



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학석사 학위논문

공기업 공공가치 수렴성이
성과에 미치는 영향

2023년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과 공기업정책학전공

이 영

공기업 공공가치 수렴성이 성과에 미치는 영향

지도교수 이진수

이 논문을 공기업정책학석사
학위논문으로 제출함

2023년 6월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과 공기업정책학전공
이영

이영의 공기업정책학석사 학위논문을 인준함

2023년 6월

위원장 김동욱 (인)

부위원장 이수영 (인)

위원 이진수 (인)

국문초록

1997년 외환위기 이후 대한민국 정부는 작은정부 원리에 입각한 구조조정, 효율적 시스템, 대국민서비스 개선 등을 지향했다. 이후 노무현 정부에서는 다소 완화된 감이 없지 않으나, 이명박 정부부터는 다시 민영화를 즐기치게 시도하는 등 신공공관리론으로 회귀했다는 것이 전반적인 분석. 다만 이명박 정부 자체의 경제기조는 박정희 정부 때와 같은 계획 경제, 규제 정책이었다. 한국의 신공공관리론 기조는 주로 공공부문에 시장원리를 도입하고, 관료규모를 축소하는 데에 중점을 두었다. 예외적으로 노무현 정부 시절에는 작은 정부가 아닌 '더 좋은 정부'를 지향하면서 대국민서비스의 질을 높이는 것을 목표로 하였고, 경찰과 교사를 비롯한 공직자의 수가 늘어났다. 다만 이때도 시장주의적인 분위기는 전반적으로 유지되었다. 박근혜 정부 때 추진한 성과연봉제도 신공공관리론에 입각한 정책이라고 볼 수 있다. 다만 공공기관의 설립목적의 대부분은 보편적인 국민서비스 향상임을 고려했을 때 다른 선진국에 비해 공공요금이 저렴하고 서비스 수준 기대치가 높은 한국의 현실에 맞게 평가되고 있는지 알아보려고 했다.

본 연구는 이러한 공공기관의 경영가치에 담겨있는 공공가치를 분석하여 기관의 평가가 공공가치 기반속에서 적절하게 평가되고 있는지 사례분석을 중심으로 연구하였다.

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구질문은 다음과 같다. “공공가치 수렴성이 유형별 공공기관 성과에 어떠한 영향을 미치는가?”

본 연구의 대상은 공공기관의 운영에 관한 법률에 의해 지정된 131개 기관을 대상으로 하였다.

이를 유형분석하여 2021년 기준 공공기관 전체의 공공가치를 정리

하였고 이중 같은 공공기관이지만 지향점이 서로 반대라 생각되는 두 기관(공기업 - 한국서부발전, 준정부기관- 한국환경공단)을 선정하여 사례분석 연구를 실시하였다. ‘공기업은 공공가치 수렴이 높을수록 성과에 음(-)의 영향을 미칠 것이다’, ‘준정부기관은 공공가치 수렴이 높을수록 성과에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.’로 가설을 설정하고 앞서 유형화하여 분류한 공공가치 수렴성을 독립변수로, 경영평가 결과를 성과로 종속변수로 분류하였다.

관련 기초통계분석 결과 ‘지속가능성’, ‘산업육성’, ‘국가발전’, ‘효율성’ 등에 높은 순위가 매겨졌다. 다만 공공가치론에서 강조하는 공공가치의 비중은 비교적 낮았다. 국민(시민)과의 관계와 관련된 가치들이 실무적 차원에서 반영되지 못한 것으로 해석된다.

또한 유형별 기관의 사례분석결과 기관에 특성에 맞지 않는 전 기관 동일 경영평가 지표 설계로 인해 각 공공기관이 가져야할 공공가치가 다름에도 불구하고 획일된 평가로 인해 저평가 되는 경우가 있음을 확인했다. 각 공공기관의 설립목적 및 경영가치체계가 상이하고 공공가치를 담고있다는 점에선 유사하지만 공기업과 준정부기관의 지향점이 매우 다름에도 불구하고 개별 기관의 과업 특성을 반영하지 못한 지표설정 및 평가 결과는 각 기관의 공공가치를 제대로 운영·활용하지 못할 가능성이 있음을 시사한다.

따라서 공공기관의 설립목적이 공공가치의 실현임을 감안하였을 때 각 기관의 개별적 공공가치 특성에 맞춘 새로운 평가체계가 필요함을 시사한다.

주요어 : 공기업, 공공기관, 가치체계, 공공가치, 공공성, 사회적가치, 성과

학 번 : 2022-20136

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 대상 및 방법	6
제 2 장 이론적 고찰	9
제 1 절 공공가치(Public Value)에 관한 논의	9
1. 공공가치(Public Value)의 개념	9
2. 신공공관리론의 대안적 방법으로의 공공가치론	13
3. Moore의 공공가치창출론	15
4. Bozeman의 공공가치실패론	17
5. 선행연구 검토	20
제 2 절 공공기관에 관한 논의	21
1. 공공기관의 의의와 종류	21
2. 공공기관의 역할	23
3. 공기업과 준정부기관의 차이	24
4. 공공기관의 경영가치체계	25
5. 공공기관의 경영실적평가제도	27
제 3 장 연구설계 및 변수 설정	32
제 1 절 연구설계	32
1. 연구문제	32
2. 연구가설	32
3. 연구모형	36

제 2 절 분석 대상 및 분석 범위	38
1. 분석대상	38
2. 분석범위	39
제 3 절 변수의 조작적 정의와 측정	41
1. 종속변수 : 공공기관의 성과	41
2. 독립변수 : 공공가치 수렴성	42
3. 통제변수	44
제 4 절 자료 수집 및 분석방법	46
1. 자료수집	46
2. 분석방법	46
제 4 장 분석 결과 및 해석	54
제 1 절 공공가치 기초분석	54
1. 공공가치 분포 양상	54
2. 세부 공공가치 빈도수 비교	57
제 2 절 공공기관 유형별 세부분석	61
1. 시장형 공기업	61
2. 준정부 기관	75
제 5 장 결론	88
제 1 절 연구의 요약	88
제 2 절 연구의 시사점	90
제 3 절 연구의 한계	92
참고문헌	93

표 목 차

[표 2-1] 연구자별 공공가치의 개념 정의	11
[표 2-2] 공공가치 실패기준	18
[표 2-3] Jorgensen & Bozeman의 공공가치 목록	19
[표 2-4] 공공기관의 기관 유형 분류기준	23
[표 2-5] 공기업과 준정부기관의 제도적 특성	25
[표 2-6] 사회적 가치 구현 지표 정의	29
[표 3-1] 경영평가 유형별 평가지표 및 가중치	42
[표 3-2] 한국서부발전 공공가치에 관한 내용분석	43
[표 3-3] 변수의 구성 및 측정	45
[표 3-4] 공공가치 목록	48
[표 3-5] 공공가치 분석 유형	50
[표 3-6] 공공가치 유형 예시	53
[표 4-1] 전체 공공기관 공공가치 분포	55
[표 4-2] 공공가치 유형별 공공가치 분포비교	56
[표 4-3] 공공가치 유형별 공공가치 분포비교(소분류)	57
[표 4-4] 경영가치체계 - 유형별 공공가치 빈도 분석	60
[표 4-5] 시장형공기업 - 한국서부발전 공공가치 분석	62
[표 4-6] 한국서부발전 세부 경영목표(2021)	62
[표 4-7] 한국서부발전 경영목표 공공가치 분석 결과	63
[표 4-8] 한국서부발전 공공가치 유형 분석	68
[표 4-9] 한국서부발전 사회적가치 부문 실적 및 평가	72
[표 4-10] 준정부기관 - 한국환경공단 공공가치 분석	75
[표 4-11] 한국환경공단 세부 경영목표(2021)	76
[표 4-12] 한국환경공단 경영목표 공공가치 분석 결과	77
[표 4-13] 공기업과 준정부기관의 제도적 특성	81

[표 4-14] 한국환경공단 공공가치 유형 분석	82
[표 4-15] 한국환경공단 사회적가치 부문 실적 및 평가 ...	85

그 립 목 차

[그림 2-1] Moore의 전략적 삼각형	16
[그림 2-2] 한국서부발전 전략체계도(Vision 2035)	27
[그림 3-1] 연구모형	37
[그림 4-1] 2021년도 경영실적보고서 목차(한국서부발전)	65
[그림 4-2] 2021년도 경영실적보고서 목차(한국환경공단)	79

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

공기업은 존재의 정당성을 입증하기 위해 정부로부터 일정한 독점성을 부여 받아 국민들이 필요로 하는 공공서비스를 제공하거나 시장이나 사적인 영역에서 실현할 수 없는 공공가치를 실현하는 것을 목적으로 한다.(Moore, 1998; Bozeman, 2007; 권인석,2018) 즉 , 공기업의 설립목적 자체가 공공성 실현에 있다(곽다빈,2021). 그러나 공기업은 지속가능한 운영능력을 확보하기 위해 공공성과 수익성을 동시에 고려해야하는 딜레마에 처해져 있다(Jongwon choi.et al.,2019: 23-24).

과거 한전은 발전과 송배전을 동시에 수행하는 수직적 구조의 공기업이었지만 2001년 ‘전력산업구조개편에 관한 법률’을 시행하여 전력산업의 경쟁력을 높이고 전기사용자에 대한 서비스 수준을 향상시켜 공공성과 수익성, 두마리 토끼를 잡기위해 발전분야와 송배전 분야로 회사를 분리하여 현재까지 운영중에 있다. 이에 따라 분리된 발전공기업중 하나인 한국서부발전 역시 에너지패러다임 전환에 대비하여 회사의 미래성장을 위한 “지속적 혁신을 통한 효율화 및 수익증대”와 “안전하고 깨끗한 에너지를 만들어 사회 공공의 발전기여”를 이루기 위해 노력하고 있다(곽다빈,2021).

이처럼 공공성과 수익성은 공기업 운영에 있어서 모두 필요한 부분

이지만 무엇에 중점을 두고 운영할지는 정부의 정책방향에 따라서 다르게 이루어지고 있다.(허경선,2020). 기존 공기업에 대한 경영평가는 주로 신공공관리론의 관점에서 수익창출 극대화로 대변되는 경영효율성에 초점을 맞추어 왔다(곽다빈,2021). 하지만 지난 문재인 정부에선 시장주의적 효율화에 편중된 운영기조를 공공성 실현을 중점으로 바꾸어 운영하도록 지침을 내렸다(곽다빈,2021). 이른바 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’을 100대 국정과제에 포함시킴으로써 공기업의 공익성 확대를 추진하고 있다. 이러한 노력은 사회적 가치 구현과 관련된 내용을 포괄하는 입법으로 이어졌다. ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 대한 기본법(안)’은 21대 국회에서 제1호 법안으로 발의¹⁾된 바 있다(곽다빈,2021). 또한 문재인 정부는 공공부문에 사회적 가치를 정착시키기 위하여 2017년부터 공공기관 경영평가에 사회적 가치 지표 비중을 확대시켰다(곽다빈,2021). 2022년 윤석열 정부가 새로이 출발하고 새로운 정부 역시 ‘따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회’를 주제로한 공공서비스 강화를 국정과제에 대거 포함시켰다(곽다빈,2021).

정부뿐만 아니라 학계에서도 공공성 회복을 위한 노력을 하고 있다. 신공공관리의 시장지향적인 관리주의는 수익률과 같은 경제적 가치를 지나치게 강조하여 공공성이 상대적으로 약화되었다(곽다빈,2021). 이와 관련하여 다수의 선행연구에서 ‘공공행정의 정당성 약화’(신희영, 2018), ‘행정(학)의 문제해결능력 및 저하 및 적실성 저감’(김명환, 2018b) ‘과도한 고객주의화 및 과도한 시장화’(권향원, 2020) 등의 문제를 지적한 바 있다. 이러한 신공공관리론에서 수익성을 우선시하고 공공가치의 구현을 소홀히 한것에 대한 반성으로 후기 신공공관리론(post-NPM)과 공공가치론(publicvalue management)이 경쟁적 패러다임으로 제기되었다. 특히 1995년Moore에 의해서 대두된 공공가치론은 행정을 기업 경영적인 측면에서 분리하여 공기업에서 공공가치가 의미를 가지는 규범적 차원으로 격상해야 함을 강조하였다(곽다빈,2021). 이를 토대로 한 공공성관리(managing publicness)라는 실천적 처방이 민간화와 신공공관리를 대체

1) 2020년 6월 1일 박광온 의원 등 16인에 의해 제안되었으나 아직 계류중

할 수 있는 대안으로 제시되었는데 이러한 공공성 관리는 공공가치를 출발점으로 하며, 공익이라는 이념을 목표로 한다(주은혜, 2018a; 김명환, 2018a; 신희영, 2018). 공공부문은 단순히 공적 서비스를 제공하는 것으로 만족하는 것이 아니라 공공기관의 본질적 목적을 얼마나 성실하게 수행하고 있는지, 공공부문이 추구해야 할 본질적 가치들을 어떻게 실현하고 창출하고 있는지를 국민들에게 적극적으로 알림으로써 존재와 역할의 정당성을 입증해야 한다(주은혜, 2018b:16).

공공성을 확보하기 위하여 공기업이 공공가치를 지속적으로 창출하고 증진하는 방향으로 운영 방향을 설정하고 역량을 발전시키는 것이 필요하다(곽다빈,2021). 더불어 공기업의 활동에 대한 평가가 공공가치 중심으로 이루어질 수 있도록 평가시스템을 설계하는 것이 필요하다(곽다빈,2021). 이를 위해 공공가치에 개념에 대한 이해와 객관적인 측정방법 개발이 선행되어야 한다(곽다빈,2021). 그러나 공공가치에 대한 개념 및 범휘, 구성요소 등에 대한 학문적 합의가 명확히 이루어져 있지 않다(곽다빈,2021). 이에 따라 공공가치의 실제적인 개념과 이에 대한 구성요소를 개별 공기업 차원에서 파헤칠 필요가 요구되고 있다(곽다빈,2021).

2. 연구 목적 및 필요성

본 연구는 공기업 경영가치체계에 공시된 공공가치를 분석하여 공기업이 지향하는 공공가치의 종류 및 분포 형태를 파악하는 것을 목적으로 한다(곽다빈,2021). 특히 기관의 설립목적에서 추구한다고 명시한 공공가치가 미션과 경영목표 등에서도 공통적으로 나타나는지를 “공공가치 수렴성”으로 정의하여 계량적으로 측정하고자 한다(곽다빈,2021). 더 나아가 공공가치 수렴성이 공기업 혹은 내부성과에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 공기업 유형에 따라서 공공가치 수렴성의 수준이 차별화되고 그 영향력에 유의미한 차이가 발생하는지를 분석하려 한다(곽다빈,2021). 앞서 수행된 실증 연구들은 공공가치론의 이론적 토대를 기반으로 공공가치 측정 방식 혹은 평가 분석틀을 제안하는 것에 그쳐서 개별 공공기관

이 추구하는 공공가치에 관한 구체적인 현황 파악이 어렵다(곽다빈,2021). 따라서 본 연구에서는 기존의 선행 연구가 지닌 한계점을 보완하는 차원에서 개별 공기업이 지향하는 공공가치의 목록 및 분포를 구체적으로 파악하고자 한다(곽다빈,2021). 또한 개별 기관이 설립목적에서 공식적으로 언급한 공공가치가 기관의 경영가치체계에서 일관성 있게 나타나는지를 “공공가치 수렴성”이라는 지수를 통하여 측정하고자 한다(곽다빈,2021). 또한, 300여개 이상의 공공기관은 서로 다른 과업환경의 특수성(산업분야, 예산, 설립목적 등)에 처해져 있기 때문에 각 기관이 창출할 수 있는 공공가치 간에 차이가 발생할 수 있다(곽다빈,2021). 이에 따라 공기업 성과 평가 모델의 개선은 필요하지 않은지 검증해보고자 한다(곽다빈,2021).

1) 기업가치에 대한 실증적 분석 필요성

공공기관의 기업가치를 연구한 상당수의 선행연구들은 공공가치의 개념과 의의를 정리하거나 신공공관리론의 한계를 극복하기 위한 대안적 모델로서 공공가치론을 검토하는 것에 주안점을 두었다(곽다빈,2021). 시장원리에 기반을 둔 민간의 경영기법을 공공 부문에 도입한 신공공관리론은 1990년대 중후반부터 지나친 관리주의 혹은 과학주의를 강조하게 되어 책임성,형평성, 민주성 등과 같은 다양한 공적 가치를 소홀히 하게 되었고 공공행정의 정당성 위기가 발생하게 되었다(곽다빈,2021). 또한 불확실하고 복잡한 ‘사악한 문제(wicked problem)’ 해결에 있어서 신공공관리론은 단기 성과 중심 및 미약한 부처 연계성으로 적절성이 문제가 되었다(곽다빈,2021). 앞서 언급한 신공공관리론의 패러다임 위기를 극복하기 위해 공공가치론이 얼마나 가능성을 가지는지에 대한 논의가 진행 중이다(곽현근, 2011, 2018; 주은혜, 2017, 2018b; 김명환, 2018; 권향원,2020). 그러나 이러한 선행 연구들은 공공가치가 실천적 차원에서 대한민국 행정학에 어떻게 적용될 수 있고, 구체적으로 공공가치를 어떤식으로 측정 및 평가할 수 있는지에 대한 해답을 주지 못하는 한계점이 있다(곽다빈,2021).

국내의 선행 연구중에는 이러한 한계점을 인식하여 공공가치를 측정하거나 평가할 수 있는 분석틀을 제시한 연구도 있다(이석환, 2018b; 주은혜, 2018a; 유승주, 2019). 그러나 공공기관의 기업가치에 관한 실증연구는 최근에서야 진행되고 있어 더 많은 실증분석의 축적이 필요하다(곽다빈,2021). 더욱이 앞서 수행된 방식 혹은 평가 분석틀을 제안하는 것에 그쳐서 개별 공공기관이 추구하는 기업가치에 관한 구체적인 현황 파악이 어렵다(곽다빈,2021). 따라서 본 연구에서는 기존의 선행 연구가 지닌 한계점을 보완하는 차원에서 개별 공공기관이 지향하는 기업가치중 공공성의 성격을 띤 가치의 목록 및 분포를 구체적으로 파악하고자 한다(곽다빈,2021). 또한 개별 기관이 설립목적에서 공시한 기업가치가 기관 경영가치체계에서 일관성 있게 나타나는지를 “기업가치 수렴성”으로 명명하여 지수를 측정하고자 한다(곽다빈,2021). 다만 공기업의 기업가치는 공공성을 중심으로 설계되어 있을 가능성이 높으므로 공공성을 띤 기업가치를 중심으로 연구하고자 한다(곽다빈,2021).

2) 공기업 성과 평가 모델의 개선 필요성

공기업의 존재 가치는 본질적으로 공공가치 창출에 있기 때문에 공기업의 산업독점 및 공적 개입은 공공가치 창출을 통하여 정당성을 확보할 수 있다(곽다빈,2021). 이러한 관점에서 공기업의 성과는 공공가치목표를 기준으로 하여 평가하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다(Williams and Sheaper, 2011). 실제로 지난 문재인 정부에선 공기업의 공익성 확대를 위하여 2017년, 사회적 가치를 공기업 경영평가에 지표로 반영하고 가중치를 확대해나갔다(곽다빈,2021). 이것은 문재인 정부가 형식적으로만 사회적 가치를 도입하는데서 끝나는 것이 아니라 공공부문의 실제적인 운영에 반영토록해 그 성과를 평가받을 수 있도록 한 것으로 파악된다(허경선, 2020.) 또한 주은혜(2018a)는 공공기관의 지속적인 공공가치 실현 및 창출을 위하여 공공가치 평가모형 및 관리도구를 제안하였다(곽다빈,2021).

위와 같이 공기업의 공공가치를 성과 측정의 차원에서 활용하기 위한 실천·실증적 노력에도 불구하고 실무적인 부분에선 평가의 한계가 존재한다(곽다빈,2021). 이는 공공가치 창출에 있어서 성격이 상이한 모든 조직들을 아울러 특정한 가치들을 ‘일반화된 이데올로기의 목록’으로서 미리 제시하고 그게 맞춰 끼워맞추기식으로 따르도록 하는 연역적인 접근 방식이 지닌 문제점이라 본다(권향원, 2020: 25.). 이러한 평가 방식은 다음과 같은 문제점을 나타낼 수 있다(곽다빈,2021). 350여개의 공공기관은 서로 다른 과업환경(업무분야, 설립목적 등)을 지니고 있기 때문에 각 기관별로 창출할 수 있는 공공가치가 다를수 밖에 없다(곽다빈,2021). 더욱이 ‘사회적 가치 구현’ 지표 아래 다섯가지 세부 지표로 평가하는 방식은 권향원(2020)에 따르면 조직 각자의 본업이 필요로 하는 가치와 위로부터 지시된 가치가 서로 모순되거나 갈등하는 경우 기관경영이 딜레마에 빠질 수 있다(곽다빈,2021). 이처럼 공공기관의 공공가치 창출을 평가할 수 있는 사회적 가치 지표에 대한 한계점이 지적되는 반면, 자료확보의 문제 등으로 사회적 가치 추구하고 조직의 성과를 분석한 연구가 활발히 진행되지 못하고 있다(김석은, 2018; 김유현 외, 2018).

제 2 절 연구의 대상 및 방법

1. 연구 대상 및 범위

본 연구의 범위를 내용적, 시간적 그리고 대상적 범위로 구분하여 살펴보면 다음과 같다(곽다빈,2021). 먼저 내용 측면에서 본 연구는 첫째, 공기업의 경영가치체계, 구체적으로 설립목적-미션-비전이라는 3가지 차원을 대상으로 이에 공식적으로 표명된 공공가치를 분석하여 공기업이 추구하는 공공가치의 종류, 분포 및 특성을 분석한다(곽다빈,2021). 둘째, 공기업의 설립목적에 반영된 공공가치가 미션과 비전에서도 공통적으로 반영되었는지 여부를 ‘공공가치 수렴성’ 이라는 개념으로 정의하고 경영

평가 지표와 얼마나 일치하는지를 분석한다(곽다빈,2021). 셋째, 본 연구에서 측정된 공공가치 수렴성이 높을수록 공기업의 성과에 어떤 영향을 미치는지를 경영평가 결과보고서를 토대로 분석하고자 한다(곽다빈,2021).

본 연구의 시간적 범위는 2021년이다(곽다빈,2021). 이중 경영평가 결과 차등이 발생한 기관을 중심으로 자료를 수집하여 공공가치 수렴성에 따른 경영평가 점수와의 관계를 분석하고자 한다(곽다빈,2021). 또한 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오의 가장 최신 정보만 업데이트하고 있기 때문에 시간이 지난 공공기관의 경영가치체계에 관한 정보 접근에 한계가 존재했다(곽다빈,2021). 따라서 조사하고자 하는 기관에 별도 요청을 하여 수집한 공공기관의 경영가치체계를 기반으로 하여 개별 공공기관의 공공가치 수렴성을 측정하였으며 알리오 자료와 큰 차이가 없을 것이라는 가정하에서 종속변수인 공공기관의 경영평가 점수와의 관계를 분석하고자 하였다(곽다빈,2021). 대상적 범위는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’상의 공기업과 준정부기관으로 한정하였다(곽다빈,2021). 이는 개별 공공기관의 경영평가 결과를 종속변수로 정하였기 때문에 공기업 중에서도 공공기관 경영평가의 평가 대상인 공기업과 준정부기관으로 연구 대상을 한정하였다(곽다빈,2021). 구체적인 연구 대상의 범위는 제3장 연구 설계에서 설명하고자 한다(곽다빈,2021).

2. 연구 방법

본 연구는 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오에서 제공하는 공공기관의 경영공시 중 일반현황과 요약 및 손익계산서에 해당하는 자료, 조사대상 기관에서 수집한 자료 및 그리고 각 해 「공공기관 경영평가 결과보고서」를 사용해 분석을 진행하고자 한다(곽다빈,2021). 또한 공기업의 기업가치는 선행연구에서 널리쓰이고 있는 명칭인 ‘공공가치(Public Value)로 명명하여 측정하고자 한다(곽다빈,2021). 연구 방법을 단계별로 구분하여 설명하면 다음과 같다(곽다빈,2021).

첫째, 공기업의 일반현황을 토대로 공공기관의 미션 혹은 비전에 선언된 공공가치에 관한 내용분석을 실시한다.

둘째, 분석된 공공가치를 공기업 경영평가의 사회적 가치 지표의 비교하여 얼마나 수렴하는지를 비율로 측정하고자 한다.

셋째, 이를 통해 측정된 공공가치 수렴성(비율)이 높을수록 공기업의 성과에 어떤 영향을 미치는지를 결과분석을 통한 사례분석 연구를 하고자 한다.

이와 같이 본 연구는 수렴성 및 결과를 통한 사례분석 연구를 수행할 예정이다.

제 2 장 이론적 고찰

제 1 절 공공가치(Public Value)에 관한 논의

1. 공공가치(Public Value)의 개념

1) 공공가치에 대하여

“공공가치“는 공공가치 패러다임이 발생하기 이전부터 공공행정에서 중요한 연구주제였다(곽다빈,2021). Waldo(2007)는 사실과 가치의 분리를 강조한 Simon의 실증주의적 방법론을 배척하는 대신 행정의 가치 내재성을 주장하였다. 그는 행정에 내포된 가치들을 파악하고 도덕성과 이념적 측면들을 행정연구에 포함하려는 노력이 필요하다고 강조하였다(김명환, 2018a). 이후 신공공관리론의 대안적 패러다임으로 등장한 공공가치론을 중심으로 행정학계에서는 공공가치에 많은 관심을 기울이고 있으며 공공가치의 개념적 정의가 여러 학자들에 의해서 다양하게 시도 되었다(곽다빈,2021). 하지만 아직도 학술적으로 공공가치의 개념에 관한 명확한 합의가 이루어지지 않았다(곽다빈,2021).

공공가치에 대한 개념적 정의는 Davis & West(2009)에 의해서 공공가치의 창출의 절차에 초점을 맞춘 생성적 관점(generative perspective)과 제도적 관점(institutional perspective)으로 분류할 수 있다(주은혜,2018a : 11). 먼저 생성적 관점은 공공가치가 공중의 논의 과정으로부터 생성된다고 보는 반면, 제도적 관점은 공공가치가 정부 관리자에 의한 결과물로 본다(주은혜, 2018a : 11). 생성적 관점은 Moore(1995, 2014)의 개념 정의가 대표적이다(곽다빈,2021). 그는 공공가치를 특정 가치로 보기 보다는 시민들이 민주적 심의 과정(deliberative process)을 거쳐서 집합적으로 형성된,

바람직하다고 여기는 결과로 보았다(곽다빈,2021). 그는 이러한 공공가치의 생성에 있어서 무엇보다 공공관리자의 전략적 관리가 중요하다고 강조하였다(곽다빈,2021).

Kelly et al.(2002)은 공공서비스, 법률, 규제 등과 같은 정부의 행위들 통해 생성한 가치로 공공가치를 정의하고 있다(곽다빈,2021). Stoker(2006: 42)는 공공가치를 공공서비스의 사용자 혹은 공급자의 개별적 선호들의 합 이상인 것으로 보아 선출직 및 임명직 공무원들과 주요 이해관계자들 간의 숙의를 통해 함께 만들어지는 것으로 정의한다(곽다빈,2021).

