

## 공공기관의 사회적 책임 활동 변화 분석: 다층적 접근\*

김석은\*\*

김유현\*\*\*

본 논문은 다층적 접근법을 사용하여 2017년 말 이후 공공기관 SR 활동의 변화를 제도적, 조직적, 개인적 수준에서 탐색하는 것을 목적으로 한다. 분석은 2017년과 2021년의 두 시점을 기준으로 우선 제도적 관점에서 71개 공공기관의 경영평가 등급을 비교하고, 조직적 관점에서 71개 공공기관의 홈페이지 내용 변화와, 2017년과 2021년 양시점에 지속가능경영보고서를 모두 발간한 17개 기관의 보고서 내용 분석, 마지막으로 개인적 관점에서 18개 기관 20명의 SR담당자들이 느끼는 SR활동에 대한 인식을 반구조화된 설문을 통해 분석하였다. 분석결과 사회적 가치 중심의 전략과제발굴, 전담조직의 구체화, 추진체계 수립, 이해관계자와의 소통 채널 제도화 등의 외부적 SR 뿐 아니라, 인권과 인재경영의 확대 등 내부적 SR의 변화가 있었다. 하지만 공공기관의 SR이 강제적·모방적 동형화의 과정을 거쳐 온 만큼 분석에서 나타난 단기적인 변화가 장기적인 전략으로서 내재화 될 수 있는지는 지속적인 연구를 요한다.

주제어: 공공기관의 사회적 책임, 변화 분석, 다층적 접근, 미시적 SR연구

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5A2A0 1043194).

\*\* 주저자, 미국 조지아대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한양대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 조직행태론, 인사행정론, 비영리조직 등이며 한국행정학회 국제학술지 편집위원으로 활동하고 있다. 비영리조직의 성장 요인 및 공공기관의 사회적 책임성에 관한 연구를 하고 있다(seokeun@hanyang.ac.kr).

\*\*\* 교신저자, 한양대학교에서 경제학 박사학위를 취득하고, 현재 경남연구원 경영전략실장으로 재직 중이며, 경제·산업·일자리·청년정책, 사회적경제와 비영리부문, 공공기관의 사회적 책임 등을 연구하고 있다. 대표논문으로는 “What Accounts for the Variations in Nonprofit Growth? A Cross-National Panel Study”, VOLUNTAS(2018), “지역의 경제·생활여건이 청년인구이동에 미치는 영향”, 한국행정학보(2021), “What drives social responsibility commitment? An empirical analysis of public enterprises in South Korea”, IRAS(2022) 등이 있다(sergay23@hanmail.net).

## I. 서론

정부는 공공기관의 SR 활동을 의무화하여 국민경제 발전과 사회적 불평등 해소, 수도권과 비수도권의 균형발전을 위한 앵커기관으로서 역할해 줄 것을 주문하고 있다. 2012년부터는 공기업·준정부기관의 경영평가에 사회공헌 관련 지표를 포함하여 사회적 책임(social responsibility: SR) 활동을 독려하고 있다. 그러나 그 효과성에 대해서는 지속적인 논란이 제기되어 왔다. 기관의 설립목적이나 핵심사업과 연계되지 않은 채 경영평가를 받기 위한 단기적 처방이라는 지적이 있어 왔고(Porter & Kramer 2006), 여러 경험적 연구들은 이를 뒷받침하고 있다(김석은·홍다연, 2017; 김유현 외, 2018; 조승희, 2009). 대기업 SR활동의 호감도 역시 최근 몇 년간 100점 만점에 50점대를 겨우 웃도는 수준으로, 투자된 재원에 비해 효과성은 전혀 나아지지 않고 있으며, 그 원인은 주로 SR활동 자체보다도 법을 지키지 않거나 채용 비리 등 윤리적 문제에 있는 것으로 나타났다(중앙일보, 2019). 공공기관의 SR 활동 역시 적지 않은 우수사례들에도 불구하고 국민들이 피부로 느끼는 체감도와는 여전히 거리가 있다.

이에 정부는 공공기관의 SR활동을 개선하기 위해 2017년 12월 경영평가제도를 개편하여 SR보다 광의의 개념인 사회적 가치 개념을 도입하고, 사회적 가치 측정 배점을 공기업의 경우 기존의 30-35점에서 40-45점으로, 준정부기관의 경우 기존의 45-50점에서 58-63점까지 대폭 확대하였다. SR활동의 배점을 늘렸을 뿐 아니라 SR대신 '사회적 가치'라는 용어를 사용함으로써 의무적인 SR활동을 넘어 사회적 가치 창출을 위해 적극적으로 해야 할 일을 탐색하고 인력과 재원을 투자해야 함을 강조한 것이다. 이러한 노력에 힘입어 일부 공공기관들은 세계적인 ESG(Environmental, Social, and Governance) 요구에 맞춰 환경보호, 사회적 가치 창출 및 지배구조의 개혁으로까지 SR개념을 확대하고, ESG에 부합하는 지속가능경영보고서를 발간하고 있다. 기존의 사회·환경적 책임을 넘어 기관에 대한 투자 가능성을 높이고 이사회 운영의 공정성·투명성을 제고할 뿐 아니라 임직원을 포함한 이해관계자들의 인권 존중, 경영리스크 관리 등 내내·외 경영 책임성을 높이기 위한 전사적인 노력을 강구하고 있다.

그럼에도 불구하고 공공기관의 전반적인 SR 활동의 성과는 기대에 미치지 못하고 있는 듯하다. 2018년 기획재정부에서 주관한 설문조사에 따르면 지역주민의 42.2%만이 공공기관의 사회적 기여도를 인정하고 있었고(한국능률협회, 2018), 2019년 LAB2050이 국민 1,027명을 대상으로 실시한 조사에서도 정부를 포함한 공공기관의 사회적 가치 실현도는 5점 만점에 2.8점으로 낮게 나타났다(양동수 외, 2019). 같은 해 한국행정연구원이 전국의 성인남녀 8천명을 대상으로 실시한 기관신뢰도 조사에서

도 공공기관은 경찰과 더불어 4점 만점에 2.3점으로 낮았다(한국행정연구원, 2019). 정부가 국가균형발전을 목표로 추진한 공공기관 이전 시책은 지역인재 채용 및 사회적 가치 창출 활동 확대로 지역의 지속가능한 발전에 기여할 것으로 기대했으나, 2015년 이후 2021년까지 비수도권에서 수도권으로의 청년인구 순유출 규모가 지속적으로 증가하고 있어 그 성과는 크게 나타나지 않고 있다(김유현, 2021).

본 연구는 정부가 공공기관의 SR 활동을 촉진하기 위한 제도적 변화, 특히 2018년부터 시작된 사회적 가치 중심의 경영평가제도 개선이 공공기관의 SR 활동에 어떤 영향을 미쳤는지, 최근 공공기관의 SR 활동은 어떠한 양상으로 나아가고 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 2017년 말 이후 공공기관의 SR활동의 변화 폭과 양상을 제도적, 조직적, 개인적 수준의 다층적 접근을 통해 탐색할 것이다. 정부나 공공기관의 노력이 기존의 SR활동에 대한 문제점을 보완하고 새로운 방향성을 제시하는 과정으로 나아가고 있는지, 아니면 정부의 강제적 정책에 단기적 처방위주의 대응을 하고 있는지 점검하는 것은 SR을 강조한 경영평가가 시작된 지 4년이 지난 지금 시의적절하며 자원의 효율적 사용을 위해서도 필요하다.

연구 목적을 달성하기 위해 다음 2장에서는 사회적 책임의 이론적 배경을 설명하고 다층적 접근법을 통해 연구가설을 도출한다. 3장에서는 분석에 사용된 자료를 제시하고 2017년과 2021년 두 시점사이 SR활동의 변화를 측정한다. 마지막으로 4장에서는 분석 결과를 요약하고, 사회적 가치 실현을 위한 앵커기관으로서의 공공기관의 SR 활동 방향을 제시한다.

## II. 이론적 배경 및 사회적 책임의 다층적 접근

사회적 책임(SR)이란 이해관계자들의 기대와 경제, 사회, 환경이라는 세 가지 목표를 달성하기 위한 조직의 상황별 대응이다(Aguinis, 2011, p. 855). SR은 상황별, 학문별, 분석의 차원에 따라 각각 다른 관점에서 논의되어 왔으며, 이러한 다양한 관점은 제도적, 조직적, 개인적 수준에서의 다층적 접근법에 대한 요구로 발전되어 왔다(Aguinis & Glavas, 2012; Gond, Akreimi, Swaen, & Babu, 2017; Soundararajan, Jamali, & Spence, 2018). SR의 다양한 정의와 다층적 접근은 SR활동의 배경과 목적을 설명하기 위한 다양한 이론을 만들어냈다. 그 중에서도 조직의 생존과 성장에 영향을 미치는 조직 내·외부 이해관계자들의 요구에 적극적으로 대응해야 함을 강조하는 이해관계자 이론(stakeholder theory)은 오랫동안 SR의 중심이론으로 자리매김해왔다

(Freeman, 1984; Garriga & Domènec, 2004). 그러나 이해관계자 이론이 조직과 사회의 상호의존관계를 설명하는데 유용한 이론적 틀을 제공하고 있음에도 불구하고, 조직이 왜 SR활동을 해야 하는지, 활동의 패턴과 양상은 어떻게 나타나는지에 대한 설명에는 한계가 있다(Campbell, 2007: 949).

이해관계자 이론이 SR을 조직의 생존과 목표 달성을 위해 조직과 사회의 관계를 정립하려는 자발적 동기에서 비롯된 활동이라고 본다면, 신제도주의 이론(neo-institutional theory)은 SR을 지배적인 (prevailing) 규칙이나 신념 등 환경적 요구에 대해 조직의 정당성을 확보하고 생존을 유지하려는 동형화 과정의 산물로 보고 있다(DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977). Bowen(1953)에 의해 사회적으로 책임 있는 기업의 역할이 강조된 이후, 전 세계적으로 SR은 기업뿐 아니라 정부, 공공기관, 비영리 조직에 이르기까지 모든 기관이 따라야 할 의무로 제도화되는 과정을 거쳤다. 2007년 UN글로벌정상회의에서의 선언(Global Compact)이나, 2010년 국제표준화기구(International Organization for Standardization: ISO)에서 제정한 ISO26000, 2015년 UN이 제시한 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs) 등은 모든 형태의 조직이 사회적으로 책임 있는 행동을 하도록 하는 종합적인 국제적 표준 가이드라인으로 볼 수 있다. 나아가 EU 및 회원국들은 2010년에 일자리, 노동권 보장, 사회통합, 기업의 SR 등에 관한 사회책임조달(Socially responsible public procurement) 지침을 제정하고, 영국은 2012년에 「사회적가치법」을 제정하여 공공기관이 위탁·조달하려는 서비스에 사회·경제·환경적 가치를 고려하도록 명문화하는 등 SR관련 법체계 역시 강화되고 있다(탁현우, 2019). 이처럼 국제적으로 확산하고 있는 SR의 동형화 과정은 우리 기업들에게도 나타나고 있다. 2018년 대한상공회의소에 따르면 국내 수출기업 54%가 글로벌 기업 납품시 SR 평가를 받았고, 미흡할 경우 협력사 선정배제·조건부 납품 등 불이익을 받은 것으로 나타났다(대한상공회의소, 2018).

