



공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성과 연구

2020. 12

허경선 · 한동숙 · 김봉환



공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성과 연구

2020. 12

허경선 · 한동숙 · 김봉환

서 언

공공기관의 운영에 있어 공익성과 수익성은 모두 필요한 부분이다. 정부가 무엇을 강조하는지에 따라서 기관의 운영목표와 방식은 달라지고 이에 따라 기관의 성과도 변동될 수 있다. 본 연구는 이번 정부에서 정부가 중점을 두어 추진하고 있는 공공기관의 사회적 가치 구현 정책이 실제 공공기관에서는 어떻게 적용되고 추진되는지, 그리고 이로 인한 효과는 무엇인지를 살펴보고자 하였다. 공공기관은 산업구조나 경쟁이 민간기업과 다르기 때문에 기존 연구에서 제시하였던 사회적 책임과 기관의 재무성과에 관한 결과가 그대로 적용되기 어렵다. 또한 기존에 공공기관의 사회적 책임이나 사회공헌의 영향을 살펴보는 연구와 달리 이번 정부에서 추진하는 사회적 가치는 훨씬 광범위하고 기관의 주요사업까지도 포함하는 경우가 있다.

본 보고서는 공공기관의 사회적 가치 추진에 따른 공공기관의 변화를 재무성과를 중심으로 살펴보았다. 사회적 가치 추진의 주요 정책수단인 공공기관 경영평가를 통해 공공기관의 사회적 가치가 어떻게 평가받는지를 살펴보았으며 사회적 가치 추진이 재무성과에 미친 영향을 알아보기 위하여 공공기관의 경영평가 결과와 재무데이터를 활용하여 실증분석을 실시하였고 주요 공공기관에 대한 사례분석을 통해 공공기관 변화의 다양한 면을 파악하고자 하였다.

본 보고서는 본 연구원의 허경선 연구위원, 한동숙 부연구위원과 서울대의 김봉환 교수가 공동으로 작성하였다. 저자들은 연구를 진행하면서 많은 도움을 받았다. 원내 박한준 선임연구위원과 하세정 연구위원, 익명의 논평자 두 분은 보고서 진행단계에서 유익한 의견으로 도움을 주셨다. 인터뷰에 응해주셨던 공공기관의 사회적 가치 및 재무·예산 담당자들은 연구자들이 사회적 가치와 재무성과에 대한 세부적인 내용을 파악하고, 기관에서의 실제 이슈와 현황을 이해하는데 도움을 많이 주셨다. 정보를 선임연구원, 김준성

선임연구원은 연구와 관련한 공공기관 자료의 수집과 정리를 도와주셨다.
연구사업팀, 연구출판팀 직원들께서는 과제의 진행 및 출판을 지원해주셨다.
이 분들께 모두 깊은 감사를 드린다.

본 보고서는 연구자들의 독자적인 연구결과이며 한국조세재정연구원의
공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2020년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

요약 및 정책적 시사점¹⁾

1. 연구의 개요

공공기관은 공익성을 목적으로 설립되었지만, 운영의 지속성을 확보하기 위하여 효율성과 수익성 역시 고려되어야 한다. 공공기관의 운영에 있어 공익성과 수익성은 모두 필요한 부분이지만 정부의 정책방향에 따라 공익성과 수익성에 대한 강조가 다르게 이루어진다. 문재인 정부에서는 공공기관의 공익성 확대를 ‘사회적 가치의 실현’이라는 목표하에 더욱 강조하고 있다. 정부의 100대 국정과제에 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관(국정과제 12)’이 포함되어 본격적으로 시행되고 있으며, 정부와 공공기관 운영에 있어 사회적 가치에 대한 강조가 이루어지고 있다. 정부는 사회적 가치 실현을 단기간 내에 정착시키기 위하여 정부사업과 공공기관의 경영평가에 사회적 가치 항목을 추가하였고 지표의 가중치도 크게 확대하였다.

이러한 공공기관의 사회적 가치 추진은 실질적으로 신규 채용 확대, 비정규직의 정규직화, 안전 및 환경 관련 분야에서 가시적인 성과로 나타나고 있다.²⁾ 그러나 한편으로는 사회적 가치의 추진에 대해 많은 질문이 제기되고 있는데, 특히 사회적 가치 추구로 인한 공공기관의 재무성과와 효율성에 대한 우려도 제기되고 있다. 경영평가에서 공공기관의 사회적 가치에 대한 상대적 중요도가 높아지면서, 재무성과나 효율성과 관련된 관심은 상대적으

1) 본 보고서의 일부 내용을 정리하여 다음의 재정포럼 원고로 작성하여 게재하였음. 허경선, 「공공기관의 사회적 가치에 대한 소고」, 『재정포럼』, 통권 제291호, 한국조세재정연구원, 2020, pp. 8~29.

2) 2019년 말까지 집계된 공공기관 사회적 가치 추진의 가시적 성과로는 공공기관 일자리 증가(2017~2019년 3만 4천명 증가(누적)), 공공기관 안전사고 사망자 수 감소(2017년 59명 → 2019년 37명), 공공기관(공직유관단체) 청렴도 개선(2017년 8.29 → 2019년 8.46, 권익위), 공공기관 장애인 고용비율 개선(2017년 2.9% → 2019년 3.2%) 등이 해당된다. 기획재정부, 보도자료, 「공공기관 사회적 가치 성과창출 전략 추진」, 2020. 7. 21.

로 감소하였기 때문이다. 최근 공공기관의 재무상황을 살펴보면, 이전보다 부채의 규모가 커진 반면, 이익의 규모는 줄어드는 변화가 나타나고 있다. 이와 더불어 신규 채용의 증가와 비정규직의 정규직 전환으로 인해 공공기관 인력 규모가 빠르게 증가하였으며 이로 인한 인건비의 증가와 효율성의 저하에 대한 우려 역시 발생하고 있다.

본 연구는 공공기관 관리정책의 변화에 따른 공공기관의 영향을 분석하고자 한다. 특히 공공기관의 관리정책에 있어서 공익성과 수익성에 대한 강조가 변화함에 따라 공공기관의 재무성고가 어떤 영향을 받는지를 살펴볼 것이다. 이를 위하여 본 보고서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 지정된 공공기관을 대상으로 다양한 분석을 시도하였다. 첫째, 정부에서 추진하고 있는 공공기관의 사회적 가치 현황에 대하여 검토하고, 특히 공공기관의 경영평가에 반영되는 정부의 정책 변화에 대해 분석할 것이다. 둘째, 공공기관의 최근 재무성고를 분석하여 재무성고의 변화의 규모와 방향에 대하여 살펴보고자 한다. 셋째, 공공기관의 사회적 가치 추진 활동이 기관의 경영성과에 미친 영향을 파악하고자 실증분석을 실시한다. 넷째, 주요 공공기관에 대한 사례분석을 통하여 공공기관의 사회적 가치 추진으로 인한 기관의 변화를 상세하게 살펴보고자 한다. 이와 같은 분석을 종합하여 본 보고서는 공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성고의 관계에 대한 분석 결과를 제시하고 사회적 가치 추진의 개선 방안을 제시하고자 한다.

2. 주요 연구결과

가. 재무성과 분석

공공기관의 재무성과 변동을 파악하기 위하여 첫째, 전체 공공기관의 2015~2020년간 최근 5년의 재무성과 추이를 살펴보았으며, 둘째, 전체 지출과 분야별 지출의 추이를 살펴보았다.³⁾ 셋째, 수익성 목표가 중요한 상장 공기업 8개의 최근 5년간 재무성과 추이와 지출 변동을 분석하였고, 넷째, 공공

3) 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색 일자: 2020. 12. 14.

기관 중장기 재무관리계획을 통해 향후 5년간의 공공기관 재무 전망에 대해 살펴보았다. 이를 통해 사회적 가치가 본격적으로 추진된 기간 동안 공공기관의 재무성과의 변동과 향후 전망을 파악하고자 하였다.

공공기관의 최근 재무성과는 공공기관의 부채가 2018년부터 2년 연속 증가하고 있으며 당기순이익이 2017년부터 급감하고 있음을 보여주고 있다. 공공기관의 전체 부채 규모는 2015년 504.7조원에서 2017년 495.2조원으로 감소하였으나 2018년부터 다시 증가하여 2019년에는 525.1조원에 이르렀다. 공공기관의 전체 당기순이익은 2015년과 2016년간에 당기순이익 규모가 12.5조원에서 15.4조원으로 확대 추세를 보이다가 2017년 7.2조원으로 감소하였으며 2018년 0.7조원, 2019년에는 0.6조원으로 급감하였다. 공공기관의 지출 분석 결과 2015~2020년간 공공기관 전체 지출은 9.3% 증가하였고, 분야별 지출을 살펴보면 사업비는 15.1% 증가하였고, 신규 채용 및 정규직의 비정규직화 등으로 인해 인건비(34.0%), 경상운영비(47.7%)의 증가가 크게 늘었다. 반면 부채의 원금상환과 이자납입을 위한 차입금상환 지출은 14.4%, 기타 지출은 4.8% 감소하였다. 전체 공공기관 중에서 수익성 목표가 중요한 8개 상장 공기업의 재무성과를 분석해보면, 매출과 영업이익, 당기순이익이 감소하였으며 부채 비율은 지난 5년간 20%p 증가하였다. 상장 공기업의 2020년 12월 기준 주가는 2015년 대비 하락하였으며 이는 2018년 이후 상승세인 주식시장의 흐름과 대비되는 추이라고 볼 수 있다.

중장기 재무관리계획에 예측된 향후 5년간의 공공기관의 재무 전망은 자산이 150.6조원, 부채가 94.2조원 증가할 것으로 예측하고 있으며, 부채 비율은 2020년 172.2%, 2024년 171.4%로 비슷한 수준으로 유지될 것으로 보고 있다.

2014년 본격적으로 추진한 부채감축계획이 2017년에 종료된 이후 공공기관의 재무성과는 이전과는 다른 방향으로 움직이고 있음을 확인할 수 있다. 가지적으로는 신규 채용 및 정규직의 비정규직화를 통한 공공기관 인력의 증가와 이로 인한 인건비, 경상경비의 증가에서 공공기관 사회적 가치 추진의 영향을 확인해 볼 수 있다. 또한 정부정책을 적극 뒷받침하기 위한 주거 복지사업 확대, 환경 및 안전에 대한 투자 증가, 그린뉴딜을 위한 투자 확대, 코로나19에 대한 공공부문의 대응 확대 등도 적극적인 공공기관의 역할에

대한 강조와 사업비의 확대를 불러왔다고 볼 수 있다. 코로나19의 영향으로 인한 경기침체가 더 오래가고 영향의 범위가 넓어진다면 이를 회복하기 위한 공공부문의 역할도 향후 더욱 커질 것으로 예측된다.

공공기관의 사회적 가치가 기관의 본업이 아닌 부수적인 사회공헌이나 사회적 책임(SR)활동으로 한정된다면, 사회적 가치 추진과 관련된 비용은 공공기관의 재무성과에 영향을 크게 미칠 만큼 큰 규모는 아니라고 할 수 있다. 앞서 분석한 결과 중 인건비와 경상운영비 정도만 이에 해당할 것이다. 그러나 공공기관의 사회적 가치 구현이 기관의 고유목적사업에도 적용되고, 공공기관의 대규모 투자를 동반한 국정과제의 수행 혹은 공공요금 규제와 관련된다면, 그 영향은 매우 커진다. 2017년 이후 본격적으로 추진된 안전과 환경을 위한 투자, 주거복지를 위한 공공주택공급사업, 에너지전환을 위한 투자 등은 이번 정부가 추진하는 사회적 가치의 방향과 직접적으로 연결되어 있다. 이러한 경우 공공기관의 재무성과 변동은 사회적 가치 추진과 별개의 사안이라고 보기 어려워진다. 따라서 사회적 가치 추진으로 인한 재무성과의 영향을 이해하기 위해서는 사회적 가치의 범위와 그 규모를 우선적으로 파악할 필요가 있다. 그리고 그 영향을 정확히 판단하기 위해서는 해당 자료를 체계적으로 수집하여 엄밀하게 분석하는 것이 필요하다.

나. 실증분석

본 연구에서는 공공기관의 사회적 가치 추구가 기관의 재무성과에 영향을 미치는지 검증하기 위해 실증분석을 실시하였다. 실증분석의 대상은 전체 공공기관 중에서 공공기관 경영실적평가를 매년 받고 있는 공기업과 준정부기관 유형에 해당하는 공공기관이다. 분석을 위한 자료는 2016년도부터 2018년도까지 3개년 동안 공기업, 준정부기관의 경영실적평가 결과와 재무제표, 기획재정부의 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오에서 공공기관의 재무자료와 경영실적평가의 결과, 기관의 임직원 수, 안전사고 건수 등을 수집하였다. 공공기관의 사회적 가치 추구 활동이 기관의 재무성과에 영향을 미치지 않는다는 귀무가설의 검증을 위해 독립변수는 사회적 가치종합(CSR)을 설정하고 종속변수는 재무성과를 대표하는 총자산이익률(ROA)과 영업이익률(OPR)을

활용하였다. 또한 경영평가결과 중 업무효율 성과, 재무예산 성과, 주요사업 성과의 평균을 활용하여 종합성과(TP)를 측정하여 분석에 포함하였다.

분석 결과, 공공기관의 사회적 가치 추구가 객관적 수익성 지표인 총자산 이익률(ROA)과 영업이익률(OPR)에는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 한편, 사회적 가치종합(CSR)은 경영평가 종합성과(TP)에는 양(+)의 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났다. 공공기관 경영평가의 종합성과를 계량적인 부분과 비계량적인 부분으로 나누어 분석했을 때는 공공기관의 사회적 가치 추구 활동이 당해 경영평가의 비계량적인 부분에만 긍정적인 영향을 미쳐, 공공기관의 사회적 가치 추구가 실질적이고 객관적인 종합성과와 재무성과에 영향을 미치는 직접적인 증거를 찾을 수는 없었다.

하지만, 사회적 가치 추구의 개별적인 활동이 재무성과에 미치는 영향을 분석했을 때는 다른 결과를 확인하였다. 일·가정 양립을 위한 기관의 노력을 평가하는 삶의 질 제고 경영평가결과는 기관의 영업이익률(OPR)에 긍정적인 영향을 미쳐 기관 구성원의 삶의 질 향상과 이를 통한 심리적 안정 효과는 기관의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있었다. 또한, 원만한 노사관계는 안전사고 건수를 감소시키는 결과를 확인할 수 있었는데, 이 또한 기관의 성과에 긍정적인 영향을 미치는 요소로 작용할 수 있을 것이다. 반면에 기관의 정규직 비율의 증가는 인건비 증가로 인해 다음해 총자산이익률(ROA)에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이상의 분석 결과를 종합하면, 다양한 사회적 가치 추구 중에서도 개별적인 활동에 따라 사회적 가치 추구가 재무성과에 미치는 영향이 상이함을 알 수 있다. 따라서, 개별적인 사회적 가치 추구활동이 재무적 성과에 미치는 영향을 고려하여 긍정적인 영향을 미치는 사회적 가치에 역량을 강화한다면 사회적 가치 추구하고 재무성과 향상이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있을 것이다.

다. 사례분석

사례분석에서는 한국전력공사, 한국가스공사, 한국토지주택공사, 인천국제공항공사의 4개 공공기관을 대상으로 사회적 가치의 추진 현황과 재무성과에

미친 영향을 살펴본 결과 다음과 같은 특징을 파악할 수 있었다.

우선 사회적 가치 추진 현황에 있어 사회적 가치의 개념과 범위가 기관별로 다르고, 기관 내부에서도 부서별로 다르게 받아들여지고 있다는 것이다. 공공 기관은 사회적 가치 활동의 범위에 대하여 기존의 사회적 책임(CSR) 활동의 강화와 지역사회공헌, 사회적 경제활동이라고 답변하기도 했지만 기관의 고유 업무에서 공익성이 큰 사업을 포함하거나 기관의 업무 전체를 사회적 가치의 범위에 포함시키는 경우도 있었다. 한편 신규 채용 확대와 비정규직의 정규 직화, 지역사회 기여, 사회적 경제 구축 등은 기존 사회적 책임(CSR) 활동의 범위와는 다른 사회적 가치 활동의 특징으로 꼽혔다.

사회적 가치가 재무성과에 미치는 영향에 대한 인식은 기관별로 다양하게 나타났지만 사례조사 대상에 포함된 공공기관은 공통적으로 사회적 가치 활동을 위해 투입되는 추가적인 인건비, 안전관리예산, 상생 비용 등에 대해 비용으로 인식하고 있었고 이에 대한 직접적인 혜택을 체감하지는 못하고 있었다. 이는 공공기관의 경우 대부분 독점이나 과점의 형태로 운영되고 있고 제공하는 재화가 필수재인 경우가 많아, 기관의 사회적 가치 노력이 증가하더라도 이 효과가 기관의 경쟁력을 높여 매출이나 수익에 직접적으로 영향을 미치기 어렵기 때문이다. 사회적 가치의 효과가 기관 내부에서 체감 되지 못한다면 기관이 사회적 가치를 추진하는 내적 동기가 약화되고 향후 사회적 가치가 지속적으로 추진되기 어려워질 수 있다. 특히 공공기관의 사회적 가치 활동은 정부 정책에 의해 경영평가라는 강력한 외부수단을 통해 추진되고 있는 만큼 이러한 외부의 압력이 줄어들면 사회적 가치 활동의 지속성이 자체적으로 유지되기 어려울 것이다.

〈요약 표 1〉은 사례분석에 포함된 4개 공공기관의 사회적 가치 추진에 대한 예산의 투입과 계량화된 성과, 투입 대비 산출의 비율(SROI)을 정리한 것이다. 상당수의 공공기관에서 사회적 가치의 추진으로 인한 성과를 측정 하려는 노력을 하고 있으며, 이를 통해 사회적 가치의 성과를 화폐단위로 계량화하여 발표하고 있다.

사회적 가치 추진의 투입 규모는 각 기관마다 다르다. 한국가스공사는 전체 예산의 2~3%, 한국전력공사는 약 6%, 인천국제공항공사는 14~20%, 한국토지

주택공사는 21~22%의 예산을 투입하는 것으로 나타났다. 이와 같은 차이는 기관이 사회적 가치의 범위를 어떻게 정의하는지에 따라 산정하는 예산의 범위도 달라지고 있음을 보여준다. 한국전력공사가 순수한 '사회적 공헌' 활동에 투입하는 예산이 기관 전체 예산의 0.03%임을 고려해 보면 한전의 사회적 가치 활동 추진에 투입되는 예산은 사회공헌 예산의 200배 정도에 달한다. 사회적 가치 추진의 성과 규모는 한국가스공사의 경우 전체 예산의 2~3%, 한국토지주택공사는 13~15%, 인천국제공항공사는 35~75%의 규모로 측정되었다. 이는 사회적 가치의 범위를 어디까지로 하는지, 그리고 성과를 화폐단위로 어떻게 계량화하는지 따라 그 결과가 크게 달라질 수 있음을 보여준다. 사회적 가치 추진의 투입 대비 성과 비율(SROI)을 살펴보면 한국토지주택공사는 투입 대비 성과의 비율이 0.64~0.69였지만 인천국제공항공사는 2.39~3.75로 나타나 기관별 성과 계량의 방법에 차이가 있는 것을 볼 수 있다.

〈요약 표 1〉 공공기관 사회적 가치 활동의 투입과 성과

(단위: 억원)

기관명	항목	2017년	2018년	2019년	2020년
한국전력공사	투입			43,282 (6.2%)	43,975 (6.4%)
	성과				
한국가스공사	투입				
	성과	6,377 (2.3%)	9,125 (3.1%)	6,079 (2.1%)	
한국토지주택공사	투입	80,295 (21.2%)	82,021 (22.1%)	118,567 (31.8%)	
	성과	50,534 (13.5%)	50,979 (13.7%)	56,897 (15.4%)	
	성과/투입 (SROI)	0.63	0.62	0.48	
인천국제공항공사	투입		5,316 (14.9%)	6,439 (20.0%)	
	성과		12,698 (35.6%)	24,161 (74.9%)	
	성과/투입 (SROI)		2.39	3.75	

주: () 안 숫자는 기관의 총예산 대비 비율

자료: 각 기관의 지속가능보고서, 경영실적 평가보고서, 제출자료를 활용하여 저자 작성

또 한 가지 주목할 점은 재무성과가 사회적 가치 추진에 영향을 미친다는 점이다. 사례분석을 위한 기관 담당자와의 심층 인터뷰 과정에서 파악된 것은 기관의 재무 현황이나 전망이 향후 사회적 가치 추진 목표 및 계획을 수립하고, 투입 예산을 결정하는 데 상당한 영향을 미친다는 점이었다. 재무성과가 우수한 공공기관은 사회적 가치 관련 투자를 적극적으로 추진하고 있지만 재무성과가 급격히 악화되는 경우 적극적인 사회적 가치의 확대와 추진에 부담을 느끼고 있으며 재무성과를 고려하여 사회적 가치 활동의 규모에 대한 조정 등이 이루어지고 있었다. 최근 대규모의 재무손실이 발생하거나 코로나19로 인해 기관의 수입이 급감하는 경우, 향후 대규모 공공투자로 인해 재무 전망이 악화될 우려가 있는 경우에 사회공헌 활동에 해당하는 기부금의 규모를 줄이거나, 사회적 가치 추진과 관련된 예산을 조정할 필요성을 느끼고 있었다. 그러나 공공기관 경영평가에 반영되는 사회적 가치의 비중이 매우 높기 때문에, 사회적 가치 관련 지출을 조정하는 데 있어 경영평가 담당 부서와 재무담당 부서의 목표가 상충되기도 한다. 이러한 경우 기관이 추진하는 전략은 예산을 많이 투입하지 않고 사회적 가치 성과를 높일 수 있는 분야에 집중하는 것이며, 이에 대한 다양한 방식이 논의되고 있다.

공공기관의 사회적 가치 추진에 있어 어려움이 있었던 부분은 정규직의 비정규직화와 관련된 부분이었다. 상당수의 공공기관이 정규직화에 대한 계획을 완료하였지만 아직까지 정규직화 관련 추진방안이 결정되지 못했거나, 구체적인 전환 방법에 대한 논의가 여전히 진행 중인 곳도 있다. 정규직 전환의 규모와 전환 방식, 채용 방법, 급여 및 처우 등에 대해 각각 다른 의견을 가진 이해당사자 간 협의를 진행하는 것은 상당한 어려움이 동반된다. 한편, 정규직화가 완료된 기관도 향후 처우개선 요구와 다수 노조 간 힘의 균형, 인건비의 증가, 인적 자원의 활용 등은 지속적인 이슈로 남아 있다. 공공기관의 특성상 향후 업무 자동화 등에 의해 더 이상 인력 수요가 없어지더라도 인력의 고용을 지속적으로 유지해야 한다. 이는 기관의 인력운용의 유연성을 낮추고 운용의 효율성을 저하시키는 요인이 될 수 있다.

사회적 가치 추진과 관련하여 개선이 필요하다고 지적된 점은 사회적 가치 추진이 기관의 특성에 맞게 다양화될 필요가 있다는 것이다. 공공기관 경영

평가에서 사회적 가치를 평가하는 지표는 사회적 가치 구현이라는 지표하에 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영의 5개 세부지표로 구성되어 있으며 이는 경영평가를 받는 모든 기관에 공통적으로 적용된다. 그러나 실제 공공기관은 다양한 산업과 사업구조를 가지고 있으며, 기관별 특징을 가지고 있다. 대규모 공사나 다양한 분야의 조달이 필요한 기관의 경우 민간분야 일자리 창출과 중소기업, 소상공인 사회적 기업 등의 구매가 용이한 반면 소규모 예산에 자체 인원으로만 사업을 운영하는 업종의 경우 이러한 사회적 가치 추진은 상대적으로 어렵다. 환경 및 안전과 관련해서도 기관의 업무 특성에 따라 기관이 구현할 수 있는 사회적 가치의 범위와 규모가 크게 달라진다.

마지막으로 개선이 필요한 부분은 사회적 가치 추진으로 인해 기관의 경쟁력 제고에 어려움이 발생하는 문제이다. 공공기관은 중소기업 제품과 사회적 기업 제품 등의 구매를 확대해야 하지만 이러한 구매제품 중에는 단가는 높은 반면 품질이 낮아 기관이 제공하는 서비스와 상품의 품질에 부정적인 영향을 미치는 경우가 있다. 일례로 한국토지주택공사의 임대아파트는 중소기업 제품의 사용이 의무화되어 있으나 이로 인해 분양아파트와 품질의 차이가 발생하여 소셜믹스를 저해하거나 입주민의 주거복지를 낮추는 일이 발생할 수 있다.⁴⁾ 다른 공공기관도 소비자나 임직원이 사용하는 물품에 대해 중소기업 제품이나 사회적 기업 제품을 구매하는 경우 품질에 대한 불만이 발생할 수 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 중소기업이나 사회적 기업 제품의 구매에 있어서도 품질에 대한 요구사항을 높여가는 것이 필요하다.

3. 정책적 시사점

정부의 사회적 가치 추진은 다양한 분야에서 성과가 나타나고 있지만, 지속가능하고 효과성이 높은 사회적 가치의 추진을 위해서는 다음과 같은 정책의 개선이 필요함을 제시하고자 한다.

4) LH의 분양아파트의 경우 정해진 물품에 대해서는 민간과의 경쟁력 저하 우려로 인해 중소기업 제품 의무 면제를 받고 있음.

첫째, 사회적 가치 추진의 지속가능성을 위해서는 공공기관의 참여 동기를 부여하고 성과를 체감하도록 할 필요가 있다. 공공기관의 사회적 가치 추진이 정부의 정책과 경영평가를 통해 추진의 동력을 얻는 것은 진입 단계에서 도움이 되지만 이러한 외부 요인만으로는 사회적 가치의 지속가능성을 유지하기 어렵다. 정부의 정책과 경영평가의 주요 관심이 달라진다면, 공공기관의 사회적 가치 추진의 노력도 크게 달라질 것이기 때문이다. 또한 공공기관 특성상 사회적 가치가 추가적인 비용과 투자로만 인식되고 직접적인 매출이나 수익으로 연결되지 않는 이상 사회적 가치 추진의 자발적인 동기(motivation)를 찾기는 매우 어렵다. 이런 점에서 기관이 자체적으로 사회적 가치의 투입과 성과를 계량화하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. 측정 방식은 기관마다 다를 수 있지만 기관이 일관성 있는 기준을 가지고 기관의 투입과 성과를 추적해 감으로써 기관의 성과를 모니터링하고 개선할 수 있기 때문이다. 또한 비용 효율적인 사회적 가치 추진 방안에 대해서도 근거와 대안을 제시할 수 있는 기반이 된다. 본 연구서의 실증분석 결과는 경영평가의 비계량 평가(주요사업성과, 재무성과)에서 사회적 가치 추진에 노력을 많이 한 기업이 더 높은 점수를 받을 확률이 높다는 점을 제시하고 있다. 이와 같이 경영평가를 통해 시장에서 반영되지 않는 성과를 대신 평가해주는 방식이 사회적 가치 추진의 초기에는 도움이 될 수 있지만, 이는 경영평가의 변화로 인해 쉽게 변할수 있다. 따라서 정책의 지속성 측면을 고려하여 기관이 자체적으로 성과를 체감하고 노력을 계속하여 기울일 수 있는 방안을 마련해 갈 필요가 있다.

둘째, 공공기관의 지속적인 사회적 가치 추진을 위해서는 재무건전성에 대한 관심이 더욱 필요하다. 사회적 가치 추진을 강화하면서 경영평가에서 사회적 가치 구현의 배점을 대폭 확대한 반면 업무효율성과 재무성과에 대한 배점은 대폭 축소하였다. 그러나 이러한 평가의 변화가 재무성과와 상관 없는 사회적 가치의 확대를 의미하는 것은 아니다. 또한 본 연구의 사례분석에서는 재무성과가 악화되었거나 손실이 커질 것으로 전망될 경우 사회적 가치에 대한 투입을 조정하려는 기관의 의사결정 과정을 확인할 수 있었다. 따라서 지속적인 사회적 가치의 추진을 위해서는 기관의 재무건전성을 장기

적으로 확보하는 기준을 지켜갈 필요가 있다. 이를 위해서는 재무성과가 개선될 필요가 있는 기관에 대한 개별적인 감독과 더불어 경영평가에서 최소한의 수준으로 축소된 업무효율성과 재무성과 관리에 대한 가중치를 일정 수준 확대할 필요가 있다.

셋째, 공공기관의 일자리 창출은 사회적 가치 추진에 있어 가장 중요한 부분이었다. 이의 결과로 공공기관의 신규 채용이 확대되었고 비정규직의 정규직화를 통해 일자리의 안정성과 처우개선의 기반을 마련하였다. 그러나 이러한 인력정책의 변화가 단기간에 추진됨으로써 의도치 않았던 이슈도 발생하였다. 특히 비정규직의 정규직화는 기관마다 인력구조의 특성이 다르고 전환 방식과 채용 방법, 추가적인 비용부담에 대한 준비와 협의가 충분히 이루어져야 하지만 단기간 완료를 서둘러 추진하면서 부족한 부분이 발생하기도 하였다. 본 연구의 실증분석에서는 정규직 비율이 높을수록 기관의 업무 효율성에 부정적 영향을 미치는 것으로 분석되었으며, 재무 분석에서도 최근 인건비와 경상운영비가 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 또한 신규 채용과 비정규직의 정규직화로 기관의 인력이 단기간에 증가함으로써 향후 채용 여력이 줄어들 우려도 있다. 향후 변화된 공공기관의 인력 운용에 있어서 정부와 공공기관의 지속적인 노력이 필요하다. 특히 모회사와 자회사의 정규직화된 인력의 급여 및 처우개선에 대해 기관의 노력뿐만 아니라 전체 공공기관 관리의 차원에서 정부의 정책 방향도 논의되어야 한다.

넷째, 공공기관의 사회적 가치 추진과 관련된 경영평가의 방법에 개선이 필요하다. 현재 모든 공공기관이 다섯 개의 세부지표에 대해 동일한 내용을 평가받고 있지만, 공공기관의 산업 분야와 특성에 따라 차이를 둘 필요가 있다. 또한 평가그룹 내 기관 간 경쟁이나 전년도 대비 개선점 위주의 평가보다는 기관의 특징 및 업무분야와 관련하여 기관이 잘 할 수 있는 분야에 대해 잘 할 수 있도록 장려할 수 있는 방식으로 운용되는 것이 필요하다. 기관이 세부지표 중 기관의 특징을 살릴 수 있는 분야를 선정하고 목표를 설정한 후 이의 달성에 대해 모니터링하고 평가하는 것이 필요하다. 또한 사회적 가치 추진의 진행에 따라 이미 달성되거나 안정적으로 추진되는 목표에 대한 경영평가지표와 가점을 조정해 나갈 필요가 있다.

목 차

I. 서론	25
II. 기존 연구 검토	28
1. 사회적 가치의 정의	28
가. 국제기구 규범과 사회적 가치	28
나. 사회적 가치의 정의와 범위	31
2. 사회적 가치와 기업의 성과	33
III. 공공기관의 사회적 가치 현황	42
1. 도입 배경과 추진 과정	42
2. 사회적 가치와 공공기관 경영평가	45
3. 사회적 가치 추진의 성과와 한계	50
IV. 공공기관의 재무성과 분석	60
1. 공공기관 재무성과 현황	60
2. 공공기관 지출 분석	66
3. 상장 공기업 재무성과	71
4. 공공기관 중장기 재무 전망	77
5. 소결	83
V. 공공기관의 사회적 가치 추구의 재무성과 영향 분석	85
1. 연구가설 및 분석 모델	85
가. 연구가설	85
나. 분석 모델	86

2. 자료	89
3. 분석 결과	89
가. 기술통계량	89
나. 상관관계 분석	91
다. 실증분석 결과	93
4. 소결	113
VI. 사례분석: 공공기관의 사회적 가치와 재무성과	116
1. 한국전력공사	116
가. 사회적 가치 추진	116
나. 사회적 가치 추진의 성과	120
다. 재무성과	123
라. 사회적 가치 추진과 재무성과	129
2. 한국가스공사	132
가. 사회적 가치 추진	132
나. 사회적 가치 추진의 성과와 한계, 개선사항	137
다. 재무성과	140
라. 사회적 가치 추진과 재무성과	144
3. 한국토지주택공사	146
가. 사회적 가치 추진	146
나. 사회적 가치 추진의 성과	150
다. 재무성과	154
라. 사회적 가치 추진과 재무성과	156
4. 인천국제공항공사	159
가. 사회적 가치 추진	159
나. 사회적 가치 추진의 성과	163

다. 재무성과	168
라. 사회적 가치 추진과 재무성과	170
5. 소결	174
Ⅶ. 결론 및 정책 시사점	179
참고문헌	183

표목차

〈표 II-1〉 사회적 책임과 관련 국제 규범	30
〈표 III-1〉 사회적 가치 실현의 세부 가치와 의미	44
〈표 III-2〉 공공기관 경영평가의 사회적 가치 관련 지표(공기업 기준)	46
〈표 III-3〉 공공기관 경영평가의 '사회적 가치 구현' 지표의 세부 평가내용과 항목	47
〈표 III-4〉 공공기관의 연도별 신규 채용	51
〈표 III-5〉 비정규직의 정규직화: 채용방법별 현황	53
〈표 III-6〉 비정규직의 정규직화: 전환방식별 현황	53
〈표 III-7〉 공공기관 임직원 수 추이(2015~2020년)	56
〈표 IV-1〉 공공기관 자산 현황	62
〈표 IV-2〉 공공기관의 부채 규모와 부채 비율	63
〈표 IV-3〉 공공기관의 당기순이익 현황	65
〈표 IV-4〉 공공기관의 분야별 지출 현황	67
〈표 IV-5〉 상장 공기업의 재무성과	72
〈표 IV-6〉 상장 공기업의 주가 추이	74
〈표 IV-7〉 상장 공기업의 인력 규모와 인건비 추이	76
〈표 IV-8〉 2020~2024년 자산·부채·자본 전망	79
〈표 IV-9〉 2020~2024년 금융부채, 당기순이익, 이자보상배율 전망	80
〈표 V-1〉 공공기관의 사회적 가치 실증분석 모델과 변수	87
〈표 V-2〉 기술통계량	90
〈표 V-3〉 상관관계	92
〈표 V-4〉 사회적 가치종합(CSR)과 일반 재무성과(ROA)의 회귀분석 결과	93
〈표 V-5〉 사회적 가치종합(CSR)과 일반 재무성과(OPR)의 회귀분석 결과	94
〈표 V-6〉 사회적 가치종합(CSR)과 종합성과(TP)의 회귀분석 결과	95

〈표 V-7〉 사회적 가치종합(CSR)과 계량·비계량 종합성과(NUMTP, NONTP)의 회귀분석 결과	97
〈표 V-8〉 사회적 가치종합(CSR)과 계량·비계량 종합성과(NUMTP, NONTP)의 집단별 회귀분석 결과	98
〈표 V-9〉 사회적 가치종합(CSR)과 업무효율 계량의 회귀분석 결과	99
〈표 V-10〉 사회적 가치종합(CSR)과 재무예산 운영성과 계량의 회귀분석 결과 ..	101
〈표 V-11〉 사회적 가치종합(CSR)과 재무예산 운영성과 비계량의 회귀분석 결과 ..	102
〈표 V-12〉 사회적 가치종합(CSR)과 주요사업 성과 계량의 회귀분석 결과	103
〈표 V-13〉 사회적 가치종합(CSR)과 주요사업 성과 비계량의 회귀분석 결과 ...	104
〈표 V-14〉 전기 사회적 가치 추구(LCSR)와 재무성과(ROA)의 회귀분석 결과 ..	105
〈표 V-15〉 전기 사회적 가치종합(LCSR)과 재무성과(OPR)의 회귀분석 결과	106
〈표 V-16〉 전기 사회적 가치종합(CSR)과 종합성과(TP)의 회귀분석 결과	107
〈표 V-17〉 노사관계와 성과의 회귀분석 결과	108
〈표 V-18〉 정규직 비율(REG)과 성과의 회귀분석 결과	110
〈표 V-19〉 삶의 질 제고와 성과의 회귀분석 결과	111
〈표 V-20〉 원만한 노사관계(LM), 삶의 질 제고(LIFE)와 안전사고 건수(ACC)의 관계 ..	113
〈표 VI-1〉 한국전력공사 사회적 가치 예산편성 내용	120
〈표 VI-2〉 한국전력공사 신규 채용	121
〈표 VI-3〉 한국전력공사 정규직 전환	122
〈표 VI-4〉 한국전력공사 정규직 전환 방법	122
〈표 VI-5〉 한국전력공사 재무 현황(연결 기준)	123
〈표 VI-6〉 한국전력공사 재무 현황(별도 기준)	125
〈표 VI-7〉 한국전력공사 재무 전망(연결 기준)(2020~2024년)	125
〈표 VI-8〉 한국전력공사 재무 전망(별도 기준)(2020~2024년)	126
〈표 VI-9〉 한국전력공사 주식 정보	128
〈표 VI-10〉 한국전력공사 경영평가 결과	130

〈표 VI-11〉 한국가스공사 사회적 가치 추진 성과	137
〈표 VI-12〉 한국가스공사 신규 채용	138
〈표 VI-13〉 한국가스공사 정규직 전환	139
〈표 VI-14〉 한국가스공사 재무 현황	141
〈표 VI-15〉 한국가스공사 재무 전망(2020~2024년)	142
〈표 VI-16〉 한국가스공사 주식 정보	142
〈표 VI-17〉 한국가스공사 경영평가 결과	145
〈표 VI-18〉 한국토지주택공사 사회적 가치 관련 사업비와 성과	150
〈표 VI-19〉 한국토지주택공사 사회적 가치 추진 성과	150
〈표 VI-20〉 한국토지주택공사 신규 채용	152
〈표 VI-21〉 한국토지주택공사 정규직 전환	152
〈표 VI-22〉 한국토지주택공사 정규직 전환 방법	153
〈표 VI-23〉 한국토지주택공사 재해 현황	153
〈표 VI-24〉 한국토지주택공사 중소기업 제품 구매실적	154
〈표 VI-25〉 한국토지주택공사 재무 현황(연결 기준)	155
〈표 VI-26〉 한국토지주택공사 재무 전망(연결 기준)(2020~2024년)	156
〈표 VI-27〉 한국토지주택공사 경영평가 결과	157
〈표 VI-28〉 인천국제공항공사의 사회적 가치 추진 성과	163
〈표 VI-29〉 2019년 인천국제공항공사 사회적 가치 창출지수(SVCI)	165
〈표 VI-30〉 2019년 인천국제공항공사 사회투자 수익분석(SROI)	166
〈표 VI-31〉 2018~2019년 인천국제공항공사 사회투자 수익분석(SROI)	166
〈표 VI-32〉 인천국제공항공사 신규 채용	167
〈표 VI-33〉 인천국제공항공사 정규직 전환	168
〈표 VI-34〉 인천국제공항공사 정규직 전환 방법	168
〈표 VI-35〉 인천국제공항공사 재무 현황	169
〈표 VI-36〉 인천국제공항공사 재무 전망(2020~2024년)	170
〈표 VI-37〉 인천국제공항공사 경영평가 결과	173
〈표 VI-38〉 공공기관 사회적 가치 활동의 투입과 성과	175

그림목차

[그림 II-1] 사회적 책임 관련 국제기구 규범과 국제 표준	30
[그림 III-1] 연도별 공공기관 경영평가에 포함된 사회적 가치 관련 지표의 배점 ...	48
[그림 III-2] 연도별 공공기관 경영평가에 포함된 업무효율성 지표의 배점	49
[그림 III-3] 연도별 공공기관 경영평가 재무성과 지표의 배점	50
[그림 III-4] 공공기관의 신규 채용 인원	52
[그림 III-5] 공공기관 임직원 수(정원)	57
[그림 III-6] 정부 예산과 공공기관 예산(2015~2020년)	59
[그림 IV-1] 공공기관 재무상태 추이	61
[그림 IV-2] 공공기관 부채 규모와 부채 비율 증감	64
[그림 IV-3] 공공기관 당기순이익 추이	66
[그림 IV-4] 공공기관 지출 추이: 지출합계와 사업비	68
[그림 IV-5] 공공기관 지출 추이: 인건비와 경상운영비	69
[그림 IV-6] 공공기관 지출 추이: 차입금 상환과 기타 지출	70
[그림 IV-7] 2015~2020년 공공기관 지출의 분야별 증감률	71
[그림 IV-8] 상장 공기업의 재무성과	73
[그림 IV-9] 상장 공기업의 주가 추이	75
[그림 IV-10] 상장 공기업의 임직원 수와 인건비 비율 추이	77
[그림 IV-11] 공공기관 중장기 재무관리계획(2020~2024년)	79
[그림 IV-12] 공공기관의 당기순이익과 이자보상배율 전망	80
[그림 IV-13] 공공기관 중장기 재무관리계획의 부채 비율 전망	82
[그림 IV-14] 공공기관 중장기 재무관리계획의 부채 규모 전망	83
[그림 VI-1] 한국전력공사의 경영 가치와 목표체계	117

[그림 VI-2] 한국전력공사의 사회적 가치 전략체계도	118
[그림 VI-3] 한국전력공사의 조직도	119
[그림 VI-4] 한국전력공사의 재무 현황(연결 기준)	124
[그림 VI-5] 한국전력공사의 주가동향(2015. 1~2020. 10)	128
[그림 VI-6] 한국전력공사 주가와 코스피 지수의 동향(2015. 1~2020. 10)	129
[그림 VI-7] 한국전력공사의 분야별 경영평가 득점률(2016~2019년)	131
[그림 VI-8] 한국가스공사의 사회적 가치 전략체계 및 전략방향	134
[그림 VI-9] 한국가스공사의 조직도	135
[그림 VI-10] 한국가스공사의 사회적 가치위원회 조직구성	136
[그림 VI-11] 한국가스공사의 주가동향(2015. 1~2020. 10)	143
[그림 VI-12] 한국가스공사 주가와 코스피 지수의 동향(2015. 1~2020. 10)	143
[그림 VI-13] 한국가스공사의 분야별 경영평가 득점률(2016~2019년)	146
[그림 VI-14] 한국토지주택공사의 경영 가치와 목표체계	148
[그림 VI-15] 한국토지주택공사의 조직도	149
[그림 VI-16] 한국토지주택공사의 분야별 경영평가 득점률(2016~2019년)	158
[그림 VI-17] 인천국제공항공사의 사회적 가치 활동 체계	160
[그림 VI-18] 인천국제공항공사의 사회적 책임 이행 경과	161
[그림 VI-19] 인천국제공항공사의 사회적 가치 추진체계	162
[그림 VI-20] 인천국제공항공사의 조직도	162
[그림 VI-21] 인천국제공항공사 사회적 가치 측정 체계	164
[그림 VI-22] 인천국제공항공사의 분야별 경영평가 득점률(2016~2019년)	173

I. 서론⁵⁾

공공기관은 정부가 설립하거나 재정지원을 하는 기관으로, 시장에서 공급되기 어려운 재화와 서비스를 제공하기 위해 설립되었으며 공공성을 기본적으로 추구하고 있다. 이와 같이 공공기관은 공익성을 목적으로 설립되었지만, 운영의 지속성을 확보하기 위하여 효율성과 수익성 역시 고려되어야 한다. 자체적으로 재원을 조달하는 공공기관의 경우 기관의 지속적인 운영과 투자를 위해 수익성을 유지할 필요가 있으며, 정부의 재정 지원으로 운영되는 공공기관은 주어진 자원을 최대한 활용하기 위하여 예산을 효율적으로 사용해야 한다. 공공기관의 운영에 있어 공익성과 수익성은 모두 필요한 부분이지만 정부의 정책방향에 따라 공익성과 수익성에 대한 강조가 다르게 이루어진다.

문재인 정부에서는 공공기관의 공익성 확대를 ‘사회적 가치의 실현’이라는 목표하에 더욱 강조하고 있다. 정부의 100대 국정과제에 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관(국정과제 12)’이 포함되어 본격적으로 시행되고 있으며, 정부와 공공기관 운영에 있어 사회적 가치에 대한 강조가 이루어지고 있다. 사회적 가치의 추진을 안정적으로 달성하기 위하여 20대 국회에서 관련 법 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법⁶⁾」의 입법이 추진되었고, 이는 21대 국회에서 제1호 법안으로 발의되어 계속하여 추진되고 있다.⁷⁾ 정부는 사회적 가치 실현을 단기간 내에 정착시키기 위하여 정부사업과 공공기관의

5) 본 보고서의 일부 내용을 정리하여 다음의 재정포럼 원고로 작성하여 게재하였음. 허경선, 「공공기관의 사회적 가치에 대한 소고」, 『재정포럼』, 통권 제291호, 한국조세재정연구원, 2020, pp. 8~29.

6) 2017년 10월 박광온 의원 등 21인에 의해 제안되었다.

7) 대한민국 국회, 의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>(검색일자: 2020. 8. 10)

경영평가에 사회적 가치 항목을 추가하였다. 중앙정부 공공기관을 대상으로 하는 공공기관 경영평가는 2017년 평가지표에 일자리사업에 대한 가점을 10점 추가하였으며, 기존 지표인 '전략기획 및 사회적 책임'과 '정부권장정책' 지표에 사회적 가치에 대한 평가를 포함하고 해당 지표의 배점을 확대하였다. 2018년 경영평가에서는 '사회적 가치 구현' 지표를 신설한 후 배점을 확대하였다. 공기업의 사회적 책임과 관련된 평가항목은 2016년에는 전체 100점 중 6점이었으나 2018년에는 22점, 2019년 24점으로 대폭 확대되어 평가의 결과에 미치는 영향력이 크게 증가하였다.

이러한 공공기관의 사회적 가치 추진은 공공기관의 운영에 있어 실질적으로 신규 채용 확대, 비정규직의 정규직화, 안전 및 환경 관련 분야에서 가시적인 성과로 나타나고 있다.⁸⁾ 그러나 한편으로는 사회적 가치의 추진에 대해 많은 질문이 제기되고 있다. 우선, 사회적 가치의 개념과 범위의 모호함이다. 사회적 가치 추진의 초기에는 이전부터 기업 운영에서 필요성이 제기되어 오던 사회적 책임(Corporate Social Responsibility) 또는 사회 공헌과, 새롭게 추진되는 사회적 가치를 추구하는 기업 활동에 어떤 차이가 있는지, 기관의 주요사업을 추진할 때에도 사회적 가치를 반영해야 하는지 등이 명확히 정의되지 않은 상태로 진행되었다. 또한 사회적 가치에 대한 평가가 확대되었지만, 공공기관의 사회적 가치를 측정하고 평가하는 방법은 정확하게 정립되어 있지 않다. 또한 사회적 가치 추구로 인한 공공기관의 재무성과와 효율성에 대한 우려도 제기되고 있다. 경영평가에서 공공기관의 사회적 가치에 대한 상대적 중요도가 높아지면서, 재무성과나 효율성과 관련된 관심은 상대적으로 감소하였기 때문이다. 최근 공공기관의 재무상황을 살펴보면, 이전보다 부채의 규모가 커진 반면, 이익의 규모는 줄어드는 변화가 나타나고 있다. 이와 더불어 신규 채용의 증가와 비정규직의 정규직 전환으로

8) 2019년 말까지 집계된 공공기관 사회적 가치 추진의 가시적 성과로는 공공기관 일자리 증가(2017~2019년 3만 4천명 증가(누적)), 공공기관 안전사고 사망자 수 감소(2017년 59명 → 2019년 37명), 공공기관(공직유관단체) 청렴도 개선(2017년 8.29 → 2019년 8.46, 권익위), 공공기관 장애인 고용비율 개선(2017년 2.9% → 2019년 3.2%) 등이 해당된다. 기획재정부, 보도자료, 「공공기관 사회적 가치 성과창출 전략 추진」, 2020. 7. 21.

인해 공공기관 인력 규모가 빠르게 증가하였으며 이로 인한 인건비의 증가와 효율성의 저하에 대한 우려 역시 발생하고 있다.

그러나 이러한 변화가 공공기관의 사회적 가치 추구하고 관계가 있는 것인지는 아직까지 명확한 분석이나 연구가 진행되지 않고 있다. 기업의 사회적 책임 활동과 기업의 수익성에 대해서는 기존에 다양한 연구가 진행되었으나 기존 연구는 사회적 가치의 추구하고 조직의 재무성과에 대해 일치된 결론을 보여주고 있지 않다. 또한 이전의 연구는 사회적 책임(CSR) 또는 윤리 경영, 사회 공헌과 같은 기관의 본업에서 부수적인 활동으로 인한 영향을 파악하는 데 집중하고 있어, 최근 공공기관의 사회적 가치 실현과 같은 단기간 대 규모 변화에는 적용하기가 쉽지 않다.

본 연구는 공공기관 관리정책의 변화에 따른 공공기관의 영향을 분석하고자 한다. 특히 공공기관의 관리정책에 있어서 공익성과 수익성에 대한 강조가 변화함에 따라 공공기관의 재무성과가 어떤 영향을 받는지를 살펴볼 것이다. 이를 위하여 본 보고서는 다음과 같이 구성되었다. 제Ⅱ장에서는 기존 연구에서 논의되었던 사회적 가치의 정의와 범위, 사회적 가치와 기업의 성과에 대하여 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 이번 정부에서 추진하고 있는 공공기관의 사회적 가치 현황에 대하여 검토하고, 특히 공공기관의 경영평가에 반영되는 정부의 정책 변화에 대해 분석한다. 제Ⅳ장은 공공기관의 최근 재무성과를 분석하여 재무성과의 변화의 규모와 방향에 대하여 살펴본다. 제Ⅴ장에서는 공공기관의 사회적 가치 추진 활동과 기관의 경영성과에 대한 실증 분석을 실시한다. 제Ⅵ장에서는 주요 공공기관에 대한 사례분석을 통하여 공공기관의 사회적 가치 추진으로 인한 기관의 변화를 상세하게 살펴보고자 한다. 이와 같은 분석을 종합하여 제Ⅶ장에서는 공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성과의 관계에 대한 분석 결과를 제시하고 사회적 가치 추진의 개선 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 기존 연구 검토

1. 사회적 가치의 정의

가. 국제기구 규범과 사회적 가치

기업 운영의 주요 목표는 이윤의 추구하고 이를 통한 수익의 극대화라고 할 수 있다. 그러나 이와 더불어 기업의 윤리적 경영과 사회적 책임에 대한 관심도 점차 확대되고 있다. 비윤리적인 기업의 경영이나 사회적 비난을 동반하는 이익의 극단적 추구는 오히려 기업의 생존마저 위협할 수 있다는 인식이 생겨났고 대규모 기업을 중심으로 기업의 사회적 책임에 대한 활동이 기업운영의 중요한 요소로 받아들여지기 시작했다. 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)은 1977년 OECD가 「다국적 기업에 대한 OECD 가이드라인」을 제정하면서 규범화가 시작되었다. 1997년 유엔 산하에 GRI(Global Reporting Initiative)가 생기면서 기업의 경제성과, 환경적 건전성, 윤리성 등에 대한 실천성과를 투명하게 정리해 기업의 '지속가능성보고서'를 발표하도록 권장하면서 기업의 사회적 책임이란 개념이 전 세계적으로 확산되었다.⁹⁾ 특히 2000년대 초 엔론의 기업회계 부정과 나이키의 아동학대 이슈로 촉발된 기업의 사회적 책임에 대한 논의는 국제기구 역시도 반부패 및 기업윤리에 대한 지침을 강화하는 동기가 되었다. OECD의 기업 지배구조 원칙과 윤리강령은 윤리적인 거래질서를 강조하고 있으며(박석희·이선영, 2016), 2000년 7월에 출범한 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)에 대한 자발적 국제협약인 UN Global Compact는 참여 기업들에게 인권, 노동, 환경, 반부패의 4개 분야의 10대 원칙을 준수할 것과

9) 『미래한국』, 「미래논단 노조도 이제 사회적 책임 실천해야」, 2020. 6. 17., <http://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=135234>(검색일자: 2020. 7. 6).

관련 매년 이행 보고서 제출을 권유하고 있다. UN Global Compact는 2020년 7월 기준, 157개 국가 11,017개의 기업이 참여하고 있으며¹⁰⁾ 한국에서는 238개 기업, 시민, 학계에서 참여하고 있다.¹¹⁾ 국제표준화기구(International Organization for Standardization: ISO)는 사회적 책임에 대한 국제표준인 ISO 26000을 2010년 11월에 제정하고 발표 기업의 사회적 책임(CSR)을 사회적 책임(Social Responsibility)으로 확대하여, 사회적 책임의 주체를 더욱 확대하였다. ISO 26000은 사회적 책임(Social Responsibility)을 조직이 의사결정과 활동을 통해 사회와 환경에 미치는 영향을 제고하기 위하여 투명하고 윤리적인 행위를 통해 ① 건강, 사회복지를 포함한 지속가능한 발전에 기여하고 ② 이해관계자의 기대를 중요하게 고려하며 ③ 법과 국제 행동규범을 준수하며 ④ 기업운영에 포함되며, 다른 조직과의 관계에서 실현해야 되는 책임이라고 정의하고 있다.¹²⁾ ISO 26000의 핵심 주제는 조직 거버넌스, 인권, 노동 관행, 환경, 공정 운영 관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여와 발전의 7개가 포함된다.¹³⁾ 이와 같이 사회적 책임은 국제기구의 규범을 중심으로 그 개념이 발전되어 왔다.