O'Flynn(2007: 358) 은 공공가치를 시민들의 선호를 정치적으로 집합된 다차원적 형성물로서 결과(outcomes)인 동시에 신뢰, 공정 및 정의 등을 통해서 생성된다고 보았다(곽다빈,2021). Meynhardt(2009: 212)는 공공가치를 '공공'과 관련된 가치에 영향을 주는 것으로 정의한다(곽다빈,2021). 구체적으로, 그는 공공가치를 개인, 집단 및 전체의 수준에서 사회의 기본 욕구들이 그러한 관계들 속에서 영향을 받는 방법에 대한 평가의 결과로서 정의한다(곽다빈,2021).

반면 공공가치를 구성하는 구체적인 가치들을 제시하여 내용적으로 정의한 제도적 관점도 존재한다. 이러한 관점을 취한 학자들은 공공가치가 정부의 특성에 의해서 나타나는 것으로 본다(곽다빈,2021). 대표적으로 Bozeman(2007: 17)은 다음과 같이 정의하였다. 첫째, 공공가치는 시민들이 받아야하는 권리, 혜택 및 특전이다. 둘째, 공공가치는 사회 국가 및 구성원에 대한 시민들의 의무이다(곽다빈,2021). 마지막으로 공공가치는 규범적 합의를 제공하여 정부와 정책이 토대로 두어야 하는 원칙으로 작용한다(곽다빈,2021).

이후 Jorgensen & Bozeman(2007)은 72가지의 구체적인 공공가치를 정의하여 3가지 기준에 따라 7가지 범주로 분류하였다(곽다빈,2021). 이를 기반으로 핵심가치, 주변가치, 유사가치로 유형화 하였다(곽다빈,2021).

[표 2-1] 연구자별 공공가치의 개념 정의

연구자	정 의
Moore (1995)	시민들이 집합적으로 바람직하다고 여기는 결과
Stoker (2006: 42)	공공 서비스의 사용자 또는 생산자의 개별적 선호들의 합 이상인 것으로서 선출직 및 임명직 공무원들과 주요 이해관계자들 간의 숙의를 통해 공동으로 만들어지는 것
O'Flynn (2007: 358)	공동으로 표출되고 정치적으로 조정된 시민들의 선호를 반영하는 다차원적 형성물로서 결과(outcomes) 뿐만 아니라 신뢰와 공정성을 이끌어내는 과정을 통해 만들어진 것
Meynhardt (2009: 212)	- '공공'에 대한 가치에 영향을 주는 것 - 개인, 집단 및 전체로서의 사회의 기본 욕구들이 관계들 속에서 어떻게 영향을 받는가에 대한 평가의 결과로서 공공을 위한 가치와 공공의 경험으로부터
Kelly et al. (2002)	공공서비스, 법률, 규제 등 정부의 활동으로 생성된 가치
Bozeman (2007: 17)	- 시민들이 부여받아야 하는 권리, 혜택 및 특전 - 사회, 국가 및 구성원에 대한 시민들의 의무 - 정부와 정책이 기반을 두어야 하는 원칙에 관한규범적 합의를 제공하는 것

출처: 김명환,2018b 참고하여 작성

2) 공공가치와 사회적 가치의 구분

공익과 공공성은 공공부문 활동의 목적이자 정당성의 근거이지만 개념의 추상성, 모호성, 복잡성, 다의성으로 인해 공공부문 활동의 구체적이고 실천적인 기준을 제공하지 못하고 있다(한국행정학회, 2020: 2).. 이러한 상황에서 공익 이론과 공공성 이론의 한계를 극복하고 정부활동의 실천적이고 구체적인 지침의 역할을 할 수 있는 대안적 개념으로서 사회적가치 또는 공공가치가 대두하였다(한국행정학회, 2020: 2). 하지만 여전히 공공가치와 사회적 가치의 개념의 모호하고 구체적인 구성요소에 대한 파악이 어렵다(곽다빈,2021). 사회적 가치에 대한 합의된 정의는 없으나 일반적으로 ‘사회, 경제,

환경, 문화 등 모든 영역의 공익 및 공동체의 발전에 기여하는 가치’, ‘사회 문제의 해결과 사회적 변화를 낳는 가치’를 의미(행정안전부 및 관계부처 합동, 2019; 고동현 외, 2016; 이해인, 2020: 14)하며, 이와 같은 포괄성은 ‘사회적 가치’가 역사적 상황과 사회가 직면한 문제에 따라 지속적으로 변하며 재구성되는 유동성을 지니고 있다는 것에 바탕을 두고 있다고 본다(박상욱, 2018; 최현선, 2018; 이해인, 2020: 14). 따라서 현재 우리나라의 사회적 가치의 의미를 파악하기 위해서는 현 시대에 우리나라에서 사회적으로, 법 및 제도적으로 사회적 가치의 개념을 어떻게 인식하고 있는가를 파악하는 것이 필요하다(김보미, 2019: 7). 현재 우리나라에서 중요시하고 있는 사회적 가치의 개념은 주로 「사회적경제기본법」, 「사회적경제 기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한특별법」, 서울시의 「사회적 가치증대를 위한 공공조달 조례」, 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」 등에서 유추가능하다. 사회적 가치는 공공부문뿐만 아니라 민간부문을 포함한 모든 조직과 제도가 인민의 사회적 삶의 질을 향상시키도록 그들의 행동을 안내하는 규범적이며 실천적인 가치라고 볼 수 있다(한국행정학회, 2019). 따라서 행정학 분야에서 사회적 가치가 무엇인지 이해하기 위해서는 실무적 차원에서 사회적 가치를 정의 한 것을 중심으로 파악하는 것이 바람직하다(곽다빈,2021).

본 연구에서는 사회적 가치를 「사회적경제기본법(2016)」, 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」에서 법제화된 개념을 중심으로 파악하였다. 그 중 문재인 정부의 공공기관 사회적 가치 추진 정책은 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」²⁾에서 명시한 사회적 가치와 범위에 기반 하여 운영되고 있으며 공공기관 경영평가의 사회적 가치평가 지표는 해당 법안에서 정의된 내용으로 구성되어 있다(곽다빈,2021).

2) 해당 법안의 제정 목적은 ‘사회적 가치 실현을 공공부문의 핵심 운영원리로 삼고, 업무 수행 시 이를 체계적으로 실행하도록 함으로써 공공부문부터 사회적 가치 실현을 선도하고 나아가 민간부문으로 확산’ 시키기 위한 것이다(국회 기획재정위원회,2020.9 :2).

「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」은 우선적으로 공공기관이 국민을 대상으로 하는 공공서비스의 계획, 수립, 시행 평가 등 의전 과정에서 사회적 가치가 실현되도록 노력해야 함을 규정하고 있다(곽다빈,2021). 특히 공공기관의 조달 및 민간위탁, 도시 및 지역개발사업에서 사회적가치의 실현은 더욱 중요해진다(허경선, 2020: 11). 이를 위해 이 법안에는 사회적 가치의 정의, 범위, 관련 공공기관의 책무, 공공서비스의 범위에 대해 명시하고 있다(허경선, 2020: 11). 해당 법안에 의하면, 사회적가치는 “사회, 경제, 환경, 문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로 더불어 사는 공동체로서 지속가능한 발전을 위하여 추구하는 바”로 정의되고 있다(곽다빈,2021). 이러한 사회적 가치와 공공가치의 개념에 차이가 존재하는지에 대하여 많은 선행연구들은 사회적 가치 개념이 이전부터 정부가 중요시하던 공공가치, 공적인 책임성 등과 명확하게 구별되는 새로운 개념이 아니라는 입장을 견지하고 있다(김보미, 2019; 이석환, 2018a; 원구환, 2018; 윤태범,2016; 한국행정학회, 2019; 사회적가치연구원, 2019). 특히 이석환(2018a)에 의하면 문재인 정부가 공공기관 경영평가에서 강조하는 사회적 가치의 원리는 일반적인 사회적 경제 영역에서 다루어지는 사회적 가치와 구별되고, 오히려 공공가치와 일치한다고 보고 있다(곽다빈,2021). 또한 문광민(2019)은 공공기관을 포함한 공공부문에서 논의되는 사회적 가치는 공공가치와 실질적인 차이는 없다고 보았다(곽다빈,2021). 마찬가지로 공공가치와 사회적 가치의 관계를 공공부문에 한정하여 본다면 동일한 가치로 보는 연구에서는 공공가치와 사회적 가치의 창출 및 특성의 차원을 동일하게 보았다(곽다빈,2021). 구체적으로 Moore의 전략적 삼각축의 요소를 충족시킬 경우에만 사회적 가치가 충족된다는 견해(곽현근, 2018)와 기관의 설립목적, 미션, 비전에 반영된 가치라고 보는 견해가 있다(이석환, 2018b; 원구환, 2018; 주은혜,2018a; 윤태범, 2016).

2. 신공공관리론의 대안적 방법으로의 공공가치론

신공공관리론(New Public Management)은 시장경제메커니즘을 공공 영역에 전면적으로 도입하여 공공부문의 생산성 향상 및 능률적이고 대응성 높은 공공서비스를 제공하기 위한 행정개혁이다(곽다빈,2021). 그러나 1990년대 중후반부터 신공공관리론은 지나친 관리주의를 강조하는 과정에서 지나친 분업 및 분절화, 시민의 고객화, 경쟁 제일주의 등의 형태로 공공부문의 근본적 가치라고 할 수 있는 책임성, 반응성 등의 기반을 약화시켰다(Dunleavy and Hood, 1994; O'lynn, 2007). 결국 공공부문의 성과제고를 위해 도입된 신공공관리론에 입각한 정부재창조 프로젝트는 도구적 관점에서 오직 행정의 수단(성)만을 강조함으로써 정부의 존재 이유에 대해 던져진 근본적 의문에 대한 적절한 답을 제공하지 못하였다(김명환,2018a: 79). 이러한 신공공관리론이 야기한 공공행정의 정당성 위기 즉, 행정의 공공성 약화를 극복하기 위한 대안적인 패러다임으로 공공가치론이 등장하게 되었다(곽다빈,2021). 공공가치론은 1995년 Moore가 「공공가치를 생성하는 것 : 정부에서의 전략관리(Creating Public Value : Strategic Management inGovernment)」를 출간하는 것을 시작으로 논의가 지속적으로 확대되어 왔다(Alford and O'Flynn, 2009; O'Flynn, 2007; Bennington and Moore,2011; 유승주, 2019 재인용). 공공가치론은 기존의 신공공관리론에서 경시되어 왔던 “공공부문(public sector)이 왜 존재하여야 하는가?” 라는 근본적인 의문을 제기하고 그에 대한 해답으로 정부의 존재 이유를 공공가치의 창출이라는 광범위한 정부 목적을 성취하는 것을 제시한다(곽다빈,2021). 다시 말해, 공공가치 패러다임은 공공가치의 실현과 창출을 목적으로 정부 활동의 목적과 기능, 그리고 관리방식을 재구성할 것을 요구하는 대안적행정 패러다임이다(주은혜, 2018b:14).

공공가치에 관한 연구는 두 흐름으로 분류할 수 있다(곽다빈,2021). 하나는 관리적 쟁점과 공직자의 가치에 초점을 둔 Moore를 시작으로 한 연구이며 또 다른 하나는 공공가치의 실재와 내용을 정립하려는데 초점

을 든 Bozeman으로 대표되는 규범적 연구이다(Fukumoto & Bozeman, 2018; 최홍석·한승주, 2019: 141-142). 따라서 공공가치론을 Moore의 공공가치창출론과 Bozeman의 공공가치실패론을 중심으로 보다 구체적으로 논의하고자 한다(곽다빈, 2021).

3. Moore의 공공가치창출론

Moore는 1995년 「공공가치를 생성하는 것: 정부에서의 전략관리」를 출간하는 것을 시작으로 공공관리자의 전략적 관리를 통한 공공가치창출론을 주장하였다(곽다빈, 2021). 즉, 그는 조직이 아니라 관리자들에게 초점을 맞추면서 관리적 행태에 대한 규범이론으로서 공공가치창출론을 개발하였다(김명환, 2021: 67). Moore(1995, 2014)는 공공가치를 정치적 과정을 통해 형성된 공중이 민주적 과정을 통해 집합적으로 바람직하다고 여기는 가치라고 정의하였다(곽다빈, 2021). 이러한 공공가치는 공중이 원하는 공공서비스의 제공에 의하여 형성되며 정부의 성과에 반영되는 가치의 결과이다(곽다빈, 2021). Moore는 이러한 공공가치의 창출을 위하여 전략적 삼각형(strategic triangle)을 제안하였다(곽다빈, 2021). 전략적 삼각형이란 정당성과 지지(Legitimacy & Support), 공공관리자의 운영역량(Operational Capabilities) 그리고 공공가치(Public Value)라는 3가지 요소로 구성되어 있으며 3가지 요소가 공공관리자의 적극적인 전략적 관리를 통하여 동시에 충족시킬 경우에만 공공가치의 창출이 가능하다(곽다빈, 2021). 즉, 그는 공공관리자의 공공가치에 대한 개념작용이 공공행정의 성공여부를 결정하는 핵심적 요인이라고 보았다(곽다빈, 2021)(신희영, 2018). 전략적 삼각형의 내용을 논의하면 다음과 같다(곽다빈, 2021).

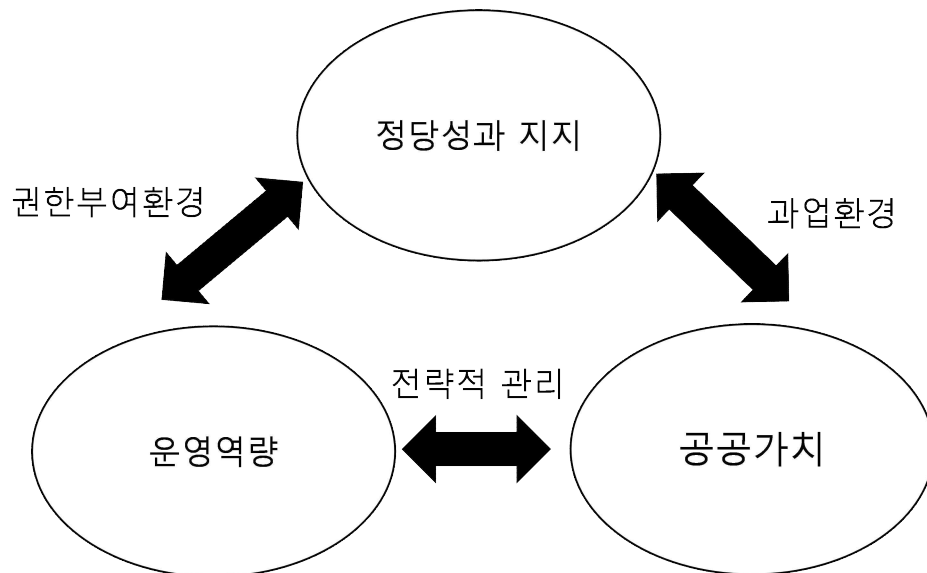
첫째, 정당성과 지지(Legitimacy & Support)는 공공가치의 정의 및 실현에 있어서 시민과 외부 이해관계자와의 숙의 과정을 통하여 확보되어야 한다(곽다빈, 2021). 그는 정당성을 부여하는 환경을 일반 공중에 대한 가시성 및 정당성, 선출직 대표에 대한 책무성, 시민사회와의 관계, 정부 간 관계, 미디어 평판, 정책개발관리, 기업가적 옹호, 공공심의와 리더십 및 교섭 등으로 구체화시켰다(곽다빈, 2021).

둘째, 공공관리자는 운영역량(Operational Capabilities)을 제고하여

공공가치 실현을 적극적으로 유도하여야 한다(곽다빈,2021). 공공관리자가 운영역량을형성하는 것은 조직내외의 자원, 인재, 기술 등의 자원을 이용하고 조직하고 동원하는 것과 관련된다(곽다빈,2021). 공공조직의 생산 활동은 공공조직 내 조직 단위의 행위뿐만 아니라 다른 조직 또는 공동생산자와 파트너십 또는네트워크 행위를 포함한다(곽다빈,2021). 그러므로 공공관리자는 갈등해결, 신뢰형성,정보공유와 같은 관계, 관리기술의 학습과 협력적 거버넌스 형성 역량이중요하다(곽다빈,2021). 구체적으로 운영역량의 형성에는 조직 구성원의 사기와 역량,협력 파트너와의 사기와 역량, 재정적 건전성, 조직 학습 및 혁신 등이 있다(곽다빈,2021).

셋째, 공공관리자는 공공가치(Public Value)를 정의하고 창출해야한다. 공공관리자는 해당 조직이 사회에 기여하기 위하여 생산해야할 가치, 즉 시민들에게 가치가 있는 것이 무엇인지에 대하여 끊임없이 질문을 던지고 이를 발견하고 공공가치 비전을 설정하여야 한다(곽다빈,2021). 이러한 Moore의논의에 따르면 조직의 존재의 이유는 공공가치 그 자체이며 공공부문 관리의 목표는 공공가치 창출이라고 볼 수 있다(곽다빈,2021).

[그림 2-1] Moore의 전략적 삼각형



자료출처 : Moore(2013: 103)

4. Bozeman의 공공가치실패론

Bozeman(2002, 2007)은 제도적인 관점에서 공공가치를 설명하고 특정한 공공가치의 성공과 실패의 정도를 판단하는 기준으로 공공가치매핑 모델(public value mapping model)을 제시하였다(곽다빈,2021). 그는 공공가치를 시민들이 부여받아야 하는 권리, 혜택 및 특전 그리고 사회, 국가 및 구성원에 대한 시민들의 의무 및 정부와 정책이 기반을 두어야 하는 원칙에 관한 규범적 합의를 제공하는 것이라고 정의하였다(Bozeman, 2007: 17). 그가 제시한 공공가치는 Moore와 비교하여 보다 구체적이다. 또한 경영적 관리기법을 활용한 Moore와 달리 정책 또는 사회 지향적인 공공가치 접근법을 주장하였다(곽다빈,2021). 이러한 Bozeman의 주장을 공공가치실패론(public value failure), 공공가치지도(public value mapping), 공공가치인벤토리를 중심으로 살펴보고자 한다(곽다빈,2021).

1) 공공가치실패모형

Bozeman(2002, 2007)은 기본적으로 공사 구분 없이 조직 및 활동 과정에서 공공가치 창출이 발생한다고 보았으며 특히 공공조직은 공공정책 집행을 통하여 공공가치 실현이 이루어졌는지 여부가 중요하다고 보았다(곽다빈,2021). 이러한 관점에서 그는 공공부문의 공적 개입의 본질은 시장실패가 아닌 공공가치실패로 보았다(곽다빈,2021). 공공가치실패란 핵심적인 공공가치들이 사회관계, 시장이나 공공정책에 반영되지 않을 때 발생하는 것으로 시장과 공공부문이 공공가치를 달성하기 위해 요구되는 재화나 서비스를 제공하지 못할 때 발생한다(곽다빈,2021). 공공가치실패론은 공공정책이 공공가치의 실현을 충분히 달성했는지를 평가하기 위한 8가지의 가치 판단기준을 제시하고 이를 통해 개별 정책 및 사업의 공공가치 실패를 판단한다(곽다빈,2021). 공공가치실패모형이 제시하는 공공가치 실패 판단기준은 [표2-2]와 같다(곽다빈,2021).

[표 2-2] 공공가치 실패기준

공공가치 실패기준	개념 정의
가치 표출 및 종합화 메커니즘의 왜곡	정치적 과정과 사회통합과정이 효과적인 의사소통을 담보하지 못할 경우 공공가치 실패 발생
불완전 독점	정부 독점에 의하여 재화·서비스가 제공되는 것이 적합한 경우에도 불구하고 사부문에서 제공할 때 공공가치 실패 발생
공급자의 이용가능성	공공재화나 서비스의 공급자가 원활하게 존재하지 않을 경우, 혹은 공급자가 공공가치의 재화를 원활하게 공급하지 않을 때 공공가치 실패 발생
편익의 배분	공공 재화·서비스의 편익이 특정 개인이나 집단에 비축(hoarding)되는 경우 공공가치 실패 발생
불완전한 정보의 제공	공공정보가 국민들에게 투명하게 제공되지 않을 때 공공가치 실패 발생
단기적 시계	정책결정이 장기적 관점에서의 지속가능성을 고려하지 않고 이루어질 때 공공가치 실패 발생
자원의 보존 및 대체 가능성	보존해야 할 가치 있는 자원을 대체가능한 자원으로 취급할 때 공공가치 실패 발생
최저생계 보장과 인간의 존엄성	정부의 정책결정이 국민의 최저생계보장과 인간의 존엄성을 위협할 때 공공가치 실패 발생

자료출처 : Bozeman(2007); 주은혜(2016); 주은혜(2018a)

2) 공공가치 인벤토리(Inventory)

Jorgensen & Bozeman(2007)은 공공행정과 공공조직에 영향을 미칠 수 있는 핵심적인 공공가치를 72가지로 선정하여, 세 가지 기준을 토대로 총 7가지 유형으로 분류하고 우선순위를 정하였다(곽다빈,2021). 공공가치 인벤토리 작업은 공공조직의 활동의 근거가 되는 공공가치를 포괄적으로 작성한 것으로 이들의 분류에 따르면 의미가 중복되는 가치목록

도 존재한다(곽다빈,2021). 그들은 공공가치들 간의 관계를 체계화하는 기준으로 근접성(proximity),계층성(hierarchy), 인과성(causality)을 들었다(곽다빈,2021). 먼저, 근접성은 어떤 특정 가치가 다른 가치와의 가까운 정도를 의미하며 계층성은 상대적 중요성(relative primacy)과 관련된다(곽다빈,2021). 마지막으로 인과성은 목적에 대한 수단의 관계 등을 의미한다. 이러한 기준에 따른 가치들 간의 관계에 대한 판단 및 분류 작업은 주관적이며 잠정적이다(곽다빈,2021). 따라서 공공가치 인벤토리는 향후 분야별로 적용될 공공가치에 기초가 되는 출발점으로서 작성되었다고 보는 것이 바람직하다(이승현, 2019: 600-601).

[표 2-3] Jorgensen&Bozeman의 공공가치 목록

범주	공공가치 목록	세부사항
공공분야의 사회공헌	공동선	공익, 사회적 응집력
	이타심	인간의 존엄성
	지속가능성	미래에 대한 목소리
	체제존중	체제 안정
결정의 관심 변화	다수결 원칙	국민의 의지, 민주주의, 집단
	사용자 민주주의	시민참여, 거버넌스
	소수자 보호	개인의 권리 보호
공공행정과 정치 관계	정치적 충성심	대응성, 책임성
공공행정과 환경 관계	개방성, 비밀유지	대응성, 책임성
	옹호,중립성	이익의 균형, 타협
	경쟁, 협력성	주주 가치
공공행정 내부 조직	견고성	안정,신뢰,적시,적응성
	혁신	열정, 위험감수
	생산성	기업가적 접근, 절약, 효과성
	공무원 자기계발	좋은 근무 환경
공무원 행동	책임성	전문가주의, 정직, 법치, 정의, 평등한 대우
공공행정과 시민의 관계	합법성	개인의 권리보호, 법치, 정의, 평등한 대우
	형평성	합리성, 공정성, 전문가주의
	대화	대응성, 사용자 민주주의, 시민참여, 시민의 자기계발
	사용자 지향	적시성, 친절함

자료출처 : Bozeman(2007); 이승현(2019: 602 재인용)

5. 선행연구 검토

공공가치와 관련된 선행연구는 우선 공공가치의 개념적 검토를 위한 연구와 공공가치의 평가를 위한 실증적 연구로 구분할 수 있다(곽다빈,2021). 전자에 해당되는 초기 연구들은 대부분 공공가치의 개념과 의의를 정리하는 것에 초점을 두고 있다(곽다빈,2021). 공공가치에 관한 선행 연구가 주로 공공가치의 개념 정의에 초점을 둔 이유는 공공가치의 개념이 모호하여 실증적인 분석이 어렵기 때문이다(곽다빈,2021). 이러한 연구들은 공공가치를 공공가치의 구성요소를 나열한 내용적 정의와 공공가치 창출이라는 과정을 중점으로 정의를 내리는 절차적 정의로 분류할 수 있다. 또한 기존 선행 연구 중에서는 한국 행정학계에서 공공가치론이 신공공관리론의 대안적 패러다임으로 적실성을 갖는지에 대한 이론적 검토를 수행한 연구들이 많다(김명환, 2018a; 주은혜, 2018b; 유승주, 2019; 박치성, 2018; 권인석, 2018). 특히 권향원(2020)의 연구는 포스트 코로나 시대에 요구되는 정부역할과 거버넌스의 변동을 Moore의 전략적 삼각형이론에 대한 이해를 중심으로 서술하였다(곽다빈,2021). 그러나 이러한 경향의 연구들은 이론적으로만 공공가치론의 적실성을 논의하였기 때문에 공공가치의 구체적인 구성요소 및 분포를 파악하기 어렵다. 또한 실천적 차원에서 공공가치론이 한국 행정학에 적용될 수 있는 구체적인 방안을 제시해주지 못하였다(곽다빈,2021).

한편, 국내에서는 위와 같은 연구들의 한계를 인식하고 공공가치의 개념 및 구성개념을 실증적으로 파악한 시론적인 연구들이 존재한다(곽다빈,2021). 더 나아가 사회적 가치가 공공기관의 경영평가 항목으로 추가 및 강화되는 것과 마찬가지로 공공가치가 공공기관의 성과 평가 지표 및 분석도구로 활용될 수 있도록 발판을 마련한 연구들이 수행되고 있다(곽다빈,2021). 대표적으로 이석환(2018b), 주은혜(2018a) 그리고 유승주(2019) 연구가 있다(곽다빈,2021).

먼저 이석환(2018b)은 공공가치를 중심으로 한 평가시스템 설계를

위하여 어떤공공가치를 측정해야 하고 그러한 공공가치의 구체적인 측정 방법에 대하여 제안했다(곽다빈,2021). 주은혜(2018a)는 경제적 가치의 실현에 매몰된 공공기관 성과평가체계의 한계를 인식하여, 공공기관이 지속적으로 공공가치를 실현하고 창출할 수 있도록 지원하기 위한 평가 모형 및 관리 도구를 제안하였다(곽다빈,2021).

유승주(2019)는 공공기관의 미션, 비전, 핵심가치를 시계열 데이터로 수집하여 공공가치의 변화 추이 및 확산에 대하여 분석하였다(곽다빈,2021). 이 외에도 공공가치가 정부신뢰에 미치는 영향을 분석한 연구(박진아, 2018)와 개별 공직자의 공공가치 추구 행태에 미치는 영향요인을 분석한 연구(최홍석·한승주, 2019) 등이 수행되었다(곽다빈,2021). 그러나 이러한 공공가치에 관한 구체적인 분석을 수행한 연구에서도 개별 공기업이 추구하는 공공가치에 관한 검토가 부재하다(곽다빈,2021). 또한 공공기관의 공공가치 창출이 실질적으로 조직의 성과에 긍정적인 영향을 미치는지를 검증한 연구가 활발하게 수행되지 않았다(곽다빈,2021).

