

46

왜 사회적 가치인가

사회적 가치의
등장 배경과 실현 조건

정창기 대안연구센터 연구원

mayday3@makehope.org

No.46

2019.10.10.

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

*
희망이슈

모든 시민이 연구자입니다

희망제작소는 정부나 기업의 출연금 없이
설립된 민간독립연구소입니다.
시민의 아이디어 제안과 후원, 활동 참여로
열린 연구와 실천을 지향하는
싱크앤두탱크 Think & Do Tank 로서
우리 사회 곳곳에서 변화의 원동력을
만들고 있습니다.

희망제작소는 모든 시민이 자신의 일상에서
문제를 발견하고, 대안을 찾고,
문제를 해결하는 시대를 열고자 합니다.

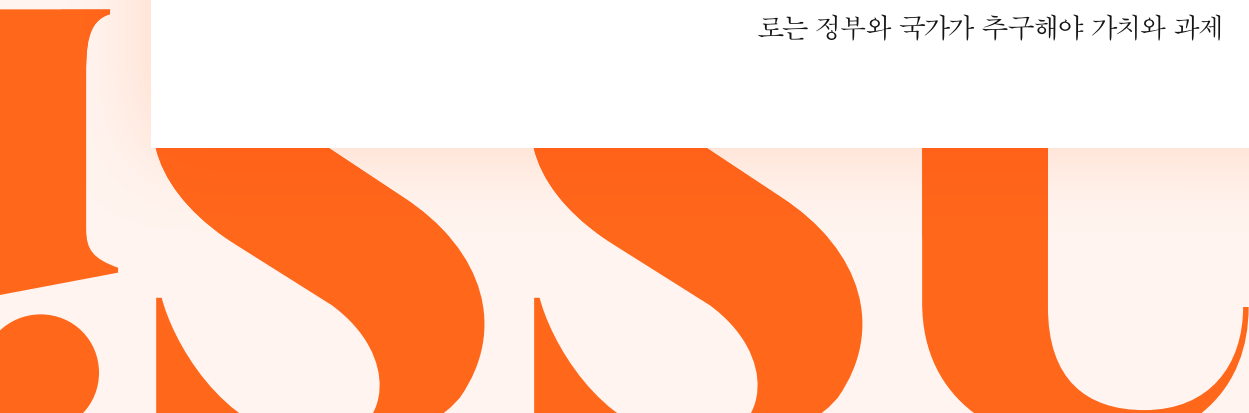
세대와 나이를 불문하고 누구나 참여하는
강연과 워크숍을 열며, 1인 연구자와
사회혁신가를 성장시키고,
지원하는 시민참여형 연구소로
거듭나고자 합니다.

왜 사회적 가치인가?

요약

최근 사회적 가치에 대한 관심이 커지고 있다. 정부와 공공기관, 시민사회, 기업을 망라해 사회적 가치에 대한 논의가 활발해지고 있다. 오늘날 사회적 가치를 이야기하는 것은 무엇보다도 우리 사회가 당면한 위기와 문제를 절감하고, 그 위기를 극복하기 위해 요구되는 과제를 확인하며, 다른 미래를 모색하기 위한 움직임으로 볼 수 있다.

지금까지 사회가 추구해온 가치들에 대한 근본적인 질문을 필요로 하는데, 그것이 오늘날 '사회적 가치'라는 용어를 통해 이뤄지고 있다. 이러한 흐름은 크게 두 가지로 나뉘서 볼 수 있다. 좀 더 직접적으로는 정부와 국가가 추구해야 가치와 과제



를 제시하고, 그것을 추구하기 위한 원리와 자원 동원 방식을 규정하고 있는 정책 패러다임의 변화 내용을 살펴볼 수 있다. 1980년대 중반까지만 하더라도 ‘경제성장’이 국가의 존재 이유이자 유일한 지향 가치였다고 할 수 있다. 하지만 87년 민주화 항쟁 이후 본격적으로는 김대중 정부 이후 민주주의, 인권, 참여, 환경 등 경제적 가치로 환원될 수 없는 다양한 가치들이 국정과제 또는 정책 패러다임에 포함되기 시작한다.

한편으로는 경제성장 지상주의 모델에 대한 다양한 대안 담론들로부터 사회적 가치의 등장배경과 특징을 찾을 수 있다. 지속가능발전, 사회의 질, 사회적경제, 사회

혁신, 기업의 사회적 책임과 공유가치 창출, 공공성과 공공서비스에 관한 논의가 해당된다.

사회가 당면한 문제와 위기의 내용에 따라, 사회가 우선적으로 추구하는 가치도 변화한다. 따라서 사회가 지향하는 가치들은 다양하게 구성될 수 있으며, 사회적 가치의 내용 역시 변화할 수 있다. 이번 글에서는 사회적 가치를 “사회·경제·환경·문화 영역의 여러 문제를 해결하고, 개인의 이익을 넘어서서 공동체와 사회의 발전과 변화를 가져올 수 있는 가치 및 그 활동”이라고 정리한다. 그리고 사회적 가치의 내용을 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」에 따라 규정하는 한편, 구체

왜 사회적 가치인가?

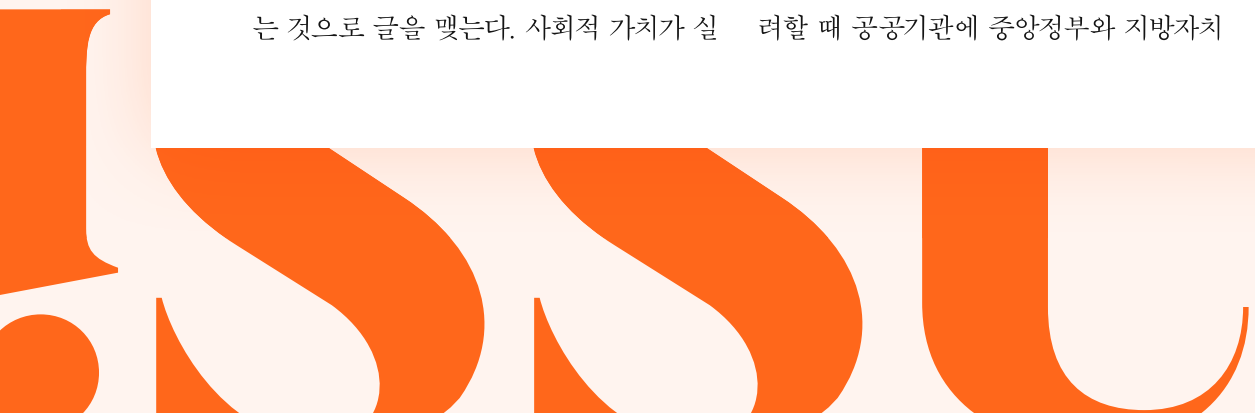
적으로 그에 포함될 수 있는 세부 내용을 제시함으로써, 사회적 가치를 좀 더 쉽게 이해할 수 있도록 제시한다.

사회적 가치를 실현하는 활동은 사회 전 영역에서 모든 주체에 의해 수행되어야 한다. 본 글에서는 대표적으로는 사회적 가치 생태계 조성을 위한 정부와 공공기관의 역할, 사기업의 사회적 책임(CSR)과 공기업의 사회적 책임(GSR), 사회적경제 조직의 역할, 시민사회와 시민·개인들의 사회 참여·사회혁신 역할을 살펴본다.

사회적 가치 논의와 실현의 초기 단계인 현재 좀 더 역점을 두어야 할 내용을 제안하는 것 특히 공공기관의 역할을 제안하는 것으로 글을 맺는다. 사회적 가치가 실

현되기 위해서는 사회적 가치에 대한 공감과 합의를 제안·주도하고, 그에 대한 기준과 정책을 제시할 수 있으며, 다양한 자원을 결합해서 이를 실행할 주체가 필요하다. 그런 점에서 공공기관의 역할이 중요하다. 기본적으로 조직의 목표 자체가 공공성이나 사회적 가치와 분리될 수 없으며, 무엇보다 사회적 가치를 실현할 수 있는 자원을 확보하고 있기 때문이다. 그렇기에 공공기관은 그 어떤 영역이나 주체보다 먼저 사회적 가치를 실현하는 선도적 역할을 맡고, 실현 과정과 결과를 다른 영역과 주체들에게 확산시킬 수 있어야 한다.

