

연구논문

지방공기업의 사회적 가치 실현 성과에 관한 연구: 수도권과 비수도권의 지역적 특성을 중심으로

손 지 은*

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 분석자료 및 연구모형
- IV. 분석결과
- V. 결론

〈 요약 〉

이 연구는 현 정부에서 핵심 국정과제로 추진하고 있는 사회적 가치를 제고하기 위한 공기업의 다양한 활동들이 그 성과를 달성하고 있는지를 실증적으로 분석하는데 목적이 있다. 사회적 가치 측정은 경제성(화폐가치)을 산출하는 방법과 주관적 인식에 기초한 방법이 있다. 이 중에서 본 연구에서는 사회적 가치의 질(quality)적 측면에 초점을 맞추어, 사회적 가치의 성과를 정책대상자들의 주관적 성과(만족도)로 설정하였다. 또한 주민생활과 밀접한 공공서비스를 제공하고 있는 지방공기업들의 사회적 가치 활동을 독립변수로 설정하고, 각 활동이 사회적 가치 제고에 기여하는지를 분석하였다. 분석 결과, 일자리 창출, 일자리 질 개선, 노사상생, 재난·안전관리, 지역사회 공헌활동은 대체로 사회적 가치 실현 성과에 긍정적(+)인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 그러나 수도권 지역을 대상으로 분석한 결과에서는 고객 및 주민참여 활동이 사회적 가치에 오히려 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 비수도권 지역에 소재한 공사·공단을 대상으로 한 분석결과에서는 사회적 약자 배려 활동이 사회적 가치에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 사회적 역능성 제고를 위한 제도적인 지원을 강화할 필요가 있으며, 특히 사회적 가치 제고를 위한 정책을 실현하는데 있어 다양한 사회적 가치들이 충돌하지 않도록 지역사회와의 적극적인 소통과 참여제도를 강화하는 등의 정책전략이 필요하다는 점을 제시하였다.

[주제어: 사회적 가치, 지방공기업, 사회적 성과]

* 지방공기업평가원 선임전문위원(sjieun@erc.re.kr)

I. 서론

우리 사회의 가장 지배적인 가치는 경제성장과 민주화였다. 1960년대와 70년대에는 산업화 및 국민소득 증대를 통해 경제적 풍요를 이루는 것이 가장 큰 국정과제이자 사회적 열망이었다. 그러나 허쉬(F. Hirsch)의 지적처럼 성장의 사회적 한계(social limits to growth)를 겪으면서 한국사회도 이스털린의 역설(Easterlin's paradox)과 같은 현상이 목도되고 있다. 경제적 측면뿐만이 아니다. 정치적으로는 민주화를 이루어냈고 제도적 지원과 시민사회의 성숙으로 민주주의가 더욱 심화되었지만, 정치·정부에 대한 신뢰는 매우 낮은 수준이며(박종민·배정현, 2011; 이재열, 2018) 급기야 대통령 탄핵이라는 초유의 사태까지 발생하였다. 이러한 상황에서 우리사회는 경제와 정치를 넘어 사회발전을 지속적으로 이루어낼 수 있는 기저 요인으로써 사회적 가치에 주목하고 있다. 2017년 출범된 현 정부는 이러한 시대적 요구에 부응하고자 사회적 가치 실현을 핵심 국정 기조로 삼아 가치의 전환을 통한 사회발전을 강하게 추진하고 있다. 사회적 가치는 사실 기존부터 논의되고 있는 공공성, 공익, 형평성, 정의, 공동체주의 등 행정 가치와 크게 다르다고 보기 어렵다. 하지만 다소 모호하고 추상적인 개념들을 '사회적 가치 실현에 관한 기본법안'과 같은 법령(안)과 각종 정책으로 구체화하면서 정부와 우리 사회가 추구해야 하는 가치와 실천내용이 무엇인가에 대한 정책 아젠다를 환기하였다. 또한 정부는 국민들의 생활과 밀착된 사회적 가치를 발굴·실행하고, 이에 대한 성과 체감도를 높이기 위해 중앙부처 뿐만 아니라 공기업·공단의 적극적인 활동을 유도하였다. 특히 공공기관 경영평가에 사회적 가치 실현과 관련된 내용들이 핵심 지표로 포함되면서 공공기관들은 사회적 가치 실현 성과를 높이기 위한 노력을 경주하고 있다. 이렇게 전방위적인 정부의 사회적 가치 추구 활동에 대해 일각에서는 비판적인 견해를 제기하기도 하지만 공공기관의 사회적 가치 실현은 매우 중요하다. 사회적인 가치를 보호하고 지속하는 것은 정부 존재의 당위성과 정당성을 부여하는 근본적인 이유이며, 또한 각종 이해관계로 인해 끊임없이 발생하는 충돌과 갈등을 예방·해결하고 사회의 응집성과 호혜성을 강화하여 지속가능한 발전을 달성할 수 있는 기초가 되기 때문이다.

그렇다면 지난 2년여 동안 핵심 국정과제로 추진되어 온 사회적 가치 실현 정책들은 과연 그 성과를 달성하고 있는가? 사회적 가치 실현을 위한 다양한 정책과 정부 활동이 그 목적을 달성하기 위해서는 현실에 부합하는 제도를 설계해야 하는 것은 물론

성과 점검을 통한 환류 기능이 전제되어야 한다(박명규·이재열, 2018; 남궁근, 2019: 36). 사회적 가치 성과에 대한 평가는 적절한 자원·자원의 배분 및 향후 추진전략을 수립하는데도 유용하지만, 무엇보다도 다양한 이해관계자들에 대한 책임성을 담보할 수 있는 중요한 수단이며, 조직 내부적으로도 실행·관리 역량 제고 및 추진체계 구축 등에 기여하여 사회적 가치 활동을 지속적으로 실행할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 근거가 될 수 있다. 다른 정책과 마찬가지로 사회적 가치 역시 그 성과가 측정되지 않으면 개선되기가 매우 어렵다. 하지만 사회적 가치는 공공재와 유사한 속성이 있기 때문에 사회 전체적으로 필요한 총량만큼 충분하게 공급되기가 어려울 뿐만 아니라, 화폐가치로 환산하기 어려운 경우가 많다. 따라서 사회적 가치 실현 성과 측정 시, 경제적 가치 측정도 중요하지만 정책대상자들 혹은 시민들의 주관적인 인식을 통해 인지된 성과를 객관적으로 평가하는 것이 매우 중요하다(이재열, 2019:23). 이러한 관점에서 본 연구는 지방공기업이 실현하고 있는 사회적 가치에 대한 성과를 정책대상자들의 인식에 기초하여 파악하였다. 이를 통해 공공부문의 사회적 가치 실현 성과를 점검하고, 향후 현실적합성이 높은 사회적 가치 실현 정책 수립에의 함의 및 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 사회적 가치의 개념과 구성요소

사회적 가치는 그 특성상 이론적으로 명확하게 정의하기는 어렵다. ‘사회적’이라는 개념도 다소 추상적이지만, 사회적으로 추구해야 하는 가치 역시 시대별·지역별로 매우 가변적이기 때문이다. 사회적 가치의 개념과 구성요소에 관한 논의는 개인과 사회는 구분되지만 동시에 서로 불가분의 관계에 있다는 관점에서 시작된다(Beck et. al., 1997; Abbott & Wallace, 2014). 여기에서 사회는 개인 간 혹은 개인과 제도 간 상호작용을 통해 변화하는 실체인데, 이러한 상호작용은 사회적으로 내재되어(embedded) 있기 때문에 개개인들의 역량을 배양하기 위한 기회제공 및 개인의 안녕(well-being)과 복지를 확보할 수 있는 자원이 사회적 가치로 논의되고 있다(Sen, 1985; Pettit, 2001; Abbott & Wallace, 2014). 따라서 개인의 사회적·경제적 안정성뿐만 아니라 사회 전반적인 응집

성과 통합성이 중요한 요소로 고려된다. 예를들어, Beck et. al.(1997)은 개인간 상호작용 역량(capabilities to interact; empowerment), 제도적 맥락에서의 포용성(inclusion), 사회경제적 안정성(socio-economic security), 사회적 응집성(cohesion)을 사회적 가치로 제시하였다. Abboott and Wallace(2014)는 Beck et. al. 의 연구를 구체화하여, 가구 소득, 빈곤수준, 사회적 지원, 정당가입·활동, 사회적 소속감, 정부 신뢰, 사회갈등, 교육수준, 건강상태 등 세부 지표들을 제시하였고, Berman and Phillips(2000)는 국가 차원뿐만 아니라 지역사회(공동체) 차원에서 고려해야 할 사회적 가치로써 소속감(identification)과 참여(participation) 역시 중요한 구성요소임을 밝혔다.