따라서 본 연구는 개별 공기업이 추구하는 공공가치를 공공기관의 경영가치 체계를 통하여 파악하고자 한다(곽다빈,2021).

제 2 절 공공기관에 관한 논의

1. 공공기관의 의의와 종류

공공기관(public institution 또는 public organization)이란 국가나 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되며 「공공조직의 운영에 관한 법률」(이하, 공운법이라 한다) 제4조 제1항 각호 요건에 해당되어 기획재정부 장관이 지정한 기관을 말한다(기획재정부, 2011: 10). 이러한 공공기관은

공운법 제5조에 의하여 ‘공기업, 준정부기관, 기타공공기관’으로 분류된다(곽다빈,2021). 우선 공기업과 준정부기관은 2020년 3월 개정 전에는 직원 정원 50인 이상 공공기관 중에서 지정하였지만 개정 이후에는 수입액 및 자산규모가 일정한 기준에 해당하는 공공기관 중에서 지정하는 것으로 규정하고 있다. 다음으로 공기업은 자체수입액이 총수입액 중 자체수입액이 50%이상인 공공기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 자체수입액이 총수입액 중 자체수입액이 50%미만인 공공기관이다(곽다빈,2021). 또한 공기업으로 지정된 공공기관은 다시 자체수입비율과 자산규모를 기준으로 ‘시장형 공기업’과 ‘준시장형 공기업’으로 구분하고 있다(곽다빈,2021). 그리고 준정부기관은 소관 업무를 기준으로 다시 ‘기금관리형 준정부기관’과 ‘위탁집행형 준정부기관’으로 구분하고 있다(국회예산정책처, 2021: 2-4). 기획재정부장관은 공공기관으로 지정된 기관들을 대상으로 이러한 기준에 따라 우선 공기업과 준정부기관을 지정하고, 그 나머지 기관을 기타공공기관으로 지정하고 있다(곽다빈,2021). 따라서 기타공공기관은 공기업 또는 준정부기관으로 지정되지 아니한 기관으로 구성되어 있다(곽다빈,2021). 기획재정부장관은 기관의 성격 및 업무 특성을 고려하여 이러한 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정할 수 있다(곽다빈,2021). 기획재정부는 2018년 3월 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 개정하여 기타공공기관 중 일부 기관을 연구개발목적으로 기관으로 별도로 구분할 수 있는 근거를 마련하였다(곽다빈,2021). 이러한 기획재정부의 조치는 그동안 정부출연연구기관들이 공공기관에 적용되는 공통지침을 연구기관에 적용하는 것이 불합리하다는 비판과 함께 정부출연연구기관을 공공기관 지정 대상에서 제외해 달라는 요구를 지속적으로 제기하고있는 상황에 발전적으로 대처하기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다(곽다빈,2021). 또한2020년 3월 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 개정하여 공공기관 중 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관의 경우 기타 공공기관으로 지정 가능하다(곽다빈,2021). 이상의 공공기관의 기관 유형 분류 기준을 정리하자면 [표 2-4]와 같다.

[표 2-4] 공공기관의 기관 유형 분류 기준(2022년 기준)

구분	지정요건
① 공기업	직원정원이 50명, 총수입액 30억원, 자산규모가 10억원 이상이면서 총 수입액중 자체수입액이 50%이상인 공공기관
	▪ 시장형 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액중 자체수입액이 85%이상인 공기업(한전, 서부발전 등)
	▪ 준시장형 시장형 공기업이 아닌 공기업(한국조폐공사 등)
② 준정부기관	직원정원이 50명, 총수입액 30억원, 자산규모가 10억원 이상이면서 총 수입액중 자체수입액이 50%미만인 공공기관
	▪ 기금관리형 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관(근로복지공단 등)
	▪ 위탁집행형 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관(한국국제협력단 등)
③ 기타공공기관	공기업,준정부기관이 아닌 공공기관

자료출처 : 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오 홈페이지

2. 공공기관의 역할

한 국민경제 또는 공공부문 내에서 공공기관이 수행하는 가장 본질적인 역할은 공공서비스를 생산하여 가계와 기업으로 구성되어 있는 민간부문에 제공하는 것이다(곽다빈,2021). 이중에서 공기업은 주로 전기, 가스, 수도, 철도, 도로, 공항, 항만 등 공익사업 분야를 대상으로 자연독점 등으로 인한 시장실패를 해소하는 한편 보편적 서비스 정책목표를 달성하기 위한 공공서비스 생산기능을 분담하고 있다(곽다빈,2021). 그리고 준정부기관은 소비자 안전 보호, 자연자원 보존및 시설관리, 국민건강 및 복지서비스 전달, 산업 진흥을 위한 기술·인력·정보 등의 지원서비스, 정책금융서비스 등의 분야를 대상으로 한 공공서비스 제공 기능을 담당하고 있다(Jongwon choi et al., 2019: 43-44). 한편, 공공기관은 공공부문 내에서 공공서비스를 생산·제공하는 기본 역할을 수행하면서 사회문

제 해결 및 정부의 시장개입을 위한 정부 활동의 도구 또는 수단으로 활용되고 있다(곽다빈,2021). 따라서 공공기관은 기본적으로 자본주의 경제 체제를 채택하고 있는 국가에서 시장실패와 정부실패를 해결하기 위한 정부 활동의 도구 또는 수단으로 존재한다(곽다빈,2021). 이 중에서 공기업은 주로 공익사업 또는 국가전략산업 분야를 대상으로 시장실패 해소를 통한 국민경제 발전을 위한 산업정책 수단 또는 정책금융 공급 수단으로 활용되어 왔다(곽다빈,2021). 이에 비해 준정부기관은 정부실패를 해소하는 가운데 정부의 정책집행 수단으로서의 역할과 사회적 규제 집행기관으로서의 역할을 수행하고 있다(곽다빈,2021). 또한 준정부기관은 정부 기금을 조성하고, 이를 활용하여 사회보험(국민연금, 건강보험 등)이나 정책금융 서비스를 제공하는 역할을 수행하고 있다(Jongwonchoi et al., 2019: 42-43)

3. 공기업과 준정부기관의 차이

공기업과 준정부기관은 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에서 명시된 지정요건 외에도 그 역할과 제도적 특성의 차원에서 차이가 존재한다(곽다빈,2021). 먼저 기관의 역할에 있어서 공기업은 공익사업 분야를 대상으로 시장실패해소를 위한 산업정책 수단으로 활용되어 사회간접자본의 기반을 구축운영하며 보편적 공공서비스 생산기능을 분담하고 있다(곽다빈,2021). 반면 준정부기관은 정부실패를 해소하는 가운데 국민생활을 직접적으로 지원하는 분야를 대상으로 공공서비스 제공 및 정책금융 서비스를 제공하고 있다(곽다빈,2021). 또한 기존의 공공기관 유형 분류 모델을 토대로 공기업과 준정부기관의 차이점을 확인할 수 있다(곽다빈,2021). 대표적인 모델로는 Flinders 와 McConnel(1999: 17-25)모델과 Perry와 Rainey(1988)모델이 있다. 전자는 조직의 공공성(공공성과 기업성)과 정부와의 거리(정부의 통제수준)를 공공기관의 유형 분류를 위한 기준으로 제시하였다(곽다빈,2021). 또한 Perry와Rainey(1988)는 조직의

소유권(ownership)과 재원확보 수단(funding), 그리고 사회적 통제 양식(mode of social control)을 기준으로 공공부문 조직 유형을 여섯 가지 유형으로 구분한다(곽다빈,2021). 따라서 본 연구에서는 이러한 선행 연구결과들을 종합하여 조직 모델의 탁월성, 대상 업무 및 사업의 특성, 조직의 공공성, 정부의 통제수준그리고 재원 확보 수단이라는 5가지 기준에 따라 공기업과 준정부기관의 제도적 특성의 차이점을 비교하고자 한다(곽다빈,2021).

[표 2-5] 공기업과 준정부기관의 제도적 특성

구 분	공기업	준정부기관
조직 모델의 탁월성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상업적 활동을 수행하는 정부소유 기업 조직 ○ 민간기업의 대체 수단: 시장 실패를 해결하기 위한 효과적인 정부의 시장개입 수단 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부업무와 공적기능을 수행하는 독립적인 공공 비영리 기관 ○ 정부조직의 대체 수단: 정부 실패를 해결하기 위한 효과적인 수단
대상 업무와 사업특성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자연독점, 외부성 등으로 시장실패가 발생하는 재화 및 서비스 ○ 공익사업 성격의 재화 및 서비스 ○ 공공서비스: 시장산출물 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부실패로 인한 비효율적 정부업무 ○ 사업적·집행적 성격의 정부 업무, 주무부처의 위임업무, 전문적·기술적 관리 업무 ○ 공공서비스: 비시장적 산출물
조직의 공공성	○기업성 > 공공성	○기업성 < 공공성
정부의 통제수준	○자율 > 통제	○자율 < 통제
재원 확보수단	○판매수입(요금),정부보조금	○ 정부출연금, 사용료, 수수료

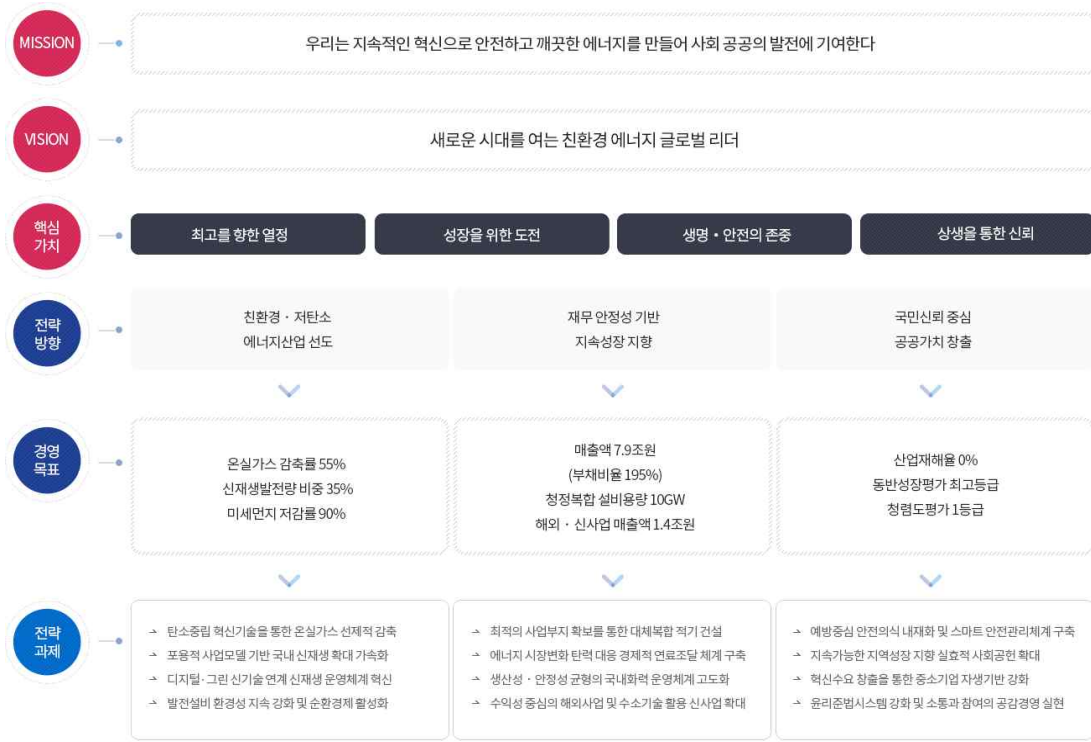
자료출처 : 곽다빈(2021)에 의거하여 작성

4. 공공기관의 경영가치체계

공공기관의 경영가치체계는 미션, 비전, 핵심가치, 경영방침, 전략과

제로 구성되어 해당 기관이 추구하는 공공가치를 대외적으로 표명하는 수단으로 활용된다(Campbell and Nash, 1992). 대부분의 공공기관들은 공기업 미션, 비전 체계(안)을 통해 조직의 비전체계 수립의 목적과 방향에 대해 상세히 설명하여 위기에 대응하고 높은 경쟁력을 확보하고자 한다(유승주, 2019). 이러한 경영가치체계의 구조를 한국서부발전의 경영가치체계를 예를 들어 자세히 살펴보고자 한다(곽다빈,2021). 첫째, 조직의 미션은 기관의 존재 이유를 담고 있다(유승주, 2019). 따라서 공공기관의 경우 기관의 본질적 역할 및 수행하는 사업을 규정하고 있는 설립 법령의 설립 목적을 토대로 미션을 정의해야 한다(곽다빈,2021). 한국서부발전은 “우리는 지속적인 혁신으로 안전하고 깨끗한 에너지를 만들어 사회공공의 발전에 기여한다”로 미션을 설정하였다. 둘째, 비전은 기관이 장기적으로 추구하는 조직의 바람직한 미래의 모습을 묘사해 놓은 것이다. 이러한 비전은 핵심가치, 경영방침, 목표 등을 통하여 명료하고 구체적인 미래 모습으로 표현된다(유승주, 2019). 한국서부발전은 기후변화 심화, 에너지 패러다임 변화로 인한 업계재편 등 새로운 기준과 표준이 부상하는 시대적 환경에 걸맞게 “새로운 시대를 여는 친환경 에너지 글로벌 리더”이라고 비전을 2021년에 새롭게 재설정하였다. 셋째, 핵심가치는 조직의 미션과 비전을 달성하기 위하여 기관의 구성원들이 어떻게 행동하고, 어떻게 사업을 수행하며, 어떤 조직을 만들어야 하는가를 제시한다. 핵심가치는 조직 내에서 바람직한 행동을 제시하여 기관의 본질적 신조, 원칙, 가치판단의 기준 등을 제시한다(유승주, 2019). 한국서부발전은 “새로운 시대를 여는 친환경 에너지 글로벌 리더”이라는 비전을 달성하기 위하여 핵심가치로 최고를 향한 열정, 성장을 위한 도전, 생명·안전의 존중, 상생을 통한 신뢰 4가지를 수립하였다. 마지막으로 경영목표와 전략과제는 앞선 조직의 미션, 비전을 달성하기 수립되는 기관의 전략적 선택이다. 따라서 공공기관의 경영가치체계는 ‘설립 목적 - 미션 - 비전 - 핵심가치 - 경영목표 - 전략과제’ 라는 위계적인 질서에 따라 구성된다고 볼 수 있다.

[그림 2-2] 한국서부발전 전략체계도(Vision 2035)



자료출처 : 한국서부발전 홈페이지

5. 공공기관의 경영실적평가제도

1) 공공기관의 경영실적평가제도 및 사회적 가치 지표

공공기관 경영평가제도는 공기업과 준정부기관의 자율적 책임경영체제를 구축하기 위해 사전적 관여를 최소화하고 공기업과 준정부기관에 자율 경영을 보장하는 가운데 성과평가를 통해 경영실적에 대해 사후 책임을 묻는 제도적 장치이다(곽다빈,2021). 이를 위해 법률에 근거하여 공기업과 준정부기관이 달성한 연도별 경영실적을 사전에 설정한 경영평가기준에 따라 객관적으로 평가한다. 그리고 평가 결과를 성과급 차등 지급 등 임직원들을 대상으로 한 인센티브와 패널티 제공에 활용하고, 공공기관

에 환류하여 경영개선을 유도하고 있다(곽다빈,2021). 이처럼 경영평가제도를 통해 공공기관의 경영성과 관리 및 자율성과 효율성 및 투명성을 제고할 수 있고 경영성과에 대한 책임을 담보할 수 있게 된다(Jongwon choi et al., 2019:186-187).구체적인 공공기관 경영평가제도의 평가지표체계를 보면 공공기관의 경영실적을 체계적이고 종합적으로 평가할 수 있도록 경영관리와 주요사업 2개의 범주로 구성하여 평가가 진행된다(곽다빈,2021). 경영관리는 경영전략 및 리더십, 사회적 가치 구현, 업무효율, 조직·인사·재무관리, 보수 및 복리후생비, 혁신과 소통을 평가하며, 주요사업은 공공기관의 주요사업별 계획·활동·성과 및 계량지표의 적정성을 종합적으로 평가한다. 공공기관 경영평가는 평가의 방법, 평가지표, 배점 등을 미리 확정하고 이 평가기준을적용하여 한 해의 성과를 평가하게 된다(곽다빈,2021). 경영평가의 지표와 배점 등은 정부의 정책 및 공공기관의 지표개선 작업을 통해 매년 조정되고 있으며 경영평가 지표가 어떻게 구성되고 배점을 분배하였는지에 따라서 공공기관의 행태와 성과가 달라진다(곽다빈,2021). 기존의 공공기관 경영평가제도는 신공공관리론에 입각하여 경제성, 능률성, 수익성, 효과성 관점의 평가로 이루어지면서 공공기관의 본질적 목적인 공익 실현과 사회적 가치 실현에 소홀하게 된 문제가 발생하였다. 이러한 문제의식에서 출발하여 문재인 정부는 공공부문의 사회적 가치를 본격적으로 추진하기 위하여 공공기관 경영평가에 사회적 가치 지표를 반영하도록 하였으며(2017.12) 이후 지표의 비중이 점차 확대시키고 있다. 구체적으로 사회적 가치 실현이 정부의 국정과제로 선정된 2017년에는 ‘전략 기획 및 사회적 책임’(5점)과 ‘정부권장정책’(6점)의 배점이 확대되었고 일자리 지표 가점(10점)이 추가되었다(곽다빈,2021). 2018년에는 ‘사회적 가치구현’지표가 경영관리 범주에 별도 지표로 도입되었으며 공기업은 22점, 준정부기관은 20점이 배정되었다(곽다빈,2021). 이후 2019년에는 동일한 배점이 각각2점씩 확대되었다(공기업은 경영관리 항목 총 55점 중 24점, 준정부기관은 총 50점 또는 45점 중 22점). 결과적으로 사회적 가치는 전체 공공기관 경영평가에서 가중치의 최소 22~24%를 차지하고 있다(원구환, 2018:3; 민경률 외, 2020: 11; 허경선, 2021: 3-4). 2018년에

도입된 ‘사회적 가치 구현’ 지표는 이전의 ‘전략기획 및 사회적책임’ 지표의 사회적 책임 평가 부분과 ‘정부권장정책’ 지표, 일자리 가점 지표의 평가 내용이 통합된 형태라고 볼 수 있다(곽다빈,2021). 해당 지표는 경영관리 부문에서 경영효율 지표와 별도로 구분하여 개별 사회적 세부 지표로 평가하도록 되어있다(곽다빈,2021). ‘사회적 가치 구현’ 지표의 세부 지표는 일자리창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영의 5가지로 구성되어 있다(곽다빈,2021). 이에 대한 구체적인 내용은 아래의 표로 정리하였다(기획재정부, 2020 경영평가편람).

[표 2-6] 사회적 가치 구현 지표 정의(2020년 기준)

평가지표	지표정의
일자리 창출	○비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자, 시간선택제 실적을 평가한다. ○일자리 창출(민간부분 포함)과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과를 평가한다.
균등한 기회와 사회통합	○사회적 약자에 대한 고용과 보호 등 사회통합 노력과 성과를 평가한다. ○사회형성적 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과를 평가한다.
안전 및 환경	○ 환경보전 및 환경의 지속가능성을 위한 노력과 성과를 평가한다. ○재난,사고로부터 안전한 근로생활환경을 유지하기 위한 노력과 성과를 평가한다.
상생·협력 및 지역발전	○ 지역경제 활성화와 중소기업,사회적 경제 기업과의 상생협력을 위한 실적을 평가한다. ○지역사회발전 및 지역경제 활성화와 중소기업·소상공인 등과의 상생협력을 위한 노력과 성과를 평가한다.
윤리경영	○경영활동시 경제적,법적 책임과 더불어 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하려는 노력과 성과를 평가한다.

자료출처 : 기획재정부 홈페이지(2020)

또한 사회적 가치 지표 이외에 공공기관 주요사업에 대한 경영평가의 경우에도 기관의 고유사업 수행과정에서 사회적 가치 실현을 장려할 수 있도록 관련 지표 및 배점을 재설계하였다(원구환, 2018: 3). 보다 구체적으로, 주요 사업 범주의 비계량 지표인 ‘성과관리의 적정성’지표에서도 주요사업 추진계획을 수립·집행·성과·환류 과정에서 근로자의 안전 등 사회적 가치를 위한 노력과 성과를 감안하여 평가하도록 되어 있다(곽다빈,2021). 주요 사업 범주의 계량지표는 기관의 특성을 고려하여 사업 관련 안전·환경과 같은 사회적 가치 연관 지표가 포함되기도 하는데, 이는 기관별 업종, 업무 특성에 따라 다르게 나타난다(허경선, 2020: 14)

2) 사회적 가치 지표에 대한 선행연구

이처럼 공공기관의 공공성 회복을 위하여 도입된 사회적 가치 지표임에도 불구하고 한계를 지적한 연구들이 있다(허경선, 2020; 권향원,2020; 박석희, 2019; 주은혜, 2018a; 한국조세재정연구원, 2020). 공통적으로 지적된 사회적 가치 지표의 문제점은 기관별 특성을 고려하지 못한 획일적인 가치평가제도라는 것이다(곽다빈,2021). 대표적으로, 권향원(2020)은 사회적가치 평가방식이 모든 기관을 아울러 특정한 가치들을 “일반화된 이데올로기의 목록”으로서 미리 제시하고 따르도록 제안하는 연역적인 접근 방식이라고 비판하였다(곽다빈,2021). 더 나아가 “조직 각자의 본업이 필요로 하는 가치”와 “위로부터 지시된 가치”가 서로 모순되거나 갈등하는 경우 기관은 조직 경영에 딜레마가 야기될 수 있다고 지적하였다. 이러한 비판을 실증적으로 분석한 연구도 수행되었다(우윤석, 2020; 김석은·홍다연, 2017; 김보미, 2019; 김석은, 2018). 해당 연구들은 공통적으로 정부에 의해서 강제되는 의무사항으로서 사회적 가치 실현 활동이 진행되기 때문에 기관의 설립목적·미션 및 주요 전략과 유리되는 현상이 구조적으로 나타난다고 지적하였다(곽다빈,2021). 그 중 우윤석(2020: 72)은 사회적 가치 계량의 경우 많은 기관들이 상대적으로 높은 수준의 점수를 얻고 있는데,

기관이 갖는 업의 특성과 무관하게 동일한 항목을 기준으로 평가받는 관계로 경영관리나 주요사업 성과, 기관 특성과 상관없이 일정 수준 이상의 성과를 ‘의무적’으로 거두었기 때문일 가능성이 있다고 지적하였다(곽다빈,2021). 또한 김보미(2019)는 기관의 경영가치체계와 유리된 구조로 사회적 가치 지표가 강제적으로 의무화될 경우 발생할 수 있는 문제점에 대하여 다음과 같이 제시하였다(곽다빈,2021). 첫째, 사회적 가치 세부 지표와 관련된 이슈를 광범위하게 지원하기 때문에 예산의 문제, 정책 효과의 한계가 발생할 수 있다(곽다빈,2021). 둘째, 사회적 가치를 실현하기 위하여 기관의 설립목적·미션과 관련성이 없는 사업을 운영할 경우 해당 사업이 사회적 가치 실현 및 설립목적 달성된다고 보기 어렵다(곽다빈,2021). 한편, 공공가치론 연구자들은 이러한 상황을 예견하고, 현행 사회적 가치 평가체계와 같이 공공기관에게 절대적 기준을 설정하고 해당 가치를 실현하도록 의무화하는 것의 위험성을 강조한 바 있다(Moore, 1995;Rhodes & Wanna, 2007; Alford & O’Flynn, 2009). 가령, Rhodes &Wanna(2007: 416)는 “공공가치는 주어진 것이 아니다(Public value is not a given)”라고 말하며, 공공가치를 주어진 것으로 파악하는 것은 오류일 뿐 아니라, 틀린 접근이라고 주장하고 있다(권향원, 2020: 25 재인용). 또한 Moore(1995)는 공공가치는 과업환경의 특수성에 따라 상대적으로 창출될 수 있기 때문에 사전에 어떠한 공공가치를 창출할 것인지를 과업환경과 같은 맥락적 상황을 고려하지 못하면 불가능하다고 지적하였다(곽다빈,2021).

제 3 장 연구설계 및 변수 설정

제 1 절 연구설계

1. 연구문제

본 연구의 목적은 공공기관의 경영가치체계에 공식적으로 명명된 공공가치를 분석하여 공공기관이 지향하는 공공가치의 종류 및 분포형태를 파악하는 것에 있다(곽다빈,2021). 특히 기관의 설립목적에서 기관이 추구한다고 명명한 공공가치가 미션과 비전에서도 공통적으로 나타나는지를 ‘공공가치 수렴성’으로 정의하여 개별 기관마다 공공가치 수렴성을 계량적으로 측정하고자 한다(곽다빈,2021). 더 나아가 공공가치 수렴성이 조직의 성과에 어떠한 영향을 미치는지 분석하는데 목적을 두고 있다(곽다빈,2021). 본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구 질문은 다음과 같다.

공공가치 수렴성이 조직의 성과에 어떠한 영향을 미치는가?

2. 연구가설

1) 공공기관 유형별 공공가치 수렴성의 차이

본 연구에서는 공공기관의 경영가치체계에 공식적으로 표명한 공공가치가 설립목적, 미션 그리고 비전 차원에서 얼마나 중첩되어 나타나는지를 ‘공공가치 수렴성’ 이라고 정의하고 있다(곽다빈,2021). 공공기관은 공기업과 준정부기관 그리고 기타공공기관으로 분류된다. 그 중 공기업과 준정부기관은 공운법상 지정요건, 대상업무와 사업의 특성, 정부의 통제수준, 재원확보 수단, 조직 모델의 탁월성, 조직의 공공성의 수준에서 차이가 존재한다(곽다빈,2021). 이러한 차이가 공공기관이 추구하는 공공가치 수렴

성의 수준에 영향을 미칠 것으로 추정된다. 우선 기관의 역할·예산·자율성의 차원에서 본다면 공기업은 주로 기간사업의 발전과 관련된 역할과 공공서비스의 진흥과 제조 역할을 주로 담당하고 있다(곽다빈,2021). 김보미(2019)는 공기업, 특히 시장형 공기업일수록 수익성 사업의 비율이 높으며 자체적인 수입으로 운영이 가능하기 때문에 사회적 가치 구현 관련 전략을 자율적으로 진행할 수 있다고 보았다(곽다빈,2021). 이에 반면 준정부기관은 국가적으로 필요한 사업을 위탁 받거나 기금을 관리하기 때문에 상대적으로 사업 목표 및 내용과 예산이 제한적이다(곽다빈,2021). 이러한 특성으로 인해 준정부기관은 사회적 가치 실현을 위한 전략 수립에서 여러 가지 제약이 있을 것으로 보았다. 또한 기관이 추구하는 주요 가치를 비교할 경우 공기업은 상대적으로 기업성을 중점적으로 추구하는 반면 준정부기관은 중점적으로 공공성을 추구하는 점에서 분명한 차이가 존재한다(곽다빈,2021). 따라서 준정부기관에 비하여 공기업의 경우에는 기업성과 공공성을 모두 고려해야하기 때문에 공기업이 대외적으로 추구한다고 선언한 공공가치의 범위가 보다 넓을 것이라고 예상가능하다. 또한 민경률외(2020)에 의하면 사회적 가치에 대한 이해와 관심이 공기업의 가장 많은 비중을 차지하는 SOC 분야의 공기업들은 전반적으로 높은 반면에 교육·연구·문화 분야의 공공기관들은 낮다(곽다빈,2021). 즉, 사회적 가치에 대한 이해가 높은 공기업의 경우에는 준정부기관에 비하여 상대적으로 다양한 가치를 추구할 가능성도 존재한다. 한편, 공기업의 경우 다양한 이해관계자를 고려해야하기 때문에 공공가치를 다양하게 제시할 여지가 많다(곽다빈,2021). 반면 준정부기관은 수행하는 사업이 전문성을 띄고 있어서 상대적으로 공공가치의 다양성이 공기업에 비해 떨어질 수 있다. 이러한 두 기관의 차이점은 공공기관의 경영가치체계를 대상으로 분석하여 도출된 공기업과 준정부기관의 공공가치의 수렴성의 차이를 유발할 수 있을 것이다(곽다빈,2021).