정부와 지방정부의 정책적 영향력을 고려할 때 공공기관에 중앙정부와 지방자치



단체가 포함되는 것은 당연하다. 정부가 국가의 가치 및 자원의 분배 역할을 담당하기 때문이다. 또한, 다른 공공기관들이 사회적 가치 실현의 중요성을 이해하고 시행하기 위해서는 '정부 정책'의 변화가 먼저 이뤄져야 한다. 공공성을 목표로 설립되어 운영되는 공공기관은 사회적 가치와 떼어놓고 말하기 어렵다. 공공기관이 사회적 가치를 효과적으로 원활히 수행하기 위해서는 조직 차원의 목표 수립과 실행 노력이 있어야 한다. 공공기관은 사업의 기획단계, 수행단계, 결과 평가 단계에 걸쳐 각각 사회적 가치를 고려하고, 실제 목표한 사회적 가치가 실현되는지 모니터링할 수 있어야 한다.

무엇보다도 사회적 가치 실현 기관과 주체들은 여러 이해관계자 또는 지역사회 구성원들과 함께 시급한 사회문제가 무엇인지를 고민하고, 기관의 장점·특징과 자원을 활용해 사회문제를 해결하는 것이 바로 사회적 가치의 실현이라는 점을 분명히 해야 한다. 앞선 고민과 활동을 통해 이루어진, 모범적인 공공기관의 사회적 가치 실현 사례들이 많은 부문으로 확산될 수 있기를 기대한다.

키워드

사회적가치, 사회문제, 정책패러다임, 대안담론, 공공기관

I.

들어가는 말¹

1. 희망제작소와 공공기관
사회적 가치 협의체가
발행하는 『공공기관 사회적
가치 안내서』에서 필자가
작성한 내용을 중심으로
재구성함.

최근 사회적 가치에 대한 관심이 커지고 있다. 정부와 공공기관, 시민사회, 기업을 망라해서 사회적 가치에 대한 논의가 활발해지고 있다. 일례로 문재인 정부는 '사회적 가치 중심정부'를 표방하면서 100대 국정과제에 사회적 가치와 관련한 과제들을 다수 포함시켰으며, 모 기업은 다양한 광고를 통해 기업의 이미지를 제고하는데 사회적 가치를 활용하고 있다.

사회적 가치가 이렇게 주목받는 것은, 지금까지 우리 사회가 올바르게 가치를 실현하지 못했거나 최소한 지금까지 추구해온 가치에 대

정부와 공공기관, 시민사회,
기업을 망라해서
사회적 가치에 대한 논의가
활발해지고 있다.

한 검토가 필요하다는 인식을 반영한다. 다시 말해 오늘날 사회적 가치를 논하는 것은 무엇보다도 우리 사회가 당면한 위기와 문제를 절감하고, 이를 극복하기 위해 요구되는 과제를 확인하며, 다른 미래를 모색하기 위한 움직임으로 볼 수 있다.

이 글에서는 최근 사회적 가치에 대한 관심과 논의가 활발해지는 배경인 정책 패러다임의 변화, 경제성장 지상주의 모델에 대한 대안 담론을 살펴본다. 이에 기초해 사회적 가치의 개념을 정리하며, 사회적 가치에 포괄될 수 있는

내용은 무엇인지 나눌 것이다. 이어 사회적 가치를 실현할 수 있는 주체는 누구이며, 과연 어떤 영역에서 사회적 가치가 실현될 수 있는지 정리하고자 한다. 마지막으로 사회적 가치 실현의 다양한 주체 중에서도, 특히 공공부문에 게 요구되는 시대적 사명 또는 사회적 가치 실현을 위한 우선과제를 제안한다.

II.

사회적 가치의 등장 배경

사회적 양극화가 심화되고, 기후변화를 넘어서 기후위기가 현실화되며, 저출생고령화로 사회·경제적 활동의 토대와 구조가 변화하고 있다. 사회 곳곳에서 위기의 징후가 나타나는 가운데 지금까지와 같은 방법으로 는 위기에 대응하기 어려워지고 있다.

사회구성원의 가치 지향과 윤리의식의 변화, 생활환경의 변화, 사회문화적 요소의 변화, 지배적인 정치이념과 지향의 변화, 그리고 법·제도의 변화로 대표되는 내부적 요인과 사회와 국가를 둘러싼 경제적 환경의 변화와 국제관계의 변화로 대표되는 외부적 요인의 상호 작용 속에서, 우리는 다양한 사회문제들을 재정의하고, 사회·경제적 자원 배분의 우선 순위를 고민하게 된다.

이에 따라 지금까지 사회가 추구해온 가치에 대한 근본적인 질문을 필요로 하는데, 현재 '사회적 가치'라는 용어를 통해서 이뤄지고 있다. 이러한 흐름은 크게 두 가지로 나뉜다. 좀 더 직접적으로는 정부와 국가가 추구해야 가치와 과제를 제시하고, 그것을 추구하기 위한 원리와 자원 동원 방식을 규정하고 있는 정책 패러다임의 변화 내용을 살펴볼 수 있다. 다른 한편으로는 경제성장 지상주의 모델에 대한 다양한 대안 담론들로부터 사회적 가치의 등장 배경과 특징을 찾을 수 있다.

01. 정책 패러다임의 변화와 사회적 가치

사회적 가치는 당대 사회에 대한 문제 제기의 성격을 갖기 때문에, “현상을 이론적으로 설명하기 위한 논리적 개념이라기보다 바람직한 가치를 구현하려는 전략적이고 정책적인 함의가 강하게 내포된 개념”(박명규, 2018)으로 볼 수 있다. 문제의식의 연속선에서 최근 대한민국 정부가 구현하고자 한 정책 패러다임에서 사회적 가치 요소가 어떻게 녹아있는지 볼 수 있다.

멀리는 박정희 정권, 가깝게는 1980년대 중반까지만 하더라도 ‘경제성장’이 국가의 존재 이유이자 유일한 지향 가치였다. 하지만 87년 민주화 항쟁 이후 본격적으로는 김대중 정부 이후 민주주의, 인권, 참여, 환경 등 경제적 가치로 환원될 수 없는 다양한 가치들이 국정과제 또는 정책 패러다임에 포함되기 시작한다. 그렇다면 가장 최근 4개 정부의 국정과제가 포괄하는 사회적 가치 요소는 무엇이며, 차이점은 무엇인지 살펴보자.

구분	국정비전	국정목표	국정원리(규범)
노무현 정부	참여정부 · 참여민주주의 · 국가균형발전 · 동반성장	· 국민과 함께 하는 민주주의 · 더불어 사는 균형발전사회 · 평화와 번영의 동북아 시대	· 원칙과 신뢰 · 공정과 투명 · 대화와 타협 · 분권과 자율
이명박 정부	선진화를 통한 세계 일류국가 ↓ 저탄소 녹색성장	· 섬기는 정부 · 활기찬 경제 · 능동적 복지 · 인재대국 · 성숙한 세계국가	창조적 실용주의
박근혜 정부	희망의 새시대	· 경제부흥 · 국민행복 · 문화융성 · 평화통일 기반구축	· 창조경제 · 경제민주화 · 맞춤형 고용·복지 · 창의 교육 등
문재인 정부	국민이 주인인 정부 실현 ↓ 혁신적 포용국가	참여와 신뢰를 통한 공공성 회복	· 사회적 가치 중심 정부 · 참여와 협력 · 신뢰받는 정부

표 1.
정부별 국정비전,
목표 및 국정원리
(규범)

사회 곳곳에서 위기의 징후가 나타나는 가운데 지금까지와 같은 방법으로는 위기에 대응하기 어려워지고 있다.

노무현 정부가 표방한 ‘참여정부’라는 슬로건은 국민이 국정의 주인이고, 국민의 참여를 바탕으로 국정을 운영하겠다는 기본정신을 나타낸다. 국정비전이자 방향으로서 ‘참여민주주의’, ‘국가균형발전’, ‘정부혁신’, ‘동반성장’ 등 네 가지를 제시한다(국정홍보처 2008). 성장이라는 경제적 가치를 대신해 참여, 민주주의, 분권과 균형, 혁신과 같은 새로운 가치를 강조하고 있다.

