 움직임은 사회적 가치 그 자체만을 강조한 것이 아니라 Big Society²⁾라는 사회혁신(Tucker, 2014)의 일환으로 추진된 것임에 유의할 필요가 있다.

한편 국내에서의 사회적 가치에 대한 논의는 학술적 분야를 중심으로 다소 추상적인 가치지향성 연구 흐름과 공공부문을 대상으로 한 정책적·법률적 의제화 흐름이 나타나고 있다. 우선 국내 학술적 연구의 최근 동향은 다음과 같이 나타난다.

첫째, 개인의 추구 가치와 사회적 가치를 구분 인식하는 흐름이다. 사회적 가치를 사회가 추구하는 가치로 인식할 경우 행위자 단위로서의 사회와 대비되는 개인이 추구하는 가치와 구분되어 인식될 수 있다. 예를 들어 “일반적으로 가치는 주관적인 개념으로 개인의 경험과 환경 혹은 미래지향 등을

2) 영국의 Big Society는 사회문제를 공동체 스스로 해결한다는 취지 아래 강한 공동체의 조직화, 공동체 참여의 강화, 지방정부로의 권한 이행, 사회적 경제에 대한 지원, 정보 공유 등 구체적 정책으로 나타난바 있다(행정안전부 사회혁신추진단, 2018).

고려하여 선호하는 것으로 풀이된다. 그에 비해 사회적 가치는 개인을 넘어서 공동체가 선호하는 가치로서 사적 편익이 아니라 공동체가 공유하고 중요하게 여기는 것에 관심을 갖고 추구하는 것을 의미한다(김태영 외, 2017)”와 같은 연구가 여기에 해당한다.

이러한 연구 흐름은 개인적 가치와 사회적 가치를 대비하는 것에 초점을 둔 연구이다. 이러한 논의 중 “사회적 가치는 개인을 넘어서 공동체가 선호하는 가치로서 사적 편익이 아니라 공동체가 공유하고 중요하게 여기는 것에 관심을 갖고 추구하는 것을 의미한다(김태영 외, 2017)”는 지적은 일면 타당한 측면을 지니고 있다. 비록 개인적 가치와 대비되는 관점에서 사회적 가치를 논의하는 연구흐름에 대해 동의하기는 어렵더라도 최소한 사회적 가치는 개인 차원의 선호·추구 가치를 넘어 공동체가 선호하는 가치라는 의미는 일반적으로 수용 가능할 것으로 보인다.

둘째, 경제적 가치와 대비되는 사회적 가치를 부각하는 연구의 흐름이다. 일반적으로 논의되는 사회적 가치는 그 대척점에 기업 등 영리기관이 추구하는 경제적 가치와 대비되는 개념으로 해석하는 경우들이 많다. 예를 들어 이승규·라준영(2009)은 사회적 가치는 경제적 가치와 상반되는 개념으로 비화폐적 가치인 정의(justice)로 접근된다고 정리하고 “사회적 가치는 개인의 가치를 넘어서 타인과의 관계 속에서 발생하며, 사회구성원간의 상호성과 연대활동을 통해 경제적 이익을 얻는 것을 넘어서 사회적 가치를 공유하는 것에 초점을 둔다(이승규 외, 2009)”라고 언급하고 있다. 사회적 가치를 경제적 가치와 대비되는 개념으로 접근하는 방식의 예로 볼 수 있다.

통상적으로 민간기업 영역을 다루는 경영학에서는 기업이 이윤추구를 목적으로 삼는 것을 경제적 가치 추구의 대표적 예로 보고 있으며, 이러한 이윤추구 행동이 제약(단기적으로 상충)되는 상황 속에서 사회적 가치를 추구한다고 가정한다. 즉 민간기업의 사회적 책임 또는 공유가치창출(CSV)을 강조하는 입장에서는 기업이 전통적으로 추구하는 경제적 가치와 대비되는 가치로서의 사회적 가치, 즉 사회 및 공동체가 중시하는 가치에 주목하게 된다.

셋째, 화폐적 가치로 환산되는 사회적 가치를 지지하는 연구의 흐름이 일부 나타나고 있다. 예를 들어 SROI(사회적 ROI) 방법론을 강조하는 기관인 Social Value International은 사회적 가치를 ‘이해관계자들이 삶의 변화를 거치면서 겪게 되는 가치’로 정리한다(Social Value International 홈페이지 등). 이것은 사회적 가치에 대한 광의의 개념으로 시장가격 즉 경제적 가치를 포괄하여 이해관계자 전체의 삶의 변화를 통해 나타나는 가치로 규정한다(김태영 외, 2017). 이와 같이 Social Value International은 SROI 방법론을 강조하듯 사회적 가치의 화폐적 단위로의 측정을 중시한다. 이 관점에서 사회적 가치를 포괄적으로 바로 보는 관점으로, 이해관계자 전체의 삶의 변화를 통해 나타나는 가치로서 경제적 가치도 포함될 수 있다는 입장을 취하고 있다.

넷째, 행정학이나 정치학 관점에서는 공공가치, 헌법가치, 사회적 가치간의 관련성을 논의하기도 한다. 이 입장에서는 사회적 가치를 공공영역의 공공성을 증진하는 핵심가치로서 헌법적 가치에 그 토대를 두는 것으로 해석하는 주장도 제기된다, 예를 들어 양동수(2017)는 사회적 가치를 ‘공공부문의 공공성을 증진하고, 국민주권을 실질적으로 구현하며, 모든 국민이 더불어 잘 사는 미래 사회로 나아가는 데 있어 우리 사회가 회복, 지향해야 할 핵심적인 가치로서, 헌법적 가치 중에서 국민의 자유와 권리를 실질적으로 보장하고 국민 전체의 복리를 향상시키는데 있어 긴요하고 핵심적인 가치’로 기술한다. 또한 임의영(2009)은 사회적 가치가 통상 사회구조에 의해 직접적으로 다뤄지는 권리와 자유, 권한 및 기회, 그리고 소득과 재산 등과 같은 가치들, 즉 공동체에 의해서 부여되고 공유되는 가치를 지칭한다고 주장한다.

이들 연구의 흐름은 공공가치(특히 헌법적 가치)의 핵심가치로 사회적 가치를 인식하고, 특히 자유나 권리와 같은 국민주권, 국민 전체의 복리와 같은 공공부문 공공성 등을 핵심적 사회적 가치로 강조하고 있는데 주로 행정학 또는 법학의 입장에서 보는 사회적 가치의 해석으로 보인다.

2. 국내 공공부문을 대상으로 한 사회적 가치 정책 동향

문재인정부 출범이후 국내에서 논의되는 정부가 주도하는 공공기관의 사회적 가치의 개념은 공공조달에 초점을 둔 영국과는 달리, 정부 및 공공기관의 공통적인 기본 책임 및 역할로 이를 확장한다는 특징을 지닌다. 이러한 국내 움직임은 공공기관의 사회적 가치 관련 법안의 입안과정과 관련되어 있다. 2017년 5월에 취임한 문재인 대통령이 국회의원이었던 2014년 6월 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」을 최초로 대표 발의했지만 입법화에는 실패하였다. 이 법안은 2016년 8월 더불어민주당 김경수 의원에 의해 다시 대표 발의되었지만, 이 역시 실패하였다. 문재인정부 출범 이후인 2017년 10월 같은 당의 박광온 의원에 의해 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」은 다시 한번 새롭게 대표 발의되었지만, 2019년 12월 기준, 국회의 입법화 문턱을 넘고 있지 못한 상황이다.

이 입법(안)의 주요 내용을 살펴보면, 이 법안의 제3조(정의)에서는 사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치를 사회적 가치로 정의하고 있다. 이 법안에서는 공공기관이란 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 등으로 그 범위를 정하고 있다³⁾. 즉 일반적인 공공기관 외에 중앙정부 및 지방정부 모두가 포괄되는 매우 광범위한 대상을 지정한 입법(안)으로 보인다. 또한 사회적 가치 실현에 관한 공공기관의 책무 및 역할을 규정한 제4조 및 제5조를 통해 ‘공공기관은 정책 등을 수행하는 모든 과정에 있어 사회적 가치 실현을 위해 노력하여야 하며, 정책 등을 수행하는 과정에서 물품·공사 및 용역 등에 관한 계약을 체결하는 등의 경우 사회적 가치를 실현하는 부문의 수주 기회가 늘

3) 이른바 공공기관을 규정한 공운법(「공공기관의 운영에 관한 법률」)에서 정의한 공공기관과 현재 입법 발의된 『공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안』에서의 공공기관의 정의가 상이하다는 점은 현 입법(안)의 문제점으로 지적될 수 있다. 이 문제점을 해소하기 위해서는 『(가칭) 정부 및 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안』으로 법안명이 수정될 필요성이 있을 것으로 보인다.

어나도록 우대할 수 있어야 한다’ 등과 같이 사회적 가치의 실현을 정부를 포함한 공공기관의 기본적 책무 및 역할로 확대 적용하고 있다.

이 입법(안)에서 강조하는 사회적 가치의 개념 및 적용범위는 법안의 내용을 통해 규정되어 있다. 동 법에서는 ‘사회적 가치’를 인권, 노동권, 근로조건 향상, 안전, 생태, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리, 대·중소기업 상생협력 등 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로 정의한다. 또한 동 법에서는 ‘사회적 가치’에 해당하는 구체적인 가치를 아래와 같이 열거하고 있다.

- 인간의 존엄성을 유지하는 기본권리로서 인권의 보호
- 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지
- 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공
- 노동권의 보장과 근로조건향상
- 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합
- 대기업, 중소기업 간의 상생과 협력
- 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출
- 지역사회 활성화와 공동체 복원
- 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌
- 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행
- 환경의 지속가능성 보전
- 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현
- 그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화

아쉽게도 이 법안은 2019년 12월 기준 아직 입법화되지 못하고 있으며, 여야간의 대립상황으로 인해 정상적 경로로 입법화에 성공하기는 어려울 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 법안이 통과되지는 않았지만, 그 정책흐름은 이미 문재인정부 핵심 국정과제 및 기재부·행안부 등의 관련 정책으로 가시화되고 있는 상황이다.

