

과학기술 R&D의
사회적 가치와 평가에 관한 연구
(A Study on the Social Values and Evaluation of
Science and Technology R&D)

연세대학교
이정욱

한국과학기술기획평가원

제 출 문

한국과학기술기획평가원장 귀하

본 보고서를 『과학기술 R&D의 사회적 가치와 평가에 관한 연구』의
최종보고서로 제출합니다.

2020년 10월

주 관 기 관: 한국과학기술기획평가원

수 탁 기 관: 연세대학교 산학협력단

연 구 책 임 자: 이정욱(연세대학교 공공문제연구소)

참 여 연 구 원: 최근호(연세대학교)

보 조 연 구 원: 김혜원(연세대학교 행정학과 박사수료)

목 차

제1장 서론	3
제1절 연구의 목적 및 배경	3
제2절 연구내용 및 방법	7
제2장 이론적 논의	11
제1절 사회적 가치의 이론적 논의	11
1. 사회적 가치 논의의 배경	11
2. 사회적 가치에 대한 개념적 논의	15
제2절 공익으로서의 사회적 가치와 공공 가치	21
1. 유사개념으로서 공공가치에 대한 논의	21
2. 사회적 가치와의 관계	25
3. 가치 평가 모형에 대한 선행연구	28
4. 소결	34
제3장 사회적 가치 및 평가 관련 사례 분석	37
제1절 국내외 사례 분석	37
1. 해외 사회적 가치 평가 사례	37
2. 해외 제도 사례	47
3. 국내 제도 사례	50
4. 국내 사회적 가치 평가 사례	60
5. 소결	67
제2절 과학기술 분야의 사회적 가치 논의	70
1. 과학기술 국가연구개발사업의 공공가치 개념 도입에 대한 논의	70
2. 과학기술 분야 출연연구기관의 사회적 가치 정립에 대한 논의	71
3. 과학기술 분야 예비타당성 자료의 텍스트 마이닝 분석	76
4. 소결	83
제4장 국가연구개발사업 예비타당성조사 제도	91
제1절 예비타당성조사의 의의 및 대상	91
제2절 국가연구개발사업 예비타당성조사 제도의 발전 및 성과	93
1. 국가연구개발사업 예비타당성조사 제도의 발전과정	93
2. 국가연구개발사업의 유형 및 가중치 변화과정	96
3. 국가연구개발사업 예비타당성조사의 성과	98
제3절 국가연구개발사업 예비타당성조사와 사회적 가치	100

제5장 국가연구개발사업 예비타당성조사에서의 사회적 가치 적용방안	105
제1절 사회적 가치 적용방안의 개요	105
1. 국가연구개발사업 예비타당성조사 추진체계 및 추진절차	105
2. 예비타당성조사 단계 및 평가방식별 사회적 가치 적용방안 논의	107
3. 평가방안별 사회적 가치 적용방안 논의	109
제2절 국가연구개발사업 예비타당성조사 단계별 사회적 가치 적용방안	111
1. 예비타당성 대상 사업 선정 단계	111
2. 타당성 조사 단계	113
3. 종합평가단계	121
제3절 국가연구개발사업 예비타당성조사 평가방식별 사회적 가치 적용방안	123
제4절 국가연구개발사업 예비타당성조사에의 사회적 가치 적용에 대한 제언	128
참고문헌	131

표 목 차

<표 2-1> 정부별 국정 비전과 목표 비교	13
<표 2-2> 사회적 가치 개념에 관한 논의	16
<표 2-3> 사회적 가치의 특성	17
<표 2-4> 공공가치의 범주와 하위 가치	23
<표 2-5> Bozeman의 중심가치, 주변가치, 연관가치	25
<표 2-6> 공공가치 중 사회적 가치와의 공통 범주 유형	26
<표 2-7> 공공가치와 정부혁신 추진방향의 부합성 비교 결과	27
<표 2-8> Moore의 공공가치 회계 모형	28
<표 2-9> Moore(2013)의 공공가치 성과표(Public Value Scorecard)	30
<표 2-10> 공공가치 판단기준과 공공가치 실패	32
<표 2-11> 공공가치 판단기준과 공공가치 실패 진단 예시	33
<표 3-1> ISO 26000의 주제별 세부 진단 내용	39
<표 3-2> GRI의 기업 운영 전략 및 성과 기준	45
<표 3-3> 내용별 종합	46
<표 3-4> 「조달사업에 관한 법률」의 주요 개정 내용	53
<표 3-5> 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」의 주요 내용	54
<표 3-6> 2018년 공공기관 경영평가상의 사회적 가치 구현 부문 평가 점수	56
<표 3-7> 2020년 공기업의 경영평가 지표 및 가중치 기준	57
<표 3-8> 2020년 위탁집행형·기금관리형 공공기관의 경영평가 지표 및 가중치 기준	58
<표 3-9> 예금보험공사의 사회적 가치 체크리스트 예시	65
<표 3-10> 대구도시철도사공사의 전사 및 공통지표 중 사회적 가치 관련 지표의 예	66
<표 3-11> 국내 주요 공공기관별 전략 과제와 사회적 가치의 부합성 비교 결과	67
<표 3-12> 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 전략 방향	68
<표 3-13> 정부 주요 제도 및 정책상의 사회적 가치 추구 내용 비교	69
<표 3-14> OECD 경제사회목적별 공공가치 관련성	70
<표 3-15> 과학기술출연(연)으로서 사회적 가치의 적절성 설문결과	72
<표 3-16> 과학기술출연(연)이 추진해야 할 사회적 가치 프로그램 중요도 조사 결과	73
<표 3-17> 분석자료(예비타당성조사 결과) 목록	76
<표 3-18> 예비타당성조사 결과자료의 키워드 분석 결과	79
<표 3-19> 정책성 평가의 개편안과 키워드 분석 결과의 매칭 결과	81
<표 3-20> 연도별 자료의 키워드 분석 결과	82
<표 3-21> 사회적 가치 지표 매뉴얼의 측정 예시	83
<표 3-22> 국가연구개발사업 예비타당성조사 운용지침상의 사회적 가치 평가반영 내용	85
<표 3-23> 과학기술 분야 고려 가능 사회적 가치의 범주	87
<표 4-1> 국가연구개발사업 예비타당성조사 수행기관 지정 변화	93
<표 4-2> 국가연구개발사업 유형별 가중치 비교	96
<표 4-3> 국가연구개발사업 예비타당성조사 주요 항목의 변화	97

<표 4-4> 2019년 R&D 부문 예비타당성조사 결과	98
<표 5-1> 국가연구개발사업 예비타당성조사 운용지침상 정책적 타당성 분석 세부항목	110
<표 5-2> 현행 예비타당성조사 사업유형별 가중치 비교	113
<표 5-3> 현행 정책적 타당성 분석의 평가항목 구성	118
<표 5-3> 현행 사업 추진상의 위험요인 평가질의 및 사회적 가치 적용방안	119
<표 5-4> 현행 종합평가 평가항목의 예	121
<표 5-5> 종합평가 단계 대안 2: 사회적 가치분석을 독립적으로 1계층에 반영	122
<표 5-6> 종합평가 단계 대안 3: 사업특수평가 항목을 사회적 가치 분석으로 확장	122

그림 목 차

〈그림 1-1〉 과학기술정책 국민제안과제 핵심 키워드 분석 결과	4
〈그림 1-2〉 국민 대상 정책수요 핵심키워드 분석 결과	5
〈그림 1-3〉 4차 과학기술기본계획의 비전 및 전략 체계	6
〈그림 2-1〉 2020년 정부혁신 체계도	14
〈그림 2-2〉 공공가치 유니버스 개념도	22
〈그림 2-3〉 Meynhardt의 공공가치 성과표	31
〈그림 2-4〉 사회적 가치 개념 및 과학기술 분야에서의 구현 방안	34
〈그림 3-1〉 ISO 26000의 기본 도식	38
〈그림 3-2〉 UN의 지속가능발전목표의 예	43
〈그림 3-3〉 UN 글로벌 컴팩트의 10대 원칙 내용	44
〈그림 3-4〉 공공기관 경영평가 최초의 사회적 가치 평가 반영 예시	55
〈그림 3-5〉 서울시 계약제도 혁신 과정	60
〈그림 3-6〉 서울시 사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례의 주요 내용	61
〈그림 3-7〉 국내 ISO26000 이행수준 진단 체크리스트의 예	62
〈그림 3-8〉 인천항만공사 사회적 가치 연계성 평가 예시	64
〈그림 3-9〉 사회적 가치 세부요소의 적절성에 대한 인식	72
〈그림 3-10〉 예비타당성조사 결과자료의 주요 키워드에 대한 워드 클라우드 결과	80
〈그림 3-11〉 사회적 가치법 기반 사회적 가치의 세부 분류와 주요 내용	84
〈그림 4-1〉 예비타당성조사 대상사업의 단위	92
〈그림 4-2〉 2008년 R&D 부문 예비타당성조사의 평가구조	94
〈그림 4-3〉 2011~2013년 R&D 부문 예비타당성조사의 평가구조	95
〈그림 4-4〉 2018년 R&D 부문 예비타당성조사의 평가구조	95
〈그림 4-5〉 과학기술 기본계획에서의 사회적 가치	101
〈그림 5-1〉 국가연구개발사업 예비타당성조사 추진체계	105
〈그림 5-2〉 국가연구개발사업 예비타당성조사 추진절차	107
〈그림 5-3〉 예비타당성조사 단계별 사회적 가치 적용방안	109
〈그림 5-4〉 연구개발사업의 쟁점사항 도출을 위한 논리모형에의 사회적 가치 적용	117
〈그림 5-5〉 상향식 사회적 가치 평가방안	124
〈그림 5-6〉 공공기관 경영평가보고서의 사회적 가치 Pool 반영 예시	125
〈그림 5-7〉 하향식 사회적 가치 평가방안	126
〈그림 5-8〉 과학기술 사회적 가치 Pool	126
〈그림 5-9〉 국가연구개발사업 예비타당성조사에의 사회적 가치 적용방안 종합	129

요 약 문

1. 서론

□ 연구의 배경 및 목적

- 본 연구의 목적은 연구개발사업 분야 예비타당성조사제도에서 사회적 가치 평가 필요성을 검토하고, 이를 바탕으로 예비타당성조사제도의 운영과정에서 사회적 가치를 평가하기 위한 방안을 제시하는 데에 있음
 - 최근 사회문제가 다양해지고 복잡해짐에 따라 과학기술정책이 경제성장뿐 아니라 국민 삶의 질과 사회 안정성 등 사회적 가치 창출에까지 기여할 수 있도록 과학기술 R&D에 대한 사회적 기대와 패러다임이 변화하고 있음
 - 과학기술정보통신부(2018)의 조사 등 일반 국민들을 대상으로 과학기술 분야에서 수행되길 기대하는 정책과제 주제들을 조사한 결과에 의하면 일자리 창출과 인재 양성을 비롯하여 건강, 환경 등 실생활과 관련된 부문의 문제들을 해결하는 데에 과학기술 또는 과학기술정책이 기여해 주기를 기대하고 있는 것으로 분석됨
 - 이러한 패러다임의 변화는 과학기술개발 및 정책에 대한 국제적인 변화이자 화두라고 할 수 있음. 최근 우리 정부 또한 「제4차 과학기술기본계획(2018-2022)」에서 ‘과학기술로 국민 삶의 질을 높이고 인류사회 발전에 기여’를 비전으로서 제시하고, ‘과제10 국민참여 확대 및 컨트롤타워 강화’와 관련하여 R&D 투자시스템 혁신의 일환으로 과학기술R&D 예비타당성조사 제도 개선을 추진함
- 이에 본 연구는 최근 과학기술 R&D 분야 예비타당성조사제도에서 사회적 가치가 평가항목으로 반영되도록 개정이 이루어진 것에 대응하여 어떠한 사회적 가치들이 과학기술 분야에서 논의될 수 있는지 검토하고, 이러한 사례 분석 및 논의를 바탕으로 예비타당성조사제도를 실무적으로 운영하는 과정에서 고려할 수 있는 개선 방향에 대하여 논의함

□ 연구의 배경 및 목적

- 본 연구의 주요 내용은 다음과 같음
 - 첫째, 사회적 가치에 관한 개념과 정의, 유형 등 이론적 논의를 수행하고 이를 바탕으로 과학기술 R&D 분야에서 고려될 수 있는 사회적 가치를 제시함

- 둘째, 과학기술 R&D 분야에서의 국내외 평가제도 등을 중심으로 사회적 가치를 측정, 평가하는 선진 사례들을 분석하여 주요 시사점을 도출함
 - 셋째, 예비타당성조사의 도입 배경과 관련 법령·지침 체계, 국가재정법 및 운용지침 등에 규정된 예비타당성조사의 절차와 분석방법 등 예비타당성조사제도의 현황을 분석하고 사회적 가치 측정과 평가 측면에서의 한계점을 진단함
 - 과학기술 R&D 분야 예비타당성조사제도의 운영과정에서 사회적 가치 창출을 촉진하고 이를 측정, 평가하기 위하여 요구되는 개선방안을 논의함. 또한 예비타당성조사 제도 세부수행지침상의 개선방향을 제시함
- 본 연구는 연구 목적 달성을 위하여 다음과 같은 연구방법을 수행함
- 문헌분석을 통하여 사회적 가치 개념과 측정, 평가 등 공공부문의 사회적 가치와 관련하여 수행된 선행연구 및 이론적 논의 등을 검토, 분석함
 - 과학기술 예비타당성조사 제도 운영에 있어서 고려할 수 있는 사회적 가치 평가 방안을 제시하기 위하여 사회적 가치 측정과 평가와 관련된 국내외 주요 정책 동향을 분석함
 - 과학기술 분야 예비타당성조사제도의 운영현황을 진단하고 사회적 가치 측정 및 평가와 관련된 국내외에서 선행 사례들을 분석함으로써 운영제도 개선을 위한 주요 시사점들을 도출함
 - 예비타당성조사제도를 운영하는 과정에서 과학기술 분야의 특성이 고려된 사회적 가치 측정 및 평가가 이루어질 수 있도록 학계, 정책 및 현장 실무자로 구성된 전문가 집단을 대상으로 정책 제언에 대한 자문을 실시함

2. 이론적 논의

□ 사회적 가치의 개념과 특징

- 사회적 가치는 국내외적 경제적·사회적·환경적 변화에 따른 새로운 패러다임의 전환에 따라 그 중요성이 보다 더 강조되고 있는 개념으로 볼 수 있음
- 사회적 가치는 시대적 환경에 따라 그 우선순위와 중요도가 변화하기 때문에 유동적이고 상대적이며 다양하다는 특징을 지니며, 공공성과 공익성, 공동체성을 지향하는 특징을 지님
- 최근 과도한 효율성과 경제성, 성과 중심의 접근방식을 비판하고 이로 인하여 사회의 양극화나 소외계층의 발생, 빈부 격차 심화 등의 문제의식이 제기

됨에 따라 이를 극복하기 위한 대안적 논의에서 사회적 가치의 개념이 부상하기 시작함

- 사회적 가치는 사회적(social)인 성격과 가치(values)가 결합한 개념으로 공동체와 사회 차원의 공적인 편익을 지향하는 가치로서, 우리 사회와 공동체의 발전하고 성숙해지는 데에 기여하는 가치들을 의미하는 것으로 정리할 수 있음
- 21대 국회에서 추진하고 있는 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」(이하 ‘사회적 가치법안’)에서는 ‘사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치’를 사회적 가치로 정의하고 있음(사회적 가치법안 제2조)
- 과학기술 분야에서 고려될 수 있는 사회적 가치의 개념 또한 기존의 선행연구에서 논의된 개념들을 바탕으로 ‘과학기술 연구개발을 통해 사회·경제·환경 등의 영역에서 개인과 지역사회, 미래 세대 등 사회 공동체의 공익과 공공성 실현에 기여할 수 있는 총체적인 행동규범이자 가치 판단의 기준’으로 제시할 수 있음

□ 사회적 가치와의 유사 개념들과 가치 평가 관련 선행연구 분석

- 사회적 가치와 유사한 개념들은 사회의 질에 대한 논의에서 출발하였다는 특징을 지님. 사회의 질에 대한 논의는 사회·경제적 안정성, 사회적 포용성, 사회적 응집성, 사회적 역능성 등이 포함됨
- 사회적 경제는 민간부문 및 시장경제 하에서의 이윤 극대화에 대한 비판 의식에서 등장한 대안적 개념으로 양극화 심화, 사회적 불평등 등을 해소하기 위한 목적으로 등장하였으며 사회적 가치를 구체적으로 실천하는 활동 측면에서 사회적 경제 활동들이 연계되는 사례들이 다수 존재함
- 또한, 사회적 가치는 개인의 편익을 넘어서 사회 전체의 편익 달성을 의미하는 공공성과 공익성을 추구하기 때문에 공공가치와 유사한 측면이 존재함
 - 최근 공공성이나 공익을 논의하는 데 있어서 공공서비스 또는 성과의 창출뿐만 아니라 이에 이르기까지의 전 과정에서 공공성 창출이 강조되는 만큼 최종 성과 측면에서의 공공성뿐만 아니라 절차적 정당성 등 과정적 측면에서의 공공성 또한 강조됨
 - 공공가치에 대한 논의는 Moore(1995)에 의해 본격화되었는데 Moore(1995)가 운영역량, 정당성과 지지, 공공가치를 전략적 삼각축의 요소로 제시하며