‘국민과 함께하는 민주주의’, ‘더불어 사는 균형발전사회’, ‘평화와 번영의 동북아 시대’라는 3대 국정목표는 당시 노무현 정부가 추구한 사회적 가치 요소를 보여준다. 일례로 ‘더불어 사는 균형발전사회’와 관련해 “경제성장과 분배의 선순환, 수도권과 지방, 도시와 농어촌의 균형발전, 노사간 새로운 협력체제, 교육·문화·복지의 공공성 확대, 경제와 환경이 상생하는 지속가능한 발전, 빈부격차의 해소와 양성평등을 포함한 각종 차별의 시정”을 과제로 제시했다(국정홍보처 2008).

사회적 가치의 맥락에서 본다면 이명박 정부의 정책 패러다임은 오히려 후퇴했다. 2007년 대선을 통해 등장한 이명박 정부는 자신들을 탄생시킨 ‘시대정신’이 ‘발전과 통합’이라고 주장하였다. 이 시대정신에 부응하기 위하여 대한민국이 추구해야 할 장기적 국가 비전, 즉 최상위 목표로 ‘선진화를 통한 세계 일류국가’를 제시하고, 하위 비전으로는 ‘잘사는 국민’, ‘따뜻한 사회’, ‘강한나라’를 제시했다(권오성 외, 2012). 맥락을 보면, 다시금 양적 성장과 발전에 대한 가치 지향을 확인할 수 있다.

다양한 비판에 직면한 이명박 정부는 2008년 ‘저탄소 녹색성장’을 새로운 국정 비전으로 제시하면서 경제적 성장만을 강조한 성장 패러다임을 벗어나고자 했다. 하지만 이명박 정부가 제시한 녹색성장은 사회·환경·경제적 요소의 통합모델인 ‘지속가능발전’에 부합하기보다는 신재생에너지 개발을 통해 새로운 성장 잠재력을 찾는 취지였다.

박근혜 정부 인수위원회는 “국민행복과 국가발전이 선순환하고 모든 사회공동체 구성원이 화합하여 안정된 삶을 영위하는 사회를 만들어나

가야 함은 물론, 국민행복을 바탕으로 새로운 한반도 시대를 개막하고 나아가 지구촌의 행복시대에 기여하는 모범국가로 발전해야 한다는 것”이라고 박근혜 정부의 시대적 소명을 밝혔다. 이에 따라 박근혜 정부가 제시한 4대 국정기조는 ‘경제부흥’, ‘국민행복’, ‘문화융성’, ‘평화통일 기반구축’이다. 최소한 정책 패러다임 슬로건 차원에서는 국민행복과 경제민주화같은 새로운 사회적 가치 요소를 확인할 수 있다. 실제 현실화된 정책 내용과 별개로 이제 경제성장 지상주의 패러다임은 힘을 잃고 있었다.

문재인 정부는 2018년 「정부혁신 종합 추진계획」을 통해 비전으로는 ‘국민이 주인인 정부 실현’을, ‘참여와 신뢰를 통한 공공성 회복’을 목표로 제시했다. 이를 달성하기 위해 ‘정부운영을 사회적 가치 중심으로 전환’ ‘참여와 협력을 통한, 할 일을 하는 정부’ ‘낡은 관행을 혁신하여 신뢰받는 정부’를 3대 전략으로 삼겠다고 밝혔다. 문재인 정부는 국정



운영의 중심에 국민이 있다는 점을 강조하며, 정부의 성격을 ‘사회적 가치 중심’에서 찾고 있다. 그에 따라 100대 국정과제에 사회적 가치 실현과 관련된 다수 내용을 포함시켰으며, 공공기관에 대한 경영평가에도 사회적 가치와 관련된 부분을 반영하도록 했다.

이어 「2019년 정부혁신 종합 추진계획」을 통해서 “2019년에는 핵심 국가 비전인 혁신적 포용국가를 뒷받침하도록 사회적 가치 중심의 국정 운영을 강화하고, 국민이 생활 속에서 체감할 수 있는 성과 창출형 정부혁신을 추진할 계획”이라고 밝혔다. 성경룡(2019)은 문재인 정부가 과거의 발전국가 모델과 단절하고 새로운 국가 패러다임으로 전환하는 시대적 과제를 부여받았으며, ‘혁신적 포용국가’가 바로 대안적 국가 모델로 제시되었다고 본다.

02 . 경제성장 지상주의 모델에 대한 대안 담론들과 사회적 가치

01

국제연합 주도의 대안적 지표로서 ‘지속가능발전’

‘지속가능발전(Sustainable Development)’이라는 표현은 1980년 「세계 환경보호전략: 지속가능한 발전을 위한 살아 있는 자원 보호」라는 문서에서 처음 등장했다. 이후 1987년 노르웨이 총리였던 그로 할렘 브룬틀란(Gro Harlem Brundtland)이 이끈 UN 세계환경개발위원회 보고서(「우리 공동의 미래」)에서 “지속가능한 발전은 미래 세대가 그들의 요구를 충족할 수 있는 능력을 훼손하지 않으면서 현재의 요구를 충족시키는 발전”으로 정의되었다. 지속가능발전의 개념은 이후 더욱 진화하면서, 세대간의 요구를 강조하는 대신 경제발전, 사회통합, 환경의 지속가능성을 통합하는 총체적 접근법에 초점을 맞추게 된다(제프리 삭스 2015).

2015년 국제연합(United Nations:UN)회원 국가들은 2016년부터 2030년까지 달성할 ‘지속가능발전 목표(Sustainable Development Goals:SDGs)’를 채택

하였다. SDGs는 '사회발전', '경제성장', '환경보존'의 세 가지 축을 기반으로 17개 목표와 169개 세부 목표로 구성된다. 빈곤종식, 기아해소와 식량안보, 건강한 삶 보장과 웰빙 증진, 성 평등과 여성역량 강화, 지속가능한 에너지원, 지속가능한 경제성장과 일자리, 불평등 완화, 지속가능한 도시와 거주지, 지속가능한 소비와 생산 패턴, 기후변화 대응, 평화적이고 포용적인 사회제도 등이다. 목표 달성을 위해서 각국 정부 및 지방정부는 우선순위를 정하고 구체적인 추진방안을 만들어야 한다.

지속가능발전 목표는 사회, 경제, 환경적 요소의 조화를 강조한다는 점에서 사회적 가치의 지향과 유사하다. 다만, 지속가능발전 목표는 기본적으로 UN이라는 국제기구가 기구 구성원인 국가에게 요구하는 달성 목표·규범·지표라는 성격을 띠고, 목표 달성 시기까지 명시적으로 규정하고 있다. 이에 반해 사회적 가치는 한 사회가 갖는 주요 문제를 해결하고, 공동체와 사회의 발전과 변화를 지향한다는 점이 강조된다. 또 실행 내용과 범위를 논할 수는 있으나, 특정 개수의 목표로 제시하기 어렵고, 목표 달성 연도 역시 마찬가지로 사전에 제한하기 어렵다.

대안적 담론으로서 '사회의 질'

좋은 사회, 좋은 삶이란 무엇인가의 문제는 어느 시대, 어느 사회를 막론하고 주요한 질문이었다(구혜란 2015). 경제성장과 물질적 풍요로움 이외에 어떤 것이 '좋은' 것의 지표가 될 수 있는지에 대한 문제의식은 '삶의 질'에 대한 연구로 이어진다. 국민 행복과 삶의 질을 강조한 박근혜 정부 시기인 2014년 국내에서도 '국민 삶의 질 지표'가 개발되었다.

