

공공기관의 사회적 책임에 관한 정부의 역할 연구*

The Research on government's role in social responsibility of public institutions

라 영 재(Ra, Young Jae)**

ABSTRACT

Corporate social responsibility is no longer a moral obligation or a legal requirement that only a private company should observe. It is now an essential task for both public and private companies to fulfill their social responsibilities for sustainable development. And corporate social responsibility includes not only fulfilling charitable and social responsibility within the social community, but also fulfilling economic and environmental responsibilities. Visser (2008) argues that in the developing world, the stage of corporate social responsibility goes through stages of philanthropic responsibility and ethical responsibility after economic responsibility. Governments with ownership and oversight of public institutions should actively reflect policies related to corporate social responsibility in the management policies of public institutions. However, it has been analyzed that the content of the corporate social responsibility is only partially reflected in the law on management, management evaluation index, and management disclosure items to public institutions. In particular, only some performance indicators related to economic performance indicators and some social responsibilities are reflected in some management evaluation indicators. In the future, economic, social and environmental indicators should be balancedly reflected to strengthen the publicness of public institutions.

Key words: Corporate Social Responsibility, Publicness, Governmental management policy on the Public Entities

I. 서론

기업의 사회적 책임(CSR)이라고 하면 연말에 임직원들이 자선활동을 하는 것과 같은 기업차원의 사회봉사활동으로 인식되고 있는 것 같다. 정부도 기업의 사회적 책임을 협의로

* 서울행정학회 2017년 동계학술대회 발표논문인 “공공기관의 사회적 책임에 관한 연구”를 수정·보완하였음을 밝혀둔다.

** 한국조세재정연구원 초빙연구위원

해석하여 사회적, 환경적 책임을 지는 부가적인 경영활동으로 인식하는 것 같다. 그러나 이미 국제적으로 기업의 사회적 책임은 민간기업뿐만 아니라 공기업까지 더 나아가서 정부기관이나 비정부기구(NGO)까지도 조직의 지속가능한 발전을 위한 전략적, 통합적 경영활동으로 인식되고 발전하고 있다.

흔히 정부기관이나 공공기관의 사회적 책임이라고 하면 공공성(publicness)을 추구하는 것으로, 또는 공적인 책무성(public accountability)을 확보하는 것 정도로만 인식하고 있다. 우리나라의 경우에 2000년대 초반 글로벌 민간기업이 사회적 책임경영시스템을 도입하기 시작하였는데 거의 같은 시기에 일부 에너지 공기업이 기업의 사회적 책임과 관련된 프로그램 도입하고 사회적 책임보고서를 발간하였으나, 현재 민간기업이나 공공기관이 기관의 지속가능한 발전을 위하여 경영전략적 차원에서 사회적 책임을 수행하였다고 보기는 어렵다. 그러나 민간기업보다 공공기관은 소유권 부처에 재정적 통제나 소속 정부부처의 사업적 감독을 받고 있기 때문에 공공기관의 사회적 책임에 대한 정부의 정책적 영향력도 더 높아질 수 밖에 없다.

공공기관의 외부지배구조 차원에서 공공기관의 대표적인 관리정책이 반영되어 있는 공공기관의 운영에 관한 법률, 공공기관 경영평가지표, 경영공시 항목에서 국제적 수준의 기업의 사회적 책임 지표들의 반영정도를 분석해 보았다. 공공기관 경영의 자율성이 아직도 높지 않고 정부의 공공기관 관리정책에 대한 수용성이 높을 수 밖에 없기 때문에 정부의 공공기관 관리정책에서 기업의 사회적 책임에 대한 내용들이 반영된다면 공공기관뿐만 아니라 민간기업까지 기업의 사회적 책임이 빠르게 확산이 될 수 있기 때문이다. 또한 공공기관의 사업 특성이 공공성과 기업성을 동시에 가지고 있기 때문에 국제적으로 인정받고 있는 기업의 사회적 책임의 세부적인 내용들은 민간기업보다 더 공공기관의 성과지표로서 수용성이 더 높을 것이라는 가정도 가능하다.

Ⅱ. 기업의 사회적 책임에 대한 이론적 논의

1. 이론적 선행연구

가. 기업의 사회적 책임에 대한 이론적 논의

기업의 사회적 책임(corporate social responsibility; CSR)에 대한 다양한 논의와 접근법들을 체계적으로 정리하기도 어렵다. 기업의 사회적 책임에 대한 학자들의 개념 정의조차 통일하기도 쉽지 않다. 그러나 학술적으로 기업의 사회적 책임에 대한 3가지 접근법이 있는

데, 첫째로 기업의 이해관계자의 권리가 강화되도록 기업의 자기규제, 이타주의적 의무와 확장적 공공정책으로 보는 윤리적 책임이론(ethical responsibility theory)이 있다. 둘째로 시장의 부를 만들어내는 것은 최소한 공공정책과 관례적인 기업윤리에 의존하는 것으로 보는 경제적 책임이론(economic responsibility theory)이 있다. 세 번째로 이론적 종합이 아닌 정치적 은유로서 기업의 시민권(corporate citizenship)으로 기업의 사회적 책임을 이해하고 있다(Windsor, 2006). 또한 Garriage와 Melé(2004)는 사회적 실체의 측면에서 기업의 사회적 책임이론을 4가지 그룹으로 나누고 있는데, 첫째로 기업을 경제적 부를 창출하는 경제적 이론, 둘째로 기업의 사회적 권력과 의무를 중점을 정치적 이론, 세 번째로 기업은 사회적 요구를 통합하는 것이라는 사회적 통합이론, 넷째로는 기업과 사회는 윤리적 가치를 실천해야만 관계로 보는 윤리적 이론이 있다.

기업의 사회적 성과와 관련된 이론적 논의는 기본적으로 사회학에 근거하고 있고, 주주가치 이론이나 신탁 자본주의는 경제학 이론에서 출발하는데 이를 Klonoski(1991)는 근본주의(fundamentalism)라고 부르고 있으며, Windsor(2006)는 경제적 책임이론으로 부른다. 윤리적 측면에서 규범적인 접근으로 이해관계자 이론은 윤리적 책임이론과 관계가 있다. 기업 시민권이론은 정치학과 관계가 있는데 제3그룹(third group)과 관련된 이론이다. 이러한 기업의 사회적 책임에 대한 연구는 전제하는 가치, 중심적인 역할, 이론화 수준, 상호작용의 본질, 논리, 존재론적 자세, 인식론적 자세 등 가치 기준에 따라 이론화가 전개되어 왔다. 현대의 사회적 책임에 대한 가치의 종합체계(CSR value hierarchy)는 광의로 사용할 수 있는 수직적인 개념체계가 아니며 상호관계를 가지는 종합적이고 통합적 개념으로 발전하였다(Wilber, 1998:102).

나. 기업의 사회적 책임에 대한 효과

기업의 사회적 책임경영의 영향이나 성과에 대하여 학자에 따라서 기업의 사회적 책임을 다하고 있는 좋은 이미지 창출이나 평판을 유지하려는 경영의 수사(rhetoric)나 은유라고 주장하기도 하나, 실제로 기업이 사회적 책임을 다 하게 되면 기업의 비용이나 위험이 감소되고 시장경쟁력이 생겨서 추가상승과 같은 경제적 효과가 있다는 주장이 공존하고 있다. 즉 기업의 사회적 책임의 효과론에 대하여 긍정론과 부정론이 동시에 존재하고 있다.

기업의 사회적 책임을 수사적 표현으로 보는 것은 조직관리방식의 유행정도로만 폄하하는 것이라는 주장(Abrahamson, 1991; Collins, 2001; Kieser, 1997)도 있고, 최근 환경관리론에서 기업의 사회적 책임의 개념이나 구성요소를 비판적인 관점에서 보려는 경향도 있다(Crane, 1995; Fineman, 2001; Guthy et al. 2006; Roberts, 2003; Windell, 2005).

하지만 기업의 사회적 책임의 산출물이 조직전략의 지속가능성 변화 요소로서, 지속가능한 경영의 도구로 채택하게 된다면 기업의 사회적 책임경영이 수사적 표현이라고 해도 기

업이 환경과 사회문제를 적극적으로 관리하고 경영한다는 것을 강조하는 상징적 선언과 슬로건으로서도 이해할 수 있다. 즉 기업의 사회적 책임 경영이라는 수사적 표현이 실제로 기업의 경영현상을 변화시켜서 경제적, 사회적, 환경적 변화를 야기하게 될 수도 있다 (Skjærseth and Wetttestad, 2009; 19). 그래서 기업의 사회적 책임의 결과를 산출(output), 성과(outcome), 영향(impact)로 구분하기도 한다(Dunn, 1994; Oberthur and Gehring, 2006; Prittwitz, 2003; Underdal, 2004).