관리적 관점에서 공공가치 창출 노력 필요성을 설명하였다면 Bozeman(2002)의 경우 제도적 관점에서 정책 및 제도들을 통해 창출되는 가치 유형들을 보다 구체적으로 제시하고자 시도함

- 사회적 가치에 대한 논의에 앞서 이루어진 공공가치에 대한 논의에서는 공공가치를 측정, 평가하기 위한 방법론이 연구되었음. 이러한 측면에서 Moore(2012, 2013)는 공공가치 회계모형과 공공가치 성과표를 제시하였으며, Bozeman(2007)은 공공가치 맵핑 모형을 제시함
- 이러한 논의를 바탕으로 사회적 가치와 공공가치의 관계를 정리하면 사회적 가치에 대한 논의에서는 연대와 결속, 협력, 공생, 배려, 신뢰, 공정성 등이 중요한 가치의 예로서 강조되지만 이러한 논의들이 이루어지는 장(場)은 경제 영역이라는 특징을 지님
 - 즉, 사회적 가치의 논의에서 이루어지는 주요 사회 문제들은 일자리 문제나 양극화·지역 불균형의 해결, 빈곤 해소 등과 같은 경제적 쟁점들이기 때문에 사회적 가치에서 강조되는 가치들 또한 그것이 작동하고 활용되는 공간은 경제 영역에 놓여 있다는 특징과 차별점을 지님
 - 그러나 사회적 가치는 광의적으로는 사회·문화나 거버넌스 등을 모두 고려하는 개념으로, 자본보다 사람이 우선시되고 민주성과 사회혁신의 논리가 사회 전체의 보편적 이익을 위해 확보되어야 한다는 총체적인 사회혁신을 의미하므로 공공가치 측정, 평가에 대한 논의들은 사회적 가치의 측정, 평가를 위한 방법론으로도 향후 검토될 수 있음

3. 사회적 가치 평가 관련 사례 분석

□ 해외 사례

- 2015년 UN 총회에서 제시한 17개의 목표와 169개 세부목표로 구성된 지속가능발전목표(SDGs)는 빈곤 해결, 기아 문제 해소와 식량 안보, 건강한 삶의 보장과 웰빙 증진 등의 주제를 담고 있으며, 이는 사회적 가치가 추구하는 내용들을 포함함
- 기업 등 민간부문의 사회적 가치 창출 노력까지 포함하여 국제적으로는 사회적 국제 책임 표준(ISO 26000)이 존재하는데, ISO 26000에는 인권, 노동관행, 환경, 공정운영, 소비자 이슈, 지역사회 참여와 발전, 조직 거버넌스 등이 포함됨. 또한 UN이 새롭게 설립한 글로벌 컴팩트는 기업의 인권 존중, 반부패, 친환경 활동 등을 이행하도록 가이드라인을 제정·공표함. ISO 26000과 글로

별 컴팩트 등에서 조직들이 준수 및 이행하도록 제시하고 있는 각 영역들의 이슈와 주제들은 사회적 가치의 예로서 고려될 수 있음

- 본 연구에서 검토한 글로벌 컴팩트, ISO 26000, GRI 가이드라인 등에서 표방하는 가치들을 정리한 결과 해외 제도들에서 강조되는 사회적 가치들은 인권과 안전, 보건복지, 노동, 상생협력, 일자리, 지역사회 발전, 환경 및 지속가능성 등의 사회적 가치 범주로 정리할 수 있음
- 한편 사회적 가치를 실현하는 데 고려될 수 있는 운영 제도 사례의 예로서 EU의 사회책임공공조달, 영국의 공공서비스법 등을 살펴볼 수 있음. 이러한 제도 운영 사례의 공통점은 공정하고 투명한 규정 준수를 강조하는 가운데 사회적 약자에 대한 배려 등 사회통합적 운영을 지향한다는 데에 있음

□ 국내 사례

- 해외 제도 사례와 유사하게 우리나라에서도 사회적 경제 기업제품 구매촉진 및 판로지원이거나 조달사업과 관련하여 공공에 대한 공헌, 노동과 인권 존중, 소수에 대한 배려의 관점이 접목되어 운영되고 있으며 사회적 가치를 추구하는 대표적인 규정으로는 2014년 등장하여 현재 21대 국회에서도 발의 중인 사회적 가치법안이 있음
 - 사회적 가치법안에서는 ① 인권의 보호, ② 안전한 근로·생활환경의 유지, ③ 건강한 보건복지의 제공, ④ 노동권의 보장과 근로조건의 향상, ⑤ 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합, ⑥ 상생과 협력, ⑦ 양질의 일자리 창출, ⑧ 지역사회 활성화와 공동체 복원, ⑨ 지역경제 공헌, ⑩ 기업의 자발적인 사회적 책임 이행, ⑪ 환경의 지속가능성 보전, ⑫ 민주적 의사결정과 참여의 실현, ⑬ 그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화 등을 사회적 가치로서 포함함
- 서울시의 공공조달 사회적 책임(CSR) 평가 사례나 ISO 26000 대응 체크리스트 개발 등 사회적 가치를 반영하기 위한 국제적 변화와 사회적 요구에 대응하여 국내에서도 이에 대한 변화가 이루어지고 있음. 가장 대표적으로는 공공기관 경영평가에서 사회적 가치를 반영하기 위한 공공기관의 제도 운영 사례들을 살펴볼 수 있음
 - 일례로 인천항만공사, 예금보험공사의 경우 인권, 안전, 보건복지, 노동권, 지역사회 활성화, 지역경제 공헌, 일자리 창출 등을 사회적 가치 주제로 하여 이에 대한 체크리스트를 운영하고 있음. LH공사, 가스공사, 수자원공사

등 주요 공공기관들이 표방하는 사회적 가치 영역을 정리하면 공통적으로 고용, 사회적 책임, 조직 역량, 인권, 윤리, 노동, 환경 등과 관련된 사회적 가치들이 강조되는 것으로 나타남

□ 과학기술 분야의 사회적 가치

- 과학기술 분야에 상대적으로 보다 더 적합한 사회적 가치의 영역 및 범위를 정리하기 위하여 본 연구는 과학기술 국가연구개발사업의 공공가치 개념 도입, 과학기술 분야 출연연구기관의 사회적 가치 정립 등 과학기술 분야의 사회적 가치 적용과 관련하여 이루어진 선행연구들을 분석함
 - 분석 결과 과학기술 국가연구개발사업과 관련하여서는 다양한 공공가치 가운데에서도 환경, 건강, 교육, 사회구조 및 관계 등의 영역의 가치가 과학기술분야에서 보다 더 추구할 수 있는 것으로 나타났음. 과학기술 분야 출연연구기관의 관계자들을 대상으로 한 인식조사에서는 안전, 노동, 보건복지, 지속가능성 및 환경, 공동체 이익, 기본권, 고용 등의 영역이 사회적 가치와 과학기술 분야가 보다 더 부합한다고 응답함
- 이러한 선행연구 분석과 더불어 본 연구는 2016년부터 2019년까지 최근 4개년 동안 과학기술 분야 연구개발부문 사업들의 예비타당성조사 결과 자료를 분석함
 - 예비타당성조사 결과 자료의 내용 중 각 사업개요에서 사업의 목적, 비전과 목표, 추진전략, 중점 추진과제 및 주요 내용, 기대효과 등에 대한 내용을 수집·분석하여, 사업들이 해당 연구개발을 수행함으로써 궁극적으로 실현하고자 하는 가치는 무엇인지 규명하고자 함
 - 분석 결과 현재 과학기술 분야 예비타당성조사 제도에서 정책성 평가 부문의 특수평가 항목으로 반영하는 인재양성효과, 지역균형발전, 일자리 효과, 안전성 평가, 기타 정책 효과 등의 부문과 비교할 때 고려할 수 있는 사회적 효과 중 일부 가치에 편중되어 있는 것으로 진단할 수 있음
 - 과학기술 분야의 예비타당성조사 단계에서 보다 효과적으로 사회적 가치를 측정하고 반영하기 위해서는 고려할 수 있는 사회적 가치의 범위를 확대하고, 최종 목표로서의 사회적 가치뿐만 아니라 과정적 단계에서 실현할 수 있는 수단적 가치 측면에서의 사회적 가치에 대해서도 반영할 수 있는 진단체계를 마련할 필요성이 제기됨

〈표 1〉 예비타당성조사 결과자료의 키워드 분석 결과

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1	기술	717	11	구축	124	21	강화	82
2	개발	554	12	안전	120	22	활용	75
3	확보	207	13	서비스	107	23	향상	73
4	기반	204	14	창출	98	24	국내	72
5	지원	199	15	관리	93	25	연계	71
6	사업	180	16	시장	90	26	경쟁력	70
7	산업	178	17	분야	90	27	소재	66
8	연구	176	18	시스템	85	28	체계	65
9	기업	141	19	혁신	84	29	제품	65
10	글로벌	130	20	이상	83	30	융합	64

○ 지금까지의 논의들과 사례들을 종합하였을 때 과학기술 분야에서 고려 가능한 사회적 가치의 범주는 다음의 <표 2>와 같음

- 노동/일자리 부문은 양질의 노동 환경 제공, 일자리 창출 등과 관련된 내용으로 기존에 제시된 일자리 창출 효과를 포함하여 근로조건 향상 등 노동 개선과 관련된 내용을 고려함
- 지역경제/균형발전 부문은 기존의 지역균형발전에 대한 논의를 포함하여 지역사회에의 기여에 대한 내용을 고려함
- 안전 부문은 기존의 안전 부문에 대한 논의를 포함하며, 근로환경에서의 안전, 재난·재해로부터의 안전 강화 등을 고려함
- 인권 부문은 인간의 기본과 평등권 등 헌법으로부터 보호받는 인간이 가진 권리에 대한 존중과 함께 여성, 장애인 등 사회적 약자를 보호하고 양성평등 실현의 가치 등을 고려함
- 환경/지속가능성 부문은 지속가능한 자원 이용, 대기·수질 등 환경오염의 최소화 노력 등을 고려함
- 공공서비스 부문은 보편적이고 시민·국민들에게 제공되는 서비스의 제고와 그로 인한 고객의 만족도 제고 등을 고려함

- 운영/관리 부문은 관리적 측면에서 반부패 관행을 확립하고 공정한 관행 준수, 상생 협력 노력 등을 고려함
- 거버넌스 부문은 민주적 의사결정과 참여, 투명성이 강화된 시스템 구축, 글로벌 파트너십 등의 활동을 고려함

〈표 2〉 과학기술 분야에서 고려 가능한 사회적 가치의 범주

구분	내용
일자리/노동	노동의 보장 및 근로조건 유지 민간, 공공 일자리 창출 인적개발과 훈련/학습 기회 제공
지역경제/ 지역사회 기여	지역경제 활성화 지속가능한 도시 개발
안전	재난으로부터의 안전한 체계 근로, 작업환경의 안전
인권	인간의 기본과 평등권 등에 대한 존중 여성, 장애인 등 사회적 약자에 대한 존중
환경/지속가능성	쾌적한 환경 보장 지속가능한 에너지 보장
공공서비스	시민 만족 제고 서비스의 품질 제고
운영/관리	공급 과정에서의 사회적 공헌, 운영절차의 공정성 공정한 관행 준수
거버넌스	민주적 의사결정과 참여 투명성이 강화된 시스템 책임윤리 촉진

4. 과학기술 예비타당성조사 제도

□ 예비타당성조사의 의의 및 대상

- R&D 사업에 투입되는 정부예산은 새로운 지식축적과 과학기술 혁신을 촉진하기 위해 지원하는 예산으로 볼 수 있음. 이렇게 연구개발에 투입되는 국가 예산은 민간의 연구개발활동을 보완하고 미래를 위한 핵심기술의 선행적으로 개발하며, 시장실패가 나타날 수 있는 기초·공공·복지 분야의 과학기술 등을 개발하기 위한 정부개입적 성격을 지님

- 그러나 R&D에 관련된 국가의 재정활동은 고도로 전문화된 영역인 과학기술의 개발과 이에 관련된 고급의 연구인력을 양성하기 위한 목적으로 이루어지고 있기 때문에 정보의 비대칭성이 나타날 가능성이 상대적으로 높음
- 「국가재정법」에 의거, 국가연구개발사업 예비타당성조사는 총사업비가 500억 원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 국가연구개발사업으로 연구개발사업(기초연구사업, 응용·개발사업)과 연구시설·장비구축사업을 대상으로 수행되고 있음
 - 기초연구사업은 특수한 응용 또는 사업을 직접적 목표로 하지 않고, 자연현상 및 관찰 가능한 사물에 대한 새로운 지식을 획득하기 위하여 행해지는 이론적 또는 실험적 연구를 의미함. 응용·개발사업은 기초연구의 결과 얻어진 지식을 이용하여, 주로 실용적인 목적과 목표 아래 새로운 과학적 지식을 획득하기 위한 독창적인 연구와, 기초·응용연구 및 실제 경험으로부터 얻어진 지식을 이용하여 새로운 제품 및 장치를 생산하거나, 이미 생산 또는 설치된 것을 실질적으로 개선하기 위한 체계적인 연구를 의미함
 - 이러한 대상사업의 단위는 원칙적으로 예산 및 기금의 과목구조상 세부사업을 기준으로 함. 그러나 세부사업이 독립적인 하위의 내역사업들로 구성되어 있고, 동 하위의 내역사업 중 국가연구개발사업 예비타당성조사 대상사업 요건에 해당하는 사업이 있는 경우에는 해당 하위의 내역사업을 국가연구개발사업 예비타당성조사 대상으로 보고 있음

□ R&D 예비타당성조사 제도의 발전 및 성과

- 국가연구개발사업 예비타당성조사의 주관기관 및 수행기관은 다음과 같이 변화해 옴
 - R&D에 관련된 예비타당성조사제도는 초기에는 대형국가연구개발사업을 대상으로 2006년 과학기술부가 국가연구개발사업에 대한 사전타당성조사제도를 도입하였음
 - 2008년에 과학기술부와 과학기술혁신본부가 폐지되면서 국가연구개발사업 사전타당성조사제도는 기획재정부의 예비타당성조사제도로 통합되었음
 - 2018년 1월 「국가재정법」 개정에 따라 국가연구개발사업에 대한 예비타당성조사가 기획재정부에서 과학기술정보통신부로 위탁 수행되기 시작함
 - 한편, 예비타당성조사를 수행하는 전문연구기관은 크게 한국개발연구원(KDI)과 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 있음. 구체적으로 예비타당성

조사는 도입 당시에는 KDI에서만 수행했으나 분야별로 전문화된 조사체계를 구축하기 위해 지속적으로 개편을 시도하고 있음

- 2019년까지 예비타당성조사의 실무는 비(非)R&D 사업은 KDI에서, R&D 사업은 KISTEP에서 수행하였음. 2020년부터 비(非)R&D 사업에 대한 예비타당성조사 수행기관으로 KDI 외에 조세재정연구원을 추가 지정하여, 예비타당성조사 조사기관의 전문성을 강화하는 한편 경쟁체제를 도입하였고, 과학기술정책연구원(STEPI)을 예비타당성조사 조사기관으로 추가 지정하여 인력양성, 연구개발 역량 강화, 지역 연구개발 등 기술비지정사업을 전담하도록 하였음
- 국가연구개발사업 예비타당성조사의 세부적인 지침의 변화 중 주목할 수 있는 부분은 경제적 타당성의 비중이 점차 낮아지고 그에 비해 과학기술적 타당성의 비중은 사업유형에 따라 점차 높아지는 경향을 보임. 정책적 타당성의 비중 또한 사업유형에 따라 높아지는 경향을 보임
 - 초기의 국가연구개발사업 예비타당성조사의 세부적인 지침은 기존 SOC 사업의 조사틀을 활용하여 표준지침을 구성하였기 때문에, 기존의 예비타당성조사에서 고려하던 사항들이 조사틀에 반영되거나(경제적 타당성, 정책적 타당성), 하위 항목으로 반영됨(지역균형발전). 기존 예비타당성조사에서는 명시적이진 않으나 사회적 가치 평가에 관련된 사항(지역발전)으로서 지역균형발전 분석을 실시하였고, 초기의 과학기술 예비타당성조사는 이를 하위 항목으로 구성하여 정책적 타당성에 포함함
 - 2018년 국가연구개발사업에 대한 예비타당성조사가 과학기술정보통신부에 위탁 수행되면서, 경제적 타당성의 비중을 축소하고 다양한 유형의 연구개발사업을 고려하도록 조사체계를 개편함. 2018년에는 과학기술 분야의 특성을 고려하여 경제적 타당성의 비중을 하향 조정하고, 연구개발사업별 특성을 고려할 수 있도록 연구개발사업의 유형화를 추진함
- 최근 사회적 가치의 중요성이 부각됨에 따라 과학기술 예비타당성조사제도에 이를 반영하려는 정부 및 기관의 개정안이 발표 및 시행되었으나, 전술한 바와 같이 기존 과학기술 예비타당성조사제도에도 이미 사회적 가치가 배태되어 있었음
 - 정부 연구개발예산은 민간의 연구개발활동을 보완하고 미래 핵심기술의 선행적 개발과 시장실패가 발생할 수 있는 기초 공공 복지 분야의 과학기술 등을 개발하기 위한 목적으로 집행됨(조성식, 2013). 또한, 대규모 예산이 투입되는 재정사업의 성격을 가지고 있기 때문에(출연금 성격), 예비타당성