사회적 가치를 측정하는데 널리 활용되고 있는 영국의 사회적 가치법, GRI Standards, ISO26000 등의 주요 지표들은 이러한 이론들을 기반으로 작성되었다. 영국의 사회적 가치법(공공서비스법)은 사회적 가치를 '기업의 영리활동 및 지역사회 활동을 통해 재무적·비재무적 성과로 창출한 사회적 및 환경적 순편익과 가치'로 정의하면서, 개인은 물론 지역사회의 안녕(well-being)과 사회자본에 초점을 두고 있다. 이에 따라 ① 기술 및 고용촉진, ② 지역기업의 성장 지원, ③ 건강하고 안전한 공동체 구축, ④ 환경보호 및 개선, ⑤ 사회 혁신 촉진이라는 5가지 주제로 구분하여 지역주민 고용 증대, 사회적 약자 기회 확대, 지역주민의 기술향상, 청년 고용 개선성과, 윤리적 구매, 취약계층 독립을 위한 지원, CO₂ 배출감소, 녹색인프라 생성 등 40여개의 세부 내용을 포함하고 있다(손지은, 2018). GRI Standards는 사회적 가치를 경제적 측면(economic topic), 환경적 측면(environmental topic), 사회적 측면(social topic)으로 구분하여 경제적 성과와 시장영향력, 구매관행, 에너지, 대기오염배출, 환경규범 준수, 고용, 노사관계, 직장보건 및 안전, 교육훈련, 다양성과 균등한 기회, 지역사회, 공공정책 등을 사회적 가치의 주요 구성요소로 제시하고 있다. ISO26000에서는 사회적 책임(social responsibility)을 기관(조직)의 활동 및 결정에 대해 사회와 환경에 미치는 영향을 고려하는 주인의식을 가지는 것(Bowens, 2011)으로 정의하고, 조직의 지배구조(의사결정과정 및 구조), 인권, 노동관행·교육훈련·안전, 환경, 공정관행 등을 주요 구성개념으로 포함하고 있다.

국내 연구도 사회적 가치에 대해 공동체 차원의 발전과 사회의 질(quality) 제고를 위한 요소 및 경제·조직 측면의 요소를 포괄적으로 고려하고 있다. 고동현·이재열(2016), 박명규(2018)는 사회적 가치란 성장 위주의 패러다임을 극복하고 사회 혁신을 이루기 위한 원동력이라고 규정하면서, 사회경제적 안전성, 사회적 포용성, 사회적 응

집성, 사회적 역능성을 사회적 가치의 주요 구성요소로 제시하였다. 사회경제적 안전성은 사람들이 물질적·환경적 자원에 얼마나 쉽게 접근할 수 있는가를 나타내며 빈곤, 재해·재난, 실업 등이 중요한 지표가 된다. 사회적 포용성은 사회적 차별·배제 등(노동시장 참여, 공적·사적 서비스 혜택, 배려, 공존 등)이 주요 척도이며, 사회적 응집성은 사회적 연대감·소속감을, 사회적 역능성은 정치·정당 활동을 통해 공공 과정에 참여하여 기여할 수 있도록 하는 제도적인 지원을 의미한다(고동현·이재열 2016: 189-190, 박명규, 2018: 16). 요컨대 이 관점에서는 안전, 노동, 공공성, 상생, 지속가능성이 사회적 가치의 핵심요소이며 빈곤퇴치, 일자리 창출, 소수자 배려, 고용안정, 참여 등으로 구체화할 수 있다. 라준영(2018)은 사회적 가치의 개념을 사회적 관점과 경제학적 관점으로 구분하여 제시하였다. 사회적 관점에서의 사회적 가치는 개인과 공동체가 궁극적으로 추구해야 하는 규범이라고 정의하면서, 이에 따라 정의, 공정, 관용, 참여, 연대, 협력 등을 사회적 가치로 분류하였다. 이에 반해 경제학적 관점에서의 사회적 가치는 사람들의 수요를 해결하는 행위이다. 즉 정부, 기업 등 사회의 모든 조직은 가치를 창출하는 생산조직으로, 시장실패가 발생할 수 있는 공공재 생산과 같이 사회적으로 필요한 만큼 충분히 공급되지 못하는 재화와 서비스에 대한 수요를 해결하는 것이 사회적 가치라는 것이다(라준영, 2018:283). 김정인(2018:62-64)은 사회적 가치를 이론적·법령적 차원과 경제적 차원으로 구분하여, 포용적 성장의 기반 구축 및 이를 통한 경제성장이 사회적 가치의 중요한 방향이라는 점을 제시하였다. 예컨대 사회적 가치는 형평, 통합, 공유, 안전, 건강, 민주, 공개 등의 요소로 구성되며, 이에 기초하여 인권, 양질의 일자리, 안전한 근로환경, 사회적 약자배려, 지역사회 활성화 및 지역경제 공헌, 민주적 의사결정과 참여 실현 등 공공이익과 공동체 발전에 기여한다는 것이다. 이러한 논의는 관련 법령에서도 구체화되고 있다. 예를들어, 사회적기업육성법에서는 사회적 가치를 취약계층에 대한 사회서비스 제공, 일자리 제공, 지역사회 공헌을 통한 지역주민의 삶의 질 제고 등을 사회적 기업이 추구해야 하는 가치로 정의하고 있다(제1조 및 제2조). 또한 2016년에 발의된 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)에서는 사회·환경·문화적 가치와 경제민주화를 지향하면서, 정부가 실현해야 하는 사회적 가치로 일자리 창출, 인권 및 노동권, 안전, 사회적 약자에 대한 기회제공, 사회통합, 기업 간 상생, 환경의 지속가능성 등으로 구체화하였다.

사회적 가치의 개념에 대한 국내외 연구와 지침 등을 종합해보면, 사회의 응집성과 개인의 역능성, 사회경제적 안정성을 높이기 위한 경제·사회의 모든 부문에서 공

동체의 발전과 지속가능성에 기여할 수 있는 가치들이 공통적으로 논의되고 있다. 이를 위한 구체적인 개념 혹은 측정지표들은 일자리 창출과 양질의 일자리 확대, 사회적 약자배려, 지역사회 공헌, 안전, 노동권, 민주적 의사결정에의 참여, 환경지속성 등으로 제시할 수 있다.

〈표 1〉 선행연구 및 관련제도의 사회적 가치 구성요소 및 측정지표

구분	연구자·제도	구성요소	구체적 개념요소 (측정치표)
국외	Beck et. al. (1997), Abbott & Wallace (2014)	empowerment, socio-economic security, inclusion, cohesion	소득, 빈곤수준, 사회적 자원, 민주적 의사결정과 참여(정당활동), 사회적 소속감, 신뢰, 사회갈등, 교육수준, 건강 등
	Berman & Phillips (2000)	empowerment, socio-economic security, inclusion, cohesion, identification, participation	소득, 고용형태, 주거안정, 질병률, 사회보장서비스 접근성, 교육, 공평성, 소득불평등, 노동시장 참여, 안전, 참여, 공유이익, 소속감, 공동체계(언어), 상호작용, 문화·레저활동, 여가시간 등
	영국 사회적가치법 (공공서비스법)	promoting skills and employment, supporting the growth of responsible, creating healthier·safer and more resilient communities, protecting and improving our environment, promoting social innovation	지역주민 고용증대, 사회적 약자 기회 확대, 지역주민의 기술향상, 직원의 삶의 질 개선, 청년 고용 개선성과, 윤리적 구매, 취약계층 독립을 위한 지원, CO2 배출감소, 녹색인프라 생성 등
	GRI Standards	economic topic, environmental topic, social topic	경제적 성과와 시장영향력, 구매 관행, 에너지, 대기오염배출, 환경규범 준수, 고용, 노사관계, 직장보건 및 안전, 교육훈련, 다양성과 균등한 기회, 지역사회, 공공정책 등
국내	고동현·이재열 외 (2016)	사회경제적 안전성, 사회적 포용성, 사회적 응집성, 사회적 역능성	재정적 안정, 고용, 주거, 건강, 교육, 가족, 여가, 노동시장 참여, 공적·사적 서비스 혜택, 신뢰, 공통된 규칙·가치, 노동시장 참여, 제도적 지원 등
	김정인 (2018)	형평성, 공동체주의, 통합성, 보편성, 보장성, 지속가능성, 공유성, 포용적 성장, 민주성, 개방성, 윤리성, 공개성, 안전, 건강	인권, 노동권, 안전한 근로환경, 사회적 약자배려, 양질의 일자리, 지역사회 활성화 및 지역경제 공헌, 민주적 의사결정과 참여 실현
	라준영 (2018)	정의, 공정, 관용, 참여, 연대, 협력	사회적 약자 배려, 안전, 범죄예방, 노동/고용, 인적자원관리, 조직 내 차별해소, 빈곤지역의 경제활성화, 빈곤층 소득개선 등
	박명규 (2018)	안전·일자리, 혁신·역능성, 공동체·공공성, 상생·지속가능성	빈곤퇴치, 일자리 창출, 소수자 배려, 양극화 완화, 고용안전, 자율·도전·창의 네트워크, 혁신적 심성, 신뢰·협력·공유, 소통, 참여, 사회적 포용, 배려, 환경정의, 지속가능성, 선행과 자선 등