2007년 유럽에서 기업의 지속가능경영이 환경 친화적인 경영 이상이 아니라는 비판에 대하여 “기업의 사회적 책임경영은 정책적 유행이 아니며, 과정에서 결과를 중시하고, 측정가능하고 투명한 기여, 사회적 배제와 환경적 쇠퇴와 악화를 방지함으로써 사회의 지속가능한 발전을 이끌 수 있는 기업의 효과적인 지배구조 개선수단”이라고 유럽의회는 공식적으로 의결하였다(Skjærseth and Wetttestad, 2009; 19).

기업이 누구에게 책임을 지는가에 대하여 고전적인 형태로 주주자본주의가 있다. 주주자본주의는 주주(Shareholder)를 경영의 초점에 두는 미국식 자본주의로서 경영목표는 단순히 기업의 이윤극대화에 두는 것이 아니라 주주들에게 최대의 배당을 안겨주는 것이다. 이에 반하여 기업의 행위에 영향을 주는 이해관계자들에게 책임을 져야 한다는 이해관계자 자본주의가 대두되었다. 기업의 행위에 영향을 주는 이해관계자들에게 책임을 져야 한다는 것이다. 그래서 Carroll(1979)은 기업은 경제적, 법률적, 윤리적, 자선적 책임을 가져야 한다고 한다.

Maignan과 Ferrell(2001)은 기업의 사회적 책임 활동의 4가지 차원이 종업원의 몰입, 고객충성도, ROI, ROA, 수익성장률에 직접적인 효과가 있는가를 조사하였는데, 기업의 경제적 활동이 ROI, ROA, 수익성장률에 긍정적 영향을 미치고, 기업의 자선적 활동이 종업원의 몰입에 유의한 영향을 미쳤다고 한다. Maignan과 Ferrell(2003)은 2001년 연구에 추가하여 사회적 책임 활동에 대한 문화간 소비자의 상대적 인식조사에서 개인적 이데올로기의 사회인 미국에서는 경제적 책임이 다른 3가지 책임보다도 중요하며, 프랑스, 독일과 같은 공동체 이데올로기를 중요시 하는 국가의 소비자에게는 법률적 책임이 가장 중요하게 여겨지고 그 다음으로 윤리적, 자선적, 경제적 책임 순으로 인식하는 것으로 나타났다(이한준·박종철, 2009).

기업의 사회적 책임과 재무적 성과와 관련한 고전적 논의에서 일반적으로 대부분의 연구에서 상관성이 있으며, 인과적이라고 주장하고 있다. 실증적으로는 일반적으로 통계적으로 유의한 결과를 나타내고 있으나, 유의하지 않은 결과가 나오는 경우에도 합리적인 사유가 있으며 대부분 전제의 함정이나 방법론의 약점들이 원인으로 나타나고 있다(Chlmers and Lau, 1994; Hedges and Olkin, 1980; Hunt, 1997). 경제적, 관리과학적 실증연구도 중요하지만 연구의 통합을 위한 상위분석(meta-analysis)을 할 필요가 있다. 기업의 사회적 책임이나 이보다 넓은 개념인 기업의 사회적 성과(corporate social performance, CSP) 등 기업

의 시민성(corporate citizenship)은 기업의 재무적 성과와 긍정적 관계가 있다고 한다(Orlitzky, Schmidt, and Rynes, 2003). 기업의 사회적 책임경영은 기업의 위험을 감소시키고 이러한 효과는 다시 조직평판을 좋게 하는 효과가 있다고 한다(Orlitzky and Benjamin, 2001).

다양한 이해관계자의 이익이 증가하면 결국 기업은 이해관계자의 신뢰를 얻게 된다(Jones, 1995). 기업의 사회적 책임 경영과 기업의 재무적 성과는 상호 긍정적 영향을 준다. 특히, 기업의 사회적 책임과 혁신은 상호 영향을 주고 받고 있으므로 조직의 혁신을 통해서 기업의 재무적 성과를 얻을 수 있다(Orlitzky, 2008:125). 기업의 사회적 책임과 재무적 성과와의 긍정적 관계는 조직 활동을 강화하는 역할을 하는데, 두 변수가 더 강화하고 활성화하려면 기업의 사회적 책임, 지속가능경영을 측정하고 평가하거나, 산업의 성장 등과 같은 조정변수가 있다는 것을 추가적으로 연구해야 한다(Frooman, 1997).

사회적 책임의 성과가 높은 기업이 재무성과(CFP; Corporate Financial Performance)도 양호하다고 설명하고 있다(부패방지위원회, 2005). “기업의 사회적·재정적 성과(Corporate Social and Financial Performance)”에 의하면 기업의 재정적 성과는 기업의 경영의 건전성 판단기준 지표가 되며, 기업의 재정적 성과가 양호한 기업은 사회활동을 위한 보다 많은 자원을 보유하고 있다고 분석하고 있다. 기업의 재정적 성과가 높은 기업은 종업원이 조직과 잘 융화되고 경영방식이 미래지향적인 데다 외부의 환경변화, 충격, 위기 등에 대한 적응력도 높아져 기업의 경쟁력이 증대한다고 한다. 기업의 평판(reputation) 제고, 금융기관 및 투자자와의 우호관계 증진 등으로 이어져 유능한 종업원을 유인할 수 있고 아울러 종업원들의 적극적 행위를 유도함으로써 기업은 더욱 더 성장하고 발전한다.

2. 기업의 사회적 책임에 대한 정부의 역할

기업이 사회적인 책임을 지는 것을 일반적으로 기업 활동에 대한 정부의 규제로 인식하고 있다(Moon and Vogel, 2008:312). 그렇지만 정부는 기업의 경영이 자발적으로 사회적, 환경적 책임을 더 많이 질 수 있도록 독려하고 유인하는 역할을 수행한다. 초기 단계에서 기업의 사회적 책임을 법적으로 규제를 하다가 현재는 시장경제 체제하에서 기업이 자율적으로 사회적 책임을 다하도록 유도하고 있다. 개별 기업차원에서 기업의 사회적 책임 경영의 추진정책을 수행하다가 최근에는 UN, OECD 등 국제적 차원에 기업의 사회적 책임 정책을 추진하고 있다. 국제적 차원에서 지속가능한 발전(sustainable development)과 정부-기업-시민사회의 협력적 관계 실현이 기업의 사회적 책임을 추진하는 주된 근거가 되고 있다(Albareda 외 2007; Moon and Vogel, 2008).

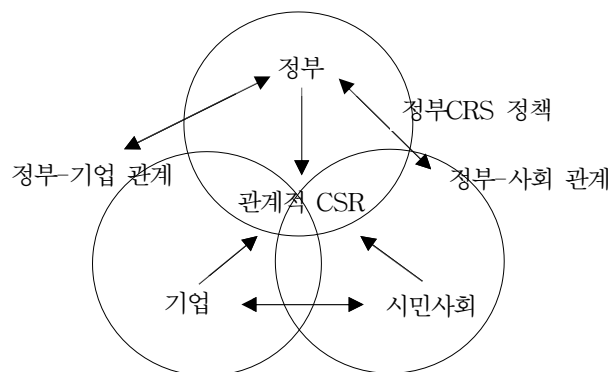
1980년대 영국, 1990년대 호주와 덴마크 정부는 실업문제를 극복하기 위하여 기업과 NGO와 협력을 전제로 하는 협력적 거버넌스 시스템의 변화를 시도하였다(Fox 외, 2002).

정부가 기업의 사회적 책임을 강화하는 방안으로 첫째로 기업의 사회적 책임을 촉구하거나 유도하기 위하여 허가권을 활용하였다. 둘째로 정부는 기업과 산업에서 기업의 사회적 책임에 대한 기준을 만들어 주고 있다. 셋째, 정부가 기업의 사회적 책임을 유도하기 위한 조직적, 재정적 자원을 마련하고 있다. 최근에는 정부의 기업의 사회적 책임 강화를 위한 정책 방향으로 ① 기업의 자발성 제고, ② 정부 규제의 실패와 한계를 극복하기 위한 국가차원과 국제차원의 공동 노력, ③ 개별 정부들이 UN, World Bank, OECD 등 국제기구들이 사회적 책임의 추진을 따라가는 경향, ④ 정부와 기업의 공공적인 책임성의 공유와 관계성을 재정립하고 있다.

정부는 기업과 시민사회의 관계에서 기업의 사회적 책임 정책의 추진자로서, 동시에 정부도 공공조직으로 사회적 책임을 솔선수범해야 한다. 공공성과 기업성을 동시에 가지고 있는 공기업뿐만 아니라 정부위탁 업무를 수행하는 준정부기관(Quango)은 정부기관과 같이 더 엄격하게 공적인 책무성(public accountability)을 수행해야 한다(Barberis, 1998; Behn, 2001; Boven, 2007; 라영재, 2009). 정부기능인 민간위탁, 민영화 등 신공공관리주의(NPM)의 등장은 공기업, 준정부기관 등에서 공공관리(public management)를 강조하면서 민간기업과 같은 사회적 책임 활동을 수행하는 것 이전에 더 엄격한 공적 책무성을 강조한다고 한다.