조사에는 경제적 효율성 외 여러 공공가치를 고려해야 할 당위성이 있음

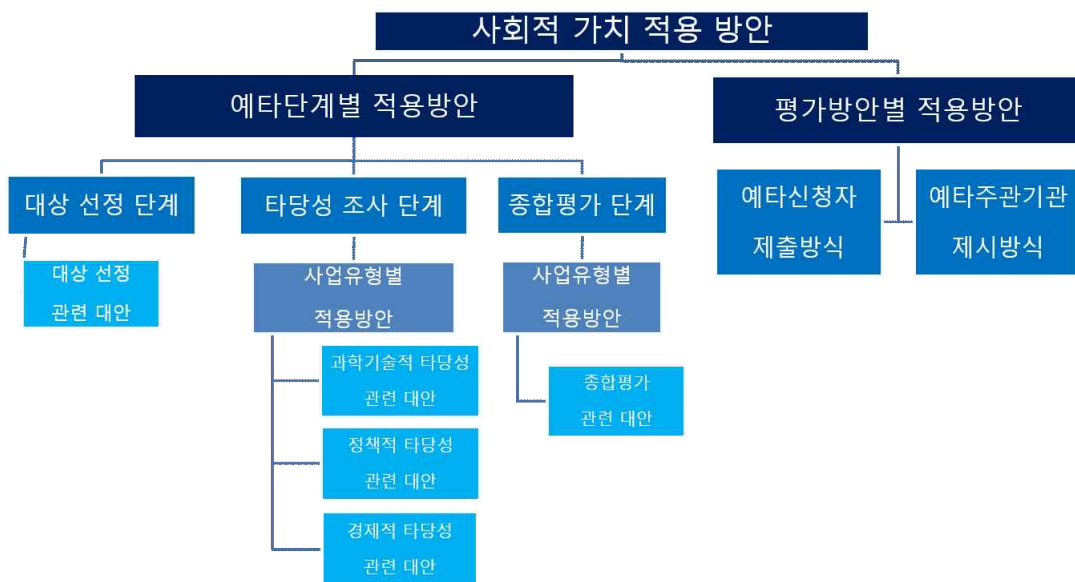
- 최근의 예비타당성조사 결과를 살펴보면 과학기술적 타당성 분석 차원에서 '사업이 기획된 배경과 경위의 적절성', '문제·이슈 식별 과정의 적절성'의 평가가 사업의 이해관계자 및 수혜자 등과 연관되어 있다는 점에서 사회적 가치가 주장하는 바와 맥락이 이어짐. 또한 정책적 타당성 측면 중 '상위계획과의 부합성' 또한 과학기술기본계획에 담은 내용이 사회적 가치와 깊은 관계가 있다는 측면에서 R&D 부문 예비타당성조사에는 이미 사회적 가치는 부분적으로 배태되어 있다고 할 수 있음
- 결론적으로 과학기술 예비타당성조사 제도는 제도 도입 시기부터 사회적 가치를 제한적으로 고려한 것으로 사료됨
 - 예비타당성조사제도의 발전과정에서 사회적 가치를 고려할 수 있는 지표인 과학기술적 타당성, 정책적 타당성의 평가 비중이 지속적으로 강조됨
 - 명시적으로 '사회적 가치'를 평가하지는 않으나 이해관계자 분석에 대한 강조, 사업추진과정에서의 이해관계자 및 수혜자의 참여 및 세부사업에의 의견 반영 등은 사회적 가치의 주요한 구성요소인 '참여'에 대한 중요성을 강조하고 있음
- 현재 과학기술 예비타당성조사제도는 지침상 구체적으로 사회적 가치를 다루지 않음
 - 사회적 가치와 관련된 과학기술(환경, 보건, 건강, 안전, 지속가능성)에 대한 필요성을 단순하게 고려하고, 연구설계 과정에서의 제한적 참여(수혜자 수요조사, 의견청취)만을 고려하는 경향이 있음
- 과학기술이 가지고 있는 목적으로서의 사회적 가치는 사업의 필요성을 강조하는 수준에서 활용되고, 연구개발과정에서 실현시킬 수 있는 방법(과정)으로서의 사회적 가치는 제한적으로 고려됨
 - 또한 평가절차에 정식으로 사회적 가치를 반영하는 것이 아닌, 여러 평가절차에 부분적·비명시적으로 논의되고 있음. 일부 명시적으로 논의되고는 있으나 사업특수평가 항목으로 논의됨

5. 국가연구개발사업 예비타당성조사에서의 사회적 가치 적용 방안

□ 예비타당성조사 단계별 사회적 가치 적용방안

- R&D 부문의 예비타당성조사 절차를 고려할 때, 예비타당성조사 단계별 사회적 가치 적용방안은 크게 예비타당성조사 대상사업 선정 단계, 타당성 조사 단계, 종합평가 단계에서 고려될 수 있음

〈그림 1〉 국가연구개발사업 예비타당성조사에서의 사회적 가치 적용방안 종합



- 예비타당성 대상사업 선정 단계에서는 다음 두 가지 방안을 고려할 수 있음
 - 첫째, 총괄위원회가 후보사업의 사회적 가치를 평가하는 방안으로서 사업전반에 대해 총괄위원회가 거시적으로 평가하는 방안임. 즉, 사업에 국가예산이 투입되기 때문에 개별 사업만 고려하는 것이 아닌 정책과 예산과의 연계성 강화 차원에서 이 방안이 논의될 수 있음
 - 둘째, 과학기술정보통신부 산하의 과학기술정책국, 연구개발투자심의국이 협력하여 사업의 사회적 가치를 평가하는 방안임. 즉, 과학기술정책국이 과학기술기본계획에서 도출된 사회적 가치와 사업의 개별항목을 연계하는 한편, 연구개발투자심의국과 협력하여 정부 R&D 투자현황 및 방향을 고려해 예타와 연계짓는 방안을 동시에 고려할 수 있음
- 사업유형의 확정 후 사업유형에 따라 사회적 가치를 다르게 적용할 수 있는 방안 또한 고려해 볼 수 있음. 구체적으로 모든 사업유형에 사회적 가치를 평

가하는 방안, 특정사업유형에 사회적 가치를 평가하는 방안, 사업유형별로 사회적 가치 평가 비중을 다르게 적용하여 평가하는 방안을 고려할 수 있음

- 첫째, 과학기술적 타당성 분석 측면에서 기존의 세부지침에 제시되어 있는 논리모형에 세부적인 질의들을 더 포함시킴으로써 사업의 사회적 가치를 다 각도에서 평가하는 방안이 있음
 - 둘째, 정책적 타당성 분석의 경우 ‘상위계획과의 부합성’ 측면에서 과학기술 기본계획이 추구하는 사회적 가치와 충분히 연계되었는지 판단하는 한편, 사업추진 상의 위험요인 측면에서 기존의 재원조달, 법/제도적 위험요인에 사회적 가치 침해요인을 제3의 요소로 고려하여 3계층에 평가항목을 추가로 설정하는 방안을 고려할 수 있음
 - 셋째, 경제적 타당성 분석에서는 사회적 가치의 편익화 가능성과는 관계없이 사회적 가치로 인식될 수 있는 항목을 사회적 가치 항목에 반영하는 방안과 편익화가 가능한 항목에 대해서만 경제적 타당성에 분석하여 포함하는 한편, 그 외의 항목에 대해서는 사회적 가치와 연계될 수 있는 평가항목을 통해 반영하는 방안을 고려할 수 있음
- 마지막으로 종합평가 단계에서는 사회적 가치를 종합평가가 아닌, 예비타당성 대상선정 과정에서 평가하는 방안이 제시될 수 있고, 다음 대안으로서 과학기술적·정책적·경제적 타당성 외에 사회적 가치 타당성 항목을 제1계층으로 삽입하고, 기존의 타당성 관련 질문들 중 사회적 가치와 관련이 있는 항목은 다른 1계층에 삽입하는 방법이 있을 수 있음

□ 예비타당성조사 평가방안별 사회적 가치 적용방안

- 이론적으로 사회적 가치는 다양하나 세상에 존재하는 모든 사회적 가치를 R&D 예비타당성조사제도에 반영하는 것이 적절할지에 대해서는 더 깊은 논의가 필요함
 - 국가R&D사업에 대한 예비타당성조사제도로서의 기능에 대한 고려가 필요함. 효율적인 재정투자를 위한 예비타당성조사제도의 관점과 과학기술의 특수성 차원에서 사회적 가치 개념과 범위 설정이 필요함. R&D 예비타당성조사제도의 관점에서 중복되거나 평가 실익이 없는 항목들은 통합 또는 제거하는 것을 고려할 수 있음
- 첫 번째 대안은 사업신청자가 신청한 사업의 사회적 가치를 보고하는 Bottom-up 방식이라 할 수 있음

- 두 번째 대안은 사업평가자가 사회적 가치 Pool을 조성하는 한편, 이를 피평가자에게 제공하여 이에 관련된 설명을 보고 사회적 가치를 평가하는 방안이라고 할 수 있음
- 이에 대한 세부적인 대안으로서 첫 번째는 과학기술 사회적 가치 Pool의 사회적 가치를 선택적으로 활용하는 방안과 사회적 가치 Pool의 일부 가치를 의무적으로 반영 및 설명하게 하도록 하는 방안을 고려할 수 있음

제 1 장 서 론

제1절 연구의 목적 및 배경

제2절 연구 내용 및 방법

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 배경

본 연구의 목적은 연구개발사업 분야 예비타당성조사제도에서 사회적 가치 평가 필요성을 검토하고, 이를 바탕으로 예비타당성조사제도의 운영과정에서 사회적 가치를 평가하기 위한 방안을 제시하는 데 있다. 구체적으로 지역균형발전, 인력양성, 일자리, 안전, 환경(지속가능성) 등 과학기술 R&D 분야에서 창출 가능한 사회적 가치를 검토한다. 국내외 사회적 가치 측정 및 평가 사례에 대한 분석을 바탕으로 현행 예비타당성조사제도의 운영 현황을 분석하고, 현행 예비타당성조사제도에서 사회적 가치를 측정, 평가하기 위한 세부수행지침상의 보완 및 개선방향에 대하여 논의한다.

최근 사회문제가 다양해지고 복잡해짐에 따라 과학기술정책이 기존의 경제성장뿐만 아니라 국민 삶의 질과 사회 안정성 등 사회적 가치 창출에까지 기여할 수 있도록 과학기술 R&D에 대한 사회적 기대와 패러다임이 변화하고 있다. 그러나 우리나라는 과학기술 분야 정책 및 사업과 관련하여 인프라와 역량 등의 측면에서는 선진국 수준에 이미 도달하였거나 근접한 수준인 것으로 평가받고 있는 부분들도 존재하지만(용태석·이승규, 2019: 3), 국민들의 삶의 제고 등 사회문제해결 및 사회적 기여 측면에서는 제한적인 것으로 평가되고 있다. 이에 문재인 정부는 2019년 정부 혁신종합추진계획을 발표하며 3대 전략 가운데 하나로 사회적 가치 중심 정부를 발표하였다.

지금까지 과학기술을 통한 경제성장이나 산업 및 국가 발전 등에 주목하였다면, 국민들의 삶에 대한 만족도와 행복감을 느끼는 수준, 주관적 안녕(well-being) 등 사회적 만족과 삶의 질에 대한 논의와 고민들이 과학기술 분야에서도 주요 화두로 부상한 것이다. 즉, 현 시점에서는 과학기술의 역할이 경제성장뿐 아니라 국민들이 삶의 질 향상과 사회적 기여에까지 확대되고 있는 것으로 진단할 수 있다(용태석 외, 2020: 3). 이러한 예로 한국과학기술기획평가원(2018)에서 일반 시민들(1,000명)과 전문가들(400명)을 대상으로 우리나라의 사회문제 및 과학기술 역할에 대해 설문조사한 결과에 의하면, 전문가 집단과 시민 집단에서 모두 과학기술의 역할로서 사회문제 해결의 필요성을 강조하고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 사회적 가치 등 국민 삶의 질에 영향을 주는 요인들을 실증적이고 구체적으로 분석하는 연구가 점차 확대되고 있으며, 정부 또한 성장 중심의 과학기술 정책에서 국민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 정책을 실현하는 것으로 추진 방향을 전환하고 있다.

이러한 논의의 연장선상에서 우리나라의 과학기술혁신 역량을 살펴보면 가장 최근 발표된 시점인 2019년을 기준으로 하였을 때 OECD 35개국 가운데 우리나라는 11.424점으로 전체 7위를 기록하는 것으로 나타났다. 또한 연구개발투자 항목에서는

이 강조되는 것으로 나타났다. 다시 말해 교육, 건강, 환경(미세먼지 등), 안전(재난 재해 등) 등 국민들의 실생활과 밀접한 부문들의 문제들을 해결하는 한편, 그 사회적 효과를 체감할 수 있는 변화 필요성을 강조하는 것으로 살펴볼 수 있다.

〈그림 1-2〉 국민 대상 정책수요 핵심키워드 분석 결과



출처: 과학기술정보통신부(2018)

우리나라는 1960년대 이후 자금 지원 및 인프라 조성 등 기술공급 중심의 정책을 통해 단기간에 과학기술 개발과 인력 육성 등의 빠른 성장을 유도하여 인프라나 기술 역량 측면에서는 선진국과 경쟁할 수 있는 수준에 다다르고 있는 것으로 진단할 수 있다. 그러나 지식의 확산과 활용 측면에서는 여전히 제한적인 측면이 다수 존재하는 것으로 평가된다. 최근 논의되고 있는 과학기술정책 패러다임 측면에서, 과거 경제성장에 초점을 맞추고 공급중심의 정책수단이 주로 활용되었던 과학기술 정책이 1세대 패러다임이라면 부문별 기술혁신과 국가 발전, 시스템 관점에서의 점진적 혁신이 강조되는 2세대 정책 패러다임을 거쳐, 최근에는 지속가능성과 국민들의 삶의 질 등에 기여할 수 있는 과학기술정책이 3세대 패러다임의 핵심으로 강조됨에 따라 이에 대한 대응 필요성이 강조된다고 할 수 있다.

이러한 패러다임의 변화는 과학기술개발 및 정책과 관련하여 국제적인 변화이자 화두라고 할 수 있으며 최근 우리나라 정부 또한 사회적 요구(needs)와 국제적 패러다임 변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 국민의 삶의 질 제고와 사회적 가치 강화 필요성을 강조하고 있다. 구체적인 예로서, 우리나라 정부는 사람중심의 포용사회(인권, 건강·보건, 노동, 사회통합), 안전하고 지속가능한 환경 등을 정부 혁신의 핵심 기조이자 전략과제로 제시하였다. 그리고 사회적 가치가 확산될 수 있도록 정부가 뒷받침하는 한편, 공공의 조직·인사·재정·평가 등의 시스템 운영에 사회적 가치가 적극적으로 반영될 수 있도록 운영체제 개편을 공표하였다. 이러한 변화를 반영하여 과학기술 분야에서도 해당 분야의 최상위 법정계획이라고 할 수 있는 「제4차 과학기술기본계획(2018-2022)」에서 ‘과학기술로 국민 삶의 질을 높이고 인류사회 발전에 기여’를 비전으로서 제시하고, ‘과제10 국민참여 확대 및 컨트롤타워 강화’와 관련하여 R&D 투자시스템 혁신의 일환으로 과학기술 R&D 예비타당성조사 제도 개선을 추진하였다. 이를 통해 국민들의 참여 확대, 도전적·혁신적 연구에 대한 경제성 비중 완화 및 평가기준 차별화를 통해 사업 특성을 반영하는 한편 사회 문제 해결의 성격을 보다 강조하고자 하였다.