정부가 2005년부터 공공기관의 지속가능경영보고서 발간을 독려하고, 2012년부터는 공공기관 경영평가에 사회공헌 관련 지표를 포함하는 등의 노력을 하는 것 역시 국내에서 이루어지고 있는 SR의 제도화 과정으로 이해할 수 있다. 특히 필수 공공재를 생산·공급하는 사회제도로써 공공기관은 이해관계자들에 대한 도덕적 의무를 넘어 서비스의 질을 높이고, 예산의 적법한 사용과 윤리적 행태, 더 나아가 사회문제 해결자로서의 역할을 요구받고 있다(Ismail, 2009). 따라서 한국 공공기관의 SR활동은 정부의 경영평가라는 제도적 압력에 대응하는 과정에서 나타나는 강제적(coercive), 규범적(normative), 모방적(mimetic) 동형화의 과정으로 설명될 수 있다(DiMaggio & Powell, 1983). 기획재정부의 공공기관경영평가에 따른 공공기관의 SR활동 강화는 상

위조직의 규정에 의해 SR활동이 의무화 되고 예산을 배정하여 집행해야 하는 강제적 동형화(coercive isomorphism) 과정이며, 규모가 작은 기타공공기관이나 준정부기관들이 규모가 큰 공기업의 SR활동을 따라하는 모방적 동형화(mimetic isomorphism) 현상으로 볼 수 있다(백경민, 2013; 윤언철·유규창, 2017).

나아가 정부는 2017년 12월 제15차 공공기관 운영위원회를 개최하여 사회적 가치 평가 항목의 배점을 대폭 확대하고 경영관리의 하부 목표로 '사회적 가치 구현'을 위한 5대 지표(일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역 발전, 윤리경영)를 선정했다. 또한 소극적 책임을 강조하는 '사회적 책임'이란 용어에서 적극적으로 사회 구성원들이 인정하는 바람직한 가치를 환경 친화적인 방법으로 창출해야 한다는 '사회적 가치'라는 용어를 사용하기 시작했다(정효영·박정은, 2020). 정부는 더 나아가 2019년 1월 「공공기관의 혁신에 관한 지침」을 일부개정 하여 공공기관은 사회적 가치 실현 및 공공성 제고를 위해 일자리 창출, 안전하고 건강한 공동체 실현, 대·중소기업간 상생 및 협력, 지역경제 활성화를 위해 노력해야 함을 명시했다. 이에 따라 2019년부터는 경영평가의 기본 방향을 사회적 가치 구현으로 정하고 기관의 경영활동에 사회적 가치가 얼마나 내재되었는지를 중점적으로 평가하기 시작했다.<sup>1)</sup> SR에 대한 제도적 압력은 공공기관으로 하여금 좋든 싫든 SR활동을 수행해야 하며(강제적 동형화), 경쟁에 뒤지지 않기 위해 타기관의 것을 모방하든지(모방적 동형화), 기관 스스로 SR활동을 행동규범으로 정립하도록(규범적 동형화) 요구하고 있다. 따라서 SR 활동의 제도적 내재화와 가시적인 성과는 사회적 가치 중심의 경영평가의 중요한 판단 기준이 될 것이다. 본 논문은 이상의 논의에 기초한 제도적 관점에서 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 1. 2018년부터 시행된 사회적 가치 중심의 경영평가에서 높은 점수를 받은 공공기관일수록 SR활동의 성과가 높을 것이다.

공공기관의 SR활동 강화를 반드시 정부의 제도적 압력에 따른 수동적 과정으로만 볼 필요는 없다. 공공기관은 조직적 차원의 전략적 SR을 통해 경영효율성을 확보하면서 사회문제 해결자로서의 역할을 동시에 수행해 나갈 수 있기 때문이다. Porter and Kramer(2006)는 CSR이 기업의 새로운 기회 창출을 통해 경쟁적 이익을 가져다주는

1) 행정안전부 역시 2017년 일자리 확대, 지역사회 공헌, 사회적 약자 배려 등 사회적 가치 중심의 평가를 실시할 것을 지방공기업에 주문하였고 지역 주민이 지방공기업 평가에 직접 참여하도록 하였다(행정안전부, 2017).

경영전략으로 이해될 수 있으며, 기업의 이익과 사회적 가치를 동시에 창출하는 공유 가치창출(creating shared values, CSV)을 통해 기업의 경쟁력을 키울 수 있음을 강조한 바 있다. 기업과 마찬가지로 공공기관 역시 조직의 미션에 부합하는 사회적 가치의 창출을 전략적 SR의 활동 기준으로 삼아 경제적 목적과 동시에 사회적 가치를 공동창출 할 수 있다(김유현 외, 2018). 많은 공공기관들이 ESG경영을 강조하고 전담부서 및 전담인력을 ESG중심으로 재편하는 최근의 추세는 이와 같은 전략적 SR을 추구하는 경향성이 강화되고 있음을 보여준다.

전략적 SR을 구체적으로 실현하기 위해서는 공공기관의 내부 역량과 외부환경의 면밀한 검토를 통해 조직의 미션과 연관된 경제·사회·환경 문제를 발굴하고, 문제 해결을 위해 적합한 SR미션과 전략과제, SR프로그램을 기획하고 자원을 동원하는 등 사회적 가치사슬의 혁신을 도모해야 한다(동아비즈니스리뷰, 2019; 정효영·박정은, 2020; Chandler, 2017). 공공기관들이 홈페이지에 기관의 설립목적과 비전을 제시하고, 재무 및 인사, 전략과제 등 기관의 핵심정보를 공개하며, 윤리경영, 환경경영, 사회공헌 활동 등 경제·사회·환경 목표를 달성하기 위한 노력들을 공유하는 것은 전략적 SR 실천을 위한 과정으로 이해할 수 있다. 최근에는 많은 공공기관들이 지속가능경영보고서를 통해 기관의 미션과 비전, 전략적 이슈와 위험요소, 사업 추진 전략, 거버넌스 시스템, SR활동의 성과를 기관의 이해당사자들과 공유해 기관운영의 투명성을 제고하고 신뢰를 구축하는 소통창구를 마련하고 있다(안상아, 2014). Chapple and Moon(2005)이 근거이론(grounded theory)을 바탕으로 7개 아시아 국가 기업들의 웹사이트를 통해 SR활동 내용을 SR 활동의 주요 분야, 분야별 빈도, SR활동 우수 기업에 대한 외국인 투자비용 등 주제별로 분석한 결과에 따르면, 홈페이지에 구체적으로 SR활동을 홍보하고 있는 기관일수록 SR활동에 더 적극적이고 그 중요성에 대해서도 더 잘 인식하고 있다고 주장했다.

비록 공공기관의 SR이 제도적 압력에 의해 도입되고 동형화의 과정을 거치고 있지만 단순히 SR이라는 규범을 받아들이는 것에 그치는 것이 아니라 보다 적극적인 전략적 활동을 할 것이다. 개별 공공기관은 조직의 설립목적과 비전에 부합하는 SR 미션을 수립하고 전담부서와 인력을 충원하며, 자원을 동원해 SR 프로그램을 수립·운영하는 등 전략적 활동을 통해 기관 경쟁력 향상을 위해 노력할 것이다(신호창, 2014; Carroll & Buchholtz, 2014). 또한 SR 활동 내역을 홈페이지나 지속가능보고서를 통해 정부나 지역사회의 이해관계자들에게 지속적으로 공유하여 조직의 정당성과 지속가능성을 확보하고자 할 것이다. 따라서 본 논문은 조직적 관점에서 다음의 가설을 수립하였다.

가설 2. 2018년부터 시행된 사회적 가치 중심의 경영평가 이후 공공기관의 전략적 SR활동 역시 강화되었을 것이다.

최근 SR 문헌에서는 기존 연구가 지나치게 제도적·조직적 수준에서 이루어진 결과 정작 SR활동을 주도하는 조직 내 개인에 대한 미시적 수준에서의 SR연구(micro-SR)에 소홀했다는 주장이 제기되고 있다(Aguinis & Glavas, 2012; Gond et al., 2017; Soundararajan et al., 2018). 미시적 차원의 SR 연구의 필요성은 이해관계자이론 연구자들 역시 동의하고 있다. 대표적으로 Farooq, Rupp, and Farooq(2017)는 SR을 활동의 혜택을 누가 받느냐에 따라 내부적 SR과 외부적 SR로 구분하고<sup>2)</sup> 기존의 연구가 지나치게 외부적 SR에 치중되었음을 비판하며 내부적 SR, 즉 미시적·개인적 수준에서의 SR연구가 필요함을 역설하였다. 내부적 SR이 중요한 이유는 외부적 SR을 상호보완해 주기 때문이다. 즉 내부 임직원들이 주인의식을 가지고 SR활동을 주도하고 자기개발의 기회를 부여하며 직원으로서의 권리를 보호해 줄 때, 이들이 정부와 기업, 지역 사회를 위해 질 높은 기여를 할 수 있다는 것이다.

우리나라 공공기관들도 2018년부터 임직원의 권한강화, 인권보호, 인재경영 등 내부적 SR을 위한 노력에 더욱 관심이 늘고 있는 것으로 보인다. 특히 2021년 ESG경영의 중요성이 부각되면서부터는 지배구조의 개혁에 초점을 두고 이사회 독립성 뿐 아니라 임직원의 보수 및 인권보호, 교육개발, 윤리경영 등 본격적인 내부적 SR에 초점을 맞추기 시작하고 있다. 내부적 SR은 임직원을 지역사회 일원으로 존중하고 임직원들의 직무만족, 자긍심, 조직헌신도를 향상시키며(Bolton, Kim, & O’Gorman, 2011; Tsai & Huang, 2008), 조직의 매력도를 높여 고급 인력을 유치하기에도 유리한 환경을 구축할 수 있기 때문이다(Greening & Turban, 2000). 본 연구는 공공기관의 SR 활동에 대한 제도적 요구가 강화된 2018년 이후 조직차원의 전략적 SR 활동의 결과가 외부적 SR에만 그치지 않고 내부적 SR에 대한 가시적인 노력 역시 확대되었을 것이라는 점을 반영하여 다음과 같은 가설을 수립하였다.