3. 공공기관에 적합한 사회적 가치 지향성 확립 및 관리체계 구축

1) 공공기관에 적합한 사회적 가치 지향성의 확립

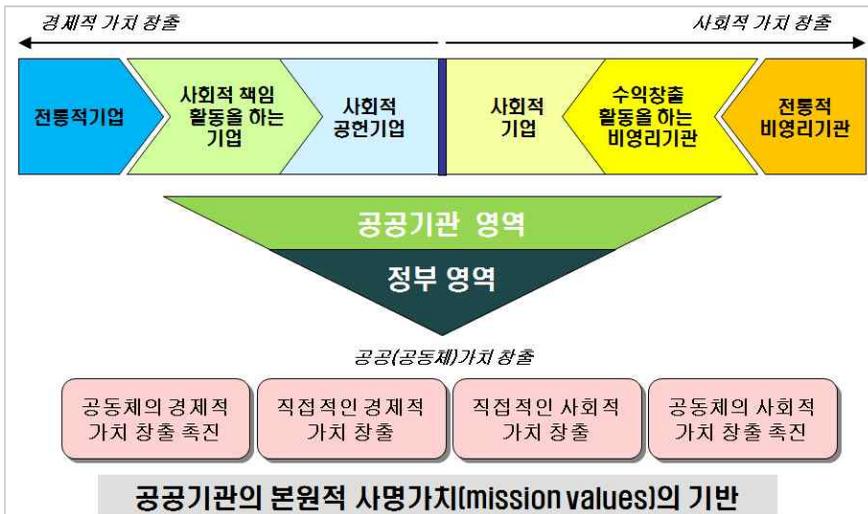
사회적 가치와 관련된 공공부문 및 공공기관의 특성을 이해하기 위해서는 우선 민간부문(기업)이 추구하는 사회적 가치와의 차이점을 이해할 필요성이 있다. 민간부문 사회적 가치 논의의 출발점은 기업의 사회적 책임(신유근 외, 1995)과 사회공헌(McElhaney, 2009)이라 할 수 있으며, 2000년대 중반 이후에는 공유가치창출(CSV: Creating Shared Value) 활동 개념을 통해 구체화되고 있다. 민간기업이 추구하는 CSV란 사회가 원하는 경제·사회적 조건을 개선시키면서 동시에 비즈니스 핵심 경쟁력을 강화하는 일련의 기업 정책 및 경영활동을 의미한다(Porter et al, 2006). CSV는 기업이 수익창출 이후에 사회공헌 활동을 하는 것이 아니라 기업활동 자체가 사회적 가치를 창출하면서 동시에 경제적 수익을 추구하는 것으로, 기업의 경쟁력과 주변 공동체의 번영이 상호 의존적이라는 인식에 기반을 둔다(Porter et al, 2011; 김주환, 2012). 민간부문 입장에서 사회적 가치는 민간기업이 추구하는 경제적 가치(이윤)와 대비되는 개념으로 대두한 것이다. 여기에 최근 들어와 두 가지의 가치를 동시에 추구하는 DBL(Double Bottom Line) 개념까지 등장하고 있다. DBL이란 2가지의 수익을 의미하는데 첫째는 주주이익 극대화라는 기업 본연의 목표를 추구하는 경제적·금전적 수익(first bottom line)이며, 둘째는 사회적 책임투자 차원에서 지역사회나 환경에 공헌(second bottom line)함으로써 얻어지는 수익을 지칭한다⁴⁾. 해외에서는 주로 DBL 투자에 중점을 두고, 이 투자목적 하에 구성된 펀드를 DBL펀드라 지칭한다(Tesdell, 2014). 미국 및 유럽에서는 DBL펀드를 활용해 이중목적(가치) 투자를 행하는 사례가 증대하고 있음(신창균, 2013)에 비해, 국내에서는 기업경영의 원칙으로 논의되기도 한다⁵⁾.

4) DBL 개념 외에 지역사회에 대한 공헌과 환경에 대한 공헌을 분리하여 3가지 투자목표로 설정하는 Triple Bottom Line 개념도 등장한다.

5) SK그룹의 최대원회장은 최근 들어와 그룹경영의 원칙을 DBL 경영으로 지칭하며, 이를 강

이상 민간부문에서의 사회적 가치 흐름을 종합해 본다면, 민간부문 입장에서 경제적 가치와 대비되는 관점에서 사회적 가치를 인식하는 것이 당연하다. 이 점에서 공공의 이익을 법적·의무적으로 추구해야 하는 정부 및 공공기관의 입장에서는 1차원적인 경제적-사회적 가치 축에서 이를 인식하기 어렵다. 공공기관은 경제적 가치를 중시하는 민간 기업이나, 사회적 가치를 중시하는 제3부문과는 달리 공적 목적 또는 공동체의 가치를 중시하는 사명가치(mission values)를 지니고 있기 때문이다. 이러한 관계를 도해해 표현하면 다음의 [그림]과 같이 위치 지워진다.

〈그림 1〉 경제적 가치와 사회적 가치, 공공(공동체) 가치의 관계



출처: 홍길표(2012)⁶⁾

여기서 사명가치란 해당 공공기관의 설립 근거 법령이나 정관에 의해 규정되어 있으면서, 책무성(accountability)을 갖고 추진해야 할 본원적인 목표나 가치를 지칭한다. 공공기관의 사명가치는 사회적 차원에서 규정될 수도

조함. 공식석상에서 이 원칙을 천명함에 따라 국내에 도입된 첫 사례로 평가할 수 있다.

6) 이 그림은 주저자(홍길표)가 2012년부터 공공기관을 대상으로 한 경영교육 등에서 자주 활용해 온 것이다. 이후 정부 사회공헌활동을 연구했던 홍길표 외(2015) 연구와 2018년 이후 경영교육에서 수정해 활용 중이다.

있지만, 한전과 같은 공기업의 경우 전력의 효율적 생산과 판매라는 경제적 역할이 1차적 책임으로 규정될 수도 있다.

한편 공공기관이 법적·의무적으로 추구해야 할 일반적인 공익(공공성, 공익가치)과 기관별로 부여된 사명가치, 그리고 이번 정부에서 강조하는 사회적 가치와의 관계를 정립할 필요성이 있다. 공공기관의 입장에서는 문재인 정부에서 강조하고 있는 사회적 가치, 즉 “인권, 노동권, 근로조건 향상, 안전, 생태, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리, 대·중소기업 상생협력 등 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치”를 중시할 수밖에 없다. 왜냐하면 일부 공공기관, 특히 정부업무를 위탁받은 상당수 준정부기관들의 사명가치는 사회적 가치의 범주 안에서 규정될 수 있기 때문이다. 그렇다고 모든 공공기관이 사회적 가치를 1차적 사명가치로서 추구하는 것도 아니다. 예를 들어 한전과 같은 공기업의 1차적 사명가치는 국가경제발전을 위해 안정적이고 효율적인 전력의 생산과 공급이라는 경제적 가치라 할 수 있다. 사회적 가치를 사명가치로 삼는 준정부기관 입장에서는 기관의 1차적 공적책임이 사회적 가치 실현에 있는 반면, 경제적 가치를 사명가치를 삼는 일부 공기업 입장에서는 1차적 공적책임이 사회적 가치 실현과 다소 거리를 두고 있다.

이 점에서 非사명 사회적 가치 개념을 고려할 필요가 있다. 즉 공공기관의 본원적 사명가치는 아니지만, 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」 법령에서 규정한 사회적 가치 및 각종 법령(노동법, 환경법, 공정거래법 등)에서 규정한 사회적 가치를 수행하기 위해 공공기관으로서 책임을 져야 할 가치를 지칭한다. 공공기관이 직접적으로 책임진 사명가치 외에 공익성과 준법성을 중시해야 할 공공기관으로서 책임져야 할 공동체의 사회·경제적 가치라는 非사명 사회적 가치를 지칭하는 것이다. 따라서 공공기관이 추구해야 할 사명가치와 非사명 사회적 가치는 개별 공공기관마다 그 조합이 다르게 나타난다.

한편 개별 공공기관의 법적 책임에 따라 구체적인 사명가치와 사회적 가치 조합은 달라질 수 있지만, 공공기관이 처한 독특한 제도적 환경(공운법

및 경영평가 평가군)으로 인해 공공기관 유형별로 유사한 사회적 가치 추구 관행이 형성될 수도 있다. 특히 2018년 이후 사회적 가치 항목이 크게 강화된 경영평가 제도에 노출된 공기업 및 준정부기관들은 경영평가의 세부평가 내용이 요구하는 방향으로 사회적 가치를 실행하는 경영관행을 발전시키고 있다. 특히 규모(예산 및 인력)가 큰 기관들은 경영평가에서 좀 더 좋은 점수를 받기 위해 많은 자원을 사회적 가치 실행체계 구축 및 성과 창출을 위해 투자하고 있다. 한편 규모(예산 및 인력)도 작으며, 경영평가에의 노출 정도⁷⁾도 상대적으로 낮은 기타공공기관들은 각 부처에서 강조하는 정도에 따라 다소 낮은 수준에서 사회적 가치 실행 요구를 받고 있다.

2) 공공기관 사회적 가치 실행을 위한 관리체계의 구축

한국의 공공기관들이 자신들에게 적합한 사회적 가치 규범체계를 확립하고, 이를 제대로 실천하기 위해 필요한 적정 경영체계를 갖추는 것이 중요하지만, 이에 대한 체계적인 조사 및 평가결과를 보여주는 선행연구는 거의 없는 상황이다. 공공정책 및 경영평가 점검체계에 따른 일자리창출 및 현장 안전 강화 등의 부분적 실적치가 2018년 이후 개선되고 있다는 정부측 발표 자료는 존재하지만, 사회적 가치 전반에 대한 체계적인 현황 점검 및 조사 자료는 거의 없는 상황이다. 이에 본 연구는 탐색적 연구(exploratory study) 차원에서 한국의 공공기관들이 사회적 가치 및 성과 평가와 관련해 어떤 추진 상태를 보이고 있는지를 실태조사를 통해 밝히고자 한다.