그러나 "삶의 질 연구가 개인을 공동체 안에서의 개인이 아니라 원자화된 독립적인 개인으로 인식함으로써 개인주의적 오류를 범하고 있다는 비판의식"(Beck and van der Maesen et al, 2001; 구혜란, 2015에서 재인용)으로부터 '사회의 질'에 대한 논의가 시작된다. 앞서 1980년대 이후 전세계적으로 신자유주의 정책이 확산되면서 시장과 효율성의 가치만이 강조되는 가운데 양극화 심화와 공동체 해체가 가속화되는 상황에서, 유럽의 지식인 천여 명이 1997년 6월 암스테르담에 모여 사회의 질 선언(Declaration

for Social Quality)을 하기도 했다.(이재열 2015). 여기서 사회의 질은 “개인들이 자신의 복지나 개인적 잠재력을 향상시킬 수 있는 조건하에서 사회·경제·문화적 공동체의 삶에 참여할 수 있는 정도”(Beck et al., 1997; 정병은, 2015에서 재인용)로 정의될 수 있다. 사회의 질을 구성하는 주요 영역 또는 조건 요인으로는 사회경제적 안정성, 사회적 응집성, 사회적 포용성, 사회적 역능성이 있다(Gasper et al., 2008; 구혜란, 2015에서 재인용).

사회경제적 안정성은 인간다운 삶을 위한 기초적인 물질·환경 자원을 사회적인 수준에서 제대로 확보하고 있는가와 관련된다(남은영 2015). 사회적 응집성은 사람들이 얼마나 정체성과 가치 규범을 공유하는지 정도를 말한다. 사회적 결속과 연대감에 해당한다(정해식 외 2015). 사회적 포용성은 정책적으로 제공되는 자원, 혜택 등이 모든 이들에게 얼마나 평등하게 제공되거나 접근 가능한지와 연관된다(정병은, 2015). 마지막으로 사회적 역능성은 사회적 개인이 자신의 삶에 영향을 미치는 과정과 결정에 참여하고 개입하는 데 어떤 능력이 필요한지, 그러한 능력을 갖고 있는지, 또 그런 능력을 고양하기 위해 사회에서 체계적인 지원을 받는지에 대한 개념이다(김주현 2015).

‘사회적 질’ 논의는 ‘삶의 질’ 연구와 달리 공동체와 개인을 분리시키지 않으면서, 양극화와 공동체 해체라는 당대 사회문제 해결의 필요성을 강조하고 바람직한 사회의 상을 제시한다는 점에서 사회적 가치의 지향과 크게 다르지 않다. 다만 사회의 질 담론은 사회와 개인의 조화를 위한 요건을 규정하고 범주화한다는 점에서 사회에 대한 분석의 도구로서 큰 의미를 갖는다면, 사회적 가치는 사회의 변화와 발전을 지향한다는 점에서 강한 역동성을 갖는다.

사회적경제

사회적경제(Social economy)는 자본주의 시장사회의 확대에 나타난 문제점인 고용 불안, 양극화 심화, 환경 파괴, 사회적 약자 배제 등에 대한 비판과 대안에서 출발했다. 사회적경제를 한 마디로 정의하긴 어렵지만, 이윤 극대화를 최고의 가치로 여기는 시장경제와 달리 경제적 가치만이 아

닌 사람의 가치, 공동체의 가치, 사회의 가치를 동시에 추구하는 경제활동이라고 말할 수 있다. 유사한 용어로 '사회연대경제(Social and Solidarity Economy)'가 사용되고 있다. UN은 “협력 및 연대, 윤리 및 민주적 자기 관리의 원칙 및 관행을 따르는 대안적, 인본주의적 경제 실천”으로 정의하고 있다.

“사회적경제가 담론 차원이 아니라 실천 차원을 포괄한다는 점에서 사회적경제에 대한 개념 정의는 현실에서 그러한 원리를 실현하는 주체가 누구인지에 대한 정의를 포괄할 수밖에”(이가람 2019) 없는데, 대표적인 사회적경제 주체는 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등이 있다.

사회적경제는 시장사회의 확대에 의해 등장하고 있는 문제에 대한 비판으로 출발해 대안을 찾고 있기 때문에, 실제 사회적 가치의 실현과 많이 겹친다. 어떤 면에서는 사회적 가치를 실현하는 구체적 활동의 상당 부분이 사회적경제 활동과 연계된다. 다만, 사회적경제는 이윤추구로 한정될 수 없는 다양한 가치를 지향함에도, 근본적으로 생산-유통-소비라는 경제활동 범위에서 이뤄진다는 점에서 사회적 가치 실현 범위와 활동은 이를 넘어서야 한다.

사회혁신

제프 멀건(Geoff Mulgan 2011)에 따르면 사회혁신은 “충족되지 못한 절박한 욕구들을 충족시키며 삶의 개선을 추동하는 새로운 아이디어”이다. 넓게는 “사회적인 목표를 이룰 수 있도록 작동하는 새로운 아이디어”이자 엄격하게는 “사회적 수요를 충족시키려는 동기로 유발되고, 1차 목표가 사회적 성격을 띠고 있으며, 그런 조직들이 주도적으로 개발하고 확산시키는 혁신적인 행동과 서비스”이다.

유럽연합(European Union:EU)의 TEPSIE(The Theoretical, Empirical and Policy Foundation for Building Social Innovation in Europe)는 사회혁신을 “사회적 니즈(social needs)에 대응하기 위한 새로운 접근으로서 그 목표와 수단이 사회적”(강민정, 2017)이라고 정의한다. 그리고 사회혁신의 요소들로서 다음을 제시하고 있다(Julie Caulier-Grice et al., 2012).

- 혁신성(Novelty)
- 아이디어의 실행과 적용(From ideas to implementation)
- 사회적 욕구 충족(Meets a social need)
- 효과성(Effectiveness)
- 시민사회 행동 역량 강화(Enhance society's capacity to act)

희망제작소(2013)는 기존의 이론적 논의와 한국사회의 대표적인 사회 혁신 사례를 통해서 실용적인 차원에서 사회혁신을 다음과 같이 정의한다. 사회혁신은 이전에 다루기 힘들었던 사회적 문제를 풀고, 사회적 요구를 충족하며 사회적 웰빙을 이루기 위해 시작된다. 사회혁신은 창조적이고 새롭고, 상호작용하면서 변혁을 추구하고, 유연하며 참여의 방식으로 발전한다. 사회혁신은 측정 가능한 사회적 영향력을 창출해내고 기존보다 더 효율적이고 효과적인 해결책을 제시하며, 더 큰 회복력을 발휘하는 방향으로 이동한다.

현재의 틀과 방법으로 해결하기 어려운 사회적 문제를 해결하고 수요를 충족시키는 활동이라는 점, 그리고 그 목표와 수단이 사회적이어야 한다는 점에서 사회혁신 역시 사회적 가치의 취지와 다르지 않다. 다만, 사회혁신은 방법론적 요소가 주요하고, 사회문제의 해결과 수요 충족이 지향하는 방향성과 가치를 명시적으로 언급하지 않는다.

기업의 사회적 책임(CSR)과 공유가치창출(CSV)

이윤추구 활동 외에 기업들이 공동체적 가치 또는 사회의 가치를 추구해야 한다는 관점에서 제시되는 논리로는 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)과 공유가치 창출(Creating Shared Value: CSV)이 있다. 기업에게 윤리적 책임성을 요구한다는 점에서 유사하지만, 구체적으로는 여러 차이점이 있다.

기업의 사회적 책임은 넓은 의미에서 이윤의 극대화를 위한 경제적 책임, 윤리경영을 위한 법적 책임 및 윤리적 책임, 그리고 기업 예산 내 사회공헌을 위한 자선적 책임 등이 포함한다. 반면 좁은 의미에서는 공익

활동, 기부협찬활동, 환경보호, 소비자 보호, 지역 문화 활동 등으로 제한된다(김지현 외 2018). 기업의 사회적 책임과 관련한 국제적 흐름이 바로 '글로벌 컴팩트(Global Compact)'와 '사회적 책임 국제 표준(ISO26000)'이다.

UN은 2000년부터 글로벌 컴팩트를 통해 인권, 노동, 환경, 반부패 분야의 10대 원칙을 기업의 운영과 경영전략에 내재화시켜 지속가능성과 기업 시민의식 향상에 동참할 수 있도록 권장하고, 실질적 방안을 제시하고 있다. 2010년에는 국제표준화기구(ISO)가 기존 세계인권선언, 국제노동기구 협약, 글로벌 컴팩트 등을 종합한 사회적 책임 국제 표준인 ISO26000을 만들었다.