가설 3. 2018년부터 시행된 사회적 가치 중심의 경영평가 이후 공공기관은 외부적 SR뿐 아니라 내부적 SR활동에 가시적인 노력을 기울였을 것이다.

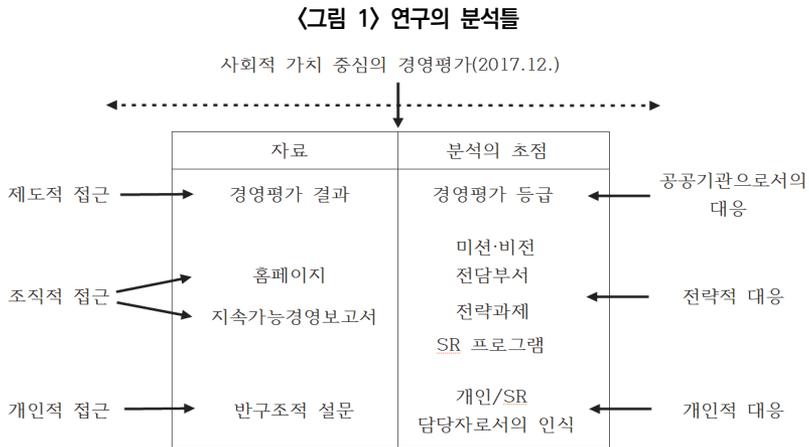
---

2) Farooq, Rupp, and Farooq(2017)에 따르면, 내부적 SR은 임직원들에게 더 많은 권한을 부여하고, 교육훈련이나 안전하고 쾌적한 업무환경을 만들어 주는 것이며, 외부적 SR은 지역사회, 자연환경, 고객 등 조직 외적인 요소를 위한 활동이라 정의하고 있다(p. 961)

### Ⅲ. 연구 설계 및 분석 결과

#### 1. 연구의 분석틀 및 자료수집

본 연구는 다층적 접근법을 사용하여 2017년 말 이후 공공기관의 SR활동의 변화를 제도적·조직적·개인적 수준에서 탐색하는 것을 목적으로 한다. <그림 1>의 분석틀에서 제시된 SR활동에 대한 제도적·조직적·개인적 접근과 각각의 대응방식은 현실에서 서로 영향을 미치고 있는 것으로 보는 것이 합리적인 것이다.



자료의 수집은 다음과 같은 절차로 이루어졌다. 우선 2016년 11월 기준 홈페이지를 이용해 수집한 104개 공공기관의 SR활동 현황 중 기타공공기관을 제외한 71개 공공기관(공기업 25개, 준정부기관 46개)을 선정하였다. 둘째, 2021년도 9월 기준 분석에 있어서도 2016년도 분석대상인 공공기관과 같은 71개 공기업·준정부기관을 선정하였다. 셋째, 이 두 시점에 지속가능경영보고서를 모두 발간한 17개(공기업 12개, 준정부기관 5개) 기관을 선정하고, 총 20명의 SR담당자를 대상으로 반구조화된 설문조사를 실시하였다.<sup>3)</sup>

3) 설문에 응답한 기관은 한국남동발전, 한국서부발전, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국가스공사, 국민연금공단, 대한무역투자진흥공사, 국가철도공단, 국토안전관리원, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 한국관광공사, 한국환경공단, 국립공원공단, 한국원자력환경공단, 인천항만공사, 울산항만공사이다.

분석은 먼저 제도적 관점에서 사회적 가치 중심의 경영평가가 대폭 확대된 2017년 12월 전후를 기준으로 71개 공공기관의 경영평가 등급을 비교하고, 4) 조직적 관점에서 71개 공공기관의 홈페이지와 지속가능경영보고서의 내용을 분석하여 전략적 SR로의 변화 여부를 질적으로 분석하였으며, 마지막으로 개인적 관점에서 SR담당자들이 느끼는 SR활동에 대한 인식을 분석하였다. <표 1>은 홈페이지 분석에 포함된 공공기관, <표 2>는 지속가능경영보고서 분석에 포함된 공공기관을 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 근거해 분류한 것이다.

〈표 1〉 홈페이지 분석대상 공공기관

구분		공공기관명
공기업 (25)	시장형 (10)	한국가스공사, 부산항만공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국서부발전, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국중부발전, 한국광물자원공사, 한국공항공사
	준시장형 (15)	해양환경관리공단, 여수광양항만공사, 주택도시보증공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 대한석탄공사, 인천항만공사, 한국관광공사, <sup>5)</sup> 한국방송광고진흥공사, 울산항만공사, 한국조폐공사, 한국부동산원, 한국마사회, 한국철도공사, 한국토지주택공사
준정부 기관 (46)	기금관리형 (12)	중소기업진흥공단, 근로복지공단, 신용보증기금, 영화진흥위원회, 공무원연금공단, 국민연금공단, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 한국무역보험공사, 한국원자력환경공단, 한국자산관리공사, 국민체육진흥공단
	위탁집행형 (35)	한국인터넷진흥원, 농림수산물교육문화정보원, 소상공인시장진흥공단, 한국가스안전공사, 축산물품질평가원, 한국산업단지공단, 한국전기안전공사, 한국콘텐츠진흥원, 건강보험심사평가원, 한국교통안전공단, 대한무역투자진흥공사, 도로교통공단, 사회보장정보원, 중소기업기술정보진흥원, 한국광해관리공단, 한국노인인력개발원, 한국보건산업진흥원, 한국산업인력공단, 한국석유관리원, 한국수산자원관리공단, 한국전력거래소, 국가철도공단, 한국환경공단, 국립공원공단, 국민건강보험공단, 한국농수산물유통공사, 한국농어촌공사, 한국보훈복지의료공단, 국토안전관리원, 한국지능정보사회진흥원, 한국해양수산과학기술진흥원, 한국해양교통안전공단, 우체국금융개발원, 한국산업안전보건공단

출처: 알리오(<http://www.alio.go.kr>)

4) 기타공공기관은 공공기관 중 가장 많은 수를 차지하지만 규모가 작아 SR활동 자료 확보가 어려워 분석에서 제외하였다.

5) 2018년 준시장형에서 위탁집행형으로 유형이 변경되었음.

〈표 2〉 지속가능경영보고서 발간 공공기관(2016/17년 vs. 2020/21년)

구분		공공기관명
공기업 (12)	시장형 (7)	한국가스공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국서부발전, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국광물자원공사 <sup>6)</sup>
	준시장형 (5)	한국수자원공사, 인천항만공사, 울산항만공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사
준정부 기관 (5)	기금관리형 (2)	중소벤처기업진흥공단, 국민연금공단
	위탁집행형 <sup>7)</sup> (3)	대한무역투자진흥공사, 국가철도공단, 국토안전관리원

출처: 알리오(<http://www.alio.go.kr>)

## 2. 분석 결과

### 1) 제도적 접근: 경영평가 결과의 변화 분석

〈표 3〉은 2017년과 2020년 사이 경영평가 등급을 비교한 것이다. 분석대상 총 71개 기관 중 2019년부터 평가대상에서 제외된 영화진흥위원회를 뺀 나머지 70개 기관의 평가등급을 살펴본 결과, 2017년과 동일한 평가등급을 유지하고 있는 기관은 26개 뿐이었고, 나머지 44개 기관은 평가결과가 상향(23개) 또는 하락(21개)한 것으로 나타났다. 평가등급이 변화된 공공기관 중 한국광해관리공단(D → A) 등 7개 기관은 2단계 이상 평가등급이 상향한 반면, 한국토지주택공사(A → D) 등 4개 기관은 2단계 이상 평가등급이 하락한 것으로 나타났다. 구체적으로 평가 등급별 공공기관의 구성이 어떻게 달라졌는지를 살펴보면, 2017년 A등급을 받은 9개 기관 중 2020년에도 A등급을 유지하는 기관은 5개였고, 나머지 4개 기관은 최대 3단계까지 등급이 하락했다. B등급을 받은 기관 28개 중 5개 기관은 등급이 상승하여 A등급을 받았고, 12개 기관은 등급이 하락한 것으로 나타났다. C등급을 받은 25개 기관 중 11개는 등급이 상승하였고, 5개는 하락하였으며, D등급을 받은 7개 기관 중 6개는 등급이 상승했다.<sup>8)</sup>

- 6) 한국광물자원공사는 2021년 9월 해산되고 한국광해관리공단으로 통합됐다.
- 7) 한국보훈복지의료공단은 보고서를 발간하였으나 내부 자료라 공유할 수 없다고 하여 분석에서 제외하였다.
- 8) 분석 결과의 대표성을 확인하기 위하여 2017년과 2020년의 평가등급 비교가 가능한 전체 공기업 및 준정부기관 124개를 대상으로 동일한 분석을 실시하였다. 분석 결과, 전체의 59.7%인 74개 기관의 평가등급이 상향(41개) 또는 하락(34개)한 것으로 나타나 대체로 본 연구의 분석대상 71개 기관들로부터 얻은 결과(평가등급이 변화한 공공기관의 비중 61.9%)와 크게 다르지 않았다.