이를 위해 기본 경영관리 수행체계인 계획(planning), 실행(doing), 통제(seeing) 단계에 따른 사회적 가치 과제추진 및 성과관리 현황을 점검할 필요가 있다. PDS(Plan-Do-See) 또는 PDC(Plan-Do-Control)는 가장 일반적

7) 공운법에 근거해 공공기관 유형에 따라 경영평가를 수감하는 방식에 차이가 존재한다. 기재부가 직접 관리하는 공기업 및 준정부기관은 기재부 경영평가단에 의해 다소 엄격한 평가를 받는 반면, 규모가 작은 기타공공기관들은 소속부처에서 주관하는 소규모 경영평가단에 의해 평가를 받는다. 통상 정부정책의 경영평가 지표 반영도는 기재부 경영평가단이 가장 강한 것으로 알려져 있으며, 2019년 기준 100점 기준 25점 이상이 사회적 가치와 관련된 평가지표가 차지하고 있다.

인 경영과정을 구분하는 체계라 할 수 있다⁸⁾. 계획(planning) 단계에서는 2018년 이후 새롭게 등장한 사회적 가치가 공공기관의 중기 전략체계 및 기관차원의 성과목표로 어느 정도 반영되고 있는지를 점검할 필요가 있다. 실행(doing)에서는 총괄적인 사회적 가치를 세부적인 실행 분야로 분류해 각각에 맞는 성과지표(performance index) 설정 및 과제 추진체계를 수립-실행하고 있는지를 점검할 필요가 있다. 마지막인 통제 또는 점검(seeing) 단계에서는 과제의 추진성과를 평가해 당초 설정한 목표를 달성했는지의 여부를 판단할 수 있는 사회적 가치 실현도 측정(평가) 체계가 채택되어 제대로 실행되고 있는지를 점검할 필요가 있다.

만약 PDS(Plan-Do-See) 점검체계에 따른 실태조사 결과, 상당수의 공공기관들이 각각의 단계에서 필요로 하는 기본 요건을 제대로 갖추고 이를 실천하고 있다면 사회적 가치 규범체계 확립 및 적정 경영체계 구축 측면에서 긍정적 평가를 할 수 있을 것이다. 그러나 각각의 단계에서 필요로 하는 기본 요건을 제대로 갖춘 공공기관의 비율이 낮거나 그 대응수준이 낮은 수준에 머물고 있다면, 사회적 가치 규범체계 확립 및 적정 경영체계 구축 측면에서 부정적인 평가, 즉 아직 한국의 공공기관들의 사회적 가치 규범체계 확립 및 적정 경영체계 구축은 미흡하다는 평가를 받아야 할 것이다. 또한 부족한 부분에 대한 추가 개선방안을 마련해야 할 것이다. 이 점에서 최소한의 현황 평가를 위해서라도 한국의 공공기관을 대상으로 한 사회적 가치 과제추진 및 성과관리 실태조사가 필요한 것이다.

8) 오늘날에는 PDS(Plan-Do-See)보다는 PDCA(Plan-Do-Check-Act) 체계가 더 많이 알려져 있다. 다만 Deming(1986)이 주창한 PDCA 모형은 품질관리를 위해 제안된 것으로, 일반 경영관리에는 전통적인 PDS 모형이 더 적합한 것으로 보인다. Matsumoto et al (2006)도 PDS가 보다 단순하며 직관적이기 때문에 교육 등에 활용하기 쉽다고 지적한다.

Ⅲ. 공공기관의 사회적 가치 관리실행체계 실태조사

1. 실태조사 설계 및 응답기관 현황

본 연구는 공공기관에 적합한 사회적 가치 및 이를 실행하는 관리체계를 연구하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 한국의 공공기관들이 사회적 가치 및 관리체계와 관련해 어떤 추진 상태를 보이고 있는지를 실태조사를 통해 확인하고자 했다. 이에 공공기관의 사회적 가치 과제 추진 및 성과평가 현황을 조사하기 위해 기관 단위의 실태조사를 기획하게 되었고, 2019년 3월 실태조사지 개발, 2019년 4월부터 5월까지 (사)한국고객만족경영학회를 통해 공공기관 사회적 가치 담당자를 대상으로 기관단위 실태조사를 시행하였다⁹⁾.

실태조사는 공공기관 사회적 가치 담당자 연락처를 확보한 250개 공공기관을 대상으로 웹메일 조사를 실시하였고, 조사에 응답한 공공기관은 시장형 공기업 12개(2018년 기준 총 15개), 준시장형 공기업 12개(총 20개), 기금관리형 준정부기관 3개(총 16개), 위탁집행형 준정부기관 26개(총 79개), 기타공공기관 14개(총 210개 중 50개)¹⁰⁾로 나타났다. 규모가 상대적으로 큰 공기업들이 높은 비율로 참여한 것은 본 실태조사의 목표가 한국 공공기관들의 사회적 가치 및 성과관련 전략수립 및 평가제도 도입 현황을 파악하는 것이었으므로, 이를 도입할 수 있는 여건이 되는 규모가 큰 공공기관을 주

9) 이 조사는 한국산학협동재단(KMAC 공동지원)이 지원한 홍길표·우윤석·이립(2019) 연구의 일환으로 추진되었다. 이 보고서에 담긴 기관단위 실태조사 결과는 본 논문에서 최초로 발표되는 것이다.

10) 기타공공기관의 표본 수가 적은 이유는 당초 조사대상 공공기관 250개 중 연락처를 확보한 기타공공기관 수 자체가 67개로 적었기 때문임을 밝혀둔다. 기타공공기관들의 숫자는 많지만, 기관 자체의 규모가 소규모임에 따라 우리가 논의하는 사회적 가치 도입 논의대상 자체가 되지 않는 경우가 많았다. 조사기관과 조사대상을 협의하면서도 기타공공기관보다는 기관규모가 큰 기관, 특히 공기업의 응답율을 높여줄 것을 조사기관에 특별히 당부한바 있다.

조사대상으로 삼았기 때문이다. 이 점에서 본 실태조사 응답기관 중 규모가 상대적으로 큰 공기업들이 높은 비율로 참여한 것은 조사목적과 배치되지 않는다. 조사결과 중복응답을 제외한 67개 응답을 확보해 응답율은 26.8%이었다.

실태조사 항목은 기본 경영관리 수행체계인 PDS(Plan-Do-See)에 따라, 계획(P) 단계에서는 공공기관 전략목표에의 사회적 가치 반영 정도 및 운영 특성 현황을 조사하고, 실행(D) 단계에서는 사회적 가치 세부 항목별 공공기관 대응 현황을 조사하고, 통제(S) 단계에서는 사회적 가치 실현도의 측정·평가제도 보유 및 운영특성 현황을 조사하도록 설계하였다.

한편 사회적 가치 및 관리체계 현황을 분석함에 있어 가장 중요한 분류기준은 공공기관 유형이라 할 수 있으며, 가장 큰 유형구분은 공기업-준정부기관-기타공공기관이라 할 수 있다¹¹⁾. 본 연구에서는 공기업 유형 중 시장형이 12개, 준시장형이 12개가 응답기업으로 확보되어, 이를 추가적인 유형 분류 기준으로 채택하였다. 실태조사의 주 분류기준으로 활용될 공공기관 유형을 4개 유형으로 구분하면, 다음 표와 같다. 각각의 유형이 최소 12개 이상씩 배정됨에 따라 ANOVA 등 차이분석을 행함에 있어 큰 무리가 없는 규모를 보인다.

〈표 2〉 응답기업의 공공기관 4대 유형별 분포 현황

구분		빈도	비율
공공기관 4대 유형	시장형 공기업	12	17.9
	준시장형 공기업	12	17.9
	준정부기관	29	43.3

11) 공공기관 유형은 공공기관운영에관한법률(약칭 공운법)에 따라 구분된다. 여기서 공기업은 공공기관 요건을 갖춘 기관 중 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다. 공기업 중 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 기관을 시장형 공기업으로, 여기에 해당하지 않는 공기업을 준시장형 공기업으로 구분된다. 그리고 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타공공기관으로 구분한다.

구분		빈도	비율
	기타공공기관	14	20.9
	합계	67	100.0

2. 실태조사의 주요 결과

1) 공공기관 전략목표에의 사회적 가치 반영 정도 및 운영특성 현황

공공기관은 그 유형 및 규모에 상관없이 소속부처를 거쳐 공운법의 주관 부처인 기획재정부로 중기 경영계획(최소 3개년에서 통상 5개년 목표의 계획서)을 제출하도록 되어있다. 이로 인해 대다수 공공기관은 중기 전략체계를 포함한 경영계획을 수립하고 있으며, 여기에 기관의 입장에서 중요한 중장기 전략지표(통상 기관별로 4~5개 정도로 선정된 기관목표)를 선정하고 있다. 본 연구에서는 각각의 공공기관들이 경영전략 차원의 중장기 전략지표로 사회적 가치의 실현 정도를 목표로 삼는 지표가 포함되어 있는지의 여부를 우선 조사하였다.

〈표 3〉 전략지표 수준의 사회적 가치 성과목표 보유 여부

유형	보유 여부		전체
	있다	없다	
시장형 공기업	11 (91.7%)	1 (8.3%)	12 (100.0%)
준시장형 공기업	12 (100.0%)	0 (0.0%)	12 (100.0%)
준정부기관	27 (93.1%)	2 (6.9%)	29 (100.0%)
기타공공기관	11 (78.6%)	3 (21.4%)	14 (100.0%)
전체	61 (91.0%)	6 (9.0%)	67 (100.0%)

주: Pearson 카이제곱 값 4.008 (p = 0.261)

조사결과 전체 67개 공공기관 중 90% 이상이 전략지표 수준에서 사회적 가치 성과목표를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 특히 준시장형 공기업은 응답기업 전체가 보유기관으로 나타났으며, 준정부기관이 93% 수준으로 규

모가 상대적으로 큰 시장형 공기업에 비해 다소 높게 나타나고 있다.

