

공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 토론회

공공기관, 이제 사회적 책임에 나설 때입니다

2017년 9월 27일(수) 오후 1시 30분
국회 의원회관 제8간담회실

좌장 송경용 (국제사회적경제협의체(GSEF) 공동의장)
발제 김성진 변호사 (참여연대 집행위원장)
토론 박용석 (양대노총 공공부문 공대위, 사회공공연구원 부원장)
성한용 (한겨레 선임기자)
장덕진(서울대 사회학과 교수)
라영재 (조세재정연구원 공공기관연구센터 평가연구팀장)
김영배 (서울 성북구청장)
양동수 (사회적경제 법센터 더함 대표, 변호사)
기획재정부

공동주최 ■  더불어민주당 국회의원 진영, 박광온, 김경수

 한국노동조합총연맹  전국민주노동조합총연맹

주관 ■  양대노총 공공부문노동조합 공동대책위원회

진행순서

14:30~15:00 접수·등록

15:00~15:10 개회 및 의례, 참석자 소개

■ 인사말

국회의원 진영·박광온·김경수

15:10~15:30 한국노총 김주영 위원장

민주노총 김경자 부위원장

양대노총 공공부문노조 공대위 박해철 위원장

■ 사회

송경용 | 국제사회적경제협의체 공동의장

■ 발제(20')

“공공기관의 사회적 가치 실현의 필요성과 전망”

김성진 | 참여연대 집행위원장, 변호사

■ 지정토론(각 10')

“공공기관의 사회적 책임, 어떻게 실천할 것인가”

15:30~17:00

박용석 | 양대노총 공대위, 사회공공연구원 부원장

성한용 | 한겨레 선임기자

장덕진 | 서울대학교 사회학과 교수

라영재 | 조세재정연구원 공공기관연구센터 평가연구팀장

김영배 | 서울 성북구청장

양동수 | 사회적경제 법센터 더함 대표, 변호사

박봉용 | 기획재정부 평가분석과장

17:00~17:30 ■ 종합토론(30')

17:30~17:40 ■ 기념촬영 및 폐회

자료순서

■ 인사말

진 영 더불어민주당 국회의원	3
박광온 더불어민주당 국회의원	5
김경수 더불어민주당 국회의원	7
최종진 민주노총 위원장 직무대행	9
김주영 한국노총 위원장	11

■ 발제문

공공기관의 사회적 가치 실현의 필요성과 전망	15
--------------------------	----

김성진 | 참여연대 집행위원장, 변호사

■ 토론문

박용석 양대노총 공대위, 사회공공연구원 부원장	45
성한용 한겨레 선임기자	51
장덕진 서울대학교 사회학과 교수	57
라영재 조세재정연구원 공공기관연구센터 평가연구팀장	65
김영배 서울 성북구청장	71
양동수 사회적경제 법센터 더함 대표, 변호사	77
박봉용 기획재정부 평가분석과장	82

공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 토론회

인사말

진 영 | 더불어민주당 국회의원

박광온 | 더불어민주당 국회의원

김경수 | 더불어민주당 국회의원

최종진 | 민주노총 위원장 직무대행

김주영 | 한국노총 위원장



*“공공기관들이 사회적 책임 실현을
새로운 목표로 설정한다면 양극화와
불평등 해소에 상당한 기여”*

진 영

더불어민주당 국회의원

국회 국방위원회 위원

공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 진지한 논의의 장이 마련된 것을 뜻 깊게 생각합니다. 함께 해주신 박광온, 김경수 의원님과 양대 노총의 모든 관계자 여러분들께 감사의 말씀을 전합니다.

기업의 사회적 책임에 대해서는 많은 논의가 진행되어 왔지만 정작 공공성을 목적으로 하는 공공기관의 사회적 가치 실현에 대해서는 소홀히 여겨왔던 측면이 있습니다. 그동안 공공기관 행정은 최소의 투입으로 최대의 결과를 거두는 것에만 초점이 맞춰져 있었습니다. 한정된 예산으로 설정된 목표를 달성하기 위한 불가피한 선택이었지만, 성과만능주의에 함몰된 공공기관들의 획일적인 효율성 추구는 우리 사회 전반에 많은 부작용을 불러왔습니다.

이제는 변화가 필요합니다. 인권, 안전, 환경, 상생협력 등 공공이익에 부합하고 공동체의 발전을 담보할 수 있는 사회적 가치들을 정책집행 및 사업수행의 과정에 새롭게 담으려는 노력이 필요합니다. 공공기관들이 사회적 책임 실현을 새로운 목표로 설정한다면 양극화 및 불평등 해소에 상당한 기여를 할 수 있습니다.

오늘 토론에 참여하시는 분들은 각자 현장과 학계에서 많은 지식과 경험을 쌓으신 분들입니다. 아무쪼록 오늘 이 자리를 통해 공공기관의 사회적 가치 공유에 대한 올바른 방향이 정해졌으면 하는 바람입니다.

참석해주신 모든 분들의 가정에 건강과 행복이 가득하길 기원합니다.
감사합니다.



*“공공기관, 이제 사회적
책임에 나설 때”*

박광온

더불어민주당 국회의원

국회 기획재정위원회 간사

“

반갑습니다. 박광온 의원입니다.

국민의 권력을 위임받은 국가와 정부는 공공기관의 대국민 서비스 증진이라는 고유의 목적을 수행하는 데 대한 감독을 할 의무를 가집니다.

그러나 지난 정권의 공공정책은 국가의 책무에 역행하며 공공기관의 비정상화를 초래 했습니다.

고질적인 기관장 낙하산 임명과 공공기관에 대한 정부의 권한과 통제 강화, 노사관계 파행 그리고 수익의 관점에서만 접근하는 공공기관의 경영효율 평가방침 등이 추진되어 대국민 서비스 증진에 정면으로 배치되는 공공정책의 암흑기를 조장했습니다.

더불어민주당은 국민을 위한 공공기관의 정상화를 위해 다각도의 노력을 펼쳐왔습니다.

공공기관의 지배구조를 민주적이고 단순화시키며 공공기관 이해관계자의 참

여를 지속적으로 확대하고, 공공기관운영위원회 및 이사회의 독립성을 강화시키며 공정한 공공기관 경영평가제도 도입을 통해 공공기관의 설립 목적에 합당하게 운영되도록 하는 방안 등 공공기관의 운영 목적에 부합하는 제도 개선을 추진 해왔습니다.

하지만 국민여러분이 납득할 만한 충분한 성과는 내지 못한 게 사실입니다.

2017년 출범한 문재인 정부는 사람중심의 국정철학을 바탕으로 국정기획자문위원회 출범을 통해 향후 5년간 국정운영 계획을 수립하고 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’을 100대 과제 중 하나로 선정하였습니다.

비로소 정권교체 후 새정부에 이르러 공공기관을 온전히 국민의 것으로 만들 수 있는 적기라 할 것입니다.

당장 올해 정기국회에서 공공기관 관련법 개정의 속도를 내어 공공기관의 공공성을 제고하고 국민 전체가 누리는 사회적 편익을 증대시켜 사회적 가치 실현을 선도할 수 있도록 하겠습니다.

또한 공공기관 비정규직을 정규직으로 전환하여 노동시장의 양극화를 완화시키고 양질의 일자리 창출로 취업난으로 고통받는 국민의 요구에 부응하도록 할 것입니다.

이러한 배경에서 오늘 각계의 전문가를 모시고 토론회를 개최하게 된 것을 매우 의미있게 생각합니다.

공공의 사회적 가치 실현은 국민의 권력을 위임받은 정부가 마땅히 해야할 임무입니다.

공공의 사회적 가치, 인간적 가치를 존중할 수 있는 제도화의 기틀을 마련할 수 있도록 참석자 여러분의 고견을 경청하겠습니다.

감사합니다.

“문재인 정부의 사회적 가치는
헌법적 가치의 핵심이자 사회의 모든
분야를 관통하는 변화의 중심”

김경수

더불어민주당 국회의원
국회 산업통상자원중소벤처기업위원회 위원



안녕하십니까? 더불어민주당 김해을 국회의원 김경수입니다. 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 토론회에 오신 여러분을 진심으로 환영합니다. 오늘 토론회는 진영의원실, 박광온의원실과 한국노총, 민주노총이 공동으로 주최하고 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위가 주관합니다. 행사를 준비해 온 관계자 여러분께 깊은 감사를 전합니다.

문재인 정부는 촛불혁명으로 태어난 정부입니다. 촛불집회 과정에서 터져 나온 ‘이게 나라냐’는 탄식은 비단 정치권력의 무능과 부패만을 향한 것이 아니었습니다. 재벌대기업의 사사로운 이윤추구에 국가권력이 동원되고, 낙수효과라는 허울 아래 상위 1% 밀어주기가 반복된 대한민국의 경제가 가져온 불평등과 불공정의 관행을 이제는 바꿔내자는 절박함이 포함되어 있습니다. 청년실업, 출산율 감소, 편중된 부의 세습은 국가가 국가로서 기능하지 못하고 있었다는 반증입니다. 우리 사회가 추구하는 가치관이 변할 때, 비로소 ‘나라다운 나라’로 갈 수 있는 첫 걸음을 뗄 수 있을 것입니다.

‘돈’보다 ‘사람’이 우선시 되는 사회, ‘재벌대기업’의 덩치만 부풀리는 것이 아니라 ‘중소기업·소상공인’도 함께 성장하는 경제, ‘개인’의 탐욕을 제어하여 ‘공동체’가 더불어 잘 사는 국가를 위해서 이제 공공의 영역에서부터 먼저 달라져야 합니다. ‘공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 기본법’은 경제민주화의 실현, 사회적 경제의 확산, 복지확대를 위해 공공기관이 선도적인 역할을 하고, 이를 토대로 사회적 가치가 민간에 확대되도록 노력하며, 사회적 가치 실현을 평가하는 법률입니다. 사회적 가치법의 제정과 공공기관의 사회적 가치 실현은 문재인 정부가 ‘효율성’, ‘경제성’의 논리로 포장되었던 자본주주의 탐욕을 제어하고, 국가가 시장만능주의로 해결할 수 없던 어두운 이면을 걷어 낼 수 있도록 할 것입니다. 아울러 국민과 공동체를 보호하는 일에도 적극 나서게 될 것이라고 기대합니다.

모쪼록 오늘 토론회를 통해 문재인 정부가 추구하고 있는 사회적 가치를 성공적으로 실현할 수 있는 실질적 방안이 모색되는 뜻 깊은 자리가 되기를 희망합니다. 문재인 정부의 사회적 가치는 헌법적 가치의 핵심이자 사회의 모든 분야를 관통하는 변화의 중심입니다. 문재인 정부의 성공과 사회적 가치의 확산과 정착을 위해 국회의원의 한 사람으로서 저 역시도 최선을 다할 것을 약속드립니다.

다시 한 번 오늘 토론회를 찾아주신 모든 분께 감사의 뜻을 전하며, 나라다운 나라, 정의로운 대한민국을 만드는 일에 함께 힘을 모아주시기를 부탁드립니다.

“신자유주의 체계가 왜곡시켜온
공공기관 정책과 운영방향을
전환시키는 계기”

최종진

민주노총 위원장 직무대행



지난해 오늘, 철도, 건강보험, 국민연금, 가스공사, 부산지하철노조, 서울지하철, 5678도
시철도, 서울대병원 노동조합이 공공성을 파괴하는 성과퇴출제를 막고, 공공성을 강화하
기 위해 전면파업을 직했습니다.

공공성이라는 국민의 삶에 직결된 사회적 가치를 돈벌이 경쟁에 내어주려는 정부에 맞
서 이듬해 봄, ‘피청구인 박근혜를 탄핵한다.’는 헌법재판소장의 주문이 있기까지 양
대노총 공공기관 노동자들은 최장기, 최대 노동손실일수를 기록하며 파업투쟁을 벌였습
니다.

공공기관 노동자들이 공공부문 성과퇴출제 저지 파업을 예고하던 6월말, 민주노총은 공
공성 강화와 공공부문 성과퇴출제 저지를 위한 시민사회모임 첫 간담회를 가졌습니다.
시민사회모임을 구성하기 위한 시간은 꽤 오랜 설명과 많은 만남을 필요로 했습니다. 그
렇게 구성을 시작한 시민모임의 취지는 이렇게 시작합니다.

“국민의 생명과 안전과 직결된 철도, 가스, 연금, 교통, 에너지 등 공공서비스, 국민들을
위한 행정서비스, 아이들의 미래를 책임지는 교육, 국민의 생명을 다루는 의료 등 공공
부문은 공공성을 확보하고 강화하기 위한 정책방향과 운영원칙을 가져야 함.”

이전 정부는 공공성을 확보하고 강화하기 위한 정책방향 대신 공공기관 정상화대책, 공공기관 기능조정, 공공기관성과연봉제로 공공기관의 근간마저 무너뜨리려 했습니다. IMF 직후부터 공공부문부터 시작된 구조조정, 신자유주의정책과 함께 확대된 민영화, 외주화, 영리화와 비민주적인 공공기관 운영정책을 펴왔던 이전 정부의 과오도 짚어야 할 대목입니다.

공공기관의 본질을 파괴하던 정책을 방어하던 것을 넘어, 공공기관이 지녀야 할 사회적 가치를 실현하기 위한 제도를 논의하게 된 것을 기쁘게 생각합니다.

공공기관 전 영역에서 우리 사회가 지향해야 할 공공성을 구현하기 위한 방안을 제도화하는 일이 짧은 시간 안에 이해관계의 충돌 없이 실현되리라고 생각하지 않습니다. 하지만 오늘의 토론이 신자유주의 체제가 왜곡시켜온 공공기관 정책과 운영방향을 전환시키는 계기가 될 것이라 여기며 소중히 생각합니다.

의미 있는 토론회를 준비해 주신 양대노총 공공부문 공대위 여러분 고맙습니다. 공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법의 발의, 그리고 논의의 확장을 위한 오늘 토론회의 공동주최까지 같이 해주신 김경수 국회의원, 박광온 국회의원, 진영 국회의원께 감사드립니다. 공공기관정책의 흐름과 사회적 가치의 의미를 헌법의 구체적인 법리와 국제기준에 비추어 발표를 준비해 주신 김성진 변호사님과 토론에 참여해주신 모든 분들께 깊이 감사드립니다. 고맙습니다.



*“공공기관의 공공성에 대한 본격적인
논의의 시작점이 되길”*

김주영

한국노총 위원장

안녕하십니까?

한국노총 위원장 김주영입니다.

바쁘신 중에도 “공공기관의 사회적 가치” 실현을 위한 이번 토론회에 참석하신 한국노총·민주노총 산하 동지 여러분, 오늘 토론회를 공동주최해주신 더불어민주당 김경수 의원, 박광온 의원, 진영 의원님을 비롯한 양대노총 공대위 대표자들께 우선 감사드립니다. 특히 본 토론회의 좌장을 맡아주신 송경용 성공회 신부님, 발제를 맡아주신 김성진 참여연대 변호사님, 오늘 토론을 위해 참석해주신 김영배 성북구청장님, 박용석 사회공공연구원 부원장님, 라영재 조세재정연구원 팀장님, 양동수 변호사 등을 비롯한 지정토론자들에게도 진심으로 감사를 드립니다.

저는 현 정부에서 ‘공공기관의 사회적 가치실현에 관한 기본법’ 제정논의가 시작되고 있는 것에 대해 깊은 환영의 뜻을 표하는 바입니다. 이 법안은 문재인 대통령께서 지난 19대 국회의원 당시, ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법’을 처음으로 입법 발의한 것이기도 합니다.

동 법률안이 발의된 시기는 세월호 참사 두 달 후였는데, 제안이유로 사람의 생명과

안전보다 이윤과 효율을 앞세웠던 우리 사회에 대한 반성과 사람의 가치, 공동체의 가치를 지향하도록 국가 시스템을 바꿔야 한다는 것이었습니다. 사람의 가치, 공동체의 가치 존중에 대한 공감대가 사회 전 영역, 특히 공공기관에서부터 확산될 때, 우리 사회가 한층 안전하고 살기 좋은 곳이 될 수 있을 것입니다. 이러한 맥락에서 시작된 이 법안은 지난해 8월 김경수 더불어민주당 의원님 등 51인이 재발의 함으로써, 입법 재추진을 위한 노력을 하고 있는 상황입니다.

법안의 명칭에서 알 수 있듯이, ‘공공기관의 사회적 가치 기본법’은 정부, 지방자치단체와 공기업 등의 공공기관이 정책을 수립하고 집행하는데 있어서 이윤과 효율성만을 중시할 것이 아니라 인권, 노동권, 안전, 생태, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리, 상생협력 등 ‘사회적 가치’를 우선적으로 고려하도록 하는 것을 핵심 내용으로 담고 있습니다.

예를 들어, 공공기관이 조달·개발·위탁사업 등에 관한 계약을 체결할 때 비용절감과 효율성만을 기준으로 할 것이 아니라 사회적 가치를 실현하고자 하는 노력이 중시되어야 할 것이며, 공공기관 평가 항목도 수익성 추구보다는 공익 중심의 ‘사회적 가치’를 우선순위에 두어야 한다는 것입니다.

이 법안이 제정된다면 공동체 사회로 가는 중요한 제도적 기반이 마련 될 것이며, 궁극적으로 민간부문에서의 사회적 가치 추구도 촉진될 것입니다.

현재 우리나라는 다른 나라와 비교하였을 때 공공기관의 정책수행 과정에서 사회적 가치에 대한 고려가 초보적인 수준에 머물러 있습니다. 오늘의 토론회를 통해 ‘공공기관의 공공성’에 대한 본격적인 논의의 시작점이 되기를 기대합니다.

다시 한 번, 오늘 토론회의 좌장 및 발제, 토론을 맡아 수고해주신 여러 전문가 분들께 깊은 감사를 드리며, 공공부문의 사회적 가치 존중 방향 설정 및 해당 법 제정을 위한 고견을 부탁드립니다.

마지막으로 참석해주신 여러분 모두의 건승을 기원하며 인사에 갈음하겠습니다. 감사합니다.

공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 토론회

발제문

공공기관의 사회적 가치 실현의 필요성과 전망

김성진 | 참여연대 집행위원장, 변호사

공공기관의 사회적 가치 실현의 필요성과 전망

김성진 (참여연대 집행위원장, 변호사)

1. 공공기관의 사회적 가치 실현의 필요성

1) IMF 이후 97년 체제의 한계

1987년 6·10민주항쟁의 결과 직선제 개헌이 되었다. 87년 개헌 이후 정치적 민주주의는 신장되었으나, 경제적 문제는 해결되지 아니하였다. 박정희, 전두환 군사독재 정권 이래 억지로 눌러 있던 사회경제적 요구가 어느 정도 해소되는 듯 하였으나, 재벌 대기업 중심의 경제성장을 최우선적 국가과제로 삼은 결과 1997년 IMF 구제금융 사태를 맞이하게 된다.