<그림 1-3> 4차 과학기술기본계획의 비전 및 전략 체계



출처: 과학기술정보통신부(2018)

이러한 변화에 대응하여 2019년 말 연구개발 부문에서도 급변하는 환경 변화에 따라 연구개발의 현장 체감도와 실효성 및 활용성을 제고하기 위한 목적으로 연구개발 예비타당성제도를 개편하여 경제적 가치뿐만 아니라 다양한 사회적 가치들을 평가 항목으로 반영할 수 있도록 개정이 이루어졌다. 그러나 한편으로는 사회적 가치가 매우 포괄적인 개념이고 시대적 배경에 따라 일부 영역만이 강조될 수 있는

등 과학기술 분야에서 어떠한 사회적 가치에 초점을 맞출 것인지 논의가 필요하고, 하위 단위의 세부적인 지침 개정 등 실무적인 측면에서 이를 보다 적극적으로 실현할 수 있는 대응 노력들이 요구되는 시점이라 할 수 있다.

이에 본 연구는 과학기술R&D 분야 예비타당성조사제도 운영에 있어서 최근 사회적 가치가 평가항목으로 반영되도록 개정이 이루어진 것에 대응하여 실무적인 측면에서 어떠한 사회적 가치들이 과학기술분야에서 논의될 수 있는지 검토하고, 이러한 사례 분석 및 논의들을 바탕으로 예비타당성조사제도의 실무적인 운영과정에서 고려할 수 있는 개선 방향에 대하여 논의하였다.

제2절 연구내용 및 방법

본 연구는 첫째, 사회적 가치에 관한 개념과 정의, 유형 등 이론적 논의를 수행하고 이를 바탕으로 과학기술 R&D 분야에서 고려될 수 있는 사회적 가치들을 제시한다. 둘째, 과학기술 R&D 분야에서의 국내외 평가제도 등을 중심으로 사회적 가치를 측정, 평가하는 선진 사례들을 분석하여 주요 시사점을 도출한다. 셋째, 예비타당성조사의 도입 배경과 관련 법령·지침 체계, 국가재정법 및 운용지침 등에 규정된 예비타당성조사의 절차와 분석방법 등 예비타당성조사제도의 현황을 분석하고 사회적 가치 측정과 평가 측면에서의 한계점을 진단한다. 마지막으로 과학기술 R&D 분야 예비타당성조사제도의 운영과정에서 사회적 가치 창출을 촉진하고 이를 측정, 평가하기 위하여 요구되는 개선방안을 논의하고 예비타당성조사제도 세부수행지침상의 개선방향을 제시한다.

본 연구는 다음과 같은 연구방법을 통하여 수행한다. 첫째, 사회적 가치 개념과 측정, 평가 등 공공부문 사회적 가치와 관련하여 수행된 선행연구 및 이론적 논의 등을 검토, 분석하고, 과학기술 예비타당성조사 제도 운영에 있어서 고려할 수 있는 사회적 가치 평가 방안을 제시하기 위하여 사회적 가치 측정과 평가와 관련된 국내외 주요 정책 동향을 분석한다. 둘째, 과학기술분야 예비타당성조사제도의 운영현황을 진단하고 사회적 가치 측정 및 평가와 관련된 국내외에서 선행 사례들을 분석함으로써 운영제도 개선을 위한 주요 시사점들을 도출한다. 마지막으로 연구의 적실성과 타당성을 제고하기 위해, 종합 분석 단계에서 연구 결과의 적절성과 방향성을 검토하고, 예비타당성조사제도 운영에 있어서 과학기술분야의 특성이 고려된 사회적 가치 측정 및 평가가 이루어질 수 있도록 학계, 정책 및 현장 실무자로 구성된 전문가 집단을 대상으로 정책 제언에 대한 자문을 실시한다.

제 2 장

이론적 논의

제1절 사회적 가치의 이론적 논의

제2절 공익으로서의 사회적 가치와 공공 가치

제2장 이론적 논의

제1절 사회적 가치의 이론적 논의

1. 사회적 가치 논의의 배경

사회적 가치는 국내외적 경제적·사회적·환경적 변화에 따른 새로운 패러다임의 전환에 따라 그 중요성이 보다 더 강조되고 있는 개념으로 살펴볼 수 있다. 최근 경제적·사회적으로는 사회적 양극화가 심화되고 있으며 저출산 고령화 사회로의 전환으로 인하여 사회환경의 변화뿐만 아니라 다양한 사회문제들이 새롭게 발생하거나 재정의되고 있는 현상을 발견할 수 있다. 또한 이러한 시대적 변화는 정치이념의 변화나 사회·문화와 윤리의식의 변화, 법·제도와 가치의 변화 등 사회 전반적인 요소들에게까지 영향을 미치고 있다. 국제적인 차원에서도 기후 위기 고조화로 인한 공동 대응 필요성, 미래 후속 세대와 지속가능한 발전에 대한 관심 필요성 등이 강조되는 등 그동안 우리 사회가 추구해 온 가치와 방향에 대하여 근본적인 문제의식이 제기되기 시작하였으며 이러한 논의는 사회적 가치의 추구로 연결되었다.

이러한 측면에서 사회적 가치가 등장하게 된 배경에는 크게 두 가지 요인을 제시할 수 있다. 첫 번째는 경제성장과 시장경제 중심의 발전 전략에 대한 비판이라고 할 수 있다. 그동안 추구되어 온 경제성장 중심의 발전 전략에서는 시장 경제의 원리를 바탕으로 경쟁과 효율성 등의 논리가 추구해야 될 가치이자 지배적인 요소로 강조되었다. 이러한 가치 추구 현상은 국가와 사회의 발전에 따라 지역사회가 점차 도시화될수록 사회 전체가 개별화, 파편화되면서 공동체성이나 사회적 결속, 유대보다는 경쟁과 생존이 우선시되는 사회 문화를 형성하도록 하였으며, 정부와 시장실패와 함께 공동체의 해체, 공생의 가치 상실과 같은 위기에 직면하게 되었다(박명규·이재열, 2018).

특히 2008년 글로벌 금융위기 사태는 경쟁과 효율성 중심의 시장원리의 부작용이 사회 전면적으로 드러남에 따라 경쟁과 시장경제 중심의 사회가 과연 지속가능할 것인가에 대한 고민과 논의가 본격화되는 계기로 작용하였다. 이러한 맥락에서 과거 자원보호와 환경보호 측면에서 1980년대에 처음으로 등장하였던 ‘지속가능발전(sustainable development)’이라는 개념이 보다 더 대두되기 시작하였으며 UN세계환경개발위원회 보고서 등을 통해 ‘미래 세대가 그들이 필요로 하는 것(needs)을 충족시키는 데 있어서 그 역량을 훼손하지 않으면서도 현재의 요구를 충족시키는 것’으로서 정의되며 지속가능성과 사회통합, 환경 등이 총체적으로 고려된 발전 전략이 강조되기 시작하였다(제프리 삭스, 2015).

국내외적으로 우리 사회의 발전과정을 살펴보면 1980년대 말부터 1990년대에 영미권 국가 등을 중심으로 공공서비스 전달 및 관리체계의 혁신을 지향하는 신공공

관리론(NPM, New Public Management)이 혁신수단으로 등장하여 패러다임의 변화를 야기하였으며, 이를 통해 민간부문뿐만 아니라 공공부문에서도 신공공관리론(NPM)에서 강조하는 경쟁과 효율성 중심의 시장주의적 기제에 기반한 혁신적 관리 노력이 크게 확대되었다. 이러한 예로 영미권 등 신공공관리론을 적극적으로 수용하는 국가들에서는 국가 경쟁력 제고를 위해 효율성 중심의 작은 정부를 지향하면서 행정 효율성을 확대하기 위한 행정개혁을 적극적으로 추진하였다. 이에 따라 공공부문의 서비스 전달에서도 시장주의적 기제와 패러다임이 적용되어 고객서비스 관점의 강조, 결과중심의 관리와 그에 기반한 성과계약, 경쟁과 평가 등의 관리방법이 확대되었으며, 공공부문의 관리자들도 또한 정책기업가(policy entrepreneur)로서의 역할이 강조되기 시작하였다. 우리나라 또한 1990년대 말 외환위기에 직면한 이후 신공공관리론(NPM)에 입각한 적극적인 정부 개혁을 추진하였으며 MBO 기법 등을 통해 도입되었던 공공기관의 관리·운영체제가 현재 공공부문에서 다양한 형태로 이루어지고 있는 성과관리제도나 평가제도 등으로 고도화되고 있는 사례 또한 이러한 변화에 대응한 사례로 볼 수 있다.

그러나 최근에는 과도한 효율성과 경제성, 성과 중심의 접근방식에 따른 사회의 양극화나 소외계층의 발생, 빈부 격차 심화 등의 문제의식이 제기됨에 따라, 사회공동체가 상실되고 있다는 위기감과 지나친 경제성이나 이윤 추구로 인해 환경의 지속가능성이 훼손되고 있다는 문제의식이 공공성 측면에서 확산되고 있는 것으로 진단할 수 있다(박세연, 2019). 이러한 문제의식은 경제 성장과 물질적 풍요 외에 삶의 행복과 만족, 삶의 질에 기여할 수 있는 것은 무엇인가라는 고민과 논의로 자연스럽게 연결되었으며 그동안의 접근방식이 공동체 안에서 구성원으로서의 개인이 아니라 원자화된 독립적인 개인으로 전제함으로써 개인주의적 오류를 범하고 있다는 문제의식이 제기되었다(Beck et al., 2001; 이재열 외, 2015). 일례로 유럽에서는 1997년 이미 신공공관리론(NPM)을 비롯하여 시장주의 중심의 정책이 전세계적으로 확산됨에 따라 시장주의적 기제와 효율성 중심의 가치가 강조된 나머지 공동체 해체의 가속화와 양극화 심화 등을 우려하며 유럽의 지식인 천여 명이 암스테르담에서 바람직한 사회의 질 선언(declaration for social quality)에 서명하기도 하였으며 이러한 논의는 최근 사회의 질과 삶의 질, 지속가능한 발전에 대한 논의로 확대되고 있다.

사회적 가치가 대두되고 있는 또 다른 배경으로는 정부 정책의 패러다임 변화를 들 수 있다. 앞서 논의한 바와 같이 우리나라 정부 역시 신자유주의적 국제 환경변화와 신공공관리적 논의에 입각하여 혁신 수단의 일환으로 비용 절감과 경쟁, 효율성 중심의 공공부문 관리를 추진하였다. 이러한 혁신 노력은 공공부문의 효율성과 결과중심의 관리, 비용 절감 등의 긍정적인 성과를 거두는 데 기여한 것으로 평가할 수 있지만 한편으로는 공익이나 형평성 등 공공성과 효율성의 가치를 비교하였을 때 공공부문에서 이러한 가치들을 균형있게 실현하고 있는가에 대해서는 제한적으로 작용하는 측면이 존재하였다. 이러한 문제의식과 반성에서 사람의 가치를

추구하고 공동체 중심의 삶의 변화를 추구하는 데 기여할 수 있는 기제로서 최근 사회적 가치가 강조되고 있는 것으로 진단할 수 있다. 이러한 예로 아래의 <표2-1>과 같이 2000년대 이전까지 경제성장과 국가 발전 등이 중심을 이루었던 국정 기조가 최근에는 인권이나 민주주의, 참여, 환경 등의 가치로 변화하고 있는 것을 살펴볼 수 있다.

<표 2-1> 정부별 국정 비전과 목표 비교

구분	국정 비전	국정 목표	국정원리
노무현 정부	참여정부 - 참여민주주의 - 국가균형발전 - 동반성장	- 국민과 함께 하는 민주주의 - 더불어 사는 균형발전사회 - 평화와 반영의 동북아시아	- 원칙과 신뢰 - 공정과 투명 - 대화와 타협 - 분권과 자율
이명박 정부	선진화를 통한 세계 일류국가 → 저탄소 녹색성장	- 섬기는 정부 - 활기찬 경제 - 능동적 복지 - 인재대국 - 성숙한 세계국가	- 창조적 실용주의
박근혜 정부	희망의 새시대	- 경제 부흥 - 국민 행복 - 문화 융성 - 평화통일 기반구축	- 창조경제 - 경제민주화 - 맞춤형 고용, 복지 - 창의 교육 등
문재인 정부	국민이 주인인 정부 실현 → 혁신적 포용 국가	- 참여와 신뢰를 통한 공공성 회복	- 사회적 가치 중심 정부 - 참여와 협력 - 신뢰받는 정부

출처: 정창기(2019)

노무현 정부의 경우 참여정부를 표방하며 국민이 국정 운영에 참여하는 것을 중시하여 분권과 균형, 민주성과 혁신 등을 강조하였으며 지속가능한 발전과 빈부 격차 해소, 양성 평등 등을 추구하였다. 이명박 정부 당시에 지속가능 발전 관점에 부합하는가의 측면에서는 제한적인 부분이 존재하지만 그럼에도 불구하고 저탄소 녹색성장과 같은 가치를 국정 비전으로 추진하였으며, 박근혜 정부는 국민 행복과 경제민주화 등 사회적 가치와 부합할 수 있는 요소들을 새롭게 강조하였다(정창기, 2019). 또한 문재인 정부는 2018년 ‘정부혁신 종합 추진계획’을 발표하며 공공성 회복을 주요 목표로 제시함과 동시에 참여와 협력, 신뢰받는 정부 외에도 ‘사회적 가치 중심의 정부’를 3대 전략으로 제시하며 사회적 가치 추구를 국정 기조 전면에서 표방하였다. 그 밖에도 100대 국정과제 중 12번 과제로 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’을 제시하는 등 사회적 가치를 반영하기 위하여 다양한 정책들을 추진하는 것을 살펴볼 수 있다.

<그림 2-1> 2020년 정부혁신 체계도



출처: 행정안전부(2020)

이러한 정책적 노력을 통해 정부는 과거 발전국가 모델을 지양하고 새로운 국정 패러다임으로서 사람의 가치와 공동체 중심의 포용 국가를 실현하기 위한 대안적 모델로서 사회적 가치 추구를 강조하고 있는 것으로 정리할 수 있다.

2. 사회적 가치에 대한 개념적 논의

1) 사회적 가치의 개념 및 특성

가치는 그 시대에 지배적인 사회 분위기와 역사, 문화, 의식 등을 모두 포괄하고 반영하는 개념이기 때문에 사회적으로 우선하는 가치는 가변적이라는 특징을 지닌다. 따라서 사회적 가치는 사회에서 지향하는 주요 가치가 그 시대의 환경에 따라 변화하며 다양하게 구성될 수 있다는 특징 등으로 인하여 이론적으로 명료하게 정의된 개념은 현재까지 존재하지 않는다. 다만 일반적으로 사회적 양극화와 불평등, 환경 파괴, 빈부 격차 등 사회문제 해결과 필요(needs)에 의하여 등장하였다는 특징을 지니며, 기존의 생활양식이나 국가발전 전략 등의 한계를 인지하고 그에 대한 총체적인 해결방식으로써 등장하였다는 특징을 갖는다. 이러한 측면에서 사회적 가치는 포괄적이고 종합적인 성격을 지니며, 시대에 직면한 현안이나 사회문제 해결을 지향한다는 측면에서 실용성을 추구한다는 특징을 갖는 것으로 살펴볼 수 있다.

또한 사회적 가치는 단어 그대로 사회적(social)인 성격과 가치(values)가 결합한 개념으로 공동체와 사회 차원의 공적인 편익을 지향하는 가치라 할 수 있다. 가치란 어떠한 것이 올바른 것인가에 대한 판단기준으로 작용하고 사회가 나아가야 할 방향을 정해주는 지침으로써 작용한다는 점을 미루어 볼 때, 우리 사회와 공동체의 발전하고 성숙해지는 데에 기여하는 가치들을 의미하는 것으로 정리할 수 있다. 이러한 공동체의 발전에는 기존에 강조되어 온 양적 성장만을 초점에 두고 있는 것이 아니라 사회통합과 분배 등 공동체 전체의 편익을 가져다 주는 방향으로 정부가 작동해야 함을 강조하는 성격을 지니는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 특징들을 바탕으로 기존의 논의들을 살펴보면 양동수 외(2017)는 사회적 가치에 대하여 공공의 영역에서 공공성을 제고하는 것을 핵심 가치로 하며, 국민의 자유와 권리를 보장하는 등의 헌법적 가치가 주요 내용이 된다고 설명하였다. 또한 김현희·박광동(2018)은 일정 집단이나 사회 내에서 중요하거나 타당하다고 함께 공유·인식하면서 지향하는 가치를 사회적 가치라고 설명하였으며, 박명규·이재열(2018)은 사회적 가치는 ‘사회성’이 가장 핵심적인 가치로서 파편화되어 개별적으로 존재하는 개인들이 구성하는 사회가 아니라 공동체 의식을 지니고 있는 사회적 환경 속에서 사회성을 구현하는 것이 중요하다고 강조하였다. 따라서 사회적 가치는 공동체 측면에서 구성원들 간의 관계에 초점을 두고 있으며, 이러한 측면에서 구성원들 간의 상호작용과 참여, 그를 통한 신뢰와 응집력 등이 강조된다(최정규 외, 2018). 이러한 논의를 정리하면 사회적 가치의 개념적 논의에서는 (다양한 이해관계자들의) 참여와 신뢰, 응집성, 공동체성 등이 강조되는 것으로 볼 수 있다.