한편 분포의 유형간 통계적 유의성 차이는 Pearson 카이제곱 4.008 ($p = 0.261$)으로 확인되지 않았다. 비록 분포상 차이의 통계적 유의성은 확인되지 못했지만, 기타공공기관의 사회적 가치 성과목표 보유 비율은 90% 이상인 타 유형에 비해 78.6%로 상대적으로 낮게 나타난다.

전략지표 수준에서 반영된 사회적 가치 성과목표의 운영특성을 알아보기 위해 사회적 가치 성과목표 보유기관 61개를 대상으로 5개 항목으로 추가 분석하였다.

〈표 4〉 공공기관 유형별 사회적 가치 관련 전략지표의 운영특성 비교

단위: 5점 기준 평균 / 표준편차

기관의 사회적 가치 관련 전략지표	시장형 공기업	준시장형 공기업	준정부 기관	기타공공 기관	전체
	11개	12개	27개	11개	61개
(1) 기관 차원의 사회적 가치 전략지표를 2개 이상 설정하고 있다.	3.9 (1.514)	4.7 (0.492)	4.3 (0.764)	4.0 (0.894)	4.2 (0.938)
(2) 기관 차원의 사회적 가치 전략지표의 달성 목표 연도를 2022년 이후로 설정하고 있다.	3.1 (1.700)	4.2 (1.030)	3.3 (1.023)	2.6 (1.120)	3.3 (1.256)
(3) 사회적 가치 관련 대표 전략지표는 단일항목이 아닌 다항목 복합지표 방식으로 측정된다.	3.6 (1.362)	3.5 (1.168)	3.3 (1.318)	3.0 (0.894)	3.3 (1.221)
(4) 사회적 가치 관련 대표 전략지표는 연도별로 달성목표를 구체적으로 설정하고 있다.	4.5 (0.688)	4.1 (0.793)	3.7 (1.000)	3.1 (0.831)	3.8 (0.980)
(5) 사회적 가치 관련 대표 전략지표는 우리 기관의 핵심사업과 밀접한 관련성을 지니고 있다.	4.0 (1.265)	4.4 (0.669)	3.9 (0.675)	3.6 (0.924)	4.0 (0.866)

주1: 5등급 측정척도는 ① 전혀 그렇지 않다, ② 그렇지 않은 편이다, ③ 그저 그렇다, ④ 그런 편이다, ⑤ 매우 그렇다 활용

주2: F값(유의확률)은 (1) 1.569 (.207), (2) 3.403* (.024), (3) .594 (.621), (4) 5.581** (.002), (5) 1.688 (.180) 등으로 나타남

사회적 가치 관련 성과목표의 운영특성 측면에서 ‘(1) 기관 차원의 사회적 가치 전략지표를 2개 이상 설정하고 있다’와 ‘(5) 사회적 가치 관련 대표 전

략지표는 우리 기관의 핵심사업과 밀접한 관련성을 지니고 있다' 항목의 동의 정도는 평균 4.0 수준으로 동의 정도가 다소 높은 것으로 나타났다. 한편 중기목표로 설정하고 있는지를 파악하기 위한 '(2) 기관 차원의 사회적 가치 전략지표의 달성 목표 연도를 2022년 이후로 설정하고 있다'의 동의 정도는 3.3으로 다소 낮게 나타났다. 또한 사회적 가치의 대기성을 반영한 성과목표 인지를 확인하기 위한 '(3) 사회적 가치 관련 대표 전략지표는 단일항목이 아닌 다항목 복합지표 방식으로 측정된다.'의 동의 정도도 3.3으로 다소 낮게 나타났다. 여기에 성과목표의 구체성을 파악하기 위한 '(4) 사회적 가치 관련 대표 전략지표는 연도별로 달성목표를 구체적으로 설정하고 있다'의 동의 정도는 3.8로 나타나고 있다.

유형간 평균 차이의 통계적 유의성이 존재하는 항목은 (4)번 항목의 경우 F값 5.581(유의확률 .002)으로 시장형 공기업 4.5, 준시장형 공기업 4.1, 준정부기관 3.7, 그리고 기타공공기관 3.1 순으로 나타나고 있다. 한편 (2)번 항목으로 F값 3.403 (유의확률 .024)으로 준시장형 공기업이 4.2로 가장 높게, 기타공공기관은 2.6으로 가장 낮게 나타났다. 전체 표본수가 적기 때문에 평균 차이의 통계적 유의성 수준이 높게 나타나지 않았지만, 전반적으로 기타 공공기관의 수준이 타 유형에 비해 떨어지는 것으로 나타났다.

2) 사회적 가치 세부 항목별 공공기관 대응 현황

공공기관은 자신들이 처한 제도적 여건(집권정권의 국정과제를 통한 공공기관 정책의지, 공운법에 근거한 기재부 정책 및 경영제도 영향력 등)을 반영해 계획 수준에서 사회적 가치를 수용할 수밖에 없지만, 실행 단계에서의 실제 대응 강도는 기관의 규모(예산 및 인력) 및 기관 자체의 사명 및 업무 특성 등을 반영해 조절될 수밖에 없다. 이 점에서 공공기관들이 세부 항목별 사회적 가치에 어떤 방식으로 대응하고 있는지 그 현황을 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 공공기관들이 자신들의 사명 및 업무특성과 관련하여 세부 항목별 사회적 가치들¹²⁾에 대해 어느 정도 책임성을 부여하고 있는지를 조사하였다.

〈표 5〉 공공기관 유형별 사회적 가치 항목별 기관 사명 및 업무특성 관련성 평가

기관의 대응 수준	시장형 공기업	준시장 형 공 기업	준정 부기 관	기타 공공 기관	전체 (보유 기관)	F값 (유의확률)
응답기업 수	12	12	29	14	67	
(1) 인권경영	3.92	4.08	3.41	3.14	3.57	3.266* (.027)
(2) 재해재난·안전 경영	4.50	4.75	3.90	2.50	3.87	15.285** (.000)
(3) 건강관리와 일-가정 양립	4.00	4.00	3.66	3.79	3.81	.647 (.588)
(4) 노동권 보장과 근로생활의 질 경영	4.08	4.42	3.45	3.50	3.75	4.233** (.009)
(5) 균등 고용기회와 사회통합	4.25	4.25	3.66	3.57	3.85	2.611 (.059)
(6) 중소기업과의 상생-동반성장	4.33	4.25	3.66	3.21	3.79	5.648** (.002)
(7) 양질의 일자리 창출	4.42	3.92	3.86	3.29	3.85	3.131* (.032)
(8) 지역공동체 복원과 지원봉사	4.00	3.75	3.41	2.71	3.43	4.445** (.007)
(9) 지역경제 및 사회공헌	4.17	4.08	3.41	3.00	3.58	5.367** (.002)
(10) 윤리적 공공조달	4.08	4.17	3.17	2.86	3.45	7.262** (.000)
(11) 환경보전 및 환경경영	4.25	4.33	3.34	2.50	3.51	10.977** (.000)
(12) 국민 및 이해관계자 참여 경영	4.08	3.50	3.76	3.14	3.64	2.891* (.042)

주: 각 사회적 가치에 대한 책임의 정도 5등급 척도는 ① 거의 없다, ② 조금 있다, ③ 어느 정도 있다, ④ 상당히 크다, ⑤ 매우 크다 항목으로 조사를 시행

12개의 세부 가치항목별 공공기관의 책임성 수준은 전체를 기준으로 평균 4점 이상으로 높지도 않으며, 그렇다고 평균 3.4 이하로 낮지도 않게 나왔

12) 본 연구에서는 입법 추진 중인 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」에 열거된 세부 가치항목을 12가지 항목으로 재구성해 조사하였다.

다. 개별 기관 및 유형별로 다소의 차이는 보이지만, 입법 추진 중인 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」에서 제시한 12개 항목에 대해 중간이상의 책임성을 부여하는 것으로 조사되었다. 가치항목 중 (2) 재해재난 및 안전경영, (3) 임직원 건강관리와 일-가정 양립, (5) 균등 고용기회와 사회통합, (7) 양질의 일자리 창출 등이 타 항목에 비해 다소 높게 나타났다.

한편 공공기관 유형별 차이가 높은 통계적 유의성을 지닌 가치항목은 (2) 재해재난·안전 경영 항목과 (4) 노동권 보장과 근로생활의 질 경영 항목 외에 (8) 지역공동체 복원과 지원봉사, (9) 지역경제 및 사회공헌, (10) 윤리적 공급조달, (11) 환경보전 및 환경경영 등으로 나타나고 있는 반면, 유형별 차이가 낮은 가치항목은 (3) 건강관리와 일-가정 양립 항목, (5) 균등 고용기회와 사회통합 등으로 나타났다. 한편 유형별 책임성 수준 측면에서 특이한 점은 규모가 상대적으로 더 큰 기관들이 많이 포진한 시장형 공기업에 비해 준시장형 공기업의 책임성 수준이 높다고 응답된 가치항목이 7개로 더 많이 나타나고 있다는 점이다. 통상 사회경제적 영향력의 기반이 되는 규모(예산 및 인력)가 작은 기타공공기관들이 타 공공기관 유형에 비해 낮게 응답하는 것은 자연스럽지만, 시장형 공기업에 비해 준시장형 공기업이 책임성의 수준을 부분적으로 더 높게 인식, 그것도 4.0 이상의 수준으로 인식하고 있는 면은 규모 이상의 영향력 요인이 일부 작동하고 있음을 시사한다.

공공기관들의 실제적 대응 현황을 알아보기 위해 사회적 가치 항목별 비계량목표를 보유하고 있는지의 여부를 조사하였다.