2. 지방공기업의 사회적 가치 개념과 구성요소

사회적 가치는 국가의 비전과 전략, 사회경제적 현안, 지역사회의 요청, 생활양식의 변화 등에 따라 개념과 구성요소가 상이하기 때문에 시대 및 관점에 따라 혹은 가치지향성에 따라 개념적 요소가 구성되는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 사회적 가치는 공동체의 발전과 지속가능성, 사회의 응집성과 역능성 및 사회경제적 안정성을 높이기 위한 핵심 요소로 고려되고 있다. 특히, 2017년 출범한 現 정부는 인간중심의 정책, 그리고 지속가능한 성장을 위한 핵심 전략으로 ‘사회적 가치 실현’을 주요 국정과제 설정하여 추진하면서, 인간 그 자체로서의 존엄성을 위한 인권, 안전, 노동 분야는 물론 고용창출과 노동의 질 개선을 통한 지속가능한 성장, 공공부문의 공공성 및 사회적 책임 실현을 통한 지역발전과 정부신뢰의 회복을 꾀하고 있다. 이에 따라 사회적 가치 실현의 주요 집행 수단(policy tools) 중 하나인 지방공기업이 추진하는 사회적 가치의 개념 역시 ‘인간존엄성 및 지속가능한 성장을 위한 사회적 책임 실현’으로 제시할 수 있다. 지방공기업은 현 정부의 주요 국정과제인 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’을 적극 실현하고 있으며, 특히 Berman and Phillips(2000), 영국의 사회적 가치법, GRI Standards, 고동현·이재열(2016), 김정인(2018) 등 국내외 연구에서 공통적으로 제시되고 있는 일자리 창출, 일자리 질 개선, 지역사회 공헌, 사회적 약자 배려 등 사회·경제 측면에서 사회적 가치를 확산하기 위한 적극적인 역할을 수행하고 있다. 또한 고용(일자리 창출 및 일자리 질 개선), 인권, 재난·안전관리, 노사, 상생 및 협력 등을 주요 구성요소로 설정하여 각 요소별 실행성과를 매년 점검하고 있다.

지방공기업 경영평가는 지방공기업이 추구해야 하는 사회적 가치를 지표화하여 평가함으로써, 각 기관이 무엇을 실현해야 하는가에 대한 방향·지침을 제시하고 사회적 가치 구현의 성과를 평가하고 있다. 지방공기업 경영평가에 따르면 지방공기업이 실현해야 하는 사회적 가치 범주는 크게 일자리 확대와 사회적 책임 부문으로 구분된다. 일자리 확대는 일자리 창출, 일자리 질 개선 측면의 성과를 측정하는 지표로 구성되어 있다. 일자리 창출 지표는 청년 의무고용, 시간선택제·유연근무·육아휴직·근로시간 단축노력 등 일·가정 양립을 위한 노력과 성과, 중장기 인력운용계획·신규채용시 정규직 채용여부·결원 대비 신규채용비율 등 일자리 창출을 위한 노력을 종합적으로 평가한다. 일자리 질 개선은 비정규직의 정규직 전환 노력과 실적을 평가하는 지표로, 비정규직의 정규직 전환 및 처우개선 노력, 기간제 근로자 정규직 전환 실적, 파견

용역 근로자 정규직 전환 추진실적 등을 평가한다.

사회적 책임부문은 고객 및 주민참여, 윤리경영, 노사상생, 재난·안전관리, 지역사회 공헌활동, 사회적 약자배려, 친환경 경영 등 지방공기업의 운영 및 활동과 관련한 다양한 지표로 구성되어 있다.¹⁾ 고객 및 주민참여 지표는, 고객 및 지역 주민이 공기업 경영에 참여할 수 있는 제도적 수준과, 참여를 통해 고객만족도를 높이기 위한 기관의 노력과 성과를 평가한다. 구체적으로, 주민·고객의 경영참여 및 만족도 제고를 위한 경영체제 구축·운영의 적절성, 고객 및 주민 의견 수렴의 적극성, 수렴된 의견을 공기업 운영에 반영한 실적과 성과 등을 평가한다. 윤리경영은 각종 불공정 행위나 부정·부패행위 근절 노력, 인권보호 및 공정사회 구현을 위한 노력과 성과를 평가하는 것을 주요 목적으로 한다. 예컨대 윤리경영을 위한 내부규정·교육·성범죄 노력 등 윤리경영 구축 노력, 인권경영을 위한 노력과 성과, 불공정거래 개선·고객피해 구제 등 공정사회 구현을 위한 노력, 기관의 투명성과 경영책임성을 제고하기 위한 기록관리 개선 노력 등이 포함된다. 노사상생은 기관의 발전 및 협력적 노사관계 정립을 위한 노사 간 노력과 성과를 평가한다. 구체적으로, 협력적 노사관계를 위한 제도 구축 노력, 노사 갈등 최소화, 단체협약 및 노사협의회 내용의 합리성, 기간제 근로자 및 용역 근로자 처우개선 노력 및 성과 등 노사상생을 위한 제도구축 및 개선 노력·성과를 평가한다. 재난·안전관리는 재해·재난 및 안전사고 사전예방과 사후처리 활동을 체계적·효과적으로 수행하기 위한 재난·안전관리시스템 구축 및 관리활동 수행의 적절성 등을 종합적으로 평가하는 지표이다. 여기에는 재난·안전관리 시스템 및 역량, 재난·안전사고 관리활동, 안전 관련 법적 기준 준수 및 지적사항 개선 등이 포함된다. 지역사회 공헌활동은 공공기관으로서 사회적 책임을 충실히 수행하기 위해 추진한 지역 내 다양한 공익 활동과 기여도를 평가하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 지역경제 활성화·골목상권 전용화페 구매·기관 보유시설 개방 등 지역사회·경제 공헌, 지역의 사회·문화·환경·경제 등 발전을 위한 공익사업 추진, 사회적 기업 생산품 및 사회적 협동조합 생산품 구매 실적, 사회적 지원 네트워크 운영 노력 및 성과 등을 종합적으로 평가한다. 사회적 약자 배려는 노인, 청소년, 신체장애자 등 생활능력이 미약한 사회적 약자를 위한 기회제공 및 서비스 제공활동, 기타 생활 개선을 위한 지원활동을

1) 이 외에, 리더십 지표에는 사회적 가치실현을 위한 기관장의 노력이 포함되어 있고, 조직·인사 지표에는 블라인드 채용, 채용비리 방지 등 사회적 가치 실현과 관련된 지표가 일부 포함되어 있다.

평가하는 것을 주요 목적으로 한다. 구체적으로, 사회적 약자 관리 시스템, 사회적 약자 고용 실적, 장애인 의무고용, 중소기업제품·중증장애인생산품 우선 구매 등의 실적을 평가하고 있다. 친환경 경영은 쾌적한 환경에서 생활할 권리 보장을 위해 환경보전 및 환경오염을 방지하기 위한 노력을 평가하는 지표이다. 구체적으로 친환경 경영 추진 노력, 친환경·녹색제품 활용 및 구매 실적, 온실가스 감축 목표달성률 등을 평가한다.

〈표 2〉 지방공기업 경영평가의 사회적 가치 지표 세부 내용

구분	중분류	세부지표
일자리 확대	일자리 창출	청년 의무고용, 일-가정 양립을 위한 노력과 성과(시간선택제, 유연근무·육아휴직·근로시간 단축노력 등), 일자리 창출을 위한 노력(중장기 인력운용계획·신규채용 시 정규직 채용여부·결원 대비 신규채용비율 등)
	일자리 질 개선	비정규직의 정규직 전환 및 처우개선 노력, 기간제 근로자 정규직 전환 실적, 파견·용역 근로자 정규직 전환 추진실적 등
사회적 책임	주민참여	주민·고객의 경영참여 및 만족도 제고를 위한 경영체제 구축·운영의 적절성, 고객 및 주민 의견 수렴의 적극성, 수렴된 의견을 공기업 운영에 반영한 실적·성과 등
	윤리경영	윤리경영을 위한 내부규정·교육·성범죄 노력 등 윤리경영 구축 노력, 인권경영을 위한 노력과 성과, 불공정거래 개선·고객피해 구제 등 공정사회 구현을 위한 노력, 기관의 투명성과 경영책임성을 제고하기 위한 기록관리 개선 노력 등
	노사상생	협력적 노사관계 구축을 위한 제도 구축 노력, 노사 갈등 최소화, 단체협약 및 노사협의회 내용의 합리성, 기간제 근로자 및 용역근로자 처우개선 노력 및 성과 등 노사상생을 위한 제도구축 및 개선 노력·성과
	재난·안전관리	재난·안전관리 시스템 및 역량, 재난·안전사고 관리활동, 안전 관련 법적 기준 준수
	지역사회공헌	지역경제 활성화·공목상권 전용화페 구매·기관 보유시설 개방 등 지역사회·경제공헌, 지역의 사회·문화·환경·경제 등 발전을 위한 공익사업 추진, 사회적 기업 생산품 및 사회적협동조합 생산품 구매 실적, 사회적 지원 네트워크 운영 노력 및 성과 등
	사회적 약자배려	사회적 약자 관리 시스템, 사회적 약자 고용 실적, 장애인 의무고용, 중소기업제품·중증장애인생산품 우선 구매 등
	친환경 경영	친환경 경영 추진 노력, 친환경·녹색제품 활용 및 구매 실적, 온실가스 감축 목표 달성률 등

3. 사회적 가치의 성과 측정에 대한 논의

사회적 가치의 성과, 즉 사회성과는 조직 활동의 결과물이다(남궁근, 2019: 45; 라준영, 2018: 284). 여기에서의 조직은 민간조직과 공공조직이 모두 포함되는데,²⁾ 조직

2) 사회적 가치를 추구하는 주체(조직)가 누구인가에 대한 관점은 크게 실체론적 관점(substantialism)