이와 같이 ‘기업의 사회적 책임(CSR)’과 ‘사회적 책임(SR)’은 국제기구의 이니셔티브를 중심으로 그 개념이 형성 및 발전되어 왔다고 볼 수 있다. 관련된 대표적인 국제 규범은 [그림 II-1]에서 보는 바와 같이 OECD 가이드라인, GRI Global Reporting, UN Global Compact, UN 인권선언, UN 지속가능개발 목표, 국제노동기구(ILO)의 규정, ISO 26000이 포함된다. 하지만 이 외에도 <표 II-1>에서 보는 바와 같이 산업안전보건경영시스템 인증(OSHAS 18001)

10) United Nations Global Compact, UN Global Compact homepage, <https://unglobalcompact.org/>(검색일자: 2020. 7. 5).

11) 유엔글로벌콤팩트 한국협회, 유엔글로벌콤팩트 한국협회 홈페이지, <http://unglobalcompact.kr/>(검색일자: 2020. 7. 5).

12) ISO(International Organization for Standardization), “ISO 26000 Social Responsibility,” ISO 26000 homepage, <https://www.iso.org/iso-26000-social-responsibility.html>(검색일자: 2020. 6. 20).

13) 한국표준협회 홈페이지, ISO 26000 사회적 책임 국제표준 개요, <https://www.ksa.or.kr/ksi/4970/subview.do>(검색일자: 2020. 6. 20).

인증, 국제표준기구(ISO)의 환경, 품질, 보건 안전, 지속가능한 조달, 반부패를 포함하는 다양한 표준인증도 사회적 책임(SR)의 개념을 발전시키고 이를 실현하는 데 기여하고 있다.¹⁴⁾

[그림 II-1] 사회적 책임 관련 국제기구 규범과 국제 표준



자료: ISO 26000 Post Publication Organisation(PPO), "ISO 26000 Basic Training Material," 2016, p. 7

<표 II-1> 사회적 책임과 관련 국제 규범

분류	국제 규범 및 표준	내용
국제기구 규범	U.N. Global Compact	기업의 사회적 책임 자율 협약
	U.N. Universal Declaration of Human Rights	인권 선언
	U.N. Guiding Principles on Business and Human Rights	
	ILO Conventions and Recommendations	
	U.N. Agenda 2030(Sustainable Development Goals)	
국제표준	ISO 14000 Family - Environmental management	
	ISO 9000 Family - Quality management	
	ISO 45001 - Health and safety management systems (draft)	

14) ISO 26000 Post Publication Organisation(PPO), "ISO 26000 Basic Training Material," 2016.

〈표 II-1〉의 계속

분류	국제 규범 및 표준	내용
국제표준	ISO 20400 - Sustainable procurement(draft)	
	ISO 37001 - Anti-bribery management systems	
기타 지침	GRI - Global Reporting Initiative	지속가능보고서 발간
	OSHAS 18001 - Occupational health and safety management systems	산업안전보건경영시스템 인증
	OECD Guidelines for multi-national enterprises	

자료: ISO 26000 Post Publication Organisation(PPO), "ISO 26000 Basic Training Material," 2016, p. 51

나. 사회적 가치의 정의와 범위

국제기구의 규범과 국제 표준 등에서 나타나는 사회적 책임(SR)은 다양하게 정의될 수 있지만 공통적으로는 ‘사회의 목표와 가치의 관점에 따라 기업이 바람직한 방향으로 의사결정과 행동을 할 책임(정도진 외, 2018)’을 의미한다고 볼 수 있다. 이번 정부가 추진하는 ‘사회적 가치’의 정의는 기존의 사회적 책임(SR)의 개념을 보다 확장한다고 볼 수 있다. 정부는 사회적 가치를 ‘사회, 경제, 환경, 문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로 더불어 사는 공동체로써 지속가능한 발전을 위하여 추구하는 바’로 정의하고 있다.¹⁵⁾ 사회적 가치는 경제적 가치와 상반되는 개념으로 화폐적 가치로 판단할 수 없는 ‘비화폐적 가치’(이승규·라준영, 2010)를 의미하는 것으로 볼 수 있으며, 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있어야 한다(윤태범 외, 2017). 언뜻 보면 두 개념은 매우 비슷하고 포괄하는 범위도 겹치는 것이 많다고 볼 수 있다. 정부는 사회적 가치를 인권, 안전, 복지, 노동, 사회통합, 상생, 일자리, 지역사회, 지역경제, 기업의 사회적 책임(CSR), 환경, 참여, 공동체 등 13개의 분야에서 달성해야 할 가치로 정의하고 있다. 여기에는 기업의 사회적 책임도 포함되어 있어 사회적 가치가 사회적 책임보다 상위의 더 포괄적인 개념이라고 볼 수도 있으나, 실제 제시된 분야가 인권, 환경, 노동, 공동체 등 기업의 사회적 책임(CSR)과

15) 관계부처 합동, 보도자료, 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진 전략」, 2020. 1. 15.

많은 부분에서 겹치고 있어 실제 두 개념을 명확히 구분하기는 어려운 것으로 보인다. 특히 공공기관의 사회적 가치는 정부와 공공기관의 활동을 통해 실현되는 개념으로 대표적인 사회적 가치 관련 사례 및 과제는 주 52시간 근무, 청년 일자리, 최저임금 인상, 공공부문 채용 확대 등을 들 수 있다.

사회적 가치를 정의하는 데 있어 가장 어려운 점 중의 하나는 사회적 가치의 범위를 어디까지로 볼 것인지에 대한 결정이다. 사회적 가치의 범위를 기업의 사회공헌 활동을 비롯한 부수적인 사회적 책임 활동으로 국한할 것인지, 기업의 주요사업을 수행하는 데 있어서 사회적 가치가 모든 의사결정과 사업계획의 기준으로 적용이 될지에 대한 질문이다. 기업의 사회적 책임(CSR)은 ‘사회의 목표와 가치의 관점에 따라 기업이 바람직한 방향으로 의사결정과 행동을 할 책임(정도진 외, 2018)’으로 종합할 수 있으며 기업이 내부 또는 외부의 요인으로 인하여 자발적으로 행하는 일련의 선한 활동이라고 할 수 있다. 기업의 사회적 책임(CSR) 활동이 기업의 주요 사업과는 별개의 부수적인 활동을 중심으로 운용되는 것과 달리 공유가치 창출(Creating Shared Value: CSV)은 기업의 주요 활동을 통해 사회적 가치를 추구해야 한다고 제시하고 있다. 즉, 기업의 활동 자체가 사회적 가치와 경제적 가치를 동시에 추구하는 방향으로 이루어져야 한다는 것이다.¹⁶⁾ 정부의 사회적 가치 추진의 초기에는 사회적 가치가 대체 무엇을 의미하고 어디까지 포함을 시켜야 하는지에 대한 혼란이 있었다. 정부가 경영평가지표의 세부지표 등을 통해 좀더 구체적인 분야를 제시함에 따라 이러한 혼란은 점차 줄어들고 있긴 하다. 하지만 공공기관의 주요사업에도 이러한 사회적 가치를 구현하기 위한 노력을 강조하고 있어 사회적 가치의 범위가 기관의 부수적인 활동에만 국한되지 않는다는 것을 알 수 있다. 다만 정부가 ‘사회적 가치 실현’ 지표의 계량지표를 통해 요구하는 구체적인 항목 이외에 기관이 얼마나 더 사회적 가치 활동을 발굴해 내고 추진을 해야 하는지에 대해서는 여전히 모호함이 존재하고 있다.

16) 정도진·박성환·김종현·강평경, 『공공기관의 지속가능성을 포괄하는 결산보고서 개발』, 연구보고서 18-17, 한국조세재정연구원, 2018.

2. 사회적 가치와 기업의 성과

기업의 사회적 가치와 기업성과에 대한 연구는 많은 학자들에 의해 연구되어 왔다(Freeman, 1984; Margolis and Walsh, 2003; Orlitzky et al., 2003; Allouche and Laroche, 2005). 다양한 연구 결과는 크게 세 가지로 구분될 수 있다.

첫째, 기업의 지속가능경영이나 사회적 가치 추구가 재무적 성과에 긍정적 영향을 준다는 연구가 다수 존재한다. 기업의 사회적 가치 추구가 재무적 성과에 미치는 긍정적 효과에 대한 연구는 다양한 경로를 통한 효과 분석(Pirsch et al., 2007; 김대업 외, 2014)과 내·외부 환경에 대한 분석(Russo and Fouts, 1997; Hung, 2011; 김선화·이계원, 2013) 및 효과의 방향성(Waddock and Graves, 1997)에 따라 구분될 수 있다. Pirsch et al.(2007)은 기업의 지속가능경영을 통해 증가된 고객 충성도와 기업에 대한 고객의 긍정적·부정적 태도에 영향을 미쳐 궁극적으로 경영성과를 증가시킨다고 주장하였다. Pirsch et al.(2007)은 기업을 둘러싸고 있는 사회 내 다양한 이해관계자를 위한 식료품 회사의 사회활동을 제도적 사회활동(institutional CSR)과 홍보적 사회활동(promotional CSR)으로 구분하였다. 제도적 사회활동은 유기농 식재료 사용, 지역 농산품 사용 및 일회용 용기 사용 자제 등을 의미한다. 홍보적 사회활동은 식료품 구매 시 유방암 환자를 위한 기업의 기부활동 등이다. 설문조사를 통한 연구결과 제도적 사회활동은 고객의 충성도 및 기업에 대한 고객의 긍정적 태도를, 홍보적 사회활동에 비해 상대적으로 증가시킴을 확인할 수 있었다. 반면, 홍보적 사회활동은 기업에 대한 고객의 부정적 태도를 증가시킨다고 주장하였다. 결과적으로 기업성과의 향상을 위해서는 기업 상품 또는 서비스와 직접적으로 연관된 사회활동의 중요성을 강조하였다. 김대업 외(2014)는 고객 만족의 매개효과 및 조절효과를 중심으로 기업의 사회적 책임 활동인 기부금지출과 기업의 회계적 성과인 총자산영업이익률(ROA) 간의 유의성을 연구하였다. 그 결과 고객만족을 통한 기업의 사회적 책임 활동과 기업성과와의 매개효과는 존재하지 않았다. 하지만, 기업의 사회적 책임 활동과 기업의 회계적 성과 간의 영향 관계에

있어 고객만족의 조절효과는 유의미한 것으로 나타났다.

또한, 다수의 연구자들은 기업을 둘러싼 내부의 환경과 외부의 환경을 고려하여 기업의 사회적 책임 활동과 기업의 경제적 성과의 영향을 다양한 측정 방법을 이용하였다. 김선화·이계원(2013)은 기업의 사회적 책임 활동과 경영성과에 대한 국·내외 연구를 분류하였다. 이를 통해 기업의 사회적 책임 활동은 선진적인 원가절약, 생산성 향상 및 수익 창출 등의 재무적 성과 향상과 회계투명성, 기업의 지배구조 및 사회적 환경 등 비재무적 요인에 따라 상이하게 나타난다고 주장하였다. 구체적으로 Russo and Fouts(1997)는 기업의 외부환경이 기업의 사회적 책임 활동과 기업성과에 미치는 영향에 대해 연구하였다. 본 연구는 기업의 자원 기반 관점에서 기업의 유형자산, 기술력, 조직 능력, 명성, 정치적 활동이 기업의 사회적 책임 활동과 경제성과에 긍정적으로 연결되어 있다고 주장한다. 실증분석 결과 사회적 성과를 통한 수익은 고성장 산업에서 더 높게 나타난다는 것을 확인하였다. Hung(2011)은 기업의 이사회가 기업의 경제적 역할과 더불어 사회 수호자적 역할, 사회 네트워크적 역할과 사회 참여자적 역할 인식의 중요성을 강조하였다. 이러한 사회적 역할의 중요성을 인지한 기업이사의 경우 결과적으로 기업의 생존과 존속에 효과적으로 영향을 미칠 수 있다고 주장하였다. 나아가, Waddock and Graves(1997)는 높은 재무성과를 가진 기업이 사회적 성과 창출에 기여하며, 또한 높은 사회적 성과가 재무성과에 긍정적 영향을 주는 쌍방향적 관계에 대한 연구를 진행하였다.

둘째, 기업의 사회적 가치 추구하고 기업성과는 상관관계가 존재하지 않는다는 연구 결과도 존재한다(Mueller, 1991; McWilliams and Siegel, 2000; Seifert et al., 2003; Surroca et al., 2010; Saeidi et al., 2015). Kahn et al.(1997)은 연금 펀드의 작은 부분을 차지하는 담배 주식을 처분할 때 미래의 주식 상승에 대한 영향을 분석하였다. 그 결과 사회적 책임 활동을 위해 담배 주식을 처분하는 것은 투자자의 이익 창출에 거의 영향을 주지 않음을 확인하였다. McWilliams and Siegel(2000)은 기존의 사회적 성과와 재정적 성과에 대한 실증연구에서 기업의 연구개발 투자 비용을 통제할 경우 두 변수 간의

관계는 유의미하지 않음을 주장하였다. 본 연구를 통해 연구개발 투자 비용이 경영성과의 주요 결정요인임을 확인함과 동시에 기존 연구는 모델 구성상의 문제가 있음을 알 수 있다. Surroca et al.(2010)은 기업의 무형자원이 기업의 사회적 책임 활동과 재무성과 사이 간의 매개 효과로 작용하는지에 대해 검토한다. 이 연구는 두 관계는 기업의 무형자원의 중재 효과에 의존한 관계이지, 기업의 사회적 책임과 재무성과 사이에는 직접적인 관계가 없다고 주장한다. Saeidi et al.(2015)은 기업의 사회적 책임 활동과 기업성과 사이에 소비자만족, 명성, 경쟁우위를 매개변수로 추가할 경우, 두 관계 사이의 직접적 관계가 매우 작아짐을 설문조사를 통해 확인하였다.

셋째, 일부 연구에서는 지속가능경영이 기업성과에 오히려 부정적인 영향을 준다고 주장한다. Boyle et al.(1997)은 기업의 사회적 책임 활동이 기업의 자산 가치에 부정적 영향을 준다고 주장한다. 윤리적 기업활동은 미래의 기업의 재무적 활동에 제약을 의미하고, 나아가 사회적 책임 활동을 기대하는 투자자들이 기업의 무책임성에 대한 벌금으로 인식하기 때문에 기업의 사회적 책임은 기업성과에 부정적 영향을 준다는 것이다.

사회적 책임 활동이 재무성과에 긍정적인 영향을 미친다고 할 때, 어떠한 경로를 통해 영향을 미치는지에 대한 연구도 다수 존재한다.

첫째, 사회적 책임 활동은 원가 절감을 통해 재무성과에 영향을 미칠 수 있다. Filbeck and Gorman(2004)의 연구에서는 환경 관련 규제를 준수하는 비용은 주주 극대화에 부정적인 영향을 미칠 수 있으나 반대로 환경오염을 효과적으로 통제할 수 있는 사회적 책임과 관련된 활동은 오히려 오염물질 배출을 줄이는 등 원가 절감효과가 높은 것으로 나타났다. 이러한 환경시설 및 규제와 관련한 기업의 사회적 책임은 총제조비용과 유의한 음(-)의 관계가 나타나고(정용기·김선화, 2008), 수익성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(박헌준 외, 2004). 즉, 사회적 책임 활동은 원가 절감, 생산성, 매출 등 기업 내부의 경제적 요인에 긍정적인 영향을 미친다(He and Li, 2010).

둘째, 사회적 책임 활동은 기술혁신과 생산성 향상을 통해 재무성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 김지혜(2011)는 사회적 책임 활동이 종업원 성

과를 매개로 재무성과와 제품성과에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구는 CSR 추진의도¹⁷⁾가 재무적 성과와 종업원 성과에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, CSR이 종업원 성과를 매개로 하여 재무적 성과에 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이러한 결과는 CSR 추진 시 내부 이해관계자인 종업원이 매우 중요하다는 것을 확인한 결과이다. 즉, CSR이 적절히 수행되면 직원의 만족도가 높아지고, 충성심이 높아지며, 동기가 부여되어 결과적으로 생산성이 높아져 기업의 이익 창출에 공헌하게 된다는 것을 알 수 있다(황호찬, 2007).

셋째 사회적 책임 활동은 신용평가와 자금조달비용에 영향을 미쳐 재무성과에 영향을 미칠 수 있다. Weber et al.(2010)은 지속가능성 측면에서 기업의 경제적, 환경적, 사회적 성과가 신용등급에 영향을 미치는지 분석하였다. 이 연구는 전통적 재무적 평가요인 외에 사회적 책임 실행 정도를 신용위험 평가에 반영하고 있는 것을 확인하였다. 김선화·이계원(2013)은 사회적 책임 활동이 우수한 기업은 그렇지 않은 기업과 비교하여 신용등급을 높게 평가받는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 사회적 책임 활동이 장기적으로 지속된 기업의 경우 높은 신용등급을 받은 것으로 나타나 사회적 책임 활동이 신용평가에도 영향을 미치는 것으로 보인다. 나영 외(2013)는 기업의 사회적 책임에 대한 다양한 이해관계를 반영한 ESG 평가등급(환경(E), 사회(S), 지배구조(G))을 활용하여 타인자본비용과의 관련성을 분석하였다. 이 연구에서 ESG 평가 등급이 높을수록 회사채 신용등급이 높으며, 부채이자비용이 낮음을 보여주었다.

넷째, 사회적 책임 활동은 직무만족, 조직몰입 등 조직문화에 영향을 미쳐 재무성과에 영향을 미칠 수 있다. Peterson(2004)은 기업시민의식(corporate citizenship)¹⁸⁾과 조직몰입과의 관계를 분석하였다. 이 연구에서 사회적 책임 활동을 수행하는 기업의 종업원은 긍정적인 직무태도와 조직몰입을 통해 조

17) 김지혜(2011)의 연구에서 CSR 추진의도는 사회적 책임과 관련된 중장기 비전과 추진계획, 별도의 윤리강령, 담당 조직여부를 조사하여 측정하였다.

18) Peterson(2004)의 연구에서 기업시민의식(corporate citizenship)은 기업에 부여된 경제적, 법적, 윤리적, 재량적 책임을 이행하는 정도를 의미한다.

직의 성과를 향상시킴을 보였다. 또한, Brammer et al.(2007)은 기업의 사회적 책임 활동과 조직몰입과의 관계를 연구하였는데, 기업의 사회적 책임 활동이 직무만족 못지않게 조직몰입에 긍정적인 영향을 미치며 이러한 관계가 조직의 성과에 긍정적인 영향을 미친다고 주장하였다. 김진환(2018)은 회계학 관점에서 사회적 책임 활동에 관한 문헌 연구를 수행하였고 사회적 책임 활동을 통한 조직구성원들에 대한 인권 존중 노력은 안전한 근무환경의 개선과 종업원 만족 및 몰입 제고를 통해 생산성 향상이라는 성과로 연결될 수 있음을 보였다. 이러한 연구결과에 따르면 사회적 책임 활동에 대한 이해관계자들의 인식은 내부적으로는 종업원의 동기(Peterson, 2004; Brammer et al., 2007), 외부적으로는 제품이나 브랜드에 대한 평가, 구매의도, 충성도 등 고객만족과 기업평판(명성)에 긍정적인 영향을 미쳐 재무성과에 영향을 미칠 수 있다(Luo and Bhattacharya, 2006; Heal, 2005).

다섯째, 사회적 책임 활동은 기업평판과 소비자 충성도 등에 영향을 미쳐 재무성과에 영향을 미칠 수 있다. Cornell and Shapiro(1987)는 사회적 책임 활동을 통한 기업평판의 제고는 재무성과에 긍정적인 영향을 미치며, 반대로 사회적 책임 활동에 대한 이해관계자의 실망은 위험에 대한 인식이 높아져 재무성과에 부정적인 영향을 미칠 것이라 하였다. 문현주(2007)는 기업의 사회적 평판이나 이미지뿐만 아니라 윤리경영이 기업의 성과에 영향을 미치는 주요한 요인으로 보고 윤리경영과 기업가치와의 관계를 분석하였다. 이 연구는 윤리강령 제정 및 전담부서를 설치한 기업의 경우 그렇지 않은 기업에 비해 매출액영업이익률이 높게 나타남을 보였으며, 이러한 윤리 관련 전담부서를 통한 사회적 책임 활동이 수익성에 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 윤각·조재수(2007)는 사회적 책임 활동의 효과를 어떻게 하면 높일 수 있을지 적합도, 순수성, 지속 등의 변수와 기업명성, 브랜드 태도 등의 구조모형을 통해 분석하였다. 이 연구는 지속적이며 규칙적인 사회적 책임 활동이 소비자 인식에 긍정적인 영향을 주고 이는 기업 명성에 긍정적인 영향을 주는 것을 확인하였다.

He and Li(2010)는 사회적 책임 활동과 서비스 브랜드 효과를 검증하면서

사회적 책임 활동과 서비스 품질 모두 고객만족도에 직접적인 정(+)의 영향을 미친다는 것을 발견하였으며, Luo and Bhattacharya(2006)도 사회적 책임 활동이 고객만족에 긍정적인(positive) 영향을 준다고 하였다. 또한, Orlitzky et al.(2003)은 사회적 책임 활동과 관련된 논문의 메타분석을 통해 사회적 책임 활동이 재무성과와 긍정적인 관계가 있으며, 이는 기업평판이나 제품, 브랜드 평가 또는 제품구매나 충성도, 기업 이해관계자들과의 관계개선 등에 긍정적 영향을 주고 이것이 기업성과에 긍정적 영향을 미치기 때문이라고 보았다(Bhattacharya and Sen, 2004; Nguyen and LeBlanc, 1998; 천미림·유재미, 2013).

마지막으로, 사회적 책임 활동은 규제당국과의 관계 개선에 도움을 주는 등 주변환경에 영향을 주어 재무성과에 영향을 미칠 수 있다. Wood and Ross(2006)는 환경에 대한 정부의 권고를 따르지 않는 경우 규제순응비용이 발생하며, 정부뿐만 아니라 NGO의 감시 강화는 소송에 대한 위험을 증가시키기 때문에 적극적인 사회적 책임 활동의 유인이 있음을 주장하였다. 또한 Gupta(2002)는 지역사회와의 효과적인 의사소통이 무엇보다 중요하고, 기업은 지역사회와의 관계를 위해 사회적 책임 활동을 하는 것으로 나타났다. 이렇듯 기업의 사회에 대한 봉사 및 환경에 대한 배려는 지역사회와 규제당국과의 관계개선에 많은 도움을 주며, CSR 활동을 통해 다양한 이해관계자들의 기대와 요구를 충족시킬 수 있을 때 기업의 성과 향상에 도움이 될 수 있다(김진환, 2018).

한편, 공공기관을 대상으로 사회적 가치 추구 활동에 대한 연구도 다수 존재한다. 먼저, 유승원·이남령(2014)은 공기업의 지배구조와 사회적 책임 활동의 연관성에 대해 분석하면서 공기업의 지배구조는 사회적 책임 활동과 연관성이 있는 것으로 분석하였다. 이사회 의장과 CEO가 분리된 경우 사회적 책임 활동에 긍정적인 영향을 미치며 공기업이 주식 상장된 경우 사회적 책임 활동에 부정적 영향을 미치는 것으로 확인하였다. 연구자는 이것을 단기적인 이미지 제고 등의 기회주의적 수단으로 활용하고 있는 것으로 해석하였다.

박석희·이선영(2016)은 공공기관의 기업의 사회적 책임 활동을 적극성에 따라 공공기관의 경영성과에 미치는 영향에 대해 연구하였다. 2011년도부터 2013년도까지 30개 공기업 및 37개 준정부기관들을 대상으로 경영실적 평가결과를 재무예산 성과, 계량관리업무비, 재무예산관리 등의 재무적 성과와 조직·인적자원관리, 노사관리, 업무효율성, 성과관리를 조직적 성과로 구분하였다. 또한, 공공기관의 적극적 사회적 책임 활동은 사회공헌활동, 책임경영체제 정착 및 리더십 강화가 있으며 소극적 사회적 책임 활동은 정부권장 정책 이행과 반부패대책으로 구분하였다. 회귀분석 결과 공공기관의 조직적 성과만이 유의성을 나타내었다. 그리고 적극적 사회적 책임 활동은 조직적 성과에 긍정적으로 영향을 미치며, 소극적 사회적 책임 활동은 오히려 부정적 영향이 나타나는 것을 확인하였다. 따라서, 공공기관의 적극적인 윤리경영활동이 경영성과 향상에 기여할 수 있다고 주장한다.

김석은(2018)은 개별 공공기관이 가지는 비전과 미션, 핵심역량을 파악하고 사회적 책임 및 프로그램과의 관계성에 대해 분석하였다. 김석은(2018)은 대부분의 공공기관의 사회적 책임프로그램은 경영철학 및 미션, 설립목적과의 연관성이 부족하고 경영평가를 위한 단기적, 시혜적 봉사프로그램 위주로 시행되고 있음을 확인하였다. 특히 경영평가 통과를 위한 단기적 프로그램 시행이 아닌 기관의 미션과 비전과의 연계성 확보, 전담조직의 구축, 자선적 활동이 아닌 공익성을 가진 법적, 윤리적, 경제적 책임 활동 동반, 지역 수요의 반영, 지속가능경영에 기여할 수 있도록 설계되고 시행되어야 함을 강조하고 있다.

김유현 외(2018)는 공공기관의 전략적 사회적 책임 활동과 경제적 성과의 연관성에 대해 분석하였는데 사회적 책임 실현을 위한 비용적 지출이 높을 수록 기관의 수익률이 증가하고, 추진부서가 존재하는 기관일수록 수익률이 더 높은 것으로 분석되었다. 한편, 라영재(2017)는 공공기관의 정책에 기업의 사회적 책임과 관련된 정책이 반영되어야 함을 주장하면서 현재 「공공기관 운영에 관한 법률」, 경영평가지표, 경영공시항목에 일부 반영되어 있는 공공성 강화지표를 경제적, 사회적, 환경적 지표로 균형있게 반영되어야 함을 주

장한다.

민간기업에서는 사회적 책임 활동에 대한 투자가 증가하고 있고, 사회적 책임 활동이 전략적 차원에서 장기적으로 지속성장을 위한 초석으로 인식되고 있다(김선화·이계원, 2013). 이러한 상황에서 지속적으로 제기된 의문 중 하나는 사회적 책임 활동의 효과에 관한 것인데(천미림·유재미, 2013), 선행연구는 일관된 연구결과를 제시하고 있지 못한 상황이다. 연구자들은 이를 두고 사회적 책임의 측정, 표본 및 기간, 학제 간 서로 다른 관점의 차이에 따라 상이한 연구결과가 나타날 수 있음을 한계로 지적하고 있다(Aguinis and Glavas, 2012; 고성천·박래수, 2011; 김선화·이계원, 2013; 천미림·유재미, 2013; 김진환, 2018 등). 김진환(2018)의 연구에서는 자본시장에서 사회적 책임을 다룬 연구들은 주로 경실련의 KEJI 지수, 한국기업지배구조원의 ESG 지수, 한국표준협회의 KSI 지수, 한국거래소의 KRX 지수 등을 사용하는 것을 확인했으며, 각 평가기관마다 지수의 세부 구성항목과 가중치가 달라 동일한 기업이라도 지수 유형에 따라 그 값이 불일치할 수 있다는 점을 지적하였다.

한편, 공공기관은 재화나 서비스를 공급함에 있어 공공성을 목적으로 운영되지만, 기관의 지속가능한 운영을 위해서는 민간기업과 마찬가지로 재무성과를 추구할 수밖에 없다. 따라서 일반 기업을 대상으로 한 사회적 책임 활동의 효과는 공공기관에도 유사하게 적용될 수 있다. 그러나 공공기관을 대상으로 한 경험적 연구는 이제 시작 단계에 있으며, 자료 접근의 문제 등의 이유로 사회적 가치 추구하고 재무성과를 분석한 연구는 민간기업의 사회적 책임 활동 연구에 비해 활발하게 진행되고 있지 않은 상황이다(김석은, 2018; 김유현 외, 2018).

이와 같은 상황에서 본 연구는 공기업, 준정부기관을 대상으로 3개년간의 경영실적평가와 재무정보를 활용하여 분석을 시도한다. 분석은 공공기관의 사회적 가치와 성과 간의 관계를 패널데이터를 활용한 고정효과 모형(Fixed Effect Model)을 적용한다. 한편, 경영평가에서는 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영 등 기관의 사

회적 가치 추구의 성과를 구체화하여 계량 및 비계량평가를 수행하고 있어 보다 객관적이고 구체화된 측정이 가능하다. 또한 성과는 객관적인 재무자료와 경영평가결과를 활용하여 종합적인 분석을 수행하고자 한다.

Ⅲ. 공공기관의 사회적 가치 현황

1. 도입 배경과 추진 과정

문재인 정부에서 국정과제로 공공기관의 사회적 가치를 본격적으로 추진하게 된 것은 기존 우리나라 공공부문의 공공성이 매우 미흡하다는 평가를 배경으로 한다. 그간 신공공관리론(New Public Management: NPM)에 입각한 공공기관 관리로 인해 공공기관이 수익성에 중점을 두면서 기관의 공공성이 훼손되었고¹⁹⁾ 경제성, 능률성, 효과성 관점의 공공기관 평가가 지나친 수익 추구하고 노동인력의 과도한 비정규직을 양산했다는 문제의식이다. 이러한 결과로 공공기관의 경우 경제적 가치를 과도하게 강조하며, 효율성과 수익성을 중시하고, 공익실현과 사회적 가치 실현에 소홀하게 되었으며 최근 비정규직의 안전사고가 사회적 이슈가 되면서 비정규직 비중의 증가와 위험의 외주화를 개선해야 한다는 주장이 등장하게 되었다.

문재인 정부는 이러한 문제의식에서 출발하여 공공부문의 사회적 가치를 본격적으로 추진하고 있다. 정부의 100대 국정과제에 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관(국정과제 12)’을 포함함으로써 공공기관의 사회적 가치를 정부의 공공분야 핵심 사업으로 선정하였다. 이번 정부의 사회적 가치 추진은 이전의 부수적이고 추가적이었던 기관의 사회공헌 활동을 단순히 확대하는 것이 아니라, 더욱 적극적으로 공공기관의 운영원칙이 사회적 가치 실현 중심으로 이루어지고, 정부가 추진하는 정책에 공공기관이 더욱 적극적으로 참여할 것을 요청하는 방향으로 이루어지고 있다. 한편, 사회적 가치 실현 정책의 내용을 포괄하는 관련 입법은 이번 정부 이전인 2014년부터 추진되었다. 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」(사회적 가치 기본법)

19) 관계부처 합동, 보도자료, 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」, 2020. 1. 15.

이 2014년 6월, 2016년 8월, 2017년 10월에 발의되었으며 2020년 6월에는 21대 국회에서 제1호 법안으로 발의되어 계속 추진 중이다.²⁰⁾ 공공기관의 사회적 가치 추진의 주요 내용은 이 법안을 기본으로 하고 있다. 「사회적 가치 기본법(안)」의 목표는 공공부문의 운영에 있어 ‘사회적 가치’를 우선적으로 고려하는 것을 원칙으로 한다. 이 법안의 대상이 되는 공공부문에는 중앙정부, 지자체를 비롯하여 중앙공공기관, 지방공공기관이 포함된다. 「사회적 가치 기본법(안)」은 우선적으로 공공기관이 국민을 대상으로 하는 공공서비스의 계획, 수립, 시행 평가 등의 전 과정에서 사회적 가치가 실현되도록 노력해야 함을 규정하고 있다. 특히 공공기관의 조달 및 민간위탁, 도시 및 지역개발사업에서는 사회적 가치의 실현은 더욱 중요해진다. 이를 위해 이 법안에는 사회적 가치의 정의, 범위, 관련한 공공기관의 책무, 공공서비스의 범위에 대해 명시하고 있다. 또한 사회적 가치의 실현을 위한 체계를 갖추기 위하여 기획재정부 장관이 기본계획, 사회적 경제 활성화 계획을 수립하여 추진을 진행하도록 하였다. 해당 계획은 대통령 소속의 사회적 가치위원회에서 동 계획의 수립과 시행을 승인하도록 하고 있다.

이번 정부의 공공기관 사회적 가치 추진 정책은 「사회적 가치 기본법(안)」에서 명시한 사회적 가치와 범위에 기반하여 운영되고 있다. 정부는 사회적 가치를 “사회, 경제, 환경, 문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로 더불어 사는 공동체로서 지속가능한 발전을 위하여 추구하는 바”로 정의하고 있다.²¹⁾ 사회적 가치의 범위에는 인권, 안전, 복지, 노동, 사회통합, 상생, 일자리, 지역사회, 지역경제, CSR, 환경, 참여, 공동체 등 13개의 세부 가치를 명시하고 있으며, 해당 세부 가치의 내용은 <표 Ⅲ-1>에서 확인할 수 있다.

20) 대한민국 국회, 의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>(검색일자: 2020. 8. 10.).

21) 관계부처 합동, 보도자료, 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」, 2020. 1. 15.

〈표 III-1〉 사회적 가치 실현의 세부 가치와 의미

사회적 가치	주요 의미
인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로써 인권 의 보호	행복추구권, 평등권, 알권리, 직업의 자유, 안정적 주거생활 보장 등 헌법상 보장되는 기본권 보장
재난과 사고로부터 안전한 근로, 생활환경의 유지	시장에서 해결할 수 없는 국민의 안전을 지키기 위한 공공의 적극적 조치 필요
건강한 생활이 가능한 보건 복지 의 제공	인간다운 생활의 기본조건으로서 건강한 생활을 영위할 수 있는 보건·의료서비스를 국가에 요구하고 국가는 이를 제공
노동권 의 보장과 근로조건 향상	생계를 유지하기 위해 일할 수 있는 권리보장, 노동3권, 안정적인 근로조건 유지, 고용안정 등
사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합	여성, 노인, 청소년, 신체장애자, 기타 생활능력이 없는 국민도 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받을 수 있는 사회보장 정책 추진
대기업·중소기업 간의 상생과 협력	시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하고, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 필요한 규제·조정
품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출	민간·공공부문 일자리 창출, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기, 비정규직 축소 등 좋은 일자리 확대
지역사회 활성화와 공동체 복원	지치와 분권의 원칙을 지역 공동체 차원에서 보장하는 지방자치 실현
경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌	지역 간 균형있는 발전을 위한 지역경제 육성, 수도권 과밀화로 인한 부작용 해소
윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행	사회적 존재로서 기업의 사회적 책임 이행, 인권, 노동권, 환경, 소비자 보호, 지역사회 공헌, 좋은 지배구조 형성
환경 의 지속가능성 보전	국민이 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하기 위한 국가의 의무
시민적 권리로써 민주적 의사결정과 참여 의 실현	민주적 의사결정과 시민 참여를 통한 국민주권 국가 실현을 위한 정부 운영방식 개선, 참여 기제 확보, 참여 수준 심화
그 밖에 공동체 의 이익실현과 공공성 강화	경제적 양극화 등으로 파괴된 사회 공동체 회복 추구, 시민사회 등 제3섹터의 지원 및 육성

자료: 관계부처 합동, 보도자료, 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」, 2020. 1. 15, p. 2.

공공기관의 사회적 가치 실현은 실제 구체적인 정부의 정책으로 나타나고 있다. 사회적 가치를 정부혁신의 핵심원칙으로 선정(2018. 3)하였으며, 정부 혁신평가(2018. 5), 지자체 합동평가(2018. 3)에 사회적 가치를 평가 항목으로 포함하였다. 공공기관 경영평가에 사회적 가치 지표를 반영하도록 하였으며(2017. 12), 사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진 전략을 확정 하여 발표(2020. 1)하였다. 정부 재정사업자율평가에서도 사회적 가치 가점제도를

의무화(2020. 1)하여 사회적 가치 실현의 성과가 높은 부처에 가점을 부여하도록 하였다.²²⁾ 이와 같이 공공부문의 다양한 평가에 사회적 가치 실현을 평가항목으로 포함시킴으로써 선언적으로 사회적 가치를 도입하는 데에서 끝나지 않고, 공공부문의 실제적인 조직 운영을 통해 그 성과가 바로 나타나고 이를 통해 평가받을 수 있도록 하였다. 이러한 방법은 새로운 운영 원칙을 조직이 받아들이고 실제 이를 전략, 목표, 과제 등을 통해 실현하는 데 있어 강력한 외부 영향력으로 작용할 수 있다.

2. 사회적 가치와 공공기관 경영평가

공공기관의 사회적 가치를 추진하기 위해 정부는 공공기관 경영평가에 사회적 가치 항목을 강화하도록 하였다. 공공기관 경영평가는 정부의 공공기관 관리에서 가장 핵심인 정책 수단이다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 지정한 공기업·준정부기관을 대상으로 매년 1회 평가가 이루어지며 평가 결과에 따라 전 직원 성과급, 기관장 성과급, 기관장 해임 권고 등이 결정된다. 공공기관은 특성상 경영환경의 변화나 시장경쟁이라는 외부의 압력이 약하기 때문에 정부의 공공기관 경영평가는 기관의 성과에 대한 평가와 보상이 이루어지는 유일한 수단이라고 볼 수 있다. 공공기관 경영평가는 평가의 방법, 평가지표, 배점 등을 미리 확정하고 이 평가기준을 적용하여 한 해의 성과를 평가한다. 경영평가의 지표와 배점 등은 정부의 정책 및 공공기관과의 지표개선 작업을 통해 매년 조정되며, 경영평가의 지표와 배점이 어떻게 결정되는지에 따라 공공기관의 행태와 성과가 달라진다.

사회적 가치와 관계있는 지표는 이번 정부 이전에도 공공기관 경영평가에 포함되어 있었다. 2010년에는 정부권장정책 지표(2점)가 포함되어 있었으며, 2011년부터는 사회공헌(2점), 정부권장정책 지표(5점)가 포함되었다. 2015년부터 전략기획 및 사회적 책임(2점)과 정부권장정책(5점)으로 변경되었으며, 사회적 가치 실현이 정부의 국정과제로 선정된 2017년에는 전략기획 및 사회적 책임(5점)과 정부권장정책(6점)의 배점이 확대되었고 일자리 지표 가점

22) 관계부처 합동, 보도자료, 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」, 2020. 1. 15.

(10점)이 추가되었다. 2018년에는 ‘사회적 가치 구현’ 지표가 경영관리 범주에 별도 지표로 도입되었으며 공기업은 22점, 준정부기관은 20점이 배점되었다. 2019년에는 이전 연도 평가와 동일한 지표를 사용하지만 ‘사회적 가치 구현’ 지표의 배점이 공기업 24점, 준정부기관 22점으로 확대되었다.

〈표 III-2〉 공공기관 경영평가의 사회적 가치 관련 지표(공기업 기준)

연도	범주	평가지표	지표	배점
2010	경영성과	경영효율화	정부권장정책	2
2011~2014	리더십, 책임경영	사회적 기여	사회공헌	2
			정부권장정책	5
2015	경영관리	1. 경영전략 및 사회공헌	전략기획 및 사회적 책임	2
			정부권장정책	5
2016	경영관리	1. 경영전략 및 사회공헌	전략기획 및 사회적 책임	2
			정부권장정책	5
2017	경영관리	1. 경영전략 및 사회공헌	전략기획 및 사회적 책임	5
	가점		가점	10
2018	경영관리	2. 사회적 가치 구현	사회적 가치 구현	22
2019~2020	경영관리	3. 사회적 가치 구현	사회적 가치 구현	24

자료: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2010~2020 자료를 활용하여 저자 작성

2018년에 도입된 ‘사회적 가치 구현’ 지표는 이전의 ‘전략기획 및 사회적 책임’ 지표의 사회적 책임 평가 부분과 ‘정부권장정책’ 지표, 일자리 가점 지표의 평가내용이 통합된 형태라고 볼 수 있다. ‘사회적 가치 구현’ 지표의 세부 지표는 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영의 5가지로 구성되어 있다. 2019년 이후에는 세부 지표인 안전 및 환경 지표의 배점이 3점에서 5점으로 상향되었다. 공공기관 경영평가에서 사회적 가치와 관련된 배점은 직접적인 ‘사회적 가치 구현’(공기업 24점, 준정부기관 22점) 지표 외에도 관련 지표를 포함하면 더욱 확대된다. 조직·인사(삶의 질 구현, 2점), 노사관계(2점)도 사회적 가치와 관련 있는 지표라고 볼 수 있다. 또한 주요사업 범주공기업 45점, 준정부(위탁집행) 55점, 준정부(기금) 50점의 비계량지표인 ‘성과관리의 적정성’ 지표(공기업 12점, 준정부기관 14점)는 주요사업 추진계획 수립·집행·성과·환류 과정

에서의 근로자와 국민의 안전 등 사회적 가치를 위한 노력과 성과를 감안하여 평가하도록 되어 있다.²³⁾ 주요사업 범주의 계량지표(공기업 24점, 준정부(위탁) 31점, 준정부(기금) 26점)는 기관의 특성을 고려하여 사업 관련 안전·환경과 같은 사회적 가치 연관 지표가 포함되기도 하는데, 이는 기관별 업종, 업무 특성에 따라 다르게 나타난다. ‘성과관리의 적정성’ 지표의 배점은 2020년에 공기업은 12점에서 17점, 준정부기업은 14점에서 19점으로 대폭 확대되었다. 이는 기관의 고유목적사업 수행과 관련한 사회적 가치 실현에 더 많은 가중치를 부여한다는 의미로 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 공공기관 경영평가의 ‘사회적 가치 구현’ 지표의 세부 평가내용과 항목

(단위: 점)

사회적 가치 구현	배점		평가내용	계량평가항목
	2018년 (22)	2019년 (24)		
일자리 창출	7	7	<ul style="list-style-type: none"> 비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자, 시간선택제 실적을 평가 일자리 창출(민간부문의 일자리 창출 포함)과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과를 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 비정규직의 정규직 전환 청년미취업자 고용실적 시간선택제 일자리 실적
균등한 기회와 사회통합	4	4	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 약자에 대한 고용과 보호 등 사회통합 노력과 성과를 평가 사회형평적 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과를 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 장애인 의무고용 국가유공자 우선채용 용역근로자 보호지침 준수
안전 및 환경	3	5	<ul style="list-style-type: none"> 안전한 근로환경 및 환경의 지속가능성을 위한 기관의 실적을 평가 재난·사고로부터 안전한 근로·생활 환경의 유지를 위한 노력과 성과를 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적 녹색제품 구매실적
상생·협력 및 지역발전	5	5	<ul style="list-style-type: none"> 지역경제 활성화와 중소기업·사회적경제 기업과의 협력·상생을 위한 실적을 평가 지역사회 및 지역경제 활성화와 중소기업·소상공인 등과의 협력·상생을 위한 기관의 노력과 성과를 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업생산물 구매 기술개발생산물 구매 여성기업생산물 구매 사회적 기업, 협동조합 상품 구매 장애인생산물 구매 국가유공자생산물 구매 전통시장 온누리상품권 구매 재정조기집행

23) 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2019.

〈표 III-3〉의 계속

(단위: 점)

사회적 가치 구현	배점		평가내용	계량평가항목
	2018년 (22)	2019년 (24)		
윤리경영	3	3	<ul style="list-style-type: none"> • 경영활동을 수행함에 있어 경제적·법적 책임은 물론 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하고자 하는 기관의 노력과 성과를 평가 • 업무효율 향상 실적을 평가 	

주: 1. 2018년 공기업 평가기준

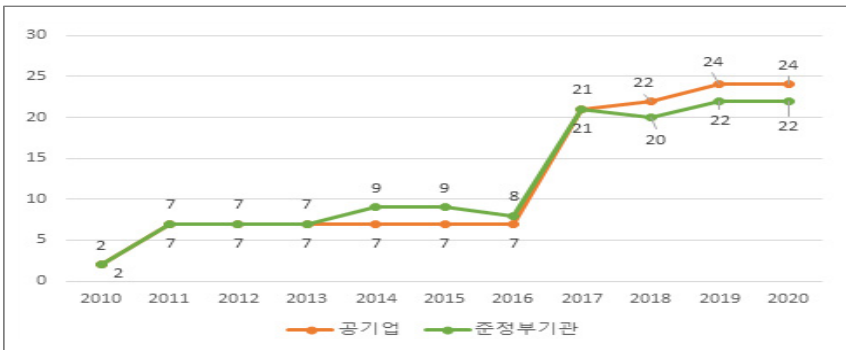
2. () 안은 총점입니다.

자료: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』 2018~2019; 『공공기관 경영실적 평가보고서』, 2018~2019 자료를 활용하여 저자 작성

2010년부터 공공기관 경영평가에 포함된 사회적 가치 관련 지표의 배점을 보면, 공기업을 기준으로 2010년 2점에서 2011년 이후 7~9점을 유지하다가 2017년 이후 21점, 2018년 22점, 2019년부터는 24점으로 크게 상향된 것을 확인할 수 있다. 여기에 삶의 질(2점), 노사관계(2점), 주요사업의 성과관리 적정성(17점)²⁴⁾까지 포함한다면 2020년 전체 경영평가 총점 100점에서 사회적 가치 관련 지표는 공기업의 경우 45점까지 확대된다고 볼 수 있다.

[그림 III-1] 연도별 공공기관 경영평가에 포함된 사회적 가치 관련 지표의 배점

(단위: 점)



주: 2018년과 2019년에는 사회적 가치 구현 지표의 배점만 포함하며, 2017년 이전에는 관련 지표(사회공헌, 사회적 책임, 정부권장정책 등)의 배점을 합산

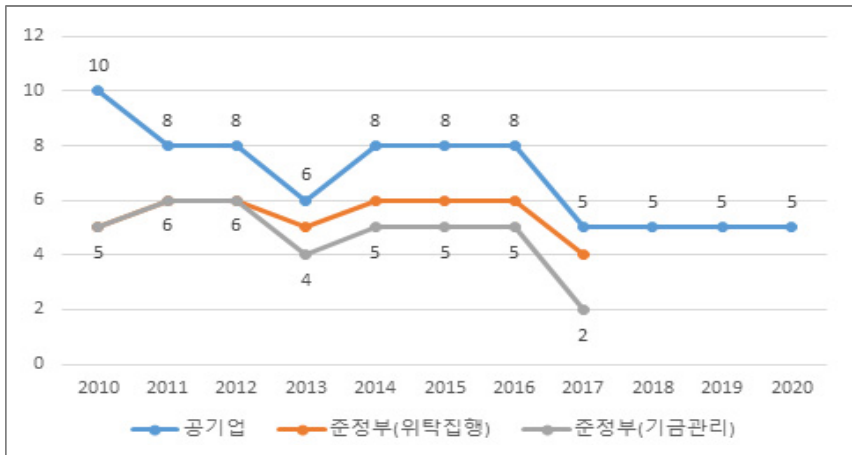
자료: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2010~2020 자료를 활용하여 저자 작성

24) 2019년 12점에서 2020년 17점으로 증가하였다.

사회적 가치 관련 지표의 배점이 확대되면서 다른 범주에 속하는 지표에 대한 배점은 상대적으로 감소했다. 특히 기관의 업무효율성 및 재무성과 지표의 배점은 [그림 Ⅲ-2]에서 보는 바와 같이 그 변화가 크게 나타나고 있다. 업무효율성은 공기업의 경우 2010년 10점이 배점되었으나 2011년 8점으로 감소하였고, 2017년부터는 5점으로 감소하였다. 준정부기관은 2010년 5점에서 이후 비슷한 수준으로 유지되다가 2017년에는 각각 4점(위탁집행형 준정부기관), 2점(기금관리형 준정부기관)으로 감소하였고 2018년부터 경영평가에서 제외되었다. 이는 자본생산성, 노동생산성 등으로 측정되는 업무효율성에 대한 중요도가 점차 감소하였고 준정부기관에서는 더 이상 평가의 중요성을 두지 않는다는 의미라고 볼 수 있다. 재무성과에 대한 배점은 2010년에는 10점이 배점되었으나 공기업 부채관리의 중요성이 강조되면서 2014년 중장기재무관리계획을 제출하는 기금관리형 준정부기관은 20점, 위탁집행형 준정부기관은 18점, 공기업은 17점으로 배점이 확대되었다. 이후 점차 배점이 감소하였는데 2017년부터 기금관리형 준정부기관은 7점, 공기업 5점, 위탁집행형 준정부기관은 2점으로 축소되었다.

[그림 Ⅲ-2] 연도별 공공기관 경영평가에 포함된 업무효율성 지표의 배점

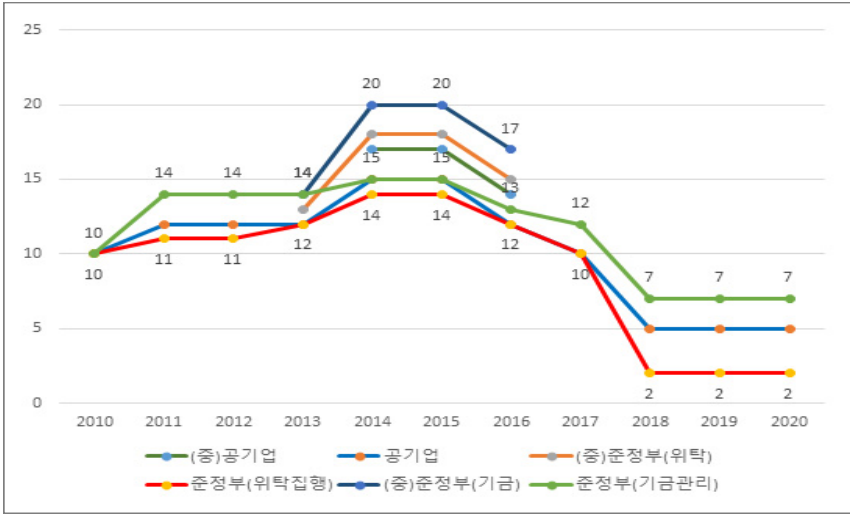
(단위: 점)



자료: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2010~2020 자료를 활용하여 저자 작성

[그림 III-3] 연도별 공공기관 경영평가 재무성과 지표의 배점

(단위: 점)



주: (중)은 중장기 재무관리계획 제출대상 기관에 해당
 자료: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2010~2020 자료를 활용하여 저자 작성

이상의 변화를 종합해보면 공공기관의 사회적 가치 실현이라는 목표를 강력히 추진하기 위해 공공기관 경영평가에서 사회적 가치 관련 지표는 배점이 크게 확대된 반면, 효율성과 관련된 업무효율성과 재무성과지표의 배점은 상당 부분 줄어든 것을 확인할 수 있었다. 이는 정부의 공공기관 관리정책의 방향이 공공기관 경영평가에 그대로 반영된 것으로 볼 수 있는데, 효율성과 수익성 위주로 운영되었던 경영평가로 인해 공공기관이 사회적 가치 추진에 소홀해졌다는 문제의식과 일치한다고 볼 수 있다.

3. 사회적 가치 추진의 성과와 한계

정부의 사회적 가치 추진 노력은 소기의 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 가장 큰 성과는 공공부문 운영의 지향점에 대한 목표를 바뀌어나가고 있다는 점이다. 공공기관은 개별 기관의 이익 제고와 성과 향상뿐만 아니라 사회 공동의 이익 추구를 상위 목표로 선정하였고, 이에 맞도록 기관의 목

표와 과제를 운영해야 한다. 또한 사회적 가치 실현을 위한 제도 개선을 추진하였다. 「사회적 가치기본법」을 비롯하여 「사회적경제 기본법」, 「사회적경제기업제품 판로지원법」 등 관련법 추진과 정부혁신, 공공기관 경영평가, 공공조달의 과정에 사회적 가치가 구현될 수 있도록 제도를 개선하였다.²⁵⁾

구체적으로 정부의 사회적 가치 추진은 다음과 같이 가시적인 성과를 나타내고 있다. 첫째, 좋은 일자리로 꼽히는 공공기관의 신규 채용이 증가하였다. 공공기관의 연도별 신규 채용은 문재인 정부 출범 전인 2016년 말에 2만 908명이었으나 이후 점차적으로 증가하여 2017년 2만 2,195명, 2018년 3만 3,716명, 2019년 3만 3,447명으로 나타난다.

〈표 III-4〉 공공기관의 연도별 신규 채용¹⁾

(단위: 명)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체	19,202	20,908	22,195	33,716	33,447
공기업	5,826	5,995	6,807	9,079	11,283
시장형	3,663	3,669	3,666	4,212	4,303
준시장형	2,164	2,325	3,141	4,867	6,980
준정부기관	4,956	6,137	6,929	9,923	9,228
기금관리형	989	1,112	1,790	2,672	1,651
위탁집행형	3,967	5,025	5,140	7,251	7,576
기타공공기관	8,420	8,777	8,458	14,714	12,937

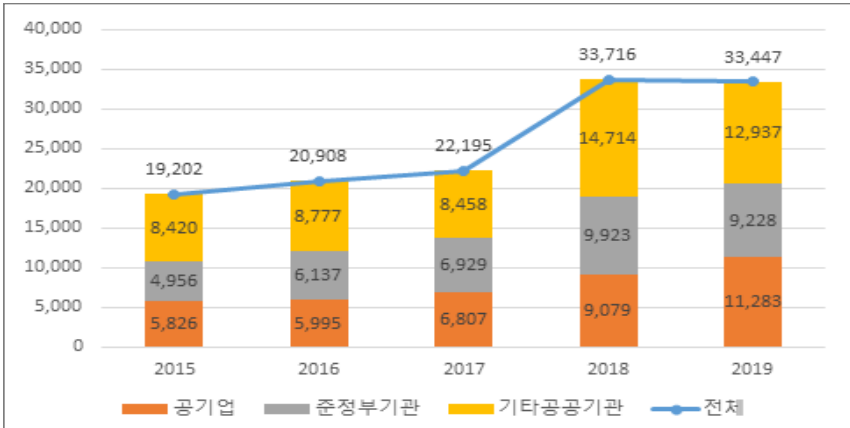
주: 1) 공공기관(부설기관 포함)의 임원, 정규직(무기계약직 비포함)에 대한 채용 합계

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/statisticsStat3.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

25) 관계부처 합동, 보도자료, 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」, 2020. 1. 15.

