

연구논문

공공기관 경영평가를 통해 본 ‘사회적 가치’ 대응 활동 분석: 박근혜 정부와 문재인 정부를 중심으로

남 청 수*
박 순 애**

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 분석방법
- IV. 분석결과
- V. 결 론

〈 요 약 〉

본 연구는 문재인 정부와 박근혜 정부의 공공기관 경영실적 평가보고서 내용분석을 통해 ‘사회적 가치’ 및 유사 개념들에 대해 어떠한 실천적 대응이 이루어졌는지 살펴보고자 하였다. 2016년과 2019년 경영평가에 포함된 공기업 30개와 준정부기관 32개(위탁집행 19개, 기금관리형 13개)의 편람과 경영실적 평가보고서를 대상으로 키워드 빈도분석과 토픽 모델링, 연관어 분석을 실시하였다. 전반적으로 2019년의 경우 ‘사회적 가치’ 용어가 집중적으로 등장한 데 비해, 2016년에는 ‘사회적 책임’과 ‘사회공헌’의 사용 빈도가 높았다. 그러나 상대적 빈도수를 기준으로 볼 때, 2016년과 2019년 경영평가보고서에 활용된 키워드들은 상당히 유사한 것으로 나타났다. 공기업의 경우 최대 빈도 6개 중 5개가, 준정부 기관의 경우에는 총 6개 중 4개가 일치하였다. 사회공헌, 사회적 가치, 사회적 기업, 사회적 비용, 사회적 약자, 사회적 책무, 사회적 책임 등 8개의 용어가 모든 보고서의 텍스트 마이닝 결과에서 도출되었다. 즉, 정권이 바뀌거나 핵심 국정과제의 우선순위가 달라져도 공공기관 경영평가보고서에 나타나는 사회적 가치 관련 용어나 개념들이 대체로 유사하다는 것을 알 수 있다. 따라서 정권마다 강조하는 국정과제, 경영평가 지표, 경영성과로 표현되는 내용이 정권이 바뀌에 따라 새롭게 출현한 단절적 현상이라기보다는 사회적 환경변화와 더불어 논의의 수준과 범위가 감소하거나, 확대 발전된 것으로 볼 수 있다.

[주제어: 공공기관, 경영평가, 사회적 가치, 국정과제, 텍스트마이닝]

* 제1저자, 서울대학교 행정대학원 박사수료(chsnam@snu.ac.kr)

** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 공공성과관리연구센터 교수(psoonae@snu.ac.kr)

I. 서론

2017년 5월 문재인 정부의 출범과 더불어 발표된 100대 국정과제에는 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’이 포함되었다. 이는 사회적 가치나 사회적 책임 등 상생과 협력 등의 개념을 강조하는 국제적 흐름¹⁾과 무관하지 않다고 할 수 있다(배성호·신수진, 2020:2). 전통적으로 사회적 가치는 경제적 자원의 불평등한 분배가 심화되는데 따른 부작용들에 대응한다는 측면에서 주로 기업의 활동이나 책임 영역 확대 등과 관련해서 제시되어왔다. 하지만, 문재인 정부 들어서는 이를 국정과제와 같은 정부의 핵심적 가치로 전면에 내세우게 되었다. 이러한 정책환경 상의 변화는 행정학을 포함한 사회과학분야에서 ‘사회적 가치’에 대한 논의를 촉발시키는 계기를 제공하기도 하였지만(남궁근, 2019: 39), 가장 큰 영향을 받은 것은 추상적 아젠다를 실제 실천행위로 연계해야 하는 공공기관들이라고 할 수 있다(김재환, 2018; 한국경제매거진, 2018.02.26.).

문제는 이러한 ‘사회적 가치’ 개념이 학술적으로 이론적으로나 합의되어 있지 않은 상태라는 데 있다(남궁근, 2019; 주효진·황석준, 2019; 배성호·신수진, 2020; 홍길표·우윤석·이립, 2020; 손지은, 2020; 윤태범 외, 2017 등). 특히 명확하지 않은 개념을 기반으로 구체적 실천안을 만들어내야 하는 공공기관의 입장에서는 업무 추진의 효율성과 효과성을 확보하는 데 난관으로 작용할 수도 있다는 점이다. 이는 사회적 가치 개념 자체가 지니는 지나치게 광범위하며 추상적인 특성으로 실현 과정이 공허한 구호에 그칠 수 있다는 우려를 낳기도 한다(최유경, 2019). 하지만, 현실적으로 정부의 국정기조에 적응하는 것 외에는 다른 선택지가 존재하지 않는 공공기관은 정권에 맞춘 새로운 기관의 경영방향을 구성해야 하는 것이 매 5년마다 당면하는 과제이기도 하다. 2018년 이후 본격적으로 ‘사회적 가치’가 경영평가제도에 도입됨에 따라 공기업 및 준정부기관 등은 세부 평가내용에 따라 자신들의 경영체제를 변화시켜야 하는 현실에 놓이게 되었다(홍길표·우윤석·이립, 2020: 13).

이러한 일련의 흐름은 사회적 가치를 둘러싼 정책환경의 변화와 관련하여 한가지

1) 대표적으로는 평등과 형평성, 지속가능한 사회 추구를 위한 아젠다를 전방위적으로 제시하는 UN 지속가능한 개발 목표(the Sustainable Development Goals:2015년 발표), 기업의 사회적 책임을 강조하는 UN 글로벌컴팩트(the UN Global Compact: 2000년 창설), 그리고 GRI Standards, ISO 26000 등을 들 수 있다.

의문점을 낳는다. 즉 사회적 가치의 추상성으로 인해 여타 유사 개념과 근본적인 차이가 존재하지 않는다면, 과연 그 개념을 국정 의 핵심 가치로서 전면으로 내세운 현 정부와 이전 정부 간에 실천적 측면에서도 차이가 존재할 것인가하는 점이다. 공공성이나 공공가치와 같이 행정학 측면에서도 유사한 논의들이 지속되어왔고, 이는 Post-NPM 시류와 더불어 과거 정부에서도 다루어져 왔다. 무엇보다 공공기관은 “광의의 의미에서 개인의 이익이 아닌 공적인 이익을 목적으로 하는 기관”이며 “공공의 이익을 법적·의무적으로 추구해야 하는” 것을 본질적인 사명가치(mission value)로 지니고 있다(홍길표·우윤석·이립, 2020:11). 따라서, 정부 국정기조를 통한 ‘사회적 가치’의 명시 이전에도 이들의 업무가 본질적으로 이러한 가치를 내포하고 있었으며 이를 실제 활동에 반영해왔을 것으로 추정된다.

본 연구에서는 이런 관점에서 문재인 정부와 박근혜 정부의 공공기관 경영실적 평가보고서 내용을 분석하여 공공기관들이 ‘사회적 가치’ 및 유사 개념들에 대해 어떠한 실천적 대응을 하였는지를 살펴보고자 한다. 앞서 기술한 바와 같이 이론적 측면에서의 개념적 합의는 쉽지 않다는 점을 고려해, 각 공공기관들이 경영평가에서 사회적 가치 지표에 대해 성과로 제시한 활동 사례들을 귀납적으로 검토하여 차별점 혹은 유사점을 분석해보고자 한다. 이를 통해, 정부의 주요 국정기조가 공공기관에 미치는 영향과 정책의 집행 일선에서 구현되는 성과를 파악함으로써, 국정기조의 변화에 따른 차이가 있는지 그 정도는 어느 정도인지를 측정하여 정책적 합의와 시사점을 도출해보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 사회적 가치 개념의 다양성

사회적 가치를 다룬 기존 연구들은 대체로 이론적으로 명확한 정의가 어려움을 지적하고 있다. ‘사회적’과 ‘가치’라는 단어 자체가 지닌 개념적 다의성과 맥락성 측면에서도 어려움이 제기된다. 즉 사회라는 개념이 내포하고 있는 개인과 사회 혹은 공동체 간의 상호연관적 관계가 지속적으로 반영되는 속성에서 기본적으로 통일된 정의를 제시하기 어렵다는 것이다(Beck et. al., 1997; 손지은, 2020: 125에서 재인용; 심성보,

2014) 다른 한편으로는 사회적 가치가 정태적인 것이 아니라 사회문제의 해결과 변화라는 동태적인 속성을 내포하고 있다는 것이다(임의영, 2009; 김용희·한창근, 2020: 204 재인용). ‘사회적 가치’는 다분히 가치지향적인 속성을 갖고 있으며, 이로 인해 그 가치가 제시되고 적용되는 공간이 어떠한 사회적·역사적 맥락으로 채워져 있는가에 따라 다른 해석과 판단이 이루어질 수 있게 된다는 것이다.

그럼에도 불구하고 ‘사회적 가치’에 대한 전통적인 논의들은 공통적으로 자본주의의 세계화와 신자유주의의 확산 등에 따른 전 세계적인 불평등과 불안정의 심화와 이에 대한 대응의 차원에서 접근하고 있는 것으로 보인다(남궁근, 2019 ; 김태영·송성수, 2018). 특히, 경제적 가치와 사회적 가치 간의 배타적 관계가 아닌 상호적 관계에 기반하고 있는데(배성호·신수진, 2020), 이는 기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility) 뿐만 아니라 보다 최근에는 공유가치창출(CSV: Creating Shared Value) 등을 통해 기업과 같은 민간영역이 사회의 지속가능성 확보를 위해 취해야 할 행동에 대해 제시하고 있다. 이는 자본주의 체제 하에서 자본의 창출과 재생산, 분배 등에 있어서 기업의 역할이 매우 핵심적이기 때문이다. 특히 기업의 경제적 가치 창출 자체의 사회적 책임 확보가 기업의 지속가능성 확보와 밀접하게 연결된다는 점에서 상당한 의의가 있다(신창균, 2013; Porter, 2011: 주효진·황석준, 2019 :413 재인용; 지수호·유두호, 2021). 우리나라에서는 SK가 그룹 전사적 차원에서 사회적 가치를 새로운 주요 경영전략으로 채택함으로써 선도적인 위치를 차지하고 있다. SK는 경영의 궁극적 목적을 구성원과 회사를 둘러싼 이해관계자의 행복 추구에 두고 회사는 이를 위한 터전이자 기반으로 제시한다. 그리고 이를 위해 회사가 창출하는 모든 가치가 사회적 가치라는 점을 천명하고 있다. 또한, DBL(Double Bottom Line) 추구를 통해, 경영활동 전반에 걸쳐 경제적 가치와 사회적 가치의 동반 창출을 추구하고 있으며, 기업자산의 공유 인프라 전환, 사회적 기업 생태계 조성 등을 주요 접근법으로 택하고 있다(SK 홈페이지: 사회적 가치, SKMS).

사회적 가치 논의의 다른 한편에서 중시되는 것은 공동체와 공공성, 공익 등의 개념이다. 문재인정부에서 발간하는 각종 자료에는 사회적 가치의 실현을 “공동체의 발전을 위한 공익(public interest)의 실현”으로 제시하고 있다. 박광온 의원실 주도로 2020년 6월 발의된 3차 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」 역시 “사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”로 사회적 가치를 제시하는 데, 이는 정부의 「정부혁신 종합추진계획」(관계부처

합동, 2019 :14), 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」(관계부처 합동, 2020), 정부산하기관인 한국행정연구원(2018) 등에서도 일관되게 제시되고 있는 정의이다. 단지, 앞서 기업을 중심으로 한 사회적 책임의 논의는 주로 경제적 가치의 공유에 초점을 두고 있다고 한다면, 상대적으로 공공적 측면에서 보는 사회적 가치 개념은 정부를 중심으로 보다 전방위적으로 접근하는 점에서 차이가 있는 것으로 보인다.