의 특성에 따라 사회적 가치의 경제적 성과를 측정하는 방법과 사회적 성과를 측정하는 방법으로 구분할 수 있다. 우선 경제적 성과는 주로 화폐가치를 통해 측정되며, 이윤(편익)과 비용의 차이를 가격·화폐단위로 환산하여 사회성과를 평가한다(라준영, 2018: 284). 이러한 사회성과 추정에는 일반 시장가격 추정방식, 공급의사 가격 추정방식, 지불의사 추정방식, 대체방안 비용 추정방식, 추가투입비용 추정방식, 추가거래 기회 제공방식 등 다양한 비용추정 방식이 있다(김동건 2004; 조영복·류정란, 2013; 라준영, 2018). 또한 SROI(Social Return on Investment, 사회적투자수익률), SIB(Social Impact Bond, 사회성과연계채권), SPC(Social Progress Credit, 사회성과인센티브 제도) 등의 평가방법론이 사회성과를 경제적·정량적으로 평가하는데 활용되고 있다. 사회성과를 화폐가치로 환산하여 성과를 측정하는 방법은 사회적 가치 유형에 상관없이 사회성과를 동일한 기준으로 산출하여 비교·평가할 수 있다는 장점이 있다. 이를 통해 사회적 가치를 창출하는 조직이 산출한 사회적 가치의 절대적 크기를 비교할 수 있으며, 경제적 효율성과 사회적 효율성을 비교할 수 있는 유용한 도구가 될 수 있다(라준영, 2018: 307). 그러나 산업특성, 수혜대상 등에 따라서 화폐화 할 수 있는 사회적 가치의 범위가 상이할 수 있다. 화폐가치화는 직접적으로 발생한 성과를 기초로 측정하기 때문에 간접적 성과³⁾나 무형적(intangibles)인 성과⁴⁾ 등은 화폐가치로 환산하기

과 관계론적 관점(relationalism)으로 구분할 수 있다. 실체론 관점에 따르면 사회성과의 실현 주체가 정부인 반면, 관계론 관점에서는 민간부문·영리조직, 사회적 경제조직, 그리고 개별 시민과 공동체가 사회적 가치의 실현 주체가 된다(이재열, 2018:366-367, 박명규, 2018: 39). 이러한 관점에 기초하여 사회적 경제조직이나 협동조합과 같이 사회구성원들의 자발적 참여를 통해 사회적 가치를 실현하는 모델(참여주도형), 정부의 주도적인 역할을 통해 사회적 가치를 실현하는 모델(정책개입형), 대기업·영리조직들의 사회적 책무와 공헌을 통해 사회적 가치를 실현하는 모델(사회공헌형)이 있다(박명규: 2018: 46-47). 하지만 어느 관점에서 접근하더라도 사회적 가치의 성과는 결국 정부, 지방정부, 영리 조직, 공동체 등 조직의 성과물이라고 볼 수 있다.

- 3) 직접적 편익은 (공공)사업의 일차적인 목적과 관련된 비용 및 편익을 의미하고, 간접적인 것은 이차적인 목적, 즉 부가적 편익이나 비용을 의미한다. 비용과 편익 산출 시, 간접적인 효과도 실질적이면서 측정할 수 있는 것이라면 모두 포함시켜야 하나(김동건, 2004: 60-61), 화폐가치로 환산하기가 매우 어렵다.
- 4) 유형적 성과는 통상적으로 시장에서 평가될 수 있는 편익과 비용을 의미하는 반면, 무형적인 것은 형태가 없으므로 시장가격으로 평가되기가 어렵다. 예를들면 관계사업 후 주위 환경이 아름다워진다면 무형적 편익이 발생한 경우이고, 반대로 관계사업으로 인해 자연이 훼손되었다면 오히려 무형적 비용이 발생한 경우이다. 이러한 무형적 효과에 대한 화폐가치 평가는 매우 어려우나, 사업의 목적과 직결되는 중요한 성과들이므로 적절한 방법을 통해 그 가치를 측정할 필요가 있다(김동건, 2004: 63).

어려운 경우가 대부분이고(김동진, 2004: 60-63), 또한 사회적 가치 간 상대적 중요성을 반영하기가 어렵다는 한계가 있다(라준영, 2018: 310).

이러한 경제적 성과 측정 관점에서의 한계를 극복하고자 사회적 가치 추구 활동의 사회적 성과를 측정하려는 시도가 활발히 진행되었다. 1960년대 이후에는 주관적인 차원의 삶의 질 수준과 성과를 측정하려는 시도들이 이루어졌으며, 1990년대 이후에는 사회의 질 수준뿐만 아니라 사회의 가치, 공동체의 지속가능성을 제고하고 이에 대한 성과를 측정하려는 노력이 강화되었다(이재열, 2018: 376). 공공 정책에 대한 가치 평가는 정부 및 공공조직의 당위성과 지속가능성 측면에서 매우 중요하나, 정부가 실현하고자 하는 사회적 가치에 대한 경제적 관점에서의 접근은 사회적 가치의 질(quality)을 간과할 수 있다. 사회적 가치는 대체로 공공재 혹은 외부효과와 유사한 특성이 있기 때문에 시장실패가 발생할 우려가 클 수 있다는 점에서 화폐가치로 환산하여 측정하기 어렵다. 또한 정책대상자 혹은 일반시민들이 추구하는 가치와 수요의 우선순위를 반영하는데 한계가 있기 때문에 정책의 당위성, 시행주체(정부 및 공공기관)의 정당성과 책임성 확보가 어려워 사회적 가치 실현활동의 성과를 종합적으로 측정·판단하는데 미흡한 측면이 있다. 요컨대 신뢰, 협력, 포용 등 사회적 가치의 특징들은 정량화하기가 매우 어려우므로, 경제적 관점(화폐가치)만으로는 공공조직 혹은 정책의 효과로 창출되는 사회적 가치의 성과를 충분히 설명하기 어렵다. 따라서 정성적 지표 혹은 주관적 인식에 대한 지표를 고려하는 것이 반드시 필요하다.

주관적 인식을 활용한 성과 평가는 객관적 자료를 활용한 평가의 문제점을 개선하기 위한 대안으로 활용되고 있으며, 특히 서비스 공급자 중심의 평가를 보완할 수 있는 방안으로 평가받고 있다(Van Ryzin 2004; Morgeson III, 2014). 즉, 이러한 관점은 성과 측정 시 질적 측면을 보다 강화하여 대상집단의 만족도, 행정기관의 대응성, 민주성을 중요한 기준으로 고려하는 평가방법으로(Slaughter, 1986, Ammons, 1996, 사공영호 외, 2000, 손지은 2016: 30재인용), 정부 정책의 성과에 대해 정책 대상자들이 느끼는 주관적인 만족도나(한인섭, 2009; 임동진·장순희, 2014) 체감도(허만형, 2001; 최진욱·구교준·김태은, 2007; 조태준·윤수재·이도석, 2013; 박순애·손지은, 2016)가 이에 해당한다. 이러한 관점에서의 사회적 성과 평가는 정부가 추구하는 가치와 정책 성과의 질·영향을 평가하는데 있어 수혜자들의 인식이 본질적이라는 결론으로 귀결될 수 있으며(한인섭, 2009), 결국 이러한 관점은 정책 산출물에 대한 사회적 영향을 살펴보는 것이라고 할 수 있다. 성과평가의 범주를 기존의 산출 및 결과뿐만 아니라

정책수요자들에 대한 영향(impact)을 성과평가의 범주에 포함함으로써 사회적 가치 실현의 목적에 보다 충실한 평가를 할 수 있다(고동현·이재열 2016: 209-210). 또한 정부가 추구하는 다양한 가치 실현 정책에 대한 만족도 조사는 기관의 활동에 대한 평가 정보를 해당 기관에 제공함으로써 공공기관의 책임성을 제고하고, 기관의 목표 및 활동에 대한 우선순위 결정에 있어 유용한 정보를 제공할 수 있다(Morgeson III, 2014; 손지은, 2016: 31).

Ⅲ. 분석자료 및 연구모형

1. 분석자료

본 연구에 사용된 자료는 2018년도 및 2019년도 지방공기업 경영평가의 사회적 가치 범주의 지표별 평가 점수와 2018년도 및 2019년도 고객만족도 조사 결과이다. 지방공기업 고객만족도 조사는 지방공기업의 시설·서비스를 이용한 고객들을 대상으로 매년 조사하고 있으며, 2018년도에는 총 358개 기관을 대상으로 108,865명의 샘플을 조사하였고, 2019년에는 368개 기관⁵⁾을 대상으로 111,479명의 만족도를 조사하였다.⁶⁾ 만족도 조사는 면접조사와 전화조사로 실시되는데, 도시철도공사 유형은 전수 면접조사로 진행되며, 상·하수도과 광역시설관리공단 유형은 전화조사로 만족도 조사를 실시한다. 그 외 도시개발공사, 특정공사·공단, 관광공사, 시설관리공단, 기초환경시설공단은 면접조사와 고객명부에 의한 전화조사를 병행하여 만족도를 조사한다. 지방공기업 경영평가 대상 기관은 자치단체가 설립한 지방공사·공단 전체이며 2018년도 153개 기관, 2019년도 159개 기관이 평가를 받았다.⁷⁾ 사회적 가치 평가 범주는 2018년도(2017년도 실적평가)에 처음 신설되었기 때문에 2018년도와 2019년도 2개년 자료를 활용하였다.⁸⁾

5) 전체 지방공기업 369개 중 고객이 없는 제주에너지공사를 제외하여 368개 기관이 조사대상이다(제주에너지공사는 매년 제외).