국제통화기금(IMF)은 1997년 경제위기 때 한국에 긴축정책을 강제했다. 경제와 고용에 파괴적인 영향을 미칠 수밖에 없다는 것을 알고 있었지만, 이를 정치권력은 거부하지 못했다. 어렵게 들어선 민주정부는 세계 자본의 논리에 밀려 그들이 시키는 대로 할 수밖에 없었다. 그들이 원하는 바대로 고금리와 긴축재정정책을 펼 결과 수많은 기업이 파산했다. 쉬운 해고가 가능해졌고 실직자는 늘어났다. 민주정부가 국제금융자본과의 약속을 어기지 않는 범위 내에서 노동시장 안정화와 복지확대를 시도했으나, 국민의 입장에서 별다른 효능감을 얻지 못했다. 민주화에 실망한 국민은 돈벌이 논리에 더 기대하는 선택에 이른다. ‘부자되세요’ 바람에 휩쓸린 것이다. 돈을 빌려 재테크하는 것에 관심을 집중했으나, 돌아오는 것은 없었다. 부의 양극화는 심해졌고, 부자 아닌 자가 부자가 될 수는 없었다.

국민경제 전체는 성장했으나, 양극화의 심화에 따라 다수 국민의 삶의 실질적 수

* 이 글은 노광표·김철·조일영의 『「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정(안) 연구』(양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회, 2014.09)와 김철의 『「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정의 쟁점과 대안: 관료통제에서 민주적 지배구조로』(사회공공연구원, 2015.07)의 내용을 정리·보완한 것이다.

준은 나아지지 아니하였다. 적하효과 즉, ‘잘 하는 선수 밀어주면, 그 선수가 나머지를 먹여 살린다’는 식의 경제정책의 결과다. 국가가 사회경제적 약자 보호에 적극적으로 나서지 않고 있는 사이, 기댈 곳이 없는 국민은 돈벌이 논리에 몸을 맡기지 않을 도리가 없었다. 치료 가능한 병도 돈이 없으면 죽는 사회가 대한민국의 현실이었다. 돈이 없으면 죽는다, 돈을 벌기 위해서는 뭐라도 해야 한다. 돈을 많이 가지는 것이 최고의 목표가 되었다. 그러나 누구나 돈을 원하는 만큼, 누구나 남들만큼 벌수는 없다.

우리 국민은 20년 동안 시장만능주의가 가져온 문제점과 폐해를 몸으로 체험했다. 시장만능주의에서 한걸음 더 나빠진 한국 자본주의 자체가 갖는 후진성도 깨달았다. 부패와 정경유착, 물질만능주의와 갑질문화, 돈 많다고 사람 우습게 보기, 감정노동, 자의반 타의반의 장시간 노동, 저녁이 없는 삶, 가족 외에 믿을 사람이 없는 외로움, 정규직 일자리를 잡지 못하면 낙오자가 되는 현실, 이를 위해 초등학생도 되기 전부터 대학을 졸업하고 나서까지 사교육을 받아야 하는 현실, 최고의 자살률, 최저의 출산율, 모두가 돈벌이 논리가 사람을 사로잡은 결과다. 이 모든 문제는 한 개인의 문제도, 개인이 어떻게 바꿀 수 있는 수준의 문제도 아니다. 국가가 나서서 해결하지 않으면 안 되는 공동체 존속의 위기인 것이다.

2) 돈벌이 우선주의에 눌린 공공기관의 공공성- 경제적 양극화와 ‘사회 파괴’ 방지

모든 경제 주체는 국가가 만든 제도의 틀을 전제로 경제활동을 영위할 수밖에 없다. 그 제도의 틀을 대상으로 거대경제세력들이 자기들에게 유리한 방향으로 영향력을 행사해 왔다. 지금까지는 ‘재벌 대기업에 좋은 것이 경제에도 좋은 것’이라는 논리가 정책의 기본 전제였고, 이를 사실상 많은 국민이 수긍했다. 물론 그 과정에서는 재벌 대기업과 입장을 같이 하는 주류 언론의 목소리도 큰 역할을 했다. 그 결과 재벌 대기업이 돈벌이를 더 할 수 있도록 제도의 틀이 정비되어 왔다. 이익을 내기 위한 경제활동의 영역을 확장시키고, 이를 옹호하는 경제정책을 폈다. 돈벌이를 잘 하는 것 자체가 사회적 정당성을 부여받는 시대였다. 과정도 묻지 않고 누구를 힘들게 한 것인지에 대한 고려도 없이, 경제적 성과만이 목표였다.

돈벌이 논리가 정부와 공공기관에까지 영향을 미쳤다. 지금까지의 공공기관에 대한 평가는 경제성, 능률성, 효과성 관점에서 이루어져 왔다. 공공기관의 활동이 그 존재이유인 공공성, 즉 사회적 가치를 얼마나 실현했는가를 기준으로 평가가 이루어지지 않았다. 그 결과 공공기관이 나서서 수익을 내려하고, 노동인력의 비정규직화에 앞장서 온 것이다. 경제성이라는 평가척도는 곧 수익성을 의미한다. 공공기관마저 영리활동의 논리에 따르라는 것이 되는 것이다.

한편, 정부의 간섭은 최소화해야 하고 작은 정부가 효율적이라는 논리가 득세했다. 공공기관은 인건비총액 한도에서만 조직과 정원의 조정이 가능했다. 총액인건비제 때문이다. 공공기관이 공공성을 실현하는 고유의 목적 사업을 실행하려면 추가적인 조직과 인원의 확충이 필요한 경우가 있다. 그 경우에도 실행은 사실상 불가능했다. 총액인건비제에 막혀 공공기관 고유의 공공성 실현이 제한되어 온 것이다. 비정규직의 정규직화도 가로막혔다. 꼬리가 몸통을 흔드는 꼴이었다. 당연히 공공부문의 적절한 일자리가 늘지 않았다. 그 결과, 2013년 기준으로 OECD 평균 공공부문 일자리 비중이 21.3%인데도 우리는 7.6%에 불과했다.

경제논리가 세상을 지배한 결과, 사람이 살기 어려운 사회가 되고 말았다. 경제 성장과 경제발전은 돈벌이를 잘하는 사람들의 발전일 뿐, 다수의 일하는 사람의 발전이 아니었다. 다수의 사람들은 소득에 비해 올라가는 생활비를 감당하지 못해 빚을 지고, 빚에 눌러 있다. 빚에 눌러 있는 사람에게 직장은 생명줄이다. 직장에서 민주적 의사결정을 주장할 수 없다. 사용자의 권력에 눌러 있을 수밖에 없다. 경제적 불평등과 자존감의 추락은 건강을 해친다. 실외나 길가에서 일하는 사람들은 미세먼지에 그대로 노출된다. 위험한 작업환경에서의 산업재해는 줄어들 기미가 없다. 원청 대기업은 하청업체 노동자의 재해일 뿐이라며 책임을 피해 나가니, 산업재해는 상수일 수밖에 없다.

경제활동은 이익을 내기 위한 활동에 한정되는 것이 아니다. 이익 자체는 사람의 생존과는 무관하다. 이익을 내기 위해 경제활동을 하는 주체의 몫이 커지는 것에 불과하다. 그 주체가 개인일 경우 개인의 생존을 위한 것이 아니라 그 개인의 부를 키우는 것에 불과하다. 그 주체가 회사라고 하더라도 지배자나 주주인 개인의 몫을 키우는 것이다. 돈벌이 자체가 목적인 경제활동이기 때문에 거래의 결과 돈벌이에 성공한 경제주체는 돈을 쌓을 수 있게 되고, 취업이라는 거래에 끼지 못

한 경제 주체는 돈을 벌지 못한다. 거래에 성공하여도 제값을 받는데 실패한 경제주체는 최저생계비 내외의 돈을 얻게 된다. 이익을 내기 위한 경제활동은 성공과 실패 사이에 얻을 수 있는 돈의 격차를 키운다. 이는 자원배분의 불평등이고, 곧 경제적 양극화를 의미한다.

불평등한 경제적 형편은 경제적 형편에 따른 서열화를 강조하여 상호간의 신뢰에 기초한 협동을 방해한다. 각자도생으로 내몰아 걱정과 불안을 키우고, 그 걱정과 불안은 출산율을 낮춘다. 사회라는 공동체의 지속가능성 자체가 파괴되는 것이다.

불평등한 경제와 불평등한 사회는 민주주의의 존속기반을 파괴한다. 당장 먹고 사는 문제 해결을 위해 시민의 삶은 고단해지고 파편화되었다. 잠자고 일하고 밥 먹고 잠자는 고단한 이들에게 ‘공동체의 의사결정에 대해 주인으로서의 적극 참여하자’는 말은 먼 나라 얘기가 되고 만다. 시민의 적극적인 관심과 참여를 필요로 하는 민주주의는 형식이 되고 마는 것이다.

이처럼 사회적으로 경제논리와 화폐로 환산되는 경제적 가치가 지나치게 강조된 결과 정부를 비롯한 공공기관이 제 역할을 잊었고, 국민들의 삶은 돈벌이 논리에 눌려 공동체 존속과 민주주의 자체가 위협받고 있는 실정이다.

3) 97년 체제의 전환

경제질서는 정치를 통해 만들어진 법을 기초로 해서 형성되고, 법을 통해 유지된다. 국민의 의사가 모여 법률을 만들고, 그 법률의 틀 안에서 경제활동이 가능한 것이다. 그러므로 모든 경제주체는 국가가 만든 경제활동에 관한 제도의 틀 안에서 경제활동을 할 수밖에 없다. 틀 자체를 바꾸어 ‘돈벌이를 밀어주는 것’에서 ‘사람을 살리는 것’을 경제정책의 목표로 삼는다면 그에 따라 재정비된 제도의 틀을 전제로 모든 경제활동이 이루어지게 된다.

이제는 우리 국민들이 관점을 바꾸어야 한다. 경제활동에 대한 관점의 틀을 바꾸어야 한다. 돈벌이와 재산축적을 목적으로 하는 영리활동은 경제활동의 한 부분

에 불과하다. 사람이 살아가는 데 필요한 물질적 수요를 채워주는 것이 경제활동의 진정한 의미이다. 사람이 살아가는 데 필요한 물질적인 수요가 채워지지 않을 때 사람은 인간답게 살 수 없다.

국가 경제의 규모가 성장한다는 것은 영리활동의 결과 발생하는 부가가치가 늘어났다는 것이고, 영리활동에 기반을 둔 시장경제의 크기가 커졌다는 것이다. 시장경제가 성장한다고 해서 국민의 생활수준과 복지의 수준이 당연히 뒤따라 나아지는 것이 아니다. 우리는 97년 이래 계속된 국민경제의 성장이 우리 실제 생활수준의 향상과 사실상 무관했고, 심지어는 생활수준의 저하와 함께 했다는 것을 알고 있다.

서유럽의 경험은 민주주의의 확대와 실질화의 결과로서 국민을 위한 경제정책이 입안되고 실천될 수 있었다는 것과 그 결과 사람을 살리는 복지확대가 이루어졌다는 것을 알려 주고 있다. 대부분의 유럽국가는 시장경제를 적절히 통제함으로써 고용의 안정과 사회적 안전망을 확충하고, 경제적 불평등을 완화할 수 있었다.

민주주의와 정치가 없다면 영리활동은 그 속성상 ‘부자 배불리기’에 기여할 뿐 부자와 거래하는 다수의 형편을 나아지게 할 이유가 없게 된다. 사회보장을 축소하면 세금을 줄일 수 있고, 줄어든 세금만큼 자유로이 처분할 재산이 많아져 경제가 활성화된다는 논리가 있다. 소수의 부자들이 하는 얘기다. 줄어든 세금만큼 자신의 몫이 늘어나게 되는 부자만을 위한 얘기다. 부자를 배불리자는 논리가 시장경제 논리의 솔직한 맨얼굴이다. 정부가 경제에 개입하지 말아야 한다는 논리는 돈벌이에 방해되는 민주적인 제약을 거부하고 싶다는 말과 같다. 돈벌이를 촉진하는 정부의 정책과 개입은 찬성하고 로비를 통해서라도 얻어내려 하면서, 돈벌이보다 사람의 살림살이와 정의를 중시하는 정책과 개입은 부정하기 때문이다.

전환의 시기가 되었다.

돈벌이 중심에서 사람살리기 중심으로, 재벌대기업 중심에서 중소벤처기업 중심으로, 부자 중심에서 돈 없는 사람 중심으로. 돈보다 사람, 물질보다는 행복, 부자를 밀어주기보다는 약자를 보듬어 살리기, 개인의 치부보다는 공동체의 활성화가 국가 운영의 기본적인 관점이 되어야 한다. 이제 이처럼 절박한 사회경제적

문제를 바로잡기 위한 국가의 적극적인 역할이 요구되고 있다. 국가 정책의 기본 방향을 바꾸어야 할 때다.

4) 공공기관의 선도를 통한 사회적 가치 중심의 사회혁신

국민이 국가의 주인이기 때문에 국가를 그 의사에 따라 움직일 권리가 있다. 국가를 잘 사용해야 한다. 국가로 하여금 국민의 자유를 확대하는 역할을 하게 해야 한다. 국가의 적극적 역할을 통해 복지를 늘리고 이를 통해 평등을 확보해야 한다. 평등한 자유인이 정치와 공적 영역에 대한 관심과 참여의 여유를 갖도록 함으로써 자유를 더욱 키우고 탄탄하게 만들어야 한다. 국민이 나서서 정치를 움직이고, 정치를 통해 정의로운 입법을 하여야 한다. 정의로운 입법은 시민의 자유와 좋은 생활을 목표로 하는 법을 정립하는 것이다. 국민은 이미 국가에게 시장이 해결할 수 없는 공동체 전체를 살리는 과제를 부여하였고, 그를 실현할 수 있는 권력을 부여하였다. 이것이 바로 헌법의 기본목표이다. 국민을 되살릴 역할을 이미 국민은 국가에 주문해 두었다. 그러나 국가는 이러한 의무를 자의반 타의반 실천에 옮기지 않았다. 그렇게 방치한 결과는 사회 전체의 자살이다. 이제 국가가 제 역할을 하게 만들어야 한다.

국가는 사람이 인간답게 살 수 있도록 보장할 의무가 있다. 국가는 국민에게 보다 나은 교육과 주거여건, 보다 나은 건강과 보다 평등한 경제형편을 제공할 의무가 있다. 그 의무를 이제 제대로 이행할 때가 되었다. 국가가 그 의무 이행에 적극 나서야 한다.

국가가 사회와 사람을 살리는 역할을 보다 적극적으로 잘 하기 위한 제도적 장치로서 ‘공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 기본법’ (이하 ‘사회적가치법’) 이 제안되고 있다. 이러한 시대적 요구의 전환을 국가에 요구하는 것이 바로 사회적가치법이다. 경제활동에 대한 정책의 틀과 제도의 목적을 돈을 모으는 것이 아닌 사람을 살리는 것에 두자는 것이다. 이는 촛불시민혁명의 명령이기도 하다.

사회적가치법의 핵심은 사회적 가치, 즉 사람을 살리는 정당한 가치를 실현하는데 정부를 비롯한 공공기관이 적극적으로 나서게 하는 시스템을 설계하는 데 있다. 공공기관이 앞장서서 경제성, 효율성을 앞세운 돈벌이 논리보다 노동권을 중

심으로 한 일하는 사람들의 기본적인 권리를 실현하는 데 보다 적극적 나설 수 있도록 성과평가시스템을 개혁하자는 것이다. 일하는 다수의 사람을 살리는 정책을 적극적으로 수행하도록 하는 의무를 부과하고, 그 의무수행의 결과를 평가함으로써 공공기관의 선도적 역할을 유도하는 것이다. 사회적가치법은 공공기관이 자신의 사명인 공공성을 실현하고, 사회적 가치의 확산을 통해 사회혁신에 선도적인 역할에 적극적으로 나서도록 할 전환의 계기가 될 것이다.

2. 헌법적 가치와 사회적 가치

1) 헌법적 가치에 대한 이해

(1) 헌법적 가치의 의미

헌법적 가치는 (i)국민이 국가에 대하여 가지는 권리인 기본권과 (ii)헌법이 지향하는 가치 내지 목표를 말한다.

우선, 기본권은 일반적으로 헌법 제2장 국민의 권리와 의무에 열거되어 있는 권리장전을 지칭하나(제10조에서 제37조), 헌법에 열거되지 아니한 기본권도 기본권으로서의 지위를 가지며 경시되어서는 아니 된다(제37조 제1항).

헌법이 지향하는 가치 내지 목표는 아래와 같이 나누어 볼 수 있다.

- ① 전문에 기재된 가치 (민주주의, 정의, 인도, 동포애, 기회 균등, 세계평화, 인류공영)
- ② 기본권 보장의 직접 목적(인간으로서의 존엄과 가치, 평등, 신체의 자유, 거주이전의 자유, 직업의 자유, 주거의 자유, 사생활의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유, 학문과 예술의 자유, 일할 권리,)
- ③ 기본권 실현을 위한 국가의 목표(인간의 존엄성을 보장하는 근로조건, 사회보장, 사회복지, 재해 예방, 위협으로부터 국민 보호, 환경보전, 성평등, 모성보호, 보건보호)
- ④ 기타 헌법에 명문화된 중요 목표 (지방자치, 경제상의 자유와 창의, 국민

경제의 성장 및 안정, 적정한 소득의 분배, 시장의 지배와 경제력 남용 방지, 경제주체간 조화, 경제의 민주화, 균형 있는 국토개발, 지역경제 육성, 중소기업 보호육성)

(2) 헌법적 가치로서의 기본권의 기능

기본권은 국가영역에서의 기능과 사회영역에서의 기능이 있다.

국가영역에서의 기능은 ①국가권력 작용에 대한 방어권으로서의 기능(방어적 기능), ②국민을 차별대우하지 못하게 하는 ‘차별금지적 기능’, ③국가에 대하여 적극적인 급부를 요구할 수 있는 ‘급부적 기능’, ④기본권이 보장하고자 하는 목표와 가치가 국가의 구성틀과 작동방향에 대한 기본적인 질서를 형성한다는 점에서 ‘질서형성적 기능’을 갖고 있다.¹⁾ 국가는 기본권 보장의무가 있으므로 기본권의 급부적 기능과 질서형성적 기능을 구체적으로 실현하기 위해 입법에 나설 의무, 행정권을 행사할 의무, 사법권을 행사할 의무가 있다. 이러한 국가의 기본권 보장의무는 헌법과 기본권의 존재 자체의 직접적인 효과이므로, 국민은 국가에 대하여 이러한 기본권을 직접적으로 행사하여 그 기본권이 실질을 충족시키는 내용으로 법제도의 정비를 요구할 수 있다.

기본권은 사회영역에서도 일정한 기능을 한다.

① 기본권은 실정헌법에 규정되어 현실적인 질서를 형성하게 되므로, 그 질서는 사회영역에도 형성된다. 기본권이 보장하고자 하는 가치는 누구나 바람직한 것으로 동의하는 가치이기 때문에 국민도 이러한 가치질서를 존중해야 한다. 기본권이 곧 사회에서 따라야 할 질서로서 기능하게 되는 것이다. 그러나 기본권은 사인에게 직접적으로 적용되는 것이 아니므로 개인과 개인 사이에서는 상대방에게 기본권을 보장하라고 직접 주장할 수는 없다.

