

KIPF ISSUE PAPER No.111

통권  
제111호

# 조세재정 브리프

2021. 7. 22

[www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

## 공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성과 연구

허경선 한국조세재정연구원 선임연구위원 / [kheo@kipf.re.kr](mailto:kheo@kipf.re.kr)

- 1 들어가는 글
  - 2 조사 및 분석 결과
  - 3 정책제언
- 참고문헌





## 요약

- ▶ 공공기관의 사회적 가치의 추진에 따른 공공기관의 재무성과 변화를 분석하고자 함
- ▶ 실증분석 결과 데이터의 기간 및 자료의 한계로 인하여 사회적 가치 추진과 재무성과의 통계적으로 유의미한 영향을 찾기는 어려웠음
- ▶ 그러나 사회적 가치 추진은 경영평가 성과, 특히 비계량평가 항목에 통계적으로 유의미한 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타남. 경영평가가 사회적 가치 추진의 강력한 인센티브로 작용
- ▶ 사례분석 결과 재무성과의 악화는 사회적 가치 추진을 약화시킬 수 있음
- ▶ 공공기관별 업무영역과 강점을 살린 특성화된 사회적 가치를 추진할 필요가 있음
- ▶ 공공기관의 사업, 규모 확대에 따른 비효율성과 도덕적 해이에 대한 지속적인 모니터링이 필요함

※ 본 조세재정 브리프는 허경선·한동숙·김보환, 「공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성과 연구」, 한국조세재정연구원, 2020 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

# 1 들어가는 글

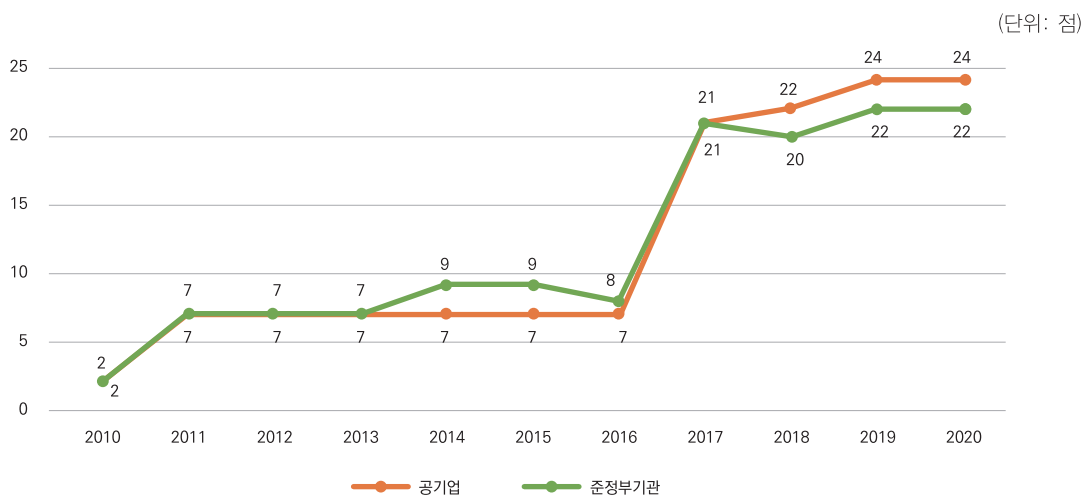
- ▶ 공공기관은 공익성을 목적으로 설립되었지만, 운영의 지속성을 확보하기 위하여 효율성과 수익성 역시 고려되어야 함
- ▶ 공공기관의 공익성과 수익성에 대한 강조는 정부의 정책방향에 따라 달라짐
- ▶ 문재인 정부에서는 공공기관의 공익성 확대를 ‘사회적 가치의 실현’이라는 목표하에 더욱 적극적으로 추진하고 있음
- ▶ 공공기관의 공익성이 강조됨에 따라 공공기관의 재무성과와 효율성에 대한 관리가 소홀해질 수 있다는 우려가 제기되고 있음
  - 경영평가에서 재무성과와 효율성에 대한 가중치 감소로 인한 공공기관 부채 확대 및 이익 감소
  - 공공기관 인력규모의 급격한 증가로 인한 효율성 이슈
- ▶ 이에 본고에서는 공공기관의 사회적 가치 구현 정책의 효과를 기관의 재무성과를 중심으로 살펴보고자 함

