

공공기관의 전략적 사회적 책임 활동의 효과성 검증: 패널 분석*

김석은**

최근 정부는 공공기관 경영평가에서 사회적 가치 실현 활동에 대한 배점을 늘리고 윤리경영을 강화하는 방향의 경영평가제도개편 방안을 제시하였다. 아직도 공공기관이 본연의 목적인 공공성 및 사회적 가치 실현에 미흡하다는 판단에 따른 것이다. 실제 많은 공공기관이 사회적 책임(SR) 전담부서나 인력도 갖추지 못한 채 기관의 미션과 핵심역량에 맞지 않는 단순기부식 SR 활동을 하고 있는 것이 그 원인 중 하나이다. 본 논문은 공공기관의 전략적 SR 활동의 중요성을 살펴보고, 국내 58개 공공기관을 대상으로 수집한 패널데이터를 바탕으로 전략적 SR 활동의 효과성을 분석하였다. 분석결과 SR 전담부서와 전담인력을 가진 공공기관의 경우 그렇지 않은 공공기관보다 총수입대비 SR 지출액과 청렴도 평가지수가 더 높은 것으로 나타났다. 사회적 가치 증진을 위한 SR 사업의 효과성을 높이기 위해서는 SR활동에 전문성을 가진 인력으로 구성된 전담부서를 만들고 전문 인력 양성을 위한 기관 차원의 노력이 있어야 할 것이다.

주제어: 공공기관의 사회적 책임, 전략적 사회공헌, SR 전담조직, 윤리경영

I. 서론

질 높은 공공서비스에 대한 국민들의 기대가 점점 높아짐에 따라 공공기관의 공공성과 사회적 가치 생산에 대한 논의가 제기되고 있다. 높아진 국민의 기대에 발맞춰 본연의 경제적 역할과 더불어 공공기관의 사회적 책임성에 대한 정부와 학계의 관심

* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-2017년도).

** 미국 조지아대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한양대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 조직행태론, 인사행정론, 비영리조직 등이다(seokeyun@hanyang.ac.kr).

이 높아지고 있다. 특히 2017년 12월 28일 정부는 매년 실시하는 공공기관 대상 경영평가에서 사회적 가치 실현 활동에 대한 배점을 늘리고 윤리경영을 강화하는 방향의 경영평가제도 개편 방안을 제시하였다(기획재정부, 2017). 아직도 공공기관이 본연의 목적인 공공성 및 사회적 가치 실현에 미흡하다는 판단에 따른 것이다. 실제 많은 공공기관이 사회적 책임(SR) 전담부서나 인력도 갖추지 못한 채 기관의 미션과 핵심역량에 맞지 않는 단순기부식 SR 활동을 하고 있는 것이 그 원인 중 하나이다.¹⁾

현재 공공기관들은 민간부문의 일자리 창출, 중소기업과의 동반성장, 지역사회를 위한 각종 사회공헌 활동을 수행하고 있으며 정부는 경영평가를 통해 이행사항을 점검하고 있다. 하지만 그동안 공공기관의 SR활동은 기관의 핵심역량에 대한 정확한 진단 없이 자선활동을 통한 보여주기식이거나, 경영평가를 받기 위해 남의 것을 모방하는 수준을 벗어나지 못하고 있다(조승희 2009). 김석은·홍다연(2017)은 119개 공공기관의 홈페이지와 지속가능경영보고서를 분석하여 개별 기관의 비전, 미션, 주요사업, SR 미션, SR 개별 프로그램에 대한 분석 결과 대부분의 SR 활동들이 기관의 미션보다는 경영평가를 위한 단기적이고 시혜적인 봉사프로그램 위주로 시행되고 있음을 확인하였다.

공공기관이 SR 활동에 많은 자원을 투입하고 있음에도 불구하고 효과성에 의문을 갖는 이유는 기관의 미션이나 핵심역량과 적절히 연계되지 않은 SR 프로그램의 부문별한 선별과, SR 사업을 기획하고 자원을 배분하며 추진하는 전담조직과 인력 등 제도적인 뒷받침이 제대로 이루어지지 않고 있는 결과이다. 결국 왜 SR 사업을 해야 하는지, 어떤 사업을 얼마동안, 어느 정도의 자원을 투입해서 누구에게 어떻게 공급해야 하는지에 대한 면밀한 검토 없이 다른 기관들의 프로그램을 베끼거나 경영평가를 위해 실시하는 것이 현실이다. Porter & Kramer(2006)는 SR 프로그램이 기관의 미션과 유리된 채 즉흥적이고 주먹구구식으로 만들어지기 때문에 수혜자들의 수요를 충족시키지 못하고 결국 자원만 낭비하게 된다고 그 이유를 진단하고 있다.

본 논문의 목적은 공공기관의 전략적 SR의 효과성을 경험적 데이터를 통해 검증하고자 하는 것이다. 전략적 SR의 핵심은 공공기관의 SR 활동이 기관 전체의 미션 및 핵심역량과 연계되어야 하는데 있다. 공공기관은 각 기관의 미션에 맞는 SR 프로그램을 개발하여 SR 활동을 통해 궁극적으로 기관 전체의 미션을 달성하는데 이바지하게 하고, 지역의 기타 공공기관, 지자체, 지역 민간기업, 비영리단체, 지역 대학 등과의 지속적인 상호작용 통해 SR 활동을 개발·시행·점검하여 지역사회가 사회·경제·문화

1) 공공기관은 수익성과 더불어 공공성을 추구하므로 본 논문에서는 민간기업에서 말하는 Corporate Social Responsibility(CSR) 대신 Social Responsibility(SR)를 사용하여 차별화하고자 한다.

적 측면에서 균형 있게 발전할 수 있도록 하여야 한다.

구체적으로 본 논문은 전략적 SR이 공공기관의 SR 지출액과 청렴도에 어떤 영향을 미쳤는지에 초점을 둔다. 최근 SR의 범위가 해외사업의 다각화 등 경제적 가치 창출과도 연계되고 있는 점으로 미루어 볼 때 공공기관이 전략적으로 SR 활동을 한다면 전체 수입에서 차지하는 SR 지출액이 더 클 것이며, 윤리경영을 목표로 하는 SR 활동은 기관의 청렴도 역시 높일 것이다. 본 연구가설은 공공기관 SR 활동의 목적이 사회적 가치 증진 뿐 아니라, 윤리적이고 청렴한 경영에 있다는 것에 바탕을 두고 있다.

본 연구의 목적을 달성하기 위해 2장에서는 이론적 배경과 공공기관의 전략적 SR의 중요성을 제시하고, 연구가설을 도출한다. 3장에서는 가설 검증을 위한 데이터를 소개하고 분석에 포함된 변수들과 측정 방법을 설명한다. 4장에서는 분석결과를 도출하고 마지막으로 5장에서는 분석결과가 가지는 함의를 제시한다.

II. 이론적 배경과 연구가설

1. 이론적 배경

1953년 Bowen에 의해 기업의 Corporate Social Responsibility (CSR)가 강조된 이후 학문으로서 CSR에 대한 연구가 시작되었다(Bowen 1953). 하지만 아직까지도 기업의 CSR에 대한 논쟁은 계속되고 있으며 합의된 개념정의조차 내리지 못하고 있다. 기업의 목적은 수익창출에 집중되어야 한다고 협소하게 보고 있는 학자들과(예. Friedman, 1962), 수익창출을 넘어 사회적·환경적 문제해결에까지 고려하는 포괄적 책임론을 주장하는 학자들(예. 라영재, 2012; Hindle, 2009; Phills, Deiglmeier, & Miller, 2008)이 대립하고 있다. CSR의 범위를 어디까지 보느냐에 대한 합의가 이루어지지 않았기 때문이다.

