「지방정부연구」 제24권 제4호(2021 겨울): 417-442
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.24 No.4 (2021 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.24.4.17

공공기관의 사회적 가치 지표 개발 및 평가 체계 개선에 대한 연구: 논리모형을 기반으로 한 수원도시공사 지표개발*

서 재 호**
장 석 준***
임 재 진****

국문요약

본 연구는 최근 활발하게 논의되고 있는 공공기관의 사회적 가치를 측정하는 지표를 개발하는 데에 주된 목적을 두었다. 민간기업에서 논의된 사회적 가치는 이론적으로 명료하게 정의된 개념이 아니라 사회적 합의를 반영하여 귀납적 접근으로 재구성될 필요가 있는 개념으로 이해되고 있다. 현행 공공기관 경영평가에서는 사회적 가치가 도입되고 있으나 경영성과와는 별개로 취급하고 있다. 그 결과, 공공기관은 고유사업 이외 별도의 사회적 가치 활동을 수행해야 하는 부담을 떠안고 있다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에 사회적 가치를 고유사업을 통한 경영성과의 관점에서 측정할 수 있는 지표개발에 초점을 두었다. 지표개발 과정에는 성과관리를 위한 이론적 틀로써 논리모형이 활용되었으며, 지방공기업인 수원도시공사 고유사업에 대한 사회적 가치 측정 지표 개발과정을 사례로 제시하였다. 연구결과를 토대로, 본 연구는 공공기관 평가시 고유사업 분야에 사회적 가치 지표 반영할 수 있도록 평가체계 개편의 필요성을 제안하였다.

주제어: 사회적 가치, 공공기관 경영평가, 지방공기업, 논리모형, 성과지표

Ⅰ. 서론

최근 공공기관의 사회적 가치에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 사회적 가치 개념은 초기에 기업의 사회적 책임성과 관련되어 논의되어 왔다. 최근에는 UN의 지속가능한 발전, EU의 사

* 이 논문은 지방공기업평가원의 연구(“지방공기업 사회적가치 측정 지표 개발”)의 일부를 발췌하여 수정 및 보완한 것으로, 지방자치단체(시·도, 지방공사공단 출연금) 재원으로 지방공기업평가원의 지원을 받아 수행된 연구임.
** 제1저자
*** 공동저자
**** 교신저자

회적 가치 관련 논의에 힘입어 각국 정부도 사회적 가치를 구현하기 위한 법률을 제정하고 있다. 영국은 2009년에 사회적 가치 창출을 위한 공공서비스법을 제정했으며, 우리나라도 국회에서 2014년부터 최근까지 사회적가치기본법안이 수차례 발의된 바 있다.

공공기관은 공공기관의 운영에 관한 법률을 근거로 설립되는 중앙정부 산하기관으로 최근 공공기관 경영평가 체계에서 사회적 가치가 반영되어 공공기관에게 사회적 가치구현 활동을 하도록 유도하고 있다. 지방공기업의 경우에도 마찬가지로 지방공기업 평가 지표체계에 사회적 가치 지표를 포함해 사회적 가치 구현 성과를 유도하고 있다.[1] 현재 우리 공공기관이 추구하는 사회적 가치는 대동소이하며 일자리창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 지역상생협력, 윤리 및 인권 경영 분야의 지표로 구성되어 있으며 대부분 정성적 측정이 주를 차지하고 있다. 다만 현재 우리 공공기관 평가 체계에서 사회적 가치 지표의 내용은 모두 경영성과와 직접 관련되어 있지 않으며, 공공기관과 지방공기업의 경영성과의 실적에도 반영되어 있지 않다. 그 결과 공익성과 수익성을 동시에 추구하도록 되어 있는 공공기관의 사회적 가치 구현 활동이 수익성이나 경영수익의 성과에 반영되지 못한다는 문제를 낳고 있다.

물론 공공기관의 경영성과가 사회적가치기본법이나 기존의 사회적 가치를 구성하는 구성요소로 제시된 항목들과 직접 연계되지 않는 경우도 있으며, 다수의 항목들은 공공기관의 경영활동과는 별개로 공공기관이 추가적인 노력을 기울여야 할 필요가 있는 지표들이 다수 있으며, 이들 사회적 가치 구현 성과는 공공기관의 사회적 가치 평가지표 체계 내에 경영성과와는 별도의 지표로 반영되어야 한다. 다만 지역사회 관할구역 내에서 지역주민에게 필요한 공공재를 생산하고 공급해야 하는 지방공기업은 수익성보다는 공익성 구현이 보다 강조되고 있으며, 중앙부처 산하의 공공기관에 비해 취약한 재정여건 하에서 고유사업이라는 공공가치 구현 활동 내에 사회적 가치 구현활동을 하도록 요구받고 있는바, 이들 지방공기업의 경우 기관의 고유 경영활동 성과를 사회적 가치 관점에서 고찰하고 이를 평가 체계에 포함해야 할 필요가 있다.

이에 이 논문에서는 공공기관 중 지방공기업의 사회적 가치를 경영활동 성과의 관점에서 측정할 수 있는 지표개발에 초점을 맞추고 수원도시공사를 사례로 고유사업 경영활동 내에 포함해 종합적인 경영성과를 측정할 수 있는 경영활동을 통한 사회적 가치성과 측정 지표를 제안하였다. 이를 위해 성과관리 및 평가 지표를 체계적으로 개발하는 데 활용할 수 있는 논리모형(logic model)을 지표개발의 논리적 도구로 활용하였다.

Ⅱ. 사회적 가치 개념의 전개

기업의 사회적 가치는 비교적 최근 등장해 발전하고 있는 개념으로 사회적 영역의 내용을 무엇으로 볼 것인가와 관련하여 다양한 논의가 이루어지고 있으며 그 의미도 다차원으로 구성되고 있

1) 이 논문에서는 공공기관의 운영에 관한 법률의 규율을 받는 공공기관과 지방공기업법의 규율을 받는 지방공기업을 통칭해 '공공기관'이라고 칭하였다.

다. 사회적 가치에 대한 출발은 100여 년 전 경제학자 Schumpeter(1908)가 저술한 사회적 가치(Social value)에 대한 논문에서도 발견되는데, 그는 사회적 가치를 사회가 어떤 재화에 대해 부여한 가치로 재화에 대한 사회적 가치는 시장가격의 변화에 따라 변화한다고 언급하였는데, 이는 최근 논의되는 사회적 가치의 개념과는 차이가 있지만 사회적 가치 개념이 사회적 관점에 따라 달라지며, 특히 경제적 관점에 의해서도 사회적 가치가 논의될 수 있음을 지적하였다. 영국 총리실은 사회적 가치를 사회적, 환경적, 경제적 비용과 편익에 포함된 가치로서 폭넓은 개념적 스펙트럼을 가지고 있다는 점을 지적한 바 있다(Tomlins, 2017).

기본적으로 사회적 가치의 개념은 관점과 영역, 문화에 따라 달리 구성될 수 있는 (가치) 상대적인 개념으로, 사회적 가치 개념은 모든 영역에 적용되는 공통의 확립된 개념이 존재하기 보다는 사회의 각 영역의 발전에 따라 형성되고 창조(creation)되는 개념이라고 할 수 있다. 사회적 가치는 관념적 이론을 통해 개념화하는데 한계가 있다. 왜냐하면 사회적 가치 논의가 있기 이전부터 삶의 질, 지속가능성, 사회의 질 등 개인과 사회가 함께 해결해야 할 현대 사회의 문제와 해결방향에 대한 논의들이 이미 있어왔으며, 최근 논의되는 사회적 가치는 이러한 관념적 논의의 토대 위에 전개되는 사회 혁신 운동의 하나로 실천성이 포함되어 있기 때문이다. 따라서 사회적 가치에 대한 개념은 사회적으로 구성되는 역동적 개념으로(Meyer et al., 1977), 현대 사회에 와서는 개인이 해결할 수 없는 사회적인 문제는 더욱 다양해졌고, 그 정도 또한 심화되고 있다(정명은, 2019). 사회적 가치의 개념 정립은 사회적 약자의 보호라고 하는 어떤 사회 영역의 대상이 도달해야 하는 구체적인 목적이나 수준으로 이해되기도 하지만, 의사결정 과정에서의 참여, 의사소통의 보장 등 관계를 통해 구현되어야 하는 개념적 속성도 포함하기 때문에 누가 어떤 관점에서 사회적 가치를 바라보느냐에 따라 사회적 가치로 창조되는 개념구성물의 내용이 달라질 수 있다.

이와 같이 사회적 가치 개념은 이론적으로 명료하게 정의된 개념이 아니라 연역적 접근보다는 귀납적 접근이 적합하며, 특정 시점과 상황에서 사회문제를 어떠한 관점에서 인식하고 해결할 것인지에 관하여 사회적 합의를 반영하여 재구성될 필요가 있다(남궁근, 2019). 일반적으로 '무엇이 바람직한가?'에 초점을 둔 사회학적 관점에서 사회적 가치는 정의, 공정, 참여, 공존, 협력 등 규범으로서 사회적 문제 해결을 강조하는 반면, '무엇이 충족되지 못했는가?'에 초점을 둔 경제학·경영학적 관점에서는 사회구성원들에게 제공되는 가치 중에서 시장의 가격기구에 반영되지 않는 사회적 가치의 측정을 강조하고 있다(배종태, 2020: 62).

사회적 가치는 기업에서 우선 논의되었다. 기업에서는 1953년 Bowen이 기업가의 사회적 책임을 제시한 이래 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)에 대한 논의를 오랫동안 이어왔다. CSR은 수익창출이라는 재무적 성과를 최우선시 하던 기업들이 갖던 수익 중심의 경영 관점에 현재의 고객과 잠재적 고객 전체로 구성된 사회에 대한 관점을 경영에 가미하는 형태로 전개되었다. 기업의 사회적 책임 활동에 대한 초기 연구에서는 기업의 사회적 책임활동이 기업의 재무성과에 긍정적인 영향을 준다는 점을 확인한 연구들로 인해 CSR에 대한 관심이 고조되었으며(Waddock et al., 1997), 국내에서도 기업의 사회적 책임활동이 증가할수록 총자산의 이익률이 증가한다는 실증연구 결과가 보고된다(반혜정, 2013). 기업의 사회적 책임활동에 대한 연구들은

재무적 관점 또는 고객관점에서 CSR의 효과성에 대한 연구를 중심으로 진행되고 있다(방준용, 2019). 기업의 사회적 책임 개념도 연구자에 따라 다른 개념을 제시하고 있으나(탁현우 등, 2020), 사회적 가치개념에 비해 상대적으로 명확하다.