[그림 III-4] 공공기관의 신규 채용 인원¹⁾

(단위: 명)



주: 1) 공공기관(부설기관 포함)의 임원, 정규직(무기계약직 비포함)에 대한 채용 합계
 자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오, <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여
 저자 작성(검색일자: 2020. 8. 3.)

둘째, 비정규직의 정규직 전환이 본격적으로 이루어지고 있다. 고용노동부의 추진 실적자료²⁶⁾에 따르면 2017년 7월 이후 2020년 6월말 기준 전체 공공부문에서 전환결정인원 19만 6,711명 중 18만 5,267명(94.2%)에 대한 정규직 전환이 이루어졌다. 334개 대상 공공기관에서 기간제 및 파견·용역 근로자 현원에서 정규직 전환이 완료된 인원을 파악해보면 총전환 결정 인원 10만 3,903명 중에 9만 5,006명이 전환되어 91.4%의 전환이 완료된 상태이다. 채용방법별로 살펴보면 7만 6,430명(80.4%)이 전환채용되었으며, 1만 8,576명(19.6%)이 경쟁채용 방식으로 전환되었다. 전환방식은 직접채용(49.7%), 회사 전환(48.8%), 제3섹터 고용 방식(1.5%)을 통해 이루어졌으며, 직접채용 방식이 가장 많이 활용되었다. 이러한 비정규직의 정규직화를 통해 고용의 안정화가 제고되었고 일자리 채우도 개선되었다. 셋째, 공공부문의 선도적인 혁신제품 공공구매가 촉진되었다. 혁신기술, 혁신제품의 조달 촉진을 위해 중소기업 기술개발제품 우선구매제도 강화, 혁신제품 수의계약 대상 확대 등으로 혁신제품에 대한 시장이 확대되는 효과를 기대해 볼 수 있다. 이 외에

26) 고용노동부, 보도자료, 「3년간, 공공부문 정규직 전환 18만 5천 명」, 2020. 8. 27.

환경 및 산업안전, 지역발전, 윤리경영 등에서도 있어서도 개선사례가 보고되고 있다. 공공기관 안전사고 사망자 수는 2017년 59명에서 2019년 37명으로 감소하였으며, 공공기관(공직유관단체)의 청렴도는 권익위원회의 조사결과 2017년 8.29에서 2019년 8.46으로 개선되었다. 공공기관 장애인 고용비율도 2017년 2.9%에서 2019년 3.2%로 개선된 것으로 나타났다.²⁷⁾

〈표 III-5〉 비정규직의 정규직화: 채용방법별 현황

(단위: 개, 명, %)

구분	대상 기관	전환결정 인원	전환원료 인원					
			합계 ¹⁾		전환채용		경쟁채용 ²⁾	
합계	853	196,711	185,267	(94.2%)	156,062	(84.2%)	29,205	(15.8%)
중앙부처	49	23,239	23,451	(100.9%)	22,000	(93.8%)	1,451	(6.2%)
자치단체	245	25,307	24,438	(96.6%)	19,898	(81.4%)	4,540	(18.6%)
공공기관	334	103,903	95,006	(91.4%)	76,430	(80.4%)	18,576	(19.6%)
지방공기업	149	6,532	6,049	(92.6%)	4,776	(79.0%)	1,273	(21.0%)
교육기관	76	37,730	36,323	(96.3%)	32,958	(90.7%)	3,365	(9.3%)

주: 1) 합계의 () 안은 전환결정인원 대비 비중이며, 전환채용과 경쟁채용의 () 안은 합계 대비 비중임

2) 정규직 전환 가이드라인에서 현재 근로자의 전환채용을 원칙으로 하되, 전문직 등 청년들이 선호하는 일자리 등은 경쟁채용 방식도 기관에서 선택할 수 있도록 제시

자료: 고용노동부, 보도자료, 「3년간, 공공부문 정규직 전환 18만 5천 명」, 2020. 8. 27, p. 5

〈표 III-6〉 비정규직의 정규직화: 전환방식별 현황

(단위: 개, 명, %)

구분	대상 기관	전환결정 인원	전환원료 인원							
			합계 ¹⁾		직접채용		자회사전환		제3섹터 ²⁾	
합계	853	196,711	185,267	(94.2%)	136,530	(73.7%)	46,970	(25.3%)	1,767	(1.0%)
중앙부처	49	23,239	23,451	(100.9%)	23,451	(100.0%)	0	(0.0%)	0	(0.0%)
자치단체	245	25,307	24,438	(96.6%)	24,438	(100.0%)	0	(0.0%)	0	(0.0%)
공공기관	334	103,903	95,006	(91.4%)	47,184	(49.7%)	46,389	(48.8%)	1,433	(1.5%)
지방공기업	149	6,532	6,049	(92.6%)	5,468	(90.4%)	581	(9.6%)	0	(0.0%)
교육기관	76	37,730	36,323	(96.3%)	35,989	(99.1%)	0	(0.0%)	334	(0.9%)

주: 1) 합계의 () 안은 전환결정인원 대비 비중이며, 직접채용, 자회사 전환, 제3섹터의 () 안은 합계 대비 비중

2) 제3섹터 방식은 사회적 기업·협동조합 등에 고용된 경우

자료: 고용노동부, 보도자료, 「3년간, 공공부문 정규직 전환 18만 5천 명」, 2020. 8. 27, p. 5

27) 기획재정부, 보도자료, 「공공기관 사회적 가치 성과창출 전략 추진」, 2020. 7. 21.

공공기관의 사회적 가치 추진이 이러한 가시적인 성과를 나타내고 있지만, 이와 더불어 여러 가지 이슈도 제기되고 있다. 첫 번째는, 사회적 가치 개념의 모호성이다. 이전에도 공공기관에 포함되어 왔던 사회공헌 활동이나 사회적 책임(Social Responsibility)과 새롭게 요구되는 사회적 가치의 차이점에 대한 많은 질문이 제기되었다. 특히 설립목적과 고유목적 사업이 공공성과 사회적 가치를 제고하기 위한 공공기관에 높은 수준의 사회적 가치를 요구하는 것이 정확하게 무엇을 의미하는지에 대한 논의가 많은 곳에서 이루어졌다. 가장 핵심적인 질문은 사회적 가치가 기존의 사회적 책임(SR) 활동을 더 확대하라는 의미인지, 아니면 기관의 고유목적사업을 수행하는 데에도 공익성과 정부의 정책을 더욱 많이 반영해야 하는지에 대한 것이었다. 경영평가지표의 변화를 통해 이러한 질문의 답을 거꾸로 찾아보자면, '사회적 가치 구현' 지표는 기존의 사회적 책임(SR) 활동의 강화를 의미하는 것으로 보이며, 주요사업 '성과관리의 적정성' 지표는 이러한 공공기관의 사회적 책임 활동이 부수적인 사회공헌 활동에 머무르는 것이 아니라 기관의 고유목적사업 수행에서도 주된 운영의 목표와 원칙이 된다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 하지만 주요사업 수행에 있어 사회적 가치를 반영하는 방법과 평가에 있어서는 아직까지 구체적인 방안이 제시되지 않고 있다.

두 번째 이슈는, 공공기관의 사회적 가치 추진을 위한 공공기관의 경영평가 활용에 관한 것이다. 정부는 공공기관의 사회적 가치 추진을 단기간 내 급격히 진행하였는데, 특히 공공기관 경영평가지표에 관련 항목을 신설하고 배점을 큰 폭으로 확대하였다. 공공기관 경영평가를 사회적 가치 추진의 주요 정책수단으로 활용하는 것은 장단점을 가지고 있다. 공공기관 경영평가는 평가 결과에 따라 임직원의 성과급과 기관장의 해임권고가 이루어지는 매우 강력한 정책수단이다. 따라서, 단기간 내 공공기관 운영의 방향을 전환하고 사회적 가치 추진 시스템을 정착시킬 수 있다는 장점이 있다. 그러나 경영평가를 통한 사회적 가치의 추진은 여러 가지 한계점을 보여주고 있다. 우선, 공공기관의 사회적 가치 구현 활동이 경영평가에서 요구하는 항목과 범위로 제한될 수 있다는 것이다. 300여 개가 넘는 공공기관은 각기 다른 분야

에서 다양한 업무를 운영하고 있으며, 다양한 사회적 가치 활동의 잠재력을 지니고 있다. 그러나 최근 공공기관의 사회적 가치 추진실적은 경영평가에서 요구하는 5개의 세부지표(일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영) 위주로 동형화(isomorphism)되는 것을 볼 수 있다. 또한 관심의 정도는 경영평가지표의 배점과 비례하게 나타나기도 한다. 일례로 사회적 가치 측정에 대한 최근 설문조사 결과, 사회적 가치의 측정을 추진하는 공공기관은 대부분이 경영평가 대상기관인 공기업, 준정부기관에 해당하며 사회적 가치의 정량화 측정 분야도 경영평가의 계량 평가 항목 위주로 추진하고 있다. 또한 이러한 사회적 가치 측정 결과는 경영평가에 활용하는 것을 목적으로 하고 있다.²⁸⁾ 경영평가지표에 포함되지 않는 사회적 가치 활동은 상대적으로 그 추진력이 떨어질 수밖에 없다. 이것은 공공기관의 내부적 필요와 동기에 부합하는 다양한 사회적 가치 창출 활동을 추진하는 데 오히려 걸림돌이 될 수 있다. 공공기관이 창출할 수 있는 다양한 혁신 능력과 창조력을 장려하지 못하고 공공기관의 각기 다른 장점을 활용하지 못하는 결과를 가져올 수 있다.

세 번째 이슈는, 선한 의도로 시작된 활동의 결과가 예상 외의 부정적 영향을 동반할 수 있다는 점이다. 일례로 일자리 창출 노력은 공공기관의 신규 채용 증가와 비정규직의 정규직화를 진행시켰고, 이로 인해 좋은 일자리가 많이 늘어나는 긍정적 성과가 발생하였다. 공공기관의 임직원 수는 2015년 31만 4,215명에서 2020년 3분기 기준 42만 3,148명으로 10만 8,933명이 증가하여 34.7%의 증가율을 보이고 있다. 하지만 이러한 일자리 창출이 기관의 재정여건과 사업 계획, 인력 수요를 반영하여 장기계획화에 이루어진 것이 아니라 비정규직의 정규직화와 신규 채용의 확대라는 목표를 달성하기 위하여 무리하게 미래의 수요를 현재에 집행한 형태일 수도 있다. 따라서 장기적으로 공공기관의 일자리 창출은 오히려 점차 감소하는 형태로 나타날 수도 있다. 그리고 일자리 창출노력을 통해 공공기관 규모가 단기간에 크게

28) 사회적가치연구원, 「공공기관의 사회적 가치 측정 및 활용 현황」, 공공기관 사회적 가치 정책토론회 발표자료, 2020. 8. 24.

확대되었다. 비정규직의 정규직 전환을 위해 결과적으로 공공기관 자회사의 규모가 확대되었으며, 공공기관의 인력 규모 역시 크게 증가되었다. 더불어 정규직에 대한 인건비도 크게 늘어났는데, 공공기관의 인력 운용 특성상 이러한 인건비는 지속적으로 예산 활용의 효율성에 영향을 미치게 된다.²⁹⁾

〈표 III-7〉 공공기관 임직원 수 추이(2015~2020년)

(단위: 명, %)

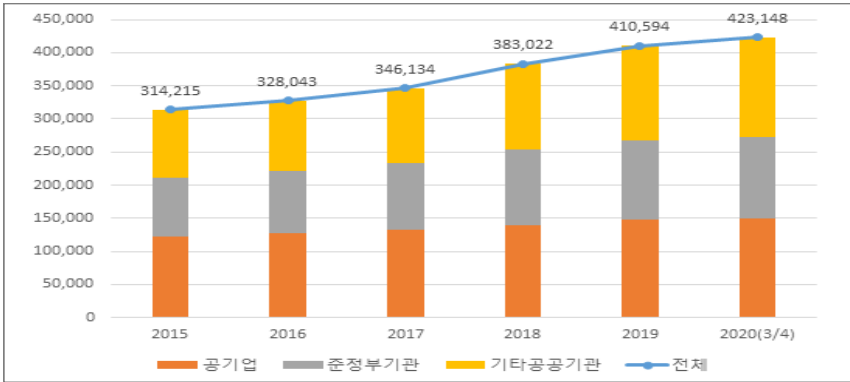
구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (3/4)	증가 인원	증가율
전체	314,215	328,043	346,134	383,022	410,594	423,148	108,933	34.7
공기업	122,444	126,931	132,590	139,857	147,113	149,697	27,253	22.3
시장형	57,151	59,883	62,094	64,127	65,766	66,697	9,546	16.7
준시장형	65,293	67,048	70,496	75,730	81,347	83,001	17,708	27.1
준정부기관	88,611	93,698	100,669	114,154	120,788	123,759	35,148	39.7
기금관리형	21,606	22,517	24,493	28,280	29,365	29,772	8,166	37.8
위탁집행형	67,005	71,181	76,176	85,874	91,423	93,987	26,982	40.3
기타공공기관	103,160	107,414	112,876	129,010	142,694	149,692	46,532	45.1
증가율	-	11.3%	14.3%	27.8%	19.7%	8.5%	-	-

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템 (알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 검색일자: 2020. 8. 3.)

29) 공공기관의 인력 증가와 이로 인한 인건비 부담의 증가에 대해 우려가 발생하고 있다. 『시사저널』, 「공공기관, 인건비 부담 늘고 당기순이익은 줄고」, 2020. 9. 14., <http://www.sisajournal-e.com/news/articleView.html?idxno=223482>(검색일자: 2020. 9. 16); 『서울신문』, 「공공기관 정원 2년새 10% ↑...을 임금부담 두자릿수 급증」, 2019. 3. 17., <https://www.secdaily.com/NewsView/1VGMJ3IWAC>(검색일자: 2020. 9. 1).

[그림 III-5] 공공기관 임직원 수(정원)

(단위: 명)



자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템 (알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 8. 3.)

또 한 가지 사례는 비정규직을 정규직화하는 과정에서 벌어진 여러 논란에서 찾아볼 수 있다. 비정규직의 정규직화라는 정책 방향에 대해서는 동의하지만 실제 구체적인 전환 방식과 채용방법에 대해서는 이해관계자 간에 여러 가지 이견이 존재할 수 있다. 특히 다른 공공부문보다 공공기관의 비정규직 정규직화는 전환채용 대 경쟁채용 방식의 선정, 직접고용 대 사회사채용 등에서 다양한 이견이 표출되었다. 한편, 공공기관 구직자에게는 이러한 비정규직의 정규직화가 신규 일자리의 축소라는 의미로 받아들여 질 수도 있으며, 채용방법에 따라 공정성에 대한 의문을 불러일으킬 수도 있다. 따라서 선한 의도를 가지고 정책을 시행하더라도 그 정책으로 인해 발생할 수 있는 다양한 영향과 효과에 대해서 계속적으로 파악하고 대응하는 것이 필요하다.

네 번째 이슈는, 공공기관의 사회적 가치 평가와 관련된 것이다. 앞서 설명한 바와 같이 공공기관 경영평가에서 사회적 가치 지표의 배점은 점점 늘어나고 있다. 사회적 가치는 계량지표와 비계량지표를 활용하여 평가하고 있으나 비계량지표의 비중이 매우 높다. 사회적 가치 구현 지표 24점³⁰⁾ 중 17점

30) 2020년 공기업 평가 기준.

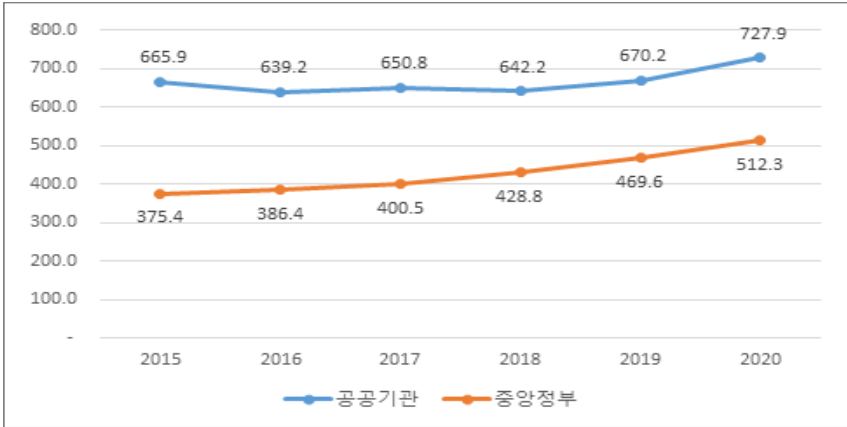
이 비계량지표(71%)에 해당하며 관련 지표인 조직인사의 삶의 질(2점), 노사 관계(2점), 주요사업의 성과관리 적정성 지표(17점) 역시 모두 비계량지표이다. 비계량지표는 계량지표에 담지 못하는 성과와 노력을 폭넓게 담을 수 있다는 장점이 있지만 평가자에 따른 자의적 판단이 일어날 가능성이 높다는 단점도 가진다. 평가의 자의성은 평가결과에 대한 설명력을 떨어뜨리고 피평가자의 평가 결과 수용성을 낮추고 평가의 신뢰도를 저해할 우려가 있다. 실제 평가자가 여러 기관의 다양한 사회적 책임 활동을 투입, 산출, 결과, 영향을 모두 고려하여 짧은 평가 기간 내에 엄밀하게 평가하기란 쉽지 않은 작업이다.

다섯 번째 이슈는, 경영평가를 포함한 공공기관 관리정책에서 사회적 가치의 비중이 커지면서 상대적으로 그 중요도가 줄어든 분야에 대한 관리이다. 특히 경영효율성과 재무성과에 대한 관리는 경영평가에서 그 비중이 큰 폭으로 감소하거나 지표 자체가 사라지기도 했다. 이러한 변화는 자칫 공공기관의 재무성이나 효율성의 관리가 더 이상 중요하지 않다는 잘못된 신호로 작용할 수도 있다. 최근 공공기관의 재무성과에 대해서는 우려의 시선들이 제시되고 있다.³¹⁾ 전체 공공기관의 예산은 정부 예산보다 크다. 2020년 예산은 정부가 512.3조원이지만 공공기관은 727.9조원에 달한다. 이와 같이 공공기관의 경제활동은 시장에 미치는 영향이 크고, 공공기관의 효율성과 재무건전성도 공공기관 운영에서 중요한 이슈에 해당하기 때문에 사회적 가치로 인한 재무성과의 영향을 체계적으로 파악할 필요가 있다.

31) 정도진, 「공공기관 ‘퍼주기’ 사회적 가치경영 없애려면」, 『파이낸셜뉴스』, 2020. 2. 12.; 『매일경제신문』, 「공공기관에 두 번의 ‘면죄부’.. 재무상태 악화 불렀다」, 2020. 5. 12., <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2020/05/485092/>, 검색일자: 2020. 9. 1.; 국회예산정책처, 『2019 회계연도 결산 분석 종합』, 2020a.; 허진욱·황순주, 『공공부문 부채에 관한 연구: 공기업 부채를 중심으로』, 한국개발연구원, 2018.

[그림 III-6] 정부 예산과 공공기관 예산(2015~2020년)

(단위: 조원)



자료: 기획재정부, 열린재정, <https://www.openfiscaldata.go.kr/portal/main.do>; 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 8. 3.)

최근 공공기관의 전체 부채 규모는 2018년부터 2년 연속 증가한 것으로 나타났으며 공공기관의 당기순이익은 급감하는 것으로 나타나고 있다. 향후 공공기관의 재무 전망은 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 하지만 최근 코로나19의 영향으로 공공기관의 매출은 감소하는 반면, 지출은 경제회복을 위해 증가의 필요성이 높아질 것으로 전망되어 2020년 이후 단기 재무성과는 더 악화될 가능성이 있다. 이러한 재무성과의 변화가 공공기관의 사회적 가치 추진으로 인한 것인지는 확신할 수 없다. 이를 판단하기 위해서는 해당 자료를 체계적으로 수집하여 엄밀하게 분석하는 것이 필요하다. 하지만 공공기관의 사회적 가치 추진으로 인해 공공기관의 재무성과에 부정적 영향이 생길 수 있는 가능성은 존재한다. 우선 공공기관 경영평가에서 효율성과 재무성과의 배점은 줄었지만 사회적 가치 실현의 배점은 매우 큰 폭으로 증가하였다. 따라서 정부의 사회적 가치 실현 평가지표 항목에 대한 사업과 자원배분의 우선도가 매우 높아지게 될 것임을 예측해 볼 수 있다.

IV. 공공기관의 재무성과 분석

1. 공공기관 재무성과 현황

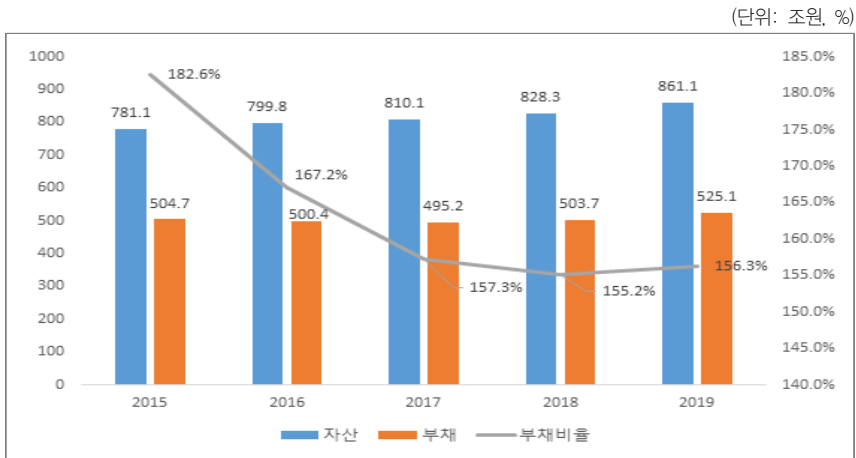
본 장에서는 공공기관의 사회적 가치 추진과 재무성과의 관계를 파악하기 위하여 공공기관의 재무성과가 최근 어떻게 변동되어 왔는지와 향후 어떻게 변할 것인지에 대해 다음과 같이 살펴보고자 한다. 첫째, 2020년에 공공기관으로 지정된 340개 기관의 재무성과에 대해 2015년부터 추이를 살펴봄으로써 공공기관의 자산, 부채 규모와 부채 비율, 당기순이익의 변동을 확인한다. 둘째, 340개 전체 공공기관의 분야별 지출내역에 대해 2015년부터의 추이를 살펴봄으로써 공공기관의 사업비, 인건비, 경상운영비, 차입상환금의 변동을 확인한다. 셋째, 공공기관 중에서도 특히 시장성이 강하고 수익성이 중요한 상장 공기업 8개 기관의 2015년 이후의 재무성과에 대하여 살펴본다. 넷째, 공공기관 중장기 재무관리 계획을 제출하는 39개 공공기관의 중장기 재무전망을 살펴봄으로써 향후 공공기관의 재무성과의 변동을 예측하도록 한다. 이를 통해 공공기관의 사회적 가치가 본격적으로 추진된 2017년 이후 공공기관의 재무성과가 어떻게 변하고 있는지에 대해 개략적으로 파악할 수 있을 것으로 기대한다.

공공기관의 재무 현황을 분석하기 위하여 재무관련 지표들을 재무상태와 경영 성과로 구분하여 살펴보고자 한다. 재무상태는 자산, 부채, 자본을 중심으로 분석할 것이며, 이 지표들은 해당 기관의 유동성, 재무적 탄력성, 수익성과 위험을 평가하는 정보를 제공한다(김기동·김태동, 2019). 공공기관의 자산은 유동자산, 투자자산, 유형자산 등의 합이며, 부채는 기업이 과거 사건의 결과로 경제적 자원을 이전해야 하는 현재의무로 정의할 수 있으며(김기동·김태동, 2019), 공공서비스를 제공하기 위한 자원 조달능력을 결정

한다는 점에서 공공기관의 부채는 중요한 지표이다(정민순·김영록, 2020). 기관의 경영 활동의 결과에 해당하는 수익성 분석을 위해서는 당기순이익을 살펴보고자 한다. 당기순이익은 기업의 매출액에서 매출원가, 판매비, 관리비, 영업외 수익과 비용, 법인세 등의 비용을 제외한 것으로 기업의 효율성을 용이하게 파악하도록 한 개념이라고 할 수 있다. 본 보고서에서는 공공기관의 재무자료를 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오, www.alio.go.kr)에 공시된 2015년부터 2019년까지의 5년간 자료를 수집하여 활용하였다. 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)은 한국채택국제회계기준(K-IFRS) 기준으로 작성된 회계자료를 공시하고 있으며 중앙정부가 관리주체인 기금계정을 제외하고 개별 공공기관은 연결기준으로 회계를 공시하고 있다.

[그림 IV-1]에서 보는 바와 같이 공공기관의 현재 경제적 자원을 나타내는 자산은 최근 5년간 지속적인 상승형태를 나타내었다. 전체 자산의 규모는 2015년 781.1조원에서 2019년 861.1조원까지 80조원 정도 증가하였다.

[그림 IV-1] 공공기관 재무상태 추이



자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 8. 3.)

총자산에서 공기업의 자산이 차지하는 비중은 전체 공공기관의 약 70% 수준을 차지하고 있다. 공기업의 자산은 2015년 555.6조원에서 2019년 600.3조

원으로 44.7조원이 증가하였으며, 이 중에 시장형 공기업 자산은 약 20조원, 준시장형 공기업 자산은 25조원 정도 증가하였다. 준정부기관의 자산은 총 2015년 193.4조원에서 2019년 215.5조원으로 22.1조원이 증가한 가운데 기금관리형 준정부기관의 자산이 약 20조원 증가하였고 위탁집행형 준정부기관의 자산이 약 2.3조원 증가하여 상대적으로 소폭으로 늘어났다. 기타공공기관은 기관 수에 비해서는 재정 규모가 적은 편이고, 5년간은 약 13조원 정도 증가하였다. 공공기관 자산의 꾸준한 증가는 주요 공공기관을 중심으로 인프라 확충 등에 기인한 것이다. 한전그룹사의 발전설비 투자, 한국도로공사의 건설중 개발자산 증가, 한국토지주택공사의 임대자산 증가, 주택금융공사의 대출채권 증가 등이 대규모의 자산 증가 원인이 되고 있다.³²⁾

〈표 IV-1〉 공공기관 자산 현황

(단위: 조원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
총합	781.1	799.8	810.1	828.3	861.1
공기업	555.6	563.0	569.0	579.3	600.3
시장형	276.2	277.3	278.0	283.0	296.3
준시장형	279.4	285.7	291.0	296.3	304.0
준정부기관	193.4	201.7	205.1	207.2	215.5
기금관리형	105.5	110.9	113.1	116.0	125.4
위탁집행형	87.8	90.8	92.0	91.3	90.1
기타공공기관	32.1	35.0	36.0	41.8	45.3

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>(검색일자: 2020. 8. 3.)

공공기관의 전체 부채 규모는 2015년 504.7조원에서 2017년 495.2조원으로 감소하였으나 2018년부터 증가하여 2019년에는 525.1조원에 이르렀다.³³⁾ 전체 공공기관의 부채 규모는 V자 형태로 감소세를 보이다가 다시 증가하는 형태로 나타난다. 2017년까지는 연속적으로 부채 규모가 감소하여 왔는데

32) 기획재정부, 보도자료, 「2019년도 공공기관 경영정보 공시」, 2020. 4. 29.

33) 공공기관 부채 규모 및 부채 비율 산출에는 은행(한국산업은행, 수출입은행, 기업은행)이 제외되어 337개 기관이 고려되었다.

이는 기존 2014년도부터 연속으로 4년째 감소추세를 보인 것이다. 점차 부채 규모의 감소폭이 줄면서 2018년부터는 부채가 다시 증가하였으며 2018년에는 8.5조원, 2019년에는 21.4조원이 증가하여 상승폭이 증가하고 있다. 전체 공공기관의 부채 비율은 2015년 182.6%에서 감소하여 2018년 155.2%까지 낮아졌다가 2019년 156.3%로 소폭 상승하였다.³⁴⁾ 시장형 공기업의 경우 2016년 157.8%에서 2019년 196.1%로 크게 증가하였고, 위탁집행형 준정부기관의 부채도 2017년 161.3%에서 2019년 219.9%로 크게 증가하였다. 반면, 준시장형 공기업의 부채 비율은 2015년 221.8%에서 2019년 171.2%, 기금관리형 준정부기관 2015년 194.6%에서 2019년 85.4%로 감소하였다. 기타공공기관의 부채 비율도 2015년 76.8%에서 2019년 62.1%로 감소하였다.

〈표 IV-2〉 공공기관의 부채 규모와 부채 비율

(단위: 조원, %)

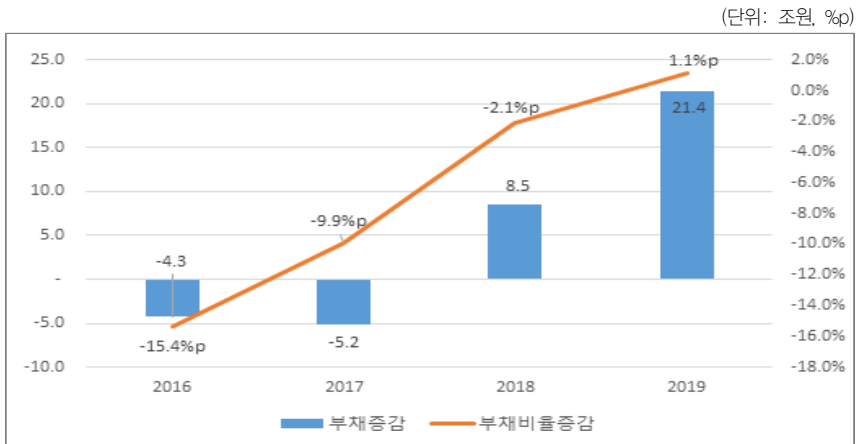
구분	항목	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체	부채 규모	504.7	500.4	495.2	503.7	525.1
	부채 비율	182.6	167.2	157.3	155.2	156.3
공기업	부채 규모	365.3	363	364.1	371.2	388.1
	부채 비율	192.0	181.5	177.6	178.3	182.9
시장형	부채 규모	172.7	169.7	172.2	180.4	196.2
	부채 비율	167.0	157.8	162.8	175.8	196.1
준시장형	부채 규모	192.6	193.3	191.9	190.8	191.9
	부채 비율	221.8	209.1	193.5	180.8	171.2
준정부기관	부채 규모	125.4	123.4	117.6	117.7	119.7
	부채 비율	184.5	157.7	134.6	131.4	124.9
기금관리형	부채 규모	69.7	67.1	60.9	57.8	57.8
	부채 비율	194.6	153.1	116.6	99.5	85.4
위탁집행형	부채 규모	55.7	56.3	56.8	59.8	61.9
	부채 비율	173.3	163.5	161.3	190.2	219.9
기타공공기관	부채 규모	13.9	14	13.5	14.9	17.3
	부채 비율	76.8	66.7	59.9	55.3	62.1

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>(검색일자: 2020. 8. 3.)

34) 국회예산정책처(2020a)는 공공기관의 부채 규모가 2013년 이후 하락하다가 공공기관 총 부채 규모 및 부채 비율이 최근 증가세로 전환된 점을 주목하고 있다.

2017년까지 전체 공공기관의 부채가 감소한 것은 2013년 공공기관 정상 확대책 추진을 통해 공공기관의 부채를 감축하고 경영을 효율화하고자 한 결과라고 볼 수 있다. 정부가 적극적으로 부채 감축을 모니터링하고 공사채 총량제 등을 도입하였으며, 공공기관은 이에 맞춰 비핵심자산 매각, 해외사업 성과관리 강화 등으로 부채 감축을 위한 노력을 강조해 왔다. 2018년부터 공공기관의 부채는 점차 증가하기 시작하는데 이는 국제 유가 상승에 따른 연료비 인상과 발전 및 송배전 설비확충에 따른 한전그룹사의 부채 증가, 인구고령화, 건보 보장성 확대에 따른 보험급여 증가, 리스 회계기준 변경 등으로 인한 것이다.³⁵⁾ 2019년을 기준으로 공기업의 부채 비중은 전체 공공기관 부채의 약 74%를 차지하고, 준정부기관의 비중은 약 23% 수준이다.

[그림 IV-2] 공공기관 부채 규모와 부채 비율 증감



자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 8. 3.)

자산과 마찬가지로 부채 규모 역시 상위 공기업 몇 개가 전체 공공기관의 부채에서 차지하는 비중이 상당히 높다. 2011년을 기준으로도 대규모 공공기관 7개의 부채 규모가 전체 공기업 부채의 95.5%를 차지하고 있었던 상황(박진 외, 2012)과 마찬가지로 최근에도 한국토지주택공사, 한국전력공사,

35) 기획재정부, 보도자료, 「'19~'23 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2019. 9. 2.

한국가스공사, 한국수력원자력, 한국도로공사, 한국철도공사, 한국석유공사, 한국수자원공사 등 7개 기관의 부채 규모가 전체 공공기관의 약 70%, 공기업 부채에서는 여전히 95%를 차지하는 수준으로 그 비중이 유지되었다. 한편, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사는 자산보다 부채 규모가 더 큰 자본잠식 상태에 있다.

당기순이익으로 살펴본 공공기관의 최종 이익을 살펴보면 최근 5년간 연속적으로 흑자가 지속되고 있으나 흑자폭은 2017년 이후 큰 폭으로 감소하고 있다. 2015년과 2016년 사이에는 당기순이익 규모가 12.5조원에서 15.4조원으로 확대 추세를 보이다가 2017년 7.2조원으로 감소하였으며 2018년 0.7조원, 2019년에는 0.6조원으로 급감하였다. 특히 시장형 공기업과 위탁집행형 준정부 기관의 당기순이익이 급격히 감소하였는데, 시장형 공기업은 2015년 8.8조원에서 2019년 △1.5조원의 당기순손실이 발생하였다. 위탁집행형 준정부기관은 2015년 5.7조원의 당기순이익에서 2019년 △3.1조원의 당기순손실로 전환되었다. 공공기관연구센터(2019)에 의하면, 2016년에서 2018년 사이 공기업에 대한 손익을 분석한 결과, 공기업의 매출액은 증가하나 영업이익은 감소하는 추이를 보고하였다. 특히, 한국전력공사가 영업이익 및 당기순이익이 각각 5.16조원, 2.62조원이 감소하면서 전체 공공기관의 영업이익과 당기순이익을 감소하는데 기인한 바가 크다.

〈표 IV-3〉 공공기관의 당기순이익 현황

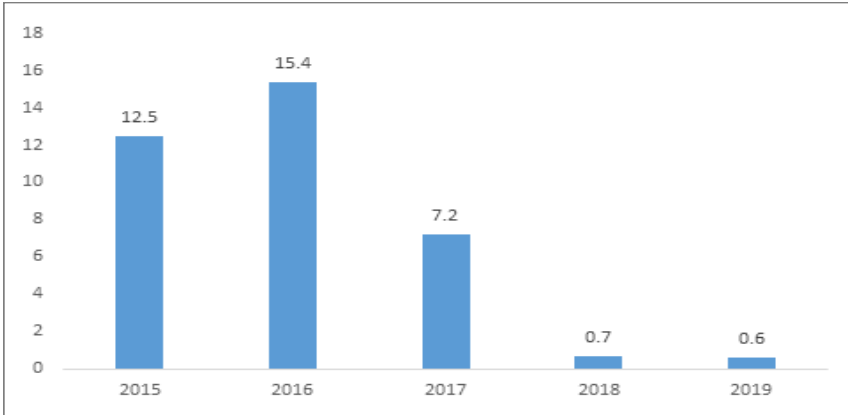
(단위: 조원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체	12.5	15.4	7.2	0.7	0.6
공기업	4.9	9	4.2	2	1.4
시장형	8.8	6.3	1	△1.1	△1.5
준시장형	△3.9	2.8	3.2	3.1	2.9
준정부기관	7.9	6.4	3.2	△1.0	△0.7
기금관리형	2.2	3.1	2.4	2.7	2.5
위탁집행형	5.7	3.3	0.8	△3.7	△3.1
기타공공기관	△0.3	0	△0.1	△0.3	△0.2

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>(검색일자: 2020. 8. 3)

[그림 IV-3] 공공기관 당기순이익 추이

(단위: 조원)



자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 8. 3.)

2. 공공기관 지출 분석

2015년에서 2020년까지의 340개 공공기관의 지출³⁶⁾을 분석한 결과, 전체 지출 규모는 2015년 665.9조원에서 2020년 727.9조원으로 62.1조원(9.3%)이 증가하였다. 연도별로 보면 2015년 이후 전체 지출 규모는 비슷한 규모로 유지되었으나 2019년 670.2조원에서 대폭 증가하여 2020년 727.9조원에 이르렀다. 기관 유형별로 살펴보면 2015년에서 2020년 사이에 공기업은 3.4조원, 기타공공기관 5.8조원이 증가하여 소폭 증가하였으나 준정부기관의 예산은 52.9조원이 증가하여 공공기관 지출 증가의 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. 특히 준정부기관의 지출은 2019년 292.4조원에서 2020년 334.1조원으로 1년간 41.7조원이 증가하였다.

36) 공공기관의 지출은 2020년 예산의 경우 기관이 예산서의 부속서류로 제출하는 「수입 및 지출계획서」에 근거하여 집계되며 이 자료는 현금주의 방식으로 작성되는 수지예산서(자금계획서)상 금액을 기준으로 작성함.

〈표 IV-4〉 공공기관의 분야별 지출 현황¹⁾

(단위: 조원, %)

구분		2015년 (A)	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (B)	증감 (B-A)	증감률
지출 합계	전체	665.9	639.2	650.8	642.2	670.2	727.9	62.1	9.3
	공기업	245.3	229.9	237.9	241.5	235.9	248.7	3.4	1.4
	준정부기관	281.2	258.9	274.6	272	292.4	334.1	52.9	18.8
	기타공공기관	139.3	150.5	138.3	128.7	141.9	145.1	5.8	4.2
인건비	전체	21.1	22.9	24.2	25.6	27.6	30.3	9.1	43.1
	공기업	9	9.8	10.3	10.6	11.2	12	3	34.0
	준정부기관	5.7	6.1	6.5	6.9	7.6	8.3	2.5	44.6
	기타공공기관	6.5	7	7.5	8	8.8	10	3.5	54.5
경상 운영비	전체	11.3	12.6	12.7	13.1	13.2	16.7	5.4	47.7
	공기업	5.4	6.3	6.2	6.3	6.1	9.4	4	73.6
	준정부기관	2.3	2.4	2.5	2.6	2.8	2.8	0.4	18.8
	기타공공기관	3.6	4	4	4.2	4.4	4.5	1	27.6
사업비	전체	437.7	417.6	414.9	425.6	461.3	503.9	66.2	15.1
	공기업	151.8	137.5	142.4	152.5	155.5	161.8	10	6.6
	준정부기관	188.8	174.8	181.9	189.8	210.8	244.3	55.6	29.4
	기타공공기관	97.1	105.2	90.6	83.3	95	97.8	0.6	0.7
차입금 상환	전체	96.1	84	92.9	84.5	75.4	82.2	-13.9	-14.4
	공기업	39.7	36	38.2	35.8	31.2	29	-10.7	-27.0
	준정부기관	35.9	24.2	28.8	27.1	22.3	30.4	-5.5	-15.3
	기타공공기관	20.5	23.8	25.9	21.6	21.9	22.8	2.3	11.3
기타	전체	99.7	102.2	106.1	93.4	92.7	94.9	-4.7	-4.8
	공기업	39.5	40.3	40.8	36.4	32	36.5	-3	-7.5
	준정부기관	48.5	51.4	54.9	45.5	48.9	48.4	-0.1	-0.3
	기타공공기관	11.6	10.5	10.4	11.5	11.8	10	-1.6	-14.1
증감			-26.6	11.6	-8.6	28	57.8		
증감률			-4.00%	1.80%	-1.30%	4.40%	8.60%		

주: 1) 2015~2019년 결산 자료, 2020년 예산자료

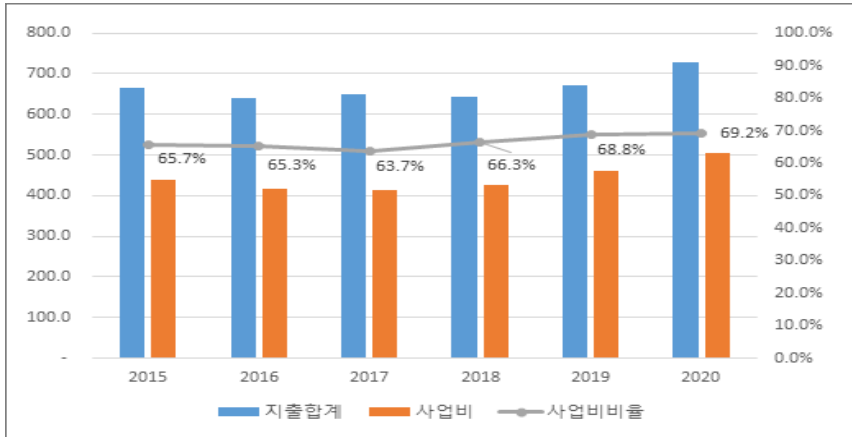
자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 12. 14.)

분야별로 살펴보면 전체 지출에서 차지하는 비중은 사업비가 가장 컸으며 2019년 기준 전체 지출의 69.2%를 차지한다. 공공기관의 전체 사업비는

2015년 437.7조원에서 2020년 503.9조원으로 66.2조원(15.1%)이 증가하였다. 전체 지출에서 사업비가 차지하는 비중도 2015년 65.7%에서 2020년 69.2%로 3.5%p로 증가한 것으로 나타났다.

[그림 IV-4] 공공기관 지출 추이: 지출합계와 사업비¹⁾

(단위: 조원 %)



주: 1) 2015~2019년 결산 자료, 2020년 예산자료

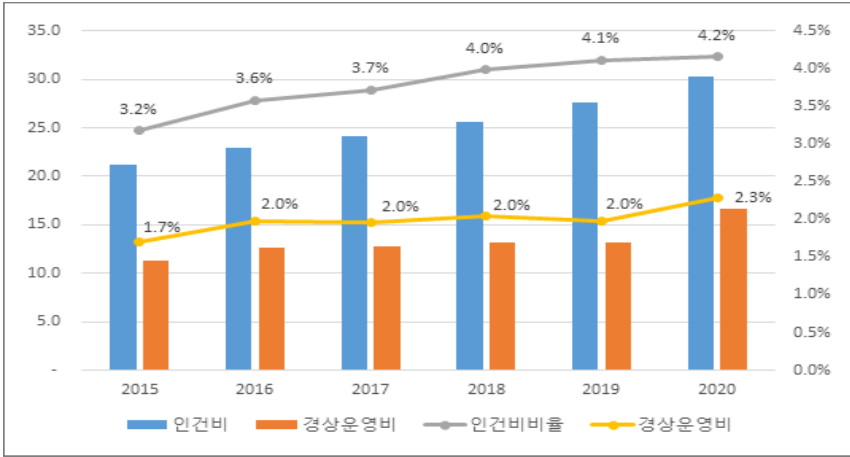
자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 12. 14.)

인건비는 기존 직원 급여, 무기계약직 급여, 퇴직급여, 복리후생비, 예비비 등이 포함³⁷⁾되며 2015년 21.1조원에서 2020년 30.3조원으로 9.1조원이 증가하여 43.1%의 증가율을 나타낸다. 경상운영비는 여비교통비, 관리비 등 각종 경비에 해당하며 2015년 11.3조원에서 2020년 16.7조원으로 5.4조원이 증가하여 47.7%의 큰 폭의 증가율을 보였다. 전체 지출에서 차지하는 비율은 인건비가 2015년 기준 3.2%에서 2020년 기준 4.2%로 증가하였으며 경상운영비는 1.7%에서 2.3%로 증가하였다. 이는 신규 채용 증가와 비정규직의 정규직화로 인해 공공기관의 임직원 수가 증가했기 때문이다. 공공기관의 임직원 수는 2015년 31만 4,215명에서 2020년 3분기 기준 42만 3,148명으로 10만 8,933명이 증가하여 34.7%의 증가율을 보이고 있다.

37) 기획재정부, 「2020년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」, 2019.

[그림 IV-5] 공공기관 지출 추이: 인건비와 경상운영비¹⁾

(단위: 조원, %)



주: 1) 2015~2019년 결산 자료, 2020년 예산자료

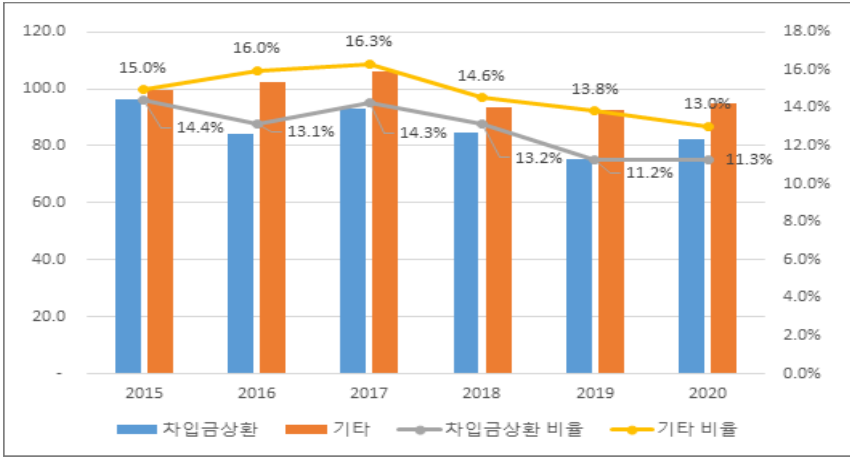
자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 12. 14.)

차입금상환은 부채에 대한 원금상환과 이자상환액이 포함되며³⁸⁾ 2015년 96.1조원에서 2020년 82.2조원으로 10.7조원이 감소하여 14.4%의 감소율을 보였다. 기타 지출은 차기이월, 배당, 기타 지출이 포함되며 2015년 99.7조원에서 2020년 94.9조원으로 4.7조원이 감소하여 4.8%의 감소율을 보였다. 전체 지출에서 차지하는 비율은 차입금상환이 2015년 기준 14.4%에서 2020년 기준 11.3%로 감소하였으며 기타 지출은 15.0%에서 13.0%로 감소하였다. 공공기관 중 부채가 가장 많은 한국토지주택공사는 2015년 14.1조원에서 2020년 8.1조원으로 차입금상환이 대폭 줄어들었으며 한국전력공사는 2015년 6.4조원에서 3.9조원으로 감소하였다. 차입금상환은 부채가 개선되어 원금상환과 이자상환액이 줄어들면서 감소할 수도 있고 반면 기관의 경영상태가 악화되어 차입금 상황이 어려워져 줄어들 수도 있다. 또한 기관의 투자를 확대하면서 차입금의 상환보다는 투자에 더 많은 자원을 배정함에 따라 결과적으로 차입금 상황이 감소하기도 한다.

38) 기획재정부, 「2020년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」, 2019.

[그림 IV-6] 공공기관 지출 추이: 차입금 상환과 기타 지출¹⁾

(단위: 조원, %)



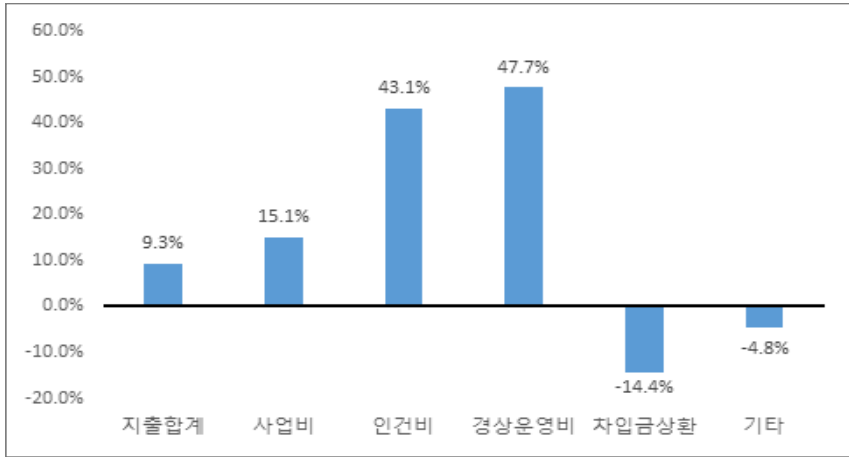
주: 1) 2015~2019년 결산 자료, 2020년 예산자료

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 12. 14.)

2015~2020년의 공공기관 지출을 분야별로 종합해 보면 전체 지출은 9.3% 증가하였으며 사업비는 15.1%가 증가하여 전체 지출보다 증가폭이 높게 나타난다. 인건비와 경상운영비의 증가율은 각각 43.1%, 47.7%로 매우 큰 폭으로 증가하였으며 반면 차입금 상환은 14.4% 감소하였다. 기타 지출 역시 감소하였는데 해당 기간 동안 4.8%가 감소하였다. 이는 기관의 사업과 투자 규모도 증가하지만 인건비와 경상운영비의 증가가 더 빠르게 증가하였음을 보여준다. 또한 차입금 상환과 기타 지출은 오히려 감소세를 보이고 있어 공공기관의 지출이 부채 상환보다는 사업과 투자에 더 높은 우선순위를 두었음을 알 수 있다.

[그림 IV-7] 2015~2020년 공공기관 지출의 분야별 증감률¹⁾

(단위: %)



주: 1) 2015~2019년 결산 자료, 2020년 예산자료

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 12. 14.)

3. 상장 공기업 재무성과

340개 공공기관 중에 상장 공기업은 한국전력공사, 한국가스공사, 강원랜드, 기업은행, 한전KPS, 그랜드코리아레저, 한국전력기술, 지역난방공사의 8개에 해당한다. 상장 공기업은 다른 공공기관과 달리 기업의 소유권이 정부와 공공지분, 민간투자자 등으로 구성되며 시장에서 주식이 거래된다. 하지만 정부 혹은 공공지분이 51% 이상을 차지하고 있어 정부의 지배력은 여전히 유지되고 있다. 다른 공공기관과 달리 상장 공기업은 수익성 목표의 중요성이 크고 이를 통한 주주가치의 극대화를 추구해야 한다. 따라서 공익성과 수익성이라는 공공기관의 다중목표 중에서 다른 공공기관에 비해 수익성에 대한 가중치가 더 큰 기관이라고 할 수 있다. 본 장에서는 정부의 사회적 가치 추진이 적극적으로 시행된 2017년 이전과 이후에 상장공기업의 재무성과가 어떻게 변동했는지를 파악하기 위해 아래 표에서 보는 바와 같이 2015년에서 2019년까지의 부채 비율, 매출액, 영업이익, 당기순이익을 살펴보았다.