〈표 6〉 공공기관 유형별 사회적 가치 항목별 비계량목표 보유 현황

구분	시장형 공기업	준시장 형 공기업	준정 부기 관	기타 공공 기관	전체(보유)	카이제곱값 (유의확률)
응답기관 수	12	12	29	14	67	
(1) 인권경영	10	10	25	9	54	3.080 (.379)
(2) 재해재난·안전 경영	11	10	27	8	56	9.620* (.022)
(3) 건강관리와 일-가정 양립	11	10	27	12	60	1.165 (.761)
(4) 노동권 보장과 근로생활의 질 경영	11	11	26	9	57	6.066 (.108)
(5) 균등 고용기회와 사회통합	11	11	27	11	60	2.310 (.511)
(6) 중소기업과 상생-동반성장	12	10	25	5	52	19.064** (.000)
(7) 양질의 일자리 창출	11	12	27	10	60	6.763 (.080)
(8) 지역공동체 복원과 지원봉사	12	10	27	6	55	19.680** (.000)
(9) 지역경제 및 사회공헌	12	10	24	7	53	10.708* (.013)
(10) 윤리적 공공조달	11	10	24	6	51	11.163* (.011)
(11) 환경보전 및 환경경영	12	12	27	3	54	40.020** (.000)
(12) 국민 및 이해관계자 참여 경영	12	10	25	8	55	8.891* (.031)

조사결과 가치항목 중 (3) 임직원 건강관리와 일-가정 양립, (5) 균등 고용기회와 사회통합, (7) 양질의 일자리 창출 등 공공기관 일자리창출정책에 포함된 가치항목의 비계량목표 보유비율이 타 항목에 비해 높은 것으로 나타난 반면 (6) 중소기업과의 상생-동반성장, (10) 윤리적 공공조달의 보유비율은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 공공기관 유형별 통계적 유의성 차이가 나타난 항목으로는 업종 특성을 반영한 (2) 재해재난·안전 경영과 (11)

환경보전 및 환경경영 항목 외에 규모 특성을 반영하는 (6) 중소기업과의 상생-동반성장과 (8) 지역공동체 복원과 지원봉사 항목이 나타나고 있다. 이들 항목들에 있어서는 특히 기타공공기관의 채택 비율이 다른 3가지 유형에 비해 유의적으로 낮은 것으로 나타났다.

공공기관들의 실제적 대응 현황을 좀 더 확인해 보기 위해 사회적 가치 항목별 계량목표를 보유하고 있는지의 여부를 추가적으로 조사하였다. 공공기관의 일반적 관행상 계량목표형식으로 핵심성과지표(KPI)를 관리한다는 것은 그만큼 실제적 대응노력을 하고 있다는 점을 보여준다.

〈표 7〉 공공기관 유형별 사회적 가치 항목별 계량목표 보유 현황

사회적 가치 항목	카이제곱값 (유의확률)*
(1) 인권경영	26.612** (.000)
(2) 재해재난·안전 경영	38.860** (.000)
(3) 건강관리와 일-가정 양립	12.464 (.052)
(4) 노동권 보장과 근로생활의 질 경영	16.745* (.010)
(5) 균등 고용기회와 사회통합	15.583* (.016)
(6) 중소기업과의 상생-동반성장	15.383* (.017)
(7) 양질의 일자리 창출	18.711** (.005)
(8) 지역공동체 복원과 지원봉사	23.083** (.001)
(9) 지역경제 및 사회공헌	22.528** (.001)
(10) 윤리적 공공조달	16.281* (.012)
(11) 환경보전 및 환경경영	25.120** (.000)
(12) 국민 및 이해관계자 참여 경영	14.363* (.026)

주: 관련 항목과 직결된 계량목표(지표) 보유 여부를 1)없음, 2) 1개, 3) 2개 이상 등 3개 항목으로 조사하였으나 응답표 내용이 복잡해 최종 Pearson 카이제곱(자유도 6) 결과만 제시함

계량목표 보유여부를 기준으로 사회적 가치 세부 가치별 대응수준을 살펴보면 앞선 비계량목표 보유여부를 통한 조사결과와 거의 유사한 특성을 보이면서 특히 거의 모든 가치항목에서 통계적으로 유의한 유형별 차이가 나타난다. 조사결과 기타공공기관의 계량목표의 채택비율은 다른 3개 유형의

공공기관에 비해 현저히 낮은 것으로 나타났다.

공공기관들이 실제적 대응을 하고 있는지를 알아보기 위해서는 해당 가치 항목과 관련해 성과목표를 설정하고 관리하고 있는지의 여부를 넘어서 당해 연도 수행과제로서 채택해 실행하고 있는지를 확인할 필요성이 있다. 이에 사회적 가치 항목별 과제 측면에서의 대응수준, 즉 과제 미형성, 일부 업무 반영, 일반 실행과제, 핵심 전략과제, 최우선 전략목표과제의 수준으로 조사하였다.

〈표 8〉 공공기관 유형별 사회적 가치 항목별 과제 측면에서의 대응수준 현황

기관의 대응 수준	시장 형기업	준시 정형기업	준정 부기관	기타 공공 기관	전체	F값 (유의확률)
응답기업 수	12	12	29	14	67	
(1) 인권경영	4.00	3.92	3.21	3.00	3.43	6.005** (.001)
(2) 재해재난·안전 경영	4.58	4.33	3.83	2.86	3.85	8.740** (.000)
(3) 건강관리와 일-가정 양립	3.83	3.92	3.45	3.36	3.58	1.891 (.140)
(4) 노동권 보장과 근로생활의 질 경영	3.92	4.00	3.17	3.00	3.42	7.143** (.000)
(5) 균등 고용기회와 사회통합	4.25	4.00	3.41	3.14	3.61	5.092** (.003)
(6) 중소기업과의 상생-동반성장	4.25	4.17	3.45	3.07	3.64	7.804** (.000)
(7) 양질의 일자리 창출	4.58	4.25	3.90	3.29	3.96	6.268** (.001)
(8) 지역공동체 복원과 지원봉사	4.17	3.75	3.24	2.64	3.37	8.526** (.000)
(9) 지역경제 및 사회공헌	4.33	4.00	3.24	3.07	3.54	7.366** (.000)
(10) 윤리적 공공조달	3.83	4.00	3.10	2.71	3.31	8.142** (.000)
(11) 환경보전 및 환경경영	4.33	4.17	3.17	2.36	3.39	18.110** (.000)
(12) 국민 및 이해관계자 참여 경영	4.00	3.83	3.55	2.93	3.55	4.038* (.011)

주: 응답자의 주관성을 가능한 배제하기 위해 5등급 척도는 ① 아직 미대응, ② 극히 일부 대응, ③ 일반 실행과제로 포함, ④ 핵심 전략과제로 포함, ⑤ 최우선 전략목표로 추진 항목으로 조사를 시행

공공기관이 책임져야 할 사회적 가치를 과제로 구체화해 추진하는지를 조사한 결과 전체적으로 본다면, 거의 모든 가치항목이 평균 3.3 이상 4.0 이하의 수준을 보이고 있다. 물론 (7) 양질의 일자리는 평균 3.96으로 가장 높은 수준을 보이기도 하지만, 전체 평균으로 아주 높은 수준을 보이는 가치항목은 잘 보이지 않는다. 그러나 공공기관 유형별로 본다면 그 수준은 시장형 공기업→준시장형 공기업→준정부기관→기타공공기관의 순으로 나타나고 있으며, 유형별 통계적으로 유의한 차이를 보이는 가치항목도 11개로 나타나 유형별로 대응수준의 편차, 특히 시장형 공기업과 기타공공기관간 편차가 크다는 것을 한 눈에 알 수 있다.

특이한 점은 공공기관이 책임져야 할 사회적 가치를 추진과제로 구체화했는지의 여부로 본다면 더 높은 수준으로 대응하는 가치항목이 9개로 시장형 공기업이 준시장형 공기업보다는 더 적극적으로 대응하는 것으로 나타난다. 또한 그 대응수준 역시 대부분 평균 4.0(핵심 전략과제) 이상의 적극성을 보이고 있음을 발견할 수 있다.

3) 사회적 가치 실현도의 측정·평가제도 보유 및 운영특성 현황

공공기관들이 사회적 가치를 기관경영의 일환으로 통합해 실천하고 있는지를 확인하기 위한 마지막 단계는 이른바 통제(seeing or controlling)에 해당하는 성과의 측정 및 관리 제도를 제대로 운영하고 있는지를 체크하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 기관이 목표로 삼은 다양한 사회적 가치의 실현 정도를 종합적으로 측정·평가하는 제도를 운영하고 있는지의 여부를 조사하였다.

〈표 9〉 공공기관 유형별 사회적 가치 실현도의 측정·평가제도 보유(운영) 여부

유형	보유(운영) 여부		전체
	있다	없다	
시장형 공기업	6 (50.0%)	6 (50.0%)	12 (100.0%)
준시장형 공기업	7 (58.3%)	5 (41.7%)	12 (100.0%)
준정부기관	10 (34.5%)	19 (65.5%)	29 (100.0%)
기타공공기관	3 (21.4%)	11 (78.6%)	14 (100.0%)
전체	26 (38.8%)	41 (61.2%)	67 (100.0%)

주: Pearson 카이제곱 값 4.569 (p = 0.206)

분석결과 사회적 가치 실현도의 측정·평가제도 보유(운영) 여부는 전체적으로 38.8%로 그 수준이 높지 않은 것으로 나타난다. Pearson 카이제곱 값 4.569 (p = 0.206)으로 분포의 유형간 통계적 유의성 차이는 확인되지 않았지만, 기타공공기관의 사회적 가치 실현도의 측정·평가제도 운영 비율은 21.4%로 타 유형에 비해 많이 낮은 반면 준시장형 공기업은 58.3%, 시장형 공기업은 50.0%로 상대적으로 높게 나타났다.

사회적 가치 실현도의 측정·평가의 제도 보유기관에 대해 사회적 가치 실현정도에 대한 측정(평가) 진행 시, 어떤 기준에 의해 측정(평가)가 이루어지는지를 추가로 조사하였다. 사회적 가치 실현정도에 대한 측정(평가) 진행 시의 기준과 관련된 유형으로는 다음의 3가지 유형으로 구분해 조사하였다¹³⁾.

① 유형 : 100점 만점과 같이 만점이 있는 척도(지수)에서 획득한 점수로 측정 ⇒ 100점 만점 척도형

② 유형 : 만점은 없으며, 종합주가지수와 같이 비교년도나 비교기관 대비 상대적인 수치로 측정 ⇒ 상대적 지수형 (가장 발전한 형태)

③ 유형 : 계량적으로 측정할 수는 없으며, 외부 전문가 등의 질적 평가로 등급 등으로 측정 평가 ⇒ 정성적 등급형

13) 사회적 가치 실현도의 3가지 측정방법은 연구자들이 복수의 공공기관 경영자문 및 사회적 가치위원회 위원 등을 수행하면서 현장 경험에 기초해 분류하였다.

