

공공기관 사회적 가치 평가지표의 변화와 영향 분석

Analysis of Changes and Impacts of Social Value Evaluation Indicators of Public Institutions

라 영 재(Ra, Young Jae)*

ABSTRACT

In the management evaluation of public corporations and quasi-governmental organizations in 2018 and 2019, the evaluation indexes of job creation, equal opportunity and social integration, safety and environment, win-win cooperation and regional development, and social value realization of ethical management were introduced. The impact of the score value of the evaluation index of realization of social value in the two years and management performance was analyzed. According to the results of statistical analysis, only the impact on the total score, work efficiency, public communication, and performance of major business in the evaluation index of the realization of social value of public enterprises in 2018 is the only measure of the score of non-quantitative indicators for safety and environment and job creation. It has been shown that there is statistically weak significance in the performance of major projects. It is shown that the social value realization evaluation indexes of the management evaluation of the quasi-governmental organizations in 2018 and 2019 have a statistically significant effect on the total score and the performance of major projects. However, among the evaluation indicators for implementing social values of quasi-governmental organizations in 2019, the score values of non-quantitative indicators for win-win/cooperation and regional development were found to have a statistically significant effect on customer satisfaction.

The analysis of the non-quantitative evaluation of social value realization of public institutions shows that most of the associations with strategies and management goals for realization of social values are made by the institutions, but some of the differentiated implementations and performances that meet the characteristics of the institution's work are insufficient. It seems very important that the realization of the purpose of establishment of the institution in the future and the realization of social values in accordance with the publicity and public interest are linked with the improvement of the performance of major projects.

Key words: Public institution, social value, management evaluation, management performance, social responsibility report

* 국무조정실 평가관리관, 행정학박사

I. 서론

21세기 현재 기업의 사회적 책임(CSR), 지속가능성, Tripple Bottom Line(TBL), ESG(환경, 사회, 거버넌스)는 더 이상 기업이나 기관의 홍보에 사용되는 마케팅 수단이 아니고 민간기업의 경영이나 공공부문의 행정이나 운영의 원칙과 기본적인 책무가 되어 가고 있다. 최근에는 그 일환으로 공공기관의 사회적, 환경적 가치의 결산보고서를 개발(정도진 외, 2018)해야 한다는 연구도 있고, 더 나아가서 민간부문에서 사회적 가치의 측정이나 평가방법엔 대한 논의가 활발해지고 있다¹⁾. 그러나 이미 기업의 전략적 차원에서 균형성과(BSC)적 접근이나 이해관계자 관점의 가치분석이 활용되고 있다(Epstein, 2008;137).

시장에 상장된 기업은 완결성 있는 재무제표를 생산하여 기업의 재무적 성과와 가치를 시장에서 평가를 받는다. 시장에서 고객들이나 이해관계자는 기업의 재무적 성과를 통해서 기업의 미래가치나 지속가능성을 판단할 수 있으나 기관투자자나 시장분석가 아닌 이상 기업의 사회적, 환경적 외부효과까지 정확하게 평가하기는 어렵다. 그렇기 때문에 기업의 재무적, 경제적 성과 이외에 사회적, 환경적 성과를 보고하는 지속가능경영보고서나 사회적 책임보고서를 발간하고 보고하는 프레임워크나 기준들이 만들어지고 있다. 민간기업이 경제적, 재무적인 성과를 추구하는 것은 기업경영의 본질이라고 생각하지만 사회적, 환경적, 지역공동체적인 이슈에 대응하는 것은 기업의 시장리스크 사전 대응이거나 마케팅 차원에서 경영활동의 일환 정도로 인식하기도 한다. 그래서 EU의 CSR 책임자는 기업의 사회적 책임은 실천의 문제라고 한다. 기업의 사회적 책임이나 공유가치창출(CSV), 지속가능경영, ESG의 국제적 추세는 기업경영의 표준적 가이드라인을 제정하는 수준으로 발전하고 있다. 최근 미국 대선에서 승리한 민주당 바이든은 클린에너지, 환경과 기후변화에 대응하는 일련의 공약을 발표하면서 다국적 기업이나 글로벌 기업을 중심으로 해서 친환경 경영의 필요성이 부각되고 있다.

우리나라 기업 중에서 2019년 기준으로 DJSI World에 편입된 기업은 LG전자(주) 등 19개에 그치고 있고, DJSI Asia Pacific이나 DJSI Korea에 편입된 공기업은 한국가스공사나 한전KPS(주), 한국전력공사에 불과하다(한국생산성본부 보도자료, 2019.9.14.). 그런데 우리나라 상장 공공기관은 2019년 기준으로 한국전력공사 등 8개이고, 이들 기관 중에서 일부만 DJSI에 편입되어 있을 뿐이다. 그러나 2020년 지정된 공공기관은 340개나 되고, 이 중에서 공기업과 준정부기관의 유형으로 분류된 129개가 소유권 부처인 기획재정부가 실시하는 공기업·준정부기관의 경영평가를 받고 있다.

1984년부터 시작된 공공기관 경영평가의 지표체계는 시대적 환경변화의 영향으로 지속적

1) 2019년 3월 20일 한국가이드스타는 비영리학회와 공동으로 사회적 가치의 평가와 측정 현장 포럼 개최한 바 있다. SK 최태원 회장은 “사회적 가치를 측정할 수 없다면 더 많은 사회적 가치를 창출할 수 없다”고 밝혔다. Special Economy(2019.3.28.). “사회적 가치 창출의 핵심은 측정과 인센티브”, 인용,

으로 변화하고 있다. 특히 2009년 공기업과 준정부기관의 평가지표체계가 말콤볼드리지(MB) 모델을 기반으로 하여 통합평가모델을 도입하면서 전략적 차원의 경영기획이나 리더십 지표나 고객만족도 조사의 확대, 사회공헌활동과 같은 사회적 책임경영 지표의 강화와 같은 평가지표의 변화가 있었다. 특히 2010년 이후 윤리경영, 사회공헌 활동, 동반성장 지표의 도입이 있었다. 2017년 문재인 정부 출범과 함께 공공기관의 사회적 가치 실현이라는 국정과제가 채택되면서 공공기관의 경영평가 지표에 사회적 가치와 관련된 지표의 신설과 평가내용과 가중치의 강화가 되었다. 그래서 2011년도 공공기관 경영평가부터 사회적 기여와 관련된 비계량 평가내용들이 세부평가내용으로 도입되었고, 2018년도 공공기관 경영평가 지표체계에서 본격적으로 사회적 가치 구현이라는 평가지표가 도입되면서 그간의 평가지표 내용의 변화와 영향에 대한 양적, 질적인 분석과 연구가 필요하다. 국제적으로 기업의 지속가능성을 보고하는 원칙인 다양성과 중대성의 평가기준으로 공공기관 평가지표체계를 분석해 보면 말콤볼드리지 모델에 따라서 리더십·책임경영지표나 조직 및 인적자원관리지표에 산재하고 있었던 평가내용을 통합하여 별도의 사회적 가치 구현의 평가지표를 신설한 것은 그간의 공공기관 효율성과 수익성 중심의 성과평가에서 경제적, 사회적, 환경적 가치를 균형있게 종합적으로 평가하겠다는 공공기관의 관리철학이나 정책의 일대 전환으로 보인다.

이번의 연구를 통해서 그간 공공기관 경영평가에서 윤리경영, 사회공헌, 사회적 책임, 사회적 가치로 변화해 온 평가지표 및 평가내용의 변화과정을 살펴봄으로서 사회적 가치의 평가내용이 점증적으로 강화되고 있다는 것을 설명할 수 있고, 2018년도와 2019년도 공기업과 준정부기관의 경영평가에서 사회적 가치 구현의 평가지표가 본격 도입되었는데 말콤볼드리지 모델에 의한 경영성과와의 영향관계를 평가특점을 통해서 통계적인 유의성을 확인해 보고자 했다. 그리고 사회적 가치에 대한 측정의 한계를 극복해 보려는 취지에서 사회적 가치 구현 평가지표에 대한 평가단의 비계량 평가보고서에 대한 내용분석을 통해서 영향정도를 확인해 보았다.