〈표 IV-5〉 상장 공기업의 재무성과

(단위: 억원, %, %p)

기관명	항 목	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	증감	증감률
한국전력 공사	부채 비율	157.9%	143.4%	149.10%	160.60%	186.80%	28.9%p	18.3%
	매출액	589,577	601,904	598,149	606,276	591,729	2,152	0.4%
	영업이익	113,467	120,016	49,532	-2,080	-12,765	-126,232	-111.2%
	당기순이익	134,164	71,483	14,414	-11,745	-22,635	-156,799	-116.9%
한국가스 공사	부채 비율	320.7%	322.7%	356.2%	367.1%	382.6%	61.8%p	19.3%
	매출액	260,527	211,081	221,722	261,850	249,826	-10,701	-4.1%
	영업이익	2,920	-6,125	-11,917	5,267	583	-2,337	-80.0%
	당기순이익	9,719	9,982	10,352	12,769	13,345	3,626	37.3%
한국지역 난방공사	부채 비율	181.3%	184.4%	212.7%	262.7%	285.3%	103.9%p	57.3%
	매출액	20,019	17,199	18,344	24,873	23,679	3,660	18.3%
	영업이익	2,099	1,617	1,173	145	422	-1,677	-79.9%
	당기순이익	1,158	1,267	699	-2,265	-256	-1,414	-122.1%
중소기업 은행	부채 비율	1286.9%	1323.2%	1284.1%	1272.5%	1296.7%	9.8%p	0.8%
	매출액	161,195	178,443	193,265	178,714	193,174	31,980	19.8%
	영업이익	14,997	15,326	20,283	23,964	22,279	7,283	48.6%
	당기순이익	11,506	11,646	15,085	17,643	16,143	4,637	40.3%
강원랜드	부채 비율	23.1%	22.3%	19.5%	18.0%	19.4%	-3.7%p	-16.2%
	매출액	16,337	16,965	15,478	14,381	15,201	-1,136	-7.0%
	영업이익	5,954	6,186	5,309	4,307	5,012	-942	-15.8%
	당기순이익	4,416	4,545	4,375	2,972	3,347	-1,070	-24.2%
그랜드 코리아 레저	부채 비율	42.6%	40.8%	37.6%	36.2%	55.4%	12.8%p	30.1%
	매출액	5,057	5,482	5,013	4,803	4,908	-149	-2.9%
	영업이익	1,184	1,512	1,082	1,051	968	-216	-18.2%
	당기순이익	917	1,143	805	777	724	-193	-21.1%
한전KPS	부채 비율	31.5%	38.3%	32.6%	30.2%	27.8%	-3.6%p	-11.5%
	매출액	11,797	12,231	12,368	12,425	12,470	672	5.7%
	영업이익	1,752	1,058	1,641	1,915	1,939	188	10.7%
	당기순이익	1,699	883	1,360	1,613	1,533	-166	-9.8%
한국전력 기술	부채 비율	109.4%	88.8%	66.8%	67.2%	49.4%	-60.0%p	-54.9%
	매출액	6,576	5,060	4,902	4,337	4,486	-2,090	-31.8%
	영업이익	143	123	329	215	441	298	209.0%
	당기순이익	150	226	325	129	264	114	75.8%
합계 ¹⁾	부채 비율	123.8%	120.1%	124.9%	134.6%	143.8%	20.0%p	16.2%
	매출액	909,890	869,922	875,976	928,945	902,298	-7,592	-0.8%
	영업이익	127,519	124,386	47,148	10,820	-3,400	-130,919	-102.7%
	당기순이익	152,224	89,530	32,330	4,251	-3,678	-155,902	-102.4%

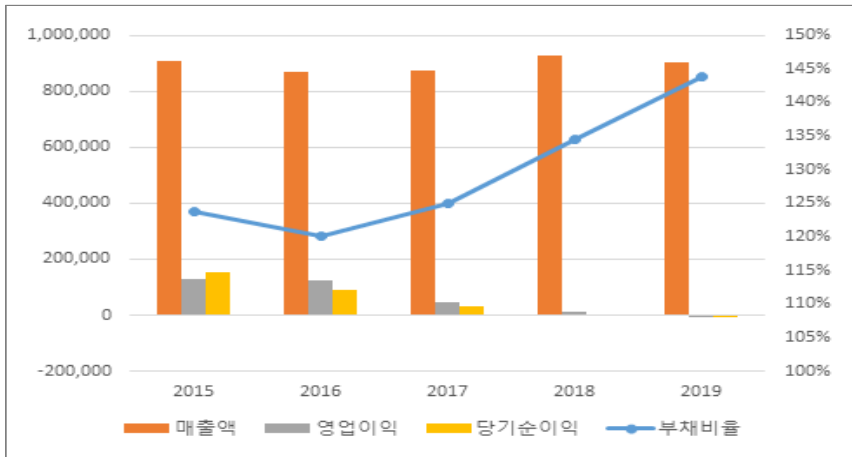
주: 1) 중소기업은행 제외

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여
저자 작성(검색일자: 2020. 12. 11.)

중소기업은행을 제외한 7개 상장 공기업의 매출액은 2015년 91.0조원에서 약간의 감소와 증가를 거치며 비슷한 수준을 유지하고 있으며 2019년 매출액은 90.2조원으로 조금 감소하였다. 영업이익은 2015년 12.8조원에서 2016년까지는 12.4조원으로 비슷한 수준이었으나 이후 급감하여 2017년 4.7조원, 2018년 1.1조원으로 줄어들었고, 2019년에는 0.3조원의 손실이 발생하였다. 당기순이익도 영업이익과 비슷한 추이로 변동하였다. 2015년 15.2조원이었던 당기순이익은 급감하여 2016년 9.0조원, 2017년 3.2조원, 2018년 0.4조원으로 줄어들었고 2019년에는 0.4조원의 손실이 발생하였다. 7개 상장 공기업의 부채 비율 평균은 2015년 123.8%에서 2020년 143.8%로 20%p가 증가하였다.

[그림 IV-8] 상장 공기업의 재무성과

(단위: 억원, %)



자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 12. 11.)

2015~2019년 재무성과는 기관별로 차이가 발생하는데, 중소기업은행은 2015년에서 2020년 사이에 매출액은 19.8%, 영업이익은 48.6%, 당기순이익은 40.3% 증가하여 재무성과가 계속적으로 개선되는 것으로 나타났다. 한국가스공사는 2016년과 2017년에 영업이익에 적자를 기록하였고 한국전력공사와 한국지역난방공사는 이 기간 동안 영업이익과 당기순이익이 급감하였고

2018년과 2018년에 당기순손실이 발생하였다. 강원랜드와 그랜드코리아레저는 매출액도 점차 감소하고 영업이익과 당기순이익도 지속적으로 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 개별 기업의 경영성과는 기업의 주가에 반영된다. <표 IV-6>은 2015년에서 2020년까지의 8개 상장 공기업의 주가를 보여주고 있으며, 주가는 현재의 경영성과뿐만 아니라 기업의 미래가치도 반영한다. 8개 상장 공기업 중에서 매출이 증가한 곳은 한국전력공사, 한국지역난방공사, 중소기업은행, 한전 KPS의 5개 기관이었으며 당기순이익이 증가한 곳은 한국가스공사, 중소기업은행, 한국전력기술의 3개 기관이었다.

<표 IV-6> 상장 공기업의 주가 추이¹⁾

(단위: 원, %)

기관명	2015년 (A)	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (B)	증감 (B-A)	증감 비율
한국전력공사	50,000	44,050	38,150	33,100	27,800	23,800	-26,200	-52.4%
한국가스공사	36,850	48,450	42,550	48,200	37,850	30,900	-5,950	-16.1%
한국지역난방공사	57,600	68,100	73,000	57,000	47,300	39,950	-17,650	-30.6%
중소기업은행	12,350	12,700	16,450	14,050	11,800	9,520	-2,830	-22.9%
강원랜드	38,400	35,750	34,800	32,000	29,600	23,950	-14,450	-37.6%
그랜드코리아레저	24,200	20,450	29,250	24,900	19,450	18,100	-6,100	-25.2%
한전KPS	89,000	54,200	40,600	33,200	39,150	30,350	-58,650	-65.9%
한국전력기술	34,600	23,650	23,800	20,900	20,050	17,100	-17,500	-50.6%
주가지수(KOSPI)	1,961.31	2,026.46	2,467.49	2,041.04	2,197.67	2,770	809	41.2%

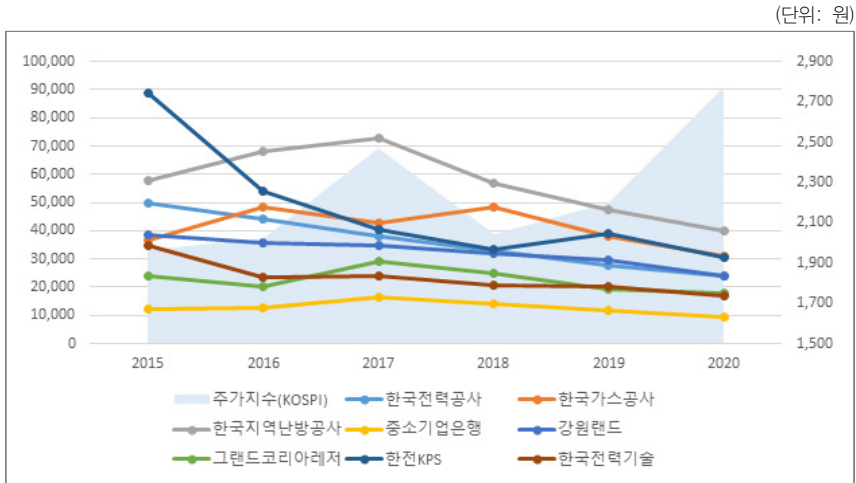
주: 1) 2015~2019 종가 기준, 2020은 12월 11일 기준

자료: 한국거래소, 시장정보 통계, <http://marketdata.krx.co.kr/mdf#document=13010101> 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 12. 11.)

8개 상장 공기업 모두 2020년 12월 11일 기준 주가는 2015년 종가 대비 감소한 것으로 나타난다. 동 기간 주가지수는 1,961.31에서 2,770으로 큰 폭으로 상승하였으나 8개 상장 공기업은 산업 분야에 상관없이 주가가 하락하였다. 하락폭은 한전 KPS가 89,000원에서 30,350원으로 65.9% 하락하였으며 한국전력공사가 52.4%, 한국전력기술이 50.6% 감소하였다. 강원랜드는 37.6% 하락하였으며 그랜드코리아레저가 25.2%, 중소기업은행이 22.9%, 한국가스

공사가 16.1% 하락하였다. 앞서 설명한 바와 같이 중소기업은행의 경우 경영성과가 동 기간 크게 개선된 것으로 나타나고 한국가스공사와 한국전력기술의 당기순이익도 증가하였으나 이와 상관없이 주가는 모두 하락하는 것으로 나타나고 있다.

[그림 IV-9] 상장 공기업의 주가 추이¹⁾



주: 1) 2015~2019 증가 기준, 2020은 12월 11일 기준

자료: 한국거래소, 시장정보 통계, <http://marketdata.krx.co.kr/mdl#document=13010101> 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 12. 11.)

8개 상장 공기업의 2015~2019년 인력 규모와 인건비 추이를 살펴보면 임직원 수는 50,822명에서 57,667명으로 6,845명(13.5%)이 늘었으며 인건비는 4조 326억원에서 4조 6,009억원으로 5,683억원(14.1%)이 증가하였다. 상장 공기업의 임직원 수 증가율(13.5%)은 2015~2019년 전체 공공기관의 임직원 수 증가율 30.7%, 전체 공기업의 임직원 수 증가율 20.1%보다 상당히 낮은 수치이며, 상장 공기업의 인건비 증가율(14.1%)도 전체 공공기관의 인건비 증가율 30.4%, 전체 공기업의 인건비 증가율 25.3%보다는 상당히 낮은 수치라고 볼 수 있다.

〈표 IV-7〉 상장 공기업의 인력 규모와 인건비 추이

(단위: 명, 억원, %)

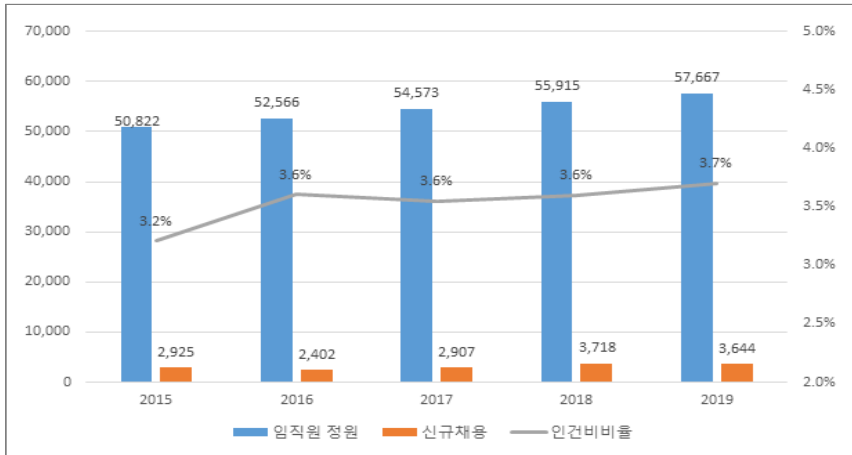
기관명	항목	2015년 (A)	2016년	2017년	2018년	2019년 (B)	증감 (B-A)	증감 비율
한국 전력 공사	임직원 수	20,705	21,449	22,125	22,706	23,331	2,626	12.7%
	신규 채용	1,019	1,413	1,574	1,786	1,773	754	74.0%
	인건비	15,989	17,238	16,890	17,439	18,256	2,267	14.2%
	인건비 비율	2.3%	2.5%	2.5%	2.5%	2.6%	0.4%p	16.8%
한국 가스 공사	임직원 수	3,521	3,735	3,853	4,121	4,272	751	21.3%
	신규 채용	86	213	150	368	291	205	238.4%
	인건비	2,556	2,869	3,166	3,211	3,665	1,109	43.4%
	인건비 비율	0.8%	1.1%	1.1%	1.1%	1.3%	0.5%p	56.0%
한국지역 난방공사	임직원 수	1,634	1,737	1,834	2,030	2,129	495	30.3%
	신규 채용	162	147	103	222	159	-3	-1.9%
	인건비	1,226	1,191	1,489	1,618	1,758	532	43.3%
	인건비 비율	4.1%	4.3%	5.0%	4.7%	5.6%	1.5%p	35.9%
중소기업 은행	임직원 수	11,922	12,220	12,626	12,871	13,339	1,417	11.9%
	신규 채용	506	193	521	340	410	-96	-19.0%
	인건비	10,597	11,044	10,999	11,850	12,251	1,654	15.6%
	인건비 비율	7.4%	7.0%	6.6%	8.1%	7.5%	0.1%p	1.5%
강원 랜드	임직원 수	3,498	3,604	3,680	3,707	3,744	246	7.0%
	신규 채용	442	90	143	274	155	-287	-64.9%
	인건비	2,957	3,092	3,191	3,299	2,901	-56	-1.9%
	인건비 비율	8.9%	8.3%	8.0%	8.2%	6.9%	-2.0%p	-22.3%
그랜드 코리아 레저	임직원 수	1,742	1,767	1,785	1,875	1,880	138	7.9%
	신규 채용	67	64	77	156	58	-9	-13.4%
	인건비	1,076	1,136	1,184	1,139	1,250	174	16.2%
	인건비 비율	20.6%	20.2%	23.0%	23.1%	24.7%	4.1%p	19.9%
한전 KPS	임직원 수	5,464	5,718	6,300	6,245	6,601	1,137	20.8%
	신규 채용	557	210	284	482	713	156	28.0%
	인건비	4,087	4,520	4,398	4,193	4,056	-31	-0.8%
	인건비 비율	33.2%	36.5%	35.1%	33.1%	32.1%	-1.1%p	-3.2%
한국 전력 기술	임직원 수	2,336	2,336	2,370	2,360	2,371	35	1.5%
	신규 채용	86	72	55	90	85	-1	-1.2%
	인건비	1,838	1,986	1,968	1,948	1,872	35	1.9%
	인건비 비율	24.1%	34.7%	35.9%	43.8%	40.1%	16.0%p	66.1%
합계	임직원 수	50,822	52,566	54,573	55,915	57,667	6,845	13.5%
	신규 채용	2,925	2,402	2,907	3,718	3,644	719	24.6%
	인건비	40,326	43,077	43,285	44,697	46,009	5,683	14.1%
	인건비 비율	3.2%	3.6%	3.6%	3.6%	3.7%	0.5%p	15.4%

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여
저자 작성(검색일자: 2020. 12. 11.)

8개 상장 공기업의 인건비의 비율은 2015년 3.2%에서 2019년 3.7%로 증가하여 인건비의 비율도 0.5%p 증가하였음을 확인할 수 있다. 기관별로 살펴보면 임직원 수가 가장 높은 비율로 증가한 곳은 한국지역난방(30.3%), 한국가스공사(21.3%), 한전KPS(20.8%)의 순으로 나타났다. 인건비가 가장 높은 비율로 증가한 곳은 한국가스공사(43.4%), 한국지역난방공사(43.3%), 그랜드코리아레저(16.2%), 한국전력공사(14.25)의 순이다. 강원랜드와 한전KPS는 2020년 인건비가 2015년 인건비보다 감소하였다.

[그림 IV-10] 상장 공기업의 임직원 수와 인건비 비율 추이

(단위: 명, %)



자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>의 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 12. 11.)

4. 공공기관 중장기 재무 전망

공공기관의 향후 재무성과가 어떻게 변동할지에 대해서는 공공기관 중장기 재무 전망을 살펴보고자 한다. 기획재정부는 공공기관의 재무 관리를 위해 중장기 재무관리계획 대상으로 39개의 공공기관을 선정하여 매년 향후 5년의 전망을 검토하고 있다. 39개 대상 기관은 자산 2조원 이상 또는 정부 손실보전 조항이 있거나 자본잠식인 공공기관이 포함된다. 중장기 재무관리계

획은 대상 기관이 향후 5년간 경영목표, 투자 방향, 연도별 자산 및 부채의 재무 전망을 제시하도록 하고 있다. 39) 중장기 재무관리계획 대상인 39개 공공기관의 부채는 2019년 497.2조원에 달하며 이는 전체 공공기관⁴⁰⁾ 부채의 94.7%에 해당한다. 따라서 전체 공공기관의 재무 전망도 공공기관 중장기 재무관리계획의 전망과 유사하게 나타날 것으로 볼 수 있다.

공공기관 중장기 재무관리계획에 따르면 2020~2024년간 39개 중장기 대상 공공기관의 자산과 부채는 지속적으로 증가할 것으로 보고 있다. 2019년 794.6조원이었던 자산은 2020년 824.5조원으로 증가한 후 계속적으로 증가하여 2024년 975.1조원에 달할 전망이다. 150.6조원의 자산 증가를 분야별로 살펴보면 SOC 분야에서 LH, 도로공사를 중심으로 한 기반시설 증가로 97.1조원이 증가하며, 에너지 분야에서는 송배전설비, 발전소, 에너지 신산업 투자 등으로 자산이 22.1조원 증가할 것으로 전망되며 금융 분야에서도 28.7조원의 자산이 증가할 것으로 예측된다.⁴¹⁾ 2019년 497.2조원이었던 부채는 2020년 521.6조원으로 증가한 후 계속 증가하여 2024년에는 615.8조원에 달할 것으로 파악된다. 2020~2024년간 94.2조원의 부채가 증가할 것으로 전망되며 이는 2020년의 코로나19로 인한 수입의 감소, 지출의 증가와 한전, LH 등 주요 기관의 투자 확대에 기인한다. 분야별로 살펴보면 SOC 분야에서 공공주택 공급 확대 등으로 68.0조원의 부채가 증가할 것으로 전망되고, 에너지 분야에서는 신재생에너지 확대, 발전소 건설 등 투자 확대의 영향으로 23.4조원의 부채가 증가할 것으로 예측된다. 전체 중장기 재무관리 계획대상 39개 기관의 부채 비율은 2019년 167.1%에서 2020년 172.2%로 5.1%p가 증가하지만 이후 안정화되어 2024년에는 171.4%로 유지되는 것으로 나타난다. 분야별로 살펴보면 금융 분야와 기타 분야의 공공기관은 부채 비율이 오히려 감소하지만 SOC 분야는 부채 비율이 180.5%에서 190.8%로 10.3%p 증가하고, 에너지 분야는 2020년 268.5%에서 2024년 305.6%로 무려 37.1%p가 증가하는

39) 기획재정부, 보도자료, 「20~24년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2020. 9. 1.

40) 전체 340개 공공기관에서 은행 3사(산업은행, 수출입은행, 중소기업은행) 제외.

41) 기획재정부, 보도자료, 「20~24년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2020. 9. 1.

것으로 나타나 분야별 차이가 큰 것을 확인할 수 있다.

〈표 IV-8〉 2020~2024년 자산·부채·자본 전망

(단위: 조원, %)

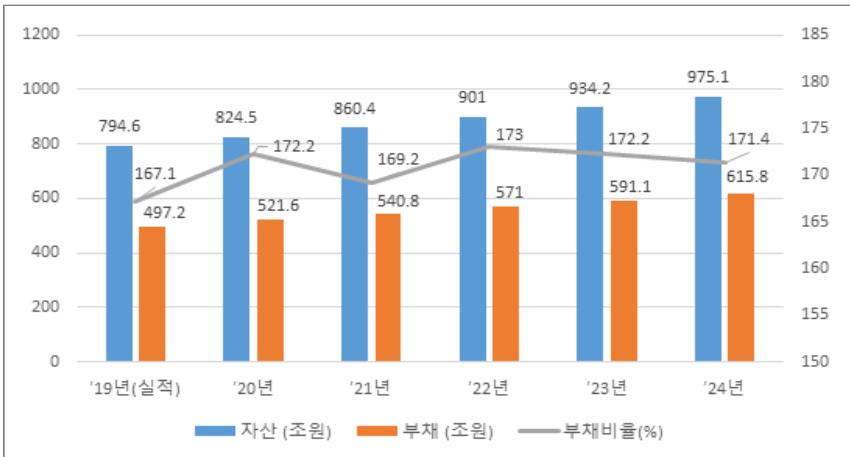
구분	2019년 (실적)	2020년 (A)	2021년	2022년	2023년	2024년 (B)	증감 (B-A)
자산	794.6	824.5	860.4	901.0	934.2	975.1	150.6
부채	497.2	521.6	540.8	571.0	591.1	615.8	94.2
자본	297.5	302.9	319.6	330.0	343.2	359.3	56.4
부채 비율	167.1	172.2	169.2	173.0	172.2	171.4	△0.8

주: 2019년 K-IFRS 리스기준서 변경

자료: 기획재정부, 보도자료, 「'20~'24년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2020. 9. 1.의 자료를 활용하여 저자 작성

[그림 IV-11] 공공기관 중장기 재무관리계획(2020~2024년)

(단위: 조원, %)



자료: 기획재정부, 보도자료, 「'20~'24년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2020. 9. 1, p. 2의 자료를 활용하여 저자 작성

부채 가운데 이자가 수반되는 금융부채는 2020년 400.8조원에서 2024년 476.6조원으로 75.8조원이 증가할 것으로 예상된다. 금융부채의 총부채 대비 비율은 향후 5년간 약 77.4% 이내의 수준이 유지될 것으로 전망된다. 당기순이익은 2019년 0.5조원에서 감소하여 2020년에는 3.0조원의 손실이 발

생활 것으로 예상되며 이후 회복되어 2021년에는 5.2조원의 당기순이익을 전망하고 있다. 당기순이익은 이후 증감을 거쳐 2024년에는 6.0조원에 달할 것으로 예상된다. 금융부채가 증가됨에 따라 부채의 이자비용의 부담도 증가할 것으로 전망할 수 있다. 이자보상배율은 영업이익을 이자비용으로 나눈 값으로 2019년 1.1이었던 이자보상배율은 2020년에는 0.7까지 낮아질 것으로 전망된다. 그러나 이후 영업이익의 회복으로 2021년 이후에는 1.7~2.0의 안정적인 이자보상배율이 유지될 것으로 전망되고 있다.

〈표 IV-9〉 2020~2024년 금융부채, 당기순이익, 이자보상배율 전망

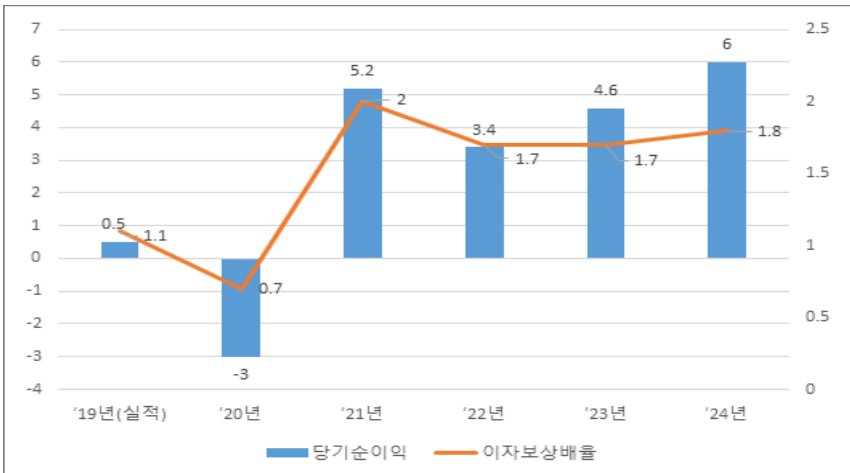
(단위: 조원, %, 배)

구분	2019(실적)	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
금융부채(조원)	378.4	400.8	415.2	438.4	456.6	476.6
(총부채 대비, %)	76.1	76.8	76.8	76.8	77.3	77.4
당기순이익(조원)	0.5	△3.0	5.2	3.4	4.6	6.0
이자보상배율	1.1	0.7	2.0	1.7	1.7	1.8

자료: 기획재정부, 보도자료, 「'20~'24년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2020.9.1, p. 2

[그림 IV-12] 공공기관의 당기순이익과 이자보상배율 전망

(단위: 조원, 배)



자료: 기획재정부, 보도자료, 「'20~'24년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2020.9.1, p. 2의 자료를 활용하여 저자 작성

이상의 공공기관 중장기 재무 전망을 종합하면 2020~2024년 사이에 부채 규모는 94.2조원이 증가하여 615.8조원까지 전망되지만 부채 비율과 당기순이익, 이자보상배율은 안정적으로 유지될 것으로 예상하고 있다. 그러나 이러한 중장기 재정전망은 다음 두 가지 사항을 고려해야 한다. 첫째, 중장기 전망이 2020년 상반기에 각 기관이 제출한 계획이기 때문에 코로나19로 인한 영향을 충분히 담지 못했을 수 있다는 것이다. 당시의 전망은 2020년 하반기부터 코로나19가 줄어들고 2021년부터는 본격적인 경제회복이 발생할 것으로 보고 있으나 코로나19는 2020년 하반기에 들어서도 점차 확산되고 증가하는 추세이다. 2020년 초기에 예상한 전망 역시 이러한 영향을 고려하여 다시 수정될 필요가 있다. 특히 공공기관 중에서 항공, 운송, 관광 분야 공공기관의 영향은 매우 심각한 것으로 파악되고 있다. 공공기관 중장기 재무관리계획에서는 인천국제공항공사, 강원랜드, 한국마사회, 한국공항공사, 한국철도공사는 2018년, 2019년에는 당기순이익의 규모가 컸지만 2020년에는 코로나19의 영향으로 당기순손실이 예상되고 있다.⁴²⁾ 코로나19로 인한 이용객의 감소는 공공기관 수입의 감소로 이어지며, 공공분야의 적극 대응을 위한 지출 확대, 임대료 할인 등으로 인해 공공기관의 재무 전망은 앞서 제시된 것보다 더 악화될 가능성이 높다. 이는 배당을 통한 정부수입의 감소와 공공기관의 재무건전성 악화로 이어질 수 있다.

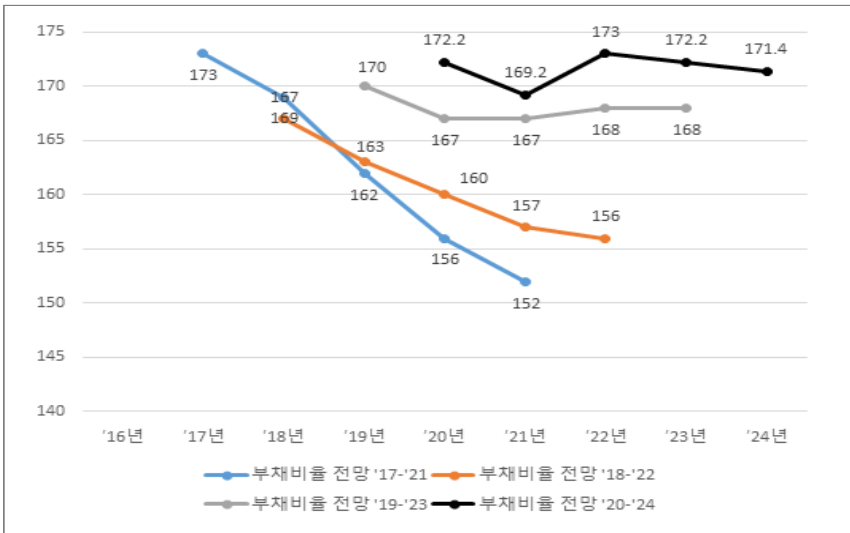
둘째, 공공기관 중장기 재무관리계획에서 제시하는 전망의 변동성이다. 재무 전망은 현재 시점에서 가용한 자료를 활용하여 향후 5년간의 전망을 예측하지만, 실제 재무실적은 여러 가지 변수에 의해 크게 달라질 수 있다. [그림 IV-13]에서 볼 수 있듯이 최근 4년간 작성된 공공기관 중장기 재무관리계획의 부채 비율과 부채 규모 전망은 매년 높아지고 있다. 「2017년~2021년 공공기관 중장기 재무관리계획」에서 예측한 2020년의 부채 비율과 부채 규모는 156%와 501.3조원이었지만 「2020년~2024년 공공기관 중장기 재무관리계획」에서 예측한 2020년의 부채 비율과 부채 규모는 172.2%와 521.6조원이다. 이는 국제 유가, 환율 등 외부 경제 환경의 변화를 반영한 결과이지만

42) 국회예산정책처(2020b).

또한 정부의 정책과 공공기관 투자규모의 차이도 반영하고 있다고 볼 수 있다. 「2020~2024년 공공기관 중장기 재무관리계획」의 중장기 재무관리 방향은 주거복지로드맵, 한국판 뉴딜 등 정부정책을 뒷받침하기 위한 투자계획의 수립과 일자리 창출, 성장동력 확충, 안전강화 투자를 적극 반영할 것을 요청하고 있다.⁴³⁾ 이러한 투자 확대가 재무건전성에 미치는 영향에 유의하도록 하고 있지만, 재무관리 방향의 우선순위는 투자확대에 있다고 볼 수 있다. 국회예산정책처(2020b)는 이와 같이 부채 비율 전망이 높아지고 있는 것에 대하여 우려를 표하고 향후 공공기관의 재무건전성을 위한 모니터링이 강화되어야 한다고 주장하고 있다.⁴⁴⁾

[그림 IV-13] 공공기관 중장기 재무관리계획의 부채 비율 전망

(단위: %)



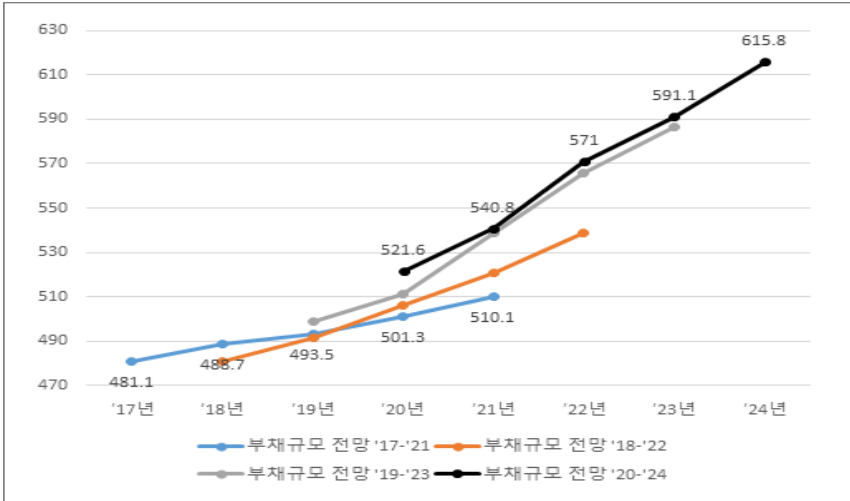
자료: 기획재정부, 2017~2020년의 연도별 『공공기관 중장기 재무관리계획』의 자료를 활용하여 저자 작성

43) 기획재정부, 보도자료, 「20~24년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2020. 9. 1.

44) 국회예산정책처(2020b).

[그림 IV-14] 공공기관 중장기 재무관리계획의 부채 규모 전망

(단위: 조원)



자료: 기획재정부, 2017~2020년의 연도별 『공공기관 중장기 재무관리계획』의 자료를 활용하여 저자 작성

5. 소결

공공기관의 최근 재무성과는 공공기관의 부채가 2018년부터 2년 연속 증가하고 있으며 당기순이익이 2017년부터 급감하고 있음을 보여주고 있다. 공공기관의 전체 부채 규모는 2015년 504.7조원에서 2017년 495.2조원으로 감소하였으나 2018년부터 다시 증가하여 2019년에는 525.1조원에 이르렀다. 공공기관의 전체 당기순이익은 2015년과 2016년간에 당기순이익 규모가 12.5조원에서 15.4조원으로 확대 추세를 보이다가 2017년 7.2조원으로 감소하였으며 2018년 0.7조원, 2019년에는 0.6조원으로 급감하였다. 공공기관의 지출 분석 결과, 2015~2020년간 공공기관 전체 지출은 9.3% 증가하였고, 분야별 지출을 살펴보면 사업비는 15.1% 증가하였고, 신규 채용 및 정규직의 비정규직화 등으로 인해 인건비(34.0%), 경상운영비(47.7%)의 증가가 크게 늘었다. 반면 부채의 원금상환과 이자납입을 위한 차입금상환 지출은 14.4%, 기타 지출은 4.8% 감소하였다. 전체 공공기관 중에서 수익성 목표가 중요한

8개 상장 공기업의 재무성과를 분석해보면, 매출과 영업이익, 당기순이익이 감소하였으며 부채 비율은 지난 5년간 20%p 증가하였다. 상장 공기업의 2020년 12월 기준 주가는 2015년 대비 하락하였으며 이는 2018년 이후 상승세인 주식시장의 흐름과 대비되는 추이라고 볼 수 있다. 중장기 재무관리계획에 예측된 향후 5년간의 공공기관의 재무 전망은 자산이 150.6조원, 부채가 94.2조원 증가할 것으로 예측하고 있으며, 부채 비율은 2020년 172.2%, 2024년 171.4%로 비슷한 수준으로 유지될 것으로 보고 있다.

2014년 본격적으로 추진한 부채감축계획이 2017년에 종료된 이후 공공기관의 재무성과는 이전과는 다른 방향으로 움직이고 있음을 확인할 수 있다. 가시적으로는 신규 채용 및 정규직의 비정규직화를 통한 공공기관 인력의 증가와 이로 인한 인건비, 경상경비의 증가에서 공공기관 사회적 가치 추진의 영향을 확인해 볼 수 있다. 또한 정부정책을 적극 뒷받침하기 위한 주거 복지사업 확대, 환경 및 안전에 대한 투자 증가, 그린뉴딜을 위한 투자 확대, 코로나19에 대한 공공부문의 대응 확대 등도 적극적인 공공기관의 역할과 사업비의 확대를 불러왔다고 볼 수 있다. 코로나19 영향으로 인한 경기 침체가 더 오래가고 영향의 범위가 넓어진다면 이를 회복하기 위한 공공부문의 역할도 더욱 커질 것으로 예측된다.

공공기관의 사회적 가치가 기관의 본업이 아닌 부수적인 사회적 책임(SR) 활동으로 한정된다면, 사회적 가치 추진과 관련된 비용은 공공기관의 재무 성과에 영향을 크게 미칠 만큼 큰 규모는 아니라고 할 수 있다. 그러나 공공기관의 사회적 가치 구현이 기관의 고유목적사업에도 적용되고, 공공기관의 대규모 투자를 동반한 국정과제의 수행 혹은 공공요금 규제와 관련된다면, 그 영향은 매우 커진다. 이러한 경우 공공기관의 재무성과 변동은 사회적 가치 추진과 별개의 사안이라고 보기 어려워진다. 따라서 사회적 가치 추진으로 인한 재무성과의 영향을 이해하기 위해서는 사회적 가치의 범위와 그 규모를 우선적으로 파악할 필요가 있다. 그리고 그 영향을 정확히 판단하기 위해서는 해당 자료를 체계적으로 수집하여 엄밀하게 분석하는 것이 필요하다.

V. 공공기관의 사회적 가치 추구의 재무성과 영향 분석

1. 연구가설 및 분석 모델

가. 연구가설

기업의 사회적 가치 추구가 단순히 기업의 사회구성원으로서의 의무에 그치지 않고 재무성과에 영향을 미칠 수 있다는 것은 여러 이론과 실증연구를 통해 지지되고 있다. Pirsch et al.(2007)은 기업이 사회적 가치를 추구하는 경우 고객의 충성도를 높이고 기업에 대한 고객의 태도를 긍정적으로 변화시켜 궁극적으로 기업의 경영성과에 영향을 준다고 한다. 또한, 김대업 외(2014)는 기업의 사회활동은 고객의 만족도를 높이게 되고 이를 통해 기업의 재무적 성과가 증가할 수 있다고 한다. 한편, 기업의 사회적 가치 추구 기업을 둘러싼 외부환경이 기업의 경영에 유리한 방향으로 변화하게 되고, 이러한 외부환경을 통해 기업의 성과가 긍정적으로 영향을 받을 수도 있다(Russo and Fouts, 1997).

반면에 기업의 사회적 가치 추구가 기업의 재무적 활동에 제약을 가하게 되고 기업 자원의 비생산적인 사용 혹은 기업의 수익성 추구 활동 약화에 따른 투자자의 실망으로 기업의 사회적 가치 추구가 기업의 성과에 부정적인 영향을 주는 것도 가능하다(Boyle et al., 1997). 혹은 부정적인 효과 정도는 아니어도 기업의 사회적 가치에 사용하는 자원의 양이 기업의 재무성과에 미치는 양이 미미하고, 기업의 사회적 가치 추구하고 재무적인 활동은 별개라고 한다면 기업의 사회적 가치 추구하고 기업의 재무적 성과 간에는 아무런 관계가 없을 수도 있다.

공공기관도 공공적인 성격을 가지고는 있으나 기업과 같이 재무성과를 추구하는 조직이고, 실제로 정부에서도 기업성의 추구를 공공기관의 주요한 역할로 기대하고 있다. 따라서, 일반 기업에 대한 이론이나 연구결과가 공공

기관에 유사하게 적용되리라고 예상할 수 있다. 한편, 공공기관의 본질상 사회적 가치와 기업성을 동시에 추구하는 조직이므로 추가적인 사회적 가치의 추구가 재무성과에 영향을 미치지 않을 수도 있다. 본 연구에서는 이러한 기존 연구와 이론에 근거하여 공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성과 간에 아래와 같이 귀무가설을 설정한다.

가설 : 공공기관의 사회적 가치 추구 활동은 기관의 재무성과에 영향을 미치지 않는다.

나. 분석 모델

본 연구는 사회적 가치 추구가 공공기관의 재무성과에 영향을 미치는지 검증하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 종속변수인 재무성과는 일반적인 재무성과를 측정하기 위해 총자산이익률(ROA)과 영업이익률(OPR)을 사용한다. 또 다른 성과변수로는 공기업·준정부기관 경영평가결과 중 업무효율, 재무예산운영·성과 그리고 주요사업 성과를 종합하여 평균한 종합성과(TP)를 사용한다. 각 기관별로 지표의 가중치가 다르고, 가중치의 합이 다르므로 각 지표별로 평점을 백분율로 계산하고, 기관별로 평점의 평균을 계산하여서 가중치의 차이에 의한 기관별 득점의 차이를 표준화하였다.⁴⁵⁾ 추가적으로 재무성과의 직접적인 요소는 아니지만 재무성과에 영향을 미칠 수 있는 안전사고 건수(ACC)를 성과의 대용치로 사용한다.

본 연구에서 독립변수는 2016년도부터 2018년도까지 3개년 동안 공기업, 준정부 경영실적평가 결과 중 '사회적 가치'와 관련된 평가점수로 사회적 가치를 측정하였다. 경영관리에 포함된 사회적 가치는 기관별 공통사항으로 사회적 가치의 측정에 포함하였으나 주요사업 부문에 포함된 사회적 가치 관련 지표는 기관별 상이성으로 인해 사회적 가치의 측정에서 제외하였다.

45) 종속변수인 종합성과에는 업무효율 성과, 재무예산 성과, 주요사업 성과만을 포함하고 있어, 사회적 가치 평가가 포함된 경영전략, 사회적 가치 구현, 보수 및 복리후생비, 혁신과 소통 관련 점수는 종속변수에 포함되지 않는다. 즉, 독립변수와 종속변수 간의 기계적인 상관관계는 존재하지 않는다.

사회적 가치와 관련된 평가지표는 각 기준연도에 따라 상이하기 때문에 본 연구는 다음과 같이 사회적 가치종합변수를 측정하였다. 2018년도는 사회적 가치 구현, 전략기획, 삶의 질 제고, 노사관계, 국민소통 지표를 그리고 2016~2017년도는 전략기획 및 사회적 책임, 국민평가⁴⁶⁾, 경영정보공시, 정부권장정책, 노사관리(2016년), 노사관계(2017년), 일자리 가점을 사회적 가치와 관련된 지표로 사용하였다. 본 연구의 주된 독립변수인 사회적 가치종합(CSR) 점수는 각 지표의 평가결과를 100점 만점으로 환산하여 단순평균하였다. 추가적으로 사회적 가치를 세분하여 분석하기 위해 사회적 가치종합(CSR) 변수를 구성하는 세부 평가요소 중 노사관계(LM), 정규직 비율(REG), 삶의 질 제고(LIFE)를 독립변수로 사용한다. 분석에 사용된 주요 독립변수와 종속변수인 사회적 가치종합(CSR)과 종합성과(TP)의 구성 내용은 <표 V-1>에 상세히 보고하였다.

<표 V-1> 공공기관의 사회적 가치 실증분석 모델과 변수

그룹	변수 이름	변수 설명
종 속 변 수	자산이익률(ROA)	(계량) 총자산이익률
	영업이익률(OPR)	(계량) 영업이익률
	종합성과(TP)	[2016~2018년] (가), (나), (다) 성과의 합
	업무효율 성과(가)*	(계량) 노동생산성, 자본생산성, ROA 등
	재무예산 운영성과(나)	계량, 비계량의 합
	재무예산 운영성과*	(계량) 총자산회전율, 이자보상비율 등
	재무예산 운영성과	(비계량)
	주요사업 성과(다)	계량, 비계량의 합
	주요사업 성과*	(계량)
	주요사업 성과	(비계량)
	안전사고 건수(ACC)	(계량) 안전사고 건수

46) 2018년도의 경영평가편람상 국민소통은 고객만족도, 사회적 가치 기여도 조사결과에 나타난 고객만족도, 사회적 가치 기여도의 수준을 평가하고 있다. 한편, 2016~2017년은 고객만족도와 국민체감도를 평가하고 있는데, 국민체감도는 공공기관의 역할에 대한 국민 체감 수준을 조사하는 것으로 공공기관의 사회적 가치를 대용할 수 있는 변수라 판단하였다.

〈표 V-1〉의 계속

그룹	변수 이름	변수 설명
독립변수	사회적 가치종합(CSR)*	[2018년] ㉠, ㉡, ㉢, ㉣, ㉤의 합
	사회적 가치 구현㉠	
	사회적 가치_계량	(계량) 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생 협력 및 지역발전
	사회적 가치_비계량	(비계량) 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생 협력 및 지역발전, 윤리경영
	전략기획㉡	(비계량) 효율성과 사회적 가치의 균형
	삶의 질 제고㉢	(비계량) 일과 가정의 조화로운 삶
	노사관계㉣	(비계량)
	국민소통㉤	(계량) 정보공개 및 고객만족도
수	사회적 가치종합(CSR)*	[2016~2017년] ①, ②, ③, ④, ⑤, ⑥의 합
	전략기획 및 사회적 책임㉠*	(비계량) 전략기획 및 사회적 책임
	국민평가②*	(계량) 고객만족도와 국민체감도
	경영정보공시③	(계량)
	정부권장정책④	(계량)
	노사관리(2016년), 노사관계(2017년)⑤	(비계량)
일자리 가점⑥	[2017년] (계량 / 비계량)	

주: *는 세부지표별 가중치와 지표 내 가중치의 합 및 세부 지표의 내용과 개수에 차이가 있어 평점의 평균으로 측정

자료: 저자 작성

또한, 기존의 연구에서 제시하였던, 공공기관의 재무성과에 영향을 미치는 다양한 변수들을 통제한다. 기업규모를 통제하기 위해 자산총계의 자연로그 값(SIZE), 직원 수의 자연로그 값(EMNUM)을 활용하였다. 또한 안정성을 통제하기 위해 부채 비율(LEV), 활동성 및 수익성을 통제하기 위해 총자산회전율(ATR)과 총자산이익률(ROA)을 각각 활용하였으며, 공기업과 준정부기관이 갖는 차별적인 영향을 통제하기 위하여 공공기관 유형 더미변수(TYPE)를 모형에 추가하였다. 한편, 본 연구는 각 기관의 고유한 특성을 고려하기 위해 기관과 연도(firm/year)를 고정한 고정효과 모형(Fixed Effect)으로 분석하였으며, 본 연구의 주요 모형과 변수는 다음과 같다.

$$PERFORM_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t} + \beta_7 ROA$$

$PERFORM_{i,t}$: 성과

$ROA_{i,t}$: 총자산이익률, 당기순이익/자산총계

$OPR_{i,t}$: 영업이익률, 영업이익/매출액

$TP_{i,t}$: 종합성과, 경영평가결과 중 업무효율 성과, 재무예산 성과, 주요사업 성과의 평균

$ACC_{i,t}$: 안전사고 건수, 안전사고 사망자 수+안전사고 부상자 수+ 산업재해 사고 사망자 수의 자연로그 값

$CSR_{i,t}$: 사회적 가치종합

LM : 노사관계, 2016년 노사관리, 2017년과 2018년의 노사관계 평가 결과

$REG_{i,t}$: 정규직 비율

$LIFE_{i,t}$: 삶의 질 제고, 2018년 삶의 질 제고 평가 결과

$SIZE_{i,t}$: 자산규모: 자산총계의 자연로그 값

$\leq V_{i,t}$: 안전성: 총부채/총자산(부채 비율)

$ATR_{i,t}$: 활동성: 매출액/총자산(총자산회전율)

$EMNUM_{i,t}$: 직원 수의 자연로그 값(정규직, 무기계약직, 비정규직)

$TYPE_{i,t}$: 준정부기관=1, 공기업은=0의 더미변수

2. 자료

본 연구에서 사용하는 자료는 2016~2018년도의 공기업, 준정부 기관의 재무적 성과와 사회적 가치 추구 관련 지표를 수집 활용하였다. 자료 수집을 위해 각 기관의 재무제표와 2016~2018년도의 공기업, 준정부 기관 경영평가 보고서, 기획재정부의 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오를 활용하여 필요한 변수를 수집하였다.

3. 분석 결과

가. 기술통계량

다음 <표 V-2>에는 재무정보 및 공공기관 경영평가결과가 활용가능한 표

본을 대상으로 기술통계량을 제시하였다. 기초통계로는 평균, 중위수, 표준편차, 최솟값 및 최댓값 등을 나타내었다.

여기에서 안전사고 건수(ACC)는 안전사고 사망자 수, 안전사고 부상자 수, 산업재해 사고 사망자 수의 자연로그 값으로 96개 기관/연도에서 발생하였으며, 삶의 질 제고(LIFE) 지표는 2018년만 해당된다.

〈표 V-2〉 기술통계량

Variable	n	Mean	S.D.	Min	0.250	Mdn	0.750	Max
ROA	340	0.006	0.094	-0.687	-0.016	0.008	0.041	0.417
OPR	340	0.042	0.16	-0.949	-0.007	0.005	0.084	0.823
TP	340	76.23	10.076	42,433	69,654	76,839	84,13	95.7
ACC	96	1.4	1,363	0	0	1,099	2,197	4,691
CSR	340	76.46	6,263	54,135	72,391	76,948	81,001	92,752
LM	340	64,706	9,907	40	60	60	70	90
REG	340	0.822	0.177	0.262	0.732	0.878	0.965	1
LIFE	119	68,403	8,129	50	60	70	70	90
SIZE	340	26,295	2,821	20,756	24,135	26,195	28,257	32,853
LEV	340	0.632	0.687	0.029	0.253	0.481	0.813	6.483
ATR	340	13,836	81,665	0.016	0.348	1,014	4,674	1,170,977
EMNUM	340	6,559	1,331	4,245	5.51	6,282	7,504	10,259

- 주: 1. 여기에서 변수의 정의는 다음과 같음
 ROA: 총자산이익률, 당기순이익/자산총계
 OPR: 영업이익이익률, 영업이익/매출액
 TP: 종합성과, 경영평가결과 중 업무효율 성과, 재무예산 성과, 주요사업 성과의 평균
 ACC: 안전사고 건수, 안전사고 사망자 수+안전사고 부상자 수+산업재해 사고 사망자 수의 자연로그 값
 CSR: 사회적 가치종합
 LM: 노사관계, 2016년 노사관리, 2017년과 2018년의 노사관계 평가결과
 REG: 정규직 비율
 LIFE: 삶의 질 제고, 2018년 삶의 질 제고 평가 결과
 SIZE: 자산규모: 자산총계의 자연로그 값
 LEV: 안전성: 총부채/총자산(총채 비율)
 ATR: 활동성: 매출액/총자산(총자산회전율)
 EMNUM: 직원 수의 자연로그 값(정규직, 무기계약직, 비정규직)
 TYPE: 준정부기관=1, 공기업은=0 의 더미변수
2. 안전사고 건수(ACC)는 안전사고 사망자 수+안전사고 부상자 수+산업재해 사고 사망자 수의 자연로그 값을 나타내며 분석 연도 내 안전사고와, 산업재해의 표본은 96개 기관/연도
3. 삶의 질 제고는 2018년 평가만 해당

자료: 저자 작성

나. 상관관계 분석

〈표 V-3〉은 본 연구에 사용된 변수 간 상관관계를 분석한 결과이다. 본 연구의 주된 관심변수인 사회적 가치종합(CSR)과 총자산이익률(ROA)은 유의한 상관관계를 발견하지 못했으나, 사회적 가치종합(CSR)과 영업이익률(OPR), 종합성과(TP) 각각의 상관계수는 각각 0.203, 0.341로 1% 수준에서 유의한 관계가 나타났다. 또한 노사관계(LM)는 총자산이익률(ROA)과는 0.090으로 10% 수준에서 유의한 관계를, 영업이익률(OPR)과는 0.180으로 1% 수준에서 유의한 양(+)의 상관관계가 나타났다. 이밖에도 정규직 비율(REG)은 영업이익률(OPR)과 10% 수준에서 유의한 양(+)의 상관관계가 나타났으며, 삶의 질 제고(LIFE)는 영업이익률(OPR)과 종합성과(TP)에 5% 수준에서 양(+)의 상관관계가 나타났다.

상관관계는 두 변수 간의 단변량 분석으로 본 연구에서는 성과(Performance)에 영향을 줄 것으로 기대되는 일정한 변수를 통제한 후에도 관계가 지속되는지 회귀분석을 통해 분석하고자 한다.

〈표 V-3〉 상관관계

구분	ROA	OPR	TP	ACC	CSR	LM	REG	LIFE	SIZE	LEV	ATR
ROA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
OPR	0.382***	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TP	0.069	0.065	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ACC	0.107	0.282***	0.043	-	-	-	-	-	-	-	-
CSR	0.056	0.203***	0.341***	-0.021	-	-	-	-	-	-	-
LM	0.090*	0.180***	-0.004	0.063	0.527***	-	-	-	-	-	-
REG	0.074	0.103*	-0.083	-0.368***	0.193***	0.187***	-	-	-	-	-
LIFE	0.025	0.229**	0.307***	-0.074	0.710***	0.390***	0.089	-	-	-	-
SIZE	0.116**	0.311***	-0.114**	0.140	0.329***	0.373***	0.361***	0.272***	-	-	-
LEV	-0.408***	-0.149***	0.047	-0.195*	-0.059	-0.037	-0.083	-0.014	-0.119**	-	-
ATR	-0.011	-0.045	0.046	-0.064	-0.015	-0.096*	-0.026	0.122	-0.208***	0.066	-
EMNUM	0.021	0.101*	-0.014	0.167	0.302***	0.428***	0.166***	0.221**	0.681***	0.137**	-0.102*

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음
 2. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의 수준을 나타냄
 자료: 저자 작성

다. 실증분석 결과

1) 사회적 가치 추구가 당기 재무성과에 미치는 영향

본 절에서는 공공기관의 사회적 가치 추구가 기관의 재무성과와 관계가 있는지 검증하고자 한다. 가설검증을 위해 독립변수는 사회적 가치종합(CSR)을 설정하고 종속변수는 재무성과를 대용하는 총자산이익률(ROA)과 영업이익률(OPR)을 활용하였다.

〈표 V-4〉, 〈표 V-5〉는 사회적 가치종합(CSR)과 총자산영업이익률(ROA) 간의 실증분석 결과를 전체 표본, 공기업, 준정부기관으로 구분하여 제시하였다. 전체 표본을 대상으로 분석한 결과에서는 사회적 가치종합(CSR)은 총자산이익률(ROA)에 대해 전체 표본은 -0.001로 음(-), 공기업은 0.001로 양(+), 준정부기관은 -0.001로 음(-)의 계숫값이 나타났으나, 통계적으로 유의하지는 않았다. 마찬가지로 사회적 가치종합(CSR)과 영업이익률(OPR)의 관계도 전체 표본은 -0.000로 음(-), 공기업은 0.001로 양(+), 준정부기관은 -0.001로 음(-)의 계숫값이 나타났으나 통계적 유의성을 찾을 수 없었다.

이러한 결과는 공공기관의 사회적 가치 추구가 기업과 유사하게 측정되는 객관적 수익성 지표에는 영향을 미치지 못하는 것을 보여준다.

