

# 2019

## 공공기관과 국가정책

제1권 사회적 가치, 안전·규제

2019.12





# 발 간 사

2019년 12월 현재 339개의 기관이 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관으로 지정되어 있습니다. 이들 공공기관은 전기, 가스, 도로, 공항, 금융, 의료 및 사회복지 서비스, 안전관련 검사·검증 기능, 연구·개발 등 국민의 생활에 필수적인 재화 및 서비스를 제공하고 국민경제에서 중추적 역할을 수행하고 있습니다. 이처럼 중요한 위치를 차지하는 공공기관에 대한 일반 국민들의 기대는 점차 높아지고 있으며, 이런 기대를 충족하기 위해서는 공공기관을 효과적으로 운영하기 위한 연구가 지속해서 필요한 상황입니다.

한국조세재정연구원 공공기관연구센터는 2010년부터 「공공기관 네트워크 세미나」를 운영하면서 각계 외부 전문가들을 연구진으로 모시고 공공기관에 대한 새로운 연구를 발굴해왔으며 공공기관 실무자와 정책결정자가 참여할 수 있는 토론의 장을 마련해왔습니다. 그리고 매년 한 해 동안 연구된 결과물을 모아 『공공기관과 국가정책』으로 발간하고 있습니다. 이러한 연구들을 통해서 외부 전문가의 비평적 시각으로 공공기관의 주요 현안과 쟁점 및 향후 과제를 분석하고 시의적절하게 공공기관 정책방향을 제안하는 것을 목표로 하고 있습니다.

2019년 『공공기관과 국가정책』의 제1권 「사회적 가치, 안전·규제」에는 공공기관의 사회적 가치·책임에 대한 다양한 연구와 공공기관 안전의식, 공공기관 유사행정규제에 대한 연구를 담았습니다. 제2권 「성과관리·평가」에서는 공공기관 평가 외에도 중앙행정기관 자체평가, 재정성과평가, 정부업무평가 등 공공부문의 평가제도에 대해서도 다루고 있습니다.

본 연구결과가 공공기관 정책에 대한 유용한 정보를 제공하고 국가정책 수립에 참고자료로 활용되기를 기대합니다. 끝으로 해당 연구내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식견해와는 다를 수 있음을 밝힙니다.

2019년 12월

한국조세재정연구원 공공기관연구센터

소장 배근호



# 목 차

1. 공공기관의 사회적 가치 실현 전략 .....	1
김보미	
I. 서 론 .....	3
II. 이론적 배경 .....	6
III. 공공기관의 사회적 가치 역량 모델 .....	18
IV. 공공기관의 사회적 가치 실현 전략 .....	27
V. 결론 .....	37
2. 사회적 책임론의 쟁점: 규범과 실천 .....	41
- 공공기관의 사회적 책임론 관련 문헌 검토를 중심으로	
문광민	
I. 서 론 .....	43
II. 공공기관의 사회적 가치에 관한 이론적 검토 .....	45
III. 공공기관과 사회적 가치 논의에 관한 실증적 검토 .....	65
IV. 결론 및 요약 .....	79
3. 공공기관과 사회적 가치: 조직가치의 실현가능성과 소망성 .....	89
박정호	
I. 서 론 .....	91
II. 이론적 논의 .....	94
III. 연구방법 .....	104
IV. 분석결과 .....	110
V. 분석결과 논의 및 정책시사점 .....	127

4. 공공기관의 공유가치 창출(CSV)을 위한 지역혁신생태계 구축 .....	135
이윤석	
I. 서 론 .....	137
II. 이론적 논의 .....	139
III. 지역혁신을 위한 공공기관의 활동 및 실태 분석 .....	161
IV. 지속가능한 지역혁신생태계를 위한 공공기관의 역할 .....	179
5. 지역사회 발전을 위한 공공기관의 역할 강화: 혁신도시 이전 공공기관을 중심으로 .....	189
이현국	
I. 서 론 .....	191
II. 이론적 배경 및 선행연구검토 .....	193
III. 연구 방법 .....	197
IV. 분석결과 .....	199
V. 결론 .....	226
6. 공공기관의 안전의식을 높이기 위한 안전문화 개선 .....	231
박시진	
I. 서 론 .....	233
II. 연구배경 및 목적 .....	235
III. 문헌검토 .....	237
IV. 연구방법 .....	248
V. 연구결과 .....	252
VI. 결론 .....	281
<부 록> .....	290

7. 공공기관 유사행정규제 .....	301
이혁우	
I. 서 론 .....	303
II. 유사행정규제 이론화 시도 .....	305
III. 유사행정규제 현황 분석 .....	318
IV. 유사행정규제 관리전략 및 운영방안 .....	344
V. 결론 .....	347
<부 록> .....	350



# 1. 공공기관의 사회적 가치 실현 전략

김보미(성균관대학교)



# 공공기관의 사회적 가치 실현 전략

김보미(성균관대학교)

## I. 서론

우리나라는 최근 2~3년 전부터 열정페이, 갑질 등 과거에 일반적인 사회현상으로 인식되었던 이슈가 해결해야 할 중요한 사회적 문제로 제기되기 시작했다. 이러한 국민들의 인식 변화는 공공부문에서의 사회적 가치, 사회적 책임에 대한 관심과 필요성을 증가시켰다(사회적 가치연구원, 2019: 5). 그러나 공공, 민간(기업)에서의 사회적 가치, 공공 가치, 사회적 책임, 사회적 역할에 대한 논의는 최근에 갑작스럽게 시작된 것이 아니다. 서구에서는 1953년 보웬(Bowen)이 ‘기업가의 사회적 책임(Social Responsibilities of the Businessman)’이라는 책을 발표한 이후부터 기업의 사회적 책임에 대한 논의가 시작되었으며, 20세기 후반부터 행정학, 사회학, 심리학 등 다양한 분야로 확산되었다. 국내에서는 1997년 외환위기를 겪으면서 재벌의 무분별한 중복투자, 불투명한 회계시스템, 중소기업과의 불공정 관행 등이 문제로 제기되면서 기업의 사회적 책임이 해결책으로 제시되기 시작했다(서재혁 외, 2015). 2000년대 이후에는 글로벌화로 국내 기업들의 세계 진출이 가시화되면서 기업을 중심으로 GRI 지속가능보고서, ISO 26000 등 사회적 책임활동(Corporate Social Responsibility: CSR)에 대한 관심이 높아졌다.

점차 확대된 CSR에 대한 관심은 최근 기업뿐만 아니라 국가정책에 영향을 미치고 있다. 각 국가에서는 기업을 포함한 공공기관의 사회적 책임을 높이기 위해 「Social Value Act」(영국), 「경쟁제한법」(독일) 등 법을 만들어서 사회적 책임 활동을 할 수밖에 없는 환경을 만들거나, 사회책임조달 가이드라인(EU) 등 매뉴얼을 제시하고, 사회책임투자 펀드(미국) 등 재정적·조직적 자원을 지원하여 사회적 가치 제고를 위한 방향으로 기관운영을 유도하고 있다. 또한, 정부 조직 내에 사회혁신청(미국), 마인드랩(덴마크) 등을 설치하여 공공에서부터 적극적인 사회혁신을 촉발시키고자 하였다(라영재, 2017; 박상욱

---

외, 2018). 우리나라는 문재인 정부가 출범하면서 ‘사회적 가치’를 핵심 국정과제로 제시함에 따라 공공·민간 모든 부문에서 중요한 기본 가치로 강조되기 시작하였다. 공공기관은 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’이 국정과제로 제시되고, 사회적 가치 관련 지표가 경영평가지표에서 높은 비중을 차지하게 됨에 따라 공공기관 내에서 사회적 가치 실현을 위한 다양한 방안을 마련하기 시작했다. 각 공공기관에서는 현재 직원 교육, 세미나 및 토론회 개최, 정책 연구 및 개발, 조직 개편 등 다양한 방법과 연구를 통해 기관 운영과정에서 사회적 가치 실현을 위한 노력을 하고 있다.

그러나 공공기관의 이러한 노력은 경영평가를 위한 보여주기식이라거나 수동적이라는 비판을 받고 있다(김석은·홍다연, 2017). 경영평가에서 높은 평가를 받기 위해 단기적이고 시혜적인 봉사프로그램 위주로 실행하거나, 즉흥적이고 주먹구구식의 프로그램을 개발하는 것에 치중되어 있다는 것이다. 이는 아직까지 공공과 민간 모두의 특성을 가진 공공기관의 사회적 가치에 대한 개념이나 실행전략에 대한 명확한 이해와 이에 대한 롤모델이 부족하기 때문에 나타나는 과도기적 현상이라고 볼 수 있다. 민간기업에서도 초기에 사회적 책임활동에 대한 논의가 진행되면서 기부, 일시적인 봉사활동 등 자선활동에 치중하였고, 이에 대해 이미지 관리식의 활동으로 묘사되곤 했다. 그러나 점차 연구가 축적되고, 기업을 중심으로 CSR의 목적, 성과, 전략 및 방법 등에 대한 논의가 진행되면서 CSR에 대한 미래의 방향성과 모델, 실행전략들이 점차 구체적으로 제시되고 있다. 공공기관도 점차적으로 강조되고 있는 사회적 책임, 사회적 가치를 실현하기 위해서 필요한 다양한 전략을 마련하고 실행하는 것이 필요하다. 특히, 기업과 정부의 특성을 모두 가지고 있다는 것을 염두에 두고, 정부의 공공가치, 사회적 가치와 기업의 사회적 책임활동과의 관계를 검토하여 사회적 가치 실현전략을 제시할 필요가 있다.

이에 따라 본 연구에서는 첫째, 공공기관의 사회적 가치의 의미를 고찰해보고, 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 역량 모델을 개발해보았다. 문헌 검토를 통해 공공기관의 사회적 가치 개념을 살펴보고, 기업을 중심으로 개발된 CSR 역량모델을 기본 틀로 활용하여 공공기관의 사회적 가치 역량 모델을 개발하였다. 사회적 가치 역량 모델은 공공기관의 사회적 가치 역량 개발을 위한 개념적 틀을 제공함으로써 공공기관이 사회적 가치 실현을 위한 전략 수립 시, 내부적인 현황을 파악하고 각 기관의 특성에 맞는 실현전략을 수립하는 자료로 활용될 수 있다.

둘째, 실제 공공기관을 사례로 선정하여 사회적 가치 실현 전략을 수립해보았다. 사례로 선정한 공공기관의 여러 자료 및 담당자 인터뷰 등을 통해 현황을 검토하고 사회적 가치 실현을 위한 전략을 수립해봄으로써 공공기관의 특성을 반영한 사회적 가치 역량 제고 방안을 마련해보았다. 사회적 가치 실현을 위한 기관의 전략은 기관의 목적 및 특성, 현황에 따라 각각 다르겠지만, 본 연구에서 검토했던 방법과 전략이 여러 가지 가능성을 제시해줄 수 있을 것이라고 기대된다.

---

## II. 이론적 배경

### 1. 공공기관의 사회적 가치

공공기관은 개인의 이익이 아닌, 공적인 이익을 목적으로 설립된 기관으로 광의적인 의미에서는 국가 또는 지방자치단체의 공무를 수행하는 관공서는 물론 공기업, 준정부기관까지 포함한다. 협의적으로는 정부의 투자·출자 또는 재정지원 등으로 설립·운영되며 「공공기관 운영에 관한 법률」에 근거하여 매년 기획재정부 장관이 지정한 기관을 지칭한다. 1950년대 초기 공공기관은 경제개발, 독점적 사업 및 서비스 제공 등의 공공적 목적에 초점이 맞추어져 있었으나, 최근에는 이에 더하여 공공성을 달성하기 위한 수단으로서 자율성과 책임성을 근거로 한 기업적 효율성을 강조하고 있는 추세이다(윤태범 외, 2017). 공공기관의 사회적 가치를 검토하기 위해서는 사회적 가치의 이론적 개념과 정부와 기업에서 제시하고 있는 사회적 가치(혹은 사회적 책임)에 대한 검토가 필요하다.

‘사회적 가치’는 이론적으로 명확하게 정의된 개념이라기보다는 공공부문뿐만 아니라 민간부문을 포함한 모든 조직과 제도가 국민의 사회적 삶의 질을 향상시키도록 그들의 행동을 안내하는 규범적이며 실천적인 가치라고 할 수 있다(사회적 가치연구원, 2019). 따라서 사회적 가치는 ‘사회적 삶의 질’이라는 단어에 내포된 의미처럼 시공간을 초월한 개념이 아닌 사회에 따라 상이한 의미와 원칙을 제시한다. Walzer의 사회적 가치론에 따르면, 사회적 가치는 ‘사회구조에 의해 직접적으로 다뤄지는 권리와 자유, 권한 및 기회, 소득과 재산 등과 같은 가치들’로 공동체에 의해서 부여되고 공유되기 때문에 특수한 사회문화적 배경을 공유하는 사람들의 특성에 따라 가변적이고, 그들이 구상하고, 창출하여 그것들을 소유하고 사용하는 방식에 따라 구체적인 정체성을 갖는 특성이 있다(임의영, 2009: 7). 실제로 사회적 가치는 법학, 행정학 등의 분야뿐만 아니라 정부, 기업, 투자가, 공동체 등에 따라 사회적 가치, 공공 가치, 사회적 책임, 사회적 책임투자, 사회공헌활동, 사회적 성과, 지속가능경영 등 다양한 용어로 불리고 있으며, 각각 제시하고 있는 개념 정의에서도 조금씩 차이가 나타난다(김경석, 2013; 라영재, 2012).

영국의 「Social Value Act」에서 제시한 사회적 가치의 정의에서도 구체적인 정의와 그 구성요소들이 없음을 인정하고 지역사회와 공공기관의 전략적 목표 등에 따라 유동적으로 정해질 수 있는 개념으로 인식하고 있다(김경석, 2013). 「Social Value Act」

에서는 사회적 가치를 공공기관, 정부 부처, 지자체 등의 공공서비스와 관련한 공공기관의 조달과 위탁행위를 대상으로 하여 ‘어떠한 지역의 경제적·사회적·환경적 안녕을 증진시키고 서비스 자체가 제공하는 편익 이상으로 조달과 위탁계약으로 창출될 수 있는 추가적 편익을 극대화하는 것’으로 정의하고 있으며, 이 법의 제정 이후, 공공기관 및 자생단체, 사회적 기업들은 이를 기반으로 <표 II-1>과 같이 다양하게 정의하고 있다(UKGBC, 2018; 사회적 가치연구원, 2019).

<표 II-1> 영국 내 기관들의 사회적 가치 정의

구성요소	의 미
Bristol City Council	사회적 가치는 최선의 결과를 얻기 위해 공공지출의 영향을 극대화하고 이러한 것을 어떻게 성취하는가를 결정하는 데 지역 주민들이 중심이라는 것을 인정하는 것에 대한 것임
Business Dictionanry.com	자신들에게 영향을 미치는 결정에 참여할 수 있는 능력과 같은 시민의 안녕의 주관적인 측면뿐만 아니라 사회적 자본을 포함하는 광의의 개념
Demos	개인과 지역사회의 안녕, 사회자본, 환경을 포함하는 프로그램, 조직과 개입의 광범위한 비금융적 영향
HM Government Cabinet Office	사회적 가치는 사회적, 환경적 그리고 경제적 비용과 편익을 포함하는 광의의 가치 개념임. 이것은 개입의 직접적인 영향을 고려하는 것뿐만 아니라 경제의 다른 지역에 대한 광범위한 효과를 고려하는 것을 말함
NACVA	사회적 가치는 공공지출의 영향을 극대화하는 것임. 공공영역에서 우리가 가치 있다고 평가하는 것임. 사회적 가치는 금융적 거래 그 이상을 고려함
NHS Liverpool Clinical Commission Group	사회적 가치를 창출하는 것은 우리가 봉사하는 사람들의 사회적, 경제적, 환경적 안녕을 증진시키는 것을 의미함
Social Enterprise UK	희소한 자원을 배분하고 사용하는 방법에 대한 사고방식. 이것은 공공기관이 계약을 할 때 개별 계약의 가격 이외에 지역사회에 가져다주는 집합적인 편익이 무엇인가를 고려하는 것임.

자료: UK GBC, 2018; 사회적 가치연구원, 2019.

따라서 현재 우리나라의 사회적 가치의 의미를 파악하기 위해서는 현 시대에 우리나라에서 사회적으로, 법 및 제도적으로 사회적 가치의 개념을 어떻게 인식하고 있는가를 파악하는 것이 필요하다.

정부의 정책결정과정은 사회공동체에서 중요시되는 사회적 가치와 사회적 가치에 의한 분배기준, 방법 등을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 그리고 정책결정과정에서 가장 근본적인 근거가 되는 것이 「헌법」 등과 같은 기본법이라고 할 수 있다(임의영, 2009; 윤태범 외, 2017). 우리나라에서 중요시하고 있는 사회적 가치의 개념은 「사회적경제기본법」, 「사회적경제 기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법」, 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」, 서울시의 「사회적 가치증대를 위한 공공조달 조례」 등에서 유추할 수 있다. 우리나라의 법에서는 사회적 가치를 ‘개인을 초월하여 지속가능한 공동체를 위해 공공의 이익과 공동체를 발전에 기여할 수 있는 가치’로 정의하고, 인권, 안전, 건강복지, 노동, 일자리, 사회적 약자 지원, 상생 협력, 공동체 복원을 사회적 가치의 구체적인 구성요소로 제시하고 있다. 우리나라 각 법 및 제도에서 제시하고 있는 사회적 가치의 구체적인 요소와 그 개념과 관련 있는 법령을 보면 다음과 같다.

〈표 II-2〉 우리나라 법·제도에서 제시하고 있는 사회적 가치

구성 요소	의 미	국내 관련 법령
인권	<ul style="list-style-type: none"> <li>행복추구권, 평등권, 정보기본권, 직업의 자유, 주거생활의 보장 등 기본적인 인간의 존엄성 유지·보호               <ul style="list-style-type: none"> <li>평등: 성별, 종교, 사회적 신분, 장애, 나이, 용모, 고용형태, 학력, 혼인 여부, 임신·출산, 가족 상황, 사상·정치적 의견, 실효된 전과, 성적 취향, 병력 등에 의한 차별금지</li> <li>정보기본권: 필요·충분한 정보 공개 및 공유</li> <li>직업의 자유: 경제적 강자에 의한 침탈행위 시정</li> <li>안정적인 주거생활: 과도한 집값 인상, 주택의 소유 집중과 과도한 주거비 부담, 공공임대주택의 부족 해소</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「헌법」 제10조, 제39조</li> <li>「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」</li> </ul>
안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난과 안전으로부터 국민 보호               <ul style="list-style-type: none"> <li>시장의 논리로 해결되지 않는 국민의 안전 지키기</li> <li>국민의 귀책사유 없이 발생될 수 있는 피해 예방</li> <li>지역·계층·연령·경제적 조건과 상관없이 동등한 수준의 안전권보장</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「헌법」 제32조, 제34조, 제35조</li> <li>「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」</li> </ul>
건강 복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민의 건강한 생활 보장               <ul style="list-style-type: none"> <li>건강한 생활이 가능할 수 있도록 적절한 보건·의료서비스 제공</li> <li>불량한 주거환경 개선, 식품·의약품 안전, 의료접근권 확대, 의료비 부담 완화</li> <li>빈곤, 질병, 장애, 노령, 실업, 사망, 출산 등 사회적 위험으로부터 기초생활을 유지</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「헌법」 제34조, 제36조</li> <li>「사회적경제기본법(안)」</li> <li>「사회적경제 기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법(안)」</li> <li>「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」</li> </ul>

구성 요소	의 미	국내 관련 법령
노동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로권(일할 수 있는 권리)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진</li> <li>- 일자리 창출 및 안정적인 일자리로 전환</li> <li>- 실업수당의 지급대상과 급여 수준의 확대</li> </ul> </li> <li>• 노동 3권                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로조건 향상: 노동자와 사용자가 동등한 지위에서 자유 의사에 따라 노동조건 공동결정, 최저임금인상, 고용안정, 동일가치노동 동일임금 실현</li> <li>- 노조 조직률, 협약적용비율 제고</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「헌법」 제32조, 제33조</li> <li>• 서울 CSR 평가</li> <li>• 「사회적경제 기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법(안)」</li> <li>• 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」</li> <li>• 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」</li> </ul>
일자리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양질의 일자리 창출                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간 일자리 창출</li> <li>- 공공부문 일자리를 통해 공공서비스 확충</li> <li>- 노동시간 단축 유도, 비정규직, 간접고용 노동자를 정규직으로 유도</li> <li>- 최저임금 기준 인상</li> <li>- 기업규모, 고용형태, 학력에 따른 임금격차 축소</li> <li>- 노동이사제 확산</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「헌법」 제32조</li> <li>• 서울 CSR 평가</li> <li>• 「사회적경제기본법(안)」</li> <li>• 「사회적경제 기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법(안)」</li> <li>• 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」</li> </ul>
사회적 약자 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제사회적 양극화 해소                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적 약자에 대한 경제·사회적 기회제공, 사회적 약자의 참여를 통한 공동체의 활성화 및 사회통합</li> </ul> </li> <li>• 사회적 약자의 인간존엄과 가치 보장                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일자리를 통해 적정 소득 확보</li> <li>- 일자리를 얻지 못할 경우에도 적정한 사회보장 실현</li> <li>- 약자에 대한 차별시정 조치 실시</li> </ul> </li> <li>• 여성: 모든 영역에서 성평등 실현</li> <li>• 노인, 청소년</li> <li>• 생활능력이 없는 자(신체장애자, 질병, 노령)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「헌법」 제32조, 제34조</li> <li>• 서울 CSR 평가</li> <li>• 「사회적경제기본법(안)」</li> <li>• 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」</li> </ul>
상생 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양극화 해소, 경제성장 동력 확충                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제의 민주화(공정한 경제)를 위하여 규제 및 조정</li> <li>- 상생협력: 중소기업의 대기업 생산 및 이익에 대한 협력 이익배분제 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「헌법」 제119조, 제123조</li> <li>• 서울 CSR 평가</li> <li>• 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」</li> </ul>
공동체 복원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동체 복원 통한 지역사회 활성화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역주민의 권리의무에 대한 결정과정에 주민자치 확대</li> <li>- 지역소재 기업의 기업시민으로서의 역할 강화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「헌법」 제117조, 제118조</li> <li>• 「사회적경제기본법(안)」</li> <li>• 「사회적경제 기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법(안)」</li> <li>• 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」</li> </ul>

구성 요소	의 미	국내 관련 법령
지역 경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역경제 육성을 통한 균형발전               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치분권과 균형발전 추진</li> <li>- 열위지역에 대한 적극적 투자</li> <li>- 지방에서도 자체적이고 자립적인 경제활동 활성화</li> <li>- 지역의 경제활동으로 발생한 이익을 지역에 재투자</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「헌법」 제123조</li> <li>「사회적경제기본법(안)」</li> <li>「사회적경제 기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법(안)」</li> <li>「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」</li> </ul>
책임·윤리	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 존재로서의 기업(기업의 사회적 책임)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업도 사회적 존재로서 사회에 대한 책임 활동 유도                   <ul style="list-style-type: none"> <li>① 좋은 지배구조 형성                      ② 인권보호</li> <li>③ 노동    ④ 환경보호</li> <li>⑤ 공정하고 투명한 운영                      ⑥ 소비자보호</li> <li>⑦ 지역사회 참여와 발전에 공헌</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울 CSR 평가</li> <li>「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」</li> </ul>
환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>패적인 생활환경 보장, 환경과 생물종을 지속가능하게 보전               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 생명체 존중, 미래세대에 대한 책임을 지고 환경과 생물종을 지속가능하게 보전</li> <li>- 미세먼지, 핵폐기물 등 여러 종류의 환경오염 축소·방지</li> <li>- 기후변화 적응위해 화석연료 사용을 줄이고, 재생가능 에너지 사용 확산</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「헌법」 제35조</li> <li>「사회적경제 기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법(안)」</li> <li>「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」</li> </ul>
참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>민주적 의사결정과 시민 참여를 통한 국민주권 실현               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민이 공동체 의사결정 참여</li> <li>- 시민참여 조건                   <ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련 정보 최대한 공개</li> <li>· 참여 수단으로 국민발안, 국민투표, 국민소환 등 추가 고려</li> <li>· 정부의 정책 입안, 집행, 평가의 과정에서 시민참여 적극적 보장</li> </ul> </li> <li>- 시민숙의를 국가의 권력 기구 조직과 국가 권력 행사에 도입</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「헌법」 전문, 제41조, 제67조, 제72조, 제118조, 제119조, 제13조</li> <li>「사회적경제기본법(안)」</li> <li>「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」</li> </ul>

자료: 윤태범 외(2017).

그 외에 정부에서 공공기관 경영평가에서 '사회적 가치 구현'이라는 항목을 신설하여 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생, 협력 및 지역발전, 윤리경영 등을 주요 사회적 가치로 제시하고 있다.

〈표 II-3〉 2019년도 공기업의 경영평가지표 및 가중치 기준

범주	평가지표	계	비계량	계량
경영관리(55)	1. 경영전략 및 리더십	6	6	
	- 전략기획		2	
	- 경영개선		2	
	- 리더십		2	
	2. 사회적 가치 구현	24	17	7
	- 일자리 창출	7	4	3
	- 균등한 기회와 사회통합	4	3	1
	- 안전 및 환경	5	5	
	- 상생·협력 및 지역발전	5	2	3
	- 윤리경영	3	3	
	3. 업무효율	5		5
	4. 조직·인사·재무관리	7	4	3
	- 조직·인사 일반	2	2	
	- 재무예산 운영·성과	5	2	3
	5. 보수 및 복리후생비	8	5	3
	- 보수 및 복리후생	3	3	
	- 총인건비관리	3		3
	- 노사관계	2	2	
	6. 협신과 소통	5	3	2
	- 혁신노력 및 성과	3	3	
- 국민소통	2		2	
	소계	55	35	20
주요사업(45)	주요사업 계획·활동·성과 종합평가	45	21	24
	소계	45	21	24
	합계	100	50	50

자료: 기획재정부(2019)

그렇다면 최근 강조되고 있는 사회적 가치는 예전부터 정부에서 강조되어 오던 공공 가치, 공적인 책임성 등과는 어떤 차별점이 있는 것일까? 사회적 가치는 학술적 측면에서 이론적으로 다루어진 개념이라기보다는 실천적인 측면에서 대두되고 발전해 온 개념이라고 할 수 있다(사회적 가치연구원, 2019). 최근 사회적 가치가 활발하게 논의된 배경과 현행 법 및 정부 등에서 강조하고 있는 사회적 가치의 구성요소를 살펴보면, 그 공통점을 확인할 수 있다. 사회적 가치는 다음과 같은 상황과 사회적 문제로 인해 관심이 높아지게

---

되었고, 이것이 ‘사회적 가치’라는 개념 아래 법 및 정책에 반영되게 되었다. 사회적 가치가 강조되게 된 배경은 첫째, 정치적 차원에서 촛불혁명으로 대표되는 민주주의의 회복에 대한 국민의 열망과 의지가 높아졌으며, 둘째, 관피아로 대표되는 전통적 관료제, 신공공 관리론적 개혁 모델에 대한 심각한 문제점 발견, 셋째, 저출산·고령화로 인한 인구 감소, 수도권·비수도권 격차 등 공간적 불평등 심화, 저성장으로 인한 불균등 발전과 청년실업, 불평등의 심화와 양극화 등 경제적·사회적 문제, 넷째, 지구온난화로 인한 기후변화·미세 먼지 문제 등 심각해진 환경문제가 있다(사회적 가치연구원, 2019). 따라서 사회적 가치는 개념은 정부가 중요시하던 공공가치, 공적인 책임성 등과 명확하게 구별되는 새로운 개념도 아니며, 이전에 비해 내용 및 범위가 확장되었다기보다는 이전에도 공공, 공익의 가치였으나, 현재 사회에 나타나는 문제 해결을 위해 필요한 규범적, 실천적 가치가 좀 더 강조되어 제시된 것으로 볼 수 있다.

사회적 가치와 유사한 개념으로 기업에서 주로 사용하고 있는 CSR은 1953년 Bowen 이 “기업의 사회적 책임이란, 기업가에게 주어진 사회 전체의 목적이나 가치에 알맞게 자신들의 정책을 추구하고 의사결정을 하여 바람직한 방향으로 행동에 옮기는 의무”라고 규정한 이후로 1960년대 후반부터 법학자와 경영학자들의 주도로 논의되기 시작했다. 이후 1990년대부터는 언론학, 행정학, 사회학, 심리학 등의 인접 분야까지 확장되어 여러 분야에서 참여하기 시작했다(서재혁 외, 2017). 이러한 논의는 세계화와 이에 따른 다국적기업의 영향력이 커지면서 더욱 확산되기 시작했다. 기업에 확장된 기업의 영향력에 걸맞은 사회적 책임감을 요구하는 목소리가 학문적 논의를 넘어서 실질적인 기업 경영의 영역에서도 주목받게 되었다.

CSR과 관련한 다양한 논의들의 공통점은 앞서 정리한 사회적 가치와 마찬가지로 명확히 정의하기 어렵다는 것이다. 그 이유는 경영학, 법학, 정치학, 사회학, 철학 등 다양한 학문적 분야에서 각각의 시각에 따라 강조하는 지점이 달라서 CSR의 정확한 개념과 범위가 학문적으로 합의되기 어렵고, 국가별·지역별로 처한 기업환경과 정치, 경제 제도가 달라서 각각의 맥락에 따라 CSR이 강조하는 의미에 편차가 존재한다는 것이다. 유럽과 중국, 아프리카에서 중시되는 기업의 사회적 책임이 다르다. 유럽에서는 환경문제, 중국이나 아프리카에서는 노동조건이나 인권문제가 기업의 사회적 책임으로 중요시 되고 있다. 또한, 1989년 알래스카 해안에서 석유회사 엑슨의 원유 유출 사고 즈음에는 기업의 환경적 책임이, 1990년대 나이키나 갭(Gap)의 저개발국의 아동노동 착취문제가 화제가

되었을 때는 인권, 노동문제에 초점이 맞추어졌던 것처럼, CSR은 해당 시기에 떠오른 시대적 화두나 반향이 큰 특정 사건에 영향을 많이 받기도 한다(서재혁 외, 2017).

그럼에도 불구하고, CSR의 개념으로 가장 많이 인용되는 Carroll(1999)의 정의에 따르면 CSR은 ‘주어진 특정 시점에서 사회가 기업에 대하여 가지고 있는 경제적, 법률적, 윤리적 및 재량적 기대’를 의미한다. 경제적 책임은 경제주체로서 최적의 상품과 서비스를 생산해 이윤을 창출함으로써 사회 전체에 혜택이 돌아갈 수 있는 경제적 이익을 창출해야 한다는 것이고, 법률적 책임은 기업의 이윤 추구 활동이 법적 테두리 내에서 이루어지도록 모든 법률을 준수해야 함을 의미한다. 윤리적 책임은 의무론에 입각하여 사회의 보편적 가치관에 맞추어 기업이 운영해주시기를 기대하는 것으로 법으로 규정되지 않았더라도 바람직하다고 여겨지는 사회의 규범과 가치에 따라 기업의 경제활동이 이루어져야 함을 의미하며, 자선적 책임은 정의론에 입각하여 기부행위와 자선 사업 등을 통해 기업이 사회 전체의 공익에도 기여해야 함을 의미한다.

〈표 II-4〉 Carroll의 기업의 사회적 책임 구성 요소

구성 요소	주요 내용
경제적 요소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주당순이익과 일치된 기업 운영</li> <li>• 가능한 수익을 거둘 수 있도록 노력</li> <li>• 강력한 경쟁적 위치를 유지</li> <li>• 높은 수준의 운영 효율성을 유지</li> <li>• 성공적 기업은 지속적으로 수익을 내는 것</li> </ul>
법적 요소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부와 법의 기대와 일치된 기업 운영</li> <li>• 정부규제에의 순응</li> <li>• 법을 준수하는 기업 시민</li> <li>• 성공적 기업은 법적 의무를 완수하는 것</li> <li>• 적어도 최소한의 법적 요건을 충족하는 재화와 서비스의 제공</li> </ul>
윤리적 요소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 관습과 윤리적 규범이 기대하는 바와 일치된 기업 운영</li> <li>• 사회에 의해 새롭게 채택되었거나 변화하는 윤리적·도덕적 규범에 대한 인식과 존중</li> <li>• 윤리적 규범이 기업의 목표를 달성하기 위해 타협되는 것을 방지</li> <li>• 좋은 기업시민의식은 도덕적으로 또는 윤리적으로 기대되는 것을 수행하는 것</li> <li>• 기업의 진정성과 윤리적 행태는 단순히 법과 규제를 준수하는 것을 넘어선다는 것에 대한 충분한 인식의 공유</li> </ul>
자선적 요소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회의 박애주의적 및 자선적 기대와 일치된 기업운영</li> <li>• 순수공연예술에 대한 지원</li> <li>• 관리자와 노동자가 지역 공동체의 자선행사에의 자발적 참여</li> <li>• 사립과 공립학교에 대한 지원</li> <li>• 공동체의 삶의 질을 향상시키려는 프로젝트에의 자발적 지원</li> </ul>

자료: Carroll(1999)

이 외에도 UN, OECD, ISO 등 CSR의 중요성이 높아지면서 국제기구에서는 전 세계적으로 적용 가능한 CSR 원칙과 가이드라인들을 수립해 발표하였다. ISO 26000에서는 조직 지배구조, 인권, 노동관행, 환경, 공정운영 관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여와 발전을 주요 내용으로 한 가이드라인을 발표하였으며, UN의 글로벌 컴팩트(Global Compact)에서는 인권, 노동, 환경, 반부패 영역에서 10대 원칙을 발표하기도 하였다.

〈표 II-5〉 ISO 26000의 7개 핵심주제와 주요 내용

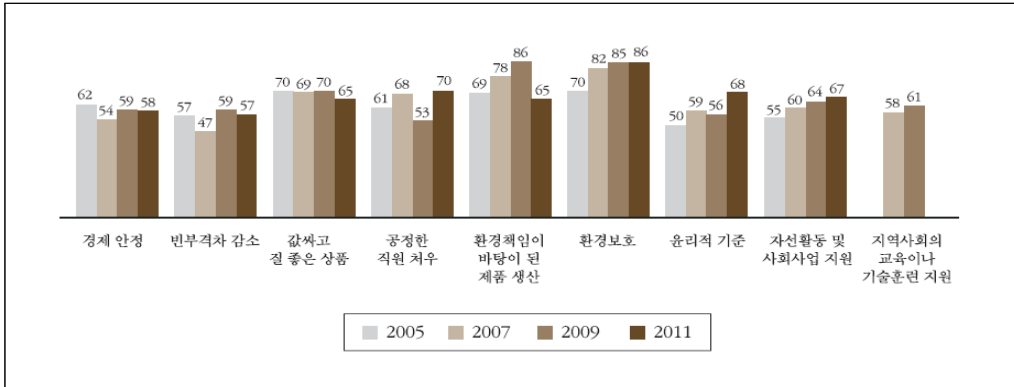
핵심 주제	주요 내용
조직 지배구조	의사결정 과정의 투명성, 각 이해관계자들의 고른 참여, 여성-소수인종 등 소외받기 쉬운 주체들의 참여 보장 등
인권	노동자와 소비자들의 기본적인 인권 존중, 표현의 자유 보장, 아동 노동력 착취 금지 등
노동관행	국제노동기구 기준 준수, 안정적인 고용관계, 직장 내 안전 및 보건 관리 등
환경	오염물질, 탄소배출 감축, 내부고발자에 대한 보호, 공정한 경쟁, 재산권 보호 등
공정운영 관행	부패에 대한 감시, 내부고발자에 대한 보호, 공정한 경쟁, 재산권 보호 등
소비자 이슈	소비자 보건 및 안전관리, 공정한 마케팅, 왜곡되지 않은 정보제공, 위조나 표절 금지, 리콜 보장, 가격 구성정보 공개 등
지역사회 참여와 발전	지역공동체의 참여, 고용창출, 책임있는 투자, 조세 의무 준수

자료: 한국행정학, 사회적 가치와 공공가치에 관한 연구, 사회적가치연구원, 2019.01.

우리나라에서 기업적인 측면에서 CSR로 강조되고 있는 것들은 [그림 II-1]과 같으며, 이는 시대에 따라 조금씩 변화하고 있다. 2005년부터 2011년까지 국민들이 기업에 요구하고 있는 사회적 역할의 분야 및 범위를 보면, 경제안정, 빈부격차 감소, 값싸고 질 좋은 상품의 개발과 같이 기업의 이윤을 위한 활동으로써 가능한 기업의 경제적인 측면의 역할에 대한 인식은 비슷하거나 낮아지는 추세를 보이는 반면, 환경 보호, 기업의 윤리적 기준을 세워 경영하는 것, 자선활동 및 사회사업 지원, 지역사회의 교육이나 기술훈련 지원 등 윤리 도덕적인 행동을 포함하여 기업의 이윤을 사회에 환원하는 것을 중요하다고 인식하고 있다(김보미, 2014). 특히, 환경보호는 2005년 70%에서 2011년에는 16%p가 증가하여 국민의 86%가 기업이 책임져야 하는 중요한 역할로 인식되고 있었으며, 윤리적 기준은 18%p, 자선활동 및 사회사업 지원은 12%p 정도 증가하였다. 이를 통해 기업에 요구되는 역할이 경제적인 요소에서 자선적인 요소로 변화하고 있으며, 이는 앞서 살펴본 정부의 사회적 가치와도 맞닿아 있음을 알 수 있다.

[그림 II-1] 대기업의 역할에 대한 인식 변화

(단위: %)



자료: 김보미(2017)

지금까지 우리나라 공공과 민간에서 중요시되고 있는 사회적 가치, 사회적 책임에 대해 검토해보았다. 현재 우리나라에서 논의되고 있는 정부의 사회적 가치, 기업의 CSR 등은 그 의미나 범위에 있어서 분야, 상황, 대상에 따라 다의적으로 해석할 수 있을 뿐만 아니라, 인권, 안전, 일자리를 포함한 근무 환경, 건강 및 복지, 환경 등으로 그 방향성이 유사한 것으로 나타났다.

그렇다면, 정부와 민간기업이 아닌, 공공부문과 민간부문의 특성을 모두 가지고 있는 공공기관은 사회적 가치를 어떤 방식으로 접근해야 할까? 먼저 공공기관의 정의 및 특성을 살펴보면, 공공기관은 정부기관과 기업의 혼합형으로 소유권, 재정지원 정도에 따라 정부기관과 기업의 기능과 역할을 동시에 가지고 있다(라영재·윤태범, 2010). 따라서 정부기관으로서 요구되는 공적인 책임성, 공적 통제와 일반 기업과 동일하게 이윤 추구를 포함하여 일반 주주에 대한 책임으로서의 기업적인 책임성이 모두 요구된다. 두 가지 역할을 모두 수행해야 함에 따라 공적인 책임성에 대하여 민간기업보다 준수해야 할 범규범이 많고, 국민들과 정부에 설명해야 할 내용과 가치, 절차가 더 많다. 하지만, 최근 정부기관이나 민간기업에서 논의되는 사회적 가치, 사회적 책임의 내용이 그 대상이 누구든 경제적, 사회적, 환경적 책임을 져야 하고, 이를 다양한 이해관계자에게 보고하고 공시해야 함을 주요 내용으로 하고 있으며, 정부기관의 주주 및 주요 이해관계자는 공공, 국민이며, 민간기업에서의 대상은 주주에서 해당 지역 주민, 해당 국가의 국민으로 그 대상이 확장되고 있기 때문에 공공기관의 사회적 가치, 사회적 책임에 대한 내용의 차이가 존재하지 않는다고 할 수 있다(라영재, 2017).

---

그러나 처음 설립목적 자체가 이익 창출이 아닌 공익 추구라는 점과 다수의 사업목표를 가지고 있다는 점에서 민간기업과 차이가 존재한다. 이로 인해 사회적 가치 실현과 배치되거나, 공공기관의 설립 목적에 가려져 사회적 가치 실현 여부를 파악하기 어려운 경우가 발생한다. 또한 정부가 소유하거나 주주로서의 영향력을 행사하기 때문에 정부의 통제를 받고, 운영의 자율성은 낮은 편이다(라영재, 2017; 이상철, 2007). 공공기관은 본래 경제적 목표와 사회의 불균형 해소 및 환경보호를 위한 사회적 목표라는 서로 상충되는 두 가지 목표를 동시에 추구해야 하며, 사회적 가치 실현과 관련된 활동이 정부에 의해 강제되는 의무사항이기 때문에 설립목적에 부합하는 전략적인 사회적 가치 실현을 위한 프로그램 개발보다는 정부에 의해 강제된 성과지표를 충족시키는 데 급급하게 됨에 따라 사회적 가치 실현 활동이 조직의 미션 및 주요 전략과 유리되는 현상이 구조적으로 나타난다(김석은·홍다연, 2017). 따라서 사회적 가치 실현을 위한 전략 수립 시, 이에 대한 고려가 필요하다.

## 2. 역량 모델

공공기관의 사회적 가치를 실현하기 위해서는 이를 실행하고 집행할 수 있는 역량이 필요하다. 역량(competency)이란, 특정한 상황이나 직무에서 준거에 따라 구별되는 수행의 원인이 되는 내적 특성이며(Spencer & Spencer, 1994), 기업의 어떠한 성과창출을 위해 필요한 역량을 파악하여 도출된 역량들의 집합을 역량모델이라고 한다(양은하, 2010; 양대현·이찬, 2013). 즉, 특정 역할을 효과적으로 수행하고, 성과를 창출하는 데 기여하는 가장 핵심적인 지식, 기술, 가치 및 행동을 기술하여 체계화해놓은 것으로 모집 및 선발, 성과관리, 교육 훈련 및 개발, 승진, 보상 및 승계계획 등과 같은 모든 인적자본시스템의 기초 자료로 활용된다(이흥민, 2009; 정재창 외, 2001). 조직 혹은 조직구성원의 기본적인 요건으로서 역량에 대한 연구는 1970년대부터 지속적으로 이루어지고 있으며, 기업의 HR(Human Resource)분야에서 활용도가 점점 높아지고 있다(Becker & Huselid, 1999; Becker, Huselid & Ulrich, 2001; Lievens, Sanchez, & De Corte, 2004; Lucia & Lepsinger, 1999).

역량 모델링은 조직의 목적을 달성하기 위해 특정 직무 혹은 직무군에 결정적 영향을 주는 역량을 체계적으로 정의하고 결정하는 과정을 말한다(McLagan, 1989). 역량 모델링에는 준거 집단을 이용하여 새로운 역량 모델을 개발하는 고전적 연구방법론과 전문가

패널 및 포커스그룹 등을 이용한 기존의 역량 모델을 보완하는 단축형 연구가 활용될 수 있다(Lucia & Lepsinger, 1999; Spencer & Spencer, 1994). 고전적 연구의 경우, 성과효과성 준거 마련, 준거 집단 선정, 자료수집, 역량 모델 개발, 타당성 검증, 적용 등의 단계로 이루어지는데, 이는 주로 기존에 연구가 이루어지지 않은 준거집단을 대상으로 할 경우나 특정 조직의 맥락적 특수성을 반영해야 할 경우에 활용된다(박소연, 2010). 단축성 연구의 경우, 이미 타당성이 검증된 역량 모델을 기초로 기업에 맞게 역량 모델을 개발한 뒤, 전문가 패널을 활용하여 수정과 보완 과정을 거쳐 역량을 도출하므로 기존에 검증된 역량 모델이 존재할 경우, 역량 모델링을 위한 보다 효율적인 방법이라고 할 수 있다(Lucia & Lepsinger, 1999).

〈표 II-6〉 Spencer & Spencer의 역량모델개발 방법론

역량 개발 방법	Spencer & Spencer	
	준거집단 이용	전문가 패널 이용
1. 우수한 성과 규명	<ul style="list-style-type: none"> <li>수행효과성의 준거 마련</li> <li>객관적 자료, 상급자/동료 추천, 부하직원 평가, 고객의 평가 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>패널 선정(인력관리 전문가, 상급관리자, 직무우수자)</li> <li>작성내용</li> </ul>
2. 고성과자 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>위의 준거 및 상급자/동료/부하 추천을 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵심적 책임사항 (주요과업, 책임)</li> <li>- 성과 측정치 선정</li> <li>- 역량 및 수준규명</li> <li>- 역량요건 설문지 작성</li> <li>검증 작업</li> <li>- 전문가시스템 패널응답</li> </ul>
3. 우수한 성과자의 특성 정리	<ul style="list-style-type: none"> <li>행동사건면접</li> <li>전문가 패널</li> <li>인터뷰</li> <li>과업/기능 분석 외</li> </ul>	
4. 역량 확정(1차)	<ul style="list-style-type: none"> <li>자료분석, 역량개발</li> </ul>	
5. 역량 검증	<ul style="list-style-type: none"> <li>동시적 교차 타당화</li> <li>동시적 구성 타당화</li> <li>역량모델을 활용한 선발, 성과 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>우수자와 평균자의 표본 평가</li> </ul>
6. 최종 확정	확정	확정

자료: 양대현·이찬(2013).

본 연구에서는 실무적인 측면에서 기존의 기업의 사회적 가치, 사회적 책임에 대한 역량 모델이 존재하고(Lakin & Scheubel, 2010), 민간기업과 공공기관의 사회적 책임에 대한 내용과 방법의 근본적인 차이는 존재하지 않다는 점을 고려하여(라영재, 2017), 단축형 연구를 적용하여 실시하였다.

---

### Ⅲ. 공공기관의 사회적 가치 역량 모델

#### 1. 기업의 CSR 역량 모델

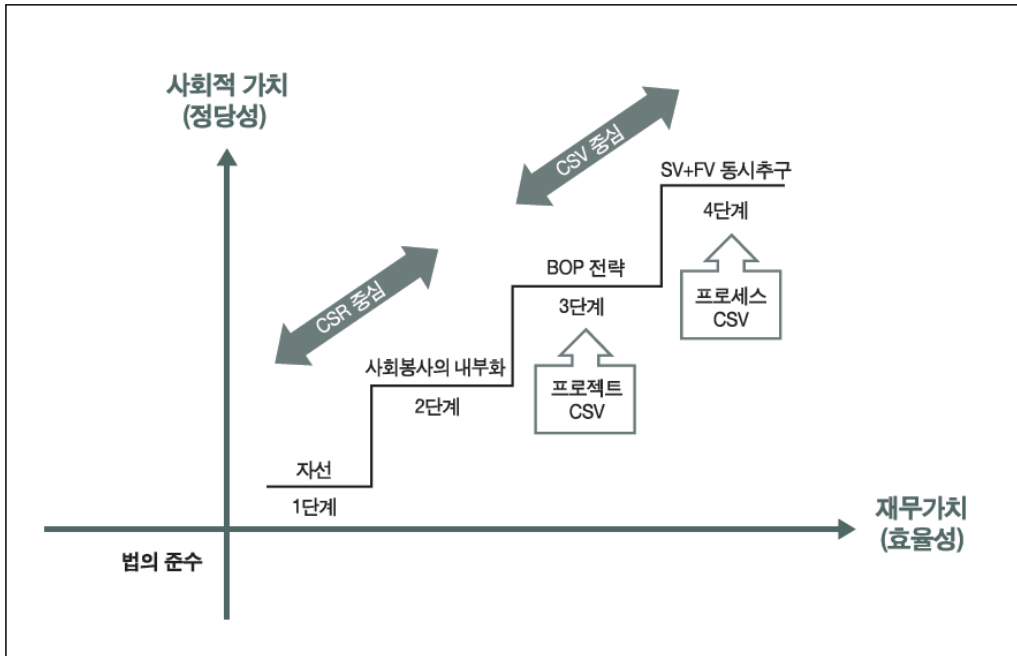
기업의 CSR에 대한 논의는 2011년 Harvard Business Review에서 Poter & Kramer(2011)가 제시한 공유가치 창출(Creating Shared Value: CSV)의 의미로 이어진다. CSV는 우리에게 기업의 사회적 역할에 대한 인식의 전환을 요구하며 CSR의 목표와 기업의 운영을 통합하여 제시하고 있다. Porter & Kramer는 CSV를 “기업이 사업을 운영하는 지역공동체 안에서 경제적 조건과 사회적 조건들을 함께 발전시키며 기업의 경쟁력을 향상시키는 정책과 운영행위”라고 정의한다(Porter & Kramer, 2011). 즉, 기업이 존재의 이유이자 목적인 이윤창출이라는 경제적 가치 추구 활동 속에서 사회적 가치를 함께 창출함으로써, 기업과 사회가 창출된 공유가치의 혜택을 같이 누릴 수 있다는 것이다. CSV는 사회적 책임의 목표, 내용적 범위를 확장시켰을 뿐만 아니라, 이의 운영적 측면에서의 롤모델도 같이 제시하였다. 전통적으로 영리기업에서 CSR은 재무적 성과 및 이윤의 일부분을 자선활동을 위해 기부하는 것으로 인식하는 경향이 있었다. 그런데 이러한 활동은 기업의 본원적인 활동과는 별개의 것으로 인식되었기 때문에 홍보 혹은 마케팅, 인사 등 이를 전담하는 별도의 담당부서가 존재하였으며, 기업의 재무적 성과가 높지 않으면 중지되거나 기업이나 기업주가 사회적으로 물의를 일으킬 경우에는 이를 무마하기 위해 더 확대되기도 하였다. 따라서 CSR을 이미지 전환을 위한 전략으로 부정적인 평가를 받는 경우도 많았다. 그러나 CSV는 기업의 고유한 경제적 활동과 공동체를 위한 사회적 가치 추구활동을 결합함으로써 일체화를 이루고, 이익이나 손실과 무관하게 진행된다는 점, 그리고 모든 부서의 활동에 녹아들어 있고, 사회적 가치에 대한 사전적 평가시스템을 구축한다는 점에서 CSR과는 다르며(이재열, 2018), 그 전략 및 방법적인 측면으로서 재무, 조직, 예산 등에 대한 논의를 함께 함으로써 전략적인 롤모델을 제시한다고 할 수 있다.

〈표 III-1〉 CSR과 CSV의 차이점

	CSR	CSV
가치	선행(doing good)	비용 대비 경제적·사회적 혜택
활동원칙	선한 시민의식과 자선, 박애	사회와 기업의 공동가치 창출
추진 이유	기업의 독자적 판단 혹은 외부의 압력에 대한 위기관리와 대응의 차원	기업의 경쟁력 강화에 필수적 활동
의제설정 방식	CEO의 개인적 선호나 외부 압력에 의해 의제 설정	각 기업별 핵심역량에 내재화된 의제 설정
재무적 인식	이윤 극대화의 목적과 관계없는 활동	이윤 극대화의 목적에 필수적 활동
예산조달 방식	지극히 제한된 CSR 예산으로 분리해서 조달	기업 전체 예산의 재편성을 통해 조달
사례	공정무역	질과 양을 함께 제고시킬 수 있게 조달체계 혁신

자료: Poter & Kramer(2011)를 서재혁 외(2016)에서 재구성한 것을 인용

[그림 III-1] CSR과 CSV의 발전단계



자료: 이재열(2018)

〈표 III-2〉 기업의 사회적 책임활동의 단계

	1단계	2단계	3단계	4단계
목적 및 접근 방식	기업기부/자선	전략적 기부/자선	기업의 사회적 참여	건전한 기업 활동
동기	일자리, 이익, 세금	이해관계자 관리	장기적인 파트너십이 주는 사회적·사업적 이익	미래를 예측하는 리더(사회공헌자)의 개혁 의지 사회공헌 및 기업 이익
CSR에 대한 태도	도덕성	자사 이익 개발	책임경영·지속가능 경영	기업 이익 추구
추진 요인 방법	CEO가 좋아하는 것	가이드라인 (기준 및 방법, 절차)	기업의 핵심역량 연계 파트너십에 의한 접근 방식	혁신적인 사업전략의 일부
계획 및 관리	선택하고 주도적으로 나서기보다는 여론이나 사회의 요구에 즉각적으로 반응	선정된 목표 영역 내에서 지역의 요구사항에 선택적으로 반응	주도적으로 선도하여 추진하며, 사업과 통합	기업의 사업적 비전 설정 사업적 기능들과의 완벽한 통합
주요 사회적 책임활동 방식	현금 또는 현물 기부	현금, 현물 임직원 자원봉사	금전적 자금 사업적 자원(노하우, 핵심역량, 관리능력) 임직원 자원봉사	금전적 자금 사업적 자원 임직원 자원봉사 비전 및 패러다임의 변화 제시
조직구조	경영활동과 분리	경영활동과 분리되어 있지만, 사업적 이해관계와 연계되어 있음	기능 간 협력구조	사업적 기능과 완벽히 통합
운영 및 담당자	아무 관리자나 상관없음; 겸임직원	CSR 담당직원 (기업사회참여 매니저)	다른 사업부서들과 협력관계에 있는 CSR 전담팀	관련된 사업부서들과의 통합된 부서
지속가능성	일회성	특정 이슈에 대한 지원	NGO 육성과 능력개발 장기적 파트너십	기업적 DNA의 일부 지속적인 향상과 발전
투명성	무조건적인 방어	공개 보고	외부 검증	포괄적이고 독립적인 회계감사

자료: Lakin & Scheubel(2010: 52)의 내용 재정리

Lakin & scheubel(2010)은 각 기업 담당자들의 인터뷰 등을 토대로 실무적인 관점에서 한 기업이 수행하는 사회적 가치 활동의 발전 단계를 1단계 기초, 2단계 개입, 3단계 혁신, 4단계 변혁으로 구분하여 제시하고 있다. 1단계는 특정한 전략 없이 자선 및 기부활동을 하는 것이며, 2단계는 자선 및 기부활동이 직접적인 이해관계자를 관리하고, 기업의 이익을 창출하기 위한 전략적인 성향을 가지는 것을 의미한다. 3단계는 2단계보다 좀 더 장기적인 관점에서 장기적으로 기업과 사회의 파트너십이 주는 사회적·사업적 이익을 인식하여 CSR을 실시하고, 4단계는 기업의 경영활동과 통합되어 사회가치경영을 실현하는 단계를 의미한다(김보미, 2017). 즉, CSV를 지향하여 기업을 운영하는 것을 의미한다.

좀 더 세부적으로 살펴보면, 1단계의 기업은 특정한 전략 없이 자선 및 기부활동을 함으로써 CSR에 접근한다. CSR을 시행하게 된 직접적인 동기가 윤리·도덕성에 의한 일자리 창출이나 세금 등의 혜택이고, 주로 CEO나 그 배우자가 원하는 분야 및 활동에 기부를 한다. 어떠한 계획이나 분야에 주도적으로 나서서 하기보다는 여론이나 사회적 분위기에 따라 유동적으로 시행되기 때문에 일회성을 띠고 있다. 피상적으로 기업 CEO의 비리 문제 등으로 인한 부정적인 이미지를 덮기 위해 실시되기도 한다. 이러한 활동들은 기업의 경영활동과는 관련 없이, 담당직원 혹은 이에 대한 보고나 검증도 거치지 않는다.

2단계 기업의 CSR 특징은 자선 및 기부활동이 직접적인 이해관계자를 관리하고, 기업의 이익을 창출하기 위해 전략적인 성향을 가진다는 것이다. 예를 들어, 사회적 영향력이 있는 계획이나, 고객들에게 자선적 의미를 갖는 물품을 제안하여 생산한다. CSR을 할 때, 목표 분야, 방법, 절차, 대상 등의 기준이 명확하고 이와 관련된 가이드라인이 있으며, 지역의 요구사항에 대응하여 CSR을 실시한다. CSR을 담당하는 직원이 있으며, 주로 현금 및 현물뿐만 아니라 임직원들의 자원봉사를 통해 진행된다. 관련 보고서 등을 작성하고 홍보함으로써 자사의 CSR을 대내외적으로 알리고자 한다.

3단계의 기업은 2단계보다 좀 더 장기적인 관점에서 사회에 직접 참여하고자 한다. 기업과 사회의 장기적인 파트너십이 주는 사회적·사업적 이익을 인식하여 CSR을 실시한다. 이를 위해서 사회의 한 분야에 초점을 맞추고 상호이익을 얻을 수 있는 장기적인 파트너십을 토대로 기업의 핵심 역량 및 이해관계와 밀접하게 연계하도록 한다. CSR 계획을 주도적으로 선도하여 추진하며 CSR이 사업과 통합되도록 다른 사업부서들과 협력

---

관계에 있는 CSR 전담팀이 구성되어 있다. 지역사회에서 활동하고 있는 NGO와 파트너십을 통해 지속적으로 운영되고 IBM처럼 외부기관에 의뢰하여 CSR 활동에 대해 검토를 받는다.

4단계는 사회적 책임활동이 기업의 경영활동과 통합되어 사회적 책임활동이 곧 건전한 기업활동을 하는 것으로 인식되는 단계를 의미한다. 장기적인 미래를 예측하는 리더에 의해 사회에 공헌함과 동시에 기업 이익을 추구하고자 CSR을 실시한다. 따라서 CSR 활동은 곧 혁신적인 사업전략의 일부로 추진되고, 기업의 사업 비전을 설정함과 동시에 기업의 기능들과 통합을 이룬다. CSR을 운영하는 방법은 기업에 따라 다양하지만, 전 단계에서 시행되었던 금전적·사업적 지원, 자원봉사 외에 사회 전체에 비전 및 패러다임의 변화를 제시한다. 사업적 기능과 완벽히 통합하기 위해 관련된 사업부서들과 통합된 부서를 구성하고, 기업이 지속적으로 발전할 수 있도록 하며, CSR과 관련된 활동들은 총체적으로 독립적인 회계감사를 받음으로써 외부에 투명성을 보장한다.

## 2. 공공기관의 사회적 가치 역량 모델

공공기관의 사회적 가치와 관련한 연구는 2000년대 후반부터 조금씩 축적되고 있으나, 공공기관의 사회적 가치 역량에 대한 본격적인 연구는 아직 이루어진 바 없다. 최근 개별 기업의 사회적 가치 수준을 진단, 측정할 수 있도록 사회적 가치 지표(Social Value Index)가 개발되었으나(사회적기업진흥원, 2017), 사회적 가치 수준을 진단하는 것으로 사회적 가치 실현을 가능하게 하는 역량 모델은 그 내용과 의미적인 면에서 차이가 있다. 정부 및 공공기관에서 제시하고 있는 사회적 가치의 내용을 반영하고 있기 때문에 내용적 범위에서는 유사하긴 하지만, 한국사회적기업진흥원이 제시하는 SVI는 사회적, 경제적, 혁신의 '성과'의 관점에서 기업의 사회적 가치 수준을 평가하는 것으로 사회적 가치 역량을 기반으로 한 사회적 가치 실현 전략의 결과로 볼 수 있다.

사회적 가치를 실현할 수 있는 역량 모델은 사회적 가치의 방향성이나 추진 방법적인 측면에서 민간기업과 크게 다르지 않음에 따라 기업의 CSR 모델을 기반으로 공공기관의 특성을 반영하여 간접적으로 추정할 수 있다. Lakin & scheubel(2010)의 CSR 4단계 및 10개 항목의 추진체계를 토대로 공공기관의 기관 및 운영적 특성을 반영하여 <표 III-4>와 같이 공공기관의 사회적 가치 역량 모델을 설계하였다.

〈표 III-3〉 사회적 가치 지표(Social Value Index)

관점	범주	영역	측정치표	배점	
사회적 성과	조직 미션(10)	사회적 미션의 관리	1. 사회적 가치 추구 여부	5	
			2. 사회적 성과 평가체계 구축	5	
	사업 활동	주사업활동의 사회적 가치	3. 사업활동의 사회적 가치 지향성	10	
			4. 사회적 경제 조직 간의 협력 수준	5	
		사회적 경제 생태계 구축 노력	5. 지역사회와의 협력 수준	5	
	조직 운영	이윤의 사회목적 재투자	6. 이윤의 사회적 환원 노력도	10	
			7. 참여적 의사결정 비율	5	
	경제적 성과	재정 성과	고용창출 및 재정성과	10. 고용성과	10
				11. 매출성과	10
12. 영업성과				5	
혁신 성과	기업 혁신	기업활동에서의 혁신성	13. 노동성과	5	
			14. 기업 운영 및 제품의 혁신성	10	
14개 지표				100	

자료: 사회적기업진흥원(2017).

〈표 III-4〉 공공기관의 사회적 가치 활동의 단계

	1단계	2단계	3단계	4단계
목적 및 접근 방식	높은 경영평가 성과		기업의 사회적 참여	사회적 미션과 경제적 미션 달성
동기	경영평가	이해관계자 관리	장기적인 파트너십이 주는 사회적·사업적 이익	미래를 예측하는 리더의 개혁 의지 사회공헌 및 기업 이익
CSR에 대한 태도	정부 정책에 대한 수용	자사 이익 개발	책임경영·지속가능 경영	기업 이익 추구
추진 요인 방법	기재부에서 제시하는 가이드라인 적용 (수동적)	자체적인 가이드라인 작성(기준 및 방법, 절차) (주도적)	기업의 핵심역량 연계 파트너십에 의한 접근 방식	혁신적인 사업전략의 일부

	1단계	2단계	3단계	4단계
계획 및 관리	선택하고 주도적으로 나서기보다는 기획재정부의 평가지표에 의한 관리	선정된 목표 영역 내에서 지역의 요구사항에 선택적으로 반응	주도적으로 선도하여 추진하며, 사업과 통합	기업의 사업적 비전 설정 사업적 기능들과의 완벽한 통합
주요 사회적 가치 활동	현금 또는 현물 기부 임직원 자원봉사 기관 설립목적과 관계없는 프로그램	현금, 현물 임직원 자원봉사 기관 설립목적과 관계있는 프로그램	금전적 자금 사업적 자원(노하우, 핵심역량, 관리능력) 임직원 자원봉사	금전적 자금 사업적 자원 임직원 자원봉사 비전 및 패러다임의 변화 제시
조직구조	경영활동과 분리	경영활동과 분리되어 있지만, 사업적 이해관계와 연계되어 있음	기능 간 협력구조	사업적 기능과 완벽히 통합
운영 및 담당자	아무 관리자나 상관없음 겸임직원	CSR 담당직원 (기업사회참여 매니저)	다른 사업부서들과 협력관계의 CSR 전담팀	관련된 사업부서들과의 통합된 부서
지속가능성	일회성/ 평가지표 변경에 따라 변경	일회성/ 평가지표 변경에 따라 변경되나 주요 프로그램 유지	NGO 육성과 능력개발 장기적 파트너십	기업적 DNA의 일부 지속적인 향상과 발전
투명성 <sup>1)</sup>	공개 보고 및 외부 검증			

주: 1) 공공기관은 관련 자료를 알리오에 주요 내용 공시  
자료: 저자 작성

사회적 가치 실현을 위한 공공기관의 활동과 역량은 단계적인 방향성과 항목별로 검토해볼 필요가 있다. 민간기업과 공공기관의 사회적 가치 실현의 궁극적인 방향성은 동일하다. 하지만, 그 시작점에서 기관 특성에 따른 차이가 존재한다. 민간기업은 이윤창출을 목적으로 기업활동을 하며, CSR의 1단계는 도덕성에 근거한, 일회적인 기부활동으로 접근한다. 그러나 공공기관은 국가의 중요한 공공서비스를 전달하는 정책수단으로 설립되어 민간기업과 같은 이윤추구 활동뿐만 아니라, 소득재분배, 환경보호, 복지, 고용 등 사회의 불균형 해소와 환경보호를 위한 다양한 활동을 이미 하고 있다(유훈·배용수·이원희, 2014). 따라서 공공기관의 기업적 활동 자체가 정도의 차이는 있지만, 이미 사회적 가치를 위한 활동을

하는 것이라고 할 수 있다. 다만, 사회적 가치 실현 활동을 수동적으로 경영평가의 성과를 위해 피동적으로 했는가, 목적 및 접근 방식에 있어서 사회적 가치 실현을 위한 활동이 얼마나 기관의 설립목적에 부합하여 기관의 공공성을 더 강화하는 방향으로 진행되었는가가 초점이 될 필요가 있다. 그러나 공공성을 강화해야 한다는 것이 공공의 사회적 미션만을 증시하여 달성해야 한다는 것과는 다르다. Porter & Kramer(2011)의 CSV와 Lakin & Scheubel(2010)이 제시하고 있는 4단계의 목적 및 CSR에 대한 접근 방식처럼 기업의 가치와 사회적 가치가 동시에 증가되는 방향으로 투자해야 한다는 것을 의미한다.

〈표 III-5〉 기업의 CSR에 대한 접근 방식의 차이

접근 방식	특징
자선적 기여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자선단체와 지역사회 조직들의 욕구와 호소에 따라 다양한 분야의 대의명분에 대해 간헐적으로 지원하는 것</li> </ul>
기업사회투자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업이 선택한 일정 범위의 사회적 이슈를 위해 장기적인 전략적 기업 사회참여 파트너십에 참여하는 것. 장기적인 기업의 이해관계를 보호하고 평판을 향상시키는 것이 목적임</li> </ul>
지역사회에서의 영업향상활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업 성공을 직접적으로 돕기 위해 주로 영업 부서가 지역사회에서 하는 활동들. 자선단체나 지역사회 기반의 조직들과 파트너십을 맺고 기업 브랜드와 다른 수단들을 홍보</li> </ul>
사업의 근본	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격 대비 효과가 큰 상품과 서비스를 원하는 사회의 욕구에 부응하는 핵심적인 사업활동. 윤리적이고 사회적이고 환경적으로 책임감 있는 방식으로 진행</li> </ul>

자료: LBG(lbg-online.net)

사회적 가치 활동의 동기적인 측면에서도 공공기관과 민간기업의 차이가 존재한다. 민간기업은 세금, 이미지 쇄신 등의 단편적인 이익을 위해 CSR을 시작한다. 그러나 공공기관의 사회적 가치 활동은 공공기관 경영평가제도를 통해 정부에 의해 강제되는 의무적인 사항이다. 공공기관의 규모나 특성과 상관없이 평가대상 모든 기관에 일률적으로 경영평가의 사회적 가치 관련 지표에 의해 평가를 받고 이는 임원 인사나 직원들의 성과급에 연계된다. 따라서 각 공공기관에서는 기관 및 임직원들에 대한 경영평가가 사회적 가치 활동의 동기가 된다. 이는 지속가능한 지역사회 건설을 위한 전략적인 활동보다는 평가에서 더 높은 점수를 받기 위한 프로그램의 무리한 확대를 부추기는 부작용이 있다(김철, 2015). 이에 따라 CSR에 대한 태도, 추진 요인 및 방법, 계획 및 관리 등 사회적 가치

---

활동이 정부 정책과 가이드라인, 지표에 의해 진행된다. 실질적인 사회적 가치 활동도 현금 또는 현물의 기부나 임직원 자원봉사도 있지만, 기관 설립목적이나 미션과 관계없는 프로그램으로 진행된다.

사회적 가치 활동을 주도하는 조직과 운영 및 담당은 기업과 동일하게 경영활동과 분리하여 주요한 업무로 인식되지 못하고 아무 관리자나 겸임으로서 담당하느냐 담당직원 혹은 다른 사업부서들과 긴밀한 협력관계에 있는 전담팀이 있느냐, 주요 사업부서들과 통합된 형태로 기업의 전략 수립 과정에서 주요한 역할을 할 수 있느냐로 구분할 수 있다. 사회적 가치 활동의 지속가능성은 평가지표 변경에 따라 변경되느냐, 그 미션과 전략이 기관의 지속적인 향상과 발전의 일부로서 같이 통합되느냐에 따라 구분할 수 있다. 기업의 CSR에서 피드백과 지속적인 관리를 위해 중요한 요소로 제기되는 투명성은 공공기관의 경우, 법으로 공개 보고 및 외부 검증을 받도록 하고 있기 때문에 단계와 상관없이 동일하다고 할 수 있다.

2017년 문재인 정부가 출범한 이후, ‘사회적 가치’가 핵심 국정과제로 제시되면서 사회적 가치에 대한 논의가 본격적으로 시작되었으나, 정부, 학계, 기관별로 사회적 가치에 대한 의미를 합의하지 못한 채, 각 분야별로, 기관별로 다양한 관점에서 해석되고 활용되고 있다. 이 과정에서 사회적 가치의 개념을 기관의 사업 운영 방향 및 실행전략으로 수립해야 하는 공공기관은 다양한 방법과 연구를 통해 사회적 가치를 실현하고자 노력하고 있지만, 이에 대한 평가는 긍정적이지만은 않다. 학계나 정부에서는 공공기관의 적극적인 실현 노력을 요구하지만, 정작 공공기관 실무자는 사회적 가치의 개념부터 실행 방향까지 혼란스럽다는 의견이 많다. 이는 공공과 민간의 특성을 모두 가진 공공기관의 사회적 가치에 대한 개념이나 실행전략에 대한 명확한 이해와 이에 대한 롤모델의 부족함에 기인하여 나타나는 현상이라고 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 사회적 가치의 이론적 의미부터 공공과 민간, 그리고 공공기관에서의 사회적 가치에 대해 고찰해보고, 기업의 CSR 역량 모델을 기반으로 10개 항목으로 구성된 공공기관의 사회적 가치 역량 모델을 개발하였다. 이 모델은 각 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 전략의 방향이나, 그 실현 전략 및 방법을 수립하는 데 기초자료로 활용될 수 있을 것이라고 기대된다.

## IV. 공공기관의 사회적 가치 실현 전략

### 1. 사례 개요

우리나라의 공공기관은 「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조에 근거하여 크게 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 나뉘며, 공기업은 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 준정부기관은 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관으로 나뉜다.

〈표 IV-1〉 공공기관의 유형

(단위: 개)

구분 (2019년 기준 기관 수)	내 용
공기업(36)	• 직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 50% 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
시장형(16)	• 자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업
준시장형(20)	• 시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관(93)	• 직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관
기금관리형(14)	• 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부 기관
위탁집행형(79)	• 기금관리형준정부기관이 아닌 준정부기관
기타공공기관(210)	• 공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관

자료: 공공기관 알리오 (<http://www.alio.go.kr/alioPresent.do>)

공공기관의 유형에 따라 각 공공기관의 설립 및 운영 목적, 운영 방식 등에 있어서 차이가 나타난다. 공공기관 중에서 공기업, 특히 시장형 공기업일수록 수익성 사업의 비율이 높으며 자체적인 수입으로 운영이 가능하다. 공기업은 자율성이 높아 다양한 사업전략을 수립하여 운영할 수 있기 때문에 사회적 가치와 관련하여 다양한 연구를 진행하여 시도하고 있다. 이에 반면 준정부기관은 기금을 관리하거나 국가적으로 필요한 사업에 대해서 위탁을 받아 진행하기 때문에 수익과 관련된 사업의 비중이 낮다. 따라서 준정부기관이나 기타공공기관은 사업 목표 및 내용과 예산이 제한적이기 때문에 기관 운영에

---

대한 자율성이 낮은 편이며, 사회적 가치 실현을 위한 전략 수립에 있어서도 상대적으로 여러 가지 제약이 있다. 따라서 본 연구에서는 공기업에 비해 사업 및 업무의 자율성이 낮은 준정부기관 중 1개의 기관을 선정하여 준정부기관에서의 사회적 가치 운영현황과 기관에서 활용가능한 여러 방법의 실현 전략에 대한 예를 제시하고자 하였다. 본 연구에서는 연구결과의 활용성을 높이기 위해 준정부기관 중 좀 더 비중이 높은 위탁집행형 준정부기관이며, 사회적 가치 실현을 위한 여러 가지 활동이 나타나고 있는 1개의 기관을 선정하였다. 다만, 본 연구의 목적은 특정 기관의 운영 현황을 평가하는 것이 아닌, 일반적인 준정부기관의 현황을 파악하고, 사회적 가치 실현을 위한 여러 가지 전략을 고찰하는 데 초점을 두고 있기 때문에 사례 선정기관만의 특성에 대한 부분은 배제하였다.

## 2. 공공기관의 사회적 가치 운영 현황

### 가. 사례 선정

본 연구에서 사례로 선정한 A기관은 관련 개별 법령을 근거로 설립되었으며, 위탁집행형 준정부기관으로 2014년 서울에서 지역으로 기관의 위치를 이전하게 되었다. 2019년 현재, 약 600여 명의 임직원이 근무를 하고 있으며, 조직은 4본부 10실로 구성되어 있고 서울, 인천, 경기, 대구경북, 광주, 경남 등의 주요 도시의 지역본부를 설치하여 운영하고 있다.

### 나. 조사 및 분석 방법

먼저 사례로 선정된 A기관의 일반 및 사회적 가치 관련 운영 현황을 파악하기 위해 기관 홈페이지, 알리오 등에 제시된 기관의 일반적인 현황 자료와 기타문헌자료 등을 검토 및 분석하였다. 이후, 실질적인 운영 현황을 확인하기 위해서 사회적 가치 담당직원을 대상으로 사회적 가치의 목적 및 동기, 태도, 추진 방법, 계획 및 관리, 주요 활동, 조직 구조 등에 대한 인터뷰를 실시하고, 사회적 가치 추진 종합계획 등 기관 내부자료 등을 검토 및 분석하였다.

문헌자료 및 인터뷰를 토대로 A기관의 사회적 가치 관련 운영 현황을 분석하고, 각 요소별 특징과 앞으로 사회적 가치 역량을 높이기 위해 활용가능한 전략들을 제시해보았다.

## 다. 운영 현황

A기관은 사회적 가치와 관련한 지표가 경영평가에 도입된 2018년 이후부터 기관의 업무와 관련하여 적극적으로 사회적 가치를 고려하기 시작했다. 2018년 10월, 현 정부의 중점적인 정책방향에 대한 종합적인 추진계획으로서 ‘사회적 가치 추진 종합계획’을 수립하고, 이에 따른 미션, 비전, 핵심가치, 전략 방향, 15대 전략과제 및 40개 실행과제 등을 마련하였으며, 이를 수행하기 위한 추진체계, 즉 조직을 전략에 맞게 재설계하였다. 사회적 가치 역량 모델을 토대로 분석하면 아래와 같다.

### 1) 목적 및 접근방식, 동기, 태도

사회적 가치 활동과 관련한 A기관의 목적 및 동기는 경영평가에 맞추어져 있다. A기관은 사회적 가치와 관련한 정부의 정책이 강화되고, 경영평가 지표로 반영되면서 이에 대한 2018년 사회적 가치 추진 종합계획을 수립하게 되었다.

수립된 종합계획을 살펴보면, 사회적 가치 관련 추진 배경을 다음과 같이 정리하고 있다.

① 정책적 측면: 사회적 가치를 실현하는 주체로서 공공기관의 역할 강조, ② 경제적 측면: 공동체적 성장가치를 추구하는 사회적 경제에 대한 역량 요구 증대, ③ 사회적 측면: 고령화 사회 등 인구구조의 변화, 워라밸 등 근로자의 일하는 방식 및 문화 변화, ④ 기술적 측면: 4차 산업혁명 대두 등 여러 가지 사회적, 경영적 환경변화를 사회적 가치를 추구하게 된 배경으로 꼽고 있다.

그러나 미션 및 비전, 전략, 과제 등을 수립한 과정을 살펴보면 경영평가를 기반으로 계획이 수립되어 있다. 정부에서 제시하고 있는 인권, 안전, 보건복지, 노동, 사회적 약자 지원, 상생·협력, 일자리 창출, 공동체 복원, 지역경제 공헌, 윤리·사회적 책임, 환경보전, 의사결정·참여 등 정부에서 제시하고 있는 사회적 가치 요소를 기반으로 A기관에 맞게 각 요소를 재정의한 후, 이에 맞는 전략방향을 수립하고, 사회적 가치와 관련한 정부평가지표와의 연계성을 통해 전략방향의 타당성을 검증하고 A기관에서 시행하고 있거나 계획하고 있는 내부 과제들을 매칭하여 정리하였다. 따라서 A기관은 계획 수립 및 타당성 검증과정에서 기초자료 및 근거로 정부의 정책 및 경영평가지표가 활용된 것으로 볼 때, 높은 경영평가 성과를 초점으로 두고 사회적 가치 계획이 마련되고 시행되었다는 것을 알 수 있다.

## 2) 계획 및 관리, 추진 방법

A기관은 2018년에 수립된 사회적 가치의 목표, 계획에 맞추어 세부과제 및 실행방안의 가이드라인을 만들고, 이에 따라 사회적 가치 관련 활동을 진행하고 있다. 2018년에 수립된 사회적 가치 추진 종합계획에 전략목표에 따른 세부과제와 추진 내용, 성과목표, 로드맵 등이 제시되어 있다. 정부에서 제시한 경영평가 지표 및 가이드라인이 있지만, 이를 자체적으로 검토해서 기관 내부적으로 관련 세부과제들을 선정하고 이에 따라 각 과제를 추진하고 있었다. 또한, 지역의 다른 공공기관들과 네트워크를 만들어 주기적으로 정보를 공유하고 지역에 필요한 부분에 대해서 주도적으로 제안하거나, 지역에서 요구하는 부분에 대해서 방법 등을 논의하고 있었다. 현재 지역 대학생들을 대상으로 하는 공공기관 공동 취업설명회나, 지역 내 도서관을 설립하는 방안을 검토 중에 있다. 따라서 기재부에서 제시하는 가이드라인을 수동적으로 적용하기보다는 주도적으로 기관에 맞게 반영하여 진행하고 있다는 것을 알 수 있다.

그러나 본 사회적 가치 계획에서 제시된 많은 과제 및 로드맵은 기관의 사업전략의 일부로 추진되거나, 사업적 비전을 설정하고 그에 맞추어 새롭게 개발되거나 사업이 선정되고 운영되고 있다고 보기 어렵다. 계획 수립 과정을 살펴보면, 각 부서에 기관에서 재정의한 사회적 가치의 내용을 공유하고, 부서별로 각 사회적 가치와 관련된 사업이나 과제들을 제공받은 후, 기존에 진행되고 있었던 많은 사업들을 비전 및 전략에 맞추어 매칭했을 뿐, 사회적 가치 실현을 위해 새로운 사업을 개발한 것은 많지 않은 것으로 나타났다. 다만, 시민참여처럼 사업을 운영하는 과정에서 사회적 가치로 강조되고 있는 부분을 좀 더 확대, 강화하여 운영하려고 노력하는 것으로 보인다.

## 3) 주요 사회적 가치 활동

A기관의 주요 사회적 가치 활동은 기관의 설립목적과 관계있는 프로그램을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 사회적 가치 계획을 수립하기 이전에는 인도적 차원의 기부 혹은 임직원의 봉사활동에 국한된 것으로 나타났다. 사회적 가치 계획을 수립하기 이전에는 연탄 나르기, 김장하기 등 저소득층을 대상으로 하는 봉사활동에 초점이 맞추어져 있었다. 그 외에도 각 지역에 있는 사무소의 경우에는 지역을 위한 전통시장 살리기 등의 활동을 하고 있었던 것으로 나타났다. 이는 사회적 가치 계획을 수립하기 전에는 사회적 가치 활동을 자선적 기여활동으로만 인식했기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 최근 사회적 가치 계획을 수립하면서 사회적 가치 활동의 범위 및 방법에 대한 논의를 통해 여러 가지 방법의 사회적 가치 활동의 가능성을 검토하였다. A기관은 사회적 가치 계획을 수립하면서 자체적으로 재정의한 사회적 가치의 개념을 각 부서에 제시하고, 각 부서에서 하고 있는 업무 중 관련 있는 사업이나 할 수 있는 사업에 대해서 고민해보도록 했다. 여러 부서에서 제시된 프로그램들을 통합하여 각 사회적 가치 요소에 맞춰 재분류하는 과정을 거쳐 사회적 가치 계획을 수립했다. 따라서 사회적 가치와 관련된 활동 및 프로그램들이 대부분 기관의 설립목적이나 업무와 관계된 프로그램들이라고 할 수 있다.

#### 4) 조직 구조, 운영 및 담당자

A기관의 사회적 가치와 관련된 업무는 2개의 부서에서 담당하고 있다. 기획관리본부의 기획조정실 산하의 사회가치추진팀과 홍보실의 사회공헌센터이다. 사회가치추진팀은 팀장 1명, 차장 1명, 과장 2명, 대리 3명 등 총 7명으로 구성되어 있고, 홍보실 내의 사회공헌센터는 별도의 조직으로 구성되어 있다기보다 10명의 직원으로 구성된 홍보실 내에서 사회공헌 관련 업무만 일부 담당하고 있다. 기존에 진행하던 임직원 봉사활동과 같은 자선, 기부활동과 관련된 업무는 기존 담당인 홍보실에서 운영하고 있고, 사회적 가치와 관련하여 새로 추가된 업무는 사회가치추진팀이 담당하고 있다. 사회가치추진팀은 전반적인 사회적 가치와 관련한 계획을 수립하고 관리하는 업무를 담당하고 있다.

A기관은 사회가치추진팀이 기획관리본부 기획조정실 내에 있기 때문에 경영활동과 분리되어 있지만, 홍보실을 주축으로 진행되었던 이전과 비교하여 사업적 이해관계와 연계되어 운영되고 있다고 할 수 있다. 사회가치추진팀은 사회적 가치 업무를 강화하면서 홍보실의 봉사활동 업무와 분리하고 기존의 경영평가팀에 사회적 가치 관련 업무를 추가하여 팀을 확장하고 팀명을 사회가치추진팀으로 변경하였다. 팀 내에서 경영평가업무도 담당하고 있기 때문에 기업 전반적인 업무와 연계해서 검토할 수 있는 환경이 갖추어져 있다고 할 수 있다. 다만, 기관의 사업을 기획하는 업무는 기획팀에서 담당하고 있기 때문에 사업을 수립하여 추진하는 기능은 크지 않다고 할 수 있다.

사회가치추진팀은 7명이지만, 사회적 가치 활동만 중점적으로 담당하는 직원은 2명이다. 사회가치팀 내의 직원들은 사회적 가치에 대한 외부교육을 받음으로써 사회적 가치와 관련된 내용을 숙지하고 있었으며, 사회적 가치의 필요성 등에 대해서는 팀원들 간의 공유가 된 상태로 나타났다.

## 5) 지속가능성

사회가치추진팀원들은 사회적 가치의 필요성이나 중요성에 대해서 공감을 하고 있으며, 앞으로 이 방향은 유지될 것이라고 인식하고 있었다. 다만, 경영평가지표 변경에 따라 프로그램이나 추진 속도의 변화는 있을 수 있을 것이라고 예측했다. 초기의 사회적 가치 활동이 강화된 계기가 경영평가였던 만큼 사회적 가치를 중요시하는 방향성은 시대적 요구에 따라 유지될 것이나, 추진하는 것은 경영평가에 영향을 받을 수 있는 것으로 나타났다.

## 3. 공공기관의 사회적 가치 실현 전략

앞서 준정부기관인 A기관의 사회적 가치 운영 현황에 대해 간략히 검토해보았다. A기관을 사례로 검토한 것은 A기관이 잘하고 있다거나, 잘하지 못하다는 것을 판단하기 위함이다. 기관의 목적이 법으로 규정되어 있고, 한정된 예산과 업무를 진행해야 하는 각 기관의 고민의 결과로 나타난 현 상황에 대한 예시를 제시한 것이다. 사회적 가치를 실현하기 위해 준정부기관이 주요하게 검토하고 생각해볼 수 있는 몇 가지 전략을 고찰해보고자 한다.

### 가. 미션, 비전 재정립

먼저, 사회적 가치 활동을 해야 하는 필요성과 목적을 다시 한 번 생각해보고, 기관의 특성에 맞는 전략을 수립할 필요가 있다. 현재의 대부분의 공공기관은 경영평가를 계기로 사회적 가치 관련 활동을 강화하거나 A기관처럼 계획을 수립하여 진행하고 있다. 따라서 정부에서 제시하고 있는 인권, 안전, 건강복지, 노동 등 12개 분야마다 전략과 과제를 수립하거나, 경영평가 지표에 사회적 가치 관련 사업 및 활동을 끼워 맞추고자 노력하고 있다. 이로 인해 많은 업무 담당자들이 갖게 되는 의문이 있다. 공공기관의 설립 목적 자체가 공공을 위한 것인데, 기관의 설립 목적대로 운영하는 것이 사회적 가치가 되는 것이 아닌가? 근데 왜 기관의 업무와는 별개로 사회적 가치 활동을 또 해야 하는 것인가? 하는 것이다. 이러한 의문이 발생하는 것은 사회적 가치 활동 자체를 기관의 새로운 목적으로 인식했기 때문이다. 사회적 가치 자체가 기관이 달성해야 할 궁극적인 목적이 아니

다. 공공기관은 설립 목적을 효과적으로 달성하는 것을 가장 우선시해야 하며, 그러한 전략 및 방식으로 사회적 가치가 강조되는 것이다. 현재 국가와 국민들이 중요시하는 사회적 가치를 실현하는 방향으로 기관이나 사업을 운영할수록 공공기관의 목표 및 비전에 가까워지게 되는 것이다. 사회적 가치를 별개의 것으로 인식하고 기관의 비전과 미션, 사업과 다른 새로운 사업을 계획하고 설계하는 것이 아니라, 기관의 미션을 달성하기 위해서 그 운영 및 방법적인 부분에서 사회적 가치를 더 높일 수 있는 기준, 방법으로 바꾸는 것이라는 생각의 전환이 필요하다. 사회적 가치 중 최근 중요시되기 시작한 ‘환경’을 예로 들어보자. ‘환경’이라는 사회적 가치를 실현한다는 것은 모든 기관이 환경 관련 사업을 시행해야 하는 것이 아니라, 기관의 목적과 비전을 달성하기 위해 사업 등을 시행할 때, 환경을 훼손하거나 환경문제를 발생시킨다면, 좀 더 문제를 적게 발생시키는 방법이나 사업을 하도록 하는 것이다. 사회적 가치 실현 전략을 수립하기 전, 가장 먼저 해야 할 것은 기관 본래의 미션과 비전을 재고찰하고, 재정립하는 것이다. 경영평가 기준에 맞추기보다는 기업의 현황과 설립목적에 토대로 해당 기관이 어떤 사회적 분야에 선한 영향력을 확대시킬 수 있는가에 대한 고찰을 토대로 그 목적 및 비전을 수립하고, 이를 극대화할 수 있는 사회적 가치 전략을 수립할 필요가 있다. 현재와 같이 경영평가를 기준으로 기관의 목표나 사회적 가치 관련 계획을 수립한다면, 경영평가지표가 변경될 때마다 새로운 목표와 비전을 수립해야 한다.

미션 및 비전을 수립하기 위해서는 정부, 지역사회, 소비자, 관계 기관, NGO, 직원 등 다양한 이해관계자들이 해당 기관에 기대하는 바에 대해서 조사해보는 것도 유용할 수 있다. 또한, 그와 동시에 기관이 사회적 가치를 강조함에 따라 얻을 수 있는 여러 가지 이점에 대해서도 고려하는 것이 필요하다. 기업이나 기관에서 사회적 가치를 강조하는 것은 기부를 하는 것처럼 단순히 선한 목적에서만 이루어질 수 없다. 사회적 가치를 미션 및 비전에 포함함으로써 얻을 수 있는 평판 개선, 이해관계자들과의 관계 향상(고객 포함), 신뢰 구축, 기업 이미지 및 선호도 향상, 직장 선호도 증대, 기업의 장기적 가치 창출 등도 고려하여 미션 및 비전을 수립하는 것이 필요하다.

---

## 나. 사회적 가치 전략 수립

그리고 목표와 비전, 미션이 세워졌다면, 이를 달성하기 위해 강조해야 할 사회적 가치 전략을 수립하는 것이 필요하다. 각 기관에 따라 중요시되는 사회적 가치가 다를 수 있다. 각 기관의 미션, 비전, 상황, 지역사회의 상황과 욕구, 기관이 제공해야 할 기회, 사회에서 얻고자 하는 목표 등을 고려하여 어떤 사회적 가치를 실현할 것인가를 선택해야 한다. 사회적 가치 개념이 정부에 의해 소개되는 과정에서 인권, 안전 등 분야별로 중요시되는 기본 가치와 개념이 제시되고, 경영평가와 연계되면서 많은 기관에서는 12개 분야의 사회적 가치가 정답인 것처럼 받아들여지게 되었다. 그 결과, 제시된 모든 사회적 가치를 기관의 모든 사업에 적용해야 하는 것처럼 인식되었고, 결국 기관의 사업과 괴리가 발생하게 되었다. 12개 분야의 사회적 가치는 현재 우리나라에서 중요시되는 가치지만, 모든 가치가 모든 기관에서 중요시되거나 활용되어야 하는 것은 아니다. 사회적 가치는 시간, 공간 등에 의해 변할 수 있는 가변적인 가치이다. 따라서 기관의 여러 가지 특성에 의해 강조되거나 적용되는 사회적 가치는 다를 수 있으며, 어떤 가치는 적절하지 않을 수도 있다. 예를 들어 국방부, 외교부와 같이 일반 국민이 아닌 특정 이해관계자나 특수한 목적을 가진 정부와 그 산하기관의 경우, 시민들의 관심과 참여가 제한적이기 때문에 극소수의 시민들의 참여가 오히려 공공의 목적에 반할 수 있다.

이와 같이 기관의 미션과 비전에 적절한 사회적 가치를 선택하지 못하고, 다양한 사회적 가치를 모든 기관과 사업에 적용할 경우, 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 광범위한 이슈들을 지원하기 때문에 예산을 짜기 어려우며, 그 효과도 제한적일 뿐만 아니라 성과 자체도 측정할 수 없다. 둘째, 사회적 가치를 위해 기관과 관계없는 새로운 사업이나 부적절한 절차 및 방식을 적용할 가능성이 있다. 현재 A기관의 계획은 경영평가에 초점이 맞추어져 사회적 전략을 수립하고 미션, 비전을 만들었기 때문에 경영평가 관련 기준 및 지표와 연관된 과제들은 제시되어 있지만, 그 과제들이 기관의 미션에 왜 필요하고, 과제 수행 시 기관이 어떻게 변화되고, 성과가 나타날 것이라는 연결고리가 제시되어 있지 않다. 즉, 사회적 가치를 제고하는 방식으로 사업을 개발하고, 운영하는 방식을 변화시킨다는 내용만 있을 뿐, 이러한 변화가 어떠한 성과를 가져올 것이라는 목표가 명확하게 제시되어 있지 않다. 각 과제를 수행할 경우, 기관의 사회적 가치가 실현되고, 기관의 설립목적이 달성된다고 할 수 없는 것이다. 따라서 기관의 목표, 비전, 미션 등 방향을 설정하고, 이를 달성하기 위해 강조해야 할 기관의 사회적 가치를 찾아야 한다.

#### 다. 담당 조직 구성

사회적 가치 전략을 수립한 이후 이를 수행할 수 있는 조직을 구성하고 운영 담당자를 선정하는 것이 필요하다. 조직 구성을 어떻게 할 것인가는 정답이 있는 것이 아니라, 기관의 현황 및 역량과 기관이 강화하고자 하는 사회적 가치 관련 프로그램 등에 따라 적합한 조직 구조를 선택하면 된다.

전략을 어떻게 수립, 집행할 것인가? 수립에 중점을 둘 것인가? 집행에 중점을 둘 것인가? 어떤 사업, 어떤 방식을 강화할 것인가 등에 따라 조직 구성, 운영 방식 등이 다를 수 있다. 예를 들어서, 사회적 가치 관련 새로운 사업들을 더 개발하고 이를 강화하기 위해서는 사업개발 부서라고 할 수 있는 기획관련 부서에 배치하는 것이 적절할 수 있으며, 이해관계자(국민)의 관심사를 반영하여 사회적 가치 활동을 조정하거나, 혹은 이에 대한 홍보를 강화하는 것이 중요하다고 판단되면 마케팅이나 홍보부서에 배치하는 것도 적절하다. 그러나 홍보나 마케팅부서에서 담당할 경우, 사업에 근본적인 접근보다는 홍보에 치중할 수 있으며, 이로 인해 그린 워시(Green Wash)<sup>1)</sup>라는 비난을 받기 쉽다. 기관의 전반적인 미션과 관계하여 사업을 진행하기 위해서는 경영관련 부서에 배치하거나 여러 사업부서들과 강한 유대관계를 맺을 수 있는 부서에 배치하는 것이 좋다.

사회적 가치를 적극적으로 추진하기 위해서는 담당조직을 구성하고 담당자를 배치하는 것이 필요하지만, 조직 현황에 따라 조직 구성이 어렵다면, 여러 사업부서들과 회의나 워크숍 등을 자주 개최하는 방식을 활용할 수 있다.

#### 라. 교육

전략을 수립하고, 집행하는 과정에서 전사적으로 사회적 가치에 대한 교육을 하는 것이 효과적이다. 사회적 가치 관련 담당자가 사회적 가치에 대해서 잘 안다고 기관의 사회적 가치를 실현하기 어렵다. 사업과 관련된 부분은 일선에서 업무를 담당하는 각 부서담당자가 제일 잘 알고 있으며, 사회적 가치를 반영하여 어떠한 방식으로 운영하는 것이 좋을지에 대한 아이디어를 제시할 수 있기 때문이다. 따라서 사회적 가치 담당자 외에

1) 기업이 실질적으로는 온실가스 배출 등 환경을 오염시키는 활동을 하면서 친환경적인 이미지 광고를 통해 '녹색' 이미지로 포장하는 것

---

전사적으로 사회적 가치에 대한 교육을 실시하고, 기관의 사회적 가치 미션을 공유하여 사업을 개발, 운영하는 과정에서 반영될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

#### 마. 예산

예산에 대한 좀 더 세밀한 전략과 계획이 필요하다. 사회적 가치 활동 예산은 두 영역으로 나눌 수 있다. 먼저 기관의 ① 사회적 가치 관련 부서가 운영하는 선도적이고 전략적 프로그램 예산과 ② 인사관리, 마케팅, 혹은 사업개발 부서 등 다른 부서와 함께 추진하는 프로그램처럼 기관 내 다른 파트와 통합하는 데 드는 예산이다. 사회적 가치 활동을 확대할 경우, 무조건 예산이 증가되는 것만은 아니다. 기관 고유의 목적과 전략을 잘 설계하면 할수록 별도의 예산이 많이 들지 않을 수 있다. 이를 위해서는 앞서 논의한 것처럼 기관의 목적과 전략을 초기부터 잘 수립하고 사업과 밀접하게 연계될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 그리고 기관의 목적과 사업에 연계하면 할수록 해당 분야에서 기관의 명성과 평판이 더 극대화될 수도 있다.

## V. 결론

본 연구는 공공기관 운영과정에서 사회적 가치에 대한 관심이 높아지면서 사회적 가치 실현이란 무엇인지, 이를 위해서는 공공기관 내에서 어떻게 해야 하는지에 대해 같이 고민해 보기 위해 시작되었다. 공공기관은 정부와 기업의 특성을 모두 가지고 있으면서, 국민과 정부가 가지고 있는 이상향은 높고, 여러 가지 조직 운영상의 제약을 가지고 있을 뿐만 아니라, 공공기관의 존재 이유 자체가 국가 및 사회의 공공복리를 위함이기 때문에 적용에 있어서 많은 혼란이 있다. 따라서 공공기관의 관점에서 사회적 가치의 의미를 재고찰하고, 사회적 가치 실현을 위한 실질적인 전략을 제시해보고자 하였다. 이를 위해서 여러 가지 관점에서의 사회적 가치의 의미를 검토하고, 사회적 가치 실현의 준거틀이 될 수 있는 4단계의 역량 모델을 개발하였다. 또한, 공공기관의 일반적인 현황을 살펴볼 수 있도록 사례를 선정하여 기관이 당면해 있는 과제와 가능한 여러 가지 전략을 제시함으로써 공공기관의 특성을 반영한 사회적 가치 역량 제고방안을 마련하였다.

그러나 본 연구는 다음의 한계점에 대한 추가적인 보완 노력이 필요하다. 첫째, 공공기관의 사회적 가치 역량 모델에 대한 추가적인 검증이 필요하다. 본 연구에서 제시한 역량 모델은 기존의 Lakin & Scheubel(2010)이 제시한 기업의 CSR 모델에서 공공기관의 특성을 반영하여 변형 및 개발하였다. Lakin & Scheubel의 역량 모델은 민간기업에서의 여러 사례분석을 통해 개발 및 검증되었다. 그러나 본 연구에서 제시한 역량모델에 경우, 실질적인 사례검증이 부족하기 때문에 앞으로 지속적인 검증과 보완과정을 통해 좀 더 공공기관의 사회적 가치 역량모델로서 연구해나갈 필요가 있다. 둘째, 각 공공기관을 대상으로 공공기관의 특성에 맞는 구체적인 실현전략을 수립함으로써 여러 사례를 축적해나갈 필요가 있다. 본 연구에서는 일반적인 공공기관을 중심으로 전략을 제시하고자 함에 따라 각 공공기관의 특성을 반영한 구체적인 전략을 제시하기 어려웠다. 사회적 가치를 포함하여 기관의 전략은 각 기관의 현황, 역량 등 특성에 따라 다양할 수 있으며, 기관 특성에 맞는 구체적인 전략을 수립하기 위해서는 조직 내외부 담당자 및 전문가의 많은 시간과 노력이 필요하기 때문이다. 본 연구에서 제시한 사회적 가치 역량 모델 및 실현 전략은 공공기관에서 전략을 수립할 시 참고할 수 있는 방향성을 제시한 것으로서 앞으로 여러 가지 구체적인 사례 분석 및 적용을 통해 지속적으로 개발 및 보완해나갈 필요가 있다.

---

---

## 참고문헌

- 기획재정부, 『2019년도 경영평가 편람』, 2019.
- 김경석, 「기업의 사회적 책임에 관한 소고: 사업환경의 변화와 내부통제제도 구축을 중심으로」, 강원대학교 비교법학연구소, 40, 2013, pp. 209~236.
- 김보미, 『한국 기업의 사회적 책임활동 평가와 사회적 기업화 전략』, 동아시아연구원, 2014.
- 김석은·홍다연, 「공공기관의 미션과 사회적 책임의 전략적 연계」, 『한국행정학보』, 51(2), 2017, pp. 97~122.
- 라영재, 『공공기관의 사회적 책임과 공정사회』, 한국조세연구원, 『재정포럼』, 1, 2012, pp. 8~28.
- \_\_\_\_\_, 「공공기관의 사회적 책임에 관한 정부의 역할 연구」, 한국부패학회, 『한국부패학회보』, 22(1), 2017, pp. 119~142.
- 라영재·윤태범, 『공공기관의 지속가능경영의 성과와 한계』, 한국조세연구원, 2010.
- 박상욱·윤태범·이민창·윤기찬·김보미·김선희, 『사회적 가치 실현을 위한 정부혁신방안 연구』, 한국행정학회, 2018.
- 박소연, 「사회적 기업가의 역량 모델 개발 연구」, 『HRD 연구』, 12(2), 2010, pp. 67~66.
- 한국행정학회, 『사회적 가치와 공공가치에 관한 연구』, 사회적가치연구원, 2019.
- 서재혁·장용석·정재관, 『사회적 책임, 사회적 기업』, 동아시아연구원, 2015.
- 양대현·이찬, 「대기업 HRD 직무역량 모델 개발 사례연구: A기업 사례 중심으로」, 『산업교육연구』, 한국산업교육학회, 26, 2013, pp. 27~49.
- 양은하, 「교수역량(Teaching competency) 진단도구 개발: A 대학 사례를 중심으로」, 이화여자대학교 대학원 2009학년도 박사학위 청구논문, 2010.
- 유훈 외, 『공기업론』, 서울: 법문사, 2005.
- 윤태범·양동수·윤기찬·최현선·김보미·한상은, 『사회적 가치 실현을 위한 평가방안 연구』, 한국행정학회, 2017.
- 이상철, 『한국 공기업의 이해』, 서울: 대영문화사, 2007
- 이재열, 「시대적 전환과 사회적 가치」, 『Social Innovation Monitor』, 16, 사회적가치연구원, 2018.

이흥민, 『역량평가: 인적자본 역량모델 개발과 역량평가』, 서울: 리드리드출판, 2009  
 임의영, 「사회적 형평성의 정의론적 논거 모색: M. Walzer의 ‘다원주의적 정의론’을 중심으로」, 한국행정학회, 『한국행정학보』, 43(2), 2009, pp. 1~18.  
 정재창·민명모·김종명, 『알기 쉬운 역량모델링』, PSI 컨설팅, 2001.

Becker, B. E., & Huselid, M. A., “Overview: Strategic human resource management in five leading firms,” *Human Resource Management*, 38(4), 1999, pp. 287~301.

Becker, B. E., Huselid, M. A., & Ulrich, D., *The HR scorecard: Linking people, strategy, and performance*, Harvard Business Press, 2001.

Bowen, H., *Social responsibilities of the businessman*, New York: Harper, 1953.

Carroll, A. B., “Corporate social responsibility: Evolution of a definitional construct,” *Business & society*, 38(3), 1999, pp. 268~295.