2) 공공가치 수렴성과 조직의 성과 관계

본 연구에서는 공공기관의 경영가치체계에 공식적으로 표명한 공공가

치가 설립목적, 미션 그리고 비전 차원에서 얼마나 중첩되어 나타나는지 혹은 어느 가치에 집중되어 나타나는지를 ‘공공가치 수렴성’이라고 정의하고 있다. 이때, 공공가치 수렴성이 높다는 것은 공공가치가 경영가치체계에서 일관성 있게 나타나며 특정한 공공가치를 집중적으로 추구하고 있다는 것을 의미한다(곽다빈,2021). 이는 결국 해당 기관이 공식적으로 지향하는 가치가 명료하거나 혹은 해당 기관이 굉장히 특수한 목적을 지향하는 특징을 지닌다고 이해할 수 있다(곽다빈,2021). 반면 공공가치 수렴성이 낮다는 것은 해당기관이 굉장히 다양한 범주의 공공가치를 추구하여서 공공가치의 분포가 퍼져있다는 것을 의미한다(곽다빈,2021). 이는 해당 기관이 본래 다양한 목적을 추구하도록 설립되었고, 그 결과 현재 수행하고 있는 사업 범위가 넓은 것으로 해석가능하다(곽다빈,2021).

일반적으로 조직의 경영가치체계는 조직이 처한 조직 환경의 변화에 대한 생존전략의 차원으로 이해할 수 있다(곽다빈,2021). Campbell and Nash(1992)에 의하면 조직은 조직 환경의 변화에 대한 대응을 위해 조직의 미션, 비전,핵심가치 등의 변화를 대외적으로 표명함으로써 조직의 존재이유를 정당화하고 조직구성원의 동기부여를 촉진하며 외부로부터 자원 획득을 용이하게 하려는 의도를 반영하고 있다(유승주, 2019: 50 재인용). 더욱이 공공가치는 그 실현 과정에서 공공의 요구와 사회변화에 신속하게 대응하며 올바른 의사결정 및 정책발전을 도모함으로써 조직의 성과를 제고할 수 있다(이정철·이정욱, 2015).

한편, 자기범주화이론(self-categorizationtheory)나 유사성-유인이론(similarity-attraction theory)에 의하면 조직과 조직구성원의 목표, 가치가 유사할수록 조직구성원은 조직에 호의적이며 조직 내 갈등이나 의사소통의 실패가능성을 낮추게 된다(Turner,1987; Elfenbein and O'Relly, 2007, 신중환·김정우, 2015). 기존의 선행연구에 따르면 개인과 조직 간의 가치적합성은 개인의 직무관련 태도변수나 성과변수에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Edwards & Cooper. 1990; O'Reilly et al, 1991; Harris & Mossholder, 1996;Moynihan & Pandey, 2007; Yang et al, 2008;

Waszkowska et al.,2014). 따라서 공공기관이 경영가치체계를 통한 공공가치 수립은 궁극적으로 조직의 성과를 향상시키기 위한 전략적 행동으로도 볼 수 있다(곽다빈,2021). 하지만 공공기관의 성과평가는 민간기업과 다르게 평가자와 평가대상자의 불일치로 인하여 위와 같은 전략경영의 차원에서 공공가치 수립성이 성과에 긍정적으로 미치지 못할 수 있다(곽다빈,2021). 대표적인 공공기관의 성과 평가제도인 경영평가제도는 정부 주도하에 공기업과 준정부기관의 경영성과를 관리하고 자율적 책임경영체제를 구축하기 위하여 시행되며 사전에 설정한 경영평가기준에 따라서 평가가 진행된다(곽다빈,2021). 따라서 경영평가기준에 적합하지 않은 사업은 그러한 사업이 개별 기관의 고유한 사업이나기관 내부적 필요에 의하여 시행되었음에도 불구하고 평가에 있어서 상대적인 중요도가 떨어질 가능성이 존재한다. 이러한 경영평가제도의 경향은 사회적 가치 평가지표의 비중이 증가하는 현행 경영평가제도에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다(곽다빈,2021). 현행 공공기관 경영평가제도는 공공기관의 사회적 가치 실현을 5가지항목으로 제시하여 평가대상기관에 일괄하여 적용하는 ‘지도화 된 평가’의 형식을 취하고 있다(권향원, 2020: 27). 공공가치에 대한 평가는 절대적인 기준을 설정한 방식이 아닌 개별 기관의 조직 환경과 같은 맥락을 고려하여 평가가 이루어져야 한다는 선행연구(Moore, 1995; Rhodes & Wanna, 2007; Alford & Hughes; 2008, 권향원, 2020; 허경선, 2020)를 고려하면 현행 공공기관의 사회적 가치 평가지표는 공공가치 수립성이 높은 기관에게 불리한 평가방식으로 작용할 수 있다. 예를 들어, Alford & Hughes(2008:13)은 “조직은 자신이 처한 환경과 여건에 따라 서로 다른 다양한 공공가치창출 전략을 가질 수 있다.” 라고 지적하고 있다(곽다빈,2021). 따라서 이렇게 공공가치를 절대적인 기준을 설정하고 평가하는 경우에는 개별 기관이 처한 과업 환경의 특수성을 고려하지 못한다(곽다빈,2021). 결과적으로 특수한 목적의 수행을 위하여 설립된 기관의 경우 사회적 가치의 세부 5가지 항목에서 균형 있는 점수를 받기 어렵다(곽다빈,2021). 반면 공공가치 수립성이 낮은 기관은 다양한 사업을 수행하면서 다양한 공공가치를 추구하기 때문에 사회적 가치의 5가지 세부지표의 평

가에 있어서 유리하게 작용할 것이라고 예상할 수 있다(곽다빈,2021).

문재인 정부에서 강조되는 사회적 가치의 개념은 사회적 경제 영역에서 다루어진 사회적 가치와는 구별되고, 오히려 공공가치와 일치한다는 선행연구(이석환, 2018a)를 고려하여 공공가치 수렴성의 정도가 사회적 가치 평가 항목에 영향을 미칠 수 있을 것이라고 판단하였다(곽다빈,2021). 본 연구에서는 공공기관의 성과를 경영평가 점수 중에서도 주요사업 점수, 사회적 가치 비계량 점수, 사회적 가치 계량점수, 사회적 가치 총점으로 측정하고자 한다. 주요사업 범주의 비계량 지표인 ‘성과관리의 적정성’ 지표의 경우 주요 사업 추진계획과정에서 근로자와 국민의 안전등과 같은 사회적 가치를 위한 노력과 성과를 감안하여 평가하도록 되어있다(곽다빈,2021). 또한 주요사업의 계량 지표의 경우에도 사업 관련 안전 및 환경과 같은 사회적 가치와 연관된 지표가 포함되어 있다(허경선, 2020). 따라서 주요사업도 사회적 가치 지표와 같이 분석에 포함하는 것이 적절하다고 판단하였다. 이를 모두 고려하는 경우 연구가설을 설정하면 다음과 같다(곽다빈,2021).

<연구가설>

- 가설 1. 공기업은 공공가치 수렴이 높을수록 성과에 음(-)의 영향을 미칠 것이다.
- 가설 2. 준정부기관은 공공가치 수렴이 높을수록 성과에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

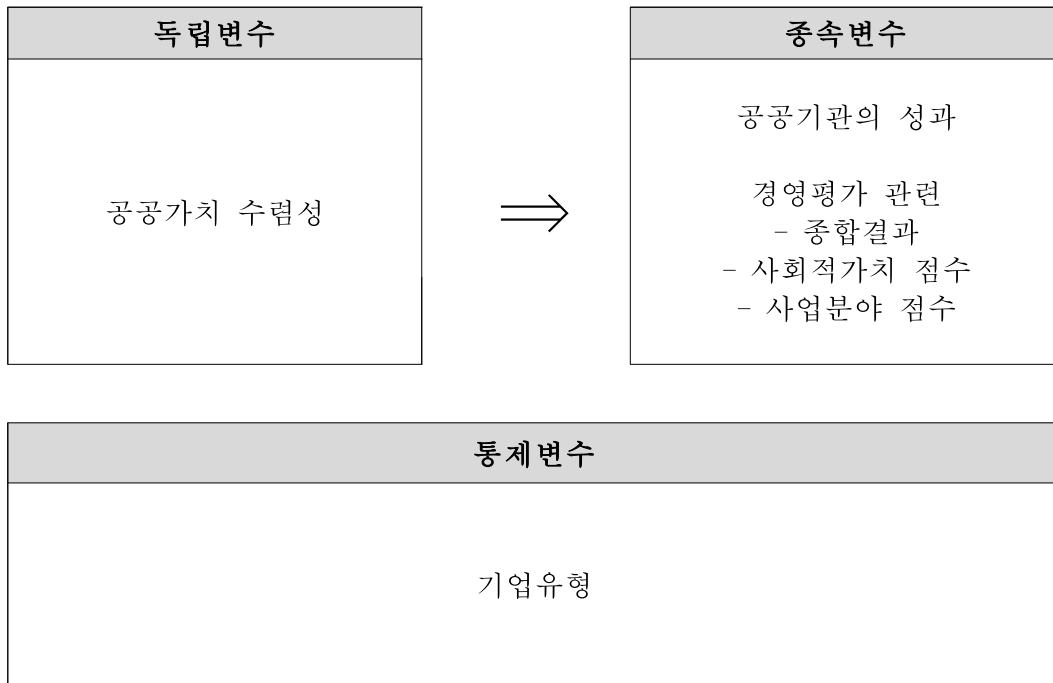
3. 연구모형

본 연구에서는 공공가치 수렴성이 공공기관의 성과에 부정적인 영향을 미치는지를 분석하고자 한다(곽다빈,2021). 변수간의 관계를 검증하기 위하여 공공가치 수렴성은 공공기관의 경영가치체계에 선언된 공공가치를 내용분석하고 분류한 결과를 활용하고자 한다(곽다빈,2021). 연구 수

행을 위한 대리 지표 및 측정 변수를 바탕으로 연구모형을 제시하면 다음의 [그림3-1]과 같이 나타 낼 수 있다(곽다빈,2021).

먼저 종속변수에 해당하는 공공기관의 성과는 경영평가 점수 중 사회적 가치와 관련된 지표인 주요사업 점수, 사회적 가치 비계량 점수, 사회적 가치 계량 점수, 사회적 가치 총점을 측정변수로 설정하였다(곽다빈,2021). 다음으로 독립변수인 공공가치 수렴성은 내용 분석하여 도출된 내용을 토대로양적 공공가치 유형화를 통해 기관별로 다양한 설립목적, 비전, 미션을 단순화하여 이를 종속변수인 성과에 대입하여 분석하고자 한다. 마지막으로 공공기관의 유형(공기업, 준정부기관)을 통제변수로 설정한다(곽다빈,2021).

[그림 3-1] 연구모형



제 2 절 분석 대상 및 분석 범위

1. 분석대상

본 연구는 우리나라 공공기관 중 2021년 기준 ‘공공기관의 운영의 관한 법률’에 의하여 지정된 공기업 및 준정부기관에 속하는 기관 중 시장형 공기업 1곳, 준시장형 공기업 1곳, 준정부기관 1곳의 데이터를 활용하여 기관미션이 각 평가지표에 얼마나 수렴하는지를 분석하여 공공가치 수렴성이 공공기관의 성과에 부정적인 영향을 미치는지 분석 하고자 한다.

기존의 공공가치를 분석한 선행연구들의 분석대상은 역대 대통령 취임사(김광웅, 1993), 지방정부 시군구정목표(정명은·김미현, 2014), 정부별 국정과제(임주영·박형준, 2015), 국회 통과 법률안(김혜원, 2017), 공공기관의 미션·비전·핵심가치(유승주, 2019)등으로 다양하게 나타나고 있다. 이 같은 선행연구와 달리 본 연구에서 공공기관의 설립목적·미션·비전을 분석대상으로 정한 이유는 공공기관은 해당 기관이 지향하는 공공가치를 설립목적, 미션 그리고 비전의 형태로 공식적으로 선언하여 선언된 공공가치를 창출하여야 한다는 구속력이 작용한다는 점에서 기존의 선행연구에서 사용된 분석 대상과 구별된다고 볼 수 있기 때문이다(곽다빈,2021). 이는 현행 공공기관 경영평가제도 중 전략기획 지표가 기관의 설립목적에 부합하는 비전, 경영목표, 경영전략의 수립과 실행을 위한 노력과 성과를 평가한다는 것을 통해서 알 수 있다(곽다빈,2021). 이는 조직의 미션, 비전 등에 대한 명확한 목표 설정과 조직 설립 목적에 적합한 수립을 비계량 지표로서 평가하고 있다고 볼 수 있다(유승주, 2019; 47). 또한 Moore(1995)의 전략적 삼각형 모형에 따르면 공공가치는 주로 조직의 미션과 비전 차원으로 표현되며 공공기관의 본질적 역할은 공공기관의 설립목적을 통하여 서술된다(곽다빈,2021).

따라서 공공기관의 공공가치 수렴성을 분석하기 위하여 공공기관이 대외적으로 표명한 설립목적, 미션 그리고 비전을 분석 대상으로 정한 것이 적절하다고 판단하였다(곽다빈,2021). 이러한 분석 대상을 시간적 범위, 대상적 범위로 구분하여 구체적으로 논의하겠다(곽다빈,2021).

2. 분석범위

1) 시간적 범위

본 연구의 시간적 범위는 2021년으로 사회적 가치의 중요성을 표방한 문재인 정부의 마지막 임기의 평가연도를 기준으로 하였다(곽다빈,2021). 각 공공기관 유형별 변수의 시간간격을 없애고, 동일한 기준의 평가척도를 적용하여야 수평 분석이 가능하고 정권 수립 초기의 강력한 통제를 통한 평가결과 보다는 임기말의 데이터를 분석함이 더 객관적인 평가가 이루어 졌으리가 가정하고 분석을 진행하였다(곽다빈,2021).

2) 대상적 범위

기획재정부가 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 의거하여 공공기관 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 확정 고시한 2021년도 공공기관 총 수는 340개 기관에 달한다(곽다빈,2021). 그 중 본 연구는 종속변수인 공공기관 경영평가의 결과를 알 수 있어야 하므로 공공기관 경영평가의 평가대상인 공기업과 준정부기관으로 대상을 한정하였다(곽다빈,2021). 또한 본 연구에서는 2020, 2021년에 기관장이 교체된 공공기관을 분석 대상에서 제외시켰다. 공공기관의 설립목적의 경우는 새롭게 설립된 기관을 제외하고는 설립 이후 동일하게 유지되는 반면 미션과 비전은 공공기관들이 경영평가에 전략적으로 대응하는 차원에서 경영전략을 새로 수립하는 과정에서 이들을 설립목적 및 외부 환경에 맞게 재설정한다(곽다

빈,2021). 특히 이러한 경향은 기관장이 교체된 해의 다음해에 주로 발생한다. 2020년에 기관장이 교체된 기관은 총 22곳으로 그 중 미션이 교체된 기관은 5곳이며 비전이 교체된 기관은 10곳이었다(곽다빈,2021). 즉, 비전의 경우에는 약 45%가 약간 넘는 수준으로 기관장의 교체에 따라서 비전도 같이 변경되는 것을 알 수 있다(곽다빈,2021). 특히 2021년 상반기가 끝나지 않은 시기에 분석한 것을 고려해보면 비전을 2020년과 동일하게 유지한 기관들 중 2021년 하반기에 비전을 새로 교체할 가능성도 배제할 수 없다(곽다빈,2021). 따라서 이러한 결과를 기반으로 2019년에 기관장이 교체된 기관의 경우 미션과 비전이 2019년과 2020년 사이에 변경되었을 가능성을 고려하여 2019년에 기관장이 교체된 기관은 분석에서 제외하였다(곽다빈,2021). 물론 미션의 경우에는 그대로 유지되는 기관들이 많으며 재설정된 미션과 비전이 이전의 내용과 뚜렷한 차이점을 보이지 않은 기관들이 있다(곽다빈,2021).

제 3 절 변수의 조작적 정의와 측정

1. 종속변수 : 공공기관의 성과

공공기관의 성과(performance)는 조직이 지향하는 임무와 목표의 달성 정도를 의미한다(곽다빈,2021). 성과는 투입, 산출, 결과에 따른 최종 결과라고 할 수 있다(곽다빈,2021). 이러한 공공기관의 성과를 평가하는 대표적인 제도가 공공기관의 경영평가제도이다(곽다빈,2021). 공공기관을 대상으로 한 연구들에서의 조직 성과는 경영성과인식, 경영평가점수, 조직생산성, 자기자본순이익률(ROE) 등을 통해 측정되었다(곽다빈,2021). 그 중 공공기관의 성과를 공공기관 경영평가 점수로 활용한 선행연구(강혜진, 2017; 김상민, 2017; 양현수, 2019; 안선미, 2016)를 바탕으로 본 연구에서는 공공기관의 성과를 공공기관 경영평가 점수로 측정하였다(곽다빈,2021). 특히 본 연구에서는 공공가치 수렴성이 높을수록 사회적가치 지표와 주요사업 범주에서 점수가 낮을 것이라고 가설을 설정하였기 때문에 공공기관의 경영평가 점수 중 주요사업 점수, 사회적 가치 비계량·계량 점수, 종합등급 등 3가지로 측정하였다(곽다빈,2021).

공공기관의 경영평가점수는 공공기관 경영실적평가 결과 보고서 자료를 토대로 수집하였다(곽다빈,2021). 이때 결과보고서에는 계량지표의 경우 계량화된 데이터로 존재하나 비계량지표가 등급으로 점수가 부여되어 있기 때문에 비계량 지표의 등급 설정과 평점표를 기준으로 하여 개별 공공기관의 경영평가 비계량점수를 측정하였다(곽다빈,2021). 또한 경영평가의 평가지표는 [표 3-1]와 같이 공공기관의 유형에 따라서 가중치가 다르게 부여되어 각 평가지표의 총점이 상이하고 점수 분포가 편중되었다(곽다빈,2021). 또한 공공기관 유형별로 평가기준이 상이하기에 본 연구는 평가결과를 기반으로 한 사례분석연구를 하려고 한다.

이처럼 공공기관 경영평가는 [표 3-1]와 같이 기관별 특성에 적합한 맞춤 평가를 실시하기 위하여 각 범주 내 지표별 가중치를 조정하여 설정할 수 있다(곽다빈,2021). 그럼에도 불구하고 경영평가는 정부의 공공기관에 대한 통제수단으로 활용된다. 공공기관의 입장에서는 정부가 의도하고 원하는지표의 성과 창출에 초점을 맞추게 되고 표준화된 평가 범주 및 지표에 의하여 개별 기관의 성과가 측정될 수 밖에 없다(곽다빈,2021).

[표 3-1] 경영평가 유형별 평가지표 및 가중치(2020)

범주	평가지표	공기업			준정부기관 (기금관리형)			준정부기관 (위탁집행형)		
		계	비 계 량	계 량	계	비 계 량	계 량	계	비 계 량	계 량
경영관리	1.경영전략 및 리더쉽	6	6	-	6	6	-	6	6	-
	2.사회적 가치 구현	24	17	7	22	15	7	22	15	7
	3.업무효율	5	-	5	-	-	-	-	-	-
	4.조직,인사,재무관리	7	4	3	9	3	6	4	3	1
	5.보수 및 복리후생	8.5	5.5	3	8.5	5.5	3	8.5	5.5	3
	6.혁신과 소통	4.5	3	1.5	4.5	3	1.5	4.5	3	1.5
	소 계	55	35.5	19.5	50	32.5	17.5	45	35.5	12.5
주요사업	주요사업 계획,활동, 성과를 종합평가	45	21	24	50	24	26	55	24	31
합 계		100	56.5	43.5	100	56.5	43.5	100	56.5	43.5

자료출처 : 기획재정부 홈페이지(2020)

2. 독립변수 : 공공가치 수렴성

본 연구에서는 기관의 설립목적에서 기관이 추구한다고 명명한 공공

가치가 미션과 비전에서 얼마나 중첩되는지를 ‘공공가치 수렴성’으로 정의하였다. 수렴성(convergence)과 비슷한 의미로 사용되는 용어에 집중도, 병렬성 등이 있음에도 불구하고 ‘공공가치 수렴성’이라고 정의한 이유는 경영가치체계의 위계적인 성격을 반영하기 위해서이다(곽다빈,2021). 즉, 설립목적은 공공기관의 궁극적 역할 및 주요 사업의 내용의 실현을 위하여 수단적 차원에서 미션과 비전을 설정한다(곽다빈,2021). 따라서 공공가치 수렴성은 결국 설립목적에 반영된 공공가치가 미션과 비전 차원에서도 얼마나 일관되게 나타나는지를 측정하는 개념이라고 볼 수 있다.

공공가치 수렴성의 의미를 한국서부발전 예시를 들어 설명하고자 한다. [표 3-2]의 내용분석 결과 한국서부발전의 설립목적에 대외적으로 표명된 공공가치는 효율성, 전문성, 산업육성이 있으며 미션에는 효율성, 환경보호, 국가발전 그리고 비전에는 산업육성과 환경보호가 도출되었다. 공공가치 수렴성은 설립목적, 미션 그리고 비전의 3가지 차원에서 내용분석한 공공가치가 얼마나 공통적으로 나타나고 특정 가치에 얼마나 집중되어 있는지를 의미한다. 이에 따르면 한국서부발전의 경우에는 국가산업육성 및 환경보호를 가장 최우선의 가치로 두고 있는 것으로 확인되었다.

[표 3-2] 한국서부발전 공공가치에 관한 내용분석

경영가치체계	내 용	공공가치
설립목적	전력산업의 ①경쟁력을 높이고 전기사용자에 대한 ②서비스 수준을 향상하게 하여 ③ 전력산업의 건전한 발전에 이바지	① 효율성 ② 전문성 ③ 산업육성
미 션	우리는 ①지속적인 혁신으로 ②안전하고 깨끗한 에너지를 만들어 ③사회 공공의 발전에 기여한다.	① 효율성 ② 환경보호 ③ 국가발전
비 전	①새로운 시대를 여는 ②친환경 에너지 글로벌 리더	① 산업육성 ② 환경보호

또한 공공가치 수렴성을 경영평가 지표의 사회적가치 관련 지표와

비교하여 [표3-2]에서 추출한 공공가치를 대입하여 해당 공기업의 미션과 얼마나 일치하는지 분석하여 타당한 평가지표로 평가받고 있는지 분석해 보고자 한다.

3. 통제변수

본 연구에서는 공공가치 수렴성과 공공기관의 성과에 영향을 미칠 것 이라고 예상되는 요인으로 기관의 유형(공기업, 준정부기관), 기관의 매출액, 재무적 성과의 형태(요약포괄손익계산서, 요약연결포괄손익계산서)가 있다고 판단되어 이러한 요인들을 통제하였다(곽다빈,2021).

먼저, 기관의 유형은 공운법상 기관 지정요건에 따르면 유형별로 자산규모, 자체수입비율, 주요 업무의 특성 등이 상이하다. 우윤석(2020)은 준정부기관이 기금관리나 위탁집행과 같이 제한된 업무를 수행하기 때문에 상대적으로 사업범위가 다양한 공기업이 사회적 가치 계량 점수가 높게 나왔다고 판단하였다(곽다빈,2021).

둘째, 기관의 매출액은 해당 기관의 규모를 대표하는 변수로 규모가 큰 조직일수록 수행하는 사업의 범주가 광범위 할 가능성이 높고 공공기관의 규모가 경영평가 결과에 영향을 미칠 수 있다는 선행연구(허경선,2020; 박석희, 2018; 한국조세재정연구원, 2020; 우윤석, 2020)가 있다. 한 국조세재정연구원(2020)에 의하면 기관의 재무 현황이나 전망이 사회적가치 추진 목표 및 계획을 수립하고 투입 예산을 결정하는데 주요한 요인으로 작용하고 있다(곽다빈,2021). 재무성과가 우수한 기관의 경우에는 대규모 예산을 통해서 사회적 가치 계량 지표인 민간분야 일자리 창출과 중소기업·소상공인 사회적 기업 등의 구매가 용이하다. 반면 소규모 예산으로만 사업을 운영하는 기관의 경우에는 상대적으로 사회적 가치 추진에서 한계가 존재할 수 있다. 따라서 위의 선행연구를 참고하여 순매출액 또한 통제하였다(곽다빈,2021).

셋째, 재무성과는 알리오의 경영공시에 개시된 요약 및 손익계산서 항목의 재무정보를 통하여 자료를 수집하였다(곽다빈,2021). 이때 공기업

은 주로 재무성과표의 형태가 요약연결포괄손익계산서의 형태를, 준정부기관은 요약포괄손익계산서의 형태를 보였기 때문에 만약 이 변수를 통제하지 않는다면 결국 공기업과 준정부기관이라는 공공기관의 유형이라는 제3의 변수가 작용할 가능성을 배제할 수 없다(곽다빈,2021).

이상의 논의를 요약하여 본 연구의 모형에 필요한 변수들을 정리하면 다음 표와 같다(곽다빈,2021).

[표 3-3] 변수의 구성 및 측정

변수		측정 변수
종속변수	공공기관 성과수준	종합결과
		사회적 가치 비계량 점수
		사회적 가치 계량 점수
		사업분야 점수
독립변수	공공가치 수렴성	공공가치 수렴성
통제변수	기관유형	공기업,준정부기관
	매출액	기관의 규모
	재무성과	손익계산서 등

제 4 절 자료 수집 및 분석방법

1. 자료수집

본 연구는 알리오에서 제공하는 공공기관의 경영공시 정보를 기반으로 자료를 수집하였다(곽다빈,2021). 먼저, 공공기관의 경영공시 정보 중 일반현황에 기재된 기관의 설립목적, 미션 그리고 비전을 중심으로 자료를 수집하였으며 개별 홈페이지에 미션 혹은 비전에 관한 의미를 해석한 내용이 게시된 경우 해당 내용 또한 추가적으로 수집하였다(곽다빈,2021). 또한 경영공시의 일반현황에서 기관의 미션과 비전이 상세히 서술되지 않은 경우에는 해당 기관의 홈페이지에 공식적으로 게시된 미션과 비전을 분석 대상으로 삼았다(곽다빈,2021). 한편, 종속변수인 공공기관의 성과는 「연도별 공공기관 경영평가 결과보고서」를 활용하여 개별 공공기관의 경영평가 점수를 계량화하여 측정 하였으며 알리오의 경영공시 중 요약 및 손익계산서 항목에서 순매출액에 관한 자료를 수집하였다(곽다빈,2021).