〈표 V-4〉 사회적 가치종합(CSR)과 일반 재무성과(ROA)의 회귀분석 결과

$$ROA_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t}$$

종속변수	ROA	ROA	ROA
표본	전체	공기업	준정부기관
절편	-0.828	-0.516	-0.853
	(-1.00)	(-0.30)	(-0.88)
CSR	-0.001	0.001	-0.001
	(-0.55)	(0.63)	(-0.52)
SIZE	0.022	0.030	0.021
	(0.78)	(0.52)	(0.64)
LEV	-0.149***	-0.034	-0.152***
	(-3.93)	(-0.45)	(-3.38)

〈표 V-4〉의 계속

$$ROA_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t}$$

종속변수	ROA	ROA	ROA
표본	전체	공기업	준정부기관
ATR	0.000**	0.036	0.000*
	(2.05)	(0.46)	(1.81)
EMNUM	0.065	-0.051	0.082
	(0.97)	(-0.98)	(0.90)
TYPE	0.001		
	(0.01)		
Firm/Year Fixed	yes	yes	yes
Adj. R	0.096	0.111	0.104
N	340	97	243

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음

2. () 안은 t값이며, *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

〈표 V-5〉 사회적 가치종합(CSR)과 일반 재무성과(OPR)의 회귀분석 결과

$$OPR_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t}$$

종속변수	OPR	OPR	OPR
표본	전체	공기업	준정부기관
절편	0.182	8.500	0.273
	(0.28)	(1.21)	(0.58)
CSR	-0.000	0.001	-0.000
	(-0.35)	(0.37)	(-0.39)
SIZE	-0.020	-0.302	-0.015
	(-0.92)	(-1.26)	(-0.96)
LEV	-0.016	0.291	-0.024
	(-0.55)	(0.92)	(-1.11)
ATR	-0.000	0.137	-0.000
	(-0.09)	(0.42)	(-0.03)
EMNUM	0.066	0.013	0.029
	(1.26)	(0.06)	(0.65)
TYPE	0.005		
	(0.07)		

〈표 V-5〉의 계속

$$OPR_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t}$$

종속변수	OPR	OPR	OPR
표본	전체	공기업	준정부기관
Firm/Year Fixed	yes	yes	yes
Adj. R	0.025	0.144	0.015
N	340	97	243

주: 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음

자료: 저자 작성

2) 사회적 가치 추구가 경영평가 종합성과에 미치는 영향

가) 경영평가 종합성과

본 절에서는 공공기관의 사회적 가치종합(CSR)이 경영평가의 결과인 종합성과(TP)와 관계가 있는지 검증하고자 한다. 〈표 V-6〉은 사회적 가치종합(CSR)과 종합성과(TP)에 대한 실증분석 결과이다. 관심변수인 사회적 가치종합(CSR)의 회귀계수는 0.292로 5% 수준에서 유의한 양(+)의 관계가 나타났다. 또한 경영평가 시 고려되는 총자산이익률(ROA)을 통제한 후에도 여전히 종합성과(TP)의 계숫값은 0.305로 5% 수준에서 유의한 양(+)의 결과가 나타났다. 이러한 결과는 공공기관의 사회적 가치 추구는 경영평가의 종합성과에 긍정적인 영향을 미치는 결과를 보여준다.

〈표 V-6〉 사회적 가치종합(CSR)과 종합성과(TP)의 회귀분석 결과

$$TP_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t} + \beta_7 ROA$$

종속변수	TP	TP
표본	전체	전체
절편	-63,714	-49,443
	(-0.75)	(-0.59)
CSR	0.292**	0.305**
	(2.17)	(2.29)
SIZE	7.410***	7.037**
	(2.62)	(2.52)

〈표 V-6〉의 계속

$$TP_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t} + \beta_7 ROA$$

종속변수	TP	TP
표본	전체	전체
LEV	3.935	6.509
	(1.02)	(1.65)
ATR	-0.002	-0.007
	(-0.14)	(-0.49)
EMNUM	-11,260*	-12,380*
	(-1.66)	(-1.84)
TYPE	-3.805	-3.816
	(-0.41)	(-0.41)
ROA		17,232**
		(2.51)
Firm/Year Fixed	yes	yes
Adj. R	0.299	0.319
N	340	340

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음

2. () 안은 t값이며, *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

나) 경영평가 계량 종합성과와 비계량 종합성과

종합성과(TP)는 업무효율, 재무예산 운영·성과, 주요사업 성과로 구성된다. 이 중 재무예산 운영·성과와 주요사업 성과는 객관적인 지표로 평가되는 계량지표와 경영평가위원이 평가기준에 의해 측정하는 비계량지표로 구성되어 있다. 본 절에서는 사회적 가치종합(CSR)이 미리 설정된 계량목표에 따라 평가되는 계량 종합성과와 경영평가위원의 재량으로 평가되는 비계량 종합성과에 차별적인 영향을 미치는지 검증하고자 한다.

〈표 V-7〉은 사회적 가치종합(CSR)이 경영평가 결과인 계량 종합성과(NUMTP)와 비계량 종합성과(NONTP)의 관계에 대한 실증분석 결과이다. 먼저 사회적 가치종합(CSR)과 계량 종합성과(NUMTP)의 계숫값은 -0.105로 음(-)으로 나타났다으며, 총자산이익률(ROA)을 통제 한 후에도 음(-)의 계수가 나타났으나 통계적으로 유의하지는 않았다.

그러나 사회적 가치종합(CSR)은 비계량 종합성과(NONTP)에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제한 후에도 1% 수준에서 유의한 양(+)의 계숫값을 보이고 있다(회귀계수 $\beta_1=0.288$). 또한 총자산이익률(ROA)을 통제한 후에도 여전히 1% 수준에서 유의한 양(+)의 계숫값이 나타났다(회귀계수 $\beta_1=0.291$).

추가적으로 공기업과 준정부기관으로 구분하여 분석한 결과 <표 V-8>에서도 공기업, 준정부기관 모두 종합성과의 계량 종합성과(NUMTP)는 통계적으로 유의한 관계를 확인할 수 없었다. 그러나 앞선 분석 결과와 일관되게 종합성과의 비계량 종합성과(NONTP)에 대해 사회적 가치종합(CSR)은 공기업, 준정부기관 모두 유의한 양(+)의 계숫값이 나타났다(공기업 $\beta_1=0.600$, 준정부기관 $\beta_1=0.205$).

이것은 앞에서 확인한 사회적 가치 추구가 경영평가로 측정된 공공기관의 종합성과에 미치는 긍정적인 영향이 비계량 재무평가를 통해서 이루어졌음을 보여준다. 이러한 결과는 사회적 가치 추구가 기관의 재무지표 등을 포함한 계량지표로 측정되는 실질적 성과에 긍정적인 영향을 미치는지는 불확실하다는 것을 보여주는 것으로, 앞에서 본 사회적 가치종합(CSR)이 총자산이익률(ROA)과 영업이익률(OPR)에 영향을 미치지 못한다는 결과와 일치한다.

〈표 V-7〉 사회적 가치종합(CSR)과 계량·비계량 종합성과(NUMTP, NONTP)의 회귀분석 결과

$$NUMTP_{i,t}(NONTP_{i,t}) = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE + \beta_7 ROA$$

종속변수	NUMTP	NUMTP	NONTP	NONTP
표본	전체	전체	전체	전체
절편	-84.494 (-0.82)	-66.269 (-0.65)	4,510 (0.10)	8,404 (0.18)
CSR	-0.105 (-0.64)	-0.089 (-0.55)	0.288*** (3.88)	0.291*** (3.93)
SIZE	4.711 (1.37)	4.235 (1.25)	1,484 (0.95)	1,382 (0.89)
LEV	7.937* (1.69)	11.224** (2.33)	-0.653 (-0.31)	0.049 (0.02)

〈표 V-7〉의 계속

$$NUMTP_{i,t}(NONTP_{i,t}) = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE + \beta_7 ROA$$

종속변수	NUMTP	NUMTP	NONTP	NONTP
표본	전체	전체	전체	전체
ATR	-0.006	-0.012	-0.002	-0.003
	(-0.33)	(-0.70)	(-0.19)	(-0.36)
EMNUM	9.055	7.624	-1.212	-1.518
	(1.09)	(0.93)	(-0.32)	(-0.40)
TYPE	-14.335	-14.349	6.854	6.851
	(-1.26)	(-1.28)	(1.33)	(1.33)
ROA		22.005***		4.702
		(2.63)		(1.23)
Firm/Year Fixed	yes	yes	yes	yes
Adj. R	0.046	0.076	0.215	0.220
N	340	340	340	340

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음

2. NUMTP는 경영평가결과 중 종합성과의 계량 종합성과 이며, NONTP는 비계량 종합성과를 나타냄

3. () 안은 t값이며, *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

〈표 V-8〉 사회적 가치종합(CSR)과 계량·비계량 종합성과(NUMTP, NONTP)의 집단별 회귀분석 결과

$$NUMTP_{i,t}(NONTP_{i,t}) = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t} + \beta_7 ROA$$

종속변수	NUMTP	NONTP	NUMTP	NONTP
표본	공기업		준정부기관	
절편	695.582	-40.829	-54.401	21.537
	(0.78)	(-0.11)	(-0.71)	(0.49)
CSR	0.020	0.600***	-0.041	0.205**
	(0.05)	(3.27)	(-0.29)	(2.54)
SIZE	-8.608	-0.232	4.150	1.265
	(-0.28)	(-0.02)	(1.60)	(0.85)
LEV	-44.148	10.461	10.798***	0.112
	(-1.10)	(0.64)	(2.93)	(0.05)
ATR	43.754	-32.949*	-0.012	-0.004
	(1.06)	(-1.94)	(-0.93)	(-0.52)

〈표 V-8〉의 계속

$$NUMTP_{i,t}(NONTP_{i,t}) = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t} + \beta_7 ROA$$

종속변수	NUMTP	NONTP	NUMTP	NONTP
표본	공기업		준정부기관	
ROA	311,570***	-18,879	15,041**	5,951
	(4.39)	(-0.65)	(2.34)	(1.63)
EMNUM	-50,735*	10,257	5,461	-1,259
	(-1.82)	(0.90)	(0.76)	(-0.31)
Firm/Year Fixed	yes	yes	yes	yes
F-value	4,223	5,389	3,821	3,269
Adj. R	0,385	0,444	0,169	0,148
N	97	97	243	243

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음

2. NUMTP는 경영평가결과 중 종합성과의 계량 종합성과이며, NONTP는 비계량 종합성과를 나타냄

3. () 안은 t값이며, *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

다) 경영평가 업무효율성 성과

공공기관의 사회적 가치 추구하고 기관의 효율성과의 관계를 확인하기 위하여 공공기관 경영평가에서 측정하는 업무효율성 결과를 활용하여 분석한 결과 〈표 V-9〉에서 볼 수 있는 것과 같이 사회적 가치 추구가 계량지표로 측정되는 업무효율지표의 성과에 영향을 미치는지에 대해서는 통계적으로 유의한 결과를 찾을 수 없었다.

〈표 V-9〉 사회적 가치종합(CSR)과 업무효율 계량의 회귀분석 결과

$$PERFORM_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t} + \beta_7 ROA + \sum YEAR$$

종속변수	업무효율 계량			
	공기업		준정부기관	
절편	250,792	526,092	-1039,226***	-919,759**
	-0.13	(0.31)	(-2.92)	(-2.53)
CSR	-0.134	-0.419	-0.474	-0.447
	(-0.14)	(-0.49)	(-1.11)	(-1.06)

〈표 V-9〉의 계속

$$PERFORM_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t} + \beta_7 ROA + \sum YEAR$$

종속변수	업무효율 계량			
	표본	공기업		준정부기관
SIZE	22,795	6,765	27,596***	24,317**
	-0.35	(0.12)	-2.76	(2.38)
LEV	-109,342	-91,019	2.49	12,381
	(-1.27)	(-1.18)	-0.13	(0.63)
ATR	79,973	60,874	0.026	0.009
	-0.9	(0.77)	-0.8	(0.27)
EMNUM	-109,873*	-82,455	75,798**	68,343*
	(-1.85)	(-1.54)	-2.07	(1.86)
ROA		533,109***		33,050
		(3.92)		(1.38)
Firm/Year Fixed	yes	yes	yes	yes
Adj. R	0.142	0.332	0.154	0.177
N	97	97	158	158

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음

2. () 안은 값이며, *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

라) 경영평가 재무예산운영 성과

공공기관의 사회적 가치 추구하고 기관의 재무성과와의 관계를 확인하기 위하여 공공기관 경영평가에서 측정하는 재무예산 운영성과 결과를 활용하여 분석한 결과 〈표 V-10〉에서 볼 수 있는 것과 같이 사회적 가치 추구가 계량 지표로 측정되는 업무효율지표의 성과에 영향을 미치는지에 대해서는 통계적으로 유의한 결과를 찾을 수 없었다.

〈표 V-10〉 사회적 가치종합(CSR)과 재무예산 운영성과 계량의 회귀분석 결과

$$PER_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t} + \beta_7 ROA + \sum YEAR$$

종속변수	재무예산 운영성과 계량			
	공기업		준정부기관	
절면	947.12	1,130.312	69.674	88.341
	-0.83	(1.15)	-0.6	(0.75)
CSR	0.464	0.274	0.063	0.079
	-0.81	(0.56)	-0.31	(0.38)
SIZE	-13.118	-23.785	0.74	0.589
	(-0.34)	(-0.71)	-0.22	(0.17)
LEV	-93.175*	-80.983*	-0.391	2.452
	(-1.81)	(-1.83)	(-0.05)	(0.28)
ATR	34.119	21.410	-0.003	-0.007
	-0.64	(0.47)	(-0.19)	(-0.45)
EMNUM	-66.902*	-48.658	-0.986	-3.896
	(-1.89)	(-1.58)	(-0.07)	(-0.26)
ROA		354,744***		11,201
		(4.53)		(1.02)
Firm/Year Fixed	yes	yes	yes	yes
Adj. R	0.304	0.496	0.042	0.054
N	97	97	173	173

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음

2. () 안은 t값이며, *, ***는 각각 10%, 1%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

반면 〈표 V-11〉에서 볼 수 있듯이 사회적 가치종합(CSR)은 재무예산 운영성과 비계량 결과에 대해 공기업은 0.778로 양(+), 준정부기관은 1.095로 양(+의) 계숫값이 나타났고, 이는 통계적으로 1% 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

〈표 V-11〉 사회적 가치종합(CSR)과 재무예산 운영성과 비계량의 회귀분석 결과

$$PERFORM_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t} + \beta_7 ROA + \sum YEAR$$

종속변수	재무예산 운영성과 비계량			
	공기업		준정부기관	
절편	139.719	137.567	-69.178	-63.248
	-0.26	(0.25)	(-0.90)	(-0.81)
CSR	0.778***	0.780***	1.095***	1.088***
	-2.91	(2.88)	-6.94	(6.85)
SIZE	-3.247	-3.122	0.071	-0.003
	(-0.18)	(-0.17)	-0.03	(-0.00)
LEV	19.907	19,764	-0.92	-0.560
	-0.83	(0.81)	(-0.28)	(-0.16)
ATR	-9.683	-9.534	0.022	0.021
	(-0.39)	(-0.38)	-1	(0.93)
EMNUM	-6	-6,215	7.394	6.781
	(-0.36)	(-0.37)	-1.05	(0.94)
ROA		-4.168		3.122
		(-0.10)		(0.51)
Firm/Year Fixed	yes	yes	yes	yes
Adj. R	0.663	0.663	0.361	0.363
N	97	97	192	192

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음

2. () 안은 t값이며, ***는 1%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

마) 경영평가 주요사업 성과

공공기관의 사회적 가치 추구하고 기관의 재무성과와의 관계를 확인하기 위하여 공공기관 경영평가에서 측정하는 주요사업 성과 결과를 활용하여 분석한 결과 〈표 V-12〉에서 볼 수 있는 것과 같이 사회적 가치 추구가 계량지표로 측정되는 주요사업 성과에 영향을 미치는지에 대해서는 통계적으로 유의한 결과를 찾을 수 없었다. 반면 〈표 V-13〉에서 볼 수 있듯이 사회적 가치

종합(CSR)은 주요사업 성과 비계량 결과에 대해 공기업은 0.403으로 5% 수준에서 유의한 것으로 나타났으나, 준정부기관은 유의한 관계를 찾을 수 없었다. ROA를 통제한 모형에서도 동일한 결과를 얻었다.

〈표 V-12〉 사회적 가치종합(CSR)과 주요사업 성과 계량의 회귀분석 결과

$$PERFORM_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t} + \beta_7 ROA + \sum YEAR$$

종속변수	주요사업 성과 계량			
	공기업		준정부기관	
절편	406.144	430.341	-26.882	-32.441
	(0.73)	(0.78)	(-0.35)	(-0.43)
CSR	0.232	0.207	0.105	0.099
	(0.84)	(0.75)	(0.74)	(0.70)
SIZE	-7.396	-8.805	2.350	2.488
	(-0.39)	(-0.47)	(0.91)	(0.96)
LEV	37.948	39.558	3.453	2.460
	(1.53)	(1.59)	(0.98)	(0.67)
ATR	50.658*	48.979*	-0.005	-0.003
	(1.98)	(1.91)	(-0.37)	(-0.22)
EMNUM	-23.503	-21.093	7.489	8.024
	(-1.37)	(-1.22)	(1.05)	(1.12)
ROA		46.857		-6.519
		(1.07)		(-1.02)
Firm/Year Fixed	yes	yes	yes	yes
Adj. R	0.289	0.304	0.075	0.082
N	97	97	243	243

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음
 2. () 안은 t값이며, *는 10%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

〈표 V-13〉 사회적 가치종합(CSR)과 주요사업 성과 비계량의 회귀분석 결과

$$PERFORM_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 CSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t} + \beta_7 ROA + \sum YEAR$$

종속변수	주요사업 성과 비계량			
	공기업		준정부기관	
절편	-201.878	-219,224	35,479	36,941
	(-0.50)	(-0.55)	-0.7	(0.73)
CSR	0.403**	0.421**	-0.043	-0.042
	-2.01	(2.09)	(-0.46)	(-0.44)
SIZE	1.648	2,658	1,452	1,416
	-0.12	(0.19)	-0.85	(0.82)
LEV	2,313	1,159	-0.123	0.138
	-0.13	(0.06)	(-0.05)	(0.06)
ATR	-57.567***	-56,363***	-0.01	-0.010
	(-3.10)	(-3.03)	(-1.14)	(-1.18)
EMNUM	28,456**	26,729**	-1.172	-1.313
	-2.29	(2.14)	(-0.25)	(-0.28)
ROA		-33,590		1,715
		(-1.05)		(0.40)
Firm/Year Fixed	yes	yes	yes	yes
Adj. R	0.452	0.463	0.1	0.101
N	97	97	243	243

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음

2. () 안은 값이며, *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

3) 사회적 가치 추구가 차기 재무성과와 경영평가 종합성과에 미치는 영향

사회적 가치 추구가 실제 재무성과로 연결되는 데는 시차가 있을 수도 있다. 따라서 본 절에서는 사회적 가치 추구가 다음 해의 재무성과에 영향을 미치는지를 분석한다.

가) 일반 재무성과 지표

〈표 V-14〉와 〈표 V-15〉는 전기의 사회적 가치 추구하고 차기의 일반 재무성과와의 관계를 분석한 결과이다. 분석 결과, 전기의 사회적 가치종합(LCSR)

은 총자산이익률(ROA)과 영업이익률(OPR)에 대해 모두 유의한 관계를 찾을 수 없었다. 즉, 사회적 가치종합(CSR)은 차기의 객관적 수익성 지표에는 영향이 없으며, 사회적 가치 추구가 장기에 걸쳐 효과가 발휘되는지는 불확실하다고 볼 수 있다.

〈표 V-14〉 전기 사회적 가치 추구(LCSR)와 재무성과(ROA)의 회귀분석 결과

$$ROA_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 LCSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t}$$

종속변수	ROA	ROA	ROA
표본	전체	공기업	준정부기관
절편	-2.341*	-5.510*	-2.208
	(-1.70)	(-1.89)	(-1.38)
LCSR	-0.002	0.001	-0.003
	(-1.20)	(0.67)	(-1.12)
SIZE	0.055	0.217**	0.053
	(1.16)	(2.18)	(0.94)
LEV	-0.132**	-0.266***	-0.127
	(-1.99)	(-3.16)	(-1.63)
ATR	0.000	0.029	0.000
	(1.15)	(0.36)	(1.00)
EMNUM	0.176*	-0.097	0.192
	(1.67)	(-1.55)	(1.36)
TYPE	0.007		
	(0.06)		
Firm/Year Fixed	yes	yes	yes
Adj. R	0.114	0.546	0.117
N	222	62	160

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음

2. LCSR은 사회적 가치종합(CSR)의 전기 변수이다.

3. () 안은 값이며, *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

〈표 V-15〉 전기 사회적 가치종합(LCSR)과 재무성과(OPR)의 회귀분석 결과

$$OPR_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 LCSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t}$$

종속변수	OPR	OPR	OPR
표본	전체	공기업	준정부
절편	-0.957	-6.233	-0.437
	(-1.15)	(-0.53)	(-0.67)
LCSR	-0.001	0.000	-0.001
	(-0.61)	(0.10)	(-0.63)
SIZE	0.015	0.241	0.012
	(0.53)	(0.60)	(0.53)
LEV	-0.036	-1.131***	-0.012
	(-0.90)	(-3.31)	(-0.37)
ATR	0.000	0.100	0.000
	(0.20)	(0.30)	(0.13)
EMNUM	0.102	-0.024	0.035
	(1.61)	(-0.10)	(0.60)
TYPE	0.029		
	(0.41)		
Firm/Year Fixed	yes	yes	yes
F-value	1,081	3,491	0,227
Adj. R	0,070	0,488	0,018
N	222	62	160

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음
 2. LCSR은 사회적 가치종합(CSR)의 전기 변수이다.
 3. () 안은 t값이며, ***는 1%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

나) 경영평가 종합성과 지표

여기서는 전기의 사회적 가치종합(CSR)이 차기의 경영평가결과인 종합성과(TP)와 관계가 있는지 분석하였다. 분석 결과, 전기의 사회적 가치종합(CSR)은 종합성과(TP)와 통계적으로 유의한 관계가 나타나지 않았다. 이러한 결과는 총자산이익률(ROA)을 통제한 후에도 동일하게 나타났다.

〈표 V-16〉 전기 사회적 가치종합(CSR)과 종합성과(TP)의 회귀분석 결과

$$TP_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 LCSR_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t} + \beta_7 ROA$$

종속변수	TP	TP
표본	전체	전체
절편	-33,609	4,318
	(-0.32)	(0.04)
LCSR	0.057	0.097
	(0.35)	(0.61)
SIZE	8,511**	7,614**
	(2.31)	(2.09)
LEV	3,331	5,462
	(0.65)	(1.07)
ATR	0.010	0.004
	(0.38)	(0.14)
EMNUM	-18,209**	-21,065**
	(-2.23)	(-2.59)
TYPE	-1,741	-1,859
	(-0.19)	(-0.21)
ROA		16,202**
		(2.15)
Firm/Year Fixed	yes	yes
Adj. R	0.312	0.342
N	222	222

- 주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음
 2. LCSR은 사회적 가치종합(CSR)의 전기 변수이다.
 3. () 안은 t값이며, **는 5%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

4) 개별적 사회적 가치 추구가 재무성과에 미치는 영향

가) 노사관계가 기관의 재무성과에 미치는 영향

노사관계는 노·사·정 간 상호관계이며, 노조와 경영자 사이의 평화적 관계를 유지하기 위한 집단관계를 의미한다(Kaufman, 1993; 이규태, 2019). 이러한 노사관계는 생산시스템 및 생산 기자재의 효율적 사용 및 불필요한 자원의 유출을 제거하는 긍정적인 효과를 발휘한다(Peterson, 2004; 나인강,

2008). 그러나 반대로 경영자의 우월적 힘의 상실 및 부적절한 타협 가능성, 노사협력 유도를 위한 소비를 수반할 수도 있다(나인강, 2008).

국내의 연구에서는 일반적으로 노동조합의 유무보다는 노사관계가 더 중요하고 노사관계가 좋으면 작업장 혁신촉진과 장기적 활성화에 기여하며(노병직·김동배, 2002), 노사 간 협력적 관계는 구성원들의 낭비를 줄이고 불만 요인을 상쇄시킴으로써 조직성과 향상에 기여한다고 하였다(이재훈·유경준, 1999). 이러한 연구결과에 따르면 일반적으로 노사관계는 기업의 성과에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다. 따라서 본 분석에서는 노사협력의 긍정적인 효과가 공공기관에도 발휘되는지 검증하고자 한다.

〈표 V-17〉은 노사관계(LM)와 성과의 관계를 분석한 결과이다. 관심변수인 노사관계(LM)는 경영평가 결과인 노사관리(2016년), 노사관계(2017년, 2018년)의 평가점수를 100점 만점으로 환산한 결과이다.

먼저, 노사관계(LM)는 종속변수인 총자산이익률(ROA)과 영업이익률(OPR)에 대해 통계적으로 유의한 관계를 발견하지 못하였다. 이는 앞서 긍정적인 영향을 줄 것이라는 기대와는 상반되는 결과이다. 그러나 경영평가 결과의 계량 종합성과(NUMTP)에 대해서는 5% 수준에서 유의한 양(+)의 결과가 나타났다($\beta_1=0.246$).⁴⁷⁾ 따라서 원만한 노사관계가 기업의 재무성과에 긍정적인 영향을 미친다는 약한 증거를 찾을 수 있었다.

〈표 V-17〉 노사관계와 성과의 회귀분석 결과

$$PERFORM_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 LM_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t}$$

종속변수	ROA	OPR	NUMTP
표본	전체	전체	전체
절편	-0.882	0.172	-112.332
	(-1.07)	(0.27)	(-1.12)
LM	-0.000	-0.000	0.246**
	(-0.43)	(-0.67)	(2.40)

47) 노사관계와 재무성과의 비계량 종합성과(NONTP)의 계숫값은 0.036으로 나타났으나 통계적으로 유의하게 나타나지 않았다.

〈표 V-17〉의 계속

$$PERFORM_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 LM_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t}$$

종속변수	ROA	OPR	NUMTP
표본	전체	전체	전체
SIZE	0.023	-0.020	4.886
	(0.82)	(-0.90)	(1.44)
LEV	-0.148***	-0.015	7.639
	(-3.90)	(-0.52)	(1.64)
ATR	0.000**	-0.000	-0.006
	(2.03)	(-0.11)	(-0.33)
EMNUM	0.064	0.065	9.243
	(0.95)	(1.24)	(1.13)
TYPE	-0.002	0.005	-16.641
	(-0.02)	(0.08)	(-1.48)
Firm/Year Fixed	yes	yes	yes
Adj. R	0.096	0.027	0.069
N	340	340	340

- 주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음
 2. NUMTP는 경영평가결과 중 종합성과의 계량 종합성과를 나타냄
 3. () 안은 t값이며, **, ***는 각각 5%, 1%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

나) 정규직 비율이 재무성과에 미치는 영향

정규직 노동자는 특정한 사용자와 기한을 정하지 않고 고용계약을 맺고 전일(full-time) 근무를 하는 근로자로서 사내복지제도, 교육, 경력개발과 승진 등을 적용받고 일하는 노동자를 의미한다(김영수·최금선, 2019). 이러한 정규직은 일정한 근무시간을 특징으로 하며 고용의 안정성이 높다.

김보은(2018)에 의하면 비정규직은 조직의 재무적 성과에 영향을 미치지 않으며, 비재무적 부분의 경우 비정규직의 복리후생비용이 높을수록 조직성과가 높아지며, 비정규직 비율이 낮을수록 조직성과가 높아짐을 보였다. 이러한 결과는 복지재정 지원이 많은 양질의 일자리 등이 오히려 긍정적일 수 있음을 의미한다. 따라서 본 연구는 정규직 비율의 증가가 성과에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

먼저 기관의 전체 직원에서 정규직이 차지하는 비중인 정규직 비율(REG)

은 종속변수인 총자산이익률(ROA)과 영업이익률(OPR)뿐만 아니라 계량 종합성과(NUMTP) 모두에 대해 통계적으로 유의한 관계를 발견하지 못하였다. 그러나 전기의 정규직 비율(LREG)은 차기의 총자산이익률(ROA)과 5% 수준에서 음(-)의 계숫값을 보이고 있다($\beta_1=-5.558$). 이는 일자리 창출로 인해 증가된 정규직은 인건비 등에 영향을 미쳐 차기 성과에 부정적인 영향을 줄 수 있음을 시사한다. 고용의 안정성이 오히려 비효율을 증가시키는 결과로도 해석될 수 있을 것이다.

〈표 V-18〉 정규직 비율(REG)과 성과의 회귀분석 결과

$$PERFORM_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 REG(LREG)_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TY$$

종속변수	ROA		OPR		NUMTP	
표본	전체		전체		전체	
절편	-1.354	-1.503	0.024	-0.858	-69.288	-100.689
	(-1.40)	(-1.10)	(0.03)	(-1.02)	(-0.58)	(-0.67)
REG	0.133		0.036		-7.875	
	(0.87)		(0.30)		(-0.42)	
LREG		-0.558**		-0.050		-11.011
		(-2.36)		(-0.35)		(-0.43)
SIZE	0.021	0.035	-0.020	0.015	4.962	5.711
	(0.76)	(0.76)	(-0.92)	(0.51)	(1.44)	(1.12)
LEV	-0.144***	-0.161**	-0.015	-0.041	7.708	10.405
	(-3.75)	(-2.54)	(-0.49)	(-1.05)	(1.62)	(1.50)
ATR	0.000**	0.000	-0.000	0.000	-0.006	0.009
	(2.05)	(1.30)	(-0.10)	(0.23)	(-0.36)	(0.26)
EMNUM	0.121	0.173*	0.081	0.088	5.559	6.952
	(1.30)	(1.79)	(1.10)	(1.47)	(0.48)	(0.66)
TYPE	0.001	-0.005	0.004	0.024	-15.316	-13.141
	(0.01)	(-0.05)	(0.05)	(0.35)	(-1.35)	(-1.09)
Firm/Year Fixed	yes	yes	yes	yes	yes	yes
Adj. R	0.098	0.146	0.025	0.062	0.045	0.061
N	340	233	340	233	340	233

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음

2. REG는 정규직 비율을 나타내며, LREG는 전기의 정규직 비율을 나타냄

3. () 안은 t값이며, *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

다) 삶의 질 제고가 재무성과에 미치는 영향

2018년 경영평가에서부터 조직, 인사, 재무관리 영역의 한 부분으로 ‘삶의 질 제고’를 평가하고 있다. ‘삶의 질 제고’는 근로자를 위한 건강하고 안전한 근로, 일과 가정의 조화로운 삶을 제고함을 목적으로 한다.

삶의 질 제고(LIFE)와 성과가 관계가 있는지 분석한 결과, 총자산이익률(ROA)과 계량 종합성과(NUMTP)는 통계적으로 유의한 관계를 발견하지 못하였다. 그러나 당기의 삶의 질 제고(LIFE)는 영업이익률(OPR)에 대해 10% 수준에서 유의한 양(+)의 계숫값을 보이고 있다($\beta_1=0.003$). 즉 삶의 질 제고는 효율을 달성할 수 있는 요인으로 해석할 수 있는 여지가 있다. 본 분석은 1년의 제한된 자료로 분석되었다. 따라서 이 결과가 현상을 설명할 수 있을지는 불분명하다. 그러므로 향후 자료가 누적되어 장기에 걸친 효과를 분석할 때 더욱 의미가 있을 것으로 판단된다.

〈표 V-19〉 삶의 질 제고와 성과의 회귀분석 결과

$$PERFORM_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 LIFE_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t}$$

종속변수	ROA	OPR	NUMTP
표본	전체	전체	전체
절편	0.048	-0.538**	66.395***
	(0.51)	(-2.58)	(4.85)
LIFE	0.000	0.003*	0.009
	(0.09)	(1.83)	(0.08)
SIZE	-0.003	0.017*	0.144
	(-0.74)	(1.97)	(0.26)
LEV	-0.065***	-0.029	-0.278
	(-6.46)	(-1.26)	(-0.19)
ATR	0.000	0.000	0.003
	(0.11)	(0.01)	(0.23)
EMNUM	0.010	-0.013	-0.237
	(1.49)	(-0.85)	(-0.24)
TYPE	0.003	0.009	21.630***
	(0.17)	(0.24)	(8.24)

〈표 V-19〉의 계속

$$PERFORM_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 LIFE_{i,t} + \beta_2 SIZE_{i,t} + \beta_3 LEV_{i,t} + \beta_4 ATR_{i,t} + \beta_5 EMNUM_{i,t} + \beta_6 TYPE_{i,t}$$

종속변수	ROA	OPR	NUMTP
표본	전체	전체	전체
Firm/Year Fixed	no	no	no
F-value	7,214	2,697	18,480
Adj. R	0,240	0,079	0,471
N	119	119	119

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음
 2. NUMTP는 경영평가결과 중 종합성과의 계량 종합성과를 나타냄
 3. () 안은 값이며, *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

5) 사회적 가치 추구가 산업재해에 미치는 영향

원만한 노사관계(LM)는 작업장 혁신과 편안한 근무여건을 통해 산업재해 감소에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 또한, 2018년 경영평가에서 추가된 ‘삶의 질 제고’는 근로자의 업무상 부상·질병과 취약근로자의 안전한 근로환경을 조성하기 위한 기관의 노력과 활동을 평가하는데, 이러한 일과 가정의 조화로운 삶과 안전한 근로환경 조성은 근로자 안전을 통해 재무성과에 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

〈표 V-20〉는 노사관계(LM)와 삶의 질 제고(LIFE)가 기업의 안전사고 건수(ACC)를 감소시키는지 분석한 결과이다. 분석 결과, 노사관계(LM)의 회귀계수는 -0.021로 10% 수준에서 유의한 음(-)의 관계가 나타났다. 이러한 결과는 원만한 노사관계가 근로자 사이의 안전에 대한 의식 확보와 안전교섭 등을 활용하여 노동자의 안전한 작업환경에 긍정적인 영향을 미쳐 안전사고 건수(ACC)를 감소시키는 긍정적인 역할을 하는 것으로 나타났다. 그리고 삶의 질 제고(LIFE)의 계수는 -0.014로 음(-)의 관계가 나타났으나 통계적으로 유의하지는 않았다. 본 분석은 제한된 표본으로 인한 결과로 향후 축적된 자료로 재분석의 여지가 있을 것이다.

〈표 V-20〉 원만한 노사관계(LM), 삶의 질 제고(LIFE)와 안전사고 건수(ACC)의 관계

$$ACC_{i,t} = \beta_0 + \beta_1(LM \text{ or } LIFE)_{i,t} + \beta_2SIZE_{i,t} + \beta_3LEV_{i,t} + \beta_4ATR_{i,t} + \beta_5EMNUM_{i,t} + \beta_6TYPE_{i,t} + \beta_7ROA + \sum YEAR$$

종속변수	ACC	ACC
표본	전체	전체
절편	-10.126	2.583
	(-0.41)	(0.59)
LM	-0.021*	
	(-1.68)	
LIFE		-0.014
		(-0.35)
SIZE	0.367	-0.013
	(0.42)	(-0.06)
LEV	-0.125	-0.775
	(-0.08)	(-1.12)
ATR	0.214	0.062
	(1.07)	(0.68)
EMNUM	0.268	0.120
	(0.25)	(0.35)
Firm/Year Fixed	yes	no
F-value	0.755	0.453
Adj. R	0.105	-0.118
N	96	32

주: 1. 변수의 정의는 〈표 V-2〉와 같음
 2. () 안은 t값이며, *는 10%의 유의 수준을 나타냄

자료: 저자 작성

4. 소결

공공기관의 사회적 가치 추구 활동은 총자산이익률이나 영업이익률로 측정된 재무성과에는 영향을 미치지 못하지만 공공기관 경영평가로 측정된 종합성과에는 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 공공기관 경영평가의 종합성과를 계량적인 부분과 비계량적인 부분으로 나누어 분석했을 때는 공공기관의 사회적 가치 추구 활동이 당해 경영평가의 비계량적인 부

분에만 긍정적인 영향을 미쳐, 공공기관의 사회적 가치 추구가 실질적이고 객관적인 종합성과와 재무성과에 영향을 미치는 직접적인 증거를 찾을 수는 없었다.

하지만, 사회적 가치 추구의 개별적인 활동이 재무성과에 미치는 영향을 분석했을 때는 다른 결과를 확인하였다. 일·가정 양립을 위한 기관의 노력을 평가하는 삶의 질 제고 경영평가 결과는 기관의 영업이익률에 긍정적인 영향을 미쳐 기관 구성원의 삶의 질 향상과 이를 통한 심리적 안정 효과는 기관의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있었다.

또한, 원만한 노사관계는 안전사고 건수를 감소시키는 결과를 확인할 수 있었는데, 이 또한 기관의 성과에 긍정적인 영향을 미치는 요소로 작용할 수 있을 것이다. 반면에 기관의 정규직 비율의 증가는 인건비 증가로 인해 다음 해 총자산이익률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이상의 분석 결과를 종합하면, 다양한 사회적 가치 추구 중에서도 개별적인 활동에 따라 사회적 가치 추구가 재무성과에 미치는 영향이 상이함을 알 수 있다. 따라서, 개별적인 사회적 가치 추구 활동이 재무적 성과에 미치는 영향을 고려하여 긍정적인 영향을 미치는 사회적 가치에 역량을 강화한다면 사회적 가치 추구하고 재무성과 향상이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있을 것이다.

다른 연구와 마찬가지로 재무자료를 활용하여 사회적 가치 추구하고 재무성과 간의 관계 분석을 시도한 본 연구도 많은 한계를 가지고 있다. 첫째, 모든 공공기관을 대상으로 한 분석을 시도하기 위해 불가피한 선택이었지만, 분석에 활용된 총자산이익률이나 영업이익률이 공공기관의 재무성과를 제대로 나타내는지에 대한 문제 제기가 있을 수 있다. 본 분석에서는 이를 보완하기 위해, 개별 공공기관의 성격을 최대한 반영한 경영성과를 포함한 공공기관 경영평가의 계량 종합성과를 재무성과 지표로 활용하였다. 하지만, 그 결과는 총자산이익률이나 영업이익률을 사용했을 때와 유사하였다. 둘째, 사회적 가치 추구하고 재무성과 간의 역상관에 대한 문제 제기와 장기에 걸쳐 사회적 가치 추구의 효과가 나타날 수 있다는 문제 제기도 있을 수 있다.

본 연구에서는 이에 대한 문제점을 극복하기 위해, 전기의 사회적 가치와 다음 기의 재무성과에 대한 관계를 살펴보았는데, 같은 기를 이용한 분석 결과와 동일한 결과를 얻었다. 그럼에도 불구하고, 사회적 가치 추구가 차기 이후의 장기에 걸쳐 재무성과에 미치는 효과를 측정하지 못했다는 한계를 가지고 있다. 셋째, 경영평가 결과에서 '사회적 가치'의 평가체계는 지표와 가중치에서 연도별로 차이가 있어 일관성 문제가 제기될 수 있다. 따라서 본 연구는 각 지표별로 100점 만점으로 환산하여 종합점수를 측정하였고, 사회적 가치의 각 지표별로 세분하여 지표로 분석하였다. 그럼에도 불구하고 다년간의 경영평가자료를 입수하기 어려워 연도별 사회적 가치의 측정 체계의 변화를 분리하여 분석하지 못했다는 한계를 가지고 있다.

한편, 상기와 같은 한계에도 불구하고 공공기관의 사회적 가치는 그 활동 자체가 정부 정책 실현이라는 목적을 달성하는 데 가치가 있다면, 새로운 목표를 추구함에 있어 기존 성과 지표에 부정적인 영향이 있는 것은 자연스러운 현상일 수 있으며, 사회적 가치 실현과 재무성과에 대한 직·간접적인 실증연구의 결과와 사례 제공은 미진한 공공기관의 사회적 가치 추구활동의 동기(Motivation)가 될 것으로 기대된다.

VI. 사례분석: 공공기관의 사회적 가치와 재무성과

1. 한국전력공사

가. 사회적 가치 추진

한국전력공사는 기존 발전, 배전회사의 통합으로 1961년에 설립된 한국전력주식회사의 민간주식을 정부가 매입하여 1982년에 공기업 형태로 설립하였다. 「한국전력공사법」에 그 설립과 운영의 근거를 두고 있으며 전력자원의 개발, 발전, 송전, 배전, 판매 및 이와 관련된 사업을 하고 있다. 1987년 상장되었으며, 2001년에는 발전부문을 분할하여 6개 발전 자회사(한국남동발전(주), 한국중부발전(주), 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국수력원자력(주))을 설립하였다.⁴⁸⁾ 한국전력공사는 2019년 말 기준 자산 197.6조원, 매출은 59.2조원⁴⁹⁾이며 임직원 정원은 23,331명⁵⁰⁾으로 자산과 직원 수에서 대규모 공기업에 해당된다. 공공기관 유형은 자산이 2조원 이상이고 총수입의 85% 이상을 자체수입으로 충당하는 시장형 공기업에 속하고 지분율은 2020년 1사분기 기준으로 정부 18.2%, 산업은행 32.9%, 국민연금 7.9%, 외국인 24.1%, 법인 및 개인 16.9%로 나타난다.

한국전력공사의 경영 가치와 중장기 목표, 단기 목표는 사회적 가치의 추진을 중요한 가치와 목표로 포함하고 있다.⁵¹⁾ 한국전력공사는 미래지향, 도전 혁신, 고객존중, 소통과 함께 핵심가치에 포함되어있던 ‘사회책임’을 2019년

48) 박한준·허경선, 『상장공공기관 관리 및 운영체계에 대한 연구』, 한국조세재정연구원, 2014. pp. 66~67.

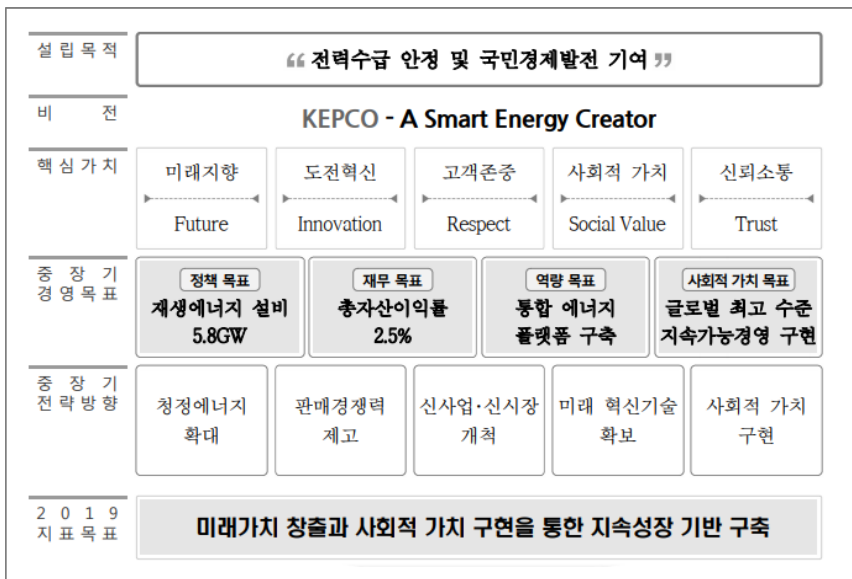
49) 연결재무상태표 기준.

50) 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

51) 한국전력공사, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020.

에는 ‘사회적 가치’로 변경하였다. 중장기 경영목표는 이전까지는 정책목표(재생에너지 설비), 재무목표(총자산이익률), 역량목표(통합 에너지 플랫폼 구축)의 3개였으나 2019년에는 사회적 가치 목표(글로벌 최고 수준 지속가능경영 구현)가 추가되었다. 2019년 경영 목표는 미래가치 창출과 사회적 가치 구현을 통한 지속성장 기반을 구축하는 것이다. 한국전력공사는 이러한 목표하에 전략 및 실행과제, 성과지표를 선정하여 이를 관리하고 있다.

[그림 VI-1] 한국전력공사의 경영 가치와 목표체계



자료: 한국전력공사, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020, p. 2

한국전력공사는 사회적 가치 구현과 관련하여 지역인재 채용률, 정규직 전환 실적, 중기제품 우선구매, 청렴윤리 수준, 안전경영체계 확립, 재생에너지 확대, 개인정보 관리수준 등을 기관의 내부 성과지표로 선정하여 기관의 실적을 집계하고 모니터링하고 있다. 한국전력공사의 홈페이지에 공개된 사회적 가치 전략체계도는 일자리 창출, 사회통합, 안전·환경, 상생·협력, 청렴·윤리의 5개 분야에서 추진하는 20대 전략과제를 소개하고 있다. 여기에는

양질의 정규직 일자리 창출, 사회적 약자 등 지원 강화, 온실가스 미세먼지 감축, 지역사회 참여 지역경제 활성화, 사회적 경제조직 성장지원, 중소기업 동반성장 생태계 조성, 청렴·윤리문화 확산 등이 포함된다.

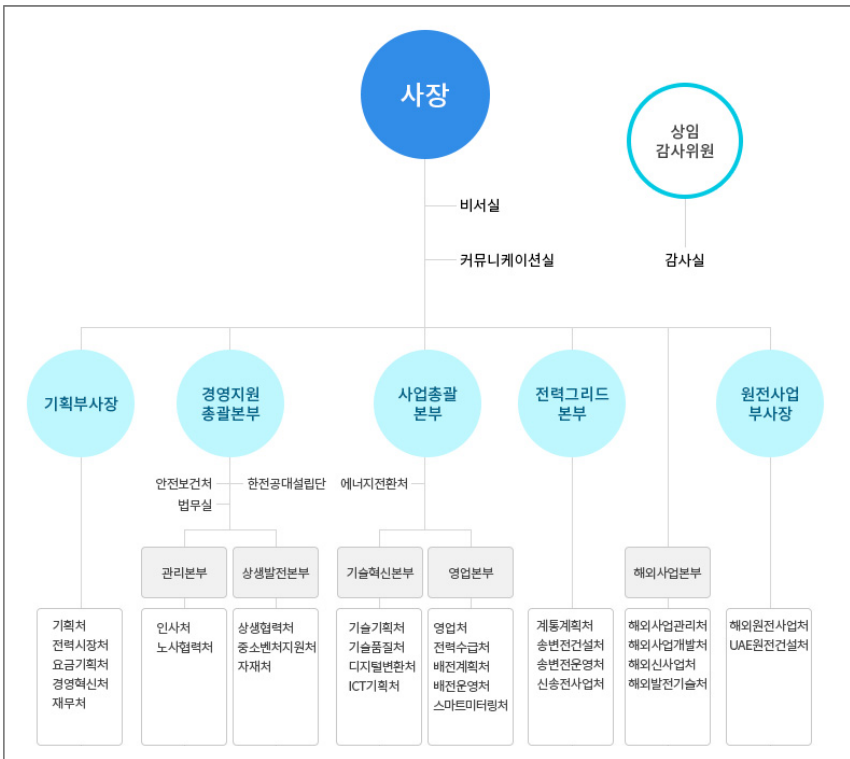
[그림 VI-2] 한국전력공사의 사회적 가치 전략체계도



자료: 한국전력공사 홈페이지, 사회적 가치 구현, <http://home.kepco.co.kr/kepco/SM/E/htmlView/SMEAHP00202.do?menuCd=FN29060102>(검색일자: 2020. 10. 20.)

한국전력공사의 사회적 가치 추진을 총괄하는 조직은 경영지원총괄본부 산하의 상생발전본부이다. 상생발전본부는 상생협력처, 중소벤처지원처, 자재처로 구성되며 상생협력처는 상생기획, 사회공헌, 에너지밸리추진, 갈등민원관리를 담당한다. 중소벤처지원처에서는 동반성장과 국제협력, 창업지원 등을 담당하고 자재처는 자재총괄 및 운영, 구매, 공사용역 업무를 담당하고 있다.⁵²⁾

[그림 VI-3] 한국전력공사의 조직도



자료: 한국전력공사 홈페이지, 인력·조직 현황, <http://home.kepco.co.kr/kepco/KE/B/htmlView/KEBBHP00401.do?menuCd=FN01010301>(검색일자: 2020. 10. 18.)

52) 한국전력공사 홈페이지, 본사 조직 소개, <http://home.kepco.co.kr/kepco/KE/B/htmlView/KEBAHP00605.do?menuCd=FN0101011001>, 검색일자: 2020. 10. 18.

한국전력공사는 사회적 가치와 관련하여 별도의 예산 구분을 하거나 예산 코드를 부여하고 있지는 않다. 기존의 사회적 책임(CSR)은 별도 예산 코드로 집계하고 있으나 사회적 가치는 사회적 책임(CSR)을 포함하는 훨씬 광범위한 분야에 해당되며, 이에 대한 예산이나 비용의 집계를 위한 명확한 기준은 정해져 있지 않다.⁵³⁾ 다만 공공기관 경영실적 평가보고서 작성을 위하여 예산실에서 사회적 가치와 관련된 예산을 집계하고 있으며 이는 <표 VI-1>에서 보는 바와 같이 안전, 환경, 사회통합, 상생협력에 해당하는 다양한 활동을 포함하고 있다. 이와 같이 집계한 예산은 2019년에는 4조 3,282억원, 2020년은 4조 3,975억원으로 이는 각각 전체 예산의 6.0%, 6.3%에 해당된다. 사회적 가치 관련 예산의 구성을 보면 안전과 관련된 예산의 비율이 가장 높으며, 사회통합, 환경, 상생협력의 순으로 나타난다.

〈표 VI-1〉 한국전력공사 사회적 가치 예산편성 내용

(단위: 억원, %)

분야	2019년	2020년	증감
안전	22,359	22,892	533
환경	2,863	2,758	-105
사회통합	17,482	17,284	-198
상생협력	578	1,041	463
사회적 가치 예산 합계	43,282 (6.0%)	43,975 (6.3%)	693
기관 총예산	719,802	696,474	-23,328

주: () 안은 총예산 대비 사회적 가치 예산의 비중임

자료: 한국전력공사 내부자료

나. 사회적 가치 추진의 성과

한국전력공사는 사회적 가치 추진과 관련하여 다양한 성과를 달성하였다. 경영평가에서 평가하는 사회적 가치 구현 지표의 5개 분야인 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영에서 뿐만 아니라 기관의 주요사업에서도 관련된 사회적 가치를 높이기 위

53) 한국전력공사 담당자 인터뷰, 2020. 10. 12.

한 많은 과제를 실시하고 있다.

한국전력공사의 비정규직의 정규직 전환을 포함한 신규 채용은 2015년 1,014명에서 2016년 1,412명으로 증가하고 2017년 1,573명, 2018년 1,780명, 2019년 1,772명으로 높은 수준이 유지되었다. 2015년부터 2019년까지 총 7,551명의 신규 채용이 이루어졌으며 신규 채용의 증가로 기관의 정원과 인건비도 증가하였다. 한국전력공사의 임직원 정원은 2015년 20,705명에서 2019년 말 23,331명으로 2,625명이 증가했으며 이는 12.7%에 해당한다. 인건비는 2015년 1조 5,989억원에서 2019년 말 1조 8,256억원으로 2,267억원(14.2%)이 증가하였다.

〈표 VI-2〉 한국전력공사 신규 채용

(단위: 명, 억원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (2/4)
임직원 정원	20,705	21,449	22,125	22,706	23,331	23,480
인건비 ¹⁾	15,989	17,238	16,890	17,439	18,256	20,357 ²⁾
신규 채용	1,019	1,413	1,574	1,786	1,773	181
순신규 채용 (비정규직의 정규직화 인원 제외)	1,019	1,403	1,574	1,783	1,747	181

주: 1) 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)의 수입 및 지출현황에 공시하는 인건비

2) 2020년 예산

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020.

8. 3.: 한국전력공사 내부자료

한국전력공사는 비정규직과 소속 외 직원 총 5,056명에 대한 비정규직의 정규직화를 추진하였으며 2020년 2사분기까지 총 8,237명을 전환하여 목표 대비 162.9%를 달성하였다. 전환 방법은 검침, 청소/경비/시설 업무, 콜센터 업무를 각각 자회사로 설립하여 업무를 담당하던 직원을 해당 자회사의 정규직으로 채용하는 방식이 주된 방법이다. 8,237명의 비정규직 및 소속외 인원의 전환은 96.8%가 자회사 전환 방식으로 이루어졌으며 기관의 직접 채용은 3.2%였다. 채용방법은 92.0%가 전환채용을 통해 이루어졌으며 8.0%가 경쟁채용을 통해 이루어졌다.

〈표 VI-3〉 한국전력공사 정규직 전환

(단위: 명, %)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (2/4)
비정규직	비정규직 계	411	586	568	323	157	179
	전환계획(A)	0	0	234	0	0	0
	전환실적(B)	0	0	234	0	0	0
	전환 비율(B/A)	0	0	100	0	0	0
소속 외 (파견, 용역, 사내하도급)	소속 외 인력 계	7,668	7,732	7,801	7,696	3,102	38
	전환계획(A)	0	0	0	2,183	1,956	683
	전환실적(B)	0	0	0	0	5,688	2,315
	전환 비율(B/A)	0	0	0	0	290	338

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

〈표 VI-4〉 한국전력공사 정규직 전환 방법

(단위: 명)

전환 결정인원	전환 원료인원					
	합계 (비율)	채용방법		전환방식		
		전환채용	경쟁채용	직접채용	자회사전환	제3섹터
8,223	8,237 (100.2%)	7,578	659	260	7,977	0

자료: 한국전력공사 내부자료

이 외에도 한국전력공사는 2019년 기준 에너지벨리 확산 및 신사업, 창업 육성 등을 통해 민간일자리 10,806개를 창출하고 주요사업을 통해 민간의 일자리 38,322개를 창출하는 등 총 61,522명의 일자리를 창출한 것으로 보고하고 있다.⁵⁴⁾ 비수도권 지역인재의 채용 비율도 2017년 58.9%에서 2018년 61.1%, 2019년 62.2%로 증가하고 있다.