Ⅱ. 공공기관의 사회적 가치 개념과 평가내용 변천

1. 사회적 가치의 개념 정의와 의의

기업의 이익을 추구할 때 사회적 가치를 극대화한다는 주장(Friedman, 1970)도 있으며, Handy(2002)에 의하면 기업이 이익을 추구하는 것은 하나의 경영수단에 불과하므로 기업이 주주의 이익극대화를 위하여 이윤을 추구하는 것도 중요하지만 기업도 사회의 구성원으로

로 사회나 공동체가 필요로 하는 것을 만족시키는 사회적 존재라고 한다. 그래서 기업은 전략적 의사결정을 하게 되는데 사회적 가치와 경제적 가치를 동등하게 고려한다고 한다 (Porter, 2006).

현대 자본주의 시대에서 기업은 재무적 성과에 맞추어서 기업을 경영할 것이며 다만 기업의 경영활동이 사회적, 환경적 측면에서 비경제적 선택하기에 충분한 경제적 활동의 재량권이 존재하거나 재무적 영역과 같등이나 상충되지 않고 더 나아가서 기업의 사회적, 환경적 기여는 재무적 성과에 긍정적 영향을 미칠 때에 가능하다고 한다(Rob Gray and Markus Milne, 2004), 라영재, 2010 재인용). 국민이 주인이어서 대리인 문제가 발생할 소지가 크고 경쟁시장이 제한적인 공공재를 생산하거나 공공서비스를 전달하는 공공기관의 경우에도 조직으로서 성장과 지속가능성을 추구해야 하고 기관의 효율성을 제고하고 적절한 수익도 창출해야만 한다. 그러므로 민간기업이 시장에서 지속가능성을 담보하기 위해 경제적, 사회적, 환경적 가치를 추구해야 한다는 규범적인 접근과는 다른 차원에서 공공기관으로서 공적 책무성(public accountability)을 강화해야 하고 공공기관의 본질적 기능인 공공성과 공익성의 강화되는 방향으로 사회적 가치 구현을 수용해야 한다(라영재, 2010, 2018).²⁾

박명규(2018)에 의하면 사회적 가치는 이론적으로 명료하게 정의된 개념은 아니고 안전과 일자리, 역능성과 혁신, 공동체와 공공성, 상생과 지속가능성을 핵심내용이라고 하고 있고, 사회적 가치의 실행영역은 사회적 경제, 공공구매와 공공서비스, 사회적 책임과 사회적 공헌, 사회혁신과 시민적 역능성을 들고 있다. 이러한 사회적 가치의 실현을 위해서 협동조합과 사회적 기업, 중앙정부, 지자체, 공공기관, 기업과 노조, 공익재단, 학교, 종교, 시민단체가 주체가 되어야 한다고 한다(박명규·이재열, 2018).

현 문재인 정부는 2017년 출범하면서 100대 국정과제를 설정하면 「더불어 잘사는 경제」라는 국정목표 아래에 「사회적 가치를 실현하는 공공기관」이라는 국정과제(12번)로 설정하였다. 19대 국회에서 당시 문재인 의원은 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」을 발의(2014.6.17.)한 바도 있다.³⁾ 이 법안을 21대 국회에서 발의한 김경수 의원과 박광온 의원의 다시 발의한 법안의 제안이유를 보면 공공기관의 사회적 가치(social value)라는 용어와 핵심원리는 기존의 사회적 경제(social economy), 기업의 사회적 책임(CSR), 공유가치창출(CSV)의 개념에서 도출되거나 영향을 받은 것으로 볼 수 있다. Murphy(1987)는 기업의

2) 공공상생연대기금과 한겨레경제사회연구원 공동주관 “상생과 연대를 위한 공공기관의 역할” 토론회 토론 자료 인용, 토론자공공기관의 존재이유는 공공성...본질로 돌아가야 사회적 가치 구현, 한겨레신문 2018.12.6. 참조.

3) 2014년 국회 기획재정위원회에 발의된 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」은 19대 국회 임기만으로 폐기되었고, 20대 국회에서 김경수 의원이 재발의(2016.8.17.)하였고 법안의 주요내용의 변화 없이 박광온 의원이 발의(2017.10.16.)한 바 있고 이번 역시 20대 국회 임기 만료로 자동 폐기되었고, 21대 국회에서 박광온 의원이 재발의(2020.6.1)하였다. 또한 이 법안은 김경수 의원의 발의안의 제안이유를 보면 윤호중 의원이 대표 발의한 「사회적 경제기본법안」과 연계법안임을 밝히고 있다.

시대적 역할과 책임을 구분하여 1950년대는 자선의 시대, 1960년대는 공동체 문제에 개입, 1970년대는 도시 쇠퇴나 환경오염문제 문제에 대응, 1980년대는 모든 사회적 문제에 대응성을 높여야 하는 시대라고 한다. 그러므로 기업의 사회적 책임은 기업경영의 핵심이슈로 부각되었고 기업책임, 기업시민, 기업의 공동체 참여, 전략적 자선 등 다양한 용어를 사용하고 있다. 이러한 흐름에서 기업의 사회적 책임은 공공부문을 포함한 공사조직으로 실행주체가 확대되면서 사회적 가치 구현이라는 새로운 가치체계로 변화하고 있다고 볼 수 있다 (Carroll, 2008; 라영재, 2010, 2017).

2. 공공기관의 사회적 가치 구현 평가지표 변화

2007년 공공기관의 운영에 관한 법률(공운법)이 제정되면서 기존 정부투자기관과 산하기관이 공공기관으로 통합되면서 말콤볼드리지 모델에 근거하여 통합평가제도가 도입되었다. 2007년도부터 현재까지 공공기관 경영평가 편람이나 경영평가 공통평가 매뉴얼을 비교분석해 보면 참여정부에서 윤리경영과 청렴도를 평가지표에 반영하였고, 이명박 정부의 후반기 공생발전으로의 공공기관 관리정책이 변화되면서 사회공헌활동과 동반성장의 내용이 평가지표에 반영이 되었다. 현 문재인 정부에서는 국정과제로 공공기관의 사회적 가치 실현을 약속한 바 있고 이를 바탕으로 하여 그간의 사회적 책임과 관련된 지표를 통합하여 사회적 가치 구현이라는 평가지표의 신설과 평가내용 및 가중치를 강화하였다. 아래 <표 1>과 같이 공공기관 경영평가의 평가지표명, 지표정의, 세부평가내용 및 비계량평가 매뉴얼의 착안 사항을 보면 윤리경영, 사회공헌활동과 동반성장, 사회적 책임, 사회적 가치 구현으로 사회적 책임과 사회적 가치의 평가내용이 확대되고 강화되어 가고 있는 것을 확인할 수 있다. 특히 2018년도 공공기관 경영평가에서는 고유목적사업을 평가하는 지표인 주요사업의 PDCA 비계량평가에서 사회적 가치의 반영 정도를 평가하도록 하였으며 2019년도 공공기관 경영평가에서 주요사업 성과관리 적정성 평가에서 본격적으로 주요사업의 평가를 실시하였다.

<표 1> 공공기관 사회적 가치 평가내용 변화

년도	2007년도	2008년도	2009년도	2011년도	2014년도	2018년도
평가지표	책임경영 구현	윤리투명경영	지배구조 및 윤리경영	책임경영	전략기획	전략기획
평가내용	-윤리경영 실천 노력과 성과 -중소기업지원 노력과 성과	-윤리경영시스템, 활동, 경영공시, 윤리경영의 계획, 활동, 결과, 환류	-이사회 윤리경영체계 -내부통제시스템 -경영공시 -지배구조개선 및 윤리경영	-경영공시, 통합공시, 정보공개 -윤리경영 및 내부건제시스템	-윤리경영, 내부건제시스템 -민간일자리 창출, 사회공헌, 균등한 기회보장 및 공정한 경쟁	-국민·근로자 생명·안전 등 핵심가치설정