〈표 3〉 공공기관 평가등급 구성 변화 (2017년 → 2020년)

평가 등급	2017년	2020년	비고
A	건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 국토안전관리원, 대한무역투자진흥공사, 한국도로공사, 한국사회보장정보원, 한국수자원공사, 한국자산관리공사, 한국토지주택공사 (9개)	건강보험심사평가원, 대한무역투자진흥공사, 신용보증기금, 중소기업진흥공단, 한국관광공사, 한국광해관리공단, 한국남동발전, 한국농수산식품유통공사, 한국도로공사, 한국부동산원, 한국수자원공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사 (13개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유지: 5개</li> <li>• 하락: 4개</li> <li>- 1단계 2개</li> <li>- 2단계 1개</li> <li>- 3단계 1개</li> </ul>
B	공무원연금공단, 국립공원공단, 국민연금공단, 농림수산물교육문화정보원, 신용보증기금, 예금보험공사, 우체국금융개발원, 인천항만공사, 주택도시보증공사, 한국가스안전공사, 한국항공공사, 한국관광공사, 한국교통안전공단, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국노인인력개발원, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국무역보험공사, 한국보훈복지의료공단, 한국부동산원, 한국산업단지공단, 한국산업인력공단, 한국수산자원공단, 한국인터넷진흥원, 한국전력공사, 한국조폐공사, 한국중부발전 (28개)	국립공원공단, 국민건강보험공단, 근로복지공단, 도로교통공단, 소상공인시장진흥공단, 여수광양항만공사, 예금보험공사, 인천항만공사, 주택도시보증공사, 중소기업기술정보진흥원, 축산물품질평가원, 한국항공공사, 한국남부발전, 한국노인인력개발원, 한국무역보험공사, 한국사회보장정보원, 한국서부발전, 한국수산자원공단, 한국원자력환경공단, 한국전력공사, 한국조폐공사, 한국지능정보사회진흥원, 한국환경공단, 해양수산과학기술진흥원, 해양환경공단 (25개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유지: 11개</li> <li>• 상승: 5개</li> <li>• 하락: 12개</li> <li>- 1단계 11개</li> <li>- 2단계 1개</li> </ul>
C	국가철도공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 도로교통공단, 부산항만공사, 여수광양항만공사, 중소기업기술정보진흥원, 중소기업진흥공단, 축산물품질평가원, 한국가스공사, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국보건산업진흥원, 한국산업안전보건공단, 한국서부발전, 한국석유관리원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국주택금	공무원연금공단, 국가철도공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 국토안전관리원, 농림수산물교육문화정보원, 대한석탄공사, 부산항만공사, 우체국금융개발원, 울산항만공사, 한국가스안전공사, 한국광물자원공사, 한국교통안전공단, 한국방송광고진흥공사, 한국보건산업진흥원, 한국보훈복지의료공단, 한국산업단지공단, 한국산업인력공	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유지: 9개</li> <li>• 상승: 11개</li> <li>- 1단계 9개</li> <li>- 2단계 2개</li> <li>• 하락: 5개</li> <li>- 1단계 4개</li> <li>- 2단계 1개</li> </ul>

평가 등급	2017년	2020년	비교
	용공사, 한국지능정보사회진흥원, 한국철도공사, 한국콘텐츠진흥원, 한국해양교통안전공단, 해양수산과학기술진흥원, 해양환경공단 (25개)	단, 한국석유관리원, 한국인터넷진흥원, 한국전기안전공사, 한국중부발전, 한국철도공사 (24개)	
D	소상공인시장진흥공단, 울산항만공사, 한국광물자원공사, 한국광해관리공단, 한국석유공사, 한국원자력환경공단, 한국환경공단 (7개)	한국가스공사, 한국농어촌공사, 한국석유공사, 한국전력거래소, 한국콘텐츠진흥원, 한국토지주택공사, 한국해양교통안전공단 (7개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유지: 1개</li> <li>• 상승: 6개</li> <li>- 1단계 2개</li> <li>- 2단계 3개</li> <li>- 3단계 1개</li> </ul>
E	대한석탄공사, 영화진흥위원회 (2개)	한국마사회 (1개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상승: 1개(2단계)</li> </ul>

분석결과 평가등급이 크게 상승했거나, 또는 2020년에도 여전히 높은 평가등급을 획득한 공공기관들의 경우 대체로 SR 활동의 성과 측면에서 우수한 실적을 나타낸 경우가 많았다. 2017년과 2020년 모두 A등급을 받은 건강보험심사평가원의 경우 남녀 고용평등 우수기업상과 장애인고용활성화 금상, 고객만족 국무총리 표창을 수상하고, 지역사회공헌 인정기관으로 지정받았으며, 서비스혁신 명예의 전당에 입성하는 등 SR 활동에서 우수한 성과를 나타낸 것을 확인할 수 있었다.

경영평가 등급이 C에서 A로 2단계 향상된 중소기업진흥공단은 코로나19 피해 기업 등에 역대 최대 규모인 6.3조원의 정책자금을 공급하고, 심사절차 간소화로 신속한 금융 지원에 나서 중소기업 생태계 유지에 기여한 공로를 인정받았다. 특히 ESG추진전략 및 추진조직을 갖추고 ESG선언문을 채택하는 등 ESG경영을 강화하고, 기관 이용자에 대한 인권침해, 갑질피해, 채용비리 등 신고창구를 마련하는 한편, 윤리현장을 제정하여 윤리·인권 경영의 중요성을 임직원에게 직접 이해시키고 표준화된 정의를 내리는 등 SR 활동 노력을 대폭 강화했다.

한국광해관리공단은 평가등급이 D에서 A로 3단계 향상된 경우로 청년 창업기업의 폐광지역 유치 플랫폼인 '넥스트 유니콘 프로젝트'의 성공적인 운영이 긍정적인 요소로 평가받았다. 지역사회공헌 사업의 높은 성과가 평가등급 상향에 핵심적인 기여를 한 것이다. 이외에도 기관의 미션과 비전을 사회공헌의 미션·비전과 연계시키고, 이를 위한 추진체계로 ESG, 사회적 가치, K-SDGs 목표와 실행 거버넌스 체계를 한 눈에 알아볼 수 있게 수립하여 추진했다.

이상의 사례들은 공공기관의 경영평가에 있어 SR에 대한 평가비중이 대폭 확대된

2018년 이후 높은 평가등급 획득과 SR 활동 실적 및 성과 사이에 어느 정도의 상관관계가 있음을 보여준다. 물론 이를 통해 가설1이 검증되었다고 볼 수는 없다. 가설1의 검증을 위해서는 경영평가 등급이 공공기관의 SR 활동에 미친 영향에 대한 인과관계 분석이 요구되기 때문이다. 더욱이 2018년 이후에 그러한 영향력이 강화되었음을 보이기 위해서는 더 장기간의 자료를 바탕으로 한 시계열 분석이 필요하다. 문제는 SR 활동의 성과를 정량적으로 측정하기엔 한계가 있으며, 그것이 가능하다고 하더라도 다수의 공공기관을 대상으로 장기간의 자료를 수집하는 것이 어렵다는 것이다. 이와 같은 분석상의 한계에도 불구하고 본 연구에서 제시한 분석결과는 단편적으로나마 경영평가 등급의 향상과 SR 활동의 성과 사이에 일정한 관계가 있음을 보였다는 점에서 의미가 있다.

## 2) 조직적 접근: 홈페이지와 지속가능경영보고서 내용 분석

조직적 관점에서 공공기관은 제도적으로 가해지는 외부의 SR 요구 강화에 대해 경영평가라는 직접적 유인체계를 넘어 공공기관 스스로의 가치와 경쟁력 향상을 위해 SR을 적극적으로 활용하려는 전략적 접근 방식과 태도를 취할 가능성이 있다. 본 연구의 두 번째 가설은 이와 같은 제도적 압력에 대한 조직적 대응이 전략적 SR 활동으로 질적 개선이 이루어졌을 것이라는 점을 강조한 것이다. 이에 대한 검증을 위해 개별 공공기관의 미션과 전략과제의 변화, SR담당부서와 추진체계의 변화, 지속가능경영보고서 발간 여부, 홈페이지와 지속가능경영보고서를 통해 본 윤리·환경·인권·인재경영 현황 및 SR활동과의 관계 등을 분석했다. 만약 공공기관이 단순한 기부를 넘어 SR에 대한 전략적 접근으로 질적 전환을 추구했다면 기관의 비전 및 가치 체계를 사회적 가치 중심으로 전환하고 SR전담 조직 신설과 같은 조직구조 변화 및 구체적 실천을 위한 다각적인 조치들이 이루어졌을 것이기 때문이다.

〈표 4〉는 2017년 말 전후로 기관의 미션과 비전의 제시 여부를 나타낸 것이다. 미션과 비전은 기관의 핵심 사업과 핵심 가치, 주요 전략과제를 만들고 SR활동의 지침을 제시하는 중요한 준거기준이다. 특히 SR에 대한 전략적 접근은 기관의 본래 미션과 가치사슬을 바탕으로 사회적 가치를 더함으로써 새로운 기회를 창출하고 경쟁력을 강화하려는 시도이므로 미션과 비전에 대한 탐색은 공공기관이 전략적 SR로 방향전환을 시도했는지를 판단하는 출발점이 될 수 있다. 조사대상 71개 기관을 기준으로 홈페이지를 비교 분석한 결과, 2017년에는 홈페이지에 미션과 비전을 제시한 기관이 각각 38개, 42개로, 둘 다 제시한 기관은 29개 뿐 이었다. 반면 2020년에는 대다수의 기관

**〈표 4〉 공공기관의 미션과 비전 제시 여부 (조사 대상기관 71개)**

2017년		2020년	
미션	비전	미션	비전
33개 기관	42개 기관	64개 기관	68개 기관
미션·비전이 둘 다 제시한 기관 (29개)		미션·비전 둘 다 제시한 기관 (63개) 둘 중 하나만 제시한 기관 (8개)	

이 미션·비전을 명시하고 있었고, 둘 다 제시한 기관도 63개나 되었다.

단순히 미션·비전을 제시한 공공기관의 숫자가 증가했을 뿐 아니라 2017년에 비해 미션과 비전의 구분이 명확해졌다. 예를 들어 주택도시보증공사의 경우 2017년 미션은 「주택과 도시, 사람을 품어 풍요로운 세상」, 비전은 「보증금액 150조원기금운용 정책 달성도 100% 국민평가 최상위 5% 이내」로, 기관의 정량적 경영성과 목표를 제시한 것과 달리, 이를 통해 창출하고자 하는 사회적 가치는 다소 모호하게 제시하는 문제가 있었다. 하지만 2020년에는 미션을 「주거복지 증진과 도시재생 활성화를 위한 금융지원으로 국민 삶의 질 향상에 기여」로 바꿔 사회적 가치를 담은 공사의 존재 이유를 명확히 밝혔으며, 비전을 「사는 곳을 든든하게, 삶을 행복하게, 금융의 HUB, 국민을 HUG」로 하여 주거복지를 통한 삶의 질 향상이라는 사회적 가치 지향이 드러나도록 개선했다.

전문가들은 공공기관 설립에 관한 법률 제1조 설립목적에 경제성·효율성과 더불어 서비스의 보편적 접근성, 안전성, 편리성 등 사회적 가치를 담아야 한다고 주장한다(참여와 혁신, 2019). 이는 공공기관이 더 강한 사회적 책임을 갖는다는 것을 법에 명문화하도록 요구하는 것으로, 법률의 개편이 늦어진다면 먼저 각 기관별로 미션과 비전에 사회적 가치를 포함하는 방향으로 변화가 있어야 한다. 그러나 최근 공공기관들의 사회적 가치를 반영한 미션과 비전의 개선이 외부의 제도적 압력 때문만으로 이루어지는 것은 아니다. SR 활동에 대한 요구 확대를 계기로 기관의 가치와 정당성을 강화하고자 하는 조직차원에서의 전략적 판단이 미션과 비전에 사회적 가치를 반영하는 방향으로 변화를 만들어내는 측면도 고려할 필요가 있다. 〈표 5〉는 일부 공공기관의 미션과 비전의 변화를 2017년과 2020년 사이에 비교한 사례들이다. 2017년엔 산업경쟁력의 강화, 신속한 서비스공급, 경제발전 기여와 같은 기존의 설립목적이 강조되었다면, 2020년엔 친환경에너지 선도, 이해관계자들의 안전 확보, 직원의 복지향상, 국민들의 삶의 질 향상을 통한 사회적 가치 확산이 공공기관이 존재하고 나아갈 방향임을 명시하고 있다.