〈표 10〉 공공기관 유형별 사회적 가치 실현도의 측정방식 유형

유형	보유(운영) 여부			전체
	100점 만점 척도형	상대적 지수형	정성적 등급형	
시장형 공기업	2 (33.3%)	2 (33.3%)	2 (33.3%)	6 (100.0%)
준시장형 공기업	4 (57.1%)	1 (14.3%)	2 (28.6%)	7 (100.0%)
준정부기관	5 (50.0%)	1 (10.0%)	4 (40.0%)	10 (100.0%)
기타공공기관	1 (33.3%)	1 (33.3%)	1 (33.3%)	3 (100.0%)
전체	12 (46.2%)	5 (19.2%)	9 (34.6%)	26 (100.0%)

주: Pearson 카이제곱 값 2.160 (p = 0.904)

보유기관 26개를 대상으로 조사한 결과 3가지 측정(평가) 유형 중 ① 유형인 100점 만점 척도형이 46.2%로 가장 많이 나타나고 있으며, 그 다음으로 ③ 유형인 정성적 등급형이 34.6%로, 그리고 ② 유형인 상대적 지수형은 19.2%로 나타났다. 한편 Pearson 카이제곱 값 2.160 (p = 0.904)으로 분포의 유형간 통계적 유의성 차이는 거의 없는 것으로 나타났다.

사회적 가치 실현도의 종합적인 측정·평가체계를 지닌 26개를 대상으로 관련 제도의 운영 특성을 추가로 분석하였다.

〈표 11〉 공공기관 유형별 종합적인 측정·평가체계의 운영 특성 비교

종합적 측정·평가체계 운영 특성	시장형 공기업	준시장형 공기업	준정부 기관	기타공공 기관	합계
	6개	7개	10개	3개	26개
(1) 기관 차원에서 측정·평가됨은 물론 기관 핵심 사업단위로도 산출 가능하다.	3.8 (1.169)	3.9 (1.069)	3.8 (1.033)	3.7 (0.577)	3.8 (0.981)
(2) 평가결과는 나오지만, 경영평가 등 각종 실적 보고 및 보고서 작성에만 주로 활용된다 (R)	3.5 (1.049)	3.6 (1.272)	3.2 (0.919)	3.3 (0.577)	3.4 (0.983)
(3) 종합지표에 포함된 세부 지표는 담당부서 및 직원의 업적평가와 직결되어 있다.	4.2 (0.753)	4.0 (0.577)	3.8 (0.919)	3.3 (0.577)	3.9 (0.766)
(4) 일부 사회적 가치 지표는 경영 개선활동의 성과 지표로 직접적으로 활용되고 있다.	4.3 (0.516)	4.0 (0.816)	4.1 (0.738)	3.3 (0.577)	4.0 (0.720)
(5) 담당직원들은 관심을 갖지만, 일반 직원들의 실질적인 관심도는 높지 않다 (R)	3.3 (0.816)	3.7 (0.951)	3.3 (0.675)	2.7 (0.577)	3.3 (0.797)

주1: 5등급 척도인 ① 전혀 그렇지 않다, ② 그렇지 않은 편이다, ③ 그저 그렇다, ④ 그런 편이다, ⑤ 매우 그렇다 활용. (R) 항목은 부정적으로 물은 항목으로 reverse처리해 긍정 정도로 전환

주2: F값(유의확률)은 (1) 025 (.995), (2) 210 (.888), (3) .870 (.472), (4) 1.387 (.273), (5) 1.277 (.307)으로 유의성 차이가 나타나지 않음

사회적 가치의 실현정도를 종합적으로 측정·평가하는 체계가 공공기관 경영의 통제 기제로 제대로 작동하는지를 알아보기 위해 보유기관만을 대상으로 추가적인 운영특성을 조사하였다. 조사결과 (4) 평가결과의 경영개선 피드백 기능 측면에서 4.0 수준으로 상대적으로 높게 나타났으며, (2) 업적평가와의 연계 측면은 3.9 수준으로, (1) 기관단위-사업단위 동시 적용 측면은 3.8 수준으로 나타났다. 물론 경영 내재화 수준을 보려던 (2) 보고서 작성용도 활용<R>, (5) 일반직원의 낮은 관심도<R> 항목 측면에서 그 수준이 높지는 않지만, 전반적으로 채택한 공공기관에서는 이 체도를 기관경영의 통제기제로 활용하고 있는 것으로 파악된다.

한편 유형간 평균 차이의 통계적 유의성이 존재하는 항목은 없는 것으로 나타나고 있으며, 기타공공기관의 수준이 타 기관대비 다소 낮은 것으로 보이지만 그 차이는 앞선 조사와 같이 크지 않은 것으로 나타난다. 상대적으로 시장형 공기업과 준시장형 공기업의 운영 수준이 상대적으로 높게 나온 점도 앞의 추세와 유사하다.

IV. 연구결과의 종합 및 연구의 한계

1. 실태조사 결과의 종합 및 논의

공공기관 전략목표에의 사회적 가치 반영 정도는 계획(P) 측면에서 기관 차원의 사회적 가치 수용도 및 준비도 등을 보여준다. 이 측면에서 공공기관 전략목표에의 사회적 가치 반영 정도는 유형별 다소의 차이는 있지만, 90% 이상의 기관이 전략지표 수준에서 사회적 가치 성과목표를 보유하고

있는 것으로 나타났다. 이는 2018년 5월에 출범한 문재인정부가 공공기관의 사회적 가치 실현을 중요한 국정과제로 채택했기 때문에, 대다수 공공기관은 기재부 지침 및 경영평가 지표체계를 반영해 2019년 사업계획 및 중기경영계획에 사회적 가치와 관련된 경영목표를 포함시킨 것으로 풀이된다¹⁴⁾. 공공기관이 처한 집권정권의 국정과제를 통한 공공기관 정책의지, 공운법에 근거한 기재부 정책 및 경영제도의 영향력(김관석 외, 2008)이라는 제도적 여건이 이와 같은 외형적인 동형화 현상을 만들어내는 것으로 보인다.

한편 유형별로는 사회적 가치 성과목표와 관련해 규모가 상대적으로 작은 기타공공기관은 예상대로 성과목표를 보유한 비율이 상대적으로 낮았으며, 특히 추가적인 사회적 성과지표의 전략성 및 구체성 측면에서의 준비도도 다른 3개 유형에 비해 낮은 것으로 나타났다. 이는 같은 제도적 여건 속에서도 기관의 보유역량(인력 및 예산 규모 차이)에 따라 전략성 및 구체성 등과 같은 세부적인 대응성은 차이를 보일 수 있음을 알려 준다. 또한 사회적 가치 성과목표와 관련해 특이한 점 중의 하나는 시장형 공기업이 보이는 모습이다, 한편으로는 준시장형 공기업이나 준정부기관에 비해 적극적인 모습을 보이면서도, 동시에 지표 수 등과 같은 외형적 측면에서는 다소 소극적인 모습을 보이고 있다. 이러한 현상을 다른 각도에서 본다면 시장형 공기업이 사회적 가치와 관련해 좀 더 실리적·전략적 태도를 보임에 비해, 준시장형 공기업이나 준정부기관의 경우에는 좀 더 외형적인 모습 갖추기에 치우친 것으로 해석할 수도 있을 것이다.

다음으로 사회적 가치 실행(D) 측면에서의 세부 항목별 공공기관 대응 현황을 살펴보면, 성과지표 설정 및 과제 추진체계 등 구체적인 실행단계로 갈수록 공공기관 유형별로 대응수준 편차가 발생하는 것으로 나타나고 있다.

14) 문재인정부는 출범이후 사회적가치 차원에서 공공기관의 일자리창출을 제1의 정책목표로 삼아 이를 강력히 추진했기 때문에 상당수 공공기관이 사회적 가치 차원에서 일자리창출 목표를 경영목표의 하나로 삼는 경우가 많았다.

우선 12개의 세부 가치항목별 공공기관의 사명관련 책임성 수준이 중간이상으로 유사하게 나타난 결과는 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」에서 제시한 사회적 가치 규범체계가 공익성을 중시하는 공공기관의 기본적인 책임성(accountability)과 일치하는 측면에 기인하지만, 특히 공공기관들이 중시하는 경영평가제도의 평가지표 및 세부평가내용에 위의 12가지 가치들이 대다수 포진되었기 때문인 것으로 풀이된다. 여기에 재해재난 및 안전경영 가치항목 및 일자리 창출과 관련된 가치항목(양질의 일자리 창출, 균등 고용기회와 사회통합, 임직원 건강관리와 일-가정 양립)의 책임성 인식이 높은 이유는 대통령을 비롯한 정책당국이 국정과제 차원에서 직접 챙긴 영향이 반영된 것으로 보인다.

한편 공공기관 유형별 높은 통계적 유의성을 가지고 차이가 났던 (8) 지역공동체 복원과 지원봉사, (9) 지역경제 및 사회공헌, (10) 윤리적 공공조달 등의 항목은 사회경제적 영향력의 기반이 되는 규모(예산 및 인력)의 유형별 차이에 기인하는 것으로 보인다. 반면 (2) 재해재난·안전 경영, (11) 환경보전 및 환경경영 등의 항목은 공공기관의 업(業의) 특성, 즉 공기업들은 직접 생산·건설 등을 행하는 현장업무가 많은 반면 기타공공기관의 경우는 공공서비스를 제공하는 사무업무가 많은 특성에 기인한 것으로 해석된다. 한편 시장형 공기업에 비해 준시장형 공기업이 책임성의 수준을 부분적으로 더 높게 인식, 그것도 4.0 이상의 수준으로 인식하고 있는 면은 규모 영향력 요인 외에 업종이나 경영평가의 경쟁환경 영향을 추가적으로 받은 것으로 해석 된다¹⁵⁾.