2. 분석 방법

본 연구는 본격적인 가설검증에 앞서 공공기관 가치체계에 반영된 공공가치의 유형별 분류 선행하여 2021년도 경영평가 사회적가치 지표에 얼마나 일치하는지를 확인하고자 한다(곽다빈,2021). 공공가치 수렴성이 실제 평가 지표와 얼마나 수렴하는지를 비율로 도출하여 이 지수에 따라 종속변수인 종합결과 등이 얼마나 변동하는지를 분석해보고자 한다(곽다빈,2021).

1) 내용분석

내용분석(contents analysis)은 구체적으로 기술된 메시지·텍스트 등의 명백하고 공유된 외연적 의미에 초점을 맞추어 타당한 규칙에 따라 수치를 부여하는 체계적이며 반복 가능한 조사를 수행하여 커뮤니케이션

의 상징들(symbols)에 대한 추론을 도출하는 과정(정명은·김미현, 2014:35-36)으로 공공기관의 경영가치체계에서 공공가치를 분석 및 도출해 내는 데에 적절한 분석방법이라고 할 수 있다(곽다빈,2021). 이와 같은 내용분석은 복수의 코더들 간의 코딩 일치도(inter-coder reliability)를 통하여 신뢰도를 측정한다(곽다빈,2021). 다만 본 연구의 경우에는 시론적인 수준의 연구이고 시간적 제약으로 인하여 신뢰도 측정까지는 수행하지 못하였다. 그러나 연구의 자의성을 최소화하기 위하여 주은혜(2018a)의 공공가치 창출 평가모형의 평가기준과 Jorgensen & Bozeman의 공공가치 목록의 공공가치목록과 세부 공공가치를 참고하여 어떤 기준에 의하여 내용분석을 수행할 것인가에 대한 지침을 제시하는 분석 유형을 설정하였다(곽다빈,2021). 이는 앞서 연구 분석틀에서 살펴보았던 이론적 논의들 특히 Moore의 전략적 삼각형 모형을 기반으로 구성했으며, 실제 분석과정에서 귀납적으로 발견된 공공가치들을 항목에 추가하여 보완하였다(곽다빈,2021).

2) 공공가치목록과 분석 유형

먼저 내용분석의 분석 유형을 설정하기 위하여 공공가치목록을 [표 3-4]과 같이 정리하였다(곽다빈,2021). 해당 공공가치목록은 경영공시 정보를 통하여 수집한 공공가치의 결과물 그리고 공공가치 접근에 관한 문헌연구를 기반으로 작성하였다(곽다빈,2021). 그 중 Moore(1995)의 전략적 삼각형 모형과 주은혜(2018a)의 공공가치 창출 평가모형의 평가기준을 참고하여 대분류를 설정하였고, Jorgensen & Bozeman의 공공가치 목록의 대분류 기준과 세 공공가치를 참고하여 세부 공공가치목록을 작성하였다(곽다빈,2021). 공공가치목록에 따르면 대분류는 목적 차원, 주체 차원(일반국민, 공공관리자), 수행방식 차원, 결과차원 등 총 4가지 차원으로 구분되며 내용분석에 의하여 파악된 공공가치의 종류는 총 21개이다(곽다빈,2021). 세부적으로 목적 차원은 5개, 주체 차원은 6개, 수행방식 차원은 6개, 결과 차원은 4개로 구성되어 있다. 세부 공공가치 목록

중 ‘국가발전’, ‘지역발전’ 그리고 ‘산업육성’의 경우에는 보편적인 행정 가치로 분류되지 않지만 공공기관의 설립목적, 미션,비전을 수집한 결과, 해당 가치로 분류할 수밖에 없는 내용이 상당수 존재하였기에 귀납적인 차원에서 공공가치목록에 포함시켰다(곽다빈,2021).

[표 3-4] 공공가치 목록

구분		의 미	공공가치 목록
목적 차원		○공적 개입의 본질적 목적 - 바람직한 사회적 결과 - 공공가치의 실현 및 창출	공익성
			사회적가치
			경제적가치
			국가발전
			지역발전
주체 차원	일반국민 (가치 결정주체)	○공공가치 결정 주체 ○공공가치에 관한 정당성과 지지를 부여하는 주체	시민참여
			신뢰성
	관리자 (역량)	○공중과 다양한 이해관계자들과의 숙의와 협치를 위한 정치적 역량과 전문성을 갖추고 책무성 확보	전문성
			적극성
수행방식 차원		○조직의 사업과 정책은 시민과 이해관계자, 다양한 조직들 간의 신뢰와 협력, 자발적 상호작용에 의해 운영되는 네트워크 거버넌스 방식 준용 ○효율성에 초점을 맞춘 신공공관리론의 관리방식	안정성
			안전성
			고객지향성
			대응성
			효율성
결과 차원		○공공조직의 성과는 공동체의 지속가능한 발전과 장기적 시간지평을 기준으로 공중과 이해관계자들과의 합의를 통해 결정된 공공가치의 실현 및 창출 여부를 평가하는 방식	협력적 파트너십
			산업육성
			지속가능성
			형평성
			권익보호

자료 : 주은혜(2018a)를 참고하여 재구성.

공공가치목록을 목적, 주체, 수행방식 그리고 결과 차원으로 대분류
를한 것은 공공가치론의 내용적 특성을 반영한 것이다(곽다빈,2021). 세
부적인 대분류차원의 의미는 다음과 같다. 주은혜(2018a)는 공공가치접
근은 기존의 행정 패러다임과 차별화되는 관리적 특성을 갖는다고 주장
하는데 이를 구체적으로 목적, 주체, 수행방식, 성과라는 네 가지 차원에
서 공공가치 패러다임의 내용적 특성을 규명하였다(곽다빈,2021).

첫째, 공공부문의 활동과 개입의 궁극적인 목적은 공공가치의 실현
및 창출에 있다(곽다빈,2021).

둘째, 이러한 공공가치를 실현시키고 창출하는 과정에서 공중이 공
공가치를 결정하는 주체로서 기능을 하여야 하며 공공관리자는적극적으
로 공중인 일반국민들의 가치와 의사가 적절하고 충분하게 표명되고 중
합화될 수 있는 메커니즘을 마련해야 한다(곽다빈,2021). 더불어 공중과
다양한 이해관계자들과의 숙의와 협치를 위한 정치적 역량과 전문성을
갖추고 책무성을 확보하여야 한다(주은혜, 2018a).

셋째, 공공가치의 실현 및 창출을 위해서 공공조직의 사업과 정책은
시민과 이해관계자, 그리고 다양한 조직들 간의 신뢰와 협력, 그리고 자
발적 상호작용에 의해 운영되는 네트워크 거버넌스(network
governance)에 의해 운영되어야 한다(주은혜, 2018a: 71).

넷째, 공공조직의 성과는 공동체의 지속가능한 발전과 장기적 시간
지평을 기준으로 공중과 이해관계자들과의 합의를 통해 결정된 공공가치
의실현 및 창출 여부를 평가하는 방식으로 이루어져야 한다. (주은
혜,2018b).

[표 3-5] 공공가치 분석 유형

구분	공공가치 목 록	판 별 기 준	
목적차원	공익성	- 공공성	
	사회적 가치	- 사회적가치, 가치창출, 가치실현, 가치확산 - 복지증진, 생활안정, 복리향상, 쾌적한,여유, 삶의 질 향상, 공공복리증진, 기회 확대, 행복 희망, 여가선용, 문화생활, 체육진흥, 여가 - 사회통합, 공동체 복원	
	경제적 가치	- 가치실현, 가치창출, 미래가치창출	
	지역발전	- 지역발전, 도시재생활성화, 지역 활성화	
	국가발전	- 국가경제발전, 국민경제발전,국가발전,사회공헌	
주 체 차 원	일반 국민 (주체)	시민참여	- 파트너,동반자,국민과 함께, 시민과 함께, with
		신뢰성	- 신뢰, 안심하는
	관리자 (공공 관리자 역량)	전문성	- 전문화, 전문기관, 체계적, 체계, 체제구축,경쟁력
		적극성	- 적극성, 적극적, 적극행정 - 조직내 혁신, 열정, 위험감수, 도전, 끝없는 혁신 노력, 지속적인 혁신 - 혁신의 대상 = 조직, 공공기관 임직원
		책임성	- 사회적 책임, 책임강화 - 성실성, 봉사성, 안전경영
윤리	- 청렴,윤리,인권 - 투명성, 투명한		
수행방식 차원	안정성	- 수급 안정성, 생산 안정성, 제도 안정성 - 안전한, 안전	
	고객 지향성	- 서비스 선택권 확대, 수요자의 만족, 맞춤형, 차 별화된 서비스, 서비스의 질 향상, 사람중심의, 국민의 사랑을 받는, 국민의 친구 - 신속성, 편리성, 쉬운	

구분	공공가치 목록	판 별 기 준
수행방식 차원	대응성	- 환경 변화에 능동적 대응
	효율성	- 효율적, 효율화 - 비용의 적정성, 가격의 적정성, 경제적 공급
	협력적 파트너쉽	- 기업의 파트너, 동반자
결과차원	산업육성	- 산업발전 : 육성, 진흥, 시장조성, 경쟁력 강화, 기술발전 및 고도화 - 국제화 : 글로벌, 세계화, 국제 - 혁신 : 사업, 사회, 기술혁신, 혁신성장, 역량 - 제도 및 질서 확립 : 문화, 질서, 제도의 발전 - 산업육성을 이끄는 주도적 역할 : 선도, 리더, 중심, 대표, 최고의, 모범, 주도, 유일, Smart
	지속 가능성	- 장기적 시간지평 : 미래 - 환경 측면 : 친환경, 보전, 깨끗한 - 지속가능한 성장 측면 : 지속적, 지속가능한
	형평성	- 기회의 평등 : 균등한 기회 - 결과의 평등 : 차별해소, 격차 해소, 양극화 극복 소외받지 않는, 균형발전 - 공정성, 공정한 - 포용성, 포용적서비스, 포용적 분배, 취약계층에 대한 포용적가치, 보편적 서비스
	권익보호	- 근로자 보호, 각종 권리에 대한 보호

공공가치에 대한 분류는 [표3-5] 와 같이 해당 공공가치의 판별 기준으로 분류한 단어가 직접적으로 존재할 경우를 우선으로 진행했으며 문장의 맥락을 같이 고려하여 판단하였다(곽다빈,2021). 이와 같은 분석틀을 바탕으로 [표 3-6]에서 공공가치 분석 유형 예시를 제시하였다(곽다빈,2021). 설립목적, 미션 그리고 비전 중 ‘효율성’, ‘형평성’, ‘사회적 가치’, ‘안전’, ‘안정적인’ 등 공공가치목록에 분류된 공공가치가 직접적인 단어로 표현된 경우, 이를 우선적으로 내용분석의 기준으로 삼되 문맥을 함께 고려하였다(곽다빈,2021).

기관별 자료를 해석하는 과정에서 문맥을 고려하여 판단이 필요했던 경우를 정리하면 다음과 같다(곽다빈,2021). 먼저, ‘사회적 가치’와 ‘경제적 가치’가 있다. ‘가치 창출’이라는 단어가 제시된 경우에 문맥과 가치 창출의 대상을 고려하여 구분하여 코딩을 하였다(곽다빈,2021). 만약 에너지의 가치창출을 추구한다는 내용이면 경제적 가치로 분류를 하였고 단순히 가치창출 혹은 직접적으로 사회적 가치라는 단어가 있는 경우는 사회적 가치로 코딩을 하였다(곽다빈,2021). 둘째, ‘국가발전’과 ‘산업육성’의 경우이다. 이 둘은 혼동될 여지가 존재하나 미시적-거시적 차원으로 구분하였다(곽다빈,2021). 산업의 국가 경쟁력 강화의 의미에서 서술된 경우에는 후자로 분류하였으며 더 거시적인 차원에서 국가·국민경제발전의 의미로 서술된 경우에는 전자로 분류하였다(곽다빈,2021). 마지막으로, ‘혁신’의 경우 혁신의 대상이 조직과 공공기관 임직원의 경우에는 주체 차원의 ‘적극성’으로 인식하였으며 기술혁신을 의미하거나 성장·역량 차원에서 논의될 경우에 ‘산업육성’으로 인식하였다(곽다빈,2021).

[표 3-6] 공공가치 유형 예시

구분	기관명	경영가치 체계	내용	공공가치
공기업	한국서부발전	설립 목적	①전력산업의 경쟁력을 높이고 ②전기 사용자에게 대한 서비스 수준을 향상하게 하여 ③전력산업의 건전한 발전에 이바지	① 전문성 ② 고객 지향성 ③ 산업육성
		미션	우리는 ①지속적인 혁신으로 ②안전하고 깨끗한 에너지를 만들어 ③사회 공공의 발전에 기여한다.	① 적극성 ② 안전성, 지속 가능성, 국가발전 ③ 책임성
		비전	①새로운 시대를 여는 ②친환경 에너지 ③글로벌 리더	① 지속 가능성 ② 지속 가능성 ③ 산업육성
준정부기관	한국환경공단	설립 목적	①환경오염방지·환경개선·자원순환촉진 및 기후위기대응을 위한 온실가스 감축사업 등 탄소중립 사회로의 이행을 효과적으로 추진함으로써 환경친화적 ②국가발전에 이바지	① 지속 가능성 ② 국가발전
		미션	①환경개선과 자원순환 촉진 및 온실가스 감축을 통한 환경친화적 ②국가발전에 기여	① 지속 가능성 ② 국가발전
		비전	①환경, 우리의 미래 - 미래를 여는 K-eco	① 지속 가능성

제 4 장 분석 결과 및 해석

제 1 절 공공가치 기초분석

본 연구의 목적은 공공기관의 가치체계에 함양된 공공가치가 기관의 설립목적에 제대로 부응하고 적절히 평가받는지 검증하는 데 목적이 있다(곽다빈,2021). 다만 공기업(시장형·준시장형)은 준정부기관과는 서로 다른 양상을 보일 가능성이 높고 지향하는 최근 기준 지향하는 목표가 서로 다르기에(공기업-수익창출, 준정부기관-정부업무보조) 이 연구의 종속변수인 공공기관 성과 결과 또한 같은 데이터 기준으로 결과 값이 다르게 나올 수 있다(곽다빈,2021). 이에 공공가치 분석은 다음의 2가지 기준으로 하고자 한다. 첫째, 공공기관 전체 및 유형별(공기업,준정부기관) 공공가치 분석을 시행한다.둘째, 유형별 표본을 선정하여 공공가치 수렴 양상과 경영평가 결과와의 상관관계를 살펴보고자 한다(곽다빈,2021).

1. 공공가치의 분포 양상

먼저 2021년 공공기관의 전체 공공가치의 분포 양상을 살펴보았다. 그 결과는 [표 4-1]과 같이 정리 할 수 있다(곽다빈,2021). [표 4-1]은 공공가치목록 및 분석 유형 상 소분류에 해당하는 전체 공공가치의 분포 형태를 살펴본 것이다. 구체적으로 보면, ‘산업육성’, ‘사회적 가치’, ‘국가발전’, ‘효율성’, ‘지속가능성’의 비중이 높다(곽다빈,2021). 이를 대분류 차원의 공공가치 분포 양상으로 본다면 결과차원, 목적차원, 수행방식의 차원의 가치를 주요한 가치로 보고 있다고 해석할 수 있다(곽다빈,2021). 그 중 결과차원은 33.1%이고 목적차원은 28.4%의 비중을 차지하여 전체 공공가치의 절반 이상에 해당한다(곽다빈,2021). 반면 주체차원에 포함되

는 일반국민과 공공관리자와 관련된 공공가치의 비중은 전체의 약 15%에 미치지 못할 만큼 적은 편이다(곽다빈,2021). 이러한 경향이 전체 공공기관뿐만 아니라 공기업과 준정부기관에서도 동일하게 나타남을 [표 4-2]를 통하여 알 수 있다(곽다빈,2021).

또한 3% 미만에 해당하는 공공가치에는 ‘공익성’, ‘경제적 가치’, ‘지역발전’, ‘신뢰성’, ‘적극성’, ‘책임성’, ‘윤리’, ‘대응성’, ‘협력적 파트너십’, ‘권익보호’가 있다. 그 중 ‘공익성’, ‘적극성’, ‘협력적 파트너십’, ‘신뢰성’은 공공가치론에서 강조하는 공공가치로 이러한 가치들이 실질적으로 공공기관에서도 중시하는지를 파악하기 위하여 내용분석 틀에 포함시켰다(곽다빈,2021).

Moore(1995)의 전략적 삼각형 모형에 의하면 공공관리자는 적극적으로 시민들이 추구하는 공익을 공공가치로 설정하여 이를 창출하기 위하여 업무를 수행하는 과정에 다양한 이해관계자들과 협력적인 네트워크를 형성해야 할 경우에 공공가치가 창출할 수 있다(곽다빈,2021). 하지만 분석 결과, 해당가치의 빈도가 굉장히 낮은 편에 속하므로 공공가치론에서 중시하는 가치가 실무적인 측면에서는 중요도가 다를 수 있음을 알 수 있다(곽다빈,2021).

[표4-1] 전체 공공기관 공공가치 분포

항목	가치명	빈도수(갯수)	비율(%)
1	공익성	7	0.7
2	사회적 가치	157	16.3
3	경제적 가치	17	1.8
4	국가발전	73	7.6
5	지역발전	20	2.1
6	시민참여	29	3.0
7	신뢰성	22	2.3
8	전문성	59	6.1
9	적극성	14	1.5
10	책임성	15	1.6
11	윤리	4	0.4
12	안정성	43	4.5
13	안전성	49	5.1

14	고객지향성	56	5.8
15	대응성	10	1.0
16	효율성	63	6.5
17	협력적 파트너십	8	0.8
18	산업육성	203	21.0
19	지속가능성	59	6.1
20	형평성	38	3.9
21	권익보호	19	2.0
총 계		965	100

[표4-2] 공공가치 유형별 공공가치 분포비교(대분류)

구 분	전체 공공기관		공기업		준정부기관	
	빈도수	비율(%)	빈도수	비율(%)	빈도수	비율(%)
목적차원	274	28.4	91	31.8	183	27.0
주체차원 (일반국민)	51	5.3	14	4.9	37	5.4
주체차원 (공공관리자)	92	9.5	20	7.0	72	10.6
수행방식차 원	229	23.7	70	24.5	159	23.4
결과차원	319	33.1	91	31.8	228	33.6
총 계	965	100	286	100	679	100

2. 세부 공공가치 빈도수 비교

세부 공공가치 빈도수는 소분류 차원과 경영가치체계의 차원에서 분석하고자 한다(곽다빈,2021). 먼저, 소분류 차원에서 보면 빈도수 기준 상위 10위안에 포함되는 공공가치의 목록이 전체 공공기관과 공기업 그리고 준정부기관간에 상당한 중복된다는 것을 알 수 있다([표 4-3] 참고).

구체적으로 ‘산업육성’, ‘사회적 가치’, ‘국가발전’, ‘효율성’, ‘지속가능성’, ‘고객지향성’, ‘안정성’ 등이 있으며 특히 ‘산업육성’과 ‘사회적 가치’의 순위가 공통적으로 1위 혹은 2위로 높은 순위를 차지하고 있다(곽다빈,2021). 이는 공공기관이 해당 산업 및 제도의 발전·육성을 최우선의 가치로 두고 있다고 볼 수 있다(곽다빈,2021).

반면 공공기관의 공적 서비스의 대상인 일반국민과의 관계와 관련된 공공가치를 순위가 낮은 편에 속하고 있다(곽다빈,2021). 예를 들어, ‘고객지향성’의 비중은 약 6% 미만이며 공공서비스 제공 및 결과의 차원과 관련된 공공가치인 ‘형평성’과 ‘시민참여’는 각각 4%미만, 3%미만을 기록하고 있다(곽다빈,2021). 물론 [표 4-3]은 공공가치 빈도수 상위 10위에 속하는 공공가치를 요약한 것으로 순위 바깥에 있는 다른 가치들에 비해서는 비중이 높은 편이라고 볼 수 있다(곽다빈,2021).

[표4-3] 공공기관 유형별 공공가치 분포 비교(소분류)

순위	전체	공기업	준정부기관
1위	산업육성(21.0%)	산업육성(19.9%)	산업육성(21.5%)
2위	사회적가치(16.3%)	사회적가치(13.6%)	사회적가치(17.4%)
3위	국가발전(7.6%)	국가발전(10.8%)	전문성(6.8%)
4위	효율성(6.5%)	안정성(8.7%)	효율성(6.6%)
5위	지속가능성(6.1%)	지속가능성(8.4%)	안전성(6.3%)

6위	전문성(6.1%)	효율성(6.3%)	국가발전(6.2%)
7위	고객지향성(5.8%)	고객지향성(6.3%)	고객지향성(5.6%)
8위	안전성(5.1%)	전문성(4.5%)	지속가능성(5.2%)
9위	안정성(4.5%)	경제적가치(3.5%)	형평성(4.7%)
10위	형평성(3.9%)	시민참여(2.8%)	시민참여(3.1%)

그리고 공공가치의 분포를 경영가치체계별로 파악할 수 있다(곽다빈,2021). [표 4-4]는 설립목적, 미션 그리고 비전 차원에서 전체 공공기관, 공기업, 준정부기관이 추구하는 공공가치 중 빈도수를 기준으로 상위 10위에 해당하는 공공가치 목록들을 정리한 것이다(곽다빈,2021). 순위를 기준으로 횡방향으로 공공가치를 비교하면 ‘산업육성’, ‘사회적 가치’, ‘국가발전’, ‘효율성’, ‘전문성’, ‘지속가능성’, ‘안정성’, ‘고객지향성’ 등이 가장 빈도수가 높게 나타났다(곽다빈,2021).

특히, ‘산업육성’, ‘사회적 가치’, ‘국가발전’, ‘효율성’의 경우에는 유형과 상관없이 가장 높은 빈도수를 보인 것으로 보아, 앞선 대분류 차원에서의 분석 결과와 일관되게 공공기관에서 목적차원과 결과차원의 공공가치가 가장 높은 우선순위를 점하고 있는 것으로 볼 수 있다(곽다빈,2021). 더욱이 ‘사회적 가치’의 경우에는 2018년에 공공기관 경영평가의 평가 지표로 도입된이후에 이를 미션과 비전에 반영한 경향이 반영된 결과라고 볼 수 있다(곽다빈,2021).

[표 4-4]에 따르면, 설립목적의 경우 사회적 가치의 빈도수가 3위인 반면 미션과 비전은 각각 1위, 2위로 설립목적에 비하여 빈도수가 높게 나타났다(곽다빈,2021). 이는 설립목적의 경우에는 해당 기관이 설립 당시에 제정된 법령의 변경이 어려운 반면 미션과 비전은 경영환경 변화에 따라 유연하게 대응할 수 있는 성격이 반영된 것으로 새롭게 도입된 사회적 가치 평가지표를 대응하는 전략 차원에서 미션과 비전에 사회적 가치를 적극적으로 도입한 것으로 보인다(곽다빈,2021).

마지막으로 [표 4-4]를 경영가치체계인 설립목적, 미션, 비전의 관점 즉, 종방향으로 분석하면 각 경영가치체계에서 어떤 공공가치를 가장 많이 추구하고 있는지 파악할 수 있다(곽다빈,2021). 분석 결과, 설립목적에서 선언된 공공가치는 다음 단계의 경영가치체계에서도 나타나지만 비중이 이전보다감소한 형태로 나타나며 새로운 공공가치가 추가되는 경향을 띄고 있다(곽다빈,2021).

즉, 경영가치체계의 위계적 질서와 마찬가지로 상위의 경영가치체계에서 언급된 공공가치를 하위의 경영가치체계에서도 중복하여 나타나고 있고 새로운 공공가치 목록이 추가되는 피라미드형태를 취하고 있다(곽다빈,2021). 예를 들어, 전체 공공기관 차원에서 설립목적의 빈도수 1위 가치인 ‘산업육성’이 미션에서 2위로 나타나며 미션에의 빈도수 1위 가치인 ‘사회적 가치’가 비전에서 빈도수 2위로 나타나고 있다(곽다빈,2021).

추가적으로 동일한 공공가치 혹은 비슷한 성격을 지닌 공공가치가 유사한 순위에서 비슷한 크기의 비중을 차지하면서 나타나는 경향을 보인다(곽다빈,2021). 예를 들어, 빈도수 1위의 경우에 설립목적에서는 ‘산업육성’을, 미션에서는 ‘사회적 가치’를, 비전에서는 ‘산업육성’이 공공기관 유형에 상관없이 나타나고 있다(곽다빈,2021). 이러한 경향성을 직관적으로 파악하기 쉽게 해당 순위에 등재된 공공가치가 동일한 경영가치체계에서 모두 동일한 경우 굵은 글씨체로 2개가 동일한 경우 기울임체로 구분하였다(곽다빈,2021). 그 결과, 순위가 높을수록 공공가치가 공통되게 나타나는 경향이 강하게 나타나고 있다(곽다빈,2021).