〈표 5〉 사회적 가치를 담은 미션의 변화 예시 (2017년 vs. 2020년)

기관명	2017년	2020년
한국남동발전	경제적 · 안정적 에너지 공급	깨끗하고 안전한 에너지를 안정적으로 공급
한국가스공사	더 좋은 에너지, 더 좋은 세 상	청정에너지 복지를 실현하는 국민의 행복파트너
한국남부발전	글로벌 Top10 전력 회사	디지털혁신으로 친환경 에너지 선도
한국부동산원	정확한 부동산 정보로 국민 경제 발전에 기여	부동산 시장의 안정과 부동산 소비자 권익보호에 이바지
주택도시보증공사	주택과 도시, 사람을 품어 풍요로운 세상	주거복지 증진과 도시재생 활성화를 위한 금융지원으로 국민 삶의 질 향상에 기여
건강보험심사평가원	건강보험과 보건의료의 발전을 통한 국민건강 증진	국민의 의료부담을 덜고, 안전하며 질 높은 의료이용

공공기관들의 SR 활동이 전략적 접근 방향으로 변화하고 있는지는 미션과 비전 등 가치체계뿐만 아니라, SR 관련 전담조직 구성이나 세부적인 SR 프로그램 등을 통해서도 파악해 볼 수 있다. 만약 SR을 통해 전략적으로 기관의 본래 임무와 사회적 가치 창출을 연계하고자 한다면 이를 추진하기 위한 SR 전담조직이 갖추어지는 것은 물론, 프로그램의 내용도 기관의 핵심자원 및 가치사슬과 높은 연계성을 가질 가능성이 크기 때문이다. 〈표 6〉은 일부 공공기관의 2017년과 2020년의 전략과제와 SR프로그램, 그리고 SR담당부서 등을 비교한 것이다.<sup>9)</sup> 비록 프로그램의 구체적인 내용은 여전히 후원형 활동에서 벗어나지 못하고 있어 공공기관의 전략적 SR 활동이 강화되고 있다는 증거를 제시하기는 어려웠으나, 전략과제 측면에서는 2017년에 비해 2020년에 가시적인 변화가 있었음을 확인할 수 있다.

9) 전략과제와 SR프로그램을 동시에 비교한 이유는 전략과제가 사회적 가치와 시대적 요구를 포함하고 있으므로 2017년 말 이후 사회적 가치 중심의 공공기관 운영체제의 변화를 담고 있으며, 구체적인 SR 프로그램의 준거기준으로 작용하고 있기 때문이다. 또한 홈페이지에 SR프로그램을 제시해 놓은 공공기관이 많지 않을 뿐더러, 각 기관마다 사회공헌 외에도 지속가능경영, 윤리경영, 환경경영, 인권경영, 인재경영 등을 혼재시켜 SR활동 범위를 규정하기 매우 어려웠다. 그 결과 홈페이지에서 2017년과 2020년 모두 전략과제와 SR프로그램, SR담당부서를 명확히 제시한 기관이 조사대상 71개 기관 중 20개뿐이었으며 그중에서도 15개 기관의 SR프로그램이 2017년과 2020년 모두 지원 사업 위주의 후원형 활동이기 때문에 〈표6〉에서 제외하였다.

〈표 6〉 2017년과 2020년의 전략과제와 SR프로그램, SR담당부서 비교 예시

기관	2017년		2020년	
	전략과제	SR프로그램	전략과제	SR프로그램
한국농수산유류 공사	사업 전문성 강화, 성장 동력 확대, 창조 경제 기반 조성 등	담당부서: 경영지원부 영세농업인 위한 희망멘토링, 농식품 미래기획단 운영, 외식분야 및 화훼분야 창업기회 제공, 농식품분야 사회적경제기업 경제적 자 립 지원	공익적 가치창출을 위한 경영혁신 기반 구축, 뉴노멀시대의 농산물신유통 선도, 고부가 K-FOOD육성, 식품기업 국산원료사용 활성화 등	담당부서: 사회적가치 창출부 at FOOD드림을 통한 농식품 나눔활동, at 임직원 사랑나눔기금을 통한 나눔문 화 확산, 세계식량기구(WFP)와의 제로웨이스트 제로행거 캠페인
한국전력거래소	광역정전 제로화, 전력수급계획 선진화, 전력시장 플랫폼 고도화, 지속가능한 경영 등	담당부서: 총무인사팀 신입직원 LED 교체활동 중소기업 절전지원 활동 전개 그린스텝데이 시행 전기교실 운영	친환경 에너지 전환, 친환경디지털 구현, 저탄소 사회를 위한 전력시장 개편, 전력신시장·신산업 촉진, 사회적 가치 실현, 안전경영관리체계 구축, 국민참여와 공정사회 구현 등	담당부서: 사회적가치 추진팀 코로나19극복대응, 지역경제활성화, 이 전지역 재학생 장학금, 다문화 인재양성, 스마트 창의인성 교육, 예체능 특기생 양성, 사회적가치아이디어 공모, 매장편 드 운영 등
신용보증기금	창조경제 활성화 건인, 국가 성장 동력 확충, 지속가능경영 기반 구축, 고객가치 극대화 등	담당부서: 사회공헌팀 금융특성화고경재캠프고용, 은오피라 인취업플랫폼구축, 희망창업이카데미, 사회적기업 물품나누기 등	사회적경제 금융지원강화, 일자리중심보조지원체계구축, 중소기업 등반성장 지원강화, 안전경영/비 대면 사업환경 구축, 복지인프라 조 성, 시민참여확대 및 소통활성화 등	담당부서: 사회적가치추진실 장애인 일자리기회 지원을 위한 직업재 활시설 후원 창소년 진로탐색 현장학습 및 인권·청 렴 교육 실시 사회적기업과 함께하는 공동 사회공헌 활동 등

〈표 6〉에서 예를 들어 제시한 기관들의 경우 성장과 경영성과를 주로 강조하거나 지속가능한 경영과 같은 큰 틀에서의 사회적 가치를 고려했던 2017년에 비해 2020년 전략과제에는 「공익적 가치창출」이나 「친환경에너지 전환」, 「국민 참여 확대와 안전경영의 구축」, 「일자리 중심」, 「동반성장」, 「참여와 소통」 등 기관의 본래 사업과 유관한 구체적인 사회적 가치를 담고자 했으며, 국민과 임직원의 권리를 보장하는 방향으로 변화되고 있음을 알 수 있었다. 전략과제에 발맞춰 SR프로그램도 약간의 변화는 있었다. 예를 들어 한국농수산물통공사의 경우 국내에 국한된 SR프로그램을 넘어 「세계 식량기구(WFP)와의 제로웨이스트 제로형거 캠페인」을 벌이고 있다. 농수산식품의 소비 촉진과 수출진흥 등 농수산식품산업 지원 기능을 주요 사업으로 하는 기관이 국제기구와 협력하여 기근예방 사업을 추진하는 것은 공공기관의 가치와 정당성을 강화하는 한편, 국내 농수산식품의 수출에도 긍정적 영향을 미칠 수 있는 전략적 SR의 좋은 사례라 할 것이다.

조사대상 기관 71곳의 전략과제를 전체적으로 분석한 결과 대표적인 사회적 가치라 할 수 있는 사회공헌, 윤리경영, 환경경영, 지속가능경영 중 3개 이상을 경영전략에 포함하고 있는 공공기관의 수가 2017년 15개에서 18개로 소폭 증가한 것을 확인할 수 있었다. 하지만 여전히 이 4가지 경영전략들이 사회적 가치 텀 아래 있거나, 아니면 지속가능경영, 열린 경영, 홍보태입 이나 경영목표 아래 배치되어 있어 SR활동의 궁극적 목표가 사회적 가치에 있는지 아니면 열린 경영이나 홍보에 있는지는 알기 어려웠다. 또 한 가지 특징적인 변화는 직장내 괴롭힘 및 성폭력 예방, 고충 상담, 윤리인권센터 등을 새로이 설치하고 임직원의 인권과 안전·보건 등을 책임지는 노력을 기울이는 기관이 많아졌다는 점이다. 사회 발전을 위한 외부적 SR뿐 아니라 임직원의 권익보호와 업무환경 개선을 위한 내부적 SR에도 관심을 갖기 시작한 것으로 보인다.

SR 담당조직에 있어서도 상당한 변화가 있었다. 2017년엔 경영지원부, 총무인사팀과 같은 관리부서가 SR 활동을 부수적으로 추진했던 것에 비해, 2020년엔 사회적가치창출부, 사회적가치추진팀, 사회적가치추진실 등 전담조직을 구성하고 대외적으로 사회적 가치를 추진하는 조직임을 명시하고 있다.<sup>10)</sup> 다만 〈표 6〉에 포함되지 않은 나머지 기관들의 경우 아직도 동반성장팀, 대외협력팀, 소통협력실 등과 같이 전략적 SR 추진을 위한 별도의 조직이 없는 경우가 19개나 되었다.

다음으로 2017년과 2020년 모두 지속가능경영보고서를 발간한 17개 공공기관을 대상으로 보고서에 담긴 SR 활동 변화를 비교해 보았다(〈표 7〉).<sup>11)</sup> 지속가능경영보고

10) 2021년부터 ESG경영의 확산으로 사회적가치실에서 ESG경영실로의 개편이 확대되고 있다.

서는 2005년 8월 한국전력공사가 국내 공기업 최초로 지속가능경영체제를 도입하면서 발간하기 시작했다. 지속가능경영보고서는 기관의 미션과 비전, 전략적 이슈와 위험요소, 핵심사업 추진 전략, 거버넌스 시스템, SR활동과 그 성과를 담은 것으로, 이해관계자들에게 기관운영의 투명성을 제고하고 신뢰를 구축하는 소통창구다(안상아, 2014). 공공기관은 UN Global Compact 서명 의무에 따라 UN GC보고서(Communication on Progress, 이하 CoP)를 제출하고 있으며, 지속가능경영보고서, 사회책임경영보고서, 사회공헌보고서 등의 명칭으로 다양한 보고서를 발간하고 있고, 중소기업벤처진흥공단의 경우처럼 UNGC 10대원칙 이행 보고서만을 발간하는 기관이 있다(안상아, 2014: 77).<sup>12)</sup> 비교분석은 2018년 전후 짧은 기간에 혁신적인 변화를 기대하기 보다는 정부의 사회적 가치 추진 의사를 반영한 가시적인 변화만을 찾고자 하였다. 분석결과는 다음(표 7)에 제시된 다섯 가지로 요약된다.