기존 연구에서 제시된 기업의 사회적 책임 개념은 공통적으로 기업의 경영활동에서 사회적 영향을 고려해 경영 이외의 사회적 영역에 대한 발전책임을 갖는 기업의 활동으로 수렴되고 있으며, 어떤 영역에서 어느 정도의 책임을 질 것인가는 기업이 위치한 장소, 기업의 경영분야, 지역사회의 문화적 요인, 환경 요인 등 다양한 영역에서 개별 기업의 선택에 맡겨지도록 하였으며, 현재 가장 널리 통용되는 CSR 개념과 지표는 ISO 26000이다.

〈표 1〉 기업의 사회적 책임 관련 개념

구분	개념
Bowen(1953)	사회적 목표에 부합되는 기업의 의사결정과 실행을 해야 할 의무(책무)
McGuire(1963)	경제적·법적 의무를 포함해 기업이 사회 전체에 대해 지는 책임
Davis et al.(1975)	기업 활동의 사회적 영향을 고려해 사회복지를 지원하는 등의 사회적 이익을 도모해야 하는 기업 의사결정자의 의무
신유근(2001)	기업활동으로 인해 초래되는 경제적, 사회적, 환경적 문제를 기업이 해결함으로써 이해관계자와 사회적 기대를 충족시키는 기업행동의 규범체계

* 출처: 탁현우 등 2020. 재인용

2001년 국제표준기구(International Standard Organization: ISO) 이사회에 의해 기업의 사회적 책임 국제 표준 제정 논의가 시작된 지 10년이 지난 2010년에 사회적 책임의 국제 표준인 ISO 26000이 제정되었다. 현재 2010년 11월 개발된 ISO26000은 우리나라를 포함한 70여개의 국가가 국제 표준으로 채택하는 등 CSR의 표준으로 가장 활발히 활용되고 원용되고 있다. ISO 26000은 조직 거버넌스, 인권, 노동관행, 환경, 조직의 윤리적 경영, 소비자 책임성, 지역사회 참여와 지역 발전이라는 7개의 핵심주제를 제시하였다.[2)]

영국 정부는 2009년 EU 의회의 사회적 경제에 관한 유럽의회 결의에 기초해 「사회적 가치 창출을 위한 공공서비스법(Public Service(Social Value) act of 2012)」을 2012년에 제정했다. EU의 사회적 경제는 '이윤과 사회적 연대를 연계하고 양질의 직업을 창출하고, 사회·경제·지역내 응집성을 강화해 사회자본을 생성하고 적극적인 시민성을 형성해 지속가능한 발전과 사회적·환경적·기술적 혁신을 지원하면서 동시에 사람을 우선하는 민주적 가치를 지닌 경제유형을 조성하는 경제'를 의미하는데, 영국의 공공서비스법의 제정 목적은 EU의 사회적 경제의 취지에 맞게 공공기관이 공공서비스 관련 계약 등을 체결할 때 경제적, 사회적, 환경적 웰빙을 고려토록 하는 것을 목적으로 하였다.

이 법의 목적 조항으로부터 영국 공공서비스법이 제시한 사회적 가치의 개념을 '프로그램 및 조직의 개입에 따른 한 지역의 경제, 사회, 환경적 복리'로 정의하기도 하는데(류숙원 외, 2019), 보다

2) 번역 내용은 기술표준원, 2011. 기술보고서 참고.

구체적으로는 어떤 지역의 경제적, 사회적, 환경적 안녕(well being)을 증진시키기 위해 공공기관의 공공서비스계약에 이러한 사항에 대한 협의를 고려하는 것을 의미한다(한국행정연구원, 2019: 33). 공공서비스법 제정 이후 영국의 지방의회와 공공영역 및 민간영역에서는 다양한 형태의 사회적 가치를 정의내리고 이를 조직 내에서 구현하고자 노력하고 있다.

〈표 2〉 영국내 다양한 기관에서 제시한 사회적 가치의 정의

기관	사회적 가치의 정의
The Public Service (social value) Act of 2012	서비스를 조달하고 위탁하는 과정에서 창출될 수 있는 추가적인 편익(경제적, 사회적, 환경적 웰빙)의 적극적인 고려 책임
Briston City Council	최선의 결과를 얻기 위해 공공지출의 영향을 극대화하고 이러한 것을 어떻게 성취하는 가를 결정하는 데 지역 주민들이 중심이라는 것을 인정하는 것
Kirklees Council	서비스 전달에 1파운드가 지출된다면, 지역사회를 위해 광범위한 편익을 생산하는 데 동일한 1파운드가 사용 된다고 할 수 있는가?
HM Government Cabinte Office	사회적, 환경적, 경제적 비용과 편익을 포함하는 광의의 가치 개념으로, 개입의 직접적 영향을 고려하는 것 뿐 아니라 경제의 다른 지역에 대한 광범위한 효과를 고려하는 것
HNS Liverpool Clinical Commission Group	사회적 가치를 창출하는 것은 우리가 봉사하는 사람들의 사회적, 경제적, 환경적 안녕을 증진시키는 것을 말함
Social Enterprise UK	희소한 자원을 배분하고 사용하는 방법에 대한 사고방식, 이는 공공기관이 계약을 할 때 개별 계약의 가격이외에 지역사회에 가져다주는 집합적인 편익이 무엇인지를 고려하는 것
Social Value UK	조직(기업, 자선단체, 공공부문)이 자신들의 행위가 상이한 집단들의 가치를 어떻게 창조하거나 파괴하는 지에 대해 책임을 추궁당하는 정도

* 자료: 한국행정연구원, 2019, P.33-34 일부 발췌.

2016년 UN이 제시한 대표적인 사회적 가치는 2015년 종료된 밀레니엄개발목표를 대체하기 위해 후속의제로 수립한 지속가능한개발목표(Sustainable Development Goals: SDGs)로, 2016년부터 2030년까지 시행된다. UN에 의해 제시된 SDGs는 지속가능발전을 실증적으로 구현하는 방법으로 사회발전, 경제성장, 환경보존을 균형 있게 발전해야 한다는 것을 기본방향으로 이를 구현하기 위해 17개의 목표와 169개의 세부목표를 제시한 것이다. UNSDGs의 17개 목표는 다음과 같으며, 회원국은 각 국가의 사정에 맞는 국가지속가능발전목표(NSDGs)를 개발해 운영토록 하고 있다.[3)]

3) 지속가능포털에 제시된 항목(http://ncsd.go.kr/ksdgs?content=3)으로 그 내용은 다음과 같다. 1. 빈곤층 감소와 사회안전망 강화, 2. 식량안보와 지속가능한 농업, 3. 건강하고 행복한 삶, 4. 모두를 위한 양질의 교육, 5. 성평등 보장, 6. 건강하고 안전한 물관리, 7. 에너지의 친환경적 생산과 소비, 8. 좋은 일자리 확대와 경제성장, 9. 산업혁신과 사회기반시설 확충, 10. 모든 종류의 불평등 해소, 11. 지속가능한 도시와 주거지, 12. 지속가능한 생산과 소비, 13. 기후변화 대응, 14. 해양생태계 보전, 15. 육상생태계 보전, 16. 인권·정의·평화, 17. 지구촌 협력 확대

Ⅲ. 우리나라 공공기관의 사회적 가치

1. 공공기관의 사회적 가치 구현 체계: 공공기관 평가지표

공공기관의 사회적 가치를 위한 법제화 시도가 지속적으로 진행되었으며, 가장 최근에는 2020년 6월 박광온 의원 대표발의한 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안이 있다. 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안은 양극화와 불균형이 초래한 개인이 해결할 수 없는 사회문제 해결을 위한 시도가 사회적 경제나 기업의 사회적 책임의 형태로 민간영역에서 활발하게 진행되는 사회적 가치 구현을 공공기관에서도 구현하기 위한 제도 형성이 이유이다.[4] 이 법안에서 정의하는 사회적 가치는 '사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로 13가지 내용을 포괄하는 것으로 정의된다(법안 제2조 제1호 정의).[5]

법안과는 별도로 공공기관 경영평가에서 평가체계 내에 사회적 가치 성과를 측정하고 평가하기 위한 체계를 구현하고 있다. 기재부가 담당하는 공공기관 경영평가 대상 공공기관의 사회적 가치를 평가하고 측정하기 위해 공공기관 경영평가 체계 내에 사회적 가치 지표가 도입되어 운영 중이다. 공공기관 경영평가는 기획재정부가 공공기관경영평가단을 구성해 운영하여 진행되며, 평가지표가 수립되면 공공기관은 평가지표가 제시하는 목표를 달성하기 위해 활동하기 때문에 공공기관의 사회적 가치 활동을 유도하기 위해 평가체계 내에 사회적 가치 지표가 구현된 것이다.

공공기관 경영평가 지표로 도입된 사회적 가치 지표는 기획재정부가 주도해 수립하는 것으로, 사회적 가치 지표의 구성에서 각 공공기관의 특수성이 반영되기 어려우며, 자발적으로 창출한 지표가 반영될 수 없는 구조로 되어 있다. 공공기관의 사회적 가치는 대분류 지표로 일자리 창출, 균등한 기회와 통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영으로 구성되며, 각 지표별 세부지표의 내용은 아래와 같다.

---

4) 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안 제안이유(국회의안정보시스템 검색: http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do),

5) 13개 사회적 가치 항목은 다음과 같다. 1. 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호, 2. 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지, 3. 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공, 4. 노동권의 보장과 근로조건의 향상, 5.사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합 증진, 6. 협력업체와의 상생협력 및 공정거래, 7. 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출, 8. 지역사회 활성화와 공동체 복원, 9. 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌, 10. 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행, 11. 환경의 지속가능성 보전, 12. 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현, 13. 공동체의 이익실현과 공공성 강화

〈표 3〉 공공기관 경영평가에서 사회적 가치 평가지표

평가지표	지표의 정의
일자리 창출	비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자, 시간선택제 실적
	일자리 창출과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과
균등한 기회와 사회 통합	사회적 약자에 대한 고용과 보호 등 사회통합 노력과 성과
	사회형평적 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과
안전 및 환경	환경보전 및 환경의 지속가능성을 위한 노력과 성과
안전 및 환경	재난·사고로부터 안전한 근로·생활환경을 유지하기 위한 노력과 성과
상생·협력 및 지역발전	지역경제 활성화와 중소기업·사회적경제 기업과의 상생·협력을 위한 실적
	지역사회발전 및 지역경제 활성화와 중소기업·소상공인 등과 상생·협력을 위한 노력과 성과
윤리경영	경영활동시 경제적·법적 책임과 더불어 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하려는 노력과 성과

* 자료: 2020년 공공기관 경영평가 편람

지방공기업 경영평가 또한 지방공기업의 사회적 가치 구현을 촉진하고 이를 지방공기업의 운영성과로 반영하기 위해 개발되어 경영평가 지표에 포함되었다. 지방공기업 경영평가 지표로서 사회적 가치는 지방공기업 유형별로 약간의 차이가 있으나, 크게 일자리 확대와 사회적 책임으로 구분되며, 사회적 책임 지표는 소통 및 참여, 윤리경영, 인권경영, 재난·안전관리, 지역상생발전으로 세분화되어 있다.