[표4-4] 경영가치체계 - 유형별 공공가치 빈도 분석 결과

(단위 : %)

순위	설립목적			미션			비전		
	전체	공기업	준정부 기관	전체	공기업	준정부 기관	전체	공기업	준정부 기관
1위	산업 육성 (19.5)	산업 육성 (19.1)	산업 육성 (19.7)	사회적 가치 (20.8)	사회적 가치 (17.6)	사회적 가치 (22.3)	산업 육성 (24.9)	산업 육성 (25.3)	산업 육성 (24.7)
2위	효율성 (16.6)	국가 발전 (14.6)	효율성 (17.4)	산업 육성 (18.2)	국가 발전 (15.7)	산업 육성 (19.4)	사회적 가치 (13.4)	사회적 가치 (11.6)	사회적 가치 (14.1)
3위	사회적 가치 (15.0)	안정성 (14.6)	사회적 가치 (16.5)	국가 발전 (11.0)	산업 육성 (15.7)	국가 발전 (8.7)	전문성 (8.6)	고객 지향성 (10.5)	전문성 (10.6)
4위	국가 발전 (11.7)	효율성 (14.6)	국가 발전 (10.6)	지속 가능성 (8.1)	안정성 (10.8)	안전성 (8.3)	시민 참여 (6.9)	지속 가능성 (9.5)	시민 참여 (6.7)
5위	안정성 (7.2)	사회적 가치 (11.2)	전문성 (6.4)	고객 지향성 (6.8)	지속 가능성 (10.8)	고객 지향성 (7.8)	지속 가능성 (6.3)	경제적 가치 (8.4)	안전성 (6.3)
6위	전문성 (6.8)	전문성 (7.9)	고객 지향성 (5.0)	안전성 (6.5)	고객 지향성 (4.9)	지속 가능성 (6.8)	고객 지향성 (6.0)	시민 참여 (7.4)	신뢰성 (5.9)
7위	고객 지향성 (4.6)	지속 가능성 (4.5)	안전성 (4.6)	안정성 (5.8)	공익성 (3.9)	형평성 (4.9)	신뢰성 (5.4)	신뢰성 (4.2)	지속 가능성 (5.1)
8위	지속 가능성 (3.9)	지역 발전 (3.4)	형평성 (4.6)	대응성 (3.6)	효율성 (3.9)	안정성 (3.4)	안정성 (5.1)	형평성 (4.2)	형평성 (4.7)
9위	안정성 (3.6)	고객 지향성 (3.4)	안정성 (4.1)	형평성 (3.6)	전문성 (2.9)	효율성 (3.4)	형평성 (4.6)	전문성 (3.2)	책임성 (4.3)
10위	형평성 (3.6)	권익 보호 (2.2)	지속 가능성, 권익 보호 (3.7)	전문성 (2.6)	안전성 (2.9)	전문성, 적극성 (2.4)	책임성 (3.4)	국가발전 적극성, 안전성, 권익보호 (2.1)	고객 지향성 (4.3)

제 2 절 공공기관 유형별 세부분석

1. 시장형 공기업

시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고 자체 수입액이 85% 이상인 공기업으로서 이름 그대로 시장(市場)에서 서로 경쟁하며 성과를 내야하는 특징이 있다(곽다빈,2021). 대표적인 기업으로는 한국전력공사, 한국수력원자력, 한국서부발전과 같은 에너지 공기업들이 존재하며 이들은 국민에 필수적인 전력, 물, 가스 등을 공급하며 어느 정도 독점권도 부여 받지만 발전사업자와 같이 공기업간 경쟁을 하거나 동일 분야의 민간사업자와의 경쟁도 발생하고 있어 다른 공공기관 유형보다 신공공관리론의 효율성이 중시되는 공공기관 유형이다(곽다빈,2021). 이러한 유형별 공공기관 특성이 다르기에 본 연구에서는 시장형, 준시장형, 준정부기관 3개의 유형의 공공기관을 각각 분석할 것이며 먼저 이 연구의 가설 ‘공공가치가 수렴성이 높을수록 성과평가 결과에 음(-)의 영향을 미칠 것이다.’ 라는 부분에 가장 확실한 결과를 보여줄 것이라 생각되는 유형이다. [표4-5]는 시장형 공기업 중 한국서부발전의 설립목적, 미션, 비전의 공공가치 빈도 분석을 한 결과이다. 일반 기업(민간기업)과 정부조직의 가치를 섞어 논 듯한 모형이며 국가발전과 서비스수준 향상의 두 마리의 토끼를 잡겠다는 시장형 공기업 특유의 경영가치체계를 그려내고 있다(곽다빈,2021). 특히 미션, 비전에는 구체적으로 써있지 않지만 [표4-6] 경영가치체계를 세부 항목에는 재정적 경영효율화 개선이 1순위 목표로 나와있는 만큼 실제 업무에 있어 중요시하는 것이 공공가치 수행보다는 재정건전화에 우선하는 것으로 보여진다(곽다빈,2021).

[표4-5] 시장형공기업 - 한국서부발전 공공가치 분석 결과

구분	기관명	경영가치 체계	내용	공공가치
시장형공기업	한국서부발전	설립 목적	①전력산업의 경쟁력을 높이고 ②전기 사용자에게 대한 서비스 수준을 향상하게 하여 ③전력산업의 건전한 발전에 이바지	① 전문성 ② 고객 지향성 ③ 산업육성
		미션	우리는 ①지속적인 혁신으로 ②안전하고 깨끗한 에너지를 만들어 ③사회 공공의 발전에 기여한다.	① 적극성 ② 안전성, 지속 가능성, 국가발전 ③ 책임성
		비전	①새로운 시대를 여는 ②친환경 에너지 ③글로벌 리더	① 지속 가능성 ② 지속 가능성 ③ 산업육성

[표4-5] 한국서부발전 세부 경영목표(2021)

전략 방향	친환경·저탄소 에너지산업 선도	재무 안정성 기반 지속성장 지향	국민신뢰 중심 공공가치 창출
경영 목표	온실가스 감축률 55% 신재생발전량 비중 35% 미세먼지 저감률 90%	매출액 7.9조원 (부채비율 195%) 청정복합 설비용량 10GW 해외·신사업 매출액 1.4조원	산업재해율 0% 동반성장평가 최고등급 청렴도평가 1등급
전략 과제	<ul style="list-style-type: none"> 탄소중립 혁신기술을 통한 온실가스 선제적 감축 포용적 사업모델 기반 국내 신재생 확대 가속화 디지털·그린 신기술 연계 신재생 운영체계 혁신 발전설비 환경성 지속 강화 및 순환경제 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 최적의 사업부지 확보를 통한 대체복합 적기 건설 에너지 시장변화 탄력 대응 경제적 연료조달 체계 구축 생산성·안정성 균형의 국내화력 운영체계 고도화 수익성 중심의 해외사업 및 수소기술 활용 신사업 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 예방중심 안전의식 내재화 및 스마트 안전관리체계 구축 지속가능한 지역성장 지향 실효적 사회공헌 확대 혁신수요 창출을 통한 중소기업 자생기반 강화 윤리준법시스템 강화 및 소통과 참여의 공감경영 실현

한국전력공사의 사상 최대 부채율·적자로 인해 대부분의 시장형 공기업이 경영효율화의 기초를 강화하게 된 것도 사실이지만 공공기관임에도 사회적가치에 대한 부분이 많이 사라져 민간 대기업과 다를 바 없는 경영전략체계를 그려내고 있다. 또한 에너지 전환에 대한 부분이 대부분을 차지하고 있으며 이를 통해 사업확장을 하겠다는 내용이 주를 이루고 있다. [표4-7]은 한국서부발전의 경영목표 및 전략과제를 공공가치 유형 분석을 한 것이다.

[표4-7] 한국서부발전 경영목표 공공가치 분석 결과

구분	기관명	경영가치 체계	내용	공공가치
시장형 공기업	한국 서부 발전	전략방향	①친환경·저탄소 ②에너지사업선도 ③ 재무 안정성 기반 ①지속성장 지향 ⑦국민신뢰 중심 공공가치 창출	① 지속 가능성 ② 산업육성 ③ 경제적 가치 ④ 고객 지향성 ⑤ 안전성 ⑥ 협력적 파트너쉽 ⑦ 신뢰성 ⑧ 윤리 ⑨ 전문성
		경영목표	①온실가스 감축,②신재생발전량 확대 ①미세먼지 저감, ③매출액 확대, ③해외·신사업매출액 증대 ⑤산업재해율0%, ⑥동반성장평가 최고등급, ⑧청렴도평가 1등급	
		전략과제	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 탄소중립 혁신기술을 통한 온실가스 선제적 감축 ①,② ▪ 포용적 사업모델 기반 국내 신재생 확대 가속화 ⑨ ▪ 디지털 그린 신기술 연계 신재생 운영체계 혁신 ⑨ ▪ 발전설비 환경성 지속 강화 및 순환 경제 활성화 ① 	

구분	기관명	경영가치 체계	내용	공공가치
시장형 공기업	한국 서부 발전	전략과제	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 최적의 사업부지 확보를 통한 대체 복합 적기 건설⑩ ▪ 에너지 시장변화 탄력대응 경제적 연료조달 체계 구축 ③,⑩ ▪ 생산성·안정성 균형의 국내화력 운영체계 고도화 ⑨ ▪ 수익성 중심의 해외사업 및 수소기술 활용 신사업 확대 ①,③,⑩ ▪ 예방중심 안전의식 내재화 및 스마트 안전관리체계 구축 ⑤ ▪ 지속가능한 지역성장 지향 실효적 사회공헌 확대 ⑥ ▪ 혁신수요 창출을 통한 중소기업 자생기반 강화 ⑥ ▪ 윤리준법시스템 강화 및 소통과 참여의 공감경영실현 ⑧ 	<ul style="list-style-type: none"> ① 지속가능성 ② 산업육성 ③ 경제적 가치 ④ 고객지향성 ⑤ 안전성 ⑥ 협력적 파트너쉽 ⑦ 신뢰성 ⑧ 윤리 ⑨ 전문성 ⑩ 대응성

비전·미션에선 보이지 않았던 공공가치들이 드러났고 특히 경제적 가치에 대한 부분도 드러났다. 경제적가치에 대해 ‘공공가치’로 볼 수 있는가 하는 의문이 들기도 하지만, 최근 한전사태에서도 알 수 있듯이 비효율적인 경영으로 인해 발생하는 문제는 국민의 삶 전반에 영향을 미치기도 한다. 특히 한국서부발전과 같은 공기업은 존재의 정당성을 입증하기 위해 정부로부터 일정한 독점성을 부여 받아 국민들이 필요로 하는 공공서비스를 제공하거나 시장이나 사적인 영역에서 실현할 수 없는 공공가치를 실현하는 것을 목적으로 한다.(Moore, 1998; Bozeman, 2007; 권인석,2018) 즉 , 공기업의 설립목적 자체가 공공성 실현에 있다. 그러나 공기업은 지속가능한 운영능력을 확보하기 위해 공공성과 수익성을 동시에 고려해야하는 딜레마에 처해져 있다.(Jongwon choi.et al.,2019: 23-24) 다만 실제 산업현장에서는 공공기관이 공공가치보다 경제적 가치

를 더욱 추구하는 경향이 보이고 있다. [그림 4-1] 은 한국서부발전의 2021년도 경영실적보고서(제출본)의 목차이다.

[그림 4-1] 2021년도 경영실적보고서 목차(한국서부발전)

2021년도 경영실적보고서

1

경영관리 범주

1. 경영전략 및 리더십		
(1) 전략기획	1	
(2) 경영개선	11	
(3) 리더십	21	
2. 사회적 가치 구현		
(1) 일자리 창출	32	
(2) 균등한 기회와 사회통합	46	
(3) 안전 및 환경	54	
(4) 상생·협력 및 지역발전	73	
(5) 윤리경영	83	
(6) 사회적 가치 구현 계량	96	
3. 업무효율		
(1) 노동생산성 계량	97	
(2) 자본생산성 계량	98	
4. 조직·인사·재무관리		
(1) 조직·인사 일반	99	
(2) 재무예산 운영·성과	114	
(3) 총자산회전율 계량	129	
(4) EBITDA 대 매출액 계량	130	
(5) 중장기재무관리계획 이행실적 계량	131	
5. 보수 및 복리후생관리		
(1) 보수 및 복리후생	132	
(2) 총인건비관리 계량	141	
(3) 노사관계	142	
6. 혁신과 소통		149
7. 코로나19 대응 노력과 성과		161

2

주요사업 범주

1. 주요사업 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성	
(1) 지표구성의 적정성	172
2. 발전설비 운영사업	
(1) 고장정지 저감실적 계량	177
(2) 대기환경 개선 노력도 계량	178
(3) 산업재해방 노력도 계량	179
(4) 온실가스 배출량 감축 노력도 계량	180
(5) 발전설비 운영사업 성과관리의 적정성	181
3. 발전연료 수급사업	
(1) 유연탄 도입단가 경쟁력 강화 계량	210
(2) 발전연료 수급사업 성과관리의 적정성	211
4. 미래성장	
(1) 신재생에너지 보급확대 실적 계량	230
(2) 기술개발제품 활성화 계량	231
(3) 미래성장사업 성과관리의 적정성	232

[그림4-1]의 경영실적 보고서 목차를 보면 사회적가치 구현의 비중보다는 생산성, 재무성과, 인건비관리 등의 “효율성”의 비중이 더 커보인다는 것을 알 수 있다. 이는 신공공관리론에 입각한 공공기관의 효율성을 중시하는 경향을 보여주고 있다고 생각되며 “시장원리와 민간부문의 경영기법을 도입해서 보다 효율적이고 국민의 요구에 더 잘 대응할 수 있도록 기존의 정부관료제 방식을 개혁하는 것(유민봉,2010)”이라는 신공

공관리론의 목적 또한 일부 나타내고 있다.

다만 우리나라 시장형 공기업의 대부분은 내적인 요인보다 외적 요인의 영향을 많이 받는다는 점을 염두해 둘 필요가 있다. 한국서부발전을 비롯한 발전공기업의 경우 한전의 심각한 적자상황으로 인해 ‘조정계수’를 적용 받고 있고(평균 0.3) 이로인해 실질 매출보다 1/3 정도 낮은 실적을 평가받고 있다. 이른바 ‘고통분담’ 차원인데 민간 발전사에는 적용되지 않는 부분으로 발전공기업의 공공성이 보여지는 부분이기도 하다. 이처럼 자체노력과는 상관없는 외적요인으로 매출의 절반이상이 사라짐에도 평가는 일반적인 기준대로 이루어 지고 있는 것으로 판단된다. 국민이 바라보는 시점에서는 한전의 조정계수 적용 등은 알기 어렵고 한전과 발전사는 한덩어리, 더 나아가 모든 공기업이 정부와 같은 조직이라고 생각하는 국민이 많고 그것에 대한 니즈를 충족시켜야 되기 때문이라 생각된다. 이러한 수요자(국민)중심의 대표적인 이론이 신공공관리론이고 주요 내용이 성과,고객,경쟁으로 대표 될 수 있기에 시쟁경쟁원리에 입각해서 평가를 하는 것이 일부 타당해보인다. 그렇다고 해서 공공기관의 기본 덕목으로 삼아야 하는 공공가치의 중요성이 떨어져서는 안되고 이또한 올바르게 평가 받아야한다. 다음 [표4-8]은 한국서부발전의 경영가치체계에 나와있는 공공가치 유형과 2021년도 정부 경영평가의 사회적가치 항목을 공공가치 유형화하여 비교한 것이다.

[표 4-8] 한국서부발전 경영가치체계도 2021년도 경영실적보고서
공공가치 유형 분석

	한국서부발전	2021 경영실적평가 지표 (기획재정부 편람 기준)	공공 가치
설립 목적	⑨전력산업의 경쟁력을 높이고 ④전기사용자에 대한 서비스 수준을 향상하게 하여 ②전력산업의 건전한 발전에 이바지	<ul style="list-style-type: none"> 비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자 실적을 평가한다.⑫ 일자리 창출(민간부문 포함)과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과를 평가한다.① 	
미션	우리는①,⑩지속적인 혁신으로⑤,①,⑫안전하고 깨끗한 에너지를 만들어 ⑬사회 공공의 발전에 기여한다.	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 약자에 대한 고용과 보호 등 사회통합 노력과 성과를 평가한다.① 사회형평적 인력활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과를 평가한다.① 환경보전 및 환경의 지속가능성을 위한 노력과 성과를 평가한다.① 재난,사고로부터 안전한 근로 생활환경을 유지하기 위한 노력과 성과를 평가한다.⑤ 지역경제 활성화와 중소기업, 사회적 경제 기업과의 상생·협력을 위한 실적을 평가한다.②,⑥ 지역사회발전 및 지역경제 활성화와 중소기업·소상공인 등과의 상생·협력을 위한 노력과 성과를 평가한다.②,⑥,⑫ 경영활동시 경제적·법적 책임과 더불어 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하려는 노력과 성과를 평가한다. ⑧ 	① 지속 가능성 ② 산업육성 ③ 경제적 가치 ④ 고객 지향성 ⑤ 안전성 ⑥ 협력적 파트너쉽 ⑦ 신뢰성 ⑧ 윤리 ⑨ 전문성 ⑩ 대응성 ⑪ 적극성 ⑫ 국가발전 ⑬ 책임성
비전	①새로운 시대를 여는 ①친환경 에너지 ②글로벌 리더		
전략 방향	①친환경·저탄소 ②에너지 사업선도 ③ 재무 안정성 기반 ①지속성장 지향 ⑦국민신뢰 중심 공공가치 창출		
경영 목표	①온실가스 감축,②신재생 발전량 확대 ①미세먼지 저감, ③매출액 확대, ③해외·신사업매출액 증대 ⑤산업재해율0%, ⑥동반성장평가 최고등급, ⑧청렴도평가 1등급		

	한국서부발전	2021 경영실적평가 지표	공공 가치
전략 과제	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 탄소중립 혁신기술을 통한 온실가스 선제적 감축 ①,② ▪ 포용적 사업모델 기반 국내 신재생 확대 가속화 ⑨ ▪ 디지털 그린 신기술 연계 신재생 운영체계 혁신 ⑨ ▪ 발전설비 환경성 지속 강화 및 순환경제 활성화 ① ▪ 최적의 사업부지 확보를 통한 대체복합 적기 건설 ⑩ ▪ 에너지 시장변화 탄력대응 경제적 연료조달 체계 구축 ③,⑩ ▪ 생산성·안정성 균형의 국내화력 운영체계 고도화 ⑨ ▪ 수익성 중심의 해외사업 및 수소기술 활용 신사업 확대 ①,③,⑩ ▪ 예방중심 안전의식 내재화 및 스마트 안전관리체계 구축 ⑤ ▪ 지속가능한 지역성장 지향 실효적 사회공헌 확대 ⑥ ▪ 혁신수요 창출을 통한 중소기업 자생기반 강화 ⑥ ▪ 윤리준법시스템 강화 및 소통과 참여의 공감경영실현 ⑧ 	상 동	<ul style="list-style-type: none"> ① 지속 가능성 ② 산업육성 ③ 경제적 가 치 ④ 고객 지향성 ⑤ 안전성 ⑥ 협력적 파트너쉽 ⑦ 신뢰성 ⑧ 윤리 ⑨ 전문성 ⑩ 대응성

한국서부발전과 2021년도 공공기관 평가 편람의 사회적 가치 지표에서는 ① 지속가능성, ② 산업육성 ⑥ 협력적 파트너십(상생) 이 주로 일치하는 것으로 나오고 공공가치 항목 수도 가장 많았다. 지속가능성, 다시 말해 지속가능발전(Sustainable Development, SD)은 미래세대가 그들의 욕구를 충족할 수 있는 기반을 저해하지 않는 범위 내에서 현세대의 요구를 충족시키는 발전을 의미한다. 이는 현세대의 필요를 충족하되 미래세대의 가능성을 파괴하지 않고, 인간사회가 주변 환경과 조화를 이루며 자유롭게 발전의 기회를 갖는 것을 의미한다. 대부분의 공공가치는 지속가능성을 기반으로 세부적으로 가치가 뻗어나간다고 생각한다. 그러다 보니 한국서부발전의 경영가치도, 경영평가편람의 사회적가치 지표도 지속가능성이 주가 될 수 있다.

다만 이 지속가능성의 개념이 모호하고, 지나치게 포괄적이라는 문제도 있다. Berman등은 지속가능의 오용을 단어자체가 가지고 있는 포괄성으로 규정한다. 일부 비평가들도 지속가능의 명시적 정의를 제시한 ‘브룬트란트 보고서(Brundtland Report)’의 기술이 너무 모호하며 실체가 없다고 비판하기도 한다. 또한 지속가능발전이라는 개념이 지나치게 광범위하여 모든 항목이 지속가능발전에 포함될 수 있는데, 이는 지속가능발전의 구체적인 실천적 방안에 대한 토대를 제공하지 못한다는 점에서 맹점으로 지적된다. 다시 말해 지속가능성의 광의한 의미에 걸치게 지표를 만들어 놓고 “우리는 공공가치를 추구한다” 라고 주장할 수도 있는 것이다. 대표적으로 공공부문의 일자리 창출에 대해 어떤 정부는 국가발전의 지속적인 발전을 위한다는 개념에서 좋게 평가하지만, 반면 공공기관의 효율성을 추구하며 지속가능한 운영을 위해 인력자원 효율화(구조조정)을 고평가하기도 한다.

특히 국내 주요 언론에 등장한 ‘지속가능’이라는 용어가 쓰인 기사의 맥락을 살펴보면 본래 의미를 반영하기 보다는 ‘오래가는’, ‘재정자립이 가능한’, ‘지속적으로 수익을 내는’, ‘친환경적’, ‘녹색성장’, ‘좋은’, ‘이상적인’ 등 지속가능발전의 본래 의미와는 동떨어진 채 왜곡되어 사용되고 있는 비율이 높다. 뿐만 아니라 주로 정치인들과 기업인들이 공약이나 비전을 말할 때, 또는 홍보 목적으로 하는 인터뷰 등의 기사에 인용되기

도 한다. 따라서 실생활에서 단어의 편향 또는 왜곡된 사용은 대중에게 ‘지속가능’에 대한 잘못된 인식을 심어줄 소지가 있다. ‘경제성장’ 및 ‘과학기술발전’에 대해 맹목적으로 긍정적인 시각을 가지고 있는 면이 많은 한국에서는 특히 더 문제가 된다. 즉 지속 가능하지 않은 것을 억지로 지속 가능하다고 포장할 수 있다는 점이 문제이다.

이러한 현상은 지속가능발전에 대한 합의된 정의나 이해가 없어 정부부처 혹은 공공기관별로 자신들의 필요와 형편에 따라 해석을 달리하고 있는 현실 때문이다. 사회학적 입장에서 볼 때 이러한 차별화된 이해는 피할 수 없는 현상이다. 따라서 합의된 정의를 도출하는 것도 중요하지만 지속가능 발전 과정에 참여하는 다양한 주체들의 인식을 파악하여 정책에 반영하는 것도 필요하다.

위 [표4-8]에서 보이듯이 한국서부발전의 경영가치 속 지속가능성은 안전, 혁신, 산업육성을 통한 지속가능성을 추구하지만 2021년도 경영평가 지표속 지속가능성은 일자리창출, 동반성장이 핵심키워드이다. 특히 사회적가치 지표는 전기관 공통지표로 사용되는 지표이니만큼 아무리 기관이 지표에 최대한 맞춘다고해도 기관의 특성에 맞게 평가가 가능한지는 의문이다.(대한석탄공사의 경우는 사실상 일자리 창출이 어렵다)

[표4-9]는 2021년도 경영평가 당시의 한국서부발전이 제출한 실적과 그에 따른 평가를 요약한 것이다. 대부분의 공공기관이 그렇겠지만 경영평가는 기관의 한 해 성과를 측정하는 가장 중요한 지표이기에 모든 역량을 끌어내서 계획과 실적을 내고 그것을 보고서로 제출하기에 평가 기준일 기준 그 기관의 최대 역량을 끌어내었다고 보아도 무방하다 생각한다.

[표 4-9] 한국서부발전 사회적가치 부문 실적 및 평가 요약

	한국서부발전	2021 경영실적평가 평가	평가 등급
일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ‘2035 중장기 일자리 창출 전략’ 수립 ▪ 고용의 질 높이기 ▪ '21년도 일자리 창출 목표 대비 112% 달성 ▪ 인건비 절감 및 근로시간단축 ▪ 비정규직의 정규직 전환 ▪ 민간부문 일자리 창출 성과 ▪ 지속가능 일자리 창출 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전략수립한건 알겠으나 실현 가능한 목표인지 알수 없음 ▪ 사회가치성, 휴먼일자리부문이 상대적으로 낮은 성과, 대안모색 필요 ▪ 일자리 창출 실적은 높으나 질적인 측면의 개선노력 필요 ▪ 기관 일자리 창출 노력 확인 ▪ 교대근무제도 개선 통한 인건비 개선 관련 일자리 창출 노력 인정 ▪ 자회사 정규직 채용 지속적 확대, 비정규직 차별 없는 일터 만들기 노력 확인 ▪ 민간일자리 창출실적은 재계 산해 정교화할 필요성 있음 	C
균등한 기회와 사회통합	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공정채용 및 투명성 제고 ▪ 청년 및 지역인재 채용 성과 ▪ 여성관리자 및 여성채용확대 ▪ 계층별 불합리한 차별 해소 ▪ 임원임명 양성평등 실현 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 채용관련 정보공개 확대 등 전형별 응시자 접수 및 합격선 공지 긍정적 ▪ 청년 및 지역채용 확대된점 긍정적 평가 ▪ 여성직원이 28%가 넘음에도 불구하고 관리자는 6.8% 수준 ▪ 여성임원 20% 달성한 점 긍정적 	B0
안전 및 환경	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 탄소감축 사업 및 감축기술 개발 ▪ 발전설비 환경성 강화 ▪ 전방위 재난대응체계 구축 ▪ 지속가능 재난안전관리체계 ▪ 국민이 체감하는 지속가능 재난안전지원체계 수립 ▪ 근로자 최우선 안전보건 확립 ▪ 예방중심의 지속가능한 안전관리체계 내실화 ▪ 협력기업 안전소통 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 에너지절약실적 만점, 녹색제품 구매실적 만점 ▪ 수소혼소 실증착수, 온실가스 감축 신기술 개발등 긍정적, 다만 국민들이 체감가능한 시스템 구축 필요(위원회 등) ▪ 실시간 재난대응알리미 등 긍정적, 위기관리메뉴얼 고도화 필요 ▪ 안전소통기구 운영, 1800여건의 조치를 완료함, 긍정적 평가 	B0

	한국서부발전	2021 경영실적평가 평가	평가 등급
상생협력 지역발전	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지속가능한 지역성장 지향 ▪ 폐기물 재순환 그린에너지 조성 ▪ 포용적 복지와 가치창출위한 사회공헌 활동 확대 ▪ 협업을 통한 지역사회 성장 지원 ▪ 코로나19 극복 상생발전 위한 계약제도 개선 ▪ 중소기업 자생기반 강화로 선도적 동반성장 생태계 조성 ▪ 지역사회 생태계 활성화를 위한 지원 계획 ▪ 사회적 경제기업 온라인 판로 개척 및 공공기관 진입장벽 완화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회공헌협의체 발족, 온실가스 5.6만톤 감축, 농가수익 17억원 증가 ▪ 지역사회 프로그램 전국 고르게 지원하여 지역 균형 발전에 도움 ▪ 협력업체에 선금지급강화, 특허권 개방등으로 동반성장자 평가 최우수 등급 달성 ▪ 생산구축 및 판로개척 필요한 사회경제적 기업에 투자 유치 지원 	B0
윤리경영	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 준법·윤리체계 구축 및 운영 ▪ 청렴마케팅 시행 ▪ 직장내 갑질 근절 ▪ 조직,인사,회계 내부 투명성 향상 및 사업,계약 외부 향상 ▪ 윤리경영 내부 견제 시스템 ▪ ESG 리스크 점검으로 기관의 윤리적 책임 이행 지원 ▪ 윤리경영 지원 및 견제 강화 ▪ 인권경영 비전 달성 위한 중장기 로드맵 재정립 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 유기적 연계성이 미흡, 참여 결과에 대한 피드백 개선 필요 ▪ 초급간부 승진기피 관련 지속적인 제도개선 필요 ▪ 이해관계자 인권교육체계 보완필요, 인권침해에 대한 구제 절차 등 시스템적 보완 필요 	D+

[표4-9]에 따르면 한국서부발전의 사회적평가 지표 점수는 평균 “B”를 획득했고 윤리경영 분야의 평가가 낮지만 그 외 대부분의 지표는 높은 수준을 유지했다. 특히 대부분의 분야에서 “지속가능성”을 표방하고 있어 이는 앞서 분석한 한국서부발전의 공공가치 유형과 일치한다. 이는 한국서부발전의 경영가치 체계속 공공가치가 경영평가 편람에서 제시하는 사회적가치 항목에 대해 한국서부발전이 충분히 녹여서 반영하고 있다는 반증이 될 것이다.