② 그렇다고 하더라도 국가만이 아니라 다른 국민도 개인의 기본권을 침해해서는 안 된다는 취지에서 ‘제3자로부터의 보호적 기능’이 인정되고 있다. 이 보호적 기능은 개인인 국민과 국민의 관계, 법인이나 기업과 개인인 국민과의 관계를 포괄하여 적용된다. 개인에게 국가가 아닌 사적 주체에 의한 기본권 침해 때문에 문제가 발생하는 경우 기본권 보호 의무를 지는 국가가 그러한 제3자에 의

1) 정종섭, 헌법학원론, 2006. 박영사 p236면 이하

한 침해를 막게 된다. 요컨대 제3자와의 관계에 있어서 개인은 제3자에게 직접 기본권을 주장할 수는 없지만 국가의 기본권보호의무의 효과로서 기본권을 침해 받지 아니하여야 하는 것이다. 제3자로부터의 기본권 침해에 대하여 국가는 적극적으로 나서서 침해의 가능성을 막고, 침해를 가하는 자를 벌주어야 한다. 즉, 국가는 제3자로부터의 기본권 침해를 막기 위하여 필요한 입법을 하여야 하고(입법권 행사의무), 그 법을 집행하여야 하며(행정권 행사의무), 위법여부를 판단하여 경우에 따라 손해배상이나 형사처벌을 명하여야 한다(사법권 행사의무).

(3) 사회권의 중요성

사회권은 자유권을 실현하기 위한 기초가 된다. 자유권이 가진 자만의 자유로 그치지 않고 모든 시민이 평등한 자유권을 실현할 수 있도록 하기 위해서 사회권의 실현이 중요하다.

자본주의 발전의 결과 소수의 부자만이 자유권을 누릴 수 있었고, 일해서 먹고 사는 사람들은 자유를 실질적으로 누릴 수가 없었다. 자본주의 경제에서 불리한 여건에 처할 수밖에 없는 사람들의 실질적인 자유권의 실현을 보장하기 위한 국가의 노력이 필요하다는 것이 공감을 얻었고, 그것이 시민이 국가에 대하여 일정한 수준의 급부를 요구할 수 있도록 하는 사회권의 제도화였다²⁾.

사회권의 핵심은 ①적정한 수준의 임금이 주어지는 일자리에서 일할 권리의 보장과 ②그것이 보장되지 않을 경우 인간다운 생활을 유지할 수 있는 정도의 급부를 받을 권리를 인정하는 것이었다. 자유권의 공평한 실현을 위해서 국가가 나서서 일하는 사람에게 적정수준의 임금이 보장되도록 하고, 일자리를 잃은 사람 에게도 적정수준의 급부를 지급해야 한다는 것이다.

민주주의가 그 무늬만이 아니라 그 정치 공동체에 속한 모든 사람의 자발적이고 적극적인 참여를 통해서 실제로 실현될 수 있게 하기 위해서는 공동체에 속한 모든 사람들에게 일정한 물질 기초를 보장해주는 사회권의 실질화가 필수적이다.

2) 장은주, 사회권의 이념과 인권의 정치, 사회와 철학 2006. 10., p207 이하 내용 정리

자본주의 하에서 민주주의의 실현을 위해 일할 권리와 복지국가는 필연이다. 복지국가는 그 존립의 근거이자 모든 공동체의 구성원인 개인의 물질적 여건을 보장하는 것을 우선적인 국가과제로 삼아야 한다. 모든 부는 사람의 공동체, 사회에서 생산된다. 사회의 지속가능성을 보장하고 사회 구성원의 기본적인 생활여건의 보장은 당연한 정의의 요청이다. 모든 사람에 대한 보편적인 존중이 올바른 핵심이고, 다른 사람에 대한 존중이 없이는 자신에 대한 존중 역시 기대할 수 없기 때문이다. 모든 사람은 공동체의 구성원으로서 공동체에서 생산된 부의 정의로운 분배를 통해 기본적인 생활을 유지할 권리를 가진다. 이것이 사회권의 취지이다.

사회권은 인간 존중의 실현이자 정의의 원칙에 기반한 것이기 때문에 국가 재정지출이라는 사실상의 한계가 있을지언정, 재정지출에서 가장 우선적으로 고려되어야 할 영역일 수밖에 없다. 재정지출에서 도로같은 사회간접자본 확충보다 일자리 관련 예산과 복지지출이 우선되어야 하는 이유다.

(4) 기본권 외 헌법적 목표

기본권 외의 헌법적 목표 역시 헌법적 가치를 구성한다. 이를 구체화하기 위해 법률이 마련되고, 그에 따라 국가질서, 사회질서가 형성된다. (헌법이 명문으로 정한 기본권 외의 헌법적 가치의 목록과 그와 관련된 대표적인 입법은 아래와 같다.)

지방자치-지방자치법, 지방재정법

경제상의 자유와 창익- 민법, 상법, 자본시장법

국민경제의 성장 및 안정, 적정한 소득의 분배-저탄소녹색성장기본법, 세법

시장의 지배와 경제력 남용 방지-공정거래법

경제주체간 조화-대중소기업상생협력법, 유통산업발전법 등

경제의 민주화-공정거래법 등

균형 있는 국토개발-국토기본법, 국토의계획및이용에관한법률

지역경제 육성-지역개발및지원에관한법률

중소기업 보호육성-중소기업기본법, 중소기업진흥에관한법률 등

이처럼 헌법적 가치는 입법의무를 낳는다. 국가는 헌법적 목표를 구체화한 법률

에 따라 법을 집행하고, 법이 무엇인지에 대하여 판단한다(헌법적 목표에 따른 국가권력 행사).

(5) 헌법적 가치 실현을 위한 국가의 역할

이상의 논의를 다음과 같이 요약 정리할 수 있다.

- ① 기본권은 국가에 대한 직접적인 구속력이 있어서 국민은 기본권보장을 위한 직접적인 조치를 요구할 수 권리가 있다.
- ② 기본권은 개인과 개인 사이에는 직접 적용되지 아니하는 관계로, 기본권이 보장하고자 하는 목표와 가치가 개인과 개인 사이에 실현될 수 있도록 하기 위해서는 국가의 적극적인 개입, 즉 입법권, 행정권, 사법권의 행사가 필요하다.
- ③ 헌법적 목표 역시 국가의 입법, 행정, 사법권의 행사로서 실현된다.

결국, 헌법적 가치의 실현에 있어서 국가권력의 적극적이고 능동적인 역할이 필수적이다. 국민의 기본권을 실질적으로 보장하고, 국민이 주인으로서 당당하게 살 수 있도록 하기 위해서는 당연히 국가 권한 행사가 적극적으로 독려되어야 함에도 대한민국 헌법 현실에서는 그러한 시스템이 부족했다.

(6) 헌법적 가치의 실질화 방법

국가로 하여금 기본권 보장 실질화에 적극적으로 나서게 하여야 하는데, 그 방향은 크게 두 가지이다. 국가 영역과 사회 영역에서 국가의 적극적인 역할을 하게 하는 것이다.

- ① 국가영역에서, 국가가 직접 기본권 보장에 적극적으로 나설 의무를 부과하고, 이를 제대로 이행하고 있는지 확인 점검하는 시스템을 도입하여야 한다.
- ② 사회영역에서, 국가가 사인 사이에 기본권을 비롯한 헌법적 가치가 확산되고 확충되도록 하는 역할에 적극적으로 나서도록 하고, 그 적극성과 성과를 평가하는 시스템을 도입하여야 한다.

이 두 가지의 방법을 하나의 법으로써 제도화하는 것이 바로 사회적가치법이다.

2) 헌법적 가치와 사회적 가치의 관계

(1) 헌법적 가치 중 사회적 중요성이란 관점에서 추출된 사회적 가치

헌법적 가치의 핵심적인 내용이 곧 사회적 가치이다. 여기서 ‘사회적 가치’란 일상적인 용어가 아니라 사회적가치법 제3조 제1호 가목 내지 파목으로 열거된 가치를 지칭한다.

헌법적 가치 중 사회의 재생과 건전한 발전을 위해 긴요한 가치를 추출하여, 국가의 중요 정책 과제로 삼은 것이 사회적 가치이다. 헌법적 가치 중 국민의 자유를 실질적으로 보장하고 복리를 실제로 향상시키기 위해서 긴요하고 핵심적인 가치를 사회적 가치로 정한 것이다. 즉, 현재 헌법에 규정된 헌법적 가치 중에서 현재 국민을 눈앞에 닥친 답답한 현실을 타개하는데 꼭 필요한 가치라고 국민이 다시 호출한 것이 바로 사회적 가치라고 할 수 있다.

국민을 살리기 위해 존재하고 있지만, 실제로는 역할을 못하고 있는 헌법적 가치를 다시 불러내어, 사회적 가치로 이름붙이고, 그 가치의 실현을 국가의 최우선 과제로 삼으라는 국민의 요구를 반영한 것이 사회적가치법이다.

(2) 사회적 가치와 관련된 헌법적 가치 정리

〈표1〉 사회적 가치과 헌법적 가치의 비교표

사회적 가치 (사회적가치법 제3조 제1호 가목 내지 파목)	헌법적 가치	근거 조항
인간의 존엄성을 유지하는 기본권리로서 인권의 보호	인간의 존엄과 가치, 행복추구권 인간으로서의 존엄과 가치, 평등, 신체의 자유, 거주이전의 자유, 직업의 자유, 주거의 자유, 사생활의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유, 언론출판집회결사의 자유, 학문과 예술의 자유, 근로의 권리	10조 11조 37조 내지
재난과 사고로부터 안	인간의 존엄성을 보장하는 근로조건의 기준	32조 3항

전한 근로생활환경의 유지	재해 예방의무, 위험으로부터 국민 보호 의무 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리	34조 6항 35조 1항
건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공	인간다운 생활을 할 권리 사회보장 사회복지 증진 보건에 관한 국가의 보호	34조 1항 34조 2항 36조 3항
노동권의 보장과 근로 조건의 향상	근로의 권리 인간의 존엄성을 보장하는 근로조건의 기준 노동3권	32조 1항 32조 3항 33조
사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합	여자의 근로 특별 보호, 고용임금 및 근로조건에서 부당한 차별 금지 연소자의 근로 특별 보호 국가유공자 등 유가족 우선적 근로의 기회 제공 여성 복지와 권익 향상 노력의무 노인, 청소년 복지향상 정책 실시 의무 신체장애자 등 생활능력이 없는 자 보호 의무	32조 4항 32조 5항 32조 6항 34조 3항 34조 4항
대기업, 중소기업 간의 상생과 협력	경제주체간 조화를 통한 경제의 민주화 중소기업 보호육성 의무	119조 2항 123조 3항
품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출	근로의 권리, 고용증진의무, 적정임금 보장 노력 의무 인간의 존엄성을 보장하는 근로조건 기준 법정 의무	32조 1항 32조 3항
지역사회 활성화와 공동체 복원	지역경제 육성 의무	123조 2항
경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌	지방자치 전문 ‘경제의 모든 영역에서 각인의 기회를 균등히 하고’	117조 전문
윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적	경제력 남용 방지,	119조 2항

인 사회적 책임 이행		
환경의 지속가능성 보전	쾌적한 환경에서 생활할 권리	35조 1항, 2항
시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현	전문 ‘불의에 항거한 419민주이념을 계승하고’ 국회의원선거 대통령선거 국민투표 지방자치, 지방선거 헌법개정 국민투표	전문 41조 1항 67조 1항 72조 118조, 119조 130조
그 밖에 공동체의 이익 실현과 공공성 강화	재산권의 공공복리 적합의무 공공복리에 기한 기본권 제한 납세의 의무 국토 이용 제한 의무 부과	23조 2항 23조 3항 38조 122조

위 표를 보면, 열거된 사회적 가치마다 해당되는 헌법적 가치가 있음을 알 수 있다. 사회적 가치는 헌법적 가치의 일부이고, 국민과 사회가 국가의 적극적 역할을 기대하는 영역의 핵심 가치이다. 사회적 가치가 막연하다는 말은 헌법적 가치가 막연하다는 비판과 같다는 점에서 비판을 위한 비판에 불과하다. 사회적 가치와 헌법적 가치를 비교해 보았을 때, 사회적 가치는 곧 헌법적 가치이고, 헌법적 가치 중 국민이 새롭고도 강력하게 제 역할을 해 줄 것을 요구하고 있는 가치라고 할 수 있다.

(3) 노동자 중심의 정책전환 요구

헌법적 가치 중 사회적 가치를 통해 특히 강조되고 있는 것이 노동자를 중심에 둔 정책방향의 전환이다. 노동자를 중심에 둔 정책방향으로의 전환을 도모하는 사회적 가치는 다음과 같다.

- ① 근로의 권리를 포함하는 ‘인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서의 인권의 보호’

- ② ‘재난과 사고로부터 안전한 근로생활환경 유지’
- ③ 일하는 다수의 사람의 건강을 위한 ‘건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공’
- ④ ‘노동권의 보장과 근로조건의 향상’
- ⑤ 사회적 약자의 노동을 보호하는 ‘사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합’
- ⑥ 노동자에 대한 정당한 보상과 노동권보장을 전제로 하는 ‘윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행’
- ⑦ 노동자의 경영참여를 촉진하는 근거가 될 수 있는 ‘시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현’

3) 사회적가치법의 의미 및 필요성

(1) 사회적가치법의 의미

사회적 가치를 실현함에 있어서 국가의 직접적인 역할을 독려하고, 국가가 사회 영역에서 사회적 가치를 확산하고 확충하는 역할을 하는데 보다 적극적으로 나설 수 있게 하는 법제도가 사회적가치법이다.

사회적가치법은 헌법적 가치를 구체화하는 실질을 가진 사회적 가치에 관한 기본법으로서의 성격을 가지고 있다. 사회적가치법은 헌법과 개별법 사이에서 구체적인 개별법의 제·개정 방향을 제시하는 기본법의 기능을 하는 것이다. 또한, 정부를 포함한 공공기관에게 운영과 정책의 목표를 ‘돈보다 사람 중심’, ‘경제적 효율성보다 사회적 가치의 창출’로 전환하도록 하여, 정부 정책의 근본적인 패러다임의 전환을 요구하는 법이라는 의미에서 이른바 ‘플래그십(flag-ship) 법’이라 할 수 있다.

(2) 사회적가치법의 필요성

① 헌법적 가치의 법률적 구체화 및 실질화의 필요

일반적인 의미에서 ‘사회적 가치’의 개념은 ‘공동체로서 사회 전체에 편익을 제공하는 것으로서, 인권, 환경, 안전, 보건, 삶의 질 향상, 경제의 지속가능성과

같은 보편적인 내용으로 정리할 수 있다. 영국의 경우 사회적 가치를 ‘한 지역(사회)의 경제적, 사회적, 환경적 복리’로 정의한다(영국 사회적가치법, 2012).

사회적 가치는 헌법적 가치 중 특별히 ‘공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치’가 현실적으로 구현될 것을 법률차원에서 목표로 하는 것이다. 이 법이 정하고 있는 ‘사회적 가치’는 이러한 목표에 따라 사회적으로 확산이 필요한 헌법적 가치를 중요성의 관점에서 추출하고 정리한 것으로 볼 수 있다.

헌법적 가치를 법률적 차원으로 구체화하여 공공기관의 능동적인 행위에 의해 확산될 수 있도록 하는 법적 규율 기제를 마련함으로써 헌법적 가치를 보다 실질화한다는 차원에 본 법의 제정취지가 있다.

② 공공기관의 사회적 가치 실현 행정에 법률적 기반 제공 필요

사회적가치법의 제정은 국내의 정부를 포함한 공공기관의 정책수립 및 집행과정에서 사회적 가치에 대한 고려가 미흡하기 때문에 공공기관이 적극적으로 사회적 가치의 확산에 나설 수 있도록 법제도를 정비함에 목적이 있다.

현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 존재하지만 실제 공공기관의 핵심적 존재의의인 공공성의 촉진과 강화를 위한 내용은 포함되어 있지 않고 공공기관의 경영합리화와 운영투명성 위주의 내용으로 구성되어 있다. 또한 「정부업무평가 기본법」은 ‘정부업무평가’를 능률성, 효과성, 책임성을 확보하기 위한 것으로 규정하고, ‘성과관리’를 경제성, 능률성, 효과성의 관점에서 관리하는 것으로 정하고 있다. 경제적 관점에서 능률성, 효과성을 따지고 정책을 실행한 결과에 대한 책임을 확보한다는 취지(제4조 제1항 참조)의 책임성만을 평가의 기준으로 삼고 있을 뿐, 공공성의 실현 정도에 대한 평가를 기준으로 하고 있지 않다. 우리나라 공공기관의 정책수립과 집행과정에서 사회적 가치의 고려가 미흡하다는 시각이 일반적임을 고려한다면 공공기관의 운영원리로서 사회적 가치를 강화하는 제도적 기반 마련이 절실하다.

이를 통해 공공기관 자체의 공공성 실현 활동을 견인함과 동시에 공공기관이 선도하여 민간부문도 지역, 국가공동체를 위한 사회적 가치 실현에 적극적이도록

조장할 필요성이 있다. 국내에서도 중앙정부와 지방정부가 다양한 분야에서 사회적 가치를 정책수행 과정의 중요 요소로 고려하기 시작하고 있는바, 이에 대한 법률 차원에서 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 이러한 노력이 보다 다양하게 전개되고 확산될 수 있도록 하는 법적 뒷받침이 필요하다.

4) 사회적가치법의 기본 구조 및 작동원리

(1) 공공기관 자신의 적극적 조치의무 이행

사회적가치법은 공공기관에게 다음과 같은 의무 이행을 요구한다.

- ① 법령, 조례의 제·개정을 통한 사회적 가치 실현 노력(제4조 제1항 제1호)
- ② 조직 운영 시 사회적 가치 실현 노력(제2호)
- ③ 정책 수립 시행 시 사회적 가치 실현 노력(제3호)
- ④ 공공서비스(주거·교통·교육·보건의료·복지·문화·정보통신 영역에서 공공기관이 제공하는 서비스) 시행(제6조)
- ⑤ 공공기관 조달 시 사회적 가치 고려(제7조)
- ⑥ 도시 및 지역개발사업 시 사회적 가치 고려(제8조)
- ⑦ 정부, 민간분야 사회적 가치 실현을 위한 육성지원 시책 마련 의무(제17조)
- ⑧ 정부, 사회적 가치 실현을 위한 금융 시책 수립시행 의무(제18조)
- ⑨ 국·공유재산 무상대부(제19조)

이러한 의무는 공공기관 자신으로 하여금 그 사업영역에 있어서 ‘자신이 직접 사회적 가치를 실현’ 하는 것을 주된 관점에 두고 행위하도록 한다. 이로써 공공기관 자신이 직접 사회적 가치 실현에 기여하게 된다.

(2) 사회적 가치를 실현하는 민간부분의 확대

사회적가치법에 따르면, 공공기관이 사회적 가치 실현 사업자에게 다음과 같은 우대 조치를 취하여야 한다.