Lakin, N., & Scheubel, V., *Corporate Community Involvement: The Definitive Guide to Maximising Your Business, Societal Engagement*, 2010.

Lievens, F., Sanchez, J. I., & De Corte, W., “Easing the inferential leap in competency modelling: The effects of task-related information and subject matter expertise,” *Personnel Psychology*, 57(4), 2004, pp. 881~904.

Lucia Annoinette D. & Lepsinger Richard, *The art and science of competency models: pinpointing critical success factors in organizations*, Jossey-Bass/Pfeiffer, 1999.

McLagan, P. A., “Models for HRD practice,” *Training & development journal*, 43(9), 1989, pp. 49~60.

Poter, M. E., & Kramer, M. R., *Creating shared value: How to reinvent capitalism—and unleash a wave of innovation and growth*, *Harvard Business Review*, 89, 2011, pp. 63~77.

Spencer, L. M., McClelland, D. C., & Spencer, S. M., *Competency assessment methods: History and state of the art*, Hay/McBer Research Press, 1994.

UKGBC, <https://www.ukgbc.org>



## 2. 사회적 책임론의 쟁점: 규범과 실천

- 공공기관의 사회적 책임론 관련 문헌 검토를 중심으로

문광민(충남대학교)



# 사회적 책임론의 쟁점: 규범과 실천

## - 공공기관의 사회적 책임론 관련 문헌 검토를 중심으로

문광민(충남대학교)

### I. 서론

문재인 정부의 국정과제 및 공공기관 경영평가 항목으로 반영되고 있는 것처럼 사회적 가치 및 사회적 책임에 대한 관심이 최근 증대하고 있다. 그러함에도 불구하고 사회적 가치, 그리고 사회적 책임의 개념 및 측정에 대한 논란이 존재해 왔고 또한 계속되고 있음은 주지의 사실이다. 특히 공공기관 경영평가 항목으로 반영되었음에도 여전히 사회적 책임에 대한 평가대상들의 이해도가 낮을 뿐만 아니라 개념상 혼란은 지속되고 있다고 지적된다.

공공기관의 사회적 책임과 관련된 국내 선행연구를 살펴보면 크게 사회적 책임의 개념과 이론적 발전과정 검토를 바탕으로 국내 공공기관 적용 과정에서의 한계점과 발전방향을 제시하는 연구, 공공기관별 사회적 책임활동과 관련된 사례를 검토한 연구, 그리고 공공기관의 사회적 책임활동과 경제적 성과 간의 관계 내지 사회적 책임활동의 효과성을 계량적으로 검토하는 연구로 나누어볼 수 있다.

본 연구는 사회적 책임론과 관련하여 제기되었거나 현재에도 진행되고 있는 쟁점을 이론적·규범적 차원과 실천적 차원에서 살펴보고자 하는 목적에서 출발한다. 후술하겠지만 ‘공공기관의 사회적 가치 실현’에 관한 법안들뿐만 아니라 현재 사용되고 있는 공공기관의 사회적 가치는 개념 정의 시도에도 불구하고 보는 시각에 따라 다양한 의미와 내용을 가질 수밖에 없으므로 이를 구체화하기 위하여 사회적 책임과 관련된 논의를 검토할 필요가 있다(김태영·송성수, 2018). 본 연구에서는 이를 위하여 우선 사회적 책임의 전제로서 사회적 가치 및 공공가치의 개념을 먼저 검토한 후 사회적 책임론의 개념 및 이론적 발전과정을 검토한다. 이 과정에서 지속가능경영 등 사회적 책임과 관련된 유사개념 등도 검토하게 될 것이다.

---

아울러 기존 연구들에서는 공공기관의 경영평가 관련 사회적 가치 지표에만 관심을 두거나 제한된 범위의 문헌을 바탕으로 내용 분석 및 방안 제시 등의 시도가 이루어졌음을 볼 수 있다. 본 연구는 이러한 기존 연구의 제약에 착안하여 공공기관의 사회적 가치와 사회적 책임에 초점을 두고 충분한 관련 정보를 활용함으로써 객관적일 뿐만 아니라 종합적인 시각을 담아내는 분석을 실시할 필요가 있다고 판단하였다. 이를 위해서 사회 문제에 대한 담론 형성에 유의미한 역할을 하는 신문 기사를 대상으로 공공기관의 사회적 가치 및 사회적 책임 관련 담론의 현황을 파악해보고자 한다. 마지막으로 실천적 차원에서 실제 사회적 책임을 다하기 위한 공공기관 노력의 일환으로 볼 수 있는 지속가능경영 보고서 발간현황 및 추이를 정리하고 그 특징을 파악해보고자 한다.

## II. 공공기관의 사회적 가치에 관한 이론적 검토

### 1. 사회적 가치와 공공가치

사회적 가치(social value)의 개념 정의는 이를 다룬 학자와 이해관계자의 특성에 따라 다소 차이를 보이고 있는 것이 사실이다(김성철·박인서, 2018). 그러함에도 사회적 가치는 공공부문뿐만 아니라 민간부문을 포함한 모든 조직과 제도가 인민의 사회적 삶의 질을 향상시키도록 그들의 행동을 안내하는 규범적이며 실천적인 가치라는 특징을 가지고 있다(사회적 가치연구원, 2019). 일반적으로 사회적 가치는 경제적 가치와 대비해서 사용하기는 하지만 사회적 가치에는 지역사회 등의 경제적 안녕의 증진이 포함된다고 볼 수 있다.

대표적인 학자들이 제시한 사회적 가치의 개념을 살펴보면 다음과 같다. Walzer(1987)는 사회적 가치를 “사회구조에 의해 직접적으로 다뤄지는 권리와 자유, 권한 및 기회, 그리고 소득과 재산 등과 같은 가치”를 의미한다고 하였다. 특히 Walzer는 사회적 가치가 공동체가 의미를 부여하는 것이기 때문에 공동체에서 분배자적 역할을 수행하는 정부의 역할이 중요하다는 점을 강조하였다(Walzer, 1987). 또한 임의영(2009)은 “사회적 가치는 공동체의 특성에 따라 변화하는 것이며, 특수한 사회 문화적 배경을 공유하는 사람들에게 의해 창출되고 가치의 특성에 따라 분배되어야 한다”고 하였다(임의영, 2009). 이상의 연구 이외에도 다양한 연구들에서 사회적 가치의 개념 내지 의미에 대한 설명이 이루어지고 있는데, 이를 정리하면 <표 II-1>과 같다.

〈표 II-1〉 사회적 가치 개념에 관한 논의

구분	개념 정의
Walzer(1987)	사회구조에 의해 직접적으로 다뤄지는 권리와 자유, 권한 및 기회, 그리고 소득과 재산 등과 같은 가치
임의영(2009)	공동체의 특성에 따라 변화하는 것이며, 특수한 사회 문화적 배경을 공유하는 사람들에 의해 창출되고 가치의 특성에 따라 분배되어야 한다.
김정인(2013)	EMES: 지역사회 기여도, 주민참여도, 민주적 의사결정, 취약계층 고용, 이윤분배 제한
신용석(2010)	공공성
최은정·김수현(2013)	사회적 기업이 공익적 목적을 위해 수행하는 활동에 내재된 가치
김순양(2008)	사회적 목적, 이해관계자에 대한 책임성, 수익의 재투자
진희선(2013)	삶의 질 개선과 사회문제 해결 방향으로 사회적 상태를 개선하는 것
박상하(2009)	정책이나 자원이 개인이나 사회에 개선을 가져올 때 생성되는 가치
김정인(2018)	지속가능성·안전성·사회적 형평성·보장성·공동체주의·공유성·윤리성
강순화(2016)	타인과 공동체의 구성원 및 공동체를 고려하는 것
이석환(2018b)	EMES(Emergence of Social Enterprises in Europe): 시민사회의 주도, 자본소유에 기초하지 않은 의사결정권, 지속적이고 참여적 활동, 사회적 이윤 분배, 지역사회공헌의 명확한 목표, 공익을 위한 확실한 목표

자료: 해당 연구에서 발췌 정리.

한편 국제기구에서도 사회적 가치에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 대표적으로 UN 글로벌 콤팩트는 사회적 가치에 관한 10대 원칙을 마련하고, 인권, 노동, 환경과 반부패 분야에서 기업전략과 틀을 제시하고 있다. 여기서 10대 원칙은 인권분야에서 인권 보호와 인권침해 방지, 노동분야에서 결사의 자유와 단체교섭, 강제노동 배제, 아동노동 철폐, 고용 및 업무의 차별 철폐, 환경분야에서 환경문제의 예방적 접근, 환경적 책임 증진, 환경 친화적 기술개발과 확산, 반부패분야에서 모든 형태의 부패 반대를 언급하고 있다. 현재 100여 개 이상 국가, 수천여 회원이 UN 글로벌 콤팩트에 가입되어 있다.

국제표준기구(International Organization for Standardization)에서 제정한 ISO 26000은 기업, NGO 정부 등에서 사회의 지속가능한 발전을 위해 필요한 지침을 제공하고 있다. ISO는 2010년 이 지침을 발표하고, 모든 조직이나 기업의 의사결정과 활동은 소속된 사회의 이익과 연관이 있도록 요구하고 있다. 이 지침은 정부, 산업계, 노동계, 비정부기구(NGO), 노동계 등 7개 경제주체를 대상으로 설명 책임 등 책임 7원칙과, 지배구조 등 7가지를 이른바 사회적 책임이슈로 규정하였다(ISO, 2010)<sup>1)</sup>.

미국의 환경단체인 CERES는 1997년 국제연합 환경계획과 협약하여 GRI를 설립하였다. GRI(Global Reporting Initiative)는 지속가능보고서에서 가이드라인 제시와 함께 기업의 환경과 사회문제에 책임을 다하겠다는 계획을 포함하고 있다. 또한 GRI의 지속가능보고서에서는 경제, 환경, 사회분야에서 기업운영 전략과 성과기준 등 사회적 가치를 제시하고 있다. GRI가 의무사항은 아니지만 보고서를 제출한 기업의 국제적인 평가가 크게 높아지는 경향이 있다. 2009년 한국의 54개 기업을 포함하여 약 1,400개 기업이 참여하고 있다.

〈표 II-2〉 사회적 가치의 개념 및 논의 비교

사회적 가치 영역	UN (글로벌 임팩트)	GRI G3 가이드라인	ISO 26000
인권	인권	- 인권보호조약에 포함된 투자 - 인권정책, 직원교육 - 차별건수 및 조치	- 인권위험 상향 - 고충처리 - 차별 및 약지집단
안전	노동 관행	-	- 보건 및 안전
건강·복지	-	- 질병직원 및 가족 교육, 훈련 등 - 보건 및 안전	-
노동	노동	- 아동노동 근절 - 강제노동 금지	- 직장에서 기본권 - 차별 및 약지집단
	노동 관행	- 고용유형 - 직원이직 - 최저임금 등	- 고용 및 고용관계 - 근로조건 및 사회적 보호
사회적 취약계층 지원	노동	-	- 아동노동
상생협력	공정운영의 관행	-	-
일자리	노동	-	- 직장에서 기본권
	노동관행	-	- 사회적 대화 - 인적개발
공동체 복원	-	- 현재 구매정책 - 현지인 우선채용	-
지역경제	-	- 공익 우선 인프라 투자	-
환경 지속성	환경	- 재사용원료 사용비율 - 절감한 에너지 총취수량 - 환경보호 지출 및 투자	- 오염방지 - 지속가능 자원이용 - 기후변화 완화 - 자연보호 및 복원

자료: 김성철·박인서(2018) 재인용.

- 1) 책임 7원칙은 '설명 책임', '투명성', '윤리적 행동', '이해관계자 이해준중', '법치주의 존중', '국제행동 규범준중', '인권 존중' 등이, 사회적 책임 7대 의제로는 '지배구조', '인권', '노동관행', '환경', '공정거래', '소비자 이슈', '공동체 참여 및 개발' 등이 있다(ISO, 2010).

---

한편 공공가치의 개념은 사회적 가치와 마찬가지로 다의적이다. Bozeman(2000) 등 신공공관리론에 비판적인 여러 학자들은 편협한 사고와 현실에 대한 몰이해로 정부의 역할이 축소되었음을 지적하면서 신공공관리론의 대안으로서 '공공가치(창출)론'을 고안해냈다(김명환, 2018; 사회적 가치연구원, 2019).

공공가치에 대해 많은 학자들이 관심을 보이고 있으며, 대표적으로 Constable et al. (2008)는 공공가치를 '공공관리와 지속적인 공공서비스 개선을 위한 접근방식'으로 정의하고 있다(김이수, 2018). 그밖에 다른 연구들에서 제시되고 있는 공공가치의 개념을 정리하면 <표 II-3>과 같다.

요컨대 사회적 가치의 개념은 이론적 차원보다는 공공부문의 기관이나 사회적 기업의 운영이나 활동의 방향을 안내하는 사회적 삶의 질 향상이라는 실천적 차원에서 고안된 개념이라는 특징을 가지고 있다. 이에 비해 공공가치는 사적 가치의 은유 혹은 시장실패의 은유로 개념화되고 있다. 공공가치가 정치·행정의 이론적 차원에서 또는 공공부문 개혁의 이론적 토대를 제공하는 차원에서 주로 논의되어 왔다고 한다면, 사회적 가치는 공공부문 또는 민간부문에서 상대적이기는 하지만 다소 실무적 차원에서 논의되고 있다는 차이를 발견할 수 있다.

공공가치창출론 입장에서는 사회적 가치와 공공가치를 혼용하고 있는 것으로 볼 수 있다(사회적 가치연구원, 2019). 아울러 다양한 개념 정의에도 불구하고 사회적 가치는 경제적 가치를 배제하기 어렵다는 점, 그리고 앞서 보았듯이 민간기업, 공공기관, 사회적 기업, 국제적 차원에서 두루 적용되는 원칙으로 발전하고 있다는 점을 감안하면 최소한 공공기관을 포함한 공공부문에 있어서는 사회적 가치와 공공가치는 실질적으로는 큰 차이가 없는 것으로 이해할 수 있다고 본다.

〈표 II-3〉 공공가치의 개념에 관한 논의

구분	개념 정의
Constable et al.(2008), Moore(1995)	공공관리와 지속적인 공공서비스 개선을 위한 접근방식(Constable et al., 2008; Moore, 1995)
Bozeman (2007)	정부행위자들의 사회적 표준(social standards), 원리(principle), 이상(ideals)과 관련된 규범적인 개인판단(personal judgements)(Bozeman, 2007)
Kelly et al. (2002)	정부의 서비스, 법률, 규제, 그리고 다른 행위들을 통해 창출하는 가치(Kelly et al., 2002)
Meynhardt (2009)	개인·집단·사회의 기본 욕구(basic needs)가 시민들을 포함한 다양한 관계에서 어떻게 영향을 받는지와 관련된 평가(evaluations)와 연계되는 가치(Meynhardt, 2009)
서민승 (2018)	Bozeman(2007): 정부행위자들이 추구하고 간직해야 할 사회적 표준, 원리, 이상들과 관련된 규범적인 개인판단(personal judgements)(서민승, 2018)
주은혜(2018)	Moore(1995): 목적, 주체 수행방식, 성과차원별 가치(주은혜, 2018)
곽현근 (2011)	투입과 기회비용에 대한 숙의(deliberative reflection)의 복잡한 상호작용과정을 통해 생성되는 개인과 공공의 선호(곽현근, 2011)
김판석·정성호 (2012)	직무만족과 재정적 보상의 통합지표(김판석·정성호, 2012)
김현철(2014)	직무만족과 재정적 보상의 통합지표(김현철, 2014)
이제복·최상욱 (2018)	책임성, 민주성, 형평성, 효율성, 투명성, 대응성(이제복·최상욱, 2018)
최상욱(2016)	책임성, 자율성, 중립성, 다양성, 포용성(최상욱, 2016)
임주영·박형준 (2015)	행정가치(임주영·박형준, 2015)
이석환 (2018a)	Hills and Sullivan(2006): 공공서비스 전달과정과 관련된 가치-효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 비용효과성(cost effectiveness), 민주성(democracy), 투명성(transparency), 형평성(equity), 신뢰(trust), 공공서비스의 결과(outcome)와 관련된 가치 - 삶의질(quality of life)·안녕(wellbeing)·행복(happiness), 사회적 자본(social capital)·사회적 통합(social cohesion)·사회적 포용(social inclusion), 안전(safety)·안보(security), 박탈과 사회적 배제의 해소로서의 평등(equality), 민주주의와 시민참여의 증진 등(이석환, 2018a)
곽현근 (2018)	신공공관리(신자유주의) 문제점을 바로잡기 위한 새로운 실천방식 강조 고객만족 또는 효율성이라는 목표를 넘어서서 공공가치의 생성이라는 좀 더 광범위한 목적 달성을 지향(곽현근, 2018)
이석환 (2018b)	경제적 가치를 중시하는 신공공관리론적 국정운영으로 훼손된 공공성을 회복하기 위한 대안적 관점 Bozeman(2007), Kelly et al.(2002), Moore(1995) 등: 공공가치를 정부 나아가 공공영역이 추구해야 할 가치(이석환, 2018b)

자료: 해당 연구에서 발췌 정리.

---

## 2. 사회적 가치 구현을 위한 공공기관의 사회적 책임

### 1) 사회적 책임의 의미

기업의 사회적 책임(corporate social responsibility; 이하 CSR)과 관련된 다양한 논의와 접근법들을 체계적으로 정리하기도 어려울 뿐만 아니라, 기업의 사회적 책임에 대한 학자들의 개념 정의조차 통일하기가 쉽지 않다. 즉 사회적 가치와 마찬가지로 사회적 책임(social responsibility)에 대해서도 다양한 학자 내지 국제적 기관 차원에서 연구 및 실천의 대상으로 관심을 받아왔다. 사회적 책임성에 대한 논의는 1970년대 이전부터 있었지만 1970년대 초반부터 사용이 확대되기 시작하였는데, 기업의 사회적 책임(CSR, Corporate Social Responsibility)이라는 용어에서도 알 수 있듯이 사기업에 대한 적용이 주를 이루었다고 볼 수 있다. 이러한 기업의 사회적 책임은 기업윤리경영 및 지속가능경영과 혼용되어 사용되고 있으나 경제·사회·환경의 통합적 접근을 지향한다는 점에서는 큰 차이가 없다고 할 것이다(배정환, 2011). 최근에 ISO(2010)도 사회적 책임을 ‘기관의 투명하고 윤리적인 행위를 통한 의사결정과 활동이 사회와 환경에 대해서 미치는 영향에 대한 기관의 책임’으로 규정하면서, ‘사회의 건강과 복지를 포함한 지속가능한 발전에 기여하며, 이해관계자의 기대감을 고려하며, 법이나 국제규범과 조응하고 기관을 통하여 통합되고, 이들 간의 관계 속에서 실행되는 것’이라고 규정하고 있는데(ISO, 2010), 이 또한 이러한 종합적 접근을 반영하고 있다고 할 것이다. 그 밖에 국내의 다양한 연구들에서 제시하고 있는 사회적 책임의 개념을 정리하면 <표 II-4>와 같다. 이들 연구를 종합해보면 사회적 책임의 개념은 사회적 가치와 마찬가지로 매우 광범위한 특질을 가지고 있지만, 사회적 가치의 개념이 주로 국가 및 공동체 수준에서 요구되는 속성이라고 한다면 사회적 책임은 기본적으로 기업, 기관 등 조직단위에서 사회적 가치를 실현하기 위한 노력의 일환이라는 점에서 차이가 있다는 점을 알 수 있다.

〈표 II-4〉 사회적 책임 개념에 관한 논의

구분	개념 정의
강영선 외 (2015)	특정 시점에서 사회가 기업에 대해 가지고 있는 경제적(economic), 법적(legal), 윤리적(ethical), 그리고 재량적(discretionary) 기대사항들
김석은·홍다연 (2017a)	기업뿐 아니라 정부나 시민단체 등 모든 조직이 사회적으로 책임 있는 행동을 하도록 하는 요구
김석은 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협소한 개념: 기업의 목적은 수익창출에 집중되어야 함</li> <li>- 포괄적 개념:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 사회적 책임은 수익창출과 사회적·환경적 책임을 모두 포함해야 한다는 세 가지 미션이론(triple bottom line theory)</li> <li>* 기업의 성장이 건전한 사회를 전제로 하기 때문에 기업은 사회구성원의 목소리에 귀를 기울여야 한다는 이해관계자이론(stakeholder theory)</li> <li>* 권력과 책임은 적절한 균형을 이루고 있어야 하는데 만약 권력만을 행사하고 책임을 다하지 못하면 제3의 기관 즉, 정부나 시민사회가 그 불균형을 해소하기 위해 개입하게 된다고 주장하는 제도주의이론(institutional theory)</li> </ul> </li> </ul>
김유현 외 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회경제조직들도 사회구성원으로서 건전한 시민의식을 발휘해야 함</li> <li>- 사회적 약자의 고용, 환경오염 예방, 공동체 발전을 위한 기여, 공공보건 개선, 산업의 건강도 증진 등 삶의 질 향상을 위한 사회안전망 강화 활동이자 사회문제 해결을 위한 진지한 노력(Backman, 1975; Fitch, 1976)</li> <li>- 경제학적으로 SR은 외부성을 내재화하기 위해 또는 분배적 갈등을 피하기 위해 지출하는 비용</li> </ul>
김지숙 (2011)	기업이 사회속에서 존재 가치를 인정받고 하나의 기업 시민으로서 지속가능한 발전을 이루기 위해서 사회와 환경을 포함한 다양한 이해관계자들의 경제적, 법적, 윤리적, 사전적 기대와 요구에 자발적, 적극적으로 부응하는 노력
김태형·송성수 (2018)	공공기관에 주어진 사회적 책무(accountability) 또는 책임(responsibility)
라영재 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이해관계자의 권리가 강화되도록 기업의 자기 규제, 이타주의 의무와 확장적 공공정책을 제시하는 윤리적 책임</li> <li>- 시장의 부를 만들어 내는 것은 최소한 공공정책과 관계적인 기업윤리에 의존하는 경제적 책임이론(economic responsibility theory)</li> <li>- 중간적 포지셔닝과 이론적 종합이 아닌 것을 제공하는 정치적 은유로서 기업의 시민권(corporate citizenship)으로 기업의 사회적 책임</li> </ul>
라영재 (2012)	기업들이 이해관계자들의 이익을 고려하는 관계적 작업을 통해 기업 활동을 전개 하는 것

자료: 해당 연구들에서 발췌 정리.

## 2) 사회적 책임과 지속가능경영의 관계

사회적 책임에 대해서는 일반적으로 법적 단계, 경제적 책임 단계, 사회공헌 책임 단계 등 3단계로 구분을 하고 있다. 법적 단계는 법률 및 윤리준수 책임으로, 기업활동을 함에 있어서 법과 규범을 준수하고, 사회적 통념을 수용해야 하며, 경영자와 종업원의 도덕성이 중요한 요건이 된다. 2단계는 경제적 책임으로, 이윤 창출과 주주 등 이해관계자를 존중하고 기업을 존속시킬 책임을 말한다. 1단계 법적 책임과 2단계 경제적 책임은 기업의 당연한 본연의 의무라고 할 수 있다. 그러나 3단계인 사회공헌 책임은 경영활동과 직접적 관련이 없는 문화활동, 기부 및 자원봉사 등이 해당되는데, 장기적 투자의 관점에서 기업자원을 활용하여 인류애를 실현하기 위한 책임이라고 할 수 있다(최숙희, 2004).

지속가능경영은 현대 기업, 정부, 국제기구가 현재 일반화하여 사용하고 있는 용어라고 할 수 있다(배정환, 2011). 기업의 사회적 책임이라는 용어는 1990년대~2000년대 이후 부각되었으며, 기업 및 경영학의 연구 주제로 논의가 시작된 것은 1950년대로 거슬러 올라간다(Carroll and Shabana, 2010). 이후 지속가능경영이나 사회적 책임활동에 대한 정의는 다양한 방향으로 발전 내지 변화하면서 현재 개념적 용어도 다양하게 사용되고 있다(배정환, 2011).

〈표 II-5〉 지속가능경영 개념의 용어 다양성

용어	기업 책임(corporate responsibility, business responsibility) 기업 시민(corporate citizenship, global business citizenship) 기업의 공동체 참여(corporate community engagement) 공동체 관계(community relations) 기업 청지기 정신(corporate stewardship) 사회적 책임(social responsibility) 전략적 자선(strategic philanthropy)
----	---

자료: 배정환(2011) 재인용.

윤리경영의 관점에서는 기업은 경영활동을 하는 데 있어 기업윤리를 최우선의 가치로 생각하며, 모든 업무활동의 기준을 윤리규범에 맞추어 투명하고 공정하며 합리적으로 업무를 수행하는 것이라고 규정(국민권익위원회, 2009)하여 국가기관의 정책적 방향이나 의도에 따라서 다른 용어를 사용하는 경향을 보이기도 한다.

〈표 II-6〉 지속가능경영 개념 비교

	투명경영	윤리경영	지속가능경영	사회적 책임
발전 단계	재무상태 등 기업정보를 투명하게 공개	법규 준수 및 종업원의 윤리적 의사 결정과 판단기준	환경을 보전하기 위한 지속가능한 발전개념에서 출발	기업이 갖는 책임으로서 사회적 측면에서 발전
정의	기업지배구조를 개선하고 기업경영과정과 기업의 정보를 이해관계자에게 투명하게 공개하는 경영방식	투명경영과 기업의 사회적 책임개념까지 일부 도입하였으나 의사결정과정을 위한 준거기능이 더 강함	지속가능한 발전개념에 기업의 경영방식을 접목시켜 기업의 지속가능성을 향상시키기 위한 개념으로 발전 지속가능한 경영과 CSR은 경제적 건전성, 환경적 건전성, 사회적 책임성이 균형적으로 접근하는 개념으로 발전하였음. 두 개념은 광의적으로 유사하게 사용될 수 있는데, 지속가능경영은 기업의 목표이고 지속가능한 CSR은 지속가능성을 향상하는 과정이라고 볼 수 있음	경제적 측면 이외의 사회적, 환경적 측면까지 확대하여 수용함

자료: 배정환(2011) 재인용.

기업의 경영에 영향이 미치는 경제적, 환경적, 사회적 이슈를 종합적으로 균형 있게 고려하면서 기업의 지속가능성을 경영활동으로 지속가능경영을 정의하기 시작하였다. 기업이 지속가능한 기업으로 성장하는 것을 목표로 경영전략으로서 기업은 지속가능경영을 통해 장기적으로 계속기업이 되기 위하여 사회 및 환경적 책임을 전략적으로 활용하여 경쟁우위를 창출하고 경제적 책임을 이해하는 것으로 정의할 수 있다(산업연구원, 2005). 각각의 개념적 정의는 다음과 같이 구분될 수 있으나 지속가능경영과 사회적 책임활동의 시각은 사실상 매우 유사한 개념으로 볼 수 있을 것이다(배정환, 2011).

### 3) 소결

이상에서 살펴본 것처럼 사회적 가치와 사회적 책임은 별도의 개념이라고 볼 수 없다. 폭넓은 개념적 특징을 담고 있는 ‘사회적 가치’ 내지 ‘공공가치’의 개념을 구체적인 수준에서 실현해 나가기 위해서는 실천적/과정적 개념으로서 ‘사회적 책임’과 관련하여 통합적으로 논의가 이루어져야 할 필요가 있다. 공공기관의 운영과 관련하여 사회적 책임은 해당 공공기관이 위치한 분야의 특수성을 반영하면서 ‘설명책임’, ‘투명성’, ‘윤리성’, ‘이해

---

관계자 참여’, ‘법규준수’ 등의 원칙과 거버넌스, 인권, 노동, 환경, 소비자, 공정경쟁, 지역 사회 참여발전 등 보편적인 가치와 관련된 핵심주제로 구체화될 수 있을 것이다.

한편 사회적 책임과 관련된 다양한 개념들과의 관계 정리도 필요하다고 할 것이다. 전술한 바와 같이 CSR은 지속가능경영과 거의 유사한 개념으로 받아들여지고 있다. 또한 CSR은 공유가치 창출(Creating Shared Value, 이하 CSV) 개념과 기업책임경영(RBC, Responsible Business Conduct) 개념으로 발전하였다(문경호, 2018). CSV는 2011년 Michael E. Porter와 Mark R. Kramer(2006)가 하버드 비즈니스 리뷰(HBR)에 소개한 개념으로서, 경제 사회적 조건을 개선시키며 동시에 비즈니스 핵심 경쟁력을 강화하는 기업정책 경영활동(Kramer and Porter, 2011)이며 기업과 커뮤니티가 성장과 발전을 위해 상호의존 관계로 함께 공유할 수 있는 가치를 구현하는 것이라고 정의된다. 즉 CSV는 CRS의 실행전략으로 받아들여지고 있다. 이와 함께 경제협력개발기구(OECD)는 RBC 개념을 소개하며, 기업 활동이 경제, 환경, 사회의 발전에 긍정적인 기여를 해야 하며, 기업운영, 제품생산, 서비스 제공과정에 인권·노동·환경 등 광범위한 분야에서 발생 가능한 부작용을 확인하고 부작용을 완화할 수 있도록 기업 스스로 점검할 수 있는 가이드를 제공하고 있다(OECD, 2015). RBC 또한 CSV처럼 CSR의 실행을 위한 전략이며, 국가에서 정책적으로 고려해야 할 거버넌스(Governance)의 한 요소로 설명될 수 있다(문경호, 2018).

### 3. 공공기관에 대한 사회적 가치 개념의 적용

#### 가. 정부혁신 전략으로서의 사회적 가치

역대 정부의 정부혁신은 신공공관리론에 기반을 둔 효율성과 투명성의 향상, 성과와 능력 중심의 인사 운영, 대국민 서비스 혁신을 강조하였다(행정안전부, 2018). 예를 들면 김대중 정부와 이명박 정부는 ‘작은 정부’, ‘효율적 정부’를 지향하였다. 이에 비해 노무현 정부의 경우 작은 정부보다는 ‘책임 정부’를 강조하면서 성과 중심의 시스템을 갖추어 효율성을 높이는 데 노력을 기울였다.

김대중 정부의 경우 경제위기라는 시급한 상황을 극복하기 위하여 공공부문 개혁의 기본방향과 전략을 효율성과 투명성을 향상하기 위한 시장원리와 경영기법의 적극 도입에 중점을

두어 수립하였던 것에 비해, 노무현 정부에서는 경제위기 극복, 국민참여 요구 증대와 같은 여건하에서 공공부문을 혁신의 대상이라기보다는 혁신의 주체라는 인식을 바탕으로 조직축소, 인력감축과 같은 감축 지향보다는 기능 재설계를 추진하였다(행정안전부, 2018).

한편 이명박 정부에서는 별도의 정부혁신추진계획이 작성된 바는 없으나 민간의 자율성 증대를 위한 각종 행정규제 개혁, 시장경제 촉진을 위해 중복된 정부기능 통폐합, 공기업 경영효율화 정책, 작은 정부 추구 등이 추진되었으며, 박근혜 정부에서는 효율성, 효과성을 주된 목표로 하는 신공공관리론적 정부혁신에서 투명성(투명한 정부), 책임성(유능한 정부), 대응성(서비스정부)과 같은 다양한 공공가치를 구현하고자 하였다. 그러나 현 시대 상황에서 우리 사회가 직면한 문제의 해결이라는 지향가치와 정부혁신이라는 수단적 가치가 밀접하게 연계되지 못하는 한계가 있었다.

현 정부는 역대 정부의 정부혁신과의 연장선상에서 행정내부의 효율성 및 일하는 방식의 혁신, 행정서비스 혁신을 실행하고자 하는 반면 차이점은 우리 사회가 직면한 문제를 해결하고자 하는 지향점과 수단으로서의 정부혁신을 연계하고자 하였다. ‘사회적 가치’, 즉 양적 성장 위주의 정책 우선순위, 효율성 위주의 정부 국정운영에 따라 균형 있게 다루어지지 못했던 삶의 질, 사회의 질, 지속가능성의 문제를 해결하고자 하며, 이러한 문제를 해결하기 위한 수단으로서 정부혁신의 전략과 과제를 제시하였다.

이러한 사회적 가치 중심 정부를 지향하는 문재인 정부의 정부혁신 전략과 관련하여 공공기관에도 사회적 가치 구현을 위한 역할이 강하게 요구되고 있다. 그동안 공공기관들은 다양한 법제와 정부의 요구 사항에 맞춰 효율성과 효과성을 중시하는 전통적 행정론, 신공공관리론에 맞춰 조직을 운영해 왔다. 그 결과 민주성과 형평성 측면에 대해 소홀해졌다는 지적이 나오고 있으며, 공공기관이 이 가치들을 회복하고 강화해야 한다는 목소리가 높아지고 있다(라영재, 2018).

〈표 II-7〉 역대 정부 및 현 정부의 정부혁신 전략 비교: 사회적 가치 부분

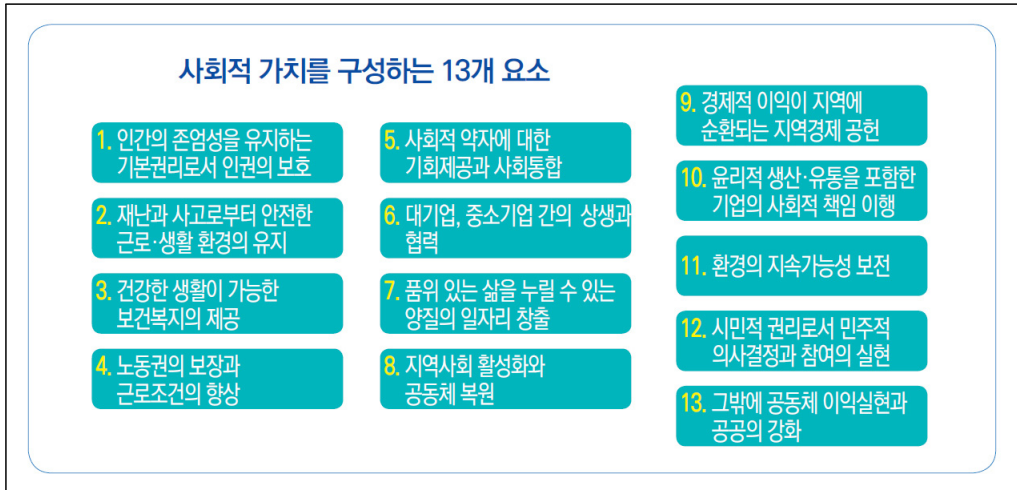
문재인 정부		박근혜 정부	이명박 정부	노무현 정부	김대중 정부
전략	10대 중점사업				
사회적 가치 중심 정부	인권, 안전 등 사회적 가치 실현사업 재정투자 확대		(섬기는 정부: 안심하며 살 수 있는 안전한 나라 (능동적 복지: 서민생활과 주거의 안정, 국민위한 평생복지 기반 마련)	(참여복지와 삶의 질 향상)  ↔ 효율적인 행정: 성과중심의 행정시스템 구축, 정부기능과 조직의 재설계	
	공공부문 여성임용목표제	(관리직 여성공무원 임용확대)			
		(양성평등실현)		(양성평등실현)	

자료: 행정안전부(2018), p.19 인용.

문재인 정부는 사회적 가치를 ‘더불어 살아가야 할 공동체 회복’을 위해 추구해야 할 핵심적 가치로 인식하고, 공공부문이 선제적인 실행 주체가 되어야 함을 천명한 바 있다. 이를 위해 공공기관의 존재 자체를 사회적 가치의 실현이라는 관점에서 새롭게 정의해야 한다는 여론도 형성되고 있다(박상욱 외, 2018).

사회적 가치에 대한 정책적 논의는 문재인 대통령이 국회의원이었던 2014년 6월, 문재인 외 60여 명의 국회의원이 공동 발의한 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」(이하 ‘사회적 가치 기본법’)에서 출발한다. 「사회적 가치 기본법(안)」에서는 사회적 가치를 ‘사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로서 다음 각 목의 내용을 포괄한다’고 정의하였다.

[그림 II-1] 사회적 가치의 13개 구성 요소



자료: 행정안전부(2018), p.12 인용.

이 법안은 공공기관의 정책 수립 및 집행, 사업을 수행하는 과정에서 이윤과 효율만을 중시할 것이 아니라 ‘사회적 가치’를 우선 고려하도록 하는 내용이었으나 국회 상임위원회에서 통과되지 않았다.<sup>2)</sup> 「사회적 가치 기본법」은 통과되지 못했지만, 문재인 정부에서는 사회적 가치 중심의 정부 운영의 내용을 담은 ‘정부혁신 종합 추진 계획’을 2018년 3월 발표했다. 공공기관 정책을 기획·조정 및 총괄한다는 면에서 사회적 가치 실현과 가장 밀접한 관련이 있는 정부 기관인 기획재정부는 사회적 가치 실현 과제를 적극적으로 추진하고 있다. 기획재정부(기획재정부, 2018)는 사회적 가치를 ‘공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치’로 인식하며, ‘사회적’이라는 말을 여럿이·함께(라틴어 Societas)와 공익적(Public)이라는 의미로 정의한다. 사회적 가치를 정부 국정 철학과 정부 운영의 핵심 원리로 제시하고 있으며, 사회적 가치 실현을 위한 정책 방향으로 아래와 같은 사항을 덧붙였다.

2) 2016년 8월 김경수 국회의원(현 경남도지사)을 중심으로 법안이 재발의되었으며, 2017년 10월에는 박광온 국회의원을 중심으로 해당 법안의 수정안이 다시 한 번 발의되었다. 이 과정에서 일부 수정이 있었으나, 사회적 가치의 개념 및 포함 항목 등에 관한 주요 내용은 바뀌지 않았다. 수정 발의된 「사회적 가치 기본법(안)」 제2조는 ‘이 법은 사회적 가치가 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 중요한 가치임을 인식하고, 공공 부문에서 사회적 가치 실현을 선도함으로써, 우리 사회 모든 영역에서 공동체적 가치의 회복, 호혜 협력과 상생이 실현되는 사회로 나아갈 수 있도록 하는 것을 기본 이념으로 정의한다.’라고 법안의 기본 이념을 제시하고 있다.

---

---

〈표 II-8〉 사회적 가치 실현을 위한 정책 방향

---

- 공공 부문 사회적 가치 실현 강화
    - 사회적 가치 실현 법·제도 기반 구축
    - 주요 정책에 사회적 가치 반영
    - 공공기관의 사회적 가치 실현
  
  - 민간 부문에서의 사회적 가치 실현 활성화 지원
    - 사회적 경제 활성화 지원
    - 기업의 사회책임경영 지원
- 

자료: 기획재정부(2018) 인용 및 정리.

아울러 ‘2019년 정부혁신 종합 추진계획’에서도 사회적 가치를 실현하는 재정혁신 차원에서 일자리, 안전 등 사회적 가치 관련분야에 대한 예산을 대폭 확대함과 동시에 사회적 경제 활성화 지원을 강화하는 등 사회적 가치 핵심요소에 대한 투자를 확대하는 내용을 담고 있다.<sup>3)</sup>

#### 나. 공공기관의 사회적 가치와 경영평가

##### 1) 공공기관 경영평가와 사회적 가치

공공기관은 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 매년 경영에 대한 평가를 받는다. 경영평가 결과에 따라 차등적으로 성과급이 지급되므로 이는 공공기관 운영에 지대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 문재인 정부 출범과 함께 기존의 공공기관 경영평가 방식에 대한 반성을 바탕으로 한계점을 검토하였고 특히 공공기관의 사회적 가치를 강조하는 의미를 담은 경영평가 항목을 포함한 대폭적인 개정작업이 이루어졌다. 2017년 및 2018년의 주요 개정 사항은 아래와 같다.

---

3) 2019년 주요 분야의 전년 대비 예산규모를 보면, 일자리 분야는 22.9조원으로 전년 대비 3.7조원 증가되었으며, 안전 분야는 전년 대비 0.7조원 증가한 15.9조원, 보건 분야는 전년 대비 1조원 증가한 12.1조원, 신용보증기금 내 사회적 경제 지원계정의 경우 보증규모 5천억원 정도를 신설·운용하였다.

〈표 II-9〉 공공기관 경영평가의 2017년 및 2018년 주요 개정 사항

- 경영관리 항목 중 경영 효율 지표와 사회적 가치 지표 구분
- 사회적 가치 지표 배점 확대(공기업: 경영 관리 항목 55점 중 22점, 준정부기관 55점 중 20점)
- '삶의 질 제고', '협력과 참여' 항목과 같은 사회적 가치 구현과 관련된 지표 신설
- 주요 사업 항목 중 사회적 가치 실현 사업 평가(공기업: 총 45점 중 10~15점, 준정부기관: 총 55점 중 30~35점)

자료: 양동수 외(2019) 인용 및 정리.

2019년의 경우 전반적으로 배점상에는 큰 변화가 없으나 안전 및 환경 부문은 2점이 상향 조정되었다. 이와 함께 포괄적으로 산정되었던 안전과 환경 부문은 환경보전과 재난 및 안전관리로 세부평가내용이 구분되었다. 환경보전의 경우 평가방식이 비계량으로 전환됨과 동시에 '기관별 여건과 특성을 고려한 환경보전 노력 및 성과' 항목이 0.5점 배점으로 새로 포함되었음을 볼 수 있다. 이와 함께 부처간 협력체제가 다소 강화되었다는 특징을 발견할 수 있는데, 재난 및 안전관리에서 행정안전부가 실시하는 공공기관 재난관리 평가 결과를 적용한 것과 고용부의 공공기관 발주공사 산업재해 결과보고서를 준용하기로 한 것이 이에 해당한다. 특히 안전 분야에서는 안전에 대한 경각심을 대폭 높이기 위해 평가 세분화와 함께 특별조항이 추가되었는데, 재난사고가 발생하지 않고 안전법령을 위반하지 않은 경우에는 만점을, 중대재해가 발생하고 해당 재해 발생과정에서 안전법령을 위반했을 경우에는 0점을 부여하는 방식이 추가되었다.

2) 문헌상 제기되는 논점들

사회적 가치에 초점을 맞추고 공공기관 경영평가에 대한 분석을 시도한 연구는 원구환(2018), 양동수 외(2019), 최현선(2019) 등 소수에 불과한 것으로 파악된다. 이들 연구는 대체로 사회적 가치 13대 항목이 공공기관 경영평가에 적용되는 과정에서는 여전히 적지 않은 문제점이 존재하고 있다는 문제 인식에서부터 시작하고 있다. 특히 공공기관 경영평가 내의 사회적 가치 항목의 개념과 적용상의 문제점들을 집중적으로 검토하고 있음을 볼 수 있다.

---

원구환(2018)은 현행 경영평가 지표체계는 다양한 국내외적 기준과 비교할 때 지배구조와 정책기여도, 환경전략 및 경영가치체계, 소비자 이슈(고객인권, 마케팅, 고객정보보호, 고객안전, 공정거래) 등과 같은 지표가 상대적으로 미흡한 것으로 평가하고 있다. 이를 보완하기 위해서는 <표 II-10>에서 보는 바와 같이 경영평가 지표체계를 지속적으로 개선하고 다양한 국내외적 기준을 적극 반영하는 방안을 검토할 필요가 있다고 보고 있으며, 이를 바탕으로 세부지표별로 사회적 가치 관련 항목에 대해 구체적인 의견을 제시하고 있다.

한편 양동수 외(2019)는 사회적 가치 항목의 구성상 문제점과 적용상 문제점을 지적하고 있다(<표 II-11> 참고). 공공기관의 의사 결정 상황에 구체적인 지침으로 활용되려면 사회적 가치 실현을 위해 해야 할 것과 하지 말아야 할 것에 대한 명확한 기준 제시가 필요하다는 점<sup>4)</sup>과 사회적 가치 구현의 5대 지표가 공공기관의 사회적 가치 실현의 주요 지표로 충분한지에 대한 검토가 필요하다는 점을 지적하고 있다. 또한 사회적 가치 구현의 5대 지표가 공공기관의 사회적 가치 실현의 주요 지표로 충분한지에 대한 검토가 필요하다고 보고 있다.

아울러 공공기관의 사회적 가치를 경영평가 지표로 전환하는 과정에서 주의해야 할 점은 기관이 본연의 목적을 충실하게 이행할 수 있는 제도적 분위기를 마련해주는 데 역점을 두어야 할 것이며 또 다른 통제의 수단으로 활용해서는 안 된다는 지적이 있다. 정부의 당면 과제를 해결하는 데 초점이 맞춰져 있어 사회적 가치를 지속해서 창출할 동력은 약하다. 관련 지표가 지나치게 파편화되다 보니 점수 채우기에 급급한 경향이 있다며 “공기업들이 장기적 관점에서 자율성을 발휘해 임팩트를 만들 수 있도록 조정할 필요가 있다”는 지적이 불מן 소리가 현장에서 나오고 있는 것은 특이한 일이 아닐 것이다(조선일보, 2019.6.25.자 기사).

---

4) 복수의 항목이 제시될 때, 해당 항목들을 모두 준수해야 하는 것인지 아니면 항목들 간 우선순위가 있는지 등 평가와 관련된 보다 세부적인 지침 마련이 필요할 것으로 보인다.

〈표 II-10〉 공공기관 사회적 가치의 경영평가 지표화 방안

구분	주요 내용
전략기획 지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경영목표 설정과 경영전략 수립 차원에서 사회적 가치, 환경적 가치의 반영 여부와 국정과제와의 연계성을 고려</li> <li>- 열린 혁신에서 측정되는 추진계획, 전담조직, 모니터링 및 환류, 사례 발굴의 세부 평가내용을 전략기획과 연계하여 통합적으로 측정하는 방안을 고려</li> </ul>
윤리경영지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤리경영 이외에 인권을 강화하는 차원에서 지표명을 윤리 및 인권경영으로 전환하고, 윤리경영의 세부평가항목을 제도 구축과 운영성으로 구분하여 측정하는 방안을 검토</li> <li>- GRI 지표에서 강조되고 있는 인권 관련 규정, 인권침해 및 침해구제 절차, 인권 조사 및 인권영향평가, 인권정책 및 절차에 대한 교육, 근로자 및 대내외 이해관계자 인권 보호 등을 비계량적으로 측정하는 방안을 고려</li> </ul>
안전 및 환경지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경경영 중 계량지표는 2018년도의 지표와 동일하게 유지하되 가중치를 확대하고, 환경경영과 관련된 비계량 지표를 확대하는 방안을 고려</li> <li>- 환경경영체계와 관련해서는 기관의 업무 특성에 맞는 환경보전의 개념을 명확히 규정하고, 환경전략 및 조직체계를 합리적으로 구축·운영하고 있는지의 여부를 파악할 필요</li> <li>- 환경 관련 정보의 공개와 환경성과관리체계가 합리적으로 구축·운영되고 있는지의 여부를 측정할 필요</li> <li>- 환경보전을 위한 예방적 노력과 훼손방지를 위해 청정생산시스템과 환경위험 관리가 체계적으로 이행되고 있는지를 파악할 필요</li> <li>- 「환경친화적 산업구조로의 전환 촉진에 관한 법률」과 「대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」을 통합할 수 있는 경영평가지표체계 구성이 필요</li> </ul>
상생·협력 및 지역발전 지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역발전 지표와 관련된 세부평가 항목은 주요사업의 공통사항으로 전환하고, 상생 및 협력 관련 지표만을 고려하는 방안을 고려할 필요</li> <li>- 혁신제품에 대한 공공구매 확대, 관련 인프라 확충 등을 신속하게 추진할 필요</li> </ul>
근로자의 삶의 질 제고 지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로자의 복지와 관련된 사항으로 근로자의 삶의 질 제고와 노사상생 관계를 통합적으로 고려하는 것이 필요</li> <li>- 또한 노사관계 지표는 단순한 노사관계보다는 상호협력 및 공유 가치 창출의 관점에서 노사상생 지표로 변환</li> </ul>
일자리 창출 및 사회통합 관련 지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합을 하나의 연관 지표로 구성</li> <li>- 기관의 외부에서 신규 인력을 채용하는 과정에서 준수해야 할 기본원칙과 기회 균등을 보장하고, 사회형평적 인력활용을 도모하여 사회적 고용문제를 해결하기 위한 지표로 구성</li> <li>- 일자리 창출 지표는 계량적 관점에서 접근하고, 균등한 기회와 사회통합 지표는 사회적 약자 고용과 관련된 계량 지표와 사회형평의 인력 활용과 균등한 기회 보장을 측정하는 비계량 지표로 구분하되, 탈북자, 다문화가정 지원 등과 같은 항목도 비계량적으로 포함하는 방안도 고려할 필요</li> </ul>
주요사업적 측면에서의 사회적 가치 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경영평가지표 중 경영관리 부문에서 활용된 지역발전 지표를 주요사업 부문으로 전환하여 사업 중심의 실질적 기능 여부를 측정하는 것이 필요</li> <li>- 고객의 안전 및 건강에 미치는 영향을 측정하고, 서비스의 품질 제고를 위한 기관의 노력과 성과를 측정할 필요</li> <li>- 공기업의 사업 활동을 통해 도출된 결과물이 국정과제에 기여한 정도를 측정할 필요</li> </ul>

자료: 원구환(2018) 발췌 정리.

〈표 II-11〉 공공기관 사회적 가치의 경영평가 지표 평가

구분	주요 내용
구성상 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적 가치 항목이 다루고 있는 범위 간의 수준 차이가 존재</li> <li>- 공공기관이 실천해야 하는 사회적 가치 유형을 포괄적 수준(핵심 주제)으로 제안 할지, 세부적 요구사항(세부 주제)까지 제안할지 정리돼 있지 않음</li> <li>- ‘인권보호’, ‘환경의 지속가능성 보존’ 등 포괄적 수준의 요구 사항과 ‘일자리 창출’, ‘대기업·중소기업 간 상생 협력’, ‘노동권 보장과 근로조건 향상’ 등 세부적 요구 사항이 병렬적으로 서술되어 있음</li> </ul>
적용상 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 각각에서 제시된 사회적 가치가 규범적으로 모호하고, 실행 방법도 구체적이지 않음</li> <li>- 공공기관의 의사 결정 상황에 구체적인 지침으로 활용되려면 사회적 가치 실현을 위해 해야 할 것과 하지 말아야 할 것에 대한 명확한 기준 제시 필요</li> <li>- 여러 항목이 나열될 때, 이를 모두 지켜야 하는지 혹은 그 중에 우선순위가 있는지 등에 대한 세부 지침 필요</li> </ul>

자료: 양동수 외(2019) 발췌 정리.

#### 다. 공공기관의 사회적 책임 활동과 관련된 이슈 및 문제점

공공기관의 사회적 책임 활동 과정에서 나타나고 있는 문제점들과 관련된 이슈를 부각하고 있는 연구들이 눈에 띈다. 우선 조승희(2009)는 각 공공기관의 핵심역량과 연계된 사회공헌 활동보다는 다른 기관에서 많이 하는 자선적 활동을 बे끼는 수준에 불과하다는 점을 지적한 바 있다. 즉 공공기관의 사회공헌 활동이 조직의 핵심역량에 부합하고 지역발전에 기여할 수 있도록 개발되기보다는 주무부처 정책의 수동적인 수용이거나 경영평가에서 좋은 점수를 받기 위한 목적으로 시행되고 있음을 단적으로 드러낸 것이라는 지적이다. 이와 함께 장지인(2011)은 공기업 SR 활동의 문제점 중 하나는 핵심역량과 관계가 없거나 적은 분야에서 SR 프로그램을 운영하고 있어 투입한 자원에 비해 그 성과를 기대하기 어려운 경우가 많았다는 점도 강조하고 있으며, 김지숙(2011)도 세부적인 SR 프로그램이 자원봉사 및 기부, 장학사업 등에 한정되어 있고, 비용지출 중심의 1회성 보여주기식의 활동으로 프로그램의 지속가능성에 의문점을 제기하였다.<sup>5)</sup>

5) 예를 들어 인천국제공항공사의 예술활동 지원, 한국도로공사의 해외 심장병 어린이 대상 무상치료, 한국수자원공사의 무료급식·가사간병서비스 등의 활동은 공공기관의 핵심역량과 지역의 핵심성장동력, 지역사회의 수요가 적절히 연계되지 못한 퍼주기식 사업의 성격을 띠고 있다는 지적이 가능하다(김지숙, 2011).

김철(2015)은 「공운법」 제48조에 따른 공기업·준정부기관의 경영실적 평가와 관련하여 2012년도부터 사회공헌 관련 지표가 포함되어 평가되기 시작하였으나 SR 지표가 공공기관의 규모나 특성과는 상관없이 평가대상 모든 기관에 일률적으로 적용되어 SR 투자비용 대비 효과가 적을 뿐 아니라 평가결과 역시 임원 인사나 직원들의 성과급에 연계되어 지속가능한 지역사회 건설을 위한 전략적 SR 활동보다는 평가에서 더 높은 점수를 받기 위한 프로그램의 무리한 확대를 부추기고 있다고 지적한 바 있다(김철, 2015). 그리고 김석은·홍다연(2017a)은 공공기관의 설립목적이 국가나 지역의 공공사업 및 경제 활성화, 복지 증진, 교육, 연구 등이라면 사회적·경제적 미션 중 어느 한 가지도 등한시될 수 없다는 점에서 지역사회를 위해 기여하는 것이 기관 자체의 이익에 배치될 수 있다는 논리 내지 SR 활동으로 인해 공공기관의 부채가 가중되고 있다는 시각을 비판하면서 기관의 가치와 사회의 가치가 동시에 증가되는 방향으로 투자를 해야 한다는 Porter and Kramer(2011)의 공동가치 창출전략(Creating Shared Value)은 기업에만 해당되는 것이 아니라 공익을 목적으로 하는 공공기관에 더욱 필요한 전략임을 강조하고 있다(김석은·홍다연, 2017a).

한편 대부분 사례 연구는 사례 기관의 사회적 가치 구현 모델 구축 및 사회적 책임 관련 내용을 소개하고 있다. 다만 해당 연구들이 개별 기관들의 사회적 가치 구현 모델 홍보 내지 당위성 제시 등에 초점이 맞춰진 결과, 사례 기관의 사회적 가치 및 사회적 책임 개념 적용상의 혼란 등 공공기관 경영평가 등과 관련하여 해당 기관에 발생하는 제도적/현실적 문제점 등 정부의 공공기관 경영평가제도에 대한 심층적인 비판적 검토까지는 이루어지지 못하고 있는 점은 아쉬움으로 남는다.

〈표 II-12〉 사회적 가치 및 사회적 책임 사례 연구

구분	사례 기관	핵심 주제어
김철주(2012)	한국마사회	사회적 책임, 지속가능 발전
김호식(2015)	한국남부발전	기업의 사회적 책임, 사회적기업, 비즈니스모델
양동훈(2015)	한국가스안전공사	CSR 발전단계, 윤리경영제도
김석은(2017)	한국전력	지역균형발전, 사회적 책임, 협력적 거버넌스
권용민(2018)	한국문화예술위원회	사회적 가치, 공공가치, 예술정책, 평가지표
김성철(2018)	과학기술분야 출연연구기관	사회적 가치, 기관 종합평가
김승철(2018)	항만공사	사회적 가치, KPI, 사회적 가치 실현모델
노영입(2018)	한국주택금융공사	사회적 가치, 사회적 가치 성과평가, 성과평가, 사회적 가치 평가기준, SVS
문경호(2018)	K-water	사회적 가치, 사회적 책임(CSR), 공유가치창출(CSV), 기업책임경영(RBC)
박세현(2018)	한국철도시설공단	사회적 가치, 사회적 자본, 이해관계자, 의사소통, 참여
사득환(2018)	KoROAD	사회적 가치, 공공가치, 공유가치창조(CSV), 사회공헌 활동
이선영(2018)	농업기술실용화재단 (FACT)	사회적 가치, 공적가치
장지우(2018)	한국자산관리공사	사회공헌활동, 사회공헌활동, 조직몰입, 참여동기, 공공 봉사 동기
황석진(2018)	중소기업진흥공단	사회적 가치, 사회적 가치 실현 전략체계
권청재(2019)	경제인문사회분야 국책연구기관	사회적 가치, 평가지표, AHP
신용균(2019)	한국지역난방공사	사회적 가치, 전략체계, 사회적 가치 창출 효과
오수진(2019)	K-water	사회적 가치, 추진방향, 추진체계
오영오(2019)	LH	사회적 가치, 추진전략, 추진계획
최우녕(2019)	국민체육진흥공단	사회적 가치, 추진체계

자료: 해당 연구들에서 발췌 정리.

### Ⅲ. 공공기관과 사회적 가치 논의에 관한 실증적 검토

공공기관의 사회적 책임에 관한 실천적 접근 차원에서 공공기관의 사회적 책임론의 문헌상 경향성을 체계적으로 살펴보기 위하여 공공기관의 사회적 책임을 다룬 문헌(학술연구, 학위논문, 정책연구 등) 및 신문기사를 수집하여 텍스트 마이닝 기법을 활용한 분석을 실시한다. 이와 함께 사회적 책임과 관련된 유사개념으로서 지속가능경영이 공공기관에 적용되고 있는 사례를 검토하기 위하여 2015년 이후의 공공기관의 지속가능경영보고서 발간 추이를 민간기업 및 공공기관 유형별 추이와 비교하여 검토한다.

#### 1. 공공기관의 사회적 책임 관련 연구 경향

##### 가. 분석방법: 텍스트 마이닝

텍스트 마이닝은 자연어 처리 기술을 기반으로 직접적인 연관을 보여주지 않는 비정형 텍스트에서 숨겨진 관계 또는 패턴을 도출하여 의미 있고 활용 가치가 높은 정보 또는 지식을 창출하는 기법이다(한무명초·김양석, 2017). 텍스트 마이닝은 일반적으로 벡터 공간모형을 사용하지만, 경우에 따라서는 벡터 이외에 행렬, 계층 등의 다양한 형태로 표현될 수도 있다. 텍스트 마이닝을 위한 분석 방법에는 정보 추출, 텍스트 분류, 텍스트 군집화, 네트워크 분석, 감성 분석 등 다양한 기법들이 존재한다.

텍스트 분석에서 특정한 단어가 한 문서 내에서 얼마나 자주 반복되는지, 그리고 문서 그룹 내에서 동일한 단어가 얼마나 많이 출현하는지를 가지고 문서 중 단어의 중요도를 측정하는데, 이것이 각각 단어 빈도(Term Frequency: TF)와 문서 빈도(Document Frequency: DF)이다. 그리고 역문서 빈도(Inverse Document Frequency: IDF)는 문서빈도값의 역수인데, 단어가 많은 문서에서 반복적으로 나타나면 문서를 서로 구별하는데 사용될 가치가 감소하므로 IDF를 통해 단어의 중요도를 나타낼 수 있게 된다. TF-IDF는 TF와 IDF를 곱한 값으로 문서 그룹이 있을 때 어떤 단어가 특정 문서 내에서 얼마나 중요한가를 나타내기 위해 사용한다. 이를 이용하여 검색엔진에서 검색 결과의 순위를 결정하거나, 문서에서 핵심어를 추출하거나, 문서들 사이의 비슷한 정도를 측정하기 위해 사용한다(한무명초·김양석, 2017).

---

빈도 분석과 연관성 분석은 텍스트집합 내 자주 언급된 핵심 키워드를 찾아내고 그 핵심키워드와 연관관계를 갖는 키워드, 즉 한 문장 내에 동시 출현빈도가 높은 단어를 찾는 방법이다(유리나·황수철, 2017). 이 분석을 위해서는 문서를 기술하는 표현을 문서로부터 추출하고 이로부터 분류를 예측하는 알고리즘을 만들게 되는데, 이때 단어-문서 행렬(Term Document Matrix)로 텍스트 집합을 표현해 주는 방식이 가장 많이 사용된다. 본 연구에서도 단어-문서 행렬을 구성한 후 빈출 단어를 찾아 빈도 수가 높은 단어와 연관성이 있는 단어를 찾아 어떠한 연구가 이루어졌는지 검토하는 방식을 활용하였다. 이와 함께 대표적인 텍스트 시각화 기법 중 하나인 워드 클라우드(word cloud)를 활용하였다. 워드 클라우드는 형태소라는 최소의 의미를 지니는 문장구성 성분을 분석하여 빈도에 따라 문자의 크기를 결정하는 방법이다(김재영, 2019). 이러한 시각화를 통해 텍스트로부터 키워드의 빈도를 신속하고 직관적으로 인지할 수 있게 된다는 장점을 기대할 수 있다.

#### 나. 분석대상: 학술 및 정책연구, 신문기사

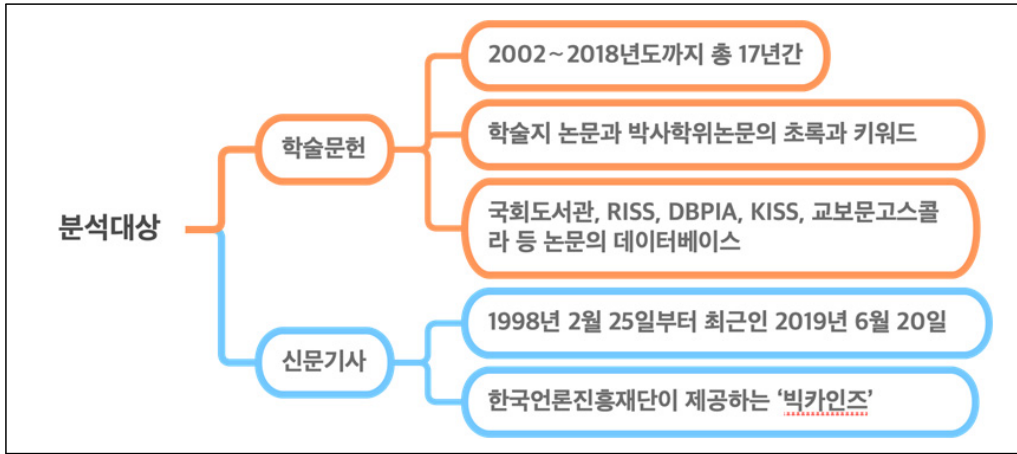
본 연구에서는 우선 2002~2018년도까지 총 17년간의 학술지 논문과 박사학위 논문의 국문초록을 분석 대상으로 설정하였다.<sup>6)</sup> 논문 검색 및 자료 수집은 국내 주요 논문검색 데이터베이스(RISS, DBPIA, KISS, 교보문고스콜라 등)와 국회도서관 검색(www.nanet.go.kr)을 활용하였다. 구체적인 검색 조건으로는 ‘공공기관의 사회적 책임’이 제목과 키워드 안에 제시된 논문 내지 연구보고서를 중심으로 하였으며, 제목에 ‘사회적’, ‘책임’, ‘가치’가 떨어져 있더라도 동시에 등장하는 경우에는 수집 대상에 포함시켰다.

이와 함께 한국언론진흥재단이 제공하는 ‘빅카인즈’ 사이트를 활용하여 검색 기간을 김대중 정부 취임일인 1998년 2월 25일부터 최근인 2019년 6월 20일까지로 설정하여 공공기관의 사회적 가치 및 사회적 책임 관련 기사를 수집하였다.

---

6) 여기서 해당 연구의 초록과 키워드만을 연구 대상으로 삼았고 논문의 전문을 분석하는 것이 아니기 때문에 박사논문과 학술지 논문 등 학술논문의 전반적 질적 수준 차이까지 고려하지는 못했음을 밝힌다.

[그림 III-1] 분석대상 개요



자료: 저자 작성

〈표 III-1〉 연도별 분석자료 현황

(단위: 개)

행 레이블	학술연구	정책보고서	학위논문	총합계
2003	1		1	2
2005			1	1
2006	1		3	4
2007	2		2	4
2008	2	1	2	5
2009	3		1	4
2010	3	1	3	7
2011	3		3	6
2012	3	2	5	10
2013	4		6	10
2014	4	1	6	11
2015	8	3	9	20
2016	9		6	15
2017	13		2	15
2018	32	2	5	39
2019	1		1	2
총합계	89	10	56	155

자료: 저자 작성

#### 다. 분석결과

우선 분석에 활용된 전체 단어노드에 대한 빈도를 분석하여 공공기관의 사회적 가치와 관련된 핵심 키워드를 도출하였다. 전처리 과정을 통해 정의된 단어노드 중 빈도 수를 분석한 결과 공공기관의 사회적 가치와 관련하여 연구자들이 가장 많이 언급한 키워드는 ‘지속가능’으로 나타났다. 아울러 ‘CSR’, ‘사회공헌’, ‘공공성’과 같은 가치 중심의 키워드들이 상위에 위치한 가운데, ‘지역사회’, ‘중소기업’, ‘장애인’, ‘소비자’ 등과 같은 참여 주체 및 대상, 추진과정에 대한 내용도 상위에 언급되고 있음을 알 수 있다. 공공기관의 사회적 가치와 관련 핵심 키워드를 바탕으로 도식화한 워드클라우드와 상위 50개 단어의 빈도표는 다음 [그림 III-2] 및 [그림 III-3]과 같다.

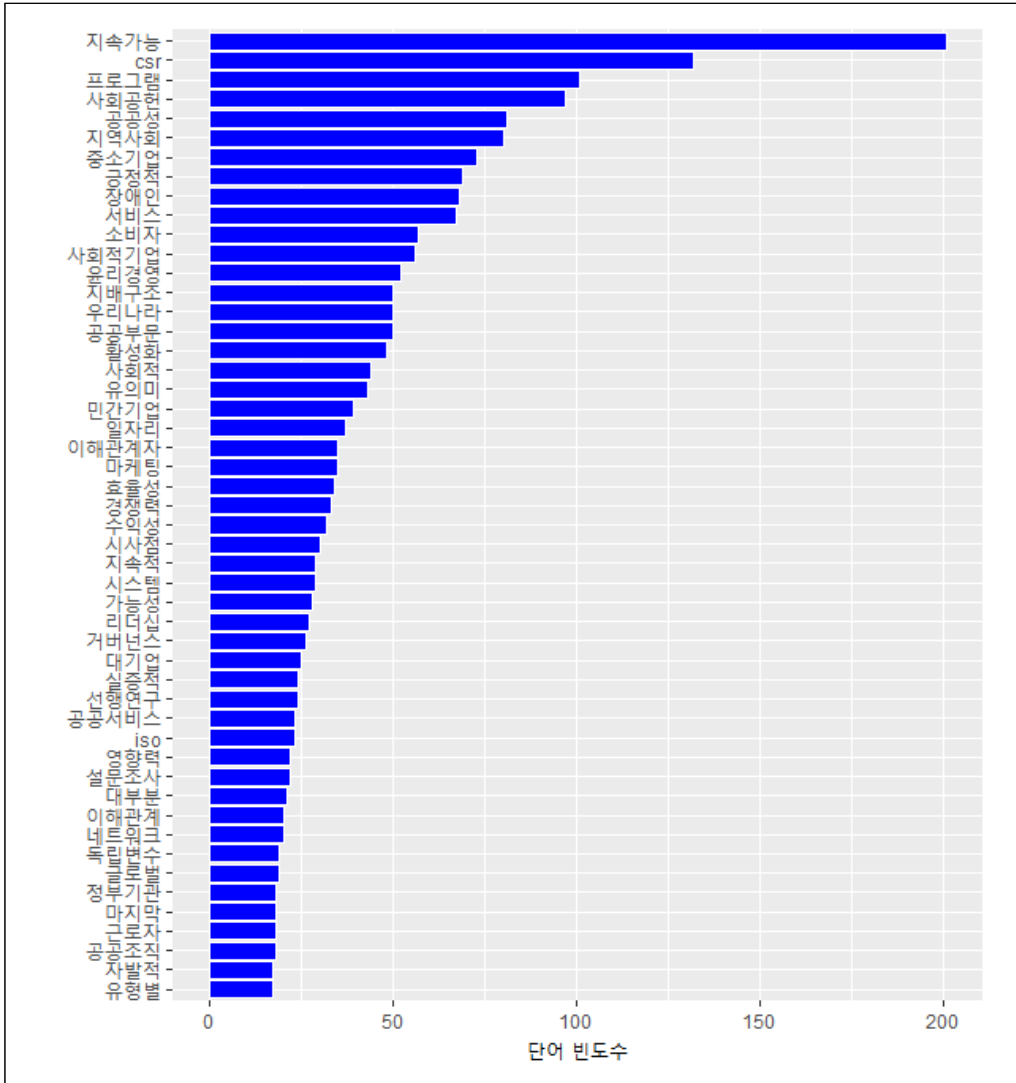
[그림 III-2] 사회적 가치 및 사회적 책임 관련 연구의 텍스트 클라우드



자료: 저자 작성

[그림 III-3] 사회적 가치 및 사회적 책임 관련 연구의 키워드 빈도

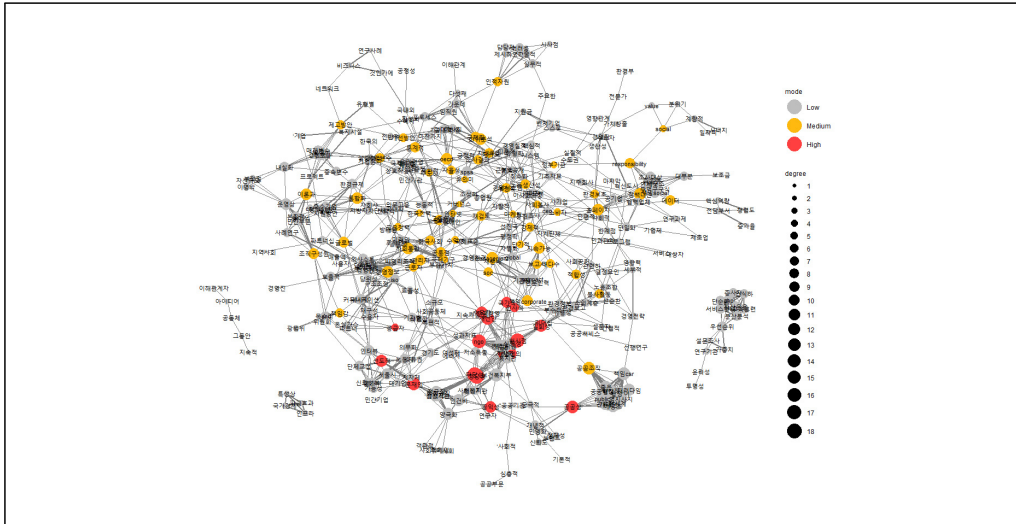
(단위: 번)



자료: 저자 작성

[그림 III-4]는 사회적 가치 및 사회적 책임 관련 연구의 키워드 네트워크 지도이다. 이에 따르면 텍스트 간 중심성이 높아 중심점 역할을 하는 상위 단어는 정당성, 타당성, 현시점, 신뢰성, 개념정의, ngo, 계량화, npo, 선택권, 재정지원, 문재인, 보건복지부, 개선안, 공공성, csr, 공공조직, 복지관, 일회성, 인건비 등인 것으로 나타났다.

[그림 III-4] 사회적 가치 및 사회적 책임 관련 연구의 텍스트 네트워크



자료: 저자 작성

〈표 III-2〉 텍스트 연결 중앙성

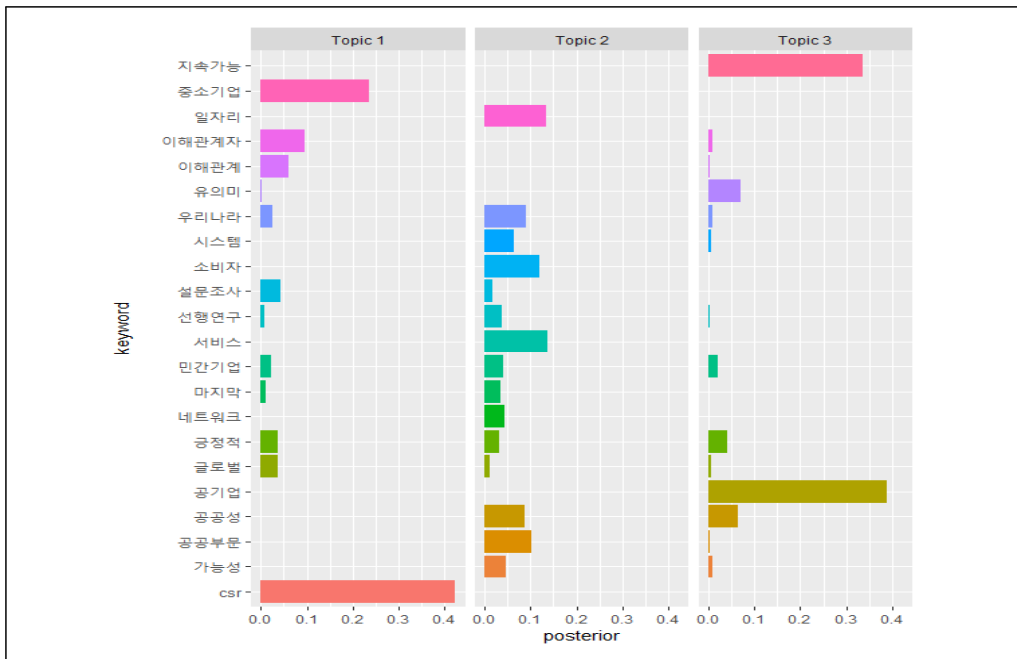
word	centrality	betweenness	closeness	eigenvector
정당성	36	3686.686	0.265965	2.60E-01
타당성	36	3686.686	0.265965	2.60E-01
현시점	34	3812.219	0.285551	2.72E-01
신뢰성	32	2292.549	0.283684	2.70E-01
개념정의	32	3025.573	0.280702	2.70E-01
ngo	32	4568.999	0.284784	2.69E-01
계량화	32	3872.509	0.280142	2.68E-01
npo	30	1232.509	0.277901	2.67E-01
선택권	30	1232.509	0.277901	2.67E-01
재정지원	30	1232.509	0.277901	2.67E-01
문재인	30	3228.093	0.246885	9.59E-02
보건복지부	28	2170.875	0.251966	1.84E-01
개선안	26	8001.719	0.266016	1.71E-01
공공성	26	2906.217	0.210587	2.10E-02
csr	26	1332.524	0.211381	1.54E-02
공공조직	26	5173.348	0.226261	1.53E-02
복지관	24	2426.307	0.258726	2.09E-01
일회성	24	4325.476	0.255338	1.71E-01
인건비	24	824.7501	0.234661	1.09E-01

자료: 저자 작성

한편 R의 LDA 패키지를 활용하여 공공기관의 사회적 가치와 관련된 총 3개의 연구주제를 도출하였다. 주제의 도출을 위해 TF-IDF 가중치 기준을 활용하였으며, 본 연구에서는 TF-IDF 값 0.1을 임계치로 설정하여 이보다 큰 가중치값을 갖는 단어들을 LDA 분석에 활용하였다. 반복된 비지도학습 과정(unsupervised learning)을 거쳐 3개의 최적 주제군을 도출하였다.

LDA 분석을 통해 도출되는 결과는 주제별로 군집화되는 키워드들의 조합으로 나타나는데, 단어 조합 간 가중치를 분석하였으며, 상위 가중치 조합을 바탕으로 사회적 가치 관련 연구를 수행한 2명의 전문가를 대상으로 심층인터뷰를 통해 각 주제별 키워드를 대표하는 주제에 대한 명명(Naming)을 수행하였다. 키워드들의 조합을 바탕으로 공공기관의 사회적 가치 관련 연구의 토픽분석 결과를 보면, 첫 번째 주제는 ‘(공공기관의) 중소기업 등 이해관계(자)에 대한 사회적 책임(CSR)’에 관한 것이며, 두 번째는 우리나라 공공부문의 양면적 책임과 관련된 ‘공공서비스 제공과 일자리 창출’, 그리고 세 번째는 ‘기업의 공공성과 지속가능성’ 등으로 나타났다.

[그림 III-5] 공공기관 사회적 가치 관련 연구의 토픽분석 결과

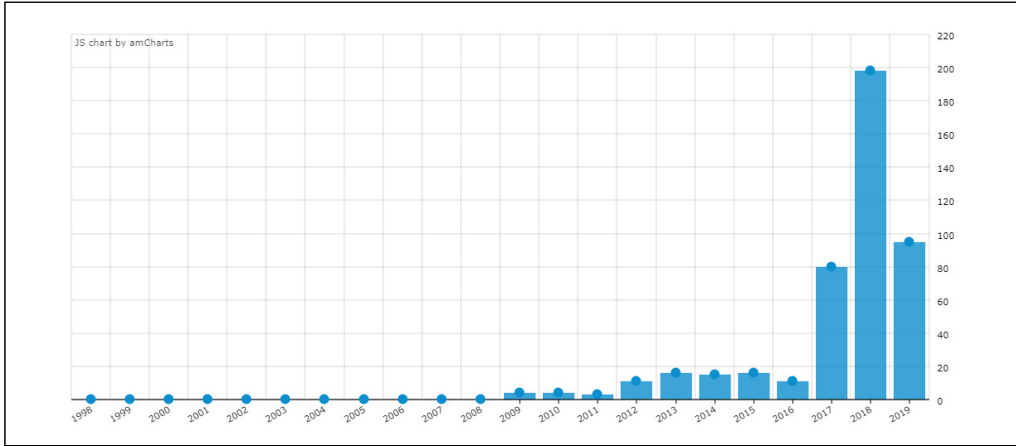


자료: 저자 작성

한편 1998년부터 최근까지의 사회적 가치 관련 내용을 담고 있는 신문기사를 대상으로 한 경향성 분석 결과를 보면, 2009년부터 본격적으로 기사화되고 있으며 2018년에 급격히 관련기사가 증가하고 있음을 볼 수 있다.

[그림 III-6] 공공기관의 사회적 책임 관련 기사의 연도별 빈도 추이

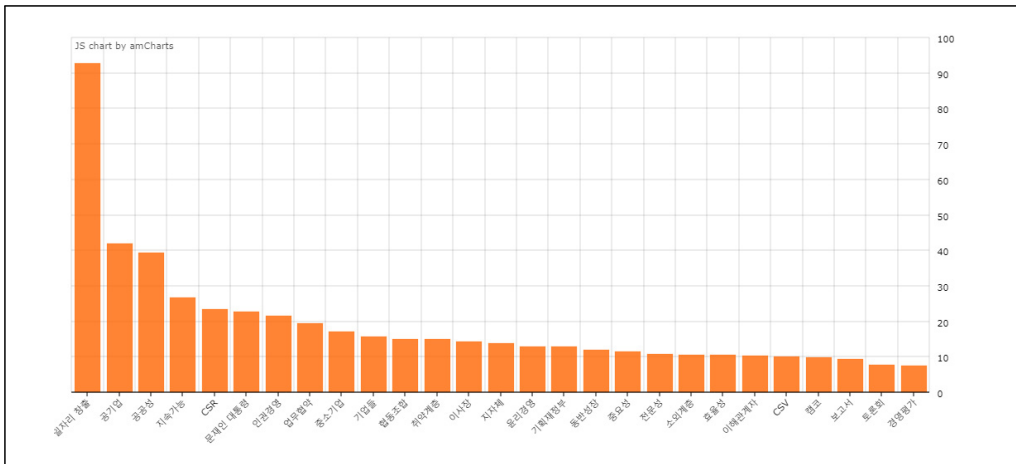
(단위: 번)



자료: 저자 작성

[그림 III-7] 공공기관의 사회적 책임 관련 기사의 키워드 빈도수(가중치 반영)

(단위: 번)



자료: 저자 작성

또한 관련 기사의 키워드 빈도 수를 살펴보면 일자리 창출, 공기업, 공공성, 지속가능, CSR, 문재인 대통령 등이 빈출되고 있음을 볼 수 있다. 여기에서 학술연구를 대상으로 한 빈출 키워드 및 토픽분석의 결과와도 유사하다는 점이 발견되는데, 이는 사회적 책임 관련 기사가 문재인 정부 출범 시기인 2017년 이후 급격하게 증가한 것과 관련되어 있다고 유추해 볼 수 있을 것이다. 즉 공공부문의 사회적 가치를 강조한 문재인 정부의 국정방향이나 신문기사에 반영되었다는 점을 유추하는 것은 그리 어렵지 않을 것이다.

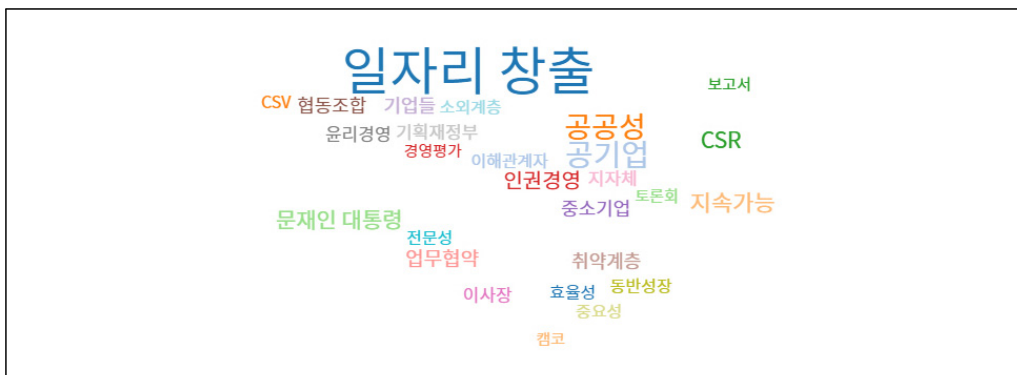
〈표 III-3〉 공공기관 사회적 책임 관련 기사의 키워드

(단위: 번)

키워드	가중치	키워드 빈도 수	키워드	가중치	키워드 빈도 수
일자리 창출	92.78	75	윤리경영	12.95	35
공기업	41.98	88	기획재정부	12.81	9
공공성	39.33	57	동반성장	12	33
지속가능	26.64	52	중요성	11.49	11
CSR	23.44	48	전문성	10.67	12
문재인 대통령	22.7	7	소외계층	10.62	15
인권경영	21.56	39	효율성	10.5	20
업무협약	19.35	13	이해관계자	10.41	10
중소기업	17.16	17	CSV	10.15	18
기업들	15.65	27	캠코	9.85	18
협동조합	15.03	46	보고서	9.43	21
취약계층	14.88	24	토론회	7.73	39
이사장	14.23	10	경영평가	7.5	73
지자체	13.85	14	-	-	-

자료: 저자 작성

[그림 III-8] 공공기관의 사회적 책임 관련 워드 클라우드



자료: 저자 작성

## 2. 공공기관의 지속가능경영보고서 발간 경향성 검토

사회적 가치에 부응하고 조직 차원에서의 사회적 책임을 다하기 위하여 공공기관들은 여러 방식의 노력을 기울이고 있다. 이 절에서는 이러한 노력의 일환으로서 이루어지고 있는 공공기관들의 지속가능성 보고서의 발간 현황을 살펴보고자 하였다.

### 가. 공공기관 지속가능경영보고서의 의의

공공기관은 원칙적으로 공공복리 증진이라는 목적을 추구하므로 영리를 근간으로 하는 민간기업보다 높은 수준의 사회적 책임을 이행할 것을 요구받는다. 이에 따라 효율성이라는 차원과 투명성·수익성·효율성 등과 같은 가치 구현을 동시에 요구받고 있는 것이 사실이다(안상아, 2013a). 이 중에서도 상장 공기업은 직접 투자자로서 주주에 대한 이익 실현이라는 목표와 동시에 비록 직접적인 투자자는 아니더라도 공익 달성 차원에서 국민 전체의 이익을 동시에 고려해야 하는 이중적 지위에 놓여 있다고 할 것이다. 이러한 이유로 정부는 공공기관의 공공성뿐만 아니라 효율성 제고, 나아가 책임경영을 유도하기 위하여 매년 전년도 공공기관의 경영실적을 평가하여 성과급 지급, 경상경비 예산 편성 시 증액·삭감 검토 등에 활용하고 있다. 2011년도부터는 여기에 공공기관의 일자리 창출, 지방이전, 사회형평적 채용, 동반성장 노력 등 사회적 기여에 대한 평가 항목까지 추가된 바 있다(기획재정부, 2010). 종종 총리실 내지 감사원이 수행하는 경영실태 결과에 따라 기관장 사임 건의 등과 같은 중징계 조치도 내려질 수 있다(안상아, 2013a).

아울러 공공기관은 2007년 4월 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조(경영 공시), 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제15조(정보 공개 시 청구인의 확인), 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에 따라 관련 경영 지표와 현황을 정기적으로 해당 기관 홈페이지 및 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)에 공시하고 있다. 이때 지속가능경영 보고서는 의무 공시해야 하거나 기관 자율적으로 중요하게 생각하여 모니터링하는 경영 성과, 지표들을 보다 친근하고 복합적으로 재구성하여 보여주어 이해관계자 간 소통 및 공공기관 투명성을 제고하는 역할을 한다(안상아, 2013b). 특히 해외 진출에 적극적인 시장형 공기업의 경우일수록 보다 많은 이해관계자들과 접점을 형성할 수밖에 없기 때문에 환경 내지윤리 경영에 대해 더 민감하게 반응할 필요가 있다. 결국 지속가능경영보고서는

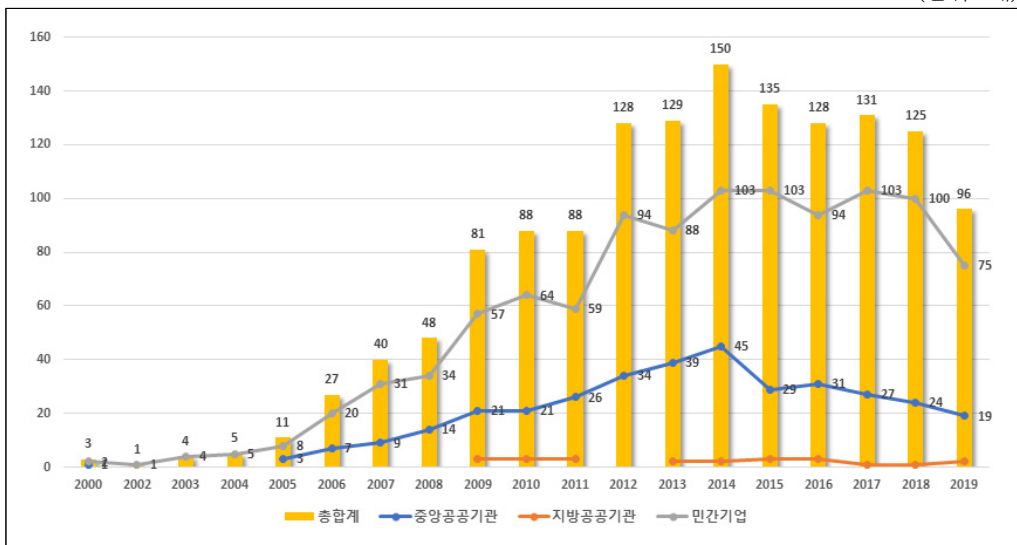
해당 공기업의 홍보수단이자 해외진출을 위한 마케팅 홍보물로 기능할 수 있다. 이때 국제적으로 통용되는 UN GC, ISO 26000 등을 준수하고 있음을 자연스럽게 입증하는 역할을 기대할 수 있게 된다(안상아, 2013a).

#### 나. 공공기관의 지속가능경영보고서 발간 현황

보고서를 정기 발간하는 기관이 증가할수록, 보고서가 지속가능경영에 대한 자성과 개선의 기회, 이해관계자 간 이해와 소통을 돕는 도구로서 선순환하는 계기가 활성화될 것이다. 그렇다면 우리나라 공공기관의 지속가능경영보고서 발간 현황은 어떠한가를 살펴본다.

[그림 III-9] 연도별 지속가능보고서 발간 추이

(단위: 개)



자료: 한국표준협회 지속가능성 보고서 DB(<https://www.ksa.or.kr/ksi/4982/subview.do>)

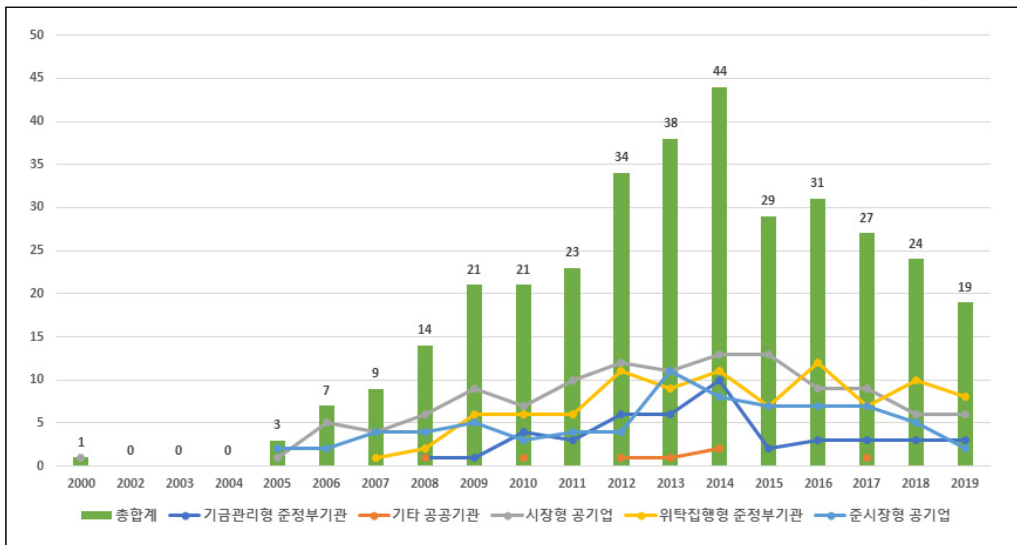
한국표준협회 지속가능성 보고서 DB에 따르면, 2000년 국내에서 처음으로 지속가능 경영보고서가 발간된 이후 2012년 처음으로 100개를 넘어섰고, 2014년에는 150개의 지속가능성 보고서가 발간되어 가장 많은 수를 기록하였다. 이후 다소 감소세가 나타나고 있으며 2018년에는 125개, 2019년 현재까지는 96개의 보고서 발간 추이를 보이고 있다.

이 중에서 중앙공공기관의 경우 2005년부터 첫 사례가 나타나기 시작했으며 이후 점차 증가하여 2014년 45개 기관이 작성하다가 이후 다소 감소세로 돌아서고 있는 것을 볼 수 있다. 그 밖에 지방공공기관의 경우에도 간헐적으로 지속가능보고서가 작성된 사례가 있음을 확인할 수 있다.

한편 중앙공공기관을 유형별로 나누어 지속가능보고서가 작성되고 있는 현황을 살펴 보면, 시장형 공기업이 가장 많은 빈도를 나타내고 있으며, 그다음으로 위탁집행형 준정부기관, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 그리고 기타공공기관 순으로 나타나고 있음을 볼 수 있다.

[그림 Ⅲ-10] 중앙공공기관 유형별 지속가능보고서 발간 추이

(단위: 개)



자료: 한국표준협회 지속가능성 보고서 DB(<https://www.ksa.or.kr/ksi/4982/subview.do>)

〈표 III-4〉 중앙공공기관 유형별 지속가능보고서 발간 추이

(단위: 개)

발행연도	시장형 공기업	준시장형 공기업	기금관리형 준정부기관	위탁집행형 준정부기관	기타 공공기관	총합계
2000	1	-	-	-	-	1
2002	-	-	-	-	-	0
2003	-	-	-	-	-	0
2004	-	-	-	-	-	0
2005	1	2	-	-	-	3
2006	5	2	-	-	-	7
2007	4	4	-	1	-	9
2008	6	4	1	2	1	14
2009	9	5	1	6	-	21
2010	7	3	4	6	1	21
2011	10	4	3	6	-	23
2012	12	4	6	11	1	34
2013	11	11	6	9	1	38
2014	13	8	10	11	2	44
2015	13	7	2	7	-	29
2016	9	7	3	12	-	31
2017	9	7	3	7	1	27
2018	6	5	3	10	-	24
2019	6	2	3	8	-	19
총합계	122	75	45	96	7	345

자료: 한국표준협회 지속가능성 보고서 DB(<https://www.ksa.or.kr/ksi/4982/subview.do>)

전체 공공기관의 보고서 발간이 2007년 9곳에 불과하였던 것에 비해 2008년 들어서서는 14곳으로 급격히 증가하였는데, 안상아(2013b)에 따르면 2007년 4월, 「공공기관 운영에 관한 법률」 시행에 따라 주무부처에 분산되어 있던 공공기관 소유권이 기획재정부로 집중되고 경영실적 평가, 외부감사와 같은 외부 지배구조 요인이 보다 강화되었기 때문으로 보인다(안상아, 2013b). 이명박 정부는 정부부처 구조조정에 대한 후속조치로서 2008년 8월부터 시작하여 2009년까지 총 6차례에 걸친 「공공기관 선진화방안」을 발표한 바 있다. 이에 따라 공기업 민영화·통폐합 및 기능 조정이 추진되었고 이에 따라 투명성, 경영 효율화에 대한 문제의식이 대두한 점도 유의미하게 작용하였을 것으로 보인다

(안상아, 2013b). 당시 공공기관들은 ‘공정사회 실현’, ‘공기업 효율화’를 강조하는 정부가 들어서자 이를 반영하고자 내부 통제방안으로 윤리경영을 포함한 지속가능경영 전략을 본격적으로 이용하고자 하였다. 특히 2007년 산업자원부가 정부 부처로서는 최초로 지속가능경영보고서를 발간하는 등 정부 부처들도 지속가능경영을 도입하려는 본격적인 움직임이 일기도 하였다. 무엇보다도 환경과 관련성이 높은 에너지 및 사회간접자본(SOC) 분야 공기업이 ‘저탄소 녹색성장’이라는 정부의 정책 기조에 부응하고자 친환경 경영에 대한 관심이 높아졌던 시점이다. 이후 공공기관의 지속가능성 보고서 발간은 2009년 21곳, 2011년 39곳으로 점차 증가했으며, 2010년 11월, ISO 26000 발효와 함께 2012년 34곳으로 증가하다가 2014년 44곳으로 정점을 찍었다. 그러나 2015년 이후 다시 감소 추세에 있음을 볼 수 있다.<sup>7)</sup>

아울러 2019년 누적 기준 5개 중앙공공기관 유형 중 시장형 공기업의 지속가능성 보고서 발간횟수가 122회로 가장 높고 위탁집행형 준정부기관(96회), 준시장형 공기업(75회), 기금관리형 준정부기관(45회) 순으로 많은 발간횟수를 나타냈음을 볼 수 있다. 이러한 경향성의 원인은 공기업이 국민경제적으로 미치는 파급력이 큰 에너지·SOC 등과 같은 업종에 많이 분포하고 있으며 또한 주주 등 다양하고 복합적인 이해관계자들을 상대하며 보다 높은 관심과 공시 수준이 기대된다는 점에서 찾을 수 있다. 이와 함께 공기업은 공공성·공익성을 중시하는 준정부기관에 비해 기업성·수익성을 중시한다는 점, 법률·제도가 공기업에의 경영간섭·감독은 점차 줄이고 자율·책임경영을 보장하는 쪽으로 점차 발전해온 만큼 높은 투명성·지배구조 수준이 요구된다는 점이 작용한 것으로 볼 수 있다(안상아, 2013b).

7) 공공기관의 사회적 가치를 강조하는 현 정부에서 공공기관의 지속가능경영보고서 발간이 다소 주춤하거나 감소하는 경향을 보이는 것은 의외의 현상이라 할 것이다. 다만 이는 ‘보고연도’가 아닌 ‘발행연도’를 기준으로 한 것이 때문에 나타나는 현상이라고 볼 수도 있다. 발행연도 기준으로는 2017년과 2018년 공공기관의 지속가능경영보고서 발간횟수는 각각 27건과 24건이지만, 공공기관 사회적책임 연구원의 주요 지속가능보고서 데이터베이스([psr.kr/data-archive/report-2/](http://psr.kr/data-archive/report-2/))에 따르면 보고연도 기준으로 보면 시장형 공기업을 제외한 공공기관의 발간횟수가 2016년 20건에서 2017년 41건으로 급증하고 있음을 볼 수 있다. 즉 최소한 현 정부에 들어오면서 공공기관의 지속가능경영보고서의 발간 자체는 줄어들었다고 평가하기는 어려울 것으로 보인다. 일시적이기는 하지만 2017~2018년이라는 정권 초기에 공공기관의 사회적 가치에 대한 대응은 오히려 크게 강화되었다고 볼 여지가 있다. 따라서 이에 대한 해석 시 주의가 필요하다.

## IV. 결론 및 요약

본 연구는 공공기관의 사회적 책임론의 개념과 적용상의 쟁점을 정리함으로써 공공기관의 사회적 책임 활동 및 이에 대한 평가에 있어서 이론적/정책적 시사점을 제시함을 목적으로 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 우선 최근까지의 공공기관 대상 연구 등 문헌을 체계적으로 검토하여 사회적 책임과 관련된 개념들을 정리하였다. 구체적으로 공공기관의 목표적 개념으로 사회적 가치 내지 공공가치의 개념을 살펴보고 이를 구현하기 위한 도구적/과정적 개념으로서 사회적 책임의 의의를 검토하였다. 이 과정에서 사회적 가치와 공공가치의 비교, 그리고 사회적 책임의 연혁적 검토, 그리고 사회적 책임론과 관련된 유사개념들을 비교 검토하였다. 검토 결과 사회적 가치의 개념은 이론적 차원보다는 공공부문의 기관이나 사회적 기업의 운영이나 활동의 방향을 안내하는 사회적 삶의 질 향상이라는 실천적 차원에서 고안된 개념이라는 특징을 가지고 있다. 이에 비해 공공가치는 사적 가치의 은유로 혹은 시장실패의 은유로 개념화되고 있다. 공공가치가 정치·행정의 이론적 차원에서 또는 공공부문 개혁의 이론적 토대를 제공하는 차원에서 주로 논의되어 왔다고 한다면, 사회적 가치는 공공부문 또는 민간부문에서 상대적이기는 하지만 다소 실무적 차원에서 논의되고 있다는 차이를 발견할 수 있다. 공공가치창출론 입장에서는 사회적 가치와 공공가치를 혼용하고 있는 것으로 볼 수 있다(사회적 가치연구원, 2019).

다양한 개념 정의에도 불구하고 사회적 가치는 경제적 가치를 배제하기 어렵다는 점, 그리고 앞서 보았듯이 민간기업, 공공기관, 사회적 기업, 국제적 차원에서 두루 적용되는 원칙으로 발전하고 있다는 점을 감안하면 최소한 공공기관을 포함한 공공부문에 있어서는 사회적 가치와 공공가치는 실질적으로는 큰 차이가 없는 것으로 이해할 수 있다고 본다. 아울러 사회적 가치와 사회적 책임 또한 별도의 개념이라고 보기 어렵다는 점이다. 폭넓은 개념적 특징을 담고 있는 ‘사회적 가치’ 내지 ‘공공가치’의 개념을 구체적인 수준에서 실현해 나가기 위해서는 실천적/과정적 개념으로서 ‘사회적 책임’과 관련하여 통합적으로 논의가 이루어져야 할 필요가 있음을 제시하였다. 이와 함께 공공기관에서 사회적 가치 개념이 어떻게 적용되었는가를 살펴보기 위하여 노무현 정부부터 문재인 정부에 걸친 정부혁신 전략으로서 사회적 가치 개념의 정립과정을 검토하였다. 또한 공공기관의 경영평가에서의 사회적 가치 기준과 관련된 제도적 변화와 함께 사회적 가치 기준의 적

---

용과 관련된 논점들을 언급한 연구들의 주요 내용을 소개하였다. 아울러 공공기관의 사회적 책임활동과 관련된 이슈를 정리하고 이와 관련된 문제점들에 대한 관련연구의 비판점들을 정리하여 제시하였다.