포괄적 책임을 주장하는 시각은 사회적 책임은 수익창출과 사회적·환경적 책임을 모두 포함해야 한다는 세 가지 미션이론(triple bottom line theory)에 바탕을 두고 있으며(Elkington, 1997; Hindle, 2009), 기업의 성장이 건전한 사회를 전제로 하기 때문에 기업은 사회구성원의 목소리에 귀를 기울여야 한다는 이해관계자이론(stakeholder theory) 역시 CSR에 대한 주요 이론으로 자리매김 하고 있다(Brusseau, 2011; Garriga & Domènec, 2004). 자발적이며 자선적인 책임활동을 전제로 하는 세 가지 미션이론이나 이해관계자 이론과는 달리 제도주의이론(institutional theory)은 민간

기업이나 공공기관이 SR 활동을 할 수 밖에 없는 이론적 근거를 제시하고 있다. 즉 기업이나 공공기관은 사회적 제도이며 권력을 갖고 있는 동시에 책임도 수반하고 있다고 한다(Brammer, Jackson, & Matten, 2012; Campbell, 2007; Davis, 1960). 권력과 책임은 적절한 균형을 이루고 있어야 하는데 만약 권력만을 행사하고 책임을 다하지 못하면 제3의 기관 즉, 정부나 시민사회가 그 불균형을 해소하기 위해 개입하게 된다고 주장한다(Ismail, 2009). 정부가 기업에게 근로기준법 준수를 요구하거나, 시민들이 기업 제품에 대한 불매운동을 벌이는 것 등이 그 예이다.

기업 뿐 아니라 공공기관에도 사회적 책임을 의무화하려는 최근의 동향은 제도주의 이론에 힘을 실어주고 있다. 2007년 UN Global Compact와 2010년 국제표준화기구(International Organization for Standardization: ISO)에서 발표한 ISO26000에 의해 사회적 책임 활동은 정부와 모든 공공기관으로 확대되고 있다(라영재, 2012: 2).²⁾ 최근 행정학계에서도 공공서비스 집행기관의 사회적 책임성에 대한 시민사회의 목소리가 커져야 함을 수요자 중심의 책임성 확보 측면에서 제기하고 있다(Brinkerhoff & Wetterberg, 2016). 우리 정부도 이미 2005년부터 민간기업과 공공기관 모두 지속가능경영보고서를 발간하도록 하고 있으며 정부, 공공기관, 시민단체 등 모든 조직이 사회적으로 책임 있는 행동을 하도록 권고하고 있다. 또한 정부는 2012년부터 사회공헌 관련 지표를 경영평가 항목에 포함하여 공공기관의 SR 활동을 의무화하고 있다.³⁾

여기에 지난 5월 집권한 문재인 정부는 공공기관의 평가에서 경제적 이윤보다는 ‘사회적 가치’의 우선을 천명하여 향후 공공기관의 SR 활동을 통한 지역발전의 역할

2) 2007년 1월 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 “공운법”) 제4조에 따르면 공공기관은 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 기획재정부 장관이 매년 지정한 기관을 말하며 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류된다. 그중 공기업은 직원 정원이 50명 이상이며 자체수입액이 총 수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관을 말한다. 인천국제공항공사나 한국가스공사와 같이 총 수입액 중 자체 수입액이 85% 이상인 시장형 공기업과, 그 이하인 인천항만공사와 같은 준시장형 공기업으로 나뉜다. 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관으로 기금을 관리하는 기금관리형 공공기관과, 정부업무를 위탁받아 행하는 위탁관리형 공공기관으로 구분된다.

3) 더 나아가 지역경제를 육성하고 지역 간 균형발전을 위한 정책도구로서 공공기관을 10대 혁신도시에 분산시키고 일자리창출, 중소기업과의 동반성장, 사회공헌 활동을 통해 경제·사회·환경 분야에서 지속가능한 지역사회 건설을 도모하고 있다. 정부는 이를 위해 2009년 「국가균형발전 특별법」 및 2016년 1월부터 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법, 약칭 혁신도시법」을 시행하여 혁신도시 건설의 핵심역할을 하게 될 공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원 근거를 마련하였다.

을 더욱 강조하고 있다(송수연, 2017). 이미 2014년 6월 문재인 대통령은 국회의원 시절 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」을 발의하였다. 법안이 표류하자 몇 년 뒤 김경수 의원 등(2016. 8. 17)과 박광온 의원 등(2017. 10. 26)이 같은 제명의 법안을 발의해 국회에 상정되어 있다. 이들 법안에 따르면 사회적 가치를 '사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치'로 정의하고 있다(법제처, 2018). 즉 사회적 가치가 표방하는 사회 모든 영역에서 공공성의 제고는 SR의 기본 목표인 사회·경제·환경 분야에서 지속가능한 지역사회 건설과 일치하며, 이점에서 SR 활동은 사회적 가치 제고를 위한 정책수단이라 할 것이다.

기업이나 공공기관에 대한 국제적·국내적인 사회적 책임에 대한 요구는 SR의 등장과 확산이 사회적 가치 제고를 위한 효율성 때문만이 아니라 제도적 동형화의 결과로 이해될 수 있다(윤언철·유규창, 2017). DiMaggio & Powell(1983)은 많은 조직들이 제도적인 압력에 의해 어떤 구조나 제도를 받아들이는 과정을 동형화로 설명한다. 이는 상위조직의 법이나 규정에 의해 하위조직이 강제로 특정 제도를 받아들이는 강제적 동형화(coercive isomorphism), 특정 분야의 전문가들에 의해 제도가 수용되는 규범적 동형화(normative isomorphism), 여러 조직들이 널리 수용하고 있는 제도를 그대로 받아들이는 모방적 동형화(mimetic isomorphism)의 세 가지로 구분된다. 윤언철·유규창(2017)은 2011년 한국노동연구원의 「사업체패널조사」를 통해 추출한 419개 국내 공·사부문 조직을 대상으로 실시한 다중회귀분석에서 규범적인 이유보다는 강압적·모방적인 동형화를 통해 CSR이 수용되고 확산되고 있으며, 특히 공공부문의 조직들에서 CSR의 강압적 동형화가 강하게 나타나고 있음을 확인하였다. 이 연구결과의 한 검증 사례로 백경민(2013)은 2007년 「사업체패널조사」을 대상으로 한 분석에서 487개 사업장 중 53%가 사회적 책임 전담 부서를 설치하고 있었으며, 회귀분석을 통해 이들 전담부서는 전략적 필요보다는 제도적 압력에 의해 설립·운용되고 있음을 보고하고 있다.

2. 공공기관의 전략적 SR의 중요성

전략적 관리(strategic management)란 조직의 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 조직내외의 환경변화를 진단하고 조직역량을 증진시킴과 동시에, 진단된 수요에 맞는 전략을 선택하고 실행하는 총체적 과정을 말한다(Bryson, 2018). 같은 맥락에서 전략적 SR이란 조직의 내부 역량과 외부환경의 면밀한 검토를 통해 조직의 미션과 연관된 사회·경제·환경 문제를 발굴하고, 이 문제를 해결하는데 적합한 프로그램을

기획하고 자원을 동원하여 실시하는 총체적 사회공헌 활동을 말한다(Chandler, 2017). SR 활동이 주먹구구식이고 시혜성 사업이 되지 않기 위해서는 우선 기관 전체의 미션과 핵심역량을 파악해야 하며, 이에 따라 SR 미션과 세부 활동의 가이드라인을 정하고 구체적인 SR 프로그램들이 설계되어야 한다.⁴⁾ SR 미션이 기관의 미션 및 핵심역량과 일치되는 점에서 설정되고, 지역수요를 반영하여 구체적인 SR 프로그램이 설계될 때 기관의 미션 달성에 기여하게 되고, 궁극적으로 지역사회의 지속가능성이 제고될 수 있기 때문이다.

