

# 문화관광 인사이트

제 121호

문화·관광 인사이트  
제121호  
2018. 08. 07  
발행처-한국문화관광연구원  
www.kcti.re.kr

## 왜 ‘사회적 가치’인가?

김동현 | 기획조정실 부연구위원\*

### 1 들어가며: 신공공관리론 비판

‘사회적 가치’에 관한 관심이 뜨겁다. 현 정부의 핵심 국정기조이며, 정부운영의 전반적 방향을 제시 해온 행정안전부(‘정부혁신 종합 추진계획’, 2018.03)와 기획재정부(‘공공기관 혁신 가이드라인’, 2018.06)는 ‘사회적 가치’의 실현을 정책의 주요 지향점으로 제시하고 있다.

그런데 지금 시점에 ‘왜 사회적 가치인가?’에 대한 대답은 명확하지 않다. 기존 정부와의 차별화를 위한 전략인지, 이른바 보수와 진보정권 사이의 이데올로기의 반영인지, 또는 환경변화에 따른 패러다임의 전환이 일어나는 것인지에 대해서 명확하게 대답하기는 어렵다. 다만 1990년대 말 IMF, 2014년 세월호 참사, 그리고 2016년부터 2017년까지의 촛불 혁명이 한국사회를 변화시키는 변곡점이 되었음을 인정한다면, 현 정부의 국정기조로서 ‘사회적 가치’는 변곡점에 대한 반응이라고 볼 수 있다.

1990년대 말 발생한 외환위기를 극복하는 과정에서 IMF 권고안을 적극적으로 수용하면서 이른바 ‘국제 표준(global standard)’ 이란 이름 아래 미국의 제도

들이 무분별하게 들어왔다. 당시 김대중 정부는 전 세계적으로 유행이었던 신공공관리론(New Public Management)을 토대로 정부를 개혁하고자 하였다(김명환, 2018). 당시 정부는 선천적으로 비대응적·비효율적·독점적이기 때문에 무능하다는 인식아래(O’Flynn, 2007) 전통적 공공행정의 문제들, 즉 관료제의 비유연성, 비효율성, 복지부동, 고객 서비스에 대한 대응성 부족 등에 대한 대대적 구조 변혁을 요구받는 상황이었다(Shaw, 2013). 특히 재정운용 문제에 직면한 정부의 입장에서 신공공관리론은 과히 혁신적인 패러다임의 전환으로 받아들여질 수 밖에 없었다.

그러나 신공공관리론에 대하여 강력한 우군이었던 OECD(2003) 조차 ‘기대하지 못했던 부정적 결과를 생산한 개혁(p.2)’으로 부정적 평가를 내리기 시작하는 등 신공공관리론은 현재까지 정상과학으로서 자리를 잡지 못하고 있다. 공공부문이 직면한 다양한 도전을 해결하는데 한계가 명확하게 드러나기 시작했기 때문이다. ‘개천에서 용났다와 같은 계층간 이동은 더 이상 현실에서 존재하기 어렵고, ‘흙수저’와 ‘금수저’가 갈등하는 사회양극화의 심화는 효율성을 강조하는 신공공관리론의 입장에서 관심밖의 문제이다. 또한 정부가 제공하는 대부분의 서비스를 사부문으로 이동시

\* saider21@kcti.re.kr / 02-2669-8443

키는 민영화는 공공서비스가 제공되는 복합적 현실을 반영하지 못함으로써 민영화된 서비스의 성과 저조, 서비스 제공기관의 부정 및 불법 행위 발생, 책임 소재의 불분명 등으로 이른바 ‘민영화의 실패’가 지적되고 있다(Dannin, 2005).

우리에게 특히 중요한 변곡점은 세월호 참사와 촛불혁명이다. 김용운-고재권(2014)은 다수 재난의 원인을 신공공관리론에서 찾았다. 신공공관리론적 운영 기조가 과도한 비용 절감을 통한 경영효율화에 초점을 맞추면서 공공부문에서 마땅히 추구해야 할 관리적 책임성 및 전문성, 공공성에 대한 강조가 약화되었다고 주장한다. 세월호 참사에서 안전을 도외시한 규제완화가 참사의 원인이 되었다는 점에서 타당성있는 접근이라고 판단된다.