평가지표	경영혁신	정부권장정책	조직 및 인적자원관리	사회적 기여	조직 및 인적자원관리	사회적 가치구현
평가내용	윤리경영성과	비정규직, 지방이전, 균형인사, 균형조달, 상생협력 등	-모집 및 채용의 효율성·공정성	-민간부문 일자리 창출 -불공정 사항 개선, 균등한 기회 보장 -동반성장 노력과 성과 -사회봉사활동	-비정규직 전환, 사회형평적 인력 활용, 시간선택적 일자리, 장시간근로해소, 일가정 양립 -인사관리공정성	①일자리 창출 ②균등한 기회와 사회통합 ③안전 및 환경 ④상생·협력 및 지역발전 ⑤윤리경영
평가지표	-	-	정부권장정책이행실적	조직 및 인적자원관리	-	조직 및 인적자원관리
평가내용	-	-	-법령상 의무, 권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부권장정책 이행실적	-다양한 구성원의 채용 -인사관리의 공정성 확보	-	-유아휴직, 장시간근로해소 등 일가정 양립
평가지표	-	-	-	정부권장정책 ⁴⁾	정부권장정책	국민소통
평가내용	-	-	-	-청년미취업자 고용 실적 등 11개 세부평가 내용	-	-경영투명성 제고 -사회적 가치 기여도 평가
평가지표	-	-	-	-	-	주요사업
평가내용	-	-	-	-	-	-주요사업 계획, 집행, 성과, 환류 과정에서 사회적 가치반영 ⁵⁾

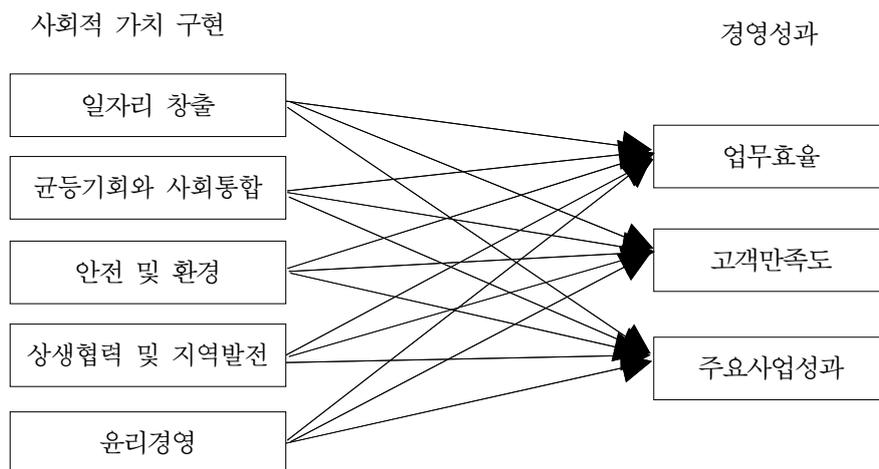
3. 사회적 가치의 성과의 논의의 틀

공공기관의 사회적 책이나 사회적 가치에 대한 이론적 논의나 규범적 연구를 제외하고

- 4) 공공기관 경영평가지표에서 정부권장정책 평가는 국가보훈처 국가유공자 우선채용이나 중소기업부의 중소기업제품구매실적 등을 해당 주무부처의 계량평가결과를 반영하는 것으로 지방공기업 경영평가에서 정책준수사항으로 평가하였다. 2018년도 사회적 가치 구현 평가지표로 통합되었다.
- 5) 2019년도 한국전력공사의 주요사업 중에서 전력수급사업의 성과관리적정성평가에서 기관의 성과지표 풀구성에서 SMART기업, 사회적 가치, 전략연계성, 통제가능성을 기준으로 평가하여 성과지표 선정의 적정성 제고(p. 633)하고 기관의 주요사업을 추진하는 과정에서 임대주택 및 교육시설 대상 유관기관과 협업을 통한 LED보급사업, 취약계층 에너지 복지지원, 회생철차 개시 중소기업 공익채권보증설 정면제, 서민·영세 아파트 노후변압기 교체지원 확대 등 다양한 사업을 통해서 사회적 가치를 적절하게 실현한 것으로 판단된다(p.635). 2019년도 한국전력공사 주요사업실적평가보고서 인용.

실증적 연구에서 대부분 민간기업을 대상으로 한 연구이지만 긍정론과 부정론이 공존하고 있다(라영재, 2010). 그렇지만 기업의 사회적 책임의 산출물은 기관의 전략적 기획의 변화요인으로서 사회적, 환경적 경영을 중요시 한다는 슬로건만으로도 경영현상을 변화시켜서 경영성으로 연계된다는 주장도 있다(Skjærseth and Wettestad, 2009; 라영재, 2010 재인용). 그런 반면 Maignan과 Ferrell(2001)은 기업의 사회적 책임 활동으로 종업원의 몰입도, 고객 충성도, ROI, ROA, 수익률에 직접적 효과가 있다고 한다. 특히 기업의 사회적 책임을 다하여 기업의 신뢰가 향상되면 기업이 생산한 제품을 구매하는 경향이 강화된다는 연구(Mayer 외, 1995)도 있다. 또한 기업의 사회적 책임성과는 재무적 성과와 긍정적 관계가 있다는 연구(Orlitzky, Schmidt and Rynes, 2003), 기업의 위험 감소(Orlitzky and Benjamin, 2001)의 연구도 있다. 그리고 기업의 사회적 책임과 재무적 성과와는 상관성이나 인과성이 있다는 연구는 다수있지만 기업의 사회적 책임이나 사회적 가치 창출과 같이 시대적, 환경적 변화가 있기 때문에 실증적 연구보다는 상위분석(meta analysis)이 필요하다고 한다. 민간기업과 같이 재무적, 계량적인 경영실적을 도출하기 어려운 공공기관의 경우에 부가가치와 같은 생산성 지표로서 경영성적을 측정하는데 한계가 있다. 그나마 라영재(2019)의 연구에서와 같이 미국의 품질평가에서 개발된 말콤볼드리지 모델에서 공공기관의 경영성적을 생산성지표나 고객만족도조사 결과 이외에 주요사업의 성과로 볼 수 있는 주요사업 계량지표의 득점을 경영성과의 대리지표로 사용한 바 있는데 아래 <그림 1>과 같이 사회적 가치를 구현하는 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영 요인도 경영성과에 영향을 주었을 것으로 추론해 볼 수 있다.

<그림 1> 논의의 틀



Ⅲ. 공공기관의 사회적 가치 구현의 평가결과 분석

1. 사회적 가치 구현 평가지표의 평가결과 분석

2017년도 공기업·준정부기관 경영관리범주에서 정부권장정책의 계량평가지표는 아래 <표 2>와 같이 2018년도 공기업·준정부기관 경영관리범주에서 5가지 사회적 지표의 평가항목으로 세분화되면서 사회적 가치 구현의 평가항목은 기관의 여건에 따라서 총점 범위 내에서 배점을 선택할 수 있도록 변경되었다(기획재정부, 2018.5). 기관의 특성과 여건에 따라서 정부의 정책을 준수하는 지표로서 가중치를 선택하게 함으로써 제한된 맞춤형평가를 지향하고 있다고 볼 수 있다.

<표 2> 정부권장정책과 사회적 가치구현 평가항목 변화

2017년도 정부권장정책 평가항목(가중치)	2018년도 사회적 가치 구현 평가항목(가중치)	비고
① 청년미취업자 고용 실적(0.9~1.7)	① 일자리 창출(2점) -청년미취업자 고용실적(1.11~0.7)	
② 시간선택제 일자리 실적(0.5~0.9)	-시간선택제 일자리 실적(0.3~0.9)	
③ 장애인 의무 고용(0.3~0.5)	② 균등한 기회와 사회통합(1점) -장애인 의무고용(0.3~0.5)	
④ 국가유공자 우선채용(0.3~0.5)	-국가유공자 우선 채용(0.3~0.5) -용역근로자 보호지침 준수(0.2~0.4)	
⑤ 중소기업제품 등 우선구매 -중소기업제품(0.4~1.0) -기술개발제품(0.2~0.4) -여성기업제품(0.2~0.4) -사회적기업·사회적협동조합 생산품(0.2~0.4) -장애인 생산품(0.4~0.6) -국가유공자 자활용사춘 생산품(0.2~0.4) -녹색제품(0.2~0.4)	④ 상생·협력 및 지역발전(3점) -중소기업생산품 구매(0.4~1.0) -기술개발생산품 구매(0.2~0.4) -여성기업생산품 구매(0.2~0.4) -사회적기업·협동조합생산품 구매(0.2~0.4) -장애인생산품 구매(0.4~0.8) -국가유공자생산품 구매(0.2~0.4) -전통시장 온누리상품권 구매(0.3~0.5) -재정조기집행(0.3~0.5)	녹색제품은 안전 및 환경 항목 이동
⑥ 전통시장 온누리 상품권 구매(0.3~0.5)		
⑦ 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적(0.2~0.6)	③ 안전 및 환경(1점) -온실가스 감축 및 에너지 절약 실적(0.2~0.8)	재정조기집행은 상생·협력 및 지역발전 항목 이동
⑧ 재정조기집행 이행실적(0.3~0.5)	-녹색제품 구매실적(0.2~0.8)	
⑨ 용역근로자 보호지침 준수(0.2~0.4)	-	균등한 기회와 사회통합 항목 이동
합 계(6점)	합계(7점)	

* 기획재정부(2018, 2019), 사회적 가치 계량평가 기준 참조.