공공기관들의 실제적 대응 현황을 확인하기 위한 12개의 세부 가치항목별 비계량목표 및 계량목표 설정여부를 조사한 결과 업종 특성 및 규모 특성 등을 반영한 유형별 차이가 나타나고 있다. 여기에 비계량목표 설정에 비해

15) 시장형 공기업은 업종이 유사한 10개 정도의 에너지공기업 등 16개가 포함되는 반면, 준시장형 공기업은 20개로 경쟁이 더 치열하며, 이 중에는 수자원공사나 도로공사와 같은 SOC 기업들이나 전통적으로 높은 경평 결과를 받아 온 조폐공사나 감정원 등이 포함되어 있다.

계량목표 설정 비율이 낮아짐은 물론 거의 모든 가치항목에서 통계적으로 유의한 유형별 차이가 나타난다. 특히 기타공공기관의 채택 비율이 다른 3가지 유형에 비해 유의적으로 낮아 사회적 가치 실행역량 및 대응노력이 미흡한 것으로 나타나고 있다.

공공기관이 책임져야 할 사회적 가치를 추진과제로 구체화했는지의 여부로 본다면 앞선 사회적 가치에 대한 성과목표 채택 및 책임성 인식과 달리 시장형 공기업이 준시장형 공기업보다 더 적극적인 모습(더 높은 수준으로 대응하는 가치항목이 9개, 대응수준 역시 핵심 전략과제로 추진한다는 4.0 이상을 보임)을 보인다는 점이다. 이는 시장형 공기업이 사회적 가치와 관련해 좀 더 실리적·전략적 태도를 보임에 비해, 준시장형 공기업이나 준정부기관의 경우에는 좀 더 외형적인 모습 갖추기에 치우친 것으로 보인다는 해석을 뒷받침하는 결과이다.

마지막으로 통제(S)에 해당하는 성과의 측정 및 관리 제도를 제대로 운영하고 있는지의 확인을 통해 사회적 가치를 기관경영의 일환으로 통합해 실천하고 있는지를 점검하였다. 분석결과 사회적 가치 실현도의 측정·평가제도 보유(운영) 여부는 전체적으로 38.8%로 그 수준이 높지 않은 것으로 나타난다. 공공기관 유형별 편차가 존재(시장형 공기업 50%, 준시장형 공기업 58%, 준정부기관 35%, 기타공공기관 21%)가 존재하지만 전체적 수준이 38.8%에 머물고 있다는 점은 아직 사회적 가치 수립-실행체계가 기본 경영체제로 통합되지 못한 한계를 보여주는 것이다.

또한 보유기관 26개를 대상으로 조사한 결과 3가지 측정(평가) 유형 중 가장 발전한 형태가 ②유형인 상대적 지수형으로 볼 수 있지만, 이 유형의 비율은 19.2%로 아직은 가장 낮은 수준을 보이고 있었다. 다만 보유한 26개 기관의 사회적 가치 실현도의 측정·평가제도 운영수준은 유형별 차이가 없이 전반적으로 중간이상 수준을 보이고 있다는 점, 특히 시장형 공기업 및 준시장형 공기업에서는 4.0 이상의 수준을 부분적으로 보인다는 점 등은 향후 사회적 가치가 공공기관의 기본 경영체제로 통합될 수 있다는 긍정적 가능성을 보여 준다.

현 단계 모든 공공기관이 정부 정책당국이 바라듯 동일한 수준에서의 사회적 가치 실천노력을 경주하지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 또한 상대적으로 경영평가 등으로 인해 외부로 노출되는 전략체계 및 성과지표 등의 측면에서는 사회적 가치에 대한 관심 및 노력을 기울이지만, 실제 사회적 가치를 적극적으로 실천하려는 기관에서 필요한 사회적 가치 실현도와 관련된 종합적인 측정·평가체계 개발 및 운영에 대해서는 아직도 소극적 모습을 보이는 기관들이 상당수 된다는 점에 유의할 필요가 있다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 국내외 이론적 논의 및 정책 동향 연구를 바탕으로 한국의 공공기관이 추구해야 할 사회적 가치 규범체계를 논의하였다. 이 관점에서 한국의 공공기관은 경제적 가치를 중시하는 민간 기업이나 사회적 가치를 중시하는 제3부문(NGO 및 사회적 경제조직)과는 달리 공적 목적을 중시하는 사명가치(mission values)를 지니고 있기 때문에, 이를 고려한 사회적 가치 규범체계 확립 및 추진전략을 구상해야 한다는 점을 강조하였다. 문제는 이러한 가치 지향성과 관련된 논의 및 본고의 주장의 체계성이 아직은 미완성이라는 점이다. 특히 개별 공공기관의 법적 책임에 따라 구체적인 사명가치와 사회적 가치 조합이 달라질 수 있다는 개론적 원칙만 제시하였지, 구체적인 구분기준 및 도출 방법론을 아직 제시하는 못한 한계점을 지니고 있다. 이 점은 후속 연구들을 통해 시각이 다른 연구자간 상호토론 및 지속적 논리보강이 필요할 것이다.

또한 본 연구는 PDS(Plan-Do-See) 점검체계에 기초한 실태조사를 통해 공공기관들의 사회적 가치 과제 추진 및 성과관리 현황을 점검했다. 비록 탐색적 연구(exploratory study)라는 점을 스스로 밝히고는 있지만, 이것이 실태조사 연구모형의 체계성 미흡을 정당화할 수는 없다. 다만 공공기관의 사회적 가치와 관련된 여타의 실태조사가 거의 없다는 점, 특히 객관적 사실관계에 기초한 실태조사가 없다는 점 등을 고려할 때 시론적 연구로서의

의의는 최소한 가질 수는 있을 것으로 본다. 다만 향후 보다 체계적인 실태 조사 및 실증연구를 위해 몇 가지 연구과제를 제안하고자 한다.

첫째, 사회적 가치와 관련된 가치항목별 나열식 연구조사가 아닌 구성개념(constructs) 차원에서의 사회적 가치 그 자체에 대한 보다 심층적 개념적 연구와 실증연구 시도가 필요할 것으로 보인다. 예를 들어 행정학 계열의 송용한(2014)은 사회적 가치를 ① 공공성, ② 유동성, ③ 다양성(보편성과 비보편성), ④ 갈등 유발성 등의 다차원 개념체계로 주장하고 있으며, 여기에 김태영 외(2017)는 대응성과 적실성을 추가하기도 한다. 국내외적으로 사회적 가치에 대한 합의된 정의가 없는 상태이기 때문에, 이러한 방향에서의 심층적 개념적 연구와 실증연구 시도가 필요할 것이다.

둘째, 사회적 가치와 관련된 이론적·학술적 연구도 중요하지만, 정책차원에서 객관적 사실관계에 기반을 두고 그 개선방안을 제안하는 연구도 좀 더 활성화될 필요성이 있다. 최근 공공기관 정책과 관련해 ‘총론은 강하지만, 각론은 약하다’는 평가들이 회자되고 있다. 사회적 가치와 관련해서도 원칙과 추구목표에 대한 논의는 무성하지만, 구체적인 실천 방법론과 관련된 논의는 상대적으로 미흡한 것이 현실이다. 본 연구에서도 막연하게 사회적 가치 관련 성과지표 및 성과평가 제도라는 용어를 사용해 실태조사를 했지만, 이것이 지칭하는 제도의 실체가 다소 불명확한 상태이다. 따라서 보다 구체적인 실천 방법론에 대한 후속 연구가 절실한 상태이다. 예를 들어 기존에 논의되던 CSR 차원의 사회적 성과(social performance)와 사회적 가치와 관련되어 제기된 사회적 임팩트(OECD, 2019)와의 관계 정립 및 공공기관 입장에서의 실무적인 접목방법론 등이 개발될 필요성이 있다. 또한 공공기관 입장에서의 화폐적 단위로 주로 측정되던 경제적 가치와 사회적 가치의 통합 측정방법(Reeder et al, 2013), 공공사업에 적용되는 예타평가 등에 있어서의 사회적 가치 및 영향(임팩트)의 측정 및 통합방법 등 많은 정책적 실천과제를 체계적 연구를 기반으로 해결해 나가야 할 것이다.

셋째, 민간부문에서 논의되는 사회적 가치 연구와 공공부문(정부 및 공공기관)에서 논의되는 사회적 가치 연구와의 학제적 협업연구도 필요하다. 이

번 논문도 경영학을 전공한 연구자와 행정학을 전공한 연구자가 협업방식으로 연구를 수행해 작성했지만, 결코 쉬운 일은 아니었다. 전공별로 쓰는 용어도 달랐으며, 특히 구체적인 가치의 지향성 차이는 끊임없는 연구자간 상호대화가 없었다면 극복하기 어려웠을 것이다. 문제는 사회적 가치 외에도 우리 사회에서 발생하는 많은 사회경제적 문제들이 학제적 협업연구 없이는 그 해결가능성이 낮다는 점이다. 학제간 상호 소통 및 협업을 기반으로 한 연구가 필요한 이유이다.

한편 공공기관의 사회적 가치와 관한 이론적·학술적 연구도 중요하지만, 동시에 정책적 연구도 중요하다. 무엇보다 공공기관의 사회적 가치와 관련된 근거 법률이 미비한 상태에서, 대통령 국정과제나 주무부처의 정책기조를 기반으로 이를 강제하는 것이 합당하고 합법적인 것인지에 대한 진지한 정책적·사회적 논의가 필요하다¹⁶⁾. 여기에 기존의 공운법 체계에서 작동되는 경영평가라는 수단을 동원해 공공기관에게 일률적인 사회적 가치 실적을 강하게 요구하는 것이 정당성(legitimacy)을 갖는지의 문제도 논의할 필요가 있다¹⁷⁾. 한편 공공기관의 사회적 가치 추진노력 및 성과수준을 향상하기 위해 공공기관 정책을 주관하는 주무부처인 기재부의 역할, 더 나아가 공공기관이 속한 소속부처의 역할을 재정립할 필요가 있다(홍길표, 2019). 여기에 공공기관의 사회적 가치 촉진을 위한 정책 거버넌스 체계와 기존 공운법의 정책 거버넌스 체계와의 정합성 문제 등 다양한 정책적 과제를 발굴해 연구해 나가야 할 것이다.

