

지방자치단체의 공적가치 실현방안 연구

지방자치단체 사회적 가치의 측정지표 개발을 중심으로

최지민 · 강영주 · 박현욱



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방자치단체의 공적가치 실현방안 연구

: 지방자치단체 사회적 가치의 측정지표 개발을 중심으로

연구진 최 지 민 (부연구위원)
강 영 주 (연구위원)
박 현 옥 (부연구위원)

발행일 2021년 12월 31일

발행인 김 일 재

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 문화공감 02-2266-1897~8

ISBN 978-89-7865-504-0

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.



서문

PREFACE

전 세계가 신자유주의 논리에 의한 경제발전이 낳은 여러 가지 사회·경제적인 부작용을 교정하고 개선하기 위해 사회적 가치의 중요성과 필요성에 주목해 왔다. 우리나라는 경제적 가치에 중심을 둔 성장전략을 통해 전 세계 유례가 없는 발전을 이룩하였지만, 이면엔 개인 간·지역 간 갈등, 사회적 불평등, 삶의 질 저하와 같은 부작용도 발생한 것도 사실이다. 사회적 가치의 핵심은 공동체의 존속이기 때문에 무엇보다 공존과 상생을 강조한다. 이러한 흐름에 발맞추어 문재인 정부에서는 사회적 가치를 중요한 국정운영 가치로 설정하였고, 공공부문의 사회적 가치 실현 활동을 체계화하고, 민간부문의 확산을 위해 공공부문의 구체적 역할과 의무를 규정하는 입법적 시도(공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안)가 진행 중이다.

특히 지방소멸의 큰 정책적 도전상황에서 지방자치단체가 창출할 수 있는 공공가치로서 사회적 가치는 큰 의미가 있다. 본 연구는 지방자치단체의 사회적 가치의 관리체계 구축을 위한 첫 번째 단계로서 관련 지표를 선정하고 기존의 평가체계에 적용할 수 있는 방안을 살펴보고 있다는 점에서 관련법 통과 이후에 지방정부와 관계부처가 준비할 정책적 대안을 제안하고 있다.

본 보고서는 최지민 부연구위원의 책임하에 강영주 연구위원, 박현욱 부연구위원이 공동연구진으로 참여하였다. 모든 연구진의 노고에 감사드리며 보고서 작성과 관련하여 큰 의미가 있는 의견을 제시해주신 연내 연심회 위원들과 자문위원들에게 깊은 감사의 말씀을 전한다. 마지막으로 본 보고서의 내용은 연구진의 개인 의견이며 본 연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힌다.

2021년 12월

한국지방행정연구원 원장 김일재



요약

본 연구는 3단계에 걸쳐 지방자치단체의 사회적 가치의 측정지표개발과 활용방안을 위한 제도적 과제를 제안하고 있다. 공공기관 및 중앙정부의 사회적 가치의 측정과 관리에 대한 논의는 심화되어 왔으나 지방자치단체의 사회적 가치의 개념정의와 실현방안은 명확하게 정의되지 않았다는 점에서 사회적 가치의 개념의 정립과 측정, 이행방안을 아우르는 종합검토가 필요하다. 이에 본 연구는 연구의 필요성에 대응하기 위해 문헌검토, 실증자료 분석, 제도개선안 마련을 통해 다음의 3가지 영역의 연구주제를 규명하고 있다.

1단계는 지역적 수준의 사회적 가치의 정의이다. 사회적 가치의 추진 영역으로 고려되는 민간영역, 준정부영역, 정부영역 등의 다양한 영역의 추진실태를 심층적으로 살펴봄으로써 지방자치단체가 추진하고 관리되어야 하는 지역의 사회적 가치의 영역설정과 추진을 위한 차별적인 전략방향을 추출하였다. 특히 지방행정의 포괄성을 고려하여 주요행정기능별, 추진과정별 논의를 발전시킴으로써 다른 기관과 다른 지방자치단체의 사회적 가치 실현에 대한 개념을 재정립하였다.

2단계는 지역적 수준의 사회적 가치의 측정에 대한 시도이다. 사회적 가치의 개념적 정의에 근거하여 가치실현의 수준을 가늠할 수 있는 측정지표를 개발하였다. 지방자치단체의 가치실현의 주요 목표와 범위, 지속적인 이행력을 담보할 수 있는 관리지표 체계를 검토하고 적용가능성 여부를 살펴보았다.

마지막 3단계는 지역적 수준의 사회적 가치를 지속적으로 실현할 수 있는 관리체계에 대한 제안이다. 연구의 내용을 토대로 도출된 지표와 지표관리 방식을 현재 지방자치단체의 성과평가체계에 어떻게 조화롭게 편입시킬 수 있는지에 대한 관리방안을 제안하였다. 특히 지방자치단체의 수요에 근거한 지표관리체계를 도출하고자 수요조사를 실시하였다. 다음으로는 지역 스스로 사회적 가치실현을 위한 실행전략을 마련하기 위한 가이드라인에 대한 방향을 담고 있다.



차 례

CONTENTS

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구의 필요성	4
제2절 연구의 범위 및 방법	7
1. 연구범위	7
2. 연구방법	10
제3절 연구방향 및 연구수행 절차	11
1. 연구의 분석틀	11
제2장 사회적 가치 논의의 종합검토	13
제1절 사회적 가치의 등장	15
1. 논의배경	15
2. 세부특성 및 구성요소	23
3. 본 연구의 검토방향	30
제2절 시장영역의 사회적 가치	32
1. 사회적 가치의 개념화	32
2. 관리체계 : 시민사회주도의 평가	41
3. 소결 및 시사점	53
제3절 준정부 영역의 사회적 가치	55
1. 사회적 가치의 개념화	55
2. 관리체계	61
3. 소결 및 시사점	83

제4절 정부영역의 사회적 가치	85
1. 사회적 가치의 개념화	85
2. 주요주체별 추진체계 분석	90
제5절 지방자치단체의 사회적 가치 구현을 위한 검토방향	115
1. 사회적 가치 관리체계 구축의 주요이슈	115
2. 본 연구의 추진방향	118
제3장 지방자치단체의 사회적 가치 추진현황 및 수요분석	121
제1절 지방자치단체의 사회적 가치 추진현황	123
1. 조례 분석	123
2. 사업현황 : 우수사례분석	131
3. 사회적 가치의 성과관리 방식	146
제2절 지방자치단체의 사회적 가치 추진 수요분석	154
1. 분석개관	154
2. 지자체별 사회적 가치 추진평가 및 수요도출	156
제3절 지방자치단체의 사회적 가치 재정립	166
1. 재정의 방향	166
2. 행정기능별 사회적 가치의 추진 방향	170
제4장 지방자치단체의 사회적 가치 지표의 개발	173
제1절 사회적 가치 지표개발 전략	175
1. 지역의 사회적 가치 지표개발을 위한 기준 설정	175
2. 지역의 사회적 가치 지표개발 단계	176

제2절 지역의 사회적 가치 지표 제안	178
1. 기존 논의 사회적 가치 지표 검토	178
2. 사회적 가치 지표 구성	188
제5장 개발지표의 이행력 확보방안	231
제1절 해외사례 국가 분석	233
1. 정부주도형 국가 사례 : EU, 영국 등	233
2. 민간기업주도형 국가 사례 : 미국, 이탈리아 등	238
3. 해외사례분석 시사점 도출	244
제2절 사회적 가치기본법안의 관리체계 검토	245
1. 기존관리체계와의 정합성 확보	245
2. 중앙주도의 성과평가체계와 지방자치단체의 자율적 추진 간 조화	249
제6장 결론	257
제1절 연구결과 요약	259
제2절 정책적 시사점 및 한계	263
참고문헌	264
Abstract	270



표목차

〈표 1-1〉 지방자치단체 사회적 가치 반영 사례	7
〈표 1-2〉 본 연구의 방법론	10
〈표 2-1〉 공공가치의 개념 및 속성	15
〈표 2-2〉 사회적 가치 변화에 영향을 미치는 요인	18
〈표 2-3〉 사회적 가치의 사전적 의미	20
〈표 2-4〉 사회적 가치와 헌법적 가치 비교	21
〈표 2-5〉 사회적 가치 정의방식	23
〈표 2-6〉 사회적 가치의 세부특성	24
〈표 2-7〉 사회적 가치 구성요소	26
〈표 2-8〉 영역별 사회적 가치 창출	29
〈표 2-9〉 영역별 사회적 가치 검토영역 및 주요내용	31
〈표 2-10〉 CSR 접근방식의 유형	34
〈표 2-11〉 유관개념 간 관계도	36
〈표 2-12〉 2019년 주요 기업 사회공헌 지출 규모	37
〈표 2-13〉 KEJI 항목별 평가지표 변화사항	43
〈표 2-14〉 KEJI 항목별 평가지표	45
〈표 2-15〉 좋은 기업상 수상기업 선정기준	49
〈표 2-16〉 KEJI 지표 내 사회적 가치 반영	50
〈표 2-17〉 시장영역의 사회적 가치 검토영역 및 주요시사점	53
〈표 2-18〉 사회혁신의 다양한 정의	56
〈표 2-19〉 공공기관 경영평가제도 개편연혁	59
〈표 2-20〉 공공기관 혁신계획 과제	62
〈표 2-21〉 공공기관 혁신계획 기관별 중점과제수	62
〈표 2-22〉 공공기관 경영평가에 따른 사회적 가치 평가지표	64
〈표 2-23〉 공기업의 경영평가 지표 및 가중치 기준	64
〈표 2-24〉 준정부기관(기금관리형)의 경영평가 지표 및 가중치 기준	65

〈표 2-25〉 공공기관 경영평가 중 사회적 가치 구현 평가지표	67
〈표 2-26〉 공공기관 경영평가 사회적 가치 세부지표	68
〈표 2-27〉 공공기관 경영평가지표 내 사회적 가치 반영	71
〈표 2-28〉 지방공기업 경영평가 유형(8개 유형) 및 구분 기준	74
〈표 2-29〉 지방공기업 유형별(상·하수도) 경영평가지표 체계	75
〈표 2-30〉 지방공기업 유형별(공사·공단) 경영평가지표 체계	75
〈표 2-31〉 지방공기업 경영평가에 따른 사회적 가치 평가지표	77
〈표 2-32〉 지방공기업 경영평가 중 사회적 가치 구현 평가지표	78
〈표 2-33〉 지방공기업 경영평가 사회적 가치 세부지표	80
〈표 2-34〉 지방공기업 경영평가지표(공사·공단) 내 사회적 가치 반영	81
〈표 2-35〉 준정부 영역의 사회적 가치 검토영역 및 주요시사점	84
〈표 2-36〉 정부영역 사회적 가치 전개양상 논의범위 개관	88
〈표 2-37〉 정부업무평가 주요 이슈	88
〈표 2-38〉 중앙정부 정부업무평가 지표	92
〈표 2-39〉 2020년 정부업무평가 정량/정성지표 구성	95
〈표 2-40〉 2020년 정부업무평가 사회적 가치 관련 지표	95
〈표 2-41〉 「정부업무평가기본법」 제10조제3항의2호	97
〈표 2-42〉 지방자치단체 합동평가 지표	100
〈표 2-43〉 2021년 지방자치단체 합동평가 정량/정성지표 구성	104
〈표 2-44〉 2021년 지방자치단체 합동평가 사회적 가치 관련 지표	105
〈표 2-45〉 2020년 지방자치단체 혁신평가 지표	110
〈표 2-46〉 2020년 지방자치단체 혁신평가 정량/정성지표 구성	111
〈표 2-47〉 2020년 지방자치단체 혁신평가 사회적 가치 관련 지표	111
〈표 2-48〉 정부 영역의 사회적 가치 검토영역 및 주요시사점	114
〈표 2-49〉 본 연구의 추진방향 개요	118
〈표 3-1〉 지방자치단체 조례에 나타난 사회적 가치	128

• CONTENTS

〈표 3-2〉 사회적 가치의 확산을 위한 지자체 사업의 특성(사회적 가치 유형)	131
〈표 3-3〉 사회적 가치의 확산을 위한 지자체 사업의 특성(사회적 가치 영역)	132
〈표 3-4〉 사회적 가치의 확산을 위한 지자체 사업 추진부서(성격)	134
〈표 3-5〉 사업추진 또는 관리를 위한 체계구축 사업 사례	135
〈표 3-6〉 사회적 가치 사업분석	137
〈표 3-7〉 사회적 가치 조례 중 평가 관련 조문 예시 : 재난대비 및 방재	146
〈표 3-8〉 서울시 사회적 가치증대를 위한 공공조달에 관한 조례 주요내용	147
〈표 3-9〉 서울형 CSR 평가지표	148
〈표 3-10〉 영역별 주요 사업 및 평가제도 검토	150
〈표 3-11〉 21년도 지방행정 혁신평가 컨설팅대상	154
〈표 3-12〉 사업추진 협업기관 주요역할	161
〈표 3-13〉 군정목표 공모제 시행상황	163
〈표 3-14〉 법령상 지방자치단체 사무 구분	166
〈표 3-15〉 지방행정기능의 유형화	168
〈표 4-1〉 지표 채택 기준	176
〈표 4-2〉 지표개발의 단계	176
〈표 4-3〉 사회적 가치 지표 기존 논의 지표	179
〈표 4-4〉 사회적 가치 지표 기존지표와 신규지표 Pool	190
〈표 4-5〉 인권 영역 지표	197
〈표 4-6〉 안전 영역 지표	199
〈표 4-7〉 건강복지 영역 지표	200
〈표 4-8〉 노동 영역 지표	202
〈표 4-9〉 일자리 영역 지표	203
〈표 4-10〉 사회적 약자 지원 영역 지표	205
〈표 4-11〉 상생협력 영역 지표	206
〈표 4-12〉 공동체 복원 영역 지표	208

〈표 4-13〉 지역경제 영역 지표	209
〈표 4-14〉 책임·윤리 영역 지표	211
〈표 4-15〉 환경 영역 지표	212
〈표 4-16〉 참여 영역 지표	214
〈표 4-17〉 사회적 가치 최종지표의 성격	216
〈표 4-18〉 사회적 가치 최종지표 요약	219
〈표 4-19〉 사회적 가치 최종지표	220
〈표 4-20〉 채택된 사회적 가치 최종지표 정리	227
〈표 5-1〉 코벤트리시 툴킷에 따른 조달과정에서 사회적 가치의 고려시점과 방법	235
〈표 5-2〉 솔퍼드시의 사회적 가치 구현을 위한 SMART 전략	236
〈표 5-3〉 비콥(B Corp) 인증을 위한 BIA 평가요소	239
〈표 5-4〉 베네픽 코퍼레이션과 비콥인증의 비교	240
〈표 5-5〉 이탈리아 사회적 협동조합의 유형 분류	242
〈표 5-6〉 정부발표 추진계획 주요과제	245
〈표 5-7〉 지역의 사회적 가치 지표개발 방향	250
〈표 5-8〉 상향식 성과관리 작성에 필요한 가이드라인	251
〈표 5-9〉 상향식 사업관리 표 예시	256
〈표 6-1〉 본 연구의 지방자치단체의 사회적 가치 지표	261



그림목차

〈그림 1-2〉 본 연구의 분석틀	11
〈그림 2-1〉 사회적 가치의 구현영역	28
〈그림 2-2〉 2019년 민간기업 사회적 가치 현황	38
〈그림 2-3〉 2019년 민간기업 사회적 가치 분야별 지출비율	38
〈그림 2-4〉 대표 사회공헌 프로그램과 UN SDGs 세부목표 연계비율	39
〈그림 2-5〉 사회적 가치실현을 위한 중점분야	40
〈그림 2-6〉 구체적인 혁신활동에 따른 '사회적 가치' 개념과 유형	57
〈그림 2-7〉 지방공기업 경영평가 추진체계 변화	79
〈그림 2-8〉 문재인정부 정부혁신의 구조도	86
〈그림 2-9〉 정부업무평가 추진체계	97
〈그림 2-10〉 지방자치단체 합동평가 추진체계	107
〈그림 2-11〉 지방자치단체 합동평가 운영체계	107
〈그림 3-1〉 지자체 사회적 가치 관련 영역별 조례수	124
〈그림 3-2〉 영월군 사회적 가치 추진목표	156
〈그림 3-3〉 영월군 혁신대표사례 운영계획 개요	157



제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구방향 및 연구수행 절차



**지방자치단체의
공적가치 실현방안 연구**

: 지방자치단체 사회적 가치의 측정지표 개발을 중심으로

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

본 연구는 지방소멸의 큰 정책적 도전상황에서 지방자치단체가 창출할 수 있는 공공가치를 재정의하고 이를 실현하기 위한 실행과제를 발굴하는 것을 연구의 목적으로 삼는다. 공공가치의 실현은 과거 정권에서도 동일하게 추진되어왔으나, 현 정부 들어 공공부문 혁신의 방향은 '사회적 가치실현'의 체계화에 공동체의 공존과 상생에 보다 집중되고 있다. 또한 우리나라는 경제적 가치에 중심을 둔 성장전략을 통해 전 세계 유례가 없는 경제적인 발전을 이룩하였지만, 이면엔 개인 간·지역 간 갈등, 사회적 불평등, 삶의 질 저하와 같은 부작용도 발생해왔다. 따라서 지속 가능한 사회의 발전과 더불어 사는 공동체 형성을 위해서 "이윤과 효율이 아닌 사람의 가치, 공동체의 가치를 지향한다"는 가치의 전환은 불가피한 상황이다.

이 같은 배경하에 공공부문의 사회적 가치 실현 활동을 체계화하고, 민간부문의 확산을 위해 공공부문의 구체적 역할과 의무를 규정하는 입법적 시도(공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안*: 이하 사회적 가치 기본법)가 진행 중이다.

* 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」 박광온 의원 대표발의(20.6.1.), 홍익표 의원 대표발의(20.9.10.)

- 동법은 공공기관(지방자치단체 포함)에게 사회적 가치 실현을 위한 '연도별 시행계획 수립', '법령 조직 정비', '필요 시책 수립·추진', '사회적 가치 실현 성과 평가' 등을 의무 시행하도록 규정
- 현재까지는 정부 지원을 위한 성과 평가에만 집중됐고, 관련 법제화가 이뤄지지 않아 공공과 민간에서 사회적 가치 활성화에 한계가 존재한다는 인식에 법제화가 추진

그러나 지방자치단체는 지역 불평등이 발생하는 현장임에도 불구하고 공공가치 실현에 대한 개념은 뚜렷하게 정의되지 못한 측면이 있다. 사회적 가치를 구현하는 모든 공공서비스의 공급은 지방자치단체의 정책집행 과정에서 발생한다고 해도 과언이 아니다. 실제로 2018년 행정안전부 정부혁신 조직실에서 지방자치단체의 사회적 가치 실천 사례를 취합¹⁾한 바 있는데 지방행정 기능의 대부분을 포괄하고 있다. 주민의 복리와 정주성을 기반으로 한 지역의 발전(인권, 사회통합, 공동체, 시민참여, 상생협력)을 위해 지방자치와 지방행정이 실행되어 왔기 때문에 지방자치단체가 사회적 가치를 실현한다는 의미는 지방자치의 궁극적 목적을 달성하기 위한 행정개혁의 의미로 해석될 수 있다. 이는 공공가치 실현의 지역적 의미가 지방자치를 통한 지방행정의 제도적 여건이 지금까지보다 더욱더 공동체의 공동이익 발전에 이바지하도록 재조정되어야 한다는 행정 전반의 구조개혁으로 확대되는 것을 의미한다.

이에 본 연구는 지방자치단체가 공공가치의 개념 정의부터 실현방안을 사회적 가치의 측면에서 종합적으로 살펴보고자 한다. 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 지금 이 시점에서 포착하고자 하는 사회적 가치가 무엇인지 지역적 수준에서의 개념 정의를 시행한다. 이를 위해 지역적 수준의 사회적 가치의 정의와 관련 있는 추진 영역(시장, 준정부, 정부)의 사회적 가치 이행실태를 심층적으로 분석한다. 둘째, 정량적 요소를 공통으로 도출할 수 있는지를 고려한 지표화 작업이 가능한지 확인하며 실제로 연구에 적용한다. 셋째, 연구의 논의를 토대로 사회적 가치를 극대화하도록 제도적으로 보장해주는 관리 및 운영 체계에 대해 제안한다.

2. 연구의 필요성

공공기관 및 중앙정부의 사회적 가치의 측정과 관리에 대한 논의는 심화되어 왔으나 지방자치단체의 사회적 가치의 개념 정의와 실현방안은 명확하게 정의되지 않았다는 점에서 사회적 가치의 개념의 정립과 측정, 이행방안을 아우르는 종합검토가 필요하다. 이에

1) 행정안전부(2018) 사회적 가치 구현 지자체 경진대회 우수사례집

본 연구는 연구의 필요성에 대응하기 위해 문헌 검토, 실증자료 분석, 제도개선안 마련을 통해 다음의 3가지 연구 문제를 규명하고자 한다.

① 연구문제 1: 지역적 수준의 사회적 가치는 어떻게 정의되어야 하는가?

중앙정부와 공공기관의 평가체계에서의 사회적 가치의 개념은 심화된 반면, 지방자치단체의 기능과 산출에 대한 사회적 가치의 정의는 아직 구체화되지 못하다는 문제 인식에 근거하여 사회적 가치의 논의를 재검토한다. 우선 사회적 가치의 실현 주체로서 지역(지방자치단체)의 역할과 실현 범위를 도출하고, 공공가치의 실현이 지역에 어떻게 구현되는지에 대한 역대 정부의 공공가치 추진 연혁을 검토하며 공공가치론에서 사회적 가치실현의 주요 쟁점을 도출한다. 가령, 가치실현을 위한 투입과정과 결과 산출의 모든 프로세스가 공동의 이익을 창출하는 방식으로 어떻게 재조정되어야 하는지에 대한 “행정서비스 공급 프로세스”에 따른 핵심 요소를 도출하고자 한다.

사회적 가치의 추진 영역으로 고려되는 민간영역, 준정부영역, 정부영역 등의 다양한 영역의 추진실태를 심층적으로 살펴봄으로써 지방자치단체가 추진하고 관리해야 하는 지역의 사회적 가치의 영역설정과 추진을 위한 차별적인 전략 방향을 추출하고자 한다. 특히 지방행정의 포괄성을 고려하여 주요 행정기능별, 추진과정별 논의를 발전시킴으로써 다른 기관과 다른 지방자치단체의 사회적 가치 실현에 대한 개념을 재정립하고자 한다.

② 연구문제 2: 지역적 수준의 사회적 가치를 어떻게 측정할 수 있는가?

사회적 가치의 개념적 정의에 근거하여 가치실현의 수준을 가늠할 수 있는 측정지표를 개발하고자 한다. 지방자치단체의 가치실현의 주요 목표와 범위, 지속적인 이행력을 담보할 수 있는 관리지표 체계를 검토하고 적용가능성 여부를 살펴보았다. 아울러 지방자치단체의 사회적 가치에 특화될 수 있는 주요 방향에 맞춰 지표의 내용을 구성하여 제시하고자 한다.

③ 연구문제 3: 지역적 수준의 사회적 가치를 지속적으로 실현할 수 있는 관리체계는 어떻게 구성되어야 하는가?

첫 번째로 연구의 내용을 토대로 도출된 지표와 지표관리 방식을 현재 지방자치단체의 성과평가체계에 어떻게 조화롭게 편입시킬 수 있는지에 대한 관리방안을 제안하고자 한다. 다음으로는 지역 스스로 사회적 가치실현을 위한 실행전략을 마련하기 위한 가이드라인에 대한 방향을 담고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구의 네 가지 연구문제를 규명하기 위해 다음의 연구범위를 설정한다.

① 공공가치의 지역적 실현을 위한 사회적 가치 현황분석

역대 정부의 공공가치 추진연혁 및 최근 사회적 가치에 기반한 정책 수립의 필요성 논의(환경분석, 이론적 근거 등) 등 공공가치의 개념 변화 연혁을 검토하고 선행연구 메타 분석 결과 제시를 통해 지방자치단체의 사회적 가치 추진을 위한 주요시사점을 확인한다. 이와 함께 지금까지의 지역수준의 사회적 가치의 개념정의를 타 공공기관과의 차별성을 고려하여 공공부문에서 공공가치 측정과 관리(공공가치 실현의 중앙-지방의 역할 및 추진 체계)에 관한 연구 및 사례를 검토하고, 각종 정부평가를 통해 정의되거나 공유된 사회적 가치의 위상과 의미를 실제 지표분석과 사업내용 분석을 실시하였다.

표 1-1 지방자치단체 사회적 가치 반영 사례

분야	지자체	사업명	성과
인권	경기도 가평군	서로 돌봄 공동체 마을 만들기(지역사회 자살예방 사업)	<ul style="list-style-type: none"> • 자살률 감소(전국 118위, 경기도 8위) • 민관네트워크 구축 • 생명존중문화 확산
	전북 진안군	주민 주도의 장애인복지확대를 위한 지역주민 조직화	<ul style="list-style-type: none"> • 주민중심의 장애인 복지공동체에서 공적 서비스 보완 - 공적 자원 부족의 한계 극복, 복지 사각지대 최소화 • 장애인에 대한 비장애인의 적극적 관심과 상호교류로 사회통합 제고
사회 통합	부산시 사상구	사상구 지역연대 다~복따복망 구축 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 기관협력, 사회공헌사업 활발 추진 • 발굴전화 '구사일생9410', 즉시연계 • 이웃망 보완, 확대로 편차 해소
	경기도 여주시	다문화가정 정서적 공감 "친정언니·동서 맺어주기 사업"	<ul style="list-style-type: none"> • 다문화가정과 한국인가정의 교류확산 • 친정언니가 되어 자녀교육·양육문제 상담을 통한 해소 • 다문화가정에 대한 공감, 이해 향상

분야	지자체	사업명	성과
공동체	경기도 시흥시	사람 중심의 지속 가능한 마을공동체 복원 “동네관리소”	<ul style="list-style-type: none"> • 폐·공간, 유휴공간이 주민들의 거점 커뮤니티 공간으로 재탄생 • 주민주도 공유경제 기틀마련 • 직접 민주주의 실현의 장
	전라남도	전남 청년 일자리창출 프로젝트, 마을로!내일로! 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 청년이 체감할 수 있는 공공형 및 민간형 대표 일자리 창출
상생협력	대구 광역시	삼성전자와 협력을 통한 Start-up 생태계구축	<ul style="list-style-type: none"> • 창업전반의 체계적 관리·지원과 대구기반의 AC, 엔젤클럽 등 증가로 투자환경 개선 (C-Lab액셀러레이팅) • 삼성의 공간·장비 지원을 통해 특화공간 조성 및 메이커 플랫폼 구축(C-Fab) • 삼성 보유 특허의 무상양도 및 컨설팅 지원으로 스타트업의 IP 경쟁력 확보
	제주특별자치도	골목상권 자체브랜드 상품개발 및 공동배송 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 지역생산품 위주의 상품개발로 가격경쟁력 확보 및 지역상권 상생방안 마련 • 지역경제의 선순환 구조 구축
시민참여	경기도 성남시	성남시 시민건강 닥터제	<ul style="list-style-type: none"> • 시민 만족도 향상(호응도 좋음) - 협력체계구축 강화 및 다각적인 의견수렴(간담회, 방문협력) - 간호사 업무영역인 교육상담, 건강증진활동만으로도 의료접근성강화(우리동네 건강관리간호사 역할) - 보건사업 안내, 건강검진결과자 상담, 위험군 보건소 연계 건강관리
	전라북도 완주군	청년완주 JUMP프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> • 청년이 주도적으로 참여하는 정책수립, 시행 • 청년 협동조합, 공동체활성화 및 청년 귀농 귀촌 증가

출처: 김현희·박광동(2018: 75-77)

② 지역수준의 사회적 가치 정의와 측정에 대한 논의검토

지방자치단체 수준의 공공가치의 개념화와 해당 지표의 측정방식 및 적용 가능성을 검토하고자 한다. 국내외 사례를 통해 공공가치 관련 주요 국제지표 및 추진체계 및 실현 과제 파악하고 적용 가능성을 검토한다.

③ 지역의 공공가치 실현을 위한 관리지표체계의 개발

지역 차원에서의 공공가치 실현 정도를 측정하기 위한 영역을 설정하기 위해 「사회적 가치 기본법」에서 규정하고 있는 사회적 가치 13가지 세부 항목²⁾에 대해 지역적 의미를

구체화하고, 이를 확인할 수 있는 영역별 지표를 개발한다. 지표는 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로서 인권, 안전, 복지, 노동, 사회통합, 상생과 협력, 일자리, 지역사회, 지역경제, 사회적 책임, 환경, 참여, 공동체 강화로 구성한다. 또한, 지역의 공공가치 수준 측정을 자료수집이 가능한 2차자료 중심으로 개발하되, 지방자치단체 각종 평가지표를 활용한 내부 지표들도 검토한다.

기재부 검토 목표 및 측정지표(20년 7월 현재)

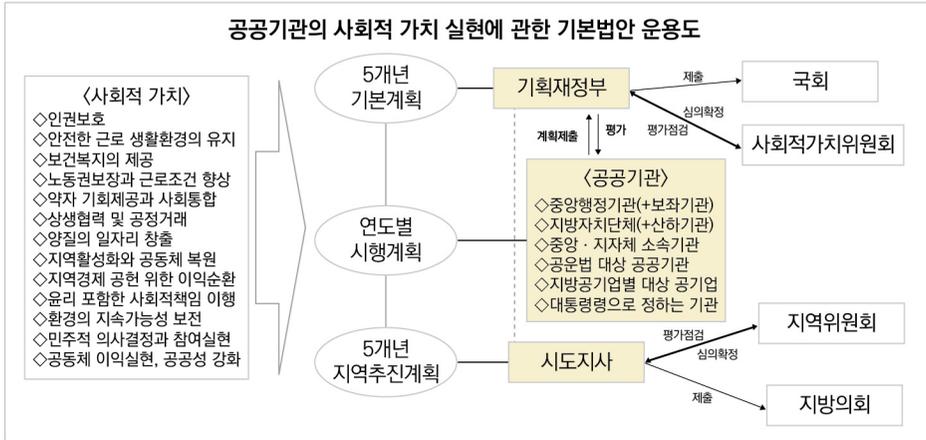
- ① 일자리 : 2022년까지 6만 명 수준 공공기관 일자리 창출
- ② 안전 : 공공기관 사망 사고자 수 60% 감축
- ③ 윤리·공정 : 2022년까지 채용실태조사 결과 채용비위 건수 80% 감축, 공직 유관단체 청렴도 조사 지수 8.8 이상 달성
- ④ 사회적 형평성 : 고졸채용 확대를 위해 채용목표설정 등 자체계획을 수립하고, 채용 실적에 대해 경영평가 반영
- ⑤ 지역상생 : 혁신도시 입주기업 수를 2022년까지 1,800개로 확대하고, 이전공공기관 지역 인재 채용비율 30%와 지역물품 우선구매 비율 20%를 달성

④ 공공가치 실현을 위한 지표관리의 이행력 확보방안 제시

이상의 논의를 종합하여 사회적 가치 지표의 이행력 확보방안을 구체적으로 살펴보고자 한다. 해외국가의 관리체계를 분석할 것이며, 지방자치단체 수요조사를 통해 확인된 지표운영의 지원사항 등을 현재 사회적 가치기본법상 추진체계와의 정합성 여부를 검토할 것이다. 동법은 사회적 가치 실현을 위한 공공기관의 책무와 역할, 사회적 가치 실현 기본 계획 수립 등에 관한 내용, 사회적 가치위원회를 설치할 것을 규정하고 있다(기획재정부, 2017). 따라서 본 연구에서 제안하고 있는 관리지표가 이러한 근거법상 관리체계에 충분히 적용될 수 있도록 정책적 개선사항을 확인하였다.

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

그림 1-1 사회적 가치기본법상 추진체계 개요



2. 연구방법

본 연구는 지역맞춤형 복지전달체계 구축을 위해 양적 연구방법과 질적 연구방법을 모두 적용하여 얻어진 근거자료를 다각도로 이용하고자 한다. 사회적 가치의 주요 현황 분석을 위한 국내외 문헌, 법령을 검토하고, 사회적 가치 추진영역 및 과제의 적합성을 검토하며, 사회적 가치 측정지표의 타당성 확보를 위한 전문가 면담 및 공무원(지방자치단체) 설문조사를 실시한다.

표 1-2 본 연구의 방법론

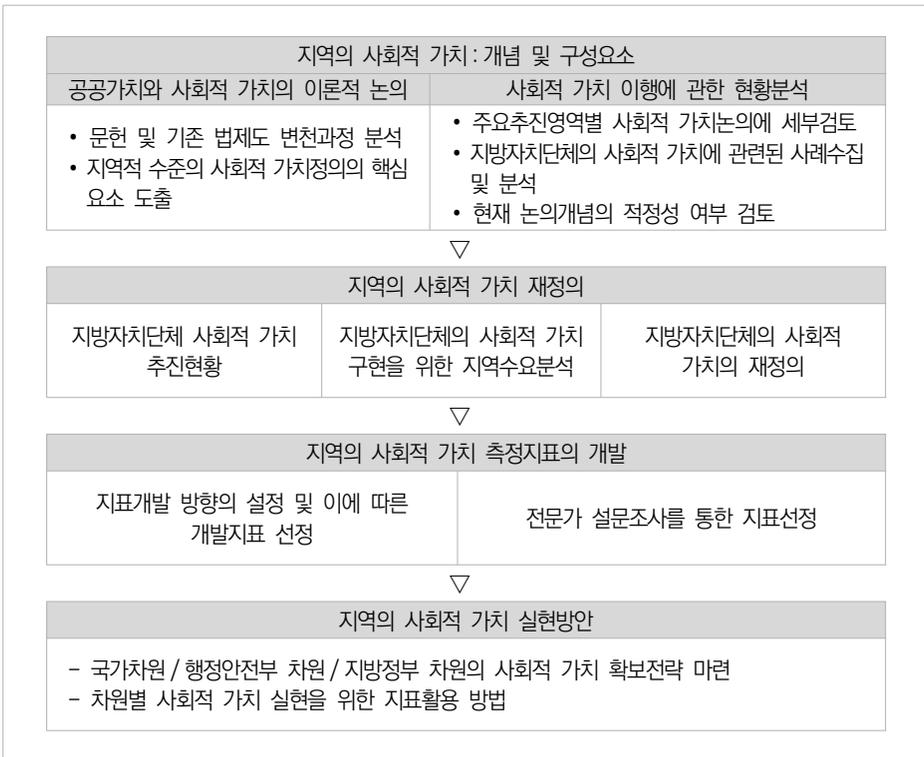
연구 방법	연구 내용
문헌 및 법제도 검토	사회적 가치 추진실태 분석, 사회적 가치에 대한 개념정의, 정책방향의 도출, 지표의 개발
실증 자료(통계 자료) 분석	사회적 가치의 지역적 수준 측정
면담 및 설문조사 자료 분석	사회적 가치 측정지표의 타당성 검토 사회적 가치 추진영역 및 과제의 적합성 검토
해의 사례 분석	지역수준의 관리지표 및 관리체계 검토

제3절 연구방향 및 연구수행 절차

1. 연구의 분석틀

본 연구 목적을 달성하기 위한 분석 단계는 다음과 같다. 첫째, 문헌 및 통계자료 검토를 통한 지역 수준의 사회적 가치 개념을 재정의한다. 둘째, 사회적 격차의 측정을 위한 지표를 개발하고 측정에 적용한다. 셋째, 개발지표의 활용도를 높이기 위한 실현방안을 도출한다.

그림 1-2 본 연구의 분석틀



제2장

사회적 가치 논의의 종합검토

제1절 사회적 가치의 등장

제2절 시장영역의 사회적 가치

제3절 준정부 영역의 사회적 가치

제4절 정부영역의 사회적 가치

제5절 지방자치단체의 사회적 가치 구현을
위한 검토방향



**지방자치단체의
공적가치 실현방안 연구**

: 지방자치단체 사회적 가치의 측정지표 개발을 중심으로

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제2장

사회적 가치논의의 종합검토

제1절 사회적 가치의 등장

1. 논의배경

1) 공공가치로서의 사회적 가치의 위상

공공가치에 대한 논의는 공공가치의 속성에 관련된 논의를 중심으로 이루어져 왔다. 공공가치의 생산과 소비, 공공가치 창출의 결과까지의 과정을 살펴본 관점에서 기존 논의들을 요약하면 다음과 같다.

표 2-1 공공가치의 개념 및 속성

저자	공공가치 개념/속성	논의의 주안점
Moore(1995), Alford and Hughes, (2008 : 131)	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원과 시민이 집합적 선택 메커니즘을 통해 결정하는 것으로 개별 시민이 아닌 집합적으로 소비되는 가치 - 공공가치의 창출은 시장영역에서의 주가치 창출에 대비되는 것 	<ul style="list-style-type: none"> • 집합적 가치 • 사익과 대별되는 공동체의 속성
Bozeman (2007)	<ul style="list-style-type: none"> - '시민에게 부여되어야 할 권리, 혜택, 특권', '사회, 국가, 타인에 대한 시민의 의무', '정부와 정책이 기반에 두어야 할 원칙'에 대한 규범적 합의 - 시장, 공공영역 모두 공공가치를 창출하는데 필요한 상품, 서비스, 제도를 제공하지 않을 때 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 운영원칙과 방향 • 시장실패의 대안책 • 처방지향적
Alford and O'Flynn (2009)	<ul style="list-style-type: none"> - 공공재보다 더 광범위한 것으로 다양한 시장실패에 대한 해결책을 포함 - 산출(output) 이상의 결과(outcome) - 공공가치를 향유하는 시민들에게는 정책결정자가 시민에게 최선이라고 추정하는 것 이상의 의미를 지님 	<ul style="list-style-type: none"> • 시장실패의 대안책 • 중장기적, 포괄적 삶의 질과 관련 • 처방지향적

저자	공공가치 개념/속성	논의의 주안점
Stoker(2006)	<ul style="list-style-type: none"> - 시장실패에 대한 개입의 정당성은 공공가치에 대한 탐색으로부터 찾을 수 있음 - 다양한 이해관계자 간 협업 - 최고의 공급자를 식별하기 위한 공공서비스 조달 방식의 다양성, 개방성 - 학습기반 공공서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 시장실패의 대안책 • 관계와 거버넌스 형성 • 과정중심성
Kelly, Mulgan, and Musers (2002)	<ul style="list-style-type: none"> - 정부활동에 대한 새로운 사고방식과 정책결정자가 창출한 가치에 대해 고려하도록 안내하는 수단 • 서비스는 공공가치를 전달하는 수단 • 산출 이상의 결과 • 정부 신뢰, 정당성, 혁신 	<ul style="list-style-type: none"> • 처방지향적 • 정부의 운영원칙과 방향

출처: 한국행정연구원(2019) 사회적 가치실현을 위한 정부혁신 방안연구를 참고하여 재작성

공공가치는 정부가 시장실패에 대해 개입하여 시민이 당연히 향유해야 할 권리를 보장 하되, 정부와 시민을 포함하는 다양한 영역의 행위자가 집합적으로 권리에 대해 합의하고 결정하며, 그 결과는 산출뿐만 아니라 동시대의 사회가 '가치 있는 것'이라고 수용하여 궁극적으로 정부의 신뢰를 높일 수 있는 것이며 이러한 배경 하에서 "사회" 전체의 가치에 보다 집중된 것이 사회적 가치라는 논리로 전개되어 왔다. 이상의 논의를 요약하면 공공가치는 시장실패의 대안, 사익과 대별되는 지속가능한 공동체의 질적 속성, 기존의 정부운영 방식에 포함되지 못하는 민주적 거버넌스의 속성으로 개념화되고 있다고 볼 수 있다. 공공가치의 하나인 사회적 가치는 이와 같은 공공가치의 속성을 그대로 전제한다.

사회적 가치의 실현은 궁극적으로 공익(public interest) 실현이라고 해석할 수 있다(윤태범 외, 2017). 과연 사회적 가치와 공익이 같은 것인지, 차이점은 무엇인지에 대한 답을 제시하기 위해 먼저 공익의 범위에 대한 검토가 이루어져야 한다. 공익은 어떠한 측면을 고려하는가에 따라 매우 다양하게 해석될 수 있는 개념이지만 광의의 공익은 "행정 및 정책, 국가 등의 권력행위에 대한 정당성을 부여하는 기능"을 한다(윤태범 외, 2017).

현재까지 실정법과 공공부문에서 강조해 왔던 가치에 따르면 공익은 주로 '전체 효용의 극대화', 그리고 '보편적으로 공유되는 공동의 이익'과 동일하게 볼 수 있다(국가공무원인재개발원, 2019). 예를 들면 국가 등이 주요 정책을 결정하고 설계하는 과정에서 해당 정책이 필요한가에 대하여 사전에 검토하는 예비타당성조사를 시행하는 과정에서는 사회

적·경제적 편익의 최대화와 같은 전체 효용의 극대화 가능성을 검토하여 공익실현의 가능성을 예측한다.

한편 2000년대 들어서는 공익에 대한 절차적 정당성 관점이 부각되면서, 시민의 참여, 정보공개 등의 필요성이 주목을 받게 되었다. 종전의 전체 효용 극대화로서의 공익은 단기적인 시각에 그친다는 비판을 받으며 비용 최소화를 넘어선 가치에 대한 관심이 높아졌다. 세월호 참사를 통해 우리 사회는 안전 문제에 대한 경각심을 깨닫게 되었다. 이렇듯 앞으로는 '사회 전체의 바람직하거나 올바르게 추론되는 가치의 실현'이라는 사회적 가치의 본질적 실현에 주목할 필요가 있다(국가공무원인재개발원, 2019).

한국행정연구원(2018)은 사회적 가치와 공공가치 사이의 학술적 차이를 확인하기 위해 두 연구 주제어의 네트워크 분석을 실시하였다. 분석 결과, 두 가치의 학술적 지형은 약간 상이하게 형성되어 있었지만 유사한 연구 지향점을 공유하고 있었다. 사회적 가치 영역은 '지속 가능한 성장'과 '포용적 성장' 중심으로 군집 네트워크를 형성하고 있었던 반면, 공공가치 영역은 크게 '행정관리 혁신'과 '협력적 거버넌스' 위주로 연구 군집 네트워크가 형성되었다(한국행정연구원, 2019). 그러나 두 영역이 공유하는 지점이 적지 않아 궁극적으로 지향점은 서로 닮아가고 있다고 보았다. 이러한 결과는 사회적 가치가 무엇인지를 규명하고 이를 반영한 정책 설계와 역할 정립을 위해 공공가치의 개념을 적절히 활용할 필요가 있음을 시사한다.

2) 사회적 가치의 등장³⁾

(1) 문제인식

사회적 가치는 기술발달과 세계화의 맥락에서 발생하는 가치의 변화에 대한 비판적 인식에서 출발한다. 정보통신기술과 교통수단의 발달, 급속히 진행된 세계화의 물결, 다양한 문화의 지구적 전파와 융합 등으로 인해 복잡하고 다양한 가치체계가 형성되고 있다고 진단한다(주종환, 1999). 보편성과 특수성을 동시에 갖는 가치는 사회변화에 따라 다양한 형태로 발현한다. 그래서 어제까지 중요하게 여겼던 가치가 여전히 현재에도 핵심가치로

3) 사회적 가치 이해와 평가(첨부된 보고서 내용 문장수정, 출처표기 등하며 내용 정리작성)

유효한지에 대해 예측하기 어렵다. 사회적 가치는 다양한 가치의 변화 속에서 재정리된 가치인 셈이다(한국정책학회, 2017, 사회적 가치의 이해와 평가 재인용)

표 2-2 사회적 가치 변화에 영향을 미치는 요인

구분	내생적 측면	외생적 측면
요인	법과 제도의 변화 생활환경의 변화 윤리 의식의 변화 정치지향의 변화 주류 문화의 변화	경제 체제의 변화 국제 환경의 변화

출처: 한국정책학회(2017)

우리나라에서 사회적 가치의 등장은 개발위주의 성장에 대한 반성에서 출발한다. 경제 측면과 함께 정치사회 측면에서도 민주주의 발전이 이루어져 대통령 직선제, 지방자치 등의 제도적 변화도 이루어졌다(국가공무원인재개발원, 2019). 시민의 비폭력저항으로 인해 출발한 정권교체 과정을 겪으면서 시민들의 의식과 수준도 높아졌다. 그러나 여전히 부족한 부분들이 존재하는 것도 사실이다. 낮은 국민 삶의 질과 정부 신뢰도, 여전히 높은 부패인식지수 등이 이 같은 부족한 부분을 드러내주는 지표라고 할 수 있다. 높은 기대수준에 대비되는 낮은 만족도를 채워넣기 위해선 사회 환경의 변화 속에서 국민들의 행복을 위해 기존과는 질적으로 다른 가치가 요구되는 것이다.

전 세계가 신자유주의 논리에 의한 경제발전이 낳은 여러 가지 사회·경제적인 부작용을 교정하고 개선하기 위해 사회적 가치의 중요성과 필요성에 주목해 왔다. 우리나라에서는 박근혜 전 대통령의 탄핵 이후 사회적 책임에 대한 관심이 증가하였고, 이러한 세계적인 흐름에 발맞추어 문재인 정부에서는 사회적 가치를 중요한 국정운영 가치로 설정하였다(윤태범 외, 2017).

문재인 정부는 양적 성장 중심의 국가발전이 야기한 양극화나 고용위기 등의 부작용을 국가적으로 해결하기 위해 공동체의 원리, 공익, 사회통합 등과 같은 가치를 지향하는 정책방향을 설정하였다(한국행정연구원, 2018).

“국민의 삶을 개선하기 위해 정부도 혁신하겠습니다. 혁신의 방향은 다시 국민입니다. 정부 운영을 사회적 가치 중심으로 바꾸겠습니다. 국민의 참여와 협력을 통해 할 일을 하는 정부가 되겠습니다. 공직사회의 낡은 관행을 혁신에서 신뢰받는 정부로 거듭나겠습니다.”
- 2018년 1월 10일 문재인 대통령 신년사

이에 따라 100대 국정과제를 사회·경제·문화 등 다양한 영역에서의 사회적 가치를 고려하여 6개의 큰 유형(국민이 주인인 정부, 더불어 잘 사는 경제, 내 삶을 책임지는 국가, 고르게 발전하는 지역, 평화와 번영의 한반도)으로 구분하였다(대통령직속 정책기획위원회, n.d.). 특히 문재인 정부는 공공부문에서의 사회적 가치 실현을 강조하고 있다. 국정과제에서는 공공기관들이 인권·안전·환경 등의 분야 등을 운영활동에 고려하고 일자리 창출 등을 통해 사회적 가치를 적극적으로 실현할 것을 명시하고 있다(국정과제12). 예컨대 2017년부터 공공기관 비정규직을 단계적으로 정규직으로 전환하며, 공공기관 성과연봉제 관련 조치를 폐기하는 등이 있다(국가공무원인재개발원, 2019). 또한 2017년 공공기관 평가편람을 사회적 가치를 적극적으로 반영한 방향으로 수정하여 2019년 평가부터는 사회적 가치가 평가기준에 포함되도록 하였다.

(2) 정의

“사회적 가치”의 의미가 정확히 무엇인지에 대한 이론적으로나 사회적으로도 합의가 이루어지진 않았다. 사회적 배경, 영역, 그리고 행위자 등에 여러 가지 맥락에 따라서 사회적 가치는 다양하게 정의될 수 있다. 다만 앞서 살펴본 바와 같은 공적가치의 처방지향성을 그대로 전제하여, 사회에서 발생하고 있는 문제점과 그를 해결하기 위한 실천수단들로 매칭되는, 시장중심적 질서가 초래한 문제해결의 근본이 되는 상위차원의 가치로 이해되고 있다.

사회적 가치를 정의하는 방식은 대별되는 개념을 통해 반대급부로서 이해하고자 하는 접근이 다수를 이룬다. 사회적 가치의 정의를 위해선 먼저 ‘사회적’이라는 용어의 의미와 ‘가치’ 용어의 의미를 구분하여 논의한다. 먼저 ‘사회적’이라는 용어는 ‘사회’라는 용어에서 파생된 형용사로서, ‘같은 무리끼리 모여서 이루는 집단’이라고 할 수 있다(김필두·최인

수, 2019). 윤태범 외(2017)가 제시한 정의에 의하면 ‘사회적’ 의미의 용어는 정치·경제·문화적 등의 용어와 비교하여 인간의 공동체 생활에 대한 것이다. 한편, ‘가치’는 개인들이 경험을 통해 판단하고 형성한 지침을 통해 선택이 필요한 상황에서 인간의 행동에 대한 방향성을 제시해 주는 것으로 주관적인 속성을 가진다.

이 두 단어의 의미를 결합하여 살펴보면, 사회적 가치의 반대급부로 논의되는 일반적인 가치는 개인의 사적 편익을 고려하여 중요하게 여기는 것에 국한된다. 그에 반해 사회적 가치는 개인에서 더 나아가 ‘공동체’가 선호하는 가치이며, 사적 이익이 아닌 특정 집단이나 공동체가 중시하는 가치인 셈이다. 이러한 논의에서는 사회적 가치의 공동체적 의미에 초점을 두어 “공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”(윤태범 외, 2017)라고 정리할 수 있다.

사회적 가치를 경제적 가치와 비교하여 개념적으로 구분할 수도 있다. 이승규·라준영(2009)에 따르면 화폐가치로 표현되는 경제적 가치와 달리, 사회적 가치는 타인과의 관계에서부터 형성된다는 점에서 비화폐적인 가치를 가지는 정의(justices)로 접근된다. 이러한 시각에서 사회적 가치는 개인의 경제적 가치를 포괄하여 지속가능한 공동체를 위하여 타인과 공동체를 생각하기 때문에 공공성이라는 가치를 본질적으로 내재하는 개념으로 이해된다(윤태범 외, 2017).

표 2-3 사회적 가치의 사전적 의미

구분	내용
The Oxford Dictionary	환경적 및 경제적 가치와 비교되는 개념으로 사회 전반에 가치가 있거나, 가치가 있는 사회적 가치를 의미
Law Dictionary	사회자본과 시민복리 그리고 그들에게 영향을 주는 의사결정 능력을 포함하는 개념
Business Dictionary	사회자본뿐만 아니라 시민복리의 주관적 측면임. 예로, 자신에게 영향을 미치는 의사결정에 참여할 수 있는 능력 등을 포함하는 보다 포괄적 개념 : 영국 사회적 가치법(2012)에서는 사회적 가치를 “한 지역(사회)의 경제적, 사회적, 환경적 복리”로 정의

출처 : 한국정보화진흥원(2017), 김필두·최인수(2019 : 14) 재인용

한편, 사회적 가치를 가치의 규범적 속성과 가치구현을 통한 문제해결의 실용적 속성을

구분하여 정의내리기도 한다. 양동수 외(2018)는 사회적 가치에 관한 국내 논의를 규범적 접근과 실증적 접근으로 양분한 바 있다. 규범적 접근에서 사회적 가치는 정의, 공정, 평등, 호혜성 등의 ‘인간의 삶에서 궁극적으로 바람직하고 타당한’ 규범을 반영한다. 이 입장에서 사회적 가치는 “사회문제의 해결과 사회적 변화를 낳는 가치”(고동현 외, 2016)라고 포괄적으로 정의내릴 수 있다. 효율성 위주의 양적 성장위주의 정책으로 인한 사회문제들을 시정하기 위해 개인의 삶의 질을 중시하고 지속가능성을 높이는 방향도 여기에 해당한다(고동현 외, 2016).

실증적 접근의 경우 사회적 가치를 수요 부족의 문제를 해결하는 것과 동일시한다. 시장 실패 요인으로 인해 사회적으로 불충분한 공급 문제에 대한 수요 부족 해결에 초점을 둔다. 사회 구성원들의 개인적 욕망이나 필요 등이 반영된 가치이지만, 시장의 가격 메커니즘에 그것이 반영되지 않아 시장이 제대로 작동하지 않은 부분에 집중하여 이로부터의 가치창출에 주목한다(라준영, 2018).

사회적 가치를 국가운영 체계의 핵심적인 가치와 동일하게 보고 정의하는 견해도 있다(김현희·박광동, 2018). 사회적 가치는 삶의 질, 안전, 인권, 환경 등 사회 전반의 영역에서 공동체의 사회적 편익을 제공해 줄 수 있는 기본적인 가치에 관련된 개념으로서 헌법에서 표방하고 있는 헌법적 가치와 매치가 가능하다는 것이다. 사회적 가치는 헌법에서 중시하는 가치들 중에서 사회의 재생과 건전한 발전을 위한 가치에 속하며 국가의 주요 정책과제로 구성될 수 있다고 본다(김현희·박광동, 2018). 따라서 헌법적 가치가 보다 추상적이고 관념적인 성격을 가진다면, 사회적 가치는 구체적이며 실제적 성격을 가진다(김성진, 2017).

표 2-4 사회적 가치와 헌법적 가치 비교

사회적 가치	헌법적 가치
인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로 인권을 보호	인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 평등, 신체·거주 이전·직업·주거·사생활의 자유
재난·사고로부터 안전한 근로 및 생활환경 유지	근로조건의 기준, 재해예방의무, 위험으로부터 국민을 보호할 의무, 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리
건강한 생활이 가능한 보건의복지 제공	인간다운 생활을 할 권리, 사회보장, 사회복지 증진, 보건의에 관한 국가의 보호

사회적 가치	헌법적 가치
노동권 보장과 근로조건 향상	근로의 권리, 노동3권
사회적 약자를 위한 기회 제공과 사회통합	여성 및 연소자의 근로보호, 부당차별 금지(고용임금 및 근로조건), 국가유공자 등 유가족 우선의 근로 기회 제공, 여성복지와 권익향상 노력의무, 노인 및 청소년 복지향상 정책 실시의무, 신체장애자 등 생활능력이 없는 자 보호 의무
대기업과 중소기업간 상생과 협력	경제주체간의 조화를 통한 경제민주화, 중소기업보호 육성 의무
품위 있는 삶을 향유할 수 있는 양질의 일자리 창출	근로의 권리, 고용증진의무, 적정임금 보장노력 의무
지역사회 활성화와 공동체 복원	지역경제 육성 의무

출처: 김현희·박광동(2018: 46)의 내용 재구성

사회적 가치에 대한 정의 그 자체보다, 정의되는 과정을 중시하는 입장이 있다. Walzer는 사회적 가치론의 관점에서 사회적 가치의 개념에 접근해왔다. Walzer(1988)는 사회적 가치에 대해 “사회구조에 의해 직접적으로 다루어지는 권리와 자유, 권한 및 기회 그리고 소득과 재산 등과 같은 가치들”이라고 정의하였다(윤태범 외, 2017). 그가 내린 정의는 다원주의적 시각에 기초하고 있는데, 공동체의 특성에 따라 사회적 가치는 다를 수 있고, 사회문화적 배경을 공유하는 사람들 간의 상호교류를 통해 창출되기 때문에 시간의 흐름에 따라라도 변화할 수 있음을 전제로 한다. 이러한 논의를 반영하여 사회적 가치 개념에 대한 정의를 시도한 여러 학자들 또한 사회적 가치는 시간이나 장소 등에 따라 가변적이라고 보았다. 따라서 가변적 가치의 정의 그 자체에 천착하지 않고 사회적 가치 개념을 어떻게 실현할 수 있는지에 대한 구체적 방법론을 고민하자는 것이다.

사회적 가치는 공동체가 어떠한 공통된 의미를 공유하고 그에 가치를 부여한 것인데, 여기서 정부는 정책을 통해 공동체 내 분배 역할을 담당한다(국가공무원인재개발원, 2019). 정책결정의 측면에서 정부는 헌법에 기초하여 사회공동체에서 어떠한 사회적 가치를 증시해야 하는지, 어떠한 가치 배분에 정부가 관여하는 것이 합당한지 등을 고려해야 한다. 또한 정책집행과정에서 가치는 어떠한 방법을 활용하여 배분을 해야 하는지 등을 구체적으로 고려해야 한다. 이처럼 정부는 공동체의 공통 가치를 배분하기 위하여 사회 전반의 정책을 통해 사회적 가치를 실현하도록 견인한다.

지금까지 사회적 가치라는 개념을 규정하기 위해 다양한 방식으로 접근하여 논의하였

다. 위의 내용을 정리하자면 사회적 가치는 개인의 사적(私的) 가치와 반대되는 개념으로 공동체가 선호하는 가치를 의미하기도 하고, 규범론과 실용론적 관점에서 접근하면 사회 문제를 해결할 수 있는 바람직한 규범적인 가치가 될 수도 있지만 시장실패가 야기한 문제를 해결할 수 있는 실용적인 의미를 지닌 가치가 될 수도 있다. 또한 인간의 바람직한 가치에 가깝기 때문에 헌법에서 표방하는 기본권을 보호하는 가치들 중 실제적 의미를 지닌 가치가 될 수 있으며, 이론적 논의를 배경으로 정의과정 자체에 초점을 두면 시간과 공동체 특성에 따라 유동적이고 가변적인 가치라고 일컬을 수 있다.

표 2-5 사회적 가치 정의방식

정의방식	구체적 내용
반대개념과의 대비	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개인의 사적 편익을 넘어서 공동체가 선호하는 가치 ■ 공동체 안에서 타인과의 관계를 통해 형성되는 비화폐적 가치
규범론	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회문제의 해결과 사회변화를 낳는 당연히 지향해야하는 가치
해결해야하는 문제의 처방수단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 시장 실패로 인해 수요 부족 문제를 해결하는 구체적 수단
국가의 근간이 되는 운영원리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 헌법에서 표방하고 있는 인간의 기본 가치들 중에서 사회의 재생 및 건전한 발전을 위한 실제적 가치
공동체존속을 위한 운영원리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 시간과 공동체 특성에 따라 유동적이고 가변적인 것이 사회적 가치 ■ 이때 공동체가 어떠한 것들을 중시해야 하는지에 대하여 정부가 가치 배분 역할 수행

2. 세부특성 및 구성요소

1) 세부특성

앞서 논의하였듯이 사회적 가치의 다양한 정의 방식은 사회적 가치를 규정하는 세부 특성과 구성요소에 영향을 미친다. 이러한 속성을 토대로 사회적 가치는 공공성, 다양성, 대응성, 유동성, 적실성의 특징을 가진다(문화체육관광부, 2018). 공동체 기반의 사회적 가치는 공공성과 다양성을 띠며, 어떠한 사회적 주체들로 구성되어 있는가에 따라 유동성이 있고, 다양한 개인들을 포함한 공동체 내에서 형성되기 때문에 그만큼 갈등 유발성이

존재한다. 다양한 사회적 가치가 공존함으로써 이로 인해 발생할 수 있는 갈등에 대응하기 위해 또 다른 새로운 사회적 가치가 등장할 수도 있지만 논의되는 사회적 가치들은 공동체 안에서 암묵적인 합의가 이루어지고 공감대를 얻어야 한다.

표 2-6 사회적 가치의 세부특성

정의방식	구분	주요특성
반대개념과의 대비	공공성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 가치는 공동체를 위한 가치이기 때문에 공공성이라는 특성 ■ 공공성이란 첫째, 폐쇄적이지 않아 누구나 접근할 수 있음. 둘째, 이질적인 가치가 공존하므로 복수의 가치와 의견 사이에서 생성됨. 셋째, 공통의 관심사를 둘러싸고 이루어지며 차이를 조건으로 하는 담론의 공간임. 넷째, 일원적·배타적인 귀속을 요구하지 않으며, 복수의 집단이나 조직에 관여하는 것이 가능함
국가의 근간이 되는 운영원리	유동성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 가치는 사회를 구성하는 주체들에 의해 구성됨. 때문에 시대가 변하고 사회 구성주체가 변함에 따라 사회적 가치는 재구성되는 과정을 거치는 유동적 특성을 지님. 또한 사회를 구성하는 주체들의 정치적 과정과 합의에 따라 특정 시점에서 중요하게 여겨지던 사회적 가치가 폐기되고 새로운 사회적 가치가 수립될 수 있음
공동체 존속을 위한 운영원리	다양성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 가치는 사적 개인에서 더 나아가 공동체를 지향하는 것, 그러나 현대인은 다양한 가치관들이 공존하는 곳에서 존재. 특히 베버(Weber)는 사회는 각 개인의 합으로 구성되는 것으로 봄. 이는 사회적 가치는 단일의 가치로 존재하는 것이 아니며, 극단적으로는 개인의 수만큼 다양하게 구성될 수 있다는 것을 의미하기도 함 ■ 공동체는 다양성이 인정된 사회적 합의체임. 즉, 공동체 지향적인 사회적 가치는 다양성이 보장된 개념 속에서 다양한 형태의 사회적 가치로 발현되는 것은 당연한 것임
	상대성 (갈등유발 가능성)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 가치는 다양한 개인들을 포함한 공동체에서 형성되기 때문에 상대성과 갈등 유발성이라는 성격을 가짐 ■ 사회적 가치들이 대비를 일으켜 갈등을 유발할 경우에는 그 갈등을 해소해주는 또 다른 사회적 가치의 등장이 요구되기도 함
해결해야하는 문제의 처방수단	대응성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 가치는 갈등 유발성을 갖고 있기 때문에 갈등의 상황에서 시대적·사회적 요구에 어떻게 대응하는지에 따라서 핵심적인 사회적 가치가 될 수 있음
규범론	적실성(공감성)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 가치는 동시대의 사람들 사이에서 공감대가 형성되어 암묵적인 합의가 필수적임. 따라서 사회적 공감을 바탕으로 한 적실성이 필요

출처: 송용한(2017), 국가공무원인재개발원(2019: 75)의 내용을 토대로 재구성

2) 구성요소

사회적 가치를 설명하는 방식과 그 특징으로부터 이를 담는 구성요소가 파생된다. 윤태범 외(2017)은 국내외 문헌들을 참고하여 추출한 10가지 구성요소 이외에 문재인 정부가 강조하는 책임성, 윤리 및 참여를 더하여 총 12가지 사회적 가치의 구성요소를 제시하였다. 이는 인권보호, 재난 등으로부터 안전한 근로·생활환경 유지, 노동권의 보장, 양질의 일자리 창출, 건강한 생활을 위한 복지제공, 사회적 약자에 대한 배려, 대기업·중소기업 간의 상생협력, 지역 활성화 및 공동체 복원, 지역경제에 공헌, 윤리 경영을 포함한 사회적 책임 이행, 참여를 통한 민주적 의사결정 등이다(한국행정학회, 2017 : 33). 이러한 구성요소들은 대부분 헌법적 근거를 토대로 하며, 사회적 목적과 공공성 달성이라는 공통적인 특성을 가진다(김정인, 2018).

우선 인권의 경우 기본적인 인간의 존엄성을 유지하는 행복추구권, 평등권, 정보기본권, 직업의 자유 등을 뜻한다. 과도한 집값 인상으로 인한 부담 해소와 공공임대주택 공급량 조절 등도 여기에 포함될 수 있다. 안전은 다양한 재난과 사고로부터 안전한 근로환경 및 생활환경을 유지하는 것이다(정도진·박성환·김종현·강평경, 2018). 보건복지 영역은 사회적 기본권의 핵심으로서, 인간다운 생활을 영위할 수 있게끔 하는 의료서비스, 기초생활 유지를 위한 사회서비스 제공 등이 여기에 해당한다. 시장과 공공영역의 대안으로서 논의되고 있는 사회적경제 영역은 건강복지뿐 아니라 노동과 일자리, 그리고 사회적 약자의 취약성을 보완하고, 지역경제 활성화를 도모하고자 등장하였다. 미세먼지 등 해결하기 어려운 난제로서 환경 문제에 대한 관심도 지속적으로 증가하면서 사회적 가치는 환경의 지속가능성을 중시한다.

사회적 가치는 사회문제에 대한 관료제적 형태의 해결방식이 아닌 공공부문과 민간부문의 협치를 통한 해결에 주목하여, 참여와 책임성(윤리)을 강조한다. 따라서 시장영역에서 기업에게도 사회적 책임을 물으며, 민주적 의사결정과 국민적 참여를 통한 개방적·협력적 거버넌스를 지향한다.

표 2-7 사회적 가치 구성요소

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

구성요소	의미
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 여성 : 모든 영역에서 성평등 실현 ■ 노인, 청소년 ■ 생활능력이 없는 자(신체장애자, 질병, 노령)
상생 협력	<ul style="list-style-type: none"> ■ 양극화 해소, 경제성장 동력 확충 - 경제의 민주화(공정한 경제)를 위하여 규제 및 조정 - 상생협력 : 중소기업의 대기업 생산 및 이익에 대한 협력이익배분제 등
공동체 복원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공동체 복원 통한 지역사회 활성화 - 지역주민의 권리의무에 대한 결정과정에 주민자치 확대 - 지역소재 기업의 기업시민으로서의 역할 강화
지역경제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역경제 육성을 통한 균형발전 - 자치분권과 균형발전 추진 - 열위지역에 대한 적극적 투자 - 지방에서도 자체적이고 자립적인 경제활동 활성화 - 지역의 경제활동으로 발생한 이익을 지역에 재투자
책임·윤리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 존재로서의 기업(기업의 사회적 책임) - 기업도 사회적 존재로서 사회에 대한 책임 활동 유도 ① 좋은 지배구조 형성 ② 인권보호 ③ 노동 ④ 환경보호 ⑤ 공정하고 투명한 운영 ⑥ 소비자보호 ⑦ 지역사회 참여와 발전에 공헌
환경	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쾌적한 생활 환경 보장, 환경과 생물종을 지속가능하게 보전 - 모든 생명체 존중, 미래세대에 대한 책임을 지고 환경과 생물종을 지속가능하게 보전 - 미세먼지, 핵폐기물 등 여러 종류의 환경오염 축소·방지 - 기후변화 적응 위해 화석연료 사용을 줄이고, 재생가능 에너지 사용 확산
참여	<ul style="list-style-type: none"> ■ 민주적 의사결정과 시민참여를 통한 국민주권 실현 - 시민이 공동체 의사결정 참여 - 시민참여 조건 ·관련 정보 최대한 공개 ·참여 수단으로 국민발안, 국민투표, 국민소환 등 ·정부의 정책 입안, 집행, 평가의 과정에서 시민참여 적극적 보장 - 시민숙의를 국가의 권력 기구 조직과 국가 권력행사에 도입

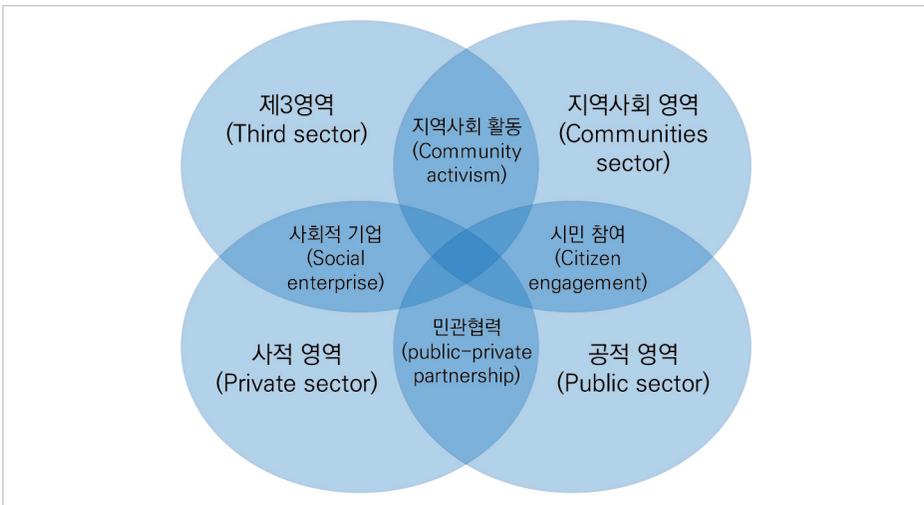
출처 : 윤태범 외(2017 : 33-36)

3) 영역별 구현방식

사회적 가치는 공공, 민간, 시민사회 간 협업 형태에 따라 다양한 영역에서 구현될 수 있다(한국행정연구원, 2018). 우선 공공부문과 민간부문의 협업은 민관협치를 통해 공공서비스가 전달된다. 예컨대 공공부문과 지역사회 부문이 결합함으로써 지역 내 시민참여를 통해 지역사회의 문제를 공동으로 해결하여 지속가능성을 높일 수 있다. 또한 민간영역

과 제 3섹터의 만남은 대체로 사회적 기업의 형태로 이루어지는데, 이들은 시장실패를 교정하기 위해 태동하였다. 이러한 사회적경제 영역은 본질적으로 시장영역 안에서 사회적 가치를 추구하고 있다. 한편 제 3섹터와 지역사회 영역의 협업은 지속적인 사회적 가치를 추구함으로써 지역사회 공동체 활성화가 이루어지도록 할 수 있다.

그림 2-1 사회적 가치의 구현영역



출처: Simon, Julie et al.(2014 : 14), 한국행정연구원(2018 : 23) 재인용

공공부문과 민간부문에서 사회적 가치를 창출하기 위한 다양한 노력을 경주하고 있는데, 이에 관한 영역별 특징과 역할은 서로 다르다. 시장영역에서는 기업을 중심으로 시장의 니즈를 파악하면서도 사회적 책임을 다할 수 있는 다양한 아이디어를 도출하고자 한다. 사회적경제영역의 경우 주로 지역사회 기반의 시장실패 문제를 개선해 나가는데 초점을 두어 다양한 형태의 대안적 조직들이 등장하였다. 한편 공공영역의 경우 중앙정부와 지방정부가 각자의 수준에서 사회혁신을 위한 활동들을 전개해 나가고 있다. 국가적 수준에서는 사회혁신 생태계를 조성하고 활성화하기 위한 전제적인 제도설계에 집중한다. 그에 비해 지역 수준에서는 지역 구성원과의 거버넌스 형태를 통해 자신의 삶의

공간에서 필요한 수요를 충족시키고 지역을 활성화하기 위한 다양한 혁신적 활동을 수행할 수 있다.

표 2-8 | 영역별 사회적 가치 창출

	시장영역	준정부영역	정부영역
주요주체	기업(기업가정신) 소셜벤처 (사회적 기업가정신)	공공기관, 혁신조달주체	지방정부 중앙정부
시민사회 참여방식	최종사용자 네트워크	최종사용자 네트워크 공동체	공동체 공동체연합(국가차원)
혁신 공간	일시적·개별적 공간	소속된 삶의 공간	소속된 삶의 공간
네트워크 연결자	벤처캐피탈 소셜 임팩트 투자기관	공공기관	중앙정부
혁신 확산방식	사용자 니즈 발굴/총족 아이디어 다각화	사용자 니즈 발굴/총족 소통과 동질화	소통과 동질화 공동체 니즈 총족
성과	기업의 사회적 책임 사회문제 솔루션 제품/서비스 혁신	제품/서비스 혁신 (복지사각지대 발굴) 공공서비스 혁신 (공공서비스 질 개선) 공동체 혁신	공공서비스 혁신 (수요지향정책 설계) 거버넌스 혁신 국가시스템혁신 정부혁신
주요역할	제품/서비스 개발 사회문제솔루션개발 (사회적경제와 교집합)	제품/서비스 개발 혁신서비스 전달 (공공영역과의 교집합)	유연한 제도 설계 혁신생태계 지원 (네트워크 조정)

출처 : 정서화(2017 : 908)

요컨대, 사회적 가치의 다양한 정의만큼 구성요소와 특징도 다양하지만 인간의 기본적인 권리를 보장하고 공동체가 지속가능한 방향으로 가는데 필요한 요소들이라는 점이다. 이러한 사회적 가치를 추구하려는 노력은 최근 공공부부분 아니라 민간부문 내 다양한 영역에서 나타나는데, 이들의 협력 형태와 방식에 따라 사회적 가치에 대한 초점은 다를 수 있으며 그 양상도 서로 다르다. 다음 제2절에서는 주요 영역별 사회적 가치의 정의와 구현 수준, 그리고 측정하기 위한 다양한 개념논의가 어디까지 전개되고 있는지를 구체적으로 살펴보고자 한다.

3. 본 연구의 검토방향

1) 분석개요

본 연구의 목적은 공공가치로서의 사회적 가치의 실현을 위해 지방자치단체가 어떠한 역할을 담당해야 하는지에 보다 집중한다. 이를 위한 목표와 달성수준을 측정할 수 있는 지표의 개발, 새로운 관리체계의 모색과 더불어 기존의 관리체계와의 정합성 확보방안을 종합적으로 제시하려는 것이다.

따라서 현재까지 주요 영역별(시장영역, 준정부영역, 정부영역) 사회적 가치의 정의, 구성요소, 관리체계에 대한 내용이 어디까지 진행되어 왔는지를 살펴봄으로써 현재의 사회적 가치논의의 부족한 점을 보완하는데 필요한 제도적 개선방향을 도출하고자 한다. 지방자치단체의 사회적 가치의 구현은 사회적 가치를 실현하는 다른 주체인 국가, 준정부기관의 전반적 관계와 작동영역에 대한 이해가 필수적이기 때문이다.

2) 검토항목 및 검토목적

각 분석요소, 분석기준, 분석은 이후 사회적 가치의 지역적 수준의 정의와 목표, 관리체계에 시사점을 도출할 수 있는 항목으로 구성하였다. 본 연구의 검토항목은 크게 사회적 가치의 ▲개념화 영역과 사회적 가치의 ▲관리체계 영역의 두 가지로 구분된다. 먼저 개념화 영역에서 주요 영역별로 사회적 가치의 개념적 정의가 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴봄으로써 각 영역별로 사회적 가치를 어떠한 목적과 배경에서 개념화하고 있는지를 파악하고자 한다.