세월호 참사 이후 누적되어온 내면화된 불만은 촛불혁명을 통해 발현되어 현 정부의 바탕이 되었다. 문재인 대통령이 취임사에서 ‘기회의 평등, 과정의 공정, 결과의 정의’를 ‘나라다운 나라’로 제시한 것은 한국사회의 기회의 불평등, 과정의 불공정, 결과의 부정을 가져온 근원들, 즉 적폐를 청산하고 평등, 공정, 정의를 내용으로 하는 ‘사회적 가치’의 실현으로 귀결되었다고 볼 수 있다(임의영, 2018).

## 2 사회적 가치는 무엇인가?

사회적 가치에 대한 개념은 학자들마다 차이를 보인다. 라준영(2010)은 사회 구성원들과 지역사회를 고려하여 추구하는 가치의 결과들이 지역사회 편익에 귀속되는 것에 관심을 두는 것으로 정의하고, 임의영(2009)은 공동체의 특성에 따라 가변적이며, 분배되어야 할 사회적 가치는 특수한 사회문화적 배경을 공유하는 사람들에 의해 창출되며, 분배의 기준은 가치의 특성에 적합한 것이어야 한다고 보았다. 양동수는 공공부문의 공공성을 증진하고, 국민주권을 실질적으로 구현하며, 모든 국민이 더불어 잘 사는 미래 사회로 나아가는 데 있어 우리 사회가 회복, 지향해야 할 핵심적인 가치로서, 헌법적 가치 중에 국민의 자유와 권리를 실질적으로 보장하고 국민 전체의 복리를 향상시키는데 있어 긴요하고 핵심

적인 가치로 설명한다(김태영 외, 2017: 5 재인용). 이 외에도 ISO26000, GRI(Global Reporting Initiative)의 지속가능 경영보고서, UN Global Compact ‘10가지 원칙’, 영국 Social Value UK(사회적 네트워크 기관) 등에서 사회적 가치를 영역 또는 분석단위로 나누어 설명을 시도하고 있다.

학술적으로 개념정립이 이루어지지 않은 상황이지만 제시된 개념은 ‘공동체’와 ‘가치’로 초점이 모인다. 이에 대해 Rawls의 ‘공정으로서의 정의’를 비판하면서 자유주의 내부의 결함을 비판하고, 공동체주의를 통해 극복하려는 왈저(Walzer, 1981; 1983)의 다원적 정의론을 검토하고자 한다. 첫째, Walzer는 ‘사회적 가치를 분배되어야 할 가치와 분배되는 기준에 초점을 맞추었으며, 공동체가 중요하다고 의미를 부여한 대상이 “공동체 의존적”이기 때문에 사회적 가치라고 보았다(임의영, 2009: 6~7). Walzer의 기본전제는 “사람들은 가치를 구상하고 창출하며, 서로서로 분배한다. 이처럼 분배되어야 할 가치는 특수한 사회문화적 배경을 공유하는 사람들에 의해 창출되며, 분배의 기준은 가치의 특성에 적합한 것(1983: 6; 임의영, 2009: 7 재인용)”이다. 일반적으로 무엇인가 ‘가치가 있다’라고 표현하는 것은 쓸모가 있음을 의미한다는 점에서 주관적 선호와 편익 또는 중요성을 의미한다. 여기에서 ‘사회적’이라는 표현은 대상에 있어 ‘개인’이 아닌 ‘사회’, ‘공동체’ 등으로 볼 수 있다. 즉 ‘사회적 가치’는 공동체가 선호하거나, 공동체의 편익이 증진되기 위하여 중요하게 여기는 ‘무언가’라고 볼 수 있다. 여기에서 중요한 것은 개인이 아닌 공동체의 선호와 편익이라는 점에서 개별적 이익의 단순함을 넘어서는 개념이라고 보는 것이 적절할 것이다.