한국서부발전은 2021년도 경영평가에서 종합등급“B”를 기록하였다. 나중에 살펴볼 한국환경공단과 비슷한 사회적 평가 등급을 받았지만 탈석탄기조 등의 분위에 따라 당기순손실은 적자를 기록해 본연의 사업추진실적이 낮아 상대적으로 낮은 종합평정을 받은 것이다. 이는 공기업은 공공가치 수렴성도 중요하지만 재무적 성과도 중요하게 반영되었다 생각한다.

이러한 결과는 시장형 공기업의 특성에 있다고 생각한다. 시장형 공기업의 특성상 공공성과 재무성과 두 마리 토끼를 쫓아야 하는데 근래 정부에서 요구하는 “사회적 가치(공공가치)” 실현을 위해선 대부분 큰 투자가 필수적이다. 지역사회 지원, 자원재분배, 선금지급 확대 등 대부분 재무적 차원에서 비용이 발생하고 이는 곧 기업에 손실로 다가온다. 민간기업에서도 어느정도 사회공헌은 하겠지만 공기업만큼의 공헌도는 아니다. 공기업이 정말로 운영이 부실하여 대규모 적자가 날 수 있고 관련 지표도 나빠질 수있지만 이게 과연 공기업 자체가 방만경영해서 생긴 일일까? 고민해 봐야 할 것이다. “시장형” 공기업은 주인-대리인 이론에 맞는 유형이라 생각한다. 주인-대리인 이론에서는 개인이 사익을 추구하기 때문에 주인과 대리인의 이익이 상충할 가능성이 존재하며, 정보의 비대칭성으로 인해 역선택 및 도덕적 해이 현상이 일어난다고 본다. 그렇기 때문에 복수의 대리인을 선정하여 경쟁을 시키거나 대리인의 능력과 지식에 관한 정보를 공개하는 신호발송(signaling) 등을 해결 방안으로 내세운다. 또한 성과중심 보상체계를 마련하여 인센티브를 제공하고, 대리인과 주인의 이해 충돌을 방지하는 것을 목표로 한다. 정부는 “시장형”이라는 이름을 내세워 공기업끼리 더 나아가 민간기업과도 경쟁시킨다. 이런 경쟁속에서 핵심은 재무성과에 있다. 그러나 공기업의 경우 공공가치 실현이 우선이기에 공공가치 구현 이외에 성과는 비교적 낮은 중요도 배분을 가져가야 한다 생각한다.

2. 준정부기관

준정부기관은 직원 정원이 300명 이상인 공공기관 중에서 대체로 공공복리에 관한 사업을 하는 공공기관이다. 이는 다시 기금을 관리하느냐의 여부에 따라 기금관리형과 위탁집행형으로 나누어진다. 공기업과 달리 준정부기관은 사업을 통한 수익성 추구 보단 정부서비스보조기관의 역할이 더욱 커 공기업과는 공기업과는 추구하는 목적이 다소 상이하다. 본 연구에서는 준시장형 공기업의 특성이 두드러진 한국환경공단에 대해 분석한다.

[표4-10] 준정부기관 - 한국환경공단 공공가치 분석 결과

구분	기관명	경영가치 체계	내용	공공가치
준정부기관	한국환경공단	설립 목적	① <u>환경오염방지·환경개선·자원순환촉진 및 기후위기대응을 위한 온실가스 감축사업 등 탄소중립 사회로의 이행을 효과적으로 추진함으로써 환경친화적</u> ② <u>국가발전에 이바지</u>	① 지속가능성 ② 국가발전
		미션	① <u>환경개선과 자원순환 촉진 및 온실가스 감축을 통한 환경친화적</u> ② <u>국가발전에 기여</u>	① 지속가능성 ② 국가발전
		비전	① <u>환경, 우리의 미래 - 미래를 여는 K-eco</u>	① 지속가능성

[표4-11] 한국환경공단 세부 경영목표(2021)

미션	환경개선과 자원순환 촉진 및 온실가스 감축을 통한 환경친화적 국가발전에 기여				
비전	환경, 우리의 미래 - 미래를 여는 K-eco				
핵심가치	안전	전문성	소통	공정	
경영방침	안전경영	원칙경영	열린경영	가치경영	
전략목표	사람중심 안전·혁신환경	국민체감 기후대기환경	국민안심 스마트 물관리	국민참여 순환경제 실현	국민신뢰 사회가치 구현
경영목표	중대사고 Zero 달성·유지	사업장 대기오염배출 30만톤 이하 억제	세계 최고수준 스마트 수질관리	순환이용률 80% 달성	공공기관 청렴도 1등급 달성
전략과제	1 안전한 환경과 일터 조성	3 첨단 대기 모니터링 체계	5 글로벌 선도 수질관리 체계	7 폐기물 관리 패러다임 전환	9 공정한 기회와 투명한 경영
	2 삶의 질 개선과 그린뉴딜 선도	4 탄소중립 녹색전환 실현	6 똑똑한 물관리, 건설한 물산업	8 자원 선순환 관리체계 구축	10 사회적 책임을 다하는 기관

정부의 환경관리사업을 위탁집행하는 한국환경공단은 대기, 수질, 폐기물, 토양, 소음진동 등 다양한 환경 사업 분야에 걸쳐 있고 있기 때문에 환경 백화점이라는 별명을 가질 정도로 여러분야의 사업에 참여하고 있다. 지나친 사업의 다양성은 전문성 약화 및 수익구조의 불확실성이 존재하기에 공기업과는 달리 시장경쟁을 시키지 않고, 공기업보다 관련 분야의 독점권을 더욱 강하게 인정받는 편이다. 그러기에 본 연구의 가설인 공공가치 수렴이 높을수록 사회적 가치 점수가 높을 것이라는 채택이 확실해 보인다. 그러나 공공기관 전반의 부채율을 낮추고 사업성 강화를 통한 경영효율화를 추구하는 정부의 기조로 이해 준정부기관도 신공공관리론의 영향이 더욱 강화되었다고 생각된다. [표4-12]는 한국환경공단의 경영목표 공공가치를 유형화하여 분석한 결과이다.

[표4-12] 한국환경공단 경영목표 공공가치 분석 결과

구분	기관명	경영가치 체계	내용	공공가치
준정부기관	한국환경공단	전략목표	<ul style="list-style-type: none"> ⑤사람중심 안전, ①혁신환경 ④국민체감 기후대기환경 ④국민안심 스마트 물관리 ④국민참여 순환경제 실현 ④국민신뢰 사회가치 구현 	<ul style="list-style-type: none"> ① 지속가능성 ② 산업육성 ③ 경제적 가치 ④ 고객지향성 ⑤ 안전성 ⑥ 협력적 파트너쉽 ⑦ 신뢰성 ⑧ 윤리 ⑨ 전문성
		경영목표	<ul style="list-style-type: none"> ⑤중대사고 Zero 달성,유지 ①사업장 대기오염배출 30만톤 이하 억제 ⑨세계 최고수준 스마트 수질관리 ③순환이용률 80% 달성 ⑧공공기관 청렴도 1등급 달성 	
		전략과제	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 안전한 환경과 일터 조성⑤ ▪ 삶의 질 개선과 그린뉴딜 선도① ▪ 첨단 대기 모니터링 체계⑨ ▪ 탄소중립 녹색전환 실현① ▪ 글로벌 선도 수질관리 체계⑨ ▪ 똑똑한 물관리, 건실한 물산업②,⑨ ▪ 폐기물 관리 패러다임 전환⑨ ▪ 자원 선순환 관리체계 구축①,⑨ ▪ 공정한 기회와 투명한 경영⑧ ▪ 사회적 책임을 다하는 기관① 	

정부의 환경관리 사업을 위탁집행하는 준정부기관 답게 경영목표 및 전략과제에 담겨있는 공공가치는 시장형공기업인 한국서부발전과 다른 비교적 다른 양상을 보여준다. 경제적 가치조차 중요했던 한국서부발전과 다르게 일반 국민이 생각하는 “공공기관”본연의 모습을 더욱 잘 나타내고 있으며 공공기관의 핵심 타겟인 “국민”을 지향하며 “전문성”을 가진 “지속가능한” 공공기관임을 강조하고 있다. Moore는 1995년 「공공가치를 생성하는 것: 정부에서의 전략관리」를 출간하는 것을 시작으로 공

공관리자의 전략적 관리를 통한 공공가치창출론을 주장하였다. 공공관리자는 운영역량(Operational Capabilities)을 제고하여 공공가치 실현을 적극적으로 유도하여야 한다. 공공관리자가 운영역량을형성하는 것은 조직 내외의 자원, 인재, 기술 등의 자원을 이용하고 조직하고 동원하는 것과 관련된다. 공공조직의 생산 활동은 공공조직 내 조직 단위의 행위뿐만 아니라 다른 조직 또는 공동생산자와 파트너십 또는네트워크 행위를 포함한다. 그러므로 공공관리자는 갈등해결, 신뢰형성,정보공유와 같은 관계, 관리기술의 학습과 협력적 거버넌스 형성 역량이중요하다. 구체적으로 운영역량의 형성에는 조직 구성원의 사기와 역량,협력 파트너와의 사기와 역량, 재정적 건전성, 조직 학습 및 혁신 등이 있다. 또한 공공관리자는 공공가치를 정의하고 창출해야한다. 공공관리자는 해당 조직이 사회에 기여하기 위하여 생산해야할 가치, 즉 시민들에게 가치가 있는 것이 무엇인지에 대하여 끊임없이 질문을 던지고 이를 발견하고 공공가치 비전을 설정하여야 한다. 이러한 Moore의 논의에 따르면 조직의 존재의 이유는 공공가치 그 자체이며 공공부문 관리의 목표는 공공가치 창출이라고 볼 수 있다.

이러한 이론적 배경에 따르면 한국환경공단의 경영목표는 공공가치를 충분히 담고있는 Moore의 공공가치창출론에 부합하는 공공기관이라 생각된다.

[그림4-2]는 한국환경공단의 2021년도 경영실적보고서(제출본)의 목차이다.

[그림 4-2] 2021년도 경영실적보고서 목차(한국환경공단)

I . 경영관리	
I-1	경영전략 및 리더십
01	전략기획 1
02	경영개선 14
03	리더십 22
I-2	사회적 가치 구현
	사회적 가치 구현(계량) 30
01	일자리 창출 31
02	균등한 기회와 사회통합 41
03	안전 및 환경 49
04	상생·협력 및 지역발전 64
05	윤리경영 73
I-3	조직·인사·재무관리
01	조직·인사 일반(삶의 질 제고) 86
I-4	보수 및 복리후생관리
01	보수 및 복리후생 101
02	총인건비 관리(계량) 110
03	노사관계 111
I-5	혁신과 소통
01	혁신노력 및 성과 118
02	국민소통(계량) 128
II . 코로나 19 대응 노력과 성과(가점)	

Ⅲ . 주요사업

Ⅲ-1 대기·온실가스관리사업

01 대기오염물질 배출저감 성과(계량)	129
02 온실가스 감축 성과(계량)	130
03 대기·온실가스관리사업 성과관리의 적정성	131

Ⅲ-2 물환경관리사업

01 하수처리를 통한 수질개선 성과(계량)	154
02 도시침수예방사업을 통한 침수위험 대응 성과(계량)	155
03 물환경관리사업 성과관리의 적정성	156

Ⅲ-3 자원순환관리사업

01 폐전기·전자제품 재활용 성과(계량).....	178
02 EPR 포장재 품목 재활용 성과(계량).....	179
03 자원순환관리사업 성과관리의 적정성	180

Ⅲ-4 안전관리사업

01 근로자 안전을 위한 산업재해 감축 성과(계량).....	202
02 안전관리사업 성과관리의 적정성	203

Ⅲ-5 주요사업 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성

01 주요사업 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성	225
--------------------------------------	-----

Ⅳ . 혁신성장(가점)

시장형공기업인 한국서부발전의 경영관리 분야는 사회적가치 구편보다 조직,재무관리 분야의 내용이 많았고 주요사업 또한 공공가치와는 거리가 먼 사업을 통한 수익창출의 내용이 많았다. 반면 준정부기관인 한국환경공단의 경영관리분야는 사회적가치 분야의 내용이 비교적 많은 내용을 차지하고 있고, 기관의 특성상 주요사업 또한 공공가치에 부합하는 내용이 많았다.(지속가능성 등) 이는 어떤게 정답이라기 보다는 추구하는 방향에 따른 차이라 생각된다. 선행연구에서 살펴본 바와 같이 공기업과 준정부기관은 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에서 명시된 지정요건 외에도 그 역할과 제도적 특성의 차원에서 차이가 존재한다. 먼저 기관

의 역할에 있어서 공기업은 공익사업 분야를 대상으로 시장실패해소를 위한 산업정책 수단으로 활용되어 사회간접자본의 기반을 구축운영하며 보편적 공공서비스 생산기능을 분담하고 있다. 반면 준정부기관은 정부 실패를 해소하는 가운데 국민생활을 직접적으로 지원하는 분야를 대상으로 공공서비스 제공 및 정책금융 서비스를 제공하고 있다.

[표 4-13] 공기업과 준정부기관의 제도적 특성

구 분	공기업	준정부기관
조직 모델의 탁월성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상업적 활동을 수행하는 정부소유 기업 조직 ○ 민간기업의 대체 수단: 시장 실패를 해결하기 위한 효과적인 정부의 시장개입 수단 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부업무와 공적기능을 수행하는 독립적인 공공 비영리 기관 ○ 정부조직의 대체 수단: 정부 실패를 해결하기 위한 효과적인 수단
대상 업무와 사업특성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자연독점, 외부성 등으로 시장실패가 발생하는 재화 및 서비스 ○ 공익사업 성격의 재화 및 서비스 ○ 공공서비스: 시장산출물 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부실패로 인한 비효율적 정부업무 ○ 사업적·집행적 성격의 정부 업무, 주무부처의 위임업무, 전문적·기술적 관리 업무 ○ 공공서비스: 비시장적 산출물
조직의 공공성	○기업성 > 공공성	○기업성 < 공공성
정부의 통제수준	○자율 > 통제	○자율 < 통제
재원 확보수단	○판매수입(요금),정부보조금	○ 정부출연금, 사용료, 수수료

자료출처 : 광다빈(2021)에 의거하여 작성

특히 재원확보수단에서 자체수입으로 충당하는지, 정부출연금에 의존하는지에 따라 기관의 공공성이 완전히 달라지는 성향을 띄고 있다.

[표 4-14] 한국환경공단 경영가치체계도 2021년도 경영실적보고서
공공가치 유형 분석

	한국환경공단	2021 경영실적평가 지표 (기획재정부 편람 기준)	공공 가치
설립 목적	①환경오염방지·환경개선· 자원순환촉진 및 기후위기 대응을 위한 온실가스 감 축사업 등 탄소중립 사회 로의 이행을 효과적으로 추진함으로써 환경친화적 ②국가발전에 이바지	<ul style="list-style-type: none"> 비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자 실적을 평가한다.⑫ 일자리 창출(민간부문 포함)과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과를 평가한다.① 사회적 약자에 대한 고용과 보호 등 사회통합 노력과 성과를 평가한다.① 사회형평적 인력활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과를 평가한다.① 환경보전 및 환경의 지속가능성을 위한 노력과 성과를 평가한다.① 재난,사고로부터 안전한 근로 생활환경을 유지하기 위한 노력과 성과를 평가한다.⑤ 지역경제 활성화와 중소기업, 사회적 경제 기업과의 상생·협력을 위한 실적을 평가한다.②,⑥ 지역사회발전 및 지역경제 활성화와 중소기업·소상공인 등과의 상생·협력을 위한 노력과 성과를 평가한다.②,⑥,⑫ 경영활동시 경제적·법적 책임과 더불어 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하려는 노력과 성과를 평가한다. ⑧ 	<ul style="list-style-type: none"> ① 지속가능성 ② 산업육성 ③ 경제적 가치 ④ 고객지향성 ⑤ 안전성 ⑥ 협력적 파트너쉽 ⑦ 신뢰성 ⑧ 윤리 ⑨ 전문성 ⑩ 대응성 ⑪ 적극성 ⑫ 국가발전 ⑬ 책임성
미션	①환경개선과 자원순환 촉 진 및 온실가스 감축을 통 한 환경친화적 ②국가발전 에 기여		
비전	①환경, 우리의 미래 - 미 래를 여는 K-eco		
전략 방향	⑤사람중심 안전, ①혁신환경 ④국민체감 기후대기환경 ④국민안심 스마트 물관리 ④국민참여 순환경제 실현 ④국민신뢰 사회가치 구현		
경영 목표	⑤중대사고 Zero 달성,유지 ①사업장 대기오염배출 30만 톤 이하 억제 ⑨세계 최고수준 스마트 수질관리 ③순환이용률 80% 달성 ⑧공공기관 청렴도 1등급 달성		

	한국환경공단	2021 경영실적평가 지표	공공 가치
전략 과제	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 안전한 환경과 일터 조성⑤ ▪ 삶의 질 개선과 그린뉴딜 선도① ▪ 첨단 대기 모니터링 체계⑨ ▪ 탄소중립 녹색전환 실현① ▪ 글로벌 선도 수질관리 체계⑨ ▪ 똑똑한 물관리, 견실한 물산업②, ⑨ ▪ 폐기물 관리 패러다임 전환⑨ ▪ 자원 선순환 관리체계 구축①,⑨ ▪ 공정한 기회와 투명한 경영⑧ ▪ 사회적 책임을 다하는 기관① 	상 동	① 지속 가능성 ② 산업육성 ③ 경제적 가치 ④ 고객 지향성 ⑤ 안전성 ⑥ 협력적 파트너쉽 ⑦ 신뢰성 ⑧ 윤리 ⑨ 전문성 ⑩ 대응성

한국환경공단과 2021년도 공공기관 평가 편람의 사회적 가치 지표에서는 ① 지속가능성, ④ 고객지향성 주로 일치하는 것으로 나오고 공공가치 항목 수도 가장 많았다. 한국환경공단은 환경 분야 전반적인 공익사업을 펼치고 있으며 이는 국민의 삶의 질과 직결되지만 투입비용대비 수익성이 낮아 민간분야의 진출이 비교적 저조한 편이다. 특히 공익사업의 이용요금은 국민의 경제적 가치에 직결되는 분야로서 상당히 민감하게 상호작용하기에 이용요금의 상승 또한 강력히 억제된다.

요금규제의 근본은 공중의 공정한 이익옹호와 사업의 건전한 발전을 조화·양립시키는 데 있다. 대한민국의 경우, 이용공중의 이익을 강조하고 있으나, 이 이익은 공중일변도의 이익이 아니라 공정한 이익이어야 하며, 사업의 건전한 발전이라 국민경제·국민생활의 향상 발전에서 필요한 공익사업의 서비스가 계속적으로 부족됨이 없이 공급되는 상태를 말한다. 그리고 이 양자의 조화를 실현시키는 공익사업의 요금결정원칙을 '공정합리요금의 원칙'이라 한다. 공익사업의 요금결정 원칙은 전기사업의 요

금산정 기준에 흔히 채용되고 있을 뿐, 공영·사영의 교통공익사업에서는 그다지 채용하지 않은 것이 세계적인 경향이다. 그러나 요금결정의 분류 내지는 공익사업의 공익성이라는 점을 감안 할 때 이 원칙에 의한 요금 결정은 더욱 필요하다 할 수 있다.

공익사업의 요금은 공중의 일상생활 필수 서비스, 또는 특수물질과 서비스의 결합물들을 독점적으로 제공한다는 본질에 공익성과 독점성의 조화를 그 정책의 기본으로 한다. 따라서 독점이윤의 규제와 공평대우가 정책기본이 된다. 또한 주요 공익사업은 국민경제에 있어서의 중요 기간산업이기에 강력한 요금규제정책이 가미된다.

기본적으로 사업을 펼치는 기업은 경제성을 추구한다. 즉, 가능한대로 수입을 높이고 지출을 절감, 독립채산을 행하며, 상당한 자본보수의 생성에 노력을 하는 것이다. 민영인 경우는 투하된 자본의 이자에 해당하는 액수 이상의 이윤을 올리려 할 것이고, 공영인 경우에는 반드시 이윤을 목표로 하지는 않는다 하더라도 확대재생산을 위한 어느 정도 자기 자본의 생성에 노력할 것이다. 이와 같은 자본보수가 독점 규제에 의하여 적정한 한도에서 억제되는 것은 본질상 지극히 당연하다. 그러나 이 공익성이 지나치게 강조된 나머지 때로는 자본보수가 적정함도보다 하회선에서 억제되거나, 심한 경우에는 감가상각비나 영업비마저도 보상되지 않은 요금을 강요당하는 예도 없지 않다. 또한 공익성은 사업의 수입면에서 낮은 요금을 강제하는 반면, 지출면에 있어서는 서비스의 향상 내지 적자(赤字) 서비스를 계속하기를 강제하는 데, 이것은 공익사업에 있어서의 공익성과 경제성의 모순이 아닐 수 없다. 따라서 공익사업의 건전한 발전을 위하여 경제성 충족이 필요하다.

이러한 경제성 충족을 위해 준정부기관은 자체사업을 벌이기도 하지만 대다수는 정부의 지원금을 바탕으로 운영된다. 한국농어촌공사의 매출의 90%이상은 정부출연금으로, 이와 같이 정부 출연금이 대다수인 준정부기관이 많은 수를 차지하고 있다. 이는 한국환경공단도 수익성을 높이기 위해 공공가치를 훼손하지 않고 정부기조와 상당수 Align 될 수 있는 기반이 될 수 있을 것이다.

[표 4-15] 한국환경공단 사회적가치 부문 실적 및 평가 요약

	한국환경공단	2021 경영실적평가 평가	평가 등급
일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ‘2021 K-eco 좋은일자리 창출 추진전략 수립’ ▪ 민간일자리 -> 뉴딜·혁신 사업 위주 편성 ▪ 공무원 처우개선 제도 운영 ▪ 비정규직의 효율적 운영 ▪ 공단 역량 활용 민간일자리 창출 ▪ 지속가능 일자리 창출 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2021 k-eco 좋은일자리 창출 계획을 통해 응시기회 확대 등 제도개선을 통한 노력 인정 ▪ 일자리 나누기를 위한 재원 확보방안 검토 필요 ▪ 비정규직을 탄소중립 대응 관련으로 운영한다 했으나 대부분의 인원이 계속사업에 배치되어, 비정규직의 효율적 운영에 관한 관리방안 검토 필요 ▪ 기관이 제출한 모든 일자리를 지속가능한 일자리로 분류하고 있어 실질적인 기준 마련 필요 	B
균등한 기회와 사회통합	<ul style="list-style-type: none"> ▪ K-eco 맞춤형 채용시스템 운영 고도화로 공정성 강화 ▪ 코로나 확진자 비대면 필기 면접 기회 제공 ▪ 정부 가이드라인 상회 사회형평적 채용 달성 ▪ 여성관리자 및 여성채용확대 ▪ 별정직 차별해소 및 처우개선 ▪ 양성평등 임원임명 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공고 관련 사전공개 강화로 응시자들 의견 적극 반영한점 인정 ▪ 채용지원자의 감소가 두드러지므로 지원기회 재검토 필요 ▪ 채용목표제 도입에도 불구하고 북한이탈주민채용 등이 이루어지지 않아, 재검토 필요 ▪ 여성인력 활용 개선 확인 ▪ 공무원 처우 개선 확인 ▪ 1급 여성관리자가 부재 	B
안전 및 환경	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 탄소중립 선도 ▪ 온실가스 감축 노력 추진 ▪ 국민과 함께 하는 탄소중립 ▪ 탄소중립 기반 신규사업 ▪ 능동적 재난관리시스템 구축 ▪ 토양지하수 오염원 제거 ▪ 불법폐기물 적정처리 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 온실가스,에너지 절약에서 목표 초과 달성 ▪ 환경보전 노력 및 성과 관련하여 1회용품 저감, 탄소 포인트 제도 등의 성과는 인정되나 ▪ 기관의 미션을 고려할 때 선도적으로 환경보전 활동을 보다 강화할 필요 있음 	B

	한국환경공단	2021 경영실적평가 평가	평가 등급
상생협력 지역발전	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역주민 환경문제 개선 ▪ 그린뉴딜, 탄소중립분야 청년 창업육성 지원 ▪ 지역사회 밀착 업무수행 사회적 가치 실현 제고 ▪ 모범거래모델 집행체계 확립 ▪ 중소기업과 함께하는 환경산업 생태계 선도기관 ▪ 중소기업 해외 경쟁력 육성을 위한 전략적 지원 ▪ 사회경제적기업 상생·협력 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역사회기반 협업체계를 통해 1회용품 저감 캠페인 추진 ▪ 아이스팩 환원 판로개척 ▪ 기관의 전략기획·사업과 연계성이 떨어져 개선 고려 필요 ▪ 더 많은 기업들이 제도를 활용할 수 있도록 지원 및 홍보 강화 필요 ▪ 스마트 생태공장 효율성 재평가 필요 	B+
윤리경영	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 준법·윤리경영체계 고도화 ▪ 갑질·비위 없는 윤리문화 ▪ 부패 발생 사전예방 ▪ ESG중심의 자율공시 확대 ▪ 투명한 인사, 공정한 채용 ▪ 내부건제시스템 고도화 ▪ 이해충돌 방지제도 노력 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 종합청렴도4등급 등 외부평가결과를 고려할 때 근본적인 혁신 필요성 ▪ 내부 청렴문화 평가 후퇴 ▪ 단순작업이 아닌 ESG 관련 공공데이터 발굴 혁신 필요 	D+

[표4-15]에 따르면 한국서부발전의 사회적평가 지표 점수는 평균 “B”를 획득했고 윤리경영 분야의 평가가 낮지만 그 외 대부분의 지표는 평이한 수준을 유지했다. 특히 대부분의 분야에서 “ESG”와 “그린뉴딜”을 표방하고 있어 이는 앞서 분석한 한국환경공단의 공공가치 유형과 일치한다. 이는 한국환경공단의 경영가치 체계속 공공가치가 경영평가 편람에서 제시하는 사회적가치 항목에 대해 한국환경공단이 충분히 녹여서 반영하고 있다는 반증이 될 것이다.

다만, 한국환경공단의 기관적 특성상 기본적인 업무수행이 공공가치 그 자체인 경우가 많아 실제 경영평가 상의 사회적가치 점수는 저평가를 받은 것으로 평가된다. 이는 기관의 주 목적이 사업추진으로 재정건전성 확보해 공공서비스 질 개선이 아닌, 사회보편적 공공서비스를 직접 제공하기에 이에 따른 재정적 어려움으로 제도·인프라 혁신이 어려움이 있기 때문이라 판단된다. 시장형 공기업 대비 공공가치를 우선으로 해야하는 준정부기관임에도 불구하고 사회적 가치 점수는 낮지만 지적사항의 대부

분이 효율·재정적 개선필요인 점을 고려했을 때 재정자립도가 낮은 준정부기관이 쉽게 해결하기 어려운 부분이라 생각된다. 다만 경영평가 종합등급은 “A”를 기록한 점을 보아 사회적가치 분야는 기관 본연의 업무이기에 혁신·개선에 중점을 뒀다면 기본 사업자체가 공공가치이기에 사업분야에서 높은 점수를 획득, 긍정적인 종합결과를 이끌어 내었다고 분석된다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구의 요약

본 연구의 목적은 공공기관의 가치체계에 함양된 공공가치가 기관의 설립목적에 제대로 부응하고 적절히 평가받는지 검증하는 데 목적이 있다. 같은 “공공기관”이라는 프레임속에 있지만 ‘공기업’과 ‘준정부기관’은 채용확보 방법부터 주요 목표까지 다른 방향성을 지니고 있다. 특히 기관의 설립목적에서 기관이 추구한다고 명명한 공공가치가 미션과 비전에서도 공통적으로 나타나는지를 ‘공공가치 수렴성’으로 정의하여 개별 기관의 공공가치 수렴성을 계량적으로 측정하고자 했다. 더 나아가 공공가치 수렴성이 조직의 성과에 어떤영향을 미치는지, 그리고 공공기관의 유형에 따라서 공공가치 수렴성의 수준이 차별화되고 그 영향력에 유의미한 차이가 발생하는지를 분석하는데 목적을 두었다.