기관의 설립목적과 명확하게 연계되지 않는 SR 활동은 적은 자원을 효과적으로 사용하지 못하게 할 뿐더러 결국 자원의 낭비로 이어진다. 한 예로 “A” 공기업은 기관의 설립목적에 맞는 에너지 복지사업을 시행하고 있다고 주장하고 있으나, 주택의 열효율개선작업 및 ○○요금감면, 연료전지의 공급, 의료 및 장학사업 등 단계적이고 시혜적인 SR 활동을 하고 있다. “B” 공기업의 경우도 에너지 빈곤층을 대상으로 열효율을 개선 및 태양광 발전기 공급지원 등을 한다고 제시하고 있으나, 이는 전략적 활동이라기보다는 생활환경 개선작업으로 보인다. “C” 공기업 역시 1처1촌 자매결연, 영화관 운영, 전기설비 개선, 개안수술 지원 등 단순시혜적인 사업이 SR 활동의 많은 부분을 차지하고 있다.

SR 활동이 활발해지고 있음에도 불구하고 한편으로는 공공기관의 부채가 해마다 국민 부담을 가중시키고 있으며, 각종 비리와 방만 경영에 대한 경영의 정상화 요구는 지속되고 있다. 또한 여전히 공공기관의 SR 활동은 자선활동을 통한 보여주기 식이거나, 경영평가를 받기 위해 남의 것을 모방하는 수준을 벗어나지 못하고 있다. 무엇보다 공공기관의 핵심역량과 혁신도시의 핵심성장동력이 연계되어 수행되지 못하고 있으며 지역사회의 수요를 적절히 반영하지 못하는 단발성 행사에 그치고 있다. 공공기관 대부분인 SR 전담조직을 갖추고 있지 못하며, 그나마 있더라도 경영평가 자료를 수집하는 부서정도의 역할만을 하고 있다(박호한·권순원, 2011; 장지인, 2011). 더구나 사회공헌 전문가는 거의 찾아볼 수 없으며 사회복지사나 간호사, 소방관을 SR 전문인력으로 간주하고 있는 실정이다(김석은·홍다연, 2017).

4) 조직의 설립목적 또는 미션은 조직이 존재하는 근본 이유를 명시한 것이다. 예를 들어 한국수자원공사는 “물로 여는 미래 물로 나누는 행복”을 위해 존재하며, 도로교통공단은 “도로교통 사고로부터 국민이 안전하고 행복한 세상”을 구현하기 위해 설립된 조직이다. 핵심역량(core capacity)은 조직이 보유하고 있는 여러 자원과 기술의 조합으로 차별화된 제품이나 서비스를 생산하는 것을 말한다(Prahalad & Hamel, 1990). 핵심역량은 우선 넓은 시장을 확보할 만큼의 잠재성을 가지고 있어야 하고, 수요자를 충분히 만족시킬 수 있어야 하며, 경쟁자가 모방할 수 없는 정도의 제품이나 서비스를 생산할 수 있는 것을 말한다.

이러한 문제점에도 불구하고 현 공공기관 SR 활동에 대한 진단이나, 전략적 SR에 대한 논의, 10대 혁신도시의 수요와 공공기관의 미션을 동시에 충족시키는 SR 프로그램의 개발 등에 대한 이론적·실천적 논의가 부족한 상태이다. 예외적으로 김유현 외(2018)는 전략적 SR의 효과성을 설명하기 위해 전력산업분야 공기업과 주택관련 분야 공기업의 주거복지사업과 에너지복지사업 SR을 비교하였다. 그 결과 한국남동발전과 같은 전력산업분야 공기업은 에너지복지서비스와 같은 SR 사업의 한계비용이 한국토지주택공사와 같은 주택관련 공기업보다 더 낮고 효과적이며, 주거복지를 위한 SR 사업의 경우엔 주택관련 공기업의 경우가 더 효과적임을 주장하고 있다. 기관의 미션과 핵심역량에 맞는 SR 사업을 전략적으로 선택하고 추진할 경우 비슷한 사회적 가치를 더 적은 비용으로 창출할 수 있고, 같은 비용으로 더 많은 사회적 성과를 거둘 수 있다는 것이다.

더 나아가 전략적 SR로 절감된 비용은 본연의 사업에 투자하거나, 본연의 사업과 관련된 SR 활동은 경제적 성과로 이어질 수 있다. 실제 김유현 외(2018)는 25개 시장형·준시장형 공기업을 대상으로 한 3년간의 패널분석을 통해 SR 지출증가율이 공기업의 수익증가로 나타남을 증명하였다. 이 분석결과는 전략적 SR 활동이 사회문제 해결에 기여하는 동시에, 경영의 혁신과 경쟁력을 강화시킬 수 있다는 Porter & Kramer(2011)의 공동가치창출(CSV) 전략과 일맥상통한다. 무엇보다 전략적 SR 경영은 SR 활동이 단순 기부나 자선단계를 넘어 기관의 미션과 핵심역량과 연계되고, Lakin & Scheubel (2011)가 제시하듯 사업전략에 SR을 획기적으로 접목함으로써 공유가치를 창출하는 사회적 가치경영의 단계로 빠르게 진입하는 단초가 될 것이다.

3. 공공기관의 전략적 SR과 SR 지출액

공공기관의 SR은 전통적인 방식의 기부나 봉사활동에서 벗어나 공공기관 본연의 목적을 달성함과 동시에 사회적 가치를 증진하는 방향으로 전략적으로 접근해야 한다. 수익성을 창출하지 못하는 퍼주기식 SR 사업은 지속가능성을 담보할 수 없을 뿐더러, 현재의 경영평가시스템하에선 국민의 세금으로 사회봉사활동을 하는 상황에 봉착한다. 또한 수익성과 사회적 가치라는 상충되는 목표를 동시에 달성해야 하고 급변하는 지역사회의 수요에 대응하기 위해선 조직의 역량을 키우고 환경변화를 탐색하는 시스템의 구축이 따라야 한다. 이를 위해 공공기관들은 점차 자체 SR 전담 조직을 만들어 전담 인력을 충원하고 있고, 지속가능경영보고서 발간을 통해 전년도 SR 사업을 평가하고 차기년도 새로운 사업 구상을 이해관계자들에게 제시하고 있다. 이해관계자

들과 지속적으로 소통하면서 그들의 수요를 파악하고, 수익성과 사회적 가치 추구간의 발생할 수 있는 갈등을 줄여나가는 것이다. 이는 마치 Thompson(1967)이 말하는 것처럼 SR 거버넌스시스템(전담조직과 지속가능경영보고서)이 환경변화로부터 오는 충격을 흡수하는 일종의 완충장치(boundary-spanning mechanism)로 작동하는 것과 유사하다.

전담조직을 만들고 인력을 충원하여 사업의 평가와 학습, 조직의 역량 확충, SR 프로그램 개발과 이 프로그램들이 기관의 미션 달성에 어떻게 기여할지를 이해관계자들과 소통하는 과정을 통해 자연스럽게 SR의 중요성에 대해 인식할 것이고 이는 SR 사업에 더 많은 투자를 이끌 것이다. 왜냐하면 SR 사업은 비단 정부의 경영평가를 위해서 보여주기식으로 실행되는 것이 아니라, 사회적 가치와 수익성을 동시에 높이는 데도 기여하기 때문이다. 물론 정부가 공공기관에게 4대강사업이나 해외자원개발과 같은 정부의 역점사업을 강제로 이행하게 하고 요금규제와 운영규제 등을 통해 비용을 발생시키는 것이 사실이지만 Carroll(1991)이 말한 것처럼 SR의 범위가 윤리경영과 자선사업에만 머무는 것이 아니라 경제적 수익창출이 무엇보다 중요하기 때문이다.

