

사회적 가치와 공공가치에 관한 연구

2019. 1.

연구발주기관: 사회적가치연구원

연구수행기관: 한국행정학회

CSES

요약

1. 연구의 배경

- 사회적 가치에 대한 관심과 중요성의 증대
 - 국내외적으로 사회적 가치에 관한 논의 및 공공부문 및 민간부문의 사회적 책임에 대한 관심, 필요성, 중요성에 대한 논의 증가
- 한국사회의 문제해결을 위한 사회적 가치 논의의 대두
 - 민주주의 회복, 반공주의와 신자유주의의 한계 극복, 저성장, 불평등, 저출산, 고령화 등의 정치적·경제적·사회적·행정적 차원의 문제 해결 필요

2. 연구의 목적

- 사회적 가치의 의미 재음미
 - 사회적 가치, 사회적 책임, 공공가치 등에 대한 관심이 증대되고 있는 현실이지만, 사회적 가치론은 아직 체계성이나 실천적 구체성에 있어서 충분하지 못함
 - 사회적 가치론의 윤곽을 보다 명확히 하기 위해 기존의 사회적 가치에 대한 논의들 재검토
- 공공가치와 사회적 가치의 개념적 구분
 - 사회적 가치와 공공가치의 개념적 구분이 모호한 상황
 - 사회적 가치와 공공가치의 개념적 정의에 대한 구분과 구성요소에 대한 논의 및 구체화
- 사회적 가치와 공공가치 비교·평가
 - 사회적 가치와 공공가치의 대두 배경, 개념적 정의, 구성요소, 연구경향을 비교·평가

3. 연구결과

□ 공공가치 및 사회적 가치의 논의 배경

- 이데올로기적 차원, 정치적 차원, 행정적 차원, 사회적 차원, 경제적 차원, 환경적 차원의 문제들을 극복하기 위하여 공공가치 및 사회적 가치에 대한 관심이 증가하였음

□ 공공가치와 사회적 가치의 개념화

- Moore(1995)의 공공가치창출론과 Bozman(2002)의 공공가치실패론의 논의를 통해 등장
 - Moore류는 공공가치를 정치적 과정을 통해 형성된 공중이 민주적 과정을 통해 가치가 있다고 결정한 것이라고 정의
 - Bozeman류는 규범적 차원에서 공공가치들(public values)을 정의
- 사회적 가치는 공공부문뿐만 아니라 민간부문을 포함한 모든 조직과 제도가 인민의 사회적 삶의 질을 향상시키도록 그들의 행동을 안내하는 규범적이며 실천적인 가치임
 - 영국의 ‘공공서비스(사회적 가치)법’은 사회적 가치를 어떠한 지역의 경제적·사회적·환경적 안녕(well being)을 증진시키고 서비스 자체가 제공하는 편익이상으로 조달과 위탁계약으로 창출될 수 있는 추가적 편익을 극대화하는 것으로 정의
 - 자선단체인 Social Value International은 ‘이해관계자(stakeholders)가 자신의 삶의 변동을 통해 경험하는 가치로 사회적 가치를 정의하고 이러한 사회적 가치를 평등을 증진하고 안녕을 개선하며 환경의 지속가능성을 증진시키는 것과 관련짓고 있음
 - UKGBC(UK Green Building Council)는 공공선을 지원하는 공공편익과 결과(outcome)를 최대화하는 것을 사회적 가치라고 하며 사회에 편익을 제공하는 사회적, 경제적, 환경적, 경제적 편익으로 해석

□ 공공가치와 사회적 가치의 구성 요소 비교

- Moore는 능률성, 효과성, 사회적·정치적으로 바람직한 결과, 절차적 및 본질적 정의 등과 같은 특정 공공 가치를 강조하지만, 공공 가치를 특정 가치(또는 체계)로 보기 보다는 정부 성과에 의해 만들어지고 그 성과에 반영되는 가치의 차원들(dimensions)로 정의

- Bozeman은 공공가치란 i) 시민들이 부여받아야 하는 권리, 혜택 및 특전, ii) 사회, 국가 및 구성원에 대한 시민들의 의무 및 iii) 정부와 정책이 기반을 두어야 하는 원칙에 관한 규범적 합의를 제공하는 것으로 정의
- Meynhardt는 도덕적-윤리적, 정치적-사회적, 공리주의적-도구적, 쾌락주의적-심미적 등 네 가지의 기본적 가치 차원들을 공공가치의 기준 또는 척도로 활용하면서 구체적 관계에서 공공가치가 어디에 있는지와 경험연구에서 사각지대를 파악하는데 도움을 주는 공공가치 전경(public value landscape)을 제시
- 영국의 공공 서비스법에서의 사회적 가치는 공공 서비스법에서 지역공동체 또는 공공의 편익을 가져다주는 서비스 계약 이행에서 발생된 부가가치를 묘사하기 위해 사용된 용어이며, 사회적 차원, 경제적 차원, 환경적 차원에서 구체적인 구성요소를 제시
- 우리나라의 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」은 사회적 가치를 ‘사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 가치’로 정의하고 13가지의 구체적 요소를 제시
- 그 외 사회적 경제에서의 사회적 가치의 구성 요소는 사회적 투자수익률(Social Return on Investment: SROI), National TOMs Framework, 사회적 경제 기본법(안), 기업의 사회적 책임의 구성 요소는 미국 경제발전위원회(Committee for Economic Deveopment)의 동심원 모형, Carroll(1979; 1991)의 기업의 사회적 책임 피라미드, Meehan 외(2006)의 3C-SR 모형, ISO 26000의 지침 등을 중심으로 검토

□ 국내연구 동향

- 첫째, 공공가치는 공공부문을 주요 연구대상으로 삼고 있는 행정학이 절대다수를 차지하고 있는 반면, 사회적 가치는 기업을 주로 연구하는 경영학과 행정학이 비슷한 비율을 차지
- 둘째, 공공가치와 관련된 개념으로는 공공성, 민주성, 효율성, PSM이 가장 언급되었고, 사회적 가치와 관련된 개념으로는 경제적 가치, 기업가정신, 사회적 경제, 지속가능성이 주로 다루어졌으며, 공익과 사회자본은 공공가치 연구와 사회적 가치 연구에서 공통적으로 다루어짐
- 셋째, 공공가치의 연구목적으로는 공공가치와 다른 개념과의 관계분석이 가장 높은 비중을 차지하고 있는 반면, 사회적 가치의 연구목적으로는 사회적 기업에 대한 사회적 가치의 측정과 평가가 가장 많은 것으로 나타남

- 넷째, 공공가치 연구가 사회적 가치 연구에 비해 양적 연구의 비율이 다소 높은 것으로 나타남
- 다섯째, 공공가치의 주요 연구대상은 중앙정부, 중앙행정기관, 지방정부 등 공공부문에 한정된 반면, 사회적 가치의 주요 연구대상은 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 추구해야 하는 사회적 기업뿐만 아니라 지방정부와 공공기관 등 공공부문의 조직을 대상으로도 수행
- 여섯째, 공공가치 연구와 사회적 가치 연구 모두 주요 분석단위가 미시적 단위인 개인으로 나타남
- 일곱째, 사회적 가치연구에 비해 공공가치 연구가 개념적 정의를 명시적으로 제시한 연구의 비율이 높은 것으로 나타남
- 여덟째, 공공가치 연구와 사회적 가치 연구 모두 주로 기존의 개념적 정의와 조작적 정의에 기초하여 설문문항을 구성하는 조작적 정의 방식에 의존하는 것으로 나타남
- 공공가치 연구가 전반적으로 설문조사에 의존한 반면, 사회적 가치 연구는 설문조사와 함께 기존의 사회적 가치측정방법(EMES와 경실련)이나 일반적인 가치측정방법(CVM 등) 등도 활용

목차

제1장 서론	1
제1절 연구배경과 필요성	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 필요성	2
제2절 연구의 목적과 내용	3
1. 연구의 목적	3
2. 연구의 내용	3
 제2장 공공가치 및 사회적 가치의 논의배경	5
제1절 이데올로기·정치·행정적 차원	5
1. 이데올로기적 차원	5
2. 정치적 차원	8
3. 행정적 차원	11
제2절 사회·경제·환경	15
1. 사회적 차원	15
2. 경제적 차원	21
3. 에너지·환경적 차원	27
 제3장 사회적 가치와 공공가치의 개념화	32
제1절 사회적 가치와 공공가치 개념에 대한 기존 논의	32
1. 사회적 가치의 개념	32
2. 공공가치의 개념	37
3. 사회적 가치 및 공공가치의 개념이 갖는 의미	42
제2절 사회적 가치와 공공가치 개념화	43
1. 가치란 무엇인가?	44
2. 사회와 사람 간의 관계	51
3. 공동체주의의 사회적 정의	54

4. 사회적 가치와 공공가치의 개념	58
제4장 공공 가치와 사회적 가치 및 기업의 사회적 책임성의 구성 요소 비교	62
제1절 공공 가치	62
1. Moore의 공공 가치 관리(public value management)	62
2. Bozeman의 공공가치실패론	69
3. Meynhardt의 비규범적 공공가치의 구성 요소	75
제2절 사회적 가치	77
1. 영국의 공공 서비스(사회적 가치)법(Public Services(Social Value) Act of 2012	77
2. 문재인 정부에서의 사회적 가치	81
3. 사회적 경제에서의 사회적 가치	88
제3절 기업의 사회적 책임성	94
1. 기업의 사회적 책임의 등장배경	94
2. 기업의 사회적 책임의 개념	95
3. 기업의 사회적 책임의 구성 요소	96
4. 사회의 책임의 의미와 범위의 확대: 성과공유제와 협력이익공유제	107
제5장 공공가치와 사회적 가치에 대한 연구동향 비교	109
제1절 사회적 가치와 공공가치에 대한 관심도	109
1. 관심도 변화	109
2. 지역별 관심도	111
3. 관련 검색어 순위	113
4. 관련 주제 순위	114
제2절 국내 연구동향 비교분석	116
1. 분석방법	116
2. 학문분야와 관련 개념	120
3. 연구목적과 분석방법	122
4. 연구대상과 분석단위	123
5. 측정	125

제6장 결론	134
제1절 공공가치 및 사회적 가치의 논의 배경	134
제2절 공공가치와 사회적 가치의 개념화	134
제3절 공공가치와 사회적 가치의 구성 요소 비교	137
제4절 국내연구 동향	141
참고문헌	144

표 차례

<표 II-1> 부문별 문제, 과제, 지향가치	15
<표 II-2> 수도권인구집중률 추이	17
<표 II-3> 수도권 GRDP	18
<표 II-4> 세계 및 한국의 경제성장률 추이(단위 %)	22
<표 II-5> 분야별 온실가스 배출량 및 흡수량	28
<표 II-6> 주요도시 대기오염현황(2016년)	29
<표 II-7> 초미세먼지 발생에 대한 국내요인 관련 연구 내용	29
<표 II-8> 부문별 문제, 과제, 지향가치	31
<표 III-1> 사회적 가치의 정의	33
<표 III-2> 사회적 조건들의 가치평가에서 “공공성”의 정도	39
<표 III-3> 공공가치기준	40
<표 III-4> 사회적 가치의 재구성의 조건	59
<표 IV-1> 공공 가치 회계: 일반적 형태	67
<표 IV-2> 정당성과 지지 및 운영역량 관점	67
<표 IV-3> 공공 가치의 범주와 집합	71
<표 IV-4> 세 가지 유형의 공공 가치: 마디 가치와 이웃 가치 및 공동 가치	72
<표 IV-5> 공공(가치)실패 기준	73
<표 IV-6> 기본 욕구와 기본 가치 차원 간의 관계	76
<표 IV-7> 공공 서비스법에서의 사회적 가치의 구성 요소	80
<표 IV-8> 사회적 가치 중심 정부의 세부 내용	83
<표 IV-9> 사회적 가치 기본법(안)에서의 사회적 가치의 구성 요소	84
<표 IV-10> 사회적 가치의 구성요소: 세부 분류별 의미	85
<표 IV-11> 공공기관 경영평가 사회적 가치 지표	88
<표 IV-12> 사회적 투자수익률을 측정에서의 이해관계자, 결과물, 지표 및 근사 치	90

<표 IV-13> National TOMs Framework의 주제와 결과 및 측정	92
<표 IV-14> Carroll의 기업의 사회적 책임의 구성 요소	101
<표 IV-15> ISO26000의 7개 핵심주제와 주요 내용	107
<표 IV-16> 성과공유제와 협력이익공유제의 비교	108
<표 V-1> 관련 검색어 순위	114
<표 V-2> 관련 주제 순위	115
<표 V-3> 국내 학술논문 검색조건	116
<표 V-4> 공공가치와 사회적 가치에 대한 국내 학술논문	117
<표 V-5> 학문분야	120
<표 V-6> 관련 개념	121
<표 V-7> 연구목적	122
<표 V-8> 분석방법	123
<표 V-9> 연구대상	124
<표 V-10> 분석단위	125
<표 V-11> 공공가치의 개념적 정의	127
<표 V-12> 사회적 가치의 개념적 정의	129
<표 V-13> 공공가치의 조작적 정의	130
<표 V-14> 사회적 가치의 조작적 정의	132
<표 V-15> 측정방법	133
<표 VI-1> 연구동향 분석결과 요약	143

그림 차례

[그림 II-1] 실업률 및 청년실업률	23
[그림 IV-1] 민간 영역과 공공 영역의 비교	63
[그림 IV-2] 사회여건 평가에서의 “공공성”의 정도	64
[그림 IV-3] Moore의 전략적 삼각 축	65
[그림 IV-4] 공공가치세계(public value universe)의 구조	70
[그림 IV-5] 공공가치 지도 모형	74
[그림 IV-6] 공공가치 전경	77
[그림 IV-7] 정부혁신 비전 체계도	82
[그림 IV-8] 미국 경제발전위원회의 사회적 책임 동심원 모형	98
[그림 IV-9] 기업의 사회적 책임 피라미드	102
[그림 IV-10] 3C-SR 모형	103
[그림 V-1] 공공가치에 대한 관심도 변화	109
[그림 V-2] 사회적 가치에 대한 관심도 변화	110
[그림 V-3] 공공가치에 대한 지역별 관심도	112
[그림 V-4] 사회적 가치에 대한 지역별 관심도	112

제1장 서론

제1절 연구배경과 필요성

1. 연구의 배경

1) 사회적 가치에 대한 관심과 중요성의 증대

최근 국내·외적으로 사회적 가치와 사회적 책임에 대한 관심, 필요성, 중요성에 대한 논의가 증가하고 있다. 공공부문뿐만 아니라 민간기업의 사회적 역할이 중시되고 있으며, 사회적 가치 창출을 근본적인 임무로 하는 사회적 기업이 출현하여 운영되고 있다. SK 그룹은 기업의 사회공헌활동에 많은 관심을 기울여 왔고, 대기업 중에서는 최초로 사회적 가치를 연구하는 비영리 연구재단을 설립하였다(2018년 4월). 최근에는 공공기관과 사회적 기업의 사회적 가치 창출의 성과를 측정하기 위한 노력을 하고 있다. 문재인 정부는 “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관”을 100대 과제 중 하나로 제시하여 사회적 가치를 국정운영의 중요한 기준으로 제시하고 있다.

2) 한국사회의 문제해결을 위한 사회적 가치 논의의 대두

한국사회는 정치적 차원에서 민주주의를 회복하는 문제, 이데올로기적 차원에서 반공주의와 신자유주의의 한계를 극복하는 문제, 경제적 차원에서 저성장, 실업, 소득 및 부의 불평등 문제를 해결하는 문제, 사회적 차원에서 저출산과 고령화, 공간적 불평등, 연고주의적 행태를 극복하는 문제, 에너지·환경적 차원에서 기후변화와 미세먼지를 해결하는 문제, 행정적 차원에서 신공공관리론적 개혁의 한계를 극복하고 관피아 문제의 근본적 해결하는 문제 등 매우 어려운 과제를 안고 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 문재인 정부는 소위 ‘사회적 가치’의 실현을 지향하는 정부를 표방하였다. 이는 한국사회에 사회적 가치가 본격적으로 논의되는 배경이 되었다(임의영, 2018).

2. 연구의 필요성

1) 사회적 가치의 의미 모호

문재인 정부는 100대 과제 중 하나로 “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관”을 제시한 바 있다. 그러나 문재인 정부 100대 과제에서 사회적 가치가 무엇인지 구체적이고 명확하게 제시하고 있지는 않다. 사회적 가치에 대한 관심, 중요성, 필요성의 증대 속에서 발의된 ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법’은 사회적 가치를 “공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”로 정의하고 있다. 그러나 이러한 정의에는 공공, 공동체, 공익, 가치 등의 개념이 혼재·함축되어 있어 그 의미가 모호하다. 더군다나 사회적 가치의 정의에 포함된 공공, 공동체, 공익, 가치 등은 추상성이 높고 다의성을 지닌 개념으로 구체적으로 무엇을 의미하는지 알 수 없다. 따라서 사회적 가치 개념이 등장하기 이전에 이미 학계에서 논의되어 온 공익, 공공성, 공공가치 등과 함께 사회적 가치의 의미, 차원, 유형 등을 논의하는 것이 필요할 것으로 보인다.

2) 공공가치와 사회적 가치의 혼란

공익과 공공성은 공공부문 활동의 목적이자 정당성의 근거이지만 개념의 추상성, 모호성, 복잡성, 다의성으로 인해 공공부문 활동의 구체적이고 실천적인 기준을 제공하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 공익 이론과 공공성 이론의 한계를 극복하고 정부활동의 실천적이고 구체적인 지침의 역할을 할 수 있는 대안적 개념으로서 사회적 가치 또는 공공가치가 대두하였다. 그러나 사회적 가치와 공공가치 또한 공공부문이 사회적 가치나 공공가치의 창출과 증대를 위해 어떠한 활동을 해야 하는지에 대한 구체적인 지침을 제공하지 못하고 있는 실정이다. 그 이유는 사회적 가치 또는 공공가치가 무엇이고, 그 구성요소는 무엇이며, 어떻게 공공부문 활동의 지침으로 작용할 수 있는 가치로 구체화 할 수 있는지에 대한 이해가 부족하기 때문인 것으로 보인다.

제2절 연구의 목적과 내용

1. 연구의 목적

앞서 언급했듯, 사회적 가치, 사회적 책임, 공공가치 등에 대한 관심이 증대되고 있는 현실이다. 그럼에도 불구하고 사회적 가치론은 아직 체계성이나 실천적 구체성에 있어서 충분하지 못하다. 사회적 가치에 대한 의미가 모호하며, 공공가치와 사회적 가치의 개념적 구분도 명확하지 않은 실정이다. 따라서 사회적 가치론의 윤곽을 보다 명확히 하기 위해 기존의 사회적 가치에 대한 논의들을 재검토 하는 과정이 필요할 것으로 보인다. 또한 공공가치와의 개념적 구분을 위해서 행정학 분야에서 활발하게 논의되고 있는 공공가치론에 대해서도 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이에 본 연구는 구체적으로 사회적 가치와 공공가치의 대두 배경, 개념적 정의, 구성요소, 연구경향을 비교·평가하는 것을 목적으로 하고자 한다.

2. 연구의 내용

본 연구는 사회적 가치와 공공가치의 대두 배경, 철학적 근거, 개념적 정의, 구성요소, 연구경향을 비교·평가하기 위하여 다음과 같이 구성하였다. 우선 2장에서는 사회적 가치와 공공가치의 대두 배경을 살펴보았다. 특히, 공공부문 작용방식에 대한 공공성 회복 요구와 관련하여 사회적 가치와 공공가치의 대두 배경에 대해 고찰하였다. 또한 공공부문의 활동 기준으로 시장적 효율성을 강조하는 신공공관리론(new public management)적 접근의 한계를 인식, 그에 따른 대안을 모색하기 위한 과정들을 분석하였다. 3장에서는 사회적 가치와 공공가치의 개념적 정의를 도출하고자 하였다. 이를 위해 기존의 연구들에서 나타난 사회적 가치와 공공가치의 개념적 정의를 비교·분석하여 사회적 가치와 공공가치의 개념적 정의를 도출하였다. 특히 사회적 가치를 측정하고 평가한 기존의 경험적 연구에서 사회적 가치와 공공가치가 어떻게 개념적으로 정의되고, 조작적으로 정의되었는지 분석하였다. 또한 이론적 논의에서 정의된 사회적 가치·공공가치의 개념과 경험적 연구의 조작적 정의를 비교·분석하였다. 더불어 사회적 경제, 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility), 공유가치창출(Creating Shared Value) 등 관련 개념들 속에서 사회적 가치와 공공가치가 어떻게 정의되는지 분석하였다. 4장에서는 사회적 가치와 공공가치의 구성 요소들을 살펴보았다. 사회적 가치와 공공가치의 하위 개념들 및

유사 개념들 간의 비교·분석을 통해 사회적 가치와 공공가치 개념의 구성 요소들을 도출하였다. 특히 사회적 가치, 공공가치, 공익, 공공성 등 유사 개념들 간의 공통점과 차이점을 검토하고 제 개념들 간의 관계를 비교·분석하였다. 또한 공익, 공공성, 공공가치, 사회적 가치에 대한 기존의 유형화를 분석하였다. 5장에서는 사회적 가치와 공공가치의 연구경향을 살펴보았다. 특히 현재 한국사회에서 학술적으로 그리고 실무적으로 관심이 증가하고 있는 사회적 가치에 대한 관심도를 살펴보고, 공공가치와 사회적 가치에 대한 국내 연구의 동향을 비교·분석하였다. 마지막으로 6장에서는 2장에서부터 5장까지의 연구결과를 종합하였다.

제2장 공공가치 및 사회적 가치의 논의배경

한국사회에서 공공가치 및 사회적 가치에 관심을 갖게 된 배경은 다양하다. 2016년에서 2017년으로 이어지는 탄핵정국과 함께 문재인 정부가 들어서면서 본격적으로 사회적 가치를 사회적 의제로 제시하였다. 이는 사회적 혁신을 요구하는 국민들의 요청에 대한 응답이라 할 것이다. 공공가치 및 사회적 가치는 국가와 그 구성원들이 민주적 절차를 통해서 실현한 그리고 실현하고자 하는 정의의 가치들을 말한다. 이러한 공공가치 및 사회적 가치를 실현하기 위해서는 절차적으로 사회구성원들의 사고방식과 민주적 문제해결방식 그리고 그것을 행정적으로 실현하는 방식이 적절히 조화를 이루어야 한다. 또한 내용적으로는 일차적으로 국가의 존립을 위한 조건이 충족되어야 하고, 구성원들에게 부와 위험이 공정하게 분배되어야 한다. 절차적으로 사고방식을 안내하는 이데올로기 문제, 문제해결방식을 결정하는 민주주의의 문제, 그리고 구성원들이 합의한 것을 실행하는 행정적인 문제가 주요하게 고려되어야 한다. 따라서 1절에서는 이데올로기적, 정치적, 행정적 차원에서 이러한 조건의 형성에 방해가 되는 측면들을 살펴본다. 내용적으로는 국가의 존립 조건으로서 충분한 구성원의 확보, 부의 공정한 분배, 그리고 안전의 문제가 심각하게 고려되어야 한다. 따라서 2절에서는 사회적, 경제적, 환경적 차원에서 이러한 조건을 형성하는 데 방해가 되는 한국사회의 문제들을 살펴본다.

제1절 이데올로기·정치·행정적 차원

1. 이데올로기적 차원

이데올로기는 사람들의 사고방식, 즉 세상을 바라보고 문제를 인식하며, 그것을 해결하는 방법을 찾는데 결정적인 영향을 미친다. 이는 어떤 이데올로기를 따르는가에 따라 사회가 추구해야 할 공공가치 문제를 바라보는 방식이 다르다는 것을 의미한다. 한국사회에서 가장 지배적인 이데올로기는 반공주의와 신자유주의이다. 반공주의는 공론장에서 중시되는 공공가치로서 표현의 자유를 억압하는 기제로 작동하고 있다. 신자유주의는 경쟁과 시장을 공공가치 실현의 가장 핵심적인 기제로 제시한다. 그러나 실제로는 공공가치의 실현에 역행하는 결과를 가져왔다. 여기에서는 이데올로기적 차원에서 반공주의와 신자유주의를 살펴본다.

1) 반공주의

한국사회에서는 반공주의의 유령이 배회하고 있다. 반공주의는 해방 이후 공산주의 국가였던 소련과의 대결에서 우위를 점하려는 미국의 국제정치적 전략 속에서 한국사회에 이식된다. 1950년의 한국전쟁의 경험은 반공주의를 내면화하는 결정적인 계기가 된다. 특히 박정희 정부는 대외적으로는 북한과의 체제경쟁을 정당화하는 논리로서, 그리고 대내적으로는 반독재 세력에 대한 억압을 정당화하는 논리로서 반공주의를 강화하였다. 그 이후 반공주의는 현재까지 다양한 이름으로 변용된다. 그것은 특정한 세력을 빨갱이, 공산당, 주사파, 용공, 급진 좌파, 종북 등과 같이 함께 할 수 없는 적결의 대상으로 규정하는 데 사용된다. 반공주의는 ‘적대적, 배제적 타자화의 논리’라 하겠다(선우현, 2014: 49). “한국의 반공주의는 공산주의에 대해 적대적이고 배타적인 논리와 정서를 의미하여 그 중에서도 북한 공산주의 체제 및 정권을 절대적인 ‘악’과 위협으로 규정, 그것의 철저한 제거 혹은 붕괴를 전제하며 아울러 한국(남한) 내부의 좌파적 경향에 대한 적대적 억압을 내포하고 있는 개념이다. 따라서 반공주의는 공산주의에 대한 비판적 태도나 부정적 반응과는 차원을 달리하는, 반공주의에 대한 이성적 토론을 완전히 ‘압도하는 감각’, 따라서 모든 좌파사상에 대한 부정적 반응이나 객관적 비판을 적대적 감정으로 치환시키는 격렬한 정서의 이념적 표현이다. 반공주의는 ‘일체의 사회적 가치들을 초월하는 것’으로서 ‘가치판단에 일체의 사실판단을 종속시키는 상태’를 말하며 ‘분단의식의 과잉사회화’로 불릴 수 있다(권혁범, 1998: 10-11).” 분단체제가 계속되는 한 반공주의는 건전한 의사소통을 제한하여 공론장을 왜곡할 가능성이 크다(강경성, 1999; 김종대, 2014; 이병욱·김성애, 2013).

2) 신자유주의

(1) 신자유주의의 본질

신자유주의는 기본적으로 국가에 대해 정부실패의 책임을 묻고, 시장으로 다시 돌아가야 한다는 입장을 취한다. 신자유주의는 사유재산권, 개인의 자유, 규제받지 않는 시장들, 자유무역 등을 특징으로 하는 제도적 틀 안에서 기업가적 자유를 극대화함으로써 인간의 복지가 향상될 수 있다고 주장하는 정치경제적 실천에 관한 이론이다(Harvey, 2005, 2007). 국가의 역할은 그러한 실천에 적합한 제도적 틀을 창출하고 유지하는 것이다. 예컨대 통화의 관리에 관심을 가지며, 사유재산권을 보

호하고 자유롭게 기능하는 시장들을 지원하는 데 필요한 군, 경찰, 사법적 기능들을 제도화해야 한다. 더욱이 교육, 의료, 사회보장, 환경오염 등과 같이 시장이 존재하지 않는 영역에서 필요하다면 국가는 시장을 창출하기 위해 적극적인 조치를 취해야 한다. 그러나 국가는 그 이상의 일을 하는 모험을 해서는 안 된다. 시장에 대한 국가의 개입은 최소한에 그쳐야 한다. 왜냐하면 국가는 가격과 같은 시장의 신호에 대한 충분한 정보를 가질 수 없기 때문이며, 강력한 세력들이 자신들의 이익을 위해 국가의 개입을 왜곡시키거나 편향을 갖게 할 수 있기 때문이다. 신자유주의적 개혁의 핵심은 탈규제, 민영화, 개방화, 시장화이다. 탈규제는 시장에 대한 정부의 규제를 최소화하는 것이며, 민영화는 공적으로 공급되는 공공재와 공공서비스를 민간 기업이나 단체에 넘기는 것을 의미한다. 그리고 개방화는 자본에 대해 국가적 경계를 제거함으로써 자유로운 이동을 활성화하는 것이며, 시장화는 사회의 모든 부문에 시장의 논리를 적용하는 것이다. 이를 통해서 사회적 효율을 극대화하고 인간의 복지를 더 높은 수준으로 향상시킬 수 있다는 것이다.

Harvey(2007)는 이러한 신자유주의의 수사를 허구라 폭로한다. 그에 따르면, 신자유주의는 세계자본주의의 재조직화를 위한 이론적 판형을 제공하는 유토피아적 기획이거나 자본축적과 계급권력의 복구를 위한 조건을 재구축하려는 정치적 기획이라는 것이다. 그리고 신자유주의는 자본축적을 재활성화하는 데는 실패했지만, 계급권력을 복구하는 데는 성공했다는 것이다(Harvey, 2007: 28-29). 일반적으로 재분배는 상층에서 하층으로 부가 이전되는 것을 의미하는 데, 신자유주의적 재분배는 오히려 하층에서 상층으로 부가 이전되는 전도된 방식으로 이루어진다. 따라서 Harvey(2007)는 이를 ‘탈취에 의한 축적’이라 규정한다. 신자유주의의 재분배 전략은 광범위하고 주도면밀하며 이데올로기라는 가면에 가려있다. 열악한 처지에 있는 사람들이나 지역의 존엄과 사회복지를 더욱 열악하게 만들고 있다. 신자유주의가 전지구적으로 휩쓸고 있는 ‘창조적 파괴’의 물결은 자본주의 역사에서 그 선례를 찾아 볼 수 없을 정도라는 것이다.

(2) 한국의 신자유주의

한국사회는 1997년 경제위기 이후 신자유주의의 거대한 물결에 휩쓸리고 만다(임의영, 2016b). 김영삼 정부의 성급한 세계화 정책은 경제위기를 가져왔으며, 경제위기를 극복하기 위한 김대중 정부의 노력은 외세의 요구에 따라 신자유주의 정책을 철저하게 이행하는 것이어야 했다(이병천, 1999). 그것은 결과적으로 대기업의 권력을 더욱 강화하는 결과를 가져왔다(김동춘, 2010). 사회적 역학 구도의 변

화와 함께 개발독재의 후광 속에서 등장한 이명박, 박근혜 정부는 철저하게 기업 친화적인 정책을 심화시켜나갔으며, 그에 대한 대가로 정치적 자원을 확보하였다(문돈·정진영, 2014; 박상영, 2015). 한국사회에서 신자유주의는 민주주의를 명분으로 등장하였다. 민주주의는 본래 자유와 평등의 균형을 전제로 하는 정치체제인데, 신자유주의는 한국사회에 자유를 중심으로 하는 민주주의를 강화시키는 결과를 가져왔다. 그러다 보니 신자유주의적 개혁은 불평등을 더욱 악화시켰다(김낙년, 2014; 박종민, 2005; 홍장표, 2014). 그리고 그러한 불평등이 민주주의를 위협하고 시민들의 민주주의에 대한 효능감을 저하시키는 결과를 가져왔다(강우진, 2012; 김주호, 2017; 유철규, 2004; 임운택, 2010). 개발독재를 기본원리로 하는 발전주의 국가와 신자유주의가 혼재하여 불평등의 심화와 민주주의의 위기가 증폭되었다(김동노, 2014; 박상영, 2015).

3) 이데올로기적 과제

첫째, 반공주의의 굴레에서 벗어나는 길은 전쟁의 위협을 제거하고 평화체제를 구축하는 것이다. 분단국가에서 국민들은 언제나 전쟁의 위협을 받으며 살아왔고, 반공주의나 반북주의 이데올로기가 사회적 삶과 사고에 깊게 각인되어 있다. 한반도가 강대국들의 세계패권 전략이 첨예하게 부딪히는 곳 가운데 하나라는 점에서 어떠한 형태의 충돌이 발생할지 예측이 어려운 상황이다. 전쟁의 위협을 제거하고 사회적 삶을 왜곡시키는 반공주의에서 벗어나는 길은 한반도를 중심으로 동북아시아의 평화체제를 구축하는 것이다.

둘째, 신자유주의의 굴레에서 벗어나는 길은 삶의 기본원리로서 개인, 시장, 자유, 경쟁을 당연한 것으로 여기게 하는 소위 신자유주의 헤게모니담론에 대한 대항헤게모니 담론을 개발하는 것이다. 그것은 관계적 존재로서 인간관, 사회화된 시장관, 평등을 기반으로 하는 자유관, 연대 및 공동체와 같은 관점이나 개념을 중심으로 구축될 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 학교, 종교, 언론 등의 영역에서 다양한 관점들이 자유롭게 토의될 수 있는 문화가 제도화되어야 한다.

2. 정치적 차원

정치적 차원에서 가장 중요한 가치는 민주주의이다. 민주주의는 자치원리를 기초로 한다. 국민들이 민주적 절차를 통해 법을 만들고, 스스로 그 법을 준수하는 법치주의는 자치의 기본 원리라 하겠다. 법을 만드는 절차와 그것이 적용되는 방식에

따라 정부의 정치적 정당성은 달리 평가될 수 있다. 정치적 측면에서 민주주의, 자치, 법치주의, 그리고 정치적 정당성은 가장 핵심적인 공공가치라 하겠다. 여기에서는 이러한 공공가치들이 어떻게 침해되어왔는지를 살펴본다.

1) 민주주의의 부침

민주주의는 자유롭고 평등한 국민의 동의와 지지를 통치의 정당성으로 삼는 정치이념이자 정치체제이다. 그래서 지구상의 국가들은 실제로 이루어지는 통치의 성격과는 무관하게 자신의 정치체제를 민주주의로 규정하고 있다. 민주주의는 어느 순간에 갑자기 하늘에서 떨어지는 선물이 아니다. 민주주의는 역사적으로 오랜 기간 동안 수많은 사람들의 고통과 희생을 통해 쟁취되는 것이다. 한국의 민주주의 역시 예외일 수는 없다. 한국은 1945년 2차 세계대전의 종식과 함께 독립을 맞이하고, 1948년 민주주의를 근간으로 하는 최초의 헌법을 공포함으로써 근대국가체제의 기틀을 마련하게 된다. 이로써 한국은 민주주의를 실현해야 하는 과제로서 스스로에게 부과한 셈이다. 다만 남과 북이 분단된 상태에서 단독정부가 출범한 것이기 때문에 ‘미완의 국가’라는 명예를 잃어지지 않을 수 없었다. 이러한 상황은 현재까지도 한국사회에 엄청난 변수로 작용하고 있다.

그렇다면 한국사회는 최초의 헌법이 명시한 민주주의를 실현하기 위해 어떠한 길을 걸어왔는가? 이승만 정부와 자유당 정권에 저항한 1960년의 4.19혁명은 민주주의를 향한 첫걸음이라 할 수 있다. 그러나 1961년 5.16쿠데타를 통해 권위주의적인 박정희 정권이 들어서게 된다. 박정희 정권은 장기집권을 위해 1972년 유신헌법을 제정하여 대통령선거제도를 대의원에 의한 간접선거로 변경함으로써 최초의 헌법에 내포된 민주주의의 가치를 심각하게 훼손한다. 1979년 박정희 대통령이 살해되고, 다시 군부가 1979년 12.12쿠데타를 통해 실질적인 권력을 장악한다. 그리고 계엄령의 확대과정에서 1980년 5.18광주민주항쟁이 발발한다. 이는 민주주의를 향한 두 번째 발걸음이라 하겠다. 광주민주항쟁은 계엄군에 의해 진압되고, 같은 해에 권위주의적인 전두환 정부가 들어서게 된다. 전두환 정권은 1987년 6.10민주항쟁으로 결국 물러나게 되고, 대통령 직접선거를 골간으로 하는 헌법 개정이 이루어진다. 이로써 한국사회는 1963년부터 1987년까지의 ‘민주주의 암흑기’를 종식시키고, ‘민주주의로의 이행기’를 맞이하게 된다. 민주주의로의 이행은 제도적으로 또는 형식적으로 민주주의체제가 구비된 상태로의 이행을 말한다. 1988년부터 1998년까지 노태우 정부와 김영삼 정부시기를 민주주의로의 이행기로 볼 수 있다. 민주주의로의 이행기 이후의 과제는 민주주의를 공고화하는 것이다. ‘민주주의 공고화’의 핵심은 정

권교체가 이루어짐으로써 정치적 불확실성이 제도화되는 것이다. 여당이 야당이 되고 야당이 여당이 될 수도 있다는 불확실성이 제도화되면, 정치세력들이 국민의 요구에 보다 민감하게 반응할 것이다. 이것은 민주주의의 발전에 있어 중요한 계기라 하겠다. 1997년 경제위기는 집권정당에 대한 국민의 불신을 야기했고, 결국 대통령 선거에서 정권이 교체된다. 한국사회는 최초로 정권교체가 이루어지고, 민주주의의 공고화 단계로 접어든 것이다. 민주주의 공고화 이후의 과제는 민주주의를 정치영역뿐만 아니라 사회의 모든 영역에 확대하고 심화시키는 것이다. 정치적 민주화와 사회적 민주화가 영향을 주고받으며 선순환적으로 이루어질 때, 민주주의는 강고하게 뿌리를 내릴 수 있는 것이다. 김대중 정부와 노무현 정부는 과거의 권위주의적인 통치 방식에서 벗어나 보다 민주적인 통치 방식을 제도화하기 위해 노력하였다. 민주주의의 발전단계로 보면, 한국사회는 민주주의의 암흑기(1963-1987), 민주주의로의 이행(1988-1998), 민주주의의 공고화 및 민주주의의 확대·심화의 단계(1998-2008)를 밟아왔다. 민주주의가 공고화되면, 정권교체는 언제든 이루어질 수 있다. 2007년 대통령 선거 이후 이명박 정부와 박근혜 정부에게 정권이 넘어가게 된다. 두 번째의 정권교체가 이루어진 것이다. 두 정부(2008-2017)는 총체적인 부실과 부정부패, 그리고 인권상황이나 언론의 자율성 등에 있어서 민주주의의 후퇴를 가져왔다. 이 시기를 ‘민주주의의 후퇴기 또는 반동기’로 규정할 수 있을 것이다. 2016년 10월부터 시작된 촛불혁명은 민주주의의 반동기를 넘어서는 결정적인 계기가 된다. 촛불혁명은 민주주의가 사람들의 피와 희생을 요구한다는 전통적인 관념을 무색케 하는 사건으로서 세계 민주주의 역사의 새로운 장을 썼다고 하겠다. 촛불혁명은 민주주의를 향한 세 번째 거대한 발걸음이라 하겠다. 촛불 시민들의 요구는 새로이 출범한 문재인 대통령의 취임사에서 명확하게 표현되었다. “기회는 평등할 것입니다. 과정은 공정할 것입니다. 결과는 정의로울 것입니다.”(2017.5.10대통령취임사) 민주주의 반동기를 넘어 민주주의 회복기로 넘어가는 갈림길에서 기회의 평등, 과정의 공정, 결과의 정의는 핵심적인 지표가 될 수 있을 것이다.

2) 정치적 과제

첫째, ‘법치(rule of law)’를 실현하는 것이다. 법치는 대한민국의 구성원은 법 앞에 예외가 있을 수 없으며, 법 앞에 평등하다는 것을 보여주는 것이다. 인간은 평등하게 태어나는 것이 아니다. 제도가 인간을 평등하게 만들어야 하는 것이다. 따라서 사회적 약자들이 보다 평등하게 권리를 향유할 수 있는 체제를 만들어야 한다. 이러한 의미에서 사회적으로 가장 열악한 처지에 있는 사람들에게 최대의 혜택을 제

공해야 한다는 ‘사회적 형평성(social equity)’ 이념은 실질적으로 민주주의를 실현하는 데 중요한 지침이 되어야 할 것이다.

둘째, 국민의 의지가 보다 적절하게 반영되는 시스템을 구축하는 것이다. 대의민주주의체제에서는 이것을 ‘대표성’이라 한다. 일반적으로 대표성을 확보하는 방법으로 다수제민주주의의 논리를 따른다. 단적으로 말하면 다수의 선호가 국민 전체의 선호를 대표한다는 것이다. 그러나 단순 다수제는 패배한 당이나 후보에게 던진 표를 무의미하게 만드는 결과를 가져온다. 사표(死票)는 국민의 의지를 적절히 반영하지 못하는 증좌이다. 따라서 사표를 최소화하여 국민의 의지를 적절히 반영할 수 있는 대안들을 만드는 것이 중요한 과제가 되어야 한다.

셋째, 간접민주주의가 가지고 있는 한계를 보완하기 위해 직접민주주의의 방법들을 접목할 필요가 있다. 참여민주주의와 토의민주주의는 대의민주주의의 대체재는 되기 어렵지만 보완재로서 고려될 필요가 있다. 이를 위한 기본적인 조치로는 국민들의 표현의 자유는 물론이고 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 실질적으로 보장해야 한다. 그리고 이를 바탕으로 국민들의 숙의가 이루어질 수 있는 공론장을 구성할 필요가 있다.

3. 행정적 차원

행정이 추구해야 하는 가치는 공공가치이다. 행정의 핵심은 민주적인 방식으로 행정수요를 확인하고 그에 적합한 공공재나 공공서비스를 효율적으로 그리고 공정하게 제공하는 데 있다. 이러한 행정의 이념을 실현하기 위해 정부개혁이 항상적으로 이루어져왔다. 지난 20여 년 간 행정개혁의 패러다임은 이데올로기적으로 신자유주의를 기반으로 하는 신공공관리이다. 이는 기업의 논리와 시장의 경쟁논리를 공공부문에 이식하는 것이다. 그러나 이러한 논리가 공공가치를 실현하는 데 과거보다 더 기여했다는 증거는 찾아보기 어렵다. 게다가 한국행정에는 깊게 뿌리를 내리고 있는 관피아의 존재한다. 이는 행정과 이익집단이 강고하게 결탁하여 이권을 지속적으로 향유하는 구조를 발전시켜왔다. 이는 공공가치를 실현하는 데 결정적으로 악영향을 미치고 있다. 따라서 행정적 측면에서는 신공공관리적 개혁과 관피아의 문제를 살펴본다.

1) 신공공관리개혁

(1) 신공공관리론

신공공관리론은 이데올로기적으로는 신자유주의를 기반으로 하고, 이론적으로는 공공선택론, 대리인이론, 거래비용이론 등에 의존해서 정치, 행정현상을 설명하며, 실천적으로는 기업에서 고도로 발전된 관리기법을 모방하여 정부의 행정체제를 관리체제로 대체하는 관리주의를 내용으로 한다(임의영, 2013). “신공공관리론의 아이디어는 경제적 합리주의의 언어로 표현되었고, 고위공직에 있는 새로운 경제관료 세대에 의해 증진되었다(Hood, 1995: 94).” 신공공관리론은 기본적으로 정부의 거대화화 대의민주주의가 가져온 시민의 정치적 소외를 고객에게 서비스를 잘하는 기업처럼 운영되는 정부에 의해 극복하려는 노력으로 볼 수 있다. 따라서 그것은 행정을 정치와 분리함으로써 비용-편익분석의 원리에 따라 이루어지는 관리체제로 대체하고, 일상적인 정치적 감시로부터 자유롭게 하고자 한다. 신공공관리론에 의해 공공부문과 민간부문의 차이는 본질적으로 사라지고, 관리가 두 부문을 가로지르게 된다(Box, 1999: 21). 신공공관리론의 원리는 다음과 같다. 책임과 권한의 영역을 명확히 설정함으로써 실질적인 전문적 관리가 가능하게 한다. 명확하고 측정 가능한 성과기준을 마련한다. 과정보다는 결과의 통제를 중시한다. 조직은 관리가능한 단위로 분화한다. 비용감축과 성과향상을 위해 경쟁을 강조한다. 민간 부문의 관리 스타일을 모방한다. 자원이용을 극도로 억제한다(Hood, 1991: 4-5).

(2) 신공공관리론적 개혁

한국에서는 김영삼 정부 이후 보수와 진보를 구분할 것 없이 신공공관리론에 기반을 둔 정부개혁이 줄기차게 이루어졌다. 정부개혁의 방향은 고비용 비효율의 거대정부를 저비용 고효율의 ‘작고 강한 정부’로 바꾸는 것이다. 작고 강한 정부는 기본적으로 정부의 규모를 축소하는 것이며, 기능적으로는 정부의 규제를 최소화하고, 정부가 하던 일을 민간으로 이양하거나 위탁하는 것이다. 그리고 시장 질서를 확대하고 강화하기 위해 법 집행력을 강화하는 것이다.

개혁의 결과는 첫째로 정부조직의 규모는 작아지지 않았다. 신자유주의와 신공공관리가 가장 강력하게 관철되었던 이명박, 박근혜 정부의 공무원 총수의 변동 상황을 보면, 2008년 608,000명, 2013년 616,000명, 2017년 639,000명으로 꾸준히 증가한 것을 볼 수 있다.¹⁾

둘째로 규제개혁이 공격적으로 이루어지고 있다. 규제개혁은 양적인 건수 위주로 추진되었다. 따라서 질적으로 반드시 필요한 규제와 필요하지 않은 규제를 구분하

1) http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1016

지 않고 무차별적으로 규제철폐가 이루어지는 경향이 강하게 나타났다. 공격적인 규제개혁은 대기업들의 시장지배력을 강화하는 결과를 가져왔으며, 다양한 분야에서 사건사고의 원인으로 지목되고 있다.

셋째로 평가공화국이 도래했다. 다양한 평가지표를 개발하여, 공무원 개인은 물론 부처나 기관의 업무능력을 평가하고, 그 결과를 각종 인센티브에 연계하여 평가의 실효성을 높이려 하고 있다. 실무적으로 평가는 비용이 많이 드는 행위이고, 평가지표의 타당도나 신뢰성에 대한 불신이 크다. 평가는 긍정적인 행위를 강화하고, 부정적인 행위를 소거하는 데 초점을 맞춘다. 그러다 보니 공무원들과 조직기관들은 평가지표를 중심으로 행위하는 경향을 보이게 되었다. 다시 말해서 점수가 되는 행위에 전념함으로써 정작 필요하지만 점수가 되지 않거나 점수가 미약한 활동은 등한시 하는 결과를 가져온다.

2) 관피아(=관료제 + 마피아)

공직퇴직자가 자신의 전문성을 사회를 위해 사용하는 것은 공무원 개인이나 사회를 위해서도 바람직한 일이다. 따라서 퇴직자의 재취업문제는 중요한 의미를 갖는다 하겠다. 문제는 실제로 퇴직자의 재취업이 어떠한 사회적 결과를 가져오고 있는가에 있다. 한국에서는 소위 ‘관피아’ 문제가 지속적으로 불거지고 있다. 관피아는 공직퇴직자의 재취업이 가지고 있는 이권 연계적 속성을 냉소적으로 표현하는 말이다. 관피아는 특정 기관에서 특정 업무를 담당하던 공무원이 퇴직한 이후, 자신이 소속되었던 부처의 산하기관이나 자신이 담당했던 업무와 관련이 있는 기관이나 기업에 재취업하는 구조 속에서 소위 현직 공무원, 퇴직 공무원, 산하기관, 업무관련 기관이나 기업이 이권연계를 형성하는 것을 말한다. 이러한 관피아는 정부의 거의 모든 부처에 구조화되어 있다. 주목해야 할 것은 사회적으로 충격적인 사건이 터질 때마다 관피아가 거론되고 있다는 점이다(박민정, 2015; 전성인, 2013; 최무현, 2015).

1997년 외환위기 당시에 옛 재무부 출신들을 지칭하는 ‘모피아’라는 말이 회자되었다. 모피아는 금융권에 강력한 힘을 발휘하는 퇴직관료 집단으로 금융위원회 산하 공공기관이나 협회, 기업 등의 임원자리를 서로 주고받는 것으로 알려져 있다. 이들에 대한 평가는 엇갈리지만 모피아의 밀실행정과 관치금융이 1997년 외환위기의 원인 가운데 하나라는 분석도 있다. 2013년 한국수자원공사의 원전비리 사건에서는 원피아 또는 핵피아가 수면에 올라왔다. 2014년 세월호 사건에서는 해피아(해수부마피아) 문제가 불거졌다. 해양수산부의 전직관료들이 선박운항과 검사를 책임

진 산하기관장으로 옮기면서 안전관리기능이 부실해졌다는 것이다. 2016년 한국조선업계가 위기에 빠지자 이를 방관한 관피아(관료출신)와 산피아(산업은행출신) 전·현직 조선업체 임원들의 책임론이 불거졌다. 2016년 서울 구의역 사망사고에서는 메피아(서울메트로 마피아)가 거론 되었다. 그밖에도 조달청 출신의 조피아, 관세청 출신의 관피아, 금융감독원출신의 금피아 등 거의 모든 정부부처에 관피아가 존재하는 것으로 알려져 있다.

관피아가 존재하게 되면, 정부의 공적인 활동들이 사적인 이권연합에 의해 포획되는 결과를 가져온다. 예컨대 규제기관이 피규제기관들에 의해 포획되는 현상이 일상화될 수 있다. 정책이나 제도의 형성과정에 이권연합의 이해관계가 반영될 가능성이 매우 높다. 관피아는 이러한 메커니즘을 통해 공공가치와 사회적 가치의 실현을 왜곡하거나 방해한다. 이는 궁극적으로 경제적 손실은 물론 다양한 사건사고로 인한 인명피해를 야기할 수도 있으며, 국가의 존망에 영향을 미칠 수도 있다.

3) 행정적 과제

첫째, 신공공관리 개혁에 대해 재고할 필요가 있다. 전통적인 관료제의 비능률을 해소하는 데서 신공공관리 개혁의 정당성을 주장할 수는 있으나, 그렇다고 전통적인 관료제 모형을 완전히 대체할 수 있는 것은 아니다. 핵심은 전통적 관료제의 단점은 제거하되, 강점까지 포기해서는 안 된다는 것이다. 신공공관리 개혁을 완전히 배제하는 것도 문제가 있을 것이다. 지금까지 진행된 노력들을 저버리는 것도 다양한 비용을 요구하기 때문이다. 다만 이제는 신공공관리적 개혁의 문제점들이 어느 정도 파악되고 있기 때문에 반성적으로 또는 비판적으로 재검토해야 할 시점에 이르렀다는 것이다. 전통적 관료제와 신공공관리론적 개혁모델의 재검토, 그리고 더불어 새롭지는 않지만 익숙하지 않은 다른 모델들도 고려해볼 필요가 있다. 예컨대 정부의 본래적인 봉사적 사명을 회복시키고자 하는 신공공서비스론, 정부가 궁극적으로 추구해야 하는 공익이나 가치문제를 재고하는 공공가치론, 그리고 정부, 시민사회, 시장의 파트너십을 기반으로 하는 거버넌스 모델에 대해 개방적으로 고려해볼 필요가 있다는 것이다.

둘째, 관피아 문제는 한국사회의 고질적인 문제라 하겠다. 정책의 왜곡이나 실패 또는 사회의 각종 사건사고가 있을 때마다 관피아가 거론되고 있다는 것, 그리고 그 관피아가 사람들의 눈에 보이기 시작했다는 것은 공직퇴직자의 재취업문제를 근본적으로 재고해야 할 단계에 이르렀음을 의미한다. 현재 관피아 문제와 직결되는 법은 “공직자윤리법”의 ‘제4장 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한’ 조항과 “부정청

탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률”(김영란법)이 있다. 법률이 있는 것만으로는 문제를 해결할 수 없다. 문제는 그러한 법을 어떻게 운용하는가에 달려있다.

이상의 논의를 부문, 문제, 과제, 지향 가치의 측면에서 정리하면, <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 부문별 문제, 과제, 지향가치

부문	문제	과제	지향 가치
이데올로기	- 반공주의 - 신자유주의	- 평화체제구축 - 경쟁의 논리 극복	평화, 연대, 공동체, 평등
정치	- 민주주의의 침체	- 법치실현 - 대표성 강화 - 공론장 형성	민주주의, 자치, 법치주의, 정치적 정당성, 대표성, 참여, 숙의
행정	- 신공공관리 개혁 - 관피아	- 다른 모델 모색(신공공서비스론, 공공가치론, 거버넌스론) - 공무원 재취업 관련 법안의 강화	책임성, 공정성, 효율성

제2절 사회·경제·환경

1. 사회적 차원

사회적 차원에서 중요한 가치는 사람, 공간, 행태의 측면에서 살펴볼 수 있다. 사람의 측면에서는 사회의 기본이 되는 인구를 적절하게 구성하는 것이다. 인구의 감소는 궁극적으로 사회의 유지라는 기본적인 사회적 가치를 실현하는 데 어려움을 겪게 한다. 공간적 측면에서 차이는 당연히 있을 수 있다. 그러나 기회와 자원이 일부 지역에 집중되는 것은 사회적 조화라는 사회적 가치를 실현하는 데 장벽으로 작용할 수 있다. 행태적 측면에서 사람들이 집단을 이루는 것은 당연한 현상이라 할 수 있다. 그러나 그러한 연계를 이용하여 공익을 사익으로 변질시킴으로써 사회적 평화라는 사회적 가치를 해칠 위험이 있다. 한국사회에서는 인구감소, 지역불균등, 그리고 가족주의 및 연고주의가 공공가치와 사회적 가치를 실현하는 데 방해가 되고 있다. 따라서 여기에서는 이 문제들을 집중적으로 살펴본다.