한편 김태룡(2014)은 국회의원 시기부터 대통령 후보자, 당선자, 임기 중의 박근혜 대통령의 발언 등을 분석하면서 언급된 '사회적 자본'을 박근혜정부의 정치적 가치로서 연결하였다. 김태룡의 분석에 따르면, 사회적 자본이 주로 정부불신의 극복을 위한 '신뢰'(정부 신뢰에서 대인신뢰로 확장), 선진국 진입을 위한 조건이나 사회문제 해결의 수단으로 보고 있으며, 후보자 시절의 경우 투자로 확장되는 자본 개념으로 파악되었다(김태룡, 2014: 156).

〈표 1〉 주요 문헌별 사회적 가치 정의

문헌	개념 정의
김종근 (2015)	사회적 서비스
김태룡 (2014)	사회적 자본.
주효진 외(2015)	사회적 책임, 사회공헌활동 등
고동현 외, 2016	사회문제의 해결과 사회적 변화를 낳는 가치
공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)	사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치
대한민국 정부, 2017	인권, 안전, 노동, 일자리, 건강복지, 취약계층 등 사회적 약자 지원 등의 관점에서 공익과 공동체 발전에 기여하는 가치
김태영 외, 2018	공동체와 사회 전체에 편익을 제공하는 가치
윤태범 외, 2017	공동체의 발전을 위한 공익의 실현
배성호·신수진, 2020	사적 편익이 아닌 공동체가 중요한 관심을 갖고 공유하는 것
임의영, 2009	통상 사회구조에 의해 직접적으로 다뤄지는 권리와 자유, 권한 및 기회, 그리고 소득과 재산 등과 같은 가치들
Social Value International	사람들이 자신들의 삶에서 경험하는 변화에 두는 상대적 중요성의 계량화로, 일부는 시장가격으로 포착. 이러한 사회적 가치는 어떤 조직의 작업에 의해 영향을 받는 사람들의 관점에서 고려하고 측정하는 것이 중요.
양동수 외, 2019	과거의 경제 성장, 효율성 및 개인주의를 중시하던 행동규범에 반하는 개념으로 사회의 전 분야에 걸쳐 개인·사회공동체·미래 세대를 함께 아우르는 행동규범 및 의사결정 기준

2. 정책적 맥락에서 사회적 가치 개념과 이슈

문재인 정부는 사회적 가치를 구체화하기 위해 현재 국회에 계류 중인 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」의 제3조에서 제시하고 있는 13개 범주의 세부적 가치 규정을 그대로 적용하였다(〈표 2〉 참조). 세부 범주로 제시하기는 했으나 인권, 안전, 복지, 노동, 사회통합, 상생, 일자리, 지역사회, 지역경제, CSR, 환경, 참여, 공동체 등은 해당 주제의 비중으로 볼 때 사실상 목표에 가깝다. 이는 2030년까지 달성하기 위해 추진되고 있는 17개 UN 지속가능개발목표와 비견할 만큼 매우 광범위하게 전사회적 이슈를 포함하고 있다는 점에서 상당히 도전적이라고 할 수 있다.

〈표 2〉 문재인 정부 사회적 가치 세부 목표 및 의미

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

자료: 행정안전부 (2018), 관계부처 합동(2020) 재인용

반면에, 문재인 정부 들어 추진되는 이러한 방식의 '사회적 가치'는 개념적인 측면보다는 사회적 가치의 추진 주체 측면에서 기존의 논의와 차별적이라고 할 수 있다. 앞서 기술된 바와 같이 개념 상에 있어서는 유사성과 연관성이 높은 반면에, 문재인 정부 들어서 나타나는 주체 상의 차이는 비교적 명확하기 때문이다. 즉 이전의 경우 사회적 가치의 문제가 노사갈등 해결, 윤리경영, 분배 문제 등 기업의 책임에 더 비중을 두었다면, 현 정부는 그러한 사회의 불균형 등에 대해 정부의 역할을 전면으로 내세우고 있다(권청재, 2019; 김용희·한창근, 2020; 탁현우·윤건, 2020; 홍길표·우윤석·이립, 2020; 윤수정, 2018). 특히 대국민 공공서비스를 제공하기 위해 최전선에 있는 공공기관의 역할을 강조하고 있으며 이는 공공기관에 대한 경영평가 기준의 강화로 이어졌다(기획재정부, 2017).

기존의 경영평가가 방만경영 정상화 등 공공기관 체질개선에 기여하였으나, 공공기관 본연의 목적이라고 할 수 있는 “공공성과 사회적 가치의 실현에 소홀”했다는 비판에 대응하여 공공기관 경영평가에 사회적 가치의 비중을 대폭 증가시키는 등 ‘사회적 가치 선도’의 역할을 공공기관이 얼마나 실제적이고 적극적으로 반영하는지를 기관 운영의 주요한 평가기준으로 삼겠다는 계획을 수립했다(기획재정부, 2017:1-2). 또한, 13가지 목표를 토대로 경영평가 내에 “일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영”이라는 5가지 지표로 반영하였다. 기관장과 경영진의 입장에서 경영평가가 자신들의 직무 지속성에 주는 비중을 고려한다면, 이러한 경영평가 상의 기준 변화가 각 공공기관의 조직 운영 전반에 주는 압박감은 상당히 클 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 조치는 “전반적으로 대부분의 기관들이 신입 기관장 취임과 함께 기관의 핵심가치, 전략방향, 전략목표 등을 개편하였으며,... 중장기 경영목표를 새롭게 설정”하는 결과를 낳았다(기획재정부 준정부기관 경영평가단·한국조세재정연구원, 2018).

한편으로, 이러한 변화는 사회적 가치의 중요성에 대한 인식 증가나 공공기관의 역할에 대한 국민적 기대, 신자유주의의 쇠퇴와 국제사회의 기조 등을 반영한 것으로도 볼 수 있다. 무엇보다 정부의 핵심기조 변화에 따른 일선 공공기관의 혼란을 줄이기 위해 평가 기준을 신속히 제시했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 평가결과가 임직원의 인사 및 성과보수에 직결되는 만큼 평가단의 전문성 확보, 경영관리 범주의 가중치 하락에 따른 방만경영 관리 감독이라는 경영평가 본연의 목적 달성 한계, 급격한 평가기준 변화로 인한학습기간 부족 등의 우려가 제기되기도 하였다(김재환, 2018).

이로 인해 시행 초기에는 “새로이 설정한 비전과 전략체계를 구성원들에게 조속히 내재화”할 필요가 있으며, “다수의 기관에서 사회적 가치와 효율성의 조화에 대해서 올바른 방향과 기준을 설정하는 데 다소 어려움”이 있다는 지적이 제기되기도 하였다(기획재정부 준정부기관 경영평가단·한국조세재정연구원, 2019). 이는 사실상 사회적 가치라는 ‘모호한’ 목표가 경영평가라는 구체적인 방식으로 급격히 전환되는데 따른 불확실성 증가를 피평가기관 측에서 모두 감당하도록 했다는 점에서 문제가 제기될 수 있는 부분이다.²⁾

무엇보다 문재인 정부는 국정기조로서 사회적 가치의 ‘전방위적 도입’을 정부 주도로 진행하려 했다는 점에서 대내외적인 차별성을 갖고 있다. 하지만, 구체적인 실천 단계에서도 이러한 차별성이 확보되었는지 판단하기는 어렵다. 앞서 기술한 바와 같이 사회적 가치 개념이 나타나게 된 배경은 사회적 불평등과 이에 따른 소외 등에 대한 ‘사회적’ 책임과 대응이다. 또한, 정부의 사회적 가치 개선 방안에도 제시되어 있다시피, 공공기관 역시 본연의 목적은 국가의 공공성이라는 가치를 실제적 서비스로 국민에 전달하는 데 있다. 이는 비록 정도의 차이는 있을 수 있다 하더라도 과거에도 공공기관들이 사회적 가치의 제공이라는 역할에서 완전히 자유로울 수 없었을 것을 의미한다.

III. 분석방법

1. 분석 범위

본 연구에서는 사회적 가치와 사회적 책임 등 유사 개념 간의 차이보다는 각 개념이 지니고 있는 유사성과 연관성에 초점을 두고자 한다. 즉 개념이나 용어 자체보다는 그러한 개념으로 표상되는 평가기준에 주목해 실제로 공공기관들이 정부에 따라서 어떠한 대응을 해왔는지에 대해 살펴보고 관련 문헌에 담긴 내용을 분석해보고자 한다. 따라서, 본 연구에서는 문재인 정부에서의 ‘사회적 가치’와 이전 정부에서 통용되던 사

2) 2017년과 2018년 기간 동안 사회적 가치 가중치가 5점/33점에서 12점/31점으로 증가하였고, 사회적 가치 지표 관련 평균 득점률도 89.04점에서 90.81점으로 소폭 상승하였다. 반면에 업무효율 평균 득점률은 78.69점에서 60.60점으로 대폭(18.09점) 하락하였고, 그 외 재무예산 운영성과 등의 지표도 함께 하락하였다(준정부기관 평가보고서, 2018).

회적 책임, 사회공헌 등 유사 지표명에 사용된 동일 단어는 같은 의미로 취급하였다.

이러한 전제하에 본 연구에서는 첫번째로 박근혜 정부의 2016년 경영평가 보고서와 문재인 정부의 2019년 경영평가 보고서에 대하여 키워드 빈도를 분석하였다. 비교 시기는 새 정부의 국정기조가 공공기관 수준에서 안착되는 기간을 고려하여 취임 첫해가 아닌 임기 중반기를 넘긴 시점으로 선정하였다. 동일하게 취임 4년차를 분석하면 가장 이상적이나 본 연구를 시작한 시점에는 2020년 경영실적평가 보고서는 공개되지 않아 문재인 정부의 가장 최근 연도인 2019년 보고서를 대상으로 하였다. 반면 박근혜 정부의 경우 3년 차인 2015년은 지표체계가 다소 상이하여 2016년 경영실적 평가보고서를 대상으로 하였다.³⁾ 상대적으로 새 정부의 국정기조에 의한 사회적 가치의 압박 자체가 현 정부에서 더 강했다고 가정할 경우 사회적 가치에 대한 기준이 체계화되기 전인 2015년 보고서를 대상으로 할 경우, 유사 용어의 빈도 수 추출 등 비교 기준이나 조건을 동일하게 맞추기 어려워 객관적 비교가 불가능할 것으로 판단하였다.

분석대상 기관은 공공기관 중 2016년과 2019년에 모두 포함되어 있는 공기업 30개와 강소형을 제외한 준정부기관 32개(위탁집행 19개, 기금관리형 13개)를 대상으로 하였다.⁴⁾ 강소형을 포함하지 않은 이유는 2016년 경영평가의 경우 시 강소형 기관은 '보수 및 복리후생 관리(노사관리 포함)' 항목에 대해서만 평가를 받고(2016년 공공기관 경영평가 결과보고 - 총괄요약본: 5), 전략기획 및 사회적 책임, 기관의 경영혁신, 조직인적자원 및 성과관리, 재무예산관리, 자구노력 이행성과 등 여타 경영관리 범주 항목들은 평가에서 제외되었다. 텍스트 분석 검토 대상 범위는 각 단계별 분석목표에 맞추어 조정하였지만, 양 기간별 비교를 위한 기준은 동일하게 유지하고자 하였다. 따라서 키워드 도출을 위한 토픽모델링 분석에서는 공기업 1군만 한정하였지만, 유사연관어를 찾기 위한 키워드 검색의 경우는 기관 유형별 경영평가보고서와 편람 모두를 포함하였다.