한편 이러한 이론적으로 논의되고 있는 사회적 가치의 개념과 범주를 바탕으로 문재인 정부와 21대 국회에서 추진하고 있는 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」(이하 ‘사회적 가치법안’)에서는 ‘사회·경제·환경·문화 등 모든 영역

에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치’를 사회적 가치로 정의하고 있다(사회적 가치법안, 제2조).

〈표 2-2〉 사회적 가치 개념에 관한 논의

구분	사회적 가치의 개념
Walzer(1983)	가치란 공동체를 중요시하는 것이며, 사회적 가치 또한 이와 동일한 맥락에서 설명 가능함
사회적 가치 UK (영국의 사회적 가치 대표 비영리기관, Social Value UK)	사람들이 자신들의 삶을 통해 경험하는 변화에 대하여 상대적으로 중요하다고 그 중요성을 부여하는 가치
사회적 가치 포탈 (영국, Social Value Portal)	개인과 공동체의 행복(well-bing), 사회적 자본 및 환경을 포함한 프로그램 등이 가져오는 재무적·비재무적인 형태의 광범위한 영향(impacts)
이승규·라준영(2009)	개인의 가치를 넘어 다른 사람들과의 관계 속에서 발생하는 가치, 그리고 구성원 간의 상호성과 연대를 통해 발생하며 경제적 가치와 대비되는 비화폐적인 가치
임의영(2009)	권리와 자유, 권한과 기회, 소득과 재산 등 공동체에 의해서 부여되고 공유되는 가치
송용한(2014)	개인을 넘어, 공동체에서 중요하게 인식하는 것에 관심을 가지거나 그것을 지향하는 것
양동수 외(2017)	공공부문의 공공성 증진과 국민주권에 실질적으로 기여하며 모든 국민이 잘 사는 미래 사회로 나아가는 데 있어 지향해야 할 핵심 가치로, 헌법적 가치 중 국민의 자유와 권리의 보장, 복리 향상과 부합하는 긴요한 가치
공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(2020)	사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치

출처: 박세연(2019); 홍길표·우윤석·이립(2020)

이러한 측면에서 과학기술 분야에서 고려될 수 있는 사회적 가치의 개념 또한 기존의 선행연구에서 논의된 개념들을 바탕으로 ‘사회·경제·환경 등의 영역에서 개인과 지역사회, 미래 세대 등 사회 공동체의 공익과 공공성 실현에 기여할 수 있는 총체적인 행동규범이자 가치 판단의 기준’으로 제시할 수 있다.

한편, 최현선(2018)은 사회적 가치를 개념화하는 데 있어서 공공성과 공익성, 공동체성이라는 3가지 특징을 바탕으로 개념을 설명하였다. 즉 사회적 가치는 공공의 이익을 추구하는 공익성과 공공성을 보편적으로 표방하는 가운데, 공동체의 개성이나 공동체가 처해 있는 특수한 환경에 따라 다양한 가치들이 추구될 수 있다는 점에서 특수성으로서 공동체성이 강조된다. 이 때 논의되는 공공성이란 개인의 이익에 국한되는 것이 아니라 인권 존중의 예와 같이 서로 간의 차이와 다양성을 인정

하고 배타적이지 않으며 공동체 사회 전체를 지향하는 가치로서의 성격을 지닌다. 또한 공익성은 민간부문에서 기업 등이 물질적인 이윤이나 사적 이익을 추구하는 것과 대비되는 개념으로 사회 전체의 효용과 발전 측면에서 기대할 수 있는 편익을 의미한다. 또한 전체 사회의 관점에서 바람직하거나 옳바르다고 여겨지는 가치의 개념과 연관된다고 할 수 있다. 마지막으로 사회적 가치는 갖는 공동체성으로서의 특성은 사회통합과 밀접한 개념으로, 공동체의 결속과 연대를 유지하고 사회적 형평성을 추구하는 것을 의미한다. 공동체는 단일한 속성을 지니지 않고 처해 있는 환경과 사회 분위기, 관습 등에 따라 가변적이고 다양한 형태로 존재하기 때문에 공동체에 대한 강조는 다양성에 대한 인정과 연결될 수 있으며, 상대성과 대응성, 공감성 등의 특성을 내포하고 있는 개념으로 살펴볼 수 있다(박세연, 2019). 이러한 논의를 바탕으로 사회적 가치가 지니는 특성을 정리하면 다음의 <표2-3>과 같이 제시할 수 있다.

<표 2-3> 사회적 가치의 특성

구분	내용
다양성	원자화된 개인이 아니라 구성원들이 이루는 공동체에 초점을 맞추고 있으며, 각기 다른 형태로 구성되고 존재하는 공동체에 대한 인정과 이에 대한 존중이 전제됨. 공동체 지향적인 사회적 가치는 다양한 형태로 발현될 수 있음
상대성	다양한 개인들의 연대와 결속을 통해 공동체의 구성이 이루어지기 때문에 공동체는 상대성을 지니는 동시에 갈등을 유발할 잠재적 가능성을 지님. 이러한 특성으로 인해 갈등의 해결을 위해 사회적 가치가 요청되기도 함
대응성	공동체 내에서 발생할 수 있는 갈등 가능성으로 인하여 이에 어떻게 대응하는가는 공동체 내에서 핵심적인 가치로 강조될 수 있음
적실성	사회적 가치는 공동체에 직면해 있는 문제를 해결하고 이러한 해결과정에서 공동체 구성원들의 참여와 합의를 필요로 하기 때문에 사회적 공감을 전제로 한 적실성이 강조됨
유동성	사회 공동체는 시대적 환경과 분위기, 사회적 관습과 의식 등에 따라 변화할 수 있기 때문에 가변적 성격을 지니며 환경 변화에 따라 새로운 가치가 요구될 수 있음

출처: 송용한(2014); 김태영 외(2019)

이러한 논의에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 공동체 내에서 핵심적으로 추구될 수 있는 사회적 가치는 유동성이나 다양성 등의 특성으로 인하여 사회적 환경 등에 의해 변화할 수 있기 때문에 가치의 배분이나 사회적 가치를 추구하기 위한 의사결정 과정에 있어서 정부의 역할이 강조된다(박세연, 2019). 즉 사회적 가치는 공동체 내에서 구성원들 간에 그 중요성과 우선순위에 대하여 공동으로 협의가 이루어지고 의미가 부여되는 것이기 때문에 가치들을 확인하고 그 우선순위를 결정하는 데 있어서 정부의 역할이 강조된다(Walzer, 1983).

2) 사회적 가치와 유사 개념에 대한 논의

사회적 가치의 개념은 앞서 논의한 바와 같이 그 개념을 명확하게 정의내리고 개념적 범위를 명료하게 제시하는 데에 제한적인 측면이 존재한다. 또한 사회적 환경이나 요구에 따라 가변적이라는 유동성과 상대성 등의 특징을 지니기 때문에 사회적 경제나 사회적 책임 등과 같은 유사 개념과도 밀접한 연관성을 지닌다. 또한 박명규·이재열(2018)은 사회적 가치의 실현 영역을 사회적 책임과 사회적 공헌, 사회적 경제, 사회혁신과 시민 역능성 등으로 제시한 바 있다(정창기, 2019). 또한 사회적 가치는 공공성과 공익성을 추구한다는 점에서 공공가치의 논의와도 연관지어 검토할 수 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 사회적 가치의 개념적 특성을 분석하기 위하여 유사한 개념으로서 사회적 경제와 사회적 자본, 사회적 책임과 공유가치, 공공가치 등에 대하여 그 개념을 살펴보고 논의하였다.

먼저, 앞서 제시한 사회적 가치와 유사한 개념들은 삶의 질 또는 사회의 질에 관한 논의와 고민에서부터 출발하였다는 특징을 지닌다. 사회의 질은 개인이 자신의 복지나 잠재력을 제고할 수 있는 가운데 사회·경제·문화적으로 공동체적 삶에 참여할 수 있는 정도를 의미하며(이재열 외, 2015), 이를 구성하는 주요 요인으로는 사회·경제적 안정성, 사회적 포용성, 사회적 응집성, 사회적 역능성 등이 제기된다(정창기, 2019). 사회·경제적 안정성은 구성원들이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 사회적으로 충분히 자원적인 측면(물적 자원 등)을 확보하고 있는가와 관련되며 사회적 포용성은 공공부문에서 전달되는 자원이나 정책적 혜택 등이 얼마나 평등하게 제공되고 접근가능한가에 대한 개념과 연결된다. 또한 사회적 응집성은 구성원들의 사회적 연대와 관계되며 사회적 역능성은 개인의 삶에 영향을 미치는 과정과 결정에 있어서 구성원들이 충분히 참여할 수 있는지, 그리고 그러한 역량을 향상시키기 위해 충분한 지원을 받을 수 있는지에 대한 개념을 의미한다(정창기, 2019). 이러한 요인들을 종합적으로 포괄하고 있는 사회의 질에 대한 논의는 공동체적 삶을 전제하는 가운데 사회문제 해결을 지향하고 있다는 점에서 사회적 가치 및 유사 개념에 대한 논의의 전제로서 기능한다고 할 수 있다.

두 번째로 사회적 경제(social economy)는 민간부문 및 시장경제 하에서의 이윤극대화에 대한 비판 의식에서 등장한 대안적 개념으로 양극화 심화, 사회적 불평등을 해소하기 위한 목적에서 강조되기 시작하였다. 사회적 가치는 공동체성을 강조하는 한편 비화폐적인 가치 등을 주요 개념으로 하여 논의되어 왔기 때문에 경제적 가치와 밀접한 연관성을 지니며 발전되어 왔으며, 이러한 측면에서 사회적 경제와 유사한 측면이 존재한다. 사회적 경제는 시장 경제와 달리 물질적인 가치나 이윤상의 가치 외에도 공동체적 가치, 사람의 가치, 사회의 가치 등을 함께 고려하고, 이를 추구하는 경제활동으로 정리할 수 있다. 사회적 경제는 이론적 논의보다 사회적 요구(needs)와 실천적 필요에 의해서 등장한 개념이기 때문에 현장 중심의 실천적이고 실무적인 성격을 지닌다는 특징을 지니며, 주요 주체는 비영리기업, 마을기

업, 협동조합, 자활기업 등이 존재한다. 사회적 경제는 시장경제 중심의 발전 전략에 대한 비판과 대안에 대한 논의에서 등장한 개념인 만큼 사회적 가치의 실현과 맥락을 같이 하는 부분들이 존재하며 실제로 사회적 가치를 구체적으로 실천하는 활동 측면에서 사회적 경제 활동들이 연계되는 사례들이 다수 존재한다.

이러한 사회적 경제 활동에서 궁극적으로 추구되는 자원적 요소들이 사회적 자본이라고 할 수 있으며, Putnam(1995)은 경제 성장이나 물질적 편익과 대비되는 개념으로 공동체와 구성원들의 행복 증진, 시민들의 참여 등을 통해 삶의 질을 더욱 건강하고 풍요롭게 하는 요소들이 사회적 자본이라고 설명하였다. 사회적 자본은 구성원들의 참여를 강조하고 사회공동체의 회복 및 연대를 강조하는 만큼 신뢰와 소통, 네트워크, 연대와 결속 등이 중요한 자원으로 강조된다. 공동체의 연대와 이를 위한 신뢰와 연대 등이 강조된다는 점에서 사회적 자본에 대한 논의는 사회적 가치의 연구에 있어서도 그 주목 필요성이 강조되고 있다.

세 번째로 사회적 가치에 대한 논의는 사회적 책임에 대한 논의와도 연관성을 지닌다. 최근 사회적 공헌, 기업 윤리 등이 강조됨에 따라 민간부문에서도 기업의 사회적 책임(CSR, Corporate Social Responsibility)이 강조되고 있다. 이 때에 사회적 책임은 민간 부문에서 기업들이 추구하는 이윤 극대화 측면에서의 경제적 책임 뿐만 아니라 윤리경영 측면에서의 책임성과 사회적 공헌을 위한 자선적 책임 등이 포함된 개념이라고 할 수 있다(정창기, 2019). 이러한 사회적 변화 및 노력의 예로 국제적으로 규정하고 있는 글로벌 컴팩트(Global Compact)나 사회적 책임 국제 표준(ISO 26000) 등의 사례를 살펴볼 수 있다. 또한 이러한 기업들의 사회적 책임 활동은 이윤 추구라는 본래 목적과 함께 사회 및 공동체에 기여하는 가치를 창출한다는 점에서 기업적 활동과 사회적 활동을 상호 보완하는 개념으로써 공유 가치(CSV, Creating Shared Value)가 등장한 것으로 해석할 수 있다. 사회적 책임과 공유 가치의 개념은 기업이 사회적 가치를 실현하기 위한 활동이라는 점에서 사회적 가치와 연관성을 지니지만, 기업의 이윤 창출을 위한 보완적인 성격을 지니고 있는 만큼 일부 국한된 특정 부서에서 기능적으로 이루어진다는 점에서는 차별적이라고 할 수 있다.

마지막으로 사회적 가치는 공공가치와 연관성을 지닌다. 사회적 가치는 사회 전체와 공동체의 편익을 추구한다는 점에서 공공성과 공익성이라는 성격을 지닌다. 이러한 측면에서 공공부문이 정책 집행이나 의사결정 과정에 있어서 올바르게 나아가야 할 바람직한 방향을 정해주는 역할로서 기능하는 공공가치와 개념적 유사성을 지닌다. 사회적 가치가 추구하는 공익성이란 결국 공동체 또는 사회 전체의 공공성 달성이라고 할 수 있으며 이 때의 공공성 달성이란, 인간의 기본권이나 자유, 정의, 공정과 평등과 같이 바람직하고 올바른 것으로 인식되는 가치가 실현되고 개인의 이익의 극대화보다 더 폭넓은 차원에서 사회적 편익이 보편적이고 평등하게 발생하는 것을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 공익의 실현은 환경의 개선, 안전의 유지 등 최종적인 결과에 있어서 사회구성원들 간에 공유되고 모두가 누릴 수 있는 편익

차원에서도 구현될 수 있으며 이를 구현하는 과정에 있어서 충분한 상호 소통과 조정 등의 민주적인 절차를 통해서 확보되는 가치들까지 모두 포함되는 개념이라고 할 수 있다.

이러한 공공성은 개인이나 민간부문과 비교하여 국가 또는 공공부문에서 기본적으로 추구해야 하는 가치 지향적인 성격을 지니며 사회적 수요나 문제에 대하여 개인의 해결에 맡기는 것이 아니라 정부나 사회가 나서서 해결해야 한다는 논리를 전제하고 있기 때문에 사회적 가치가 표방하는 핵심 가치라고 할 수 있다(정창기, 2019). 따라서 공공서비스나 자원의 배분 측면에서 공공성을 강화하기 위한 정부의 역할이 강조될 수밖에 없으며 이러한 측면에서 강조되는 것이 공공기관들의 공공성 또는 공익적 목표 달성이라고 할 수 있다. 공공기관들은 조직의 목적에 있어서 공공성 또는 공익 달성을 표방하고 있으며, 이에 따라 공공가치는 공공기관의 존재 가치를 설명하는 근거인 동시에 공공기관이 수행하고자 하는 사업이나 프로그램들의 정당성을 제공하는 역할로서 기능한다고 할 수 있다. 또한 공공기관에 대한 경영평가 사례와 같이 공공부문에서 이루어지고 있는 성과평가를 비롯하여 최근 사회적 가치의 반영되고 있는 과학기술 분야 예비타당성조사 제도 역시, 국가나 공공부문에서 혁신적인 정책 개발이나 기술 개발을 시행하는 데 앞서서 이러한 혁신 노력이 사회공동체 전반에 걸쳐 올바르게 바람직한 가치 실현에 기여하는지, 공동의 이익을 증진하는 데 기여하는지를 사전에 검토하기 위한 노력의 일환으로써 제도적 변화가 이루어지고 있는 것으로 진단해 볼 수 있다. 그리고 최근에는 절차적 측면의 공익 달성 또한 그 중요성이 강조됨에 따라 시민 참여의 활성화, 민주주의적 절차 마련 등 과정적 가치들 또한 공공성 달성에 있어서 중요한 가치로 강조되고 있는 것으로 볼 수 있다.