공기업, 준정부기관은 정부기관과 같이 수직적 책무성(vertical accountability)과 동시에 민간기업과 같이 수평적 책무성(horizontal accountability)을 가져야 하며, 최근에는 외부의 통제를 강조하는 대각적 책무성(diagonal accountability)을 강조하고 있다. 사회적 책임을 강조하는 연구자들은 책무성(accountability)은 투명성(transparency)과 함께 민간기업이나 공공기관이 주요한 이해관계자의 필요와 요구에 책임을 지는 정도를 의미한다고 보고 있다(Werther & Chandler, 2009).

[그림 1] CSR에 대한 정부정책의 관계적 모델



자료: Lozano 외(2005)와 Albareda 외(2008; 352) 인용.

3. 기업의 사회적 책임의 주요 내용

유럽 등 선진국의 에너지, 은행, 어업 등 산업 유형에 따른 기업의 사회적 책임경영에 대한 국가별 사례를 비교분석한 연구가 있다(Mallin, 2009).¹⁾ Carroll(1991)은 “기업의 사회적 책임은 경제적 책임, 법적 책임, 윤리적 책임, 자율적 책임 단계로 계층적으로 진화한다”고 주장하고 있다. 가장 먼저 기업의 경제적 책임은 소유자의 투자에 대하여 수용할 수 있는 이익을 만들어 내는 것이고, 둘째는 법적 기반 내에서 경제적 이득을 추구하는 법적 책임의 단계이고, 세 번째가 이해관계자에게 해가 되지 않도록 환경 내에서 행동하는 윤리적 책임 단계이고 마지막 단계로 기업과 사회 모두에게 이익을 가져다 줄 수 있도록 상호 친화적, 전략적 행동을 하는 자율적 책임 단계로 계층적인 사회적 책임의 단계 모형을 설명하고 있다. 이러한 기업의 사회적 책임에 대한 국제적 흐름이나 선진국 기업의 사회적 책임과 비교하여 개발도상국의 기업의 사회적 책임을 비교 분석한 논의도 있다(Visser, 2008). 개발도상 국가에서 기업의 사회적 책임경영을 Carroll(1991)의 모델을 적용하여 4가지 단계로 계층화하고 있다(Burton 외, 2000; Visser, 2008). 개발도상국가의 사회적 책임 경영의 발전수준이나 단계는 Carroll(1991) 사회적 책임 단계구조와는 달리 경제적 책임 다음 단계로 자선적 책임이 그리고 정점에는 윤리적 책임 단계를 상정한 것은 개발도상국가의 사회적 책임 활동의 경우, 국가나 사회와의 관계에서 경제적 책임을 다음으로 미발전된 사회에 자선적 책임이 우선순위에 들고, 최종적으로 마지막 자율적, 자발적 사회적 책임보다는 윤리적 책임을 정점으로 두고 있다는 점에서 선진국의 기업의 사회적 책임 단계와 차이를 보이고 있다.

이에 비하여 Lantos(2002)는 협의의 기업의 사회적 책임을 구체화하고 있는데, 윤리적 사회적 책임으로 Carroll의 경제적, 법적, 윤리적 책임을 포함한 개념이고, 이타적 사회적 책임은 Carroll의 자율적, 재량적 책임을 의미이며, 세 번째로 기업의 전략적 목적을 달성하기 위하여 사회적 책임도 고려해야 한다는 것이다. 그런 측면에서 안영환(2007)은 기업의 이타적 책임은 기업의 이익창출 즉 기업의 가치와 상충할 수 있다고 한다.

국제적으로 어느 사회에서나 사회적, 환경적 문제에 대한 민감성과 이해관계자의 관심이 증가하면서 자연인인 시민과 같이 기업들도 더 좋은 기업 시민이 되려고 노력하고 있다. 그래서 기업의 경영자들은 기업의 성장이 사회적, 환경적으로 지속가능성이 없다면 장기적인 경제적 성장도 불가능하다고 인식하고 있다. 기업의 경제적 개선과 사회적 책임, 환경적 보전이 균형을 갖도록 하는 “Triple bottom line”은 기업의 경쟁적 장점을 이끌어낼 수 있다(Brundtland, 1985; Elkington, 2006). 기업들은 사회와 환경에 대한 영향을 광범위하게 평가하고 있고 사회적, 환경적 영향이 개선되는 상호성과 장기적인 재무적 성과가 증가하는 것을 확인하게 된다. 기업이 경제적, 사회적, 환경적 성과를 전략적으로 달성하는데 있어서

1) 이탈리아, 스페인, 러시아, 아시아, 호주, 미국, 중동 CSR 사례를 분석하고 있다.

기업이 처한 환경을 고려하고 경영전반에 걸친 투입, 과정, 산출, 결과까지의 전반적인 경영 시스템으로 설명이 가능하다.

기업의 지속가능성은 기업의 사회적 책임이라는 맥락에서 이해하고 있다. 지속가능성의 속성을 구분하는 데 있어서 지속가능성 개념 정의의 정교성, 경영관리나 투자 결정에서 활용성, 계량화의 원칙이 적용되어야 하며, 이러한 기준에 근거하여 ① 윤리성(ethics), ② 지배구조(governance), ③ 투명성(transparency), ④ 공급망 관계(business relationships), ⑤ 재무적 이익(financial return), ⑥ 지역공동체 기여(community involvement), ⑦ 생산과 서비스의 가치추구(value of products and services), ⑧ 종업원 관계(employment practices), ⑨ 환경 보호(protection of the environment) 9가지 원칙을 제시하고 있다(Epstein, 2008:36).

〈표 1〉 지속가능성 성과 원칙

원 칙	주요 내용
윤리성	이해관계자와 거래하는 데 윤리적 기준과 실천을 위하여 제정, 촉진, 점검, 유지의 활동이 있어야 함
지배구조	관리자가 이해관계자 이익에 집중, 이사회와 임원의 신의성실 인정하는 모든 자원을 신의성실, 효과적인 관리
투명성	제품, 서비스, 경영활동 및 이해관계자에게 알려진 의사결정에 대한 적시 정보공개
공급망 관계	공급자, 협력사와 공정거래
재무적 수익	투자에 대한 경쟁적 보상과 자산의 보전
지역공동체 기여	지역공동체와 부합하는 상호 호혜적인 관계 증진
생산과 서비스 가치추구	고객의 수요와 권리 존중과 높은 수준의 제품과 서비스 가치를 제공 노력
종업원 관계	종업원의 발전, 다양성, 권한위임이 증진되도록 인적자원관리
환경 보호	제품, 서비스, 경영활동의 지속가능한 발전과 환경보호 노력

* Epstein and Roy(2003). Improving Sustainability Performance 인용

기업이 사회적 책임경영을 하는 데는 이해관계자의 가치가 중요하다. 이해관계자가 사회적 책임경영의 의사결정에 얼마나, 어떻게 참여하는가와 이해관계자의 반응에 대하여 얼마나, 어떻게 관리되는가는 사회적 책임경영에서 가장 중요한 요인이다(Epstein, 2008). 주요 이해관계자에게 직접적으로 기업의 의사결정에 있어서 권한과 정당성을 부여해 주고, 부가적인 이해관계자는 간접적으로 기업과 연계되어 있다. 주주, 고객, 공급자, 종업원, 정부, 지

역공동체 등이 전형적인 이해관계자에 포함된다.²⁾

기업의 지속가능경영에서 가장 핵심적 요소로 부각되고 있는 것이 하나가 전략적 기획과 기업 운영의 의사결정과 같은 전략적 고려라는 것이고 두 번째가 기업은 현대사회에서 지배적인 흐름으로 받아들여지고 있는 사회의 영향력에 순응하고 의사소통하는 것인데 가장 중요한 것은 다양한 이해관계자적 시각에서 사회적 책임경영과 전략을 통합하는 것이다.

효과적인 이해관계자 모델이 되기 위해서는 이해관계자들 사이에서 중요성의 우선순위를 정하는 것이 필요한데, 특히 이해관계자와의 갈등은 곧 경영의 위험요인으로 작동하기 때문이다. 기업이 지속가능경영에 대하여 조직적으로 어떤 태도와 자세를 가지는가와 사회적 이슈나 공공의 기대가 얼마나 제도화 되어 가는가에 따라서 이해관계자의 요구들이 기업에게는 기회와 위험요인으로 작용한다는 것이다. 그러므로 이해관계와 사회적 이슈는 동시에 기업의 기회와 위험요인으로 파악해야 한다(Zadek, 2004).

기업의 지속가능성을 확보하려면 투명성과 책임성이 가장 중요하며, 이 두 가지 요인이 기관을 신뢰하는 데 근간이 된다. 특히 최근 정부기관, 공공기관 및 기업 모두가 사회적 신뢰의 저하와 상실의 시대에 직면하면서 이들 기관이 다른 사람, 기관의 무관심 속에 계속 노출된다면 기관의 신뢰는 위기에 빠질 수 있다. 이들 기관들이 지속적인 지속가능경영이나 활동만이 잃어버린 공적인 신뢰를 회복시키고 사회와 가교를 놓을 수 있는 방안이다.