〈표 4〉 지방공기업 경영평가에서 사회적 가치 평가지표

대분류구분	중분류 구분	지표정의
일자리 확대	일자리 창출 및 일·가정 양립을 위한 노력	공기업의 신규 일자리 창출 및 일·가정 양립을 위한 노력과 실적
사회적 책임	소통 및 참여	내·외부 고객에게 경영정보를 제공함으로써 소통과 경영에 참여시켜 만족도 제고 및 노사상생 발전을 위한 공기업의 노력과 성과
	윤리경영	각종 불공정 행위나 부정·부패행위 근절 등 공정사회를 구현하기 위한 노력과 성과
	인권경영	임직원, 고개, 이해관계자, 지역주민 등 기관 내외부에서 인간의 존엄과 가치를 향상하고 사람을 먼저 생각하는 인권경영을 구현하기 위한 노력
	재난안전관리	재난 및 안전관리 활동의 체계적이고 효과적인 수행을 통해 근로자와 국민의 안전과 건강을 보장하기 위한 노력과 성과
	지역상생발전	지방공기업으로서 지역사회에 기여하기 위하여 수행한 다양한 사회공헌 활동 및 구매실적 등에 대한 노력과 성과

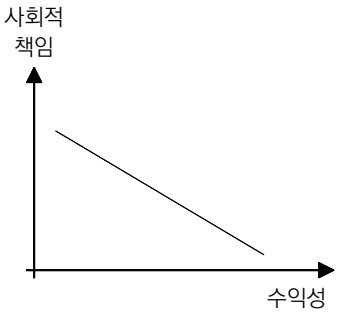
* 자료: 2020년 지방공기업 경영평가 편람

2. 공공기관 사회적 가치의 특징

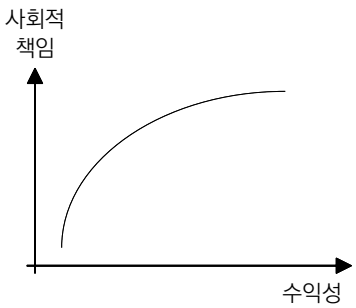
현재 공공기관 평가체계에서 사회적 가치 지표는 일부 기관의 특성을 반영한 차이만 있을 뿐 거의 모든 기관이 일자리 분야, 기회균등 및 사회적 약자 보호, 지역상생, 안전관리, 윤리 및 인권경영 분야로 동일하게 적용된다.

민간 기업의 경우 각 기업의 이해관계자와 가치사슬에 적합한 사회적 가치를 도출하고 이를 지표화해 관리하고 있기 때문에 각 기업의 특성에 적합한 지표가 발굴되고 관리되어 사회적 성과를 도출하는 데 비해 공공기관은 대부분 동일한 구성요소로 이루어진 사회적 성과지표를 관리하기 때문에 기관의 특성을 반영하기 어려운 구조로 이루어져 있다.

〈그림 1〉 사회적 가치가 반영되지 않은 경우 기업의 수익성과 사회적 책임과 간 관계



〈그림 2〉 사회적 가치가 반영되었을 경우 기업의 수익성과 사회적 책임 간 관계



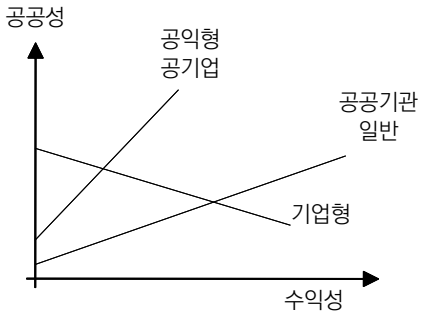
수익성 보다 공공성의 구현에 더 치중해야 하는 유형의 공공기관은 기관 운영과정에서 반드시 고려해야 하는 사회적 가치(예컨대 장애인 이용료 할인, 다자녀 할인 등)가 사회적 가치 성과지표로 반영되지 않는 한계가 있다. 공공기관의 경영성과의 일부는 사회적 가치와 직접 관련되고 있다. 예컨대 사회적 약자에 대한 시설 이용시 배려 등이 공공기관 설립의 고유 목적인 경우가 많다. 그러나 현재 공공기관 및 지방공기업 경영평가 지표에서는 기관의 경영성과에 사회적 가치 성과가 반영되어 있지 않기 때문에, 관련 법률과 조례, 지방의회의 요구에 의해 경영과정에서 공공성을 구현하기 위한 다양한 활동이 경영성과로 반영되지 못하고 있다. 특히 공공성을 강하게 구현하기 위해 지역주민에 대한 혜택을 확대하고 강화할 경우 기관의 경영수지의 악화가 초래될 가능성이 높은바, 이 경우 경영수지 악화로만 경영실적을 이해할 경우 공공기관이 추구하는 가치를 평가에서 고려하지 못하게 되는 문제가 발생하기 때문에 경영성과 실적에 사회적 가치 구현 경영실적을 반영해 지표로 관리할 필요가 있다.

현재까지 논의되고 개발된 사회적 가치 논의의 출발은 영리성을 추구하는 기업 분야에서 시작되었고, 수익 극대화를 추구하는 기업이 현재와 미래의 고객인 사회의 건전성을 유지하고 발전을 견인하는 것이 기업의 경영윤리에 부합될 뿐 아니라 장기적 관점에서 기업의 경영성과와도 연계되어 있기 때문에 다양한 연구와 개념화 및 구성요소 개발이 진행되었다. 그러나 공공기관의 경우 공공성과 수익성을 동시에 추구하는 조직으로, 조직 활동에 대한 다양한 법적·정치적 통제로 인해 수익성만을 추구하는 것이 원천적으로 불가능 한 경우가 많으며, 때로는 조직의 존재 이유가 사회적 가치를 구현하는 데 있는 조직도 있다. 특히 공공기관의 수익성과 공공성의 관계에서는 공기업 활동의 시장 거래 유무에 따라 수익창출 기반의 기업형 공공기관과 공공가치 구현을 위한 공

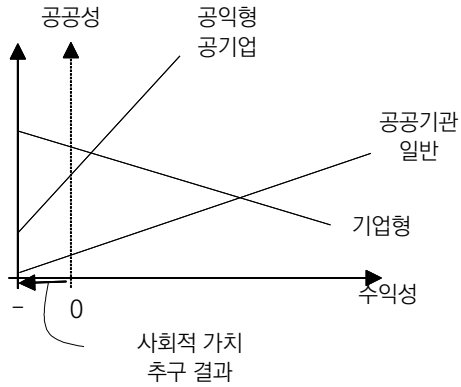
익형 공공기관 간에 큰 차이가 있다.

공공기관에서 시장형 공기업, 준시장형 공기업은 수익성과 공익성간 관계가 음의 관계를 가질 수 있지만, 공공성을 강조하는 공익형 공기업의 경우 수익성과 공공성의 관계는 정의 관계에 가깝거나 수익성과 공익성간 관계가 중립적인 관계에 처할 수 있다. 따라서 공익형 공기업에 대한 사회적 가치 요구를 일반 기업 또는 시장형 공기업과 동일한 지표와 수준으로 요구하는 데 한계가 있다.

〈그림 3〉 사회적 가치가 반영되지 않은 경우 공공기관의 공공성과 수익성 간 관계



〈그림 4〉 사회적 가치가 반영되었을 경우 공공기관의 공공성과 수익성, 사회적 책임 간 관계



지방공기업의 경우 지역사회 주민에 대한 행정서비스의 생산과 공급을 직접 담당하도록 요구되는 기관으로 설립 목적의 공익성이 대단히 높고, 법적 제재와 지방의회의 강력한 통제 하에 있기 때문에 수익성보다 공익구현을 목적으로 하는 기관이 대부분이기 때문에 일반 기업에 적용되는 사회적 가치 지표만으로 지방공기업의 사회적 가치 활동을 온전히 평가하는 데 한계가 있다. 특히 정당한 시장가격의 형성이 어려워 시장화가 불가능한 쓰레기 처리, 화장장 운영 등 도시관리 공공서비스 생산과 공급을 전담하는 지방공기업에 대한 영리기업 형태의 사회적 가치 구성요소 전담 요구는 지방공기업의 수익성과 경영성과에 부정적인 영향 요인이 될 수 있을 것이다. 따라서 지방공기업의 경우 경영평가에서 사회적 가치 지표의 계량화 또는 경영성과 요소화가 요구된다. 지방공기업의 경영성과에 연계된 사회적 가치 지표를 개발하고 반영할 경우 논리모형에 입각해 경영성과에 사회적 가치를 연계해 성과관리 할 필요가 있다. 특히 경영성과와 관련된 사회적 가치 실적 지표는 가급적 계량화해 반영해 지방공기업의 경영성과를 엄밀하게 파악하도록 해야 한다.

Ⅳ. 논리모형 기반의 지표개발

1. 논리모형의 이해

논리모형은 어떤 프로그램의 투입이 어떤 활동을 통해 조직에 반영되고, 어떤 산출물과 연계되며, 그러한 산출이 초래하는 결과와 영향간의 논리적 인과관계를 도식화한 것이다(Bickman, 1987). 프로그램 논리모형은 프로그램 논리에 바탕을 두고 프로그램의 요소들과 해결되어야 할 문제들 간의 핵심적인 논리적 관계들을 기술하는 다이아그램이면서 텍스트로 이해된다(노화준, 2012: 73). 최근 결과지향적 성과관리의 중요성이 부각되는바, 논리모형은 사업의 기획과 평가에서 활용상 유용성이 있으며, 조직과 정부의 성과관리 개념틀로 활용가능성이 매우 높다. 특히 사회적 가치의 대표적인 개념체계를 구성하는 UN의 SDGs를 구현하기 위해 개발된 SDGs Compass Guide(2016)에서도 논리모형을 활용해 사회적 가치를 구현하기 위한 지표를 개발하고 이를 체계화 할 것을 제안한 바 있는데, 논리모형은 공공기관의 사회적 가치 경영성과 평가를 위한 지표개발 및 실행에도 활용가치가 크다.