3) 경영관리 범주의 전략기획 지표 내에 사회적 책임을 강조하여 '전략기획과 사회적 책임'으로 확대하기 시작한 것은 2015년부터이다.(2016년 경영평가 결과보고 공기업1: 15). 2016년 편람은 t-1기인 2015년에 만들어지고, 경영실적은 t+1기인 2017년에 평가를 받는다.

4) 2016년 경영평가 대상은 총 119개 기관으로 공기업 30개(1유형 10개, 2유형 20개), 준정부기관 89개(기금관리형 13개, 위탁집행형 19개, 강소형 57개)였다. 2019년은 총 128개 기관으로 공기업 35개(1유형 10개, 2유형 25개), 준정부기관 93개(기금관리형 13개, 위탁집행형 39개, 강소형 41개)이다.

〈표 3〉 경영평가 대상 기관 2016년, 2019년

기관유형	박근혜 정부(2016년)	문재인 정부(2019년)
공기업	(1유형, 10개) 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 (2유형, 20개) 대한석탄공사, 주택도시보증공사, 부산항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국관광공사*, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국조폐공사, 한국중부발전(주), 해양환경관리공단 *한국관광공사는 위탁집행형으로 변경됨	(1유형, 10개) 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 (2유형, 25개) 강원랜드(주), 그랜드코리아레저(주), 대한석탄공사, 부산항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 주택도시보증공사, (주)한국가스기술공사, 한국감정원, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국전력기술(주), 한국조폐공사, 한국중부발전(주), 한전KDN(주), 한전KPS(주), 해양환경공단
기금 관리형	(13개) 공무원연금공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국원자력환경공단, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사	(13개) 공무원연금공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국원자력환경공단, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사
위탁 집행형	(19개) 건강보험심사평가원, 교통안전공단, 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 대한무역투자진흥공사, 한국국토정보공사, 도로교통공단, 우체국물류지원단, 한국가스안전공사, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국보훈복지의료공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국승강기안전공단, 한국장애인고용공단, 한국전기안전공사, 한국철도시설공단, 한국환경공단	(39개) 건강보험심사평가원, 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 대한무역투자진흥공사, 도로교통공단, 사회보장정보원, 선박안전기술공단, 소상공인시장진흥공단, 우체국물류지원단, 정보통신산업진흥원, 축산물품질평가원, 한국가스안전공사, 한국관광공사, 한국교통안전공단, 한국국제협력단, 한국국토정보공사, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국방송통신전파진흥원, 한국보훈복지의료공단, 한국산업기술진흥원, 한국산업단지공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국석유관리원, 한국소비자원, 한국승강기안전공단, 한국시설안전공단, 한국에너지공단, 한국연구재단, 한국원자력안전기술원, 한국인터넷진흥원, 한국장애인고용공단, 한국장학재단, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국정보화진흥원, 한국철도시설공단, 한국환경공단

2. 두 정부 간 범주 비교

사회적 가치 관련하여 박근혜 정부와 비교하여 문재인 정부의 공공기관 경영평가 보고서 상 나타나는 가장 큰 차이 중 하나는 앞서 언급한 5가지 세부 평가범주를 모두

‘경영관리’ 대범주 내의 ‘사회적 가치 구현’ 하위 범주로 통합하였다는 점이다. 이에 따라, 2019년 경영평가 보고서의 범주 구분 및 하위 지표에 포함된 세부 사항들을 기준으로 2016년 경영평가 보고서의 해당 범주들을 매핑하였다.(<표 4> 참조) 이러한 매핑이 필요한 이유는 두 시기의 경영평가의 범주 구분이 포함하는 사회적 가치의 내용이 상이하기 때문이다. 일례로, 2016년 경영평가의 경우 ‘경영전략 및 사회공헌’ 범주가 별도로 존재하지만, 여기에 포함된 내용은 2019년 경영평가 상에서 ‘안전 및 환경’, ‘상생협력 및 지역발전’, ‘윤리경영’에만 해당된다. 다른 지표인 ‘일자리 창출’과 ‘균등한 기회와 사회통합’은 2016년 보고서 상의 사회공헌 부분에서는 포함되지 않는다.

〈표 4〉 경영평가 보고서 내 사회적 가치 및 유사 개념과 연관된 활동 범주 구분

문재인 정부(2018-9 편람기준)			박근혜 정부(2015-6 편람기준)		
범주0	범주1	범주2	범주0	범주1	범주2
경영관리	사회적 가치구현	일자리 창출	경영관리	조직 및 인적자원관리	-
				경영전략 및 사회공헌	전략기획 및 사회적 책임(‘16)
경영관리	사회적 가치구현	균등한 기회와 사회통합	경영관리	경영전략 및 사회공헌	정부권장정책
				조직 및 인적자원관리	-
				보수 및 복리후생관리	-
경영관리	사회적 가치구현	안전 및 환경	경영관리	경영전략 및 사회공헌	정부권장정책
					전략기획
					전략기획 및 사회적 책임
경영관리	사회적 가치구현	상생협력 및 지역발전	경영관리	경영전략 및 사회공헌	정부권장정책
경영관리	사회적 가치구현	윤리경영	경영관리	경영전략 및 사회공헌	전략기획
					국민평가
					정부3.0
					경영정보공시점검

* 상세내용은 부록 참조

3. 텍스트 마이닝을 통한 분석

텍스트 분석과 관련하여서 본 연구에서는 크게 주요 용어의 사용 회수를 파악하는 빈도 분석과 토픽 모델링, 연관어 분석을 연계하여 활용하였다. 빈도 분석의 경우 사회적 가치 및 유사어의 등장 등 양적인 측면에서 두 정부의 공공기관들이 해당 이슈에 대응한 정도를 파악하기 위함이다. 이를 위한 첫 번째 단계로, 박근혜 정부 첫해인

2013년 경영평가부터 문재인 정부의 가장 최근 경영평가인 2019년 경영평가 보고서의 편람을 토대로 사회적 가치와 유사 연관어를 추출하였다. 그 결과 본 연구의 분석 대상인 2016년과 2019년 경영평가 보고서에서 등장한 20개의 키워드를 정리하였다. 편람은 대상이 되는 경영평가 보고서 작성의 기준이 되는 문서이다. 각 공공기관은 기관의 경영평가 결과보고서 정리 시 편람에 제시된 평가기준을 따른다. 따라서, 편람에 제시된 주요 용어 등은 본 보고서 작성 시에 상당 부분 반영될 수 밖에 없다. 이런 측면에서 편람에 제시된 키워드 상황은 해당년도 경영평가의 전체적인 윤곽을 이해하는데 유용하다.

둘째, 이 20개의 키워드를 기반으로 NetMiner 툴을 통해 2016년과 2019년의 공기업과 준정부기관(공기업1·2, 기금관리형, 위탁집행형)의 경영평가 보고서를 분석하였다. 그 결과 각 유형별 보고서 내에 상기 20개의 키워드가 포함된 문서들을 도출하였다. 예를 들어, 2016년도 공기업1의 경영평가보고서 내에 ‘사회공헌’ 혹은 ‘사회적 가치’ 등의 용어들이 얼마나 등장하였는지를 기준으로 빈도를 도출하였다. 이를 통해, 공공기관들에 의한 사회적 가치 및 유사 용어들의 사용이 정부 시기별로 차이가 있는지 파악할 수 있다.

셋째, 2016년과 2019년의 공기업 1유형에 대한 경영평가 보고서를 대상으로 토픽 모델링을 하여 도출된 키워드들 중에 비교적 사회적 가치와 관련성이 높은 용어들을 분리하여 빈도 분석을 실시하였다. 토픽 모델링은 자연어처리에 기반해 문서 내에 활용된 단어들을 토대로 하위 주제를 통계적으로 추정하는 방법이다. 즉 특정한 주제에 관한 텍스트에서는 그에 관련된 단어들이 다른 단어들에 비해 더욱 많이 등장할 것이라는 가정에서 단어의 구성들을 통해 텍스트의 주제를 추정하는 것이다(Wikipedia, 토픽 모델 : Cyram, 2018). 따라서, 단순히 특정 용어의 등장 빈도 보다 특정 용어들의 구성을 통해 문서의 성격 혹은 분위기를 파악하는 데 더욱 용이하다. 동 연구에서는 기술적인 한계로 2016년과 2019년의 공기업 1유형 경영평가 결과보고서에 대해서만 토픽 모델링 분석을 하였다. 이를 통해 추출된 일정 수의 토픽들 중 사회적 가치 및 유사 개념 등과 연관된 25개의 키워드를 추출하였다.

넷째, 추출된 25개의 키워드를 기반으로 유형별 보고서에 대한 연관어 분석을 하였다. 특히 연관어 분석 중 에고 네트워크(ego network) 분석을 통해 핵심 가치(ego)를 중심으로 그에 연결된 주변 가치(neighbor)들 간의 관계를 확인하고자 하였다. 에고 네트워크 분석을 통해서서는 핵심가치를 중심으로 연결된 주변어의 연결 관계 수를 추

출할 수 있다는 점에서 문서의 구성을 보다 쉽게 파악할 수 있다(임주영 외, 2015:164). 단지, 소프트웨어 저장 용량 등의 기술적인 한계로 2016년과 2019년 공기업 1유형과 준정부기관 중 기금관리형의 보고서에 대해서만 진행하였다. 이러한 연관어 분석을 통해 두 정부의 경영평가 보고서 상 공공기관들이 사회적 가치 및 유사 개념과 관련하여 시행한 활동들의 형태를 파악할 수 있을 것으로 판단된다.

IV. 분석결과

1. 사회적 가치 관련 범주 간 비교⁵⁾

문재인 정부의 경영평가보고서는 2018년부터 경영관리-사회적 가치 구현의 범주 아래에 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영의 5가지 지표로 구성되어 있다. 이에 기반해 각 기관은 이러한 5가지 지표에 따른 별도의 성과지표를 제시한다(2019년 공공기관 경영평가 편람). 한편, 2019년의 경우 사회적 가치 구현 범주 내 포함되어 있는 관련 내용들을 모두 포함시킨 반면, 2016년의 경우에는 (1) 경영관리-경영전략 및 사회공헌-전략기획 및 사회적 책임/정부권장정책/국민평가/정부3.0/경영정보공시점검, (2) 경영관리-조직 및 인적자원 관리, (3) 경영관리-보수 및 복리후생 관리 등으로 분산되어 있다(경영평가 편람(2016년·2019년)).

편람 상 제시된 세부평가내용을 기준으로 비교했을 때 2016년 경영평가 사항과 2019년 경영평가 사항 간에 큰 차이가 존재하느냐 하는 부분에 있어서는 분명한 답을 하기 어렵다. 일례로, 2019년 경영평가 상에서 사회적 가치 구현 범주 내 일자리 창출 범주에 포함된 2가지 지표의 6가지 세부평가 내용에 해당되는 부분이 2016년 경영평가 상에서는 경영전략 및 사회공헌 범주와 조직 및 인적 자원 관리의 4가지 세부평가 내용에 담겨져 있다. 2019년 세부평가내용에 포함된 사항 중 2016년에 포함되지 않은 것은 퇴직자 신규 채용과 다양한 근로형태 도입, 지속가능한 일자리, 협력 공유 등이며, 비정규직의 정규직 전환, (민간부문의) 새로운 일자리 창출은 두 시기의 평가 지표에 모두 포함된 것으로 파악된다.