〈표 7〉 지속가능경영보고서에 나타난 2018년 전후의 변화

구분	2018년 이전	2018년 이후
경영과 SR의 관계	경영공시 하위분야로서의 사회공헌	ESG를 통한 사회적 가치 창출
내용(보고서 초점)	지속가능경영	사회적 가치의 체계화 · 세계화 (ESG + UN SDGs + ISO26000)
환경문제의 대응	환경보호	기후변화대응 + 신재생에너지 발굴
인재/인권경영	외부적 SR에 초점	외부적 SR + 내부적 SR
이해관계자와의 소통체계	소통체계 마련, 간접 참여	제도적 · 실천적 참여(실제 사업에 반영)

첫째, 경영공시의 하위분야로서 존재하던 SR활동이 ESG경영 중심의 사회적 가치창출 활동으로 변화했다. 기존의 SR활동이 주로 기부나 봉사활동 등 후원형 활동에 국한했던 것에 비해 2018년 이후로는 ESG 중심의 환경 · 사회 · 지배구조의 개편을 포함한 사회적 가치 창출에 초점을 두고 있는 것이다. 한국전력공사, 한국철도공사, 울산항만공사 등 대다수의 기관들이 2018년 정부가 제시한 5대 지표를 달성하기 위해 사회적

11) 인천항만공사, 한국환경공단, 한국석유공사는 2017년 보고서를 찾을 수 없어 2014년 보고서를 사용했지만, 다른 기관의 2017년 보고서에 비해 내용이나 SR활동 보고에 큰 차이는 없었다. 또한 2018년 이후 분석은 2020년 보고서를 기준으로 하였으나 2019년 보고서가 있는 경우 포함시켰으며 2021년 보고서가 발간된 경우도 포함하여 분석하였다.

12) UNGC 10대원칙 이행 보고서는 인권, 노동, 환경, 반부패 등 10대 원칙 이행사항을 각각 1페이지씩 정도만 보고하고 있어 최소 50페이지 이상의 지속가능경영보고서와는 근본적으로 다르며 기관의 사회적 가치 이행을 심층적으로 분석하기엔 한계가 있다.

가치 추진체계를 만들고 미션과 비전, 핵심가치, 전략과제, 실행추진체계 등을 수립하고 있었다. SR활동은 상생·협력 및 지역발전 아래 포함시키고 사회공헌 추진체계를 별도로 만들어 짜임새 있게 추진하는 모습을 보여주고 있다.

둘째, 다수의 기관들이 지속가능경영보고서의 내용과 경영활동 성과를 ESG중심으로 개편·보고하고 있고, 국내에만 두는 것이 아니라 UN SDGs나 ISO 26000의 기준과 부합되는지 면밀히 검토하여 범세계적 추세에 적극적으로 대응하고 있었다. 이제 ESG는 세계적인 추세일 뿐 아니라 ESG에 민감하지 않고서는 투자를 유치할 수 없는 문제도 나타날 수 있다(박경서, 2018). 특히 주식시장 상장 공기업인 한국전력공사는 ESG 핵심 성과를 지속가능경영보고서의 첫 페이지에 배치하고, 경영전략 바로 다음에 ESG 전략과 ESG 추진과제이행 현황을 배치하여 공사의 설립목적 달성과 ESG 전략·성과를 연계하고 있다. 이외에도 국가철도공단, 대한무역투자진흥공사, 한국토지주택공사, 국민연금공단 역시 ESG에 기반해 사회적 가치 창출 성과를 제시하고 이를 다시 UN SDGs 와 ISO 26000과 연결시켜 보고하고 있다. <표 8>은 국민연금공단이 제시하는 사회적 가치 성과와 UN SDGs와의 연계를 발췌한 것이다.

<표 8> 국민연금공단의 사회적 가치 성과 예시

주요지표	단위	2017	2018	2019	장기목표 (2024)	사회적 가치 요소	UN SDGs 연계
내·외부 일자리창출	계	6,469	6,777	7,679	15,000		③⑨
공단 인사운영 만족도	점	81.6	82.3	83.3	90점이상		
지역기업 구매·계약	억원	26	23	169	200억원이상	기업과 상생협력	④⑫
사회공헌 마일리지	점	167,030	102.867	182.122	190.000	일자리창출	
계약만족도	점	93.9	94.4	94.8	96.2	공동체	⑨⑫
중소기업 구매비율	%	81.5	82.3	94.2	95%이상	지역경제	
동반성장평가	등급	보통	개선	양호	우수		
직원 윤리의식지수	점	84.9	90	93.2	94.6	인권보호	⑤
종합청렴도	등급	2등급	2등급	2등급	1등급	노동권보장	
조직문화지수	점	87.5	88.4	88.8	90.2	민주적 의사결정	③
일·생활 균형만족도	점	83.4	84.8	86.9	88점이상		
고객만족도	점	87.4	87.5		94.6		⑫

출처: 국민연금공단 2020 지속가능경영보고서

셋째, 기후변화 대응, 신재생에너지 전환 등 환경문제에 대한 보다 적극적인 대응이 강화되고 있다. 기존의 깨끗한 환경 구현이란 목표보다 적극적이고 광범위한 기후변화 대응에 초점을 맞추고 있다. 탄소 순배출량을 2030년까지 40% 감축하고, 2050년에는 제로화 하겠다는 정부의 계획에 발맞춰 공공기관들의 지속가능경영보고서 전반에서 저탄소친환경을 위한 구체적인 노력을 제시하고 있다. 한국환경공단의 대기질 모니터링, 인천항만공사의 저탄소녹색항만 구현, 한국가스공사의 수소산업활성화 등 친환경미래에너지 혁신, 한국철도공사의 다음세대를 위한 친환경 철도 운영, 한국수자원공사의 탄소중립을 위한 저에너지형 물 관리, 수열에너지 공급을 통한 제로에너지 달성 등은 모두 탄소중립사회로의 전환을 지향하고 있는 예이다.

넷째, 기존의 SR이 지역사회나 기획재정부, 관련 부처, 환경문제 등 외부 이해관계자들에 초점이 맞춰졌다면(외부적 SR), 이젠 내부 임직원에 대한 권익보호·발전에도 관심을 갖기 시작했다(내부적 SR) (Bolton et al., 2011). 공공기관들은 내부 구성원을 중요한 이해관계자로 인식하기 시작했으며, 더 나아가 이들을 사회적 가치 추진의 핵심 주체로 보고 조직문화 개혁, 인재경영, 인권경영을 수립하는 등 일하기 좋은 기업문화를 만드는데 가시적인 노력을 기울이고 있었다. 예를 들어 인천항만공사는 2020년 일하기 좋은 기업문화를 만들기 위해 인재경영 추진체계를 처음 수립하고 인재육성 전략과 소통강화를 위한 노사협의체계를 운영하고 있다. 청년이사회를 통해 젊은 근로자의 경영 참여를 독려하고, 인권경영위원회를 만들어 직원의 의견을 수렴하고 있을 뿐 아니라, 해운 빅데이터 활용하여 사내벤처팀을 적극적으로 지원하고 있다. 국민연금공단도 인권침해 리스크 ZERO 실현을 목표로 한 인권경영 거버넌스 체계를 수립하고, 신고자 보호 강화와 인권의식 내재화에 힘쓰고 있다. 이와 더불어 체계적 인적자원 개발, 합리적 평가와 보상, 여성 차별 금지 등 인재경영 전략을 수립·시행하고 있다.

지속가능경영보고서 비교분석을 통해 마지막으로 찾은 유의미한 변화는 이해관계자와의 소통이 매우 구체적이고 제도화되기 시작했다는 점이다. 이해관계자와의 소통이 증시되기 시작한 것은 과거의 일이나, 제도적인 접근성은 문제로 남아 있었다. 일례로 한국수자원공사는 국민이 직접 참여하는 '행복디자인'과 리빙랩 '水上한 시민실험' 등 국민참여 혁신 프로젝트를 추진하고 있고, 2019년엔 공기업 최초로 국민의 뜻을 반영한 '국민참여예산제'를 마련하여 시민들의 아이디어에 총 75억 원의 예산을 반영하였다. 한국환경공단은 공단 홈페이지를 통해 국민들의 아이디어를 적극적으로 모집하고, 혁신성·가치성·타당성·효과성 심사를 통과한 아이디어에 대해 담당부서를 지정하고 실제 사업에 반영하여 추진하고 있다. 한국석유공사는 석유정보포털, 국민공모, 국민참

여단, 혁신-사회적가치협의회 등 국민들과의 다양한 소통채널을 마련했다.

이와 같은 비교분석만으로 본 연구가 수립한 2018년 이후 전략적 SR이 강화되었을 것이라는 가설을 완벽하게 검증하는 것에는 분명 한계를 갖는다. 그러나 적어도 사회적 가치와 연계된 미션과 비전 수립, SR전담 조직 구성, 전략과제와 SR프로그램 내용에 있어서의 공유가치 창출 노력 등 SR의 전략적 접근 요소들이 강화되고 있는 일부 사례들을 찾을 수 있었다.

### 3) 개인적 접근: SR담당자와의 반구조화 설문 결과

마지막으로 공공기관의 SR담당자들을 대상으로 반구조화 설문조사를 실시하여 2018년 사회적 가치 중심의 경영평가에 대한 개인적 수준에서의 인식의 변화를 탐색하였다. 설문내용은 미리 연구자가 질문을 정하여 응답의 범위를 제한하였으나, 응답자가 비교적 자유롭게 질문에 답변하도록 하는 개방형 질문지 형식을 취하여 반구조화 설문방식을 따랐다. 질문은 SR담당자들이 생각하는 사회적 가치의 정의, 사회적 가치 활동을 하는 이유, 임직원들의 직무수행이나 조직문화에 미치는 영향, 기관 미션에의 반영 정도, 향후 발전방향 등을 포함했다. 응답자가 근무하는 부서는 혁신성과팀, 사회적가치창출부, ESG경영실, 상생협력부, 미래혁신실 등으로 다양했지만, SR담당자의 직책은 이들 부서의 실장, 부장, 팀장급으로 제한하여 지나치게 실무적인 답변으로 왜곡되는 것을 방지하고자 했다. 설문은 지속가능경영보고서 분석에 포함된 17개 기관을 중심으로 하되, 공기업만으로 설문대상이 치중되는 것을 방지하기 위해 준정부기관 10개를 추가하였다. 총 27개 기관에 설문 의뢰를 하여 9개 공기업(시장형 5개, 준시장형 4개)과 9개 준정부기관(기금관리형 4개, 위탁집행형 5개) 등 18개 기관 20명으로부터 답변을 얻었다.