사회적 가치 구현의 계량지표는 대부분 이행도, 달성도를 측정하는 산식으로 구성되어 있으나 시간선택제 일자리 채용 노력, 국가유공자자 우선채용 노력도, 온실가스 감축 및 에너지 절약실적 중에서 LED조명 보급률과 환경친화적 자동차 보급, 녹색제품 구매비율 증감분(향상도), 사회적기업제품(재화 및 서비스) 구매액 향상도, 사회적 협동조합제품(재화 및 서비스) 구매액 향상도, 장애인표준사업장 생산품 우선구매의 경우에 전년대비 구매실적 증가율, 국가유공자 자활용사춘 생산품 우선구매 중에서 자활용사춘 복지공장 생산품 당해연도 다품목 구매실적 등은 이행도와 지표와 함께 노력도, 향상도를 평가하는 지표로 구성되어 있다. 그러므로 이전 정부부터 대부분의 평가지표가 정부권장정책의 평가항목으로 이행도, 달성도를 평가하던 항목으로서 2018년도와 2019년도 준정부기관에 대한 제한된 평가결과에 분석이지만 대부분 사회적 가치 구현 계량지표의 득점률은 향상된 것으로 나타나고 있다

〈표 3〉 2018년도 사회적 가치 구현 평가항목 및 배점

평가지표	사회적 가치구현	공기업(22점)		준정부기관(20점)	
		비계량	계량	비계량	계량
평가항목	일자리 창출	4	3	3	3
	균등한 기회와 사회통합	3	1	2	1
	안전 및 환경	2	1	2	1
	상생·협력 및 지역발전	2	3	2	3
	윤리경영	3	-	3	-
합계		14	8	12	8

공공기관 사회적 가치 구현 평가지표가 신설되고 계량 및 비계량평가를 실시한 2018년도와 2019년도 평가결과를 비교해 볼 수 있다. 공기업의 사회적 가치 구현의 계량지표의 득점률은 2018년도 90.17에서 2019년도 89.66으로 감소하였고, 준정부기관의 사회적 가치 구현의 계량지표 득점률은 92.12에서 92.95를 상승하였다. 특히 <표 4>에서 보는 바와 같이 준정부기관의 계량지표의 경우에는 일자리 지표는 대폭 상승하였고, 균등한 기회와 사회통합과 상생협력 및 지역발전 지표의 경우에는 약간 상승하였다.

사회적 가치 구현의 비계량지표의 평가항목의 2018년도와 2019년도를 지표별로 비교해 보면 첫 번째로 일자리지표의 경우에 공기업은 감소하고 준정부기관은 증가하였고 준정부기관은 상승하였다. 두 번째로 균등한 기회와 사회통합 지표의 경우에 공기업은 감소하고 준정부기관은 증가하였다. 세 번째로 안전과 환경 지표의 경우에 공기업과 준정부기관의 득점률 모두가 증가하였다. 네 번째로 상생협력 및 지역발전의 경우에도 공기업과 준정부기관의 득점률 모두가 증가하였다. 마지막으로 윤리경영의 경우에 공기업과 준정부기관의 득점률 모두가 감소하였다. 2017년도지 정부권장정책으로 평가기준을 보면 총 9개 세부평가항목으로 구성되고, 총 배점은 6점을 부여하고 있다(기획재정부, 2018).

2018년도와 2019년도 공기업과 준정부기관의 사회적 가치 구현 지표의 계량과 비계량지표의 득점률을 비교해 보면 첫째로 공기업 사회적 가치 구현의 계량지표 득점률은 90.17점에서 89.66점으로 하락하였고, 준정부기관의 사회적 가치 구현의 계량 득점률은 92.12점에서 92.95점으로 상승하였다. 그러므로 공공기관 전체로 보면 91.59점에서 92.03점으로 상승하였다(2019년도 공기업·준정부기관 평가보고서 총괄요약본 참조). 두 번째로 공기업의 경우에 일자리 창출과 균등한 기회와 사회통합, 윤리경영은 하락하였고, 안전 및 환경과 상생협력 및 지역발전은 상승하였다. 준정부기관의 경우에 윤리경영은 하락하고 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전은 상승하였다. 그러므로 공기업과 준정부기관 전체적으로 준정부기관의 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전의 노력과 성과 향상 때문에 상승하였다고 볼 수 있다. 공기업의 안전 및 환경과 공기업과 준정부기관의 윤리경영 득점률이 하락한 주요한 이유는 중대 사망사고건수 및 채용비리 기관에 대하여 감점요인으로 추가 반영되었기 때문이다. 이는 몇 년 전부터 채용비리, 양성평등위반, 최저임금제미준수, 고용차별, 조세포탈, 회계부정, 재난 사고, 불공정거래 행위 등 공공기관의 중대한 사회적 기본책무 또는 위법행위 발생한 경우에 귀책사유와 책임의 정도를 고려하여 공공기관운영위원회의 심의의결을 거쳐서 평가등급 또는 성과급 지급률을 하향조정할 수 있다(2019년도 공공기관 경영편람, 65)는 규정에 근거한 조치로 보인다.

〈표 4〉 사회적 가치지표 득점률 비교

사회적 가치 지표	유형	2018년도		2019년도 ⁶⁾	
		비계량 득점률 (표준편차)	계량득점률 (표준편차)	비계량 득점률 (표준편차)	계량득점률 (표준편차)
일자리창출	공기업	74.57(8.86)	87.93	73.61(9.31)	-
	준정부기관	64.73(10.3)	88.599(10.112)	68.6(7.2)	94.0(5.9)
균등한 기회와 사회통합	공기업	71.71(8.22)	88.57	70.83(7.32)	-
	준정부기관	63.87(9.21)	88.381(12.253)	67.4(7.2)	89.5(14.2)
안전 및 환경	공기업	63.71(10.6)	91.83	65.28(12.30)	-
	준정부기관	64.73(10.4)	91.987(12.569)	66.2(7.7)	-
상생협력 및 지역발전	공기업	68.29(9.54)	96.17	71.67(8.45)	-
	준정부기관	66.45(11.1)	96.933(5.737)	70.2(7.1)	98.2(3.0)
윤리경영	공기업	64.86(11.47)	-	57.50(12.28)	-
	준정부기관	56.98(12.9)	-	52.6(12.9)	-

6) 2019년도 공기업 사회적 가치 구현 계량지표 득점은 기관별 총괄요약표 사회적 가치 구현 비계량 및 계량지표의 가중치와 등급, 득점을 확인할 수 있으나 총점 등을 확산작업을 하지 못해서 분석에서 제외하였음다.

홍길표 외(2020)의 공공기관의 사회적 가치 실행 관리체계 구축 실태 조사결과에 의하면 첫째로 90% 이상이 전략지표 수준에서 사회적 가치의 성과목표를 보유하고 있고, 둘째로 계획 단계에서 사회적 가치의 수용 정도가 높으나 실행단계에서는 공기업, 준정부기관의 유형별 대응수준의 편차가 크다. 셋째로 통제단계에서 사회적 가치 실현도 측정제도 채택률이 38%에 머물고 있다는 산행연구가 있는데 이러한 사회적 가치 실행체계를 비교 분석한 결과를 2018년도와 2019년도 경영평가결과에서 확인하려면 앞의 사회적 가치 구현의 계량과 비계량의 득점률 변화를 가지고 분석을 할 수는 없고 공기업과 준정부기관 사회적 가치 구현 비계량평가보고서의 내용분석을 통해서 확인할 수 있다. 아래 <표 5>에서와 같이 사회적 가치 구현의 비계량평가의 주요 내용을 비교해 보면 몇 가지 특징을 확인할 수 있다.