54) 한국전력공사, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020.

다. 재무성과

한국전력공사의 자산은 2015년 175.3조원에서 2019년 197.6조원으로 지속적으로 증가하고 부채도 2016년 이후 지속적으로 증가하여 2019년에는 128.7조원에 이른다. 한국전력공사의 부채 비율은 2015년 157.9%에서 2016년 143.4%로 감소하였다가 이후 증가하기 시작하여 2017년 149.1%, 2018년 160.6%, 2019년 186.8%으로 증가한다. 매출은 2015년 59.0조원에서 소폭의 증감을 거쳐 2019년에는 59.2조원으로 비슷한 수준이지만 영업이익과 당기순이익은 급격히 감소하고 2018년부터는 손실을 기록하고 있다. 당기순이익은 2015년 13.4조원이었으나 2018년에는 -1.2조원, 2019년에는 -2.3조원으로 손실의 규모가 커지게 된다.

〈표 VI-5〉 한국전력공사 재무 현황(연결 기준)

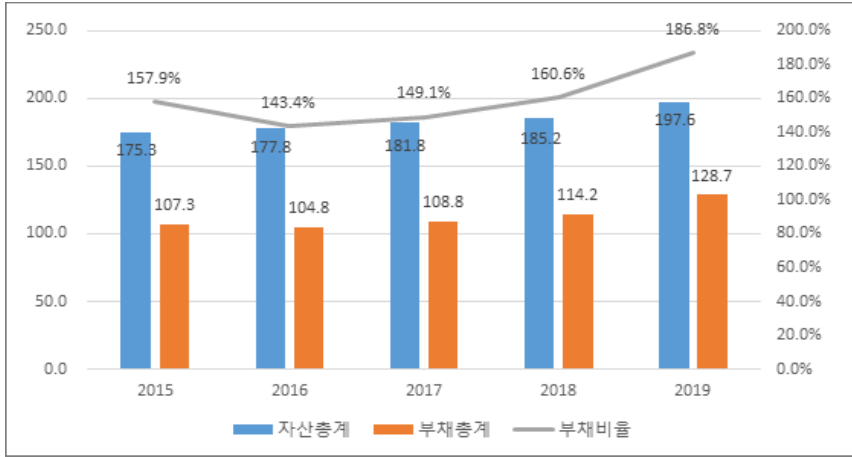
(단위: 억원, %, 원/달러, 배)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
자산총계	1,752,574	1,778,370	1,817,889	1,852,491	1,975,978
부채총계	1,073,149	1,047,865	1,088,243	1,141,563	1,287,081
부채 비율	157.9%	143.4%	149.1%	160.6%	186.8%
총금융부채	673,741	629,215	643,985	706,939	816,617
단기금융부채	125,929	145,277	151,941	143,873	155,803
외화부채	131,203	136,068	109,609	105,981	162,984
환율	1,172.0	1,208.5	1,071.4	1,118.1	1,157.8
이자부담부채	594,129	541,804	551,657	613,184	729,467
수익(매출액)	589,577	601,904	598,149	606,276	591,729
영업이익	113,467	120,016	49,532	△2,080	△12,765
당기순이익	134,164	71,483	14,414	△11,745	△22,635
이자비용	30,155	24,371	31,280	24,707	27,822
ROE	19.7%	9.8%	2.0%	△1.7%	△3.3%
ROA	7.7%	4.0%	0.8%	△0.6%	△1.1%
이자보상배율	3.8	4.9	1.6	△0.1	△0.5

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.; 한국전력공사 내부자료

[그림 VI-4] 한국전력공사의 재무 현황(연결 기준)

(단위: 조원, %)



자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

한국전력공사의 재무성과는 전력구입비용과 전력판매수입에 따라 결정되며, 전력구입비는 국제 유가에 큰 영향을 받는다. 2014년 이후 유가 등 국제 연료가격이 하락하면서 전력구입비가 감소하여 2016년까지 큰 폭의 영업흑자를 기록하였다. 그러나 2017년 이후 유가가 상승하여 전력구입비가 증가하였고, 에너지전환에 따른 RPS(신재생에너지 공급 의무화 제도), ETS(온실가스배출권 거래제), 미세먼지 규제 강화 등에 따른 비용이 증가하면서 이익이 점차 감소하다가 2018년부터는 적자로 전환되었다. 2019년에는 냉난방 전력수요 감소에 따라 전기판매가 감소하였고 신규 투자에 따른 감가상각비 증가 등으로 적자폭이 더욱 확대되었다. 반면 전기요금은 2014년부터 동일하게 유지되고 있어 비용의 증가가 요금에 반영되지 않으며, 부족한 자금은 차입금의 증가로 이어지고 있다.⁵⁵⁾

55) 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

〈표 VI-6〉 한국전력공사 재무 현황(별도 기준)

(단위: 억원, %, 원/달러, 배)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
자산총계	1,063,063	1,053,211	1,065,402	1,074,864	1,098,093
부채총계	531,249	498,544	507,578	534,046	583,507
부채 비율	99.9%	89.9%	91.0%	98.7%	113.4%
총금융부채	328,854	295,685	304,075	343,176	394,293
단기금융부채	99,966	105,473	107,387	109,952	111,201
외화부채	18,974	19,551	15,345	12,902	16,796
이자부담부채	265,420	223,920	232,280	270,869	323,884
수익(매출액)	585,404	602,896	599,657	602,715	589,332
당기순이익	10,166	42,620	15,069	-10,952	-25,950
이자비용	10,926	8,442	7,380	7,083	7,771
ROE	1.9%	7.7%	2.7%	-2.0%	-5.0%
ROA	1.0%	4.0%	1.4%	-1.0%	-2.4%
이자보상배율	1.1	0.2	0.5	-0.6	-0.3

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.; 한국전력공사 내부자료

2020년 이후 한국전력공사의 재무 전망(연결 기준)은 자산과 부채의 규모가 지속적으로 증가하고 부채 비율 역시 계속 증가할 것으로 예측하고 있다. 2024년 자산은 227.6조원, 부채는 159.5조원에 이를 것으로 전망되며 부채 비율은 234.2%로 높아진다. 당기순이익은 2020년 흑자로 전환되어 0.6조원의 이익이 기대되지만 2021년 1.5조원에서 점차 감소하여 2024년에는 -1.3조원의 손실로 예상되고 있다. 이자보상배율은 2020년 1.4, 2021년 2.0으로 개선되지만 이후 지속적인 감소가 일어날 것으로 예측된다.

〈표 VI-7〉 한국전력공사 재무 전망(연결 기준)(2020~2024년)

(단위: 억원, %, 배)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
자산총계	2,043,520	2,100,143	2,163,595	2,228,517	2,275,556
부채총계	1,350,767	1,396,375	1,463,918	1,533,838	1,594,621
부채 비율	195.0%	198.4%	209.2%	220.8%	234.2%

〈표 VI-7〉의 계속

(단위: 억원, %, 배)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
영업이익	29,014	41,260	20,695	10,008	△3,211
당기순이익	6,000	15,262	2,889	△4,609	△12,712
이자비용	20,507	20,284	20,513	21,349	20,892
이자보상배율	1.4	2.0	1.0	0.5	△0.2

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.; 한국전력공사 내부자료

2020년 이후 한국전력공사의 재무 전망(별도 기준)은 자산과 부채의 규모가 지속적으로 증가하고 부채 비율 역시 계속 증가할 것으로 예측하고 있다. 2020년 자산은 113.7조원, 부채는 61.4조원, 부채 비율은 117.2%에서 2024년 자산은 126.8조원, 부채는 76.9조원, 부채 비율은 153.9%로 높아질 것으로 전망된다. 당기순이익은 2020년 흑자로 전환되어 0.9조원의 이익이 기대되지만 2021년 1.7조원에서 점차 감소하여 2024년에는 -2.1조원의 손실로 예측되고 있다.

한국전력공사의 재무성과에 영향이 큰 국제 연료가격은 2020년 코로나19의 확산 이후 하락하여 기관의 재무성과는 2020년부터 2021년까지 흑자로 유지될 것으로 전망된다. 그러나 2022년부터는 연료비 상승, RPS(신재생에너지 공급 의무화 제도) 증가 등으로 인해 이익이 감소하고 재무성과는 점차 이익이 줄어들고 2023년부터는 적자가 전망되고 있다.⁵⁶⁾

〈표 VI-8〉 한국전력공사 재무 전망(별도 기준)(2020~2024년)

(단위: 억원, %, 배)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
자산총계	1,137,269	1,169,810	1,205,905	1,238,617	1,268,075
부채총계	613,685	631,982	673,224	718,481	768,681
부채 비율	117.2%	117.5%	126.4%	138.1%	153.9%

56) 국제 유가(두바이유 기준) 2019년 63달러/배럴 → 2020년 42달러/배럴 → 2024년 61달러/배럴로 예측됨. 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

〈표 VI-8〉의 계속

(단위: 억원, %, 배)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
영업이익	15,705	26,563	1,343	△14,589	△25,853
당기순이익	8,998	17,464	677	△12,320	△20,741
이자비용	7,951	7,442	7,069	7,332	7,640
이자보상배율	2.0	3.6	0.2	△2.0	△3.4

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.; 한국전력공사 내부자료

2015년 이후 한국전력공사의 주가는 지속적으로 증가하다가 2016년 5월에 63,000원으로 최고가를 기록한다. 이후 점차 주가가 하락하여 2016년 종가는 44,050원, 2017년 38,150원, 2018년 33,100원, 2019년 27,800원을 기록하였으며 2020년 3월에는 16,250원으로 최저가를 기록하였다. 코스피지수와 비교해 봤을 때도 한국전력공사의 주가는 2017년 이후 더 낮게 나타나고 있으며 이는 시장의 흐름을 고려하여도 한국전력공사의 주식에 대한 시장의 평가가 낮게 이루어지고 있음을 뜻한다. 이는 기관의 순이익이 점차 줄어들어 적자로 전환되고 적자의 규모가 커지는 경향과 같은 흐름이라고 볼 수 있다. 또한 한국전력공사의 전기요금의 조정 가능성이 크지 않다는 판단에 따라 기관의 미래가치에 대해서도 큰 기대를 하지 않는 전망을 반영한 수치라고 할 수 있다. 주가수익비율(PER)은 1주의 가격이 주당 순이익의 몇 배인지를 나타내며 업종마다 차이가 있지만 PER이 10 이하인 경우 저평가된 주식이라고 보고 있다. 한국전력공사의 주가수익비율(PER)은 2015년 2.42에서 2016년 4.01, 2017년 18.86으로 점차 높아지고 있는데 이는 기관의 당기순이익이 2015년 13.4조원에서 2017년 1.4조원으로 급격히 감소했기 때문이다. 그러나 주가는 이에 비해 크게 변동하지 않아 주가수익비율이 점차 커지는 경향을 보이고 있다.

〈표 VI-9〉 한국전력공사 주식 정보

(단위: 원, 억원, 주, %, 배)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
주가(원)	50,000	44,050	38,150	33,100	27,800
상장주식 수(주)	641,964,077	641,964,077	641,964,077	641,964,077	641,964,077
시가총액(억원)	320,982	282,785	244,909	212,490	178,466
당기순이익(억원)	101,657	42,620	15,069	△10,952	△25,950
PER(배) ¹⁾	2.42	4.01	18.86	N/A	N/A
배당성향(%) ²⁾	19.6	29.8	33.7	무배당	무배당

주: 1) 비지배지분 제거 연결 당기순손익 기준

2) 별도 당기순이익 기준

자료: 한국거래소, 시장정보 통계, <http://marketdata.krx.co.kr/mdi#document=13010101>, 검색일자: 2020. 10. 11.; 한국전력공사 내부자료

한국전력공사 홈페이지, 주식정보, <http://home.kepco.co.kr/kepco/KE/E/htmlView/KEECHP00204.do?menuCd=FN270204>, 검색일자: 2020. 10. 20.

[그림 VI-5] 한국전력공사의 주가동향(2015. 1~2020. 10)

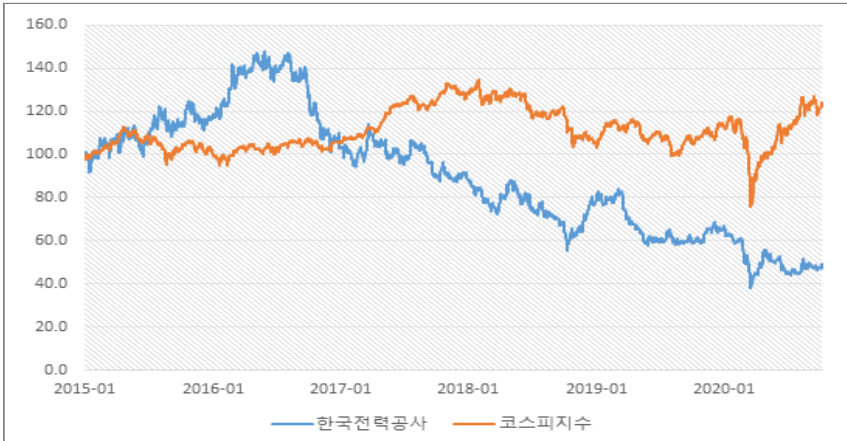
(단위: 원)



자료: 한국거래소, 시장정보 통계, <http://marketdata.krx.co.kr/mdi#document=13010101> 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 10. 11.)

[그림 VI-6] 한국전력공사 주가와 코스피 지수의 동향(2015. 1~2020. 10)

(단위: %)



주: 2015년 1월 시작가격을 100%로 하였을 때 상대적인 비율을 표시함

자료: 한국거래소, 시장정보 통계, <http://marketdata.krx.co.kr/mdi#document=13010101> 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 10. 11.)

라. 사회적 가치 추진과 재무성과

사회적 가치 추진으로 인해 기관이 한국전력공사에서 체감하는 직접적인 재무성과는 크지 않을 것으로 예상된다. 기존 연구는 민간기업, 특히 상장기업의 경우 기관의 사회적 책임 활동의 증가로 인해 기업의 브랜드 이미지와, 고객 인식 제고 등을 통해 기관의 매출, 수익성, 주가 등의 증가를 나타내고 있지만, 공공기관의 경우 이러한 직접적인 이익이 실현되기 어려운 구조이기 때문이다. 사회적 가치 활동의 증대로 기업의 이미지가 제고된다 하더라도 한국전력공사의 경우 전력판매를 독점하고 있고 전력은 필수재에 해당되어 소비자의 선호도 증가가 구매 행태의 변화를 가져오기 어렵다. 반면 신규 채용 증가 등으로 인한 인건비의 증가, 안전 및 환경 관련 비용 증가, 전기요금 할인 등은 기관의 직접적인 비용 증가로 인식될 수 있다. 인건비의 증가는 기존 임직원의 임금 상승과 신규 채용으로 인한 증가로 인해 발생하며, 이러한 증가분은 공공기관 고용의 안정성으로 인해 향후 지속적으로 발생하는 비용에 해당된다.

한국전력공사의 사회적 가치 관련 예산이 기관의 전체 예산에서 차지하는 비중은 크지 않다. 하지만, 한국전력공사의 기관의 수입-지출의 대부분이 전력의 구입-판매로 고정되어 있는 상태에서, 기관이 유연성을 가지고 활용할 수 있는 예산의 범위가 크지 않다는 점을 고려하면, 사회적 가치 관련 예산의 운용에 한계가 있다. 특히 한국전력공사의 재무성과는 2018년부터 적자로 전환되어 재무개선에 대한 이해관계자의 요청이 커지고 있어 이러한 사회적 가치 관련한 예산의 증가는 지속성을 유지하기는 어려울 것으로 보인다.

재무성과에 대한 영향은 사회적 가치의 범위를 어디까지로 보느냐에 따라 큰 차이가 발생할 수 있다. 기관의 사회공헌 활동이나 사회적 가치 구현 지표의 5개 범위에 해당하는 활동만을 사회적 가치로 본다면 그 영향은 크지 않을 수 있다. 하지만 에너지 전환, 미세먼지 감축, 공공요금 안정화 등을 사회적 가치의 범위에 포함한다면 그 영향은 매우 커질 수 있다. 특히 공공요금의 통제는 기관의 재무성과에 결정적인 영향을 미칠 수 있다. 국제 유가와 에너지전환비용, 미세먼지 대응 비용 등 전기요금 원가에 영향을 미치는 요인의 변동은 컸지만 전기요금은 2014년 이후 변동 없이 유지되고 있다.

한국전력공사의 사회적 가치 구현 노력과 재무성과는 경영평가 결과에도 반영되어 있다. 경영평가지표 중 재무예산 성과와 업무효율성 득점률은 점차 감소하는 반면 사회적 가치의 득점률은 큰 변화가 없이 유지되고 있음을 볼 수 있다. 특히 2018년과 2019년의 사회적 가치의 계량득점률은 점차 높아지고 있다. 한국전력공사는 재무성과는 점차 저하되었지만 기관의 종합 평가 등급은 2016년부터 동일하게 'B'를 유지하고 있다.

〈표 VI-10〉 한국전력공사 경영평가 결과

(단위: 점, %)

구분		2016년	2017년	2018년	2019년
사회적 가치	가중치	7	21	22	24
	계량득점률	91	77	84	90
	비계량득점률	70	69	73	72
	총득점률	85	72	77	77

〈표 VI-10〉의 계속

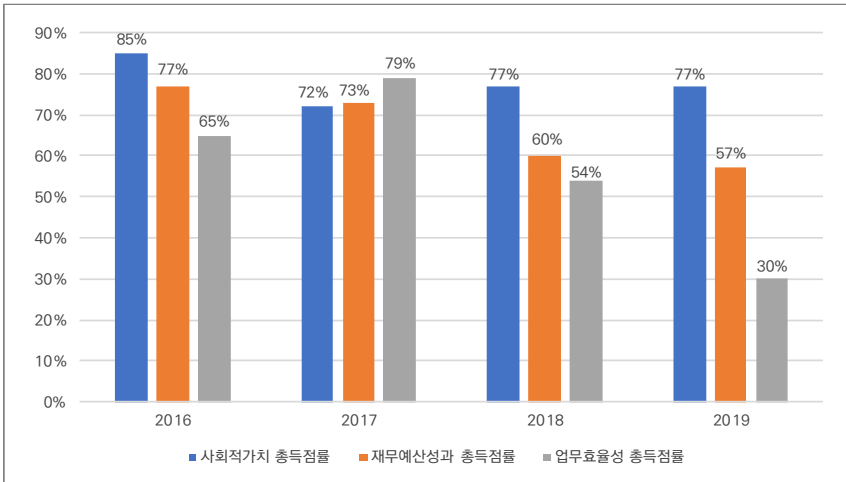
(단위: 점. %)

구분		2016년	2017년	2018년	2019년
재무예산 성과	가중치	14	10	5	5
	계량득점률	74	71	59	55
	비계량득점률	80	74	60	60
	총득점률	77	73	60	57
업무효율성	가중치	8	5	5	5
	계량득점률	65	79	54	30
	비계량득점률	-	-	-	-
	총득점률	65	79	54	30
종합 평가등급		B	B	B	B

자료: 기획재정부, 『공공기관 경영실적 평가보고서』, 2016~2019 각 연도의 자료를 활용하여 저자 작성

〔그림 VI-7〕 한국전력공사의 분야별 경영평가 득점률(2016~2019년)

(단위: %)



자료: 기획재정부, 『공공기관 경영실적 평가보고서』, 2016~2019 각 연도의 자료를 활용하여 저자 작성

한국전력공사의 사례분석 결과, 사회적 가치 구현의 지속가능성을 제고하기 위해서는 ① 사회적 가치 활동의 긍정적인 효과가 체감되는 것과 ② 재무성과를 지속가능한 수준으로 유지하는 것이 필요하다는 것을 확인할 수 있었다.

한국전력공사의 사회적 가치는 비용 측면에 대한 체감이 더 크게 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다. 이는 기관의 재무성과가 더 악화하고 있는 기간에는 비용에 대한 인식이 더 높게 나타날 수 있기 때문이다. 반면 성과에 대한 체감은 크게 가시화되지 않고 있다. 내부적으로 사회적 가치 추구로 인한 긍정적인 효과의 계량화를 시도하였으나 기준과 방법에 대한 신뢰도가 충분하지 않은 것으로 평가하여 아직까지 적극적으로 활용하고 있지는 않다. 한국전력공사는 사회적 가치 추진의 다양한 효과에 대해 그 성과를 추적하고 있으나, 주로 공공기관 경영평가에 반영되는 부분 위주로 이루어지고 있다. 경영평가에서 이루어지는 사회적 가치의 평가는 정성적 평가와 동일 평가그룹에 속한 공공기관 간 상대평가 위주로 이루어지고 있어 기관의 사회적 가치 활동의 향상에 대해 객관적이고 지속적인 측정과 평가는 부족한 것으로 판단된다.

재무성과 측면에서는 한국전력공사는 중장기 재무목표를 부채 비율의 145% 이하 유지, 이자보상배율 3.0배 이상, 총자본 이익률 3.5% 이상으로 설정하고 있다.⁵⁷⁾ 이는 기존 사업의 유지와 미래에 대한 투자를 지속하기 위한 목표치이다. 현재의 재무성과를 고려하면 이러한 중장기 목표를 달성하기 위해서는 다양한 재무개선 노력이 이루어져야 할 것으로 보인다. 비용의 감소와 수익의 제고, 효율성 개선 등이 다각적으로 이루어질 필요가 있다.

2. 한국가스공사

가. 사회적 가치 추진

한국가스공사는 국내 천연가스의 안정적인 공급을 목적으로 1983년 설립되었으며 배관 및 저장탱크의 건설 및 운영, LNG 수입 및 도시가스사와 발전소에 공급하는 업무를 수행하고 있다. 한국가스공사는 1982년 12월에 제정된 「한국가스공사법」에 근거하여 설립되었고, 1999년 정부의 민영화 방침에 따라 증권거래소에 상장되었다. 주요사업은 천연가스의 제조·공급, 천연가스

57) 한국전력공사, 『2020년~2024년 한국전력공사 중장기 재무관리계획』, 2020.

인수기지 및 공급망 건설과 운영, 개발, 수송 및 수출입, 수소에너지 제조·공급, 공급망 건설·운영 등이 있고, 이와 관련한 안전관리 연구사업, 기술 개발 등이 있다. 1986년 국내 최초로 LNG(액화 천연가스)를 도입하여 수도권을 중심으로 도시가스용 천연가스 공급을 시작하였고 이후 전국적으로 배관을 확대하여 현재 전국 천연가스의 91%를 보급하고 있다. 2019년 말 기준 한국가스공사의 자산은 39.3조원, 부채는 31.2조원, 매출은 25조원⁵⁸⁾이며 임직원 정원은 4,272명⁵⁹⁾으로 대규모 공기업으로 구분할 수 있다. 공공기관 유형으로 구분할 때는 자산이 2조원 이상이고 총수입의 85% 이상을 자체수입으로 충당하는 시장형 공기업에 속하고 지분율은 2020년 1사분기 기준으로 정부 26.5%, 한국전력, 20.47%, 지방자치단체 7.93%, 우리사주, 3.22%, 외국인 11.20%, 자기주식, 5.07%, 개인 25.96%로 나타난다.

한국가스공사는 천연가스 생산 및 공급 사업 전 과정에 경제, 환경, 사회적 가치를 반영하고 있으며, 공사의 중장기 비전인 KOGAS 2025, 혁신종합계획, 상생협력기본계획을 수립하여 성과를 관리하고 있다. 구체적으로 [그림 IV-8]과 같이 사회적 가치의 13개 분야에 걸쳐, 직접 일자리 1.9만개, 안전등급제의 최고등급, 청렴도 분야의 최고등급 획득을 목표로 전략체계를 구축하고 있다. 공사의 중장기 전략과제 및 혁신과제를 중심으로 ‘사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략’ 등 사회적 가치 추진 과제를 발굴하고 중장기적으로 사회적 가치 추진을 위해 구체화된 계획을 수립하였다. 5개의 전략방향으로 일자리, 열린사회, 지속가능한 안전·환경, 공동체, 청정경영을 선정하고 15개 전략과제, 71개 실행과제를 추진하고 있다.⁶⁰⁾

58) 연결재무상태표 기준.

59) 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 10. 18.

60) 한국가스공사, 『한국가스공사 중장기 사회적 가치 실현 계획』, 기관 내부자료, 2020a.

[그림 VI-8] 한국가스공사의 사회적 가치 전략체계 및 전략방향

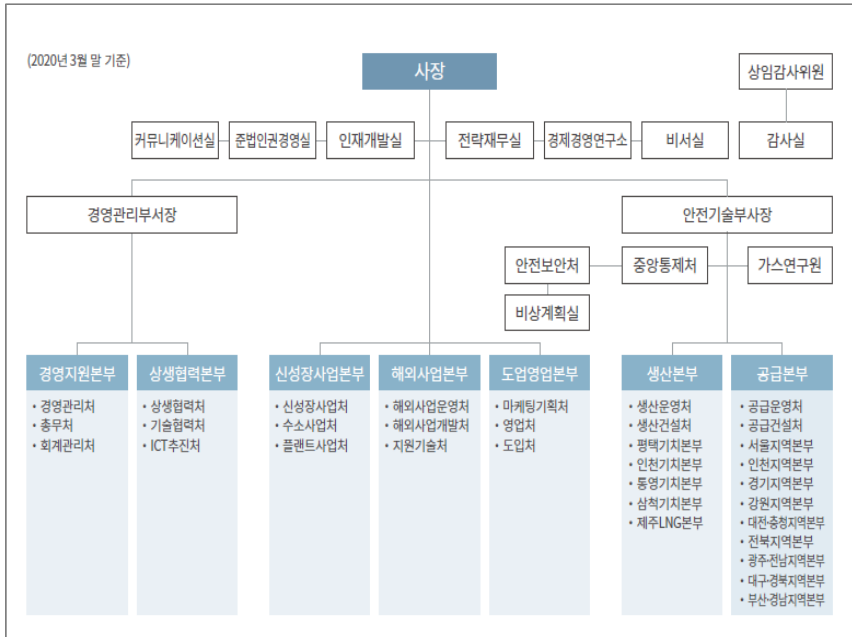


자료: 한국가스공사, 「한국가스공사 중장기 사회적 가치 실현계획」, 기관 내부자료, 2020a

한국가스공사는 사회적 가치 및 공공성을 기관 본연의 업무에 반영하기 위해 적극적으로 사회적 가치 추진체계를 구축하였다. 한국가스공사의 사회적 가치 추진을 담당하는 조직은 2019년 이전에는 부 단위인 사회공헌부에서 사회적 책임을 중심으로 추진하였으며 이후 본부 단위의 상생협력본부를 신설하고, 상생협력본부 내에 상생협력처와 기술협력처를 두어 사회적 가치 업무를 수행하고 있다. 상생협력처는 공정경쟁, 구매계약, 동반성장, 사회공헌 등과 관련된 기존의 사회적 책임 활동을 이어가고, 기술협력처는 기술분야에 있어 중소기업과 협력 추진 업무를 담당하고 있다.⁶¹⁾

61) 한국가스공사, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020d.

[그림 VI-9] 한국가스공사의 조직도

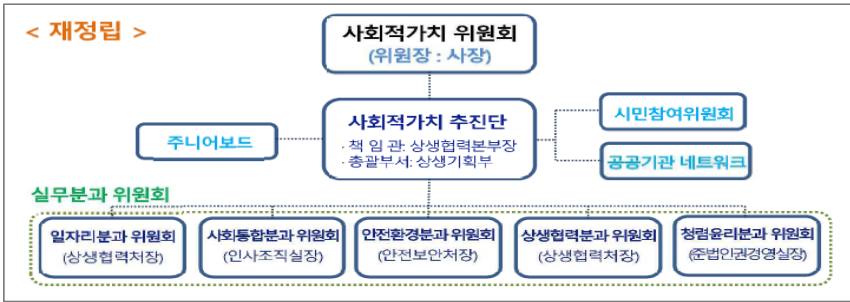


자료: 한국가스공사 홈페이지, 조직도/인력 현황, <http://www.kogas.or.kr/portal/contents.do?key=1701>, 검색 일자: 2020. 10. 18

한국가스공사는 2019년까지는 각 본부별로 사회적 가치 수행위원회를 구성하여 민간일자리 창출, 중소기업 동반성장 등 사회적 가치 과제 수행을 담당하는 자율조직 형태의 실무분과를 운영해왔다. 2020년부터는 사회적 가치 추진단에 시민참여위원회, 공공기관 네트워크, 주니어보드를 더하여 다양한 구성원을 통해 과제를 발굴하고 개선사항을 정기적으로 제안하는 방식으로 사회적 가치 성과관리 추진체계를 재정립하였다. 공사 내부적으로는 7개 본부별로 되어 있던 사회적 가치 추진체계를 일자리분과, 사회통합분과, 안전환경분과, 상생협력분과, 청렴윤리분과의 5개 분야로 실무분과위원회를 개편하여 사회적 가치의 추진분야와 업무를 연계할 수 있도록 재정립하였다.⁶²⁾

62) 한국가스공사, 『한국가스공사 중장기 사회적 가치 실현 계획』, 기관 내부자료, 2020a.

[그림 VI-10] 한국가스공사의 사회적 가치위원회 조직구성



자료: 한국가스공사, 「한국가스공사 중장기 사회적 가치 실현계획」, 기관 내부자료, 2020a

한국가스공사는 향후 5년을 고려한 비전 'KOGAS 2025'를 수립하여 이 비전에 천연가스 산업 선도, 친환경 에너지로의 전환, 사회적 가치 실현, 미래 대비 체질 개선의 4대 전략을 포함하였다. 지속가능경영을 위해 사회적 가치를 하나의 전략 방향으로 구성할 수준으로 그 중요도를 높이 두고, 이를 실현하기 위해 구체적으로 일자리 창출 및 나눔, 동반상생협력 확대, 재난·안전·환경 관리 강화의 과제를 추진하여 목표를 달성할 수 있도록 구조화하였다. 사회적 가치 실현이 전사의 모든 사업에 반영이 가능하다고 여기며, 일자리 창출 비전을 바탕으로 근로기회를 더 많이 제공하고, 더 좋은 일자리 환경 구축을 위한 활동을 수행하고 있다. 도시가스 보급률을 높이고, 글로벌 인권경영을 정착하여 협력업체와의 동반 상생협력을 도모하고, 온실가스 배출을 줄여 나가는 과제를 주요 성과지표로 하여 사회적 가치 실현을 중장기적으로 관리하고 있다. 한국가스공사는 2006년부터 지속가능경영 보고서를 매년 출판하고 있고, 2009년부터 S&P DJSI 지속가능경영 평가결과 주요지수에 편입되어 사회적 가치 제고를 위한 성과를 인정받아 오고 있다.⁶³⁾

한국가스공사는 사회적 가치 활동에 투입되는 예산을 별도 예산 코드를 부여하여 관련 비용을 집계하고 있지는 않다. 사회공헌(CSR), 환경 등 다양한 분야에서 사회적 가치와 혁신성장을 위한 투자 예산이 있으나 특정 항목을 사회적 가치 비용으로 정의하는 등의 과정이 이루어지지 않아 사회적 가치 예산을 공식적으로 집계하는 데에는 한계가 있다.

63) 한국가스공사, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020d.

나. 사회적 가치 추진의 성과와 한계, 개선사항

한국가스공사는 사회적 가치 실현과 관련한 활동에 대해서 일자리 창출의 수와, 동반성장사업 만족도, 사회공헌 마일리지, 에너지 복지 활동을 성과지표로 선정하여 그 성과를 관리하고 있다. 또한 사회적 가치 추구의 영역을 인권·윤리 경영, 인재경영, 공급망 지속가능경영 관리, 환경경영, 보안정책으로 나누어 관리하고, 해당 분야를 반영한 사회적 가치 보고서를 발간하였다. 사회적 가치 보고서는 거버넌스·경제·환경·윤리·사회공헌 전략(ESG 전략)의 수립부터 개별 영역의 목표와 추진, 성과, 중장기 로드맵의 수립 및 점검 노력 등을 포함하고 있다.⁶⁴⁾

한국가스공사는 자체적으로 사회적 가치의 성과에 대하여 화폐단위로 계량화하는 작업을 수행하고 있으며, 이를 위한 연구 협업도 추진하고 있다. 이러한 과정을 통해 <표 IV-11>에서 보는 바와 같이 지속가능경영 보고서에 사회적 가치 추진의 성과를 화폐화하여 공개하고 있다. 일자리 창출, 취약계층지원, 안전관리, 환경보전, 상생협력, 노동존중, 사회공헌의 7개 분야에 대하여 2016년 사회적 가치 추진 성과는 6,314억원에 달하며, 2017년 6,377억원, 2018년에는 9,125억원으로 증가하였으나, 2019년은 규모가 감소하여 6,079억원으로 나타났다. 화폐가치로 측정한 성과가 가장 큰 분야는 안전관리이며

<표 VI-11> 한국가스공사 사회적 가치 추진 성과

(단위: 억원)

구분	세부내용	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
사회적 가치 구현	일자리 창출(신규 채용)	187	247	240	149	-
	취약계층지원	768	834	873	941	-
	안전관리	3,354	3,486	3,568	4,946	-
	환경보전	1,176	1,000	3,415	-1,249	-
	상생협력(중소기업지원 등)	638	630	830	1,096	-
	노동존중(삶의 질)	9	9	11	12	-
	사회공헌	182	171	188	184	-
	합계	6,314	6,377	9,125	6,079	

자료: 한국가스공사, 『2020 한국가스공사 지속가능경영보고서』, 2020b, p. 20

64) 한국가스공사, 『2020 한국가스공사 지속가능경영보고서』, 기관 내부자료, 2020b.

2018년 기준, 3,568억원에 해당하며, 환경보전 3,415억원, 취약계층지원 873억원의 순으로 나타났다.⁶⁵⁾

각 분야별 사회적 가치 추진 성과를 살펴보면 우선 일자리 창출 분야에서는 직접 일자리와 간접 일자리로 구분하여 적극적인 일자리 창출 활동을 하고 있다. 2019년을 기준으로 6,000여개의 직접일자리를 창출하였으며, 2025년까지 양질의 일자리 9만개, 직접 일자리는 2만 여개 창출을 목표로 하고 있다. 민간 일자리에 대한 관리와 협력 네트워크를 구축하여 다양한 분야에서 일자리를 발굴하고 있다. 취약계층의 자립을 위해 지역 시니어클럽, 미혼모 협동조합으로부터 수혜자의 니즈를 파악하고, 맞춤형 일자리를 창출하여 노숙인 수료생과 적용가능사업을 연계하는 등 취약계층이 자립할 수 있도록 정기적 일자리를 발굴하는 성과도 거두었다. 그 밖에도 업무상 취약근로자를 보호하는 조치, 안전관리를 위한 취약계층의 지진대피훈련, 취약계층 열효율개선사업 등 사회공헌사업을 지속적으로 확대하여 운영하고 있다.⁶⁶⁾

〈표 VI-12〉 한국가스공사 신규 채용

(단위: 명, 억원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (2/4)
임직원 정원	3,521	3,735	3,853	4,121	4,272	4,276
인건비 ¹⁾	2,556	2,869	3,166	3,211	3,665	3,625 ²⁾
신규 채용	86	213	150	368	291	88
순신규 채용 (비정규직의 정규직화 인원 제외)	86	213	150	368	291	88

주: 1) 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)의 수입 및 지출현황에 공시하는 인건비

2) 2020년 예산

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

한국가스공사의 임직원 정원은 2015년 3,521명에서 지속적으로 증가하여 2019년 말 4,272명으로 751명(21.3%)이 증가하였다. 인력의 증가로 인건비도 증가되었는데 2015년 2,556억원에서 2019년 3,625억원으로 1,108억원(43.4%)이 증가하였다. 한국가스공사는 코로나 상황 전까지는 신규 사업이 증가하는

65) 한국가스공사, 『2020 한국가스공사 지속가능경영보고서』, 기관 내부자료, 2020b.

66) 한국가스공사, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020d.

추세였고, 이에 따라 임직원 정원이 계속해서 증가할 수 있는 여건이었다. 비정규직 전환 외의 순수한 신규 채용은 2018년까지는 사업 확대로 정원이 크게 증가하였으나 2019년, 2020년에는 채용 규모가 감소하였다.⁶⁷⁾ 지속적인 일자리 창출을 위해서는 투자가 선행되어야 하지만, 최근 경제 환경이 악화되고 있어 향후 5~10년 사이 일자리의 양적인 성장이 어려울 것으로 예상된다. 중소기업과 동반성장 역시, 대규모 인프라 사업 투자나 건설이 향후 단기적으로 경제 여건상 국내외적으로 수요가 없어, 기존의 수준만큼 성과를 내기는 어렵다고 전망하고 있다.

한국가스공사의 비정규직의 정규직 전환은 아직 전환 대상 근로자와 기관이 쟁점사항에 대한 합의를 진행하고 있어 아직까지 전환 인력이 발생하지 않은 상황이다. 향후 처우조건 등 주요 합의 사항에 대하여 노사전문가협의회 등 다양한 채널을 통해 추가적인 논의가 이루어질 예정이며, 최종 합의에 이르기까지는 다소 시간이 소요될 것으로 보고 있다.

〈표 VI-13〉 한국가스공사 정규직 전환

(단위: 명, %)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (2/4)
비정규직	비정규직 계	31.15	21	10	54.25	6	0
	전환계획(A)	0	0	6	0	0	0
	전환실적(B)	0	0	5	0	0	0
	전환 비율(B/A)	0	0	83.3	0	0	0
소속 외 (파견, 용역, 사내하도급)	소속 외 인력 합계	1,199	1,196	1,211	1,176	1,278	1343
	전환계획(A)	0	0	0	0	0	0
	전환실적(B)	0	0	0	0	0	0
	전환 비율(B/A)	0	0	0	0.0	0.0	0

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

사회적 가치와 관련된 다양한 분야 중에서 한국가스공사의 경우에는 환경에 대한 가치가 기관의 고유사업과 관련성이 높다. 한국가스공사는 친환경 사업이 기관이 추구하는 방향과 부합하고, 사회 전체적인 여론과 시대적인

67) 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>(검색일자: 2020. 8. 3).

요구에 따라 사회적 가치를 추진할 분야로 판단하고 있다. 자체적으로 환경 방침을 세우고 이행하여 기후변화에 대응하고, 친환경에너지로의 전환을 위해 수소·연료전지 사업을 확대하고 저탄소경영을 수행하는 시스템화 작업을 진행하고 있다. 환경과 안전을 고려하는 사업과정의 재정비를 사회적 가치의 주요사업으로 보고 있어, 안전관리체계 운영 등으로 비용투자는 크게 확대되고 있다. 확대된 비용투자로 인하여 2019년에는 환경보전 부문의 성과가 음(-)의 값을 나타내지만, 장기적으로는 환경보전 분야의 성과도 개선될 것이라고 예측하고 있다. 환경 분야 사회적 가치 활동의 대표사업에 해당하는 수소에너지 신사업은 경제성이 부족하지만 수소 생산을 위한 충전소, 배관망 설치 등 관련 투자를 확대하고 있다. 사회적 가치 담당 부서에서도 수소 공급 인프라 구축이나 수소를 활용한 사업모델 구축 등의 활동에 대해 성과목표를 세우고 실적을 관리하는 업무를 수행하고 있어 중장기적으로 수익성 제고를 기대하고 있다.

다. 재무성과

한국가스공사의 자산과 부채는 2015년부터 2017년까지는 점차 감소하지만 2018년부터는 다시 증가하는 추세를 보이고 있으며 부채 비율은 2015년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2019년 말 기준으로 자산은 39.3조원, 부채는 31.1조원, 부채 비율은 382.6%에 달한다. 자산 중 유형자산이 비중이 커서 유형자산의 보유 수준에 따라 변동이 발생하고 있다. 부실사업조정, 투자회수와 경비절감 등으로 부채 감축노력을 지속하고 있으나 해외사업의 성과가 부진하여 부채 비율은 계속하여 증가하고 있다. 부채 비율 증가에 해외자산손상이 가장 큰 영향을 주었으며, 자본증권과 원료비 미수금이 그다음 원인으로 파악되고 있다.⁶⁸⁾ 한국가스공사는 연료비 연동제를 시행하고 있어 연료비의 인상으로 가스요금이 급격히 인상될 우려가 있을 때 정부에서 연동제를 유보하여 연료비 미수금이 쌓이게 되고 미수금만큼의 부채가 발생하여 2019년까지의 미수금이 약 1.3조원 수준이다. 사업구조상 국내

68) 한국가스공사 내부자료.

사업의 경우 본연의 업무인 천연가스 공급 부분은 시장 성수기에 진입하여 국내 사업의 손익 변동폭은 크지 않지만, 해외사업의 경우 유가와 환율의 영향을 많이 받는 구조이다. 최근 코로나19의 확산으로 인해 유가가 많이 하락하였고 유가 하락으로 인한 손실이 발생하고 있다. 당기순이익 측면에서 2016, 2017년도에 해외사업 손상평가로 인해 손실이 발생하였고(합계 약 1.8조원), 2018년, 2019년은 이익으로 전환되었다.

〈표 VI-14〉 한국가스공사 재무 현황

(단위: 억원, %, 원/달러, 배)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
자산총계	424,189	400,420	371,394	396,897	393,119
부채총계	323,365	305,690	289,990	311,917	311,653
부채 비율	320.72	322.69	356.24	367.05	382.56
총금융부채	299,588	282,884	262,930	284,554	287,876
단기금융부채	55,442	50,150	56,578	89,745	85,016
외화부채	128,972	130,445	118,368	137,835	138,413
이자부담부채	280,527	259,579	242,495	261,141	266,591
수익(매출액)	260,527	211,081	221,722	261,850	249,826
당기순이익	2,920	△6,125	△11,917	5,267	583
영업이익	9,719	9,982	10,352	12,769	13,345
이자비용	7,764	8,408	8,295	7,854	8,046
ROE	2.95	△6.31	△14.03	6.36	0.48
ROA	0.65	△1.49	△3.09	1.37	0.15
이자보상배율	1.25	1.19	1.25	1.63	1.66

자료: 한국가스공사 제공자료, 2020. 10. 16.

한국가스공사의 부채 비율은 2020년 365%, 2024년에 324% 수준으로 줄어들 것으로 예측하고 있으며 영업이익을 이자비용으로 나눈 값인 이자보상 배율은 2020년에 1.76배에서 2024년도에 2배로 개선될 것으로 전망하고 있다. 코로나19로 인해 향후 유가는 낮게 유지될 것으로 전망하고 있지만 2022년부터는 회복될 것으로 예측하고 있으며 따라서 한국가스공사의 재무 성과 또한 개선될 것으로 예상하고 있다. 또한 부채 비율에 영향을 미치는 미수금은 정산단가를 통해 회수중이며 추가적인 미수금 발생이 없을 경우 2022년까지 전액 회수될 전망이며 2020년부터 점진적으로 부채 비율이 개선

될 것으로 전망하고 있다. 부채감축 등 기관의 재무관리를 위해 한국가스공사는 투자총량제를 자체적으로 도입하였으며 투자에 사용하는 90%의 금액을 제외하고 나머지 10%는 부채 상환 여력으로 활용하고 있다. 관리 단위는 연도별이 아닌 단계별로 시행하고 있으며 2018년도에 시작해서 2020년까지를 1단계, 2020년부터 2025년까지를 2단계로 설정하였다.

〈표 VI-15〉 한국가스공사 재무 전망(2020~2024년)

(단위: 억원, %, 배)

구분	2020	2021	2022	2023	2024
자산총계	362,978	373,063	379,754	387,002	393,771
부채총계	284,970	289,446	291,884	296,764	300,869
부채 비율	365	346	332	329	324
영업이익	12,921	11,626	13,351	14,086	13,399
당기순이익	418	9,071	4,837	5,929	5,715
이자비용	7,340	7,152	6,971	6,945	6,673
이자보상배율	1.76	1.64	1.91	2.01	2.00

자료: 한국가스공사, 『2020년~2024년 한국가스공사 중장기 재무관리계획』, 2020c.

한국가스공사의 주가는 2015년 말 36,850원에서 2016년 말 48,450원으로 크게 상승하였고 2018년 6월에 64,500원까지 상승하였으나 이후 지속적으로 하락하여 2020년 1월에는 16,600원을 기록하였다. 이는 해외사업의 손실과 유가하락에 따라 손실의 폭이 커져 기관의 재무성과가 악화되었기 때문이다. 같은 기간 코스피 지수와 비교해 볼 때 한국가스공사의 주가는 2018년 하반기 이후 하락폭이 더 커지고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 VI-16〉 한국가스공사 주식 정보

(단위: 원, 주, 억원, 배, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
주가(원)	36,850	48,450	42,550	48,200	37,850
상장주식 수(주)	92,313,000	92,313,000	92,313,000	92,313,000	92,313,000
시가총액(억원)	34,017	44,726	39,279	44,495	34,940
PER(배)	10.7	-	-	8.7	90.1
배당성향(%)	26.8	-	-	39.04	40.80

자료: 한국거래소, 시장정보 통계, <http://marketdata.krx.co.kr/mdf#document=13010101>, 검색일자: 2020. 10. 11. 한국가스공사 내부자료

[그림 VI-11] 한국가스공사의 주가동향(2015. 1~2020. 10)

(단위: 원)



자료: 한국거래소, 시장정보 통계, <http://marketdata.krx.co.kr/mdf#document=13010101> 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 10. 11.)

[그림 VI-12] 한국가스공사 주가와 코스피 지수의 동향(2015. 1~2020. 10)

(단위: %)



주: 2015년 1월 시작가격을 100%로 하였을 때 상대적인 비율을 표시함

자료: 한국거래소, 시장정보 통계, <http://marketdata.krx.co.kr/mdf#document=13010101> 자료를 활용하여 저자 작성(검색일자: 2020. 10. 11.)

라. 사회적 가치 추진과 재무성과

한국가스공사는 사회적 가치와 관련된 예산과 투자에 대해 별도로 구분하거나 집계하지 않고 있다. 따라서 사회적 가치 추진으로 인한 기관의 재무 성과를 정확히 파악하는 것은 어렵다. 사회적 가치의 범위를 어디까지로 보는지에 따라 이러한 사회적 가치의 영향은 달라진다. 사회적 가치를 기존의 사회적 책임 활동(CSR)만으로 규정한다면 그 영향은 크지 않다. 하지만 기관의 안전, 환경과 관련된 투자, 그린뉴딜 관련 사업이나 수소사업을 사회적 가치로 구분한다면 그 영향은 매우 커진다고 볼 수 있다. 기관 내부에서는 기관의 설립 목적이 공공성을 추구하는 것이기 때문에 기관의 사업범위가 모두 사회적 가치 활동에 포함된다고 하였지만, 실제 예산이나 투자와 관련해서는 기존의 사회적 책임 활동(CSR)에 대해서만 파악하고 있어 기관 내부에서 사회적 가치에 대한 범위가 명확히 구분되지는 않는 것으로 보인다.⁶⁹⁾ 기관의 재무상태는 기관의 주요사업의 수익성에 따라 좌우되고, 이러한 주요사업을 사회적 가치 활동이라고 보는지 여부에 따라 사회적 가치의 영향력은 달라진다. 협의의 사회적 가치에 해당하는 사회적 책임 활동(CSR)은 관련 예산의 규모가 전체 사업에 비해 매우 낮은 비율이기 때문에 그 영향력은 미미할 수밖에 없다. 최근 확대된 사회적 가치 분야 중 환경 분야를 포함할 때는 대규모 투자가 발생할 것으로 예상된다. 한국가스공사는 그린 뉴딜과 관련하여 친환경 수소사업으로 수소충전소 건설 등 수소 인프라 전반에 걸친 사업을 추진할 계획이며 정확한 사업의 규모는 향후 상세한 계획이 수립된 이후 결정될 예정이다.

한국가스공사는 사회적 가치 활동의 성과를 파악하기 위해 분야별로 성과를 집계하여 화폐로 계량화하여 발표하고 있다. <표 VI-11>에 따르면 각 분야의 사회적 가치 추진 성과는 2016년 6,314억원, 2017년 6,377억원, 2018년 9,125억원, 2019년에는 6천억원 정도에 이른다. 사회적 가치가 본격 추진된 2017년 이후와 이전을 비교해 보면 2018년의 성과가 급격히 증가한 것을 제외

69) 한국가스공사 담당자 인터뷰, 2020. 10. 16.

하고 비슷한 수준을 유지하고 있다. 따라서 사회적 가치 활동의 증가로 인해 기관이 체감하는 재무성과는 큰 차이를 확인하기 어렵다고 볼 수 있다.

한국가스공사의 사회적 가치 추진으로 인한 기관의 재무성과를 명확히 파악하기는 어려웠지만, 반면 기관의 재무성과나 투자가 줄어들수록 기관의 사회적 가치 활동은 위축될 것이라고 인식하고 있었다. 기관의 투자가 커질수록 신규 채용 규모나 중소기업과의 상생 기회가 많아질 수 있지만 코로나19의 확산과 국제 유가의 하락 등으로 해외사업 기회가 줄어들고, 이는 기관의 투자가 위축될 것이라는 것을 의미한다.

한국가스공사는 경영평가에서 사회적 가치 추진에 있어서 상당한 노력으로 득점률을 70% 유지하는 데 반해, 재무예산 성과와 업무효율성에서는 재무성과의 악화로 인해 득점률이 낮아지고 있다. 재무예산 성과는 2016년 77%에서 점차 감소하여 2019년에는 50%의 득점률에 이르렀으며 업무효율성은 2016년 65%에서 2019년 30%로 하락하였다. 특히, 업무효율성이 큰 폭으로 낮아졌는데, 이는 기관이 창출하는 부가가치에 비하여 인력과 자본의 운영이 효율적으로 이루어지지 않고 있다는 것을 뜻하며 향후 이에 대한 개선이 필요한 것으로 볼 수 있다. 재무예산 성과와 업무효율성의 저조한 성과에도 불구하고 한국가스공사의 평가등급은 2016년부터 동일하게 'B'를 유지하고 있어 경영평가에서 사회적 가치 분야의 중요도를 다시금 확인할 수 있다.

〈표 VI-17〉 한국가스공사 경영평가 결과

(단위: 점, %)

구분		2016년	2017년	2018년	2019년
사회적 가치	가중치	7	21	22	24
	계량득점률	91	77	84	90
	비계량득점률	70	69	73	72
	총득점률	85	72	77	77
재무예산 성과	가중치	14	10	5	5
	계량득점률	74	71	59	55
	비계량득점률	80	74	60	60
	총득점률	77	73	60	57

〈표 VI-17〉의 계속

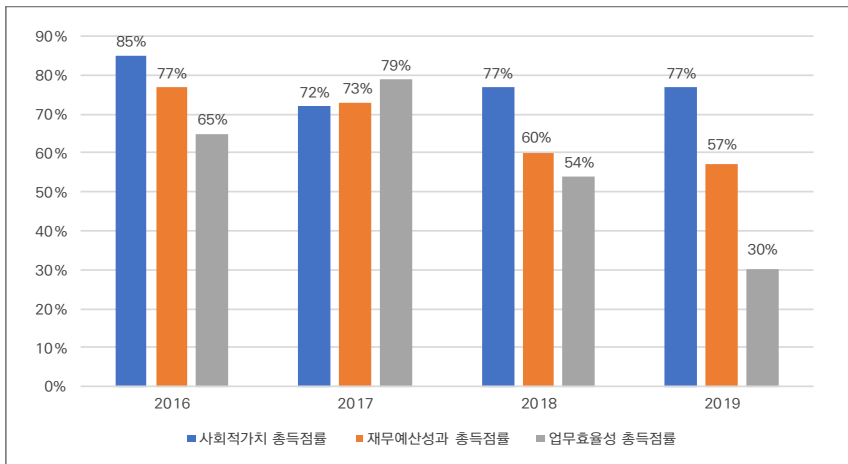
(단위: 점, %)

구분		2016년	2017년	2018년	2019년
업무효율성	가중치	8	5	5	5
	계량득점률	65	79	54	30
	비계량득점률				
	총득점률	65	79	54	30
종합 평가등급		B	B	B	B

자료: 기획재정부, 『공공기관 경영실적 평가보고서』, 2016~2019 각 연도의 자료를 활용하여 저자 작성

[그림 VI-13] 한국가스공사의 분야별 경영평가 득점률(2016~2019년)

(단위: %)



자료: 기획재정부, 『공공기관 경영실적 평가보고서』, 2016~2019 각 연도의 자료를 활용하여 저자 작성

3. 한국토지주택공사

가. 사회적 가치 추진

한국토지주택공사는 1975년 토지금융으로 설립된 후 1996년 명칭이 변경된 한국토지공사와 1962년 설립된 대한주택공사가 통합되어 2009년에 설립되었다. 「한국토지주택공사법」에 그 설립과 운영의 근거를 두고 있으며 토지의 취득·개발·비축·공급, 도시의 개발·정비, 주택의 건설·공급·관리 업무

를 수행하고 있다. 한국토지주택공사는 2019년 말 기준 자산 176.5조원, 매출은 20.5조원이며 임직원 정원은 9,673명⁷⁰⁾으로 자산과 직원 수에서 대규모 공기업에 해당된다. 공공기관 유형은 직원이 50인 이상이고 총수입의 50% 이상 85% 미만을 자체수입으로 충당하는 준시장형 공기업에 속한다.