다음의 검토영역은 사회적 가치의 달성 여부를 가늠할 수 있는 관리체계의 영역이다. 관리체계는 관리의 목표, 측정도구, 추진체제로 세분화하였다. 특히 사회적 가치의 측정도구는 사회적 가치에 대해 성과를 측정함으로써 가치의 창출여부를 점검할 수 있는 수단으로, 관리체계 구축의 기본이 되며 가치창출의 대상인 시민과 이해관계자에게 유용성을 줄 수 있어야 하므로 심층적으로 검토할 예정이다. 더불어 기존의 관리체계도 중요하게 살펴봐야 하는데 향후 보완되어야 할 지방자치단체의 사회가치지표의 방향성이 현재의 지표관리체계와의 정합성을 확보할 수 있어야 지속가능한 성과관리와 안정적 관리체계

운영이 가능하기 때문이다.

표 2-9 | 영역별 사회적 가치 검토영역 및 주요내용

검토사항	세부사항	검토 시 주요 질문들
사회적 가치의 개념화	논의배경 및 유관개념	<ul style="list-style-type: none"> ■ 어떤 동기로 추진되는가? ■ 어떤 개념과 관련되어 있나?
	전개양상	<ul style="list-style-type: none"> ■ 어떻게 구체화되고 발전되고 있나? ■ 현재까지 대표적인 성과, 제도 여건은 어떻게 진행되어 왔나?
관리체계	관리의 목표	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 가치관리의 목표는 무엇인가?
	측정도구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 가치의 어떠한 영역들을 고려하고 있나? ■ 사회적 가치의 측정과 성과관리의 전략은 무엇인가? ■ 정성지표와 정량지표의 비중과 구성은 어떠한가?
	추진체계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 누가 주도하는가? ■ 추진주체별로 어떠한 거버넌스 체계를 가지고 있나? ■ 추진주체 및 영역의 특수성을 고려하는 관리방식을 채택하고 있는가?
▼		
지역단위 사회적 가치 관리의 시사점		
추진주체, 추진방식, 추진수단의 종합적 검토를 통해 지역의 사회적 가치 추진과 관리의 전략적 방향 도출		
지역단위 사회적 가치 지표와 관리체계 구축에 관련된 이행과제의 도출		

제2절 시장영역의 사회적 가치

1. 사회적 가치의 개념화

1) 사회적 가치의 추진동기: 이윤창출을 위한 사회영역의 고려

기업의 사회적 가치는 기업들이 단순히 법규를 준수하는 것이 아니라 이해관계자와의 관계를 고려하여 사회적 선(social good)을 지향하는 기업 활동을 해야한다는 인식과 맞닿아 있다(박희진·이용석, 2020). 전통적으로 기업의 관점에서 기업의 역할은 법적 요구사항을 준수하고 주주의 가치를 극대화하는 것이지만 기업의 시장활동 제반에 관련된 이해관계자 입장에서는 법이 요구하는 기업의 이해관계를 넘어서는 어떤 사회적 선(Social Good)을 이루기 위한 활동이 필요한 것이다.

시장의 사회적 가치 추진에 대한 이론적 근거는 두 가지 측면에서 확인할 수 있다. 하나는 정부와 언론 등의 외부요인의 압력에 의한 사회적 정당성 확보가 필요하다는 정당성 이론이 그것이며, 다른 하나는 기업경영자의 책임 의식에 따른 자율적 의사결정이라고 주장하는 책임성 이론(이해관계자 이론)이다. 이 때문에 기업은 시장에서의 생존을 위하여 사회적 책임을 수행하고 이를 통해 사회적 정당성을 확보하게 된다(유태영, 2010 : 126-127). 두 입장의 전제는 성격은 서로 다르지만 크게 기업의 발전과 성장, 그리고 유지에 긍정적 효과를 가져온다는 것에서 수렴된다. 기업 외부의 이해관계자들에게 이익이 되는 것은 주주에게도 이익이 된다. 장기적인 관점에서 보면 이 두 집단 사이의 이해관계는 궁극적으로 하나로 수렴된다는 것이다. 이는 사회적 책임을 잘 수행하는 기업이 장기적으로는 주주에게도 더 많은 이익을 가져다준다는 것을 의미한다. 이러한 논리는 경제활동을 벗어난 기업의 행위를 이타주의적 시각이나 이익추구적 시각과 같은 일방적인 관점에서만 바라볼 수 없다는 주장이다. 이 시각은 이익과 사회적 책임은 별개의 사안이 아닌 것으로 이해한다. 경영자들의 의사결정은 주주뿐만 아니라 고객, 거래처, 지역사회 등 다양한 이해관계자를 고려해서 이루어져야 하므로 기업이 사회적 가치 증진에 관련된 활동을 강화한다면 잠재적인 갈등을 완화시켜 경영성과를 향상시킨다는 것이다(김세중, 박의범, Tsog Khulan, 2012 : 5). 실제로 기업의 사회공헌 활동과 재무적 성과 간에는 긍정적

관계를 발견할 수 있으며, CSR 활동은 기업의 좋은 평판을 낳아 결과적으로 경영성과를 개선하는 데 도움을 줄 수 있다(김세중 외, 2012). 요약하면 시장영역의 사회적 가치 증진 활동은 이윤극대화를 위한 기업의 전략적 도구라는 것은 사실이지만 실제 기업의 경영활동에 고려되는 다양한 환경변화를 인지하고 이에 대응하기 위해서 사회적 가치를 추구한다고 볼 수 있겠다.

2) 유관개념

(1) 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)

사회적 가치와 가장 관련이 있는 개념은 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility : 이하 CSR)이다(김현희·박광동, 2018). 민간기업은 전형적인 영리를 추구하는 경제주체이지만, ‘기업의 사회적 책임’(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR)이라는 독특한 영업방식이 주목을 받게 되었다. 1930년대 최초로 등장한 이 개념은 1950-60년대에는 기업의 합리적인 운영을 위해 경영자가 자발적으로 사회에 자선하고 기여하는 사회적 스튜어드(social steward)로 발전되고, 1980-90년대에는 기업의 생존을 위해 이해관계자의 폭을 주주에서 확장하여 고객, 지역사회 구성원, 종업원 등 넓혀야 한다는 시각이 설득력을 얻으면서 확대되었다(Lee, 2008; 김현희·박광동, 2018 재인용). 이러한 인식은 2000년대 들어서 기업의 경제적, 법적, 윤리적 책임뿐만 아니라 환경 보호와 노동자의 안전 및 보호, 사회적 상생 등을 통해 사회적·공적 이익에 기여하는 행위 책임으로 제도화되고 있다(성승제, 2013; 김현희·박광동, 2018 재인용).

개념적으로 CSR은 “기업을 둘러싼 이해관계자의 기대사항을 반영하여 경제, 사회, 환경 측면의 성과를 높이는 조직의 활동 및 정책”으로 정의된다(Aguinis, 2011; 김현희·박광동, 2018 재인용). CSR의 구성요소는 Carroll(1991)의 CSR 피라미드 모델이 대표적인데, 여기에서 CSR은 경제적 책임, 법적 책임, 윤리적 책임, 자선적 책임이라는 4개의 범주로 구성된다(국가공무원인재개발원, 2019).

우선 경제적 책임은 사회가 원하는 제품과 서비스를 기업이 생산하고 판매하여 이윤을 창출하는 것을 의미한다. 법적 책임의 경우 사회가 정한 법을 기업이 준수하는 것을 의미

한다. 윤리적 책임은 법적 강제 사항은 아니지만 모든 이해당사자의 기대와 기준에 부합하는 행동을 해야 하는 것을 의미한다(한국조세재정연구원, 2019). 자선적 책임의 경우 기부나 사회공헌 활동 등을 사회를 위해 하는 것을 말한다. 반면 사회적 책임은 “기업들이 그들의 영업활동과 이해관계자들과의 상호작용에 능동적으로 사회적, 환경적 관심 사안을 반영시키는 일체의 활동”(Commission of the European Communities, 2001; 주효진·황석준, 2019 재인용)이다. 즉, 기업 성장의 원동력으로 이윤추구라는 단일한 목표를 벗어나 기업이 속한 사회 및 환경요인을 종합적으로 고려하는 것이다.

특히 CSR은 기업이 속한 사회와 정부의 관계양상에 따라 다양한 유형으로 구분된다. Bredgaard(2003)는 기업주도(bottom-up)로 CSR에 접근하고 있는지 아니면 정부주도(top-down)에 의한 것인지로 구분하였다. 또한 초점을 두는 것이 사회에 대한 책임인지, 노동시장에 대한 책임인지로 구분하여 총 네 가지 유형의 CSR이 개념적으로 가능하다는 점을 주장하였다. 유형 1의 경우 기업주도의 사회적 책임에 관심을 두어 주로 미국에서 관찰된다. 한편 정부주도로 사회적 책임에 초점을 두는 유형 3은 주로 유럽 국가들에서 확인되며, 정부가 기업에게 사회적 책임에 노력을 기울일 것을 설득하는 하향식 양상이 나타난다.

표 2-10 CSR 접근방식의 유형

구분	Bottom-up(기업주도)	Top-down(정부주도)
사회에 대한 책임	유형1 : 기업과 사회 간 CSR 경제·사회·환경 보고서 / 자선, 이해관계자 가치 / codes of conduct / 공급·사슬 관리 / 윤리투자	유형2 : 기업과 정부 간 CSR 현재의 기업 관행에 투명성 및 가치부여 / 기업에 대한 설득
노동시장 책임	유형3 : 기업의 CSR 노동공급에 초점 / 인적자원관리 / 인적자본 / 내부 CSR	유형4 : 노동시장 정책과 기업 간 CSR 노동공급과 수요에 초점 / 사회적 통합 / 내·외부 CSR

출처 : 한국노동연구원(2008 : 91)

(2) 지속가능경영(Sustainability Management)

지속가능경영도 기업의 이윤추구 이상의 가치창출을 요구하는 개념으로 사회적 가치와

관련이 있다. 지속가능경영은 환경문제에 대한 논의에서 비롯되었는데, 환경적 측면에 초점을 두던 지속가능성에 대한 개념적 논의는 사회 전반의 영역에 대한 논의로 확대되었다. 따라서 지속가능경영은 기업의 모든 경영 활동 과정을 경제적 수익성, 환경적 건전성, 사회적 책임성을 바탕으로 통합 추진해 지속가능한 발전을 추구하는 경영 패러다임이라 할 수 있다(남상민, 2009 : 340).

학자들은 지속가능경영과 CSR은 같은 것으로 분류하지만 CSR이 기업이 실천해야 할 행동가치라면, 지속가능성은 CSR을 통해 기업이 추구하고자 하는 목적가치 또는 경영전략의 개념으로 간주한다(국가공무원인재개발원, 2019). 요약하면 CSR은 기업에 국한하여 기업의 사회적 공헌 활동을 통해 기업이 속한 사회에서 지켜야할 윤리적·사회적 책임에 소극적 내지, 수동적으로 대응하는 것이라면 지속가능성은 이를 위한 구체적 전략을 뜻한다.

(3) 윤리경영

윤리경영은 투명성과 공정성을 제고하는 ‘기업의 윤리’를 최우선적인 가치로 두고 기업의 경영활동을 수행하는 정신을 뜻한다. 이는 기업이 이윤 이외에도 사회에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 함께 고려해야 한다는 인식에서 출발한다는 점에서 사회적 가치와 동일한 문제인식을 가진다(윤종설 외, 2013). 이러한 개념정의 방식은 CSR과 유사하나 차별적인 지점도 존재한다. 윤리경영은 기업의 내부적 의사결정 전략인데 반해, CSR은 기업의 외부 환경의 이해관계자들에 대한 책임성을 강조하는 것으로 작동의 영역이 상이하다. 또한 윤리경영이 지향하는 바가 기업가치와 기업의 경쟁력의 극대화에 있다면, CSR의 경우 정부가 사회적 책임을 다하지 못한 부분의 보완적인 성격으로서 기업의 사회공헌에 초점을 둔다. 또한 CSR은 기업의 사회에 대한 능동적인 행동을 촉구하는 것을 목적으로 한다면, 윤리경영은 경영자나 조직 구성원들의 윤리적인 행동에 초점을 둔다는 견해도 있다(국가공무원인재개발원, 2019). 이러한 측면 때문인지 윤리경영은 상대적으로 조직 내부의 수용도가 높은 편이다. 다만 2000년대 이후 윤리경영과 사회적 책임의 관련성이 부각되면서 두 용어의 개념적 경계가 모호해지고 있는데 최근에는 사회적 책임을 달성하기 위한 하나의 영역으로 윤리경영을 이해한다(국가공무원인재개발원, 2019).

(4) 공유가치

기업의 사회적 가치는 공유가치 창출(Creating Shared Value)과 연결되어 논의되기도 한다. 공유가치는 혁신적인 방법으로 사회문제를 해결하는 사회혁신 방안으로 등장하였다. 사회와 기업이 공유하는 가치를 함께 만드는 새로운 패러다임이자 경제·사회적 가치의 총량을 확대함으로써 기업의 사회적 책임에 대한 새로운 시각으로 평가받는다(김현희·박광동, 2018). 공유가치창출의 경우 기업이 사회적 문제를 해결하는 데 보다 적극적이고 능동적인 노력이며, 이를 통해 기업의 경제적 이윤과 공동체의 발전을 함께 추구하고자 하는 활동이다. 공유가치창출은 CSR의 개념을 거의 포괄하면서 나아가 '선한 일'과 이윤을 동시에 추구하는 것으로, CSR 가치의 연장선상에서 보고 있다. 사회적 가치의 경우 CSR과 공유가치창출이 추구하는 모든 목표를 포괄하는 개념이고, 민간보다는 공공부문 주도의 활동에 초점을 둔다. 따라서 정부는 사회적 가치의 실현 주체로서 공공조직들이 사회·경제·환경 문제를 해결하는 데 앞장설 것을 주문하고 있다. 이상의 유관개념의 특징을 요약하면 다음의 표와 같이 제시할 수 있다.

표 2-11 유관개념 간 관계도

구분	CSR/지속가능경영	공유가치	사회적 가치
주요주체	민간기업 중심	<----->	공공중심
목표 가치	선한 일을 하기 위함	경제적이면서 동시에 사회적 가치를 창출	CSR 및 공유가치창출의 목표가치 포함, 공익과 공동체 발전
핵심 개념	기업, 자선, 지속가능성	기업과 지역사회 공동가치	기업과 지역사회 상생, 공공의 이익
역할	소극적, 수동적으로 사회문제에 대응	적극적, 능동적으로 사회문제 해결	사회문제 해결을 통한 공동체 발전
경제적 이익과의 관계	이익 극대화와 별개의 것	이익 극대화가 본질	경제적 이익과는 별개로 동시에 추구해야 하는 비화폐적 가치
사례	공정 무역	가치 사슬의 재조정	공공조달

출처: 주효진·황석준(2019)의 설명과 최석진(2017: 11) 참고하여 저자 재구성

3) 전개양상의 주요특징

(1) 독립된 기관을 통한 추진현황 분석 및 평가

우리나라 기업의 사회적 가치 현황은 대표적으로 전국경제인연합(전경련)의 주요기업 사회적 가치보고서를 통해 살펴볼 수 있다. 동 조사의 사회적 가치는 사회공헌활동에 관련된 예산 집행과 프로그램 구성의 적정성을 중심으로 이루어지고 있다. 기업 사회공헌 실태를 종합적으로 파악해 기업의 사회적 가치 창출에 대한 국민들의 이해를 돕고, 향후 바람직한 사회공헌활동 방향 모색하기 위해서 실시되고 있으며 매출액 상위 500대 기업을 대상으로 매년 구조화된 설문지를 이용한 E-Mail, 팩스, 전화 조사를 수행하여 결과를 보고하고 있다(전국경제인연합회, 2020).

전국경제인연합회가 실시한 「2019년 기업 사회공헌활동에 대한 조사」결과, 주요 기업 220개사가 2019년 한 해 동안 지출한 사회공헌비용은 총 2조 9,927억 7,110만 원으로 조사되었다. 최근 5년간 추이를 보았을 때 증가하는 추세이다(전국경제인연합회, 2020).

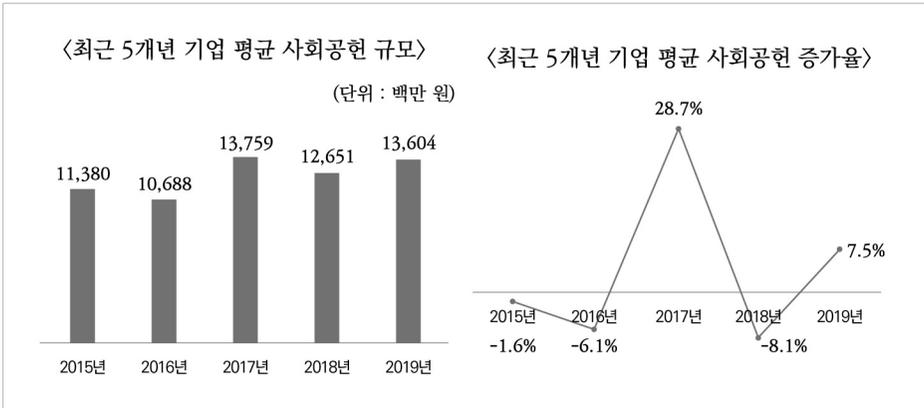
표 2-12 | 2019년 주요 기업 사회공헌 지출 규모

구분	규모
총 사회공헌 지출 규모(220개사)	2조 9,927억 7,110만 원
1개사 지출 규모 평균값	136억 351만 원
1개사 지출 규모 중간값	21억 2,100만 원

출처 : 전국경제인연합회(2020)

2019년 사회공헌 지출비용 2조 9,927억 7,110만 원은 2018년 지출한 2조 6,060억 5,809만 원에 비해 14.8% 증가한 규모이다.

그림 2-2 2019년 민간기업 사회적 가치 현황

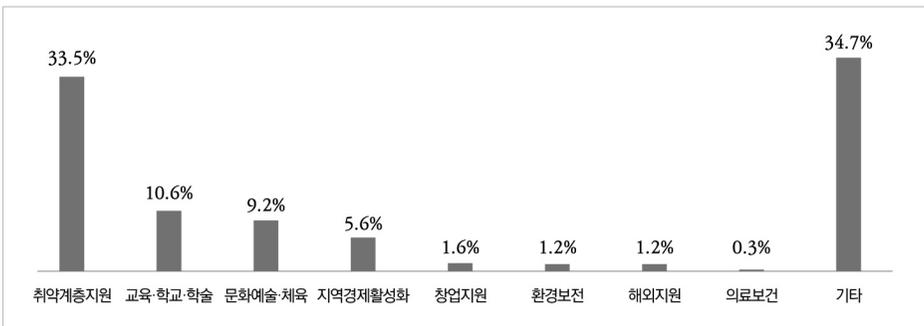


출처: 전국경제인연합회(2020)

분야별 지출 현황은, '취약계층 지원'에 대한 지출(33.5%)이 가장 높고, '교육·학교·학술'(10.6%), '문화예술·체육'(9.2%), '지역경제 활성화'(5.6%) 순이다.

주요 기업들은 UN SDGs의 17개 주요 목표 중 '건강과 복지(Goal 3)'에 부합하는 사회공헌 프로그램을 가장 많이 추진(19.2%)하고 있으며, 뒤이어 '양질의 교육(Goal 4)'(15.5%), '불평등 완화(Goal 10)'(12.2%) 순으로 나타나고 있다.

그림 2-3 2019년 민간기업 사회적 가치 분야별 지출비율



출처: 전국경제인연합회(2020)

그림 2-4 대표 사회공헌 프로그램과 UN SDGs 세부목표 연계비율

 Goal 1. 빈곤의 종식	9.4%	 Goal 7. 지속가능한 에너지	1.4%	 Goal 13. 기후행동	2.3%
 Goal 2. 기아의 종식	4.7%	 Goal 8. 양질의 일자리와 경제성장	4.2%	 Goal 14. 해양 생태계 보호	1.9%
 Goal 3. 건강과 복지	19.2%	 Goal 9. 혁신과 인프라 구축	1.9%	 Goal 15. 육상 생태계 보호	4.7%
 Goal 4. 양질의 교육	15.5%	 Goal 10. 불평등 완화	12.2%	 Goal 16. 평화, 정의 및 제도 구축	0.9%
 Goal 5. 성평등	1.9%	 Goal 11. 지속가능한 도시 및 주거지 조성	9.9%	 Goal 17. 목표 달성을 위한 파트너십	2.3%
 Goal 6. 깨끗한 물과 위생	4.2%	 Goal 12. 책임있는 소비와 생산	3.3%		

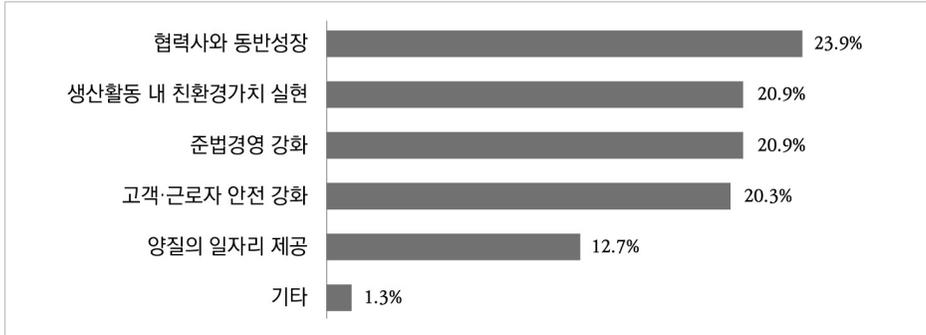
출처 : 전국경제인연합회(2020)

사회적 가치 영역과 UN SDGs의 구성이 거의 유사한데, 우리나라 민간기업의 사회적 가치창출의 가장 중요한 요소는 건강과 복지, 사회적 약자의 지원, 인권(양질의 교육) 부분으로 요약할 수 있다.

동 보고서에 따르면, 기업들이 사회공헌 활동 외에 기업이 수행하는 활동의 전 과정에서 사회적 가치를 실현하기 위해 중점을 두고 있는 분야로는 ‘협력사와의 동반성장’(23.9%), ‘생산활동 내 친환경가치 실현’(20.9%), ‘준법경영 강화’(20.9%) 순으로 조사되었다(전국경제인연합회, 2020). 기업들은 대부분 협력사와 공정거래 협약 등을 통해 공정거래 투명성을 확보하기 위해 노력하고 있으며, 지속가능한 경영을 위해 노동, 인권, 안전보건, 환경 등 분야에서 협력사와 주기적으로 협의하고 있다고 응답하였다(서명훈, 2021; 전국경제인

연합회, 2020).

그림 2-5 사회적 가치실현을 위한 중점분야



주: 해당항목 분석기업 기준(94개사)
출처: 전국경제인연합회(2020)

(2) 가시적 성과창출을 위한 별도의 조직과 사업추진체계 구축

해외국가 자국 내 기업에 요구하는 사회적 책임성과 유사하게 국내기업에 대한 사회적 요구 역시 강화되고 있다. 과거 영리활동을 통해 이윤을 추구하는 조직에서 사회의 목적이나 가치에 비추어 바람직한 정책을 세우고, 결정하며, 행동하는 조직으로서의 역할을 바라는 것이다. 기업의 사회적 책임활동 증가와 스투어드십코드 도입확대에 따라 사회적 가치에 대한 사회적 요구가 확대되었고 이에 금융위원회에서는 2019년도부터 기업지배구조보고서⁴⁾의 도입을 단계적으로 의무화하고 있다.

국내 시장영역의 사회적 가치는 CSR 논의와 더불어 발전하기 시작했다. 국내 기업의 사회적 책임의 역사는 서구에 비해 그리 길지 않다. 기업의 사회적 책임은 CSR 논의가

4) 기업지배구조 공시제도는 기업지배구조에 관한 핵심원칙의 준수현황 등을 거래소에 신고하도록 하는 제도로서 기업경영의 투명성 및 시장의 견제기능 강화를 위해 유가증권시장 상장법인을 대상으로 2017. 3. 처음으로 도입됨. 기업지배구조보고서는 2018년까지 자율공시 대상이었으나, 2019년부터 대규모 상장법인은 의무적으로 사업보고서 제출일로부터 2개월 내(12월 말 결산 시 5월 말까지) 기업지배구조 보고서를 거래소에 신고 및 공시해야 함. 다만 '금융회사의 지배구조에 관한 법률'상 금융회사인 유가증권시장 상장법인은 '금융회사 지배구조 감독규정'에 따라 공시하는 지배구조연차보고서로 이를 대체할 수 있도록 함

등장하기 전에는 법적 강제력이 없는 도덕적 책임으로만 간주되었다. 예컨대 기업에서 문화적 공간을 제공해 주거나, 저소득층에 대한 사회사업이나 기부 등 주로 기업의 선행 등이 이 같은 도덕적 책임의 대표적인 행태이다. 90년대 초반까지 기업의 사회적 책임을 기업이 문화예술 분야에 지원하는 정도로만 인식되어 온 것도 이 같은 제한적인 시각 때문이었다. 그러나 최근 기업의 사회적 영향력이 커지면서 이들의 공적 역할이 국민적 관심이 되어 '윤리적 경영'의 요구가 높아짐에 따라 사회적 책임을 수행함으로써 브랜드 가치를 높이고자 사회적 요구에 대응하기 시작했다. 가장 먼저 움직이기 시작한 곳은 대기업이다.

① 삼성전자: 사회공헌 활동에서 확장된 문제해결 수단의 채택

삼성의 경우, 1993년까지 공익재단에 의한 자선사업 후원을 거쳐 1994부터 2003년까지 한국 최초로 삼성 기업시민 활동을 시작하였으며, 2009년까지는 전문화된 프로보노 자원 봉사 프로그램을 실행하였고, 2010년도부터는 글로벌 CSR 전개시기로서 해외 지역사회의 니즈에 부합하는 글로벌화된 영역으로 확대하였다(김세중 외, 2012). 아울러 2020년에는 국내와 해외로 분리되었던 사회공헌 조직을 합쳐 전담 조직으로 재편하였다. 또한 인사팀장이 사회공헌 단장을 역임해 사회공헌 전략을 세운다. 다른 계열사도 마찬가지로 인사팀장이 사회공헌단을 맡도록 함으로써 전담조직의 연계성을 확보하였다. 특히 기업의 사회공헌 방향이 기존의 노력봉사 위주 프로그램에서 벗어나 근본적인 우리 사회의 문제해결에 실질적인 도움을 주도록 적극적으로 개입하고 있다.

2. 관리체계 : 시민사회주도의 평가

사회적 가치는 기업의 상황에 맞게 주체적으로 정의되기 때문에 이를 일괄적으로 지표화한 관리체계 구축에는 사실상 많은 어려움이 따른다⁵⁾. 우리나라의 경우, 시민사회영역

5) 기업의 사회적 책임은 여러 국가에서 다양한 방법으로 측정된다. 예를 들어, 미국은 Fortune 잡지에서 매년 존경 받는 기업 지수(The America's Most Admired Company)를 발표하며, KLD(Kinder, Lydenberg and Domini Research and Analytics, INC.)에서 사회적 성과 지수를 발표한다. 유럽은 FTSE4GOOD 지수가 있다(최현정과 문두철 2013).

의 감시와 견제기능이 기업의 사회적 가치 실현의 간접적인 관리체계의 역할을 한다고 볼 수 있다.

경제정의실천시민연합(이하 '경실련') 산하 경제정의연구소에서 매년 한국거래소 상장 기업을 대상으로 CSR 평가를 실시한다(박희진·이용석, 2020: 165). 독립된 시민단체의 평가는 기업의 사회적 가치의 창출을 평가하는 대표적인 관리체계에 속한다. 1991년부터 경제정의연구소는 CSR에 대한 포괄적인 평가지표로서 건전성, 공정성, 사회공헌도, 소비자보호, 환경경영 및 직원 만족 등의 항목에 대하여, 항목별 세부 지표에 대한 점수로 측정되는 KEJI 지수를 발표하고 있다. 지표별 평점 가중비율에 따라 최종 득점으로 계산하며, 상위 200개의 우수한 기업 및 세부점수를 공개하고 있다(박희진·이용석, 2020: 165).

1) 관리목표

정량평가점수 상위 200대 기업 중에서 자체 구분 업종별 1위 기업을 선정하여, 경실련 좋은기업상(경제정의 기업상)을 5개 기업에 수여하고 있다. 기업의 외부 영역에서 평가와 감시를 통해 기업이 사회적 책임을 이행하게 하는 것이 해당 평가의 궁극적인 목표이다.

2) 측정도구

기업 평가 방법은 정량분석과 정성분석을 모두 활용한다. 특히 정부의 기업 관련 정보와 감사보고서 언론 등의 공적자료를 이용하여 정량적(quantitative)으로 평가하는 비중이 높다. 정량평가 자료는 당해 실적을 원칙으로 하되, 보편성 등의 문제가 있을 때에는 일정한 기간 동안의 누적자료도 참고로 하고(경제정의실천시민연합, 2011), 고려사항들은 자료의 원천을 사용하는 데 있어서 예외적이거나 특별한 경우 또는 자료가 부족할 경우에 우선 적용한다. 평가대상은 건설업을 포함하여 우선 경제 개발의 견인차인 중요한 위치의 제조업으로 하되, 평가자료의 획득이 가능한 상장 회사로 한정한다.

구체적으로 7개 부문, 49개 평가지표, 4개 고려지표로 사회 공동체적 성과를 반영하는 기업활동의 사회봉사 기여도, 건정성 및 공정성, 경제발전 기여도, 소비자 보호 기여도, 환경보호 만족도, 기업의 종업원 만족도 등을 정량적으로 평가한다(경제정의실천시민연

합, 2011).

표 2-13 KEJI 항목별 평가지표 변화사항

2009년 이전			2011년 이후		
항목	평가항목	지표	항목	평가항목	지표
건전성 (비금융업 20점)	지배구조의 건전성	내부지분율, 전문경영인 정도, 소유권의 승계, 소 유경영정도, 소유권과 책 임경영	건전성 (비금융업 25점/금 융업 35점)	지배구조 의 건전성	내부지분율, 전문경영인정도, 사외이사비율, 사외이사 이사 회 참여율, 소유자배 괴리도
	투자 지출의 건전성	소비성 지출		투자 지출의 건전성	소비성 지출, 연구개발 지출, 설비투자
	자본조달의 건전성	위험성, 관계사출자, 관 계사 지급보증		자본조달 의 건전성	위험성(부채비율, 회사채 신 용등급), 관계사출자, 관계사 채무보증
공정성 (11점)	공정성	공정거래 위반건수, 과 중한 위반행위 또는 동 일한 유형의 위반행위 2 회 이상, 경제력 집중	공정성 (20점)	공정성	경제력 집중, 협력사 관계, 금산분리, 금융관련법규 준 수(금융업만)
	투명성	불성실공시, 사업보고서 적정성, 이사회 참여, 사 외이사비율		투명성	불성실공시, 사업보고서 적 정성, 감사위원회 운영, 투 표제 실시
	협력관계	협력업체 관계(지급, 기 술, 경영지원 / 납품대금 지불관행 개선)			
사회봉사 기여도 (7점)	소외계층 보호	장애인 및 여성 고용지 원, 장애인 고용비율, 여 성 채용비율	사회봉사 기여도 (15점)	고용평등 및 확대	여성 채용 비율, 고용인력 증가율, 장애인 고용비율, 고용관련 정부포상
	사회공헌	기부금, 사회복지지원(중 업원 자원봉사프로그램/ 시민, 사회단체 지원)		사회공헌 활동	기부금, 사회복지지원
소비자 보호 만족도 (7점)	소비자권리 보호	공산품 사후봉사 우수기 업 및 서비스품질우수기 업인증, 고객만족 신규투 자비율, 고객만족 관련 수상	소비자 보호 (15점)	국가재정 기여	조세납부
				소비자 권리 보호	고객만족 관련수상, 고객만 족 관련 인증, 소비자불만 상담건수, 금융소비자 보호 (금융업만)

2009년 이전			2011년 이후		
항목	평가항목	지표	항목	평가항목	지표
	품질	품질관련 인증		소비자 관련 법 준수	불공정약관, 전자상거래 소비자보호법령 위반 등(*상세 내역 원문 참조)
	광고	광고비 과다지출 개선		소비자 안전	품질 및 소비자안전 인증
환경보호 만족도 (10점)	환경개선 노력	에너지효율, 환경회계공시, 환경투자(투자실적, 경영방침, 보호운동)	환경경영 (10점)	환경개선 노력	환경보호프로그램, 에너지효율, 환경경영보고, 환경투자(투자실적, 경영방침)
	환경 친화성	환경관련 인증 및 수상		환경 친화성	환경관련 인증 및 수상
	위반 및 오염 실적	환경위반실적 자료심사, 대기분진, 수질, 특정유해물질 오염실태		위반 및 오염 실적	대기분진, 수질, 특정유해물질 오염실태
직원만족 (10점)	작업장 보건 및 안전인증	작업장 보건 및 안전관련 인증 및 수상	직원만족 (15점)	작업장 보건 및 안전	작업장 보건 및 안전관련 인증 및 수상, 산재다발 및 중대사고 발생
	인적자원 투자	1인당 교육훈련비, 교육훈련비 증가율		인적자원 개발	1인당 교육훈련비, 교육훈련비 증가율
	임금 및 복리후생	임금보상수준, 복리후생		임금 및 복리후생	근속연수, 사내근로복지기금, 임금보상수준, 복리후생
	노사관계	노사관계 개선을 위한 프로그램의 운영, 노사협의회 운영여부, 노사분규 발생여부		노사관계	노사관계 개선 프로그램, 노사분규 발생 여부, 비정규직비율
	남녀 고용평등	여성의 최고직급, 대리직급 이상인 여직원 수, 남녀고용평등법 준수노력			
경제발전 기여도 (10점)	연구개발 노력	특허 및 장영실상, 연구개발 지출	해당사항 없음		
	경영성과 및 경제기여	설비투자, 고용인력 증가율, 조세납부, 수익성, 성장성, 배당성향, 노동생산성증가율, 수출기여도			
총점(75점)			총점(100점)		

출처: 박희진·이용석(2020)

평가절차는 다음과 같다. 주어진 산식을 활용해 해당지표의 실제값을 계산하고, 이후

지표별 실제값을 평점화 지침에 따라 100점 만점 평점으로 전환한다. 마지막으로 지표별 평점 가중비율에 따라 최종 득점으로 계산하여 기업의 순위를 산출한다(경제정의실천시민연합, 2011).

초기 KEJI는 압축성장과 기업에 우호적이었던 국가정책들로 인한 문제점들이 많았던 국내 상황을 반영하여, 기업들이 법률을 준수하고 있는지, 행정적·제도적인 책임을 다하고 있는지 감시하고 객관적으로 평가하는 것에 중점을 두었다. 상기 지표의 구성은 정량지표와 결과중심의 성과를 판단하는 경향이 강하다. 구체적으로 지표의 내용을 살펴보면 상기 특징들이 명확하게 드러나 있음을 알 수 있다. KEJI의 평가항목은 1차적으로 건전성, 공정성, 사회봉사기여, 소비자 보호, 환경경영, 직원 만족 등으로 나뉜다. 해당 기업이 건전하고 공정하게 운영되고 있는지 감시하는 건전성과 공정성 지표 이외에도 사회봉사기여(조세납부), 소비자 보호(소비자관련 법 준수) 등에서 기업이 법률적, 행정적, 제도적 책임을 다하고 있는지 감시하고 평가하는 지표들이 다수 포진되어있다. 구체적인 기업 구분별 KEJI 항목별 평가지표는 다음과 같다.

표 2-14 KEJI 항목별 평가지표

지표	항목	평가항목	지표	세부지표	배점		평가방법	
					제조 및 비제조	금융업		
정량 지표	건 전 성	지배구조의 건전성	내부지분율		3	4	정량	
			전문경영인정도		2	3	정량	
			사외이사 활동	사외이사 비율	1	2	정량	
				이사회참여	1	2	정성	
			소유지배과리도		4	5	정성	
		투자지출의 건전성	소비성 지출		2	2	정량	
			연구개발 지출		2	1	정량	
			설비투자 지출		2	2	정량	
		자본조달의 건전성	위험성	부채비율		1.5	해당없음	정량
				고정이하여신 / 자산 비율(은행, 증권, 종금)		해당없음	4	정량

지표	항목	평가항목	지표	세부지표	배점		평가방법	
					제조 및 비제조	금융업		
공정성				위험기증자산비율(보험)	해당없음		정량	
				회사채신용등급	1.5	3	정량	
			관계사출자	3	4	정량		
			관계사채무보증	2	3	정량		
			합계	25	35			
	공정성	공정성	경제력 집중	공정 거래 법준수	대규모기업 집단지정	2	2	정성
					사회지배적 지위남용	5	2	정성
					기업결합			정성
					경제력 집중억제 (상호출자 위반 등)			정성
					부당한 공동행위 담합			정성
			협력사 관계	불공정 하도급거래행위	3	해당없음	정성	
							재판매가격 유지행위	정성
			금융관련법 준수수	자본시장과 금융투자업에 관한 법률 준수	해당없음	5	정성	
							은행법 준수	정성
							보험업법 준수	정성
							전자금융거래법 준수	1
			금산분리	비금융회사의 금융자회사 보유 금융회사의 비금융자회사 보유	4	4	정량	
			투명성	불성실공시	2	2	정성	
				사업보고서 적정성	1	1	정성	
				감사위원회 운영	2	2	정성	
투표계 실시(집중투표, 서면투표, 전자투표)	1	1		정량				

지표	항목	평가항목	지표	세부지표	배점		평가방법	
					제조 및 비제조	금융업		
			합계			20	20	
사회공헌도	고용평등 및 확대	장애인 고용비율		1		정량		
		여성 채용비율		1				
		고용인력 증가율		4				
		고용관련 정부포상		1				
	사회공헌 활동	기부금		4		정량		
		사회복지 지원	전담조직 및 추진조직		2		정성	
			사회봉사 프로그램		1		정성	
	국가재정 기여	조세납부		2		정량		
			합계			15		
	소비자 보호	소비자 권리보호	고객만족관련 인증	서비스품질우수기업 인증	1	1	정량	
소비자중심 경영제도 인증				1	1	정량		
고객만족 관련수상			1	1	정량			
소비자불만 상담건수			4	3	정량			
금융소비자 보호			금융분쟁조정신청		해당없음	3	정량	
		금융회사별 민원발생평가		해당없음	3	정량		
소비자관련법 준수		불공정약관		5	2	정량		
		전자상거래소비자보호법령 위반				정량		
		청약확인 등 통지의무 위반				정량		
		구매등 거부 의사표시에 대한 구매 등 강요행위				정성		
		방문판매 등에 관한 법령 위반관련				정량		
		가맹사업거래의 공정화에 관한 법령 위반 관련				정량		
		표시광고 공정화에 관한 법률 위반				정량		
소비자 안전		품질 및 소비자안전 인증		3	1	정성		
			합계			15		

지표	항목	평가항목	지표	세부지표	배점		평가방법
					제조 및 비제조	금융업	
환경경영	환경개선 노력	환경투자	환경경영보고		1		정량
			에너지효율		1		정량
			투자실적		2		정성
			경영방침				정성
			환경보호프로그램		1		정성
	환경 친화성	환경관련 인증 및 수상		2		정량	
	위반 및 오염실적	수질, 대기분진, 특정유해물질 오염실태		3		정량	
	합계				10		
	직원만족	작업장 보건 및 안전	산재다발 및 중대사고 발생		3		정량
			작업장 보건 및 안전관련 인증 및 수상		0.5		정량
인적자원 개발		1인당 교육훈련비		1	2	정량	
		교육훈련비 증가율		1	2	정량	
임금 및 복리후생		임금보상수준		1	1	정량	
		복리후생		0.5	1	정성	
		근속연수		0.5	1	정량	
		사내근로복지기금		0.5	1	정량	
노사관계		노사분규발생여부		3	3	정성	
		비정규직 비율		3	3	정량	
	노사관계 개선 프로그램		1	1	정성		
합계				15	15		

출처: 강상구·김학순·임현일(2015)

선정된 평가대상 기업들에 대하여 먼저 정량평가를 실시한 다음, 전체 상위 10%, 업종별 상위 20% 기업을 대상으로 정성평가를 실시하여 대상기업 및 업종별 수상기업을 선정한다. 총 5개 업종(금속·비금속·화학업/금융업/비제조·서비스업/식약·섬유·종이업/전기전자·기계업)별로 우수기업을 선정한다. 매해 모든 업종에서 우수기업을 선정하지는 않으며 합당한 기업이 있을 시 수상기업이 선정된다.

표 2-15 좋은 기업상 수상기업 선정기준

지표	수상기업 선정기준
정성	1. 기업주의 소유 집중을 완화하고 경영을 전문화하는 기업
	2. 공정거래질서와 기업관련 법규를 성실히 지키는 기업
	3. 생산성향상을 도모하며 재무구조를 건전하게 유지하는 기업
	4. 창의와 기업가정신으로 기술혁신을 강화하는 기업
	5. 종업원 능력개발, 복지증진과 산재를 방지하며 노사화합을 이루는 기업
	6. 산업공해 예방과 환경오염을 개선하는 기업
	7. 재테크와 불건전지출을 지양하며 본업에 충실하는 기업
	8. 효율적 고용증대와 국제화로 경제발전에 기여하는 기업
	9. 기업정보를 성실히 공개하며 고객만족에 힘쓰는 기업
	10. 사회복지·문화·지역사회지원 등 사회공동체역할을 성실히 수행하는 기업

출처: 경실련 경제정의연구소(2006)

지표관리 차원에서 KEJI 지표에 사회적 가치 각 구성요소가 얼마나 포괄적으로 잘 반영되었는지 살펴보면 다음과 같다. 사회적 가치는 크게 인권, 안전, 건강복지, 노동, 일자리, 사회적 약자지원, 상생협력, 공동체 복원, 지역경제, 책임·윤리, 환경, 참여 등의 요소로 구성되어있다. KEJI 지표는 그 중 노동, 사회적 약자 지원, 상생협력, 책임·윤리, 환경 등 5개의 가치가 담겨있는 것으로 나타났다. 이는 전체 12개 구성요소의 41.6% 수준이다. 세부지표별로 살펴보면 KEJI는 총 70개의 세부지표로 되어있는데, 그 중 전체의 60%에 속하는 42개가 사회적 가치를 반영한 것으로 나타났다. KEJI 지표 내 정량평가 및 정성평가 지표를 나누어 살펴보면, 정량평가는 전체의 약 45.5%(44개 중 20개)가 사회적 가치로 분류되며 정성평가지표는 전체의 약 84.6%(26개 중 22개)에 달하는 지표가 사회적 가치 구성요소를 포함하는 것으로 나타났다. 구체적인 KEJI 지표 내 사회적 가치 반영 정도는 아래와 같다.

표 2-16 KEJI 지표 내 사회적 가치 반영

요소	의미	반영 여부	해당 평가지표 항목	정성/정량
인권	<ul style="list-style-type: none"> 행복추구권, 평등권, 정보기본권, 직업의 자유, 주거생활의 보장 등 기본적인 인간의 존엄성 유지·보호 	X		
안전	<ul style="list-style-type: none"> 시장의 논리로 해결되지 않는 국민의 안전 지키기 국민의 귀책사유 없이 발생할 수 있는 피해 예방 지역·계층·연령·경제적 조건과 상관없이 동등한 수준의 안전권보장 	X		
건강 복지	<ul style="list-style-type: none"> 건강한 생활이 가능할 수 있도록 적절한 보건·의료서비스 제공 빈곤, 질병, 장애, 노령, 실업, 사망, 출산 등 사회적 위험으로부터 기초생활을 유지 (사회보장 및 사회서비스 제공) 	X		
노동	<ul style="list-style-type: none"> 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진 근로조건 향상: 노동자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 노동조건 공동 결정, 최저임금 인상, 고용안정, 동일가치 노동 동일임금 실현 	O	산재다발 및 중대사고 발생	정량
			작업장 보건 및 안전관련 인증 및 수상	정량
			1인당 교육훈련비	정량
			교육훈련비 증가율	정량
			임금보상수준	정량
			복리후생	정성
			근속연수	정량
			사내근로복지기금	정량
			노사분규발생여부	정성
			비정규직 비율	정량
노사관계 개선 프로그램	정성			
일 자리	<ul style="list-style-type: none"> 양질의 일자리 창출: 민간 일자리 창출, 공공부문 일자리를 통해 공공서비스 확충 노동시간 단축 유도, 비정규직, 간접고용 노동자를 정규직으로 유도 기업규모, 고용형태, 학력에 따른 임금격차 축소 	X		

요소	의미	반영 여부	해당 평가지표 항목	정성/정량
사회적 약자 지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 약자에 대한 경제·사회적 기회제공, 사회적 약자의 참여를 통한 공동체의 활성화 및 사회 통합 ■ 사회적약자의 인간존엄과 가치 보장 ■ 여성, 노인, 청소년, 장애인 등의 모든 영역에서 실질적 노동평등 실현 	0	장애인 고용비율	정량
			여성 채용비율	정량
			고용인력증가율	정량
			고용관련 정부포상	정량
상생협력	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경제의 민주화(공정한 경제)를 위하여 규제 및 조정 	0	대규모기업 집단지정	정성
			사회지배적 지위남용	정성
			기업결합	정성
			경제력 집중억제 (상호 출자 위반 등)	정성
			부당한 공동행위 담합	정성
			불공정 하도급거래행위	정성
			재판매가격 유지행위	정성
			자본시장과 금융투자업에 관한 법률 준수	정성
			은행법 준수	정성
			보험업법 준수	정성
			전자금융거래법 준수	정성
			비금융회사의 금융자회사 보유 금융회사의 비금융자회사 보유	정량
			불성실공시	정성
			사업보고서 적정성	정성
			감사위원회 운영	정성
투표계 실시(집중투표, 서면투표, 전자투표)	정량			

요소	의미	반영 여부	해당 평가지표 항목	정성 /정량
공동체 복원	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민의 권리의무에 대한 결정과정에 주민자치 확대 지역소재 기업의 기업시민으로서의 역할 강화 	X		
지역경제	<ul style="list-style-type: none"> 지역경제 육성을 통한 균형발전 지방에서도 자체적이고 자립적인 경제활동 활성화 	X		
책임·윤리	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 존재로서의 기업(기업의 사회적 책임) - 기업도 사회적 존재로서 사회에 대한 책임 활동 유도 	O	기부금	정량
			전담조직 및 추진조직	정성
			사회봉사 프로그램	정성
			조세납부	정량
환경	<ul style="list-style-type: none"> 쾌적한 생활 환경 보장, 환경과 생물종을 지속가능하게 보전 	O	환경경영보고	정량
			에너지효율	정량
			투자실적	정성
			경영방침	정성
			환경보호 프로그램	정성
			환경관련 인증 및 수상	정량
수질, 대기분진, 특정유해물질 오염실태	정량			
참여	<ul style="list-style-type: none"> 민주적 의사결정과 시민 참여를 통한 국민 주권 실현 - 시민이 공동체 의사결정 참여 - 시민참여 조건 확대 - 시민숙의를 국가의 권력 기구 조직과 국가 권력행사에 도입 	X		
종합분석		비중	비중	정량
		41.6% (5 / 12)	60%(42 / 70)	45.5% (20 / 44)
				정성
				84.6% (22 / 26)

출처 : 한국행정학회(2017)

3. 소결 및 시사점

시장영역의 사회적 가치의 추진은 다른 측정 주체와 다르게 측정 자체에 목적을 두고 있다기보다는 기업활동의 영향력을 측정하여 기업의 이윤창출과 연계시키려는 특징을 갖고 있다. 특히 경제적 가치와 함께 고려할 수 있도록 화폐가치 측정방법을 중심으로 사회적 가치를 관리하고 가치증진 활동의 성과를 평가한다.

평가관리 지표 측면에서 사회적 가치의 영역은 기업의 사회적 책임영역을 중심으로 구성되어 있으며 정량적인 수치로 환산 가능한 정량지표의 비중이 더 높은 것을 확인할 수 있었다. 정성적인 평가도 존재하지만 정성평가 지표는 우수사례가 사회적 가치의 어떠한 측면을 집중적으로 달성하고 있는지에 대한 기관의 노력을 주관적 기준에 근거하여 평가하기 때문에 평가기준의 일관성은 높지 않은 것으로 보인다. 기업의 사회적 가치의 추진을 위한 통합적인 관리체계가 존재하지는 않지만, 기업집단 자체적(전국경제인연합 보고서)으로 또는 시민단체(경제실천연합 KEJI 지표)에 의해 관리되고 있다.

이상의 논의를 통해, 지역의 사회가치의 관리체계구축에 활용할 수 있는 시사점을 다음과 같이 도출할 수 있다. 먼저 지표영역의 방향성은 주민의 삶에 영향(Impact)을 줄 수 있는 공공적 요소 및 공동체의 이익으로 의미를 설정하고 사회적경제 조직의 성과를 이와 연결할 수 있는 지표구성을 고려해야 한다. 특히 지방자치단체의 경우 과정에서의 문제해결과 결과에서의 문제해결이 동시에 일어날 수 있으며 이러한 과정에서의 문제해결도 전체 성과에 포함될 필요가 있다.

다음으로 관리체계의 방향성은 공통지표와 스스로 이행상황을 점검할 수 있는 업종별, 유형별 재량지표의 존재가 필요하다. 아울러 사회적 가치를 추진하기 위해 추진주체별 지표체계와 관리방식이 차별화되어야 할 것이다.

표 2-17 | 시장영역의 사회적 가치 검토영역 및 주요시사점

검토사항	세부사항	시장영역 특징	지방자치단체 적용 시 시사점
사회적 가치의	추진동기	기업이미지 개선을 통한 이윤창출에 기반을 둔 기업 조건적 고려	시장영역에서 고려하지 못하는 보다 지역문제, 지역공동체에 대한 고려 필요

- 지방자치단체의 공적가치 실현방안 연구: 지방자치단체 사회적 가치의 측정지표 개발을 중심으로

검토사항	세부사항	시장영역 특징	지방자치단체 적용 시 시사점
개념화	유관개념	CRS, 지속가능경영, 윤리경영, 공유가치	기존 시장에서 자생 가능하지 못하는 대안경제(사회적경제) 영역에 대한 고려 필요
	전개양상	추진현황 분석 및 평가에 관한 일관적 체계는 존재하지 않으나 외부기관과 시민단체를 통해 관리 대기업 중심의 가시적 성과창출을 위한 별도의 조직과 사업추진체계 구축	사회적 가치 측정에 대한 지속적인 지표관리 체계구축 필요(시점별 비교분석) 포상에 대한 강력한 인센티브 부여 필요
관리체계	관리의 목표	기업주도 주도의 사업추진 순위부여 통한 기업이미지 제고	성과평가에 근거한 인센티브 제공 인권, 안전, 건강복지, 공동체 복원, 지역경제, 참여부분을 강화
	측정도구	정량적 측정 화폐가치로 환산된 성과평가 비중 높음	정성적 평가에 필요한 구체적 가이드 라인 제시
	추진체계	기업에서 자체적으로 추진하되 시민사회에서 이행상황을 평가, 점검, 홍보 내부관리영역의 재량영역을 포함시켜 기업의 자율적 관리 보장	장기적 관리방안 마련(공인통계지표) 및 평가결과 평가과정에 주민 및 시민영역의 참여보장 평가결과의 공개제도 강화

제3절 준정부 영역의 사회적 가치

1. 사회적 가치의 개념화

1) 사회적 가치의 추진동기: 공공기관 및 정부혁신의 일환으로 추진

준정부 기관의 사회적 가치의 추진동기는 정부주도의 정부혁신의 연장선에서 추진된 기관평가개혁이다. 문재인 정부 출범 이후 준정부영역을 포함한 공공기관의 운영방향은 사회적 가치의 실현으로 요약된다. '사회적 가치의 실현을 선도하는 공공기관'을 국정과제로 제시함으로써 사회적 가치의 실현을 위한 주체로서 공공기관의 역할을 크게 강조하였다. 이처럼 공공기관의 사회적 가치 추구를 강조하는 이유는 공공기관이 다양한 사회 구성원들에게 사회적 가치에 대한 공감과 합의를 제안하고 주도할 수 있는 가장 중요한 주체이기 때문이다(김필두·최인수, 2019). 공공기관은 설립목적 자체가 공공성 실현에 있는 만큼 운영원리와 사업내용이 사회적 가치와 분리될 수 없다. 사회적 가치 창출을 위한 자원을 지역사회와의 협력을 통해 확보하는 과정에서 민간영역의 다양한 주체들에게 사회적 가치를 확산하는 역할을 수행하므로 중요한 추진주체로 간주된다. 즉 기본적으로 정부 정책을 구체적으로 실현하고 국민들에게 전달하는 역할을 할 뿐 아니라 정부 정책목표를 구현하는데 동원 가능한 자원을 충분히 확보하고 있다는 이점을 지닌다(김필두·최인수, 2019). 따라서 정부는 공공기관에 대해 경제적 가치와 사회적 가치의 재균형(rebalance)를 추구하여 사회적 가치와 경쟁력을 동시에 확보하기를 주문하고 있다(국가공무원인재개발원, 2019).

2) 유관개념

(1) 사회혁신

사회혁신은 우리 사회에 누적된 사회적 요구들을 시민사회의 적극적인 참여와 함께 혁신적인 방법으로 해결하고, 사회구성원들의 협동과 신뢰로 더 나은 사회적 가치를 창출하는 것을 의미한다(국가공무원인재개발원, 2019). 사회혁신은 산업혁명 이래로 과학기술

과 산업 분야의 발전에 관하였던 것이 사회난제를 해결하기 위한 새로운 방법론으로 인식된 것이다(한국행정연구원, 2018). 이러한 사회혁신은 사회요구의 충족을 위해 기존의 시장에서 충족하지 못한 새로운 아이디어(정태적 속성)와 이러한 아이디어가 다양한 사회주체를 통해 구성되는 과정(동태적 속성)을 동시에 포함한다. 사회혁신 과정을 통해 달성해야 할 가장 핵심 산출물은 그동안 국가와 시장실패로 충족되지 못했던 사회적 수요에 대한 해결책을 제시하는 것이다(최지민·강영주, 2019: 14).

표 2-18 | 사회혁신의 다양한 정의

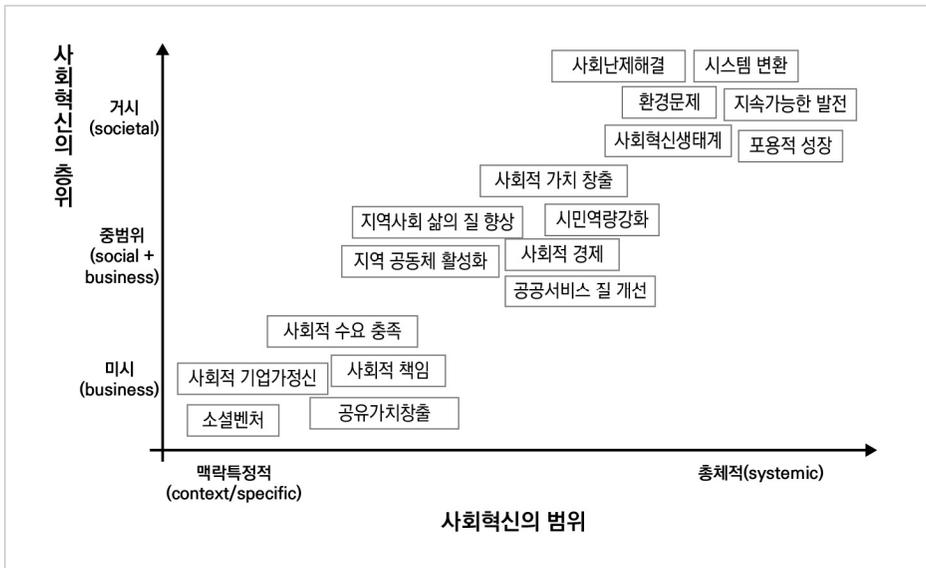
구분	의미
영 파운데이션	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회혁신은 사회적 목표를 충족시키는 새로운 아이디어 ■ 충족되지 못한 필요를 충족시킬 새로운 아이디어를 디자인하고, 개발하고, 발전시키는 과정
스탠포드대학 소셜이노베이션 리뷰	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회문제에 대한 새로운 해결책, 즉 기존 해결책보다 더 효과적이고 효율적이며 지속가능한 해결책이며, 해결책에서 창출된 가치는 주로 사적인 개인보다는 사회 전체에 축적
OECD 지역경제고용개발 사회혁신 워크숍	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회혁신은 다양한 사회적 요구에 대한 시민사회의 역할을 확장하고 강화시키는 관점의 전략, 개념, 아이디어, 조직적 패턴을 통칭
EU TEPSI	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 필요를 충족시키는 동시에 새로운 사회적 관계와 협력을 만들어낼 수 있는 새로운 발상(상품, 서비스, 모델)이자 문제 해결을 위한 사회적 역량(사회적 자본)을 축적하는 과정
EC	<ul style="list-style-type: none"> ■ 혁신은 새로운 아이디어와 사회적 요구를 동시에 충족시키고 새로운 사회적 또는 협력을 창출하는 것 ■ 혁신은 사회에 좋을 뿐 아니라 행동하는 사회의 능력을 향상시키며 사회혁신은 공공부문 민간부문, 제3섹터 및 가계의 경계를 넘어 발생

출처: 행정안전부(2017), 국가공무원인재개발원(2019: 12) 재인용

사회혁신은 공공부문 사회적 가치 중 조달행정혁신과 관련성이 있다. 사회혁신의 용어에서도 알 수 있듯이 사회적 변화를 일으킬 수 있는 혁신활동은 소수의 시민들에서 시작하므로 이 결과가 시장경제에 안착하기 쉽지 않다. 이때 공공부문은 마을공동체 지원센터, 주민센터 등의 중간 지원조직을 설립하거나, 이들이 생산한 혁신제품을 구매하여 기업의 자생력을 간접적으로 지원한다.

사회혁신은 다양한 층위에서 논의될 수 있는데 미시 수준에서의 사회혁신인 기업의 비즈니스 혁신의 파트너로서 공공기관이 구 역할을 담당할 수 있다.

그림 2-6 구체적인 혁신활동에 따른 '사회적 가치' 개념과 유형



출처 : 정서화(2017 : 903), 한국행정연구원(2018 : 22) 재인용

물론 중범위 수준의 사회혁신이 표방하는 민관협치도 공공부문이 위치한 혁신도시의 주민과 지자체와 결합하여 이뤄질 수 있다. 강원혁신도시 내 이전공공기관 지역발전사업 추진실적을 살펴보면 2018년 기준 총 379건의 지역발전사업이 추진되었다. 지역 인재채용, 육성과 주민지원, 지역공헌이 각각 85건, 114건으로 상대적으로 높으며 유관기관 간 협력 66건, 지역산업육성 55건 등이었다(이소영, 2020).

(2) 사회적 가치 중심의 공공기관 및 지방공기업 경영평가 혁신

공공기관과 지방공기업이 매년 받고 있는 경영평가는 사실상 공공기관마저도 공공성보다 효율성을 중심으로 평가되어 공공기관의 본질적인 역할을 제대로 수행하지 못하고 있

다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 1990년대 후반부터 최근까지 시대적 요구에 따라 효율성과 효과성을 중시하는 경영을 유지한 결과 민주성과 형평성이 소홀해졌다는 지적과 함께, 공공기관들이 민주성과 형평성을 회복해야 한다는 의견이 제기되었다.

현 정부의 경영평가 혁신은 공공기관의 민주성과 형평성 회복의 흐름에서 출발하고 있다. 공공기관의 '이러한 문제가 발생하게 된 데는 공공기관이 표방해야 할 공공성이 무엇이고 어떻게 실현할 것이며, 그 범위는 어디까지인가에 대한 구체적인 고민이 부족했던 것이 그 원인으로 제시된다(김현희·박광동, 2018). 공공기관 경영평가는 2017년부터 사회적 가치와 공공성 중심으로 개편되어, 안전, 윤리경영, 일자리, 상생협력 등 사회적 가치와 관련된 평가지표의 비중이 30% 수준으로 크게 증가하였다(김정렬, 2019)⁶⁾.

3) 전개양상의 주요특징

(1) 사회적 가치 중심의 평가제도 개편

준정부 영역의 사회적 가치 논의의 전개는 2017년 이후 단행된 공공기관 경영평가 제도 개선과 지방공기업 평가제도 개편 사항을 통해 확인할 수 있다. 먼저 공공기관 경영평가 개편 내용을 살펴보면 다음과 같다. 2017년 경영평가제도 개선방안은 공공기관의 역할과 성과를 국민의 눈으로 평가하도록 평가체계·지표·사후관리 등 평가의 전(全) 단계를 개편하기로 하였다. 이를 위해 2018년 평가편람에서는 평가지표와 평가단 개편사항을 반영하고 보수체계 관련 사항 등은 심층분석 결과를 토대로 2018년 중에 추진되었다(한국행정연구원, 2018).

6) 기존 점수보다 10~13점까지 늘어났는데 공기업은 30~35점에서 40~45점으로 확대, 준정부기관은 45~50점에서 58~63점으로 확대되었음. 특히 경영관리 차원에서 (1)일자리 창출, (2)균등한 기획 및 사회통합, (3)안전환경, (4)상생과 협력, 지역발전, (5)윤리경영의 5대 지표로 구성하여 통합·일원화됨(산업정책연구원, 2018)

표 2-19 공공기관 경영평가제도 개편연혁

	2010년 제도개선	2012년 제도개선	2013-14년 제도개선	2017년 제도개선
	평가 수용성 제고	중장기 관점의 미래지향적 평가	새정부 국정과제 반영	공적가치 제고, 국민의 기대 부응
정 부 정 책 반 영	<input type="checkbox"/> 글로벌 공공기관 육성 - 글로벌경쟁력 지표 도입 <input type="checkbox"/> 사회 공헌도 평가 <input type="checkbox"/> 일자리 창출 지원	<input type="checkbox"/> 중장기 미래 목표 대비 실적 평가 - 중장기 미래 지표 신설 <input type="checkbox"/> 미래 대비 노력 평가 <input type="checkbox"/> 정부정책과 연계된 평가 - 주무부처의 평가참여 확대	<input type="checkbox"/> 새정부 정책기조 반영 - 협업, 안전, 부채관리 및 방만경영 강화 <input type="checkbox"/> 정부3.0, 경영공시점 검 반영	<input type="checkbox"/> 사회적 가치 실현 <input type="checkbox"/> 자율/혁신 기반 맞춤형 평가 <input type="checkbox"/> 참여, 개방, 소통 <input type="checkbox"/> 책임·윤리경영
공 공 기 관 의 수 용	<input type="checkbox"/> 평가부담 완화 - 기관·기관장 평가체계 통합 <input type="checkbox"/> 맞춤형 평가 - 세부평가 내용 차별화 <input type="checkbox"/> 공정·투명한 평가 - 컨설팅 기능 확대	기관 특성에 적합한 평가 <input type="checkbox"/> 자율경영을 존중하는 평가 - 경영여건에 적합한 평가 <input type="checkbox"/> 기관별 차이를 반영한 평가 - 예산·인력운영의 차이 반영 <input type="checkbox"/> 환경변화를 고려한 평가 - 경기변동성 등 반영	경영환경변화 반영 <input type="checkbox"/> 국민평가 지표 개선 <input type="checkbox"/> 비정규직의 무기계약직 전환에 따른 평가 불이익 방지 <input type="checkbox"/> 혁신도시 이전 불이익 방지	공공기관의 특성을 반영한 평가 <input type="checkbox"/> 공공성 및 사회적 가치 실현 공공기관 본연의 목적 <input type="checkbox"/> 기관특성을 반영한 평가체계 및 지표 개선 <input type="checkbox"/> 경영평가단의 전문성, 책임성 확보 <input type="checkbox"/> 기관의 자율, 혁신 역량 강화 및 책임경영
국 민 적 시 각	<input type="checkbox"/> 방만경영 방지 <input type="checkbox"/> 사회적 이슈과제 중점 평가 - LH 부채 등 <input type="checkbox"/> 국민의견 반영 - 국민체감도 조사	<input type="checkbox"/> 중장기 재무성과 평가 - 국회제출 계획 이행 평가 <input type="checkbox"/> 공공성·효율성 조화 - 공공서비스 부문 평가 확대 <input type="checkbox"/> 평가의 전문성·소통 강화	평가의 공정성과 객관성 강화 <input type="checkbox"/> 평가부담 완화와 지표 간소화 - 주요사업 평가체계 개선 - 기관장, 감사 임기 중 1회 평가 <input type="checkbox"/> 평가지표 체계 개편 - 리더십 책임경영 범주 폐지 - 비계량평가비중 축소, 계량평가 비중 확대 <input type="checkbox"/> 기타공공기관 자체 경영평가 도입	국민 시각의 성과 확인 <input type="checkbox"/> 사회적 가치 배점 확대 <input type="checkbox"/> 자율, 혁신 기반 맞춤형 평가, 성과협약제, 지표통합 및 간소화 <input type="checkbox"/> 참여, 개방, 소통 평가단 구성 다양화, 국민 참여 등 확대 <input type="checkbox"/> 책임 윤리경영 강화

출처 : 한국행정연구원(2018)

그 결과 2018년도 공공기관 경영평가편람은 사회적 가치 중심으로 개편되었다. 사회적 가치 중심의 공공기관 경영평가 제도는 재설계되었다. △경영전략 수립에 사회적 가치가 핵심 가치로 반영, △일자리 창출을 사회적 가치 평가지표에 반영, △'공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안'(2016.8. 김경수 의원 대표발의)에서 고려하는 사회적 가치 개념 반영하여 지표 설계(인권, 안전, 환경, 사회통합, 윤리, 보건의복지, 노동관계, 대·중소 기업 상생, 공동체 활성화, 지역경제, 기업의 사회적 책임, 시민참여 등), △노사 관계 증진과 구성원의 삶의 질 개선을 인사관리의 사회적 가치 지표로 설정, △이해관계자와 대국민 소통을 제도적 운영, △공공기관의 사업 추진에 있어 계획-집행-환류 전(全) 과정에서 사회적 가치가 고려되었는지를 종합적으로 평가하도록 하였다(한국행정연구원, 2018).

한편, 지방공기업 평가체계 개편 역시 공공기관과 동일한 궤적을 지닌다. 정부가 지방공기업에 요구하는 사회적 가치 활동은 경영평가 기준을 통해 살펴볼 수 있다. 2020년도(2019년 실적) 지방공기업 경영평가편람에 따르면, 경영평가 총점 100점 중 사회적 가치의 배점은 35점이며, 이는 경영성과(40점) 다음으로 높은 수치이다. 사회적 가치의 세부지표는 총 6개이며, '재난·안전관리'(10점), '일자리 창출 및 일·가정 양립'(8점), '지역상생발전'(8점), '소통 및 참여'(5점) 등이 높은 배점을 부여받았다. '윤리경영'(2점), '인권경영'(2점)도 물론 중요한 사회적 가치이긴 하나, 현시점에서 정부가 지방공기업에 요구하는 사회적 가치 활동은 일자리 확대, 재난·안전 관리, 지역상생발전, 소통·참여로 요약할 수 있다.

(2) 우수사례 선정을 통한 개념의 이해시도

사회적 가치의 정의가 영역별로 광범위하기 때문에 구체적인 개념화는 사례(best practice의 발굴) 중심으로 이루어진다. 사회적 가치 창출대회(2019년 처음 시작)를 통하여 사회적경제 영역과 협력한 사회적 가치 창출 우수사례를 공유하였다. 주로 사회적 사회적경제기업 육성 및 사회적경제 인재 등의 사례가 집중되고 있는데, 이러한 영역에서 우수한 성과를 보인 지자체를 사회적경제 친화도시로 선정하여 홍보에 활용하였다.

2. 관리체계

1) 공공기관 혁신계획 수립

(1) 개요

공공기관 혁신계획은 2019년부터 추진되고 있는 기획재정부 주도하에 공공기관이 스스로 내부혁신을 위한 실행계획을 작성하여 관리하는 공공기관의 혁신 수단이다. 잇따르는 채용비리와 안전사고 등으로 인해 공공기관의 공공성 강화와 사회적 가치 실현을 통한 국민 신뢰 회복이 요구된다는 문제의식하에서 추진되었다. 정부는 공공기관 혁신을 통해 국민 삶의 질을 제고하고자 ‘혁신 가이드라인’을 수립 및 배포, 기관별 혁신을 구체적으로 촉구하였으며 기본방향은 ① 사회적 가치 중심 기관 운영, ② 혁신적 포용국가 선도, ③ 국민신뢰 제고의 3가지로 구분된다.

차년도 혁신계획과, 5년치 중기혁신방안 수립의 두 가지로 구성되며 2020년 340개 공공기관 중 50인 미만 소규모 기관(33개)과 연구개발 목적기관(69개)을 제외한 238개 기관이 계획수립의 대상이 된다(기획재정부, 2021). 혁신계획은 기획재정부가 배부한 혁신가이드라인을 참조하여 작성되며 수립된 혁신계획과 중기혁신계획은 기관 홈페이지에 게재된다.

(2) 주요내용

모든 대상기관은 2019년 8개 과제⁷⁾에서 2020년 기준 17대 과제⁸⁾를 포괄하여 혁신계획을 수립하되, 세부내용은 기관이 자율적·창의적으로 개발한다.

7) ①고유 업무의 공공성 제고, ②포용적 공공서비스 제공 강화, ③일자리 중심 경제 선도, ④혁신성장 지원, ⑤공정경제 기반 구축, ⑥적극행정 확산 및 조직운영 혁신, ⑦투명·윤리경영 강화, ⑧국민의 참여 확대
8) 기존 8개 과제에 더불어 9개가 추가됨(①혁신도시 활성화 등 지원, ②경제활력 제고의 마중물 역할 강화, ③중소기업 규제혁신 및 친기업환경 조성, ④공공기관 혁신장터 구축, ⑤직무중심의 보수체계 확산, ⑥임금피크제 대상인력의 효율적 활용, ⑦공공기관 투자활성화 재무건전성 관리, ⑧공공기관 인사운영 3대 혁신, ⑨과도한 복지방지 등 방만경영 점검)

표 2-20 공공기관 혁신계획 과제

	외부성과 차원	거버넌스 관리	내부관리 차원
과제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고유 업무의 공공성 제고 ■ 일자리 중심 경제 선도 ■ 포용적 공공서비스 제공 강화 ■ 혁신성장 지원 ■ 공정경제 기반 구축 ■ 경제활력 제고의 마중물 역할 강화 ■ 중소기업 규제혁신 및 친기업 환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 혁신도시 활성화 등 지역상생 ■ 국민의 참여 확대 ■ 공공기관 혁신장터 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적극행정 확산 및 조직운영 혁신 ■ 직무중심의 보수체계 확산 ■ 투명·윤리경영 강화 ■ 임금피크제 대상인력의 효율적 활용 ■ 공공기관 투자활성화·재무건전성 관리 ■ 공공기관 인사운영 3대 혁신 ■ 과도한 복지방지 등 방만경영 점검

특히 조기 성과창출을 위해 기관별 핵심역량과 연계된 중점과제를 선정·추진토록 장려하고 있다.

표 2-21 공공기관 혁신계획 기관별 중점과제수

구분	공기업 및 대규모 준정부 기관	소규모 준정부 기관 ⁹⁾	50인 이상 기타
중점과제수	3개	2개	1개

(3) 추진체계

각 공공기관을 중심으로 지역사회 등과 연계하여 혁신을 추진하도록 장려하고 있다. 먼저 내부역량 집중을 위해 경영진 실무자 등 중심으로 기관운영 전반 혁신을 위한 내부 추진체계를 구축한다. 기관별 혁신책임관 및 혁신부서 지정·운영하는 방식이다. 아울러 기존 조직의 전담조직 지정, 분산된 조직 일원화 및 인력 재배치 등 활용하여 추진체계의 유연성을 높이고자 하였다.

9) 직원 정원 300인 미만, 기금관리형: 자산 1조원 & 직원 정원 300인 미만('2020년도 공공기관 경영평가 편람' 강소형 분류 기준 준용)

실무자 경영진 대상 혁신 교육, 직급 업무별 학습그룹 등을 통해 맞춤형 학습을 활성화 하고, 기관별 성과관리를 자율 운영한다. 또한 지역사회 연계를 증시하여 지자체, 시민단체, 사회적 기업 등과의 협업을 통해 혁신 활성화하는 추진체계 정비 등을 포함하고 있다. 이 같은 계획의 수립과 관리방식은 추후 지방자치단체의 사회적 가치 실현을 위한 계획수립의 가이드라인 제공, 지자체 규모별 차등화된 시행과제 제안, 내부·외부등 사회적 가치 지표 및 사업을 프로세스별로 연결하여 구성할 수 있다는 점에서 시사점을 제공할 수 있다.

2) 공기업과 준정부기관 : 공공기관 경영평가제도

(1) 관리목표

공기업과 준정부기관의 평가제도에 사회적 가치가 반영된다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘공운법’) 제48조에 따른 ‘경영실적 평가제도’(이하 ‘경영평가제도’)는 공기업·준정부기관의 자율·책임경영체계 확립을 위해, 매년도 경영 노력과 성과를 공정하고 객관적으로 평가하는 제도를 말한다. 특히, 공기업·준정부기관의 공공성과 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로는 대국민 서비스 개선을 그 목적으로 한다(「공공기관의 운영에 관한 법률」).

(2) 측정도구

사회적 가치에 대한 평가항목과 비중이 높아지면서 기존 점수보다 10~13점까지 늘어나고 기관별 사회적 가치 실현의 중요성이 더욱 커졌다(공기업 30~35점→40~45점, 준정부기관 45~50→58~63점). 특히 경영관리 차원에서 (1)일자리 창출, (2)균등한 기회 및 사회통합, (3)안전환경, (4)상생과 협력, 지역발전, (5)윤리경영의 5대 지표로 구성하여 편람에 통합·일원화하였다. 공공기관 경영평가의 구체적인 평가지표의 정의는 다음과 같다.