1) 인구감소: 저출산과 고령화

한국의 연평균 인구성장률을 시기별로 보면, 1955~1960년 사이에 전후 베이비붐 현상으로 2.98%의 가장 높은 성장률을 기록하였으며, 다음으로 1960~1965년의 2.79%이다. 그러나 1996년 이후 1%에 미치지 못하는 성장률을 보이고 있다. 통계청의 「2015 한국의 사회지표」에 의하면, 2015년 총인구는 5,062만 명으로 2030년 5,216만 명에서 정점에 도달한 후 차츰 감소하기 시작할 것으로 보인다. 2015년 인구성장률은 0.38%로 2010년 이후 계속 감소하고 있으며, 2031년에는 -0.03%로 마이너스 성장으로 선회하여, 2060년에 -1.00% 수준이 될 것으로 전망된다. 총인구 및 인구성장률의 감소는 주로 저출산에 기인하는 것으로 보인다. 출산율은 1970년 4.53명, 1990년 1.57명, 2014년 1.205명으로 1990년대 이후 급격한 감소세를 보인다. 통계청의 「세계와 한국의 인구현황 및 전망(2015)」에 따르면, 2010년부터 2015년까지 한국의 출산율은 1.23명으로 세계의 출산율 2.50명의 절반에도 미치지 못하는 수준이다. 인구의 감소는 장기적으로 사회 유지라는 사회적 가치를 실현하는 데 어려움을 가져다줄 수 있다. 또한 사회를 유지하는 데 필요한 최소한의 노동력을 확보하는 데 어려움을 가져다 줄 수 있다.

한국의 인구변화에서 관찰되는 중요한 특징 가운데 하나는 노령인구의 비중이 가파르게 상승하고 있다는 것이다. 통계청의 「세계와 한국의 인구현황 및 전망(2015)」에 따르면, 한국의 노령인구 비중은 2015년 13.1%로 1960년의 2.9%에 비해 4.5배 증가한 수준이며, 이후에도 계속 증가하여 2030년에는 24.3%, 2060년에는 40.1%로 높아질 전망이다.²⁾ 또한 보고서에 따르면, 노령화지수(유소년인구 100명에 대한 65세 이상 인구)는 1990년 20.0명에서 2015년 94.1명으로 4.7배나 증가하였으며, 25년 후인 2040년에는 현재의 3배 이상 증가하는 288.6명이 되어 고령화가 빠른 속도로 진행 될 것으로 전망된다. 노년부양비(생산가능인구 100명에 대한 65세 이상인구)는 2015년에 17.9명에서 2060년에는 80.6명이 되어 4배 이상 증가할 것으로 예상된다. 따라서 노령인구에 대한 사회적 부양의 부담이 현저히 증가하게 될 것이다. 세대 간의 정의는 사회의 지속가능성이라는 사회적 가치를 실현하는 데 매우 중요한 요소이다. 그러한 의미에서 노령인구에 대한 사회적 부양부담이 증대한다는 것은 이는 세대 간 정의의 문제, 다시 말해서 세대 간 사회적 부담의 정의로운 분배문제가 심각하게 대두될 것이라는 것을 의미한다.

2) 노인인구의 증가와 더불어 우려스러운 것은 노인빈곤 문제이다. 경제협력개발기구(OECD) 통계를 보면 한국에서 65세 이상 노인의 상대빈곤율은 49.6%로 OECD 평균(12.6%)의 4배에 달한다(연합뉴스, 2016.3.25).

2) 공간적 불평등의 심화: 수도권과 비수도권의 격차

한국사회에서 수도권(서울, 인천, 경기도)과 비수도권 간의 공간적 불평등은 시간이 흐를수록 더욱 커져가고 있다. 수도권의 인구집중률과 지역내총생산비율은 이러한 격차를 단적으로 보여주는 예라 할 수 있다.

첫째, 수도권인구집중률이 지속적으로 상승하고 있다. 수도권의 면적은 국토면적의 11.8%에 불과하나, 수도권의 인구는 총인구의 50%에 육박하고 있다. 수도권인구집중률의 추이를 보면, 1995년에 45.12%, 2005년에 48.10%, 2015년에 49.43%로 꾸준히 상승하고 있다. 수도권의 인구집중도가 하강할 가능성을 현재로서는 찾아보기 어렵다. 또한 인구밀도를 보면, 수도권의 핵심인 서울의 경우, 전국의 인구밀도 509.2 명/km²에 견주어 30배가 넘는 16,364 명/km²에 이른다. 일반적으로 수도권으로 인구가 집중되는 이유는 이동에 의한 것으로서 교육과 직업이 가장 큰 원인으로 파악되고 있다. 이는 한국사회가 공간적으로 기회의 불평등이 구조화되고 있음을 의미한다.

<표 II-2> 수도권인구집중률 추이

(단위: 명)

	1995	2000	2005	2010	2015
전국	45,858,029	47,732,558	48,782,274	50,515,666	51,529,338
수도권인구	20,693,368	22,076,426	23,465,054	24,857,463	25,470,602
수도권인구집중률	45.12%	46.25%	48.10%	49.21%	49.43%

수도권인구집중률 = 수도권인구 ÷ 전체인구 × 100

자료: KOSIS통계포털(<http://www.kosis.kr/>)

둘째, 수도권의 지역내총생산(GRDP) 비율 역시 1995년 48.21%에서 2015년 49.38%에 이르기까지 꾸준한 상승세를 보이고 있다. 이는 공간적으로 불균등이 심화되고 있음을 의미한다.

<표 II-3> 수도권 GRDP

(단위: 백만원/당해가격)

행정구역 (시도)별	1995	2000	2005	2010	2015
전국	437,585,342	638,029,536	920,027,693	1,265,146,117	1,565,247,799
수도권 (서울, 인천, 경기)	210,980,108	308,882,876	450,176,433	616,988,886	772,957,747
비율 (수도권/전국)	48.21%	48.41%	48.93%	48.77%	49.38%

수도권GRDP비율=수도권GRDP÷전국GRDP×100

자료: KOSIS통계포털(<http://www.kosis.kr/>)

수도권과 비수도권의 인구격차와 경제격차는 공간적 계층화를 수반한다. 따라서 사람들은 수도권으로, 서울로, 강남으로 진입하기 위해 노력한다. 총인구가 감소하는 상황에서 수도권으로의 인구 이동은 지방의 공동화를 가져올 것이다. 그렇게 되면, 자원배분이 이루어지는 정책들은 인구가 집중되어 있는 수도권을 중심으로 이루어질 것이고, 이는 다시 인구유입의 유인이 될 것이다. 이러한 악순환이 계속되면, 지방의 공동화는 더욱 촉진될 것이다.

3) 행태적 특성: 가족주의 및 연고주의

한국사회에서는 가족주의가 깊게 뿌리를 내리고 있다. 가족은 고유한 인식방식과 행동의 논리를 가지고 있다는 점에서 집합적 행위자이고, 나름대로의 생산, 분배, 소비를 처리한다는 점에서 제도이며, 사회의 구조적 변화에 합리적으로 대처한다는 점에서 일종의 적응 기제이다(장경섭, 1993: 215, 2009: 37). 가족주의는 적응기제로서 가족이 사회의 구조적 변화에 전략적으로 반응한 결과라 할 수 있다(김동춘, 2002; 최우영, 2006; 권용혁, 2013). 요컨대 조선 후기의 총체적인 혼란, 일제 강점기, 전쟁, 독재정권의 장기집권으로 이어지는 사회구조적 변동의 흐름 속에서 가족은 유일하게 신뢰할 수 있는 실체로 절대화되고 이념화된다. 가족주의의 특성은 두 가지 측면에서 설명될 수 있다(최우영, 2006: 5). 첫째, 가족 내적인 측면에서 가족주의는 가족 구성원 개개인 보다는 가족 전체를 우선시한다는 점에서 집단주의적 특성을 갖는다. 둘째, 가족 외적인 측면에서 가족주의는 다른 가족보다는 자신의 가족을 우선시하는 폐쇄적이고 배타적인 가족이기주의적 특성을 갖는다. 특히 주목해야 할 현상은 가족주의의 사회적 확장이다. 다시 말해서 한국사회에서 가족주의

는 가족적 인간관계를 사회적 영역에까지 의제적으로 확대·적용하려는 경향성이 강하게 나타나고 있다는 것이다(박통희, 2004; 이명호, 2013; 이승환, 2004; 최우영, 2006; 최재석, 1965). 연고주의는 가족주의가 사회적으로 확장된 형태라 하겠다. 한국사회에서는 혈연, 학연, 지연을 중심으로 하는 사회적 네트워크가 고도로 발달하였다. “연고주의의 강화는 타인과 타 집단을 배제한 나와 내집단의 이익에 집중한다는 점에서 민주주의 발전과 전체 공동체의 친화에 부정적인 역할을 한다. 연고주의는 첫째 공격적이고 배타적인 이익지향성, 둘째 공적(公的)이지 못한 사적(私的) 당파성, 셋째 친밀한 집단의 자기중심적 내부거래 때문에 사회의 병리적 현상이 될 확률이 훨씬 높다. 그것이 사회의 어떤 가치보다 자본의 성장과 경제적 이익을 중시하는 근대 자본주의 사회와 접목할 경우, 특히 부정적 작용을 할 가능성이 크다(장현근, 2008: 107).” 한국사회의 연고주의는 다른 나라들에 비해 특히 부패친화적인 성격이 강하다(조은경·이정주, 2006).

4) 사회적 과제

(1) 저출산과 고령화의 문제

사회적 차원에서 해결해야 할 가장 중요한 문제는 저출산으로 인한 인구감소와 고령화의 문제이다. 일반적으로 저출산의 원인은 젊은이들이 주거나 일자리 구하기의 어려움, 일-가정 양립의 어려움, 자녀교육의 어려움 등으로 결혼과 출산 자체를 회피하는 경향이 강화되고 있기 때문이다. 따라서 저출산 대응정책은 단순히 출산을 장려하는 단기적 처방을 중심으로 이루어져서는 성공할 수 없다. 기본적으로 사회적 안전망을 확대하고 성평등 정책을 포괄적으로 강화함으로써 출산율을 높이는 입체적이고 종합적인 접근이 필요하다. 저출산은 고령화의 한 원인이기 때문에 저출산 대응정책은 고령화 대응정책이기도 하다. 고령화 사회에서 발생하는 어려운 문제 가운데 하나는 노인빈곤이다. 고령화 사회를 대비하여 평생 교육, 재취업 기회 확대, 정년 연장 등을 통해 노인들의 경제적 기반을 마련해주어야 한다. 이와 더불어 건강하고 안정적인 노후 생활 보장을 위한 노인 복지 정책이나 노인 편의 시설과 실버산업 확대 등 고령화 사회에 삶의 질을 향상할 수 있는 사회 환경이 필요하다.

(2) 공간적 불평등의 문제

공간적 불평등은 한국사회가 해결해야 할 가장 어려운 문제들 가운데 하나이다. 그것은 단순히 강제적으로 자원을 배분하는 방식으로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 입체적이고 종합적인 접근이 필요하다(임의영, 2009).

첫째, 비수도권 지역의 ‘정치세력화’가 무엇보다 중요한 과제가 될 것이다. 물론 지방정치가 중앙정치에 종속되어 있는 상황, 수도권지역의 강력한 정치적 영향력과 저항, 엘리트연합에 의해 왜곡되고 있는 지방정치의 상황, 주민들의 정치적 무관심, 자치단체 간의 복잡한 이해방정식 등은 지역의 정치세력화를 매우 어렵게 할 것이다. 그럼에도 불구하고 정치세력화가 이루어지지 않는다면, 격차구조의 심화를 제어할 가능성이 없다. 따라서 다양한 고민들이 필요하다. 우선 중앙정치와 지방정치의 종속관계를 제도적으로 극복하는 것이다. 가령 공천 제도를 근본적으로 재검토하는 것이다. 또한 비수도권의 시민사회세력이 지역이기주의의 굴레에서 벗어나 공조할 수 있는 의제들을 발굴하고 실천하는 것이다. 이를 통해서 지방의 왜곡된 정치구조를 극복할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다. 특히 한국인은 고향의식이 강하다. 따라서 수도권에 거주하는 사람들 가운데는 수도권과 비수도권의 격차 문제를 극복해야 하는데 인식을 같이 할 수 있는 잠재적 세력이 존재할 것이다. 이들을 정치세력화에 있어 중요한 동맹으로 연결시킬 가능성을 찾는 것 역시 고려해볼 만하다. 이를 통해서 수도권과 비수도권의 격차문제를 중앙정치의 핵심적인 의제가 될 수 있도록 만드는 것이 무엇보다도 중요하다.

둘째, 정부와 시민의 상호재창조(co-reinventing government and citizen)가 필요하다. 일반적으로 정부의 재창조는 효율과 능률을 높이기 위해 규모를 축소하고 규제를 완화하는 소위 신자유주의 논리에 의존한다. 이에 대한 대항 담론의 하나는 시민의 재창조를 강조한다. 시민이 보다 적극적으로 참여하는 능력을 고양시킴으로써 보다 민주적인 사회를 만들 수 있다는 것이다. 이제 재창조론은 재창조되어야 한다. 현실적으로 지방의 시민사회의 상황은 열악하다. 지역 시민들이 자체적으로 재창조의 당위성에 따라 참여분위기를 만드는 것을 기대하기 어렵다. 지방정부도 효율을 위해 재창조하는 것보다는 우선적으로 시민들과 교감을 나눌 수 있도록 재창조되어야 할 것이다. 따라서 지방정부는 시민들의 참여를 일상화하기 위한 방안들을 창조적으로 모색하는데 일차적인 관심을 기울여야 할 것이다. 주민들이 실제로 지역의 자치활동에 참여함으로써 스스로를 지역의 주인으로 인식하게 하고 효율적인 참여에 대해 고민하고 학습할 때 시민의 재창조가 가능해질 것이다. 참여를 자극하는 지방정부의 재창조를 통해 시민의 참여를 촉진하고, 참여를 통해 시민이

스스로를 지역의 주인으로 재창조하고, 다시 시민이 지방정부에 보다 바람직한 방식으로 참여하는 선순환의 재창조구조를 설계할 필요가 있다. 이는 지역사회의 자체적인 발전 동력을 충전하는 핵심적인 작업이라 하겠다.

셋째, 공간적 격차를 극복한다는 것은 다양한 지표상의 격차들을 균등화한다는 것만을 의미하는 것은 아니다. 그것은 현실적으로 불가능한 경우도 많다. 극복은 후진 지역에서의 삶의 질을 고양하는 것을 의미하기도 한다. 이것은 곧 지역복지시스템의 창조적 재구성을 의미하는 것이기도 하다. 정부중심의 시혜적 복지시스템에서 벗어나, 사회공동체를 지향하는 복지시스템을 구상하는 것이다. 그것은 주민, 지역 시민사회, 지방정부를 중심으로 하는 복지네트워크를 구성하는 것일 수도 있다. 또한 다양한 형태의 조합운동을 구상하는 것일 수도 있다. 보건의료, 교육, 먹거리, 노인, 주거 문제 등 다양한 문제를 중심으로 사회적 연대에 기반 한 지역공동체를 구상하는 것일 수도 있다. 물론 인접지역과의 지역 간 연대도 바람직한 대안이 될 수 있다. 이러한 운동이 기반이 된다면, 지역공동체의 실현도 꿈만은 아닐 것이다.

(3) 연고주의의 문제

첫째, 연고주의가 작동하는 이유는 공적인 절차를 통하는 것보다 연고관계를 이용하는 것이 유리하기 때문이다. 따라서 연고주의의 부정적인 작용을 막기 위해서는 사회적 상벌체계가 공정하게 작동할 수 있도록 설계되어야 한다. 이를테면, 공적인 절차를 통해서 문제를 해결하는 것이 연고를 이용하는 것보다 유익하다면 사람들은 굳이 연고주의적 행태를 보이지 않을 것이다.

둘째, 시민단체의 활성화는 연고주의의 작동을 제어하는 데 도움이 된다. 공익을 위해 활동하는 시민단체가 활성화되면, 지극히 사적인 이해관계를 위해 작동하는 연고주의는 도덕적으로 위축될 수밖에 없다. 또한 시민단체가 직접적으로 연고주의적 행태를 견제하고 통제하는 역할을 할 수도 있다. 이를 통해 시민단체를 매개로 하는 사회적 연대와 신뢰라는 사회적 자본의 형성에 접근할 수 있을 것이다.

2. 경제적 차원

경제적 차원에서 중요한 가치는 욕구의 충족이다. 사람들이 의식주를 해결하는 방법은 사회에서 이루어지는 생산, 소비, 유통, 분배의 기제에 의존한다. 사람들은 직장을 구하고 일을 하며, 그 대가로 임금을 받아 자신의 욕구를 충족한다. 경제적 차원에서 중요한 가치는 일할 수 있는 기회, 일한만큼의 소득 및 부의 분배, 욕구의

충족이다. 그리고 이를 떠받치는 것은 전반적인 성장기조의 유지이다. 한국사회에는 이러한 가치들을 추구하는 데 있어서 극복해야 할 장벽들이 존재한다. 여기에서는 저성장의 일상화, 실업, 불평등 및 양극화 문제를 살펴본다.

1) 저성장의 일상화

한국은 압축성장의 화신이었다. 그러나 이제는 아니다. 1970년대는 평균 9.4%, 1980년대는 9.92%, 1990년대는 7.04%의 경제성장률을 기록했다. 이는 경이적인 성장률이라 할 수 있다. 2000년대에는 1997년의 경제위기 여파로 4.43%의 경제성장률을 기록하였다. 그리고 2011년부터 2015년까지는 평균 2.96%의 경제성장률을 보였다. 이는 한국사회가 일찍이 경험해보지 못한 성장률이라 하겠다. 1997년 아시아의 경제위기와 2008년 미국의 금융위기는 신자유주의의 실패를 상징하는 사건들이다. 특히 후자는 세계경제를 대공황의 상황으로까지 악화시킨 주범으로 인식되고 있다. <표 II-4>의 2008년 이후 세계 및 한국의 경제성장률 추이를 보면, 한국의 경제성장률은 세계의 평균 수준을 밑도는 처지에 놓여있다. 한국사회가 저성장의 지속이 일상화된 뉴노멀 사회(New Normal Society)에 진입한 것이 아닌지 우려된다.

<표 II-4> 세계 및 한국의 경제성장률 추이(단위 %)

년도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
세계	0.0	5.4	4.2	3.4	3.3	3.4	3.1	2.9
한국	0.7	6.5	3.7	2.3	2.9	3.3	2.8	2.8

※ 자료: 연합뉴스, 2016.3.20

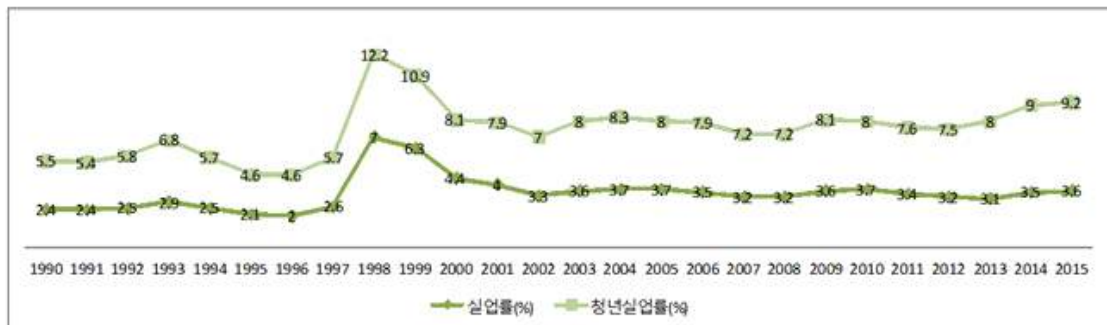
2) 실업과 청년실업

[그림 II-1]을 보면, 한국은 1997년 이전에는 2%대의 낮은 실업률을 보이다가 경제위기 이후에는 일시적으로 7%, 6.3%의 매우 높은 실업률을 보인다. 그 이후 안정세를 취하였지만 3% 이상의 실업률을 보이고 있어 1997년 이전의 상태를 회복하지 못하고 있다. 그래도 3%대의 실업률은 완전고용에 가까운 상태라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 체감실업률이 높은 이유는 무엇일까? 한국의 실업률 측정방식에 문제가 있기 때문이다. 통계적으로 실업자를 ‘일을 할 의지가 있는 사람(경제활동인구)’ 중에 ‘조사 기간(1주일) 동안 돈을 벌 목적으로 일한 시간이 1시간 미

만인 사람'으로 정의한다. 그러니까 1주일 동안 한 시간이라도 일을 했다면 실업자가 아니라 취업자로 분류된다는 뜻이다. 이것은 상식적으로 이해가 되지 않는 측정 방식으로서 실업률이 높지 않은 듯 한 착각을 불러일으킬 수 있다. 통계청이 「2014년 10월 고용동향」에서 처음 공개한 고용보조지표에 의하면, '사실상의 실업률'³⁾은 공식실업률(2014년 10월 3.2%)의 3배가 넘는 10.1%이다. 이는 체감실업률에 가까운 것으로 보인다.

특히 주목할 것은 청년실업률이 매우 높다는 점이다. [그림 II-1]에서 볼 수 있는 것처럼, 1997년 이전에는 평균 5.5% 정도의 실업률을 보이다가 경제위기 이후에는 일시적으로 12.2%, 10.9%로 상승했다가 다시 안정세를 보이는 듯하더니, 2014년 이후 9%대로 실업률이 상승하는 추세를 보이기 시작했다. 서울노동권익센터의 「통계로 본 서울의 노동: 산업구조, 고용구조, 취약노동자구조(2015)」에 의하면, 전국의 청년실질실업자⁴⁾ 추정치는 2010년 147만6천 명(27.4%)에서 2014년 173만 명(30.9%)으로 25만4천 명(3.5%포인트)이 증가한 것으로 나타났다. 청년실질실업률 역시 공식적인 청년실업률의 3배가 넘는다.

[그림 II-1] 실업률 및 청년실업률



* 자료: 통계청 사이트

3) 불평등의 심화와 양극화

지니계수는 불평등의 정도를 측정하는 대표적인 지표이다. 통계청 자료에 의하면,

- 3) ① 지난 4주간 일자리를 알아봤고 지난주에 일을 안 한 사람(공식 실업자), ② 일주일에 36시간 미만 일을 하고 있으면서 일을 더 하고 싶은 사람, ③ 취업할 생각은 있으나 더 좋은 직장 등을 위해 지난 4주간 일자리를 알아보지 않은 사람(취업 준비생 등), ④ 지난 4주간 일자리를 알아봤는데 지난주에는 갑자기 몸이 아프거나 사정이 생겨 일자리가 있어도 일할 형편이 아니던 사람 등을 실업자로 포함시킨 것이다.
- 4) 전국의 청년실질실업자 추정치 = 전국 명목청년실업자 + (전국의 청년비경제활동인구 중 '쉬었음+취업준비자+구직단념자' 추정치), 전국의 청년실질실업률 추정치 = 전국의 청년실질실업자 추정치 / 전국의 청년경제활동인구 + (전국의 청년비경제활동인구 중 '쉬었음+취업준비자+구직단념자' 추정치)*100

도시 2인 이상 가구의 가처분소득을 기준으로 1990년 0.256, 경제위기가 발생한 직후인 1998년과 1999년에 0.285와 0.288로 높아졌다. 그 이후 조금씩 개선되는 흐름을 보이다가 미국의 금융위기를 전후한 2007, 2008, 2009년에 0.292, 0.294, 0.295로 악화되었다가 2014년 0.2777로 개선되는 경향을 보인다. 이러한 수치에 근거해서 보면, 한국의 소득불평등 정도는 OECD회원국 가운데 양호한 수준이라 하겠다. 그러나 통계청의 자료와 실제 국민들이 체감하는 불평등의 정도는 상당한 격차를 보이고 있다. OECD의 「일자리의 질(Job Quality, 2016)」에 의하면, 앳킨스 지수를 활용한 한국의 소득불평등 정도는 0.32로 나타났다. 조사 대상 33개국 중 이스라엘(0.41), 미국(0.35), 터키(0.34)에 이어 4번째로 소득 불평등도가 높았다(한국일보, 2016.2.12).⁵⁾ 이는 지니계수가 드러내는 기존의 소득불평등보다 상황이 더 좋지 않음을 의미한다.

통계청의 측정방식은 개인이 아닌 가구를 대상으로 조사하고, 표본집단을 대상으로 한다는 점에서 실상을 반영하는 것으로 보기 어렵다. 김낙년·김종일(2013)은 구간별로 집계된 소득세자료를 활용하여 지니계수를 측정한 바 있다. 그 결과를 보면, 2010년 전체가구의 시장소득 기준 지니계수가 0.415, 가처분소득 기준 지니계수가 0.371로 높아졌다. 이는 통계청이 내놓은 0.339, 0.308과 상당한 차이를 보인다. 이러한 측정방식에 따르면, 한국의 소득분배 불평등 수준은 OECD 회원국 가운데 칠레, 멕시코, 터키, 미국에 이어 5번째로 심각하다. 김낙년·김종일(2013)에 따르면, 한국이 1945년 해방 이전에는 소득불평등이 매우 높은 사회였지만 해방 이후 불평등 수준이 크게 떨어졌다는 것이다. 이후 고도성장기인 1970~1980년대에는 비교적 안정적으로 유지되다가 1997년 외환위기 이후 불평등이 급속히 악화하는 U자형의 양상을 보였다는 것이다.

양극화의 심화 정도를 소득과 부의 집중도를 중심으로 살펴보자. 첫째, 소득의 집중도를 보면, 2010년을 기준으로 상위 10%의 소득비중이 48.5%로 OECD 19개국 중에서 미국에 이어 두 번째에 해당된다. 상위 1%의 소득비중은 12.9%로 미국, 영국에 이어 세 번째에 해당된다(김낙년, 2014). 둘째, 부의 집중도를 보면, 2010~2013년 기준으로 자산 상위 1%가 차지하는 자산은 전체의 25.9%, 자산 상위 10%가 가진 자산은 66.0%에 달한다. 이러한 부의 집중도는 2000~2007년 기간에 비해 각각 1.7%포인트, 2.8%포인트 높아진 것이다. 그러나 하위 50%가 가진 자산은 1.7%에 불과하다(김낙년, 2015). 이는 부의 불평등이 갈수록 심해지고 있

5) 앳킨스 지수는 사회 구성원이 불평등을 얼마나 심각하게 여기고 있는지 여부를 변수로 반영한다. 지수는 0부터 1 사이의 값으로 나타나며 1에 가까울수록 불평등 정도가 심각하다는 것을 뜻한다. 양극화에 민감하게 반응하도록 설계돼 있어 양극화가 심할수록 수치가 커지는 폭이 크다. 공평한 소득분배에 대한 구성원의 열망이 얼마나 강하냐에 따라 평가가 달라질 수 있다는 뜻이다.

다는 것을 의미한다. 이 같은 자산 집중도는 2010~2012년 소득 상위 1%가 전체 소득의 12.1%를, 소득 상위 10%가 44.1%를 차지한 소득 집중도에 비해 훨씬 높은 수준이다. 부의 불평등이 소득의 불평등보다 크다는 것은 부의 세습이 불평등에 결정적인 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

4) 경제적 과제

첫째, 성장패러다임에 대한 재성찰이 이루어져야 한다. 불균등발전과 낙수효과를 전제로 하는 기존의 성장패러다임으로는 당면하고 있는 저성장의 늪에서 벗어날 수 없다는 것이 IMF나 OECD와 같은 국제기구들이 내놓은 진단이다. 박정희 정부 이래로 현 정부에 이르기까지 ‘성장’은 최고이념으로 인식되고 있다. 한국행정의 성장주의에는 일종의 왜곡된 신념이 자리를 잡고 있는데, 그것은 성장과 분배 및 재분배가 제로섬 관계에 있다는 것이다. 그로 인해 분배 및 재분배는 성장 이후의 과제로 치부되곤 한다. 그러나 성장과 분배 및 재분배는 선후의 문제가 아니며 더더구나 제로섬 관계에 있는 것도 아니다. 경제활동은 기본적으로 자원의 분배를 수반하는 것이기 때문에, 문제는 ‘어떤’ 분배가 성장과 친화성을 갖는가 하는 것이다. 정확히 표현하면, 한국사회의 성장주의는 성장은 친자본적 분배와 정(正)의 관계에 있으며, 친노동적 분배와는 부(負)의 관계에 있다는 신념을 의미한다. 또한 재분배는 본질적으로 친자본적 분배의 효율성을 저해하는 것으로 인식되고, 재분배는 친자본적 분배를 지지하는 한도 내에서 이루어지는 것이 바람직한 것으로 본다. 그러나 최근의 연구에 따르면(Lavoie and Stockhammer, 2012; 새로운사회를여는 연구원, 2012; 이상헌, 2014; 홍장표, 2014), 친자본적 분배가 친노동적 분배에 비해서 성장에 더욱 친화적이라는 신념이 허구라는 것이 밝혀지고 있다. 그리고 2008년 경제위기 이후의 저성장의 늪에서 벗어나기 위한 대안으로 친노동적 분배에 기초한 성장전략, 즉 임금주도 성장전략에 주목하고 있다. 이와 더불어 친자본적 분배에 기초한 성장전략의 부산물인 불평등에 대응하기 위해 재분배 문제를 전향적으로 바라볼 것을 제안하고 있다. 한국행정은 성장과정에서 불평등을 감소시킬 수 있는 임금주도(소득주도) 성장전략과 성장에 도움을 주거나 적어도 성장에 방해가 되지 않는 성장 친화적 재분배 전략을 모색할 때가 되었다(유종일, 2012). 임금주도 성장전략으로는 기본적으로 최저임금의 인상, 사회보장제도의 강화, 노조입법 개선, 그리고 단체협약 적용범위의 확대 등을 들 수 있다. 성장 친화적 재분배전략으로는 인적 자원의 질을 제고하기 위한 보육, 교육, 의료보전, 평생교육체제에 대한 공적 투자와 복지에 초점을 맞춘 정책들을 들 수 있다.

둘째, 한국사회가 당면하고 있는 문제들은 불평등에서 원인을 찾을 수 있다. 그런데 문제는 불평등이 단순히 소득의 격차에서 기인하는 것이 아니라 부의 세습에 의해 더욱 고착되고 있다는 데 있다. 노직의 이전의 원칙에 의하면, 세습에 의한 불평등은 문제될 것이 없다. 그러나 Rawls는 우연적인 ‘운’이 분배에 영향을 미치도록 설계된 사회제도는 정의롭지 않은 것으로 본다. 현재 한국사회가 당면하고 있는 도전들은 ‘구조적인 문제’로 인식될 필요가 있다. 구조적이라는 것은 개인이 통제할 수 있는 범위를 넘어선 문제라는 것이다. 그러한 의미에서 한국사회는 ‘선택’보다는 ‘운’이 개인의 운명을 결정하는 사회가 되어가고 있다. “개천에서 용 났다”는 말은 폐기처분된 지 오래다. ‘운’이 사람들의 운명을 결정하는 세습자본주의가 새로운 신분 질서를 고착화시키고 있다(Piketty, 2014; 유종일 엮음, 2015). 한국사회에서는 불평등의 심화로 사회계층과 계급이 공고화되고, 사회계층 및 계급 간의 격차가 교육격차를 확대시키고, 그것이 사회적 이동성을 낮추는 악순환을 이루고 있다(여유진 외, 2015). 이에 대응하기 위해서는 상속이나 증여와 같은 ‘운’이 분배에 미치는 영향을 최소화하고 기존의 불평등을 완화하기 위해 차등원칙을 정교하게 제도화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 요컨대 기존의 조세체계에서 작동하고 있는 역진성을 교정하는 것은 물론이고, 상속세와 증여세, 그리고 법인세를 포함한 조세 일반의 누진체계를 점진적으로 강화함으로써 조세형평을 실현하는 것이 핵심적인 과제라 할 것이다.

셋째, 유럽에서 실험중인 기본소득제도를 고려할 필요가 있다. 기본소득은 중앙정부 또는 지방정부가 모든 구성원 개개인에게 아무 조건 없이 정기적으로 지급하는 소득을 말한다. 기본소득은 기존의 생활보장제도와는 그 성격이 다르다. 첫째, 기본소득은 모든 구성원들에게 제공된다는 점에서 보편적 보장소득이다. 둘째, 기본소득은 재산이나 소득의 많고 적음, 노동 여부나 노동 의사와 상관없이 모든 사회 구성원에게 균등하게 지급되는 소득이라는 점에서 무조건적 보장소득이다. 셋째, 기본소득은 가구 단위가 아니라 구성원 개개인에게 직접 지급된다는 점에서 개별적 보장소득이다. 따라서 기본소득은 보편적 복지 그 이상의 의미를 갖는다고 하겠다. 모든 구성원들에게 최소한의 삶을 보장한다는 점에서는 보편적 복지와 다르지 않으나, 단순한 재분배정책이 아니라 사회적 삶의 원리를 근본적으로 바꿀 수 있는 토대가 될 수 있다는 점에서는 보편적 복지와 다르다. 기본소득은 개인에게 최소한의 삶을 보장함으로써 개인이 누릴 수 있는 자유의 폭과 깊이를 더하고, 사회의 근본적인 변화를 지향한다는 점에서 그 필요성과 정당성 그리고 지향성이 일반적인 복지의 개념을 넘어서는 것이라 할 것이다.

3. 에너지·환경적 차원

에너지·환경적 측면에서 중요한 가치는 환경친화적인 에너지를 효율적으로 사용하는 것이며, 사람들이 쾌적한 환경에서 살 수 있는 권리를 향유하는 것이다. 지구적 차원에서 보편적으로 당면하고 있는 문제는 온난화로 인한 기후변화이다. 이는 예측할 수 없는 재난을 일으키고 있다. 이와 더불어 한국은 미세먼지라는 또 다른 문제에 당면하고 있다. 미세먼지는 국민의 건강에 치명적이라는 점에서 많은 우려를 낳고 있다. 온난화나 미세먼지는 공히 에너지와 밀접한 연관을 갖는다. 따라서 여기에서는 한국의 기후변화와 미세먼지 문제를 중심으로 살펴본다.

1) 기후변화: 온난화

국립기상과학원의 「한반도 100년의 기후변화(2018)」는 한국에서 기후변화가 큰 폭으로 이루어지고 있음을 보여주고 있다. 지난 106년(1912~2017) 동안의 연평균기온은 13.2℃이고 연 강수량은 1237.4mm이다. 그리고 연평균 최고기온은 17.5℃이고, 최저기온 8.9℃이다. 최근 30년 기온은 20세기 초(1912~1941) 보다 1.4℃ 상승하였다. 평균기온, 최고기온, 최저기온 중 최저기온 상승폭이 가장 컸다. 2010년대(2011~2017)는 연평균기온이 14.1℃로 기온이 가장 높았다. 연평균기온은 1980년대(13.4℃)와 1990년대(14.0℃) 사이에 크게 상승하였다. 최근 30년 강수량은 20세기 초 보다 124mm 증가하였고, 변동성은 매우 크다. 강한 강수는 증가하고 약한 강수는 감소하고 있다. 최근 10년 동안은 서리일수, 한랭일이 많아지며, 강한 강수가 감소하는 등 최근 30년 동안과 상반된 현상이 나타났다. 여름은 19일 길어졌고 겨울은 18일 짧아졌다.

최근 30년 동안 연평균기온이 빠르게 상승하게 된 원인은 온실가스 배출량이 현저하게 증가한 데 기인한다. 온실가스 배출량의 경우 1990년에 비해 두 배 이상이 증가하였다. 그리고 1990년 대비 2015년의 총배출량 증감률은 135.7%, 순배출량은 149.6%로 상당히 큰 폭의 증가율을 보여주고 있다. 분야별로 배출량을 보면, 에너지 분야가 압도적인 비중을 차지하고 있다. 총배출량을 기준으로 보면, 에너지 분야의 비중이 1990년에 82.4%, 2000년에 86%, 2015년에 87.1%로 그 비중이 압도적이면서 동시에 꾸준히 상승하고 있다. 이는 교통량 및 석유제품 생산 증가 등으로 도로수송, 석유정제 부문의 배출량이 증가하였기 때문으로 분석되고 있다.

<표 II-5> 분야별 온실가스 배출량 및 흡수량

(단위: 백만톤 CO₂eq.)

분야	온실가스 배출량						1990년 대비	2014년 대비
	1990	2000	2010	2013	2014	2015	2015년 증감률	2015년 증감률
에너지	241.4	410.6	564.9	605.1	597.7	601.0	149.0%	0.6%
산업공정	19.8	49.9	54.0	52.8	55.2	52.2	164.0%	-5.5%
농업	21.3	21.6	22.2	21.4	20.8	20.6	-3.2%	-1.2%
LULUCF	-34.2	-58.8	-54.4	-42.7	-42.4	-44.4	29.9%	4.6%
폐기물	10.4	18.8	15.1	15.9	15.4	16.4	56.7%	6.4%
총배출량	292.9	500.9	656.2	695.2	689.2	690.2	135.7%	0.2%
순배출량	258.7	442.0	601.8	652.5	646.7	645.8	149.6%	-0.1%

총배출량: LULUCF 제외 / 순배출량(LULUCF 포함)=총배출량-흡수량

자료: 2017국가온실가스인벤토리보고서(온실가스종합정보센터)

2018년 48회 기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC) 총회에 제출된 지구온난화 1.5도 특별보고서」에 따르면, 지구온난화로 인해 해수면 상승, 고산빙하, 극빙하 및 극지 주변 유빙의 소멸 내지 축소, 기후대의 변화, 사막의 확장, 태풍의 강도 및 빈도 변화, 계절풍의 강도 및 풍향 변화, 집중호우의 강도 및 빈도 변화 등이 야기되고 있다. 그와 더불어 생태계의 변화와 산업의 변화 그리고 사람들의 건강에도 지대한 영향을 미칠 것이다.

2) 미세먼지

미세먼지(PM-10)는 입자의 크기가 10 μ m 미만인 먼지를 말한다. 인체의 폐포까지 침투하여 각종 호흡기 질환의 직접적인 원인이 되며, 인체의 면역 기능을 악화시킨다. 세계보건기구(WHO)는 연평균 20 μ g/m³, 24시간 평균 50 μ g/m³를 가이드라인으로 제시하고 있다. 세계 대도시들과 한국의 미세먼지 농도를 비교해보면(2016년 기준), 미국(LA) 34 μ g/m³, 일본(도쿄) 17 μ g/m³, 프랑스(파리) 22 μ g/m³, 영국(런던) 20 μ g/m³인데 비해 한국(서울)은 48 μ g/m³로 현저하게 높은 것으로 측정되었다. 이는 WHO의 가이드라인의 두 배 이상에 해당된다. 초미세먼지(PM-2.5)입자의 크기가 2.5 μ m 미만인 먼지를 말한다. 입자의 크기가 작을수록 건강에 미치는 악영향이 크다. 세계보건기구(WHO)는 연평균 10 μ g/m³, 24시간 평균 25 μ g/m³를 가이드라인으로 제시하고 있다. 세계 대도시들과 한국의 초미세먼지 농도를 비교해보면(2016년 기준), 미국(LA) 12 μ g/m³, 일본(도쿄) 12.6 μ g/m³, 프랑스(파리) 14 μ g/m³, 영국(런던) 12 μ g/m³인데 비해 한국(서울)은 26 μ g/m³로 현저하게 높은 것으로 측정되었다. 이 역시 WHO의 가이드라인의 두 배 이상에 해당된다. 지표상으로 한국의 미세먼지

문제는 매우 심각한 상황이라 할 수 있다.

<표 II-6> 주요도시 대기오염현황(2016년)

지역	PM10 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	PM2.5 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	NO2 (ppm)	SO2 (ppm)	O3 (ppm)
서울	48	26	0.031	0.005	0.024
미국(LA)	34	12.0	0.024	0.001	-
일본(도쿄)	17	12.6	0.016	0.002	0.031
프랑스(파리)	22	14	0.02	-	0.019
영국(런던)	20	12	0.022	0.001	0.013

자료: <https://www.airkorea.or.kr/foreignState>

이러한 현실을 반영하듯이 대한민국의 국민들은 미세먼지에 대해 상당히 불안한 인식을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 2018년 통계청에서 조사한 시·도 주민의 미세먼지에 대한 인식도를 보면, 응답자(13세 이상) 가운데 0.6%가 전혀 불안하지 않음, 3.9%가 별로 불안하지 않음, 13%가 보통, 37.2%가 약간 불안함, 45.3%가 매우 불안함으로 응답하였다. 국민들 가운데 약 80% 이상이 미세먼지에 대해 불안감을 가지고 있는 것으로 추정할 수 있다. 그만큼 국민들이 체감하는 미세먼지에 대한 공포는 매우 큰 것으로 볼 수 있다. 한국에서의 미세먼지의 발생 원인은 아직 명확하게 규명되지 않았다. 그러나 일반적으로는 대외적으로는 중국대륙의 영향, 대내적으로는 화력발전과 차량배출가스에서 그 원인을 찾고 있다.

<표 II-7> 초미세먼지 발생에 대한 국내요인 관련 연구 내용

연구자	분석시점	분석지역	주요 오염원
문광주 등(2011)	2010년	서울	자동차 및 생체연료 연소(40%), 2차 에어로솔(38%)
진형아 등(2012)	2008년	전국	연료연소(62%), 이동오염원(33%), 산업공정(3.2%)
김도균 등(2012)	2011년	수원	토양 및 도로(15.5%), 디젤차(12.6%), 가솔린차(2.8%)
김기주 등(2014)	2010~2011년	제주도	인위적 오염원 > 해양 및 토양
정영진·황인조(2015)	2010~2012년	경산	2차 질산염(20.6%), 생체소각(15.5%), 산업(10.4%)
국립환경과학원(2013)	2010~2012년	수도권	생체연소(16.0%), 자동차(14.8%), 연료연소(5.3%)

자료: 박순애·신현재(2017: 233)

그렇다면 미세먼지는 얼마나 위험한가? 미세먼지 입자에는 보통 금속, 질산염, 황산염, 타이어 고무, 매연 등이 포함된다. 이 이물질들은 기관지를 거쳐 폐에 흡착돼 호흡기 질환을 일으키는 것으로 알려져 있다. 대표적으로 초미세먼지와 미세먼지는 박테리아 병원균에 대한 항체를 무력화해 폐렴을 유발한다. 또한 혈관으로 흡수돼 뇌졸중, 심장질환 등을 일으키기도 한다. 이렇듯 매연으로 인한 심장 질환과 폐 질환은 어느 정도 알려져 있다. 하지만 최근 연구에 따르면, 미세먼지는 호흡기와 직접적 연관이 없는 간, 비장, 중추 신경계, 뇌, 심지어 생식 기관까지 손상할 수 있는 것으로 밝혀졌다.⁶⁾

3) 에너지·환경적 과제

첫째, 지구온난화로 인한 기후변화는 당면한 문제가 되었다. 일각에서는 한국의 기후가 아열대성기후로 변화되고 있다는 주장이 제기되고 있다. 온난화에 대응하기 위해서는 대외적 차원과 대내적 차원을 동시에 고려해야 한다. 대외적 차원에서 보면, 온난화문제를 일국적 차원에서 해결하는 것은 불가능하기 때문에 국제적인 노력에 적극적으로 공조할 필요가 있다. 대내적 차원에서 보면, 기술적으로 통해 온실가스를 배출하는 원인을 최소화할 수 있는 방법을 찾고, 행태적으로는 가스배출 친화적인 삶의 방식으로 바꾸는 것이다. 기술개발이 요청되는 부문은 에너지 분야이다. 과거에는 원자력발전소의 건설에 많은 기대를 하였으나, 그것이 가지고 있는 위험은 이미 입증되었기 때문에 신생대체에너지원의 개발에 주력할 필요가 있을 것이다. 또한 환경 친화적인 차량의 개발과 기존의 가스배출 차량에 대한 규제를 강화하는 조치를 취해야 할 것이다. 현재의 도시적 삶은 많은 에너지의 소비를 필요로 하는 방식으로 구성되어 있다. 환경 친화적이고 에너지 절약형의 도시의 설계와 문화를 형성하는 것이 무엇보다 중요한 과제가 될 것이다.

둘째, 미세먼지 문제는 국민의 건강과 직결된다는 점에서 매우 중차대한 문제라 하겠다. 아직은 그 원인규명이 명확히 이루어지지 않고 있으나, 일반적으로는 중국의 대외적 요인과 화력발전이나 차량과 같은 대내적 요인들이 주요 원인으로 지목되고 있다. 따라서 대외적으로는 중국과 미세먼지 발생의 원인을 철저히 규명하는 공동연구를 진행하여 양국이 문제를 함께 해결하는 제도적 틀을 구축할 필요가 있다. 대내적으로는 역시 미세먼지를 발생시키는 에너지를 대체할 수 있는 환경 친화적인 신생에너지원을 개발할 필요가 있다. 더불어 차량에 대한 규제와 기술개발도 병행되어야 할 것이다.

6) <https://www.bbc.com/korean/news-43524873>(2018.12.19접속)

셋째, 환경문제는 먼 미래의 문제가 아니다. 이제 당면의 문제가 되었다. 따라서 궁극적으로는 생태국가를 지향하는 헌법의 개정을 시도할 필요가 있다. 생태나 환경을 정책적으로 앞세우면 규제로 인하여 산업이 위축될 것이라는 편견이 지배하고 있다. 그러나 환경과 생태는 또 다른 경제적 기회의 창이라 할 수 있다. 따라서 생태국가를 향한 국민적 합의를 도출하기 위해 노력할 필요가 있다.

이상의 논의를 부문, 문제, 과제, 지향가치의 측면에서 정리하면, <표 II-8>과 같다.

<표 II-8> 부문별 문제, 과제, 지향가치

부문	문제	과제	지향가치
사회	인구감소 공간적 불평등 연고주의 및 행태주의	<ul style="list-style-type: none"> - 입체적 접근(성평등, 출산, 양육, 교육 등) - 지역의 정치세력화, 주민세우기, 지역공동체 구축 - 연고적 행태에 불리한 상벌체계 설계 	균등발전, 신뢰, 복지, 돌봄
경제	저성장의 일상화 실업률 상승 불평등과 양극화	<ul style="list-style-type: none"> - 성장패러다임의 재고(소득주도 성장 및 일자리 창출) - 불평등 구조의 혁신 	형평, 분배, 평등
환경	기후변화(온난화) 미세먼지	<ul style="list-style-type: none"> - 친환경 에너지원의 개발 - 규제 강화 - 생태국가적 헌법 개정 	생태, 건강, 안전, 지속가능성

제3장 사회적 가치와 공공가치의 개념화

제1절 사회적 가치와 공공가치 개념에 대한 기존 논의

1. 사회적 가치의 개념

사회적 가치는 이론적으로 명확하게 정의된 개념이라기보다는 공공부문뿐만 아니라 민간부문을 포함한 모든 조직과 제도가 인민의 사회적 삶의 질을 향상시키도록 그들의 행동을 안내하는 규범적이며 실천적인 가치이다. 사회적 경제를 뒷받침하는 가치, 시장경제에서 기업의 공유가치창출(나종연외 4인, 2014), 공공부문의 공공가치 등은 의미의 차이는 있지만 사회적 가치와 연관되어 있다. 다는 아니지만, 사회적 가치의 의미를 잘 예시해주는 것은 사회적 경제라고 할 수 있다. 2009년의 「사회적 경제에 관한 유럽의회 결의(European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy(2008/2250(INI))」를 보면 사회적 경제는 이윤과 사회적 연대성을 결합하고, 고품질의 직업을 창출하며, 사회적, 경제적 그리고 지역적 응집성을 강화하며, 사회 자본을 생성하고 적극적인 시민정신을 조장하며 지속가능한 발전과 사회적, 환경적 그리고 기술적 혁신을 지원하는 것에 부가하여 사람을 우선시 하는 민주적 가치를 지닌 경제 유형을 조장하는 경제를 말한다. 영국은 사회적 경제에 대한 유럽의회의 결의에 기초하여 2012년에 「공공서비스(사회적 가치)법」을 제정하였다(전재경, 2014: 2).

사회적 가치법 제정 이후 영국에서는 사회적 가치는 공공기관 및 기업, 사회경제 기업, 시민사회조직 등이 지향하는 가치와 운영양식을 전환하는 준거로 활용되기 시작했다(UKGBT, 2018). 국내에서도 국회에서는 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본 법안(의안번호 10886, 의안번호 9920)이 발의 되었으며, 문재인 정부는 2017년 100대 국정과제에 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관(국정과제12)’를 포함시키고 있으며, 2018년 현재, 서울시의 「서울특별시 사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례」 제정을 포함해 지방자치단체들은 사회적 가치 관련 조례를 제정하고 있는 상황이다. 즉 공공기관의 운영이 지향하는 주요가치가 사회적 가치임을 표방하고 있다.

여기서는 이러한 사회적 가치가 어떤 의미를 갖고 있는 지를 영국과 한국의 경우에 한해서 살펴보고자 한다.

1) 영국의 사회적 가치 개념

영국의 「공공서비스(사회적 가치)법」에서 사회적 가치는 어떠한 지역의 경제적·사회적·환경적 안녕(well being)을 증진시키고 서비스 자체가 제공하는 편익이상으로 조달과 위탁계약으로 창출될 수 있는 추가적 편익을 극대화 하는 것을 말한다. 이법은 공공기관이 공공서비스계약과 관련하여 경제적, 사회적, 그리고 환경적 안녕과 이러한 사항들에 대한 협의유무에 대해 고려할 것을 요구한다. 2012년 사회적 가치법 제정 이후 공공기관 및 자생단체, 사회적 기업들은 사회적 가치를 <표 III-1>처럼 다양하게 정의하고 있다. 자선단체인 Social Value International은 사회적 가치를 이해관계자(stakeholders)가 자신의 삶의 변동을 통해 경험하는 가치라고 하며 이러한 가치를 평등을 증진하고 안녕을 개선하며 환경의 지속가능성을 증진시키는 것과 관련짓고 있다. 이 기관의 주요 명제는 조직은 자신의 자원을 활용하여 불평등과 환경 악화의 감소와 같은 가치를 최대화해야 한다는 것이다(Social Value International). 특히 이러한 가치는 의사결정 권력이 없는 사람들이 경험하는 결과(outcome)와 관련되기 때문에 가끔 눈에 안 보인다. 따라서 이기관은 Social Value UK의 후원을 받고 이러한 가치들이 눈에 보이도록 사회적 가치 회계(account of social value)를 구성하는 7가지 원칙을 제시하고 있다. 이해관계자의 참여, 변동하는 것에 대한 이해, 중요한 결과의 가치평가, 물적 증거와 정보의 포함, 가치를 창출한 활동에 대한 주장, 투명성, 결과 입증 등이다.

UKGBC(UK Green Building Council)는 공공선을 지원하는 공공편익과 결과(outcome)를 최대화하는 것을 사회적 가치라고 하며 사회에 편익을 제공하는 사회적, 경제적, 환경적, 경제적 편익으로 해석하고 있다(UKGBC, 2018). 이 기관은 ‘새로운 개발에서의 사회적 가치’라는 안내서를 발간하면서 국소적 맥락의 중요성을 강조하며 새로운 개발의 사회적 가치를 직업과 경제성장, 건강, 복리와 환경, 지역 사회의 활력 등으로 제시하고 있다.

<표 III-1> 사회적 가치의 정의

조직	정의
Bristol City Council	사회적 가치는 최선의 결과를 얻기 위해 공공지출의 영향을 극대화하고 이러한 것을 어떻게 성취하는 가를 결정하는 데 지역 주민들이 중심이라는 것을 인정하는 것에 대한 것임
Business Dictionary.com	자신들에게 영향을 미치는 결정에 참여할 수 있는 능력과 같은 시민의 안녕의 주관적인 측면뿐만 아니라 사회적 자본을 포함하는 광의의 개념.