다음으로 공공기관의 사회적 책임에 관한 실증적 접근으로서 공공기관의 사회적 책임론의 문헌상 경향성을 체계적으로 살펴보기 위하여 공공기관의 사회적 책임을 다룬 문헌(학술연구, 학위논문, 정책연구 등) 및 신문기사를 수집하여 텍스트 마이닝 기법을 활용한 분석을 실시하였다. 이와 함께 사회적 책임과 관련된 유사개념으로서 지속가능경영이 공공기관에 적용되고 있는 사례를 검토하기 위하여 2015년 이후의 공공기관의 지속가능경영보고서 발간 추이를 민간기업의 추이와 비교하여 검토하였다. 텍스트 마이닝 기법을 통한 키워드 분석에 따르면 공공기관의 사회적 가치와 관련하여 연구자들이 가장 많이 언급한 키워드는 ‘지속가능’으로 나타났다. 아울러 ‘CSR’, ‘사회공헌’, ‘공공성’과 같은 가치 중심의 키워드들이 상위에 위치한 가운데, ‘지역사회’, ‘중소기업’, ‘장애인’, ‘소비자’ 등과 같은 참여주체 및 대상, 추진과정에 대한 내용도 상위에 언급되었다. 또한 키워드 네트워크 분석에서는 텍스트 간 중심성이 높아 중심점 역할을 하는 상위 단어는 정당성, 타당성, 현시점, 신뢰성, 개념정의, ngo, 계량화, npo, 선택권, 재정지원, 문재인, 보건복지부, 개선안, 공공성, csr, 공공조직, 복지관, 일회성, 인건비 등인 것으로 나타났다. 이와 함께 공공기관의 사회적 가치 관련 연구의 토픽분석 결과를 보면, 첫 번째 주제는 ‘(공공기관의) 중소기업 등 이해관계(자)에 대한 사회적 책임(CSR)’에 관한 것이며, 두 번째는 우리나라 공공부문의 양면적 책임과 관련된 ‘공공서비스 제공과 일자리 창출’, 그리고 세 번째는 ‘공기업의 공공성과 지속가능성’ 등으로 나타났다. 1998년부터 최근까지의 사회적 가치 관련 내용을 담고 있는 신문기사를 대상으로 한 키워드의 경향성 분석 결과도 일자리 창출, 공기업, 공공성, 지속가능, CSR, 문재인 대통령 등이 빈출되고 있음을 볼 수 있다. 여기에서 학술연구를 대상으로 한 빈출 키워드 및 토픽분석의 결과와도 유사하다는 점이 발견되는데, 이는 사회적 책임 관련 기사가 문재인 정부 출범 시기인 2017년 이후 급격하게 증가한 것과 관련되어 있다고 유추해 볼 수 있다.

마지막으로 공공기관들의 지속가능성 보고서의 발간 현황을 살펴보았다. 2007년 9곳에 불과하였던 것에 비해 2008년 들어서서는 14곳으로 급격히 증가하였는데, 이후 공공기관의 지속가능성 보고서 발간은 2009년 21곳, 2011년 39곳으로 점차 증가했으며, 2010년 11월, ISO 26000 발효와 함께 2012년 34곳으로 증가하다가 2014년 44곳으로

정점을 찍었다. 그러나 2015년 이후 다시 감소추세를 보였다. 아울러 2019년 누적 기준 5개 중앙공공기관 유형 중 시장형 공기업의 발간횟수가 122회로 가장 높고 위탁집행형 준정부기관(96회), 준시장형 공기업(75회), 기금관리형 준정부기관(45회) 순으로 많은 발간횟수를 나타냈음을 볼 수 있다. 이러한 경향성의 원인은 공기업이 국민경제적으로 미치는 파급력이 큰 에너지·SOC 등과 같은 업종에 많이 분포하고 있으며 또한 주주 등 다양하고 복합적인 이해관계자들을 상대하며 보다 높은 관심과 공시 수준이 기대된다는 점에서 찾을 수 있다. 이와 함께 공기업은 공공성·공익성을 중시하는 준정부기관에 비해 기업성·수익성을 중시한다는 점, 법률·제도가 공기업에의 경영간섭·감독은 점차 줄이고 자율·책임경영을 보장하는 쪽으로 점차 발전해 온 만큼 높은 투명성·지배구조 수준이 요구된다는 점이 작용한 것으로 이해할 수 있다.

공공기관의 사회적 가치와 사회적 책임에 대한 다양한 논점들을 다루려는 시도가 이루어지고 있음에도 불구하고 논점별 분석의 깊이가 충분한지, 특히 ‘분석결과를 바탕으로 기존 연구들과는 차별적인 이론적, 정책적 시사점을 도출하고 있는가’라는 비판적 지적에 대해 현재 수준에서는 저자 스스로도 부인하기 어렵다고 할 것이다. 다만 본 연구는 공공기관의 사회적 가치와 관련된 연구들의 연구경향성을 검토함으로써 심도 있는 후속 연구의 토대를 마련하고자 하는 데에서 최소한의 의의를 찾을 수 있다고 본다. 후속연구에서는 이상에서 언급된 개별 주제들을 보다 심도있게 접근함으로써 공공기관의 사회적 가치 및 사회적 책임과 관련된 유의미하고 적실성 있는 정책적 시사점을 제공하고자 하는 지속적인 노력을 기울이고자 한다.

## 참고문헌

- 강순화, 「메가이벤트 개최지의 사회자본과 사회적 가치, 공동체의식 및 협력의사 간의 영향관계 연구」, 『한국비교정부학보』, 20(3), 2016, pp. 147~171.
- 강영선·류준열·서유미, 「공기업의 사회적 책임 활동이 소비자의 기업 평가에 미치는 영향」, 한국경영과학회, 『한국경영과학회지』, 40(1), 2015, pp. 155~170.
- 곽현근, 「‘공적 가치 관리’의 맥락에서 바라본 시민관점의 공공서비스 인식에 관한 탐색적 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 22(2), 2011, pp. 201~228.
- 곽현근, 「공공가치의 의미와 생성」, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2018, pp. 1365~1379.
- 관계부처 합동, 『2019년 정부혁신종합추진계획』, 2019.
- 국민권익위원회, 『반부패 지표 중심의 윤리경영 보고서 표준안』, 2009
- 권용민, 「예술정책의 사회적 가치와 기관의 사회적 가치: 문예위 활동을 중심으로」, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2018, pp. 1125~1143.
- 권청재, 「국책연구기관 사회적 가치 평가 개선방안: 경제인문사회분야 국책연구기관을 중심으로」, 『사회적경제와 정책연구』, 9(1), 2019, pp. 91~120.
- 기획재정부, 『2011년도 공기업준정부기관 경영실적 평가편람』, 2010
- 기획재정부, 「사회적 가치 실현을 위한 정책방향」, 사회적 가치 실현을 위한 지역순회 워크숍 자료, 2018.
- 김 철, 『공공기관 경영평가의 비판적 검토: 제도개선 및 평가지표 메타평가를 중심으로』, 사회공공연구원, 연구보고서 2015-03, 2015.
- 김명환, 「공공가치론과 행정학의 적실성」, 『한국공공관리학보』, 32(2), 2018, pp. 57~82.
- 김석은, 「공공기관의 전략적 사회적 책임 활동의 효과성 검증: 패널 분석」, 『정부학연구』, 24(3), 2018.
- 김석은·홍다연, 「공공기관의 미션과 사회적 책임의 전략적 연계」, 『한국행정학보』, 51(2), 2017a, pp. 97~122.
- 김석은·홍다연, 「지역균형발전을 위한 공공기관의 사회적 책임: 한전의 에너지밸리 협력적 거버넌스 모델」, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2017b, pp. 1443~1467.
- 김성철·박인서, 「과학기술분야 정부 출연(연)의 사회적 가치 제고방안에 대한 사례연구: 개념 정립과 기관 종합평가 반영 중심으로」, 한국기술혁신학회 학술대회, 2018, pp. 1033~1053.

- 김순양, 「사회적 기업에 대한 성과평가 지표의 개발 및 적용」, 한국지방정부학회, 『지방정부연구』, 12(1), 2008, pp. 31~59.
- 김승철·표희동, 「항만공사의 사회적 가치 실현을 위한 추진모델과 평가지표 구축연구」, 한국무역학회, 『무역학회지』, 43(6), 2018, pp. 193~214.
- 김유현·홍다연·김석은, 「공공기관의 전략적 사회책임 활동이 경제적 성과에 미친 영향」, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2018, pp. 255~280.
- 김이수, 「공공가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 정의, 민주성, 공동체성을 중심으로」, 『한국거버넌스학회보』, 25(1), 2018, pp. 153~181.
- 김재영, 「빅데이터 분석기법을 통한 폐교시설의 활용지표 개발」, 계명대학교 박사학위논문, 2019.
- 김정인, 「사회적기업 목적달성 모형에 관한 연구: 근거이론을 바탕으로 한 모범적 사회적기업가 특성분석을 중심으로」, 한국정부학회, 『한국행정논집』, 25(1), 2013, pp. 39~66.
- 김정인, 「사회적 가치 실현을 위한 공직가치에 관한 시론적 연구 : 포용적 성장을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 17(1), 2018, pp. 57~83.
- 김지숙, 「공공기관의 사회적기업 지원을 통한 사회적 책임 제고방안」, 한국보건사회연구원, 『보건복지포럼』, 2011(1), pp. 87~98.
- 김철주·이상엽, 「공공기관의 사회적 책임 강화방안: 한국마사회 사례를 중심으로」, 『사회적기업과 정책연구』, 2(1), 2012, pp. 41~80.
- 김태영·송성수, 「주요 에너지공기업 내 사회적 가치 확산 방안에 관한 연구」, 한국정책학회, 『한국정책학회 춘계학술발표논문집』, 2018, pp. 1~24.
- 김판석·정성호, 「공공부문의 심리적 계약 강화: 인사 혁신의 새로운 대안」, 한국인사행정학회, 『한국인사행정학회보』, 11(2), 2012, pp. 75~101.
- 김현철, 「권리, 효용, 공공가치」, 이화여자대학교 법학연구소, 『법학논집』, 18(4), 2014, pp. 251~267.
- 김호식·안치순, 「공공기관의 사회적 책임모형에 관한 연구-한국남부발전 삼척그린파워의 사회적기업 비즈니스모델을 중심으로」, 『한국비교정부학보』, 19(4), 2015, pp. 1~30.

- 노영임, 「공공기관의 사회적 가치 기반 성과평가제도 마련에 관한 연구: 한국주택금융 공사의 사회적 가치 측정 기준(SVS) 개발 사례를 중심으로」, 『한국행정학회 학술 발표논문집』, 2018, pp. 2207~2215.
- 라영재, 「공공기관의 사회적 책임 활동에 관한 연구」, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2010, pp. 673~696.
- 라영재, 『공공기관의 사회적 책임과 공정사회』, 한국조세연구원, 『재정포럼』, 1, 2012a, pp. 8~28.
- 라영재, 『공공기관의 지속가능경영 수준과 모델 개발』, 한국조세재정연구원, 연구보고서, 2012b.
- 라영재, 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구: 「공운법」 제정 이후를 중심으로』, 2018.
- 문경호, 「사회적 가치 수준 진단을 위한 방법론-K-water 사회적 가치 연구 소개」, 『물 정책·경제』, 31, 2018, pp. 61~76.
- 박상욱·윤태범·이민창·윤기찬·김보미·김선희, 『사회적 가치 실현을 위한 정부혁신방안 연구』, 한국행정연구원 연구보고서, 2018.
- 박상하, 「사회적기업의 사회적 가치가 구성원의 조직시민행동에 미치는 영향」, 『사회복지 정책』, 36(3), 2009, pp. 375~398.
- 박세현, 「공공기관의 사회적 가치와 이해관계자 소통에 관한 연구: 한국철도시설공단 사례를 중심으로」, 명지대학교 석사학위논문, 2018.
- 배정환, 「사회적 책임 경영을 위한 공공기관의 역할 연구」, 『한국지방행정학보(KLAR)』, 8(2), 2011, pp. 39~60.
- 사득환·최창현, 「공공기관의 사회적 가치 실현방안으로서 사회공헌 활동」, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2018, pp. 235~253.
- 사회적가치연구원, 『사회적 가치와 공공가치에 관한 연구』, CSES-R-2019-001, 2019.
- 산업연구원, 『지속가능경영 논의방향과 대응방안』, 2005
- 서민승, 「공익사업법에 의한 산업단지조성사업의 공익성 진단: 공공가치 실패모형(Pubic Value Failure Model)을 중심으로」, 『지방정부연구』, 22(1), 2018, pp. 91~118.
- 신용균, 「신재생에너지 보급을 통한 지역맞춤형 사회적 가치창출」, 『서울행정학회 춘계 학술대회 발표논문집』, 2019, pp. 267~276.
- 신용석, 「관광분야 사회적 기업에 대한 시론적 고찰-현황 및 제약요인; 개선과제를 중심으로」, 『관광학연구』, 34(9), 2010, pp. 33~49.

- 안상아, 「국내 상장기업의 지속가능경영보고서 발간 현황 분석」, 한국기업지배구조원, 『기업지배구조리뷰』, 68, 2013a, pp. 88~111.
- 안상아, 「국내 공공기관의 지속가능경영보고서 발간 현황 분석」, 한국기업지배구조원, 『기업지배구조리뷰』, 74, 2013b, pp. 74~97.
- 양동수·김진경·조현경·고동현·온누리·이원재, 『공공기관의 사회적 가치 실현: 포용국가 시대의 조직 운영 원리』, LAB2050, 2019.
- 양동훈·고은정, 「공공기관의 CSR 발전단계: 한국가스안전공사 사례를 중심으로」, 『윤리 경영연구』, 15(1), 2015, pp. 1~31.
- 오수진, 「K-water의 사회적 가치 실현」, 『서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집』, 2019, pp. 165~182.
- 오영호, 「LH와 사회적 가치」, 『서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집』, 2019, pp. 151~164.
- 원구환, 「공기업 사회적 가치의 경영평가지표화 방안」, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2018, pp. 3351~3362.
- 유리나·황수철, 「텍스트마이닝 기법을 이용한 국내 농식품 유통 연구동향 분석」, 『한국 산학기술학회 논문지』, 18(10), 2017, pp. 215~226.
- 이석환, 「공공가치: 어떻게 측정할 것인가?」, 한국행정학회, 『한국행정포럼』, 제161호, 2018a, pp. 18~23.
- 이석환, 「공공가치와 사회적 가치에 대한 연구동향 비교」, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2018b, pp. 1103~1118.
- 이선영, 「공적 가치영역에서의 사회적 가치 재발견에 관한 연구: 농업기술실용화재단 (FACT) 을 중심으로」, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2018, pp. 353~371.
- 이제복·최상욱, 「공공서비스 인공지능 ML 적용과 공공가치」, 고려대학교 정부학연구소, 『정부학연구』, 24(1), 2018, pp. 3~27.
- 임의영, 「사회적 형평성의 정의론적 논거 모색: M. Walzer의 ‘다원주의적 정의론’을 중심으로」, 한국행정학회, 『한국행정학보』, 43(2), 2009, pp. 1~18.
- 임주영·박형준, 「정권별 한국 행정개혁 가치 규범의 정합성: 행정개혁의 핵심가치 언어 네트워크 분석을 중심으로」, 한국행정학회, 『한국행정학보』, 49(2), 2015, pp. 149~179.

- 장지우, 「공공기관 구성원의 사회적 책임이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 한국자산 관리공사와 사회공헌 유형에 따른 분석을 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 2018.
- 장지인, 『공공기관 사회책임(CSR)경영의 현황과 발전과제』, 한국조세연구원, 2011
- 조승희, 「공공기관의 사회적 책임: 사회적 채용 및 사회공헌의 분석」, 『서울행정학회 추계 학술대회발표논문집』, 2009, pp. 339~369.
- 주은혜, 「공공조직의 공공가치 창출 및 관리를 위한 평가모형 개발에 관한 연구」, 『정부학 연구』, 24(2), 2018, pp. 195~232.
- 진희선, 「한국 사회적기업에서의 사회적 가치와 그 구성요소에 대한 논의」, 『윤리연구』, 91, 2013, pp. 127~167.
- 최상욱, 「뉴노멀 시대 신(新) 공공성 탐색」, 『정부학연구』, 22(2), 2016, pp. 5~25.
- 최숙희, 『원원전략으로서의 사회공헌활동 현황과 시사점』, SERI연구보고서, 2004.
- 최우녕, 「국민체육진흥공단과 사회적 가치」, 『서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집』, 2019, pp. 259~265.
- 최은정·김수현, 「사회적 가치 일치성이 사회적 기업에 대한 태도와 구매의도에 미치는 영향에 대한 연구: 사회적 가치 일치성의 매개효과를 중심으로」, 『한국심리학회지: 소비자·광고』, 14(1), 2013, pp. 87~109.
- 최현선, 「사회적 가치 관점에서의 경영평가 제도 개선방안」, 학술대회 발표논문집, 2019, pp. 271~283.
- 한무명초·김양석·이충권, 「텍스트 마이닝 기법을 활용한 동남권 신공항 신문기사 분석」, 『스마트미디어저널』, 6, 2017, pp. 47~53.
- 행정안전부, 『정부혁신 종합추진계획: 이해와 활용』, 2018.
- 황석진, 「중소기업진흥공단의 사회적 가치 실현 전략」, 『한국품질경영학회 추계학술발표 논문집』, 2018, p. 34.
- Bozeman, Barry, *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.
- Carroll, A. B., & Shabana, K. M., "The business case for corporate social responsibility: A review of concepts, research and practice", *International journal of management reviews*, 12(1), 2010, pp. 85~105.

- Constable, S., E. Passmore and D. Coats., *Public Value and Local Accountability in the NHS*. London: Work Foundation, 2008.
- ISO, I., “26000 Guidance on social responsibility”, *Ginebra: ISO*, 3(4), 2010, p. 6.
- Kelly, Gavin, Geoff Mulgan, and Stephen Muers., “Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform,” Discussion on paper prepared for the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom, 2002.
- Kramer, M. R., & Porter, M., “Creating shared value,” FSG, 2011.
- Meynhardt, Timo., “Public Value Inside: What Is Public Value Creation?,” *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 2009, pp. 192~219.
- Moore, M., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
- OECD, “Policy Framework for Investment”, 2015
- Porter, M. E., & Kramer, M., “Strategy & Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility,” *Harvard Business Review*, 84(12), 2006, pp. 78~93.
- Walzer, M., *Interpretation and Social Criticism*, Cambridge: Harvard University Press, 1987.

[온라인 자료]

조선일보 「‘사회적 가치’ 내걸고 체질 개선한 공기업… 일자리·환경·안전 잡아… 본연 기능 ‘공공성’ 강화」, (2019.6.25.)

([http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/06/24/2019062402737.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/06/24/2019062402737.html))

한국표준협회 지속가능성 보고서 DB(<https://www.ksa.or.kr/ksi/4982/subview.do>)



### 3. 공공기관과 사회적 가치: 조직가치의 실현가능성과 소망성

박정호(상명대학교)



# 공공기관과 사회적 가치: 조직가치의 실현가능성과 소망성

박정호(상명대학교)

## I. 서론

우리나라 공공기관은 1980년대 중반부터 많은 국가에서 도입한 신공공관리론(New Public Management)의 영향으로 효율성, 고객서비스 만족, 경쟁력 등을 강조하면서 시장 지향적인 가치들이 공공기관의 경영전략과 조직운영의 지배적 가치로 자리매김하게 되었다(이종수 외, 2018)<sup>1)</sup>. 세계 각국의 정부는 공공기관의 구조적 한계(예: 서비스 독점 제공 등)를 인식하고 효율성과 성과를 개선하기 위한 많은 유형의 개혁을 단행하였다. 우리나라는 1997년 금융위기를 기점으로 김대중 정부부터 신공공관리론의 다양한 원리에 기초를 두고 본격적인 공공기관의 개혁을 추진하였으며, 감축관리 측면에서 예산성과금제도, 예산운영의 유사중복점검제도, 인력운영의 효율성을 향상시키기 위한 총액인건비제도 등이 도입되어 오늘날에 이르렀다.

공공기관의 성과와 결과를 평가하는 중요한 축을 이루면서 사업성과와 기관의 예산을 연계하는 성과주의 예산제도, 성과를 조직뿐만 아니라 개인에게까지 연계시키는 성과주의 연봉제도 및 성과급제가 도입되었다(오영민 외, 2014).<sup>2)</sup> 비록 기관의 자율성과 분권화된 운영을 보장하였지만, 이러한 자율성과 권한은 어디까지나 성과로 입증되어야 한다는 점을 강조하였다.

특히, 성과주의는 신공공관리론이 제시하는 기초 가치이며, 동시에 공공기관 운영의 핵심원칙으로 작용하고 있다. 구체적인 사업목표 제시와 달성, 개인 수준의 성과측량 정량화와 객관성 강조 등이 지난 20년간 공공기관을 운영하는 중요가치로 그 역할을 담당하고 있었다. 그 속에는 시장체제(market system)의 경쟁요소가 공공기관에 도입되어 성과가 낮은 사업과 개인에 대해서는 예산조정과 성과급을 낮추는 등의 공공기관의 조직가치에 있어 변화를 이끌었다.

1) 이종수·김경은·김영재·김지원·장석준·탁현우(2018), 『한국행정의 이해』, 대영문화사

2) 오영민·박노옥·원종학(2014), 『신공공관리론의 평가와 정책적 시사점』, 한국조세재정연구원

---

하지만 최근 들어 공공기관이 효율성 중심의 성과뿐만 아니라 사회적 가치(social value)를 달성해야 한다는 점이 명확해지고 있다. 문재인 정부가 출범하면서, 공공기관이 사회적 가치를 실현하는 과정에서 주도적인 역할을 담당해야 한다는 점을 강조하고 있다. 예를 들면, 문재인 정부가 출범하며 제시한 100대 국정과제는 비정규직 직원들의 정규직 전환, 지역사회와의 상생 등 다소 구체적인 요소들이 사회적 가치로 제시되고 있다.

비록 새로운 정부가 출범하며 사회적 가치가 공공기관의 조직운영에 중요한 부분으로 부각되고 있지만, 20년 가까운 기간 동안 지속된 효율성과 시장주의 경영방식과 일정 부분 충돌이 예상된다. 즉 효율성과 사회적 가치를 동시에 달성해야 하는 공공기관은 사업과 조직운영에 적지 않은 혼란과 조직 내부의 비가시적인 갈등과 충돌이 발생할 수 있는 시기를 맞고 있다.

예를 들어, 2019년 여름철에 한시적으로 전기료 누진제 구간을 조정하여 국민 1인당 약 1만원 수준의 전기료 인하 혜택을 추진하였다. 공공기관인 한국전력은 손실 증가가 우려되어 이사회 개최를 연기하며 시간을 끌었지만 결국 정부의 누진제 개편을 반영하여 전기료를 한시적으로 인하하는 방안을 통과시켰다. 이러한 결정은 한전에 연간 약 2,800억원 수준의 전기요금부담으로 작용할 것이라는 언론을 통해 알려졌다(SBS, 2019.6.18)<sup>3)</sup>. 이로 인해 한국전력은 의사결정 자체가 주주들의 이익을 침해한 것으로 판단될 경우 주주들에 대한 배임으로 추가적인 책임을 져야 하는 경우도 발생할 수 있다는 점이 알려졌다(동아일보, 2019).<sup>4)</sup> 이와 유사하게 공공기관들이 비정규직의 정규직화를 조직의 가치로 설정함에 따라 비정규직 노동자들을 정규직으로 전환시키며 내부 관리 측면에서 가치 충돌이 발생하고 있다(문화일보, 2019.7.3).<sup>5)</sup> 비정규직의 정규직화는 단순히 근로계약의 형태를 변화시키는 것뿐만 아니라 인적자원의 배치, 교육훈련, 직군과 직급 간의 세부조정, 전략적인 판단에 따른 인재 육성, 기관이 관리행하는 총액인건비와 각종 복지비용과도 밀접한 관련이 있다. 일면 이러한 어려움은 우리 사회가 포용적인 국가로 변화하는 과정에서 겪어야 할 일종의 성장통, 혹은 비용과 같다고 판단할 수 있을 것이다.

정부는 공공기관의 경영평가에서 사회적 가치에 대한 비중과 배점을 증가시켰다. 이러한 변화는 사회적 가치를 공공기관의 조직운영에 있어 중요한 가치로 설정하고, 사업성과와 조직목표로 설정하여 추진할 것을 요구하고 있음을 의미한다. 구체적으로 사회적 가치

---

3) [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1005314743](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005314743)(접속: 2019년 12월 18일)

4) <http://www.donga.com/news/article/all/20190620/96075951/1>(접속: 2019년 12월 18일)

5) <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2019070301070309315001>(접속: 2019년 12월 18일)

구현부문(경영관리)은 일자리 창출과 균등한 기회와 안전 및 환경, 사회통합, 상생 협력 및 지역발전, 윤리경영 등 5개 항목에 대한 배점을 증가하였다. 일자리 창출이라는 가치의 경우 혁신성장의 대상으로 강조하기 시작하였다. 반면에 경영관리의 조직·인사·재무관리 항목에서 전체적으로 2점씩 감소시켰다.

본 연구는 공공기관이 지난 20년 가까이 신공공관리론, 공공기관 선진화 계획에 따른 성과와 사업실적 중심의 경영관리 및 조직가치가 다소 급격하게 사회적 가치를 포함하면서 나타나는 현상을 탐색적으로 분석하는 데 목적이 있다. 즉, 공공기관은 효율성과 가시적인 사업실적을 중심으로 기관의 성과에 대한 평가를 받는 환경에 적응하며, 외부로부터의 성과평가와 내부의 효율성 가치가 일정수준 안정화되어 있는 상황이다. 하지만 사회적 가치가 최근 기존의 가치와 더불어 기관 운영을 위해 중요한 가치로 포함되어야 하는 상황에서 공공기관은 과연 어떠한 사회적 가치를 내부적으로 소망성(desirability)과 실현가능성(feasibility)이 있는 것으로 판단하는지 분석이 필요하다.

조직에서 특정 가치가 중요하다고 인식되어 소망성이 높다고 판단되면, 실현가능성에 대한 고려와 그 특정 가치를 달성하기 위한 전략목표와 사업성과를 조정하는 활동들이 발생한다. 예를 들어, 수익성(profitability)이라는 가치가 조직 내부에서 중요한 가치로 인정되는 경우 전략수립, 사업편성, 사업집행, 성과점검, 자원 배분(예: 인력, 예산)의 의사결정 등에 있어서 유기적 조율(streamlining)이 발생하는 경향이 있다(Moynihan & Landuyt, 2009). 즉, 전략적 관리(strategic management)론에서 언급하듯이 조직이 추구하는 가치와 비전(vision)은 조직 내에서 자원 배분과 사업편성의 중요성, 필요성 등을 조정해주는 나침반으로서 역할을 담당한다(Rosenberg & Ferlie, 2016).

본 연구는 우선 조직의 문화와 조직가치에 대한 이론적 논의를 검토한다. 구체적으로 살펴보면, 외부 환경으로부터 새로운 가치가 제시·유입되는 경우 기존 가치와 새로운 가치 간에 충돌이 발생할 수 있는 부분에 대한 논의를 제시한다. 또한, 새로운 가치와 기존의 가치가 충돌하는 경우 조직 내부적으로 관찰될 수 있는 일종의 병리 현상에 대해 논의한다. 이론적 논의 후 본 연구는 연구방법에 대한 소개를 제시한다. 본 연구는 140여 개의 지방공기업을 대상으로 9개 영역으로 구분되는 사회적 가치가 소망적인 가치로 인식이 되는지, 나아가 이러한 가치들의 실현가능성은 어떠한 조직적 특성에 의해 설명할 수 있는지 분석하였다. 이러한 분석결과를 토대로 현재 사회적 가치가 지방공기업 수준에서 인지되는 경향과 그 의미를 해석하고, 향후 사회적 가치를 공공기관에 확대 적용하기 위한 전략적 방향을 모색한다.

---

## II. 이론적 논의

이론적 논의 부분에서는 조직성과를 이해하는 데 있어 조직의 가치와 문화가 어떠한 관련성이 있으며, 특히 공공기관이 갖는 조직문화의 특성과 새로운 가치가 외부로부터 제시됨에 따라 나타날 수 있는 현상을 논의한다. 특히, 공공기관이 지난 20년 가까이 강조해온 성과중심의 효율성 가치와 새롭게 등장한 사회적 가치가 충돌할 경우 어떠한 병리현상이 발생할 수 있는지에 대해 검토하였다. 마지막으로 현재 우리나라의 공공기관이 사회적 가치를 새롭게 도입하는 정책과 가치의 소망성과 실현가능성에 대한 개념적 논의를 포함하였다. 이러한 이유는 공공기관에서 효율성 가치가 지배적인 상황에서 사회적 가치가 최근 경영평가 등을 통해 더욱 부각되는 현실을 고려할 때 가치와 정책대안의 소망성과 실현가능성을 고려할 필요성이 있기 때문이다.

### 1. 조직성과에 중요한 조직가치와 문화

조직성과에서 중요한 요소로 작용하는 조직문화와 가치는 조직행태적 관점에서 연구가 진행되어 왔다. 사전적 의미로 가치는 개인의 행동양식과 목적이 사회적으로 바람직하다고 여겨지는 신념으로 정의된다. 또한, 이러한 가치는 개인행동의 기준이 되며 정당화하는 수단으로 작용한다(Rokeach, 1973). 가치는 개인의 행동과 선택에 영향을 주는 바람직함 또는 올바른의 기준으로 정의된다(Rokeach, 1973). 개인적인 수준의 행동기준뿐만 아니라 집단과 조직의 행동과 행동을 정당화시켜주는 수단으로서도 작용한다. 조직행태적인 관점에서 조직문화는 조직의 문제해결을 위한 규범의 토대로 구성원들이 공유하는 가치의 형태(Ouchi, 1980), 또는 조직 구성원들이 조직 내에서 공유하는 의견들에 대한 이해로 정의된다(Sathe, 1985). 새로운 구성원들이 조직의 문제를 인지하고 이해하는 방법으로 이러한 조직문화를 학습한다고 보았으며 구성원들 사이에서의 가치, 태도, 규범 등이 조직을 하나로 통합해주는 역할을 한다고 보았다(Ouchi, 1980).

민간기업은 수익성과 효율성을 조직의 핵심적인 가치로 강조한 데 비하여 행정학에서는 공공조직의 조직성과를 다양한 차원에서 다루고 있다. 다양한 이해관계자가 복잡하게 관계된 공공조직에서는 단 하나의 특정 성과 차원이 중요한지 현실적으로 합의하기 어려

우므로 공공조직의 성과는 이해관계자들에 따라 주관적이며 정의를 내리거나 성과측정이 분명하지 않다는 특징이 있다(Brewer & Selden, 2000). 이러한 개념의 모호성에도 불구하고 공공조직의 성과를 측정하기 위한 그간의 노력들은 매우 다양하게 시도되었다. 예를 들어 기업의 경영평가점수를 공공조직의 성과측정을 위해 사용하거나 고객만족도, 순이익 같은 객관적 지표를 활용하여 왔다. 그러나 공공조직은 재정적 이익을 추구하는 기업과는 조직의 목표가 다르고 객관적으로 측정 가능한 지표만을 사용할 경우 다양한 이해관계자들이 관계되어 있는 공공조직의 성과를 충분히 측정하지 못한다는 한계가 존재한다(김다경·엄태호, 2014).

특히, 공공조직의 성과를 측정하고 결정하는 데 있어서 조직문화와 가치적 요인이 중요한 역할을 한다(Dennison, 1996). 즉 공공조직의 구성원들이 공유하는 비전과 가치가 존재할수록 구성원들이 특정 가치와 관련된 전략사업과 활동들에 대해 높은 우호적 태도를 나타낸다. 이러한 조직문화는 보통 세 가지 측면에서 유형화할 수 있는데 첫째, 조직의 공식적인 측면에서 조직의 구조, 정책에 대해 이해하는 기능을 중심으로 구성되는 사회문화적 시스템, 둘째, 조직의 가치를 구체화하는 조직의 신념체계, 셋째, 이러한 조직 내의 개인들이 지니는 경험, 신념, 개성을 바탕으로 한 집합적인 개인들이다(Allaire et al., 1984). 이처럼 조직문화는 구성원 개인의 태도와 가치를 바탕으로 조직성과에 중대한 영향을 미치는 요소로 작용할 수 있다(Marcoulides et al., 1993).

이처럼 조직문화와 핵심 가치는 조직의 존립, 업무 분위기, 사업을 위한 의사결정 방향, 성과평가 기준 설정의 방향에 영향을 미치며, 이러한 구조적·중범위적 특성은 다시 조직구성원과 기관을 둘러싼 이해관계자들의 행동에 영향을 준다. 따라서 조직가치가 정확하게 인식될수록 구성원들의 조직 임무에 대한 집중과 구성원들의 행태에 명확한 행동기준이 될 수 있으며 공공조직은 이러한 조직문화를 적절하게 관리하여 최종적으로는 조직의 성과를 향상시킬 수 있는 수단으로서 활용이 가능한 것이다(Newstrom et al., 2002).

이러한 가치는 근본적 가치와 도구적 가치로 구분된다. 또한 다양한 가치들 간 복잡하게 관계되어 있으므로 보완관계가 되기도 하고 경쟁관계를 이루기도 한다. 가치는 개인 경험의 축적으로부터 발생하고 형성되고 변화한다. 동시에 개인에 대한 내면화를 통해 학습되어 이어져 오는 특성을 보인다(권인석, 2005). 이러한 가치에 대한 일반적인 개념과 정의에 대한 논의를 바탕으로 조직가치는 조직문화와 조직의 여러 특성을 결정하는 중요한

---

요소로 작용하며 조직의 신념체계를 형성하는 동시에 조직 구성원들이 조직을 이해하고 그것에 맞게 행동하도록 하는 기준점이 된다고 할 수 있다(Ravasi & Schultz, 2006).

따라서 공공기관이 조직으로서 나타내는 변화와 성과는 조직의 가치 및 문화의 변화와 상당한 상호작용을 갖는다. 비록 조직의 가치가 단기간에 변화하는 데 한계가 있지만, 조직의 가치는 가치들 간의 경쟁과 충돌관계를 발생시키면서 제도와 개인의 행태, 인식과 신념에도 영향을 끼치는 요소로 작용한다(Gautam, T. et al., 2004).

## 2. 공공기관의 조직문화와 새로운 가치의 부각

전통적으로 위계문화적인 특성을 지니는 공공기관은 민간조직과 달리 소유권이 불분명하고 파산의 위험이 없기 때문에 조직관리자들에 대한 동기 부여가 약하다. 동시에 조직관리자들은 자신의 권력추구에 조직관리의 중점을 두는 경향이 있기 때문에 결과적으로는 공공기관의 성과를 저해하며 비효율적인 자원분배를 낳는다(Cohen, 1992). 이러한 문제점 때문에 공공기관에서는 목표관리제 등의 다양한 신관리기법을 도입하는 등의 노력을 하였다. 상술한 바와 같이 신공공관리론에서 제시하는 원리를 적용하여 공공기관은 성과 향상을 위해 민간조직의 경쟁시스템을 도입하여 서비스의 질적 향상을 도모하고 이에 따른 비용은 절감하는 등의 효율성을 추구하며 공공조직은 고객의 필요에 따라 조직의 혁신을 추구하는 시장경제원리 중심의 조직관리에 중점을 두고 있다. 지난 20년 가까이 시장경제원리 중심의 효율성 가치를 추구해온 공공기관은 효율성보다는 공익성을 추구하는 공공기관의 민주적 가치, 사회적 가치와 충돌할 가능성이 발생할 수 있다. 즉, 서비스 가격의 인하, 비정규직의 정규직화 등 민주적·사회적 가치를 강조하는 외부가치가 기존에 존재하는 효율성 중심의 가치가 경쟁관계를 나타낼 수 있다는 것을 의미한다.

또한 개인적인 측면에서도 공공조직을 구성하는 개인들은 각자의 능력을 발휘하고 자신이 조직에 필요한 사람이라는 기대를 지닌다. 민간조직에서 개인이 지니는 가치는 도구적이고 합리적, 계산적인 특성이 강한 데 비하여 공공조직에서의 개인은 개인의 이기적인 가치 추구하고는 다른 특성을 지닌다. 특히 금전적 보상을 중심으로 하는 동기부여는 민간조직과 특성을 달리하는 공공조직에서는 조직가치를 훼손하는 요소로 작용할 수 있다(Cohen, 1992). 한편 신공공관리론을 중심으로 한 경제적 가치 중심의 국정운영으로 인하여 저성장과 양극화가 심화되고 동시에 우리 사회의 공동체 붕괴의 위험이 증대되면서

사회적 가치 회복을 통해 지속가능한 발전과 공동체의 회복이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 특히 UN에서는 지속가능한 발전 목표를 제시하면서 환경보전, 빈곤퇴치, 성평등 등 사회적 가치를 구현하는 것을 그 목표로 하고 있다.

사회적 가치란 우리 사회의 경제, 환경, 문화 등의 모든 영역에서 공익과 사회공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치와 목표로 정부와 공식사회의 공공성 회복을 위한 핵심 가치를 의미한다. 행정안전부는 사회적 가치를 구성하는 요소로 인권보호, 재난으로부터 안전한 생활 환경 유지, 보건복지의 제공, 근로조건의 향상, 사회적 약자에 대한 기회 제공과 사회통합, 기업 간 상생과 협력, 일자리창출, 공동체 복원, 지역경제 공헌, 기업의 사회적 책임 이행, 환경의 지속가능성 보전, 시민참여의 실현을 제시하고 있다. 아울러 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안 제시를 통해 공동적으로 사회가 추구할 수 있는 가치 회복에 주력하고 있다.

문제는 신공공관리론을 중심으로 시장의 효율성과 작은 정부를 지향하는 기존의 정부 혁신의 가치들과 충돌할 가능성이 있다는 것이다. 기존의 정부와 공공기관은 효율적으로 업무처리를 하는 능력 있는 정부, 국민의 세금을 절약하는 정부를 위한 혁신의 방향을 추구해 왔다. 이러한 상황에서 행정안전부가 제시하는 사회적 가치를 회복하는 즉 사회적 약자를 배려하고 시민참여를 도모하는 민주성과 공공성을 토대로 하는 사회적 가치를 동시에 추구할 경우 이 가치 간의 충돌이 발생할 수 있다는 점이 있다. 다시 말해 선택과 경쟁의 원리에 기초하는 시장으로의 이행, 시장주의와 고객주의 등의 시장 지향적 가치 구현과 동시에 사회적 가치의 구현은 효율성과 공공성, 민주성의 경쟁관계가 발생하거나, 심하게는 가치 간의 충돌이라는 문제를 일으킬 수 있다. 이러한 가치 간의 충돌은 외부적 가시성(visibility)이 낮다. 따라서 얼마나 심각하게 가치 간의 충돌이 발생하고, 이로 인해서 기관 내부에 어떠한 혼란이 발생하고 있는지에 대해 정확한 판단을 내리기 쉽지 않은 것이 특징이다.

### 3. 조직가치 간 부정합성과 조직의 병리현상

조직가치가 급격한 변화를 경험하는 경우, 혹은 가치 간의 경쟁상황이 발생하는 경우 조직 내부에는 의도하지 않은 병리적인 현상이 발생할 수 있다. 첫째, 조직-개인 간 관계에서 가치 간 갈등이 발생하는 경우 조직 내부에 병리적인 현상이 발생할 수 있다. 둘째, 조직학습(organizational learning)의 관점에서 조직을 운영하거나 조직 구성원들이 실제

---

현장에서 적용하는 가치와 형식적으로 강조되는 가치 간에 괴리가 발생하는 경우 조직 내부에는 형식주의(ritualism), 정보의 왜곡 등의 병리적인 조직현상이 발생할 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 가치의 갈등은 조직과 개인 간의 가치 갈등이 중요한 연구대상으로 여겨졌다. 조직과 개인의 적합성 정도는 조직가치에 미치는 영향이 크며 개인의 행동기준에 영향을 미친다. 따라서 조직과 개인이 추구하는 가치가 다를 경우 심하게는 조직 구성원인 개인이 더이상 조직에 머무르지 않으려고 하는 경향이 나타난다. 비교적 강한 가치를 가진 조직에 개인이 적응할 경우 조직에 잘 적응할 수 있도록 하는 내재화 과정과 사회화 과정을 조직 차원에서 마련할 필요성이 있다(Chatman, 1989).

공공조직의 경우 개인과 조직 간의 가치 내재화의 차이로 인해 결과적으로는 조직 성과를 저하시킬 가능성이 있다. 또한 조직 구성원의 공공조직에 대한 동기 부여가 저하될 수 있다. 공공기관에서 개인과 조직 간의 가치충돌은 그동안 세 가지 차원에서 논의되었다. 첫째, 공공조직이 최근에 조직의 성과를 증대시키기 위하여 민간부문의 효율성을 맹목적으로 강조할 경우 민주성과 공공성의 가치를 추구하는 공공조직 구성원들과 가치의 충돌이 발생할 수 있다. 둘째, 공공조직의 민주성과 공공성 등의 사회적 가치를 추구함으로써 효율성을 강조하는 공공조직 구성원들과 가치충돌이 발생할 수 있다. 마지막으로 공공조직의 가치가 구성원들에게 적절히 내재화되지 못할 경우 가치의 우선순위에 영향을 미쳐 조직과 개인의 가치 적합성에 차이가 발생하고 궁극적으로 조직성과를 저해시키는 요소로 작용할 가능성이 크다.

최근 사회적 가치가 공공기관의 조직가치로 강조되는 현상은 공공기관이 지금까지 경험한 것처럼 이른바 타율적 개혁, 하향식 개혁, 제도 중심의 개혁 등으로 인식될 가능성이 크다. 공공기관의 혁신은 새롭게 들어서는 정부의 지시와 정책기조에 따라 이루어지는 것이 사실이며 사회적 가치 실현과 이와 관련된 혁신 업무를 실행하는 실무자들의 경우 이른바 혁신 피로감을 느낄 가능성이 크다.

이에 대한 대처방안으로 상시적이고 자율적 혁신의 방안도 제시되고 있으나, 사회적 가치 등을 포함한 공공기관에 대한 변화의 요구는 자칫 성과창출 측면에서는 효과적이지 못하다는 비판도 제기가 되고 있다. 이러한 한계점이 발생하는 이유로 안정지향적이며 보수적이고 경쟁회피적인 구조와 문화를 지닌 공공부문의 조직에서 자율적이고 상시적인 혁신은 일정 부분 한계를 지닌다는 것이다.

특히 정부가 공공기관 경영평가에서 사회적 가치를 강조하고, 이를 구현하려는 방법으로 새로운 평가항목을 적용하면서 이러한 가치가 조직 구성원의 가치와 일치되지 못하면서 발생하는 문제가 존재할 가능성이 크다. 즉 공공기관의 경영실적이 우수하지만, 사회적 가치 실현항목에서 높은 점수를 획득하지 못하면 최종 평가등급이 하락할 가능성이 있으며 공공기관 본연의 수익성 추구하고 관련된 사업이 존재하지만, 그 외에 사회적 가치와 관련된 사업을 무리하게 추진하게 되면 실적 악화로 이어질 수 있다. 특히 민간부문의 한계를 보완하기 위해 특정 업무를 실행하는 공공기관과 준정부기관은 그 존재 자체로 사회적 가치를 실현하고 있음에도 불구하고 사회적 가치실현에 대한 평가를 서열화, 점수화할 경우 기관에 대한 부담이 가중될 수 있으며 안전과 보건, 환경에 관련되어 순수하게 사회적 가치를 높이는 기관과 달리 경영관리를 통해 사회적 가치를 높이는 기관일 경우 상대적으로 사회적 가치실현을 위한 사업을 별도로 편성하는 등의 어려움이 발생할 수 있는 것이다.

#### 4. 정책과 가치의 소망성과 실현가능성

정책과 가치의 소망성과 실현가능성에 대한 인식은 조직과 집단이 미래에 어떠한 방향으로 주요 자원을 배분하며, 구조와 기능, 사업영역을 결정하는 것을 나타낸다. 다양한 측면에서 조직과 집단 미래 변화 방향을 설정하는 데 중요한 요인으로 작용한다.

소망성이란 일반적으로 정책대안이나 특정한 가치의 바람직한 정도가 그 기준이 된다. 우선 사회적 가치를 강조하여 공공기관의 사회적 책임을 강조하는 정책적인 접근의 소망성과 실현가능성에 대한 논의가 필요하다. 사회적 가치 달성을 위한 공공기관에 요구되는 특정한 정책(사업)방안(예: 일자리 창출, 일자리 질 개선 등)이 갖는 소망성과 실현가능성은 어떠한 관점에서 논의가 되는지 검토가 필요하다.

정책대안의 소망성을 판단하는 기준으로는 효과성, 능률성, 형평성이 주로 제시된다. 구체적으로 이 요소들을 살펴보면 첫째, 효과성(effectiveness)이란 정책 목표 달성의 정도를 의미한다. 이는 기술적 합리성(technical rationality)과 관련된다. 효과성은 정책의 결과, 서비스, 화폐 등의 금전적 가치로 측정되기 때문에 정책대안의 소망성을 측정하는 기준 중에서 가장 명확하고 유용한 것이라고 할 수 있다. 정책대안의 소망성의 기준으로서 효과성을 달성한 정책대안은 정책목표를 바람직한 방향으로 더욱더 잘 달성할 수 있는 것으로 판단된다. 그러나 효과성으로 정책목표를 판단하는 기준은 정책 목표를 달성하기

---

위해 투입된 정책집행 비용을 고려하지 않는다는 한계를 지닌다. 둘째, 능률성(efficiency)은 투입 대비 산출의 비율로 정의되며 일반적으로 경제적 합리성(economic rationality)을 의미한다. 능률성은 다시 기술적 능률성(technical efficiency)과 배분적 능률성(allocative efficiency)으로 구분된다. 기술적 능률성은 정책분석에서 조직이 가용한 자원으로 최대의 산출효과를 획득하였는지 여부를 알 수 있는 지표이다. 다음으로 배분적 능률성(allocative efficiency)은 일반적으로 경제학에서 사용되는 능률성의 한 개념이다. 즉 자원배분이 최적화된 상태를 파레토 최적상태(Pareto optimality)로 정의하며, 이를 달성하였는지가 바로 능률성의 기준이다. 능률성은 효과성의 한계를 보완하여 정책을 집행하는 데 사용된 비용을 고려하여 여러 가지 정책대안 중 최선의 대안을 선택할 수 있다는 장점을 지닌다. 그러나 정책의 효과와 비용의 수혜자를 특정할 수 없는 한계를 지니고 있다. 즉 정책의 형평성을 고려할 수 없는 한계를 지니고 있다. 셋째, 형평성은 이익 또는 손해를 가질 수 있는 동일한 수준의 가치가 있는 집단들에게 동일한 양의 이익 또는 손해를 제공하는 것이다. 따라서 형평성은 법적, 사회적 합리성과 같은 맥락을 지닌다. 즉 형평성은 사회의 다양한 집단 간의 효과성과 노력의 배분을 의미하는 것이다. 이러한 형평성은 도덕적 정당성을 지니며 동시에 정치적 정당성을 지닌다.

정책대안의 실현가능성(feasibility)이란 여러 가지 정책 대안이 최종 정책으로 채택되어 최종적으로 집행될 가능성으로 정의된다. 실현가능성은 사전에 정책으로서의 채택가능성과 채택 후의 정책 집행가능성을 동시에 포함하는 개념인 것이다. 이러한 실현가능성은 기술적 실현가능성과 재정적 혹은 경제적 실현가능성, 행정적 실현가능성, 법적·윤리적 실현가능성, 정치적 실현가능성으로 구분된다. 첫째, 기술적(technical) 실현가능성은 기본적으로 현재 이용 가능한 조직과 기술 등으로 정책이나 정책대안이 실현가능한 수준을 의미한다. 둘째, 재정적(financial) 혹은 경제적(economic) 실현가능성은 현재 정부와 공공기관이 활용 가능한 재원을 기준으로 실제 정책 또는 정책대안이 실현가능한 수준을 의미한다. 셋째, 행정적(administrative) 실현가능성은 정책집행이 실제 이루어지는 과정에서 요구되는 행정조직, 인력의 동원과 이용 가능성을 포함하는 개념이다. 넷째, 법적·윤리적 실현가능성은 정책대안이나 정책의 내용이 법률 및 윤리를 위반하지 않을 가능성을 의미하는 개념이다. 마지막으로 정치적(political) 실현가능성은 특정한 정치체제에 의하여 정책이 채택되는 과정에서 정치적인 수용성과 가능성을 의미하며, 결국 이것은 정책이 집행될 가능성을 의미한다.

정책대안의 소망성과 실현가능성에 대한 논의와 더불어 조직의 가치가 조직에 갖는 의미는 다음과 같다. 우선 가치의 소망성과 실현가능성은 정책대안의 변화 방향, 조직의 변화 방향성, 조직의 경영방식과 사업의 변화 방향을 제시하는 기능을 담당한다(Rubin, 2017). 특정한 가치와 정책대안이 대대적으로 조직에 투입되는 경우 기존 정책과 사업에 대한 재검토를 통해 새로운 가치를 달성하기 위한 많은 변화를 발생시킨다. 특히 특정 가치의 소망성은 현재의 정책과 조직의 가치가 수정될 필요성이 존재하는지, 그 필요성의 정도는 어느 수준인지에 대한 개념을 제시한다. 공공기관의 관점에서 혁신을 위해 새로운 가치가 도입되는 경우 이미 수행하고 있는 공공목적의 사업과 경영방식, 조직문화의 관점에서 수정이 필요한 것인지를 점검하는 효과를 발생시킨다. 둘째, 가치의 실현가능성은 실제 조직이 보유한 자원, 기술 및 환경에 대한 고려와 가치에 대한 조직 구성원 간의 공유된 인식까지 포괄적으로 포함되어 있다(Guerrero & Urbano, 2008; Fitzsimmons & Douglas, 2011; Guerrero & Urbano, 2008). 공공기관에서 특정 가치를 실현가능하다고 판단하는 것은 조직이 담당하는 사업영역과 서비스 등의 강점 등에 대한 고려와 새롭게 추진하는 정책사업 등의 연계성이 혼합적으로 반영된 것으로 이해할 수 있다.

## 5. 이론적 논의 종합

조직의 가치와 문화에 대한 논의부터 시작하여 성과중심의 효율성 가치에 더해 새롭게 등장한 사회적 가치가 충돌할 경우 어떠한 병리현상이 발생할 수 있는지에 대한 부분은 이론적으로 검토하였다. 사회적 가치가 새롭게 부각되는 상황에서 기존 가치와 사회적 가치가 갖는 소망성과 실현가능성에 대한 연구가 필요하다.

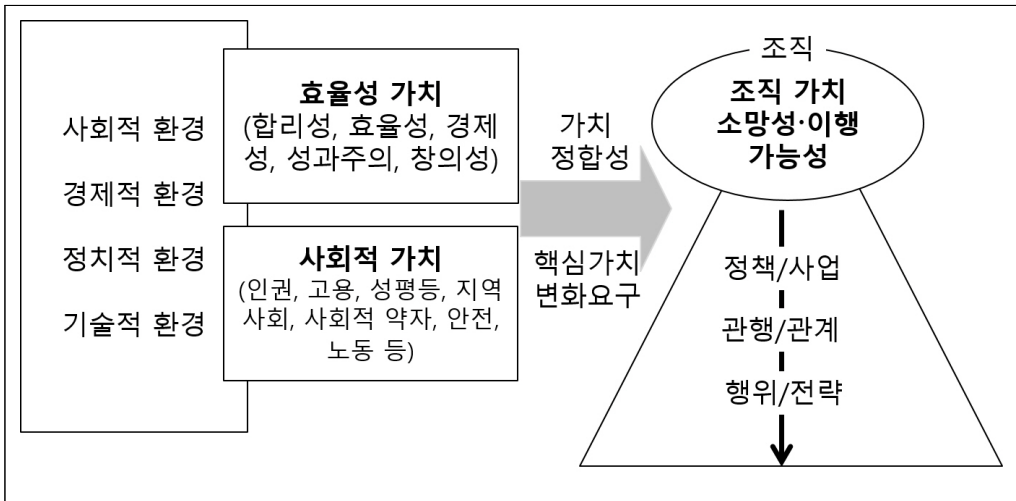
이상의 논의를 정리하여 실증분석을 위한 틀을 설정하였다. 상술하였듯이, 조직의 성과는 조직의 문화와 가치와 상당한 관련성이 있다. 이러한 조직의 가치와 문화는 조직 내부에 고유하게 존재하는 특성이 있지만, 다른 한편으로는 변화하는 환경과 지속적인 상호작용 관계에서 변화를 경험한다. 김대중 정부에서부터 지속적으로 강조되어온 효율성 중심의 가치는 문재인 정부가 출범하면서 사회적 가치로 상당부분 대체되는 현상이 나타나고 있다.<sup>6)</sup> 사실 공공기관이 담당하는 역할과 사업활동 결과는 이미 직간접적으로

<sup>6)</sup> 기존의 효율성 및 사업성 가치가 완전히 폐쇄된 것은 아니지만 상대적 중요성에 변화가 있음을 의미한다.

사회적 편익과 밀접한 관련이 많았지만, 새 정부가 제시하는 세부적인 정책과 가치인 일자리 창출, 일자리 질 개선, 노사 상생, 고객 및 주민참여, 사회적 약자 배려, 친환경 경영, 시설안전 등이 더욱 구체적으로 제시되고 있는 것이 현실이다.

하지만 넓은 스펙트럼을 갖는 사회적 가치와 이에 기초한 정책사업들이 모든 유형의 공공기관에 동일하게 조직가치 혹은 고유사업의 일부분으로서 소망스럽거나 실현가능한 것은 아니다. 특정 기관은 기관의 고유 사업영역과 기존에 추진해온 정책들로 인해 보다 긴밀하게 지역사회와 상호작용을 맺고 그 가치를 실현할 수 있는 반면에, 또 다른 특정 기관은 주민과의 접점이 결여된 상황에서 여러 가치 중에서 특정한 사회적 가치를 달성하는 데 용이한 경우가 있다. 뿐만 아니라 공공기관은 사업영역, 기관의 규모, 조직운영 체계성, 재정적인 여력, 인력의 전문성 등 다양한 요소들에 의해 기관이 추구하는 가치, 사업, 전략 등을 설정할 수 있다. 이러한 기관별 특성에 따라 각각의 사회적 가치가 조직에서 소망성이 있는 가치로 판단될 수도 있고, 그렇지 못할 수도 있다. 마찬가지로 각각의 사회적 가치는 실현가능성 수준에서 기관별 차이가 발생할 수 있다. 이러한 문제의식을 도식화하여 아래 그림으로 정리하였다.

[그림 II-1] 연구분석의 틀



자료: 저자 작성

거시적 환경변화(정부의 변화, 경제상황, 사회정치적인 분위기 등)로서 발생하는 정부와 사회부문의 변화는 공공기관이 추구해야 할 가치와 역할에도 변화를 발생시킨다. 상술하였듯이 정부 부처 전체적으로 효율성 가치를 강조하던 시기에는 공공기관도 효율성 향상을 위해 다양한 전략과 정책사업을 조정하는 활동을 추진하였다. 이러한 활동은 기관의 하위 구성요소인 부서 및 개인별 활동과 성과에 대한 정의 및 평가방식에도 변화를 발생시켰다. 하지만 최근 사회적 가치가 부각됨에 따라 공공기관은 효율성 가치와 사회적 가치를 모두 조직의 가치로 추구해야 하는 상황에 놓여 있다. 일자리 창출을 위해 비정규직을 다소 일률적으로 정규직화하는 과정에서 발생하는 비효율성은 조직 내부관리 차원에서 부담이 되지만, 사회적 가치 측면에서는 공공기관에 요구되는 가치를 달성하는 것으로 이해할 수 있다. 마찬가지로 일자리 양질화, 노사상생 등 다양한 사회적 가치는 기존 공공기관의 지배적 가치인 효율성과 가치 정합성의 문제가 발생할 수 있다. 또한 새롭게 사회적 가치를 기관의 핵심가치로 설정하는 과정에서 조직 내부의 문화와 기존의 핵심가치를 일부 수정·조정해야 하는 상황을 맞이하고 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 사회적 가치의 여러 측면 중에서 어떠한 부분에 대해 공공기관들이 소망성과 실현가능성을 달리 나타내는지 탐색적으로 분석하는 데 목적이 있다. 특정한 연구가설을 설정하기보다는 사회적 가치가 공공기관의 경영평가에서 차지하는 비중이 높아짐에 따라 기관은 이러한 가치 중에서 어떠한 가치를 더욱 소망스러운 가치로 파악하고 기관의 사업과 정책을 변경하는 데 우호적인 입장을 취하고 있는지 분석하였다. 이와 마찬가지로 사회적 가치를 구현하기 위해 제시된 구체적인 정책사업들에 대해 기관들이 갖는 특성에 따라 실현가능성을 달리 파악하고 있는지를 분석하였다. 이러한 분석은 기관의 재정여건, 기관의 사업영역, 기관의 본질적으로 갖는 특성(예: 공사, 공단), 지역사회와의 근접성 등을 종합적으로 고려하여 사회적 가치를 실현하는 데 있어 기관 특성을 일부 반영해야 한다는 시각을 탐색적으로 분석하는 데 의의가 있다. 본 연구는 사회적 가치가 공공기관의 역할과 성과를 재정의하는 과정에서 중요한 역할을 하고 있는 상황에서 기관의 특성에 따라 사회적 가치의 소망성과 실현가능성을 분석하는 데 목적이 있다. 이에 따라 세부적인 기관 특성별 정책대안을 제시하는 것은 한계가 있다.

---

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 연구의 대상과 범위

본 연구는 최근 사회적 가치가 공공기관의 경영평가에 크게 반영되고, 공공기관의 역할로서 사회적 가치가 강조되는 상황에서 사회적 가치의 소망성과 실현가능성을 공공기관의 특성에 따라 인식하고 있는 상황을 탐색적으로 분석하는 데 목적이 있다. 공공기관의 특성 및 처한 상황(예: 사업영역, 지역적 특성, 분야별 전문성, 재정적 여건 등)에 따라 사회적 가치를 반영한 개별 정책·사업이 갖는 소망성과 실현가능성에 차이가 발생할 수 있다.

이에 따라 본 연구는 연구의 대상을 공공기관으로 한정하였다. 우리가 일상에서 사용하는 공공기관의 사전적 정의는 간단하지만 설립주체와 법적 성격은 다소 이질적이다. 공공기관을 크게 중앙정부와 지방정부로 크게 분류하였다. 중앙정부인 기획재정부장관이 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항 각호의 요건을 기준으로 지정한 기관이 있다. 이와 더불어 또 다른 유형은 지방정부가 지정하는 지방공공기관으로 지방자치단체가 지방출자·출연기관을 설립 및 기관지정을 하는 것이다. 지방공기업은 지방자치단체가 기업을 직접 설치 및 운영하거나, 법인을 별도로 설립하여 경영하는 기업으로서, 「지방공기업법」 제2조 제1항 각호 해당하는 사업을 수행하는 기관이다. 지방자치단체는 주민 복리 및 지역경제 발전을 위해 지방출자 및 지방출연기관을 설립할 수 있다.

본 연구는 지방자치단체가 「지방공기업법」 제2조에 근거하여 설립한 공공기관으로 제한하여 연구의 대상을 설정하였다. 비록 기획재정부장관이 지정한 기관 역시 사회적 가치를 달성하는 데 큰 역할을 담당할 수 있으나, 본 연구는 지역주민의 복리와 여러 사회적 가치가 지역적 수요를 반영하여 사업을 수행하는 지방공공기관을 연구의 대상으로 선정하였다. 본 연구는 약 600여 개가 넘는 지방공기업 중에서 사업유형, 소재지 및 지역적 특성, 공사 및 공단으로서의 법적 성격 등을 고려하여 층화표본추출의 방법으로 145개 기관을 선정하였다.

분석에 포함된 전체 145개 기관에서 공단의 기관 지위를 갖는 기관은 86개로 59.3%를 차지하였으며, 공사는 59개 기관으로 40.7%를 차지하였다. 사업분야는 세부분야가 있으나 사업의 유사성 및 관련성을 기준으로 4개 영역으로 분류하였다. 시설의 운영 및

관리 유형이 전체 지방공기업에서 차지하는 비중이 높으며 이를 반영하여 시설·운영관리 유형은 80개 기관으로 55.2%를 포함하여 분석을 실시하였다. 철도·교통에너지 유형은 7개 기관으로 4.8%를 차지하였으며, 문화·관광·체육·특산품과 관련된 지방공기업은 총 24개기관이 포함되어 16.6%를 차지하였다.

소재지는 수도권과 비수도권의 특성을 균형적으로 반영하기 위해 수도권은 74개 기관이 51.0%를, 비수도권은 71개 기관으로 49.0%를 차지하도록 구성하여 분석을 실시하였다.

이 밖에도 본 연구는 지방공공기관의 특성 중 기관의 존립기간과 인력규모를 고려하였다. 지방공기업의 경우 새롭게 생성된(설립된 지 5년 이하) 경우 아직 인원이 충분하게 구성이 안되었거나 혹은 경영체계 등에서 지속적인 개선이 요구되는 상황이 발생하고 있다. 즉, 신생기관의 경우 조직운영의 체계와 제도적 정비가 미흡하여 아직 효율성 가치뿐만 아니라 사회적 가치 또한 실현가능성에 있어서 기관의 역량이 결여되는 경우가 적지 않다. 실제로 인력규모가 100명 이하 기관의 경우 일자리 창출, 일자리 질의 개선, 노사 상생, 지역주민의 참여 등의 사회적 가치를 반영하는 사업을 기획하고 추진하는 데 적지 않은 어려움을 겪고 있다.<sup>7)</sup> 이 밖에도 본 연구에 포함된 기관의 존립기간은 1년에서 5년 이하가 18개 기관으로 12.4%를 차지하였으며, 6년에서 10년 이하가 33개 기관으로 22.8%를 차지하였으며, 26년 이상 오래된 기관은 6개 기관으로 4.1%를 차지하였다. 인력규모는 100명 이하의 기관이 20개 기관으로 13.8%를 차지하였으며, 300명 이하의 기관을 누적하여 구성비율을 판단하면 68.3%로 과반 이하의 기관이 규모가 중앙부처의 공공기관과 비교하여 소규모라는 점을 알 수 있다. 이와는 다르게 상당한 수준의 인력 규모를 갖춘 지방공공기관은 500명 초과 1,000명 이하의 기관이 17개 기관으로 11.7%를 차지하였으며, 1,000명 이상의 기관은 9개 기관으로 6.2%를 차지하였다. 보다 상세한 내용은 아래 <표 III-1>에 포함하였다.

7) 저자는 지방공기업의 사업담당자들과의 현장 인터뷰를 통해 사회적 가치가 갖는 의미와 조직(기관) 수준에서 사회적 가치의 소망성과 실현가능성에 대해 조사하였다. 기관별로 겪고 있는 내부 경영상황과 사회적 가치에 대한 기관장의 관심 등의 차이로 인해 일반화하기 어려운 측면이 있으나, 기관별로 사업영역과 기존 사업내용과의 연계성을 중심으로 소망성과 실현가능성을 사회적 가치별로 다르게 인식하는 경향이 존재했다.

〈표 Ⅲ-1〉 분석대상 기관특성

(단위: 개, %)

	구분	빈도	비율
기관 유형 (법적 구분)	공단	86	59.3
	공사	59	40.7
	합 계	145	100.0
사업분야 유형	시설운영·관리	80	55.2
	철도·교통에너지	7	4.8
	문화·관광·체육·특산품	24	16.6
	환경·지역개발	34	23.4
	합 계	145	100.0
소재지 구분	비수도권	71	49.0
	수도권	74	51.0
	합 계	145	100.0
기관 존립기간 구분	1년 ~ 5년	18	12.4
	6년 ~ 10년	33	22.8
	11년 ~ 15년	39	26.9
	16년 ~ 20년	35	24.1
	21년 ~ 25년	14	9.7
	26년 이상	6	4.1
	합 계	145	100.0
정(현)원규모	100명 이하	20	13.8
	100명 초과 ~ 300명 이하	79	54.5
	300명 초과 ~ 500명 이하	20	13.8
	500명 초과 ~ 1,000명 이하	17	11.7
	1,000명 초과	9	6.2
	합 계	145	100.0

출처: 저자 작성

## 2. 자료의 수집 및 측정

사회적 가치에 대한 소망성과 실현가능성에 대한 1차 자료수집에 앞서 본 연구는 145개 공공기관의 경영공시 자료를 수집하였다. 자료수집 대상 기간은 2014년부터 2018년까지 5년간의 자료이다. 상술한 기관 정(현)원 규모, 예산, 영업수익, 영업비용, 영업이익은 2018년 현재를 기준으로 제시하였으나, 이 밖에도 2014년부터 2018년까지 해당 데이터를 추가적으로 수집하였다. 구체적으로 살펴보면 영업이익, 부채비율, 자본비용, 평균 급여수준에 관한 자료를 수집하였다. 이러한 경영공시에 관한 자료는 행정안전부와 한국지역정보개발원이 제공하는 클린아이 웹사이트를 통해 수집하였다.

본 연구에 포함된 기관의 특성을 간략히 살펴보면, 우선 부채비율이 지난 5년 평균 약 7.6%로 증가하고 있으며, 최대 122%까지 부채비율이 증가한 것을 알 수 있다. 이는 지방공기업의 부채비율이 지난 5년간 꾸준히 증가하고 있는 상황을 나타낸다. 비록 지방공공기관의 부채가 2014년부터 증가하는 추세에 영업이익이 평균적으로 4.12% 증가하고, 사업예산 또한 5.18% 증가하는 추세를 나타내고 있어 지방정부에서 지방공공기관의 역할과 기여가 점진적으로 확대되고 있는 상황임을 알 수 있다. 지방공공기관의 임금인상률은 기본적으로 정부의 임금인상률 지침을 준용하여 기본급과 성과급 인상 폭을 결정하고 있으나 기관에 따라서 지난 5년간 최대 10%까지 상승한 경우도 존재한다. 더욱 자세히 수집된 자료의 내용과 값은 <표 III-2>에 제시하였다.

<표 III-2> 분석대상 기관 특성

(단위: 백만원, %)

구분		평균	최솟값	최댓값	표준편차	사례 수
영업 / 예산 (2018년 기준)	예산	199,320	1,402,00	4,361,492	627,623	145
	영업수익	101,902.48	776	2,521,252	330,398	145
	영업비용	99,354.66	748	2,489,231	315,873	145
	영업이익	2,547.83	-521,969	611,161	84,082	145
5년간 기관 특성 변화	부채비율 증감률(5년 평균)	7.66	2.28	122.31	13.42	133
	영업이익 증감률(5년 평균)	4.12	-54.55	34.80	8.55	133
	사업예산 증감률(5년 평균)	4.47	3.39	12.30	1.04	133
	자본규모 증감률(5년 평균)	5.18	2.59	70.31	7.42	133
	임금 증감률(5년 평균)	4.22	3.83	10.13	0.54	135

출처: 저자 작성

본 연구는 사회적 가치를 크게 9개 영역으로 구분하고 세부적인 사항들에 대해 소망성과 실현가능성을 조사하였다. 145개 기관에 대해 경영기획조정 기능과 경영평가 기능을 담당하는 부서를 대상으로 지방공공기관에 사회적 가치로 제시한 항목에 대해 실현가능성과 소망성에 의견을 조사하였다. 단편적으로 하나의 사회적 가치에 대한 설문조사가 갖는 측정의 한계점을 완화하기 위하여 각각의 가치별로 세부사항들의 실현가능성과 소망성을 조사하였다. 비록 문항은 실현가능성과 소망성이라는 2개 문항으로 구분되어 있으나, 실현가능성은 '지표의 내용을 현재 달성할 수 있는지 또는 향후에도 지속적으로 이행(달성)할 수 있는지'로 조사하였으며, 소망성은 '사회적 가치 증진을 위해 해당 지표가 효과성·공익성 측면에서 얼마나 바람직스러운지 또는 필요한지' 조사하였다. 9개 분야의 사회적 가치에 대해 실현가능성과 소망성은 총 77개 문항으로 구성되었으며, 기관의 기본적인 정보를 함께 조사하여 자료를 수집하였다. 본 연구를 위해 분류된 사회적 가치와 조사(세부) 문항은 다음 <표 III-3>에 제시하였다.<sup>8)</sup>

<표 III-3> 실현가능성 및 소망성 설문조사 항목

사회적 가치 구분	실현가능성과 소망성 조사(세부) 항목
일자리 창출 가치 (10개 항목)	신규채용 시 정규직 채용, 신규채용 인원 증감, 청년의무 고용, 일자리 창출을 위한 인력운용계획 수립, 중장기 인력운용계획, 유연근무 활용, 시간선택제 활용 등
일자리 질 개선 가치 (5개 항목)	비정규직의 정규직 전환 및 처우개선, 기간제근로자 정규직 전환, 노사 및 전문가 협의체 구성, 정규직 전환대상 결정 절차의 정당성
고객 및 주민참여 가치 (8개 항목)	고객만족도 제고를 위한 장단기 전략계획 수립, 고객 및 주민만족도 평가, 환류, 상벌체계 구축, 고객, 주민에 대한 정보제공 및 홍보, 고객 및 주민의견의 경영계획 반영 등
윤리경영 가치 (12개 항목)	비위행위자 처벌규정 제도화, 클린센터, 옴부즈만, 내부고발제도 등 내부견제 시스템 운영, 부패근절 교육 등 비리 부패행위 예방노력, 정기감사, 불시감사 등 실질적 내부통제 시스템 운영

8) 사회적 가치에 대한 설문조사 문항은 지방공기업의 성과측정을 위해 활용되는 평가지표로부터 도출되었다. 분석에서는 세부지표 각각의 평균값을 합산하여 변수를 구성하였다. 사회적 가치 각각의 세부(하위) 가치로 구성하여 분석할 경우 고차확증요인분석(higher-order confirmatory factor analysis)을 실시하여 측정개념의 타당성과 신뢰성을 검토하는 방법이 적절할 것이다. 하지만 본 연구는 지방공기업에 적용되는 평가지표를 대푯값을 구하여 분석을 하였는데, 이는 고차확증요인분석으로 차원이 구분되는 지표들을 도출하여 분석할 경우, 지방공기업에 평가지표로 적용되는 사회적 가치의 내용과 구성요소가 차이가 발생할 수 있기 때문이다. 향후 사회적 가치를 세분화시켜 다차원 측정지표모형을 개발하는 연구와 각각 구분되는 사회적 가치를 세부적으로 분석하는 후속연구가 필요할 것이다.

사회적 가치 구분	실현가능성과 소망성 조사(세부) 항목
지역사회공헌 가치 (9개 항목)	지역경제 활성화, 골목상권 전용화폐 구매 노력, 낙후지역 개발참여, 지역 주민(공동체) 발전을 위한 노력, 지역 행사에 대한 업무협조, 사회적기업 생산품, 사회적 협동조합 생산품 구매, 사회적 지원 네트워크 운영 등
사회적 약자배려 가치 (7개 항목)	사회적 약자 프로그램 운영, 사회적 약자 고용, 유료시설의 무료·감면 수혜자 수 확대, 중증장애인 생산품 우선구매, 중소기업제품 우선구매 등
노사상생 가치 (11개 항목)	노사갈등 사전예방 관리시스템 구축, 공식·비공식 의사통로를 통한 노사 화합(협력) 노력, 경영정보 제공 및 공유 노력, 노사상생을 위한 합리적 목표설정, 정규직·비정규직 간 차별 시정 노력, 노동쟁의 및 쟁의행위 발생 시 신속한 해결과 파급효과 등
시설안전 가치 (9개 항목)	재난/시설안전관리 시스템·프로세스 개선, 재난/시설안전 관리 전담인력의 지정 및 전문성 제고, 이용객에 대한 안전관련 홍보, 안전사고 사전예방 활동, 재난 안전관리 사업장(시설물) 관리, 재난/시설안전 관련예산 편성관리
친환경 가치 (6개 항목)	친환경 녹색제품 활용 및 구매, 녹색제품 우선구매, 친환경 경영실행을 위한 시스템 구축, 에너지절감 목표 계획 수립, 온실가스 감축 목표 달성 등

자료: 저자 작성

### 3. 분석방법

본 연구는 공공기관이 외부환경 변화로 인하여 새로운 가치가 조직에 유입되는 경우, 특히 경영평가를 통해 다소 의무적 속성을 내포한 상황에서 조직에 새롭게 유입되는 경우 공공기관의 관점에서 인식하는 실현가능성과 소망성에 대한 연구를 하는 데 목적이 있다. 그동안 정부의 방침에 따라 외부의 가치가 주어지면 공공기관은 이를 실행하는 것이 당연하다는 논리가 존재하였으나, 효율성, 시장주의와 같은 기존 가치와 새로운 사회적 가치도 도입될 때 조직(공공기관)은 그 특성에 따라 어떠한 가치를 기관의 가치로 소망하고, 실현가능성에 판단을 내리는지에 대한 연구가 없었다.

이러한 이유에서 본 연구는 첫째, 기술통계와 일원배치분산분석(ANOVA)을 실시하여 공공기관이 갖는 특성에 따라 차이가 존재하는지를 분석하였다. 둘째, 소망성과 실현가능성을 각각 하나의 변수로 구성하여 각각의 공공기관이 갖는 특성변수들로서 가치의 소망성과 실현가능성을 설명하는 다중회귀분석을 실시하였다.

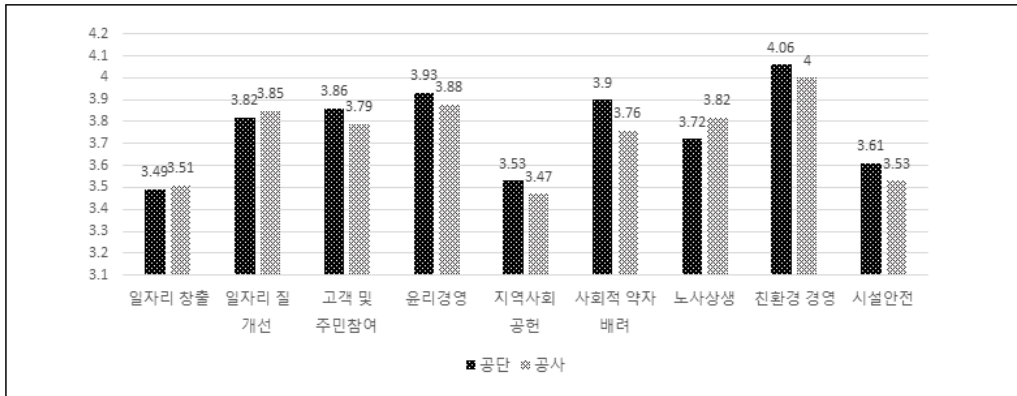
## IV. 분석결과

### 1. 기관 유형에 따른 실현가능성 및 소망성 차이 분석

실현가능성을 기관의 유형별로 비교하여 기술통계 값을 비교하고, 일원배치분산분석을 실시하였다. [그림 IV-1]은 사회적 가치별로 기관들이 실현가능성을 인식하는 수준을 나타낸다. 그림에서 볼 수 있듯이 공공기관은 일자리 창출, 지역사회 공헌, 시설안전 부분에 대한 사회적 가치의 실현가능성이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 비록 평균값이 3.49 이상의 값으로 ‘보통’ 이상의 상태를 나타내고 있으나, 다른 사회적 가치에 비해 이들 세 가지 가치에 대한 실현가능성은 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

[그림 IV-1] 실현가능성-기관 유형 평균값

(단위: 점 ,(5점 만점))



자료: 저자 작성

<표 IV-1>은 보다 세부적으로 각각의 사회적 가치와 세부적인 사항들에 대한 실현가능성을 공단과 공사를 기준으로 비교하고, 일원배치분산분석을 실시하여 유의수준 0.05에서 평균값이 통계적으로 유의미한 차이가 존재하는지를 분석한 결과이다. 표에서 나타내듯이 일자리 창출 및 일자리 질 개선과 관련된 가치에 있어서 공사유형의 기관이 공단 유형에 비해 근소하게 실현가능성이 높은 것으로 나타났다. 하지만 평균의 차이는 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 갖지 않은 것으로 나타났다. 고객참여, 윤리경영, 지역사회 공헌, 친환경 경영, 시설 안전과 관련된 사회적 가치와 세부적인 활

동에 있어서는 공단의 유형이 공사에 비해 실현가능성이 높다는 인식을 나타내고 있다. 하지만 이러한 평균의 차이는 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 갖지 않은 것으로 나타났다.

하지만 사회적 약자 배려와 관련된 가치의 경우 공단이 3.90을 나타냈으며, 공사가 3.76의 값을 나타냈다. 즉, 사회적 약자 배려와 관련된 7개의 항목에 있어서는 공단이 공사에 비해 실현가능성이 높다는 인식을 보이고 있으며, 이러한 평균의 차이는 유의수준 0.05 수준에서 통계적인 차이가 있는 것으로 나타났다. 이와는 반대로 노사상생과 관련된 사회적 가치에 대해서는 공사가 3.82, 공단이 3.72를 보이고 있으며 이러한 평균의 차이는 유의수준 0.05 수준에서 통계적인 차이가 있는 것으로 나타났다. 공사의 경우 규모가 상대적으로 공단에 비교해 큰 경향이 있으며, 이로 인해 사회적 가치가 강조되기 이전부터 일정한 수준의 노사협의체를 운영하고, 노사상생에 대한 협의가 이루어져 온 특성이 나타난 것으로 해석할 수 있다.

〈표 IV-1〉 실현가능성-기관유형 비교

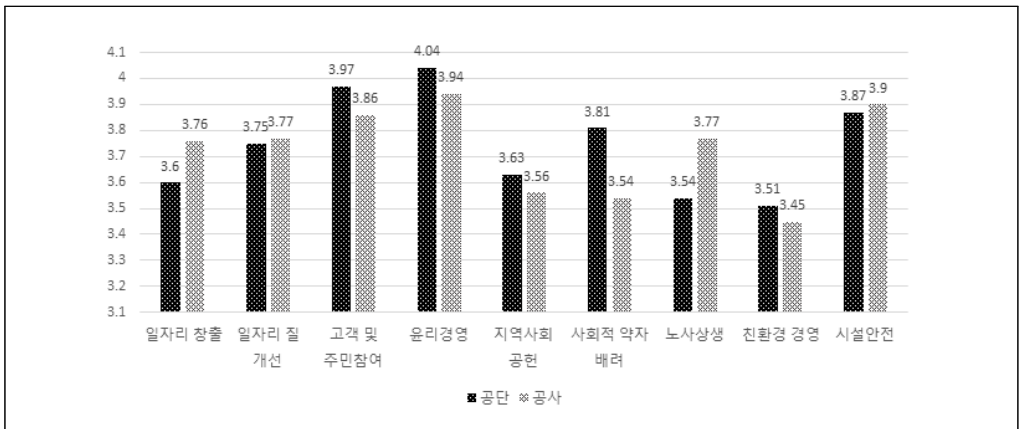
기관 유형 비교		평균	표준편차	최솟값	최댓값	빈도	평균값의 통계적 차이
일자리 창출	공단	3.49	0.56	2.20	5.00	86.00	×
	공사	3.51	0.66	1.70	4.80	59.00	×
	합계	3.50	0.60	1.70	5.00	145.00	-
일자리 질 개선	공단	3.82	0.80	1.80	5.00	86.00	×
	공사	3.85	0.77	1.00	5.00	59.00	×
	합계	3.83	0.79	1.00	5.00	145.00	-
고객 및 주민참여	공단	3.86	0.51	2.63	5.00	86.00	×
	공사	3.79	0.45	2.88	5.00	59.00	×
	합계	3.83	0.49	2.63	5.00	145.00	-
윤리경영	공단	3.93	0.52	2.83	5.00	86.00	×
	공사	3.88	0.54	2.33	5.00	59.00	×
	합계	3.91	0.53	2.33	5.00	145.00	-
지역사회 공헌	공단	3.53	0.50	2.00	5.00	86.00	×
	공사	3.47	0.60	1.67	4.88	59.00	×
	합계	3.50	0.54	1.67	5.00	145.00	-
사회적 약자 배려	공단	3.90	0.53	2.86	5.00	86	○
	공사	3.76	0.63	2.43	5.00	59	○
	합계	3.84	0.57	2.43	5.00	145	-

기관 유형 비교		평균	표준편차	최솟값	최댓값	빈도	평균값의 통계적 차이
노사상생	공단	3.72	0.56	2.27	5.00	86	○
	공사	3.82	0.51	2.91	5.00	59	○
	합계	3.76	0.54	2.27	5.00	145	-
친환경 경영	공단	4.06	0.54	2.89	5.00	86	×
	공사	4.00	0.53	3.00	5.00	59	×
	합계	4.03	0.54	2.89	5.00	145	-
시설안전	공단	3.61	0.45	2.33	4.67	86	×
	공사	3.53	0.54	2.17	4.67	59	×
	합계	3.58	0.49	2.17	4.67	145	-

출처: 저자 작성

소망성을 실현가능성과 마찬가지로 기술통계값 정리와 일원배치분산분석을 실시하여 결과를 도출하였다. [그림 IV-2]는 사회적 가치별로 기관들이 인식하는 사회적 가치의 소망성 수준을 타나낸다. 그림에서 볼 수 있듯이 지방공공기관은 친환경 경영, 지역사회 공헌에 대한 소망성이 상대적으로 나타나고 있다. 비록 평균값이 3.45 이상의 값으로 '보통' 이상의 상태를 나타내고 있으나, 다른 사회적 가치에 비해 이들 두 가지 가치에 대한 소망성은 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 소망성이 상대적으로 높은 가치는 윤리 경영, 고객 및 주민참여, 시설안전과 관련된 가치인 것으로 집계되었다.

[그림 IV-2] 소망성-기관 유형 평균값



출처: 저자 작성

〈표 IV-2〉는 보다 세부적으로 각각의 사회적 가치에 대한 소망성을 공단과 공사를 기준으로 비교하고, 일원배치분산분석을 실시하여 유의수준 0.05 평균값의 차이가 존재하는지를 분석한 결과이다. 표에서 나타나듯이 일자리 창출 및 일자리 질 개선, 노사상생, 시설안전과 관련된 가치에 있어서 공사가 공단에 비해 근소하게 소망성이 높은 것으로 나타났다. 하지만 평균의 차이는 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 갖지 않은 것으로 나타났다. 고객참여, 윤리경영, 지역사회 공헌, 사회적 약자 배려, 친환경 경영과 관련된 사회적 가치와 세부적인 활동에 있어서는 공단의 유형이 공사에 비해 소망성이 높다는 인식을 나타내고 있다. 하지만 이러한 평균의 차이는 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 갖지 않은 것으로 나타났다.

〈표 IV-2〉 소망성 기관유형 인식비교

기관 유형 비교		평균	표준편차	최솟값	최댓값	빈도	평균값의 통계적 차이
일자리 창출	공단	3.60	0.59	2.30	5.00	86	×
	공사	3.76	0.60	2.70	5.00	59	×
	합계	3.66	0.59	2.30	5.00	145	-
일자리 질 개선	공단	3.75	0.75	1.40	5.00	86	×
	공사	3.77	0.75	1.80	5.00	59	×
	합계	3.76	0.75	1.40	5.00	145	-
고객 및 주민참여	공단	3.97	0.51	2.63	5.00	86	×
	공사	3.86	0.54	2.50	5.00	58	×
	합계	3.93	0.52	2.50	5.00	144	-
윤리경영	공단	4.04	0.56	2.25	5.00	86	×
	공사	3.94	0.54	2.33	5.00	59	×
	합계	4.00	0.55	2.25	5.00	145	-
지역사회 공헌	공단	3.63	0.53	2.45	5.00	86	×
	공사	3.56	0.59	1.44	5.00	59	×
	합계	3.60	0.55	1.44	5.00	145	-
사회적 약자 배려	공단	3.81	0.48	2.71	5.00	86.00	×
	공사	3.54	0.55	2.43	5.00	59.00	×
	합계	3.70	0.53	2.43	5.00	145.00	-

기관 유형 비교		평균	표준편차	최솟값	최댓값	빈도	평균값의 통계적 차이
노사상생	공단	3.54	0.53	2.64	5.00	86.00	×
	공사	3.77	0.54	2.09	5.00	59.00	×
	합계	3.63	0.54	2.09	5.00	145.00	-
친환경 경영	공단	3.51	0.52	2.33	5.00	85.00	×
	공사	3.45	0.61	1.83	5.00	59.00	×
	합계	3.49	0.56	1.83	5.00	144.00	-
시설안전	공단	3.87	0.51	2.89	5.00	86.00	×
	공사	3.90	0.58	2.00	5.00	59.00	×
	합계	3.88	0.54	2.00	5.00	145.00	-

출처: 저자 작성

〈표 IV-3〉은 사회적 가치와 세부적인 사항 중 일자리 창출, 일자리 질 개선, 고객 및 주민참여에 대한 이행 가능성의 존속기간을 기준으로 비교하고, 일원배치분산분석을 실시하여 유의수준 0.05 평균값의 차이가 존재하는지를 분석한 결과이다. 표에서 나타나듯이 일자리 창출에 대해서는 21~25년, 26년 이상, 1~5년, 11~15년, 16~20년, 6~10년 순으로 평균이 높게 나타났다. 일자리 질 개선의 경우 21~25년, 11~15년, 1~5년, 16~20년, 26년 이상, 6~10년 순으로 평균이 높게 나타났다. 고객 및 주민참여의 경우 26년 이상, 11~15년, 16~20년, 21~25년, 1~5년, 6~10년 순으로 평균이 높게 나타났다. 그리고 일자리 창출의 6~10년과 21~25년의 경우 평균의 차이가 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 갖는 것으로 나타난 반면, 다른 항목들은 모두 통계적으로 유의미한 차이를 갖지 않는 것으로 나타났다.

〈표 IV-3〉 이행 가능성 기관 존속기간 유형비교(1)

구분		평균	표준편차	최솟값	최댓값	빈도	평균값의 통계적 차이
일자리 창출	1~5년	3.54	0.52	2.40	4.40	18.00	×
	6~10년	3.34	0.69	1.70	4.70	33.00	○
	11~15년	3.52	0.57	2.50	5.00	39.00	×
	16~20년	3.38	0.59	2.20	4.80	35.00	×
	21~25년	3.93	0.48	3.20	4.80	14.00	○
	26년 이상	3.78	0.22	3.40	4.00	6.00	×
	합계	3.50	0.60	1.70	5.00	145.00	×
일자리 질 개선	1~5년	3.84	0.80	2.40	5.00	18.00	×
	6~10년	3.68	0.96	1.00	5.00	33.00	×
	11~15년	3.93	0.70	1.80	5.00	39.00	×
	16~20년	3.83	0.80	2.20	5.00	35.00	×
	21~25년	3.97	0.60	3.00	5.00	14.00	×
	26년 이상	3.73	0.62	3.00	4.40	6.00	×
	합계	3.83	0.79	1.00	5.00	145.00	×
고객 및 주민참여	1~5년	3.81	0.51	3.00	4.75	18.00	×
	6~10년	3.81	0.49	2.88	5.00	33.00	×
	11~15년	3.86	0.52	3.00	5.00	39.00	×
	16~20년	3.84	0.52	2.63	5.00	35.00	×
	21~25년	3.83	0.43	3.13	4.75	14.00	×
	26년 이상	3.90	0.20	3.50	4.00	6.00	×
	합계	3.83	0.49	2.63	5.00	145.00	×

출처: 저자 작성

〈표 IV-4〉는 사회적 가치와 세부적인 사항 중 윤리경영, 지역사회 공헌, 사회적 약자 배려에 대한 이행 가능성의 존속기간을 기준으로 비교하고, 일원배치분산분석을 실시하여 유의수준 0.05 평균값의 차이가 존재하는지를 분석한 결과이다. 표에서 나타나듯이 윤리경영에 대해서는 26년 이상, 21~25년, 16~20년, 11~15년, 1~5년, 6~10년 순으로 평균이 높게 나타났다. 지역사회 공헌의 경우 26년 이상, 21~25년, 11~15년, 6~10년, 16~20년, 1~5년 순으로 평균이 높게 나타났다. 사회적 약자 배려의 경우 26년 이상, 11~15년, 21~25년, 16~20년, 6~10년, 1~5년 순으로 평균이 높게 나타났다. 하지만 각 항목의 존속기간에 대한 이러한 평균의 차이는 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 갖지 않은 것으로 나타났다.

〈표 IV-4〉 이행 가능성 기관 존속기간 유형비교(2)

	구분	평균	표준편차	최솟값	최댓값	빈도	평균값의 통계적 차이
윤리경영	1~5년	3.89	0.52	3.17	5.00	18.00	×
	6~10년	3.81	0.57	2.33	4.92	33.00	×
	11~15년	3.92	0.51	2.83	5.00	39.00	×
	16~20년	3.93	0.56	2.83	5.00	35.00	×
	21~25년	3.95	0.47	3.17	4.75	14.00	×
	26년 이상	4.17	0.34	3.75	4.75	6.00	×
	합계	3.91	0.53	2.33	5.00	145.00	×
지역사회 공헌	1~5년	3.45	0.56	2.18	4.18	18.00	×
	6~10년	3.49	0.50	2.22	4.64	33.00	×
	11~15년	3.54	0.54	1.89	5.00	39.00	×
	16~20년	3.46	0.49	2.00	4.88	35.00	×
	21~25년	3.54	0.78	1.67	4.82	14.00	×
	26년 이상	3.67	0.54	2.82	4.22	6.00	×
	합계	3.50	0.54	1.67	5.00	145.00	×
사회적 약자 배려	1~5년	3.58	0.37	2.86	4.00	18.00	×
	6~10년	3.65	0.54	2.43	5.00	33.00	×
	11~15년	3.77	0.61	2.43	5.00	39.00	×
	16~20년	3.70	0.50	2.43	4.86	35.00	×
	21~25년	3.72	0.50	2.71	4.71	14.00	×
	26년 이상	3.93	0.53	3.29	4.57	6.00	×
	합계	3.70	0.53	2.43	5.00	145.00	×

출처: 저자 작성

〈표 IV-5〉는 사회적 가치와 세부적인 사항 중 노사상생, 친환경 경영, 시설안전의 존속 기간을 기준으로 비교하고, 일원배치분산분석을 실시하여 유의수준 0.05 평균값의 차이가 존재하는지를 분석한 결과이다. 표에서 나타나듯이 노사상생에 대해서는 26년 이상, 21~25년, 16~20년, 1~5년, 11~15년, 6~10년 순으로 평균이 높게 나타났다. 친환경 경영의 경우 26년 이상, 21~25년, 11~15년, 16~20년, 6~10년, 1~5년 순으로 평균이 높게 나타났다. 시설안전의 경우 26년 이상, 21~25년, 6~10년, 11~15년, 16~20년,

1~5년 순으로 평균이 높게 나타났다. 하지만 각 항목의 존속기간에 대한 이러한 평균의 차이는 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 갖지 않은 것으로 나타났다.

〈표 IV-5〉 이행 가능성 기관 존속기간 유형비교(3)

		평균	표준편차	최솟값	최댓값	빈도	평균값의 통계적 차이
노사상생	1~5년	3.66	0.50	2.73	4.45	18.00	×
	6~10년	3.49	0.58	2.09	4.73	33.00	×
	11~15년	3.56	0.59	2.64	5.00	39.00	×
	16~20년	3.69	0.49	2.64	4.73	35.00	×
	21~25년	3.88	0.51	3.00	4.82	14.00	×
	26년 이상	4.00	0.23	3.73	4.27	6.00	×
	합계	3.63	0.54	2.09	5.00	145.00	×
친환경 경영	1~5년	3.34	0.46	2.33	4.00	18.00	×
	6~10년	3.36	0.57	1.83	4.67	33.00	×
	11~15년	3.59	0.62	2.17	5.00	39.00	×
	16~20년	3.50	0.56	2.67	5.00	35.00	×
	21~25년	3.56	0.45	2.83	4.17	13.00	×
	26년 이상	3.75	0.38	3.17	4.17	6.00	×
	합계	3.49	0.56	1.83	5.00	144.00	×
시설안전	1~5년	3.78	0.42	3.11	4.78	18.00	×
	6~10년	3.90	0.51	3.00	5.00	33.00	×
	11~15년	3.87	0.57	2.89	5.00	39.00	×
	16~20년	3.86	0.62	2.00	5.00	35.00	×
	21~25년	3.92	0.52	3.11	4.78	14.00	×
	26년 이상	4.19	0.41	3.89	5.00	6.00	×
	합계	3.88	0.54	2.00	5.00	145.00	×

출처: 저자 작성

〈표 IV-6〉은 사회적 가치와 세부적인 사항 중 일자리 창출, 일자리 질 개선, 고객 및 주민참여에 대해 기관규모별로 비교하고, 일원배치분산분석을 실시하여 유의수준 0.05 평균값의 차이가 존재하는지를 분석한 결과이다. 표에서 나타나듯이 일자리 창출에 대해서는 1,000명 초과, 300명 초과~500명 이하, 500명 초과~1,000명 이하, 100명 초과

~300명 이하, 100명 이하 순으로 평균이 높게 나타났다. 일자리 질 개선의 경우 1,000명 초과, 100명 초과~300명 이하, 500명 초과~1,000명 이하, 300명 초과~500명 이하, 100명 이하 순으로 평균이 높게 나타났다. 고객 및 주민참여의 경우 1,000명 초과, 300명 초과~500명 이하, 100명 초과 300명 이하, 500명 초과~1,000명 이하, 100명 이하 순으로 평균이 높게 나타났다. 하지만 각 항목의 기관규모에 대한 이러한 평균의 차이는 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 갖지 않은 것으로 나타났다.

〈표 IV-6〉 이행 가능성 기관 기관규모 유형비교(1)

	구분	평균	표준 편차	최솟값	최댓값	빈도	평균값의 통계적 차이
일자리 창출	100명 이하	3.20	0.67	1.70	4.40	20.00	×
	100명 초과 ~300명 이하	3.53	0.56	2.50	5.00	79.00	×
	300명 초과 ~500명 이하	3.58	0.59	2.20	4.80	20.00	×
	500명 초과 ~1,000명 이하	3.54	0.65	2.60	4.80	17.00	×
	1,000명 초과	3.60	0.59	2.40	4.30	9.00	×
	합계	3.50	0.60	1.70	5.00	145.00	×
일자리 질 개선	100 이하	3.48	0.95	1.00	4.40	20.00	×
	100명 초과 ~300명 이하	3.90	0.80	1.80	5.00	79.00	×
	300명 초과 ~500명 이하	3.82	0.66	2.40	5.00	20.00	×
	500명 초과 ~1,000명 이하	3.87	0.60	3.00	5.00	17.00	×
	1,000명 초과	4.04	0.80	3.00	5.00	9.00	×
	합계	3.83	0.79	1.00	5.00	145.00	×
고객 및 주민 참여	100명 이하	3.59	0.41	2.88	4.25	20.00	×
	100명 초과 ~300명 이하	3.87	0.52	2.88	5.00	79.00	×
	300명 초과 ~500명 이하	3.94	0.48	2.63	5.00	20.00	×
	500명 초과 ~1,000명 이하	3.74	0.33	3.00	4.38	17.00	×
	1,000명 초과	3.97	0.47	3.50	4.75	9.00	×
	합계	3.83	0.49	2.63	5.00	145.00	×

출처: 저자 작성

〈표 IV-7〉은 사회적 가치와 세부적인 사항 중 윤리경영, 지역사회 공헌, 사회적 약자 배려에 대해 기관규모별로 비교하고, 일원배치분산분석을 실시하여 유의수준 0.05 평균값의 차이가 존재하는지를 분석한 결과이다. 표에서 나타나듯이 윤리경영에 대해서는 500명 초과~1,000명 이하, 300명 초과~500명 이하, 1,000명 초과, 100명 초과~300명 이하, 100명 이하 순으로 평균이 높게 나타났다. 지역사회 공헌의 경우 300명 초과~500명 이하, 100명 초과~300명 이하, 500명 초과~1,000명 이하, 100명 이하, 1,000명 초과 순으로 평균이 높게 나타났다. 사회적 약자 배려의 경우 300명 초과~500명 이하, 100명 초과~300명 이하, 500명 초과~1,000명 이하, 1,000명 초과, 100명 이하 순으로 평균이 높게 나타났다. 하지만 각 항목의 기관규모에 대한 이러한 평균의 차이는 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 갖지 않은 것으로 나타났다.

〈표 IV-7〉 이행 가능성 기관 기관규모 유형비교(2)

	구분	평균	표준 편차	최솟값	최댓값	빈도	평균값의 통계적 차이
윤리 경영	100명 이하	3.70	0.65	2.33	4.67	20.00	×
	100명 초과 ~300명 이하	3.86	0.49	2.83	5.00	79.00	×
	300명 초과 ~500명 이하	4.09	0.52	3.25	5.00	20.00	×
	500명 초과 ~1,000명 이하	4.10	0.46	3.00	5.00	17.00	×
	1,000명 초과	4.02	0.49	3.50	5.00	9.00	×
	합계	3.91	0.53	2.33	5.00	145.00	×
지역 사회 공헌	100명 이하	3.41	0.56	2.22	4.88	20.00	×
	100명 초과 ~300명 이하	3.55	0.46	2.73	5.00	79.00	×
	300명 초과 ~500명 이하	3.61	0.71	2.00	4.82	20.00	×
	500명 초과 ~1,000명 이하	3.44	0.54	1.89	4.18	17.00	×
	1,000명 초과	3.19	0.74	1.67	4.09	9.00	×
	합계	3.50	0.54	1.67	5.00	145.00	×
사회적 약자 배려	100명 이하	3.47	0.62	2.43	5.00	20.00	×
	100명 초과 ~300명 이하	3.72	0.50	2.43	5.00	79.00	×
	300명 초과 ~500명 이하	3.91	0.45	3.29	4.86	20.00	×
	500명 초과 ~1,000명 이하	3.63	0.54	2.57	5.00	17.00	×
	1,000명 초과	3.71	0.54	3.00	4.57	9.00	×
	합계	3.70	0.53	2.43	5.00	145.00	×

출처: 저자 작성

〈표 IV-8〉은 사회적 가치와 세부적인 사항 중 노사상생, 친환경 경영, 시설안전에 대해 기관규모별로 비교하고, 일원배치분산분석을 실시하여 유의수준 0.05 평균값의 차이가 존재하는지를 분석한 결과이다. 표에서 나타나듯이 노사상생에 대해서는 1,000명 초과, 500명 초과~1,000명 이하, 300명 초과~500명 이하, 100명 초과~300명 이하, 100명 이하 순으로 평균이 높게 나타났다. 친환경 경영의 경우 100명 초과~300명 이하, 1,000명 초과, 500명 초과~1,000명 이하, 300명 초과~500명 이하, 100명 이하 순으로 평균이 높게 나타났다. 시설안전의 경우 300명 초과~500명 이하, 100명 초과~300명 이하, 500명 초과~1,000명 이하, 1,000명 초과, 100명 이하 순으로 평균이 높게 나타났다. 하지만 각 항목의 기관규모에 대한 이러한 평균의 차이는 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 갖지 않은 것으로 나타났다.

〈표 IV-8〉 이행 가능성 기관 기관규모 유형비교(3)

	구분	평균	표준 편차	최솟값	최댓값	빈도	평균값의 통계적 차이
노사상생	100명 이하	3.50	0.58	2.64	4.45	20.00	○
	100명 초과 ~300명 이하	3.55	0.57	2.09	5.00	79.00	×
	300명 초과 ~500명 이하	3.78	0.42	2.64	4.55	20.00	×
	500명 초과 ~1,000명 이하	3.83	0.39	3.00	4.73	17.00	○
	1,000명 초과	4.01	0.46	3.55	4.82	9.00	×
	합계	3.63	0.54	2.09	5.00	145.00	×
친환경 경영	100명 이하	3.38	0.66	1.83	5.00	20.00	×
	100명 초과 ~300명 이하	3.46	0.55	2.17	5.00	79.00	×
	300명 초과 ~500명 이하	3.61	0.51	2.83	4.50	19.00	×
	500명 초과 ~1,000명 이하	3.54	0.57	2.83	5.00	17.00	×
	1,000명 초과	3.59	0.42	3.00	4.17	9.00	×
	합계	3.49	0.56	1.83	5.00	144.00	×
시설 안전	100명 이하	3.78	0.49	3.00	5.00	20.00	×
	100명 초과 ~300명 이하	3.87	0.59	2.00	5.00	79.00	×
	300명 초과 ~500명 이하	4.08	0.52	3.00	5.00	20.00	×
	500명 초과 ~1,000명 이하	3.87	0.42	3.00	4.78	17.00	×
	1,000명 초과	3.79	0.33	3.00	4.11	9.00	×
	합계	3.88	0.54	2.00	5.00	145.00	×

출처: 저자 작성

〈표 IV-9〉는 사회적 가치와 세부적인 사항 중 일자리 창출, 일자리 질 개선, 고객 및 주민참여에 대해 사업분야별로 비교하고, 일원배치분산분석을 실시하여 유의수준 0.05 평균값의 차이가 존재하는지를 분석한 결과이다. 표에서 나타나듯이 일자리 창출에 대해서는 개발 및 환경, 시설관리, 철도교통에너지, 문화관광체육특산품 순으로 평균이 높게 나타났다. 일자리 질 개선의 경우 철도교통에너지, 시설관리, 문화관광체육특산품, 개발 및 환경 순으로 평균이 높게 나타났다. 고객 및 주민참여의 경우 시설관리, 철도교통에너지, 개발 및 환경, 문화관광체육특산품 순으로 평균이 높게 나타났다. 그리고 일자리 창출의 문화관광체육특산품과 개발 및 환경의 경우 평균의 차이가 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 갖는 것으로 나타난 반면, 다른 항목들은 모두 통계적으로 유의미한 차이를 갖지 않는 것으로 나타났다.