논리모형은 논리와 모형이라는 관념적 구성요소로 이루어져 있다. 모형은 시스템, 프로그램, 개입 등의 시각적인 표현이며, 어떤 절차나 복잡한 관계를 명확히 하는 데에 사용되는 도구다(Noga, 2009). 모형은 실제를 단순화해 만든 개념적 구성물로 모형 자체가 실제가 아니기 때문에 모형의 구성에 주의가 요구된다(최영출, 2011). 모형은 현실 또는 이론과 구조상 동일 관계로 이루어진 다양한 하위 요소들로 구성되기 때문에 시스템적 관점에서 이해되기도 한다. 논리는 각 모형을 구성하는 요소들 간의 합리적 추론관계로 이해할 수 있다. 합리적 추론이 이루어지기 위해서는 모형을 구성하는 요소들의 수준이 합리적인 위계관계에 있어야 하고, 시간의 흐름이라는 종단 관점에서 모형의 구성요소들의 시간적 선후관계에 대한 합리적 추론이 이루어져야 한다.

논리모형은 프로그램을 작동시키기 위한 자원, 계획된 활동, 실행하고자 하는 변화와 도달하고자 하는 결과간의 관계를 체계적이고 시각적으로 보여주는 방법으로(Kellogg Foundation, 2004: 1), 결과의 관리를 위해 활용될 수 있는 대표적인 모형(최영출, 2011)이다. 단순하게 표현하면, 논리모형은 어떤 조직의 투입과 산출에 이르는 과정을 합리적 추론에 의해 연결시킨 도표로, 일반적으로 자원(투입), 활동, 산출, 결과, 영향이라는 다섯 가지 기본 구성요소로 이루어져 있다(McLaughlin, et al., 1999; Cooksy. et al., 2001; Millar, et al., 2001; WBCSD, 2016).

조직의 성과관리에서 논리모형은 여러 가지로 유용하다. Miller et al.(2011)은 이를 다음과 같이 정리한다. 우선, 바람직한 결과를 도출하기 위해 반드시 달성해야 할 항목들을 이해할 수 있게 도와주며, 조직의 특정 활동을 통해 소망하는 결과를 성공적으로 달성할 수 있는지에 대한 평가를 가능하게 해준다. 또한 결과에 영향을 미칠 수 있는 결정적인 요인들을 확인하고 핵심 협력 당사자들을 확인할 수 있도록 해준다. 특히 산출물의 품질을 향상시키는 일에 관여하는 조직내 다양한 부서들간 연계를 가능하게 한다. 궁극적 결과에 영향을 주는 중간산출물의 확인할 수 있으며, 조직의 절차 개선을 위해 필요한 핵심 프로세스를 확인하는 데에 기여한다. 소망하는 최종 결과를

달성하는 데 필요한 추가적인 대안 전략을 도출하는 프레임워크를 제공하며, 현재의 사업과 정책에 대한 핵심적인 검토를 가능케 하고, 다양한 이질적이고 무관해 보이는 이해관계자들 간 연계구조를 확인하고 연결시켜 준다. Kellogg Foundation(2004)은 Wholey, et al.(1994)와 Barley, et al.(1998)의 연구를 토대로 논리모형이 조직의 사업을 향상시키는 이유를 다음 〈표 5〉와 같이 정리한 바 있다.

〈표 5〉 조직의 사업 개선과 성공에 대한 논리모형의 기여

사업의 구성요소	사업 성공의 기준	논리모형의 이점
기획과 설계	■ 사업 목표와 실행계획, 중요한 부작용 등이 미리 체계적으로 정의될 수 있는가	■ 이론 또는 논리와 실행해야 할 작업간의 갭을 찾아 이들을 해결할 수 있는 방안을 모색함
	■ 사업 목표와 실행계획 모두가 설득력 있고 실행 가능한가	■ 사업의 전체 윤곽을 이해하고 사업을 구성하는 부분적인 작업들이 어떻게 상호 협력해 작동되는가에 대한 공통의 이해 형성
사업의 집행과 관리	■ 적절하고, 신뢰 높고 유용한 성과정보를 확보할 수 있는가	■ 조직 활동과 결과 간에 가장 중요한 관리에 주의를 기울임
평가, 소통, 시장화	■ 평가를 활용하기로 되어 있는 이용자들의 성과 정보 활용에 대한 공동의 합의가 있는가	■ 평가 체계의 설계, 절차, 활용과 관련해 이해관계자의 참여와 관여 방법 제시

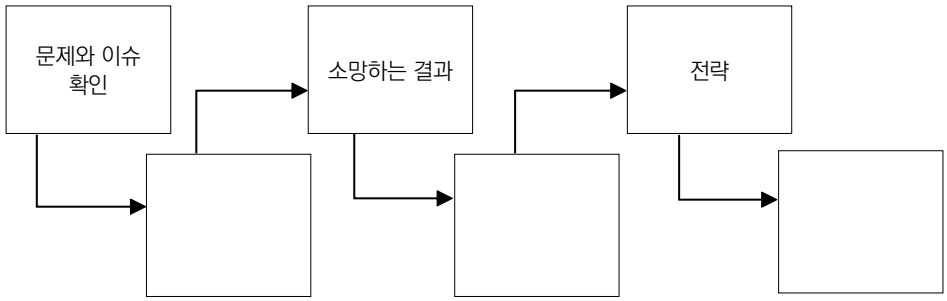
* 출처: Kellogg Foundation(2004: 6)

한편, 최영출(2011)은 조직의 성과관리와 논리모형 간에 밀접한 관련이 있음을 지적한다. 그는 성과관리의 범위를 성과관리 설계, 성과지표의 작성, 성과평가로 구분할 때, 논리모형은 특히 성과평가 중 집행점검평가와 관련되지만, 성과관리의 전체 범위와도 관련되어 있음을 제시하였다.

2. 논리모형을 활용한 사회적 가치 지표 개발 프로세스

논리모형을 활용한 지표 개발 프로세스는 크게 ① 논리모형 수립, ② 사업의 핵심요소 정립, ③ 평가지표 개발 등 총 세 단계로 구성된다. 이하에서는 각각의 단계를 간략하게 살펴보기로 한다.

〈그림 5〉 논리모형의 수립 단계



1) 논리모형 수립 단계

첫 번째 단계인 프로그램의 논리모형 수립은 어떤 사업 또는 새로 도입되는 가치에 대한 배경부터 영향에 이르기까지 전체 사업의 구조를 정립하는 개념도식화를 의미한다. 프로그램 논리모형 수립 단계는 문제와 이슈의 확인 → 지역사회 욕구와 자산 목록 작성 → 소망하는 결과 → 영향요인 → 전략 → 가정의 순서로 이루어진다(〈그림 5〉 참조). 먼저, 논리모형 수립을 위해 '문제와 이슈의 확인'이 요구된다. 사업을 통해 해결하려는 문제가 무엇이고 관련된 이슈가 무엇인가를 확인하게 되면 전체적인 사업의 방향이 도출될 수 있기 때문에 논리모형 정립시 가장 먼저 문제와 이슈가 확인되어야 한다. 다음으로, '지역사회 욕구와 자산 목록 작성'은 해당 문제와 이슈에 대한 지역사회의 수요 혹은 희망사항과 문제해결을 위해 이용가능한 자산이 무엇인지를 확인하는 단계다. 세 번째, '소망하는 결과'는 사업을 통해 단기 혹은 장기적으로 도달하고자 하는 결과물이 무엇인가를 확인하는 것이다. 그 다음, '영향요인 도출'은 조직 혹은 지역사회의 변화를 위한 사업 추진에서 긍정적인 또는 지지하는 요소는 무엇이고, 부정적이거나 위험요소는 무엇인가를 확인하는 것이다. 이어서 '전략의 수립'은 논리모형을 통해 정립해 추진하고자 하는 사업이 원활하게 받아들여지고 지지받는데 도움이 되는 활동들의 목록이다. 예를 들면, 인권보호지침의 제정이 요구되는데 다양한 저항이 예견되는 경우 이러한 저항을 어떻게 지지로 바꿀 것인가와 관련된 행동들이다. 마지막으로, '가정의 확인'은 지역사회 또는 조직에서 확인된 변화전략이 작동할 수 있는 이유는 무엇인가라는 배경을 탐색하는 과정이다.

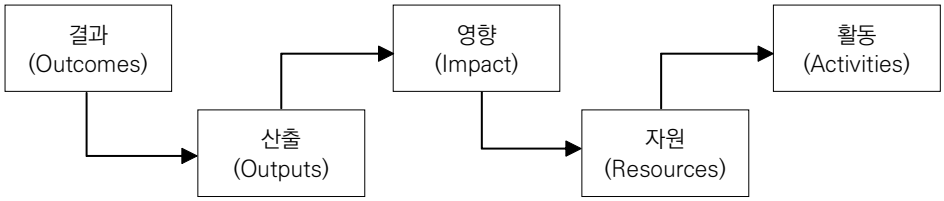
2) 사업의 핵심요소 정립 단계

논리모형을 활용한 지표 개발 프로세스의 두 번째 단계는 '사업의 핵심요소 정립' 단계다. 이 단계에서는 논리모형의 핵심요소인 자원, 활동, 산출, 결과, 영향의 요소를 탐색하고 이를 확인한다(〈그림 6〉 참조). 논리모형을 활용한 사회적 가치 지표를 개발하는 과정에서 우선 정립할 요소는 산출과 결과에 대한 이미지이다. 결과의 정립은 단기 결과와 장기결과로 구분되는데, 핵심은 특정 사업에 참여하거나 혜택을 받는 사람들 또는 외부의 지지자 등의 태도, 행태, 지식, 기술, 지위가 프로그램 활동의 결과 기대되는 변화를 의미한다. 산출은 활동의 직접적인 결과로 얻어지는 데이터들을 의미하며, 프로그램에 의해 전달되거나 생산되는 서비스 또는 재화의 규모, 범위 등과 관련된 기술을 의미한다.