실제 국내의 많은 공공기관들은 SR 활동을 수익창출과 연계하고 있다. 예를 들어 한국공항공사의 다문화지원사업은 동남아 국가 국민들의 한국에 대한 이미지를 개선하여 한국관광객의 수를 늘리는 효과를 보고 있으며, 한국관광공사의 경복궁 야간 개방 역시 수익창출로 이어지고 있다(김유현 외, 2018). 또한 한국전력공사는 친환경에너지구현을 위해 배전선 지중화를 지속적으로 늘리고 송배전 손실률을 줄이며, 환경투자비용을 늘리는 등 SR 사업에 지속적으로 투자를 늘려가고 있다. 사회적 가치 증진과 함께 수익창출을 도모하는 이러한 SR 사업의 지속적 투자는 SR 사업뿐 아니라 기관전체의 지속가능성을 높인다. 따라서 전략적 SR 활동은 SR 프로그램의 확대 및 다양화를 통해 총수입대비 SR지출액을 지속적으로 증가시킬 것이다.

가설1: 전략적 SR 활동은 SR 프로그램의 다변화로 인해 SR 지출액을 증가시킬 것이다.

4. 공공기관의 전략적 SR과 윤리경영

원래 기업의 CSR 활동은 자연스럽게 시작되었다기보다 비윤리적 경영에 대한 국내·외 압력에 의해 시작되었다. 1990년대 초 인도네시아의 나이키 공장에서 어린노동자들의 고용과 학대를 폭로한 뉴욕타임즈의 보도, 1995년 쉘 석유회사의 기름 유

출로 인한 그린피스의 항의시위, 중국 기업의 멜라닌 분유사태로 인한 유아사망과 집단발병사태 등에 대한 국제 사회의 비난과 경고로 시작되었다(Porter & Kramer, 2006). 미국에서도 엔론(Enron)이나 월드콤(WorldCom)등 대회회사들의 회계부정 사건으로 2002년 Sarbanes-Oxley법을 통과시켜 민간기업 뿐 아니라 공공기관들도 재무건전성 감시를 받기 시작했다(Carroll & Buchholtz, 2014). 이렇듯 윤리경영은 도덕적 책임을 넘어 기업의 성패를 가르는 중요한 잣대가 되었다. 공공기관도 다르지 않다. 윤리경영이 공공성을 위한 전제조건이기도 하지만 무엇보다도 부정한 계약이나 자금의 유용은 부실공사나 정부예산의 낭비로 이어지며, 공공기관과 감독책임이 있는 정부 모두의 신뢰를 잃게 되기 때문이다(김인동·최종인, 2011). 우리나라 공공기관 운영에 있어 지속적으로 제기돼 온 낙하산 인사나 채용비리, 건설공사 계약관련 부패 등 일련의 문제들은 공공기관의 윤리경영이 Carroll(1991)이 말하는 것처럼 기대되는 것(expected)이 아닌 반드시 지켜져야 할 의무(mandated)여야 한다는 목소리가 나오도록 하였다.

따라서 정부는 2003년도부터 공기업의 경영평가에 윤리경영 관련 평가지표를 개발·평가하기 시작하였고 점차 SR의 중요한 목표로 설정하였다. 공기업은 이미 2000년도부터 윤리헌장, 행동강령, 행동지침을 제정하여 윤리경영의 기반을 마련하였고, 각종 회계 정보에 대한 경영공시, 각종 입찰 및 계약 등에 청렴계약제 도입, 윤리경영 위반 신고센터 등을 신설·운영하고 있다(김인동·최종인, 2011). 특히 국민권익위원회는 2008년 공공기관을 대상으로 하는 청렴도 지수를 개발하여 매년 평가하고 그 결과를 발표하여 공공기관 운영에 대한 경각심을 주고, 기관간의 건전한 경쟁을 도모하고 있다(국민권익위원회, 2018). 해가 갈수록 윤리경영에 대한 범위도 넓어져 지금은 직장내 차별금지과 사내복지, 인권보호, 상호존중, 환경보호 등으로 확대되고 있다(Chandler, 2017). 공공기관의 공익성이 보다 엄격한 윤리적 책임을 요구하고 부정부패와 비도적적 경영으로 인한 경영리스크를 피할 수 없음을 감안할 때 윤리경영은 전략적 SR의 중요한 목표이며, SR의 전략적 접근은 공공기관의 청렴도를 높일 것이다.

가설2: 전략적 SR 활동은 윤리경영의 강화로 공공기관의 청렴도를 높일 것이다.

Ⅲ. 데이터, 변수, 및 분석방법

1. 데이터

공공기관의 전략적 SR 활동의 효과성을 실증적으로 검증하기 위해 기타공공기관을 제외한 58개 공기업과 준정부기관을 대상으로 2012년부터 2015년까지 4년간 232개 데이터 관측점을 수집하였다.⁵⁾ 58개 공공기관은 10개 시장형 공기업, 15개 준시장형 공기업, 10개 기금관리형 준정부기관, 23개 위탁집행형 준정부기관을 포함하고 있다. 데이터는 개별 공공기관의 SR 담당자를 통하여 국회에 제출한 SR 활동 이행현황 자료와 각 공공기관의 홈페이지, 국민권익위원회, 지속가능경영보고서, 공공기관경영정보시스템(All Public Information In-One, 알리오) 등을 참고하여 정리하였다. 다음 <표 1>은 본 연구의 분석대상 공공기관의 목록이다.

<표 1> 분석대상 공공기관 목록

유형	공공기관명	
공기업 (25)	시장형 (10)	한국남동발전, 한국남부발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 부산항만공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국광물자원공사, 한국석유공사, 한국전력공사,
	준시장형 (15)	대한석탄공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 주택도시보증공사, 한국감정원, 한국관광공사, 한국도로공사, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 해양환경관리공단
준정부 기관 (33)	기금 관리형 (10)	국민체육진흥공단, 공무원연금관리공단, 국민연금관리공단, 신용보증기금, 영화진흥위원회, 예금보험공사, 한국무역보험공사, 한국원자력환경공단, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사
	위탁 집행형 (23)	우체국금융개발원, 건강보험심사평가원, 한국교통안전공단, 농수산식품교육문화정보원, 대한무역투자진흥공사, 도로교통안전공단, 선박안전기술공단, 중소기업기술정보진흥원, 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한국노인인력개발원, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국산업단지공단, 한국산업안전보건공단, 한국석유관리원, 한국수산자원관리공단, 한국시설안전공단, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국철도시설공단, 한국환경공단

출처: 알리오(<http://www.alio.go.kr>)

5) 2018년 정부 지정 338개 공공기관 중 다수를 차지하는 210개 기타공공기관은 재단이나 대학병원, 국책연구원 등으로 대부분은 SR 활동이 없거나 기부나 자원봉사 수준 정도이기 때문에 분석에서 제외하였다.

2. 변수 및 측정

아래 <표 2>는 분석에 포함된 변수와 개개 변수의 데이터 출처를, <표 3>은 변수들의 기술통계량을 나타낸 것이다. 본 연구는 공공기관의 전략적 SR이 SR 지출액과 기관의 청렴도 지수에 미친 영향을 살펴보는데 목적이 있다. 종속변수는 개별 공공기관의 총수입대비 SR 지출액의 비율(%)과 국민권익위원회에서 수집·발표하는 공공기관의 청렴도 지수이다. 전략적 SR을 구성하는 독립변수는 SR 전담조직의 유무, SR 전담조직 소속 정규직 직원의 수, 지속가능경영보고서의 발간 여부를 포함하였다.