## 2 조사 및 분석 결과

### ① 공공기관의 사회적 가치 추진

- ▶ 공공기관의 사회적 가치는 공공기관의 운영 원칙이 사회적 가치 실현을 중심으로 이루어져야 함을 의미하며, “사회, 경제, 환경, 문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로 더불어 사는 공동체로서 지속가능한 발전을 위하여 추구”해야 하는 것으로 정의됨<sup>1)</sup>
- ▶ 정부의 정책 추진을 위하여 공공기관의 경영평가에 사회적 가치 항목을 추가하고 지표의 가중치를 대폭 확대
  - 2018년에는 ‘사회적 가치 구현’이 경영관리 범주에 별도 지표로 도입되었으며 공기업은 22점, 준정부기관은 20점이 배정됨. 2019년에는 ‘사회적 가치 구현’ 지표의 배점이 공기업 24점, 준정부기관 22점으로 확대
    - 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영의 5개 세부 지표 포함
  - 공공기관의 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영을 평가

[그림 1] 경영평가의 사회적 가치 관련 지표의 배점 변화



자료: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2010~2020 자료를 활용하여 저자 작성

1) 관계부처 합동, 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」, 보도자료, 2020. 1. 15.



〈표 1〉 공공기관 경영평가의 '사회적 가치 구현' 지표의 배점과 세부 평가내용

(단위: 점)

사회적 가치 구현	배점		평가내용	계량평가 항목
	2018년 (22)	2019년 (24)		
일자리 창출	7	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자, 시간선택제 실적을 평가</li> <li>일자리 창출(민간부문의 일자리 창출 포함)과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과를 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비정규직의 정규직 전환</li> <li>청년 미취업자 고용실적</li> <li>시간선택제 일자리 실적</li> </ul>
균등한 기회와 사회통합	4	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 약자에 대한 고용과 보호 등 사회통합 노력과 성과를 평가</li> <li>사회 형평적 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과를 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애인 의무고용</li> <li>국가유공자 우선 채용</li> <li>용역근로자보호지침 준수</li> </ul>
안전 및 환경	3	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전한 근로환경 및 환경의 지속가능성을 위한 기관의 실적을 평가</li> <li>재난·사고로부터 안전한 근로·생활 환경의 유지를 위한 노력과 성과를 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>온실가스 감축 및 에너지 절약 실적</li> <li>녹색제품 구매실적</li> </ul>
상생·협력 및 지역발전	5	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역경제 활성화와 중소기업·사회적 경제 기업과의 협력·상생을 위한 실적을 평가</li> <li>지역사회 및 지역경제 활성화와 중소기업·소상공인 등과의 협력·상생을 위한 기관의 노력과 성과를 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중소기업생산품 구매</li> <li>기술개발생산품 구매</li> <li>여성기업생산품 구매</li> <li>사회적 기업, 협동조합 상품 구매</li> <li>장애인생산품 구매</li> <li>국가유공자생산품 구매</li> <li>전통시장 온누리상품권 구매</li> <li>재정 조기 집행</li> </ul>
윤리경영	3	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>경영활동을 수행함에 있어 경제적·법적 책임은 물론 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하고자 하는 기관의 노력과 성과를 평가</li> <li>업무 효율 향상 실적을 평가</li> </ul>	