표 2-22 공공기관 경영평가에 따른 사회적 가치 평가지표

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

출처: 서재호·장석준·임재진(2021)

공공기관의 유형 구분에 따른 공기업과 준정부기관(위탁집행형, 기금관리형)에 대한 구체적인 경영평가지표 및 가중치는 다음과 같다. 지표 중에 일자리 관련 비중이 가장 높은 것으로 확인되는데 공공부문 일자리 창출이라는 현정부의 국정목표와 연계되어 추진되고 있기 때문으로 풀이된다.

표 2-23 공기업의 경영평가 지표 및 가중치 기준

범주	평가지표	계	비계량	계량
경영관리 (55)	1. 경영전략 및 리더십	6	6	
	- 전략기획		2	
	- 경영개선		2	
	- 리더십		2	
	2. 사회적 가치 구현	24	17	7
	- 일자리 창출	7	4	3
	- 균등한 기회와 사회통합	4	3	1
	- 안전 및 환경	5	5	
	- 상생·협력 및 지역발전	5	2	3
	- 윤리경영	3	3	

범주	평가지표	계	비계량	계량
	3. 업무효율	5		5
	4. 조직·인사·재무관리	7	4	3
	- 조직·인사 일반 (삶의 질 제고)	2	2	
	- 재무예산 운영·성과 (중장기 재무관리계획)	5	2	3 (1)
	5. 보수 및 복리후생관리	8.5	5.5	3
	- 보수 및 복리후생	3.5	3.5	
	- 총인건비관리	3		3
	- 노사관계	2	2	
	6. 혁신과 소통	4.5	3	1.5
	- 혁신노력 및 성과	3	3	
- 국민소통	1.5		1.5	
	소계	55	35.5	19.5
주요사업 (45)	주요사업 계획·활동·성과를 종합평가	45	21	24
	소계	45	21	24
합계		100	56.5	43.5

출처: 기획재정부(2020). 「2021년도 공공기관 경영평가편람」

표 2-24 준정부기관(기금관리형)의 경영평가 지표 및 가중치 기준

범주	평가지표	계	비계량	계량
경영관리 (55)	1. 경영전략 및 리더십	6	6	
	- 전략기획		2	
	- 경영개선		2	
	- 리더십		2	
	2. 사회적 가치 구현	22	15	7
	- 일자리 창출	6	3	3
	- 균등한 기회와 사회통합	3	2	1
	- 안전 및 환경	5	5	
	- 상생·협력 및 지역발전	5	2	3
	- 윤리경영	3	3	
	3. 조직·인사·재무관리	9	3	6
	- 조직·인사 일반 (삶의 질 제고)	2	2	

범주	평가지표	계	비계량	계량
	- 재무예산 운영·성과	2	1	1
	- 기금운용관리 및 성과	5		5
	4. 보수 및 복리후생관리	8.5	5.5	3
	- 보수 및 복리후생	3.5	3.5	
	- 총인건비관리	3		3
	- 노사관계	2	2	
	5. 혁신과 소통	4.5	3	1.5
	- 혁신노력 및 성과	3	3	
	- 국민소통	1.5		1.5
	소계	50	32.5	17.5
주요사업 (45)	주요사업 계획·활동·성과를 종합평가	50	24	26
	소계	50	24	26
합계		100	56.5	43.5

출처: 기획재정부(2020). 「2021년도 공공기관 경영평가편람」

절대적인 비중을 고려할 때, 전체 경영평가에서 공기업에 대한 사회적 가치 비중이 24%로 가장 높은 것으로 나타나고 있고, 위탁집행형 / 기금관리형 준정부기관에 대해서는 22%로 비교적 낮게 나타나고 있다. 또, 사회적 가치 구현 평가지표 내에서 세 유형 모두 일자리창출이 가장 배점이 높은 것으로 나타나고 있으며, 안전 및 환경과 상생·협력 및 지역발전이 뒤를 잇고 있다. 한편, 균등한 기회와 사회통합, 윤리경영의 경우 비교적 낮은 비중을 차지하고 있다.

추가적으로 사회적 가치 구현 평가지표 내에서 평가지표 수가 차지하는 비중을 살펴본 결과 세 유형 모두 안전 및 환경이 차지하는 비중이 가장 높은 것으로 나타나고 있으며, 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영 순으로 나타났다.

표 2-25 공공기관 경영평가 중 사회적 가치 구현 평가지표

평가지표	공기업		준정부기관	
	평가지표수	전체평가지표 차지 비중	평가지표수	전체평가지표 차지 비중
전체	30	100%	30	100%
일자리 창출	7	23.3%	7	23.3%
균등한 기회와 사회통합	6	20.0%	6	20.0%
안전 및 환경	8	26.7%	8	26.7%
상생·협력 및 지역발전	5	16.7%	5	16.7%
윤리경영	4	13.3%	4	13.3%

출처 : 기획재정부(2020). 「2021년도 공공기관 경영평가편람」

(3) 추진체계

공공기관 경영평가제도의 추진체계는 다음과 같다. 우선 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제47조에 따라 공기업 및 준정부기관은 전년도의 경영실적에 대한 보고서를 작성하여 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다. 이후 기획재정부 장관은 각 기관이 제출한 경영실적보고서와 이에 대한 관련 자료를 토대로 하여 경영평가를 실시하며, 필요한 경우 현장방문, 공기업 및 준정부기관 임직원의 인터뷰 등을 수행하기도 한다.

경영실적에 대한 평가가 끝나고 나면 기획재정부장관은 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 그 결과를 확정하게 된다. 경영평가의 결과에 따라 성과급 지급과 우수·부진기관에 대한 조치, 경영실적 보고서 미제출 등에 대한 조치, 사회적 기본책무 위반 및 사회공헌에 대한 조치, 기능조정 미이행 기관에 대한 조치, 우수지표 평가 면제 조치가 이루어진다. 평가결과에 따라 우수기관에 대해서는 기획재정부장관 표창 등을 시행할 수 있으며, 부진기관에 대해서는 기관장·상임이사에 대하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다(「공공기관의 운영에 관한 법률」).

경영실적 보고서를 제출하지 않을 경우 관련되는 지표를 하향조정(최대 0점)하거나 당초 결정된 경영평가 성과급에 대한 삭감, 해당기관에 대한 주의·경고 등의 조치, 주무기관

의 장 또는 기관장에게 관련자에 대한 인사상의 조치를 요청할 수 있으며, 사회적 기본책 무 위반 또는 위법행위(채용비리, 양성평등위반, 최저임금 미준수, 고용차별, 조세포탈, 회계부정, 재난·사고, 불공정거래 행위 등)가 발생할 경우 기관의 귀책사유 및 책임의 정도를 고려하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 평가등급 또는 성과급 지급률을 하향조정한다(기획재정부, 2019).

반면, 기관이 상당한 수준의 사회공헌(국가경제 기여, 공공복리 증진, 국가이미지 제고 등)을 한 것이 인정되는 경우 공헌 정도 및 기관 기여도 등을 고려하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 평가등급 또는 성과급 지급률을 상향조정할 수 있다. 기능조정 계획에 대한 이행실적이 부진한 기관에 대해서는 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 부진 사유 및 정도 등을 고려하여 평가등급 또는 성과급 지급률을 하향조정할 수 있으며, 경영관리 중 2년 이상 연속으로 우수 등급(A+, A0)을 받은 지표에 한해서 다음연도의 평가를 면제한다(기획재정부, 2019).

사회적 가치 구현에 대한 평가지표는 각 기관의 실정에 맞는 목표수정과 가중치의 설정이 가능한 재량적 영역이 존재하며 해당 지표는 일자리 창출의 '비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자 실적 평가', 균등한 기회와 사회통합의 '사회적 약자에 대한 고용과 보호 등 사회통합 노력과 성과 평가', 상생·협력 및 지역발전의 '지역경제 활성화와 중소기업 사회적경제 기업과의 상생·협력을 위한 실적'을 평가'가 있었다(기획재정부, 2019).

표 2-26 공공기관 경영평가 사회적 가치 세부지표

평가지표	세부평가내용	적용대상	
		공기업	준정부 기관
일자리 창출	① 비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자 실적 평가 - 비정규직간접고용의 정규직 전환 실적 - 일자리 창출 관련 계량 항목은 각 가중치 범위 내에서 기관이 설정	●	●
	② 일자리 창출(민간부문의 일자리 창출 포함)과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과 평가 - 일자리 창출과 고용의 질 개선을 위한 추진 전략 및 계획의 수립 및 이를 달성하기 위한 노력과 성과	●	●

평가지표	세부평가내용	적용대상	
		공기업	준정부기관
	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직자로 인한 신규채용 여력 이외에 정현원차 관리, 일하는 방식 개선 등 다양한 근로형태의 도입을 통한 일자리 창출 노력 및 성과 - 비정규직의 운용 및 정규직 전환 과정에서의 노력과 성과 - 핵심사업 및 조달 위탁사업을 통한 민간부문의 일자리 창출 노력과 성과 - 지속가능한 일자리 창출과 이를 위한 혁신적 노력, 협력, 공유를 위한 노력과 성과 		
균등한 기회와 사회통합	① 사회적 약자에 대한 고용과 보호 등 사회통합 노력과 성과 평가 - 균등한 기회와 사회통합을 위한 아래 항목은 각 가중치 범위 내에서 기관이 설정	●	●
	② 사회형평적 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과 평가 - 차별적 요인 배제 등 채용과정 전반의 공정성, 투명성 제고를 위한 노력과 성과 - 청년·고졸자, 지역인재 등 사회형평적 인력 채용을 위한 노력과 성과 - 여성관리자 및 여성채용 확대, 여성인력양성 및 경력단절여성 고용 등 여성인력활용을 위한 노력과 성과 - 고졸자, 무기계약직, 별도직군, 여성 등에 대한 불합리한 차별 해소, 적절한 처우개선 등을 위한 노력과 성과 - 임원임명에 있어 양성평등 실현을 위한 노력과 성과	●	●
안전 및 환경	① 환경보호: 환경보전 및 환경의 지속가능성을 위한 노력과 성과 평가 - 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적 - 녹색제품 구매실적 - 기관별 여건, 특성을 고려한 환경보전 노력 및 성과	●	●
	② 재난 및 안전관리: 재난 사고로부터 안전한 근로 생활환경을 유지하기 위한 노력과 성과 평가 - 재난관리시스템(예방·대응·복구) 구축 운영을 위한 노력과 성과 - 국민의 생명·재산을 보호하기 위한 노력과 성과 - 산업재해 등 근로자(간접고용, 하청업체 근로자 포함) 피해 방지 및 사업장(발주현장 포함) 안전관리 등 근로환경 개선을 위한 노력과 성과 - 국가기반시설, 다중이용시설, 청사 등 시설물 관리 및 건설과정에서의 안전확보 노력과 성과 - 개인정보 보호 및 사이버 안전을 위한 정보보안 관리체계 구축·운영 등을 위한 노력과 성과	●	●
상생·협력 및 지역발전	① 지역경제 활성화와 중소기업 사회적경제 기업과의 상생·협력을 위한 실적을 평가 - 상생과 협력을 위한 아래의 항목은 각 가중치 범위 내에서 기관이 설정	●	●

평가지표	세부평가내용	적용대상	
		공기업	준정부기관
	* 중소기업생산품(0.4~0.8), 기술개발생산품(0.2~0.6), 사회적기업 협동조합생산품(0.2~0.4), 전통시장 온누리 상품권(0.3~0.5), 여성기업생산품(0.2~0.4), 장애인 생산품(0.4~0.8), 국가유공자 자활용사촌생산품(0.2~0.4), 재정조기집행(0.3~0.5) ② 지역사회발전 및 지역경제 활성화와 중소기업, 소상공인 등과의 상생·협력을 위한 노력과 성과 평가 - 지역사회 참여, 지역경제 활성화를 위한 프로그램의 개발 및 실행을 위한 노력과 성과 - 협력·위탁업체 적기 자금결제 등 공정한 경제질서 확립을 위한 노력과 성과 - 중소기업·소상공인의 경쟁력 강화를 위한 기술 제도적 지원 - 사회적경제 기업(사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등)에 대한 지원과 구매확대 노력 및 성과	●	●
윤리경영	① 경영활동 시 경제적·법적 책임과 더불어 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하려는 노력과 성과 평가 - 준법, 윤리경영체계의 구축·운영 및 준법, 윤리경영 실현을 위한 노력과 성과 - 사업추진, 조직·인사관리 등 기관 운영 전반의 투명성 제고 노력 - 윤리경영 지원을 위한 내부건제시스템 구축 및 운영성과 - 인권교육, 인권침해 구제절차 등 인권존중을 위한 노력과 활동	●	●

출처: 기획재정부(2020). 「2021년도 공공기관 경영평가편람」

이상의 성과평가의 관리체계적 특징은 재량지표의 운영, 이행실적에 대한 강력한 점검 체계 확보, 성과평가에 대한 인센티브 지급 등으로 요약할 수 있다. 이 같은 운영방식을 지방자치단체의 성과평가체계에 그대로 적용하는 것은 다소 무리가 있지만 가치실현의 구체적 성과에 대한 직접적인 인센티브의 부여방식에 대한 검토가 필요한 것으로 보인다. 특히 정성평가 지표는 우수사례가 사회적 가치의 어떠한 측면을 집중적으로 달성하고 있는지에 대한 기관의 노력을 평가하고 있기 때문에 정성평가 지표에 대한 이해를 높이는 가이드라인 제시가 필요한 것으로 보인다.

표 2-27 공공기관 경영평가지표 내 사회적 가치 반영

구성 요소	의미	반영 여부	해당 평가지표 항목	정성/정량
인권	<ul style="list-style-type: none"> 행복추구권, 평등권, 정보기본권, 직업의 자유, 주거생활의 보장 등 기본적인 인간의 존엄성 유지·보호 	X		
안전	<ul style="list-style-type: none"> 시장의 논리로 해결되지 않는 국민의 안전 지키기 국민의 귀책사유 없이 발생할 수 있는 피해 예방 지역·계층·연령·경제적 조건과 상관없이 동등한 수준의 안전권 보장 	O	재난관리시스템 구축·운영노력과 성과	정성
			국민의 생명·재산 보호를 위한 노력과 성과	정성
			근로환경 개선을 위한 노력과 성과	정성
			시설물 관리 및 건설과정 안전확보 노력과 성과	정성
			정보보안 관리체계 구축·운영 등을 위한 노력과 성과	정성
건강 복지	<ul style="list-style-type: none"> 건강한 생활이 가능할 수 있도록 적절한 보건·의료서비스 제공 빈곤, 질병, 장애, 노령, 실업, 사망, 출산 등 사회적 위험으로부터 기초생활을 유지 (사회보장 및 사회서비스 제공) 	X		
노동	<ul style="list-style-type: none"> 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진 근로조건 향상 : 노동자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 노동조건 공동 결정, 최저임금 인상, 고용안정, 동일가치 노동 동일임금 실현 	O	다양한 근로형태의 도입	정성
			핵심사업 및 조달·위탁 사업을 통한 민간부문 일자리 창출	정성
일 자리	<ul style="list-style-type: none"> 양질의 일자리 창출 : 민간 일자리 창출, 공공부문 일자리를 통해 공공서비스 확충 노동시간 단축 유도, 비정규직, 간접고용 노동자를 정규직으로 유도 기업규모, 고용형태, 학력에 따른 임금격차 축소 	O	비정규직·간접고용의 정규직 전환 실적	정량
			청년미취업자 고용실적 등(기관 설정)	정량
			고용의 질 개선을 위한 추진 전략 및 계획 수립, 달성 노력 등	정성
			비정규직 운용 및 정규직 전환과정	정성
			지속가능한 일자리 창출	정성

구성 요소	의미	반영 여부	해당 평가지표 항목	정성 /정량
사회적 약자 지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 약자에 대한 경제·사회적 기회제공, 사회적 약자의 참여를 통한 공동체의 활성화 및 사회 통합 ■ 사회적 약자의 인간존엄과 가치 보장 ■ 여성, 노인, 청소년, 장애인 등의 모든 영역에서 실질적 노동평등 실현 	O	사회적 약자에 대한 고용 노력과 성과	정량
			채용과정의 공정성·투명성 제고 노력	정성
			사회형평적 인력채용을 위한 노력	정성
			여성인력활용을 위한 노력과 성과	정성
			불합리한 차별해소 및 적절한 처우개선	정성
			임원임명에 있어 양성평등 실현을 위한 노력과 성과	정성
상생협력	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경제의 민주화(공정한 경제)를 위하여 규제 및 조정 	O	공정한 경제질서 확립을 위한 노력과 성과	정성
공동체 복원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역주민의 권리의무에 대한 결정과정에 주민자치 확대 ■ 지역소재 기업의 기업시민으로서의 역할 강화 	X		
지역경제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역경제 육성을 통한 균형발전 ■ 지방에서도 자체적이고 자립적인 경제활동 활성화 	O	지역경제 활성화를 위한 실적	정량
			지역사회 참여, 지역경제 활성화를 위한 프로그램 개발 및 실행	정성
			중소기업·소상공인의 경쟁력 강화를 위한 기술·제도적 지원	정성
			사회적경제 기업에 대한 지원과 구매확대 노력 및 성과	정성
책임·윤리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 존재로서의 기업(기업의 사회적 책임) - 기업도 사회적 존재로서 사회에 대한 책임 활동 유도 	O	준법·윤리경영체계 구축·운영 및 실현을 위한 노력과 성과	정성
			기관 운영 전반의 투명성 제고 노력	정성

구성 요소	의미	반영 여부	해당 평가지표 항목	정성 /정량
			내부건제시스템 구축 및 운영성과	정성
			인권존중을 위한 노력과 활동	정성
환경	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쾌적한 생활 환경 보장, 환경과 생물종을 지속가능하게 보전 	O	온실가스 감축 및 에너지 절약 실적	정성
			녹색제품 구매실적	정성
			기관별 여건·특성을 고려한 환경보전 노력과 성과	정성
참여	<ul style="list-style-type: none"> ■ 민주적 의사결정과 시민 참여를 통한 국민 주권 실현 - 시민이 공동체 의사결정 참여 - 시민참여 조건 확대 - 시민숙의를 국가의 권력 기구 조직과 국가 권력행사에 도입 	X		
		비중	비중	정량
종합분석		66.6% (8 / 12)	36.1%(30 / 83)	26.7% (4 / 15)
				정성
				38.2% (26 / 68)

출처 : 한국행정학회(2017)

3) 지방공기업 : 지방공기업 경영평가제도

(1) 관리목표

지방공사·공단과 지방직영기업(상·하수도)의 경우 위에서 서술한 공공기관과는 별개로 「지방공기업법」에 따라 지방공기업 경영 효율성 제고를 통해 성과가치를 높이고, 지역 주민의 서비스 품질 만족도 제고에 이바지하기 위해 지방공기업 경영평가를 실시하고 있다.

(2) 측정도구

지방공기업의 사회적 가치 활동에 대한 평가의 기준은 제시되었지만, 여전히 무엇을 해야 하는지는 명확하지 않다. 그러나 그 답은 정부가 제시하지 않을 것이며, 할 수도 없다. 오히려 사회적 가치의 증진을 위한 전략 수립은 지방공기업의 몫이다. 전문성과 기업성을 살린 사회적 가치의 증진을 위한 구체적인 사업이나 활동을 기획 및 집행하는 것은 지방공기업의 경영능력이다.

지방공기업은 주요 사업과 운영 방식 등에서 차이를 보인다. 이러한 특성 때문에, 지방공기업 경영평가는 각 지방공기업의 유형을 7가지(도시철도, 도시개발, 광역특정, 기초특정, 관광공사, 시설공단, 환경공단)로 구분하고, 유형별 평가를 진행한다(단, 최종 평가등급은 상대평가 방식). 따라서 각 지방공기업이 선택할 수 있는 사회적 가치 활동은 성격과 규모 등에서 차이가 발생한다. 일례로, 도시철도와 환경공단이 검토할 수 있는 일자리 확대 사업의 역량과 규모는 다를 수밖에 없다. 즉, 정부에 의해 보편적인 사회적 가치 활동이 제시될 수 없는 구조이다.

표 2-28 지방공기업 경영평가 유형(8개 유형) 및 구분 기준

평가유형	구분기준
상수도	- 지방직영기업 중 수도사업 또는 공업용수도사업을 경영하는 공기업
하수도	- 지방직영기업 중 하수도사업을 경영하는 공기업
도시철도공사	- 지방공사 중 궤도사업을 경영하는 공기업
도시개발공사	- 지방공사 중 주택건설, 토지개발을 주된 사업으로 경영하는 기업
특정공사·공단	- 다른 유형에 속하지 않는 공사·공단(농수산물공사, 에너지공사, 교통공사, 경륜공단, 기초 관광공사 등)
관광공사	- 광역자치단체에서 설립한 지방공사 중 관광진흥, 관광마케팅, 컨벤션센터를 주된 사업으로 경영하는 공기업
시설관리공사·공단	- 지방공단 중 주차장, 체육시설물 등 지방자치단체의 공공시설물 관리·운영 등을 주된 사업으로 경영하는 공기업 및 시설관리형 공사
환경시설관리공사·공단	- 지방공사·공단 중 하수처리를 주된 사업으로 경영하는 기업

출처: 행정안전부·지방공기업평가원(2021). 「2021년도 지방공기업 경영평가편람」

지방공기업의 유형 구분에 따른 구체적인 경영평가지표 및 가중치는 다음과 같다.

표 2-29 지방공기업 유형별(상·하수도) 경영평가지표 체계

대분류지표	중분류지표	세부지표	배점	
			상수도	하수도
지속가능 경영	리더십	관리자의 리더십	4	4
		경영전략	5	5
		경영혁신	5	5
	경영시스템	조직·인적자원관리	5	5
		재무관리	6	6
지속가능경영 합계			25	25
경영성과	주요사업활동	주요사업활동	21	21
	주요사업성과	주요사업성과	5	5
	경영효율성과	경영수지 관련 지표	14	14
	고객만족성과	고객만족도	10	10
	경영성과 합계			50
사회적 가치	사회적 책임	소통 및 참여	6	6
		윤리·인권경영	4	4
		재난·안전관리	10	10
		지역상생발전	5	5
	사회적 가치 합계			25
총합계			100	100
정성지표			40	48
정량지표			60	52

출처 : 행정안전부·지방공기업평가원(2021). 「2021년도 지방공기업 경영평가편람」

표 2-30 지방공기업 유형별(공사·공단) 경영평가지표 체계

대분류지표	중분류지표	세부지표	배점						
			도시 철도	도시 개발	광역 특정	기초 특정	관광 공사	시설 공단	환경 공단
지속가능 경영	리더십	경영총의 리더십	5	5	5	5	5	5	5
		전략경영	5	5	5	5	5	5	5
		혁신성과	4	4	4	4	4	4	4

대분류지표	중분류지표	세부지표	배점						
			도시 철도	도시 개발	광역 특정	기초 특정	관광 공사	시설 공단	환경 공단
	경영시스템	조직·인사관리	5	5	5	5	5	5	5
		재무관리	6	6	6	6	6	6	6
	지속가능경영 합계		25	25	25	25	25	25	25
경영성과	주요사업	주요사업	12	10	15	15	15	17	20
	경영효율성과	경영수지 관련지표	18	20	15	15	15	13	10
	고객만족성과	고객만족도	10	10	10	10	10	10	10
	경영성과 합계		40	40	40	40	40	40	40
사회적 가치	일자리확대	일자리창출 및 일·가정 양립	8	8	8	8	8	8	8
	사회적책임	소통 및 참여	5	5	5	5	5	5	5
		윤리경영	2	2	2	2	2	2	2
		인권경영	2	2	2	2	2	2	2
		재난·안전관리	10	10	10	10	10	10	10
		지역상생발전	8	8	8	8	8	8	8
사회적 가치 합계		35	35	35	35	35	35	35	
총합계			100	100	100	100	100	100	100
정성지표			43.6	44.6	44.6	44.6	44.6	44.6	44.6
정량지표			56.4	55.4	55.4	55.4	55.4	55.4	55.4

출처: 행정안전부·지방공기업평가원(2021). 「2021년도 지방공기업 경영평가편람」

지방공기업의 경우 유형에 따른 사회적 가치 평가의 비중과 항목이 다르게 나타나고 있는데, 상·하수도 공기업의 경우 소통 및 참여, 윤리·인권경영, 재난·관리, 지역상생발전의 4가지 항목을 기준으로 평가하며, 사회적 가치에 대한 총 배점은 100점 기준 25점이다. 한편, 그 밖의 공사·공단의 경우 위의 항목에 더해서 일자리창출 및 일·가정 양립과 지역상생발전에 대해 추가적으로 평가하며, 사회적 가치에 대한 총 배점은 100점 기준 35점으로 비교적 큰 편이다. 지방공기업 경영평가의 구체적인 평가지표의 정의는 다음과 같다.

표 2-31 지방공기업 경영평가에 따른 사회적 가치 평가지표

평가지표	중분류 구분	지표정의	측정지표 산식
일자리 확대	일자리 창출 및 일·가정 양립을 위한 노력	- 공기업의 신규 일자리 창출 및 일·가정 양립을 위한 노력과 실적	- 가족친화적 직장 문화 조성 노력도 구체적인 명시(파견 용역 근로자 정규직 전환 추진실적(정량, 1점) → (개선) 파견 용역 근로자 정규직 전환 추진실적(0.5점), 사 전심사제 운영실적(0.5점)
	소통 및 참여	- 내·외부 고객에게 경영정보를 제공함으로써 소통과 경영에 참여시켜 만족도 제고 및 노사 상생 발전을 위한 공기업의 노력과 성과	- 정기(연간) 공시 기한: 준수(0.1점), 미 준수(0.0점)·정기(반·분기) 기한: 1건당 0.02점 감점(최대 0.1점 감점)
사회적 책임	윤리경영	- 각종 불공정 행위나 부정·부패 행위 근절 등 공정사회를 구현하기 위한 노력과 성과	- 성범죄 등 비윤리 행위 방지 노력 및 사후조치 적절성은 예방교육 내실화 - 갑질 근절 방안은 불합리한 규제 발굴 및 개선추진, 갑질 방지 조치 적극 이행 - 일하는 방식 및 조직문화 개선 교육·홍보, 용역근로자 근로조건 보호지침, 공정계약 지침 등 준수 여부
	인권경영	- 임직원, 고객, 이해관계자, 지역주민 등 기관 내외부에서 인간의 존엄과 가치를 향상하고 사람을 먼저 생각하는 인권경영을 구현하기 위한 노력	- 공정하고 합리적인 거래 관행 확립 및 조직 내 공정한 문화 조성 노력 등 평가 강화(모범거래모델 도입 등 불공정 거래 개선 및 공정거래 환경 조성 노력과 성과)
	재난안전관리	- 재난 및 안전관리 활동의 체계적이고 효과적인 수행을 통해 근로자와 국민의 안전과 건강을 보장하기 위한 노력과 성과	- 지방공기업 재난안전관리 활동을 위해 안전경영시스템 인증(KOSHA, ISO 등)을 받은 경우 가점(0.5점) 부여 - 지방공공기관 안전관리 가이드라인 과제 미준수 시 감점 기준 명확화
	지역상생발전	- 지방공기업으로서 지역사회에 기여하기 위하여 수행한 다양한 사회공헌 활동 및 구매실적 등에 대한 노력과 성과	- ㉠ 녹색제품 우선구매 실적, ㉡ 온실가스감축 목표달성률, ㉢ 친환경차량 구매 실적

출처: 서재호·장석준·임재진(2021)

절대적인 비중을 고려할 때, 사회적 가치 구현 평가지표 내에서 9개의 유형 모두 사회적 책임의 상하수도 공기업은 재난안전관리가, 공사공단은 일자리확대가 차지하는 비중이

가장 높은 것으로 나타나고 있으며, 상하수도 공기업은 소통 및 참여, 공사공단은 일자리 확대가 뒤를 잇고 있다. 한편, 윤리경영·인권경영의 경우 비교적 낮은 비중을 차지하고 있었다.

표 2-32 지방공기업 경영평가 중 사회적 가치 구현 평가지표

평가지표	상하수도		평가지표	공사공단	
	평가지표수	전체평가지표 차지 비중		평가지표수	전체평가지표 차지 비중
전체	14	100%	전체	22	100%
일자리 확대	0	0%	일자리 확대	5	22.7%
소통 및 참여	4	28.6%	소통 및 참여	4	18.2%
윤리경영	1	7.1%	윤리경영	2	9.1%
인권경영	1	7.1%	인권경영	3	13.6%
재난안전관리	6	42.9%	재난안전관리	4	18.2%
지역상생발전	2	14.3%	지역상생발전	4	18.2%

출처: 행정안전부·지방공기업평가원(2021), 「2021년도 지방공기업 경영평가편람」

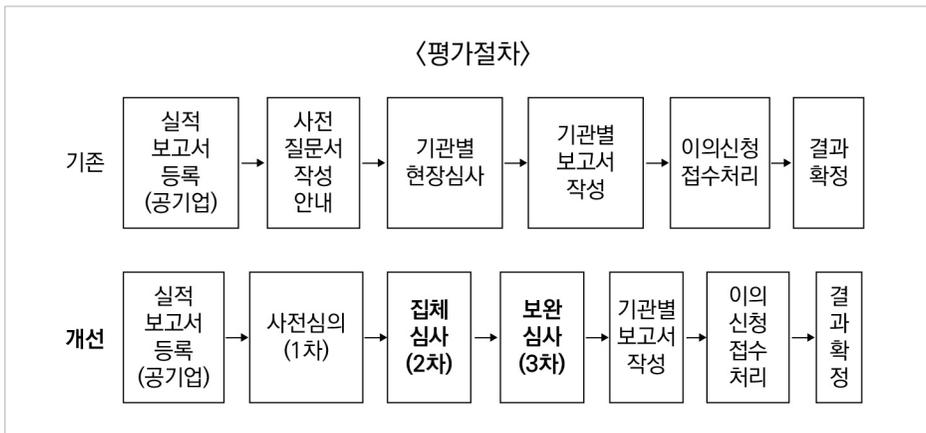
(3) 추진체계

현재 지방공기업 경영평가제도의 추진체계를 살펴보면, 평가주체는 행정안전부장관이 담당하며 평가대상은 지방공사·공단 및 지방직영기업(상·하수도)이다. 행정안전부는 모든 공사·공단 및 광역 상·하수도(격년제 평가)를 평가하며, 도(道)는 기초 상·하수도(격년제 평가)를 담당하는데 지방공기업법 시행령 제68조제2항제4호에 따라 '기타 행정안전부장관이 인정하는 기관'으로 '시·도 설립 연구원(또는 개발연구원)'을 지정하였다. 지방공기업 경영평가는 공인회계사의 회계감사가 종료된 때부터 실시하여 회계감사 종료 후 4개월 이내에 이루어지고 지방공기업의 경영원칙과 경영목표달성도, 업무능률성, 공익성, 고객 서비스, 사회적 가치 등을 평가한다.

2020년 지방공기업 경영평가제도는 집계심사 평가 도입, 평가 효율성 제고, 평가절차

강화 등 평가방식을 변경하였다. 개선된 평가절차는 공기업의 실적 보고서 등록이 이루어진 이후 1차 사전심의 이후 집체심사(2차 평가), 보완심의(3차 평가)가 이루어지고 3차에 걸친 평가결과를 토대로 기관별 보고서를 작성한다. 이후 해당 결과에 대한 이의신청접수 처리가 이루어지고 최종적으로 결과가 확정된다.

그림 2-7 지방공기업 경영평가 추진체계 변화



출처 : 행정안전부·지방공기업평가원(2020. 「2020년도 지방공기업 경영평가 종합보고서」)

경영평가 결과에 따라 평가금이 지급되며 이는 「지방공기업 예산편성기준」을 따른다. 부진한 기관 중 일부 기관에 대해서는 전문가 중심의 심층진단을 실시하며, 경영진단 결과에 따라 임·직원 해임, 사업규모 축소·조직개편, 법인청산·민영화 등 경영개선명령 조치가 이루어진다. 또한 진단대상기관은 진단사실 및 경영개선이행 상황을 지방공기업경영정보공개시스템을 통해 외부에 공시한다.

사회적 가치 구현에 대한 평가지표를 구체적으로 살펴본 결과, 각 기관의 실적에 맞는 목표수정과 가중치의 설정이 가능한 재량적 영역이 존재하는 지표는 없었으나, 상하수도 공기업과 공사공단의 평가지표는 기관의 유형에 따라 차등화된 지표를 운영하고 있는 것으로 나타났다.

표 2-33 지방공기업 경영평가 사회적 가치 세부지표

평가지표	세부평가내용	적용대상	
		상하수도	공사공단
일자리 창출	- 청년의무고용비율 달성도		●
	- 일자리 창출을 위한 노력과 성과		●
	- 일·가정 양립 및 일자리 질 개선을 위한 노력		●
	- 파견용역 근로자 정규직 전환 추진실적		●
	- 사전심사제 운영실적		●
소통 및 참여	- 고객만족 경영체계의 구축 및 개선노력	●	
	- 고객의견의 적극적 수렴 및 반영 노력	●	●
	- 민원해결 노력 및 성과	●	
	- 지방공기업 통합경영공시 준수 및 충실성	●	●
	- 상생과 협력의 공공 노사관계 구축 및 유지 노력의 적절성		●
	- 단체협약 내용의 합리성과 단체교섭 및 노사협의회 운영의 적절성 및 단체협약 개선을 위한 노력 또는 성과의 적절성		●
윤리경영	- 윤리경영체제 구축·운영 및 노력과 성과	●	●
	- 기관의 투명성과 경영 책임성을 높이기 위한 기록관리 개선 노력과 성과의 적절성		●
인권경영	- 인권경영체제 구축·운영 및 노력과 성과	●	●
	- 인권경영(사업)의 실행·공개 노력과 성과 및 구제절차 제도화의 타당성		●
	- 공정사회 구현을 위한 노력과 성과의 적절성		●
재난안전 관리	- 재난·안전관리 역량의 충실성	●	●
	- 재해·재난 및 외부견학 시 안전관리매뉴얼 작성	●	
	- 재해·재난대비 교육 및 모의훈련	●	
	- 재난·위기 대응 체계의 적정성	●	●
	- 안전 관련 법적 기준 준수 및 지적사항 개선 이행의 적정성	●	
	- 안전사고 발생건수	●	●
	- 재난·안전관리체계 운영의 적절성		●
지역상생 발전	- 사회적 약자 및 친서민 정책 추진노력	●	●
	- 친환경 경영실적	●	●
	- 지역사회·경제 공헌		●
	- 지역상생 고용 및 구매실적		●

출처: 행정안전부·지방공기업평가원(2021) 「2021년도 지방공기업 경영평가편람」

표 2-34 지방공기업 경영평가지표(공사·공단) 내 사회적 가치 반영

구성 요소	의미	반영 여부	해당 평가지표 항목	정성/정량
인권	<ul style="list-style-type: none"> 행복추구권, 평등권, 정보기본권, 직업의 자유, 주거생활의 보장 등 기본적인 인간의 존엄성 유지·보호 	○	지방공기업 통합경영공시 업무매뉴얼 준수 여부	정량
안전	<ul style="list-style-type: none"> 시장의 논리로 해결되지 않는 국민의 안전 지키기 국민의 귀책사유 없이 발생될 수 있는 피해 예방 지역·계층·연령·경제적 조건과 상관없이 동등한 수준의 안전권 보장 	○	재난·안전관리 체계 적절성	정성
			기관의 재난·안전관리 역량강화 노력	정성
			재난·안전관리체계 운영 적절성	정성
			재난안전사고	정량
건강 복지	<ul style="list-style-type: none"> 건강한 생활이 가능할 수 있도록 적절한 보건·의료서비스 제공 빈곤, 질병, 장애, 노령, 실업, 사망, 출산 등 사회적 위험으로부터 기초생활을 유지(사회보장 및 사회서비스 제공) 	X		
노동	<ul style="list-style-type: none"> 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진 근로조건 향상 : 노동자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 노동조건 공동결정, 최저임금 인상, 고용안정, 동일가치노동 동일임금 실현 	○	상생과 협력의 공공 노사관계 구축 유지 노력	정성
			단체협약 개선을 위한 노력과 성과	정성
일 자리	<ul style="list-style-type: none"> 양질의 일자리 창출 : 민간 일자리 창출, 공공 부문 일자리를 통해 공공서비스 확충 노동시간 단축 유도, 비정규직, 간접고용 노동자를 정규직으로 유도 기업규모, 고용형태, 학력에 따른 임금격차 축소 	○	청년취업지원비용 달성도	정량
			일자리 창출을 위한 노력과 성과	정성
			일·가정 양립 및 일자리 질 개선을 위한 노력	정성
			파견용역 근로자 정규직 전환 추진실적	정량
			사전심사제 운영실적	정량
사회적 약자 지원	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 약자에 대한 경제·사회적 기회 제공, 사회적 약자의 참여를 통한 공동체의 활성화 및 사회 통합 사회적 약자의 인간존엄과 가치 보장 여성, 노인, 청소년, 장애인 등의 모든 영역에서 실질적 노동평등 실현 	○	사회적 약자 배려	정성

구성 요소	의미	반영 여부	해당 평가지표 항목	정성 /정량
상생 협력	<ul style="list-style-type: none"> 경제의 민주화(공정한 경제)를 위하여 규제 및 조정 	X		
공동체 복원	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민의 권리의무에 대한 결정과정에 주민자치 확대 지역소재 기업의 기업시민으로서의 역할 강화 	X		
지역 경제	<ul style="list-style-type: none"> 지역경제 육성을 통한 균형발전 지방에서도 자체적이고 자립적인 경제활동 활성화 	O	지역사회·경제 공헌 지역상생 고용 및 구매 실적	정성 정량
책임·윤리	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 존재로서의 기업(기업의 사회적 책임) <ul style="list-style-type: none"> 기업도 사회적 존재로서 사회에 대한 책임 활동 유도 	O	윤리경영체제 구축·운영 노력과 성과 기록관리 개선 노력과 성과 인권경영 체계 구축 노력과 성과 인권경영의 실행·공개 노력과 성과 및 구제절차 제도화의 타당성 공정사회 구현을 위한 노력과 성과	정성 정성 정성 정성
환경	<ul style="list-style-type: none"> 쾌적한 생활 환경 보장, 환경과 생물종을 지속가능하게 보전 	O	친환경 경영실적	정량
참여	<ul style="list-style-type: none"> 민주적 의사결정과 시민 참여를 통한 국민주권 실현 <ul style="list-style-type: none"> 시민이 공동체 의사결정 참여 시민참여 조건 확대 시민숙의를 국가의 권력 기구 조직과 국가 권력행사에 도입 	O	고객 및 주민의 경영참여 의견 수렴 및 반영 여부	정성
종합분석		비중	비중	정량
		75% (9 / 12)	36.1%(22 / 48)	58.3% (7 / 12)
				41.7% (15 / 36)

출처 : 행정안전부·지방공기업평가원(2021). 「2021년도 지방공기업 경영평가편람」

3. 소결 및 시사점

공공기관은 공공성과 기업성과 창출의 목적을 동시에 추구하기 때문에 주로 기업운영에 관련된 정량적 성과지표(화폐단위로 측정)의 배점비중이 크다. 이는 직관적으로 이해하기 쉽고 대외 커뮤니케이션 유용성이 높기 때문에 풀이된다. 다만 정량화 및 화폐화 측정에 대한 유용성은 있으나 지표개발 등 실무적인 어려움을 겪을 가능성이 크다. 공공기관이 측정하려는 사회적 가치에서 가장 큰 부분을 차지하는 영역은 현 정부가 강조하고 있는 일자리 창출로 나타났다. 활동 계획 및 자원을 배분하기 위해 사회적 가치를 측정하고 있으나, 현실적으로 경영평가에 주로 활용하고 있다.

공기업은 주요사업 투자 의사결정, 내부성과관리, 경영평가를 위해 사회적 가치를 측정하나 준정부기관 및 기타공공기관은 경영평가의 목적이 더욱 강하게 나타나고 있다. 공기업 사회적 가치 평가지표의 한계는 사업영역을 고려하지 않은 일률적인 지표가중치 설정과 구체화되지 않은 지표의 문제로 요약될 수 있겠다. 평가지표상 장기적 목표는 다소 부족하며 기관유형별 추진관리를 차별화하고 통합적으로 이행상황을 점검하는 조치 역시 아직까지 미흡하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 정권의 특정 이념을 반영하는 이념적 토대로서 사회적 가치가 작동하는 것이 아니라, 시대의 요청이므로 향후 정권과 무관하게 사회적 가치 실현은 상당기간 공공영역의 주요한 패러다임으로 지속될 수밖에 없다. 따라서 장기적 관점의 시행계획 작성과 시행상황을 점검할 수 있는 체계마련이 요구된다.

다만 공공기관 혁신계획의 의무화 및 이행상황의 점검체계는 지역단위 사회적 가치 추진의 중요한 시사점을 가진다. 이 같은 계획은 추후 지방자치단체의 사회적 가치 실현을 위한 계획수립의 가이드라인 제공, 지자체 규모별 차등화된 시행과제 제안, 사회적 가치 지표 및 사업을 프로세스별로 체계적으로 구현할 수 있는 설계도로 작용할 수 있기 때문이다.

사회적 가치는 구체적인 업무를 지시한 것이 아니라 명칭 그대로 지향해야 할 가치만을 제시할 뿐 구체적인 사업·활동은 추진 영역에 맞춰 차별화되어야 한다. 사회적 가치의 정립과 차별화된 평가체계를 구축을 통해 현장에서 활용 가능한 가치 측정수단 및 지표 마련이 필요하다. 측정 행위의 확산을 위해 가치에 대한 자율적 해석, 표현을 통해

기업 전략에 따라 적합한 측정 수단을 이용하도록 재량적 영역을 충분히 제시하는 것도 필요하다.

표 2-35 준정부 영역의 사회적 가치 검토영역 및 주요시사점

검토사항	세부사항	준정부 영역 특징	지방자치단체 적용 시 시사점
사회적 가치의 개념화	추진동기	정부혁신 일환으로 추진하되 일자리 등 외부성과지표에 집중	내부운영관리지표의 고려 필요 준정부영역에서 고려되지 못한 상생협력, 건강복지, 참여의 영역에 대한 많은 관심 필요
	유관개념	공공기관 혁신, 공기업 혁신	공공부문의 영향력을 고려하여 자생가 능하지 못하는 대안경제(사회적경제) 영역에 대한 고려 필요
	전개양상	정부출범에 따라 평가지표와 체계를 사회적 가치로 일괄 전환	사회적 가치 측정에 대한 지속적인 지표 관리 체계구축 필요(시점별 비교분석) 포상에 대한 강력한 인센티브 부여 필요
관리체계	관리의 목표	정부의 일자리 창출 목표의 지나친 강조 단기목표와 정량적 경영성과 집중	순위부여를 통한 인센티브 제공 장기적 목표의 제시
	측정도구	정량적 측정 화폐가치로 환산된 성과평가 비중 높음	정성적 평가에 필요한 구체적 가이드 라인의 제시
	추진체계	혁신계획 수립의무화 및 중장기 전략목표의 수립 혁신과제 이행점검의 사후조치를 명문화함	지역특성을 고려한 혁신계획 수립의무화 및 중장기 전략목표의 수립 주민 삶중심의 지표 마련(공인통계지표) 및 평가결과 주민공시제도 도입 필요 실질적 인센티브 부여

제4절 정부영역의 사회적 가치

1. 사회적 가치의 개념화

1) 사회적 가치의 추진동기: 정부혁신과 사회적 가치 기본법제정

국정과제 이행수단으로서 정부혁신, 평가체계의 정비는 정부영역의 사회적 가치의 주된 추진동기이다. 앞서 논의한 공공기관 혁신도 정부영역의 사회적 가치 전개와 동일한 맥락에서 추진되었다.

정부혁신의 방향과 더불어 공공부문의 사회적 가치실현 활동을 체계화함과 동시에 민간부문에도 사회적 가치 실현 활동을 확산시키기 위한 추진의 근거법제를 마련하는 작업도 동시에 추진되었다. 21년 7월 현재 더불어민주당 박광온 의원이 발의한 “공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안”이 국회소위에 회부되어 상정 되었다. 동법은 공공부문의 핵심 운영원리를 사회적 가치로 삼고 조직 운영 및 사업 수행 시 이를 반영하도록 함으로써 사회적 가치와 경제적 가치가 균형 있게 실현되도록 하는 것을 목적으로 삼는다. 중앙행정기관과 지방자치단체가 5년 단위 사회적 가치 실현 기본계획을 세우고 공공기관장은 1년 단위 시행계획을 수립하도록 규정했다. 매년 사회적 가치 실현 성과를 평가하고 그에 따라 표창과 포상금 등 인센티브 부여 근거 역시 포함했다. 사회적 가치의 추진을 공공부문의 부동의 추진원칙으로 법제화하여 이후 지속적이며 체계적인 추진의 기반을 마련한 것이다.

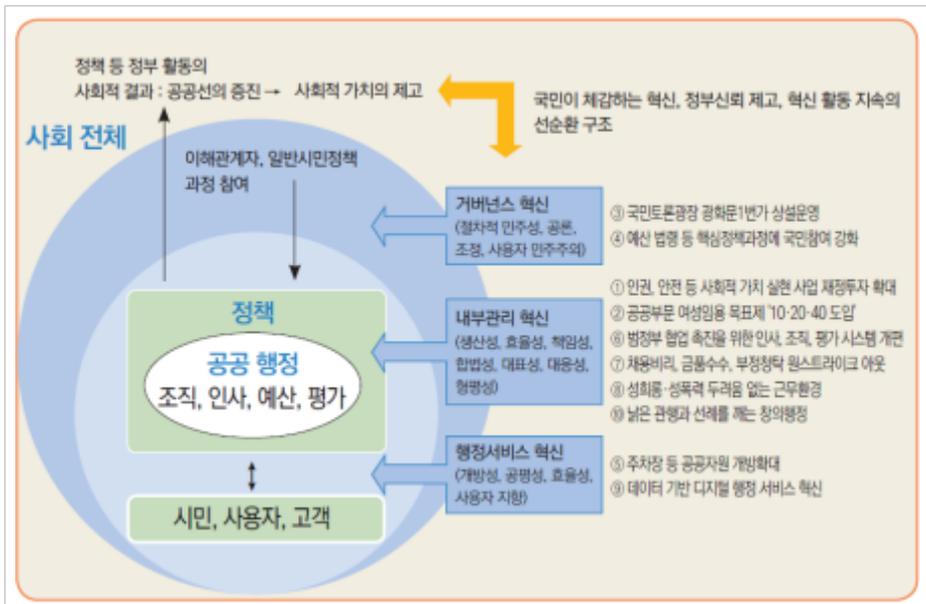
2) 유관개념

(1) 정부혁신

정부혁신의 일환으로서 추진되는 사회적 가치는 정부의 ‘활동’에 관한 것이기 보다는 정부의 ‘역할’에 관한 정책영역에 초점을 두고 있다. 이는 과거 신공공관리론 중심의 정부개혁을 비판하며 1995년 중반 이후 등장한 공공가치론과 신거버넌스론 등의 대안적 접근법과 맥을 같이 한다(김영식 외, 2018).

사회적 가치의 정부혁신은 정부 내부의 의사결정 기준이 바뀌어야 하고(① 예시: 인권, 안전 등 사회적 가치 실현 사업 재정투자 확대), 내부 운영에서도 임용의 기회균등을 도모함으로써 공무원의 능력을 최대한 발휘하도록 할 필요가 있다. 이러한 내부의 혁신기반을 토대로 정책 과정에서 혁신적 활동이 이루어지고 이를 통해 사회의 질 제고, 국민의 삶의 질의 개선, 지속가능성을 제고하는 성과를 창출할 수 있어야 한다. 이 같은 논리체계에서 정부혁신은 정책프로세스에 따라 내부관리혁신, 거버넌스 혁신, 행정서비스 혁신의 순서로 이행된다.

그림 2-8 문재인정부 정부혁신의 구조도



출처: 조세현·정서화(2018)

(2) 지방행정혁신

지방행정혁신은 노무현 정부 때 본격적으로 발전되어 현재에 지방행정혁신평가(행정안

전부 지역혁신정책국 소관)로 이어져왔다. 지방행정혁신은 지방행정 조직 내에 새로운 행정관행을 성공적으로 정착시키는 일체의 노력을 의미한다. 노무현 정부 당시의 지방행정 혁신은 “지역경쟁력과 고객(주민)의 만족을 높이기 위하여 과거에는 행하지 않았던 새로운 행정관행(조직문화, 제도, 업무과정, 조직구조, 관리기법 등)을 지방자치단체의 행정 부문에 도입하여 실행하고 정착시켜 나가는 총체적 활동”으로 정의된다. 궁극적으로 지방행정 혁신은 고객(주민)의 만족을 높이는 방향으로 설정하고 있다.

지방행정혁신의 개념이 노무현 정부시기에 논의되었던 가장 큰 이유는 자치분권 강화에 따른 지방자치단체의 역량강화가 절실했기 때문이다. 당시 지방행정혁신을 본격적으로 추진하기 위한 사전조사를 통해 지방자치단체를 대상으로 혁신수준을 조사한 결과, 250개 지방자치단체 중 98%에 달하는 지방자치단체가 아직 혁신에 착수하지 못했거나 이제야 겨우 혁신 마인드를 조성하는 1~2단계 수준에 머물러 있었으며, 특히 조직의 자발적인 혁신의지나 혁신활동은 전반적으로 미흡하다는 사실을 발견했다(행정안전부, n.d.). 다만 이후 정부혁신으로 추진되면서 지방행정혁신의 평가제도는 사라졌다가 현 정부 들어 지역사회혁신(사회혁신 + 지방행정혁신)의 이름으로 재등장하게 되었다.

지방행정혁신에서 중요하게 검토될 부분은 자치분권 확대에 대응하기 위해 지방자치단체 내부역량강화를 위한 다양한 관리체계를 평가에 연계한 점이다.

(3) 지역사회혁신

지역사회혁신은 사회혁신의 지역적 실현이라는 방향성을 가지고 현재 행정안전부 지역사회혁신국에서 추진하는 사업과 활동을 총칭하는 개념이다. 따라서 지역사회혁신은 행정적·실무적 의미로서 다음과 같이 정의되고 있다. 즉, 지역문제의 발굴, 해결방안의 마련을 주민을 중심으로 추진되는 행정의 전환을 뜻하며 이때 지방자치단체는 자원 공유, 행정프로세스의 개선, 공직자 인식 전환 등을 통해 행정의 전환과정을 활성화하고 지원함으로써 행정내부의 혁신을 동시에 달성하려는 것이다. 다시 말해 시민주도의 문제해결과 지방분권이 결부되어 지역적 관점에서 사회혁신을 재정의하는 것이다.

주민, 민간단체 등 실수요자가 정책의 기획부터 참여, 수요자 맞춤형 공간을 조성하여 지역문화예술, 사회적 약자 지원, 커뮤니티 플랫폼 등으로 활용하는 정책이 대표적이다(행

정안전부, 2020). 특히 지역 내 발생하는 문제해결의 실질적 주체로서 지역주민 등 민간영역과 자치단체의 역할 및 협력적 거버넌스의 중요성이 부각된다.

3) 전개양상의 주요특징

본 현황분석에 들어가기 전에 논의범위를 개관하면 다음과 같다.

표 2-36 정부영역 사회적 가치 전개양상 논의범위 개관

법률 및 조례	관리체계	
	평가체계	홍보확산
사회적 가치구현을 위한 법률(안)	정부업무평가 지방행정혁신평가	평가 및 우수평가기관 홍보 우수사례홍보 : 행안부 지역혁신국주도

① 정부혁신에 따른 정부업무평가 개선

정부업무평가의 평가대상은 43개 중앙행정기관(장관급 23개, 차관급 20개)이며, 국정과제 수행부처를 중심으로 이루어지고 있으며 평가부분은 매년 조정이 이루어지고 있다. 기존의 정부업무평가의 개선은 다음과 같은 이슈들을 중심으로 제시되어 왔다. 특정평가와 자체평가를 포함하여 논의한 학자들이 제시한 주요 이슈는 성과평가 결과의 활용, 평가방법과 내용(평가모형 및 지표설정), 평가주체 간 역할 및 업무배분, 국민의견수렴, 사회적 가치의 실현 등을 들 수 있다

표 2-37 정부업무평가 주요 이슈

구분	주요 이슈
정부업무평가 전반	<ul style="list-style-type: none"> - 성과정보 활용 미흡(정책효과 파악, 결과 활용 등) - 성과 지표의 대표성과 포괄성 미흡 - 사업과 과제의 특성에 부합하는 평가 모형 부재 - 국무총리실, 각 중앙행정기관 간 평가의 중복으로 인한 업무 부담 및 평가 주체 간 역할 배분 문제 - 단위사업 및 세부사업 중심의 미시적 평가: 전략목표 등 상위목표에 대한 관리 미흡

구분	주요 이슈
	<ul style="list-style-type: none"> - 국민에 대한 평가 투명성 강화 및 국민체감성과 향상 필요 : 국민의견수렴 부재, 국민 대상 평가정보 공개 플랫폼 부재, 국민들이 체감할 수 있는 성과를 창출하지 못함 - 사회적 가치를 반영한 평가지표 설정 필요 : 정부업무평가에 사회적 가치를 적극적으로 반영할 필요가 있음(인권, 참여, 일자리는 기존에 반영)

출처 : 한국행정연구원(2019)

현 정부 출범 이후 정부업무평가 개선은 국민을 고려한 평가 방안의 마련, 평가대상 및 성과목표체계의 연계, 사전평가위원회 설치, 평가지표의 재설정, 평가모형의 전환 등으로 추진되었다(한국행정연구원, 2018). 2017년 기준 정부업무평가 중 특정평가에 사용된 지표 중 사회적 가치에 해당하는 지표는 국정과제 2건(인권, 참여), 일자리 창출 10건, 규제개선 2건(참여), 정책소통 16건(참여), 국민만족도 5건(참여), 기관공통사항 중 갈등관리 2건(참여), 인권개선 3건(인권), 그리고 특정시책 4건(일자리, 취약계층지원, 상생협력) 등인 것으로 나타났다(한국행정학회, 2017 : 102).

② 사회적 가치 기본법안 제출 및 근거법 제정시도

‘공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 기본법’을 2016년 8월 17일 김경수 의원(등 51인)이 ‘사회적 가치 기본법’으로 되살려 국회에 다시 발의한 것을 계기로 공공기관의 운영활동에 사회적 가치를 반영하고자 하는 법·제도적 노력이 본격적으로 이뤄지기 시작했다. 이 법안은 공공기관의 사업수행과 집행과정에서 사회적 가치 실현 정도를 공공기관의 성과의 한 차원으로 고려하여 평가하도록 제도개선이 이루어지고, 나아가 민간부문에 이러한 풍토가 확산되는 것을 목적으로 하였다.

이 법안에서 규정하고 있는 사회적 가치는 “인권, 안전, 환경, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리 창출, 상생협력 등 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로서 안전에 대한 국민적 우려가 확대되고 고용불안과 양극화 등으로 국민의 삶의 질이 악화되는 상황에 국민적 불안을 해소하고 사회통합을 이루어 나가기 위해서 추구해야 할 핵심적 가치”를 의미한다. 해당 법안은 사회적 가치 실현대상의 범위 및 역할에 관한 내용과 사회적 가치 실현을 위한 지원원칙과 체계에 관한 내용을 규정하고 있다. 입법목적은 공공기관이 수행

하는 조달, 개발, 위탁, 기타 민간지원 사업에서 비용 절감이나 효율성만을 증시하는 것이 아니라 사회적 가치도 고려하도록 하기 위한 제도적 근간 마련이다. 법의 적용대상은 공공기관이며 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지자체의 소송기관, 공공기관 운영에 관한 법률 제5조의 공공기관, 지방공기업법 제5조, 제49조, 제76조와 그 밖에 대통령령으로 정하는 모든 기관이 해당된다.

공공기관의 책무는 ▲사회적 가치 추진 관련 법령의 정비, ▲조직의 정비, ▲필요한 시책의 수립의무(5년 단위 기본계획, 연도별 시행계획), ▲성과평가이다. 성과평가는 기관이 수행하되, 지역마다 설치되는 사회적 가치위원회(시도단위)를 통해 성과평가 결과를 확인하고 점검하도록 하는 근거규정을 제11조에 마련하고 있다. 평가결과는 공공기관별 사회적 가치의 성과평가 포상규정을 준용하며 사례로 인정되는 소속부서, 기관, 공무원의 성과급과 인사상 우대조치를 규정하고 있다.

2. 주요주체별 추진체계 분석

1) 중앙정부 정부업무평가

(1) 관리목표

중앙정부 정부업무평가는 「정부업무평가기본법」에 의하여 매년 중앙행정기관을 대상으로 정책평가 및 성과를 측정하고 있다. 현재 43개 중앙행정기관(장관급 23개, 차관급 20개)을 대상으로 실시하고 있다. 정부업무평가는 체계적인 성과관리를 구현하기 위해 기존의 부분적이고 단편적인 성과관리 방식을 개선하고, 중앙행정기관이 국정기조와 기관·부서·개인의 통합 성과관리체계를 구축하는 데 목적을 두고 있다. 또한, 정부업무평가 실시를 통해 정책 및 사업의 수립과 집행에 있어서 자율성을 보장하고, 결과에 대한 책임성 확보를 통해 정부업무의 성과 및 품질의 향상과 국민 만족도를 제고하고자 한다.

(2) 측정도구

중앙정부 정부업무평가는 4가지 부문(일자리·국정과제, 규제혁신, 정부혁신, 정책소통)

의 평가를 통해 국정 통합 관리 및 국정성과를 제고하고자 한다. 일자리·국정과제는 국제 과제 및 기관별 핵심업무 평가를 통해 성공적인 국정운영을 뒷받침하고 있는지, 일자리 창출 노력 및 성과 평가를 통해 공공·민간 부문의 일자리 창출을 지원하고 있는지를 평가한다(한국행정학회, 2017). 규제혁신은 중앙행정기관의 규제혁신 노력과 성과를 점진·평가하여 규제혁신의 실효성을 확보하고 국민 체감도를 제고하고 있는지를 평가한다(정부업무평가위원회, 2020).

2020년 중앙정부 정부업무평가의 지표, 배점, 평가방법(정성/정량), 사회적 가치 관련 지표 여부에 대한 사항은 <표 2-38>에 제시되어 있다. 2020년 정부업무평가는 지표별 특성에 따라 정량 또는 정성평가가 실시되었다. 정성평가로 실시되는 지표는 48개(62.34%)이며, 정량평가로 실시되는 지표는 29개(37.66%)로 나타났다.

구체적으로, 국정과제 평가의 객관성 및 전문성을 확보하고, 국민 체감효과를 반영하기 위해 전문가 평가단을 구성하여 국정과제 및 주요 정책과제별로 정성평가가 시행되었다. 전문가 평가단은 정책 분야별 민간 전문가 및 정평위원 등 10개 분과로 구성되어 운영되었다.

규제혁신 부문은 12개의 정성지표와 13개의 정량지표로 구성되었다. 규제혁신 정책효과를 평가하기 위해 2019년 정부업무평가에 비해 정성평가의 비중이 강화되었다. 정부혁신 부문은 20개의 정성지표와 2개의 정량지표로 구성되었다. 전 부처가 일정 수준 이상 구체적인 목표 달성이 필요하거나 법정 의무사항이 있는 경우 정량평가를 실시하였고, 성과에 대한 비계량적인 평가가 필요하거나 성과와 함께 추진노력 및 체감도 등을 종합적으로 평가할 필요가 있는 경우 정성평가가 실시되었다. 정책소통 부문은 9개의 정성지표와 14개의 정량지표로 구성되었다. 평가 부담 완화를 위해 평가지표의 수가 2019년에 비해 줄어들었고, 단순 정량 지표를 폐지하였다.

2020년 정부업무평가는 <표 2-40>와 같이 사회적 가치를 포함하고 있다. 정부업무평가에는 참여, 상생협력, 인권, 건강복지, 책임·윤리, 안전, 일자리, 사회적 약자 지원 등 8가지의 사회적 가치 영역이 반영되었다. 참여를 반영하는 가치는 23개로 가장 많았고, 상생협력이 6개, 사회적 약자 지원, 인권, 건강복지, 책임·윤리가 각각 4개, 안전 2개, 일자리 1개로 나타났다. 2020년 정부업무평가에 사회적 가치 중 노동, 공동체 복원, 지역경제, 환경을 포함하는 지표는 없는 것으로 분석되었다. 부문별로는 정부혁신 부문이 사회적

가치를 가장 많이 포함하는 것으로 나타났고, 정책소통, 규제혁신, 일자리·국정과제 부문 순으로 나타났다. 이러한 이유로는 정부혁신 부문과 정책소통 부문은 평가의 목적이 국민을 향해 있기 때문이다. 구체적으로, 정부혁신 부문은 정부혁신을 통한 국민의 삶의 질을 개선의 목적을 가지고 있고, 정책소통 부문은 국민의 정책에 대한 이해 증진 및 정책성과 체감 확산을 목적으로 하고 있다.

표 2-38 중앙정부 정부업무평가 지표

영역	평가항목	평가지표	배점	영역	정성/정량	
일자리·국정과제 (65점)	이행노력 (30%)	•(투입 노력) 각 부처가 국정과제 이행을 위해 예산·인력 증가, 제도신설 등 투입한 노력 평가	15	-	정성	
		•(일하는 방식 개선) 각 부처가 국정과제의 원활한 추진을 위해 기존 관행을 뛰어넘는 적극적·혁신적 행정, 부처간 협업·지원 등 전개 노력 평가	15	-	정성	
		•(기관장 노력 가점) 정책추진과정에서 기관장이 일상적 수준을 뛰어넘는 특별한 노력을 직접 투입하여 난제 해결, 집행기관 단축, 이견 조정 등 성과를 창출한 경우 가점 부여	최대 +6	-	정성	
	정책성과 (60%)	•(당초 의도한 성과) 과제별 정책목표·기대효과 달성 여부 등을 종합적으로 평가	50	-	정성	
		•(장기적 효과) 정책효과의 지속가능성, 향후 기대효과 등 정책의 장기적 효과의 크기 및 중요성 등 평가	10	-	정성	
	국민만족도 (10%)	과제별 정책성과 및 효과에 대한 만족도	10	참여	정성	
	코로나 19 대응(가점 10점)	기관별 코로나19 대응 및 Post-코로나 대비 노력	+10	안전 건강복지	정성	
규제 혁신 (10점)	규제혁신 성과(60%)	신산업 혁신	• 규제샌드박스 운영 성과	5	-	정성
			• 포괄적 네거티브 전환 등 신산업 규제 정비 성과	7	상생협력	정량/정성
		• 신산업 현장으로 개선 성과	3	상생협력	정량	
		• 기업 건의과제 개선 성과	5	상생협력	정량	
	민생혁신	• 민생분야 규제정비 성과	10	-	정량/정성	
		• 규제개혁신문고 건의 처리 성과	10	참여	정량/정성	

영역	평가항목	평가지표		배점	영역	정성/ 정량	
정부 혁신 (10점)	공직혁신	• 적극행정을 통한 규제혁신 추진성과		10	-	정량/ 정성	
		• 정부 입증책임제도 운영성과		10	-	정량/ 정성	
	규제품질관리 (20%)	신규 규제	• 규제심사절차 준수 실적		2	-	정량
			• 규제심사 품질 향상 노력		2	-	정성
			• 규제영향분석 내용의 충실성		6	-	정성
			• 규제비용관리제 운영 성과		4	-	정량
		기존 규제	• 중소기업 규제 차등화 적용 성과		2	상생협력 책임·윤리	정량
	규제혁신 소통 및 체감도(20%)	규제혁신 소통	• 국민소통 및 콘텐츠 제작·확산 실적		4	참여	정량/ 정성
			• 기관장 등 국민소통 노력		6	참여	정량/ 정성
		규제혁신 만족도	• 규제혁신 만족도 조사		10	참여	정성
	코로나 대응(가점)	• 코로나19 대응 규제혁신 노력		+5	-	정성	
	정부 혁신 (10점)	기관의 혁신역량(7%)	• 기관장의 혁신리더십		5	-	정성
• 혁신 학습활동			2	상생협력	정성		
참여와 협력 (25%)		국민참여 및 협업 성과	• 국민참여 및 협업 성과		8	참여	정성
			• 부처 간 협업 및 민간협력 성과		5	상생협력	정성
		공공데이터 개방·연계· 보호	• 공공데이터 개방성과		4	참여	정성
			• 행정기관 간 데이터 연계 및 공유성과		2	-	정성
			• 개인정보 보호성과		1	인권	정성
갈등관리		• 갈등관리 노력 및 성과		5	책임·윤리	정성	
혁신 성과 (78 %)		국민 체감 공공서비스 혁신성과	• 연계·통합 및 선제적·맞춤형 서비스 성과		6	건강·복지	정성
			• 디지털 기반 공공서비스 혁신 성과		6	건강·복지	정성
		공직 내 일하는 방식 혁신성과	• 디지털 기반 업무혁신 성과		8	-	정성
			• 성과 중심 보상체계 운영성과		2	-	정성
	• 세종·지방중심 근무·행사 실적		±2	-	정량		
	공정행정 및 청렴도	• 공정행정 추진성과		3	책임·윤리	정성	
• 부처별 청렴도		3	책임·윤리	정성			

영역	평가항목	평가지표	배점	영역	정성/ 정량		
	적극행정(6%)	• 적극행정 추진성과	6	참여	정성		
	혁신적 포용 행정(19%)	혁신지향 공공조달	• 혁신조달 추진성과	7	사회적 약자 지원	정성	
			• 중증장애인 생산품 구매	±1	사회적 약자 지원	정성	
		• 사회적 가치 제고 정책성과 또는 공공서비스 사각지대 해소 성과		7	일자리 사회적 약자 지원 건강복지 안전 인권	정성	
		균형인사	• 균형인사 성과(여성, 장애인, 청년)	5	사회적 약자 지원 -인권	정성	
	• 성평등 기여도		±1	인권	정량		
	국민체감도(15%)	• 국민평가단·일반국민 체감도 평가		15	참여	정성	
정책 소통(15)	정책 소통 활동	주요정책 협의	• 대변인협의회 협업 참여도	4	-	정량	
			• 온라인 대변인협의회 협업 참여도	3	-	정량	
		사전협의 참여도	• 주요정책 사전협의 참여 및 성과	5	-	정량/ 정성	
			• 정부광고 사전컨설팅 참여도	2	-	정량	
	언론 소통 활동	일일보고 관리	• 일일보고 대응 노력 및 성과	10	참여	정량	
	정책 소통 성과	언론소통 성과	언론보고 및 소통 활동 성과	• 언론보고 성과	3	참여	정성
				• 소통활동 우수사례	6	참여	정성
• 정부광고 메시지 성과				3	참여	정성	
외신 소통활동 성과			• 영문보고자료 및 외신 소통활동	1.5	참여	정량	
			• 장·차관 인터뷰 및 기고	0.5	참여	정량	
			• 외신소통 우수사례	3	참여	정성	
온라인 소통 성과		기관SNS활동 성과	• 기관 SNS 활동 정량평가	16	참여	정량	
			• 기관 SNS 활동 정성평가	9	참여	정성	
		디지털활동 성과	• 캠페인 효과(부처 협업, 기관별)	10	참여	정성	
온라인 이슈관리	• 온라인 이슈관리	12	참여	정량/ 정성			

영역	평가항목	평가지표	배점	영역	정성/정량	
	기관장 소통 성과	언론 및 현장소통 성과, 위기상황 이슈관리	• 언론 및 현장소통 성과	14	참여	정량
			• 위기상황 이슈관리	6	-	정성
	보유매체 등 활용 성과	보유매체 활용성과, KTV 활용 성과	• 보유매체 활용성과	3	-	정량
			• KTV 활용 성과	2	참여	정량
	정책소통 체감도	소통 만족도	소통만족도 (여론조사)	• 소통 만족도 조사(국조실)	32	참여
	온라인 체감도	빅데이터 분석	• 주요 키워드 분석 평가	5	참여	정량

출처 : 정부업무평가위원회(2020)

표 2-39 | 2020년 정부업무평가 정량/정성지표 구성

부문	정성지표		정량지표	
	평가지표수	전체평가지표 차지 비중	평가지표수	전체평가지표 차지 비중
일자리·국정과제	7개	14.6%	-	0%
규제혁신	12개	25.0%	13개	44.8%
정부혁신	20개	41.7%	2개	6.9%
정책소통	9개	18.7%	14개	48.3%
합계	48개	100%	29개	100%

표 2-40 | 2020년 정부업무평가 사회적 가치 관련 지표

사회적 가치	일자리·국정과제	규제혁신	정부혁신	정책소통	합계	비중
인권	-	-	4	-	4	8.2%
안전	1	-	1	-	2	4.1%
건강복지	1	-	3	-	4	8.2%
노동	-	-	-	-	0	0%

사회적 가치	일자리·국정과제	규제혁신	정부혁신	정책소통	합계	비중
일자리	-	-	1	-	1	2.0%
사회적 약자 지원	-	-	4	-	4	8.2%
상생협력	-	4	2	-	6	12.3%
공동체 복원	-	-	-	-	0	0%
지역경제	-	-	-	-	0	0%
책임·윤리	-	1	3	-	4	8.2%
환경	-	-	-	-	0	0%
참여	1	4	4	15	23	46.9%
합계	3	9	22	15	49	100%

(3) 추진체계

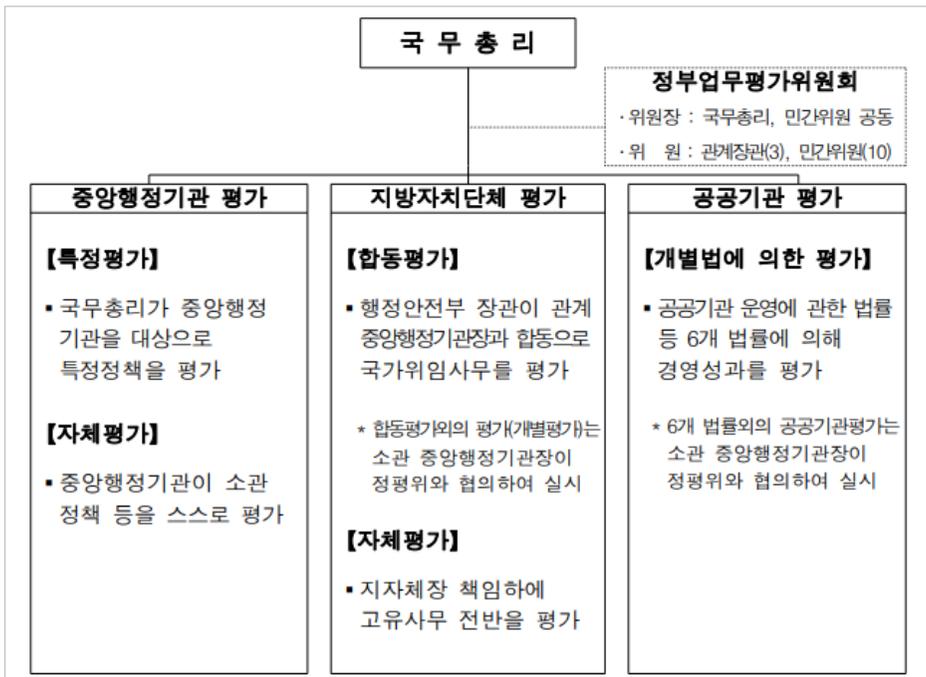
정부업무평가의 주요 추진 주체는 정부업무평가위원회, 국무총리, 중앙행정기관 등으로 규정되어 있다. 정부업무평가위원회, 국무총리, 총괄관련기관을 중심으로 중앙행정기관에 대한 정부업무평가가 실시되며, 이러한 추진체계는 <그림 2-9>에 제시되어 있다. 정부업무평가위원회는 「정부업무평가기본법」 제9조에 따라 정부업무평가의 실시와 평가기반의 구축을 추진하기 위해 설치되었다. 중앙정부는 정부업무평가에 따라 기관별 평가등급이 공포된다. 평가등급은 기관종합 및 부문별로 S등급부터 D등급까지 5등급으로 이뤄져 있다. 평가 우수기관에게는 포상금이 지급되며, 업무유공자에게도 포상이 실시된다. 2020년 평가에서는 2019년과 달리 종합 우수기관 외에 부문별 우수기관에 대해서도 포상을 실시하는 방식으로 변경되었다. 평가가 끝나고 나면, 중앙행정기관장은 개선 및 보완 필요사항에 대한 조치계획을 수립 및 이행하여야 한다. 국무조정실은 부처별 이행상황을 점검하는 역할을 수행한다.

정부업무평가 중 자체평가는 기관별 특성을 반영하여 기관이 자율적으로 설정할 수 있는 부분이 있어 사회적 가치 구현을 포함할 수 있는 재량적 영역이 존재한다. 반면에 특정평가에 포함된 지표는 공통적이고 포괄적인 성격을 지니고 있어 사회적 가치 구현과 관련하여 재량적 영역이 다소 부족한 것으로 평가된다.

표 2-41 「정부업무평가기본법」 제10조제3항의2호

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령이 위촉하는 자가. 평가관련 분야를 전공한 자로서 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자
- 나. 1급 이상 또는 이에 상당하는 공무원의 직에 있었던 자
- 다. 그 밖에 평가 또는 행정에 관하여 가목 또는 나목의 자와 동등한 정도로 학식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자

그림 2-9 정부업무평가 추진체계



출처 : 국무조정실(2018)

2) 지방자치단체 합동평가

(1) 관리목표

지방자치단체 합동평가는 「정부업무평가기본법」 제21조에 의해 17개 시·도를 대상으로 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 행정안전부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 평가를 실시하는 것을 말한다. 지방자치단체의 현 상황을 확인한다는 점에서 성과를 점검하는 역할을 하고, 어느 부분이 미흡한지 파악한다는 점에서 향후 성과 향상에 기여하는 목적을 가지고 있다(한국지방행정연구원, 2012).