6) 광역 단위의 공기업은 각 기관별 600명(환경공단은 400명), 기초단위의 공기업은 각 기관별 200명(시설공단은 400명)이 조사대상으로 선정된다.

7) 기초자치단체의 직영기업(상하수도)은 별도의 평가팀에서 평가하여 점수와 등급을 산출하기 때문에 지방공기업평가원에서 직접 평가하는 광역직영기업과 지방공사·공단만 포함하였다.

2. 연구모형 및 측정변수

본 연구에서는 2개년 경영평가 점수(사회적 가치 범주)와 고객만족도 조사 결과를 활용하여 Pooled OLS 방법으로 분석을 하였다. 경영평가는 조사연도의 전년도 실적을 평가하는 반면, 고객만족도는 조사연도의 만족도를 평가하기 때문에 1년의 시차를 두도록 연구 모형을 설계하였다.⁹⁾

$$Y_t = \alpha + \sum \beta_i X_{it-1} + \epsilon_t$$

Y = 사회적 가치의 주관적 성과 (고객만족도)

X = 사회적 가치활동(일자리 창출, 일자리 질 개선, 노사상생, 고객 및 주민참여, 지역사회공헌, 사회적 약자배려, 재난안전관리 지표의 점수), 통제변수(조직연령, 조직규모)

본 연구에 활용된 주요 변수 및 측정항목은 다음과 같다. 우선, 종속변수인 사회적 가치 성과는 지방공기업 활동의 질적 성과를 대표한다고 볼 수 있는 고객만족도 점수로 설정하였다.¹⁰⁾ 설명변수는 지방공기업평가의 사회적 가치 범주를 구성하고 있는 일자리 창출, 일자리 질 개선, 노사상생, 고객참여, 지역사회공헌, 사회적 약자배려, 재난안전관리 지표의 점수이다.¹¹⁾ 각 지표들은 정량지표와 정성지표가 혼합되어 있거나

8) 경영평가는 매년 3월부터 실시되기 때문에, 2018년도에 실시된 경영평가는 2017년 실적을 평가하고, 2019년도에 실시된 경영평가에서는 2018년 실적을 평가한다.

9) 예컨대, 2018년도 한해동안 시행한 지방공기업의 사회적 가치 실현 활동의 결과가 2019년도에 실시한 고객만족도 점수에 미친 영향을 볼 수 있도록 하였다.

10) 여기에서 사용한 고객만족도 점수는 설문조사를 실시하여 산출된 점수로, 각 구성부문 점수의 산술평균 방식으로 계산된다. 고객만족도 설문은 서비스환경 부문, 서비스 과정부문, 서비스결과 부문, 사회적 만족 부문, 전반적 만족 부문으로 구성된다. 각 항목은 사회적 가치의 개념요소를 포함하고 있기 때문에 고객만족도 점수는 사회적 가치를 측정하는 질적 자료가 된다고 볼 수 있다. 예컨대 서비스 환경부문은 공공서비스의 편의성과 쾌적성을 측정하는 문항으로 구성되어 있고, 서비스 과정부문은 접근성, 대응성, 신속성을 측정하는 문항으로 구성되어 있다. 또한 서비스 결과 부문은 공공서비스의 편의성, 신뢰성, (수요)충족성을 측정한다. 사회적 만족 부문은 공익성, 공정성, 지속성을 측정하며 전반적 만족도는 서비스 품질의 향상 수준 및 상대적·절대적 만족 수준을 측정하는 문항으로 구성되어 있다. 한편, 경영평가 상의 고객만족도 지표는 설문조사 점수 이외에 “전년대비 개선도”점수가 포함되므로 각각은 서로 다른 개념이라는 점에 유의할 필요가 있다. 경영평가상의 고객만족도 점수는 설문조사 결과 60점, 개선도 점수 40점으로 가중치가 부여되어 산출된다.

11) 사회적 가치지표에는 이 외에도 친환경 경영 지표와 윤리경영 지표가 포함되어 있으나, 친환경

혹은 정성지표의 성격을 갖는다. 통제변수로는 기업의 특성과 관련된 조직연령, 조직 규모(인력규모), 공사·공단여부¹²⁾ 등을 포함하였다. 또한 2년치 데이터를 통합하여 분석하였기 때문에 연도 더미 변수를 포함하였다.

사회적 가치는 지역의 발전경로와 문화, 현실에 기초하기 때문에 인구밀집도, 인구수·인구특성, 산업구조, 지역소득 등 지역여건이나 지역규모에 따라 상이할 수 있다(엄한진, 2018: 153). 이러한 점을 고려하여 전체 지방공기업의 사회적 가치 실현성과를 살펴보는 동시에, 기관특성(공사·공단)에 따른 성과와 지역 특성(수도권·비수도권)에 따른 사회적 가치 실현 성과를 살펴보았다.

〈표 3〉 변수의 구성항목

구분	항목	구성변수	측정
종속 변수	사회적가치 실현성과	지방공기업 고객만족도(종합만족도)	고객만족도 점수 (서비스환경, 서비스과정 등 구성요소는 Likert 7점 척도로 측정)
설명 변수	사회적 가치 활동	일자리 창출	경영평가점수(정량+정성, 100점 환산)
		일자리 질 개선	경영평가점수(정량+정성, 100점 환산)
		노사상생	경영평가점수(정성, 100점 환산)
		고객 및 주민참여	경영평가점수(정성, 100점 환산)
		지역사회 공헌	경영평가점수(정량+정성, 100점 환산)
		사회적 약자배려	경영평가점수(정량+정성, 100점 환산)
		재난·안전관리	경영평가점수(정성, 100점 환산)
통제 변수	조직자원·규모	조직연령	2018년 및 2017년 - 기관설립연도
		조직규모(인력규모)	정규직 인원 ¹³⁾
더미 변수	-	기관특성	공사=1, 공단=0
		지역특성	수도권=1, 비수도권=0
		연도	2018=1, 2017=0

경 경영은 세부 지표별로 적용되는 기관이 다르기 때문에 분석에서 제외하였고, 윤리경영은 윤리·인권경영, 기록물 관리 등 기관 내부에 한정된 내용으로 구성되어 있어 제외하였다.

12) 지방공사와 지방공단 분류는 단순히 기업명에 따라 분류하지 않고, 해당 기관이 수행하고 있는 실질적인 사업 성격에 따라 분류하였다. 예를들어 광명도시공사의 경우, 기관명은 공사이지만 위탁사업만을 수행하고 있기 때문에 사업 성격에 따라 공단으로 분류하였다. 이러한 분류기준은 지방공기업 경영평가에서도 적용하고 있다.

13) 정규직에는 무기계약직이 포함된다. 무기계약직이라는 용어는 공무원, 기능직 등 기관별로 상이하게 표현되기도 한다.

IV. 분석결과

1. 사회적 가치 실현성과에 대한 차이 분석

기관특성과 지역특성에 따라 사회적 가치 실현성과에 차이가 있는가를 분석하였다. 우선, 기업적 특성이 강한 지방공사와 위탁·대행 업무를 주로 수행하는 지방공단으로 구분하여 사회적 가치 실현성과의 차이를 살펴보았다. 사회적 가치 실현성과의 주관적 성과지표로 볼 수 있는 고객만족도는 지방공사가 86.118점, 공단이 86.008점으로 공사의 평균점수가 아주 약간 높게 나왔으나 통계적으로 유의한 차이는 없는 것으로 나타났다. 이는 각 공사와 공단의 고유 사업과 목적은 상이하지만, 공공기관으로서 준수해야 하는 각종 지침, 민원처리 기간 및 절차, 시설운용 시간 및 운영의 자율성 측면에서 공사와 공단 간 큰 차이가 없기 때문인 것으로 보인다. 공사·공단의 사회적 가치 실현 활동별 차이를 분석한 결과를 살펴보면, 일자리 창출 활동은 공사와 공단의 평균이 각각 88.914점, 89.579점으로 공단유형이 다소 높은 것으로 나타났고, 일자리 질 개선의 경우 공사는 87.978점, 공단은 88.669점으로 공단의 평균이 더 높았으나 통계적으로 유의한 차이는 발견되지 않았다. 노사상생, 고객 및 주민참여, 재난·안전관리 지표 역시 공사와 공단 간 차이가 유의하지 않은 것으로 나타났다. 그러나 지역사회 공헌은 공단이 87.718점, 공사가 82.520점으로 나타나 공단의 활동이 더욱 긍정적으로 평가되었으며($t\text{-value}=-4.246, p=.000$), 사회적 약자배려 활동 역시 공단이 공사보다 더욱 긍정적으로 평가되었다($t\text{-value}=-6.261, p=.000$).