조직	정의
Demos	개인과 지역사회의 안녕, 사회자본, 환경을 포함하는 프로그램, 조직과 개입의 광범위한 비 금융적 영향
HM Government Cabinet Office	사회적 가치는 사회적, 환경적 그리고 경제적 비용과 편익을 포함하는 광의의 가치 개념임. 이것은 개입의 직접적인 영향을 고려하는 것뿐만 아니라 경제의 다른 지역에 대한 광범위한 효과를 고려하는 것을 말함
Kirklees Council	서비스 전달에 1파운드가 지출된다면, 지역사회를 위해 광범위한 편익을 생산하는데 동일한 1파운드가 사용 된다고 할 수 있는지?
NACVA	사회적 가치는 공공지출의 영향을 극대화하는 것임. 공공영역에서 우리가 가치 있다고 평가하는 것임. 사회적 가치는 금융적 거래 그 이상을 고려함
NACVA	개념으로서의 사회적 가치는 특정 사업이나 조직의 결과를 측정하는 것을 넘어서는 추가적 함의를 지님. 이론에서는, 상이한 이해관계자들이 가치 있다고 평가하고 우선순위를 정한 것을 측정하는 시도임. 가치는 주관적인 것임을 인정하고 상이한 이해관계자들 간의 토론과 특정한 상황에서 가치가 있다고 평가를 받는 것이 무엇인지에 대한 동의를 요구함
NHS Liverpool Clinical Commission Group	사회적 가치를 창출하는 것은 우리가 봉사하는 사람들의 사회적, 경제적, 환경적 안녕을 증진시키는 것을 의미함
Social Enterprise UK	희소한 자원을 배분하고 사용하는 방법에 대한 사고방식. 이것은 공공기관이 계약을 할 때 개별 계약의 가격외에 지역사회에 가져다주는 집합적인 편익이 무엇인가를 고려하는 것임.
Social Value Hub	재화, 서비스 및 결과의 직접적인 구입과 관련한 위탁/조달 과정에서부터 획득되는 지역사회의 편익
Social Value UK	조직(기업, 자선단체, 공공부문)이 자신들의 행위가 상이한 집단들의 가치를 어떻게 창조하거나 파괴하는 지에 대해 책임을 추궁 당할 수 있는 정도.
SROI Network 2013	사회적 가치는 활동의 결과로 이해관계자들에게 일어나는 변동들의 상대적인 중요성임.
Sustainable Procurement Task Force 2006	조직이 환경에 대한 위해를 최소화하고 사회와 경제에 편익을 발생시키면서 돈의 가치를 실현하는 방식으로 재화와 서비스, 작업과 공익사업을 위한 욕구를 충족시키는 과정
The Public Service(Social Value)Act 2012	사회적 가치는 서비스를 조달하고 위탁하는 과정에서 창출될 수 있는 추가적 편익(단지 서비스 자체의 편익을 넘어서)을 극대화하는 것을 말함.

자료: UKGBC 2018

사회적 가치법의 제정이전부터 Moore의 공공가치 창출론에 입각한 공공서비스 개혁에 대한 논의가 있어왔다. 예로 영국의 국무조정실(Cabinet Office)을 위해 Kelly, Mulgan, and Muers(2002)의 ‘공공가치창출: 공공부문 개혁을 위한 분석틀(Creating Public Value: An analytical framework for public service reform)’, Horner, Lekhi, and Blaug(2006)의 ‘숙의 민주주의와 공공관리자 역할(Deliberative democracy and the role of public manager)’, Coats and Passmore(2008)의 ‘공공가치: 공공부문 개혁의 다음 단계(Public Value: The Next Steps in Public Service Reform)’ 등을 들 수 있다. Kelly, Mulgan, and Muers(2002)는 공공가치 접근이 공공부문의 개혁의 궁극적인 목표와 이를 달성하는 방식에 대해 다른 방식으로 사고하고 말할 수 있는 충분한 잠재력을 갖고 있다 면서 공공가치의 3가지 구성요소를 제시하고 있다(신희영, 2018). 첫째, 사용자가 공공서비스를 개인적으로 사용하면서 창출되는 가치이다. 여기서 사용자의 만족이 공공가치에서 중요하다. 사용자의 만족을 형성하는 요인은 고객지향 서비스, 정보제공, 선택수준의 강화, 특별히 명명된 서비스의 사용과 공무원의 옹호, 서비스 제공에 있어서의 공정성 등을 들 수 있다. 이외에도, 적시성, 서비스 제공자의 지식, 예의, 공정성, 결과 등이 있다.

둘째 결과의 가치이다. 정부의 정책과 프로그램으로 경제적 사회적으로 유익한 결과를 창출할 때 공공가치가 창출된다. 공공가치는 시민과 정부가 합동 노력으로 생산될 수 있다는 사실은 결과(outcome)에서 현저하게 나타난다. 셋째, 신뢰와 정당성의 가치이다. 신뢰는 시민과 정부 간의 관계에서 핵심이라고 할 수 있다. 신뢰의 실패는 공공가치를 파괴할 수 있다. 밀접하게 연결되어 있는 세 가지 요소는 Moore의 전략적 삼각형에 대비되는 요소로서, 정부활동과 정책결정을 안내하는 폭넓은 방식을 제공하며 다원적인 정부의 책임성(accountability)이 잘 작동할 수 있게 해주는 기반을 제공한다.

신공공관리에 따른 공공서비스 전달의 역설과 민주적 정당성의 결핍을 극복하기 위한 공공가치 논의는 사회적 가치법에서 언급하고 있는 사회적 가치를 충분하게 담고 있다.

2) 국내의 사회적 가치 개념

사회적 가치에 대한 법적 정의를 살펴보면 다음과 같다. ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관(국정과제12)’에서는 인권, 안전, 환경 및 양질의 일자리 등을 사회적 가치로 개념작용하고 있다. 문재인 정부는 2018년에 사회적 가치구현과 관련한

일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전 등의 사회적 지표를 반영하여 공공기관 경영평가 제도를 개편하였다. 「사회적경제 기본법안(의안번호 2616)」에서는 사회서비스 확충, 복지의 증진, 일자리 창출, 지역공동체의 발전 기타 공익에 대한 기여를 사회적 가치로 개념작용하고 있다. 「사회적경제기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법안」에서는 사회적 가치를 ‘고용 창출이나 노동통합, 사회서비스 공급, 지역사회재생, 공동체의 이익실현, 환경적 지속가능성 등 노동, 복지, 인권, 환경 차원에서 공동체에 제기되는 문제를 해결하는 과정에서 생겨나는 재정적·비재정적 편익’으로 규정하고 있다. 서울시와 제주특별자치도의 「사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례」에서 ‘사회적 가치는 좋은 일자리 확대, 취약계층 고용기회 증진, 협력업체와의 상생협력 및 공정거래, 지역경제 기여, 지역공동체 발전, 사회적 공헌 등과 같이 공공의 이익을 중시하는 가치’로 정의하고 있다. 「경기도 공공조달의 사회적 가치 증대를 위한 조례」에서는 ‘사회적 가치는 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로서 다음 각 목의 내용을 포함 한다’라고 규정하고 있다.

- 가. 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호
- 나. 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지
- 다. 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공
- 라. 노동권의 보장과 근로조건의 향상
- 마. 사회적 약자에 대한 기회 제공과 사회통합
- 바. 대기업, 중소기업 간의 상생과 협력
- 사. 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출
- 아. 지역 사회 활성화와 공동체 복원
- 자. 경제 활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역 경제 공헌
- 차. 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행
- 카. 환경의 지속 가능성 보전
- 타. 시민적 권리로서 민주적 의사 결정과 참여의 실현
- 파. 그 밖에 공동체의 이익 실현과 공공성 강화

경기도 조례의 사회적 가치의 개념은 국회에서 논의되고 있는 「사회적경제 기본법안(의안번호 2616)」에서도 그대로 제시되고 있으며 한국행정학회 연구보고서(2017)의 사회적 가치 개념도 유사하다. 한국행정학회 연구보고서는 사회적 가치의 특성으로 공공성, 유동성, 다양성, 협의성을 제시하며 사회적 가치를 공공의 이익과

공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로 정의하며 사회적 가치의 구성 요소로서 인권, 안전, 건강복지, 노동, 일자리, 사회적 약자지원, 상생협력, 공동체복원, 지역경제, 책임·윤리, 환경, 참여를 제시하고 있다.

이론적 차원에서는 사회적 가치를 정의하는 박명규(2018)과 이재열(2018)을 들 수 있다. 박명규는 사회적 가치의 핵심내용을 안전과 일자리, 역능성과 혁신, 공동체와 공공성, 상생과 지속가능성으로 제시하며 사회적 가치가 중시하는 것은 연대, 책임, 관용, 포용 등의 가치라고 하면서 가치의 재구성을 주장하고 있다. 이재열은 공동체주의 입장에서 사회적 가치는 사회성을 전제한다고 주장하면서 새로운 공동체는 사회의 질이 높은 사회라고 정의한다. 이러한 사회질서의 가치요인은 사회정의, 연대감, 평등한 가치, 인간적 존엄성이다. 따라서 사회적 가치의 핵심은 정의, 공정, 포용, 지속성이며 그 핵심은 ‘사회성’이라고 주장한다.

2. 공공가치의 개념

공공가치의 개념은 신자유주의에 입각한 신공공관리의 한계에 대한 비판을 통해 새로운 공공행정모델을 모색하는 Moore(1995)의 공공가치창출론과 Bozeman(2002)의 공공가치실패론의 논의를 통해 등장하였다. 이들은 도구적이고 관리적인 것에 초점을 맞추고 있는 신공공관리에 대한 대안으로서 공공가치접근을 제시하고 있다. 이들의 논의는 공공가치연구의 두 흐름을 형성하고 있으며, 각기 다르게 공공가치 개념을 제시하고 있다. 그러나 최근까지의 공공가치연구에 있어서 공공가치에 대한 개념화가 체계적으로 이루어지고 있지 않고 있다는 비판이 있다 (Jørgensen and Rutger, 2015).

1) 공공가치창출론의 공공가치

Moore류의 공공가치창출론에서는 단수형의 공공가치(public value)를 제시하고 있으며 공공가치와 사회적 가치를 구분하지 않는 경향이 있다(Moore, 2005). 공공가치는 정치적 과정을 통해 형성된 공중이 민주적 과정을 통해 가치가 있다고 결정한 것이다. 그러나 Moore의 공공가치에 대한 개념작용(conception)을 보면, 공공가치를 무엇으로 상정하고 있는지 알 수 있다. 이러한 공공가치는 시장실패를 교정하는 공공재, 경쟁적 시장에서 결코 성취할 수 없는 것으로서 구성원들 자신이 개인적 편익을 집합적으로 성취하는데 도움을 주기위해 정체가 정부에게 부여한 중요한 목적 및 가치재(교육, 보건, 복지, 환경과 같은 집합재), 개인과 집단의 물질적 만족

(공리주의 가치), 공정과 사회적 정의(의무론적 가치) 등을 말하고 있다(Moore, 1995, 2005, 2014). 특히 그는 사회적으로 구성된 개인의 가치는 개인의 물질 복지 그 이상의 것 즉 다른 사람의 복지, 서로간의 의무, 공정한 사회를 포함하는 가치를 갖고 있다(Moore, 2014).

공공가치는 두 가지 면에서 사적 가치와는 다른 구성물로 생각할 수 있다(Moore, 2014: 468). 첫째, 공공가치는 복지와 다른 사람의 공정한 대우에 초점을 맞추는 개인적으로 보유한 가치를 말할 수 있다. 이러한 가치들은 공공가치들이다. 왜냐하면 그것들은 어떤 다른 사람의 복지와 연관되고 사회에서 공정한 관계와 관련되는 것이기 때문이다. 둘째, 민주주의 국가의 집합적으로 보유한 자산(공적 자금과 국가 권위)의 사용을 안내하는 민주적 심의 과정을 통해 작동하는 정체에 의해 표명되고 지지되는 특정한 가치를 의미한다. 그는 사회적 조건에 대한 가치 평가에서 공공성의 정도를 강조한다. 즉 가치평가를 하는 행위자가 사적인 개인에서 정치적 과정을 통해 집합적인 공중(시민)으로 전환되고 가치평가 대상인 실질적 가치가 개인의 물질 복지에서 타인의 복지를 거쳐 좋고 공정한 사회의 개념으로 이행해가면 공공성의 정도가 높아진다고 주장한다. 공공가치창출론에서 말하는 공공가치의 핵심은 공공성과 민주적 심의라고 할 수 있다.

2) 공공가치시각의 공공가치(공공가치실패론)

Bozeman류의 공공가치시각은 규범적 차원에서 공공가치들(public values)을 정의하고 있다. 이러한 시각은 정책 혹은 사회적 수준에 초점을 맞추면서 공공가치가 무엇인지에 대해 합의하기는 어렵다는 것을 지적하며 공공가치의 소멸 가능성에 대해 심의하고 진단하는 것을 촉진하는 도구로서 공공가치 실패 기준을 제시하고 있다(Bozeman, 2002, 2007; Bozeman and Johnson, 2015). 시장실패의 비유인 공공실패는 핵심적인 공공가치들이 사회관계, 시장이나 공공정책에 반영되지 않을 때 일어난다. 즉 시장과 공공부문이 공공가치들을 성취하는데 요구되는 재화와 서비스를 제공하지 못할 때 공공가치실패가 일어난다(Bryson, Crosby and Bloomberg, 2014: 448-449).

Bozeman(2007: 17)이 주장하기를, “사회의 공공가치들은 다음과 같은 사항에 대해 규범적 합의를 제공하는 가치들이다. 첫째, 시민들에게 부여되어야(되서는 안 되는) 하는 권리, 편익과 특권 둘째, 사회, 국가, 서로 간의 관계에 대한 시민의 의무 셋째, 정부와 정책이 기초해야할 원칙들이다”.

<표 III-2> 사회적 조건들의 가치평가에서 “공공성”의 정도

		가치평가 대상			
		더 적은 공공성		더 많은 공공성	
		물적 복지	타인의 복지	타인에 대한 의무	좋고 공정한 사회의 개념
더 적은 공공성	개인	나는 나에게 좋은 것은 무엇이라고 생각하는가?	나는 가족, 친구, 이웃과 동료 시민을 위한 선이 무엇이라고 생각하는가?	나는 가족, 가족, 친구, 이웃과 동료 시민에게 무엇을 신세지고 있다고 생각하는가?	나는 어떤 조건이 좋고, 공정한 사회를 특징 짓는다고 생각하는가?
가치 결정자	집합성 I: 사회운동/자발적 결사체	우리 사적 개인들이 우리의 물적 안녕을 함께 조장하기 위해 무엇을 하기를 원하는가?	우리 사적 개인들은 빈곤하거나 받을 자격이 있는 개인에 도움을 주기 위해 함께 무엇을 하기를 원하는가?	우리 사적 개인들은 시민의 혹은 공적 의무 상 서로에게 무엇을 신세지고 있다고 생각하는가?	우리 사적 개인들은 무엇이 좋고, 공정한 사회를 구성한다고 생각하는가?, 그러한 이상의 추구를 우리에게 무엇을 요구하는가?
더 많은 공공성	집합성 II: 민주적 정부와 공공정책	우리 시민은 사회에서 개인의 물적 복지를 개선하기 위해 정부권력을 어떻게 사용하기를 원하는가?	우리 시민은 사회에서 특정 빈곤 개인들의 복지를 개선하기 위해 정부권력을 어떻게 사용하기를 원하는가?	우리 시민은 권리를 보호하고 시민권과 관련된 의무를 부과하기 위해 정부권력을 어떻게 사용하기를 원하는가?	우리 시민은 좋고, 공정한 사회를 창조하기 위해 정부권력을 어떻게 사용하기를 원하는가?

자료: Moore, 2014: 468

공공가치실패 기준은 다음과 같다(Bozeman, 2002; Bozeman and Johnson, 2015). 첫째, 가치를 분명하게 하고 결집하는 메커니즘의 문제이다. 정치과정과 사회적 응집성이 공공가치의 효과적인 의사소통과 처리를 보장하는데 불충분한 경우를 말한다. 둘째, 불완전한 독점: 정부의 독점이 공익에 부합되는 경우에 재화와 서비스를 민간에서 공급하는 것을 허용하는 것을 말한다. 셋째, 편익사장(benefit hoarding): 공공재와 서비스가 국민에게 분배되는 것을 제한함으로써 개인 혹은 집

단들이 공공재화와 서비스를 포획하는 것을 말한다(공용토지에 공적인 접근을 제한하는 것). 넷째, 공급자의 부족: 공공가치로 인정받고 재화와 서비스 공적 공급에 대한 동의에도 불구하고 유효한 공급자가 없기 때문에 이러한 재화와 서비스가 제공되지 못하는 것을 말한다. 다섯째, 불완전한 정보: 시민이 정보에 근거한 판단을 하도록 하는 데 투명성이 불충분할 때 공공가치는 좌절될 수 있다. 여섯째, 단기시계: 일련의 행위가 공공가치에 반하는 것이라는 것을 장기시계가 보여줄 때 단기시계가 이용되는 것을 말한다. 일곱째, 자원 대체가능성 대 보전: 만족하게 대체를 할 수 없을 경우에도 정책이 대체가능성(보상)에 초점을 맞추는 것을 말한다(공공서비스의 민영화). 여덟째, 생존과 인간 존엄성의 위협: 생존의 핵심적 가치를 위반하는 것을 말한다(인간이 만든 기근, 노예노동, 정치적 수감). 아홉째, 공공가치들과 이들 가치들과 연관된 집단적 행위에 대해 공개적인 공적 소통과 심의를 말하는 공론영역의 창조, 유지, 강화. 열째, 구조적 불평등과 기회구조의 역사적 차이를 해결하는 집단적 행위와 정책을 강조하는 진보적 기회이다.

<표 III-3> 공공가치기준

기준	정의	공공가치실패와 성공에 대한 해설
공론영역의 창조, 유지, 강화	하나의 공공가치: 공공가치들과 연관된 집단적 행동에 대한 공개적인 공적인 소통과 속의 제도의 작동을 가능하게 공공가치: 공론영역 가치의 실현이 일어나는 물리적 혹은 가상적 공간	실패: 권위주의적 체제는 항의자를 통제하여 공개적인 공적인 소통을 좌절시키는 노력의 일환으로 인터넷 혹은 기타 사회적 매체를 장악함. 성공: 지방의 환경 분쟁을 조정하기 위해 다양한 이해관계자를 참여시키는 심의 민주주의 집단을 설립하고 이해관계자는 자유롭고 공개적인 공공가치관련 소통에 관여함.
진보적 기회	구조적 불평등과 기회구조의 역사적 차이를 해결하는 집단적 행동과 공공정책이 “평등한 경기장”보다 바람직함.	실패: 성취에 대한 기회구조의 효과를 구별하지 못하는 “실적 기반” 정책 성공: 보상적인 교육 프로그램
가치표명과 집산을 위한 메커니즘	정치과정과 사회적 응집성은 공공가치들에 대한 효과적인 소통과 처리를 보장하는 데 충분해야 함.	실패: 시민권, 국가 안보와 기타 이슈에 대한 극단적 가치를 보유한 아주 소수의 위원회 의장들이 강요한 입법상의 병목을 유도하는 1950년대의 비경쟁적인 선거구와

기준	정의	공공가치실패와 성공에 대한 해설
		미국 의회 연공서열체계의 결합 성공: 경험과 전문성을 관련 주제와 결부시키는 요인들을 고려하는 미국 의회의 연공서열체계 개혁
정당한 독점	재화와 서비스가 정부독점에 알맞은 것이라고 여겨지는 경우, 재화와 서비스의 사적 공급은 정당한 독점을 위반한 것임	실패: 외국 원수와 협정에 관해 은밀하게 교섭하는 사적 기업 성공: 지적 재산을 할당하는데 특히 정책의 사용
불완전한 정보	시장실패와 유사한 것으로서, 시민이 정보에 입각하여 판단을 하는데 투명성이 불충분한 경우에 공공가치들이 좌절될 수 있음.	실패: 공직자가 에너지 회사의 지도층과 비밀리에 국가 에너지 정책을 개발하는 것 성공: 시의회가 제안된 지구제 변경안에 대해 널리 알리고 공청회를 하는 것.
편익의 분배	모든 사정이 같다면, 공공재화와 서비스는 무료로 그리고 형평성 있게 분배되어야 함.	실패: 지정된 공용토지에 대한 접근을 제한하는 것 성공: 국립공원 거버넌스를 위한 역사적 정책
공급자 이용가능성	희소한 재화와 서비스를 제공할 필요성에 대해 정당한 인정이 있는 경우, 이를 제공할 수 있는 공급자가 있어야함	실패: 복지 혜택이 공적 인력의 부족이나 전자 거래 확인 기술의 실패로 인해 제공되지 않음. 성공: 신속하고 안전한 소득세 환불의 다양한 방법 제공
시간 지평	공공가치들은 장기적인 가치들이고 적합한 시간 지평을 요구함. 부적합한 단기 시간 지평을 기초로 행위가 고려되는 경우 공공가치들의 실패가 있을 수 있음	실패: 레크레이션과 관련한 중요한 쟁점과 경제발전을 고려하지만 야생동물의 서식지를 변화시키는 장기적 함의를 고려하지 못하는 수로를 위한 정책 성공: 연금의 장기적 생존능력을 보장하기 위해 취하는 조치
지속가능성 대 자원보전	고유하고 고도로 가치 있는 공유 자산과 연관된 행위는 지속가능한 것으로 자원을 취급하거나 부적합한 보상금에 기초한 위협에 굴복하기 보다는 자원의 고유한 가치를 인정해야 함	실패: 공공서비스의 사유화에서, 계약자는 보상금을 보장해야 하지만 공공안전을 부적절한 보장을 함. 성공: 장기적이고 지속가능한 식용 어류의 보존을 위해 어획량을 정하고 어획을 일시적으로 금지함

기준	정의	공공가치실패와 성공에 대한 해설
최저생활보장과 인간존엄성	광범위하게 인정받고 있는 벨몬트 강령에 맞게, 인간존재(특히 취약한)는 존엄성 있게 대우 받아야 하고 그들의 생존이 위협받아서 안됨	실패: 인간이 만든 기근, 노예노동, 정치적 구금 성공: 아동, 수감자, 정신질환자를 포함한 “취약한 사람들”에 대한 기관감사위원회의 보호

자료: Bozeman and Johnson, 2015

3. 사회적 가치 및 공공가치의 개념이 갖는 의미

사회적 가치 및 공공가치의 기준 개념들이 담고 있는 다차원적 요소들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 경제를 생산, 분배, 소비, 교환과 관련된 공식·비공식 경제활동을 통한 모든 형태의 공급이라고 말한다면, 공식부문의 경제는 민간경제(제1 경제시스템), 공공경제(제2 경제시스템), 사회적 경제(제3 경제시스템) 등 세 가지 경제시스템으로 분류할 수 있다(Pears, 2003). 이러한 경제 시스템들에 포함되는 조직들이 자신들과 연관된 사회들(societies)과 관련하여 사회적, 환경적, 경제적(비 금융적 가치) 안녕(well being)에 기여해야 한다는 측면에서 사회적 가치는 조직의 존재 이유를 ‘조직의 임무에 기반 하지 않는 가치’에 근거하여 타당화해야 하는 규범적 차원을 내장하고 있다. 이러한 규범적 차원(도덕적이고 윤리적 차원 포함)은 사회적 가치가 조직구성원들의 신념체계와 행동체계로 내면화되는 규범적 힘을 갖도록 요구하고 있다는 측면에서 선언적 의미의 조직의 핵심가치와는 의미가 다르다. 사회적 가치는 결과측면 뿐만 아니라, 측정이나 평가, 사회적 가치의 정의 등과 같은 과정들도 포함하고 있다는 것이 이를 말해 준다. 그러나 공공가치론, 기업의 공유가치창출론, 사회적 경제의 사회적 가치론은 이론적 논의가 최근까지는 체계적이지 않다. 사회적 가치와 공공가치는 각 영역에 속하는 조직의 실천 현장에서 조직 목표설정과 운영의 가치기준을 제시하는 규범적 차원에 머무르고 있다.

둘째, 사회적 가치 및 공공가치는 사회나 주체의 통일성을 전제하지 않고 있다. 즉 사회는 사회들의 사회들(관계들의 관계)로 보고 있으며, 주체는 사회관계에 묻혀 있는 관계적 자아이면서, 행위의 동기(무의식적 동기), 행위의 합리화(실천적 의식), 행위의 성찰적 감시(담화적 의식) 등으로 총화된 행위자(Giddens, 1984: 5-7)로 보고 있다. 이것이 주체의 탈중심화이다. 이러한 논지에서 보면 사회적 존재인 행위주체들의 주관성은 사회적 가치 및 공공가치를 정의하고 창출하는데 있어

서 중심적인 역할을 한다. 따라서 사회적 가치와 공공가치의 개념은 가치다원주의와 주체의 구성과정 차원을 함의하고 있다. 또한 서로 환원할 수 없는 창발적인 속성(emergent properties)을 가진 사회들과 개인들 사이에 시간의 흐름에 따른 상호작용의 역사성을 고려할 때, 사회적 가치와 공공가치는 균일성과 고정성을 유지할 수 없다.

셋째, 사회적 가치와 공공가치는 경제적, 사회적, 환경적인 안녕과 관련한 유익한 결과 측면에서 정의될 수 있다. 그러나 앞서 언급 했듯이 가치다원주의와 주체의 구성과정을 고려하면, 사회적 가치와 공공가치를 정의하는 과정, 창출하는 과정, 평가하는 과정에서 조정 기제로서의 정치⁷⁾는 필수적인 요소임을 알 수 있다. 따라서 사회적 가치와 공공가치에 대한 이해관계자들의 정제된 선호를 구성하는데 있어서, 이해관계자 및 공중의 폭넓은 관여와 대화를 중시하는 심의 민주주의 과정은 핵심적인 요소이다.

넷째, 사회적 가치와 공공가치는 사회적 삶의 도덕적 차원을 내포하고 있다. 사회적 존재인 인간행위자가 타자와의 관계에서 그들의 안녕에 영향을 미치는 행위를 어떻게 해야 하는지와 같은 규범적 질문에 대해 윤리적 판단을 안내하는 가치로 작동하기 때문이다. 윤리와 도덕을 타자에 대한 책임성으로 개념화하면, 앞서 언급한 사회적 가치와 공공가치의 주요 내용들은 사회가 직면하는 문제들 대부분이 타자에 대한 우리의 책임성을 다하지 못한 것에 기인하고 있다는 것을 보여주고 있다. 따라서 사회적 가치와 공공가치가 무엇이나에 대한 정의는 사회에서 책임성들의 성질과 분배에 대한 고려를 요구한다(Sayer, 2000: 167-168).

제2절 사회적 가치와 공공가치 개념화

사회적 가치는 사회적이라는 용어와 가치라는 용어의 합성어이고 공공가치는 공공과 가치의 합성어이다. 사회적 가치는 경제적 가치와 대비해서 사용하기는 하지만 영국의 「공공서비스(사회적 가치)법」에서 정의한 사회적 가치는 지역사회의 경제적 안녕의 증진을 포함하고 있어서 경제적 가치를 배제하기는 어렵다. 따라서 사회적 가치는 경제적 거래에서 발생하는 금융적 가치를 제외한 가치의 증진을 포함하는 것 같다. 사회적 가치의 개념은 이론적 차원 보다는 공공부문의 기관이나

7) 정치가 조정 기제인 이유는 다음과 같다(Stoker, 2006: 47). 첫째, 시장의 개인주의를 넘어서 어떤 것에 기초하여 협력하고 선택을 하게 한다. 둘째, 정치적 의사결정은 신축적인 것이다. 그래서 불확실성과, 모호성, 기대하지 않은 변동을 다룰 수 있다. 셋째, 정치는 편익의 분배를 넘어서 움직일 수 있다. 정치는 동반 관계를 가능하게 하는 환경을 창조하고 사람들의 선호를 변화시킴으로써 협동을 위한 기반에 영향을 미칠 수 있다.

사회적 기업의 운영이나 활동의 방향을 안내하는 사회적 삶의 질 향상이라는 실천적 차원에서 고안된 개념이다. <표 1>의 사회적 가치의 정의는 이를 잘 보여주고 있다. 공공가치는 사적 가치의 은유로 혹은 시장실패의 은유로 개념화되고 있다. 공공가치에 대한 많은 접근들은 공공이 무엇이고 가치가 무엇인가에 대해 명확한 정의를 제시하지 못하고 있다(Jørgensen and Rutger, 2015: 4-6). 복잡한 개념인 사회적 가치와 공공가치의 개념을 명확하게 하고자 “가치란 무엇인가?”에 대한 논의부터 하고자 한다.

1. 가치란 무엇인가?

1) 가치의 정의

그 누구도 ‘가치란 무엇인가?’라는 질문에 대해 논쟁의 여지가 없는 최종적인 답을 내놓을 수는 없을 것 같다. 여기서는 사회적 가치와 공공가치를 개념화하는데 있어서 가치를 마음(정신)의 감정적 상태(주관적이고 사적인 것)로 보는 정의주의(emotivism)와 사회적으로 합의한 규범의 산물로 보는 협약주의(conventionalism)가 갖는 한계에 초점을 맞추면서 가치를 정의하고자 한다. 사전적 의미로는 사물이 지니고 있는 쓸모나 철학적 입장에서는 대상이 인간과의 관계에 의하여 지니게 되는 중요성, 인간의 욕구나 관심의 대상 또는 목표가 되는 진, 선, 미 따위를 통틀어 이르는 말(표준국어대사전)을 말한다. 윤리학에서는 가치란 좋은 것과 바람직한 것을 선호하거나 혹은 그것을 선택하는 기준을 의미한다(서미경 외 2인, 2015: 48). 사회과학적 논의에서 가치는 특수한 행동양식 혹은 존재의 목표상태가 개인적으로나 사회적으로 반대 혹은 역의 행동양식 혹은 존재의 목표상태 보다 바람직하다는 지속적인 신념(Rokeach, 1973)이나 어떤 행위의 바람직성 혹은 우리 삶에 있어서 동기를 결정하는데 사용하는 목표 및 기준(Lyons et al, 2006) 혹은 선과 바람직한 행동을 선택하는 기준 또는 지침(Morales and Sheafor, 2004: 우국희 외 4인, 2015: 12에서 재인용) 등을 의미한다. Kluckhohn은 가치를 “행위의 이용가능 한 양식, 수단, 목표 등의 선택에 영향을 미치는 바람직한 것에 대한 개인 혹은 집단의 분명하거나 함축적인 개념작용(conception)”이라고 정의하며, Nalbandian은 가치를 “무엇이 옳고 그른지에 대해 깊게 자리 잡은 신념”이라고 정의한다(Jørgensen and Rutger, 2015: 5).

이러한 정의들에 기초해서 보면 가치는 사회적 삶에서 행위주체들의 행위를 부분적으로 결정하는 인과적 힘으로 작동하고 있으며, 가치가 행위주체들의 사회적 상

호작용(담론적 상호작용 포함)에 의해 발생하는 사회현상에 충분하게 주입되어 있음을 알 수 있다. 그러나 가치에 대한 사회과학적 논의 대부분은 사실과 가치의 이분법에 기초하여 가치를 정당화가 필요 없는 행위자의 주관적이고 사적인 선호나 신념이나 사회적 규범의 산물인 옳고 그름에 대한 판단 기준으로 취급하고 있기 때문에 행위를 동기화하는 가치의 규범적 힘을 이해할 수 없다. 가치를 이렇게 이해하면, 가치의 선택은 자의적인 결단과 권력의지의 문제가 되며 증거와 이성적 논증의 대상이 될 수 없다. 가치가 왜 규범적인 힘을 갖는지를 이해하는데 장애로 작용하는 것은 사실과 가치를 구분하는 이분법과 당위와 존재간의 극복할 수 없는 간격과 관련한 ‘자연주의 오류’에 관한 주장이다. 가치에 관한 이러한 주장들을 비판적으로 재구성하지 않는다면 가치에 관한 객관적 지식을 구성하고자 하는 사회과학적 논의는 무의미하다. 따라서 가치란 무엇인가를 논의하는데 있어서, 가치가 경험적 증거와 이성적 논증(reasonable arguments)의 사물임을 입증하는 것은 필수적이다.

가치와 사실의 이분법을 유지하고 있는 인식론은 논리실증주의라고 할 수 있다. 논리실증주의는 가치를 어떤 객관적 혹은 합리적 기초를 갖고 있지 않은 ‘세계에 대한 주관적이고 감정적 반응’으로 보고 있다. 자유주의는 가치를 개인이 선에 대한 개념작용을 자유로이 결정할 수 있다는 측면에서(다른 사람에게 해를 끼치지 않는다면) 결정에 대한 정당화가 필요 없는 주관적이며 사적인 개인적 선호로 취급한다. 따라서 시장경제에서는 개인의 사적 이익과 효용과 같은 공리주의적 용어가 가치의 언어를 대신한다.

학문적 차원에서의 사실과 가치의 이분법은 Hume, Kant, Nietzsche, Weber, 논리실증주의와 연관이 깊다(Gorski, 2013: 545-546). Sayer(2011: 24)는 사실과 가치, 이성과 감정, 실증적 질문과 규범적 질문 등의 이원성을 근대의 이원성으로 규정지으며, 이러한 이원주의는 가치에 대한 이성적 논증과 경험적 설명의 여지를 주지 않는 문제를 야기한다고 주장한다. 근대성 자체 측면이라고 할 수 있는 정의주의와 협약주의는 가치다원주의를 통약 불가능한 가치충돌이나 갈등(Spicer, 2015: 1078)을 의미하는 것으로 오도할 수 있다. 정의주의(가치를 소유자의 감정적 상태로 봄)와 협약주의(가치는 사회적 규범에서 도출된 것으로 봄) 입장에서 가치를 개념화하는 것은 사회적 가치와 공공가치가 지향하는 ‘좋은 삶’과 ‘좋은 사회’에 대한 객관적인 지식은 불가능하게 한다. 그렇다면 사회적 가치와 공공가치는 탈구조주의자가 주장하듯이 권력과 담론의 산물 및 자의적인 문화적 고안물 일 수 있으며 하나의 이데올로기로 작동할 수 있다.

최근에는 사실과 가치의 구분에 대한 비판이 주로 사실의 가치부과적인(value-laden) 측면에서 진행되었다. 즉 가치가 사실에 영향을 미치는 방식에 주목

하여 사실적 담론이 가치주입적인 것을 입증하고 있다. 예를 들면, 사회과학자는 자신의 사회적 가치에 의해 연구문제를 선택하고 연구자의 주제에 대한 관심은 주제에 대한 인식, 기술 그리고 해석에 영향을 미칠 수 있으며, 과학자 공동체가 합의한 탐구 기준(상당한 개념적 도식이나 패러다임이 분비하는 방법론적 규범)에 의해 연구를 진행한다(Bhaskar, 1998 3rd: 55-57). 따라서 사회현상에 대한 설명은 이미 가치가 주입되어 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 사실의 가치부과성에 대한 논의는 가치가 어디에서 오는가에 대한 해명하지 못함으로써 사실과 가치의 구분에 대한 비판측면에서는 일면적이라고 할 수 있다. 자의적이고 주관적인 신념이 가치라는 관점을 유지하면, 사실의 가치부과성은 인지적 상대주의, 가치상대주의와 도덕적 상대주의를 유도할 수 있다. 따라서 사실과 가치의 구분에 대한 비판은 다른 한 측면인 가치의 사실부과성(fact-laden)과 이성부과성(reason-laden)을 논증할 때 적실성을 가질 수 있다. 가치의 사실부과성과 이성부과성은 우리의 가치들은 경험적 기초를 갖고 있으며 우리의 안녕과 불행과 관련되어 있는 중요한 사물에 대한 것이어서 경험적 탐구와 이성적 추론(사물에 대한 평가적 판단)이 가능하기 때문에 경험과 이성적 논증에 의해 변화될 수 있다는 것을 말한다(Sayer, 2011: 31; Gorski, 2013: 543). 여기서 안녕과 불행은 주관적이고 가치판단적인 것이 아니라 존재의 상태를 말한다. 예를 들면, 경제적인 투입과 산물을 배분하는 데 있어서 그 무엇보다 효율적 기제라고 하는 자유 시장은 공리주의 윤리의 주장처럼 사회적 후생(안녕)을 증가 시킨다고 주장할 수 있지만 자유시장의 미덕이 오히려 사회적 불평등(불행)을 악화시킨다고 반대주장도 할 수 있다.

가치의 사실부과성과 이성부과성은 가치를 정의하는데 있어서 고려해야 할 두 가지 차원이다. “가치는 우리의 태도와 성향이 되고 우리가 정당화된 것으로 간주하는 ‘침전된(인식할 수 있고 기억할 수 있는 실체로 기억 안에 응결된 것)’ 가치평가(valuations)로 생각해야한다(Sayer, 2011: 25)”. Sayer(2011: 25-28)의 이러한 정의가 함의하는 것은 다음과 같다. 가치는 감정적 성향으로 통합되면서 우리의 개념적, 감정적 기구의 일부로서 특정한 사물에 대한 평가를 안내한다는 것이며 가치와 특정한 가치평가는 반복적인 관계라는 것이다. 특히 가치평가는 우리가 헌신하고 감정적으로 애착을 갖는 사유습관으로서의 특정한 사물에 대한 평가적 입장이다. 가치는 선형적으로 주어지는 것이라기보다는 담화적으로 문화적으로 매개됨에도 불구하고 어느 정도는 상호작용과 경험의 산물이다. 즉 가치와 가치평가는 어떠한 대상에 대한 것이며 대상의 성질을 참조하여 가치와 가치평가에 대해 이의를 제기할 수 있다. 이와 같이 가치가 대상이 되는 것으로부터 분리될 수 없기 때문에 가치는 도구적 합리성과는 다른 실천적 이성의 범위 내 있다. 따라서 가치와 가치

평가의 대상의 속성이나, 사회적 실천 및 담론을 시험하고 검토하여 가치와 가치평가가 정당하고 타당한지에 대한 이성적인 논증이 가능하다.

2) 가치의 사실부과성과 이성부과성

앞서 보았듯이 가치를 정의하는데 있어서 가치의 사실부과성과 이성부과성은 중요한 차원이다. 가치의 사실부과성과 이성부과성은 사람의 사유와 경험 그리고 감정으로부터 독립적으로 존재하는 세계와 사람의 관계가 사람의 안녕과 불행 및 번영과 고통에 연관되어 있어서 사람이 깊은 관심을 갖고 있는 관계라는 것에 기초하고 있다. 즉 가치는 우리가 관심을 갖고 있는 대상에 대한 평가적 판단(이유와 증거의 제시가 가능한 판단)을 수반하는 것으로서 이성적 추론(reasoning)을 할 수 있으며 적합성과 일관성 측면에서 이의를 제기할 수 있는 사물임을 말한다. 사람의 주요 관심인 이러한 관계는 사람들에게 가장 중요한 것이 무엇인지를 인식가능하게 한다. 제한적인 윤리적 자연주의자인 Sayer(2011: 23-58)의 논의를 중심으로 가치의 사실부과성과 이성부과성이 갖는 의미를 제시하고자 한다. 가치는 특정한 경험과 행위에 대한 가치평가에 기초하지만 다른 사람과 그들의 행위에 대한 특정한 가치평가를 형성하고 자신의 행위를 안내한다. 예를 들면 어느 사람의 무례한 행위로 인해 상처를 받은 경험이 있는 사람은 다른 사람에게 경의를 표하는 것이 중요하다고 믿게 되며, 타인을 존중하는 행위를 한다. 사물(사회구조, 제도, 실천, 타인의 행동 등등)을 느끼고 다양한 방식으로 번영(flourishing)할 수 있고 고통(suffering)을 겪을 수 있는 감각력이 있는(sentient) 존재자로서 우리는 자신의 존재 상태인 안녕과 불행에 영향을 미치는 사물(평가적 판단으로부터 독립되어 있는 존재)에 대해 평가적 판단을 할 수밖에 없는 평가적 사회적 존재가 아니라면 가치와 가치평가는 아무런 의미가 없다. 가치는 관심의 사물로부터 분리된 주관적인 감정적 상태에 불과하여(정당화가 필요 없는) 사물에 아무런 영향을 미치지 않기 때문이다. 이러한 주장은 가치가 이성의 범위 내에 있다는 것을 부정하는 것이다. 이와 같이 가치가 이성적 추론이 가능한 사물이라는 인식을 가로 막고 있는 것은 사실과 가치의 이원주의의 가족이라고 할 수 있다. 즉 사실과 가치, 존재와 당위, 이성과 감정, 실증적과 규범적, 객관성과 주관성 등의 이분법이라고 할 수 있다. 이러한 이분법에 대한 Sayer의 비판은 다음과 같다(Sayer, 2011: 23-58).

첫째, 감정은 우리의 추론 활동의 일부분이고 감정과 이성이 중첩되는 감정적 이성의 영역이 있다. 감정은 우리가 관심을 갖고 있는 것과 우리의 안녕에 영향을 미치는 것들에 대한 평가적 판단 형식으로 인지적 내용을 갖고 있을 뿐 아니라 우

리를 어떤 방식으로 행동하게 하고 반영할 수 있는 우리의 능력에 영향을 준다. 이와 같이 감정과 느낌은 관심의 세계와 관련하여 우리 자신의 안녕을 고려하는 실천적인 추론(practical reasoning)에 의거한 반응이다.

둘째, 우리의 아이디어를 세계가 존재하는 방식과 일치시키기 위해 조정하는 시도인 실증적 판단(기술적 혹은 설명적)과 어떤 행위나 세계의 특징이 우리 아이디어와 일치하기 위해 어떤 측면에서 변화해야 한다는 것을 포함하는 규범적 판단이 일상생활에서는 결합하는 경우가 많다. 더욱이 규범적 판단이 평가적 판단을 포함하는 경우에는 실증적인 것과 규범적인 것의 구분은 흐려진다. 욕구, 욕망, 반영, 고통, 안녕 같은 현상들은 세계의 상태를 가리키는 동시에 세계의 어떤 측면이 변화되어야 한다는 당위를 담고 있으며 해결을 위한 행위를 인도한다. 물론 이러한 주장은 결핍된 존재로서의 인간의 부분적인 성질을 가정하고 있다. ‘실업은 고통을 야기 한다’라는 진술은 실업과 존재의 고통 상태를 서술 할뿐 아니라 실업에 대한 평가적 판단과 함께 실업의 문제를 해결해야 한다는 규범적인 함의를 담고 있다. 이러한 의미에서 반영과 고통이라는 존재 상태에 대한 진술은 서술적이면서 평가적인 진술이라고 할 수 있고 이는 이러한 진술에 대한 객관적인 논의를 가능하게 한다. ‘수많은 유대인이 나치에 의해 유대인 수용소의 가스실에서 학살되었다’라고 서술한다면 그러한 것이 나쁜 짓이라고 추가할 필요는 없다. 즉 친절한, 용기 있는, 폭력적인, 억압적인, 민주적인 등과 같은 두꺼운 윤리적 개념은 당위와 평가를 포함하고 있다. 이러한 평가는 가치에 대해 간주관적 심의나 증거의 제시를 가능하게 한다.

셋째, 사실과 가치의 이분법은 가치를 주관성과 연결시키면서 몰가치적인 객관성을 위협하는 것으로 본다. 그러나 존재론적, 인식론적 차원에서 객관성과 주관성이 갖는 의미를 이해하면 객관성은 몰가치적인 것이고 주관성은 가치부과적인 것이라는 이원주의가 완화될 수 있다. 존재론적 의미에서 객관성은 우리의 경험과 사유로부터 독립적으로 존재하는 특정한 속성을 갖고 있는 객체와 연관된 의미이고 주관성은 어떤 것에 대하여 생각하고, 경험하고, 믿고 느끼는 의식적인 주체와 연관된 의미를 말한다. 인식론적 의미의 객관성은 진술과 주장의 진리 지위에 관심을 갖는 것이며 객체의 속성 및 성격에 대한 적합한 이해 혹은 참된 이해의 성취라는 의미의 객관성을 말한다. 주관성은 객체의 존재와 성격에 대한 주장과 아무 관련 없거나 참이 아니거나 단지 의견의 문제라는 관념(지식의 주관성의 성질)을 의미한다. 또한 객관적인 것은 가치 자유적인 것이고 주관적인 것은 가치 부과적인 것으로 사용되고 있다. 이러한 객관성 및 주관성의 사용은 인식론적 의미의 객관성과 주관성과 혼동하고 있는 것이다. 인식론적 의미의 객관성은 가치중립성 의미의 객관성을 요구하지 않는다. 가치와 가치평가는 주체에 의해 만들어지며, 그것에 애착을 갖고

현신하면서 우리의 성격과 정체성의 일부가 된다. 그러므로 그것들은 존재론적 의미에서 인간기능 작용의 객관적 특징이다.

넷째, 존재와 당위의 이분법은 규범성이 평가를 의미하는 것으로 이해하면 이를 완화할 수 있다. 존재진술이 당위 진술을 논리적으로 수반할 수 없고 사실진술에서 당위진술을 연역할 수 없는데 이것이 가능하다고 상상하는 것은 ‘자연주의 오류’이다. 그러한 이러한 자연주의 오류에 관한 주장은 논리와 욕구의 관계를 혼동하고, 존재의 문제를 지식 혹은 담론의 내적인 논리적 구조의 문제로 잘못 이해하는 일종의 언어적, 인식론적 오류를 범한다. MacIntyre(2007: 52-60)는 도덕 도식의 기본 구조인 목적론적 도식(the teleological schme)⁸⁾에 의존하여 사실적 전제로부터 도덕적이거나 혹은 가치평가적 결론에 이를 수 있음을 논증하면서 ‘자연주의 오류’주장을 반박하고 있다. 목적과 기능의 관점에서 사회적 삶(인간으로 존재한다는 것은 고유의 내용과 목적을 가진 일련의 역할을 충족시킨다는 것)을 사는 인간의 특별한 성격을 정의하면, 사실적 전제로부터 가치평가적인 결론이 타당하게 도출된다. 예를 들면, “그는 이 지방의 다른 농부보다 이 작물에 대해 에이커당 훨씬 더 많은 수확을 하였다”라는 사실적 진술로부터 “그는 훌륭한 농부이다”라는 가치평가적인 결론을 도출하는 것은 타당하다. 여기서 농부의 개념은 좋은 농부의 개념과 관계없이 독립적으로 정의될 수 없음을 알 수 있다(MacIntyre, 2007: 58).

실증적인 것과 규범적인 것을 구분하는 이분법은 규범적인 진술을 당위진술의 문제로 환원(어떤 이치에 맞는 증거를 결여한 명령)하면서 평가적 서술을 무시한다. 즉 가치 있는 사실(value facts)과 평가를 생략하고 있다. 규범적인 담론은 우리가 무엇을 해야만 한다고 말하기 보다는 어떤 측면에서 좋고 나쁨을 사정하는 것을 포함하고 있어 처방적이라기 보다는 평가적인 것이다. 왜냐하면 당위진술은 이유가 제시되어야 하고 이러한 이유는 공개적으로 평가받을 수 있기 때문이다. 모든 사실적 진술이 가치 함의를 가질 필요는 없지만 감각력 있는 존재자(sentient beings)의 고통이나 번영 상태에 대해 서술하는 하는 경우 이러한 서술은 이미 가치를 함축하고 있다고 할 수 있다. 말(words)이 중립적인 것이라도 우리에게 중요한 것을 가리키는 것으로 이해된다면 말이 일깨운 사유는 이미 가치가 배여 있는 것이다. 의존적이고 취약하고 결핍한 주체로서의 감각력 있는 존재자인 우리는 번영하기와 고통 겪기를 가능하게 하고 제약하는 개방체계에서 살고 있기 때문에 평가적 존재가 되

8) “목적론적 도식 내에서는 ‘우연하게 존재하게 된 인간’과 ‘자신의 본질을 실현할 수 있다면 존재할 수 있는 인간’ 간의 근본적인 차이가 있다. 윤리학은 인간이 전자로부터 후자로 어떻게 이행할 수 있는가를 이해할 수 있도록 하는 학문이다(MacIntyre, 2007: 52).” 교육되지 않은 인간본성에서 자신의 목적을 실현하면 가능한 인간본성으로 이행하는 데 있어서 가치평가적 사유와 판단이 중요하다. 이러한 이행과정에서 실천이성과 경험이 중심적인 역할을 한다. 그는 이성이 우리의 진정한 목적이 무엇이고 목적에 어떻게 도달할 수 있는가에 대해 알려준다고 주장한다.

지 않을 수 없다.

3) 가치와 실천적 이성간의 관계

이론적으로나 실무적으로 제시되고 있는 사회적 가치와 공공가치의 개념은 궁극적으로 공공부문과 민간부문의 행위자들 조직과 제도들의 도덕적 및 정치적 정당성에 대한 질문과 연관되어 있다. 이러한 물음에 대해 실천의 영역에서 목적에 관해 침묵하는 이성 즉 인간존재의 참된 목적에 대한 이해를 부정하는 근대의 변화된 이성은 답을 제시할 수 없다(MacIntyre, 2007). 가치의 사실부과성과 이성부과성은 가치가 이성적 추론과 증거에 개방될 수 있음을 보여주는 것이다. 가치는 지시 관계를 갖는 대상과 분리되어 있지 않기 때문이다. 근대에서의 변화된 이성의 개념(형식적, 추상적, 도구적 합리성)은 정의주의 관점과 결합하여 가치들을 이성적 논증에서 배제하고 있다. 근대의 지배적인 합리성은 지시 관계를 갖는 대상과의 분리를 전제하는 형식적, 추상적 그리고 도구적 합리성이다(MacIntyre, 2007: 54-60; Sayer, 2011: 67-70). 가치평가와 도덕적 판단에 대한 정의주의 관점에 입각하고 있는 오늘날 경제주의와 관리주의는 이러한 형식적이고 도구적 합리성에 몰입하고 있어서 Weber와 마찬가지로 가치들에 관한 결정을 결단(decision)의 문제로 취급하고 있다. 가치에 대한 이성적 추론은 인정하지 않고 있다. 사회적 가치와 공공가치가 무엇이고 이를 실현하기 위해 무엇을 어떻게 해야 하는가와 관련한 규범적 질문은 형식적이고 추상적인 도구적 이성과는 다른 형태의 실천적 이성과 관련된 것이다. 실천적 이성은 우리와 관심세계 간의 관계, 가치 및 안녕(존재 상태)과 이들 간의 지시 관계를 중시하고 있기 때문이다.

실천적 이성의 형태는 삶의 주체의 품성(특정한 지식, 노하우 혹은 암묵적인 기술 및 성향과 관련되어 있음)과 분명히 관련되어 있으며, 관계적이고 맥락적 차원에서 개별특수자에 대해 세심하게 배려하며, 수단보다는 목적(안녕에 준거하여 목적에 대한 판단)에 대해 관심을 갖고 있고 다른 사람의 욕구에 민감하고 다른 사람을 목적으로 대하는 윤리적 성질을 갖는다(Sayer, 2011: 74-84). 가치와 실천적 이성간의 관계 면에서 즉 가치와 가치평가에 대한 합당한 논의(reasonable arguments)가 가능하다는 것을 보여주는 측면에서 MacIntyre(2007: 187)의 실천 개념은 의미가 있다. “실천은 사회적으로 확립된 협동적 인간 활동의 일관되고 복잡한 형식을 의미한다. 활동 형식의 내재적인 선들은 그러한 활동 형식에 적합하고 부분적으로 활동 형식을 정의하는 탁월성의 기준을 달성하려는 과정에서 활동 형식(실천)을 통해 실현된다. 내재적인 선들의 실현은 탁월성을 성취할 수 있는 인간의

힘(power)과 그리고 관련목표와 선에 대한 인간의 개념작용을 체계적으로 확장하는 결과를 갖는다.” 또한 그는 실천은 탁월성의 기준과 규칙에 대한 충실함(규칙의 준수)뿐만 아니라 선들의 성취를 포함한다고 주장하며 실천의 영역에서 선과 기준의 권위는 판단의 모든 주관주의와 정의주의 분석을 배제하는 방식으로 작동한다고 주장한다(MacIntyre, 2007: 190). 따라서 실천의 내재적인 선과 외적인 선의 구분이 가능하다. 외적인 선의 특징은 성취되었을 때 개인의 소유물과 소유가 되는 권력, 부, 명예 같은 것이다. 내재적 선들은 탁월하려는 경쟁의 결과이지만 그들의 성취는 실천에 참여하는 관련 공동체에게 좋은 것을 말한다. 이러한 차원에서 보면 실천 영역에서 목적과 수단은 외적인 관계가 아니라 목적이 수단의 특징화와 무관하게 적절하게 특징화될 수 없는 내적인 관계이다. 그래서 사람에게 좋은 삶인 목적과 덕은 내적으로 연결되어 있다. MacIntyre의 실천의 개념과 관련한 논의에 비추어보면 공공행정이라는 실천의 영역의 내재적인 선은 전체공동체의 공동선이라고 할 수 있다.

2. 사회와 사람 간의 관계

사회적 가치와 공공가치는 공동체로서의 사회를 전제하고 있다. 그러나 사회는 가치를 인식하고 창출할 수 있는 자의식이 없다. 사회와 사람들 간의 관계를 보는 사회학적 관점들은 방법론적 개인주의, 방법론적 집단주의, 사회구성주의 등이 있다. 방법론적 개인주의는 사회를 개인들의 합으로서 실재하지 않는 개념적 추상물로 본다. 방법론적 집단주의는 사회조직, 사회제도, 사회적 습속 등은 개인의 성향이나 활동들로 환원할 수 없는 사회적 사실로서 개인의 행동을 제약하거나 가능하게 하는 힘(force)으로 작용한다고 주장하면서 사회적 실재의 창발적 속성을 강조한다. 사회구성주의는 사회는 인간의 활동과 분리되어 그 자체로 존립할 수 없는 사물이지만 사회적 사실로서 사회를 창출하는 개인을 형성한다는 변증법적 관계와 상호구성을 강조한다.