〈표 IV-9〉 이행 가능성 사업분야 유형비교(1)

실현가능성 기관유형		평균	표준편차	최솟값	최댓값	빈도	평균값의 통계적 차이
일자리 창출	시설관리	3.48	0.52	2.20	5.00	80.00	×
	철도교통에너지	3.37	0.68	2.40	4.40	7.00	×
	문화관광체육특산품	3.27	0.70	1.70	4.60	24.00	○
	개발및환경	3.73	0.63	2.20	4.80	34.00	○
	합계	3.50	0.60	1.70	5.00	145.00	×
일자리 질 개선	시설관리	3.88	0.73	2.20	5.00	80.00	×
	철도교통에너지	3.90	0.59	3.00	4.80	7.00	×
	문화관광체육특산품	3.76	0.95	1.40	5.00	24.00	×
	개발및환경	3.76	0.85	1.00	5.00	34.00	×
	합계	3.83	0.79	1.00	5.00	145.00	×
고객 및 주민참여	시설관리	3.86	0.50	2.88	5.00	80.00	×
	철도교통에너지	3.86	0.51	3.25	4.75	7.00	×
	문화관광체육특산품	3.74	0.57	2.63	5.00	24.00	×
	개발및환경	3.83	0.39	2.88	4.63	34.00	×
	합계	3.83	0.49	2.63	5.00	145.00	×

출처: 저자 작성

〈표 IV-10〉는 사회적 가치와 세부적인 사항 중 윤리경영, 지역사회 공헌, 사회적 약자 배려에 대해 사업분야별로 비교하고, 일원배치분산분석을 실시하여 유의수준 0.05 평균값의 차이가 존재하는지를 분석한 결과이다. 표에서 나타나듯이 윤리경영에 대해서는 문화관광체육특산품, 시설관리, 개발 및 환경, 철도교통에너지, 순으로 평균이 높게 나타났다. 지역사회공헌의 경우 개발 및 환경, 시설관리, 문화관광체육특산품, 철도교통에너지 순으로 평균이 높게 나타났다. 사회적 약자 배려의 경우 시설관리, 문화관광체육특산품, 개발 및 환경, 철도교통에너지 순으로 평균이 높게 나타났다. 그리고 지역사회공헌의 철도교통에너지와 개발 및 환경의 경우 평균의 차이가 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 갖는 것으로 나타난 반면, 다른 항목들은 모두 통계적으로 유의미한 차이를 갖지 않는 것으로 나타났다.

〈표 IV-10〉 이행 가능성 사업분야 유형비교(2)

		평균	표준편차	최솟값	최댓값	빈도	평균값의 통계적 차이
윤리경영	시설관리	3.91	0.53	2.83	5.00	80.00	×
	철도교통에너지	3.82	0.54	3.08	4.58	7.00	×
	문화관광체육특산품	3.94	0.56	2.83	4.92	24.00	×
	개발및환경	3.90	0.52	2.33	5.00	34.00	×
	합계	3.91	0.53	2.33	5.00	145.00	×
지역사회 공헌	시설관리	3.54	0.47	2.18	5.00	80.00	○
	철도교통에너지	2.92	0.87	1.67	3.89	7.00	○
	문화관광체육특산품	3.45	0.58	2.22	4.88	24.00	×
	개발및환경	3.57	0.54	2.00	4.56	34.00	○
	합계	3.50	0.54	1.67	5.00	145.00	×
사회적 약자 배려	시설관리	3.81	0.47	2.71	5.00	80.00	×
	철도교통에너지	3.29	0.56	2.57	4.29	7.00	×
	문화관광체육특산품	3.65	0.58	2.43	5.00	24.00	×
	개발및환경	3.57	0.55	2.43	5.00	34.00	×
	합계	3.70	0.53	2.43	5.00	145.00	×

출처: 저자 작성

〈표 IV-11〉은 사회적 가치와 세부적인 사항 중 노사상생, 친환경 경영, 시설안전에 대해 사업분야별로 비교하고, 일원배치분산분석을 실시하여 유의수준 0.05 평균값의 차이가 존재하는지를 분석한 결과이다. 표에서 나타나듯이 노사상생에 대해서는 개발 및 환경, 철도교통에너지, 문화관광체육특산품, 시설관리 순으로 평균이 높게 나타났다. 친환경 경영의 경우 개발 및 환경, 문화관광체육특산품, 철도교통에너지, 시설관리순으로 평균이 높게 나타났다. 시설안전의 경우 철도교통에너지, 문화관광체육특산품, 시설관리, 개발 및 환경 순으로 평균이 높게 나타났다. 하지만 각 항목의 사업분야에 대한 이러한 평균의 차이는 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 갖지 않은 것으로 나타났다.

〈표 IV-11〉 이행 가능성 사업분야 유형비교(3)

		평균	표준편차	최솟값	최댓값	빈도	평균값의 통계적 차이
노사상생	시설관리	3.55	0.53	2.64	5.00	80.00	×
	철도교통에너지	3.73	0.56	2.82	4.64	7.00	×
	문화관광체육특산품	3.60	0.66	2.09	5.00	24.00	×
	개발및환경	3.85	0.44	2.64	4.82	34.00	×
	합계	3.63	0.54	2.09	5.00	145.00	×
친환경 경영	시설관리	3.85	0.51	2.89	5.00	80.00	×
	철도교통에너지	3.76	0.52	3.00	4.78	7.00	×
	문화관광체육특산품	3.92	0.70	2.00	5.00	24.00	×
	개발및환경	3.97	0.50	3.00	5.00	34.00	×
	합계	3.88	0.54	2.00	5.00	145.00	×
시설안전	시설관리	3.48	0.49	2.33	5.00	79.00	×
	철도교통에너지	3.64	0.43	3.00	4.17	7.00	×
	문화관광체육특산품	3.51	0.70	2.17	5.00	24.00	×
	개발및환경	3.47	0.62	1.83	5.00	34.00	×
	합계	3.49	0.56	1.83	5.00	144.00	×

출처: 저자 작성

## 2. 실현가능성 및 소망성의 선행요인 회귀분석

기술통계와 일원배치분석을 통해 기관이 갖는 특성(예: 법인 성격, 사업영역, 존립기간 등)을 제한적으로 분석하였다. 이러한 기술통계와 확장하여 본 연구는 기관 유형의 특성, 기관의 존립기간, 소재지, 인력규모, 재정상태(2018년 사업예산, 2018년 영업이익, 5년간의 임금인상률, 부채비율 등)를 포함하여 소망성을 설명하는 다중회귀분석을 실시하였다.

다중회귀분석을 시행하기 위해 9개 분야의 사회적 가치 변수의 합을 구하여 하나의 변수로 구성하였다. 이러한 분석을 시행하기에 앞서 개별 사회적 가치를 대상으로 다중회귀분석을 각각 시행하였다. 하지만 9회의 회귀분석에서 지방공기업의 사업영역, 기관 존립기간, 소재지의 특성, 재정상태와 관련된 변수들이 소망성을 설명하는 부분이 매우 제한적인 것으로 나타났다. 이러한 이유에서 사회적 가치를 전체 합산하여 종속변수로 구성하고 상술한 독립변수로 설명하는 모델을 설정하였다. 본 연구는 탐색적인 연구로 아직 사회적 가치를 기관의 가치로 인식하고 소망성이 높은 것으로 인식하는 부분이 어떠한 요소에 기인하는지를 분석하는 데 의의가 있다.

〈표 IV-12〉에서 나타나듯이 회귀분석 결과 9개의 사회적 가치의 소망성을 합산한 결과에서도 공공기관의 유형, 기관 존립기간, 기관의 소재지(수도권 및 비수도권), 기관의 인력규모, 재정상태를 나타내는 사업예산 규모, 영업이익 규모, 5년간의 부채 증감률, 5년간의 기관예산 증감률 등은 유의수준 0.05 수준에서 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 가설로써 예상을 한다면, 기관의 재정상태, 기관의 특성별로 일정한 관련성이 있을 수 있으나 사실상 본 연구의 결과는 공공기관이 사회적 가치의 소망성을 인식하는 데에는 큰 차이를 설명하지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 IV-12〉 소망성 회귀분석

종속변수: 소망성		비표준화계수		표준화 계수	t-값	유의 확률	다중공정성	
		계수	표준오차				공차한계	VIF
상수		32.187	8.509	-	3.783	0.000	-	-
기관 유형	공사·공단	0.058	1.430	0.008	0.041	0.968	0.226	4.431
	철도교통에너지	-3.090	2.663	-0.164	-1.160	0.248	0.418	2.391
	문화관광체육특산품	-0.665	1.603	-0.067	-0.415	0.679	0.316	3.166
	도시개발환경	0.247	1.530	0.029	0.161	0.872	0.265	3.772

종속변수: 소망성		비표준화계수		표준화 계수	t-값	유의 확률	다중공정성	
		계수	표준오차				공차한계	VIF
기관 존립기간		0.165	0.313	0.057	0.528	0.599	0.724	1.382
기관소재지 (수도권·비수도권)		-0.534	0.729	-0.073	-0.732	0.466	0.839	1.192
기관 인력규모		0.000	0.001	0.046	0.335	0.739	0.445	2.249
재 정 상 태	2018년 사업예산 (단위:백만원)	0.000	0.000	-0.007	-0.054	0.957	0.457	2.190
	2018년 영업이익 (단위:백만원)	0.000	0.000	-0.033	-0.232	0.817	0.407	2.457
	임금인상 증감률(5년)	-1.156	0.881	-0.174	-1.312	0.192	0.473	2.112
	부채비율 증감률(5년)	-0.015	0.025	-0.054	-0.578	0.565	0.947	1.055
	기관예산 증감률(5년)	0.804	0.515	0.232	1.563	0.121	0.379	2.640
	자본규모 증감률(5년)	-0.088	0.057	-0.182	-1.550	0.124	0.606	1.651
2017년도 경영평가점수		0.044	0.092	0.054	0.479	0.633	0.665	1.504

출처: 저자 작성

소망성에 대한 회귀분석에 이어 본 연구는 동일한 독립변수들을 모델에 포함하여 실현가능성을 설명하는 다중회귀분석을 시행하였다. 실현가능성에 대한 회귀분석을 시행하기 위해 9개 분야의 사회적 가치의 실현가능성 변수의 합을 각각 구하여 하나의 변수로 구성하였다. 소망성에 대한 회귀분석과 마찬가지로 개별 사회적 가치의 실현가능성을 대상으로 다중회귀분석을 총 9회 시행하였지만, 회귀분석 결과에서 지방공기업의 사업영역, 기관 존립기간, 소재지의 특성, 재정상태와 관련된 변수들이 실현가능성을 설명하는 부분이 매우 제한적인 것으로 나타났다. 이러한 이유에서 사회적 가치의 실현가능성을 합산하여 종속변수로 구성하고, 소망성을 설명하는 독립변수와 동일한 회귀모델을 설정하여 분석하였다. 사회적 가치의 실현가능성을 인식하는 경향은 기관이 처한 특성과 환경과 관련이 있을 것이라는 가정 아래 탐색적으로 분석을 시행하였다.

하지만 <표 IV-13>에서 나타나듯이 회귀분석 결과 9개의 사회적 가치의 실현가능성을 합산한 결과에서도 공공기관의 유형, 기관 존립기간, 기관의 소재, 기관의 인력규모, 재정상태를 나타내는 사업예산 규모, 영업이익 규모, 5년간의 부채 증감률, 5년간의 기관예산 증감률 등은 유의수준 0.05 수준에서 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 소망성에 대한 분석과 마찬가지로, 기관의 재정상태, 기관의 특성별로 일정한 관련성이 있을 수 있으나

사실상 본 연구의 결과는 공공기관이 사회적 가치의 실현가능성에 영향을 미치는 설명요인으로 그 효과가 명확하지 않은 것으로 나타났다. 사회적 가치의 실현가능성은 기관운영의 체계성(예: 존립기간, 인원규모, 재정규모), 기관의 사업영역과도 관련성이 나타날 것으로 예상할 수 있다. 하지만 세부적으로 분류한 사회적 가치뿐만 아니라 사회적 가치의 값을 합산한 실현가능성에 대한 회귀분석에서도 기관의 특성과 관련된 설명요인이 발견되지 않았다. 이러한 결과는 몇 가지 설명이 가능한데, 이러한 부분은 연구결과 논의와 정책시사점에서 후술한다.

〈표 IV-13〉 실현가능성 회귀분석

종속변수: 실현가능성		비표준화계수		표준화 계수	t-값	유의 확률	다중공정성	
		계수	표준오차				공차한계	VIF
상수		24.696	8.360	-	2.954	0.004	-	-
기관 유형	공사·공단	-0.198	1.405	-0.027	-0.141	0.888	0.224	4.455
	철도교통에너지	-3.546	2.616	-0.190	-1.355	0.178	0.418	2.391
	문화관광체육특산품	0.538	1.575	0.055	0.342	0.733	0.316	3.166
	도시개발환경	0.668	1.497	0.079	0.446	0.656	0.261	3.828
기관 존립기간		0.281	0.308	0.097	0.911	0.364	0.727	1.376
기관소재지 (수도권·비수도권)		0.073	0.714	0.010	0.103	0.918	0.844	1.185
기관 인력규모		0.000	0.001	0.038	0.283	0.778	0.443	2.259
재정 상태	2018년 사업예산 (단위:백만원)	0.000	0.000	0.103	0.770	0.443	0.456	2.195
	2018년 영업이익 (단위:백만원)	0.000	0.000	-0.162	-1.138	0.257	0.404	2.476
	임금인상 증감률(5년)	-1.092	0.848	-0.166	-1.288	0.200	0.492	2.031
	부채비율 증감률(5년)	0.002	0.025	0.008	0.081	0.936	0.946	1.057
	기관예산 증감률(5년)	0.580	0.492	0.169	1.178	0.241	0.396	2.524
	자본규모 증감률(5년)	-0.054	0.055	-0.113	-0.982	0.328	0.619	1.616
2017년도 경영평가점수		0.115	0.090	0.142	1.277	0.204	0.667	1.499

출처: 저자 작성

## V. 분석결과 논의 및 정책시사점

### 1. 분석결과 논의

사회적 가치가 정부 부처뿐만 아니라 공공기관의 성과를 판단하는 중요한 기준으로 작용되기 시작하고 있다. 공공기관의 경영평가에서 사회적 가치와 관련된 성과지표에 대한 가중치가 상향 조정되고 있으며, 이러한 경향은 공공기관에 대해 사회적 가치를 조직의 중요한 가치로 설정하고 정책대안과 운영에 있어서 기본이 되어야 한다는 메시지를 지속적으로 전달하고 있는 것을 의미한다. 이러한 환경을 고려하여 본 연구는 공공기관이 정부와 사회의 기대처럼 사회적 가치를 조직의 가치로서 높은 소망성을 부여하고, 기관이 처한 상황과 특성에 따라 실현가능성을 달리 판단하고 있는지 탐색적으로 분석하였다.

본 연구는 사실 현장에서 공공기관의 고유 사업영역, 유휴 인력의 규모, 사업예산 등의 재정적 여유 등에 따라 사회적 가치에 대해 갖는 소망성과 실현가능성을 인식하는 경향이 다소 다르게 나타날 수 있을 것이라는 문제의식에서 시작되었다. 사회적 가치를 실현하기 위해 공공기관은 기존의 사업과 인력을 일정 부분 새롭게 사회적 가치와 관련된 부분에 전환해야 하는 상황을 맞고 있으며, 사업영역별로 사회적 가치에 유리한 기관이 있는가 하면, 그렇지 못한 기관들이 존재하고 있다.

이러한 문제의식에 기초하여 기관의 존립기간, 규모(인력), 예산의 증감률, 기관의 소재지 특성(예: 수도권, 비수도권) 등을 기준으로 일원배치분산분석과 다중회귀분석을 시행하였다. 하지만 지방공기업을 대상으로 실시한 분석결과에서 드러나듯이 공공기관이 갖는 여러 특성들이 사회적 가치의 소망성과 실현가능성의 편차를 설명하는 데 뚜렷한 효과를 발생시키지 않는다는 점이 발견된다. 이러한 결과는 현재까지는 지방공공기관이 가치로서 사회적 가치의 소망성과 실현가능성을 조직의 특성에 따라 달리 접근하고 있지는 않다는 점을 의미한다. 즉, 사회적 가치가 외부로부터 주어졌으나, 실제 공공기관 조직 내부는 특정한 가치가 소망성을 갖는 가치로 아직 깊게 받아들여지지 않고 있는 상황이다.

그럼에도 불구하고 현재는 사회적 가치를 공공기관 경영평가의 일부분으로 인식하고, 경영평가를 대비하기 위한 목적으로 조직과 사업운영의 변화를 대비하는 것으로 판단된다. 사회적 가치가 경영평가에서 차지하는 비중이 확대되기는 했지만, 평가가 시행된 기

---

간이 길지 않기 때문에 사회적 가치가 제시하는 규범적 변화가 공공기관의 내부에서 아직 발생하지 않고 있는 상황인 것이다. 특히, 기관의 본질적인 측면에서 정책/사업, 전략, 조직 내 문화가 사회적 가치와 정합성을 나타내고 있다고 판단하기 곤란하다. 따라서 현재는 공공기관이 경영평가에서 제시하는 세부측정 지표에 부합하는 방향으로 세부 활동을 구성하여 경영평가에 대비하며 사회적 가치를 구현하는 활동에 치중하고 있는 것으로 판단되며, 조직의 가치로서 배태되기 위해서는 지속적으로 공공기관의 조직가치 변화를 모니터링하는 접근이 필요할 것이다.

본 연구를 통해서 기관이 처한 상황을 고려하여 사회적 가치를 분류하고 더욱 유리한 가치를 제시하는 데 명확한 근거를 마련하기가 쉽지 않다는 점을 알 수 있다. 특히, 사회적 가치의 범위와 그 내용이 방대하여 공공기관별로 기관이 갖는 특수한 성격에 기초하여 보다 적절한 사회적 가치와 성과유형을 제시하는 것이 아직은 이루어지지 않는 상황임을 알 수 있다. 이러한 이유는 공공기관이 아직까지는 사회적 가치와 관련 활동들을 조직의 가치로 깊게 받아들이고 있기보다는 피상적인 수준에서 다소 급격히 변화하는 경영평가에 대비하는 수준에서 대응하고 있기 때문이다.<sup>9)</sup>

## 2. 정책시사점: 조직학습과 조직의 병리현상

조직은 비록 개인들의 집합체로 이해할 수 있으나 사실은 하나의 유기체로서 개인들에게 행위적 환경(behavioral settings), 동인체계(incentive system), 문화적 요소와 행위자들의 상징적 교호작용이 복합적으로 작용하는 하나의 장으로서 존재(Argyris & Schon, 1996, p.7)한다. 하나의 체계(system)로서 조직은 스스로를 정의하고 운영하기 위해 가치의 체계와 문화를 형성하고, 그 틀(가치/문화)에 배태되어(embedded) 의사결정, 의사소통, 조직 구성과 집단의 행위 및 전략 등을 결정한다(Kenny, 1994; Pfeiffer et. al., 1985). 조직가치는 조직이 근본적으로 달성하려는 목적과 수단의 정당성을 결정

---

9) 다수의 공공기관이 '사회가치혁신'이라는 표현으로 시작하는 부서(실·처·단)를 신설하여 운영하기 시작하였다. 이러한 사회가치혁신 부서의 담당업무는 기존 사업 및 운영지원부서로부터 사회적 가치 관련 활동들의 결과를 취합하여 경영평가에 대비하는 부분에 치중하고 있다. 기관 내부적으로는 사회적 가치가 중요하다는 상징성을 제공하고 있으나, 실제로 사회적 가치가 기관의 기존 가치 및 비전, 조직문화, 사업전략들에 어떠한 연관성이 있는지를 구성원과 공유하고 실질적인 변화를 위한 활동을 추진하는 것은 아직 부족한 것이 현실이다.

하는 데 가장 중요한 역할을 담당(Wijnberg, 2004)한다. 비록 조직의 가치는 거시적(macro) 수준의 논의이지만, 조직에서 중시하는 가치와 구조의 변화는 조직의 구성원들이 강조하는 가치와 정체성(identity) 형성과 변화를 발생시킨다(Watson, 2011).

조직의 가치와 구조에 대한 급격한 혁신과 변화에 대한 요구는 조직 구성원과 집단들이 자신들의 정당성(legitimacy)을 보강하기 위한 위치잡기(positioning)와 경쟁에서 유리한 고지를 점령하기 위한 여러 형태의 의도치 않은 행동을 발생시킨다(Evans, 2015). 즉, 다양한 가치와 쇄신이 급격히 요구되는 상황에서 조직은 주어진 가치에 대해 전략화 과정(strategizing) 및 선택 과정이 발생한다(Ernst & Schleiter, 2019).

이러한 과정은 조직학습에서 이야기하는 지지되는 이론(espoused theory)과 실제이론(theory-in-use)의 차이를 발생시킬 수 있다. 본래 조직학습에 관한 이론은 문제해결과 의도한 성과를 달성하기 위해 학습과 환류의 과정(문제해결 및 환류를 통한 오류의 수정)을 발생시켜 조직의 진화하는 과정을 설명한다(Argyris & Schon, 1978). 조직의 변화과정을 일련의 학습과정으로 이해할 경우 개인학습과 조직학습이 발생하여 나타나는 구조적인 행위와 전략에 대한 많은 통찰력을 제시한다.

공공기관에 사회적 가치를 강조함에 따라 가치로써 제시되는 부분과 이러한 가치를 전략적으로 적응·대응하는 과정이 발생한다. 사회적 가치를 공공기관의 평가지표로 활용하여 기관의 역할과 인식의 변화를 추진하고 있으나 기대되는 결과와 실제 결과의 차이, 공식적으로 인식되는 조직과 개인의 역할과 실질적인 역할과 활동(Theories-in-uses)에 차이가 발생할 가능성 있다(Argyris & Schon, 1996, p.11). 특히, 현실적인 한계(예: 자원 측면, 기관의 역량 측면, 경영과 평가제도 등)가 많아지는 경우 공식적으로 지지되는 가치로써 요구되는 역할·성과와 실질적인 역할의 격차를 줄이기 위해 병리적인 현상이 조직 내에서 발생할 수 있으며, 새로운 가치를 일종의 의례적인 활동(ritual activity)으로 변질시켜 대응하는 현상도 발생할 수 있다.

즉, 사회적 가치가 외부 환경으로부터 공공기관의 중요한 가치로 요구되고 있으나, 이러한 환경적 변화가 공공기관의 가치와 활동에 실질적인 변화를 일으키기보다는 공공기관이 전략적인 대응을 통해 오히려 소모적인 결과를 낳을 수 있다. 즉, 공공기관은 경영 평가에서 강조하는 사회적 가치에 대응하기 위해 최소화된 활동과 정당화 과정, 성과의 과대 포장, 약점 숨기기, 낮은 성과에 대한 원인을 외부로 비난하기 등의 전략들이 발생할 수 있다(Argyris & Schon, 1978, pp. 116~117). 외부적 자극으로써 발생하는 변화

---

에 대한 요구와 새로운 가치 도입이 의례적 활동의 연속, 현실적 한계를 숨기기 위한 위장(camouflage)으로 장기화되는 경우, 이러한 정향은 일종의 조직문화로 자리매김하여 장기적으로 조직의 학습 및 혁신역량을 쇠퇴시킬 우려가 있다.

따라서 본 연구에서 살펴본 다양한 종류의 사회적 가치를 모두 동일하게 적용하는 것이 실질적인 의미에서 지방공공기관을 비롯한 많은 공공기관에 적용한 것인지 문제의식을 가질 필요가 있다. 예를 들어 국책연구기관의 경우 연구기관의 특성을 고려할 경우 현재 공공기관의 평가지표로 제시되는 사회적 가치 평가지표가 상대적으로 중요한 부분과 그렇지 못한 부분에 대한 고려가 필요할 것이며, 기관별 특성을 유형화하고 적용한 사회적 가치를 평가지표로 마련하는 접근도 필요할 것이다. 마찬가지로, 각각의 공공기관이 처한 특성을 모두 고려하는 것은 매우 어렵지만, 공공기관의 법적 지위, 사업분야 특성, 특정 사회적 가치와의 관련성 등을 자세히 검토하고 세부적인 사회적 가치들을 제시하는 접근이 적절할 것이다.

본 연구는 최근 공공기관에서 화두가 되고 있는 사회적 가치의 소망성과 실현가능성을 공공기관의 특성에 따라 변화가 발생하는지 탐색적으로 분석하였다. 이에 따라 지방공공기관에 맞는 세부적인 사회적 가치의 실현방안을 제시하는 데 한계가 있다. 본 연구에서 사회적 가치를 지방공공기관 평가지표와 영역별 구분을 준수하여 측정하였기에, 후속연구에서는 이러한 세부가치들의 개념 타당성을 추가로 분석하고 세부적인 하위가치들에 대한 기관들의 인식을 분석하여 구체적인 개선방안을 마련하는 접근이 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 김다경·엄태호, 「기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정부 기관을 대상으로」, 『한국행정학보』, 48(3), 2014, pp. 295~321.
- 권인석, 「공공조직에 있어서 가치의 유형과 구조: 논의의 제기」, 『한국조직학회보』, 2(2), 2005, pp. 1~21.
- 이종수·김경은·김영재·김지원·장석준·탁현우, 『한국행정의 이해』, 대영문화사, 2018.
- 오영민·박노옥·원종학, 『신공공관리론의 평가와 정책적 시사점』, 한국조세재정연구원, 2014.
- 행정안전부, 『사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략』, 2020
- Allaire, Y., & Firsirotu, M. E., "Theories of organizational culture," *Organization studies*, 5(3), 1984, pp. 193~226.
- Argyris, C., & Schon, D., *Organizational Learning II: Theory, Methods, and Practices*, MA: Addison-Wesley Publishing Company, Reading, 1996.
- Argyris, C., & Schon, D. A., *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Menlo Park, CA: Addison-Wesley Publishing Company, 1978.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C., "Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies," *Journal of public administration research and theory*, 10(4), 2000, pp. 685~712.
- Chatman, J. A.(1989, August). "Matching people and organizations: Selection and socialization in public accounting firms," In *Academy of Management proceedings*, Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management ,Vol. 1989, No. 1, pp. 199~203.
- Cohen, A., "Antecedents of organizational commitment across occupational groups: A meta-analysis," *Journal of organizational Behavior*, 13(6), 1992, pp. 539~558.
- Denison, D. R., "What is the Difference between Organizational Culture and Organizational Climate?," *The Academy of Management Review*, 21(3), 1996, pp. 619~654.

- 
- Ernst, J., & Jensen Schleiter, A., "Organizational Identity Struggles and Reconstruction During Organizational Change: Narratives as symbolic, emotional and practical glue," *Organization Studies*, online publication first, 2019.
- Evans, S. K., "Defining distinctiveness: The connections between organizational identity, competition, and strategy in public radio organizations," *International Journal of Business Communication*, 52, 2015, pp. 42-67.
- Fitzsimmons, J. R., & Douglas, E. J., "Interaction between feasibility and desirability in the formation of entrepreneurial intentions," *Journal of Business Venturing*, 26(4), 2011, pp. 431~440.
- Gautam, T., Van Dick, R., & Wagner, U., "Organizational identification and organizational commitment: Distinct aspects of two related concepts," *Asian Journal of Social Psychology*, 7(3), 2004, pp. 301~315.
- Guerrero, M., Rialp, J., & Urbano, D., "The impact of desirability and feasibility on entrepreneurial intentions: A structural equation model," *International Entrepreneurship and Management Journal*, 4(1), 2008, pp. 35~50.
- Hansen Rosenberg, J., & Ferlie, E., Applying strategic management theories in public sector organizations: Developing a typology. *Public Management Review*, 18, 2016, pp. 1-19.
- Kenny, T., "From vision to reality through values," *Management development review*, 7(3), 1994, pp. 17~20.
- Marcoulides, G. A., & Heck, R. H., "Organizational culture and performance: Proposing and testing a model," *Organization science*, 4(2), 1993, pp. 209~225.
- Moynihan, D. P., & Landuyt, N., "How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives," *Public Administration Review*, 69(6), 2009, pp. 1097~1105.

- Newstrom, J. W., "Makihng work fun: An important role for managers," *SAM Advanced Management Journal*, 67(1), 2002, p. 4.
- Ouchi, W. G., "Markets, Bureaucracies, and Clans," *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 1980, pp. 129~141.
- Rokeach, M., *The nature of human values*. Free press, 1973.
- Ravasi, D., & Schultz, M., "Responding to organizational identity threats: Exploring the role of organizational culture," *Academy of management journal*, 49(3), 2006, pp. 433~458.
- Pfieffer, W. J., Goodstein, L. D., & Nolan, T. M., *Understanding applied strategic planning: A manager's guide*. San Diego, USA: University Associates Inc, 1985.
- Rubin, A., "Beyond identity: the desirability and possibility of policies of multilingualism," *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 38(7) 2017, pp. 632~644.
- Sathe, V., *Culture and related corporate realities: Text, cases, and readings on organizational entry, establishment, and change*, Richard D Irwin, 1985.
- Watson, T. J., "Ethnography, reality, and truth: The vital need for studies of 'how things work' in organizations and management," *Journal of Management Studies*, 48, 2011, pp. 202~217.
- Wijnberg, N. M., "Innovation and Organization: Value and Competition in Selection Systems," *Organization Studies*, 25(8), 2004, pp. 1413~1433.

온라인 문헌자료

SBS. [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1005314743](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005314743) (접근: 2019년 12월 18일)

동아일보 <http://www.donga.com/news/article/all/20190620/96075951/1>(접근: 2019년 12월 18일)

문화일보 <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2019070301070309315001>  
(접근: 2019년 12월 18일)



## 4. 공공기관의 공유가치 창출(CSV)을 위한 지역혁신생태계 구축

이윤석(계명대학교)



# 공공기관의 공유가치 창출(CSV)을 위한 지역혁신생태계 구축

이윤석(계명대학교)

## I. 서론

많은 공공기관들의 지역혁신도시 이전으로 공공기관에 대한 지역의 기대가 높아지고 있으며, 이에 부응하는 공공기관들의 역할 재정립이 필요한 시기이다. 대부분의 혁신도시를 포함하여 지역에서 공공기관이 차지하는 비중이 적지 않다는 점에서 공공기관의 역할은 매우 중요하다.

Porter & Kramer(2011)는 기업의 사회에 대한 공헌 프레임으로서 ‘공유가치 창출(Creating Shared Value, 이하 CSV)’을 제시하고, 이를 위한 세 가지 조건으로 ‘상품시장의 재인식, 기업 가치사슬의 변혁, 지역클러스터 형성’을 지목하며 지역사회와의 가치공유와 협력의 중요성을 강조하고 있다. CSV는 민간기업뿐만 아니라 공공기관에도 적용될 수 있다. 일명 CSV의 진화와 적용 확대 필요성이다.

민간 영역은 ‘창조적 자본주의(Creative Capitalism)’, ‘CSR 3.0’, ‘인클루시브 비즈니스(Inclusive Business)’, ‘사회적 혁신(Social Innovation)’ 등 다양한 개념에 대한 논의를 거쳐, CSV를 통해 새로운 경영 패러다임을 모색하고 있다. CSV는 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 창출하여 공유가치의 총량을 확대하는 비즈니스 모델로서, 공공기관의 긍정적인 사회변화 유도(사회이익)와 비즈니스 가치증대(기업성과)를 연결시키는 새로운 접근방식으로 활용될 수 있다. 즉, 해결하고자 하는 사회문제를 비즈니스 모델에 포함시키는 것이 CSV의 방향이다.

혁신도시라는 새로운 지역단위에 입지한 공공기관들이 CSV를 제대로 창출하기 위해서는 그에 상응하는 구조와 거버넌스의 구축이 필요하다. 즉 혁신을 위한 생태계가 제대로

---

구축되어야만 공공기관들이 CSR을 넘어 CSV의 창출이 가능하다. 본 연구는 이와 같은 관점에서 출발한다.

본 연구는 이를 위해 다음과 같은 사항을 논한다. 첫째, CSV의 의미와 역할 등에 대한 논의를 검토한다. 사회적 가치, 공공가치 등 가치사슬에 대한 이론적 검토를 통해 공공기관에의 적용 방안에 대한 이론적 함의를 도출한다. 또한 기업의 사회적 책임(CSR)을 둘러싼 국제적인 논의(EU, OECD)와 CSR의 표준화 과정에서 주요하게 논의된 구성요소(ISO 26000, UN Global Compact, GRI)를 검토한다. 이를 통해 공공기관에서 주요하게 고려해야 할 요소들을 탐구한다.

둘째, 혁신도시를 중심으로 지역혁신생태계의 분석을 시도한다. 공공기관들이 입지해 있는 혁신도시들을 중심으로 지역혁신생태계를 진단함으로써 문제점과 함의를 도출한다.

셋째, 지역혁신을 위한 공공기관들의 활동을 조사한다. 지역혁신을 위한 공공기관들의 활동 및 실태를 조사하되, 조사의 분석틀로는 CSR의 표준화 과정에서 주요하게 논의된 구성요소를 활용한다.

마지막으로 지속가능한 지역혁신생태계를 위한 공공기관의 역할을 검토한다. 이를 통해 CSV를 위한 지역혁신생태계 구축방향 및 방안을 도출하고, 지역혁신생태계 구축에 있어 공공기관의 역할을 논하고자 한다.

본 연구는 이를 위해 문헌조사, 전문가 인터뷰 등의 연구방법을 사용한다. 구체적으로는 이론적 연구를 통해 CSV의 의미와 경과, 요소 등을 검토하고, 현장조사를 통해 지역혁신생태계를 조사한다. 지역혁신을 위한 공공기관들의 활동을 조사하기 위해 전문가, 공공기관 직원 등을 대상으로 인터뷰를 실시하였다.

## II. 이론적 논의

### 1. 사회적 책임과 사회적 가치에 관한 이론적 검토

#### 가. 기업의 사회적 책임(CSR)과 공유가치 창출(CSV)에 관한 개념적 논의

##### 1) 기업의 사회적 책임(CSR) 개념의 성립과 전개과정

Maignan & Ferrel(2004)은 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR)이란 사회의 목표에서 바람직한 정책을 추구하고, 이를 행동으로 실천해야 하는 기업의 의무라고 설명한다. 기업에서 사회적 책임(CSR) 활동이 사회적으로 주목받기 시작한 것은 Bowen(1953)이 출간한 기업의 CSR에 대한 책임(『Social Responsibility of business』)이 출판되면서부터이다.

1950~60년대 미국은 소비운동·환경운동·시민운동이 활발하게 벌어지고 있었고, 1960년대에 들어 CSR의 의미와 사회적 가치의 변화가 발생하면서 CSR에 대한 논의가 확장되기 시작하였다(이건희·최창명, 2004). 당시 CSR의 목적은 기업의 자선행위에 초점을 두고 있었는데, CSR은 기업이 사회에 대해 지녀야 할 의무이므로, 기업은 우리 사회의 목적과 가치에 적합한 정책을 추구한 의사결정과 행동을 해야 한다는 인식이 있었다(Bowen, 1953).

기업의 사회적 책임(CSR)에 대한 개념화를 시도한 Monsen(1974)은 네 가지 단계를 통해 CSR에 대한 개념을 설명한다. 첫 번째 단계에서 기업을 위해 필요한 것은 사회적 책임이며(법규), 두 번째 단계에서 사회적 책임의 최저수준을 결정하는 데 공공의 기여가 요구되며(법규 이상의 요구), 세 번째 단계에서는 기업이 공공의 기대와 요구를 예상한 미래투자를 하도록 요구되며, 마지막 단계에서는 최고수준의 도덕적 및 사회적 책임에 임할 수 있도록 기업 스스로 공공의 기대를 구축할 것이 요구된다는 것이다.

한편 Carroll(1979)은 사회적 책임(CSR)을 어떤 시점에서 사회가 기업에 대해 가지는 경제적·윤리적·법적·자선적 기대를 포함하는 것이라고 정의하고, 강제성에 따라 경제적 책임, 윤리적 책임, 법적 책임, 자선적 책임으로 유형화하였다. Carroll(1979)이 말하는 경제적 책임이란 기업이 사회주체로서 생산성과 이윤을 창출해야 하는 책임을 말하고, 법적 책임은 기업이 사회가 제정한 법적 테두리 안에서 경제활동을 수행해야 함을 말한다.

윤리적 책임은 법으로 규정한 것은 아니나 기업을 사회구성원으로 인식하고 기대하는 기대와 가치, 기준에 부합하는 행동을 해야 하는 것을 말한다. 자선적 책임이란 기업이 속한 사회의 발전을 위해 노력해야 하는 책임으로 기부 및 자원봉사 등의 활동과 연관된 책임을 말한다. 당시의 논의 이후 기업에 국제기후 변화에 따른 의무가 요구되면서 Carroll(1991)은 자선적 책임의 범주에 환경적 책임을 더한 바 있다.

〈표 II-1〉 Carroll(1991)의 CSR 유형화

유형	의미	윤리원칙	사례
경제적 책임 (1단계)	재화와 서비스의 효율적 생산을 통한 수익 창출	개인효용 극대화	이익 극대화, 판매 극대화, 비용 최소화
법적 책임 (2단계)	법적 의무의 준수	최대다수의 최대행복	공정거래, 모든 규정 준수
윤리적 책임 (3단계)	윤리적이고 공정한 활동	보편적 인권보호	투명거래, 인권보호, 환경보호, 문화중심, 윤리적 리더십
자선적 책임 (4단계)	기업의 개별적 판단이나 선택에 맡겨져 있는 책임	사회적 약자의 최대복지	기부, 자선사업, 지역공헌, 자원봉사+환경적 책임

출처: 이진영(2015:6)

CSR 논의에 있어 대표적인 모델로 들고 있는 Carroll의 피라미드 모형(1단계에서부터 4단계로 올라가는 형태)을 이해하는 데 있어 주의할 점은 가장 하단의 경제적 책임이 다른 책임들에 우선하지 않는다는 점이며 반대로 가장 상위의 책임인 자선적 책임이 모든 책임을 아우르는 개념이 아니라는 것이다. Carroll은 각 책임 간에 선후관계가 있는 것이 아니며, 기업은 네 가지 책임을 모두 충족시켜야 한다고 설명한다.

1990년대 이후에는 기업윤리이론, 이해관계자와의 관계, 기업시민 정신을 강조하였고, 2000년대에 들어서야 경영전략 차원에서 바라보기 시작하였다(한은경, 2003).

기업들이 기업의 사회적 책임(CSR)을 실시하는 이유는 기업의 이미지가 그 기업의 성패를 좌우하는 중요한 요소가 될 수 있기 때문이다(이형택·장정, 2012). CSR 수준 평가의 경우 경영실적보다 사회요구에 부응하는 활동을 기준으로 사용하고 있고, ISO 26000이나 UN의 글로벌콤팩트 등 기업의 사회적 책임에 대한 영역과 관심 역시 확대되고 있다. 기업 내부적으로도 기업의 지속가능한 발전에 기여하고, 경쟁력과 활력 있는 경제사회를 구축하여 더욱 강한 사회적 연대를 실현하여 지속적으로 경제성장을 이룰 수 있는

전략적 목표 달성을 위한 유용한 방안으로 인식되고 있다(오성근, 2006). 이러한 변화는 기업의 사회적 책임(CSR)이 기업에 정당성을 제공하고 지속가능한 조직으로서 존립을 가능하게 하는 것(Hagen, 2008)임을 공감하고 있기 때문이며 기업들은 기업의 성장을 위해 CSR을 투자의 개념으로 접근하는 추세가 된 지 오래이다(김성수, 2013).

CSR 활동은 기업의 평판과 신뢰감을 높이고(한은경, 2003) 기업 내부적으로는 구성원들의 자부심을 높여, 일종의 지속가능전략으로서 반드시 필요한 부분이라는 인식이 확산되고 있다(윤현덕·성종수, 2012). 외부 환경에 빠르게 대응하는 기업들은 기업의 영향력과 권력을 위한 수단으로 기업의 사회적 책임(CSR)을 활용하거나 공공정책에도 영향을 줄 수 있음을 인식하기 시작했다(Sklair & Millre, 2010). 이러한 인식 이후로 기업들은 소비자들의 수요를 충족시키고 고객만족도를 이끌어낼 수 있는 전략개발을 위해 노력하는 것을 넘어(우찬복, 2006), CSR 활동을 비용이 아닌 혁신, 기회, 경쟁우위의 원천으로 삼고자 노력하게 되었다.

## 2) 기업의 사회적 책임(CSR)의 역할과 구성요소에 관한 주요 논의

Vogel(2005)은 기업의 사회적 책임(CSR)을 ‘움직이는 과녁’이라고 표현한 바 있다. 기업의 사회적 책임(CSR)이라는 개념은 하나의 불변하는 개념이 아니라 시대적 상황과 흐름에 따라 사회가 기업에 기대하는 속성이 달라지는 개념이라는 것이다. 실제 CSR에 대한 정의는 국가와 시대에 따라 상이하다. 이는 각 국가의 사회적 배경에 따라 요구되는 책임이 다르기 때문이라고 이해할 수 있으며, 연구자들마다 정의한 기업의 사회적 책임(CSR)의 개념이 상이한 것은 이 때문이라 할 수 있다.

Maignan & Ferrel(2004)이 기업의 사회적 책임(CSR)이란 사회의 목표에서 바람직한 정책을 추구하고 이를 행동으로 실천해야 하는 기업의 의무라고 정의했다면, 김이환·이노종·한은경(2005)은 기업의 활동으로 발생하게 된 사회적·경제적인 문제를 해결함과 동시에 기업과 관련된 이해관계자와 사회가 요구하는 기대를 충족시켜야만 하는 기업 활동의 규범적 체제라고 정의하고 있다.

현대사회는 다원화되어 있다. 기업은 고객의 경제적인 욕구충족과 인간의 사회적 욕구를 동시에 충족시켜주는 역할을 수행해야 하며, 이익만을 추구하는 것이 아니라 주변의 환경과 상호의존적인 관계를 추구해야 한다는 인식이 확산되어 있다. 이러한 인식은 기업의 경제적

---

활동에서 야기된 환경오염과 같은 다양한 사회적 문제의 원인을 기업으로 돌리는 책임론에 일조하였고, 기업은 본인의 활동으로 인해 발생하는 문제를 해결하고 사회적 책임을 다하기 위해 노력해야 한다는 데 이르렀다(박래규, 2010). 즉 초기에 기업의 사회적 책임(CSR)은 도덕적 의무에 기초한 접근이었지만 점차 기업을 둘러싼 환경 전반에 걸쳐 적용되는 포괄적 개념으로 확장하였고, 현재는 사회가 기업에 대해 가지는 경제적, 법적, 윤리적, 자선적 사업에 대한 모든 기대를 포괄하고 있는 개념이라고 이해할 수 있다.

한편 기업의 사회적 책임(CSR)에 대한 정의는 다르지만 공통적으로 포함된 요소·범위들이 존재하며, 이러한 요소·범위들에 대한 논의를 통해 기업의 사회적 책임(CSR)에 대해 이해할 수 있다. 김해룡 외(2005)는 Carroll이 제시한 네 가지 책임들 외에 지역문화, 환경보호, 사회적 기부사업 등으로 기업의 사회적 책임(CSR)의 영역을 설명하였고, 예종석·조윤성(2008)은 CSR을 자발적 차원, 사회공헌 차원, 소비자 차원, 경제적 차원, 환경적 차원으로 구분하였다. 박종철 외(2010) 역시 Carroll이 제시한 네 가지 책임을 바라보는 소비자의 관점에서 경제적 책임, 윤리적 책임, 법률적 책임, 자선적 책임 활동으로 분류하였다.

Dahlsrud(2008)는 37개의 선행연구를 분석해 이해관계자 차원, 경제적 차원, 사회적 차원, 환경적 차원, 자발적 차원으로 기업의 사회적 책임(CSR)의 구성요소를 설명하고 있다. Dahlsrud(2008)는 이해관계자 차원은 이해관계자·이해집단, 사회적 차원은 경영을 둘러싼 사회와의 관계, 경제적 측면은 사회경제적 환경이나 재무적 환경, 자발적 측면은 법으로 강제되지 않은 활동, 환경적 측면은 자연환경을 뜻한다고 설명하였다.

Porter and Kramer(2006)는 기업의 사회적 책임(CSR)을 도덕적 의무, 지속가능성, 승인에 입각한 기업운영, 평판 등의 구성요소를 가지고 있다고 정의하면서 다음과 같이 설명하고 있다. 도덕적 의무는 기업은 윤리적 가치를 존중하는 동시에 사람과 공동체, 자연환경에 책임감을 갖는 방식을 통해 기업의 성공을 추구해야 하며, 지속가능성은 환경적·공동체적 의무라고 설명한다. 승인에 입각한 기업 활동은 기업의 활동이 정부나 공동체, 다수의 이해관계자들에게 암묵적 또는 명료한 승인을 얻어야 한다는 것이고, 평판은 기업의 이미지와 기업브랜드 가치를 제고하여 CSR의 이니셔티브를 정당화하는 것이라고 설명하고 있다.

### 3) 공유가치 창출(CSV)과 지속가능경영

국내외를 가리지 않고 기업의 사회적 책임(CSR) 활동은 지난 10년간 비약적인 양적·질적 성장을 보여주고 있다. 이는 사회가 다원화되고 구성원들의 요구가 다양해졌다는 것을 의미하며, 기업이 지속적으로 성장하기 위한 전략적 목표달성 수단으로서 기업의 사회적 책임(CSR)을 인식하고 있기 때문이다. 해외의 경우 ISO 26000, UN의 글로벌 콤팩트 등 기업의 사회적 책임에 대해 적극적으로 논의하고, 최근에는 지속가능발전목표(SDGs)와의 연계를 시도하고 있다.

사회적 책임에 대한 국제적인 논의는 경제, 사회, 환경이라는 Triple Bottom Line에 기초한 지속가능성에 기반하고 있으며, 기업, 정부를 포함한 사회 구성원들이 공공의 이익과 공동체의 발전을 위해 어떤 책임을 준수해야 하는가에 대해 초점을 맞춰 논의·발전되어 왔다. 사회적 책임 논의의 산출물인 ISO 26000, UN Global Compact(UNGC) 등이 제시한 국제 기준은 투명성, 윤리성, 이해관계자 참여, 법규준수 등의 원칙과 거버넌스, 인권, 노동, 환경, 소비자, 공정경쟁, 지역사회 참여 등이다. 이를 통해 사회적으로 중요시하는 가치들을 탐색하는 데 일련의 기준을 제공하고 있다.

기업의 사회적 책임(CSR)은 경제는 물론 환경과 사회 전반의 이익과 발전의 지속성을 유지하기 위한 노력임에 분명하다. 하지만 양적·질적인 성장에도 불구하고 아직도 많은 기업들이 기업의 사회적 책임(CSR)을 단순히 사회공헌, 책임경영, 윤리경영, 기부와 자선, 사회봉사라는 좁은 의미로 인식하고 있다는 평이 일반적이다. 이에 대해 김성택(2012)은 국내에서는 CSR에 대한 개념 정립이 부족하기 때문이라고 설명하고 있다. 경제·사회적 변화에 따라 CSR의 패러다임이 보다 적극적이고 사회적 혁신을 추구하는 형태로 변화하고 있기 때문에 CSR에 대한 개념 정립이 미흡하다는 것이다. Porter & Kramer(2011)는 “오늘날의 CSR은 과거 수십 년간의 토론결과도 반영되지 못하고, 제한된 정도로만 CSR에 대해 이해하고 있다”라고 하면서, 기업들은 현대적 CSR에 대한 이해를 반영하기보다는 기업의 헌신과 주장을 정당화하는 수단으로 CSR을 사용하고 있다고 지적한 바 있다.

〈표 II-2〉 CSR 패러다임의 시기별 변화

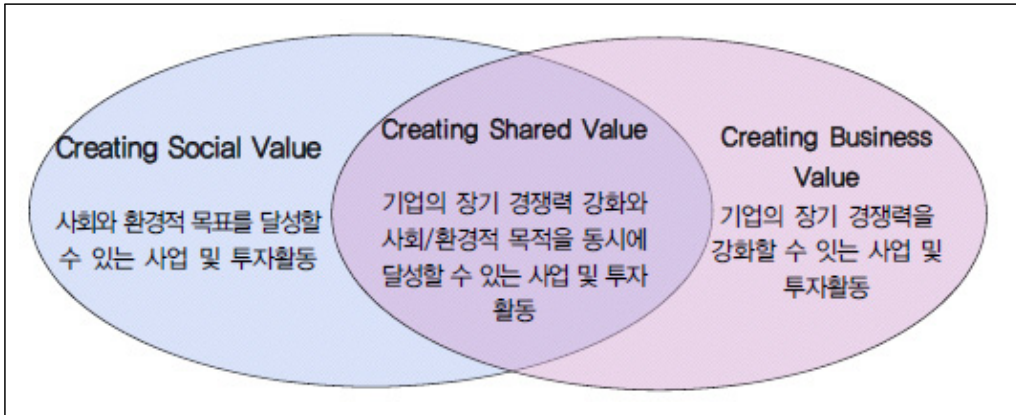
자본주의의 변천	수정자본주의	신자유주의 등장	자본주의의 위기
사회공헌 변천	자선적 기부 (제한적)	전략적 CSR (양적 팽창)	사회적 혁신 (질적 변화)
주체	공급자 니즈	소비자 니즈	이해관계자 니즈
태도	소극적, 제한적	의무적, 수동적	적극적, 능동적
목적	이윤환원(조세)	마케팅·리스크 관리비용	공유가치 창출

출처: 신혜정 외(2012)

최근에는 자본주의가 성숙되면서 세계적 기업의 CSR은 적극적이고 능동적으로 이해관계자의 니즈에 대응하여 사회의 질을 변화시키는 일명 공유가치 창출(CSV)의 패러다임으로 나아가고 있다. 공유가치 창출(Creating Shared Value, 이하 CSV)이란 기업의 정책이나 경영을 통해 경제·사회적 조건을 개선시키는 데 그치지 않고 기업 활동의 핵심 경쟁력을 강화시키는 일련의 활동을 의미한다.

CSV란 Porter & Kramer(2006)가 하버드 비즈니스 리뷰에 발표한 「전략과 사회: 경쟁우위와 CSR 간의 연결, Strategy and Society: The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility」에서 처음 제시한 개념으로, 2011년 「공유가치를 창출하라: 자본주의를 재창조하는 방법과 혁신 및 성장의 흐름을 창출하는 방법, Creating Shared Value: How to reinvent capitalism — and unleash a wave of innovation and growth」을 통해 새로운 프레임워크로 제시되었다. CSV는 사회적 책임과 지속가능성을 중심으로 기업의 사회적 책임(CSR)을 보완하는 프레임워크로 (Leth & Hems, 2013), 기업이 우선 이윤창출을 한 이후에 사회공헌 활동을 하는 것이 아니라 기업의 이윤추구 활동 자체가 사회적 가치를 창출하는 동시에 이윤을 추구하도록 하는 것을 뜻한다(노영순, 2014: 22).

[그림 II-1] 공유가치 창출의 개념



출처: 노영순(2014: 22)

Porter & Kramer(2011)는 CSV는 가치를 창출하는 것이고 CSR은 책임에 관한 것이라고 양자 간의 차이를 설명하고 있다. 이 둘의 개념을 가시적으로 확인할 수 있는 차이점은 ‘비즈니스 연계’이다. CSR이 시민의식과 자선활동을 배경으로 하며 기업의 가치사슬에 관계된 사회문제와 이해관계자 이슈에 대응하는 활동이라면, CSV는 기업의 사회·경제적 효용을 증대시키는 점에서 기업의 경쟁우위를 위한 기회획득에 초점을 맞추고 있다. 또한 CSR은 한정적 예산으로 제한된 활동을 하는 개념으로 외부의 요구에 대응하기 위해 비용을 추가로 배정하거나 사업상 제약으로 인식되는 경우가 빈번하다. 반면 CSV는 기업의 이윤추구를 극대화하기 위한 전략 내에 사회·환경적 가치를 아우르는 개념으로 CSV를 위해서 기업 전체의 조직과 예산을 투입하는 개념이다.

Porter & Kramer(2011)는 공정무역의 사례를 들어 CSR과 CSV의 사례를 설명한다. 공정무역은 CSR 관점에서 빈곤을 해결하는 선행이지만 현재의 파이를 재분배하는 것에서 그친다는 한계가 있는 반면에 CSV는 농법을 개선하고 농부를 위한 지원체계를 구축하는 방법으로 접근하므로 농부들로 하여금 더 효율적이고 지속가능한 방법으로 수확량을 확대하고 품질을 개선하도록 도움으로써 농가와 기업 모두에게 이익이라는 것이다. 이러한 사례를 통해 기업의 가치사슬과 분리된 CSR 활동만으로는 사회적 가치실현을 위한 기업의 지속적인 참여를 이끌 수 없고 효과도 제한적이라는 것을 설명한다. 즉 ‘비즈니스 연계’를 통한 CSR 활동은 기업의 이윤추구와도 선순환된다는 것이다.

주목할 점은 양자 간의 개념과는 상관없이 현재의 CSR은 CSV 이전의 CSR과 다른 양상을 보이고 있다는 점이다. 전통적 CSR에서 벗어나 경제·사회적 발전에 도움이 되는 시장전략을 재구성하고 추진하는 것이 기업의 책무가 된 것이다. 다시 말해 CSV 이후의 CSR은 외부요인에 의해 선행을 추진하던 것을 넘어 비용 대비 경제·사회적 편익 모두를 창출하는 것에 가치를 두는 것으로 변화하고 있다. 공공기관이나 공기업에 있어서는 정부기관이 추구하는 공공성 이외에 비즈니스 연계를 통한 기업성을 함께 추구할 필요성이 있다. 따라서 공공기관이 공유가치 창출의 단계로 나아가기 위해서는 단순히 CSR 활동을 열심히 하는 것이 아니라, Porter & Kramer(2011)가 제시한 CSV의 조건과 단계별 프레임워크를 검토해 볼 필요가 있다. Porter & Kramer(2011)는 기업이 공유가치를 창출하기 위한 세 가지 조건을 제시하였는데, 기업이 공유가치 창출을 위해서는 ‘상품시장의 재인식 → 기업 가치사슬의 변혁 → 지역클러스터 형성’ 등의 조건이 갖춰져야 하며, 이러한 조건이 충족되어야 진정한 CSV라 할 수 있다고 하였다(노영순, 2014: 22). 상품시장의 재인식은 사회가 필요로 하는 니즈를 새로운 시장으로 인식하는 것을 말하고, 가치사슬의 변혁이란 생산성의 증가와 리스크 감소를 위한 최적의 내부 운영을 말한다. 마지막으로 지역클러스터 형성은 지역사회와의 가치공유 및 협력을 뜻한다.

〈표 II-3〉 CSV의 실현 단계와 성과

공유가치의 단계	비즈니스 성과	사회적 성과
1. 상품과 시장의 재인식 - 사회가 필요로 하는 니즈를 새로운 시장으로 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매출의 증가</li> <li>• 시장점유의 증가</li> <li>• 수익성 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경보호 개선</li> <li>• 탄소배출량 감소</li> <li>• 교육 개선</li> </ul>
2. 가치사슬의 변혁 - 생산성의 증가와 리스크 감소를 위한 최적의 내부 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생산성의 개선</li> <li>• 물류 및 운영비용 절감</li> <li>• 안정적인 공급</li> <li>• 품질 및 수익성 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 에너지 이용 절감</li> <li>• 물 사용량 절감</li> <li>• 천연자원 절감</li> <li>• 직업기술 개선</li> <li>• 임금 개선</li> </ul>
3. 지역클러스터 형성 - 지역사회와의 가치 공유 및 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비용 절감</li> <li>• 안정적인 공급</li> <li>• 분배 인프라의 개선</li> <li>• 노동력 접근의 개선</li> <li>• 수익성 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육 개선</li> <li>• 직업창출 개선</li> <li>• 건강 개선</li> <li>• 수익 개선</li> </ul>

출처: Porter et al.(2011), 노영순(2014)

## 나. CSV 실현을 위한 가치사슬의 이해

### 1) 사회적 가치 구성요소 검토의 필요성

〈표 II-3〉에서 제시한 CSV 실현 단계에서 주목할 점은 가치사슬의 변혁을 위해 기업이 무엇을 해야 하는가이다. 가치사슬을 이해한 다음에야 지역사회와의 가치 공유와 협력이 가능하기 때문이다. CSV에서 말하는 가치사슬의 이론적 토대에는 사회적 책임 또는 사회적 가치를 둘러싼 구성요소 논의가 있다.

CSV와 사회적 가치는 사회적 책임(SR)이라는 매우 유사한 이론적 뿌리를 공유하고 있으며, 이로 인해 개념 등이 다소 혼재되어 있다. 본 연구에서는 SR의 논의가 민간 영역에서는 CSR에서 출발한 CSV의 논의로 확대되었고, 공공기관 측면에서는 사회적 가치의 개념으로 논의의 출발점이라고 간주한다.<sup>1)</sup> 사회적 가치에 대한 논의는 사회적 책임(SR) 논의의 산출물들을 폭넓게 검토하고 있기 때문이다.

사회적 책임 또는 사회적 가치를 둘러싼 논의들이 말하는 ‘가치’는 일종의 규범적 합의이자 사회에서 선호하는 가치로서, 사회적 가치에 대한 기준(경계)을 계량적으로 제시하기 보다는 사회적 가치의 구조화를 통해 이해할 필요가 있음을 제시하고 있다(김태영·백재환, 2018). Bozeman(2002)을 비롯한 선행연구들 역시 사회적 가치들을 범주화하고, 각 가치들이 지닌 상호간의 유사성, 계층성, 인과성을 바탕으로 중심가치와 주변가치, 하위이념들을 구분하여 이해하고 있다. 이를 통해 사회적 가치들을 이해하고 우선 고려해야 할 상위의 가치를 중심가치로 놓고 각 가치들의 경계를 명확히 하려는 것이다. 이러한 일련의 과정은 다양한 해석의 여지를 가지는 각 가치들의 모호성을 보완하는 과정이기도 하다.

### 2) 사회적 가치 구성요소

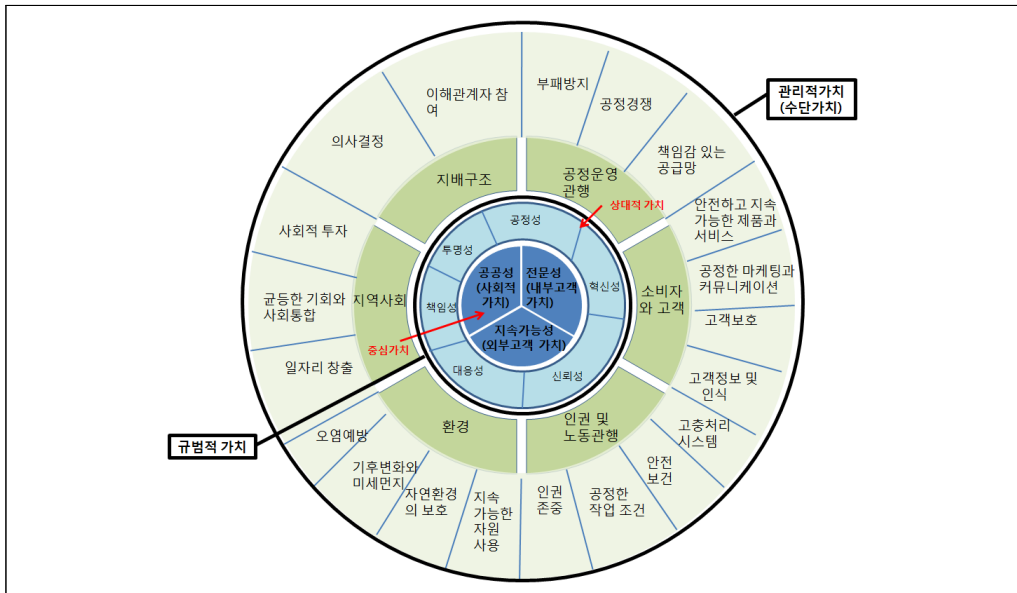
김태영·백재환(2018)은 사회적 가치가 사회·경제·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치를 의미하며, 공동체가 속한 상황에 따라 사회적으로 중요시되는 가치들이 가변적(모호)이라는 점에서 신중하고 폭넓은 검토가 필요하다

1) 각 개념은 동일하거나 유사하다고 논의되는 견해도 있으며, 해당 개념이 상호 간 다른 개념이라는 논의도 존재한다. 김이수(2018), 이석환(2018) 등의 연구는 사회적 가치의 개념과 사회적 책임 및 공헌 개념을 엄밀하게 구분하여 접근하고 있다. 사회적 가치는 보다 규범적인 관점에서 접근되어 ‘인간의 삶에서 궁극적으로 바람직하며 타당한 상태’를 달성하여야 한다는 관점을 강조하는 연구(박혜옥, 2018), 사회적 책임은 기업의 지속가능한 경영을 위한 수단적 측면을 보다 강조하고 있다는 연구(박명규, 2018)도 있다.

는 점을 제시하면서, 사회적 가치를 규범적 가치와 관리적 가치로 구분해 유형화한 결과를 제시하였다. 이를 도출하는 과정에서 다양한 문헌검토와 전문가에 의한 조정 등을 실시하였으며 구체적인 방법은 다음과 같다.

첫째, 사회적 가치(규범적 가치) 도출을 시도하였다. 사회적 가치에 관한 선행연구 검토(사회적 가치와 유사개념 등을 정의한 국내외 18건의 문헌검토와 「사회적 가치 기본법(안)」 검토)를 통해 사회적 가치 후보군 키워드 도출과 사회적 가치 계층 유형 설정 → 전문가를 활용한 사회적 가치 후보군 키워드 구조화·계층화 → 공기업의 비전과 전략가치 등을 고려한 검토와 조정의 과정을 거쳤다. 둘째, 사회적 가치(관리적 가치) 구성요소 도출을 시도하였다. 사회적 책임(SR) 논의의 산출물 14건(ISO 26000, GRI, UNGC, ILO, EU, SA8000 등) 검토를 통한 사회적 가치 확산을 위한 구성요소 도출 → 정부의 사회적 가치 지표 및 구성요소 검토(중소기업 책임경영 평가지표, 공공기관 경영평가 지표, 정부혁신 종합추진계획 등)를 통한 1차 조정 → 전문가의 검토와 조정을 통한 6개 영역 20개 구성요소 도출을 시도하였다. 마지막으로 사회적 가치와 구성요소를 매칭하고 전문가에 의한 검토와 조정을 실시함으로써 모호한 사회적 가치를 구체화하였다.

[그림 II-2] 공공기관의 사회적 가치와 구성요소



출처: 김태영·백재환(2018:85)

[그림 II-2]는 사회적 가치를 3개의 중심가치(공공성, 전문성, 지속가능성)를 중심으로 설정하고, 각 중심가치별로 공정성, 혁신성, 신뢰성, 대응성, 책임성, 투명성을 상대적 가치로 매칭해 제시하고 있다. 또한 이를 달성하기 위한 관리적 가치(수단가치)로 공정운영 관행, 소비자와 고객, 인권 및 노동관행, 환경, 지역사회, 지배구조 등 6개 그룹으로 유형화하고 20개의 구성요소들을 하위개념으로 제시함으로써 사회적 가치 확산 전략을 수립할 시발점을 제시하고 있다.

## 2. 지역혁신생태계에 관한 이론적 검토

### 가. 국가균형발전 정책의 변화와 지역혁신생태계 논의의 등장

공공기관이 공유가치(CSV) 창출의 단계로 나아가기 위해서는 이에 상응하는 구조와 거버넌스 구축이 필요하다. 이는 혁신을 위한 생태계가 구축되어야 함을 의미하며, 혁신도시라는 새로운 지역단위로 이전한 공공기관들은 지역혁신생태계가 무엇인지에 대해 이해할 필요가 있다.

글로벌 경제와 4차 산업혁명으로의 시대적 변화는 지역 내에 다양한 문제(고실업, 역외 유출 등)를 야기하고 있으며, 이에 대한 대안으로서 지역혁신 패러다임의 변화가 다시 논의되고 있다. 과거의 지역혁신 패러다임은 산업입지론에 근거해 중앙집권적 프로젝트 중심의 패러다임을 의미한다. 중앙정부 중심의 하향식 정책을 통해 지역 내 산업을 발전시키는 전략으로, 지역사회의 요구를 적절히 수용하지 못하는 한계와 더불어 과도한 권력 집중으로 인한 비효율, 정부 부채의 증가로 인한 실행력 약화 등 현실 대응성이 약화된 전략이라고 평가받고 있다. 이에 대한 대안으로 나타난 새로운 패러다임은 지역 역량을 중심(클러스터, 네트워크 등)으로 능동적·전략적 접근을 시도하자는 것이다. 지역을 중심으로 다양한 지역 내 파트너들을 참여시키는 상향식 전략을 기본으로 삼고, 기업 환경과 소프트웨어를 중심으로 변화를 유도해, 지역을 일종의 혁신의 근원지로 삼아야 한다는 접근방법이다.

이러한 패러다임은 국가균형발전 정책의 변화에도 나타난다. 노무현 정부는 지역 산업 활성화와 균형발전 대안, 산업 클러스터 강화를 통한 국가균형 발전을 모토로 공공기관을 이전하고 수도권 규제를 통해 국가균형발전을 도모하였다. 이명박 정부는 글로벌 경

쟁력 강화를 위해 지역 경쟁력이 필요하다는 정책목표를 설정하고, 광역선도산업과 지역 연고산업 강화를 지원하였다. 박근혜 정부는 주민 체감형 지역발전을 정책목표로 설정하고 규제개선을 통해 시도별 주력 산업 육성을 지원하였다. 문재인 정부는 분권, 포용, 혁신을 정책목표로 삼고 혁신도시 시즌 2를 통해 지역인재 양성 등 사람-공간-산업을 연계 시킨다는 계획을 발표한 바 있다.

이상의 정책적 노력들은 일순 국가균형발전의 중심에 지역을 둬으로써 지역혁신생태계의 발전을 불러왔을 것으로 기대되지만, 실제로는 중앙 중심의 발전 전략을 취함으로써 지역 격차와 소득불균형을 완화시키는 데 이르지 못하는 평을 받고 있다(이민화 외, 2018). 창조경제연구회(KCERN)가 제52차 정기포럼에서 발표한 자료에 따르면 2010~2011년에 조사한 지역혁신생태계 간담회 결과 생태계, 대학, 유관기관 관계, 거버넌스 모든 차원에서 미흡한 것으로 나타났다. 당시 간담회는 대전, 부산, 광주, 대구, 경기, 충북, 제주를 대상으로 실시했으며, 생태계의 경우 민간 자율, 협력 네트워크가 강조되었고, 유관기관 관계에서 지역 내 협력 미흡, 거버넌스에서 정보 개방 공유의 미흡이 크게 강조되었다.

〈표 II-4〉 지역혁신생태계 구축을 위해 필요한 요소

구분	주요 내용
생태계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간 자율 주도 엑셀러이터, 역속기업가의 역할 중요</li> <li>• 지역 내 내재화된 협력 네트워크와 신뢰 확보가 관건</li> <li>• 스타트업에서 스케일업 전략과 균형 필요</li> </ul>
대학	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학 교육·연구의 한계, 지나친 단기성과 강조, 성공 평가 중심 탈피</li> <li>• 대학 교육의 혁신 필요, 교육·연구·산학협력 강화 필요</li> </ul>
유관기관 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중복, 예산 낭비, 기관 간 갈등 구조, 지역 내 협력 미흡</li> <li>• 지역혁신협의회를 넘어 혁신 협력 필요</li> </ul>
거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보 개방공유 미흡, 협력과 경쟁체계 부재</li> </ul>

출처: KCERN 제52차 정기포럼 자료집(2018)

한편 지역혁신을 둘러싼 논의는 국가·지역 거버넌스, 혁신생태계를 축으로 활발한 논의가 이뤄진 바 있다. 거버넌스와 혁신생태계를 둘러싼 논의는 기업, 마을공동체, 대학, 지방자치단체, 중앙정부, 공공기관 등의 시각에서 다양하게 다뤄졌는데, 이들 간의 논의는 협력적 혁신에 초점을 맞추고 있다. 산업, 지역, 각 이해관계자들이 지속적으로 성장하고 경제적

가치를 창출하기 위해서는 과거와 같이 지식이나 기술을 창출하는 것을 혁신으로 이해하는 것을 넘어 새로운 지식이나 기술의 창출 과정에 다양한 혁신 주체들이 협력해 시너지를 만들어야 한다고 강조한다(한은정·홍순구, 2017). 이러한 맥락에서 혁신생태계의 개념은 기업의 가치창출 과정과 연결되는 이론적 틀로 활용된다. 혁신생태계란 기술혁신과 관련해 다양한 이해관계자들이 공생하면서 협력하는 환경을 의미하는데, 혁신생태계 안에서 이해관계자들은 각자의 자원을 교환적으로 활용하여 새로운 비즈니스 모델을 창출하고, 이 과정에서 새로운 가치들이 창출된다는 것이다. 이때 새로운 기술이나 지식의 창출 없이도 생태계 혁신이 창출될 수 있으며(Fransman, 2010), 혁신생태계는 혁신 주체들의 네트워크 안에서의 상호작용 패턴에 따라 다양한 양상을 보이게 된다(Leydesdorff & Zawdie, 2010).

#### 나. 혁신생태계와 지역혁신생태계

지역혁신생태계에 대한 논의는 산업의 혁신을 위한 생태계의 논의에서 시작해 혁신생태계의 요소와 활성화 방안에 대한 논의, 개별 구성요소(예 : 거버넌스, 전략적 중계 등)에 대한 논의 등으로 확대되어 왔다.

먼저 산업 혁신을 둘러싼 논의를 통해 혁신생태계에 대해 이해할 필요가 있다. Porter & Kramer(2011)가 설명한 CSV는 기업이 가치사슬 내에 여러 활동 등을 통합해 전략적으로 자원을 확보하고 경쟁우위를 달성해야만 가능하다. 그러나 현대 사회는 기업 혼자 모든 자원을 확보하기 어렵고 상호보완 관계에 있는 다양한 이해관계자들과의 협력이 필수적이다. 따라서 기업은 기존의 선형적인 가치사슬만으로는 지속가능성을 확보하기 어렵고, 네트워크 수준에서 전략적인 활동이 필수적이게 되면서 전략적으로 CSR을 활용하는 과정에서 자연스럽게 CSV의 단계로의 이행이 요구된다고 설명한다. 글로벌 기업들의 최근 활동들은 CSV 단계에서 요구되는 모습을 보이고 있다. 정보기술의 발달로 다양한 제품, 서비스, 자원들의 결합이 수월해지면서 기업의 네트워크는 자원의 확보와 전략적 협력을 위한 역할을 넘어 경쟁자들과 상호작용하는 경향을 보이고 있다(한은정·홍순구, 2017). 즉 기업의 네트워크가 경쟁우위 달성을 위한 목적에서 활용되는 것을 넘어 다른 기업들과의 공존과 공진화를 위한 공동 운명체로 발전하면서 생태계 개념이 도입된 것이다. 이러한 생태계 안에서 기업은 가치사슬상의 타 기업 외에 투자기관, 대학 등 연구기관,

---

고객뿐만 아니라 경쟁사와도 상호 협력한다. 이는 기업들이 타 기관이나 개인이 보유한 자원이나 서비스를 활용해 자신의 경쟁우위를 확보하기 위한 전략이며, 생태계에 참여한 이해관계자들은 서로 느슨한(loose) 상태를 유지하며 생태계 전체의 가치를 향상시키기 위해 상호협력하게 된다(Iansiti & Levien, 2004). 혁신생태계는 새로운 혁신을 창출·확산하는 데에도 유용하다. 혁신이 새로운 지식이나 가치의 창출을 넘어 실제 수익창출로 연결되기 위해서는 많은 노력이 필요하다. 따라서 기업 혼자만의 노력으로 이를 달성하기 위해서는 많은 비용이 소모되는데, 다양한 이해관계자가 참여하는 생태계를 활용함으로써 보완한다는 것이다(Edquist, 2006). 이상의 논의를 종합하면 혁신생태계(innovation ecosystem)는 다양한 혁신주체들의 협업이 왜 발생하고, 강화되어야 하는지를 설명하기 위한 개념으로 이해할 수 있다.

혁신생태계에 관한 논의들은 국가나 지역의 산업을 어떻게 활성화할 것인가에 대한 논의로 이어진다. 어떤 방식으로 혁신생태계 모형을 개발해야 산업을 활성화할 수 있는지를 혁신 주체들의 상호작용을 중심으로 논의한 것이다. 이상의 논의들은 혁신생태계에 참여한 각 이해관계자들의 역할, 혁신의 구성요소에 관한 이해의 폭을 넓혀준 것이 사실이지만 실질적인 혁신생태계 확산과 연결되지는 못했다(Yawson, 2009).

혁신생태계 자체에 대한 이론적 논의를 시도한 연구들도 존재한다. 이들 논의는 혁신생태계는 시장 수요, 기술 환경의 변화 등 동태성을 지니며, 이러한 특성은 혁신생태계에 참여한 이해관계자들의 역할과 상호작용에 변화를 주며, 지식의 창출과 확산, 활용과 변형, 진화에 이르는 전 과정에서 혁신 활동이 순환적으로 연계되어야 함을 설명한다. 이를 위해서는 혁신 기능이 제대로 작동되도록 협력네트워크의 조정 기능이 필요하다는 것이다.

종합하면 혁신생태계는 혁신의 창출과 확산에 관계된 다양한 이해관계자들 간의 협력네트워크로서, 이들 간의 상호작용을 통해 혁신 창출, 활용, 확산이 유지되려면 참여자들이 협력하여 새로운 기술, 재화, 가치를 창출하는 생태계가 되어야 함을 의미한다. 또한 이들 간의 상호작용은 생태계 내의 기술 개발, 자원(경제적) 교환, 협력네트워크의 조정을 통해 지속적으로 유지되어야만 혁신으로 연결된다고 이해할 수 있다.

그렇다면 지역혁신생태계는 어떻게 이해해야 할 것인가? 본 연구는 공공기관이 공유가치 창출을 위한 지역혁신생태계 구축에 초점을 두고 있다. 즉 공유가치를 창출하기 위해서는 공공기관이 지역혁신생태계를 어떻게 구축하고, 그 안에서 어떤 역할을 해야 할 것인가에 초점을 두고 있다.

이를 위해 먼저 정부정책의 방향성을 탐구할 필요가 있다. 혁신생태계는 각 이해관계자들의 역할이 중요하고, 상승작용을 통해 스스로 생태계를 유지해가야만 성공할 수 있다. 따라서 정부의 역할은 주도적 역할에서 보조적 역할로 변화하고, 정부 정책 역시 개방 플랫폼 활성화, 창업생태계 활성화, 지역 주도 자립 역량 축적 지원, 지역 소재 기업과 대학 등의 참여 활성화, 부처 간 정책 연계와 협력을 중심으로 구성하는 등 기존 생태계와 협력을 강화하고 지역의 자생력 강화를 지원하는 데 초점을 맞추고 있다. 대표적인 정책으로는 2004년부터 실시한 혁신 클러스터 정책을 들 수 있는데, 기존 산업단지를 산학연관의 네트워크형 혁신 클러스터로 변환하려는 목적의 정책이다. 이상의 노력을 통해 벤처기업의 수는 2017년 2월 기준으로 33,484개에서 2018년 10월 기준 36,529개로 증가하였으며, 엔젤투자 규모 역시 2016년 12월 기준 2,126억원으로 증가하는 등 양적인 성장을 보인 것으로 나타났다.<sup>2)</sup> 이에 반해 이러한 노력들이 지역혁신생태계 구축으로 이어졌다고 보기는 어렵다는 평도 존재한다. 지역의 중앙정부 재정 의존성 심화, 혁신 클러스터 간 연결 취약, 혁신 자본과의 연결성 미흡, 기업이 정신 부재 등의 한계가 나타났다는 것이다(이민화 외, 2018). 이상의 한계를 극복하기 위해 정부는 혁신생태계의 구축과 유지를 위해 혁신을 지원하는 자본과 인재, 혁신을 시험할 수 있는 시장에 주목하고 있다. 세부 정책과제로 벤처생태계 복원, 혁신 자본의 마련, 대학과의 연계를 통한 인재 육성, 정부 주도의 시장창출을 추진한다는 과제들을 설정하고, 창조경제혁신센터 등을 활용해 기업이 혁신 활동과 개방혁신 플랫폼을 마련하려는 노력을 지속해왔다.

한편 이민화 외(2018) 등은 지역혁신생태계 조성을 위한 정부정책을 제안한 바 있다. 구체적으로는 지역 주도 혁신생태계 조성을 통해 지역경쟁력 및 일자리 창출을 위한 전략들을 제시하였는데, 혁신생태계 활성화를 위해 기업이 정신 활성화, 혁신센터의 개방 혁신 창구 역할 재정립, 대학 중심 혁신생태계의 디지털 트윈화, 제도적 활성화를 위한 규제 개혁을 주문하였다. 이상의 논의는 중앙정부 단위의 노력을 요구하는 것으로 본 연구의 초점과는 상이하다. 다만 정부 정책의 방향성을 감안해야 한다는 측면에서 참고할 필요가 있다.

상술한 논의들을 참고하여 공유가치를 창출하기 위해서는 공공기관이 지역혁신생태계를 어떻게 구축하고, 그 안에서 어떤 역할을 해야 할 것인가에 대해 고찰할 필요가 있다.

2) 벤처인 벤처통계시스템 <https://www.venturein.or.kr/venturein/data/C61100.do>(접속: 2020년 02월 06일)

---

기본적으로 혁신생태계를 통해 경제적 가치를 창출하기 위해서는 생태계에 관여하는 이해관계자들의 협력을 통해 기술이나 지식을 개발하고 상업화하여 고객에게 제공해야 한다. 즉 공공기관의 공유가치 창출 노력은 해당 공공기관이 위치한 지역에서 여러 주체들과 상호작용하고, 지역 내 이해관계자들과 동일한 사회적 가치를 지향하는 가운데 자원들을 유기적으로 결합하여, 지역경제와 지역문화, 중앙정부의 정책 등과 상호작용 하는 것에서 출발할 필요가 있다. 이러한 과정을 통해 공공기관은 공유가치를 발굴·확대하고 경영활동의 지속가능성을 확보할 수 있을 것이다.

공공기관의 활동은 기본적으로 사회·경제·문화적 배경을 지닌 일정한 지역(공간)을 기반으로 하게 되며, 지역과 협력하는 가운데 지역혁신생태계의 참여자로서 일정한 영향을 미치게 된다(이홍택, 2018). 쉽게 말해 지역에서 발생하는 공동체 활동, 추구하는 사회적 가치, 공공기관이 제공하는 일자리와 사회서비스 제공, 지역문제 해결 등을 추구하는 지역 단체와 사회적 관계를 형성하면서 지속가능한 생태계를 구축하게 된다. 중요한 것은 이러한 생태계가 혁신생태계로서 작용하기 위해서는 생태계에 관여하는 이해관계자들이 상호 유기적으로 연계되고 상호 간에 긍정적 영향을 주고받아야 한다는 점이다. 즉 공공기관의 역할은 이들과 공동된 가치를 발굴·공유하고, 네트워크를 형성·유지하기 위한 일련의 노력을 유지하는 것이 기본 방향이 된다고 할 수 있다. 이와 더불어 사회적 가치 구성요소에서 다뤘던 주요 요소별로 지역혁신네트워크를 발전시키기 위한 노력들을 지속할 필요가 있다. 예를 들어 지배구조-의사결정 항목에서 공공기관의 의사결정에 이해관계자들을 참여시키는 프로세스를 마련하고, 공정운영 관행-책임감 있는 공급망 항목에서 부정적인 영향을 예방하고 최소화하기 위해 필요한 통제수단을 마련하는 것 등을 들 수 있다. 이를 통해서 지역 사회와 함께 사회적 가치의 우선순위를 설정하고, 해당 가치를 달성하기 위한 일련의 노력을 기울이는 것도 가능할 수 있다.

### 3. 주요 기업별 CSV 사례

공공기관의 공유가치 창출을 위한 지역혁신생태계 구축에 관한 구체적인 사례를 검토하기 전에 공유가치 창출의 태동이 된 민간기업의 사례를 살펴볼 필요가 있다. 이 분야에서 앞서가고 있는 민간기업의 우수사례의 검토를 통해서 향후 공공기관의 현실과 벤치마킹할 수 있는 기준에 대해서 고찰해볼 수 있고 CSV 활동의 특성을 정리할 수 있기 때문이다.

기업의 사회적 책임이 왜 구체적인 기업의 활동으로 전개되는가를 이해하기 위해서는 CSR이 CSV로 확장되는 일련의 논의를 이해할 필요가 있다. 기업들이 CSV를 비용이 아닌 투자로 인식해야 한다는 당위성에 공감하기 위해서다.

CSR에 대한 논의 초기에는 기업의 지속적인 사회적 공헌활동은 기업의 긍정적 이미지 강화와 기업에 대한 긍정적 태도 유지를 위한 일종의 비용으로 인식된다(Freeman, 1991). 시간이 흘러 CSR은 기업의 지속적인 사회적 공헌활동은 긍정적 이미지 강화를 넘어 고객의 구매의도를 강화시키는 것으로 인식된다(Till & Nowak, 2000). 사회가 다원화되고, 국내·외에서 사회적 책임에 대한 논의가 지속적으로 확장된 이후에는 지속적인 사회적 공헌활동이 시장에서의 새로운 기회창출과 경쟁우위를 창출하는 수단으로 받아들여졌다(Poter & Kramer, 2006).

일련의 논의의 확장은 오투기 사례를 통해 확인된다. 오투기는 지속적인 사회공헌 활동을 통해 일명 ‘갓뚜기’라는 긍정적 이미지를 얻게 된다.<sup>3)</sup> 이러한 긍정적 이미지는 내부 거래 및 지배구조에 대한 비판<sup>4)</sup>이 증대되는 상황에서도 오투기에 대한 우호적인 여론을 유지시키며, 지속적인 매출 증대 및 기업가치 상승으로 이어졌다.<sup>5)</sup> 즉 기업의 사회적 공헌에 따른 이미지 제고가 가시적 성과로 나타나면서, 기업들은 CSR에서 CSV로의 전환이 매우 유효한 경영활동임을 파악한 것이다. 기업들은 지속적인 사회공헌이 시장에서의 경쟁우위로 연결되기 위해서 무엇을 해야 하는지에 주목하기 시작했다.

여기서는 민간기업의 CSV 사례를 검토하기 위해 기업 규모를 기준으로 국내 5대 그룹과 사회공헌 우수사례로 지속적으로 언급되고 있는 CJ 그룹을 검토한다. 사례검토는 각 기업의 홈페이지에 공개된 범위로 한정해 검토하였다.

### 가. 주요 기업별 CSV 사례

첫째는, 삼성전자이다. 청소년의 교육을 지원하는 삼성 스마트스쿨, 혁신적 기술을 접목함으로써 사회문제 해결을 도모하는 삼성 투모로우 솔루션, 지속가능성 제고를 위한 환경보존을 위한 녹색경영 실천, 지역사회와의 상생을 추구하는 삼성전자 임직원 봉사단 등을 대표적인 CSV 활동으로 제시하고 있다. 특히 지역사회를 위한 다양한 자원봉사 프로그램(14개 프로그램)이 특징적이다.

3) 「착한 기업 오투기, 갓뚜기 된 일곱 가지 이유」(아시아경제, 2017.07.24)

4) 「‘착한 기업’ 오투기 회장 일가, ‘일감 몰아주기’ 회사 팔아 500억 벌었다」(KBS, 2018.03.21)

5) 「라면업계, 1분기 실적 희비...농심·삼양 ‘울고’ vs 오투기 ‘웃고」(푸드투데이, 2019.05.16)

---

둘째는, 현대자동차이다. 청년의 취·창업 지원을 위한 교육과 컨설팅(드림무브, H-온 드림 사회적 기업 창업오디션), 계열사별 전문성을 활용해 특화된 사회공헌 활동을 실시하는 현대 드림센터(넥스트 무브, 이지무브), 연령대별 특성을 고려해 제공하는 교통안전 교육인 키즈오토파크(세이프 무브), 생태계 복원을 위한 현대 그린존 프로젝트(그린무브), 지역사회 및 해외봉사를 실시하는 청년봉사단(해피무브)을 대표적인 CSV 활동으로 제시하고 있다. 현대자동차는 자동차 기업의 이미지를 활용해 ○○무브라는 활동으로 CSV 전략을 마련하여 기업의 경쟁우위 분야의 콘텐츠를 제공하는 것이 특징이다.

셋째는, SK 그룹이다. 창의적 인재양성을 위한 교육 및 장학사업(SUNNY), 구성원 참여 중심 자원봉사인 행복나눔계절, 해외인재 양성과 의료환경 개선 사업인 중국 SK‘극지 소년강’, 무주택차 지원을 위한 수원 해피타트, 사회적기업 설립지원 및 생태계 활성화 외에 자회사별로 특색 있는 사회공헌 활동을 수행하고 있다. SK그룹은 인재양성과 사회적 기업 육성 지원 등에 초점을 맞추고 있다.

넷째는, LG 그룹이다. 가장 대표적인 사회공헌 프로그램은 LG 의인상이다. 독립유적지 환경개선과 국가유공자를 지원하는 나라사랑, 소외계층에 제공되는 척수장애인 가정 U+ 우리집AI홈 IoT 서비스, 청소년을 대상으로 교육서비스를 제공하는 반짝반짝페리오, 환경보호 활동인 그린 독도 공간 가꾸기 등이 대표적이다. LG는 독립운동 자금을 지원한 기업이라는 이미지를 활용하여 나라사랑과 관련된 사회적 공헌 콘텐츠를 강조하고 있다. 이 외에도 각 계열사별로 고유의 특성에 맞는 사회공헌 활동을 수행중인데 LG 디스플레이(눈건강), LG생활건강(양치습관 교육), LG CNG(코딩 교육), LG유플러스(인터넷 보급) 등이 특징적이다.

다섯째는, 롯데그룹이다. 아동의 놀권리와 워킹맘에 대한 지원인 mom편한 놀이터, 군장병을 대상으로 한 청춘책방, 베트남과 인도네시아를 중심으로 교육 및 생활환경을 개선하는 롯데스쿨, 지역사회와의 상생을 위한 롯데제과 스위트박스, 소외계층을 대상으로 한 다양한 모금 캠페인인 마음온도 37도 캠페인 등의 사회공헌 활동을 수행중이다. 롯데는 타 기업 대비 상대적으로 많은 수의 사회공헌 활동을 수행중이라는 점이 특징이다.

마지막은, CJ 그룹이다. 기업이 가진 이미지와 경쟁력을 바탕으로 식생활 개선, 협력업체 지원, 배달 등의 활동에 초점을 맞추고 있으며, CSV 극대화를 위해 나눔재단과 문화재단 등을 별도로 설립해 이곳을 중심으로 사회공헌 활동이 집행된다. 베트남 농가 지원 및 중소기업과의 상생적 생태계 구축을 위한 즐거운 동행(CJ CSV), 식품 기업의 특성

을 고려한 건강한 식생활 형성 및 식품 기부 등 활동(CJ 제일제당 & CJ 푸드빌), 농가 및 협력업체 대상 지원 등에 초점을 둔 프레시원(CJ 프레시웨이), 배달 및 교통 등을 중심으로 기업의 특성을 고려한 사회적 공헌 활동인 (노인 도시락 배달 ‘희망 도시락’(CJ 대한통운), 신인 창작자 지원 등 문화 활동 지원에 초점을 두고 있는 신인 창작자 지원 ‘오픈’(CJ ENM), 미용 등 화장품 기업의 특성을 고려하여 여성을 대상으로 한 다양한 사회적 공헌 체계 구축(CJ 올리브영) 등이 대표적인 사회공헌 콘텐츠이다.

#### 나. 사례검토 시사점

주요 기업별 사례를 검토한 결과 <표 II-5>와 같이 CSV 활동의 특성을 정리할 수 있다.

<표 II-5> 주요 기업별 CSV 활동의 특성

구분	주요 내용	CSV 활동의 특성
삼성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 삼성드림 클래스: 도서 벽지 지역 중학생 대상 교육 지원사업</li> <li>• 연말 이웃 사랑 성금: 삼성전자 등 주요 계열사 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육 접근권 강화 및 교육 복지</li> <li>• 저소득층 및 사회적약자 보호</li> </ul>
현대자동차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기프트카 캠페인: 저소득층 대상 창업용 차량지원</li> <li>• H-점프스쿨: 대학생을 미래 핵심 인재로 육성, 저소득층 청소년에게 교육</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 창업 및 인재육성을 통한 사회의 경쟁력 제고</li> </ul>
SK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행복나눔재단: 400개 사회적기업에 임팩트 투자, 판로 지원, 인센티브 지원</li> <li>• 사회적기업 전문 사모 투자신탁: 사회적기업 발굴과 상장, 발전 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 가치 확산을 위한 기반조성 및 지원체계 확대</li> </ul>
LG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LG 의인상: 국가와 사회정의를 위해 자신을 희생한 의인에게 위로금 등 전달</li> <li>• 유트로핀 지원 사업: 저신장 아동 대상 성장호르몬제 지원 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공익기여자에 대한 지원 및 보상</li> <li>• 사회적 약자의 사회 참여 지원</li> </ul>
CJ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 롯데 엑셀레이터: 스타트업(신생벤처) 대상 창업 지원금, 사무공간, 전문가 자문 등 제공</li> <li>• 슈퍼블루 캠페인: 장애인에 대한 인식 개선 및 자립 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제적 가치의 공유 및 기업 육성</li> <li>• 사회적 약자 인식개선 및 자립 강화</li> </ul>
롯데	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 베트남 농촌개발 CSV사업: 선진 농업기술의 개발 및 현지 농산물의 판로 마련</li> <li>• 즐거운 동행: 중소기업과의 상생의 산업생태계 구축</li> <li>• 실버택배: 고령화 시대에 부합하는 양질의 일자리 창출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상생협력에 기반을 둔 산업 생태계 구축</li> <li>• 사회 변동에 대응하는 일 자리 창출</li> </ul>

출처: 각 그룹 홈페이지

---

주요 기업의 CSV 사례를 검토한 결과, 기업의 활동은 기업이 지향하는 가치와 기업이 보유한 역량 등을 고려해 체계적으로 운영되고 있는 것으로 나타났다. 이는 기업들의 활동이 기업 자신의 이윤창출에 목적을 둔 것이 아니라 다양한 혁신주체들과 협력해 일종의 시너지 효과를 창출하기 위해 움직이고 있음을 의미한다. 여기서는 공공기관의 공유 가치 창출을 위한 함의를 제공하기 위해 아래와 같은 내용에 집중한다.

첫째, CSV 활동의 연계나 성과의 파급력 증진을 위해 전략적 접근이 필요하다. 사례검토 결과, 개별 기업들의 CSV 활동은 기업의 이미지 제고와 지속가능한 경영을 위한 수단으로 인식되고 있음이 나타났다. 기업들이 지향하는 가치와 자신의 경쟁우위 영역과 CSV 활동을 전략적으로 연계하고 있는 것은 긍정적이거나, 이러한 활동이 사회 전반에 미치는 수준에 대한 평가까지 이어지지 않는 것으로 나타났다. 다만 SK그룹의 경우 사회적 가치를 비용으로 산출하는 '사회적 가치 측정 도구'를 만들고, CSV 활동의 성과를 측정하려고 시도하고 있다는 점은 고려할 만한 사항이다.

둘째, CSV 활동의 중복성이 나타나 사각지대에 대한 관심이 필요하다. 정부는 한정된 재원을 통해 국민 편익 증진을 도모하고, 정책 추진 과정에서 재원의 합리적 배분을 위해 정책대상의 중복성을 제거하는 일종의 조정체계를 갖추고 있다. 그러나 개별 기업들의 CSV 활동은 각 기업의 자율적 활동이므로 CSV 활동의 재원이 특정한 계층이나 영역에 집중되고 있음을 알 수 있다. 즉 공공기관의 공유가치 창출에서는 이들과의 중첩을 고려할 필요가 있다.

셋째, CSV 활동의 지속가능성을 위해 네트워크 수준에서 전략적인 협력을 택하고 있음을 알 수 있다. 사례조사에서 상세히 기술하지 않았지만 각 기업들은 CSV 활동에 다양한 이해관계자들을 참여시킴으로써 선형적인 가치사슬 구조를 확장하고 있다. 즉 경쟁우위 달성을 위한 CSV 활동에 국한되지 않고 생태계 전체의 가치를 향상시키기 위해 상호협력하고 있다는 점에 주목해야 한다.

#### 다. 공공기관 지역혁신에 주는 함의

사기업들은 CSR 활동의 연계나 성과의 파급력을 향상시키기 위해 전략적 접근을 시도하고 있다는 데 주목할 필요가 있다. 기업들은 자신들의 활동에 다양한 혁신주체들을 참여시키고 있으며, CSR 활동의 지속가능성을 도모하기 위한 수단으로 다양한 네트워크와

상호작용하는 전략을 택하고 있다. 이는 사기업의 CSR의 수준이 이미 사회적 책임을 강조하는 수준을 넘어섰음을 의미하며, CSV로의 진화과정에 있음을 의미한다. 결과적으로 현재 검토한 사기업 사례가 보여주는 점은 CSV 단계에서 나타나는 구체적인 활동 사례로 무엇을 활용하고 있는가, 이러한 활동이 성공했다라고 평가받는 지점이 무엇인가를 벤치마킹할 필요가 있음을 시사한다.

구체적으로는 공공기관이 혁신의 수단으로 CSV를 사용한다면, 공유가치 창출을 위해 어떠한 전략을 활용할 수 있는지를 파악할 필요가 있다. 또한 기업의 가치사슬에 연계된 이해관계자들의 적극적 참여를 유도하기 위해서 기업 내부적으로 어떠한 방법을 사용했고, 조직 외부적으로는 어떠한 방법을 사용하고 있는지를 파악할 필요가 있다. 그리고 이를 공유가치 창출을 위한 지역혁신생태계 구축과 연결해 이해해야 한다.

앞서 지역혁신생태계 논의의 화두에서 제기한 바와 같이 공공기관이 공유가치 창출의 단계로 나아가기 위해서는 이를 위한 구조(조직 내부)와 거버넌스(조직 내·외부) 체계 구축을 통해 혁신을 위한 생태계를 만들어야 한다. 혁신생태계란 다양한 이해관계자들이 공생하면서 협력하는 환경을 의미하는데, 혁신생태계 안에서 자원들을 교환하고 새로운 비즈니스 모델을 창출하는 과정을 통해 공유가치를 창출한다.

이를 지역단위로 좁혀 논의해보면 혁신의 창출과 확산에 관계된 다양한 이해관계자들 간의 협력 네트워크가 생성되고, 활용되고, 확산되려면 누군가가 이를 구축·유지하는 노력을 해야 함을 의미한다. 본 연구의 질문은 이러한 지역혁신생태계 구축의 주체로서 공공기관이 기능할 수 있으며, 공공기관은 기존의 선형적인 가치사슬만으로 지속가능성을 확보할 수 없다는 측면에서 전략적으로 이 역할을 수행할 필요가 있다는 데에서 착안하고 있다. 즉 공공기관이 지역혁신생태계를 구축해야 하는 이론적 함의는 CSV의 논의에서 파악할 수 있으며, 생태계를 구축하고 확산하고 유지하기 위한 구체적인 수단으로서 사기업 사례가 보여주는 다양한 전략을 차용하는 것이 유효한 전략이 될 수 있다.

사기업들이 CSV 활동에 외부 이해관계자들을 참여시키는 것은 기업의 이미지 개선을 위해서만이 아니다. 그 이면에는 기존의 사회봉사 조직(NGO 등)과의 공고체계를 통해 기업 내부의 부족한 역량을 보완하고(역량 강화), 단독활동으로 인해 야기될 수 있는 시행착오를 줄이고(비용 절감) 효과적인 CSV 경영을 가능케 하기 위함이다. 이 과정에서 외부 이해관계자들의 전문성을 습득하고 현장의 다양한 이해관계(수요)를 파악해 새로운 시장을 파악하게 된다. 즉 비용을 절감하면서 효과를 극대화하기 위해 전략적으로 외부

---

이해관계자들을 참여시키는 것이다. 이를 지역 단위로 치환하여 이해하면 지방자치단체, 대학, NGO 등 지역의 주요 기관들과 협업함으로써 비용을 절감하는 동시에 이들의 전문성 습득과 새로운 시장 탐색의 기회도 얻게 된다. 롯데의 베트남 농촌개발 CSV 사업에 롯데가 농업기술 개발비용을 지원하는 것은 지역을 혁신시키기 위한 것만이 아니다. 지역에서 생산한 농산물의 판로를 롯데의 유통망을 통해 유통함으로써 상생협력에 기반을 둔 혁신생태계의 주요 행위자로 기능하게끔 포지셔닝하는 전략임을 이해해야 한다.

### Ⅲ. 지역혁신을 위한 공공기관의 활동 및 실태 분석

#### 1. 조사개요

본 장에서는 지역혁신을 위한 공공기관의 활동 및 실태를 CSR의 표준화 과정에서 중요하게 논의된 구성요소를 중심으로 검토한다. 이를 통해 공유가치 창출을 위해 주목해야 할 주요 구성요소들과 지역혁신생태계 구축을 위한 방향성을 탐색한다.

사회적 가치의 검토의 대상은 「혁신도시특별법」에 따라 혁신도시로 이전한 공공기관 중 네 곳을 선정하였다. A기관은 김천혁신도시로의 이전을 통해 혁신도시의 정주 여건 확충과 혁신도시-원도심의 상생·발전을 위해 노력하고 있으며, B기관은 경북 경주시로의 이전 이후 발전소 인접지역과 상시 지원·협업체계를 구축하는 등 본 과업의 목적 달성에 유효할 것이라 판단해 선정하였다.

한편 C기관은 2013년 경영평가 결과 D등급이었으나, CSV 활동을 경영활동의 중요한 가치로 선언하고 구체적인 정책을 실시해 온 결과 매년 1단계씩 평가등급을 상승시켜 2016년 A등급을 획득하였고, D기관은 공기업 최초로 사회적 가치 실현로드맵을 마련하고 60개의 실천과제를 선언한 기관으로 선정하였다. 이들 기관은 리더의 관심을 통해 지속가능한 CSV 활동 전략과 실천과제를 마련하고, 이해관계자와의 혁신생태계 구축을 시도한 기관으로 본 과업의 목적 달성에 유효할 것이라 판단해 선정하였다.

분석을 위해 각 기관의 사회적 가치 담당 부서 직원을 인터뷰하였으며, 지역혁신생태계를 위한 공공기관의 역할을 탐색한다는 점에서 시민사회와 전문가에 대한 인터뷰도 실시하였다.

〈표 Ⅲ-1〉 인터뷰 개요

구분	내용
조사대상	• 공공기관 사회적 가치 담당자, 시민사회 활동가, 사회적 가치 분야 전문가
조사방법	• 개별 심층 인터뷰(in-depth interview)
표본규모	• 총 6명 - 학계 전문가 1명, 시민사회단체 1명, 공공기관 담당자 4명

자료: 저자 작성

---

심층 인터뷰를 실시하기 위해 반구조화 면접(semi-structured interview) 기법을 활용하여 먼저 공통질문을 물은 뒤 소속기관의 현황과 업무담당자의 특성에 따라 추가질문을 통해 인터뷰를 진행하였다.

---

### 〈표 III-2〉 인터뷰 프로토콜

---

- (정책 환경) 기관장의 리더십과 이행의지는 어떠합니까?
  - (정책 환경) 지역 내에 미션, 비전, 가치가 공유되고 있습니까?
  - (정책 기획) 지역혁신생태계 구축을 위한 공공기관의 역할은 무엇이라고 생각하십니까? 필요한 노력들이 원활히 이뤄지고 있다고 생각하십니까? 혹시 개선되어야 할 점이 있습니까? 제시하는 관리적 가치의 구성요소(이행요소)별로 응답해 주십시오.
  - (정책 집행) 기관 내에 별도의 이행계획이 있습니까? 기관의 경영목표, 성과관리, 주요 사업에 어떻게 반영되고 있습니까?
  - (정책 집행) 기관 내에 지역혁신생태계 구축이나 공유가치 창출을 위한 전담 조직 내지는 자원 배분이 이뤄지고 있습니까? 개선되어야 할 점이 있습니까?
  - (기타) 효과적인 지역혁신생태계 구축 방안에 대해 자유롭게 의견주시기 바랍니다.
- 

질적자료 분석을 위해 1:1 인터뷰 자료를 녹취록으로 정리한 후 연구 분석틀에 따라 범주를 선정하여 내용 분석을 실시하였다. 먼저 정책 환경, 정책 기획, 정책 집행 등 3단계로 구분하여 범주를 설정하였다. 또한 지역혁신생태계 구축과 공유가치 창출을 위한 방안을 도출하기 위해 개방형 질문을 통해 주요 의견을 확인하였다.