다음으로, 지역특성에 따른 지방공기업의 사회적 가치 실현성과에 차이가 있는지를 살펴보기 위해 수도권 지역과 비수도권 지역으로 구분하여 분석하였다. 분석결과, 주관적 성과지표인 고객만족도는 수도권 지역이 86.637점, 비수도권 지역이 85.417점으로 나타나 수도권 지역에 소재한 공기업의 성과가 더 높은 것으로 나타났다($t\text{-value}=2.722, p=.007$). 사회적 가치 실현 활동 중에서는 일자리 창출(수도권 89.853점, 비수도권 88.872점), 일자리 질 개선(수도권 89.058점, 비수도권 87.824점), 노사상생(수도권 86.097점, 비수도권 85.741점) 항목은 모두 수도권 지역이 비수도권 지역에 비해 긍정적인 것으로 나타났지만 통계적인 유의성은 나타나지 않았다. 한편, 고객 및 주민참여는 수도권 지역이 85.690점, 비수도권 지역이 84.278점으로 수도권 지역에서 보다 긍정적인 것으로 분석되었다($t\text{-value}=2.292, p=.023$). 또한 지역사회 공헌(수도권

87.581점, 비수도권 84.577점)과 사회적 약자 배려(수도권 88.234점, 비수도권 85.0점) 역시 수도권 지역이 비수도권 지역보다 긍정적인 것으로 나타났으며 통계적 유의성이 있는 것으로 나타났다(t -value=3.130, p =.002; t -value=3.185, p =.002). 재난·안전관리에서도 수도권(85.475점)이 비수도권(83.454점)에 비해 평균점수가 높은 것으로 나타났다(t -value=2.944, p =.003).

이러한 분석 결과를 통해 지방공기업의 사회적 가치 실현과 관련된 활동은 기관 특성에 따라 다소 차이가 있을 것이라는 점을 예상해볼 수 있다. 특히 지역특성에 따라서는 사회적 가치 실현 활동에 차이가 있는 것은 물론, 이러한 사회적 가치 실현 활동과 관련한 변수들이 사회적 가치 실현성과에 영향을 미칠 수 있다는 점을 추론해볼 수 있다.

〈표 4〉 지방공사·공단 사회적 가치 실현성과 및 사회적 가치 활동 비교

[1] 기관 특성에 따른 사회적 가치 실현성과 차이: 공사 vs. 공단									
항목	항목설명	공사			공단			t값	유의 확률
		N	평균	SE	N	평균	SE		
사회적 가치 실현성과	고객만족도	91	86.118	3.115	204	86.008	4.173	.251	.802
사회적 가치 실현 활동	일자리 창출	91	88.914	12.531	204	89.579	12.478	-.422	.673
	일자리 질 개선	91	87.978	12.034	204	88.669	11.640	-.466	.642
	노사상생	91	86.378	7.030	204	85.720	4.647	.817	.416
	고객 및 주민참여	91	84.649	5.673	204	85.157	5.175	-.756	.450
	지역사회 공헌	91	82.520	10.880	204	87.718	6.353	-4.246***	.000
	사회적 약자배려	91	81.311	10.953	204	89.039	6.466	-6.261***	.000
	재난·안전관리	91	83.668	6.870	204	84.855	5.502	-1.453	.148
[2] 지역 특성에 따른 사회적 가치 실현성과 차이: 수도권 vs. 비수도권									
항목	항목설명	수도권			비수도권			t값	유의 확률
		N	평균	SE	N	평균	SE		
사회적 가치 실현성과	고객만족도	151	86.637	3.432	144	85.417	4.208	2.722***	.007
사회적 가치 실현 활동	일자리 창출	151	89.853	12.705	144	88.872	12.258	.674	.501
	일자리 질 개선	151	89.058	11.512	144	87.824	11.995	.902	.368
	노사상생	151	86.097	5.247	144	85.741	5.745	.557	.578
	고객 및 주민참여	151	85.690	5.095	144	84.278	5.489	2.292**	.023
	지역사회 공헌	151	87.581	7.142	144	84.577	9.248	3.130***	.002
	사회적 약자배려	151	88.234	8.269	144	85.000	9.167	3.185***	.002
	재난·안전관리	151	85.475	5.726	144	83.454	6.067	2.944***	.003

주: ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준 하에서 유의함을 나타냄

2. 인과모형의 추정

공사·공단 전체를 대상으로 분석한 결과를 살펴보면, 일자리 질 개선, 노사상생, 재난·안전관리 수준이 주관적 사회적 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 일자리 질 개선이 긍정적일수록 사회적가치의 주관적 성과인 고객만족도 수준이 높아지는 것으로 분석되었다($\beta=.112$, $p=.072$). 이러한 결과는 다수의 선행연구(고동현·이재열, 2016; 한권희·이영환·복홍석, 2009; 정원식·정한식, 2013, 박명규, 2018)에서 제시한 바와 같이, 일자리 질 개선은 비정규직의 정규직 전환·처우개선 등 고용안정성을 강화함으로써 근로자들의 삶의 질뿐만 아니라 소속감, 책임감 등을 고취하여 궁극적으로 공공 서비스의 품질을 향상하여 사회적 가치를 제고하는데 기여할 수 있다는 점을 시사한다. 또한 노사상생이 긍정적일수록 고객만족도 수준이 높은 것으로 분석되었다($\beta=.133$, $p=.068$). 노사상생은 경영진과 근로자 간 협력적 관계 구축 및 정보제공, 단체협약의 합리성과 같이 조직 내부 운영과 관련한 항목이 포함된다. 하지만 이 외에 노사갈등이나 노사분쟁을 최소화하기 위한 노력과 노사분쟁으로 인한 지역사회에의 피해나 물의 최소화 노력, 노사갈등 사전예방 관리 시스템 구축·운영 등 주민·고객이 이용하는 시설물의 운영과 밀접한 요인이 포함되며, 또한 기간제 근로자 및 용역근로자의 처우개선 등 비정규직 노동자들의 근로안정성도 평가하고 있다. 요컨대, 시민과 고객이 이용하는 시설물과 서비스를 안정적으로 제공하고, 근로자들의 근로안정성을 높이는 것이 사회적 가치 증진에 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 재난·안전관리 역시 사회적 가치 실현성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다($\beta=.142$, $p=.038$). 즉, 재해·재난·안전사고를 사전적으로 예방하기 위한 활동, 안전 기준 준수, 안전사고 발생 후 사후 처리 등에 대한 평가가 높을수록 고객만족도가 높은 것으로 나타났다. 또한 수도권 지역에 소재한 공사·공단에 대한 고객만족도가 비수도권 소재 공사·공단의 고객만족도보다 더 긍정적인 것으로 나타났으며($\beta=.136$, $p=.020$), 2017년도에 비해 2018년도에 사회적 가치 실현 성과가 더 긍정적인 것으로 분석되었다($\beta=.119$, $p=.042$). 이러한 결과를 통해 앞서 살펴본 선행연구들과 같이 일자리 질 개선, 노사관계, 안전이라는 요소가 사회적 가치의 중요 구성요소라는 점을 확인할 수 있다.

한편, 지방공사만을 대상으로 사회적 가치 실현성과의 영향요인을 살펴본 결과, 전체 기관을 분석한 결과와 달리 일자리 질 개선만 사회적 가치에 통계적으로 유의한

정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta=.280, p=.029$). 지방공사는 공공성과 더불어 수익성 추구가 요청되며, 공단유형에 비해 규모가 큰 기관들이 많기 때문에 공단에 비해 비정규직·기간제근로자·파견용역자가 많아 고용안정성이 다소 낮은 측면이 있다. 따라서 공사의 경우에는 비정규직의 정규직 전환 실적과 절차, 처우개선 등 근로자의 일자리 질 개선을 통해 고용안정성 강화에 기여함으로써, 근로자들의 소속감과 조직 몰입 등을 고취하여 궁극적으로 지방공사가 제공하는 서비스의 품질을 향상하여 사회적 가치를 제고하는데 기여할 수 있다. 이는 고용안정성이 낮으면 직무 및 조직에 대한 태도 역시 부정적이라는 기존의 선행연구(이도화·이상민, 2000; 구혜란, 2005; 한권희·이영환·복홍석, 2009; 정원식·정한식, 2013)들을 살펴볼 때 매우 의미있는 결과로 볼 수 있다.

지방공단만을 대상으로 분석한 결과 지역사회 공헌활동, 사회적 약자배려와 재난·안전관리 측면이 사회적 가치 제고에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 우선, 지역사회 공헌활동은 사회적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta=.197, p=.032$). 다수의 선행연구에서와 같이 지역경제 활성화를 위한 각종 활동, 예컨대 골목상권·지역사랑 전용화폐 및 상품권 구매, 사회적 기업·사회적협동조합 생상품 구매, 자치단체 숙원사업 해결 등을 통한 지역경제에의 기여는 사회적 가치 제고에 기여한다고 볼 수 있다. 그러나 공사유형과 달리 공단유형에서 지역사회 공헌활동이 유의한 결과를 보이는 것은, 지역경제에의 기여 이외에 특성화된 사회공헌 프로그램 개발 및 실행, 지역주민(공동체) 발전을 위해 추진한 다양한 실적, 각종 법규·제도·자치단체 등에 대한 제안으로 자치단체의 발전을 가져온 실적 등 지역공동체의 발전을 위한 비경제적 요인들이 영향을 미쳤기 때문이라고 볼 수 있다.¹⁴⁾ 한편, 지역사회 공헌활동과는 달리, 사회적 약자 배려 활동은 사회적 가치 제고에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다($\beta=-.168, p=.065$). 사회적 약자배려 활동의 내용을 살펴보면, 봉사활동, 소외계층 지원, 사회적 약자 관리·지원과 관련한 측면도 있지만, 사회적 약자 고용실적(고졸자 등 기능인재 추천채용, 북한이탈주민, 다문화가정 고용 실적)과 같은 사회적 약자 채용 우대 사항이 포함되어 있다. 이는 사회통합과 포용성, 그리고 사회의 응집성을 향상하는데 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만(고동현·이재열 외, 2016; 김정인, 2018; 라준영 2018; 박명규, 2018), 이러한 활동 수준이 공정성 혹은 형평성이라는 가치 혹은 일반시민들의 기대와 상반되지 않는가에 대해 고민해볼 필요가 있다. 특히 공

14) 비경제적 측면의 평가내용은 대체로 공단 유형의 지역사회 공헌활동에 포함되어 있다.