여기서는 주의론과 물화를 피할 수 있는 관계론입장에서 사회와 사람간의 관계를 보고자 한다.⁹⁾ 즉 사회적인 것은 본질적으로 관계들로 구성되어 있다는 것이다. 사회는 개인들이 변형하고, 재생산하는 구조, 관행(practices), 관습(conventions)의 앙상블이다(Bhaskar, 1998a: 31-44). 복잡한 총체인 사회구조는 내적으로 관련된 일련의 요소¹⁰⁾들이며, 한편으로는 이들 요소내의 변동과 요소들 사이의 상호관계의

9) 이 부분에 논의는 “행정학의 주류 연구방법인 ‘과학적’ 연구방법의 메타이론에 대한 비판적 고찰”(신회영, 2018: 82-84)을 재구성한 것임.

10) 요소 A 존재의 필수적인 조건이 요소 B이라면 요소 A는 요소 B와 내적인 관계에 있다고 할 수 있다

변동에 영향을 받고 다른 한편으로는 이들 요소들과 이들 간의 관계에 영향을 미친다. 복잡한 사물인 이러한 요소들은 자신 내부의 구성요소들의 결합에 의해 사람들의 상호작용을 조건 짓는 인과적 힘을 갖는다. 따라서 사회구조는 창발적 속성을 갖고 있기 때문에 사람들이나 실천으로 환원될 수 없다. 사회에 대한 관계적 개념 작용에 따르면 사회는 인간의 상호작용에서 발현(emergent)된 것이지만 인간과 그들의 상호작용으로 환원되지 않고 이들을 조건화하는 인과적인 힘을 발휘할 수 있다(Lawson, 2003: 183). 이러한 사회의 조직적 형태는 사회적 삶을 살아가는 사람이 자신의 목적, 계획, 의도에 입각한 행위를 하는데 필요한 수단이나 규칙과 자원을 제공한다. 따라서 이러한 사회구조는 현재의 행위자의 모든 현재의 행위에 앞서서 존재하기 때문에 현재의 행위자의 활동과 개념작용에 의존하지 않는 가능성 혹은 제약(enablements or constraints)의 형태로 현재의 행위를 조건 짓는다. 이러한 조건화는 현재 행위자가 사회적 세계에 대해 이해하는 것을 제한하는 상황논리를 제공한다. 사회구조는 인간작인(human agency)을 매개로 한 그들의 효과를 통해 자신들의 실재를(reality) 입증하기 때문에 주관성의 존재론이 의미를 갖는다(Archer, 2003).

Bhaskar의 변형적 사회활동 모형(Bhaskar, 1998: 33-35; 1994: 94-95; 2011: 3-4)과 사회에 대한 관계적 개념작용(1998: 28-31; 2011: 3-4; Archer, 2017b: 128-133), 관계적 사회학(Emirbayer, 1997), Archer의 형태발생론(1995; 2017c: 102-124)과 분석적 이원론(Archer, 1995) 등의 논의에 비추어 보면, 사회구조와 인간작인은 각기 고유한 창발적 속성(인과적 힘)을 갖고 구조화되어 있으며 이들 간의 관계는 인과적인 상호의존 관계이다. 관계론적 사고는 개인이나 사회를 분리되어 있는 자립적 존재나 실체로 보지 않는다. 개인은 전략적 행위를 하든, 규범을 따르던 간에 동태적인 거래적 관계의 맥락에 묻어져 있는(embedded) 존재이며 거래 관계의 단위로서 그들의 의미, 중요성, 정체성은 거래적 관계에서 그들이 하는 기능적 역할에 의해 구성된다(Emirbayer, 1997: 287). 즉 일차적으로는 특정한 사회관계에서 개인이 무엇을 하고 무엇이 행해졌는가에 따라 그의 개인성이 구성된다고 할 수 있다(Bhaskar, 2011: 6). 사회는 자율적이고 내적으로 조직된 자립적이며 통일성을 갖는 체계(실체주의 관점)라기보다는 관계들의 관계이며 침입형의 상호작용(interstitial interaction)이 반복적으로 일어나는 상호작용의 다양한 교차 네트워크라고 할 수 있다(Emirbayer, 1997: 287). 사회구조의 관계적인 속성인 창발적 속성은 인간의 상호작용행위에서 발현하는 것이지만 인간작인과 상호작용행위를 조건 짓는 인과적 힘으로 작용한다. 물론 사회구조의 실재성은 인간작인을 통해서 매

(Bhaskar, 1994: 254).

개되는 인과적인 힘의 간접적 효과에 의해 입증된다. 이는 사회구조의 인과적 힘이 인간 작인에 의해 조정될 수 있다는 것과 인간 작인은 존재론적으로 인과적 지위를 갖고 있다는 것을 의미한다(Bhaskar, 1994: 89-100; Archer, 2017c: 151-163). 이는 사회의 재생산과 변형은 대개 무의식적으로 성취되는 것이지만 앞선 조건의 기계적 결과가 아니라 적극적 주체의 능숙한 성취라는 것을 의미한다. 인간은 사회 구조와는 다르게 의도성과 자의식성, 성찰성을 가진 존재이기 때문에 사회적 상호작용행위의 상황논리를 제공하는 사회구조의 조건화(제약하고 가능하게 하는 것)에 대해 특정한 답론을 매개로 일정한 정도의 자유(the degree of freedom)를 행사하여 다르게 행위 할 수 있다. 즉 사회적 존재인 인간은 자신이 선택하지 하지 않은 사회역사적 조건에서 이유, 의도, 계획 등에 기초하여 의도적인 인과성을 행사한다고 할 수 있다.

사회구조의 인과적인 힘은 인간들이 직면하는 상황을 형성하는 효과를 통해 사람들에게 영향을 미친다는 것이다. 이와 같이 구조의 조건화를 개념화하는데 있어서 Archer(2017a: 152)는 주관성의 존재론적 지위가 충분하게 통합되지 않고 있다고 비판하다. 따라서 그는 구조와 인간 작인 간의 관계에서 인간의 주관성의 존재론적 지위를 강조하면서 구조와 인간 작인을 연결하는 주요 기제로서 사회적 조건과 맥락에 대한 인간의 성찰성을 제시하고 있다. 사회적 존재인 인간은 자신이 처해 있는 구조적 상황(사회적 관계)에 대해 대응을 설계하고 결정할 수 있게 하는 성찰성의 힘을 행사한다. 물론 문화에 원천을 두고 있는 답론을 매개로 하여 인간은 자신이 처해있는 사회관계를 자각(self-awareness)하며 이에 대응한다. 이러한 의미에서 인간의 사회적 실천은 개념 의존적 현상이라고 할 수 있다.

관계론적 시각에 의존하고 있는 Offe(2002)의 논의에 의거하여 사회의 제 특성을 살펴보면 다음과 같다. ① 사회는 개인들로 구성되어 있으며 사회를 구성하는 행위자들은 밀도 높은 상호작용과 기능적 상호의존성을 통해 서로 관련되어 있다. ② 사회의 응집성과 내적인 밀도는 제도적 규칙에 의해 생성되며 이러한 규칙은 사람들의 행위를 가능하게하고 제약하는 초개인적 내구성의 성질을 갖고 있다. ③ 사회구성원들은 이러한 규칙을 사회적 사실로 성찰적으로 인식한다. ④ 이러한 규칙은 합의, 자발적 동감, 혹은 연대성을 통해 스스로 집행되는 것이 아니라 반대로 신뢰, 협력과 전통적 패턴의 준수 간의 관계는 합법적 상태에 달려있다. 즉 사회는 구속력 있는 규칙을 판결하고 집행하는 국가에 의존한다. ⑤ 국가기능을 수행하는 자는 규칙의 공공선을 제공하고 독점하는데 고유하고 사적인 이해관계를 갖고 있기 때문에 규칙을 부과하고 피치자의 순응과 협력을 얻어내기 위해서는 피치자에게 양보를 해야 한다. 즉 통치자가 사회에 의무를 부과하려면 사회에 권리를 인정함으로써

서만(생명, 자유, 소유의 보호와 신뢰할만한 사회의 민족적 정체성을 표상함) 그렇게 할 수 있다. 따라서 국가가 사회를 형성하기 위해서는 사회에 의한 거버넌스 실천에서 형성된 권리를 인정해주어야 한다. 국가는 사회에 권리를 부여함으로써 시장을 만들고 다른 형태의 사회를 만드는데 관여한다.

이와 같은 역사적 맥락에서의 사회조직 형태는 개인의 삶의 질에 영향을 미치는 사회적 관계의 질을 구성하고 있기 때문에 인과적 행위자이면서, 자기해석적인 존재이며 평가적 존재이기도 한 개인과 조합적 행위자(corporate agents)는 특정한 사회조직 형태에 깊은 관심을 가질 수밖에 없다. 왜냐하면 권력불평등, 사회적 불평등, 사회적 배제, 사회적 차별과 인정을 거부하는 성격을 가지고 있는 사회조직형태는 개인이 갖고 있는 일련의 능력과 잠재력을 발전시키고 활성화를 통해 자신의 기능을 잘 수행하여 자신의 번영을 추구하는데 장애로 작동하기 때문이다. 특히 인간 존엄성의 관계적 차원(인간 존재의 사회적 성격)을 고려 할 때 사회적 불평등은 인간 존엄성의 성취를 가로막는 주요 기제이다(Sayer, 2011: 208-214). Scheffler에 따르면, “평등은 분배적 이상(distributive ideal)이라기보다는 사람들이 서로 맺는 관계를 지배하는 도덕적 이상이다(Sayer, 2011: 213).” 이러한 맥락에서 보면, 사회적 가치와 공공가치가 무엇이어야 하는가는 특정 역사적 맥락에서 어떤 사회조직 형태가 존재해야만 하는가 에 대한 규범적 질문이라고 할 수 있다.

3. 공동체주의의 사회적 정의

관계론적 사고를 확장하면 “공동체가 개인의 인격완성과 자아실현을 가능하게 하는 사회적 조건이라고 믿는” 공동체주의와 연결된다(이재열, 2018: 11). 이재열(2018: 11-12)은 자유로운 개인을 전제로 한 공동체주의는 공동체의 형성을 어렵게 하는 극단주의적인 개인주의 및 자유주의와 공동체를 질식시키는 극단적인 집단주의와 관료제로부터 도전을 받고 있다고 주장한다. 이러한 도전을 극복할 수 있는 공동체의 사회적 관계의 질은 어떻게 규정할 수 있는가? 이러한 질문에 대한 답은 공유한 신념과 공동의 정체성에 입각하여 공동체를 정의하는 경우 정당성이 있는 정의인지 아닌지 구분하는 것을 전제한다(Sayer, 2000: 179). 왜냐하면 공동체는 외부시험을 견뎌낼 수 있는 사람들 간의 실용적인 유대라는 의미에서 실재하고 포용이 타자를 배제하고 내부의 이견을 억압하는 기능을 할 수 있기 때문이다. 따라서 공동체에 대한 보다 적실한 이해는 필수적이다. 이러한 이해는 사회적 정의가 도덕적 절대요청이 되는 방식을 알 수 있게 해주기 때문이다(Selznick, 1996). 공

동체주의는 개인적 책임성과 집단적 책임성을 권리보다 중시한다. 특히 취약하고 불리한 위치에 있는 사람들을 배려하고 돌보는 집단적 책임성을 강조한다. Sayer(2000: 167)는 사회나 특정한 집단이 직면하는 문제들은 충족되지 않은 책임성 면에서 보다 잘 서술될 수 있다고 주장한다. 문제는 어떤 사람이나 집단이 자유가 너무 적어서 문제가 아니라 책임성으로부터 너무 많은 자유를 갖고 있다는 것이다. 그는 사회적 삶의 관계성을 고려하면서 사회와 집단이 직면하는 문제의 정의와 설명은 타자에 대한 책임들의 성격이 무엇이고 책임들을 어떻게 분배 할 것인가와 관련된 규범적 판단과 관련되어 있다고 강조한다(Sayer, 2000: 168). Selznick(1996)은 공동체주의자는 개인적, 집단적 책임성 간의 밀접한 연관을 제대로 파악하기를 요구한다고 주장한다. 개인적 책임성은 공동체 생활에 참여할 수 있는 진정한 기회가 있을 때 가장 번성할 수 있기 때문에 공동체는 이러한 조건을 구성하는 데 투자를 해야 한다. 이와 동시에 공동선에 대한 개인적 책임감도 중요하다. 이러한 책임성은 사람들의 사회적 참여와 헌신에서 야기하며 이러한 과정에서 우리는 다른 사람과 접촉하며 우리는 삶을 만들고 이러한 삶은 우리를 구성하기 때문에 우리는 그 결과에 우리자신 뿐 아니라 다른 사람의 결과에 책임이 있다. 이러한 책임성과 의무는 공동체의 기초가 사회적 정의라는 것을 우리에게 알려 준다.

공동체주의의 사회적 정의의 원리는 평등, 상호관계성(mutuality), 책무(stewardship), 포용이라고 할 수 있다(Selznick, 1996).

첫째, 도덕적 평등이다. 공동체는 연방적 통일성의 원리에 의해 구성된 공동체들의 공동체이며 통일성들의 통일성이다. 이것의 의미는 공동체의 번영은 다른 공동체들(개인들, 집단들, 실천들, 제도들)에 의존하고 조장되기 때문에 특별한 욕구, 가치와 기능을 갖고 있는 이러한 공동체들은 존중되고 보호되어야 한다는 것이다. 따라서 공동체의 통일성은 공동체들의 온전함을 보전하는 통일성이다. 이러한 원리에 의해 부분들의 존엄성을 보장하는 도덕적 평등이 상정된다. 모든 사람들은 본래적으로 동등한 가치를 갖고 있으며 똑같이 도덕적 관심(배려)의 대상이 된다.

공동체는 사람들이 충분히 자아를 실현할 만큼 발전하고 번영하는데 필수적이지만 모든 개인은 고유하고, 분리되어 있으며, 도덕적으로 자율성을 보장받는다. 개개의 사람들은 공동체적인 사회에 묻어져있으며(embedded) 사회적으로 연루되어 있는 존재이다. 따라서 도덕적 평등은 정의의 핵심이다. 카스트 원리(부, 소득, 교육, 권력의 차이에 의한 차별)와 이것이 배양하는 사회적 종속과 억압은 공동체의 사회적 정의를 위협하는 존재이다. 따라서 지배와 빈곤화를 효과적으로 교정하는 것이 도덕적 평등의 정당성을 입증하는 계기가 될 수 있다. 여기서 중요한 것은 억압과 고통을 받고 경멸과 무시를 당하며 배제되는 사람들에게 대한 의무를 지는 개인적 책

임성의 호혜적 행사이다. 이들은 도덕적 배려의 대상으로 거부된 사람이기 때문이다.

둘째, 상호관계성(mutuality)이다. 공동체의 주요 경험중의 하나는 공유한 역사와 정체성에 기초한 소속감(belonging)의 경험이다. 이러한 소속감의 경험은 겸손, 충성, 충절(piety)과 같은 도덕적 이점을 제공한다. 여기서 중요한 가치는 충절과 공손함(civility)이다. 충절은 공유한 신념, 문화와 역사를 찬양하는 것이며 공손함은 다양성, 자율성과 갈등을 보호하는 공동체의 중요한 기초이다. 이러한 측면에서 보면 소속감은 정의의 지주가 될 수 있다. 도덕적 평등에 대한 요구를 발생시키기 때문이다.

소속감의 경험과 연관된 상호관계성(mutuality)은 공동체 생활의 한 측면이다. 상호관계성은 상호의존성, 호혜성, 자기 이해관계에 의해 사람들이 서로 함께 결합하는 방식에 생겨나며 조화, 공유, 공통성 같은 의미를 포함하고 있다. 이러한 상호관계성은 협동의 도덕적 하부구조를 창조한다. 상호의존성 및 호혜성의 성격을 갖고 있는 상호관계성은 공동체가 자신을 유지하는데 필요한 자양물을 제공한다. 시민참여와 제도적 생활의 실재와 접한 적인 없는 사람은 호혜성, 협력, 의무에 대한 충실을 뒷받침하는 자기이익의 역할을 인정하지 못할 것이다. 사회적 정의를 위해 상호관계성의 경험으로부터 이끌어낸 몇 가지 결론은 지배의 억제와 진보적인 기회의 평등이다. 따라서 사회적 권력의 불균형을 교정하고 구조적 불평등과 기회구조의 역사적 차이를 해결하는 집단적 행동과 공공정책(Bozeman and Johnson, 2015)이 필요하다. 보다 강건한 평등한 기회는 모든 개인들이 자유롭고 효과적으로 자아를 실현할 수 있는 비전을 제공하는 것이다. 또한 우리가 자율적이고 자기이익에 입각한 행동에 관여함으로써 발생한 외부성에 대해 책임을 져야한다. 사회적 정의 관점에서 보면, 공동체 내에서 편익과 의무의 배분의 결과로 발생한 부자들은 사회적 책임성을 가져야 한다. 불평등이 관례적으로 사회관계를 통해 생산되는 것이라면, 개인의 잠재력을 발전시키고 활성화할 수 있는 보다 평등한 사회는 사회적 배제, 타자의 종속 혹은 착취에 의존하는 사람들의 안락을 발생시키는 기제를 바꾸는 사회이다. 도덕 경제는 경제적 보상의 평등뿐만 아니라 책임성의 보다 평등한 공유 및 사람과 사람간의 관계와 사람과 조직 간의 관계의 근본적인 변화를 요구한다(Sayer, 2003: 10).

셋째, 책무성(stewardship)이다. 책무성은 가치 있는 실천, 제도, 자원, 관계, 혹은 집단에 대한 포괄적이고 헌신적인 책임의 이행을 말하며 사회적 권력을 도덕적 이상과 연결하는 것이다. 선별된 도덕적 관심의 대상에 헌신하는 것으로서 책무의 원리는 특히 법인이(기업 포함) 피고용인, 소비자 고객, 공동체, 기타 이해관계자의

이익과 장기적인 기업의 번영을 충실하고 책임 있게 고려하면서 운영해야 할 수탁자(피신탁인)의 책임성에 대한 확대된 개념작용을 요청한다.

넷째, 포용(inclusion)이다. 공동체의 구성원들을 동등하게 배려하고 대우하며 완전 성원권을 보장하는 포용의 원리는 사회적 정의의 주요 원리이다. 공동체에 포용되는 가장(참여하는) 중요한 방법은 삶의 기본적 연속성 즉 출산, 양육, 친족, 교우 관계, 일 등에서 실현된다. 포용에 있어서 중요한 두 가지 측면은 일과 문화적 다양성이다. 일할 수 있는 능력이 있는 공동체 구성원들이 소속감과 자기존중감을 갖고 살아갈 수 있도록 하는 방식은 안정된 적절한 직업이다. 이러한 의미에서 공동체주의의 정책의 중심적 내용은 완전고용이라고 할 수 있다. 빈곤에 대한 ‘소득 패러다임’에서 벗어나 가난한 사람들이 사회적 삶에 효과적으로 참여할 수 있도록 직업, 교육, 서비스를 위한 기회를 제공할 필요가 있다. 포용의 주요 도전은 보편주의와 특수주의의 이상 간의 긴장이다. 평등, 존중, 관심(배려)의 보편주의 원리가 있다. 특수한 가족, 근린 공동체들, 삶의 방식들에 대해 강하고 안정적인 애착을 중시하는 특수주의의 미덕은 충성과 충절, 친화성 있는 타자에 대한 특수한 책임성 등을 받아들이는 것이다. 보편주의와 특수주의의 긴장을 풀어가는 데 있어서 인간성과 정의를 압도하지 않는 선에서 다양성을 존중해야 한다. Selznick은 보편주의와 특수주의 간의 균형을 맞추는 몇 가지 지침을 제시하고 있다. 첫째, 급진적 다원적 문화주의(사회를 파편화하는)와 문화적 제국주의(정체성과 진정성의 국소적 원천을 무시하는)는 거부해야 한다. 둘째, 특수한 애착이 포괄적인 통일체들과 양립할 수 있고 그것들을 보전할 수 있다는 것을 인정할 수 있다. 그들의 문화적 기원과 고유한 정체성이 존중받는다고 느낀다면 그들을 공동체들의 공동체에 충성을 할 수 있다. 셋째, 각 시각들은 어떤 한계를 받아들여야 한다. 예를 들면, 보편적 인권을 옹호하는 자는 그들의 주장을 기본선 절대요청에 즉 집단학살, 고문, 인종청소, 살인자, 정치적 반대자의 구금 같은 것에 한정해야 한다. 넷째, 비판적 도덕성은 이성과 반성(적절히 이해되면), 사실과 논증에 의존한다. 따라서 특별한 의무의 도덕적 가치와 관습과 전통의 함축적인 진리는 성찰과 경험에 기초하는 논증이 가능하다.

이러한 공동체주의의 사회적 정의의 원리 시각에서 보면, 사회적 가치와 공공가치의 핵심적인 것은 정의(진보적 기회평등), 연대성(포용성), 책임성, 도덕적 평등과 인간의 존엄성이라고 할 수 있다.

4. 사회적 가치와 공공가치의 개념

사회들의 공동선이라는 측면에서 정의하는 사회적 가치와 공공가치에 대한 논의들을 보면 두 개념의 구분은 흐려진다. 사회적 가치는 공공부문이나 민간부문의 실무적인 차원에서 주로 논의되는 것에 비해 공공가치는 정치·행정의 이론적 차원에서, 공공부문의 개혁차원에서 주로 논의되어 왔다. 공공가치창출론 입장에서는 사회적 가치와 공공가치를 혼용하고 있다. 영국과 한국에서 이들 개념들이 등장한 역사적이고 사회적인 배경은 경제의 세계화와 연관된 신자유주의의 축적전략과 신공공관리 국가 프로젝트에 의해 야기된 사회적 불평등과 사회적 양극화의 심화로 인한 사회적 통합의 약화이다. 사회통합의 약화는 계급 간의 갈등을 포함한 사회적 범주들 간의 갈등을 제도적으로 해결하는 방식의 결함을 수반한다. 따라서 ‘사악한 사회제 문제’ 해결을 위한 구성원들의 협력 동기는 약화될 가능성이 높아진다. 사회적 불평등과 양극화는 사회적 삶을 사는 사람들이 번영하고 고통을 겪을 수 있는 자신의 능력을 조건 짓기 때문에 사회관계에서 불리하고 취약한 위치에 있는 사람들의 안녕은 위협받을 수 있다. 특히 사회적 불평등을 야기하는 사회관계는 인간의 존엄성을 가장 손상시키는 요인이다(Sayer, 2011). Wilkinson(한겨레신문, 2018. 10. 23)은 “불평등한 사회일수록 삶들은 사회적 만남과 상호작용을 더욱 피곤하게 생각하고 공동체 활동을 줄인다. 신뢰가 낮아져 사회적 통합도 저해 된다”고 주장한다.

한국의 2018년 제9회 아시아미래포럼에서 ‘한국형 불평등을 말한다’의 내용을 보면 사회적 불평등은 심각한 수준이다(한겨레신문, 2018. 10. 8). 한겨레경제사회연구의 2016년 통합소득 분석을 보면, 상·하위 10% 근로소득 격차는 47배나 되며, 상위 20%가 종합소득 70%를 독식하고 있다. 통합소득 지니계수는 0.5를 넘는 수준이며(국세청의 2016년도 귀속분 소득자료를 이용해 전병유 한신대 교수가 구한 값) 자산을 반영하면 불평등은 매우 높은 상태라고 할 수 있다. 소득, 자산, 소비세변수의 동일한 가중치를 결합해 산출한 ‘다중격차지수’는 2017년에는 0.54이며 이는 불평등의 고착화정도를 보여주고 있다. 사회구성원들의 안녕을 위협하는 높은 사회적 불평등은 앞서서 언급한 공동체주의의 사회적 정의의 원리가 공동체들의 실천영역에서 실현되어야 할 것을 규범적으로 요구하고 있다. 2014년 6월 14일 문재인의원이 대표 발의한 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본 법안(의안번호 10886)」은 이를 잘 보여주고 있다. 한국적 맥락에서 사회적 가치는 주로 “사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치”로 정의된다.

여기서는 앞의 이론적 논의에 기초하여 사회적 가치를 재구성하고자 한다. 이러

한 재구성에서 고려해야 할 조건들은 다음과 같다. 첫째, 사회적 가치는 사회적 존재이며, 감각력을 갖고 있는 취약하고 의존적인 사람들의 존재 상태인 안녕, 그리고 안녕 및 불행과 연관된 번영과 고통을 지시하는 개념이다. 실천적 이성 은 우리와 관심세계 간의 관계, 가치 및 안녕(존재 상태)과 이들 간의 지시 관계를 중시하고 있다.

<표 III-4> 사회적 가치의 재구성의 조건

조건	세부내용
사회적 가치의 지시 대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 가치는 사회적 존재이며, 감각력을 갖고 있는 취약하고 의존적인 사람들의 존재 상태인 안녕 을 지시하는 개념임
공동체들의 실천영역의 사회적 가치와 소극적 원리에 의한 사회적 가치 정의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동체를 구성하는 부분 공동체들의 실천의 영역에서 규범적 힘을 갖는 것이 사회적 가치임. ○ Walzer의 공동체주의 접근은 사회적 가치를 개념화하는데 있어서 중요한 의미를 가짐 ○ 사회적 가치를 적극적 원리(positive principle)보다는 소극적(negative principle)으로 정의하는 것이 실천적 차원에서 도움이 됨
정치적 공론영역과 심의민주주의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 담론윤리가 살아 숨 쉬는 정치적인 공론영역과 결사체적 관계, 그리고 심의 민주주의는 공동체들의 실천영역에서 사회적 가치를 구성하는 데 중요한 역할을 함. ○ 사회적 가치가 행위자들로 하여금 자기구속인 책임성의 윤리와 연대에 기초하여 도덕적 판단을 수행할 수 있도록 동기화하는 규범적인 힘을 갖는 것을 가능하게 함
실천적 이성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 가치를 정의하는데 있어서 특정한 역사적 맥락과 사회에서 사회적 삶을 살아가는 사람들의 폭넓은 실천 혹은 몰입으로 나오는 경험과 개별 특수자에 대한 실천적 지식이 필요함 ○ 사회적 가치는 윤리적 차원이 내포되어 있음 ○ 사회적 가치를 국소적인 맥락적 지식 없이 규범을 상황에 적용하는 것으로 보는 것은 실천적 이성에 반하는 것임

둘째, 공동체를 구성하는 부분 공동체들의 실천의 영역에서 규범적 힘을 갖는 것

이 사회적 가치이다. 특히 ‘정의의 영역’의 상이한 원리들은 상이한 조직형태에 적합하다고 주장하는 Walzer(1998)의 공동체주의 접근은 사회적 가치를 개념화하는데 있어서 중요한 의미를 갖는다. 사회적 가치는 적극적 원리(positive principle)보다는 소극적(negative principle)으로 정의하는 것이 실천적 차원에서 도움이 된다. 예를 들면, 어떤 개인, 사회적 범주, 어떤 사회도 생존의 물적 수단, 인권과 시민권, 정치적 사회적 참여의 기회가 박탈되어서는 안 되며, 어느 누구도 군사적 생태적 재앙의 희생자가 되어서는 안 된다(Offe, 1996: 36). 번영과 안녕을 구성하는 것이 무엇인지에 완전하게 알기는 어렵지만 굶고 있고 노예가 되고, 괴롭힘과 학대를 당하는 사람을 마주할 때 무엇이 번영과 안녕에 위해를 가하는지는 알 수 있다. 안녕에 대한 이와 같은 우리의 한정적인 이해는 그것을 부정하는 것은 아주 지독한 고통을 야기한다는 것을 최소한 알 수 있다(Sayer, 2011: 230). 셋째, 가치다원주의를 고려할 경우, 담론윤리¹¹⁾가 살아 숨 쉬는 정치적인 공론영역(Bozeman and Johnson, 2015)과 결사체적 관계(Offe, 1996: 32-54), 그리고 심의 민주주의(Moore, 2014)가 MacIntyre가 말하는 실천영역에서 사회적 가치를 구성하는 데 중요한 역할을 한다. Bozeman and Johnson(2015)은 공공가치들의 구성을 가능하게 하는 요소로 보기도 하지만 공공가치들 중의 하나로 공론영역을 개념화하고 있다. 특히 이러한 조건은 사회적 가치가 행위자들로 하여금 자기구속인 책임성의 윤리와 연대에 기초하여 도덕적 판단을 수행할 수 있도록 동기화하는 규범적인 힘을 갖는 것을 가능하게 한다(Offe, 1996: 45-48). 넷째, 사회적 가치를 정의하는데 있어서 특정한 역사적 맥락과 사회에서 사회적 삶을 살아가는 사람들의 폭넓은 실천 혹은 몰입으로 나오는 경험과 개별 특수자에 대한 실천적 지식이 필요하다(Sayer, 2011: 239). 사회적 가치는 궁극적으로는 어떤 종류의 사회조직형태가 존재해야 하는가와 관련된 규범적 질문에 대한 답이다. 이러한 질문은 특정한 역사적 맥락에서 상이한 사회에 살고 있는 실제 사람들이 번영하려면 장차 어떤 사람이 될 수 있고, 어떤 것을 행할 수 있기 위해서는 무엇을 필요로 하는지를 판단하고 결정하는 실천적 이성과 연관되어 있다. 따라서 사회적 가치는 윤리적 차원이 내포되어 있다. 이러한 차원에서 일상적인 윤리적 삶으로부터 분리된 도덕적 통찰은 실제적 효과를 낳는 동기부여 힘 갖지 못한다(Habermas, Offe, 1996에서 재인용). 따라서 사회적 가치를 국소적인 맥락적 지식 없이 규범을 상황에 적용하는 것으로 보는 것은 실천적 이성에 반하는 것이다. 이러한 근대주의와 합리주의 전형적인 방식은 실

11) 담론윤리에서 논변의 목표는 선에 대한 긍정적 결정이 아니라 실천적 담론으로부터 특수한 편견, 전략적 이익의 전념, 인지적 편협함을 부정적으로 제거하는 것이다. 따라서 담론윤리는 언어적 소통에 본유한 상호이해의 합리성의 규범에 기초하여 합리성의 기준과 그것으로부터 도출된 절차적 규범을 정당화하고 있기 때문에 자기 통제의 절차를 확립한다(Offe, 1996: 33-34).

천적 판단의 문제를 바람직한 결과를 생산하는 것으로 여기는 ‘맥락에 둔감한 규범 혹은 정책의 적용’으로 전환시키는 것이다(Sayer, 2011: 239). 문재인 정부의 사회적 가치에 기반 한 공공기관 경영평가 제도는 이러한 것을 전형적으로 보여주고 있다. 따라서 이러한 평가가 공동체의 완전히 민속지학적이고 역사적이며, 지리학적이고 정치경제적인 지식에 깊이 박혀 있지 않은 경우에 특히 순진하고 위험스러울 수 있다.

이러한 조건들에 기초해서 사회적 가치를 재구성하면, 사회적 가치는 특정한 역사적, 사회적 맥락에 위치해 있는 각각의 공동체들(공동체의 구성 요소)의 실천 영역에서 담론윤리에 기초한 민주적 정치과정과 정치적 공론 영역을 통해 사회적 행위자들이 자신의 존재 상태인 안녕(공동선)과 내적인 관계에 있는 인권, 안전, 건강·복지, 질 좋은 노동, 일자리 창출, 사회적 약자지원, 상생협력, 공동체복원, 지역경제의 활성화, 책임윤리, 환경보전, 참여 등을 구현하는 가치이다. 간단히 말하자면, 사회적 가치는 변영할 수 있는 능력과 피할 수 있는 고통을 겪지 않을 수 있는 능력을 발전시켜서 사회적 존재인 인간의 안녕을 실현할 수 있도록 사회를 조직화하는 가치이다.

제4장 공공 가치와 사회적 가치 및 기업의 사회적 책임성의 구성 요소 비교

제1절 공공 가치

신공공관리론에 비판적 자세를 견지해온 일단의 학자들은(Bozeman, 2002; 2007; Moore, 1995; 2013)들은 편협된 사고와 몰이해에 기반을 둔 정부역할의 축소(Kirlin, 1996), 강력한 반정부 수사(antigovernment rhetoric)와 시장과 성과 기반의 개혁의 결과로 공공 가치가 설 자리의 상실 및 너무 많은 성과측정과 관리 레짐과 모형이 미션과 직접적으로 관련된 능률성과 효과성에 주로 초점을 맞추으로써 공평, 정당한 법 절차, 정보의 자유 및 시민권 개발 등과 같이 Rosenbloom이 언급한 “비미션 기반 가치들(non-mission-based values)의 경시에 대한 우려를 표명하여왔다. 따라서 이들은 신공공관리론의 대안을 목말라하며 찾았으며, 그 결과 고안해낸 것이 바로 ‘공공가치(창출)론(public value creation)’이다(김명환, 2018: 58-59).

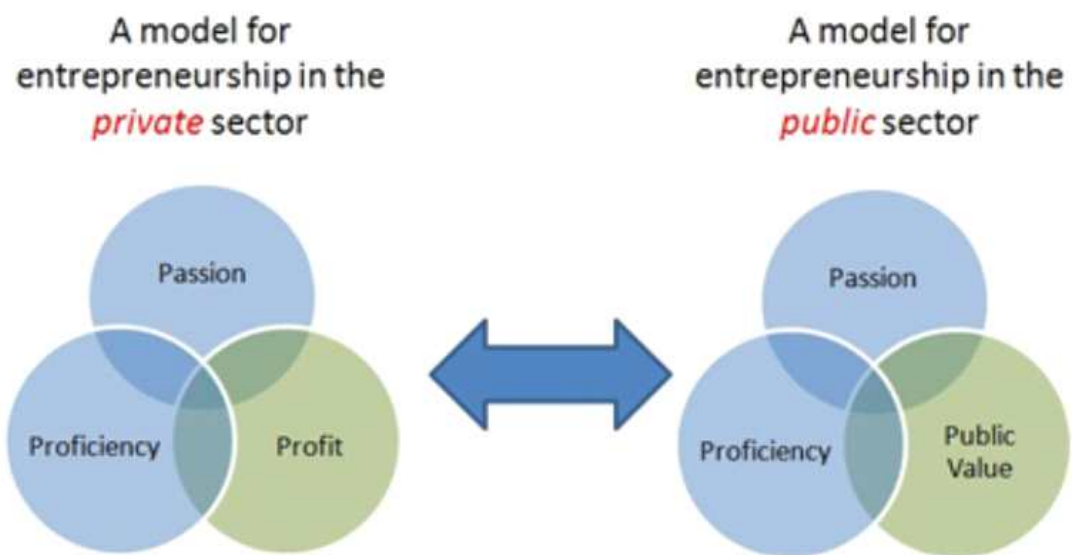
그동안 정부의 가치-지향적 행위들에 관한 논의는 행정학 연구에 있어서 핵심적 이슈이여 왔다(Rutgers, 2008; van der Wal and van Hout, 2009; Witesman and Walters, 2015). 특히, Jørgensen과 Bozeman(2007: 335)이 주장하였듯이, 2000년 이후 행정학과 정책학 학문공동체에서 공공 가치만큼 꾸준히 그리고 상당히 중요하게 조명을 받은 주제는 없어왔으며, 실제로 Moore(1995)의 Creating Public Value가 출간된 후 당면 공공 문제들의 중요성, 긴급성, 범위 및 규모 등으로 인해 정부 홀로 공공 문제들을 효과적으로 다룰 수 없다는 실용적 인식을 토대로 행정 연구와 실제에서 공공가치의 중요성을 부각하면서(Bryson 외, 2014: 453)상당히 많은 연구들이 진행되어왔다(Van der Wal 외, 2015). 여기에서는 공공 가치에 관한 연구와 관련하여 대표적 학자인 Moore(1995; 2012; 2013; 2014), Bozeman(2002; 2007; Bozeman and Moulton, 2011; Bozeman and Sarewitz, 2011; Jørgensen and Bozeman, 2007), Meynhardt(2009; Meynhardt and Bartholomes, 2011) 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. Moore의 공공 가치 관리(public value management)

Moore(1995; 2013; 2014)의 공공 가치론은 민간 관리자가 민간자산을 사용하면

서 주주를 위한 민간 가치를 만들어내기 위해 상상력과 기술을 활용하는 것과 마찬가지로 공공 관리자도 민주적 정부의 공공 자산(예: 공적 자금과 국가 권위)을 사용하면서 시민들을 위한 공공 가치를 만들어내기 위해 상상력과 기술을 활용하여야 한다는 생각에 기반을 두고 있다. 그러나 공공 영역이 민간 영역과 다른 것과 마찬가지로 공공영역에서 공공가치를 창출하는 것이 민간부문에서 하는 것과 달라야 한다는 생각에 입각하여, 그는 공공가치창출론을 제안한다.

[그림 IV-1] 민간 영역과 공공 영역의 비교

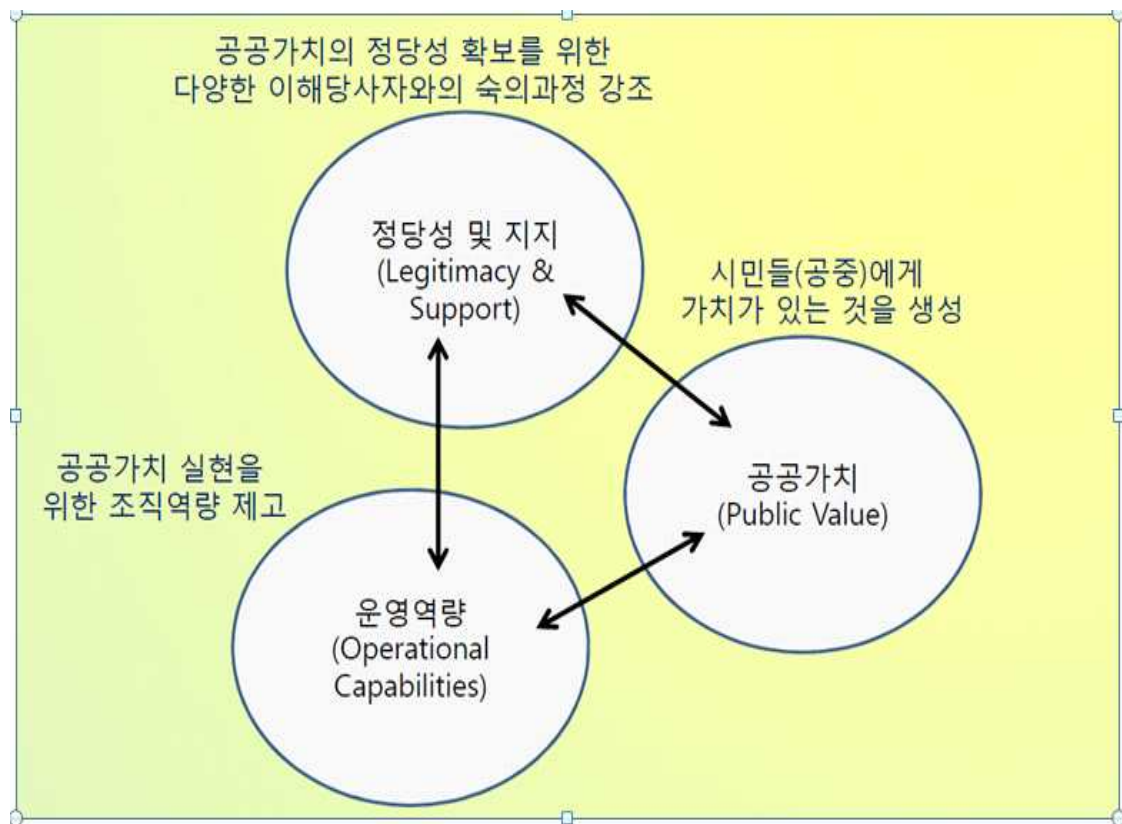


자료: Cube Group(2016: 6)

Moore(1995; 2014)는 능률성, 효과성, 사회적·정치적으로 바람직한 결과, 절차적 및 본질적 정의 등과 같은 특정 공공 가치를 강조하지만, 공공 가치를 특정 가치(또는 체계)로 보기 보다는 정부 성과에 의해 만들어지고 그 성과에 반영되는 가치의 차원들(dimensions)로 정의한다. 특히, 그는 공공 가치를 두 가지 차원에서 민간 가치와의 차별화를 시도한다(Moore, 2014: 468). 즉, 그는 공공(성)의 정도에 따라 가치 결정권자를 개인, 임의단체 및 민주정부와 공공정책으로 분류하고 가치대상을 물질적 후생, 타인의 후생, 타인에 대한 의무 및 좋으면서 정당한 사회로 나눈 후 가치의 결정권자가 민주정부와 공공정책이며 가치대상이 좋으면서 정당한 사회가 가장 ‘공공’적인 것으로 보고 있다. 그에 의하면, 이 조합이 시민들이 좋으면서 정당한 사회를 만들기 위해 정부 권력을 어떻게 사용하기를 원하는가의 문제를 다룰 수 있다고 한다.

다. 이것은 ‘정책, 프로그램 및 절차가 가치를 창출하기 위해 얼마나 잘 그리고 확실하게 작동하고 있는가?’와 관련되어 있다. 이러한 운영 역량과 관련하여, Moore는 공공 성과관리의 정치적·철학적 측면이 적어도 기술적 측면만큼 중요하다고 주장한다. 셋째, 공공가치의 제안이다. 이것은 ‘기관 자체, 기관의 정책과 프로그램에 무엇이 공공가치를 구성하고 있는가?’와 ‘공공가치의 어떤 차원들을 만들어내려고 하는가?’와 관련되어 있으며, 정당성과 지원의 동원과 구축 및 운영 역량에 의해 영향을 받는다. 즉, 전략 삼각형은 전략 또는 행위가 민주적 정당성을 획득하고 권위 부여 환경의 지지를 받으며 정부가 그 전략과 행위를 효과적으로 시행할 수 있는 운영 역량을 지니고 있을 때 공공가치가 만들어질 수 있다고 제안한다.

[그림 IV-3] Moore의 전략적 삼각 축



자료: Moore(2013: 103).

Moore(1995; 2013)는 공공 관리자가 아래로는 관리와 운영 계통을 통해, 위로는 권한부여 환경(authorizing environment)인 제도적·정치적 구조를 통해, 밖으로는 국민에게 책임을 지는 일종의 교차점에 위치하고 있다고 보고 있다. 이러한 관점에서, 그는 공공가치창출에서의 공공 관리자의 전략적 역할에 초점을 두고 있다. 즉,

그는 효과적인 공공가치창출을 위해서는 전략이 공공 가치의 달성을 목표로 삼아야 하고, 정당성 있고 정치적으로 지속가능하여야 하며, 운영상 및 행정상 실현가능하여야 하며, 전략적 관리는 궁극적 목적(공공 가치)을 달성하기 위해 장기적 관점에서 영향이 큰 이슈들에 초점을 맞추어야 한다고 주장한다.

2) 공공가치회계

Moore(1995; 2013; 2014)는 기본적으로 공공 자원이 민간 기업의 가치 창출과 유사하게 가치 증대를 위해 사용되어야 한다는 생각에 기초하여 가치 창출에 대한 보다 전향적이고 기업가적 접근의 기반으로서의 공공 가치 틀인 공공가치회계를 제안한다. 이 회계는 다음과 같은 세 가지 전제를 기반으로 하고 있다. 첫째, 집단적으로 소유된 정부자산이 사용될 때, 민주적 과정을 통해 집단적으로 정의된 공공이 공공가치의 결정자(arbiter)이다.¹²⁾ 즉, 정부가 만들어낸 가치의 평가는 광범위하게 정의된 비용과 편익뿐만 아니라 타인의 복지, 타인에 대한 의무, 좋고 정의로우며 공정한 사회에 관한 집단적 결정에 의존한다. 둘째, 정부가 공공 가치를 창출하기 위해 사용하는 자산에는 공적 자금뿐만 아니라 국가의 권위를 포함하고 있다. 셋째, 고성과, 서비스 지향, 바람직한 사회적 결과를 성취하는데 있어서 공공 기관은 자신뿐만 아니라 자신이 시행하는 정책과 프로그램을 능률적이고 효과적이며 공정하고 정당하게 운영할 의무가 있다. 즉, 정부가 만들어내는 가치를 평가하기 위한 규범적 틀은 개인의 물질적 욕구와 공중의 소기의 총 사회적 성과를 만족시키는데 관심이 있는 공리주의적 가치들뿐만 아니라 정부가 시민들 편에서 공정하고 정당하게 행동하고 좋은 사회뿐만 아니라 정당한 사회가 이루어질 수 있도록 노력하는 정도에 의해 설명되는 의무론적 가치들을 포함한다.

Moore가 제시한 공공가치회계(공공가치 점수판: public value scoreboard)에서, 예를 들어, 지출(왼쪽)에는 공공가치를 창출하는데 투입된 재정적 비용과 사회적 비용 및 의도되지 않은 부정적 결과 등이 기록되는 반면에, 수입(오른 쪽)에는 소기의 사회적 성과의 달성, 미션 달성, 의도되지 않은 긍정적 결과, 정의와 형평성 등이 포함된다. Moore는 이 회계에서 최종결산결과(bottom-line)의 윤곽을 그리기 위해 기관의 정체성과 관련하여 공공가치에 대한 분명하고 완전하며 설득력 있는 아이디어의 표출, 공공가치를 만들어내는데 있어서 기관의 성과를 기록하기 위한 측정지표들의 개발, 가치를 정의하고 창출하는데 있어서 외적 책임성의 요청과 포

12) (공동 소유인) 정부자산이 사용될 때, 가치의 적절한 결정권자는 개인적 가치평가의 합일뿐만 아니라 민주적 거버넌스의 불완전한 과정을 통해 형성되어 기대를 표출하는 집합체로서의 공공이다(Moore, 2014: 466).

용 및 공공가치창출에 있어서의 내적 책임성의 배분하는 관리 시스템의 구축 등과 같은 네 단계를 제안한다. 결론적으로, Moore는 공공가치회계에서 정부를 비롯한 공공기관이 생산된 재화와 서비스에 기초하여 평가될 뿐만 아니라 획득된 결과가 소기의 결과를 만들어내기 위해 투입된 비용만큼 가치가 있다는 것을 보여주어야 한다고 주장한다.

<표 IV-1> 공공 가치 회계: 일반적 형태

공동소유 자산과 재정적 비용의 사용	공동으로 가치를 둔 사회적 결과들의 달성
재정적 비용	미션 달성
의도치 않은 부정적 결과들	의도치 않은 긍정적 결과들
	고객 만족 서비스 수혜자들 법적 피의무자들 정의와 공정성
기관을 활용하는데 소요되는 사회적 비용	운영이 있어서의 개인 수준 결과에 있어서의 집합적 수준

자료: Moore(2013: 113)

<표 IV-2> 정당성과 지지 및 운영역량 관점

Legitimacy and Support Perspective	Operational Capacity Perspective
Mission alignment with values articulated by citizens	Flow of resources to the organization Financial and other
Inclusion of neglected values with latent constituencies	Human resources
Standing with formal authorizers	Public employees and volunteers
Media coverage	Operational policies, programs, and procedures
Standing with individuals in polity	Quality of operational performance
Position of organization in democratic political discourse	Organizational learning
Status of key legislative and public policy proposals to support the organization.	Internal resource allocation
Engagement of citizens as co-producers	Performance measurement and management systems
	Organizational outputs
	Quantity of outputs
	Quality of outputs

자료: Kavanagh(2014: 59)

3) 공공가치 창출의 네 가지 차원

공공 관리자는 기본적으로 조직의 성과를 극대화하기 위해 다양한 스펙트럼의 관리 도구들을 활용하여야 하며, 공공 관리자의 행태와 선택은 성과관리시스템과 공공가치의 창출에 영향을 미친다. Moore(2013)는 관리자들이 관심을 두어야 하는 가치지향적 성과관리시스템을 지탱해주는 철학적(philosophical), 정치적(political), 기술적(technical) 및 관리적(managerial) 등 네 가지의 기둥을 제시하고 있다. 그에 의하면, 이러한 네 가지 차원의 활동들이 별개가 아니라 조합으로서 공공가치창출에 기여할 수 있다고 주장한다. 또한 그는 공공가치의 네 가지 차원이 똑같이 중요하며, 따라서 공공 관리자가 이 모든 차원에 관심을 두고 헌신을 하여야 한다는 것을 강조한다.

(1) 철학적 차원

철학적 차원은 “공공 기관에 의해 달성되거나 또는 (운영에 반영되는) 중요한 공공가치들에 대한 열거와 정당화와 연관되어 있다”(Moore, 2013: 9). 이것은 공공 관리자가 ‘조직의 성과를 확대하기 위해 내가 무엇을 할 수 있는가?’에 대한 지속적인 자문과 규범적으로 강한 공공가치계정의 형성과 관련되어 있다. 이것은 또한 조직이 추구하여야 하는 공공 가치에 대한 개념정의를 수반하게 된다. 따라서 공공 관리자는 정체성과 관련하여 조직의 가장 적절한 가치가 무엇인가에 대한 진지한 고려를 통해 철학적 차원과 관련된 활동에 관여하여야 한다.

(2) 정치적 차원

정치적 차원은 “조직에 책임을 물을 수 있는 사람이 기관의 성과를 평가하기 위해 사용할 가치의 중요한 차원들에 관한 광범위하고 안정적인 합의를 형성하고 관련되었다”(Moore, 2013: 90). 정치적 차원에서는 외부에 대한 책임성(accountability)과 관련하여 ‘기관의 이해관계자가 누구인가?’라는 질문이 제기된다. 정치적 차원에서 공공 관리자는 어떤 가치가 창출되어야 하는가에 관한 논쟁을 구성하여야 한다. 이러한 정치적 작업을 통해, 공공 관리자는 거치에 관한 논쟁을 하기 위해 외부의 이해관계와 접촉하여야 하며 어떤 공공가치가 창출되어야 하는가에 관한 합의를 이루어내야 한다.

(3) 기술적 차원

기술적 차원은 “선정된 가치들이 기관의 운영에 구현되는 (또는 반영되는) 정도를 신뢰성 있게 측정할 수 있는 경험적 척도(empirical measures)의 발견 또는 개발과 관련되어 있다”(Moore, 2013: 90). 기술적 차원은 성과 지표들의 정확성과 포괄성에 대한 담보를 가능케 한다. 이러한 기술적 작업에 의해, 공공 관리자들은 단순한 산출을 넘어서 관리 업무에서 사용될 수 있는 공공가치의 운영 척도를 설계하여야 한다.

(4) 관리적 차원

관리적 차원은 “성과 향상을 위해 공공기관의 노력들이 이루어질 수 있도록 성과 측정시스템을 성과관리시스템과 연동시키는 것과 연관되어 있다”(Moore, 2013: 90). 관리적 업무는 기본적으로 성과 측정을 진행하고 그것에 대응하기 위해 조직 내부의 시스템을 구축하는 것과 관련되어 있다. 이러한 시스템은 공공가치창출에 기여한 구성원에게 보상 또는 인센티브가 주어지도록 설계되어야 한다. 관리적 차원에서 이러한 시스템을 통해, 어떤 종류의 결과(outcomes)가 조직에서 가치가 있는 것으로 여겨지고 있는가에 대한 정보와 메시지가 구성원에게 전달되게 된다.

2. Bozeman의 공공가치실패론

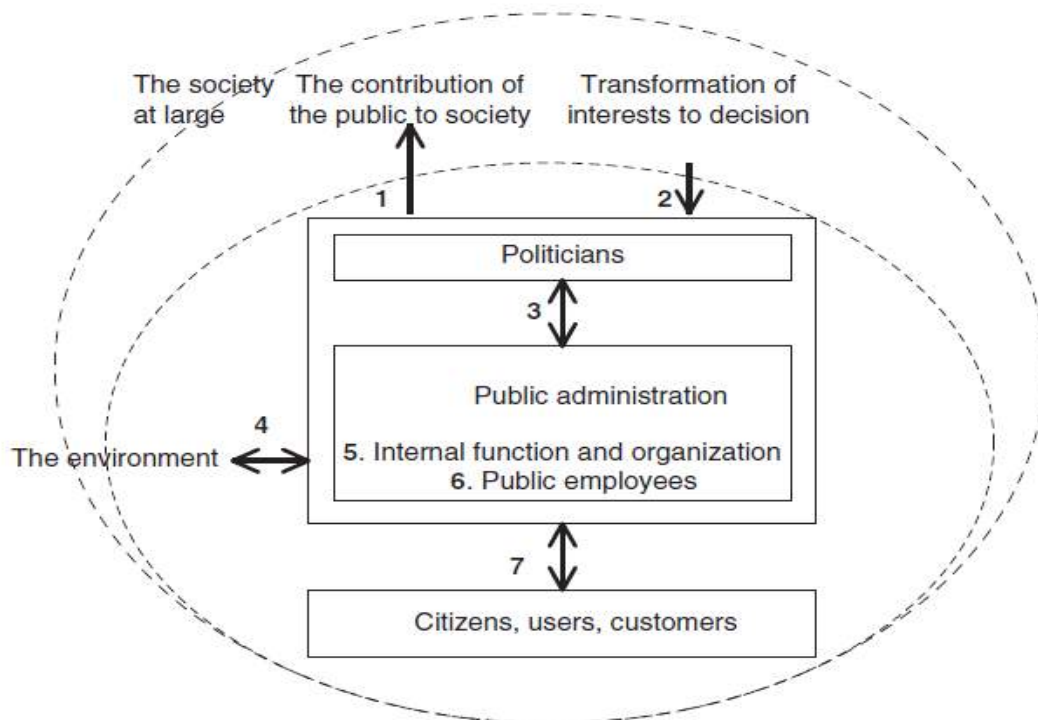
Bozeman(2002; 2007)은 정책 또는 사회적 수준에서 초점을 맞추면서 공공 가치 형성에 있어서 개인적 선호들의 합에 기반을 둔 접근법 보다 제도적이고, 절차적이며, 역동적인 접근을 제안하고 있다. 여기에서는 Bozeman(2007)의 공공 가치의 범주와 집합, Bozeman(2002; 2011)과 Bozeman과 Sarewitz(2011)가 제시한 경제적 개별주의(economic individualism)에 기초한 정부행위의 정당성 근거로서 시장실패론에의 대안으로서의 공공가치실패론(public valuer failure), 정책평가 도구로서의 공공가치 지도 그리기(public value mapping), 공공관리 전략과 성과의 (평가) 틀로서의 통합적 공공성(integrative publicness) 등에 대해 살펴보고자 한다.