주: 1. 2018년 공기업 평가기준

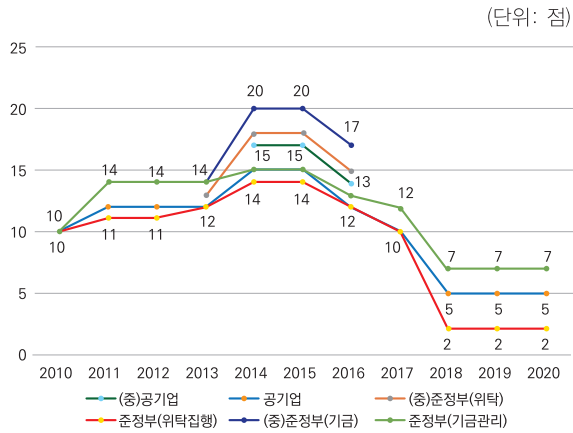
2. ( )안은 총점

자료: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2018~2019; 『공공기관 경영실적 평가보고서』, 2018~2019 자료를 활용하여 저자 작성

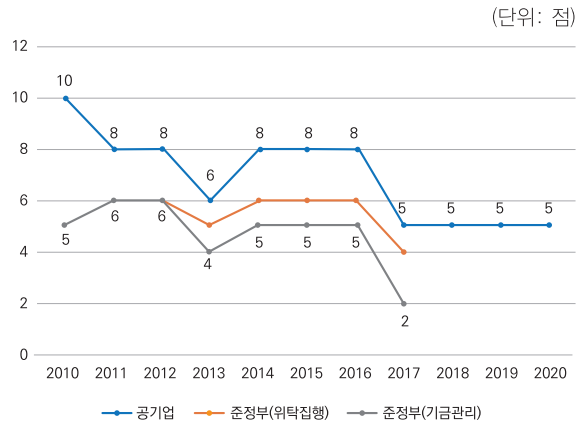
▶ 반면, 동 기간 내 재무성과와 업무 효율성의 배점은 감소함

- 재무성과의 배점은 공기업이 10점→5점, 위탁집행형 준정부기관은 10점→2점, 기금관리형 준정부기관은 12점→7점으로 감소
- 업무 효율성 배점은 공기업이 8점→5점으로 감소하였고, 준정부 기관은 2018년부터 평가에서 제외됨

[그림 2] 경영평가의 재무성과 배점



[그림 3] 경영평가의 업무 효율성 배점



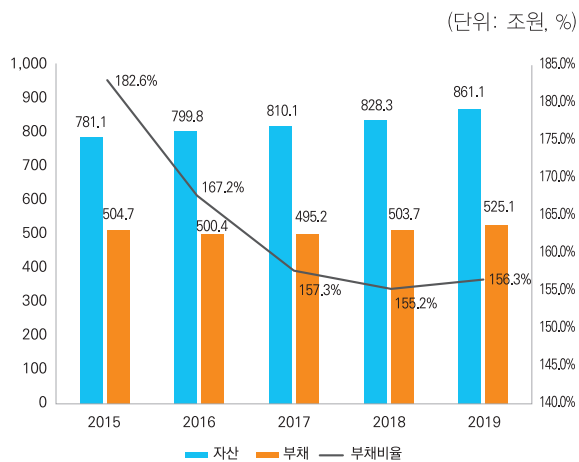
주: (중)은 중장기 재무관리계획 제출 대상 기관에 해당  
자료: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』 2010~2020 자료를 활용하여 저자 작성

## ② 공공기관의 재무성과 분석

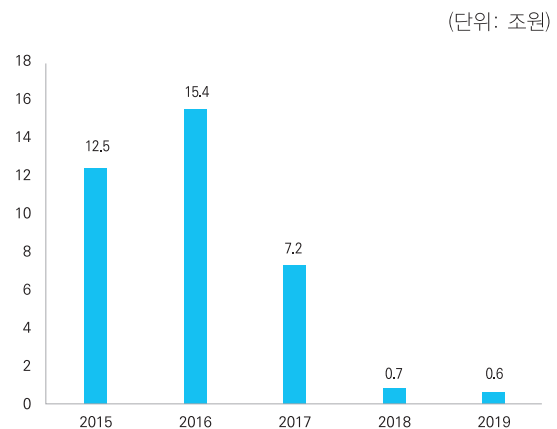
▶ 공공기관의 부채규모는 2017년까지 감소하다가 2018년부터 증가함. 부채비율도 2019년부터 증가세로 전환되었으며 당기순이익은 2017년부터 큰 폭으로 감소함