- ① 공공기관이 공공서비스(주거·교통·교육·보건의료·복지·문화·정보통신 영역에서 공공기관이 제공하는 서비스) 구매나 민간 위탁 시 사회적 가치 실현 사업자 우대(제6조)

- ② 공공기관 조달 시 사회적 가치 실현 사업자 우대(제7조)
- ③ 도시 및 지역개발사업 시 사회적 가치 실현 사업자 우대(제8조)
- ④ 사회적 가치 실현 기업에 대한 금융지원(제18조)
- ⑤ 국공유재산 무상대부 고려(제19조)

이러한 공공기관의 조치를 통해 사회적 가치를 실현하는 사업자가 우대를 받게 되면, 공공기관과 거래하는 사업자는 사회적 가치를 실현하는 데에 노력하지 않을 수 없게 된다. 공공기관에게 사회적 가치 실현을 민간부분으로 확산하는데 주도적인 역할을 부여하는 것이다.

(3) 사회적가치성과평가

공공기관이 정책을 수립하고 실행하는 과정에서 창출한 사회적 가치를 종합적으로 고려하여 자신이 창출한 사회적 가치를 스스로 평가하고 이를 공시하도록 하고 있다(제22조, 제23조). 공공기관의 조직운영과 산하기관에 대하여 사업성과를 평가함에 있어서 사회적가치성과평가를 고려해야 한다(제25조). 사회적가치성과평가 결과와 관련하여 포상 등 우대조치를 취할 수 있도록 하고 있다(제26조).

이러한 사회적가치성과평가를 통하여 공공기관이 보다 적극적으로 사회적 가치의 실현에 앞장설 수 있도록 하는 것이다.

3. 사회적가치법과 경제성장

1) 경제학에서의 성장이론

경제학에서 경제성장은 국민경제가 생산하는 생산량의 총량적 증가를 의미한다. 국내총생산 개념 자체에 대한 비판적인 논의가 많이 있지만 이에 대한 언급은 생략하고, 국민경제의 성장을 낳는 요인에 대하여 주류 경제학이 들고 있는 요소들을 정리해 본다.

경제성장은 ① 물적 자본, ② 인적 자본과 같은 생산요소 투입의 증가와 ③ 사회적 자본, ④ 기술진보 및 새로운 아이디어, ⑤ 근로의욕 향상과 같은 생산성의 개선을 통해 이루어진다고 설명된다.

물적 자본은 물리적 실체가 있는 자본재, 즉 기계 설비, 공장, 사업장 설비 등을 지칭한다. 인적 자본은 교육을 통한 노동의 질적 향상과 숙련을 통해 노동에 체화된 지식을 지칭한다. 사회적 자본은 사회 구성원 사이에 공공의 이익을 협동하여 추구할 수 있도록 하는 규범, 신뢰, 네트워크와 같은 무형자산을 의미한다. 기술은 재화와 서비스를 생산하기 위한 방법에 대한 이해를 말한다.

이러한 물적 자본 및 인적 자본과 사회적 자본이 늘어나고, 새로운 기술과 아이디어가 계속되어 생산을 이끌고, 일하는 노동자가 적극적이고 능동적으로 일할 때 경제성장이 이루어진다는 것이다.

제4차 산업혁명이 논의되고, 아이디어 집약적인 무형재의 중요성이 높아지는 변화의 시점에서 보다 중요성을 띠는 것은 인적 자본과 사회적 자본이다. 새로운 아이디어는 축적된 인적 자본이라는 토양이 있어야 싹을 틔울 수 있다. 또한 새로운 아이디어는 한 사람의 머리에서 나오는 것일 수는 있지만 그것에 살을 붙이고, 사업으로 정착하기 위해서는 관계자 사이의 협력과 신뢰의 네트워크가 확보되어야 한다.

경제적 평등과 경제성장은 양(+)의 관계에 있다. 양극화는 사회 구성원 사이의 협력의 가능성을 줄여 사회통합을 해치고, 사회적 자본의 형성을 방해한다. 신뢰라는 사회적 자본이 용이하게 형성되기 위한 핵심적인 조건이 경제적 불평등의 완화이다. 누구는 일하지 않아도 막대한 부를 축적하고 있다면 그를 신뢰하기도 그와 협동하기도 어렵다. 같이 일했는데도 그에 대한 보상 수준이 몇 배씩 차이 나는 경우도 마찬가지다. 양극화 해소 즉 평등 실현은 사회적 자본의 축적의 조건으로서 경제성장에 도움을 준다. 평등해야 경제도 성장할 수 있다.

2) 소득주도성장론

소득 불평등이 완화될 때 경제성장률이 높아진다. 다수의 일해서 먹고 사는 서민들의 소득이 늘어나면 그들의 소비가 늘어나고, 그 소비에 영향을 받아 투자가 늘어난다. 늘어난 소비와 투자는 고용을 늘리게 되고, 이 과정에서 국민경제 전체의 파이는 커지게 된다.

국내총생산에서 노동자가 가져가는 몫의 비율을 노동소득분배율이라고 한다. 노동소득분배율이 낮아지면 노동자들이 가져가는 소득이 줄어든다는 의미이다. 소득이 줄어드니 소비가 줄어든다. 즉, 노동소득분배율이 낮아지면 총수요가 감소한다. 총수요의 감소는 물적 자본에 대한 투자의 감소를 초래한다. 2007년 경제대침체(Great Recession) 이후 소득분배의 악화가 경제대침체의 주요한 이유일 수 있으며, 소득불균형의 해소 없이는 경제회복이 힘들다는 견해가 힘을 얻고 있다³⁾. 이른바 소득주도성장론(income-led growth)이다. 지금까지 대한민국 경제가 어려워진 이유가 노동자의 소득이 경제성장률만큼 오르지 않았기 때문이다. 이제는 노동자의 소득을 올려야 한다. 1999년에서 2012년 사이 한국경제를 분석한 결과,⁴⁾ 노동소득분배율을 1% 올리면 민간소비가 0.52% 증가하고 소비를 포함한 총수요는 1.24% 증가한다. 소비를 포함하는 총수요가 1% 증가하면 투자가 1.69% 증가하고, 노동생산성도 0.67% 증가한다. 노동소득 증가율이 1% 상승하면 GDP는 0.68% 증가하고 노동생산성이 0.45% 증가한다.

이에 의하면, 한국경제에서 투자는 수익성에 반응하지 않는 대신 총수요에 크게 영향을 받는다. 노동소득이 증가할 경우 내수시장이 회복되고, 설비가동률이 증가하고, 노동생산성이 증가하여 투자가 촉진된다. 같은 맥락에서 자영업자의 안정적인 소득을 보장하고, 근로빈곤층의 생활소득을 보장하는 사회보장의 확충 역시 경제성장에 기여한다. 즉 일해서 먹고 사는 사람들의 몫을 늘여 빈부격차를 해소하는 것이 대한민국 경제를 다시 살리는 길이다.

3) 대한민국 경제성장을 위한 3대 사회경제정책

경제성장에 필요한 요소 중 물적 자본은 중요하다. 그러나 지금의 현실에서 물적 자본의 투입을 늘여서 경제성장이 가능하다고 보기는 어렵다. 가능하다고 하더라도 주된 요인이 될 수는 없다. 사실상 제로이자율에 가까운 이자율은 물적 자본

3) 이상헌, 2014. 소득주도성장: 이론적 가능성과 정책적 함의, 사회경제평론 제43호, p 68.

4) 홍장표, 2014, 11. 12. 소득주도성장전략의 정책과제, p 11~12.

을 조달할 돈이 남아돈다는 의미이다. 물적 자본 투자를 통해서 수익을 낼 수 있는 사업영역을 못 찾고 있다는 것이다. 재벌 대기업이 천문학적인 사내유보금을 보유하고 있는 것도, 달리 투자할 곳을 찾지 못하고 있는 실정의 반영이다.

대한민국의 성장을 견인하기 위해서는 인적 자본의 증대, 사회적 자본의 확충, 새로운 기술과 아이디어의 산출, 일하는 사람들의 적극적인 노동의욕이 필요하다.

이러한 경제성장의 요소들을 고려했을 때, 대한민국이 지속적인 경제성장을 할 수 있기 위해서는 경제민주화와 복지확대, 사회적 경제의 확장이 필요하다.

(소득주도성장론 역시 노동자들에 대한 직접적인 소득인상과, 실질소득의 증대를 가져오는 사회보장의 확대를 요구하며, 일자리 확충이라는 점에서 사회적 경제의 확산과 궤를 같이 한다.)

① 경제민주화- 정당한 시장소득 확보

경제민주화는 시장에서의 분배에 있어 정당한 소득의 귀속을 말한다. 경제민주화는 경제적 강자가 우월적 지위를 남용하여 약한 경제 주체에게 제 몫을 지급하지 않는 것을 막자는 것이다. 대기업과의 관계에서 중소기업과 중소기업인, 사용자와의 관계에서 노동자의 몫을 정당한 몫을 지키자는 것이다. 약자가 제 몫을 받게 되면, 그 돈으로 투자를 하고, 소비를 한다. 중소기업은 제 몫을 받으면 투자를 늘리고, 소속 노동자에게 월급을 올려 줄 수 있다. 노동자가 제 몫을 받으면 더 열심히 일하게 되며, 그 돈으로 소비를 늘리고 자신의 인적자본을 늘리는 데 투자할 수 있다. 부자보다 노동자가 한계소비성향이 높다. 늘어난 제 몫만큼 소비가 늘어난다. 총수요가 늘고, 결과적으로 투자를 늘리게 된다. 경제민주화가 성장정책일 수밖에 없는 이유다.

② 복지확대- 공공부분의 재분배 강화

복지는 질병, 사고, 실업, 출산, 고령으로 초래될 수 있는 생활고를 덜어 주는 역할을 한다. 복지가 확대되면, 복지로 지급되는 급여 수준만큼 노동자의 실질소득이 올라간다. 누구나 일정한 수준의 소비를 할 수 있는 기초가 된다. 소득을 올

리고 소비를 늘리는 만큼 경제성장에 기여한다. 교육비와 보육비 보조는 인적 자본을 키우는 것이어서 경제성장에 특별한 기여를 한다. 복지 확대 역시 성장정책이다.

③ 사회적 경제 확충- 새로운 일자리 창출

사회적 경제는 관련 법안에서 ‘양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 향상과 사회통합 등 공동체 구성원의 공동 이익과 사회적 가치의 실현을 위하여 사회적 경제조직이 호혜협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동’으로 정의된다(사회적 경제 기본법, 윤호중 의원안). 간단하게 말하면 돈벌이만이 목적이 아니라 사람과 사회에 좋은 영향을 주는 것도 목적으로 하는 경제활동을 의미한다. 돈벌이 논리에만 따를 때 일자리를 얻지 못한 사람에게 일자리를 주는 것은 그 자체로 곧 경제성장이다. 노동을 통해 소득이 늘면 전체적으로 경제가 성장하게 되는 것이다. 그 일자리만큼 국가의 복지 지출 부담이 줄어든다. 사람과 사람 사이의 신뢰를 키우는 경제활동이므로 사회적 자본을 키운다. 서로에 대한 배려와 연대의식에 바탕을 두기 때문에 더 열심히 일하게 된다. 사회적 경제 역시 성장에 직결된다.

4) 사회적가치법과 경제성장

〈표2〉 사회적 가치와 사회경제정책, 경제성장요인 비교표

사회적 가치 (사회적가치법 제3조 제1호 가목 내지 파목)	사회경제정책	경제성장요인	비고
인간의 존엄성을 유지하는 기본권리로서 인권의 보호	경제민주화 사회적 경제	인적 자본 사회적 자본 노동의욕	경제민주화는 경제관계에서 경제력 남용을 막아 인권보호
재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지	사회적 경제	인적 자본	노동자가 다치지 않고 건강을 유지하는 것은 인적 자본을 유지하는

			것임
건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공	복지확대	인적 자본 노동의욕	노동자의 건강은 중요한 인적 자본임
노동권의 보장과 근로 조건의 향상	경제민주화 사회적 경제	노동의욕	경제적 강자인 사용자의 경제력 남용을 방지
사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합	경제민주화 사회적 경제	인적 자본 사회적 자본 노동의욕	약자의 경제활동 참여로 경제성장 기여
대기업, 중소기업 간 의 상생과 협력	경제민주화 사회적 경제	물적 자본 인적 자본 사회적 자본 기술 노동의욕	중소기업의 기술 투자 가능 중소기업 노동자의 임금 상승 및 인적 자본 축적
품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자 리 창출	사회적 경제	인적 자본 기술 노동의욕	양질의 일자리는 인적자 본 축적과 기술혁신, 노 동의욕의 전제
지역사회 활성화와 공 동체 복원	사회적 경제	물적 자본 인적 자본 사회적 자본	지역에서의 투자 및 지 역인재의 활용 지역 중심으로 사회적 자본 확충
경제활동을 통한 이익 이 지역에 순환되는 지역경제 공헌	사회적 경제	물적 자본 인적 자본 사회적 자본	상동
윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적 인 사회적 책임 이행	경제민주화 사회적 경제	인적 자본 사회적 자본 노동의욕	노동자, 거래상대방에 대 한 기업의 경제력 남용 을 예방하고, 기업활동에 서 사회적 자본 창출
환경의 지속가능성 보 전	사회적 경제	기술	친환경기술개발과 친환 경에너지 사용에 대한 유인으로 작용
시민적 권리로서 민주 적 의사결정과 참여의 실현	경제민주화	사회적 자본 노동의욕	경제적으로 정당한 몫을 받게 되면 주인의식이 생기고, 민주적 참여의

			가능성이 높아짐
그 밖에 공동체의 이익 실현과 공공성 강화	사회적 경제	사회적 자본	공동체와 공공성 강화는 사회를 유지하고 정의를 실현하기 위한 국가의 역할임

위 표를 살펴보면, 사회적 가치가 사회와 경제를 살리는 정책의 요체라고 할 수 있는 경제민주화, 복지확대, 사회적 경제 활성화와 직접적인 연관을 갖고 있음을 알 수 있다. 또한 사회적 가치 하나하나가 경제성장에 기여하는 요소들과도 직접적인 연관을 갖고 있어 사회적 가치의 실현이 곧 경제성장과 직결된다는 것을 바로 확인할 수 있다.

4. 사회적 가치와 국제기준

1) 지속가능한 성장을 위한 국제기준

유엔의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, ‘SDGs’)는 유엔에서 인간과 생태계의 균형 속에서 지속가능한 경제성장을 달성하기 위한 목표를 정리한 것이다. 유엔 개발정상회의에서 최종적으로 채택된 SDGs는 17개 목표(Goal)와 169개의 세부목표(Target)로 구성되어 있다.

[유엔 지속가능발전목표 17개 목록]⁵⁾

- Goal 1. 모든 국가에서 모든 형태의 빈곤 종식
- Goal 2. 기아의 종식, 식량안보 확보, 영양상태 개선 및 지속가능농업 증진
- Goal 3. 모든 사람의 건강한 삶을 보장하고 웰빙(well-being)을 증진
- Goal 4. 모든 사람을 위한 포용적이고 형평성 있는 양질의 교육 보장 및 평생 교육 기회 증진
- Goal 5. 성평등 달성 및 여성·여아의 역량 강화

5) 한국지속가능발전센터 홈페이지 내용 및 그래픽 인용

http://kicsd.re.kr/bbs/view.php?id=dataroom02&page=1&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select_arrange=headnum&desc=asc&no=24

- Goal 6. 모두를 위한 식수와 위생시설 접근성 및 지속가능한 관리 확립
- Goal 7. 모두에게 지속가능한 에너지 보장
- Goal 8. 지속적 · 포괄적 · 지속가능한 경제성장 및 생산적 완전고용과 양질의 일자리 증진
- Goal 9. 건실한 인프라 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 진흥 및 혁신
- Goal 10. 국가내 · 국가간 불평등 완화
- Goal 11. 포용적인 · 안전한 · 회복력 있는 · 지속가능한 도시와 거주지 조성
- Goal 12. 지속가능한 소비 및 생산 패턴 확립
- Goal 13. 기후변화와 그 영향을 대처하는 긴급 조치 시행
- Goal 14. 지속가능발전을 위한 해양 · 바다 · 해양자원 보존과 지속가능한 사용
- Goal 15. 육지생태계 보호와 복구 및 지속가능한 수준에서의 사용 증진 및 산림의 지속가능한 관리, 사막화 대처, 토지황폐화 중단 및 회복 및 생물다양성 손실 중단
- Goal 16. 지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도, 모든 수준에서 효과적 · 책무성 있는 · 포용적인 제도 구축
- Goal 17. 이행수단 강화 및 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 재활성화

2) 사회적 가치와 국제기준 비교

〈표3〉 사회적 가치와 지속가능발전목표 비교표

사회적 가치 (사회적가치법 제3조 제1호 가목 내지 파목)	지속가능한발전목표
인간의 존엄성을 유지하는 기본권리로서 인권의 보호	
재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지	
건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공	Goal 3. 모든 사람의 건강한 삶을 보장하고 웰빙(well-being)을 증진
노동권의 보장과 근로조 건의 향상	

사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합	Goal 1. 모든 국가에서 모든 형태의 빈곤 종식 Goal 4. 모든 사람을 위한 포용적이고 형평성 있는 양질의 교육 보장 및 평생교육 기회 증진 Goal 5. 성평등 달성 및 여성·여아의 역량 강화 Goal 10. 국가내·국가간 불평등 완화
대기업, 중소기업 간의 상생과 협력	
품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출	Goal 8. 지속적·포괄적·지속가능한 경제성장 및 생산적 완전고용과 양질의 일자리 증진
지역사회 활성화와 공동체 복원	Goal 11. 포용적·안전한·회복력 있는·지속가능한 도시와 거주지 조성
경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌	
윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행	Goal 12. 지속가능한 소비 및 생산 패턴 확립
환경의 지속가능성 보전	Goal 7. 모두에게 지속가능한 에너지 보장 Goal 13. 기후변화와 그 영향을 대처하는 긴급 조치 시행 Goal 14. 지속가능발전을 위한 해양·바다·해양자원 보존과 지속가능한 사용 Goal 15. 육지생태계 보호와 복구 및 지속가능한 수준에서의 사용 증진 및 산림의 지속가능한 관리, 사막화 대처, 토지황폐화 중단 및 회복 및 생물다양성 손실 중단
시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현	Goal 16. 지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도, 모든 수준에서 효과적·책무성 있는·포용적인 제도 구축
그 밖에 공동체의 이익 실현과 공공성 강화	

사회적 가치와 유엔 지속가능발전목표를 비교해 보면, 유엔 지속가능발전목표는 기아 종식이나 식수같이 우리 사회의 수준에 어울리지 않는 목표가 있는 반면 환경의 지속가능성에 대한 고민이 깊다는 것을 쉽게 알 수 있다. 대중소기업 상생협력과 같은 부분에서는 사회적 가치가 재벌 중심의 경제구조라는 한국의 특수성을 반영한 것임도 알 수 있다. 하지만 사회적 가치가 인권보장과 기업의 사회적 책임, 특히 노동의 권리와 안전권, 지역경제 활성화와 같은 공동체 강화에 대해 더 자세하고 깊은 문제의식을 담고 있음을 확인할 수 있다. 이를 종합하면,

전체적으로 사회적 가치가 사회경제적 문제의식에서 유엔 지속가능발전목표보다 한 걸음 더 앞서 있다고 평가할 수 있다.

5. 결론

누구나 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고, 인간답게 살 권리가 있다.

힘없는 사람도 빼앗기고 무시당해선 안 된다.