응답자들은 사회적 가치를 한마디로 정의하기 어렵다고 지적하면서 2020년 9월 발의된 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」에서 제시한 ‘경제·사회·환경 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여할 수 있는 가치’란 정의에 대체로 동의하고 있었다. 사회적 가치 실현을 SR활동의 핵심 가치로 여기고 있으며, 공공기관의 기여는 당연한 것으로 받아들이고 있었다. 또한 단기적 관점에서 경제적 가치에 반할 수도 있으나 장기적으로는 경제적·사회적 가치를 모두 달성할 수 있을 것이라 보고 있었다. 그 성과가 개별조직과 개인에게만 국한되지 않고 사회공동체의 삶의 질과 미래세대를 위한 지속가능성까지 확보할 수 있다는 응답도 있었다. 이를 위해 상대적 비효율성 및 비합리성을 인정하는 의사결정도 수용해야 한다고 보고 있다. 다만 조직 본

연의 존재이유 및 생존을 위협하는 근원적인 의사결정 까지 수용해야 하는 것은 아니며, 조직의 설립 목적을 위한 기존의 의사결정 틀 안에서 추가적으로 사회적 가치 프레임이 더해지는 것이 바람직하다고 보고 있다.

특히 ESG를 위한 전담부서 운영, 중장기전략 및 전략과제 수정, 글로벌 기준에 부합하기 위한 전략목표 수립 등 ESG경영이 국내 뿐 아니라 국가간 기관 운영의 기준으로 작용하고 있으며, 이에 따라 SR활동이 선택이 아닌 필수가 되고 있다고 응답하였다. 다만 워낙 사회적 가치가 포괄적 개념이다 보니 막막함과 부담감 또한 느끼고 있으며, 본인의 업무 부담이 가증될 것을 염려하여 아이디어 개진과 실행을 주저하기도 한다는 어려움을 토로하였다. 더욱이 규모가 작은 준정부기관일수록 예산과 인력 등 자원의 제약을 문제점으로 지적하였다.

SR담당자들은 한결같이 SR활동이 기관의 미션과 비전에 잘 반영되어 있다고 믿고 있었다. 하지만 응답자의 절반 이상은 전략과제에 '국민'이란 단어가 들어가 있으면 '그렇다'라고 응답하는 등 답변이 매우 추상적이었다. 다만 시장형 공기업의 경우 탄소 중립 생태계 구축, 온실가스 48% 감축, 재난안전 관리 등 구체적인 예를 들어 전략과제가 기관 전체의 미션·비전에 적절히 반영되어 있다고 응답하였다. 또 다른 환경관련 기관은 사회적가치지수를 개발하여 기관의 사회적 가치 수준을 진단하고 실적을 점검하며 미흡한 부분은 매년 사회적 가치 실행 계획에 반영·개선하고 있었다. 주로 ESG경영에 적합한 기관, 규모가 큰 시장형 공기업을 위주로 한 답변이었다. 하지만 이들 전략과제의 발굴도 대부분은 경영평가를 기준으로 이루어지고 있었다. 물론 ESG 등 기업 환경 변화와 경영진의 관심, 임직원과 지역사회로부터의 수요조사가 이루어지고 있었지만 주로 정부정책의 이행과 경영평가가 SR활동의 가장 중요한 요인이라고 응답하였다.

마지막으로 향후 바람직한 SR활동을 위한 개선점이나 발전방향에 대해 질문하였다. 응답기관 거의 대부분이 정부 정책에 따른 일률적인 가이드라인과 평가 기준을 문제 삼았다. 기관마다의 특성을 고려하지 않고 구체화된 가이드라인 없이 일자리, 균등한 기회 등 5대 지표로만 평가하다 보니 SR을 위한 역량이 분산되고 직원들의 거부감으로 이어진다고 어려움을 토로하고 있다. 기관의 성격과 처한 환경에 맞게 자율적으로 스스로의 역할을 찾아나가야 한다는 것이다. ESG에서 지배구조 개혁은 이사회 독립적 결정이나 임원보수 등 사기업에나 해당되는 내용이며, 공공기관에는 오히려 윤리, 청렴, 투명 경영에 초점을 맞춰야 한다고 응답했다. 특히 한 시장형 공기업 SR담당자는 기존의 정부정책에 무조건 맞춰가다보니 정작 임직원들의 고충이나 권리보호에는 소홀해 왔다면서 SR의 최일선에 있는 임직원들의 권한강화와 인권보호, 인재경영 등

내부적 SR에 대한 연구가 필요함을 역설하였다.

이상의 설문분석 결과, SR담당자들은 여전히 많은 공공기관들이 외부적 SR에 치중함으로써 단기적으로 대외성과를 극대화하는 것에 많은 노력을 기울이고 있는 데 비해, 중장기적으로 실질적인 성과를 창출할 수 있는 내부적 SR에 대해서는 상대적으로 부족한 측면이 있다는 인식을 갖고 있는 것으로 확인되었다. 하지만 실제 SR 사업을 기획·추진하고 있는 담당자들을 대상으로 한 소규모의 설문만으로 본 설문결과의 신뢰성과 타당성엔 한계가 있으며, SR의 중요성에 대한 인식이 조직내 전 구성원들 사이에 보편화되어 있다고 일반화하기 어렵다. 향후 다수의 공공기관 유형을 포함하고 기관의 전체 구성원을 대상으로 하는 대규모 설문조사를 통해 공공기관 내부구성원의 인식과 개선점 등에 대한 명확한 진단과 시사점을 도출할 필요가 있다.

## IV. 요약 및 결론

본 연구는 사회적 가치 중심의 경영평가가 시작된 2018년 이후 공공기관의 SR활동에 어떠한 변화가 생겼는지 탐색하는 것을 목적으로 한다. 정부의 적극적인 의지와 공공기관의 노력, 그리고 국민의 체감도 사이의 갭을 인지하고 향후 국민경제 발전과 동시에 사회적 가치를 창출하는 앵커기관으로서의 공공기관의 SR역할을 분석하고자 시작했다. 최근 SR연구에서 활발히 적용되고 있는 다층적 연구방법을 적용하여, 제도적·조직적·개인적 측면에서 경영평가 결과, 홈페이지, 지속가능경영보고서, SR담당자들과의 설문 자료를 수집하여 분석하였다.

분석결과 2018년 이후 사회적 가치 중심의 경영평가에 대응하여 최소한 본 논문에서 사용된 공공기관은 제도적·조직적·개인적 측면에서 SR활동의 가시적인 변화가 있었다. 우선 조사대상 71개 기관의 경영평가 결과엔 큰 차이가 없었지만 SR활동에 가시적인 성과를 보이고 있는 기관의 경우 높은 등급을 유지하고 있었고, 그렇지 못한 경우 등급이 2, 3 단계 추락하는 결과를 낳았다. 경영평가 등급이 2, 3 단계 향상된 중소기업 동맹성장, 청년창업지원으로 일자리 창출, 법인카드 사용 부정방지 등 윤리경영의 강화, ESG경영 추진체계의 구체화 등 적극적 SR활동을 인정받은 기관들이었다.

둘째, 홈페이지나 지속가능경영보고서에서도 공공기관의 조직적 차원의 전략적 대응이 발견되었다. 미션·비전 모두를 제시하고 있는 기관은 2017년 29개에서 2020년 63개 기관으로 눈에 띄게 증가했으며, 미션과 비전의 구분이 명확해 지고, 국민경제

발전과 산업경쟁력 강화에서 사회적 가치를 중심으로 전환되고 있었다. 2020년에도 여전히 후원형 SR 프로그램들이 많았으나, 친환경디지털 구현, 안전경영관리 체제 구축, 시민참여 확대와 소통활성화 등 전략과제들의 변화가 있었고, 경영지원부나 사회공헌팀에서 사회적가치창출부, ESG 경영실로 담당조직의 명칭이 대부분 바뀌었다. 지속가능경영보고서도 개개 활동성과를 ESG중심으로 보고하고 있었고, 글로벌 기준과의 연계, 보다 적극적인 환경문제의 대응, 임직원 보호 및 능력개발 등 내부적 SR강화, 이해관계자와의 소통체계 제도화 확대 등의 눈에 띄는 변화가 있었다.

마지막으로 개인적 측면에서 SR담당자들은 사회적 가치의 개념에 대한 혼란속에서도 공공의 이익을 위한 SR활동에 공공기관이 앞장서야 한다는데 동의하고 있으며, ESG를 위한 전담부서 운영, 중장기전략 및 전략과제 수정 등의 변화가 있었다. 다만 개별 기관의 특성을 고려한 맞춤형 SR활동의 필요성과 지자체와 유관기관의 협조를 주문하고 있었다. 또한 그동안 외부적 SR에만 지나치게 치중해 온점을 지적하고, 지금부터라도 SR활동의 일선에 있는 임직원들의 인권보호와 인재경영, 권한강화 등 내부적 SR에 대한 관심과 연구가 필요함을 지적하였다.

분석결과와 이론적·실천적 함의는 다음과 같다. 이론적으로 다층적 접근법의 유용성을 검증하였다. 전통적으로 국가의 힘이 강한 한국적 상황에서 SR연구는 이해관계자론만으로 설명되기엔 한계가 있으며, 제도주의적 접근으로 보완되어야 한다. 경영평가라는 제도적 압력에 공공기관은 제도를 수용하고, 다른 기관의 SR활동을 모방하는 등 동형화의 과정을 거쳐 왔다. 하지만 개별 공공기관들은 단순히 수동적으로 제도를 수용하는데 그치는 것이 아니라 전략적 SR활동을 통해 국민 경제 발전과 사회적 가치 창출이라는 두 가지 목표를 동시에 이루기 위해 노력하고 있었다. 개인적 측면에서 공공기관 SR담당자들은 정부에 의해 강제된 것이라 할지라도 공적 기관으로서 SR활동을 당연히 해야 할 일로 받아들이고 있으며 기관 활동의 행동규범으로 정착시키고자 하고 있었다. 다만 그동안 SR연구가 제도적·조직적 차원의 연구에 치중되어 있었던바 개인적 차원에서의 미시적 연구가 향후 더욱 필요하며, 이러한 다층적 접근 방법은 SR 활동의 동기와 임팩트의 측정에 보다 충실한 정보를 제공할 것이다.