첫째, 공기업과 준정부기관 평가단 모두 공공기관 경영평가 편람의 지표정의와 세부평가 내용에 근거해서만 긍정적 요인을 평가하고 있고 부정적 요인의 경우에서 사회적 가치의 평가지표의 다의적 취지를 고려하여 확장해서 지적한 평가가 일부 있을 뿐이다.

두 번째로 2018년도와 2019년도의 사회적 가치 구현 비계량평가 내용의 변화가 없는 상황에서 5개 평가항목 각각에 대하여 어떤 실적이 개선되고 여전히 미흡한지를 확인하기는 쉽지 않다. 이러한 이유는 사회적 가치 구현의 비계량 9등급 평가에서 세부평가내용의 이행 여부를 제외한 실적이나 성과의 준거점을 확인하기 어렵고 여전히 평가유형 내에서 기관의 사업특성과 규모 등을 고려하지 않은 상대평가적 속성에 기인한 것으로 보인다.

세 번째, 공기업과 준정부기관은 기관 규모와 상대적으로 경영자율성에서 차이가 있으나 사회적 가치구현의 가중치 차이(공기업 24점, 준정부기관 22점)의 영향을 확인할 수 없고, 세부평가내용도 같아서 사회적 가치평가의 중대성과 다양성을 차별적으로 구현하기가 어렵게 되어 있다.

네 번째, 공기업과 준정부기관 경영평가단 평가위원의 수가 공기업 경영관리 17명, 준정부기관 경영관리 29명으로 구성되어 있다. 평가대상 공기업의 기관수가 36개, 준정부기관의 기관수가 93개이고 사회적 가치구현 지표 이외에 경영전략 및 리더십(경영전략, 경영개선, 리더십), 조직·인사·재무관리(조직·인사, 재무예산운영, 기금운영관리), 보수 및 복리후생(보수 및 복리후생, 총인건비관리, 노사관계), 혁신과 소통(혁신노력, 국민소통)을 같이 평가해야 하므로 절대적으로 평가위원수가 부족할 수 있다. 그리고 평가위원 경력이 경영학과와 행정학과 교수가 중심이고 일부 노무사, 안전 전공, 시민단체 간부가 있으나 소수여서 다양한 지표로 구성되어 있는 사회적 가치지표의 비계량 실적을 평가하는데 있어서 평가전문성이 부족해 보인다.

〈표 5〉 사회적 가치 비계량평가의 주요내용

사회적 가치 지표	유형	주요 평가내용	
		2018년도 ⁷⁾	2019년도 ⁸⁾
일자리 창출	공기업	- (긍정)기관 특성과 자원 고려 다양한 투자 노력 - (부정)환류체계 고도화, 일자리 질개선 체계적 노력 필요	- (긍정)일자리 양적 창출 등 사회적 책임이행, 핵심사업 등을 통한 민간일자리창출 등 기관 특성에 부합하는 전략수립 - (부정)일자리 양적 측면의 접근, 일자리 질개선 노력 필요
	준정부 기관	- (긍정)일자리창출 전략설정 등 연계 - (부정)일자리 창출의 소극적인 기관 존재, 지역일자리창출과 지역경제 기여 필요	- (긍정)일자리 신규발굴 등 적극적 일자리 창출 - (부정)공공, 민간일자리 추진전략으로 나누어 지표관리필요. 전년과 차별화된 성과구분 한계
균등한 기회와 사회통합	공기업	- (긍정)공정채용, 균등기회 많은 노력 등 적극적 노력 - (부정) 정규직 공채연계 필요, 기관핵심 업무와 연계된 공동기술개발 필요	- (긍정)사회형평적 인력활용과 균등한 기회보장위한 기관노력 및 공정한 채용과정과 청년·고졸자 등에 대한 차별해소와 처우개선
	준정부 기관	- (긍정)채용단계별 내부견제시스템과 블라인드 채용시스템 도입 등 - (부정)채용과정에서 제척, 회피기준 제도화, 무기계약직 보수, 승진체계 개선 필요 등	- (긍정)사회적 약자 취업지원 등 제도개선 노력 및 적합직무 발굴, 채용전형 개선 등 노력 등- (부정)장애인 입장에서 제도적, 물리적 환경 개선 필요 등
안전 및 환경	공기업	- (긍정)안전한 근로 및 생활환경 유지, 개인정보보호 등 구축·운영 노력 - (부정)기관 특성에 맞는 정보보안범위, 전략, 목표 수립 필요 등	- (긍정)안전, 재난관리체계, 개인정보보호 및 정보보안 관리체계의 구축운영, 산업재해 등 근로자피해방지 및 사업장 안전관리 등 산업재해와 보안사고 예방활동, 사후관리 노력 평가
	준정부 기관	- (긍정)안전관리체계 구축, 환경문제와 기관업무 특성과 연계, 재난관리체계 구축 및 운영과 사전예방교육훈련실시 - (부정)안전관리범위와 대상 협소, 환경연계의 고도화 필요	- (긍정)재난안전매뉴얼의 안전관리노력, 산업재해 방지를 위한 사고유형분석 등 에너지 절약 사업 노력 - (부정)유관기관과 협력적 안전관리체계 구축 필요, 선제적 안전사고 예방노력 등
상생협력 및 지역발전	공기업	- (긍정)지자체 및 지역기업과 협력사업 발굴, 등 공정경제질서확립 및 중소기업·소상공인 경쟁력강화 노력 - (부정)단수한 시설개방 등 일회성·단편적 프로그램 개발 등 기관 핵심업무와 연계된 체계적인 동반성장계획 수립 필요	- (긍정) 지역사회참여, 지역경제활성화를 위한 프로그램 개발 및 실행, 공정한 경제질서 확립, 중소기업·소상공인 경쟁력 강화를 위한 기술지원, 사회적 경제기업에 대한 지원과 구매확대
	준정부 기관	- (긍정)지역사회 참여와 지역경제 활성화 중장기 계획 수립 등 주요사업과 연계 - (부정)기관의 고유사업 중심의 상생협력 방안 마련 필요, 사회적 경제기업 발굴하여 장기적인 지원협력관계 구축 필요 등	- (긍정)다양한 상생과 협업노력 등 계약과정의 불공정요인개선, 성과공유제등 적극 활용 - (부정)협력업체의 환경, 균등기회보장 등 정착할 수 있는 지원 필요, 불공정 계약 및 하도급대금 관련 지적 등 다양한 지원 방안 모색

윤리경영	공기업	-(긍정)경영전반에 경영투명성 제고, 근로자 등 이해관계자 인권존중 노력 -(부정)내부건제시스템의 실효성 제고 노력필요, 채용전반에 대한 정부합동 채용실태조사결과, 다수 기관 주의·경고 처분 받음	-(긍정)윤리경영, 인권존중을 위한 노력, 기관 운영 전반에 투명성을 제고하고 내부건제시스템 운영 노력 -(부정)채용비리에 대한 정부합동 처분에 따라 차등적으로 반영
	준정부기관	-(긍정)윤리경영 조직과 지침, 신고시스템 운영 등 윤리경영시스템 구축 -(부정)윤리경영체계 있으나 청렴도평가 점수가 낮은 경우, 윤리강령과 로드맵은 존재하나 형식적 존재, 윤리문화정책 필요	-(긍정)전반적으로 윤리경영체계, 인권경영체계 구축·운영 등 제도개선 노력, 각종 비리와 비위에 대한 징계규정 강화, 내부통제수단운영 -(부정)기관 갑질, 비리 등으로 조직문화 개선 필요, 위험평가와 통제수단의 연계 미흡

* 기획재정부, 2018년도, 2019년도 공기업·준정부기관 경영평가보고서 참조.