○ 2020~2024년 부채규모는 94.2조원이 증가하여 2024년 615.8조원까지 증가할 것으로 전망됨

[그림 4] 공공기관 재무상태 추이



[그림 5] 공공기관 당기순이익 추이

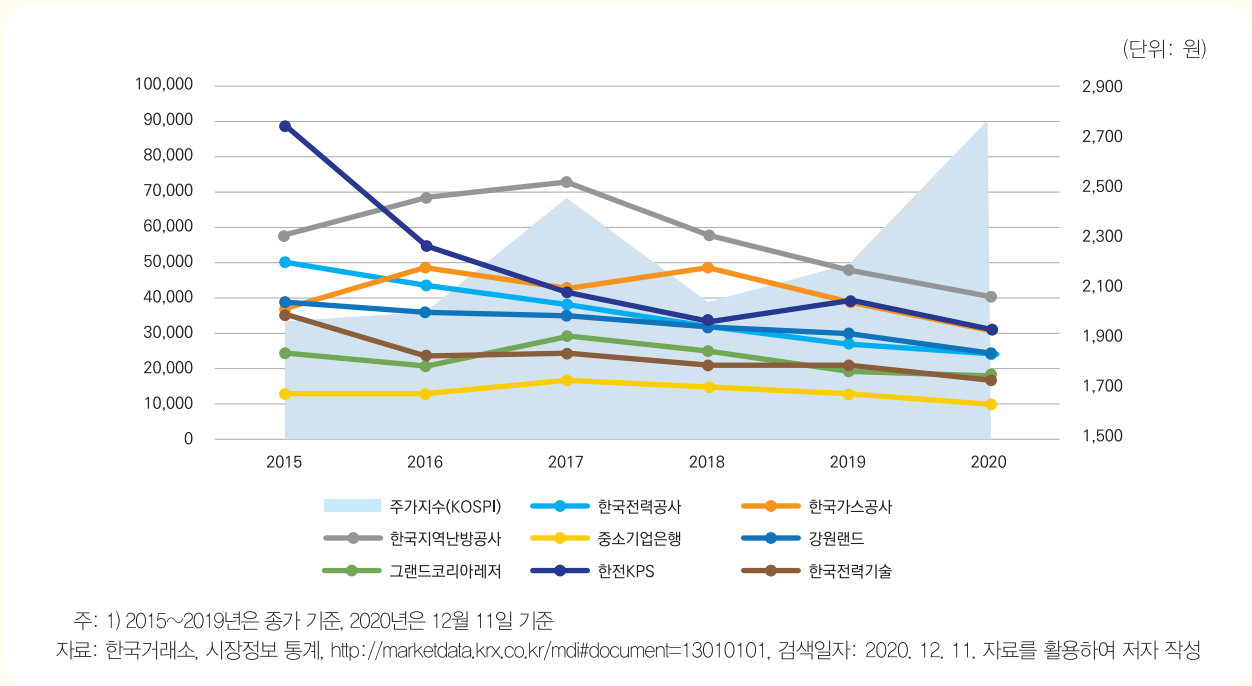


자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3. 자료를 활용하여 저자 작성



▶ 8개 상장 공기업<sup>2)</sup>의 2015~2020년 동안의 재무성과는 3개 기관은 당기순이익이 증가한 반면, 5개 기관은 감소함. 2015~2020년 주가지수(KOSPI)는 큰 폭으로 상승하였으나 상장 공기업의 주가는 8개 기관 모두 감소함