다양한 이해관계자가 경영의 의사결정에서 잘 통합되기 위해서는 경영의 책임성의 영향과 중요성을 인식하는 것이 필요하다. 기업이 이해관계자에게 책임을 다하려면 지배구조, 성과측정, 보고, 경영시스템의 4가지 요소에서 책임성을 확보해야 한다(Epstein & Birchard, 1999). 첫째, 지배구조의 개선은 이사의 독립성과 이사회에 경영성과에 기여라는 요건을 의미한다. 둘째, 재무적 성과를 포함하는 경영성과와 사회적 성과의 측정을 개선하는 것이다. 셋째, 기업 경영과 관련한 의사결정 정보를 내외부 이해관계자에게 보고하는 것이다. 넷째, 기업 관리자가 기업의 책무성과 성과를 개선하는 데 필요한 의사결정을 할 수 있는 기업 문화와 변화를 추동하는 것이다.

민간기업이나 공공기관은 경영 전략적 개념을 외부 환경적 제약 아래에서 내부 역량과 일치시켜야 한다. 특히 정부의 규제와 정책적 대응도 중요하지만 사회적 기대에 부응하는 것이 사회적 책임경영의 책임성이고 정당성의 근원이다. 전략적 사회적 책임경영은 기관의 리더십을 통해서 기업과 기관의 비전과 미션에 하향적으로 투입되어야 하며, 전략적 목표와 사업이 사회적 책임 관점, 이해관계자 중심적 관점에서 실천적 사업이 집행되어야 한다. 사회적 책임경영이 기업이나 기관의 장기적 재무성과에 도움을 주는 것뿐만 아니라 단기적으

2) 이해관계자 유형은 공공기관이나 기업의 내부이행관계자, 사업파트너, 소비자, 정부, 외부영향자로 규정하는 연구(Dowing, 2001; 산업연구원, 2005)도 있지만 최근에서 이해관계자 유형분류 보다는 기업의 신뢰와 이미지 개선을 위한 직접 고객보다 광범위한 잠재적 고객을 대상으로 하는 이해관계자 접근 전략을 취하고 있으며, 특히 공공기관의 경우에는 공공성과 지역성이라는 특성상 내부적 이해관계자보다는 외부적 이해관계자 접근이 더 중요시 되고 있다.

로 산출물을 낼 수 있다는 것을 조직 내외부에 인식시켜주는 것도 중요한데, 이는 전적으로 사회적 책임경영의 실천에 의해서만 이루어질 수 있다. 즉 아무리 좋은 경영전략과 조직구조를 가지고 있다고 하더라도 사업 현장에서 이해관계자 관점과 경제적, 사회적, 환경적 성과를 중시하는 경영을 하지 않는다면 결국 기업의 사회적 책임경영의 결과는 초라할 것이고 기업의 지속가능성을 확보할 수 없을 것이다.

III. 공공기관의 사회적 책임의 정부정책 분석

1. 공공기관의 사업 특성

공공기관의 특성을 민간기업과 비교하여 공공기관은 공익을 추구하고, 사업목표의 수도 다수이고, 산출물의 성격도 공공재와 사적재가 섞여 있고, 경영활동의 준칙도 정치성과 경제성을 동시에 가지고 있으며, 정부의 통제를 받고, 운영의 자율성이 민간기업보다 낮고, 이윤은 국민에게 귀속되고, 소유의 주체가 정부가 되며, 생산물 가격을 결정하는데 정치성과 합리성을 동시에 고려한다(이승배, 1995; 이상철, 2007). 그래서 공공기관은 민간기업과 비교하여 목적으로서 공공성과 수단으로서 기업성이라는 두 가지 지배원리에 의하여 운영된다(Dimock, 1949; Robinson, 1970; 이상철, 2007; 유훈 외, 2010). 공공기관도 민간기업과 같은 조직으로서 경영의 자율성의 문제와 동시에 국민이 주인이기 때문에 정부의 통제를 받아야 하는 차원에서 공적인 책임성(public accountability)을 가진다. 또한 공공기관은 단순히 정부가 위탁하는 업무를 집행하는 기관만은 아니고 공기업의 경우는 정부도 일반주주와 같이 최소한의 보상을 기대할 수 있다고 한다. 또한 공공기관은 정부의 사회경제적 정책의 도구로서의 기능을 수행해야 한다(Mazzolini, 1979; 유훈, 2010 재인용). 다만 공공기관의 이윤추구와 사회경제적 정책의 이행이라는 두 가지 목표를 동시에 추구해야 하는데 어느 쪽 비중이 더 무거우냐는 그 나라의 역사적 전통과 경제적 상황에 따라서 다르다(유훈, 2010; 49). 또한 최근에는 민간기업의 공공화 추세와 더불어 공공기관의 민간기업화가 나타나고 있다(이상철, 2007).

공공기관의 공공성은 정치적, 사회적, 경제적 목표를 추구하는 것이고(Robinson, 1970), 성제성장의 촉진, 독과점 억제, 공공의 수요 충족, 낙후지역과 같은 특정지역 개발, 국가안보기능을 수행하는 것이다(유훈 외, 2010). 또 하나는 공공기관이 민간기업과 같이 재화와 용역을 생산하는 주체로서의 이윤을 추구할 수 있는데 공공기관의 이윤추구 목표는 정치사회경제적 목표의 제한을 받거나 조화되어야 한다(Mazzolini, 1979; 유훈, 2010 재인용).

공공기관의 공공성을 추구하기 것과 소유구조의 특성 때문에 공적 통제를 받아야 하며,

기업성을 가지고 있기 때문에 유능한 관리자의 확보, 경영의 자율성의 보장, 시장에서의 책임성 확보가 필요하다고 한다. 즉 공공기관은 공공성과 기업성에 근거해서 공적인 책임성과 시장에서의 책임성을 동시에 확보해야 한다는 것이다.

그렇다면 공공기관의 사회적 책임성과 공적인 책임성은 무엇이 다른 것일까? 최근 UN이나 GRI에서 정의하는 사회적 책임성(CSR)은 광의의 개념으로 받아들인다. 그리고 공적인 책임성에서 공적이라는 것은 공공성으로 해석할 수도 있고 국민이라고도 해석할 수도 있다. 물론 이상철(2016)은 공공성을 공적 소유, 공적 지배, 공적 목적, 공공서비스, 공적 규제라고 설명하고 있다. 즉 공적(public)이라는 단어는 국민이라고 받아들일 때는 공공기관의 주인으로 대리인 문제를 극복하라는 것이 공적인 책임성의 본질일 것이다. 또한 사회적인 것을 최근 사회적, 환경적 책임뿐만 아니라 경제적 책임까지 의미한다면 공적 책임성과 사회적 책임성을 같은 의미로 해석할 수 있다. 그러나 공공기관이 공공성과 기업성을 동시에 갖고 공공성의 가치를 확보하기 위해서 공적인 통제를 해야 하고, 기업성이라는 가치를 확보하기 위해서 사회적, 시장적 통제를 해야 한다면 두 가지 개념은 일부는 중첩되지만 다른 통제의 영역이 있을 수 있다.

책임(responsibility) 또는 책무(accountability)란 선언적 수식어가 될 가능성이 높는데, 투명성(transparency), 형평성(equity), 민주주의(democracy), 효율성(efficiency), 청렴성(integrity)과 같은 행위가치, 지향점을 이행하는 장치, 제도로 이해할 수 있다(Mulgan, 2000; Behn, 2001; Dubnick, 2002). 어찌되었던 민간기업이나 공공기관의 사회적 책임이나 공적인 책임성 문제는 모두 통제로 환원되는데, 공공기관의 책임성 문제는 시장과 정부의 통제를 모두 받는다는 것이다(Howard, 2009). 그래서 공공기관의 효과적인 관리란 내부 관리적 목적과 외부 정부의 책임성 확보라는 두 가지 차원에서 통제시스템에 의존한다. 또한 공공기관의 통제시스템은 다양한 사회적 목적들(social goals)과 국가 정책적 목적 때문에 민간기업과 다르다. 특히 개도국의 공공기관은 국가 정책적 발전 전략의 역할을 수행하는 것이고 이를 달성하기 위한 절차적 법규범을 준수하고, 국가, 시장, 지역공동체가 공공기관의 사회적, 공적 책무성을 확보를 위한 정부와 시장의 통제가 작동할 것이다.

그렇다면 사회적 책임과 공적 책임성의 철학적 가치와 내용은 무엇이고, 공공기관의 사회적 책임과 공적인 책임성은 무엇인가? 민간기업이나 공공기관이나 최근 논의되는 사회적 책임의 내용은 그 대상이 누구든 경제적, 사회적, 환경적 책임을 지야 한다는 것이고, 이를 다양한 이해관계자에게 보고하고 공시해야 한다는 것이다. 다만 기업의 사회적 책임은 정부가 정한 법규범을 준수한 것을 포함하여 자율적 이행과 이해관계자와 커뮤니케이션을 강조한다. 그렇지만 공적인 책임성에서는 법적, 조직적, 정치적, 성과 및 시민적 책무성을 유형에 따른 책임성 통제와의 직접적, 유기적 관계가 형성한다(Bovens, 2005). 즉 공공기관과 민간기업의 사회적, 공적 책임성에 대한 차이를 보면 최근에는 민간기업과 공공기관의 사회적 책임에 대한 내용과 방법의 차이는 존재한지는 않는다(ISO 26000). 다만 공적인 책임성

에 대하여는 민간기업보다 공공기관이 준수해야 할 법규범이 많고 국민들과 정부에 설명해야 할 내용과 가치, 절차가 더 많고 복잡하다.