<표 2> 분석대상 변수 및 데이터 출처

	변수명	정의	데이터 출처
종속변수	<i>SRspending</i> <i>Integrity</i>	총수입대비 SR지출액의 비율(%) 국민권익위원회 평가점수	국회 제출자료 국민권익위원회
독립변수	<i>SRdepartment</i>	SR전담부서 (yes=1, no=0)	국회 제출자료
	<i>SRstaff</i>	SR전담부서 직원의 수	국회 제출자료
	<i>SRreporting</i>	지속가능경영보고서 (yes=1, no=0)	개별공기업 홈페이지
통제변수	<i>LaborCost</i>	인건비 전년대비 증가율(%)	공공기관경영정보 시스템
	<i>Rprofit</i>	매출액대비 당기순이익증가율(%)	공공기관경영정보 시스템
	<i>Liability</i>	부채비율(%) (부채총액/자기자본)	공공기관경영정보 시스템
	<i>Subsidy</i>	총수입대비 정부직접지원금 비중(%)	공공기관경영정보 시스템

1) 종속변수

전략적 SR의 효과성은 개별 공공기관이 총수입대비 SR 활동에 지출한 금액의 비율(%)과 윤리경영의 실천정도를 나타내는 기관의 청렴도로 측정했다. 조사대상 58개 공공기관의 평균 SR 지출금액은 총수입의 0.1%로 Lakin & Scheubel(2011)이 권고하는 총수입대비 최소 0.5%에 훨씬 못 미치는 수치이다. 하지만 공공기관별 총수입대비 SR 지출금액의 비율에는 차이가 있었다. 즉 2015년 공무원연공관리공단은 SR 사업에 총수입대비 0.00019%를 지출하여 가장 적게 투자한 것으로 나타났고, 한국시

설안전공단의 경우 2012년 총수입대비 2.03%를 넘는 예산을 SR 사업에 투자하였으며 그후 5년간 최소 1.1%를 넘겨 SR 사업에 투자하고 있다.⁶⁾ 공공기관의 종류별로는 위탁집행형 기관들이 총수입대비 평균 0.13%, 준시장형 기관들이 0.11%, 시장형 기관들이 0.09%, 기금관리형 기관들이 0.03%를 지출하여 각각 다르게 나타났다.

〈표 3〉 기술통계량

구분	변수명	관측점	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수	<i>SRspending</i>	229	.103	.234	0	2.03
	<i>Integrity</i>	228	.836	.342	.744	.928
독립변수	<i>SRdepartment</i>	232	.379	.486	0	1
	<i>SRstaff</i>	232	5.47	8.21	1	30
	<i>SRreporting</i>	232	.470	.500	0	1
통제변수	<i>LaborCost</i>	174	.131	.930	-.276	12.15
	<i>Rprofit</i>	230	.019	.142	-1.33	.504
	<i>Liability</i>	206	1697.3	11230	-1,020	92,908
	<i>Subsidy</i>	232	.228	.313	0	1

윤리경영의 척도를 나타내는 기관의 청렴도는 국민권익위원회가 매년 평가한 개별 공공기관의 청렴도 평가점수를 사용하였고, 분석에 포함된 다른 변수와 단위가 다르기 때문에 자연로그 변환(natural log transformation)을 해주었다. 국민권익위원회는 공공기관의 부패척결과 국민들의 민원해결을 위해 대통령 직속으로 2008년 설립되었다. 청렴도 지수는 전화와 온라인 설문 및 개별 기관에서 보유하고 있는 객관적 데이터를 수집하는 방법으로 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청, 및 공직유관단체 등을 대상으로 종합청렴도를 산출한다. 종합청렴도는 민원인 및 공직자의 입장에서 주요 대민업무의 청렴도를 평가한 외부청렴도(0.601), 소속직원이 해당기관의 청렴도를 평가한 내부청렴도(0.250), 전문가·업무관계자·주민이 해당 정책을 평가한 정책고객평가(0.149)를 합한 값에 개별 기관 직원들이 연루된 부패사건 발생 현황 및

6) 공무원연금관리공단은 계속되는 적자로 2015년에는 약3조 2천억원, 2016년에는 약 2조 5천억원, 2017년에는 3조원 가량을 정부가 보전하였다. 따라서 SR 사업에 투자할 여력이 없는 상황에서 경영평가를 받기 위해 최소한의 비용을 지출한 것으로 보인다. 한국시설안전공단의 경우 2012년부터 윤리경영프로그램에의 투자, 핵심서비스 이행표준 설립, 청렴도 및 부패방지 시책의 추진, 지진 및 시설물 관리능력의 향상 등을 통해 경영평가에서 A 등급을 유지하고 있다.

청렴도 지수를 왜곡하는 행위 등에 대한 감점을 적용하여 0 과 1 사이에서 종합적으로 산출한다(국민권익위원회, 2017). 본 연구의 조사대상 58개 공공기관의 평균 청렴도지수는 0.84로서 높은 편이며, 한국가스공사가 최소값(0.74)을, 한국남부발전이 최대값(0.93)을 가진 것으로 나타났다.

2) 독립변수

전략적 SR를 대변하는 독립변수는 SR 전담조직의 유무, SR 전담조직에서 근무하는 전담직원의 수, 지속가능경영보고서의 발간 여부 등을 포함하였다.

첫째, SR 전담조직의 유무는 개별 공공기관의 SR 담당자들이 국회에 제출한 자료를 통해 수집하였다. SR 전담조직이 있는 경우를 1로, 없는 경우를 0으로 코딩하였다. SR 전담조직은 “사회공헌팀”, “고객홍보실”, “고객행복센터”, “상생협력부” 등 매우 다양한 이름으로 불리고 있었으며, 58개 조사대상기관중 22개 기관만이 위와 같은 이름들 중 하나의 부서를 운영하고 있다. 다시 말해서 조사대상자들이 이러한 부서들을 SR 전담부서라고 응답하였지만 SR에 전문화되어 설립된 부서라기보다는 대부분이 기존의 고객만족경영 차원에서 운영하던 부서를 재조정된 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 명목적으로나마 SR 활동을 담당하는 조직의 설립은 공공기관이 정부의 경영평가 요구뿐 아니라 증가되는 사회적 가치 창출에 대한 압력에 전략적으로 대응하기 위한 조치로 해석될 수 있다(Thompson, 1967).

둘째, SR 전담조직에 소속된 직원의 수를 분석에 포함하였다. <표3>에 따르면 58개 조사대상 기관들은 평균 5명 이상이 SR 전담부서에 소속되어 있었다. 그러나 부산항만공사, 선박안전기술공단, 울산항만공사 등 다수의 기관들이 단지 1명만의 소속직원을 가지고 있었으며, 한국가스안전공사의 경우 30명의 직원이 고객지원부에 소속되어 있었다. SR 전담조직의 소속 직원 뿐 아니라 SR에 전문적인 경험과 자격을 갖춘 직원이 있는지도 조사하였지만 분석에서는 제외하였다. 그 이유는 조사대상 58개 기관 중 13개 기관만이 전문 인력을 보유하고 있다고 응답하였으며, 한국시설안전공단의 경우 토목기사, 한국조폐공사의 경우 사회복지사 및 학예사, 한국전력공사의 경우 전직 소방관 등 본 연구자가 판단하기에 SR 전문 인력이라고 인정하기 어려웠다.