(2) 측정도구

지방자치단체 합동평가는 5대 국정목표(국민이 주인인 정부, 더불어 잘 사는 경제, 내 삶을 책임지는 국가, 고르게 발전하는 지역, 평화와 번영의 한반도), 104개의 지표(정량 78개, 정성 26개)를 바탕으로 평가를 실시한다(행정안전부, 2020). 당초 116개의 지표가 계획되었으나, 코로나19 관련 지방자치단체의 평가부담 완화를 위해 총 44개 지표를 조정하였다.

국민이 주인인 정부는 4차 산업혁명 대응 지방행정 인프라 구축, 데이터를 근거로 한 과학적 행정 구현, 공공저작물의 창작 및 산업적 활용 확대를 하고 있는지를 평가하고자 지자체의 지능형 지방행정 구현을 위한 4차 산업혁명 대응, 데이터 기반 행정, 공공저작물 개방 등 7개 지표로 구성되었다.

더불어 잘 사는 경제는 양질의 일자리 창출, 사회적경제 활성화를 통한 사회적 가치 확산, 규제혁신을 통한 지역경제 활성화에 대한 평가하고자 고용안정 개선 및 일자리 창출을 위한 비정규직 근로자의 정규직 전환율, 사회적경제 우선구매율 등 18개 지표가 포함되었다.

내 삶을 책임지는 국가는 공정하고 효과적인 사회보장급여 제공, 저출산 극복을위한 양육 친화적인 서비스 전환 및 사회적 차별 해소를 목적으로 의료·복지 등 사회보장 확대 및 저출산·고령화 대응을 위한 복지사각지대 발굴 및 처리율, 저출산 대책 우수사례 등

45개 지표가 포함되었다.

고르게 발전하는 지역은 지역과 지역대학 발전의 선순환체계 구축, 주민참여 확대를 통한 마을자치와 공동체 활성화 확산, 농축산업 성장기반 강화 및 농산어촌 정주여건 개선을 통한 지역 균형발전 도모라는 목표를 평가하기 위해 지속가능한 지역발전을 위한 대학 및 지자체 연계·협력, 마을자치·공동체 활성화, 지방예산낭비 방지 및 절감 등 29개 지표가 포함되었다.

평화와 변명의 한반도는 범정부부처 및 지자체의 철저한 통합 비상대비태세 확립, 국가 및 공공기관의 보안사고 예방 및 사이버위협에 대한 대응능력 강화, 북한이탈주민의 정착 및 생활안정 지원 강화라는 목표를 달성하고 있는지 평가하기 위해 국가위기 상황에 대비하기 위한 충무계획 실효성 제고 및 비상대비훈련 우수사례, 사이버위기대응 역량 수준 개선율 등 5개 지표로 구성되었다.

2021년 지방자치단체 합동평가의 지표, 평가방법(정성/정량), 사회적 가치 관련 지표 여부에 대한 사항은 <표 2-42>에 제시되어 있다. 2021년 지방자치단체 합동평가는 합동평가단에 의한 정량 및 정성평가와 국민평가단에 의한 국민평가가 실시되었다. 정량평가는 지방행정평가정보시스템을 통하여 입력된 실적에 대하여 정량지표별로 지역여건(인구 수, 면적, 사업량 등)을 고려하여 시·도별로 부여된 목표치의 달성여부를 평가한다. 정성평가는 정성지표별 우수사례를 선정하는 방식으로 실시한다. 지방행정평가정보시스템을 통하여 시도에서 지표별 우수사례 요약서 및 증빙자료 등록하면 합동평가단이 실적검증을 실시한다. 국민평가는 국민평가단이 코로나19 대응 우수사례를 선정하는 방식으로 실시한다(총 15건).

2021년 지방자치단체 합동평가에서 정성평가로 실시된 지표는 26개(25%)이며, 정량평가로 실시된 지표는 78개(75%)로 정량지표가 정성지표의 3배에 달한다. 총 104개의 지표 중 69개의 지표가 사회적 가치 실현과 관련이 있는 것으로 나타났다. 안전(26개)이 가장 많은 것으로 나타났고, 복지(24개), 사회적 약자 지원(13개), 환경(10개), 일자리(6개) 등과 관련된 요소가 비중 있게 평가된 것으로 나타났다. 그러나 노동과 책임·윤리에 관한 사회적 가치 구성요소 지표는 부재한 것으로 나타났다. 5대 국정목표와 관련해서는 '내 삶을 책임지는 국가'가 사회적 가치 구성요소를 가장 많이 포함하는 것으로 나타났다(65개).

반면에, '평화와 번영의 한반도'에 사회적 가치 구성요소 관련 지표는 부재한 것으로 나타났다.

표 2-42 지방자치단체 합동평가 지표

지표	지표명	정량/정성	사회적 가치
1. 국민이 주인인 정부 7개 지표 정량 3개 정성 4개	자원봉사 활성화 추진 우수사례	정성	공동체 복원
	제4차 산업혁명 대응 우수사례	정성	-
	공공저작물 개방 및 활용지원 우수사례	정성	참여
	데이터 기반 행정 활성화	정량	참여
	필수조례 적기 마련율	정량	-
	보훈정신 확산 우수사례	정성	-
	국가유공자 특별채용률	정량	일자리
2. 더불어 잘 사는 경제 18개 지표 정량 14개 정성 4개	비정규직 근로자의 정규직 전환율	정량	일자리
	재정지원 일자리사업 수행성과(자치단체 자체사업)	정량	일자리
	공공고용서비스기관의 취업자 수 달성률	정량	일자리
	지역사회서비스 이용률 및 예산 집행률	정량	건강복지
	경력단절여성 구직 발굴 목표 달성률	정량	사회적 약자 지원 일자리
	지역물가 안정관리 실적(지방공공요금 기본요금 인상률)	정량	지역경제
	특수거래분야(방문판매법, 할부거래법) 법집행 실적	정량	-
	사회적경제 분야 우선구매율	정량	사회적 약자 지원
	지자체 사회성과보상사업(SIB) 기반 조성 우수사례	정성	상생협력
	소상공인 지원 정책 우수사례	정성	지역경제 상생협력
	중앙부처 건의 규제 발굴 및 개선 실적	정량	-
	행태개선을 통한 규제애로 해소실적	정량	-
	자율적 규제완화를 통한 지역투자 우수사례	정성	지역경제
	중기부(움부즈만) 지방 규제애로 발굴·개선 실적(지방규제 신고센터)	정량	-
경쟁제한적 자치법규(조례·규칙) 개선율	정량	-	

지표	지표명	정량/정성	사회적 가치
3. 내 삶을 책임지는 국가 45개 지표 정량 36개 정성 9개	재생에너지 3020 및 수소경제 활성화 이행 추진	정량	환경
	혁신지향 공공조달 우수사례	정성	상생협력
	신기술제품 우선구매율	정량	-
	의료급여 부당이득금 징수율	정량	-
	복지사각지대 발굴 및 확인조사 기간 내 처리율	정량	사회적 약자 지원
	전체 수급권자 의료급여 실적	정량	사회적 약자 지원 건강복지
	자활근로 참여자의 탈수급 및 취·창업율(자활참여자 성공율)	정량	사회적 약자 지원
	사회복무요원 수요확대 실적	정량	-
	지역사회 치매관리율(유예)	정량	건강복지
	공립 치매전담형 시설(생활SOC) 확충 달성률	정량	사회적 약자 지원 건강복지
	노인일자리 목표 달성률	정량	일자리 사회적 약자 지원
	방문건강관리사업 신규등록가구 적정 관리 및 65세 이상 노인 신규등록 실적	정량	사회적 약자 지원
	지역사회 통합건강증진사업 우수사례	정성	건강복지
	지역사회 정신질환자 관리	정량	안전 건강복지
	자살사망자 대비 자살고위험군 등록관리 현황	정량	안전 건강복지
	비만예방사업 우수사례	정성	건강복지
	보건소 금연클리닉 운영 실적	정량	건강복지
	잠복결핵감염자 치료 실시율	정량	건강복지 안전
	결핵 신환자 치료 성공률	정량	건강복지 안전
	결핵환자 접촉자 잠복결핵감염 검진율	정량	건강복지 안전
	저출산 대책 우수사례	정성	건강복지

지표	지표명	정량/정성	사회적 가치
	아이돌봄서비스 지원율	정량	건강복지
	산모·신생아 건강관리 서비스 지원율	정량	건강복지
	국공립어린이집 이용률	정량	건강복지
	다함께돌봄센터 확충	정량	건강복지
	공동육아나눔터 설치 목표 달성률	정량	건강복지
	학교 밖 청소년 지원 노력도	정량	공동체 복원
	청소년안전망 운영 활성화 수준	정량	안전
	지방도로 교통사고 사망자 수 감소율	정량	안전
	어린이보호구역 어린이교통사고 발생률 감소율	정량	안전
	민방위경보 운영관리 개선	정량	안전
	민방위대(지역·기술지원대) 화생방 방독면 확보율	정량	안전
	환경미화원의 근무환경 개선	정성	사회적 약자 지원
	입국자 추적조사 완료율	정량	안전
	역학조사의 완성도	정량	안전
	극한기온(폭염·한파) 감시체계 운영 실적	정량	안전
	식중독 발생 관리율	정량	안전
	어린이 급식관리 지원 수혜(100인 미만 시설) 달성률	정량	건강복지
	지역사회 위해의약품 품질감시 강화 우수사례	정성	안전 환경
	환경오염물질 배출사업장 위반율	정량	환경
	친환경자동차 확산	정량	환경
	공사장 생활폐기물 관리 우수사례(정성)	정성	환경
	주민 1인당 재활용품 분리수거량 및 수거증가량	정량	환경
	온실가스 감축 노력의 적극성 및 달성률	정량	환경
	탄소포인트제 참여가구수 증가율	정량	환경
	기후변화 적응과 관련하여 광역지자체가 노력한 우수사례(정성)	정성	환경
	1회용품 사용감축 우수사례(정성)	정성	환경
	취약·위기가족 지원율	정량	사회적 약자 지원
	다문화가족지원 사업 개선 노력도(정성)	정성	사회적 약자 지원

지표	지표명	정량/정성	사회적 가치
	장애인공무원 채용 실적	정량	인권 사회적 약자 지원
	5급 이상 관리직 여성공무원 임용 목표 달성률	정량	인권 사회적 약자 지원
	성별영향평가 정책개선 노력도	정량	
	여성폭력 방지 및 피해자 지원체계 구축·개선 우수사례	정성	안전 인권
	국가지정문화재 보수정비사업 추진실적 달성도	정량	
	문화누리카드 사업 예산 집행률	정량	건강복지
	'문화가 있는 날' 정책 추진 우수사례	정성	건강복지
	스포츠강좌이용권 집행률	정량	건강복지
	공공체육시설 내 장애인 생활체육인구 1,000명당 프로그램 개설 수	정량	건강복지
	직장운동경기부 활성화 우수사례(정성)	정성	건강복지
4. 고르게 발전하는 지역 29개 지표 정량 22개 정성 7개	사회적 가치 실현을 위한 마을자치·공동체 활성화 우수사례(정성)	정성	
	테마별 법령 불부합 자치법규 정비율	정량	
	보조금 부적정수급 근절 및 환수 노력(정성)	정성	
	지방예산낭비 방지 및 절감 우수사례(정성)	정성	
	도로명 안내표지 방식으로 도로표지판 정비	정량	
	도로명판 확충	정량	
	상세주소 부여 실적	정량	
	지역통계 확충 실적	정량	
	지역통계 활용 우수사례(정성)	정성	
	대학 및 지자체 연계·협력 우수사례(정성)	정성	상생협력
	옥외광고물 정비 및 활용 우수사례(정성)	정성	안전
	산사태 예방·대응체계 구축률	정량	안전
	지속가능한 산림자원육성 달성률	정량	
	임도시설 실적률	정량	
	산불방지 성과 달성도	정량	안전
	산림병해충 방제 성과 달성률	정량	안전

지표	지표명	정량/정성	사회적 가치
5. 평화와 번영의 한반도 5개 지표 정량 3개 정성 2개	소외계층 산림복지 바꾸어 확대	정량	
	빈집 정비 실적	정량	안전
	목재산업 활성화를 위한 목재이용 우수사례(정성)	정성	
	산림보호 단속 및 복구 실적	정량	
	농산물 직거래 실적 증가율	정량	
	쌀 적정 생산 및 곡물자급률 제고	정량	
	GAP 인증농가 확대	정량	
	지속가능한 친환경 농업기술 실천농가 비율	정량	
	반려동물 등록률	정량	
	우제류 주요 가축전염병(5종) 발생 감소율	정량	안전
	소, 돼지 구제역 예방접종 항체 양성률	정량	안전
	닭, 오리 가축전염병 발생률	정량	안전
	검역병해충 예찰 및 방제 실적	정량	안전
	총무계획 실효성 제고 및 비상대비훈련 우수사례(정성)	정성	
	관리적 정보보안 수준 개선율	정량	
	기술적 정보보안 수준 개선율	정량	
	사이버위기대응 역량 수준 개선율	정량	
북한이탈주민의 안정적인 정착지원 노력도(정성)	정성		

출처: 행정안전부(2021)

표 2-43 2021년 지방자치단체 합동평가 정량/정성지표 구성

부문	정성지표	정량지표
국민이 주인인 정부	4개	3개
더불어 잘 사는 경제	4개	14개
내 삶을 책임지는 국가	9개	36개
고르게 발전하는 지역	7개	22개
평화와 번영의 한반도	2개	3개
합계	26개	78개

표 2-44 2021년 지방자치단체 합동평가 사회적 가치 관련 지표

사회적 가치	국민이 주인인 정부	더불어 잘 사는 경제	내 삶을 책임지는 국가	고르게 발전하는 지역	평화와 번영의 한반도	합계
인권	-	-	3	-	-	3
안전	-	-	17	9	-	26
건강복지	-	1	23	-	-	24
노동	-	-	-	-	-	0
일자리	1	4	1	-	-	6
사회적 약자 지원	-	2	11	-	-	13
상생협력	-	3	-	1	-	4
공동체 복원	1	-	1	-	-	2
지역경제	-	3	-	-	-	3
책임·윤리	-	-	-	-	-	0
환경	-	1	9	-	-	10
참여	2	-	-	-	-	2
합계	4	14	65	10	0	93

(3) 추진체계

2021년 지방자치단체 합동평가의 추진체계는 <그림 2-10>에 제시되었다. 첫째, 2019년에 지표개발계획을 수립, 중앙부처별 지표 제출, 의견 수렴 및 심의, 합동평가위원회·정부업무평가위원회 의결이 진행된다. 그 후 2020년 1월 1일부터 동년 12월 31일까지 지방자치단체의 실적을 바탕으로 2021년 1월부터 2021년 3월까지 합동평가단에 의해 평가가 실시되며, 평가결과는 2021년 4월에 공개되었다. 평가 후속조치로 2021년 6월부터 2021년 12월까지 지표별 행정컨설팅이 진행되고, 재정인센티브 지급 및 포상이 이뤄지며, 우수 사례 및 결과보고서가 발간된다.

지방자치단체 합동평가의 운영체계는 다음과 같다. 「정부업무평가기본법」 제21조 및 동법 시행령 제18조에 의해 지방자치단체 합동평가위원회가 설치되며, 합동평가위원회 하부에 지표개발추진단과 합동평가단이 위치한다. 지방자치단체 합동평가위원회 운영규

정 제8조3에 의해 설치된 지표개발추진단은 50명 내외로 구성되며, 1년의 임기(연임규정 없음)로 평가지표를 개발하고 심의하는 역할을 수행한다. 합동평가단은 지방자치단체 합동평가위원회 운영규정 제8조에 의해 설립되며, 200명 내외로 구성되며, 1년의 임기(2회 연임)로 집합 검증 및 최종검증 등의 역할을 수행한다. 이외에 지역, 연령, 성별 등 다양한 계층으로 구성하여 일반적인 국민의 시각을 반영할 수 있는 국민평가단이 102명으로 구성된다. 17개 시·도별 각 6명이 선발된다.

지방자치단체 합동평가와 관련하여 기관별 역할을 다음과 같다. 첫째, 행정안전부는 지방자치단체 합동평가 지표를 개발하고, 평가계획을 수립하여, 평가를 운영한다. 또한, 위에 기술한 평가 관련 위원회(합동평가위원회, 합동평가단, 지표개발추진단)을 구성 및 운영한다. 이밖에 지표 및 합동평가제도를 개선하고 평가 사후관리의 역할을 수행한다. 둘째, 중앙부처는 지표 매뉴얼 오류를 수정하고 합동평가 실적입력사항을 수시로 점검한다. 정량평가와 관련하여 지방행정평가정보시스템을 활용하여 지표 실적 입력 및 검증을 실시하며, 정성평가와 관련하여 시·도에서 제출한 요약서 이의신청 의견을 등록한다. 마지막으로, 시·도는 정량평가와 관련하여 지방행정평가정보시스템에 자료를 입력하며, 정성평가와 관련하여 정성지표 요약서 및 증빙자료를 입력하고, 시·도 간 상호검증을 실시한다.

평가가 끝나고 나면, 다음과 같은 사후관리 절차가 진행된다. 첫째, 우수 지자체에게 재정인센티브가 제공되며, 유공자에게는 포상이 지급된다. 참고로, 2020년 지방자치단체 합동평가 시, 훈장 1개, 포장 2개, 대통령 표창 8개, 국무총리 표창 9개, 장관 표창 50개가 수여되었다. 둘째, 지표별 합동평가 결과보고서가 작성되어 관계기관에 배부된다. 또한 시·도별 우수사례집을 발간하여 시·도간 벤치마킹 자료로 활용된다. 셋째, 평가결과 부진 분야 및 지표에 대해 시·도별 맞춤형 컨설팅이 실시된다.

지방자치단체 합동평가 노동과 책임·윤리를 제외하고 다양한 사회적 가치 구성요소가 포함되어 있다고 분석되었다. 다만 사회적 가치 구성요소가 포함되어 있는 지표들이 여러 분야에 분산되어 있어 중복 평가가 이뤄질 가능성이 존재하며, 각 분야의 사회적 가치 성과가 드러나지 않을 수 있다(윤태범 외, 2017).

그림 2-10 지방자치단체 합동평가 추진체계

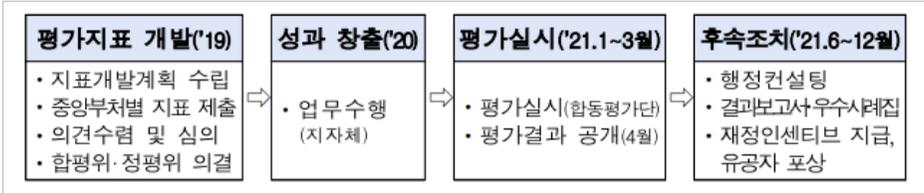
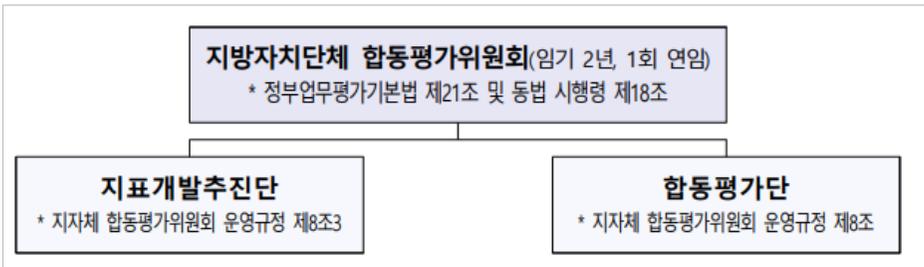


그림 2-11 지방자치단체 합동평가 운영체계



3) 지방자치단체 혁신평가

(1) 관리목표

지방자치단체 혁신평가는 주민체감형 혁신성과를 창출하는 데 주요 목적을 가지고 있다. 이러한 목적은 일반 국민들이 정부혁신을 지방자치단체의 정책 및 사업으로부터 체감할 수 있다는 시각에서 비롯된다. 또한, 주민이 중심이 되어 지역문제를 해결함으로써 주민의 삶의 질을 향상시키고 지역의 활력을 제고하는 것을 지역혁신의 목표로서 보고, 지방자치단체 혁신평가가 지역의 지속적 혁신으로 연결되어 생활 속에서 주민이 혁신의 성과와 지역의 변화를 체감할 수 있는데 목적이 있다. 이 밖에, 지방자치단체 혁신평가는 지방자치단체의 자율성을 확대하고 상호학습을 통한 우수사례 확산을 유도하기 위해서 실시되고 있다.

(2) 측정도구

지방자치단체 혁신평가에서는 243개 지방자치단체를 대상으로 지역혁신 노력과 성과를 평가하고 있다. 2020년 지방자치단체 혁신평가에서는 공개모집을 통해 뽑힌 국민평가단과 전문가 평가단이 함께 평가를 진행하였다. 국가평가단은 지역·성별·연령을 고려하여 204명을 선발하여 구성하였고, 전문가 평가단은 교수 및 민간단체 전문가 22명으로 구성되었다. 평가는 5개 항목(기관 자율혁신, 포용적 행정, 참여와 협력, 신뢰받는 정부, 혁신확산 및 국민체감), 12개 지표로 이루어진다. 2020년 지방자치단체 혁신평가는 2019년 12월 1일부터 2020년 11월 30일까지의 지방자치단체 실적으로 바탕으로 평가가 실시되었다.

지표의 평가기준은 다음과 같다. 첫째, 기관장의 혁신 리더십 및 혁신사업 참여도는 기관장의 혁신에 대한 비전 제시 및 확산 노력, 기관장의 구성원에 대한 혁신 지원활동과 성과에 대해 정성평가를 실시한다. 둘째, 자율추진 혁신과제는 정부혁신 종합 추진계획의 과제 이외에 기관의 실정에 맞는 자체 추진한 자율형·맞춤형 혁신성과(2건)에 대해 정성평가를 실시한다. 셋째, 사회적 가치 강화 노력은 기관의 핵심 정책 등을 사회적 가치 구현 중심으로 개선·보완하여 성과를 낸 사례(2건)에 대해 정성평가를 실시한다. 세부항목으로 공공서비스 사각지대 해소 성과, 지역사회혁신 활성화를 위한 재정지원 노력 및 성과, 현장 서비스 확대 기반구축이 있다. 넷째, 장애인 고용의무 이행은 지방자치단체 공무원의 장애인 고용률과 근로자 장애인 고용의무 이행 실적, 산하 출자·출연기관 장애인 고용의무 이행 실적을 평가한다. 구체적으로, e-신고 시스템 전산에 제출한 장애인 고용계획 실시상황(6월 기준)과 장애인 고용 실적(11월 기준)을 바탕으로 정량평가한다. 다섯째, 주민참여 및 주민자치 활성화는 제도화된 주민 참여 방식을 활용하거나 지방자치단체의 특성에 맞는 방식을 통한 정책 추진 성과 및 주민자치 활성화 성과를 정성평가한다. 여섯째, 협업문화 우수사례 및 협업문화 조성은 기관 및 부서간 칸막이 행정으로 해결되지 않았던 현안을 이해 관계 기관 및 부서간의 협업으로 해결한 성과, 협업 우수자·부서에 대한 인센티브 실적, 협업실적 성과평가 반영 등 제도화 실적, 협업업무시스템 활용 확산 노력 등 협업문화 조성 추진 실적을 정성평가한다. 일곱째, 국민이 체감하는 공공자원 개방은 정보 공개 종합평가를 실시를 통한 사전정보공표와 원문공개 분야에 대한 실적과 공공데이터의

전면 개방 등 범부처적 공공데이터 정책 추진 동력 확보를 위한 데이터 개방성과를 정량·정성평가한다. 여덟째, 주민 신뢰 제고를 위한 기관별 청렴도는 기관별 2020년도 청렴수준(청렴도 결과)과 2019년 대비 2020년 개선도를 정량·정성평가한다. 아홉째, 정부24, 양질의 수혜 서비스 정보제공은 분야별·맞춤형으로 제공되는 정부 서비스의 기초자료인 9만여 종의 공공서비스 목록에 대한 관리 실적을 정량평가한다. 열 번째, 적극행정 기반 마련 및 활성화는 지방자치단체가 적극행정을 하기 위한 기반 마련 정도를 정성평가한다. 열한 번째, 우수사례 확산은 우수사례 홍보 실적, 우수사례 확산을 위한 기관간 벤치마킹 협조 실적, 벤치마킹을 통한 자체 성과 창출사례를 정성평가한다. 마지막으로, 기관대표 혁신사례에 대한 국민 체감도는 기관의 대표 혁신사례가 국민의 생활에 실제로 도움이 되었는지, 실제 성과를 국민이 느낄 수 있었는지 등을 국민평가단이 정성평가한다.

2020년 지방자치단체 혁신평가는 지표별 특성에 따라 정량 또는 정성평가가 실시되었다. 정성평가의 경우, 해당 평가가 탁월한 경우 배점의 100%, 우수한 경우 75%, 보통의 경우 배점의 50%, 미흡한 경우 배점의 25%를 부여하는 방식으로 진행된다. 정성평가로 실시되는 지표는 19개이며, 정량평가로 실시되는 지표는 2개로 나타났다. 부문별로 보면, 기관 자율혁신, 참여와 협력, 신뢰받는 정부는 모두 정성지표로만 구성되었고, 포용적 행정과 혁신확산 및 국민체감은 정성지표와 정량지표가 모두 포함되었다.

2020년 지방자치단체 혁신평가는 <표 2-47>과 같이 사회적 가치를 포함하고 있다. 참여를 반영하는 가치는 6개로 가장 많았고, 상생협력이 5개, 지역경제와 사회적 약자 지원이 각각 2개, 인권, 건강복지, 노동, 일자리가 각각 1개로 나타났다. 2020년 지방자치단체 혁신평가에 사회적 가치 중 안전, 공동체 복원, 책임·윤리, 환경을 포함하는 지표는 없는 것으로 분석되었다. 부문별로는 포용적 행정이 사회적 가치를 가장 많이 포함하는 것으로 나타났고, 혁신확산 및 국민체감은 사회적 가치와 관련된 요소가 부재한 것으로 분석되었다.

표 2-45 2020년 지방자치단체 혁신평가 지표

항목		지표	배점	사회적 가치	정성/정량		
자율 혁신	기관 자율 혁신 (24)	01. 기관장의 혁신 리더십 및 혁신사업 참여도					
		가. 기관장의 혁신 리더십	8	-	정성		
		나. 지역혁신 기반조성을 위한 혁신 관련 사업 참여 실적	2	지역경제	정성		
		02. 자율추진 혁신과제	14	-	정성		
혁신 성과	포용적 행정 (20)	03. 사회적 가치 강화 노력					
		가. 공공서비스 사각지대 해소 성과	8	건강복지 사회적 약자 지원	정성		
		나. 지역사회혁신 활성화를 위한 재정지원 노력 및 성과	5	지역경제	정성		
		다. 현장 서비스 확대 기반구축	3	사회적 약자 지원 건강복지	정성		
		04. 장애인 근로자 고용의무 이행	4	사회적 약자 지원 인권 일자리 노동	정량		
	참여와 협력 (26)	신뢰받 는 정부 (17)	05. 주민참여 및 주민자치 활성화				
			가. 주민참여 확대를 통한 지역문제 해결 노력	5	참여	정성	
			나. 심사·평가에 대한 주민참여 확대 성과	2	참여	정성	
		신뢰받 는 정부 (17)	다. 주민참여예산 운영성과	2	참여	정성	
			06. 협업문화 우수사례 및 협업문화 조성	가. 대국민 서비스의 질 향상 및 업무 효율성 제고	5	-	정성
나. 협업문화 조성				2	상생협력	정성	
07. 국민이 체감하는 공공자원 개방				가. 정보공개 및 개인정보 보호	4	참여	정성
			나. 공공데이터 및 공공자원 개방·공유서비스 추진 노력	6	참여	정성	
			08. 주민 신뢰 제고를 위한 기관별 청렴도	가. 정보공개 및 개인정보 보호	4	참여	정성
나. 공공데이터 및 공공자원 개방·공유서비스 추진 노력				6	참여	정성	
09. 정부24, 양질의 수혜 서비스 정보제공				2	참여	정성	
혁신확산 및 국민 체감 (13)			신뢰받 는 정부 (17)	10. 적극 행정 기반마련 및 활성화	10	-	정성
		11. 우수사례 확산		가. 정보공개 및 개인정보 보호	4	참여	정성
				나. 공공데이터 및 공공자원 개방·공유서비스 추진 노력	6	참여	정성
혁신확산 및 국민 체감 (13)		신뢰받 는 정부 (17)	12. 기관대표 혁신사례에 대한 국민 체감도	8	-	정량/정성	

표 2-46 2020년 지방자치단체 혁신평가 정량/정성지표 구성

부문	정성지표	정량지표
기관 자율혁신	2개	-
포용적 행정	1개	1개
참여와 협력	3개	-
신뢰받는 정부	3개	-
혁신확산 및 국민체감	1개	1개
합계	10개	2개

표 2-47 2020년 지방자치단체 혁신평가 사회적 가치 관련 지표

사회적 가치	기관 자율혁신	포용적 행정	참여와 협력	신뢰받는 정부	혁신확산 및 국민체감	합계
인권	-	1	-	-	-	1
안전	-	-	-	-	-	0
건강복지	-	2	-	-	-	1
노동	-	1	-	-	-	1
일자리	-	1	-	-	-	1
사회적 약자 지원	-	3	-	-	-	2
상생협력	-	4	1	-	-	5
공동체 복원	-	-	-	-	-	0
지역경제	1	1	-	-	-	2
책임·윤리	-	-	-	-	-	0
환경	-	-	-	-	-	0
참여	-	-	5	1	-	6
합계	1	13	6	1	0	21

주: 사회적 가치 지표는 2020 지방자치단체 혁신평가 세부지표를 중심으로 분석함

(3) 추진체계

지방자치단체 혁신평가는 행정안전부가 정부혁신평가단을 구성 및 운영하고, 항목별 주관부처가 평가단을 활용하고 지표를 담당하는 방식으로 추진된다. 구체적으로, 사회적 가치 강화 노력은 행정안전부 공공서비스혁신과에서, 주민참여 및 주민자치 활성화는 행

정안전부 국민참여혁신과, 지역사회혁신정책과, 권익위원회에서, 협업문화 우수사례 및 협업문화 조성은 행정안전부 협업정책과에서, 사회적 가치 중 인권 관련은 국가인권위원회 인권정책과에서, 주민 신뢰 제고를 위한 기관별 청렴도는 국민권익위원회 청렴조사평가과에서 지표를 담당하고 있다. 주요 지표는 행정안전부의 주무 부서에서 담당하지만, 일부 지표와 관련해서는 해당 주관부처와 협력하는 방식을 취하고 있다.

평가가 끝나면, 혁신평가 결과를 발표한다. 우수 자치단체로 선정된 곳에는 재정 인센티브를 지급하고, 혁신 실적이 탁월한 기관과 혁신실적이 개선된 자치단체에게 정부 포상을 수여한다. 또한 우수사례는 주민체감형 혁신사례 확산 지원 대상 사업으로 활용 및 타 자치단체의 벤치마킹을 위해 우수사례를 공유한다.

지방자치단체 혁신평가는 각 지방자치단체의 실정에 맞는 목표 수정이 가능한 재량적 영역이 존재하며, 다른 평가와 달리 '사회적 가치 강화 노력' 지표를 통해 사회적 가치를 평가하려는 노력을 보이고 있다.

4) 소결 및 시사점

정부영역의 사회적 가치 추진은 비교적 정량적인 방법으로 측정하는 비중이 높았으나 우수사례를 통한 정성적 평가(지방행정혁신평가)도 존재함을 확인할 수 있었다. 아울러 정량지표의 측정 시 주목할 것은 정보시스템을 통해 산출되는 통계정보의 활용도 이루어지고 있다는 것이다(한국행정연구원, 2018). 정보시스템의 예로는 행복 e음(사회보장정보시스템), 워크넷, 고용보험 전산망 등을 들 수 있다. 해당 시스템은 통계청의 e-나라지표 등을 산출하는 데도 활용되며, 이외에도 35개 지표가 정보시스템을 통해 통계치를 산출한다고 명시하고 있다. 이러한 정보시스템이 지속적으로 운영될 경우 데이터가 축적되고 정보를 주기적으로 추출할 수 있어 통계치로서의 활용도는 높다고 할 수 있다(한국행정연구원, 2018).

그러나 중앙정부 정부업무평가에는 노동, 공동체 복원, 지역경제, 환경 등 네 가지 사회적 가치 구성요소가 포함되어 있지 않았고, 지방자치단체 합동평가에는 노동, 책임·윤리 등 두 가지 사회적 가치 구성요소가 제외되어 있었고, 지방자치단체 혁신평가에는 안전, 공동체 복원, 책임·윤리, 환경 등 네 가지 사회적 가치 구성요소가 포함되지 않는 것을

볼 수 있었다. 특히 노동, 책임·윤리, 공동체 복원, 환경, 이렇게 네 가지 사회적 가치 구성요소는 세 가지 평가 중 한 가지 평가에만 들어가 있는 상태다. 사회적 가치의 중요성이 점점 높아짐에도 불구하고 여전히 상당수 지표는 사회적 가치를 반영하지 못한다는 한계를 드러내고 있다. 또한, 사회적 가치를 반영한다고 분석된 상당수의 지표도 본원적인 해당 평가지표의 목적이 사회적 가치를 염두해 두고 만들어진 것이 아니라는 문제가 존재한다. 이에 따라, 중앙정부의 주도로 운영되고 있는 평가를 개선하는 데 있어 그동안 전혀 포함되지 않은 사회적 가치와 관련된 지표를 추가하는 방안이 필요하다. 또한, 사회적 가치의 개념과 목적을 보여줄 수 있는 지표의 추가 역시 모색할 필요가 있다. 마지막으로, 평가지표를 개발하는 데 있어 각 기관 및 조직의 실정 및 특성을 반영할 수 있는 지표를 개발하거나 해당 지표에 기관 및 조직의 특성을 고려한 가중치를 부여하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다(한국행정학회, 2017).

국정과제 평가와 성과지표를 설정함에 있어서 수요자 중심의 국민체감이 강조되고 있다. 이를 위해서는 정보에 대한 국민의 접근성을 높이고 국민이 정보에 대한 내용을 이해하기 쉽도록 통계청 지표의 활용도를 높일 필요가 있다. 또한 기타 시스템을 활용하여 지표를 설정할 경우에는 국정과제의 성과지표 정보를 별도로 정리하여 제공할 필요가 있을 것이다(한국행정연구원, 2018).

성과지표의 지속적인 모니터링은 과제의 이행을 점검하는 차원에서 매우 중요하므로 이를 수시로 확인할 수 있도록 해당 사항을 별도로 관리할 필요가 있다. 정부업무평가에서는 이 같은 모니터링 체계가 5년 기점으로 구축되기 때문에 시점별 이행상황, 중장기적 개선방안 마련에 효과적이다. 따라서 지역 단위의 사회적 가치 추진에서는 장기적 모니터링체계를 어떻게 기존 평가체계에 결합시킬지에 대한 구체적인 검토가 필요하다.

다만 합동평가와 지방행정혁신평가의 경우 시민의 참여비중이 낮다. 민주적 의사결정과 참여의 실현은 시민적 권리로서 매우 중요한 사회적 가치이다. 시민의 정책참여뿐 아니라 평가결과와 이행상황점검에 관련된 구체적인 대주민 공개체제를 구축해야 한다. 현행 정부영역의 평가결과는 단편적인 정보만을 제공하고 있어서, 시민들이 평가의 내용을 토대로 정부 정책에 대한 이해에 한계가 있다. 향후 지역단위의 사회적 가치 추진을 위해선 주민평가단을 구성하여 지표개발부터 실제 평가까지 전 과정에 참여하는 ‘주민참여형 평

가 의 확산을 위해 평가정보에 대한 공개제도의 도입가능성을 구체적으로 검토하는 것이 필요하다.

표 2-48 정부 영역의 사회적 가치 검토영역 및 주요시사점

검토사항	세부사항	준정부 영역 특징	지방자치단체 적용 시 시사점
사회적 가치의 개념화	추진동기	정부혁신과 사회적 가치 기본법제정	사회적 가치 기본법 제정에 따른 중앙, 지방의 역할범위 검토
	유관개념	정부혁신, 지방행정혁신, 지역사회혁신	자치분권 강화에 따른 지자체 내부 역량강화를 위한 관리체계 강화 일반주민이 참여위한 플랫폼 구축
	전개양상	정부업무평가 개선 사회적 가치기본법 제정시도 우수지자체 벤치마킹 및 조례를 통한 사회적 가치 추진시도 우수사례는 대민서비스, 주민참여 제도를 통한 사회적 가치 추진 비중이 높음	근거법 제정에 따른 조직정비, 기본계획수립의 표준안 도출 필요, 사회적 가치성과평가의 공개 및 활용에 대한 범위 확정필요 성과관리목표의 명시, 사회적경제를 넘어서는 사회적 가치 관리목표 명확화 행정기관 운영(공직자윤리, 운영) 강화 필요 구체적 성과지표를 행정기능별로 제시할 필요 있음
관리체계	관리의 목표	중앙주도평가의 큰 틀을 유지하면서 사회적 가치의 비중을 높임 정부업무평가: 참여의 비중이 지나치게 높음 합동평가: 인권과 책임윤리 부분 미흡 지방행정혁신평가: 정성지표 위주의 자의성 문제	정성적 평가지표의 자의성 문제 개선 위한 구체적 사업가이드라인 제시 참여 및 거버넌스 확보 일변도의 평가지표의 다변화 필요성 조직내부관리 체계 개선 필요성
	측정도구	우수사례중심의 정성지표 산식을 통한 정량지표의 고른 배분	정성적 평가에 필요한 구체적 가이드라인의 제시
	추진체계	체계적인 평가절차와 인센티브제도 확보, 전문성 있는 평가위원회 운영	장기적 관리방안 마련(공인통계지표) 및 평가결과 주민공시제도 도입필요 사회적 가치위원회 구성 시 전문성있는 인력확보방안 제시 필요

제5절 지방자치단체의 사회적 가치 구현을 위한 검토방향

1. 사회적 가치 관리체계 구축의 주요이슈

1) 지역에 대한 이해와 지역수요 파악

지방자치단체의 사회적 가치의 핵심은 지향해야 하는 사회적 가치에 대한 지역의 인식을 높이는 일이다. 사회적 가치를 통해 해결되는 사회문제들은 중앙정부가 주도적으로 나선다고 해결할 수 없는 난제들이다. 사회적 문제의 해결은 문제를 경험하고 있는 지역주민들과 공무원의 인식에서 출발하며 지역이 적극적인 동기를 가지고 사회적 가치를 위한 활동을 전개해야 한다. 사회적 가치의 취지가 실제 어떻게 지방행정과정에서 접목시킬 수 있는지에 대한 현장의 목소리를 청취하는 것이 가장 우선시 되어야 한다. 그러나 대부분의 정부혁신은 국가주도에 의해 추진됨에 따라 지역에 대한 이해와 수요파악은 소홀히 하는 경우가 대부분이다. 앞에서 살펴본바와 같이 국정과제의 일환으로 추진된 사회적 가치로의 국가운영방식 전환의 흐름은 기존의 성과평가체계에 사회적 가치의 주요내용을 포함시키며 이행상황을 관리하는 방식으로 추진되어 왔다. 따라서 바뀐 지표와 성과관리 체계에 대한 현장의 어려움이 존재하는지, 이를 개선하기 위해서 어떠한 정책적 지원이 필요한지에 대한 현장수요 파악이 필요하다. 이에 본 연구는 현재의 사회적 가치 지표관리 체계의 어려움을 겪고 있는 지자체를 대상으로 지표와 관리체계에 대한 어려움과 제도적 지원수요에 대한 내용을 파악하였다.

2) 공공가치 창출의 지방자치단체의 역할론 정립

국가주도의 혁신의 가장 큰 한계는 지방의 적정역할 설정이 미흡하다는 점이다. 국가-지방 사무배분의 논리에서는 중앙과 지방의 사무수행의 역할론이 법적으로 구분¹⁰⁾되어 있지만, 대부분의 행정은 중앙과 지방이 중첩되어 있으며 중첩된 정책영역에서 누가 주도

10) 지방자치단체가 중앙정부로부터 인정받고 있는 사무의 법적근거와 종류는 다음과 같다. 헌법 제117조를 통해 지방정부는 주민 복리에 관한 사무처리 권한을 포괄적으로 인정받고 있으며, 지방정부 사무는 지방자치법 제9조 제2항에 의거 ①관할구역 자치사무 ②법령에 의해 지방자치단체에 속하는 사무를 말한다(입법조사처, 2016).

권을 가지고 수행을 해야 하는지에 대한 일관적 기준이 존재하지 않는다. 사회적 가치와 같은 공적가치의 창출은 중앙정부의 주요 정책설계와 집행과정에도 들어가야 하지만 핵심은 가치가 전달되는 현장인 지방 행정과정 전반에 이러한 가치체계가 들어가야 한다는 점이다.

특히 사회적 가치 창출과정에서의 지방자치단체의 주요한 역할은 주민이 체감하는 영역에 집중되어야 한다. 중앙정부의 혁신적인 정책이 지방자치단체를 통해 지역과 주민에 전달되는 구조이기 때문에 각 공익창출 행위에 대한 역할론 모색이 필요하다. 특히 지역적 여건에 맞는 각종 사업과 시책을 마련하는 것이 지방자치단체의 역할이다. 국내 정책 및 제도적 차원에서 사회적 가치는 '공익'과 같은 거시적 차원에 집중된 경향이 있다. 따라서 지역단위의 사회적 가치의 개념은 주민이 체감할 수 있는 성과와 서비스 중심으로 재정렬되어야 한다. 지방자치단체가 가치를 창출할 수 있는 영역 역시 중앙-지방 역할론에서 근거하는데 공공서비스를 효율적으로 공급하는데 필요한 외부성의 범위 규모의 경제 및 행정비용을 고려하여 기능별로 적절한 정부의 계층을 설계해야 한다는 논의를 적용하는 경우, 기능별로 지방자치단체의 적정 역할론을 차별화 할 수 있다. 광역의 경우, 환경과 산업경제, 보건, 교육, 사회보장, 안전과 관련된 기능을 중심으로, 기초는 환경과 각종 시설관리 등이다.

예를 들어 산업경제 영역에서, 사회적경제정책의 전반적인 설계는 중앙정부가 하더라도 현재 지역단위에서 존재하는 사회적경제와 마을공동체의 지역주체들 간의 연계확보와 이들의 연계를 통해 지역단위에 필요한 추가사업을 발굴하고 성과를 관리하는 것은 지방자치단체의 주요 역할이라고 볼 수 있겠다.

3) 정책프로세스에 따른 구분 필요

지방자치단체의 사업활동에서의 가치창출 경로를 이해하고, 이러한 과정에 근거한 관리체계 구축 역시 중요하다. 가치창출의 주체인 행정과 민간이 이러한 창출과정에 어떻게 관련되어 있으며 어떠한 변화를 가져왔는지에 대해 행정내부, 행정외부의 전달경로를 종합적으로 고려할 필요가 있다.

사회적 가치의 달성과 구현의 직접적 효과로 드러나는 산출지표는 일정부분 측정이

가능하지만 조직 내부의 자원이 사회적 가치에 부합하도록 운영되는 내부관리 지표는 사실상 측정하기 어렵다. 주민이 체감할 수 있는 사회적 가치에 부합하는 사회서비스 제공의 성과는 지자체 공무원 개인의 인식개선, 행동변화의 간접적 효과로 나타나기 때문에 모니터링도 어렵고 이러한 수준을 정량적 데이터로 수집하는 것도 어렵다. 따라서 내부관리 지표를 최대한 객관성 있는 지표들로 개발하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 산출을 넘어서 지역공동체 전체에 사회적 가치가 달성되었는지 여부, 즉 성과(Outcome) 측정은 인과관계 규명, 시계열 추적조사를 활용하더라도 여전히 어렵다. 특히 지속적으로 관리가능하며 공신력 있는 데이터의 확보를 위한 관리체계를 고도화하는 것이 필요한데, 이는 추가적인 지표를 단독으로 개발하기 보다 현재 존재하는 다양한 관리체계와의 정합성을 확보할 수 있는 지표의 재정의, 지방자치단체의 일하는 방식을 고려한 인센티브 부여방안 등이 동시에 고려되어야 한다.

4) 국가주도의 평가체계 상에서의 지방자치단체 자율성 부여

앞서 언급한 국가주도의 혁신의 한계와도 맞닿아 있는 쟁점이다. 지표관리의 중앙집권성, 지자체 특수성, 사업영역별 재량 간 상충의 문제가 발생한다. 사회적 가치의 관리체계와 이를 측정하기 위한 평가지표는 모든 지방자치단체가 수용해야 하는 제도이기 때문에 지자체의 자율적 추진의지와 특성을 충분히 고려하기 어려운 제약이 존재한다. 정량지표를 지역단위로 표준화하기 위해 고려하는 인구수, 면적의 지표는 대상 지자체의 특성에 따라 측정결과가 왜곡될 가능성이 있다. 인구가 지나치게 많거나, 적은 경우 인구단위를 모수로 하여 사회적 가치의 성과를 환산하는 경우 극단값의 지자체는 불리하거나 유리하게 측정된다.

사회적 가치 측정을 위해 표준화되지 않은 정성평가의 비중을 높이는 것도 한계가 존재한다. 비교 가능성이 떨어지거나 구체적인 방법론이 공개되지 않은 문제, 검증되지 않은 데이터 사용, 대기업 위주의 평가 시행하는 등의 문제로 인해 평가결과의 신뢰성 확보가 어렵다. 따라서 기존 평가체계를 최대한 활용하면서 지역여건에 맞춘 재량지표를 최대한 다양하게 발굴하여 지자체의 선택권을 부여하는 것이 필요하다. 이들 간의 정합성을 높이는 것이 우선시 되어야 한다.

2. 본 연구의 추진방향

이에 본 연구는 지방자치단체의 사회적 가치의 구현의 의미를 재정립하기 위해 추진현황을 분석하고, 사회적 가치 추진과정에서의 어려움을 겪는 지자체를 대상으로 무엇이 문제이며 어떠한 지원이 필요한지에 대한 현장의 의견을 분석하였다. 특히 지방행정의 포괄성을 고려하려 주요영역별로 추진과정과 성과도출의 프로세스를 접목한 지표체계 개발을 시도하였다. 연구의 구체적 추진 방향은 다음과 같다.

표 2-49 본 연구의 추진방향 개요

1단계 : 지역의 사회적 가치 재정의		
지방자치단체 사회적 가치 추진현황	지방자치단체의 사회적 가치 구현을 위한 지역수요 분석	지방자치단체의 사회적 가치의 재정의
▽		
2단계 : 지역의 사회적 가치 측정지표의 개발		
지표개발 방향의 선정 및 이에 따른 개발지표 선정	전문가 설문조사를 통한 지표선정	
▽		
결론 : 개발지표의 이행력 담보방안		
<ul style="list-style-type: none"> - 국가차원/행정안전부 차원/지방정부 차원의 사회적 가치 확보전략 마련 - 차원별 사회적 가치 실현을 위한 지표활용 방법 		

1단계는 지역의 사회적 가치의 재정의 단계이다. 사회적 가치가 지역에서 어떻게 구현되고 있는지에 대한 사항을 조례와 우수사례, 관련사업들을 통해 파악하였으며 지방행정의 포괄적 기능을 고려하여 영역별로 사회적 가치추진이 차별적으로 이뤄져야할 필요성을 확인한다. 특히 사회적 가치 구현의 어려움을 겪는 지자체 담당자와의 면담을 통해 지표개발과 관리체계의 주요 시사점을 도출한다.

2단계는 지역의 사회적 가치 측정지표의 개발이다. 4장을 통하여 지방자치단체의 사회적 가치에서 핵심적으로 고려되어야 할 주요 내용에 대한 지표체계를 구축하였다. 지금까지 논의된 영역의 사회적 가치의 측정과 관리가 산출중심의 단기적 지표체계의 한계가 존재하므로 지방자치단체 내부프로세스부터 산출, 그리고 지역주민이 체감할 수 있는 성

과까지 균형적으로 지표체계에 담아내는 전제를 설정하였다.

이상의 결과를 통해 국가주도의 공공부문 성과관리체계의 큰 틀을 유지할 수밖에 없는 우리나라의 현실에 비추어볼 때, 해외주요국가의 수범사례를 분석함으로써 지표의 이행력 확보방안을 도출하고자 한다.



제3장

지방자치단체의 사회적 가치 추진현황 및 수요분석

제1절 지방자치단체의 사회적 가치 추진현황

제2절 지방자치단체의 사회적 가치 추진 수요분석

제3절 지방자치단체의 사회적 가치 재정립



**지방자치단체의
공적가치 실현방안 연구**

: 지방자치단체 사회적 가치의 측정지표 개발을 중심으로

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제3장

지방자치단체의 사회적 가치 추진현황 및 수요분석

제1절 지방자치단체의 사회적 가치 추진현황

지방정부는 정부혁신과 사회혁신, 민과 관이 함께 이루는 혁신의 접점에서 큰 역할을 담당하므로 정부혁신과 사회혁신에서 중요한 주체지만 사회적 가치에 대한 논의는 상대적으로 부족하다(김영식 외, 2019). 이는 그간의 사회적 가치에 관한 논의가 성과지표로 상대적으로 측정과 관리가 수월한 공공기관에 초점을 두어 진행되어 왔기 때문이다. 지방자치단체의 사회적 가치에 대한 관심은 문재인 정부가 사회적 가치 중심의 정부로 전환한다는 움직임 이후에 높아지기 시작하였다.

지방자치단체의 사회적 가치추진의 가장 큰 특징은 종합행정수행기관이 가지는 수행기능의 포괄성으로 인해, 지방자치단체가 가시적 성과를 거둘 수 있는 주요 영역(일자리, 공동체 등)별로 추진 근거를 세우는 개별적 조례제정이 우선시 되고 있다는 점이다. 본 절에서는 지방자치단체의 사회적 가치 추진현황의 법적 근거가 되는 조례분석과 이상의 조례에 근거한 사업들의 패턴을 살펴봄으로써 사회적 가치가 실제 어떠한 양상으로 구현되고 있는지 확인하고자 한다.

1. 조례 분석

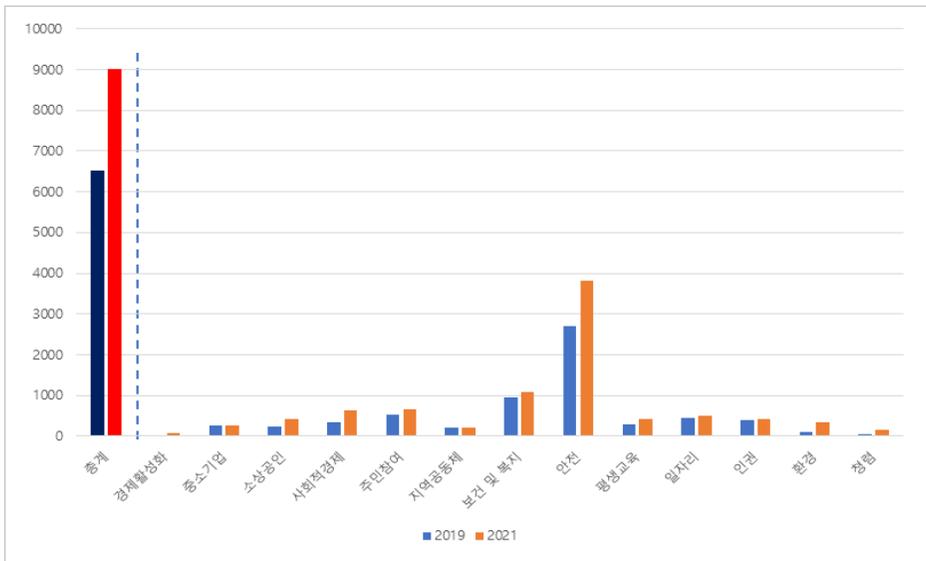
지방자치단체 수준의 자치법규에서 사회적 가치가 나타난 사례를 앞 장에서 제시한 한국법제연구원(2019)의 연구결과에 따라 분석한 결과, 다음과 같은 내용들이 조례의 주요 내용을 이루고 있는 것을 확인할 수 있었다(하단 <표 3-1> 참고).

조례는 지자체 입법활동의 결과물로서 지자체 사업 수행의 근거가 되기 때문이다. 물론 지자체의 모든 사업이 조례를 근거로 하지는 않을 수 있다. 그러나 최근 지방의회의 의정

활동에서 지방의회에 의한 통제가 활발해지는 추세를 감안할 때 조례를 살펴보는 것이 지자체의 사회적 가치 활동 현황을 분석하는 충분조건까지는 아니더라도 필요조건이 될 수 있을 것이다.

우선은 한국법제연구원(2019)년에서 조사한 조례 현황을 토대로 2021년 현재 각 영역의 사회적 가치 관련 조례 현황을 재조사하여 이를 아래의 표에 제시하였다. 한국법제연구원(2019)이 조사한 바에 따르면 2019년 현재 사회적 가치 관련 조례의 개수는 6,518개였으나 본 연구에서 조사한 바에 따르면 2021년 현재는 9,015개로 2,497개가 증가하여 최근 2년 사이에 38% 가량의 급격한 증가세를 보이고 있음을 알 수 있다(이하 <그림 3-1> 참고). 양적으로 가장 많이 늘어난 분야는 기본권 분야의 안전 영역이다. 이는 최근 안전 분야에 대한 사회적 문제 의식이 조례 제개정에 반영된 것으로 볼 수 있다. 가장 구성비율이 큰 키워드는 ‘재난대비 및 방재’로서 관련 조례의 내용을 살펴보면 주로 재난관리기금 운용 관리 조례, 재난기본소득, 재난안전대책본부 설치, 재난현장 종합 자원봉사지원단 구성 및 운영 등에 관한 것이다.

그림 3-1 지자체 사회적 가치 관련 영역별 조례수



경제 활성화, 공정경제, 사회적경제와 같은 공동체 경제 관련 유형에서는 키워드 별로 관련 가치를 구현하고 발전시키기 위한 기본계획 수립과 실태조사를 실시할 것을 명시하고 있고, 이밖에 관련 위원회나 협의체 구성의 법적 근거를 제공하고 있다. 또, 해당 부문 사회적 가치 구현에 기여한 기업이나 대상에 대한 표창이나 보조금 지원의 근거를 제시하는 한편 관련 시스템구축에 대해서도 명시하고 있었다. 경제 활성화나 사회적경제 영역에서는 실질적인 성과관리에 대한 규정을 찾아보기 어려웠으나, 공정경제 부문에서는 일부 지자체 조례에서 성과체계 마련을 위한 노력을 찾아볼 수 있었다. 구체적으로 제품 구매증대를 위한 구매계획과 전년도 구매실적을 중소벤처기업부장관에 통보하고, 홈페이지 게시할 것을 명시하는가 하면(경남), 지자체장이 법령 중소기업제품 구매목표비율 이상이 되도록 노력해야함을 명시하는 조례도 있었고(경북, 대전), 전년도 구매실적을 회계연도1차 정례회에 시의회에 제출(광주)하는 등의 방식이 나타나고 있었다.

민주주의, 주민참여, 지역공동체 등 시민의 민주주의와 공동체 관련 유형의 경우, 주민참여와 지역공동체에 대한 키워드로 조례를 검색한 결과 주로 주민참여예산제와 마을공동체에 대한 기본계획, 운영계획의 수립과 관련 위원회나 조정협의회, 지원센터 등의 설치에 대한 법적근거를 마련하고 있었다. 또, 이밖에도 전담부서를 지정하거나 지원 및 포상규정을 마련하는 등의 내용을 담고 있었다. 한편, 주민참여예산제에 대해서는 대부분의 조례에서 운영계획수립 및 주민참여예산제의 실질적인 의견수렴 결과를 공개할 것을 명시하고 있었고, 또 참여를 반영한 예산편성내용을 공개할 것을 의무화하고 있음을 확인할 수 있었다. 한편, 지역공동체 영역에서 나타난 성과관리체계로는 마을공동체사업을 지원받은 주민이 직접적으로 자체평가를 시행, 도지사가 정하는 사항이 포함된 보고서를 도지사에게 제출할 것을 제시하고 있다.

보건, 복지, 안전, 교육, 노동, 일자리, 인권, 환경 등 기본권 관련 유형에서는 각 키워드 별로 모자보건 및 각종 돌봄, 먹거리전략, 취약계층 지원, 평생교육, 일자리창출, 인권정책(보장), 미세먼지 저감 등에 대한 기본계획과 관련 협의체, 중간 관리센터, 위원회 등의 설치와 운영에 대해 규정하는 자치법규들이 다수 발견되었다. 또, 각 키워드의 목표를 달성하기 위한 지원사업의 유형과 지원내용을 명시하고 있었으며, 필요에 다른 실태조사나 위탁에 대한 규정이 마련되어 있었다. 기본권 관련 유형에서는 자치법규가 많은 만큼

성과지표를 명시한 경우도 다수 나타났는데, 복지부문의 경우 경기도에서 시군의 무한돌봄센터 운영상황을 정기적으로 평가분석하고 우수 시·군 및 공무원에 상 사업비나 포상금을 지급할 수 있도록 규정하는가 하면, 인천, 성남, 수원에서도 마찬가지로 돌봄시설의 운영실태나 주거복지지원사업의 분석 평가를 바탕으로 포상이 가능함을 명시하고 있었다. 안전과 교육분야는 주로 보고 중심의 성과체계를 보이고 있었는데, 안전은 방역이나 시설의 점검에 따른 점검결과를 단체장에 보고하도록 하는 형태가 많이 나타났으며, 교육에서는 자치단체에서 출자한 출자·출연기관인 진흥원에 대해 사업계획서나 감사결과를 자치단체에 보고하도록 하는 사례가 경기도와 대전에서 나타났다. 인권에서는 서울시에서 2년 주기로 서울시민의 인권보고서를 발간하도록 하고 있었으며, 대부분의 인권조례를 입법한 지자체에서 인권구제위원회와 인권센터의 의결사항을 지자체장에 통지하고, 시정권고에 따른 조치결과의 보고, 이행실태에 대한 보고의무를 명시하고 있으며, 기본계획 및 연간계획을 수립할 경우 전년도 계획의 이행여부를 후년도 계획에 반영할 것을 규정하고 있다. 한편, 환경 분야의 경우 주로 환경오염 방지(미세먼지 저감 및 악취 방지 등)를 위해 지자체 차원에서 단속 및 제한 등의 규제시행의 법적 근거를 제공하는데 반해 실질적인 성과의 관리나 적극적인 환경개선의 목표설정 등에 대해서는 나타나지 않았다.

공직자윤리, 운영 등 행정기관의 운영 관련유형에서는 주로 지자체 수준에서 공직자윤리 강화와 청렴도 향상을 위한 자치법규가 많았는데, 청렴도향상 및 부패방지를 위한 기본계획 수립과 청렴정책 자문위원회 설치의 법적 토대를 마련하고 있었고, 공직자 청렴도 향상을 위한 시민감시단, 청렴해피콜 등의 운영과 민관협의회 구성, 청렴서약제 등의 제도에 대해 법적 근거를 제공하고 있다. 또, 지자체 공직자에 대한 청렴도 평가를 실시할 것을 규정하고, 그 결과를 청렴도 향상 및 부패방지정책에 반영, 인사평가자료나 인센티브를 지급하는데 활용할 수 있다고 밝히고 있다.

요약하자면, 지자체의 사회적 가치 관련 조례에서는 각 조례의 키워드별로 해당 사회적 가치를 수호하고 발전시키기 위해 노력해야 할 의무가 있음을 명시하면서 관련 시책, 기본계획, 운영계획을 수립할 것과 필요한 경우 실태조사를 시행할 수 있다는 법적 근거를 제시하고 있다. 이밖에도 관련 협의체나 중간 행정지원센터 등의 설치, 구성, 운영에 대한 규정을 마련하는 한편 해당 조례 목표의 실현을 위한 지자체의 행·재정적 지원에 관한

규정, 포상규정, 기타 민관협력 등에 대한 조항으로 구성되어 있었다. 관련 조례들의 경우 사회적 가치 실현이 행정의 의무임을 규정하고 이를 위한 기본적인 법적 체계를 닦았다는 데 의의를 가지지만, 행정행위에 대한 실질적인 성과지표의 마련이나 적극적인 성과목표 관리체계 구축의 수준에는 아직 이르지 못한 것으로 보인다.

공무원의 청렴도 부문에서 청렴도 평가결과를 인사평가에 반영하거나 인센티브 지급의 근거로 활용하는 점, 일자리지원센터 등의 위탁기관 및 출연기관(진흥원 등)에 대한 성과 분석 실시 등의 노력이 나타나고 있지만 대부분의 경우 성과관리 체계가 아직은 정보공개나 지자체장, 주무부처 장관에 대한 보고 등이 주를 이루는 것을 확인 할 수 있었다. 실제로 지방자치단체의 경우 출연·출자기관이나 민간수탁의 경우 각 법률이나 자치법규에 따라 성과평가나 감사결과의 보고 등을 의무로 하는 경우도 있다. 하지만, 사회적 가치와 관련된 자치입법에서 위탁이나 출연·출자기관의 설립 근거에 대해서는 명확하게 밝히는 반면, 해당 조직의 성과보고체계나 감사관리 등에 대해서는 해당 자치법규에 의거한다고 뭉뚱그려 표현하거나 구체적인 성과평가 방식에 대해 언급하지 않는 경우가 다수 발견되었다. 따라서 지방자치단체 자치법규 수준에서도 구체적인 성과관리체계의 명문화와 평가 활용법에 대한 개발이 필요할 것으로 보인다.

표 3-1 지방자치단체 조례에 나타난 사회적 가치

유형 (4유형)	영역 (15영역)	법률 키워드	조례 키워드	주요내용	비고
공동체 경제	경제 활성화	지역발전, 도시정비, 산업 발전, 기금, 주거환경, 토 지이용, 규제자유특구, 균 형발전, 서민금융	지역경제 활성화, 기금설치 및 운영, 공유촉진 및 경제 민주화	중소기업육성 및 소상공인 지원자금 융자 제도 및 절차에 대한 법적 근거, 관련 협의회 구성 및 운영에 관한 내용, 공유경제 촉진, 경제민주화를 위한 기본계획 수립 및 실태조사 시행, 위원회 설립의 법적 근거, 행·재정적 지원의 법적 근거	
	공정 경제	소비자보호, 중소기업, 공 정거래, 투기방지, 소상공 인, 1인기업, 벤처기업, 상 생협력, 소기업 및 소상공 인 신용보증, 여성기업, 임 차인보호, 장애인기업, 중 견기업, 토지보상, 토지시 장안정	중소기업지원, 구매촉진, 우선구매, 중소기업기금, 중간지원조직설치, 자금 지원, 유통업상생협력,	중소기업의 판로, 세제지원, 공공구매기관 협의 회, 상생발전협의회, 종합지원센터 등 중간지원 조직 설치의 법적 근거 마련, 유통산업 발전시행 계획 수립과 협의회 설치의 법적 근거 마련, 우 수기업 표창 등의 근거 마련	경남 : (중소기업) 제품 구매증대를 위한 구매계획과 전년도 구매실적 을 중소벤처기업부장관에 통보/홈 페이지 게시, 경북, 대전 : 도시사 또는 시장은 법령 중소기업제품 구 매목표비율 이상이 되도록 노력해 야, 광주 : 전년도 구매실적을 회계 연도1차 정례회에 시의회에 제출
	사회적 경제	협동조합, 사회적기업, 우 선구매	공유경제, 공공급식, 육성 지원, 구매촉진(공공조달), 지역화폐, 지역상권, 도시 재생(사회주택)	공유경제 촉진을 위한 기본계획 수립 및 실태조 사의 법적 근거 마련, 공유경제촉진위원회 설치 의 법적 근거 마련, 공유단체 및 공유기업, 플랫 폼의 지정, 보조금 지원 및 교육과 홍보, 포상 규 정 마련, 공유경제정보관리시스템의 구축 근거 마련	
민주주 의와 공동체	민주 주의	지방자치	-	-	
	주민 참여	공공기록물관리, 공공데이 터 제공 및 이용, 정보공 개, 주민소환, 주민투표, 청원	기본조례, 주민참여예산제, 주민포인트제	주민참여예산제 운영계획 수립 및 위원회와 조 정협의회의 설치의 법적 근거 마련, 기차 연구회 및 예산학교 운영, 지원 및 포상 규정 마련, 주민 참여 포인트제의 운영에 관한 사항	운영계획 수립 및 주민참여예산제 의 의견수렴 결과 공개, 참여를 반 영한 예산편성내용 공개
	지역 공동체	공동주택관리, 비영리민간 단체지원, 자원봉사	마을공동체, 공동체 활성 화, 공동체사업, 공동체회 복, 마을센터	마을공동체 기본계획 수립과 이에 따른 연도별 시행계획 수립, 전담부서 지정에 대한 규정, 행정 협의화와 마을공동체위원회 구성의 법적 근거 마 련, 마을공동체지원센터 설치의 법적 근거 마련	경기 : 지원사업에 대해 지원받은 주민이 직접 자체평가 내용 및 도 지사가 정하는 사항이 포함된 보 고서를 도지사에 제출

유형 (4유형)	영역 (15영역)	법률 키워드	조례 키워드	주요내용	비고
기본권	보건	보건의료, 특정질병 예방 및 관리, 인체조직 및 혈액, 건강증진, 사회보험, 식품, 위생, 의료기기	모자보건, 시설설치,	모자보건사업에 관한 시책 및 세부계획 마련의 법적 근거 마련, 실태조사 및 조사연구 수행에 대한 법적근거 마련, 각종 지원 대상에 대한 조건 및 지원금 규정, 임신부의 날 시행에 대한 명시	
	복지	특정 사회적 약자관련 복지, 주거복지, 특정 직업군 복지, 공공부조, 돌봄 및 보육, 저출산고령화, 기부활성화, 동물복지, 보건복지, 사회보장, 사회보험, 사회복지사업, 사회서비스, 의료비지원, 입양, 자살	-	-	
	안전	식품의약품, 자연재난, 비상자원 재해위험 개선, 소방, 교통, 오염물질, 산업안전, 해상안전, 건축물안전, 기반시설, 학교안전, 다중이용업소 안전, 안전교육, 테러방지	먹거리 안전, 치안, 취약계층보호, 안전보험, 교통, 생활시설 정비	먹거리 전략 수립 및 위원회 설치의 법적 근거 마련, 통합지원센터와 인증제도의 법적 근거 마련, 그밖에 소비촉진과 활성화를 위한 지원책 명시, 각종 재난·정보·안전·방역 취약계층에 대한 시행계획 수립과 실태조사 실시 법적 근거 마련, 각종 시설 지원에 대한 법적 근거 및 위탁가능에 대한 명시, 교통약자 이동편의 시설에 대한 점검 시행계획 수립에 대한 법적 근거 마련	인천 동구: 보건소장이 매년 1회 이상 방역운영에 대한 평가 및 분석을 구청장에 보고, 경기도·구리시: 교통약자 이동편의시설 점검 후 7일 이내 점검요원 전원의 서명을 받은 보고서를 단체장에 제출
	교육	인성교육, 장애인교육, 평생교육	평생학습, 평생교육기본조례, 평생학습관 센터설치, 특구, 기금	평생교육진흥 시행계획수립 및 시행에 관한 규정, 평생교육 협의회, 평생교육센터 설치 및 운영에 관한 법적 근거 마련, 진흥원의 설치·지정 및 지원·위탁에 관한 규정, 교육과정별 지원 규정, 포상규정	경기도: 진흥원의 사업계획서와 예산서 제출 및 세입세출 결산과 감사 결과를 도지사에게 보고, 대전: 진흥원의 감사증명서 첨부
	노동, 일자리	특정계층 노동권 보호 및 고용촉진, 능력개발, 사회보험, 임금, 고용정책, 근로기준, 근로복지, 노동조합, 노사관계, 양성평등, 채용공정화	포괄적일자리 지원, 계층별 일자리지원, 인프라(센터, 기금)구축	일자리창출 및 취업지원을 위한 계획 수립·시행의 법적 근거 마련, 일자리지원센터·창출위원회의 설치 및 운영, 지원에 관한 규정, 사무위탁과 행·재정적 지원 및 포상 규정, 노인·장애인 등의 사회적 약자취업에 모범적으로 협력하는 기업에 대한 우선구매 지원 규정	일자리센터 설치 및 운영조례: 일자리지원센터의 운영 성과분석(정기적 분석, 민간위탁의 운영상황 평가, 포상 규정) 실시

유형 (4유형)	영역 (15영역)	법률 키워드	조례 키워드	주요내용	비고
기본권	인권	피해회복, 범죄예방 및 피해자보호, 피해구제, 정보보호, 피해보상 및 지원, 청소년, 양성평등, 문화다양성, 학교폭력예방, 공익신고자 보호	시민대상 기본인권, 노동자권익보호, 감정노동자 보호, 특정인권보호, 장애인	인권정책·인권보장 기본계획 및 실태조사와 보고서·백서 발간의 법적 근거 마련, 인권위원회·인권센터·침해구제위원회의 설치 및 운영에 관한 사항 규정, 인권영향평가의 실시, 인권지수 및 지표 연구에 대한 규정, 감정·플랫폼·필수·이주 등을 모두 포함하는 노동자를 위한 기본·보호계획 수립 및 실태조사 실시, 노동자권리 교육 및 상담 지원, 휴게시설 설치 지원, 노동자 권리보장위원회 설치 및 운영의 법적 근거 마련	서울시: 2년 주기로 서울시민 인권보고서 발간 의무, 인권조례를 실시하고 있는 대부분의 지자체에서 인권구제위원회·인권센터의 의결사항은 지자체정에 통지, 시정권고에 따른 조치결과 보고, 이행실태에 대한 보고 의무 명시, 기본계획 및 연간계획의 경우 전년도 계획의 이행여부 등을 후년도 계획에 반영
	환경	물관리, 산림관련, 해양, 대기환경, 녹색성장, 동물생물 보호, 에너지, 재활용, 친환경 산업, 환경개선, 환경교육, 경관관리	생활환경관리, 악취소음, 미세먼지, 기금, 운영지원	미세먼지 저감 및 관리를 위한 기본계획 수립과 실태조사 시행의 법적 근거 마련, 미세먼지 관리대책 협의회 설치 및 운영규정 마련, 미세먼지 방지 및 억제에 위한 단속 및 제한 등 규제 시행의 법적 근거 제공, 악취 실태조사, 악취방지 지원계획 수립의 법적 근거 마련, 악취 유형별 방지를 위한 규제 시행의 법적 근거 제공, 환경기본계획의 수립 및 실태조사 시행의 법적 근거 마련	
행정기관 운영	공직자 윤리	청렴	청렴서약제, 청렴도 관리, 시민감사(옴부즈만)	청렴도 향상 및 부패방지를 위한 기본계획 수립의 법적 근거 마련, 청렴정책자문위원회 설치 근거 제공, 청렴관련 포상, 지자체 공직자에 대한 청렴도 평가 실시의 법적 근거 마련, 공직자 청렴도 향상을 위한 시민감사단, 청렴해피콜 등 운영, 민관협의회 구성 및 청렴서약제 등의 제도 마련	공직자 대상 청렴도 평가를 실시하고 결과를 청렴도 향상 및 부패방지정책에 반영, 공직자 청렴도 관리조례를 통해 청렴도평가 결과를 인사평가자료로 활용하거나 인센티브 지급 기능을 명시
	운영	기부금품, 보조금관리, 부담금관리, 업무평가, 조달사업, 기타 총무행정기능	-	-	

2. 사업현황 : 우수사례분석

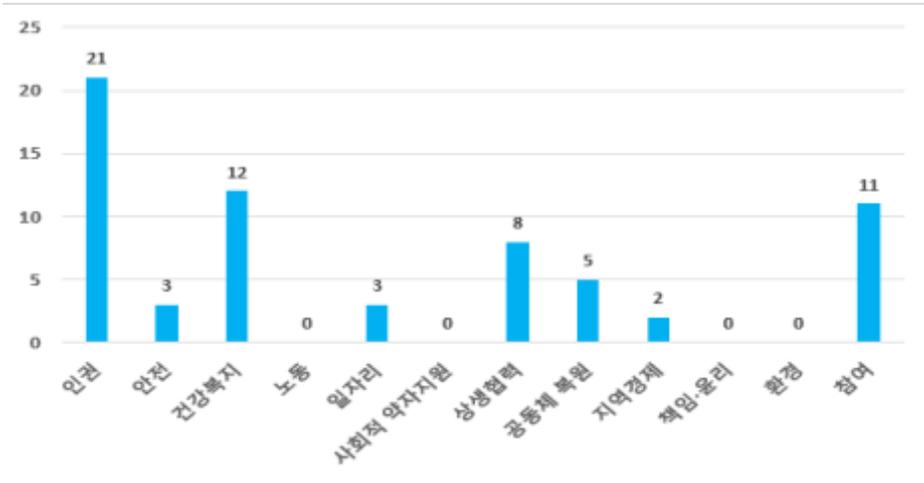
사회적 가치와 관련된 사업의 현황과 주요특징을 살펴보기 위해, 지방자치단체에서 추진 중인 사회적 가치와 관련된 대표사업의 내용을 분석하였다. 중앙정부나 각종 사회적 가치 우수사례¹¹⁾로 선정된 대표적인 65개의 사업의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

인권에 관한 사업이 32.31%로 가장 큰 비중을 차지했으며, 건강복지에 관한 사업(18.46%), 참여에 관한 사업(16.92%), 상생협력에 관한 사업(12.3%) 순으로 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 반면, 노동, 사회적약자 지원, 책임·윤리, 환경에 관한 사업은 거의 수행되지 않는 것으로 나타나 일부 사회적 가치 유형에만 집중되고 있는 것으로 확인되었다. 다만, 인권에 관한 사업 중 일부(14개) 사업과 공동체 복원에 관한 사업 중 일부(3개), 건강복지에 관한 사업 중 일부(2개), 참여에 관한 사업 중 일부(2개) 사업에서는 사업의 목표에 사회적약자 지원 또는 사회적약자 보호를 포함하고 있었다.