정리하면 사회적 가치는 개인의 편익을 넘어서 사회 전체의 편익 달성을 의미하는 공공성과 공익성을 추구하기 때문에 기본적으로 공공가치와 유사한 측면이 존재한다고 할 수 있다. 또한 최근 공공성이나 공익을 논의하는 데 있어서 공공서비스 또는 성과의 창출뿐만 아니라 이에 이르기까지의 전 과정에서의 공공성 창출이 강조되는 만큼, 최종 성과 측면에서의 공공성뿐만 아니라 절차적 정당성 등 과정적 측면에서의 공공성 또한 강조된다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 공공가치는 사회적 가치가 표방하는 공동체 발전에 대한 기여뿐만 아니라 보다 광범위한 범위를 아우르는 개념이라고 할 수 있으며, 이론적인 논의 측면에서도 사회적 가치에 대한 논의에 앞서서 보다 이른 시점에서 다양한 논의들이 이루어져 온 것으로 진단할 수 있다. 이에 본 연구는 다음의 장에서 가치의 측정과 평가 등과 관련하여 공공가치 분야에서 이루어져 온 이론적 논의들을 정리하고, 이를 바탕으로 향후 과학기술 분야에서의 사회적 가치의 측정과 평가를 위해 고려할 수 있는 사항들을 검토하였다.

제2절 공익으로서의 사회적 가치와 공공가치

1. 유사개념으로서 공공가치에 대한 논의

1) 공공가치의 개념

공공가치에 대한 논의는 신공공관리론(NPM)에 입각한 시장주의적 기제들과 경쟁적 요소들로 인하여 지나치게 효율성이 강조된 나머지, 문제해결지향적 성격이나 대응성, 민주성과 공정성, 형평성 등 공중으로서의 사회 전체의 행복 추구에 기여할 수 있는 공적 가치들이 상실되거나 제한적으로 확보되고 있다는 문제의식에 입각하여 이를 극복하기 위한 대안적 논의에서 출발한 것으로 정리할 수 있다. 특히 앞서 논의한 바와 같이 정부나 공공기관을 비롯한 공공부문에서는 공공성의 달성이나 공익의 실현이 곧 해당 조직의 존재 가치를 설명하는 동시에 조직이 추진하고자 하는 정책이나 의사결정의 정당성과 방향성을 뒷받침하는 근거이자 기준으로 작용한다는 점에서 그 중요성이 강조된다고 할 수 있다.

사회 전체의 공적인 이익을 창출하는 것을 추구하고 사회문제 해결 등을 지향한다는 점에서 공공가치는 사회적 가치와 그 맥락을 같이 하는 측면이 존재하며 이러한 공공가치에 대한 개념은 1990년대 Moore(1995)에 의해서 본격적으로 논의가 이루어지기 시작하여 점차 확대·발전되고 있다.

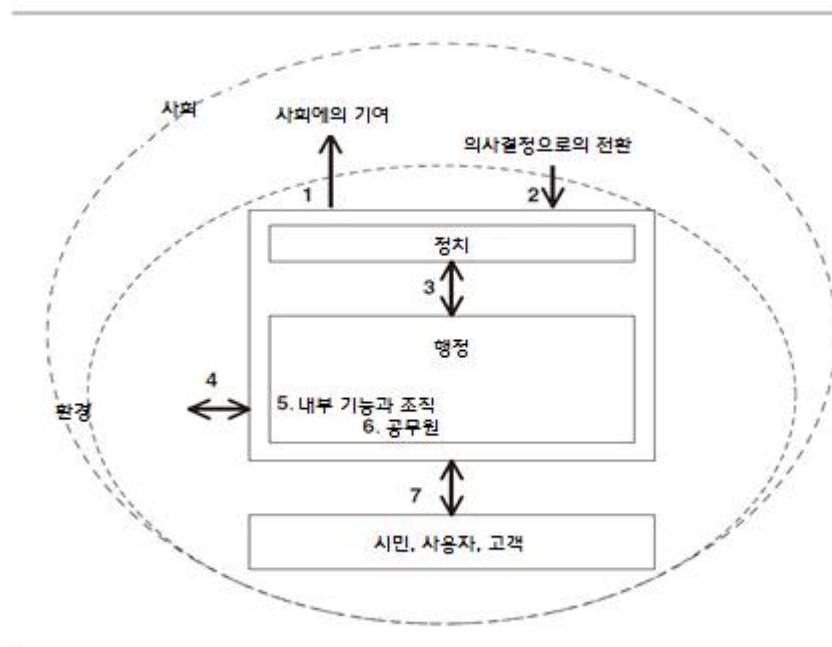
Moore(1995)는 공공가치에 대한 연구를 통해 공공부문과 공공부문 관리자들이 민간부문과 차별화되는 특징은 공공가치를 추구하고 이를 창출하기 위해 노력하는 것이라고 전제하였다. 이러한 측면에서 공공기관 등의 공공부문에서는 어떠한 공공가치를 창출할 것인지 명확하게 제시할 수 있어야 하며 기관과 조직의 정책적 정당성을 뒷받침하기 위해 공공가치가 중요하게 강조되는 동시에 이를 실현하기 위한 추진과정에서도 시민들을 비롯하여 다양한 이해관계자들의 참여나 숙의 등이 충분히 뒷받침되어야 한다고 설명하였다. Moore(1995)의 관점에 의하면 공공가치는 경제적·시장적 접근방식만으로는 측정·평가될 수 없기 때문에 민간부문과 비교하여 공공부문이 차별화될 수 있는 특성이라고 할 수 있다. 그는 공공가치를 민간부문에서 추구하는 경제적 효용성이나 이윤과 같은 가치들과 비교하였을 때 보다 더 상위 차원에서 추구되어야 할 궁극적인 가치 개념으로 전제하고 공공부문에서는 이를 관리하기 위한 노력이 필요함을 강조하였다. 이러한 관리적 노력의 구체적인 설명을 위하여 Moore(1995)는 전략적 삼각축(strategic triangle)이라는 개념을 제시하였으며 이를 통해 그 구성요소로 공공부문이 궁극적인 목적으로서 추구해야 할 ① 공공가치, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 ② 충분한 정당성 확보와 지지, 조직의 목적을 성취하기 위해 필요한 ③ 운영 역량을 제시하였다.

Moore(1995)는 이러한 세 가지 요소가 선순환적으로 모두 충분히 확보되었을 때 궁극적으로 공공 가치의 실현이 가능하다고 설명하고 있으며 이를 위해 공공관리자

의 역할이 중요함을 강조하였다. 즉 공공가치의 실현과 달성을 위하여 공공부문의 관리자가 이해관계자들의 충분한 합의와 조정, 참여과정 등을 통해 정당성과 지지를 확보하고자 노력하는 동시에 이를 실현해나가기 위해 요구되는 역량들을 확보하였을 때 공공가치의 실현이 가능한 것으로 정리할 수 있다.

Moore(1995)의 논의가 공공가치에 대한 논의를 본격화하는 동시에 관리적 관점에서 논의를 주로 전개하였다면, 두 번째로 Bozeman(2002)의 경우 공공가치를 제도적 관점에서 논의하였다는 점에서 차별점을 지닌다. Bozeman(2002)의 경우 공공가치를 논의하는 데 있어서 공공가치가 정부나 공공기관 등 공공부문이 시행하는 정책이나 프로그램, 법·제도 등에서 구현되는 개념으로 설명하고 제도나 규정, 규범 등을 통해서 창출되는 공공가치를 체계화하고자 시도하였다. 이러한 측면에서 Bozeman은 공공가치들 가운데에서도 핵심 가치와 주변 가치 등의 개념을 통해 가치들 간의 관계를 체계화하고자 하였으며 공공가치의 실현 영역을 공공과 민간으로 구분하지 않고 조직의 활동에서 발현될 수 있는 것으로 설명하였다. Jorgensen&Bozeman(2007)의 논의에서는 공공가치의 개념과 유형을 보다 가시적으로 제시하고 구체화하기 위하여 공공가치 유니버스(public value universe)라는 개념을 제시하였다.

〈그림 2-2〉 공공가치 유니버스 개념도



출처: Jorgensen&Bozeman(2007)

Jorgensen&Bozeman(2007)은 공공가치가 구현될 수 있는 영역을 논의하는 데 있어서 공사 부문을 구분하지 않았으나 정부와 정책 등 공공부문이 민간부문과 비교하여 차별적이고 제 역할을 수행하기 위해서는 공공가치의 실현이 강조됨을 설명하

였으며 공공가치와 관련된 문헌 및 사례연구들을 총망라하여 72가지의 핵심가치들을 제시하고 가치들 간의 관계와 인과성 등을 정리·분석하여 이러한 가치들의 범주를 7가지로 제시하여 설명하였다.

〈표 2-4〉 공공가치의 범주와 하위 가치

가치 범주	가치 집합
공공부문의 사회 기여와 관련된 가치의 범주	공공선(common good) · 공익(public interest) · 사회적 응집력(social cohesion) 이타주의(altruism) · 인간의 존엄성(human dignity) 지속가능성(Sustainability) · 미래 지향성(voice of the future) 체제의 권위(regime dignity) · 체제 안정성(regime stability)
의사결정과 관련된 가치의 범주	다수결 원칙(majority rule) · 민주주의(democracy) · 국민의 의지(will of the people) · 공동의 선택(collective choice) 사용자 민주주의(user democracy) · 지역 협치(local governance) · 시민 참여(citizen involvement) 소수 집단에 대한 보호(protection of minority) · 개인 권리에 대한 보호(protection of individual right)
행정과 정치인의 관계와 관련된 가치의 범주	정치적 충성(political loyalty) · 책무성(accountability) · 대응성(responsiveness)
행정과 이를 둘러싼 환경의 관계와 관련된 가치의 범주	개방성과 보안(openness–secrecy) · 대응성(responsiveness) · 여론청취(listening to public opinion) 지지와 중립(advocacy–neutrality) · 중재(compromise) · 이익의 균형(balancing of interest) 경쟁과 협력(competitiveness–cooperativeness) · 이해당사자나 주주 가치(stakeholder or shareholder value)
행정조직 내부 특성과 관련된 가치의 범주	견고성(robustness) · 적응성(adaptability) · 안정성(stability) · 신뢰성(reliability) · 적시성(timeliness) 혁신(innovation) · 열정(enthusiasm) · 위기에 대한 대비(risk–readiness)

	생산성(productivity) · 효과성(effectiveness) · 절약(parsimony) · 기업주의 접근(businesslike approach) 직원의 자기 계발(self-development of employee) · 작업환경(good working environment)
행정조직 내부 행태와 관련된 가치의 범주	책무성(accountability) · 전문성(professionalism) · 정직성(honesty) · 도덕적 기준(moral standards) · 윤리 의식(ethical consciousness) · 진실성(integrity)
행정과 시민의 관계와 관련된 가치의 범주	합법성(legality) · 개인 권리 보호(protection of right of the individual) · 평등한 대우(equal treatment) · 법치(rule of law) · 정의(justice) 평등(equity) · 합리성(reasonableness) · 공정성(fairness) · 전문성(professionalism) 대화(dialogue) · 대응성(responsiveness) · 사용자 민주주의(user democracy) · 시민 참여(citizen involvement) · 시민의 자기개발(citizen's self-development) 이용자 지향성(user orientation) · 적시성(timeliness) · 친근성(friendliness)

출처: Jorgensen&Bozeman(2007); 조현대 외(2015)

Jorgensen&Bozeman(2007)은 <표2-4>와 같이 공공가치의 개념과 유형을 제시하기 위하여 핵심가치들의 예를 제시하였으며 <그림2-2>를 통해 이러한 가치들이 ① 공공부문의 사회적 기여, ② 민주적 절차와 의사결정, ③ 정치와의 관계, ④ 행정을 둘러싼 환경과의 관계, ⑤ 행정 내부 조직의 성격과 특징, ⑥ 행정 내부 구성원들의 성격과 특징, ⑦ 시민사회와의 관계 등 7가지의 범주 내에서 분류하여 설명 가능한 것으로 제시하였다. 또한 Jorgensen&Bozeman(2007)은 이러한 공공가치의 개념 및 유형들을 중심가치와 주변가치, 연관가치로 계층화하여 중심가치(nodal values)를 궁극적이고 상위 차원의 가치로서 주변가치 및 연관가치와 관계를 이루는 체계를 제시하였다.

〈표 2-5〉 Bozeman의 중심가치, 주변가치, 연관가치

중심가치	주변가치	연관가치
인간의 존엄성	시민의 자기개발, 시민참여, 개인의 권리 보호	정의, 자비, 미래지향성, 형평성
지속성	미래지향성	공익과 공공선, 지속성, 안정성, 윤리의식, 도덕적 규범, 결속력
시민참여	대중의 의지, 공공의견 청취, 대응성	대화, 이익의 균형, 자기개발
공개성	대응성, 공공의견 청취	책무성, 법의 지배, 대화, 민주주의, 대중의 의지, 집단적 선택
기밀성	-	법치, 지속성, 안정성, 생산성, 개인존중, 인권보호, 효과성
중재	이익의 균형	합리성, 공정성, 대화 및 소통, 적응성, 강건함
청렴, 투명성	정직, 존엄, 공정성, 윤리의식, 도덕적 기준, 전문성, 개방성, 공명정대함, 체제에 대한 충성심	-
지속성	안정성, 적응성, 신뢰성	합법성, 사회통합, 유연성, 대응성, 법치, 적시성, 효과성

자료: Jorgensen&Bozeman(2007); 조현대 외(2015)

2. 사회적 가치와의 관계

공공가치와 사회적 가치를 비교하면, 공동체나 사회 전체의 공적인 이익을 추구하는 등 공공성과 공익성을 추구한다는 측면에서 유사성을 지니고 있으나 공공가치가 정부나 공공기관 등 공공부문이 추구해야 할 가치로 개념화된다면, 사회적 가치의 경우 시장주의적 기제나 발전주의 전략, 물질주의적 사회 운영 제도에 대한 문제의식에서 등장하였기 때문에 경제영역을 중심으로 논의가 이루어진다는 차별점을 지닌다.

일례로 사회적 가치에 대한 논의에서는 연대와 결속, 협력, 공생, 배려, 신뢰, 공정성 등이 중요한 가치의 예로서 강조되지만 이러한 논의들이 이루어지는 장(場)은 경제영역이라는 특징을 지닌다. 즉 사회적 가치의 논의에서 이루어지는 주요 사회 문제들은 일자리 문제나 양극화·지역 불균형의 해결, 빈곤 해소 등과 같은 경제적 쟁점들이기 때문에 사회적 가치에서 강조되는 가치들 또한 그것이 작동하고 활용되는 공간은 경제영역에 놓여 있다는 특징 및 차별점을 지닌다(김주영, 2019). 이러한 특성으로 인해 사회적 가치는 사회적 경제나 사회적 기업과 밀접한 연관성을 가지고 논의되는 경우가 많다. 또한 사회적 가치는 그 가치를 실현하고 확보하는 데 있어서 협의적 개념에서는 경제영역을 중심으로 논의가 이루어지는 한편, 광의적으로는 사회·문화나 거버넌스 등을 모두 고려하는 개념으로 정리할 수 있다. 예를 들어

협회의 관점에서는 사회적 가치로서 상호협력, 신뢰, 이타성 또는 약자에 대한 배려, 공공 이익의 중시 등이 경제영역에서 추구되는 것을 의미하지만 광의적으로는 이러한 범위에서 더 나아가 자본보다 사람이 우선시되고 민주성과 사회혁신의 논리가 사회 전체의 보편적 이익을 위해 확보되어야 한다는 총체적인 사회혁신을 의미한다(김주영, 2019).

이러한 특성을 고려해볼 때, 공공가치와 사회적 가치를 비교하면 공공가치는 정부나 공공기관이 정책, 프로그램 등을 집행하는 데 있어서 해당 정책이나 사업의 집행과정에 정당성을 부여하고 결과물로서 추구해야 될 가치를 의미하는 것으로 정리할 수 있다. 이와 비교하여 사회적 가치는 사회적 양극화와 불평등, 환경파괴 등 발전주의와 자본주의 중심의 시장경제에서 발생하는 사회적 부작용을 비판하고 이를 극복하기 위한 대안적 논의에서 등장한 개념으로 정리할 수 있다(김이수, 2018). 이러한 예로 유럽의 EMES(Emergence of Social Enterprises in Europe)가 제시하고 있는 사회적 가치의 구성 요인을 살펴보면 자본소유에 기초하지 않은 의사결정권, 공익에 기반한 목표, 사회적 이윤 분배, 지속적인 참여적 활동, 시민사회의 주도 등이 제시되고 있다(한국행정학회, 2019). 따라서 이상의 논의를 종합하면, 정부로 대표되는 공공부문에서 추구되어야 할 가치로서 강조되는 개념이 공공가치이고, 물질주의와 발전주의 중심의 운영 전략으로 인해 발생하는 사회 문제를 해결하려는 차원에서 부상하게 된 가치가 사회적 가치인 것으로 그 차별점을 살펴볼 수 있다.