셋째, 전략적 SR 활동의 세 번째 독립변수로 지속가능경영보고서 발간 여부를 포

7) 하지만 중앙부서인 인재경영처 산하 고객지원부에 단 1명만이 근무하고 있었고 29개 지역본부에 사회공헌담당자가 각 각 1명씩 산재해 있어 조직으로서의 규모를 갖추었다고 보기는 어렵다.

함하였다. 지속가능경영보고서의 발간은 변화하는 대내외 환경을 진단하고 미래 지역 사회 수요에 대응하기 위한 조직의 전략적 대응이다. 조사대상 58개 기관 중 약47%인 27개 기관만이 지속가능경영보고서를 발간하고 있었다. 이 보고서는 기존의 사업에 대한 평가와 이 평가를 바탕으로 미래의 전략을 구체화하는 내용을 담고 있는 것으로 공공기관이 기관의 장기 전략을 이해관계자들과 소통하기 위함이다. 예를 들어 한국전력공사의 2016년도 지속가능경영보고서에는 경제적 가치 창출, 친환경 에너지 구현, 이해관계자와의 파트너십 강화, 사람중심의 일터 지향이라는 전략적 방향을 제시하고 있다. 그 중 한가지로 친환경에너지 구현을 위해서 배전지중화율의 향상과 송배전 손실률의 감소, 환경투자비용의 증대 및 온실가스 배출량 감축을 구체적 전략과제로 수립하고 이해관계자들의 이해와 협조를 구하고 있다(한국전력공사, 2016).

3) 통제변수

전략적 SR이 SR 지출액의 비율(%)과 기관의 청렴도에 미치는 영향만을 살펴보기 위해 위의 두 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 지표(인건비증가율, 당기순이익증가율, 부채비율, 정부직접지원금 비중)를 통제변수로 포함하였다. 우선 전체 예산에서 가장 많은 비중을 차지하는 인건비의 증가율이 전년에 비해 높아지면 그만큼 SR과 윤리경영에 투자할 수 있는 여유예산이 부족함을 의미한다. 둘째, 매출액대비 당기순이익의 증가율을 역시 SR 활동만의 효과를 보기 위해 기관의 재정적 여력을 통제하고자 함이다. 셋째, 비록 공공기관의 부채가 경영의 비효율화 뿐 아니라 정부의 요금규제나 정책사업의 강요로 인한 것이 더 큰 원인이지만 부채가 많은 상황에서 SR 사업이나 윤리경영 활동에 투자를 한다는 것은 무리일 수밖에 없다. 넷째, 총예산에서 차지하는 정부의 직접지원금으로 출연금, 보조금, 부담금, 이전수입, 부대수입 등을 포함한다. 정부지원금은 역시 여유자금을 뜻하는 것으로 종속변수에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

3. 분석방법

패널데이터 분석은 개개 공공기관의 관측되지 않은 특이성 (unobserved characteristics)을 고려한 고정효과모형(fixed effects model)이 가장 널리 사용되고 있으나, 본 연구의 분석에 포함된 SR 전담조직의 유무, 지속가능경영보고서 발간 유무 등 주요 독립변수가 시간에 따라 변하지 않는(time-invariant) 특성을 가지고 있기 때문에 계수추정치 계산에 문제가 생긴다(Wooldridge, 2013). 따라서 본 분석에 포함된

개별 공공기관의 더미변수를 포함한 최소자승더미변수(least squares dummy variable, LSDV) 모형을 적용하여 개별 공공기관에 존재할 수 있는 관측되지 않는 특이성을 최대한 통제하려고 하였다. 다음은 분석에 사용된 기본 회귀모형이다.

모형1: 총수입대비 SR 지출금액 비중

$$SRspending_i = \alpha + \beta_1 SRdepartment_i + \beta_2 SRstaff_i + \beta_3 SRreporting_i + \beta_4 LaborCost_i + \beta_5 Rprofit_i + \beta_6 Liability_i + \beta_7_{sidi} + \epsilon_i$$

모형2: 기관의 청렴도

$$\ln(\int egrity)_i = \alpha + \beta_1 SRdepartment_i + \beta_2 SRstaff_i + \beta_3 SRreporting_i + \beta_4 LaborCost_i + \beta_5 Rprofit_i + \beta_6 Liability_i + \beta_7_{sidi} + \epsilon_i$$

IV. 분석결과

〈표 5〉와 〈표 6〉은 개별 공공기관의 관측되지 않는 특이성을 고려하여 최소자승더미변수(LSDV) 모형을 적용한 회귀분석의 결과를 나타낸 것이다. 기타공공기관을 제외한 네 가지 공공기관 유형을 결합한 모형과 개별 유형에 대한 분석이 실시되었다. 분석결과 전반적으로 SR 전담부서와 전담인력을 갖추고 있는 공공기관의 경우 그렇지 않은 공공기관에 비해 SR 지출액의 증가와 기관의 청렴도에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 비록 불균형 패널데이터로 인해 실제 분석에 포함된 데이터 포인트의 손실이 있었지만 〈표 5〉에 따르면 SR 전담부서를 가지고 있는 공공기관의 경우 전반적으로 SR 지출액이 총수입대비 평균 0.13% 포인트 증가하는 경향을 보이고 있다. 이는 기금관리형과 위탁집행형 준정부기관의 경우 더욱 뚜렷이 나타났다. 또한 SR 전담인력이 1명 늘어날수록 기금관리형 및 위탁집행형 준정부기관에서 SR 지출액이 각각 0.02%포인트와 0.009%포인트 늘어나는 것으로 나타났다. 하지만 지속가능경영보고서 발간의 경우 준시장형 공공기관은 SR 지출액의 증가에 긍정적 영향을 미치고 있지만 위탁집행형 공공기관에서는 부정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 그 영향을 판단하기 어려웠다. 통제변수 중에서는 예상대로 매출액대비 당기순이익이 늘어날수록 시장형 공공기관과 위탁집행형 공공기관의 경우 SR 지출액이 늘어남을 알 수 있었다.

〈표 5〉 회귀분석 결과 (총수입대비 SR 지출금액 비중)

변수	전체	시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형
<i>SRdepartment</i>	.133*	.008	.092	.032*	.568***
SR전담부서	(.052)	(.060)	(.068)	(.015)	(.110)
<i>SRstaff</i>	.001	-.001	-.001	.020***	.009*
SR전담인력	(.002)	(.003)	(.005)	(.003)	(.004)
<i>SRreporting</i>	-.015	.017	.123*	-.021	-.206*
지속가능경영 보고서	(.026)	(.065)	(.058)	(.014)	(.081)
<i>LaborCost</i>	-.004	.178	.192	-.182	.000
인건비 증가율(%)	(.008)	(.111)	(.211)	(.088)	(.019)
<i>Rprofit</i>	-.042	.989**	.073	.151	.790†
매출액대비 당기순이익(%)	(.056)	(.312)	(.123)	(.116)	(.438)
<i>Liability</i>	2.613	.000*	-.001	-4.033	-.000
부채비율(%)	(6.971)	(.000)	(.000)	(2.711)	(.000)
<i>Subsidy</i>	.159	4.590	-.131	-.042	.057
정부지원금(%)	(.203)	(5.795)	(.243)	(.022)	(.077)
<i>Constant</i>	.075*	.252***	.180**	.011	.047
<i>Observation</i>	155	30	42	24	59
Adj R ²	0.906	0.309	0.215	0.827	0.587