표 3-2 사회적 가치의 확산을 위한 지자체 사업의 특성(사회적 가치 유형)

사회적 가치 유형	사업 수(개)	비중(%)
합계	65	100
인권	21	32.31
안전	3	4.62
건강복지	12	18.46
노동	0	-
일자리	3	4.62
사회적약자 지원	0	-
상생협력	8	12.3
공동체 복원	5	7.69
지역경제	2	3.08
책임·윤리	0	-
환경	0	-
참여	11	16.92

11) 해당사업은 사회적 가치 우수경진대회, 정부혁신100대 사례집, 2019년 정부혁신, 적극행정사례토론포럼에서 발굴한 사례로서 지방자치단체 스스로가 사회적 가치 창출과 관련있다고 제출하여 공모전을 통해 선발된 사례에 해당함

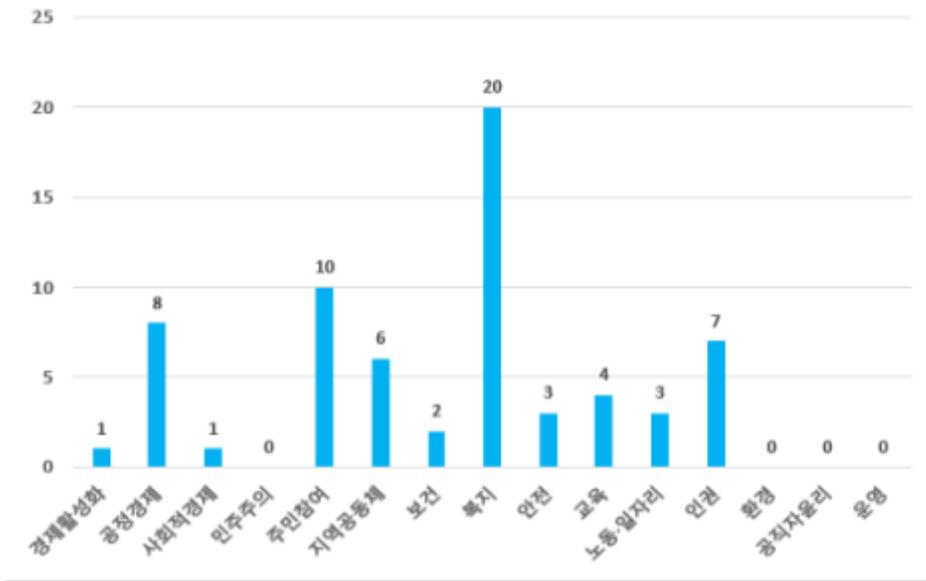


한편, 사회적 가치 영역을 기준으로 지자체 우수사례들의 사업수행 특징을 살펴본 결과, 복지 영역의 사업이 30.77%로 가장 큰 비중을 차지했으며, 주민참여 영역의 사업(15.38%), 사회적경제 영역의 사업(12.30%), 노동·일자리 영역의 사업(10.77%) 순으로 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 가장 큰 비중을 차지복지 영역 사업의 수는 20개인데 비해 그 다음으로 큰 비중을 나타내는 주민참여 영역의 사업 수는 10개로 두 영역의 사업 수의 차이가 2배인 것으로 확인되어 영역별 사업간 차이가 크게 나타났다. 이 외에도 민주주의, 환경, 공직자윤리, 운영 영역의 사업은 수행되지 않는 것으로 나타났는데, 특히, 4개의 큰 사회적 가치 유형(공동체 경제, 민주주의와 공동체, 기본권, 행정기관 운영) 중 행정기관 운영에 대한 사업은 전혀 이루어지지 않고 있는 것으로 확인되었다.

표 3-3 사회적 가치의 확산을 위한 지자체 사업의 특성(사회적 가치 영역)

사회적 가치 영역		사업 수(개)	비중(%)
합계		65	100
공동체 경제	경제활성화	1	1.54
	공정경제	8	12.30
	사회적경제	1	1.54

사회적 가치 영역		사업 수(개)	비중(%)
민주주의와 공동체	민주주의	0	-
	주민참여	10	15.38
	지역공동체	6	9.23
기본권	보건	2	3.08
	복지	20	30.77
	안전	3	4.62
	교육	4	6.15
	노동·일자리	3	4.62
	인권	7	10.77
	환경	0	-
행정기관 운영	공직자윤리	0	-
	운영	0	-

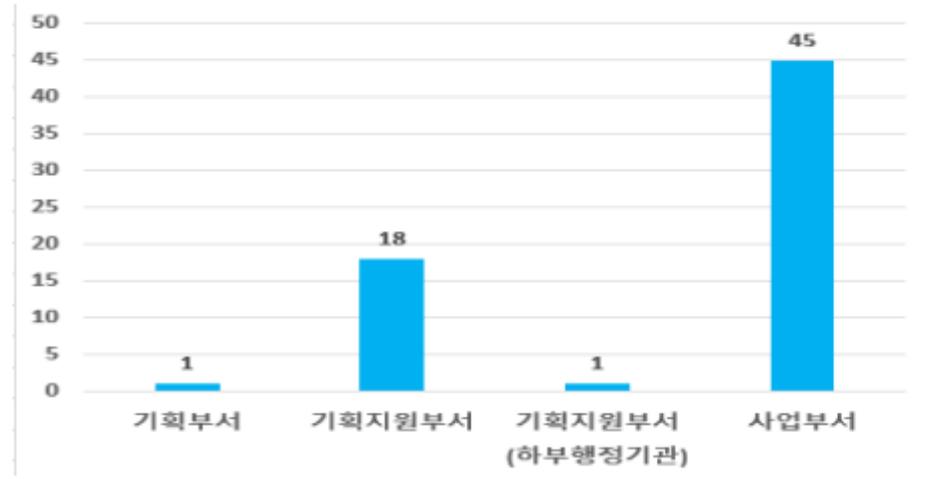


사회적 가치와 관련한 사업의 시행을 주로 전담하는 부서는 사업부서가 전체의 69.23%로 가장 큰 비중을 차지했으며, 기획지원부서(27.69%)가 다음으로 많은 비중을 나타냈다. 세부적으로 살펴보면, 사회적 가치와 관련한 사업은 단일 실 또는 과, 담당관 차원에서

진행되는 경우가 대부분이었으며, 2개 이상의 실 또는 과, 담당관의 협력을 통해 수행되는 경우는 충남 서산시의 ‘학대피해아동 쉼터 국민디자인단’ 사업(시민공동체과 및 여성가족과)이 유일하였다.

표 3-4 사회적 가치의 확산을 위한 지자체 사업 추진부서(성격)

구분	부서 수(개)	비중(%)
합계	65	100
기획부서	1	1.54
기획지원부서	18	27.69
기획지원부서 (하부행정기관)	1	1.54
사업부서	45	69.23



추가적으로 사업에 대한 세부 내용을 살펴본 결과 네트워크 구축, 민관협력 등 사업의 추진이나 관리를 위해 체계구축을 내용으로 하는 사업은 65개 우수사례 중 6개의 사업만이 해당하는 것으로 나타났다. 사업의 추진과정상에서 의견수렴 및 일회성의 거버넌스 구조를 채택하는 사업들을 다수 존재하지만 지속적으로 존립가능한 관리체계를 구축한 우수사례는 드물었다. 이는 사회적 가치의 개념화와 사업화를 동시에 진행했기 때문으로

통상적으로 지속가능한 추진체계 구축을 담아내는 노력에 대한 가시적 성과는 더 많은 시간이 소요된다.

표 3-5 사업추진 또는 관리를 위한 체계구축 사업 사례

지자체	사업명	키워드
경기 가평군	서로 돌봄 공동체 마을 만들기	자살방지, 시민교육, 네트워크 구축
광주 남구	장애인과 비장애인이 더불어 행복한 도시환경 조성을 위한 민-관-시민 협력사업 : '무장애남구를 만드는 사람들'과 함께하는 WE편한 세상 만들기	인권보호, 네트워크 구축 , 사회적 약자 보호, 공동체 회복
서울 광진구	사회적경제 네트워크를 활용한 공동체 활성화 및 복지사각지대 해소	인권보호, 네트워크구축 , 민관협력 , 지역경제 활성화
경기 시흥시	사람중심의 지속가능한 마을공동체 복원 '동네관리소' 주민 스스로 가꾸는 마을관리와 주거복지 타전	민관협력 , 네트워크구축 , 지역경제 활성화
강원 태백시	황부자머느리 이야기 타운(먹, 즐길, 볼거리가 있어 좋은 곳 황지!)	주민주도, 민관협력 , 지역경제 활성화
인천 부평구	부평형 공공갈등 관리체계	거버넌스 , 주민참여

이상을 종합하면, 사회적 가치의 확산을 위한 지방자치단체의 사업들은 주로 단일 사업 부서의 주도하에 이루어지고 있었으며, 부서 간 협력의 정도는 그다지 크지 않은 것으로 나타났다. 또한, 거버넌스 또는 민관협력 차원에서 진행되는 사업도 많지 않아 전반적으로 사업수행을 위한 협력체계는 지방자치단체 내·외부 모두 잘 이루어지고 있지 않은 것으로 보인다. 이와 더불어서 지방자치단체가 추진하는 사업들이 일부 사회적 가치 유형이나 사회적 가치 영역에 집중되어 있어 이에 대한 개선도 필요하다. 특히, 사회적 가치를 공공 부문에 반영하려는 노력이 공공부문에 대한 사회적인 신뢰를 높이기 위함을 목적으로 하고 있다는 점을 고려했을 때 사회적 가치 유형 중 책임·윤리 유형을 다루는 사업이 부재하고, 행정기관 운영(공직자윤리, 운영) 영역에서 수행되는 사업이 부재한 상황은 문제라고 볼 수 있다.

따라서 향후 사회적 가치의 확산을 위한 사업의 방향을 설정하는데 이러한 개선사항을

반영할 여지가 있다고 보인다.

우수사례분석을 통해 확인할 수 있는 가장 중요한 사항은 지방자치단체가 실현할 수 있는 사회적 가치는 주민이 체감하고 직접적인 서비스 전달이 이뤄지는 복지, 주민참여분야와 역시 지역단위의 실질적 성과가 구현되는 일자리(경제)에 집중되어 있다는 점이다. 복지와 일자리, 지역경제와 관련된 쟁점이나 문제들은 사안이 복잡하거나 관련 이해관계자가 많아서 필요한 자원을 지방자치단체가 적시에 제공하기 어려운 특징을 가지는 반면, 이러한 정책개입의 실패의 문제점은 즉각적으로 드러나는 특징을 가진다. 이같은 특징 때문에 사회적 전문역량을 갖춘 집단과 다양한 시민들과의 참여와 협력이 이뤄질 수 있는 행정내부의 민간협력관리체계, 행정과 민간을 연결시키는 지원체계(중간지원조직), 이러한 협력의 효과적 연계에 대한 성과평가 등의 정책전반의 과정에 대한 관리가 요구된다. <표 3-6>의 세부 사항을 살펴봄으로써 알 수 있듯, 사회적 가치와 관련된 사업의 핵심은 “관계(거버넌스)형성”과 “협업체계 구축”으로 귀결된다. 사업추진과정에서의 연계와 지역의 공익활동의 지원을 통해 사회적 가치구현의 네트워크 형성 및 지원, 공간의 제공 등의 양상으로 전개된다.

따라서 지방자치단체의 사회적 가치 실현의 가장 중요한 역할은 지방행정 집행과정 전반에서의 체계적인 정책 추진에 대한 행정조직 내부, 민간기구에 대한 지역 내 총괄·조정 기능을 수행하는 것이다. 지방자치단체가 수행하는 지방행정 전반에 걸친 사회적 가치 구현의 협업을 구조화하는 내부관리방식과 이러한 구조화를 통해 실제 개선된 성과체계를 동시에 반영하는 것이 필요하다.

표 3-6 사회적 가치 사업분석

연 번	기초현황 정리				사회적 가치 유형화				
	지자체명	사업명	성과	제시된 성과지표	분야	추진부서	부서성격	키워드	사회적 가치 구성요소
1	서울특별시	철거현장 인원지킴이단	철거현장에 인권지킴이 파견통한 갈등완화	위법적 철거행위 감시(88회) 및 고발(2건)	인권	본청 인권담당관	기획부서	인권보호, 사회적약자 보호, 공동체 회복	인권
2	서울 성북구	인권영향평가 제도화	인권 거버넌스를 통한 선순환 체계 확립	인권영향평가 제도화를 위한 조례/규칙 제개정(161건), 주택재개발 정비사업(2회) 등 인권영향평가 실시	인권	감사담당관	기획부서	인권보호, 사회적약자 보호	인권
3	경기 가평군	서로 돌봄 공동체 마을 만들기	자살률 감소 및 민관네트워크 구축	마음건강조사(매년 3000회 이상), 생명지킴이 양성(555명), 자살률 감소(전국 118위, 경기도 8위)	인권	보건소	사업부서	자살방지, 시민교육, 네트워크 구축	건강복지
4	경기 안성시	집배시스템과 협력한 사회문제 예방 '희망엽서'	취약계층 모니터링 체계 구축	자살, 학대, 고독사 위험 위기 가구 15,580회 모니터링/집배원 73명 섭외/위기가구 신규발굴	인권	복지정책과	사업부서	인권보호, 사회적약자 보호, 기본권보장	인권
5	전북 진안군	주민주도의 장애인복지 확대를 위한 지역주민 조직화(CBSS*) *지역사회중심서비스 (Community-based-support-service)	진안형 장애인복지 공동체 설치	<좋은세상 만들기 위원회> 위원 중 주민 비율 86%/공적 복지서비스에서 소외된 장애인 1,489명 발굴 및 지원	인권	사회복지과	사업부서	인권보호, 사회적약자 보호	인권
6	제주 제주시	장애인 대상 찾아가는 성교육 및 폭력에 방교육으로 장애인 권익 향상	장애인 인권인사 각시대 해소 및 권익 향상	맞춤형 교육 실시/2016년 성교육 7,910명 성폭력 예방교육 2,370명/2017년 성교육 6,843명 성폭력 예방교육 2,309명	인권	여성가족과	사업부서	인권보호, 사회적약자 보호, 시민교육	인권

연 번	기초현황 정리				사회적 가치 유형화				
	지자체명	사업명	성과	제시된 성과지표	분야	추진부서	부서성격	키워드	사회적 가치 구성요소
7	서울 구로구	장애인도, 주민도 모두가 하하호호! 전국 최초 발달장애인 복합문화체육센터 설치 및 운영	발달장애인의 문화적 욕구 해소 및 역량 개발	이용자 2017년 16,294명	사회 통합	사회복지과	사업부서	인권보호, 사회적약자 보호	인권
8	서울 성북구	지역돌봄 문화를 통한 공동체 회복 '마을돌봄프로젝트'	지역사회 자살위험군 발견시스템 및 생명안전망 구축	자원봉사자 '마음돌보미' 452명 양성, 자살고위험군 돌봄대상자 588명 발굴/마을건강평가지 조사 총 9830명/40개 협력기관 유치/	사회 통합	보건소 의약과	사업부서	인권보호, 자살 방지, 시민교육, 사회적약자보호	인권
9	부산 사상구	사상구 지역연대 다-복따복망(다 함께 행복하고 따뜻한 복지 안전망) 구축 및 운영	각종 행정서비스 간 연계망 구축	기관망 14개 기관, 골목망 214개소 이웃망 38개 사업 593명 유치/사각지대 발굴 6건, 고독사 예방 1건	인권 사회 통합 공동체	복지정책과	사업부서	인권보호, 사회적약자 보호, 공동체 회복	인권
10	광주 남구	장애인과 비장애인이 더불어 행복한 도시 환경 조성을 위한 민간-시민 협력사업 '무장애남구를만드는사람들'과 함께 하는 WVE편한세상만들기	시민 인권인식변화의 시발점 마련 및 사회통합 문화 조성	1,051곳 편의시설 조사 및 인식변화 활동, 편의시설 설치지원 19곳/16기관 협력 유치	사회 통합	노인장애인 복지과	사업부서	인권보호, 네트워크 구축, 사회적약자 보호, 공동체 회복	인권
11	경기 고양시	따뜻한 동행, 고양시 <꿈의 버스>	수요자 중심의 맞춤형 복지서비스 제공	만족도 96.7%/재정절감 약 3억원/281회 운행 5,378명 이용	사회 통합	장애인 복지과	사업부서	인권보호, 사회적약자 보호	인권
12	경기 여주시	다문화가정 정서적 공감 지원정책 - "친정언니 동서 맺어주기 사업"	다문화가정 생활 밀착형 지원으로 사회통합 기여	12쌍 모집 및 활동	사회 통합	사회복지과	사업부서	사회적약자 보호, 사회통합	인권

연 번	기초현황 정리				사회적 가치 유형화					
	지자체명	사업명	성과	제시된 성과지표	분야	추진부서	부서성격	키워드	사회적 가치 구성요소	
13	경기 안양시	民-官-學 협업을 통한 '사회적약자 맞춤형 안전시스템' 구축	시민안전 증진 및 범죄예방에 기여할 수 있는 시스템 마련	2017년 경기남부지방경찰청 주관 방법관제센터 평가 1위/범죄율 18% 감소	사회 통합	교통정책과	사업부서	사회적약자 보호, 사회통합, 안전	안전	
14	서울 광진구	사회적경제 네트워크를 활용한 공동체 활성화 및 복지사각 지대 해소	사회적경제 네트워크 구축을 통한 사업규모화 및 공동체 가치 확산	구체적인 성과지표 X	공동체	일자리정책과	사업부서	인권보호, 네트워크구축, 민관협력, 지역경제 활성화	지역경제	
15	경기 시흥시	사람중심의 지속가능한 마을공동체 복원 '동네관리소' 주민 스스로 가꾸는 마을관리와 주거복지 터전	공동체회복 및 공유경제 활성화	일반주택지역 동네관리소 운영(11개소)/마을일자리 창출(주말코디 11, 마을돌보니 55, 운영진 165)	공동체	도시재생지원센터	사업부서	민관협력, 네트워크구축, 지역경제 활성화	공동체복원	
16	강원 태백시	황부자머느리 이야기 타운(먹, 즐길, 볼 거리가 있어 좋은 곳 항지!)	기업과 주민협력을 통한 관광마케팅 및 관광명소 창출	코레일 전국 명소길 3선 선정 /2달간 관광객 1,600명 유치 /2018 봄 우리나라 걷기여행 축제 10개 지자체 선정/수입금 저소득계층 환원 1,863천 원	공동체	기획감사실	기획지원부서	주민주도, 민관협력, 지역경제 활성화	지역경제	
17	충남 논산시	마을에서 답을 찾다, 동고동락 행복공동체 조성 사업 사례	마을회관 문화, 행복 플랫폼화	제 2회 대한민국 지방자치정책대상 대상 수상/학습공동체 1,650명, 생활공동체 435명, 건강공동체 435명, 문화공동체 3,700명 유치	공동체	100세행복과	사업부서	공동체회복, 시민교육, 주민참여, 고령사회	건강복지	
18	전북 김제시	독거어르신 복지 패트를 케어망 구축	취약계층 대상 행정서비스 전달 활성화	구체적인 성과지표 X	공동체	여성가족과	사업부서	공동체회복, 고령사회, 사회적약자 보호	건강복지	

연 번	기초현황 정리				사회적 가치 유형화				
	지자체명	사업명	성과	제시된 성과지표	분야	추진부서	부서성격	키워드	사회적 가치 구성요소
19	전북 완주군	살맛나는 아파트 르네상스	아파트 공동체 참여 확산	96개 공동체 3,500여명/주민공동이용시설 21개소/사회적경제 예비형 공동체 운영 10개	공동체	공동체협력화	기획지원 부서	공동체 회복, 갈등관리	공동체복원
20	전라남도	전남 청년 일자리창출 프로젝트, <마을로! 내일로!> 운영	청년일자리 창출 및 지속가능한 일자리 창출연계	청년일자리 209개 창출(마을로 100 내일로 100 관리 9)	공동체	본청 일자리 정책실	사업부서	일자리창출, 지역경제 활성화, 사회적약자 보호	일자리
21	경북 예천군	신품미술관 할머니 그림학교 운영	소외된 고령의 어르신들에게 창작의 기회 제공 및 소통의 장 마련	연 15회 운영, 40명 참여/할머니 그림 상설전 연 4천 명 관람객 유치/휴휴페스티벌 연 1회	공동체	문화관광과	사업부서	고령사회, 사회적약자 보호, 인권보호	건강복지
22	경남 거제시	<나다운> 시민운동 본부와 함께하는 시민의식 선진화 운동	시민참여에 대한 지역사회 인식 제고	2016년 교통문화지수 개선 (15년s: 45위~16년 :3위) 교통사고 및 사상자수 감소/범죄발생건수 감소	공동체	시민고충처리담당관	기획지원 부서	인권, 시민참여, 주민주도	참여
23	서울 강동구	엔젤공방거리 등 조성사업	상권활성화로 도시재생의 간접 모델 발굴	변종업소 감소('16, 37개소 -> '18 18개소)/변종업소 정비 19개소, 공방조성 10개소	상생협력	사회적경제과	사업부서	공동체회복, 지역경제 활성화, 일자리 창출	상생협력
24	서울 성동구	젠트리피케이션 방지 정책 “동지 내몰리는 자영업자들의 ‘10년 장사의 꿈, 상생으로 지키다”	정책수립을 위한 제도적 기반 마련	구체적인 성과지표 X	상생협력	지속발전과	사업부서	지속발전, 지역경제 활성화	상생협력
25	서울 성북구	함께 하면, 함께 행복합니다 - 同幸 공동체 성북	경비원 고용안정	구체적인 성과지표 X	상생협력	주택정책과	사업부서	사회적약자 보호, 갈등관리, 공동체회복	상생협력

연 번	기초현황 정리				사회적 가치 유형화				
	지자체명	사업명	성과	제시된 성과지표	분야	추진부서	부서성격	키워드	사회적 가치 구성요소
26	부산광역시	지역업체 일감확대를 위한 <부산경제 HaHa 프로젝트>	기관별 특성에 맞는 일감확대 시책 추진	52개 기관(12개 공공기관, 9개 학교, 31개 기업) 협약체결	상생협력	본청 비전 추진단	기획지원 부서	상생협력, 공동체회복, 지역경제 활성화	상생협력
27	대구광역시	삼성전자와 협력을 통한 Start-up 생태계 구축	삼성과 Start-up 기업과의 상생협력을 통한 벤처 창업 생태계 조성	스타트업 전반에 대한 멘토링, 컨설팅 실시(담임 멘토링 매칭 95건, 기술 멘토링 매칭 54건), C-Fab 시제품 제작(57건), 컨설팅(35건), 시민 참여형 교육(8,476명)	상생협력	본청 창업진흥과	사업부서	상생협력, 지역경제 활성화, 중소기업, 1인기업	상생협력
28	인천 남동구	최상의 복지는 일자리-구민과 기업, 모두가 행복한 남동	취약계층 지역주민 일자리 창출	일자리 창출 2만개 달성	상생협력	기획예산실	기획지원 부서	상생협력, 중소기업, 지역경제 활성화	상생협력
29	울산광역시	청년의 내 일(JOB)이 있는 희망울산 프로젝트	민-관-단체 협력 체계 구축	대규모 건설현장 지역 청년 채용 MOU 체결 2회	상생협력	본청 일자리총괄과	사업부서	상생협력, 중소기업, 지역경제 활성화	상생협력
30	제주특별자치시	골목상권 자체브랜드 상품개발 및 공동배송 지원	지역생산품 가격경쟁력 확보 및 지역상권 상생방안 마련	골목상권 자체브랜드 상품 32종 개발, 50억 매출달성(17년 12월 기준)	상생협력	경제일자리정책과	사업부서	상생협력, 지역경제 활성화, 소상공인	상생협력
31	서울 은평구	공론과 숙의를 통해 진화하는 생활민주주의 모델 정립	올바른 사업선정을 위한 토론 등 숙의과정 운영	구체적인 성과지표 X	시민참여	민관협치과	기획지원 부서	시민참여, 시민교육	참여
32	대전 동구	동구발 함께 성장하는 평생학습	유관기관 네트워크 형성으로 인한 관심과 참여유도	구민화합 한마당 체험부스 운영 8개 프로그램, 1,152명	시민참여	평생학습과	사업부서	시민참여, 시민교육	참여
33	세종특별자치시	시민아, 투표로 말해줘~ 모바일 정책투표 “세종의 뜻”	정책결정 과정에 시민의 직접참여 기회 확대	구체적인 성과지표 X	시민참여	본청 정보통계담당관	기획지원 부서	시민참여	참여

연번	기초현황 정리				사회적 가치 유형화				
	지자체명	사업명	성과	제시된 성과지표	분야	추진부서	부서성격	키워드	사회적 가치 구성요소
34	경기 성남시	성남시 시민건강닥터제	보건복지의 제공 및 공공부문 리 창출	건강관리간호사 공무원신분(시간선택제임기제)으로 9명 채용/시민행복의원 사업참여 독려로 56개소 참여	시민 참여	공공의료정책과	사업부서	보건복지, 사회서비스, 의료비 지원	건강복지
35	경기 시흥시	시흥형 주민참여와 상생의 가치 "노사정 협의체" 주민과 함께 호흡하며 삶의 현장에 녹아드는 지속가능한 혁신	주민주도 지역문제 해결 프로세스 구축	버스노선 개선논의 8회 실시(23개 단기사선 개편, 27대 증차, 11개 중장기사선 신설)	시민 참여	기획평가담당관	기획지원부서	상생협력, 시민참여	참여
36	충북 옥천군	차매가 있어도 안쓰이는 옥천 민들기(차매 안심마을) 프로젝트	민관이 함께하는 차매 친화적 지역안전망 시스템 구축	지역사회중심 차매예방 및 인식개선 50회 1,181명/차매 안심복지사업 운영 외 2종: 28명, 3개소, 200부	시민 참여	옥천군보건소	사업부서	고령사회, 사회적약자 보호, 인권보호, 주민참여	건강복지
37	전북 완주군	청년완주 JUMP프로젝트 *청년! 완주에서 놀고 먹고, 완주에서 살자	청년의 안정적 정착을 위한 주거지원 정책 마련	청년의 안정적 정착을 위한 주거지원 정책 - 1단계: 게스트하우스 2개소, 2단계: 청년게스트하우스 6개소 20여명, 3단계: 근로청년, 신혼부부 등 대상 행복주택 조성(800세대)	시민 참여	공동체활력과	기획지원부서	일자리창출, 고용정책, 주거지	인권
38	전남 순천시	지방분권 시대를 선도하는 정책참여 플랫폼	시민체감형 정책 발굴	청년 순천형 청년희망 비전 43개 선포(697억 원), 2017년 공감정책 아이디어 9건, 3개 대학 16개 정책 발굴(8개 반영)	시민 참여	전략기획과	기획지원부서	시민참여	참여
39	경기 고양시	스마트신발 <꼬까산>	차매노인 실종예방	차매실종노인 수색시간 감소: 평균 11.7시간 → 평균 1.7시간		일산동구보건소	사업부서	고령사회, 사회적약자 보호, 인권보호	건강복지
40	경기 시흥시	우리 동네관리소	주민중심의 관리소 설치 및 운영	시흥시 동네관리소 11개소 운영		도시재생지원센터	사업부서	도시재생, 시민참여, 주민자치	참여

연 번	기초현황 정리				사회적 가치 유형화				
	지자체명	사업명	성과	제시된 성과지표	분야	추진부서	부서성격	키워드	사회적 가치 구성요소
41	경기 양주시	지역공동체가 감싸 안은 주말 나 홀로 아동	저소득층, 다문화가정, 맞벌이 가정 자녀에 대한 교육 실시	초등학교 1-4학년 25명 대상 돌봄서비스 실시		기획예산과	기획지원 부서	사회적약자 지원, 시민교육, 저소득층가정, 다문화가정	인권
42	서울특별시	사물인터넷(IoT)이 독거노인 지킨다	사물인터넷을 통한 체계적인 노인 돌봄서비스 제공	2018년 기준 25개구, 1,934대 운영		분청 어르신복지과	사업부서	사회적약자 지원, 고령사회, 노인복지	건강복지
43	강원도	장애인 편의지도 사업	2018년 무장애올림픽 대회 이미지 제고 및 여행객 편의 증진	구체적인 성과지표 X		분청 경로장애인과	사업부서	사회적 약자 지원, 장애인 이동권, 지역경제활성화	인권
44	충북 청주시	찾아가는 평생학습	학습 참여할 수 없는 시민들의 학습에 대한 접근성 증진	2017년 66개팀 770명 참여, 2019년 64개팀 617명 참여		평생학습관	사업부서	평생학습, 사회적약자 지원	인권
45	부산 사상구	맘(Mom)뽕 교육단	기존 교육제도에 서 제대로 다루어 지기 힘든 부분에 대한 교육 실시	2018년 14개교 1,891명에게 교육 시행		복지정책과	사업부서	평생학습, 사회적약자 지원	인권
46	경북 포항시	스마트 지진방재 시스템	지진 발생시 빠른 정보전달 이 가능해짐	구체적인 성과지표 X		방재정책과	사업부서	자연재난, 안전, 안전교육	안전
47	충청남도	분만의료 취약지역 임산부 119구급서비스	해당지역 거주 임산부의 편의증진	2019년 14개 지역 4,342명에게 119구급서비스 제공, 총 687명 이용		소방본부	사업부서	보건의료, 건강증진	건강복지
48	인천광역시	중증외상환자를 살리는 '닥터-카'	해당지역 중증외상환자에 대한 응급의료체계 구축	2019년 긴급출동 90건		보건의료정책과	사업부서	보건의료, 건강증진	건강복지

연 번	기초현황 정리				사회적 가치 유형화				
	지자체명	사업명	성과	제시된 성과지표	분야	추진부서	부서성격	키워드	사회적 가치 구성요소
49	경남 창원시	병원아동돌봄서비스	도움이 필요한 아이들에게 병원아동 보호사 지원 및 돌봄서비스 제공	구체적인 성과지표 X		여성가족과	사업부서	보건의료, 돌봄, 사회적약자 보호	건강복지
50	인천광역시	학생 생명안전망	자살률 감소 및 민관네트워크 구축	정신건강 관리 수혜자 증가: 2,928명→4,425명/자살학 생수 감소(2018년 11명 → 2019년 7명)/자살 및 자해 시도 학생 감소 2018년 150명, 2019년 304명)		교육청 학교 생활교육과	사업부서	사회적약자 보호	인권
51	경기도 파주시	두부사러 똑똑똑 '장단 콩두부'	자살 및 고독사 건수 감소 및 복지사각지대 발굴	복지사각지대 발굴건수 증가/고독사 및 자살 건수 감소 3건→1건		운정3동	기획지원 부서(하부 행정기관)	사회적 약자 보호, 공동체활성화, 마을공동체	공동체복원
52	대구 달서구	'하모니 멘토링'	다문화 청소년의 학습 성취도 향상, 위험행동 예방 등	다문화 자녀 - 청년봉사자 100쌍 모집		행복나눔과	사업부서	교육, 사회적약자 보호	인권
53	서울 성동구	'성동 원플러스 원'	도움을 필요로 하는 다양한 계층의 사회적 약자들의 서비스 이용 증가	서비스협력업체 33개 유치/누적 기부건수 387건, 기부금 5,147,680원/어려운 이웃 이용 건수 393건, 금액 3,820,740원		시책추진과	기획지원 부서	사회적 약자 보호, 공동체활성화, 마을공동체	공동체복원
54	전북 완주군	'도움벨 방'	민원서비스 만족도 상승	구체적인 성과지표 X		종합민원과	기획지원 부서	사회적 약자 보호	인권
55	경상북도	'이웃사촌 시범마을'	지역 내 청년 농부, 청년 창업가 증가 등 청년일자리 사업 활성화	스마트팜 청년농부 40여명, 청년 창업가 20여명, 반려동물 문화센터 개장		본청 인구정책과	사업부서	포괄적 일자리 지원, 청년사업	인권
56	서울 중구	'모든 아이 돌봄'	학부모의 현실에 맞는 수준 높은 돌봄서비스로 가정의 양육부담 줄여줌	2020년 3월 기준, 5개 초등 학교에서 돌봄교실 운영		교육아동청소년과	사업부서	돌봄 및 보육, 사회서비스	인권

연 번	기초현황 정리				사회적 가치 유형화				
	지자체명	사업명	성과	제시된 성과지표	분야	추진부서	부서성격	키워드	사회적 가치 구성요소
57	대전 동구	'나눔 냉장고'	복지사각지대에 놓여있는 주민들에 대한 실질적인 복지 서비스 제공	2020년 기준, 총 10개 동에서 나눔냉장고 설치, 자원봉사 인원 연 5천 명 달성		복지정책과	사업부서	사회적약자 보호, 공동체활성화, 마을공동체	공동체복원
58	인천 부평구	부평형 공공갈등 관리체계	체계적인 갈등관리 거버넌스 구축	구체적인 성과지표 X		소통담당관	기획지원부서	거버넌스, 주민참여	참여
59	세종특별자치시	자치분권 특별회계	예산의 투명성 증진 및 주민 신뢰 확보, 관련 정책집행에 대한 안정적인 재정적 지원 제공	2019년 19개 읍면동에서 500여개 사업을 시민이 직접 발굴		본청 자치분권과	기획지원부서	주민참여, 예산결정	참여
60	서울특별시	시민숙의예산	예산의 투명성과 신뢰성 증진	2019년 6개 분야 68개 사업 예산 1,441억에 대해 민관이 공동 숙의진행, 1,889억 원을 2020년 예산에 반영		본청 시민숙의예산담당관	기획지원부서	주민참여, 예산결정	참여
61	서울 동대문구	'올인원' 프로젝트	청년 취업 및 창업과 관련된 일련의 과정에 대한 도움 서비스 제공	구체적인 성과지표 X		기획예산과	기획지원부서	청년일자리, 일자리	일자리
62	충남 서산시	학대피해아동쉼터 국민디자인단	실질적인 문제 발굴 및 해결책 제시 (조례 27개 제정)	아동학대 수사기관 업무협조 시스템 구축, 학대피해보호쉼터 조성에 416백만 원 예산 편성		시민공동체과 및 여성가족과	사업부서	사회적약자 지원	참여
63	광주광역시	'광주청년 일경험드림'	취업을 상승 및 사업활성화로 인한 규모확대	만 19-34세 미취업 청년 1000명에게 6개 유형 업무경험 제공		본청 청년청소년과	사업부서	사회적약자 지원, 계층별 일자리 지원	일자리
64	경기 고양시	"초등학교 스마트 IoT 보행로"	실제 차량속도 감소 등 실질적인 효과 발생	차량속도 20% 감소		도시균형개발과	사업부서	교통, 학교안전, 안전	안전
65	광주 광산구	고독사 예방 위한 <빅데이터 활용 안부살핌 서비스>	성공적으로 정착되어 그 대상과 범위를 확대중	1인가구 전 세대에 홍보지 전 달/200명 대상 안부살핌서비스 실시		우산동 맞춤형복지팀	사업부서	사회적약자 지원, 안전	건강복지

3. 사회적 가치의 성과관리 방식

사회적 가치와 관련하여 어떤 활동(사업)을 하고 있는지 그리고 그와 관련된 평가제도는 있는지를 세부적으로 살펴보았다. 앞서 현재 지자체가 수행하는 사회적 가치 활동 현황은 <표 3-1>의 조례분석을 통해 살펴보았으며 우수사례에 대한 내용도 분석하였다.

그러나 사회적 가치 구현의 구체적인 사업에 관련된 생생한 현장의 내용을 살펴보기엔 다소 부족하므로 본 연구는 해당 조례의 주요내용과 조례의 주요내용에 부합하는 사업, 해당 사업의 성과관리 방식이 어떻게 실제로 구현되고 있는지를 추가적으로 살펴보려고 한다.

각 사업에 따른 평가제도가 있는지 여부를 일일이 확인하기는 어려우나 관련된 영역의 조례에서 평가제도를 언급하고 있는지는 확인할 수 있었다. 모든 영역의 사회적 가치 조례들에서 평가 관련 조문을 포함한다고 보기는 어려웠으나 경제관련 영역과 일자리 관련 영역과 같이 계량적 평가가 비교적 용이한 영역의 경우에는 대체로 평가 관련 조문을 포함하고 있었다. 예시적으로 ‘재난대비 및 방재’ 관련 조례에서 평가 관련 조문을 살펴보면 지자체장이 지역의 안전수준을 평가를 할 수 있다는 내용과 재난관리기금은 재해복구사업 분석 평가에 쓰일 수 있다는 내용을 담고 있음을 알 수 있다.

표 3-7 사회적 가치 조례 중 평가 관련 조문 예시: 재난대비 및 방재

“제11조 5항 ② 도지사는 지역의 안전수준을 확인·평가하고 도민의 안전의식을 제고하기 위하여 안전지수 등 객관적인 평가방법을 개발하여 보급할 수 있다.”

(○○ 재난 및 안전관리 기본 조례)

“제5조(기금의 용도) 기금은 영 제74조에 따라 다음 각 호의 용도에 사용한다.

6. 재난의 원인분석 및 피해 경감 등을 위한 조사·연구

가. 자연재해 저감계획, 비상대처계획(EAP) 수립, 재해복구사업 분석 평가”

(○○ 재난관리기금 운용·관리 조례)

이와 더불어 해당 정책을 담당하는 조직을 지정하고 있는지 여부도 조례 조문을 통해 확인하였다. 두 가지 종류의 조문이 반드시 동시에 있지는 않았고, 평가제도는 언급되고

있으나 담당 조직은 없는 경우, 평가제도는 언급되지 않으나 담당 조직은 있는 경우도 많았다. 사업의 실효성은 사업에 대한 평가와 담당 조직이 지정되는 경우 담보될 여지가 높다고 볼 때 이에 대한 입법적 보완도 필요할 것이다.

분석에 포함된 조례 중 지방자치단체의 사회적 가치실현의 성과관리의 대표적 수범사례로 서울특별시의 사항을 좀 더 자세히 살펴보았다. 서울특별시는 2014년 11월부터 발주하는 공사, 용역, 물품구매 등을 함에 있어 사회적 가치를 증진할 수 있도록 관련 계약제도를 도입하였다. 정비에는 공공조달 조례제정, 정량화가 가능한 기업 CSR(Corporate Social Responsibility, 기업의 사회적책임) 지표반영, 사회적경제기업 등의 제한경쟁 도입 등이 모두 포함되고 있다(「서울특별시 사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례」). 지방자치단체 단위에서 최초로 새로운 공공조달 조례를 제정한 사례로 그 의미가 크다.

서울시의 사회적 가치에 관한 조례인 「서울특별시 사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례」에 따르면 사회적경제 기본이념(제2조)은 ‘사회구성원 공동의 삶의 질과 복리수준의 향상, 사회적경제적 양극화 해소, 사회안전망의 회복, 협동의 문화 확산 등 사회적 가치의 실현을 위해 사회적경제와 시장경제 및 공공경제가 조화를 이루도록’ 하는 데 있다. 이 조례에서 사회적 가치란 “좋은 일자리 확대, 취약계층 고용기회 증진, 협력업체와의 상생협력 및 공정거래, 지역경제 기여, 지역공동체 발전, 사회적 공헌 등과 같이 공공의 이익을 증시하는 가치”를 말한다(제2조4).

표 3-8 | 서울시 사회적 가치증대를 위한 공공조달에 관한 조례 주요내용

조례 제정사유 (2014.05.14. 시행)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적경제기업 제품 우선구매를 촉진하여 대기업, 중견기업 등과의 공사·용역·물품 구매계약 시 기업의 사회적책임을 평가하여 가산점을 부여하고 ■ 기업의 근로자권리보호서약서 제출, 계약정보공개 등을 통해 서울시 공공조달의 사회적 가치를 높이고자 지방자치단체 최초로 공공조달 조례 제정
적용기관	<p>서울시 본청, 본부·사업소, 투자기관 및 출연기관</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 자치구 및 서울시로부터 보조금 등을 지급받는 기관은 공공조달시 본 조례를 준용할 수 있다.(제4조 제2항)
사회적 가치 정의	<p>사회적 가치의 정의(제2조4)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 좋은 일자리 확대, 취약계층 고용기회 증진, 협력업체와의 상생협력 및 공정거래, 지역경제 기여, 지역공동체 발전, 사회적 공헌 등과 같이 공공의 이익을 증시하는 가치

주요내용	목적(제1조) ■ 사회적경제기업 등의 지원 및 기업의 사회적책임 평가 등을 통해 공공조달에 있어 사회적 가치의 구현과 지역사회복리 증진에 기여
	사회적경제기업의 정의(제2조) ■ 중증장애인생산품 생산시설, 자활기업, 인증/예비 사회적 기업, 협동조합, 마을기업
	운영주체별 역할 및 책무규정(제3조) ■ 서울특별시: 공공조달 과정에서 사회적 가치 증대를 위해 노력 ■ 계약상대자: 기업 경영 시 이행하여야 하는 의무사항 준수, 사회적 책임 이행 위해 노력
	공공조달 가이드라인의 이행(제6조) ■ 공공조달 가이드라인의 내용은 사회적경제기업 및 희망기업에 대한 진입 기회 확대, 근로자 권리 보호, 법 위반일체 제재조치, 발주부서의 감독 강화 실현방안 등 ■ 사회적기업 등에 대한 공공조달 우대(제7조) ■ 사회적경제기업에 대한 입찰참가기회 확대, 제한경쟁 실시 등
	기업의 사회적책임 평가(제8조) ■ 입찰참가 기업의 사회적책임 이행여부 평가하여 가산점 부여 등
	근로자의 권리보호(제9조) ■ 근로기준법 등 노동관계 법령 준수, 적정 임금수준 보장, 계약기간 고용유지 등
	계약정보의 공개(제10조) ■ 발주계획 및 계약진행 과정에 대한 온라인 공개 등

출처: 서울시(2016) 서울시공공조달혁신백서, 국가공무원인재개발원(2019: 96) 활용하여 저자 재구성

추진을 위한 성과관리 체계를 상당히 정교하게 설계하였는데, 공공의 이익을 증시하는 가치를 공공기관의 구매와 관련하여 지표화하였으며 이 과정에서 ISO 26000, UNCG 지표, GRI 가이드라인을 통합하였다.

표 3-9 서울형 CSR 평가지표

지표명	항목	평가내용
조직 거버넌스	CSR 추진의지	CSR 전담조직을 구성하고, CSR 추진목표를 수립하여 목표달성을 위한 추진계획이 수립되어 있는지
	이해관계자 의견 반영	주주, 직원, 협력사, 소비자, 지역사회 등 이해관계자 의견 수렴 및 반영을 위한 활동이 수립되어 실시되고 있는지
인권	노사간 상생협력문화 구축	직원 및 협력사의 고충을 심사하고 그 해결책을 강구하는 활동 여부

지표명	항목	평가내용
	가족친화문화 조성	근로자가 가정생활과 직장생활을 조화롭게 병행할 수 있도록 탄력적 근무제도, 양육 및 교육지원제도, 가족관계 증진 및 여가생활지원 등 가족친화제도 운영하고 있는지
	장애인 권익보호 및 편의 증진	장애인 의무고용과 근로기회 확대를 위한 활동과 조치
	직원, 협력사 고충처리 활동	직원과 협력사의 고충을 심사하고, 그 해결책을 강구하는 활동을 하고 있는지
	차별 없는 고용 및 보상	직원 채용 및 임금 지불시 성별, 나이, 학력, 출신지역 등으로 차별하지 않는지
노동관행	근로자의 안전보장	근로자의 보건과 안전을 우선적으로 확보하기 위한 활동과 조치
	근로자의 고용안정	비정규직의 정규직화로 고용구조 개선을 위해 노력하고 고용형태별 현황을 공개하고 있는지
	노동착취 근절 활동	급여 미지급 혹은 최저시급 이하, 과도한 업무를 강요하고 있는지
	생활임금 보전	주거, 교육, 문화비를 고려해 최소한의 인간다운 삶을 유지할 수 있는 수준의 임금을 지급하고 있는지
환경	환경법규 준수	대기배출물, 폐수, 폐기물, 원료사용, 에너지, 용수, 생물다양성 등 기업에 적용되는 모든 유형의 환경문제 관련된 법을 잘 준수하고 있는지
	환경유해물질 사용 및 판매감소 활동	사람의 건강 또는 생활환경에 피해를 일으킬 우려가 있는 물질의 사용 및 판매를 줄이는 활동과 조치
	에너지 절약 활동	에너지 사용량을 정기적으로 측정, 모니터링 하여 개선 여부
	환경오염 예방 활동	사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 줄이고 방지하는 활동을 어떻게 하고 있는지
공정운영 관행	반부패 정책 수립 및 활동	부패를 척결하고 예방하기 위한 활동을 하고 있는지
	희망기업 제품, 서비스 구매	희망기업으로부터 제품 및 서비스 구매실적이 있는지
	공정경쟁 실시	공정경쟁 준수 여부와 시장경쟁을 제한할 목적으로 부당경쟁행위를 하지 않는지
	동반성장 활동	대중소기업 간 양극화를 해소하고 상호간 거래를 통해 경쟁력 제고 여부
소비자 이슈 확산	소비자 불만 및 분쟁해결 활동	소비자 불만과 분쟁을 해결하기 위한 시스템을 구축하고 이를 줄이거나 예방하기 위한 활동을 하고 있는지
	소비자 보건 및 안전을 위한 활동	소비자에게 안전한 제품과 서비스를 제공하고 있는지
	친환경 소비 촉진	소비자가 친환경 소비를 할 수 있도록 제품, 서비스에 대한 정보를 제공하고 인식을 제공하는 활동을 하고 있는지

지표명	항목	평가내용
지역사회 참여 및 발전	일자리 창출	새로운 일자리를 만들어내고 신규 고용 증가 실적이 있는지
	지역사회공헌활동	기업의 본원적 사업에 연계되는 사회공헌활동 계획을 수립하고 기부금 지불
	취약계층을 위한 상품, 서비스 개발, 운영	취약계층의 수요를 파악하고 이를 기업의 상품과 서비스에 반영하는 계획을 수립해 개발, 운영하는지

출처: 서울시(2016); 조주연(2020: 52-53)

서울시는 25개 지표의 적용을 위해 일반용역 적격심사 세부기준, 협상에 의한 계약기준을 개정했으며 정량화가 가능한 지표에 가산점을 부여하였다. 아울러 '공공조달 가이드라인'은 계약 및 발주 담당 공무원들이 참고하는 지침서를 발간하여 본청과 산하기구에 배부하였다. 이행력을 담보하기 위한 교육도 병행하고 있다.

표 3-10 | 영역별 주요 사업 및 평가제도 검토

유형 (4유형)	영역 (13영역)	관련 조례			평가제도 검토 (평가관련 조문 여부)
		키워드	조례명(예시)	조례 갯수 (개)	
공통체 경제	경제 활성화	경제민주화	○○ 경제민주화 지원 등에 관한 조례	87 (20)	×
		공유촉진	○○ 공유경제 촉진에 관한 조례		○
		기금 설치 및 운영	○○ 사회적경제기금 설치 및 운용 조례		○
		지역경제 활성화	○○ 지역경제활성화 지원 등에 관한 조례		○
	중소기업	구매촉진, 우선구매	○○ 중소기업제품 구매촉진 및 판로 지원에 관한 조례	262 (261)	○
		중소기업 지원	○○ 중소기업 활성화 지원 조례		○
		지원기관설 (지원센터 등)	○○ 중소기업창업지원센터 설치 및 운영에 관한 조례		×
					○

유형 (4유형)	영역 (13영역)	관련 조례			조례 갯수 (개)	평가제도 검토 (평가관련 조문 여부)
		키워드	조례명(예시)	담당조직 검토(담당조직 조문 여부)		
	소상공인	기본지원	○○ 소상공인 지원에 관한 조례	421 (230)	○	
		우선구매	○○ 지역상품 우선구매 및 중소기업 지원 등에 관한 조례		×	
		유통업 상생	○○ 유통기업 상생발전 및 전통산업 보존구역 지정 등에 관한 조례		○	
	사회적 경제	공공급식	○○ 지역농산물 공공급식 지원 조례	624 (346)	○	
		공공조달	○○ 사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례		○	
		공유경제	○○ 공유경제 활성화 지원 조례		○	
		도시재생	○○ 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례		○	
		사회적경제 육성지원	○○ 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례		×	
		지역상권	○○ 지역상권 상생협력에 관한 조례		○	
		지역화폐	○○ 지역화폐의 보급 및 이용 활성화에 관한 조례		×	
민주주의 와 공동체	주민참여	주민참여 기본조례	○○ 주민참여 기본 조례	668 (526)	○	
		주민참여 예산제	○○ 주민참여 예산제 운영 조례		×	
		주민참여 포인트제	○○ 주민참여포인트제 운영 조례		○	
	지역 공동체	마을공동체	○○ 마을공동체 활성화 지원 조례	212 (210)	×	
		공동체 활성화	○○ 지역공동체 활성화 지원 조례		○	
	기본권	보건 및 복지	모자보건	○○ 모자보건사업 및 출산장려 등에 관한 조례	1,092 (948)	○
보건, 건강관리 기본			○○ 시민건강관리 기본 조례	×		
보건의료 산업 육성			○○ 보건의료산업 육성 및 지원에 관한 조례	○		

유형 (4유형)	영역 (13영역)	관련 조례				
		키워드	조례명(예시)	조례 갯수 (개)	평가제도 검토 (평가관련 조문 여부) 담당조직 검토(담당조직 조문 여부)	
안전		수가, 진료비, 위반 등	○○ 보건소 진료비 및 수수료에 관한 조례		×	
		시설설치	○○ 정신건강복지센터 설치 및 운영 조례		○	
		운영(위원회 등)	○○ 건강생활실천협의 및 지역보건 의료심의위원회 설치와 운영에 관한 조례		○	
			교통	○○ 교통안전 증진을 위한 조례	3,819 (2,692)	○
			기타(안전도시, 위원회 운영 등)	○○ 안전관리민관협력위원회 구성 및 운영 조례		×
			먹거리	○○ 먹거리 보장 기본 조례		○
			생활	○○ 어린이 식생활 안전관리 조례		○
			소방	○○ 주택에 설치하는 소방시설의 설 치기준 등에 관한 조례		×
			시설	○○ 어린이놀이시설 안전관리에 관한 조례		○
			안전보험	○○ 군민안전보험 운영에 관한 조례		○
			재난대비 및 방재	○○ 재난 및 안전관리 기본 조례 ○○ 재난안전대책본부 운영 조례 ○○ 재난관리기금 운용 조례		×
			취약계층	○○ 안전취약계층 지원 조례		×
			치안	○○ 지역치안협의회 설치 및 운영에 관한 조례		○
	평생교육		기타(통일, 기금 등)	○○ 통일평생교육 조례 ○○ 글로벌 평생학습특구 운영에 관한 조례	420 (287)	○
			장애인 평생교육 지원	○○ 장애인 평생교육 지원 조례		○
평생학습/평생교육 기본조례			○○ 평생교육진흥 조례	○		

유형 (4유형)	영역 (13영역)	관련 조례			평가제도 검토 (평가관련 조문 여부)
		키워드	조례명(예시)	조례 갯수 (개)	
	일자리	평생학습관 센터 설치	○○ 평생학습관 운영 조례	498 (438)	×
		계층별 일자리 창출	○○ 노인일자리 창출 지원에 관한 조례		○
			○○ 청년 일자리 창출 촉진에 관한 조례		○
		노동자 권리보호	○○ 중장년 일자리 지원에 관한 조례		○
			○○ 비정규직 노동자의 권리보호 및 지원에 관한 조례 ○○ 감정노동자 권리보호 등에 관한 조례		○
	인프라(센터, 기금 등) 구축	○○ 희망일자리센터 설치 및 운영 조례 ○○ 일자리 종합지원센터 설치 및 운영 조례	○		
	포괄적 일자리창출지원	○○ 일자리 창출에 관한 조례	○		
	인권	시민대상 기본인권	○○ 인권 기본 조례	420 (407)	○
		특정대상 인권보호	○○ 아동학대예방 및 보호에 관한 조례 ○○ 노인학대 예방 및 보호에 관한 조례		○
	환경	기금	○○ 환경보전기금 설치 및 운용에 관한 조례	333 (105)	×
		미세먼지	○○ 미세먼지 저감 및 관리에 관한 조례		○
		환경보호 및 생활환경관리	○○ 자연환경 보전 조례		○
	행정기 관의 운영	시민감사(옴부즈만 등)	○○ 시민옴부즈만 구성 및 운영에 관한 조례	159 (48)	×
		청렴도 관리 등	○○ 공직자 청렴도 관리 조례		×
			○○ 청렴사회 민관협의회 설치와 운영에 관한 조례		○
청렴서약제 운영		○○ 청렴이행 서약제 운영 조례	○		
포상		○○ 청렴대상 운영에 관한 조례	○		

제2절 지방자치단체의 사회적 가치 추진 수요분석

1. 분석개관

1) 분석배경

지방자치단체의 사회적 가치추진에 대한 수요파악을 위해 사회적 가치평가결과에서 미흡한 지자체를 대상으로 사회적 가치의 사업관리와 평가체계의 주관부서장과 담당자와의 면담조사(7월 2일~7일)를 진행하였다. 해당 면담조사는 지방행정혁신평가를 운영하고 있는 행정안전부 지역사회혁신국의 “지방행정혁신 컨설팅”과 결합하여 진행하였다는 점을 밝힌다. 지방행정혁신평가는 앞서 2장의 정부영역의 사회적 가치 추진현황에서 살펴본 바와 같이 사회적 가치 구현을 위한 행정혁신 전반에 집중된 정부평가이다. 지방행정혁신평가는 3년 동안 추진되었으며 추진 4년 차인 올해 처음으로 컨설팅사업이 추진되었다. 컨설팅 사업은 사회적 가치추진 과정의 어려움(지방행정혁신평가 3년간 연속 “미흡” 단계)을 겪고 있어 행정안전부가 지정한 지자체 및 신청(평가등급 개선을 위한 자율신청)을 통해 선정된 지자체를 대상으로 차년도 평가를 준비하기 위한 실질적 정보제공의 목적으로 추진되었다. 전년도 자치단체 혁신평가 결과를 바탕으로 기관별 혁신 장애요소의 원인과 성격에 따른 맞춤형 컨설팅을 지원하여 혁신동력 확보 및 효과성 제고하고자 민간 위원들과 평가담당 행정안전부 공무원이 직접 신청 또는 선정된 지자체를 방문하는 형태를 취한다.

표 3-11 | 21년도 지방행정 혁신평가 컨설팅대상

광역(1)	기초(17)		
	시(5)	군(6)	구(6)
○○북도	경기 ○○시 경기 ○○시 경기 ○○시 강원 ○○시 경북 ○○시	인천 ○○군 강원 ○○군 강원 △△군 강원 □□군 전남 ○○군 경북 ○○군	서울 ○○구 부산 ○○구 부산 ○구 인천 ○구 인천 ○구 울산 ○구

2) 분석사항

수요분석은 사업내용에 대한 평가와 평가 및 추진부서 담당자의 면담의 두가지 차원으로 구성하였다.

먼저 사업내용의 분석대상은 기관장의 혁신리더십, 혁신대표사례, 공공서비스 사각지대 해소의 3가지 차원을 중심으로 살펴보았다. 혁신리더십은 지방행정혁신에 관련된 자치단체장의 주요활동에 대한 사항과 실적이다. 기관장이 혁신에 대한 비전을 어떤 방식으로 제시하고 있으며, 기관 내 혁신 확산 및 공유를 위한 노력한 수준은 어떠한지를 중심으로 살펴보았다. 다음으로 혁신대표사례는 사회적 가치 실현을 위해 해당 지자체에서 가장 역점을 가지고 추진하고 있는 대표적 사례로 해당지자체가 제출한 사업으로, 해당 사업의 목적과 추진성과에 대한 자료를 살펴보았다. 해당 대표사례가 지역의 특수한 정책 수요 반영 및 정책환경 분석에 근거하고 있는지, 문제해결을 위해 지역자원과 연계 및 행정역량 투입은 적절한지, 당초 목표한 정책효과(비용절감, 공공서비스 개선, 주민불편해소 등)를 구체적으로 제시하고 있는지 등을 중심으로 살펴보았다. 마지막으로 공공서비스 사각지대 해소는 지방행정의 적극적인 수행을 통해 지역문제를 해결하는 대표적 사업에 대한 실적이 해당된다. 공공서비스 사각지대 해소를 위해 공공서비스 접근과 혜택에 차이가 없도록 취약계층을 배려하는 포용적 서비스가 실제로 확대되고 있는지를 살펴본다. 구체적으로 비대면·디지털 공공서비스 도입·제공과 병행하여 노령층 등 디지털 취약계층의 접근성 제고를 위한 지원 등이 존재하는지 여부를 확인하였다.

다음으로 현장수요 면담은 사업 내용 평가를 통해 확인된 해당 지자체의 전년도 사업내용의 분석, 추진상의 주요 문제점을 토대로 사회적 가치추진과 관련된 내부문화의 특성, 성과관리를 위한 지원사항을 파악하였다.

2. 지자체별 사회적 가치 추진평가 및 수요도출

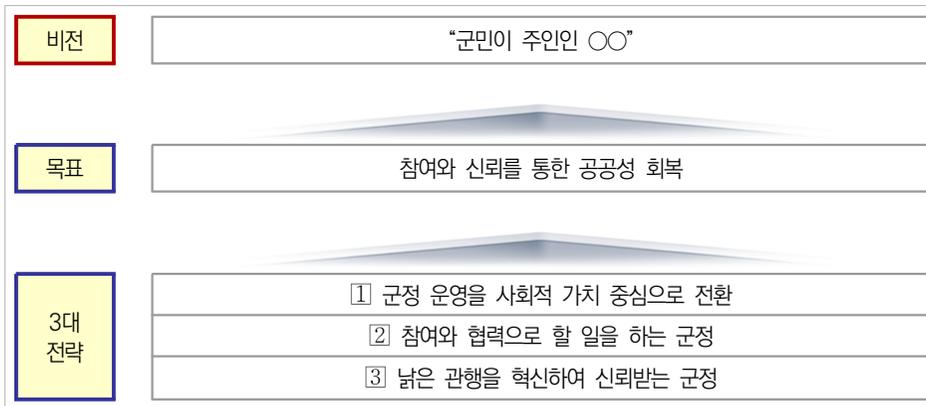
1) 강원도 ○○군

(1) 20년도 사회적 가치 사업평가

① 사업내용

첫째, ○○군의 기관장의 혁신리더십은 다음과 같이 전개되었다. 군민의 적극적 참여와 문제해결 역량강화라는 비전을 설계하여 다양한 주체가 참여하는 문제해결·서비스 제공 모델 개발, 취약계층 등 국민의 특성·유형에 맞는 맞춤형 서비스 발굴, 비효율적 업무 처리방식의 획기적 개선과 고품질 공공데이터의 개방 및 활용지원 등을 추진하였다.

그림 3-2 ○○군 사회적 가치 추진목표

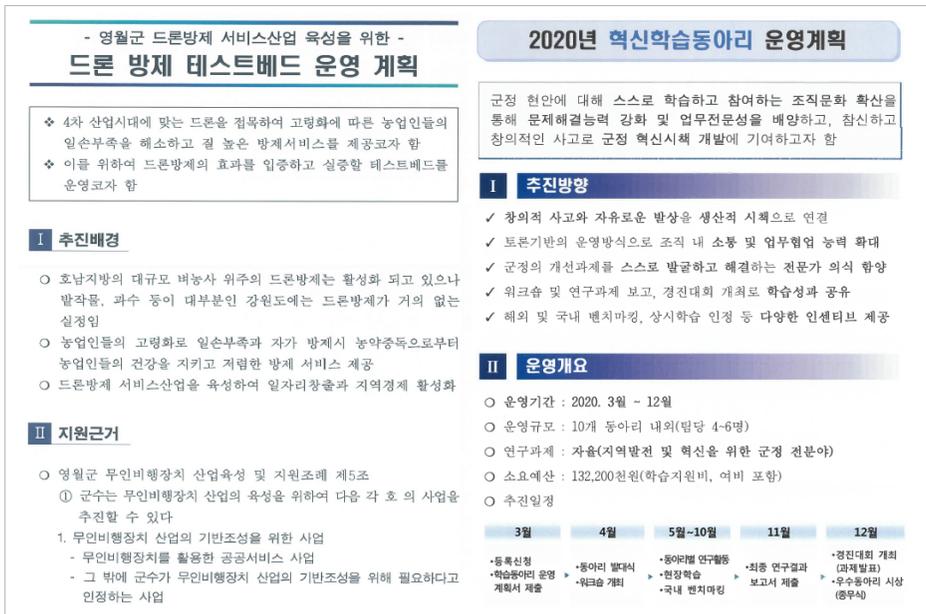


구분*	실적명	주요 내용
혁신과제	군정혁신과제 조사	홈페이지를 통해 혁신과제 47건 접수
혁신동아리	혁신 학습동아리 운영	15개팀 운영(벤치마킹, 연구활동비 지원 및 상시학습인증)
혁신교육	향부속 교육	팀장급 공무원 3명
워크숍	간부공무원 혁신역량강화	간부공무원 워크숍 추진

출처: ○○군(2020)

둘째, ○○군의 혁신대표사례는 “드론 방제 테스트베드 운영”과 “혁신 학습동아리”가 제시되었다. 첫 번째 사례는 농업인들의 고령화로 일손부족과 자가 방제 시 농약 중독으로부터 농업인들의 건강을 지키고 저렴한 방제 서비스 제공하기 위한 목적으로 추진되었으며 1억 원의 예산규모에서 추진되었다. 지역농협에서 희망농가의 신청을 받아 드론 방제 테스트베드를 운영하는 것을 골자로 삼는다. 사업의 기대효과는 드론관련 일자리 창출과 방제효과 제고가 제시되었다. 두 번째 사업은 내부 혁신관련 과제로서 15개 동아리에 50만 원의 연구활동비를 지급하여 혁신시책을 개발하는 내용이다. 연말 우수학습동아리 포상금(5팀, 최우수 50만 원)이 지급되며 혁신동아리 참여자 상시학습 인정(최대 30시간)되어 참여율을 제고하였다.

그림 3-3 ○○군 혁신대표사례 운영계획 개요



내용은 다음과 같다. 2017년 여성친화도시 지정과 관련된 사업으로 모니터 요원이 매월 2회 대상가구 방문 모니터링 실시, 상반기 54가구 88회 방문의 성과를 거두었으며 공중화장실, 숙박업소 매월 점검(2인 1조/5개팀)을 진행하고 있다.

② 사업평가

○○군의 관련사업 추진과정에서 나타난 가장 큰 한계는 사회적 가치와 관련된 적정한 사업과 시책을 적절하게 연결시키지 못하고 있다는 점이다. 먼저 기관장의 혁신추진 의지는 별도의 비전과 전략방향설정 등을 통해 일정부분 구현된 것으로 보인다. 문제는 비전의 추상성으로 인해 이를 달성할 혁신추진과 관련된 사업의 구체성이 충분하지 않다는 점이다. 인구 감소의 문제를 겪고 있는 군이 달성할 수 있는 사회적 가치의 차별성을 보다 부각하는 것이 필요한데 현재의 비전 체계는 중앙정부의 사회적 가치체계를 그대로 가져온 것에 지나지 않는다. 지역화되지 못한 비전을 구체적 이행과제와 성과체계구축으로 연결하기 어렵기 때문에 혁신의 가장 가치적인 시책 중에 하나인 혁신사업발굴, 간부교육, 혁신동아리 활동 등으로 구성될수 밖에 없는 한계가 존재한다. 특히 전 범위에 걸친 혁신 노력이 구체적으로 드러나야 하는데, 이러한 혁신추진에 관련된 노력이 가시적으로 드러나지 않고, 혁신성과 달성을 위한 예산 및 동아리지원 등의 노력만 피상적으로 비춰지고 있기 때문에 좋은 평가를 받지 못한 것으로 보인다.

대표혁신사례는 사업의 추진에 따른 농가의 만족 및 체감도 조사를 통한 성과관리가 필요한데 이에 대한 내용이 구체적으로 제시되지 않고 있다. 드론과 방제를 연결한 점은 1차 산업 비중이 높은 지역의 여건을 반영하였음에도 과제수행 방식의 차별성 및 창의성은 높지 않다. 인력에 기반한 방제작업에 비해 드론방제를 통한 효과가 비용대비 좋은지, 향후 이같은 사업에 참여할 주민들에게 사업에 관련된 홍보 등을 어떻게 진행하여 지속적인 사업체계를 만들 것인지에 대한 내용은 부재하다. 한편 혁신학습 동아리 활동은 혁신동아리 활동을 통해 발굴된 시책이 실제 얼마나 반영되었으며, 최근 주요한 이슈로 부각되는 90년대생 신규자들이 경직적인 행정문화를 개혁할 수 있는 참신한 아이디어 발굴 등으로 구체화되지 못하고 있다. 군 직원의 혁신 역량 강화를 위한 지원 사업으로 추진 성과에 대한 자료가 제시되지 못하고 있으며 과제수행의 창의성 또한 낮은 수준이라 평가결과를

좋게 받지 못한 것으로 분석된다.

마지막으로 공공서비스 사각지대 해소노력 시책 역시 동일한 문제에 노정되어 있다. 공공서비스 사각지대는 사회 취약계층이 다양한 기술과 행정의 적극적인 노력을 통해 기존에 받지 못하던 서비스를 효과적으로 받는 것을 의미한다. 여성가족사업의 일환으로 추진되었으나 현장점검과 54가구 대상의 적은 사업성으로 실제 여성의 안전을 얼마나 효과적으로 보장하고 있는지 확인하기가 어렵다.

(2) 사업추진 및 관리에 관한 현장수요

면담대상은 기획실장과 팀장 각각 2명이었다. 전년도 성과평가보고서를 작성하기 위해 사회적 가치 평가에 관한 의견을 다음과 같이 제시하였다.

“우리군이 작년도 미흡의 평가를 받은 것은, 작년도에 실적을 제출하지 않아 점수 자체를 받지 못한 이유가 가장 큰 것입니다. 대표 사례로 최대 2개까지 제출할 수 있었지만 적정한 사례를 찾기 어려웠습니다. 평가지표가 어렵다기 보다, 사회적 가치란 개념의 생소함, 이를 구성하는 지표에 대한 관심도 부족, 더 크게는 지방자치단체의 혁신평가에 대한 관심부족이 낮은 결과를 가져온 것으로 보입니다.”

“군수님의 혁신 의지는 매우 강합니다. 다만 지역문제와 관련된 다양한 민원청취 모두 사회적 가치와 관련이 있기 때문에 수치화되지 못한 다양한 주민접촉과 민관협력 사항을 파악하기 어렵습니다.”

“기획부서가 모든 군의 사업내용을 파악하기가 어렵습니다. 기획담당과 사업담당간 미팅을 통해 지표의 취지, 지표에 부합하는 사업성과지표 발굴을 지속적으로 추진하는 지원체계가 뒷받침되어야 합니다. 다만 연말에 몰려있는 각종 평가와 예산작업 등으로 이러한 협업이 실제로 이뤄지긴 어렵습니다. 혁신에 대한 단체장과 간부의 관심과 이러한 관심이 구체적인 지시사항으로 연결될 필요가 있습니다”

이상의 내용을 토대로 사회적 가치에 대한 공감대 부족, 관리인력 부족과 간부의 무관심을 극복하기 위한 지원이 필요함을 확인할 수 있었다. 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 특히 차입금 확대를 위한 국가공모사업 유치에 매몰되는 경향이 강하다. 국비유치의 규모

를 단체장의 공약으로 추진하고 있는 실정이다. 이 같은 국가공모사업은 기획부서를 통해 일괄적으로 사업부서에 내려가지 않고, 소관부처가 직접 사업부서의 업무협조로 진행되는 경우가 많기 때문에 지역 단위에서 종합적인 사업추진 현황을 파악하기 어렵다. 사회적 가치 증진과 관련된 많은 사업들을 정확하게 파악하여 지표체계에 결합시키려면 이 같은 공모사업 집행방식을 체계적으로 통합하는 구조적 제도개선이 뒷받침 될 필요가 있다.

지표개발의 측면에서 지표에 대한 관심과 이해부족이 실적부진의 가장 큰 원인이 되기 때문에 사회적 가치 추진계획과 평가작성 시 기획담당과 사업담당간 정기적 연계협력 과정이 얼마나 내실있게 이뤄지고 있는지를 평가지표에 반영하는 것이 필요하다는 수요를 파악할 수 있었다.

2) 강원도 △△군

(1) 20년도 사회적 가치 사업평가

① 사업내용

첫째, △△군의 기관장의 혁신리더십에 대한 실적을 별도로 제출하지 않았다.

둘째, △△군의 혁신대표사례는 “행복을 만드는 복지△△, 와와버스”와 “지역화폐 발행”을 제시하였다. 먼저 와와버스는 강원도 △△군을 중심으로 운영하는 100% 공영제 농어촌 버스로 과거에는 3개 권역별로 3개의 민간업체가 버스를 운영하였다. 기존의 거리비례요금제에서 군민은 무료요금제, 외부이용객은 성인 1000원, 청소년 및 학생 500원의 단일요금제로 전환하였다. 사업추진 이후 버스 이용률 증가하였는데 기존의 월 평균 26,771명에서 사업시행 후 50,395명(129%) 증가하게 되었고 이를 통해 대중교통 확대와 이용률 증가로 인한 지역 상권 활성화의 기대효과를 거둘 수 있었다. 다음으로 지역화폐 발행은 2013년 최종시행하여 19개소 위탁판매를 통해 1,803개소의 가맹점을 확보하여 운영 중에 있다. 코로나 지원금과 함께 지역내 경기침체에 대응하는 사업으로 제출된 것으로 보인다.

셋째, △△군의 공공서비스 사각지대 해소 노력과 사업 “민원해결 민관 협업 네트워크 구성, 행복지역 △△”은 다음과 같다. 우체국의 집배원과 복지사업 대상자 방문사업을 결합하여 온라인 플랫폼을 통해 위기가구를 발굴하고, 방문가구의 민원사항을 행정에 전달

하는 역할을 맡았다. 자발적 참여를 통한 위기 가구 발굴, 촘촘한 사회 안전망 구축을 목적으로 추진되었다.

표 3-12 사업추진 협업기관 주요역할

구분	기관명	주요 역할
주관	△△군 (행정과, 복지과)	(총괄관리) 민원사항 접수 및 처리계획·결과 공유, 다양한 민원의 유형화 등 운영 총괄, 명예 사회복지공무원 안전관리 및 우수 활동자 포상
협조	△△군 (모든 부서)	(민원처리) 민원사항 발생 시 5일 이내 처리계획 및 결과공유(행정과), 맞춤형 서비스 제공
	△△우체국	(민원접수) 군민 불편사항 및 취약계층 생활 상황, 사고위험 요인 등 행정수요 파악, 개선사항 건의
	명예 사회복지 공무원	(민원접수·지원) 복지 위기 가구 및 긴급복지 수요자 발굴, 사회단체와 연계 사회적 위험에 선제적·효율적 대응

② 사업평가

△△군의 해당 사업의 가장 큰 문제는 사회적 가치 개념과 지표에 대한 이해부족으로 적정한 실적을 제출하지 못해서 최하점을 받았다는 점이다. 먼저 기관장의 혁신추진 의지는 모든 지자체에 동일하게 이뤄지고 있음에도 “사회적 가치”라는 용어에 부합하는 내용으로 단체장의 활동을 정리하는데 어려움을 겪고 있기 때문에 이에 대한 실적 자체를 발굴하지 못했다.

혁신대표사례의 경우, 침체된 지역 경기를 활성화하기 위한 지역화폐 발행 확대 등의 혁신 과제이지만 과제수행 방식에 있어서 창의성은 높지 않고 지역의 특수한 여건을 충분히 반영하여 설계되지 못한 한계가 존재한다. 특히 실제 활용에 대한 구체적 수치를 제공하지 못하고 있다.

마지막으로 우체국과의 협업을 통한 복지 사각지대 발굴은 국가사업(읍면동 복지허브화)의 내실 있는 수행의 일환으로 진행되고는 있으나 이에 추가적인 노력을 통해 자체사업(우체국협업)과 혁신노력을 적극적으로 펼치고 있다. 다만 일반적으로 추진하고 있는 사업들에 대한 실적과 성과관리를 백화점 식으로 나열하고 있는 인상을 주는데, △△군의 문제

상황에 대한 분석에 기반하여 정부시책을 잘 추진하겠다는 행정의 노력, 문제의식이 뚜렷하게 제시되는 것이 필요하다.

(2) 사업추진 및 관리에 관한 현장수요

면담대상은 팀장과 사업담당자 각각 2명이었다. 전년도 성과평가보고서를 작성하기 위해 사회적 가치 평가에 관한 의견을 다음과 같이 제시하였다.

“우리군이 작년도 미흡의 평가를 받은 것은, 지표에 대한 이해부족으로 적절한 사례를 발굴하지 못했고 실적으로 제출하지 못했기 때문입니다.”

“사회적 가치와 복지 사각지대 해소라는 개념이 사실상 이해하기 어렵지는 않습니다. 문제는 우리가 하는 모든 행정행위가 사회적 가치와 관련이 있는 사업이므로 지방행정 전반에 포괄적으로 반영되는 개념입니다. 여기에 아주 들어맞는 시책으로 선정하기가 어려웠습니다.”

“평가담당자의 잦은 인사이동도 문제입니다. 7월 인사가 있는 경우, 11월의 평가를 준비하기 사실상 쉽지 않습니다.

평가업무만을 전담하는 부서가 아닌 경우, 단체장님의 각종 사업과 의회대응 업무를 동시에 수행하므로 우선순위에서 밀리게 됩니다.”