각각의 1:1 인터뷰는 약 100분 정도 소요되었으며, 인터뷰 프로토콜에 따라 참여자들이 응답하는 방식으로 진행되었다. 또한 본 과제와 직접적인 관련성이 있는 주제는 아니더라도 간접적으로 관련된 의견을 자유롭게 제시할 수 있도록 허용하여 풍부한 논의를 이끌어내도록 하였다.

## 2. 분석결과

### 가. 정책행위자의 신념과 이해

#### 1) 공유가치 창출과 지역혁신생태계 구축을 위한 리더십

공유가치 창출을 위한 지역혁신생태계 구축 노력은 공공기관의 중장기적인 비전과 연계될 때 달성이 가능해진다. 공유가치 창출을 위한 노력이나 지역혁신생태계 구축은 사실상 의무사항도 법적 구속력도 없기 때문에 생태계 안의 하나의 이해관계자인 공공기관은 자신의 비전과 연계되어야만 비로소 실현이 가능하다. 또한 생태계라는 특성상 모든 이해관계자들의 노력이 요구되기에 각 이해관계자들 간의 협력적 네트워크를 이끌어 낼 총체적인 리더십이 가장 중요하다고 할 수 있다. 다시 말해 모호하고 단기간에 실현하기 어려운 지역혁신생태계 구축이 가능하려면 공공기관의 고위급 리더십이 이에 관심을 갖고 이행의지를 보이는 것이 매우 중요하다. 이와 더불어 생태계에 관여하는 이해관계자들 간에 발생할 수 있는 갈등에 대비·조정한다는 차원에서도 중요하다.

그러나 지역혁신생태계 구축을 위한 공유가치는 공공기관의 노력만으로는 달성하기 어려운 문제다. 따라서 국가 차원에서 지역혁신생태계 구축에 요구되는 미션, 비전, 가치 체계를 수립한 후 이를 공유하는 것이 효과적이라는 게 응답자들의 공통된 의견이다. 공공기관들의 이행의지가 올라가고 있으나 아직은 분위기 조성 차원에 머물러 있거나, 경영평가 차원에서 사회적 가치 달성을 위한 전략으로 접근하는 경향이 있다. 몇몇 공공기관에서 CSV 차원에서 비즈니스와의 접목을 시도하려는 노력을 하고 있지만 아직까지 지역사회와 통합된 가치를 형성하지 못하고 있다.

---

“지역혁신생태계라는 게 국가균형발전 전략과 같이 중앙의 주도하에 오랜 시간 추진해오던 실현되었다고 보기 어렵습니다. 이런 상황에서 공공기관만의 노력으로 갑자기 달성될 수 있을 거라고 보기 어렵습니다. 국가 차원에서 지역혁신생태계 구축에 요구되는 미션, 비전, 가치 체계를 수립한 후 이를 공유하고, 공공기관을 포함한 지역 내 이해관계자들이 함께 우선순위를 정하고 이를 달성하기 위한 구체적인 방안을 마련하는 쪽이 수월할 것 같습니다.”

(전문가)

---

---

“공공기관들은 기본적으로 설립목적에 맞는 고유업무를 하고 있는데, 정권과 정부 정책이 바뀔 때마다 부서만 새로 만드는 형태로 진행하고 있습니다. 하던 업무가 확확 바뀌진 않으니깐요. 부서 이름은 새로 바뀌지만 새로운 전략을 마련하기보다는 국정과제나 정부 정책에 맞춰 따라가는 식이라서 기관 차원에서 기관장이나 고위직의 리더십을 통해 장기계획을 세워 CSV나 지역혁신에 관심을 주지 않는 이상 지역사회와 혁신생태계를 구축한다는 것이 어렵지 않을까 합니다.”

(공공기관 A 담당자)

“정부정책하고 사회적 가치하고 같이 가야 합니다. 상호 보완적 관계에 있고 동력을 갖기 위해서는 외부의 성과관리시스템도 필요하고, 기관 평가와 연계해서 성과지표로 부서평가로 연계시켜서 하면 아무래도 동력을 찾을 수 있는데. 이게 또 정부가 바뀌면 달라지니까 기관장의 리더십이 중요하지 않나 싶습니다.”

(공공기관 B 담당자)

“지속가능경영부문은 사회공헌, 환경경영, 안전경영으로 구분되어 각각의 이행계획을 마련하라는 기관장의 방침이 있었습니다. 구체적으로 말하자면 외부 이해관계자(평가자 등)가 우리 기관에 요구한 개선필요사항에 대한 조치결과를 구체적인 실적치로 치환하고, 정기적으로 점검하겠다는 겁니다. 리더의 이러한 관심은 사내에서 기회가 주어질 때마다 강조되었습니다. 각종 슬로건이나 홈페이지에도 사회적 가치나 사회공헌과 관련된 키워드들이 자주 노출되었고, 이러한 적극성이 기관을 변화시켰다고 봅니다.”

(공공기관 C 담당자)

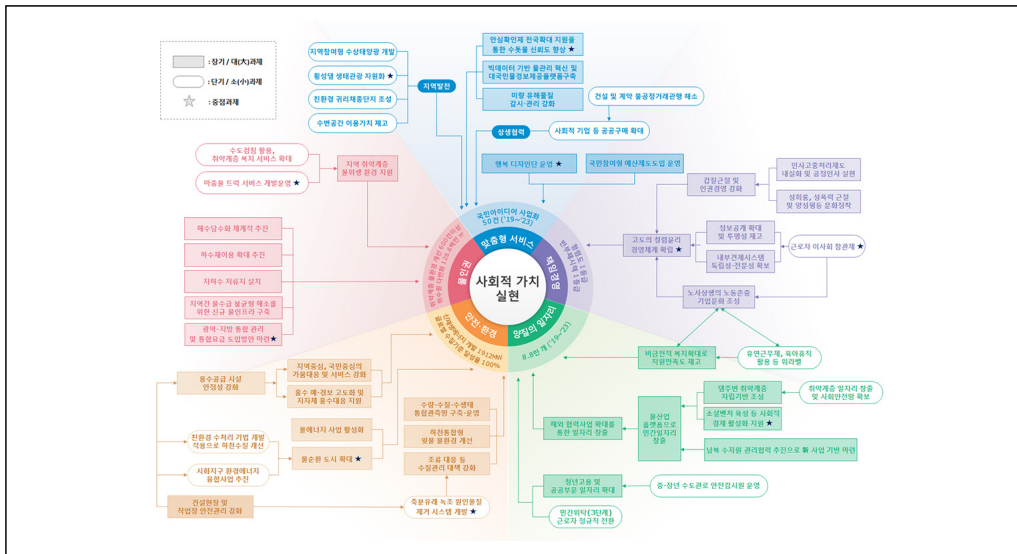
“저희는 정부정책에 즉각 대응한 편입니다. 국정과제로 사회적 가치가 강조되고 결국 평가로 이어지는데, 아예 적극적으로 대응한 것이죠. 외부 용역과 자문을 통해 우리 기관이 가진 특수성, 경쟁우위 영역을 사회적 가치와 매칭하고 세부 추진과제를 만들어 발표했죠. 당시 대부분의 기관은 과거의 지속가능경영을 이름만 바꾸는 수준이었는데, 저희처럼 한 기관이 없었기에 많은 기관들이 저희를 벤치마킹하려 했습니다. 결국 기관의 의지가 구체적인 행동으로 치환되려면 의사결정자들의 의지가 중요하죠.”

(공공기관 D 담당자)

---

고위급 리더십이 관심을 가질 때 기관 차원의 사회적 가치 창출 활동, 나아가 공유가치 창출로의 추진력을 얻을 수 있을 것이라는 점은 K-water 사례를 통해 시사점을 얻을 수 있다. 예를 들어 K-water의 경우 ‘물’이라는 기관설립 고유목적을 중심으로 사회적 가치 실현 체계를 마련하고, 비전과 슬로건, 전략 방향을 사회적 가치와 연결하였다. 또한 단기과제와 장기과제, 중점과제를 마련해 정부 정책의 변화에도 불구하고 지속적으로 추진되도록 세부방안을 마련하고 있다.

[그림 III-1] k-water의 사회적 가치 실현 세부 추진과제



출처: [https://www.kwater.or.kr/water/sub06/sub01/socialPage.do?s\\_mid=1781](https://www.kwater.or.kr/water/sub06/sub01/socialPage.do?s_mid=1781)

## 2) 기관 및 지역 내 이해관계자들 간의 목적과 미션의 공유(인식)

공유가치 창출을 위한 지역혁신생태계 구축의 내부 지지란, 이행의 필요성과 현 이행 체계의 적정성에 관해서 공공기관 조직 내부만이 아니라 해당 공공기관의 주무부처를 포함하는 이해관계자 간의 공감도로 이해할 수 있다. 대통령이 국정과제로 사회적 가치 실현을 강력하게 표명하고, 공공기관 경영평가 지표에 사회적 가치를 반영함으로써 공공기관들로 하여금 사회적 가치, 나아가 공유가치 창출을 위한 일련의 노력을 추동했다는 점에서 공감대는 형성한 것으로 보인다. 다만 이러한 공감대가 아직 지역혁신생태계 구축으로 연결되지는 못한 것이 사실이다. 혁신생태계가 경제적 가치를 창출하기 위해서는

---

공공기관이 위치한 지역에서 여러 주체들과 상호작용하고, 지역 내 이해관계자들과 동일한 사회적 가치를 지향하는 가운데 자원들을 유기적으로 결합하고, 지역경제와 지역문화, 중앙정부의 정책 등과 상호작용의 단계에 있어야 한다. 그러나 아직 공공기관 내부 수준에서 지지를 추동하는 단계에 있는 것으로 나타났다.

반면 외부 지지란 시민사회 및 민간의 지지를 의미한다. 이는 각 정책단계, 의사결정 단계에 다양한 이해관계자가 참여하는 정도로 이해할 수 있다. 공유가치 창출을 위해서는 가치·미션·목적의 공유가 필수적이다. 따라서 사회적 가치들을 함께 검토하고 우선순위를 설정해 효과적으로 실현하는 방안을 마련하는 일련의 논의 과정에 지역의 참여가 좀 더 강화될 필요가 있다.

예를 들어 각 공공기관마다 위원회 형태로 지역 위원과 전문가들이 포함되어 있지만 기존 체계가 이들의 목소리를 반영하기에는 한계가 있다는 지적이다. 실제로 공공기관의 사회적 가치 창출 활동과 지역이 원하는 사회적 가치의 우선순위는 상당한 차이가 있다. 예를 들어 공공기관은 경영평가에서 말하는 사회적 가치 지표 중 일자리 창출을 중심으로 공유가치 창출의 우선순위를 설정했다면 지역에서는 지역의 문화, 환경보호, 사회적 기부 사업 등 원하는 우선순위가 상이한 경우가 있다. 이와 같은 현실에 대응하기 위해서는 의사결정 단계뿐만 아니라 집행과 평가에 이르는 과정에 시민단체와 전문가 등의 의견이 충분히 반영될 수 있는 체계가 마련되어야 한다.

---

“정부에서 경영평가를 통해 사회적 가치를 지표화해서 점검한다는 점에서 공공기관들로 하여금 사회적 가치, 나아가 공유가치 창출을 위한 일련의 노력을 추동했다는 점은 긍정적입니다. 하지만 아직 형식적으로 외부 이해관계자들을 참여시키는 정도이고, 실질적으로 공공기관의 의사결정에 관여하지는 못하는 수준입니다.”

(전문가)

“사회적 가치와 관련해서 업무는 크게 4가지입니다. 성과관리 총괄, 동반성장, 혁신, 지식 경영 이렇게 되어 있습니다. 근데 전 정부는 효율성을 강조한 반면 현 정부는 공익성을 강조하다 보니까 공익성에 맞춰 기존 사업을 성과로 보이게 하는 수준이라 할 수 있습니다. 바뀐 지표에 따라 사업부서와 조정을 해서 사업하는 방식이나 요소를 바꾸기에는 시간이 필요합니다. 아직 전 부서와 가치를 공유하고 있다고 보기는 어렵죠.”

(공공기관 A 담당자)

---

“우리 기관은 외부 이해관계자들과의 관계형성이나 유지를 경영활동의 매우 중요한 가치로 인식하고 있습니다. 발전시설의 경우 혐오시설로 인식되어버리는 순간 외부 이해관계자들과의 관계를 새로 쌓기 어렵습니다. 그래서 유달리 지역사회에 대한 기여나 발전에 초점을 두게 되고, 사회적 투자나 지역의 일자리 창출에 신경을 씁니다. 그리고 커뮤니케이션 과정에 오프나 왜곡이 발생하지 않도록 이해관계자 참여에 신경을 많이 쓰고 있습니다.”

(공공기관 C 담당자)

“이게 현실적으로 어려운 건 우리가 참여해도 알 수가 없어요. 반영한 건지 안 한 건지 피드백이 없거든요. 시민단체라는 건 일종의 틀러리로 활용되는 거죠. 차라리 별도로 권한을 부여해서 지역 내 시민단체에 강력한 발언권을 줬으면 해요. 현 체계 내에서는 역할과 권한이 명확하지 않다고 할 수 있어요.”

(시민사회단체)

## 나. 기획 및 이행계획

### 1) 지역혁신생태계 구축을 위한 공공기관의 역할

응답자들은 공통적으로 지역혁신생태계 구축을 위한 공공기관의 역할이 무엇인지 특정할 수 없다는 점을 문제로 지적하였다. 중앙 차원에서 지역혁신생태계 구축에 요구되는 미션, 비전, 가치 체계를 수립한 후 이를 공유하는 일련의 과정도 없었고, 각 공공기관 별로 자율적으로 사회적 가치의 우선순위를 일방적으로 설정해 추진한다는 지적이다.

지역혁신생태계 구축을 위한 견해도 응답자별로 상이하게 나타났다. 전문가는 지역 역할이 무엇인지 파악하고 공공기관이 능동적·전략적 접근을 시도할 필요가 있다는 의견을 제시하였다. 지역을 중심으로 다양한 지역 내 파트너들을 참여시키는 전략을 기본 방향으로 설정하고, 공공기관이 이들 간의 협력 네트워크를 조정하는 역할이 중요하다는 의견이다. 한편 이는 지방자치단체를 비롯해 정부의 역할과 중첩된다는 점에서 후순위로 지역 내 협력 확대, 정보 개방 등 거버넌스 확대 노력이 필요하다는 의견도 제시하였다.

공공기관 담당자들은 전문가의 의견에 공감하였지만 실현 가능성이 낮다는 입장에서 공공기관이 보유한 자원을 활용해 지역에 자원을 제공하고, 네트워크에 참여한 투자기관, 대학 등 연구기관, 지역 시민단체와 동일한 사회적 가치를 지향하는 것에서 출발할 필요가 있다는 의견을 제시하였다. 즉 먼저 이해관계자와의 상호작용을 확대하는 것에서

---

시작해야 하며, 이 과정을 통해 공유가치를 발굴·확대함으로써 경영활동의 지속가능성을 확보하게 된다는 의견이다.

시민사회단체는 공공기관이 사회·경제·문화적 배경을 지닌 일정한 지역(공간)을 기반으로 활동하므로, 지역과 협력하려는 자세가 제일 중요하다는 의견을 제시하였다. 지역 내 이해관계자들의 의견을 경영활동에 반영하는 체계로 변화함으로써 상호간에 긍정적인 영향을 주고받을 필요가 있다는 견해이다.

---

“지금 사회적 가치를 강조하니까 공공기관마다 사회적 가치가 무엇인지 컨설팅을 받고, 용역을 발주해서 사회적 가치 실현을 위한 조직체계로의 변화를 추진하고 했는데.. 공유가치 창출은 이해하는데 이를 통해 지역혁신생태계 구축을 위해 우리가 어떤 역할을 해야 하는가에 대한 고민까지는 이르지 못한 게 사실입니다. 혁신생태계 구축 노력은 다른 주체에서 하고 우리는 참여자로서 요구되는 역할을 수행하는 정도가 어떤가..”

(공공기관 A)

“실업, 저성장, 역외 유출 등 다양한 지역문제에 대한 대안으로 적극적 자생전략이 강조되면서 지역 차원의 탄력적 대응 필요성이 강조되어 온 게 오래입니다만 왜 지역혁신체계가 달성되지 못했나 생각해봐야 합니다. 사회적 혁신 환경을 만들어보자는 논의들은 사실 수사적인 수준에서 끝나버리지 않았습니까. 누가 뭘 어떻게 해야 하는지 잘 모르니까 하나가 주도적으로 하려고 해도 잘 안 되는 거죠. 이 상황에서 공공기관이 노력을 해봐야 정권이 바뀌고 정책의 방향이 바뀌면 다시 원래대로 돌아가는 거죠. 굳이 시작한다면 경영활동에 지역 내 협력을 늘리는 것과 선제적으로 정보를 개방하는 정도의 노력인데 이는 지금도 하고 있는 거고.”

(전문가)

“공공기관이 공유가치를 창출해야 하고 지역혁신생태계를 구축해야 한다? 방향에 공감은 하지만 우리의 고유 미션도 아닌 상황에서 얼마나 해야 할지 모르겠습니다. 우리도 지역 사회에 자원을 제공하고 네트워크를 활용해 다양한 가치를 공유하는 것의 필요성은 알고 있습니다만 이게 어느 정도 시간이 흘러야 가시화되지 않을까 생각합니다.”

(공공기관 B 담당자)

“공공기관은 지역을 중심으로 경영활동에 지역 내 파트너들을 참여시키려는 노력을 안하는 않습니다. 다만 형식적이거나, 지역 내 파트너들의 낮은 전문성으로 인해 다시 엘리트

---

주의적 의사결정 체계로 회귀하는 것입니다. 처음에 저희는 기관의 전략에 대응하는 분과위원회를 구성했고, 사회적 가치 실현 추진단이란 것도 만들었습니다. 아직 활동기간이 1년 반 정도라서 구체적인 성과가 이렇다저렇다 말하긴 어렵습니다만 실무자 입장에서 바라보면 이제야 겨우 참여자들의 책임의식이 발현되고, '아 이런 행위가 매우 중요하구나. 열심히 해야겠다. 필요하다.'와 같은 공감대가 형성되는 것으로 봅니다."

(공공기관 D 담당자)

"사실 모호한 문제니까 다들 무엇부터 해야 할지 모를 수 있습니다. 그러나 결국 공공기관은 그 기관이 입지한 지역을 기반으로 활동하니까 기본적으로 지역과 협력하려는 자세를 가지는 게 시작이 아닐까 합니다. 지역의 목소리를 의사결정 과정에 반영하고 지역과 긍정적 영향을 주고받는 것이 시작이 될 수 있습니다."

(시민사회단체)

## 2) 공유가치 창출과 지역혁신생태계 구축을 위한 이행계획의 적정성

우선 공유가치 창출을 통해 지역혁신생태계를 구축해야 한다는 국가 차원의 이행체계는 존재하지 않는다. 현재 공공기관들로 하여금 공유가치 창출과 관련해 사회적 가치를 고려하도록 하는 외부 기제로는 공공기관 경영평가에 있는 사회적 가치 구현 지표가 유일하다. 전체 배점 중 22점, 노사관계 5점, 직원들의 삶의 질 제고 1점 등 사회적 가치와 관련된 점수는 30점에 이른다. 공공기관들은 경영평가, 국정과제, 주무부처의 영향하에 경영계획을 수립하는데, 이러한 경영계획은 굳이 설명하자면 앞서 CSR 논의에서 검토한 CSR 2.0 수준에 머무르고 있다. 공공기관의 양적인 성장에도 불구하고 스스로의 역할을 사회공헌, 윤리경영, 사회봉사라는 좁은 의미로 인식하고 있기 때문이다. 문재인 정부 들어 공공기관으로 하여금 적극적으로 사회적 혁신을 추구하는 방향을 강조하면서 일부 공공기관만이 사회적 가치에 주목한 별도의 이행계획을 마련한 단계라는 점을 고려하면 당연하다고 할 것이다. 즉 공공기관이 적극적이고 능동적으로 이해관계자, 지역의 욕구에 대응해 사회의 가치를 변화시키는 CSV의 패러다임을 체득했다고 보기 어렵다. 공공기관의 경영목표, 성과관리, 주요 사업과의 연계가 이뤄졌다고 보기 어려우므로, 따라서 현 단계에서 공유가치 창출과 지역혁신생태계 구축을 위한 이행계획의 적정성에 대한 답을 구하긴 어려운 상황이다.

---

이에 대해 응답자들 모두 공공기관이 본연의 고유 업무를 한 이후 사회공헌을 하는 것이 아니라, 공공기관의 고유 업무 자체를 수행하는 과정에서 자연스럽게 사회적 가치를 창출하는 활동으로 패러다임을 변화시켜야 한다는 데는 동의하였다. 이러한 패러다임 하에 이행계획을 재정립할 필요가 있다는 것이다. 한편 공공기관의 설립목적 자체가 공익과 공공성을 추구한다는 점에서 고유 업무를 온전히 수행하는 행위 자체가 공유가치를 창출하는 활동이 아닌가라는 의견도 나타났다. 예를 들어 안전이라는 사회적 가치가 강조된다면 고유 활동을 수행하는 전반에 안전관리를 강화하는 행위가 CSV가 아니냐는 인식을 가진 것으로 이해할 수 있다. 이러한 인식은 온전히 CSV를 이해한 것이라보기 어렵지만 잘못되었다고 말하기도 어렵기 때문이다.

---

“물론 진짜 노력하는 공공기관도 존재합니다만 아직 그 정도로 깊은 고민을 하는 공공기관들이 있다고 보기는 어렵습니다. 모 공공기관의 경우 아파트 만들고 뭐 그런 거 하는데, 이 안에 커뮤니티가 있습니다. 이 커뮤니티를 협동조합 형태로 전환하면 기존에 제공하는 ○○ 사업이 일자리 창출과 커뮤니티 지원이라는 사회적 가치 구현 활동으로 보이게 됩니다. 사실 이런 것이죠. 진짜로 새로운 가치를 창출하기 위해 이행체계를 만들고 사업들을 만들고 했던 것이 아니라.”

(공공기관 A 담당자)

“공유가치 창출을 위한 진짜 이행체계는 없습니다. 사회적 가치를 강조하니까 거기에 맞춰 기존에 해왔던 사업을 정렬해서 사회적 가치 관련 활동을 하는 것처럼 꾸민 것이죠. 실제로 구체적인 내용을 보면 고용창출과 관련한 내용이 다 들어가 있고, 인권을 강조하는 수준에 그치고 있습니다.”

(공공기관 B 담당자)

“공유가치 창출이 무엇인가. 사회적 가치를 강조하니까 하긴 하는데 뭘 어떻게 하란 것인가 고민이 있을 거예요. 우리가 공공기관이고 설립목적 자체가 공익 달성인데. 일단 급하니까 사회적 가치와 관련한 사업을 10개, 20개를 만들어 내는데 진짜 효과적 사업은 1~2개 될까 말까. ‘진짜’하려고 드는 공공기관은 아직 없지 않나 생각합니다”

(공공기관 B 담당자)

“공유가치 창출이 필요하다고 하니까 관심을 갖기는 하는데 실제 이행계획을 세울 때는 결국 한정된 자원을 고려해 우선순위가 달라집니다. 환경과 안전에 대한 책임, 지역사회와의 협력 이런 가치들에 관심을 가지고 이행계획을 잘 만들죠. 이런 것들은 외부 이해관계자들의 지지를 위협입니다. 그러다 보니 내부 이해관계자의 의사결정이나 참여의 비중이 줄어듭니다. 그러다보면 내부 지지가 약해지고, 다시 외부에 소홀해지고. 이렇게 되지 않기 위해서는 패러다임 변화가 유효하다는 데는 공감합니다만 그냥 우리 일을 열심히 하는 와중에 서서히 이렇게 변화해나가도록 하는 것이 어떤가 합니다.”

(공공기관 D 담당자)

#### 다. 사업집행 및 실행체계

##### 1) 공유가치 창출과 공공기관 사업·정책의 정합성

공공기관의 노력을 통해 공유가치가 창출되고, 이렇게 창출한 공유가치가 지역혁신생태계에 기여하기 위해서는 장기적인 계획하에 지속적인 활동이 필요하다. 즉 공유된 가치 달성을 위한 전략을 경영목표에 반영하는 것이 중요하다. 현재 공공기관들의 비전과 미션, 경영목표들은 기관의 설립목적 달성을 위해 마련되어 있으며, 공공기관의 설립목적이 공공성에 있다는 점에서 사회적 가치와 무관하다고 보기는 어렵다. 따라서 현 경영목표가 사회적 가치를 고려해 설정된 것이라면 이를 달성하기 위한 사업·정책들은 공유가치 창출을 위한 행위라고 볼 수도 있다.

하지만 이러한 소극적 집행이 아니라 적극적으로 공유가치를 창출하기 위해서는 이해관계자들과 함께 사회적 가치가 무엇인지 고민하고, 어떤 가치를 우선순위로 올릴 것인가에 대해 분석한 이후, 이를 달성하기 위해 필요한 수단을 사업화하여 별도의 경영목표와 이행계획을 수립하는 과정이 요구된다. 쉽게 말해 달성하고자 하는 가치를 계층화하여 중심가치와 주변 가치로 구분하고, 각 가치들을 중심으로 기존의 정책 또는 목표달성을 위해 요구되는 사업들을 재구성하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 공공기관 내부적으로 창출하고자 하는 가치, 대상, 범위, 목표를 명확하게 설정하고, 각 사업부서들로 하여금 어떻게 이를 달성하게 할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 이를 통해서 중심가치와 주변 가치를 명확히 할 수 있고, 목표의 불균형적 달성을 예방할 수 있다.

---

“이해관계자들과 함께 사회적 가치든 공유가치든 뭘 고려해야 할 것인가를 함께 고민하고 난 이후 공공기관은 어떤 가치를 우선순위로 올릴 것인가 분석할 필요가 있습니다. 그 다음에야 이걸 달성하기 위해 필요한 수단이 뭔지, 사업화할 것이 뭔지, 달성하기 위해 필요한 자원은 뭐고 수단은 뭔지를 고민해야죠. 이런 고민이 경영목표와 이행체계에 반영되어야 공유가치 창출이 가능하지 않을까 합니다.”

(전문가)

“사회적 가치에 대해 고민한다 해도 우리 기관 중 일부인 우리 처의 일일 뿐이고. 실제 각 사업부서들과 연계해서 뭔가를 하려면 우리 기관이 달성하고자 하는 가치가 무엇인지를 이들과 공유하고 공감하는 게 먼저일 것 같습니다. 그리고 함께 고민해야 하는데, 아직 그러지 못하고 있습니다.

(공공기관 B 담당자)

“우리가 좀 특수한 게 비전이니 슬로건이니 잘 만드는 데 그치는 게 아니라 사회적 가치를 구체적으로 유형화하고 이를 달성하기 위한 각각의 5개년 계획까지 만들어서 연차별로 진척도를 점검하고 있습니다. 장기적인 계획하에 움직인다는 점에서 타 기관 대비 조금은 적극적인 스탠스를 취하고 있습니다. 1년 정도 해봤는데 이렇게 해도 뭐가 크게 변했다, 이렇게 말하기엔 이른 것 같습니다. 계획을 잘 만드는 것도 중요한데 유지하는 것도 중요하다는 생각을 합니다.”

(공공기관 D 담당자)

---

## 2) 공유가치 창출과 지역혁신생태계 구축을 위한 전담조직·자원배분 여부

공유가치 창출과 관련한 전담조직이라고는 할 수 없지만 응답자가 속한 공공기관들은 모두 사회적 가치와 관련된 전담조직이 존재하는 것으로 나타났다. 다만 그 역할은 공유가치 창출과는 거리가 있었다. 과거부터 해오던 경영평가 지표관리 업무 인력을 새로 만든 전담조직으로 배치하거나, 혹은 이름을 변경한 수준에서 전담조직을 운영하는 것으로 나타났다.

응답자들은 이렇게 만든 전담조직이 공유가치 창출과 동떨어졌다고 보기는 어렵다는 견해를 나타냈다. 예를 들어 행정안전부에서 정부혁신계획을 세우면 기획재정부가 가져와서 공공기관 혁신계획 가이드라인을 만들고, 공공기관이 이에 맞춰 혁신계획을 짜는 것이 사실이다. 이름은 혁신계획이지만 그 안에는 사회적 가치와 중첩되는 내용이 다수 존재하고, 이러한 업무를 수행한 인력의 전문성은 타 직렬의 인원보다 더 높다는 것이다.

한편 전담조직에 자원이 상당히 배분되는 것으로 나타났다. 여기서 말하는 자원 배분이란 인력과 예산으로 이해할 수 있는데, 공공기관 경영평가에 사회적 가치의 배점이 상향되면서 각 공공기관마다 적절한 자원을 배분했기 때문인 것으로 보인다.

---

“원래 하던 업무가 바뀌진 않았습니다. 예를 들어 경영평가팀은 전통적으로 고용업무를 보는데, 이게 일자리 창출이 된 것이라 이쪽에서 담당하는 겁니다. 사회가치혁신처의 경우 정부에서 강조하니까 만들었는데, 실제로 일하려면 사업부서들과 협력해야 하니까 상호보완적인 관계에 있다고는 할 수 있는데. 우리만이 전담조직이라고 말하기는 어렵습니다. 사업부서와 조정을 통해 사업하는 방식이나 요소들을 다 바꾸라는 시그널을 내리는 역할을 수행하는 거라서..”

(공공기관 A 담당자)

“인력은 모자라지 않습니다. 우리 일이 방향성 잡고 사업부서와 조정하고, 취합해서 정리하는 것이고 실제 일은 사업부서가 한다는 점에서 지금 인력이면 현행 유지는 가능하다고 생각합니다.”

(공공기관 A 담당자)

“공공기관 자체의 본업이 공공성이기 때문에 원래 하던 일을 좀 더 무게감 있게, 공공성에 맞춰 우리 고용업무를 좀 더 충실하자는 게 사회적 가치라고 이해한다면. 정부가 말하는 12개 가치들을 부서마다 있는 주요사업하고 연결시켜 공공성 강화 측면으로 가계끔 하고 있습니다. 이런 활동이 전담조직의 역할이라면 우리는 전담조직이 제 역할을 한다고 할 수 있습니다.”

(공공기관 B 담당자)

---

### 3. 소결 및 시사점

#### 가. 리더의 관심과 이해관계자의 지지

본 연구는 공유가치 창출과 지역혁신생태계 구축을 위한 환경을 리더십 측면과 제도적 측면으로 구분하여 검토하였다. 이 외에도 다양한 요인들이 환경에 작용할 수 있지만 공유가치 창출에 대한 이해와 지역혁신생태계 구축에 있어 공공기관의 역할이 무엇인지 고민하는 단계에 있는 만큼 두 가지 차원으로 구분해 시사점을 정리하였다.

---

먼저 공유가치 창출과 지역혁신생태계 구축 노력은 공공기관의 중장기적인 비전과 연계될 때에야 비로소 달성이 가능하다는 점에서 고위급의 리더십이 매우 중요하다. 여기서 말하는 고위급이란 대통령, 총리 등을 의미하며 작게는 공공기관의 장을 의미한다. 문재인 정부에서 사회적 가치를 강조하는 만큼 공공기관 담당자가 사회적 가치에 관심을 기울이고 있지만 고위급의 관심이 지속되지 않을 경우 목표 달성이 어려울 것으로 보인다. 뿐만 아니라 공공기관 내부 구성원들 역시 사회적 가치에 대한 공유나 필요성에 대한 인식이 낮은 것으로 나타나고 있다. 리더십은 모호하고 단기간에 실현하기 어려운 지역혁신생태계 구축을 가능케 하는 주요 요소이며, 더불어 혁신생태계에 관여하는 이해관계자들 간에 발생할 수 있는 갈등에 대비·조정한다는 차원에서도 중요하다.

둘째, 지역혁신생태계에 관여하는 이해관계자들과 목적과 미션에 대한 공유가 미흡한 상황이다. 혁신생태계가 경제적 가치를 창출하기 위해서는 공공기관이 위치한 지역에서 여러 주체들과 상호작용하고, 지역 내 이해관계자들과 동일한 사회적 가치를 지향하는 가운데 자원들을 유기적으로 결합하고, 지역경제와 지역문화, 중앙정부의 정책 등과 상호작용의 단계에 있어야 한다. 그러나 아직 공공기관 내부 수준에서 지지를 추동하는 단계에 있는 것으로 나타났다. 외부 지지 차원에서도 마찬가지이다. 공유가치 창출을 위해서는 외부 이해관계자들과 가치·미션·목적의 공유가 이뤄져야 한다. 따라서 사회적 가치들을 함께 검토하고 우선순위를 설정해 효과적으로 실현하는 방안을 마련하는 일련의 논의 과정에 지역의 참여가 좀 더 강화될 필요가 있다.

#### 나. 기획 및 이행계획의 적정성

지역혁신생태계 논의가 시작된 이래로 생태계 구축을 위해 정부, 공공기관, 대학, 기업, 시민사회 등 다양한 주체들 중 정부의 적극적 역할이 중요하다는 주장은 꾸준히 제기되어 왔다. 최근 들어 사회적 가치를 달성하는 주체로서 공공기관이 지목되면서 공공기관의 참여가 확대되었지만 아직 지역혁신생태계가 구축되지 못한 데에는 여러 현실적인 어려움이 있다.

먼저 지역혁신생태계 구축을 위한 각자의 역할이 무엇인지 아직 명확하지 않다는 점이다. 정부가 지역혁신생태계 구축에 요구되는 미션, 비전, 가치 체계를 수립한 후 이를 공유하는 일련의 과정도 없었고, 각 공공기관별로 자율적으로 사회적 가치의 우선순위를

일방적으로 설정해 추진하는 데 그치고 있을 뿐이다. 지역을 중심으로 다양한 지역 내 파트너들을 참여시키는 전략을 기본 방향으로 설정하고, 누군가는 이들 간의 협력 네트워크를 조정하는 역할을 담당해야 한다. 이를 정부가 할 것인지 지역 내 자본을 지닌 공공기관이나 지방자치단체가 할 것인지에 대한 논의부터 정립할 필요가 있다. 이러한 선행 작업 없이 공공기관이 지역 내 협력 확대를 도모하고, 정보 개방 등 거버넌스 확대에 나서야 한다는 것은 수사에 불과하다고 보인다.

#### 다. 사업의 정합성 및 실행체계의 적절성

공공기관은 고유의 설립목적과 핵심적인 역할이 존재한다. 따라서 이를 안정적으로 기획하고 집행하기 위한 책임이 부여되며, 공유가치 창출이 중요한 가치라 할지라도 공공기관의 경영목표, 성과관리 등 일련의 정책과 사업을 일순간에 바꾸는 데는 한계가 있다. 정책의 일관성, 성과도출 측면을 고려하면 단순히 공유가치 창출을 위해 정책과 사업을 급격히 변화시키는 것은 현실적이지 못하다. 다만 이러한 이유로 기존의 체계를 유지하는 것은 소극적이라는 점에서 장기적 시각을 가지고 적극적으로 공유가치를 창출하기 위해 노력하는 것이 필요하다.

이해관계자들과 함께 사회적 가치가 무엇인지 고민하고, 어떤 가치를 우선순위로 올릴 것인가에 대해 분석한 이후, 이를 달성하기 위해 필요한 수단을 사업화하여 별도의 경영목표와 이행계획을 수립하는 과정이 요구된다. 즉 달성하고자 하는 가치를 계층화하여 중심가치와 주변 가치로 구분하고, 각 가치들을 중심으로 기존의 정책 또는 목표달성을 위해 요구되는 사업들을 재구성하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 공공기관 내부적으로 창출하고자 하는 가치, 대상, 범위, 목표를 명확하게 설정하고, 각 사업부서들로 하여금 어떻게 이를 달성하게 할 것인가에 대한 노력이 요구된다.

#### 라. 이론적 함의

공공기관이 공유가치 창출을 위해서는 지역혁신생태계를 구축해야 한다. 제II장의 이론적 논의에서는 이를 다음과 같이 설명하고 있다. CSR이 시민의식과 자선활동을 배경으로 하며 기업의 가치사슬에 관계된 사회문제와 이해관계자 이슈에 대응하는 활동이라면, CSV는 기업의 사회·경제적 효용을 증대시키는 점에서 기업의 경쟁우위를 위한 기회

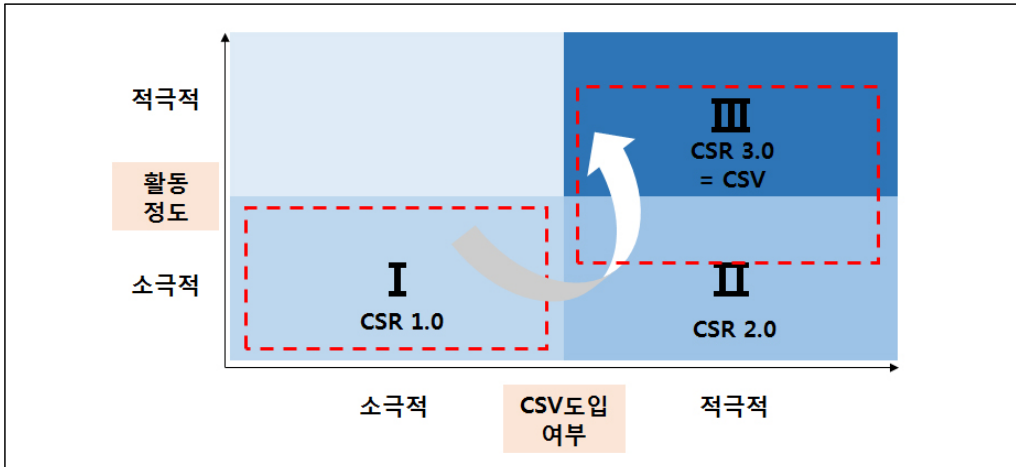
---

획득에 초점을 맞추고 있다. Porter & Kramer(2011)는 이러한 차이를 CSV는 가치를 창출하는 것이고 CSR은 책임에 관한 것이라고 정리한다. 즉 책임에 머무는 CSR은 한정적 예산으로 제한된 활동을 하는 개념이므로, 외부의 요구에 대응하는 행위를 비용을 추가로 배정하거나 사업상 제약으로 인식한다. 반면 CSV는 기업의 이윤추구를 극대화하기 위한 전략 내에 사회·환경적 가치를 아우르는 개념이므로, 기업의 자원(조직과 예산)을 투입하는 것이 중요한 경영행위로서 인식된다. 이러한 인식이 유지되기 위해서는 조직 내·외부와 협력하여 혁신을 위한 생태계를 만들어야 한다. 혁신생태계가 새로운 비즈니스 모델을 창출해주는 주요한 장치가 되기 때문이다.

혁신생태계는 혁신의 창출과 확산에 관계된 다양한 이해관계자들 간의 협력 네트워크를 전제로 하는데, 이러한 네트워크가 생성되고 유지되고 확산되려면 공공기관이 지역혁신생태계 구축의 역할을 수행하는 것이 유효하다. CSV를 둘러싼 이론적 논의에 따르면 기업이 전략적으로 혁신생태계를 구축하고 확산하고 유지하기 위한 노력을 수행할 때 지속가능성을 확보할 수 있기 때문이다. 노영순(2014)은 기업이 시장을 재인식하고, 기업 내부의 가치사슬의 변화를 넘어 지역클러스터를 형성할 때 공유가치 창출이 가능하며, 이러한 조건이 충족될 때 진정한 CSV라 할 수 있다고 하였다. 여기서 말하는 기업 내부의 가치사슬의 변화는 생산성의 증가와 리스크 감소를 위한 최적의 내부 운영을 의미한다.

이를 위해서는 제일 먼저 II단계에 머무르고 있는 공공기관의 변화가 필요하다. 즉 CSR 경영을 추진하지 않는 CSR 1.0의 수준을 지나 외부의 압력에 소극적으로 대응하는 CSR 2.0의 단계를 넘어 CSR 3.0(CSV의 단계)으로 나아가야 한다. 이를 도식화하면 [그림 III-2]와 같이 이해할 수 있다. [그림 III-2]의 x축은 CSR 경영의 도입 여부고 y축은 이러한 경영을 적극적으로 수행하는지를 보여준다.

[그림 III-2] 공유가치 창출을 위한 공공기관의 변화 개념도



출처: 저자 작성

현재 공공기관은 양적 확산의 단계(I에서 II로의 변화)는 어느 정도 진행했으나 질적 내실화(II에서 III으로의 변화)에 이르지 못하고 있는 것으로 보인다. 국정과제로 사회적 가치가 강조되고, 사회구성원들의 인식수준이 향상되면서 질적 내실화에 대한 압력이 강해지고 있지만 질적 내실화를 위해서는 공공기관 스스로의 자발적 변화뿐만 아니라 생태계를 구축하는 구성원, 다시 말해 공공기관의 가치사슬 내·외부에 직간접적으로 얽혀 있는 이해관계자들의 참여가 요구된다(한은정·홍순구, 2017). 자발적 변화를 위해 무엇을 시작할 것인가는 이론적 논의에서 제시한 사회적 가치의 구성요소들이 검토될 수 있다. 공정운영 관행, 소비자와 고객, 지역사회와의 협력이 필요하다는 인식전환과 이를 단계별로 어떻게 시행할 것인가에 대한 경영전략의 변화이다(김태영·백재환, 2018).

그러나 이것만으로는 지역혁신생태계 구축은 불가능하며, 이로 인해 공유가치 창출 역시 미진할 수밖에 없다. 경영 방침으로 CSV 경영을 강조하고 내부 직원들의 협력을 얻은 다음에는 외부 이해관계자들이 공공기관의 CSV 활동에 참여하도록 할 필요가 있다. 이들이 참여해야 생태계가 완성되고 혁신생태계 안에서 새로운 가치가 창출되기 때문이다. 그러나 인터뷰 결과에서도 알 수 있듯이 이는 매우 어려운 문제이다. 응답자들은 지역을 중심으로 다양한 지역 내 파트너들을 참여시키는 전략을 기본 방향으로 설정하고, 공공기관이 이들 간의 협력 네트워크를 조정하는 역할이 중요하다는 데는 공감하고

---

있다. 다만 실현가능성 차원에서 난색을 표하고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해 이론적 논의들은 목표를 명확히 설정하는 데서 출발할 필요가 있다고 설명하고 있다. 공유가치 창출이 갖는 모호성을 극복하기 위해서는 국제적으로 활발하게 논의된 바 있는 사회적 책임(SR) 논의의 산출물들을 검토하고 이해함으로써 무엇을 잘 할 수 있을 것인가에서 시작하라고 강조한다. 이를 통해 목표를 구체화하고, 목표를 달성하기 위한 구조로의 변화와 거버넌스 구축이 가능해진다고 설명한다.

한편 창조경제연구회(KCERN) 제52차 정기포럼에서 이민화 외(2018)가 제시한 바와 같이 지역혁신생태계 구축을 위해서는 생태계, 대학, 유관기관 관계, 거버넌스 등이 필요하다. 여기서 말하는 생태계 구축을 위해서는 지역 내 내재화된 협력 네트워크와 신뢰 확보가 중요하다. 대학, 유관기관 관계, 거버넌스는 이를 위해 존재한다. 즉 리더십의 관심으로 내부여건이 조성된 이후에는 구체적인 이행계획이 필요하게 된다. 인터뷰 응답자들은 공유가치 창출이 중요한 가치라 할지라도 공공기관의 경영목표, 성과관리 등 일련의 정책과 사업을 일순간에 바꾸는 것은 현실적이지 못한 행위일 수 있다고 우려하고 있다. 따라서 단계적으로 필요한 수단을 사업화하여 별도의 경영목표와 이행계획을 수립하는 과정을 제한적으로 채택하는 것을 고려할 수 있다. 즉 공공기관의 공유가치 창출을 위해서는 지역혁신생태계 구축이 요구되며, 사회적 가치의 구성요소인 공정운영 관행, 소비자 및 고객, 지역사회와의 협력별로 단계적 이행계획 마련이 필요하다.

## IV. 지속가능한 지역혁신생태계를 위한 공공기관의 역할

### 1. 혁신생태계의 촉진자·지지자의 역할 자각

공공기관이 공유가치(CSV) 창출의 단계로 나아가기 위해서는 국내 주요기업들의 개별 사례에서 나타난 바와 같이 공공기관의 경쟁우위 분야의 CSV 활동을 확장하는 것도 중요하지만 무엇보다 CSV 발전 과정에서 강조하는 혁신생태계를 촉진하는 것이 필요하다. 혁신생태계란 다양한 이해관계자들이 공존하면서 협력하는 환경을 말한다. 혁신생태계에 참여한 이해관계자들은 각자의 자원을 교환적으로 활용하여 새로운 비즈니스 모델을 창출하고, 이 과정에서 새로운 가치들을 창출한다. 한편 혁신생태계의 확산을 위해서는 혁신생태계 안에서 일어나는 자원의 교환과 이해관계자들의 상호협력은 서로 느슨한(loose) 상태를 유지하며 생태계 전체의 가치를 향상시키기 위한 방향으로 움직여야 한다. 정리하면 혁신생태계는 혁신의 창출과 확산에 관계된 다양한 이해관계자들 간의 협력 네트워크로서, 이들 간의 상호작용을 통해 혁신 창출, 활용, 확산이 유지되려면 참여자들이 협력해 새로운 기술, 재화, 가치를 창출하는 생태계가 되어야 함을 의미한다. 또한 이들 간의 상호작용은 생태계 내의 기술 개발, 자원(경제적) 교환, 협력 네트워크의 조정을 통해 지속적으로 유지될 때 혁신으로 연결된다고 이해할 수 있다.

중요한 점은 혁신생태계의 지속가능성을 위해서는 생태계에 참여한 이해관계자들의 역할이 중요하고, 이들이 상승작용을 통해 생태계 유지에 협력해야 한다는 점이다. 즉 공공기관의 역할은 주도적 역할에서 보조적인 역할로 변해야 하며, 기존 생태계와 협력을 강화하고 지역의 자생력을 강화시켜 참여자들의 경쟁력을 향상시키는 데 있다. 정부의 정책방향 역시 이러한 방향과 일치하지만 성공했다고 보기는 어렵다. 지역의 중앙정부 재정 의존성 심화, 혁신 클러스터 간 연결 취약, 혁신 자본과의 연결성 미흡, 기업가 정신 부재 등의 지적이 지속적으로 제기되고 있기 때문이다. 성공하지 못한 이유는 간단하다. 사회·경제·문화적 배경을 지닌 일정한 지역(공간)을 기반으로 하지 않았기 때문이다. 우리는 경험적으로 거대한 생태계를 인위적으로 만드는 데는 많은 자원과 시간이 필요함을 알고 있다.

그러나 어렵다는 이유만으로 혁신생태계 구축을 포기할 것인가. 이에 공공기관을 중심으로 지역단위의 혁신생태계 구축을 시도하는 것은 중요하다. 공공기관이 이러한 역할을

---

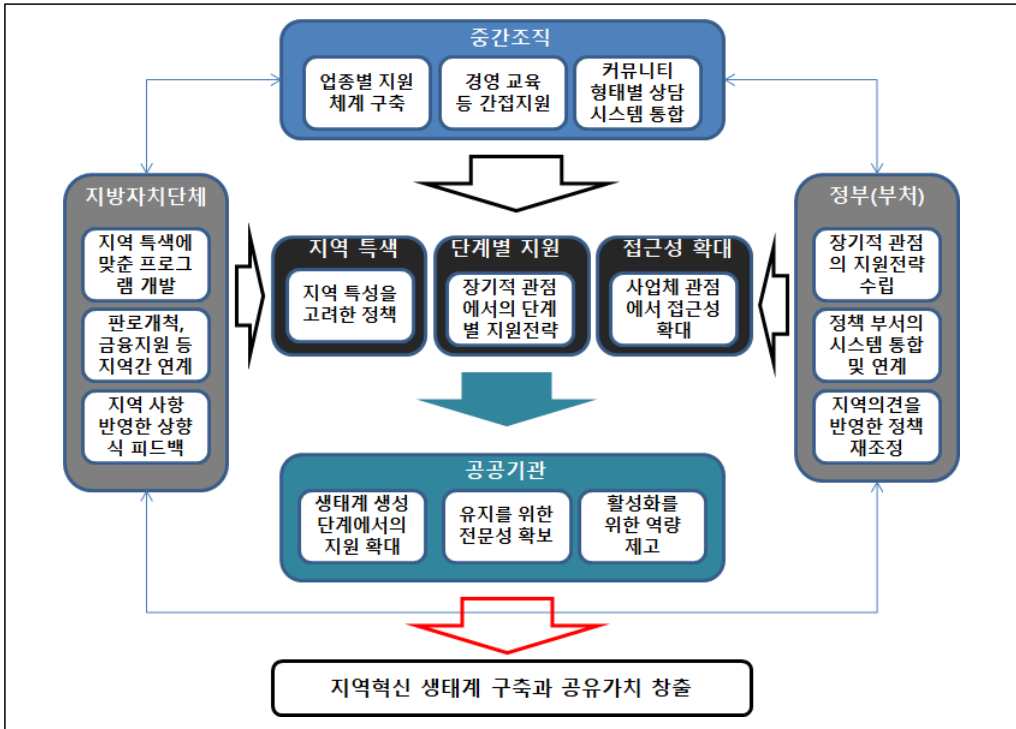
수행해야 하는 필요성은 공공기관의 지속가능성을 위해서도 거스를 수 없는 시대적 흐름이다. 현대사회에서 새로운 경제적 가치를 창출하기 위해서는 혁신생태계에 관여하는 이해관계자들의 협력을 통해 기술이나 지식을 개발하고 상업화하여 고객에게 제공해야 한다. 즉 공공기관의 공유가치 창출 노력은 해당 공공기관이 위치한 지역에서 여러 주체들과 상호작용하고, 지역 내 이해관계자들과 동일한 사회적 가치를 지향하는 가운데 자원들을 유기적으로 결합하여, 지역경제와 지역문화, 중앙정부의 정책 등과 상호작용하는 것에서 출발할 필요가 있다. 이러한 과정을 통해 공공기관은 공유가치를 발굴·확대하고 경영활동의 지속가능성을 확보할 수 있기 때문이다.

공공기관의 활동은 기본적으로 사회·경제·문화적 배경을 지닌 일정한 지역(공간)을 기반으로 하게 되며, 지역과 협력하는 가운데 지역혁신생태계의 참여자로서 일정한 영향을 미치게 된다(이홍택, 2018). 쉽게 말해 지역에서 발생하는 공동체 활동, 추구하는 사회적 가치, 공공기관이 제공하는 일자리와 사회서비스 제공, 지역문제 해결 등을 촉구하는 지역 단체와 사회적 관계를 형성하면서 지속가능한 생태계를 구축하게 된다. 중요한 것은 이러한 생태계가 혁신생태계로서 작용하기 위해서는 생태계에 관여하는 이해관계자들이 상호 유기적으로 연계되고 상호간에 긍정적 영향을 주고받아야 한다는 점이다. 즉 공공기관의 역할은 이들과 공통된 가치를 발굴·공유하고, 네트워크를 형성·유지하기 위한 일련의 노력을 유지하는 것이 기본 방향이 된다고 할 수 있다. 이와 더불어 사회적 가치 구성요소에서 다뤘던 주요 요소별로 지역혁신네트워크를 발전시키기 위한 노력들을 지속할 필요가 있다. 예를 들어 지배구조-의사결정 항목에서 공공기관의 의사결정에 이해관계자들을 참여시키는 프로세스를 마련하고, 공정운영 관행-책임감 있는 공급망 항목에서 부정적인 영향을 예방하고 최소화하기 위해 필요한 통제수단을 마련하는 것 등을 들 수 있다. 이를 통해서 지역 사회와 함께 사회적 가치의 우선순위를 설정하고, 해당 가치를 달성하기 위한 일련의 노력을 기울이는 것도 가능할 수 있다.

## 2. 공공기관의 역할 완수를 위한 구체적 방안

지금까지 논의한 공공기관의 공유가치 창출을 위한 지역혁신생태계 구축과정에서의 역할을 정리하면 [그림 IV-1]과 같이 정리할 수 있다. 또한 실행을 위해서는 다음과 같은 구체적인 방안이 요구된다.

[그림 IV-1] 지역혁신생태계 구축을 위한 공공기관의 역할



출처: 저자 작성

### 가. 리더의 관심과 이해관계자의 지지

공공기관의 지속가능성을 위한 공유가치 창출 노력이 지역혁신생태계 구축을 촉진하고 유지하는 데 이르기 위해서는, 무엇보다 공공기관장의 관심과 지역혁신생태계에 참여할 이해관계자들의 지지가 중요하다.

고위급의 리더십은 공공기관 중장기 전략에 중요한 영향요인이다. 공유가치 창출 노력은 법적인 의무사항이 아니므로 공공기관의 중장기 전략과 연계되어야만 지속가능하다. 지역혁신생태계에 참여할 이해관계자들이 누구인지 설정하는 것에서도 리더의 관심이 작용한다. 생태계에 참여할 이해관계자들 역시 특별한 동인 없이 참여할 이유가 없기 때문에 이들과 협력적 네트워크를 이끌어내기 위해서도 리더의 관심이 중요한 요소라 할 수 있다. 공공기관장의 리더십은 생태계에 관여하는 이해관계자들과의 갈등상황을 상호협력 관계로 전환할 때도 중요하게 작용하고, 혁신생태계의 유지를 위해 강조하는 보조

---

적 역할로 공공기관의 역할을 전환시키는 과정에서도 중요하게 작용한다. 즉 경영평가 차원에서 CSV 달성을 위한 전략으로 접근하는 차원을 넘기 위해서는 리더, 공공기관장의 리더십을 내·외부 이해관계자에게 보여줄 필요가 있다.

#### 나. 기관 및 지역 내 이해관계자들 간의 목적과 미션의 공유

지역혁신생태계 논의가 시작된 이래로 생태계 구축을 위해 정부, 공공기관, 대학, 기업, 시민사회 등 다양한 주체들 중 정부의 적극적 역할이 중요하다는 주장은 꾸준히 제기되어 왔다. 최근 들어 공공기관의 역할이 중요하다는 논의도 강조되고 있지만 지역혁신생태계 구축을 위해서는 현실적인 어려움을 극복해야만 한다.

앞서 말했던 리더의 관심은 내부의 지지를 추동하는 데는 직접적으로 작용하지만 외부 이해관계자들을 생태계에 참여시키는 데는 한계를 갖는다. 공유가치 창출을 위해서는 외부 이해관계자들이 공공기관의 가치·미션·목적을 공유해야만 한다. 이를 위해서는 이해관계자의 지지가 필요하다. 이해관계자들은 공공기관의 이러한 노력에 참여하여, 공공기관의 전략과 비전을 함께 검토하고 우선순위를 설정하는 데 참여해야만 한다.

이해관계자들의 태도를 변화시키기 위해 제일 먼저 고려해야 할 일은 이해관계자들 각각의 역할을 명확하게 하는 것이다. 공공기관이 지역혁신생태계 구축에 필요한 방향, 목표, 수단을 선택한 후 이를 공유하는 과정을 통해 이들의 역할을 합의할 수 있고, 이러한 합의는 지역혁신생태계의 선순환을 가져오는 필수조건이 된다. 즉 공공기관은 다양한 지역 내 파트너들을 참여시키는 전략을 중요하게 고려해야 하며, 협력 네트워크를 조정하는 역할을 담당하는 것이 타당하다.

#### 다. 전략적이고 구체적인 이행계획 마련

사회적 책임(SR), 공유가치 창출(CSV), 사회적 가치에 대한 논의들은 모두 전략적이고 구체적인 이행계획 마련이 필요함을 강조하고 있다. 전략적이고 구체적인 이행계획은 리더의 관심 속에 다양한 이해관계자들의 참여로써 마련되어야 한다.

이행계획은 지배구조(의사결정, 이해관계자 참여), 공정운영 관행(부패방지, 공정경쟁, 책임감 있는 공급망), 소비자 및 고객(안전하고 지속가능한 제품과 서비스, 공정한 마케팅과 커뮤니케이션, 고객보호, 고객정보 및 인식), 인권 및 노동관행(고충처리시스템, 안전

보건, 공정한 작업조건, 인권존중), 환경(오염예방, 기후변화와 미세먼지, 자연환경의 보호, 지속가능한 자원 활동), 지역사회(사회적 투자, 균등한 기회와 사회통합, 일자리 창출)와 같은 6대 분야 20개 세부항목으로 구분해 검토할 수 있다.

요령이 있다면 달성하고자 하는 공유가치를 계층화하여 중심가치와 주변 가치로 구분하고, 각 가치들을 중심으로 기존의 정책 또는 목표달성을 위해 요구되는 사업들을 재구성하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 공공기관 내부적으로 창출하고자 하는 가치, 대상, 범위, 목표를 명확하게 설정하고, 각 사업부서들로 하여금 어떻게 이를 달성하게 할 것인가에 대한 노력이 요구된다.

#### 라. 사업의 정합성 및 실행체계의 적절성

기업들의 CSV 활동은 경쟁우위 분야와 기업의 특성을 감안해 시행되고 있다. 공공기관 역시 고유의 설립목적과 역할에 따라 어떤 사업들을 추진할 것인지 논의해야 한다. CSV 활동과 지역혁신생태계 구축이 중요하다고 우수사례를 무분별하게 수용할 경우 지속가능성을 담보할 수 없고 효과성도 낮을 수밖에 없다. 공공기관의 경영목표, 성과관리와 관련된 일련의 시스템과 동조할 수 없다면 아무리 좋은 사업이라고 해도 내부의 지지를 받을 수 없기 때문이다.

사업의 정합성과 실행체계의 적절성에 대한 동의는 내부뿐만이 아니라 외부의 이해관계자들에게도 검토되어야 한다. 이해관계자들과 함께 사회적 가치가 무엇인지 고민하고, 어떤 가치를 우선순위로 올릴 것인가에 대해 분석한 이후, 이를 달성하기 위해 필요한 수단을 사업화하여 별도의 경영목표와 이행계획을 수립하는 과정이 없다면 지역혁신생태계는 유지되지 않음을 명심해야 한다.

---

## 참고문헌

- 김성수, 「사회적 책임의 변천과정과 신 패러다임의 정립방안」, 『인터넷비즈니스 연구』, 14(1), 2013, pp. 9~40.
- 김성택, 『CSR 5.0: 기업의 사회적 책임과 역할』, 청람출판사, 2012
- 김이수, 「공공가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 정의, 민주성, 공동체성을 중심으로」, 『한국거버넌스학회보』, 25(1), 2018, pp. 153~181
- 김이환·이노중·한은경, 「사회책임활동의 지수화에 관한 실증적 연구 : 5개 업종, 10개 기업을 중심으로」, 『광고학연구』, 16(4), 2005
- 김태영·백재환, 『에너지 공기업 분야 사회적 가치 확산 방안에 관한 연구』, 미래사회에너지정책연구원, 17(4), 2018, pp. 1~243.
- 김해룡·김나민·유광희·이문규, 「기업의 사회적 책임에 대한 척도 개발」, 『마케팅 연구』, 20(2), 2005, pp. 67~87.
- 노영순, 『문화 관광분야 기업의 사회적 책임(CSR) 확산을 위한 기초연구』, 한국문화관광연구원. 2014-26, pp. 1~241.
- \_\_\_\_\_, 『문화관광 기업의 사회적 책임 확산을 위한 정책방안』, 한국문화관광연구원, 2014.
- 박래규, 「기업특성과 사회적 책임활동이 브랜드 태도와 충성도에 미치는 영향」, 조선대학교 석사학위논문, 2010
- 박명규, 「사회적 가치와 다차원적 구조」, 『Social Innovation Monitor』, 15, 사회적가치연구원, 2018.03.
- 박종철·김경진·이한준, 「한국형 CSR 활동 측정을 위한 척도 개발 연구: 소비자 인식을 중심으로」, 『한국마케팅저널』, 12(2), 2010, pp. 27~52.
- 박해육·최지민, 「4. 지방자치단체 합동평가 및 지방공기업 평가제도 혁신」, 『사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 방안 연구』, 한국행정연구원, 2018
- 신혜정, 이갑수, 최명구, 정태진, 신미주, 홍현민, 「협력으로 승화하는 기업의 사회공헌」, 『CEO Information』, 843, 2012.02.
- 오성근, 「기업의 사회적 책임(CSR)과 사회적 책임투자 (SRI) 에 관한 고찰」, 『비교사법』, 13(4), 2006, pp. 505~541.

- 윤현덕·성중수, 「사회적책임경영(CSR) 인증이 벤처기업의 조직신뢰 형성에 미치는 영향」, 『품질경영학회지』, 40(2), 2012, pp. 1~26.
- 우찬복, 「호텔기업에서 고객중심의 gCRM 모델 적용방안에 관한 연구」, 『관광학연구』, 30(1), 2006, pp. 91~108.
- 이건희·최창명, 『윤리경영론: 21 세기 기업 생존의 키워드』, 서울: 학문사, 2004.
- 이민화 외, 『지역혁신생태계』, KCERN포럼보고서(52), 2018. pp. 1~309.
- 이석환, 「공공가치: 어떻게 측정할 것인가?」, 『한국행정포럼』, 161, 2018.07, pp. 18~23.
- 이진영, 「사회적 책임(CSR)과 책임도박(RG)이 이미지, 신뢰 및 방문의도에 미치는 영향연구: 내국인출입 카지노 이용객을 중심으로」, 경희대학교 박사학위논문, 2015, pp. 91~106
- 이홍택, 「사회적경제 기업의 지속가능한 지역생태계의 개념 틀 : 호혜와 배려, 공공정책」, 『한국경제지리학회지』, 21(3), 2018, pp. 254~269.
- 이형택·장정, 「중국의 특급호텔과 중저가 호텔의 서비스품질과 사회적 책임 활동이 재방문의도에 미치는 영향」, 『유통경영학회지』, 15(6), 2012, pp. 39~49.
- 예종석·조윤성, 「기업의 사회공헌활동이 소비자과 기업 간의 관계품질에 미치는 영향」, 『한국경영학회 통합학술대회 발표논문집』, 2008, pp. 1~22.
- 한은경, 「기업의 사회적 책임의 지수화에 관한 연구」, 『한국방송학보』, 17(3), 2003, pp. 274~303.
- 한은정·홍순규, 「산업생태계의 기술혁신과 가치창출 구조 변화」, 『기술혁신학회지』, 20(1), 2017, pp. 175~204.
- Barry Bozeman, “Public-value failure: When efficient markets may not do,” *62(2)*, 2002, pp. 145~161.
- Bowen, H. R., & Johnson, F. E, *Social responsibility of the businessman*, Harper, 1953.
- Carroll, A. B, “A three~dimensional conceptual model of corporate performance,” *Academy of management review*, 4(4), 1979, pp. 497~505.
- Carroll, A. B, “The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders,” *Business horizons*, 34(4), 1991, pp. 39~48.

- 
- Dahlsrud, A, "How corporate social responsibility is defined: an analysis of 37 definitions," *Corporate social responsibility and environmental management*, 15(1), 2008, pp. 1~13.
- David J. Vogel, Is There a Market for Virtue?: The Business Case for Corporate Social Responsibility, *California Management Review* 47(4), 2005, pp. 19~45
- Edquist, C., "Systems of Innovation: Perspectives and Challenges," In Fagerberg, J. and Mowery, D. C. (eds.), *Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press: New York. 2006.
- Freeman, R. E., & Liedtka, J., "Corporate social responsibility: A critical approach," *Business Horizons*, 34(4), 1991, pp. 92~99.
- Fransman, M., *The New ICT Ecosystem: Implications for Policy and Regulation*, Cambridge University Press, 2010.
- Hagen, "Seduced by their proactive image? On using auto communication to enhance CSR," *Corporate Reputation Review*, 11(2), 2008, pp. 130~144.
- Iansiti, M. and Levien, R. "Strategy as Ecology," *Harvard Business Review*, 82(3), 2004, pp. 68~81.
- Leydesdorff, L. and Zawdie, G. "The Triple Helix Perspective of Innovation Systems," *Technology Analysis and Strategic Management*, 22(7), 2010, pp. 789~804.
- Leth, M., & Hems, L, "The potential for creating shared value in Australia: How Australian companies co-create long-term commercial and social value," In Draft insights for a Green Paper in progress, *presented at the Creating Shared Value Forum*, Melbourne, 2013.
- Maignan, I., & Ferrell, O. C, "Corporate social responsibility and marketing: An integrative framework," *Journal of the Academy of Marketing science*, 32(1), 2004, pp. 3~19.
- MONSEN, R, *CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY-FARMER, RN AND HOGUE*, WD, 1974.

- Sklair, L., & Miller, D, "Capitalist globalization, corporate social responsibility and social policy," *Critical Social Policy*, 30(4), 2010, pp. 472~495.
- Till, B. D., & Nowak, L. I., "Toward effective use of cause-related marketing alliances," *Journal of Product & Brand Management*, 9(7), 2000, pp. 472~484.
- Porter, M., & Kramer, M. R, "Strategy & Society: The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility," *Harvard Business Review*, 84(12), 2006, pp. 78~92.
- Porter, M., & Kramer, M. R, "Creating Shared Value: How to reinvent capitalism — and unleash a wave of innovation and growth," *Harvard Business Review*, 89(1~2), 2011, pp. 62~77.
- Yawson, R. M. "The Ecological System of Innovation: A New Architectural Framework for a Functional Evidence-Based Platform for Science and Innovation Policy," The Future of Innovation Proceedings of the XXIV ISPIM 2009 Conference, Vienna, Austria, 2009.
- 아시아경제, 「착한 기업 오투기, 갓뚜기 된 일곱 가지 이유」 (2017.07.24.). <https://www.asiae.co.kr/article/2017072410221364801>
- KBS, 「착한 기업 오투기 회장 일가, '일감 몰아주기' 회사 팔아 500억 벌었다」 (2018.03.21). <https://mn.kbs.co.kr/mobile/news/view.do?ncd=3622243>
- 푸드투데이, 「라면업계, 1분기 실적 희비...농심·삼양 '올고' vs 오투기 '웃고」 (2019.05.16). <https://foodtoday.or.kr/mobile/article.html?no=158323>
- 롯데 사회공헌. <http://csv.lotte.co.kr/site/main/index.do>
- 삼성 지속가능보고서. <https://news.samsung.com/kr/>
- 현대 사회공헌활동. <https://www.hyundai.co.kr/CSR/Overview/CSR-Activities.hub>
- SK 사회공헌. <https://www.sk.co.kr/ko/together/together.jsp>
- LG 사회공헌. <http://www.lg.co.kr/csr/responsibility/lg>
- CJ 사회공헌. [https://www.cj.net/cj\\_now/list.asp?schBsTp=3](https://www.cj.net/cj_now/list.asp?schBsTp=3)



## 5. 지역사회 발전을 위한 공공기관의 역할 강화: 혁신도시 이전 공공기관을 중심으로

이현국(대전대학교)



# 지역사회 발전을 위한 공공기관의 역할 강화: 혁신도시 이전 공공기관을 중심으로

이현국(대전대학교)

## I. 서론

문재인 정부는 '사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관'을 100대 국정과제 중 하나로 선정하였다. 이러한 국정과제 기조를 반영하여 공공기관 경영실적 평가 지표의 '사회적 가치 구현' 항목에는 상생·협력 및 지역발전이 중요 항목으로 포함되게 되었다. 지역사회의 발전과 공공기관의 사회적 가치 실현은 밀접한 관련성을 지니고 있다. ISO 26000의 사회적 책임의 핵심주제 중에도 '지역사회 참여와 발전'이 포함되어 있으며, 세부 쟁점사항으로 지역사회 참여, 교육과 문화, 고용창출 및 기능개발, 기술개발과 접근성, 부와 소득창출, 보건, 사회적 투자로 구성되어 있다.

2003년 6월 참여정부에서 국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 추진방침이 발표되고 2004년 「국가균형발전특별법」에 '공공기관 지방이전'의 법적근거가 마련된 이래 2018년 7월 기준 이전대상 공공기관 153개 중 150개의 이전이 완료되었다. 공공기관의 이전이 대부분 마무리되었음에도 불구하고 그동안 지역발전을 위한 기여는 그리 크지 않았다. 이전 공공기관의 지역사회 공헌활동의 60% 이상이 단순 봉사 및 비용지원, 체육시설 등 시설물 개방과 같은 성격의 활동이 대부분이어서 지역사회 발전에 기여하는 바가 기대했던 정도에 미치지 못한다는 비판(국토교통부, 2018.08.29.)이 이어지고 있다.

이에 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」(이하 혁신도시법) 제29조 제3항이 2017년 12월 개정되면서 공공기관의 지역발전에 대한 기여로 지역산업육성, 기업유치, 일자리 창출 및 동반성장에 관한 사항, 지역인재 채용 및 산학협력사업을 포함한 지역인재육성에 관한 사항, 혁신도시 주민지원을 위한 지역공헌사업에 관한 사항, 지방자치단체, 이전 공공기관, 기업, 대학 및 연구소 등 간 협력에 관한 사항 등의 계획과 추진실적을

---

국토교통부 장관에게 통보하도록 하고 있다. 「혁신도시법」 개정에 따른 사업집행이 2년이 된 현 시점에서 공공기관의 지역사회 발전을 위한 최근의 노력이 어떠한지를 분석하고, 향후 과제 도출의 필요성이 증대되는 시점이라고 할 수 있다. 또한 이러한 분석결과는 공공기관이 향후 지역발전 사업을 추진하는 데 참고할 수 있는 다양한 정책수단을 인식하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구검토

### 1. 사회적 책임(Social Responsibility)과 지역사회 발전

공공기관의 지역사회 발전은 주로 사회적 책임이라는 큰 틀에서 함께 논의되어 왔다. 민간기업에서의 CSR이 공공부문에 도입되면서 정립된 SR 개념은 학자마다 그 개념적인 정의가 다양하지만 기업들이 경제적 이익의 추구와는 다른 또는 장기적 관점에서의 경제적 이익의 지속가능성을 위해 사회적이고 공익적인 노력이 필요하다는 점을 강조하고 있다는 점에서는 공통적이라고 할 수 있다(McGuire, 1963; Johnson, 1971).

공공기관은 민간기업과 달리 공공재의 생산과 공급에 그 존재의 목적이 있기 때문에 사회적 책임을 근본으로 하고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 공공기관들은 일정한 기업적 성격을 지니고 있기 때문에 조직의 존립을 위해서라도 어느 정도의 경제적 이익을 추구하지 않을 수 없는 위치에 있다. 또한 공공기관에 대한 주무부처와 기획재정부의 경영평가로부터 자유롭지 않은 위치에 있기 때문에 기관의 경영실적에 관심을 두지 않을 수 없다. 이러한 이유로 최근에 공공기관들이 사회적인 책임과 사회적 가치의 추구보다는 계량화된 경영실적에 급급한 나머지 사회적으로 물의를 일으키는 경우도 적지 않다. 이러한 점에서 공공기관의 사회적 책임에 대한 강조는 공공기관임에도 불구하고 강조될 필요가 있다.

공공기관의 바람직한 SR에 대해 김유현·홍다연·김석은(2018)은 단순한 기부금이나 봉사활동이 아닌 “사회를 풍요롭게 하고 공공기관의 본연의 활동 목적을 달성하는 데 효과적으로 기여할 수 있어야 하는 것”으로 해석하고 있다. 그러나 김석은·홍다연(2017a)의 연구는 그동안 공공기관의 SR 활동은 봉사활동이나 취약계층지원 또는 1사1촌 자매결연과 같은 보여 주기식의 활동이 대부분으로 공공기관의 핵심적인 전략이나 지방사회 발전과는 거리가 멀었음을 비판하였다.

공공기관의 사회적 가치 추구는 기업의 사회적 책임이라는 당위적인 목표만이 아니라 기업의 수익성 향상에도 도움이 될 수 있다. 김유현·홍다연·김석은(2018)은 공기업을 대상으로 한 연구에서 SR 관련 지출 증가율이 크면 공기업의 수익률이 증가하고 있으며, SR 전담부서가 있는 경우가 그렇지 않은 경우보다 더 높은 수익률을 보이는 것으로 나타났다.

---

공공기관에 대한 사회적 책임에 대한 강조에서 특히 지역사회 발전이 강조된 것은 참여정부에서 공공기관의 지방이전이 추진되면서부터라고 볼 수 있다. 참여정부의 공공기관 지방이전은 국가균형발전의 큰 구상에서 시작되었다고 볼 수 있다. 즉 수도권 과밀화와 지역 간 불균형 발전이라는 문제를 공공기관의 지방이전을 통해 해결하려고 하였다. 공공부문의 지방이전을 지역발전의 수단으로 인식하게 한 이론적인 기초는 미르달(Myrdal)의 누적적 인과모델과 페로(Perro)의 성장거점이론이라고 할 수 있다(Yliskyla-Peuralahti, 2003, 안영진·김태환, 2004 재인용). 이는 공공기관의 고급 노동력이 외부에서 유입되어 낙후된 지역에 일자리와 세수를 증대시키는 등 지역성장의 파급효과를 창출할 수 있다는 것이다(안영진·김태환, 2004).

공공기관의 지역사회 발전의 당위성은 공공기관의 사회적 책임의 관점과 공공기관의 지방이전의 목표로부터 도출된다고 볼 수 있으나 지역사회 발전이 무엇을 의미하는지에 대해서는 별다른 고민이 없었던 것으로 보인다. 지역 간 인구 분산과 산업 활성화라는 점에서는 '경제적 발전'을 의미한다고 볼 수 있으나 최근 중시되는 사회적 가치의 관점에서는 '지역의 사회적 자본형성'을 포괄하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 공공기관의 지역사회 발전을 지역의 경제적 발전뿐만 아니라 지역의 사회적 자본형성을 포괄하는 개념으로 정의하기로 한다.

## 2. 공공기관 지방이전의 기대효과

공공기관을 지방으로 이전하면서 정부가 기대한 효과는 무엇이였을까? 앞에서 살펴본 바와 같이 지역균형발전이라는 큰 목적을 통해서 유추해 볼 수 있을 것이다. 우선 서울·수도권에 집중된 인구의 분산효과를 생각해볼 수 있다. 서울 수도권에 국민의 절반 이상이 모여 있어 집적에 따른 비용이 과다하게 발생하였다. 특히 높은 주택가격, 교통문제, 환경문제 등이 심각한 실정으로 공공기관이 지방으로 이전되면 이전기업의 직원뿐만 아니라 협력업체 등 많은 기업들이 지방으로 이전하게 되면서 인구의 분산효과를 기대할 수 있다. 둘째로는, 지역의 혁신과 성장이다. 고급인재들이 주로 수도권에 거주하면서 지방은 혁신과 성장을 주도할 역량이 부족하였다. 공공기관의 지방이전에 따라 우수한 전문기술을 지닌 인재들이 지방으로 이전하면서 지역의 혁신과 발전을 가져올 것을 기대

하였다. 셋째로, 지역사회 주체들과의 네트워킹의 강화이다. 공공기관이 이전하면서 지역사회의 민·관·학 네트워크가 자연스럽게 강화되고 이는 지역사회 발전의 토대가 될 것으로 기대할 수 있다.

안영진·김태환(2004)은 공공기관의 지방이전은 다른 경제 주체들과의 네트워킹의 강화와 제도적 집약을 제고할 수 있으며, 인적자원이 부족한 지방에 고급인재의 유입을 통한 지역역량의 강화에 기여할 수 있을 것으로 보았다. 이들은 특히 지방의 대학과 연계된 시너지 효과가 클 것으로 예측하였다.

김석은·홍다연(2017b)의 연구에서 공공기관 중에서 한전의 에너지밸리 사업을 기업의 핵심역량과 연계되고 협력적 거버넌스를 통해 지역상생발전을 가져온 모범사례로 소개하고 있다. 그러나 아직까지 공공기관 이전에 따른 지역발전의 효과는 크게 드러나고 있지 않다고 할 수 있다. 공공기관의 이전이 완료된 지 얼마 되지 않은 문제도 있지만 지금까지 공공기관의 지역사회 발전에 대한 명확한 개념 정의도 되지 않고 그 방법도 구체화되지 않았기 때문이라고 볼 수 있다.

### 3. 사회혁신을 위한 공공기관의 역할

과거에는 지역사회 발전이 지역에 제조업과 같은 공장을 유치하여 기업의 일자리와 세수를 늘리는 것으로 인식되었다. 그러나 최근 지구온난화 및 환경문제에 직면하게 되면서 더 이상 지역의 발전이 이러한 방식으로 진행될 수 없음을 인식하기 시작하였다. 이제는 지역회복력(regional resilience)과 사회혁신(social innovation)과 같은 어젠다가 부각되고 있다(이원호, 2013).

사회혁신은 “일반적으로 사회적 요구를 충족시키고 새로운 아이디어의 개발 및 구현으로 이해된다”(DG Regional and Urban Policy, 2013; 이원호 2013 재인용). 이러한 사회적 혁신은 목적과 수단이 모두 사회적인 특성을 지니고 있을 뿐만 아니라 삶의 질의 향상을 목적으로 한다(이원호, 2013). 이원호(2013)는 기존의 공공부문 사회적 혁신 평가체계를 원용하여 사회적 혁신 평가체계를 도출하였다. 본 연구에서는 이러한 평가체계의 평가항목을 기초로 공공기관의 혁신사업에 대해 평가를 시도하였다.

〈표 II-1〉 공공부문의 사회적 혁신 평가체계

영역	평가항목
혁신의 정도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 및 지자체 정책목표 고려와 달성 여부</li> <li>• 수요자 및 시민의 혁신 시책 참여여부</li> <li>• 혁신적 해결방안의 마련 여부</li> </ul>
혁신의 동인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신적 의식과 실천을 보급하는 거점기능 수행 여부</li> </ul>
관계와 네트워크 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원봉사 등 사회적 공헌을 통한 네트워크 구축 여부</li> </ul>

출처: 이원호(2013, DG Regional and Urban Policy(2013)을 토대로 재구성)

이원호(2013)는 사회적 혁신의 관점에서 공공부문의 역할을 강조하고 도시·개발공사를 대상으로 평가한 결과 다양한 공공성 증진을 위한 노력에도 불구하고 사회적 혁신으로 나가기 위한 역량의 구축과 아이디어 실천의 시도는 미흡한 것으로 평가하였다.

최근 영국에서는 지구온난화에 대응하기 위해서 에너지 자립마을과 같은 지역사회에 기반한 혁신(community based innovation)이 활성화되고 있다. 지역사회와 함께 지역사회의 문제 또는 전 지구적인 문제 해결을 위한 혁신을 실험하고 있는 지역이 세계 곳곳에서 나타나고 있는 것이다. 우리나라에서도 몇몇 지역에서 사회혁신이 활발히 추진되고 있으며, 이러한 점에서 공공기관이 지역사회와 함께 혁신의 추동자가 되는 방안에 대한 고민이 필요한 시점이라고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 공공기관들이 추진하고 있는 지역사회 발전을 위한 사업들을 분석하는 데 있어 지역사회 혁신이라는 관점에서 분석하고자 한다.

### Ⅲ. 연구 방법

본 연구에서는 우선 「혁신도시법」 제29조 제3항 개정 적용된 2018년도 이후의 공공기관들의 지역발전 사업들에 대한 분석을 시도한다. 자료는 이전 공공기관들이 국토교통부 장관에서 통보한 지역발전 기여사업을 대상으로 한다. 국토교통부에 요청하여 기관들이 제출한 원자료를 요청하였으나 원자료를 구하지는 못하였으며, 대신 국토교통부에서 사업들을 1차적으로 정리한 자료를 활용하여 분석을 시도하였다.

분석은 우선 지역발전 사업의 예산을 지역과 사업유형(지역산업육성, 지역인재육성, 지역주민지원, 유관기관협력)에 따라 비교분석을 수행한다. 둘째로, 공공기관의 지역발전 사업의 구체적인 내용을 사업유형별, 지역별, 공공기관의 유형별로 비교 평가를 수행한다. 마지막으로 이러한 평가결과를 토대로 지역발전을 위한 공공기관의 역할을 강화하기 위한 정책적 시사점을 도출하였다.

본 연구에서의 분석대상인 공공기관은 <표 III-1>과 같다. 총 88개의 기관으로서 전체 이전 대상 공공기관이 아닌 국토교통부에 지역발전 기여사업을 제출한 공공기관을 대상으로 하였다.

〈표 III-1〉 본 연구의 분석대상 공공기관

지역	기관명
부산(9)	주택도시보증공사, 한국남부발전, 한국주택금융공사, 한국자산관리공사, 한국청소년상담복지개발원, 영화진흥위원회, 게임물관리위원회, 한국예탁결제원, 한국해양과학기술원
대구(9)	한국감정원, 한국가스공사, 한국장학재단, 신용보증기금, 한국교육학술정보원, 한국산업단지공단, 한국산업기술평가관리원, 한국정보화진흥원, 한국사학진흥재단
광주 전남(13)	한국전력공사, 한전KDN, 한전KPS, 한국전력거래소, 한국방송통신전파진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국농어촌공사, 한국농수산식품유통공사, 한국문화예술위원회, 사립학교교직원연금공단, 한국콘텐츠진흥원, 농식품공무원교육원, 농촌경제연구원
울산(9)	한국석유공사, 한국동서발전, 한국산업인력공단 한국에너지공단, 근로복지공단, 한국산업안전보건공단, 국립재난안전연구원
강원(9)	한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국관광공사, 한국광해관리공단, 도로교통공단, 국립공원공단, 국민건강보험공단, 한국보훈복지의료공단, 건강보험심사평가원
충북(9)	정보통신산업진흥원, 한국소비자원, 한국고용정보원, 한국가스안전공사, 정보통신정책연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 국가공무원인재개발원, 법무연수원

지역	기관명
전북(7)	한국전기안전공사, 한국국토정보공사, 국민연금공단, 농촌진흥청, 한국출판문화산업진흥원, 한국식품연구원, 지방자치인재개발원
경북(8)	한국도로공사, 한국전력기술, 한국교통안전공단, 한국건설관리공사, 대한법률구조공단, 농림축산검역본부, 국립종자원, 우정사업조달센터
경남(10)	한국토지주택공사, 한국남동발전, 한국세라믹기술원, 중소기업진흥공단, 한국시설안전공단, 한국승강기안전공단, 주택관리공단, 중앙관세분석소, 한국산업기술시험원, 한국저작권위원회
제주(5)	국립기상과학원, 국세청, 주류면허지원센터, 국토교통인재개발원, 한국국제교류재단

출처: 저자 작성

## IV. 분석결과

### 1. 사업예산 분석결과

공공기관이 추진하고 있는 2019년 지역발전 사업들의 예산을 분석한 결과가 <표 IV-1>에 제시되어 있다. 지역별로 분석한 결과 가장 많은 사업예산을 제시한 지역은 대구지역으로 1,242억원으로 분석되었다. 이어 1,041억원을 제시한 광주 전남이 가장 많았으며 울산, 경남, 강원, 전북, 부산, 경북, 충북, 제주의 순으로 나타났다. 지역별 사업비 예산이 큰 차이를 보이고 있는데 이는 지역별 이전 공공기관의 규모에 따른 효과로 보인다. 또한 충북, 경북, 제주지역 이전 공공기관이 제시한 지역발전 사업비는 그 규모가 작기 때문에 이들 지역에 대한 지원이 보완될 필요가 있다.

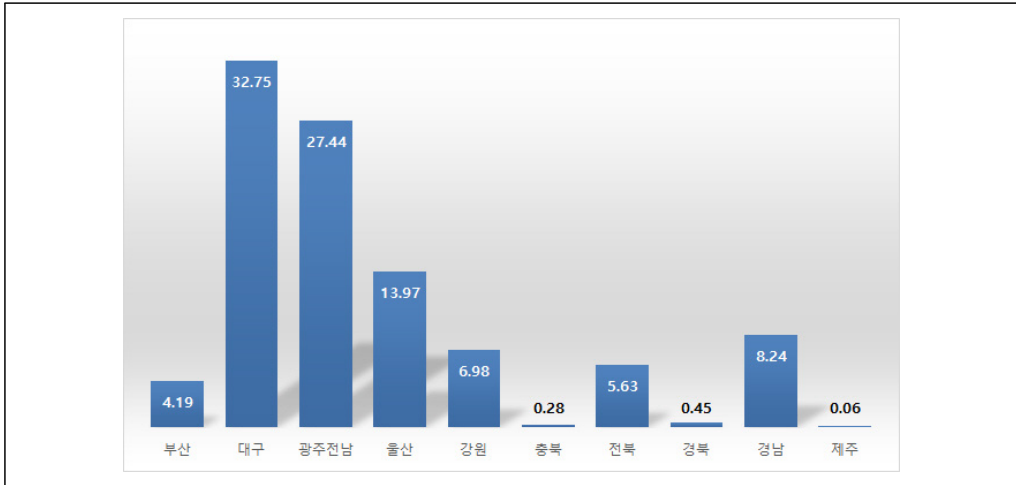
<표 IV-1> 공공기관 지역-유형별 지역발전 사업예산

(단위: 백만원, %)

	지역산업육성	지역인재육성	지역주민지원	유관기관협력	전체
부산	2,110	1,298	10,698	1,790	15,896 (4.19)
대구	65,550	1,237	2,329	55,153	124,269 (32.75)
광주전남	100,732	1,012	1,977	414	104,135 (27.44)
울산	50,726	100	773	1,420	53,019 (13.97)
강원	23,887	209	1,375	1,027	26,498 (6.98)
충북	88	400	229	359	1,076 (0.28)
전북	20,105	811	292	140	21,348 (5.63)
경북	137	83	1,494	0	1,714 (0.45)
경남 <sup>1)</sup>	5,356	1,143	4,282	20,485	31,266 (8.24)
제주	47	10	91	93	241 (0.06)
전체	268,738 (70.82)	6,303 (1.66)	23,540 (6.20)	80,881 (21.31)	379,462 (100)

주: 1) 경남의 한국산업기술시험원의 우주부품시험센터 구축 사업은 실제 지역사회 발전을 위한 사업이라기보다는 자체사업으로 보아 예산액에 포함하지 않음  
자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

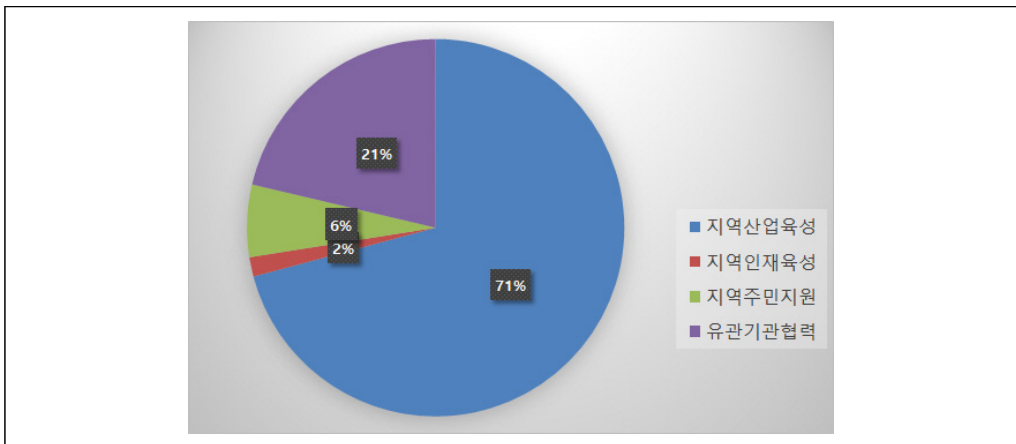
[그림 IV-1] 공공기관 지역별 지역발전 사업예산



자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

지역발전 사업에 대해 국토교통부는 지역산업육성, 지역인재육성, 지역주민지원, 유관기관협력을 기준으로 분류하고 있는데 이러한 분류에 따를 때 지역산업육성이 2,687억 원으로 전체의 71%를 차지하는 것으로 나타났으며 다음으로 유관기관협력, 지역주민지원, 지역인재육성의 순으로 나타났다.

[그림 IV-2] 공공기관 사업유형별 지역발전 사업예산



자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

## 2. 유형별 사업내용 분석

### 가. 지역산업육성사업

각 공공기관이 제시한 사업에 대해 사업 유형별로 내용을 분석하였다. 우선 지역산업육성 사업의 내용을 살펴보면 <표 IV-2>에 제시된 바와 같다. 사업의 대상은 중소기업, 사회적 기업, 마을기업, 자활기업, 지역기업, 대학생, 청년, 퇴직자 등을 대상으로 하고 있다. 사업수행의 방식은 대출이율, 사업자금, 보증지원업과 같이 금융지원 방식과 사회적 기업, 창업기업 등의 발굴 육성 사업이 있었다. 다음으로 기술, 시설, 교육, 자문, 판매 등 지원 사업이 있었으며, 지역관광 활성화, 유관기업 지역유치사업 등이 있었다. 이외에도 공유 오피스제공, R&D 연구지원, 정부공모사업 등에 공동참여, 지역공동훈련센터 운영, 산업단지 조성, 협력거버넌스 구축, 일자리매칭 등의 사업방식으로 지역산업을 위해 노력하고 있었다. 지역산업육성사업의 특징으로는 첫째, 공공기관 보유 기술이전 사업이 발굴되고 있었으며, 그 대상이 지역중소기업뿐만 아니라 사회적 경제 기업으로까지 확대되고 있었다. 둘째, 대학생, 청년 창업가를 지원하는 사업이 증가되고 있었다. 셋째, 지역의 특성을 고려한 관광 등의 지역발전 사업이 증가하고 있었다. 다만 일부 사업은 해당 기업의 고유사업 일부를 지역사회 발전 사업으로 포장하여 제시한 경우가 있었다. 넷째, 일부 공공기관의 노력에도 불구하고 전반적으로는 공공기관 핵심사업과 연계 산업을 육성하려는 노력은 다소 미흡한 것으로 나타났다.

<표 IV-2> 지역발전사업 유형별 사업내용 분석: 지역산업육성

지역산업육성	
• 대상	- 중소기업, 사회적 기업, 마을기업, 자활기업, 지역기업 - 대학생, 청년, 퇴직자
• 방식	- 대출이율, 사업자금, 보증 지원 - 기업발굴(사회적 기업, 창업) 육성, 창업경진대회 - 기술지원, 시설지원, 교육, 자문, 판매지원 - 지역관광 활성화, 유관기업 지역유치 - 공유 오피스(공간) 제공 - R&D 연구지원, 정부공모사업 공동참여 - 지역공동훈련센터 운영, 산업단지 조성 - 협력거버넌스 구축, 일자리 매칭
• 특징	- 공공기관의 보유 기술이전이 증가되고 있으며, 그 대상이 지역 중소기업뿐만 아니라 사회적 경제 기업으로 확대됨 - 대학생, 청년 창업가 지원사업 증가 - 지역의 특성을 고려한 관광 등 발전사업 증대 - 공공기관 핵심사업과 연계된 산업 육성하려는 노력 다소 미흡

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

## 나. 지역인재육성사업

지역인재육성사업의 내용은 <표 IV-3>에 제시되어 있다. 사업대상은 초·중·고등학생, 대학생, 청년을 대상으로 하고 있었다. 사업의 방식으로는 현장실습, 인턴십, 자유학기(년)제 방식이 가장 많은 것으로 분석되었다. 다음으로는 교육프로그램(전문기술교육, 환경, 정보화, 창업역량, 취업, 진로 등) 제공이 많은 것으로 분석되었다. 이외에도 오픈 캠퍼스, 계약학과 운영, 직장체험(견학), 멘토링 프로그램, 장학금 지원, 교육 콘텐츠 보급 등의 사업방식이 활용되고 있었다. 지역인재육성사업의 특징으로는 첫째, 지역의 대학생을 대상으로 한 산학연계 프로그램이 많다는 것이다. 반면에 지역의 청년을 대상으로 한 교육 등의 프로그램은 상대적으로 적었다. 둘째, 지역선도대학, LINK사업 등의 대학 자체 사업과 연계한 프로그램이 많아 공공기관의 역할은 제한적이었다. 셋째, 초중고 대상 프로그램은 자유학기제 등으로 국한되었다. 인재육성 프로그램이 주로 현장실습 및 대학생 인턴과 같은 교육프로그램으로 구성되어 실질적인 지역혁신의 성과로 도출되기에는 어려움이 있어 보였다. 향후 지역혁신의 관점에서 지역인재육성사업이 재구조화 될 필요가 있어 보였다.

<표 IV-3> 지역발전사업 유형별 사업내용 분석: 지역인재육성

지역인재육성	
• 대상	- 초·중·고등학생 - 대학생, 청년
• 방식	- 현장실습, 인턴십, 자유학기(년)제 - 교육프로그램(전문기술교육, 환경, 정보화, 창업역량, 취업, 진로 등) - 오픈 캠퍼스, 계약학과 운영 - 직장체험(견학) - 멘토링 프로그램 - 장학금 지원 - 교육 콘텐츠 보급
• 특징	- 지역의 대학생을 대상으로 한 산학연계 프로그램이 많음 - 지역의 청년을 대상으로 한 교육 등의 프로그램은 상대적으로 적음 - 지역선도대학, LINK사업 등의 대학 자체 사업과 연계한 프로그램이 많아 공공기관의 역할은 제한적임 - 문제해결 중심의 리빙랩 등의 보다 적극적인 프로그램 개발 필요 - 초중고 대상 프로그램은 자유학기제 등으로 국한됨

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

### 다. 지역주민지원

지역주민지원사업의 내용은 <표 IV-4>에 제시되어 있다. 사업 대상으로서의 지역주민은 일반 지역주민보다는 주로 소외계층(독거노인, 아동, 저소득층, 한부모, 다문화, 희귀난치질환자)이나 복지시설을 대상으로 하는 경우가 많았다. 일부 공공기관에서는 청소년, 국가유공자를 대상으로 한 지원 사업을 수행하는 경우가 있었다. 사업수행의 방식은 청사 시설개방, 봉사활동(밥차, 연탄, 도시락배달, 농촌봉사, 명절물품지원, 의료봉사), 주민복지지원(실버카드, 물품후원, 시설개보수, 냉난방비지원, 석면지붕철거, 분유지원, 치료비지원, 도서후원, 농산물후원, 사회적기업 카페운영) 사업 방식이 많았다. 다음으로 문화공연, 교양강좌, 교육프로그램, 주민시설건립(박물관, 도서관, 북카페, 쉼터), 복지시설지원(시설개선, 태양광, 전기차충전소 제공, 차량 제공), 국제회의 유치(지역경제 활성화), 전통시장 물품구매, 사회적기업 물품구매, 지역환경오염 모니터링, 지역특산물 직거래장터, 스쿨버스 줄임운전 방지장치 설치, 장학금 지원, 지역축제 후원, 지역체육팀 지원 등의 사업이 수행되고 있었다. 지역주민지원사업의 특징은 첫째, 청사시설 개방, 봉사활동, 물품지원이 아직도 대부분을 차지하고 있다는 점이다. 아직까지 지역주민지원 사업에서 주민은 수동적인 수혜자로 인식되고 있는 것이 특징이고, 사회혁신의 공생산자로서 인식되지 못하고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 최근에는 문화공연, 강좌, 교육 등의 프로그램이 증가하고 있으며, 박물관, 도서관 등 주민시설 건설과 복지시설에 대한 지원이 증가되고 있었다. 셋째, 국제회의 유치, 사회적 기업물품 구매 등의 독창적 사업이 증가되고 있었다.

<표 IV-4> 지역발전사업 유형별 사업내용 분석: 지역주민지원

지역주민지원	
• 대상	- 소외계층(독거노인, 아동, 저소득층, 학부모, 다문화, 희귀난치질환자), 복지시설, 일반지역주민, 청소년, 국가유공자
• 방식	- 청사시설 개방, 지역체육팀 지원 - 봉사활동(밥차, 연탄, 도시락배달, 농촌봉사, 명절물품지원, 의료봉사) - 주민복지지원(실버카드, 물품후원, 시설개보수, 냉난방비지원, 석면지붕철거, 분유 지원, 치료비지원, 도서후원, 농산물후원, 사회적기업 카페운영) - 문화공연, 교양강좌, 교육프로그램 - 주민시설 건립(박물관, 도서관, 북카페, 쉼터, 영화관) - 복지시설 지원(시설개선, 태양광, 전기차충전소 제공, 차량제공) - 국제회의 유치(지역경제활성화), 전통시장 물품구매, 사회적기업물품구매 - 지역환경오염 모니터링, 지역특산물 직거래장터 - 스쿨버스 줄임운전 방지장치 설치, 장학금 지원, 지역축제 후원
• 특징	- 청사시설 개방, 봉사활동, 물품지원이 아직도 대부분을 차지하고 있음 - 최근에는 문화공연, 강좌, 교육 등의 프로그램이 증가하고 있으며, 박물관, 도서관 등 주민시설 건설과 복지시설에 대한 지원이 증가됨 - 이외에도 국제회의 유치, 사회적 기업물품 구매 등의 독창적 사업이 증가

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

## 라. 유관기관 협력

유관기관협력사업의 내용은 <표 IV-5>에 제시되어 있다. 유관기관협력사업의 협력 대상은 대학, 기초지자체, 광역지자체, 이전 공공기관, 지역병원, 지방경찰청, 교육청, 초·중·고등학교로 나타났다. 사업의 수행방식으로 가장 많은 것은 상호협력협약(MOU)체결, 협의체, 포럼운영이었다. 이외에도 계약학과, 오픈랩, 현장실습, 연합기숙사, 기술협력, 자금지원, 컨설팅, 교육프로그램 제공, 직업체험 박람회, 봉사활동, 사회혁신프로그램 운영, 공동직장어린이집 운영, 공동 통근버스 운영 등의 사업을 운영하고 있었다. 유관기관협력사업의 특징은 첫째, 상호협력협약(MOU) 체결과 협의체, 포럼운영과 같은 비교적 초기단계의 협력사업이 여전히 많이 있었다. 둘째, 협력사업은 주로 지역의 대학과의 협력사업이 활발히 진행되고 있었다. 셋째, 공공기관과 지리적으로 근접한 지방자치단체와의 협력 사업이 많은 것으로 분석되었다. 넷째, 유관기관과의 협력사업은 그 내용상 지역산업육성, 지역인재육성사업, 지역주민지원사업의 일환으로 보이며 추진과정에서 지방정부, 교육청, 대학과의 협력적 방식으로 진행된다는 점이 특징이다. 따라서 유관기관과의 협력 사업은 공공기관이 적극적으로 주도하기보다는 지방정부 또는 대학이 주체가 되고 공공기관은 수동적으로 참여하는 사업이 많았다.

<표 IV-5> 지역발전사업 유형별 사업내용 분석: 유관기관협력

유관기관 협력	
• 대상	- 대학, 기초지자체, 광역지자체, 이전 공공기관, 지역병원, 지방경찰청, 교육청, 초·중·고등학교
• 방식	- 상호협력협약(MOU) 체결, 협의체, 포럼운영 - 계약학과, 오픈랩, 현장실습, 연합기숙사 - 기술협력, 자금지원, 컨설팅 - 교육프로그램 제공, 직업체험 박람회 - 봉사활동 - 사회혁신프로그램 운영 - 공동직장어린이집 운영 - 공동 통근버스 운영
• 특징	- 주로 지역의 대학과의 협력사업이 활발히 진행되고 있음. 이는 공공기관의 필요보다 지역대학의 필요에 의한 경우가 많음 - 지리적으로 근접한 지방자치단체와의 협력사업이 많음 - 이전 공공기관과의 협력사업이 협약체결 수준에 그침

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

### 3. 지역별 세부사업 분석

#### 가. 부산광역시

부산광역시 혁신도시에 이전한 공공기관의 지역사회 발전을 위한 사업은 지역주민을 위한 사업들이 많은 반면, 지역산업육성과 관련한 사업은 다소 부족한 것으로 분석되었다. 지역산업육성사업은 사회적 경제공동체 및 사회적 기업지원과 지역 중소기업의 수출, 환경설비지원 등으로 다양성은 다소 부족하였다. 또한 지역의 특성과 공공기관의 기술과 연계된 산업육성 노력은 다소 부족한 것으로 분석되었다. 한국남부발전의 에너지 유망 중소기업의 수출을 촉진하기 위한 육성사업이 10억원으로 그 규모가 큰 사업이라고 볼 수 있다. 지역인재육성사업은 대학생을 대상으로 한 인턴십, 현장실습 등의 사업이 많은 반면, 실질적인 취업 및 창업연계 프로그램은 부족하였다.

지역주민지원사업은 노후주택 개보수 환경개선이 많았고, 복지시설 환경개선 및 난방 지원, 전기차충전소 지원 등의 시설지원이 많았다. 주민을 대상으로 한 교육프로그램을 지원하는 경우가 많았으며, 중고등학생을 대상으로 한 교육프로그램도 있었다. 이외에도 지역단체의 지원과 창설, 공간개방, 국제회의 유치, 박물관 등의 시설개선 사업이 있었다. 유관기관협력사업으로는 에너지홍보요원 일자리 발굴, 진로체험교육, 공동직장어린이집 운영, 금융협력포럼개최 등의 사업을 수행하였다.