5) 상세 내용은 부록1 참조

〈표 5〉 문재인 정부와 박근혜 정부 간 사회적 가치(책임) 범주 세부 내용 비교 - 일자리 창출

문재인 정부		박근혜 정부	
대범주	지표 정의 및 세부평가내용	대범주	세부평가내용
경영관리 사회적 가치구현 일자리 창출	(지표정의) 비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자, 시간선택제 실적을 평가 비정규직 간접고용의 정규직 전환 실적	경영관리 조직 및 인적자원 관리	비정규직의 정규직(무기계약직) 전환, 사회형평적 인력활용 확대, 시간선택제 일자리 및 유연근무제 활성화, 장시간 근로 해소, 일과 가정 양립 등을 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가?
(지표 정의) 일자리 창출(민 간부문의 일자 리 창출 포함)과 고용의 질 개선 을 위한 노력과 성과를 평가	일자리 창출과 고용을 질 개선을 위한 추진 전략 수립 및 노력과 성과	경영관리 경영전략 및 사회공헌 전략기획 및 사회적 책임	민간부문의 새로운 일자리 창출에 기여하고 인식·관행·제도 등의 불공정한 사항들을 개선하며, 사회공헌활동, 균등한 기회와 공정한 경쟁을 보장하기 위한 노력과 성과는 적절한가?
	퇴직자로 인한 신규채용 여력 이외에 정현원자 관리, 일하는 방식 개선 등 다양한 근로형태 도입을 위한 일자리 창출 노력 및 성과	-	‘퇴직자’, ‘다양한 근로형태’ 등의 키워드 검색결과 없음
	비정규직의 정규직 전환 과정에서의 노력과 성과	경영관리 조직 및 인적자원 관리	비정규직의 정규직(무기계약직) 전환, 사회형평적 인력활용 확대, 시간선택제 일자리 및 유연근무제 활성화, 장시간 근로 해소, 일과 가정 양립 등을 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가?
	핵심사업 및 조달위탁사업을 통한 민간부문의 일자리 창출 노력과 성과	경영관리 경영전략 및 사회공헌 전략기획 및 사회적 책임	민간부문의 새로운 일자리 창출에 기여하고 인식·관행·제도 등의 불공정한 사항들을 개선하며, 사회공헌활동, 균등한 기회와 공정한 경쟁을 보장하기 위한 노력과 성과는 적절한가?
	지속가능한 일자리 창출과 이를 위한 혁신적 노력, 협력 공유를 위한 노력과 성과	-	‘지속가능한 일자리’, ‘협력 공유’ 등의 키워드 검색 결과 없음

자료: 공공기관 경영평가 편람 (2016, 2019)

또 다른 범주인 ‘균등한 기회와 사회통합’은 2016년 범주 중 조직 및 인적자원 관리와 정부권장정책, 보수 및 복리후생관리 범주에 유사 내용이 담겨 있다. 일례로 장애인 의무고용, 국가유공자 우선채용, 여성관리자 확대, 경력단절여성 고용, 청년미취업자 고용실적 등이 조직 및 인적자원 관리와 정부권장정책에 포함되어 있다. 또한, “고졸자, 무기계약직, 별도직군, 여성 등에 대한 불합리한 차별해소, 적절한 처우개선”(2019년)의 내용은 보수 및 복리후생관리 부분에 “보수제도를 합리적이고 공정하

게 운영하기 위한 노력과 성과는 적절한가? - 고졸자 비정규직 등에 대한 복수-복리후생제도의 합리적 개선 등”(2016년)으로 포함되어 있다.

‘안전 및 환경’은 2019년에 비해 2016년의 일치 사항이 상대적으로 적은 범주이다. 2019년의 경우 ‘재난 사고로부터 안전한 근로생활환경을 유지하기 위한 노력과 성과를 평가’라는 지표 정의 하에 재난관리 시스템 구축, 국민의 생명재산 보호, 산업재해 피해방지, 시설 관리 및 건설과정 안전확보, 개인정보 보호 및 사이버 안전 등의 세부 평가 사항을 제시하고 있다. 반면에, 2016년의 경우 ‘사이버 안전’과 ‘산업재해 안전관리, 재난관리체계 구축’ 정도만이 언급되어 있다.

2. 키워드 빈도 분석 결과

경영실적 평가보고서 및 총괄요약본, 경영평가 편람 등으로부터 ‘사회적’과 연관하여 도출된 키워드는 다음의 20개이다: ①사회적 가치, ②사회적 책임, ③사회공헌, ④사회적 기여, ⑤사회적 책무, ⑥사회적 약자, ⑦사회적 취약(계층), ⑧사회적 배려(계층), ⑨사회적 경제, ⑩사회적 기업, ⑪사회적 협동조합, ⑫사회적 유용성, ⑬사회적 위험, ⑭사회적 기본책무, ⑮사회적 비용, ⑯사회적 일자리, ⑰사회적 편익, ⑱사회적 안전(망), ⑲사회안전(망), ⑳사회적 재난/재해. 아래 <표 6>은 이 중 10회 이상 등장한 경우가 1회라도 있는 용어들을 정리한 것이다.⁶⁾

<표 6> 경영평가편람 및 보고서 연도별 ‘사회적 가치’ 및 유사어 단어 등장 빈도

연도	자료종류	발행시기	빈도1	빈도2	빈도3	빈도5	빈도6	빈도7	빈도8	빈도9	빈도10	빈도11	빈도15	빈도19	빈도20	빈도21
			사회적 가치	사회적 책임	사회 공헌	사회적 책무	사회적 약자	사회적 취약계층	사회적 배려/계층	사회적 경제	사회적 기업	사회적 협동조합	사회적 비용	사회 안전망	사회적 재난/해	사회적
2016	편람	2016.11.	0	129	246	0	8	0	0	0	2	2	0	4	0	145
2019	편람	2019.3.	303	3	2	1	16	3	7	25	28	10	0	1	0	410
2016	총괄	2017.8.	1	107	175	2	13	0	1	0	6	2	1	3	1	143
2016	보_공1	2017.8.	1	57	67	3	5	1	0	0	14	7	2	0	0	103
2016	보_공2	2017.8.	5	106	128	14	21	0	2	0	39	15	8	0	1	236
2016	보_기	2017.8.	1	75	105	1	22	1	2	0	22	1	1	11	23	180
2016	보_위	2017.8.	3	102	158	1	19	0	0	0	26	18	6	1	2	216
2016	보_경1	2017.8.	1	23	81	1	5	0	0	0	41	13	1	5	0	106

6) 전체 키워드에 대한 결과는 부록2 참조

16 한국조직학회보 (제18권 제4호)

2016	보_강2	2017.8.	1	17	61	1	3	0	0	0	35	17	1	0	0	87
2019	총괄(공)	2020.8.	224	9	2	2	9	1	0	9	11	1	0	2	0	280
2019	총괄(준)	2020.8.	459	15	20	1	15	4	0	43	38	1	2	2	0	606
2019	보_공1	2020.8.	449	31	10	7	56	1	0	97	43	1	0	5	0	720
2019	보_공2.1	2020.8.	528	33	28	3	33	4	4	79	80	5	0	4	0	814
2019	보_공2.2	2020.8.	544	35	26	4	28	7	0	63	66	8	1	7	0	811
2019	보_기	2020.8.	465	31	25	3	43	4	3	131	44	13	1	0	1	788
2019	보_위1	2020.8.	736	27	14	1	52	11	4	82	107	7	4	15	0	1081
2019	보_위2	2020.8.	741	36	17	2	35	13	22	66	142	8	4	1	0	1129
2019	보_강1	2020.8.	882	48	44	3	54	4	0	133	100	12	15	2	0	1299
2019	보_강2	2020.8.	985	45	79	1	41	4	0	145	103	7	2	3	3	1386

편람을 기준으로 했을 때 ‘사회적’이란 단어의 등장 빈도는 145회와 410회로 약 2.83배의 차이가 나고 있다. 경영평가보고서의 경우에는 2016년의 경우 총 1071회(평균 153회)가 등장하였고 이는 전체 119개 기관에 대해 기관 당 9회 등장한 것에 해당한다. 반면, 2019년의 경우 총 8914회(평균 891.4회) 등장하였다. 이는 128개 기관에 대해 기관당 69.6회 등장한 것에 해당한다. 한편, 사회적 가치 단어의 경우 2019년 보고서에서는 총 6013회(평균 601.3회), 기관당 47회 등장한 비율인 반면, 2016년에는 거의 등장하지 않았음을 볼 수 있다. 대신 사회적 책임(총 487회(평균 69.6회), 기관당 4.09회), 사회공헌(총 775회(평균 110.7회), 기관당 6.5회)이 다수 등장하였다. 그럼에도 불구하고, 전체적으로 경영평가 보고서 상 사회적 가치 및 유사어의 등장 빈도는 2016년에 비해 2019년에 양적으로 크게 확대되었다고 할 수 있다. ‘사회적 가치’와 중복될 가능성이 있는 ‘사회적’을 제외한 다른 유사어의 등장 회수도 2016년 1730회(평균 12.36회, 기관당 14.5회), 2019년 8817회(평균 44.1회)로 큰 차이를 보일 뿐 아니라, 이는 기관당 비율로 계산했을 때도 2016년 14.5회, 2019년 68.9회로 약 4.8배에 해당되는 차이이다.

한편, 편람과 평가보고서 모두에서 ‘사회적 가치’와 유사어 등장 빈도에 관해 나타나는 가장 큰 특징 중 하나는 2019년의 경우 ‘사회적 가치’ 용어가 집중적으로 등장한 데 비해, 2016년의 경우에는 해당 용어는 거의 사용되지 않았다는 점이다. 그 대신 ‘사회적 책임’과 ‘사회공헌’ 용어의 사용 빈도가 높았다. 앞서 기술한 바와 같이 개념적으로 이 용어들은 차별성 보다는 유사성과 연관성이 더 높다는 점을 고려하면, 이는 정부의 변화에 따라 ‘사회적 가치’로 표상될 수 있는 어떤 개념이 사실상 다른 용어로 대

체되어 사용되었다고 볼 수 있다. 이는 앞서 범주 간 비교와 연관하여 볼 때 세부 내용상의 변화라기 보다는 전체적으로 지칭하는 용어가 복수로 존재하다가 '사회적 가치'라는 하나의 통일된 형태에 가깝다고 볼 수 있다.

3. 기관 유형별 평가보고서 용어 사용 빈도 분석

앞서 도출된 20개의 키워드를 기준으로 2016년과 2019년 경영실적 평가보고서에 대한 텍스트 마이닝을 하였다. 그 결과 각각의 키워드들을 최다 빈도수 기준으로 상대적 순위를 정리한 결과는 다음 <표 7>과 같다(상세한 내용은 <부록 1> 참조).