헌법의 명령이다. 국민적 합의이다. 하지만, 이것이 지난 정부에서 제대로 시행되지 못했다. 정부의 정책의지의 문제이자, 정책의지를 뒷받침하는 여론의 흐름이었다. 이전까지 여론은 이른바 재벌 대기업 중심의 돈벌이 논리를 정당화하는 ‘낙수효과’, 또는 박정희식 성공방식이라는 생각의 틀에서 벗어나기 어려웠다.

그 결과 일해도 돈을 모으기 어렵다. 자신의 곤궁과 가족을 부양하는 어려움 때문에 결혼에 나서지도 출산에 나서지도 못하는 경우가 많아졌다. 이는 대한민국 청년과 중년에게는 절박한 현실이다. 시민이 아이 낳아 키우는 것을 경제적 형편 걱정 때문에 포기한다면, 그것은 경제시스템이 잘못된 것이고, 그 상황을 방치하는 국가가 제 역할을 못하고 있는 것이다. 이것은 돈벌이 문제 이전에 국가와 사회의 존속의 문제이다.

시민은 국가에게 시장이 해결할 수 없는 사회 전체의 이해를 보호하는 역할을 맡겼다. 어느 누구도, 어떠한 경제행위도 인간의 존엄과 가치를 침해해선 안 된다. 민주주의는 시장만능주의로부터 국민을 보호할 수 있을 때 그 존재가치가 드러난다. 그런 역할을 포기한 정치는 민주주의가 아니다. 사회와 국가의 존속가능성을 보장하는 일에 여야가 따로 있을 수 없다.

사회의 존속은 경제적 계급의 문제를 넘어선다. 사회 전체의 존속과 발전이 있어야 부자도 있고, 부도 유지될 수 있다. 사회가 기름진 땅이라면, 기업은 사회의 자양분에 의지하는 나무다. 기업을 통해 부를 쌓은 사람 역시 사회적 문제 해결에 함께 해야 한다. 사람을 살리고 키우는 정책은 기업에도 도움이 된다. 민주적 제도의 틀 안에서, 사람을 살리는 범위 안에서 사업을 하는 것이 장기적으로 기

업에도 유리하다. 영리기업도 자신이 사회라는 바다에서 떠 있는 배와 같음을 알아야 한다. 물이 없으면 배가 뒤집어진다. 사회적 가치의 확산이 산업발전의 양분이다. 사회적 가치를 통해 충분히 가득찬 물이 산업을 더욱 안전하게 띄울 수 있는 바탕이 된다.

촛불시민혁명에서 보듯이 대한민국 국민은 대한민국의 주인으로서의 자격이 충분하다. 높은 교육수준과 민주 의식, 평등의식, 정의감에 참여의식까지 두루 갖춘 세계에 자랑할 만한 시민이다. 그러나 경제적 측면에서 시민의 삶을 보면 그리 내세울 것이 없다. 아니 불쌍할 지경이다. 시민이 사회경제정책의 전환을 외친 것이 촛불시민혁명의 또 하나의 핵심이다.

우리 국민은 ‘함께 살자’는 당연한 상식을 실현하기 위해 사회를 전환시키고자 한다. 경제시스템의 기본 틀을 바꾸고자 한다. 돈벌이 논리가 아니라 사람을 살리는 논리가 우선해야 한다는 것을 절실하게 외치고 있다.

지금까지 사회적가치법이 정하고 있는 사회적 가치가 바로 헌법적 가치의 핵심이며, 사회적 가치를 실현하는 사회경제정책이 곧 대한국민을 살리는 사회정책이자, 대한민국 경제를 성장시키는 경제정책임을 살폈다. 또한 사회적 가치가 유엔의 지속가능발전목표와 큰 틀에서 부합하되 한걸음 앞선 부분도 있음을 보았다.

이제 나라다운 나라를 만들어, 그 자격 충분한 주인을 실질적으로 역할을 하는 대한민국의 주인으로 만들어야 한다.

시민이 품위있는 주인으로서 행복한 나라, 세계보다 한발 더 사람을 중심에 세운 나라, 우리 대한민국이 깃발을 들 수 있다.

그 시작이 정부와 공공기관이 제 역할을 하게 하는 사회적가치법이다.

공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 토론회

토론문

박용석 | 양대노총 공대위, 사회공공연구원 부원장

성한용 | 한겨레 선임기자

장덕진 | 서울대학교 사회학과 교수

라영재 | 조세재정연구원 공공기관연구센터 평가연구팀장

김영배 | 서울 성북구청장

양동수 | 사회적경제 법센터 더함 대표, 변호사

박봉용 | 기획재정부 평가분석과장

공공기관의 사회적 가치 실현 토론회

박용석(양대노총 공대위, 사회공공연구원 부원장)

1. 사회적 가치와 ‘공공성’

1) 공공부문 시장화 공세(구조조정, 경영혁신) 확산에서 출발

- 1998년 공공부문 구조조정에서 1980년대 후반부터 등장한 신자유주의적 공공기관 운영 관리 모델인 ‘신공공관리론’ (NPM : New Public Management) 대두
- ‘신공공관리론’은 공공부문에 대한 시장화 전략을 전면화하는 것으로서, ‘정부 실패’를 전제로 한 공공 기능의 시장 전환, 공공기관 운영시 기업경영 원리 확대 등 유도
- 공공기관 구조조정, 경영혁신(합리화) 정책의 바탕으로 작용했고, 공공기관에 대한 가장 강한 구속력을 지닌 ‘경영평가’의 핵심 근간(‘경영효율화’)으로 작용

2) 공공부문 노동운동의 ‘저항 담론’ 대두

- 이러한 시장화 전략은 사회적으로 공공기관의 존립기반을 파괴하고, 공공기관 종사자의 노동권을 현저히 침해하는 원인으로 작용하는 것으로 평가됨.
- 이러한 공공기관의 존립원리·노동권 후퇴 전략에 맞선 저항 담론으로 ‘공공성 강화’가 국가기간산업노조들 중심으로 전면화 → 2002년 2월 3조직(철도·발전·가스) 연대파업시 정부 민영화 정책에 맞선 ‘공공 철도 사수’, ‘전력 사유화 저지’, ‘가스 공공성 확보’ 등의 투쟁목표 구체화
- 이후 참여정부의 공공기관 경영혁신(합리화) 정책이 확대되면서, 민영화 반대 대안을 넘어 공공기관 운영 관리 체계 전반의 대안(공공적 소유 및 민주적 지배구조), 공공부문 노동운동의 전략적 대안(비정규직 철폐, ‘모범 사용자’ 확대 등)으로 ‘사회공공성 강화’의 목표가 전면화

3) 공공부문에서의 ‘공공성 강화’의 주요 내용⁶⁾

□ 보편적 공공서비스의 공공적 소유

- 국민들이 보편적으로 이용하는 국가기간산업(철도·전력·가스·공항·열병합 등)·필수서비스(의료·통신·에너지 등)의 국가 소유 및 운영 책임 부담(관련 부문의 민영화, 경쟁체제, 외주화, 민자 등의 신중한 추진)

□ 공공서비스 이용자의 차별없는 보편적 서비스 보장

- 보편적 공공서비스의 가격·이용기회 등에 대한 공적 관리로 공공서비스 이용자의 불편 최소화

□ 민주적 참여 및 지배구조 확보

- 공공서비스 이용자의 공공부문 운영(이사회, 재정운영 등) 참여 기회 확대 및 사회적 정의(성·학력·지역차별 해소) 선도

□ 공공 노동자의 노동권 보호

- 공공부문의 ‘좋은 일자리’ 확대, 노동존중 가치 확대로 모범적 노사관계의 선도 확대

2. 최근 공공기관 운영에서의 ‘사회적 가치’

1) 최근 공공기관 운영 관련 ‘사회적 가치’ 흐름 대두 동향

□ 문재인정부의 대선 공약(‘17.3)

- 공공기관의 사회적 가치를 반영한 공공성 강화는 방안과 함께, 지배구조 개선(‘노동자 이사제 도입’ 등) 및 ‘국민 중심의 경영평가’(공공기관의 공공성 강화와 시민단체 참여 전제) 등의 공약 제시

□ 공공기관 ‘정규직 전환’ 계획 발표(‘17.7.20)

- 정부 관계부처 합동으로 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획’ 발표시, 공공부문 경영혁신의 목표로 ‘효율성’과 함께 ‘인간중심성’이 동반되어야 한다는 내용을 적시

6) 이 내용은 2012년 국회·공공운수노조·시민사회단체가 공동으로 운영한 ‘공공기관을 서민의 벗으로 의정포럼’에서 오건호(현 내가만든복지국가 운영위원장)가 발표한 내용을 중심으로 구성함. ‘공공성 강화’의 요건으로 △소유의 공공성 △ 공공서비스의 보편적 이용 보장 △ 공공부문의 민주적 운영 △ 공공 노동자의 노동권 보호 등을 제시함.

□ ‘좋은 일자리’ 창출을 위한 공공기관 경영평가 지표 개선(‘17.7.31)

- ‘공공기관의 공공서비스 향상 및 좋은 일자리 창출을 위한 공공기관 경영평가 지표 개편’ 계획(기획재정부) 발표시, 공공기관의 혁신방안의 하나로 ‘좋은 일자리 창출’이 구체화되어 2017년 경영평가의 핵심 평가내용으로 부각

□ 공공기관 관리정책의 변화 추진(‘17.11월 정부 발표 예정)

- 최근, 기획재정부가 공공기관 관리체계의 변화를 검토하면서, 공공기관의 운영 목표와 관련하여 그간 ‘경영효율성’ 일변도의 정책방향에서 ‘경영효율성’과 ‘사회적 가치’(공공성)의 균형을 모색하는 것으로 알려짐.

2) 공공기관 운영에서의 ‘사회적 가치’(공공성)의 반영

□ 공공기관의 ‘사회적 책임’ 관련 논의

- 공공기관은 설립 목적 자체가 사회적 책임(공공서비스 확대)과 전제되어 있기 때문에 공공기관 운영에서 이를 반영하는 평가요소(예, 고객만족도 조사)가 일부 존재했고, 공공기관의 사회 선도적 책임의 일환으로 ‘공정사회’를 목표로 한 공공기관의 사회적 책임 관련 내용들이 공공기관 운영 개선 차원에서 검토된 바 있음.⁷⁾
- 그러나, 지금까지의 공공기관의 사회적 책임 관련 활동이 소외·취약계층에 대한 기부(복지관 건립, 나눔펀드, 급식지원, 장학사업 등), 봉사(재해복구, 시설개보수, 문화공연 등) 등 수혜 제공 중심으로 매우 협소하게 진행되는 한계를 보임. 결국, 이는 공공기관 운영 관련 기존 ‘권위주의’ 정부의 정책방향 한계와 무관치 않음.
- 결국, 민주주의와 공정사회를 실질적으로 선도할 수 있는 ‘사회적 책임’이 전면화된 것은, 문재인정부의 ‘사회적 가치’, ‘좋은 일자리 확대’ 등이 공공기관 운영의 핵심 방향으로 자리잡음에 따라 공론화의 계기가 마련된 결과임.

□ 공공기관의 운영 개선 관련 주요 정책 방향

- 최근 정부(기획재정부)에서 공공기관 관리정책 개선이 추진되는 과정에서 가장 핵심적인 경영평가제도 개선 역시 검토되는 것으로 알려지고 있어, 공공기

7) 정부 주변에서 ‘공공기관의 사회적 책임’(ISO26000에 입각한 거버넌스, 인권, 노동, 환경, 공정운영, 소비자 이슈 등)이라는 의제로 제기된 바 있음(나영재, 2012. ‘공공기관의 사회적 책임과 공정사회’, 「재정포럼」, 2012.1.).

관노조들 역시 이에 대한 개선방안 마련이 구체화하고 있음.

- 경영평가제도 개선은 평가패러다임 전환, 평가시스템 개선, 평가지표 개선 등이 복합적으로 작용하는 과정으로서, 이중 ‘사회적 가치’와 연관된 평가지표 개선은 공론화될 필요가 있음.

〈표〉 사회적 가치(공공성) 관련 경영관리 평가지표 개선(초안) 8)

경영관리 구분	지표 정의 재구성 (경영효율성 → 사회적 가치)	세부평가내용(예시)
조직 운영	핵심업무 수행을 위한 조직관리 → 기관 설립목적(공공서비스 확대)에 걸맞는 서비스의 안정적 기반 제공의 기반 조성	- 기존의 공공기관 기능 축소 및 민간 활성화(외주화, 경쟁체제, 민자 등) 중심의 평가 내용 전면 보완 - 기능조정 및 안정기반 강화의 균형있는 조직 운영 노력 및 성과 - 핵심 서비스의 지속적 안정적 운영 및 정규직 전환(재공영화, 인소싱 확대 등) 성과 - 자회사 운영의 적정성 진단(위장도급, 구조조정 합리화 연관 여부 등)
인사 운영	성과관리체계 구축을 위한 인사관리 → 사회적 책임 확대, 공정성, 민주적 참여 중심의 인사관리	- 해당 공공기관에 걸맞는 사회적 책임 노력의 방향 설정 및 성과 9) - 주요 기구(이사회 등)의 민주적 운영, 외부 참여 확대 성과 - 공정 인사(성, 학력, 지역차별 등 배제, 공정 경쟁 등) 실현 노력 및 성과 - 성과경쟁 및 조직 구성원 협업의 균형 추진 노력
재무예산운영	- 지속가능하고 건전한 재무구조 및 합리적 예산운을 위한 효율적 재무 예산 관리 → 지속 가능하고 건전한 재무구조, 합리적 예산 운영 및 사회적 가치 실현을 위한 적정 예산 집행	- 지출예산 관리(투입 성과)의 사회적 책임 (공익요인 적정 투입) 반영 성과 - 재무예산성과(산출 성과)에서의 사회적 책임(PSO 등) 반영 노력 및 성과 - 사회적 책임(일자리 확대, 임금차별 해소 등) 확대 및 지속가능성 관련 적정 예산 운영
보수관리	보수체계·복지후생 제도의 합리성 (제고) → 차별 해소 및 공정성·안정성 중심의	- 기관내 불합리한 처우·복지 차별(비정규·간접고용 포함) 해소 및 동일가치노동 동일임금 추진 성과 - 성과경쟁 중심 임금체계에서 가치(안정

8) 본 평가지표 개선(초안)은, '17.9.15. 양 노총 공공부문공대위 집행위에서 1차 발표된 내용을 수정·보완한 것으로, 이후 사회공공연구원(공공운수노조) 이슈페이퍼로 제출할 예정임.

	보수체계관리 정착	성·성과성) 균형있는 추진 노력 및 성과
노사관계	노사관계 합리성 제고 → 노동존중, 공공개혁, 사회통합 선도를 위한 노사관리 정착	- 노동존중 가치(인사경영참여 등 노사간 협업 기반) 확대 및 안정된 노사관계 선도 노력 - 부당노동행위·노사분쟁의 시정 노력 및 성과 - 교섭구조 발전(집단·연대) 노력 - 사회적 책임(일자리, 차별해소, 사회공헌 등) 확대를 위한 노사간 공감대 구축 성과

3. 공공기관의 사회적 가치 선도 및 법제화 추진 관련 토론(발표문 관련)

- 공공기관이 자신의 사명인 공공성을 실현하고, 사회적 가치의 확산을 통해 사회혁신을 선도하는 전환의 계기로서, ‘사회적 가치법’ 제정은 시대정신(촛불혁명과 민주정부 출범 등)에 걸맞는 시의적절한 방안으로 판단됨.
- 다른 한편으로, 공공기관의 선도 효과를 위한 기술적 보완책의 일환으로 공공기관의 운영 전반을 규율하는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ (공운법)의 전면 개선도 동시에 추진할 필요가 있음.
- 특히, 공공기관의 최고의사결정기구로서 공공기관의 핵심 운영 기제(공공기관 기능조정, 인사운영, 경영평가, 예산등 경영지침 등)를 심의하는 공공기관운영위원회의 ‘지배카르텔’을 혁파하기 위한 전면 개선방안(노동·시민단체 포함 대표성 확대, 민주적 심층논의의 책임성 확보) 마련이 시급하고,
- 이를 근거로 한 경영평가제도의 패러다임 전환, 평가시스템의 전면 개선이야말로, 공공기관의 사회적 가치 선도의 핵심 요체일 수 있음.

9) 공공기관의 사회적 책임과 관련하여, 기존의 수혜 제공(봉사, 기부 등)식의 제한된 사회적 책임에서 벗어나, 적극적인 사회적 가치를 확대하는 방안(예, 일자리 확대, 민주적 참여 확대) 등과 같은 종합 노력

MEMO

[illegible]

공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 몇 가지 고려사항

성한용(한겨레 선임기자)

1. 사회적 가치 확산에 누가 반대하나

가) 자본세력

- 박정희 시대 국가주도 불균형 성장의 혜택으로 기득권층으로 올라섬
- 정부의 지원으로 성장한 뒤 정부의 개입을 강하게 거부하는 역설
- 규제의 양면성(관료세력의 밥그릇, 기득권 세력의 장애물)

나) 자본 세력의 정치적 전위

- 자유당 공화당 민정당과 그 후예
- 1990년 3당 합당으로 ‘기득권-개혁적 보수-영남’의 카르텔 완성
- 정치적 독재와 자본적 기득권층의 결합

다) 반정치주의 세력

- 대통령제와 역대 대통령(국가 지도자나 정치 지도자나, 의회-대통령 분립형 권력구조)
- 엘리트 관료(박정희의 조국 근대화 침병이라는 자부심, 대통령에 대한 충성심)
- 검찰(이승만 경찰, 박정희 전두환 군부의 대체세력, 노태우 시절부터 권력 장악)
- 언론(1990년대 정보혁명과 각 언론사 물적 기반 붕괴로 기득권 세력에 편승, 반의회주의)

2. 어떻게 설득할 것인가

가) 신자유주의 성장 전략의 실패

- 5년마다 1%포인트씩 낮아지는 성장률

- 양극화의 실상과 종말을 낱알이 드러내야
- 곳곳에서 무너지는 사다리(로스쿨, 명문대학)

나) 기득권 세력의 막강한 방어 논리

- “최저임금 인상의 최대 피해자는 중산층과 서민”
- 비정규직 정규직화의 부작용 사례 증폭
- “대기업과 공공부문 정규직 노동자가 기득권층”
- 소득주도성장론에 대한 집중 공격

다) 공공기관 사회적 가치 실현 왜 필요한가

- 기득권 세력에게도 이득임을 설명할 수 있어야
- 논리와 설득력이 강한 쪽이 이긴다
- 86세대의 변심(기득권 계층화, 잘사는 부모와 가난한 자식들)

라) 반정치주의와의 싸움에서 승리해야

- 대통령 한 사람만 잘 뽑으며 팔자 고친다는 신화(우리 이니 담론의 위험성)
- 정치 엘리트들의 정치 독점 막아야(정치는 더러운 것? 국회에 대한 증오)
- 사회적 가치 실현 세력이 국회를 장악해야(대통령보다 더 중요한 입법부)
- 일반 시민의 정치적 훈련과 참여 어떻게 할 것인가(정치에서 승부가 난다)
- 자본주의는 1원이 1표, 민주주의는 1인이 1표

<첨부 자료>

2014년 6월 17일 문재인 의원 대표 발의

‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안’

법률안 제안 이유

“지금까지 세계경제를 이끌어왔던 신자유주의 성장전략은 심각한 양극화와 불평등을 초래했을 뿐 아니라 성장도 더 이상 불가능함을 증명하고 있음. 대다수 국민이 체감하는 삶의 불안은 더욱 커지고 있으며, 사회통합을 유지하는 데도 한계에 봉착하고 있음.”