1) 공공 가치의 범주와 집합

Bozeman(2007: 17)은 공공가치란 i) 시민들이 부여받아야 하는 권리, 혜택 및

특전, ii) 사회, 국가 및 구성원에 대한 시민들의 의무 및 iii) 정부와 정책이 기반을 두어야 하는 원칙에 관한 규범적 합의를 제공하는 것으로 정의하면서, Moore에 비해 공공가치에 대한 보다 구체적 개념을 제시하고 있다. Jorgensen과 Bozeman(2007)은 사회에 대한 공공영역의 기여 평가, 일반적 사회 관심의 정부결정으로의 전환, 정치와 행정과의 관계 중재, 정부와 환경과의 관계 검토, 정부의 내부 기능과 조직의 관리, 공무원들의 가치들에 대한 기술 및 정부와 시민들간의 관계에 대한 서술 등과 같은 7 가지의 가치 집합(value sets)을 제안한다.

[그림 IV-4] 공공가치세계(public value universe)의 구조



자료: Jørgensen and Bozeman(2007: 360-359).

<표 IV-3> 공공 가치의 범주와 집합

가치 범주	가치 집합
사회에 대한 공공영역의 기여	·공동선(공익, 사회적 응집성), ·이타주의(인간의 존엄성) ·지속가능성(미래의 목소리) ·체제 존엄성(체제 안정성)
일반적 사회 관심의 정부결정으로의 전환	·다수결 원칙(민주주의, 국민의 의지, 집합적 선택) ·사용자 민주주의(지역 거버넌스, 시민참여) ·소수자 보호(개인 권리의 보호)
정치와 행정과의 관계	·정치적 충성심(책임성, 대응성)
정부와 환경과의 관계	·개방성-비밀주의(대응성, 공론에 대한 경청) ·지지-종립성(타협, 이해관계의 균형 잡기) ·경쟁-협력(이해당사자 또는 이해공유자 가치)
정부의 내부 기능과 조직의 관리	·건고성(적응성, 안정성, 신뢰성, 적시성) ·혁신(열의, 위기대처능력) ·생산성(효과성, 절약, 기업방식의 접근) ·공무원의 자기계발(좋은 작업환경)
공무원의 행태	·책임성(전문직업주의, 정직, 도덕적 기준, 윤리의식, 진정성)
행정과 시민과의 관계	·합법성(개인 권리의 보호, 동등한 대우, 법에 의한 지배, 정의) ·형평성(합리성, 공정성, 전문직업주의) ·대화(대응성, 사용자 민주주의, 시민참여, 시민의 자기계발) ·사용자 지향(적시성, 친화성)

자료: Jørgensen and Bozeman(2007: 360-361).

이어서 Jørgensen과 Bozeman(2007: 369-373)은 공공 가치들 간의 연계성을 규명하고 공공 가치의 유형을 분류하기 위해 가치의 기반 차원으로서 근접성(proximity), 위계성(hierarchy) 및 인과성(causality) 등을 제시한다. 그들에 의하면, 가치의 근접성은 어떤 특정 가치가 다른 가치와의 가까운 정도의 말한다. 예를 들어, ‘중립성’이라는 가치는 ‘민주적 참여’라는 가치보다 ‘객관성’이라는 가치와 보다 가깝다는 것이다. 가치의 위계성은 상대적 중요성(relative primacy)과 관련이 있다고 그들은 주장한다. 예를 들면, 어떤 특정 개인에게 있어서는 자유가 효율성보다 더 중요할 수 있다는 것이다. 마지막으로, 그들은 가치의 인과성을 목적에 대한 수단의 관계로 보고 있다. 이러한 세 가지 기준에 기초하여, 그들은 마디 가치(nodal value), 이웃 가치(neighbor value) 및 공동 가치(covalue) 등 세 가지 유형의 가치들을 제시하고 있다.

<표 IV-4> 세 가지 유형의 공공 가치: 마디 가치와 이웃 가치 및 공동 가치

마디 가치	이웃 가치	공동 가치
인간의 존엄성	시민들의 자기계발, 시민참여, 개인의 권리 보호	정의, 자비, 미래에 대한 목소리
지속가능성	미래에 대한 목소리	안정성, 지속성, 공동선, 공익, 도덕적 기준, 윤리 의식, 연대
시민 참여	국민의 의지, 여론에 대한 경청, 대응성	대화, 이해관계의 균형, 자기계발
개방성	대응성, 여론에 대한 경청	책임성, 법에 의한 지배, 대화, 민주성, 국민의 의지, 집합적 선택
비밀유지		안정성, 지속성, 법에 의한 지배, 개인의 권리 보호, 생산성, 효과성
타협	이해관계의 균형	합리성, 공정성, 대화, 적응성, 견고성
진정성	정직, 존엄, 공정, 윤리 의식, 도덕적 기준, 전문직업주의, 개방성, 체제에 대한 충성	
견고성	안정성, 적응성, 신뢰성	법적·사회적 응집성, 신축성, 합리성, 법에 의한 지배, 적시성, 효과성

자료: Jørgensen and Bozeman(2007: 371)

2) 공공가치실패론

Bozeman(2002)은 ‘시장이 효율적으로 작동하고 있는데도 불구하고 본질적 가치를 제공하는데 있어서 실패가 발생할 수 있는가?’라는 질문에 대한 답으로서 공공가치실패라는 개념을 제시한다. 그는 공공가치실패를 시장 또는 공공 부분이 공공가치를 달성하기 위해 요구된 재화와 서비스를 제공하지 못하였을 경우 발생한 것으로 정의하면서, 다음과 같은 공공가치실패의 7개 기준을 제시한다. 그는 시장실패가 정부의 개입여부에 대해 실제로 얘기해주는 것이 거의 없기 때문에, 공공가치실패가 정부(공공)개입의 근거가 되어야 한다고 주장한다.

<표 IV-5> 공공(가치)실패 기준

공공실패기준	개념 정의
가치의 표출과 집계 메커니즘의 왜곡	• 정치적 과정과 사회적 응집력이 효과적 의사소통과 공공가치처리를 담보하는데 충분하지 않음
불완전 독점	• 설사 정부의 독점이 공익에 부합될지라도, 재화와 서비스의 민간공급 허용
(특정집단에의) 혜택의 축적	• 공공 재화와 서비스의 제공이 국민 전체에 대한 배분을 제한하면서 (특정)개인과 집단에 포획되어왔음
제공자의 부족	• 공공가치에 대한 인식과 재화와 서비스의 공공제공에의 합의에도 불구하고, 제공자를 활용할 수 없기 때문에(제공자가 없기 때문에) 그러한 재화와 서비스가 제공되지 않음
단기적 시계	• 장기적 견해가 행위들의 집합이 공공가치를 거스르는 것을 보여줄 때 단기적 시계가 채택됨(장기적 고려의 실패)
자원의 대체가능성 대 보존	• 만족할만한 대체재가 없는 경우에조차도 정책이 대체가능성에 초점을 맞춤
최저생활과 인간 존엄에 대한 위협	• 최저생활과 인간존엄과 같은 핵심가치가 위반됨

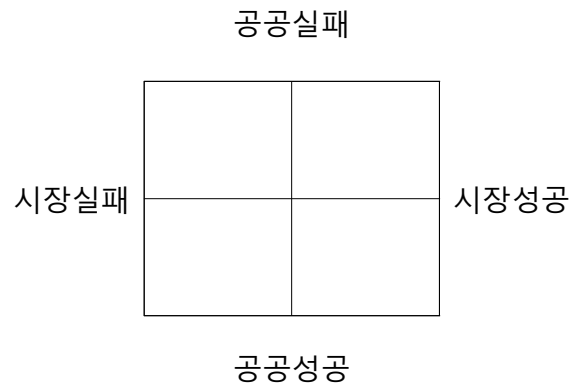
자료: Bozeman(2002: 151)

3) 공공가치 지도 그리기

Bozeman과 Sarewitz(2011)는 정책과 프로그램에 대한 주로 효율성에 초점을 맞춘 협소한 경제적 평가의 적절성에 의문을 제기하면서 정책의 공공가치 전제들을 식별하고 그러한 전제들의 진화와 정책에 대한 영향(궁극적으로 사회적 결과들) 추적하기 위한 접근법으로 공공가치 지도작성 모형을 제시한다. Bozeman과 Moulton(2011: 368)에 의하면, 공공가치 지도 그리기는 시장실패와 관계없이, 본질적 공공가치를 제공하는데 있어서의 실패를 식별하기 위한 것이다. 즉, 이 접근은 공공가치를 식별하고, 공공가치의 실패 발생여부를 평가하며, 가치들 간 관계에 대한 지도를 작성하고, 공공가치실패와 시장실패 간의 관계를 도표로 보여줌으로써 정책결정과정에서 광범위한 범위의 가치들을 고려할 수 있도록 한다. Bozeman과 Moulton(2011: 368-369)은 공공 대 시장과 성공과 실패의 두 차원들의 결합을 통해 네 가지 형태의 공공가치격자(public value grid)를 제공한다. Bozeman과 Sarewitz(2011)는 공공가치 지도 작성을 통해 개선된 사회적 결과들로 이어질 수

있는 변화들을 발견해낼 수 있을 것으로 보고 있다.

[그림 IV-5] 공공가치 지도 모형



자료: Bozeman and Moulton(2011: 369)

4) 통합적 공공성

Bozeman과 Sarewitz(2011)는 공공성에 대한 규범적 및 실증적 이론들과 실현된 공공가치들과의 연계를 보여주기 위해 통합적 공공성(integrated publicness)을 제시하였다. 이들은 통합적 공공성이 전략적 관리 도구와 공공조직 성과에 대한 관리 수단으로 유용할 것으로 보고 있다.

(1) 통합적 공공성의 세 가지 가정

Bozeman과 Sarewitz(2011: 374-375)이 제시한 통합적 공공성의 다음과 같은 세 가지 가정에 기반을 두고 있다. 첫째, 제도의 영향력이다. 즉, 공공기관의 성과가 제도 설계와 제도환경의 설정형태에 따라 다를 수 있다. 둘째, 환경에의 대응에 있어서의 인간의 적극적 역할이다. 즉, 통합적 공공성은 인간이 욕구를 충족시키기 위해 조직과 제도를 설계하고 초점조직 외부에 있는 사람도 욕구에 대한 인식의 틀을 짜고 새로운 요구를 설정하는데 강력한 영향력을 가질 수 있다고 가정한다. 셋째, 공공성의 역동성이다. 즉, 경제적 및 정치적 권의에 기초한 제약의 혼합형태가 지속적으로 변할 수 있다.

(2) 공공성의 통합모형 구축

① 공공성의 개념정의

Bozeman과 Sarewitz(2011: 365-368)는 실증적 공공성에서 공공성 개념을 제도에 영향을 미치는 시장 권위에 의한 제약 정도인 민간성(privateness)과 대비하여 제도에 영향을 미치는 정치 권위에 의한 제약 정도로 정의하고 있다. 이러한 개념화는 공공성과 민간성이 대립적으로 분리되어 있기 보다는 상호작용적이고 상호지원적인 형태로 역동적 연속체(dynamic continuum)을 구성하고 있다는 것을 의미한다.

② 실증적 공공성과 규범적 공공성의 결합

Bozeman과 Sarewitz(2011: 363)는 조직과 관리를 설명하고자 하는 실증적 공공성과 가치를 주입하거나 또는 처방하고자 하는 규범적 공공성으로 구분하고 있다. 그들은 실증적 공공성 관점에서는 공공성 개념을 시장기반 대 정부기반 자원의 혼합에 의해 조작화하는 반면에, 규범적 공공성¹³⁾ 관점에서는 공공가치에 의해 조작화를 한다(2011, 366-367). 이들은 정책과 프로그램에 대한 보다 적절한 평가를 위해 주로 공공가치에 초점을 맞춘 규범적 공공성이 정치적 및 경제적 권위를 통해 실증적 공공성과 결합되어야 한다고 주장한다.

3. Meynhardt의 비규범적 공공가치의 구성 요소

Meynhardt(2009: 212)는 공공가치를 “‘공공’에 대한 가치에 영향을 주는 것”으로 정의한다. 보다 자세하게, 그는 공공가치를 개인, 집단 및 전체로서의 사회의 기본 욕구들이 관계들 속에서 어떻게 영향을 받는가에 대한 평가의 결과로서 공공을 위한 가치와 공공의 경험으로부터 도출된 가치로 정의한다(2009: 212). 이러한 개념 정의에 입각하여, Meynhardt와 Bartholomes(2011: 288-290)는 공공가치를 목적인 기본 욕구를 충족시키기 위한 수단(도구)으로 보고 있으며, 이러한 맥락에서, 공공 서비스가 개인과 공공조직간 관계에 수반된 기본 욕구를 충족시키는 정도까지 공공가치가 창출될 것이라고 주장한다.

이러한 관점에서, Meynhardt(2009)는 민간과 공공 영역들 간의 상호관련성에 대한 비규범적 관점에서 공공가치창출을 이해하기 위한 인간의 기본적 욕구들이 충족

13) Bozeman(2007: 18)은 규범적 공공성을 “제도와 정책의 정치적 및 경제적 권위에 관한 지식이 공공가치를 달성하고 공익을 지향하기 위한 제도와 정책의 잠재성을 이해하는데 필수 요소라는 것을 가정하는 가치분석 접근법”이라고 정의한다.

을 위한 공동창출과 공동생산에 대한 심리적 설명을 제공하고자 하였다. 이를 위해 Meynhardt(2009: 200-203)는 기본 욕구이론(basic needs theory)에 근거하여, 평가의 결과로서 가치가 도덕적-윤리적, 정치적-사회적, 공리주의적-도구적, 쾌락주의적-심미적 등 상호연관되어 있으나, 아직 대치될 수 없는 기본적인 차원들의 합성물로 개념화될 수 있다고 주장한다. 보다 자세하게, 그는, <표 IV-6>에서와 같이, 긍정적 자기평가, 쾌락의 극대화와 고통의 회피, 개념체계에 대한 통제와 일관성의 획득, 긍정적 관계 등과 같은 인간의 기본적인 욕구가 각각 도덕적-윤리적, 정치적-사회적, 공리주의적-도구적, 쾌락주의적-심미적 차원에서 평가될 수 있다고 주장한다.

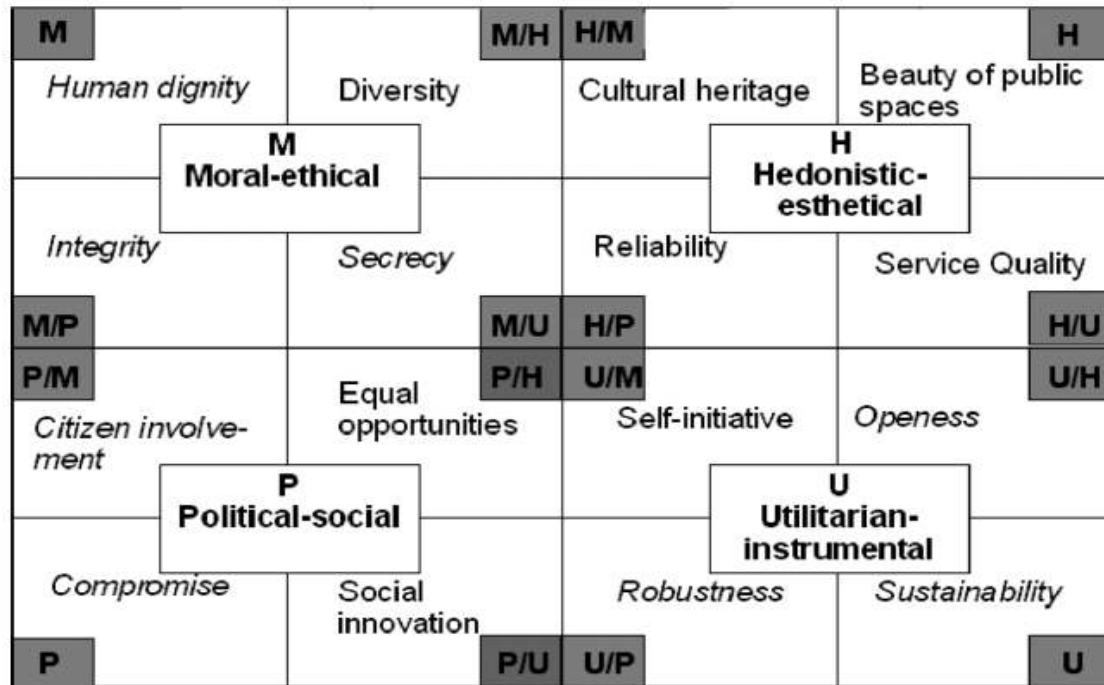
<표 IV-6> 기본 욕구와 기본 가치 차원 간의 관계

기본 욕구	동기로의 전환(예)	기본 가치 차원
긍정적 자기평가	· 긍정적 자기개념과 자기가치 · 자아와 환경 간의 지속적 관계 · (사회적 비교에서의) 높은 자존감	도덕적-윤리적
쾌락의 극대화와 고통의 회피	· 긍정적 감성과 부정적 감정의 회피 · 흐름-경험 · 행동에 의한 자기 효능감의 경험	정치적-사회적
개념체계에 대한 통제와 일관성의 획득	· 환경에 대한 이해와 통제 · 인과관계에 대한 예측가능성 · 바람직한 결과를 초래하기 위해 기대를 통제할 수 있는 능력	공리주의적-도구적
긍정적 관계	· 타인과의 관계와 소속감 · 귀속, 집단 정체성 · 친밀과 거리 간의 최적의 균형	쾌락주의적-심미적

자료: Meynhardt(2009: 203)

Meynhardt(2009: 206-208)는 도덕적-윤리적, 정치적-사회적, 공리주의적-도구적, 쾌락주의적-심미적 등 네 가지의 기본적인 가치 차원들을 공공가치의 기준 또는 척도로 활용하면서 구체적 관계에서 공공가치가 어디에 있는지와 경험연구에서 사각지대를 파악하는데 도움을 주는 공공가치 전경(public value landscape)을 <그림 IV-6>와 같이 제시하였다.

[그림 IV-6] 공공가치 전경



자료: Meynhardt(2009: 208)

제2절 사회적 가치

여기에서는 사회적 가치는 영국 정부와 문재인 정부 등 공공 분야와 사회적 경제 분야로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 영국의 공공 서비스(사회적 가치)법(Public Services(Social Value) Act of 2012

1) 공공 서비스법의 제정 배경

세계 각국 정부들은 경기 침체와 금융 불안으로 인한 경제위기 속에서 공공 서비스를 제공하는데 있어서 상당한 재정적 압박을 겪어왔다. 이러한 상황에서 각국의 정책결정자들은 공공 서비스들을 전달하는데 있어서 돈의 진정한 가치를 담보할 수

있는 방안들을 고안하는데 보다 많은 노력을 기울여왔다. 이러한 노력이 돈에 대한 금전적 가치로 협소하게 해석하는 것에 대한 대안으로서 사회적 가치와 부가 가치 및 결과에 대한 측정 등에 대한 관심으로 이어져왔다.

영국의 경우, 2008년 4월 당시 영국 수상이었던 Cameron은 차기 보수당 정부가 사회적 가치를 측정할 수 있는 제도적 장치들을 마련할 것이며, 향후 정책결정 시 장관들이 경제적 효율성뿐만 아니라 사회적 효율성까지 고려할 것이라고 선언하였다(Wood and Leighton, 2010: 16),

2) 공공 서비스법의 주요 내용과 적용대상 및 조달 단계별 고려사항

(1) 공공 서비스법의 주요 내용

영국의 2012년에 제정된 공공 서비스법(사회적 가치법)은 서비스 제공자에 관계 없이 파생된 부가적인 사회적 가치 결과들의 파악을 요구한다. 즉, 이 법은 공공 기관들이 공공 서비스를 의뢰하고 조달할 때, 해당 분야의 사회적 가치(경제적, 사회적 및 환경적 후생)를 어떻게 향상시킬 것인가에 대한 고려를 요건으로 한다. 행정 당국은 사회적 가치와 관련된 이슈 등을 관계 기관과 반드시 협의하여야 한다. 단, 긴급하게 조달을 결정하여야 할 상황에서 현실적으로 협의가 어려운 경우, 경제적·사회적·환경적 편익을 고려할 의무를 이행하지 않을 수 있다. 행정기관의 부적절한 지연으로 발생한 긴급성은 의무불이행의 정당한 사유가 될 수 없다.

(2) 공공 서비스법의 적용대상

공공 서비스법은 공공기관, 정부 부처, 지자체, 국가보험공단, 교통, 화재예방 및 안전 서비스를 제공하는 기관, 주택조합 등의 보건, 주거, 교통, 폐기물 수거 등 모든 공공서비스와 관련된 공공기관의 조달과 위탁 행위에 적용된다.

(3) 조달 단계별 고려사항

이 법은 해당 행정기관이 조달을 제안하거나 조달 서비스를 위한 협의를 구성할 때 적용된다. 만약 이 법의 전면적인 효력이 발생 시 프로젝트가 여전히 사전 조달 단계에 있고 이후에 이러한 상황이 처음 발생한 경우는 법이 적용 대상이 된다. 따라서 해당 기관들은 법률 효력발생 이전에 고려사항들의 결과를 검토하고 효력 발

생 시 고려사항들이 여전히 유효한지를 파악하기 위해 법의 규정을 확인하여야 한다. 만약 중요한 변화가 발생할 수 있다면, 추가적 고려사항이 필요할 수 있다.

해당 기관이 기본 합의에 근거한 계약이 아닌 공공 서비스 계약을 체결할 경우 또는 기본 합의에 근거한 계약들의 가치에 비해 공공 서비스 계약이 더 큰 비중을 차지할 가능성이 있는 경우, 기본 합의를 종결할 때에 서비스를 조달할 의사가 있거나, 서비스 공급의 조달, 재화의 구매 또는 대차와 결부되거나 직무의 수행과 결부된 서비스의 공급을 조달하는 약정을 체결하는 경우에는 당해 조달과정을 개시하기 이전에 규정된 요건들을 준수하여야 한다. 공공 서비스법은 조달 단계별로 다음과 같은 고려사항들을 제시하고 있다:

- ① 협의
- ② 서비스 설계: [사용자들, 공동체, 지역에 기반을 두고 있는 자발적 사회적 기업들(Voluntary, Community and Social Enterprises: VCSEs)]을 포함한 시장 등 으로부터 받은 정보와 함께) 서비스 설명서 작성
- ③ 입찰: 조달 문서(공급업체에 대한 질문과 평가 기준 등) 작성 및 입찰 평가
- ④ 조달 후 조치: 지정한 사회적 가치 요건 또는 공급자가 제공한 사회적 가치 요건이 전달되었는지를 확인하기 위한 성과 관리

3) 공공 서비스법에서의 사회적 가치의 구성 요소

사회적 가치는 공공 서비스법에서 지역공동체 또는 공공의 편익을 가져다주는 서비스 계약 이행에서 발생된 부가가치를 묘사하기 위해 사용된 용어이다. 비록 이 법이 공공계약규정의 특정 공공 서비스 계약과 기본 합의에만 적용될지라도, 무엇을 조달할 것인지에 대한 제안이 경제적·사회적·환경적 편익의 제고를 통해 자본의 최대가치를 획득하고 최선의 가치를 유발할 수 있는 방향으로 모색할 수 있다. 또한 이 법은 공식적 조달절차 단계에 적용되지는 않지만 사회적 가치문제를 고려한 결과의 적용안의 모색을 의무화하고 있다. 특히, 효율적 기준 운영절차는 조달절차 개시 이전에 공급시장과의 연계를 중시한다. 이러한 연계를 통해 조달 서비스의 상세내역을 기획할 때 잠재적 서비스 이용자, 잠재적 공급자, 기타 이해당사의 견해를 고려하는 것이 가능해진다. 이것은 광범위한 경제적·사회적·환경적 관심을 반영하여 궁극적으로 보다 더 혁신적인 해결책을 유도할 수 있다. 영국의 디지털, 문화 미디어 및 스포츠부(Department of Digital, Culture Media and Sport)는 <표 IV-7>와 같은 사회적 가치의 구성 요소를 제시하고 있다.

<표 IV-7> 공공 서비스법에서의 사회적 가치의 구성 요소

사회적 차원	<ul style="list-style-type: none"> ·서비스 제공을 위한 다양한 인력의 고용 및 퇴역군인, 서비스 동업자/파트너 ·서비스 설계와 전달에 관여하는 사용자를 포함하여 자발적 및 지역공동체 부문과의 협업 ·공급망을 통한 노동 기준에 대한 모니터링 ·기술 향상과 디지털 기술에 대한 접근 ·후생과 정신 건강을 촉진하는 접근 방식
경제적 차원	<ul style="list-style-type: none"> ·지역사회 또는 소외계층에서 일자리 창출/고용 ·교육 및 개발 기회/견습생 모집 ·VCSE를 포함한 중소기업들을 위한 기회 제공 ·공급망을 통한 신속한 지불 ·다양한 공급망에 대한 하도급 기회의 선전 ·영국 철강 생산업체를 위한 공평한 경쟁의 장 조성 ·영국의 성장 의제의 강화
환경적 차원	<ul style="list-style-type: none"> ·물 소비 관리 ·환경 정책과 보호 전략 ·온실가스 배출 모니터링 ·폐기물 매립지의 축소 ·유산 보호 ·탄소 감축 또는 상쇄

2. 문재인 정부에서의 사회적 가치

1) 문재인 정부 국정운영의 토대와 방향으로서의 사회적 가치 추구

최순실 국정논단과 박근혜 대통령 탄핵과정에서 표출된 “이게 나라냐?”라는 촛불 민심의 외침을 반영하고자 문재인 정부는 “기회는 평등하게, 과정은 공정하게, 결과는 정의롭게”라는 슬로건으로 내걸고 출범하였다. 이러한 슬로건을 구체화하고자 문재인 정부는 100대 국정과제를 통해 ‘국민이 주인인 정부’를 첫 번째 국정 목표로 설정하였고, ‘국민주권의 촛불민주주의 실현’, ‘소통으로 통합하는 광화문 대통령’ 등을 주요 전략으로 내세움으로써 개별 정책과제 이전에 민주적 공공가치(public values)를 새롭게 정립하는데 무게를 두었다. 이와 같은 맥락에서, 문재인 대통령은 2018년 1월 18일 재외공관장 초청 만찬에서 “새 정부의 외교를 관통하는 최고의 가치는 바로 국익과 국민”이라고 밝혔다. 문 대통령은 이어 “국민의 눈높이에서 국민의 안전과 권익을 보호해야 한다”고 주문하였다. 또한 2018년 3월 19일 정부혁신전략회의에서 정부의 최우선 목표로서 “정부의 공공성 회복”을 선언하면서 정부혁신의 근본으로서 “진정으로 국민을 위해 존재하는 정부”, “국민의 공복이 되는 공직 문화를 바로 세우는 것”을 제시하였다. 이 정부혁신전략회의에서 신뢰받는 정부와 참여와 협력과 함께 정부혁신의 한 축으로 제시된 것이 바로 사회적 가치 중심의 정부이다. 이것은 정부운영을 국민의 삶의 질을 개선하는 사회적 가치 중심으로의 전환을 의미한다. 이것은 또한 효율과 성장 중심의 국정운영으로 국민 경제 전체의 크기는 커졌음에도 불구하고 양극화와 불평등으로 국민이 체감하는 삶의 질은 개선되지 못하였다는 이전 정부들에 대한 비판과 더불어 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 사회적 가치 중심의 국정운영 전환으로 국민 모두가 잘 사는 나라를 구현할 필요성의 절감으로 볼 수 있다. 또한 이것은 사악한 문제(wicked problems)로서의 저출생 복지국가 공동체로서의 지속가능한 사회에 대한 인식, 참여 문화와 우리 삶의 지배 방식으로서의 민주주의의 중요성과 소중함, 사회적 구조에 의한 불평등과 억압에 대한 사회적 인식 등을 반영한 것이다.

[그림 IV-7] 정부혁신 비전 체계도



자료: 관계부처합동(2018: 10).

<표 IV-8> 사회적 가치 중심 정부의 세부 내용

부문	내용
재정 부문	<ul style="list-style-type: none"> ·인권과 안전 등 사회적 가치 실현 사업 재정투자 확대 ·사회적 가치에 중점을 둔 예산 편성 ·사회적 가치 핵심 요소에 대한 투자 확대 ·재정사업 심사·평가에 사회영향평가 요소 반영 ·사전심사 단계에서부터 사회와 공동체에 미치는 영향의 종합 평가 ·재정사업 성과평가 시 사회적 가치 항목 반영 ·부처 공모사업 선정·배분 시 사회적 가치 사업 중점 지원
인사운영과 조직관리 부분	<ul style="list-style-type: none"> ·공공부문 여성임용 목표제 ‘10·20·40’ 도입 ·공공부문 여성 진출 대폭 확대 ·정부위원회(500여개) 여성비율 40%로 확대 ·경찰·소방차 출동시간 단축으로 안전 골든타임 확보 ·인력운영 성과연봉제 도입 ·승진 및 성과평가에 사회적 가치 반영 ·고위공무원단 승진 및 성과평가에 사회적 가치 반영 ·사회적 가치 구현 평가·보상 체계 확립
성과평가 부분	<ul style="list-style-type: none"> ·사회적 가치 중심 공공부문 성과평가 전면 개편 ·기관평가에 사회적 가치 평가지표 개발 및 배점상향

2) 사회적 가치의 구성 요소

「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」은 사회적 가치를 ‘사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 가치’로 정의하고, 다음과 같은 항목의 내용을 포괄하는 가치를 사회적 가치로 규정하고 있다(해당 법 제3조(정의) 1항). 관계부처합동(2018: 13)에 의하며, 사회적 가치란 헌법적 가치로서 사회권을 실질화하기 위한 가치이며 경제적·환경적·문화적 가치를 포괄하는 상위 가치이다. 즉, 정부는 사회적 가치를 헌법이 지향하는 가치들 중 사회의 재생과 건전한 발전을 위한 가치로서 인권, 노동권, 안전, 사회적 약자 배려, 민주적 의사결정과 참여 등 공동체와 사회전체에 편익을 제공하는 가치로 보고 있다.

<표 IV-9> 사회적 가치 기본법(안)에서의 사회적 가치의 구성 요소

사회적 가치 기본법(안)에서 규정하는 사회적 가치

- 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호
- 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지
 - 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공
 - 노동권의 보장과 근로조건의 향상
- 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합
 - 대기업과 중소기업 간의 상생과 협력
- 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출
 - 지역사회 활성화와 공동체 복원
- 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌
- 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임이행
 - 환경의 지속가능성 보전
- 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현
 - 그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화

윤태범 외(2018: 33-35)는 <표 IV-9>와 같은 사회적 기본법(안)에서 규정하고 있는 사회적 가치들에 대해 <표 IV-10>과 같이 각 구성요소들의 세부적 의미를 제시하고 있다.

<표 IV-10> 사회적 가치의 구성요소: 세부 분류별 의미

구성 요소	세부 의미
인권	<ul style="list-style-type: none"> ·행복추구권, 평등권, 정보기본권, 직업의 자유, 주거생활의 보장 등 기본적인 인간의 존엄성 유지·보호 - 평등: 성별, 종교, 사회적 신분, 장애, 나이, 용모, 고용형태, 학력, 혼인 여부, 임신·출산, 가족 상황, 사상·정치적 의견, 실효된 전과, 성적 취향, 병력 등에 의한 차별금지 - 정보기본권: 필요·충분한 정보 공개 및 공유 - 직업의 자유: 경제적 강자에 의한 침탈행위 시정 - 안정적 주거생활: 과도한 집값인상, 주택의 소유 집중과 과도한 주거비 부담, 공공임대주택의 부족 해소
안전	<ul style="list-style-type: none"> ·재난과 안전으로부터 국민 보호 - 시장의 논리로 해결되지 않는 국민의 안전 지키기 - 국민의 귀책사유 없이 발생할 수 있는 피해 예방 - 지역·계층·연령·경제적 조건과 상관없이 동등한 수준의 안전권 보장
건강복지	<ul style="list-style-type: none"> ·국민의 건강한 생활 보장 - 건강한 생활이 가능할 수 있도록 적절한 보건·의료서비스 제공 - 불량한 주거환경 개선, 식품·의약품 안전, 의료 접근권 확대, 의료비 부담 완화 - 빈곤, 질병, 장애, 노령, 실업, 사망, 출산 등 사회적 위험으로부터 기초 생활을 유지(사회보장 및 사회서비스 제공)
노동	<ul style="list-style-type: none"> ·근로권(일할 수 있는 권리) - 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진 - 일자리 창출 및 안정적인 일자리로의 전환 - 실업수당의 지급대상과 급여 수준의 확대 ·노동 3권 - 근로조건 향상: 노동자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 노동조건 공동결정, 최저임금 인상, 고용안정, 동일가치노동 동일임금 실현 - 노조조직률, 협약적용비율 제고
일자리	<ul style="list-style-type: none"> ·양질의 일자리 창출 - 민간 일자리 창출 - 공공부문 일자리를 통해 공공서비스 확충 - 노동시간 단축 유도, 비정규직·간접고용 노동자를 정규직으로 유도 - 최저임금 기준 인상 - 기업규모, 고용형태, 학력에 따른 임금격차 축소 - 노동 이사제 확산
사회적 약자 지원	<ul style="list-style-type: none"> ·경제사회적 양극화 해소 - 사회적 약자에 대한 경제·사회적 기회제공, 사회적 약자의 참여를 통한 공동체의

구성 요소	세부 의미
	<p>활성화 및 사회 통합</p> <ul style="list-style-type: none"> · 사회적약자의 인간존엄과 가치 보장 <ul style="list-style-type: none"> - 일자리를 통해 적정 소득 확보 - 일자리를 얻지 못할 경우에도 적절한 사회보장 실현 - 약자에 대한 차별시정 조치 실시 · 여성, 노인, 청소년, 신체장애자, 기타 생활능력이 없는 국민도 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받을 수 있는 사회보장 정책 추진
상생과 협력	<ul style="list-style-type: none"> · 양극화 해소, 경제성장 동력 확충 <ul style="list-style-type: none"> - 경제의 민주화(공정한 경제)를 위하여 규제 및 조정 - 상생협력: 중소기업의 대기업 생산과 이익에 대한 협력이익배분제 등
공동체 복원	<ul style="list-style-type: none"> · 공동체 복원 통한 지역사회 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 지역주민의 권리의무에 대한 결정과정에 주민자치 확대 - 지역소재 기업의 기업시민으로서의 역할 강화
지역 경제	<ul style="list-style-type: none"> · 지역경제 육성을 통한 균형발전 <ul style="list-style-type: none"> - 자치분권과 균형발전 추진 - 열위지역에 대한 적극적 투자 - 지방에서도 자체적이고 자립적인 경제활동 활성화 - 지역의 경제활동으로 발생한 이익을 지역에 재투자
책임 윤리	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적 존재로서의 기업(기업의 사회적 책임) <ul style="list-style-type: none"> - 기업도 사회적 존재로서 사회에 대한 책임 활동 유도 ① 좋은 지배구조 형성 ② 인권보호 ③ 노동 ④ 환경보호 ⑤ 공정하고 투명한 운영 ⑥ 소비자보호 ⑦ 지역사회 참여와 발전에 공헌
환경	<ul style="list-style-type: none"> · 쾌적한 생활 환경 보장, 환경과 생물종을 지속가능하게 보전 <ul style="list-style-type: none"> - 모든 생명체 존중, 미래세대에 대한 책임을 지고 환경과 생물종을 지속가능하게 보전 - 미세먼지, 핵폐기물 등 여러 종류의 환경오염 축소·방지 - 기후변화 적응위해 화석연료 사용 감축과 재생가능에너지 사용 확산
참여	<ul style="list-style-type: none"> · 민주적 의사결정과 시민 참여를 통한 국민주권 실현 <ul style="list-style-type: none"> - 시민이 공동체 의사결정 참여 - 시민참여 조건 관련 정보 최대한 공개 참여 수단으로 국민발안, 국민투표, 국민소환 등

자료: 윤태범 외(2018: 33-35)

3) 공공기관 경영평가 사회적 가치 지표

[문재인 대통령 ‘2018 공공기관장 워크숍 기조연설’ 中]

- 공공기관이 공공성을 회복하는 것이 우리 경제의 지속 가능한 성장의 기반
- 채용과 입찰과정에서의 비리, 어렵고 위험한 일은 위탁업체나 비정규직에 맡기고 민간 부문에 갑질을 하는 등 몇몇 공공기관은 국민의 편이 아니었음
- 공공기관의 평가에서 효율과 수익 극대화를 우선에 두었던 정부와 사회의 책임을 부인할 수 없으며, 무리하고 부당한 지시로 공공기관을 옹아매지는 않았는지도 살펴보아야 함
- 코레일이 지자체와 협력해 산간벽지 주민들도 쉽게 철도를 이용할 수 있도록 철도역까지 공공택시 서비스를 제공하고 있는 것을 국민의 필요를 세심히 살핀 좋은 예로 들면서, 기관 본연의 업무를 중심으로 공공성을 강화하는 것이 혁신의 첫걸음이라고 강조하였음

정부는 공공기관 경영평가에서 ‘사회적 가치 구현’이라는 항목을 신설하여 공공기관의 사회적 가치의 구현 정도를 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생, 협력 및 지역발전, 윤리경영 등 다섯 가지로 지표들로 구분하여 평가하고 있다. 앞서서도 언급하였듯이, 이것은 경제적 효율성 위주의 가치추구를 지양하고 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있도록 정부를 비롯한 공공기관의 운영방향의 전환을 의미한다.

<표 IV-11> 공공기관 경영평가 사회적 가치 지표

평가지표	지표 정의
일자리 창출	·비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자, 시간선택제 실적을 평가한다. ·일자리 창출(민간부문의 일자리 창출 포함)과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과를 평가한다.
균등한 기회와 사회통합	·사회적 약자에 대한 보호 등 사회통합 노력과 성과를 평가한다. ·사회형평적 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과를 평가한다.
안전 및 환경	·안전한 근로환경 및 환경의 지속가능성을 위한 기관의 실적을 평가한다. ·재난사고로부터 안전한 근로 생활환경의 유지를 위한 노력과 성과를 평가한다.
상생과 협력 및 지역발전	·지역경제 활성화와 중소기업 사회적 경제 기업과의 협력 상생을 위한 실적을 평가한다. ·지역사회 및 지역경제 활성화와 중소기업·소상공인 등과의 협력·상생을 위한 기관의 노력과 성과를 평가한다.
윤리 경영	·경영활동을 수행함에 있어 경제적·법적 책임은 물론 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하고자 하는 기관의 노력과 성과를 평가한다.

3. 사회적 경제에서의 사회적 가치

1) 사회적 경제(social economy)

CCEDNet 국가정책위원회는 사회적 경제를 수익 창출보다는 지역사회 구성원들에 대한 서비스, (정부 또는 통제된 시장이 아닌) 자율적 관리, 민주적 의사결정, 자본에 대한 사람과 일의 우위, 참여와 권한위임 원칙에의 기반 등과 같은 사회적 가치들에 기초한 비영리단체 주도의 경제로 정의하고 있다(Novacsek, 2007: 6-7). 이러한 사회적 경제는 사회적 자산(주택, 보육 등), 협동조합을 포함한 사회적 기업, 지역사회투자를 위한 자기자본과 부채, 사회 목적 사업들, 지역사회 역량 형성과 강화를 위한 훈련과 기술 개발, 사회·경제 통합 계획, 지역사회 권한위임 등을 포함하고 있다. 또한 사회적 경제는 한 극단에는 완전히 자발적 조직들에서 다른 극단에는 사회적 기업의 경제적 활동이 민간영역과의 경계선이 벌어지는 곳까지를 포괄하고 있다.

이러한 사회적 경제는 사회에서 비영리 영역의 확대와 더불어 사회적 요구들을 수행하는데 중요한 역할을 하고 있다. 이것은 민간과 공공 영역 사에 존재하는 일종의 제3의 영역이다. 여기에는 비영리 집단, 비정부 조직, 신용조합, 협동조합, 종교단체, 자선단체, 대학 등과 같은 공식 기관들뿐만 아니라 지역기반 후원 네트워크

와 같은 비공식 기관들이 포함된다. 이 조직들은 재화와 서비스를 판매하는 형태로 경제적 기능을 수행할 필요는 없으나, 경제적 뿐만 아니라 사회적 영향을 지니고 있다.

사회적 경제는 사회적 이슈들을 다루는데 있어서 일종의 특권적 위치를 차지하고 있다. 이와 관련하여, Neamtan와 Downing(2005)은 통합적 개발을 증진하기 위한 새로운 요구와 실천을 파악하는데 있어서 정부가 시민사회 행위자들과 유사한 역할을 지니고 있지 않다고 보고 있다. 이러한 관점에서, 그들은 정책이 성공하기 위해서는 정부가 사회적 경제 행위자들로 하여금 우선순위를 정하고 사회적 경제에의 정부개입의 성격과 범위를 협상할 수 있도록 지원하는 역할을 하여야 한다고 주장한다.

2) 사회적 경제에서의 사회적 가치의 구성 요소

(1) 사회적 투자수익률(Social Return on Investment: SROI)의 사회적 가치

사회적 경제에서 사회적 가치를 측정하기 위해 흔히 사용되는 사회적 투자수익률은 프로젝트, 조직 또는 정책의 영향을 이해하고 관리하기 위한 접근법으로서 기존 투자 대비 재무적 가치창출과 사회경제적 가치까지 계산을 위해 사용된다. 이것의 목적은 자원배분결정에서 시장에서 배제된 사람들의 목소리를 반영함으로써 그러한 사람들의 가치들을 포함시키기 위해서다.

Wood와 Leighton(2010: 20)은 사회적 가치를 개인과 공동체의 후생, 사회적 자본 및 환경 등을 포함하는 프로그램, 조직 및 정부개입의 비재정적 영향으로 정의한다. 사회적 투자수익률은 불평등과 환경파괴를 줄이고 사회적·환경적·경제적 비용과 편익을 결합하여 후생을 증진시키고자 광범위한 가치의 개념을 측정하고 계산하기 위한 하나의 틀이다. Social Value UK(2009: 89-90)는 <표 IV-12>에서와 같이 사회적 투자수익률을 측정하는데 있어서 사용될 수 있는 이해관계자, 결과물, 지표, 활용 가능한 근사치 등의 예를 제시하고 있다.

<표 IV-12> 사회적 투자수익률을 측정에서의 이해관계자, 결과물, 지표 및 근사치

이해 관계자	결과물	지표	근사치
정신 질환자	정신건강 증진	·사회화에 소비된 시간의 양 ·새로운 활동에의 참여 정도 ·정신건강서비스 이용 수준	·사교클럽/네트워크 회원가입활동의 비용 ·소득 중 여가예의 소비 비율(%) ·상담치료 비용
지역 사회	지역서비스에 의 접근 개선	·서비스 이용과 이용자	·지역적으로 서비스 접근에 소요되는 시간과 교통비용의 절약
신체 질환자	신체건강 증진	·내원 및 수술 횟수 감소 ·건강개선 정도(자기보고) ·운동 횟수	·개인적인 내원진료비용 ·의료보험비용 ·체육관 입회활동비용
간호인	웰빙 증진	·여가활동에의 소비 또는 휴식 시간	·여가 활동에 소비한 시간의 가치
환경	폐기물 감소	·매립지 폐기물의 양 ·탄소 배출 수준	·폐기물 매립비용 ·CO2 배출 비용
수감자의 가족	가족과의 관계 개선	·가족면회 횟수 ·가족면회 만족도	·방문에 소요된 비용과 시간
청년층	마약사용 감소	·마약사용 정도	·청년들의 평균 마약 소비량
재소자	재범 감소	·가담 범죄 건수 ·범죄의 죄질	·감옥에서 소비된 시간 논문 지역사회 서비스 활동 등에서 야기된 손실 임금
복지 수혜자	무주택 상태 개선	·복지수혜 이후의 주택 접근성 ·주택의 적합성에 대한 만족도	·임대료 ·숙박시설 비용
여성 재소자	가족관계 개선	·패밀리홈에서 아이들의 생활 지속	·매해 부모들이 아이와 보내는 시간 ·아이들과 보낸 시간의 가치 ·아동보호비용
지역 사회	지역에 대한 인식개선	·지역 개선에 대한 주민 보고	·부동산 가격 변화 ·홈 임프루브먼트 소비량

자료: Social Value UK(2009: 89-90)

(2) National TOMs Framework에서의 사회적 가치의 구성 요소

국가적 주제, 결과물 및 측정(National Themes, Outcomes and Measures:

National TOMs)가 National Value Portal UK에 의해 2017년 11월 14일 National Social Value Conference에서 공식적으로 출시되었다. National TOMs Framework의 목적은 사회적 가치를 측정하기 위한 최소 보고 표준을 제공하는 것이다. 이것은 사회적 가치를 조달 및 관리 과정에 포함시키고 그 여정을 막 시작하는 조직(개인 및 공공)에게 즉시 사용할 수 있고 모든 프로젝트에 적용할 수 있는 사용하기 쉬운 솔루션을 제공하고자 한다. 또한 National TOMs Framework는 i) 측정 및 평가, ii) 구매 및 입찰관리, iii) 입찰서, iv) 계약 관리 등과 같은 4가지 주요 비즈니스 활동에서 조직을 돕기 위해 설계되었다. 공공 부문 조직에만 국한되지 않으며 공공, 민간 또는 제3 부문 사업자에 의해 사용될 수 있다.

National TOMs Framework은 5가지 주요 이슈, 18가지 결과 및 35가지 측정에 대해 주제(전체를 아우르는 조직의 전략적 테마), 결과(주제에 기여할 바를 조직이 달성하고자 하는 목적 또는 목표), 측정(이러한 결과가 달성되었는지의 여부를 평가하는데 사용될 수 있는 측정) 등으로 구성되어 있다. National TOMs Framework가 제시한 5가지 주요 이슈는 다음과 같다:

- 일자리(기술과 고용의 증진): 지역사회 내 모든 사람이 성장과 개발 기회를 증진하고 새로운 기술을 개발하고 의미 있는 고용이 이루어질 수 있는 기회에 접근할 수 있게 하는 것;
- 성장(책임 있는 지역 기업의 성장에 대한 지원): 지역 기업에 경쟁력 있는 기술과 공공 부문 및 대기업 공급망의 일부로 일할 수 있는 기회를 제공하는 것;
- 사회(건강하고, 안전하며, 보다 탄력적인 지역 공동체 만들기): 자발적 및 사회적 기업 부문과의 더 강력하고 긴밀한 관계를 구축하는 동시에 지속적으로 시민들을 참여시키고 권한을 부여하는 것;
- 환경(환경 보호와 개선): 사람들이 살고 일하는 장소가 더 깨끗하고 환경 친화적이 되도록 하고, 지속가능한 조달을 촉진하며, 우리 행성의 장기적인 미래를 보장하는 것;
- 혁신(사회적 혁신의 증진: 새로운 아이디어를 촉진하고 오래된 문제에 대한 혁신적인 해결책을 찾는 것.

<표 IV-13>은 National TOMs Framework이 사회적 가치의 구성 요소로서 제시한 일자리, 성장, 사회, 환경, 혁신 등에 대한 18개의 결과물을 보여주고 있다.

<표 IV-13> National TOMs Framework의 주제와 결과 및 측정

주제	결과
일자리	·지역의 보다 많은 피고용인 수 ·사회적 약자에 대한 보다 많은 기회 제공 ·지역 주민의 기술 개선 ·청년의 고용가능성 개선
성장	·중소기업과 사회적 기업에 대한 보다 많은 기회 제공 ·스텝 후생의 개선 ·지역 사회의 다양성을 반영하는 직장 문화 ·윤리적 조달의 증진 ·공급체인인 사회적 가치
사회	·범죄 감소 ·건강한 지역 공동체의 구축 ·취약계층의 독립 지원 ·지역사회와의 보다 많은 협력
환경	·기후변화에 의한 영향의 감소 ·공기오염의 감소 ·살기에 보다 좋은 곳 ·지속가능한 조달의 증진
혁신	·기타

(3) 사회적 경제 기본법과 사회적 경제기업 제품우선구매 및 판로촉진 특별법에 서의 사회적 가치의 구성 요소

우리나라의 경우 양극화로 인한 공동체의 붕괴를 막고 자본주의와 시장경제의 한계를 극복하기 위해서 사회적 가치를 추구하는 사회적 경제를 보다 더 활성화하기 위한 조직을 정비하고 사회적 경제 조직에 대한 구체적 지원을 확실하게 하자는 취지에서 『사회적 경제 기본법』과 『사회적 경제기업 제품우선구매 및 판로촉진 특별법』이 제안되었다.

① 사회적 경제 기본법(안)에서의 사회적 가치의 구성 요소

a. 유승민의원 대표발의안

제2조(정의)에서 제1호에서 “사회적경제”란 구성원 상호간의 협력과 연대, 적극적

인 자기혁신과 자발적인 참여를 바탕으로 사회서비스 확충, 복지의 증진, 일자리 창출, 지역공동체의 발전, 기타 공익에 대한 기여 등 사회적 가치를 창출하는 모든 경제적 활동으로 규정하고 있다. 이 안에서는 사회적 가치의 구성 요소로서 빈곤을 해소하는 복지, 따뜻한 일자리, 사람과 노동의 가치, 협력과 연대의 가치, 지역공동체의 복원 그리고 이러한 것들을 추구하는 사람들의 선한 정신과 의지 등이 포함된다.

b. 윤호중 의원 대표발의안

윤호중 의원 대표발의안은 사회적 경제 분야가 활성화되면 우리사회의 시대적 과제인 양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 개선과 사회통합등 공공선과 사회적 가치를 실현할 뿐만 아니라 국민경제의 균형 있는 발전과 국가공동체 발전에도 크게 기여하게 될 것으로 보고 있다.

이러한 맥락에서, 이 안의 제3조(정의) 제1호에서 “사회적 경제”를 양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 향상과 사회통합등 공동체 구성원의 공동이익과 사회적가치의 실현을 위하여 사회적 경제 조직이 호혜협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동으로 규정하고 있다. 또한 제2호에서 “사회적 가치”를 사회적 경제 활동을 통하여 사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 사회 공익적 성과로서 개념정의를 내리면서 다음과 같은 사항들이 포함되는 것으로 보고 있다:

- 가. 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서의 인권의 신장
- 나. 재난과 사고 등 위험으로부터 안전한 근로·생활환경 유지와 국민안전 확보
- 다. 사회적 배제 및 취약계층에 대한 노동통합과 평등한 고용기회의 확대
- 라. 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공과 국민건강의 증진
- 마. 지역사회와 공동체에서 충족되지 못하는 다양한 사회서비스 제공
- 바. 지역공동체 재생과 지역순환경제 활성화
- 사. 사회적 약자에 대한 기회제공과 불평등 해소를 통한 사회통합
- 아. 양질의 일자리 창출과 차별 없는 노동권의 보장
- 자. 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행
- 차. 자원의 재활용과 환경의 지속가능성 보전
- 카. 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현

타. 그 밖에 공동체의 이익실현과 공익성 강화

② 사회적 경제기업 제품우선구매 및 판로촉진 특별법(안)에서의 사회적 가치의 구성 요소

서형수 의원이 대표 발의한 『사회적 경제기업 제품우선구매 및 판로촉진 특별법(안)』은 제1조에서 이 법안의 발의 취지를 사회적 경제 기업의 제품에 대한 구매 촉진 및 판로 지원을 통해 공공조달에 있어 사회적 가치의 구현을 확대하고, 사회적경제기업의 확산 및 성장을 도모함으로써 사회적경제기업의 혁신을 통한 사회문제 해결과 지속가능한 발전, 사회양극화 해소와 사회적일자리 창출을 통해 균형 있는 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다고 밝히고 있다.