한편 공유가치 창출은 사업과 사회를 떼어놓고 CSR 활동을 할 경우 실질적으로 좋은 기회와 가능성을 놓치게 되기 때문에 기업과 공동체의 공유가치에 근거해 사업을 결정해 사회와 기업이 상호 보완적인 관계가 되는 활동을 말한다(김지현 외, 2018).

'기업의 사회적 책임'과 '공유가치 창출' 활동은 차이가 있지만, 기본적으로 기업이 '이윤추구', '부의 창출'이라는 본래 목적 외에도, 공동체와 사회를 위한 가치에도 관심을 가져야 한다는 점을 강조한다. 이런 점에서 CSR과 CSV는 기업이 사회적 가치를 실현하는 현실적이고, 표준화된 활동방식이라 할 수 있다. 다만, CSR은 기업의 특정 부서 활동으로 국한되며, 일정한 가치를 공유하면서 사회문제를 해결하기에는 소극적일 수밖에 없다. CSV 역시 기업과 공동체를 위한 가치를 창출한다는 지향과 별개로, 사회와 기업의 상호보완이라는 기능적 관점을 넘어서기 어렵다.

공공성과 공공 서비스

공공성의 핵심은 공동체에 미치는 영향력이나 효과다. 국가나 공공기관은 기본적으로 공공성과 밀접한 관계를 갖기 때문에, 자연스럽게 공공성을 개인과 시민과 구별되는 국가 또는 공공부문의 가치 지향으로 한정하기 쉽다. 하지만 공공성은 개인과 사회와 함께 시민의 삶을 지속하는 구조를 만드는 과정이자 가치이다. 다수의 사람과 두루 연관된

문제라면 개인(또는 기업)에게만 맡기지 말고 사회가 나서서 해결해야 한다는 게 공공성의 논리다(하승우 2014). 개인의 이해관계나 기업의 이윤추구와 구별되는 가치에 대해선 시민과 공동체가 관심을 갖고 문제해결을 위해 힘을 모아야 한다.

공공성을 구현하는 사회적 가치는 “사익을 초월해 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 복지, 안전, 봉사, 연대, 협력, 균형, 생태, 윤리, 인권, 공정 등과 같은 목표” 등이 될 수 있다(김정렬 2018).

자원 배분은 자연스럽게 공공서비스와 이어질 수 있다. 영국의 공공서비스법은 정부나 공공기관이 공공성의 강화를 위해 민간부문과 어떤 관계를 가져야 하는지 특정하게 명시하고 있다. “정부와 공공기관이 필요로 하는 재화 및 서비스 등을 구매하는 과정에서 정부가 고용, 사회통합, 환경 등 (공동체에 미치는) 구매 활동의 영향을 고려”해야 한다(박명규 2018). 공공서비스의 대상은 사적 가치가 실현돼야 할 ‘고객(소비자)’을 넘어서 사회적 가치가 실현되는 ‘공동체 구성원’으로 확장된다.

이러한 면에서 공공성은 사회적 가치의 핵심 구성요소이며, 공공서비스는 공공기관이 사회적 가치를 구현하는 고유의 활동 방식이 된다.

III.

사회적 가치란

01. 사회적 가치의 개념

개인 차원에서든 집단 또는 사회 차원에서든 현재 혹은 미래에서 무엇이 중요한지, 또 얼마나 중요한지를 규정하는 게 가치·가치관이다. 당대 지배적으로 요구되는 가치는 그 사회(개인)의 역사와 문화, 현실적 조건을 반영한다. 사회가 당면한 문제와 위기에 따라, 사회가 우선적으로 추구하는 가치도 변화한다. 따라서 사회가 지향하는 가치들은 다양하게 구성될 수 있으며, 사회적 가치의 내용 역시 변화할 수 있다.

문재인 정부(2018)와 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」(이하 「기본법안」, 박광온 외 2017)은 사회적 가치를 “사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”라고 정의한다. 이는 “헌법적 가치로서 사회권을 실질화하기 위한 가치이며, 경제적·환경적·문화적 가치를 포괄하는 상위 가치”의 성격을 갖는다. 즉 “헌법이 지향하는 가치 중 사회의 재생과 건전한 발전을 위한 가치로서 인권, 노동권, 안전, 사회적 약자 배려, 민주적 의사결정과 참여의 실현 등 공동체와 사회 전체에 편익을 제공하는 가치”를 포함한다.

김현희 등(2018)은 일정한 사회 또는 집단에서 중요하거나 타당하다고 공유되고 있거나 지향하는 가치가 사회적 가치라고 본다. 개인을 넘어

사회가 지향하는 가치들은 다양하게 구성될 수 있으며, 사회적 가치의 내용 역시 변화할 수 있다.

선 공동체가 중요하게 생각하는 것에 관심을 가지거나 그것을 지향하는 것으로 사회적 가치를 정의하는 송용한(2014; 박임수 외, 2019에서 재인용)의 입장도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 최근에는 “경제·사회·환경 영역의 다양한 가치, 그리고 개인·사회 공동체·미래 세대를 함께 고려하는 행동 규범이자 의사결정의 기준”(양동수 외 2019)으로 사회적 가치를 논하기도 한다.

이러한 논의에 기초해 본 글에서는 사회적 가치를 “사회·경제·환경·문화 영역의 여러 문제를 해결하고, 개인의 이익을 넘어서서 공동체와 사회의 발전과 변화를 가져올 수 있는 가치 및 그 활동”이라고 정리한다.

02. ——— 사회적 가치의 내용

사회적 가치를 정의하는 논의가 다양한 만큼이나, 사회적 가치의 내용을 어떻게 볼 지에 관한 입장도 다양하다. 다만 해당 글에서는 실천적 의미에서 「기본법안」이 제시하고 있는 13개 항목을 중심으로 살펴본다. 각 항목에 포함될 수 있는 세부사항을 다음과 같이 제시한다.

- 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호
 - 구성원 인권 보호
 - 이해관계자 인권 보호
 - 평등 및 차별 금지: 성별, 종교, 신분, 장애, 학력, 성적 지향 등
 - 사회적 약자 및 소수자 인권 보호
 - 국내외 노동현장에서 아동 노동 금지
- 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지
 - 노동자의 자기 보호권 보장
 - 적정 노동시간 보장
 - 직장에서의 보건 및 안전
 - 폭염, 한파와 같은 기후조건 시 노동 금지
 - 지역사회 생활환경에 대한 악영향 금지 및 보상

- 건강한 생활이 가능한 보건
복지의 제공
 - 조직 구성원 및 이해관계자
건강권 보장
 - 적정 수준 의료 지원 체계
- 노동권의 보장과 근로조건의
향상
 - 노동3권(단결권, 단체교섭권,
단체행동권) 보장
 - 노사 공동결정제
 - 노동 이사제
 - 강제 노동 금지
 - 일할 수 있는 권리
- 사회적 약자에 대한 기회제공과
사회통합
 - 사회적 취약계층에 대한
기초 서비스 제공
 - 사회적 약자 및 소수자 차별
금지
 - 경제사회적 양극화 해소
- 대기업, 중소기업 간의 상생과
협력
 - 대기업-중소기업 간 부당취득
및 뇌물 금지
 - 대기업-중소기업 간 상생협력
체계 구축
 - 대기업-중소기업 간 거래
투명화
- 품위 있는 삶을 누릴 수 있는
양질의 일자리 창출
 - 동일노동 동일임금 원칙
 - 비정규직의 정규직화
 - 최저임금 인상 및 생활임금 보장
 - 고용 보장
 - 민간부문 일자리 창출
 - 공공부문 일자리 창출 및
공공서비스 확대
- 지역사회 활성화와 공동체 복원
 - 지역사회 투자 확대
 - 지역사회 재생을 위한 조직
자원 지원
 - 주민자치 확대
 - 기업시민 역할 강화
- 경제활동을 통한 이익이 지역에
순환되는 지역경제 공헌
 - 지역 인적자원 고용 및 양질의
일자리 창출
 - 지역 자원 구매를 통한 지역
경제 활성화
 - 지역창출 성과의 지역내 재투자
및 분배 강화
- 윤리적 생산과 유통을 포함한
기업의 자발적인 사회적 책임
이행
 - 사회적경제 상품 및 서비스 구입
 - 재생자원 사용

2. 「기본법안」에서 사회적
가치의 마지막 내용으로
적시하고 있는 ‘공동체의
이익 실현과 공공성 강화’는
위 12개에서 포괄하지
못하는 사회적 가치를 종합
하는 것으로 볼 수 있다.