“세월호 참사는 사람의 생명과 안전보다 이윤을 앞세웠던 우리 사회의 민낯을 직시하게 함. 이제는 이윤과 효율이 아니라 사람의 가치, 공동체의 가치를 지향하도록 국가 시스템을 바꾸어야 할 때임.”

“인권, 노동권, 안전, 생태, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리, 대-중소기업 상생협력 등 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 사회적 가치가 경제 운영 원리의 중요한 축으로 자리매김 될 필요성이 제기되고 있음.”

“사회적 가치를 의사결정의 핵심요소로 고려하는 사회·경제적 기제가 절실하며, 공동체의 발전과 공공의 이익을 핵심 국가운영 원리의 하나로 규정하는 것이 필요함. 다행스럽게도 우리 사회에서도 최근 사회적 경제나 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility) 등 사회적 가치 실현을 핵심원리로 포함하려는 움직임이 점차 확산되고 있음.”

“그러나 정부와 민간을 중심으로 한 선도적인 노력에도 불구하고 아직 공공기관의 정책수행 과정에서 사회적 가치에 대한 고려가 초보적인 수준에 머물러 있다고 평가됨. 이는 법적, 제도적 환경이 미비하고 사회적 가치 실현에 대한 사회적 인식이 아직까지 높지 않은 것이 이유임.”

“따라서 사회적 가치를 정책수행의 기본원리로 고려하고, 공공기관의 사업수행과 정책집행 과정에 있어 사회적 가치 실현을 공공기관 성과로 평가하는 제도개선이 필요하며, 입법부인 국회가 이러한 제도개선을 선도할 필요가 있음.”

“이에 사회적 가치 실현을 우리 행정 운영의 기본원리로 삼고, 공공기관의 조직운영 및 공공서비스 공급과 정책사업 수행과정에서 사회적 가치 실현을 촉진할 수 있도록 사회적 가치에 관한 기본법을 제정할 필요가 있음.”

“이 법은 공공기관이 수행하는 조달, 개발, 위탁, 기타 민간지원 사업에 있어, 비용절감이나 효율성만을 중시하기보다는 사회적 가치를 고려하도록 하며, 이러한 사회적 가치의 실현을 공공기관의 평가에 반영토록 하여, 우리 사회 전반의 공공성을 획기적으로 제고하고, 공동체의 발전을 달성하는 것을 목적으로 함.”

“이 법의 제정을 통해 정부의 공공서비스 책임성이 강화되고 공동체를 활성화하는 효과가 있을 것으로 전망되며, 사회적 가치를 지향하는 사회적 기업, 협동조합, 마을기업 등 다양한 사회적 경제조직을 활성화하고, 민간기업의 사회적 책임을 촉진하는 효과도 기대됨.”

“이 법의 제정으로 사회적 가치를 우리 사회의 중요한 운영원리로 설정함으로써 이윤과 효율만이 아니라 사람의 가치, 공동체의 가치를 중시하고 협동과 상생이 실현되는 사회로 나아갈 수 있을 것임.”

법안 3조(정의)

사회적 가치란 사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로서 다음 각 목의 내용을 포괄하는 가치를 말한다.

- 가. 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호
- 나. 재난과 사고로부터 안전한 근로 생활환경의 유지
- 다. 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공
- 라. 노동권의 보장과 근로조건의 향상
- 마. 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합
- 바. 대기업, 중소 기업간의 상생과 협력
- 사. 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출
- 아. 지역사회 활성화와 공동체 복원
- 자. 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌
- 차. 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행
- 카. 환경의 지속가능성 보전
- 타. 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현
- 파. 그 밖에 공동체의 이익 실현과 공공성 강화

헌법 전문

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 8차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.

제9장 경제

제119조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

제헌의회 헌법 전문

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리들 대한국민은 기미 삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세계에 섰던 위대한 독립정신을 계승하여 이제 민주독립국가를 재건함에 있어서 정의인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하며 모든 사회적 폐습을 타파하고 민주주의제도를 수립하여 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘케 하며 각인의 책임과 의무를 완수케 하여 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 국제평화의 유지에 노력하여 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 결의하고 우리들의 정당 또 자유로이 선거된 대표로써 구성된 국회에서 단기 4281년 7월 12일 이 헌법을 제정한다.

제18조 근로자의 단결, 단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 보장된다.

영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다. / 1963년 개헌에서 사라짐

MEMO

[illegible]

사회적 가치 증진의 필요성과 예상되는 난제들, 그리고 극복방안

장덕진(서울대 사회학과 교수)

사회적 가치법이 재발의되고 오늘과 같은 토론회가 마련된 것을 진심으로 환영합니다. 공공성의 증진과 사회적 가치의 복원이야말로 한국 사회가 지속가능하도록 만들기 위한 핵심과제이고, 나아가 성장의 밑거름이자 통일을 위한 자원이 된다는 점을 오랫동안 주장해온 학자로서 반가운 마음 그지없습니다. 발제자이신 김성진 변호사의 발표문에 대해서도 일부 지엽적인 부분을 제외하고는 대체로 동의할 수밖에 없습니다. 따라서 이 토론문은 크게 두 부분으로 구성됩니다. 첫째, 앞부분에서는 발제자의 주장에 보태어, 이 시점에서 공공성의 증진과 사회적 가치의 복원이 왜 반드시 필요한가에 대한 여러 사회과학적 근거들을 제시하고자 합니다. 말하자면 ‘찬성토론’인 셈입니다. 둘째, 뒷부분에서는 이러한 여러 필요성과 근거들에도 불구하고 ‘사회적 수용성’이라는 측면에서 예상되는 어려움은 무엇이며 이것들을 어떻게 피해가거나 혹은 극복할 수 있을지에 대한 제안을 하고자 합니다.

1. 공공성 증진과 사회적 가치 복원의 필요성

(1) OECD 최하위의 공공성

문재인 대통령은 국회의원 시절이던 2014년 사회적 가치 기본법을 발의하면서 “우리도 사회적 가치 기본법을 제정해 경제의 공공성을 강화하고 공동체를 활성화” 해야 한다고 말한 바 있습니다. 그 해는 세월호 참사가 있었던 해이기도 합니다. 세월호 참사 직후 서울대학교 사회발전연구소는 진행 중이던 모든 연구를 잠정 중단하고 1년간 재난에 대한 비교연구에 몰두했습니다. 한국에서 두 번 다시 이런 참담한 재난이 되풀이되지 않도록 하기 위해 학문적인 기여를 하고자 하는 것이었습니다. 한국의 세월호 참사, 일본의 후쿠시마 사태, 네덜란드의 북해 대홍수, 미국의 카트리나, 독일의 탈핵 결정 등 5개 국가를 비교 연구한 결론을

한 마디로 요약하면 “재난은 공공성의 결여에서 비롯된다”입니다. 그래서 이 연구를 묶어 출판한 책의 제목은 『세월호가 우리에게 묻다: 재난과 공공성의 사회학』이 되었습니다. 아무리 능력 있는 사람도, 아무리 돈이 많은 사람도, 아무리 힘이 센 사람도 혼자 힘으로 재난을 막을 수는 없습니다. 대한민국에서 가장 돈이 많은 사람이라 할지라도 자신의 집은 안전하게 지을 수 있겠지만 후쿠시마와 같은 방사능 유출을 피해갈 도리는 없고 붕괴되는 성수대교를 지나다니지 않을 도리는 없기 때문입니다. 안전을 공공성의 문제로 생각하지 않고 ‘비용’의 문제로 생각하는 사회에서 재난을 피할 수는 없습니다.

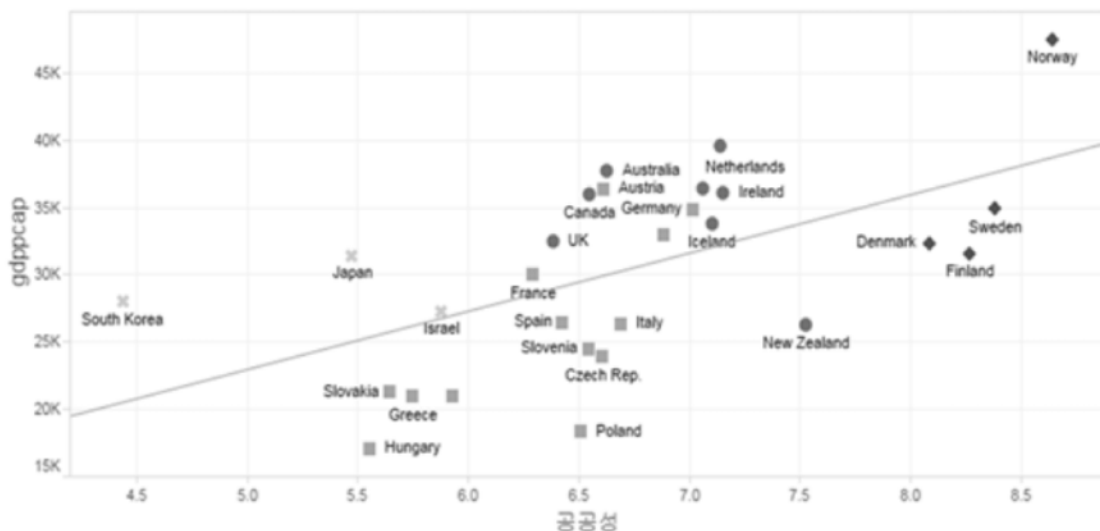
	순위				
	공공성	공익성	공정성	공민성	공개성
노르웨이	1	3	1	3	1
스웨덴	2	6	2	1	3
핀란드	3	5	3	4	2
덴마크	4	4	6	2	4
룩셈부르크	5	1	14	7	6
뉴질랜드	6	2	10	9	8
아일랜드	7	7	9	18	11
스위스	8	25	7	10	5
아이슬란드	9	16	4	13	12
네덜란드	10	11	8	14	13
독일	11	15	18	6	9
벨기에	12	10	11	12	18
이탈리아	13	9	5	22	29
호주	14	21	17	8	14
오스트리아	15	8	22	16	21
체코	16	13	24	20	10
캐나다	17	23	16	11	17
슬로베니아	18	12	12	24	20
폴란드	19	18	21	15	16
스페인	20	14	13	19	27
영국	21	22	20	17	15
프랑스	22	17	15	23	25
미국	23	29	29	5	7
포르투갈	24	20	26	25	23
이스라엘	25	24	28	21	19
그리스	26	28	19	27	22
슬로바키아	27	26	27	26	24
헝가리	28	19	23	30	30
일본	29	27	25	28	26
한국	30	30	30	29	28

<표 1: OECD 30개 국가의 공공성 및 하위영역별 순위>

출처: 장덕진 외. 2015. 『세월호가 우리에게 묻다: 재난과 공공성의 사회학』 한울.

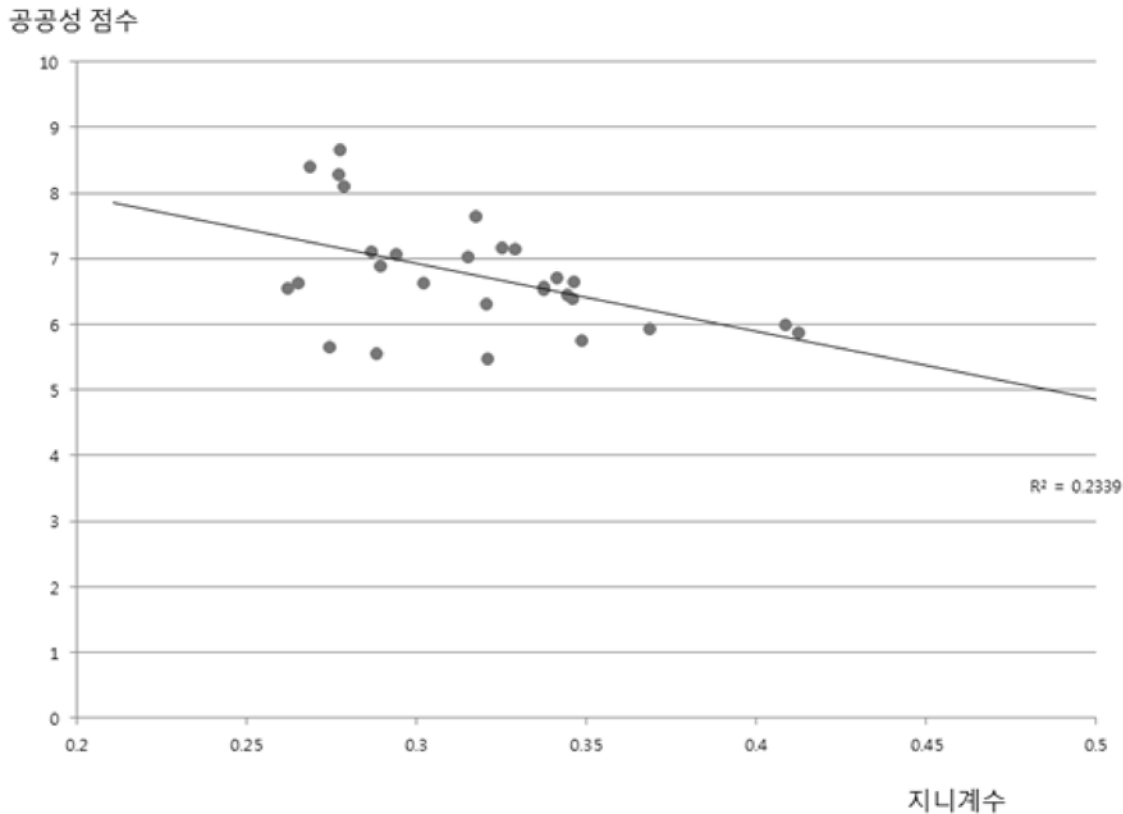
<표 1>은 서울대학교 사회발전연구소가 객관적 지표를 통해 평가한 OECD 30개 국가(자료가 불충분한 4개 국가 제외)의 공공성 순위 및 하위영역별 순위입니다. 불행히도 한국은 최하위인 30위를 차지하고 있습니다. 한국은 세월호 참사 발생 몇 달이 지나지 않아 “이제 그만 잇자”는 주장이 목청을 높였지만, 공공성 순위 10위인 네덜란드는 북해대홍수가 일어난 지 70년이 지났지만 아직도 잇지 말라며 방재 사업(델타 프로젝트)을 계속 해나가고 있고, 11위인 독일은 25년 이상의 논의를 통해 탈핵을 결정할 수 있었습니다. 29위인 일본에서 원전 재가동 논의가 나오는 것은 예측 가능한 일이었습니다.

(2) 낮은 공공성의 경제적 대가



<그림 1: 공공성과 GDP per capita의 관계>

공공성이 낮은 것은 안전을 위협하는 데에서 그치지 않습니다. 직접적인 경제적 대가를 요구합니다. <그림 1>은 OECD 국가들의 공공성 수준과 1인당 GDP의 관계입니다. 한국은 약 4.5에 못 미치는 공공성 수준을 가지고 있는데, 우리가 그렇게도 넘고 싶어 했지만 한 번도 넘지 못했던 3만 달러의 벽을 넘은 나라 중에 공공성이 가장 낮은 일본도 약 5.5이고 공공성 6.5를 넘은 나라들은 대체로 GDP 3만5천 달러를 넘어서고 있습니다. 최근 주류 경제학의 연구들에서도 사회적 자본의 증진이 성장에 도움이 된다는 증거들이 속속 제시되고 있기도 합니다. 공공성 증진과 공동체 복원 없이 더 이상의 성장은 어려울 것이라는 근거입니다.



<그림 2: 공공성과 불평등의 관계>

<그림 2>는 OECD 국가들의 공공성과 불평등의 관계입니다. 낮은 공공성은 성장을 저해할 뿐 아니라 불평등을 높입니다. 경제민주화를 이룩하지 않고는 불평등을 낮출 수 없고, 불평등을 낮추지 못하면 공공성을 높일 수 없고, 공공성을 높이지 못하면 더 이상 성장할 수 없다는 뜻입니다.

(3) 행복하지 않은 국민

문재인정부가 ‘국민행복지수’를 도입하고자 한다는 기사를 본 적이 있습니다. 일각에서는 문재인정부가 한국을 부탄과 같은 나라로 만들려는 것이냐는 비아냥이 나왔지만, 그것은 현실을 호도하는 것에 불과합니다. 객관적인 근거는 다음과 같습니다. 2016년 유엔이 발표한 『세계행복보고서』(World Happiness Report)에 따르면 한국은 157개 국가 중 58위에 해당합니다. 이스털린 패러독스(Easterlin Paradox)를 통해 잘 알려져 있다시피 소득이 늘어나는 것과 더불어 초기에는 행

복도가 급격하게 상승하지만 일정 수준의 소득을 넘어가면 소득이 늘어나도 행복도의 상승은 점점 완만해집니다. 그러나 이런 경향을 고려하더라도 한국의 행복도는 지나치게 낮습니다. 더 나아가 유엔은 “행복은 점점 더 사회적 진보의 적절한 척도이자 공공정책의 목표로 간주되고 있다”고 분명히 말합니다(『유엔 행복보고서』 3쪽).

유엔이 엄정한 분석을 통해 추출한 ‘행복결정요인’은 6가지입니다. 1. 1인당 GDP 2. 건강수명 3. 사회적 지원망 4. 신뢰(정부와 기업에 부패가 없다는 인식) 5. 의사결정의 자유 6. 관용성 등입니다. 한국의 1인당 GDP는 세계 28위로 행복도보다 훨씬 높습니다. 기대여명은 WHO 기준 세계 9위이고 유엔 기준 세계 19위입니다. 따라서 1과 2에서는 아무 문제가 없습니다. OECD Better Life Index에 따르면 한국의 사회적 지원망은 36개 국가 중 28위이고, 유엔 자료에 따르면 163개국 중 108위입니다. 유엔 자료에 따르면 한국의 정부신뢰는 143개국 중 121위입니다. 한국의 의사결정의 자유는 Freedom House에 따르면 165개국 중 127위입니다. 세계가치관조사(World Values Survey) 가장 최근 자료에 따르면 한국의 관용성 수준은 60개 국가 중 60위이고 학력이 높아져도 계층이 높아져도 관용성은 늘어나지 않습니다. 따라서 한국인이 행복하지 않은 이유는 유엔의 6개 기준 중 3, 4, 5, 6에 있다는 것이 분명합니다.

1, 2의 기준은 최상위권인데, 3, 4, 5, 6의 기준은 최하위권이라는 것은 무엇을 뜻할까요? 한국은 ‘먹고 사는 문제’를 기적적으로 해결했는데, ‘함께 사는 문제’의 뒷에 걸렸다는 것을 뜻합니다. 사회적 가치 기본법이 필요한 또 하나의 이유입니다.¹⁰⁾

2. 예상되는 어려움들

지금까지 말씀드린 바와 같이 사회적 가치 기본법이 의도하는 공공성의 증진과 사회적 가치의 복원은 반드시 필요하고, 한국 사회의 지속가능성의 문제이기도 합니다. 그러나 필요성이 크다고 해서 사회적 수용성이 높은 것은 아닙니다.