또한 이 법안의 제2조(정의)의 제1호에서는 “사회적 경제”를 사회구성원 또는 공공에 대한 공헌을 목적으로 하는 경제활동으로서 이윤배분의 사회성과 운영의 민주성이 보장되며, 생산의 최종목적이 잉여창출이 아닌 생산 또는 교환, 분배, 소비와 같은 살림살이로써의 경제활동을 본원으로 하여 호혜성과 나눔의 재분배 원리로 움직이는 경제로 규정하고 있다. 제2조(정의)의 제2호에서는 “사회적 가치”에 대한 개념을 고용창출이나 노동통합, 사회서비스 공급, 지역사회 재생, 공동체의 이익 실현, 환경적 지속가능성 등 노동, 복지, 인권, 환경 차원에서 공동체에 제기되는 문제를 해결하는 과정에서 생겨나는 재정적·비재정적 편익으로 정의하고 있다.

제3절 기업의 사회적 책임성

1. 기업의 사회적 책임의 등장배경

1) 기업경영의 패러다임 변화로서의 지속가능성

기업의 사회적 책임은 이윤창출이라는 기존의 일차원적인 기업의 존재 이유와 생존 목표에서 벗어나 급변하는 경영환경 속에서 경제적 요인은 물론 사회와 환경적 요인 등을 함께 종합적으로 고려함으로써 기업의 생존에 핵심적 역할을 하는 소비자와 사회와 함께 성장을 도모하겠다는 지속가능성을 고려하는 기업의 경영전략의 형태로 나타났다.

2) 기업의 사회의 일원이라는 평범한 인식의 확산

기업이 지속적인 수익 창출을 통해 생존하기 위해서는 소비자들이 소비할 수 있는 경제적 여건이 조성되어야 기업이 제품과 서비스를 계속해서 생산하여 소비자들에게 제공할 수 있다는 평범한 인식이 사회에서 폭 넓게 공유되고 확산되어왔다. 즉, 기업들은 자신들의 지속가능성을 위해서는 기업이 한 사회의 일원으로서 사회적 책임을 충분히 인식하고 실천하면서 상생의 구도를 형성하는 것이 핵심이라는 것을 인식하게 되었다. 실제로, 공익사업의 진행, 노동법규의 준수와 환경보호를 실천하는 에코경영, 공정하고 투명한 경영기업은 사회에 존재 기반을 두고 있기 때문에, 단순한 경제적 책임뿐만 아니라 삶의 질 개선과 같은 사회적 요구를 충족하고 사회적 목적을 실현할 책임 또한 부여받고 있다(신강균, 2004: 235).

2. 기업의 사회적 책임의 개념

Commission of the European Communities(2001)는 사회적 책임이라는 개념을 기업이 운영과 이해관계들과 상호작용에서 사회적·환경적 관심을 자발적으로 통합시키는 것으로 정의한다. World Business Council for Sustainable Development(2000)는 기업의 사회적 책임을 윤리적으로 행동하고 경제발전에 기여하면서 직장가 가정뿐만 아니라 지역 공동체와 사회에서의 삶의 질의 개선에 대한 기업의 지속적인 헌신으로 보고 있다. Andersen(2003)은 기업의 사회적 책임을 기업이 운영과 관련된 결정과 활동에서 즉각적 이익 중심에서 미래와 자연을 존중하면서 시민과 사회의 요구를 포함하는 방향으로 확대하는 것으로 보고 있다. McWilliams과 Siegel(2001)은 기업의 사회적 책임을 기업이 자신의 이익에 대한 고려와 법과 규제에 대한 준수를 넘어서서 사회에 바람직한 결과를 가져올 수 있는 행동에 관여하는 것으로 정의하고 있다. Logsdon과 Wood(2002)는 기업이 사회적 책임을 기업의 이익뿐만 아니라 공공 복지를 보호하고 향상시키기 위한 목적으로 기업의 사회적 통제를 뒷받침하는 개념으로 보고 있다.

기업의 사회적 책임은 윤리경영과 공익활동을 통해 인지도 상승과 긍정적 브랜드 이미지의 형성으로 기업의 수익증대를 달성하고 사회에 직간접적인 긍정적 효과를 창출하는데 궁극적인 목적을 두고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 기업의 사회적 책임이란 기업의 생존과 발전을 위해 자발적으로 국가의 경제적 및 사회적 상황 등에 대한 고려를 통해 사회 구성원 모두에게 이익이 되는 방향으로 이끌어내는 것을 의미한다. 즉, 기업이 사회적 책임에 강조는 기업의 책임영역을 이윤추구라는 이익동

기를 넘어서 사회적 가치실현을 통한 사회에 대한 기여로의 확대를 의미한다(한주희·이종건, 2009: 26).

3. 기업의 사회적 책임의 구성 요소

Carroll(1999)에 의하면, 기업의 사회적 책임(의 기반)에 대한 두 가지 견해가 있다. 하나는 기업의 사회적 책임에 대한 고전적 견해로서 기업의 사회적 책임을 재화와 서비스를 공급하고 그것으로부터 대가를 받드는 것에 한정하는 것이다. 이것은 기업의 유일하고 주된 관심이 재무적이어야 한다는 것을 의미하는 미국의 경제발전위원회의 내부 동심원 책임과 유사하다. 이것은 기업은 기본적으로 경제 기관이며 경제적 이해관계에만 관심을 가질 때 사회적 책임을 다한 것이라는 견해에 의해 뒷받침된다. 따라서, 이 견해에 따르면, 기업은 경제적 성장에 기여하는 것만 요구되는 것이다. 반면에, 만약 기업이 다른 방법으로 사회에 기여하려 한다면, 오히려 사회에 부정적 영향을 끼칠 것이라고 이 견해는 보고 있다. 이러한 맥락에서, 이 견해는 기업이 잠재적 수익이 없는 사회 문제들을 해결하는데 노력하기 보다는 경제적 성장을 추구하는데 초점을 맞추어야 한다고 주장한다. 이와 같이 경제적 요소가 기업의 기본적 부분이고 기업의 생존 이유를 위한 근본적 책임은 이윤창출이라는 인식에 바탕을 둔 과거의 기업들은 주로 내부 동심원과 관련된 활동들에 초점을 맞추어서 기본적인 경제적 책임만을 지려고 하였다.

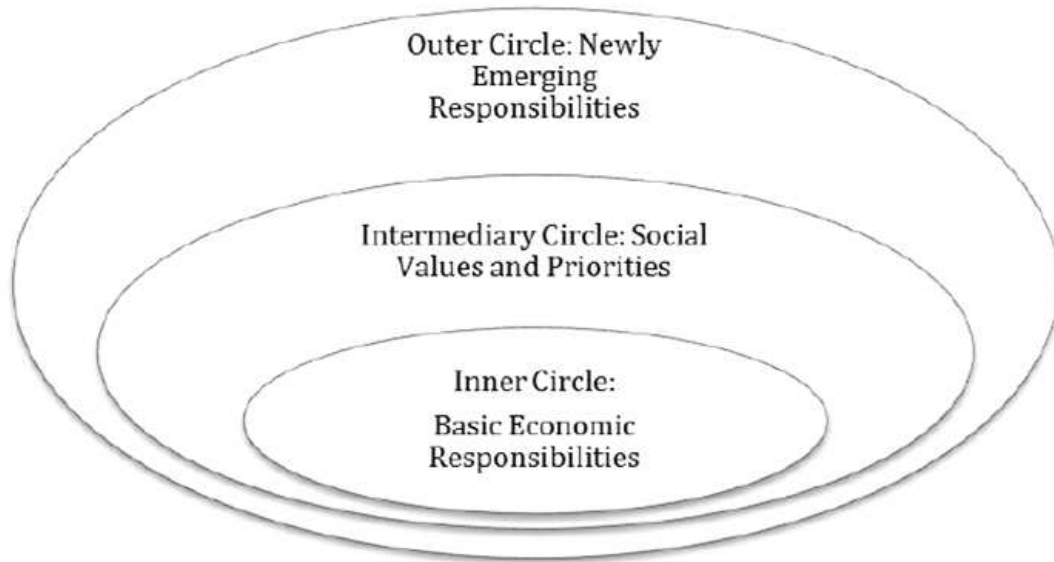
이와는 다르게, 기업의 사회적 책임에 대한 현대적 견해는 기업이 하나의 전체로서의 사회의 복지에 기여할 책임을 지니고 있다고 보고 있다(Quani and O'Brien, 2000). 즉, 이 견해는 기업이 전체 사회의 일부분이고 수익 극대화라는 기업의 사회적 책임에 대한 협소한 관점을 넘어서 사회에 기여할 책임을 지니고 있다는 믿음에 기반을 두고 있다. 이 견해는 기업이 사회와 환경에 수많은 부정적 영향을 미쳐왔으며 따라서 기업이 초래한 피해들을 보상할 필요가 있다는 주장에 의해 뒷받침을 받아왔다(Kolk, 2003). 사회에서 이러한 주장이 힘을 얻게 됨에 따라, 기업은 비재무적 형태의 기여와 보상으로 사회적 책임을 지려는 노력을 시작하였다(Soh 외, 2014: 101). 여기에서는 미국 경제발전위원회의 동심원 모형, Carroll(1979; 1991)의 기업의 사회적 책임 피라미드, Meehan 외(2006)의 3C-SR 모형, ISO 26000의 지침 등을 중심으로 기업의 사회적 책임의 구성요소들을 살펴보고자 한다.

1) 미국 경제발전위원회(Committee for Economic Deveopment)의 동심원 모형

미국의 경제발전위원회는 기업의 사회적 책임을 내부 동심원(inner circle), 중개 동심원(intermediary circle) 및 외부 동심원(outer circle) 등 세 개의 동심원으로 구성된 모형에 의해 정의하였다(Repaul and Agrawal, 2016: 145-146). 이러한 세 개의 사회적 책임 동심원은 다음과 같다:

- 내부 동심원: 생산, 일자리 및 경제 성장의 명확하고 효율적 제공을 수행하는 기본적인 경제적 책임
- 중개 동심원: 내부 동심원의 경제적 기능을 수행하고 공동체 내에서의 변화하는 사회적 가치들과 우선순위에 적응하는 것; 즉, 변화하는 사회적 가치와 우선순위에 대한 세심한 인식과 함께 경제적 기능이 수행되어야 한다는 것(예를 들어, 이 동심원은 환경보호, 원만한 노사관계, 소비자 요구의 충족 등과 같은 사회적 이슈들을 포함시키기 위해 기업운영 방식을 수정하는 것)
- 외부 동심원: 새롭게 부상하고 있으며 아직 확실한 형태를 갖추는 않은 것으로서 기업이 가난과 불평등과 같은 사회 환경을 개선하는데 보다 적극적으로 관여해야 할 것으로 여겨지는 사회적 책임

[그림 IV-8] 미국 경제발전위원회의 사회적 책임 동심원 모형



자료: Soh 외(2014: 100)

Kanji와 Agrawal(2016: 145)은 동심원 모형이 기업의 사회적 계약이 실현가능할 뿐만 아니라 도덕적으로 필요하며 따라서 기업들이 사회에서의 기능에 대한 보다 인간적 관점의 채택이 중요하다는 것을 강조한다고 주장한다. 이어서 그들은 동심원의 두 가지 흐름에 대한 의미를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 외부 동심원에서 내부 동심원으로의 이동은 사회가 기업경영 핵심의 적절한 작동을 통한 사회적 진전을 확보하기 위해 기업 활동에 기준을 부과할 필요가 있는 통제를 반영한 것이다. 둘째, 내부 동심원에서 내부 동심원으로의 이동은 차별시정 또는 긍정적 의무로서 기업 내에서 작동하는 사회적 규범의 내재화를 대변한 것이다.

2) Carroll의 기업의 사회적 책임 피라미드

(1) 기업의 사회적 책임의 구성 요소

Carroll(1979: 500)은 기업의 사회적 책임을 사회가 특정 시점에서 기업에 대해 가지게 되는 경제적, 법적, 윤리적 및 재량적 기대들을 포괄하는 것으로 보고 있다. 이러한 관점에서, Carroll(1991: 40-43; 2016: 3-4)은 기업의 사회적 책임의 구성 요소로 경제적(economic), 법적(legal), 윤리적(ethical) 및 자선적(philanthropic) 요소 등을 제시하고 있다.

① 경제적 책임

기업은 사회에 대한 존재의 근본적 조건 또는 요건으로서 경제적 책임을 지니고 있으며 사회에 재화와 서비스를 제공하기 위해 만들어진 경제적 실체이다. 기업은 가치를 추가할 때 수익을 창출하며, 이러한 수익창출을 통해 모든 이해관계자들에게 혜택을 줄 뿐만 아니라 국가경제발전에 기여하게 된다. 따라서 수익창출은 기업 활동의 근본적 동기이자 목표이다. 보다 중요하게, 수익을 창출하지 못하여 업계에서 퇴출되는 기업은 경제적 책임은 물론 다른 책임들에 대한 논의와 고려 자체가 무의미하게 된다. 따라서 기업의 경제적 책임은 제1의 책임으로서 경쟁적인 비즈니스 세계에서 충족되어야 하는 기본적인 요건(baseline requirement)이다.

② 법적 책임

사회는 경제적 실체로서 기업에 대해 제재를 가해왔을 뿐만 아니라 기업의 운영과 기능에 대한 최소한의 기본 원칙을 수립해왔다. 이러한 기본 원칙은 법과 규제를 포함하고 있으며 정부의 법률제정자들에 의해 공정한 기업 관행에 대한 근본적인 인식을 표출한 것이라는 점에서 사실상 윤리 강령에 대한 사회적 견해를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 기업은 운영의 조건으로서 이러한 법과 규제에 준수할 것을 요구받고 있다.

③ 윤리적 책임

대부분의 사회에 있어서의 규범적 기대는 필수적이나 충분하지는 않다. 법과 규제에 의해 요구된 것 외에, 사회는 기업이 윤리적으로 운영하고 업무를 수행하기를 기대한다. 윤리적 책임을 진다는 것은 기업이 그러한 책임이 법으로 제정되어 있지 않다고 할지라도 그렇게 하길 기대하는 활동, 규범, 기준, 관행 등을 받아들인다는 것을 의미한다. 이러한 윤리적 기대는 부분적으로 기업이 단순히 법의 문구가 아니라 법의 정신에 따라 행동할 것이라는 의미를 내포하고 있다.

윤리적 책임의 다른 측면은 법이 지침을 제공하지 않거나 행동의 과정들을 상세하게 지시하지 않는 경우에서조차도 기업이 공정하고 객관적으로 업무를 수행할 것이라는 기대를 담고 있다. 따라서 윤리적 책임은 설사 법으로 제정되지 않는다고 할지라도 사회에 의해 기대되거나 또는 금지된 활동, 규범, 기준, 관행 등을 기업이 받아들인다는 것을 의미한다. 이러한 윤리적 기대의 목표는 소비자, 종업원, 소유자, 공동체 등이 이해관계자의 도덕적 권리의 보호와 일치한다고 간주하는 것을 존중하고 반영하는 모든 범위에서의 규범, 기준, 가치, 원칙 및 기대 등에 대해 기업이 책임을 지고 부응하게 하는 것이다.

법적 책임과 윤리적 책임간의 구분이 종종 쉽지 않게 되는 경우가 있다. 법적 기대는 윤리적 전제에 기반을 두고 있으며, 윤리적 기대는 법적 책임을 한발 더 나가게 하는 역할을 하고 있다. 본질상 법적 책임과 윤리적 책임 둘 다 강력한 윤리적 차원 또는 특성을 지니고 있으며, 둘 간의 차이는 사회에서의 기업 관행에 대한 법제화의 수준(정도)에 달려 있다. 마지막으로, 기업의 윤리경영에 대한 사회적 기대 외에, 기업의 업무수행에 있어서 권리, 정의, 공리 등과 같은 도덕 철학에 대한 보편적 원칙들에 대한 고려도 상당히 중요하다.

④ 자선적 책임

기업의 자선 활동은 자발적 또는 재량적 활동 등을 비롯하여 모든 형태의 기업 기부를 포함한다. 독지 활동 또는 기업 기부는 의무사항도 아니고, 법에 의해 요구된 것도 아니며, 기업에 윤리적으로 기대된 것도 아닌 사회 활동들에 기업이 자발적으로 참여한 것이다. 다만, 이러한 자선 활동은 기업이 어떤 방식으로든 사회에 환원할 것이라는 국민의 기대에 부응하기 위한 것이며, 이러한 기대가 자선적 책임을 구성하고 있다. 현재의 기업과 사회 간의 사회적 계약이라는 측면에서 보았을 때, 국민은 기업이 개인과 마찬가지로 선량한 ‘기업 시민’이 되기를 기대한다. 실제로 기업은 이러한 자선적 책임을 다하기 위해 금전적 기증, 제품과 서비스의 기부, 지역발전과 공동체에 대한 기타 재량적 기여 등과 같은 다양한 형태의 기부에 참여한다.

비록 기업 기부에 이타적 동기가 있다고 할지라도, 기업은 자신의 좋은 시민의식을 증명하기 위한 실제적 방법으로서 자선 활동에 참여한다. 이러한 참여는 고귀하거나 또는 자기희생의 이유가 아니라 기업의 평판을 제고하기 위해 이루어진다. 윤리적 책임과 자선적 책임 간의 주된 차이는 기업의 기부가 도덕적 또는 윤리적 차원에서 기대될 필요는 없다는 것이다. 사회가 그러한 기부를 기업으로부터 기대하나, 기부 유형 또는 수준에 근거하여 기업을 ‘비윤리적’이라고 하지는 않는다. 자선적 책임은 기업 활동에 있어서 보다 자발적 또는 재량적 성격을 지니고 있으며, 따라서 이것은 좋은 ‘기업 시민의식’으로 간주된다. 결과적으로, 기업의 자선적 책임은 기업의 사회적 책임의 개념정의에 있어서 가장 중요한 요소들 중의 하나가 되어왔으며, 그 중요성은 더욱 증대하고 있다.

기업의 사회적 책임에 대한 개념정의의 네 가지 요소는 특정 시점에 사회가 기업에 부과하는 경제적, 법적, 윤리적 및 자선적 기대를 포함하는 개념적 틀을 형성한다. 각 책임의 주요 내용은 <표 IV-14>와 같다.

<표 IV-14> Carroll의 기업의 사회적 책임의 구성 요소

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

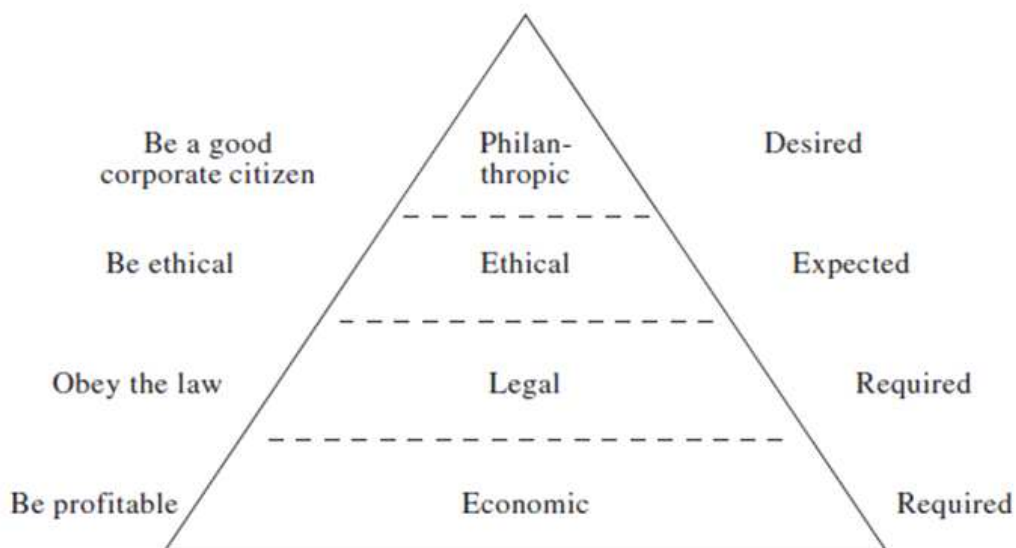
(2) 기업의 사회적 책임 피라미드

Carroll(1991)은 사회적 책임 틀의 구성 요소를 묘사하기 위해 네 가지의 기업의 사회적 책임을 피라미드의 형태로 제시하고 있다. Carroll의 피라미드 모형은 사회에서 기업에게 기대된 근본적 역할을 반영하고 있다([그림 IV-9] 참조). 우선 경제적 책임은 기업 활동의 근본적 요건이기 때문에 피라미드의 맨 밑에 놓여 있다. 전체 건물을 지탱하기 위해서는 주춧돌이 튼튼해야 하는 것과 마찬가지로, 기업에 대한 사회의 다른 기대를 유지하기 위해서는 수익 지속가능성이 무엇보다 중요하다. 즉, 기업의 사회적 책임은 경제적 건전성과 지속가능성의 전제를 기반으로 형성된다. 동시에, 사회는 기업에게 법과 규제를 준수하는 것이 바람직하다는 메시지를 보내고 있다. 이러한 법적 책임은 피라미드에서 경제적 책임 바로 위에 위치한다.

경제적 책임과 법적 책임 둘 다는 사회에 의해 ‘요구된(required)’ 것으로 보여 진다.

경제적 책임과 법적 책임 외에, 기업은 경영과 관련된 활동에 있어서 윤리적 책임을 질 것을 기대된다. 이것은 기업이 올바르게, 정당하고 공정한 것을 하는 반면에 이해관계자에게 해를 미치는 행위를 피하거나 또는 최소화할 기대 또는 의무를 지니고 있다는 것을 의미한다. 이러한 윤리적 책임은 피라미드에서 법적 책임 위에 위치하며, 사회에 의해 ‘기대된’ 것으로 간주된다. 마지막으로, 사회는 기업이 공동체에 일원으로서 재정적, 물리적 및 인적 자원의 형태로 환원하거나 기여하는 좋은 기업시민이 되기를 기대한다. 자선적 책임은 피라미드에서 맨 위에 위치하며, 사회에 의해 ‘기대된/바람직한/’ 것으로 여겨진다.

[그림 IV-9] 기업의 사회적 책임 피라미드



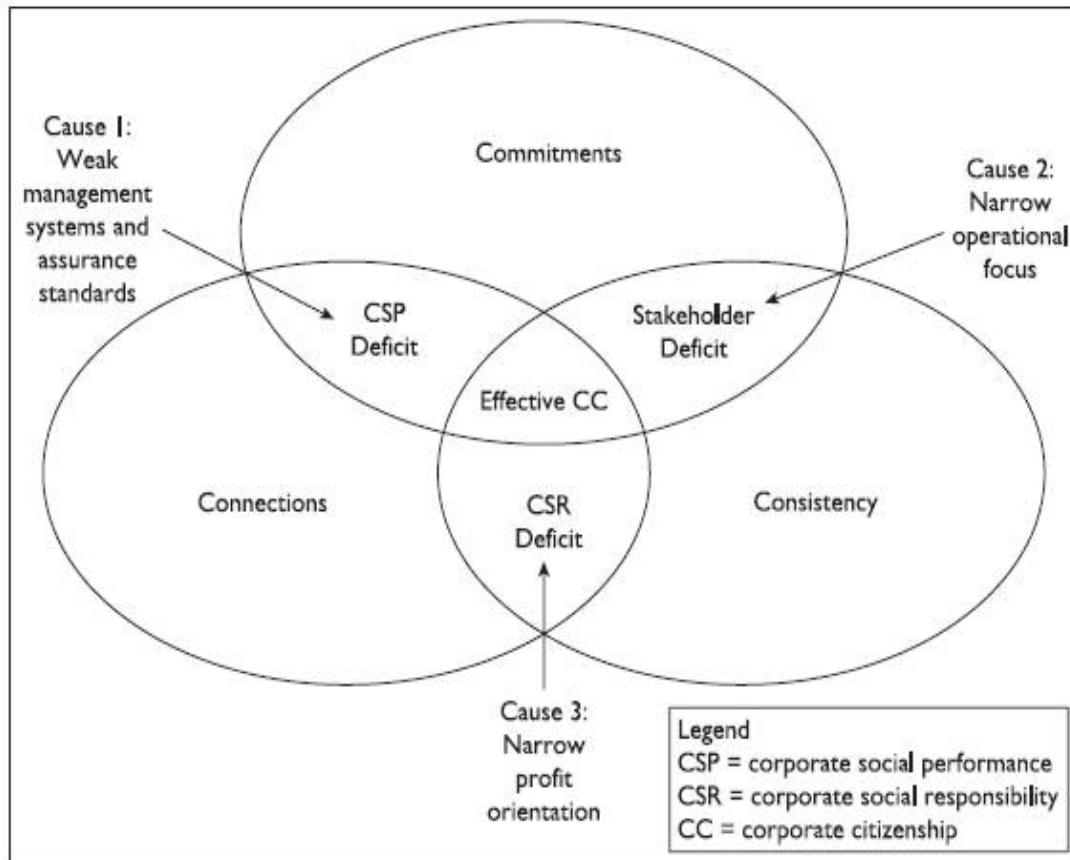
자료: Schwartz and Carroll(2003: 504)

3) 3C-SR 모형

Meehan 외(2006)에 의해 제안된 3C-SR 모형은 i) 윤리적 및 사회적 헌신; ii) 가치 네트워크에서의 파트너들과의 연계 및 iii) 신뢰 구축을 위한 행태의 일관성으로 구성되어 있다(Kanji and Agrawal(2016: 146)). 기업의 사회적 책임에서의 헌신은 경제적, 법적 및 윤리적 차원을 포함한다. “가치는 순차적 사슬 속에서가 아니라 관련 사항들이 복잡하게 얽혀 있는 무리 속에서 생겨난다”는 Normann과

Ramirez(1993: 69)의 주장과 같이, 기업의 사회적 책임은 가치 네트워크 내에서의 파트너들과의 연계 속에서 정의된다. 마지막으로, 행태의 비일관성은 기업의 사회적 책임에 부정적 영향을 미친다.

[그림 IV-10] 3C-SR 모형



자료: Kanji and Agrawal(2016: 146)

4) ISO 26000의 지침

ISO 26000(ISO, 2010)은 기업이 어떻게 사회적으로 책임 있는 방식으로 운영할 수 있을 것인가에 대한 지침을 제공하고 있다. ISO 26000이 제시한 기준은 사회적 책임을 정의하고 원칙들과 이슈들을 국제적 행태 규범에 기초한 효과적 행위로 전환될 수 있도록 해준다. ISO 26000의 지침은 기업들이 지속가능발전에 기여하고, 사회적 책임에 대한 기본적 이해를 증진하며, 기본적인 법과 규제에 대한 준수를

남어선 참여를 독려하고, 사회적 책임을 위해 사용되고 있는 기타 수단들과 계획 등을 보완하기 위해 제시되었다. 즉, 이것은 사회의 기업을 포함한 모든 조직이 의사결정과 기타 활동 등을 할 때 소속된 사회에 이익이 될 수 있도록 해야 하는 책임을 규정한 것이다.

(1) ISO 26000의 사회적 책임의 개념

ISO 26000은 사회적 책임의 개념을 보건과 사회복지를 포함하여 지속가능발전에 기여하고, 이해관계자의 기대를 고려하며, 법에 준수하고 행태의 국제적 규범에 따르며, 조직 전체 안으로 통합되며 관계 속에서 실천되는 ‘투명하고 윤리적 행태를 통해, 사회와 환경에 관한 결정과 활동의 영향에 대한 조직의 책임’으로 정의하고 있다.

(2) ISO 26000의 사회적 책임의 원칙

ISO 26000은 사회적 책임의 원칙으로 외부에 대한 책임성(accountability), 투명성(transparency, 윤리적 행태(ethical behaviour), 이해관계자들의 이익에 대한 존중(respect for stakeholder interests), 법의 지배에 대한 존중(respect for rule of law), 행태의 국제규범에 대한 존중(respect for international norms of behaviour), 인권에 대한 존중(respect for human rights) 등 일곱 가지를 제시하고 있다. ISO 26000은 이러한 원칙들의 적용과 증진이 조직의 거버넌스 내에서 의사결정 과정과 구조의 근본적 기반을 제공할 것으로 보고 있다.

① 책임성

조직은 사회, 경제 및 환경에 대한 영향에 책임을 져야 한다. 책임성은 관리가 조직의 이익에 대한 통제에 책임을 져야 하는 의무와 조직이 법과 규제를 준수하여야 하는 의무를 포함한다. 조직은 사회, 경제 및 환경에 대해 특히 중대한 부정적 결과를 초래할 수 있는 결정과 활동에 대한 영향과 의도치 않으며 예측하지 못한 영향들이 지속적으로 반복되는 것을 방지하기 위해 취해지는 행위들에 책임을 져야 한다.

② 투명성

조직은 사회, 경제 및 환경에 영향을 미치는 결정과 활동이 투명하게 운영하여야

한다. 조직은 합리적이고 충분한 정도로 명확하고, 정확하며, 완벽하게 정책들과 결정들 및 활동들에 정보를 제공하여야 한다. 이러한 정보는 조직의 결정과 활동에 의해 중대한 영향을 받는 사람들이 쉽게 활용할 수 있고 직접적인 접근이 가능하며 이해할 수 있도록 제공되어야 한다. 또한 이러한 정보는 시기적절하고 사실에 기반을 두어야 하며, 조직의 결정과 활동이 이해관계자들의 이익에 미치는 영향에 정확하게 접근할 수 있도록 명확하고 객관적으로 제시되어야 한다. 조직은 다음과 같은 사항들에 대해 투명하여야 한다:

- 조직이 사회적 책임과 관련하여 자신의 성과를 평가하는 기준들
- 사회적 책임과 관련된 중요한 이슈들에 대한 성과
- 이해관계자, 사회, 경제 및 환경에 대해 조직의 결정과 활동으로 알려졌거나 일어날 가능성이 큰 영향
- 이해관계자와 그들을 파악하고, 선택하며, 관여시키기 위해 사용된 기준과 절차

③ 윤리적 행태

조직의 행태는 정직, 형평, 진정성 등과 같은 가치들에 기반을 두어야 한다. 이러한 가치들은 사람, 동물 및 환경에 대한 관심과 이해관계자의 이익에 대한 조직의 결정과 활동의 영향을 다루기 위한 헌신을 의미한다.

④ 이해관계자들의 이익에 대한 존중

조직은 이해관계자의 이익을 존중하고 고려하여야 하며 그것에 대응하기 위한 행동을 취해야 한다. 이와 관련된 행동에는 다음과 같은 것들이 포함된다:

- 이해관계자에 대한 파악: 조직과 접촉하며, 관여하고 영향을 미칠 수 있는 이해관계자의 상대적 능력에 대한 접근과 고려
- 조직의 결정과 활동에 의해 영향을 받고 있으나 조직의 거버넌스에서 공식적 역할을 가지고 있지 않거나 인식되지 못한 이해관계자의 이익에 대한 고려

⑤ 법의 지배에 대한 존중

법의 우위로서의 법에 의한 지배는 어떤 개인 또는 조직도 법위에 서있지 않으므로 따라서 개인 또는 조직의 결정과 활동 또한 법의 테두리 안에서 이루어져야 한다는 생각에 기반을 두고 있다. 법의 지배에 의한 존중은 다음과 같은 사항들을 담고 있다:

- 조직이 운영되고 있는 모든 영역에서의 법적 요건들에의 준수
- 법과 규제에 대한 정기적 검토

⑥ 행태의 국제규범에 대한 존중

조직은 법에 의한 지배라는 원칙뿐만 아니라 행태의 국제적 규범에 따라 운영되어야 한다. 여기에는 다음과 같은 사항들이 포함될 수 있다:

- 법 또는 법의 집행이 적절한 사회적 또는 환경적 보호 장치를 제공하지 못하는 상황에서, 조직은 최소한의 조치로서 행태의 국제적 규범을 존중하여야 한다.
- 조직은 국제적 규범에; 따라 행동하지 않는 다른 조직과의 관계에서 발생하는 갈등을 피하여야 한다.

⑦ 인권에 대한 존중

조직은 인권을 존중하여야 하며, 인권의 중요성과 보편성을 인식하여야 한다. 인권에 대한 존중은 다음과 같은 사항들을 담고 있다:

- 인권이 보호되지 않은 상황에서, 조직은 이러한 상황을 활용해서는 아니 되며 인권을 존중하기 위한 조치를 취해야 한다.
- 법 또는 법의 집행이 인권을 위한 적절한 보호를 제공하지 못하는 상황에서, 조직은 행태의 국제적 규범에 대한 존중 원칙을 충실히 따라야 한다.

(3) ISO26000의 핵심주제와 주요 내용

ISO26000은 <표 IV-15>와 같이 산업계, 정부, 소비자, 노동계, 비정부기구 등 7개 경제주체를 대상으로 지배구조, 인권, 노동관행, 환경, 공정거래, 소비자 이슈, 공동체 참여 및 개발 등 7대 핵심주제와 주요 내용을 담고 있다.

<표 IV-15> ISO26000의 7개 핵심주제와 주요 내용

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

4. 사회의 책임의 의미와 범위의 확대: 성과공유제와 협력이익공유제

기업의 사회적 책임의 의미와 범위가 기업의 ‘윤리경영’이나 ‘기업의 사회공헌활동’에서 성과공유제와 협력이익공유제와 같이 상생과 협력을 통한 한 사회의 발전을 위해 기업의 적극적인 사회적 역할의 주문으로 확대되어왔다. 이명박 정부는 당시 정운찬 동반성장위원장이 추진한 초과이익공유제가 논란을 불러일으키자 기업자율의 성과공유제를 도입하였다. 성과공유제는 원가 절감, 품질 향상 등 대기업과 중소기업이 함께 낸 혁신 성과에 대해 납품 단가 인상, 격려금 지급 등의 방식으로 이익을 나누는 제도이다. 따라서 성과공유제는 원가 절감 등 대기업과 중소기업(위탁·수탁기업) 간 모든 형태의 협력활동(공정 개선, 특허 개발 등)이 대상이다. 즉, 이것은 대기업이 중소기업의 생산 혁신 활동을 지원하고, 이로 발생하는 원가 절감 등의 결과물을 나누는 제도이다. 성과 공유는 현금뿐 아니라 중소기업에 물량 매출을 확대해 주는 방식 등으로도 가능하다. 납품단가 절감 등 협력사 차원의 달성 성과를 공유하기 때문에 주로 제조업 대기업과 하도급 업체 간 시행되고 있으며, 2012년 77개에서 2018년 8월 말 기준 320개의 대기업이 참여하고 있다.

성과공유제는 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(상생협력법)」에 따라

시행 중인데, 원가 절감에 치중돼 있어 대기업이 중소기업 납품대금을 부당하게 깎을 수 있다는 지적을 받아왔다. 따라서 대기업과 중소기업 간의 양극화가 심화되면서 중소 협력업체들이 납품 단가를 제대로 받지 못하는 상황을 개선하고자 더불어민주당과 정부는 2018년 11월 6일 당정협의를 통해 대기업과 협력사가 공동으로 진행한 연구개발이나 프로젝트를 통해 얻은 수익을 나누는 협력이익공유제를 도입하기로 합의하였다. 협력이익공유제는 하도급계약 시 위·수탁거래 관계인 대기업과 중소기업이 사전에 자율합의를 통해 설정한 목표이익, 판매 수입 증가분을 정하고 이를 초과 달성할 경우 사전에 정한 비율로 이익을 나누는 제도이다.

성과공유제와 협력이익공유제는 대·중소기업이 자율적으로 합의해 시행 여부를 정하고 도입 확산을 위해 대·중소기업에 모두 인센티브를 제공한다는 점에서 유사하다. 다만, 성과공유제는 대기업이 중소기업을 지원해 원가 절감 등을 이뤄냈을 때 중소기업이 이룬 성과를 대기업도 공유하는 것인 반면, 협력이익공유제는 중소기업과의 위탁거래에 발생한 대기업의 이익을 해당 중소기업과 나누는 것이다. 즉, 협력이익공유제는 대기업에 납품하는 중소기업의 이익을 공유 대상으로 삼는 게 아니라 다양한 협력 사업에서 발생한 대기업의 이익을 공유한다는 점에서 현행 성과공유제와 근본적인 차이가 있다. 또한 현재 시행 중인 성과공유제와 달리 협력사가 민감한 원가정보를 대기업에 공개할 필요가 없으며, 원가를 환산하기 힘든 업종에도 적용할 수 있는 제도이다. 이러한 협력이익공유제는 대·중소기업간 하도급계약에 따른 위·수탁거래뿐 아니라 프랜차이즈 가맹사업, 제품 개발 및 기술·공정 개선, 신사업 공동투자, 공동 연구개발(R&D) 등 거의 모든 유형의 협력 사업에 적용될 수 있도록 설계되어 있다.

<표 IV-16> 성과공유제와 협력이익공유제의 비교

성과공유제	구분	협력이익공유제
원가연동모델: 납품가격의 원가변동에 따른 이익마진 공유	공유 모델	산출연동보상모델: 거래기업 간 협력 사업의 최종산출물을 공유
비용절감 등으로 수탁기업(중소기업)이 달성한 성과	공유 대상	공동노력으로 계약기준보다 초과달성한 위탁기업(대기업)의 성과
이익마진을 파악하기 위해 납품원가 공개 필요	원가정보 공개 여부	위·수탁기업 모두 원가공개 불필요
제조업의 위·수탁(하도급)거래에 적합	적합한 거래 유형	위·수탁거래와 가맹사업, 전략적 제휴 등 다양한 거래 유형에 적용 가능
대기업의 원가경쟁력 확보에 도움	제도 효과	중소기업의 경쟁력 강화와 중소기업의 혁신 유인에 효과

자료: 중소기업벤처부

제5장 공공가치와 사회적 가치에 대한 연구동향 비교

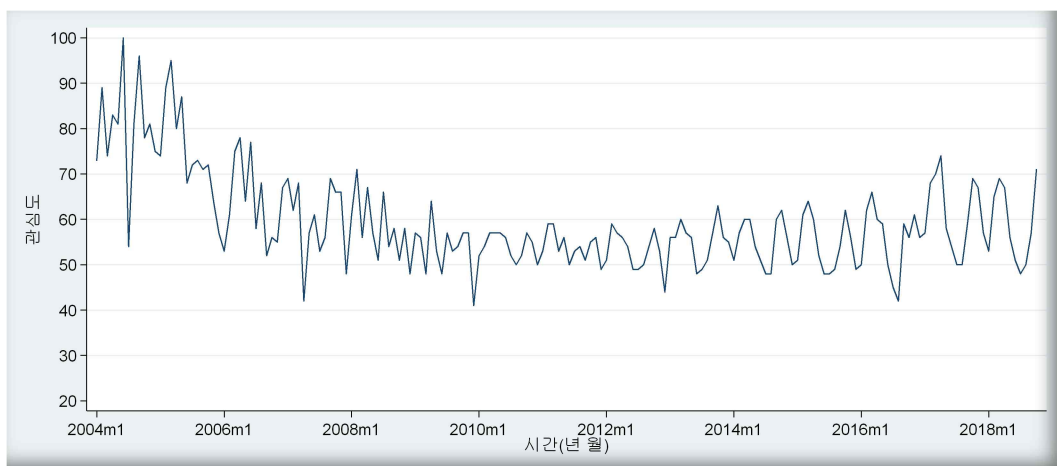
제1절 사회적 가치와 공공가치에 대한 관심도

사회적 가치와 공공가치에 대한 관심도를 분석하기 위해 Google Trend 검색을 활용하였다. 검색어로는 Public Value와 Social Value, 지역은 전 세계, 기간은 2004년 1월에서 2018년 10월¹⁴⁾, 범주는 모든 범주, 웹 검색은 이미지, 뉴스, Google 쇼핑, YouTube 모두를 각각 검색조건으로 지정하였다. 검색결과는 시간의 흐름에 따른 관심도 변화, 지역별 관심도, 관련 검색어, 관련 주제 순으로 살펴보고자 한다.

1. 관심도 변화

2004년 1월에서 2018년 10월까지의 월별 공공가치와 사회적 가치에 대한 관심도 변화가 아래 [그림 V-1]과 [그림 V-2]에 각각 제시되어 있다. 월별 관심도 변화 수치는 특정 지역 및 기간(월)을 기준으로 가장 높은 지점 대비 검색 관심도를 나타낸다. 즉, 관심도 수치는 검색 빈도가 가장 높은 기간(월)을 100으로 하고, 검색 빈도가 그 절반 정도인 기간(월)을 50으로 그리고 해당 검색어에 대한 검색빈도가 충분하지 않은 경우를 0으로 처리한다.

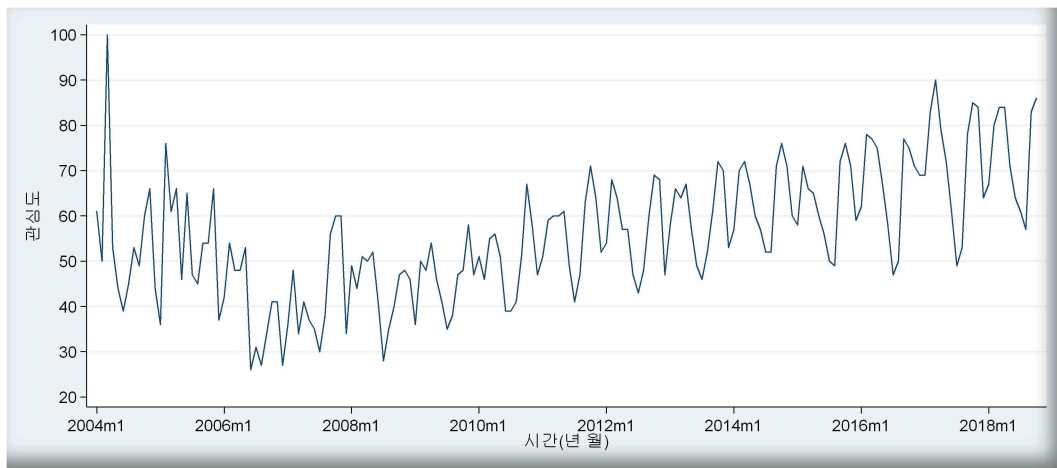
[그림 V-1] 공공가치에 대한 관심도 변화



14) 검색기간을 2004년 1월부터 설정한 것은 2004년 1월이 검색 가능한 최고(最古)의 시작 시점이기 때문이다.

먼저 해당 기간 월별 공공가치에 대한 관심도는 평균이 56.1이고 표준편차가 14.2이며, 2006년 6월에 26.0으로 가장 낮았고 2004년 3월에 100으로 가장 높았던 것으로 나타났다. 전반적으로 공공가치에 대한 관심도는 월별로 불규칙한 증가와 감소가 반복되고 있으나, 2011년까지 대체로 감소하였고 이후 2013년까지는 수준을 유지하다가 2014년부터 조금씩 증가하고 있는 것으로 나타났다. 공공가치에 대한 Moore(1995)의 선도적인 연구 이후 2000년대 초반 신공공관리론의 시장 지향적 접근에 의한 부작용을 완화하기 위한 대안을 탐색한 연구자들이 공공가치에 주목하기 시작했다(예로, Moore, 2000, 2003; Bozeman and Barry, 2002; Jørgensen and Bozeman, 2002; Kelly and Muers, 2002; Kelly et al., 2002; Hefez and Warner, 2004; Moore and Khagram, 2004; O'Flynn, 2004). 신공공관리론의 대안적 접근으로서 인식된 공공가치에 대한 학술적 관심과 2004년 영국 BBC가 주창하여 세계적으로 파급시킨 공공가치모형이 2000년대 초반 공공가치에 대한 높은 검색 빈도를 보인 것으로 추정된다. 그러나 이후 이러한 학술적 관심이 실천적 노력으로 전환되지 못하면서 공공가치에 대한 검색 빈도는 하락하게 된 것으로 보인다.

[그림 V-2] 사회적 가치에 대한 관심도 변화



다음으로 사회적 가치에 대한 관심도는 평균이 59.5이고 표준편차가 10.6이며, 2009년 12월에 41.0으로 가장 낮았고 2004년 6월에 100으로 가장 높았던 것으로 나타났다. 사회적 가치에 대한 관심도 역시 월별로 불규칙한 증가와 감소가 반복되고 있으나, 2007년까지 대체로 감소하였고 이후 2018년까지는 증가추세를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 만성화된 저성장, 구조화된 실업문제, 빈부격차의 심화, 환경파괴의 가속화 등으로 특징되는 2000년대에 들어 사회적 경제에 대한 관심이

고조되었다. 사회적 가치는 이러한 사회적 경제의 핵심 가치로 논의되어 온 개념이다. 사회적 경제 분야에서 2000년부터 지속가능경영 가이드라인을 제시한 GRI(Global Reporting Initiative)의 활동, 2002년 영국에서 사회적 기업 운동을 주도한 Social Enterprise UK의 등장, 2002년 유럽사회적경제(Social Economy Europe)의 사회적경제 원칙 선언문 등이 2000년대 초 사회적 가치에 대한 대중의 높은 관심을 불러일으킨 것으로 추정된다. 그리고 이후 사회적 가치에 대한 관심이 다소 감소하였으나, 2013년 GRI의 지속가능경영 보고서 4.0 발표, 2010년 유럽연합의 사회책임조달 가이드라인 발표, 2010년 국제표준화기구(ISO)의 ISO 26000 (사회적 책임의 국제이행 지침) 제정 발표, 2012년 영국의 「공공서비스(사회가치)법」 제정 등 사회적 가치와 관련된 실무적 차원에서의 노력이 사회적 가치에 대한 관심을 증가시킨 것으로 보인다.

2. 지역별 관심도

공공가치와 사회적 가치에 대한 관심도가 높은 20개 지역이 아래 [그림 V-3]과 [그림 V-4]에 각각 제시되어 있다. 지역별 관심도 수치는 전체 검색어 중에서 해당 검색어가 차지하는 비율로 측정되며 0~100점으로 계산된다. 지역별 관심도는 해당 지역의 총 검색수를 기준으로 해당 검색어가 가장 인기 있는 경우를 100으로 하고, 절반 정도로 인기 있는 경우를 50 그리고 검색어에 대한 데이터가 충분하지 않은 경우 0으로 나타난다.

공공가치에 대한 관심도가 가장 높은 지역은 케냐이고 다음으로 남아공, 싱가포르, 말레이시아 등의 순으로 나타났다. 전반적으로 케냐, 남아공, 나이지리아 등의 아프리카 국가, 싱가포르, 홍콩, 필리핀, 인도네시아 등의 동남아시아 국가, 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등의 영·미계 국가, 오스트리아, 네덜란드, 스웨덴, 독일 등의 유럽 국가가 높은 순위에 올라 있음을 알 수 있다. 반면, 동아시아 국가 중에는 일본이 유일하게 25위에 올라 있고, 중동, 남미, 동아시아 국가들의 공공가치에 대한 관심도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

[그림 V-3] 공공가치에 대한 지역별 관심도



사회적 가치에 대한 관심도가 가장 높은 지역은 짐바브웨이고, 다음으로 나이지리아, 케냐 등 주로 아프리카 국가들이 상위권을 차지하고 있다. 전반적으로 짐바브웨, 나이지리아, 케냐 등의 아프리카 국가, 필리핀, 싱가포르, 홍콩, 말레이시아 등의 동남아시아 국가, 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 영·미계 국가, 방글라데시, 파키스탄, 인도 등의 서아시아 국가 등이 높은 순위에 올라 있음을 알 수 있다. 동아시아 국가 중에는 한국이 유일하게 20위에 올라 있고, 유럽, 중동, 남미, 동아시아 국가들의 사회적 가치에 대한 관심도가 낮은 것으로 나타났다.

[그림 V-4] 사회적 가치에 대한 지역별 관심도



공공가치와 사회적 가치에 대한 지역적 관심도에서 주목할 지역은 영·미계 국가, 유럽 국가, 우리나라 등이다. 먼저 오스트리아, 네덜란드, 스웨덴, 독일 등의 유럽 국가는 공공가치에 대해서는 높은 관심도를 보였으나, 사회적 가치에 대한 관심도는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 공동체주의(communitarianism) 정치성향이

강하고 국가사회에서 공공부문의 역할과 비중이 큰 유럽 국가들에서는 불평등, 빈부격차, 환경파괴 등의 심각한 사회문제를 정부를 포함한 공공부문이 주도적으로 해결하려고함으로써 사회적 가치보다는 공공가치에 대한 관심이 높은 것으로 추정된다. 반면, 영·미계 국가들은 공공가치보다는 사회적 가치에 대한 관심도가 높은 것으로 나타났다. 자유주의적 성향이 강하고 국가사회에서 공공부문의 역할과 비중이 적은 영·미계 국가에서는 자본주의 시장경제의 진전으로 인한 사회문제를 사회적 경제의 활성화와 제3섹터를 통해 해결하려는 경향을 보이면서 공공가치보다는 사회적 경제의 핵심 가치인 사회적 가치에 대한 관심이 높을 수밖에 없는 것으로 보인다. 우리나라도 영·미계 국가와 같이 공공가치에 대한 관심도는 낮고 사회적 가치에 대한 관심도는 높은 것으로 나타났다. 우리나라가 사회적 가치에 대한 관심도가 높은 지역으로 나타난 것은 사회적 기업에 대한 정책적 지원을 위해 2007년 「사회적 기업 육성법」과 2012년 「협동조합 기본법」을 제정하였고, 문재인정부가 100대 국정과제의 하나로 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’을 제시한 것이 원인일 수 있다.

3. 관련 검색어 순위

공공가치 또는 사회적 가치와 동시에 검색한 관련 용어(검색어)의 순위가 아래 <표 V-1>에 제시되어 있다. 관련 검색어 순위는 관련 검색어의 인기도 점수에 기초하여 산출되었다. 관련 검색어 인기도 점수 역시 상대적인 기준에 따라 계산되는데, 검색 빈도가 가장 높은 검색어의 경우를 100으로 하고, 검색 빈도가 그 절반 정도인 검색어의 경우 50으로 부여된다.

먼저 공공가치와 동시에 검색된 관련 검색어로는 Public Company가 1위이고, 다음으로 Best Value, Public Library, Property Value, Public Service 등이 상위를 차지하고 있다. 공공가치의 관련 검색어는 주로 가치를 수식하는 형용사인 공공(public)을 포함한 검색어가 14개이고, 수식되는 가치(value)를 포함한 검색어가 12개이며, 공공가치가 함께 포함된 검색어가 1개이다. 또한 공공가치 관련 검색어의 특징은 Public Company, Public Library, Public Service, Public Sector, Public Policy, Public Good, Public Administration 등 공공가치의 연구대상 또는 연구주제가 다수 포함되어 있다는 것이다.

다음으로 사회적 가치와 함께 검색된 관련 검색어로는 What Is Social Value가 1위이고, What Is Value, Social Media, Social Security, What Is a Value 등이 상위를 차지하고 있다. 사회적 가치의 관련 검색어는 주로 가치를 수식하는 형용사인

사회적(social)을 포함한 검색어가 15개이고, 수식되는 가치(value)를 포함한 검색어가 13개이며, 사회적 가치를 모두 포함한 검색어가 6개이다. 또한 사회적 가치 관련 검색어 역시 Social Work, Social Business, Social Responsibility, Economic Value 등 사회적 가치의 연구대상 또는 연구주제가 많은 것으로 나타났다. 그런데 공공가치와는 달리 사회적 가치의 관련 검색어는 가치 또는 사회적 가치의 정의에 대한 검색어가 5개로 높은 비율을 차지하고 있다. 이러한 결과는 사회적 가치가 대중의 관심을 많이 받고 있지만 개념의 정의는 명확하게 이루어져 있지 않다는 것을 의미한다.

<표 V-1> 관련 검색어 순위

순위	관련 검색어		순위	관련 검색어	
	Public Value	Social Value		Public Value	Social Value
1	Public Company	What Is Social Value	14	Public Data	Social Responsibility
2	Best Value	What Is Value	15	Value City	Economic Value
3	Public Library	Social Media	16	Book Value	Definition of Value
4	Property Value	Social Security	17	True Value	Social Marketing
5	Public Service	What Is a Value	18	Public Bank	Value System
6	Public Sector	Social Work	19	House Value	Social Value Act
7	Public Records	Social Values	20	Added Value	Corporate Social Responsibility
8	Value Definition	Values	21	Place Value	Value Education
9	Value for Money	Value Definition	22	Value of Public Relations	Culture
10	Public Policy	Definition	23	Public Debt	Social Change
11	Public Good	Social Work Value	24	Fair Value	Social Network
12	Public Relations	Social Business	25	Public Administration	Social Value Examples
13	Home Value	Value of Social Media			

4. 관련 주제 순위

공공가치 또는 사회적 가치를 검색한 사용자가 함께 검색한 관련 주제의 순위가 아래 <표 V-2>에 제시되어 있다. 관련 주제 순위도 주제의 인기도 점수에 기초

하여 산출되었다. 관련 주제 인기도 점수 역시 상대적인 기준에 따라 계산되는데, 검색 빈도가 가장 높은 주제의 경우를 100으로 하고, 검색 빈도가 그 절반 정도인 주제의 경우는 50으로 부여된다.