[그림 6] 상장 공기업의 주가 추이<sup>1)</sup>



<표 2> 상장 공기업의 주가 추이<sup>1)</sup>

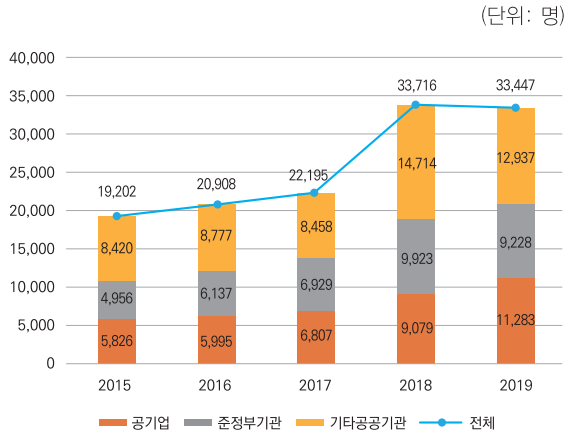
기관명	2015년 (A)	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (B)	증감 (B-A)	증감 비율
한국전력공사	50,000	44,050	38,150	33,100	27,800	23,800	-26,200	-52.4
한국가스공사	36,850	48,450	42,550	48,200	37,850	30,900	-5,950	-16.1
한국지역난방공사	57,600	68,100	73,000	57,000	47,300	39,950	-17,650	-30.6
중소기업은행	12,350	12,700	16,450	14,050	11,800	9,520	-2,830	-22.9
강원랜드	38,400	35,750	34,800	32,000	29,600	23,950	-14,450	-37.6
그랜드코리아레저	24,200	20,450	29,250	24,900	19,450	18,100	-6,100	-25.2
한전KPS	89,000	54,200	40,600	33,200	39,150	30,350	-58,650	-65.9
한국전력기술	34,600	23,650	23,800	20,900	20,050	17,100	-17,500	-50.6
주가지수(KOSPI)	1,961.31	2,026.46	2,467.49	2,041.04	2,197.67	2,770	809	41.2

주: 1) 2015~2019년은 종가 기준, 2020년은 12월 11일 기준  
 자료: 한국거래소, 시장정보 통계, <http://marketdata.krx.co.kr/mdi#document=13010101>, 검색일자: 2020. 12. 11. 자료를 활용하여 저자 작성

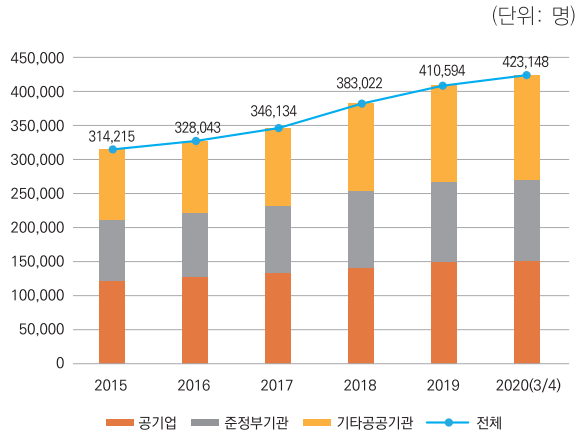
2) 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 중소기업은행, 강원랜드, 그랜드코리아레저, 한전KPS, 한국전력기술

▶ 공공기관의 신규채용이 증가하고 비정규직의 정규직 전환이 본격화됨에 따라 공공기관 임직원의 수는 2015년 31.4만명에서 2020년 42.3만명<sup>3)</sup>으로 10.9만명(34.7%) 증가함

[그림 7] 공공기관 신규채용 인원



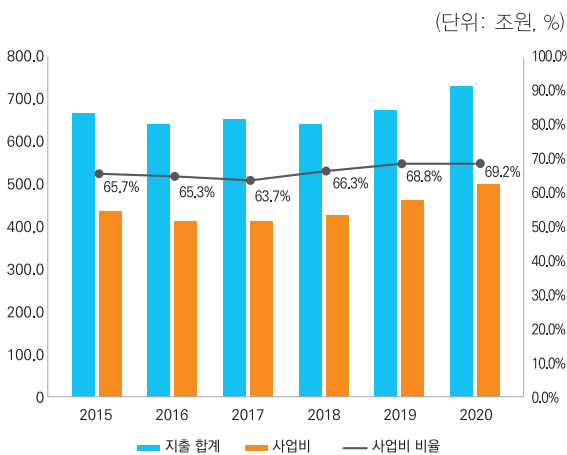
[그림 8] 공공기관 임직원 수(정원)