2. 사회적 가치지표 특점의 영향력 분석

현정부 출범 후 공공기관 사회적 가치 실현을 국정과제로 설정하게 됨에 따라서 공공기관 경영평가지표에 사회적 가치와 관련한 평가지표가 도입되었다. 2017년도 공공기관 경영평가편람은 연도 중간에 일자리 창출의 10점 가점 지표를 신설하였고, 본격적으로 기존의 리더십·전략 및 조직 및 인적자원관리, 정부권장정책 등 각 평가지표에 흩어졌던 평가지표를 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영의 5개의 범주로 사회적 평가지표가 2018년도부터 신설되었다.

앞 장의 <그림 1>에서의 논의의 틀과 같이 말씀블드리지 모델에 의한 경영관리요인과 경영성과와 인과관계나 BSC에 의한 전략체계 구축을 근거로 하여 사회적 가치 구현 평가지표의 세부 평가지표인 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영의 5개 평가지표의 특점이 공공기관 경영평가의 전체 점수인 총점에 얼마나 영향을 주었는가를 확인해 볼 수 있다. 두 번째로 5개로 구성된 사회적 가치 구현 평가지표의 특점이 공공기관의 성과나 결과지표로 볼 수 있는 업무효율, 고객만족도나 주요 사업 성과에 영향정도를 측정해 볼 수 있을 것이다. 세 번째는 결론적으로 2018년도와 2019년도 공공기관 경영평가의 사회적 가치구현 평가지표 도입으로 공공기관 경영평가 실질적 결과에 얼마나 영향을 주고 있는 있는가를 비교해 볼 수 있다.

7) 2018년도 준정부기관 경영실적보고서에서 기금관리형, 위탁집행형, 강소형 유형을 총괄하는 사회적 가치지표의 비계량 평가내용이 주로 특점율의 변동 내용만을 담고 있어서 위탁집행형 평가보고서의 평가결과를 기준으로 요약함.

8) 2019년도 공기업 경영실적보고서 중 총괄요약본에서는 사회적 가치와 관련하여 평가내용과 일부 긍정적 요인으로 구성되어 있어서 공기업1의 평가보고서를 참고하여 요약 정리함.

가. 2018년도 공기업과 준정부기관의 사회적 가치 구현 지표 득점값의 영향

첫 번째로 2018년도 공기업의 사회적 가치 구현 평가지표의 득점이 기관의 총점과 업무 효율지표의 득점에 통계적으로 유의한 영향을 준 평가지표는 없었다. 두 번째로 아래 <표 6>에서와 같이 2008년도 공기업 경영평가에서 사회적 가치 구현 평가지표 득점값이 국민소통에 영향을 평가지표는 안전 및 환경의 비계량지표 득점값만이 통계적으로 부(-)의 유의성이 있는 것으로 나타났다(R제곱 0.416, 유의확률 0.085).

<표 6> 2018년도 공기업 사회적 가치 구현의 국민소통에 영향

모형	계수				유의확률	공선성 통계량	
	비표준화 계수		표준화 계수	t		공차	VIF
	B	표준화 오류	베타				
(상수)	62.757	14.865		4.222	.000		
일자리(비)	-3.455	15.362	-.051	-.225	.824	.461	2.170
일자리(계)	-.035	.092	-.066	-.380	.707	.766	1.306
균등통합(비)	20.723	14.327	.282	1.446	.160	.615	1.625
균등통합(계)	.182	.093	.371	1.949	.063	.643	1.555
안전환경(비)	-24.776	10.638	-.434	-2.329	.028	.672	1.489
안전환경(계)	-.090	.080	-.228	-1.132	.268	.577	1.734
상생발전(비)	5.380	15.535	.085	.346	.732	.388	2.576
상생발전(계)	.231	.164	.279	1.404	.173	.591	1.691
윤리경영(비)	-2.385	10.326	-.045	-.231	.819	.608	1.644

종속변수 : 국민소통

세 번째로 아래 <표 7>에서와 같이 2008년도 공기업 경영평가에서 사회적 가치 구현 평가지표 득점값이 주요사업 계량지표의 득점에 대한 영향에서 일자리 창출의 계량지표의 득점값만이 통계적으로 정(+)의 유의성이 있는 것으로 나타났다(R제곱 0.464, 유의확률 0.40)

<표 7> 2018년도 공기업 사회적 가치 구현의 주요사업 성과에 영향

모형	계수				유의확률	공선성 통계량	
	비표준화 계수		표준화 계수	t		공차	VIF
	B	표준화 오류	베타				
(상수)	20.013	22.720		.881	.387		
일자리(비)	30.929	23.479	.284	1.317	.200	.461	2.170
일자리(계)	.304	.140	.363	2.169	.040	.766	1.306
균등통합(비)	18.772	21.897	.160	.857	.399	.615	1.625
균등통합(계)	.199	.143	.254	1.390	.177	.643	1.555

안전환경(비)	-1.582	16.260	-.017	-.097	.923	.672	1.489
안전환경(계)	-.113	.122	-.179	-.927	.363	.577	1.734
상생발전(비)	3.152	23.744	.031	.133	.895	.388	2.576
상생발전(계)	-.019	.251	-.014	-.074	.941	.591	1.691
윤리경영(비)	-6.975	15.782	-.083	-.442	.662	.608	1.644
종속변수: 주요사업(계)							

나. 2018년도 준정부기관의 사회적 가치 구현 지표의 득점값의 영향

첫째로 아래 <표 8>과 같이 2018년도 준정부기관 경영평가에서 사회적 가치 구현 평가 지표 득점값이 기관의 총점에 사회적 가치 구현 평가지표는 일자리 창출의 비계량지표, 균등한 기회와 사회통합의 비계량지표, 안전 및 환경의 비계량지표, 상생·협력 및 지역발전 비계량과 계량지표, 윤리경영의 비계량지표의 득점값이 통계적으로 유의한 영향을 준 것으로 나타났다(R 제곱 0.681, 유의확률 0,000).

<표 8> 2018년도 준정부기관의 사회적 가치지표의 총점에 영향

모형	계수				t	유의확률	공선성 통계량	
	비표준화 계수		표준화 계수	베타			공차	VIF
	B	표준화 오류						
(상수)	29.301	5.299			5.529	.000		
일자리(비)	2.897	.562	.373		5.157	.000	.735	1.360
일자리(계)	1.262	.954	.092		1.323	.189	.793	1.260
균등통합(비)	2.693	.764	.265		3.527	.001	.680	1.470
균등통합(계)	2.781	1.857	.102		1.498	.138	.828	1.208
안전환경(비)	3.876	.676	.391		5.734	.000	.825	1.212
안전환경(계)	2.084	2.195	.063		.949	.345	.872	1.146
상생협력(비)	3.233	.706	.306		4.578	.000	.857	1.166
상생협력(계)	6.463	1.616	.267		3.999	.000	.859	1.165
윤리경영	2.001	.721	.187		2.775	.007	.848	1.179
종속변수: 총점								

두 번째로 2008년도 준정부기관 경영평가에서 사회적 가치 구현 지표의 득점값은 국민소통의 득점값에 통계적으로 유의하지 않다. 세 번째로 아래 <표 9>와 같이 2018년도 준정부기관 경영평가에서 사회적 가치 구현 지표 득점값 중에서 주요사업 계량지표 득점값에 영향을 주는데 있어서 안전 및 환경 비계량지표, 상생·협력 및 지역발전의 비계량과 계량지표의 득점값만이 통계적으로 정(+의 유의성이 있는 것으로 나타났다(R 제곱 0.313, 유의확률 0.000).

〈표 9〉 2018년도 준정부기관 사회적 가치 구현의 주요사업 성과에 영향

모형	계수						
	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준화 오류	베타			공차	VIF
(상수)	37.108	9.047		4.102	.000		
일자리(비)	1.252	.959	.139	1.306	.195	.735	1.360
일자리(계)	.059	1.628	.004	.036	.971	.793	1.260
균등통합(비)	1.274	1.304	.108	.977	.331	.680	1.470
균등통합(계)	3.749	3.171	.118	1.182	.240	.828	1.208
안전환경(비)	2.938	1.154	.255	2.546	.013	.825	1.212
안전환경(계)	3.698	3.748	.096	.987	.327	.872	1.146
상생협력(비)	2.688	1.206	.219	2.230	.028	.857	1.166
상생협력(계)	8.273	2.759	.294	2.999	.004	.859	1.165
윤리경영	1.072	1.231	.086	.871	.387	.848	1.179

종속변수: 주요사업(계)

다. 2019년도 준정부기관의 사회적 가치 구현지표의 영향

〈표 10〉과 같이 2019년도 준정부기관 경영평가에서 사회적 가치지표가 총점에 일자리 창출의 비계량 지표득점값, 상생·협력 및 지역발전 비계량과 계량의 지표득점값, 안전 및 환경 지표득점값이 통계적으로 유의한 영향을 주고 있다(R 제곱 0.613, 유의확률 0.000).