- 아동노동 및 전범 기업 제품
사용 금지
- 소비자 권리 보호, 소비자
옴부즈맨 제도
- 환경의 지속가능성 보전
 - 환경오염물질 배출 최소화
 - 화석연료 사용 감축
 - 1회용품 배출 최소화
 - 자원 소비 최소화
 - 환경친화기술 개발
 - 녹지공간 확보 및 생활
환경권 보장
- 시민적 권리로서 민주적 의사
결정과 참여의 실현
- 조직 의사결정과정 정보 공개
및 이해관계자 참여 보장
- 시민숙의제 확대
- 시민민주교육 지원
- 공동체의 이익 실현과 공공성
강화²
- 조직 자원을 활용한 공동체·
지역사회 이익 실현

IV.

사회적 가치의 실현 주체와 영역

박명규(2018)는 「기본법안」에 대한 분석을 통해서 사회적 가치의 실현 영역을 △공공구매와 공공서비스 △사회적 책임과 사회적 공헌 △사회적 경제 △사회혁신과 시민 역능성 등 4개로 제시한다. 필자는 이 논의를 바탕으로 하되, 정부와 공공기관의 사회적 가치 분야 정책 수립과 집행의 주도적 역할을 추가하고, 사회혁신과 시민 역능성 영역을 사회참여와 사회혁신으로 수정해 제안한다.

01. — 정부와 공공기관: 사회적 가치 생태계 조성

정부와 공공기관이 실현할 사회적 가치는 국민이 정부와 공공기관에 기대하는 사회적 책임이라고 할 수 있다. 여기서는 그것을 '사회적 가치 생태계 조성'이라고 했는데, 특히 사회적 가치 분야에서 정책 수립과 집행의 주도적 역할과 공공서비스 및 공공조달·구매를 중심으로 살펴본다.

정부와 공공기관은 정책을 통해 가치와 자원의 동원, 분배에 큰 역할을 한다. 특히 다른 공공기관들과 민간부문이 사회적 가치 실현의 중요성을 이해하고 시행하는데 있어서, 정부의 역할이 중요하다. 문재인 정부가

중앙정부와 지방정부를 중심으로
공공서비스 혁신을 통한
사회적 가치 실현이 확산될 경우,
사회적 가치 생태계 또는
제도적 조건 조성에 크게
기여할 수 있다.

100대 국정과제에서 사회적 가치 실현과 직간접적으로 관련된 다수 과제를 제시한 것도 그 이유 때문이다.

국가기관과 지방자치단체 등 공공기관이 계약을 통해 재화와 서비스를 구매하는 행위를 공공조달이라고 한다. 2016년 기준 대한민국 공공조달 시장은 연간 117조원으로 국내총생산(GDP)의 약 8%를 차지한다. 또한 OECD 국가의 경우 그 규모가 약 13%에 달하는 것으로 조사됐다(강희우·김빛마로 2017). 따라서 공공기관의 조달·구매 행위는 상당한 영향력을 가질 수 있다.

공공서비스의 역할도 크다. 중앙정부와 지방정부를 중심으로 공공서비스 혁신을 통한 사회적 가치 실현이 확산될 경우, 사회적 가치 생태계 또는 제도적 조건 조성

에 크게 기여할 수 있다. 한국의 지방자치를 대표하는 공공서비스 혁신은 주민참여예산 제도, 비정규직 생활임금제, 학교급식 지원조례, 사회적기업 구매 지원제도, 시내버스 준공영제도, 노동이사제 등이 있는데, 여기에 중앙정부의 법제화나 재정지원이 결부되면서 급속하게 확산되었다(김정렬 2018).

02. ————— 기업: 사기업의 사회적 책임(CSR)과 공기업의 사회적 책임(GSR)

기업의 사회적 책임(CSR)은 기업에게 재화와 서비스의 효율적인 생산과 제공을 통한 수익 창출이라는 경제적 책임 외에도 법률적 책임, 윤리적 책임, 자선적 책임을 요청할 때 사용된다. 준법경영, 윤리경영, 투명경영, 책임경영 등이 필요하며, 이를 표준화한 게 앞서 소개한 ‘글로벌 컴팩트’, ‘사회적 책임 국제 표준’ 등이다. 이를 통해 기업은 공동체와 사회의 발전에 기여하는 사회적 가치를 실현한다.

구체적으로 기업의 구성원인 노동자의 인권을 보호하고, 남녀간 불평등을 비롯한 불평등과 차별을 배제하고, 적정 노동시간과 노동3권을 보장하고, 기업간 부당 취득 및 뇌물을 금지하고, 기업간 상생협력 체계 구축하는 일련의 행위가 모두 사회적 가치 실현에 포함된다. 또 양질의 일자리 창출 및 윤리적 생산과 유통 활동도 기업 고유의 사회적 책임 활동이자 사회적 가치 실현이다.

공기업을 포함한 공공부문은 기관에게 주어진 과제를 충실히 수행하면 그 자체가 공공성 또는 사회적 책임을 수행한 것이라고 할 수 있다. 하지만, 공공부문에 대한 평가 역시 공익과 공공성보다는 효율성과 수익성 기준으로 이뤄졌던 게 사실이다. 이에 따라 공공부문도 사회적 책임에 대한 역할을 명시적으로 요청받고 있다.

이러한 배경에서 최근 'GSR(Government Social Responsibility)'론이 대두되고 있다. 민간부문 기업과 비교해서 특히 공공기관에게 요구되는 사회적 책임의 핵심 가치는 합헌성, 준법성, 윤리성, 공정성, 투명성, 인권성, 지속성 등이다(김태영 외, 2019). 공정성과 투명성에 기초해 무엇보다 시민들의 참여 또는 공공-시민 협치에 기초한 사회적 가치 실현 방법을 고민해야 한다.

03. ————— 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업 등: 사회적경제와 사회연대경제

사회적경제 영역·활동과 사회적 가치는 매우 밀접하다. 따라서 사회적 가치 실현의 일차적 주체를 사회적경제 조직으로 보는 이들도 있다. 대표적인 조직 형태 및 특징은 다음과 같다.

- 사회적기업: 이윤보다는 사회적인 문제 해결을 우선으로 하는 기업으로, 소외 계층의 경제 활동 참여와 일자리 창출 등을 주요 목적으로 한다.
- 협동조합: 함께 소유하고 민주적으로 운영하는 것을 특징으로 하는 기업의 형태로, 사회적기업과 달리 이윤의 분배가 가능하다는 특징을 갖는다.

- 마을기업: 지역의 필요와 문제를 누구보다 잘 아는 마을 주민이 주체가 되어서 지역의 문제 해결 및 마을 경제 체계의 자립을 실현하는 기업이다.
- 자활기업: 2인 이상의 기초생활 수급자 또는 저소득층이 상호 협력하여, 조합 또는 공동 사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활 사업을 운영하는 기업이다.

각 조직에 따라 특징이 다르지만, 협소한 범위의 경제적 가치를 넘어서 공동체와 사회의 발전에 기여할 수 있는 가치를 추구한다는 점에서 사회적 가치 실현과 분리되기 어렵다. 사회적 약자에 대해 일자리와 서비스를 제공하고, 사회통합을 추진하고, 시장에서 제공되지 못하는 일자리를 창출하고, 지역사회 활성화와 공동체 복원을 이룰 수 있는 주요 주체이다.

04. ——— 시민사회와 시민, 개인: 사회참여와 사회혁신

사회참여(Social participation)는 “공동체의 공동선·공공성을 추구하고, 개인의 이익을 넘어선 공적 이익 달성을 지향하며, 공동체의 질을 향상시키기 위한 자발적인 사회개입 활동”이다. 유사한 용어로는 “지역사회의 공공성·공동선을 달성하고 타인의 삶의 질을 향상시키기 위한 시민들의 지역사회 활동 참여”를 뜻하는 시민연계(civic engagement)가 있다. 이 사회참여의 주체로서 ‘시민’이 상정되는데, 이때 시민이란 시민성 또는 시민권을 가진 사회구성원이다. 시민성은 사회구성원에게 공통된 속성 또는 의무적 측면을 말한다. 자발성, 자율성, 공동체에 대한 소속감과 연대 의식, 공적 활동에 대한 개입 등이 해당된다.