단 유형의 경우, 인력규모가 공사 유형에 비해 상대적으로 작기 때문에 사회적 약자의 채용은 기관의 효율성 측면보다는 포용적 관점에서 접근하여 정원의 선발 혹은 별도의 채용 시기·절차 방안을 고려하고, 동시에 이에 대한 시민사회와의 적극적인 소통 및 제도에 대한 홍보가 강화될 필요가 있다고 판단된다. 재난·안전관리 활동은 사회적 가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다($\beta=.170$, $p=.036$). 이를 통해 다수의 선행연구에서 논의된 바와 같이 안전 역시 사회적 가치의 주요 구성요소라는 점을 알 수 있다.

〈표 5〉 지방공기업의 업무특성(공사·공단)에 따른 사회적 가치 실현성과의 영향요인

	전체				공사				공단			
	β	std	t	VIF	β	std	t	VIF	β	std	t	VIF
일자리창출	.008	.018	.144	1.063	.089	.029	.757	1.356	.038	.022	.563	1.048
일자리 질 개선	.112*	.020	1.808	1.231	.280**	.033	2.225	1.565	.010	.026	.141	1.276
노사상생	.133*	.051	1.829	1.696	-.110	.069	-.700	2.431	.121	.073	1.483	1.564
고객 및 주민참여	-.081	.051	-1.163	1.555	-.030	.080	-.204	2.085	-.115	.064	-1.446	1.488
지역사회공헌	.092	.036	1.176	1.953	.046	.040	.326	1.949	.197**	.060	2.161	1.955
사회적 약자배려	-.071	.034	-.911	1.926	.147	.040	1.040	1.992	-.168*	.058	-1.853	1.936
재난안전관리	.142**	.044	2.090	1.479	.145	.056	1.181	1.497	.170**	.061	2.117	1.515
조직연령	-.002	.033	-.034	1.088	.134	.048	1.105	1.457	-.032	.049	-.426	1.338
인력규모	-.058	.000	-1.016	1.052	-.033	.000	-.291	1.301	-.063	.001	-.862	1.276
수도권	.136**	.450	2.337	1.080	-.134	.725	-1.182	1.268	.264***	.589	3.771	1.155
연도	.119**	.449	2.043	1.079	-.035	.672	-.323	1.166	.185***	.570	2.698	1.105
(상수)		4.332	16.102			5.501	13.271			6.370	10.815	
N	295				91				204			
R ² (수정된 R ²)	.114 (.080)				.202 (.091)				.185 (.139)			
F	3.323 (.000)				1.816 (.065)				3.969 (.000)			
Durbin-Watson	1.403				2.208				1.237			

주: ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준 하에서 유의함을 나타냄

지역특성에 따른 지방공기업의 사회적 가치 실현성과의 영향요인을 탐색하기 위해 수도권 지역과 비수도권 지역을 구분하여 분석하였다. 전체 기업을 대상으로 한 분석에서는 앞의 분석결과(〈표 4〉)와 유사하게 일자리 질 개선과 재난·안전관리 수준이 주관적 사회적 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 일자리 질 개선이 긍정적일수록 사회적 가치의 주관적 성과인 고객만족도 수준이

높아지는 것으로 분석되었다($\beta=.112$, $p=.075$). 또한 재난·안전관리 역시 사회적 가치 실현성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되어($\beta=.158$, $p=.022$) 일자리 질 개선과 안전이 사회적 가치의 주요 구성요소라는 점을 확인할 수 있다.

한편 수도권에 소재한 공사·공단만을 대상으로 사회적 가치 실현성과의 영향요인을 살펴본 결과, 노사상생($\beta=.215$, $p=.033$)과 재난안전관리($\beta=.242$, $p=.009$)가 사회적 가치에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 반면 고객 및 주민참여는 사회적 가치에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta=-.194$, $p=.038$). 고객 및 주민참여 지표는 고객만족도 제고를 위한 전략계획 수립 및 실행인프라 구축 등 경영체제의 적절성 뿐만 아니라, 고객·주민의 의견 수렴·정보제공·홍보와 주민참여를 통한 제도개선 실적 등의 내용으로 구성된다. 수도권 지역의 경우에는 고객 및 주민참여를 위한 활동이 사회적 가치에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었는데, 이를 통해 사회의 역능성은 아직 다소 미흡하다는 점을 유추해볼 수 있다. 즉, 고객·시민들이 정책설계·수립 과정에 참여하여 실질적인 정책 수립과 제도개선에 기여할 수 있도록 제도적인 지원과 절차를 강화할 필요가 있다는 점을 시사한다.

비수도권 지역에 소재한 공사·공단의 사회적 가치 실현성과에는 다양한 요인이 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 다수의 선행연구에서 논의된 바와 같이 지역사회 공헌 활동은 사회적 가치 실현 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta=.278$, $p=.020$). 또한 일자리 창출 역시 사회적 가치 실현에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었지만($\beta=.193$, $p=.025$), 사회적 약자 배려는 사회적 가치에 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다($\beta=-.246$, $p=.040$). 즉, 일자리 창출과 사회적 약자배려 활동이 상반되는 결과로 나타난 점으로 미루어 보아, 양질의 일자리에 대한 수요가 절박한 비수도권 지역에서는 특히 사회적 약자 배려를 위한 여러 활동들이 공정성 혹은 형평성이라는 가치나 기대에 부합하는지 등에 대한 검토를 고려할 필요가 있다. <표 4>의 지방공단 분석 결과와 유사한 맥락에서 지방공기업에서 시행하고 있는 다양한 사회적 약자 배려 활동들에 대해 주민들의 수용성·포용성을 높이기 위해 적극적인 소통·제도 구축 노력이 필요하다고 판단된다.

〈표 6〉 지방공기업의 지역특성(수도권·비수도권)에 따른 사회적 가치 실현성과의
영향요인

	전체				수도권				비수도권			
	β	std	t	VIF	β	std	t	VIF	β	std	t	VIF
일자리창출	.007	.018	.119	1.063	-.106	.020	-1.413	1.077	.193**	.029	2.262	1.152
일자리 질 개선	.112*	.021	1.789	1.233	.096	.026	1.120	1.414	.072	.032	.796	1.281
노사상생	.103	.052	1.396	1.723	.215**	.065	2.154	1.917	-.038	.076	-.364	1.703
고객 및 주민참여	-.077	.051	-1.092	1.555	-.194**	.062	-2.094	1.647	-.078	.076	-.785	1.539
지역사회공헌	.110	.037	1.392	1.976	.027	.047	.272	1.857	.278**	.054	2.352	2.198
사회적 약자배려	-.033	.037	-.385	2.247	.171	.046	1.525	2.417	-.246**	.054	-2.075	2.216
재난안전관리	.158**	.044	2.306	1.465	.242***	.055	2.665	1.594	.055	.065	.583	1.401
조직연령	.004	.033	.065	1.125	.118	.040	1.518	1.171	-.168*	.051	-1.930	1.195
인력규모	-.061	.000	-1.026	1.114	-.107	.000	-1.360	1.203	.062	.001	.709	1.197
공사·공단·데미	.051	.567	.750	1.440	-.038	.713	-.441	1.460	.266***	.865	2.640	1.605
연도	.112*	.454	1.910	1.083	.072	.520	.943	1.112	.159*	.700	1.910	1.099
(상수)		4.401	15.612			5.301	12.248			6.639	12.049	
N	295				151				144			
R ² (수정된 R ²)	.099 (.064)				.278 (.221)				.163 (.094)			
F	2.829 (.002)				4.869 (.000)				2.342 (.011)			
Durbin-Watson	1.333				1.938				1.483			

주: ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준 하에서 유의함을 나타냄

V. 결론

사회적 가치 실현은 정부기관, 지역주민들의 생활과 밀접한 서비스를 제공하는 지방공기업의 역할과 매우 밀접한 관련이 있다. 지방공기업들은 일자리 창출, 일자리 질 개선, 사회적 약자 배려, 지역사회 공헌, 노사상생, 고객 및 주민참여 등을 통해 사회의 응집성과 역능성 향상, 그리고 사회경제적 안전성 향상을 위한 다양한 정책을 시행하고 있다. 이러한 활동이 과연 사회적 가치 성과를 창출하고 있는가에 대한 실증 분석 결과, 일자리 질 개선, 노사상생, 재난·안전관리, 지역사회 공헌활동이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 첫째, 고용의 질과 고용의 안정성을 제고하는 것은 근로자들의 소속감과 책임감 등을 고취하여 궁극적으로는 공공서비스의 품질을 향상하여 사회적 가치를 제고하는데 중요한 요인이라는 점을 시사한다. 둘째, 노