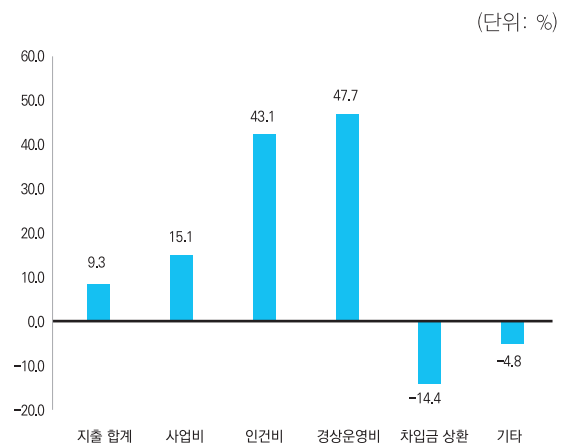
자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 8. 3. 자료를 활용하여 저자 작성

▶ 2015~2020년의 공공기관 전체 지출은 9.3% 증가함. 분야별 내역을 살펴보면, 사업비는 동 기간 내 15.1% 증가하였고 인건비와 경상운영비의 증가율은 각각 43.1%, 47.7%임

[그림 9] 공공기관 지출규모와 사업비



[그림 10] 공공기관 지출의 분야별 증감률(2015~2020년)



주: 1) 2015~2019년은 결산자료, 2020년은 예산자료

자료: 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 12. 14. 자료를 활용하여 저자 작성

3) 2020년 3분기 말 기준



### ③ 실증분석

- ▶ 공공기관의 사회적 가치와 성과 간의 관계를 분석하기 위해 공기업, 준정부기관의 2016~2018년 경영실적평가와 재무정보를 수집하여 고정효과 모형(Fixed Effect Model)을 활용한 실증 분석을 실시함
  - 사회적 가치는 경영평가의 사회적 가치 평가 결과를 활용하였으며 기관의 성과는 재무자료와 경영평가의 성과 결과 자료를 활용함
- ▶ 분석 결과 공공기관의 사회적 가치 추구가 객관적 수익성 지표인 총자산이익률(ROA)과 영업 이익률(OPR)에는 영향을 미치지 못하는 것으로 분석됨. 경영평가 종합성과(TP)에는 양(+)의 유의미한 관계가 있는 것으로 나타남
  - 경영평가 종합성과(TP) 중에서 계량평가 항목에 미치는 유의미한 영향은 확인할 수 없었음. 경영평가단의 주관적 평가로 이루어지는 비계량적인 부분에는 긍정적인 영향을 미침
- ▶ 사회적 가치 추구의 개별 활동이 미치는 영향은 상이하게 나타남
  - 삶의 질 제고는 기관의 영업이익률(OPR)에 긍정적인 영향
  - 원만한 노사관계는 안전사고 건수를 감소시키는 유의미한 결과
  - 반면, 기관의 정규직 비율의 증가는 인건비 증가로 인해 다음 해 총자산이익률(ROA)에 부정적인 영향을 미침

〈표 3〉 사회적 가치와 재무성과의 실증분석 결과 종합

독립변수	종속변수	분석 결과
사회적 가치	ROA, 영업이익률	
	경영평가 종합성과	+
	경영평가 종합성과(비계량)	+
	경영평가 종합성과(계량)	
	경영평가 주요사업 비계량	+
	경영평가 재무성과 비계량	+
	경영평가 주요사업 계량 경영평가 재무성과 계량	
노사관계	ROA, 영업이익률	
	경영평가 종합성과 계량	+
	산업재해	-
정규직 비율	차기 ROA	-
삶의 질 제고	영업이익률	+