전통적으로 개인적 차원의 시민 또는 집단화된 차원의 시민(시민사회·시민사회 단체)들은 사회참여를 통해서 공동체와 사회의 발전에 기여할 수 있는 사회적 가치를 실현하게 된다. 이를 범주화하면 다음과 같다.

표 2.
사회참여의 영역과
활동

	사적 영역	공적 영역
지역사회 활동	· 자원봉사 활동 · 기부 활동 · 지역단체(동호회 등) 참여 활동	· 사회적경제조직 활동 · 지역사회 공공 활동 · 주민자치 활동
정치참여 활동	· 정치·사회의제 논의 참여 · 선거 참여 · 투표 참여	· 정당참여 활동 · 사회단체참여 활동 · 정당 조직화 활동 · 사회단체 조직화 활동

시민들은 사적 영역과 공적 영역을 막론해 다양한 사회참여 활동을 통해 민주적 의사결정과정에 참여하는 한편, 환경의 지속가능성을 높일 수 있다. 또한 윤리적 소비 활동을 통해 사회경제적 조직의 활성화에 역할을 하는 한편, 국내외 비윤리적 기업 제품 사용에 반대할 수 있다.

최근엔 이러한 사회참여 활동과 구별해 사회혁신 활동을 통한 사회적 가치 실현이 중요해지고 있다. 양극화, 저출생고령화, 미세먼지, 환경위기 등 복잡하고 다양해진 사회문제를 해결하고 사회적 요구를 충족시키기 위해선 지금까지와 다른 아이디어와 방법이 필요해졌기 때문이다. 성격상 중앙정부 중심 또는 하향식(top-down) 방식이 아니라 현장 중심과 주민(시민) 주도성을 강조되고 있다. “시민 주도로 사회문제를 해결하고, 정부는 뒷받침하는 국민이 주인인 정부”가 현 정부가 지향하는 사회혁신 추진체계이다.

최근 사회적 가치에 관한 관심이 높아진 것은 사회 곳곳에서 위기의 징후가 나타나면서 지금까지와 동일한 가치 지향과 패러다임으로는 대응하기 어려워진 현실을 반영한 결과이다. 이 글에서는 경제성장 지상주의 모델과 구별되는 대안적 담론 및 정책 패러다임을 통해 그 배경을 살펴봤다.

사회적 가치를 둘러싼 다양한 논의를 종합하면서 사회적 가치를 “사회·경제·환경·문화 영역의 여러 문제를 해결하고, 개인의 이익을 넘어서서 공동체와 사회의 발전과 변화를 가져올 수 있는 가치 및 그 활동”이라고 정리했다. 사회적 가치에 대한 정의만큼이나 다양한 사회적 가치의 내용을 「기본법안」에 따라 규정하는 한편, 구체적으로 이에 포함될 수 있는 세부사항을 제시함으로써 사회적 가치를 좀 더 쉽게 이해할 수 있도록 제안했다.

사회적 가치를 실현하는 활동은 사회 전 영역에서, 모든 주체에 의해 수행돼야 한다. 본 글에서는 대표적으로 사회적 가치 생태계 조성을 위한 정부와 공공기관의 역할, 사기업의 사회적 책임(CSR)과 공기업의 사회적 책임(GSR), 사회적경제 조직의 역할, 시민사회와 시민·개인들의 사회참여·사회혁신 역할을 살펴봤다.

사회적 가치 논의와 실현의 초기 단계인 현재, 앞으로 역점을 뒤탈 주체로서 공공기관의 역할을 중심으로 제안하며 마무리하고자 한다. 사회적 가치가 실현되기 위해선 일정한 지침 역할을 할 정책, 정책을 수행할 수 있는 주체, 그리고 이를 실현하기 위한 자원이 확보돼야 한다. 사회적 가치에 대한 사회적 공감과 합의를 주도하고, 그에 대한 기준을 제공하고, 다양한 자원을 결합해 실행할 주체가 필요한 것이다.

이러한 지점에서 공공기관의 역할이 중요할 수밖에 없다. 기본적으로 조직의 목표 자체가 공공성이나 사회적 가치와 분리될 수 없으며, 무엇보다 사회적 가치를 실현할 수 있는 자원을 확보하고 있기 때문이다. 그렇기에 공공기관은 어떤 영역이나 주체보다 먼저 사회적 가치를 실현하는 선도적 역할을 할 수 있고, 실현의 과정과 결과를 다른 영역과 주체에게 확산시킬 수 있어야 한다.

공공기관을 엄밀하게 규정할 경우에는, 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 「공공기관운영법」에 따라 기획재정부장관이 지정한 기관을 가리킨다. 이러한 기준에 따르면 국내 전체 공공기관 즉 공기업은 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관, 기타 공공기관 등 총 339개이다.

사회적 가치를 실현하는 활동은 사회 전 영역에서, 모든 주체에 의해 수행되어야 한다.

하지만 공공기관에 대한 규정은 확대해 이해될 필요가 있다. 즉, 개인 또는 개별 기업의 이익이 아닌 공적인 이익을 목적으로 하는 기관으로서 국가 또는 지방자치단체는 물론 공기업·준정부기관(준정부조직)까지 포함 하는 모든 주체로 해석될 수 있다. 구체적으로 「기본법안」은 적용대상인 공공기관을 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관, 「공공기관운영법」에 따른 공공기관 등으로 범위를 정하고 있다. 정부와 지방정부의 정책적 영향력을 고려할 때 공공기관에 중앙정부와 지방자치단체를 포함시키는 것은 불가피하다. 정부가 국가의 가치 및 자원의 분배 역할을 담당하기 때문이다.

공공기관이 사회적 가치 실현의 중요성을 이해하고 시행하기 위해선 ‘정부 정책’의 변화가 먼저 이뤄져야 한다. 중앙정부와 지방정부가

공공조달·구매를 통해 사회적경제 부문의 활성화 및 지원 생태계 조성에 앞장설 수 있고, 민간부문과의 협치를 통해 사회적 가치 실현의 범위를 확대할 수 있기 때문이다.

외국 사례를 참조할 수 있다. 영국을 비롯한 여러 국가에서는 공공기관의 조달 과정 및 구매력을 활용해 사회적 가치를 창출하고 있다. 영국은 2012년 ‘공공서비스(사회적 가치)법’을 제정해 정책 차원에서 사회적 가치 실현을 제도화했다. 이 법은 공공기관이 공공서비스를 민간으로부터 조달할 때 관련 계획을 수립하는 단계에서부터 사회적 가치를 고려하도록 규정한다.

일례로, 영국NHS(국가보건서비스)는 “사회적 가치는 폭넓은 사회적 편익으로 고품질 공공서비스 공급을 통해 구현되며, 이는 보건서비스 수혜자들의 건강과 후생을 극대화하도록 자원과 노력을 투자하는 것을 뜻한다”라고 규정하

고 있다. 이에 따라 서비스 기획 조달 과정에서 사회적 가치를 구현하기 위한 핵심적인 접근방법이 필요한데, ‘지역자산의 인식과 구축’, ‘협업에 의한 시스템 통합 접근방법’, ‘공동체 재생 및 통합 촉진’이 해당된다(배성기 2018).

그런 점에서 사회적 가치에 관한 여러 법률이 수년째 국회의 턱을 넘지 못하고 있는 한국의 현실은 안타깝다.

이런 상황에서 현 정부는 사회적 가치 중심 정부를 표방하며, 100대 국정과제에서 사회적 가치의 실현과 직간접적으로 관련된 다수의 과제를 제시하고, 공공기관들이 사회적 가치를 적극적으로 실현할 것을 명문화해 규정하고 있다. 또한, 공공부문 평가 체계의 수정을 통해 사회적 가치 요소를 반영한 경영평가지표를 도입했다. 다만, 이러한 정책 변화가 현실의 변화로 이어지기 위해서는 꼼꼼하고도 치밀한 논의

가 필요하다. 그리고 무엇보다 정부 조직 자체는 과연 사회적 가치 실현을 위해서 얼마나 바뀌고 있는지에 대해서 철저한 평가가 요구된다.