둘째, ‘가치’는 흐르는 물과 같아 고정된 형태를 가지지 않는다. 역사적 흐름에서도 어제 중요했던 가치가 현재, 또는 미래의 시점에 계속 중요할 것이라고 단정할 수 없기 때문이다. 예를 들어 노동력의 경우 농업시대와 산업시대, 그리고 4차 산업혁명을 바라보는 현 시점에서 각기 다른 무게와 형태를 보인다. 공동체와 관한 사회적 가치는 더욱 그러한 것으로 보인다. 예를 들어 국가와 민족에 따라 추구하는 가치가 서로 다른 것처럼 공동체의 특성에 따라 사회적 가치는 가변적이며 특수한 사회문화적 배경을 공유하는 사람들에 의해 창출된다는 점(임의영, 2009: 7)

에서 고정되어 있지 않다.

셋째, 사회적 가치가 창출되는 것은 불변적 상수가 아니기 때문에 사·공간적 제약에 따라 다를 것이다. 그러나 사회적 가치의 실현은 공동체가 공통적으로 의미를 부여하고, 선호와 편익의 분배가 이루어져야 한다는 점에서 국가의 기본법에 따라 분배의 역할(다양하고 복잡한 이해관계의 조정 권한)을 부여 받는다는 점에서 헌법이 중요하다. 즉 국가운영의 기본 원칙을 담고 있는 「대한민국헌법」에 따라 설치된 대한민국 정부는 헌법의 수호, 법률에 따른 공공서비스의 제공, 주권자인 국민의 행복 추구 등의 임무를 부여받고 있다. 따라서 헌법적 가치를 공유하고, 법률에 따라 직무를 수행해야 하며, 공동체 발전을 위한 사회적 가치를 추구해야 할 책임성이 정부에 부여되어 있다(김태영 외, 2017: 1). 또한 기본법으로서 헌법이 중요한 것은 정치체제의 기본 성격, 기본권 및 사회권, 그리고 의무의 내용과 범위 등과 같이 사회적 가치 및 사회적 부담의 내용, 그리고 그것의 분배를 위한 기준이 규정되어 있기 때문이다(임의영, 2009: 15).

넷째, 사회적 가치와 관련하여 참여와 시민사회가 중요한 것은 정치권력의 본래적 가치를 실현하기 위함이다. 정치권력이라는 사회적 가치는 민주주의 절차에 따라 분배되어야 하는 하나의 사회적 가치이며, 가치들의 분배영역을 보호하기 때문에 오남용이 발생할 경우 정의롭지 못하다. 따라서 다양한 결사체들이 활발하게 활동하고, 사회의 여론이 형성되는 공정한 공론장이 존재하는 시민사회가 형성되어야 정치권력의 오남용을 견제하고 감시할 수 있기 때문이다(임의영, 2018).

본고에서 사회적 가치를 정의내리는 우를 범할 수 없다. 그럼에도 불구하고 사회적 가치를 짧게 설명하려는 노력을 한다면 “헌법에 기반한 공동체의 편익을 증진하기 위하여 필요하다고 판단하는 가변적인 가치”라고 하고자 한다.

### 3 사회적 가치 기본법(안) 분석

문재인 대통령이 19대 국회의원 시절 발의한 ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)’을 시작으로 20대 국회에서 김경수 의원(2016.08)과 박광온 의원(2017.10)이 같은 이름의 의안을 대표발의 한 바 있다. 세 개의 의안은 공통적으로 사회적 가치를 “사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”로 정의하고 있다.

19대와 20대 국회에 걸쳐 입법발의가 이루어진 3개 ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)’의 제안이유와 구성조문 등을 통해 다음과 같은 의도를 읽어볼 수 있다. 첫째, 한국사회가 직면한 문제인식이다. “신자유주의적 성장전략이 심각한 양극화와 불평등을 초래”하였으며, “사회통합을 유지하는 데 한계에 봉착”하고 있는 등 신자유주의의에 대한 강한 문제제기가 강약의 차이는 존재하지만, 공통적으로 국민불안, 사회통합 저해, 양극화, 고용불안 등 제안이유에서 한국사회가 직면한 문제인식을 같이 한다는 점을 확인할 수 있다. 역대 정부가 관심을 가지는 사회문제의 영역은 ‘경제’와 ‘성장’이었으나, ‘사회’와 ‘평등’에 초점을 맞추면서 사회통합이 보다 절실한 사회문제로 인식하고 있다고 해석할 수 있다.