<표 7> 편람 기준 사회적 가치 유사어 키워드 빈도 수

2016_공기업	2019_공기업	2016_준정부	2019_준정부
사회공헌	사회적 가치	사회공헌	사회적 가치
사회적 책임	사회적 경제	사회적 책임	사회적 경제
사회적 약자	사회적 약자	사회적 약자	사회적 약자
사회적 책무	사회적 책임	사회적 재난/재해	사회적 책임
사회적 기업	사회공헌	사회안전망	사회공헌
사회적 가치	사회적 기업	사회적 기업	사회안전망

절대적인 빈도수를 배제한 상대적 빈도수를 기준으로 볼 때, 2016년과 2019년의 경영실적 평가보고서 상 공공기관에서 활용된 키워드들은 상당히 유사하다고 할 수 있다. 공기업을 기준으로 비교할 경우 두 기간의 키워드는 최다 빈도 6개 중 2016년의 사회적 책무와 2019년의 사회적 경제를 제외하고 5개가 일치하는 것을 볼 수 있다. 준정부 기관의 경우에는 총 6개 중 4개가 일치하고, 2016년의 사회적 재난/재해, 사회적 기업과 2019년의 사회적 가치, 사회적 경제만 서로 일치하지 않고 있다. 전체적으로 봐도, 사회공헌, 사회적 가치, 사회적 기업, 사회적 비용, 사회적 약자, 사회적 책무, 사회적 책임, 사회적 협동조합 등 8개의 용어가 모든 보고서의 텍스트 마이닝 결과에서도 도출되었다. 같은 유형의 공공기관 간 결과는 더욱 유사성이 높다고 할 수 있다. 공기업 1유형의 경우 2016년의 10개의 키워드 중 7개의 키워드가 2019년의 결과와 일치하고, 공기업 2유형의 경우 9개의 키워드 모두가 2019년 결과와 일치했다. 준정부기관의 경우에도 결과는 유사한데, 2016년 기금관리형의 경우 발견된 13개의 키워드 중에 11

개가 2019년 기금관리형(16개 중)에 포함되었고, 위탁관리형의 경우 2016년의 10개 중 9개가 2019년(14개 중)에도 포함되었다. 이는 정권이 바뀌고 국정아젠다의 강조점이 달라져도 공공기관의 경영실적보고서에서 사용하는 사회적 가치 관련 용어나 개념들이 대체적으로 유사하다는 함의를 제공한다.

다음으로 2016년과 2019년의 공기업 1유형에 대한 경영실적 평가보고서를 대상으로 토픽 모델링을 하여 도출된 키워드 중 비교적 사회적 가치와 관련성이 높은 용어들을 분리하여 빈도분석을 실시하였다. 앞서 설명한 바와 같이, 데이터 마이닝 툴에서 토픽 모델링은 단위 문서 내에 포함된 단어들의 빈도와 관계 등을 토대로 문서의 대략적인 성격을 추정하는 것이다. 2016년의 경우 해당 10개 기관의 평가보고서 중 사회적 가치 관련 부분을 추출하여 통합분석을 실시하였으며, 20개로 토픽 결과치를 설정하여 도출하였다. 선정된 20개의 토픽 중 사회적 가치 관련 키워드를 포함한 토픽들은 총 5개로 나타났다.(<표 8> 참조) 키워드 상으로 볼 때 노사간 소통 강화(Topic 5), 여성인력 채용(Topic 6), 대국민 고객 서비스 혁신(Topic 7), 복리후생 제도 (Topic 11), 보안 안전 관리(Topic 16) 등이 사회적 가치 측면에서 주로 언급된 내용들로 추정된다.

〈표 8〉 토픽 모델링 결과: 2016년 경영평가 결과보고서 - 공기업 1

2016 공기업1					
	1st Keyword	2nd Keyword	3rd Keyword	4th Keyword	5th Keyword
Topic-5	노사	필요	소통	관계	강화
Topic-6	관련	채용	운영	인력	여성
Topic-7	국민	고객	서비스	혁신	사회
Topic-11	제도	복리	운영	후생	노력
Topic-16	안전	관리	보안	공항	발생

2019년 대상기관에 대한 결과는 아래와 같이 20개 중 총 10개의 토픽이 사회적 가치와 직접적으로 관련된 용어로 도출되었다. 키워드 상으로 볼 때 평가지표의 공정성 확보(Topic 1), 청년 고용 및 정규직 전환(Topic 3), 윤리경영 및 청렴 교육 (Topic 5), 지역협력사업 활성화(Topic 6), 사회적 경제 및 기업 지원(Topic 9), 장애인 기업 생산품 구매(13), 지속적 일자리 창출(Topic 15), 여성인력 확대(Topic 17), 안전 관리 및 재난 방지(Topic 18), 인권 경영 추진(Topic 20) 등이 사회적 가치 측면에서 주로 언급된 것으로 추정된다.(<표 9> 참조)

〈표 9〉 토픽 모델링 결과: 2019년 경영평가 결과보고서 - 공기업 1

2019공기업1					
	1st Keyword	2nd Keyword	3rd Keyword	4th Keyword	5th Keyword
Topic-1	공정	지표	점	평가	방법
Topic-3	실적	고용	전환	정규직	청년
Topic-5	윤리	교육	경영	청렴	대상
Topic-6	지역	사업	추진	협력	활성
Topic-9	사회	경제	기업	지원	원
Topic-13	구매	생산물	실적	장애	국가
Topic-15	일자리	창출	지속	긍정	성과
Topic-17	여성	점	확대	판단	인력
Topic-18	안전	관리	발생	방지	재난
Topic-20	인권	추진	경영	투명	문화

〈표 9〉에 도출된 토픽 및 키워드에서 다시 비교적 관련성이 떨어지는 단어들을 제거하고, 경영실적 평가보고서의 사회적 가치(혹은 사회적 책임) 항목에서 자주 언급되는 용어들을 기준으로 26개의 단어를 추출하였다.

〈표 10〉 토픽 모델링에 따라 추출한 키워드(순서무관)

노사, 필요, 소통, 관계, 채용, 운영, 여성, 국민, 혁신, 사회, 복리, 후생, 안전, 보안, 공정, 고용, 전환, 정규직, 청년, 윤리, 청렴, 협력, 사회, 장애, 인권, 투명

그리고 해당 키워드를 기준으로 다시 기관유형별 평가보고서에 대한 빈도 분석을 실시하였다. 이는 앞서 편람을 통해 추출한 키워드 보다 더욱 구체적인 비교를 가능케 한다. 이유는 실제 공공기관들이 사회적 가치 내지 유사 개념의 범주 내에서 실시한 활동들을 기술하는 데 쓰인 용어들이기 때문이다. 단지, 여기서는 분석 소프트웨어인 넷마이너의 용량 한계로 인해 박근혜 정부의 2016년과 문재인정부의 2019년 공기업 1유형과 준정부기관 중 기금관리형 보고서를 분석대상으로 포함하였다.

〈표 11〉 토픽 모델링 추출 키워드 기반 경영평가보고서 빈도 분석

2016 공기업 1	2019 공기업 1	2016 기금관리형	2019 기금관리형
필요	필요	필요	사회
운영	안전	운영	필요
안전	사회	노사	혁신
노사	혁신	국민	운영
국민	운영	사회	안전
혁신	채용	혁신	국민
사회	국민	채용	채용
복지	협력	복지	전환
채용	소통	소통	고용
관계	전환	후생	노사

〈표 11〉에서 나타나듯이, 빈도 기준 상위 10개의 단어 중에 6개가 4개의 보고서에 모두 포함되어 있으며, 같은 유형의 기관 범주에서는 일치하는 수가 7개에 이르고 있다. 이는 앞서 편람으로부터 추출한 키워드의 비교 시와 마찬가지로 실제 기관들의 활동 상황 측면에서 볼 때도, 두 시기 공공기관들이 사회적 가치 및 유사 개념 하에 실시한 활동들이 차이보다는 유사할 가능성이 더 높다는 함의를 제공한다.

마지막으로 앞서 추출된 26개의 키워드를 기반으로 상기 4개의 경영평가 보고서(2016·2019년도 공기업 1유형과 기금관리형 보고서)에 대해 예고 네트워크 연관어 분석을 실시하였다. 키워드들 간의 연관성을 파악하여 비교함으로써 문서의 주제 구성에 대해 앞서 실시한 단어 빈도 기반 분석에 비해 좀 더 유기적인 분석 결과를 얻을 수 있다.

〈표 12〉 예고 네트워크 연관어 분석에 따른 연결수 기준 10순위 결과

2016 공기업 1	2019 공기업 1	2016 기금관리형	2019 기금관리형
운영	운영	운영	운영
필요	사회	사회	사회
채용	채용	노사	안전
노사	안전	전환	혁신
고용	필요	채용	소통
소통	혁신	정규직	채용
안전	협력	필요	윤리
전환	국민	국민	장애
국민	소통	소통	필요
관계, 복지, 협력	공정, 투명	복지, 안전, 혁신	공정, 여성

〈표 12〉는 연관어 분석에 따른 결과를 연결수 기준 상위 10개로 정리한 것이다. 에고 네트워크 분석 결과는 앞서 키워드 빈도수의 결과에 비교해 일치 수준이 떨어지는 편으로 나타났다. 4개의 보고서에 모두 포함된 키워드는 운영, 필요, 채용, 소통, 안전의 5개로 나타났다. 동일 유형 간 비교는 공기업 1유형과 기금관리형 모두 6개로 나타났다. 아래는 도출된 모든 키워드에 대한 에고 네트워크를 나타낸 결과이다. 4개 경영평가 보고서 모두에서 가장 핵심적인 키워드는 '운영'으로 가장 많은 연결망 수를 갖고 있다. 이는 검토 대상 문서가 경영실적 평가보고서인 데 따른 특성이 반영되었을 것으로 판단된다. 사회적 가치 및 유사 개념과의 연관성이 높은 '사회'의 경우 2016년 공기업 1군에서는 10 순위 밖이지만, 2019년 대상 뿐만 아니라 2016년 기금관리형 군에서도 2순위에 등장하였다. '사회'와 관련된 용어 및 개념의 등장이 반드시 2019년 시기에만 중요시되었던 것은 아닐 수 있다는 해석이 가능하다.

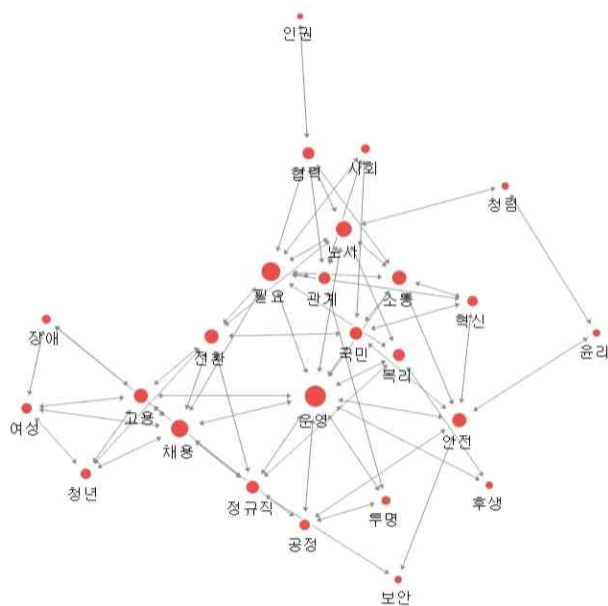
흥미로운 것 중 하나는 문재인 정부 들어서 강조되는 사회적 가치의 내용 중 하나인 '일자리', '(정규직) 전환' 등과 같은 키워드가 10순위 내 결과에서는 2019년이 아닌 2016년 경영평가에 더 많이 등장한 것으로 나타났다는 점이다. 두 정부 시기에서 한쪽 시기에만 10순위 내에 등장한 용어들을 보면 아래와 같다.