10) 장덕진. 2016. “우리는 왜 행복하지 않은가” 『황해문화』 통권 91호 76-90쪽.

무엇보다 이 법이 의도하는 사회적 가치의 증진을 위해서는 경제적 효율성이 아닌 사회적 가치에 재정을 쓰는 것에 합의할 수 있어야 하고, 궁극적으로는 증세의 필요성을 더욱 높이게 될 것입니다. 이에 대해 성장론자들은 크게 반발할 것이 분명합니다. 이들을 어떻게 설득할 것인지가 문제입니다. 성장론자들의 주장에도 전혀 일리가 없는 것은 아닙니다. 최근 소득주도 성장론에 대한 경제학자들의 비판이 이어지고 있는데서 보듯이, 소득주도성장은 성장을 위한 충분한 동력이 되기 어렵습니다. 소득주도성장 정책을 이어가되, 추가적인 혁신과 성장의 정책이 있어야 합니다. 사회적 가치도 마찬가지로 단순히 공공부문의 규모를 키우고 공공조달의 방식을 바꾸는 데서 그치지 않고 어떻게 공공성을 증진하면서도 혁신과 효율을 담보할 것인지 설득할 수 있어야 합니다.

이는 정부조직의 문제와도 연결됩니다. 오바마 정부 백악관의 ‘사회혁신 및 시민참여국(Office of Social Innovation and Civic Participation)’은 하나의 참고가 될 수 있을 것입니다. 미국은 공공성과 사회적 가치를 증진하면서도 철저한 ‘증거기반 정책(evidence-based policy)’을 통해 이념을 떠나 ‘실제로 작동하는 것(What works)’을 찾아내고 시행함으로써 시민들을 설득했습니다. 문재인정부에도 사회혁신수석실이 설치되었지만, 별도의 소통 채널을 가지고 있지 않고 청와대 홈페이지에도 설명되어 있지 않아서 어떤 업무를 하는지 정확히 파악하기 어려웠습니다. 사회혁신 및 시민참여국은 백악관에 소속되어 있으면서도 행정부의 모든 부서의 업무에 관여하고 있는데, 한국의 사회혁신수석실은 행정부와 어떤 관계를 맺고 있는지, 새로 발의된 사회적 가치 기본법은 어떤 정부조직을 염두에 두고 있는지 알기 어려웠습니다.

사회적 가치에 재정을 쓰는 것에 대해 반발하는 것은 단순히 ‘기득권 세력’만이 아닙니다. 이 법의 수혜자가 되어야 할 국민들 스스로 반발할 수 있습니다. 아이러니이지만 그것이 현실입니다. 마치 하층계급의 계급배반투표처럼 복지 수혜자가 복지에 반대하고 공공성 증진으로 보호받아야 할 사람들이 사회적 가치에 돈을 쓰는 것에 반대합니다. 몇 가지 이유가 있습니다. 첫째로, 1,400만 명의 노동자가 사회적 보호의 틀 바깥에 있을 정도로 노동의 전반적 조건은 열악하지만 내부 노동시장의 보호벽은 지나친 철용성이라고 믿는 사람이 많기 때문에 노동권의 강화에 반대합니다. 종합사회조사(General Social Survey)에서 스스

로가 노동자인 응답자들만 따로 떼어내서 분석해봐도 정부보다 노조를 더 불신합니다. 이 문제를 해결하기 위해서는 노사정 합의가 필요한데, 현재의 선거제도 하에서는 합의제 정치의 도입이 어렵고, 합의제 정치의 배경이 없이는 노사정 합의가 어렵습니다.

두 번째 이유는 사회적 가치에 돈을 쓸 때 모럴 해저드를 어떻게 방지할 것인가가 분명치 않기 때문입니다. 사실관계 여부를 떠나 많은 국민들은 공공조달을 늘린다고 하면 조달청과 가까운 업자들 좋은 일 시킨다고 생각할 것입니다. 박근혜 정부 시절 소득세 상위구간 조정이 그리도 어려웠던 이유는 OECD 1-2위를 다투는 자영업 부문의 투명성이 낮다는 생각 때문이었습니다. 탈세하는 고소득 자영업자들이 많은데 유리지갑 월급 생활자들에게서 단돈 만원도 더 가져가지 말라는 반발이었습니다. 이 부분을 설득할 수 있는 장치가 없다면 국민들을 설득하기 어려울 것입니다. 한국과 상황이 상당히 다른데도 불구하고 그리스 위기는 또 한번 반대파들의 좋은 근거로 사용될 것입니다.

세 번째 이유는 한국인들의 가치관이 OECD 최고 수준으로 ‘물질주의’에 치우쳐있기 때문입니다. 안보와 성장을 중시하는 가치관이 물질주의이고 사회적 가치에 해당하는 인권, 평화, 환경 등을 중시하는 가치관이 탈물질주의입니다. 대부분의 OECD 국가에서 탈물질주의자들이 45-48%를 차지하는 반면 한국은 15%에 머물고 있습니다. 사회적 가치 기본법에 대한 사회적 수용성이 매우 낮을 것임을 시사하는 결과입니다. 하루아침에 시민들의 가치관을 바꿔놓을 방법은 없습니다. 작은 변화를 약속하고 그 약속을 투명하게 지키고, 그래서 얻어진 작은 신뢰에 기초하여 조금 더 큰 변화를 약속하고 그 약속을 투명하게 지키는 과정을 여러 차례 반복함으로써 시민들의 마음을 얻는 것이 유일한 방법입니다.

여러 어려움에도 불구하고 사회적 가치 기본법은 한국 사회에 반드시 필요한 법입니다. 법안을 재발의해주신 김경수 의원과 발표를 해주신 김성진 변호사께 감사드립니다.

MEMO

[illegible]

공공기관의 사회적 가치 실현 토론회

라영재(조세재정연구원 공공기관연구센터 평가연구팀장)

1. 공공기관 관리정책의 추세와 전환

□ 1980년대 이후 전세계적으로 공기업을 포함하여 공공기관에 대한 관리철학은 소위 신공공관리론(NPM)에서 말하는 시장의 메카니즘이 작동하는 것과 같이 성과지표나 목표를 세우고 경쟁을 유도하는 것을 바람직하게 생각해 왔음. 우리나라도 1997년 외환위기 이후 역대정부를 거치면서 신공공관리론의 근거한 공공기관 관리정책의 기초가 유지되고 지속적으로 강화하는 경로를 거치고 있음

□ 1984년 권위주의 정부에서 도입된 공공기관 경영평가제도도 발제자가 말씀하신 “지금까지의 공공기관에 대한 평가는 경제성, 능률성, 효과성 관점에서 이루어져 왔다.” 주장에 대하여 전적으로 동의하며, 다만 공공기관의 활동이 공적 성질, 즉 사회적 가치를 얼마나 실현했는가를 기준으로 평가가 이루어지지 않았다.” 주장에 대하여는 약간 다른 의견이 있음. 지난 참여정부에서도 정부 및 공공기관 혁신평가가 도입되고 윤리경영이 중요해지면서 당시 정부투자기관 경영평가에 윤리경영, 혁신, BSC(균형성과표)¹¹⁾ 도입되었고 2010년 이후 사회적 책임이나 사회적 공헌활동 관련 내용이 경영평가의 전략기획 및 조직인적자원 등 지표에 비례적으로 도입되었으나 공공기관 경영평가 전반을 지배하는 평가가치에 반영되거나 높은 평가비중을 차지하는 것은 아니었음.

- 그러므로 공공기관 경영평가나 지방공기업의 경영평가 지표체계에 사회적 가치평가지표를 대폭 반영할 것으로 보임

□ 다만 공공기관의 총인건비 관리제도는 공공기관의 정원과 인건비를 정부가

11) 재무적 지표와 비재무적 지표의 균형, 조직 내부요소와 외부요소의 균형, 선행지표와 후행지표의 균형 등의 특징을 가지고 있음. Paul R. Niven, Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies. 2003. 인용

통제하려는 제도로서 공공기관 스스로가 적절한 생산성을 유지할 정도의 임금수준과 임금체계, 합리적인 노사임금협약의 관행과 제도 등이 정착된 경우에는 경영자율성을 강화하는 차원에서 개선되어야 하겠지만 우리나라 정부와 공공기관이 유럽 선진국가와 같이 공공기관의 생산성과 그에 상응하는 자율성 정도, 지배구조의 책임성 정도가 총인건비 제도 없이 유지 될 수 있을 지는 의문임

□ 공공기관 개혁과 관련한 이론적 논의는 공공기관 대한 국가기구의 역할 강화(NWS, New Weberian State)), 공공기관의 비공식적, 융통성이 강화되는 자율적 조직화(Networks), 정책결정과 집행에 사회적 행위자의 참여를 통한 효과성과 정당성 확대(NPG, New Public Governance)와 같은 큰 그림(Big Pictures)의 전환 시기임(Pollitt and Bouckaert, 2011).

- 특히 행정기관에 부합하는 논의이기는 하지만 민주주의 이론에 근거한 공공서비스의 대상을 시민으로 보고, 봉사하는 공공기관과 비영리기관, 민간부문이 협력하는 재량적, 책임성을 가진 내외부적으로 리더십을 공유하는 협력 구조를 만드는 것이 필요(New Public Service, Denhardt and Denhardt and, 2011)도 준정부기관의 경우에 참고할 수 있음

□ 현정부의 국정방향과 국정과제에서 개별적으로 이러한 국제적 흐름을 반영하고 있으나 이러한 시대적 정신을 반영한 정부와 공공기관의 구체적인 개혁방법에 대하여 정당, 정부, 노동조합, 시민단체 등 이해관계자간 논의, 방법론 등에서 연구, 논의의 진전은 미진해 보임(자기 집단의 입장에서만 주장하고 있음)

2. 사회적 가치 실현을 위한 정부의 역할 강화 필요

□ 사회적 가치가 무엇인가라는 개념정의에 대하여 사회적 가치 기본법에서 규정하고 있는 “인권보호, 안전한 근로 및 생활환경의 유지, 보건복지, 노동권 보장과 근로조건 향상, 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합, 대중소기업간 상생, 양질의 일자리 창출, 지역사회활성화와 지역경제 공헌, 자발적 사회적 책임, 환경과 지속가능성, 민주적 의사결정과 참여, 공동체 이익과 공공성 강화” 와 같은 사회적, 경제적, 환경적 문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치라는 13가지에 대하여 큰 논란의 여지는 없어 보임.

- 다만 발제자가 말하고 있는 “사회적 가치는 곧 헌법적 가치이고, 헌법적 가치 중 국민이 새롭고도 강력하게 제 역할을 해 줄 것을 요구하고 있는 가치라고 할 수 있다.” 면 헌법적 가치를 중앙행정기관 및 지방자치단체, 공공기관이 잘 이행하는 것은 헌법적 책무임.

□ 좁은 의미로 사회적 가치를 사회적 책임(CSR, SR, CSV)라고 하면 ① 일차적으로 중앙정부의 CSR 기본정책(비전, 목표, 전략, 우선순위)의 수립이 제일 중요함, ② 두 번째로 정부부처별 CSR에 대한 역할. 업무, 조직구조, 집권과 분권적 추진 방안 수립, ③ 다른 정부기관 차원의 이행(지방자치단체, 산하 공공기관 등), ④ CSR 정책의 범위 확장(국내->국제적), ⑤ 단위(이행) 기관(지자체, 공공기관, 지방공기업)의 구체적 역할 규정(Albareda 외, 2004)이 필요함.

- 이런 차원에서 사회적 기본법 제4조(공공기관의 책무)는 정부부처의 책무이자 역할을 구체화가 하는 것이 필요함.

- 법률안 5조의 다른 법률과의 관계에서 사회적 가치 실현에 관하여 우선 적용 규정의 실효성 의문임

□ 중앙정부부처의 공공서비스의 계획수립, 시행, 평가 등 전과정에 사회적 가치가 실현되도록 노력하고 지자체 및 산하 공공기관과 지방공기업은 구체적으로 이행방안만 마련, 실행하고 공개토록 하는 것이 필요함(개별 이행주체들의 CSR 차원에서)

- 법률안 제3조에 공공기관을 중앙행정기관, 지방자치단체, 및 소속기관, 공운법상 공공기관 등으로 규정하고 있고, 별도로 제5장 제17조 이하에서 정부의 지원과 원칙 규정하고 있음. 즉, 개별 조문에서 공공기관, 정부, 공공기관의 장으로 달리 쓰고 있어서 주체가 나누어져서 혼란

□ 공운법 개정안에 관한 연구에서 공운법 제1조 목정에 공공성 확립을 명시하는 방안을 검토¹²⁾할 수 있고¹³⁾, 정부업무평가기본법 제1조 목적에도 공운법 개정

12) 공공기관의 운영에 관한 법률개정 연구(라영재 외, 2017) 미공개 자료. 참조.

13) 공공기관의 설립·운영 목적에 공공성 확립은 필수적인 사항으로서 법률의 목적에 공공성을 명시하는 방안의 검토가 필요하고, 사회적 책무 이행의 가치는 책임경영체제 가치에 포함되어 있으며 공공성 가치의 하위 요소로 볼 수 있음. 또한 민주성이라는 가치는 국가운영의 기본적인고 최상위의 헌법적 가치로서 당연히 공공기관도 준수해야하는 최고 규범이며, 공공기관의 존립 목적으로 무엇보다 중요한 것은 실체적이고 절차적인 개념인 공공성(publicness)의 향상이라고 할 수 있기에 다른 가치들보다

안과 같이 공공성을 추가하는 것을 검토할 필요가 있음

- 다만, 행정기관이나 공공기관의 특성상 개별법에 헌법적 가치와 동일한 포괄적 내용을 담고 있는 내용들을 개별법의 각 조항에 추가하는 것도 검토할 수 있고 일반적인 개념인 공공성을 개별법의 목적에 추가하는 것도 생각해 볼 수 있음

□ 사회적 가치 실현을 위한 중소기업, 협동조합, 사회적 기업, 마을기업, 자활기업 등 사회적 경제 지원 필요한 것에 전적으로 동의하며, 전사회부문에 사회적 가치 확산을 위해서 더 중요한 것은 대기업 등 민간기업의 사회적 책임 또는 사회적 가치(CSR, CSV)의 자발적 이행과 공개를 위해서 정부의 시장의 적절한 규제와 정책적 지원이 중요함(산업통상자원부, 중소기업벤처부, 농림축산식품부 산업정책부처 등)

3. 사회적 가치의 효과적 실행 방안

□ 현정부의 사회적 가치 실현이나 공공성 확대의 정책 기조는 국제적 추세나 이론적 논의를 바탕으로 하고 있으므로 타당한 정책방향으로 보임. 그런 차원에서 공공기관의 사회적 가치 실현을 관한 기본법안보다는 공공부문과 민간기업의 사회적 가치 실현을 위한 기본법안 또는 지원법안으로 확대 필요

□ 다만 정부부처, 산하 공공기관, 민간기업의 사회적 가치 실현을 위한 역할과 책무는 포괄범위, 내용이 각각 다르므로 기관의 특성에 부합하게 추진토록 하는 것이 필요함

□ 공공부문의 사회적 가치를 정부나 공공기관의 추진체계 구축과 각종 평가를 통해서 이행점검할 수 있으나 각급 정부부처, 공공기관의 추진해야 할 사회적 가치나 공공성이나 이해관계자 접근이 각각 다르고 각 특성을 고려치 않고 추진토록 하면 사회적 가치를 형식적으로 반영하는 비전, 전략, 추진계획의 수립이나 조직명칭 변경 및 평가지표에만 반영토록 추진할 가능성이 상존하고 실질적인

‘공공성’ 가치를 추가하는 것이 타당하다고 판단됨. 다만 공공성의 가치를 개별 공공기관의 사업과 기능 차원의 구체적인 내용적 개념으로 규정할 것인지, 아니면 공공기관들의 대국민 서비스 증진을 통해 달성하고자 하는 목적적 가치 차원에서 개념으로 규정할 것인지 논의가 필요함

개별 정책에서 사회적 가치 반영되거나 사회적 가치의 정책적 효과를 기대할 수 없을 가능성 존재(참여정부에서 시작된 공공기관 및 민간기업의 윤리경영, 사회적 책임경영, 지속가능경영이 처음 기관의 기획조정실 중심으로 전략적으로 추진하다가 이전 정부에서 홍보의 수단으로 바뀐 바 있음)

- 그러므로 전정부부처의 사회적 가치나 공공성을 반영할 법령이나 사업, 과제를 먼저 조사하고, 그 다음 이를 실행할 지자체, 공공기관이나 지방공기업의 실행 과제 및 이행방안을 조사하는 것이 먼저 필요함

- 공운법상 공공기관 경영평가, 지방공기업법상 지방공기업 경영평가의 사회적 가치평가 지표체계 개편으로 인하여 공공기관 동반성장평가 지표, 공공기관 열린 혁신평가 등 공공기관 및 지방공기업평가 반영과 관련하여 중복평가 및 사회적 가치의 실현을 위한 일부 평가의 문제 등 해소 필요

□ 또한 대기업, 중소기업 및 대기업 노동조합 등의 사회적 책임이 무엇이고 이를 위한 공론화 절차 및 사회적 대화를 추진하고 개별 이해관계자가 자발적 이행을 동시에 추진할 필요가 있고 이를 지원할 방안도 포함되어야 함

<참고문헌>

라영재, 윤태범, 공공기관 지속가능경영의 성과와 한계, 2010.

라영재, 공공기관의 지속가능경영 수준과 모델 개발, 2012.

Pollitt and Bouckaert, Public Management Reform, 2011,

Denhardt and Denhardt, The New Public Service; Serving, Not Steering, 2011.

MEMO

[illegible]

지방정부의 사회적 가치 실현 : 과제와 전망

김영배(서울 성북구청장)

I. 지방정부의 사회적 가치 실천 : 성북구의 사례

□ 성북구는 공공기관으로서 정책, 제도, 조직 차원에서 사회적 가치 실천을 위해 다양한 노력을 기울여 왔음.