이상의 내용을 토대로 사회적 가치에 대한 이해부족, 관리인력의 역량관리를 위한 적정 업무분장, 인력지원이 필요함을 확인할 수 있었다. 앞서 ○○군에서도 확인하였듯이 재정 자립도가 낮은 지방자치단체는 특히 차입금 확대를 위한 국가공모사업 유치에 매몰되는 경향이 강하다. △△군의 경우에도 국비확보로 인해 신규사업들이 지속적으로 증가하고 있는 추세라서, 해당 사업들의 추진배경과 주요 목적에 대해 기획부서 및 평가부서가 파악하기 어렵다.

내부행정관리에 대한 정보부족으로 인해 적절한 사업을 발굴해내지 못하고 있는 것이다. △△군도 지표개발의 측면에서 지표에 대한 관심과 이해부족이 실적부진의 가장 큰 원인이 되기 때문에 사회적 가치 추진계획과 평가작성 시 기획담당과 사업담당간 정기적

연계협력 과정이 얼마나 내실있게 이뤄지고 있는지를 평가지표에 반영하는 것이 필요하다는 수요를 파악할 수 있었다.

3) 강원도 □□군

(1) 20년도 사회적 가치 사업평가

① 사업내용

첫째, △△군의 기관장의 혁신리더십은 “군정목표 공모제”, “소통회의”로 추진되었다. 먼저 군정목표제는 주민공모를 통해 20년 4월23일~5월3일 동안 수합되었고 우수제안자에 대한 시상이 이뤄졌다.

표 3-13 군정목표 공모제 시행상황

합계		내부(직원)		외부(군민)	
인원(명)	제안(건)	인원(명)	제안(건)	인원(명)	제안(건)
68	91	37	45	31	46

수평적 의사교환은 일일보고 중 매월 2회(첫째주, 셋째주)는 부서별 토론(또는 설명) 주제를 정해 심층 토의방식으로 운영(군민회의)되고 있는데 형식적이고 딱딱한 회의는 지양하고, 중요(현안)사항에 대한 주제를 정해 자유롭게 의견을 교환하여 다양한 목소리 청취에 중점을 두고 추진하였다.

□□군이 사회적 가치 창출의 대표사례로 제출한 사업은 “군민정책참여단”이다. 먼저, 군정 주요시책과 지역현안의 공론화를 위한 기반 마련을 목적으로 추진되었으며 위원 13명, 군민 150명, 12개의 전문분야로 구성되어 있다. 군정·정책 현안, 사회이슈에 대한 공감대 형성 및 소통문화 확산, 각종 사회 갈등의 예방 및 해결을 위한 의견 수렴 및 소통 활성화 등의 활동을 담당하고 있다.

공공서비스 사각지대 해소의 제출사업은 “신분증만 넣고 서명만 하면 자동으로 민원신청”이다. 민원발급 서류 신청 시, 신청서식 수기작성 필요하여 불편함이 있었으나 프로그

램이 탑재된 키오스크 기기에 본인 신분증을 투입하면 신분증(주민등록증, 자동차면허증)만으로 민원신청서 자동 완성되는 것이다. 신청서식 작성으로 인한 부담, 필경대 비치, 보관비용 등 경감의 성과를 얻기 위해 추진하였다.

② 사업평가

다양한 혁신 사업에도 혁신평가 등급이 “미흡”으로 나타난 이유는 다음과 같다. 기관장 리더십 측면에서, 조직문화 형성에 있어 혁신 과제를 추진하였으나, 창의성 및 주민 체감 등에 대한 부분의 과제 수행은 다소 부족하다. 군정목표에 대한 응모건수는 60여개에 불과하며 주민의 의견이 최종적으로 얼마나 반영되어서 사업 및 시책으로 구체화되는지에 대한 내용을 파악하기 어렵다. 특히 혁신에 대한 비전제시가 모호하고, 혁신성과 달성을 위한 지원 또한 낮은 수준이다.

자율혁신 과제에선 군민 정책참여단 사업 등에서 주민의 참여를 높이기 위한 노력이 보이지만 주민참여를 통한 문제해결을 도모하고자 하였다는 점에서 과제수행 방식의 창의성은 존재하나 정책효과의 구체적 제시수준이 높지 않다.

민원서비스 자동완성의 경우, 주민의 편의성 증진에 도움이 되지만 실제 발급업무 건수가 많지 않은 읍면 대상의 지역에서 직접 읍면사무소를 방문하는 고령층의 이용대상자들이 창구 대신 키오스크를 먼저 방문하는 것은 쉽지 않은 일이다. 특히 사업성과를 기념하기 위한 증빙자료와 실적을 제출하지 않고 있는데 이 같은 이유로 높은 평가를 받지 못하고 있었다.

(2) 사업추진 및 관리에 관한 현장수요

□□군의 문제점은 군수의 구속과 보궐선거 등으로 인한 내부관리의 어려움이 존재하여 제대로 된 사업관리기제가 작동하지 않고 있다는 점이다. 면담은 추진부서장과 사업담당자로 해당 담당자는 3년 동안 동일한 업무를 담당하고 있었는데 평가지표에 대한 이해도가 높음에도 불구하고 제대로 된 평가보고서를 제출하지 못한 내부사정과 안정적인 업무 추진의 어려움을 토로하였다.

“군수님의 부재로 인해 보결선거 준비, 내부의 흥흥한 분위기로 인해 제대로 된 성과평가를 준비할 상황이 아니었습니다. 혁신은 단체장의 관심이 높아야 가능한 일인데 지금까지의 상황은 그렇지 못했습니다.”

□□군은 사회적 가치 및 지방행정혁신의 평가지표가 지나치게 추상적이며 정성평가 중심으로 이뤄져 있기 때문에 성과보고서 작성에 어려움이 있다는 의견을 강하게 제시하였다. 특히 타 지자체의 우수 성과보고서의 공유를 요구하였는데 구체적인 매뉴얼과 작성 방식에 대한 지자체 수요가 존재한다는 점을 방증한다. 아울러 지표의 모호성에 대해 의견을 제시하였는데 평가 업무를 담당할 인력을 추가 배치하거나 부서장의 직접적인 지원이 필요하다고 응답하였다.

“성과평가의 지표가 지나치게 추상적입니다. 구체적인 실적을 증빙하기 쉽지 않으며, 정량화된 실적 자체가 존재하지 않을 수 있습니다. 사회적 가치는 장기적으로 추진되어야 하는 사업인데 단기적인 성과지표를 만들기 어렵습니다.”

“성과지표에 대한 구체적인 가이드라인이 필요합니다. 타 지자체에서 추진하고 있는 사회적 가치에 관련된 주요 사업과 성과에 대해 참고할 수 있는 내용들이 평가과정에 자세히 제시되면 좋을 것 같습니다.”

이상의 내용을 토대로 사회적 가치에 대한 단체장의 관심이 가장 필요함을 확인할 수 있었다. 지방자치단체의 사회적 가치 창출의 상징적인 주체로서의 단체장의 위상이 중요한데 단체장 권한대행 체제에선 적극적이며 창의적인 주민만족 정책이 발굴되기 어려운 것이다. 단체장이 의욕적으로 추진한 시책 사업들이 좌초되거나 표류하면서 자치단체가 아닌 행정집행기관으로 위축되게 되는 것이다. 따라서 단체장의 혁신관리 부분과 책임성에 대한 내용을 평가하는 지표가 보다 구체화되는 것이 필요하다.

제3절 지방자치단체의 사회적 가치 재정립

1. 재정의 방향

1) 지방행정기능의 영역별 접근

본 연구는 사회적 가치를 구성하는 12개의 구성요소를 일률적으로 지방자치단체의 수행기능에 접목하기 보다, 기능에 관련된 사회적 가치 구성요소를 보다 잘 부각시키는 “기능 특화적 접근”이 포괄적이고 방대한 지방자치단체의 사회적 가치 창출에 효과적이라고 보았다.

지방자치단체는 종합행정으로 대부분의 지자체의 역할과 조직의 특성은 유사하다. 지방자치단체는 “주민의 편의 및 복리증진”을 위하여 노력하고, “조직 및 운영의 합리화와 그 규모의 적정화를 도모”하며, “법령이나 상급 지방자치단체의 조례에 위반되지 않는” 범위 내에서의 자치권을 가지고 사업을 시행한다. 지방자치단체의 역할범위는 지역 주민 전체의 복리를 위한 서비스공급과 지역 공동체를 운영을 포괄하기 때문에 그 수행범위가 매우 방대하다.

「지방자치법 시행령」 제8조와 관련한 [별표1]¹²⁾에서는 지방자치단체의 종류별 사무를 제시하고 있는데 거의 대부분의 주민의 삶에 관련된 모든 기능을 수행하고 있음을 확인할 수 있다.

표 3-14 법령상 지방자치단체 사무 구분

구분	특징	세부 구분	시·도사무	시·군·자치구 사무	계	
1	지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무	전략 기획, 내부관리	1	1	2	
2	주민의 복지 증진에 관한 사무	행정 서비스	12	107	77	184

12) 지방자치단체의 사무는 크게 6개 분야로 나누고, 각 분야별 광역 시·도 사무 및 기초 시·군·자치구 사무를 제시하고 있다.

구분	특징	세부 구분	시·도사무	시·군·자치구 사무	계	
3	농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무	행정 서비스	13	85	73	158
4	지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무	도시기반인프라	15	131	124	255
5	교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무	행정 서비스	5	21	24	45
6	지역민방위 및 지방소방에 관한 사무	행정 서비스	2	10	18	28
계			48	355	317	672

그러나 지방자치단체의 사무를 주요 성격에 따라 구분하면 유형화가 가능하다. 본 연구는 지방행정의 기능을 ①전략기획, ②자원관리, ③도시기반인프라 구축, ④행정서비스 생산 및 전달로 유형화하여 기능별로 특화할 수 있는 사회적 가치 구성요소를 접목하였다. 지방자치단체의 사회적 가치는 이러한 4가지 세부영역이 저마다의 지향점을 가지고 추진 되는 것이 효과적이라는 대전제를 설정하였다.

첫째, “전략기획”은 지방자치단체의 행정환경에 대한 이해를 기반으로 한 조직관리, 행정운영방향의 설계와 관련된 제반의 기능이다. 주로 기획실과 단체장 직속 비서실 등의 지원부서가 담당하며 사회적 가치를 추진하는 시책개발 역시 전략기획 기능에 해당하는 부서가 이를 담당한다. 사회적 가치의 구성요소 중 관련있는 요소는 상생협력, 지역사회 등으로 지방자치단체의 내부조달을 통한 생태계 양성, 규제개혁을 통한 지역상생의 전략 수립 등이 해당된다.

둘째, “자원관리”는 행정조직 내부자원관리와 민관간 거버넌스 관리에 해당하는 내·외부자원연계 기능으로 세분화 할 수 있다. 내부자원관리는 주로 행정지원과, 총무과, 자치행정과 등 지방자치단체 공무원 역량과 인사관리 부서에서 담당하며 최근 데이터 행정과 적극행정 시책강화로 데이터 관리부서도 해당 기능에 속한다. 한편 내외부자원연계 기능은 민관거버넌스를 총괄하는 부서인 고충민원과 시민소통을 담당하는 부서가 수행한다. 아울러 사회적경제와 공동체 사업을 추진하는 부서의 기능과도 관련이 있다. 내외부 협치

를 표방하며 절차적 민주성 확보 등의 사업과 밀접한 관련성을 가진다. 자원관리와 관련된 사회적 가치는 참여, 지역사회, 지역경제로 지역 내 존재하는 다양한 주민주체들과의 관계 형성을 위해선 행정내부의 역량과 자원배분 기능 역시 중요하며 중앙정부의 주요 시책을 지역 현장에 맞게 수정하여 적용하는 지원이 여기에 속한다.

셋째, “도시기반 인프라 구축”은 도시, 주택 건설과 교통과 같은 각종 공공재 인프라와 관련된 기능으로 지방자치단체의 대부분의 사업기능이 여기에 속한다. 문화예술부터 안전 재난기능까지 시설을 중심으로 전달되는 다양한 공공재 생산과 관련이 있다. 도시기반 인프라 구축은 외부자본의 차입과 배분과정에서의 공정성과 절차적 정당성이 필수적이며 하나의 지역을 중심으로 다양한 사업들이 수행되기 때문에 관련 사업기능들의 연계성 확보가 중요하다. 특히 사회적 가치 중에 CSR, 인권, 안전이 여기에 속한다.

마지막으로 “행정서비스 생산 및 전달”은 대민행정을 통해 전달되는 사회서비스 제반을 일컫는다. 보건복지와 민원행정, 일자리와 같은 주민지원사업과 주민복지증진사업들을 수행하는 부서와 관련되어 있으며 주로 본청의 복지부서, 읍면동과 보건소와 같은 하부행정기관에서 수행한다. 수요자 중심적 설계, 현장대응성이 중심이 되어야 하며, 유사기능의 통합을 통한 시너지 창출 기능이 필수적이다. 사회적 가치의 구성요소 중 건강복지, 노동, 일자리와 관련이 있다. 다음의 <표 3-15>에서 지방행정기능의 유형별 특성을 요약 제시하였다.

표 3-15 지방행정기능의 유형화

	전략기획	자원관리 : 내부자원관리, 내외부자원연계	도시기반인프라 구축	행정서비스 생산 및 전달
관련기능	기획조정	행재정	문화체육관광기능, 산업기능, 환경기능 도시주택기능 지역개발기능, 안전재난기능	보건복지기능, 민원행정기능, 일자리기능 등 각종 대주민지원기능
유관부서	기획실, 감사실	행정지원과, 홍보전산과 시민소통실, 재정과	문화예술과, 교육체육과, 관광과, 일자리경제과, 기업지원과, 농정과, 농촌활력과, 원예산업과, 축산과	민원과, 읍면동, 보건소 등

	전략기획	자원관리 : 내부자원관리, 내외부자원연계	도시기반인프라 구축	행정서비스 생산 및 전달
기존행정 가치	정책 상상력, 기업가적 혁신, 수요창출	안정성, 내부혁신, 협치	자원동원력, 효율성, 선택과 집중	수요자 중심, 대응성, 접근성
주요역할	행정수요의 파악, 미래 수요의 선제적 대응, 주력사업 계획 의 신속한 수립 기획과 성과관리	내부혁신자원관리 (공무원 교육역량, 부서간 협업추진), 외부자원(시민)과의 협치를 통한 절차적 민주성 확보	공공시설의 설치 및 관리, 높은 정책 인지도(즉각적으로 인식할 수 있는 브랜드 사업)	행정서비스의 통합적 공급, 원-스톱 행정서비스 제공을 통한 주민의 복지증진
작동방식	시장 및 부서장 직속기구, 기획부서를 통한 행정전반의 모니터링	내부학습 시스템 관리, 데이터관리 조직 신설, 시민참여 전담부서 운영	브랜드 사업조직의 신설, 시설관리에 관한 중간지원조직(재단, 공사, 공단) 신설	유사기능의 연계를 통한 시너지 창출, 민간위탁, 민간과의 서비스 협력체계 구축 민원서비스 대응기능분화
기능수행의 쟁점	조직의 혁신 수용성 제고, 기획부서와 지원부서 간 권한 불균형 조정	부서간 협업강화, 정책결정 과정에서의 시민참여 방안마련	사무별 연계성 강화, 사업부서 간 기능 재조정	통합서비스 수행 시 조직갈등관리, 본청과 하위조직 기능재조정, 지역 맞춤형 집행기능 강화(읍면동기능 재편)
유관사회적 가치	상생협력, 지역사회	참여, 지역사회, 지역경제	CSR, 인권, 안전	건강복지, 노동, 일자리
주요관리의 영역	투입(우선), 과정	투입, 과정(우선)	산출(우선), 성과	산출, 성과(우선)
향후 및 사회적 가치 추진 목표설정	지역과의 상생을 위한 규제개혁, 정책수립과정의 지역영향평가	공정한 절차, 데이터개방성, 적극행정, 공공조달을 통한 지역	사업추진과 평가의 주민참여강화, 정책집행이후 영향평가강화	주민자치강화 인권의 보호

2. 행정기능별 사회적 가치의 추진 방향

본 연구에서는 지방자치단체의 사회적 가치는 “지역 공동체의 지속가능한 발전을 위한 지방행정의 문제해결역량의 강화”로 재정의 한다. 이를 위해선 실질적 문제해결 역량 보유(내부관리, 전략기획)하고 있는지, 주민의 삶의 질이 개선될 수 효과적인 사회서비스가 전달되고 있는지(행정서비스 전달 및 생산), 각종 사업들을 통해 제공되는 공공재가 지역의 문제를 해결하고 있는지(도시기반인프라)로 구별하여 사회적 가치의 추진 방향을 차별화할 필요가 있다. 사회적 가치 영역 중에 특별하게 고려해야하는 가치 사항은 다음과 같으며 이러한 중요도에 따라 4장에서 상세하게 살펴볼 지표개발의 방향의 특화가 가능하다.

① 전략기획영역(과정, 내부관리 지표우선): 상생협력, 지역사회

사회적 가치에 추진에 가장 우선시 되는 것은 사회적 가치 증진 행위에 대한 내부의 관심도를 높이는 것이다. 단체장의 관심도와 혁신문화관리, 모든 지방행정이 사회적 가치라는 하나의 정책 추진방향에 부합되도록 사업의 큰 그림을 기획하고 그려내는 총괄 조정 기능이 필요하다. 이러한 기능에는 데이터의 활용을 통해 스마트한 행정관리가 요구되는데 데이터를 통해 기획부서와 사업부서 간 연계성이 우선적으로 파악되는 것이다. 이와 관련된 상생협력과 지역사회 영역에선 내부관리의 지표의 비중을 높이는 것이 바람직하다.

② 자원관리 영역(과정, 내부관리 지표우선): 참여, 지역사회, 지역경제

주민과의 거버넌스의 민주성 확보를 위해선 절차와 과정 지표가 더욱 중요하다. 따라서 이와 관련된 참여, 지역사회, 지역경제의 사회적 가치 지표는 절차와 과정에 관련된 내부관리지표의 비중을 높일 필요가 있다.

③ 도시기반인프라 구축(산출, 성과지표우선: CSR, 인권, 안전)

실제 사업의 성과를 주민의 삶 중심으로 구축하였는지가 관건이기 때문에 이러한 행정

기능이 의도하던 대로 집행되고 있는지를 산출과 성과 중심으로 평가할 필요가 있다. CSR, 인권, 안전의 사회적 가치 구성요소는 산출과 성과지표가 더욱 집중되어 구성하는 것이 바람직하다. 사업예산수립과 집행과정에서의 공동체의 실질적 참여가 얼마나 보장되고 있는지를 확인하는 것이 중요하다.

④ 행정서비스 생산 및 전달(산출, 성과지표 우선, 건강복지, 노동, 일자리)

실제 사업의 성과를 주민의 삶 중심으로 구축하였는지에 대한 산출과 성과관리가 중심이 되어야 하는 기능이다. 따라서 이와 관련된 건강복지, 노동, 일자리 구성요소의 경우, 산출과 성과위주의 지표의 비중을 높여 사회적 가치의 이행상황을 관리하는 것이 필요하다. 아울러 지역단위, 읍면동 자치와 참여에 대한 내용이 지표에 반영되는 것이 필요하다.



제4장

지방자치단체의 사회적 가치 지표의 개발

제1절 사회적 가치 지표개발 전략

제2절 지역의 사회적 가치 지표 제안



**지방자치단체의
공적가치 실현방안 연구**

: 지방자치단체 사회적 가치의 측정지표 개발을 중심으로

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제1절 사회적 가치 지표개발 전략

1. 지역의 사회적 가치 지표개발을 위한 기준 설정

지자체에서 활용 가능한 사회적 가치 지표를 개발하기 위하여 다음과 같은 지표개발의 일반 원칙을 따르고자 한다. 목표의 연계성 원칙을 위해 채택된 지표를 효과적으로 관리하였을 때 사회적 가치를 제고하는 데 도움이 되는지 여부를 파악하고, 지표의 객관성 원칙을 위해 채택된 지표의 측정 방법 및 기준이 명확하고 객관적인지 여부를 파악한다. 이와 더불어서 측정 가능성 원칙을 위해 지표를 구성하는 데이터가 존재하는지 또 수집이나 측정이 가능한지 여부도 파악하고자 한다.

본 연구에서 개발한 지표는 전국 지자체를 대상으로 비교 가능하도록 하는 것이 1차적 목적이므로 공정성을 바탕으로 지자체의 수용성을 고려하여야 한다¹³⁾. 각 영역에서의 사회적 가치 지표가 지자체 전체에 공통적으로 적용되는 것인지 아니면 지역에 따라 특수하게 적용되는지를 구분하고, 최근 발생한 코로나19 상황에 따른 지자체의 대응 변화 양상도 고려할 필요가 있다.

13) 즉, 지자체의 인구 규모에 따라 수요 지자체가 적음으로 인하여 성과가 작은 경우에 불이익이 있으면 안 된다는 의미이다.

표 4-1 지표 채택 기준

지표 채택 기준		내용
지표 채택 일반 원칙	목표의 연계성	- 채택된 지표를 효과적으로 관리하였을 때 사회적 가치를 제고하는 데 도움이 되는지 여부
	지표의 객관성	- 채택된 지표의 측정 방법 및 기준이 명확하고 객관적인지 여부
	측정 가능성	- 지표를 구성하는 데이터가 존재하는지 또 수집이나 측정이 가능한지의 여부
분야 특수성 적용원칙	공정성·수용성	- 지자체별로 상이한 여건을 고려한 지표 설계
	보편성·특수성	- 지자체별로 공통적으로 해당되는 지표와 특수한 경우에만 해당하는 지표를 구분하여 설계
	특수상황 고려	- 코로나19로 중앙정부와 지자체의 대응 상황 변화를 고려한 지표 설계

출처: 김근혜 외(2014) p426페이지 (표 3)과 박승규 외(2020) pp68~69의 내용을 참고하여 저자 구성

2. 지역의 사회적 가치 지표개발 단계

지역의 사회적 가치 지표개발은 다음과 같이 3단계의 과정을 거쳐 이루어진다. 우선 기존 문헌(선행연구, 평가제도 등)에서 영역별로 논의되는 사회적 가치 지표들을 총망라하여 개발된 지표의 성격을 분석하여 개발단계의 시사점을 도출한다.

표 4-2 지표개발의 단계

단계	내용
1단계	기존 논의 사회적 가치 지표 검토
	↓
2단계	사회적 가치 지표 구성
	↓
3단계	사회적 가치 지표 확정 (1단계: 지역의 사회적 가치 영역 및 개념 정립 2단계: 사회적 가치 신규 지표개발 3단계: 최종 지표 확정)

사회적 가치 지표 구성 단계에서는 우선 이 같은 지자체 현황을 토대로 기존의 사회적 가치 영역이 지역에서의 사회적 가치 수준을 평가하는 영역에 그대로 적용될 수 있는지를 검토하고, 각 영역의 사회적 가치 개념을 지역적 차원에서 재정립한다. 추가 개발이 필요한 지표의 성격이 무엇인지를 판단한 후에 신규 지표를 추가하고 이에 대한 전문가와 실무자들의 검토를 거친 후에 최종적으로 선정한다.

제2절 지역의 사회적 가치 지표 제안

1. 기존 논의 사회적 가치 지표 검토

지역에서 사회적 가치를 측정하는 지표를 개발하기에 앞서 각 영역별로 기존에 사회적 가치로 논의된 지표들을 살펴볼 필요가 있다. 이하의 <표 4-3>에서는 이를 총망라하여 정리하였다. 중앙정부 합동평가 지표 중 지자체에 적용 가능하면서 사회적 가치와 관련된 지표들과 지방정부 합동평가 지표 중에서 사회적 가치 연관성이 높은 지표들, 지방자치단체 혁신평가 지표에서 사회적 가치 분야의 지표들과 해외사례에서 언급된 지표들 등 총 200여개의 지표들이 그 대상이다. 각 지표들은 사업의 성과가 지역 전반에 영향을 미치는 거시적 지표인지 일부 대상에 영향을 미치거나 수행 과정에서 측정되는 미시적 지표인지의 여부와 계량화되어 측정될 수 있는지의 여부에 따른 정량 또는 정성지표인지 그리고 사업의 수행의 단계별로 투입, 과정, 산출, 성과에 해당하는 지표인지의 여부를 분석하여 제시하였다. 이는 각 영역별로 미흡한 종류의 지표들의 개발을 위한 기초자료가 된다.

각 영역별로 살펴보면 성과적 성격의 지표가 그나마 많이 개발된 영역은 인권 분야라고 할 수 있고, 나머지 영역에서는 2~4개 정도의 지표만이 성과적 성격을 가진다고 할 수 있다. 사회적 가치 측정 지수를 개발하기 위해서는 성과적 성격의 지표가 필요하므로 이를 위한 지표를 각 영역별로 새롭게 개발할 필요가 있다. 일자리나 경제 영역 그리고 환경 영역의 지표들은 산출 성격의 지표들이 주로 개발되어 있으나 복지, 교육, 안전 분야와 같이 그 성과를 측정하기 어려운 성격인 경우에는 투입적 성격의 지표들이 많다. 각 영역의 사회적 가치를 고루 측정하기 위해서는 현재 개발된 지표들을 고려하여 적절한 가중치를 부여하는 방안도 함께 고려할 필요가 있을 것이다.

표 4-3 사회적 가치 지표 기존 논의 지표

연번	영역	세부영역	지표명	지표성격				기존지표 자료출처
				거시 /미시	정량/정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
1	경제활성화	상생경제	전통시장 총구매액 중 상품권 구매율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
2	경제활성화	상생경제	사회적기업·사회적협동조합 제품우선구매	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
3	경제활성화	상생경제	중소기업 생산품 구매비율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
4	경제활성화	상생경제	여성·장애인 생산제품 구매 정도	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
5	경제활성화	상생경제	조달금액 중 현지 공급업체 조달금액	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
6	경제활성화	상생경제	전통시장 활성화 지원 우수사례(정성평가)	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가
7	경제활성화	상생경제	중소기업제품 우선구매 실적	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
8	경제활성화	상생경제	균형성장(여성, 장애인)을 위한 제품 구매율	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
9	경제활성화	상생경제	중증장애인 생산품 우선구매율	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
10	경제활성화	상생경제	SW 발주관련법제도 준수 수준	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가
11	경제활성화	상생경제	지역의 지식재산 역량 강화 우수사례(정성)	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
12	경제활성화	상생경제	중소기업 지원사업 관리 및 효율화 실적	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가
13	경제활성화	상생경제	하도급대금 등의 지급률	미시	정량	투입, 과정	기존	지방정부 합동평가
14	경제활성화	상생경제	특수거래분야(방문판매업, 할부거래법) 법집행 실적	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가
15	경제활성화	상생경제	지자체 R&D 관련 관리·운영 우수사례(정성평가)	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
16	경제활성화	상생경제	외국인 투자유치 실적 평가	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
17	경제활성화	상생경제	규제특례 활용실적 달성도 및 운영성과평가(부분평가)	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가
18	경제활성화	상생경제	지역 창조경제 추진기반 구축도	거시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가
19	주민참여	참여민주주의	정책소통 기획실적	거시	정성, 정량	성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
20	주민참여	참여민주주의	정책소통만족도	거시	정량	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
21	주민참여	참여민주주의	의사결정과정 시민참여 계획수립여부	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
22	주민참여	참여민주주의	시민참여 만족도 조사	거시	정량	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
23	주민참여	참여민주주의	지역혁신 기반조성을 위한 혁신관련 사업 참여 실적	거시	정성	산출	기존	지자체 혁신평가

연번	영역	세부영역	지표명	지표성격				기존지표 자료출처
				거시 /미시	정량/정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
24	주민참여	참여민주주의	지역사회혁신 활성화를 위한 재정지원 노력 및 성과	거시	정성	산출	기존	지자체 혁신평가
25	주민참여	참여민주주의	주민참여 확대를 통한 지역문제 해결 노력	거시	정성	성과	기존	지자체 혁신평가
26	주민참여	참여민주주의	심사·평가에 대한 주민참여 확대 성과	거시	정성	산출	기존	지자체 혁신평가
27	주민참여	참여민주주의	주민참여예산 운영성과	거시	정성	산출, 성과	기존	지자체 혁신평가
28	인권	기본권 일반	권고이행계획 화신정도	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
29	인권	기본권 일반	인권개선내용 우수성평가	거시	정성, 정량	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
30	인권	기본권 일반	인권교육 참여정도	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
31	인권	기본권 일반	기관 내 차별시정 조치 건수	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
32	인권	개인정보 자기결정권	개인정보보호 관리수준	거시	정성	성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통, 지방정부 합동평가
33	인권	정보접근권	정보화 추진 역량 수준	거시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가
34	인권	정보접근권	대국민 웹사이트의 정보접근 수준	거시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가
35	인권	정보접근권	전자정부 대민서비스 정보보호 수준 개선실적	거시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가
36	인권	정보접근권	정보공개 계획수립 여부	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
37	노동	노동자 보호	노동자 인권교육 실적	거시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
38	노동	노동자 보호	탄력근무 및 원격근무	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
39	노동	노동자 보호	재택스마트워킹 이용률	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
40	노동	노동자 보호	비정규직의 정규직 전환계획 및 이행도	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
41	노동	노동자 보호	비정규직 정규직 전환비율	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
42	노동	일자리	고용복지플러스센터 확산 및 운영활성화 우수사례 (정성평가)	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가
43	노동	일자리	일자리 질 개선 실적(역순위 평가)	거시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가
44	노동	일자리	육아휴직 인력대체 실적률	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
45	노동	일자리	전환형 시간선택제 일자리 실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
46	노동	일자리	전문직위 지정 및 전문관 선발 비율	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가

연번	영역	세부영역	지표명	지표성격				기존지표 자료출처
				거시 /미시	정량/정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
47	노동	일자리	지역 노사민정협력 활성화 체감도 조사	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
48	노동	일자리	일자리나누기실적	거시	정량	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
49	노동	일자리	일자리 전담조직 운영	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
50	노동	일자리	일자리관련 예산규모	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
51	노동	일자리	지역고용 일자리 창출 우수사례(정성평가)	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가
52	노동	일자리	공공취업지원기관의 취업자수 증감률	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
53	노동	일자리	관내에서 창출된 일자리 수	거시	정량	산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
54	노동	일자리	서비스 개시 이후 고용된 지역주민 수	미시	정량	산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
55	노동	일자리	최저생활임금을 지급하는 업체 수	거시	정량	산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
56	노동	일자리	직업훈련의 기회를 제공하는 업체 수	거시	정량	투입, 산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
57	노동	일자리	직업훈련의 기회를 제공받는 지역주민 수	거시	정량	투입, 산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
58	노동	일자리	제공되는 직업훈련 또는 직무체험의 기회 제공 횟수	거시	정량	투입, 산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
59	노동	일자리	직업자격 획득 관련 지원을 받는 지역주민의 수	거시	정량	투입, 산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
60	노동	일자리	인재개발훈련을 받는 종업원 수	거시	정량	투입, 산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
61	노동	일자리	지역주민/종업원이 받는 자격증 수	거시	정량	투입, 산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
62	보건건강		감염병 감시체계 운영 충실도	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가
63	보건건강		인구 천 명 당 의료기관병상수(시도/시/군/구)	미시	정량	투입	기존	통계청
64	보건건강		인구 천 명 당 의료기관 종사 의사수(시도/시/군/구)	미시	정량	투입	기존	통계청
65	보건건강		인구 십만 명 당 체육시설수(시도)	미시	정량	투입	기존	통계청
66	보건건강		인구 천 명 당 도시공원조성면적(시도)	미시	정량	투입	기존	통계청
67	보건건강		인구 십만 명 당 문화기반시설수(시도/시/군/구)	미시	정량	투입	기존	통계청
68	복지	실질적 평등	장애인공무원 임용실적	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
69	복지	실질적 평등	성별영향평가 실시율	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
70	복지	실질적 평등	공무원 성인지 역량교육 강화	미시	정성, 정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
71	복지	실질적 평등	각종 위원회 여성참여 비율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통

연번	영역	세부영역	지표명	지표성격				기존지표 자료출처
				거시 /미시	정량/정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
72	복지	실질적 평등	5급(상당) 이상 관리직 여성공무원 임용목표 달성도	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가
73	복지	실질적 평등	장애인공무원 임용 및 신규채용 실적	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
74	복지	실질적 평등	9급 일반직공무원 공채 저소득층(한부모가족 포함) 구분모집 채용목표 달성도	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가
75	복지	실질적 평등	경력단절여성 대상 취업지원 실적	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
76	복지	실질적 평등	장애인일자리 사업 추진 달성률	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가
77	복지	실질적 평등	성별영향분석평가 실시율	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가
78	복지	실질적 평등	성별영향분석평가 담당공무원 전문성 강화	미시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가
79	복지	실질적 평등	지방자치단체(시·도) 위원회의 위촉직 여성 참여율	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
80	복지	실질적 평등	여성폭력 피해자 지원 우수사례(정성)	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가
81	환경		전기차 의무구매 실적 달성도	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
82	환경		녹색제품 구매비율	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
83	환경		환경개선부담금 징수율	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
84	환경		기후변화 적응과 관련 광역지자체 노력 우수사례(정성)	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
85	환경		온실가스 감축목표 설정의 적극성 및 달성률	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
86	환경		지자체별 탄소중립프로그램 인증 실적	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
87	환경		주민 1인당 재활용품 분리수거	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
88	환경		환경오염물질 배출사업장 점검률	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
89	환경		사업장 환경법령 위반율	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
90	환경		지속가능한 산림자원육성 달성률	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
91	환경		임도시설 실적률	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
92	환경		산림휴양·복지 수혜인원 증감률(부분평가)	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
93	환경		도시녹화 성과율(역순위 평가)	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
94	환경		산불방지 성과율	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가

연번	영역	세부영역	지표명	지표성격				기존지표 자료출처
				거시 /미시	정량/정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
95	환경		산림병해충 방제 성과(시부: 부분평가, 도부: 공통평가)	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
96	환경		대기질 개선 추진성과 우수사례(정성)	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가
97	환경		대기질(PM-10) 개선 실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
98	환경		일반폐기물재활용률(시도/시/군/구)	미시	정량	산출	기존	통계청
99	환경		생태계 다양성 증진	거시	정량	산출, 성과	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
100	환경		녹색공간 확대	거시	정량	산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
101	환경		매립대상 폐기물 감소	거시	정량	투입, 산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
102	환경		재활용 확대	거시	정량	투입	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
103	환경		불필요한 포장 최소화	거시	정량	투입	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
104	환경		탄소배출 감소	거시	정량	투입, 산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
105	환경		환경관련 인증 확보	거시	정성	과정	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
106	안전		기관 전체예산 중 재난안전 관련 예산비율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
107	안전		안전진단 대상시설 중 진단시설비율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
108	안전		재난안전관련 정책수립계획의 적정성	거시	정성	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
109	안전		재난의료 대비 및 대응 우수사례(정성평가)	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가
110	안전		극한기온 건강피해 감시체계 운영실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
111	안전		재해구호기금 확보 및 사용실적	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가
112	안전		풍수해보험 가입실적 및 증가율	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가
113	안전		농업재해보험 가입률 및 증가율(시부: 부분평가, 도부: 공통평가)	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가
114	안전		민방위 중앙교육 이수율	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가
115	안전		공직자 안보교육 실적	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
116	안전		공공시설물 내진대책 추진실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
117	안전		지방자치단체 수행 사업(거리 청소, 생활폐기물 수집운반) 산업재해 감소 실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가

연번	영역	세부영역	지표명	지표성격				기존지표 자료출처
				거시 /미시	정량/정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
118	안전		전체 지방자치단체 발주공사 평균재해율 대비 해당 자치단체 발주공사 재해율 비율(역순위 평가)	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
119	안전		해양 및 연안 안전관리를 위한 시책 발굴 및 실행 우수사례(정성)	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가
120	안전		우기전 산사태 예방 대응 실적률(시부 : 공통평가, 도부 : 부분평가)	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
121	안전		재난대응 민관협력 활동	미시	정량	투입, 과정	기존	지방정부 합동평가
122	안전		국민안전처 을지연습 평가결과	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
123	안전		통합방위협의회 운영(개최율)	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
124	안전		비상대비 자원조사표 입력 정확도	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가
125	안전		안전신문고 활성화	미시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가
126	안전		안전관리계획 "재난대응업무별 상호협력계획" 실행력 제고 우수사례(정성평가)	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가
127	안전		재난재해관리기금현황(시도)	미시	정량	투입, 산출	기존	통계청
128	안전		119안전센터 1개센터당 담당주민수(시도)	미시	정량	투입, 산출	기존	통계청
129	안전		경찰공무원 1인당 담당주민수(시도)	미시	정량	투입, 산출	기존	통계청
130	안전		구조·구급대원 1인당 담당주민수(시도)	미시	정량	투입, 산출	기존	통계청
131	안전		소방공무원 1인당 담당주민수(시도)	미시	정량	투입, 산출	기존	통계청
132	안전		소방서 1개서당 담당주민수(시도)	미시	정량	투입, 산출	기존	통계청
133	안전		소방안전교육 이수율(시도)	미시	정량	과정	기존	통계청
134	안전		아동 십만 명당 안전사고사망률(시도)	미시	정량	산출	기존	통계청
135	안전		야간 보행에 대한 안전도(시도)	미시	정량	산출, 성과	기존	통계청
136	안전		자연재해위험 개선지구지정현황(시도)	미시	정량	투입	기존	통계청
137	안전		중요범죄발생 및 검거현황(시도)	미시	정량	투입, 산출	기존	통계청
138	안전		지역안전등급현황(시도/시/군/구)	미시	정량	산출	기존	통계청

연번	영역	세부영역	지표명	지표성격				기존지표 자료출처
				거시 /미시	정량/정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
139	안전		주민 만 명 당 화재발생건수(시도/시/군/구)	미시	정량	산출	기존	통계청
140	복지	복지 일반	대상자 대비 육아휴직 사용자 수	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
141	복지		대상자 대비 배우자 출산휴가 사용자 수	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
142	복지		임신·육아기근로시간단축 사용자수	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
143	복지		통합사례관리 실적	미시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가
144	복지		사회서비스 전자바우처비용 적기 미지급률(역순위 평가)	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
145	복지		신규수급자 발굴 및 지방생활보장위원회 활성화 실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
146	복지		의약품등(의약품, 한약재, 의약외품) 및 화장품 수거 검사실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
147	복지		어린이급식관리지원센터 지원 실적	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
148	복지		공공임대주택 공급 추진 추진 우수사례(정성평가)	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가
149	복지		아이돌봄 지원사업 예산 집행률	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
150	복지		지자체 보육시설 확충 및 가족친화직장문화조성 노력도(정성)	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
151	복지		무상보육 프로그램 우수사례(정성)	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가
152	복지		사회보장 예산규모	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
153	복지		생애주기별 사회보장 강화정도	거시	정성, 정량	성과	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
154	복지		의료접근성 및 의료비부담 완화 정도	거시	정성, 정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
155	복지		노인의 사회문화적 참여정도	거시	정성, 정량	성과	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
156	복지		최소주거기준 미달가구감소율	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
157	복지		청년 및 신혼부부 주택보급률	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
158	복지		국공립어린이집 확충계획 적정성	미시	정성	성과	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
159	복지	사회적 취약 계층	지자체 복지사각지대 발굴 및 확인조사 기간 내 처리율	미시	정량	산출	기존	지자체 합동평가

연번	영역	세부영역	지표명	지표성격				기존지표 자료출처
				거시 /미시	정량/정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
160	복지		신설변경사회보장제도(사업) 사전협의 및 협의이행 우수사례(정성)	미시	정성	산출	기존	지자체 합동평가
161	복지		복지사업 부적정수급 환수 노력 우수사례(정성)	미시	정성	산출	기존	지자체 합동평가
162	복지		맞춤형 복지팀 설치 등 수	미시	정량	투입, 산출	기존	지자체 합동평가
163	복지		읍면동 복지담당공무원 1인당 복지수급자수(역순위 평가)	미시	정량	투입, 산출	기존	지자체 합동평가
164	복지		공공임대주택 공급 추진 우수사례(정성평가)	미시	정성	산출	기존	지자체 합동평가
165	복지		빈집정비 실적	미시	정량	산출	기존	지자체 합동평가
166	복지		장애인연금 신규 수급자 발굴 실적	미시	정량	산출	기존	지자체 합동평가
167	복지		요보호아동 보호 내실화 정도	거시	정성,정량	산출, 성과	기존	지자체 합동평가
168	복지		지역문화 및 문화자원 우수사례(정성평가)	미시	정성	산출	기존	지자체 합동평가
169	복지		공공문화시설의 문화가 있는 날 참여율	미시	정량	투입	기존	지자체 합동평가
170	복지		문화누리카드 발급률 및 이용률	미시	정량	투입, 산출	기존	지자체 합동평가
171	복지		스포츠강좌이용권 집행률	미시	정량	투입, 과정	기존	지자체 합동평가
172	복지		직장운동경기부 활성화 우수사례(정성평가)	미시	정성	산출	기존	지자체 합동평가
173	복지		아이돌봄 지원사업 예산 집행률	미시	정량	투입, 과정	기존	지자체 합동평가
174	복지		지자체 보육시설 확충 및 가족친화직장문화조성 노력도(정성)	미시	정성	산출	기존	지자체 합동평가
175	복지		사회복지전담 공무원현황(시도)	미시	정량	투입	기존	통계청
176	복지		일반회계 중 사회복지예산 비중(시도/시/군/구)	미시	정량	투입	기존	통계청
177	복지		일반회계 중 일반공공행정예산 비중(시도/시/군/구)	미시	정량	투입	기존	통계청
178	교육		지방대학 및 지역균형인재 육성지원 우수사례(정성 평가) (부분평가)	미시	정성	산출	기존	지자체 합동평가
179	교육		부모교육 프로그램 우수사례(정성)	미시	정성	산출	기존	지자체 합동평가

연번	영역	세부영역	지표명	지표성격				기존지표 자료출처
				거시 /미시	정량/정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
180	교육		청소년유해환경 적발건수	미시	정량	산출	기존	지자체 합동평가
181	교육		아동청소년 성폭력예방교육 참여율	미시	정량	투입	기존	지자체 합동평가
182	교육		학교폭력 예방 및 근절 노력 우수사례(정성)	미시	정성	산출	기존	지자체 합동평가
183	교육		지역사회청소년통합지원체계(CYS-Net) 운영 활성화 노력도	미시	정량	투입, 산출	기존	지자체 합동평가
184	교육		학교 밖 청소년 지원 노력도(정량)	미시	정량	투입, 산출	기존	통계청
185	교육		유아 천 명 당 보육시설수	미시	정량	투입, 산출	기존	통계청
186	교육		교원1인당 학생수(시도/시/군/구)	미시	정량	투입, 산출	기존	통계청
187	교육		인구 천 명 당 사설학원수(시도/시/군/구)	미시	정량	투입, 산출	기존	통계청
188	교육		학급당 학생수(시도/시/군/구)	미시	정량	투입, 산출	기존	통계청
189	지방재정		재정자립도(시도/시/군/구)	미시	정량	산출	기존	통계청
190	지방재정		재정자주도(시도/시/군/구)	미시	정량	산출	기존	통계청
191	행정윤리		청렴도평가	미시	정성, 정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
192	행정윤리		징계실적	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
193	행정윤리		청렴도 조사결과	미시	정성	산출	기존	지자체 혁신평가

2. 사회적 가치 지표 구성

1) 1단계 : 사회적 가치 영역별 차별적 지표개발 전제의 설정

본 연구에서는 기존의 사회적 가치 영역 구분 체계를 지자체의 사회적 가치 활동 영역에 부합하도록 재구성하여 제시하고자 한다.

사회적 가치의 개념이 넓은 만큼 포괄하는 영역도 다양하며 지금까지는 4유형 15영역으로 구분하여 보는 시각이 가장 보편적이다. 그러나 이러한 구분이 지자체가 수행하는 사업에 의한 성과로 나타나기에 적합한지 즉, 지역 차원에도 그대로 적용될 수 있는지 검토할 필요가 있다.

지자체는 각종 공공서비스를 주민에게 전달하는 전달체계의 최첨단에 있으므로 현장성이 높고, 또한 시민 영역의 활동의 장이기 때문에 실질적인 거버넌스의 주체가 된다는 특징이 있다. 앞서 제3장의 3절을 통해 지방자치단체의 사회적 가치의 추진은 지방행정기능의 영역에 부합하여 특화할 필요가 있으므로 이러한 특화원칙을 사회적 가치 지표 선정에 전제로 설정하였다.

- ① 전략기획영역(투입, 과정, 내부관리 지표우선): 상생협력, 지역사회
- ② 자원관리 영역(투입, 과정, 내부관리 지표우선): 참여, 지역사회, 지역경제
- ③ 도시기반인프라 구축(산출, 성과지표우선: CSR, 인권, 안전)
- ④ 행정서비스 생산 및 전달(산출, 성과지표 우선, 건강복지, 노동, 일자리)

실제 행정기능 내부관리와 산출 및 성과를 통해 주민의 삶의 개선과 지속가능한 발전과 관련성을 갖기 위해선 우선시 되어야 하는 지표개발의 차별화 논리가 필수적이다.

2) 2단계 : 사회적 가치 신규 지표 개발

중앙정부 부처 및 소관기관, 광역 및 기초 지방자치단체는 모두 국가 기관으로서 국민의 기본권 보장 및 복지 개선 등 국민 생활의 개선을 추구하지만, 그 역할이나 기능은 각각 다르다. 특히, 광역자치단체와 기초자치단체는 지방자치기관으로서 공통점도 있지만, 기

능과 역할 상 차이점도 존재한다. 그러나 기존 사회적 가치 지표와 관련된 연구 및 사회적 가치 측정은 중앙정부의 부처 및 지방자치단체 중 광역지자체에 집중되어 있었으며, 시군구 단위 지방자치단체의 역할 및 기능상 차이점에는 상대적으로 관심이 적었다. 기초지방자치단체는 국민과 가장 가까운 거리에서 국민의 요구를 수렴하고, 국민의 수요에 맞게 다양한 공공재 및 서비스를 개발하여 제공할 수 있는 조직으로서 사회적 가치 창출에 기여하는 바가 큼에도 불구하고, 기초지방자치단체의 규모의 지역차가 크고, 기초지방자치단체마다 지역주민의 수요에 따라 수행하는 역할 및 사업의 내용에 차이가 크기 때문에 이를 포괄하는 사회적 가치 지표의 개발에는 어려움이 따른다. 그러나 기초지방자치단체가 사회적 가치 증진에 기여하는 역할을 잘 포착하고, 나아가 기초지방자치단체가 사회적 가치를 개선 및 고양시키도록 유도하는 사회적 가치 지표를 개발할 필요성은 점점 커지고 있다. 따라서 지방자치단체의 사회적 가치 측정을 위해서는 광역과 기초자치단체에 공통으로 적용되는 지표와 함께, 기초지방자치단체가 광역자치단체와 구별되어 강화해야 하는 사회적 가치(참여민주주의 지역공동체, 복지 등 관련 가치)를 구체화하여 지표에 반영되어야 할 필요가 있다.

이를 위해 첫째, 현재 사회적 가치 평가 지표 중 광역자치단체와 기초자치단체에 공통으로 적용될 수 있는 지표를 구분하고 둘째, 광역자치단체와 기초자치단체에 따라 다른 가치를 부여해야 하는 기존 지표가 있는지 평가해야 하며 셋째, 기초자치단체가 더 적극적으로 추구할 수 있으며, 추구해야 하는 사회적 가치를 구별하고 개발하여 해당 사회적 가치를 측정할 수 있는 지표를 개발해야 할 필요성이 있다.

또한 기존 사회적 가치 지표는 정부 측면의 성과만을 고려하고 있는데, 이는 각 지방자치단체가 처한 환경이나 수요가 다른 점을 고려하고 있지 않아서, 공정한 평가에 한계가 있다. 특히 기초지방자치단체의 경우 지역적인 차이 때문에, 규모 및 역할의 편차가 큰데, 이러한 환경적 차이를 나타낼 수 있는 수요 측면 지표의 필요성이 더 크다. 예를 들어, 지방정부 합동평가 항목 중 “장애인 연금 신규 수급자 발급 실적”의 경우, 장애인 인구가 많은 지자체는 장애인 인구가 적은 지자체에 비해 상대적으로 쉽게 성과를 낼 수 있는데, 지자체의 등록장애인 수를 고려하여 장애인 연금 신규 수급자 발급 실적을 비교할 때야 비로소 다른 지자체와 엄격한 성과 비교가 가능하기 때문이다. 따라서, 지자체 간 성과의

비교를 위해 정책 수요 및 환경을 반영하는 수요지표의 개발 및 추가가 필요하다.

한편, 기존 사회적 가치 관련 지표를 평가하여 분야별로 사회적 가치 지표의 수와 적합성을 평가하고 비교하여, 사회적 가치를 대표할 수 있는 지표가 부족한 분야의 지표는 더 개발하고, 사회적 가치 지표가 상대적으로 과대 대표되는 분야의 지표는 정리하고 다음으로, 빠르게 변하는 사회 환경에 맞추어 기존 사회적 가치 평가지표의 가중치를 조정하거나, 기존 지표를 삭제 또는 새로운 지표로 대체할 필요가 있는지 확인해야 한다. 예를 들어, 지방자치단체의 평균 정책 목표 달성율을 고려하여, 목표 달성이 부진한 정책과 관련된 지표는 평가 가중치를 높이고, 목표 달성율이 높은 지표의 가중치는 낮추거나, 시급하게 개선이 필요한 정책과 관련된 지표의 가중치를 조정하는 등의 방법으로 지방자치단체가 사회적 가치를 재고하도록 정책적으로 유도할 수 있다.

표 4-4 사회적 가치 지표 기존지표와 신규지표 Pool

유형	지표명	지표성격				신규지표 자료출처
		거시 /미시	정량/ 정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
인권	인권위 권고 이행계획 화신 정도	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	인권개선 내용 우수성 평가	거시	정성, 정량	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	인권교육 참여도	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	기관 내 차별시정 조치 건수	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	개인정보보호 관리수준	거시	정성	성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통, 지방정부 합동평가
	직장 내 갑질 신고건수/감소율	미시	정량	산출	신규	
	장애인 인권 향상 우수사례	미시	정성	산출	신규	
	자살예방 우수사례	미시	정성	산출	신규	
	생명존중 문화 조성	거시	정성, 정량	성과	신규	
	인권조례 운영 여부	미시	정량	과정	신규	

유형	지표명	지표성격				신규지표 자료출처
		거시 /미시	정량/ 정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
안전	안전시설 만족도	미시	정량	산출, 성과	신규	국민생활안전 실태조사
	기후변화 불안도	미시	정량	산출, 성과	신규	국민생활안전 실태조사
	재난대응 민관협력 활동	미시	정량	투입, 과정	기존	지방정부 합동평가
	재난의료 대비 및 대응 우수사례	미시	정성	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가
	풍수해보험 가입실적 및 증가율	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가
	공직자 안보교육 실적	거시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
	전체 지방자치단체 발주공사 평 균재해율 대비 해당 자치단체 발 주공사 재해율 비율	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가
	경찰공무원 1인당 주민수	미시	정량	투입, 산출	신규	통계청
	소방공무원 1인당 주민수	미시	정량	투입, 산출	신규	통계청
	중요 범죄 발생건수	미시	정량	투입, 산출	신규	통계청
	야간 보행 시 안전함	미시	정량	산출, 성과	신규	국민생활안전실태조사
	자살고위험군 등록관리 현황	미시	정성, 정량	투입, 산출	신규	지방정부 합동평가
	마약 및 에이즈 환자 관리	미시	정성, 정량	투입, 산출	신규	
	건강 복지	대상자 대비 육아휴직 사용자 비율	미시	정성	투입	기존
대상자 대비 배우자 출산휴가 사용자 비율		미시	정성	투입	기존	중앙정부 정부업무평가
남성이 육아휴직 사용한 건수		미시	정성	투입	신규	
임산·육아기 근로시간단축 사용자 수		미시	정성	투입	기존	중앙정부 정부업무평가
감염병 감시체계 운영 충실도		거시	정성, 정량	과정, 산출, 성과	기존	지방정부 합동평가
보건소·보건지소 이용자 수		미시	정량	산출	신규	
지자체 운영 의료 및 보건 기관 이용 만족도		미시	정량	산출	신규	
인구 십만 명당 체육시설 수		미시	정량	투입	신규	통계청
입구 천 명당 도시공원 조성면적		미시	정량	투입	신규	통계청
입구 십만 명당 문화기반시설 수		미시	정량	투입	신규	통계청
주관적 건강상태 인지도		미시	정량	산출	신규	사회조사
의료서비스 접근성		미시	정성, 정량	투입, 산출	신규	사회조사
자가비율		미시	정량	산출	신규	주거실태조사
아파트 실거래 지수		미시	정량	산출	신규	주거실태조사/인구총 조사

유형	지표명	지표성격				신규지표 자료출처
		거시 /미시	정량/ 정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
	전체 예산 중 사회복지예산 비중	미시	정량	투입, 과정, 산출	신규	
	찾아가는 보건복지서비스 기본 계획 수립 및 추진실적	거시	정성, 정량	투입, 과정, 산출	신규	
	주민 주도 마을복지계획 수립· 수행 추진실적	거시	정성, 정량	투입, 과정, 산출	신규	
노동	장애인 공무원 임용실적	미시	정량	투입, 산출	기존	중앙정부 정부업무평가
	노조 가입 현황	미시	정량	투입, 산출	기존	중앙정부 정부업무평가
	건전한 노사관계 구축	거시	정성	성과	기존	중앙정부 정부업무평가
	연가 사용 활성화 추진실적	거시	정성, 정량	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가
	연가 사용률	미시	정량	투입, 산출	신규	
	직업훈련의 기회를 제공받는 지 역주민 수	미시	정량	산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
	최저임금을 받는 지역주민 수	미시	정량	산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷
	경력단절여성 대상 취업지원 실적	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
	단체교섭 대상직원 비율	미시	정량	투입, 산출	신규	
	고용노동청 진정 신청건수	미시	정량	산출	신규	
	임금체불 건수	미시	정량	산출	신규	
	공무원 노조가입률	미시	정량	투입	신규	
	비일반직 노조가입률	미시	정량	투입	신규	
산업재해발생률	미시	정량	산출	신규		
일 자 리	일자리 나누기	거시	정량	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	일자리 전담조직 운영	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	유연근무 현황(탄력·원격근무 등)	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	재택근무 현황	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	비정규직의 정규직 전환 노력	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	비정규직의 정규직 전환 비율	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통

유형	지표명	지표성격				신규지표 자료출처	
		거시 /미시	정량/ 정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규		
	일자리 관련 예산규모	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 특정	
	지역고용 일자리 창출 우수사례	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가	
	공공취업지원기관의 취업자수 증감률	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	
	일자리 질 개선 실적	거시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가	
	실업률	거시	정량	산출	신규	통계청	
사 회 적 약 자 지 원	장애인 연금 신규 수급자 발굴 실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	
	요보호아동 보호 내실화 정도	거시	정성, 정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가	
	사회서비스 전자 바우처 비용 적기 미지급율(역순위 평가)	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	
	문화누리카드 발급률 및 이용률	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가	
	청소년 유해환경 적발건수	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	
	학교폭력 예방 및 근절 노력 우수 사례	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가	
	아동, 청소년 성폭력 예방교육 참 여율	미시	정량	투입, 산출	신규		
	장애인 이동 서비스 이용 만족도	미시	정량	과정, 산출	신규		
	장애인 시설 이용 만족도	미시	정량	과정, 산출	신규		
	여성폭력 피해자 지원 우수사례	미시	정성	과정, 산출	신규		
	지방자치단체 위원회 여성 참여율	미시	정량	투입	신규		
	스쿨존 교통사고 발생건수	미시	정량	산출	신규		
	아동학대 피해 경험률	미시	정량	산출	신규		
	공공임대주택 공급 추진	미시	정성, 정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가	
	사회취약계층 발굴 및 사례관리 실적	미시	정성	과정, 산출	신규		
	상 생 협 력	중소기업 제품 우선구매 실적	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가
		여성·장애인 생산제품 구매율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가
		중증장애인 생산품 우선구매율	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가
		하도급대금 등의 지급율	미시	정량	투입, 과정	기존	지방정부 합동평가
중소기업 지원사업 관리 및 효율 화 실적		미시	정성, 정량	과정	기존	지방정부 합동평가	

유형	지표명	지표성격				신규지표 자료출처
		거시 /미시	정량/ 정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
	부처 간 협력 및 민간협력 성과	거시	정성, 정량	과정, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가
	대학과 지자체 연계·협력 우수 사례	미시	정성	투입, 과정, 성과	기존	지방정부 합동평가
	지자체 간 협력	거시	정성	투입, 과정, 성과	신규	
	협업문화 조성	거시	정성	과정, 성과	기존	혁신평가
	골목상권 조성 사례	미시	정성	투입, 산출	기존	행정안전부 사회적 가치 우수사례
	대기업 보유 기술 및 비법 중소기업 및 스타트업 공유·개방·지원	미시	정성, 정량	산출	기존	행정안전부 사회적 가치 우수사례
국민 생 태 체 계	주관적 행복감	미시	정량	산출	신규	국민 삶의 질
	전반적 삶의 만족도	미시	정량	산출	신규	국민 삶의 질
	긍정적인 정서	미시	정량	산출	신규	국민 삶의 질
	부정적인 정서	미시	정량	산출	신규	국민 삶의 질
	삶의 가치	미시	정량	산출	신규	국민 삶의 질
	사회적 관계망	미시	정량	산출	신규	사회조사
	지역사회 만족감	미시	정량	산출	신규	사회조사
	가족관계적응 빈도	미시	정량	산출	신규	사회조사
	지역사회 소속감	미시	정량	산출	신규	사회조사
	가족관계 만족도	미시	정량	산출	신규	사회조사
	마을기업 및 마을 공동체 예산 지원	미시	정량	투입, 과정	신규	
	주민자치회 사업예산	미시	정량	투입	신규	
지역 경제	복지 포인트 중 전통시장 상품권 구매율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	사회적 기업·사회적 협동조합 제품 우선구매	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	지역 창조경제 추진기반 구축도	거시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가
	지역고용 일자리 창출 우수사례	미시	정성	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가
	전통시장 활성화 우수사례	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가
	지방대학 및 지역균형인재 육성 지원 우수사례	미시	정성	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가

유형	지표명	지표성격				신규지표 자료출처	
		거시 /미시	정량/ 정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규		
	외국인 투자유치실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	
	지역 내 중소기업 지원	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가	
	자율적 규제완화를 통한 지역투자 우수사례	미시	정성	투입	기존	지방정부 합동평가	
	소상공인 지원정책 우수사례	미시	정성	투입	기존	지방정부 합동평가	
	지역자산화 지원사업 이차보전 지원 실적	미시	정량	투입, 산출	신규		
	사회적경제 지원조례에 근거한 예산 편성	미시	정량	투입	신규		
	책임 · 윤리	청렴도 조사	미시	정성, 정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
		징계 실적	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
		적극행정 우수사례	미시	정성	과정, 산출	신규	
		적극행정 면책제도 사용건수	미시	정량	산출	신규	
공정행정 추진성과		미시	정성, 정량	과정, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가	
갈등관리 노력 및 성과		거시	정성, 정량	투입, 과정, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가	
지방자치단체 산하기관의 책임 윤리 경영 우수사례		미시	정성	산출, 성과	신규		
ESG(환경, 사회, 지배구조)		거시	정성, 정량	산출, 성과	신규		
환경	지역사회 공헌 기업 우수사례	미시	정성	산출, 성과	신규		
	친환경 자동차 증가율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 지방정부 합동평가	
	녹색제품 구매율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 지방정부 합동평가	
	대기질 개선 추진성과 우수사례	미시	정성	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가	
	대기질 개선 실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	
	도시녹화 성과율	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가	
	주민 1인당 재활용품 분리수거	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	
	온실가스 감축목표 달성률	미시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가	
	기후변화 적응 우수사례	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가	
환경개선부담금 징수율	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가		

유형	지표명	지표성격				신규지표 자료출처
		거시 /미시	정량/ 정성	투입/과정 /산출/성과	기존 /신규	
	재생에너지 3020 및 수소경제 활성화 이행 추진	미시	정성, 정량	투입, 과정	기존	지방정부 합동평가
	재생에너지 생산 비율	미시	정량	산출	신규	
	태양광에너지 보급 비율	미시	정량	산출	신규	
	정책소통 기획 실적	미시	정량	투입, 과정	기존	중앙정부 정부업무평가
	정책소통효과(만족도 조사)	미시	정량	과정, 산출	기존	중앙정부 정부업무평가
	의사결정과정 시민참여 계획 수립여부	미시	정성	투입, 과정	기존	중앙정부 정부업무평가
	정보공개 계획 수립여부	미시	정성	투입, 과정	기존	중앙정부 정부업무평가
	주민참여예산 운영성과	미시	정성, 정량	투입, 과정, 산출	기존	혁신평가
	심사·평가에 대한 주민참여 확대 성과	미시	정성, 정량	과정, 산출	기존	혁신평가
참여	지역사회혁신 활성화를 위한 재정지원 노력 및 성과	미시	정성, 정량	투입, 과정, 산출	기존	혁신평가
	지역혁신 기반조성을 위한 혁신 관련 사업 참여실적	미시	정성, 정량	투입, 과정, 산출	기존	혁신평가
	대국민 웹사이트의 정보접근 수준	미시	정성, 정량	산출	기존	혁신평가
	공공 데이터 개방 성과	미시	정성, 정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가
	기관장의 국민소통 노력	미시	정성, 정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가
	데이터활용 역량강화 노력	미시	정성, 정량	투입	신규	
	주민참여 온라인 플랫폼 운영 여부	미시	정량	투입	신규	
	국민제안 정책 반영	미시	정성, 정량	과정	신규	
	위원회 개수 및 위원회별 연간 개최 횟수	미시	정량	과정	신규	

3) 3단계 : 최종 지표 확정

사회적 가치 신규 지표 후보군의 적합성과 측정가능성을 판단하기 위해 사회적 가치에 대한 연구 경험이 있는 전문가들을 대상으로 델파이 조사를 실시하였다. 조사 대상 전문가들은 행정학, 정책학 분야의 12명의 교수, 연구원, 박사로 구성되었다. 이들 전문가 그룹은 사회적 가치 영역별 지표가 해당 영역을 측정하는 데 있어 적합한지 평가하였고, 영역별 지표에 대한 의견을 제시하였다. 구체적으로, 지표의 적합도를 5점 척도(1매우 부적합,

2 = 부적합, 3 = 보통, 4 = 적합, 5 = 매우 적합)로 측정하였다. 또한, 각 지표의 적합도 평가 평균값이 '적합' 또는 '매우 적합'으로 나온 지표라도 일부 전문가의 의견이 부정적인 경우, 전문가 및 연구진 간 논의를 통해 해당 지표의 채택 여부를 결정하였다.

(1) 인권

인권 영역은 행복추구권, 평등권, 정보기본권, 직업의 자유, 주거생활의 보장 등 기본적인 인간의 존엄성 유지·보호를 반영하기 위해 '인권위 권고 이행계획 회신 정도', '인권개선 내용 우수성 평가', '기관 내 차별시정 조치 건수', '개인정보보호 관리 수준', '직장 내 갑질 신고건수/감소율', '장애인 인권 향상 우수사례', '생명존중 문화 조성', '인권조례 운영 여부' 등 8개 지표를 선정하였다. 인권 영역 8개 지표에 대한 설명 및 평가 방법은 <표 4-5>에 제시하였다. 개발된 지표 중 전문가 평가 및 의견을 바탕으로 '인권교육 참여도'는 제외되었다.

표 4-5 인권 영역 지표

	지표	지표 설명/평가 방법
인권	인권위 권고 이행계획 회신 정도	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 인권위 권고이행계획 의무기간 내 회신 여부 평가 방법 회신 의무기간 초과 시 1개월 당 감점
	인권개선 내용 우수성 평가	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 인권개선 내용의 우수성을 평가 및 인권개선 노력을 파악 평가 방법 권고를 받지 않은 지자체의 경우, 본 지표 비중 100%
	기관 내 차별시정 조치 건수	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 성별, 종교, 사회적 신분, 장애, 나이, 용모, 고용형태, 학력, 혼인여부, 임신·출산, 가족 상황, 사상·정치적 의견, 실효된 전과, 성적 취향, 병력 등에 의한 차별을 줄이고 있는지 파악 평가 방법 해당 기간 기관 내 차별시정 조치 건수를 정량으로 파악
	개인정보보호 관리 수준	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 공공기관의 개인정보 관리체계 및 침해 예방 및 대응 활동 등을 진단하여 개인정보의 안전한 처리와 관리수준 향상을 유도 평가 방법 공공기관 개인정보보호 관리수준진단 결과(100점 만점) × 4/10

	지표	지표 설명/평가 방법
인권	직장 내 갑질 신고건수/감소율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 「직장 내 괴롭힘 방지법」에 따라 직장 내 갑질을 예방하고 감소시키는지 판단 평가 방법 - 해당년도 직장 내 갑질 신고건수 - (전년도 직장 내 갑질 신고건수-해당년도 직장 내 갑질 신고건수) / 전년도 직장 내 갑질 신고건수 × 100
	장애인 인권 향상 우수사례	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 해당 지자체에서 장애인 인권을 향상하기 위한 노력을 판단 평가 방법 장애인 인권 향상 우수사례 선정
	생명존중 문화 조성	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 자살에 대한 지자체의 책무와 예방정책에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 소중한 생명을 보호하고 생명존중 문화를 조성하는지 판단 평가 방법 생명존중 문화 조성 정도를 정성적으로 평가
	인권조례 운영 여부	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 지자체에 인권조례 설치를 통해 인권 보장 및 증진에 노력을 기울이는지 판단 평가 방법 인권조례 운영 여부 및 인권보호 절차이행 여부

(2) 안전

안전 영역은 재난과 안전으로부터 국민을 보호하는지를 평가하고자 한다. 구체적으로, 시장의 논리만으로는 해결될 수 없는 국민의 안전을 지키고, 국민의 귀책과 상관없이 발생 할 수 있는 피해를 예방하고, 연령·계층·경제력·지역과 상관없이 동등한 안전권을 제공하는 것이다. 안전 영역을 측정 및 평가하기 위해 ‘안전시설 만족도’, ‘기후변화 불안도’, ‘재난대응 민관협력 활동’, ‘전체 지방자치단체 발주공사 평균재해율 대비 해당 지방자치단체 발주공사 재해율 비율’, ‘경찰공무원 1인당 주민수’, ‘소방공무원 1인당 주민수’, ‘중요범죄 발생건수’, ‘야간 보행 시 안전함’, ‘자살고위험 등록관리 현황’ 등 9개 세부지표가 선정되었다. 전문가 평가 및 의견을 바탕으로 ‘풍수해보험 가입실적 및 증가율’, ‘공직자 안보교육 실적’, ‘마약 및 에이즈 환자 관리’, ‘재난의료 대비 및 대응 우수사례’ 등 4개 지표는 제외되었다.

표 4-6 안전 영역 지표

영역	지표	지표 설명/평가 방법
안전	안전시설 만족도	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명: 주민들의 지자체 시설의 안전함에 대한 평가 평가 방법: 도내시설의 안전에 대해 만족하다고 느끼는 사람의 비율
	기후변화 불안도	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명: 주민들의 기후변화에 대한 불안 정도 평가 평가 방법: 기후변화 문제로 인한 피해에 대한 불안감을 가지고 있는 사람의 비율
	재난대응 민관협력 활동	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명: 재난 발생 시 지자체와 민간과의 협력을 평가 평가 방법: 재난 대응 민관협력 활동 정성적으로 평가 및 우수사례 선정
	전체 지방자치단체 발주공사 평균재해율 대비 해당 자치단체 발주공사 재해율 비율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명: 지자체 발주공사 평균재해율 평가를 통해 안전관리 수준을 제고 평가 방법: (해당 지자체 발주공사 재해율/전체 지자체 발주공사 재해율) × 100
	경찰공무원 1인당 주민수	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명: 경찰관 1인당 담당인구는 사회 안전 및 치안유지를 위한 기본 인프라의 구비정도를 측정할 수 있는 지표 평가 방법: (경찰공무원 수/주민 수) × 100
	소방공무원 1인당 주민수	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명: 소방공무원 대비 지자체 인구 수를 나눈 수를 의미하며, 담당 인구수가 적을수록 국민에 제공되는 소방안전 서비스가 강화됨을 의미함 평가 방법: (소방공무원 수/주민 수) × 100
	중요 범죄 발생건수	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명: 경찰청 및 일선관서에서 치안활동의 성과를 평가하고 앞으로의 치안 정책을 수립하는데 기초자료로 활용하여 좀더 수준 높은 치안서비스를 제공하기 위해 산출 평가 방법: 도내에서 발생한 중요 범죄 발생건수
	야간 보행 시 안전함	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명: 거주지역의 안전수준은 주변의 환경이 얼마나 안전한지에 대한 개인들의 주관적인 인식으로 평가 평가 방법: 밤에 혼자 걸을 때 안전하다고 느끼는지에 대해 '매우 안전' 또는 '비교적 안전'이라고 응답한 비율
	자살고위험군 등록관리 현황	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명: 지역주민의 우울증과 자살고위험군의 조기발견 및 개입을 통해 우울증의 만성화를 예방하고, 정신건강문제를 동반한 자살문제에 대해 효과적인 대응을 평가 평가 방법: 자살고위험군 등록관리자 수

(3) 건강복지

건강복지 영역은 국민의 건강한 생활을 보장하는지를 반영한다. 구체적으로, 국민이 건강한 생활이 가능하도록 적절한 의료 및 보건서비스를 제공하고, 질병, 장애, 빈곤, 사망, 출산, 실업 등 다양한 사회적 위험으로부터 기초생활을 유지하도록 하는 것이다. 건강복지 영역을 측정 및 평가하기 위해 ‘대상자 대비 육아휴직 사용자 비율’, ‘대상자 대비 배우자 출산휴가 사용자 비율’, ‘남성이 육아휴직 사용한 건수’, ‘임신·육아기 근로시간단축 사용자 수’, ‘지자체 운영 의료 및 보건기관 이용 만족도’, ‘주관적 건강상태 인지율’, ‘의료서비스 접근성’, ‘전체 예산 중 사회복지예산 비중’, ‘찾아가는 보건복지서비스 기본계획 수립 및 추진실적’, ‘주민 주도 마을복지계획 수립·수행 추진실적’ 등 10개 세부지표가 선정되었다. 전문가 평가 및 의견을 바탕으로 ‘감염병 감시체계 운영 충실도’, ‘인구 십만 명당 체육시설 수’, ‘인구 천 명당 도시공원 조성면적’, ‘인구 십만 명당 문화기반시설 수’, ‘자가비율’, ‘아파트 실거래 지수’ 등 6개 지표는 제외되었다.

표 4-7 건강복지 영역 지표

영역	지표	지표 설명/평가 방법
건강 복지	대상자 대비 육아휴직 사용자 비율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 출산 및 육아휴직 현황은 모성보호비용의 사회분담화로 사업주의 부담을 완화함으로써 출산으로 인한 이직을 방지하고, 여성근로자의 고용안정에 기여함으로써 국민경제 발전에 도모하고자 하는 모성보호 정책개발에 활용(통계청, 2021) 평가 방법 (육아휴직 사용자/육아휴직 대상자) × 100
	대상자 대비 배우자 출산휴가 사용자 비율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 배우자의 출산을 이유로 휴가를 사용하게 함으로써 육아친화적 사회 조성에 기여 평가 방법 (배우자 출산휴가 사용자/배우자 출산휴가 대상자) × 100
	남성이 육아휴직 사용한 건수	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 남성이 육아에 적극적인 참여를 통해 저출산 기조 해결에 기여 평가 방법 해당년도 남성 육아휴직 사용한 건수

영역	지표	지표 설명/평가 방법
	임신·육아기 근로시간단축 사용자 수	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 임신·육아기 근로시간단축 제도를 통해 임신/육아기 근로자들의 선택의 폭을 확대 평가 방법 해당년도 임신·육아기 근로시간단축 사용자 수
	지자체 운영 의료 및 보건 기관 이용 만족도	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 지자체 운영 의료 및 보건 기관을 이용한 사람을 대상으로 만족도 평가 평가 방법 지자체 운영 의료 및 보건 기관 이용 만족도 조사
	주관적 건강상태 인지율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 자신이 건강상태가 좋다고 생각하는 사람 비율 평가 방법 자신의 건강상태에 대해 '매우 좋다' 또는 '좋은 편이다'라고 응답한 사람들의 비율로 산출
	전체 예산 중 사회복지예산 비중	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 전체 예산 중 사회복지예산 비중 평가를 통해 해당 지자체의 복지에 대한 관심 평가 평가 방법 $(\text{사회복지예산} / \text{전체 예산}) \times 100$
	찾아가는 보건복지서비스 기본계획 수립 및 추진실적	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 사회복지공무원과 방문간호사가 도움이 필요한 이웃을 직접 찾아가서 복지상담, 방문건강관리 등 지역주민의 수요를 고려하여 보건·복지서비스를 제공하는 정도를 평가 평가 방법 찾아가는 보건복지서비스 기본계획 수립여부 및 추진실적(예산, 인원) 파악
	주민 주도 마을복지계획 수립·수행 추진실적	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 주민 주도 마을복지계획: 주민들이 읍면동 단위에서 이웃 돌봄, 주민복지학교 등 자체적으로 해결 가능한 지역사회 내 소규모 의제를 발굴하고, 민관 협력을 통해 해결 방안을 수립하는 정도를 평가 평가 방법 주민 주도 마을복지계획 수립 여부 및 추진실적(예산, 인원) 파악

(4) 노동

노동 영역에서는 근로권과 노동권을 반영하고자 한다. 구체적으로, 근로자의 고용 증진, 노동조건 향상, 고용 안정, 최저임금 향상, 노조조직, 단체협약과 관련되어 있다. 노동 영

역을 측정 및 평가하기 위해 '노동조합 조직률 현황', '연가 사용 활성화 추진실적', '연가 사용률', '최저임금을 받는 지역주민 수', '단체교섭 대상 비율', '고용노동청 진정 신청건수', '공무원 노조가입률', '비일반직 노조가입률', '산업재해발생률' 등 9개 지표가 선정되었다. 전문가 평가 및 의견을 바탕으로 '건전한 노사관계 구축', '직업훈련의 기회를 제공 받는 지역주민 수', '경력단절여성 대상 취업지원 실적'은 최종지표에서 제외되었다.