〈표 13〉 에고 네트워크 연결수 10순위 중 한쪽 정부 시기에만 등장한 단어

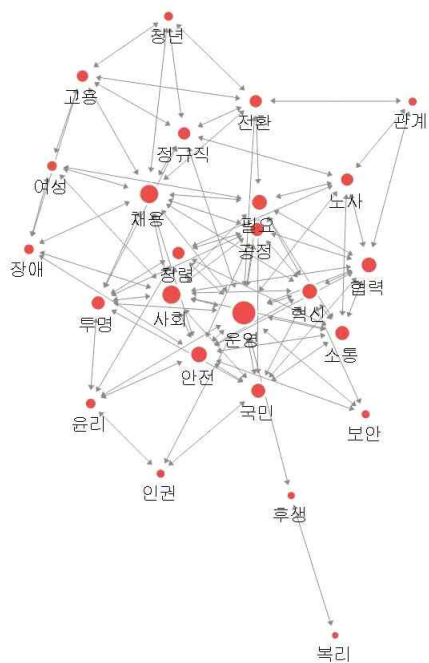
2016(박근혜 정부)	2019(문재인 정부)
노사, 전환, 복리, 정규직	공정, 투명, 윤리, 장애, 여성

도출된 에고 네트워크 결과(〈그림 1~4〉)에 따르면 동일 유형의 기관군 간에 연결망의 형태에 약간 차이가 있음을 볼 수 있다. 공기업 군 간을 비교하면 2016년의 경우 운영, 필요, 채용, 소통 등의 단어가 비교적 중심에서 많은 연결망을 보유하고, 사회의 경우 약간 외곽에 위치해 있다. 반면에, 2019년의 경우에는 운영, 채용, 사회, 공정 등의 단어가 비교적 많은 연결망을 보유하고 중심부에 위치한다. '사회' 용어에 대한 연결망 상황에서도 차이를 보이고 있는데, 2016년의 경우에는 '사회' 개념이 '필요', '노사', '국민' 등과 연결망을 형성하고 있고, 2019년의 경우에는 '채용', '투명', '안전', '공정', '장애', '협력' 등의 개념과 연결망을 형성하고 있다. 한편, '여성', '장애', '청년' 등 사회적 약자 집단에 관련된 용어들은 두 시기 모두 '고용' 혹은 '채용'으로 연결되어 있어 유사하게 나타났다.

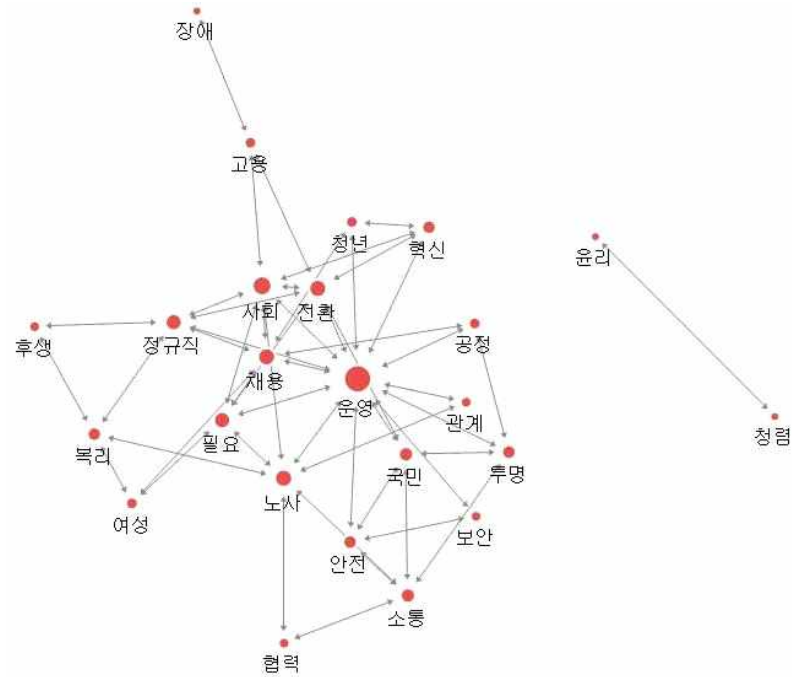
〈그림 1〉 예고 네트워크 2016년 공기업 1



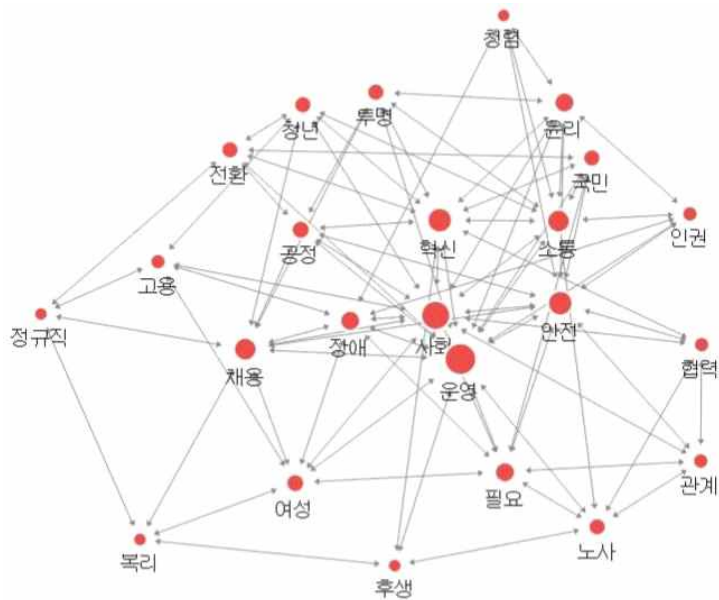
〈그림 2〉 에고 네트워크 2019년 공기업 1



〈그림 3〉 예고 네트워크 2016년 기금관리형



〈그림 4〉 예고 네트워크 2019년 기금관리형



두 기관 군 간 차이 중 흥미로운 지점 중 하나는 키워드 군집에서 가장 연결망 수가 적은 것으로 나타난 단어 상의 차이이다. 2016년의 경우 ‘인권’이 2019년의 경우 ‘후생’과 ‘복리’로 나타났는데, 이는 동일한 사회적 가치 개념 군 내에서 두 시기의 관점이 실무적 측면보다는 이념적 측면에서 차이가 있을 수 있다는 추정을 가능케 한다.

V. 결론

본 연구는 문재인 정부와 박근혜 정부의 공공기관 경영실적 평가보고서의 내용을 분석하여 공공기관들이 ‘사회적 가치’ 및 유사 개념들에 대해 어떠한 실천적 대응이 이루어졌는지 살펴보고자 하였다. 2016년과 2019년에 모두 경영평가에 포함된 공기업 30개와 준정부기관 32개(위탁집행 19개, 기금관리형 13개)의 편람과 경영실적 평가보고서를 대상으로 키워드 빈도분석과 토픽 모델링, 연관어 분석을 실시하였다.

본 연구의 분석결과 관련 용어의 언급 회수와 인권 경영과 같은 새로운 국정철학의 도입에 따른 쟁점의 범위 등 양적 측면에서 볼 때, 2016년에 비해 2019년 경영평가에서 사회적 가치에 대응하는 양상이 확대·증가한 것으로 보인다. 하지만, 이는 ‘사회적 가치’ 등 사회성에 대한 두 정부 시기의 노출 빈도 차이에서 기인한 것으로 추정된다. 즉 집권 정부에서 국정과제 등으로 해당 용어가 많이 등장하기 때문에 양적으로 해당 용어의 노출 빈도가 증가할 가능성이 크기 때문이다. 따라서 이런 가능성을 통제하고자 분석과정에서 여러 단계의 키워드 추출 등 분석대상 문서의 정제 과정을 거쳤고, 절대적 빈도수가 아닌 상대적 빈도수 기준으로 두 시기를 비교하였다. 또한, 의미 연결망 분석을 통해 주요 키워드들이 어떻게 다른 개념들과 연결되어 의미를 구성하고 있는지를 살펴보았다.

이러한 다단계 분석 결과를 토대로 볼 때, 사회적 가치의 추구라는 측면에서 정권에 따라 공공기관이 대응한 내용들을 명확히 구분하여 비교우위를 단정짓기는 쉽지 않았다. 기본적으로 관련 용어들의 등장이라는 측면에서만 본다면 문재인 정부의 경영평가에서 단어 사용 빈도수는 압도적이라 할 만큼 많이 나타나고 있다. 따라서 양적 측면에서는 분명한 차이가 있다고 할 수 있지만, 질적인 측면에서 볼 때 해당 수치만큼 차이가 난다고 평가할 수 있는지는 추가적인 연구가 필요하다. 경영실적 평가보고서의 지침이라고 할 수 있는 경영평가 편람에 제시된 사회적 가치 유사어들에 기반한

텍스트 마이닝 결과(표7), 최다 빈도 기준으로 추출한 두 시기의 사회적 가치 관련 용어들은 상당 부분 일치하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 토픽 모델링으로 도출된 키워드에 기반한 평가보고서 빈도 분석(표11), 예고 네트워크를 통한 연관어 분석(표12)에서도 유사하게 나타났다. 편람 키워드만큼의 수준은 아니지만 대체로 절반 이상의 용어들이 일치하는 결과를 볼 수 있다. 한편, 예고 네트워크에 따른 연결망 분석에서는 유사성과 차이점이 동시에 나타났다. 전체적인 핵심 연결어의 구성으로 볼 때는 두 시기 간 차이가 두드러져 있다고 할 수 있지만, 기관의 활동 내용을 나타내는 개념 연결망 구성으로 볼 때는 두 시기 간에 뚜렷한 차이를 보인다고 단정짓기 어려웠다. 즉 정권이 바뀌거나 핵심 국정과제의 우선순위가 달라져도 공공기관 경영평가보고서에 나타나는 사회적 가치 관련 용어나 개념들이 대체로 유사하다는 것을 알 수 있다.

오히려, 흥미로운 부분은 예고 네트워크 연결 수 기준 최다 순위에 포함되는 용어들 중 어느 한 시기에만 포함된 용어들이라고 할 수 있다. 박근혜 정부 시기인 2016년의 경우 노사, 전환, 복리, 정규직 등으로 나타난 반면에, 문재인 정부 시기인 2019년의 경우 공정, 투명, 윤리, 장애, 여성 등으로 나타났다. 본질적으로 유사한 '사회적 가치'에 대해 박근혜 정부 시기는 채용, 인사, 복리 등의 다소 기술적인 부분에 초점이 맞춰진 반면에, 문재인 정부 시기는 사회적 약자 등 보다 인권 기반의 이념적 성격에 보다 초점이 맞춰진 것으로 보인다. 특히 문재인 정부에서 핵심 국정과제인 일자리와 정규직 전환의 키워드는 오히려 2016년 경영평가보고서에서 더 많이 등장하였다. 따라서 정권마다 강조하는 국정과제나 경영평가 지표 그리고 그 성과로 다루어지는 내용이 새롭게 출현한 현상이라기보다는 사회적 환경변화와 더불어 논의의 수준과 범위가 감소하거나, 확대 발전된 것으로 볼 수 있다.

본 연구는 보수와 진보로 대표되는 두 정부에서 국정과제의 강조점이 달라짐에 따라 공공기관이 어떻게 대응하였는지 경영평가에 담긴 내용분석을 통해 추적해보고자 하였다. 접근 가능한 자료와 소프트웨어의 한계로 인해 모든 공공기관을 통시적으로 비교하지는 못하였지만, 주요 공기업과 준정부기관을 대상으로 정책의 점증적 발전단계를 확인하였다는 점에 의의가 있다.