예를 들면, 조직내 인권감수성을 높이기 위한 교육훈련 활동을 사회적 가치로서 인권사업의 활동이라고 할 때, 산출은 조직내 인권교육 참여자의 수가 된다. 영향은 사업 활동을 수행한 결과 기대되는 조직과 지역사회, 시스템의 변화를 의미하며, 전반적인 정책 분야의 성장과 성숙을 포함한다. 투입과 자원의 확인은 '앞 단계에서 정립된 예산 결과와 산출을 내는 데에 필요한 자원은 무엇인가'에 대한 답변 요소를 정립하는 과정이다. 투입 요소를 확정하는 과정에서는 투입 또는 자원에 영향을 미치는 요소나 맥락 등에 대한 확인이 필요한 경우도 있다. 활동의 정립은 효율적인 문

제해결 또는 결과 도출의 방법을 탐색해 확정하는 것이다. '결과를 내기 위해 어떤 활동을 계획하고 실행해야 하는가'에 대한 답변이 활동을 의미한다.

〈그림 6〉 논리모형을 구성하는 사업 핵심요소 정립 절차



3) 평가지표 개발 단계

논리모형이 구성되면 성과지표 개발을 통해 결과지향적 사업관리와 그 실적에 대한 평가체계를 구성해야 한다. 성과지표의 개발 단계는 평가초점(착안사항) 도출 → 이해관계자의 정립 → 핵심질문 → 지표 도출의 과정을 거친다. 평가의 초점 정리는 사업에서 가장 중요한 측면에 대한 생각으로 이론적 논리모형으로부터 도출되는 요인이다. 이해관계자의 정립은 사업의 성공적인 결과 도출을 위해 평가의 초점에 대해 이해관계를 가지고 있으며 관심을 가진 고객을 정립해야 한다. 이들 이해관계자 정립은 핵심질문을 도출하는 과정에서 이루어지는 단계이다. 핵심질문의 도출은 중요 이해관계자와 고객이 조직의 사업에 대해 가지는 물음으로, 성과에 영향을 미치는 활동이 될 수도 있으며, 산출물 또는 결과에 대한 물음일 수 있다. 논리모형을 통한 지표의 개발은 평가의 초점 영역별로 핵심질문과 관련된 답변 형태로 도출될 수 있다.

〈표 6〉 사회적 가치 성과지표 도출 예시

평가초점	핵심질문	지표	측정방식
관계	자원봉사자 확보가 가능한가?	자원봉사 참여자 수	활동별 참여자 수 계산
	자원봉사자의 활동을 가치로 환산할 수 있는가?	자원봉사자의 활동에 대한 화폐적 측정	참여자별 참여시간의 합산후 최저임금 단가로 인건비 추정
	지역사회의 긍정적인 변화를 유도할 수 있는가?	긍정적인 언론보도 수	신문기사 수 방송보도 수
효과성	얼마나 많은 장애인이 시설을 이용하는가?	시설별 장애인 이용 건수	장애인 이용건수 계산
	시설이용 장애인에게 준 혜택은 화폐적으로 얼마로 산정되는가	시설별 장애인 이용에 대한 화폐적 측정	시설별 장애인 이용건수 합산 후 이용료를 활용해 장애인의 총 이용요금 계산(혜택 추정)

3. 공공기관의 사회적 가치 지표 개발을 위한 기준 설정과 측정

본 연구의 대상인 공공기관은 그 존재 이유 자체가 사회적 가치의 추구에 있다. 달리 말하면, 공공기관은 고유사업을 통해 사회적 가치를 창출하는 조직이다. 그럼에도 불구하고, 현행 공공기관 평가체계는 고유사업을 통한 수익창출(수익성)과 고유사업과는 별개의 사회적 가치 창출(공익성)을 별도로 평가하고 있다. 그 결과, 고유사업을 통해 창출되는 사회적 가치는 전혀 고려되지 않고 있으며, 사회적 가치창출이라는 명목으로 고유사업과는 무관한 부가활동을 수행해야 하는 처지다. 특히, 고유사업을 통해 창출되는 사회적 가치를 고려하지 않다보니, 경영성과와 수익성에 있어서의 문제가 전적으로 공공기관의 경영관리나 사업운영 혹은 방만한 경영에서 비롯된 것처럼 취급되는 경향이 있다. 실은 일부 공공기관의 미션과 고유사업의 성격 자체가 사회적 가치 추구를 위한 수익성의 불가피한 감소를 전제하고 있음에도 말이다. 공공기관의 사회적 가치 측정지표를 설계하는 데에 있어 무엇보다도 고유사업을 통해 창출되는 사회적 가치에 주목해야 하는 이유다.

그렇다면, 공공기관이 고유사업을 통해 창출하는 사회적 가치를 어떻게 평가할 수 있을까? 앞서 설명한 논리모형을 활용한 지표개발 프로세스에 따르면, 처음 두 단계(논리모형의 수립과 사업의 핵심요소 정립)를 거치면서, 고유사업이 가져오는 다양한 결과물들(산출, 결과, 영향) 가운데 어떤 것을 사회적 가치로 선택하여 지표화하고 측정할 것인지를 결정할 필요가 있다.

이를 위해 본 연구는 '사회성과인센티브 추진단'(라준영 외, 2017)의 사회성과 측정범위에 대한 설정기준 가운데 두 가지를 활용하고자 한다.[6] 하나는 결과중심성이다. 공공기관의 활동을 통한 수혜자로서 목표집단의 직접적인 변화인 '결과(outcomes)'만을 사회적 가치에 포함시키고자 한다. '영향(impact)'은 측정이 어렵고 기관활동의 기여정도를 객관화하기 곤란하기 때문에 제외하고, 누구든 합의할 수 있는 수준에서의 결과만을 포함한다. 특히 수익성과 동일한 수준에서 비교가능하도록 사회적 가치를 측정하기 위해 화폐적으로 환산가능한 결과만을 고려하고자 한다. 다른 하나는 '미보상성'이다. 공공기관이 제공하는 재화나 서비스가 시장에서 수혜자들에 의해 혹은 다른 기관(예를 들어, 정부기관)에 의해 보상(혹은 보조)받지 못하는 결과만을 공공기관이 창출한 사회적 가치로 측정하도록 한다.

한 공공기관이 교통약자들에게 저렴한 가격에 이용할 수 있는 택시서비스를 제공할 경우를 예로 생각해 보자. 수혜자로서 목표집단은 교통약자이고, 공공기관의 사업으로 인한 이들의 직접적인 변화는 택시서비스 이용에 있어 시중보다 저렴한 가격지불이다. 본 연구는 이러한 '결과'만을 바로 공공기관이 교통약자를 위한 택시서비스 제공사업을 통해 창출한 사회적 가치라고 정의한다. 아울러 이 때 사회적 가치는 공공기관이 민간 택시서비스보다 저렴한 가격으로 서비스를 제공하는 데에 있어 시장기구를 통해 보상받지 못하는 혜택으로 측정할 수 있다. 교통약자가 민간택시

6) 사회성과인센티브는 "사회적 기업이 창출한 사회적 가치를 화폐가치로 환산하여 측정하고, 이를 기준으로 직접 보상하는 제도"로, SK 최태원 회장이 2013년 다보스 포럼에서 제안한 Social Progress Credit(SPC) 개념을 사회적 기업 생태계에 적용한 것이다(라준영 외, 2016: 2). SK를 포함하여 SPC의 취지에 공감한 한국사회적기업진흥원, 한국사회적기업중앙협의회, 학계가 공동으로 '사회성과인센티브 추진단'을 구성하여 2015년부터 사회성과인센티브제도를 운영하고 있다.

를 이용할 경우와 대비하여 공공기관의 택시서비스를 이용했을 때의 요금 절감분이 그러한 보상받지 못한 혜택으로서 공공기관이 창출한 사회적 가치의 규모로 측정한다. 만약 해당 사업을 운영하는 데에 있어 중앙정부나 다른 정부기관의 재정지원을 받는 경우는 지원받은 재정규모만큼을 제외하고 측정한다.

V. 사례 적용: 수원도시공사

1. 수원도시공사의 주요사업

수원도시공사는 「지방공기업법」제49조를 상위법의 근거로, 수원시가 제정한 「수원도시공사 설립 및 운영 조례」를 근거로 설치된 지방공기업이다. 설립목적은 효율적인 지역개발과 주민 복리증진에 기여함이다. 예산은 약 866억원(2019년도 예산기준) 규모이며, 정원 771명이 근무하고 있다.

주요사업은 도시개발사업(현재 추진 중인 사업은 망포역 복합센터 건립 사업, 탑동지구 도새개발 사업, 연화장 시설개선 사업), 주차시설사업(총 51개소), 환승시설 사업(총 2곳), 번호판제작, 장례시설, 장기요양사업, 교통약자지원 사업(한아름 콜센터), 자원재활용사업, 시설운영사업(장안구민회관, 수원종합운동장, 체육시설, 가족여성회관 운영사업 등), 여자축구단 운영사업을 수행하고 있다.

2. 수원도시공사의 사회적 가치 지표 현황과 특징

수원도시공사 사회적 가치 지표는 지방공기업에 보편적으로 적용되는 '지방공기업 경영평가'에서 요구하는 사회적 가치 지표를 적용받는다. 대분류 지표는 일자리 확대와 사회적 책임으로 구성된다. 일자리 확대는 1개 중분류 지표(일자리 창출 및 일·가정 양립을 위한 노력)로 구성되며, 사회적 책임은 5개 중분류 지표(소통 및 참여 / 윤리경영 / 인권경영 / 재난안전관리 / 지역상생발전)로 구성된다. 각 중분류 지표는 2~4개의 세부평가내용으로 구성되어 있다. 측정방법으로 다수가 정성지표지만, 일부는 정량지표를 포함하고 있다.