사건 갈등·분쟁 예방 및 기간제·용역·파견근로자 등 비정규직 노동자들의 처우개선
은 시민들이 이용하는 공공서비스를 안정적으로 제공할 수 있는 동력이 될 수 있다는
점에서 사회적 가치 향상에 기여할 수 있다. 셋째, 재해·재난과 공공시설물의 안전사
고를 사전적으로 예방하기 위한 활동과 사후 처리 등 시민들의 안전을 보장하는 다양
한 활동들은 사회적 가치 실현에 긍정적인 영향을 미친다. 넷째, 지방공기업이 실천하
고 있는 특성화된 사회공헌 프로그램, 공동체 발전을 위한 정책 추진, 각종 법·제도에
대한 제안으로 자치단체에 발전을 가져온 활동 등 비경제적 측면의 활동 역시 사회적
가치 실현 성과에 기여할 수 있다. 이러한 분석결과를 통해 지방공기업의 사회적 가치
실현 활동들은 대체로 긍정적인 효과를 창출하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

그러나 향후 주의깊게 검토해보아야 할 점은, 정책 설계 시 다양한 사회적 가치들
이 충돌하지 않도록 충분한 고려가 필요하다는 것이다. 예컨대 지방공단만을 대상으
로 한 분석결과와 비수도권 지역에 소재한 공사·공단을 대상으로 한 분석결과에서는
사회적 약자 배려 활동이 사회적 가치에 오히려 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석
되었다. 이러한 결과는 사회적 약자 배려활동이 사회통합·포용성·사회 응집성 향상에
긍정적인 영향을 미칠수도 있지만, 반대로 사회적 약자를 배려하는 활동이 공정성이
나 형평성이라는 가치 혹은 이에 대한 일반 시민들의 기대와 상반되지 않는가에 대한
측면이 함께 모색될 필요가 있다. 특히 일자리 창출에 대한 수요가 큰 지역이나, 채용
인원이 적은 기관의 경우에는 사회적 배려를 위한 다양한 우대정책이 오히려 공평·정
의라는 기대인식을 저해하지 않도록 지역사회와의 적극적인 소통 및 참여제도를 강화
할 필요가 있다.

사회적 가치는 국가와 시장, 성장과 분배, 보수와 진보와 같이 대립되는 이념이나
가치를 융화하여 지속적인 사회 발전을 이끄는 동인으로써 매우 중요하다. 이러한 가
치와 추진전략, 그리고 실천 방안 등을 제도화하기 위해서는 무엇보다 정책의 질
(quality)적 성과 측정이 필수적이다. 이를 통해 정부의 책임성을 강화하는 한편 정부
와 시민사회 간 협력을 강화하여 사회의 품격과 경제성장을 지속적으로 이루어가기
위한 기반을 마련해야 한다.

참고문헌

- 고동현·이재열·문명선·한솔(2016). 「사회적 경제와 사회적 가치: 자본주의의 오래된 미래」. 경기: 한울엠플러스(주)
- 구혜란(2005). “비정규직의 고용안정성과 조직몰입에 대한 국제비교연구”, 『한국사회학』 39(2): 163-195.
- 김동진(2004). 「비용·편익분석」 서울: 박영사
- 김정인(2018). “사회적 가치 실현을 위한 공직가치에 관한 시론적 연구: 포용적 성장을 중심으로”, 『한국인사행정학회보』 17(1): 57-83.
- 남궁근(2019). “사회적 가치 실현을 위한 성과 거버넌스: 문재인 정부 국정과제의 성과평가를 중심으로”. 『한국행정연구』 28(3): 35-70.
- 라준영(2018). “기업활동의 사회적 가치 측정: 화폐가치 환산을 중심으로”, 박명규·이재열 엮음. 「사회적 가치와 사회혁신 ch.11」, 281-311. 경기: 한울엠플러스(주)
- 박명규(2018). “사회적 가치의 다차원적 구조”, 박명규·이재열 엮음. 「사회적 가치와 사회혁신 ch.1」, 14-52. 경기: 한울엠플러스(주)
- 박순애·손지은(2015). “지방정부 규제행정의 성과요인에 관한 소고: 규제체감도를 중심으로”, 『행정논총』 53(4): 185-211.
- 박순애·손지은(2016). “규제인식의 영향요인에 관한 연구: 기업특성을 중심으로”, 『한국행정학보』 50(4): 273-304.
- 박종민·배정현(2011). “정부실패의 원인: 정책결과, 과정 및 산출”, 『정부학연구』 17(2): 117-142.
- 손지은(2016). 「규제개혁 성과의 영향요인에 관한 연구: 지방자치단체 규제에 대한 기업체감도를 중심으로」 서울대학교 박사학위논문.
- 손지은(2018). 「사회적가치 지표체계 개편에 관한 연구」 서울: 지방공기업평가원
- 엄한진(2018). “사회적 경제의 조건: 원주와 흥성의 교훈”, 박명규·이재열 엮음. 「사회적 가치와 사회혁신 ch.6」, 152-186. 경기: 한울엠플러스(주)
- 이도화·이상민(2000). “정규직과 비정규직 근로자의 직무태도 및 성과의 차이”, 『대한경영학회지』 24:249-272.
- 이재열(2018). “시대적 전환과 사회적 가치”, 박명규·이재열 엮음. 「사회적 가치와 사회혁신 ch.14」, 358-405. 경기: 한울엠플러스(주)
- 이재열(2019). “시대적 전환과 공공성, 그리고 사회적 가치”, 『한국행정연구』 28(3): 1-32.
- 임동진·장순희(2014). “공공서비스의 주민만족도: 주민의 특성에 따라 차이가 나는가?», 『행정논총』 52(2): 154-179.
- 정원식·정한식(2013). “공공부문 비정규직의 조직몰입 및 이직의도의 영향요인에 관한 연구: 정

- 규직과의 비교분석”, 『한국공공관리학보』 27(1): 27-54.
- 조영복·류정란 역(2013). 『사회적 가치 창출의 평가와 측정』(Melinda T. Tuan 지음) 서울: 시그마프레스.
- 조태준·윤수재·이도석(2013). “인적자원관리기법과 조직문화의 상호작용이 조직성파에 미치는 영향: 서울특별시 공무원의 인식을 중심으로”, 『한국인사행정학회보』 12(2): 191-225.
- 최진욱·구교준·김태은(2007). “참여정부의 규제개혁에 대한 체감도 분석”, 『한국정책학회보』 16(1): 73-97.
- 한권희·이영환·복홍석(2009). “비정규직의 정규직화의 조직효과성에 대한 연구”, 『한국행정연구』 18(3): 53-75.
- 한인섭(2009). “성과지표와 고객만족도의 연계성에 관한 연구”, 『한국행정학보』 43(2): 177-200.
- Abbott P and Wallace C (2014). “Rising Economic Prosperity and Social Quality the Case of New Member States of the European Union”, *Social Indicators Research* 115: 419-439.
- Beck W., Maesen L., and Walker A.(1997). “Theorizing Social Quality: The Concept’s Validity.” In Beck, van der Maesen and Walker eds. *The Social Quality of Europe*. The Hague: Kluwer Law International.
- Berman Y and Phillips D (2000). “Indicators of Social Quality and Social Exclusion at National and Community Level”, *Social Indicators Research* 50: 329-350.
- Bowens R (2011). Understanding the ISO26000 Social Responsibility Standard and How it Relates to and Can be Assessed Alongside Other Standards. SGS.
- Morgeson III F V (2014). *Citizen Satisfaction* New York: Plagrave Macmillan
- Pettit P (2001). “Symposium in Amartya Sen’s Philosophy: 1 capability and freedom: a defence of Sen”, *Economics and Philosophy* 17(1): 1-20.
- Sen A (1985). “Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984”, *The Journal of Philosophy* 82(4): 169-221.
- Van Ryzin G G (2004). “Expectation, Performance and Citizen Satisfaction with Urban Services”, *Journal of Policy Analysis and Management* 23(3): 433-448.

Abstract and Key Words

A Study on Social Values and Local State-Owned Enterprises

Son, Jieun

Evaluation institute of regional public corporation

The purpose of this study is to empirically analyze the performance of various activities of local state-owned enterprises for the promotion of social values. Social values can be measured by calculation of economic or monetary value and by a method based on subjective perception. This study focused on the qualitative aspect of social values, especially on how citizens perceive the performance of local SOE's social value policies, in order to deduce the implications in realizing social values. The social value activities of local SOEs that provide public services to citizens were set as the independent variables, and whether each activity contributed to the enhancement of social values was determined. According to the analysis, job creation performance, improvement of job quality, labor-management cooperation, disaster and safety management, and community contribution activities generally had positive(+) effects on the social value realization performance for the local public enterprises. However, when the scope of analysis was limited to national capital region, the results showed that customer and citizen participation activities in fact had a negative effect on the performance of realizing social values of local SOEs. On the other hand, the analysis on non-capital regions revealed that SOE activities for the socially disadvantaged had a negative effect on the social value realization. These results suggest the need to strengthen institutional support to enhance social empowerment and further indicate that in implementing policies to enhance social values, policy strategies that strengthen active communication among citizens and participation systems are needed to prevent various social values from colliding.

[Key Words: Social values, Social performance indicators, Local public enterprise]