참고문헌

- 관계부처 합동 (2020) 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」
- 관계부처 합동 (2019) 「정부혁신 종합추진계획」
- 권청재. (2019). 국책연구기관 사회적 가치 평가 개선방안 - 경제인문사회분야 국책연구기관을 중심으로'. 사회적 경제와 정책연구, 9(1): 91-120.
- 기획재정부. (2019.3). 「2019년도 공공기관 경영평가편람(수정)」
- 기획재정부. (2017.12). 「공공기관 경영평가제도 개편방안」
- 기획재정부. (2016.11). 「2016년도 공공기관 경영평가편람」
- 기획재정부 공기업 경영평가단·한국조세재정연구원. (2020.8). 「2019년도 공기업 경영실적 평가 보고서: 공기업 1」
- 기획재정부 공기업 경영평가단·한국조세재정연구원. (2020.8). 「2019년도 공기업 경영실적 평가 보고서: 공기업 2(1권)」
- 기획재정부 공기업 경영평가단·한국조세재정연구원. (2020.8). 「2019년도 공기업 경영실적 평가 보고서: 공기업 2(2권)」
- 기획재정부 공기업·준정부기관 경영평가단. (2017.8). 「2016년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가 보고서: 공기업 1」
- 기획재정부 공기업·준정부기관 경영평가단. (2017.8). 「2016년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가 보고서: 공기업 2」
- 기획재정부 공기업·준정부기관 경영평가단. (2017.8). 「2016년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가 보고서: 기금관리형」
- 기획재정부 공기업·준정부기관 경영평가단. (2017.8). 「2016년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가 보고서: 위탁집행형」
- 기획재정부 준정부기관 경영평가단·한국조세재정연구원. (2020.8). 「2019년도 준정부기관 경영 실적 평가보고서: 기금관리형」
- 기획재정부 준정부기관 경영평가단·한국조세재정연구원. (2020.8). 「2019년도 준정부기관 경영 실적 평가보고서: 위탁집행형(1권)」
- 기획재정부 준정부기관 경영평가단·한국조세재정연구원. (2020.8). 「2019년도 준정부기관 경영 실적 평가보고서: 위탁집행형(2권)」
- 기획재정부 준정부기관 경영평가단·한국조세재정연구원. (2019.8). 「2018년도 준정부기관 경영 실적 평가보고서: 총괄요약본」
- 기획재정부 준정부기관 경영평가단·한국조세재정연구원. (2018.8). 「2017년도 준정부기관 경영 실적 평가보고서: 총괄요약본」

- 김용희·한창근. (2020). '사회적 가치' 이슈를 다룬 언론기사의 의미연결망 분석 - 2006년부터 2019년까지 국내 중앙지 언론보도를 중심으로. 『한국사회복지학』, 72(2): 201-229.
- 김종근. (2015). 사회적 서비스가 만족 및 신뢰에 미치는 영향에 관한 연구. 『서비스경영학회지』, 16(4): 141-161.
- 김재환. (2018). 공공기관 경영평가제도 개편의 주요 내용과 향후과제. 이슈와 논점 1407. 국회 입법조사처.
- 김태룡. (2014). 사회적 자본의 성격과 함의 - 박근혜 정부의 정치적 가치를 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 21(1): 145-162.
- 김태영·송성수. (2018) 주요 에너지공기업 내 사회적 가치 확산 방안에 관한 연구. 한국정책학회 춘계학술발표논문집: 1-24.
- 남궁근. (2019). 사회적 가치 실현을 위한 성과 거버넌스: 문재인 정부 국정과제의 성과평가를 중심으로. 『한국행정연구』, 28(3): 35-71.
- 대한민국 정부. (2017). 100대 국정과제.
- 배성호·신수진. (2020). 사회적 가치와 사회적 책임과 차이: 개념 및 측정방법의 관점에서. 한국 경영학회 통합학술발표논문집: 553-569.
- 손지은. (2020). 지방공기업의 사회적 가치 실현 성과에 관한 연구: 수도권과 비수도권의 지역적 특성을 중심으로. 『한국조직학회보』, 17(1): 123-147.
- 심성보. (2014) 「민주시민을 위한 도덕교육: 가치혁명을 구현하는 새로운 교육철학」 서울:살림터.
- 윤수정. (2018) 사회적 가치 실현과 헌법. 『공법학연구』, 19(3): 197-222.
- 윤태범 외. (2017). 「사회적 가치 실현을 위한 평가방안 연구」. 한국행정학회.
- 임의영. (2009). 사회적 형평성의 정의론적 논거 모색: M. Walzer의 “다원주의적 정의론”을 중심으로. 『한국행정학보』, 43(2): 1-18.
- 임주영·박형준. (2015). 정권별 한국 행정개혁 가치 규범의 정합성: 행정개혁의 핵심가치 언어 네트워크 분석을 중심으로. 『한국행정학보』, 49(2): 149-179.
- 탁현우·윤건. (2020). 사회적책임 개념에 기반한 사회적 가치 관련 정책의 탐색적 평가. 『한국사회와 행정연구』, 30(4): 27-49.
- 주효진·황석준. (2019). 텍스트 분석을 활용한 사회적 가치 구성 개념의 변화패턴 분석: 코레일 (KORAIL)을 대상으로. 『지방정부연구』, 23(3): 409-426.
- 주효진·신희정·이서화. (2015). 공기업의 사회공헌활동 유형과 사회적 책임 효과성의 관계에 대한 실증 분석 - 충북지역 대학생들을 대상으로. 『한국자치행정학보』, 29(2): 111-125.
- 지수호·유두호. (2021) 사회적 기업의 사회문제 해결 가능성 모색: 사회적 기업 조직과 지원제도에 대한 인식을 중심으로. 『한국조직학회보』, 18(2): 89-113.
- 최유경. (2019). 사회적가치 요소로서의 환경의 지속가능성. 『환경법연구』, 41(2): 1-26.

한국행정연구원. (2018). 「사회적 가치 실현을 위한 정부혁신방안 연구」. 경제·인문사회연구회.
홍길표·우윤석·이립. (2020). 공공기관의 사회적 가치실행을 위한 관리체계 구축 현황과 과제.
「사회적 경제와 정책연구」. 10(2): 1-40.

CYRAM (2018) *NetMiner Semantic Network Analysis: version 4.4*, Cyram NetMiner 4 매뉴얼.

신문 등 언론 기사

한국경제매거진. (2018.02.26.). '사회적 가치'가 뭐지? ... 혼란 빠진 공공기관들. <<https://magazine.hankyung.com/business/article/201802274486b>>(최종접속: 2022.01.14)

웹사이트

SK 홈페이지(경영철학) <https://www.sk.co.kr/ko/about/skms.jsp>

위키피디아(영문) https://en.wikipedia.org/wiki/Topic_model

Social Value International <http://socialvalueint.org/what-is-social-value>

□ 부록 1: 사회적 가치 및 유사 개념과 연관된 활동 범주 비교

문재인 정부('17~'19)						박근혜 정부('13~'16)					
2018-9 편람 기준						2015-6 편람 기준					
범주0	범주1	범주2	범주3 (지표정의)	세부평가내용		범주0	범주1	범주2	범주3(지표정의)	세부 평가내용	
경영 관리	사회적 가치 구현	일자리 창출	비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자, 시 간선택제 실적을 평가	비정규직 간접고용의 정 규직 전환 실적	경영관리	조직 및 인적자원 관리			핵심업무 수행을 위한 조직구조 및 인적자원 관리와 성과관리체계 의 구축,운영에 관한 노력과 성과를 평가	2. 비정규직의 정규직(무기계 약직) 전환, 사회통합적 인력 활용 확대, 시간선택제 일자 리 및 유연근무제 활성화, 장 시간근로 해소, 일과 가정 양 립 등을 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가?(20)	
				1.일자리 창출과 고용의 질 개선을 위한 추진 전략 수립 및 노력과 성과	경영관리	경영전략 및 사회공헌	전략기획 (및 사회적 책임('16))	기관의 비전과 목표를 구현하기 위한 경영전 략의 수립과 시행, 국 정과제 이행 노력, 윤 리성·투명성·안전성 제고와 공정사회 구현 등을 위한 기관의 노 력과 성과를 평가	3. 민간부문의 새로운 일자리 창출에 기여하고 이식·관행· 제도 등의 불공정한 사항들을 개선하며, 사회공헌 활동, 군 등한 기회와 공정한 경쟁을 보장하기 위한 노력과 성과는 적절한가? (17)		
			2.퇴직자로 인한 신규채 용 여력 이외에 정현영차 관리, 일하는 방식 개선 등 다양한 근로형태 도입 을 위한 일자리 창출 노력 및 성과						"퇴직자", "다양한 근로형태 도입" 등의 키워드로 검색결 과 없음		
			3. 비정규직의 정규직 전환 과정에서의 노력과 성과		경영관리	조직 및 인적자원 관리			핵심업무 수행을 위한 조직구조 및 인적자원 관리와 성과관리체계 의 구축,운영에 관한	2. 비정규직의 정규직(무기계 약직) 전환, 사회통합적 인력 활용 확대, 시간선택제 일자 리 및 유연근무제 활성화, 장	

경영 관리	사회적 가치 구현	균등한 기회와 사회통 합	사회적 약자에 대한 고용 과 보호 등 사회통합 노 력과 성과를 평가	경영전략 및 사회공헌	정부관장 정책	법령상 의무, 권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부관장정책에 대 한 기관의 이행실적을 평가	노력과 성과를 평가	시간근로 해소, 일과 가정 양 립 등을 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가?(20)
			4. 핵심사업 및 조달위탁 사업을 통한 민간부문의 일자리 창출 노력과 성과	경영전략 및 사회공헌	전략기획(및 사회적 책임(2016))	기관별 비전과 목표를 구현하기 위한 경영진 력의 수립과 시행, 국 정과제 이행 노력, 윤 리성·투명성·안전성 제고와 공정사회 구현 등을 위한 기관의 노 력과 성과를 평가	3. 민간부문의 새로운 일자리 창출에 기여하고 의식·관행· 제도 등의 불공정한 사항들을 개선하며, 사회공헌 활동, 공 정한 기회와 공정한 경쟁을 보장하기 위한 노력과 성과는 적절한가? (17)	
			5. 지속가능한 일자리 창 출과 이를 위한 혁신적 노 력, 협력공유를 위한 노력 과 성과	경영전략 및 사회공헌	정부관장 정책	법령상 의무, 권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부관장정책에 대 한 기관의 이행실적을 평가	"지속가능한 일자리", "협력 공유" 등의 키워드로 검색결 과 없음.	
			장애인 의무고용 국가유 공자 우선채용, 용역근로 자 보호지침 준수	경영전략 및 사회공헌	정부관장 정책	법령상 의무, 권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부관장정책에 대 한 기관의 이행실적을 평가	청년미취업자 고용실적, 상용 형 시간제 근무실적, 장애인 의무고용, 국가유공자 우선채 용, 중소기업제품 등 우선구 매(중소기업제품, 기술개발제 품, 여성기업제품, 사회적기 업, 사회적협동조합 생산품 및 서비스, 중증장애인 생산품, 국가유공자 자활용사촌 생산 품, 녹색제품), 전통시장 은누 리 상품권 구매, 온실가스 감 축 및 에너지 절약 실적(LED 조명 보급 포함)(19)	