〈표 7〉 수원도시공사 사회적 가치 지표의 구성

대분류지표	중분류 지표	평가내용	정량/정성
일자리 확대	일자리 창출 및 일·가정 양립을 위한 노력	① 청년 의무고용비율 달성도	정량
		② 일자리 창출을 위한 노력과 성과	정성
		③ 일·가정 양립 및 일자리 질 개선을 위한 노력 – 일·가정 양립 노력과 성과 – 기존 근로자의 일자리 질 개선 및 전환근로자에 대한 처우 개선 노력과 성과 – 근로기준법(근로시간 단축) 준수(정량)	정성 + 정량
		④ 파견용역 근로자 정규직 전환 추진실적	정량
사회적 책임	소통 및 참여	① 고객 및 주민의 경영참여 등 의견을 적극적으로 수렴하고 공기업 경영에 적극적으로 반영하는가?	정성
		② 상생과 협력의 공공 노사관계를 구축 및 유지 노력은 적절한가?	정성
		③ 단체협약 내용의 합리성과 단체교섭 및 노사협의회 운영의 적절성 및 단체협약 개선을 위한 노력 또는 성과는 적절한가?	정성
		④ 지방공기업 통합경영공시 업무매뉴얼 등을 준수하고 충실한가?	정량
	윤리경영	① 윤리경영체제 구축·운영 및 노력과 성과는 적절한가?	정성
		② 기관의 투명성과 경영 책임성을 높이기 위한 기록관리 개선노력과 성과는 적절한가?	정성
	인권경영	① 인권경영 체계 구축의 노력과 성과는?	정성
		② 인권경영(사업)의 실행·공개 노력과 성과 및 구제절차 제도화의 타당성	정성
		③ 공정사회 구현을 위한 노력과 성과는 적절한가?	정성
	재난안전관리	① 근로자와 국민의 안전과 건강을 보장하기 위해 구축된 재난·안전관리체계는 적절한가?	정성
		② 구축된 재난·안전관리체계가 원활히 운영될 수 있도록 하는 기관의 재난·안전관리 역량강화 노력은 적절한가?	정성
		③ 재난·안전관리체계 운영은 적절한가?	정성
		④ 재난안전사고: 사망만인율, 재해율, 안전사고 발생건수	정량
	지역상생발전	① 지역사회·경제 공헌	정성
		② 사회적 약자 배려	정성
		③ 지역상생 고용 및 구매 실적	정량
		④ 친환경 경영실적	정량

수원도시공사는 사회적 가치 지표에 대한 관리를 위해 세부평가내용별로 관리방향을 정하고 업무를 추진해 오고 있다. 공사의 중분류 지표별 관리방향과 활동, 관리를 위한 활동의 특징을 간략하게 살펴보도록 한다.

우선, 일자리 관련 사회적 지표의 관리를 위한 수원도시공사 활동의 특징은 다음과 같다. 청년 고용의 경우, 사회적 가치 창출을 목적으로 한 활동이라기보다는 일상적인 채용활동 성격을 띤다. 신규사업 발굴의 경우, 기관의 발전과 수요의 충족 등을 목적으로 하는 조직의 일반적인 경영활동으로서, 사회적 가치 창출을 위한 별도의 노력으로 보긴 어렵다 .현장근로자 간담회와 일 · 생활균형의 경우도 사회적 요구를 반영하거나 직원들의 동기부여를 위한 일반적인 경영활동의 성격이 짙으며, 사회적 가치 창출보다는 내부적인 관리 목적의 활동에 가깝다. 정규직 전환결정의 경우, 경영상의 필요 혹은 외부압력에 대응하기 위한 활동으로 사회적 가치 창출을 위한 별도의 노력이

라고 보기 어렵다.

소통 및 참여 관련 사회적 가치 지표의 관리를 위한 기관 활동의 특징은 다음과 같다. 고객 및 주민의 의견수렴 및 반영을 위한 활동은 민주사회 국민의 권리를 실현하는 것이자 정부기관의 권한 남용을 방지하기 위해 필요한 것이기 때문에 사회적 가치 창출보다는 기본권의 실현(강화)을 위한 활동에 해당된다. 노사관계의 경우, 조직 내부적으로는 가치 있는 활동이지만, 대외적인 사회적 가치 창출에는 직접적으로 영향을 미치는 활동과는 무관하다. 경영공시 의무준수의 경우, 이미 사회적으로 가치가 있다고 합의된 사항에 대한 준수여부와 관련된 것이기 때문에 사회적 가치 창출과는 다소 거리가 있다.

윤리경영과 인권경영 관련 사회적 가치 지표의 관리를 위한 기관 활동의 특징은 다음과 같다. 윤리경영의 경우 비리와 부패로 인한 사회적인 폐해를 방지하기 위한 내부적인 통제기제를 갖추기 위한 활동으로 사회적 가치 창출과는 다소 거리가 있다. 인권경영 관련 사회적 가치 지표의 관리를 위한 기관 활동의 특징은 인권침해로 인해 사회적인 폐해를 방지하기 위한 내부적인 통제기제를 갖추기 위한 활동으로 사회적 가치 창출과는 거리가 있다.

재난안전관리 관련 사회적 가치 지표의 관리를 위한 기관 활동의 특징은 주로 기관의 내부적인 재난안전관리체계를 갖추는 활동과 관련되므로 대외적인 사회적 가치와는 다소 무관하다고 할 수 있다.

지역상생발전 관련 사회적 가치 지표의 관리를 위한 기관 활동의 특징은 다음과 같다. 지역상생발전을 위한 일련의 활동이 조직 내에서 제도화되었는지 여부가 명확하지 않아, 사회적 가치 창출의 지속성을 보장할 수 있는지 의문이다. 또한 지역상생발전에 기여하기 위한 일련의 활동들이 실질적인 성과를 거두고 있는지 확인할 필요가 있다.

수원도시공사의 사회적 가치 지표의 측정에 있어서의 주요 특징과 문제점은 다음과 같이 정리된다. 투입이나 과정 중심의 측정이 주를 차지한다. 또한 기관의 고유사업 관련 경영활동이 사회적 가치 증진에 기여한 성과를 측정하는 지표가 부재하다. 인력이나 예산 등 자원의 투입, 적절한 체계 혹은 시스템 마련, 혹은 사회적으로 바람직하다고 가정되는 가치 혹은 산출을 위한 노력이나 활동 등을 성과의 대체물(proxies)로 사용되고 있으며, 투입이나 과정 중심으로 지표가 구성되다 보니 정량적인 측정보다는 정성적인 측정방식이 주가 되는 경향이 있다.

최종산출물인 사회적 가치 증진에 대한 명확한 개념정의가 부재한 것에서 비롯된 측면이 있다. 사회적 가치와 관련 투입-과정-산출-영향에 이르는 생산기술(혹은 인과관계)의 모호성도 그 주요 원인이라고 할 수 있다. 특히, 내부적인 관리활동이 어떻게 조직의 대외적인 영향, 특히 사회적 가치 창출로 이어지는지에 대한 명확한 인과관계 설명 부재하다.

지방공기업의 사회적 가치 지표체계는 기관 고유사업과의 연계성 부재하다. 따라서 현행 사회적 가치에 대한 측정지표는 기관의 고유사업이 아닌 지표로 설정된 사회적 가치를 위한 경영·관리활동이나 별개 사업을 실행한 결과나 그 과정으로 측정되고 있다. 수원도시공사와 같은 공공조직은 민간부문에서 담당하기 어려운 재화나 서비스를 공급하는 데에 존재의미가 있으며, 따라서 기관의 고유사업을 통한 사회적 가치 증진에 가장 중요한 의의를 가지고 있다. 그럼에도 불구하

고, 사회적 가치가 기관의 고유사업에 어떻게 반영되고 있는지, 혹은 기관의 고유사업이 사회적 가치 증진에 어떻게 혹은 어느 정도 기여하고 있는지를 측정하는 지표가 부재하다.

현재와 같은 체계로 사회적 가치가 관리될 경우 기관의 사회적 가치 추구 활동의 지속성 보장이 부족해진다. 사회적 가치 측정지표와 기관 고유사업 간의 연계성이 부족하다보니, 사회적 가치 창출을 위한 일련의 사업이나 활동이 지속성이 부족한 성격을 보이고 있다. 일상적인 조직활동과 사회적 가치 창출을 위한 활동의 경계가 어느 정도 명확할 것인지에 따라 활동의 지속성 정도도 달라질 가능성이 커질 것이다.

3. 수원도시공사 사회적 가치 지표 제안

현재 수원도시공사의 사회적 가치 성과 지표는 공공성과 수익성을 동시에 추구해야 하는 공사의 고유사업에 반영되지 않고 있다. 수원도시공사의 사회적 가치 경영 성과를 정당하게 평가하고 측정하기 위해서는 사회적 가치로서 공공성 구현이라는 기관 고유사업 활동을 통한 사회적 가치 성과가 기관의 경영실적에 반영될 수 있는 성과 및 측정지표가 개발되어 경영성과에 반영되어야 하는 것이다.

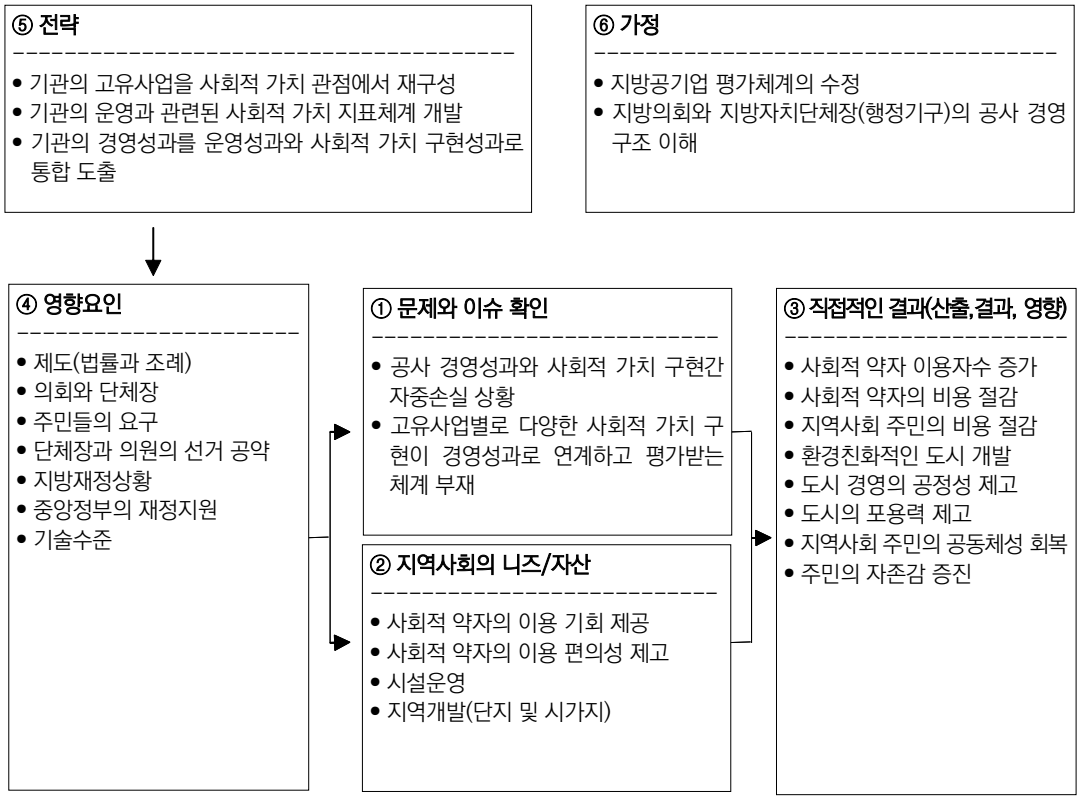
수원도시공사의 사회적 가치 성과 및 측정지표를 개발하고 제시하는 것은 기존의 지방공기업 평가 체계에서 제시된 일자리사업, 윤리경영 및 인권경영, 재난안전관리, 지역상생 지표와는 별도의 지표로 구성되어 있는 기존의 사회적 가치 측정 지표와는 별도로 구분되는 기관의 고유한 경영사업의 활동을 통해 구현되는 사회적 가치를 지표화해 측정하고 이를 성과에 반영하도록 하는 것에 초점이 있다.