둘째, 같은 맥락에서 추구하는 핵심 가치에 대하여 “이윤과 효율”이 아니라 “사람의 가치, 공동체의 가치”를 지향할 필요가 있음을 지적하였다. 이는 ‘이익’의 발생을 위한 ‘효율성’이 더 이상 금과옥조가 될 수 없으며, ‘사람’이 중심이 되는 사회를 지향하면서 ‘공공성’을 보다 핵심적인 가치로 지향하겠다는 의도를 엿볼 수 있다. 보다 구체적으로 ‘사회적 가치’에 대한 3개 의안의 조문상 정의는 거의 동일하다. ‘인간’, ‘사람’, ‘삶’, ‘환경’ 등 기존의 경제적 가치에서 상대적으로 경시되었던 대상을 주요하게 적시하고 있다. 또한 사회적 측면의 ‘인권’, ‘안전’, ‘건강’, ‘사회통합’, ‘지속가능성’, ‘참여’ 등을 중요한 가치로 제시하고 있으며, 경제적 측면에서 ‘양질의 일자리’, ‘근로조건 향상’, ‘노동권’, ‘순환’, ‘상생’, ‘기업의 자발적 사회적 책임’ 등을 제시하고 있어 기존의 성장담론 중심에서 중요하게 여겨지던 가치와도 구별된다.

### 〈사회적 가치 정의 조문(안)〉

가. 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 **인간의 보호**  
 나. 재난과 사고로부터 **안전한 근로생활환경**의 유지  
 다. **건강한 생활**이 가능한 **보건복지**의 제공  
 라. **노동권**의 보장과 **근로조건**의 향상  
 마. **사회적 약자**에 대한 **기회제공**과 **사회통합**  
 바. 대기업, 중소기업 간의 **상생**과 **협력**  
 사. 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 **양질의 일자리** 창출  
 아. **지역사회** 활성화와 **공동체** 복원  
 자. 경제활동을 통한 이익이 **지역에 순환**되는 **지역경제** 공헌  
 차. 윤리적 생산과 유통을 포함한 **기업의 자발적**  
**인 사회적 책임** 이행  
 카. **환경의 지속가능성** 보전  
 타. **시민적 권리**로서 **민주적 의사결정**과 **참여**의 실현  
 파. 그 밖에 **공동체의 이익** 실현과 **공공성** 강화

셋째, 국가시스템을 바꾸어야 할 때임을 지적하면서 국정운영을 통해 사회변화를 유도하겠다는 의지를 읽을 수 있다. 적용대상으로서 공공기관의 정의에 대해서는 3개 의안에서 약간의 차이가 존재하지만<sup>1)</sup>, 주요 적용대상을 중앙정부를 포함한 공공기관으로 설정하고, “공공기관 정책수행의 기본 원리”, “사회적 가치 실현을 공공기관 성과로 평가” 등의 내용은 공공기관에 한정된 것으로 해석할 여지가 있다. 그러나 ‘사회적 가치’ 실현을 위한 공공기관의 책무에 관한 대동소이한 규정에서 나타나듯 법령(또는 조례)의 개폐에 사회적 가치 실현을 반영하라는 것은 사회전반의 질서변화를 유도하는 것으로 볼 수 있다. 또한 ‘사회적 가치’를 “경제운영원리의 중요한 축”으로, “의사결정의 핵심요소로 고려”하는 기제가 절실하다고 적시하고 있으며, 사회적 가치 실현을 위한 민감참여 지원을 규정하여, “사회적 가치 실현이 민간분야에서도 이루어지도록” 한다는 점에서 사회질서 전반의 변화를 유도한다고 볼 수 있다.

1) 박광온 의원(안)의 경우 적용대상 기관을 지방공단, 지방출자기관 등까지 확대하여 제시하고 있다.