한편, 주은혜(2018)는 Jorgensen&Bozeman(2007)의 논의에서 공공가치가 공사 부문을 구분하지 않고 논의 가능하다는 점에 근거하여 Jorgensen&Bozeman(2007)이 제시한 가치 분류를 통해 공공가치와 사회적 가치의 관계를 설명하였다. 즉 자본주의의 시장주의 기제로 인한 부작용을 극복하고자 등장한 사회적 가치의 경우 Jorgensen&Bozeman(2007)이 제시한 공공가치의 범주들 가운데 공익 달성과의 관계, 민주적 절차 및 의사결정과의 관계(민주성, 형평성 등), 시민사회와의 관계(인권, 참여 등) 등의 부문에서 반영될 수 있음을 설명하였다.

〈표 2-6〉 공공가치 중 사회적 가치와의 공통 범주 유형

사회적 가치 관련 공공가치 범주	내용
공공부문의 사회 기여와 관련된 가치의 범주	공공선, 공익, 사회적 응집력, 이타주의, 인간의 존엄성, 지속가능성, 미래지향성, 체제의 권위와 안정성
의사결정과 관련된 범주	다수결원칙, 민주주의, 국민의 의지, 공동의 선택, 시민참여, 소수집단 및 개인의 권리 보호
공공행정과 시민의 관계와 관련된 가치의 범주	합법성, 개인의 권리 보호, 동등한 대우, 법치주의, 정의, 평등, 합리성, 공정성, 전문성, 소통, 시민참여 및 자기개발, 친근성 등

출처: 주은혜(2018)

또한 정창수(2019)는 Jorgensen&Bozeman(2007)의 공공가치 분류 기법을 활용하여 사회적 가치 실현과 관련한 정부혁신 기초를 <표2-7>과 같이 진단하였다. 이러한 분석을 통해 정창수(2019)는 공익 달성 측면, 행정 내부 조직 측면, 환경과의 상호작용 측면, 시민사회와의 관계 측면에서 사회적 가치 및 이를 위한 정부혁신 기초가 연결될 수 있음을 설명하였다.

<표 2-7> 공공가치와 정부혁신 추진방향의 부합성 비교 결과

가치 분류 영역	하위 가치(value set)	정부혁신 분석틀
공공부문의 사회 전반에 대한 기여 측면 : 공익과 공공선에 기여	공공선, 공익	정부혁신의 목표
	이타심	
	지속가능성	
	제도에 대한 권위	
공공부문 조직 내부 측면	견고성(robustness)	정부혁신의 방향성
	혁신	
	생산성	
	책임성 개인차원의 책임성 조직차원의 책임성	
행정과 시민 간 관계 : 내외부 환경과의 상호작용	개방성	행정서비스 혁신
	합법성	
	공평성	
	사용자 지향성	
이해관계자를 포함하여 일반시민들의 정책과정에 대한 참여 : 정책결정과정에서 국민들의 기대 및 이해 반영	민주성	거버넌스 혁신
	민주주의	
	공론, 소통	
	중립성	

출처: 정창수(2019)

정창수(2019)는 이러한 분류를 통해 사회적 가치를 창출하기 위해 정부가 추진하는 10대 중점 사업들과 가치들 간의 부합성에 대하여 분석하였으며, 분석 결과를 바탕으로 국가재정사업과 관련하여 현재 이루어지고 있는 예비타당성조사제도의 정책적 분석 지표 부문에 대하여 사회적 가치가 보다 더 반영되기 위한 대안으로써 리스크 평가와 정책의 일관성 외에도 주민 수용도, 취약계층에 대한 배려, 형평성, 갈등관리 등의 항목들로 지표를 구체화하는 방안을 제시하였다. 이러한 논의들은 사회적 가치 창출 활동을 통해 고려할 수 있는 사회적 가치의 유형이나 범위에 대하여 검토해볼 수 있는 사례들로 살펴볼 수 있다.

3. 가치 평가 모형 관련 선행연구 분석

사회적 가치가 최근 실무적인 지침 등을 통해 공공기관 경영평가나 예비타당성 조사제도 등에 반영되어 그 평가나 측정이 시도되고 있으나 여전히 제한적인 측면이 존재한다. 공공기관 경영평가 등 정부에서 대표적으로 활용하고 있는 사회적 가치들의 개념과 유형들 또한 사회적 가치법안의 내용을 주로 활용하고 있으나 여전히 국회에 계류 중인 만큼 사회적 가치에 대한 면밀한 측정과 평가는 앞으로도 개선될 여지가 많이 남아있는 시점으로 진단할 수 있다.

이에 이하의 장에서는 향후 사회적 가치의 측정과 평가 방법론의 설계와 그 방향성을 논의하는 데 참고할 수 있도록 공공가치의 측정 및 평가와 관련한 방법론에 대한 선행연구들을 정리하였다.

1) Moore의 공공가치 측정 모형

Moore는 공공가치에 대한 개념적 논의 및 관리전략을 논의하였을 뿐만 아니라 공공가치 성과표(Public Value Scorecard)와 공공가치 회계 모형(Public Value Account)을 통해 실제로 공공부문에서 가치 창출을 위해 어떠한 노력이 이루어져야 하는지에 대해서도 구체적으로 제시하고자 시도하였다. 이를 통해 Moore는 공공가치의 개념적 틀에서 제시하였던 전략적 삼각축에서 강조한 공공가치의 창출과 정당성 및 지지의 확보, 운영 역량의 제고 등이 실천적으로 이루어질 수 있도록 유도하였다.

먼저 Moore(2012)는 민간부문에서 활용되는 손익결산 회계서의 개념을 활용하여 공공가치 회계 모형으로 제안하였다.

〈표 2-8〉 Moore의 공공가치 회계 모형

비용(costs) 측면	편익(benefits) 측면
공동으로 소유된 자산과 그와 관련된 비용 (Use of collectively owned assets and associated costs)	공동으로 가치를 부여한 사회적 결과의 성취 (Achievement of collectively valued social outcomes)
- 재정적 비용(financial costs) - 내부적 · 외부적 - 의도하지 않은 부정적 결과들 (Unintended negative consequences) - 정부의 권한 사용에 따른 사회적 비용 (Social costs of using authority of government)	- 목적(미션)의 성취(Mission achievement) - 의도하지 않은 긍정적 결과들 (Unintended positive consequences) - 고객만족도(Client satisfaction) - 정의와 공정성의 실현 (Justice and fairness) - 개인적 · 집합적 차원

출처: 주은혜(2018)

민간부문에서 사용하는 손익결산 회계서와 같이 Moore(2012)가 제시한 공공가치 회계모형에서는 비용 측면과 편익 측면으로 평가항목이 구분된다. 관리방식과 형식 측면에서는 일반적인 손익결산서의 형태와 유사하지만 공공가치에 대한 회계 모형은 다음과 같은 점에서 차별점을 지닌다. 먼저, 비용과 편익에서 측정, 평가되는 가치에는 재화 가치뿐만 아니라 비금전적인 가치들까지 포함되어 가치와 권한(authority)까지 고려된다는 점에서 차별화된다. 또한 편익 측면에서 평가되는 가치들에는 정책 및 프로그램의 성취 결과로서 기대할 수 있는 직접적인 가치 외에도 정의나 공정성의 실현과 같이 보다 궁극적으로 전체 사회에 기여할 수 있는 가치들에 대한 고려까지 이루어진다. 또한 우리나라 공공부문에서도 정책이나 프로그램의 결과물이자 성과에 대한 평가의 일환으로서 고객만족도에 대한 조사나 측정이 이루어지는 사례들을 살펴볼 수 있는데, Moore(2012)의 경우 공공부문이 궁극적으로 달성하고자 하는 공공가치의 내용과 수준을 고객만족도만으로 파악하는 데에는 한계가 있음을 지적하고 목적의 성취 정도, 의도하지 않은 결과로서의 긍정적 가치 실현, 정의와 공정성의 달성 등을 고려하도록 제안하였다(주은혜, 2018). Moore(2012)가 제시한 공공가치 회계 모형은 정량적으로 계량화할 수 있는 가치나 성과에 대해서만 주목하는 것이 아니라 정부 활동 및 정책의 집행에 있어서 다양한 요소들을 고려하여 보다 가치 창출을 지향하는 관리 활동을 유도하고자 이와 관련된 방법론을 설계하였다는 점에서 의의를 지닌다.

또한 Moore(2013)는 Kaplan(1992)이 민간부문에서의 관리 기법으로 제시한 균형성과표(BSC, Balanced Score Card)의 개념을 활용하여 공공부문 균형성과표를 제안하였다. 균형성과표(BSC) 체계는 민간부문에서 기업이 지속가능한 경영 및 관리를 하는 데에 기여할 수 있도록 고객 측면과 내부 프로세스 측면, 학습과 성장의 측면에서 성과를 고려하여, 조직의 성과에 영향을 미치는 다양한 요인들을 고려하고 미래 시점의 성과 향상을 위하여 지속적인 관리가 이루어지도록 유도한다는 의의를 지닌다. 이러한 측면에서 Moore(2013)는 공공부문 또한 이러한 체계적인 관리 방식을 도입하여 공공가치를 창출하고 변화하는 환경에 맞추어 지속적으로 대응하기 위한 노력이 이루어질 필요성을 강조하였다. 이에 그는 민간부문의 BSC 운영 원리와 공공가치의 관점을 결합하여 비영리조직을 포함한 공공조직의 성과관리 도구로서 공공가치 성과표(Public Value Scorecard, 이하 PVSC)를 개발·제시하였다(Moore, 2013). 이러한 결합을 통해 Moore(1995)가 전략적 삼각축을 통해 강조하였던 이해관계자들의 지지와 정당성을 확보하는 노력은 BSC의 고객의 관점에 접목되었으며 운영 역량의 함양은 BSC의 내부 프로세스 관점과 접목되어 활용이 이루어졌다.

Moore(2013)가 제시한 공공가치 성과표(PVSC)는 정당성과 지지 확보 수준에 대한 성과표(legitimacy and support scorecard)와 운영역량 수준에 대한 성과표(operational capacity scorecard)로 이루어지며, 앞서 제안하였던 공공가치 회계 모형의 개념과도 연계되었다(주은혜, 2018). 이러한 개념은 <표2-9>와 같은 틀을 통해 구체적으로 제안되었다.

〈표 2-9〉 Moore(2013)의 공공가치 성과표(Public Value Scorecard)

정당성과 지지에 관한 성과표 (Legitimacy and support scorecard)	운영역량에 관한 성과표 (Operational capacity scorecard)
잠재적 고객을 포함한 시민에 의해 표명된 미션	조직의 자원 흐름 - 재정 - 법률적 권한과 의무 - 공중의 의견/여론
공식적 권위 부여자(authorizers) - 정치인(의원) - 감사 기관 - 정부 - 법원 주요 이해관계자 집단(skakteholders) - 서비스 공급자 - 클라이언트 그룹 - 정치적 시민단체 - 잠재적 이익집단 미디어 - 지역 신문 - 일간지 - TV, 라디오 - 소셜 미디어 개인 - 일반 시민 - 서비스 수혜자 - 납세자	인적 자원 - 작업환경의 상태(규모, 질, 사기 등) - 채용 과정 - 직원 훈련과 개발 - 급여 수준 - 승진 기회 - 개인 책무성을 위한 성과측정시스템 - 공공 자원봉사 노력 운영 정책, 프로그램과 절차 운영성과의 질 - 서류절차 - 규정준수 - 성과기록 방법의 감사가가능성(auditablity) 조직 학습 - 검증되지 않은 정책의 평가 - 혁신에 대한 자극 - 성공적 혁신의 제도화 내부 자원 배분 성과 측정 및 관리 시스템 - 시스템에 대한 투자 - 시스템의 사용
조직이 지지하는 주요 공공정책의 상황(status) - 권한 예산 측면 - 공동생산자로서 또는 가치 네트워크를 통한 시민의 참여	조직의 산출 양적 산출 질적 산출 - 바람직한 사회적 결과의 생산에 기여 - 고객 만족 증진에 기여 - 정의와 공정성 실현에 기여

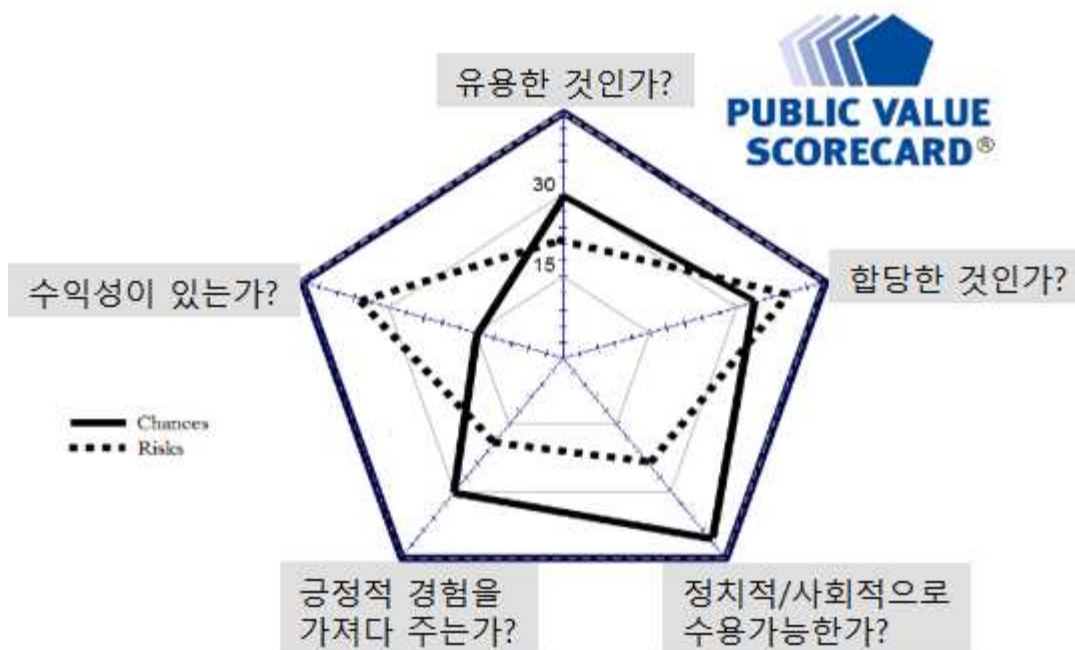
출처: 주은혜(2018)

3) Meynhardt의 공공가치 성과표

Meynhardt는 Moore(2012, 2013)가 제시한 공공가치 성과표가 갖는 의미를 긍정적으로 평가하면서도 개념적인 차원에서는 논의될 수 있지만 어떻게 계량화하여 측정할 수 있을 것인지에 대해서는 한계가 존재한다고 진단하였다.

이러한 한계를 극복하기 위하여 Meynhardt(2015)는 도덕적 측면, 경제적 측면, 정치·사회적 측면 등 공공가치의 차원을 5가지로 구분하고 이에 대한 평가를 정량화함으로써 보다 가시적으로 가치 창출의 정도를 평가할 수 있도록 시도하였다. 구체적인 평가 내용은 <그림 2-3>과 같이 도구적 가치 차원에서 유용한가, 윤리적 가치 차원에서 합당한가, 정치사회적 가치 차원에서 수용 가능한가, 심미적 가치 차원에서 긍정적인가, 경제적 차원에서 수익성을 가져다 주는가 등이 고려된다.

<그림 2-3> Meynhardt의 공공가치 성과표



출처: Meynhardt(2015); 주은혜(2018)

또한 이러한 평가에 있어서 기회 요소와 위험 요소를 각각 점선과 실선으로 표기하도록 함으로써 정부나 공공기관이 어떠한 정책이나 프로그램, 사업 등을 추진하는 데 있어서 공공가치의 창출 가능성과 훼손 또는 상실 가능성을 함께 고려하여 평가하도록 유도하였다. 공공가치의 상실이나 훼손과 관련된 위험(risk) 요소에 대한 평가를 통해 Meynhardt(2015)의 논의는 공공가치의 창출 뿐만 아니라 공공가치의 보호 필요성에도 주목하였다는 데에 차별점을 지닌다(주은혜, 2018).

4) Bozeman의 공공가치 맵핑 모형(Public Value Mapping model)

Bozeman(2007)은 공공가치의 분류 논의에서도 강조한 바와 같이 공공가치는 공사 조직을 막론하고 창출될 수 있지만 정부나 공공부문에서 궁극적으로 이를 실현하기 위하여 존재 목적을 둔다는 점에서 차별화된다고 설명하였다. 이러한 측면에서 Bozeman(2007)은 공공부문에서 강조되는 시장주의적 기제나 경제적 효용성 중심의 운영 전략을 경계하고 정책활동을 통해 궁극적으로 공공가치 실현을 위해 기여하는지 지속적으로 관리하고 진단이 이루어져야 한다는 필요성 측면에서 공공가치 맵핑 모형(Public Value Mapping Model)을 제안하였다.