〈표 IV-6〉 지역별 세부사업 분석: 부산광역시

부산광역시	
지역산업육성	- 사회적 기업·사회적 경제공동체 지원(3) - 지역중소기업수출 지원(2) - 중소기업환경설비 지원 - 공유 오피스 운영 - 창업지원·공간제공(1)
지역인재육성	- 대학생 교육·취업설명회(4) - 인턴십·현장실습(6) - 직장체험, 견학 및 세미나 - 장학금 지원 - 위탁교육프로그램 운영 - 학술대회참가비·논문투고비 지원 - 신학협력 R&D
지역주민지원	- 노후주택 개보수·환경개선(3) - 복지시설 개선 - 난방 지원 - 사회복지시설전기차·충전소 지원 - 공간개방 - 국제회의 유치 - 지역단체지원 및 창설 - 주민대상 교육프로그램 지원(3) - 중·고생 대상 교육(2) - 박물관 등 시설건설
유관기관협력	- 에너지홍보요원 일자리발굴 - 진로체험교육 - 공동직장어린이집 운영 - 금융협력포럼개최

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

## 나. 대구광역시

대구광역시에 이전한 공공기관의 지역발전 사업은 지역산업육성과 지역주민지원에서 활발히 이뤄지고 있었다. 지역산업육성사업은 지역 중소기업 대출이율지원, 중소기업 저금리 사업자금지원, 창업경진대회, 중소기업 R&D 연구지원(대학과 공동), 지역기업과 학생 간 매칭, 지역산업 보증지원, 공장건립컨설팅 등 자문, 연구장비시설지원 등의 사업이 있었다. 특히 한국가스공사가 수행한 중소기업 R&D Booster 지원사업의 경우에는 중소기업과 대학을 매칭하여 중소기업 R&D 연구를 지원한 사업으로 지역의 산업과 인재육성을 연계한 사업이라고 볼 수 있다. 지역인재육성사업은 현장실습, 직무체험 대학생 교육프로그램, 멘토링이 많은 것으로 나타났다. 중고등학생을 대상으로는 자유학기제 프로그램이 이뤄지고 있었다. 지역주민지원사업은 노후주택개보수, 공간지원(북카페, 그늘막쉼터), 사회복지시설 시설 개·보수, 주민복지시설운영(장난감도서관), 지역주민복지지원(실버카드, 취약계층지원, 물품후원), 청소년 봉사활동지원, 전통시장활성화(물품구매), 지역체육팀 지원, 사회적 경제기업 물품구매, 봉사활동(밥차, 복지시설, 농촌봉사) 등의 사업을 수행하였다. 유관기관협력사업으로는 계약학과 운영, 산학연 오픈 상생플랫폼 연합기숙사 건립, 학자금대출 지자체 이자지원, 현장실습, 해외시장개척, R&D 지원사업, 공동직장어린이집 운영 등의 사업이 있었다. 특히 대학과 연계한 사업이 많은 것이 특징이다.

〈표 IV-7〉 지역별 세부사업 분석: 대구광역시

대구광역시	
지역산업육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 중소기업 대출이율지원</li> <li>- 창업경진대회</li> <li>- 지역기업과 학생 간 매칭</li> <li>- 공장건립컨설팅 등 자문</li> </ul>
지역인재육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업 저금리 사업자금지원</li> <li>- 중소기업 R&amp;D 연구지원(대학과 공동)</li> <li>- 지역산업 보증지원</li> <li>- 연구장비시설지원</li> </ul>
지역주민지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장실습(1) - 직무체험(3)</li> <li>- 대학생 교육프로그램</li> <li>- 대학생 멘토링</li> <li>- 노후주택개보수</li> <li>- 공간지원(북카페, 그늘막쉼터)</li> <li>- 사회복지시설 시설 개·보수</li> <li>- 주민복지시설운영(2 장난감 도서관)</li> <li>- 지역주민복지지원(실버카드, 취약계층지원, 물품후원)</li> <li>- 청소년 봉사활동지원 - 전통시장활성화(물품구매) - 지역체육팀 지원</li> <li>- 사회적 경제기업 물품구매(2) - 봉사활동(밥차, 복지시설, 농촌봉사)</li> </ul>
유관기관협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계약학과 운영(3) - 산학연 오픈 상생플랫폼 연합기숙사 건립(2)</li> <li>- 학자금대출 지자체 이자지원</li> <li>- 현장실습(1)</li> <li>- 해외시장개척, R&amp;D 지원사업, - 공동직장어린이집 운영</li> </ul>

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

#### 다. 광주 전남

광주 전남 지역 이전 공공기관은 지역사회 발전을 위한 다양한 사업들을 혁신적으로 발굴, 추진하는 것이 특징이었다. 지역으로 유관기업유치, 스타트업 기업 발굴·육성, 사내벤처 및 청년창업가지원, 창업기업공간 제공, 중소·벤처기업 투자, 사회적 기업발굴 및 지원, 지역협력업체 ISO 9001 인증 취득비용 지원, 지역산업 홍보방안 마련, 중소기업 정보보호서비스, 우수 중소기업(양조장)지원, 직거래 판매장 시설 설치 운영, 지역게임산업 육성, 지역콘텐츠기업 육성 등의 지역산업을 육성하기 위한 사업이 수행되었다. 특히 에너지 기업들이 많이 이전된 지역의 특성상 에너지 관련 유관사업의 지역 이전을 위해 노력하고 관련 분야의 창업기업 지원과 청년창업가를 지원하는 사업이 특징적이었다. 지역인재육성사업은 지역대학생 대상 전문기술교육사업과 대학생 경진대회 개최 및 현장실습, 인턴십, 지역청년대상 교육 및 취업정보제공 사업이 많이 이뤄지고 있었다. 또한 지역 청년들을 대상으로 한 일자리 성공패키지(취업역량강화교육, 현장학습, 채용설명회, 특강, 아이디어 경진대회) 사업을 진행하고 있었다.

지역주민지원사업으로는 문화복지(영화관 운영, 주민대상 클래식음악회 제공, 문화프로그램 제공, 실버세대 문화후원금 제공) 사업이 활발히 이뤄지고 있는 것이 특징이었다. 이외 문화관광단지조성, 주거환경개선, 취약계층 취업역량강화 지원, 주민·취약층 대상 교육, 주민시설 개보수, 청사 시설개방, 취약계층 시설 설치 지원, 복지시설지원, 취약계층 대상 봉사활동, 사회공헌 사업 공모협력 등의 다양한 사업이 이뤄지고 있었다. 유관기관협력사업으로는 전기버스충전기 시설구축, 대학생 대상 SW교육강사 양성, 대학산학협력단과의 기술협력, 유관기관 협력 청렴문화제, 지역병원과의 직원 정신건강증진서비스 협약, 유관기업과 지역주민 교육 및 판로지원, 지역혁신프로그램 운영이 이뤄지고 있었다.

〈표 IV-8〉 지역별 세부사업 분석: 광주전남

광주전남	
지역산업육성	- 지역으로 유관기업유치 - 스타트업 기업 발굴·육성 - 사내벤처 및 청년창업가지원 - 창업기업공간 제공 - 중소기업 투자 - 사회적 기업발굴 및 지원 - 지역협력업체 ISO 9001 인증취득비용 지원 - 지역산업 홍보방안 마련 - 중소기업 정보보호서비스 - 우수 중소기업(양조장)지원 - 직거래 판매장 시설 설치 운영 - 지역계입산업 육성 - 지역콘텐츠기업 육성
지역인재육성	- 지역대학생 대상 전문기술교육(4) - 대학생 경진대회 개최 - 현장실습(4) - 인턴십(3) - 지역청년대상 교육 - 취업정보제공 교육(2) - 일자리 성공패키지(취업역량강화교육, 현장학습, 채용설명회, 특강, 아이디어 경진대회)
지역주민지원	- 문화복지(5) (영화관 운영, 주민대상 클래식음악회 제공, 문화프로그램 제공, 실버 세대 문화후원금 제공) - 문화관광단지조성 - 주거환경개선 - 취약계층 취업역량강화 지원 - 주민·취약층 대상 교육(2) - 주민시설 개보수(2) - 청사시설 개방(4) - 취약계층 시설 설치 지원(2) - 복지시설지원 - 취약계층대상 봉사활동(3) - 사회공헌 사업 공모협력
유관기관협력	- 전기버스충전기 시설구축 - 대학생 대상 SW교육강사 양성 - 대학산학협력단과의 기술협력 - 유관기관 협력 청렴문화제 - 지역병원과의 직원 정신건강증진서비스 협약 - 유관기업과 지역주민 교육 및 판로지원 - 사회혁신프로그램 운영

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

## 라. 울산광역시

울산광역시 이전 공공기관들은 지역주민지원사업에 많은 사업을 수행하고 있는 것이 특징이었다. 지역산업육성사업으로는 지역연관산업 육성, 지역산업 활성화지원 정부공모사업, 지역공동훈련센터운영, 지역적합사업모델 발굴지원, 산업(실증화)단지 구축, 지역 중소기업 및 건설현장 유해 위험요인 개선비용지원, 산재예방시설 용자금지원, 사회적 기업 창업공간 지원 등의 사업을 수행하였다. 지역인재육성사업으로는 지역대학생 대상 교육·현장견학, 현장실습, 취업준비생 대상 진로직업체험, 지역초등학교 영상학습관 보급 및 콘텐츠 제공 사업을 수행하고 있는 것으로 분석되었다. 지역주민지원사업으로는 청사시설·주차장 등 개방, 취약계층 대상 냉·난방비지원, 안전문화 사회공헌활동, 복지시설 태양광설치, 다문화 여성 어학교육, 지역전통시장 물품구매, 전기차 충전기 개방 및 충전비용지원, 에너지편람 배포, 외국인 대상 산업재해 상담서비스, 주민활용 보호구 안전인증(피시험자 활용), 지역하천·해양 오염 및 저수지 가뭄현황 모니터링, 유해대기오염 물질 측정사업 등의 사업을 수행하고 있었다. 일부 공공기관에서 주민지원사업으로 제시

하고 있는 에너지편람 배포 사업은 실제 지역주민지원사업이라기보다는 공공기관의 본연의 업무의 일환으로 보이므로 지역 사회 발전사업으로 포함하는 것은 부적절한 것으로 평가되었다. 유관기관협력사업의 경우에는 이전 기관 공동 봉사활동, 지역 신성장산업 육성 펀드조성참여, 지역 인력 및 훈련 수요 및 고용서비스 현황조사, 계약학과 운영, 산업계 기후변화 취약성 평가 및 컨설팅, 산업안전보건협의체 운영, 소하천 재난위험 경감을 위한 지자체와의 공동노력 사업 등의 협력 사업을 수행하였다.

〈표 IV-9〉 지역별 세부사업 분석: 울산광역시

울산광역시	
지역산업육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역연관산업 육성</li> <li>- 지역산업 활성화지원 정부공모사업 등(2)</li> <li>- 지역공동훈련센터운영</li> <li>- 지역적합사업모델 발굴지원</li> <li>- 산업(실증화)단지 구축</li> <li>- 지역 중소기업 및 건설현장 유해 위험요인 개선비용지원</li> <li>- 산재예방시설 용자금지원</li> <li>- 사회적 기업 창업공간 지원 등</li> </ul>
지역인재육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역대학생 대상 교육·현장견학(4)</li> <li>- 현장실습(2)</li> <li>- 취업준비생 대상 진로직업체험</li> <li>- 지역초등학교 영상학습관 보급 및 콘텐츠 제공</li> </ul>
지역주민지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청사시설·주차장 등 개방(5)</li> <li>- 취약계층 대상 냉·난방비지원</li> <li>- 안전문화 사회공헌활동</li> <li>- 다문화 여성 어학교육</li> <li>- 복지시설 태양광설치</li> <li>- 지역전통시장 물품구매</li> <li>- 전기차 충전기 개방 및 충전비용지원</li> <li>- 에너지편람 배포</li> <li>- 외국인 대상 산업재해 상담서비스</li> <li>- 주민활용 보호구 안전인증(피시험자 활용)</li> <li>- 지역하천·해양 오염 및 저수지 가뭄현황 모니터링</li> <li>- 유해대기오염물질 측정으로 산업 및 지역안전 기여</li> </ul>
유관기관협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이전 기관 공동 봉사활동</li> <li>- 지역 신성장산업 육성 펀드조성참여</li> <li>- 지역 인력 및 훈련 수요 및 고용서비스 현황조사</li> <li>- 계약학과 운영</li> <li>- 산업계 기후변화 취약성 평가 및 컨설팅</li> <li>- 산업안전보건협의체 운영</li> <li>- 소하천 재난위험 경감을 위한 지자체와의 공동노력</li> </ul>

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

#### 마. 강원도

강원도 이전 공공기관은 유관기관과의 협력사업을 적극적으로 수행하고 있는 것이 특징이었다. 우선 지역산업육성사업으로는 민간기업(중소/중견) 기술 지원, 지역테마콘텐츠 활용 지역 관광 활성화, 지역관광 홍보지원, 생태관광 개발, 지역(치악산) 둘레길 조성, 폐광지역 입주기업 대상 장기저리 용자지원, 사회적 경제기업 육성지원 사업이 있었다. 특히 지역관광과 관련한 산업활성화에 초점을 두고 있는 것이 특징이었다. 지역인재육성사업으로는 인턴십, 홍보관

견학 및 특강, 자유학년제 운영, 지역대학과의 공동연수과정 등의 사업이 있었다. 지역인재육성 사업은 다른 지역과 비교해 활성화가 되지 않고 있는 것이 특징이다. 지역주민지원사업으로는 지역 내 독거노인, 소외 아동후원, 폐광지역 진흥 사업지 등 견학, 명절물품지원, 도시락배달, 급식봉사 등 자원봉사, 취약계층 연탄지원, 사회적 기업 카페운영(발달장애우), 지역 내 숙박시설 이용 비중 증대, 지역소외계층 봉사활동, 자매마을, 사회적 기업과 연계, 청사시설 주민에 개방, 지역 어린이 교통안전교육, 찾아가는 문화공연, 탐방/문화프로그램, 석면지붕제거 지원, 독거노인 지원, 건강테마 콘서트, 사회복지시설 차량지원, 국가유공자 주택 등 가구 수리, 저소득층 분유지원, 지역 희귀난치질환 환우 치료비 지원 등의 사업을 수행하고 있었다. 유관기관협력사업으로는 광물자원 합리적 개발을 위한 자금지원, DMZ 평화관광 추진을 위한 강원도-지자체와의 협업체계 운영, 이전 공공기관 연계 포럼운영, 유관기관 연계 교통안전 교육, 지방경찰청 연계 무인교통단속장비 검사, 지역대학과 계약대학원 운영을 통한 직원교육, 교육청 연계 건강증진프로그램 제공, 공공기관 연계 육성사업(오픈랩 연계)을 수행하고 있었다.

〈표 IV-10〉 지역별 세부사업 분석: 강원도

강원도	
지역산업육성	- 민간기업(중소/중견) 기술 지원 - 지역테마콘텐츠 활용 지역 관광 활성화 - 지역관광 홍보지원 - 생태관광 개발 - 지역(치악산) 둘레길 조성 - 폐광지역 입주기업 대상 장기저리 용자지원 - 사회적 경제기업 육성지원
지역인재육성	- 인턴십운영(2) - 홍보관 견학 및 특강(2) - 자유학년제 운영 - 지역대학과의 공동연수과정
지역주민지원	- 지역 내 독거노인, 소외 아동후원 - 폐광지역 진흥 사업지 등 견학 - 명절물품지원, 도시락배달, 급식봉사 등 자원봉사 - 취약계층 연탄지원(2) - 사회적 기업 카페운영(발달장애우) - 지역 내 숙박시설 이용 비중 증대 - 지역소외계층 봉사활동, 자매마을, 사회적 기업과 연계 - 청사시설 주민에 개방(3) - 지역 어린이 교통안전교육 - 찾아가는 문화공연 - 탐방/문화프로그램(2) - 석면지붕제거 지원, 독거노인 지원 - 건강테마 콘서트 - 사회복지시설 차량지원 - 국가유공자 주택 등 가구 수리 - 저소득층 분유지원 - 지역 희귀난치질환 환우 치료비 지원
유관기관협력	- 광물자원 합리적 개발을 위한 자금 등 지원 - DMZ 평화관광 추진을 위한 강원도, 지자체와의 협업체계 운영 - 이전공공기관 연계 포럼운영 - 유관기관 연계 교통안전 교육 - 지방경찰청 연계 무인교통단속장비 검사 - 지역대학과 계약대학원 운영을 통한 직원교육 - 교육청 연계 건강증진프로그램 제공 - 공공기관 연계 육성사업(오픈랩 연계)

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

## 바. 충청북도

충청북도 이전 공공기관은 지역주민지원사업에 주로 초점을 두고 있는 것이 특징이다. 지역산업육성사업으로는 지역 소재 제조·전통산업 경쟁력 강화 및 네트워크 지원을 위한 포럼 등 개최, 지역 내 기업에 대한 CCM인증제도 코칭 및 교육, 지역산업 육성 및 경쟁력 강화를 위한 협력 거버넌스 체계 구축 사업 등을 수행하였다. 지역인재육성사업으로는 체험형 인턴십 운영, 연구학교 지정·운영, 오픈캠퍼스 운영이 있었다. 인근 지역에 대학교가 없기 때문인지 대학생 대상 교육훈련 프로그램은 부재하였다. 지역주민지원사업으로는 초중고 대상 ICT 신기술 체험학습 지원, 지역소비자 정보 확산, 초중고 청소년 및 학부모 대상 교육, 청사 시설(주차장) 개방, 소외계층아동 대상 체험활동 등 프로그램 진행, 지역주민 대상 뮤지컬 관람 행사, 지역주민 대상 가스시설 개선 등 봉사활동, 농산물 직거래 장터 및 지역 예술가 작품 전시회 개최, 견학프로그램(진로탐색) 실시, 어린이 법교실 운영 등의 사업이 있었다. 지역주민지원사업의 경우에도 초중고 및 청소년을 대상으로 하는 사업이 많은 것이 특징이다. 유관기관협력사업으로는 이전 공공기관 공동직장어린이집 운영, 유관기관과의 업무협력 강화, 이전기관 청년인턴을 대상으로 취업역량강화 교육 실시, 진로교육원과 함께 직업체험 박람회 개최, 이전기관 직원들 지원을 위한 공동 통근버스 운영, 고등학교와 협력위원회를 통해 학교운영 및 컨설팅 지원 등의 사업이 있었다. 주로 이전기관과의 협력사업이 많은 것이 특징이며, 이전기관 직원들 지원을 위한 공동 통근버스 운영 사업이 지역사회 발전을 위한 사업인지에 대해서는 재고할 필요가 있다.

〈표 IV-11〉 지역별 세부사업 분석: 충청북도

충청북도	
지역산업육성	- 지역 소재 제조·전통산업 경쟁력 강화 및 네트워크 지원을 위한 포럼 등 개최 - 지역 내 기업에 대한 CCM인증제도 코칭 및 교육 - 지역산업 육성 및 경쟁력 강화를 위한 협력 거버넌스 체계 구축
지역인재육성	- 체험형 인턴십 운영(3)      - 연구학교 지정·운영      - 오픈캠퍼스 운영
지역주민지원	- 초중고 대상 ICT 신기술 체험학습 지원      - 지역소비자 정보 확산 - 초중고 청소년 및 학부모 대상 교육      - 청사시설(주차장) 개방(3) - 소외계층아동 대상 체험활동 등 프로그램 진행 - 지역주민 대상 뮤지컬 관람 행사 - 지역주민 대상 가스시설 개선 등 봉사활동 - 농산물 직거래 장터 및 지역 예술가 작품 전시회 개최 - 견학프로그램(진로탐색) 실시      - 어린이 법교실 운영
유관기관협력	- 이전 공공기관 공동직장어린이집 운영      - 유관기관과의 업무협력 강화 - 이전기관 청년인턴을 대상으로 취업역량강화 교육 실시 - 진로교육원과 함께 직업체험 박람회 개최 - 이전기관 직원들 지원을 위한 공동 통근버스 운영 - 고등학교와 협력위원회를 통해 학교운영 및 컨설팅 지원

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

## 사. 전라북도

전라북도 이전 공공기관의 사업은 지역산업육성보다는 지역인재육성과 지역주민지원에 초점을 두고 있는 것이 특징이다. 우선 지역산업육성사업으로는 지역중소기업 대출금리 지원, 사회적 기업(마을기업, 자활기업) 물품 전시, 판매, 지역 중소기업 대상 애로기술 지원 등의 사업이 있다. 지역인재육성사업으로는 예비창업자 전문역량 교육과정 운영, 전기안전 교육과정 운영, 오픈캠퍼스 운영, 지역청년농업인 대상 컨설팅, 역량강화 교육, 지역대학과의 협동과정 프로그램 운영, 지역식품업체 종사자 대상 식품위생교육 등의 사업이 있다. 지역주민 지원사업으로는 청사시설물 개방, 저소득층 아동 도서후원 및 전통시장 활성화, 저소득층 지역 아동 지원 및 의료봉사, 농산물 소외계층지원, 아동·청소년 문화활동지원, 물품후원, 지역주민 참여 공개강좌, 지역주민 대상 지역문화단체 초청공연, 명사초청강연, 주민독서공간 운영, 지역 문화·예술인 전시공간 대관 등의 사업이 있다. 지역주민지원사업 중에는 청사시설물 개방과 소외계층 지원사업이 많았으며, 문화관련 지원과 문화예술인에 대한 공간 대관 등의 문화관련 지원이 많은 것이 특색이었다.

유관기관협력사업으로는 지역공동체 소통·상생 활동, 지역 행정정보, 국토정보 통합 디지털트윈 시범구축, 지자체와 협력하여 금융산업 육성 협의체 참여, 지역대학과 협업 교육과정 운영, 이전 공공기관과 국가공간정보 활용에 관한 업무협력 등의 사업이 있었다.

〈표 IV-12〉 지역별 세부사업 분석: 전라북도

전라북도	
지역산업육성	- 지역중소기업 대출금리 지원 - 사회적 기업(마을기업, 자활기업) 물품 전시, 판매 - 지역 중소기업 대상 애로기술 지원
지역인재육성	- 예비창업자 전문역량 교육과정 운영 - 전기안전 교육과정 운영 - 오픈캠퍼스 운영(2) - 지역청년농업인 대상 컨설팅, 역량강화 교육 - 지역대학과의 협동과정 프로그램 운영 - 지역식품업체 종사자 대상 식품위생교육
지역주민지원	- 청사시설물 개방(4) - 저소득층 아동 도서 후원 및 전통시장 활성화 - 저소득층 지역아동 지원 및 의료봉사, 농산물 소외계층지원 - 아동·청소년 문화활동지원, 물품후원 등 - 지역주민 참여 공개강좌(2) - 지역주민 대상 지역문화단체 초청공연 - 명사초청강연 - 주민 독서공간 운영 - 지역 문화·예술인에게 전시공간 대관
유관기관협력	- 지역공동체 소통·상생 활동 - 지역 행정정보, 국토정보 통합 디지털트윈 시범구축 - 지자체와 협력하여 금융산업 육성 협의체 참여 - 지역대학과 협업 교육과정 운영 - 이전 공공기관과 국가공간정보 활용에 관한 업무협력

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

### 아. 경상북도

경상북도 이전 공공기관은 상대적으로 지역사회 발전을 위한 사업이 다양하지 못하고 주로 지역주민지원에 초점을 두고 있는 것이 특징이었다. 지역산업육성사업으로는 지역 대학 창업동아리 활동지원, 예비 사회적 기업 등록 희망업체 선발 지원, 40~50대 퇴직자 버스운전자격증 교육 및 일자리 연계 사업 등이 있었다. 지역인재육성사업으로는 오픈캠퍼스(계약학과) 운영, 중고교 대상 직업체험 및 진로탐구 프로그램, 대학생 인턴십 프로그램이 있었다. 지역주민지원사업으로는 청사시설 주민 개방, 에너지 홍보전시관 운영, 봉사활동, 전통시장 활성화를 위한 온누리 상품권 구입, 지역시설 활용, 지역 특산품 직거래 장터 개최, 스쿨버스 줄임운전 방지장치 설치, 청소년 법문화 교육, 지역주민 초청 음악회 및 농산물 직거래 장터 운영과 같은 사업이 있다. 이 중에서 에너지 홍보관은 지역주민에게 공간을 제공한다는 의미도 있지만 일방향적인 사업 홍보적인 측면이 강해 지역주민지원사업으로 보기에는 어려움이 있어 보였다. 유관기관협력사업으로는 김천시청 도로 건설 설계 관련 기술 컨설팅 및 기술지원, 기술지원협약 체결, 무상기술 지원등의 사업이 있다.

〈표 IV-13〉 지역별 세부사업 분석: 경상북도

경상북도	
지역산업육성	- 지역대학 창업동아리 활동지원 - 예비 사회적 기업 등록 희망업체 선발 지원 - 40~50대 퇴직자 버스운전자격증 교육 및 일자리 연계
지역인재육성	- 오픈캠퍼스(계약학과) 운영(4) - 중고교 대상 직업체험 및 진로탐구 프로그램 - 대학생 인턴십 프로그램(2)
지역주민지원	- 청사시설 주민 개방(3) - 에너지 홍보전시관 운영 - 봉사활동, 전통시장 활성화를 위한 온누리 상품권 구입 - 지역시설 활용, 지역 특산품 직거래 장터 개최 - 스쿨버스 줄임운전 방지장치 설치 - 청소년 법문화 교육 - 지역주민 초청 음악회 및 농산물 직거래 장터 운영(2)
유관기관협력	- 김천시청 도로 건설 설계 관련 기술 컨설팅 및 기술지원 - 기술지원협약 체결, 무상기술 지원

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

## 자. 경상남도

경상남도 이전 공공기관은 다양한 지역발전 사업을 추진 중에 있는 것으로 분석되었다. 우선 지역산업육성은 중소기업 기술개발 예산지원사업(지역기업 가점 부여), 창업보육센터 운영, 창업기업 및 예비창업자의 조기성장 지원, 경남도 세라믹 관련 기업 유치사업, 나노융합부품 관련 기업 대상 기술지원, 동반성장 펀드 대출지원 등의 사업이 있다. 이 중에서 지역유관 사업을 유치하거나 창업기업이나 예비창업자의 조기성장을 지원하기 위한 사업은 사회혁신의 관점에서 긍정적인 지원방식으로 볼 수 있다. 지역인재육성사업 역시 다양하게 운영되고 있었다. 지역선도대학육성사업에 융합전공 개설, 지역교육과정(오픈캠퍼스) 운영, 지역 청년 취업역량강화 프로그램 운영, 청년인턴 및 구직활동지원, 대학-지자체와 협력 클러스터 구축을 통한 교육프로그램지원, 지역대학생 교육, 융합전공과정 설계, 현장전학, 현장실습지원, 일자리 및 벤처창업을 위한 자원 공유, 대학생 대상 홍보관 견학 및 진로상담 운영 등의 사업을 수행하였다. 특징적인 것은 지역대학과의 연계 사업이 상당히 많다는 점이다.

지역주민지원사업으로는 복합문화도서관 건립 추진, 혁신도시-구도심 간 돌레길 조성, 혁신도시 저류지 상부활용(공영주차장, 다목적공원 등), 학생 견학 프로그램, 주거취약계층 대상 방한, 방풍공사 등 주택 개보수, 인문학, 교육강좌 및 음악회, 에너지 빈곤층 건물효율 개선사업 등 에너지 복지 지원, 석면지붕 슬레이트 개량 등 지역환경개선사업, 지역아동센터 학습지원 등 저소득 한부모가족 지원, 청사시설 개방, 전통시장 방문 및 활성화 캠페인, 지역 청소년 대상 시설물 안전교육, 지역축제 후원, 지역 특성화고 장학금 및 진로 멘토링 지원, 지역 예술인, 농업인 저작권 교육 등의 사업을 수행하고 있다. 유관기관협력사업으로는 저소득층 어린이 대상 야구관람 지원, 봉사활동, 지역발전을 위한 포럼 개최, 기업지원, 혁신클러스터 산업육성을 위한 오픈랩 구축사업, 지역대학과 공동 연구사업 추진, 지자체 합동 소규모 공동주택 무상안전점검, 지역 수출입기업 통관지원 및 여행자 휴대품통관제도 안내 등의 사업을 수행하였다. 이 중에서 기업지원, 혁신클러스터 산업육성을 위한 오픈랩 구축사업은 지역의 공공기관-대학이 함께 연합하여 운영하는 사업으로 교육부의 지역선도대학육성사업과 연계한 사업으로 향후 지역발전에 긍정적인 기여를 할 것으로 기대된다.

〈표 IV-14〉 지역별 세부사업 분석: 경상남도

경상남도	
지역산업육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업 기술개발 예산지원사업 지역기업 가점 부여</li> <li>- 창업기업 및 예비창업자의 조기성장 지원</li> <li>- 경남도 세라믹 관련 기업 유치사업</li> <li>- 나노 융합부품 관련 기업 대상 기술지원</li> <li>- 창업보육센터 운영</li> <li>- 동반성장 펀드 대출지원</li> </ul>
지역인재육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역선도대학육성사업에 융합전공 개설</li> <li>- 지역청년 취업역량강화 프로그램 운영, 청년인턴 및 구직활동지원(2)</li> <li>- 대학-지자체와 협력 클러스터 구축을 통한 교육프로그램지원</li> <li>- 지역대학생 교육-융합전공과정 설계, 현장견학, 현장실습지원(2)</li> <li>- 일자리 및 벤처창업을 위한 자원 공유</li> <li>- 대학생 대상 홍보관 견학 및 진로상담 운영</li> <li>- 지역교육과정(오픈캠퍼스) 운영</li> </ul>
지역주민지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복합문화도서관 건립 추진</li> <li>- 혁신도시-구도심 간 둘레길 조성</li> <li>- 혁신도시 저류지 상부활동(공영주차장, 다목적공원 등)</li> <li>- 주거취약계층 대상 방한, 방풍공사 등 주택 개보수</li> <li>- 인문학, 교육강좌 및 음악회(2)</li> <li>- 에너지 빈곤층 건물효율 개선사업 등 에너지 복지 지원</li> <li>- 석면지붕 슬레이트 개량 등 지역환경개선사업</li> <li>- 지역아동센터 학습지원 등 저소득 한부모 가족 지원</li> <li>- 청사시설 개방(3)</li> <li>- 전통시장 방문 및 활성화 캠페인</li> <li>- 지역 청소년 대상 시설물 안전교육(2)</li> <li>- 지역축제 후원</li> <li>- 지역 특성화고 장학금 및 진로 멘토링 지원</li> <li>- 지역 예술인, 농업인 저작권 교육</li> </ul>
유관기관협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저소득층 어린이 대상 야구관람 지원, 봉사활동</li> <li>- 지역발전을 위한 포럼 개최</li> <li>- 기업지원, 혁신클러스터 산업육성을 위한 오픈랩 구축사업</li> <li>- 지역대학과 공동 연구사업 추진</li> <li>- 지자체 합동 소규모 공동주택 무상안전점검</li> <li>- 지역 수출입 기업 통관 지원 및 여행자 휴대품통관제도 안내</li> </ul>

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

#### 차. 제주도

제주도 이전 공공 기관의 지역발전 사업은 이전 기관의 수가 작고, 그 규모가 크지 않아 사업이 많지 않았다. 우선 지역산업육성사업으로는 교육과정에 제주 관광자원 홍보, 탐방 프로그램 운영 사업이 있었다. 지역인재육성사업으로는 지역대학생 대상 홍보관 견학 및 진로상담프로그램 운영, 초등학교 대상 정보화 교육과정 운영 사업이 있었다. 지역주민지원 사업으로는 청사시설 개방, 양조기술교육 운영, 지역주민 대상 강의, 지역 연계 교육프로그램 운영, 지자체 행사 관련 시설 및 장소 지원 사업이 있었다. 유관기관협력사업으로는 지역 공공기관과 기상 자원 연구 및 활용 증진을 위한 공동 협력사업, 제주형 스마트-아크로팜 산업육성을 위한 OpenLAB 구축·기반기술 보급, 지역주민 대상 특강 및 특강 촬영분 지역 방송, 외교관 제주방문, 포럼, 문화탐방 등 시행 등의 사업이 있었다.

〈표 IV-15〉 지역별 세부사업 분석: 제주도

제주도	
지역산업육성	- 교육과정에 제주 관광자원 홍보, 탐방 프로그램 운영
지역인재육성	- 지역대학생 대상 홍보관 견학 및 진로상담프로그램 운영 - 초등학생 대상 정보화 교육과정 운영
지역주민지원	- 청사시설 개방(2) - 양조기술교육 운영 - 지역주민 대상 강의 - 지역 연계 교육프로그램 운영 - 지자체 행사 관련 시설 및 장소 지원
유관기관협력	- 지역 공공기관과 기상 자원 연구 및 활용 증진 위한 공동 협력사업 - 제주형 스마트-아크로팜 사업육성을 위한 OpenLAB 구축, 기반기술 보급 - 지역주민대상 특강 및 특강 촬영분 지역 방송 - 외교관 제주방문, 포럼, 문화탐방 등 시행

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

## 4. 공공기관 유형별 세부사업 분석

### 가. 공기업 I 유형

공기업 I 유형의 지역발전사업을 살펴보면, 지역으로 유관기업을 유치하거나 지역연 산업을 육성하는 등의 노력을 기울이고 있는 것으로 나타났다. 또한 스타트업 기업에 대한 발굴·육성과 창업경진대회, 창업기업 공간제공, 창업동아리 지원 등과 같은 창업관련 지원에도 많은 노력을 기울이고 있는 것이 특징이었다. 상대적으로 규모가 크기 때문에 지역기업에 저금리의 사업자금을 지원하거나 기술개발을 지원하는 등의 중소기업에 대한 지원을 위한 역할도 담당하고 있는 것을 알 수 있었다.

다음으로 지역인재육성사업으로는 오픈캠퍼스 운영, 전문기술교육, 현장견학 등의 대학과 연계한 사업운영이 많았으며, 청년인턴펀드 운영과 청년대상 교육과 같은 청년대상의 프로그램도 운영하고 있는 것으로 분석되었다. 지역주민지원사업으로는 사회복지시설에 대한 연료전지 설치 지원사업 등의 다양한 주민지원사업을 수행하고 있었다. 유관기업 협력사업으로는 산학연 오픈상상플랫폼(ICT, 빅데이터) 운영이 특색 있는 사업이었다.

전반적으로 공기업 I 유형의 사업이 지역사회 혁신에 긍정적인 사업으로 평가할 수 있다. 특히 지역의 창업기업에 대한 지원, 청년과 연계한 교육프로그램의 경우에도 지역 산업과 연계하고 있는 것이 특징적이었다.

〈표 IV-16〉 공공기관 유형별 세부사업분석: 공기업 I 유형

공기업 I(5) 한국가스공사, 한국전력공사, 한국석유공사, 한국도로공사, 한국토지주택공사	
지역산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역기업에 저금리의 사업자금 지원</li> <li>창업경진대회</li> <li>지역으로 유관기업 유치</li> <li>사내벤처 및 청년창업가지원</li> <li>중소·벤처기업 투자</li> <li>지역 대학 창업동아리지원</li> <li>중소기업-대학 매칭 중소기업 R&amp;D 지원</li> <li>스타트업 기업 발굴·육성</li> <li>창업기업 공간제공</li> <li>지역연관산업 육성</li> <li>중소기업 기술개발 지원</li> </ul>
지역인재 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역교육과정(오픈캠퍼스) 운영</li> <li>지역대학생 대상 전문기술교육</li> <li>유관업체 종사자 대상 공개교육과정 운영</li> <li>산학협력 오픈캠퍼스 운영</li> <li>지역선도대학 육성 시범사업참여</li> <li>지역청년대상 교육</li> <li>맞춤형 교육과정(현장견학 등) 지원</li> <li>직업체험교실 운영</li> <li>청년인턴펀드 운영</li> </ul>
지역주민 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회복지시설 연료전지 설치 지원 및 저소득가구 노후시설 개보수</li> <li>장난감 도서관 교체비용지원 및 인건비 지원</li> <li>지역 저소득 어르신 대상 실버카드 구입지원</li> <li>최신영화, 음악회관람기회 제공</li> <li>청사 시설개방</li> <li>청사 수영장 개방</li> <li>혁신도시-구도심간 둘레길 조성</li> <li>저류지 상부활용(주차장, 다목적 공원)</li> <li>노후주택 개보수지원</li> <li>에너지파크 조성사업</li> <li>복합문화도서관 건립추진</li> <li>지역민 인문학, 교양교육 등</li> </ul>
유관기관 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>산학연 오픈 상상플랫폼(ICT, 빅데이터) 운영</li> <li>전기버스 충전기 구축</li> <li>이전 공공기관 및 자원봉사센터와 함께 사회복지시설 및 소외계층 지원</li> <li>도로 건설기술협력 및 컨설팅</li> <li>지역발전포럼 개최</li> <li>프로야구 관람지원</li> </ul>

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

#### 나. 공기업 II 유형

다음으로 공기업 II 유형의 공기업의 지역발전 사업을 살펴보면 지역산업육성으로는 주로 지역의 중소기업에 대한 지원 노력에 초점을 두고 있었다. 우수중소기업 대출이율 지원, 민간기업(중소/중견) 기술지원, 중소기업환경경설비지원, 지역중소기업수출지원 등의 사업을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 이외에도 사회적 기업을 지원하기 위한 공동 펀드 조성·운영, 사회적 기업 예비창업자 지원과 같은 사회적 기업 지원의 역할을 하고 있는 것으로 나타났다.

지역인재육성사업으로는 체험형 인턴십, 오픈캠퍼스, 청년일자리 해커톤대회, 계약학과 위탁교육, 대학생 대상 소프트웨어 작품경진대회 등의 사업을 수행하고 있었다. 공기업 II에 속한 공공기관들은 상대적으로 지역인재육성사업의 수가 적고 그 규모도 크지 않은 것이 특징이었다. 반면 주민지원사업으로는 다양한 지원사업이 이뤄지고 있는 것이 특징이다. 주민지원 사업 중에서는 에너지 복지사업이 특색 있는 사업이었다. 유관기관협력사업으로는 계약학과 운영, 대학생 SW교육강사 양성, 산학협력단 기술협력 등의 대학과의 연계 사업이 많았다.

〈표 IV-17〉 공공기관 유형별 세부사업분석: 공기업 II 유형

공기업 II(9) 대한석탄공사, 주택도시보증공사, 한국감정원, 한국광물자원공사, 한국남동발전 한국남부발전, 한국전력기술, 한전KDN, 한전 KPS	
지역산업육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 기업 지원 공동펀드 조성·운영</li> <li>• 우수중소기업 대출이율지원</li> <li>• 창업기업 및 예비창업자의 조기성장 지원</li> <li>• 중소기업환경설비지원</li> <li>• 지역산업 활성화지원 정부공모사업 등(2)</li> <li>• 지역공동훈련센터운영</li> <li>• 지역협력업체 대상 ISO 9001 인증 취득비용지원</li> <li>• 민간기업(중소/중견) 기술 지원</li> <li>• 지역중소기업수출지원(2)</li> <li>• 사회적 기업 예비창업자 지원</li> </ul>
지역인재육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 체험형 인턴십(2)</li> <li>• 장기현장실습지원</li> <li>• 직장체험, 견학 및 세미나</li> <li>• 대학생 대상 소프트웨어 작품경진대회</li> <li>• 오픈캠퍼스</li> <li>• 청년일자리 해커톤대회</li> <li>• 대학생 교육프로그램(2)</li> <li>• 계약학과 위탁교육</li> </ul>
지역주민지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역주민 연탄지원</li> <li>• 소외계층대상 주거환경개선(5)</li> <li>• 지역내 독거노인, 소외 아동후원</li> <li>• 명절물품지원, 도시락배달, 급식봉사 등의 자원봉사</li> <li>• 에너지 빈곤층 건물효율 개선사업 등 에너지 복지 지원</li> <li>• 복지시설 태양광 설비 설치지원(3)</li> <li>• 에너지 빈곤층 대상 난방지원(2)</li> <li>• 안전문화 확산 활동</li> <li>• 에너지 홍보전시관 운영</li> <li>• 봉사활동, 전통시장 활성화를 위한 온누리 상품권 구입</li> <li>• 청사시설개방(2)</li> <li>• 주민생활편의 시설 제공</li> <li>• 사회적 기업 카페운영</li> <li>• 북카페운영</li> <li>• 전기차 충전소 지원</li> <li>• 다문화여성 활용 외국어 강의지원</li> <li>• 소외계층 청소년 대상 취업역량강화교육</li> <li>• 유아숲 체험원 경관조성</li> </ul>
유관기관협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계약학과 운영</li> <li>• 발전소 에너지 홍보요원 발굴사업</li> <li>• 대학생 SW교육강사 양성</li> <li>• 광물자원 합리적 개발을 위한 자금 등 지원</li> <li>• 창업기업 육성, 지원</li> <li>• 대학 산학협력단 기술협력</li> </ul>

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

#### 다. 준정부기관(기금관리형)

준정부기관 중에서 기금관리형의 경우에는 상대적으로 지역발전사업의 수와 규모가 크지 않는데 이는 기관들의 사업영역의 특성상 지역사회 발전을 위한 사업 발굴에 어려움이 있기 때문으로 보인다. 지역산업육성사업으로는 사회적 기업의 물품을 전시·판매하거나 금융지원과 컨설팅을 하는 등의 역할을 수행하고 있었다. 지역인재육성을 위해서는 오픈캠퍼스, 현장실습제도 운영과 같은 노력을 기울이고 있었다. 지역주민지원사업으로는 주로 물품지원, 시설개방에 초점을 두고 있는 것으로 분석되었다. 유관기업협력으로는 지자체, 지역대학과 협력하고 있었다.

〈표 IV-18〉 공공기관 유형별 세부사업분석: 준정부기관(기금관리형)

준정부기관(기금관리형)(5) 국민연금공단, 근로복지공단, 신용보증기금, 한국주택금융공사, 한국자산관리공사	
지역산업육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 기업(마을기업, 자활기업) 물품 전시, 판매</li> <li>• 지역대표산업 영위기업 보증지원</li> <li>• 사회적 기업 금융지원, 경영컨설팅</li> <li>• 공유오피스 지원</li> </ul>
지역인재육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오픈캠퍼스운영</li> <li>• 현장실습제도운영</li> <li>• 진로직업체험</li> <li>• 청년인턴 운영(2)</li> <li>• 지역대학생 대상 강좌 및 채용설명회</li> <li>• 지역 대학생 취업역량강화지원</li> </ul>
지역주민지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아동·청소년 문화활동지원, 물품후원 등</li> <li>• 지역사회 참여 공개강좌</li> <li>• 청사시설물 개방(3)</li> <li>• 울산외국인센터 대상 산업재해 상담 및 물품지원</li> <li>• 청사시설개방</li> <li>• 실업체육팀 운영경비지원</li> <li>• 사회적경제기업 물품구매, 소외계층 물품지원</li> <li>• 청소년 진로탐색 현장학습</li> <li>• 저소득층대상 친환경 LED 전구교체</li> <li>• 지역 행사 개최</li> <li>• 문화예술팀, 어린이 축구단 창단</li> </ul>
유관기관협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체와 협력하여 금융산업 육성 협의체 참여</li> <li>• 지역대학과 협업 교육과정 운영</li> <li>• 지역대학과 산학협력 계약학과 운영</li> </ul>

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

#### 라. 준정부기관(위탁집행형)

준정부기관 중 위탁집행형 기관은 그 수가 많고 그에 따른 사업도 다양한 것으로 분석되었다. 우선 지역산업육성사업으로는 관광산업 육성, 오픈랩 운영, 지역공동훈련센터운

영과 같은 사업이 특징적이었다. 지역인재육성사업으로는 대학뿐만 아니라 초·중·고 대상의 교육과 자유학년제, 연구학교 지정운동을 하고 있는 것이 특징이었다. 이외에도 대학생을 위한 취업훈련과정운영과 같은 사업이 운영되고 있었다.

지역주민지원사업은 기관의 특성에 맞게 다양하게 운영되고 있었는데 특산물 직거래 장터의 운영, 스쿨버스 줄임운전 방지장치 설치, 지역 내 숙박비중 증대 등과 같은 사업이 특징적이었다. 유관기업협력사업은 지역대학 및 공공기관, 지방자치단체와의 협력 사업이 많았다.

〈표 IV-19〉 공공기관 유형별 세부사업분석: 준정부기관(위탁집행형)

준정부기관(위탁집행형)(22)	
건강보험심사평가원, 국립공원공단, 국민건강보험공단, 한국보훈복지의료공단, 건강보험심사평가원, 도로교통공단, 한국가스안전공사, 한국관광공사, 한국교통안전공단, 한국국토정보공사, 한국농어촌공사, 한국산업단지공단, 한국산업인력공단, 한국소비자원, 한국승강기안전공단, 한국시설안전공단, 한국에너지공단, 한국인터넷진흥원, 한국장학재단, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국정보화진흥원	
지역산업육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생태관광 개발</li> <li>• 사회적경제 기업육성지원(2)</li> <li>• 지역 테마콘텐츠 활용 관광활성화</li> <li>• 40~50대 퇴직자 인력양성사업</li> <li>• 융합의료산업 혁신생태계조성(오픈랩)</li> <li>• 지역공동훈련센터운영(중소기업인력지원)</li> <li>• 지역 내 기업대상 인증제도 코칭 및 교육</li> <li>• 중소기업 동반성장펀드 협력대출지원</li> <li>• 지역 적합 사업모델 발굴지원</li> <li>• 중소기업정보보호 서비스지원</li> <li>• 스타기업과 근로장학생 간 취업전제형 프로그램 지원</li> <li>• 신재생에너지 창업관련 무료교육</li> <li>• 연구장비 및 시설 구축운영, 인적역량강화지원</li> <li>• 지역(치악산) 둘레길 조성</li> <li>• 중소기업 대출금리 지원사업</li> <li>• 실증화단지 구축사업</li> <li>• 중소기업 정보보호 전문교육</li> </ul>
지역인재육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역대학생 대상 교육 및 견학(3)</li> <li>• 초·중·고 대상 환경교육</li> <li>• 자유학년제(기)제 운영(3)</li> <li>• 지역대학과의 공동연수과정</li> <li>• 청년인턴제(5)</li> <li>• 맞춤형 인턴십 프로그램(2)</li> <li>• 지역대학생 취업훈련과정 운영(2)</li> <li>• 예비창업자 전문역량 교육과정운영</li> <li>• 지역대학생 학점인정 교육과정운영</li> <li>• 진로체험</li> <li>• 홍보관 견학 및 특강(2)</li> <li>• 연구학교 지정운영</li> <li>• 청소년 캠프운영</li> <li>• 지역교육과정(오픈캠퍼스 운영(7))</li> <li>• 장기현장실습 지원</li> <li>• 대학생 멘토링프로그램운영</li> </ul>

지역주민지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청사시설 개방(7)</li> <li>• 취약계층후원(저소득계층에 분유지원 등)(2)</li> <li>• 복지시설후원</li> <li>• 탐방/문화프로그램(2)</li> <li>• 석면지붕제거 지원, 독거노인 지원</li> <li>• 사회복지시설 차량지원</li> <li>• 주거복지개선사업(국가유공자 주택 등 가구 수리)</li> <li>• 교통안전교육</li> <li>• 소외계층 아동대상 레크리에이션 등 축제</li> <li>• 문화공연(뮤지컬)지원(2)</li> <li>• 지역 내 숙박비중 증대</li> <li>• 지역 소외계층 대상 봉사활동, 자매마을, 사회적기업과 연계한 사회공헌</li> <li>• 지역사회 시설사용 및 특산물 직거래 장터 정기 개최</li> <li>• 스쿨버스 졸음운전 방지장치 설치</li> <li>• 전통시장 활성화(3)</li> <li>• 지역축제 지원</li> <li>• 에너지편람배포</li> <li>• 학교밖 청소년 봉사활동 등 지원</li> <li>• 문화행사</li> <li>• 지역희귀난치질환 환우 치료비지원</li> <li>• 시설 주민에 개방(3)</li> <li>• 건강테마 콘서트</li> <li>• 찾아가는 문화공연</li> <li>• 가스안전 농촌마을 조성</li> <li>• 지역 유통업체 우선구매</li> <li>• 저소득층 아동 도서 후원</li> <li>• 장난감도서관 운영 지원</li> <li>• 안전교육(2)</li> <li>• 충전비용지원</li> <li>• 개인정보보호교육</li> </ul>
유관기관협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역대학과 계약학과 운영(2)</li> <li>• 교육청 연계 건강증진프로그램 제공</li> <li>• 공공기관 연계 육성사업(오픈랩 연계)</li> <li>• 유관기관 연계 교통안전체험 기회제공</li> <li>• 무인교통단속장비 검사지원</li> <li>• 기초지자체와 평화관광 추진협의회 운영</li> <li>• 지역주민 대상 교육, 영농 및 생산물 판로지원</li> <li>• 로봇산업육성 및 해외시장 개척</li> <li>• 이전 공공기관 공동직장어린이집 운영(2)</li> <li>• 유관기관과의 업무협력</li> <li>• 소규모 공동주택에 대한 무상안전점검</li> <li>• 지역산업계 기후변화 취약성 평가 및 적응대책 수립지원</li> <li>• 지역병원과 직장정신건강증진사업 협업</li> <li>• 학자금대출 지자체 이차지원사업</li> <li>• 기초자치단체와 축제</li> <li>• 디지털트윈 시범 구축</li> <li>• 사내전문학위과정 운영</li> <li>• 인적자원개발위원회 운영</li> <li>• 지역대학공동연구사업</li> <li>• 청렴문화제 실시</li> </ul>

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

### 마. 강소형

강소형 기관들의 지역발전 사업은 상대적으로 사업의 수가 많지 않으며, 규모도 역시 작다는 것이 특징이다. 지역산업육성사업으로는 폐광지역 입주기업 대상 금융지원, 지역 기반게임산업육성, 지역콘텐츠기업육성 사업이 있었으며, 지역인재육성사업으로는 인력 양성교육, 대학생인턴채용 사업이 있었다. 지역주민지원사업으로는 청사시설개방, 폐광

지역 진흥 사업지 견학, 연탄나눔 행사, 사랑의 밥차 봉사활동, 그늘막 쉼터 설치, 지역노인복지시설 대상 후원금 전달 등의 사업이 있었다. 유관기관협력사업으로는 공공기관과 함께 청년인턴 취업역량 강화교육, 미래직업박람회 개최 등의 사업이 있었다.

〈표 IV-20〉 공공기관 유형별 세부사업분석: 강소형

강소형(3) 한국고용정보원, 한국광해관리공단, 한국콘텐츠진흥원	
지역산업육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐광지역 입주기업 대상 장기저리용자지원</li> <li>• 지역기반게임산업육성</li> <li>• 지역콘텐츠기업육성센터</li> </ul>
지역인재육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인력양성교육</li> <li>• 대학생인턴 채용</li> </ul>
지역주민지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청사시설 개방(2)</li> <li>• 폐광지역 진흥 사업지 견학</li> <li>• 연탄나눔행사</li> <li>• 사랑의 밥차 봉사활동</li> <li>• 그늘막 쉼터 설치</li> <li>• 지역노인복지시설 대상 후원금전달</li> </ul>
유관기관협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공기관과 함께 청년인턴 취업역량 강화교육</li> <li>• 미래직업박람회 개최</li> <li>• 공공기관연계 남북경제협력 혁신포럼 구성 운영</li> <li>• 이천기관 공동 아동노인 복지시설 후원 및 봉사활동</li> <li>• 장수기원 사진촬영</li> </ul>

자료: 2019년도 이전공공기관 주요 지역발전 기여사업 내역(국토교통부 내부자료)을 분석

## 5. 공공기관과 지역사회 간 협력 조직분석

### 가. 지방자치단체 협력조직

이전 공공기관이 위치한 지방자치단체의 공공기관 협력을 위한 조직을 분석하였다. 지방자치단체들은 대체로 하나의 전담팀을 두고 운영하고 있는 것으로 분석되었다. 우선 광역자치단체인 대구광역시와 부산광역시의 담당조직을 살펴보면, 대구광역시는 기획조정실 내에 공공기관지원팀을 두고 팀장을 포함한 4명이 근무하고 있었다. 주로 담당업무는 혁신도시 복합혁신센터 건립, 혁신도시 종합발전계획, 혁신도시 정주여건, 인재채용, 홍보, 혁신도시 상생발전 등의 사업이다. 부산광역시는 일자리경제실의 서비스 금융과 혁신도시지원팀에 팀장 포함 5명이 근무하고 있었다. 담당업무는 이전 공공기관 지역발전

기본계획 수립 및 관리, 이전 공공기관의 국가균형발전위원회 관련 사항 등을 담당하고 있었다.

〈표 IV-21〉 지방자치단체의 공공기관 협력 조직: 광역자치단체

자치단체	담당조직	인력구성	담당업무
대구광역시	기획조정실 (공공기관지원팀)	팀장 포함 4명	혁신도시 복합혁신센터 건립, 혁신도시 종합발전계획, 혁신도시, 정주여건, 인재채용, 홍보, 혁신도시 상생발전, 교류 협력사업 담당
부산광역시	일자리경제실 (서비스금융과 혁신도시지원팀)	팀장 포함 5명	이전공공기관 지역발전 기본계획 수립 및 관리, 혁신도시발전계획 수립 결과 추진사항관리, 이전공공기관의 국가균형발전위원회 관련 사항, 혁신도시 발전위원회 및 상생발전협의체 운영, 혁신도시 지역인재채용협의체 구성 및 운영, 혁신도시 관련 소식지 및 홍보물 발간, 혁신도시맞춤형 지역인재육성사업, 이전공공기관 청주여건 점검, 사회공헌관리 이전공공기관 직원 정착금 및 장려금 지원, 입주기업 보조금 지원, 이전공공기관 교류활동(체육대회 등), 지역혁신도시 개발운영성과 공유 혁신수범 도시 해외연수 등

자료: 시청홈페이지 조직도를 바탕으로 저자 구성

기초자치단체 중에서는 이전 공공기관이 속한 김천시, 나주시, 원주시의 공공기관 협력 조직을 분석하였다. 김천시의 경우에는 미래혁신전략과의 혁신도시지원담당에서 전담하고 있었으며 담당 포함 4명이 근무하고 있었다. 담당업무는 혁신도시 지원업무 및 혁신도시 가족만들기 사업 등을 수행하고 있었다. 이외에도 신성장산업담당에도 2명이 근무하고 있었는데 공공기관 연계 육성사업 등을 담당하고 있는 것으로 나타났다.

나주시에는 혁신도시교육과의 혁신도시육성팀에서 공공기관 협력업무를 전담하고 있었다. 팀장 포함 3명이 근무하고 있으며, 혁신도시시설지원 등의 사업을 담당하고 있었다. 이외에도 에너지산업과에 15명이 근무하고 있었는데 혁신도시와 함께하는 에너지벨리팀, 에너지 육성팀 등의 사업을 담당하고 있었으며, 한전공대설립지원 TF를 두고 관련 업무를 지원하고 있었다.

원주시는 도시주택국의 혁신기업도시과 혁신도시팀에서 담당하고 있었는데 팀장 포함 5명이 근무하고 있었다. 주요 담당업무는 혁신도시 산학연유치지원센터 지원사업, 이전 공공기관 연계사업, 혁신도시 활성화 및 정주여건 개선 등의 사업을 담당하고 있었다.

〈표 IV-22〉 지방자치단체의 공공기관 협력 조직: 기초자치단체

자치단체	담당조직	인력구성	담당업무
김천시	미래혁신전략과 (혁신도시지원담당)	담당 포함 4명	혁신도시지원업무, 혁신도시 가족만들기 사업, 산학연클러스터 기반조성
	신성장산업담당	2명	공공기관 연계 육성사업 및 산학연관협력 네트워크 운영, 기업스마트 소통넷 운영, ICT/SW 융합산업 육성 및 추진
나주시	혁신도시교육과 (혁신도시육성팀)	3명	혁신도시시설지원, 빛가람 페스티벌
	한전공대 설립지원 TF	1명	한전공대설립관련 지원업무
	에너지신산업과	15명	에너지밸리팀, 에너지 육성팀, 에너지관리팀, 에너지복지팀, 열병합발전소대응 TF
원주시	도시주택국 (혁신기업도시과) 혁신도시팀	팀장 포함 5명	혁신도시 신학연유치지원센터 지원사업, 이전 공공기관 연계사업, 혁신도시 활성화 및 정주여건개선, 혁신도시 관련 행정지원 등

자료: 시청홈페이지 조직도를 바탕으로 저자 구성

살펴본 바와 같이 지방자치단체들은 혁신도시지원과 연계 협력사업을 위해서 전담 팀을 두는 등 적극적인 노력을 기울이고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

#### 나. 공공기관의 협력조직

공공기관의 지역사회 협력조직에 대해 살펴보기 위해 기관 홈페이지를 통해 검색을 하였다. 그러나 대다수의 공공기관은 기관의 홈페이지에 전체 조직도만 제시할 뿐 세부적인 담당업무와 인력구성에 대해서는 비공개로 하고 있었다. 따라서 분석이 어려웠으며, 일부 조직 인력을 상세히 제시한 공공기관을 대상으로 조직·인력에 대한 분석을 수행하였다. 따라서 그 분석결과에 있어 신뢰성은 다소 낮다고 볼 수 있다. 검색 가능한 공공기관을 대상으로 한 분석결과 지역사회협력을 위한 전담조직을 둔 경우는 없었으며, 대신 사회적 가치팀에서 협력 업무를 담당하고 있었다. 다만, 사회적 가치팀은 사회적 가치 업무 외에도 평가업무를 총괄하는 경우가 많았다. 즉, 공공기관은 지역발전을 위한 전담조직을 갖추지 않고 있었으며, 대부분 사회적 가치팀에서 해당업무를 수행하는데 이 조

차도 경영평가를 대비하기 위한 목적으로 사업을 수행하고 있다는 것을 알 수 있었다. 공공기관이 아직까지는 소극적인 관점으로 지역발전을 바라보고 있다는 것을 보여준다고 볼 수 있다.

〈표 IV-23〉 공공기관의 지역발전사업 담당조직

공공기관	담당조직	인력구성	담당업무
한국도로공사	사회가치혁신처 경영평가팀	팀장 포함 18명	사회적 가치 담당자 1명, 동반성장 1명 이외는 경영혁신, 및 평가 업무담당
한국관광공사	사회적 가치팀	팀장 포함 7명	지역발전업무 2명 이외 사회적 가치 업무담당 평가업무는 평가문석팀으로 분리됨
한국자산관리공사	사회적 가치구현실	5팀 1부 1TF	조직성과관리, 개인업적평가, 기관경영평가, 사회적 가치구현, 사회공헌, 일자리창출 기획 및 조정 총괄 등
한국주택금융공사	사회적 가치팀	팀장 포함 5명	부점성과평가 및 제도개선총괄, 평가단 운영 등
한국세라믹기술원	사회적 가치창출실	실장 포함 36명	재무회계, 구매계약, 성과관리, 시설관리총괄, 보건관리, 안전 업무, 시설관리, 경비, 미화

자료: 각 공사의 홈페이지 조직도를 토대로 저자 구성

---

## V. 결론

### 1. 긍정적인 변화: 이전 공공기관의 지역발전 사업의 증대

이전 공공기관의 지역발전 사업에 대한 분석 결과, 사업이 점차 증대되고 있으며 그 질적인 측면에서도 많은 개선이 이뤄지고 있음을 확인할 수 있었다. 과거에는 주로 지역 주민지원사업으로 봉사활동, 편의제공, 청사시설 개방 등의 소극적 사업이 다수였다면 점차 공공기관의 특성을 반영한 사업이 발굴되고 있어 긍정적이었다. 일부 기관은 기관 본연의 사업 특성과 연계한 지역발전 사업을 수행하고 있어 향후 지역사회와 공공기관의 발전에 있어 시너지 효과가 발생할 것을 기대해 볼 수 있었다. 그리고 지역대학과의 협력 사업도 다양하게 이뤄지고 있어 지방대학의 성장과 발전에 긍정적인 역할을 할 것으로 보였다. 이와 같은 긍정적 효과가 있음에도 아직은 다소 미흡한 부분이 많아 이하에서는 미흡한 부분의 극복방안을 중심으로 논의하고자 한다.

### 2. 지역발전을 위한 공공기관의 역할 강화 방안

#### 가. 평가를 위한 형식적 지원 사업 지양

공공기관의 지역발전 사업에 대한 분석 결과 긍정적인 사업이 많이 확대되고 있었음에도 불구하고 아직까지 공공기관 경영실적평가를 염두에 둔 전시성 사업이 많이 있는 것으로 분석되었다. 특히 단순봉사 및 편의제공을 위한 사업들이 많이 포함되어 있었다. 또한 일부 공공기관은 기관의 홍보관 운영과 같은 사업을 지역발전 사업으로 인식하는 경우가 있었으며, 통근버스 운영과 같은 사업을 지역발전 사업으로 포함하고 있었다. 지역을 벗어난 통근버스의 운영은 오히려 직원들을 지역 거주를 제한하여 지역발전을 저해할 수 있음에도 불구하고 이러한 사업을 지역발전 사업으로 포함하는 것은 문제가 있다 할 것이다.

혁신도시에 이전한 공공기관이 지역발전 사업을 공공기관 경영평가를 위해 어쩔 수 없이 하는 것이 아닌 적극적으로 지역발전을 선도하려는 관점에서의 전환이 필요하다고 볼 수 있다. 이와 같은 지역발전을 위한 실질적 사업이 되기 위해서는 공공기관 구성원들

스스로가 지역사회에 대한 애착이 형성되어야 할 것이다. 지역사회에 대한 애착 형성이 없이는 현재와 같은 평가를 대비하기 위한 전시성 사업이 지속될 가능성이 높다. 지역사회에 대한 애착의 형성을 위해서는 지역사회에의 거주가 필수적인데 아직까지 이전 공공기관 직원의 다수가 서울 수도권에 거주하면서 주중에만 근무지에서 홀로 생활하는 경우가 많기 때문에 지역사회와의 애착이 형성되지 못하고 있다. 결국 사회의 발전은 지역사회에의 거주로부터 시작된다는 점에서 이전 공공기관 직원들의 지역 거주가 선행되면, 지역사회 발전을 위한 노력도 실질화될 것이다. 이러한 점에서 이전 공공기관의 거주 여건 조성을 위한 지방자치단체의 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

또한 준정부기관(기금관리형), 강소형 기관의 경우에는 기관의 특성상 지역사회 발전을 위한 역할 수행에 어려움이 있어 공공기관 경영평가에 이러한 부분을 고려한 지표 설계가 필요하다고 볼 수 있다.

#### 나. 지역사회혁신 사업의 확대 필요

지역산업육성이나 지역인재육성사업들의 경우 다수의 사업이 기존 중소기업에 대한 단순 지원 또는 지역 대학생들에 대한 현장실습과 교육기회의 제공에 그치는 경우가 많았다. 물론 이러한 교육이 대학들의 입장에서 보면 매우 중요하고, 실제 학생들의 교육효과도 높은 것이 사실이다. 다만, 이러한 단순 교육은 지역사회 혁신으로 이어지기보다는 일회성 교육에 그치는 경우가 많기 때문에 지역 혁신의 관점에서 사업을 재구성해볼 필요가 있다. 우선 지역산업육성과 지역인재육성이 연계될 수 있는 방식으로 지역혁신사업을 구상해볼 수 있을 것이다.

현재 대학들은 LINC+사업 등의 다수 국책사업을 통해서 산학 연계를 고민하고 있다. 따라서 대학들과의 산학연계의 관점에서 지역혁신사업을 구상해볼 수 있을 것이다. 지역 대학의 학생들에게 단순 교육을 제공하기보다는 공공기관이 가지고 있는 전문기술을 교육하고, 대학생, 지방자치단체, 지역 중소기업, 벤처기업들과 함께 문제해결 중심으로 혁신 선도를 위한 시도들이 이뤄져야 할 것이다. 이러한 방식으로는 최근에 활발히 이뤄지고 있는 리빙랩 방식의 적용을 제안할 수 있다.

또한 공공기관의 역량이 지역산업육성으로 이어질 수 있도록 해야 할 것이다. 공공기관은 지역의 기존 산업을 지원하는 것을 넘어서 창조적(唱導的)으로 지역에 새로운 산업을

---

육성되도록 노력할 필요가 있다. 이러한 사례로 광주 전남 지역 이전 공공기관들의 에너지 관련 사업들이 좋은 예가 될 것이다.

#### 다. 지역사회 공간적 개념 확장 필요

이전 공공기관의 지역주민지원사업 중 가장 많은 것은 지역주민들에게 청사 시설을 개방하는 것이었다. 그러나 청사 개방은 인근지역 주민들에게 도움이 될 뿐 거리가 있는 원도심 지역이나 다른 인근 시·군에는 그 지원 효과가 발생하기 어렵다는 점에서 한계적이다. 이는 공공기관이 지역사회에 대한 공간적인 범위를 협소하게 파악한 결과로 볼 수 있다. 공공기관 이전은 이전지역에 대한 지역발전 효과를 기대한 것만이 아닌 광역단위의 효과를 기초로 계획되었다는 점에서 지역사회 공간 개념의 확장이 필요하다고 볼 수 있다. 즉, 사회의 공간범위를 인근 기초자치단체로 보지 말고 광역단위 또는 2개 이상의 인근 광역단위까지도 지역의 범위에 포괄하고 지원 정책의 개발이 필요하다.

또한 이전 공공기관이 속한 지역 안에서도 원도심-신도심 간의 지속가능한 발전을 고민하여야 할 것이다. 공공기관 이전으로 신도심이 형성되면서 원도심의 주민들이 다수 신도심으로 이주하면서 원도심 지역의 공동화 현상이 발생하고 있다. 따라서 공공기관이 인접 신도심 지역을 중심으로 한 지역주민지원사업을 수행할 경우 원도심-신도심 간의 격차가 더욱 발생할 가능성이 높다. 따라서 이전 공공기관은 원도심 지역을 대상으로 한 사업에 보다 많은 노력을 기울일 필요가 있다. 공공기관 사업에 대한 분석결과를 토대로 보면, 원도심 지역에 오픈캠퍼스를 운영, 지역 전통시장 등 활성화, 원도심 지역 숙박시설 이용증대, 도시재생사업 연계, 지역혁신사업 참여, 원도심 지역 중소기업에 대한 지원 등의 사업방식이 가능할 것이다.

#### 라. 지역사회 협업 조직체계 구축 필요

살펴본 바와 같이 지방자치단체들은 공공기관과 함께 협업을 위한 전담조직을 두고 있으며, 적극적으로 사업을 펼치고 있다. 반면에 공공기관은 지역사회와의 협력을 위한 전담조직이 아닌 평가담당 조직에서 관련 기능을 공동으로 수행하는 경우가 많아 적극적인 지역사회 협력보다는 평가대응 관점에서 소극적인 사업추진이 이뤄지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 공공기관이 지역사회와 실질적인 협력을 위해서는 지역협력을 위한 전담팀을 두는 등의 조직체계를 구축할 필요가 있다.

#### 마. 지역 간 편차 극복 방안 마련 필요

대규모 공기업이 이전한 지역은 대체로 지역발전을 위한 다양한 사업이 활발히 추진되고 있는 반면, 위탁형과 강소형의 기관이 주로 이전한 지역에서는 상대적으로 지역발전 사업 추진이 규모가 작고 소극적으로 운영되고 있었다. 따라서 향후 이전 공공기관의 유형 특성별로 지역발전의 효과가 달라질 것을 예상해볼 수 있다. 이러한 차이를 극복하기 위한 방안으로 우선, 국고보조사업과 균형발전특별회계 사업을 지원할 경우 이러한 차이를 반영하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다. 그리고 향후 추가적인 공공기관 이전에 있어 지역 간 공공기관 유형과 규모 등을 반영한 이전을 추진해야 할 것이다.

또한 공공기관의 유형별 특성에 맞는 지역발전 사업을 추진하도록 유인할 필요가 있다. 예를 들어 공기업은 풍부한 자원과 기술을 바탕으로 연관 산업을 유치하거나 중소기업의 혁신과 창업 등에 대한 지원을 중심으로 하고, 위탁집행형과 강소형은 주로 지역인재에 대한 교육 등 사업에 초점을 두고 사업을 추진하는 것이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

---

---

## 참고문헌

- 국토교통부 보도자료, 「141개 지방이전 공공기관, 지역발전계획 마련」, 2018.8.29.
- 김석은·홍다연, 「공공기관의 미션과 사회적 책임의 전략적 연계」, 『한국행정학보』, 51(2), 2017a, pp. 97~122.
- 김석은·홍다연, 「지역균형발전을 위한 공공기관의 사회적책임」, 『한국행정학회 학술발표 논문집』, 2017b, pp. 1443~1467.
- 김유현·홍다연·김석은, 「공공기관의 전략적 사회적책임 활동이 경제적 성과에 미친 영향」, 『한국행정학보』, 52(2), 2018, pp. 143~164.
- 안영진·김태환, 「공공기관의 지방이전과 지역발전: 지방대학과의 연계를 중심으로」, 『한국 도시지리학회지』, 7(2), 2004, pp. 31~44.
- 이원호, 「사회적 혁신과 지역발전 주체로서 공공기관의 새로운 역할-광역단위 도시, 개발공사 사례를 통한 시론적 검토」, 『한국경제지리학회지』, 16(2), 2013, pp. 310~321.
- Johnson. H. L., *Business in Contemporary Society: Framework and Issue*, Belmont, CA: Wadsworth, 1971.
- McGuire J. W., *Business and Society*, New York: McGraw-Hill, 1963.
- Yliskyla-Peuralahti, J., "Relocation of Government Activities as a Regional Policy Measure," Paper presented at The 43rd European Congress of the Regional Science Association, Jyvaskyla, Finland, August 27-30., 2003

## 6. 공공기관의 안전의식을 높이기 위한 안전문화 개선

박시진(광운대학교)



# 공공기관의 안전의식을 높이기 위한 안전문화 개선

박시진(광운대학교)

## I. 서 론

최근 공공기관 시설이나 작업장에서 안전사고가 종종 발생하고 있다. 이에 정부에서는 2019년 3월에 ‘공공기관 안전강화 종합대책’을 발표하고 공공기관에 안전관리 개선 방안을 공표하였다. 종합대책 발표 이후, 정부 차원에서 공공기관의 안전 개선을 위하여 다양한 차원에서 연구가 시도되고 있다. 하지만, 공공기관의 안전을 결정하는 중요 요소 중 하나인 조직의 안전문화에 대한 연구는 활발히 이루어지지 않고 있다. 일반적으로 공공기관의 시설 혹은 작업장에서 안전 개선을 목표로 하면, 관련 지침을 정비하고 조직 내 교육훈련 등을 강화하여 해당 기관의 안전관리 수준을 향상하려고 시도하게 된다.

그런데, 조직에 조직문화가 존재하듯이, 조직의 안전관리에는 안전문화가 존재하는데, 이러한 조직의 안전문화에 대한 조사와 진단은 행정학계와 정부 차원 모두에서 활발히 이루어지지 않고 있다. 따라서 조직의 안전문화가 무엇인지, 그리고 안전문화가 현재 어떠한 상태인지 진단하고 이에 맞는 안전관리 개선을 계획하는 선례가 많지는 않다. 그간 조직 내 안전문화 개선을 통하여 조직의 안전관리 수준을 개선하고자 하는 연구와 실무적 노력은 관리 시설 혹은 작업장이 존재하는 산업계에서 많이 이루어졌다. 이들 연구의 핵심은, 조직 내에는 조직구성원들이 구성원 자신과 조직의 안전관리에 대한 인식(예: 제도, 개인의 행태, 조직 분위기)들이 존재하고, 이러한 인식들의 수준이 조직의 안전 수준에 영향을 미친다는 것이었다. 따라서 과거 안전문화 관련 연구들은 조직의 안전문화를 여러 차원으로 나누어, 각 차원에 대한 진단을 통하여 조직의 안전관리 수준을 진단하고 함의를 제시하고자 하였다.

---

다수의 공공기관에는 시설과 작업장이 존재한다. 해당 기관이 직접 시설을 관리하거나 작업을 하는 경우와 하청을 통하여 협력사에 해당 업무를 위탁하는 경우 모두 공공기관의 안전관리 범주에 속하게 된다. 그런데, 공공기관의 안전문화에 대해서는 앞서 제시한 산업계처럼 진단과 분석이 이루어진 경우가 거의 없는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 다음과 같은 순서로 공공기관의 안전문화에 대한 탐구적 연구를 진행하여 향후 공공기관 안전관리에 함의를 제공하고자 한다.

첫째, 기존 안전문화와 안전분위기 관련 연구들과 다양한 안전문화 모형을 문헌검토를 통하여 소개한다. 둘째, 기존 연구들을 바탕으로 우리나라 공공기관의 안전문화 수준을 측정할 수 있는 설문지를 개발한다. 셋째, 본 연구에서 개발한 설문지를 공공기관 조직구성원들을 대상으로 배포하여 해당 공공기관의 안전문화 수준을 진단한다. 마지막으로, 설문 결과를 바탕으로 우리나라 공공기관 안전문화에 대한 함의를 제시한다.

## II. 연구배경 및 목적

### 1. 연구배경

근래 들어 공공기관의 작업장 혹은 공공기관의 감독하에 있는 시설에서 안전사고가 발생하면서 사회 전반에서 공공기관의 안전의식에 대한 관심이 증가하고 있다. 이에 따라 2019년 3월, 정부는 기획재정부 주관으로 ‘공공기관 안전강화 종합대책’을 수립하여 공공기관 안전관리 개선 및 강화 방안을 공표하였다. 하지만 이 같은 관심에도 공공기관의 안전문화에 대하여 학계에서 연구가 진행된 사례를 찾아보기 어려운 실정이다.

대부분의 기존 안전문화 연구들은 특정 산업이나 조직의 작업장 안전문화를 위주로 진행되었다. 따라서 대부분의 산업계 연구들이 제품 생산 작업장(공장), 병원, 건설현장, 시설관리 현장에서의 안전문화에 중점을 두고 있다. 이들 기존 연구는 안전사고 혹은 산업재해 예방을 위해서는 안전 관련 설비, 기기, 시설에 대한 개선이 필요하나, 안전문화가 정착되지 못한 상태에서는 물리적 개선이 그 효과를 발휘하기 어렵다고 주장한다(이수경 외, 2015). 관련 연구에서는 안전문화를 다양한 안전사고에서 사고의 근본적인 원인 중 하나로 간주하며, 안전문화의 수준을 안전성과를 예측하는 선행지표로 활용하기도 한다(홍인기·백종배, 2016). 과거 연구들은 조직 내 안전문화 정착이 안전관리를 위해서 필수적이며, 안전문화 개선을 위해서는 조직적 차원과 개인적 차원에서의 변화가 필요하기에 양 차원에 대한 연구가 동시에 이루어져야 한다고 보았다(이수경 외, 2015). 따라서 그간 산업계나 안전공학 관련 연구 경향은 제도, 문화, 규정, 시설 등 조직적 차원의 요인들과 안전분위기, 안전행태 등 개인적 차원에 대한 연구를 통하여, 조직의 안전문화 수준을 진단하고 안전문화 개선을 통한 안전관리에 대한 함의를 제공하고자 하였다.

그런데, 다수의 시설과 작업장을 보유하고 있는 우리나라 공공기관의 안전문화에 대한 연구는 거의 없는 실정이다. 따라서 공공기관의 안전관리에 대한 중요성은 사회 전반에 걸쳐 공감대가 형성되었으나, 공공기관들의 안전문화를 진단하고 현재 상태에 대한 파악을 통하여 안전관리 개선 방안을 제시하기 위해 활용될 수 있는 연구를 찾기 어렵다.

따라서 본 연구에서는 안전문화와 관련된 기존 연구들을 바탕으로 공공기관 안전문화 수준을 측정할 수 있는 척도를 제시하고, 더 나아가서는 공공기관 안전문화 관리에 대한 함의를 제시하기 위한 탐색적 연구를 진행하고자 한다.

---

## 2. 연구목적

본 연구의 연구 목적은 다음과 같다.

### 가. 안전문화에 대한 이론과 문헌 소개

안전문화(safety culture)와 관련된 기존연구는 처음부터 안전문화에서 시작된 것이 아니라, 안전분위기(safety climate)라는 개념이 등장하고 문화가 소개되었다. 본 연구에서는 과거 안전분위기와 안전문화와 관련된 연구모형들을 간략히 소개하고, 최근에 주목받고 있는 안전문화 개발과 성숙 모형(a framework for the development and maturation of organizational safety culture)을 살펴본다.

### 나. 공공기관 안전문화 설문 조사

본 연구에서는 앞서 제시된 기존 연구들을 바탕으로 우리나라 공공기관 내 안전문화를 측정할 수 있는 척도(설문 문항)를 제시한다. 그리고, 본 연구에서 제시한 설문 문항들을 바탕으로 우리나라 공공기관 1곳을 선정하여 설문조사를 실시한다. 본 연구에서는 인천 국제공항공사 조직구성원 125명을 대상으로 설문조사를 실시하여 문항별로 구성원들의 인식을 살펴본다.

### 다. 공공기관 안전문화에 대한 미래 방향 및 함의 제시

본 연구의 설문조사 결과와 기존 연구 결과들을 바탕으로, 우리나라 공공기관에서 안전문화 측정과 결과를 이용한 향후 안전문화 관리 방안에 대한 함의를 제공한다.

### Ⅲ. 문헌검토

#### 1. 안전문화에 대한 정의

##### 가. 안전분위기 정의

안전문화라는 개념이 등장하기에 앞서 학계에서는 안전분위기라는 유사한 개념이 널리 쓰이고 있었다. 안전분위기는 최초로 Zohar(1980)의 연구에서 제시되었으며, 해당 연구는 경영진의 안전에 대한 태도, 안전 관리 담당자의 지위, 안전관련 교육훈련, 안전 관련 절차 등이 안전분위기의 하위 요소들이며 이들 요소가 중요시될수록 조직 내의 안전분위기가 개선되어 안전관리가 제대로 이루어질 수 있다는 내용을 골자로 하고 있다. Zohar의 연구 이후에, 일부 후속 연구에서는 안전분위기를, “안전에 대해서 조직구성원이 느끼는 인식의 총합”, “조직의 안전문화 성과지표”, “측정된 순간의 조직 문화를 대변하는 지표” 등으로 정의하고 있다.

##### 나. 안전문화 정의

안전문화에 대한 정의는, 학계에서 최초로 제시된 것이 아니라, 안전문화는 원자력안전자문단(INSAG: International Nuclear Safety Group)의 1986년 소련 체르노빌 원자력 누출사고 후속보고서(Report on the Post-accident Review Meeting on the Chernobyl Accident)에서 처음으로 등장하였다(오금호 외, 2008). 원자력안전자문단에서는 안전문화를, “조직의 안전관리에 대한 몰입(commitment), 관리 방식(style), 관리 능력(proficiency)을 결정하는 개인과 집단의 가치, 태도, 인식, 역량, 행태의 패턴의 총합”이라고 정의하였다. 이와 유사하게, Fang 외(2006)의 최근 연구는 안전문화를 “조직이 안전에 대해서 가지고 있는 지표, 신념, 가치의 총합”으로 보고 있다.

앞서 제시된 안전분위기와 안전문화의 정의를 살펴보면, 그 정의가 매우 유사한 관계로서 다양한 실증 조사에서 안전분위기와 안전문화가 혼용되고 있어, 학계와 실무에서도 아직 이들 개념 중 어떤 것을 안전 관리 연구에 활용해야 할지 결론을 내리지 못한 상태이다(홍인기·백종배, 2016).

본 연구에서는 안전분위기와 안전문화의 연구를 혼용하여 사용하되, 안전에 대한 구성원들의 인식의 총집합을 안전문화로 정의하여, 안전문화를 안전분위기보다는 보다 포괄적인 개념으로 가정한다. 따라서 본 연구에서는 안전분위기와 관련된 문헌을 소개하고 다양한 개념을 인용하지만, 궁극적으로는 안전분위기를 안전문화에 속하는 하위 차원으로 보는 것이다.

#### 다. 안전문화에 대한 법적 정의

현재 우리나라에서 안전문화와 관련 직접적으로 법령이 제정된 것은 조직문화로서의 안전문화가 아닌, 정부에서 국민의 안전의식을 높이고 안전문화를 진흥시키기 위해 실시하는 안전문화활동이다. 「재난 및 안전관리 기본법」(제3조)은 안전문화활동을 “안전교육, 안전훈련, 홍보 등을 통하여 안전에 관한 가치와 인식을 높이고 안전을 생활화하도록 하는 등 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 안전한 사회를 만들어가기 위한 활동”으로 정의하고 있으며 안전문화 진흥을 위하여 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 취해야 할 활동을 <표 III-1>와 같이 명시하고 있다.

<표 III-1> 안전관리 관련 법령

조 항	내 용
「재난 및 안전관리 기본법」 제66조의 4 <신설 2017.1.17.>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 안전교육 및 안전훈련(응급상황시의 대처요령을 포함한다)</li> <li>2. 안전의식을 높이기 위한 캠페인 및 홍보</li> <li>3. 안전행동요령 및 기준·절차 등에 관한 지침의 개발·보급</li> <li>4. 안전문화 우수사례의 발굴 및 확산</li> <li>5. 안전 관련 통계 현황의 관리·활용 및 공개</li> <li>6. 안전에 관한 각종 조사 및 분석</li> <li>6의2. 안전취약계층의 안전관리 강화</li> <li>7. 그 밖에 안전문화를 진흥하기 위한 활동               <ol style="list-style-type: none"> <li>② 행정안전부장관은 제1항에 따른 안전문화활동의 추진에 관한 총괄·조정 업무를 관장한다. &lt;개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.&gt;</li> <li>③ 국가와 지방자치단체는 국민이 안전문화를 실천하고 체험할 수 있는 안전체험시설을 설치·운영할 수 있다.</li> <li>④ 국가는 지방자치단체 및 그 밖의 기관·단체에서 추진하는 안전문화 활동을 위하여 필요한 예산을 지원할 수 있다.</li> </ol> </li> </ol>

자료: 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=211793&efYd=20191203#0000>)

따라서 「재난 및 안전관리 기본법」에서 정의하는 “재난관리책임기관”의 일종인 “공공기관·공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함)”의 조직관리상에 있어 안전문화에 대한 법적 근거는 명확하지 않다.

#### 라. 안전문화와 관련된 지침

현재 우리나라의 경우, 정부 차원에서의 안전문화와 직접적으로 관련된 지침은 찾아보기 어렵지만, 하지만 최근 2019년 3월에 기획재정부에서 제정한 「공공기관의 안전관리 지침」은 공공기관이 국민의 생명과 안전을 경영의 최우선가치로 두고, 국민뿐만 아니라 소속 임직원, 안전관리 대상 사업·시설의 근로자에 대하여도 생명과 안전을 지키기 위해 최선의 노력을 다할 것을 명시하고 있다. 또한 동 지침에서 공공기관이 안전사고 예방 및 대응을 위하여 안전관리 체계를 구축하고, 용역 계약을 체결하거나 집행하는 경우에는 계약상대자가 안전 관련 법령을 준수하게 하도록 하는 관리의 의무도 제시하고 있다.

「공공기관 안전관리 지침」에서 제시하는 안전관리 대상 사업 및 시설의 구체적 범위는 아래 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 공공기관 안전관리에 관한 지침

조 항	내 용
「공공기관의 안전관리에 관한 지침」 <기획재정부> <신설 2019.3.28>	가. 공공기관이 「산업안전보건법」에 따라 안전조치 의무를 지는 사업 및 사업장 나. 공공기관이 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」에 따라 관리 주체로서 관리하는 시설물 다. 공공기관이 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 관리하는 국가기반시설 라. 공공기관이 발주한 건설공사의 현장

자료: 기획재정부 (2019)

동 지침 제6조는 공공기관들이 매년 안전기본계획을 수립하며 해당 계획에는 안전경영 방침 및 안전경영 활동계획을 포함하도록 하고 있으며, 제8조와 9조에서는 소속 임직원의 안전 관련 전문성을 우대할 수 있으며, 소속기관의 경영진, 관리자 및 현장 근로자 등을 대상으로 안전보건교육을 실시하도록 하고 있다. 또한, 동 지침 제13조와 제14조에서는 공공기관들이 안전교육, 사업 및 시설의 안전관리에 관한 사항을 규정으로 작성하고, 주기적 안전점검을 실시하고 소속 직원 및 작업장 근로자가 안전을 위한 개선과제를 제시할 수 있도록 내부 제안제도를 운영할 것을 명시하고 있다.

---

그러나, 가장 최근에 제시된 정부 차원의 「안전관리 지침」에서도, 안전문화 개선에 대한 직접적 언급은 찾아보기 어렵다. 따라서 본 연구는, 조직 내 안전문화와 안전분위기와 관련된 기존 연구를 소개하고, 이들 연구를 참고하여 최근에 개발된 안전문화 개발 및 성숙 모형 제시를 통하여 공공기관 내 안전문화에 개선에 대한 함의를 제공하고자 한다.

## 2. 안전문화에 대한 기존연구

### 가. 안전문화 연구배경

안전문화의 개념은 주로 산업안전분야(건축, 교통, 생산) 및 의료 관련 조직문화 차원에서 정립되어 왔다. 이들 산업군들은 시설과 작업 현장이 존재한다는 공통점은 있으나 생산이나 서비스 제공 행위가 각기 다르기 때문에 안전문화가 무엇인지에 대한 구체적인 공통 개념 정립이 이루어지기는 상대적으로 어렵다. 보다 구체적으로 말하자면, 각 조직별로 안전절차, 구성원의 행태, 작업현장, 위험관리 필요성 등이 다르기 때문에 안전문화의 이상적 공통개념은 다소 추상적으로 형성될 수밖에 없는 것이다.

우리나라의 경우, 산업계에서는 학문·실무적 차원에서 안전문화에 대한 논의가 꾸준히 진행되어 왔다(홍인기·백종배, 2016). 그러나 행정학적 측면에서 정부조직 혹은 공공기관의 안전문화를 측정하거나 실증 연구하여 모형을 구축한 연구는 찾아보기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 기존 안전문화 혹은 안전분위기 연구들에서 활용된 모형을 검토하고 분석의 틀을 도입하여 공공기관에 적용해보고자 한다.

### 나. 안전분위기모형

앞서 안전문화의 정의에서 간략히 소개한 것처럼, 안전문화의 개념은 안전분위기라는 분야가 등장하고 나서 형성되었다. 안전분위기와 안전문화는 유사한 이론적 배경과 틀을 보이나, 최근 들어서는 두 개의 개념이 통합되거나 혼용되어 사용되는 경향이 강하다. 본 연구에서는 이론과 모형이 개발된 시간의 순서에 따라 안전분위기 관련 모형을 먼저 소개하고, 안전문화 모형을 설명하고자 한다.

### 1) Zohar의 안전분위기 모형

시설과 작업현장에서 근무자들이 안전하게 작업을 할 수 있는 환경이 조성되어야 하고 소속 기관은 조직의 안전관리를 위해서 법령과 규정을 준수해야 한다는 주장은 학계와 실무에 존재했으나, 안전분위기(safety climate)라는 이론과 모형이 개발된 역사는 그리 길지는 않다. 안전분위기 모형은 현재까지 2,500회 이상의 인용횟수를 보이고있는 Zohar (1980)의 연구가 학계에서 안전분위기의 이론적 시초로 인정받고 있다. Zohar의 연구는 발표 이후 여전히 다수의 안전관리학자들에게 연구를 위한 기본적 모형으로 인정받고 있다. Zohar(1980)은 다음과 같은 여덟 가지 차원을 안전분위기의 하위 차원으로 정의하였다.

- 가) 경영진의 안전에 대한 태도(management attitudes towards safety)
- 나) 안전관리담당자의 지위(status of safety officer)
- 다) 조직 내 안전위원회의 지위(status of safety committee)
- 라) 안전 훈련 프로그램의 중요성에 대한 인식(perceived importance of safety training programs)
- 마) 안전행동이 승진에 미치는 영향(effects of safe conduct on promotion)
- 바) 작업장에서의 안전위험 수준(level of risk at work place)
- 사) 안전행동이 조직 내 사회적 지위에 미치는 영향(effects of safe conduct on social status)
- 아) 규정된 업무 수행의 속도가 안전에 미치는 영향(effects of required work pace on safety)

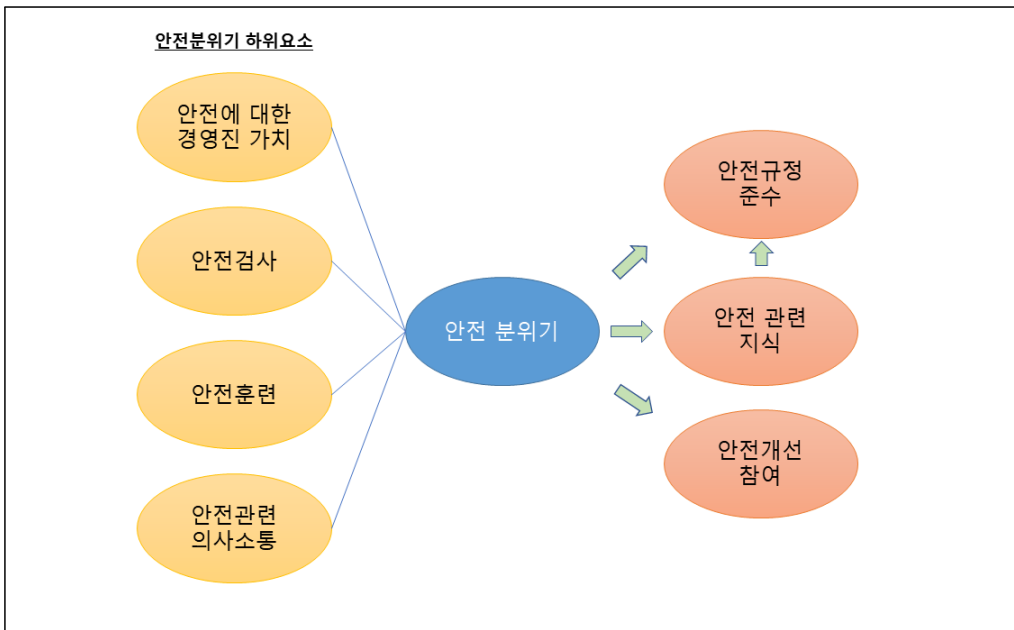
### 2) Griffin and Neal(2000)의 안전분위기 모형

Griffin and Neal(2000)은 Zohar(1980)의 안전분위기 모형을 참고하였으나, 기존 연구와는 차별화된 안전분위기 모형을 선보였다. 저자들은, 기존 연구들과 달리 조직구성원들의 안전분위기에 대한 인식과 이들 구성원의 지식, 동기수준, 행동들 중 안전에 영향을 줄 수 있는 요인을 구분하여 분석해야 한다는 입장을 취했다. 요컨대, Griffin과 Neal은 안전분위기 자체를 설명하기보다 조직구성원의 안전분위기를 형성하는 하위 차원들을 제시하고, 안전분위기가 안전규정 준수(safety compliance), 안전지식(safety knowledge), 안전개선참여

(safety participation)에 영향을 미친다고 보았다. 저자들은 안전분위기의 하위 차원으로는 안전에 대한 경영진 가치(management values), 안전검사(safety inspections), 안전훈련(personnel training), 안전관련 의사소통(safety communication)을 제시하였다. 저자들의 안전규정 준수, 안전지식, 안전개선 참여에 대한 정의는 다음과 같다.

첫째, 안전규정 준수는 조직 내 구성원들이 조직 내 작업장의 안전을 관리하기 위하여 지켜야 하는 주요 안전 관련 행동(core safety activities)을 얼마나 준수하는 정도를 나타낸다. 그 예로는 안전 절차 준수 및 안전장비 착용 등이 있다. 둘째, 안전지식은 조직구성원들이 안전 규정 및 절차와 장비 사용 방법 등에 대하여 갖고 있는 지식의 수준이다. 셋째, 안전개선 참여는 조직구성원들이 안전을 개선하기 위하여 자발적으로 안전활동(safety activities)과 안전관련 회의(safety meetings)에 참여하는 정도를 나타낸다. Griffin and Neal은 안전성과(safety performance)의 개념을 제시하며 안전규정 준수와 안전개선 참여를 안전성과의 구성요소로 보았으며, 저자들이 제시한 모형은 아래 [그림 III-1]과 같다.

[그림 III-1] Griffin and Neal의 안전분위기 모형



자료: Griffin and Neal(2000)

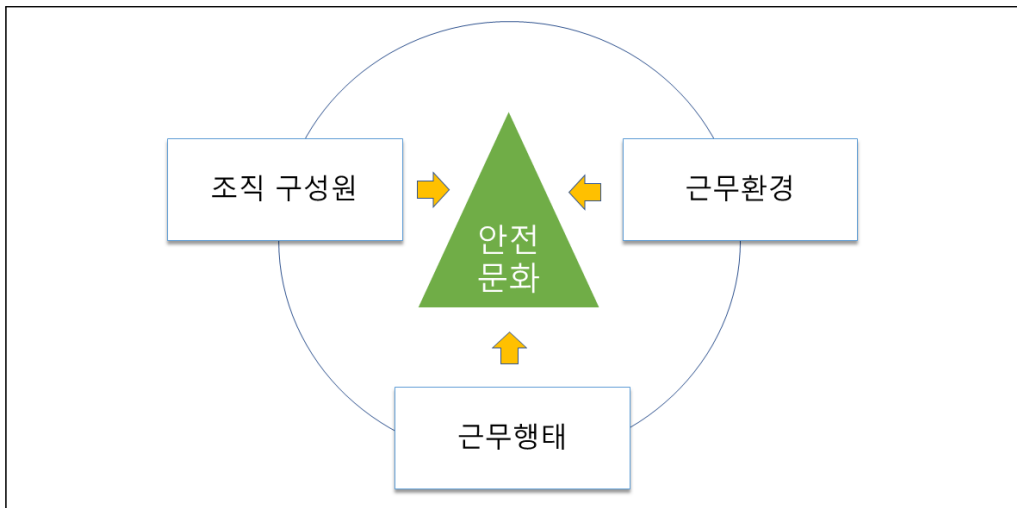
### 다. 안전문화모형

#### 1) Geller(1997)의 종합적 안전문화 모형

원자력안전자문단이 1986년 소련 체르노빌 원자력 누출사고 후속 보고서에서 안전문화의 개념을 언급한 후에 학계에서 안전문화에 대한 종합적 모형을 제시한 최초의 학자 중 한 명인 Geller는 종합적 안전문화 모형(total safety culture model)을 제시하였다. Geller의 모형은 가장 많이 인용되는 모형 중 하나이지만 안전문화의 각 요소들 간 상호관계를 제시하지는 않았다(Fang and Wu, 2013). [그림 III-2]에 제시된 Geller (1997)의 모형은 안전문화를 세 가지 차원으로 분류하였으며 각 차원의 구성요소는 다음과 같다.

- 가) 조직구성원(Person): 지식(knowledge), 기술(skill), 능력(ability), 지능(intelligence), 동기(motive), 성격(personality) 등
- 나) 근무 환경(Environment): 장비, 도구, 기계, 작업장 정리 상태, 작업 기준, 생산 절차 등
- 다) 근무 행태(Behavior): 순응(compliance), 코치, 의사소통, 인식(recognition), 안전 관련 적극적 개입(active caring) 등

[그림 III-2] Geller의 안전문화 모형



자료: Geller(1997)

## 2) Cooper(2000)의 양방향 안전문화 모형

Cooper는 Geller과 달리, 안전문화의 하위 차원 혹은 요인들이 상호 영향을 주며 안전 문화를 형성한다고 주장하였다. Cooper의 모형은 [그림 III-3]에 제시되어 있다. Cooper은 안전문화의 차원을 크게 개인의 내적-심리적 요인(internal psychological factor)과 외적-관찰가능 요인(external observable factor)으로 분류하였다. 개인의 내적-심리적 차원에는, 조직구성원들이 느끼는 안전분위기가 포함되어 있는데 이는 안전분위기가 객관적용 관찰가능한 요소가 아닌, 구성원들의 인식이기 때문인 것으로 볼 수 있다. 외적-관찰가능 요인은 조직구성원의 안전 관련 행태와 안전관리체계 등의 상황적 요인으로 이루어져 있는데, 행태란 관찰 가능한 행동이고, 안전관리체계는 제도로 존재하므로 외적 요인으로 분류한 것으로 해석될 수 있다. 이들 세 가지 요인에 대한 설명은 다음과 같다.

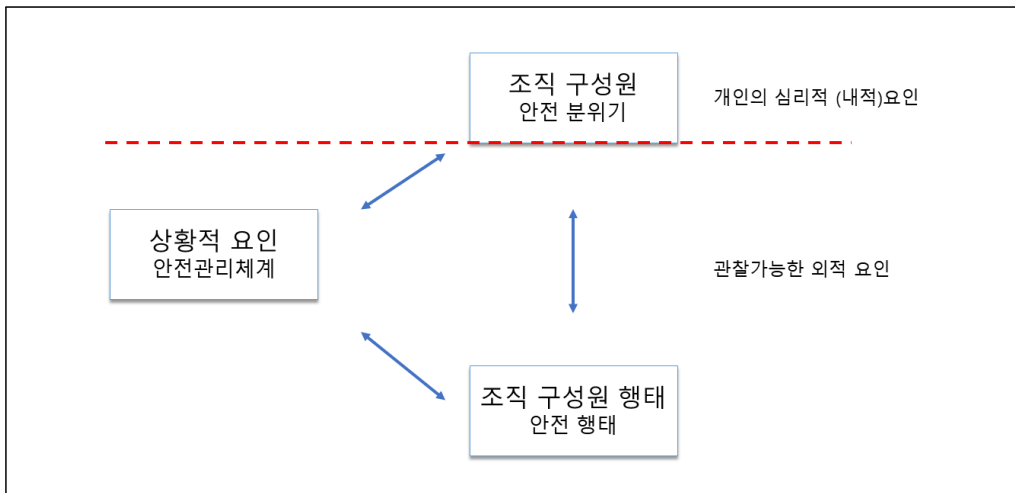
가) 상황적 요인(안전관리체계): 감사(audit)/검사(inspection)을 통하여 조직 내 안전 관련 파악이 가능하다. 안전관리체계는 조직 내에서 존재하는 지침, 규정, 정기적 점검 등으로 볼 수 있다. 이러한 상황적 요인은 조직구성원들이 얼마나 안전관련 문제에 유념하여 행동을 하는지에 영향을 미친다. 조직이 철저한 안전관리 체계를 갖추고 있다면 조직구성원들도 이에 따라 행동할 수밖에 없기 때문이다. 상황적 요인은 조직구성원들이 인식하는 안전문화의 수준, 다시 말해 안전분위기도 영향을 미친다. 조직구성원들이 느끼는 안전분위기는 조직 전반의 안전에 대한 조직 구성원의 인식이기 때문에, 안전관리체계는 조직구성원들이 생각하는 안전분위기를 결정하는 주요 요인이라고 할 수 있다.

나) 조직구성원(안전분위기): 조직구성원들의 조직 내 안전에 대한 분위기는 구성원들의 심리적 상태(태도, 인식)를 나타내는데 주로 안전분위기 설문으로 측정된다. 조직구성원들의 안전분위기는 안전관리체계에 영향을 주는데, 그 이유는, 조직구성원들이 조직 내 안전관리에 대하여 어떻게 생각하는지에 따라 해당 조직은 안전관리를 수준을 변경할 수 있기 때문이다. 조직구성원의 안전분위기는 조직구성원들의 안전에 대한 행동을 결정하기도 한다. 예를 들어, 조직 내 안전분위기의 수준이 낮아, 조직구성원들이 조직이 안전관리에 대하여 무관심한 편이라고 인식한다면, 안전 관련 행태에 있어, 안전을 중요시하지 않는 의사결정이나 행동을 할 수 있기

때문이다. 반대로, 조직구성원들이 조직 내 안전분위기가 긍정적이라고 인식한다면, 안전관련 의사결정에 있어 보다 신중하게 안전에 중점을 두고 행동할 수 있기 때문인 것이다.

- 다) 조직구성원 행태(안전행태): 조직구성원의 행태는 조직구성원들이 안전과 관련하여 직·간접적으로 취하는 행동을 의미한다. 조직구성원들의 행태는 주로 조직구성원들의 안전관련 행태를 체크리스트를 통하여 점검함으로써 측정할 수 있다. 조직구성원들이 안전과 관련하여 실제 취하는 행위는, 조직의 안전관리체계를 형성하고, 조직구성원들이 느끼는 안전분위기에다 직접적 영향을 미치는 편이다.