분석을 위하여 공기업, 준정부기관의 설립목적, 미션, 전략체계 등을 유형화하여 살펴보았으며 이 데이터를 기반으로 기초통계분석을 수행하였다. 전체 공공가치 중에서 공공기관은 ‘산업육성’, ‘사회적 가치’, ‘국가 발전’, ‘효율성’, ‘지속가능성’에 높은 우선순위를 두었다. 반면 공공가치론에서 강조하는 가치인 ‘공익성’, ‘적극성’, ‘협력적 파트너십’ 그리고 ‘신뢰성’의 비중은 다소 낮은 경향성을 보였다. 이를 공공가치 목록의 대분류 관점에서 비교하면 결과 차원은 33.1%, 목적 차원은 28.4%의 비중을 차지하는 반면 주체 차원은 약 15%에 불과하다. 이러한 결과는 공공가치론에서 강조하는 협력적 파트너십과 시민과의 관계에 초점을 맞춘 가치들이 실무적인 차원에서는 아직 그러한 중요성이 반영되지 못한 것으로 이해할 수 있다.

보다 구체적으로 가설에 대한 결과를 해석하면 다음과 같다. 먼저, 시장형 공기업의 경우 기업성과 공공성을 포괄적으로 지향하고 수익성 사업의 비율이 높아서 예산 운용에 있어서 자율성을 지닌다. 따라서 사회적가치 관련 프로그램에서 예산 제약이 상대적으로 준시장형보다 적을 것으로 판단된다. 이러한 특성으로 인하여 시장형 공기업이 준시장형 공기업보다 다양한 공공가치를 추구할 수 있어서 공공가치 수렴성이 낮게 나타난 것으로 이해된다. 또한 위탁집행형 준정부기관은 특정 분야 산업의 전략적 진흥을 위하여 공익적 역할을 추구하는 반면 기금관리형 준정부기관은 연기금 운용을 담당하여 기금운용의 효율성 및 수익성 제고의 성격이 강하므로 상대적으로 위탁집행형 준정부기관이 기금관리형 보다 공공가치 수렴성이 높은 것으로 이해된다.

앞서 살펴본 사례분석 결과에 따르면 시장형 공기업인 한국서부발전과 위탁집행형 준정부기관인 한국환경공단의 사회적가치 점수는 전반적으로 비슷했지만 종합결과는 다른 결과를 보여주었다. 두 기관 모두 사업분야에서 기본사업은 충실히 이행했지만 혁신이 없었다는 평가를 받은 것으로 보았을 때 사업경제성이 중요한 시장형 공기업은 이 분야에서 감점을 기록했는데 시장형 공기업의 경우 경영가치체계에 반영된 공공가치에 대한 성과 평가가 상징적인 차원에 머물고 있음을 시사한다. 만약 이러한 평가방식을 고수한다면, 기관별 설립목적, 미션 그리고 비전에서 설정된 공공가치와 사회적 가치의 세부 지표들이 불일치하는 상황이 발생할 수 있다. 더구나 공공기관 경영평가는 직원들의 성과급과 직결되기 때문에 이들은 경영평가에서 좋은 점수를 받기 위하여 사회적가치 관련 프로그램을 무리하게 확대하는 부작용이 발생할 수 있다(김철,2015)

제 2 절 연구의 시사점

앞서 살펴본 선행연구들에 따르면 공공가치의 개념을 정리하거나 신공공관리론의 한계를 제시하고, 해결을 위한 대안적 모델 관점에서 공공가치론을 검토하는 것이 주된 목적이었다(곽현근, 2011, 2018; 주은혜, 2017, 2018; 김명환, 2018a; 권향원, 2020). 다만 선행연구에서 구체적으로 공공가치에 대한 측정방향 및 평가에 대한 답을 주지 못한다는 한계를 가지고 있다(곽다빈, 2021). 따라서 본 연구는 기존 선행연구들이 지닌 한계를 보완하는 차원으로 공공기관 경영가치체계(설립목적, 미션, 비전, 전략 방향)를 유형분석한 후 공공가치 종류 및 기관별 방향성을 분석하였다(곽다빈, 2021).

본 연구에서는 현행 경영평가의 사회적 가치 평가지표의 문제점으로, 공공기관이 추구하는 공공가치와 성과(결과)의 불일치로 인한 타당도 문제를 검토하였다(곽다빈, 2021). 전력을 생산하여 공급하는 한국서부발전의 경우도 공익성을 위해서는 이윤을 최소화 하고 저렴하고 질 좋은 전력을 공급해야 함에도 주요 평가항목에는 재정건전화에 대한 부분이 중요하게 작용하고 있다(곽다빈, 2021). 이는 공공가치와 수익성, 두 마리 토끼를 다 잡아야한다는 모순적인 부분이라 생각 된다. 권향원(2020)에 따르면 조직 공공기관 본업이 필요로 하는 가치와 위로부터 지시된 가치가 서로 모순되거나 갈등하는 경우, 조직경영에 딜레마가 야기되어 기관의 본질 목적 달성에 실패 할 수 있다고 하였다. 따라서 각 공공기관이 가지고 있는 지향점이 다르다는 것을 인식·인정하고, 각자에 업에 충실한 공공가치의 관점을 부여하고 평가 할 필요가 있다(곽다빈, 2021).

경영평가 지표는 기관의 경영가치체계와 연계성을 높여 해당 기관이 대외적으로 선언한 경영가치체계속 공공가치를 기준으로 평가 기준을 설정한다면 기관의 본업에 대한 충실도 및 효율성을 제고 할 수 있을 것이다. Willams & Sheaper(2011:1373)은 공공성 창출을 위하여 공공가치 목표를 기준으로 하여 성과가 평가가 되어야 한다고 주장했다(곽다빈, 2021). 그러나 일반적인 경영성과평가 방식은 각 공공기관에 설립목적

에 녹아있는 사회적가치 기여도 평가를 완벽히 측정하기 어렵다. (민경률 외, 2020: 32) 따라서 기관의 고유사업·미션에 적합한 공공가치를 추구 하는 활동을 할 수 있도록 기관 맞춤형 평가 방식이 필요하다 판단된다(곽다빈,2021).

또한 개별 기관이 자율적으로 공공가치 관련 세부지표를 선정하여 평가 받는 방식도 고려해 볼 필요가 있다. 이를 통해 기관의 특성을 살려 잘할 수 있는 분야를 기준으로 공공가치 창출 노력도를 평가 할 수 있다(한국조세재정연구원, 2020). 같은 공기업이지만 발전공기업과 한국환경공단이 추구해야 할 공공가치는 완전히 다른것이기 때문이다.

모든 공공기관에 일자리 창출 등의 공통 목표를 평가하기 보다는 개별 특성에 맞고 자체적으로 추구해야할 공공가치 항목을 지표로 제시하게 하고, 이 지표를 기반으로 업무연관성 평가를 하여 반영, 경영평가 지표로 활용할 필요가 있다.(우윤석, 2020: 120)

이 모든 것의 근간인 신공공관리론은 재정적 정책적 효율성, 공직문화의 기업문화화로 인한 관료주의 약화 등의 효과가 있지만, 능률성에 치중한 나머지 민주성을 간과한다는 점, 정부부처, 공공기관 간의 협력과 소통 상실, 제대로 된 성과평가 지표의 부재 등이 한계로 꼽히기도 하는 만큼 공공가치 향상을 통한 대국민서비스의 질을 높이기 위해선 신공공관리론을 약화시킬 필요가 있다고 생각한다. 2008년 미국발 서브프라임 모기지 사태 이후 미국에서 부터 시작된 신공공관리론에 대한 비판과 회의는 새로운 사조를 형성해 가고 있다. 이는 과거의 신공공관리론에서 탈피해 다시금 재규제화, 재집권화를 통해 행정을 수행하는 것을 의미한다. 아직 그 연구가 충분히 누적되지 않아 명확한 이론이나 모형은 존재하지 않으나 지금의 국면으로 볼 때(보호주의, 우파 득세 등) 충분히 세계적인 흐름으로 자리잡을 가능성이 높다.

제 3 절 연구의 한계

먼저 본 연구의 한계점으로 데이터의 한계가 있다. 본 연구는 단년도 데이터를 가지고 공공가치의 분포도를 분석하였고, 유형별 단기관으로 유형분석을 하여 성과 상관도를 파악하였다. 이런 한계로 인해 다양한 공공기관이 추구하는 공공가치의 시계열적 변화 파악이 어렵다는 한계가 있다. 또한 선행연구 자료의 부족으로 분석방법 등의 타당성 검증이 어렵다는 한계가 있다. 특히 전체 공공기관의 극히 일부만 분석하였기에 평균적인 데이터를 분석하기 어렵고 이 기관들이 대표성을 지닌다 판단하기 어렵다. 향후 연구에서는 이를 보완하여 다양한 연도 및 기관을 분석하여 평균적 결과를 검증할 필요가 있다고 생각한다.

또한 공공기관 경영평가는 각 정부마다 지향점이 달라 공공가치(사회적 가치)에 대한 중요도가 달라질 수 있다. 이런 경향은 앞서 검증한 연구 가설들의 결과를 완전히 다르게 할 수 있다는 점에서 대표성이 떨어질 수 있다.

향후 연구에서는 각 정부의 공공가치 추구 기조 변화와 이에 따른 평가 연계성, 공공기관 평가 결과와 연계한 보다 심층적인 연구가 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 기획재정부, (2021). 공공기관 경영평가편람, 공공기관 경영평가 결과 보고서
- 기획재정부. (2021). 기획재정부 2021년도 10대 중점추진과제, 「기획재정부 2021년도 업무계획 발표」 보도자료(2021.1.19.).
- 기획재정부. 김광웅. (1993). 역대 대통령의 취임사에서 밝혀진 이념과 정책. 행정
- 강혜진. (2017). 공공기관 기관장 특성과 경영성과간의 관계에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문
- 고길근. (2014). 통계학의 이해와 활용. 서울: 도서출판 문우사.
- 곽다빈. (2021). 공공기관의 공공가치 수렴성이 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문
- 곽현근. (2011). ‘공공가치관리’관점에서 바라본 지방정부의 ‘민주성결핍’과 전달의 모순에 관한 탐색적 연구. 「한국행정연구」 20(1). 3-35.
- 곽현근. (2018). 공공가치의 의미와 생성. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 1365-1379.
- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획. 국회예산정책처. (2021). 「2021 대한민국 공공기관」. 국회예산정책처
- 국회 기획재정위원회. (2020). 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안 검토보고」. 기획재정위원회. 권인석. (2018). 공공가치의 체계적 연구를 위한 이론적 모형에 대한 시론. 「한국공공관리학보」, 32(3), 53-75.
- 권향원. (2020a). 포스트 코로나 시대 정부역할과 거버넌스의 변동 : 공

- 공가치 개념에 대한 이해를 중심으로. 「국정관리연구」, 15(4), 01-35.
- 권향원. (2020b). 공공성 개념: 학제적 이해 및 현실적 쟁점. 「정부학연구」, 26(1), 1-36.
- 권향원·윤영근. (2020). 공공문제해결을 위한 ‘정책 공동생산’(co-production)의 개념적 이해 및 사례의 유형화 연구. 「한국사회와 행정연구」, 30(4), 1-26.
- 김명환. (2018a). 공공가치론과 행정학의 적실성, 「한국공공관리학보」, 32(2), 57-82.
- 김명환. (2018b). 왜 공공가치 창출론인가?. 「한국행정포럼」. 4-11.
- 김명환. (2021). Moore의 공공가치 창출론에의 도전과 과제. 「한국정책과학학회보」, 25(1), 63-86.
- 김보미. (2019). 공공기관의 사회적 가치 실현 전략. 「2019 공공기관과 국가정책」, 1-37.
- 김상민. (2017). 공공기관 상임감사 및 감사실의 특성이 조직성과에 미치는 영향. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문. 김상호. (2018). 농가의 농업생산 다각화 결정요인 분석. 국내석사학위논문 서울대학교 농경제사회학부 농업·자원경제학전공. 김석은. (2018). 공공기관의 전략적 사회적 책임 활동의 효과성 검증 :패널 분석, 「정부학연구」, 24(3), 고려대학교 정부학연구소, 113-135
- 김성국·장세은. (2020). 군집분석을 통한 글로벌 해항도시의 유형에 관한 시험적 연구. 김유현·홍다연·김석은(2018). 공공기관의 전략적 사회적 책임 활동이 경제적 성과에 미친 영향. 「한국행정학보」, 52(2), 한국행정학회, 143-164.
- 김은수·이수영. (2016). 우리나라 컨테이너항만의 집중도와 변이효과 분석, 한국항만경제학회지」, 32(1), 135-149.
- 김이수. (2018). 공공가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 탐색적

- 연구: 정의. 김정우·김기민. (2011). 팀내 임금격차가 심화되면 팀 성적이 향상되는가?, 「노동정책연구」,11(1), 1-23.
- 김준현. (2017). 정책의사결정을 위한 군집분석 활용법 연구: 서울시 인구주택총조사 데이터를 이용하여. 김철(2015). 공공기관 경영평가의 비판적 검토: 제도개선 및 평가지표 메타평가를 중심으로. 사회공공연구원. 「연구보고서 2015-03」.
- 김혜원. (2017). 정부별 공공가치의 변화 분석 : 국회 통과 법률안을 중심으로. 「서울행정학회 동계학술대회 발표논문집」.103-121.
- 문광민. (2019). 사회적 책임론의 쟁점: 규범과 실천-공공기관의 사회적 책임론 관련 문헌 검토를 중심으로. 「2019 공공기관과 국가정책」, 41-79.
- 민경률 외. (2020). 「공공기관의 이해관계자 중심 사회적 가치 측정연구」. 한국조세재정연구원. 사회적가치연구원. 박상욱. (2018). 사회적 가치와 정부혁신 정책기획위원회 정책세미나. 박진아. (2018). 공공가치가 정부신뢰에 미치는 영향에 관한 연구: 반부패 역량의 매개효과를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(3), 25-51
- 박치성. (2018). 공공가치와 거버넌스. 한국행정포럼, 4-9.
- 사회적가치연구원. (2019). 사회적 가치와 공공가치에 관한 연구. CSES-R-2019-001.
- 신중환·김정우. (2015). 개인과 조직 간의 가치적합성이 사회복지사의 직무태도에 미치는 영향과 내면행위의 매개역할. 「한국사회복지행정학」, 17(4), 85-121.
- 신희영. (2003). 신공공관리론에 대한 비판적 고찰-비판적 실재론적 접근. 「정부학연구」, 9(1), 81-121.
- 신희영. (2018). 공공행정의 정당성의 위기와 공공부문 개혁 모델로서의 공공가치접근. 「한국사회와 행정연구」, 29(2), 31-56.

- 안선미. (2016). 공공기관의 지속가능경영이 조직성과에 미치는 영향. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문. 양현수. (2019). 공공기관 조직관리 특성이 조직성과에 미치는 영향 요인 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문. 우윤석. (2020). 공공기관의 사회적 가치 성과와 이론적 재음미. 「2020 공공기관과 국가정책」, 61-119
- 원구환. (2018). 공공기관 사회적 가치의 경영평가 지표화 방안. 「2018 공공기관과 국가정책」, 한국조세재정연구원.
- 원구환. (2018). 공기업론. 서울: 대영문화사. 유승주. (2019). 공공가치 변화의 추이와 확산 분석. 「서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 33-58.
- 윤태범. (2016). 공공기관의 존재 가치와 사회적 책임. 재정포럼(218)
- 이석환. (2018a). 공공가치와 사회적 가치에 대한 연구동향 비교. 「한국행정학회 학술발표논문집」. 1103-1118.
- 이석환. (2018b). 공공가치: 어떻게 측정할 것인가?. 한국행정포럼, 18-23.
- 이승현. (2019). 공공가치(Public Value) 전략적 거버넌스 공공관리 모형. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 591-608.
- 이정철·이정욱. (2015). 경찰조직이 추구하는 가치에 관한 실증연구. 「한국경찰학회보」, 17(6). 287-315.
- 이진우. (2015). 의료기관의 지역 내 경쟁정도와 경영성과간의 융복합적인 관계(지방의료원을 중심으로). 「디지털융복합연구」, 13(10), 405-413.
- 이혜인. (2020). 공기업의 사회적 가치 추진성과 결정요인에 관한 연구: 공공성과 기업성을 중심으로. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원
- 임주영·박형준. (2015). 정권별 한국 행정개혁 가치 규범의 정합성: 행정개혁의 핵심가치 언어네트워크 분석을 중심으로. 「한국행정학

- 보」, 49(2). 149-179.
- 정명은·김미현. (2014). 한국 지방정부의 가치지향성 분석: 조직목표선언을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(3). 27-57.- 92 -
- 주은혜. (2016). 공공가치실패모형(Public Value Failure model)을 적용한 서울시 무상급식정책 분석-무상급식정책의 공공가치실패 가능성 진단. 「한국정책학회보」, 25(1), 269-297.
- 주은혜. (2017). 공공가치 패러다임의 적용 가능성에 관한 고찰. 「한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집」. 45-73.
- 주은혜. (2018a). 공공조직의 공공가치 관리를 위한 평가모형 개발에 관한 연구. 부산대학교 박사학위 논문. 주은혜. (2018b). [기획논단: 행정학의 사회적 가치 및 공공가치 구현] 신공공관리론에서 공공가치론으로. 한국행정포럼, 161, 12-17.
- 최병선. (2004). 정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제. 법문사
- 추연길·안기명. (2009) 부산항 컨테이너터미널 통합에 관한 연구. 「韓國港灣經濟學會誌」, 25(3), 207-228.
- 최홍석·한승주. (2019). 공공가치 추구 행태의 영향요인 탐색: 공직자의 혁신성향에 따른 집단 비교. 「정부학연구」, 25(3), 139-178
- 탁현우, 윤건(2019), 포용국가와 책임정부 구현을 위한 사회적 가치 및 사회적 책임 정책의제와 실행전략 연구. 한국행정학회. (2019). 사회적 가치와 공공가치에 관한 연구. 사회적가
- 치연구원. 행정안전부 및 관계부처 합동. (2019). 「정부혁신 종합 추진계획. 허경선. (2020). 공공기관의 사회적 가치 가치에 대한 소고, 「재정포럼」, 291(9), 8-29.
- 허경선. (2021). 공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성과 연구. 「조세재정브리프」, 111, 한국조세재정연구원. 홍보영. (2015). 서울시 다문화 외식산업 다양화 지역에 대한 공간적 연구. 국내석사학위논문 서울대학교 환경대학원.

- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148.
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.
- Benington, J. and Moore, M.H.(2011). Conclusions : Looking Ahead. In *Public Value in Complex and Changing Times*. In Benington, J. and Moore, M.H(ed.). *Public Value Theory and Practices*, 256-274. New York: Palgrave Macmillan.
- 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, D.C.: Georgetown University Press.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby, & Laura Bloomberg. (2014). "Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management". *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Benington, John. (2011). From private choice to public value. *Public value: Theory and practice*, 31-49.
- Benington, John., & Mark H. Moore. (2011). Public value in complex and changing times. *Public value: Theory and practice*, 1-30.
- Campbell, A. (1992). The Power of Mission: Aligning Strategy and Culture. *Planning Review*, Vol. 20 (5), pp. 10-13
- Campbell, A., & Nash, L.L. (1992). *A sense of mission*. Reading MA: Addison-Wesley Publishing Co.

- Coat, D. and Passmore, E. (2008). Public Value: The Next Steps in Public Service Reform. The Work Foundation. Davis, Paul. and Karen West. What do public values mean for public action? Putting public values in their plural place. *The American Review of Public Administration*, 39(6). 602-618
- Edwards, J.R., and Cooper, C.L. (1990). The person-environment fit approach to stress: Recurring problems and some suggested solutions. *Journal of Organizational Behavior*, 11(4), 293-307.
- Elfenbein, H.A. and O'Reilly, C.A. III. (2007). Fitting in: The effects of relational demography and person-culture fit on group process and performance. *Group and Organizational Management*, 32(1), 109-142.
- Flinders, M. V., and McConnel, H. (1999). Diversity and Complexity: The Quango-Continuum. Flinders. M. V., and Smith, M. J. eds. *Quangos, Accountability and Reform*. London: Macmillan Press. 17-26.
- Fukumoto, Eriko, and Barry Bozeman, (2009). Public values theory: what is missing?. *The American Review of Public Administration*, 49(6), 635-648.
- Harris, S.G. and Mossholder, K.W. (1996). The affective implications of perceived congruence with culture dimensions during organizational transformation. *Journal of Management*, 22(4), 527-547.
- Hefetz, A., and Warner, M.(2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 171-190.

- 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.
- Hood, C. (1994). Explaining Economic Policy Reversals. Buckingham: Open University Press. Jorgensen, T.B and Bozeman, B(2007). Public Values: An Inventory. Administration & Society, 39(3), 354-381.
- Jongwon choi et al.(eds). (2019). The Management System of SOEs and QGOs in Korea. Sejong-si: the Korea Institute of Public Finance.
- Kelly, G., & Muers, S. (2002). Creating public values : An analytical framework for public service reform. London. Cabinet Office.
- Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: The values statement as centerpiece. Public administration review, 636, 711-719.
- Meynhardt, T(2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? International Journal of Public Administration, 32(3), 192-219.
- Moore, M.H.(1995). Creating Pubic Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M.H.(2005). Creating public value through private/public partnership.
- Moore, M.H.(2013). Recognizing Public Value. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M.H.(2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. Public Administration Review, 74(4).

456-477.

- Moynihan, D.P. and Pandey, S.K. (2007). The ties that bind: Social networks, person-organization value fit, and turnover intention. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 205-227.
- O'Flynn, J.(2007). From New Public Management to Public value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3). 353-366.
- O'Reilly, C. A., Chatman, J.,&Caldwell, D.F.(1991). People and organizational culture: A profile comparison approach to assessing person-organization fit. *Academy of management Journal*, 34. 487-516
- Perry, J. L., and Rainey, H. G. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *Academy of Management Review*, 13. 182-201.
- Rainey, H. G. (2011). Sampling designs for analyzing publicness: Alternatives and their strengths and weaknesses. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21suppl_3, i321-i345.
- Rainey, H. G. (2013). *Understanding and Managing Public Organization*, 5th edition, Jossey-Bass.
- Rhodes, R.A.W., & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421.
- Stoker, G.(2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1): 41-57

- Turner, J.C. (1987). *Discovering the Social Group: A Self-categorization Theory*. Oxford, England: Basil Blackwell.
- Van der Wal, Z., & Huberts, L. 2008. "Value solidity in government and business: Results of an empirical study on public and private sector organizational values". *The American Review of Public Administration*, 38(3): 264-285.
- Waldo, D.(2007). *The Administrative State : A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Waszkowska M., Andysz A. and Merez D. (2014). Person-organization fit as a mediator of relationship between work environment and stress among social workers. *Medycyna Pracy*, 65(2), 219-228.
- Willams, Iestyn and Shere, Heather. (2011). Appraising Public Value: Past, Present and Future. *Public Administration* 89(4). 1367-1384.
- Yang, L., Che, H. and Spector, P.E. (2008). Job stress and well-being: An examination from the view of person-environment fit. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 81(3), 567-587.

Abstract

The Effect of Convergence in Public Values of Public Enterprises on Performance

YOUNG LEE

Master of Public Enterprise Policy
The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

After the foreign exchange crisis in 1997, the Korean government pursued restructuring based on the principle of small government, efficient system, and improvement of public service. Since then, the Roh Moo-hyun administration has somewhat relaxed, but the general analysis is that the Lee Myung-bak administration has returned to the new public management theory, such as relentlessly attempting privatization. However, the economic stance of the Lee Myung-bak administration itself was the same planned economy and regulatory policy as the Park Chung-hee administration. Korea's new public management theory mainly focused on introducing market principles to the public sector and reducing the size of the bureaucracy. Exceptionally, during the Roh Moo-hyun administration, the goal was to improve the quality of public service while pursuing a 'better government' rather than a small government, and the number of public officials,

including police and teachers, increased. However, even at this time, the market-oriented atmosphere was generally maintained. The performance-based salary system promoted during the Park Geun-hye administration can be seen as a policy based on the New Public Management Theory. However, considering that most of the purpose of establishment of public institutions is to improve public service universally, we tried to find out whether they are evaluated in accordance with the reality of Korea, where public utility rates are cheaper and service level expectations are higher than in other developed countries.

This study analyzes the public value contained in the management value of these public institutions and studies whether the evaluation of the institution is appropriately evaluated based on the public value basis, focusing on case analysis.

The research questions to achieve the purpose of this study are as follows. “How does convergence in public values affect the performance of public institutions by type?” The subjects of this study were 131 institutions designated by the Act on the Management of Public Institutions.

By nomadic analysis, the public values of all public institutions were summarized as of 2021, and two institutions (public corporation - Korea Western Power, quasi-governmental institution - Korea Environment Corporation) were selected and analyzed in cases where the same public institution but with opposite orientations were considered. A study was conducted. Hypotheses were set up as 'For public enterprises, the higher the convergence in public value, the negative (-) impact on performance', 'For quasi-governmental institutions, the higher

the convergence in public value, the higher the impact on performance.’ and the public value convergence, which had been nomadic and classified previously, was classified as an independent variable, and management evaluation results were classified as performance as a dependent variable.

As a result of related basic statistical analysis, ‘sustainability’, ‘industry development’, ‘national development’, and ‘efficiency’ were ranked high. However, the proportion of public values emphasized in the public value theory was relatively low. It is interpreted that the values related to the relationship with the people (citizens) were not reflected at the practical level.

In addition, as a result of case analysis of institutions by type, it was confirmed that due to the design of the same management evaluation index for all institutions that do not fit the characteristics of the institution, there are cases where the public value that each public institution should have is different, but it is underestimated due to uniform evaluation. Each public institution has a different purpose and management value system, and is similar in that it contains public values. However, although public enterprises and quasi-governmental institutions have very different goals, the results of setting indicators and evaluations that do not reflect the task characteristics of individual institutions are This suggests that there is a possibility that the public values of each institution may not be properly operated and utilized.

Therefore, considering that the purpose of establishing public institutions is to realize public values, it suggests that a new evaluation system tailored to each institution’s individual public

value characteristics is needed.

.....

keywords : Public enterprise, public institution,
value system, public value, publicity,
social value, performance

Student Number : 2022-20136