〈표 10〉 2019년도 준정부기관의 사회적 가치지표의 총점에 영향

모형	계수						
	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준화 오류	베타			공차	VIF
(상수)	42.079	3.758		11.198	.000		
일자리(비)	6.744	3.016	.185	2.236	.028	.670	1.492
일자리(계)	.047	.025	.137	1.852	.068	.837	1.195
균등통합(비)	4.683	3.108	.138	1.507	.136	.552	1.811
균등통합(계)	.013	.015	.066	.909	.366	.868	1.152
상생협력(비)	9.410	2.575	.283	3.654	.000	.768	1.302
상생협력(계)	.108	.033	.236	3.250	.002	.876	1.142
안전환경(비)	7.345	2.056	.258	3.573	.001	.884	1.131
윤리경영	2.352	1.756	.101	1.339	.184	.811	1.232

종속변수: 총점

두 번째로 <표 11>과 같이 2019년도 준정부기관 경영평가에서 사회적 가치지표가 국민소통에 일자리 창출의 비계량 지표값과 상생·협력 및 지역발전의 계량비표의 득점값이 통계적으로 유의한 영향을 주고 있다(R 제곱 0.186, 유의확률 0.022).

<표 11> 2019년도 준정부기관의 사회적 가치 구현지표의 국민소통 영향

계수							
모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준화 오류	베타			공차	VIF
(상수)	55.109	11.515		4.786	.000		
일자리(비)	18.416	9.241	.240	1.993	.050	.670	1.492
일자리(계)	-.107	.077	-.150	-1.391	.168	.837	1.195
균등통합(비)	4.980	9.523	.069	.523	.602	.552	1.811
균등통합(계)	-.067	.045	-.157	-1.484	.142	.868	1.152
상생협력(비)	-8.575	7.891	-.122	-1.087	.280	.768	1.302
상생협력(계)	.298	.102	.307	2.915	.005	.876	1.142
안전환경(비)	8.396	6.299	.140	1.333	.186	.884	1.131
윤리경영	5.876	5.381	.119	1.092	.278	.811	1.232

종속변수: 국민소통

세 번째로 아래 <표 12>와 같이 2019년도 준정부기관 경영평가에서 사회적 가치지표가 주요사업 계량지표 득점값에 상생·협력 및 지역발전의 계량지표의 득점값이 통계적으로 유의한 영향을 주고 있다(R 제곱 0.151, 유의확률 0.075).

<표 12> 2019년도 준정부기관 사회적 가치 구현지표의 주요사업 계량지표 영향

계수							
모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준화 오류	베타			공차	VIF
(상수)	77.727	8.665		8.971	.000		
일자리(비)	-4.742	6.953	-.084	-.682	.497	.670	1.492
일자리(계)	-.007	.058	-.014	-.123	.902	.837	1.195
균등통합(비)	-6.149	7.166	-.116	-.858	.393	.552	1.811
균등통합(계)	-.019	.034	-.059	-.549	.584	.868	1.152
상생협력(비)	-3.541	5.938	-.068	-.596	.553	.768	1.302
상생협력(계)	.252	.077	.352	3.281	.002	.876	1.142
안전환경(비)	7.360	4.740	.166	1.553	.124	.884	1.131
윤리경영	.613	4.049	.017	.151	.880	.811	1.232

종속변수: 주요사업(계)

실증적 연구의 한계로 제II장 <그림 1> 논의의 틀에서 같이 사회적 가치의 평가지표 득점값의 경영성과에 대한 영향분석에서 다른 평가지표나 기관의 인력과 예산 등 규모변수를 통제하지 않았기 때문에 <그림 11>에서의 준정부기관의 사회적 가치 구현지표의 국민소통 영향과 <그림 12>에서의 준정부기관 사회적 가치 구현지표의 주요사업 계량지표 영향의 모형 설명력은 그리 높지 않은 것으로 나타나고 있다.

결론적으로 2019년도 공기업 경영평가 총점값을 확인하지 못하여 통계분석을 실시하지 못하였으나 2018년도 공기업의 사회적 가치 구현의 평가지표가 총점, 업무효율, 국민소통, 주요사업 성과에 대한 영향만을 보면 안전 및 환경의 비계량지표와 일자리 창출의 계량지표 득점 정도만 국민소통과 주요사업 성과에 통계적으로 약한 유의성이 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 2019년도 공기업의 사회적 가치구현 중에서 안전 및 환경과 윤리경영에서 낮은 수준으로 평가되었다(2019년도 공기업 경영평가보고서, 22). 2018년도와 2019년도 준정부기관 경영평가의 사회적 가치 구현 평가지표들이 총점이나 주요사업 성과에 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 다만 2019년도에 준정부기관의 사회적 가치 구현 평가지표 중에서 상생·협력 및 지역발전의 비계량지표의 득점값이 고객만족도 등 국민소통에 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다.

V. 결론

기업이나 공공기관의 사회적 책임이나 사회적 가치를 구현하는 것은 더 이상 민간기업이나 공공기관의 마케팅이나 홍보 차원에서만 실천해야 하는 경영문제가 아니고 기업이나 공공기관의 지속가능성을 확대하는 데 있어서 반드시 필요한 경영의 원칙과 전략이다. 2000년대 초반 민간기업이 지배구조 개선과 노사문제로 국제적 추세가 되어 가고 있는 기업의 사회적 책임이나 지속가능경영에 쉽게 동참하지 못하던 시절에도 한국전력공사나 가스공사와 같은 공기업이 선도적으로 윤리경영, 환경경영이나 사회적 책임보고서의 발간에 적극적으로 동참한 바 있다. 전통적인 기업의 사회적 책임 활동의 측정과 평가나 최근 공유가치창출, ESG, 사회적 가치의 측정과 평가로 진화, 발전하고 있다. 특히 공공기관의 경우에 선진국보다 빨리 1984년부터 도입된 공공기관 성과평가 제도인 경영평가제도의 평가지표에 세부평가내용으로 반영되기 시작했고, 2017년에도 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영의 계량 및 비계량 통합 평가지표가 신설된 바 있다. 그러므로 Epstein과 Wisner(2006), 라영재(2010, 2012)의 연구와 같이 기존의 말씀볼드리지 모델에 근거한 리더십·전략-경영관리-주요사업 평가체계에 사회적 가치 구현 평가지표의 도입으로 지속가능성을 위한 BSC 접근이나 사회적 가치체계의 통합적인 평가체계로

발전하였다고 볼 수 있다.

2018년도와 2019년도 공기업과 준정부기관의 사회적 가치 구현 평가내용이나 평가결과값을 통해서 보면 전체적으로 공공기관의 전략체계에 반영하고 사회적 가치의 평가내용을 경영관리뿐만 아니라 주요사업의 기획과 집행과정에도 반영되고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 두 개년도 사회적 가치 구현의 세부평가지표가 업무효율, 고객만족, 주요사업 성과에 제한적인 영향을 주고 있음을 실증적, 통계적으로 확인할 수 있다. 다만 라영재(2012, 2017)의 이전 연구에서 지적한 바와 같이 당시 리더십·전략-경영시스템과 성과-주요사업의 지표에 사회적 가치 지표를 분산 반영하는 방안과 별도로 사회적 책임이나 사회적 가치 지표를 신설하는 방안을 제시한 바 있다. 그러나 최근 국회에 발의된 「공공기관의 사회적 가치 실현 기본법안」에 의하면 공공기관의 사회적 가치평가를 도입하도록 되어 있기 때문에 앞으로 경제적, 사회적, 환경적 가치의 통합모형을 채택할 것인지, 아니면 초기 말콤볼드리지 모델과 같이 경영성과만을 측정하는 분리모델로 갈 것인지를 결정할 수밖에 없을 것이다.