16) 이 부분의 문제제기는 공공기관이 자신에게 주어진 사회적 가치를 실천하는 것이 좋은 것인지, 아니면 나쁜 것인지의 추구가치 논쟁을 하자는 것은 아니다. 공공기관은 물론 본 연구진들도 공공기관이 법률적으로 주어진 사명가치 외에 능력이 닿는 한 사회적 가치를 실현하는 것이 바람직하다는 점을 수용할 수 있다. 다만 법률 등에 명시된 기관 본연의 사명가치를 일부 훼손할 수 있는 사회적 가치 문제가 발생했을 때, 공공기관이 무엇을 추구하는 것이 합당하며 합법적인가의 문제를 논의하자는 의도이다.

17) 공공기관의 사회적 가치를 입법화한 영국은 물론 국내에서 추진했던 공공기관의 사회적 가치 입법안에서도 외부기관에 의한 성과평가를 전제하고 있지 않았다. 이들 사례에서는 기관 스스로 자신들이 창출한 사회적 가치 성과를 측정·평가하고 외부에 보고하는 체계를 강조하고 있다. 이 점에서 통상 일률적 기준에 근거해 운영되는 외부 경영평가체제로 공공기관의 사회적 가치 성과를 제대로 평가할 수 있는지에 대한 근본적 의문도 제기된다.

참고문헌

- 김정렬(2019). “공공부문의 사회적 가치 창출사례 비교”, 「한국거버넌스학회보」, 26(2), pp.53-74.
- 김주환(2012). “공유가치창출(CSV)의 개념과 사례”. KB 금융지주경영연구소. KB daily 지식비타민 2012-142호.
- 김태영·송성수·김기룡(2017). “인재개발분야의 사회적 가치 정립 및 확산 방안 연구”, 국가공무원인재개발원 연구용역보고서.
- 김판석·홍길표·김완희(2008). “공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후 과제”, 「한국행정논집」, 20(2), pp.473-502.
- 노영임(2018). “공공기관의 사회적 가치 기반 성과평가제도 마련에 관한 연구”, 한국행정학회 학술발표논문집, pp.2207-2215.
- 문경호(2018). “사회적 가치 수준 진단을 위한 방법론: K-water 사회적 가치 연구 소개”, 「물 정책·경제」, 31, pp.61-76.
- 송용한(2014). “사회적 가치지표 고찰: 사회적 가치와 사회적 지표의 괴리”, SE EMPOWER·대안공동체연구회 특별세미나(2014.110) 자료집.
- 신유근·백삼균·홍길표(1995). 「기업과 사회」, 한국방송통신대학교출판부.
- 신창균(2013). “사회책임투자(SRI)와 사회투자수익률(SROI)”, 한국기업지배구조원 VOL70_토픽분석.
- 양동수(2017). “사회적 가치 개념 정의와 공공부문에서의 실현 방식”, 2017년 한국사회학회 사회적 가치 학술심포지움(2017.11) 발표자료집.
- 윤태범 외(2017). 「사회적 가치 실현을 위한 평가방안 연구」, 국무조정실 연구용역보고서.
- 이석환(2018). “공공가치의 평가와 전망”, 한국행정학회 학술발표논문집, pp.1381-1390.
- 이승규·라준영(2009). “사회적기업 가치 측정 및 평가. A Guide to Assessment of Value Creation in Social Enterprises”, (재)함께일하는재단.
- 임의영(2009). “사회적 형평성의 정의론적 논거 모색”, 「한국행정학보」, 43(2), pp.1-18.

- 임종순(2019). “사회적 가치 추진사례”, 한국행정학회 학술발표논문집, pp.55-70.
- 전재경(2014). 영국의 「사회적 가치법」. 최신외국법제정보(2014년 제8호): pp.2-16.
- 최현선(2019). “사회적 가치 관점에서의 경영평가 제도 개선방안”, 「한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집」, pp.271-283.
- 행정안전부 사회혁신추진단(2018). 「시민참여로 만드는 변화, 사회혁신의 이해」, 공직사회 사회혁신 학습 참고자료.
- 홍길표(2012). “공공가치 극대화를 위한 Value Innovation : 생태계 혁신”, KMAC 2012 대한민국 공공컨퍼런스 발표자료집, pp.215-224.
- 홍길표(2019). “공공기관의 사회적 가치 실현을 촉진하기 위한 중앙정부의 부처별 역할에 대한 연구”. 「공기업논총」, 20(2), pp.21-46.
- 홍길표·우윤석·이림(2019). 「한국 공공기관의 사회적 가치와 사회적 성과 평가방법 연구」, 산학협동재단 2018년도 학술연구비 지원 연구보고서.
- 홍길표·이명환 외(2015). 「공직사회의 사회공헌 및 기부문화 활성화방안 연구」, 대통령비서실 연구용역보고서.
- Deming, W.E.(1986). “Out of the Crisis”, MIT Press. Cambridge, MA.
- Matsumoto Y., Kiriki M., Naka R. & Shigeyuki Y.(2006). “Supporting Process Guidance for Collaborative Design Learning on the Web: Development of Plan-Do-See cycle based Design Pinup Board”, Proceedings of the 11th Conference on CAADRIA (Kumamoto, Japan), pp.71-80.
- McElhaney, K.(2009). “A strategic approach to corporate social responsibility”, Leader to Leader, 52, pp.30-36.
- OECD(2019). “Social Impact Investing: The Impact Imperative for Sustainable Development”, OECD Development Cooperation Directorate.
- Porter, M. & Kramer, M.(2011). “Creating Shared Value”, Harvard Business Review, 89/1-2, pp.62-77.
- Porter, M.E. & Kramer, M.R.(2006). “Strategy and Society”, Harvard

Business Review, 84(12), pp.1-14.

- Tesdell, K.(2014). “An Introduction to CDVC”, 2014 CDVCA Annual Conference presentation.
- Tucker, S.(2014). “Social Innovation for Public Service Excellence”, UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- Reeder, N. & Colantonio, A.(2013). “Measuring impact and non-financial returns in impact investing: a critical overview of concepts and practice”, LSE working paper.

Social Values Strategy and Management in Korean Public Institutions*

Hong, Kil Pyo** · Woo, Yoonseuk*** · Lee, Lib****

< Abstract >

As public institutions have mission values that focus on public purposes—unlike private companies, which focus on economic values, or social sectors, which focus on social values—they should establish their own social value norms and derive strategies for implementation. This study examined the progress of social value strategy and management practices in public institutions using a survey based on the PDS (Plan-Do-See) management process. The findings showed that social values appear to have settled on public institutions' management plans at the planning stage. Activities at the implementation and control stages that require specificity showed limitations that social values have not been integrated into the basic management system. In the future, public institutions must be clearer about the orientation of social values to reflect the mission values and characteristics of their own business. They should raise the level of integration with the practical institutionalization and management system, including setting performance indicators and managing performance.

Key words: social value, public institutions, management

* This study was supported by the Korea Sanhak Foundation in 2018.

** (First author) Professor, Department of Business Management, Baeksok University

*** (Corresponding author) Professor, Department of Public Administration, Soongsil University

**** (Co-author) Executive director, KMAC

system, PDS(Plan-Do-See)

투고일: 2020.02.07 | 심사완료일: 2020.04.27 | 게재확정일: 2020.05.15

홍길표(洪吉杓) 현재 백석대학교 경상학부 교수로 재직 중이며, 서울대학교에서 “조직내의 권력구조와 기업성과와의 관련성 연구”(1996년)로 경영학 박사학위를 취득하였다. 학문적 관심분야는 조직이론과 인사관리, 기술경영과 기업혁신, 정부 및 공공부문 혁신, 사회가치경영 등이며, 저서로는 『플랫폼 시대의 공공혁신: 공동창조생태계가 답이다(2016)』, 논문으로는 ‘A Human-centric Smartization Strategy for Urban Regeneration New-deal Projects(2019)’, ‘공공기관의 사회적 가치 실현을 촉진하기 위한 중앙정부의 부처별 역할에 대한 연구(2019)’ 등이 있다 (kphong@bu.ac.kr)

우윤석(禹潤錫) 현재 송실대학교 행정학부 교수로 재직 중이며, 영국 카디프대학교(Cardiff University)에서 “Housing renewal, travel response and sustainable urban policy“(2003)라는 주제로 도시및지역학 박사학위를 취득하였다. 제36회 행정고등고시를 거쳐 건설교통부 과장을 역임한 관계로 국토도시 분야에 정책적 관심을 갖고 있으며, 성과평가를 중심으로 한 공공관리 분야에 이론적 관심을 기울이고 있다. 주요 논문 및 저술 챕터로 ‘Housing Policies in South Korea(2019)’, ‘The View and Measures of Main Business Activities Evaluation of Public Institutions Revisited: Focusing on the Evolutionary Logic Model and Evaluability Assessment(2019)’, ‘Co-evolution of Gated Communities and Local Public Goods(2014)’ 등이 있다. (wooyes@ssu.ac.kr)

이립(李笠) Accenture 부장, Boston Institute of Management 이사 (Boston, USA), KMAC 경영전략본부장을 거쳐 현재 한국능

를협회컨설팅 컨설팅 부문 부문장(상무)으로 재직 중이며, 홍익대학교에서 “신제품개발전략수립모델 적용에 관한연구” (1998년)라는 주제를 가지고 경영학석사학위를 취득하였다. 학문적 관심분야는 생태계혁신, 변화관리, 사회가치 혁신 및 임팩트 평가 등이며 주요저서로는 ‘혁신기법매뉴얼’ (2008년), ‘플랫폼시대의 공공혁신-공동생태계가 답이다’ (2016년, 홍길표, 이립) 등이 있다. 삼성전자, SK, 현대자동차, LG전자, 한화 등 민간기업과 청와대, 기획재정부, 국토교통부, 행정안전부 등과 공기업을 대상으로 한 혁신 컨설팅 경험을 가지고 있다. (liblee@kmac.co.kr)