표 4-8 노동 영역 지표

영역	지표	지표 설명/평가 방법
노동	노동조합 조직률 현황	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 노조 조직현황(조직률, 노동조합수, 조합원수 등)에 대한 통계를 산출하여 향후 노조조직화 경향 등을 예측하고 각종 노동정책 수립 시 기초자료로 활용 평가 방법 노동조합 조직률 = (조합원수/조직대상 근로자) × 100
	연가 사용 활성화 추진실적	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 연가 사용의 촉진을 통해 노동자의 삶과 질 균형을 촉진하고자 함 평가 방법 ((전년도 연가 사용률-당해년도 연가 사용률) / 전년도 연가 사용률) × 100
	연가 사용률	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 연가 사용률 파악을 통해 적절한 휴식이 주어지는지 평가 평가 방법 부여된 연가 대비 사용한 연가일수
	최저임금을 받는 지역주민 수	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 최저임금을 받는 지역주민 수 파악을 통해 지자체 내 직업·직장·노동의 질 평가 평가 방법 최저임금을 받는 지역주민 수
	단체교섭 대상 비율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 노동조합에 관한 사항, 조합원의 보수·복지, 그 밖의 근무조건에 대해 단체교섭을 통해 노동권 향상을 평가 평가 방법 (단체교섭 대상자/전체 임금근로자) × 100
	고용노동청 진정 신청건수	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 임금체불, 임금미지급 등 진정을 통해 근로조건 평가 평가 방법 해당년도 고용노동청 진정 신청건수

영역	지표	지표 설명/평가 방법
	공무원 노조가입률	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 공무원의 근무조건 개선 등 최소한의 노동기본권 보장 평가 평가 방법 (노조가입자/전체 지자체 공무원) × 100
	비일반직 노조가입률	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 비일반직의 노조가입을 통해 노동기본권 보장 평가 평가 방법 (비일반직 노조가입자/전체 지자체 비일반직 공무원) × 100
	산업재해발생률	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 산업재해발생률 파악을 통해 노동 안정성 평가 평가 방법 해당년도 산업재해발생률

(5) 일자리

일자리 영역은 지방자치단체가 양질의 일자리 창출을 통해 사회적 가치를 실현할 수 있는지에 대한 것이다. 일자리 영역의 구체적인 내용으로는 공공부문 일자리 창출, 비정규직 근로자를 정규직으로 전환, 최저임금 인상 등이 있다. 일자리 영역을 측정 및 평가하기 위해 ‘일자리 나누기’, ‘비정규직의 정규직 전환 비율’, ‘일자리 관련 예산규모’, ‘공공취업 지원기관의 취업자수 증감률’, ‘일자리 질 개선 노력’, ‘실업률’ 등 6개 지표가 선정되었다. 전문가 평가 및 의견을 바탕으로 ‘유연근무 현황(탄력·원격근무 등)’은 노동 영역으로 이관되었고, ‘재택근무 현황’, ‘지역고용 일자리 창출 우수사례’, ‘비정규직의 정규직 전환 노력’은 제외되었다.

표 4-9 | 일자리 영역 지표

영역	지표	지표 설명/평가 방법
일 자 리	일자리 나누기	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 일자리 나누기를 통해 신규 일자리 창출 평가 방법 해당년도 일자리 나누기 실적
	비정규직의 정규직 전환 비율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 비정규직 노동자를 정규직으로 유도한 정도를 평가

영역	지표	지표 설명/평가 방법
		<ul style="list-style-type: none"> 평가 방법 (당해연도 정규직 전환자수/비정규직원수)*100
	일자리 관련 예산규모	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 일자리 관련 지자체의 노력 평가 평가 방법 당해연도 일자리 관련 예산액
	공공취업지원기관의 취업자 수 증감률	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 일자리 창출을 위한 지자체 공공기관의 노력을 평가 평가 방법 (전년도 공공취업지원기관 취업자수-당해연도 공공취업지원기관 취업자수) / 전년도 공공취업지원기관 취업자수) × 100
	일자리 질 개선 실적	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 일자리 질(고용형태, 임금, 노동시간 등) 개선 정도를 평가 평가 방법 장시간 근로개선, 일가정 양립지원, 직원 복지 개선, 고용평등 실현 등 정성평가
	실업률	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 경제활동인구 중에서 실업자가 차지하는 비율 평가 방법 당해연도 해당 지자체 실업률

(6) 사회적 약자 지원

사회적 약자 지원 영역은 노인, 청소년, 여성, 장애인 등 사회적 약자의 인간의 존엄성과 가치를 향상을 반영한다. 구체적으로, 사회적 약자에게 경제적·사회적 기회를 제공하고, 참여를 통해 사회 통합에 기여하고자 한다. 사회적 약자 지원 영역을 측정 및 평가하기 위해 '장애인 연금 신규 수급자 발굴 실적', '요보호아동 보호 내실화 정도', '학교폭력 예방 및 근절 노력 우수사례', '장애인 이동 서비스 이용 만족도', '장애인 시설 이용 만족도', '여성폭력 피해자 지원 우수사례', '스쿨존 교통사고 발생건수', '아동학대 피해 경험률', '공공임대주택 공급 추진', '사회취약계층 발굴 및 사례관리 실적' 등 10개 지표가 선정되었다. 전문가 평가 및 의견을 바탕으로 '사회서비스 전자 바우처 비용 적기 미지급율(역순위 평가)', '문화누리카드 발급률 및 이용률', '아동, 청소년 성폭력 예방교육 참여율', '지방자치단체 위원회 여성 참여율' 등 4개 지표는 최종지표에서 제외되었다.

표 4-10 사회적 약자 지원 영역 지표

영역	지표	지표 설명/평가 방법
사 회 적 약 자 지 원	장애인 연금 신규 수급자 발굴 실적	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 장애인연금 신규 수급자 발굴 실적 제고에 기여하여 미수급자의 권리구제 강화 및 실제 장애인연금 수급률 향상에 기여 평가 방법 해당년도 장애인 연금 신규 수급자 수
	요보호아동 보호 내실화 정도	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 보호대상아동의 개별 수요·수준에 맞는 자립지원계획의 수립·관리, 보호 종료 시 자립정착금 지원 등을 통하여 보호대상 아동의 안정적인 사회 정착을 도모함 평가 방법 요보호아동 자립지원율 디딤씨앗통장사업 내실화율(월평균 1만 원 이상 저축아동 비율 및 기초수급아동·가정위탁아동 가입률)
	학교폭력 예방 및 근절 노력 우수사례	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 학교폭력 예방 근절을 통해 사회적 약자인 아동 및 청소년을 보호 평가 방법 학교폭력 예방 및 근절 노력 우수사례
	장애인 이동 서비스 이용 만족도	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 장애인 이동 서비스를 통해 장애인의 자유로운 이동을 가능하게 함에 따라 장애인의 삶의 질 향상 평가 방법 장애인 이동 서비스 이용자 및 보호자 만족도 조사
	장애인 시설 이용 만족도	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 장애인 시설의 질 평가를 통해 추후 시설 개선 및 확충의 기초자료로 활용 평가 방법 장애인 시설 이용자 및 보호자 만족도 조사
	여성폭력 피해자 지원 우수사례	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 가정폭력 피해자 지원, 성폭력 피해자, 성매매 피해자 우수사례 공유 및 확산 평가 방법 지자체 여성폭력 피해자 지원 우수사례
	스쿨존 교통사고 발생건수	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 스쿨존 교통사고 발생건수 파악을 통해 어린이 보호 대책 수단 마련에 활용 평가 방법 지방자치단체 내 스쿨존 교통사고 발생건수

영역	지표	지표 설명/평가 방법
	아동학대 피해 경험률	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 아동학대 현황 조사를 통해 재발방지 노력을 실시함에 따라 아동의 인권 증진 평가 방법 (18세 미만 아동학대 사례건수 ÷ 추계인수) × 10만
	공공임대주택 공급 추진	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 공공임대주택 공급을 통해 경제적 약자 보호 평가 방법 해당연도 공공임대주택 공급건수
	사회취약계층 발굴 및 사례관리 실적	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 취약계층이 지역사회 안에서 함께 누리고 성장할 수 있는 기반 조성 평가 방법 사회취약계층 수급자 발굴 건수 및 지원금액

(7) 상생협력

상생협력 영역은 지방자치단체, 민간, 대학, 기업 간 협력을 통해 양극화를 해소하고 사회에 활력을 주고자 한다. 상생협력 영역을 측정 및 평가하기 위해 '중소기업 제품 우선구매 실적', '여성기업 생산제품 구매율', '중증장애인 생산품 우선구매율', '하도급대금 등의 지급율', '부처 간 협력 및 민간협력 성과', '대학과 지자체 연계·협력 우수사례', '골목상권 조성 사례', '대기업 보유 기술 및 비법 중소기업 및 스타트업 공유·개방·지원' 등 8개 지표가 선정되었다. 전문가 평가 및 의견을 바탕으로 '중소기업 지원사업 관리 및 효율화 실적', '지자체 간 협력' 등 2개 지표는 최종지표에서 제외되었다.

표 4-11 상생협력 영역 지표

영역	지표	지표 설명/평가 방법
상생협력	중소기업 제품 우선구매 실적	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 중소기업 제품 우선구매를 통해 중소기업 지원 및 사회적경제 육성 평가 방법 지자체 중소기업제품 구매율 및 구매액

영역	지표	지표 설명/평가 방법
상생 협력	여성 생산제품 구매율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 공공기관이 여성기업 생산제품을 일정 비율 이상 구매를 통해 여성 기업의 판로 확대 평가 방법 여성·장애인 생산제품 구매율 및 구매액
	중증장애인 생산품 우선구매율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 경쟁고용이 어려운 중증장애인들을 고용하는 직업재활시설 등의 생산품에 대한 우선구매를 지원함으로써 중증장애인의 직업재활을 돕고 국민경제발전에 기여 평가 방법 중증장애인 생산품 구매율 및 구매액
	하도급대금 등의 지급율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 원사업자는 수급업자에게 부당한 하도급대금의 강요와 물품 등의 구매강제, 부당한 위탁의 취소, 부당반품 및 감액, 물품구매대금 등의 부당결제, 경제적 이익의 부당요구, 기술자료 제공 요구 등의 금지를 통해 하도급 계약의 공정화(「하도급거래 공정화에 관한 법률」) 평가 방법 (하도급대금 총 지급금액/하도급계약금액합계) × 100
	부처 간 협력 및 민간협력 성과	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 부처 간 협력 및 민간협력을 통해 행정의 효율성 강화 평가 방법 부처 간 협력 및 민간협력 건수
	대학과 지자체 연계·협력 우수사례	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 지방자치단체와 대학 간 협력을 통해 지방대학 활성화 및 경쟁력 강화 평가 방법 지방자치단체와 대학 간 연계 및 협력 우수사례
	골목상권 조성 사례	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 골목상권 조성을 통해 어려워진 지역 골목상권의 빠른 회복과 경쟁력 향상 평가 방법 골목상권 조성 우수사례
	대기업 보유 기술 및 비법 중소기업 및 스타트업 공유·개방·지원	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 대기업과 중소기업 및 스타트업이 상생하는 경제 실현 평가 방법 대기업 보유 기술 및 비법을 중소기업·스타트업에 공유·개방·지원한 건수

(8) 공동체 복원

공동체 복원 영역은 공동체 복원을 통해 지역사회를 활성화 할 수 있는지를 반영한다. 공동체 복원 영역을 측정 및 평가하기 위해 '사회적 관계망', '지역사회 만족감', '지역사회 소속감', '마을기업 및 마을 공동체 예산 지원', '주민자치회 사업예산', '봉사활동 참여자 비율' 등 6개 지표가 최종 선정되었다. '주관적 행복감', '전반적 삶의 만족도', '긍정적인 정서', '부정적인 정서', '삶의 가치', '가족관계 접촉 빈도' 등 6개 지표는 지방자치단체가 개입하기 힘들고, 다양한 요인들이 영향을 주는 지표라는 평가에 따라 최종지표에서 제외되었다.

표 4-12 | 공동체 복원 영역 지표

영역	지표	지표 설명/평가 방법
공동체 복원	사회적 관계망	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 사회적 관계망이란 각 개인이 사회적 정체성을 유지하고, 다양한 자원과 서비스를 주고받을 수 있는 사회적 관계의 범위를 의미 평가 방법 어려운 상황에서 기댈 수 있는 사람의 비율
	지역사회 만족감	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 지역사회에 대한 만족감은 공동체 복원을 위한 중요한 척도임 평가 방법 지역에서 만족감을 가진 사람의 비율
	지역사회 소속감	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 현재 거주지역에 대한 사람들의 소속감은 지역의 사회통합이 얼마나 잘 이루어지고 있는지 측정하는데 있어 중요한 지표 평가 방법 지역에서 소속감을 가진 사람의 비율
	마을기업 및 마을 공동체 예산 지원	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 지역 주민이 각종 지역 자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역 문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립·운영하는 마을 단위의 기업 평가 방법 마을기업 및 마을 공동체 지원액

영역	지표	지표 설명/평가 방법
	주민자치회 사업예산	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 주민자치회는 풀뿌리자치 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 등에 설치되는 주민 의사결정기구로, 동네 생활문제 해결을 위한 자치계획을 수립하고 최고의결기구인 주민총회를 거쳐 의제를 실행하는 기구 평가 방법 (주민자치회 사업예산/전체 예산) × 100
	봉사활동 참여자 비율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 1년간 봉사활동을 1회 이상 참여한 성인 인구수(20세 이상) 평가 방법 총 성인 인구수 대비 1365자원봉사포털에 등록하여 1회 이상 봉사 활동에 참여한 성인 자원봉사자 인원 비율

(9) 지역경제

지역경제 영역은 지역경제 육성을 통해 균형발전을 실현할 수 있는지를 반영한다. 구체적으로, 지방의 경제활동 활성화, 지역의 경제 활성화를 통한 이익의 지역 재투자, 자치분권 및 균형발전 추진 등이 있다. 지역경제 영역을 측정 및 평가하기 위해 '복지 포인트 중 전통시장 상품권 구매율', '지역 내 사회적 기업·사회적 협동조합 제품 우선구매', '지방대학 및 지역균형인재 육성지원 우수사례', '지역 내 중소기업 지원', '소상공인 지원정책 우수사례', '지역자산화 지원사업 이차보전 지원 실적', '사회적경제 지원 조례에 근거한 예산 편성' 등 7개 지표가 선정되었다. '지역 창조경제 추진기반 구축도', '지역고용 일자리 창출 우수사례', '외국인 투자유치실적', '자율적 규제완화를 통한 지역투자 우수사례', '지역물가 안정관리 실적'은 최종지표에서 제외되었다.

표 4-13 지역경제 영역 지표

영역	지표	지표 설명/평가 방법
지역경제	복지 포인트 중 전통시장 상품권 구매율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 복지 포인트로 전통시장 상품권 구매를 통해 지역 전통시장 회복 및 활성화에 기여 평가 방법 (전통시장 상품권 구매금액/총 복지포인트 금액) × 100

영역	지표	지표 설명/평가 방법
	지역 내 사회적 기업·사회적 협동조합 제품 우선구매	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 공공기관이 지역 내 사회적기업과 사회적협동조합이 생산하는 재화·서비스 등의 물품을 일정 비율 이상 의무적으로 구매를 통해 지역경제 활성화 및 사회적 기업의 자생력 증대 평가 방법 지역 내 사회적 기업·사회적 협동조합 제품 우선구매건수 및 구매액
	지방대학 및 지역균형인재 육성지원 우수사례	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 지방대학 및 지역인재 육성을 통해 침체된 지역경제 활성화에 이바지 평가 방법 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 우수사례
	지역 내 중소기업 지원	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 지역 내 중소기업 지원을 통해 지역산업 혁신 지원과 지역산업 협업 체계 구축 평가 방법 지역 내 중소기업 지원액 및 건수
	소상공인 지원정책 우수사례	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 지역 내 소상공인 지원정책을 통해 지역경제 활성화 평가 방법 소상공인 지원정책 우수사례
	지역자산화 지원사업 이차보전 지원 실적	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 지역주민 등으로 이루어진 공동체가 건물이나 토지 등 경제적 가치가 있는 자산을 공동으로 소유·운영하며 수익을 창출하여 지역사회에 기여하는 사업 평가 방법 지역자산화 지원사업 이차보전 지원건수 및 지원액
	사회적경제 지원조례에 근거한 예산 편성	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 삶의 질 증진, 빈곤, 소외극복 등 공공의 이익이라는 사회적 가치 실현을 위해 협력과 호혜를 바탕으로 사회적경제조직의 생산, 분배, 교환, 소비가 이루어지는 경제시스템 평가 방법 사회적경제 지원조례에 근거한 예산액

(10) 책임·윤리

책임·윤리 영역은 지방자치단체가 사회적 존재로서 인권, 노동, 환경, 소비자를 보호하고, 지역사회 발전에 공헌하기 위한 활동과 관련된 것이다. 책임·윤리 영역을 측정 및 평가하기 위해 ‘청렴도 조사’, ‘징계 실적’, ‘적극행정 우수사례’, ‘적극행정 면책제도 사용건수’, ‘공정행정 추진성과’, ‘지방자치단체 산하기관의 책임윤리 경영 우수사례’ 등 6개 지표

가 최종 선정되었다. '갈등관리 노력 및 성과'와 'ESG(환경, 사회, 지배구조)'는 최종지표에서 제외되었다.

표 4-14 | 책임·윤리 영역 지표

영역	지표	지표 설명/평가 방법
책임 · 윤리	청렴도 조사	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 청렴도 측정 하위기관을 부패방지 사책평가에 포함하여 청렴도 향상 노력 촉진·지원 평가 방법 해당연도 청렴도 측정 결과 홈페이지 공개 실적
	징계 실적	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 직무수행과 관련, 국민에 대한 책임 의무가 있으며 공정하게 직무를 수행해야 할 공직자로서의 의무 준수 여부 평가 방법 해당연도 공무원 징계 건수 및 징계자 수
	적극행정 우수사례	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 적극행정은 공무원의 창의성, 전문성, 적극성을 바탕으로 새로운 업무절차 및 방식을 도입하고, 불합리한 규정이나 관행을 개선하며, 국민의 이익을 극대화하기 위한 방식으로 업무를 처리하는 행위로서 행정의 효율성, 책임성을 강화시킴 평가 방법 적극행정 우수사례 선정
	적극행정 면책제도 사용건수	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 공직자 등이 공공의 이익을 위하여 성실하고 적극적으로 업무를 처리한 결과에 대하여 고의나 중대한 과실이 없을 때 책임을 면제·감경해주는 제도로서 적극적으로 일할 수 있는 공직문화 조성 평가 방법 해당연도 적극행정 면책제도 사용건수
	공정행정 추진성과	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 주민들의 눈높이에 맞게 주민이 신뢰할 수 있는 지자체의 공정행정 확립 추진 평가 방법 공정행정 추진성과 정성평가
	지방자치단체 산하기관의 책임윤리 경영 우수사례	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 책임윤리경영이란 지방자치단체 산하기관이 적극적이고 주체적인 자세로 기업윤리의 준수를 행동원칙으로 삼고, 기업의 경제적, 법적 책임수행은 물론 사회 통념적으로 기대되는 윤리적인 책임의 수행을 기업의 의무로 인정함에 따라 도민, 지자체로부터 지속적 신뢰와 자율성을 보장 받을 수 있음 평가 방법 지방자치단체 산하기관의 책임윤리 경영 우수사례 선정

(11) 환경

환경 영역은 쾌적한 생활환경을 조성하고, 지속가능한 사회환경 보전을 반영하고자 한다. 구체적으로, 미세먼지와 같은 환경오염을 감소시키고, 기후변화에 적응하기 위한 노력을 추구하고, 재생에너지 사용 확산하고, 환경을 개선시키는 활동이 포함된다. 환경 영역을 측정 및 평가하기 위해 ‘친환경 자동차 증가율’, ‘녹색제품 구매율’, ‘대기질 개선 실적’, ‘도시녹화 성과율’, ‘주민 1인당 재활용품 분리수거’, ‘기후변화 적응 우수사례’, ‘재생에너지 생산 비율’, ‘태양광에너지 보급 비율’ 등 8개 지표가 최종 선정되었다. ‘대기질 개선 추진성과 우수사례’와 ‘온실가스 감축목표 달성률’은 ‘대기질 개선 실적’과 중복된다는 평가에 의해 최종 지표에서 제외되었으며, ‘재생에너지 3020 및 수소경제 활성화 이행 추진’은 해당 지표가 다수의 지방자치단체에 해당하지 않아 제외되었다.

표 4-15 | 환경 영역 지표

영역	지표	지표 설명/평가 방법
환경	친환경 자동차 증가율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 친환경 자동차는 일반 내연기관 차량에 비해 에너지 소비 효율이 높고, 대기오염 물질과 온실가스 배출이 적어 환경 친화적임 평가 방법 전년 대비 친환경 자동차(전기차, 수소차 등) 등록 증가율
	녹색제품 구매율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」에 따라 공공기관은 녹색제품 구매의무를 이행해야 함 평가 방법 전년 대비 녹색제품 구매율 증가율
	대기질 개선 실적	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 대기질 개선을 통해 환경 및 주민들의 삶의 질 개선 평가 방법 대기질 검사(PM-10, PM-2.5, NO2, O3) 결과
	도시녹화 성과율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 도시녹화운동은 생활권 주변 사람과 숲이 공존하는 쾌적한 녹색 공간 조성을 목표로 도시숲 조성이 시민들에게 휴식공간을 제공하고 바람길을 만들어 기온을 낮추는 효과가 있음 평가 방법 도시녹화 성과율

영역	지표	지표 설명/평가 방법
	주민 1인당 재활용품 분리수거	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 대다수의 자원들이 단순 매립 및 소각처리 되고 있는 상황에서 재활용은 환경을 보호하기 중요한 수단 평가 방법 (재활용품 분리수거량/주민 수) × 100
	기후변화 적응 우수사례	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 기후변화 적응을 통한 안전사회 구축 및 녹색성장 지원 평가 방법 기후변화 적응 우수사례 선정
	재생에너지 생산 비율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 전체 에너지 생산량 중 재생에너지 생산 비율 평가 방법 (재생에너지 생산량/전체 에너지 생산량) × 100
	태양광에너지 보급 비율	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 전체 재생에너지 생산량 중 태양광에너지 생산 비율 평가 방법 (태양광에너지 생산량/전체 재생에너지 생산량) × 100

(12) 참여

참여 영역은 민주적 의사결정과 주민참여를 통해 국민 주권 및 기본권이 향상되는지는 평가하고자 한다. 구체적으로, 주민들의 공동체 의사결정 참여, 주민들에 대한 정보 공개, 주민들의 참여방식 확대, 주민들과의 소통 등이 포함된다. 참여 영역을 측정 및 평가하기 위해 '정책소통 기획 실적', '정책소통효과(만족도 조사)', '의사결정과정 시민 참여 계획 수립여부', '공공데이터 개방 성과', '데이터 활용역량 강화 노력', '주민참여 온라인 플랫폼 운영 여부', '국민제안 정책 반영' 등 7개 지표가 최종 선정되었다. '정보공개 계획 수립여부', '주민참여예산 운영성과', '심사·평가에 대한 주민참여 확대 성과', '지역사회혁신 활성화를 위한 재정지원 노력 및 성과', '지역혁신 기반조성을 위한 혁신 관련 사업 참여 실적', '대국민 웹사이트의 정보접근 수준' 등 6개 지표는 최종지표에서 제외되었다.

표 4-16 참여 영역 지표

영역	지표	지표 설명/평가 방법
참여	정책소통 기획 실적	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 정책 개발 및 서비스 개선 시, 국민의 의견을 어떻게 수렴하고 소통을 추진하였는지 과정에 대해 평가 평가 방법 기관이 국민의 의견 수렴 및 소통 등을 통해 정책을 개발하고 서비스를 개선한 사례 정성평가
	정책소통효과(만족도 조사)	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 지자체장의 정책소통 정도를 만족도 조사를 통해 평가 평가 방법 정책소통효과 만족도 조사 결과
	의사결정과정 시민참여 계획 수립여부	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 제도화된 국민참여 수단을 기관이 얼마나 잘 활용하였는지에 대해 평가 평가 방법 국민디자인단, 국민참여 정책토론회, 국민제안 정책 반영도, 국민생각함 활용도
	공공 데이터 개방 성과	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 기관이 보유한 업무용 시설·물품 중 국민 수요가 높은 자원을 국민에게 개방·공유하였는지 여부를 평가 평가 방법 - 전년대비 공동 데이터 개방건수 증가율 - 공공데이터 개방계획 이행률, 신규 데이터 개방 및 발굴노력, 공공데이터베이스의 메타데이터 등록 및 데이터 수요자 의견수렴 실적 등
	데이터활용역량강화 노력	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 기관 구성원의 데이터 활용역량을 진단하여 개선 계획을 수립하고, 데이터 교육 실시(참여) 등 데이터 활용역량을 강화하기 위한 노력과 실적 평가 방법 데이터 활용역량 강화 교육 실시횟수 및 참여자수
	주민참여 온라인 플랫폼 운영 여부	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 국민이 주인인 나라를 만들기 위해 주민의 삶을 결정하는 문제에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 플랫폼 평가 방법 주민참여 온라인 플랫폼 운영 여부
	국민제안 정책 반영	<ul style="list-style-type: none"> 지표설명 국민이 정부시책이나 행정제도 또는 행정운영의 개선을 목적으로 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 교육감에게 제출하는 창의적인 의견이나 고안 평가 방법 국민제안 정책 반영 횟수

4) 최종지표의 도출

최종적으로 도출된 지표는 <표 4-17>과 같다. 총 94개의 지표가 도출되었다. 구체적으로, 인권 영역 8개, 안전 영역 9개, 건강 영역 10개, 노동 영역 9개, 일자리 영역 6개, 사회적 약자 지원 10개, 상생협력 8개, 공동체 복원 6개, 지역경제 7개, 책임·윤리 6개, 환경 8개, 참여 7개로 나타났다. 94개 최종지표 중 절반에 가까운 47개 지표가 기존 지표(중앙정부평가, 지방자치단체 합동평가, 지방자치단체 혁신평가)에서 사용되지 않은, 신규 지표로 구성되었다.

최종지표는 지방자치단체의 정책 및 사업의 투입·과정·산출·성과에 해당하는 지표, 정량지표와 정성지표, 거시적 지표와 미시적 지표를 모두 고려하여 구성하였다. 최종지표의 구성은 다음과 같다. 첫째, 최종지표는 83개의 미시적 지표와 11개의 거시적 지표로 구성되었다. 둘째, 최종지표는 61개의 정량지표와 18개의 정성지표로 구성되었으며, 15개의 지표는 정량지표와 정성지표가 모두 포함되었다. 셋째, 지표가 정책 및 사업의 투입·과정·산출·성과와 관련하여 분석한 결과, 투입에 43개, 과정에 21개, 산출에 60개, 성과에 15개의 지표가 해당하는 것으로 나타났다. 산출과 투입에 해당하는 지표가 많은 것으로 나타났지만, 최종지표에 포함된 상당수의 지표는 투입·과정·산출·성과 중 어느 하나에 속하기보단 정책 및 사업의 여러 과정에 해당하는 것으로 나타났다.

최종지표는 지방자치단체 차원에서 사회적 가치를 반영할 수 있는 지표로 구성하였으며, 지방자치단체에서 최근 사회적 가치와 관련되어 실시하고 있는 정책 및 사업과 관련된 지표들(‘찾아가는 보건복지서비스 기본계획 수립 및 추진실적’, ‘주민 주도 마을복지계획 수립·수행 추진실적’, ‘사회취약계층 발굴 및 사례관리 실적’, ‘마을기업 및 마을 공동체 예산 지원’, ‘주민자치회 사업예산’, ‘지역자산화 지원사업 이차보전 지원 실적’, ‘사회적경제 지원조례에 근거한 예산 편성’, ‘주민참여 온라인 플랫폼 운영 여부’, ‘공공 데이터 개방 성과’, ‘국민제안 정책 반영’)을 포함하였다. 또한, 최종지표 도출 과정에서 평가상 일부 지방자치단체만이 혜택을 보거나 일부 지방자치단체는 해당사항이 적은 지표들은 해당하거나 중복되는 지표들을 제거하였다.

표 4-17 사회적 가치 최종지표의 성격

영역	행정기능	주안점	미시	거시	정량	정성	투입	과정	산출	성과	지표와 가능간 부합도
인권	도시기반 인프라 구축	산출, 성과	5	3	6	4	0	2	4	3	높음
안전	도시기반 인프라 구축	산출, 성과	9	0	9	1	6	1	8	3	높음
건강 복지	행정서비스 생산 및 전달	산출, 성과	7	2	5	6	7	3	5	0	낮음
노동	행정서비스 생산 및 전달	산출, 성과	9	1	10	1	5	0	8	1	높음
일자리	행정서비스 생산 및 전달	산출, 성과	3	3	6	0	2	0	4	2	높음
사회적 약자 지원	행정서비스 생산 및 전달	산출, 성과	9	1	7	5	1	4	10	1	높음
상생 협력	기획조정	투입, 과정	7	1	6	4	6	3	2	2	높음
공동체 복원	자원관리	투입, 과정	5	0	5	0	3	1	3	0	보통
지역 경제	자원관리	투입, 과정	7	0	5	2	6	1	2	0	높음
책임 ·윤리	기획조정	투입, 과정	7	0	4	5	0	2	6	3	낮음
환경	도시기반 인프라 구축	산출, 성과	8	0	7	1	3	0	6	0	높음
참여	자원관리	투입, 과정	7	0	6	4	4	4	2	0	높음
합계			83	11	76	33	43	21	60	15	

주: 대다수의 지표가 정량/정성, 투입/과정/산출/성과에 복합적으로 해당되기 때문에 표의 합은 각 영역의 지표의 개수보다 많으며 특히 부합도가 낮은 건강복지와 책임윤리의 경우, 지자체의 자율적 추진관리의 필요성이 높음

5) 지표의 확장성을 위한 추가검토

2021년 4월 31일, 산업통상자원부는 'K-ESG 지표 업계 간담회'를 통해 한국형 ESG 지표(K-ESG)의 초안을 제시하였다. 이러한 조치는 현재 국내·외를 망라하여 600여 개의

ESG 평가지표가 존재하고 있고, 평가기관도 난립하고 있는 상황이라 ESG 평가와 관련한 기업의 혼란을 줄이기 위한 것이다. 특히 해외 ESG 지표는 국내 기업의 환경, 특수성, 구조를 고려하지 않아 지표의 적용이 어렵다는 점도 산업통상자원부가 K-ESG 지표 개발을 착수한 배경이다.

K-ESG 지표의 초안은 국내·외 주요 지표 13개를 분석 후 추출한 핵심 문항을 중심으로 마련되었다. K-ESG는 환경(E), 사회(S), 지배구조(G), 정보공시, 4개 부문, 총 61개 문항으로 구성되었다(환경 14개 문항, 사회 22개 문항, 지배구조 20개 문항, 정보공시 5개 문항).

환경 부문에는 5개의 소주제(환경경영 정책, 환경경영 성과, 환경경영 검증, 법규 준수)로 구성되어 있으며, 세부 내용으로는 환경정책 및 조직, 기후변화 대응, 친환경 비즈니스, 폐기물 배출량·재활용률 등 환경경영 성과, 이해관계자 소통, 협력업체 환경경영 지원, 환경 법규 위반 등이 있다.

사회 부문에는 9개의 소주제(사회책임경영 정책, 임직원, 인적자원관리, 근로환경, 인권, 협력사, 지역사회, 정보보호, 법규준수)로 구성되어 있으며, 세부 내용으로는 사회책임경영 전략 및 목표, 임직원 다양성, 채용, 임직원 교육, 역량 개발, 사업장 안전관련 사항, 인권정책, 교육, 공급망, 동반성장 관련 성과, 지역사회 사회공헌 참여 및 활동, 개인정보 보호 현황, 사회 부문 법규 위반 등이 있다.

지배구조 부문은 6개의 소주제(이사회, 주주, 소유구조, 윤리경영 및 반부패, 감사, 법규 준수)로 구성되어 있으며, 세부내용으로는 이사회 다양성, 활동, 주주권리, 배당, 소유구조, 윤리경영 및 반부패, 준법 현황, 감사기구 관련, 지배구조 법규 위반 등이 있다.

정보공시 부문은 정보공시 1개의 소주제로 구성되어 있으며, 세부내용으로는 지속가능경영 정보공개 방식, 사업장 범위, 목표 등이 있다.

이러한 K-ESG 지표는 본 연구에서 제시한 사회적 가치 최종지표와 유사점이 있다. 먼저, 본 연구에서 환경 영역에서 제시한 ‘재생에너지 생산 비율’, ‘대기질 개선 실적’, ‘녹색 제품 구매율’ 지표는 K-ESG의 환경 부문의 환경경영 정책, 환경경영 성과 지표의 대표적인 문항 및 성격과 유사하다. 또한, 본 연구에서 제시한 ‘주민 1인당 재활용품 분리수거’는 환경경영 성과 부문에서 폐기물 재활용률, ‘기후변화 적응 우수사례’는 환경경영 정책 부문에서 기후변화 대응과 유사한 성격이라고 볼 수 있다.

본 연구에서 제시한 사회적 가치 최종지표는 K-ESG의 사회 부문과 유사성을 보인다. 인권 영역의 '개인정보보호 관리수준'은 K-ESG 사회 부문의 정보보호, '직장 내 갑질 신고 건수/감소율', '인권개선 내용 우수성 평가'는 K-ESG 사회 부문의 인권에 해당한다. 그밖에 '정규직 전환 비율', '노조 가입 현황', '산업재해 발생률', '고용노동청 진정 신청건수', '단체교섭 대상직원 비율', '단체교섭 대상직원 비율', '비일반직 노조가입률', '지역사회 공헌 기업 우수사례' 등 상당수의 지표가 K-ESG 사회 부문의 지표 및 문항에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

지배구조 부문을 보면, 본 연구의 '청렴도 조사', '징계 실적', '책임윤리 경영 우수사례' 등이 K-ESG 지배구조 부문에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 지방자치단체와 기업의 가치 및 목표가 다르므로 환경·사회 부문과 달리 지배구조 부문과 본 연구의 사회적 가치 지표와는 차이점이 존재한다고 볼 수 있다.

본 연구의 사회적 가치 지표의 참여 영역은 지방자치단체가 실시하고 있는 정책 및 사업에 대해 주민 및 공공에 공포하고, 소통하고자 한다는 차원에서 K-ESG의 정보공시 부문과 유사성을 볼 수 있다.

이 밖에 '하도급 대금 등의 지급율', '중증장애인 생산품 우선 구매율', '대기업 보유 기술 및 비법 중소기업 및 스타트업 공유·개방·지원', '여성·장애인 생산제품 구매율', '중소기업 제품 우선구매 실적', '대상자 대비 육아휴직 사용자 비율', '대상자 대비 배우자 출산휴가 사용자 비율', '남성이 육아휴직 사용한 건수', '임신·육아기 근로시간단축 사용자 수', '사회적 기업·사회적 협동조합 제품 우선구매', '친환경 자동차 증가율' 등은 기업의 환경 및 사회에 대한 책임과 깊이 연관된 지표라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 지표를 K-ESG에 포함하는 것을 고려할 필요가 있을 것이다.

종합해보았을 때, 지배구조를 제외하고 본 연구에서 제시한 상당수의 지표는 K-ESG의 지표와 유사성을 지니고 있다. 이러한 결과를 바탕으로 본 연구의 사회적 가치 지표의 일부 지표 및 문항을 역으로 공기업 ESG 평가에 적용하는 것을 검토할 필요가 있다고 판단된다. 일각에서는 K-ESG를 공기업 ESG 평가에 적용하려는 시도를 하고 있지만 일반 기업을 대상으로 개발한 K-ESG는 공기업의 환경 및 특수성과 맞지 않을 가능성이 있다. 따라서 본 연구의 지표와 K-ESG의 지표의 핵심 공통문항을 결합하여 공기업 ESG 평가지표를 구성하는 방안도 가능함을 제안한다.

표 4-18 사회적 가치 최종지표 요약

영역	지표	지표 설명/평가 방법
인권	8	인권위 권고 이행계획 회신 정도, 인권개선 내용 우수성 평가, 기관 내 차별시정 조치 건수, 개인정보보호 관리수준, 직장 내 갑질 신고건수/감소율, 장애인 인권 향상 우수사례, 생명존중 문화 조성, 인권조례 운영 여부
안전	9	안전시설 만족도, 기후변화 불안도, 재난대응 민관협력 활동, 전체 지방자치단체 발주공사 평균재해를 대비 해당 지방자치단체 발주공사 재해를 비율, 경찰공무원 1인당 주민수, 소방공무원 1인당 주민수, 중요범죄 발생건수, 야간 보행 시 안전함, 자살고위험군 등록관리 현황
건강 복지	10	대상자 대비 육아휴직 사용자 비율, 대상자 대비 배우자 출산휴가 사용자 비율, 남성이 육아휴직 사용한 건수, 임신·육아기 근로시간단축 사용자 수, 지자체 운영 의료 및 보건기관 이용 만족도, 주관적 건강상태 인지율, 의료서비스 접근성, 전체 예산 중 사회복지예산 비중, 찾아가는 보건복지서비스 기본계획 수립 및 추진실적, 주민 주도 마을복지계획 수립·수행 추진실적
노동	9	노동조합 조직률 현황, 연가 사용 활성화 추진실적, 연가 사용률, 최저임금을 받는 지역주민 수, 단절교섭 대상 비율, 고용노동청 진정 신청건수, 공무원 노조가입률, 비일반직 노조 가입률, 산업재해발생률
일자리	6	일자리 나누기, 비정규직의 정규직 전환 비율, 일자리 관련 예산규모, 공공취업지원기관의 취업자수 증감률, 일자리 질 개선 노력, 실업률
사회적 약자 지원	10	장애인 연금 신규 수급자 발굴 실적, 요보호아동 보호 내실화 정도, 학교폭력 예방 및 근절 노력 우수사례, 장애인 이동 서비스 이용 만족도, 장애인 시설 이용 만족도, 여성폭력 피해자 지원 우수사례, 스킵존 교통사고 발생건수, 아동학대 피해 경험률, 공공임대주택 공급 추진, 사회취약계층 발굴 및 사례관리 실적
상생 협력	8	중소기업 제품 우선구매 실적, 여성기업 생산제품 구매율, 중증장애인 생산품 우선구매율, 하도급대금 등의 지급율, 부처 간 협력 및 민간협력 성과, 대학과 지자체 연계·협력 우수사례, 골목상권 조성 사례, 대기업 보유 기술 및 비법 중소기업 및 스타트업 공유·개방·지원
공동체 복원	6	사회적 관계망, 지역사회 만족감, 지역사회 소속감, 마을기업 및 마을 공동체 예산 지원, 주민자치회 사업예산, 봉사활동 참여자 비율
지역 경제	7	복지 포인트 중 전통시장 상품권 구매율, 지역 내 사회적 기업·사회적 협동조합 제품 우선 구매, 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 우수사례, 지역 내 중소기업 지원, 소상공인 지원정책 우수사례, 지역자산화 지원사업 이차보전 지원 실적, 사회적경제 지원 조례에 근거한 예산 편성
책임·윤리	6	청렴도 조사, 징계 실적, 적극행정 우수사례, 적극행정 면책제도 사용건수, 공정행정 추진 성과, 지방자치단체 산하기관의 책임윤리 경영 우수사례
환경	8	친환경 자동차 증가율, 녹색제품 구매율, 대기질 개선 실적, 도시녹화 성과율, 주민 1인당 재활용품 분리수거, 기후변화 적응 우수사례, 재생에너지 생산 비율, 태양광에너지 보급 비율
참여	7	정책소통 기획 실적, 정책소통효과(만족도 조사), 의사결정과정 시민참여 계획 수립여부, 공공데이터 개방 성과, 데이터 활용역량 강화 노력, 주민참여 온라인 플랫폼 운영 여부, 국민제안 정책 반영

표 4-19 사회적 가치 최종지표

유형	지표명	지표 성격				지표 자료출처	채택 여부 판단
		거시/미시	정량/정성	투입/과정/산출/성과	기존/신규		
인권	인권위 권고 이행계획 회신 정도	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	채택
	인권개선 내용 우수성 평가	거시	정성, 정량	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	채택
	인권교육 참여도	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	
	기관 내 차별시정 조치 건수	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	채택
	개인정보보호 관리수준	거시	정성	성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통, 지방정부 합동평가	채택
	직장 내 갑질 신고건수/감소율	미시	정량	산출	신규	신규지표	채택
	장애인 인권 향상 우수사례	미시	정성	산출	신규	신규지표	채택
	자살예방 우수사례	미시	정성	산출	신규	신규지표	
	생명존중 문화 조성	거시	정성, 정량	성과	신규	신규지표	채택
	인권조례 운영 여부	미시	정량	과정	신규	신규지표	채택
안전	안전시설 만족도	미시	정량	산출, 성과	신규	국민생활안전 실태조사	채택
	기후변화 불안도	미시	정량	산출, 성과	신규	국민생활안전 실태조사	채택
	재난대응 민관협력 활동	미시	정량	투입, 과정	기존	지방정부 합동평가	채택
	재난의료 대비 및 대응 우수 사례	미시	정성	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가	
	풍수해보험 가입실적 및 증기율	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가	
	공직자 안보교육 실적	거시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	
	전체 지방자치단체 발주공사 평균재해율 대비 해당 자치단체 발주공사 재해율 비율	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가	채택
	경찰공무원 1인당 주민수	미시	정량	투입, 산출	신규	통계청	채택
	소방공무원 1인당 주민수	미시	정량	투입, 산출	신규	통계청	채택
	중요 범죄 발생건수	미시	정량	투입, 산출	신규	통계청	채택
	야간 보행 시 안전함	미시	정량	산출, 성과	신규	국민생활안전실태조사	채택
	자살고위험군 등록관리 현황	미시	정성, 정량	투입, 산출	신규	지방정부 합동평가	채택
	마약 및 에이즈 환자 관리	미시	정성, 정량	투입, 산출	신규	신규지표	

유형	지표명	지표 성격				지표 자료출처	채택 여부 판단
		거시/미시	정량/정성	투입/과정/산출/성과	기존/신규		
건강 복지	대상자 대비 육아휴직 사용자 비율	미시	정성	투입	기존	중앙정부 정부업무평가	채택
	대상자 대비 배우자 출산휴가 사용자 비율	미시	정성	투입	기존	중앙정부 정부업무평가	채택
	남성이 육아휴직 사용한 건수	미시	정성	투입	신규		채택
	임신·육아기 근로시간단축 사용자 수	미시	정성	투입	기존	중앙정부 정부업무평가	채택
	감염병 감시체계 운영 충실도	거시	정성, 정량	과정, 산출, 성과	기존	지방정부 합동평가	
	보건소·보건지소 이용자 수	미시	정량	산출	신규	신규지표	
	지자체 운영 의료 및 보건 기관 이용 만족도	미시	정량	산출	신규	신규지표	채택
	인구 십만 명당 체육시설 수	미시	정량	투입	신규	통계청	
	인구 천 명당 도시공원 조성 면적	미시	정량	투입	신규	통계청	
	인구 십만 명당 문화기반시설 수	미시	정량	투입	신규	통계청	
	주관청 건강상태 인지율	미시	정량	산출	신규	사회조사	채택
	의료서비스 접근성	미시	정성, 정량	투입, 산출	신규	사회조사	
	자기비율	미시	정량	산출	신규	주거실태조사	
	아파트 실거래 지수	미시	정량	산출	신규	주거실태조사/인구총조사	
	전체 예산 중 사회복지예산 비중	미시	정량	투입, 과정, 산출	신규	신규지표	채택
	찾아가는 보건복지서비스 기본계획 수립 및 추진실적	거시	정성, 정량	투입, 과정, 산출	신규	신규지표	채택
주민 주도 마을복지계획 수립·수행 추진실적	거시	정성, 정량	투입, 과정, 산출	신규	신규지표	채택	
노동	장애인 공무원 임용실적	미시	정량	투입, 산출	기존	중앙정부 정부업무평가	
	노조 가입 현황	미시	정량	투입, 산출	기존	중앙정부 정부업무평가	채택
	건전한 노사관계 구축	거시	정성	성과	기존	중앙정부 정부업무평가	
	연가 사용 활성화 추진실적	거시	정성, 정량	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가	채택
	연가 사용률	미시	정량	투입, 산출	신규	신규지표	채택
직업훈련의 기회를 제공받는 지역주민 수	미시	정량	산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷		

유형	지표명	지표 성격				지표 자료출처	채택 여부 판단
		거시/미시	정량/정성	투입/과정/산출/성과	기존/신규		
일 자리	최저임금을 받는 지역주민 수	미시	정량	산출	기존	영국 코벤트리 사회적 가치 툴킷	채택
	경력단절여성 대상 취업지원 실적	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가	
	단체교섭 대상직원 비율	미시	정량	투입, 산출	신규	신규지표	채택
	고용노동청 진정 신청건수	미시	정량	산출	신규	신규지표	채택
	임금체불 건수	미시	정량	산출	신규	신규지표	채택
	공무원 노조가입률	미시	정량	투입	신규	신규지표	채택
	비일반직 노조가입률	미시	정량	투입	신규	신규지표	채택
	산업재해발생률	미시	정량	산출	신규	신규지표	채택
	일자리 나누기	거시	정량	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	채택
	일자리 전담조직 운영	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	채택
	유연근무 현황(탄력·원격근무 등)	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	
	재택근무 현황	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	
	비정규직의 정규직 전환 노력	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	
	비정규직의 정규직 전환 비율	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	채택
일자리 관련 예산규모	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 특정	채택	
사 회 적 약 자 지원	지역고용 일자리 창출 우수 사례	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가	
	공공취업지원기관의 취업자 수 증감률	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	
	일자리 질 개선 실적	거시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가	채택
	실업률	거시	정량	산출	신규	통계청	채택
	장애인 연금 신규 수급자 발굴 실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	채택
	요보호아동 보호 내실화 정도	거시	정성, 정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가	채택
	사회서비스 전자 바꾸쳐 비용 적기 미지급율(역순위 평가)	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	
	문화누리카드 발급률 및 이용률	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가	
	청소년 유해환경 적발건수	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	
	학교폭력 예방 및 근절 노력 우수사례	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가	채택

유형	지표명	지표 성격				지표 자료출처	채택 여부 판단	
		거시/미시	정량/정성	투입/과정/산출/성과	기존/신규			
	아동, 청소년 성폭력 예방교육 참여율	미시	정량	투입, 산출	신규	신규지표		
	장애인 이동 서비스 이용 만족도	미시	정량	과정, 산출	신규	신규지표	채택	
	장애인 시설 이용 만족도	미시	정량	과정, 산출	신규	신규지표	채택	
	여성폭력 피해자 지원 우수 사례	미시	정성	과정, 산출	신규	신규지표	채택	
	지방자치단체 위원회 여성 참여율	미시	정량	투입	신규	신규지표		
	스쿨존 교통사고 발생건수	미시	정량	산출	신규	신규지표	채택	
	아동학대 피해 경험률	미시	정량	산출	신규	신규지표	채택	
	공공임대주택 공급 추진	미시	정성, 정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가	채택	
	사회취약계층 발굴 및 사례 관리 실적	미시	정성	과정, 산출	신규	신규지표	채택	
	상생 협력	중소기업 제품 우선구매 실적	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가	채택
		여성·장애인 생산제품 구매율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가	채택
		중증장애인 생산품 우선구매율	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가	채택
		하도급대금 등의 지급율	미시	정량	투입, 과정	기존	지방정부 합동평가	채택
중소기업 지원사업 관리 및 효율화 실적		미시	정성, 정량	과정	기존	지방정부 합동평가		
부처 간 협력 및 민간협력 성과		거시	정성, 정량	과정, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가	채택	
대학과 지자체 연계·협력 우수사례		미시	정성	투입, 과정, 성과	기존	지방정부 합동평가	채택	
지자체 간 협력		거시	정성	투입, 과정, 성과	신규	신규지표		
협업문화 조성		거시	정성	과정, 성과	기존	혁신평가		
골목상권 조성 사례		미시	정성	투입, 산출	기존	행정안전부 사회적 가치 우수사례	채택	
대기업 보유 기술 및 비법 중소기업 및 스타트업 공유·개발·지원	미시	정성, 정량	산출	기존	행정안전부 사회적 가치 우수사례	채택		

유형	지표명	지표 성격				지표 자료출처	채택 여부 판단
		거시/미시	정량/정성	투입/과정/산출/성과	기존/신규		
마을 공동체	주관적 행복감	미시	정량	산출	신규	국민 삶의 질	
	전반적 삶의 만족도	미시	정량	산출	신규	국민 삶의 질	
	긍정적인 정서	미시	정량	산출	신규	국민 삶의 질	
	부정적인 정서	미시	정량	산출	신규	국민 삶의 질	
	삶의 가치	미시	정량	산출	신규	국민 삶의 질	
	사회적 관계망	미시	정량	산출	신규	사회조사	
	지역사회 만족감	미시	정량	산출	신규	사회조사	채택
	가족관계접촉 빈도	미시	정량	산출	신규	사회조사	
	지역사회 소속감	미시	정량	산출	신규	사회조사	채택
	가족관계 만족도	미시	정량	산출	신규	사회조사	
	마을기업 및 마을 공동체 예산 지원	미시	정량	투입, 과정	신규	신규지표	채택
	주민자치회 사업예산	미시	정량	투입	신규	신규지표	채택
봉사활동 참여자 비율	미시	정량	투입, 산출	신규	신규지표	채택	
지역 경제	복지 포인트 중 전통시장 상품권 구매율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	채택
	사회적 기업·사회적 협동조합 제품 우선구매	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	채택
	지역 창조경제 추진기반 구축도	거시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가	
	지역고용 일자리 창출 우수사례	미시	정성	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가	
	전통시장 활성화 우수사례	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가	
	지방대학 및 지역균형인재 육성지원 우수사례	미시	정성	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가	채택
	외국인 투자유치실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	
	지역 내 중소기업 지원	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가	채택
	자율적 규제완화를 통한 지역투자 우수사례	미시	정성	투입	기존	지방정부 합동평가	
	소상공인 지원정책 우수사례	미시	정성	투입	기존	지방정부 합동평가	채택
	지역자산화 지원사업 이차보전 지원 실적	미시	정량	투입, 산출	신규	신규지표	채택
	사회적경제 지원조례에 근거한 예산 편성	미시	정량	투입	신규	신규지표	채택

유형	지표명	지표 성격				지표 자료출처	채택 여부 판단
		거시/미시	정량/정성	투입/과정/산출/성과	기존/신규		
책임 · 윤리	청렴도 조사	미시	정성, 정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	채택
	징계 실적	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	채택
	적극행정 우수사례	미시	정성	과정, 산출	신규	신규지표	채택
	적극행정 면책제도 사용건수	미시	정량	산출	신규	신규지표	채택
	공정행정 추진성과	미시	정성, 정량	과정, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가	채택
	갈등관리 노력 및 성과	거시	정성, 정량	투입, 과정, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가	
	지방자치단체 산하기관의 책임윤리 경영 우수사례	미시	정성	산출, 성과	신규	신규지표	채택
	ESG(환경, 사회, 지배구조)	거시	정성, 정량	산출, 성과	신규	신규지표	
환경	지역사회 공헌 기업 우수사례	미시	정성	산출, 성과	신규	신규지표	채택
	친환경 자동차 증가율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 지방정부 합동평가	채택
	녹색제품 구매율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 지방정부 합동평가	채택
	대기질 개선 추진성과 우수 사례	미시	정성	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가	
	대기질 개선 실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	채택
	도시녹화 성과율	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가	채택
	주민 1인당 재활용품 분리수거	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가	채택
	온실가스 감축목표 달성률	미시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가	
	기후변화 적응 우수사례	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가	채택
	환경개선부담금 징수율	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가	
	재생에너지 3020 및 수소경제 활성화 이행 추진	미시	정성, 정량	투입, 과정	기존	지방정부 합동평가	
	재생에너지 생산 비율	미시	정량	산출	신규	신규지표	채택
태양광에너지 보급 비율	미시	정량	산출	신규	신규지표	채택	
참여	정책소통 기획 실적	미시	정량	투입, 과정	기존	중앙정부 정부업무평가	채택
	정책소통효과(만족도 조사)	미시	정량	과정, 산출	기존	중앙정부 정부업무평가	채택
	의사결정과정 시민참여 계획 수립여부	미시	정성	투입, 과정	기존	중앙정부 정부업무평가	채택
	정보공개 계획 수립여부	미시	정성	투입, 과정	기존	중앙정부 정부업무평가	

유형	지표명	지표 성격				지표 자료출처	채택 여부 판단
		거시/미시	정량/정성	투입/과정/산출/성과	기존/신규		
	주민참여예산 운영성과	미시	정성, 정량	투입, 과정, 산출	기존	혁신평가	
	심사·평가에 대한 주민참여 확대 성과	미시	정성, 정량	과정, 산출	기존	혁신평가	
	지역사회혁신 활성화를 위한 재정지원 노력 및 성과	미시	정성, 정량	투입, 과정, 산출	기존	혁신평가	
	지역혁신 기반조성을 위한 혁신 관련 사업 참여실적	미시	정성, 정량	투입, 과정, 산출	기존	혁신평가	
	대국민 웹사이트의 정보접근 수준	미시	정성, 정량	산출	기존	혁신평가	
	공공 데이터 개방 성과	미시	정성, 정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가	채택
	기관장의 국민소통 노력	미시	정성, 정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가	
	데이터활용 역량강화 노력	미시	정성, 정량	투입	신규	신규지표	채택
	주민참여 온라인 플랫폼 운영 여부	미시	정량	투입	신규	신규지표	채택
	국민제안 정책 반영	미시	정성, 정량	과정	신규	신규지표	채택
	위원회 개수 및 위원회별 연간 개최 횟수	미시	정량	과정	신규	신규지표	

표 4-20 채택된 사회적 가치 최종지표 정리

유형	지표명	지표 성격				지표 자료출처
		거시/미시	정량/정성	투입/과정/산출/성과	기존/신규	
인권	인권위 권고 이행계획 회신 정도	미시	정량	과정	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	인권개선 내용 우수성 평가	거시	정성, 정량	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	기관 내 차별시정 조치 건수	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	개인정보보호 관리수준	거시	정성	성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통, 지방정부 합동평가
	직장 내 갑질 신고건수/감소율	미시	정량	산출	신규	신규지표
	장애인 인권 향상 우수사례	미시	정성	산출	신규	신규지표
	생명존중 문화 조성	거시	정성, 정량	성과	신규	신규지표
	인권조례 운영 여부	미시	정량	과정	신규	신규지표
안전	안전시설 만족도	미시	정량	산출, 성과	신규	국민생활안전 실태조사
	기후변화 불안도	미시	정량	산출, 성과	신규	국민생활안전 실태조사
	재난대응 민관협력 활동	미시	정량	투입, 과정	기존	지방정부 합동평가
	전체 지방자치단체 발주공사 평균재해율 대비 해당 자치단체 발주공사 재해율 비율	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가
	경찰공무원 1인당 주민수	미시	정량	투입, 산출	신규	통계청
	소방공무원 1인당 주민수	미시	정량	투입, 산출	신규	통계청
	중요 범죄 발생건수	미시	정량	투입, 산출	신규	통계청
	야간 보행 시 안전함	미시	정량	산출, 성과	신규	국민생활안전실태조사
	자살고위험군 등록관리 현황	미시	정성, 정량	투입, 산출	신규	지방정부 합동평가
	대상자 대비 육아휴직 사용자 비율	미시	정성	투입	기존	중앙정부 정부업무평가
건강 복지	대상자 대비 배우자 출산휴가 사용자 비율	미시	정성	투입	기존	중앙정부 정부업무평가
	남성이 육아휴직 사용한 건수	미시	정성	투입	신규	
	임신·육아기 근로시간단축 사용자 수	미시	정성	투입	기존	중앙정부 정부업무평가
	지자체 운영 의료 및 보건 기관 이용 만족도	미시	정량	산출	신규	신규지표
	주관적 건강상태 인지율	미시	정량	산출	신규	사회조사
	전체 예산 중 사회복지예산 비중	미시	정량	투입, 과정, 산출	신규	신규지표

유형	지표명	지표 성격				지표 자료출처
		거시/미시	정량/정성	투입/과정/산출/성과	기존/신규	
	찾아가는 보건복지서비스 기본계획 수립 및 추진실적	거시	정성, 정량	투입, 과정, 산출	신규	신규지표
	주민 주도 마을복지계획 수립·수행 추진실적	거시	정성, 정량	투입, 과정, 산출	신규	신규지표
노동	노조 가입 현황	미시	정량	투입, 산출	기존	중앙정부 정부업무평가
	연가 사용 활성화 추진실적	거시	정성, 정량	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가
	연가 사용률	미시	정량	투입, 산출	신규	신규지표
	최저임금을 받는 지역주민 수	미시	정량	산출	기존	영국 코네티티 사회적 가치 툴킷
	단체교섭 대상직원 비율	미시	정량	투입, 산출	신규	신규지표
	고용노동청 진정 신청건수	미시	정량	산출	신규	신규지표
	임금체불 건수	미시	정량	산출	신규	신규지표
	공무원 노조가입률	미시	정량	투입	신규	신규지표
	비일반직 노조가입률	미시	정량	투입	신규	신규지표
산업재해발생률	미시	정량	산출	신규	신규지표	
일자리	일자리 나누기	거시	정량	산출, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	일자리 전담조직 운영	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	비정규직의 정규직 전환 비율	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	일자리 관련 예산규모	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 특정
	일자리 질 개선 실적	거시	정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가
	실업률	거시	정량	산출	신규	통계청
사회적약자지원	장애인 연금 신규 수급자 발굴 실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
	요보호아동 보호 내실화 정도	거시	정성, 정량	산출, 성과	기존	지방정부 합동평가
	학교폭력 예방 및 근절 노력 우수사례	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가
	장애인 이동 서비스 이용 만족도	미시	정량	과정, 산출	신규	신규지표
	장애인 시설 이용 만족도	미시	정량	과정, 산출	신규	신규지표
	여성폭력 피해자 지원 우수사례	미시	정성	과정, 산출	신규	신규지표
	스쿨존 교통사고 발생건수	미시	정량	산출	신규	신규지표
	아동학대 피해 경험률	미시	정량	산출	신규	신규지표

유형	지표명	지표 성격				지표 자료출처	
		거시/미시	정량/정성	투입/과정/산출/성과	기존/신규		
	공공임대주택 공급 추진	미시	정성, 정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가	
	사회취약계층 발굴 및 사례 관리 실적	미시	정성	과정, 산출	신규	신규지표	
상생 협력	중소기업 제품 우선구매 실적	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가	
	여성·장애인 생산제품 구매율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가	
	중증장애인 생산품 우선구매율	미시	정량	투입	기존	지방정부 합동평가	
	하도급대금 등의 지급율	미시	정량	투입, 과정	기존	지방정부 합동평가	
	부처 간 협력 및 민간협력 성과	거시	정성, 정량	과정, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가	
	대학과 지자체 연계·협력 우수사례	미시	정성	투입, 과정, 성과	기존	지방정부 합동평가	
	골목상권 조성 사례	미시	정성	투입, 산출	기존	행정안전부 사회적 가치 우수사례	
	대기업 보유 기술 및 비법 중소기업 및 스타트업 공유·개발·지원	미시	정성, 정량	산출	기존	행정안전부 사회적 가치 우수사례	
	국민 복원	지역사회 만족감	미시	정량	산출	신규	사회조사
		지역사회 소속감	미시	정량	산출	신규	사회조사
마을기업 및 마을 공동체 예산 지원		미시	정량	투입, 과정	신규	신규지표	
주민자치회 사업예산		미시	정량	투입	신규	신규지표	
봉사활동 참여자 비율		미시	정량	투입, 산출	신규	신규지표	
지역 경제	복지 포인트 중 전통시장 상품권 구매율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	
	사회적 기업·사회적 협동조합 제품 우선구매	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 공통	
	지방대학 및 지역균형인재 육성지원 우수사례	미시	정성	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가	
	지역 내 중소기업 지원	미시	정량	과정	기존	지방정부 합동평가	
	소상공인 지원정책 우수사례	미시	정성	투입	기존	지방정부 합동평가	
	지역자산화 지원사업 이차보전 지원 실적	미시	정량	투입, 산출	신규	신규지표	
	사회적경제 지원조례에 근거한 예산 편성	미시	정량	투입	신규	신규지표	

유형	지표명	지표 성격				지표 자료출처
		거시/미시	정량/정성	투입/과정/산출/성과	기존/신규	
책임 · 윤리	청렴도 조사	미시	정성, 정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	징계 실적	미시	정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가 공통
	적극행정 우수사례	미시	정성	과정, 산출	신규	신규지표
	적극행정 면책제도 사용건수	미시	정량	산출	신규	신규지표
	공정행정 추진성과	미시	정성, 정량	과정, 성과	기존	중앙정부 정부업무평가
	지방자치단체 산하기관의 책임윤리 경영 우수사례	미시	정성	산출, 성과	신규	신규지표
	지역사회 공헌 기업 우수사례	미시	정성	산출, 성과	신규	신규지표
환경	친환경 자동차 증가율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 지방정부 합동평가
	녹색제품 구매율	미시	정량	투입	기존	중앙정부 정부업무평가 지방정부 합동평가
	대기질 개선 실적	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
	도시녹화 성과율	미시	정량	투입, 산출	기존	지방정부 합동평가
	주민 1인당 재활용품 분리수거	미시	정량	산출	기존	지방정부 합동평가
	기후변화 적응 우수사례	미시	정성	산출	기존	지방정부 합동평가
	재생에너지 생산 비율	미시	정량	산출	신규	신규지표
태양광에너지 보급 비율	미시	정량	산출	신규	신규지표	
참여	정책소통 기획 실적	미시	정량	투입, 과정	기존	중앙정부 정부업무평가
	정책소통효과(만족도 조사)	미시	정량	과정, 산출	기존	중앙정부 정부업무평가
	의사결정과정 시민참여 계획 수립여부	미시	정성	투입, 과정	기존	중앙정부 정부업무평가
	공공 데이터 개방 성과	미시	정성, 정량	산출	기존	중앙정부 정부업무평가
	데이터활용역량강화 노력	미시	정성, 정량	투입	신규	신규지표
	주민참여 온라인 플랫폼 운영 여부	미시	정량	투입	신규	신규지표
	국민제안 정책 반영	미시	정성, 정량	과정	신규	신규지표



제5장

개발지표의 이행력 확보방안

제1절 해외사례 국가 분석

제2절 사회적 가치기본법안의 관리체계 검토



**지방자치단체의
공적가치 실현방안 연구**

: 지방자치단체 사회적 가치의 측정지표 개발을 중심으로

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제5장

개발지표의 이행력 확보방안

본장에서는 개발될 지표의 이행력을 높이기 위해선 지표관리체계의 구축방안에 대한 정책적 제언도 필요하므로 본 5장을 통해 해외국가의 관리체계의 특징에 대한 분석을 실시하였다. 아울러 현행 사회적 가치기본법의 주요 관리체계의 내용을 분석하고, 제3장의 지역수요 분석을 통해 확인한 지원사항을 어떻게 접목시킬 수 있는지에 대한 논의를 검토하고자 한다.

제1절 해외사례 국가 분석

1. 정부주도형 국가 사례 : EU, 영국 등

한편 정부의 주도적 판단 하에 사회적 가치를 국가적 과제로 인식하고 발전시켜나가기 위한 노력을 한 국가들도 있다. 특히, 최초로 사회적 가치법을 제정한 영국과 사회책임조달에 대한 가이드를 명문화한 유럽연합이 이러한 경우에 해당한다.

1) 영국의 사회적 가치법

2009년 유럽의회 차원에서 사회적경제에 관한 결의가 제정됨에 따라 영국은 이를 반영하여 2012년 ‘공공서비스법(사회적 가치법)’을 제정하게 되었다. 해당 법안의 정식 명칭은 ‘An Act to require public authorities to have regard to economic, social and environmental well-being in connection with public services contracts; and for connected purposes’으로 행정기관의 조달에 있어 경제적, 사회적, 환경적 영향에 대한 고려를 요구하는 법안이다.

영국의 사회적 가치법은 공공서비스법에 있어 재정적 가치와 사회적 가치와의 균형을

모색하려는 최초의 입법적 시도라는 데에 의의를 가지며, 국가나 공공기관이 민간으로부터 조달을 함에 있어 기존의 사회책임조달에 대한 내용에 더해서 입찰 이전의 관련계획 수립단계부터 경제적, 사회적, 환경적 복지를 존중하고 적극적인 조달의 목적으로 삼도록 요구한다는 것이 특징이다.

이 법안이 적용되는 대상은 정부 부처, 지방자치단체, NHS(National Health Service)재단, 공공기관, 안전 서비스를 제공하는 기관(경찰, 소방) 등이며, 교통, 주서, 보건, 폐기물 수거 등의 공공서비스의 위탁 및 조달과 관련한 행위도 포함된다. 해당 법안에 따라 공공기관은 계약과정을 시행하기 전에 사회적, 환경적, 경제적 편익을 필수적으로 고려해야 하며, 사회적 가치와 관련된 내용들을 관계 기관과 반드시 상의해야 한다(국가공무원인재개발원, 2019: 92).

영국 코벤트리(Coventry)의 경우, 지난 2015년 사회적 가치법에 의거, 공공조달에 있어 사회적 가치를 고려하고 달성할 수 있도록 자체적인 사회적 가치 툴 키트(Tool-kit)을 제작하여 코벤트리 시의 조달 및 계약 시 고려되는—또는 기대하는 사회적 가치의 예시와 지표, 입찰단계 시 고려해야 할 질문 등을 제시하고 있다.

코벤트리 시 지속가능한 조달 태스크포스(the Sustainable Procurement Taskforce)는 사회적 가치법에 의거, 사회적 가치란 ‘조직이 조직에 필요한 재화, 서비스, 작업 또는 유틸리티에 대한 조직의 수요를 충족하는 과정에서 환경피해를 최소화 하면서 조직뿐만 아니라 사회와 경제의 전반적인 편익을 추구하는 과정’으로 정의하고 있다. 해당 조직은 조달 책임자와 전략지원책임자(공공보건 부문), 일자리창출 및 경제성장 담당자(경제 및 일자리 창출 전문가), 탄소배출감축관리자(환경부문), 그리고 조달 및 코벤트리 시 정책 연구기획 담당자들로 구성되어 코벤트리 시 관내 중소기업과 사회적경제조직에 대한 지원, 조달 과정 전반에서 사회적 가치의 적용과 측정, 구현, 모니터링에 대한 자문을 제공하고 있다. 툴킷에서 제시하는 전반적인 조달과정 별 사회적 가치가 고려되어야 하는 시점과 부분, 고려 방법은 다음 표와 같다.

표 5-1 코벤트리시 툴킷에 따른 조달과정에서 사회적 가치의 고려시점과 방법

구분	고려대상	고려 시점	고려 방법
조달기획	계약요건	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 가치 필요분석 - 방법 선택 - 이해관계자 자문 - 시장조사 - 사업성 검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 및 사회적경제조직을 포함하는 자문을 구하고자 하는 대상과 조달계약을 통해 달성하고자 하는 사회적 가치와 결과물에 대해 고려
조달기획 및 조달	조달 승인	<ul style="list-style-type: none"> - 계약금액에 따른 승인절차 진행 (예: 5만~10만 파운드 / 100만 파운드 이상) - 위원회의 승인 (예: 계약금액 100만 파운드 이상의 경우) 보조금 지급고려 	<ul style="list-style-type: none"> - 조달 시 환경적, 경제적, 사회적 편익 고려 여부와 낙찰 및 낙찰 후 사회적 가치를 고려한다는 사실 증명 - 전문가 집단의 참여 - 조달절차에 사회적 가치 결과물, 지표, 질문의 적용
조달	입찰	(유럽연합 관보) <ul style="list-style-type: none"> - 사전입찰공고 - 입찰공고 - 낙찰공고 (입찰서류) - 사전자격심사 - 입찰요청서 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 가치를 극대화하기 위한 사회적 가치 제안 채점방식과 사회적 가치 구현 성과지표 등을 입찰서류에 포함 - 입찰자로 하여금 사회적 가치 구현방법을 증명하도록 요청 - 기본협약(Framework Agreement)의 경우 협약에 사회적 가치 수립 - 유럽연합 관보에 사회적 가치 측정기준 기재
낙찰	낙찰	<ul style="list-style-type: none"> - 낙찰보고 - 성과보고 - 성과 모니터링 - 계약관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 계약관리와 관련된 보고에 사회적 가치 언급 - 사회적 가치 구현상황을 정기적인 성과모니터링 및 계약관리회의에서 보고 - 사회적 가치와 관련된 의견 제시 및 모범사례 소개

출처: 배성기(2016)

또, 다음 표와 같이 조달계약을 통해 구현된 사회적 가치를 측정하고 모니터링하기 위해 측정지표를 개발하였다. 코벤트리 시 조달기획 담당자들은 조달계약 시점과 낙찰자 선정 시, 이후 성과평가 등에서 사회적 가치 지표의 적용을 고려해야 하며, 계약유형에 따라 적절한 사회적 가치 지표를 추가로 개발하여 적용할 수 있다.

솔퍼드(Salford)의 사례에서도 영국 지자체 수준의 사회적 가치 구현의 노력을 찾아볼 수 있다. 솔퍼드 시 의회는 2017년부터 다른 기반조직들과 함께 Salford Social Value

Alliance를 조직하고 ‘10% Better’ 캠페인을 시작하여 2021년까지 11개의 사회·환경·경제적 성과에서 10%의 개선을 목표로 하고 있다. 2019년도 솔퍼드시의 사회영향평가에 따르면, 솔퍼드 지역 내 기반을 둔 조직을 상대로 한 시의회의 조달금액이 73.4파운드(전체 조달금액 가운데 55%)에 달했고, 관내 전습생은 2017년 33명에서 2019년 166명으로 증가했다. 또, 시 인력의 62%가 솔퍼드 시내에 거주하고 있으며, 모든 시 직원들은 최소 실질 생활 임금(9.3파운드)을 받고 있다고 밝혔다. 이밖에도 시 예산 가운데 81.8백만 파운드가 지역주민의 복지향상으로 사용되고 있으며, 환경적 측면에서도 ‘Friends of the Earth’ 선정 북서부에서 가장 기후친화적인 시 의회, 영국 내 5위로 선정되었음을 밝혔다.¹⁴⁾

솔퍼드 시의 사회적 가치 툴 킷에서는 성장, 혁신, 협동, 돌봄을 4대 목표로 설정하고 각각의 구체적인 내용을 설명하고 가치구현을 위한 상세한 가이드라인을 제시하고 있다 (<표 5-2> 참조). 이를 통해 솔퍼드 시는 사회적 가치 구현을 측정하기 위한 전략을 SMART라고 보고 있는데, 이때 SMART는 각각 Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timebound를 의미한다. 구체적인 각 전략 별 내용과 측정방법 예시는 다음 표와 같다.

표 5-2 솔퍼드시의 사회적 가치 구현을 위한 SMART 전략

전략	내용	NEET 족에 대한 일자리 및 훈련의 기회 제공의 측면에서 측정예시
Specific	사회적 가치 구현을 위한 요구사항을 구체적으로 제시	NEET 청년들에게 최소 X번의 고용기회 또는 훈련기회 등이 주어져야 하고, 업무 또는 교육을 X개월 이상 지속할 수 있도록 해야 함. 따라서, 구체적인 측정 예시로는; - 일자리: 정규직, 견습생, 파트타임 - 교육훈련: 최소 2주 이상의 근무 경험, 또는 코스별로 특정 업무에 초점이 맞추어질 경우 장기간 동안 단기간의 교육훈련 코스 시행
Measurable	결과를 입증하기 위해 목표수치에 도착하기 위한 계획 설정	직무 및 교육기회에 있어 목표수치를 도달하기 위해 프로젝트의 타임라인과 담당자, 책임자 등을 구체적으로 명시한 프로젝트 계획 수립이 요구됨. 각 담당자(책임자)는 해당 계획에 대해 책임을 지게 되며 각 기간별로 자세한 진행상황에 대해 보고서를 제출함으로써 달성된 결과를 확인할 수 있음.

14) Salford City Council Social Impact Report 2019
<https://www.salford.gov.uk/your-council/social-value-in-salford/>

전략	내용	NEET 족에 대한 일자리 및 훈련의 기회 제공의 측면에서 측정에서
Acheivable	성공확률을 높이기 위해 위원회(감독기관) 차원에서 적절한 자침 제공	감독기관 차원에서 참여하는 업체들이나 유관기관들에 해당 목표 달성을 위해 구체적으로 어떤 직종이나 얼마나 많은, 많은 훈련이 요구되는지 가이드를 제공함으로써 이해관계자의 이해도 향상에 기여할 수 있음. 예를 들어; - NEET 족 지원사업에서 취업기회를 찾는 청년은 최소 4명, 훈련에 참여를 희망하는 청년은 최고 8명으로 집계되었습니다. 유관기관 차원에서 이와 같은 요구사항을 충족할 수 있는지 확인해 주시겠습니까?
Relevant	사회적 가치 질문의 '근거'를 제시	유관기관 또는 협력업체에 대해 사업의 이해도를 높이고 참여도를 높일 수 있음. 예를 들면; - 지역 내 NEET족의 숫자를 줄이는 것이 우리 주요 업무입니다. 유관기관에서 NEET 청년들에 새로운 교육기회와 취업기회를 제공하는 것은 NEET족 숫자 감소에 큰 도움이 될 수 있습니다. 귀 기관에서 이를 위해 어떤 활동을 수행하고 우선순위를 계획하는지 작성하여 제출 부탁드립니다.
Timebound	사회적 가치 실현의 타임라인 설정	지연을 방지하기 위해 실질적인 사회적 가치 실현의 기대 타임라인을 명확히 제시해야 함. - 구체적인 활동의 시행 타임라인과, 그 결과가 언제 성될 것으로 예상하는지 구체적인 계획을 제시해 주십시오.