				경영관리	조직 및 인적자원 관리		해상업무 수행을 위한 조직구조 및 인적자원 관리와 성과관리체계의 구축, 운영에 관한 노력과 성과를 평가	3. 구성원의 역량을 지속적으로 개발, 향상시키고, 여성관리자 확대, 대체인력뱅크 활용 등 경력단절 여성 고용을 위한 노력을 기울이는 한편, 인사관리의 공정성을 확보하기 위한 노력과 성과는 적절한가?(20)
			사회형평적 인력 활용과 평등한 기회보장을 위한 노력과 성과를 평가	경영관리	경영전략 및 사회공헌	정부관장 정책	법령상 이·무·관정사항 및 주요 국가정책사업 등 정부관정정책에 대한 기관의 이행실적을 평가	청년미취업자 고용실적, 상용 형 시간제 근무실적, 장애인 의무고용, 국가유공자 우선채 용, 중소기업제품 등 우선구 매(중소기업제품, 기술개발제 품, 여성기업제품, 사회적기 업, 사회적협동조합 생산품 및 서비스, 중증장애인 생산품, 국가유공자 자활용서촌 생산 품, 녹색제품), 진통시장 온누 리 상품권 구매, 온실가스 감 축 및 에너지 절약 실적(LED 조명 보급 포함)
			환경보전 및 환경의 지속 가능성을 위한 노력과 성 과를 평가	경영관리	보수 및 복리후생 관리		보수 제도와 복리후생 제도의 합리성 및 개선 노력과 성과를 평가	1. 보수제도를 합리적이고 공 정하게 운영하기 위한 노력과 성과는 적절한가? - 고졸자, 비정규직 등에 대한 보수·복 리후생제도의 합리적 개선 등
경영 관리	사회적 가치 구현	안전 및 환경	환경보전 및 환경의 지속 가능성을 위한 노력과 성 과를 평가	경영관리	경영전략 및 사회공헌	정부관장 정책	법령상 이·무·관정사항 및 주요 국가정책사업 등 정부관정정책에 대	청년미취업자 고용실적, 상용 형 시간제 근무실적, 장애인 의무고용, 국가유공자 우선채

				경영관리	경영전략 및 사회공헌	전략기획	한 기관의 이행실적을 평가	용, 중소기업제품 등 우선구 매(중소기업제품, 기술개발제 품, 여성기업제품, 사회적기 업, 사회적협동조합 생산품 및 서비스, 중증장애인 생산품, 국가유공자 자활용사춘 생산 품, 녹색제품), 전통시장 온누 리 상품권 구매, 온실가스 감 축 및 에너지 절약 실적(LED 조명 보급 포함)
	재난사고로부터 근로생활환경을 유지하 기 위한 노력과 평가	안전한 유지하 성과를	1. 재난관리시스템(예방, 대응, 복구) 구축, 운영을 위한 노력과 성과 2. 국민의생명재산을보호 하기위한노력과성과 3. 산업재해등근로자(간접 고용, 하청업체근로자포함) 피해방지및사면장(발주현 장포함)안전관리등근로환 경개선을위한노력과성과 4. 국가기반시설, 다중이용 시설, 창시등시설물관리및 건설과정에서의안전확보 노력과성과 5. 개인정보보호및사이버 안전을위한정보보안관리 체계구축운영등을위한노 력과성과	경영관리	경영전략 및 사회공헌	전략기획	한 기관의 이행실적을 평가	용, 중소기업제품 등 우선구 매(중소기업제품, 기술개발제 품, 여성기업제품, 사회적기 업, 사회적협동조합 생산품 및 서비스, 중증장애인 생산품, 국가유공자 자활용사춘 생산 품, 녹색제품), 전통시장 온누 리 상품권 구매, 온실가스 감 축 및 에너지 절약 실적(LED 조명 보급 포함)
								2. 사이버 안전을 위한 국가 정보보안 정책을 이행하고, 정보보안관리체계 등이 적절 하게 구축, 운영되고 있는가? (17)

경영 관리	사회적 가치 구현	상생협 력 및 지역 발전	지역경제 활성화와 중소기업사회적 경제 기업과의 상생협력을 위한 실천을 평가	중소기업생산품 기술개발 생산품, 사회적기업협동조합생산품, 전통시장 은누리 상품권, 여성기업생산품, 장애인생산품, 국가유공자자활용사혼생산물, 재정조기집행	경영관리	경영전략 및 사회공헌	정부관장 정책	전략기획 및 사회적 책임	기관의 비전과 목표를 구현하기 위한 경영전략의 수립과 시행, 국정과제 이행 노력, 윤리성·투명성·안전성 제고와 공정사회 구현 등을 위한 기관의 노력과 성과를 평가	경영전략 및 사회공헌	경영관리	경영전략 및 사회공헌	전략기획 및 사회적 책임	기관의 비전과 목표를 구현하기 위한 경영전략의 수립과 시행, 국정과제 이행 노력, 윤리성·투명성·안전성 제고와 공정사회 구현 등을 위한 기관의 노력과 성과를 평가	4. 산업재해안전관리, 재난관리체계 구축 등 근로자와 국민의 안전을 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가?(17, '16)
			지역사회발전 및 지역경제 활성화와 중소기업, 소상공인 등과의 상생협력을 위한 노력과 성과를 평가	1. 지역사회 참여, 지역경제 활성화를 위한 프로그램의 개발 및 실행 2. 협력위탁인체적기금결 3. 제등공정환경제질서확립 4. 중소기업소상공인의 경쟁력강화를위한 기술지원 5. 사회적경제기업(사회적기업, 협동조합, 마을기업,	경영관리	경영전략 및 사회공헌	정부관장 정책	전략기획 및 사회적 책임	기관의 비전과 목표를 구현하기 위한 경영전략의 수립과 시행, 국정과제 이행 노력, 윤리성·투명성·안전성 제고와 공정사회 구현 등을 위한 기관의 노력과 성과를 평가	경영전략 및 사회공헌	경영관리	경영전략 및 사회공헌	전략기획 및 사회적 책임	기관의 비전과 목표를 구현하기 위한 경영전략의 수립과 시행, 국정과제 이행 노력, 윤리성·투명성·안전성 제고와 공정사회 구현 등을 위한 기관의 노력과 성과를 평가	청년미취업자 고용실적, 상용형 시간제 근무실적, 장애인 의무고용, 국가유공자 우선채용, 중소기업제품 등 우선구매(중소기업제품, 기술개발제품, 여성기업제품, 사회적기업, 사회적협동조합 생산품, 서비스, 중증장애인 생산품, 국가유공자 자활용사혼 생산품, 녹색제품), 전통시장 은누리 상품권 구매, 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적(LED 조명 보급 포함)

□ 부록 2: 경영평가 편람 및 보고서 연도별 '사회적 가치' 및 유사어 단어 등장 빈도

연도	자료 종류	발행 시기	빈도 1	빈도 2	빈도 3	빈도 4	빈도 5	빈도 6	빈도 7	빈도 8	빈도 9	빈도 10	빈도 11	빈도 12	빈도 13	빈도 14	빈도 15	빈도 16	빈도 17	빈도 18	빈도 19	빈도 20	빈도 21
			사회적 가치	사회적 책임	사회적 공헌	사회적 기여	사회적 책무	사회적 약자	사회적 취약계층	사회적 배려/계층	사회적 경제	사회적 기업	사회적 협동조합	사회적 유공성	사회적 위험	사회적 기본책무	사회적 비용	사회적 일자리	사회적 평의	사회적 안전망	사회적 재난/해		사회적
2016	편람	2016.11.	0	129	246	0	0	8	0	0	0	2	2	1	1	2	0	0	0	0	4	0	145
2019	편람	2019.3.	303	3	2	0	1	16	3	7	25	28	10	0	2	3	0	0	0	0	1	0	410
2016	총괄	2017.8.	1	107	175	0	2	13	0	1	0	6	2	0	0	1	1	0	0	0	3	1	143
2016	보 공1	2017.8.	1	57	67	0	3	5	1	0	0	14	7	0	0	1	2	1	1	1	0	0	103
2016	보 공2	2017.8.	5	106	128	0	14	21	0	2	0	39	15	0	0	1	8	0	0	0	0	1	236
2016	보 기	2017.8.	1	75	105	2	1	22	1	2	0	22	1	0	1	1	1	0	0	0	11	23	180
2016	보 위	2017.8.	3	102	158	0	1	19	0	0	0	26	18	0	0	1	6	0	0	0	1	2	216
2016	보 강1	2017.8.	1	23	81	0	1	5	0	0	0	41	13	0	0	1	1	0	0	1	5	0	106
2016	보 강2	2017.8.	1	17	61	0	1	3	0	0	0	35	17	0	0	1	1	0	0	0	0	0	87
2019	총괄(원)	2020.8.	224	9	2	0	2	9	1	0	9	11	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	280
2019	총괄(준)	2020.8.	459	15	20	2	1	15	4	0	43	38	1	0	0	0	2	1	0	0	2	0	606
2019	보 공1	2020.8.	449	31	10	0	7	56	1	0	97	43	1	0	0	0	0	0	1	0	5	0	720
2019	보 공2.1	2020.8.	528	33	28	3	3	33	4	4	79	80	5	0	0	0	0	0	0	0	4	0	814
2019	보 공2.2	2020.8.	544	35	26	0	4	28	7	0	63	66	8	0	0	0	1	3	1	1	7	0	811
2019	보 기	2020.8.	465	31	25	2	3	43	4	3	131	44	13	0	2	0	1	1	1	0	1	1	788
2019	보 위1	2020.8.	736	27	14	2	1	52	11	4	82	107	7	0	0	0	4	0	0	0	15	0	1081
2019	보 위2	2020.8.	741	36	17	5	2	35	13	22	66	142	8	0	0	0	4	0	0	0	1	0	1129
2019	보 강1	2020.8.	882	48	44	0	3	54	4	0	133	100	12	0	0	0	15	3	0	0	2	0	1299
2019	보 강2	2020.8.	985	45	79	0	1	41	4	0	145	103	7	0	0	0	2	3	0	0	3	3	1386

Abstract and Key Words

Analysis on Annual Performance Evaluation of Public Institutions, in terms of the 'Social Value' related Activities: comparing the two regimes of the president Park Geun-Hye and Moon Jae-In

Nam, Cheongsoo

Seoul National University

Park, SoonAe

Seoul National University

This study attempted to examine what practical responses were made to 'social values' and similar concepts between the Moon Jae-in and Park Geun-hye governments through the content analysis of public institutions' performance evaluation reports. 30 public enterprises and 32 quasi-governmental institutions (19 entrusted executions, 13 fund management types) included in the 2016 and 2019 performance evaluations. The analysis is based on text mining methodologies such as key words frequency analysis, topic modeling, and ego network(words linkage) analysis.

Overall, in 2019, the term 'social value' appeared intensively, whereas in 2016, the use of 'social responsibility' and 'social contribution' was high. However, based on the relative frequency, the keywords used in the 2016 and 2019 performance evaluation reports were found to be quite similar. For public enterprises, 5 out of 6 most frequently matched, while 4 out of a total of 6 quasi-governmental organizations matched. In addition eight key words including social contribution, social value, social enterprise, social cost, socially disadvantaged, social accountability, and social responsibility were found from the text mining results of all reports. In conclusion, terms and concepts expressed through government projects, key performance indicators and outcomes of performance evaluation reports are not totally new concepts, born from the regime's change. Rather, it implies that their scope and level has been adjusted or evolved as the social environment has changed.

[Key Words: public institution, performance evaluation, social values, national policy tasks, text mining]