고유사업 경영을 통한 사회적 가치 지표의 개발은 프로그램 논리모형을 통해 개발할 수 있으며 논리모형의 기본 틀을 토대로 다음과 같은 구성요소를 통해 경영성과에 대한 수원도시공사의 사회적 가치 성과 및 측정 지표를 개발해 제안할 수 있다.

〈그림 7〉 수원도시공사 사회적 가치 측정지표 개발을 위한 구성의 요소

구성요소	자원/투입	활동	산출	결과	영향
사회적가치관점	• 도시개발(단지, 시가지조성) • 주차시설 (거주지, 공영) • 환승시설 • 번호판제작 • 장례시설 • 장기요양사업 • 교통약자지원 • 자원재활용 • 시설운영(구민회관, 종합운동장, 체육시설, 가족여성회관) • 여자축구단	• 환경친화적 도시개발 • 주차시설 지역주민 및 사회적 약자 이용 혜택 • 환경친화적이고 사회적 약자 친화적 환승시설 운영 • 지역사회 이익환원형 번호판 제작 • 지역주민 및 사회적 약자에게 이익이 가는 장례시설 운영 • 장기요양사업운영 • 교통약자의 교통편의 제공 • 환경친화적 자원재활용 사업 운영 • 시설 운영시 지역주민과 사회적 약자 이익증진 • 여자축구단 운영 및 지원	• 환경친화적 도시 기반시설 구축 • 시설 이용하는 사회적 약자의 수 증가 • 시설이용 사회적 약자의 비용 절감 • 교통약자의 이동 빈도 증대 • 교통약자의 비용절감 • 시설이용 지역주민의 비용 절감 • 여성축구단 운영을 통한 여성의 적극적인 사회활동 및 지역사회 양성평등 신장 • 지속가능한 폐기물 활용	• 지속가능한 환경보호와 도시개발 구현 • 사회적 약자 보호 • 사회적 약자의 시설 이용상 형평성 보장 • 지역주민의 지역애착형성 • 공동체 의식 회복 • 도시생활의 만족도 제고	• 지속가능한 도시로서 수원시 구현 • 도시 포용도 증대 • 시민의 자존감 제고
핵심질문	어떤 자원이 사회적 가치에 영향을 미치는가?	사회적 가치와 관련된 어떤 활동인가?	이 활동으로 산출되는 것은 무엇인가?	대상 집단(이해관계 집단 등)에 발생한 이익은 무엇인가?	대상 집단의 이익발생을 통해 이루어진 변화는 무엇인가?

〈그림 8〉 수원도시공사 사회적 가치 성과 측정지표 개발을 위한 사업기획 논리구조



〈표 8〉 수원도시공사 고유사업 분야별 사회적 가치 성과 및 측정지표의 개발

<table>
<tr><th>초점</th><th>이해관계자</th><th>핵심질문</th><th>지표</th><th>측정</th></tr>
<tr><td rowspan="5">주차사업을 통한 사회적가치 구현</td><td>주차요금 할인대상자</td><td>주차요금을 어느 정도 감면받았는가?</td><td>주차요금할인총액</td><td>□ 할인대상별 주차할인금액 총합 – 정부(지자체)지원금
<table>
<tr><th>할인율</th><th>할인대상</th></tr>
<tr><td rowspan="2">전액</td><td>장애 1~3급</td></tr>
<tr><td>국가유공자</td></tr>
<tr><td rowspan="3">50%</td><td>장애 4~6급/다자녀가구(두 자녀 30%)</td></tr>
<tr><td>경차/저공해차량</td></tr>
<tr><td>병역명문가/모범납세자/ 자원봉사 마일리지</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>거주자우선 혹은 전용 주차장 이용자</td><td>거주자우선 혹은 전용 주차장(이하 거주자주차장) 이용자는 타공영주차장을 이용할 경우보다 어느 정도 혜택을 보는가?</td><td>거주자주차장 이용자 혜택</td><td>□ 거주자주차장 주간이용자 혜택 총합 + 야간이용자 혜택 총합 + 거주자주차장 전일이용자 혜택 총합
· 거주자주차장 주간이용자 혜택 총합: ｜거주자주차장 주간이용료 – 타공영주차장 주간 평균이용료｜ × 거주자주차장 주간이용자 수 = ｜20,000 – 47,167｜× 거주자주차장 주간이용자 수 *타공영주차장: 노상노외주차장과 주택가공동주차장(환승주차장 제외)
· 거주자주차장 야간이용자 혜택 총합: ｜거주자주차장 야간이용료 – 타공영주차장 야간 평균이용료｜ × 거주자주차장 야간이용자 수 = ｜20,000 – 30,333｜× 거주자주차장 야간이용자 수
· 거주자주차장 전일이용자 혜택 총합: ｜거주자주차장 전일이용료 – 타공영주차장 전일 평균이용료｜ × 거주자주차장 전일이용자 수 = ｜20,000 – 55,000｜× 거주자주차장 전일이용자 수</td></tr>
<tr><td>번호판 제작소 이용자</td><td>수원의 번호판 제작소 이용자는 타도시에서 번호판을 교부받을 경우보다 어느 정도 혜택을 보는가?</td><td>번호판 제작소 이용자 혜택</td><td>□ ｜수원도시공사의 번호판규격별 교부수수료+보조판+봉인료 평균 – 전국 도시의 번호판 규격별 교부수수료+보조판+봉인료 평균｜× 수원의 번호판 제작소 이용자 수</td></tr>
<tr><td>환승센터 이용자</td><td>환승센터로 인해 어느 정도 혜택을 보는가?</td><td>환승센터 제공 혜택</td><td>□ 환승센터 유지관리비용 – 환승센터 부대시설 임대료 등 수입 (총 2개소)</td></tr>
<tr><td>역전지하상가 임차인</td><td>민간상가 임대와 비교하여 공공시설 상가임대에 따른 혜택은 어느 정도인가?</td><td>역전지하상가 임차인 혜택</td><td>□ (주변 민간상가 평균임대료 – 역전지하상가 평균임대료) × 역전지하상가 점포 수</td></tr>
</table>

생활·복지 사업을 통한 사회적가치 구현	관내 연화장 이용자	타지역 장례시설과 비교하여 관내 이용자가 어느 정도 혜택을 받는가? (대체재로서 타시설공단의 이용료와 비교)	관내 연화장 이용자 혜택	□ 화장장 이용 혜택 + 장례식장 이용 혜택 + 봉안당 이용 혜택 ·화장장 이용 혜택: (화장장 이용료 – 타시설공단 화장장 평균이용료) × 화장장 이용 수 ·장례식장 이용 혜택: (장례식장 이용료 – 타시설공단 장례식장 평균이용료) × 장례식장 이용 수 ·봉안시설 이용 혜택: (봉안시설 이용료 – 타시설공단 봉안시설 평균이용료) × 봉안시설 이용 수
	장기요양지원센터 이용자	타지역 장기요양기관(시설·보호)과 비교하여 관내 이용자가 어느 정도 혜택을 받는가?	장기요양지원센터 이용자 혜택	□ 기초생활수급권자 이용 혜택 + 일반인 이용 혜택 ·기초생활수급권자 이용 혜택: (일반인입소자 일일부담료 × 기초생활수급권자 총 입소일 수) – 정부(지자체) 보조금 *기초생활수급권자는 무료임 ·일반인 이용 혜택: (등급별 입소자 일일부담료 – 민간운영기관 등급별 입소자 일일부담료) × 일반인 등급별 총 입소일 수
	교통약자	교통약자가 일반택시 대신 한아름콜센터를 이용함으로써 받는 혜택은 어느 정도인지?	한아름콜센터 이용자 혜택	□ | 한아름콜센터 이용자의 지불비용 총합 – 택시이용 요금으로 환산한 비용 총합 | – 정부(지자체) 보조금 〈한아름콜센터 이용비용〉 -수원시내: 대중교통 시내버스 카드요금 적용 -수원시외: 시 경계부터 5㎞마다 100원 추가 〈경기도 택시요금〉 -기본요금: 3,800원 -표준형 추가요금: 2㎞ 경과뒤 132m 또는 31초마다 100원씩 추가 -도농복합 가형: 2㎞ 경과 뒤 104m 또는 25초마다 100원씩 추가 -도농복합 나형: 83m 또는 20초마다 100원씩 추가 -심야 및 시외할증: 20% 할증
	수원시민	소멸했을 경제적 이익이 자원순환을 통해 창출되어 시민을 위해 간접적으로 활용된 정도?	재활용품 매각을 통한 이익	□ 자원순환센터의 재활용품매각을 통한 수입실적
문화·체육 사업을 통한 사회적가치 구현	문화·체육시설 이용자	주관적인 지불의사비용과 실제 이용요금 간의 차이는 어느 정도인지?	문화·체육시설 이용자 혜택	□ (문화·체육시설별 지불의사비용(willingness to pay) – 실제 이용요금) × 문화·체육시설별 이용자 수 ·문화·체육시설별 지불의사비용(willingness to pay) – 실제 이용요금: 시민을 대상으로 한 설문조사를 통해 규모를 파악

Ⅵ. 결론 및 제언

공공기관의 사회적 가치 강조는 최근 경영평가 체계에 포함되어 그 비중이 확대되고 있다. 이는 경영성과가 차지하는 비중이 감소되는 효과를 초래하고 있는바, 공익성과 수익성을 동시에 추구해야 하는 공공기관의 평가 결과에 영향을 줄 수 있다. 공공기관은 시장경쟁과 수익성에 비중이 큰 기관이 있는 반면, 장애인 이동지원, 여성의 사회활동 및 경제활동 지원 등 기관의 설립 목적 자체가 공공성과 사회적 가치 구현에 초점이 있는 기관도 있다. 공공성과 사회적 가치를 기관의 기본 목적으로 삼는 공공기관은 사회적 가치 지표의 평가 배점이 증가함에 따라 기관의 경영실적을 통해 파악되는 수익성이 악화될 가능성이 크다.