공공기관의 공적인 책임을 통제하는데 장애요인이 있는데, 첫째로 공공기관은 정직하지만 정책실패의 경우에 또는 신중했지만 결과적으로 잘못된 행위의 경우에는 면책을 받는다. 둘째로 국가의 도구로서 재량권 행사가 가능하고 소유권이 정부에게 있다는 것이다. 즉 복잡한 복대리인 문제가 발생한다는 점이다(Jones, 2009). 셋째로 국가가 법규를 통한 사회적 통제의 가능성이 있다. 특히 개도국의 경우에 권위주의 정부가 법규를 통해서 사회적 통제를 강화하고 있다는데, 사회적 책임에 대한 성과를 정부가 평가할 수 있는 장점이 있는 반면에 사회적 책임을 공공기관의 관리통제 수단으로 전락할 수 있다는 것이다(Howard, 2009; 86). 넷째로 공공기관은 국가의 정책적 수단으로서 정부로부터 위계적인 공적인 책임성 관계가 있는데, 재량권, 감독, 협력관계, 내부조직구조, 부적절한 인사의 선임과 해임, 예산과 조절의 간섭 등에서 정부의 통제와 간섭이 존재한다는 것이다. 그러나 공공기관이 수탁자로서 정부와의 관계도 있지만 기업조직으로 시장의 가격통제, 시장에서 수요와 공급의 법칙의 적용뿐만 아니라 종업원의 임금, 비용통제 등 자원의 효율적 사용에 대한 효율성 통제가 필요하다는 것이다. 마지막으로 지역공동체에서 활동하는 기관으로서 공동체 구성원의 일원으로서 통제를 받아야 한다. 지역공동체의 영향, 근로조건의 준수, 생산물과 서비스의 질, 환경적·경제적 안전, 고용기회 창출과 훈련 등은 지역공동체의 판단에 달린 문제이다.

결론적으로 공공기관의 사회적 책임을 강화하기 위하여 민간기업의 전략적 책임경영 사례로부터 교훈을 얻을 수 있는데, 이는 민간기업보다 공공기관이 사회적 책임경영의 효과를 얻기가 쉽다는 것이다(Howard, 2009; 92). 그 이유는 공공기관은 국가, 시장, 지역공동체 모두로부터 통제를 받는다는 것이고, 공공기관의 사회적 책임은 동시 공적인 책무성으로 환원되어서 경영성과를 내야하기 때문이다.

2. 공공기관 관리제도와 사회적 책임지표와 상관관계 분석

우리나라 공공기관에 대한 정부의 관리정책은 소유권부처라고 할 수 있는 기획재정부와 주요사업의 감독부처로 이원화되어 있다. 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률 제정」으로 인하여 기획재정부는 공운위의 심의의결로 공기업과 준정부기관으로 지정하면 기관장, 감사 등의 선임, 경영공시, 고객만족도조사, 혁신, 예산회계, 경영평가 등과 같은 자율경영과 책임경영체제를 관리하고 있다. 공공기관의 설립목적이라고 볼 수 있는 주요사업이나 기능은 주무부처가 사업에 대한 감독을 하고, 감사원의 감사, 국민권익위원회의 청렴성 통제 등과 같은 수직적 책무성 통제가 존재하고 있다. 그러므로 공공기관의 사회적 책임의 세부적인 내용은 정부부처의 정책적 추진력에 의하여 추동되는 경향성을 보이고 있다. 기획재정부가 시행하는 공공기관 경영평가가 공공기관의 경영효율성을 주로 평가한다면, 국민권익위원회 공

직유관기관의 부패방지시책평가는 반부패, 윤리경영의 노력과 성과를 평가한다고 볼 수 있다. 그런 의미에서 과거 부패방지위원회(현 국민권익위원회)가 2004년도에 개발한 공직유관단체 윤리경영지원 매뉴얼은 공공기관에서 사회적 책임경영의 단초를 여는데 도움을 주었다고 할 수 있다. 이후 산업부의 공공기관 동반성장평가나 공공기관 경영평가 비제량매뉴얼의 전략기획 및 사회적 책임지표에서 사회적 책임경영체계 구축 및 특성화된 사회공헌프로그램 개발 시행 노력 등이 반영되어 있다. 특히 공공기관 중 일부 기관의 경우에는 사회적 책임경영에 대한 제도적인 강화과정을 거치면서 각종 정부의 경영평가 등에 우수한 평가를 받았다. 특히 반부패, 윤리경영의 경우에 공공기관의 유형동질화 현상이 이루어질 수 있도록 제도의 성공적 정착과 이에 따른 정책적 효과성을 중시하는 방향을 정책전환이 필요하다고 한다(국민권익위원회, 2009).

우리나라 공공기관의 사회적 책임경영 단계는 Carroll(1991)의 모델에서 사회적 책임이 수직적 계층화 단계를 거치기보다는 기관의 형성과 역량이나 특정 정부의 정책방향에 따라서 복합적 단계를 거치고 있다고 할 수 있다. 특히 공공기관의 경제적 책임 단계를 거쳐서 자선적 책임, 윤리적 책임 단계에 머물러 있다고 볼 수 있다.

공공기관이 이해관계자를 작은 범주에서 고객이나 협력업체, 더 나아가서 국민으로 확대하여 고려하지 않고 주무부처나 소유권부처만을 상정하는 경영, 즉 수직적 책무성(vertical accountability)만을 고려한다면 정책적 목적을 수행하거나 경영의 효율성은 달성될 수 있을지는 몰라도 사회적, 환경적 효율성은 달성 할 수 없으며, 국민으로부터 공공기관 존립의 사회적 정당성을 얻지는 못할 것이다(라영재·윤태범, 2010). 공공기관이 운영하는 사회적 책임경영 전략을 수립하고 실천하는 것은 ①사회적 책임 활동 관점, ②핵심 과제로 수행, ③이해관계자 관점, 장기에서 중단기로 전환이 필요하다(Werther & Chandler, 2009;39).

공공기관이 설립 목적의 이행과 정책적·도구적 수단성을 가지고 있다고 하더라도 주로 공익추구를 핵심으로 하는 공공성을 가지고 있는 공공조직³⁾으로서 국민적, 사회적 정당성을 얻기 위하여 전략적 차원의 사회적 책임 활동의 강화와 이를 위한 지속가능한 경영을 수행해야 한다.

다만, 최근 사회적 책임경영 방법으로 인식되고 있는 사회적 책임 또는 지속가능보고서의 발간이나 Global Compact의 가입이 이해관계자나 국민에게 보고 보고하거나 의사소통하기 위한 방법이나 수단이라는 것이다. 공공조직의 수단과 목적이 전치되어 마치 사회적 책임경영보고서를 발간하는 것이 사회적 책임경영을 하는 것, 더 나아가서 사회적 책임을 다하는 것으로 이해하고, 주된 공공기관의 존립목적인 고유한 사업의 성과를 제고하기보다는 외부에 보여주기 위하여 사회적 책임경영보고서의 발간을 하거나 공공기관 경영평가나 동반성장평가를 잘 받기 위해서 사회공헌 활동이나 협력기업에 대한 지원을 하게 된다면 진정한

3) 공공성과 공익성은 다의적 개념으로서 공공성을 구성하는 요소로는 ①정부에 관계되는 것들, ②정치성, ③공개성, ④공익성, ⑤공유성, ⑥공정성, ⑦인권을 들고 있다(백완기, 2007).

공공기관의 사회적 책임경영으로서 조직의 지속가능성을 확보하기는 어려울 것이다.

1) 공운법과 CSR의 상관성

우리나라 공공기관은 「공운법」에 근거하여 운영되고 있다. 공운법에서는 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하고 있으며 총 6장과 56개의 조문으로 구성되어 있다. 공운법과 GRI G4⁴⁾ 지표와의 관계를 분석해본 결과를 보면 공운법은 경영효율화와 같은 경제적 성과와 관련된 내용이 주를 이루고 있으며 사회적 책임경영의 “Triple bottom line”의 환경 보전에 관한 내용은 없으며, 사회적 성과에 대한 언급은 없다.