주: 분석 결과는 통계적으로 10% 이하의 유의미한 결과만을 표시  
 자료: 저자 작성



- ▶ 실증분석에 포함된 자료의 시계열이 2016~2018년으로 짧아 2017년 하반기부터 본격적으로 추진된 사회적 가치의 효과를 충분히 포함하지 못하는 한계가 있음

#### ④ 공공기관 사례분석

##### ▶ 공공기관 사례분석<sup>4)</sup>을 통해 파악한 사회적 가치 추진 현황과 영향

- 사회적 가치 추진 확대를 위해 기관의 미션과 전략 변경, 담당 조직과 인력 확대가 일어남
- 기관에서 적용하는 사회적 가치의 개념과 범위가 기관별, 부서별로 다름
- 분야별로는 채용, 비정규직, 사회경제, 안전환경 등 경영평가 평가항목을 중심으로 우선 추진하고 있음
- 신규채용과 비정규직의 정규직화로 인하여 기관의 인력규모는 증가
- 비정규직의 정규직화는 직접 고용 또는 자회사 설립을 통해 추진. 비정규직의 정규직화 과정 중에 혹은 정규직화 이후에 갈등이 발생하기도 함. 특히 정규직화 전환 대상 선정, 정규직화 방법, 공무원 처우 개선 등의 이슈 발생
- 사회적 가치 추진을 위해 추가적인 비용 투입이 이루어지고 있으나 이로 인한 기관 경쟁력 증가, 매출로 이어지는 실질적인 재무성과 개선효과는 크게 체감하지 못함
- 반면, 기관의 재무성과가 악화되면 사회적 가치에 대한 적극적인 투자가 어려움

##### ▶ 사회적 가치의 추진에 있어 다음과 같은 이슈가 제기됨

- '공공기관'은 본래 공공성을 추진하고 있었으며 사회적 가치 추진으로 인한 추가적인 공공성 확대의 범위가 모호함
- 신규채용이 기관의 사업 확대에 따른 추가 인력 필요에 따른 증가가 아닌 경우 향후 지속적인 신규채용 확대가 어려움
- 공공기관 인력운용의 경직성으로 인해 한 번 확대된 인력은 조정하기 어려움
- 비정규직의 정규직화 과정이 짧은 기간 내에 진행되면서 전환방법 및 대상 선정 등에서 갈등이 발생하기도 함
- 경영평가 중심의 동형화된 사회적 가치 추진이 이루어짐에 따라 기관별 특성에 따른 차별화가 충분히 이루어지지 않음
- 인력규모, 사업 확장 등에 따른 비효율성과 도덕적 해이 우려

##### ▶ 사례분석 대상인 4개 공기업은 각각 사회적 가치 활동의 투입과 성과를 측정하기 위해 다양한 방법을 활용하고 있으며, 각 기관이 측정한 투입과 성과는 기관마다 큰 차이가 있음

- 투입은 전체 예산 대비 6.2~31.8%, 성과의 규모는 2.1~74.9%에 해당함

4) 한국전력공사, 한국가스공사, 한국토지주택공사, 인천국제공항공사의 4개 공기업을 대상으로 문헌조사, 재무자료 수집, 심층인터뷰 실시



〈표 4〉 공공기관 사회적 가치 활동의 투입과 성과

(단위: 억원, %)

기관명	항목	2017년	2018년	2019년	2020년
한국전력공사	투입	-	-	43,282 (6.2)	43,975 (6.4)
	성과	-	-	-	-
한국가스공사	투입	-	-	-	-
	성과	6,377 (2.3)	9,125 (3.1)	6,079 (2.1)	-
한국토지주택공사	투입	80,295 (21.2)	82,021 (22.1)	118,567 (31.8)	-
	성과	50,534 (13.5)	50,979 (13.7)	56,897 (15.4)	-
	성과/투입(SROI)	0.63	0.62	0.48	-
인천국제공항공사	투입	-	5,316 (14.9)	6,439 (20.0)	-
	성과	-	12,698 (35.6)	24,161 (74.9)	-
	성과/투입(SROI)	-	2.39	3.75	-