- 인권도시 성북 : 2011년 인권도시를 핵심구정 과제로 정하고 인권정책 추진
 - 전국 최초 인권도시 추진위원회를 구성하고, 주민참여형 인권조례, 주민 인권선언 등을 제정
 - 구정에 인권영향평가를 적극 도입하고 안암동 주민센터를 인권청사로 신축

- 전국 최초 사회적책임조달 조례 제정 및 사회적 경제 제품 의무공시제 시행
 - 「사회적경제제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례」 제정 (2012. 7. 16)
 - 사회적경제 제품 의무구매 공시제 시행 (2013. 1. 2) 등

- 동행 계약서 확대: 2015년부터 공공계약 시 ‘동·행’ 이란 표현을 계약서에 포함
 - 성북구 상월곡동 동아에코빌 아파트 단지 주민들이 관리비 절감분으로 경비원들의 고용을 보장하여 시작
 - 성북구 관내 아파트 단지로 확대되어 현재 114개 중 48개 단지에서 경비원 위탁 계약 시 계약 관계를 나타내는 ‘갑(甲)’ 과 ‘을(乙)’ 을 각각 ‘동(同)’ 과 ‘행(行)’ 으로 바꿔 사용 중
 - 민간의 시도를 행정이 수용, 확산한 사례
 - ☞ 갑과 을의 구별없는 同行이자 함께 행복을 추구하는 同幸

- 「사회적 가치 실현을 위한 사회적경제 기본조례」 제정과 사회투자기금 조성

- 사회적 경제 활성화와 사회적 가치 실현 확대를 위해 기본조례를 제정
- 사회적 경제 조직과 사회적 가치 실천사업에 투자하기 위한 사회투자기금을 2015년 조성
- 우리은행, 성북구 새마을금고 협의회, 강북 신용협동조합, 사단법인 한국마이크로 크레딧 신나는 조합 등과의 협약을 통해 기금의 운영과 확대를 위해 협력체계 구축

○ 아동친화도시 성북 : 국내 최초 UNESCO가 지정한 아동친화도시로 선정

- ‘어린이가 행복해야 나라가 행복하다’ 는 기치 아래 ‘아동·청소년도 시민’ 이라는 관점에서 통합적 돌봄시스템을 구축하여 아동친화도시로 인증받음.
- 아동·청소년 전용 보건소 운영과 아동권리 ombudsman 제도 시행 등을 통해 ‘어린이가 행복한 도시’ 건설 중

○ 생활임금제 시행

- 2013년 행정명령으로 부천시와 함께 전국 최초로 생활임금제를 시작
- 2014년 조례 도입을 통해 법적 근거 마련
- 성신여대, 한성대 등 관내 대학과 ‘대학에 용역 등을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 근로자에게 생활임금을 적용한다’ 는 내용의 업무협약을 맺어 민간영역으로까지 생활임금제를 확대
- 최근 확정된 2018년 생활임금은 시급 9,255원으로, 최저임금(시급 7,530원)보다 22.9% 높은 수준 (월 급여환산액 193만 4,000원)
- ☞ 산정기준 : ‘5인 이상 사업장 노동자 평균임금의 50%’ 에 덧붙여 서울시 물가를 반영해 58%를 적용 ‘

○ 마을민주주의의 시행 : 주민이 중심이 된 의사결정 과정과 협치기반을 만들기 위해 마을단위 민주주의 시행체계 구축

- 추천제 민주주의의 실천을 통해 주민의 대표성 문제 해결
- 마을총회 개최 등을 통한 상시적 의견수렴과 의사결정 구조 마련
- 다양한 영역의 중간지원조직을 설립하고 주민조직들이 운영하게 함으로써 민-관 협치를 통한 공공서비스 혁신을 주도

□ 성북구의 혁신정책들은 전국으로 확산되어 사회적 가치 실천을 선도함.

○ 지방정부의 최우선 목표인 지역주민의 복리증진을 위해 펼친 정책

- 단순히 ‘현상유지’가 아닌 ‘문제해결’과 ‘개선’이 필요하다는 문제의식에 기반하여 적극적인 가치 실현을 추구
- 주민 삶의 질 향상, 지역경제 활성화, 생활환경 개선 등을 달성

II. 사회적 가치 실천: 지방정부의 현실과 과제

□ 민선 5기 이후 지방정부가 다양한 실험을 통해 사회적 가치를 실천해왔지만, 제도와 관행은 사회적 가치 실현을 저해하는 것이 현실

○ 공공기관의 성과를 경제적 수익 - 즉 ‘돈’으로만 평가하는 현재 방식은 적극적인 사회적 가치 실천의 걸림돌

- 성북구의 경험 : 관내 지하철역 유휴공간에 도서관납기를 설치하려 했으나, 수익이 되지 않는다는 이유로 서울메트로에서 반대하여 사업 무산

○ 민간과의 협력을 관리, 감독의 시각에서만 바라보는 행정중심적 관행 또한 사회적 가치 실천을 방해

- 사례 : 정부제안으로 기존 법의 민간위탁 근거조항을 삭제하는 등의 내용이 담긴 기금관리 기본법 개정안이 2016년 시행

☞ 기금을 소속 공무원에게만 위임토록 함으로써 실제 지방정부가 조성한 사회투자기금의 전문기관 위탁운영 등이 불가능해지게 함.

○ 사회적책임조달의 실천도 현행 법·제도 하에서는 한계가 명백함.

- 사회적경제제품 우선구매를 조례에 근거하여 실시함으로써 일정정도 성과를 거두었으나, 관련 상위법령 부재에 따라 조례운용 실효성이 미약한 측면 존재
- 조례의 특성 상 자치구 단위에서만 효력을 가지고, 출연기관 등은 조례 적용 대상이 아니기 때문에 구매의 확산에 제약이 있었음.
- 또한 상위법령의 부재로 인해 계약과정에서 현행『지방계약법』조항을 따

르게 되어 있기 때문에, 조례제정에도 불구하고 현실적으로 2천만원 이하
수의계약의 경우에만 사회적경제제품 우선구매가 가능한 상황임.

□ 더불어 지방정부의 권한을 제약하는 불완전한 지방자치제도도 사회적 가치
실현의 장애물로 작용

- 대부분의 지방정부가 예산 제약과 제도의 미비로 인해 적극적인 주민을
위한 정책 수행에 한계를 느끼고 있는 상황
 - 성북구의 예로 보면 전체 예산 가운데 고정비를 제외한 활용가능 예산은
연간 약 400억원 내외로 총예산의 10% 수준에 불과함

□ 따라서 ‘사회적 가치’를 공공기관의 운영원리로 삼아야 함

- 지방정부의 정책수행에 있어 사회적 가치를 우선적으로 고려하는 것이 가
능하도록 상위법령인 ‘사회적 가치 기본법’의 제정추진과 지자체간 협
력 등이 필요
- ‘가격’이나 정책사업의 ‘경제적 효과’라는 단일기준으로는 주민에게
도움이 되는 가치를 실현하기 어렵기 때문에, 보다 다양한 기준으로 정책
사업을 설계하고 추진할 수 있는 제도기반이 필요

□ 지방정부의 사회적 가치 실현이 활성화되게 하기 위해서는 근본적으로 지방
정부의 권한을 연방제 수준으로 확대하는 자치, 분권의 실천이 필요함.

- 지방정부가 사회적 가치 실현에 필요한 수단과 힘이 주어져야 지역에서 사
회적 가치 실현을 주도할 수 있음.
- 지역이 스스로의 미래를 결정할 수 있을 때 다양한 사회적 가치의 실현이
가능해짐.

□ 지방정부의 사회적 가치 실천에 있어 다음의 내용이 중요함.

- 민주주의의 실천 : 사회적 가치를 규정함에 있어 지역주민의 의견을 민주
적으로 수렴하고, 서로 다른 가치간의 충돌이 있을 경우 민주적인 절차로
지역사회의 합의를 도출함.
- 민-관 거버넌스를 통한 실천 : 사회적 가치 실천은 행정주도로만 할 수 없

으며, 시민의 참여가 필수적임. 행정과 시민이 함께 결정하고 추진하는 구조가 필요함.

- 성과평가 기준의 재정립 : 지방정부가 수행하는 사업의 성과평가에 있어 경제적 기준뿐만 아니라 사회적 가치도 평가될 수 있는 방식을 면밀히 설계해야 함. (‘정책적 상상력’ 을 더 크게 발휘할 수 있는 환경 제공)
- 시민의 역량 강화 : 시민에 대한 교육을 확대하고 우리 동네의 미래를 시민 스스로 결정할 수 있도록 ‘마을 민주주의’ 를 확산시키는 것이 필요함.
- 우수사례의 확산과 지역 간 협력 : 지역의 우수사례를 확산, 전국화하는 노력이 필요하며, 이를 위해 지역 간 협력이 중요함.

□ 성북구에서는 이러한 내용을 고려하여 산하 부서, 기관이 2018년 업무계획 수립에 사회적 가치를 적극 고려하도록 추진 중임.

III. 사회적 가치 실천을 위한 지방정부의 제언

□ 사회적 가치가 공공기관의 운영원리로 자리잡게 하기 위해 다음의 내용을 중앙정부가 유념하기를 바라며, 우리 사회가 ‘사람 중심의 사회’ 가 되도록 지방정부도 더욱 노력하겠음.

1. 중앙정부가 할 일은 사회적 가치 실천을 위한 ‘좋은 운동장’ 을 만드는 일
 - ‘좋은 운동장’ 은 예측가능한 운동장이며, 이를 위해 관련 법·제도를 만들고, 정비해야 함.
2. 사회적 가치 실현은 영향력과 권한이 더 큰 부처와 기관부터 실천할 것
 - 권한과 자원이 많은 공공기관이 솔선하여 사회적 가치 실현을 주도해야 함.
2. 사회적 가치 실현은 영향력과 권한이 더 큰 부처와 기관부터 실천할 것
 - 권한과 자원이 많은 공공기관이 솔선하여 사회적 가치 실현을 주도해야 함.
 - 공공기관이 선도할 때 민간에서도 사회적 가치를 더 적극 수용할 수 있음.

2. 사회적 가치의 실현은 단일 원리의 실현이 아니라 다양한 가치의 공존과 수용임을 명심할 것

- 중앙정부가 하는 모든 업무의 영역에서 사회적 가치 실현이 중요하지만, 사회적 가치의 다양성이 존재함을 인정하고 공공기관의 특성과 환경 등을 고려하여 다양한 사회적 가치의 실천을 받아들일 수 있어야 함.
- 이를 위해 우수 사례를 서로 학습하고 공유할 수 있도록 교류와 벤치마킹을 활성화해야 하며, 모범사례에 대한 포상 등 인센티브 체계를 잘 운영해야 함.

공공기관의 사회적 가치 실현 토론회

양동수(사회적경제 법센터 더함 대표, 변호사)

1. 사회적 가치 기본법에 대한 이해

■ 사회적경제 기본법과의 관계



2. 국정운영의 핵심원리로서의 사회적 가치 실현

■ 사회적 가치 관련 국정과제: ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’

■ 다른 국정과제와의 연계성

■ 특히 정부혁신, 사회혁신, 사회적경제와의 연계성

- 저성장과 소득 불균형 또는 소득 감소를 포함한 다양하고 복잡한 문제에 직면한 대부분의 선진국에서 좋은 일자리와 국민의 행복한 삶, 국가의 번영을 이루는 방법에 대한 새롭고 효과적인 해법 필요

* 이 글은 노광표·김철·조일영의 『「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정(안) 연구』(양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회, 2014.09)와 김철의 『「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정의 쟁점과 대안: 관료통제에서 민주적 지배구조로』(사회공공연구원, 2015.07)의 내용을 정리·보완한 것이다.

- 사회적 가치와 이윤의 균형을 통해 사회경제문화 등 전 영역에서 지속가능성을 높이려는 시도로서 사회적기업/협동조합/마을기업, 공유경제, 지역자산화, 기본소득, 도시재생
- 시민참여와 (디지털) 직접 민주주의, 주민참여, 정부/시민사회/사회적경제/기업 간 새로운 거버넌스
- 융복합형 사회문제해결 프로젝트(혁신파크, BMW-Guggenheim Lab, 리빙랩, 오픈이노베이션, Social Impact Bond 등), CSR을 넘어선 기업의 사회적가치창출(CSV; Creating Social Value)

3. 공공부문 혁신의 지렛대 역할로서의 사회적 가치 기본법

■ 공공부문의 사회적 가치 핵심 원리화 필요성

- 한국은 공공성 측면에서 OECD 33개 국가 중 가장 낮은 순위로 평가되고, 공공기관의 정책수행과정에서 사회적 가치에 대한 고려도 초보적 수준임
- 공공기관의 사업수행 과정에서 사회적 가치, 공공성 확보를 위한 법·제도적 환경도 미비함
- 이에 따라 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(이하 ‘사회적 가치 기본법’) 발의(19대/20대 국회)

■ 사회적 가치 기본법 핵심내용

- (목적) 공공기관*의 모든 정책 등(정책·사업·업무 등)을 수행(수립·시행·평가)하는 과정에서 사회적 가치**를 적극 고려하도록 함으로써 사회적 가치 실현을 확산

* 국가, 지자체, 공운법상 공공기관, 지방공기업, 정부/지자체출자·출연기관 등

** 인권, 노동권, 안전, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리, 상생협력 등 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치 등으로 열거

- (법률체계) 사회적 가치 실현 기본계획(3년, 기재부), 연도별 시행계획 수립·시행(매년, 공공기관) → 실적평가·확인(자체, 외부평가)
- (추진체계) 사회적 가치위원회 설치(대통령 소속) 및 지역사회적 가치위원회(지자체) 설치·운영

- (지원수단) 사회적 가치 성과평가 결과 우수기관 및 소속직원에 대해 포상, 성과급 지급 등 인사상 우대
- (공공기관의 의무) 공공기관은 조달, 개발, 국공유재산, 민간위탁, 민관협력 등에서 사회적 가치를 실현하는 민간부문의 수주가 늘어나도록 우대할 수 있음

■ 사회적 가치 기본법의 기대효과

- 사회적 가치(헌법적 가치와 연계)를 정책수행의 기본원리로 고려하도록 하고, 사회적 가치의 실현이 공공기관의 성과로 평가될 수 있도록 제도개선
 - (정부업무평가법령, 공공기관운영법령, 지방공기업법령, 지방출연기관법령 등)
- 민간영역의 사회적 가치 실천을 확산하고 기업의 사회책임경영 활성화 지원
 - (국가/지방계약법, 물품관리법, 국공유재산법, 대중소기업상생협력법 등)

4. 사회적 가치 실현 기반의 사회를 만들기 위한 방안 모색

- 사회적 가치 성과 평가 시스템의 구축
 - 국민/기업/사회 등에게 사회적 가치와 사회혁신에 기반해서 국정을 운영하겠다는 명확한 시그널을 발신할 필요
- 감사원 감사시스템의 변혁 필요
- 부처별, 공공기관 유형별 사회적 가치에 기반한 정책 등 수행의 모범사례 확보
 - 대다수 국민들에게 아직은 익숙치 않기 때문에 필요에 따라서 구체적인 성공사례 만들기과 규모 있으며 임팩트 있는 사례를 동시에 병렬적으로 추진할 필요 있음

5. 공공부문의 전환

- 사회적 가치의 개념적 모호성, 가치 충돌성, 평가지표 개발의 어려움?
- 상상력의 부재, 두려움
- 시민이 요구하는 바, 새로운 정부, 새로운 행정을 만나보고 싶다
- 열린 정부라면 적어도 정부부처 하나는 관사민 협치(Public Social Private Partnership)로 운영해볼 수 있어야!!

6. 사회적 가치 기반의 사회를 만들기 위한 선순환 시스템 구축

■ 민간의 사회적 가치 창출 흐름과의 관계

- UN의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, ‘SDGs’)
- SROI(Social Return On Investment; 사회적 투자수익률)
- IRIS(Impact Reporting and Investment Standard) 및 GIIRS(Global Impact Investing Ratings System)
- B-Corporation 인증 요건
- 고용노동부 및 한국사회적기업진흥원의 사회적경제 사회가치 측정지표 정교화 및 활용을 위한 연구
- SK 사회성과인센티브(Social Progress Credit)

■ 사회적 가치 기본법과 함께 추진되어야 할 제도개선 과제

○ 사회적 가치 실현을 위한 공공부문 평가제도 개선

- 정부업무평가법, 공공기관운영법, 지방공기업법, 지방자치 출자출연법, 대 중소기업 상생협력법, 지방공기업법 등

○ 사회적 가치 실현을 위한 공공서비스 분야 제도개선

- 국가계약법, 지방계약법, 물품관리법, 국유재산법, 국유재산특례 제한법, 공유재산법, 민간위탁 관련 법령 등

○ 사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 제도개선 일반

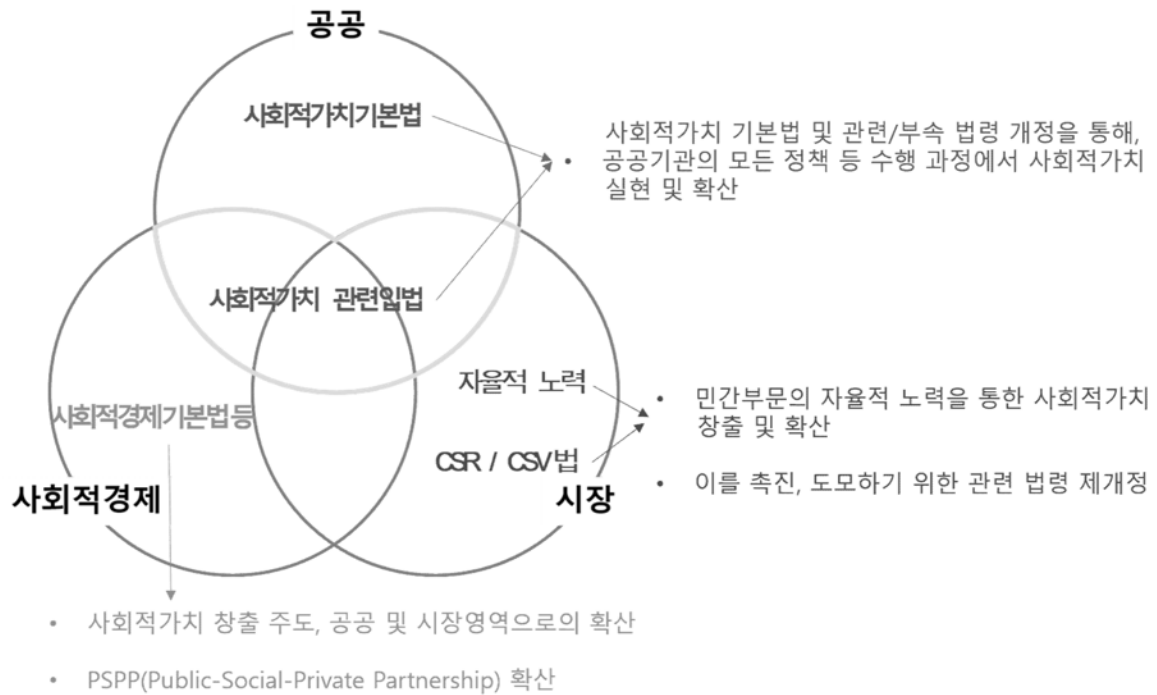
- 환경정책기본법, 근로기준법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 소비자보호법, 중소기업법
- 저탄소 녹색성장기본법, 지속가능발전법
- 국민연금법, 국가재정법, 조달사업법

○ 민간의 사회책임경영, 사회책임투자, 지속가능발전을 통한 사회적 가치 확산 유도

- 중소기업진흥법, 자본시장법, 산업발전기본법,
- 기금관리법, SIB법, CRA법 등
- 금융위원회, 스튜어드십 코드 등 금융관련 제도개선

○ 사회적 가치 실현 및 확산을 주도하는 사회적경제 관련 제도개선

- 사회적경제 기본법, 사회적경제활성화를 위한 구매촉진 및 판로지원에 관한 법



공공기관의 사회적 가치 실현 토론문

박봉용(기획재정부 평가분석과장)