† p<0.10 * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

〈표 6〉은 전략적 SR이 공공기관의 청렴도 지수에 미친 영향을 분석한 것이다. 분석결과에 따르면 본 연구의 가정대로 전략적 SR이 공공기관의 청렴도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 SR 전담부서를 가진 공공기관의 경우 전반적으로 기관의 청렴도 지수가 1.65%포인트 증가하는 것으로 나타났고, 시장형 공공기관의 경우 0.85%포인트, 기금관리형 및 위탁집행형 공공기관은 각각 1.12%포인트와 0.99%포인트 증가하는 것으로 나타났다. SR 전담부서에 소속되어 있는 전담인력 역시 청렴도 지수에 긍정적 영향을 미치고 있는데, 전반적으로 SR 전담인력이 1명 늘어날 때마다 공공기관의 청렴도 지수는 0.07%포인트 증가하는 것으로 나타났으며, 시장형 공공기관의 경우 0.05%포인트 늘어나는 것으로 나타났다. 지속가능경영보고

서 발간의 경우는 특히 시장형 및 준시장형 공기업에서 각각 0.72%포인트, 0.94%포인트 청렴도 지수에 긍정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 회귀분석 결과 (기관 청렴도)

변수	전체	시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형
<i>SRdepartment</i>	1.651***	.847*	.584	1.125†	.992†
SR전담부서	(.021)	(.322)	(.580)	(.604)	(.527)
<i>SRstaff</i>	.071***	.047**	.017	.113	.005
SR전담인력	(.001)	(.014)	(.040)	(.131)	(.019)
<i>SRreporting</i>	-.000	.718*	.937**	.360	-.002
지속가능경영 보고서	(.010)	(.345)	(.561)	(.573)	(.387)
<i>LaborCost</i>	.003	.791	2.918*	6.016	-.009
인건비 증가율(%)	(.003)	(.589)	(1.810)	(3.481)	(.092)
<i>Rprofit</i>	-.012	1.761	.807	.517	9.826***
매출액대비 당기순이익(%)	(.022)	(1.659)	(.999)	(4.586)	(2.090)
<i>Liability</i>	-3.937	.001	.003	-9.561	.000
부채비율(%)	(2.741)	(.000)	(.002)	(.000)	(.000)
<i>Subsidy</i>	-.013	27.900	3.389*	2.697	2.427***
정부지원금(%)	(.079)	(30.856)	(2.061)	(.867)	(.367)
<i>Constant</i>	2.118***	2.107***	2.129***	2.121***	2.118***
<i>Observation</i>	155	30	42	24	59
Adj R ²	0.999	0.844	0.758	0.770	0.746

† p<0.10 * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

V. 결론 및 함의

본 연구는 공공기관의 전략적 SR 활동의 효과성을 검증하기 위해 공공기관이 SR 전담조직과 전담인력을 갖추고 지속가능경영보고서를 발간하는 등 전략적 SR 활동을 할 때 총수입대비 SR 지출액과 기관의 청렴도 지수가 늘어나는지 58개 공공기관의

2012년부터 2015년까지 4년간의 패널데이터를 수집하여 분석하였다. 패널분석은 시간에 불변한 독립변수들로 인해 가장 널리 쓰이는 고정효과 모형을 사용하지 못하였으나 최소자승터미변수(LSDV) 모형을 적용하여 개별 공공기관의 관측되지 않는 특이성을 고려하였다. 분석결과 SR 전담부서와 소속 SR 전담인력을 갖춘 공공기관의 경우 그렇지 않은 공공기관에 비해서 총수입대비 SR 지출액이 더 많은 것으로 나타났고, 기관의 청렴도 역시 타기관에 비해 더 높게 나타났다. 지속가능경영보고서의 발간 여부는 예상과는 달리 종속변수에 미치는 영향이 미미하였으나 준정부기관보다 공기업의 SR 지출액 증가나 청렴도 지수에 긍정적인 영향을 미치고 있었다.

이상의 분석결과는 다음과 같은 시사점을 갖는다. 우선 SR 전담부서와 인력을 갖추고 지속가능경영보고서를 발간하는 등 전략적 SR 시스템을 갖추고 있는 공공기관의 경우 그렇지 못한 공공기관에 비해 SR 지출에 더욱 관대하고 윤리경영에 더욱 민감하게 대응하는 등 사회적 책임 활동에 더욱 적극적이고 효과적일 수 있음을 나타내고 있다. SR 전담부서의 설립 자체는 경제적 가치 뿐 아니라 공공기관으로서 사회적 가치 증진에 이바지해야 한다는 사회적 요구에 대한 조직적 대응이다. 본 연구의 58개 조사대상기관중 22개 기관만이 다양한 명칭의 SR 전담부서를 가지고 있고 그나마 평균 5명 정도 밖의 적은 인력으로 운영하고 있다. 비록 전략적 SR의 초기 단계에 있지만 이들 조직은 사회적 요구를 진단하고 이에 대한 SR의 미션을 수립하며, 기관 전체의 미션과의 일관성을 고려하고 SR 목표의 달성이 기관 전체의 목표달성에 도움이 될 수 있는 전략을 수립하는 매우 중요한 역할을 한다. 따라서 사회적 가치 증진을 위한 SR 사업의 효과성을 높이기 위해서는 SR활동에 전문성을 가진 인력으로 구성된 전담부서를 만들고 전문 인력 양성을 위한 기관 차원의 노력이 있어야 할 것이다.

지속가능경영보고서의 경우도 마찬가지이다. 지속가능경영보고서는 전년도의 성과를 평가하여 전략적 이슈를 선별하고 장기적인 전략을 수립하는 등 이해관계자들에게 조직의 지속가능성을 확인시켜주는 의사소통 창구의 역할을 한다. 또한 조직의 경제적·사회적·환경적 목표를 달성하기 위해 이해관계자들의 협력을 구하고자 하는 의식적 행위의 산물이다. 사회적 가치의 중요성이 점점 부각됨에 따라 SR이 지속가능경영보고서의 핵심요소의 하나로 자리 잡고 있는 현실을 볼 때, 이 보고서의 발간은 공공기관이 SR 목표 달성을 위해 얼마나 힘쓰고 있는지 나타내는 척도로 사용될 수 있다. 예를 들어 Chapple & Moon(2005)는 아시아 7개국의 지속가능경영보고서를 비교하면서 각 나라들의 CSR 발전 정도를 측정하였다. 비록 본 연구가 4년간 모든 관측점을 수집하지 못한 데이터의 한계로 인해 모든 유형의 공공기관에서 지속가능경영보고서의 효과성이 검증되지 못했지만, 기관의 미션과 전략을 밝히고 경제·사회·환경

분야에서 조직의 지속가능성을 높이기 위한 장기 전략을 수립하는 일련의 과정 속에서 공공기관은 좀 더 사회적으로 책임 있는 행동을 할 수 밖에 없을 것이다.