실천적인 면에서 공공기관의 SR담당자들은 경영평가라는 강제적 정책에 대해 보다 선제적으로 대응해야 할 것이다. 지속가능경영, 사회적 가치, 사회공헌, 윤리경영, 인권경영, 인재경영, 환경경영 등 서로 중첩되는 개념들이 홈페이지나 지속가능경영보고서 등에 혼재되어 있고 각자의 추진체계와 비전, 전략 등이 너무 많고 중복되어 있다. 사회적 가치의 개념이 너무 광범위하고 합의가 되지 않은 채 사업을 벌이기 때문이다. 자본력과 인력을 갖춘 기관들은 모르나 그렇지 못한 기관들에겐 부담스러울 수밖에 없

고 혁신피로도만 가증될 수 있다. 또한 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 증진시키기 위해서는 공공기관 설립에 관한 법률 제1조의 설립목적에 사회적 가치가 담겨져야 한다. 기존의 설립목적이 변하지 않으면 사회적 가치 활동이 경영활동에 스며들지 않고 분리되어 공동가치창출을 어렵게 한다. 따라서 SR활동의 법제화가 우선되어야 한다. 또한 외부적 SR만큼 내부적 SR의 중요성을 인식하고 이에 더 높은 인식과 더 많은 투자가 이루어져야 할 것이다. 자기 기관의 임직원들에게 소홀하면서 남을 돕는다는 것은 전도가 뒤바뀐 것이다.

이러한 이론적·실천적 함의에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계로 인해 분석결과의 해석에 주의를 요한다. 먼저 분석에 사용된 기관이 71개로 분석결과의 일반화에 한계가 있다. 비록 중요한 공기업과 준공공기관이 분석에 포함되었으나 공공기관의 대다수를 차지하고 있는 기타공공기관이 분석에서 제외되었다. 또한 지속가능경영보고서의 경우 분석의 양 시점을 중심으로 17개 기관만이 선별되었으며 SR담당자에 대한 설문도 이에 맞춰 18개 기관 20명으로 제한되었다. 이들은 비교적 SR활동에 가시적인 성과를 내고 있는 기관일 가능성이 높으며, SR활동을 기획·추진하는 담당자들은 일반 직원들보다 SR을 더욱 중요하게 인식할 가능성이 높다. 따라서 샘플의 선택적 편의(selection bias)와 해석의 사회적 바람직성 편향(social desirability bias)으로 분석결과의 일반화에 한계가 있다. 둘째, 구체적인 SR활동 내역과 SR예산을 파악하지 못하여 전체 기관 경영에서 SR활동이 차지하는 부분만을 선별할 수 없었고, 무엇보다 경영평가 등급과 SR 성과 사이의 인과관계를 파악할 수 없었다. 다만 평가 등급이 높은 기관일수록 SR 활동의 성과가 높은 사례수가 발견되었다. 향후 연구에서 정량화된 장기간의 자료 수집으로 SR 활동의 강건한(robust) 임팩트 측정이 이루어지길 기대한다. 셋째, 조직적 차원의 분석에 사용된 홈페이지나 지속가능경영보고서의 경우 실제보다 해당 공공기관에 의해 과장되게 작성되었거나 오류가 있을 가능성이 있으며, 또한 연구자에 의해 주관적으로 해석될 수 있다. 넷째, 우리나라 공공기관의 SR이 강제적·모방적 동형화의 과정을 거쳐 온 만큼, 본 분석에서 나타난 단기적인 변화가 제도적·조직적 차원의 장기적인 전략으로서 내재화 될 수 있는지는 지속적인 연구를 요한다. 마지막으로 향후 기존의 외부적 SR에 대한 연구와 동시에 공공기관 임직원의 인권과 역량강화에 초점을 둔 개인적 차원의 내부적 SR에 대한 연구가 더욱 활발히 진행되길 기대한다. SR담당자 뿐 아니라 일반 임직원들의 SR에 대한 인식 수준은 공공기관의 지적자원 개발과 궁극적으로 기관 전체의 성과를 높이는데 중요한 근거자료가 될 것이다.

## ▣ 참고문헌

- 김석은·홍다연. 2017. “공공기관의 미션과 사회적 책임의 전략적 연계.” 《한국행정학보》, 51(2): 97-122.
- 김유현. 2021. “지역의 경제·생활여건이 청년인구이동에 미치는 영향.” 《한국행정학보》, 55(2): 337-367.
- 김유현·홍다연·김석은. 2018. “공공기관의 전략적 사회적 책임 활동이 경제적 성과에 미친 영향.” 《한국행정학보》, 52(2): 143-164.
- 대한상공회의소. 2018. 《수출기업의 CSR리스크 실태조사》. 서울: 대한상공회의소.
- 백경민. 2013. 한국 기업내 사회적 책임 전담 부서의 설치. 《조사연구》, 14(3): 191-211.
- 신호창. 2014. 《마케팅 PR 전략과 사례》. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 안상아. 2014. 국내 공공기관의 지속가능경영보고서 발간 현황 분석. 《기업지배구조리뷰》, 69: 74-97. 서울 한국기업지배구조원.
- 양동수·김진경·조현경·고동현·온누리·이원재. 2019. 《공공기관의 사회적 가치 실현: 표용국가 시대의 조직 운영 원리》. 서울: LAB2050.
- 윤언철·유규창. 2017. “제도적 동형화가 몰입형 인사시스템에 미치는 영향: CSR 활동 추진의 매개효과를 중심으로.” 《윤리경영연구》, 17(2): 15-38.
- 정효영·박정은. 2020. “4차 산업혁명 시대의 공기업의 공유가치창출 전략: 수자원공사 사례를 중심으로.” 《한국경영학회지》, 24(1): 7-35.
- 조승희. 2009. “공공기관의 사회적 책임: 사회적 채용 및 사회공헌의 분석.” 《서울행정학회 추계학술대회 발표논문집》. 39-369.
- 탁현우. 2019. 사회적 책임 논의의 필요성과 정책방향. 《ISSUE PAPER》. 서울: 한국행정연구원.
- 한국능률협회. 2018. 《2018 기획재정부 주관 공공기관 고객만족도 조사》. 서울: 한국능률협회.
- 한국행정연구원. 2019. 《데이터로 보는 표용국가》. 서울: 한국행정연구원.
- 행정안전부. 2017. 《지방공기업 경영평가시 사회적 가치 중심으로 살핀다》. 10월 19일.
- Aguinis, H. 2011. “Organizational Responsibility: Doing Good and Doing Well.” In S. Zedeck (Ed.), *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology* (Vol. 3, pp. 855-879). Washington, DC:

APA.

- Aguinis, H., & Glavas, A. 2012. "What We Know and Don't Know About Corporate Social Responsibility: A Review and Research Agenda." *Journal of Management*, 38(4): 932-968.
- Bolton, S. C., Kim, R. C., & O'Gorman, K. D. 2011. "Corporate Social Responsibility As a Dynamic Internal Organizational Process: A Case Study." *Journal of Business Ethics*, 101: 61-74.
- Bowen, H. R. 1953. *Social Responsibilities of the Businessman*. New York: Harper & Row.
- Campbell, J. L. 2007. "Why Would Corporations Behave in Socially Responsible Ways? An Institutional Theory of Corporate Social Responsibility." *Academy of Management Review*, 32(3): 946-967.
- Carroll, A. B. & Buchholtz, A. K. 2014. *Business and Society: Ethics, Sustainability, and Stakeholder Management (9th ed)*. Stamford, CT: Cengage Learning.
- Chapple, W., & Moon, J. 2005. "Corporate Social Responsibility (CSR) in Asia: A Seven-Country Study of CSR Web Site Reporting." *Business and Society*, 44(4): 415-441.
- Chandler, D. 2017. *Strategic Social Responsibility: Sustainable Value Creation (4th ed.)*. London: Sage.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality In Organizational Field." *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Farooq, O., Rupp, D. E., & Farooq, A. 2017. "The Multiple Pathways Through Which Internal and External Corporate Social Responsibility Influence Organizational Identification and Multifoci Outcomes: The Moderating Role of Cultural and Social Orientations." *Academy of Management Journal*, 60(3): 954-985.
- Freeman, R. 1984. *Strategic Management: A Stakeholder Perspective*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Garriga, E., & Domènec, M. 2004. "Corporate Social Responsibility Theories: Mapping the Territory." *Journal of Business Ethics*, 53: 51-74.
- Gond, J-P., Akremi, A. E., Swaen, V., & Babu, N. 2017. "The Psychological

- Microfoundation of corporate social responsibility: A person-centric systematic review.” *Journal of Organizational Behavior*, 38, 225-246.
- Greening, D. W., & Turban, D. B. 2000. “Corporate Social Performance As a Competitive Advantage In Attracting A Quality Workforce.” *Business and Society*, 39(3): 254-280.
- Ismail, M. 2009. “Corporate Social Responsibility and Its Role In Community Development: An International Perspective.” *The Journal of International Social Research*, 2(9): 199-209.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. 1977. “Institutionalized Organizations: Formal Structure As Myth and Ceremony.” *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Porter, M. E., & Kramer, M. R. 2006. “Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility.” *Harvard Business Review*, 85(6): 136-137.
- Soundararajan, V., Jamali, D., & Spence, L. J. 2018. “Small Business Social Responsibility: A Critical Multilevel Review, Synthesis and Research Agenda.” *International Journal of Management Reviews*, 20(4): 934-956.
- Tsai, M. T., & Huang, C. C. 2008. “The Relationship Among Ethical Climate Types, Facets of Job Satisfaction, and the Three Components of Organizational Commitment: A Study of Nurses in Taiwan.” *Journal of Business Ethics*, 80(3): 565-581.
- 동아비즈니스리뷰. 2019 (1월 issue2) “조직혁신 없는 공유가치 창출은 불가능.”
- 《중앙일보》. 2019. “국민의 기업 호감도 또 떨어졌다...왜? 일자리 안 만들고 규범도 안지켜” <https://news.joins.com/article/23299535> 검색일: 2019년 4월 4일.
- 《참여와 혁신》. 2019. “공공기관, 사회적 가치 실현 어떻게 해야 하나.” 4월 4일.

## **Change Analysis of Social Responsibility Activities in Public Institutions: A Multi-level Approach**

Kim, Seokeun & Kim, Youhyun

The Korean government revamped the evaluation of public institution management in 2017, increasing the points of social responsibility (SR) activities and shifting its focus from SR to social value creation. Using a multi-level approach, this study examined the effects of institutional reform and whether it achieved its intended purpose. Data were collected in both 2017 and 2021 from the following four sources: results of management evaluations, home page contents, sustainability reports, and a half-structured survey of SR coordinators. The results found many observable changes, such as strengthened links between institutional missions and social value creation programs, the establishment of implementation structures, and ESG(Environmental, Social and Governance)-centered organizational management. However, the interpretations of the results require caution because of the limitations of the data.

※ Keywords: social responsibility in public institutions, change analysis, multi-level approach, micro-SR