정부 정책의 이런 변화에 따라 주요 공공기관(주요하게는 공기업)들은 전담 부서를 신설하며 사회적 가치 실현 과정을 구축하고 내재화하기 위한 작업을 진행 중이다. 공공성을 목표로 설립되어 운영되는 공공기관은 사회적 가치와 떼어놓고 이야기하기 어렵다. 그러나 공공기관이 사회적 가치를 효과적으로 원활히 수행하기 위해서는 조직 차원의 목표 수립과 실행 노력이 있어야 한다.

조직 차원에서 공공기관의 사회적 가치 실현은 해당 기관이 수행하는 사업을 둘러싸고 이루어지기 때문에 결국 공공기관의 사회적 가치 실현은 사업수행의 모든 단계와 연관된다. 그러므로 공공기관은 사업의 기획단계, 수행단계, 결과 평가 단계에 걸쳐 각각 사회적 가치를 고려하고, 실제 목표한 사회적 가치가 실현되는지 모니터링할 수 있어야 한다.

다시 강조하면, 사회적 가치 실현 기관과 주체들은 여러 이해관계자 또는 지역사회 구성원들과 함께 시급한 사회문제가 무엇인지를 고민하고, 기관의 장점·특징과 자원을 활용해 사회문제를 해결하는 것이 바로 사회적 가치의 실현이라는 점을 분명히 해야 한다. 이러한 원칙을 견지하지 못할 경우, 사회적 가치 실현이 평가를 위한 평가, 평가를 위한 결과물 산출로 그칠 수 있다. 앞선 고민과 활동을 통해 이뤄진 모범적인 공공기관의 사회적 가치 실현 사례가 많은 영역으로 확산되길 기대한다.

참고 문헌

단행본·연구보고서

강희우·김빛마로(2017), 「공공조달 시장 제도 개선방안 연구」, 한국조세재정연구원.

구혜란(2015), 「사회의 질: 이론과 방법」.

이재열 외(2015), 『한국사회의 질』, 한울.

기획재정부(2019), 『2019년도 공공기관 경영평가편람』.

기획재정부(2018), 『2018년도 공공기관 경영평가 편람』.

김주현(2015), 「사회적 역능성」, 이재열 외(2015), 『한국사회의 질』, 한울.

김태영 외(2019) 「사회적 가치 이해와 평가」, 국가공무원인재개발원.

김현희·박광동(2018), 「공공기관의 사회적 가치 강화를 위한 관련 법제 개선 방안 연구」, 한국법제연구원.

남은영(2015), 「사회경제적 안전성: 사회적 위험의 관점에서」, 이재열 외(2015), 『한국사회의 질』, 한울.

박명규(2018), 「사회적 가치의 다차원적 구조」, 박명규·이재열 엮음, 『사회적 가치와 사회혁신』, 한울.

배성기(2018), 「공공기관 및 지방정부 사회적 가치 구현 사례」, 사회적가치연구소.

양동수 외(2019), 「공공기관의 사회적 가치 실현: 포용국가 시대의 조직 운영 원리」, LAB2050.

이가람(2019), 한국 사회경제적에서

「사회적인 것(the social)」의 의미: 사회적 가치의 의미 구성과 공유를 중심으로, 연세대학교.

이재열(2018), 「시대적 전환과 사회적 가치」, 박명규·이재열 엮음, 『사회적 가치와 사회혁신』, 한울.

이재열(2015), 「사회의 질 연구와 한국 사회 발전」, 이재열 외(2015), 『한국사회의 질』, 한울.

이재열 외(2015), 『한국사회의 질』, 한울.

장용석 외(2018), 「사회적 가치의 재구성」, 문우사.

장용석·황정운(2018), 「공공가치 융합시대의 사회혁신」, 박명규·이재열 엮음, 『사회적 가치와 사회혁신』, 한울.

제프 멀건(2011), 「사회혁신이란 무엇이며, 왜 필요하며, 어떻게 추진하는가」, 시대의 창.

제프리 삭스(2015), 『지속가능한 발전의 시대』, 21세기 북스.

전성환(2019), 「영국 협동조합자치제 모델을 통해 본 서울시 공공서비스 혁신방향」, 서울연구원.

정병은(2015), 「사회적 포용과 배제」, 이재열 외(2015), 『한국사회의 질』, 한울.

정해식·안상훈(2015), 「사회적 응집성: 현실과 수준 제고를 위한 전략」, 이재열 외(2015), 『한국사회의 질』, 한울.

하승우(2014), 『공공성』, 책세상.

한국행정연구원(2018), 「사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 방안 연구」.

행정안전부·한국행정연구원(2018), 『정부혁신추진종합계획』.

논문

강민정(2018), 「사회혁신 생태계의 현황과 발전 방안」, 《경영교육연구》 33(1), 한국경영교육학회.

강희우·김빛마로(2017), 「공공조달 시장 제도 개선방안 연구」, 한국조세재정연구원

곽현근(2018), 「공공가치의 의미와 생성」, 『한국행정학회 학술발표논문집』, 1365-1379.

권인석(2018), 「사회적 가치: 담론적 시간과 비판적 관점에서」, 《한국행정포럼》, 163: 6-15, 한국행정학회

김정렬(2018), 「공공성의 재인식과 사회적 가치 창출」, 《한국행정포럼》, 163: 16-23, 한국행정학회.

성경룡(2019), 「포용국가 총론: 국가 패러다임 전환의 방향과 과제」, 《열린정책》, 창간호, 정책기획위원회.

Caulier-Grice, J., A.Davies, R.Patrick, W.Norman(2012), 「Defining Social Innovation. D deliverable of the project」.

기타

박광운 외(2017), 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」.

더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록,
당신의 희망을 나눠주세요.

Asia NGO innovation summit
희망제작소를 일사아를할하라
The Young Foundation 2차원의 재발견
정정 ANIS 은각문제총서
기술 시대 정신을
social innovation 물든다
리원집단지성포럼
아시아 사회혁신 사회혁신포럼
어워드

호혜와연대
HAPPY SENIOR AWARDS
아름다운 시니어
사회적
·기원
어린이 함께 시민사회
두번째 인생살기
social innovation

호혜
와연
좋은 일
fund
공정한 노동
good
fund
raiser

세상을 바꾸는 36시간
시민참여형 | 사회적 | 저아저씨,
매니페스트 | 기업가 | 이상해요.

유먼라이브러리
문화예술교육 희망탈사대
김지희개개이 혁ICT 강상에
희망자리
만들기
NGO
귀농 귀촌 아카데미
노랑테이들
한국을 바꾸는
창의의 힘
좋은 사람들기 대학생·공공디자인센터

사회적기업인포럼 도시재생
귀농 귀촌 아카데미
마음이 학교다
커뮤니티
비즈니스
학인포럼
O416
내일 완주커뮤니티비즈니스센터
상상 마을기업
프로젝트
HOPE
인사이드
찾지않았습니

협동조합 사회적
기업
시민희망지수
사회적경제
리포트
렛츠쿨
위키토크
@서울
공유경제
청소
노동
교육

지혜로운학교 좋은 일에도 경양이 필요하다
Think & Do Tank
행동한방
이파트너
공동체
만들기
도시농업 NGO 해피시어
누가 좋은 어워드
국회의원이가
착한ICT

천개의 직업 1000
수원평생학습관 다락수다 주아로
거버넌스 북민관
출판 : 시장지
학교 방
독립관자
학교
국민교육
국민교육

Together

▶ 후원회원 신청

02-6395-1415
give@makehope.org

▶ 후원계좌

하나은행 271-910002-36004
예금주: 희망제작소

▶ 희망제작소는

- 시민과 함께 사회혁신을 실천하는 싱크앤두탱크 Think & Do Tank 입니다.
- 우리 사회의 크고 작은 의제의 정책적 대안을 연구하고 실천하는 민간독립연구소입니다.

- www.makehope.org
- facebook @hopeinstitute
- 02-3210-0909

THE HOPE ISSUE

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

No. 46
2019. 10. 10.