[그림 VI-14]에서 보는 바와 같이 한국토지주택공사의 경영 가치와 중장기 목표, 단기 목표는 ‘사회적 가치’라는 용어를 명시적으로 사용하지는 않고 있다. 이는 사회적 가치 개념이 아직 기관의 경영가치와 목표체계에 명확하게 통합이 되지 않은 것으로 볼 수도 있고, 오히려 기관의 주요사업이 주거 안정과 복지 제공을 목표로 하는 공익사업에 해당되어 사회적 가치에 포함된다고 보기 때문일 수 있다.⁷¹⁾ 명시적인 ‘사회적 가치’라는 용어는 없지만 한국토지주택공사의 경영가치와 목표체계에는 정부의 사회적 가치에 해당하는 다양한 분야가 포함되어 있다. 핵심가치에는 상생협력, 창의혁신, 미래도약, 사람중심의 4개 가치를 제시하고 있으며 이 중 상생협력과 사람중심은 사회적 가치에서 추구하는 바를 포함하고 있다고 볼 수 있다. 2027년까지 달성하고자 하는 경영목표에는 재난, 안전관리 공기업 최고수준 달성, 일자리 231만개 창출, 고객만족도, 청렴도 최고등급, 동반성장 우수기관 달성 등 사회적 가치 구현지표에 포함되는 부분을 담고 있다.⁷²⁾

전략목표에는 ‘국민중심의 사회적 책임경영’이 포함되어 있으며 2019년의 경영목표는 ‘국민중심 전략 실행력 제고를 통해 국민이 체감하는 성과창출 및 지속가능경영 기반 확보’로 사회적 가치라는 용어 대신 사회적 책임, 지속가능 경영을 명시하고 있다. 실행과제는 사회적 가치 분야를 포함하고 있으며 여기에는 ① 포용적 주거복지 서비스 제공과 ② 안전강화 경영체계가 포함되어 있어 기관의 주요사업을 사회적 가치의 범위로 인식하고 있음을 알 수 있다.

70) 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

71) 한국토지주택공사 담당자 인터뷰, 2020. 10. 13.

72) 한국토지주택공사, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020a.

[그림 VI-14] 한국토지주택공사의 경영 가치와 목표체계

설립목적 (공사법 1조)	국민주거생활의 향상과 국토의 효율적 이용을 도모하여 국민경제 발전에 이바지			
미션	국민주거안정의 실현과 국토의 효율적 이용으로 삶의 질 향상과 국민경제 발전을 선도			
비전	든든한 국민생활 파트너, LH			
슬로건	더 나은 삶, 더 나은 내일, 함께 만드는 LH			
핵심가치	상생협력	창의혁신	미래도약	사람중심
전사적 경영목표 ('27년)	주거안정 지원가구 340만호	성장사업 매출비중 58% 달성	재난·안전관리 공기업 최고수준 달성	
	도시재생 뉴딜 참여 400곳	일자리 231만개 창출	고객만족도, 청렴도 최고등급	
	수요 맞춤형 후보지 128km ² 확보	동반성장 우수기관 달성	이자부담부채 비율 110%	
전략목표	국민 주거권을 보장하는 주거복지	삶의 변화를 창조하는 도시재생	성장동력을 창출하는 균형발전	국민중심의 사회적 책임경영
'19년도 지표목표	국민중심 전략 실행력 제고를 통해 국민이 체감하는 성과창출 및 지속가능 경영기반 확보			

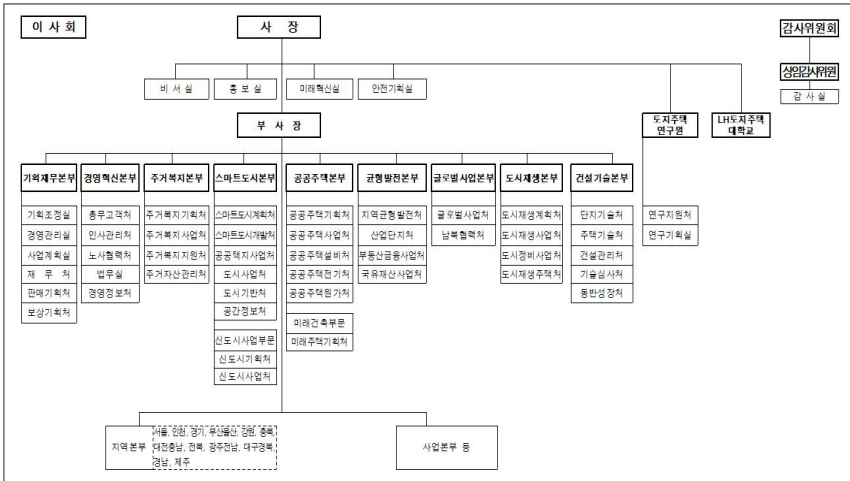
자료: 한국토지주택공사, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020a, p. 2

한국토지주택공사의 사회적 가치 추진은 사장직속의 미래혁신실 산하 사회적 가치 추진단에서 총괄하고 있다. 사회적 가치 추진단에는 현재 6명의 인원이 있으며 사회적 가치 추진 및 실현 총괄, 사회적 경제 활성화 총괄, 일자리 창출 총괄, 사회적 가치 내재화, 사회적 가치·경제 확산을 담당한다.⁷³⁾ 사회적 가치 추진단에서 가장 중점적으로 추진하는 것은 경영평가에서의 일자리 창출, 사회적 경제조직과의 연대, 사회적 가치에 대한 기관 내부 홍보, 대 국민 홍보 업무이다. 일자리 창출은 기관의 정규직뿐만 아니라 비정규직에 대해 채용 현황을 파악하고, 이의 사회적 가치의 영향에 대해 종합하고 정

73) 한국토지주택공사 홈페이지, 본사 조직 소개, <http://www.lh.or.kr/contents/cont.do>, 검색 일자: 2020. 10. 18.

리하여 경영평가에서 대응하는 업무이다. 이 외에도 여러 부서에서 부서의 업무와 연계하여 사회적 가치 업무를 수행하고 있다. 경영관리실에서 윤리경영, 안전기획실에서 안전업무, 각 사업부서에서 환경 업무를 담당한다.⁷⁴⁾

[그림 VI-15] 한국토지주택공사의 조직도



자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 10. 20.

한국토지주택공사에서 수행하는 사회공헌비용은 별도 예산 코드로 집계 가능하지만 이는 사회적 가치 활동의 극히 일부분에 해당한다. 보다 광범위하게 기관에 퍼져 있는 사회적 가치 활동은 별도 예산 코드로 관리하지 않지만 필요시 관련된 예산을 찾아서 집계하고 있다. 한국토지주택공사는 사회적 가치 성과를 계량화하여 발표하고 있는데, 이에 의하면 기관의 사업비는 2017년 16.0조원, 2018년 15.2조원, 2019년 17.7조원이다. 사회적 가치 투입성과(Input)는 2017년 8.0조원, 2018년 8.2조원, 2019년 11.8조원, 사회적 효과(Output)는 2017년 5.0조원, 2018년 5.1조원, 2019년 5.7조원으로 나타난다. 투입성과에 해당하는 관련 지출은 기관의 전체 예산 대비 각각 21.2%, 22.0%, 31.8%에 해당된다. 투입성과는 2018년에 주거복지 투자가 2천억원이

74) 한국토지주택공사 담당자 인터뷰, 2020. 10. 13.

증가하고 2019년에 주거복지로드맵 수행으로 인한 임대주택 투자 확대 등에 따라 3.6조원 증가하고, 사회적 효과는 2018년에 안전 성과 확대로 1천억원 증가하고 2019년에 주거안정 성과와 안전 성과 확대로 6천억원 증가하였다.⁷⁵⁾

〈표 VI-18〉 한국토지주택공사 사회적 가치 관련 사업비와 성과

(단위: 조원)

구분	2017년	2018년	2019년
총예산	37.7	37.3	37.1
사업비	16.0	15.2	17.7
투입성과(Input)	8.0	8.2	11.8
사회적 효과(Output)	5.0	5.1	5.7

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>; 한국토지주택공사, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020a의 자료를 활용하여 저자 작성

나. 사회적 가치 추진의 성과

한국토지주택공사는 사회적 가치 추진의 성과를 객관적으로 확인하기 위하여 2018년 12월에 공공기관 최초로 사회적 가치 성과측정 기준을 수립하고 사회적 가치의 성과를 화폐단위로 측정하고 발표하고 있다. 사회적 가치의 실현은 주거안정, 상생협력, 좋은 일자리 창출, 지속가능 환경, 국민 안전 강화, 지역사회 공헌의 6개 분야에 대하여 측정하며 각 분야의 투입성과(input)와 사회적 효과(output)를 합산한다.⁷⁶⁾ 〈표 VI-19〉에서 보는 바와 같이 6개 분야 중에서 주거안정, 상생협력의 추진 성과가 매우 큰 것을 확인 할 수 있다.

〈표 VI-19〉 한국토지주택공사 사회적 가치 추진 성과

(단위: 억원)

경영평가 구분		LH 지속가능보고서 해당 항목	2018년	2019년	내용
사회적 가치 구현	일자리 창출	좋은 일자리 창출	276	344	<ul style="list-style-type: none"> • 생애주기별 맞춤형 일자리 창출 • 사회적 기업, 청년, 장애인층의 창업 환경 조성

75) 한국토지주택공사, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020a.

76) 한국토지주택공사, 『LH 지속가능경영보고서 2019-2020』, 2020b.

〈표 VI-19〉의 계속

(단위: 억원)

경영평가 구분		NH 지속가능보고서 해당 항목	2018년	2019년	내용
사회적 가치 구현	균등한 기회와 사회통합				
	안전 및 환경	지속가능환경	1,104	1,218	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경 녹색제품 구매 • 임대주택 태양광발전설비와 LED 조명 설치에 따른 온실가스 감축 • 멸종위기종 보호
		국민안전 강화	1,504	2,047	<ul style="list-style-type: none"> • 임대주택 위험시설 정비와 개보수 • 건설현장 안전강화 • 안전시스템 구축
	상생협력 및 지역발전	상생협력	15,967	16,028	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 제품 등 우선구매 • 중소기업 금융·기술개발 지원 • 건설근로자 역량강화
		지역사회 공헌	148	141	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 사회공헌사업 추진 • 토지주택박물관 운영 • 지역민을 위한 음악회 개최
	윤리경영				
주요 사업	주요사업	주거안정	31,981	37,119	<ul style="list-style-type: none"> • 공공임대주택 운영으로 주거비, 이사비 절감 • 재난지역 임대료 지원 • 무지개돌봄서비스 운영
계			50,980	56,897	

자료: 한국토지주택공사, 『NH 지속가능경영보고서 2019~2020』, 2020b, pp. 94~95의 자료를 활용하여 저자 작성

일자리 창출분야에서 한국토지주택공사의 사회적 가치 추진의 성과를 살펴보면, 비정규직의 정규직 전환을 포함한 신규 채용은 2015년 6명에서 2016년 137명으로 증가하고 이후 큰 폭으로 증가하여 2017년 529명, 2018년 428명, 2019년 664명으로 높은 수준이 유지되었다. 이와 같이 2015년부터 2019년까지 총 1,764명의 신규 채용이 이루어졌다. 신규 채용의 증가로 기관의 임직원 정원과 인건비도 증가하였다. 한국토지주택공사의 임직원 정원은 2015년 6,418명에서 2019년 말 9,673명으로 3,255명(50.7%)이 증가했다. 인건비는 2015년 4,811억원에서 2019년 말 6,356억원으로 1,545억원(32.1%)이 증가하였다.

〈표 VI-20〉 한국토지주택공사 신규 채용

(단위: 명, 억원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (2/4)
임직원 정원	6,418	6,589	8,251	9,111	9,673	9,567
인건비 ¹⁾	4,811	4,990	4,904	5,770	6,356	7,668 ²⁾
신규 채용	6	137	529	428	664	27
순신규 채용 (비정규직의 정규직화 인원 제외)	6	137	529	428	664	27

주: 1) 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)의 수입 및 지출현황에 공시하는 인건비

2) 2020년 예산

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

한국토지주택공사는 비정규직과 소속 외 직원 총 3,088명에 대한 비정규직의 정규직화를 추진하였으며 2020년 2사분기까지 총 3,149명을 전환하여 102.0%를 달성하였다. 전환 방법은 본사의 직접고용(58.9%)과 자회사 전환 방식(41.1%)을 모두 활용하였다. 이러한 비정규직의 정규직화는 기업 문화 개선 측면에서 기관 내부의 업무 효율성, 효과성이 증가하고 이것이 국민에 대한 서비스 상승으로 연결되는 효과를 기대해 볼 수 있다.⁷⁷⁾

〈표 VI-21〉 한국토지주택공사 정규직 전환

(단위: 명, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (2/4)	
비정규직	비정규직 계	1,479	1,304	143	586	461	721
	전환계획(A)	57	140	1,261	0	0	0
	전환실적(B)	57	140	1,263	0	0	0
	전환 비율(B/A)	100%	100%	100%	0%	0%	0%
소속 외 (파견, 용역, 사내하도급)	소속 외 인력 계	870	870	1,972	1,087	841	574
	전환계획(A)	0	0	0	1,275	355	0
	전환실적(B)	0	0	0	1,120	569	0
	전환 비율(B/A)	0%	0%	0%	87.8%	160.3%	0%

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

77) 한국토지주택공사 담당자 인터뷰, 2020. 10. 13.

〈표 VI-22〉 한국토지주택공사 정규직 전환 방법

(단위: 명)

전환 결정인원	전환 완료인원					
	합계	채용방법		전환방식		
		전환채용	경쟁채용	직접채용	자회사 전환	제3섹터
2,976	2,976	1,353	401	1,754	1,222	0

자료: 한국토지주택공사 내부자료

내부임직원과 외주에서 발생하는 재해 현황을 살펴보면 내부 임직원의 재해율은 매년 지속적으로 증가하는 것으로 나오고 있다. 반면 외주 발주공사 현장의 재해율과 사망만인율 감축을 위해 안전 관련 조직을 강화하고 예산의 규모도 확대하는 등 안전중심경영체계를 강화하였으며, 그 결과 발주공사 현장의 재해율은 지속적으로 감소하고 있다. 다만 2018년에는 산재은폐 방지를 위한 산재신청절차 간소화 등에 따라 사회 전반적으로 산재 발생건수가 다소 증가하였다.

〈표 VI-23〉 한국토지주택공사 재해 현황

(단위: %)

구분		2017년	2018년	2019년
직원 재해 현황 (내부 임직원)	재해율	0.07	0.11	0.18
	사망만인율	0	0	0
발주공사 재해 현황 (외주)	재해율	0.38	0.62	0.57
	사망만인율	1.60	2.79	0.73

자료: 한국토지주택공사, 『LH 지속가능경영보고서 2019~2020』, 2020b, pp. 94~95의 자료를 활용하여 저자 작성

한국토지주택공사가 구매하는 중소기업 제품의 실적은 2017년 4조 7,233억 원에서 계속 증가하여 2019년에는 5조 2,913억 원으로 5,680억 원(12.0%)이 증가하였다. 중소기업 제품의 구매나 사회적 기업 제품의 구매 확대는 상생 협력과 동반성장 측면에서 바람직하지만 기관이 추구하는 다른 목표와 충돌을 가져오는 경우도 있다. 최근 이슈가 되었던 임대주택의 중소기업 제품 사용 의무⁷⁸⁾는 신규 건설에서 임대주택의 외관상 차이를 발생시킴으로써 소셜믹

스를 어렵게 하는 부작용이 보고되기도 하였다. 또한 임대주택의 품질을 저하시켜 입주민의 만족도를 저하시키고, 최근 정부가 추진하는 ‘질 좋은 공공 임대’를 추진하는 데 있어 이슈로 제기되고 있다.⁷⁹⁾ 중소기업이나 사회적 기업의 제품이 구매 단가는 더 높지만 품질이나 안전 측면에서 충분히 만족스럽지 않은 경우도 있어 안전성 제고에 있어서 목표 달성이 어려워지기도 한다.⁸⁰⁾

〈표 VI-24〉 한국토지주택공사 중소기업 제품 구매실적

(단위: 억원)

구분	2017년	2018년	2019년
구매액	47,233	48,281	52,913

자료: 한국토지주택공사, 『내 지속가능경영보고서 2019~2020』, 2020b, pp. 94~95의 자료를 활용하여 저자 작성

다. 재무성과

한국토지주택공사는 2013년부터 지속적인 부채 감축노력에 따라 사업규모를 축소하고 판매 가능한 재고자산의 판매를 늘려왔으며 이러한 결과로 최근 양호한 재무성과를 기록하고 있다. 자산은 2015년 169.9조원에서 2019년 176.5조원으로 지속적으로 증가하는 반면 부채는 2015년 134.2조원에서 지속적으로 감소하여 2019년에는 126.7조원으로 줄어든다. 부채 비율 역시 2015년 375.9%에서 점차 감소하여 2019년 말에는 254.2%로 크게 감소하였다. 총금융부채와 단기금융부채도 지속적으로 감소하였다. 매출은 2015년 23.8조원에서 소폭의 증감을 거치다가 2018년부터는 감소하여 2019년에는 20.5조원이 된다. 당기순이익은 2015년 9,871억원에서 2016년 2조 2,370억원으로 큰 폭으로 증가하고 이후 매년 2조원 이상의 당기순이익을 기록하고

78) 「중소기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제12조는 공공기관이 발주하는 공사에 중소기업의 제품을 선정하도록 하고 있으나, 분양주택의 경우 소비자의 요구를 반영하는 마감재나 안전을 요구하는 경우 예외를 인정하고 있다. 따라서 임대주택에만 이러한 중소기업 제품 구매가 의무화 되어 분양주택과의 차이를 발생시키고 있다.

79) 『매일경제신문』, 「문 지시한 35명 중산층 임대주택, 중소기업 자체 의무 완화」, 2020. 11. 1., <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020103016535496226>.

80) 한국토지주택공사 담당자 인터뷰, 2020. 10. 13.

있다. 기관의 사업비는 2015년 17.7조원에서 2017년 12.5조원까지 감소하였으나 이후 점차 증가하여 2019년에는 16.7조원, 2020년에는 22.0조원까지 규모가 증가한다.

〈표 VI-25〉 한국토지주택공사 재무 현황(연결 기준)

(단위: 억원, %, 원/달러, 배)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
자산총계	1,698,895	1,723,217	1,736,829	1,733,331	1,765,151
부채총계	1,341,885	1,333,468	1,309,323	1,280,693	1,266,800
부채 비율	375.9%	342.1%	306.3%	282.9%	254.2%
총금융부채	1,100,690	1,059,674	1,009,908	954,232	936,098
단기금융부채	256,657	255,357	237,989	221,394	201,768
외화부채	16,953	18,717	16,961	17,766	18,439
이자부담부채	900,109	833,098	765,611	696,502	662,706
수익(매출액)	237,572	229,677	235,594	180,338	205,298
당기순이익	9,801	22,370	27,889	20,767	22,447
이자비용	8,778	10,371	4,700	6,922	7,123
ROE	2.82	5.99	6.83	4.72	4.72
ROA	0.57	1.31	1.61	1.2	1.28
이자보상배율 ¹⁾	1.31	2.00	2.31	2.07	2.72

주: 1) 이자보상배율은 EBITDA/총발생이자로 계산함

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.; 한국토지주택공사 내부자료

2020년 이후 한국토지주택공사의 재무 전망(연결 기준)은 자산과 부채의 규모가 지속적으로 증가하고 부채 비율 역시 계속 증가할 것으로 예측하고 있다. 2024년 자산은 250.6조원, 부채는 180.4조원에 이를 것으로 전망되며 부채 비율은 257.1%로 높아진다. 당기순이익은 2020년 1.7조원으로 2022년을 제외하고 매년 이와 비슷한 수준을 유지할 것으로 예측된다.⁸¹⁾ 이러한 재무상황의 변화는 2018년부터 정부의 주거복지로드맵이 시작되어 연간 15.6만호의 주택을 공급하고, 정부의 부동산 안정화 정책에 따른 3기 신도시 사업의 목표물량의 80%를 한국토지주택공사가 담당하기로 함에 따라 매년

81) 한국토지주택공사 내부자료.

사업비 규모가 증가하기 때문이다. 총사업비 규모는 2020년 23.6조원에서 2024년에는 36.8조원까지 늘어나게 된다. 사업비 투입재원 중 부족한 부분은 사채를 발행할 예정이며 사채 발행액은 향후 5년간 연평균 7조원 정도로 예상된다.⁸²⁾ 3기 신도시 건설에 있어 초기 토지보상 등으로 대규모 지출이 발생하지만 준공 이후 이익이 회수되기까지는 시간이 걸리기 때문에 이로 인해 중장기 재무 전망은 당기순이익의 변동이 발생할 것으로 예측된다. 또한 임대물량이 증가됨에 따라 임대주택 운영에 따른 손실이 누적되어 기관의 재무성과에 부정적 영향을 미칠 우려가 있다.

〈표 VI-26〉 한국토지주택공사 재무 전망(연결 기준)(2020~2024년)

(단위: 억원, %, 배)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
자산총계	1,859,729	2,002,386	2,225,363	2,370,970	2,505,540
부채총계	1,322,766	1,424,255	1,608,013	1,710,170	1,803,847
금융부채	1,005,740	1,084,109	1,223,865	1,319,532	1,385,441
부채 비율	246.3%	246.4%	260.5%	258.8%	257.1%
수익(매출액)	222,161	222,441	228,670	283,041	293,081
영업이익	22,071	21,878	15,533	19,000	22,912
당기순이익	16,630	16,641	11,551	15,948	16,894
이자비용(총지급이자)	7,441	7,335	7,259	7,257	7,172
이자보상배율 ¹⁾	2.5	2.7	2.5	2.7	3.0

주: 이자보상배율은 EBITDA/총발생이자로 계산함

자료: 한국토지주택공사, 『2020년~2024년 한국토지주택공사 중장기 재무관리계획』, 2020c; 한국토지주택공사 내부자료

라. 사회적 가치 추진과 재무성과

한국토지주택공사는 기관의 고유사업이 사회적 가치를 구현하는 것으로 보고 있으며, 이는 기관의 고유사업 추진 규모와 방식에 따라 사회적 가치가 기관의 재무성과에 미치는 영향이 크다는 것을 의미한다. 한국토지주택공사는 2015년 이후 2019년 말까지 인력의 규모도 50.7% 증가하였고 이에

82) 한국토지주택공사 담당자 인터뷰, 2020. 10. 13.

따른 인건비(32.1%)와 경상경비의 증가폭(21.1%)도 큰 편이다. 또한 정부의 주거복지 정책과 부동산 안정화 정책에 따라 총사업비의 규모는 2020년 23.6조 원에서 2024년에는 36.8조원까지 55.9% 증가할 예정이며 부족한 재원은 차입을 통해 충당할 계획이다. 이와 같이 한국토지주택공사와 같이 사회적 가치 활동에 고유사업을 포함하는 경우 사회적 가치 활동이 기관의 재무에 미치는 영향이 크다는 것을 확인할 수 있다.

사회적 가치 추진 활동의 투입(input)과 사회적 효과(output)를 파악하기 위하여 한국토지주택공사는 2017년부터 각각의 투입과 효과를 화폐단위로 측정하여 발표하고 있다. 여기에는 정부가 제시하는 사회적 가치 구현과 관련된 분야 5개 이외에 주거안정이라는 기관의 고유사업이 포함되어 있다. 사회적 가치의 투입성과에 해당하는 관련 지출은 2017년과 2018년에 기관의 전체 예산 대비 각각 21.4%, 22.1%에 해당되는 것으로 나타난다. 하지만 사업의 성격상 사회적 가치에 포함되는 주거복지사업의 규모가 커질수록 기관의 재무성과는 저하될 것으로 예상된다. 기관의 사업구조상 수익은 분양 사업에서 주로 발생하지만 주거안정을 목표로 하는 임대주택사업, 재난지역 임대료 지원 사업의 경우 사업을 하면 할수록 기관의 재무성과에는 부담이 될 수 있기 때문이다.

〈표 VI-27〉에서 보는 바와 같이 한국토지주택공사의 경영평가 결과를 살펴보면 재무예산 성과는 변동하고 있는 반면 업무효율성 득점률은 점차 감소하는 것을 볼 수 있다. 반면 사회적 가치의 득점률은 큰 변화가 없이 유지되고 있다가 2019년에 감소하였음을 볼 수 있다. 기관은 2016년에 종합평가등급에서 'B'를 받았고 그 이후 'A' 등급을 받고 있다.

〈표 VI-27〉 한국토지주택공사 경영평가 결과

(단위: 점, %)

구분		2016년	2017년	2018년	2019년
사회적 가치	가중치	7	21	22	24
	계량득점률	90	99	97	97
	비계량득점률	70	73	79	68
	총득점률	84	82	86	77

〈표 VI-27〉의 계속

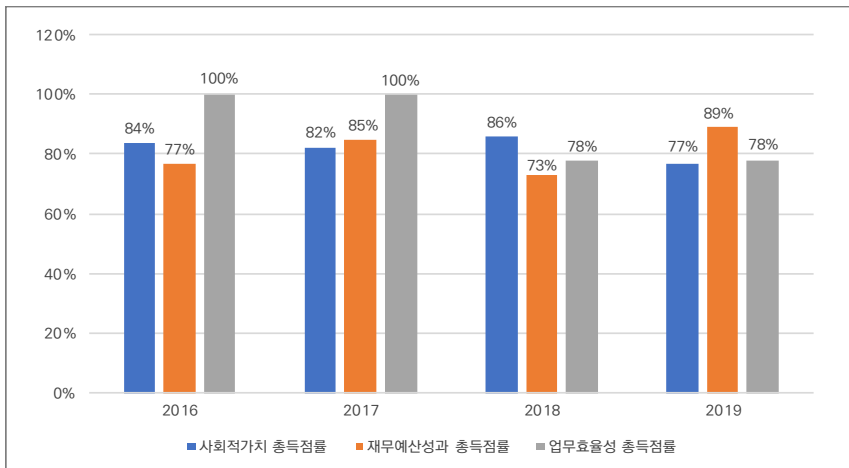
(단위: 점, %)

구분		2016년	2017년	2018년	2019년
재무예산 성과	가중치	14	10	5	5
	계량득점률	80	90	74	95
	비계량득점률	73	78	70	80
	총득점률	77	84	73	89
업무효율성	가중치	8	5	5	5
	계량득점률	100	100	78	78
	비계량득점률				
	총득점률	100	100	78	78
종합 평가등급		B	A	A	A

자료: 기획재정부, 『공공기관 경영실적 평가보고서』, 2016~2019 각 연도의 자료를 활용하여 저자 작성

〔그림 VI-16〕 한국토지주택공사의 분야별 경영평가 득점률(2016~2019년)

(단위: %)



자료: 기획재정부, 『공공기관 경영실적 평가보고서』, 2016~2019 각 연도의 자료를 활용하여 저자 작성

한국토지주택공사는 재무성과의 중장기 목표로 부채 비율 25% 이하, 이자보상배율 1.5배 이상, 사업수지배율 1배 이상을 설정하였다. 이러한 재무 성과는 투자 확대에 따른 재무안정, 이자비용의 감당 및 부채상환, 재무 역량 범위 내에서 사업비가 투입되는 범위에 해당한다. 현재 기관의 중장기

재무 전망은 이러한 목표 범위로 계획이 설정되어 있다. 그러나 정부정책의 변경이나 외부 조건의 변화(부동산 경기 침체) 등으로 인해 이러한 재무 목표 달성에는 항상 변수가 존재한다.

4. 인천국제공항공사⁸³⁾

가. 사회적 가치 추진

인천국제공항공사는 1999년 「인천국제공항공사법」에 근거하여 설립되었으며 인천공항의 건설, 관리·운영 및 이와 관련한 연구 수행, 주변지역개발, 해외공항의 건설 및 관리 운영을 주요사업으로 한다. 인천국제공항공사는 2001년에 공항을 개항하여 운영하여 왔고, 2018년에는 제2여객 터미널을 개설하여 기존의 시설을 확대하였다. 인천국제공항공사는 2019년 말 기준 자산 12조 2,613억원, 부채는 2조 9,749억원, 매출은 2조 8,265억원⁸⁴⁾이며 임직원 정원 수는 1,641명⁸⁵⁾으로 집계되었다. 공공기관 유형은 자산이 2조원 이상이고 총수입의 85% 이상을 자체수입으로 충당하는 시장형 공기업에 속한다.

인천국제공항공사는 기관의 사회적 가치 실현의 목적으로 공항의 운영, 안전 등 본연의 가치 혁신을 중심으로 공항산업 생태계 구현을 통해 국가 및 국민의 발전에 기여하는 것이라고 밝히고 있다. 인천국제공항공사는 사회적 가치와 관련하여 대내외 환경변화, 정책방향과 연계하여 사회공헌(CSR), 공유가치 창출(CSV), 사회가치경영(SVM) 단계로 공공적 책임과 역할을 확장 중에 있다. 사회적 가치와 관련하여 인천국제공항공사는 2020년 현재 5대 목표와 전략방향, 20개 전략과제, 78개 세부과제로 체계화하여 추진하고 있다. 사회적 가치 추진의 중점 목표는 신규 일자리 창출 7만명, 사회적 약자 지원 18만명, 사고재해 ZERO, 사회적 가치 투자 3,000억원, 부정부패 ZERO로 설정하였다.

83) 인천국제공항공사 사례분석은 기관 담당자 인터뷰와 기관이 제공한 자료를 분석하여 작성하였음.

84) 연결재무상태표 기준.

85) 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

[그림 VI-17] 인천국제공항공사의 사회적 가치 활동 체계

비전	국민과 함께 세계로의 비상 Social Value Creator, 인천공항				
중점목표	신규일자리 창출 7만명	사회적 약자 지원 18만명	사고재해 ZERO	사회적 가치 투자 3,000억원	부정부패 ZERO
5대전략	Work Together 경제 활력 및 일자리 창출	Go Together 균등한 기회 및 사회통합	Keep Together 안전 및 환경	Fly Together 상생협력 및 지역발전	Change Together 투명 참여 신뢰 경영
20대 전략과제	1. 항공산업 일자리 창출	5. 여성인재 및 관리자 확대	9. 산업재해 감소	13. 중소기업 경쟁력 강화	17. 인권존중 문화 수준 향상
	2. 항공산업 일자리 질 향상	6. 사회 형평적 채용 확대	10. 안전한 공항 구현	14. 공정거래 기반 구축	18. 청렴문화 확산
	3. 글로벌 공항 경쟁력 강화	7. 교통/언어약자 시설/서비스 확대	11. 정보보안 관리체계 고도화	15. 지역경제 활성화	19. 기록물 관리 및 투명한 정보 공개
	4. 차별화된 공항서비스 제공	8. 사회적 약자 지원	12. 환경오염 저감 노력	16. 지역사회 발전 기여	20. 국민 참여와 소통

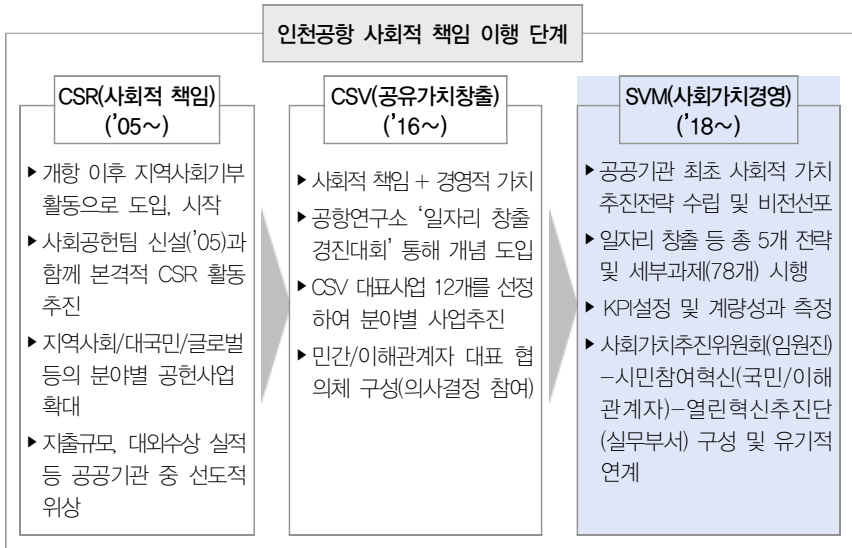
자료: 인천국제공항공사 내부자료

인천국제공항공사는 지속가능경영 활동과 성과를 2007년부터 지속가능경영보고서로 발간해 오다가 2018년부터는 사회가치추진실을 신설하는 조직 개편과 더불어 기존 보고서를 ‘사회적 가치 실현보고서’로 명명하여 사회적 가치의 활동과 성과에 대한 중요도를 높였다. 사회적 가치 실현보고서는 당해 연도의 대표사업과 더불어 전략, 지속가능경영의 성과, 구체화된 데이터를 사회적 책임의 국제 표준인 ISO 26000 기준을 반영하여 작성하고 있다. 인천국제공항공사의 사회적 책임(CSR) 수행은 지역사회 중심으로 이루어졌으며 2016년부터 대표 사업을 개발하고, 2018년에는 사회 가치 경영으로 확대되어 일자리 창출 등을 중심으로 종합계획을 수립하고 조직을 통합하여 체계적으로 운영하기 시작하였다. 초기에는 사회적 책임 중심으로 이루어졌던 사회적 가치 추구 활동이 공유가치 창출로 확대되었을 때는 일자리 창출 등의 개념이 추가되었고, 현재 사회 가치 경영(SVM)의 모토하에서는 일자리 창출뿐 아니라 사회통합, 안전 및 환경, 참여 등을 강조하여 그 활동 범위가 넓어졌다고 볼 수 있다.

인천국제공항공사는 사회적 가치를 추진하는 데 있어 별도의 사업으로 추진하기보다 기관의 주요사업을 통해 공익을 창출하면서 기관 전략 목표 등을

달성하고자 노력하였다. 사회적 가치를 중심으로 중장기 전략 및 로드맵을 구성하고 사회적 가치 추진과제 등을 체계화하는 노력이 두각을 나타냈다. 사회적 가치 관련 과제의 추진과 관리를 위해 전담조직을 운영하고 임직원 대상 교육을 실시하며 대내외 소통채널을 운영하는 등 다양한 방법을 수행하고 있다.

[그림 VI-18] 인천국제공항공사의 사회적 책임 이행 경과



자료: 인천국제공항공사 내부자료

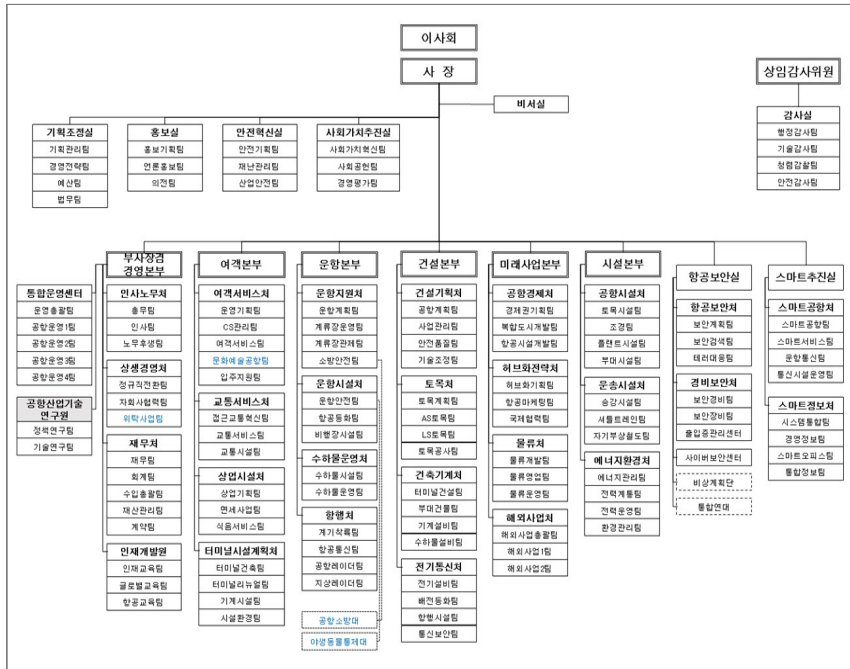
인천국제공항공사는 기존의 경영혁신팀, 사회공헌팀, 일자리창출TF 등을 확대하여 사회적 가치 전담부서(사회가치추진실)를 공사의 사장 직속으로 2018년 5월에 신설하였다. 사회적 가치 추진실에는 일자리 창출을 전담하는 팀을 편제하였고 사회적 가치 추진 기능을 통합하여 실행 동력을 강화하고 활동의 역량을 제고하고자 하였다.

[그림 VI-19] 인천국제공항공사의 사회적 가치 추진체계



자료: 인천국제공항공사 내부자료

[그림 VI-20] 인천국제공항공사의 조직도



자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

나. 사회적 가치 추진의 성과

사회적 가치와 관련한 항목별 성과를 아래 <표 VI-28>과 같이 정리할 수 있다. 민간 일자리 창출을 위해 일자리 플랫폼을 운영하고, 일자리 창출경진 대회, 스타트업 팝업매장, 스마트 일자리 창출 등의 다양한 활동을 펴고 있다. 또한, 정규직 전환을 완료하고 노·사·전문가협의회를 갖고 노동자 고용안정 및 처우개선을 구현하기 위한 활동을 하여 2020년 9,796명의 비정규직을 정규직으로 전환 완료하였다. 사회공헌 활동으로 중소기업과 동반성장을 위해 면세점 운영에 입국장 면세점에 중소·중견 기업을 지원하도록 제도를 도입하였다.

<표 VI-28> 인천국제공항공사의 사회적 가치 추진 성과

구분	세부내용	해당항목	2017	2018	2019	2020
사회적 가치 구현	일자리 창출	비정규직의 정규직화 (누적)	1,007명	2,751명	3,514명	9,796명 (완료)
		민간 일자리 창출	10,258명 (T2오픈)	6,088건	5,764명	미정
	균등한 기회와 사회통합	신규 채용 (신규+인턴)	118명	200명	342건	458명
	안전 및 환경	중대재해	0건	1건	0건	0건
		행안부 개인정보보호 수준평가	77.48점	89.83점	97.14점	98.3점
		국토부 사이버위기 대응훈련	우수	우수	우수	우수
	상생협력 및 지역발전	중소기업 구매율	48.2%	64.1%	71%	71.1%
윤리경영	부정부패 발생	0	0	0	0	
주요 사업	공항운영	일자리 창출	7,347명	5,377명	5,385명	미정
	스타트업(스타트업, 일자리 창출 경진대회)		52명	93명	25명	63명
	스마트 일자리 (스마트공항, 중소기업)		-	64명	13명	44명
	사회가치실현(취약계층, 청년, 팝업매장)		489명	460명	245명	266명

자료: 인천국제공항공사 내부자료

사회적 가치 추진의 직접적인 영향을 측정하기 위하여 인천국제공항공사에서는 자체적으로 사회적 가치 정량 측정 모델을 개발하였다. 사회적 가치는 사회적 가치 창출지수(SVCI)와 사회투자 수익분석(SROI)의 두 가지 방법을 통하여 측정된다. 사회적 가치는 5개 전략 영역(경제활력 및 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 투명/참여/신뢰 경영)에 대해 활동지수와 성과지수로 구분하여 그 성과를 측정한다. 사회적 가치 창출지수(SVCI)는 250개 측정항목에 대하여 목표대비 실적을 활동지수와 성과지수로 구분하여 산출한다. 사회투자 수익분석(SROI)은 190개 측정항목에 대하여 개별 성과를 화폐적 가치로 계량화하여 투자수익률을 도출하여 과제의 효율성을 나타낼 수 있는 값이다. 매해 이 측정체계를 활용하여 사회적 가치 계량적 성과측정 및 수익성 비교가 가능하며, 차년도 사회적 가치 추진 전략에 이러한 성과를 반영하는 환류체계를 갖추고 있다. 활동지수는 투입과 과정을 측정할 수 있는 지표이며 성과지수는 산출과 성과를 나타내는 측정지표에 해당한다.

[그림 VI-21] 인천국제공항공사 사회적 가치 측정 체계

종합지수	인천공항 사회적 가치 종합 성과 측정 체계									
측정영역 (5개)	경제활력 및 일자리창출		균등한 기회와 사회통합		안전 및 환경		상생협력 및 지역발전		투명/참여/신뢰 경영	
	활동지수	성과지수	활동지수	성과지수	활동지수	성과지수	활동지수	성과지수	활동지수	성과지수
측정치표 (40개)	공항산업 일자리 창출 노력	공항산업 일자리 창출	여성인재 및 관리자 확대	여성인재 및 관리자 확대	산업안전 사고예방 노력	산업재해 감소	중소기업 경쟁력 강화 노력	중소기업 동반성장	인권경영 내재화 노력	인권준중 문화수준 향상
	공항산업 일자리 향상 노력	공항산업 일자리 향상	사회형평적 채용 노력	사회형평적 채용 확대	운항안전 및 공항보안 최고수준 유지	안전한 공항 구현	공정경제 기반 구축	공정경제 문화 정착	청렴문화 확산 노력	기관 정원도 향상
	글로벌 공항 경쟁력 강화 노력	글로벌 공항 경쟁력 강화	지역인재 채용 노력	지역인재 채용 확대	개인정보 및 정보보안 강화 노력	정보보안 관리체계 고도화	지역경제 활성화 노력	지역경제 활성화	기록물 관리 강화 및 특양합 정보 공개 노력	기록물 관리 강화 및 공공데이터 활용 확대
	차별화된 공항 서비스 구현 노력	차별화된 공항서비스 제공	교통/언어약자 시설/서비스 확충 노력	교통/언어약자 공항 이용 만족도 제고	환경오염 저감 노력	친환경 공항 구현	지역사회 공헌 확대 노력	지역사회 발전 기여	국민참여 확대 노력	기관혁신 국민체감도 향상
인천공항 사회적 가치 창출 지수 (Social Value Creation Index)			구분			인천공항 사회 투자 수익 분석 (Social Return on Investment)				
사회적 가치 과제의 실행력 평가			측정목적			사회적 가치 과제의 투자효율 평가				
측정치표의 달성도와 가중치를 통해 활동 수준 평가			측정방법			측정치표의 재무적 대응치 도출 후 성과 화폐화				
87.5점(전년대비 2.1점 ↑)			측정결과			2.4조원				

사회적 가치 과제 고도화, 투자 및 자원 배분의 근거, 미래 신사업 발굴에 활용

자료: 인천국제공항공사 내부자료

〈표 VI-29〉에서 인천국제공항공사의 사회적 가치 창출지수(SVCI) 측정 결과를 살펴보면, 5개의 사회적 가치 영역 중에서 상대적으로 안전·환경 영역이 가장 높은 점수를 나타냈고, 상대적으로 경제활력·일자리 창출 영역은 달성도가 낮은 편이라 지수가 다소 낮게 나타났다. 2019년의 종합지수는 87.5점으로 2018년의 85.4점에서 사회적 가치 창출실적이 높아진 것을 알 수 있다.

〈표 VI-29〉 2019년 인천국제공항공사 사회적 가치 창출지수(SVCI)

(단위: 점, %)

측정영역	지수유형	달성도	가중치	달성도×가중치	측정영역 지수
① 경제활력·일자리 창출	활동지수	84.8	48.7	41.3	84.0
	성과지수	83.0	51.4	42.7	
② 균등기회·사회통합	활동지수	84.1	51.2	43.1	87.5
	성과지수	90.7	48.9	44.4	
③ 안전·환경	활동지수	91.8	57.2	52.5	94.2
	성과지수	97.4	42.8	41.7	
④ 상생협력·지역발전	활동지수	84.2	61.7	52.0	85.3
	성과지수	86.9	38.3	33.3	
⑤ 투명·참여·신뢰경영	활동지수	93.8	55.0	51.6	87.9
	성과지수	80.7	45.0	36.3	
활동지수		성과지수		종합지수	
87.7점 (전년 대비 2.3점 ↑)		87.2점 (전년 대비 1.7점 ↑)		87.5점 (전년 대비 2.1점 ↑)	

자료: 인천국제공항공사 내부자료

사회투자 수익분석(SROI)은 총산출가치를 총투입가치로 나누는 방식으로 사회적 가치 추진의 화폐가치를 산출한다. 2019년의 사회투자 수익분석(SROI) 결과는 5개 영역에 걸쳐 평균 3.75조원으로 투자수익률도 높으며, 이 수익률은 2018년에 비해서도 1.36조원 높아진 수준이다. 사회투자 수익분석상 가장 높은 수익률을 나타내는 분야는 6.00%으로 측정된 균등기회·사회통합으로 사회형평적 채용에 포함되는 활동이 꼽혔고, 안전·환경과 같은 경우에는

투자수익률은 2.36으로 상대적으로 낮게 나타났다.

〈표 VI-30〉 2019년 인천국제공항공사 사회투자 수익분석(SROI)

(단위: 원, %p)

구분	투입가치	산출가치	SROI	증감분
① 경제활력·일자리 창출	264,044,743,294	1,378,703,644,657	5.22	+1.01
② 균등기회·사회통합	2,182,005,359	13,101,699,167	6.00	+0.68
③ 안전·환경	329,913,631,503	779,364,625,042	2.36	+0.65
④ 상생협력·지역발전	46,142,654,161	239,765,859,264	5.20	+2.16
⑤ 투명·참여·신뢰경영	1,632,332,495	5,203,687,009	3.19	+0.90
합계	643,915,366,812	2,416,139,515,139	3.75	+1.36

자료: 인천국제공항공사 내부자료

〈표 VI-31〉 2018~2019년 인천국제공항공사 사회투자 수익분석(SROI)

(단위: 원, %p)

구분	2018년	2019년
투입가치	531,603,250,997	643,915,366,812
산출가치	1,269,843,995,137	2,416,139,515,139
SROI	2.39	3.75

자료: 인천국제공항공사 내부자료

인천국제공항공사의 각 분야별 사회적 가치 추진 성과를 살펴보면 우선 일자리 창출 분야에서는 비정규직의 정규직 전환을 포함한 신규 채용이 2015년 69명에서 2016년 81명으로 증가하고 이후 큰 폭으로 증가하여 2017년 117명, 2018년 137명, 2019년 156명으로 높은 수준이 유지되고 있는 것을 확인할 수 있다. 2015년부터 2019년까지 총 560명의 신규 채용이 이루어졌고, 신규 채용의 증가로 기관의 임직원 정원과 인건비도 증가하였다. 인천국제공항공사의 임직원 정원은 2015년 1,154명에서 제2여객터미널 건설/운영 등으로 인한 조직 확대에 2019년 말 1,641명으로 487명(42.2%)이 증가했다. 인건비는 2015년 829억원에서 2019년 말 1,403억원으로 574억원(69.3%)이 증가하였다.

〈표 VI-32〉 인천국제공항공사 신규 채용

(단위: 명, 억원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (2/4)
임직원 정원	1,154	1,261	1,460	1,637	1,641	1,700
인건비 ¹⁾	829	922	1,067	1,225	1,403	1,570 ²⁾
신규 채용	68.75	80.75	117.25	137	156	2
순신규 채용(비정규직의 정규직화 인원 제외)	68.75	80.75	117.25	134	151	2

주: 1) 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)의 수입 및 지출현황에 공시하는 인건비

2) 2020년 예산

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.

인천국제공항공사는 비정규직의 정규직 전환을 추진하기 위해 직무의 특성과 전문성을 중심으로 자회사 설립을 통한 전환과 직접채용을 추진하였다. 하지만 전환 과정에 있어 기관의 특성상 다양한 문제가 발생하였다. 정규직 숫자보다 소속 외 인력(민간 용역) 인원의 비율이 매우 높고 대규모 인원의 전환이 필요하였으며, 전환방식에 있어서도 직접채용과 자회사 전환의 방법을 결정하는 데 있어 많은 사회적 논란이 있었기 때문이다. 2017년 기준 일반 정규직 인원 1,454명 대비 소속 외 인력(민간 용역)은 6배가 넘는 규모로, 2020년 기준 9,796명에 대하여 정규직 전환이 결정되었으며 현재 5,848명(59.7%)에 대한 전환이 완료되었다.

비정규직의 정규직 전환에 있어 대부분의 인원은 자회사의 정규직으로 전환되었다. 인천공항시설관리(주), 인천공항운영서비스(주), 인천공항경비(주)의 3개 자회사를 설립하여 시설과 운영, 보안경비 인원을 자회사의 정규직으로 전환하였다. 한편 방재직 222명(소방직/야생통제직)은 본사에 직접 고용되어 정규직으로 전환되었다. 기관은 2022년 6월에 보안검색요원 1,902명을 포함하여 총 2,143명을 인천국제공항공사에 직접 고용한다는 결정을 공개하였는데 이에 대해 인천국제공항공사의 노조, 구직자 등이 정규직 전환에 대한 역차별과 공정성 등의 이슈를 제기하면서 현재 답보상태에 있다

〈표 VI-33〉 인천국제공항공사 정규직 전환

(단위: 명, %)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (3/4)
비정규직	비정규직 계	27	24	27	27	23	21
	전환계획(A)	0	0	11	8	5	0
	전환실적(B)	0	0	3	3	5	0
	전환 비율(B/A)	0	0	27	38	100	0
소속 외 (파견, 용역, 사내하도급)	소속 외 인력 계	6,490	6,871	9,225	7,653	6,576	0
	전환계획(A)	0	0	978	1,625	526	5,041
	전환실적(B)	0	0	790	1,711	758	4,624
	전환 비율(B/A)	0	0	81	105	144	92

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 11. 13.

〈표 VI-34〉 인천국제공항공사 정규직 전환 방법

(단위: 명)

전환 결정인원	전환 완료인원					
	합계	채용방법		전환방식		
		전환채용	경쟁채용	직접채용	자회사전환	제3섹터
9,796	5,848	5,841	7	11	5,837	-

자료: 인천국제공항공사 내부자료

다. 재무성과

인천국제공항공사의 자산은 2017년부터 큰 폭으로 증가하였다. 제2여객터미널 전설을 위하여 2018년 전까지 부채가 지속적으로 늘어 부채 비율도 증가하였으나 제2여객터미널 개장을 기점으로 부채는 감소 추세를 나타냈다. 부채 총계도 2017년에 4.3조원까지 증가하였으나 2019년에는 3.0조원으로 2년간 약 30%를 줄이고 부채 비율도 2017년 53.7%에서 2019년 32.0%로 20%p 이상 감축하여 재무적인 안정성이 확대되는 추이를 나타내었다.

〈표 VI-35〉 인천국제공항공사 재무 현황

(단위: 억원, %, 원/달러, 배)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
자산총계	94,375	109,520	123,568	123,612	122,613
부채총계	28,622	36,823	43,154	35,628	29,749
부채 비율	43.5%	50.7%	53.7%	40.5%	32.0%
총금융부채	25,049	33,045	39,011	31,063	25,821
단기금융부채	3,793	4,527	10,253	8,874	9,495
외화부채	220	173	120	123	124
이자부담부채	13,923	21,031	23,465	20,490	14,890
수익(매출액)	19,406	22,413	24,991	27,269	28,265
당기순이익	7,714	9,650	11,168	11,209	8,634
이자비용	309	246	267	691	527
ROE	12.3%	13.9%	14.6%	13.3%	9.5%
ROA	8.7%	9.5%	9.6%	9.1%	7.0%
이자보상배율	34.1	53.1	54.9	18.8	24.5

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3.; 인천국제공항공사 내부자료

그러나 인천국제공항공사의 재무성과는 2020년부터 급격히 달라지게 된다. 2020년 코로나19 확산으로 인해 공항 이용객이 급감하면서 그 영향을 직접적으로 받게 되어 기관의 매출이 급격히 감소하였다. 수익성도 악화될 것으로 예상되며 코로나19의 확산이 장기화되면서 재무성과를 회복하는 데도 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다. 〈표 VI-36〉에서 2020~2024년 인천국제공항공사의 중장기 재무 전망을 살펴보면 당기순이익은 2020년부터 2021년까지 손실이 발생할 것으로 전망되었고 2022년부터 흑자로 전환될 것으로 예측하였다. 그러나 2022년 이후 당기순이익의 규모는 코로나19 이전보다는 대폭 감소하는 것으로 나타나고 있어 코로나19의 영향이 장기적으로 나타난다고 판단할 수 있다. 이 재무 전망이 2020년 초의 자료를 기준으로 작성하여 코로나19로 인한 피해가 충분히 반영되지 않았다는 점을 고려하면, 실제 인천국제공항공사의 재무 전망은 〈표 VI-36〉에 나타난 수치보다 더욱 악화될 것이라고 예측할 수 있다.

〈표 VI-36〉 인천국제공항공사 재무 전망(2020~2024년)

(단위: 억원, %, 배)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
자산총계	128,783	138,223	156,977	177,720	187,087
부채총계	44,220	54,582	67,648	84,992	90,448
부채 비율	52.29%	65.26%	75.73%	91.66%	93.59%
수익(매출액)	11,770	17,509	27,192	27,413	29,616
당기순이익	△4,307	△922	5,688	5,304	5,689
이자비용	640	763	809	1,059	961
이자보상배율	△7.7	△0.1	11.1	8.2	9.5

자료: 인천국제공항공사, 『2020년~2024년 인천국제공항공사 중장기 재무관리계획』, 2020.