먼저 공공가치를 검색한 사용자가 함께 검색한 주제로는 가치-경제가 가장 높았고, 다음으로 공공-주제, 값-컴퓨터 과학, public value-주제, 원리-주제 등이 높은 순위를 차지하고 있다. 공공가치를 창출할 의무가 있고 창출할 수 있을 것으로 기대되는 회사, 학교, 도서관, 사업, 공기업, 군, 공공분야 등을 포함한 주제가 많은 것으로 나타났다. 그리고 사업, 재산권, 조세, 주식, 금융 등 재정이나 경제와 관련된 주제의 인기도 점수도 높은 것으로 분석되었다. 그러나 본 연구의 공공가치와는 관련성이 적은 공학분야의 값-컴퓨터 과학, 변수-컴퓨터 과학, C샤프-프로그램 언어 등도 인기가 높은 주제인 것으로 나타났다.

<표 V-2> 관련 주제 순위

순위	관련 주제		순위	관련 주제	
	Public Value	Social Value		Public Value	Social Value
1	가치-경제	소셜 미디어-주제	14	돈-주제	값-컴퓨터 과학
2	공공-주제	사회사업-연구 분야	15	공공도서관-공공도서관 시스템	사회 연결망-연구 분야
3	값-컴퓨터 과학	사회보장-주제	16	변수-컴퓨터 과학	역할-주제
4	Public Value-주제	마케팅-연구 분야	17	조세-주제	수입-주제
5	원리-주제	코퍼레이션-비영리 지명	18	주식-주제	가치 사슬-주제
6	회사-조직 유형	기업의 사회적 책임-주제	19	금융-연구 분야	정치-주제
7	국립학교-학교	회사-조직 유형	20	Public Sector-주제	제품-주제
8	도서관-주제	사회보장국-정부기관	21	건강-주제	Social Value Act2012-주제
9	사업-주제	조직-주제	22	군-미국	소비자-주제
10	재산권-주제	고객-주제	23	클래스-주제	분석-주제
11	시장-경제	전략-주제	24	PR-마케팅	인간 관계-주제
12	공기업-주제	행동-연구 분야	25	C샤프-프로그램 언어	측정-주제어
13	서비스-주제	개인-주제			

다음으로 사회적 가치를 검색한 사용자가 함께 검색한 주제로는 소셜 미디어-주

제가 1위이고, 사회사업-연구 분야, 사회보장-주제, 마케팅-연구 분야, 코퍼레이션-비영리 지명 등이 상위를 차지하고 있다. 공공가치와 유사하게 사회적 가치와 관련된 주제들인 사회사업-여누 분야, 코퍼레이션-비영리 지명, 기업의 사회적 책임-주제, 회사-조직 유형, 고객-주제, 개인-주제, 소비자-주제 등을 포함한 주제가 많은 것으로 나타났다. 그런데 공공가치와는 달리 사회적 가치를 검색한 사용자는 사회사업, 마케팅, 기업의 사회적 책임, 행동, 사회 연결망 등 사회적 가치에 대한 학술적 연구의 대상을 포함한 주제가 많은 것으로 나타나, 사회적 가치에 대한 학술적 연구 활동이 활발하게 진행되고 있다는 것을 보여준다.

제2절 국내 연구동향 비교분석

1. 분석방법

1) 분석자료의 검색

공공가치 또는 사회적 가치에 대한 국내 연구동향을 살펴보기 위해 한국학술정보(주)의 학술 데이터베이스인 KISS(Korean Studies Information Service System)를 이용하여 국내 논문을 탐색하였다. 검색일은 2018년 10월 15일이며, 검색어로는 공공가치 또는 사회적 가치를 사용하였고, 검색조건으로 발행연도는 2000-2018년, 등재정보는 한국학술지인용색인(Korea Citation Index-이하 KCI) 등재 학술지와 후보 학술지, 간행물은 연속간행물 등으로 한정하였다. 구체적인 검색조건은 아래의 <표 V-3>과 같다.

<표 V-3> 국내 학술논문 검색조건

검색어	검색어 입력	자료구분	등재정보	간행물 구분	발행연도
공공가치 사회적 가치	전체	학술지	KCI등재 KCI후보	연속간행물	2000-2018

<표 V-3>에 제시된 검색조건으로 공공가치를 검색한 결과 총 80개의 학술논문이 산출되었고, 초록과 본문을 검토하여 공공가치를 다룬 19개 논문을 분석대상으로 선정하였다. 한편 사회적 가치를 검색어로 한 경우는 총 263개의 학술논문이 산출되었다. 초록과 본문을 검토한 결과, 사회적 가치 28개, 사회적 책임 39개, 공유

가치 10개, 사회적 경제 4개, 기타 182개로 분류되었고, 사회적 가치를 다룬 28개 논문을 분석대상으로 선정하였다. 본 연구에서 분석한 국내 학술논문에 대한 학문 분야, 연구목적, 연구대상, 분석단위, 측정, 분석방법 등에 대한 내용이 아래 <표 V-4>에 제시되어 있다.

<표 V-4> 공공가치와 사회적 가치에 대한 국내 학술논문

연구자(연도)	학문분야	연구목적	연구대상	분석단위	측정	분석방법
공공가치						
곽현근 (2011)	행정학	소개	지방정부	공무원, NGO, 시민	측정	F 검증
김광호·이옥기· 신명희(2007)	신문방송	측정/평가	국회방송	시청자	측정	주성분분석
김소희·김서용 (2018)	행정학	관계분석	경기도	공무원	측정	회귀분석
김이수 (2018)	행정학	관계분석	지방정부	국민	측정	회귀분석
김판석·정성호 (2012)	행정학	개선방안	정부		비측정	문헌분석
김현철 (2014)	법학	관계분석	세상		비측정	문헌분석
노종호 (2016)	행정학	관계분석	중앙정부	공무원	측정	회귀분석
서민승 (2018)	행정학	측정/평가	광역정부		측정	사례연구
이정철·이정옥 (2015)	경찰학	가치지향	경찰청	문서:성과관리 시행계획서	비측정	빈도분석
이제복·최상옥 (2018)	행정학	개선방안	정부	공공서비스	비측정	사례연구
임주영·박형준 (2015)	행정학	가치지향	중앙정부	문서:국정과제	비측정	네트워크 분석
임준원·최경현 (2017)	정보통신	개선방안	공공기관	공공기관	측정	구조방정식
정명은·김미현 (2014)	행정학	가치지향	지방정부	문서:시군구청 목표	비측정	내용분석
주은혜 (2016)	행정학	측정/평가	서울시	정책	측정	사례연구
주은혜 (2018)	행정학	측정/평가	공공부문	공공기관 직원	측정	혼합방법
최상옥 (2016)	행정학	가치지향	정부		비측정	문헌분석

최예나 (2017)	행정학	관계분석	중앙정부	국민	측정	회귀분석
최예나 (2018)	행정학	관계분석	정부	국민	측정	회귀분석
한상일·정소윤 (2014)	행정학	관계분석	한국 관료제		비측정	문헌분석
사회적 가치						
강순화(2016)	행정학	관계분석	메가이벤트 개최지	방문객	측정	회귀분석
김덕호·정문기 (2017)	경영학	인식조사	사회적 기업	사회적 기업가 교육생	측정	빈도분석
김도형·전인수 (2013)	경영학	개선방안	사회적 기업		비측정	문헌분석
김숙연 (2016)	회계학	측정/평가	사회적 기업	사회적 기업	측정	회귀분석
김순양 (2008a)	행정학	개선방안	사회적 기업		비측정	문헌분석, 사례분석
김순양 (2008b)	행정학	측정/평가	사회적 기업		비측정	문헌분석
김정인 (2013)	행정학	가치지향	사회적 기업	사회적 기업가	비측정	근거이론
김정인 (2018)	행정학	개선방안	공공부문		비측정	문헌분석
박미옥 (2005)	행정학	인식조사	지방정부	주민	측정	빈도분석
박범우 (2017)	관광학	관계분석	민간기업	창업자	측정	회귀분석
박상하 (2009)	사회복지학	측정/평가	사회적 기업	직원	측정	회귀분석
박상하·김종원· 박정식(2009)	경영학	측정/평가	사회적 기업	직원	측정	회귀분석
신용석 (2010)	관광학	개선방안	사회적 기업		비측정	문헌분석
오현석 외 (2012)	교육학	가치지향	사회적 기업	사회적 기업가	비측정	근거이론
이승현·박성연 (2015)	기타	관계분석	사회적 기업	소비자	측정	구조방정식
이용탁 (2011)	경영학	관계분석	사회적 기업	사회적 기업가	측정	구조방정식
이용탁 (2015)	경영학	개선방안	사회적 기업		비측정	문헌분석

이형재·류선호 (2012)	경영학	관계분석	사회적 기업	소비자	측정	구조방정식
장우진·오승석· 배철효(2012)	경찰학	측정/평가	공공부문	경찰	측정	기술통계
정대용·김민석 (2010)	경영학	관계분석	사회적 기업	직원	측정	회귀분석
정영호 외 (2006)	사회복지학	측정/평가	사회적 기업	간병인, 수혜자	측정	CVM
정영호·노대명· 고숙자(2005)	사회복지학	측정/평가	사회적 기업	국민	측정	CVM
조영복·류정란 (2014)	경영학	측정/평가	사회적 기업		비측정	문헌분석
진희선 (2013)	철학	개념정의	사회적 기업		비측정	문헌분석
최용부·김진현· 민병익(2002)	행정학	측정/평가	역사문화공원	방문객	측정	만족가격 접근법
최윤미 외 (2015)	경영학	개념정의	사회적 기업	사회적 기업가	비측정	근거이론
최은정·김수현 (2013)	심리학	관계분석	사회적 기업	소비자	측정	구조방정식
한세억 (2015)	행정학	개선방안	사회적 기업		비측정	사례연구

2) 분석방법

공공가치와 사회적 가치를 다룬 논문은 학문분야와 관련 개념, 연구목적과 분석 방법, 연구대상과 분석단위, 측정 측면에서 비교·분석하였다. 먼저 학문분야는 논문이 게재된 학술지를 기준으로 KISS의 학술지 분류를 적용하여 분류하였고, 관련 개념은 공공가치 또는 사회적 가치와 함께 다룬 핵심 개념을 조사하였다. 둘째, 연구목적은 다른 개념과의 관계분석, 측정 및 평가, 개선방안 도출, 조직의 가치지향 분석, 소개, 인식조사로 분류하였고, 분석방법은 연구문제에 대한 해답을 얻기 위해 연구자가 적용한 구체적인 분석방법을 파악하였고 양적 방법과 질적 방법으로 분류하여 분석하였다. 셋째, 연구대상은 주로 공공가치 또는 사회적 가치의 주체로서 정부, 공공기관, 기업 등으로 분류하였고, 분석단위는 자료가 수집되고 해석이 적용되는 구체적 단위로 국민, 공무원, 직원 등의 미시적 단위, 기업 등의 거시적 단위, 그리고 문서 등으로 분류하여 분석하였다. 마지막으로 측정에서는 공공가치 또는 사회적 가치의 의미를 한정하는 개념적 정의, 개념을 현실에서 측정 가능하도록 정의

하는 조작적 정의, 그리고 구체적인 측정방법의 측면에서 공공가치와 사회적 가치에 대한 학술논문을 비교·분석하였다.

2. 학문분야와 관련 개념

1) 학문분야

공공가치 또는 사회적 가치를 다룬 학술논문이 게재된 학술지의 학문분야에 대한 현황이 <표 V-5>에 제시되어 있다. 먼저 공공가치는 행정학이 15건(79.0%)으로 대부분을 차지하고, 기타(법학, 신문방송학, 정보통신학 각 1건) 3건(15.8%), 경찰학 1건(5.3%)으로 나타났다. 한편, 사회적 가치는 경영학(9건, 32.1%)과 행정학(8건, 28.6%)이 60% 이상을 차지하고 있고, 나머지는 사회복지학 3건(10.7%), 관광학 2건(7.1%), 경찰학, 교육학, 심리학, 철학, 철학, 기타 각각 1건(3.6%)의 순으로 나타났다. 종합하면, 공공가치는 정부를 포함한 공공부문을 주요 연구대상으로 삼고 있는 행정학이 절대 다수를 차지하고 있는 반면, 사회적 가치는 경영활동의 주체인 사회적 기업과 민간 기업을 주로 연구하는 경영학과 공공기관, NGO, 사회적 기업을 연구하는 행정학이 비슷하게 높은 비율을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 V-5> 학문분야

(단위: 건, (%))

구분	경영학	경찰학	관광학	사회복지학	행정학	기타	합계
공공가치	0 (0.0)	1 (5.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	15 (79.0)	3 (15.8)	19 (100.0)
사회적 가치	9 (32.1)	1 (3.6)	2 (7.1)	3 (10.7)	8 (28.6)	5 (17.9)	28 (100.0)
합계	9 (19.2)	2 (4.3)	2 (4.3)	3 (6.4)	23 (48.9)	8 (17.0)	47 (100.0)

2) 관련 개념

공공가치 또는 사회적 가치와 함께 다룬 핵심 개념에 대한 현황이 <표 V-6>에 제시되어 있다. 먼저 공공가치는 공익(public interest)과 공공성(publicness)이 각각 6건으로 가장 많고, 민주성 5건, 공공봉사동기(Public Service Motivation-이하

PSM) 3건, 정부신뢰 3건, 효율성 3건, 사회자본 2건, 삶의질 2건, 정당성 2건, 협력 2건 등의 순서로 나타났다. 다음으로 사회적 가치는 경제적 가치가 8건으로 가장 많이 다루어졌고, 기업가정신 4건, 공익 3건, 사회적 경제 3건, 기업의 지속가능성 3건, 사회자본 2건 등이 사회적 가치와 함께 분석된 것으로 나타났다. 종합하면 공공가치 연구와 사회적 가치 연구에서 함께 다루어진 개념은 다르다고 할 수 있다. 공공성, 민주성, 효율성, PSM은 주로 공공가치 연구에서 언급되었고, 경제적 가치, 기업가정신, 사회적 경제, 지속가능성은 주로 사회적 가치 연구에서만 다루어진 것으로 나타났다. 다만, 공익과 사회자본은 공공가치 연구와 사회적 가치 연구에서 공통적으로 다루어 졌다.

공공가치와 함께 공익이 가장 자주 다루어진 것은 당연하다고 할 수 있다. 왜냐하면 공공가치에 대한 연구가 본격적으로 이루어지기 이전에 행정이 추구해야 할 가치로서 논의된 것이 주로 공익과 공공성이며, 공공가치에 대한 논의는 공익과 공공성 논의에 기초하거나 이의 연장이라고 볼 수 있기 때문이다. 또한 공공가치와 함께 자주 다루어진 민주성, PSM, 정부신뢰, 정당성 등은 정부를 포함한 공공부분이나 그 구성원이 활동하면서 추구해야하거나 지켜야할 구체적인 가치들이다. 한편, 사회적 가치 연구에서 사회적 경제가 자주 언급된 것은 자본주의가 배태한 사회문제의 해결방안으로 논의된 사회적 경제 개념을 중심으로 사회적 가치를 다루었기 때문이다. 그리고 사회적 가치를 연구한 논문에서 경제적 가치가 가장 자주 다루어진 것은 경제적 가치와 대립되는 가치로 사회적 가치를 정의하기 때문인 것으로 당연하다고 할 수 있다. 또한 사회적 가치에 대한 논문에서 자주 언급된 경제적 가치, 기업가 정신, 사회적 경제, 지속 가능성 등은 사회적 가치의 창출과 관련된 주체인 사회적 기업이나 사회적 기업가와 관련된 개념들이다.

<표 V-6> 관련 개념

(단위: 건, (%))

구분	공익	경제적 가치	공공성	민주성	기업가 정신	사회 자본	PSM	사회적 경제	삶의질	정당성	정부 신뢰	지속 가능성	협력	효율성
공공 가치	6 (66.7)	0 (0.0)	6 (85.7)	5 (100.0)	0 (0.0)	2 (50.0)	3 (100.0)	0 (0.0)	2 (66.7)	2 (66.7)	3 (100.0)	0 (0.0)	2 (66.7)	3 (100.0)
사회적 가치	3 (33.3)	8 (100.0)	1 (14.3)	0 (0.0)	4 (100.0)	2 (50.0)	0 (0.0)	3 (100.0)	1 (33.3)	1 (33.3)	0 (0.0)	3 (100.0)	1 (33.3)	0 (0.0)
합계	9	8	7	5	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3

3. 연구목적과 분석방법

1) 연구목적

공공가치 또는 사회적 가치를 다룬 학술논문의 연구목적에 대한 현황이 <표 V-7>에 제시되어 있다. 먼저, 공공가치 연구는 정부신뢰, 직무성과, 서비스지향 등 다른 개념과의 관계를 분석한 연구가 7건(36.8%)으로 가장 많은 것으로 나타났다. 다음으로 공공가치의 측정 및 평가와 정부나 공공조직의 지향가치 분석이 각각 4건(21.1%), 정부나 공공조직의 개혁이나 개선방안 도출 3건(15.8%), 공공가치 소개 1건(5.3%)의 순으로 나타났다. 다음으로, 사회적 가치 연구는 사회적 가치를 측정하거나 평가한 연구(9건, 32.1%)와 사회적 가치와 기업발전, 지속성장, 태도, 고객만족 등과의 관계를 분석한 연구(7건, 25.0%)가 과반 이상을 차지하고 있다. 나머지 연구들은 개선방안 도출이 6건(21.4%)이고, 인식 조사, 개념 정의, 지향가치 분석이 각각 2건(7.1%)을 차지하고 있다.

종합하면, 공공가치 연구는 공공가치와 다른 개념과의 관계를 분석한 연구가 가장 높은 비중을 차지하고 있는 반면, 사회적 가치 연구는 사회적 기업을 대상으로 사회적 가치를 측정하고 평가한 연구의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공공가치 연구는 개념들 간의 관계에 대한 이론적 주장을 검증하는 학술적 성격이 다소 강한 반면, 사회적 가치에 대한 연구는 개발된 측정방법을 이용하여 사회적 가치를 측정하고 평가하여 실용적인 특성이 다소 강하다는 것을 의미한다.

<표 V-7> 연구목적

(단위: 건, (%))

구분	측정·평가	가치지향	개념정의	개선방안	관계분석	소개	인식조사	Total
공공가치	4 (21.1)	4 (21.1)	0 (0.0)	3 (15.8)	7 (36.8)	1 (5.3)	0 (0.0)	19 (100.0)
사회적 가치	9 (32.1)	2 (7.1)	2 (7.1)	6 (21.4)	7 (25.0)	0 (0.0)	2 (7.1)	28 (100.0)
합계	13 (27.7)	6 (12.8)	2 (4.3)	9 (19.2)	14 (29.8)	1 (2.1)	2 (4.3)	47 (100.0)

2) 분석방법

공공가치 또는 사회적 가치를 다룬 학술논문의 분석방법에 대한 현황이 <표 V

-8>에 제시되어 있다. 먼저 공공가치 연구의 분석방법은 양적 연구 11건(57.9%), 질적 연구 7건(36.8%), 혼합적 방법 1건(5.3%)으로 구성되어 있어 양적 연구의 비중이 높은 것으로 나타났다. 양적 연구방법으로는 주로 회귀분석 5건(26.3%), 기술통계 2건(10.5%), 구조방정식 1건(5.3%) 등이 사용되었고, 질적 연구방법으로는 문헌분석(4건, 21.1%)과 사례연구(3건, 15.8%)가 높은 비중을 차지하고 있다. 다음으로 사회적 가치 연구의 분석방법은 양적 연구 15건(53.6%)과 질적 연구 13건(46.4%)으로 나타나 양적 연구와 질적 연구의 비중이 비슷하다. 양적 연구방법으로는 주로 회귀분석 6건(21.4%), 구조방정식 4건(14.3%), 조건부가치측정법(Contingent Valuation Method-이하 CVM) 3건(10.7%), 기술통계 3건(10.7%) 등이 사용되었고, 질적 연구방법으로는 문헌분석(7건, 25.0%)과 근거이론(3건, 10.7%)이 높은 비중을 차지하고 있다.

종합하면, 양적 연구 26건(55.3%), 질적 연구 20건(42.6%), 혼합 연구 1건(2.1%)로 구성되어 양적 연구가 우세한 것으로 나타났다. 구체적으로는 회귀분석과 문헌분석이 각각 11건(23.4%)으로 높은 비중을 차지하고 있고, 다음으로 구조방정식 5건(10.6%), 기술통계 5건(10.6%), 사례연구 4건(8.5%), CVM 3건(6.4%), 근거이론 3건(6.4%)의 순으로 나타났다. 전반적으로 공공가치 연구가 사회적 가치 연구에 비해 양적 연구의 비율이 다소 높은 것으로 나타났고, 가치를 측정하는 계량적 기법인 CVM과 이론창출이 주요 목적인 근거이론은 사회적 가치 연구에서만 사용되었다.

<표 V-8> 분석방법

(단위: 건, (%))

구분	CVM	구조 방정식	근거 이론	기술 통계	문헌 분석	사례 연구	회귀 분석	기타	합계			
									합계	양	질	혼합
공공 가치	0 (0.0)	1 (5.3)	0 (0.0)	2 (10.5)	4 (21.1)	3 (15.8)	5 (26.3)	4 (21.1)	19 (100.0)	11 (57.9)	7 (36.8)	1 (5.3)
사회적 가치	3 (10.7)	4 (14.3)	3 (10.7)	3 (10.7)	7 (25.0)	1 (3.6)	6 (21.4)	1 (3.6)	28 (100.0)	15 (53.6)	13 (46.4)	0 (0.0)
합계	3 (6.4)	5 (10.6)	3 (6.4)	5 (10.6)	11 (23.4)	4 (8.5)	11 (23.4)	5 (10.6)	47 (100.0)	26 (55.3)	20 (42.6)	1 (2.1)

4. 연구대상과 분석단위

1) 연구대상

공공가치 또는 사회적 가치를 다룬 학술논문의 연구대상에 대한 현황이 <표 V-9>에 제시되어 있다. 먼저 공공가치의 연구대상은 중앙정부 및 부처 9건(47.4%), 지방정부 6건(31.6%), 공공기관 3건(15.8%), 기타 1건(5.3%)으로 구성되어 있어 주요 연구대상이 정부(15건, 79.0%)임을 알 수 있다. 한편, 사회적 가치의 연구대상은 사회적 기업 22건(78.6%), 공공기관 2건(7.1%), 기타 2건(7.1%), 민간기업 1건(3.6%), 지방정부 1건(3.6%)으로 구성되어 있어 주요 연구대상이 사회적 기업인 것으로 나타났다.

<표 V-9> 연구대상

(단위: 건, (%))

value	중앙정부	지방정부	공공기관	사회적 기업	민간기업	기타	합계
공공가치	9 (47.4)	6 (31.6)	3 (15.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.3)	19 (100.0)
사회적 가치	0 (0.0)	1 (3.6)	2 (7.1)	22 (78.6)	1 (3.6)	2 (7.1)	28 (100.0)
합계	9 (19.2)	7 (14.9)	5 (10.6)	22 (46.8)	1 (2.1)	3 (6.4)	47 (100.0)

종합하면, 공공부문이 추구해야할 목표로 인식되는 공공가치는 주로 중앙정부, 중앙행정기관, 지방정부가 주요 연구대상인 반면, 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 추구해야 하는 사회적 기업이 사회적 가치의 주요 연구대상인 것으로 나타났다. 또한 사회적 가치 연구는 사회적 기업뿐만 아니라 지방정부와 공공기관 등 공공부문의 조직을 대상으로도 수행되었다는 것을 보여준다. 이러한 결과는 공공가치 연구는 공공부문에 국한된 반면, 사회적 가치 연구는 민간기업이나 사회적 기업에서 공공부문으로 연구대상이 확대되어 왔다는 것을 의미한다.

2) 분석단위

공공가치 또는 사회적 가치를 다룬 학술논문의 분석단위에 대한 현황이 <표 V-10>에 제시되어 있다. 먼저 공공가치 연구의 분석단위는 국민 3건(21.4%), 문서 3건(21.4%), 공무원 2건(14.3%), 이용자 1건(7.1%), 직원 1건(7.1%), 조직 1건(7.1%), 기타 3건(21.4%)으로 구성되어 있어 분석단위가 주로 미시적 단위인 개

인(7건, 50.0%)인 것으로 나타났다. 다음으로 사회적 가치 연구의 분석단위도 사회적 기업가 6건(31.6%), 서비스 이용자 5건(26.3%), 직원 3건(15.8%), 국민 2건(10.5%), 공무원 1건(5.3%), 조직 1건(5.3%), 기타 1건(5.3%)으로 구성되어 있어 주요 분석단위가 역시 미시적 단위인 개인(17건, 89.5%)인 것으로 나타났다.

<표 V-10> 분석단위

(단위: 건, (%))

구분	국민	공무원	이용자	사회적 기업가	직원	조직	문서	기타	합계
공공가치	3 (21.4)	2 (14.3)	1 (7.1)	0 (0.0)	1 (7.1)	1 (7.1)	3 (21.4)	3 (21.4)	14 (100.0)
사회적 가치	2 (10.5)	1 (5.3)	5 (26.3)	6 (31.6)	3 (15.8)	1 (5.3)	0 (0.0)	1 (5.3)	19 (100.0)
합계	5 (15.2)	3 (9.1)	6 (18.2)	6 (18.2)	4 (12.1)	2 (6.1)	3 (9.1)	4 (12.1)	33 (100.0)

종합하면, 공공가치 연구와 사회적 가치 연구의 분석단위는 주로 미시적 단위인 개인이고 거시적 단위는 각각 1건인 것으로 나타났다. 그러나 공공가치 연구와 사회적 가치 연구 간에 개인이 분석단위인 연구의 비율은 차이가 크다. 공공가치 연구 중 개인이 분석단위인 연구의 비율은 50.0%인 반면, 사회적 가치 연구는 89.5%로 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 다른 차이점은 공공가치 연구에서는 성과관리시행계획서나 국정과제 등의 문서를 분석단위로 한 연구의 비중이 21.4%로 높으나 사회적 가치 연구에서는 문서를 분석단위로 한 연구가 1건도 없다는 것이다. 또한 구체적인 분석단위에서도 공공가치 연구와 사회적 가치 연구 사이에 차이가 있다. 공공가치 연구의 분석단위는 국민, 공무원, 정부문서 등 주로 정부 또는 정부활동과 관련이 있으나, 사회적 가치 연구의 분석단위는 사회적 기업가, 서비스 이용자, 사회적 기업의 직원 등 주로 사회적 기업과 관련된 단위임을 알 수 있다.

5. 측정

1) 개념적 정의(conceptual definition)

(1) 공공가치

공공가치 연구에 가해지는 비판 중 하나는 공공가치에 대한 개념적 정의가 빈약하다는 것이며, 이를 반증하는 것이 공공가치에 대한 연구가 여전히 공공가치가 무엇인지에 대한 개념적이고 이론적인 논의를 중심으로 이루어지고 있다는 것이다. 공공가치 연구는 공익과 공공성 논의의 연장선상에서 연역적 접근을 통해 학술적으로 공공가치에 대한 개념적 정의를 시도해왔다는 것이 특징이다. 여러 학자들에 의해 공공가치에 대한 다양한 개념적 정의가 시도되었다. 그러나 여전히 학술적으로 합의된 개념적 정의가 없는 것이 실정이다.

공공가치에 대한 개념적 정의는 절차적 정의와 내용적 정의로 분류할 수 있겠다. 먼저 절차적 정의는 공공가치의 구체적 내용을 한정하지 않는 정의로 Moore(1995)와 Kelly et al.(2002)의 정의가 대표적이다. Moore(1995)는 ‘시민들이 집합적으로 바람직하다고 여기는 결과’로 그리고 Kelly et al.(2002)은 ‘공공서비스, 법률, 규제 등 정부의 활동으로 창출된 가치’로 공공가치를 정의하고 있다. 반면 내용적 정의는 공공가치를 구성하는 구체적인 가치들을 이용하여 공공가치를 개념적으로 적용하려는 시도로 Bozeman(2002)과 Jørgensen and Bozeman(2007)의 정의가 대표적이다. Bozeman(2002)은 공공조직에서 실제로 활용되고 일반적으로 적용할 수 있는 공공가치들을 제시하였고, 이후 Jørgensen and Bozeman(2007)은 72가지의 구체적인 공공가치를 정의하고, 유사성(proximity), 계층성(hierarchy), 인과성(causality)에 기초하여 72가지 공공가치들을 7가지 범주로 분류하였다.

본 연구에서 검토한 국내 공공가치 연구의 공공가치에 대한 개념적 정의가 아래 <표 V-11>에 요약되어 제시되어 있다. 국내 공공가치 연구 중 공공가치에 대한 개념적 정의를 명시적으로 제시한 연구는 10건이고 나머지 9건의 연구는 개념적 정의를 제시하지 않고 있다. 공공가치에 대한 개념적 정의를 명시적으로 제시한 연구는 다시 외국 학자의 개념적 정의를 그대로 인용한 연구, 기존 연구를 검토하여 연구 목적과 연구대상에 맞게 공공가치를 정의한 연구, 기존연구에서 제시한 공공가치의 구성요소를 이용하여 정의한 연구로 분류된다.

<표 V-11> 공공가치의 개념적 정의

연구자	정의
곽현근(2011)	투입과 기회비용에 대한 숙의(deliberative reflection)의 복잡한 상호작용과정을 통해 생성되는 개인과 공공의 선호
김판석·정성호(2012)	직무만족과 재정적 보상의 통합지표
김현철(2014)	사회적 효용의 집계적 가치
서민승(2018)	Bozeman(2007): 정부행위자들이 추구하고 간직해야 할 사회적 표준, 원리, 이상들과 관련된 규범적인 개인판단(personal judgements)
이정철·이정욱(2015)	Meier(2000)의 대응성과 유의성
이제복·최상옥(2018)	책임성, 민주성, 형평성, 효율성, 투명성, 대응성
임주영·박형준(2015)	본질적 행정가치: 민주성, 대응성, 책임성, 형평성 수단적 행정가치: 합리성, 효율성, 효과성, 민주성, 책임성, 합법성
정명은·김미현(2014)	Waerass(2010)의 인간적, 전문적, 민주적, 윤리적 가치
주은혜(2018)	Moore(1995)에 기초하여 목적, 주체, 수행방식, 성과차원별 가치로 정의
최상옥(2016)	책임성, 자율성, 중립성, 다양성, 포용성

먼저 기존 외국 학자의 개념적 정의를 인용한 연구로는 서민승(2018), 이정철·이정욱(2015), 정명은·김미현(2014), 주은혜(2018)가 있다. 서민승(2018)은 정부행위자들이 추구하고 간직해야 할 사회적 표준, 원리, 이상들과 관련된 규범적인 개인판단으로 정의한 Bozeman(2007)의 정의를, 이정철·이정욱(2015)은 대응성과 유의성의 Meier(2000)의 정의를, 정명은·김미현(2014)은 인간적, 전문적, 민주적, 윤리적 가치의 Waerass(2010)의 정의를, 주은혜(2018)는 Moore(1995)의 목적, 주체, 수행방식, 성과차원별 정의를 각각 제시하였다. 다음으로 연구 목적과 연구대상에 맞게 기존 정의를 재정의한 연구로는 곽현근(2011), 김판석·정성호(2012), 김현철(2014)이 있다. 곽현근(2011)은 투입과 기회비용에 대한 숙의의 복잡한 상호작용과정을 통해 생성되는 개인과 공공의 선호로, 김판석·정성호(2012)는 직무만족과 재정적 보상의 통합지표로, 그리고 김현철(2014)은 사회적 효용의 집계적 가치로 각각 공공가치를 개념적으로 정의하였다. 마지막으로 다른 가치들을 이용하여 정의한 연구로는 이제복·최상옥(2018), 최상옥(2016), 임주영·박형준(2015) 등이다. 이제복·최상옥(2018)은 책임성, 민주성, 형평성, 효율성, 투명성, 대응성으로, 최상옥(2016)은 책임성, 자율성, 중립성, 다양성, 포용성으로, 그리고 주영·박형준(2015)은 민주성, 대응성, 책임성, 형평성 등의 본질적 행정가치와 합리성, 효율성, 효과성, 민주성, 책임성, 합법성 등의 수단적 행정가치를 포괄하는 것으로 각각 공공가치를 정의하고 있다.

(2) 사회적 가치

사회적 가치 연구 역시 공공가치 연구와 같이 개념적 정의가 빈약하다는 비판을 받고 있다. 그러나 공공가치와는 달리 사회적 가치는 학술적 측면에서 이론적으로 다루어진 개념이라기보다는 실천적인 측면에서 대두되고 발전해 온 개념이라고 볼 수 있다. 사회적 가치도 공공가치와 같이 학술적으로 명료하게 정의된 개념은 아니지만, 현실적 그리고 실무적 차원에서 기업, 사회적 기업, NGO, 공공기관 등을 대상으로 사회적 가치를 측정하고 평가하기 위해 정부, 국제기구, NGO 등 다양한 조직에 의해 정의된 개념이다.

사회적 가치는 정부와 시장 모두 현대 사회의 복잡한 문제에 효과적으로 대응할 수 없다고 비판하며 현실적 차원에서 대두된 개념이다. 따라서 사회적 가치가 무엇인지를 이해하기 위해서는 학술적 논의보다는 실무적 차원에서 사회적 가치를 정의한 Emergence of Social Enterprises in Europe(이하 EMES), Social Value International, 영국의 「공공서비스(사회적 가치)법」, 우리나라의 「사회적 가치 기본법(안)」을 중심으로 살펴보고는 것이 적합하다. 먼저 영국의 「공공서비스(사회적 가치)법」은 사회적 가치를 ‘일정 지역의 경제, 사회, 환경, 복지의 개선’으로 정의하고 있다. 한편, 현재 우리나라 국회에서 논의되고 있는 「사회적 가치 기본법(안)」은 사회적 가치를 ‘사회적 경제활동을 통하여 사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치’로 개념화하고 ‘인권, 공동체성, 민주성, 사회통합, 협력 등을 포괄하는 가치’로 정의하고 있다. 현재 가장 널리 인용되고 있는 정의를 제시한 EMES는 사회적 가치를 ‘시민사회의 주도, 자본소유에 기초하지 않은 의사결정권, 지속적이고 참여적 활동, 사회적 이윤분배, 지역사회공헌의 명확한 목표, 공익을 위한 확실한 목표’ 등으로 정의한다. 마지막으로 사회적 가치 평가기관인 Social Value International은 기업 활동의 혜택이 발생하는 대상인 수혜자 관점에서 ‘이해관계자들(stakeholders)이 삶의 변화를 통하여 경험하는 가치’로 사회적 가치를 정의하고 있다(임성은 외, 2018: 24-25).

본 연구에서 검토한 국내 사회적 가치 연구의 사회적 가치에 대한 개념적 정의가 아래 <표 V-12>에 요약되어 제시되어 있다. 국내 사회적 가치 연구 중 사회적 가치에 대한 개념적 정의를 명시적으로 제시한 연구는 8건에 불과하고 나머지 20건의 연구는 개념적 정의를 제시하지 않고 있다. 이러한 결과는 학술적으로 통일되고 명확한 개념적 정의가 이루어지지 않았지만, 현실적 필요성에 의해 사회적 가치 연구가 수행되었다는 것을 의미한다. 사회적 가치에 대한 개념적 정의를 명시적으로 제시한 연구는 다시 외국 학자의 개념적 정의를 그대로 인용한 연구와 기존 연

구를 검토하여 연구 목적과 연구대상에 맞게 사회적 가치를 재정의한 연구로 분류된다.

먼저 기존 연구의 개념적 정의를 인용한 연구로는 EMS의 정의를 인용한 김정인(2013)과 신용석(2010)이 있다. 김정인(2013)은 지역사회 기여도, 주민참여도, 민주적 의사결정, 취약계층 고용, 이윤분배 제한으로 그리고 신용석(2010)은 사회적 기업의 사회적 가치를 공공성으로 인식하고 지역사회 이익추구, 시민들의 자발적 참여, 자본소유에 따르지 않는 의사결정 구조, 이해관계자의 참여확대, 제한적인 이윤배분의 항목으로 각각 사회적 가치를 정의하고 있다.

다음으로 연구 목적과 연구대상에 맞게 기존 정의를 재정의한 연구는 사회적 기업을 대상으로 한 연구와 다른 조직을 대상으로 한 연구로 분류된다. 사회적 기업의 사회적 가치를 평가한 연구 중 김순양(2008)은 사회적 목적, 이해관계자에 대한 책임성, 수익의 재투자, 박상하(2009)는 정책이나 자원이 개인이나 사회에 개선을 가져올 때 생성되는 가치, 진희선(2013)은 삶의질 개선과 사회문제 해결 방향으로 사회적 상태를 개선하는 것, 최은정·김수현(2013)은 사회적 기업이 공익적 목적을 위해 수행하는 활동에 내재된 가치로 각각 정의하고 있다. 사회적 기업 이외에 공공기관을 대상으로 한 김정인(2018)은 지속가능성, 안전성, 사회적 형평성, 보장성, 공동체주의, 공유성, 윤리성으로 그리고 메가이벤트 개최지를 대상으로 한 강순화(2016)는 타인과 공동체의 구성원 및 공동체를 고려하는 것으로 각각 사회적 가치를 정의하고 있다.

<표 V-12> 사회적 가치의 개념적 정의

연구자	정의
강순화(2016)	타인과 공동체의 구성원 및 공동체를 고려하는 것
김순양(2008)	사회적 목적, 이해관계자에 대한 책임성, 수익의 재투자
김정인(2013)	EMES: 지역사회 기여도, 주민참여도, 민주적 의사결정, 취약계층 고용, 이윤분배 제한
김정인(2018)	지속가능성, 안전성, 사회적 형평성, 보장성, 공동체주의, 공유성, 윤리성
박상하(2009)	정책이나 자원이 개인이나 사회에 개선을 가져올 때 생성되는 가치
신용석(2010)	EMES: 지역사회 이익추구, 시민들의 자발적 참여, 자본소유에 따르지 않는 의사결정 구조, 이해관계자의 참여확대, 제한적인 이윤배분의 항목
진희선(2013)	삶의질 개선과 사회문제 해결 방향으로 사회적 상태를 개선하는 것
최은정·김수현(2013)	사회적 기업이 공익적 목적을 위해 수행하는 활동에 내재된 가치

2) 조작적 정의(operational definition)

(1) 공공가치

본 연구에서 검토한 국내 공공가치 연구의 공공가치에 대한 조작적 정의가 아래 <표 V-13>에 요약되어 제시되어 있다. 국내 공공가치 연구 중 공공가치에 대한 조작적 정의를 명시적으로 제시하고 측정한 연구는 11(57.9%)건이고 나머지 8(42.1%)건의 연구는 공공가치를 측정하지 않았다. 주로 조직이나 개인의 공공가치를 측정하여 평가한 연구나 공공가치와 다른 개념과의 관계를 분석한 연구들이 측정을 위해 조작적 정의를 명시적으로 제시하였고, 조직의 가치지향을 분석하거나 조직의 개혁이나 개선방안을 도출한 연구들은 측정이 필요하지 않아 조작적 정의를 제시하지 않고 있다.

<표 V-13> 공공가치의 조작적 정의

연구자	조작적 정의
곽현근(2011)	민주적 통제, 제도신뢰, 전달의 모순
김광호·이옥기·신명희(2007)	채널: 공익성, 알 권리, 공정성, 공론장 가치, 공적 재미 프로그램: 균형성, 전문성, 교육성, 재미, 완성도
김소희·김서용(2018)	공정성, 안정성
김이수(2018)	정의, 민주성, 공동체성
노종호(2016)	자유, 권리, 정당성, 존엄, 안녕
서민승(2018)	Bozeman(2002)의 공공가치실패모형
임준원·최경현(2017)	참여, 투명성, 효율성, 혁신성
주은혜(2016)	Bozeman(2002)의 공공가치실패모형
주은혜(2018)	Moore(1995)의 정의에 기초하여 목적, 주체, 수행방식, 성과 차원별 가치로 정의
최예나(2017)	민주성, 공정성, 효과성, 청렴성
최예나(2018)	민주성, 공정성, 청렴성, 대응성

공공가치에 대한 조작적 정의는 기존의 개념적 정의와 조작적 정의에 기초하여 설문지를 구성한 연구 8건, 기존 측정모형을 활용한 연구 2건, 계량적 자료를 이용한 연구 1건으로 구성되어 있다. 먼저 설문조사로 공공가치를 측정한 연구로는 곽현근(2011), 김광호·이옥기·신명희(2007), 김소희·김서용(2018), 김이수(2018), 노종호(2016), 주은혜(2018), 최예나(2017, 2018)이다. 이들 연구에서 공공가치의 조작적 정의에 포함된 가치들은 공정성 4건, 민주성 3건, 전문성 2건, 청렴성 2건

이고, 공동체성, 공익성, 권리, 대응성, 안녕, 안정성, 알 권리, 자유, 정당성, 정의, 존엄, 효과성 등이 각 1건이다. 다음으로 서민승(2018)과 주은혜(2016)는 Bozeman(2002)의 공공가치실패모형을 이용하여 공공가치에 대한 조작적 정의를 하였고, 계량자료를 이용한 임준원·최경현(2017)은 참여, 투명성, 효율성, 혁신성으로 공공가치를 조작화하였다.

(2) 사회적 가치

사회적 가치 연구의 사회적 가치에 대한 조작적 정의가 아래 <표 V-14>에 요약되어 제시되어 있다. 국내 사회적 가치 연구 중 사회적 가치에 대한 조작적 정의를 명시적으로 제시하고 측정한 연구는 16(57.1%)건이고 나머지 12건(42.9%)의 연구는 사회적 가치를 측정하지 않았다. 주로 사회적 기업을 대상으로 사회적 가치를 측정하여 평가한 연구, 사회적 가치와 다른 개념과의 관계를 분석한 연구, 사회적 가치에 대한 인식을 조사한 연구들이 측정을 위한 조작적 정의를 명시적으로 제시하였다. 그러나 공공가치 연구와 같이 조직의 가치지향을 분석하거나 조직의 개혁이나 개선방안을 도출한 연구들은 조작적 정의를 제시하지 않고 있다.

사회적 가치에 대한 조작적 정의는 기존의 개념적 정의와 조작적 정의에 기초하여 설문지를 구성한 연구 12건, 기존 측정모형을 활용한 연구 3건, 설문조사와 계량적 자료를 함께 이용한 연구 1건으로 구성되어 있다. 먼저 기존 측정모형을 활용한 연구는 김숙연(2016), 정영호·노대명·고숙자(2005), 정영호 외(2006)이다. 김숙연(2016)은 경제정의실천연합(이하 경실련)이 개발한 사회적 기업 평가지표로 조작적 정의를 대신하였고, 정영호·노대명·고숙자(2005)와 정영호 외(2006)는 조건부 가치 측정법(Contingent Valuation Method-이하 CVM)을 사용하였다. 다음으로 설문조사와 계량자료를 함께 활용한 최용부·김진현·민병익(2002)은 여행비용접근법과 만족가치접근법을 활용하여 사회적 가치를 조작화하였다. 마지막으로 나머지 연구들은 기존의 개념적 정의와 조작적 정의에 기초한 설문문항으로 사회적 가치를 조작적으로 정의하였다. 이들 연구에서 사회적 가치의 조작적 정의에 포함된 가치들은 사회공헌·기여·봉사 8건, 친환경 3건, 공동체 2건 이고, 공익, 연대, 정의, 윤리, 투명, 행복 등은 각 1건이다.

<표 V-14> 사회적 가치의 조작적 정의

연구자	조작적 정의
강순화(2016)	공동체 의식, 충족감, 연대감, 소속감, 정서적 친밀감
김덕호·정문기(2017)	지역사회 기여, 봉사활동 참여, 공익단체 기부, 공동체 이익 중시
김숙연(2016)	경실련: 사회공헌, 이해관계자 만족, 투명경영, 윤리경영, 준법경영, 환경경영
박미옥(2005)	순응성, 분배적 정의, 사회갈등 허용도
박범우(2017)	Alder and Kwon(2002): 네트워크 활성화와 상호 서비스정신
박상하(2009)	EMES: 시민사회 주도, 민주적 의사결정, 참여, 사회적 이윤분배,
박상하·김종원·박정식(2009)	지역사회 공헌, 공익목표
이승현·박성연(2015)	공익의 중요성, 관련성, 의미, 가치, 관심
이용탁(2011)	서비스 제공을 통한 사명감이나 사회공헌도 증진
이형재·류선호(2012)	약자 보호, 사회공헌, 친환경
장우진·오승석·배철호(2012)	지역사회 봉사, 지역주민 행복추구
정대용·김민석(2010)	EMES: 시민사회 주도, 민주적 의사결정, 참여, 사회적 이윤분배,
	지역사회 공헌, 공익목표
정영호·노대명·고숙자(2005)	CVM: 존재가치
정영호 외(2006)	CVM: 경제성
최용부·김진현·민병익(2002)	여행비용접근법과 만족가치접근법: 사용가치, 선택가치
최은정·김수현(2013)	환경친화, 사회공생, 사회공헌, 종업원 복지

3) 측정방법

공공가치 또는 사회적 가치를 다룬 학술논문의 측정방법에 대한 현황이 <표 V-15>에 제시되어 있다. 먼저 공공가치 연구는 공공가치를 측정한 연구 11건(57.9%)과 측정을 하지 않은 연구 8건(42.1%)으로 구성되어 공공가치를 측정한 연구의 비중이 다소 높은 것으로 나타났다. 구체적인 공공가치의 측정방법은 설문조사가 7건으로 대다수를 차지하고 있고, 나머지는 공공가치실패모형 2건, 계량자료 1건, 설문조사와 델파이(Delphi) 혼합 1건으로 구성되어 있다. 다음으로 사회적 가치를 측정한 연구는 16건(57.1%)이고 측정을 하지 않은 연구가 12건(42.9%)으로 구성되어 사회적 가치를 측정한 연구의 비중이 다소 높은 것으로 나타났다. 구체적인 사회적 가치의 측정방법으로는 설문조사가 13건으로 대부분을 차지하고 있고, 나머지는 계량자료 1건, 반구조화면접 1건, 설문조사와 참여관찰 혼합 1건으로 구성되어 있다.

종합하면, 공공가치 연구와 사회적 가치 연구에서 가치를 측정하여 분석한 연구와 그렇지 않은 연구의 비중이 비슷하고, 모두 설문조사의 비중이 가장 높은 것으

로 나타났다. 그러나 설문조사의 구체적인 내용은 공공가치 연구와 사회적 가치 연구 간에 다소 다른 특징을 보인다. 사회적 가치 연구 중에는 기존의 사회적 가치 측정방법(EMES와 경실련)이나 일반적인 가치 측정방법(CVM 등)을 그대로 적용한 연구들이 있으나, 공공가치 연구는 모두 기존의 개념적 정의와 조작적 정의에 기초하여 구체적인 가치들을 선정하고 이를 측정하기 위한 설문문항을 연구자들이 개발한 연구들이다. 이러한 결과는 실무적 필요성에 의해 발전된 사회적 가치 연구에서 사회적 기업이나 NGO 등의 성과를 측정 및 평가하기 위한 연구가 활발하게 진행되어 구체적인 측정기법들(예로, Accounting for Social Value, Outcome Assessment for Social Enterprise, Social Balanced Scorecard, Social Return on Investment 등)이 개발되었고 또한 이러한 기법들을 적용하기 용이하기 때문인 것으로 보인다.

<표 V-15> 측정방법

(단위: 건, (%))

구분	측정						비측정	합계
	계량자료	공공가치 실패모형	반구조화 면접	설문조사	혼합	소계		
공공가치	1 (9.1)	2 (18.2)	0 (0.0)	7 (63.6)	1 (9.1)	11 (57.9)	8 (42.1)	19 (100.0)
사회적 가치	1 (6.3)	0 (0.0)	1 (6.3)	13 (81.3)	1 (6.3)	16 (57.1)	12 (42.9)	28 (100.0)
합계	2 (7.4)	2 (7.4)	1 (3.7)	20 (74.1)	2 (7.4)	27 (57.4)	20 (42.6)	47 (100.0)

제6장 결론

제1절 공공가치 및 사회적 가치의 논의 배경

제2장은 우리사회에서 사회적 가치와 공공가치에 대한 관심이 증가하게 된 배경을 이데올로기·정치·행정적 차원과 사회·경제·환경적 차원에서 살펴보았다.

첫째, 이데올로기적 차원에서는 반공주의와 신자유주의가 우리사회에 낳은 문제를 극복하기 위한 노력의 일환으로 사회적 가치와 공공가치에 대한 관심이 대두되고 증가한 것으로 볼 수 있다. 둘째, 정치적 차원에서는 촛불혁명으로 대표되는 민주주의의 회복에 대한 국민의 열망과 국민의 의지가 적절하게 반영되는 시스템 구축의 요구가 공공가치와 사회적 가치에 대한 현실적 또는 학술적 관심을 불러일으킨 것으로 평가된다. 셋째, 전통적 관료제와 신공공관리론적 개혁 모델에 대한 재검토의 필요성과 정책 왜곡이나 실패 또는 사회적 주목을 받은 사고 때마다 거론되는 관피아 문제가 공공가치와 사회적 가치에 대한 관심에 대한 행정적 차원의 원인이라고 할 수 있다. 넷째, 사회적 차원에서는 저출산과 고령화로 인한 인구감소, 수도권권과 비수도권의 격차 등 공간적 불평등의 심화, 가족주의와 연고주의 등의 행태적 특성 등이 우리사회에 가져다 준 사회적 문제를 해결하기 위한 방안을 모색하는 과정에서 공공가치와 사회적 가치에 대한 관심을 고조시켰다고 할 수 있다. 다섯째, 경제적 측면에서는 저성장을 해결하지 못하는 불균등 발전과 낙수효과 등 기존의 경제성장 패러다임, 높은 실업률 특히 청년실업, 불평등의 심화와 양극화 등이 우리사회가 공공가치와 사회적 가치에 관심을 기울이게 되는 배경이다. 여섯째, 환경적 차원에서는 지구온난화로 인한 기후변화와 국민의 건강과 직결되는 미세먼지 문제 등 현재의 인식과 방법으로는 해결이 어려운 환경문제도 새로운 접근방법을 탐구하는 과정에서 공공가치와 사회적 가치에 대한 관심을 갖게 하는 원인으로 작동하고 있다.

제2절 공공가치와 사회적 가치의 개념화

제3장은 공공가치와 사회적 가치의 개념에 대한 기존의 논의를 검토하고, 가치란 무엇인가를 살펴보았으며, 이를 바탕으로 공공가치와 사회적 가치를 재구성하고자 하였다.

먼저 공공가치와 사회적 가치의 개념에 대한 기존 논의에서는 학술적 연구결과와

실천적 결과물로서의 법률을 함께 검토하였다. 공공가치는 정치·행정의 이론적 차원과 공공부문의 개혁 차원에서 주로 논의되어 왔다. 공공가치의 개념은 신자유주의에 입각한 신공공관리의 한계에 대한 비판을 통해 새로운 공공행정부 모델을 모색하는 Moore(1995)의 공공가치창출론과 Bozeman(2002)의 공공가치실패론의 논의를 통해 등장하였다. 이들은 도구적이고 관리적인 것에 초점을 맞추고 있는 신공공관리에 대한 대안으로서의 공공가치접근을 제시하고 있다. Moore류의 공공가치창출론에서는 가치와 사회적 가치를 구분하지 않는 경향이 있으며(Moore, 2005), 공공가치를 정치적 과정을 통해 형성된 공중이 민주적 과정을 통해 가치가 있다고 결정한 것이라고 정의한다. Moore류의 연구는 보다 구체적으로 구성원들 자신이 개인적 편익을 집합적으로 성취하는데 도움을 주기위해 정체가 정부에게 부여한 중요한 목적 및 가치재(교육, 보건, 복지, 환경과 같은 집합재), 개인과 집단의 물질적 만족(공리주의 가치), 공정과 사회적 정의(의무론적 가치) 등으로 보다 구체적인 공공가치를 제시한다. Bozeman류의 공공가치시각은 규범적 차원에서 공공가치들(public values)을 정의하고 있다. 이러한 시각은 정책 혹은 사회적 수준에 초점을 맞추면서 공공가치가 무엇인지에 대해 합의하기는 어렵다는 것을 지적하며 공공가치의 소멸 가능성에 대해 심의하고 진단하는 것을 촉진하는 도구로서 공공가치 실패 기준을 제시하고 있다(Bozeman, 2002; 2007; Bozeman and Johnson, 2015). 공공가치 실패기준으로는 가치를 분명하게 하고 결집하는 메커니즘의 문제, 불완전한 독점, 편익사장(benefit hoarding), 공급자의 부족, 불완전한 정보, 단기시계, 자원 대체가능성 대 보전, 생존과 인간 존엄성의 위협, 공공가치들과 이들 가치들과 연관된 집단적 행위에 대해 공개적인 공적 소통과 심의를 말하는 공론영역의 창조, 유지, 강화, 그리고 구조적 불평등과 기회구조의 역사적 차이를 해결하는 집단적 행위와 정책을 강조하는 진보적 기회 등 열 가지를 제시하고 있다.