민간기업에서 자발적으로 시작된 SR은 이제 공공기관에서도 흔히 논의되는 주제임에도 불구하고 공공기관을 대상으로 한 경험적 연구는 이제 시작 단계에 있다. 본 연구는 공공기관을 분석단위로 4년간의 패널데이터를 분석한 것으로 공공기관의 SR 논의에 기여할 것이다. 하지만 본 연구는 다음의 점에서 몇 가지 한계를 가지고 있다. 우선 분석에 사용된 58개 기관은 전체 공공기관의 약 1/6이 채 안 되는 수로 본 연구의 결과가 다른 모든 공공기관에 적용되기에는 한계가 있다. 또한 한국을 벗어나 다른 나라의 공공기관에 적용될 수 있을지도 의문이다. 둘째, 총수입대비 SR 지출액의 비중이 높다하여 전략적 SR이 효과적으로 작동한 결과라고 볼 수 있을지 의문이다. <표 5>와 <표 6>의 결과에서 보듯이 기관이 수익률이 높아 여유자금에 생기면 SR과 같은 사업에 더 많은 예산을 투자할 수 있는 여력이 생기기 때문이다. 마지막으로 기관의 청렴도가 1점 만점에 최소 0.74에서 최대 0.93으로 상대적으로 높게 나타났지만 아직도 공공기관에 대한 국민들의 시선은 곱지 못하다. 많은 공공기관들이 수십억 원의 비용을 사회공헌 활동에 지출하고 있음에도 불구하고 기관호감도가 상승하지 않는 이유는 아직도 지속되는 공공기관의 채용비리나 계약관련 부정부패, 환경파괴의 사례들 때문이다. 한전의 경우 산업용 전기와 달리 가정용 전기료에 부과되는 최대 11.7배의 누진세로 인해 국민적 공분을 사고 있음을 볼 때 SR 활동의 진정성을 의심하지 않을 수 없다. 특히 전기료의 문제가 제기된 시기에 한전의 영업 이익은 2013년 1조 5190에서 2015년 11조 3467억 원으로 무려 7개배나 늘어났다(서재교, 2016). 매우 세분화된 현재 형태의 SR 활동보다 양질의 전력을 합리적 가격에 공급하는 것이 국민들의 기관호감도 상승과 지역발전에 더욱 효과적일 수 있고, SR 활동이 기관의 이미지 세탁이라는 오명을 벗을 수 있지 않을까 생각된다.

■ 참고문헌

- 국민권익위원회. 2017. 《2017년도 공공기관 청렴도 측정 결과》.
- 기획재정부. 2017. 《공공기관 경영평가제도 개편 방안》.
- 기획재정부. 2018. 《공공기관 경영정보 공개시스템: 알리오》.
- 김석은·홍다연. 2017. “공공기관의 미션과 사회적 책임의 전략적 연계.” 《한국행정학보》, 51(2): 97-122.

- 김유현·홍다연·김석은. 2018. “공공기관의 전략적 사회책임 활동이 경제적 성과에 미친 영향.” 《한국행정학보》, 52(2): 143-164.
- 김인동·최종인. 2011. “공기업의 사회적 책임에 대한 실증적 연구: 윤리경영 실천효과를 중심으로.” 《한국자치행정학보》, 25(3): 355-376.
- 라영재. 2012. “공공기관의 사회적 책임과 공정사회.” 《한국조세연구원》. 8-28.
- 박호환·권순원. 2011. 공공기관 노사의 사회적 책임 모델 개발. 《아주대학교 산학협력단》.
- 법제처. 2018.2. “공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 의원발의 법안.《입법동향》.
- 백경민. 2013. “한국 기업내 사회적 책임 전담 부서의 설치.” 《조사연구》, 14(3): 191-211.
- 서재교. “공기업의 이익 극대화, 부담은 오롯이 국민들 몫.” 《한겨레신문》. 2016. 8. 17.
- 송수연. “공공기관 평가 ‘사회적 가치’ 최우선.” 《서울신문》. 2017. 5. 30.
- 윤인철·유규창. 2017. “제도적 동형화가 몰입형 인사시스템에 미치는 영향: CSR 활동 추진의 매개효과를 중심으로.” 《윤리경영연구》, 17(2): 15-38.
- 이창원. 2009. “이명박 정부 공공기관 선진화 추진성과와 문제점.” 《한국조직학회보》, 6(2): 153-177.
- 조승희. 2009. “공공기관의 사회적 책임: 사회적 채용 및 사회공헌의 분석.” 《서울행정학회 추계학술대회 발표논문집》. 39-369.
- 장지인. 2011. “공공기관 사회책임(CSR)경영의 현황과 발전과제.” 《한국조세연구원》.
- 한국전력공사. 2016. 《2016 지속가능경영보고서: SMART ENERGY CREATOR》. available at <http://home.kepco.co.kr/kepco/KE/B/htmlView/KEBCHP001.do?menuCd=FN01010201>.
- Brammer, S., Jackson, G., & Matten, D. 2012. “CSR and Institutional Theory: New Perspective on Private Governance.” *Socio-Economic Review*, 10: 3-38.
- Brinkerhoff, D. W., & Wetterberg, A. 2016. “Gauging the Effects of Social Accountability on Services, Governance, and Citizen Empowerment.” *Public Administration Review*, 76(2): 274-286.
- Brusseau, J. 2011. *The Business Ethics Workshop*. Washington, DC: Flat World Knowledge.
- Bryson, J. 2018. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations(5th Ed.)* New Jersey: John Wiley & Sons.
- Campbell, J. L. 2007. “Why Would Corporations Behave in Socially Responsible Ways?”

- An Institutional Theory of Corporate Social Responsibility.” *Academy of Management Review*, 32(3). 946-967.
- Carroll, Archie B. 1991. “The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders.” *Business Horizons*, 23:39-48. doi:10.1016/0007-6813(91)90005-G.
- Carroll, Archie B., & Buchholtz, A. K. 2014. *Business and Society: Ethics, Sustainability, and Stakeholder Management (9th ed.)*. Stamford, CT: Cengage Learning.
- Chandler, David. 2017. *Strategic Social Responsibility: Sustainable Value Creation (4th ed.)*. London: Sage.
- Chapple, W., & Jeremy Moon. 2005. “Corporate Social Responsibility (CSR) in Asia: A Seven-Country Study of CSR Web Site Reporting.” *Business and Society*, 44(4): 415-441.
- Davis, K. 1960. “Can Business Afford To ignore Social Responsibility?” *California Management Review*, 2. 70-76.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. 1983. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field.” *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Elkington, J. 1997. *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Mankato, MN: Capstone Publishing.
- Friedman, M. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Garriga, E., & Domènec, M. 2004. “Corporate Social Responsibility Theories: Mapping the Territory.” *Journal of Business Ethics*, 53: 51-74.
- Hindle, T. (November 17, 2009). “Idea: Triple bottom line”. *The Economist*. Retrieved from <http://www.economist.com/node/14301663/print> March 20, 2013.
- Ismail, M. 2009. “Corporate Social Responsibility and Its Role in Community Development: An International Perspective.” *Journal of International Social Research*, 2(9): 199-209.
- Lakin, N., & Scheubel, V. 2011. *Corporate Community Involvement*. London: Greenleaf Publishing.
- Prahalad, C. K., & Hamel, G. 1990. “The Core Competence of the Corporation.”

Harvard Business Review, 68(3): 79-91.

Phills, J. A., Deiglmeier, K., & Miller, D. T. 2008. "Rediscovering Social Innovation."

Stanford Social Innovation Review, 6: 34-43.

Porter, M. E., & Kramer, M. 2006. "Strategy & Society: The link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility." *Harvard*

Business Review, 84(12): 78-93.

Porter, M. E., & Kramer, M. 2011. "Creating Shared Value." *Harvard Business*

Review, 89(1/2): 1-17.

Thompson, James D. 1967. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.

Wooldridge, J. M. 2013. *Introductory Econometrics: A Modern Approach (5th ed.)*.

Independence, KY: Cengage Learning.

Examining the Effectiveness of Strategic Social Responsibility in Public Institutions: A Panel Study

Seok Eun Kim

The objective of the study was to examine the effects of strategic social responsibility (SR) on the SR spending as well as the level of integrity of public institutions. A panel data set from 58 public institutions between 2012 and 2015 was collected. According to the results, public institutions with SR departments and staffs tended to spend more for the SR activities than those without such SR structures. Their level of integrity also appeared to be higher than those without the SR structure. It was also established that strategic SR seemed to be more effective than traditional donation or volunteering geared toward providing immediate helps. Strategic SR requires a governance structure where full-time staffs establish SR missions and design SR programs that can accomplish institutional goals as well as social demands.

※ Keywords: strategic social responsibility, public institutions, SR governance structure, ethical administration