### 〈사회적 가치 실현을 위한 공공기관의 책무 조문(안)〉

1. 사회적 가치의 실현을 위해 필요한 관계 법령 및 조례의 제정 및 개정, 폐지 등
2. 사회적 가치의 실현을 위해 필요한 조직의 정비 등
3. 사회적 가치의 실현을 위해 필요한 사책의 수립 및 시행
4. 정책 등의 수립·시행평가에 있어 사회적 가치의 고려

## 4 무엇을 연구할 것인가?

‘왜 사회적 가치인가?’에 대한 질문에는 신공공관리론 이후 대안적 패러다임을 찾아가는 과정에 있다고 대답할 수 있다. 21세기 자유민주주의 국가에서 시민의 건강하고 행복한 삶의 질을 증진하기 위한 영역별 패러다임이 무엇이어야 하며, 특히 공공분야에서 패러다임이 어떠해야 하는지에 대한 대답이 ‘사회적 가치’이다.

그러나 우리에게 신공공관리론을 넘어서 특히나 오랫동안 쌓이고 묵혀진 적폐를 해소하는데 사회적 가치가 중요하다. 혈연, 학연, 지연 등을 매개로 하는 연고주의에 따른 지배동맹의 구축, 반공주의를 통한 저항 세력의 억압과 배제, 성장제일주의를 통한 독점력 강화, 권위주의를 통한 정치적 저항의 차단 등이 적폐이다(임의영, 2018). 적폐를 해결하기 위해서는 공중이 가치를 부여하는 것이 무엇인지를 찾는 과정이 필요할 것이다. 촛불혁명을 통해 적극적으로 참여하는 주권자로서의 공중이 무엇인지, 그리고 어떠한 가치가 중요하며 어떻게 실현할 것인지에 대한 계기가 만들어졌다고 판단된다.

사회적 가치는 국정기조이기 때문에 중요하다. 하지만 보다 중요한 것은 사회의 변곡점이 된 일련의 사건들, 특히나 촛불혁명 이후의 우리사회가 나아가야 할 방향이며, 이에 대한 고민이 필요하다. 무엇보다 공중이 무엇에 가치를 부여하는지에 대하여 탐색하는 탐구자의 역할에 매진할 필요가 있다. 공중으로부터 정당성을 지지받을 수 있는 사회적 가치를 제안하고, 이를 정책화하도록 지원 또는 조언하며, 가치가 실현될 수 있도록 방안을 찾고 역량을 조성하기 위한 다양한 연구가 이루어지기를 기대한다.

〈참고문헌〉

김명환 (2018) 왜 공공가치 창출론인가? 한국행정포럼(161호).

김용운·고재권. (2014) 공공부문에 적용된 신공공관리론적 가치의 한계: 서울지하철 추돌 사고 사례를 중심으로. 한국거버넌스학회보. 21(3): 297-316.

김태영 외(2017). 인재개발분야의 사회적 가치 정립 및 확산 방안 연구. 국가공무원인재개발원 연구용역보고서.

라준영. (2010). 사회적 기업의 비즈니스 모델. 기업가정신과 벤처연구. 13(4): 129-161.

임의영. (2009). 사회적 형평성의 정의론적 논거 모색 - M. Walzer의 '다원주의적 정의론'을 중심으로. 한국행정학보. 43(2): 1-18.

임의영. (2018). 한국적 맥락에서 공공가치론의 적용가능성에 대한 성찰: 공공성 실현을 위하여. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.

Dannin, E. (2005). Red Tape or Accountability: Privatization, Public-ization, and Public Values. Cornell JL & Pub. Pol'y, 15(1): 111-164.

O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. The Australian Journal of Public Administration. 66(3): 353-366.

OECD. (2003). Public Sector Modernisation.

Shaw, R. (2013). Another Size Fits All? Public Value Management and Challenges for Institution Design. Public Management Review. 15(4): 477-500.

Walzer, M. (1981). Philosophy and Democracy. Political Theory, 9(3): 379-399.

Walzer, M. (1983). Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality. Oxford: Blackwell.