〈표 2〉 GRI 가이드라인 항목

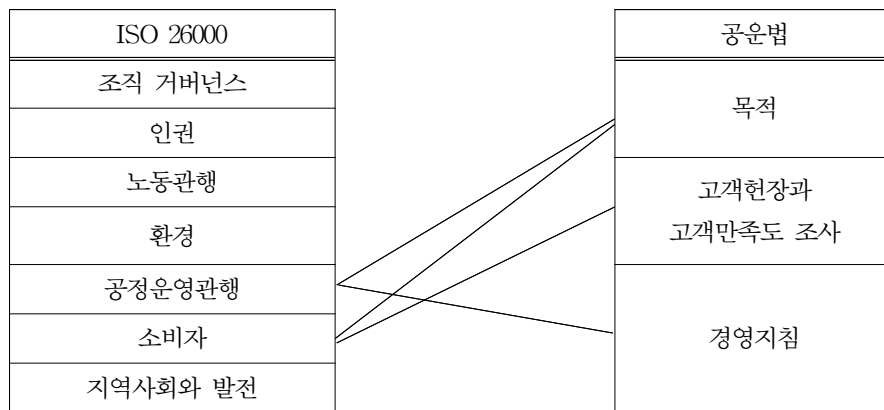
항목	경 제		환 경	
지표	<ul style="list-style-type: none">· 경제적 성과· 시장 존재· 간접적 경제적 파급효과· 정부조달 관행		<ul style="list-style-type: none">· 중량 및 부피기준 원료사용량· 에너지 · 물 · 생물다양성· 온실가스배출량· 오염물질 배출량· 생산과 서비스의 환경저감· 교통량· 종합효율· 환경영향평가 · 환경고충처리	
항목	환 경			
세부항목	노동관행과 양질의 일자리	인권	사회	제품책임
지표	<ul style="list-style-type: none">· 고용· 노사관계· 작업안전· 교육훈련· 다양성과기회균등· 성별 임금격차· 노동관행 공급자 평가· 노동관행 고충처리	<ul style="list-style-type: none">· 인권투자· 차별금지· 집회결사의 자유· 아동노동· 강제노동· 안전관행· 원주민권리· 인권평가· 인권고충처리	<ul style="list-style-type: none">· 지역공동체· 반부패· 공공정책· 부당경쟁행위· 법규위반 제재· 사회적 영향평가· 사회적영향고충 처리	<ul style="list-style-type: none">· 고객건강안전· 제품서비스 정보· 마케팅커뮤니케 이션· 고객개인정보보 호· 법규위반 제재

* GRI G4(Sustainability Reporting guidelines, 2016.10) p. 9 인용

4) GRI(Global Reporting Initiative)는 전 세계에 통용하는 기업의 지속가능보고서 지침을 입안하기 위하여 설립된 비영리 연구센터로서 노동과 인권을 강조하는 사회적 평가지표를 개발하였다. GRI 보고 프레임워크는 기업, 투자자, 노동자, 시민사회, 회계법인, 학계 등 이해관계자간 대화와 합의 과정에 의해 개발되고 모든 보고는 문서 검증과 지속적인 개선 대상이 되고 있다. 2016년 10월 GRI G4판이 발간되었다.

사회적 성과와 연관성이 있는 법조문을 살펴보면 제1조(목적)와 제13조(고객현장과 고객만족도 조사), 제50조(경영지침) 등이다. 제1조(목적)에서는 경영 합리화와 운영 투명성을 제고함으로써 대국민 서비스를 증진하기 위하여 공공기관의 운영에 관한 법률을 제정하였다고 밝히고 있다. 제1조에서는 운영 투명성을 제고해야 한다고 명시하였기에 윤리경영을 강조하고 있음을 알 수 있다. 제13조에서는 이해관계자 중 소비자와 관련된 내용이 명시되어 있다. 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관에 대해 고객현장과 고객만족도 조사를 강제하는 조항이다. 제50조는 경영지침에 관한 내용으로 윤리경영에 대한 내용이 포함되어 있다.

[그림 2] ISO 26000 성과와 공운법과의 관계



ISO 26000⁵⁾과 「공운법」을 비교하면 ISO 26000의 성과 중에서 공정운영 관행과 소비자 이슈에 한정된 것을 볼 수 있다. 지속가능경영의 초기단계를 윤리경영이라고 볼 수 있는데 현행 공운법은 윤리 경영에 한정되어 있기에 지속가능경영에 있어 초기 단계 수준의 법률이라고 할 수 있다.

공공의 이익을 위해 설립된 공공기관에 대해서는 민간기업보다 더 엄격한 사회적 책임이 요구되기에 선도적인 역할을 수행할 필요가 있다. 현재 공기업을 중심으로 윤리경영과 환경경영 단계를 지나 지속가능경영을 추구하는 상황에 있지만 공공기관 전체가 선도적인 역할을 수행하기 위해서는 좀 더 추가적인 노력이 필요한 상황이다. 그러기 위해서는 공운법을

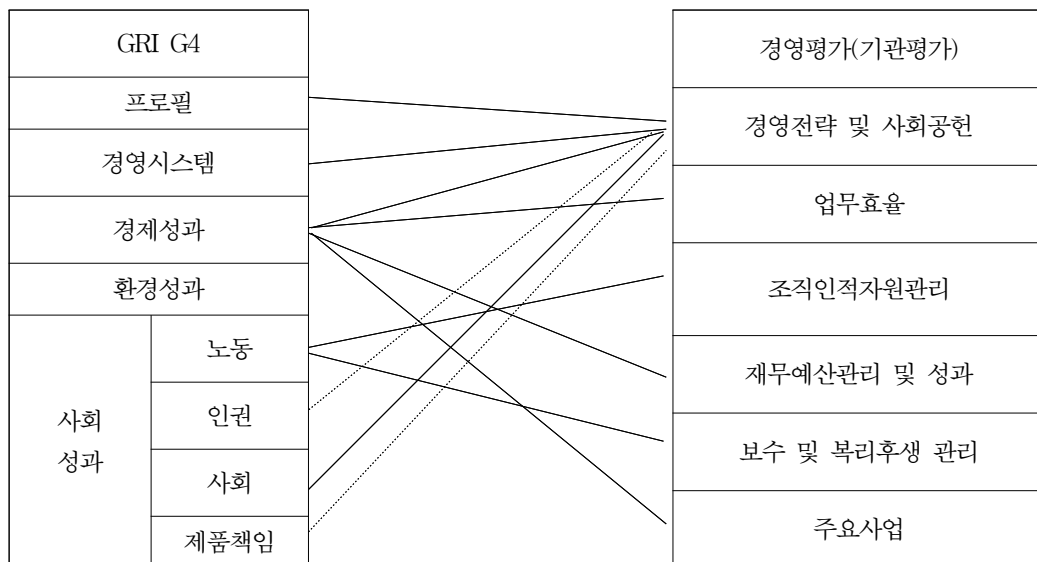
5) 국제표준화기구인 ISO 26000의 구조는 다음과 같다. 즉 다음 그림과 같이, 7개의 사회적 책임의 원칙, 사회적 책임성을 위한 두 가지 기본적 실행(사회적 책임성의 인식, 이해관계자의 확인과 참여), 7가지의 사회적 책임성의 핵심 주제, 조직을 통한 사회적 책임성 이행 전략 등으로 구성되어 있다. ISO26000의 핵심인 사회적 책임성의 정의에서부터 기본적인 원칙, 구성요소, 실행전략 등을 구체적으로 제시하고 있음을 알 수 있다.

개정할 필요가 있다. 현재 공운법은 주요사업과 경영 효율화에 대한 언급이 강조되어 있고, 지속가능경영에 대해서는 윤리경영에 대해서만 언급이 있기에 공공기관의 지속가능경영을 확산을 위해서는 부족할 수 있기 때문이다. 예를 들어 보면 공공기관 종사자에 대한 인권이나 노동에 대한 실사는 근로기준법 등 관계 법률에 근거하여 고용노동부나 사법기관의 조치는 가능하지만 사회적 책임경영 차원에서 공공기관이 협력사에 대한 실태조사는 법적 근거가 없어서 실태를 정확하게 파악하고 책임성을 확보하는 데는 한계가 있다. 그러므로 공공기관의 지속가능경영을 지원하고 민간기업으로 확산하기 위해서는 공운법에 사회적 책임경영 및 지속가능경영의 근거를 명문화할 하는 노력이 필요하다.

2) 공공기관 경영평가 지표와 CSR

GRI G4 지표 중 프로파일과 경영시스템, 경제성과는 공공기관 경영평가와 연계 가능성이 높으나, 환경성과를 측정하는 공공기관 경영평가 지표는 없는 상황이며 반부패 청렴도 지표는 일부 반영하고 있지만 사회적 지표와도 연관성이 약하다. 다만 최근 경영관리 비계량지표인 사 전략기획과 사회적 책임지표에 사회적 책임이나 동반성장 지표가 반영되어 있고 조직, 인적자원관리 및 성과관리 지표에 여성, 비정규직, 장애인 등 고용에 대한 비계량지표가 반영되어 있다

[그림 3] GRI G4 지표와 경영평가 지표와 관계



3) 경영공시 항목과 CSR

공공기관은 공운법 제12조에 따라 주요사항을 통합하여 공시하도록 되어있다. 이에 정부에서는 2005년부터 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)을 통해 누구나 공공기관의 경영정보를 볼 수 있도록 자료를 제공하고 있다. 김진수 외(2010)에서 공공기관 경영정보 공개시스템은 언론의 높은 관심을 받고 있어 2009년 9월까지 총 457건의 신문보도가 있었고 정부와 학계에서도 널리 쓰인다고 밝혔다. 따라서 공공기관 경영정보 공개시스템은 공공기관의 대표적인 공시시스템으로 볼 수 있다. 이에 GRI G3와의 비교를 통해 공공기관 경영정보 공개시스템의 공시 수준을 분석하려고 한다.