주: ( )안은 기관의 총예산 대비 비율  
 자료: 기관의 지속가능성보고서, 경영실적 평가보고서, 제출자료를 활용하여 저자 작성

### 3 정책제언

#### (제언1) 지속적인 사회적 가치 추구를 위해 재무성과 관리 필요

- ▶ 지속적인 사회적 가치 추구를 위해서는 공공기관의 사회적 가치와 재무성과가 함께 고려되어야 함
  - 공공기관의 재무성과 약화는 사회적 가치 추진에 부정적 영향
  - GRI(Global Reporting Initiative) 기반의 지속가능성보고서는 기관의 경제성과, 환경성과, 윤리성과를 모두 보고하도록 하고 있음
  - 재무성과 개선이 필요한 기관에 대한 개별적인 감독과 더불어 경영평가에서 최소한의 수준으로 축소된 업무 효율성과 재무성과 관리에 대한 가중치를 일정 수준 확대할 필요

- ▶ 공공기관의 사업 확대 및 기관 인력규모 증가에 따른 비효율성, 도덕적 해이에 대한 모니터링 강화 필요

### (제언2) 공공기관의 특성과 차이를 반영한 사회적 가치 추진

- ▶ 공공기관 각각의 업무영역과 기관의 장점을 최대한 활용할 수 있는 사회적 가치 추진을 장려할 필요
  - 경영평가의 공통평가 항목 중심의 획일화된 사회적 가치 추진의 배점보다 기관 특성을 반영할 수 있는 자율항목의 중요도를 확대할 필요

### (제언3) 사회적 가치의 지속적 추진을 위한 인센티브 제공 필요

- ▶ 공공기관 경영평가는 사회적 가치 추진의 강력한 인센티브로 작용하고 있음. 그러나 경영평가 변동 시 사회적 가치 추진도 달라질 수 있음
  - 사회적 가치 추진은 공공기관의 경영평가 비계량평가 항목에 긍정적 영향을 미치지만 재무성과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못함
  - 공공기관이 사회적 가치 추진의 효과를 체감하지 못한다면 자발적이고 지속적인 추진이 어려움
  - 경영평가의 사회적 가치 중요성이 달라진다면 사회적 가치 추진 노력도 달라짐
- ▶ 공공기관의 자발적이고 지속적인 사회적 가치 추진을 위해서는 기관이 체감할 수 있는 성과로 연결될 필요가 있음
  - 자체적으로 사회적 가치 추진의 투입과 성과를 지속적으로 측정하여 활용



## [참고문헌]

- 관계부처 합동, 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」, 보도자료, 2020. 1. 15.
- 기획재정부, 『공공기관 경영실적 평가보고서』, 2016~2019 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『공공기관 경영평가편람』, 2010~2020 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 「2019년도 공공기관 경영정보 공시」, 보도자료, 2020. 4. 29.
- 정도진 · 박성환 · 김종현 · 강평경, 『공공기관의 지속가능성을 포괄하는 결산보고서 개발』, 한국조세재정연구원, 2018.
- 한국가스공사, 『한국가스공사 중장기 사회적 가치 실현계획』, 기관 내부자료, 2020a.
- \_\_\_\_\_, 『2020 한국가스공사 지속가능경영보고서』, 2020b.
- 한국전력공사, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020.
- 한국토지주택공사, 『2019년도 경영실적 평가보고서』, 2020a.
- \_\_\_\_\_, 『LH 지속가능경영보고서 2019~2020』, 2020b.
- 허경선 · 한동숙 · 김봉환, 『공공기관의 사회적 가치 추구의 재무성과 연구』, 한국조세재정연구원, 2020.

## <웹 사이트>

- 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 최종 검색일자: 2020. 12. 14.
- 한국거래소, 시장정보 통계, <http://marketdata.krx.co.kr/mdl#document=13010101>, 검색일자: 2020. 12. 11.