사회적 가치 운동을 벌이는 국제기구는 모두 사회적 가치의 구현 영역을 제시하면서, 사회적 가치를 추구하는 기관은 각 기관의 고유한 사업에 맞는 사회적 가치를 구현하는 지표체계를 개발해 운영하도록 조언하고 있다. 그러나 우리나라 공공기관의 평가체계에 도입된 사회적 가치 지표는 각 기관의 고유한 경영사업의 특성을 고려하고 반영할 수 있도록 되어 있지 못하고, 공공기관의 유형상 차이에서 기인한 미세한 변화만 줄 뿐 모든 공공기관이 동시에 동일한 내용의 사회적 가치 지표를 추구하도록 설계되어 있다.

이 같은 우리나라 공공기관의 경영평가 체계에 도입된 사회적 가치 지표 체계는 특히 지역사회에서 필요한 지역사회의 공공서비스를 직접 생산하고 공급하는 지방공기업에게는 매우 직접적인 영향을 준다. 따라서 현재의 공공기관 경영평가 체계는 두가지의 개선이 요구되는바 첫째는 공공성과 수익성을 동시에 추구하는 공공기관의 고유사업에 대한 사회적 가치 관점의 지표를 개발해 이를 고유사업 경영성과에 반영한 종합적 경영성과 평가지표의 도입이다. 이를 위해서 본 연구는 공공성과 수익성을 동시에 추구하도록 설립된 지방공기업인 수원도시공사를 사례로 결과지향의 성과지표 개발체계로 제시되는 논리모형에 입각해 수원도시공사의 사업성과지표를 일반 경영성과와 사회적 가치 구현 성과를 결합한 사회적 가치 측정지표를 종합적으로 제시하였다.

둘째는 공공기관의 경영평가 전체 틀에 대한 개선이 요구된다. 이는 앞서 제시한 공공기관 평가시 고유사업 수행과정에서 구현하는 사회적 가치 실적을 성과에 반영할 수 있도록 평가체계 개편를 개편해 주는 것이다. 이는 현재의 지방공기업을 포함한 공공기관 평가지표 체계 하에서는 고유사업 경영실적 지표와 사회적 가치 지표가 분리되어 관리되고 있기 때문이다. 공공기관의 특성을 반영해 고유사업 분야 사회적 가치 구현 성과를 경영성과로 반영할 수 있도록 경영평가 지표 체계를 우선 개편할 필요가 있다.

고유사업 경영성과 측정시 고유사업 분야 사회적 가치 구현 성과를 측정해 경영성과에 반영한 통합 경영성과를 산출해 이를 고유사업 경영성과 실적으로 활용할 수 있는바, 이를 위해서는 공공기관 경영성과 지표를 경영실적 지표와 사회적 가치 구현 실적 지표로 구분해야 하며, 고유사업 경영실적을 우선 도출해 이에 대한 수익성을 평가하되, 사회적 가치 구현에 따른 실적을 측정지표에 따라 화폐적으로 산출해 손실부분을 수익으로 전환하고 이를 고유사업 경영실적과 결합한 통합 경영실적으로 산출해 이에 대해 평가점수 부여할 수 있을 것이다. 이를 통해 공공성을 중요한 기관

목적으로 운영하는 지방공기업의 사회적 가치 구현 실적이 정당하게 평가받을 수 있을 것이다.

참고문헌

국가지속가능포털(환경부 운영) http://ncsd.go.kr/ksdgs?content=3

기술표준원. (2011).「ISO 26000 제정 및 동향」, KATS 기술보고서.

기획재정부. (2019).「 2020년 공공기관 경영평가 편람」, 세종: 기획재정부.

김태완 등. (2016). UN의 지속가능발전목표(SDGs) 추진 전략과 주요 내용: 빈곤 및 불평등을 중심으로. 보건복지포럼(2016.10).

남궁근. (2019). 사회적 가치 실현을 위한 성과 거버넌스: 문재인 정부 국정과제의 성과평가를 중심으로,「한국행정연구」, 28(3): 35-70.

노화준(2012)「정책평가론: 프로그램성과와 정책혁신의 효과 평가」, 서울: 법문사.

라준영 외. (2016).「사회성과인센티브 프로젝트의 사회성과 측정」, 사회성과인센티브추진단.

라준영 외. (2017).「사회성과인센티브 사회성과 측정 매뉴얼」, 사회성과인센티브추진단.

류숙원 등 (2019).「지방공기업의 사회적 가치 지수 개발 및 활용」, 지방공기업평가원.

반혜정. (2013). 기업의 사회적 책임과 재무적 성과 간 비선형관련성에 관한 연구: U-형태의 관련성 분석을 중심으로,「 회계연구」, 18(4): 183-209.

배종태. (2020). 사회적가치 경영 무엇을 어떻게 실천할 것인가, 김재구·배종태·이정현외3인「포스트 코로나 시대 사회적가치경영의 실천 전략」, 서울: 클라우드나인

방준용. (2019).「지방공기업의 사회적 책임 성과관리를 위한 통합적 관리체계 구축: 경영평가지표 체계를 중심으로」, 지방공기업평가원.

손지은. (2020). 지방공기업의 사회적 가치 실현 성과에 관한 연구: 수도권과 비수도권의 지역적 특성을 중심으로,「한국조직학회보」, 17(1): 123-147.

수원도시공사. (2020).「2019년도 경영실적보고서」, 수원도시공사.

정명은. (2019). 사회적 가치 측정: 합의, 자기측정, 화폐화,「한국행정연구」, 28(3): 73-84.

최영출. (2011). 논리모형(Logic Model)의 성과관리 적용 가능성: 사회적 기업 정책을 중심으로,「정책분석평가학회보」, 21(3): 13-38.

탁현우 등. (2020). 사회책임에 기반한 사회적 가치 관련 정책의 탐색적 평가.「한국사회와 행정연구」, 30(4): 27-49.

한국행정연구원. (2019).「사회적 가치와 공공가치에 관한 연구」한국행정연구원.

행정안전부. (2020). 2020년도 지방공기업 경영평가편람. 행정안전부.

Bikerman, L.(1987). The Functions of Program Theory. New Directions for Evaluation, 33:5-18.

Bowen, H.R.(1953). Social Responsibility of the Businessman. Harper.

Cooksy, L.J., et al.(2001). The Program logic model as an integrative framework for a multimethod evaluation. *Evaluation and Program Planning*. 24: 119-128.

McLaughlin, J.A. et al.(1999). Logic Model: a tool for telling your program's performance story. *Evaluation and Program Planning*. 22: 65-72.

Millar , A. et al.(2001). Logic Model: a systems tool for performance management. *Evaluation and Program Planning*, 24: 73-81.

Noga, N. et al.(20019). Logic Model and Systems Models: Two Sides to the Same Coin?. AEA Annual Meeting.

Schumpter, J.A.(1908). On the Concept of Social Value. *Quarterly journal of Economics*, 23(2): 212-232.

Tomlins, R.(2015). Social Value Today: Current Public and Private Thinking on Social Value. ResearchGate.

Kellog Foundation.(2004). Logic Model Development Guide: Using Logic Model to Bring Together Planning, Evaluation, and Action. (https://www.wkkf.org/resource-directory/resources/2004/01/logic-model-development-guide).

Waddock, S.A. et al.(1997). The Corporate Social Performance-Financial Performance Link. *Strategic Management Journal*, 18(4): 303-319.

WBCSD(2016). The Guide for Business Action on the SDGs. WBSCD

WCED(1987). Our Common Future. WCED report.

서재호(徐在浩): 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(행정환경과 행정기구의 변화: 지방자치단체를 중심으로, 2008) 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 조직구조, 재난 및 위기관리 이며, 최근 발표논문으로는 권리, 제도, 주권: 지방자치에서 자치권의 본질에 관한 연구(2020)가 있다(jaseo@pknu.ac.kr).

장석준(張碩准): 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(한국 정책 확산에 관한 비교 연구, 2013), 현재 지방공기업평가원에 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 정책 확산, 정책분석·평가 등이며, 저서로는 인트로행정학(공저, 2017), 한국행정의 이해(공저, 2018 개정판), 정책사례연구(공저, 2020) 등이 있다 (mpist1234@gmail.com).

임재진(林在畛): 뉴욕주립대(올바니)에서 행정학 박사학위를 취득하고(Government Agencies' Responses to External Pressures for Regulatory Change, 2012), 현재 서울시립대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 규제정책, 조직이론 등이며, 저서로는 조직행태론(공저, 2016), 발표논문으로는 규제자원 제약에 대한 규제기관의 대응행태에 관한 시론적 연구(2018) 등이 있다(jaejinim1@uos.ac.kr).

〈논문접수일: 2021. 1. 10 / 심사개시일: 2021. 1. 12 / 심사완료일: 2021. 1. 22〉

Abstract

Improving Social Value Indicators and Evaluation Structure for Public Enterprise Based on a Logical Model: An Application to the Case of Suwon Urban Development Corporation

Seo, Jae Ho

Janng, Seok Jun

Im, Jae Jin

The main purpose of this study was to develop indicators that can measure social value of public enterprise, which has been actively discussed recently. In the current management evaluation system of public enterprise, social value is treated separately from management performance. This makes public enterprise burdened with performing social value activities other than their essential business. Under this awareness of the problem, this study focused on developing indicators that, in terms of management performance, can measure social value related to unique business. A logical model was used in the indicator development process. This process was applied to developing social value measurement indicators for Suwon Urban Development Corporation as an example. Based on the research, the study proposed the necessity of reforming the management evaluation system of public enterprise so that social value indicators can be reflected in the unique business field evaluation.

Key Words: social value, management evaluation system of public enterprise, local public corporation, logic model, performance indicators