GRI G4의 프로필과 공공기관 경영정보 공개시스템의 일반현황은 유사성이 있으나 공공기관 경영정보 공개시스템의 일반현황은 단순 나열식이라 기관의 비전이나 목표에 대한 정보를 간단히 서술할 뿐이다. GRI G4의 경영 시스템과 공공기관 경영정보 공개시스템의 인사 및 조직 현황을 비교하면 지배구조에서 유사성이 있다. 임원 임면에 관한 내용을 공공기관 경영정보 공개시스템에서 공시를 하고 있기에 GRI G4에 비해 공공기관 경영정보 공개시스템의 경영시스템에 대한 정보 공시 수준은 높다고 할 수 없다.

경제적 성과는 공공기관 경영정보 공개시스템에 상세하게 공시되고 있는 상황으로 주요 재무정보만이 아니라 주요사업에 대한 정보가 비교적 자세하게 공시되고 있다. 환경적 성과는 공공기관 경영평가와 마찬가지로 공공기관 경영정보 공개시스템에서도 공시가 이루어지지 않고 있다. 우리나라 공공기관 중에는 국가 CO2 배출의 절반을 차지하는 한전 발전사회사처럼 환경에 영향을 미치는 공공기관이 존재하는 상황에서 공공기관 경영정보 공개시스템에 환경 정보를 미공시하는 것이 바람직한 상황인지는 검토할 필요가 있다. GRI G4의 사회적 성과는 환경의 성과에 비해 공공기관 경영정보 공개시스템에서 공시를 하고 있기는 하지만 많이 공시되어 있지 않다. 인사 및 조직 현황과 공지사향, 대내외 평가에서 사회 성과와 유사한 공시 항목이 있지만 일부만을 공시하고 있을 뿐이다.

〈표 3〉 정기 경영공시 항목

항 목	정기공시 횟수
1. 일반현황	연1회
2. 임직원 수	연4회
4. 신규채용 현황 및 유연근무 현황	연4회
5. 임원연봉	연1회
6. 직원 평균보수	연1회

항 목	정기공시 횟수
7. 기관장 업무추진비	연1회
8. 복리후생비	연1회
10. 노동조합 관련현황	연4회
12. 요약 대차대조표 (또는 요약 재무상태표)	연1회
	연2회(공기업)
13. 요약 손익계산서 (또는 요약 포괄손익 계산서)	연1회
	연2회(공기업)
14. 수입·지출현황	연1회
15. 주요사업	연1회
16. 투자집행내역	연4회
17. 자본금 및 주주현황	연1회
18. 장단기 차입금현황	연2회
19. 투자 및 출자현황	연1회
20. 연간 출연 및 증여	연1회
21. 경영부담 비용추계	연1회
22. 납세정보 현황	연1회
26. 경영평가 지적사항	연2회
35. 12개 주요기관의 상세부채 정보	연1회
36. 복리후생 관련 8대 항목	연1회

* 기획재정부(2016) 공공기관 통합공시 매뉴얼 참조

3. 공공기관의 사회적 책임 이행 수준

2012년 공공기관의 ISO26000 이행수준을 조사한 결과(라영재, 2012)를 보면 항목별 평균 값이 전반적으로 높은 수준으로 나왔다. 공공기관 전체 평균은 82.88점으로 나왔는데 이 수준의 의미는 사회적 책임에 대한 기관 구성원의 인식 수준이 높고 기관의 운영 시스템과 정책과 관행이 정비되어 있다고 볼 수 있다. 또한 공공기관 경영활동의 전 단계에서 사회적 책임 활동이 통합적으로 운영되어서 그 성과관리도 효과적이라고 할 수 있다. 즉 우리나라 공공기관의 사회적 책임경영 수준은 높다고 할 수 있다. 하지만 유형별로는 차이를 보여서

시장형 공기업의 점수가 가장 높고, 기타공공기관의 점수가 가장 낮았다. 시장에서 운영되는 공기업이 사회적 책임 경영에 민감하고 정부의 사업을 위탁받아 집행하는 준정부기관에서 사회적 책임경영 수준이 낮다는 것은 조금은 모순된 경우라고 할 수 있다. 또한 핵심 주제 중에서도 노동이나 공정운영관행, 소비자 이슈는 점수가 높았지만 환경의 점수는 유독 낮게 나왔다. 특히 프로세스 진단결과를 보면 사회적 책임에 대한 인식 수준은 높으나 개선, 검증, 의사소통, 실행 등 공공기관의 경영에 내재화되어 있지 못하고 특히 그 성과도 환경, 지역사회 참여와 발전, 인권의 성과가 낮다는 점에서 특징적이다.

〈표 4〉 공공기관 유형별 ISO26000 이행수준 충족률(단위: %)

	시장형 공기업	준시장형 공기업	기금관리형 준정부기관	위탁집행형 준정부기관	기타 공공기관	공공기관
프로세스	92.46	87.52	81.01	80.66	73.25	77.64
성과	기관거버넌스	97.14	96.92	93.75	96.17	91.62
	인권	89.72	88.59	85.87	84.98	81.73
	노동	95.73	94.51	93.75	93.14	90.84
	환경	92.58	85.55	71.28	76.20	65.51
	공정운영관행	96.61	97.73	96.85	96.00	94.43
	소비자이슈	95.14	96.03	95.81	95.19	92.94
	지역사회 참여와발전	94.06	94.19	82.20	85.61	79.01
평균점수	93.35	90.47	84.80	85.32	79.64	82.88

* 라영재(2012), 「공공기관의 지속가능경영수준과 모델개발」, p. 89 인용.

IV. 결론

공공기관 경영평가가 민간기업의 경영효율성을 주로 평가하는 것과 같이 주로 재무적 효율성과 수익적 성과만을 강조하기 때문에 공공성을 평가할 수 있는 대안적 평가들이 필요하다(오건호, 2010)는 주장이 제기되고 있고 최근에는 공운법의 목적에 공공성을 추가해야 한다는 논의도 있다(김철, 2015). 공운법을 개정하여 공공기관의 사회적 책임을 명문화해야 한다(라영재, 2012)는 주장이 있다.

우리나라 대표적인 민간기업도 사회적 책임경영이나 지속가능경영을 한다고는 하지만 Visser(2008)의 개도국의 사회적 책임경영 발전단계에 머물고 있다. 아직도 준법경영과 윤리경영 수준을 뛰어 넘지 못하고 있으며 자선이나 기부활동 수준에서 머물러 있다. 2000년대 초반에 한전, 가스공사 등 일부 에너지공기업이 선도적으로 사회적 책임과 지속가능경영모델을 도입하고 사회적 책임경영보고서를 발간하였다는 점에서 의미가 있었다고 평가하

고 있다. 다만 정부의 경영관리와 규제를 받고 있는 공공기관은 경우에 정부의 수직적 직접 통제와 공적 책무성 감독을 받고 있기 때문에 오히려 준법경영이나 윤리경영 수준은 민간 기업보다 상대적으로 높다고 할 수 있다. 한전, 수자원공사, 가스공사와 같은 에너지 공기업은 해외진출을 하게 되면서 국제적 수준의 사회적 책임을 준수해야 하고, 해외나 국내 지역의 현장사업소가 산재하게 되면서 지역주민과 갈등 상황에 노출되게 되어서 사업추진상 불가피하게 지역사회에 공헌을 해야만 하는 경영환경에 직면하면서 지역사회에서 경제적, 사회적, 환경적 책임을 준수할 사항이 많아졌다. 그러나 공공기관이 민간기업보다 기업의 사회적 책임을 공공성 차원에서 앞장서거나 더 잘 이행할 수 있는 경영환경을 가지고 있지만 공공기관 경영의 방향성을 제시하고 있는 공운법, 공공기관 경영평가지표, 경영공시 항목에서 국제적 수준의 기업의 사회적 책임과 관련한 내용이 반영되어 있지 않다는 것을 살펴볼 수 있었다.