이번 연구의 제Ⅲ장에서 2018년도와 2019년도의 공기업과 준정부기관의 사회적 가치 구현의 평가지표 득점값과 경영성과와의 영향분석에서 통계적으로 유의성을 확인할 수 있었으나 비계량평가결과의 내용분석을 통해서 사회적 가치 구현의 지표들이 전략이나 목표에 반영되고 있고 평가지표의 평가내용들은 공공기관에서 잘 이행하고 있는 것으로 보이나 Werther와 Chandler(2011)가 말하는 기관의 특성과 여건에 부합하는 전략적인 사회적 가치 구현을 하고 있다고는 볼 수 없다. 이러한 결과는 현행 사회적 가치 구현의 계량지표와 비계량지표가 특정되어 있어서 일부 표준적으로 적용될 것을 제외한 기관의 업무 특성과 환경에 적합한 다양한 사회적, 환경적 지표를 적용하는데 한계가 있기 때문이다. 그런 측면에서 GRI 가이드라인이나 ISO 26000에서 권고하고 있는 경제성과, 사회성과, 환경성과를 중요성 평가와 이해관계자 이슈를 반영한 지속가능경영보고서가 사회적 가치 구현의 성과를 확인하는데 더 유효해 보인다(2019년도 한국가스공사와 철도공사 지속가능경영보고서 참조).

앞으로 공공기관의 사회적 가치나 사회적 책임과 관련한 평가를 민간기업에서 활용하고 있는 GRI가이드라인이나 ISO26000과 같은 국제적 경영표준에 맞추어서 경제적, 사회적, 환경적 성과를 종합적, 포괄적으로 측정하고 결과보고서의 발간과 공개를 통해서 기관의 성과 제고와 책무성 강화를 유도해 나갈 것인가 아니면 여전히 소유권 부처나 주무부처가 대리인 모형과 정보비대칭성을 이유로 하여 통합적인 외부평가를 실시한가의 문제는 여전히 향후 과제로 남아 있다. 특히 현행 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영의 5가지의 사회적 가치구현 평가지표를 경영관리범주에서 평가한다고 하더라도 공공기관의 설립목적이나 존재이유가 사회, 경제적인 기능을 수행하는 주요사업의 공공성과 공익성을 제고하는 것이 경영관리 차원의 사회적 가치 실행보다 더 중요하다는 점을 간과해서는 안 된다. 그런 측면에서 2019년도 경영평가에서 주요사업의 성과

관리 적정성에서 사회적 가치의 반영정도를 평가한 것은 의미 있는 시도로 보인다. 끈으로 공기업이든 준정부기관이든 Wertherdhk와 Chandler(2011)의 주장처럼 기관의 전략적 차원에서 사회적 책임이나 사회적 가치의 구현은 소유권부처와 주무부처로부터의 경영자율과 책임경영을 전제로 하여 경제적, 사회적, 환경적 성과를 균형적으로 실천해 나가야 한다는 것이다.

참고문헌

- 관계부처 합동 (2020). 100대 국정과제 참고 자료집.
- 기획재정부 (2018). 2018년도 공기업·준정부기관 「사회적 가치 구현」 가중치 및 평가기준.
- 기획재정부 (2019). 2018년도 공기업 경영실적평가보고서(총괄요약본).
- 기획재정부 (2019). 2018년도 공기업과 준정부기관 경영실적평가보고서(총괄요약본).
- 기획재정부 (2020). 2019년도 공기업과 준정부기관 경영실적평가보고서(총괄요약본).
- 기획재정부 (2015). 2007-2014 경영평가 공통평가 매뉴얼, 한국조세재정연구원.
- 라영재·윤태범 (2010). 공공기관의 지속가능경영의 성과와 한계, 한국조세연구원.
- 라영재 (2012). 공공기관의 지속가능경영 수준과 모델 개발, 한국조세연구원.
- 라영재 (2017). 공공기관의 사회적 책임에 대한 정부 역할 연구, 한국부패학회보 22권1호.
- 라영재 (2019). 공기업과 준정부기관 경영성과의 영향요인분석: 평가지표체계와 평가방법의 변경 전후를 대상으로, 정책분석평가학회보 제2권 제4호.
- 박명규 (2018). “사회적 가치의 다차원적 구조”, 박명규·이재열 엮음, 2018, 사회적 가치와 사회혁신, 한울.
- 정도진 외 (2018). 공공기관의 지속가능성을 포괄하는 결산보고서 개발, 한국조세재정연구원.
- Adrian Henriques, Julie Richardson and Earthscan, 2004. The Triple Bottom Line, 유명훈 외 옮김, 지속가능경영의 청사진(2010). 한국표준협회 미디어.
- 한국가스공사 (2020). 지속가능경영보고서.
- 한국철도공사 (2020). 2019-20 한국철도 지속가능경영보고서.
- 홍길표·우윤석·이립 (2020). 공공기관의 사회적 가치 실행을 위한 관리체계 구축 현황과 과제, 사회적경제와 정책연구, 제10권 제2호.
- Carroll, Archie B (2008). A History of Corporate Social Responsibility: Concepts and Practices, Oxford University Press.
- Charles Handy, 2002. “What’s Business For?” Harvard Business Review.
- Epstein, Marc J. (2008). Making Sustainability Work: best practices in managing and measuring corporate social, environmental and economic impacts. Greenleaf Pub.
- Maignan, I and OC Ferrell (2001). Corporate Citizenship as a marketing instrument-Concepts, evidence, research directions, European Journal of Marketing.
- Mayer, R.C., J.H. Davis, F.D. Schoorman (1995). An integrative model of organizational trust, Academy of Management Review, 20 (3)
- Milton Friedman (1970). The Social Responsibility of Business Is to Increase its Profits, New Times Magazines, September 13.
- Michael E. Porter & Mark R. Kramer (2006). Strategy & Society, Harvard Business Review.
- Orlitzky, M, and J.D Benjamin (2001). Corporate social performance and firm risk: meta-analytic review, SAGE.
- Orlitzky, Marc, Frank L. Schmidt, and Sara L. Rynes (2003). Corporate Social and Financial Performance: A Meta-Analysis, SAGE.

- Rob Gray and Markus Milne (2004). Towards reporting on the tripple bottom line: mirage, methods and myths, *The Triple Bottom LINE* 70-80.
- Skjærseth, JB and Wettstad, J (2008). EU emissions trading initiation, decision making and implementation
- Werther, William B. and David Chandler. (2011) *Strategic Corporate Social Responsibility: Stakeholders in a global environment*, SAGE.

투고일자 : 2020. 12. 09

수정일자 : 2020. 12. 15

게재일자 : 2020. 12. 31

<국문초록>

공공기관 사회적 가치 평가지표의 변화와 영향 분석

라 영 재

2018년도와 2019년 공기업과 준정부기관의 경영평가에서 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영의 사회적 가치 구현의 평가지표를 도입하였다. 2개 년도의 사회적 가치 구현의 평가지표 득점값과 경영성과와의 영향을 분석하였다. 통계분석의 결과를 보면 2018년도 공기업의 사회적 가치 구현의 평가지표가 총점, 업무효율, 국민소통, 주요사업 성과에 대한 영향만을 보면 안전 및 환경의 비계량지표와 일자리 창출의 계량지표 득점 정도만 국민소통과 주요사업 성과에 통계적으로 약한 유의성이 있는 것으로 나타나고 있다.

2018년도와 2019년도 준정부기관 경영평가의 사회적 가치 구현 평가지표들이 총점이나 주요사업 성과에 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 다만 2019년도에 준정부기관의 사회적 가치 구현 평가지표 중에서 상생·협력 및 지역발전의 비계량지표의 득점값이 고객만족도에 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다.

공공기관의 사회적 가치 구현 비계량평가 내용분석을 보면 사회적 가치 구현을 위한 전략이나 경영목표에 대한 연계는 대부분 공공기관에서 구축되어 있으나 기관의 업무특성에 부합하는 차별화된 실행과 성과창출은 일부 미흡한 것으로 나타나고 있다. 향후 공공기관의 설립목적 실현이나 공공성과 공익성에 부합하게 사회적 가치 구현이 주요사업 성과제고와 연계하는 것이 대단히 중요해 보인다.

주제어: 공공기관, 사회적 가치, 경영평가, 경영성과, 사회적 책임보고서