라. 사회적 가치 추진과 재무성과

인천국제공항공사는 사회적 가치의 추진성과를 목표 대비 실적을 측정하는 사회적 가치 창출지수(SVCI)뿐만 아니라 투입가치 대비 산출가치를 측정하는 사회투자 수익분석(SROI)으로도 측정하여 사회적 가치 비용 대비 효과를 파악할 수 있는 자료를 제시하고 있다. 앞의 〈표 VI-31〉에서 제시된 결과에 따르면 인천국제공항공사가 사회적 가치 추진을 위하여 투입한 가치는 2018년 5,316억원, 2019년 6,439억원에 달한다. 산출가치는 2018년 1조 2,698억원, 2019년 2조 4,161억원으로 투입 대비 각각 2.39배, 3.75배의 가치를 창출하는 것으로 나타났다. 기관의 사회적 가치 추진이 재무성과에 미치는 영향을 파악하는 데 있어서 사회투자 수익분석(SROI)에서 파악한 비용(투입가치)은 유의미하지만 효과(산출가치)는 논란의 여지가 있다. 사회적 가치의 산출가치는 기관이 자체적인 방법⁸⁵⁾을 통해 비재무성과를 화폐가치로 측정하여 재무성과와 합산한 것이기 때문에 실제 재무제표에 나타나는 성과와는 다르기 때문이다.

기관의 인터뷰 결과, 실제 기관에서 인식하는 사회적 가치의 재무성과는 비용 측면에서 더 크게 받아들이고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 사회적 가치 추진 활동에 따른 비용은 확인할 수 있지만, 그에 따른 성과는 체감되

85) 측정방법은 한국표준협회와 공동으로 진행하여 수립함. 인천국제공항공사 인터뷰 자료.

거나 재무성과에 가시적으로 나타나지 않기 때문이다. 민간기업은 ESG 경영 등 사회적 가치를 중시하는 경영을 통해 소비자들의 선호도를 높이고 장기적으로 성장할 수 있는 인센티브가 있지만 공공기관의 경우 이러한 인센티브가 명확하지 않기 때문이다. 인천국제공항공사도 국제항공의 74%를 담당하는 준독점기관이며 사회적 가치의 추진이 기업의 재무적 가치, 경제적 가치에 직접적인 기여를 하는지는 구체적으로 파악되지 않고 있다. 경쟁이 없는 산업구조에 있는 공공기관이기 때문에 사회적 가치로 인한 구체적인 혜택을 체감하기는 어렵다.

특히 인천국제공항공사는 비정규직의 정규직 전환과 관련하여 9,796명의 인원을 자회사의 정규직 또는 본사의 정규직으로 전환할 계획이다. 이러한 대규모 전환으로 인해 추가적인 인건비, 복지 예산이 증가할 것으로 예상되며 인력운용의 유연성도 감소할 것으로 예측하고 있다. IT 기술의 발달로 보안검색 분야의 자동화가 진행됨에 따라 인력 수요가 점차 감소하지만 정규직으로 고용된 인력에 대해서는 지속적으로 유지를 해야 하기 때문이다. 안전 관련 예산은 2019년에 많이 늘어났으며, 이러한 투입으로 인해 기관의 안전 증가효과는 큰 것으로 파악되고 있다. 사회적 가치 추진을 위한 투자 중에서 안전은 기관의 고유사업 운영을 위해 필수적인 부분이다.

최근 코로나19로 인한 인천국제공항공사의 재무성과 악화는 사회적 가치 추진과 재무성과의 관계에 대한 또 다른 시사점을 제공하고 있다. 인천국제공항공사가 사회적 가치 추진을 지속적으로 확장할 수 있었던 것은 사업의 수익구조가 안정적이고 재무성과가 우수하게 유지되었기 때문이다. 지속적으로 기관의 사업이 성장추세에 있어 자산과 부채가 모두 증가하였어도 안정적인 부채 비율을 유지하였고 2019년까지 우수한 재무성과를 달성하였다. 인천국제공항공사는 신규 일자리 창출에 적극적이었으며 중소기업, 지역사회 발전 등을 위한 사회적 가치 투자가 가능하여 다양한 사회적 가치 활동의 성과를 나타냈다. 기관의 재무성과가 안정적이고 고유사업이 확대될 때 사회통합적인 채용의 증가와 중소기업 동반성장의 가능성이 커진다. 코로나 19가 2020년 초부터 확산되면서 인천국제공항공사는 전 세계적 방역조치와

국가 간 이동의 급감으로 가장 큰 영향을 받은 공공기관이 되었다. 여행객의 급감과 면세점의 매출 하락, 임대료의 할인 등으로 인해 인천국제공항공사의 손익은 2020년에 4,5천억원, 2021년에는 1천억원 규모의 적자가 발생할 것으로 예상되며 2022년 이후에도 당기순이익의 규모는 코로나19 이전보다는 대폭 감소하는 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 재무상황이 악화됨에 따라 기관의 비용을 줄이려는 노력이 진행되고 있다. 공사의 경우 사회적 약자 보호 등 사회적 가치 투자규모(특히 사회공헌, 기부금 등)는 재무악화 상황을 반영하여 2019년에 비해 2020년에는 다소 줄어든 상황이다(2019년 215억 → 2020년 125억 → 2021년 170억 예정). 안전 투자와 같은 경우 투자 시기의 조정 등을 통해 비용을 절감하는 것이 필요하나 경영평가에서 사회적 가치의 평가와 배점을 고려하면 이러한 조정은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 인천국제공항공사의 사례를 살펴보면 재무적인 안정성 없이는 사회적 가치를 적극적으로 추진하는 것은 어렵다고 보인다.

인천국제공항공사는 최근 경영평가에서 종합적으로 상당히 우수한 성적을 거둔 기관이다. <표 VI-37>에서 보는 바와 같이 인천국제공항공사의 경영평가 결과를 살펴보면 재무예산 성과는 2016년에 비하여 2018년은 20%p 이상 하락한 수준을 나타내었고, 업무효율성 득점률은 2015년 100%에서 점차 하락하여 2019년에는 53%로 절반 수준으로 하락한 것을 볼 수 있다. 반면 사회적 가치의 득점률은 78~83% 정도로 큰 변화가 없이 유지되었다. 2016~2019년 사이에 인천국제공항공사의 경영평가 종합 평가등급은 'A'와 'B' 등급으로 유지되고 있어 재무예산 성과와 업무효율성이 비록 하락되었지만 앞서 언급한 사회가치지수 향상 실적 등을 고려해볼 때, 사회가치 창출노력이 기관의 전체 경영평가 결과에 긍정적 영향을 주는 것으로 추정된다.

〈표 VI-37〉 인천국제공항공사 경영평가 결과

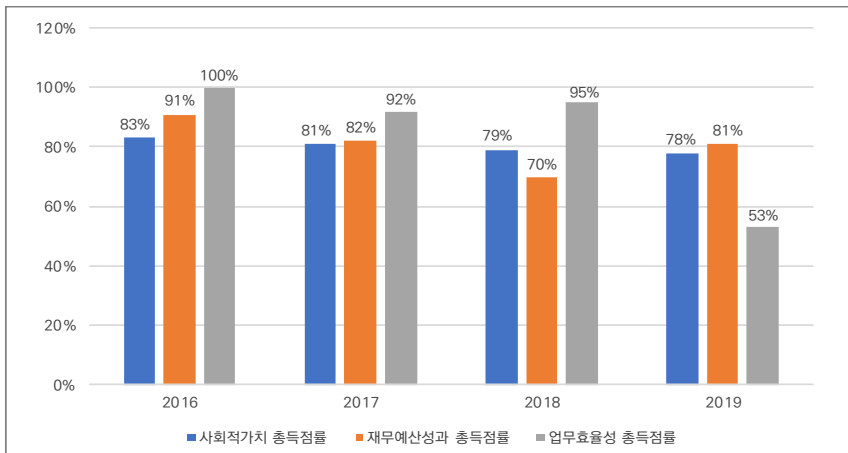
(단위: 점, %)

구분		2016년	2017년	2018년	2019년
사회적 가치	가중치	7	21	22	24
	계량득점률	89	87	91	92
	비계량득점률	70	77	73	73
	총득점률	83	81	79	78
재무예산 성과	가중치	14	10	5	5
	계량득점률	99	85	70	81
	비계량득점률	80	80	70	80
	총득점률	91	82	70	81
업무효율성	가중치	8	5	5	5
	계량득점률	100	92	95	53
	비계량득점률				
	총득점률	100	92	95	53
종합 평가등급		B	A	A	B

자료: 기획재정부, 『공공기관 경영실적 평가보고서』, 2016~2019 각 연도의 자료를 활용하여 저자 작성

[그림 VI-22] 인천국제공항공사의 분야별 경영평가 득점률(2016~2019년)

(단위: %)



자료: 기획재정부, 『공공기관 경영실적 평가보고서』, 2016~2019 각 연도의 자료를 활용하여 저자 작성

5. 소결

본 장에서는 한국전력공사, 한국가스공사, 한국토지주택공사, 인천국제공항공사의 4개 공공기관을 대상으로 사회적 가치의 추진 현황과 재무성과에 미친 영향을 살펴본 결과 다음과 같은 특징을 파악할 수 있었다.

우선 사회적 가치 추진 현황에 있어 사회적 가치의 개념과 범위가 기관별로 다르고, 기관 내부에서도 부서별로 다르게 받아들여지고 있다는 것이다. 공공기관은 사회적 가치 활동의 범위에 대하여 기존의 사회적 책임(CSR) 활동의 강화와 지역사회공헌, 사회적 경제활동이라고 답변하기도 했지만 기관의 고유 업무에서 공익성이 큰 사업을 포함하거나 기관의 업무 전체를 사회적 가치의 범위에 포함시키는 경우도 있었다. 한편 신규 채용 확대와 비정규직의 정규직화, 지역사회 기여, 사회적 경제 구축 등은 기존 사회적 책임(CSR) 활동의 범위와는 다른 사회적 가치 활동의 특징으로 꼽혔다.

사회적 가치가 재무성과에 미치는 영향에 대한 인식은 기관별로 다양하게 나타났지만 사례조사 대상에 포함된 공공기관은 공통적으로 사회적 가치 활동을 위해 투입되는 추가적인 인건비, 안전관리예산, 상생 비용 등에 대해 비용으로 인식하고 있었고 이에 대한 직접적인 혜택을 체감하지는 못하고 있었다. 이는 공공기관의 경우 대부분 독점이나 과점의 형태로 운영되고 있고 제공하는 재화가 필수재인 경우가 많아, 기관의 사회적 가치 노력이 증가하더라도 이 효과가 기관의 경쟁력을 높여 매출이나 수익에 직접적으로 영향을 미치기 어렵기 때문이다. 사회적 가치의 효과가 기관 내부에서 체감되지 못한다면 기관이 사회적 가치를 추진하는 내적 동기가 약화되고 향후 사회적 가치가 지속적으로 추진되기 어려워질 수 있다. 특히 공공기관의 사회적 가치 활동은 정부 정책에 의해 경영평가라는 강력한 외부수단을 통해 추진되고 있는 만큼 이러한 외부의 압력이 줄어들면 사회적 가치 활동의 지속성이 자체적으로 유지되기 어려울 것이다.

〈표 VII-38〉은 사례분석에 포함된 4개 공공기관의 사회적 가치 추진에 대한 예산의 투입과 계량화된 성과, 투입 대비 산출의 비율(SROI)을 정리한 것이다. 상당수의 공공기관에서 사회적 가치의 추진으로 인한 성과를 측정

하려는 노력을 하고 있으며, 이를 통해 사회적 가치의 성과를 화폐단위로 계량화하여 발표하고 있다. 그러나 이러한 방법론은 기관마다 각기 다르게 운용되고 있어 기관 간 비교가 어렵고 산출결과에 대한 신뢰도에 의문을 제기하기도 한다. 투입 예산에 대해서는 대부분의 기관이 사회적 가치에 별도의 예산 코드를 부여하여 관리하고 있지 않기 때문에 투입 예산의 산정 범위는 기관의 자체적인 기준에 따라 자의적으로 이루어지고 있다.

사회적 가치 추진의 투입 규모는 각 기관마다 다르다. 한국가스공사는 전체 예산의 2~3%를 투입한다고 하였으며, 한국전력공사는 약 6%의 예산을 투입한다고 하였다. 반면 인천국제공항공사는 전체 예산의 14~20%를 사회적 가치 추진에 투입한다고 하였고, 한국토지주택공사는 21~22%의 예산을 투입하는 것으로 나타났다. 이와 같은 차이는 기관이 사회적 가치의 범위를 어떻게 정의하는지에 따라 산정하는 예산의 범위도 달라지고 있음을 보여준다. 한국전력공사가 ‘사회적 공헌’ 활동에 투입하는 예산이 기관 전체 예산의 0.03%임을 고려해 보면 한전의 사회적 가치 활동 추진에 투입되는 예산은 사회공헌 예산의 200배 정도에 달한다. 사회적 가치 추진의 성과는 한국가스공사의 경우 전체 예산의 2~3% 정도의 규모로 측정되었으며, 한국토지주택공사는 전체 예산의 13~15%, 인천국제공항공사는 35~75%의 규모로 측정되었다. 이는 사회적 가치의 범위를 어디까지로 하는지, 그리고 성과를 화폐단위로 어떻게 계량화하는지 따라 그 결과가 크게 달라질 수 있음을 보여준다. 사회적 가치 추진의 투입 대비 성과 비율(SROI)을 살펴보면 한국토지주택공사는 투입 대비 성과의 비율이 0.64~0.69였지만 인천국제공항공사는 2.39~3.75로 나타나 기관별 성과 계량의 방법에 차이가 있는 것을 볼 수 있다.

〈표 VI-38〉 공공기관 사회적 가치 활동의 투입과 성과

(단위: 억원)

기관명	항목	2017년	2018년	2019년	2020년
한국전력공사	투입			43,282 (6.2%)	43,975 (6.4%)
	성과				

〈표 VI-38〉의 계속

(단위: 억원)

기관명	항목	2017년	2018년	2019년	2020년
한국가스공사	투입				
	성과	6,377 (2.3%)	9,125 (3.1%)	6,079 (2.1%)	
한국토지주택공사	투입	80,295 (21.2%)	82,021 (22.1%)	118,567 (31.8%)	
	성과	50,534 (13.5%)	50,979 (13.7%)	56,897 (15.4%)	
	성과/투입 (SROI)	0.63	0.62	0.48	
인천국제공항공사	투입		5,316 (14.9%)	6,439 (20.0%)	
	성과		12,698 (35.6%)	24,161 (74.9%)	
	성과/투입 (SROI)		2.39	3.75	

주: () 안 숫자는 기관의 총예산 대비 비율

자료: 기관의 지속가능보고서, 경영실적 평가보고서, 제출 자료를 활용하여 저자 작성

또 한 가지 주목할 점은 재무성과가 사회적 가치 추진에 영향을 미친다는 점이다. 사례분석을 위해 기관 담당자와 심층 인터뷰 과정에서 파악된 것은 기관의 재무 현황이나 전망이 향후 사회적 가치 추진 목표 및 계획을 수립하고, 투입 예산을 결정하는 데 상당한 영향을 미친다는 점이었다. 재무성과가 우수한 공공기관은 사회적 가치 관련 투자를 적극적으로 추진하고 있지만 재무성과가 급격히 악화되는 경우 적극적인 사회적 가치의 확대와 추진에 부담을 느끼고 있으며 재무성과를 고려하여 사회적 가치 활동의 규모에 대한 조정 등이 이루어지고 있었다. 최근 대규모의 재무손실이 발생하거나 코로나19로 인해 기관의 수입이 급감하는 경우, 향후 대규모 공공투자로 인해 재무 전망이 악화될 우려가 있는 경우에 사회공헌 활동에 해당하는 기부금의 규모를 줄이거나, 사회적 가치 추진과 관련된 예산을 조정할 필요성을 느끼고 있었다. 그러나 공공기관 경영평가에 반영되는 사회적 가치의 비중이 매우 높기 때문에, 사회적 가치 관련 지출을 조정하는 데 있어 경영평가

담당 부서와 재무담당 부서의 목표가 상충되기도 한다. 이러한 경우 기관이 추진하는 전략은 예산을 많이 투입하지 않고 사회적 가치 성과를 높일 수 있는 분야에 집중하는 것이며, 이에 대한 다양한 방식이 논의되고 있다.

공공기관의 사회적 가치 추진에 있어 어려움이 있었던 부분은 비정규직의 정규직화와 관련된 부분이었다. 상당수의 공공기관이 정규직화에 대한 계획을 완료하였지만 아직까지 정규직화 관련 추진방안이 결정되지 못했거나, 구체적인 전환 방법에 대한 논의가 여전히 진행 중인 곳도 있다. 정규직 전환의 규모와 전환 방식, 채용 방법, 급여 및 처우 등에 대해 각각 다른 의견을 가진 이해당사자 간 협의를 진행하는 것은 상당한 어려움을 동반한다. 한편, 정규직화가 완료가 된 기관도 향후 처우개선 요구와 다수 노조 간 힘의 균형, 인건비의 증가, 인적 자원의 활용 등은 지속적인 이슈로 남아 있다. 공공기관의 특성상 향후 업무 자동화 등에 의해 더 이상 인력 수요가 없어지더라도 인력의 고용을 지속적으로 유지해야 한다. 이는 기관의 인력 운용의 유연성을 낮추고 운용의 효율성을 저하시키는 요인이 될 수 있다.

사회적 가치 추진과 관련하여 개선이 필요하다고 지적된 점은 사회적 가치 추진이 기관의 특성에 맞게 다양화될 필요가 있다는 것이다. 공공기관 경영평가에서 사회적 가치를 평가하는 지표는 사회적 가치 구현이라는 지표 하에 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영의 5개 세부지표로 구성되어 있으며 이는 경영평가를 받는 모든 기관에 공통적으로 적용된다. 그러나 실제 공공기관은 다양한 산업과 사업구조를 가지고 있으며, 기관별 특징을 가지고 있다. 대규모 공사나 다양한 분야의 조달이 필요한 기관의 경우 민간분야 일자리 창출과 중소기업, 소상공인 사회적 기업 등의 구매가 용이한 반면 소규모 예산에 자체 인원으로만 사업을 운영하는 업종의 경우 이러한 사회적 가치 추진은 상대적으로 어렵다. 환경 및 안전과 관련해서도 기관의 업무 특성에 따라 기관이 구현할 수 있는 사회적 가치의 범위와 규모가 크게 달라진다.

마지막으로 개선이 필요한 부분은 사회적 가치 추진으로 인해 기관의 경쟁력 제고에 어려움이 발생하는 문제이다. 공공기관은 중소기업 제품과 사

회적 기업 제품 등의 구매를 확대해야 하지만 이러한 구매제품 중에는 단가는 높은 반면 품질이 낮아 기관이 제공하는 서비스와 상품의 품질에 부정적인 영향을 미치는 경우가 있다. 일례로 한국토지주택공사의 임대아파트는 중소기업 제품의 사용이 의무화되어 있으나 이로 인해 분양아파트와 품질의 차이가 발생하여 소셜믹스를 저해하거나 입주민의 주거복지를 낮추는 일이 발생할 수 있다.⁸⁶⁾ 다른 공공기관도 소비자나 임직원이 사용하는 물품에 대해 중소기업 제품이나 사회적 기업 제품을 구매하는 경우 품질에 대한 불만이 발생할 수 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 중소기업이나 사회적 기업 제품의 구매에 있어서도 품질에 대한 요구사항을 높여가는 것이 필요하다.

86) LH의 분양아파트의 경우 정해진 물품에 대해서는 민간과의 경쟁력 저하 우려로 인해 중소기업 제품 의무 면제를 받고 있음.

VII. 결론 및 정책 시사점

공공기관의 운영에 있어 공익성과 수익성은 모두 필요한 부분이다. 정부가 무엇을 강조하는지에 따라서 기관의 운영목표와 방식은 달라지고 이에 따라 기관의 성과도 변동될 수 있다. 본 연구는 이번 정부에서 정부가 중점을 두어 추진하고 있는 공공기관의 사회적 가치 구현 정책이 실제 공공기관에서는 어떻게 적용되고 추진되는지, 그리고 이로 인한 효과는 무엇인지를 살펴보고자 하였다. 사회적 책임(CSR)이나 사회공헌이 기관의 재무성과에 미치는 영향에 대한 선행 연구는 경영학 분야에서 많이 수행되어 왔지만 공공기관과 관련된 연구는 소수에 불과하다. 공공기관은 산업구조나 경쟁이 민간기업과 다르기 때문에 기존 연구에서 제시하였던 사회적 책임과 기관의 재무성과에 관한 결과가 그대로 적용되기 어렵다. 또한 기존에 공공기관의 사회적 책임이나 사회공헌의 영향을 살펴보는 연구와 달리 이번 정부에서 추진하는 사회적 가치는 훨씬 광범위하고 기관의 고유사업과 주요사업까지도 포함하는 경우가 있다.

공공기관의 사회적 가치 추진 과정을 살펴보기 위하여 본 연구는 주요 정책수단인 공공기관 경영평가를 통해 공공기관의 사회적 가치가 어떻게 평가받는지를 살펴보았다. 또한 객관적으로 사회적 가치 추진이 재무성과에 미친 영향을 알아보기 위하여 공공기관의 경영평가 결과와 재무데이터를 활용하여 실증분석을 실시하였다. 분석 결과, 사회적 가치의 추진이 기관의 총자산이익률이나 영업이익률과 같은 객관적인 재무성과에 영향을 미친다는 유의미한 결과는 찾기 어려웠다. 다만 사회적 가치가 공공기관 경영평가에서 측정된 종합성과에는 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 공공기관 경영평가의 종합성과를 계량적인 부분과 비계량적인 부분으로 나누어 분석했을 때는 공공기관의 사회적 가치 추구 활동이 당해 경영평가의 비계

량적인 부분에만 긍정적인 영향을 미쳐, 공공기관의 사회적 가치 추구가 실질적이고 객관적인 종합성과와 재무성과에 영향을 미치는 직접적인 증거를 찾을 수는 없었다.

하지만, 사회적 가치 추구의 개별적인 활동이 재무성과에 미치는 영향을 분석했을 때는 다른 결과를 확인하였다. 일·가정 양립을 위한 기관의 노력을 평가하는 삶의 질 제고에 대한 경영평가 결과는 기관의 영업이익률에 긍정적인 영향을 미쳐 기관 구성원의 삶의 질 향상과 이를 통한 심리적 안정 효과는 기관의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있었다. 또한, 원만한 노사관계는 안전사고 건수를 감소시키는 결과를 확인할 수 있었는데, 이 또한 기관의 재무성과에 긍정적인 영향을 미치는 요소로 작용할 수 있을 것이다. 반면에 기관의 정규직 비율의 증가는 인건비 증가로 인해 다음해 총자산이익률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이상의 분석 결과를 종합하면, 다양한 사회적 가치 추구 중에서도 개별적인 활동에 따라 사회적 가치 추구가 재무성과에 미치는 영향이 상이함을 알 수 있다.

정부의 사회적 가치 추진은 다양한 분야에서 성과가 나타나고 있지만, 지속가능하고 효과성이 높은 사회적 가치의 추진을 위해서는 다음과 같은 정책의 개선이 필요함을 제시하고자 한다.

첫째, 사회적 가치 추진의 지속가능성을 위해서는 공공기관의 참여 동기를 부여하고 성과를 체감하도록 할 필요가 있다. 공공기관의 사회적 가치 추진이 정부의 정책과 경영평가를 통해 추진의 동력을 얻는 것은 진입단계에서 도움이 되지만 이러한 외부 요인만으로는 사회적 가치의 지속가능성을 유지하기 어렵다. 정부의 정책과 경영평가의 주요 관심이 달라진다면, 공공기관의 사회적 가치 추진의 노력도 크게 달라질 것이기 때문이다. 또한 공공기관 특성상 사회적 가치가 추가적인 비용과 투자로만 인식되고 직접적인 매출이나 수익으로 연결되지 않는 이상 사회적 가치 추진의 자발적인 동기(motivation)를 찾기는 매우 어렵다. 이런 점에서 기관이 자체적으로 사회적 가치의 투입과 성과를 계량화하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. 측정 방식은 기관마다 다를 수 있지만 기관이 일관성 있는 기준을 가지고 기관의

투입과 성과를 측정해감으로써 기관의 성과를 모니터링하고 개선할 수 있기 때문이다. 또한 비용 효율적인 사회적 가치 추진 방안에 대해서도 근거와 대안을 제시할 수 있는 기반이 된다. 본 연구서의 실증분석 결과는 경영평가의 비계량 평가(주요사업 성과, 재무성과)에서 사회적 가치 추진에 노력을 많이 한 기업이 더 높은 점수를 받을 확률이 높다는 점을 제시하고 있다. 이와 같이 경영평가를 통해 시장에서 반영되지 않는 성과를 대신 평가해주는 방식이 사회적 가치 추진의 초기에는 도움이 될 수 있지만, 이는 경영평가의 변화로 인해 쉽게 변할수 있다. 따라서 정책의 지속성 측면을 고려하여 기관이 자체적으로 성과를 체감하고 노력을 계속하여 기울일 수 있는 방안을 마련해갈 필요가 있다.

둘째, 공공기관의 지속적인 사회적 가치 추진을 위해서는 재무건전성에 대한 관심이 더욱 필요하다. 사회적 가치 추진을 강화하면서 경영평가에서 사회적 가치 구현의 배점을 대폭 확대한 반면 업무효율성과 재무성과에 대한 배점은 대폭 축소하였다. 그러나 이러한 평가의 변화가 재무성과와 상관 없는 사회적 가치의 확대를 의미하는 것은 아니다. 또한 본 연구의 사례분석에서는 재무성과가 악화되었거나 손실이 커질 것으로 전망될 경우 사회적 가치에 대한 투입을 조정하려는 기관의 의사결정 과정을 확인할 수 있었다. 따라서 지속적인 사회적 가치의 추진을 위해서는 기관의 재무건전성을 장기적으로 확보하는 기준을 지켜갈 필요가 있다. 이를 위해서는 재무성과가 개선될 필요가 있는 기관에 대한 개별적인 감독과 더불어 경영평가에서 최소한의 수준으로 축소된 업무효율성과 재무성과 관리에 대한 가중치를 일정 수준 확대할 필요가 있다.

셋째, 공공기관의 일자리 창출은 사회적 가치 추진에 있어 가장 중요한 부분이었다. 이의 결과로 공공기관의 신규 채용이 확대되었고 비정규직의 정규직화를 통해 일자리의 안정성과 처우개선의 기반을 마련하였다. 그러나 이러한 인력정책의 변화가 단기간에 추진됨으로써 의도치 않았던 이슈도 발생하였다. 특히 비정규직의 정규직화는 기관마다 인력구조의 특성이 다르고 전환 방식과 채용 방법, 추가적인 비용부담에 대한 준비와 협의가 충분히

이루어져야 하지만 단기간 내 완료를 서둘러 추진하면서 부족한 부분이 발생하기도 하였다. 본 연구의 실증분석에서는 정규직 비율이 높을수록 기관의 업무효율성에 부정적 영향을 미치는 것으로 분석되었으며, 재무 분석에서도 최근 인건비와 경상운영비가 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 또한 신규 채용과 비정규직의 정규직화로 기관의 인력이 단기간에 증가함으로써 향후 채용 여력이 줄어들 우려도 있다. 향후 변화된 공공기관의 인력 운용에 있어서 정부와 공공기관의 지속적인 노력이 필요하다. 특히 모회사와 자회사의 정규직화된 인력의 급여 및 처우개선에 대해 기관의 노력뿐만 아니라 전체 공공기관 관리의 차원에서 정부의 정책 방향도 논의되어야 한다.

넷째, 공공기관의 사회적 가치 추진과 관련된 경영평가의 방법에 개선이 필요하다. 현재 모든 공공기관이 다섯 개의 세부지표에 대해 동일한 내용을 평가받고 있지만, 공공기관의 산업 분야와 특성에 따라 차이를 둘 필요가 있다. 또한 평가그룹 내 기관 간 경쟁이나 전년도 대비 개선점 위주의 평가보다는 기관의 특징 및 업무분야와 관련하여 기관이 잘 할 수 있는 분야에 대해 잘 할 수 있도록 장려할 수 있는 방식으로 운용되는 것이 필요하다. 기관이 세부지표 중 기관의 특징을 살릴 수 있는 분야를 선정하고 목표를 설정한 후 이의 달성에 대해 모니터링하고 평가하는 것이 필요하다. 또한 사회적 가치 추진의 진행에 따라 이미 달성되거나 안정적으로 추진되는 목표에 대한 경영평가지표와 가점을 조정해 나갈 필요가 있다.

본 연구는 폭넓은 자료 수집과 다양한 분석을 통하여 정부의 사회적 가치 추진이 공공기관에 미친 영향을 다양하게 분석해 보고자 하였다. 재무성과 분석, 실증분석, 사례분석 등을 통해 사회적 가치 추진으로 인한 재무성과의 분석과 사회적 가치 추진 과정의 이슈와 현안들을 파악하였고 이에 기반하여 정책적 시사점을 분석하였다. 그러나 사회적 가치가 본격적으로 추진된 2017년 이후의 자료는 충분한 기간을 확보하지는 못하였다는 한계가 있다. 정책이 도입된 이후 경영평가 등의 제도로 정착이 되고, 그 변화로 인한 공공기관의 영향을 충분히 파악하기 위해서는 향후 추가적인 자료의 수집과 심층 분석이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 고성천·박래수, 「기업의 사회적 책임활동(CSR) 결정요인과 기업가치」, 『세무와 회계저널』, 12(2), 한국세무학회, 2011, pp. 105~134.
- 고용노동부, 보도자료, 「3년간, 공공부문 정규직 전환 18만 5천 명」, 2020. 8. 27.
- 공공기관연구센터, 『2018 공기업 재무 현황』, 한국조세재정연구원, 2019.
- 관계부처 합동, 보도자료, 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」, 2020. 1. 15.
- 국회예산정책처, 『2019 회계연도 결산 분석 종합』, 결산분석시리즈 VI, 2020a.
- _____, 『2021년도 공공기관 예산안 분석 I』, 예산안분석시리즈 III, 2020b.
- 기획재정부, 『공공기관 경영평가 편람』, 2010~2020 각 연도.
- _____, 「2020년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」, 2019.
- _____, 『공공기관 경영실적 평가보고서』, 2016~2019 각 연도.
- _____, 보도자료, 「2019년도 공공기관 경영정보 공시」, 2020. 4. 29.
- _____, 보도자료, 「공공기관 사회적 가치 성과창출 전략 추진」, 2020. 7. 21.
- _____, 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 8. 30.
- _____, 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.
- _____, 보도자료, 「'19~'23년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2019. 9. 2.
- _____, 보도자료, 「'20~'24년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2020. 9. 1.
- 김기동·김태동, 『IRFS 중급회계 I, II』, 쌤앤북스, 2019.
- 김대업·오재신·정기한, 「기업의 사회적 책임 활동이 재무적 성과에 미치는 영향: 고객만족의 매개 및 조절효과를 중심으로」, 『고객만족경영연구』, 16(1), 한국고객만족경영학회, 2014, pp. 111~134.
- 김보은, 「공공기관의 비정규직 비율이 조직성과에 미치는 영향」, 『한국사회와 행정연구』, 29(3), 서울행정학회, 2018, pp. 87~112.

- 김석은, 「공공기관의 전략적 사회적 책임 활동의 효과성 검증: 패널 분석」, 『정부학연구』, 제24권 제3호, 고려대학교 정부학연구소, 2018, pp. 113~135.
- 김선화·이계원, 「기업의 사회적 책임 활동(CSR) 관련 연구들에 대한 검토 및 향후 연구방향」, 『대한경영학회지』, 26(9), 대한경영학회, 2013, pp. 2397~2425.
- 김영수·최금선, 「CSR이 기업성장에 미치는 영향: 기업규모 및 성별, 정규직과 비정규직 근로자의 영향력 차이를 중심으로」, 『글로벌경영학회지』, 16(6), 글로벌경영학회, 2019, pp. 33~67.
- 김유현·홍다연·김석은, 「공공기관의 전략적 사회책임 활동이 경제적 성과에 미친 영향」, 『한국행정학보』, 52(2), 한국행정학회, 2018, pp. 143~164.
- 김지혜, 「기업의 사회적 책임 활동이 종업원 성과를 매개로 재무성과와 제품성공에 미치는 영향」, 『한국사회복지학회 학술대회 자료집』, 한국사회복지학회, 2011, pp. 880~916.
- 김진환, 「회계에서 사회적 책임 활동에 관한 연구」, 『연세경영연구』, 55(1), 연세대학교 경영연구소, 2018, pp. 119~157.
- 나영·임옥빈·김명서, 「ESG 정보와 타인자본비용의 관련성에 대한 실증연구」, 『회계정보연구』, 31(1), 한국회계정보학회, 2013, pp. 453~487.
- 나인강, 「협력적 노사관계와 기업의 성과에 관한 실증분석」, 『인적자원관리연구』, 15(1), 한국인적자원관리학회, 2008, pp. 53~67.
- 노병직·김동배, 「노사관계특성이 고성과 작업조직에 미치는 영향」, 『조직과 인사관리연구』, 26(3), 한국인사관리학회, 2002, pp. 55~78.
- 라영재, 「공공기관의 사회적 책임에 관한 정부의 역할 연구」, 『한국부패학회보』, 22(1), 한국부패학회, 2017, pp. 119~141.
- 문현주, 「윤리경영과 재량발생액과의 관계」, 『회계저널』, 16(1), 한국회계학회, 2007, pp. 81~106.
- 박석희·이선영, 「공공기관의 윤리경영 실태 및 경영성과에 대한 영향 분석」, 『한국사회와 행정연구』, 26(4), 서울행정학회, 2016, pp. 1~26.
- 박진·최준욱·김지영·허경선, 『공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응

- 방안』, 한국조세재정연구원 연구보고서 12-17, 2012.
- 박한준·허경선, 『상장공공기관 관리 및 운영체계에 대한 연구』, 한국조세재정연구원 연구보고서 14-18, 2014.
- 박한준·권인수·신현한·정지웅·문형구, 「기업의 환경성과와 재무성과의 관계」, 『한국인사조직학회 발표논문집』, 한국인사조직학회, 2004, pp. 287~304.
- 사회적가치연구원, 「공공기관의 사회적 가치 측정 및 활용 현황」, 공공기관 사회적 가치 정책토론회 발표자료, 2020. 8. 24.
- 유승원·이남령, 「공기업의 지배구조가 사회적 책임 활동에 미치는 영향」, 『경영연구』, 29(3), 한국산업경영학회, 2014, pp. 267~290.
- 윤각·조재수, 「기업의 사회적 책임 활동 인식에 영향을 미치는 요인들에 관한 연구」, 『광고연구』, (75), 한국방송광고공사, 2007, pp. 163~186.
- 윤태범·양동수·윤기찬·최현성·김보미, 『사회적 가치 실현을 위한 평가 방안 연구』. 한국행정학회, 2017.
- 이규태, 「호텔 기업 협력적 노사관계의 영향요인과 비재무적 성과 간 구조적 관계」, 『관광연구저널』, 33(2), 한국관광연구학회, 2019, pp. 173~185.
- 이승규·리준영, 「사회적 기업의 사회경제적 가치 측정: 사회투자수익률(SROI)」, 『기업가정신과 벤처연구』, 13(3), 한국중소기업학회, 2010, pp. 41~56.
- 이재훈·유경준, 『노사공존의 길』. 한국노동연구원, 1999.
- 인천국제공항공사, 『2020년~2024년 인천국제공항공사 중장기 재무관리계획』, 2020.
- 정도진, 「공공기관 ‘퍼주기’ 사회적 가치경영 없애려면」, 『파이낸셜뉴스』, 2020. 2. 12, <https://www.fnnews.com/news/202002121703587709>(검색 일자: 2020. 8. 4.)
- 정도진·박성환·김종현·강평경, 『공공기관의 지속가능성을 포괄하는 결산 보고서 개발』, 한국조세재정연구원 연구보고서 18-17, 2018.
- 정민순·김영록, 「공공기관의 재무건전성 영향요인에 대한 실증분석: 정부와 공공기관의 관계를 중심으로」, 『예산정책연구』, 제9권 제2호, 국회예산정책처, 2020, pp. 69~94.

정용기·김선화, 「기업의 사회적 책임활동과 재무성과와의 관련성: 환경시설 투자를 중심으로」, 『회계저널』, 17(4), 한국회계학회, 2008, pp. 325~352.

천미림·유재미, 「기업의 사회적 책임 활동이 기업 재무성과에 미치는 영향: CSR 활동의 실행동기(motive)와 몰입(commitment)의 조절효과를 중심으로」, 『경영학연구』, 42(5), 한국경영학회, 2013, pp. 1159~1185.

한국가스공사, 『한국가스공사 중장기 사회적 가치 실현계획』, 기관 내부자료, 2020a.

_____, 『2020 한국가스공사 지속가능경영보고서』, 2020b.

_____, 『2020년~2024년 한국가스공사 중장기 재무관리계획』, 2020c.

_____, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020d.

한국전력공사, 『2020년~2024년 한국전력공사 중장기 재무관리계획』, 2020.

_____, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020.

한국토지주택공사, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020a.

_____, 『LH 지속가능경영보고서 2019~2020』, 2020b.

_____, 『2020년~2024년 한국토지주택공사 중장기 재무관리계획』, 2020c.

허경선, 「공공기관의 사회적 가치에 대한 소고」, 『재정포럼』, 통권 제291호, 한국조세재정연구원, 2020, pp. 8~29.

허진욱·황순주, 『공공부문 부채에 관한 연구: 공기업 부채를 중심으로』, 한국개발연구원, 연구보고서 2018-07, 2018.

황호찬, 「학술연구: 중소기업의 사회적 책임에 관한 연구: 기업규모 및 이해관계자의 영향을 중심으로」, 『중소기업연구』, 29(2), 한국중소기업협회, 2007, pp. 229~243.

Aguinis, H. and Glavas, A., “What we know and don’t know about corporate social responsibility: A review and research agenda,” *Journal of management*, 38(4), SAGE Publications, 2012, pp. 932~968.

Allouche, J. and Laroche, P., “A meta-analytical investigation of the relationship between corporate social and financial performance,”

- Revue de Gestion des Ressources Humaines*, ESKA, 2005.
- Bhattacharya, C. B., and Sen, S., "Doing better at doing good: When, why, and how consumers respond to corporate social initiatives," *California management review*, 47(1), University of California, 2004, pp. 9~24.
- Boyle, E. J., Higgins, M. M., and Rhee, G. S., "Stock market reaction to ethical initiatives of defense contractors: Theory and evidence," *Critical Perspectives on Accounting*, 8(6), Elsevier, 1997, pp. 541~561.
- Brammer, S., Millington, A., and Rayton, B., "The contribution of corporate social responsibility to organizational commitment," *The International Journal of Human Resource Management*, 18(10), Taylor and Francis, 2007, pp. 1701~1719.
- Cornell, B. and Shapiro, A. C., "Corporate stakeholders and corporate finance," *Financial management*, 16(1), Financial Management Association, 1987, pp. 5~14.
- Filbeck, G. and Gorman, R. F., "The relationship between the environmental and financial performance of public utilities," *Environmental and Resource Economics*, 29(2), Kluwer Academic Press, 2004, pp. 137~157.
- Freeman, R. E., "Strategic Management: A Stakeholder Approach," Pitman Series in business and public policy, Pitman, Boston, 1984.
- Gupta, Shruti, "Strategic dimensions of corporate image: Corporate ability and corporate social responsibility as sources of competitive advantage via differentiation," Temple University, 2002, pp. 2307~2307.
- He, H. and Li, Y., "CSR and service brand: The mediating effect of brand identification and moderating effect of service quality," *Journal of Business Ethics*, 100(4), Springer, 2010, pp. 673~688.
- Heal, G., "Corporate social responsibility: An economic and financial framework," *The Geneva papers on risk and insurance-Issues and practice*, 30(3), 2005, pp. 387~409.

- Hung, H., "Directors' roles in corporate social responsibility: A stakeholder perspective," *Journal of Business Ethics*, 103(3), Springer, 2011, pp. 385~402.
- ISO 26000 Post Publication Organisation(PPO), "ISO 26000 Basic Training Material," Mar 15, 2016.
- Kahn, R. N., Lekander, C., and Leimkuhler, T., "Just say no? The investment implications of tobacco divestiture," *The journal of investing*, 6(4), 1997, pp. 62~70.
- Kaufman, B. E., "The origins and evolution of the field of industrial relations in the United States(No. 25)," Cornell University Press, 1993.
- Luo, X. and Bhattacharya, C. B., "Corporate social responsibility, customer satisfaction, and market value," *Journal of marketing*, 70(4), American Marketing Association, 2006, pp. 1~18.
- Margolis, J. D. and Walsh, J. P., "Misery loves companies: Rethinking social initiatives by business," *Administrative science quarterly*, 48(2), 2003, pp. 268~305.
- McWilliams, A. and Siegel, D., "Corporate social responsibility and financial performance: correlation or misspecification?," *Strategic management journal*, 21(5), Wiley, 2000, pp. 603~609.
- Mueller, S. A., "The opportunity cost of discipleship: Ethical mutual funds and their returns," *Sociological Analysis*, 52(1), Oxford University Press, 1991, pp. 111~124.
- Nguyen, N. and LeBlanc, G., "The mediating role of corporate image on customers' retention decisions: an investigation in financial services," *International journal of bank marketing*, 16(2), Emerald Group Publishing Limited, 1998, pp. 52~65.
- Orlitzky, M., Schmidt, F. L., and Rynes, S. L., "Corporate social and financial performance: A meta-analysis," *Organization studies*, 24(3), 2003, pp. 403~441.

- Peterson, D. K., "The relationship between perceptions of corporate citizenship and organizational commitment," *Business and society*, 43(3), Sage Publications, 2004, pp. 296~319.
- Pirsch, J., Gupta, S. and Grau, S. L., "A framework for understanding corporate social responsibility programs as a continuum: An exploratory study," *Journal of business ethics*, 70(2), Springer, 2007, pp. 125~140.
- Russo, M. V. and Fouts, P. A., "A resource-based perspective on corporate environmental performance and profitability," *Academy of management Journal*, 40(3), Academy of Management, 1997, pp. 534~559.
- Saeidi, S. P., Sofian, S., Saeidi, P., Saeidi, S. P., and Saeidi, S. A., "How does corporate social responsibility contribute to firm financial performance? The mediating role of competitive advantage, reputation, and customer satisfaction," *Journal of business research*, 68(2), Elsevier, 2015, pp. 341~350.
- Seifert, B., Morris, S. A., and Bartkus, B. R., "Comparing big givers and small givers: Financial correlates of corporate philanthropy," *Journal of business ethics*, 45(3), Springer, 2003, pp. 195~211.
- Surroca, J., Tribó, J. A., and Waddock, S., "Corporate responsibility and financial performance: The role of intangible resources," *Strategic management journal*, 31(5), Wiley, 2010, pp. 463~490.
- Waddock, S. A. and Graves, S. B., "The corporate social performance-financial performance link," *Strategic management journal*, 18(4), Wiley, 1997, pp. 303~319.
- Weber, O., Scholz, R. W., and Michalik, G., "Incorporating sustainability criteria into credit risk management," *Business strategy and the environment*, 19(1), ERP Environment, 2010, pp. 39~50.
- Wood, Dorothy and Donald G. Ross, "Environmental social controls and capital investments: Australian evidence," *Accounting and Finance*, 46(4), Wiley, 2006, pp. 677~695.

〈웹 사이트〉

기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>(최종 검색일자: 2020. 12. 14).

기획재정부, 열린재정 재정정보공개시스템, <https://www.openfiscaldata.go.kr/portal/main.do>(검색일자: 2020. 12. 14).

대한민국 국회, 의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>
(검색일자: 2020. 8. 10).

『매일경제신문』, 「문 지시한 35평 중산층 임대주택, 중소기업 자재 의무 완화」, 2020. 11. 1., <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020103016535496226>(검색일자: 2020. 12. 1).

『매일경제신문』, 「공공기관에 두 번의 ‘면죄부’.. 재무상태 악화 불렀다」, 2020. 5. 12., <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2020/05/485092/>
(검색일자: 2020. 9. 1).

『미래한국』, 「미래논단 노조도 이제 사회적 책임 실천해야」, 2020. 6. 17., <http://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=135234>
(검색일자: 2020. 7. 6).

『서울신문』, 「공공기관 정원 2년새 10% ↑ ...올 임금부담 두자릿수 급증」, 2019. 3. 17, <https://www.sedaily.com/NewsView/1VGMJ3IWAC>(검색일자: 2020. 12. 14.)

『시사저널e』, 「공공기관, 인건비 부담 늘고 당기순이익은 줄고」, 2020. 9. 14, <http://www.sisajournal-e.com/news/articleView.html?idxno=223482>
(검색일자: 2020. 12. 14.)

유엔글로벌콤팩트 한국협회, 유엔글로벌콤팩트 한국협회 홈페이지 <http://un-globalcompact.kr/>(검색일자: 2020. 7. 5).

한국가스공사 홈페이지, 조직도/인력 현황, <http://www.kogas.or.kr/portal/contents.do?key=1701>(검색일자: 2020. 10. 18).

한국거래소, 시장정보 통계, <http://marketdata.krx.co.kr/mdi#document=13010101>(검색일자: 2020. 10. 11).

한국전력공사 홈페이지, 본사 조직 소개, <http://home.kepco.co.kr/kepco/KE/B/htmlView/KEBAHP00605.do?menuCd=FN0101011001>(검색일자: 2020. 10. 18).

한국전력공사 홈페이지, 사회적 가치 구현, <http://home.kepco.co.kr/kepco/SM/E/htmlView/SMEAHP00202.do?menuCd=FN29060102>(검색일자: 2020. 10. 20).

한국전력공사 홈페이지, 인력 · 조직 현황, <http://home.kepco.co.kr/kepco/KE/B/htmlView/KEBBHP00401.do?menuCd=FN01010301>(검색일자: 2020. 10. 18).

한국전력공사 홈페이지, 주식정보, <http://home.kepco.co.kr/kepco/KE/E/htmlView/KEECHP00204.do?menuCd=FN270204>(검색일자: 2020. 10. 20).

한국토지주택공사 홈페이지, 본사 조직 소개, <http://www.lh.or.kr/contents/cont.do>(검색일자: 2020. 10. 18).

한국표준협회 홈페이지, ISO 26000 사회적 책임 국제표준 개요, <https://www.ksa.or.kr/ksi/4970/subview.do>(검색일자: 2020. 6. 20).

ISO(International Organization for Standardization), “ISO 26000 Social Responsibility,” ISO 26000 homepage, <https://www.iso.org/iso-26000-social-responsibility.html>(검색일자: 2020. 6. 20).

United Nations Global Compact, UN Global Compact homepage, <https://unglobalcompact.org/>(검색일자: 2020. 7. 5).

공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성과 연구

허경선 · 한동숙 · 김봉환

공공기관의 운영에 있어 공익성과 수익성은 모두 필요한 부분이지만 정부의 정책방향에 따라 공익성과 수익성에 대한 강조가 다르게 이루어진다. 문재인 정부에서는 공공기관의 공익성 확대를 ‘사회적 가치의 실현’이라는 목표하에 더욱 강조하고 있으며 정부의 주요 국정과제로 추진하고 있다. 공공기관의 사회적 가치 추진은 기존의 사회적 책임(CSR)의 확대와 더불어 주요 사업의 공익성을 강조하고 있으며, 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영을 강화하는 방향으로 추진하고 있다. 본 연구는 문재인 정부에서 추진하는 공공기관의 사회적 가치 구현이 공공기관에 미친 영향을 재무성과를 중심으로 분석하고자 한다.

공공기관의 경영평가 결과와 재무데이터를 활용하여 실증분석을 한 결과 공공기관의 사회적 가치 추구가 실질적이고 객관적인 재무성과와 종합성과에 영향을 미치는 직접적인 증거를 찾을 수는 없었다. 하지만, 사회적 가치 추구의 개별적인 활동에 따라 사회적 가치 추구가 재무성과에 미치는 영향이 상이함을 알 수 있다. 따라서, 개별적인 사회적 가치 추구 활동이 재무적 성과에 미치는 영향을 고려하여 긍정적인 영향을 미치는 사회적 가치에 역량을 강화한다면 사회적 가치 추구하고 재무성과 향상이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있을 것이다. 주요 공공기관을 대상으로 사례분석을 한

결과, 사회적 가치의 범위에 대한 인식이 기관마다 차이를 확인할 수 있었다. 좁게는 부수적인 사회적 책임(CSR) 활동으로 한정하거나 넓게는 기관 전체의 주요사업으로 인식하기도 했다. 공공기관은 특성상 사회적 가치 추진의 성과에 대한 체감은 낮고, 투입에 대한 추가 예산을 부담으로 받아들이고 있었다. 주목할 점은 공공기관의 재무성과 현황이나 전망이 향후 사회적 가치 추진 목표 및 계획을 수립하고, 투입 예산을 결정하는 데 상당한 영향을 미친다는 점이었다.

본 연구의 분석 결과는 향후 공공기관의 사회적 가치를 지속적으로 추진하기 위해서는 다음과 같은 사항이 고려되어야 함을 제시한다. 첫째, 공공기관의 참여 동기를 부여하고 성과를 체감하도록 할 필요가 있다. 즉 기관의 필요와 특징에 맞게 사회적 가치를 추진해야 하며 성과에 대한 모니터링과 피드백이 필요하다. 둘째, 사회적 가치 추진과 더불어 재무성과에 대한 개선도 지속적으로 추진되어야 한다. 재무성과가 악화된다면 지속적인 사회적 가치의 적극적인 추진은 지속되기 어렵다. 셋째, 공공기관의 인력운용에 대한 정부와 공공기관의 장기적인 대응방안이 필요하다. 좋은 일자리를 만들어 가는 것은 중요하지만 인력의 효율적인 활용도 중요하며 이를 통해 지속적인 일자리의 창출이 가능하다. 넷째, 기관의 특징과 장점을 살릴 수 있도록 공공기관 경영평가의 방법이 개선될 필요가 있다.

A Study on Social Value and Financial Performance of Public Institutions

Kyoungsun Heo · Dong-sook Han · Bong Hwan Kim

The objective of Public Institutions is multi-dimensional. While seeking public policy objective, Public Institution are trying to be efficient. The balance between publicness and efficiency changes according to the government policy. Moon Jae-In administration prioritized social value as the main principle of government operation. Accordingly, the management of Public Institution now stresses social value as the main policy goal. The study aims to assess the effects of social value-oriented policy on financial performance of public institution since heavy focus on social value could diminish the importance of financial performance. The result of empirical analysis does not show any significant impact of increased social-value oriented activities on financial performance of Public Institutions. However, it indicates that specific aspects of social value-oriented activities have impact on financial performance. The result of case studies suggests that perception of social value-oriented activities varies across different public institutions. Most Public institutions are operating in natural monopoly, the competitive advantage from enhanced social value is not visible. Additional costs from expanding social

value-oriented activities are rather burdensome to most public institutions. However, it should be noted that public institutions adjust the amount of budget for social value-oriented activities when they encounter low financial performance. The study suggests that maintaining good financial performance is necessary for sustainable social value-oriented activities. In order to encourage social value, diversifying the criteria for assessing social value performance is needed in Performance Evaluation of Public Institutions. Since public institutions has their own strengths and weakness in their own business area, applying universal criteria to all public institution could restrict their potential ability to enhance social value.

저자약력

허경선

서울대학교 생물교육과 졸업
서울대학교 도시계획학 석사
미국 Indiana University 행정학 박사
현, 한국조세재정연구원 연구위원

한동숙

고려대학교 사회학/행정학과 졸업
서울대학교 행정학 석사
미국 Michigan State University 교육학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

김봉환

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Washington University in St. Louis 경영학 박사
현, 서울대학교 행정대학원 교수

자료 수집 및 정리

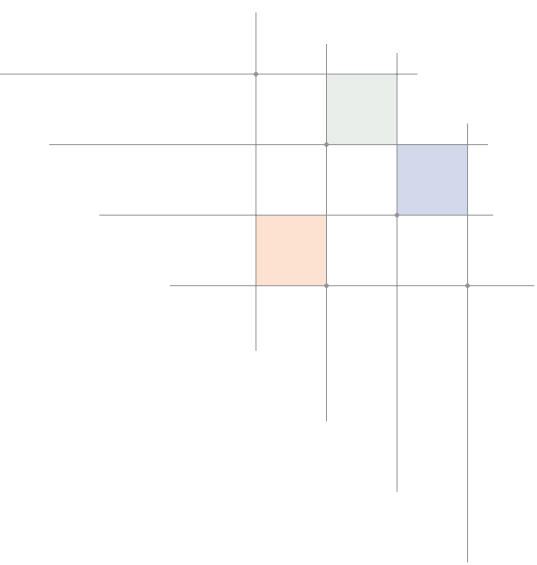
정보름 한국조세재정연구원 선임연구원
김준성 한국조세재정연구원 선임연구원

연구보고서 20-18

공공기관의 사회적 가치 추구와 재무성과 연구

발행	행	2020년 12월 31일
저자	자	허경선 · 한동숙 · 김봉환
발행인	인	김유찬
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	10,000원
조판 및 인쇄	쇄	일지사
I S B N		979-11-6655-031-7

© 한국조세재정연구원 2020 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)414-2114(代) www.kipf.re.kr



9 791166 550317
ISBN 979-11-6655-031-7