[그림 III-3] Cooper의 양방향 안전문화 모형



자료: Cooper(2000)

### 라. 안전문화 개발 및 성숙 모형

Parker 외(2006)는 과거 안전문화와 안전분위기 연구 결과들을 바탕으로 정유업계의 안전문화 개선을 목적으로 안전문화 개발과 성숙 모형을 개발하였다. 이후 다수의 연구들이 Parker과 동료들의 모형을 이용하여 안전문화 개발의 시작과 성숙 단계를 조사하는데 사용된 바 있다. 안전문화 개발 및 성숙 모형은 총 5대응 단계(최소-수동-적극-선제-발전)로 구분되어 있다. Parker과 동료들은 총 5단계로 나누어진 안전문화 개발 및 성숙 단계는 다음과 같다.

---

### 1) 최소 대응단계

최소 대응(pathological) 단계는 안전에 대해서 조직이 최소한의 신경만 쓰며, 적법하거나 적발되지 않는 수준에서 관리는 하는 수준의 단계이다.

### 2) 수동적 대응단계

수동적 대응(reactive) 단계는 사고가 발생했을 경우 조직에서 원인분석과 후속조치를 취하는 정도의 노력 단계이다.

### 3) 적극적 대응(calculative) 단계

적극적 대응(calculative) 단계는 다양한 안전사고(hazards)에 대응할 수 있는 종합적 체계가 갖추어져 있는 수준의 준비 단계이다.

### 4) 선제적 대응(proactive) 단계

선제적 대응(proactive) 단계는 안전사고를 사전에 예측하고 예방할 수 있는 수준의 단계이다.

### 5) 발전적(generative) 단계

발전적(generative) 단계는 안전관리가 모든 부서와 조직구성원에게 중요시되는 가장 높은 수준의 단계이다.

저자들은 각각 단계에는 총 11개의 하위 차원이 있고, 각 하위 차원의 수준이 각 단계별로 성숙과 비성숙의 정도를 나타내 준다고 설명한다. 이들 하위 차원들은, ① 벤치마킹, 경향 및 통계분석(Benchmarking, trends and statistics), ② 감사와 점검(Audits and reviews), ③ 사고 보고, 조사, 분석(Incident/accident reporting, investigation, and analysis), ④ 위험요소 및 불안전 행위 보고(Hazard and unsafe act reports), ⑤ 작업계획(Work planning), ⑥ 계약(하청)업체 관리(Contractor management), ⑦ 역량관리와 교육훈련(Competency/training), ⑧ 작업 현장 안전관리 기법(Work-site job safety techniques), ⑨ 일 단위 안전 점검 주체(Who checks safety on a day-to-day basis?),

⑩ 안전관리담당 부서 지위(What is the size/status of the HSE department?), ⑪ 안전관리 성과에 대한 보상체계(What are the rewards of good safety performance?)이다.

### 3. 안전문화에 대한 기존연구 활용

본 연구에서는 앞서 제시된 모형들을 바탕으로 우리나라 공공기관의 안전문화 인식을 살펴보고자 한다. 보다 구체적으로, Zohar와 Griffin and Neal의 안전분위기 모형에서 안전분위기 관련 요소들을 도출하고, 이를 Geller와 Cooper의 문화 모형과 결합한다. 그리고 Parker와 동료들의 안전문화 개발 및 성숙 모형을 도입하여 안전문화 단계(수준)을 진단해보고자 한다.

---

## IV. 연구방법

### 1. 연구의 틀

본 연구는 다양한 안전관리 차원에 대하여 조직구성원들의 인식을 살펴보기 위하여 안전문화와 안전분위기 관련 기존 연구에서 다룬 안전문화 관련 요인들에 대한 실증 조사를 실시한다. 이를 위해 안전 관리에 대한 경영진의 가치, 안전담당부서의 지위, 안전 교육훈련, 안전관리와 인사고과, 현장관리, 안전지침관련 지식, 안전관리 역량, 안전위험 수준, 안전 관리가 필요한 계약제도에 대한 조직구성원들의 인식을 살펴본다. 그리고, 본 연구의 사례분석 대상인 인천국제공항공사의 협력사, 고객, 시설 및 작업장, 운항안전, 여객·화물·수화물 안전, 항공보안 안전, 위기·비상대응체계에 대한 공사 직원들의 인식 또한 살펴본다. 이를 통해 조직구성원들의 안전문화에 대한 인식과 본인의 소속 기관에 특화된 안전관련 요인들에 대한 인식을 살펴보고자 한다.

### 2. 자료수집

#### 가. 데이터 수집

본 연구는 인천국제공항공사 임직원들을 대상으로 2019년 10월과 11월에 걸쳐 문자메세지를 통하여 설문에 응할 수 있는 온라인 링크를 배포하였다. 온라인 설문은 임직원(약 1,600명)을 대상으로 배포되었으며, 총 125부의 설문이 회수되었다. 회수된 설문 데이터는 Excel을 사용하여 코딩되었으며, SPSS프로그램을 활용하여 기술통계 분석을 실시하였다.

#### 나. 기술 통계

본 연구는 코딩이 진행된 설문 데이터를 활용하여 각 설문 항목별로 평균, 표준편차, 응답 빈도를 제시하여 응답자들의 문항에 대한 인식 수준을 측정하였다. 본 설문 응답자들의 인구통계학적 특성은 <표 IV-1>과 같다.

〈표 IV-1〉 응답자의 인적 특성

(단위: 명, %)

	총 응답자	남성	여성	총합
연령	20대	8 (6.4)	9 (7.2)	17 (13.6)
	30대	26 (20.8)	17 (13.6)	43 (34.4)
	40대	38 (30.4)	13 (10.4)	51 (40.8)
	50대	13 (10.4)	1 (0.8)	14 (11.2)
	전체	85 (68.0)	40 (32.0)	125 (100.0)
학력	고등학교 졸업	1 (0.8)	0 (0.0)	1 (0.8)
	대학 재학 혹은 수료	0 (0.0)	1 (0.8)	1 (0.8)
	대학 졸업	62 (49.6)	32 (25.6)	94 (75.2)
	대학원 재학	3 (2.4)	1 (0.8)	4 (3.2)
	대학원 졸업	19 (15.2)	6 (4.8)	25 (20)
	전체	85 (68.0)	40 (32.0)	125 (100)
근속연수	0~5년	13 (10.4)	7 (5.6)	20 (16.0)
	6~10년	17 (13.6)	17 (13.6)	34 (27.2)
	11~15년	18 (14.4)	12 (9.6)	30 (24.0)
	16~20년	21 (16.8)	4 (3.2)	25 (20.0)
	21년 이상	16 (12.8)	0 (0.0)	16 (12.8)
	전체	85 (68.0)	40 (32.0)	125 (100)
안전관리 업무경험	있음	40 (32.0)	13 (10.4)	53 (42.4)
	없음	45 (36.0)	27 (21.6)	72 (57.6)
	전체	85 (68.0)	40 (32.0)	125 (100)
계약담당 (원청, 발주자) 업무경험	있음	51 (40.8)	17 (13.6)	68 (54.4)
	없음	34 (27.2)	23 (18.4)	57 (45.6)
	전체	85 (68.0)	40 (32.0)	125 (100)
안전관리 업무 현장 관리 경험	있음	40 (32.0)	12 (9.6)	52 (41.6)
	없음	45 (36.0)	28 (22.4)	73 (58.4)
	전체	85 (68.0)	40 (32.0)	125 (100)
소속부서	비서실, 기획조정실, 홍보실, 안전혁신실, 사회가치추진실	16 (12.8)	12 (9.6)	28 (22.4)
	부사장겸 경영본부	18 (14.4)	7 (5.6)	25 (20.0)
	여객본부	6 (4.8)	8 (6.4)	14 (11.2)
	운항본부	21 (16.8)	1 (0.8)	22 (17.6)
	감사실	6 (4.8)	0 (0.0)	6 (4.8)
	기타	18 (14.4)	12 (9.6)	30 (24.0)
	전체	85 (68.0)	40 (32.0)	125 (100)

## 다. 설문 문항 척도

본 연구의 설문문항 척도는 다음과 같이 구성되었다. 첫째, Griffin and Neal의 안전분위기 모형의 요소들을 이용하여 경영진의 가치와 안전지침 관련 지식 문항을 구성하였다. 둘째, Zohar의 안전분위기 모형을 바탕으로 안전담당부서의 지위, 안전 교육훈련, 안전관리와 인사사고 문항을 개발하였다. 셋째, Geller의 종합적 안전문화 모형을 응용하여 현장관리 관련 문항을 개발하였다. 넷째, Cooper의 양방향 안전문화 모형의 요소를 활용하여 안전관리 역량, 안전위험 수준, 안전 관리가 필요한 계약 제도 문항을 구성하였다. 앞서 제시한 척도 이외에 소속 기관의 안전관리에 대한 단순 질문 문항과 기관특화 모형은 본 연구에서 개발하였다. 각 설문 문항은 <부록>에 제시되어 있다.

### 1) 경영진의 가치

경영진의 가치는 총 4개 문항으로 측정되었으며 Pronovost 와 동료들(2003)이 병원 안전분위기 측정을 위하여 개발한 문항을 수정 보완하여 측정하였다.

### 2) 안전담당부서

안전담당부서에 대한 인식은, Zohar(1980)의 연구에서 제시한 조직 내 안전관리담당자의 지위와 안전위원회의 지위 차원을 결합하여 우리나라 공공기관의 안전부서와 직무에 관한 인식을 묻는 문항들을 개발하였다.

### 3) 안전교육훈련 및 안전관리와 인사사고

안전교육훈련(3개 항목)과 안전관리와 인사사고 관계(3개 항목)의 경우, Zhou 외(2011)의 안전분위기 측정 24개 문항에서 본 연구와 연관성이 높은 항목들을 추출하여 수정 및 보완하였다.

### 4) 현장관리, 안전위험수준, 계약제도 개선

현장관리(10개 문항), 안전위험수준(3개 문항), 계약제도 개선(3개 문항) 차원은 본 연구에서 개발한 문항들을 사용하였다. 해당 항목들은 다수의 하청업체 혹은 협력사들과 업무를 처리하는 우리나라 공공기관의 특성을 반영하여 소속기관의 작업 현장에 대한 질문과 협력사에 의한 현장관리에 관련된 질문을 혼합하여 척도를 구성하였다.

#### 5) 안전지침 관련 지식과 역량

본 연구에서는 공공기관 근무자들의 소속기관과 우리나라 정부의 안전관련 지침에 대한 인식(4개 문항)과 소속기관의 안전관리 역량 수준에 대한 인식(3개 문항)을 측정하기 위하여 설문 문항들을 개발하였다.

#### 6) 소속기관의 안전관리 수준

본 연구에서는 설문 대상자들이 소속기관과 소속기관의 하청업체(협력사)의 안전수준에 대한 인식을 조사하기 위하여 안전관리 수준을 총 100점(범위 0~100)내에서 평가하도록 하였다.

#### 7) 기관 특화 설문 문항

본 연구에서는 설문 조사대상 기관인 인천국제공항공사의 협조를 구하여 해당 기관에서 직접 협력사(2개 문항), 고객(2개 문항), 기관 시설 및 작업장(1개 문항), 공항시설안전 관리(7개 문항), 운항안전(2개 문항), 여객·화물·수하물 안전관리(5개 문항), 항공보안 안전관리(2개 문항), 위기·비상대응체계(3개 문항)의 항목을 개발하였다.

---

## V. 연구결과

### 1. 기술통계분석 결과

#### 가. 조사대상자 응답

다음의 표들을 통해 보듯이 응답자들은 소속기관의 안전관리에 관한 전체 항목들 모두에서 대부분 긍정적인 인식을 나타내고 있다. 소속기관의 안전관리에 관한 인식을 묻는 각각의 항목별 질문에 대한 응답결과는 다음과 같다.

##### 1) 경영진의 가치

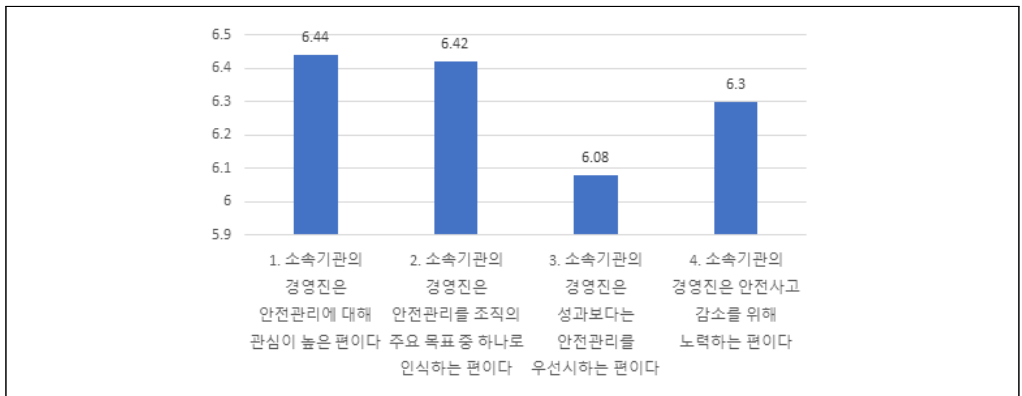
응답자들에게 본인 소속기관의 경영진은 안전관리에 대해 관심이 높은 편인지 묻는 <표 V-1>의 문항 1)에서는 89% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하여 대부분의 응답자가 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 소속기관의 경영진은 안전관리를 조직의 주요 목표 중 하나로 인식하는 편인지 묻는 <표 V-1>의 문항 2)에서도 88%의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’로 답하여 대부분의 응답자가 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 소속기관의 경영진은 성과보다는 안전관리를 우선시하는 편인지 묻는 <표 V-1>의 문항 3)에서는 다소 감소한 78% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였으나 여전히 대부분 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 소속기관의 경영진은 안전사고 감소를 위해 노력하는 편인지 묻는 <표 V-1>의 문항 4)에서는 81%의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하여 대부분의 응답자가 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 V-1〉 경영진의 가치 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관의 경영진은 안전 관리에 대해 관심이 높은 편이다	125명 (0)	6.44	1.043	1 (0.8)	0 (0.0)	3 (2.4)	5 (4.0)	4 (3.2)	29 (23.2)	83 (66.4)
2. 소속기관의 경영진은 안전 관리를 조직의 주요 목표 중 하나로 인식하는 편이다	125명 (0)	6.42	1.087	2 (1.6)	0 (0.0)	1 (0.8)	5 (4.0)	7 (5.6)	27 (21.6)	83 (66.4)
3. 소속기관의 경영진은 성과 보다는 안전 관리를 우선시 하는 편이다	125명 (0)	6.08	1.195	1 (0.8)	1 (0.8)	4 (3.2)	7 (5.6)	14 (11.2)	39 (31.2)	59 (47.2)
4. 소속기관의 경영진은 안전 사고 감소를 위해 노력하는 편이다	125명 (0)	6.3	1.072	1 (0.8)	0 (0.0)	1 (0.8)	8 (6.4)	13 (10.4)	27 (21.6)	75 (60.0)

[그림 V-1] 경영진의 가치 관련 문항별 응답자 평균



## 2) 안전담당부서

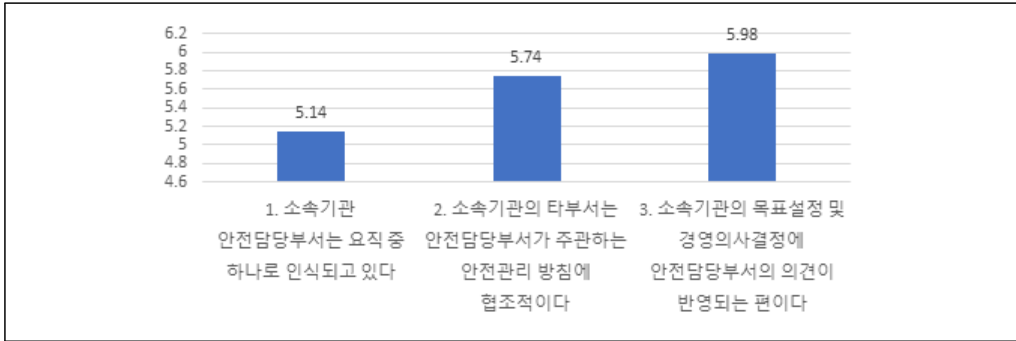
응답자들에게 본인 소속기관의 안전담당부서는 요직 중 하나로 인식되는지 묻는 <표 V-2>의 문항 1)에 대해 30% 이상의 응답자가 ‘보통이다’, ‘약간 그렇지 않다’, ‘그렇지 않다’, ‘전혀 그렇지 않다’고 답하여 전체 응답 항목 중 가장 부정적으로 인식되는 것으로 나타났다. 소속기관의 타 부서는 안전담당부서가 주관하는 안전관리 방침에 협조적인지를 묻는 <표 V-2>의 문항 2)에서는 67% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 목표설정 및 경영의사결정에 안전담당부서의 의견이 반영되는 편인지를 묻는 <표 V-2>의 문항 3)에서는 74% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

<표 V-2> 안전담당부서 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관 안전 담당부서는 요직 중 하나로 인식되고 있다	125명 (0)	5.14	1.729	5 (4.0)	7 (5.6)	13 (10.4)	13 (10.4)	24 (19.2)	29 (23.2)	34 (27.2)
2. 소속기관의 타부서는 안전 담당부서가 주관하는 안전 관리 방침에 협조적이다	125명 (0)	5.74	1.385	0 (0.0)	4 (3.2)	8 (6.4)	11 (8.8)	18 (14.4)	36 (28.8)	48 (38.4)
3. 소속기관의 목표설정 및 경영의사결정 에 안전담당 부서의 의견이 반영되는 편이다	125명 (0)	5.98	1.153	1 (0.8)	1 (0.8)	1 (0.8)	12 (9.6)	17 (13.6)	43 (34.4)	50 (40.0)

[그림 V-2] 안전담당부서 관련 문항별 응답자 평균



### 3) 안전교육훈련

응답자들에게 본인 소속기관의 안전 교육·훈련은 모든 조직구성원에게 충분히 이루어지고 있는지를 묻는 <표 V-3>의 문항 1)에서는 71% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 안전 교육·훈련은 소속기관의 업무특성을 충분히 반영하는지 묻는 <표 V-3>의 문항 2)에서는 68%의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 안전 교육·훈련은 안전사고예방에 도움이 되는 편인지를 묻는 <표 V-3>의 문항 3)에서는 73%의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

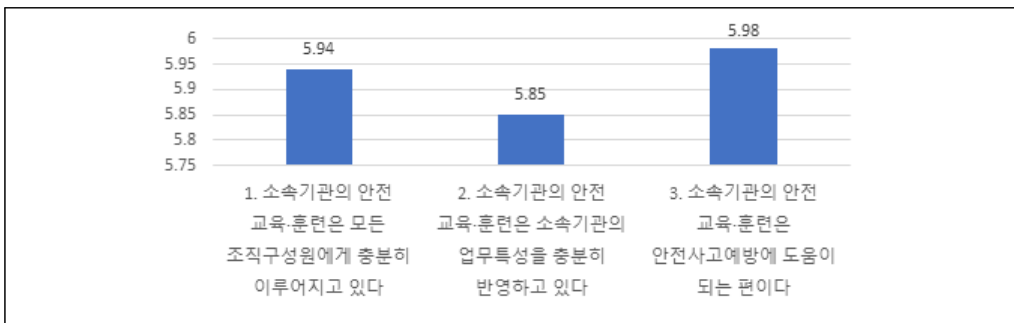
<표 V-3> 안전교육훈련 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관의 안전 교육·훈련은 모든 조직구성원에게 충분히 이루어지고 있다	125명 (0)	5.94	1.399	1 (0.8)	5 (4.0)	2 (1.6)	10 (8.0)	18 (14.4)	27 (21.6)	62 (49.6)
2. 소속기관의 안전 교육·훈련은 소속기관의 업무 특성을 충분히 반영하고 있다	125명 (0)	5.85	1.397	1 (0.8)	5 (4.0)	3 (2.4)	9 (7.2)	22 (17.6)	30 (24.0)	55 (44.0)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
3. 소속기관의 안전 교육·훈련은 안전사고예방에 도움이 되는 편이다	125명 (0)	5.98	1.323	2 (1.6)	1 (0.8)	6 (4.8)	5 (4.0)	19 (15.2)	34 (27.2)	58 (46.4)

[그림 V-3] 안전교육훈련 관련 문항별 응답자 평균



#### 4) 안전관리와 인사고과

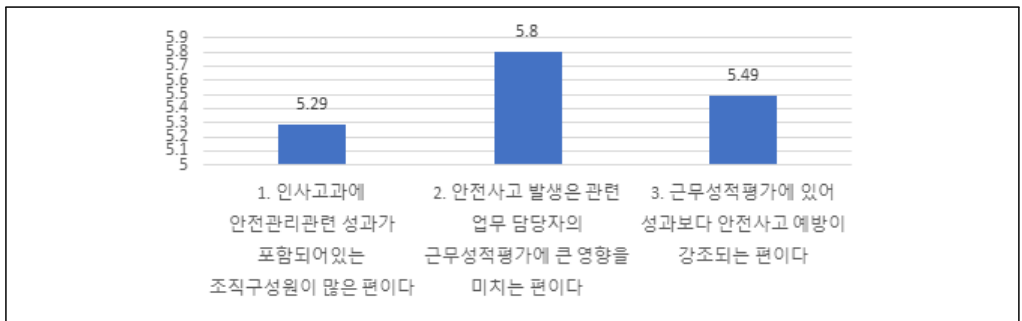
응답자들에게 본인 소속기관의 인사고과에 안전관리관련 성과가 포함되어 있는 조직 구성원이 많은 편인지를 묻는 <표 V-4>의 문항 1)에서는 55% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 안전사고 발생은 관련 업무 담당자의 근무성적평가에 큰 영향을 미치는 편인지를 묻는 <표 V-4>의 문항 2)에서는 68% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 근무성적평가에 있어 성과보다 안전사고 예방이 강조되는 편인지를 묻는 <표 V-4>의 문항 3)에서는 62% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

〈표 V-4〉 안전관리와 인사고과 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 인사고과에 안전관리 관련 성과가 포함되어 있는 조직 구성원이 많은 편이다	125명 (0)	5.29	1.665	4 (3.2)	10 (8.0)	4 (3.2)	13 (10.4)	25 (20.0)	35 (28.0)	34 (27.2)
2. 안전사고 발생은 관련 업무 담당자의 근무성적평가에 큰 영향을 미치는 편이다	125명 (0)	5.8	1.283	0 (0.0)	3 (2.4)	7 (5.6)	8 (6.4)	21 (16.8)	41 (32.8)	45 (36.0)
3. 근무성적평가에 있어 성과보다 안전사고 예방이 강조 되는 편이다	125명 (0)	5.49	1.484	2 (1.6)	5 (4.0)	7 (5.6)	15 (12.0)	18 (14.4)	43 (34.4)	35 (28.0)

[그림 V-4] 안전관리와 인사고과 관련 문항별 응답자 평균



### 5) 현장관리 I

응답자들에게 본인 소속기관의 조직구성원보다 협력사 직원들이 작업현장에 투입되는 비중이 높은 편인지 묻는 <표 V-5>의 문항 1)에서는 64%의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 작업현장은 안전한 편인지 묻는 <표 V-5>의 문항 2)에서는 88%의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관은 현장작업의 안전을 개선하기 위하여 투자를 많이 하는 편인지 묻는 <표 V-5>의 문항 3)에서는 74% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 작업현장에서 소속기관의 직원보다 협력사의 직원(하청근로자)들의 작업과정이 안전관리의 성과를 결정하는 경우가 많은지를 묻는 <표 V-5>의 문항 4)에서는 64%의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관이 관리해야 할 현장의 범위와 작업의 수가 많은 편인지를 묻는 <표 V-5>의 문항 5)에서는 83% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관과 협력사의 안전관리 관련 인식이 일치하는 편인지를 묻는 <표 V-5>의 문항 6)에서는 70% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 현장에서 일어나는 안전사고는 안전관리의 부재가 아닌 우발적 사고인 경우가 많은지를 묻는 <표 V-5>의 문항 7)에서는 74% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

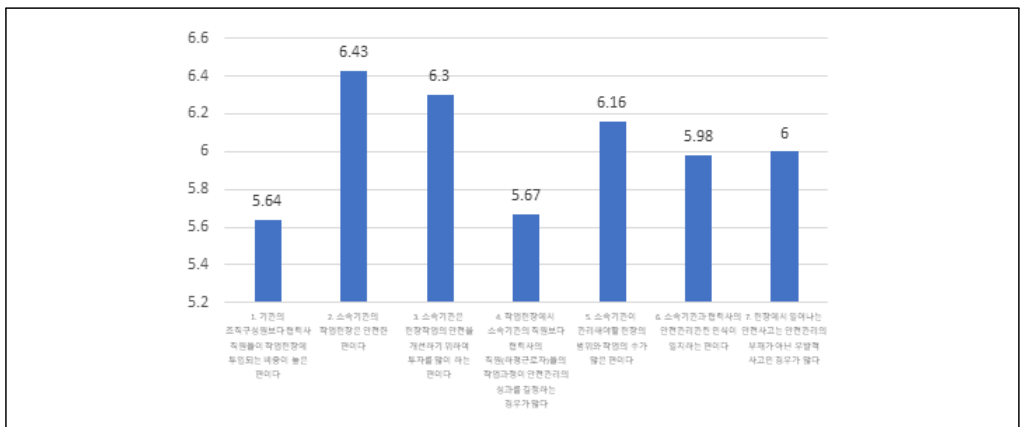
<표 V-5> 현장관리 I 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 기관의 조직구성원 보다 협력사 직원 들이 작업현장에 투입되는 비중이 높은 편이다	125명 (0)	5.64	1.411	4 (3.2)	1 (0.8)	4 (3.2)	12 (9.6)	24 (19.2)	41 (32.8)	39 (31.2)
2. 소속기관의 작업 현장은 안전한 편이다	125명 (0)	6.43	0.817	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	3 (2.4)	11 (8.8)	36 (28.8)	74 (59.2)
3. 소속기관은 현장 작업의 안전을 개선하기 위하여 투자를 많이 하는 편이다	125명 (0)	6.3	1.072	1 (0.8)	1 (0.8)	2 (1.6)	3 (2.4)	12 (9.6)	35 (28.0)	71 (56.8)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
4. 작업현장에서 소속기관의 직원 보다 협력사의 직원(하청근로자)들의 작업과정이 안전관리의 성과를 결정하는 경우가 많다	125명 (0)	5.67	1.294	2 (1.6)	1 (0.8)	3 (2.4)	17 (13.6)	22 (17.6)	42 (33.6)	38 (30.4)
5. 소속기관이 관리해야할 현장의 범위와 작업의 수가 많은 편이다	125명 (0)	6.16	1.298	4 (3.2)	0 (0.0)	1 (0.8)	7 (5.6)	9 (7.2)	38 (30.4)	66 (52.8)
6. 소속기관과 협력사의 안전관리 관련 인식이 일치하는 편이다	125명 (0)	5.98	1.211	1 (0.8)	1 (0.8)	2 (1.6)	11 (8.8)	22 (17.6)	31 (24.8)	57 (45.6)
7. 현장에서 일어나는 안전사고는 안전관리의 부재가 아닌 우발적 사고인 경우가 많다	125명 (0)	6	1.008	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (2.4)	8 (6.4)	21 (16.8)	47 (37.6)	46 (36.8)

[그림 V-5] 현장관리 I 관련 문항별 응답자 평균



## 6) 현장관리 II

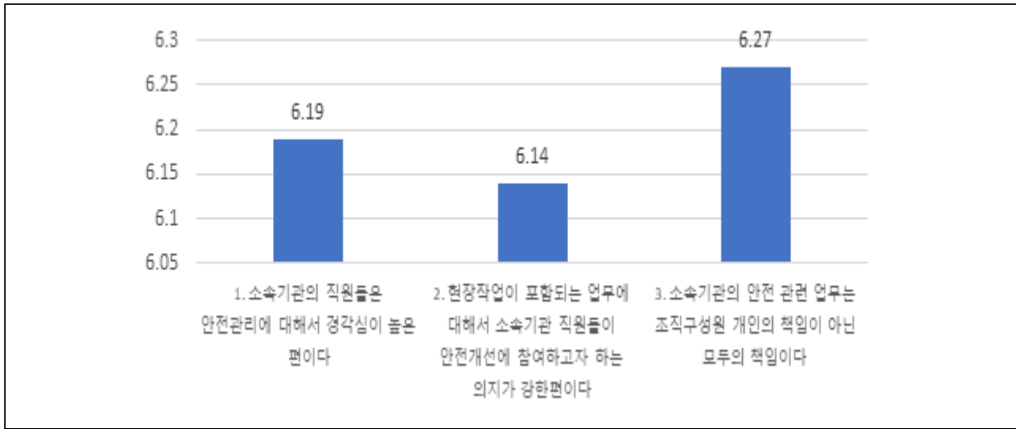
응답자들에게 본인 소속기관의 직원들은 안전관리에 대해서 경각심이 높은 편인지 묻는 <표 V-6>의 문항 1)에서는 79% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 현장작업이 포함되는 업무에 대해서 소속기관 직원들이 안전개선에 참여하고자 하는 의지가 강한 편인지를 묻는 <표 V-6>의 문항 2)에서는 76%의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 안전 관련 업무는 조직구성원 개인의 책임이 아닌 모두의 책임인지를 묻는 <표 V-6>의 문항 3)에서는 82% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

<표 V-6> 현장관리II 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관의 직원 들은 안전관리에 대해서 경각심이 높은 편이다	125명 (0)	6.19	1.09	0 (0.0)	3 (2.4)	1 (0.8)	3 (2.4)	19 (15.2)	35 (28.0)	64 (51.2)
2. 현장작업이 포함 되는 업무에 대해 서 소속기관 직원 들이 안전개선에 참여하고자 하는 의지가 강한 편이다	125명 (0)	6.14	1.102	1 (0.8)	0 (0.0)	2 (1.6)	7 (5.6)	20 (16.0)	33 (26.4)	62 (49.6)
3. 소속기관의 안전 관련 업무는 조직 구성원 개인의 책임이 아닌 모두의 책임이다	125명 (0)	6.27	1.103	1 (0.8)	1 (0.8)	2 (1.6)	4 (3.2)	14 (11.2)	32 (25.6)	71 (56.8)

[그림 V-6] 현장관리II 관련 문항별 응답자 평균



### 7) 안전지침 관련 지식

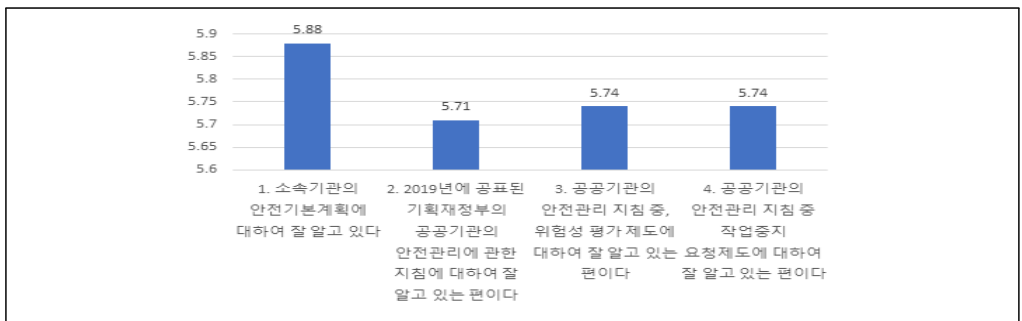
응답자들에게 본인 소속기관의 안전기본계획에 대하여 잘 알고 있는지를 묻는 <표 V-7>의 문항 1)에서는 83% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 2019년에 공표된 기획재정부의 「공공기관의 안전관리에 관한 지침」에 대하여 잘 알고 있는 편인지를 묻는 <표 V-7>의 문항 2)에서는 78% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 공공기관의 안전관리 지침 중, 위험성 평가 제도에 대하여 잘 알고 있는 편인지를 묻는 <표 V-7>의 문항 3)에서는 81% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 공공기관의 안전관리 지침 중, 작업중지 요청제도에 대하여 잘 알고 있는 편인지를 묻는 <표 V-7>의 문항 4)에서는 79% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관이 안전관리 중점기관으로 지정되었는지 여부를 알고 있는지를 묻는 <표 V-7>의 문항 5)에서는 71% 이상의 응답자가 알고 있다고 답했다.

〈표 V-7〉 안전지침 관련 지식에 대한 인식

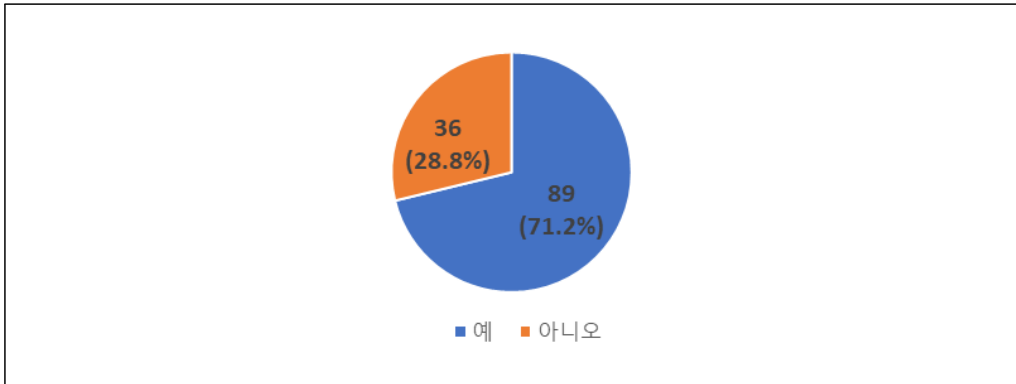
(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관의 안전 기본계획에 대하 여 잘 알고 있다	125명 (0)	5.88	1.354	0 (0.0)	3 (2.4)	8 (6.4)	10 (8.0)	14 (11.2)	35 (28.0)	55 (44.0)
2. 2019년에 공표된 기획재정부의 공공기관의 안전 관리에 관한 지침 에 대하여 잘 알고 있는 편이다	125명 (0)	5.71	1.534	2 (1.6)	4 (3.2)	7 (5.6)	14 (11.2)	15 (12.0)	29 (23.2)	54 (43.2)
3. 공공기관의 안전 관리 지침 중, 위험성 평가 제도에 대하여 잘 알고 있는 편이다	125명 (0)	5.74	1.459	2 (1.6)	5 (4.0)	3 (2.4)	13 (10.4)	15 (12.0)	39 (31.2)	48 (38.4)
4. 공공기관의 안전관 리 지침 중 작업 중지 요청제도에 대하여 잘 알고 있는 편이다	125명 (0)	5.74	1.431	0 (0.0)	6 (4.8)	4 (3.2)	16 (12.8)	15 (12.0)	33 (26.4)	51 (40.8)
5. 소속기관이 안전 관리 중점기관으로 지정되었는지 여부를 알고 있다 (예/아니오)	125명 (0)			예: 89 (71.2)			아니오: 36 (28.8)			

〈그림 V-7〉 안전지침 관련 지식 관련 문항별 응답자 평균



[그림 V-8] 응답자의 “소속기관 안전관리 중점기관” 인지 여부



#### 8) 안전관리 역량

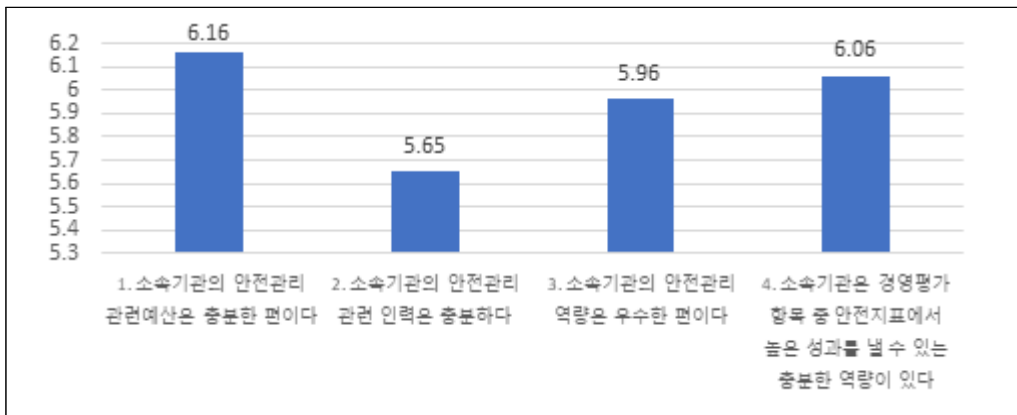
응답자들에게 본인 소속기관의 안전관리 관련예산은 충분한 편인지를 묻는 <표 V-8>의 문항 1)에서는 81% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 안전관리 관련 인력은 충분한 편인지를 묻는 <표 V-8>의 문항 2)에서는 64% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 안전관리 역량은 우수한 편인지를 묻는 <표 V-8>의 문항 3)에서는 72.8%의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관은 경영평가 항목 중 안전지표에서 높은 성과를 낼 수 있는 충분한 역량이 있는지 묻는 <표 V-8>의 문항 4)에서는 78.4% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

〈표 V-8〉 안전관리 역량 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관의 안전 관리 관련예산은 충분한 편이다	125명 (0)	6.16	1.058	0 (0.0)	1 (0.8)	1 (0.8)	12 (9.6)	9 (7.2)	42 (33.6)	60 (48.0)
2. 소속기관의 안전 관리 관련 인력은 충분하다	125명 (0)	5.65	1.472	2 (1.6)	5 (4.0)	4 (3.2)	13 (10.4)	21 (16.8)	35 (28.0)	45 (36.0)
3. 소속기관의 안전 관리 역량은 우수한 편이다	125명 (0)	5.96	1.298	2 (1.6)	1 (0.8)	4 (3.2)	8 (6.4)	19 (15.2)	35 (28.0)	56 (44.8)
4. 소속기관은 경영 평가 항목 중 안전지표에서 높은 성과를 낼 수 있는 충분한 역량이 있다	125명 (0)	6.06	1.318	2 (1.6)	3 (2.4)	2 (1.6)	6 (4.8)	14 (11.2)	36 (28.8)	62 (49.6)

[그림 V-9] 안전관리 역량 관련 문항별 응답자 평균



9) 안전위험수준

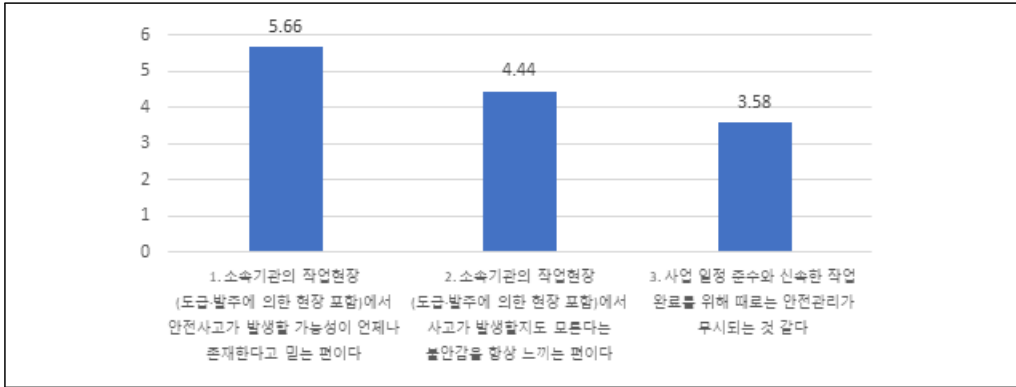
응답자들에게 본인 소속기관의 작업현장(도급·발주에 의한 현장 포함)에서 안전사고가 발생할 가능성이 언제나 존재한다고 믿는 편인지를 묻는 <표 V-9>의 문항 1)에서는 80% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 작업현장(도급·발주에 의한 현장 포함)에서 사고가 발생할지도 모른다는 불안감을 항상 느끼는 편인지를 묻는 <표 V-9>의 문항 2)에서는 51% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 사업 일정 준수와 신속한 작업 완료를 위해 때로는 안전관리가 무시되는 것 같은지를 묻는 <표 V-9>의 문항 3)에서는 36% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

<표 V-9> 안전위험수준 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관의 작업현장 (도급·발주에 의한 현장 포함)에서 안전 사고가 발생할 가능성이 언제나 존재한다고 믿는 편이다	125명 (0)	5.66	1.373	0 (0.0)	5 (4.0)	6 (4.8)	13 (10.4)	20 (16.0)	39 (31.2)	42 (33.6)
2. 소속기관의 작업현장 (도급·발주에 의한 현장 포함)에서 사고가 발생할지도 모른다는 불안감을 항상 느끼는 편이다	125명 (0)	4.44	1.825	8 (6.4)	19 (15.2)	8 (6.4)	26 (20.8)	20 (16.0)	27 (21.6)	17 (13.6)
3. 사업 일정 준수와 신속한 작업 완료를 위해 때로는 안전 관리가 무시되는 것 같다	125명 (0)	3.58	2.115	31 (24.8)	20 (16.0)	11 (8.8)	17 (13.6)	14 (11.2)	19 (15.2)	13 (10.4)

[그림 V-10] 안전위험수준 관련 문항별 응답자 평균



### 10) 계약제도 개선

응답자들에게 본인의 소속기관은 사업 입찰 시, 응찰업체의 안전관리 능력을 낙찰 선정의 주요 요소로 여기는 편인지를 묻는 <표 V-10>의 문항 1)에서는 72%의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 안전관리가 철저한 응찰업체(협력사)가 입찰에서 선정되는 편인지를 묻는 <표 V-10>의 문항 2)에서는 74% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 원청·발주업체로서의 소속기관이 하청업체들의 현장 안전관리를 감독하는 데 어려움이 많은 편인지 묻는 <표 V-10>의 문항 3)에서는 60%의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

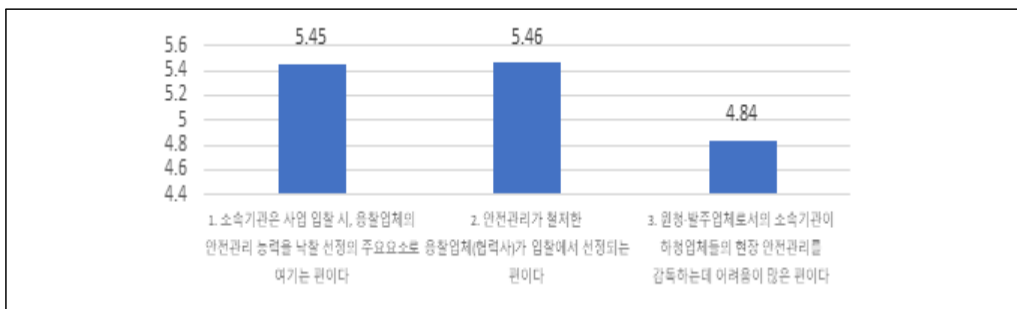
<표 V-10> 계약제도 개선 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관은 사업 입찰 시, 응찰업체의 안전관리 능력을 낙찰 선정의 주요 요소로 여기는 편이다	125명 (0)	5.45	1.4	2 (1.6)	3 (2.4)	3 (2.4)	27 (21.6)	16 (12.8)	42 (33.6)	32 (25.6)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
2. 안전관리가 철저한 응찰업체(협력사)가 입찰에서 선정되는 편이다	125명 (0)	5.46	1.417	3 (2.4)	2 (1.6)	4 (3.2)	23 (18.4)	19 (15.2)	42 (33.6)	32 (25.6)
3. 원청·발주업체로서 의 소속기관이 하청 업체들의 현장 안전 관리를 감독하는데 어려움이 많은 편이다	125명 (0)	4.84	1.668	7 (5.6)	7 (5.6)	8 (6.4)	28 (22.4)	22 (17.6)	33 (26.4)	20 (16.0)

[그림 V-11] 계약제도 개선 관련 문항별 응답자 평균



### 11) 소속기관 안전관리수준

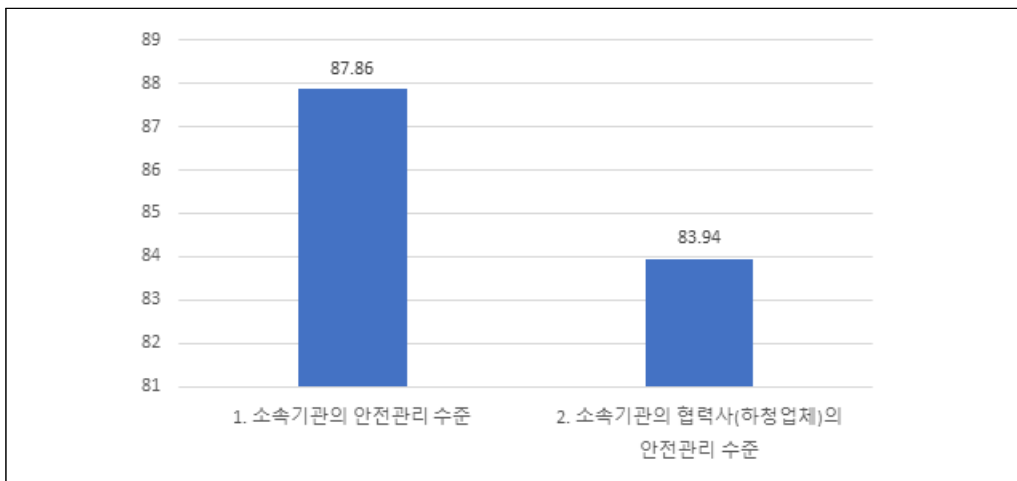
응답자들이 본인의 소속기관의 안전관리 수준을 0에서 100 사이 점수로 평가한 <표 V-11>의 문항 1)에서는 12.8%의 응답자가 79점 이하, 15.2%의 응답자가 80점에서 85점 이하, 27.2%의 응답자가 86점에서 90점, 17.6%의 응답자가 91점에서 95점, 27.2%의 응답자가 96점 이상으로 평가하였다. 소속기관의 협력사(하청업체)의 안전관리 수준을 0에서 100 사이 점수로 평가한 <표 V-11>의 문항 2)에서는 24.8%의 응답자가 79점 이하, 16.8%의 응답자가 80점에서 85점 이하, 28.8%의 응답자가 86점에서 90점, 12%의 응답자가 91점에서 95점, 17.6%의 응답자가 96점 이상으로 평가하였다.

〈표 V-11〉 소속기관 안전관리수준 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답				
				79점 이하	80점~ 85점	86점~ 90점	91점~ 95점	96점 이상
1. 소속기관의 안전 관리 수준을 0에서 100 사이 점수(0 최저, 100 최고)로 평가해주시기 바랍니다	125명 (0)	87.86	15.67	16 (12.8)	19 (15.2)	34 (27.2)	22 (17.6)	34 (27.2)
2. 소속기관의 협력사(하청업체)의 안전관리 수준을 0에서 100 사이 점수 (0최저, 100 최고)로 평가해주시기 바랍니다	125명 (0)	83.94	16.365	31 (24.8)	21 (16.8)	36 (28.8)	15 (12.0)	22 (17.6)

[그림 V-12] 소속기관 안전관리 수준 관련 응답자 평균



12) 협력사 관련

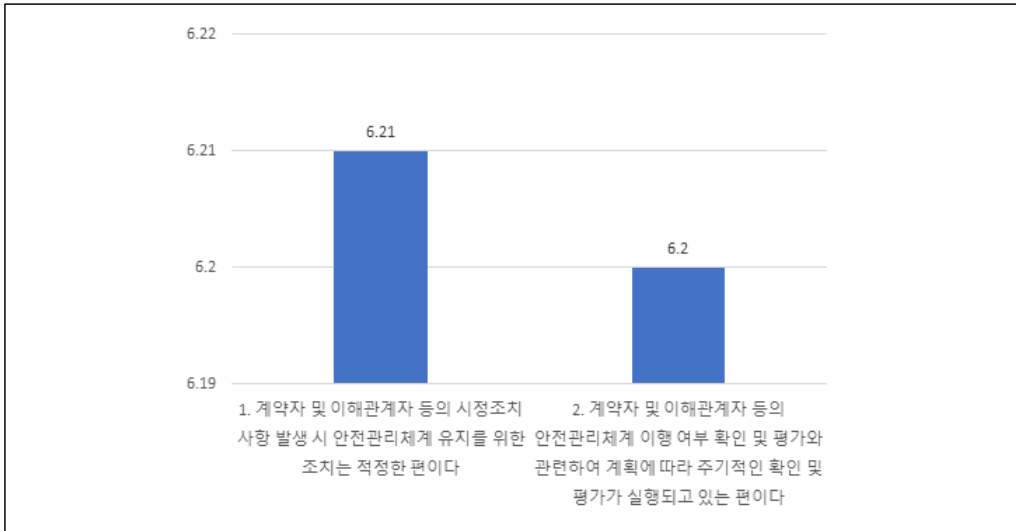
응답자들에게 본인의 소속기관이 계약자 및 이해관계자 등의 시정조치 사항 발생 시 안전관리체계 유지를 위한 조치는 적절한 편인지 묻는 <표 V-12>의 문항 1)에서는 85%의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 계약자 및 이해관계자 등의 안전관리체계 이행 여부 확인 및 평가와 관련하여 계획에 따라 주기적인 확인 및 평가가 실행되고 있는 편인지를 묻는 <표 V-12>의 문항 2)에서는 88%의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

<표 V-12> 협력사 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 계약자 및 이해 관계자 등의 시정조치 사항 발생 시 안전 관리체계 유지를 위한 조치는 적절한 편이다	123 (2)	6.21	1.042	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	15 (12.0)	5 (4.0)	38 (30.4)	64 (51.2)
2. 계약자 및 이해 관계자 등의 안전관리체계 이행 여부 확인 및 평가와 관련 하여 계획에 따라 주기적인 확인 및 평가가 실행되고 있는 편이다	122 (3)	6.2	1.026	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (1.6)	10 (8.0)	12 (9.6)	36 (28.8)	62 (49.6)

[그림 V-13] 협력사 관련 문항별 응답자 평균



### 13) 고객 관련:

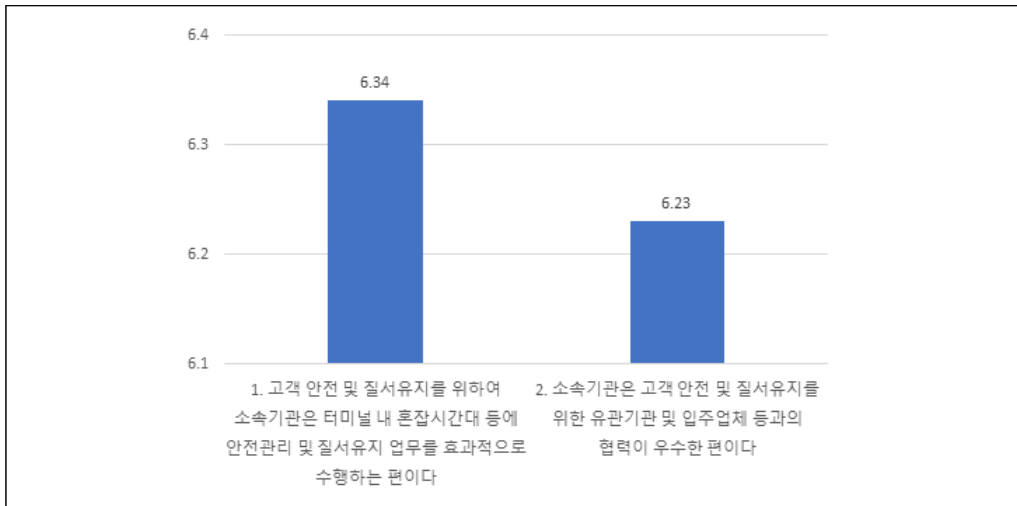
응답자들에게 본인의 소속기관은 고객 안전 및 질서유지를 위하여 소속기관은 터미널 내 혼잡시간대 등에 안전관리 및 질서유지 업무를 효과적으로 수행하는 편인지 묻는 <표 V-13>의 문항 1)에서는 92% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관은 고객 안전 및 질서유지를 위한 유관기관 및 입주업체 등과의 협력이 우수한 편인지를 <표 V-13>의 문항 2)에서는 91% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

〈표 V-13〉 고객 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 고객 안전 및 질서 유지를 위하여 소속 기관은 터미널 내 혼잡시간대 등에 안전관리 및 질서 유지 업무를 효과적으로 수행하는 편이다	123 (2)	6.34	0.939	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	6 (4.8)	16 (12.8)	27 (21.6)	73 (58.4)
2. 소속기관은 고객 안전 및 질서유지를 위한 유관기관 및 입주업체 등과의 협력이 우수한 편이다	124 (1)	6.23	1.013	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	9 (7.2)	19 (15.2)	26 (20.8)	69 (55.2)

[그림 V-14] 고객 관련 문항별 응답자 평균



#### 14) 해당기관 시설 및 작업장 관련

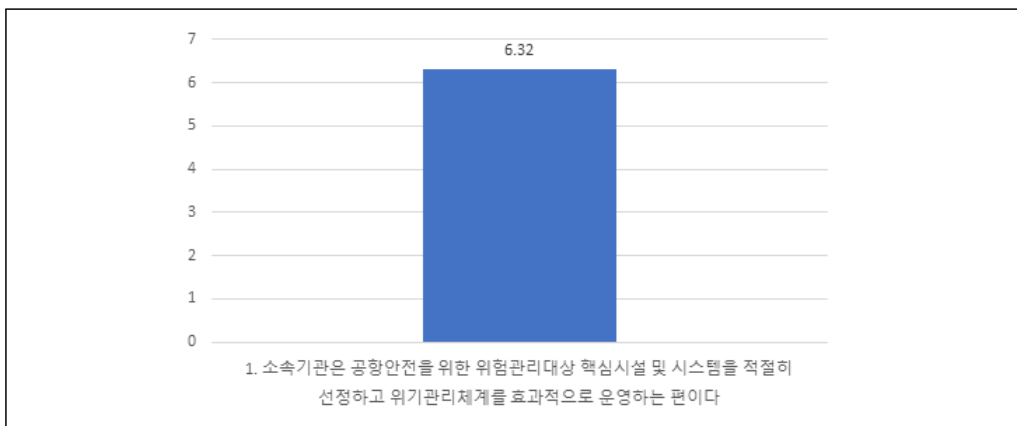
응답자들에게 본인의 소속기관은 공항안전을 위한 위험관리대상 핵심시설 및 시스템을 적절히 선정하고 위기관리체계를 효과적으로 운영하는 편인지 묻는 <표 V-14>의 문항 1)에서는 89% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

<표 V-14> 해당기관 시설 및 작업장 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관은 공항 안전을 위한 위험관리대상 핵심시설 및 시스템을 적절히 선정하고 위기관리체계를 효과적으로 운영하는 편이다	124 (1)	6.32	1	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	11 (8.8)	9 (7.2)	29 (23.2)	74 (59.2)

[그림 V-15] 해당기관 시설 및 작업장 관련 응답자 평균



## 15) 공항 시설안전 관리에 대한 인식

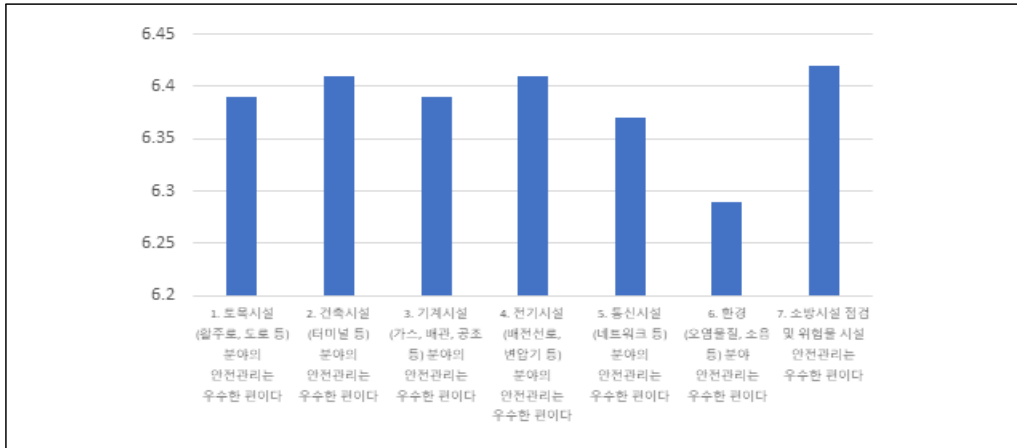
응답자들에게 본인 소속기관의 토목시설(활주로, 도로 등) 분야의 안전관리는 우수한 편인지 묻는 <표 V-15>의 문항 1)에서는 92% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 건축시설(터미널 등) 분야의 안전관리는 우수한 편인지 묻는 <표 V-15>의 문항 2)에서는 93% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 기계시설(가스, 배관, 공조 등) 분야의 안전관리는 우수한 편인지 묻는 <표 V-15>의 문항 3)에서는 93% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 전기시설(배전선로, 변압기 등)분야의 안전관리는 우수한 편인지 묻는 <표 V-15>의 문항 4)에서는 92% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 통신시설(네트워크 등) 분야의 안전관리는 우수한 편인지 묻는 <표 V-15>의 문항 5)에서는 92% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 환경(오염물질, 소음 등) 분야 안전관리는 우수한 편인지 묻는 <표 V-15>의 문항 6)에서는 92% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 소방시설 점검 및 위험물 시설 안전관리는 우수한 편인지 묻는 <표 V-15>의 문항 7)에서는 92% 이상의 응답자가 ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

〈표 V-15〉 공항 시설안전 관리 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답							
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
1. 토목시설 (활주로, 도로 등) 분야의 안전관리는 우수한 편이다	124 (1)	6.39	0.952	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (1.6)	6 (4.8)	11 (8.8)	28 (22.4)	77 (61.6)	
2. 건축시설 (터미널 등) 분야의 안전관리는 우수한 편이다	123 (2)	6.41	0.886	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	5 (4.0)	12 (9.6)	30 (24.0)	75 (60.0)	
3. 기계시설 (가스, 배관, 공조 등) 분야의 안전관 리는 우수한 편이다	123 (2)	6.39	0.911	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	5 (4.0)	15 (12.0)	26 (20.8)	76 (60.8)	
4. 전기시설 (배전선로, 변압기 등) 분야의 안전관 리는 우수한 편이다	123 (2)	6.41	0.913	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	6 (4.8)	12 (9.6)	27 (21.6)	77 (61.6)	
5. 통신시설 (네트워크 등) 분야 의 안전관리는 우수 한 편이다	124 (1)	6.37	0.869	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	5 (4.0)	11 (8.8)	37 (29.6)	70 (56.0)	
6. 환경 (오염물질, 소음 등) 분야 안전관리는 우 수한 편이다	123 (2)	6.29	0.921	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	6 (4.8)	15 (12.0)	35 (28)	66 (52.8)	
7. 소방시설 점검 및 위 험물 시설 안전관리 는 우수한 편이다	123 (2)	6.42	0.914	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	6 (4.8)	12 (9.6)	25 (20)	79 (63.2)	

[그림 V-16] 공항 시설안전 관리 관련 응답자 평균



16) 운항안전 분야에 대한 인식

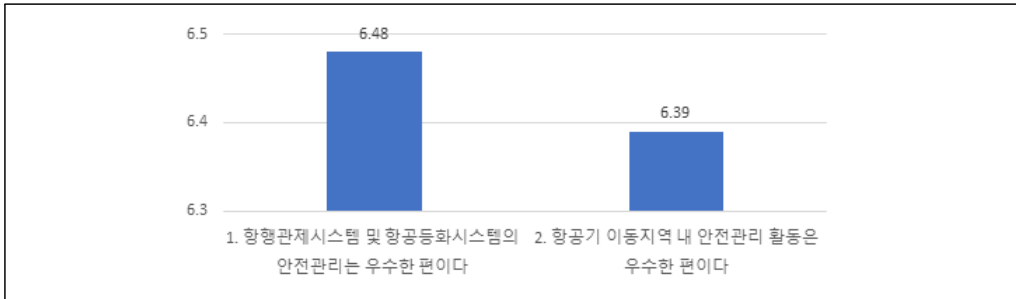
응답자들에게 본인의 소속기관의 항행관제시스템 및 항공등화시스템의 안전관리는 우수한 편인지 묻는 <표 V-16>의 문항 1)에서는 94% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 항공기 이동지역 내 안전관리 활동은 우수한 편인지 <표 V-16>의 문항 2)에서는 93% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

<표 V-16> 운항안전 분야 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 항행관제시스템 및 항공등화시스템의 안전관리는 우수한 편이다	124 (1)	6.48	0.86	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	5 (4.0)	9 (7.2)	28 (22.4)	81 (64.8)
2. 항공기 이동지역 내 안전관리 활동은 우수한 편이다	124 (1)	6.39	0.89	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	6 (4.8)	10 (8.0)	34 (27.2)	73 (58.4)

[그림 V-17] 운항안전 분야 관련 응답자 평균



### 17) 여객·화물·수하물 안전관리

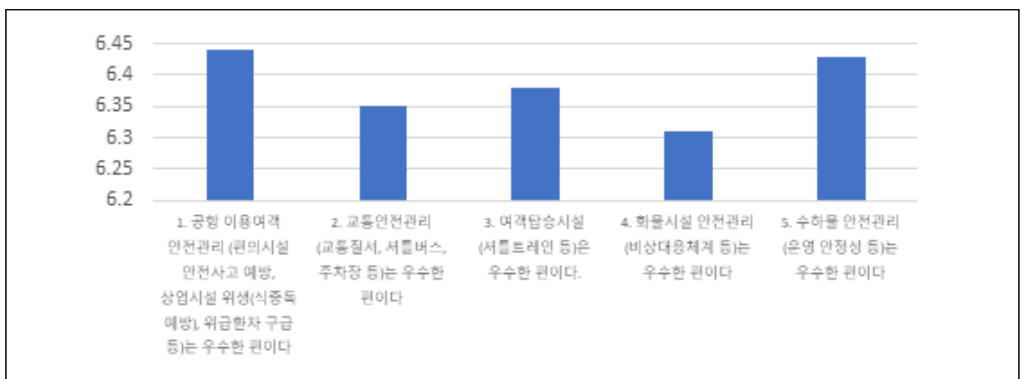
응답자들에게 본인 소속기관의 공항 이용여객 안전관리(편의시설 안전사고 예방, 상업 시설 위생(식중독 예방), 위급환자 구급 등)는 우수한 편인지 묻는 <표 V-17>의 문항 1)에서는 94% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 교통안전관리(교통질서, 셔틀버스, 주차장 등)는 우수한 편인지 묻는 <표 V-17>의 문항 2)에서는 93% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 여객탑승시설(셔틀트레인 등)은 우수한 편인지 묻는 <표 V-17>의 문항 3)에서는 93% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 화물시설 안전관리(비상대응체계 등)는 우수한 편인지 묻는 <표 V-17>의 문항 4)에서는 95% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 수하물 안전관리(운영 안정성 등)는 우수한 편인지 묻는 <표 V-17>의 문항 5)에서는 95% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

〈표 V-17〉 여객·화물·수하물 안전관리 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 공항 이용여객 안전 관리(편의시설 안전 사고 예방, 상업 시설 위생(식중독 예방), 위급환자 구급 등)는 우수한 편이다	124 (1)	6.44	0.913	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (1.6)	4 (3.2)	12 (9.6)	25 (20.0)	81 (64.8)
2. 교통안전관리 (교통질서, 셔틀 버스, 주차장 등)는 우수한 편이다	124 (1)	6.35	0.956	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (1.6)	5 (4.0)	15 (12.0)	27 (21.6)	75 (60.0)
3. 여객탑승시설 (셔틀트레인 등)은 우수한 편이다.	124 (1)	6.38	0.916	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	6 (4.8)	13 (10.4)	29 (23.2)	75 (60.0)
4. 화물시설 안전관리 (비상대응체계 등)는 우수한 편이다	124 (1)	6.31	0.868	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	4 (3.2)	15 (12.0)	39 (31.2)	65 (52.0)
5. 수하물 안전관리 (운영 안정성 등)는 우수한 편이다	124 (1)	6.43	0.828	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	4 (3.2)	9 (7.2)	37 (29.6)	73 (58.4)

[그림 V-18] 여객·화물·수하물 안전관리 관련 응답자 평균



### 18) 항공보안 안전 관리에 대한 인식

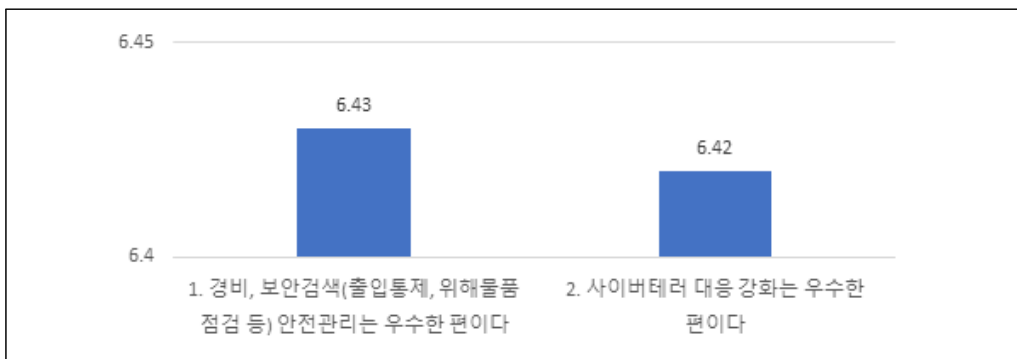
응답자들에게 본인 소속기관의 경비, 보안검색(출입통제, 위해물품 점검 등) 안전관리는 우수한 편인지 묻는 <표 V-18>의 문항 1)에서는 94% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 사이버테러 대응 강화는 우수한 편인지 묻는 <표 V-18>의 문항 2)에서는 93% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

<표 V-18> 항공보안 안전관리 관련 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 경비, 보안검색 (출입통제, 위해 물품 점검 등) 안전관리는 우수한 편이다	124 (1)	6.43	0.885	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	5 (4.0)	12 (9.6)	28 (22.4)	78 (62.4)
2. 사이버테러 대응 강화는 우수한 편이다	122 (3)	6.42	0.851	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	4 (3.2)	11 (8.8)	33 (26.4)	73 (58.4)

[그림 V-19] 항공보안 안전관리 관련 응답자 평균



19) 위기·비상대응체계에 대한 인식

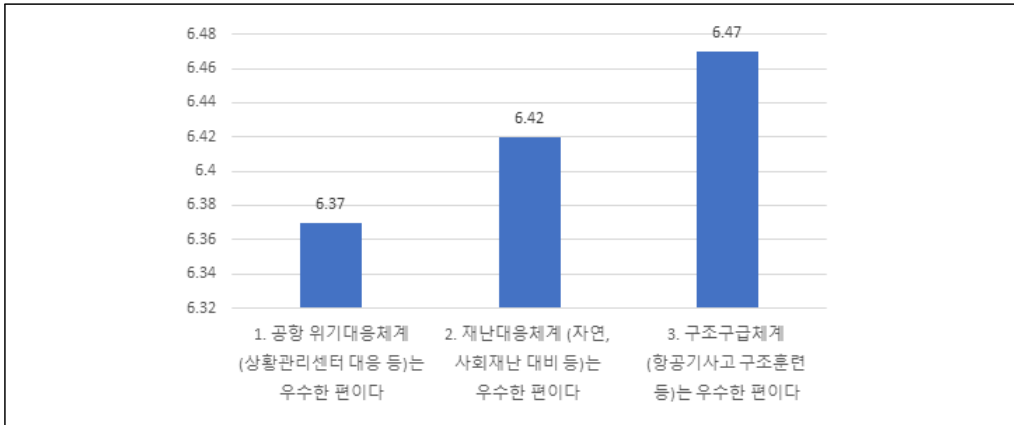
응답자들에게 본인 소속기관의 공항위기대응체계(상황관리센터 대응 등)는 우수한 편인지 묻는 <표 V-19>의 문항 1)에서는 92% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 재난대응체계(자연재난, 사회재난 대비 등)는 우수한 편인지 묻는 <표 V-19>의 문항 2)에서는 94% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다. 소속기관의 구조구급체계(항공기사고 구조훈련 등)는 우수한 편인지 묻는 <표 V-19>의 문항 3)에서는 93% 이상의 응답자가 ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’고 답하였다.

<표 V-19> 위기·비상대응체계에 대한 인식

(단위: 명, %)

문항 (1-7 Likert scale)	응답자 (결측)	평균	표준 편차	응답						
				전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 공항 위기대응 체계(상황관리 센터 대응 등)는 우수한 편이다	123 (2)	6.37	0.927	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (1.6)	5 (4.0)	11 (8.8)	32 (25.6)	73 (58.4)
2. 재난대응체계 (자연 사회재난 대비 등)는 우수한 편이다	124 (1)	6.42	0.866	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	5 (4.0)	10 (8.0)	33 (26.4)	75 (60.0)
3. 구조구급체계 (항공기사고 구조훈련 등)는 우수한 편이다	124 (1)	6.47	0.869	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)	6 (4.8)	7 (5.6)	30 (24.0)	80 (64.0)

[그림 V-20] 위기·비상대응체계 문항별 응답자 평균



## VI. 결론

### 1. 연구결과와 함의

#### 가. 경영진의 가치

본 연구결과, 조직구성원들은 전반적으로 소속기관의 경영진이 안전관리를 중요시하고 안전사고 관리를 위하여 노력하며 안전관리를 주요 목표 중 하나로 여긴다고 인식하고 있었다. 하지만, 가치들 중 경영진이 성과보다는 안전관리를 우선시하는지 여부는 다른 가치들에 비하여 상대적으로 다소 낮은 점수를 보였다. 이 같은 결과는 소속 기관의 경영진들이 안전을 중요시하나, 성과보다는 안전관리를 최우선한다고 생각하는 조직구성원들이 존재한다는 것을 의미한다. 따라서, 향후에는 경영진들이 안전을 강조하는 것도 중요하지만, 성과와 안전 사이에서 안전을 중요시해야 하는 상황과 사안들을 구분하여 조직구성원들에게 소통할 필요가 있을 것으로 판단된다.

#### 나. 안전담당부서

조직구성원들의 소속 기관이 안전담당부서에 대한 인식은 안전문화의 여러 차원 중 낮은 수준으로 나타났다. 조직구성원들은 조직 내 다양한 부서가 안전담당부서에 대해 협조적이고 소속 기관의 경영의사결정에 안전담당부서의 의견이 반영된다고 보았으나, 안전담당부서가 조직 내에서 요직으로 인식되는지에 대한 질문에 대하여 상대적으로 낮은 수준의 응답 결과를 보였다. 이 같은 결과는, 해당 조직의 안전문화 수준에 있어, 안전담당부서의 지위가 아주 높은 수준이 아니라는 점을 암시한다. 공공기관들은 이 같은 연구 결과를 토대로, 왜 안전담당부서 근무가 요직으로 분류되지 않는지에 대한 보다 심층적인 연구를 수행할 필요가 있다. 또한, 안전담당부서 근무자들에 대하여, 승진과 성과급과 같은 보상이 제대로 이루어지고 있는지에 대한 파악을 통하여, 조직구성원들이 안전담당부서를 기피하지 않도록 하는 인센티브를 개발할 필요가 있다.

---

#### 다. 안전교육훈련

조직구성원들은 조직의 안전교육훈련 수준이 소속 기관의 업무특성을 충분히 반영하고 있고, 교육훈련이 안전사고예방에 도움이 되는 편이라고 응답하였다. 이러한 결과를 토대로, 조직구성원들이 구체적으로 어떠한 안전교육 훈련의 세부 요소(예: 안전지식 교육, 규정 교육, 안전훈련)가 효과적으로 인식되었는지 살펴보고, 해당 훈련 방식이 조직 내 더욱 확산될 수 있도록 조치하는 것을 고려해볼 만하다.

#### 라. 안전관리와 인사사고과

안전관리가 조직구성원들의 인사사고과에 어느 정도 영향을 미치는지에 대하여 응답자들은 상대적으로 부정적인 인식을 가지고 있었다. 조직구성원들은 안전사고 발생이 관련 업무 담당자의 근무성적에 큰 영향을 미친다고 보았지만, 근무성적 평가 시 성과보다는 안전사고 예방이 강조되고 있는지에 대한 질문에는 상대적으로 부정적 반응을 보였다. 이러한 결과는, 정작 안전사고가 발생하면 담당자의 근무성적에는 악영향을 미치지만, 평상시에 소속 기관에서 안전관리를 성과에 우선시한다고 보기 어렵다고 생각하는 조직구성원들이 존재한다는 것이다. 이 같은 인식을 개선하기 위해서는, 공공기관에서 특정 조직구성원이 안전사고 예방을 위한 의사결정으로 인해 성과가 저하되는 것에 대한 면책 방침을 수립하여 성과보다는 안전이 중요한 안전문화를 형성할 필요가 있는 것으로 생각된다.

#### 마. 현장관리

본 연구결과 조직구성원들은 전반적으로 소속기관의 직원들이 안전관리에 대하여 경각심이 높고, 안전개선에 참여하고자 하는 의지가 강하며, 안전관리가 개인의 책임이 아닌 조직구성원 전체의 책임으로 인식하였다. 또한 소속 기관의 작업현장이 안전한 편이고, 안전을 위한 투자가 많이 이루어진다고 보았다. 작업현장에서 소속기관의 직원보다 협력사(하청업체) 직원들이 안전관리 성과를 결정한다고 보는 조직구성원들이 다수 존재했다. 이와 동시에, 소속기관과 협력사 간 안전관리 관련 인식이 일치한다고 보는 조직구성원들도 다수 있었다. 이 같은 결과는, 앞서 제시된 결과와 다소 상이한 점이 존재한다.

조직구성원들이 하청업체가 안전관리의 성과를 결정하는 경우가 존재한다고 인식하면서도 소속기관의 작업현장이 상당히 안전하다고 응답한 점이 차이점이다. 향후에는 조직구성원들이 소속기관의 작업현장이 왜 안전하다고 생각하는지에 대한 보다 자세한 조사를 통하여 소속기관의 관리·감독 능력과 하청업체들의 안전관리 능력 간 연계성을 파악할 필요가 있다.

#### 바. 안전지침 관련 지식

대부분의 조직구성원들이 소속기관의 안전계획과 정부의 안전관리 관련 지침에 대하여 잘 알고 있는 편이라고 응답하였다. 따라서 본 연구의 범위 내에서는 조사 대상인 공공기관의 안전지식 수준이 높은 편이라고 볼 수 있다. 이 같은 경향을 유지하고 개선하기 위해서는, 해당 조직에서 안전관리 관련 지침의 전파와 의사소통 방식이 무엇인지를 체계적으로 파악하고, 강점을 도출하여 적극 활용할 필요가 있을 것으로 판단된다.

#### 사. 안전관리역량

본 연구결과 조직구성원들은 소속기관의 안전관리 예산이 충분한 편이고, 경영평가에 있어 안전지표에서 높은 성과를 달성할 수 있다고 보아 소속기관의 안전관리 역량을 높게 평가하였다. 반면에, 소속기관의 안전관리 관련 인력이 충분한지를 묻는 문항에서는 상대적으로 낮은 수준의 응답을 보였다. 이는 안전관련 업무 담당자들이, 충분한 예산과 높은 조직의 안전관리 역량에도 불구하고, 상대적으로 과중한 업무에 시달린다고 조직구성원들이 인식하고 있음을 시사한다. 후속 연구에서는, 해당 조직의 안전관리업무 담당자들의 직무분석을 통하여 이들 담당자가 어느 정도의 강도로 업무를 수행하는지 파악을 통하여 추가 인력을 배치하거나 신규임용을 통하여 안전관리 인력들의 업무를 분산할 수 있는 방안을 마련하는 것을 고민해볼 수 있다.

#### 아. 안전위험수준

조직구성원들은 상대적으로 소속기관의 작업현장에서 사고가 발생할지도 모른다는 불안감은 낮은 수준으로 인식하는 것으로 나타났다. 또한 사업일정 준수와 신속한 작업 완료를 위해 안전관리가 무시되는 경우도 많지는 않은 것으로 인식했다. 이 같은 결과는,

---

적어도 본 연구의 조사대상 기관 내에서는 조직 구성원들이 안전사고발생 위험 수준을 낮게 평가하고 있는 것을 나타낸다.

#### 자. 계약제도 개선

본 연구 설문결과, 소속기관에서 사업 입찰 시 안전 관리 능력을 낙찰 선정의 주요 요소로 여기는지 여부에 대한 인식은 전반적으로 높은 편으로 나타났으나, 소속 기관의 안전관련 다른 차원에 비하여 낮은 수준을 보였다. 또한, 하청업체들의 현장 안전관리에 있어 겪는 어려움은 전반적으로 낮은 수준으로 나타났다. 이 같은 결과는, 적어도 본 연구의 범위 내에서는, 조직구성원들이 안전관리가 입찰의 중요요소이고, 계약이 이루어진 직후, 하청업체를 관리 및 감독하는 데 있어 조직구성원들이 큰 어려움을 느끼지 못한다는 긍정적 결과를 보였다.

#### 차. 소속기관 안전수준

본 연구결과 조직구성원들은 소속기관의 안전수준에 대한 점수를 하청업체(협력사)에 비하여 높게 평가하였다. 이 같은 결과는 앞서 제시된 다른 차원에서의 응답결과와 상이한 부분이 존재한다. 대부분의 응답자들이 하청업체에 의한 안전관리에 긍정적이었으며, 소속기관과 하청업체 간 안전관리에 대한 인식이 일치한다고 응답했음에도 불구하고 하청업체의 안전관리 수준이 낮게 나타났기 때문이다. 후속 연구에서는 원청기관과 하청업체의 안전관리 수준을 다양한 차원으로 분류하여, 공공기관의 조직구성원들이 하청업체의 안전관리수준을 상대적으로 낮게 평가하는 이유를 분석할 필요가 있다.

#### 카. 기관특화 조사

본 연구의 조사 대상인 인천국제공항공사의 기관 특화 설문조사 결과 대부분의 조사 차원에서 일반적인 안전문화에 대한 문항들보다 높은 수준의 긍정적 응답이 도출되었다. 앞서 연구결과에서 제시한 바와 같이, 기관의 시설과 작업현장, 안전관리체계, 보안관리 등에서 모두 긍정적인 인식이 확인된 것이다. 따라서, 종합적으로 인천국제공항공사의 안전문화 수준은 Parker와 동료들이 제시하는 안전문화 개발 및 성숙 모형의 5단계 중 4단계인 선제적 대응단계의 수준을 보인다고 할 수 있다.

반면에, 협력사와 관련된 문항에서, 계약자와 시정조치 사항 발생 시 안전관리체계 유지를 위한 조치의 적정성과 계약자에 대한 주기적 확인과 평가 실행 수준에서 다른 차원들에 비하여 상대적으로 다소 낮은 인식 수준이 나타났다. 이는 조직구성원들이 일반 안전문화에 차원에 대한 질문과 마찬가지로, 기관에 특화된 설문 문항에서도 협력사에 대하여 소속기관보다 낮은 수준의 긍정적 인식을 갖고 있는 것으로 확인된 것이다.

## 2. 미래 방향

### 가. 안전문화 개선의 방향

#### 1) 안전문화 수준

본 연구의 범위 내에서 조직구성원들은 일반적으로 소속기관의 안전문화 수준이 높은 것으로 인식하고 있다. 이 같은 인식은, 안전사고의 발생 분야와 빈도에 따라 달라질 수 있을 것으로 판단된다. 대부분의 조직구성원들이 긍정적 인식을 갖고 있다면, 안전사고가 과거에 발생했던 분야에 대한 추가 조사가 필요할 수 있다. 또한, 본 연구의 조사 대상인 인천국제공항공사 이외에 타 공공기관에 대한 조사를 통하여 절대적인 안전문화 인식 수준에 기관 간 비교를 통한 상대적 안전문화 인식 수준 조사를 통하여 각 기관의 안전문화를 점검해 볼 수 있다. 본 연구에서는 높은 안전문화 수준에도 불구하고, 조직구성원들이 안전사고가 발생할 가능성이 어느 정도 있다고 보았으며, 안전사고에 대한 불안감도 나타났다. 이 같은 결과에 대해서, 소속기관의 안전문화 수준은 높다고 생각하지만 안전사고는 왜 발생할 것이라고 인식하는지에 대한 후속 연구 또한 필요하다.

#### 2) 안전문화 성숙도

본 연구에서는 안전문화 개발 및 성숙 모형을 제시한 바 있다. 본 연구의 조사 대상인 인천국제공항공사는 이중 선제적 대응단계에 해당하는 높은 성숙도를 보였다고 할 수 있다. 해당 모형은 아직 우리나라 공공기관에서 널리 쓰이지는 않고 있는데, 각 기관이 해당 모형을 소속기관의 안전문화 성숙도를 점검하는 분석의 틀로 이용하는 것을 고려해 볼 수 있다. 각 기관들은 안전문화 성숙도 진단 후, 보다 성숙한 단계로 나아갈 필요성을 인지하고 이를 안전문화 성과의 목표로 삼는 것을 생각해 볼 수 있다.

### 3) 안전관리담당부서

본 연구에서는 안전관리담당부서의 역할과 안전관리담당부서와 타부서 간 협조는 원활히 이루어지는 것으로 조직구성원들이 인식하고 있었다. 그럼에도 불구하고, 안전관리담당부서가 요직인 여부와, 인력이 충분한지에 대한 인식은 상대적으로 부정적으로 나타났다. 이 같은 결과를 바탕으로, 안전관리담당부서원들의 성과평가에 대한 보상 방안을 마련하여 안전부서가 회피 부서가 되지 않도록 고민할 필요가 있다. 또한, 안전관리담당부서원들에 대한 직무분석을 통하여, 적절한 인력보강이 이루어지도록 할 필요가 있다. 추가로, 소속 기관의 자체 성과평가에 안전관련 성과지표의 가중치를 상향 조정하는 방안 또한 안전관리담당부서의 지위를 향상시킬 수 있을 것으로 판단된다.

### 4) 성과관리와 안전관리

연구결과 성과가 안전에 우선시되는지와 사업일정 준수를 위하여 안전관리가 무시된다고 인식하는 조직구성원들이 일부 존재했다. 이 같은 결과는, 성과관리를 위해 안전관리가 소홀히되는 경우가 존재한다는 가능성을 암시한다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는, 성과의 수준이 떨어지거나 사업일정이 연기되어도, 안전관리를 위한 조치에서 기인되는 경우, 해당 결과에 대한 면책을 부여하고, 성과평가에서 불이익을 받지 않도록 하는 등의 제도적 개선을 고려해볼 수 있다.

### 5) 안전관리교육

본 연구의 범위 내에서는 조직구성원들이 조직 내 안전관련 교육훈련이 올바르게 이루어지고 있다고 인식했으며, 소속기관의 안전계획과 정부의 안전관리관련 지침에 대하여 잘 알고 있는 편에 속했다. 이 같은 결과는, 소속기관이 안전관련 교육훈련이 안전지식 수준 향상에 도움이 될 수 있고, 교육과 지침의 유기적 연계성이 발견된 것이라고 볼 수 있다. 따라서, 공공기관들은 안전관리교육과 안전관리계획 및 지침이 유기적으로 연결될 수 있도록 교육과정과 내용을 구성하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이를 통해 안전문화 인식 전반의 개선을 기대해 볼 수 있다.

#### 나. 하청업체 및 협력사 안전관리에 대한 함의

본 연구에서는, 조직구성원들이 하청업체와 소속기관 간 안전관리에 대한 인식이 일치하고, 사업 입찰에서 안전관리가 중요시된다고 보았다. 또한, 하청업체가 성과를 결정하는 경우가 어느 정도 있다고 인식하면서도, 소속기관의 작업현장이 상당히 안전하다는 응답을 보였다. 결과적으로, 조직구성원들은 소속기관의 안전관리 수준이 하청업체보다 높다고 인식하였다. 이 같은 결과를 보면, 하청업체의 안전관리에 대한 긍정적 평가와, 소속 기관의 안전관리의 역량의 상대적 우수성에 대한 인식이 복합적으로 존재하는 것을 알 수 있다. 향후에는, 하청업체의 안전관리의 다양한 요소와 차원에 대한 세부적 조사를 통하여, 어떠한 요소에서 개선이 필요하고, 하청업체에 대한 추가 안전관리가 필요한지 진단해볼 필요가 있다. 이를 통해 안전문화 관리 범주에 하청업체의 안전관리 향상을 포함하는 것 또한 고려해볼 수 있다.

#### 다. 연구의 한계

본 연구는 그간 학계와 공공기관 실무에 소개되지 않은 안전문화에 대한 논의와 탐색적 연구를 진행하였으나 다음과 같은 한계점 또한 내포하고 있다. 우선, 설문조사 대상이 단일 기관이기 때문에, 상대적 안전문화 수준에 대한 평가와 공공기관의 일반적인 안전문화에 대한 인식을 도출하기에는 어려움이 있다. 단일 기관에 대해서는, 일반적인 안전문화 척도를 조사했기 때문에, 해당 기관에 특화된 결과 도출을 하기 어려웠던 점 또한 연구의 한계로 볼 수 있다. 다음으로, 본 연구에서는 기존 연구를 바탕으로 공공기관의 전반적인 안전문화 수준을 측정할 수 있는 척도를 제시하였다. 이 같은 시도는 아직 학계나 실무에서 자주 이루어지지 않은 관계로, 본 연구의 안전문화척도는 탐색적 척도로서의 의미는 있지만, 학문적으로 정립된 척도로 보기는 어렵다. 따라서 후속 연구를 통하여 척도를 개선해야 할 것으로 판단된다.

---

---

## 참고문헌

- 기획재정부, 「공공기관의 안전관리에 관한 지침」, 2019.03.
- 오금호·김경상·성기환·문현철, 「안전문화활동 그 지속성 확보를 위하여」, 『한국방재학지』 제8권 제2호 통권 29호, 2008, pp. 44~52.
- 이수경·박창복·윤여송, 「조직의 안전행동에 따른 연구원의 안전의식 수준 및 안전문화 향상정도에 관한 연구」, *Journal of the Korean Society of Safety* 30(3), 2015, pp. 123~134.
- 홍인기·백종배, 「안전문화 평가방안 연구」, *Journal of the Korean Society of Safety* 31(1), 2016, pp. 118~125.
- Cooper, M.D., "Towards a model of safety culture," *Safety Science* 36(2), 2000, pp. 111-136.
- Geller, E.S., *The Psychology of Safety: How to Improve Behaviors and Attitudes on the Job*, Chilton Book Company, Radnor, PA, 1997.
- Fang, D., Chen, Y., Wong, L., "Safety climate in construction industry: a case study in Hong Kong," *Journal of Construction, Engineering and Management* 132, 2006, p. 573.
- Fang, D., & Wu, H., "Development of a Safety Culture Interaction(SCI) model for construction projects," *Safety science*, 57, 2013, pp. 138~149.
- Griffin, M. A., & Neal, A., "Perceptions of safety at work: a framework for linking safety climate to safety performance, knowledge, and motivation," *Journal of occupational health psychology*, 5(3), 2000, p. 347.
- Parker, D., Lawrie, M., & Hudson, P., "A framework for understanding the development of organisational safety culture," *Safety science*, 44(6), 2006, pp. 551~562.
- Pronovost, P. J., Weast, B., Holzmueller, C. G., Rosenstein, B. J., Kidwell, R. P., Haller, K. B., & Rubin, H. R., "Evaluation of the culture of safety: survey of clinicians and managers in an academic medical center," *BMJ Quality & Safety*, 12(6), 2003, pp. 405~410.

Zhou, Q., Fang, D., & Mohamed, S., "Safety climate improvement: Case study in a Chinese construction company," *Journal of Construction Engineering and Management*, 137(1), 2011, pp. 86~95.

Zohar, D., "Safety climate in industrial organizations: theoretical and applied implications," *Journal of applied psychology*, 65(1), 1980, pp. 96~102.

## 〈부 록〉

### 공공기관 안전문화 설문지

선생님 안녕하십니까?

본 설문지는 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구의 일환으로 공공기관 안전문화에 대한 공공기관 근무자들의 인식을 조사하기 위한 것입니다.

공무로 바쁘시더라도 안전문화와 안전의식 개선에 도움을 주신다는 생각으로 모든 문항에 빠짐없이 솔직히 응답해 주시기를 부탁드립니다.

선생님께서 응답하신 내용은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 통계목적 이외의 다른 용도로는 절대 사용되지 않을 것이며, 응답결과에 대한 비밀은 철저히 보호됩니다.

본 설문지에 대한 의문사항이나 고견이 있으시면 언제든지 아래 연락처로 알려 주시기 바랍니다.

감사합니다.

2019년 9월

**[문1] 다음은 경영진(기관장 포함)의 가치에 관한 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

경영진(기관장 포함)의 가치	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관의 경영진은 안전관리에 대해 관심이 높은 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 소속기관의 경영진은 안전관리를 조직의 주요 목표 중 하나로 인식하는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3. 소속기관의 경영진은 성과보다는 안전관리를 우선시하는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4. 소속기관의 경영진은 안전사고 감소를 위해 노력하는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

**[문2] 다음은 안전담당부서에 관한 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

안전담당부서	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관 안전담당부서는 요직 중 하나로 인식되고 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 소속기관의 타부서는 안전담당부서가 주관하는 안전관리 방침에 협조적이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3. 소속기관의 목표설정 및 경영의사결정에 안전담당부서의 의견이 반영되는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

**[문3] 다음은 안전교육훈련에 관한 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

안전교육훈련	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관의 안전 교육·훈련은 모든 조직구성원에게 충분히 이루어지고 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 소속기관의 안전 교육·훈련은 소속기관의 업무특성을 충분히 반영하고 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3. 소속기관의 안전 교육·훈련은 안전사고예방에 도움이 되는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

**[문4] 다음은 안전관리와 인사고과에 관한 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

안전관리와 인사고과	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 인사고과에 안전관리관련 성과가 포함되어 있는 조직구성원이 많은 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 안전사고 발생은 관련 업무 담당자의 근무성적평가에 큰 영향을 미치는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3. 근무성적평가에 있어 성과보다 안전사고 예방이 강조되는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

**[문5] 다음은 현장관리 I에 관한 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

현장관리 I	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 기관의 조직구성원보다 협력사 직원들이 작업현장에 투입되는 비중이 높은 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 소속기관의 작업현장은 안전한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3. 소속기관은 현장작업의 안전을 개선하기 위하여 투자를 많이 하는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4. 작업현장에서 소속기관의 직원보다 협력사의 직원(하청근로자)들의 작업과정이 안전관리의 성과를 결정하는 경우가 많다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5. 소속기관이 관리해야할 현장의 범위와 작업의 수가 많은 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6. 소속기관과 협력사의 안전관리관련 인식이 일치하는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7. 현장에서 일어나는 안전사고는 안전관리의 부재가 아닌 우발적 사고인 경우가 많다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

**[문6] 다음은 현장관리Ⅱ에 관한 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

현장관리Ⅱ	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관의 직원들은 안전관리에 대해서 경각심이 높은 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 현장작업이 포함되는 업무에 대해서 소속기관 직원들이 안전개선에 참여하고자 하는 의지가 강한편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3. 소속기관의 안전 관련 업무는 조직구성원 개인의 책임이 아닌 모두의 책임이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

**[문7] 다음은 안전지침 관련 지식에 관한 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

안전지침 관련 지식	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관의 안전기본계획에 대하여 잘 알고 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 2019년에 공표된 기획재정부의 공공기관의 안전관리에 관한 지침에 대하여 잘 알고 있는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3. 공공기관의 안전관리 지침 중, 위험성 평가 제도에 대하여 잘 알고 있는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4. 공공기관의 안전관리 지침 중 작업중지 요청제도에 대하여 잘 알고 있는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5. 소속기관이 안전관리 중점기관으로 지정되었는지 여부를 알고 있다	예			아니오			

**[문8] 다음은 안전관리 역량에 관한 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

안전관리 역량	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관의 안전관리 관련예산은 충분한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 소속기관의 안전관리 관련 인력은 충분하다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3. 소속기관의 안전관리 역량은 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4. 소속기관은 경영평가 항목 중 안전지표에서 높은 성과를 낼 수 있는 충분한 역량이 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

**[문9] 다음은 안전위험수준에 대한 인식에 관한 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

안전위험수준	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관의 작업현장 (도급·발주에 의한 현장 포함)에서 안전사고가 발생할 가능성이 언제나 존재한다고 믿는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 소속기관의 작업현장 (도급·발주에 의한 현장 포함)에서 사고가 발생할지도 모른다는 불안감을 항상 느끼는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3. 사업 일정 준수와 신속한 작업 완료를 위해 때로는 안전관리가 무시되는 것 같다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

[문10] 다음은 계약제도 개선에 관한 설문 문항입니다.

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

계약제도 개선	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관은 사업 입찰 시, 응찰업체의 안전관리 능력을 낙찰 선정의 주요요소로 여기는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 안전관리가 철저한 응찰업체(협력사)가 입찰에서 선정되는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3. 원청·발주업체로서의 소속기관이 하청업체들의 현장 안전관리를 감독하는데 어려움이 많은 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

[문11] 소속기관 안전문화에 대한 관한 직접적 질문 문항입니다.

1) 소속기관의 안전관리 수준을 0에서 100사이 점수로 평가해주시기 바랍니다.

(        )점

2) 소속기관의 협력사(하청업체)의 안전관리 수준을 0에서 100사이 점수로 평가해주시기 바랍니다.

(        )점

3) 소속 기관의 안전문화에 대하여 하시고 싶은 말씀을 자유로이 기술하여 주시기 바랍니다.

4) 기타 의견.

**[문12] 다음은 협력사에 관한 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

협력사	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 계약자 및 이해관계자 등의 시정조치 사항 발생 시 안전관리체계 유지를 위한 조치는 적절한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 계약자 및 이해관계자 등의 안전관리체계 이행 여부 확인 및 평가와 관련하여 계획에 따라 주기적인 확인 및 평가가 실행되고 있는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

**[문13] 다음은 고객에 관한 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

고객	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 고객 안전 및 질서유지를 위하여 소속기관은 터미널 내 혼잡시간대 등에 안전관리 및 질서유지 업무를 효과적으로 수행하는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 소속기관은 고객 안전 및 질서유지를 위한 유관기관 및 입주업체 등과의 협력이 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

**[문14] 다음은 해당기관 시설 및 작업장에 관한 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

해당기관 시설 및 작업장	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 소속기관은 공항안전을 위한 위험관리대상 핵심시설 및 시스템을 적절히 선정하고 위기관리체계를 효과적으로 운영하는 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

**[문15] 다음은 공항 시설안전 관리에 관한 세부 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

공항 시설안전 관리	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 토목시설 (활주로, 도로 등) 분야의 안전관리는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 건축시설 (터미널 등) 분야의 안전관리는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3. 기계시설 (가스, 배관, 공조 등) 분야의 안전관리는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4. 전기시설 (배전선로, 변압기 등) 분야의 안전관리는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5. 통신시설 (네트워크 등) 분야의 안전관리는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6. 환경(오염물질, 소음 등) 분야 안전관리는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7. 소방시설 점검 및 위험물 시설 안전관리는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

**[문16] 다음은 운항안전 분야에 관한 세부 설문 문항입니다.**

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

운항안전 분야	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 항행관제시스템 및 항공등화시스템의 안전관리는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 항공기 이동지역 내 안전관리 활동은 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

[문17] 다음은 여객·화물·수하물 안전관리에 관한 세부 설문 문항입니다.

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

여객·화물·수하물 안전관리	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 공항 이용여객 안전관리(편의시설 안전사고 예방, 상업시설 위생(식중독 예방), 위급환자 구급 등)는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 교통안전관리 (교통질서, 셔틀버스, 주차장 등)는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3. 여객탑승시설 (셔틀트레인 등)은 우수한 편이다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4. 화물시설 안전관리 (비상대응체계 등)는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5. 수하물 안전관리 (운영 안정성 등)는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

[문18] 다음은 항공보안 안전관리에 관한 세부 설문 문항입니다.

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

항공보안 안전관리	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 경비, 보안검색(출입통제, 위해물품 점검 등) 안전관리는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 사이버테러 대응 강화는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

[문19] 다음은 위기·비상대응체계에 관한 세부 설문 문항입니다.

각 문항에 대해 7점 척도(전혀 그렇지 않다. ~ 매우 그렇다.) 중 하나에 ○표해 주십시오.

위기·비상대응체계	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1. 공항 위기대응체계 (상황관리센터 대응 등)는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2. 재난대응체계 (자연, 사회재난 대비 등)는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3. 구조구급체계 (항공기사고 구조훈련 등)는 우수한 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

〈인구통계학적 질문〉

- 1) 선생님의 성별은? ① 남성 ② 여성
- 2) 선생님의 연령은? ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대
- 3) 선생님의 학력은?  
① 고등학교 졸업 ② 대학 재학 혹은 수료 ③ 대학 졸업 ④ 대학원 재학  
⑤ 대학원 졸업
- 4) 선생님의 소속기관 근속연수는? (            )년
- 5) 선생님께서는 안전관리 업무를 담당해보신 적이 있거나 현재 담당하고 계신지요?  
① 예 ② 아니오
- 6) 선생님께서는 계약담당(원청, 발주자로서) 업무를 담당해보신 적이 있거나 현재 담당  
하고 계신지요? ① 예 ② 아니오

---

7) 선생님께서는 안전관리 업무 현장 관리 경험이 있으신지요? ① 예 ② 아니오

8) 선생님의 소속부서는?

- ① 비서실, 기획조정실, 홍보실, 안전혁신실, 사회가치추진실
- ② 부사장겸 경영본부,
- ③ 여객본부
- ④ 운항본부
- ⑤ 감사실
- ⑥ 기타

## 7. 공공기관 유사행정규제

이혁우(배재대학교)



# 공공기관 유사행정규제

이혁우(배재대학교)

## I. 서론<sup>1)</sup>

규제의 학문적 개념은 명확해 보이지만, 규제관리 대상으로서의 정의는 다르다. 통상 규제개념은 주체로서의 정부, 객체로서의 민간, 형식으로서의 법령 등 공식적인 규칙, 효과로서의 강제성이란 조건을 근거로 판단한다. 그런데 이들 각각의 전제조건에 대해 구체적으로 검토하기 시작하면 금방 논쟁점이 나타난다. 중앙정부, 지방정부, 공공기관, 협회, 공무수탁사인 중 어디까지를 정부로 보아야 하는지, 행정지도와 같은 비공식적 활동도 규제의 형식으로서의 법령을 충족한 것인지, 정부지원을 받기 위해 따라야만 하는 지원조건은 강제성이 있는 것인지가 그것이다.

이런 규제에 대한 개념논쟁은 이론적 논의와 함께 규제관리 관점에서도 중요하다. 정부의 규제관리 대상을 어디까지로 정하는가에 따라 특정한 정부활동은 규제관리의 범위에서 제외되기 때문이다. 정부는 규제관리체계를 갖추고, 스스로 제정한 규칙이 합리성을 유지할 수 있도록 노력한다. 비합리적인 규제로는 국가와 사회발전을 기대할 수 없기 때문이다. 따라서 만약 정부활동 중 특정한 영역이 규제관리의 사각지대로 남게 되면 이들에 대해서는 적절한 정비가 이루어지기 힘들어진다는 것이고, 비합리적인 부분에 대한 개선이 이루어지기 어렵다는 것을 의미한다.

유사행정규제는 위 규제성립의 요건으로서의 주체에 대한 논쟁에서 비롯된 것이다. 한국에서는 「행정규제기본법」에서 행정규제를 ‘국가나 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위해 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항’으로 정의함으로써 정부의 규제관리의 범위를 정하고 있다. 그런데 이런 정의에 의하면 주체로서의 국가나 지방자치단체가 아닌, 혹은 논쟁이 있는 주체가 수립한 규칙을 규제로 규정해야 하는 쟁점이 발생하게 된다. 여기에서 공공기관의 규칙 중 민간에 제약을 유발하는 사항에 대해 어떻게 정의해야 하는지가 핵심이다.

1) 본 연구는 2019년도 공공기관네트워크의 일환으로 한국조세재정연구원의 연구비 지원을 받아 수행한 연구임

---

공공기관의 강제적인 규칙들은 분명 「행정규제기본법」에는 해당하지 않는다. 공공기관은 국가와 지방자치단체로 분류할 수 없기 때문이다. 그런데 공공기관은 다른 한편, 일반기업과는 상이한 성격을 갖는 주체이기도 하다. 법률에 따라 설립되며, 독점·혹은 배타적 사업을 보장받고, 국민에 일정한 공공서비스를 제공한다는 측면에서 공공기관은 민간기업과는 분명 다르다. 공공기관의 이런 특성은 민간에서 기업과 소비자 사이에 벌어지는 수평적·계약적 관계와는 상이한 수직적 관계가 형성될 가능성이 높기 때문이다. 공공기관이 어떤 불합리한 규칙을 설계·운영하고 있는 상황에서도 해당 공공기관의 서비스를 받으려는 민간인들은 이를 받아들일 수밖에 없을 수도 있다.