반면, 사회적 가치는 공공가치와는 달리 공공부문이나 민간부문의 실무적인 차원에서 주로 논의되어 왔다. 따라서 사회적 가치는 이론적으로 명확하게 정의된 개념이라기보다는 공공부문뿐만 아니라 민간부문을 포함한 모든 조직과 제도가 인민의 사회적 삶의 질을 향상시키도록 그들의 행동을 안내하는 규범적이며 실천적인 가치이다. 사회적 가치의 정의로 가장 자주 언급되는 정의는 영국의 ‘공공서비스(사회적 가치)법’, Social Value International, UKGBC(UK Green Building Council)의 정의이다. 먼저, 영국의 ‘공공서비스(사회적 가치)법’은 사회적 가치를 어떠한 지역의 경제적·사회적·환경적 안녕(well being)을 증진시키고 서비스 자체가 제공하는 편익이 상으로 조달과 위탁계약으로 창출될 수 있는 추가적 편익을 극대화 하는 것으로 정의한다. 둘째, 자선단체인 Social Value International은 ‘이해관계자(stakeholders)

가 자신의 삶의 변동을 통해 경험하는 가치로 사회적 가치를 정의하고 이러한 사회적 가치를 평등을 증진하고 안녕을 개선하며 환경의 지속가능성을 증진시키는 것과 관련짓고 있다. 셋째, UKGBC(UK Green Building Council)는 공공선을 지원하는 공공편익과 결과(outcome)를 최대화하는 것을 사회적 가치라고 하며 사회에 편익을 제공하는 사회적, 경제적, 환경적, 경제적 편익으로 해석하고 있다(UKGBC, 2018). 한편, 국내의 사회적 가치에 대한 정의는 문재인 정부의 국정과제 12, ‘사회적 경제기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법안’, 사회적경제 기본법안, 지방자치단체의 공공조달에 관한 조례이다. 먼저 문재인 정부의 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관(국정과제12)’에서는 인권, 안전, 환경 및 양질의 일자리 등을 사회적 가치로 정의하고 있다. 둘째, ‘사회적 경제기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법안’은 사회적 가치를 ‘고용창출이나 노동통합, 사회서비스 공급, 지역사회재생, 공동체의 이익실현, 환경적 지속가능성 등 노동, 복지, 인권, 환경 차원에서 공동체에 제기되는 문제를 해결하는 과정에서 생겨나는 재정적·비재정적 편익’으로 규정하고 있다. 셋째, ‘사회적경제 기본법안’(의안번호 2616)은 사회적 가치를 사회서비스 확충, 복지의 증진, 일자리 창출, 지역공동체의 발전 기타 공익에 대한 기여로 정의한다. 넷째, 서울시, 경기도, 제주특별자치도의 공공조달에 관한 조례는 사회적 가치를 ‘사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례’에서 ‘사회적 가치는 좋은 일자리 확대, 취약계층 고용기회 증진, 협력업체와의 상생협력 및 공정거래, 지역경제 기여, 지역공동체 발전, 사회적 공헌 등과 같이 공공의 이익을 중시하는 가치’로 정의하고 있다.

이상의 논의에 기초하여 사회적 가치 및 공공가치의 기존 개념들이 담고 있는 다차원적 요소들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사회적 가치와 공공가치는 각 영역에 속하는 조직의 실천 현장에서 조직 목표설정과 운영의 가치기준을 제시하는 규범적 차원에 머무르고 있다. 둘째, 사회적 가치 및 공공가치는 사회나 주체의 통일성을 전제하지 않고 있다. 셋째, 사회적 가치와 공공가치는 경제적, 사회적, 환경적인 안녕과 관련한 유익한 결과 측면에서 정의될 수 있다. 넷째, 사회적 가치와 공공가치는 사회적 삶의 도덕적 차원을 내포하고 있다.

다음으로 이상의 기존 논의에 기초하여 설정한 공공가치와 사회적 가치를 재구성하기 위한 조건은 다음과 같다. 첫째, 사회적 가치는 사회적 존재이며, 감각력을 갖고 있는 취약하고 의존적인 사람들의 존재 상태인 안녕, 그리고 안녕 및 불행과 연관된 번영과 고통을 지시하는 개념이다. 둘째, 공동체를 구성하는 부분 공동체들의 실천의 영역에서 규범적 힘을 갖는 것이 사회적 가치이다. 셋째, 가치다원주의를 고려할 경우, 담론윤리가 살아 숨 쉬는 정치적인 공론영역(Bozeman and Johnson,

2015)과 결사체적 관계(Offe, 1996: 32-54;), 그리고 심의 민주주의(Moore, 2014)가 MacIntyre가 말하는 실천영역에서 사회적 가치를 구성하는 데 중요한 역할을 한다. 넷째, 사회적 가치를 정의하는데 있어서 특정한 역사적 맥락과 사회에서 사회적 삶을 살아가는 사람들의 폭넓은 실천 혹은 몰입으로 나오는 경험과 개별 특수자에 대한 실천적 지식이 필요하다(Sayer, 2011: 239). 이러한 조건들에 기초해서 사회적 가치를 재구성하면, 사회적 가치는 주어진 특정한 역사적, 사회적 맥락에 위치해 있는 각각의 공동체들(공동체의 구성 요소)의 실천 영역에서 담론윤리에 기초한 민주적 정치과정과 정치적 공론 영역을 통해 사회적 행위자들이 자신의 존재 상태인 안녕(공동선)과 내적인 관계에 있는 인권, 안전, 건강·복지, 노동, 일자리, 사회적 약자지원, 상생협력, 공동체복원, 지역경제, 책임윤리, 환경, 참여 등을 구현하는 가치이다.

제3절 공공가치와 사회적 가치의 구성 요소 비교

제4장은 기존의 학술적 연구의 결과와 실무적 노력의 결과인 법률 등을 검토하여 공공가치, 사회적 가치, 기업의 사회적 책임을 구성하고 있는 구체적 요소들을 파악하였다.

먼저 공공가치의 구성 요소는 Moore의 공공 가치 관리(public value management), Bozeman의 공공가치실패론(public value failure), Meynhardt의 비규범적 공공가치를 중심으로 살펴보았다. Moore(1995; 2014)는 능률성, 효과성, 사회적·정치적으로 바람직한 결과, 절차적 및 본질적 정의 등과 같은 특정 공공가치를 강조하지만, 공공 가치를 특정 가치(또는 체계)로 보기 보다는 정부 성과에 의해 만들어지고 그 성과에 반영되는 가치의 차원들(dimensions)로 정의한다. Moore(1995; 2013)가 제시한 전략적 삼각형(strategic triangle)은 공공가치 관리의 구성요소로 정당성과 지원의 동원과 구축, 운영 역량, 공공가치의 제안을 제시한다. 정당성과 지원의 동원과 구축은 ‘외부로부터의 정당성과 지원을 획득하기 위해 어떤 자원에 의존할 것인가?’와 ‘향후 그러한 정당성과 지원을 어떻게 증대할 것인가?’와 관련되어 있고, 운영 역량은 ‘정책, 프로그램 및 절차가 가치를 창출하기 위해 얼마나 잘 그리고 확실하게 작동하고 있는가?’와 관련되어 있으며, 공공가치의 제안은 ‘기관 자체, 기관의 정책과 프로그램에 무엇이 공공가치를 구성하고 있는가?’와 ‘공공가치의 어떤 차원들을 만들어내려고 하는가?’와 관련되어 있으며, 정당성과 지원의 동원과 구축 및 운영 역량에 의해 영향을 받는다. Moore(2013)의 공공가치회계(public value scoreboard)는 지출에 공공가치를 창출하는데 투입된 재

정적 비용과 사회적 비용 및 의도되지 않은 부정적 결과 등을 그리고 수입에 소기의 사회적 성과의 달성, 미션 달성, 의도되지 않은 긍정적 결과, 정의와 형평성 등이 포함된다. 또한 Moore(2013)는 관리자들이 관심을 두어야 하는 가치지향적 성과관리시스템을 지탱해주는 철학적(philosophical), 정치적(political), 기술적(technical) 및 관리적(managerial) 등 차원을 제시하고 있다. 철학적 차원은 “공공기관에 의해 달성되거나 또는 (운영에 반영되는) 중요한 공공가치들에 대한 열거와 정당화”(Moore, 2013: 9), 정치적 차원은 “조직에 책임을 물을 수 있는 사람이 기관의 성과를 평가하기 위해 사용할 가치의 중요한 차원들에 관한 광범위하고 안정적인 합의를 형성”(Moore, 2013: 90), 기술적 차원은 “선정된 가치들이 기관의 운영에 구현되는 (또는 반영되는) 정도를 신뢰성 있게 측정할 수 있는 경험적 척도(empirical measures)의 발견 또는 개발”(Moore, 2013: 90), 관리적 차원은 “성과향상을 위해 공공기관의 노력들이 이루어질 수 있도록 성과측정시스템을 성과관리시스템과 연동시키는 것”(Moore, 2013: 90)과 각각 관련되어 있다.

Bozeman(2002; 2007)은 공공 가치 형성에 있어서 개인적 선호들의 합에 기반을 둔 접근법 보다 제도적이고, 절차적이며, 역동적인 접근을 제안하고 있다. Bozeman(2007: 17)은 공공가치란 i) 시민들이 부여받아야 하는 권리, 혜택 및 특전, ii) 사회, 국가 및 구성원에 대한 시민들의 의무 및 iii) 정부와 정책이 기반을 두어야 하는 원칙에 관한 규범적 합의를 제공하는 것으로 정의하면서, Moore에 비해 공공가치에 대한 보다 구체적 개념을 제시하고 있다. Jorgensen과 Bozeman(2007)은 72개의 구체적인 공공가치를 식별하고, 가치의 기반 차원으로서 근접성(proximity), 위계성(hierarchy), 인과성(causality)에 기초하여 72개의 공공가치를 다음의 7가지의 가치집합으로 분류한다. 7가지 가치집합은 사회에 대한 공공영역의 기여 평가, 일반적 사회 관심의 정부결정으로의 전환, 정치와 행정과의 관계 중재, 정부와 환경과의 관계 검토, 정부의 내부 기능과 조직의 관리, 공무원들의 가치들에 대한 기술 및 정부와 시민들간의 관계에 대한 서술 등이다.

한편, Meynhardt(2009)는 민간과 공공 영역들 간의 상호관련성에 대한 비규범적 관점에서 공공가치창출을 이해하기 위한 인간의 기본적 욕구들이 충족을 위한 공동창출과 공동생산에 대한 심리적 설명을 제공하고자 하였다. 이를 위해 Meynhardt(2009: 200-203)는 기본 욕구이론(basic needs theory)에 근거하여, 평가의 결과로서 가치가 도덕적-윤리적, 정치적-사회적, 공리주의적-도구적, 쾌락주의적-심미적 등 상호연관되어 있으나, 아직 대치될 수 없는 기본적 차원들의 합성물로 개념화될 수 있다고 주장한다. Meynhardt(2009: 206-208)는 도덕적-윤리적, 정치적-사회적, 공리주의적-도구적, 쾌락주의적-심미적 등 네 가지의 기본적

가치 차원들을 공공가치의 기준 또는 척도로 활용하면서 구체적 관계에서 공공가치가 어디에 있는지와 경험연구에서 사각지대를 파악하는데 도움을 주는 공공가치 전경(public value landscape)을 제시하였다.

다음으로 사회적 가치의 구성요소는 영국의 공공서비스(사회적 가치)법, 우리나라의 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안), 사회적 경제에서의 사회적 가치를 중심으로 고찰하였다. 먼저 영국의 공공 서비스법에서의 사회적 가치는 공공 서비스법에서 지역공동체 또는 공공의 편익을 가져다주는 서비스 계약 이행에서 발생된 부가가치를 묘사하기 위해 사용된 용어이다. 공공 서비스법은 사회적 차원, 경제적 차원, 환경적 차원에서 구체적인 구성요소를 제시하고 있다. 사회적 차원은 서비스 제공을 위한 다양한 인력의 고용 및 퇴역군인, 서비스 동업자/파트너, 서비스 설계와 전달에 관여하는 사용자를 포함하여 자발적 및 지역공동체 부문과의 협업, 공급망을 통한 노동 기준에 대한 모니터링, 기술 향상과 디지털 기술에 대한 접근, 후생과 정신 건강을 촉진하는 접근 방식의 5가지 요소를, 경제적 차원은 지역사회 또는 소외계층에서 일자리 창출/고용, 교육 및 개발 기회/견습생 모집, VCSE를 포함한 중소기업들을 위한 기회 제공, 공급망을 통한 신속한 지불, 다양한 공급망에 대한 하도급 기회의 선전, 영국 철강 생산업체를 위한 공평한 경쟁의 장 조성, 영국의 성장 의제의 강화의 7가지 요소를, 그리고 환경적 차원은 물 소비 관리, 환경 정책과 보호 전략, 온실가스 배출 모니터링, 폐기물 매립지의 축소, 유산 보호, 탄소 감축 또는 상쇄의 6가지 요소를 각각 포함한다.

우리나라의 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」은 사회적 가치를 ‘사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 가치’로 정의하고 13가지의 구체적 요소를 제시한다. 동 법(안)에서 제시한 구체적 요소는 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호, 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지, 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공, 노동권의 보장과 근로조건의 향상, 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합, 대기업과 중소기업 간의 상생과 협력, 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출, 지역사회 활성화와 공동체 복원, 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌, 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임이행, 환경의 지속가능성 보전, 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현, 그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화 등이다.

사회적 경제에서의 사회적 가치의 구성 요소는 사회적 투자수익률(Social Return on Investment: SROI), National TOMs Framework, 사회적 경제 기본법(안)을 토대로 파악하였다. 첫째, 사회적 투자수익률(SROI)은 불평등과 환경파괴를 줄이고

사회적·환경적·경제적 비용과 편익을 결합하여 후생을 증진시키고자 광범위한 가치의 개념을 측정하고 계산하기 위한 하나의 틀이다. Social Value UK(2009: 89-90)는 사회적 투자수익률을 측정하는데 있어서 사용될 수 있는 이해관계자, 결과물, 지표, 활용 가능한 근사치 등의 예를 제시하고 있다. 둘째, National TOMs Framework은 일자리, 성장, 사회, 환경, 혁신의 5가지 주요 이슈, 18가지 결과, 35가지 측정에 대해 주제(전체를 아우르는 조직의 전략적 테마), 결과(주제에 기여할 바를 조직이 달성하고자 하는 목적 또는 목표), 측정(이러한 결과가 달성되었는지의 여부를 평가하는데 사용될 수 있는 측정) 등으로 구성되어 있다. 셋째, 우리나라 사회적 경제 기본법(안)은 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」과 거의 동일한 구성요소를 제시하고 있다.

마지막으로 기업의 사회적 책임의 구성 요소는 미국 경제발전위원회(Committee for Economic Development)의 동심원 모형, Carroll(1979; 1991)의 기업의 사회적 책임 피라미드, Meehan 외(2006)의 3C-SR 모형, ISO 26000의 지침 등을 중심으로 검토하였다. 첫째, 미국 경제발전위원회의 동심원 모형은 기업의 사회적 책임을 내부 동심원(inner circle), 중개 동심원(intermediary circle) 및 외부 동심원(outer circle) 등 세 개의 동심원으로 구성된 모형에 의해 정의하였다(Repaul & Agrawal, 2016: 145-146). 내부 동심원은 생산, 일자리 및 경제 성장의 명확하고 효율적 제공을 수행하는 기본적인 경제적 책임을, 중개 동심원은 내부 동심원의 경제적 기능을 수행하고 공동체 내에서의 변화하는 사회적 가치들과 우선순위에 적응하는 것을, 그리고 외부 동심원은 기업이 가난과 불평등과 같은 사회 환경을 개선하는데 보다 적극적으로 관여해야 할 것으로 여겨지는 사회적 책임을 각각 의미한다. 둘째, Carroll(1991: 40-43; 2016: 3-4)은 기업의 사회적 책임의 구성 요소를 경제적(economic), 법적(legal), 윤리적(ethical), 자선적(philanthropic) 책임으로 제시하고 있다. 경제적 책임은 주당순이익과 일치된 기업 운영 등의 5개 요소를, 법적 책임은 정부와 법의 기대와 일치된 기업 운영 등의 5개 요소, 윤리적 책임은 사회적 관습과 윤리적 규범이 기대하는 바와 일치된 기업 운영 등의 5개 요소, 자선적 책임은 회의 박애주의적 및 자선적 기대와 일치된 기업운영 등의 5개 요소로 각각 구성된다. 셋째, Meehan 외(2006)의 3C-SR 모형이 제시한 기업의 사회적 책임은 윤리적 및 사회적 헌신, 가치 네트워크에서의 파트너들과의 연계, 신뢰 구축을 위한 행태의 일관성으로 구성되어 있다(Kanji & Agrawal(2016: 146). 마지막으로 ISO 26000은 사회적 책임의 원칙으로 외부에 대한 책임성(accountability), 투명성(transparency, 윤리적 행태(ethical behaviour), 이해관계자들의 이익에 대한 존중(respect for stakeholder interests), 법의 지배에 대한 존중(respect for rule of

law), 행태의 국제규범에 대한 존중(respect for international norms of behaviour), 인권에 대한 존중(respect for human rights) 등 일곱 가치를 제시하고 있다.

제4절 국내연구 동향

제5장에서는 현재 한국사회에서 학술적으로 그리고 실무적으로 관심이 증가하고 있는 공공가치와 사회적 가치에 대한 관심도를 살펴보고, 공공가치와 사회적 가치에 대한 국내 연구의 동향을 비교분석하였다.

먼저 공공가치와 사회적 가치에 대한 관심도 Google Trends를 이용하여 시간별 관심도 변화, 지역별 관심도, 관련 검색어, 관련 주제 등의 측면에서 분석하였다. 첫째, 공공가치와 사회적 가치에 대한 관심도는 2004년 1월부터 2018년 10월까지 월별로 불규칙한 변화를 보이고 있다. 그러나 공공가치에 대한 관심도가 2011년까지 감소한 이후 조금씩 회복하는 모습을 보인 반면, 사회적 가치에 대한 관심도는 2007년까지 감소한 이후 확연한 증가추세를 나타내고 있다. 둘째, 공공가치와 사회적 가치에 대한 관심도는 아프리카, 동남아시아, 영·미계 국가에서 높고, 중동, 남미, 동아시아 국가에서는 낮은 것으로 나타났다. 우리나라는 공공가치에 대한 관심도는 낮으나 사회적 가치에 대한 관심도는 높은 것으로 나타났는데, 이는 2007년 「사회적 기업 육성법」 제정, 2012년 「협동조합 기본법」 제정, 문재인정부의 사회적 가치에 대한 강조 등이 원인인 것으로 추정된다. 셋째, 공공가치와 사회적 가치 모두 동시에 검색된 검색어는 주로 공공가치나 사회적 가치의 주체, 대상, 연구주제 등이 많은 것으로 나타났다. 그런데, 공공가치와는 달리 사회적 가치의 관련 검색어는 가치 또는 사회적 가치의 정의에 대한 검색어의 비율이 높아, 개념적 정의가 명확하지 않다는 것을 보여준다. 마지막으로, 공공가치와 사회적 가치 모두 함께 검색한 주제가 가치 창출의 주체와 관련된 것으로 나타났다. 그런데 사회적 가치는 가치 관련 주체와 함께 연구 분야의 주제어에 대한 인기도도 높았으나 공공가치는 그렇지 않은 것으로 분석되어, 공공가치보다 사회적 가치에 대한 학술적 연구 활동이 활발하게 진행되고 있는 것으로 나타났다.

다음으로 공공가치와 사회적 가치에 대한 국내 연구의 동향은 KISS를 이용하여 관련논문을 검색하고, 학문분야, 관련 개념, 연구목적, 분석방법, 연구대상, 분석단위, 개념적 정의, 조작적 정의, 측정방법 등의 측면에서 비교·분석하였다. 첫째, 공공가치는 공공부문을 주요 연구대상으로 삼고 있는 행정학이 절대 다수를 차지하고 있는 반면, 사회적 가치는 기업을 주로 연구하는 경영학과 행정학이 비슷한 비율을

차지하고 있다. 둘째, 공공가치와 관련된 개념으로는 공공성, 민주성, 효율성, PSM이 가장 언급되었고, 사회적 가치와 관련된 개념으로는 경제적 가치, 기업가정신, 사회적 경제, 지속가능성이 주로 다루어졌으며, 공익과 사회자본은 공공가치 연구와 사회적 가치 연구에서 공통적으로 다루어 졌다. 셋째, 공공가치의 연구목적으로는 공공가치와 다른 개념과의 관계분석이 가장 높은 비중을 차지하고 있는 반면, 사회적 가치의 연구목적으로는 사회적 기업에 대한 사회적 가치의 측정과 평가가 가장 많은 것으로 나타났다. 넷째, 분석방법 측면에서 공공가치 연구가 사회적 가치 연구에 비해 양적 연구의 비율이 다소 높은 것으로 나타났고, 가치를 측정하는 계량적 기법인 CVM과 이론창출이 주요 목적인 근거이론은 사회적 가치 연구에서만 사용되었다. 다섯째, 공공가치의 주요 연구대상은 중앙정부, 중앙행정기관, 지방정부 등 공공부문에 한정된 반면, 사회적 가치의 주요 연구대상은 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 추구해야 하는 사회적 기업뿐만 아니라 지방정부와 공공기관 등 공공부문의 조직을 대상으로도 수행되었다. 여섯째, 공공가치 연구와 사회적 가치 연구 모두 주요 분석단위가 미시적 단위인 개인으로 나타났으나, 공공가치 연구에서는 개인이 89.5%를 차지한 반면 사회적 가치 연구의 분석단위는 개인 50.0%와 문서 21.4%로 구성되었다. 일곱째, 사회적 가치연구에 비해 공공가치 연구가 개념적 정의를 명시적으로 제시한 연구의 비율이 높은 것으로 나타났다. 공공가치 연구에서 개념적 정의를 명시적으로 제시한 연구는 총 19건 중 10건으로 기존 개념적 정의를 인용한 연구 4건, 연구 목적과 연구대상에 맞게 기존 정의를 재정의한 연구 3건, 가치들을 이용하여 정의한 연구 3건으로 구성되어 있다. 반면, 사회적 가치 연구에서 개념적 정의를 명시적으로 제시한 연구는 총 28건 중 8건에 불과하며 기존 개념적 정의를 인용한 연구 2건이고 연구 목적과 연구대상에 맞게 기존 정의를 재정의한 연구 6건으로 구성되어 있다. 여덟째, 공공가치 연구와 사회적 가치 연구 모두 주로 기존의 개념적 정의와 조작적 정의에 기초하여 설문문항을 구성하는 조작적 정의 방식에 의존하는 것으로 나타났다. 그러나 공공가치 연구는 주로 구체적 가치들로 조작적 정의를 한 반면, 사회적 가치 연구는 기존의 측정지표나 측정방법을 적용하여 조작적 정의를 한 경우가 많다. 마지막으로, 공공가치 연구와 사회적 가치 연구에서 가치를 측정하여 분석한 연구와 그렇지 않은 연구의 비중이 비슷하고, 모두 설문조사의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 그러나 공공가치 연구가 전반적으로 설문조사에 의존한 반면, 사회적 가치 연구는 설문조사와 함께 기존의 사회적 가치측정방법(EMES와 경실련)이나 일반적인 가치측정방법(CVM 등) 등도 활용하였다.

<표 VI-1> 연구동향 분석결과 요약



참고문헌

- 강경성. (1999). 반공주의. 「역사비평」, 47: 279-289.
- 강순화. (2016). 메가이벤트 개최지의 사회자본과 사회적 가치, 공동체의식 및 협력의사 간의 영향관계 연구. 「한국비교정부학보」, 20(3): 147-171.
- 강우진. (2012). 한국 민주주의에서 경제적 불평등에 대한 인식의 정치적 효과: 민주주의의 효능성에 대한 효과를 중심으로. 「한국과국제정치」, 28(2): 145-175.
- 곽현근. (2011). 공적 가치 관리"의 맥락에서 바라본 시민관점의 공공서비스 인식에 관한 탐색적 연구. 「한국사회와 행정연구」, 22(2): 201-228.
- 관계부처합동. (2018). 「국민이 주인인 정부'를 실현하는 정부혁신 종합 추진계획」. 행정안전부.
- 국립기상과학원. (2018). 「한반도 100년의 기후변화」.
- 국립환경과학원. (2013). 「수도권 지역 고농도 미세먼지 사례 발생원인 연구(Ⅱ)」. 인천: 국립환경과학원.
- 권용혁. (2013). 한국가족주의에 대한 사회철학적 성찰. 「사회와 철학」, 25: 203-232.
- 권혁범. (1998). 반공주의의 회로판 읽기: 한국 반공주의의 의미체계와 정치사회적 기능. 「통일연구」, 2(2): 7-42.
- 김광호·이옥기·신명희. (2007). 국회방송 공공가치 평가에 관한 연구. 「한국방송학보」, 21(6): 81-131.
- 김기주·이승훈·현동림·고희정·김원형·강창희. (2014). 황사와 연무 시 PM10 및 PM2.5 미세먼지 조성 비교: 2010-2011년 고산지역 측정. 「Analytical Science & Technology」, 27(1): 1-10.
- 김낙년. (2014). 한국의 개인소득 분포: 소득세 자료에 의한 접근. 「낙성대경제연구소 Working Paper 2014-08」.
- 김덕호·정문기. (2017). 사회적기업 창업의지에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 「한국행정연구」, 26(3): 131-165.
- 김도균·이태정·김성천·김동술. (2012). 대기 중 PM2.5의 오염기여도 추정 및 PAHs 농도비를 이용한 연소 오염원 확인. 「한국대기환경학회지」, 28(5): 535-555.
- 김도형·전인수. (2013). 기업의 역사적 발전과정에 따른 사회적기업에 대한 고찰. 「경영사연구」, 67: 5-24.

- 김동노. (2014). 개인주의, 공동체주의 그리고 한국사회의 공공성. 「사회이론」, 45: 77-110.
- 김동춘. (2002). 유교(儒敎)와 한국의 가족주의: 가족주의는 유교적 가치의 산물인가?. 「경제와사회」, 55: 93-118.
- 김동춘. (2010). 한국형 신자유주의와 기업국가로의 변화. 「황해문화」, 66: 243-278.
- 김명환. (2018). 공공가치론과 행정학의 적실성. 「한국공공관리학보」, 32(2): 57-82.
- 김소희·김서용. (2018). 일선관료의 서비스 지향과 행동에 대한 분석: 공공봉사동기의 역할을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 17(2): 25-59.
- 김숙연. (2016). 사회적기업 가치가 사회적기업 성과에 미치는 영향. 「세무회계연구」, 50: 171-192.
- 김순양. (2008a). 사회적 기업(Social Enterprises)의 활성화를 위한 정책방안: 영국의 사회적 기업 지원정책 사례분석 및 시사점. 「한국행정연구」, 17(3): 207-247.
- 김순양. (2008b). 사회적 기업에 대한 성과평가 지표의 개발 및 적용. 「지방정부연구」, 12(1): 31-60.
- 김이수. (2018). 공공가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 정의, 민주성, 공동체성을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(1): 153-181.
- 김정인. (2013). 사회적기업 목적달성 모형에 관한 연구: 근거이론을 바탕으로 한 모범적 사회적기업가 특성분석을 중심으로. 「한국행정논집」, 25(1): 39-66.
- 김정인. (2018). 사회적 가치 실현을 위한 공직가치에 관한 시론적 연구: 포용적 성장을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 17(1): 57-83.
- 김종대. (2014). 종북 프레임의 자기파괴적 속성. 「인물과 사상」, 188: 86-96.
- 김주호. (2017). 민주주의의 자유편향적 발전과 그 결과. 「사회이론」, 52: 185-224.
- 김판석·정성호. (2012). 공공부문의 심리적 계약 강화: 인사 혁신의 새로운 대안. 「한국인사행정학회보」, 11(2): 75-101.
- 김현철. (2014). 권리, 효용, 공공가치. 「법학논집」, 18(4): 251-267.
- 나종연·김학균·김학진·이유리·이진명. (2014). 공유가치창출 시대의 소비자 연구 제안. 「소비자학연구」, 25(3).

- 노종호. (2016). 공무원의 성과급과 공공봉사동기가 직무성과에 미치는 영향분석. 「한국인사행정학회보」, 15(2): 93~123.
- 문돈·정진영. (2014). ‘발전국가모델’에서 ‘신자유주의모델’로. 「아태연구」, 21(2): 129-164.
- 박명규. (2018). 사회적 가치의 다차원적 구조. 「Social Innovation Monitor」, vol 15. 사회적가치연구원.
- 박미옥. (2005). 지방자치단체의 사회복지정책에 대한 주민의식 분석: 이천시 사례를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 4(1): 153~193.
- 박민정. (2015). 퇴직공직자 재취업 현상에 관한 지대추구론적 분석. 「한국자치행정학보」, 29(4): 131-155.
- 박범우. (2017). 외식 창업가의 기업가 정신이 사회적 가치 창출과 지속경영에 미치는 영향. 「관광연구」, 32(3): 187~208.
- 박상영. (2015). 발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰. 「아태연구」, 22(4): 5-40.
- 박상하. (2009). 사회적기업의 사회적 가치가 구성원의 조직시민행동에 미치는 영향. 「사회복지정책」, 36(3): 375~398.
- 박상하·김중원·박정식. (2009). 사회적기업의 사회적가치가 조직구성원의 직무태도에 미치는 영향. 「인적자원관리연구」, 16(4): 99~119.
- 박순애·신현재. (2017). 한국의 초미세먼지(PM2.5)의 영향요인 분석: 풍향을 고려한 계절성 원인을 중심으로. 「환경정책」, 25(1): 227-248.
- 박종민. (2005). 한국인의 평등의식. 석현호 외. 「한국사회의 불평등과 공정성의식의 변화」, 151-213. 서울: 성균관대학교출판부. 2005.
- 박통희. (2004). 가족주의 개념의 분할과 경험적 검토: 가족주의, 가족이기주의, 의사가족주의. 「가족과 문화」, 16(2): 93-125.
- 새로운사회를여는 연구원. (2012). 「소득주도 성장전략이 대안이다」. 새사연브리핑.
- 서미경·김영락·박미은. (2015). 「사회복지 윤리와 철학」. 파주: 양서원
- 서민승. (2018). 공익사업법에 의한 산업단지조성사업의 공익성 진단: 공공가치 실패모형(Pubic Value Failure Model)을 중심으로. 「지방정부연구」, 22(1): 91~118.
- 서울노동권익센터. (2015). 「통계로 본 서울의 노동: 산업구조, 고용구조, 취약노동자구조」.
- 선우현. (2014). 반공주의와 그 적들: 오늘의 한국사회에서. 「사회와 철학」, 28:

48-58.

- 신강균. (2004). 기업의 CSR 활동과 브랜드 관련 지수와의 상관관계에 대한 연구: 유한킴벌리 사례를 중심으로. 「광고학연구」, 15(5): 221-239.
- 신용석. (2010). 관광분야 사회적 기업에 대한 시론적 고찰: 현황 및 제약요인, 개선과제를 중심으로. 「관광학연구」, 34(9): 33-49.
- 신희영. (2017). 행정학의 주류 연구방법인 '과학적' 연구방법의 메타이론에 대한 비판적 고찰. 「정부학연구」, 23(2).
- 신희영. (2018). 공공행정의 정당성 위기와 공공부문 개혁 모델로서의 공공가치접근. 「한국사회와 행정연구」, 29(2).
- 여유진·정혜식·김미곤·김문길·강지원·우선희·김성아. (2015). 사회통합 실태진단 및 대응방안 II. 「한국보건사회연구원보고서」.
- 오현석 외. (2012). 사회적기업가의 지향 가치와 가치 형성 동인에 관한 연구. , 「직업교육연구」, 31(4): 153-178.
- 온실가스종합정보센터. (2018). 「2017국가온실가스인벤토리보고서」.
- 우국회·임세희·성정현·최승희·장연진·좌현숙. (2015). 「사회복지 윤리와 철학」. 파주: 양서원
- 유종일. (2012). 성장과 분배의 선순환. 유종일 편. 「경제민주화: 분배친화적 성장은 가능한가」, 33-84. 서울: 모티브북.
- 유종일 엮음. (2015). 「피케티, 어떻게 읽을 것인가: 21세기 자본과 한국 사회」. 파주: 한울.
- 유철규. (2004). 양극화와 국민경제 해체의 경제구조: 사회적 갈등의 심화와 민주주의의 위기. 「아세아연구」, 47(4): 23-41.
- 윤태범외 6인. (2017). 「사회적 가치 실현의 위한 평가 방안 연구」. 한국행정학회.
- 윤태범·양동수·윤기찬·최현선·김보미. (2018). 「사회적 가치 실현을 평가방안 연구」. 국무조정실.
- 이명호. (2013). 가족 관련 분석적 개념의 재구성, 가족주의에서 가족중심주의로. 「사회사상과 문화」, 28: 359-393.
- 이병욱·김성해. (2013). 담론복합체, 정치적 자본, 그리고 위기의 민주주의. 「미디어, 젠더 & 문화」, 28: 71-111.
- 이병천. (1999). 한국의 경제위기와 IMF체제: 종속적 신자유주의의 모험. 「사회경제평론」, 13: 117-165.
- 이상헌. (2014). 소득주도 성장: 이론적 가능성과 정책적 함의. 「사회경제평론」,

43: 67-99.

- 이승환. (2004). 한국가족주의의 의미와 기원, 그리고 변화가능성. 「유교사상연구」, 20: 45-66.
- 이승현·박성연. (2015). 사회적기업에 대한 소비자의 자아이미지 일치성, 기능적 일치성, 가치일치성이 고객만족과 애호도에 미치는 영향: 아름다운가게를 대상으로. 「유라시아연구」, 12(3): 33-60.
- 이용탁. (2011). 사회적 기업가정신과 성과와의 관련성에 관한 연구. 「인적자원관리연구」, 18(3): 129-150.
- 이용탁. (2015). 사회적 프랜차이징을 통한 사회적 가치창출에 관한 탐색적 고찰. 「인적자원관리연구」, 22(4): 187-206.
- 이정철·이정욱. (2015). 경찰조직이 추구하는 가치에 관한 실증연구. 「한국경찰학회보」, 55: 287-315.
- 이재열. (2018). 시대적 전환과 사회적 가치. 「Social Innovation Monitor」, vol 16. 사회적가치연구원.
- 이재열·고동현·문명선. (2016). 사회발전과 사회적 가치 평가의 프레임. 「Social Innovation Monitor」, vol 3. 사회적가치연구원.
- 이재복·최상욱. (2018). 공공서비스 인공지능 ML 적용과 공공가치. 「정부학연구」, 24(1): 3-27.
- 이형재·류선호. (2012). 사회적 가치가 사회적 기업에 대한 태도와 구매의도에 미치는 영향: 동일시의 효과. 「고객만족경영연구」, 14(1): 197-216.
- 임성은·문철우·이은선·윤길순·김진희. (2018). 「사회적경제의 사회·경제적 가치 측정을 위한 통합 지표 개발 연구」. 세종: 한국보건사회연구원
- 임운택. (2010). 한국에서 신자유주의와 공화주의의 빈곤. 「한국학논집」, 41: 279-307.
- 임의영. (2009). 양극화의 추동력과 공간적 전개. 임의영 편, 「강원도 양극화의 현황과 문제점」. 집문당.
- 임의영. (2013). 행정학적 상상력의 인문적 기초. 「정부학연구」, 19(3): 93-127.
- 임의영. (2016). 행정과 정의. 「한국행정학보」, 50(4): 63-89.
- 임의영. (2018). 한국적 맥락에서 공공가치론의 적용가능성에 대한 성찰: 공공성 실현을 위하여. 「2018 한국행정학회 하계학술대회논문집」.
- 임주영·박형준. (2015). 정권별 한국 행정개혁 가치 규범의 정합성: 행정개혁의 핵심가치 언어네트워크 분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 49(2): 149-179.

- 임준원·최경현. (2017). 공공데이터 개방 정책을 통한 공공가치 창출 매커니즘. 「Entrue Journal of Information Technology」, 16(1): 37~49.
- 장경섭. (1993). 가족·국가·계급정치: 가족연구의 거시 사회변동론적 함의. 한국 근현대 가족의 재조명. 「한국사회사연구회논문집 39집」. 문학과지성사. 214-239.
- 장경섭. (2009). 「가족·생애·정치경제: 압축적 근대성의 미시적 기초」. 파주: 창비.
- 장우진·오승석·배철효. (2012). 경찰공무원의 가치수준에 따른 사회적가치 인식에 관한 실증 연구. 「한국경찰학회보」, 32: 33~60.
- 장현근. (2008). 한국사회의 연고주의 담론과 유교와의 무관련성 연구. 「아태연구」, 15(1), 105-124.
- 전성인. (2013). 편법과 꼼수 세상의 지배자, 모피아. 「황해문화」, 78: 254-267.
- 정대용·김민석. (2010). 조직구성원의 사회적 가치추구와 경제적 가치추구가 사회적 기업의 발전에 미치는 영향에 관한 연구. 「산업경제연구」, 23(5): 2299~2321.
- 정명은·김미현. (2014). 한국 지방정부의 가치지향성 분석: 조직목표선언을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(3): 27~56.
- 정영진·황인조. (2015). PMF모델을 이용한 경산지역 PM2.5의 오염원 기여도 추정. 「한국대기환경학회지」, 31(6): 508-519.
- 정영호 외. (2006). 사회적 일자리 비용편익분석: 간병사업을 중심으로. 「사회보장연구」, 22(3): 107~128.
- 정영호·노대명·고숙자. (2005). 사회적 일자리(기업)의 가치평가 및 국민경제적 파급효과분석. 「보건사회연구」, 25(1): 73~99.
- 조영복·류정란. (2014). 사회적기업의 사회적 가치 측정, 그 접근법과 발전방향의 모색: SROI의 우수성을 중심으로. 「인적자원관리연구」, 21(3): 475~494.
- 조은경·이정주. (2006). 부패친화적 연고주의 문화의 국가별 비교분석. 「한국행정학보」, 40(4): 491-509.
- 주은혜. (2016). 공공가치실패모형(Public Value Failure model)을 적용한 서울시 무상급식정책 분석: 무상급식정책의 공공가치실패 가능성 진단. 「한국정책학회보」, 25(1): 269~297.
- 주은혜. (2018). 공공조직의 공공가치 창출 및 관리를 위한 평가모형 개발에 관한 연구. 「정부학연구」, 24(2): 195~232.
- 진형아·이주형·이경미·이향경·김보은·이동원. (2012). 국내 배출원별 PM2.5 배출량 산정 및 배출 기여도 분석. 「한국대기환경학회지」, 28(2): 211-221.

- 진희선. (2013). 한국 사회적기업에서의 사회적 가치와 그 구성요소에 대한 논의. 「윤리연구」, 91: 127~167.
- 최무현. (2015). ‘확장된’ 퇴직관리 관점에서 퇴직공직자 재취업 문제에 관한 정책 방안 연구. 「정부학연구」, 21(2): 5~35.
- 최상욱. (2016). 뉴노멀 시대 신(新)공공성 탐색. 「정부학연구」, 22(2): 5~25.
- 최예나. (2017). 공공가치 인식의 결정요인에 관한 탐색적 연구: 제도적 소통(국민과 정부간 소통)을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 31(2): 241~261.
- 최예나. (2018). 공공가치가 정부 신뢰에 미치는 영향 연구: 정보비대칭성의 조절 효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2): 1~21.
- 최용부·김진현·민병익. (2002). 도시역사문화공원의 사회적 가치: 진주성의 사례. 「한국행정학보」, 36(4): 107~128.
- 최우영. (2006). 조선시대 국가: 사회관계의 변화와 가족주의의 기원. 「가족과 문화」, 18(1): 1~32.
- 최윤미 외. (2015). 사회적기업가정신의 구성요소와 형성과정에 관한 연구. 「HRD 연구」, 17(1): 189~221.
- 최은정·김수현. (2013). 사회적 가치 일치성이 사회적 기업에 대한 태도와 구매의도에 미치는 영향에 대한 연구: 사회적 가치 일치성의 매개효과를 중심으로. 「한국심리학회지」, 14(1): 87~109.
- 최재석. (1965). 「한국인의 사회적 성격」. 민조사.
- 통계청. (2014). 「2014년 10월 고용동향」.
- 통계청. (2015). 「2015 한국의 사회지표」.
- 통계청. (2015). 「세계와 한국의 인구현황 및 전망」.
- 한상일·정소운. (2014). 관료제와 행정민주주의: 한국적 맥락에서의 공공가치의 실현을 위한 제도적 설계. 「정부학연구」, 20(2): 3~33.
- 한세익. (2015). 사회적 기업의 Co-creation모형: 가능성과 실천전략. 「국정관리 연구」, 10(3): 219~245.
- 한주희·이종건. (2009). 기업의 사회적 책임, 조직신뢰 및 조직시민행동의 관계: 냉소주의의 조절효과를 중심으로. 「기업경영연구」, 16(4): 25~43.
- 홍장표. (2014). 소득주도전략의 정책과 과제. 「21세기 자본과 한국경제(2014년도 한국사회경제학회 여름 정기학술대회논문집)」. 202~229.

Adler, P. S. and Kwon, S. W. (2002). Social Capital: Prospects for A New Concept. *Academy of Management Review*, 27(1): 17~40.

- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K. and Hart, P. (2017). Ventures in Public Value Management: Introduction to Symposium. *Public Management Review*, 19(5): 589–604.
- Andersen KI. (2003). The Project.
<http://www.aiesec.dk/projects/rexpect/Theproject.htm> #Definition
- Archer, Margaret. (1995). *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. Cambridge University Press.
- Archer, M. (2003). *Being Human*. Cambridge: The University of Cambridge.
- Archer, M. (2017a). “Morphogenesis versus Structuration: on Combining Structure and Action.” in Brock. T., Carrigan. M. and Scambler. G.(ed). *Structure, Culture and Agency: Selected Papers of Margaret Archer*(pp 102–125). London: Routledge.
- Archer, M. (2017b). “For structure: its reality, properties and powers.” in Brock. T., Carrigan. M. and Scambler. G.(ed). *Structure, Culture and Agency: Selected Papers of Margaret Archer*(pp. 128–137). London: Routledge.
- Archer, M. (2017c). “The ontological status of subjectivity.” in Brock. T., Carrigan. M. and Scambler. G.(ed). 2017. *Structure, Culture and Agency: Selected Papers of Margaret Archer*(pp. 151–164). London: Routledge.
- Bhaskar, Roy. (1979, 1998 3ed). *The Possibility of Naturalism*. London: Routledge.
- Bhaskar, Roy. (1989, 2011). *Reclaiming Reality: A Critical Introduction to Contemporary Philosophy*. London: London: Routledge.
- Bhaskar, Roy. (1994). *Plato Etc.: The Problems of Philosophy and Their Resolution*. London: Verso
- Bhaskar, Roy. (2009). *Scientific Realism and Human Emancipation*. London: Routledge.
- Box, R. C. (1999). “Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice.” *The American Review of Public Administration*, 29(1): 19–43.
- Bozeman, B. (2002). Public Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2): 145~161.

- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bozeman B. and Moulton, S. (2011). Integrative Publicness: A Framework for Public management Strategy and Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3): 363–380.
- Bozeman, B. and Sarewitz, D. (2011). Public Value Mapping and Science Policy Evaluation. *Minerva*, 49: 1–23.
- Bozeman, B. and Johnson, J. (2015). The Political Economy of Public Values L A Case for the Public Sphere and Progressive Opportunity. *American Review of Public Administration*, 45(1): 61–85.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., and Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4): 445–456.
- Carroll, A. B. (1979). A Three–Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance. *Academy of Management Review*, 4(4): 497–505.
- Carroll, A. B. (1991). The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders. *Business Horizons*, 34(4): 39–48.
- Carroll, A. B. (1999). Corporate Social Responsibility Evolution of a Definitional Construct. *Business & Society*, 38(3): 268–296.
- Carroll, A. B. (2016). Carroll’s Pyramid of CSR: Taking Another Look. *International Journal of Corporate Social Responsibility*, 1(3): 1–8.
- Coat, D. and Passmore, E. (2008). *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*. The Work Foundation.
- Commission of the European Communities. (2001). *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibilities*. Commission of the European Communities, Brussels.
- Compact Voice. (2014). *Understanding Social Value: A Guide for Local Compacts and the Voluntary Sector*.
http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/social_value_guidance_2014.pdf

- Cube Group. (2015). *Public Value – Are You ‘Getting’ It?*
<http://cubegroup.com.au/wp-content/uploads/Cube-Group-Public-Value-Are-You-Getting-It.pdf>
- Department of Digital, Culture Media & Sport. *The Public Services(Social Value) Act of 2012: An Introductory Guide for Commissioners and Policymaker.*
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/690780/Commissioner_Guidance_V3.8.pdf
- Emirbayer, M. (1997). Manifesto for Relational Sociology. *The American Journal of Sociology*, 103(2).
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Gorski, Philip S. (2013). *Beyond the Fact/Value Distinction: Ethical Naturalism and the Social Sciences*. Soc 50.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2007). Neoliberalism as Creative Destruction. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610(1): 21–44.
- Hood, C. (1991). “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, 69(1): 3–19.
- Hood, C. (1995). “The “New Public Management” in the Eighties: Variation on a Theme.” *Accounting, Organization and Society*, 20(2/3): 93–109.
- Honer, Louise, Rohit Lekjy, Ricardo Blaug. (2006). Deliberative democracy and the role of public managers. *Final report of The Work Foundation’s public value consortium*. The Work Foundation.
- International Organization for Standard. (2010). Guidance on Social Responsibility. <https://www.iso.org/standard/42546.html>
- Jessop, B. (2002). *The Future of Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Jørgensen, T. B. and Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3): 354~381.
- Jørgensen, T.B. and Rutger, M.R. (2015). Public Values: Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research. *American Review of Public Administration*, 45(1): 3–12.
- Kanji, R. and Agrawal, R. (2016). Models of Corporate Social Responsibility:

- Comparison, Evolution and Convergence. *IIM Kozhikode Society & Management Review*, 5(2) 141-155.
- Kavanagh, S. (2014), Defining and Creating Value for the Public. *Government Finance Review*, 30(5): 57-60.
- Kelly, G., & Muers, S. (2002). *Creating public values: An analytical framework for public service reform*. London: Cabinet Office Strategy Unit.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service reform*. London: Strategy Unit, UK Cabinet Office.
- Kirlin, J. J. (1996). The Big Questions of Public Administration in a Democracy, *Public Administration Review*, 56(5): 416-423.
- Kolk, A. (2003). Trends in Sustainability Reporting by the Fortune Global 250. *Business Strategy and the Environment*, 12: 279-291.
- Lavoie, M. & Stockhammer, E. (2012). *Wage-led Growth: Concept, Theories and Policies*. ILO.
- Lavoie, M. & Stockhammer, E. (2012). 임금주도 성장론: 개념, 이론 및 정책. 「국제노동브리프」, 12월호: 3-14.
- Logsdon, J. M. and Wood, D. J. (2002). Business Citizenship: From Domestic to Global Level of Analysis. *Business Ethics Quarterly*, 12(2): 155-188.
- Lyons, Sean T., Duxbury, Linda E. and Higgins, C. (2006). A Comparison of the Values and Commitment of Private Sector, Public Sector and Parapublic Sector Employees. *Public Administration Review*, 64(3).
- MacIntyre, A. (2007 3ed). *After Virtue*. Notre Dam: the University of Notre Dam Press.
- McWilliams, A. and Siegel, D. (2001). Corporate Social Responsibility: A Theory of the Firm Perspective. *Academy of Management Review*, 26(1): 117-27.
- Meehan, J., Meehan, K., and Richards, A. (2006). Corporate Social Responsibility: 3C-SR model. *International Journal of Social Economics*, 33(5-6), 386-398.
- Meier, K. J. (2000). Bureaucracy and the Public's Expectations. In K. J. Meier (Ed.), *Politics and the Bureaucracy*(4th Ed.)(pp. 103-122). New York:

- Harcourt College Publishers. 이정철·이정옥(2015)에서 재인용.
- Meynhardt, T. (2009). Public Value Inside: What Is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3): 192–219.
- Meynhardt, T. and Bartholomes, S. (2011). (De)composing Public Value: In Search of Basic Dimensions and Common Ground. *International Public Management Journal*, 14(3): 284–308.
- Moore, M. and Khagram, S. (2004). On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government About Strategic Management. Working paper of the Corporate Social Responsibility Initiative, Kennedy School of Government. Cambridge, MA: Harvard University.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For–Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18(1): 183–08.
- Moore, M. H. (2003). The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to "Strategic Performance Measurement and Management in Non–Profit Organizations" by Robert Kaplan. Harvard University, Working Paper #18.
- Moore, M. (2005). *Creating public value through private/public partnership*.
- Moore, M. (2012). *Recognizing Public Value: Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard*.
<http://publiccommons.ca/public/uploads/literature/Moore-9.4.12.pdf>
- Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review*, 74(4): 465–477.
- National Social Value Taskforce. (2018). *National TOMs Framework 2019 for Social Value Measurement: Guidance*.
- Neamtan, N. and Downing, R. (2005). *Social Economy and Community Economic Development in Canada: Next Steps for Public Policy*, Issues Paper. Montreal: Chantier de l'Économie Sociale.
- Novacek, I. (2007). *Bridging Public Investment and Social Value*.

- Charlottetown, Canada: Island Studies Press.
- O'Flynn, J. (2004). Adding Public Value: A New Era of Contractual Governance? Paper presented at IPAA National Conference 2004, Canberra, Australia.
- Offe, C. (1996). *Modernity and State: East, West*. Cambridge: Polity Press.
- Offe, C. (2002). Is there, or can there be, a 'European Society'?. *Political Science Series of the Institute For Advanced Study*, Vienna, Paper 68
- Pearce, J. (2003). *Social Enterprise in Anytown*. Gardners Books.
- Piketty, T. (2014). 「21세기 자본」. 장경덕·유엔제이 역. 파주: 글항아리.
- Pratten, S. (2000). Structure, Agency and Marx's Analysis of the Labour Process. in S. Ackroyd and S. Fleetwood(eds). *Realist Perspective on Management and Organization*. London: Routledge.
- Quani, A. M. and O'Brien, D. (2000). An Empirical Test of a Cross-national Model of Corporate Social Responsibility. *Journal of Business Ethics*, 25: 33-51.
- Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. New York, NY: Free Press.
- Rutgers, M. R. (2008). Sorting Out Public Values? On the Contingency of Value Classification in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 30(1): 92-113.
- Sayer, A. (2000). *Realism and Social Science*. London: Sage Publications Ltd.
- Sayer, A. (2003). Equality and Moral Economy.
<http://comp.lancs.ac.uk/sociology/papers>.
- Sayer, A. (2011). *Why Things Matter to People*. Cambridge: Cambridge University.
- Schwartz, M. S. and Carroll, A. B. (2003). Corporate Social Responsibility: A Three Domain Approach. *Business Ethics Quarterly*, 13(4): 503-530.
- Selznick, P. (1996). Social Justice: A Communitarian Perspective. *The Responsive Community*, 6(4).
- Social Value UK. (2009). *A Guide to Social Return on Investment*. Uk Cabinet Office of the Third Sector. 조영복·류정란(역). (2010). 『SROI 사회적 투자수익률 측정 가이드』. 서울: (주)시그미프레스.
- Soh, C., Hannah June Kim, H. J., and Taehee Whang, T. (2014). Corporate Social Responsibility (CSR) Implementation in South Korea: Lessons

- from American and British CSR Policies. *Journal of International and Area Studies*, 21(2): 99–118.
- Spicer, Michael W. (2015). On Value Pluralism, Its Implication, and the Nature of Philosophy. *Administration & Society*, 47(9): 1077–1086.
- Van der Wal, Z. and van Hout, E. T. J. (2009). Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values. *International Journal of Public Administration*, 32, 220–231.
- Walzer, M. (1998). *Spheres of Justice*. Massachusetts: Perseus Books.
- Waerass, A. (2010). Communicating Identity: The Use of Core Value Statements in Regulative Institutions. *Administration & Society*, 42(5): 526~549. 정명은·김미현(2014)에서 재인용.
- Witesman, E. M. and Walters, L. C. (2015). Modeling Public Decision Preferences Using Context–Specific Value Hierarchies. *American Review of Public Administration*. 45(1): 86–105.
- Wood, C. and Leighton, D. (2010). *Measuring Social Value: The Gap Between Policy and Practice*. London: Demos.
- World Business Council for Sustainable Development. (2000). *Corporate Social Responsibility: Making Good Business Sense*. World Business Council for Sustainable Development, Geneva.

기타자료

- 한국의 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본 법안(의안번호, 10886, 9920)
- Public Services(Social Value)Act 2012. www.tsoshop.co.uk
- Social Value International, The Seven Principles of Social Values.
www.socialvalueint.org
- Social Value in new development. www.ukgbc.org/Develop-Social-Value.