그러므로 공공기관의 공적 책무성을 새롭게 강조하지 않는다고 하더라도 공공기관의 새로운 공공성 이행모델로서 기업의 사회적 책임 모델과 지속가능경영 모델은 유용한 준거 모델로 볼 수 있다. 다만 공공기관의 사회적 책임을 강화하는 활동이 지속가능보고서를 발간한다거나 UN Global Compact에 형식적으로 참여하는 것과 같이 기업의 홍보차원에서 접근하면 지속가능성 확보와 장기적인 성과제고라는 소기의 목적을 달성할 없을 것이며, 사회적 책임경영보고서의 발간도 이해관계자와 소통하기 위한 수단이라는 것을 분명히 할 필요가 있다. 특히 공공기관 관리정책을 총괄하는 소유권부처인 기획재정부는 공공기관의 공공성 확보 방안으로서 사회적 책임 모델이나 관련 지표를 경영평가에 적극적으로 반영할 필요가 있다. 국제적으로 공공기관의 경영투명성을 확대하고 국민이나 고객과의 커뮤니케이션을 확대하기 위하여 경영공시항목의 대상을 GRI G4나 ISO 26000 수준으로 공시항목을 확대하는 것도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 다만 이 논문은 공공기관의 사회적 책임 수준을 정량적으로 분석한 것이 아니며 공공기관의 관리정책에 사회적 책임과 관련한 내용이 반영정도를 확인하기 위한 주관적 분석한 것에 머물고 있으므로 추가적인 심층분석이 필요하다.

참고문헌

- 공공기관대안평가연구팀. (2010). 공공기관 혁신을 위한 대안평가틀 개발 연구. 사회공공연구소
- 국가청렴위원회. (2006). 공기업 윤리경영모델.
- 국민권익위원회. (2009). 2009년도 부패방지시책평가 결과.
- 김성수. (2009). 기업의 사회적 책임(CSR)의 이론적 변천사에 관한 연구. 한국기업경영학회 제16권 제1호.
- 김동열. (2009). SR 26000의 도입과 사회적 자본-2010년은 사회적 자본 확충의 원년. 경제주평 09-49(통권 378호).
- 김철. (2015). 공공기관의 운영에 관한 법률 개정의 쟁점과 대안. 사회공공연구원
- 김형욱. (2010). ISO 26000(사회적 책임) 국제표준제정과 이행이 우리 산업에 미치는 영향과 효율적 대응방안-국내기업에 대한 ISO 26000의 영향력 분석을 중심으로. 품질경영학회지 제38권 제2호.
- 김호균·정홍진. (2008). 지속가능경영 추진을 위한 GRI와 ISO 26000 비교연구. 대한산업공학회 추계학술대회 논문집.
- 노한균. (2007). 기업의 사회적 책임에 관한 국제동향-국제기구 논의를 중심으로. 한국비영리연구 제6권 제3호.
- 노한균. (2008). 지속가능경영 촉진을 위한 정부의 역할과 과제. 윤리경영연구 제10권 1호.
- 노한균. (2010). 기업의 사회적 책임(CSR)과 경영전략. 임금연구 2010년 가을호.
- 라영재. (2008). 한국정부에서 정책협회의 시도와 전망:노사정사회협약, 투명사회협약, 저출산고령화대책 사회협약 사례비교. 한국정책학회보 제17권 3호.-
- 라영재. (2009). 공공부문 책무성의 변천과 통제방안. 한국정책연구. 제9권 제1호.
- 라영재. (2010). 공공기관 지속가능경영의 성과와 한계, 한국조세재정연구원
- 라영재. (2013). 공공기관의 지속가능경영 수준과 모델 개발, 한국조세재정연구원
- 라영재. (2017). 공공기관의 사회적 책임에 고나한 연구 : 사회적 책임의 제도화를 중심으로, 서울행정학회 동계학술대회 발표논문
- 변민정. (2010). 공공기관 정부정책 이행실적 제고를 위한 관리방안 연구(미발간).
- 산업자원부. (2006). 기업 지속가능진단지표 개발 보도자료(2006.4.13)
- 안병훈. (2008). 기업의 사회적 책임경영(CSR)의 정의와 역할. 상장협연구 제57호.
- 안영환. (2007). 기업의 사회적 책임의 정부정책에 대한 개념적 모형. 환경정책연구. 제6권 제4호.
- 에이드리언 헨리크, 줄리 리차드슨 외(2004). 유명훈 외 옮김(2010). 지속가능경영의 청사진. KSAM.
- 앤드류 사비츠, 칼 위버. (2006). 삼일회계법인 옮김. (2008). Triple Bottom 지속가능경영의 3대축. 거름.
- 오건호. (2010). 공공기관 혁신을 위한 대안평가틀 개발연구. 공공기관대안평가연구팀
- 이경범. (2006). 최근 ISO 26000 W/D 추진동향 및 주요내용. 월간 경영계.
- 이상민. (2008). 이중적 CSR 체제의 기원 : 미국, 독일, 일본, 한국의 국제비교 연구. 한국사회학 제42집 7호.
- 이장원·노한균·고동규·황상규. (2009). 사회적 책임 정책대응방안 연구 - ISO 26000 대응을 중심으로. 한국노동연구원.
- 이장원 외. (2007). 사회적 책임수행을 위한 금융노사의 협력방안연구. 한국노동연구원.

- 정영근 · 장민수. (2007). 지속가능발전의 개념과 논의전개. 한국동서경제연구.
- 최운열 · 이호선 · 홍찬선. (2008). 기업의 사회공헌활동이 기업가치에 미치는 영향: 기부금지출을 중심으로. 경영학연구 제38권 제2호.
- 최지호 · 문연희. (2008). CSR 활동에 관한 소비자의 기업평가: 업종별 비교분석. 상품학연구 제26권 4호.
- Andrew Crane. (eds.) (2008). Corporate Social Responsibility. Oxford Univ. Press.
- Carroll, A. B. (1991). The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders, Business Horizons, July-Aug.
- Carroll, A. B. and K. Shabana. (2010). The Business Case for Corporate Social Responsibility: A Review of Concepts, Research and Practice. International Journal Management Reviews.
- Christine A. Mallin. (eds.). (2009). Corporate Social Responsibility : A Case Study Approach. Edward Elgar Publishing.
- EU. (2007). Corporate Social Responsibility National public policies in the European Union.
- EU. (2009). European Commission activities to promote corporate social responsibility 2007-2008.
- Ferlie, E, Lynn Jr. L. E. and Pollitt. C. (eds) (2005). The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press.
- Jenny Fairbrss. (2008). EU, UK, and French CSR policy: What is the evidence for policy transfer and convergence?. UACES Annual Conference.
- Laura Albareda et al. (2008). The Change role of governments in corporate social responsibility: drives and responses. Business Ethics: A European Review Vol. 17.
- Nina Boeger, Rachel Murray and Charlotte Villiers. (2008). Perspectives on Corporate Social Responsibility: Corporations, Globalisation and Law. Corporate Social Responsibility and Environmental Management.
- Reinhard Steurer. (2009). The Role of Governments in corporate social responsibility: characterising public policies on CSR in Europe. policy Sci.
- Regine Barth and Franziska Wolf. (eds.). (2009). Corporate Social Responsibility in Europe: Rhetoric and Realities. Corporate Social Responsibility and Environmental Management.
- Shirish Sangle. (2009). Critical Success Factors for Corporate Social Responsibility: a Public Sector Perspective. Corporate Social Responsibility and Environmental Management.
- UN. (2010). United Nations Global Compact Annual Review - Anniversary Edition June 2010.
- UNEP. (2009). Annual Report of the PRI Initiative 2009.
- PRI, UNEP and GC. Principles for Responsible Investment.
- Vogel, David. (2010). The Private Regulation of Global Corporate Conduct: Achievements and Limitations. Business & Society Vol. 49 No. 1
- World Bank. (2006). CSR Implementation Guide Non-legislative Options for the Polish Government. WB Development Communication Division and WB ECCU7 Office.

투고일자 : 2017. 03. 10

수정일자 : 2017. 03. 30

게재일자 : 2017. 03. 31

<국문초록>

공공기관의 사회적 책임에 관한 정부의 역할 연구

라 영 재

기업의 사회적 책임은 더 이상 민간기업만이 지켜야하는 도덕적 의무나 준법적 사항은 아니다. 공기업이든 민간기업이든 모두가 지속가능한 발전을 위하여 사회적 책임을 다하는 것은 이제는 필수적 과제가 되었다. 그리고 기업의 사회적 책임은 단지 사회공동체 내에서 자선적이며 사회적 책임을 다하는 것만 아니라 경제적 책임과 환경적 책임을 다하는 것을 포함한다. Visser(2008)는 개발도상국가에서 기업의 사회적 책임단계는 경제적 책임 이후 자선적 책임, 윤리적 책임의 단계를 거치고 있다고 한다. 그러므로 기업의 사회적 책임의 확산을 위하여 정부의 기업의 사회적 책임에 대한 지지와 지원이 가장 중요하다. 공공기관의 소유권과 감독권을 가지고 있는 정부는 공공기관의 관리정책에서 기업의 사회적 책임과 관련된 정책을 적극적으로 반영하여야 한다. 그러나 공공기관에 운영에 관한 법률, 경영평가 지표, 경영공시 항목에서 기업의 사회적 책임에 내용은 일부만 반영되어 있는 것으로 분석되었다. 특히 경제적 성과지표와 일부 사회적 책임과 관련한 성과지표만 일부 경영평가지표에 반영되어 있다. 향후 공공기관의 공공성 강화를 위하여 경제적, 사회적, 환경적 지표가 균형적으로 반영되어야 한다.

주제어: 기업의 사회적 책임, 공공성, 정부의 공공기관 관리정책