본 연구에서 유사행정규제라는 개념을 도입해 공공기관의 규칙에 대해서도 규제관리가 필요하다는 문제를 제기하는 것은 이 때문이다. 우리나라에서 공공기관은 그 종류와 수가 적지 않고, 이들이 정한 규칙이 국민에 미치는 영향도 상당하다. 2019년 현재, 339개의 기관의 공공기관으로 지정되어 있으며, 이 외에도 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관은 상당하다. 정부는 매년 공공기관을 신규로 지정하거나 기존 공공기관 중 지정해제를 함으로써 공공기관의 운영에 대해 평가를 한다. 이처럼 정부가 공공기관에 대한 관리를 하는 것도 공공기관이 민간기업과는 다른 특성을 갖기 때문이다. 그리고 이런 관점에서 유사행정규제에 대한 적절한 관리도 필요하다.

유사행정규제는 그 중요성에도 불구하고 규제연구에서는 여전히 이론적 체계화가 진행 중인 영역이다. 이것은 유사행정규제에 대한 논의가 주로 우리나라에 특유한 것이기도 하고, 유사행정규제에 대한 정부의 관심이 낮기 때문이기도 하다. 무엇보다 공공기관의 유사행정규제에 대한 이론적 토대 마련에 관심을 덜 가져 온 규제연구의 그동안의 관행에 기인한 것이다.

따라서 본 연구에서는 유사행정규제의 개념, 특성, 유형에 대한 분명한 정의를 하고자 한다. 이것은 향후 구체적인 유사행정규제 사례를 확인하고, 실제 유사행정규제를 보유하고 있는 공공기관에 대해 개념에 대한 이해와 현황, 관리 실태를 확인하는 데 선결되어야 하는 과제이기도 하다.

특히 본 연구에서는 그동안 개념위주의 논의에서 나아가, 실제 공공기관을 대상으로 유사행정규제에 대한 인지, 관리의 필요성, 관리방법에 대한 인식을 설문조사를 통해 확인하고자 한다. 특히 관리방법 등에 대한 조사를 통해 유사행정규제에 대한 정책적인 관리방안을 구체적으로 제시하고자 하다.

이제 이런 문제의식을 가지고 공공기관의 유사행정규제에 대한 연구를 본격적으로 수행해 보기로 하자.

## II. 유사행정규제 이론화 시도

### 1. 개념

#### 가. 규제의 개념

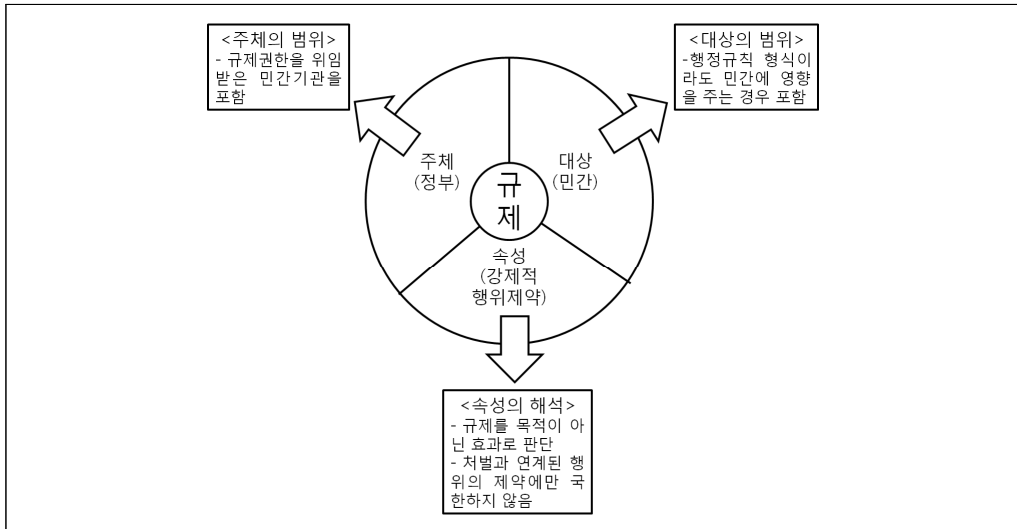
규제는 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것이다(최병선, 1992:18). 정부는 민주적인 절차에 의해 위임된 강제력을 집행하는 주체이고, 이런 정부가 법령을 근거로 민간의 의사결정에 영향을 미치는 행위는 규제의 성격을 갖게 된다. 민간의 개인과 기업은 정부가 마련한 규칙을 근거로 자신의 의사결정을 해야 하기 때문이다.

그런데 최병선(1992)은 이런 규제의 개념을 주체, 객체, 형식, 효과의 측면에서 좀 더 구체적으로 설명하고 있다. 어떤 정부의 활동을 규제로 규정하기 위해서는 주체로서의 '정부'의 활동일 것, 객체로서 '민간'에 대한 것일 것, 형식 면에서 '법령 등'의 근거가 있을 것, 효과 면에서 '제약'의 영향이 나타날 것이 그것이다. 그런데 이들 각각의 개념은 구체적인 면에서 각각 논점이 존재한다. 그리고 이것은 규제이론뿐만 아니라 규제관리 측면에서도 중요한 주제이다. 정부활동 중 규제개념에서 제외되는 영역이 있다면, 이는 규제관리체계에서 제외된다는 것이기 때문이다. 따라서 만약 규제관리의 영역에서 제외된 영역이라 하더라도 그 불합리성에 대해 관심을 가질 필요가 있는 부분이 존재한다면 그 자체로 규제관리의 사각지대가 될 수 있다.

한편 이혁우(2011)은 규제개념에 내포된 이런 논점을 제기하며, 정부의 활동 중 규제와 비규제로 구분하는 데 있어서의 논점을 [그림 II-1]과 같이 분석하였다. 즉 정부의 활동 중 주체의 측면에 대해서는 규제권한을 위임받은 민간기관을 포함하는지, 객체의 측면에서는 행정규칙과 같이 설령 정부 내에서만 효력을 갖도록 설계된 것이라 하더라도 그것이 민간에 영향을 미치는 경우 이를 어떻게 판단해야 하는지, 처벌과 연계되지 않거나 지원금과 같이 인센티브를 수혜하기 위해 정부가 제시한 조건을 충족하려는 현상을 어떻게 해석해야 하는지가 대표적인 논점이다. 물론 이들 각 논점에 대해 논점이 있을 수 있다. 규제를 최소개념으로 접근하게 되면 '정부가 법령이라는 형식적 요건을 충족한 규칙을 근거로 개인과 기업과 같은 민간의 행위를 직접적으로 제약'하는 행위만 규제가 될 것이다. 반면

규제를 광의로 접근하면, '정부의 권한을 위임받거나 민간과는 다른 공공업무를 수행하는 주체로 법령뿐만 아니라 행정지도와 같은 비공식적 규범을 토대로 한 지시에 대해 제약 받는 행위, 이때 단순히 직접적 제약뿐만 아니라 지원조건을 충족하기 위해 민간주체가 자신의 행위나 의사결정을 제약받는 것'까지를 규제로 정의할 수도 있다.

[그림 II-1] 규제개념의 해석상 논점



출처: 이혁우(2011), p.2.

## 나. 유사행정규제의 개념과 실익

### 1) 유사행정규제의 개념

유사행정규제는 위의 개념 논쟁 중 주체와 관련된 것이다. 규제의 판단근거로 정부의 범위를 어디까지로 설정해야 하는가가 그 핵심이다. 즉 정부의 범위를 중앙정부 부처와 지방자치단체와 같은 정부 내의 부처와 그 산하기관으로 법령에 의해 이들 기관에 위임된 권한을 행사하는 것으로 정의하게 되면, 민간 혹은 정부 외의 기관으로 법령에 의해 공적인 권한을 가진 주체가 스스로 제정한 규칙과 이에 기반한 활동을 어떻게 해석해야 할지에 대한 문제이다. 이런 주체의 대표적인 예는 공무수탁사인이나 공공기관이 있다.

유사행정규제는 이를 지칭하기 위한 개념적 시도이다. 물론 규제를 광의로 접근하는 입장에 서게 되면 이들 공무수탁사인이나 공공기관의 활동 역시 규제로 해석할 수도 있을

것이다. 그러나 규제에 대한 정의가 학자들마다 조금씩 다른 상황에서 공공기관이 민간에 영향을 미치는 규칙 제정 및 집행 활동을 규제로 분류하게 되면, 학자들마다 규제에 대한 개념적 합의가 이루어지지 않는 등 혼란이 있을 수 있다. 물론 앞으로도 이 영역에 대한 이론적 논쟁을 통해 발전이 이루어지겠지만 현실적으로 존재하는 공공기관에 의한 규칙 관련 활동에 대해서는 학자나 실무가가 공통으로 인식하는 개념적 틀이 필요하다.

이런 면에서 유사행정규제는 ‘공식적인 정부(중앙정부와 지방자치단체와 그 산하기관)는 아니지만 민간끼리의 동등한 계약관계와는 상이한 규제적 관계를 유발시키는 공공기관이 제정한 규칙이나 지침 혹은 사업조건’으로 정의할 수 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항은 공공기관에 대해 국가 혹은 지방자치단체가 아닌 기관으로 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하는 기관, 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관으로 정의하고 있다.<sup>2)</sup>

이런 공공기관의 특성은 그 형태가 어떻든지 법률에 따라 설립되거나, 정부의 공적자금이 투입되어 공적생산 혹은 공공서비스를 수행한다는 것이다. 따라서 이들이 공공업무를 수행하는 부문과 관련해서 한편으로는 민간과 대등한 입장일 수도 있지만 다른 한편으로 민간이 이들 공공기관의 제시한 규칙을 준수해야만 하는 제약이 발생할 수도 있다.

2) 동법 제4조 제2항에는 공공기관에서 지정이 제외되는 기관도 다음과 같이 명시하고 있다.

②제1항의 규정에 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다. [개정 2007.12.14, 2008.2.29 제8852호(정부조직법)]

1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

---

즉 공공기관과 이들로부터 공공서비스를 받는 민간주체가 수평적 관계가 아닌 수직적 관계가 형성될 수도 있는 것이다. 유사행정규제는 이런 관계에서 공공기관이 운영하는 규칙을 일컫는 것이다.

## 2) 유사행정규제 개념의 실익

유사행정규제의 개념은 이론적, 정책적으로 다음과 같은 실익이 있다.

먼저 이론적으로 규제개념에 대한 논의를 더욱 풍부하게 한다는 의미가 있다. 사실 규제에 대한 무수한 이론적 노력에도 불구하고 그 개념에 대한 이론적 논의는 매우 드물었다. 학자들마다 규제개념을 두고 조금씩 다르게 정의해 왔지만, 이런 차이에 대해 본격적인 이론적 고찰은 드물었던 것이다. 이로 인해 사실 규제에 대해서는 그 개념을 당연시해 온 것과는 달리 학문적인 혼동이 있어 온 것도 사실이다. 지원조건이나 행정지도, 행정규칙을 규제로 해석해야 하는지, 아니면 이와는 다른 정부활동으로 검토해야 하는지에 대한 모호성이 남아 있었던 것이다(이혁우, 2009). 이것은 유사행정규제에 대해서도 마찬가지이다. 지금까지 유사행정규제에 대한 몇몇 연구가 이루어져 왔지만 발전적 연구가 이루어지지 못하고 있기도 하다. 예를 들어, 이혜영(2011)은 금융부문을 중심으로 유사행정규제를 연구하고, 한국조세재정연구원(2014)은 중소기업진흥공단 등 몇몇 공공기관을 대상으로 부분적 연구가 이루어졌으나, 이런 기존의 연구는 유사행정규제의 개념의 소개, 공공기관의 유사행정규제의 존재를 확인하는 데 그치고 있다.

따라서 유사행정규제에 대한 개념화 및 이에 기반한 이론화의 시도는 규제개념에 대해 여전히 남아 있는 논점을 명확하게 하는 데 의미가 있다. 특히 규제의 개념 중 규칙이 민간의 행위주체에 미치는 영향력이 중요하다는 점을 고려할 때, 유사행정규제의 경우 그 주체의 인정범위를 두고서는 논란이 있을 수 있지만 공공업무 수행 과정에서 필요한 규칙이 민간의 경제주체에 강제적인 성격을 지닌다는 점에서 이를 규제의 관점에서 해석하고 이해할 필요가 있음은 명백한 것으로 생각된다.

유사행정규제에 대한 논의는 정책적인 의미도 있다. 서론에서 밝힌 것처럼, 우리나라 「행정규제기본법」 제2항에는 행정규제의 주체적 요건으로 국가와 지방자치단체를 들고 있다. 「행정규제기본법」이 국가의 규제관리를 위해 도입된 법률임을 가정한다면, 국가와 지방자치단체라는 주체적 요건을 충족하지 못하는 정부의 규제적 활동은 규제관리의 범위에서 제외된다. 실제 규제개혁위원회에서 규제심사 및 규제관리의 대상으로 삼고 있는

규제에서 공공기관이 제정하는 규칙 등은 제외되어 있다. 따라서 이들은 그 속성이 아무리 규제적 성격을 띠고, 경우에 따라 불합리성이 노출되더라도 규제관리의 관점에서 정비대상이 아니다.<sup>3)</sup> 물론 규제개혁위원회에서는 유사행정규제의 정비라는 명목으로 비주 기적으로 이에 대한 점검을 수행하고 있으나, 실제 공공기관의 수가 상당하고, 이들이 제정·운영하고 있는 규칙이 국민에 미치는 영향을 고려한다면 부족한 측면이 있다.

더구나 현실적으로 존재하는 공공기관의 유형은 다양하고, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 공공기관에서 명시적으로 제외되어 있으나 지방자치단체의 출자·출연기관 과 같이 공적인 서비스를 제공하는 과정에서 유사행정규제를 제정·운영할 가능성이 있는 기관도 존재한다. 그리고 이들 중 몇몇 공공기관은 스스로 유사행정규제를 정비하는 체 계를 갖추거나 그 정비를 위한 주기적인 활동을 하는 반면, 그렇지 않은 기관도 많다. 따라서 유사행정규제라는 개념을 명확하게 정의함으로써 규제관리에서 이들을 포함시켜 야 할 필요성에 대해 본격적으로 논의할 수 있다.

## 2. 성격

### 가. 주체판단의 모호성

유사행정규제의 개념 정의에 의하면 국가와 지방자치단체가 아닌 기관이 그 유사행정 규제 판단에서 주체요건에 해당한다. 그런데 이들 주체요건은 정부라는 공공의 영역과 기업과 개인이라는 민간의 영역을 스펙트럼의 양 끝에 두고 그 가운데 존재하는 무수한 기관 중 어디까지를 유사행정규제의 주체로 두어야 하는지를 두고 모호성이 존재한다. 예를 들어 「공공기관 운영에 관한 법률」에서는 지방자치단체에서 출자·출연한 기관은 공공기관에서 제외한다고 규정하고 있다. 그러나 이런 형식적인 배제조항과는 무관하게 이들 역시, 공공기관으로 지정된 기관과 동일한 특성을 갖는 규칙을 제정하여 운영하고 있을 가능성이 있다. 이런 경우, 이들을 유사행정규제의 주체로 보아야 할 것인가 말아야 할 것인가라는 문제가 제기된다. 다른 한편 공공기관 외의 협회나 단체들 중 민간에 영향을 미치는 규칙을 적용하고 있는 기관에 대해서도 같은 문제를 제기할 수 있다.

3) 물론 유사행정규제 모두가 불합리하다거나 개선대상이라는 것은 아니다. 유사행정규제도 규제관리와 마찬가지로 도입 시 상황변화에 따른 개선수요를 지속적으로 확인하여 이를 합리적으로 해 나갈 필요가 있다는 점에서 유사행정규제에 대해서도 체계적인 관리가 필요하다는 의미이다.

---

이런 논의에 대해 만약 민간주체라 하더라도 법률에 근거해서 권한을 위임받은 경우에는 그 범위 내에서는 공공의 기능을 수행하는 것이므로 규제에 해당한다. 반면 협회나 단체가 그 회원들에게 규칙을 적용하는 경우에는 그것이 공공의 근거가 없이 민간의 조직, 혹은 기관 내에서의 행위라면 규제로 분류할 수 없을 것이다.

반면 유사행정규제의 경우, 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」상의 공공기관의 범위에 국한할 필요는 없을 것이다. 즉 2019년 공공기관으로 지정된 339개의 기관 이외에도 정부, 지방자치단체가 출자·출연한 기관 등으로 공공재의 생산이나 공공서비스의 제공을 위해 설립된 기관으로 민간과 상호작용하는 기관에서 그 고객으로서의 기업이나 개인 등 민간의 경제주체에 대해 강제성을 갖는 규칙을 적용하는 경우라면 유사행정규제로 분류해야 할 것이다.

#### 나. 형식적 다양성

공공기관의 유사행정규제는 형식상 매우 다양한 형태로 존재할 수 있다. 규제의 경우, 법령근거의 존재라는 형식을 충족해야 한다. 물론 행정지도와 같이 규제에 포함되는지를 두고 논쟁점이 있는 경우도 있지만, 이 경우에도 법령상 공식적인 권한을 구체적으로 위임받는 관료에 의해 이루어지는 법령해석 및 집행 행위라는 측면에서 행정규제이며 법령에 근거한 활동이라는 점은 분명하다. 그러나 유사행정규제는 이와는 다르다.

유사행정규제는 공공기관이 자신의 업무를 수행하기 위해 스스로 만들어 낸 규칙이다. 따라서 공공기관의 업무는 법령상 근거가 있는 업무일 수 있지만 이를 수행하기 위한 구체적인 기준이나 규칙의 마련은 공공기관의 자율적인 영역에 해당된다. 예를 들어, 법령으로 어떤 공공기관에 인증권한을 부여한 경우, 구체적으로 이 공공기관이 어떤 인증시스템을 갖추고, 절차는 어떻게 마련하며, 인증을 받는 개인이나 기업에 어떤 서류나 요건을 요구하는 것은 공공기관이 자율적으로 정하게 된다. 각종 정책자금의 집행을 담당하는 공공기관 역시 마찬가지이다. 이들이 보유한 정책자금 관련 공적 권한은 법령에 근거한 것일 가능성이 높지만, 이를 집행하기 위해 운영지침을 설계하여 이를 공적자금 신청자에 적용하는 것은 해당 공공기관의 자율적인 영역이다.

따라서 공공기관의 유사행정규제는 법률에 근거한 규제보다 훨씬 다양한 양식으로 존재할 수 있다. 각종 지침이나 규칙, 운영절차나 조건이 모두 유사행정규제에 포함될 수

있기 때문이다. 여기에 공공기관 업무수행에서 대민접점에서 발생하는 비공식적 부담 역시 유사행정규제로 파악할 수도 있다. 이런 유사행정규제의 다양한 양태에 대해서는 다음절에서 보다 구체적으로 논의하고자 한다. 그리고 유사행정규제 역시 규제와 마찬가지로 결국은 개인과 기업에 행위의 제약이라는 효과를 발생시킨다는 점에서 이런 효과의 타당성과 합리성에 대한 점검이 필요하다.

#### 다. 강제성

유사행정규제의 본질적인 성격은 강행성이다. 규제의 강행성은 두 가지 차원에서 해석할 수 있는데, 하나는 ‘~~ 해야 한다’라는 직접적 강제규범이고 다른 하나는 ‘~~하지 않을 수 없다’라는 간접적, 혹은 사실상의 강제규범이다(이혁우, 2009). 통상 규제의 경우, 이 중 전자의 효과에 국한해서 규제로 정의하는 경향이 있다. 그러나 유사행정규제의 경우, 이 두 가지의 성격을 모두 감안해서 접근하는 것이 유효하다. 그 이유는 유사행정규제는 그 주체적 모호성, 즉 국가나 지방자치단체의 법령에 근거해 명시적으로 행위나 의사결정을 제약하는 경우처럼 직접적인 규범 적용도 존재하지만, 개인이나 기업이 해당 공공기관이 제공하는 공공서비스나 공공생산물을 수혜하거나 이용하기 위해서는 어쩔 수 없이 이들 공공기관이 제시하는 기준을 따라야 하는 경우도 흔히 발생하기 때문이다.

일반적인 규제에서와는 달리 민간의 경우, 공공기관에서 제공하는 공공서비스를 이용하지 않는다면, 굳이 이들 기관이 제시하는 지침을 따라야 할 부담이 발생하지 않는다. 그리고 그런 경우도 존재할 수 있다. 해당 공공서비스를 이용하지 않는 것이 개인과 기업의 자연스러운 선택의 결과이지 불법이 아니기 때문이다. 예를 들어, 어떤 개인이 정책자금을 이용하지 않기로 했다면 굳이 이 자금을 제공하는 공공기관의 규칙을 당연히 따를 필요가 없다. 그러나 공공기관의 공공서비스의 수혜나 이용을 하는 것을 결정했다면 이제 이들 공공기관에서 규정한 규칙을 따라야만 한다.

이처럼 공공기관의 유사행정규제는 해당 공공기관에서 제공하는 공공서비스를 이용하는 과정에서 지켜야 하는, 지킬 수밖에 없는 지침을 의미하는 것이고, 이런 의미에서 강제성을 갖는 것으로 이해해야 한다. 그렇다면 이런 공공기관의 유사행정규제의 강제성이 왜 문제가 되는 것일까? 그것은 공공기관이 법령의 근거를 가지고 해당 공공서비스에 대한 독점을 영위하고 있는 경우가 많기 때문이다. 이런 상황에서 민간의 개인이나 기업은

---

특정 공공서비스를 이용하려 한다면, 특정한 공공기관을 이용하지 않을 수 없게 된다. 이것은 이들 공공기관이 일반 민간기업과는 달리 영속성을 보장해주는 것을 의미한다. 고객이 법적으로 보장받을 수 있기 때문이다. 이런 독점적인 공공서비스 제공의 권한은 공공기관에서 자연스럽게 불합리한 규칙의 정비에 소극적일 수 있는 유인을 제공하게 된다. 민간기업과는 달리 경쟁의 부담이 없는 상황에서, 해당 공공서비스를 독점적으로 공급할 수도 있다면, 공공기관이 불합리한 규칙과 규정을 지속하는 상황에서도 민간의 개인과 기업은 이를 이용하지 않을 수 없기 때문이다. 이것이 공공기관의 유사행정규제에 특별히 관심을 가지고, 경우에 따라서는 규제관리의 차원에서 접근해야 하는 이유이다.

### 3. 유형

#### 가. 기존 유형분류 및 검토

유사행정규제는 다양한 유형으로 분류할 수 있을 것이다. 이해영(2010)은 권리제한과 의무부과로 대분류한 후, 각각을 사전과 사후와 같은 시간적 기준으로 구분하고, 유사행정규제의 내용에 따라 분류를 시도하였다. 즉 권리제한의 경우, 사업수행과 사업내용 제한으로 분류하고, 사업수행 여부에 대해서는 사전적으로는 기준설정, 서류제출, 자격조건, 평가인증, 허가, 사후적으로는 취소와 철회, 검사 등으로 분류하고 있다.

이런 분류방식은 각 유사행정규제의 존재 양태를 망라해서 고려할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 다른 한편 이런 분류는 분류항목이 너무 많고, 실제 개별 공공기관이 자신의 유사행정규제를 이 체계로 분류하는 데 따른 실익이 작을 수도 있다. 예를 들어 어떤 공공기관의 유사행정규제에서 사업수행 여부가 상대적으로 많고, 그 중에서도 자격요건이 많다는 것으로 나타난 것 그 자체는 유사행정규제의 양상을 보여주는 것일 뿐 다른 추가적인 정보를 제공하지 못한다.

또한 공공기관이 가지고 있는 지침이나 규칙들이 모두 유사행정규제가 아닐 수도 있으며, 유사행정규제에 속한다고 하더라도 공공기관의 업무의 내용과 절차 등을 고려했을 때, 규제의 합리적 관리라는 관점에서 보다 주목해야 할 부분이 있을 수도 있다. 유사행정규제에 대한 관리도 공공기관의 행정자원이 투입되므로 이를 고려해 유사행정규제의 유형을 다시 고민해 볼 필요가 있는 것이다.

〈표 II-1〉 공공기관 유사규제 분류를 위한 분석틀

유 형				
권리제한	사업 수행 여부	사전	기준 설정	
			사전제출 서류	
			자격 조건	
			평가 인증	
	사업 내용 제한	사후	허가	
		사전	취소·철회	
			검사	
			가격 설정	
사후	권리 제한			
	이용 제한			
	관리 감독			
의무부과	행위적 의무	사전	교육	
			금지	
			신고	
			행위 의무	
		사후	보고	
	금전적 의무	사후	자료 제출	
			사전	보험
			사후	책임
				부가 요금
				부담금
수수료				

자료: 이해영(2010)

#### 나. 본 연구에서의 유형분류

본 연구에서는 유사행정규제를 운영하는 공공기관의 업무와 그 내용을 고려해 다음과 같이 유사행정규제를 유형화하고자 한다.

## 1) 위임사무 수행 세부기준 및 절차

### 가) 인증수행을 위한 세부기준

공공기관 중 인증관련 업무를 위탁 수행하는 경우가 있다. 이들의 인증업무 수행은 상위 법령에 그 근거가 있고, 인증절차 역시 중요한 내용에 대해서는 법령에 명시적으로 정해진다. 그러나 공공기관은 인증이라는 위탁업무를 수행하기 위한 세부기준을 마련하지 않을 수 없다. 인증수행 세부절차, 인증 후 처리절차 등이 이에 해당한다. 이들 인증을 위한 세부기준은 단순히 절차적인 규정이라고 간주할 수도 있지만 그것이 인증을 받는 고객에 미치는 영향은 규제적인 성격을 가질 수 있다. 물론 이런 절차적 규정으로 인한 제약은 발생할 수밖에 없는 것이어서 이를 유사행정규제로 분류한다 하더라도 그 자체로 불합리하다는 것은 아닐 것이다.

다만, 인증관련 세부기준의 경우, 인증이라는 정부의 규제권한을 수행하는 것이기 때문에 이를 적용받는 고객에 대해 예기치 않은 부담을 야기할 수도 있다. 특정한 고객에 대한 우대나 불이익을 주게 되거나, 절차적 부담을 과도히 지울 수도 있다. 인증비용이나 인증 후 판정에 이르는 대기시간에 대해서도 문제제기가 있을 수도 있다. 인증대상 제품의 선정에 대해서도 실제 인증현장에서는 공공기관이 실무적으로 판단해야 하는 사항이 있을 수도 있다.

따라서 인증과 관련 사항을 위임받은 공공기관의 경우, 인증업무를 수행하기 위해 스스로 마련한 세부기준들이 타당한지에 대해 주기적으로 점검할 필요가 있다.

### 나) 정책자금 집행을 위한 지원조건

공공기관 중 고객과의 접점이 인증만큼 넓고 빈번한 기관이 정책자금을 집행하는 기관이다. 이들이 역시 정책자금을 지원하기 위한 권한과 구체적인 요건은 법령에서 정해진다. 그럼에도 공공기관은 정책자금 집행을 위한 세부기준을 마련하지 않을 수 없다. 예를 들어 중소기업진흥공단의 경우, 중소기업 용자사업 요령과 같은 집행규칙을 마련해 두고, 사업집행을 하게 된다. 이 요령에서는 정책자금을 신청하기 위한 서류, 자격요건 등과 신청절차 등을 규정하고 있다. 그런데 이들은 정책자금을 집행하기 위한 단순절차도 존재하지만, 업력, 회전한도, 정책자금 대상 한정범위, 용자대상 확인방법 등 실제 정책자금 수혜의 판단요건도 존재한다.<sup>4)</sup>

이런 정책자금 신청 관련 구체적인 세부절차와 기준, 유효한 신청에 대한 판단, 중복신청 등의 확인과 그 방법, 정책자금 지원에 따른 조건의 충족 여부 등에 대한 기준이 사실상 해당 공공기관이 정책자금 집행을 위해 마련한 기준이나 집행관행에 근거를 둘 가능성이 높다. 따라서 정책자금의 집행을 위한 기준 역시 이를 유사행정규제로 분류해서 그 합리성을 점검할 필요가 있다.

#### 다) 법정업무 대행사무 집행을 위한 기준

공공기관은 교육 등 법정업무 사항을 대행하기도 한다. 법률에 규제근거가 마련되면, 정부의 해당 부처는 규제체계를 설계하게 된다. 통상 정부 스스로 규제집행이 어렵기 때문에 공공기관을 통해 이를 대행하게 된다. 산림감독, 문화재보호와 보존, 도로 안전관리 등이 이에 해당한다. 물론 이 경우, 해당 공공기관은 유사행정규제가 아닌 규제사무를 대행하는 기관일 수 있다. 그러나 이런 규제사무의 대행에 있어서도 공공기관은 이를 수행하는 데 세부기준을 마련할 수밖에 없다. 이 경우 규제대행을 위해 공공기관이 직접 설계한 기준 역시 유사행정규제에 해당한다.

#### 라) 공공서비스 제공을 위한 응대기준

공공기관 중 고객에 공공서비스를 제공하기 위한 기관도 있다. 이 경우 공공기관은 공공서비스의 품질기준, 공공서비스 제공을 위한 절차를 마련할 필요가 있다. 한국철도공사에서는 철도라는 교통서비스 운영을 위한 기준을 구비하고 있을 것이고, 시설관리공단 등에서는 수도물의 안정적 제공을 위한 운영기준을 두고 있을 것이다.

그런데 이들 기준은 고객에 해당 공공서비스를 제공하는 데 직접적으로 작용하는 것들이고 인증기준이나 정책자금을 위한 지원조건만큼이나 유사행정규제로서 고객에 미치는 영향이 크다. 따라서 이들에 대해서는 공공서비스 운영대상, 운영방식, 운영에 따른 민원 발생 시의 처리를 포함하여 공공기관이 설정한 세부적인 기준들에 있어서 그 합리성에 대한 주기적 검토가 필요할 수도 있다.

4) 이들 지원조건을 규제로 분류할 것인지를 두고 논쟁이 있다. 그러나 지원조건은 고객이 '하지 않을 수 없는' 것으로 행위와 의사결정에 영향을 미치고 실제로 계약을 가한다. 이런 점에서 지원조건 역시 규제로 분류해야 한다는 주장이 있다(이혁우, 2009).

## 2) 고객 응대기준 및 절차

어떤 공공기관이든 고객에 대한 응대기준과 절차가 존재한다. 서류나 자료의 제출, 각종 신청절차나 민원제기 절차, 공공기관에서 제공하는 서비스 이용에 따른 행정적인 절차 등이 여기에 해당한다. 이들은 정부의 행정절차에 해당하는 것으로 간소화 가능성에 대한 점검이 주기적으로 필요한 부분에 해당한다. 특히 공공기관은 정부와 마찬가지로 공공서비스를 독점적으로 제공하는 까닭에 민간 기업에 비해 부단히 행정절차를 정비해야 할 유인이 낮다. 다소 불편한 행정절차에도 불구하고 민간 고객들은 해당 공공기관에서 제공하는 서비스를 이용할 수밖에 없기 때문이다. 이런 이유로 한번 도입된 고객응대 기준이나 절차가 모든 서류가 전자화되었음에도 불구하고 수십 년 동안 큰 수정 없이 이루어지는 경우도 발견된다.

따라서 공공기관의 고객 응대기준이나 절차 역시 꾸준한 관심을 가질 필요가 있다. 한 가지 특징적인 부분은 이런 고객 응대절차의 개선은 종종 행정절차나 서비스 시스템의 개선과 연결된다는 것이다. 고객민원을 보다 적극적으로 수렴하기 위해 홈페이지를 구축하거나, 행정절차 간소화를 위해 고객민원 전담부서를 설치하는 것 등이 그것이다. 즉 고객응대 기준의 정비는 문제가 되는 한 두 개의 절차나 기준의 개선을 넘어 행정처리 시스템에 대한 투자를 통해 이를 전면적으로 개선해야 할 수도 있는 부분인 것이다.

## 3) 금전적 부담

공공기관이 제공하는 서비스나 정부위임 업무 처리과정에서 발생하는 금전적인 부담도 유사행정규제이다. 이혜영(2010)은 보험, 책임, 부가요금, 부담금, 수수료 등 이를 매우 세분화하여 구분해 제시하고 있다. 이들은 공공서비스 이용을 위한 합당한 비용의 지불일수도 있지만, 보험과 같이 특정한 서비스 이용을 위해 강제하는 경우도 있다.

이들 금전적 부담과 관련해서는 이것이 금전적 부담이 법령의 근거가 있는 것인지, 아니면 공공기관이 스스로 정한 것인지가 검토대상이 될 것이다. 물론 대부분의 금전적 부담은 법령에 근거를 두고 운영될 수밖에 없다. 물론 법령의 근거가 없는 것이 있다면 그 타당성에 대한 검토가 필요할 것이다. 그런데 금전적 부담의 근거는 법령에 있지만, 그 부담 수준에 대해서는 공공기관에 위임되어 있을 수도 있다. 이 경우 그 금전적 부담이 적절성에 대한 고려가 필요하다. 특히 이들 부담수준은 공공기관의 독점적인 성격으로

민간에 비해 가격 조정이 더딜 수 있고, 경제상황의 변화에도 경직적일 가능성이 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

#### 4) 기타

그 외 공공기관의 유사행정규제로 담당자의 행태와 관련된 것이 있다. 통상 행태규제라는 것이 유사행정규제에 대해서 발생할 수 있다. 동일한 기준과 절차를 적용한다고 하더라도 담당자에 따라 업무가 이루어지는 상황은 전혀 다르게 이루어질 수 있다. 기준에 대한 유권해석의 적극성과 소극성, 문제발생 시 이에 대응하는 태도 등은 담당자에 따라 다를 수밖에 없기 때문이다.

물론 공공기관에서 담당자가 업무수행 시 재량을 가지고 판단하는 유권해석의 범위를 너무 넓히면 공공서비스의 공정성 등에 있어서 문제가 발생할 수도 있다. 그러나 규제민원의 많은 경우가, 법령의 개정이 없이 유권해석만으로도 민원인이 봉착한 명백히 불합리한 점을 개선해 낼 수 있는 점도 사실이다. 따라서 공공기관 역시 유사행정규제를 실제 운영하는 담당자가 합법적, 합규칙적인 범위 내에서의 고객이 제기하는 문제점에 대해 합리적으로 판단하고 이를 해소하기 위한 적극적인 자세를 견지하는 것은 중요하다.

### Ⅲ. 유사행정규제 현황 분석

#### 1. 분석을 위한 조사 설계

##### 가. 조사대상

본 연구에서는 공공기관의 유사행정규제 현황 및 관리현황에 대한 분석을 통해 그 관리전략을 도출하고자 한다. 이를 위해 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 공공기관으로 지정된 기관에 대해 설문조사를 통한 분석을 실시하고자 한다. 2019년 6월 현재, 공공기관으로 지정된 기관은 339개에 이른다. 이들 공공기관은 공기업으로는 시장형과 준시장형, 준정부기관으로 위탁집행형과 기금관리형, 기타 공공기관이 존재한다. 공기업은 직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중 기획재정부 장관이 지정한 기관이고, 준정부기관은 직원정원이 50인 이상으로 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관이다. 그 외 기타 공공기관이 존재한다.

〈표 Ⅲ-1〉 설문대상 공공기관

(단위: 개)

구분	공기업		준정부기관		기타 공공기관	지방 공기업
	시장형	준시장형	위탁 집행형	기금 관리형		
공공기관 수	-	17	25	9	39	11

유사행정규제는 위의 모든 유형의 공공기관에서 존재할 것이지만, 위에서 본 연구에서 분류한 유사행정규제를 고려한다면, 정부의 위임사무 수행을 위한 절차와 기준은 주로 준정부기관에서 발견될 가능성이 높다. 특히 정책자금 집행 관련 유사행정규제는 기금관리형 준정부기관에서, 법정 의무 대행사무의 수행 관련 유사행정규제는 위탁집행형 준정부기관에서 관심을 가져야 한다. 그 외 정원이 50인 이하인 기타공공기관 중에는 인증을 수행하는 공공기관이 있을 수도 있다. 그 외 고객응대절차, 금전적 부담, 기타 행태 규제 성격을 갖는 유사행정규제의 경우 모든 공공기관에서 발견될 수 있다.

본 연구에서는 이런 공공기관의 특성을 반영해서 설문조사의 가능성을 고려해 10개의 공공기관 소속 102명에 대해 조사를 실시하였다. 이 중 1곳은 지방공기업이다.<sup>5)</sup>

설문조사 대상 공공기관의 분야는 아래 <표 III-2>와 같다. 수자원과 전력 및 전력거래 공기업, 공공안전 분야, 화폐제조, 연구기관, 인적자원개발, 자금(금융)지원, 창업지원, 지방공기업이 그것이다. 이들 중 공공안전과 인적자원개발이 가장 많아서 각각 23명과 18명이 응답하였고, 연구기관도 14명의 응답이 있었다. 그 외에도 전력 및 전력거래를 제외하면 5명 이상의 응답을 받았다.<sup>6)</sup>

<표 III-2> 설문대상 공공기관의 분야

(단위: 개)

분야	개 수
수자원	5
전력 및 전력거래	3
공공안전	23
화폐제조	7
연구기관	14
인적자원개발	18
자금(금융)지원	9
지방공기업	11
창업지원	7
<b>총합계</b>	<b>97</b>

#### 나. 조사항목

본 연구에서는 공공기관의 유사행정 관리현황을 조사하기 위해 다음과 같이 유사행정 규제에 대한 인지, 유사행정규제 관리체계, 유사행정규제 현황, 유사행정규제 관리전략에 대해 설문항목을 구성했다.

- 5) 설문대상으로 선정된 10개의 공공기관은 조사가가능성을 기준으로 최대한 분류한 것이다. 기관단위로 설문을 받아야 하는 구조이나, 각 공공기관의 유사행정 관련 부서를 확인하는 것, 각 공공기관에 대한 설문 의 협조를 얻는 것이 현실적으로 어려웠음을 밝혀둔다.
- 6) 공공기관에 따라 설문조사 대상자가 다르지만, 공공기관에 대한 설문조사의 애로로 인해 최대한 많은 설문을 수행하는 것을 우선해서 연구를 수행하였다.

먼저 유사행정규제에 대한 인지에서는 유사행정규제의 개념을 인지·이해하고 있는지, 그 개념이 규제관리 관점에서 중요하고 의미가 있다고 생각하는지, 설문대상 공공기관이 고려하기에 자신의 기관에 유사행정규제가 존재한다고 판단하는지에 대한 설문이다.

유사행정규제 관리체계에 대해서는 관리의 필요성, 필요시 정기성에 대한 판단, 관리 체계 존재 여부에 대해 설문을 수행한다. 그 외 관리체계의 구체적인 내용에 대해서는 공공기관마다 다를 것이기 때문에 개방형 설문을 통해 응답을 받을 것이다. 그 외 필요시 해당 공공기관에 대한 면담을 통해 유사행정규제의 관리체계에 대한 보다 심층적인 조사를 수행할 것이다.

유사행정규제 현황에 대해서는 위에서 소개한 유사행정규제의 유형에 따라 각 설문대상 공공기관이 이들 유사행정규제가 있는지, 있다면 얼마나 있는지 등에 대한 조사를 수행하고자 한다. 이와 관련해서는 몇몇 공공기관의 경우, 실제 유사행정규제의 근거가 되는 내부운영기준이나 지침 등에 대한 분석적 연구를 추가로 수행할 것이다.

〈표 III-3〉 유사행정규제 조사를 위한 설문항목

구분	세부질문		
유사행정규제에 대한 인지	개념인지 유무	개념의 중요성	조사대상 공공기관 해당 여부
유사행정규제 관리체계	관리 필요성 (정기, 비정기)	관리체계 존재 여부	관리체계 서술 (개방형)
유사행정규제 현황	위임사무 수행 (인증, 지원조건, 위탁대행 등)	고객응대절차	금전적 부담
유사행정규제 관리전략	정부개입/자율	관리전략	개선전략

마지막으로 유사행정규제의 관리전략에 대해 정부개입과 자율 중 선호, 관리전략과 개선전략에 대한 아이디어에 대한 동의 정도에 대한 조사를 실시하여 이를 바탕으로 다음장에서 서술할 공공기관 유사행정규제 관리전략과 운영방안을 제시할 것이다.

### 다. 조사방법

공공기관 유사행정규제 조사는 위에서 제시한 설문항목을 바탕으로 구성된 표준화된 설문지를 구성하여 공공기관의 특성을 반영한 유사행정규제의 유형을 고려해 수행하였다. 조사는 2019년 9월 1일~9월 31일에 걸쳐 이루어졌다. 조사결과에 대한 분석은 다음 절에서 본격적으로 제시하고자 한다.

## 2. 공공기관 유사행정 관리 현황

### 가. 유사행정규제에 대한 인지

유사행정규제의 개념 인지 여부에 대한 질문에서 전체 101개의 응답 중 전혀모른다 26.7%, 모른다 21.7%로 응답해서 모른다는 응답이 전체로 48.4%를 차지하고 있다. 보통이다는 24.7%를 차지하고 있다. 반면 유사행정규제의 개념을 이해하고 있다는 응답은 그렇다가 21.7%, 매우그렇다가 4.95%로 전체 26.65%를 차지하고 있다. 이렇게 보면 유사행정규제의 개념에 대해 공공기관의 소속 직원들이 인지가 다소 부족하다고 평가할 수 있다.

〈표 III-4〉 유사행정규제의 개념 인지 여부

구분	유사행정규제의 개념을 아시는지요?
전혀모른다	27(26.7%)
모른다	22(21.7%)
보통이다	25(24.7%)
그렇다	22(21.7%)
매우그렇다	5(4.95%)
<b>총합계</b>	<b>101(100%)</b>

각 공공기관별 유사행정규제의 개념에 대한 인지 여부는 지방공기업이 가장 높으며, 중앙 공공기관 중에는 수자원이 가장 높다. 반면 전력 및 전력거래는 가장 낮아서 1.66을 보이고 있다. 이는 응답한 각 공공기관의 응답자의 속성과 응답자 수의 편차를 고려한다고 하더라도 공공기관 간 유사행정규제의 개념에 대한 인지차이가 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 특히 공공안전, 인적자원개발, 자금지원, 창업지원 등과 같이 업무상 고객과

의 접촉이 높을 것으로 보이는 공공기관에서도 유사행정규제에 대한 개념 인지도가 낮다는 것을 알 수 있다. 더구나 전체 공공기관에 걸쳐서 유사행정규제의 개념에 대한 인지수준이 평균이거나 그보다 낮은 것으로 나타나 공공기관의 소속 구성원들이 유사행정규제의 개념에 대해 생소할 수 있음을 알 수 있다.

〈표 III-5〉 공공기관별 유사행정규제의 개념 인지 여부

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
전혀모른다	8		6	5	2	2		3	1		27
모른다	6	1	3	6	4			1		1	22
보통이다	4	1	4	2	1	1	4	2	4	2	25
그렇다	4	3	1	4	1		6	1	2		22
매우그렇다	1			1	1		1			1	5
평균	2.21	3.40	2.00	2.44	2.44	1.66	3.72	2.14	3.00	3.25	2.63
총합계	23	5	14	18	9	3	11	7	7	4	101

유사행정규제 관리의 필요성에 대한 질문에 대한 응답은 다음과 같다. 유사행정규제에 대한 개념인지 정도와는 상반되게, 유사행정규제에 대한 관리가 필요하다는 응답이 매우 그렇다 10.8%, 그렇다 49.5%를 합쳐서 60.3%를 차지하고 있어서 필요성에 대한 응답이 높다는 것이다. 반면 전혀 필요하지 않다 3.96%, 아니다 8.91%로 모두 11.87%로 매우 낮게 나타나고 있다.

〈표 III-6〉 유사행정규제 관리의 필요성

구분	유사행정규제 관리가 필요하다 생각하십니까?
전혀아니다	4(3.96%)
아니다	9(8.91%)
보통이다	27(26.7%)
그렇다	50(49.5%)
매우그렇다	11(10.8%)
총합계	101(100%)

공공기관별 유사행정규제의 필요성을 분석해 보면, 지방공기업이 가장 높게 나타났다. 그 외 중앙정부 공공기관 중에서는 화폐제조 분야가 가장 높게 나타나고 있으며, 그 외의 공공기관도 모두 보통(3.0) 이상의 응답을 보이고 있다.

〈표 III-7〉 공공기관별 유사행정규제 관리의 필요성

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
전혀아니다			1	1	1			1			4
아니다	4	1		1	1			1	1		9
보통이다	8	2	5	7	2	2				1	27
그렇다	8	2	7	9	4	1	9	3	6	1	50
매우그렇다	3		1		1		2	2		2	11
평균	3.43	3.20	3.50	3.33	3.33	3.33	4.18	3.57	3.71	4.25	3.58
총합계	23	5	14	18	9	3	11	7	7	4	101

유사행정규제의 관리가 필요한 이유로는 공공기관 내 비효율의 개선이 35%로 가장 높게 나타나고 있으며, 다음으로 고객에 번거로운 행정절차의 개선이 32%로 나타나고 있다. 고객에 불합리한 서비스 차별개선은 19%로 중요한 비중을 차지하고 있다. 흥미로운 것은 유사행정규제의 관리에 대해 35%의 가장 많은 응답이 공공기관 내 행정비효율의 개선을 관리 이유로 들어 규제관리의 관점보다는 공공기관 내 제도개선의 차원에서 이해하고 있다는 것이다.

〈표 III-8〉 유사행정규제 관리 이유

구분	유사행정규제 관리가 중요한 가장 큰 이유는 무엇입니까?
고객부담에 비해 효과가 적은 기준 개선	5(5.00%)
고객에 번거로운 행정절차 개선	32(32.0%)
고객에 불합리한 서비스 차별개선	19(19.0%)
고객에 중복비용을 유발하는 기준 개선	7(7.00%)
공공기관 내 행정비효율의 개선	35(35.0%)
기타(모른다)	2(2.00%)
<b>총합계</b>	<b>100</b>

공공기관별 유사행정규제의 관리 이유는 모든 기관에서 고객에 번거로운 행정절차 개선, 고객에 불합리한 서비스 개선, 공공기관 내 행정비효율 개선을 가장 많은 빈도로 응답하고 있음을 알 수 있다. 이런 유사행정규제의 관리 이유에 대한 응답은 이미 분석한 것처럼 유사행정규제의 개념에 대한 이해도가 낮기 때문으로 보인다.

〈표 Ⅲ-9〉 공공기관별 유사행정규제의 관리 이유

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
고객부담에 비해 기대효과는 적은 기준 개선	3			1	1						5
고객에 번거로운 행정절차 개선	11	1	4	4	3	1	3	2	2	1	32
고객에 불합리한 서비스 차별개선	3	1	3	2	1	1	3	2	2	1	19
고객에 중복비용을 유발하는 기준 개선	1			1	1	1	3				7
공공기관 내 행정비효율의 개선	4	3	6	9	3		2	3	3	2	35
기타 (모른다)	1			1							2
<b>총합계</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>101</b>

정부는 공공기관의 유사행정규제에 대해 비정기적인 정비를 해왔다. 이런 정부의 유사 행정규제의 정비에 대해 응답자의 66.3%가 몰랐다고 응답하고 있다. 유사행정규제의 개념에 대한 인지수준이 낮은 것과 마찬가지로 정부가 공공기관의 유사행정규제에 대해 관심을 가지고 있다는 것에 대한 사실에 대한 인지수준도 낮음을 알 수 있다. 이는 공공기관의 유사행정규제에 대한 인지도가 전반적으로 낮다는 것을 보여주는 결과이다.

〈표 Ⅲ-10〉 정부의 유사행정규제 정비 인지 정도

구분	정부가 공공기관의 유사행정규제 정비를 하는 것을 아시는지요?
몰랐다	67(66.3%)
알았다	34(33.7%)
총합계	101(100%)

공공기관별 정부의 유사행정규제 정비에 대한 인지 정도는 지방공기업과 화폐제조 분야를 제외하고는 모든 공공기관에서 몰랐다는 응답이 알았다는 응답보다 높게 나타나고 있다. 구체적으로 보면 특히 공공안전 분야의 경우, 몰랐다는 응답이 상대적으로 높으며, 인적자원개발의 경우에도 몰랐다는 응답이 알았다는 응답에 비해 월등히 높음을 알 수 있다. 연구기관 역시 몰랐다는 응답이 다른 공공기관에 비해 의미 있게 높은 것으로 나타나는데 이는 연구기관의 특성상 고객으로서의 일반국민과의 대면이 상대적으로 낮기 때문으로 보인다. 이는 일반적으로 전체 공공기관들이 유사행정규제에 대한 정비에 대한 인식이 낮다는 것을 추정하게 해주는 결과이다.

〈표 Ⅲ-11〉 공공기관별 정부의 유사행정규제 정비 인지 정도

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
몰랐다	19	3	11	14	6	3	2	4	3	2	67
알았다	4	2	3	4	3		9	3	4	2	34
총합계	23	5	14	18	9	3	11	7	7	4	101

유사행정규제의 정비 경험에 대한 질문에 대해 78.2%의 응답자가 경험이 없고, 19.8%의 응답자만 경험이 있다고 응답하였다. 이것은 공공기관에서 정부의 비정기적인 유사행정규제 이외 별도의 유사행정규제 관리를 위한 조치가 의미 있는 수준으로는 이루어지지 않고 있음을 보여주는 것이다. 물론 각 공공기관은 내부 규정이나 기준의 정비를 상시적으로 추진하고 있을 수는 있겠지만 이것이 유사행정규제 관리의 관점에서는 이루어지지 않고 있음을 짐작할 수 있다.

〈표 III-12〉 유사행정규제 정비 경험

구분	귀하께서는 유사행정규제 발굴과 개선을 추진한 경험이 있으신지요?
모른다	2(1.98%)
없다	79(78.2%)
있다	20(19.8%)
<b>총합계</b>	<b>101</b>

공공기관별 유사행정규제 정비 경험 역시 모든 기관에서 정비 경험이 없다는 응답이 있다는 응답보다 높게 나타나서 각 공공기관이 유사행정규제 관리에 대해 관심이 낮다는 것을 짐작하게 해준다.

〈표 III-13〉 공공기관별 유사행정규제 정비 경험

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
모른다	1								1		2
없다	20	3	12	14	7	3	8	5	4	3	79
있다	2	2	2	4	2		3	2	2	1	20
<b>총합계</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>101</b>

#### 나. 유사행정규제의 현황

유사행정규제 현황에 대한 질문에서는 조사대상 공공기관들은 공공서비스 제공을 위한 기준, 정책자금 집행을 위한 기준, 법정의무사항 집행을 위한 세부기준에 있어서 유사 행정규제가 많은 것으로 응답하고 있다. 그 외 고객에 대한 금전적인 부담이나 고객응대 기준 및 행정절차, 인증업무 수행을 위한 기준 등을 응답한 경우는 상대적으로 낮았다. 이는 조사대상 기관의 특징을 반영한 것으로 보인다. 한편 공공기관과 대면접촉이 많은 고객의 입장에서 보면, 금전적인 부담이나 정책자금 집행기준, 인증에 따른 절차 등에 있어서 부담이나 번거로움을 제기할 가능성이 높다.

〈표 III-14〉 유사행정규제의 유형

구분	귀하의 기관에서 어느 유형의 유사행정규제가 가장 많은가요?
고객에 대한 금전적 부담(보험, 부가요금, 부담금, 수수료 등) 부과	6(6.00%)
고객응대 기준 및 행정절차	10(10.0%)
공공서비스 제공을 위한 기준	25(25.0%)
정책자금 집행을 위한 세부기준	24(24.0%)
법정의무사항(교육, 감독, 안전관리 등) 집행을 위한 세부기준	20(20.0%)
인증업무 수행을 위한 세부기준	9(9.00%)
기타	6(6.00%)
<b>총합계</b>	<b>100(100%)</b>

공공기관별 유사행정규제의 유형에 대한 응답을 분석하면, 각 공공기관의 특징을 반영한 유사행정규제의 유형이 분명하게 나타나는 것으로 보이지는 않는다. 각 공공기관마다 여러 가지 유형의 유사행정규제를 모두 가지고 있는 것으로 응답결과 나타나고 있기 때문이다. 이는 공공기관이 고객응대기준, 정책자금 집행, 공공서비스 제공, 법정의무사항 집행, 인증업무 수행 등 여러 기능을 함께 수행하고 있기 때문으로 보인다. 이 중 인증업무 수행과 같은 특수성이 있는 것을 제외한 분야는 각 공공기관마다 그 업무를 수행하면서 포괄적으로 가질 수밖에 없는 유사행정규제일 가능성이 높기 때문이다.

다만 10명 이상이 응답한 분야를 중심으로 분석해 보면, 공공안전 분야의 경우, 법정의무 사항의 집행, 인적자원개발의 경우 공공서비스 제공을 위한 기준, 연구기관의 경우 정책자금 집행을 위한 기준, 자금(금융)지원의 경우, 정책자금을 위한 기준이 상대적으로 다른 유형의 유사행정규제에 비해서는 높게 나타나는 것으로 보여, 기관의 고유 업무의 특징을 일부 반영한 것으로 보인다. 따라서 이들 공공기관들은 각각 자신의 유사행정규제의 관리에 있어서 각 유형과 성격에 부합하는 관리방안을 고려할 필요가 있다.

〈표 III-15〉 공공기관별 유사행정규제 유형

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
고객에 대한 금전적 부담 (보험, 부가요금, 부담금, 수수료 등) 부과	2	2					2				6
고객응대 기준 및 행정절차	4		1	2	1		2				10
공공서비스 제공을 위한 기준	1	1	3	9	1		5		4	1	25
법정의무사항 (교육, 감독, 안전관리 등) 집행을 위한 세부기준	8	1	1	1	1	1	2		3	2	20
인증업무 수행을 위한 세부기준	4		1	2	1			1			9
정책자금 집행을 위한 세부기준	2	1	7	3	5			5		1	24
기타	1		1	1		2		1			3
<b>총합계</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

인증업무를 위한 민원제기 수준은 전혀없다 16%, 거의 없다가 34%를 차지하고 있다. 이는 조금있다 18%, 매우 많다 2%와 대조되는 부분이다. 따라서 각 공공기관은 유사행정규제 중 인증업무 수행에 대한 기준에 따른 문제제기는 낮은 것으로 인식하고 있음을 확인할 수 있다. 이런 분석결과가 도출된 것은 유사행정규제 부담에 대해 이를 수행하는 공공기관, 즉 공급자 측면에 대한 분석이기 때문으로 보인다. 따라서 이 부분에 대해 보다 균형 있는 조사를 위해서는 향후 고객에 대한 설문조사를 추가적으로 수행하여 비교할 필요가 있다.

〈표 Ⅲ-16〉 인증업무 수행기준에 대한 민원제기 수준

구분	인증업무 수행기준에 대한 민원제기 수준은 어떤가요?
전혀없다	16(16.0%)
거의없다	34(34.0%)
보통이다	30(30.0%)
조금있다	18(18.0%)
매우많다	2(2.00%)
<b>총합계</b>	<b>100(100%)</b>

각 공공기관별 인증업무에 대한 민원제기 수준은 자금(금융)지원, 전력 및 전력거래, 인적자원개발 분야가 보통보다 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 한편 연구기관이 이 분야에서는 가장 낮게 나타났다. 연구기관의 경우, 기관의 특성상 인증관련 업무가 거의 없을 가능성이 높기 때문으로 보인다.

〈표 Ⅲ-17〉 공공기관별 인증업무 수행기준에 대한 민원제기 수준

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
전혀없다	3	1	4	1			4	2	1		16
거의없다	13		6	3	1		3	3	3	2	34
보통이다	4	3	3	8	5	2			3	2	30
조금있다	3	1		6	2	1	4	1			18
매우많다					1			1			2
<b>평균</b>	<b>2.30</b>	<b>2.80</b>	<b>1.92</b>	<b>3.05</b>	<b>3.33</b>	<b>3.33</b>	<b>2.36</b>	<b>2.42</b>	<b>2.28</b>	<b>2.50</b>	<b>2.63</b>
<b>총합계</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

정책자금 집행기준에 대한 민원제기 수준은 전혀없다 13%, 거의없다 36%를 보이고 있으며, 조금있다 18%, 매우많다 2%로 인증업무 집행기준과 거의 유사한 결과를 보이고 있다. 이는 정책자금 집행 분야에 있어서도 공공기관의 구성원들은 문제제기가 전반적으로 낮다고 인식함을 보여준다.

〈표 III-18〉 정책자금 집행기준에 대한 민원제기 수준

구분	정책자금 집행기준에 대한 민원제기 수준은 어떤가요?
전혀없다	13(13.0%)
거의없다	36(36.0%)
보통이다	31(31.0%)
조금있다	18(18.0%)
매우많다	2(2.00%)
<b>총합계</b>	<b>100(100%)</b>

공공기관별 정책자금 집행기준에 대한 민원제기 수준은 자금(금융)지원 분야에서 3.55로 가장 높게 나타났다. 그 외 전력 및 전력거래 분야가 높게 나타났다. 이는 공공기관의 특성을 반영하고 있는 응답결과로 보인다.

〈표 III-19〉 공공기관별 정책자금 집행기준에 대한 민원제기 수준

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
전혀없다	6	1	3					2	1		13
거의없다	12		5	6			7		5	1	36
보통이다	4	2	5	7	5	2	2	2	1	1	31
조금있다	1	2		5	3	1	2	2		2	18
매우많다					1			1			2
<b>평균</b>	<b>2.00</b>	<b>3.00</b>	<b>2.15</b>	<b>2.94</b>	<b>3.55</b>	<b>3.33</b>	<b>2.54</b>	<b>3.00</b>	<b>2.00</b>	<b>3.25</b>	<b>2.78</b>
<b>총합계</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

법정의무수행 기준에 대한 민원제기 수준은 전혀없다 14%, 거의없다 37%로 조금있다 19%, 매우 많다 1%로 역시 다른 유사행정규제에서와 유사한 결과를 보이고 있다. 즉 이 분야 역시 유사행정규제에 대한 문제제기가 낮은 것으로 인식하고 있는 것이다.

〈표 Ⅲ-20〉 법정의무수행 기준에 대한 민원제기 수준

구분	법정의무수행 기준에 대한 민원제기 수준은 어떤가요?
전혀없다	14(14.0%)
거의없다	37(37.0%)
보통이다	29(29.0%)
조금있다	19(19.0%)
매우많다	1(1.00%)
<b>총합계</b>	<b>100(100%)</b>

공공기관별 법정의무수행 기준에 대한 민원제기 수준에 대한 분석은 전력 및 전력거래, 자금(금융)지원, 수자원이 다른 공공기관에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다. 지방공기업을 제외한 중앙정부 공공기관의 경우, 공공안전 분야와 같이 법정의무사항에 대한 집행의 비중이 높을 가능성이 높은 공공기관에서 민원제기 수준이 가장 낮다고 응답한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-21〉 공공기관별 법정의무수행 기준에 대한 민원제기 수준

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
전혀없다	3	1	2				3	4	1		14
거의없다	13		5	5	2		5	1	4	2	37
보통이다	5	2	5	9	4	2	1		1		29
조금있다	2	2	1	4	3	1	2	2	1	1	19
매우많다										1	1
<b>평균</b>	<b>2.26</b>	<b>3.00</b>	<b>2.38</b>	<b>2.94</b>	<b>3.11</b>	<b>3.33</b>	<b>2.18</b>	<b>2.00</b>	<b>2.28</b>	<b>4.25</b>	<b>2.77</b>
<b>총합계</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

공공서비스 제공기준에 대한 민원제기 수준은 전혀없다가 11%, 거의없다가 35%, 조금있다가 26%, 매우많다가 4%에 비해 높게 나타나고 있다. 역시 다른 유사행정규제와 유사한 결과를 보이고 있으나, 공공서비스 제공기준에 대해서는 약 10% 정도 높은 수준으로 민원제기가 있다는 응답이 분석되고 있다.

〈표 III-22〉 공공서비스 제공기준에 대한 민원제기 수준

구분	공공서비스 제공기준에 대한 민원제기 수준은 어떤가요?
전혀없다	11(11.0%)
거의없다	35(35.0%)
보통이다	24(24.0%)
조금있다	26(26.0%)
매우많다	4(4.00%)
<b>총합계</b>	<b>100(100.%)</b>

각 공공기관별 공공서비스 제공기준에 대한 민원제기 수준 응답을 보면, 인적자원개발이 가장 높게 나타나고 있으며, 자금(금융)지원, 전력 및 전력거래, 수자원 분야가 높게 나타나고 있다. 이것은 각 공공기관의 업무성격을 반영하고 있는 것으로 보인다.

〈표 III-23〉 공공기관별 공공서비스 제공기준에 대한 민원제기 수준

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
전혀없다	3		2				3	2	1		11
거의없다	12	1	6	3	1	1	3	2	5	1	35
보통이다	5	2	4	5	4			1	1	2	24
조금있다	3	2	1	9	4	2	3	1		1	26
매우많다				1			2	1			4
<b>평균</b>	<b>2.34</b>	<b>3.20</b>	<b>2.30</b>	<b>3.44</b>	<b>3.33</b>	<b>3.33</b>	<b>2.81</b>	<b>2.57</b>	<b>2.14</b>	<b>3.00</b>	<b>2.85</b>
<b>총합계</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

고객응대를 위한 행정절차에 대한 민원제기 수준에서 전혀없다가 11.1%, 거의없다가 33.3%이고, 조금있다 17%, 매우많다가 7.07%로 분석되었다. 이 결과는 다른 유형의 유사행정규제에 대한 인식과 유사하지만 다만 다른 유형의 유사행정규제가 50% 수준에서 낮다는 응답이 있는 반면, 여기에서는 44%로 낮게 나타났다.

〈표 Ⅲ-24〉 고객응대를 위한 행정절차에 대한 민원제기 수준

구분	고객응대를 위한 행정절차에 대한 민원제기 수준은 어떤가요?
전혀없다	11(11.1%)
거의없다	33(33.3%)
보통이다	31(31.3%)
조금있다	17(17.1%)
매우많다	7(7.07%)
<b>총합계</b>	<b>99(100%)</b>

공공기관별로 보면, 인적자원개발 분야와 자금(금융지원)분야, 창업지원분야가 다른 분야에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다.

〈표 Ⅲ-25〉 공공기관별 고객응대를 위한 행정절차에 대한 민원제기 수준

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
전혀없다	3		2	2			3	1			11
거의없다	13	1	5	2	1	1	3	1	5	1	33
보통이다	4	4	5	5	5	1		3	2	2	31
조금있다	3		1	4	3	1	3	1		1	17
매우많다				4			2	1			7
<b>평균</b>	<b>2.30</b>	<b>2.80</b>	<b>2.38</b>	<b>3.35</b>	<b>3.22</b>	<b>3.00</b>	<b>2.81</b>	<b>3.00</b>	<b>2.28</b>	<b>3.00</b>	<b>2.81</b>
<b>총합계</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>99</b>

고객의 금전적 부담에 대한 민원제기 수준에서는 전혀없다, 거의없다가 54% 수준이 고, 조금있다, 매우 많다가 25%로 나타나고 있다. 다른 유사행정규제의 유형과 유사한 응답이지만, 없다는 인식이 다른 유형에 비해 상대적으로 높은 것을 확인할 수 있다. 반면 민원제기가 있다는 인식 역시 다른 유형에 비해 5% 정도 높게 나타나고 있다.

〈표 III-26〉 고객의 금전적 부담에 대한 민원제기 수준

구분	고객의 금전적 부담에 대한 민원제기 수준은 어떤가요?
전혀없다	17(17.1%)
거의없다	37(37.3%)
보통이다	20(20.2%)
조금있다	22(22.2%)
매우많다	3(3.03%)
<b>총합계</b>	<b>99(100%)</b>

공공기관별 고객의 금전적 부담 민원제기는 수자원이 가장 높고, 공공안전이 가장 낮게 나타나고 있다. 인적자원개발 및 자금(금융)지원 분야 역시 높게 나타나고 있다.

〈표 III-27〉 공공기관별 고객의 금전적 부담에 대한 민원제기 수준

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
전혀없다	7		3	2			3	1	1		17
거의없다	14		5	3	2	1	3	3	5	1	37
보통이다	2	3	4	3	3	2	1	1	1		20
조금있다		1	1	10	4		2	1		3	22
매우많다		1					2				3
<b>평균</b>	<b>1.78</b>	<b>3.60</b>	<b>2.23</b>	<b>3.16</b>	<b>3.22</b>	<b>2.66</b>	<b>2.72</b>	<b>2.33</b>	<b>2.00</b>	<b>3.50</b>	<b>2.72</b>
<b>총합계</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>99</b>

#### 다. 유사행정규제의 관리체계

유사행정규제의 관리체계의 필요성에 대한 질문에서 필요하다는 응답이 61.2%로 높게 나타나고 있다. 다만 그 필요성이 낮다는 응답은 7.92%로 나타나고 있다. 전반적으로 유사행정규제의 관리체계의 필요성에 대한 인식수준이 높음을 확인할 수 있다.

〈표 III-28〉 공공기관 내 유사행정규제에 대한 관리체계 필요성

구분	공공기관 내 유사행정규제 관리체계가 필요하다 생각하십니까?
전혀없다	2(1.98%)
거의없다	6(5.94%)
보통이다	31(30.6%)
조금있다	51(50.4%)
매우많다	11(10.8%)
<b>총합계</b>	<b>101(100%)</b>

공공기관별 분석결과는 모든 공공기관에서 3.0 이상 높은 평균치를 보이고, 특히 인적 자원개발 기관은 3.94의 평균치로 가장 높게 나타나고 있다.

〈표 III-29〉 공공기관별 공공기관 내 유사행정규제에 대한 관리체계 필요성

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
전혀없다	1			1							2
거의없다		1	1		1	1		2			6
보통이다	12	1	5	2	4	2		2	2	1	31
조금있다	8	2	8	11	3		11	2	5	1	51
매우많다	2	1		4	1			1		2	11
<b>평균</b>	<b>3.43</b>	<b>3.60</b>	<b>3.50</b>	<b>3.94</b>	<b>3.44</b>	<b>2.66</b>	<b>4.00</b>	<b>3.28</b>	<b>3.71</b>	<b>4.25</b>	<b>3.58</b>
<b>총합계</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>101</b>

공공기관 중 상시적 관리체계를 갖추고 있는 기관이 26%, 필요시에만 한시적으로 운영하는 곳이 22%, 정비 때에만 임시적으로 하는 곳은 17%이다. 반면 전혀 하고 있지 않은 곳도 20%에 이르고 있다.

〈표 III-30〉 유사행정규제 관리체계 운영 현황

구분	귀하의 기관은 유사행정규제 관리체계를 운영하고 있는가요?
상시적인 관리체계를 갖추고 있다	26(26%)
전혀 하고 있지 않다	20(20%)
정비 때에만 임시적으로 하고 있다	17(17%)
필요시에만 한시적으로 운영하고 있다	22(22%)
기타	15(15%)
<b>총합계</b>	<b>100(100%)</b>

〈표 III-31〉 공공기관별 유사행정규제 관리체계 운영 현황

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
상시적인 관리체계를 갖추고 있다	4		2	4	3		7	1	4	1	26
정비 때에만 임시적으로 하고 있다	7		4				4	2			17
필요시에만 한시적으로 운영하고 있다		3	3	7	4	3			1	1	22
전혀 하고 있지 않다	8	2	2	1	1			3	1	2	20
기타	4		3	6				1	1		15
<b>총합계</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

공공기관별 유사행정규제 관리체계 현황은 각 공공기관별 응답자별로 각각 인식의 차이가 큰 것을 알 수 있다. 공공안전 분야의 경우, 상시적 관리체계를 갖추고 있다는 응답도 있는 반면, 전혀없다는 응답도 상당하다. 이는 유사행정규제의 개선에 대한 이해가 각각 다르기 때문으로 보인다. 다만 각 공공기관에 따라 유사행정규제의 관리체계 현황에 대한 인식이 이렇게 차이가 나는 것은 유사행정규제가 생소한 개념일 수도 있지만, 실제 각 공공기관이 유사행정규제에 대한 관리에 상대적으로 소홀함을 짐작하게 해준다. 즉 실제로 공공

기관의 내부 규정에 대한 관리는 상시적으로 이루어질 것으로 추측이 가능하지만, 그것이 유사행정규제 정비의 관점에서 이루어지지 않고 있을 가능성이 있음을 추정할 수 있다.

〈표 III-32〉 유사행정규제 관리에 대한 자원의 충분성

구분	귀하의 기관은 유사행정규제 관리에 필요한 자원이 충분한가요?
매우부족하다	11(11.15%)
부족하다	34(34.3%)
보통이다	44(44.4%)
충분하다	8(8.08%)
매우충분하다	2(2.02%)
<b>총합계</b>	<b>99(100%)</b>

유사행정규제의 관리를 위한 자원의 충분성에 대한 질문에는 45%가 부족하다고 응답한 반면, 충분하다는 응답은 10%에 그쳤다. 다만 보통이라는 응답이 44% 정도로 나타나고 있다. 이는 현재 유사행정규제에 대한 관리가 본격화되지 않은 결과로 보인다. 만약 유사행정규제의 관리가 제도화된다면 이것은 유사행정규제의 관리를 위한 자원 측면에서 공공기관의 전문성 혹은 물적 자원의 보완이 필요할 것임을 예측할 수 있게 해 준다.

한편 각각 공공기관별 분석을 보면 창업지원 분야가 가장 낮게 응답하고 있다. 화폐제조 역시 자원이 충분치 않다고 응답하고 있다. 전반적으로 본 연구의 조사대상 모든 공공기관들이 유사행정규제 관리를 위한 자원에서 부족하다는 인식이 큼을 확인할 수 있다.

〈표 III-33〉 공공기관별 유사행정규제 관리에 대한 자원의 충분성

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
매우부족하다	2	1	1	2	1			3		1	11
부족하다	11	2	4	6	2		1	2	5	1	34
보통이다	8	1	8	8	1	3	10	2	2	1	44
충분하다	1	1		2	3					1	8
매우충분하다	1				1						2
<b>평균</b>	<b>2.47</b>	<b>2.40</b>	<b>2.53</b>	<b>2.55</b>	<b>2.75</b>	<b>3.00</b>	<b>2.90</b>	<b>1.85</b>	<b>2.28</b>	<b>2.50</b>	<b>2.52</b>
<b>총합계</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>99</b>

라. 유사행정규제의 개선방향

유사행정규제 관리체계 방향으로는 전략평가 부서가 34%, 고객대응 부서가 30% 정도로 나타나고 있다. 그 외 별도의 일반부서 담당 의견도 22%로 나타나고 있다.

〈표 III-34〉 유사행정규제 관리체계 방향

구분	유사행정규제 관리체계로 어떤 것이 타당하다 생각하는가요?
고객대응 부서에서 담당	30(30.0%)
기관장 직속의 특별부서에서 담당	9(9.00%)
별도의 일반 담당부서 마련	22(22.0%)
전략평가 관련 부서에서 담당	34(34.0%)
기타	5(5.00%)
<b>총합계</b>	<b>100(100%)</b>

한편 공공기관별 유사행정규제 관리체계에 대해서는 각 공공기관별, 응답자별로 차별화된 응답을 보이고 있어 일정한 경향성은 확인이 되지 않는다. 다만 별도의견으로 담당 부서나 별도부서의 설치를 통해서 하면 실무와 규제담당 조직 간의 괴리가 발생할 수 있고 고객대응부서는 보통 콜센터 상담원과 같은 감정노동자를 고용하여 운영하는 케이스도 많아 부적합할 수 있다는 의견이 있었다.

〈표 III-35〉 공공기관별 유사행정규제 관리체계 방향

구분	수자원	전력 및 전력 거래	공공 안전	화폐 제조	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	지방 공기업	창업 지원	기타	총 합계
고객대응 부서에서 담당	2	1	7	2	2	3	7	2	3	1	30
기관장 직속의 특별부서에서 담당	1		2		2	2	1		1		9
별도의 일반 담당부서 마련	1	1	8	1	3	5		2	1		22
전략평가 관련 부서에서 담당		1	5	4	6	6	1	7	1	3	34
기타	1		1		1	2			1		5
<b>총합계</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>23</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>101</b>

유사행정규제의 관리주기에 대한 질문에 정기적 관리가 필요하다는 응답이 68%, 비정기적인 관리가 필요하다는 응답이 30%로 나타났다. 이런 결과를 이미 분석한 결과와 종합해서 보면, 조사대상의 공공기관의 종사자들은 유사행정규제에 대한 관리의 필요성에 대해 동의하는 정도가 높을 뿐만 아니라, 정기적인 관리를 통해 유사행정규제의 합리화가 필요하다고 인식하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 III-36〉 유사행정규제의 관리주기

구분	유사행정규제 관리주기로 어느 것이 타당하다 생각하십니까?
비정기적 관리	30
정기적 관리	68
기타	2
<b>총합계</b>	<b>100</b>

공공기관별 유사행정규제의 관리주기는 창업지원을 제외한 모든 조사대상 공공기관이 정기적 관리가 비정기적 관리보다 높게 응답하고 있음을 확인할 수 있다. 특히 자금(금융)지원 이외의 공공기관들은 정기적 관리의 필요성에 대한 응답이 비정기적 관리보다 훨씬 높게 나타남을 확인할 수 있다.

〈표 III-37〉 공공기관별 유사행정규제의 관리주기

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
비정기적 관리	8	2	2	5	4	1	2	4	1	1	30
정기적 관리	15	3	12	12	5	1	9	3	5	3	68
기타				1		1					2
<b>총합계</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

유사행정규제의 관리방식은 각각의 질문에 대해 고르게 응답하고 있다. 다만 정부가 정비계획을 마련하고 공공기관이 이를 이행하게 하는 것에 40%, 공공기관이 자율적으로 이행하는 것에 60%가 응답해서, 자율적인 운영에 대해 조금 더 높은 견해를 보이고 있다.

한편 매년 해야 한다는 의견이 57%, 필요시하면 된다는 의견이 43% 정도의 의견을 보이고 있다. 유사행정규제에 대해 상시적 관리가 조금 더 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 III-38〉 유사행정규제 관리방식

구분	유사행정규제 관리 방식 중 타당한 것은 무엇입니까?
매년 공공기관이 자율적 이행 후, 정부에 결과 의무보고	21(21.0%)
매년 공공기관이 자율적 이행, 정부요구 시 결과보고	18(18.0%)
매년 정부가 정비계획 마련 후, 각 공공기관에 이행요구	18(18.0%)
필요시 공공기관이 자율적으로 이행 후, 정부에 결과 의무보고	5(5.00%)
필요시 공공기관이 자율적으로 이행, 정부 요구 시 결과보고	16(16.0%)
필요시 정부가 정비계획 마련 후, 각 공공기관에 이행요구	22(22.0%)
<b>총합계</b>	<b>100(100%)</b>

공공기관별 유사행정규제의 관리방식에 대한 의견은 각 공공기관별로 차별적으로 나타나고 있다. 응답자가 많은 공공기관을 중심으로 그 내용을 살펴보면, 공공안전 분야의 경우, 정부가 정비계획을 세워 공공기관에 이행하게 하는 것과 공공기관이 자율적으로 하는 것의 응답빈도가 비슷하며, 다만 매년 해야 한다는 의견이 13, 필요시 하면 된다는 의견 9보다 다소 높게 나타나고 있다. 연구기관의 경우 매년 해야 한다는 의견이 11, 필요시 하면 된다는 의견이 3의 빈도를 보이고 있고, 공공기관이 자율적으로 수행하면 된다는 의견 역시 11, 정부가 먼저 정비계획을 세워 진행해야 한다는 의견이 3의 빈도로 나타나고 있다. 인적자원개발 분야의 경우, 매년 해야 한다는 의견이 10, 필요시 하면 된다는 의견이 8로 나타나고 있으며, 공공기관이 자율적으로 하면 된다는 의견이 14, 정부가 정비계획을 먼저 세워 진행해야 한다는 의견이 4로 나타나고 있다. 한편 지방공기업의 경우, 공공기관이 자율적으로 해야 한다는 의견이 6, 정부의 정비계획에 근거한 운영이 5로 나타나고 있으며 매년 수행해야 한다는 의견이 7, 필요시 하면 된다는 의견이 4로 나타나고 있다. 대체로 기관별로 편차는 있지만, 매년 유사행정규제의 정비를 수행

하되, 공공기관의 자율에 맡기는 것이 정부가 정비계획을 세워 공공기관에 이를 이행하도록 요구하는 것보다는 선호하는 것을 알 수 있다.

〈표 III-39〉 공공기관별 유사행정규제 관리방식

행 레이블	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
매년 공공기관이 자율적 이행 후, 정부에 결과 의무보고	6	1	5	3	1		4		1		21
매년 공공기관이 자율적 이행, 정부요구시 결과보고	1	2	5	3		1	1		3	2	18
매년 정부가 정비계획 마련 후, 각 공공기관에 이행요구	6		1	4	1		2	2	2		18
필요시 공공기관이 자율적으로 이행 후, 정부에 결과 의무보고	1			1	2			1			5
필요시 공공기관이 자율적으로 이행, 정부 요구시 결과보고	2	1	1	7	1		1	2		1	16
필요시 정부가 정비계획 마련 후, 각 공공기관에 이행요구	6	1	2		4	2	3	2	1	1	22
<b>총합계</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

유사행정규제의 관리대상은 영역별로 유형화 후 핵심부분에만 초점을 두어 관리해야 한다는 의견이 57.5%로 다른 의견보다 월등히 높게 나타났다. 그 외 고객이 민원을 제기한 것에 국한해 관리해야 한다는 의견이 15.1%, 공공기관 유사행정규제의 전수관리는 16.1%, 정부가 제시한 범위에 국한해야 한다는 의견이 10%였다. 각 공공기관별 유사행정규제의 유형이 다를 수 있어서, 이런 응답은 각 공공기관의 특성을 반영한 유사행정규제의 관리가 필요하다는 의견을 표현한 것으로 해석된다. 아래 공공기관별 분석에서도 창업지원 분야 외에는 동일한 경향을 나타내고 있다.

〈표 III-40〉 유사행정규제의 관리대상

구분	유사행정규제 관리 대상으로 타당한 것은 무엇입니까?
고객이 민원을 제기한 것에 국한해서 관리	15(15.1%)
공공기관 유사행정규제 전수관리	16(16.1%)
영역별 유형화 후, 핵심부분에 초점을 두어 관리	57(57.5%)
정부가 정비계획으로 제시한 범위에 국한해서 관리	10(10.1%)
기타	1(0.01%)
<b>총합계</b>	<b>99(100%)</b>

〈표 III-41〉 공공기관별 유사행정규제의 관리대상

구분	공공 안전	수자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
고객이 민원을 제기한 것에 국한해서 관리	2			3	3	2		3	2		15
공공기관 유사행정규제 전수관리	5		4	1	2		2	2			16
영역별 유형화 후, 핵심부분에 초점을 두어 관리	8	5	10	11	4	1	9	1	4	4	57
정부가 정비계획으로 제시한 범위에 국한해서 관리	7			2					1		10
기타				1							1
<b>총합계</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

그 외 규제 옴부즈만이나 규제샌드박스 같은 기존 플랫폼을 활성화시켜 규제관리를 상시적으로 관리하는 것이 필요하다는 의견이 있었다. 이는 정부의 비전문성과 공공기관의 타성으로 이들 조직의 변화 의지에 대한 자율성을 기대하는 것은 바람직하지 않다는 데 근거한 것이었다.

〈표 III-42〉 유사행정규제 관리를 위해 필요한 사항

구분	귀하의 기관이 유사행정규제 관리를 위해 필요한 사항은?
공공기관 내 유사행정규제 관리 필요성에 대한 마인드 제고	8(8.00%)
예산 등 물적 지원	17(17.0%)
전문인력 보완	34(34.0%)
정부의 명확한 지침 제시	40(40.0%)
기타	1(1.00%)
<b>총합계</b>	<b>100(100%)</b>

유사행정규제 관리를 위해 필요한 사항으로는 전문 인력의 보완이 34%, 정부의 명확한 지침의 제시가 40%로 가장 높은 비중을 보였다. 이는 각 공공기관에서도 같았다.

〈표 III-43〉 공공기관별 유사행정규제 관리를 위해 필요한 사항

구분	공공 안전	수 자원	연구 기관	인적 자원 개발	자금 (금융) 지원	전력 및 전력 거래	지방 공기업	창업 지원	화폐 제조	기타	총 합계
공공기관 내 유사행정규제 관리 필요성에 대한 마인드 제고	2	1	3	1	1						8
기타				1							1
예산 등 물적 지원	1	1	2	4	2	2		2	2	1	17
전문인력 보완	10		4	3	2		8	4	2	1	34
정부의 명확한 지침 제시	9	3	5	9	4	1	3	1	3	2	40
<b>총합계</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

---

## IV. 유사행정규제 관리전략 및 운영방안

### 1. 유사행정규제에 대한 인식 제고

공공기관을 대상으로 유사행정규제에 대한 인식수준은 전혀 모른다가 모른다가 48.4%를 차지할 정도로 인식수준이 낮은 것으로 나타나고 있다. 전체 설문대상 공공기관에 대한 평균값을 보더라도 중간값인 3점 이하로 나타나 공공기관의 유사행정규제에 대한 인식을 제고하는 것이 시급함을 알 수 있다. 그 외 정부가 비정기적이기는 하나 유사행정규제에 대해 그간 준비를 해 왔음에도 불구하고 이에 대해서도 33.7%의 응답자만 알고 있었으며, 유사행정규제에 대한 발굴과 개선 등 정비 경험도 19.8%에 불과하였다.

그런데 조사결과 유사행정규제에 대한 관리의 필요성에 대해서는 60.3%의 응답자가 필요하다고 매우필요하다고 응답하고 있을뿐만 아니라, 실제 공공기관이 유사행정규제를 지속적으로 개선해, 고객에 대한 서비스의 수준을 높일 필요는 상존하기 때문에 각 공공기관이 유사행정규제라는 관리대상이 존재한다는 것을 인식할 필요는 높다는 것을 알 수 있다. 응답자의 63.0%가 유사행정규제의 관리 필요성으로 고객에 대한 서비스의 개선을 이유로 들었다. 또한 유사행정규제 중 공공서비스 개선을 위한 기준이 25.0%, 정책자금 집행을 위한 세부기준이 24.0%, 법정의무사항의 집행을 위한 세부기준이 20.0%로 특히 많은 것으로 나타나고 있으며, 이들은 모두 고객과의 접점에서 업무수행이 이루어지는 과정에서 적용되는 유사행정규제들이기도 하다. 공공기관들은 유사행정규제의 개선이 공공기관 내의 비효율을 개선하는 것보다는 고객에 대한 불합리한 기준의 적용과 이로 인한 애로사항을 개선하는 것이라는 인식이 높기도 했다.

따라서 이런 인식수준을 제고하기 위해서는 유사행정규제에 대한 교육을 실시할 필요가 있다. 각 공공기관에서는 규제의 합리화에 대해서는 전략적인 관리를 수행해 왔으며, 필요한 경우 관련 교육 프로그램을 운영하는 등의 업무도 수행해 왔기 때문에 이런 기존의 교육 프로그램의 운영에 유사행정규제도 포함시키는 것을 고려해 볼 수 있다. 필요하다면, 조세재정연구원 등에서 각 공공기관에 유사행정규제에 대한 인식 제고를 위한 프로그램이나 홍보방안을 마련하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 무엇보다 공공기관에 규제관리에 있어 유사행정규제도 고려하도록 요청하게 되면 공공기관 스스로 유사행정

규제의 개선과 관리를 수행하는 과정에서 자연스럽게 유사행정규제의 개념과 그 관리의 의미에 대해서도 인식·이해할 수 있을 것이다.

## 2. 유사행정규제 관리체계의 마련

유사행정규제는 그 관리의 필요성에도 불구하고 응답자 중 26%만이 이를 관리할 상시적인 관리체계를 갖추고 있다고 응답하였다. 전혀 하고 있지 않다는 응답도 20%에 이른다. 한편 유사행정규제에 대한 관리체계의 필요성에 대해서는 61.2%의 응답자가 필요성에 동의하고 있다. 이는 적어도 현재의 체계보다는 보다 적극적인 관리체계를 공공기관 내에 마련할 필요가 있음을 의미한다. 유사행정규제에 대해 주기적으로 그 불합리함을 점검해 개선해 나가기 위해서는 공공기관 내에 이 업무를 수행할 근거나 체계의 마련이 필요하기 때문이다. 그렇지 않으면, 정부 주도로 정비가 이루어질 때에만 한시적으로 운영하거나, 필요시에만 임시적으로 운영하게 된다. 이렇게 되면 유사행정규제관리를 위한 노하우의 축적이 이루어지지 못한다는 측면에서 애로가 있을 수 있다. 그간 비정기적인 유사행정규제의 정비가 이루어져 왔음에도 불구하고 이에 대한 인식이 낮은 것도 여기에 기인하는 것으로 판단된다.

유사행정규제의 관리체계는 고객대응 부서와 전략평가 관련 부서에서 담당해야 한다는 의견이 각각 30.0%와 34.0%로 가장 높게 나타났다. 유사행정규제가 고객과의 접점에 대한 것이라는 인식으로 고객대응부서의 담당이라고 응답이 높았던 것으로 판단된다. 그러나 유사행정규제는 공공기관의 제도를 개선하는 업무로 고객대응 수준인 유사행정규제의 집행단계에서 문제점을 인지했다고 하더라도 이를 수정하는 것은 전략부처에서 수행할 수밖에 없다. 따라서 유사행정규제의 관리는 공공기관 내 전략부서 내의 하나의 업무로 수행하는 것이 타당하다고 판단한다. 이것이 해당 공공기관 내의 다른 전략이나 평가 및 기타 제도와의 정합성을 갖는 체계를 갖출 수 있을 것이기 때문이다.

한편 유사행정규제의 관리를 위한 자원의 충분성 면에서 충분하다는 응답이 10%에 불과해 상대적으로 낮게 나타나고 있으며 유사행정규제 관리를 위해 필요한 사항에 대한 응답에서도 전문 인력의 보완에 대해 34%의 응답자가 채택하고 있는 것으로 볼 때, 향후 유사행정규제를 체계적으로 관리하기 위해서는 이를 위한 전문성의 제고가 필요하다고 판단된다. 즉 단순한 인력의 보완이나 행정정적 확충과 같은 양적인 지원도 필요하지만,

---

실제로 규제, 혹은 유사행정규제의 개념에 대한 이해가 분명하고 이를 이해하는 전략을 설계해 기관의 특성에 맞게 관리전략을 설계하고 수행할 수 있는 전문성 있는 인력이 필요한 것이다.

### 3. 유사행정규제 관리방안 제시

유사행정규제의 관리방식은 각 공공기관에 따라 매우 차별적인 응답이 나타났다. 다만 공공기관이 자율적으로 이행하는 것에 대해 60%, 정부가 정비계획 마련해야 한다고 40%로 나타나 공공기관의 자율성을 선호하는 것으로 나타나고 있다. 각 공공기관마다 관리가 필요한 유사행정규제의 유형과 관리의 필요성이 천차만별이고, 이를 위한 관리전략도 다를 것이기에 공공기관의 자율적인 관리가 타당할 것으로 판단된다.

다만, 필요시에만 하게 되면, 현재와 같이 다른 업무에 밀려서 유사행정규제에 대한 관리가 소홀해질 수도 있다. 따라서 일정한 주기를 정해 수행하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 공공기관에 따라 매년 수행할 수도 있고, 격년으로 수행할 수도 있을 것이다. 다만, 이렇게 수행한 결과에 대해서는 가급적 정부에 그 결과를 보고하는 체계를 마련하는 것이 공공기관이 유사행정규제의 관리를 수행하는 데 최소한의 의무감을 갖게 만드는 장치를 둘 수 있다고 판단한다. 따라서 공공기관의 자율적으로 주기를 정해 유사행정규제를 관리하되, 그 수행결과에 대해서는 정부에 의무적으로 보고하는 것이 타당하다고 판단한다.

한편 유사행정규제의 관리대상에 대한 응답을 보면 57.5%의 응답자가 영역별로 유형화한 이후 핵심부분에 초점을 두어 관리하는 것으로 응답하였다. 이는 다른 응답보다도 훨씬 높은 것으로 유사행정규제에 대한 합리적 관리방안으로 타당한 응답으로 판단된다. 각 공공기관마다 유사행정규제의 내용은 천차만별일 수 있고, 같은 유사행정규제라도 관리의 실익이 높은 것이 다를 것이기 때문이다. 다만 공공기관의 유사행정규제관리를 보다 효율적으로 수행하기 위해 조세재정연구원 등에서 유사행정규제의 유형과 각 유형별 관리전략 등에 대한 연구를 수행해 그 결과를 제공하는 것은 공공기관의 유사행정규제 관리에 도움을 줄 수 있을 것이다.

유사행정규제에 공공기관이 관심을 갖고, 관리하기 위해서는 공공기관 평가의 한 항목으로 포함시킬 필요가 있다. 다만, 평가에 대한 부담을 고려하여 유사행정규제 관리를 규제관리, 혹은 기관의 혁신평가지표의 항목에 포함시킬 수 있을 것이다.

## V. 결론

이 연구는 공공기관의 유사행정규제의 체계적 관리라는 문제제기를 위해 시도되었다. 공공기관 유사행정규제는 그동안 정부에서 비주기적으로 이루어져 오긴 했으나 이에 대한 연구가 매우 드문 상태이다. 규제연구자 중에서도 생소한 개념이기도 하며, 연구에서 확인한 것처럼 공공기관 직원 역시 그 개념에 대한 인식도가 낮은 것을 확인할 수 있었다. 향후 공공기관의 유사행정규제에 대해 보다 많은 연구가 필요함을 보여주는 결과라 할 수 있을 것이다.

이 연구는 유사행정규제에 대한 기존 연구와는 달리, 실제 공공기관의 구성원에게 유사행정규제의 개념, 필요성, 현황과 관리정도, 관리체계와 관리전략에 대한 설문을 수행한 연구이다. 이를 통해 실제 유사행정규제에 대해 공공기관에서 얼마나 파악하고 있으며 그 관리의 수요는 어떤지를 확인할 수 있었다. 다행히 공공기관의 유사행정규제에 대한 정확한 인식수준은 낮게 나타났지만 고객에 대한 적절한 서비스를 제공해야 한다는 측면에서 분명 유사행정규제는 공공기관에서 관심을 가지고 관리해야 할 대상임을 이해하고 있었다. 다만 유사행정규제의 관리체계와 전략에 대해서는 해당 공공기관별로 각각 다르게 인식하고 있었다. 앞으로 본 연구에서 제시한 공공기관 자율적으로 주기적인 관리를 하되 그 결과를 정부에 보고하게 하고, 개별 공공기관의 특성을 고려해 관리대상 유사행정규제를 분류해 우선순위를 두게 하는 것이 필요하다는 제안에 대한 건설적인 논의가 필요하다고 판단한다. 그 외 공공기관의 유사행정규제의 관리를 위한 체계를 전략 부서에 어떤 형태로 두는 것이 타당한지, 이를 위한 인적 전문성의 제고와 이에 부수한 교육 방안은 무엇인지, 필요한 행·재정적 지원은 무엇인지에 대해서도 추가적인 논의가 필요할 것이다.

이 연구에서 이루어진 설문은 향후 보다 확장된 형태로, 그리고 보다 타당한 연구설계를 거쳐 수행될 필요가 있다. 그리고 이를 통해 공공기관의 유사행정규제에 대한 인식 및 관리현황에 대한 보다 정확한 조사와 분석이 필요하다. 이를 위해서는 공공기관 전체에 대한 전수조사가 필요하다. 그리고 필요한 경우, 공공기관의 유사행정규제의 적용을 받는 기업이나 개인 등 민간을 대상으로 한 연구도 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 공공기관의 평가 혹은 관리주체인 기획재정부, 혹은 전문연구기관인 조세재정연구원이

---

공식적으로 유사행정규제의 관리에 관심을 갖고 공식적으로 연구과제로 채택해 연구를 수행할 필요가 있다. 개별 연구자 차원의 연구에서는 공공기관에 대한 설문이나 사례조사가 이루어지는 데 현실적인 한계가 있기 때문이다. 이 연구에서는 전체 10여 개의 공공기관을 대상으로 응답을 받고 그 평균을 통해 해당 공공기관의 유사행정규제에 대한 의견을 해석할 수밖에 없었다. 따라서 조사결과의 해석에 있어서도 이런 한계를 감안해야 할 것이다.

사실 각 공공기관이 유사행정규제를 관리하는지, 관리한다면 어떤 주기로, 어떤 체계로 관리하고 있는지, 향후 고려하는 관리방안은 무엇인지에 대한 응답은 각 공공기관을 분석단위로 하여 조사할 필요가 있다. 향후 이를 고려해 보다 의미 있는 연구가 수행될 수 있기를 기대한다.

## 참고문헌

- 라영재·하태욱·이혜영·이혁우·김성준·최성락, 『공공기관 규제 개혁』, 한국조세재정연구원, 2014.12
- 이혁우, 「정부부처의 규제/비규제 구분논리 분석: 규제관리의 시각에서」, 『정부와 정책』, 제4권, 제1호, 2011, pp. 31~64.
- 이혁우, 「규제의 개념에 관한 소고」, 『행정논총』 제47권 제3호, 2009, pp. 335~358.
- 이혜영·최성락·주용환·윤수경·박은지, 『공공기관 유사행정규제 정비방안』, 국무총리실, 2010.
- 이혜영·박장호·최성락·주용환, 「금융부문의 유사행정규제에 관한 연구」, 『규제연구』, 제20권 제2호, 2011, pp. 151~174.
- 최병선, 『정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제』, 법문사, 1992

## 〈부 록〉

### 〈부록〉 공공기관 유사행정규제에 대한 인식 조사 설문지

안녕하십니까?

본 설문은 조세재정연구원의 공공기관 네트워크 사업 중 ‘공공기관 유사행정규제’ 연구를 위해 공공기관에 유사행정규제의 인식, 관리체계, 현황, 관리전략을 여쭙기 위한 것입니다. 귀 기관의 응답은 본 연구의 진행을 위해 소중한 자료로 활용될 것입니다. 바쁘시더라도 설문응답 부탁드립니다.

본 조사를 통해 얻어진 정보는 통계법 제33조에 따라 철저히 비밀이 보장되며, 통계목적 이외에는 절대로 사용되지 않음을 알려드립니다.

연구책임자: 이혁우 교수(배재대학교 행정학과, 042-520-5982)

❖ 유사행정규제: 공공기관이 도입한 규칙(지침, 요령, 가이드라인, 각종 기준 등)이 고객(국민)들의 의사결정이나 행위를 제약하는 효과를 가지는 것.

※ 유사행정규제는 민간의 수평적 계약관계와는 다르게 공공기관의 업무 중 일부가 고객(국민)과 수직적 강제성을 가져, 마치 정부규제와 유사한 성격을 가진다는 점에 착안한 개념임. 유사행정규제는 공공기관의 특성에 기인한 것으로 반드시 필요한 것임, 다만 국민에 대한 영향을 고려한다면, 규제관리와 같이 그 불합리성에 대한 꾸준한 확인과 점검이 필요함.

#### PART 1. 유사행정규제에 대한 인식수준

※ 공공기관이 유사행정규제의 개념과 특징을 이해하고 있는지를 확인하기 위한 설문입니다.

1. 귀사는 유사행정규제의 개념을 알고 계셨는지요?

1) 전혀 아니다 2) 아니다 3) 보통 4) 그렇다 5) 매우 그렇다

2. 귀사는 유사행정규제에 대한 관리의 필요성에 대해 공감하시는지요

1) 전혀 아니다 2) 아니다 3) 보통 4) 그렇다 5) 매우 그렇다

3. 귀사의 경우 유사행정규제에 대한 관리가 중요한 이유는 무엇이라 생각하시는지요?
- 1) 공공기관 내 행정비효율의 개선
  - 2) 고객에 대한 번거로운 행정절차 개선
  - 3) 고객에 대한 불합리한 서비스 차별 개선
  - 4) 고객에 중복비용을 유발하는 기준 개선
  - 5) 고객부담은 있는데 기대효과는 없는 기준개선
  - 6) 기타( )
4. 귀사는 정부가 비주기적으로 유사행정규제 정비를 수행하는 것을 알고 계셨는지요?
- 1) 전혀 아니다 2) 아니다 3) 보통 4) 그렇다 5) 매우 그렇다
5. 귀사는 정부의 유사행정규제 정비의 일환으로 유사행정규제의 발굴과 개선을 추진하신 경험이 있으신지요?
- 1) 있다
  - 2) 없다
  - 3) 기타( )

## PART II. 공공기관 유사행정규제 현황

1. 귀사의 유사행정규제는 다음 중 어느 유형이 가장 많으신지요?
- 1) 인증업무 수행을 위한 기준
  - 2) 정책자금 집행을 위한 세부기준
  - 3) 법정 의무 사항(교육, 감독, 안전관리 등) 집행을 위한 기준
  - 4) 공공서비스 제공을 위한 기준
  - 5) 고객응대 기준 및 행정절차
  - 6) 고객에 대한 금전적 부담(보험, 부가요금, 부담금 수수료 등) 부과
  - 7) 기타( )

- 
2. 귀사의 인증업무 수행을 위한 기준에 대한 고객으로부터의 공식적 민원제기 수준은 연간 어느 정도입니까?
- 1) 전혀 없다
  - 2) 거의 없다
  - 3) 보통이다
  - 4) 조금 있다
  - 5) 매우 많다
3. 귀사의 정책자금 집행기준에 대한 고객으로부터의 공식적 민원제기 수준은 연간 어느 정도입니까?
- 1) 전혀 없다
  - 2) 거의 없다
  - 3) 보통이다
  - 4) 조금 있다
  - 5) 매우 많다
4. 귀사의 법정업무 사항(교육, 감독, 안전관리 등) 수행을 위한 기준에 대한 고객으로부터의 공식적 민원제기 수준은 연간 어느 정도입니까?
- 1) 전혀 없다
  - 2) 거의 없다
  - 3) 보통이다
  - 4) 조금 있다
  - 5) 매우 많다
5. 귀사의 공공서비스 제공기준에 대한 고객으로부터의 공식적 민원제기 수준은 연간 어느 정도입니까?
- 1) 전혀 없다
  - 2) 거의 없다
  - 3) 보통이다
  - 4) 조금 있다
  - 5) 매우 많다





2. 귀사가 유사행정규제 관리를 수행한다면 대상선정에 있어 어느 방식이 바람직하다 생각하시는지요?

- 1) 공공기관 유사행정규제 전수관리
- 2) 영역별로 유형화 후, 핵심 부분에 초점을 두어 관리
- 3) 고객이 민원을 제기한 것에 국한해서 관리
- 4) 정부가 정비계획으로 제시한 범위에 국한해서 관리
- 5) 기타( )

3. 귀사가 유사행정규제 관리를 위해 필요한 사항은 무엇입니까? (2개 중복응답)

- 1) 전문인력 보완
- 2) 예산 등 물적자원 보완
- 3) 정부의 명확한 지침제공
- 4) 공공기관의 유사행정규제 관리 필요성에 대한 마인드 제고
- 5) 기타( )

## PARTV. 설문대상 공공기관의 기본통계

1. 귀사는 공공기관 유형 중 어디에 해당하시는지요?

- 1) 시장형 공기업
- 2) 준시장형 공기업
- 3) 위탁집행형 준정부기관
- 4) 기금관리형 준정부기관
- 5) 기타공공기관
- 6) 지방공기업

---

2. 귀사의 종업원 수는 다음 중 어디에 해당하시는지요?

- 1) 50명 미만
- 2) 50명 - 100명 미만
- 3) 100명 - 300명 미만
- 4) 300명 - 700명 미만
- 5) 700명 - 1000명 미만
- 6) 1000명 이상

3. 귀하가 속한 공공기관은 다음 중 어디에 해당되는지요?

- 1) 자금(금융)지원
- 2) 공공안전
- 3) SOC(전력 및 전력거래)
- 4) SOC(수자원)
- 5) R&D 지원
- 6) 인적자원개발
- 7) 연구기관
- 8) 창업지원
- 9) 기타(                    )

**감사합니다.**

## 편저자

배근호(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)  
이 슬(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

## 참여연구진

김보미(성균관대학교)  
문광민(충남대학교)  
박정호(상명대학교)  
이윤석(계명대학교)  
이현국(대전대학교)  
박시진(광운대학교)  
이혁우(배재대학교)

# 2019 공공기관과 국가정책

## 제1권 사회적 가치, 안전·규제

---

2019년 12월 23일 인쇄  
2019년 12월 30일 발행

발행인 김 유 찬  
발행처 한국조세재정연구원  
30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: (044)414-2114(대표), [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)  
등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호  
인 쇄 경성문화사

©한국조세재정연구원 2019 ISBN 978-89-8191-720-3

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.





# 2019 공공기관과 국가정책

## 제1권 사회적 가치, 안전·규제

**kipf 한국조세재정연구원**  
공공기관연구센터

30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL : 044-414-2114 <http://www.kipf.re.kr>