출처 : Social Value Case Study. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/557552/princes_trust_social_value.pdf

2) 유럽연합

EU는 2010년 공공이 재화와 용역을 구매할 시에 사회적 책임을 고려하도록 하기위한 가이드라인 'Social Responsible Public Procurement(이하 SRPP)'를 발표하였다. 해당 가이드라인에서는 공공의 조달에 있어 사회적 약자 또는 고용증대, 근로법 준수, 공정거래 등의 사회적 책임을 이행하고 기여하는 기업들이 낙찰과정에서 가점을 받을 수 있도록 하고 있다. 단순 입찰 가격 뿐만 아니라 생산과정이나 사회적 영향 등의 비용을 모두 고려할 때 최저비용이 되도록 고려해야 한다는 것이다. 이러한 비용은 단순히 제시된 가격이 아니라 다양한 사회, 환경, 혁신 정책적 관점에서 바라본 생애주기비용을 의미하게 되는데, 예를 들어 물품을 생산하는 과정에 있어 사회적 취약계층의 고용여부나 환경에 유해한 물질 사용 여부 등을 낙찰의 결정적인 기준으로 삼을 수 있다(양동수, 2015).

여기서는 조달에 입찰하는 기업들에게 환경의무 충족 및 친환경 라벨의 취득, 상품 제조 과정에서 환경요인을 개선하도록 공공기관이 지시할 수 있도록 하고 있다. 또, 구매 물품과 서비스에 대해 입찰기업으로 하여금 유해화학물질의 사용여부, 에너지 효율적인 기계를 통한 생산량, 공정거래 원산지 등 친환경적 정보를 요구할 수 있다. 또, 사회노동법을 준수하는 기업을 대상으로 낙찰 우선순위를 적용할 수 있도록 하여 인센티브를 제공하기도 하고, 세금이나 사회보장 분납금을 미납하는 기업에 대해서는 입찰을 제외시키는 등의 대책을 마련하기도 하였다.¹⁵⁾

요약하면 국가주도의 사회적 가치 실현의 사례들은 법제정을 통한 이행력 확보와 동시에 일괄적으로 이행상황을 파악할 수 있는 지표의 개별과 지표별 구체적 가이드라인을 제공함으로써 이행력을 담보하고 있음을 확인할 수 있었다.

2. 민간기업주도형 국가 사례: 미국, 이탈리아 등

1) 미국

미국의 경우 역사적으로 자선, 기부문화가 발달하게 되면서 기업들 사이에서 자연스럽게 CSR에 대한 책임의식이 공유되어 기업들을 중심으로 사회적 가치에 대한 평가나 인증 등의 체계가 발달하게 되었다.

최근에는 비영리단체를 중심으로 한 사회적 기업 인증 역시 각광을 받고 있는데, 비랩(B Lab, 이하 비랩)에서 인증하는 비콥(B corp) 인증(이하 비콥인증)이 그 대표적인 사례이다. 비콥인증의 개념은 2006년 사업을 하던 두 친구와 월스트리트 투자를 하던 친구가 비영리 기관 비랩을 설립하면서 처음 만들어졌다. 사업에 있어 사회적 가치의 중요성이 크다고 본 이들은 두 가지 기본적인 기반이 필요하다고 판단했다. 첫째, 사회적 가치를 추구하면서도 기업의 가치, 비전, 미션을 유지하며 성장할 수 있도록 하는 '법적 체계', 둘째, 자신들의 기업이 좋은 기업이라고 보여줄 수 있는 '신뢰할 수 있는 기준'이다. 이렇게 해서 비콥이 시작되었고, 비랩에서는 지배구조, 기업구성원, 지역사회, 환경, 고객 - 5개의 분야에

15) 김재홍, 2016, EU 공공조달 시장 진출가이드. KOTRA

대해 비임팩트평가(B Impact Assessment, 이하 BIA)를 수행하여 80점 이상 획득하고 기업의 민감한 사안에 대한 공개질문 및 평판평가를 거친 기업에 한해 비콥 인증을 수여하고 있다. 이 인증을 유지하기 위해서는 3년마다 재인증 절차를 거쳐야 하며, 재인증 시에도 처음과 동일하게 비임팩트평가에서 80점 이상을 받아야 한다. 현재 비콥인증을 받은 기업은 전 세계 74개국 150개의 산업군에서 3,500개 이상이며, 10만개 이상의 기업들이 비임팩트평가를 활용하고 있다.

표 5-3 비콥(B Corp) 인증을 위한 BIA 평가요소

항목	평가기준	평가요소
지배구조	투명하고 공정한 지배구조 하에 경영이 이루어지고 있나요?	미션, 책임성, 투명성, 지배구조
기업구성원	모든 기업구성원에게 건강한 근무환경을 제공하고 있나요?	고용창출, 보상, 근로환경, 교육훈련
지역사회	지역사회에 긍정적인 영향력을 높이고 부정적인 영향력을 최소화하고 있나요?	외부 이해관계자, 지역사회, 다양성, 자선
환경	환경을 오염시키지 않는 깨끗하고 지속가능한 방법으로 운영되고 있나요?	에너지, 시설, 공급망, 생산
고객	비즈니스의 주요 목표에 재무적 가치뿐만 아니라 사회적 가치도 포함하고 있나요?	서비스, 제품, 가치사슬

출처 : B Lab Korea BIA, <https://blabkorea.or.kr/B-Impact-Assessment>

비콥인증은 비영리단체에서 시행되는 인증으로 사실상 법적구속력이 없는 자율적인 인증의 형태이었으나, 비랩 설립자들은 기업으로 하여금 주주의 이익 이외에도 이해관계자와 사회를 위하여 공익을 실현할 수 있는 합법적인 방안 마련의 필요성을 느끼게 되어 베네팩트 코퍼레이션의 개념을 법제화하기로 했다. 베네팩트 코퍼레이션은 새로운 형태의 법인격으로, 일반회사와 달리 다음과 같은 세 가지 특징을 가지게 된다. 먼저, 모든 일반 기업은 베네팩트 코퍼레이션이 될 수 있다는 것이다. 이는 단순 전통적인 기업과 사회적기업 등을 포함하는 모든 형태의 사업체가 이해관계자의 공익을 추구할 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 둘째, 베네팩트 코퍼레이션은 ‘공익(general public benefit)’의 창출을 목적으로, 트리플 바텀라인에 근거하여 회사의 사업과 운영이 사회와 환경에 긍정적인 영향을 미칠

수 있도록 해야 한다. 이때 하나 이상의 특정한 공익 - 예를 들면 저소득층 지원, 자연보호, 인류건강증진, 지식 증진 등의 목적도 추가할 수 있다. 마지막으로, 베네핏 코퍼레이션은 일반적인 C법인의 형태이고, 따라서 회사법상 법인격절차를 준수하여야 하며, 영리 법인이 형성과 지배구조 등 그밖에 모든 관련 법령이 그대로 적용된다. 따라서 베네핏 코퍼레이션이라는 기업형태를 선택하였다는 이유만으로 세제상 혜택 등을 부여받지 않는다는 점이다.

종합하자면, 베네핏 코퍼레이션은 법적으로 이윤추구를 목적으로 하지만 추가적으로 베네핏 코퍼레이션이라는 성격을 법인화 조항에 채택하기로 한 기업을 뜻하며, 해당 법안에 명시된 추가적인 의무와 목적을 따르게 된다. 이러한 베네핏 코퍼레이션은 회사로 하여금 합법적으로 주주의 이익뿐만 아니라 포괄적인 의미에서의 이해관계자, 피고용인과 고객, 지역사회, 환경 등의 이익까지 고려할 수 있도록 한다. 또, 매년 공익성과연례보고서를 작성하여 인터넷이 게시하고 국무부에 제출하도록 한다. 해당 보고서에는 회사가 공익의 달성을 위해 어떠한 노력을 했으며, 그 성과나 방해요소 등에 대한 구체적인 내용을 상세히 담게 된다.

미국의 법 체제상 기업이 주주이외의 이해관계자에게 영향을 미치지 위해서는 정관변경이 요구되는데, 이때 기업의 목적이 수정되게 되면 주주들로부터 소송을 당할 우려가 크다. 베네핏 코퍼레이션은 이러한 측면에서 기업가들이 주주이익의 극대화 이상의 공익을 추구할 수 있도록 함으로써 전통적인 영리추구적인 사업모델과 비영리 사업모델을 적절히 결합하는 개념인 것이다. 2010년 메릴랜드 주에서 최초로 통과된 베네핏 코퍼레이션 모델 법안은 현재까지 총 37개주에서 채택되었으며, 4개 주에서 입법을 추진 중이다.

표 5-4 베네핏 코퍼레이션과 비콰인증의 비교

구분	베네핏 코퍼레이션(법인격)	비콰인증
개요	주식회사, 유한회사 등과 같이 기업이 취할 수 있는 하나의 법인격 형태	비콰인에서 주관하는 인증을 받은 기업
가능한 지역	비콰인증이 국가와 관계없이 취득할 수 있는 반면, 베네핏 코퍼레이션은 법인격을 도입한 국가에 한해서만 가능. 법안의	기업의 운영 국가/지역, 구조, 지배구조와 관계 없이 1년 이상의 독립된 영리기업이라면 취득 가능

구분	베네핏 코퍼레이션(법인격)	비콰(인증)
	이름이나 조건 등은 서로 다를 수 있음. (미국의 36개주, 캐나다, 이탈리아, 콜롬비아, 에콰도르)	
비콰의 역할	모델 법안 마련, 법제도입을 위한 옹호활동, 투명성에 부합하기 위한 무료 리포팅 솔루션 BIA제공, 감독의 의무 없음	비콰 인증 주관, 비콰 인증 기업들과 커뮤니티 형성
비용	국가/주 별로 소요되는 행정비용 있음	기업의 매출규모에 따라 인증비용 발생
책무성	기업의 이사/임원은 모든 이해관계자에 대한 임팩트를 고려해야함	
투명성	전반적인 사회환경적 성과에 대해 제3자 기준의 보고서를 공개 발행해야 함	
성과달성	자가보고의 목적으로 BIA를 활용 할 수 있으나, BIA의 일정점수에 도달할 의무가 없음	최소한의 BIA 점수를 획득해야 하며, 인증을 유지하기 위해서는 3년마다 재인증의 절차를 거쳐야 함
기업수	8,000개 이상	3,100개 이상

출처 : B Lab Korea 공식블로그(https://blog.naver.com/blab_korea/221787589565)

베네핏 코퍼레이션이 주 단위에서 이루어지는 노력이라면, 연방정부차원의 움직임으로
는 2009년 오바마가 대통령 취임 직후 백악관 산하에 설치한 사회혁신청(White House
Office of Social Innovation and Civic Participation)을 들 수 있다(김필두·최인수, 2019).
사회혁신청에서는 시민사회와의 협력을 통한 사회적 가치 실현 및 사회문제 해결을 지원
하는 역할을 담당한다. 이는 연방정부 차원에서 처음으로 사회서비스 참여 및 투자 확대를
목적으로 관련 조직과 예산을 확충한데 의의가 있으며, 구체적으로 사회적 취약계층을
위한 지원, 공동체 복원, 상생경제, 지역경제 참여 등을 주 대상으로 한다.¹⁶⁾

2) 이탈리아

이탈리아의 경우 민간 비영리 단체에서 시작된 사회적 협동조합이 사회적 가치 및 사회
적경제에 있어 주된 역할을 하고 있으며, 정부는 이에 대한 적절한 법제화와 지원, 감독기
능을 수행함으로써 민간부문 위주로 사회적 가치를 실현시키고 있다. 1970년대 이탈리아
에서는 정부가 제공하는 사회복지의 한계를 벗어나기 위해 민간부문에서 사회적 협동조합

16) <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/sicp>

을 포함하는 사회적경제 또는 사회적 기업을 자발적으로 설립하였고, 이후 법제화 되면서 사회적 협동조합이 등장하게 된다.

사회적 협동조합이 처음 법제화 된 것은 1991년이였다. 1980년대를 지나오면서 협동조합모델이 사회보전 및 교육에서 효과를 드러내자 이를 더욱 활성화시키기 위해 사회적 협동조합의 법인격을 인정하는 사회적 협동조합법이 제정된 것이다. 해당 법에서는 사회적 협동조합이란 인간의 발전과 시민의 사회통합에 있어 공동체의 보편적 관심을 추구하는 것으로 보고 있으며, 이때 그 목적은 1) 사회, 보전, 교육 등의 서비스를 운영하거나 2) 사회적 소외계층을 고용하는 다양한 활동을 통해 이루어질 수 있다고 보고 전자를 A유형, 후자를 B유형으로 구분하였다. 하지만 실제로는 사회·보전·교육 등의 서비스제공과 같은 일반적인 경제활동을 하는 동시에(A 유형) 고용인원의 30% 이상을 소외계층으로 채용하는 등(B 유형) A유형과 B유형의 혼합형태도 존재한다.

표 5-5 이탈리아 사회적 협동조합의 유형 분류

구분	A유형	B유형
경영자/종사자/종업원	모두 가능 (수행활동에 밀착된)	소외계층 30% 이상
시장	사회, 보전, 교육 서비스 영역	모두 가능

출처: 임지은(2015). Ghibeli, P.(2012) 재인용

이탈리아의 사회적 협동조합은 대체로 지역단위의 소규모 협동조합이 많은데, 이러한 규모의 한계에도 불구하고 협동조합이 꾸준히 성장할 수 있었던 배경에는 협동조합 연합이나 컨소시엄과 같은 독특한 체계가 있기 때문이다. 먼저, 협동조합 연합체계란 분야별로 전국적 수준의 협동조합 연합이 활성화 되어 있다는 것이다. 예를 들면 Legacoop나 Confcooperative와 같은 전국단위의 연합조직은 구성원 협동조합을 대변하거나 보호하고, 지원하는 활동을 하며 상호간 필수조건, 수익, 특별대출사항, 법준수 등을 감독할 수 있고, 연합은 개별 협동조합의 상위개념으로써 협동조합을 운영하고 지원, 관리하는 역할을 한다. 이러한 협동조합 연합이 분야별, 지역별 하위연합으로 촘촘히 세분화되는 경우도 있는데, 예를 들어 Legacoop의 경우 전국 소비자조합 연합(ANCC/COOP), 전국 농업식품

협동조합 연합(Legacoop Agroalimentare), 사회적 협동조합 연합인(Legacoopsociali) 등으로 세분화 된다.

사회적 협동조합 컨소시움의 등장은 이탈리아 사회적 협동조합의 성장배경과 관련이 있다. 초기부터 사회적 협동조합의 주된 전략은 사회복지 서비스 수요 증가에 대응함에 있어 단독 협동조합의 규모를 키우기 보다는 새로운 이니셔티브를 파생시키고, 이에 대한 특수화 전략을 추구하면서 지역 컨소시움으로 그룹화 함으로써 규모의 혜택을 지향했기 때문이다. 따라서, 컨소시움은 목표에 따라 사업을 추진하기 위해 구성된 협동조합의 모임이며, 목표별로 서로 다른 협동조합과 구성할 수 있게 된다. 컨소시움에서는 구성 협동조합에 대한 회계, 훈련, 기술관리, 마케팅, 연합입찰, 기금 모금 등과 같은 서비스를 제공하며, 지역단위 컨소시움도 존재하고 보다 넓은 사업운영을 위한 전국단위 컨소시움도 있다.

전통적으로 이탈리아에서는 협동조합과 카톨릭 종교의 자선단체 등의 문화가 강하기 때문에 협동조합 형태의 사회적경제조직이 발전하기 좋은 문화적 풍토를 가지고 있었다. 이에 더불어 이탈리아 사회적경제조합은 협동조합들 간의 수평적, 수직적 연합체계와 컨소시움이 결성되면서 서로 협력하고 새로운 협동조합의 설립을 지원하는 문화를 다져왔다 (Menzani and Zamagni, 2010). 협동조합의 발전을 위해 정부차원에서 적절한 관리제도와 인센티브를 제공함으로써 협동조합이 발전하기 좋은 환경을 다져주고 있다. 정부 및 지자체 차원에서는 협동조합의 정체성에 따른 세제혜택을 지원하기도 하고 유사협동조합의 난립방지를 위한 감독체제, 새로운 협동조합 설립을 촉진하는 연대기금 설치 등을 지원함으로써 단순 공공조달 이상의 의미에서 협동조합발전을 도모하고 있다.

민간주도의 추진국가들의 사례를 요약하면 다음과 같다. 국가의 강력한 추진 대신 민간을 통한 인증과 민간활성화를 위한 컨소시움 형태의 중간지원조직이 체계적으로 구축되어 있다. 특히 정부가 직접적으로 민간에 지원을 하기보다 민간의 활성화 정책을 적극적으로 추진하는 지방자치단체에 대한 세재지원 등을 통해 근본적인 가치생태계 조성을 꾀하고 있다는 점도 특징이다.

3. 해외사례분석 시사점 도출

국가주도의 사회적 가치 실현의 사례들은 법제정을 통한 이행력 확보와 동시에 일괄적으로 이행상황을 파악할 수 있는 지표의 개별과 지표별 구체적 가이드라인을 제공함으로써 이행력을 담보하고 있음을 확인할 수 있었다. 민간 주도국가의 경우 정부가 직접적으로 민간에 지원을 하기보다 민간의 활성화 정책을 적극적으로 추진하는 지방자치단체에 대한 세제지원 등을 통해 근본적인 가치생태계 조성을 꾀하고 있다는 점을 확인할 수 있었다.

특히 지표별로 활용가능한 아주 구체적이고 상세한 가이드라인을 제공함으로써 다양한 영역에서 자신에게 부합하는 사회적 가치의 실현방식을 선택하고 즉각적으로 이행할 수 있는 체계적 지원체제를 마련하고 있다는 것이 핵심이라고 하겠다. 또한 별도의 인증제도를 도입하여 다양한 사회적 가치 중 가장 중요하게 추진하는 영역의 선명성을 드러나도록 제도적으로 지원하고 있다.

제2절 사회적 가치기본법안의 관리체계 검토

1. 기존관리체계와의 정합성 확보

현재까지 발표된 법안과 “사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략”에 따르면 사회적 가치 관리체계는 공공부문의 운영 방식개선과 민간영역 활성화로 구분된다.

먼저 공공부문 운영방식 개선은 ▲조직 구조·문화 개선 ▲인사 단계별 사회적 가치 반영 ▲공공부문 평가체계 개선 ▲재정의 사회적 가치 실현 등 크게 4가지 방향으로 구분되며 다음의 추진일정을 가지고 추진될 계획이다(기획재정부, 2020).

표 5-6 정부발표 추진계획 주요과제

〈 사회적 가치 실현 추진전략 세부 추진과제 〉	주관기관	일정
◇ 공공부문의 선도적 실현		
① 조직 구조·문화 개선		
■ 사회적 가치 실현 촉진을 위한 조직 기반 정비		
- 정부조직관리지침 등 보완	행안부	'20.上
- 현장·민생 공무원 및 조직 확충	행안부	'20년~
- 사회적 가치 전담 부서·책임관 등 지정	각 기관	'20.上
■ 협업·참여 강화를 통한 조직의 사회적 유연성 제고		
- 벤처형 조직, 긴급 대응반, 협업 정원 등 운영 활성화	행안부	'20년~
- 국민 참여 조직 진단 실시 확대	행안부	'20년~
- 공공기관 근로자 이사회 참관제 확대 유도	기재부	'20년~
■ 사회적 가치에 공감하는 조직 문화 확산		
- 사회적 가치 실현 사례 경진 대회 등 실시	각 기관	'20년~
- 적극 행정 이행 점검 및 평가	인사처	'20.1월
② 인사 단계별 사회적 가치 반영		
■ 공무원 등 채용·승진 시 사회적 가치 고려 강화		
- 채용·승진 시 사회적 가치·책임 평가 강화	행안, 인사	'20년~

〈 사회적 가치 실현 추진전략 세부 추진과제 〉	주관기관	일정
- 성과 평가를 경쟁·개인 → 협업·조직 중심으로 전환	행안, 인사	'20년~
- 공공기관장 사회적 책무 명시 및 리더 역량 제고	기재, 행안	'20년~
■ 공정하고 투명한 포용적 인사 관리 도모		
- 지방공기업 등 채용 비리 제재 강화(법령 개정)	행안부	'20년
- 지방공공기관 통합채용 도입 추진	행안부	'20년~
- 취약 계층 채용 확대 등 균형 인사 확산(지자체·공공기관)	행안, 인사, 기재	'20년~
■ 사회적 가치 교육·훈련 프로그램 확대		
- 교육·훈련 기관 성과 진단 시 사회적 가치 반영	인사처	'20년~
- 사회적 가치 활동을 공무원 필수 학습 요건으로 지정	인사처	'20년~
③ 공공부문 평가체계 개선		
■ 평가체계 전반에 사회적 가치를 체계적으로 반영		
- 재정사업 자율평가 시 사회적 가치 가점제도 의무화	기재부	'20.1월
- 공공기관 사회적 가치 평가체계 보강	기재, 행안	'20년~
- 지자체 합동평가 평가체계 개편	행안부	'20년
- 기금의 존치 타당성 평가기준에 사회적 가치 반영	기재부	'20.1월
- 국가연구개발 성과평가 기본방향에 사회적 가치 반영	과기부	'21년
■ 기관 내부의 사회적 가치 평가 역량 강화		
- 사회적 가치 세부항목별 평가지표 pool 구축	기재, 진흥원	'20년~
- 공공기관 사회적 가치 평가 담당자 대상 설명회 개최	기재부	'20년
■ 컨설팅, 인센티브 등 평가결과 환류 강화		
- 정부혁신 평가 결과 컨설팅 강화	행안부	'20년
- 지자체 및 시·도 교육청 우수사례 발굴	행안, 교육	'20.下
- 평가결과에 따른 재정 인센티브 부여	행안부	'20.下
- 포상 수여(사회적경제 활성화 정부포상)	기재부	'20.3/4
④ 재정의 사회적 가치 실현		
■ 사회적 가치 핵심 재정사업 선정		
- 핵심 재정사업 선정 관리	기재부	'19.下~
■ 재정운용기준에 사회적 가치 원리 강화		

〈 사회적 가치 실현 추진전략 세부 추진과제 〉	주관기관	일정
- 예산·기금 지침 개정	기재부	'20년
- 지자체·교육부 금고은행 지정방안 개선	교육, 행안	'19.下
■ 재정사업 추진과정에서 참여·협업 촉진		
- 참여예산제도 내실화	기재부	'20년
■ 사회적 가치 공공조달제도 강화		
- 사회적 가치를 고려하여 조달제도 개선	기재부	'20.上
- 입찰참가자격 제한, 공공조달 혁신방안 추진	기재부	'19.下~
◇ 사회적 가치의 민간 확산 지원		
① 민간의 사회적 가치 실현 촉진		
■ 기업의 지속가능경영 활동 지원		
- 중소기업 지속가능경영 지원 플랫폼 구축	중기부	'20.上
- 지속가능경영 평가지표 개발	산업부	'20.上
- 지속가능경영 우수기업 투자 지원 확대	중기부	'20.上
- 중소기업 정책자금 우대	중기부	'20.上
- 사회적 가치 부분 사랑받는 기업 정부포상	산업부	'20.下
- 지속가능경영 협의체 산업별 전문화	산업부	'20.下
- 중소기업 지속가능경영 컨설팅 지원	중기부	'20년
■ 교육·홍보 통한 민간기업 인식 제고		
- 중소기업 대상 지속가능경영 전문교재 개발	중기부	'20.上
- 중소기업 대상 전문가 교육과정 확대	중기부	'20년
- 사회적 가치 인식조사(가칭) 정례화	기재부, 진흥원	'20년~
- 사회적경제 박람회 개최	기재부	'20년~
- 사회적 가치 간담회 추진	행안부	'20년~
■ 사회적 가치 분야 국제협력 및 ODA 강화		
- ODA 기본계획 및 사업심사 시 사회적 가치 반영	국조실	'20년~
- 민간과의 ODA 협력 프로그램 확대	외교, KOICA	'20년~
② 공동체 역량 제고 및 민관 거버넌스 구축		
■ 시민참여 활성화 기반 마련		

〈 사회적 가치 실현 추진전략 세부 추진과제 〉	주관기관	일정
- 국민참여 활성화 수준 진단 지표 개발	행안부	'20.上
- 국민참여 우수기관 인증	행안부	'20.下
- 참여 포인트제 도입	행안부	'20.上
- 광화문1번가-참여예산간 연계 강화	행안, 기재	'20년
■ 지역 공동체 역량 강화		
- 지자체-지역대학 협력기반 시범사업 추진	산업부	'20년
- 5개지역 산단 혁신계획 수립	산업부	'20.上
- 주민자치회 확산 및 참여제도 보완	행안부	'20년~
- 공공자원 통합포털	행안부	'20.1/4
■ 사회적 가치 실현 위한 민·관 거버넌스 구축		
- 사회적 가치 T/F 구성·운영	정책위, 기재	'19년~
- 부처협의회 구성	기재부	'19년~
③ 사회적경제 성장 가속화		
■ 사회적경제 정책 추진체계 개선		
- 중간지원기관 체계 효율적 개선	기재, 행안, 고용	'20년
- 사회적경제기업 특성을 고려한 통계 개발	각 기관	'20년~
■ 사회적 금융 기반 고도화		
- 표준 사회적경제기업 평가시스템 제공 추진	금융위	'20.下
- 사회적 금융 정보 제공 확대(서민금융진흥원 홈페이지)	금융위	'20.3/4
- 협동조합 우선출자 제도 도입	기재부	'20.上
■ 사회적경제기업 스케일업 지원		
- 사회적기업 성장지원센터 추가 건립(3개소)	고용부	'20년
- 사회적경제 혁신타운 신규 건립(3개소)	산업부	'20년~
- 소셜벤처 등에 대한 R&D 지원	중기부	'20년~
- 팝업 스토어, 디자인 컨설팅 등 판로 지원	산업부	'20년~
- 협동조합 간 이종연합회 설립 허용	기재부	'20.上

출처: 기획재정부(2020)

현행 사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략의 주요 내용 가운데, 본 연구와 관련성이 높아 가장 중점적으로 검토되어야 하는 부분은 평가체계의 항목이다. 평가체계 전반에 사회적 가치를 체계적으로 반영한다는 전략하에 지방자치단체의 합동평가에 사회적 가치에 관련된 세부 분과를 설치하여 운영한다는 것이 주요 골자이다. 본 연구가 제안한 지표를 통해 각 사회적 가치 세부 구성요소(분과)별로 적정한 지표를 활용하여 평가지표 선정에 활용하면 된다.

문제는 앞서 국가주도의 평가체계에서 담보하지 못한 구체적인 현장의 자율성을 기존의 평가체계하에서 반영하는 것이다. 지자체 수요조사에서도 평가지표에 대한 모호성과 추상성으로 제대로 된 유관사업을 찾아내기 어렵다는 문제점을 확인하였다. 또한 이미 사회적 가치 기본법안이 발의되기 이전부터 지자체는 조례를 통해 추진의 근거 법규를 설정하고 관련 시책을 시행하고 있는 실정이다. 이미 수행 중인 지방행정의 기능에서 부가적인 부담을 주는 것은 아닌지에 대한 검토가 필요하다. 지방자치단체 자체관리와의 중복성 따라서 지방자치단체의 조례와 현행 사업들의 가이드라인을 제공하는 것이 필요한데 본 연구는 지표개발과 활용의 다음의 추진방식을 적용할 것을 제안한다.

2. 중앙주도의 성과평가체계와 지방자치단체의 자율적 추진 간 조화

4장에서는 지역단위에서 창출되는 바람직한 사회적 가치 창출 성과를 구체화하고 이를 측정하고 평가할 수 있는 지표를 개발하였으며 개발된 지표는 기존 중앙부처 주도의 지표와 지방자치단체의 기능별 특수성을 고려한 신규지표로 구성하였다. 이 같은 지표개발은 하향식(Top-Down) 지표발굴, 지표적용의 중앙주도적 틀에 근거한다. 하향식 접근방법은 지역의 사회적 가치 성과 수준(또는 수요 수준)을 거시적 차원에서 측정하는 지표를 개발하는 방식이다. 이는 중앙정부에 의해서 사회적 가치 제고 활동을 독려하기 위한 평가제도상으로 활용될 수 있고, 지자체 자체적으로도 사회문제 영역을 발굴하고 지역의 사회적 가치 활동의 수준을 측정하는 데에 활용될 수 있다.

그러나 앞에서 언급하였던 바와 같이 사회적 가치 지향의 지자체 사업들은 문제정의에

서부터 관리수단에 이르기까지 그 개념과 적용 방식이 다양하다. 따라서 지표의 활용과정에서는 지역의 자율적 추진에 근거하는 상향식 접근방법(Bottom-up)을 부가적으로 고려할 필요가 있다. 상향식 접근방법(Bottom-Up)은 사회적 가치 관련 사업을 연결시킴으로써 관련된 해당 지표에 구체적으로 포함되지 않더라도 지방자치단체의 자율적 추진과정의 일환으로서 성과로 인정될 수 있다는 의미이다.

표 5-7 지역의 사회적 가치 지표개발 방향

구분	하향식 접근(Top-Down)	상향식 접근(Bottom-Up)
내용	사회적 가치 수준의 측정지표의 개발	지역 현장에서 활용가능한 가이드라인 제시와 우수사례 발굴
목적	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역의 사회적 가치 수준 측정 또는 정책 수요 측정 ■ 중앙주도의 지표관리체계에 결합 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치단체의 실제 하는 일 중심으로 기존 지표체계가 담보하지 못한 다양한 실적을 확인
활용방법	<ul style="list-style-type: none"> ■ 종합지수개발(영역별 지표 포함) ■ 성과지표/외생변수지표 중심 개발 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영역별·과정별 세부 사업과의 연계를 통한 대표 사례의 발굴 ■ 중앙주도의 지표에서 파악하지 못한 사항을 제공
주요 활용 주체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙정부/지자체 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지자체

중앙주도의 지표체계가 담보하기 어려운 지방자치단체 자체관리 역량을 최대한 발굴하여 다양한 사회적 가치 창출의 사례를 확인하는 작업이 필요한데 이 같은 작업의 가장 기초가 되는 것은 지방자치단체의 조례와 현행 사업들의 가이드라인을 제공하는 것이다. 후속연구를 통해 정교화해야할 필요가 있으나 조례분석과 조례 상 관련있는 주요 사업들을 매칭하여 정리하면 다음과 같다. 이 같은 조례와 사업이 가이드라인에 근거하여, 실제 지자체의 재량적 추진과정에 대한 이행실적을 부가적으로 제출토록 하는 것이다.

표 5-8 | 상향식 성과관리 작성에 필요한 가이드라인

유형	구성 요소	키워드	관련조례(예시)	주요 사업(예시)
공 동 체 경 제	경제활성화	경제민주화	○○ 경제민주화 지원 등에 관한 조례	건설산업 '가짜건설사'(폐이퍼컴퍼니)와 불공정 하도급계약의 퇴출(경기도) 공정경제과 신설 및 도내 중소기업의 불공정행위 분쟁해결 지원(경기도)
		공유촉진	○○ 공유경제 촉진에 관한 조례	공공시설·자원 개방 확대 및 정비(정선군) 공유물품(레저, 공구, 행사장비, 어린이 용품 등) 센터 '이음나눔터' 운영(광주시)
		기금 설치 및 운영	○○ 사회적경제기금 설치 및 운용 조례	금융조달이 힘든 사회적경제기업을 위한 기금운영(충남도)
		지역경제 활성화	○○ 지역경제활성화 지원 등에 관한 조례	공공배달앱 '배달특급' 사업 추진(경기도 광주시) 미래의 인재 100년, 더 좋은 인재 만들기 : 지자체-협동조합-농민'으로 일원화된 지원시스템 구축(인제시) 산림문화·휴양·체험·교육'이 접목된 복합 산림테마단지 조성, 대중교통 요금 1000원 & 무료환승제 운영(인제시)
	중소기업	구매촉진, 우선구매	○○ 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례	공공기관을 대상으로 '우선 구매제도' 시행, 중소기업의 TV '홈&쇼핑 방송비용 지원(전남도)
		중소기업 지원	○○ 중소기업 활성화 지원 조례	군민생활 및 안전, 기업경제 활성화를 위한 규제개혁 추진(정선군) 서울소재 우수 중소기업을 인증하는 하이서울기업 인증 및 지원사업(서울시)
		지원기관설 (지원센터 등)	○○ 중소기업창업지원센터 설치 및 운영에 관한 조례	마이스터센터와 창업지원센터 설립(창원시)
	소상공인	기본지원	○○ 소상공인 지원에 관한 조례	군민생활 및 안전, 기업경제 활성화를 위한 규제개혁 추진(정선군) 공공배달앱 '배달특급' 사업 추진(경기도 광주시) V-커머스 채널 활용 소상공인 제품 영상제작 및 판매 지원(서울시)
		우선구매	○○ 지역상품 우선구매 및 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원 등에 관한 조례	일반방역 적격 심사 때 도내업체 공동도급에 따른 가점 부여 등의 계약제도 운영(강원도)
		유통업 상생	○○ 유통기업 상생발전 및 전통상업보존구역 지정 등에 관한 조례	공공기관의 중소기업제품(물품, 공사, 용역) 의무구매(충청도) 지역 상품 구매 실적이 우수한 기관 단체·개인·공무원을 선정해 포상(제천시)

유형	구성 요소	키워드	관련조례(예시)	주요 사업(예시)
사회적 경제		공공급식	○○ 지역농산물 공공급식 지원 조례	학교급식 중단 시 친환경농산물 꾸러미를 가정에 배달(보성군) 도농상생 공공급식 산지체험(서울 금천구 & 나주시)
		공공조달	○○ 사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례	중소기업 혁신제품 초기 판로지원과 공공조달 연계 활성화(세종시)
		공유경제	○○ 공유경제 활성화 지원 조례	아워카셰어링 : 무인시스템으로 운영되는 차량공유 사업(서울시) (충남청년네트워크) 빈집 활용 청년주거 리모델링 지원(충청남도) 고양형 주차공유제(고양시) 친환경 업무용 Car Sharing(카셰어링) 사업(마포구)
		도시재생	○○ 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례	속초 맞춤형 중간지원조직(지원센터) 설치(속초시) 도시재생 아카이브 프로젝트(경기도 광주시) 홍천소방서 건물을 리모델링해 도서관, 노인교실 등 '주민생활 복합허브' 공간으로 조성(홍천군)
		사회적경제 육성지원	○○ 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례	사회적경제 온라인 장터(시흥시) 사회적경제박람회(전주시)
		지역상권	○○ 지역상권 상생협력에 관한 조례	공공배달업 '배달특급' 사업 추진(경기도 광주시) 충장으로 활성화를 위해 '상권 르네상스 사업'을 추진(광주 동구) '젠트리공인중개사사무소 지정, 젠트리피케이션 발생 우려 지역의 상권 보호(서울 중구)
		지역화폐	○○ 지역화폐의 보급 및 이용 활성화에 관한 조례	제대로 분리 배출한 재활용품을 '인천e음'(지역화폐)으로 보상(인천시)
민주주의와 공통체	주민참여	주민참여 기본조례	○○ 주민참여 기본 조례	주민 주도 사회문제 해결(주민 주도 문화도시 조성)(영월군) 온라인 민주주의 플랫폼 「바로소통광주!」(광주광역시)
		주민참여 예산제	○○ 주민참여 예산제 운영 조례	주민참여예산제 확대 및 제도 내실화 추진(경기도 광주시) 주민참여예산제 운영(속초시) 주민참여 예산제도 운영 내실화(삼척시)
		주민참여 포인트제	○○ 주민참여포인트제 운영 조례	주민참여포인트제(음성군 외 다수)

유형	구성 요소	키워드	관련조례(예시)	주요 사업(예시)
	지역공동체	마을공동체	○○ 마을공동체 활성화 지원 조례	마을공동체 활동 지원(경기도 광주시) 주민주도 마을공동체 활성화 지원(삼척시)
		공동체활성화	○○ 지역공동체 활성화 지원 조례	예술공동체, 큰돌 협동조합공동체(국내외 공연활동&독립주택) 운영(산청군)
기본권	보건 및 복지	모자보건	○○ 모자보건사업 및 출산 장려 등에 관한 조례	육아종합지원센터 장난감도서관 대여·회수 이동서비스(경기도 광주시) 코로나19시대 임신부와 영유아가정을 위한 안심 이동수단, 아이맘택시(서울 은평구)
		보건, 건강관리 기본	○○ 시민건강관리 기본 조례	어르신 대상 AI 로봇(효돌이·효순이) 지원(경기도 광주시) AI 의로기기 지원을 통한 어르신 건강관리(경기도 광주시)
		보건의료 산업 육성	○○ 보건의료산업 육성 및 지원에 관한 조례	인제대학교부산백병원과 아주대병원의 컨소시엄 구성; 연구중심병원 육성 R&D 사업(부산시)
		수가, 진료비, 위반 등	○○ 보건소 진료비 및 수수료에 관한 조례	의료기관 및 의료봉사단체의 의료행위 불성실신고와 허위 청구서 처벌(삼척시)
		시설설치	○○ 정신건강복지센터 설치 및 운영 조례	행복솔루션클릭 플랫폼 구축; 정서안전망 비대면 서비스 구축(이천시) 영유아 통합 돌봄 플랫폼 아이친구(1279) 통합 플랫폼 구축(광주광역시) 정신건강복지센터와 우체국의 협력, '마음소통함' 설치(포항시) 영구임대주택 입주민 대상 '찾아가는 심리지원 서비스'(사천시)
		운영(위원회 등)	○○ 건강생활실천협의 및 지역보건의료심의위원회 설치와 운영에 관한 조례	'유아 똑똑 건강생활실천 교육'과 '학교순회 흡연위해예방 교육'(제천시 보건소) '어르신 만성질환 예방 건강 교실'(화성시)
		안전	교통	○○ 교통안전 증진을 위한 조례
기타(안전도시, 위원회 운영 등)	○○ 안전관리민관협력위원회 구성 및 운영 조례	속초시 폐기물처리시설 주민지원협의체 운영(속초시)		
	먹거리	○○ 먹거리 보장 기본 조례	공중·식품위생 안전관리체계 구축(정선군) '함께 밥상' 착한가격으로 안전하고 건강한 먹거리와 쉼터 제공(서울시, 노원구)	
	생활	○○ 어린이 식생활 안전관리 조례	저소득 중·장년 보육밥상 지원 사업(삼척시) 생활 속 안전관리대책 추진강화(정선군)	

유형	구성 요소	키워드	관련조례(예시)	주요 사업(예시)
기본권		소방	○ ○ 주택에 설치하는 소방 시설의 설치기준 등에 관한 조례	“집, 차에 소화기 1대씩” ‘119 릴레이 캠페인’(전주시) 주택용 화재경보기(단독경보형감지기) 설치(청양군)
		시설	○ ○ 어린이놀이시설 안전 관리에 관한 조례	온 마을이 아이들의 놀이터(서울 종로구)
		안전보험	○ ○ 군민안전보험 운영에 관한 조례	정선 군민안전보험 가입, 운영(정선군) 정선군 입영 청년 상해보험 가입(정선군)
		재난대비 및 방재	○ ○ 재난 및 안전관리 기본 조례 ○ ○ 재난안전대책본부 운영 조례 ○ ○ 재난관리기금 운용 조례	‘재난대응 통합플랫폼’을 활용한 자연재난 대비 모의훈련(창원시)
		취약계층	○ ○ 안전취약계층 지원 조례	장애인 보장구 수리비 지원(삼척시) 전국 최초 치매테마파크 「오매불망 힐링파크」 조성(광주광역시 서구)
		치안	○ ○ 지역치안협의회 설치 및 운영에 관한 조례	‘함께해요 안전순찰’ 캠페인; 지하주차장 범죄 예방(수원시)
	평생 교육	기타(통일, 기금 등)	○ ○ 통일평생교육 조례 ○ ○ 글로벌 평생학습특구 운영에 관한 조례	통일평생교육원의 평생교육프로그램 정규 과정 및 온라인과정 운영(연천군)
		장애인 평생교육 지원	○ ○ 장애인 평생교육 지원 조례	장애인 평생교육 강사 양성과정 개설(하남시)
		평생학습/평생교육 기본조례	○ ○ 평생교육진흥 조례	찾아가는 강좌 ‘딩동!딩동! 배달학습’ 프로그램 운영(삼척시)
		평생학습관, 센터 설치	○ ○ 평생학습관 운영 조례	평생학습관 온라인 수업 운영(삼척시)
	일자리	계층별 일자리 창출	○ ○ 노인일자리 창출 지원에 관한 조례 ○ ○ 청년 일자리 창출 촉진에 관한 조례 ○ ○ 중장년 일자리 지원에 관한 조례	격차 해소의 포용적 서비스(장애인 일자리 창출(영월군) 한국폴리텍III대학 삼척이동기술 교육센터 교육운영(삼척시) 청년이 중심이다, 성동구 청년 1인가구 지원정책(서울 성동구)
		노동자 권리보호	○ ○ 비정규직 노동자의 권리보호 및 지원에 관한 조례 ○ ○ 감정노동자 권리보호 등에 관한 조례	민원 접점부서 공무원 심리치유(삼척시) 성범죄 걱정 없는 근무환경 조성(정선군) 전국 최초 자치구 직영, 노동권익센터·이동노동자 지원센터(서울 강동구)

유형	구성 요소	키워드	관련조례(예시)	주요 사업(예시)
기본권		인프라(센터, 기금 등) 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ 희망일자리센터 설치 및 운영 조례 ○ ○ 일자리 종합지원센터 설치 및 운영 조례 	<p>한국철도공사 청량리역과 브릿지종합지원센터의 노숙인 취업상담과 직업재활 프로그램 운영(동대문구)</p> <p>지역자활센터와 일자리종합지원센터 협업, 저소득 계층의 취업을 통한 탈수급 및 인턴형 자활근로 지원(충주시)</p>
		포괄적 일자리창출지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ 일자리 창출에 관한 조례 	<p>찾아가는 강좌 '딩동!딩동! 배달학습' 프로그램 운영(삼척시)</p>
	인권	시민대상 기본인권	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ 인권 기본 조례 	<p>홈페이지TTS(Text to Speech)방식 적용(이천시)</p> <p>차별없는 민원실 운영을 위한 수어용 영상 통화기 설치(이천시)</p>
		특정대상 인권보호	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ 아동학대예방 및 보호에 관한 조례 ○ ○ 노인학대 예방 및 보호에 관한 조례 	<p>가정폭력·성폭력 피해 가족 지역사회 공동케어</p>
	환경	기금	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ 환경보전기금 설치 및 운용에 관한 조례 	<p>중소기업 환경오염물질 방지시설 설치와 환경기술 서비스 향상을 위한 자금 지원(경기도)</p>
		미세먼지	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ 미세먼지 저감 및 관리에 관한 조례 	<p>'지출은 줄이고 지구를 살리는' 화성시 무상교통(화성시)</p> <p>양천을 지키는 자연, 자연을 지키는 그린시티 양천(서울 양천구)</p>
환경보호 및 생활환경관리		<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ 자연환경 보전 조례 	<p>쓰레기 무단투기 이동식 감시카메라 설치 도입(경기도 광주시)</p> <p>속초시 폐기물처리시설 주민지원협의체 운영(속초시)</p> <p>양천을 지키는 자연, 자연을 지키는 그린시티 양천(서울 양천구)</p>	
행정기관의 운영	청렴	시민감사(옴부즈만 등)	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ 시민옴부즈만 구성 및 운영에 관한 조례 	<p>시민 옴부즈만 운영(경기도 광주시)</p> <p>시민중심 열린감사 시민감사관제 운영(삼척시)</p>
		청렴도 관리 등	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ 공직자 청렴도 관리 조례 	<p>시민과 함께하는 부패ZERO 청렴 광주 건설(경기도 광주시)</p>
		청렴사회 민관협의회	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ 청렴사회 민관협의회 설치와 운영에 관한 조례 	<p>청렴문화 확산을 위해 '청렴 영상편지 릴레이 캠페인'(경기도)</p>
		청렴서약제 운영	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ 청렴이행 서약제 운영 조례 	<p>신뢰받는 공직사회 조성, 원칙을 준수하는 감사체계 정착(정선군)</p>
		포상	<ul style="list-style-type: none"> ○ ○ 청렴대상 운영에 관한 조례 	<p>승진 및 성과평가에 사회적 가치 반영(정선군)</p>

가이드라인하에서 지자체가 관련있는 사업을 연결하여 작성토록 하고, 현재 12개의 사회적 가치 구성요소 중 어느영역에 집중하고 있는지, 어느 영역은 미흡한지에 대한 확인작업 <표 5-9>의 사업관리표를 통해 관리하도록 하는 것이다. 관리표에는 사회적 가치 지표에 해당 사업이 반영될 수 있는지에 대한 사항과 조직내부, 외부성과 수준에 대한 내용을 담아서 제출토록 하는 것이다. 이러한 사업관리표에 관한 정보를 동시에 확보하여 중앙주도의 지표체계의 개선점을 발굴할 수 있다.

표 5-9 상향식 사업관리 표 예시

유형	구성요소	키워드	관련조례	주요사업내용	사업목표	지자체 합동평가 지표에 반영 여부	조직 내부관리 방식	외부성과 수준	
공동 체 경제	경제활 성화	경제민주화							
		공유촉진							
		기금 설치 및 운영							
		지역경제 활성화							
	중소 기업	우선구매							
		중소기업 지원							
		지원기관설 (지원센터 등)							
	소상 공인	기본지원							
		우선구매							
		유통업 상생							
	사회적 경제	공공급식							
		공공조달							
		공유경제							
		도시재생							
		사회적경제 육성지원							
지역상권 지역화폐									

앞서 지방자치단체의 행정기능과 개발지표 간 부합도가 낮은 책임윤리와 건강복지 영역은 폭넓은 가이드라인의 제시와 연관사업을 제시함으로써 지표의 활용도를 높일 필요가 있다.



제6장

결론

제1절 연구결과 요약

제2절 정책적 시사점 및 한계



**지방자치단체의
공적가치 실현방안 연구**

: 지방자치단체 사회적 가치의 측정지표 개발을 중심으로

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제6장

결론

제1절 연구결과 요약

본 연구는 지방소멸의 큰 정책적 도전상황에서 지방자치단체가 창출할 수 있는 공공가치를 재정의하고 이를 실현하기 위한 실행과제를 발굴하는 것을 연구의 목적으로 삼아 추진되었다. 이에 본 연구는 지방자치단체가 공공가치의 개념 정의부터 실현방안을 사회적 가치의 측면에서 종합적으로 살펴보았다.

공공기관 및 중앙정부의 사회적 가치의 측정과 관리에 대한 논의는 심화되어 왔으나 지방자치단체의 사회적 가치의 개념정의와 실현방안은 명확하게 정의되지 않았다는 점에서 사회적 가치의 개념의 정립과 측정, 이행방안을 아우르는 종합검토가 필요하다. 이에 본 연구는 연구의 필요성에 대응하기 위해 문헌검토, 실증자료 분석, 제도개선안 마련 등의 내용을 담았다.

중앙정부와 공공기관의 평가체계에서의 사회적 가치의 개념은 심화된 반면, 지방자치단체의 기능과 산출에 대한 사회적 가치의 정의는 아직 구체화되지 못하다는 문제인식에 근거하여 사회적 가치의 논의를 재검토한다. 우선 사회적 가치의 실현 주체로서 지역(지방자치단체)의 역할과 실현 범위를 도출하고, 공공가치의 실현이 지역에 어떻게 구현되는지에 대한 역대 정부의 공공가치 추진 연혁을 검토하며 공공가치론에서 사회적 가치실현의 주요 쟁점을 도출한다. 가령, 가치실현을 위한 투입과정과 결과 산출의 모든 프로세스가 공동의 이익을 창출하는 방식으로 어떻게 재조정되어야 하는지에 대한 “행정서비스 공급 프로세스”에 따른 핵심 요소를 도출하고자 한다.

사회적 가치의 추진 영역으로 고려되는 민간영역, 준정부영역, 정부영역 등의 다양한 영역의 추진실태를 심층적으로 살펴봄으로써 지방자치단체가 추진하고 관리되어야 하는 지역의 사회적 가치의 영역설정과 추진을 위한 차별적인 전략방향을 추출하고자 한다. 특히 지방행정의 포괄성을 고려하여 주요행정기능별, 추진과정별 논의를 발전시킴으로써

다른 기관과 다른 지방자치단체의 사회적 가치 실현에 대한 개념을 재정립하고자 한다.

다양한 논의들을 심층적으로 살펴본 결과, 본 연구는 사회적 가치를 구성하는 12개의 구성요소를 일률적으로 지방자치단체의 수행기능에 접목하기 보다, 기능에 관련된 사회적 가치 구성요소를 보다 잘 부각시키는 “기능 특화적 접근”이 포괄적이고 방대한 지방자치단체의 사회적 가치 창출에 효과적이라고 보았다. 본 연구에서 정의한 지방자치단체의 사회적 가치는 “지역 공동체의 지속가능한 발전을 위한 지방행정의 문제해결역량의 강화”로 재정의 된다. 이를 위해선 실질적 문제해결 역량 보유(내부관리, 전략기획)하고 있는지, 주민의 삶의 질이 개선될 수 효과적인 사회서비스가 전달되고 있는지(행정서비스 전달 및 생산) 있는지, 각종 사업들을 통해 제공되는 공공재가 지역의 문제를 해결하고 있는지(도시기반인프라)로 구별하여 사회적 가치의 추진 방향을 차별화할 필요가 있다. 사회적 가치 영역 중에 특별하게 고려해야하는 가치 사항은 다음과 같으며 이러한 중요도에 따라 4장에서 상세하게 살펴볼 지표개발의 방향의 특화가 가능하다.

① 전략기획영역(과정, 내부관리 지표우선): 상생협력, 지역사회

사회적 가치에 추진에 가장 우선시 되는 것은 사회적 가치 증진 행위에 대한 내부의 관심도를 높이는 것이다. 단체장의 관심도와 혁신문화관리, 모든 지방행정이 사회적 가치라는 하나의 정책 추진방향에 부합되도록 사업의 큰 그림을 기획하고 그려내는 총괄 조정 기능이 필요하다. 이러한 기능에는 데이터의 활용을 통해 스마트한 행정관리가 요구되는데 데이터를 통해 기획부서와 사업부서 간 연계성이 우선적으로 파악되는 것이다. 이와 관련된 상생협력과 지역사회 영역에선 내부관리의 지표의 비중을 높이는 것이 바람직하다.

② 자원관리 영역(과정, 내부관리 지표우선): 참여, 지역사회, 지역경제

주민과의 거버넌스의 민주성 확보를 위해선 절차와 과정 지표가 더욱 중요하다. 따라서 이와 관련된 참여, 지역사회, 지역경제의 사회적 가치 지표는 절차와 과정에 관련된 내부관리지표의 비중을 높일 필요가 있다.

③ 도시기반인프라 구축(산출, 성과지표우선 : CSR, 인권, 안전)

실제 사업의 성과를 주민의 삶 중심으로 구축하였는지가 관건이기 때문에 이러한 행정 기능이 의도하던 대로 집행되고 있는지를 산출과 성과 중심으로 평가할 필요가 있다. CSR, 인권, 안전의 사회적 가치 구성요소는 산출과 성과지표가 더욱 집중되어 구성하는 것이 바람직하다. 사업예산수립과 집행과정에서의 공동체의 실질적 참여가 얼마나 보장되고 있는지를 확인하는 것이 중요하다.

④ 행정서비스 생산 및 전달(산출, 성과지표 우선, 건강복지, 노동, 일자리)

실제 사업의 성과를 주민의 삶 중심으로 구축하였는지에 대한 산출과 성과관리가 중심이 되어야 하는 기능이다. 따라서 이와 관련된 건강복지, 노동, 일자리 구성요소의 경우, 산출과 성과우주의 지표의 비중을 높여 사회적 가치의 이행상황을 관리하는 것이 필요하다. 아울러 지역단위, 읍면동 자치와 참여에 대한 내용이 지표에 반영되는 것이 필요하다.

이러한 정의에 근거하여 사회적 가치의 개념적 정의에 근거하여 가치실현의 수준을 가늠할 수 있는 측정지표를 개발하였다.

표 6-1 본 연구의 지방자치단체의 사회적 가치 지표

영역	지표 수	세부 지표
인권	8	인권위 권고 이행계획 회신 정도, 인권개선 내용 우수성 평가, 기관 내 차별시정 조치 건수, 개인정보보호 관리수준, 직장 내 갑질 신고건수/감소율, 장애인 인권 향상 우수사례, 생명존중 문화 조성, 인권조례 운영 여부
안전	9	안전시설 만족도, 기후변화 불안도, 재난대응 민관협력 활동, 전체 지방자치단체 발주공사 평균재해율 대비 해당 지방자치단체 발주공사 재해율 비율, 경찰 공무원 1인당 주민수, 소방공무원 1인당 주민수, 중요범죄 발생건수, 야간 보행 시 안전함, 자살고위험군 등록관리 현황
건강 복지	10	대상자 대비 육아휴직 사용자 비율, 대상자 대비 배우자 출산휴가 사용자 비율, 남성이 육아휴직 사용한 건수, 임신·육아기 근로시간단축 사용자 수, 지자체 운영 의료 및 보건기관 이용 만족도, 주관적 건강상태 인지율, 의료서비스 접근성, 전체 예산 중 사회복지예산 비중, 찾아가는 보건복지서비스 기본계획 수립 및 추진실적, 주민 주도 마을복지계획 수립·수행 추진실적
노동	9	노동조합 조직률 현황, 연가 사용 활성화 추진실적, 연가 사용률, 최저임금을 받는 지역주민 수, 단체교섭 대상 비율, 고용노동청 진정 신청건수, 공무원 노조가입률, 비일반직 노조가입률, 산업재해발생률

영역	지표 수	세부 지표
일자리	6	일자리 나누기, 비정규직의 정규직 전환 비율, 일자리 관련 예산규모, 공공취업 지원기관의 취업자수 증감률, 일자리 질 개선 노력, 실업률
사회적 약자 지원	10	장애인 연금 신규 수급자 발굴 실적, 요보호아동 보호 내실화 정도, 학교폭력 예방 및 근절 노력 우수사례, 장애인 이동 서비스 이용 만족도, 장애인 시설 이용 만족도, 여성폭력 피해자 지원 우수사례, 스쿨존 교통사고 발생건수, 아동 학대 피해 경험률, 공공임대주택 공급 추진, 사회취약계층 발굴 및 사례관리 실적
상생 협력	8	중소기업 제품 우선구매 실적, 여성기업 생산제품 구매율, 중증장애인 생산품 우선구매율, 하도급대금 등의 지급율, 부처 간 협력 및 민간협력 성과, 대학과 지자체 연계·협력 우수사례, 골목상권 조성 사례, 대기업 보유 기술 및 비법 중소기업 및 스타트업 공유·개방·지원
공동체 복원	6	사회적 관계망, 지역사회 만족감, 지역사회 소속감, 마을기업 및 마을 공동체 예산 지원, 주민자치회 사업예산, 봉사활동 참여자 비율
지역 경제	7	복지 포인트 중 전통시장 상품권 구매율, 지역 내 사회적 기업·사회적 협동조합 제품 우선구매, 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 우수사례, 지역 내 중소기업 지원, 소상공인 지원정책 우수사례, 지역사회산화 지원사업 이차보전 지원 실적, 사회적경제 지원 조례에 근거한 예산 편성
책임·윤리	6	청렴도 조사, 징계 실적, 적극행정 우수사례, 적극행정 면책제도 사용건수, 긍정행정 추진성과, 지방자치단체 산하기관의 책임윤리 경영 우수사례
환경	8	친환경 자동차 증가율, 녹색제품 구매율, 대기질 개선 실적, 도시녹화 성과율, 주민 1인당 재활용품 분리수거, 기후변화 적응 우수사례, 재생에너지 생산 비율, 태양광에너지 보급 비율
참여	7	정책소통 기획 실적, 정책소통효과(만족도 조사), 의사결정과정 시민참여 계획 수립여부, 공공데이터 개방 성과, 데이터 활용역량 강화 노력, 주민참여 온라인 플랫폼 운영 여부, 국민제안 정책 반영

마지막으로 지표의 이행력 담보를 위한 가이드라인의 방향을 담았다. 연구의 내용을 토대로 도출된 지표와 지표관리 방식을 현재 지방자치단체의 성과평가체계에 어떻게 조화롭게 편입시킬 수 있는지에 대한 관리방안을 제안하였다.

제2절 정책적 시사점 및 한계

본 연구는 지방자치단체가 공공가치의 개념 정의부터 실현방안을 사회적 가치의 측면에서 종합적으로 다루는 최초의 연구이다. 첫째, 현 시점에서 포착하고자 하는 사회적 가치가 무엇인지 지역적 수준에서의 개념 정의를 실시하였다. 이를 위해 지역적 수준의 사회적 가치의 정의와 관련있는 추진영역(시장, 준정부, 정부)의 사회적 가치이행 실태를 심층적으로 분석한다. 둘째, 정량적 요소를 공통으로 도출할 수 있는지를 고려한 지표화 작업이 가능한지 확인하며 실제로 연구에 적용하였다. 셋째, 연구의 논의를 토대로 사회적 가치를 극대화하도록 제도적으로 보장해주는 이행방안 확보에 대한 사항도 담았다. 특히 지방자치단체의 사회적 가치 이행실태와 문제점 분석을 면담과 정량조사를 통해 다각도로 다루고 있다는 점도 특징이다.

다만 개발된 지표를 지역단위에 적용하여 평가하고 비교하는 실증분석의 단계까지 진행하지 못한 것은 연구의 한계로 남는다. 이는 개발지표의 적정성에 대해 사용자인 중앙부처, 지방자치단체, 주민의 수용도와 적합성 분석을 수행하기 어려웠기 때문이다. 아울러 근거법이 국회를 통화하지 못한 상황에서 관리체계에 대한 내용이 구체화되지 못한 현실의 제약으로 제도적 이행과제를 보다 구체적으로 담지 못한 것도 한계로 평가된다. 이러한 한계는 후속 연구를 통해 보완될 필요가 있다. 후속 연구의 방향이 개발지표의 적정성 검토와 지표의 이행력 확보를 위한 지방자치단체 합동평가체계의 전반적 개선방안을 도출하는 방식으로 설계된다면 본 연구의 한계를 극복하여 보다 심층적인 지역수준의 사회적 가치 관리체계 구축에 관한 연구를 추진할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 경제정의연구소. (2006). 「제16회 경제정의기업상 시상 자료집」.
- 경제정의실천시민연합. (2011). 「제19회 경제정의기업상 시상 자료집」.
- 고동현 외. (2016). 「사회적 경제와 사회적 가치 : 자본주의의 오래된 미래」. 파주 : 한울아카데미.
- 고용노동부. (2015). 「사회적기업 제품 우선구매 활성화를 위한 사회적임조달방안 연구」. 고용노동부.
- 공공기관 사회적 가치 협의체. (2019). 「공공기관 사회적 가치 안내서」. 희망제작소.
- 국가공무원인재개발원. (2019). 「국가공무원인재개발원 기본교재 II」.
- 국무조정실. (2018). 내부자료.
- 기획재정부. (2020). 「2021년도 공공기관 경영평가편람」.
- 기획재정부. (2021). 「공공기관 혁신가이드라인」.
- 기획재정부. (2017). 「2018년도 공공기관 경영평가편람」.
- 기획재정부. (2019). 「2017년도 공공기관 경영평가편람」.
- 김근혜·강성권. (2014). 인권지표개발을 위한 과제 : 부산광역시를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(1) : 419-440.
- 김범식·윤영호·김묵한. (2013). 「희망기업제품 구매의 사회·경제적 효과 분석」. 서울연구원.
- 김성진. (2017). 공공기관의 사회적 가치 실현의 필요성과 전망. 「공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 토론회 자료집」, 22-43
- 김세중·박의범·Tsog Khulan. (2012). 한국기업 CSR활동의 공유가치창출에 관한 실증연구. 「로고스경영연구」, 10(4) : 1-28.
- 김영식 외. (2018). 「공직·사회적 가치 교육 프로그램 연구」. 한국정책학회.
- 김재홍. (2016). 「EU 공공조달 시장 진출가이드」. KOTRA
- 김정렬. (2019). 공공부문의 사회적 가치 창출사례 비교. 「한국거버넌스학회보」, 26(2) : 53-74.
- 김정인. (2018). 사회적가치 실현을 위한 공직가치에 관한 시론적 연구 : 포용적 성장을

- 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 17(1) : 57-83.
- 김필두·최인수. (2019). 「사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안」. 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 김현희·박광등. (2018). 「공공기관의 사회적 가치 강화를 위한 관련 법제 개선방안 연구」. 한국법제연구원.
- 남상민. (2009). 지속가능성보고서를 토대로 한 기업 지속가능가치평가. 「한국콘텐츠학회 논문지」, 9(10) : 339-348.
- 노영임. (2018). 공공기관의 사회적 가치 기반 성과평가제도 마련에 관한 연구 : 한국주택금융공사의 사회적 가치 측정 기준(SVS) 개발 사례를 중심으로. 「한국행정학회 하계 학술발표논문집」, 2018(0) : 2207-2215.
- 라영재. (2020). 공공기관 사회적 가치 평가지표의 변화와 영향 분석. 「한국부패학회보」, 25 : 171-194.
- 라영재. (2010). 공공기관의 사회적 책임 활동에 관한 연구. 「한국행정학회 동계학술발표 논문집」, 2010 : 1-24.
- 류숙원·윤창근. (2018). 지방공기업 조직 및 인사 관리의 고찰 및 개선방안 모색 : 시설관리 공단을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 17(1) : 1-24.
- 류숙원·윤창근. (2019). 「지방공기업의 사회적 가치 지수 개발 및 활용」. 지방공기업평가원.
- 문화체육관광부. (2018). 「문화·관광·체육 분야 사회적 가치 발굴·조사」.
- 박승규·여효성·김상민. (2020). 「지자체 사회적경제 측정·관리지표 개발 연구」. 한국지방행정연구원.
- 박희진·이용석. (2020). 기업의 사회적 가치와 회계투명성. 「국제회계연구」, 90 : 161-188.
- 방준용. (2019). 「지방공기업의 사회적 책임 성과관리를 위한 통합적 관리체계 구축 : 경영 평가지표 체계를 중심으로」. 지방공기업평가원.
- 배성기. (2016). 「지방자치단체 사회적 가치 구현을 위한 공공조달 프레임워크」. 한국민간위탁경영연구소.
- 배성기. (2018). 「공공기관 및 지방정부 사회적 가치 구현 사례」. 사회적 가치연구소.
- 산업정책연구원. (2018). 「국내외 사회적 가치 측정의 발전화 동향」. IPS CSR·CSV 동향리포트.
- 서울시. (2016). 「서울시공공조달혁신백서」. 국가공무원인재개발원.
- 서울특별시. (2019). 「사회적 가치를 반영한 계약실무 매뉴얼」. 서울특별시.

- 서울특별시. (2020). 「사회적 가치를 반영한 계약실무 매뉴얼」. 서울특별시.
- 서재호·장석준·임재진. (2021). 공공기관의 사회적 가치 지표개발 및 평가 체계 개선에 대한 연구: 논리모형을 기반으로 한 수원도시공사 지표개발. 「지방정부연구」, 24(4) : 417-442.
- 서정섭·이창균. (2009). 「지방자치단체의 일자리창출 역할 강화 방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 성승제. (2013). '지속가능한 발전'과 '기업의 사회적 책임'의 통합과 법적 쟁점: 서론적 고찰. 「증권법연구」, 14(2) : 1-46.
- 송용한. (2017). 「사회적가치지표 고찰: 사회적 가치와 지표의 괴리」. 국가공무원인재개발원
- 양동수 외. (2019). 「공공기관의 사회적 가치 실현: 포용국가 시대의 조직 운영 원리」. LAB2050.
- 영월균. (2020). 내부자료.
- 원구환. (2019). 지방공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 제도적 방안. 한국지방공기업학회보, 15, 1-22.
- 유승원. (2018). 「공기업의 정치경제: 사례와 데이터로 이해하는 공기업 정책」. 박영사.
- 유태영. (2010). 녹색성장전략: 기업의 사회적 책임과 재무적 성과를 동시에 달성하는 방안. 「한국경제연구」, 28(1) : 123-151.
- 윤종설 외. (2013). 「민군 갈등관리의 쟁점과 해소방향」. 충남발전연구원.
- 유태범 외. (2017). 「사회적 가치 실현을 위한 평가방안 연구」. 한국행정학회.
- 이소영. (2020). 「지역혁신 강화를 위한 혁신도시 협력체계 구축 방안(연구보고서 2020-14)」. 한국지방행정연구원.
- 이승규·라준영. (2009). 「사회적기업 가치 측정 및 평가」. 함께일하는재단.
- 임지은. (2015). 「이탈리아의 사회적 협동조합 현황과 사례」. 한국농촌경제연구원, 세계농업 제184호.
- 장종익. (2012). 「이탈리아의 사회적경제 현황과 특징」. 제2차 충남사회적경제 콜로키움 발제자료.
- 전국경제인연합회. (2020). 「2020 주요 기업의 사회적 가치 보고서」.
- 정도진·박성환·김종현·강평경. (2018). 「공공기관의 지속가능성을 포괄하는 결산보고서 개발」. 한국조세제정연구원 연구보고서 18-17.
- 정부업무평가위원회. (2020). 「정부업무평가」.

- 정서화. (2017). 사회혁신의 이론적 고찰: 개념의 유형화와 함의. 「기술혁신학회지」, 20(4) : 888-914.
- 조세현·정서화. (2018). 「사회적 가치 창출과 정부혁신」.
- 조주연. (2020). 「서울시사회적경제지원센터 시민경제연구실 연구결과 공유회 자료집」.
- 주종환. (1999). 일제 조선 토지조사사업에 관한 '식민지근대화론' 비판. 「역사비평」, 198-225.
- 주효진·황석준. (2019). 텍스트 분석을 활용한 사회적 가치 구성개념의 변화패턴 분석: 코레일 (KORAIL) 을 대상으로. 「지방정부연구」, 23(3) : 409-426.
- 최유경. (2019). 「사회적 가치 실현을 위한 입법화 기초연구Ⅱ」. 한국법제연구원.
- 탁현우. (2019). 「포용국가와 책임정부 구현을 위한 사회적 가치 및 사회적 책임 정책의제와 실행전략 연구」. 경제·인문사회연구회.
- 한국노동연구원. (2008). 「기업의 사회적 책임과 노동 -2007 CSR 노동포럼 논문집」.
- 한국법제연구원. (2019). 「사회적 가치 실현을 위한 입법화 기초연구 I-사회적 경제 기본법 안과 사회적 경제 기업제품 구매촉진 및 판로지원법안을 중심으로-」. [연구보고] 19-19-1.
- 한국정보화진흥원. (2017). 「2017년 학교 스마트 단말 도입 사업(2차) 사업 결과 보고서 2018 : 2017 SCHOOL SMART DEVICE DELIVERY PROJECT(2nd)」. 대구 : 한국정보화진흥원.
- 한국조세재정연구원. (2019). 「2019 공공기관과 국가정책 제1권 사회적 가치, 안전·규제」.
- 한국지방행정연구원. (2012). 「지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진 방안」.
- 한국행정연구원. (2018). 「사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 방안 연구」. 경제인문사회연구회 협동연구총서.
- 한국행정학회. (2017). 「사회적 가치 실현을 위한 청가방안 연구」. 국무조정실.
- 한국행정학회. (2018). 「사회적 가치 실현을 위한 정부혁신방안 연구」. 정책기획위원회 연구보고서.
- 행정안전부. (2021). 「지방자치단체 합동평가 지표」.
- 행정안전부·지방공기업평가원. (2021). 「2021년도 지방공기업 경영평가편람」.
- 홍길표·우윤석·이립. (2020). 공공기관의 사회적 가치 실행을 위한 관리체계 구축 현황과 과제. 「사회적경제와 정책연구」, 10(2) : 1-40.
- Aguinis, H. (2011). *Organizational Responsibility : Doing Good and Doing Well*. In S.

- Zedeck(Ed.), *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Vol.3, Washington, DC, American Psychological Association,
- Bredgaard, T. (2003). *Corporate social responsibility in Denmark: between public policy and enterprise policy*. In IIRA 13th World Congress Freie Universität Berlin, Germany.
- Carroll, A. B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business horizons*, 34(4): 39-48.
- Commission of the European Communities. (2001). *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*. Commission of the European Communities, Brussels.
- Ghibeli, P. (2012). *The Social cooperation in Italy and the CGM consortium experience*. CGM.
- ISO. (2010). *Guidance on social responsibility*. International Standard ISO26000.
- Lee, M. D. P. (2008). A Review of the Theories of Corporate Social Responsibility: Its Evolutionary Path and the Road Ahead. *International Journal of Management Reviews*, 10(1): 53-73.
- Menzani, T., & Zamagni, V. (2010). Cooperative networks in the Italian economy. *Enterprise & Society*, 11(1): 98-127.
- Simon, J. A., Marrotte, R. R., Desrosiers, N., Fiset, J., Gaitan, J., Gonzalez, A., ... & Millien, V. (2014). Climate change and habitat fragmentation drive the occurrence of *Borrelia burgdorferi*, the agent of Lyme disease, at the northeastern limit of its distribution. *Evolutionary Applications*, 7(7): 750-764.
- Walzer, M. (1988). *Emergency ethics (No. 1)*. US Air Force Academy.
- 지속가능발전포털(<http://www.ncsd.go.kr/unsdgs?content=1>). 검색일자: 2021년 4월 19일.
- 글로벌콤팩트 웹사이트(<http://unglobalcompact.kr/membership/participation/>). 검색일자: 2021년 4월 19일.
- 임팩트온 (2021.01.25.) GRI 기준 따라 보고하면 SDGs가 따라온다... GRI 지침 개정 (<http://www.impacton.net/news/articleView.html?idxno=1119>). 검색일자: 2021년 4월 20일.

- Socially Responsible Public Procurement advances across Europe By Jon Jonoski(<https://www.sustaineurope.com/socially-responsible-public-procurement-advances-across-europe-20210104.html>). 검색일자: 2021년 4월 17일.
- DJSI 평가방법(<http://djsi.or.kr/wp/?p=225>). 검색일자: 2021년 4월 21일.
- B Lab Korea 비임팩트평가(<https://blabkorea.or.kr/B-Impact-Assessment>). 검색일자: 2021년 4월 19일.
- 백악관 아카이브 사회혁신청(<https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/sicp>). 검색일자: 2021년 4월 20일.
- 한국기업지배구조원 ESG 지표(http://www.cgs.kr/business/esg_tab01.jsp). 검색일자: 2021년 4월 21일.
- 이로운넷 사회적 가치지표(SVI)에 대한 아홉 가지 고민(<http://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=12159>). 검색일자: 2021년 4월 18일.
- 한국사회적기업진흥원 홈페이지(https://www.socialenterprise.or.kr/social/ente/evalSVI.do?m_cd=E032). 검색일자: 2021년 4월 17일.
- 서울계약마당 홈페이지(<http://contract.seoul.go.kr/new1/ppviews/main.do>). 검색일자: 2021년 5월 4일.
- B Lab Korea 공식블로그(https://blog.naver.com/blab_korea/221787589565). 검색일자: 2021년 5월 5일.
- 공공데이터포털 한국사회적기업진흥원 사회적경제 관련 조례 현황(<https://www.data.go.kr/data/15078756/fileData.do>). 검색일자: 2021년 5월 14일.
- 대한민국 정책브리핑 정책위키 - 사회적경제(<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148867775&pWise=main&pWiseMain=L4#L6>).
- Social Value Case Study - Gov.uk(https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/557552/princes_trust_social_value.pdf). 검색일자: 2021년 5월 26일.
- Salford City Council Social Impact Report 2019(<https://www.salford.gov.uk/your-council/social-value-in-salford/>). 검색일자: 2021년 5월 26일

Abstract

A Study on the Realization of Public Values for the Local Government : Research on the Development of Measurement Indexes for Social Value of Local Governments

This study proposes institutional tasks for the development and utilization of measures of social value of local governments in three stages. Although the discussion on the measurement and management of social values by public institutions and the central government has intensified, the definition of the concept and the implementation plan of the social value of local governments are not yet clearly defined. Accordingly, this study identifies research topics in the following three areas through literature review, empirical data analysis, and system improvement plan to respond to the research purposes.

The first step is the definition of social values at the local government area by considering other area, related to social values. By examining, such as the private, quasi-governmental, and governmental areas, which are considered as areas for promoting social values, we try to extract the core role of the local governments.

The second stage is an attempt to measure social value at the local government level. Based on the conceptual definition of social value, a measurement index that can measure the level of value realization was developed. The main goals and scope of the value realization of local governments, as well as the management index system

that can guarantee continuous implementation power, were reviewed.

The last third stage is a proposal for a management system that can continuously realize social values at the local government level. A management plan was proposed on how to incorporate the indicators and indicator management methods derived based on the contents of the study into the current performance evaluation system of local governments. In particular, a demand of local government employee was conducted to derive an index management system based on the comprehensive interview. Also we intend to contain directions for guidelines for preparing an action strategy for the realization of social values on their own regional characteristics of local governments.