공공가치 맵핑 모형은 공공가치의 실현을 판단하는 데 있어서 공공가치의 실패 정도를 평가할 수 있는 판단 기준을 제시하고 이를 통해 공공가치 실패 정도를 판단하여 가치 실현 수준을 진단하도록 고안되었다. 이 때 공공가치의 실패는 정책이나 사업을 통해 구현되어야 할 공공가치에 대한 충분한 숙의가 이루어지지 않아 공공부문과 민간부문 어디에서도 적절하게 이에 대한 구현이 이루어지 못하는 상태를 의미한다(Bozeman, 2002; 주은혜, 2018). 공공가치 맵핑 모형에서 공공가치 실패를 판단하는 기준은 다음과 같다.

〈표 2-10〉 공공가치 판단기준과 공공가치 실패

판단 기준	공공가치 실패
가치 표명 및 종합화 메커니즘	정책결정과정에서 공중의 가치와 의사를 표명할 수 있는 정치적 절차(political processes)와 사회통합과정(social cohesion)이 효과적인 의사소통을 보장하지 못할 때 공공가치 실패 발생
정당한 독점	어떠한 재화나 서비스가 정부 독점에 의해 제공되는 것이 적합할 때는 사부문에서 이러한 재화나 서비스를 제공하는 것은 정당한 독점의 위반이므로 공공가치 실패가 발생한 것으로 규정
공급자의 이용가능성	공공재화나 서비스의 공급자가 원활하게 존재하지 않을 경우, 혹은 공급자가 공공가치의 재화를 원활하게 공급하지 않을 때 공공가치 실패 발생
편익의 배분	형평하게 배분되어야 할 공공 재화나 서비스의 편익이 특정 개인이나 집단에 비축(hoarding)되는 경우 공공가치 실패 발생
불완전한 정보의 제공	공공정보가 국민들에게 투명하게 제공되지 않을 때 공공가치 실패 발생
중장기적 관점의 부재	정책결정이 장기적 관점에서의 지속가능성을 고려하지 않고 이루어질 때 공공가치 실패 발생
자원의 보존 및 대체가능성	보존해야 할 가치 있는 자원을 대체가능한 자원으로 취급할 때 공공가치 실패 발생
최저생계보장과 인간의 존엄성	정부의 정책결정이 국민의 최저생계보장과 인간의 존엄성을 위협할 때 공공가치 실패 발생

출처: 주은혜(2018)

Bozeman이 설명하고 있는 공공실패의 일례를 살펴보면, 법 앞의 평등이 합의된 공공의 가치라면 그것이 모든 사람에게 평등하게 적용되지 않는다고 판단될 때 이를 공공가치의 실패라고 규정할 수 있다. Bozeman(2007)은 공공가치실패 판단기준들을 「Public values and public interest」에서 8가지로 제시하였고, 이어 2011년 Daniel Sarewitz와 공동 발표한 「Public value mapping and science policy evaluation」에서는 앞서 제시한 판단기준들을 수정·보완하여 총 6가지 판단기준으로 정리하였다.

<표 2-11> 공공가치 판단기준과 공공가치 실패 진단 예시

구분	판단 기준	핵심 사항	실패 가능성
정당한 독점	• 해당 서비스의 제공을 위해 정부의 독점이 필요한가? • 정부의 정당한 독점인 경우 이에 대한 민간부문의 위반이 발생했는가?	☒ 정부독점의 필요성 ☒ 국가독점 후 민간부문의 위반 규제	상 중 하
편익의 배분	• 해당 서비스가 자유롭고 평등하게 제공되었는가? • 해당 서비스가 특정 개인이나 집단에 포획되어 '편익의 비축'이 발생하였는가?	☒ 이익배분의 공정성 ☒ 이익배분의 독점 지양	
공급자의 존재	• 해당 서비스의 제공이 정당한 경우 이를 공급할 주체가 존재하는가? • 이들 공급자가 재화 및 서비스를 제공할 역량을 갖추었는가?	☒ 서비스 제공기관의 존재 ☒ 서비스 제공기관의 역량	
중장기적 관점	• 단기적 관점에서 해당 조치를 취한 것인가? • 장기적으로 또 다른 문제를 발생시키지 않을 것인가?	☒ 단기성과주의 경계 ☒ 부작용의 발생가능성	
자원의 대체와 보전	• 해당 (중요한 가치를 지닌) 자원을 다른 것에 의해 대체가능한 것으로 취급하였는가? • 확실한 보장이 없이 해당 자원을 위험에 빠뜨렸는가?	☒ 자원의 대체가능성 ☒ 희소한 자원(생태, 환경 등)의 보존	
가치 표명 및 종합화 메커니즘	• 공중이나 이해관계자들의 가치를 표명할 기회가 주어졌는가? • 이들 표명된 가치를 제대로 종합하여 반영했는가?	☒ 이해관계자의 참여 장치 구축 ☒ 표명된 가치의 종합화 여부	
정보의 불완전성	• 시민들이 판단할 수 있도록 충분한 정보가 제공되었는가? • 제공된 정보가 정확하였는가? (기밀 사항이 아닐 것을 전제)	☒ 충분한 정보 제공 여부 ☒ 제공된 정보의 정확성	

출처: 서민승(2018)

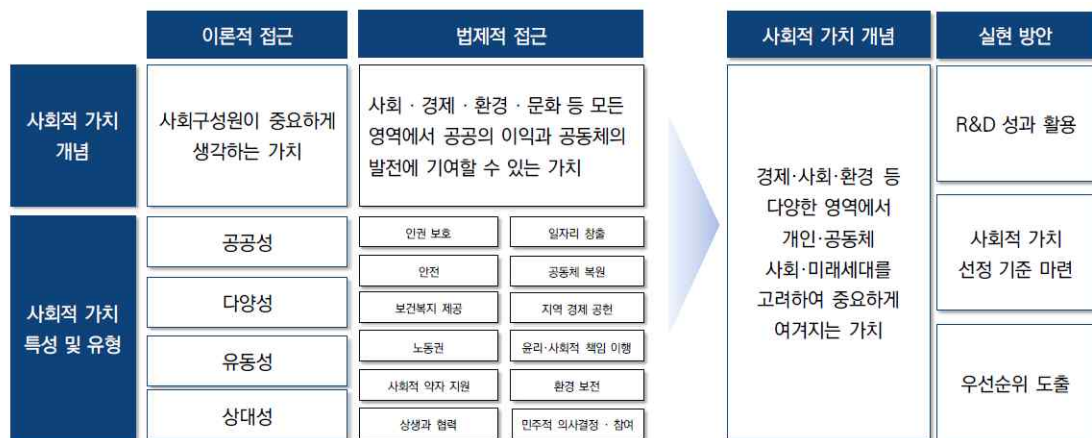
이러한 판단 기준들은 <표2-11>과 같이 구체화되어 가치 측정 및 평가를 위한 틀로써 활용될 수 있다.

4. 소결

사회적 가치와 관련된 선행연구 분석에서 살펴본 바와 같이 사회적 가치는 시대와 환경의 변화에 따라 사회적으로 강조되는 가치나 지역사회가 현재 직면해 있는 현안이 무엇인지에 따라 우선적으로 추구되는 가치가 변화하기 때문에 다양하게 고려될 수 있고 상대적이며 유동적이라는 특성을 지닌다.

이러한 특성으로 인하여 학문적·이론적인 측면에서 명확하게 정의하기 어려운 측면은 분명 존재한다. 그러나 이론적 논의들과 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법 등 법·제도상의 논의를 종합하였을 때 과학기술 분야에서 고려될 수 있는 사회적 가치의 개념은 사회·경제·환경 등의 영역에서 개인과 지역사회, 미래 세대 등 사회 공동체의 공익과 공공성 실현에 기여할 수 있는 총체적인 행동규범이자 가치 판단의 기준으로 정리할 수 있다. 이러한 논의는 <그림2-4>와 같은 개념 정립 및 접근방식과도 유사한 맥락에서 살펴볼 수 있다.

<그림 2-4> 사회적 가치 개념 및 과학기술분야에서의 구현 방안



출처: 우창원 외(2020:2)

또한 사회적 가치는 공공성, 공익성, 공동체성을 추구하므로 공공가치와 유사한 측면을 지니지만 사회적 경제와 사회적 책임 등 협의적으로는 경제영역에서의 구현과 관련되어 있기 때문에 차별화되는 측면이 있다. 이러한 측면에서 김대인(2018)에 의하면 공공가치가 공익이라는 개념이 가진 모호성으로 인해 불분명한 측면이 있는 것과 비교하여 사회적 가치는 사회서비스의 확충, 지역사회에의 기여, 일자리 제공, 환경 및 지속가능성, 여성·장애인 등 사회적 약자 보호, 중소기업 보호·지원과 상생·협력 등의 가치들이 구체적으로 고려되는 것으로 정리할 수 있다.

제 3 장

사회적 가치 및 평가 관련 사례 분석

제1절 국내외 사례 분석

제2절 과학기술분야의 사회적 가치 논의

제3장 사회적 가치 및 평가 관련 사례 분석

제1절 국내외 사례 분석

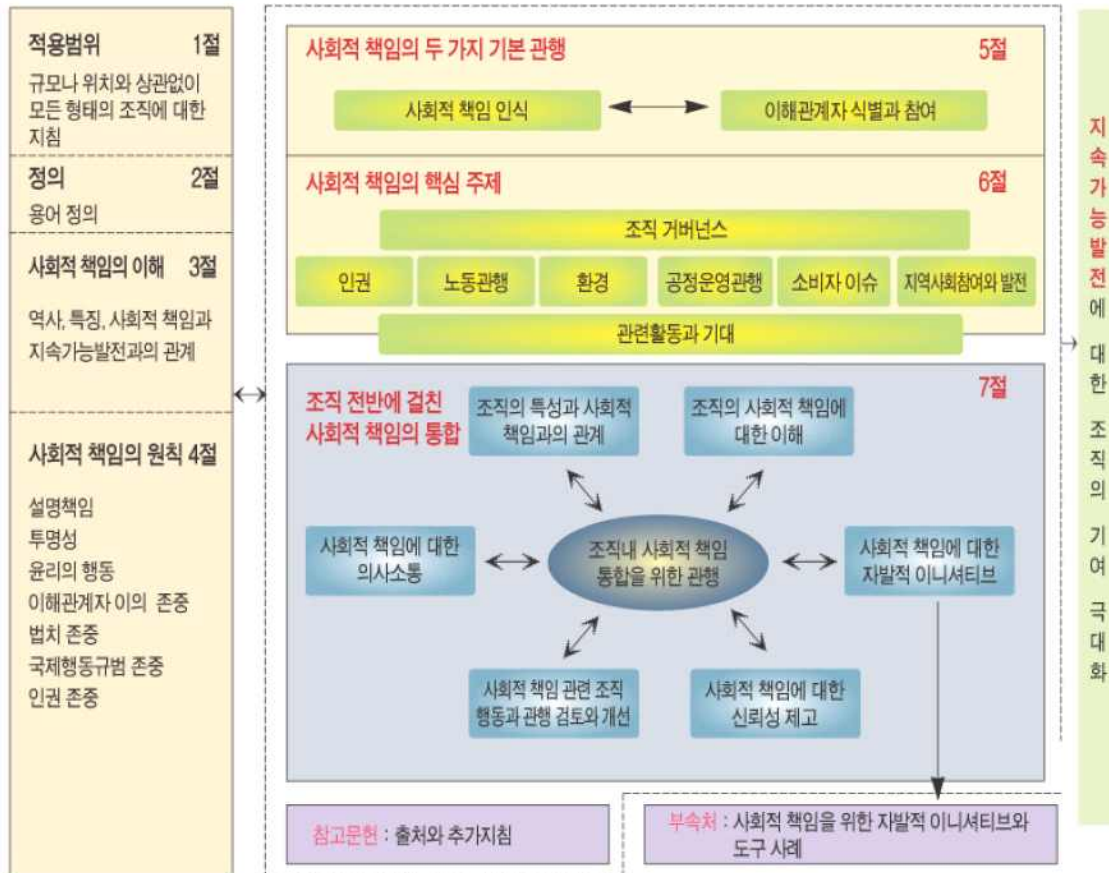
1. 해외 사회적 가치 평가 사례

1) 사회적 책임 국제 표준 (ISO 26000)

사회적 책임 국제 표준(International Organization for Standardization 26000, 이하 ‘ISO 26000’)은 국제표준화기구(ISO)에서 2010년에 제정·발표한 기업의 사회적 책임(CSR)에 대한 세계적인 표준을 의미한다(성석함·윤지웅, 2019). 국제표준화기구(ISO, International Organization for Standardization)는 2001년부터 기업의 사회적 책임(CSR)에 대한 국제적 표준화를 설정하기 위해 지속적으로 노력하였으며, ISO 26000이 2010년 5월 성립되어 2011년부터 시행되었다. ISO 26000은 기업에게 사회적 책임 이행에 대한 지침을 제공할 뿐 아니라, 정부와 비정부기구(NGO) 등 공사조직 모두에게 지침을 제안한다. 구체적으로 ISO 26000은 사회의 모든 조직이나 기업이 의사결정 및 활동 등을 할 때 소속된 사회에 이익이 될 수 있도록 하는 책임을 규정한 것으로서 산업계, 정부, 소비자, 노동계, 비정부기구(NGO) 등 경제주체를 대상으로 지배구조, 인권, 노동관행, 환경, 공정거래, 소비자 이슈, 지역사회 참여 및 개발 등 7대 주제를 사회적 책임 이슈로 규정하고, 이에 대한 실행지침과 권고사항 등을 담고 있다(정준금, 2020).

ISO 26000은 ILO협약, 기후변화협약, 세계인권선언, OECD 소비자분쟁 해결 권고, UN-GC 등의 국제지침들을 총망라하여 종합한 사회적 책임의 국제 이행 지침(김태영 외, 2019), 기업, 정부, 국가기관, NGO 등 사회의 모든 구성 조직들이 사회의 지속가능한 발전에 기여할 수 있는 부분으로서 사회적으로 책임 있는 활동을 하기 위한 지침을 제공한다. ISO는 사회적 책임의 7가지 원칙으로서 설명 책임, 투명성, 윤리적 행동, 이해관계자 이해 존중, 법치주의 존중, 국제행동규범 존중, 인권존중을 제시하고 있으며, 이에 대한 7가지 핵심주제는 조직 지배구조, 인권, 노동관행, 환경, 공정운영 관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여 및 개발이다(박상욱 외, 2018). 조직을 통한 사회적 책임의 통합 위한 원칙은 ‘조직특성과 사회적 책임과의 관계’, ‘조직의 사회적 책임에 대한 이해’, ‘사회적 책임에 대한 자발적 이니셔티브’, ‘사회적 책임에 대한 의사소통’, ‘사회적 책임에 관한 신뢰성 제고’, ‘사회적 책임에 대한 조직의 활동과 실천에 대한 검토 및 보고’라고 할 수 있다(곽채기·오영균, 2013).

<그림 3-1> ISO 26000의 기본 도식



이 지침은 사회 각 분야에서 논의가 이루어져 온 지속가능한 발전 전략 및 계획들을 사회적 책임이라는 틀 속에서 종합하고 있으며, <그림3-1>은 ISO의 기본구조를 잘 보여주고 있다. ISO26000은 크게 7개 절로 구성되어 있다. 1절부터 3절까지의 내용은 ISO26000 규정의 적용범위와 정의, 사회적 책임의 이해와 관련된 내용으로 구성되어 있다. 이를 통해 ISO26000에서 사용되고 있는 주요 용어들의 개념이나 사회적 책임과 지속가능 발전과의 관계 등에 대하여 설명하고 있다. 제4절에서는 사회적 책임의 원칙으로서 설명책임, 투명성, 윤리 행동 등 7가지 대원칙을 제시하고 있으며, 5절에서는 사회적 책임을 이행하기 위한 기본적인 관행으로 사회적 책임 인식과 이해관계자의 식별과 참여를 규정하였다. 제6절에서는 인권과 노동관행, 환경, 공정운영 관행 등 ISO26000을 통해 규정하고 있는 7대 핵심주제를 이슈별로 정리하고 있으며, 마지막으로 제7절에서는 조직 전반에 걸쳐서 사회적 책임을 어떻게 통합할 것인지 이행 수단과 방법론 측면에서 설명하고 있다.

제4절에서 제시하고 있는 사회적 책임의 원칙을 살펴보면 먼저, 설명책임의 원칙은 조직이 사회적 책임을 이행하는 것에 대하여 적절한 모니터링을 수용하고 이에 대응할 의무를 의미한다. 둘째로 투명성의 원칙은 조직의 관리자는 조직이 수행하

는 정책이나 프로그램 활동, 의사결정 등에 대하여 사회나 환경에 미칠 것으로 알려진 영향과 일어날 수 있는 영향 등을 포함하여 명확성과 정확성, 완전성, 합리성, 충분성 등의 조건에 기반하여 수행 내용을 공개하는 것을 의미한다. 셋째, 윤리 행동의 원칙은 조직이 행동하는 데 있어서 정직성과 진실성, 평등성 등의 가치를 확보하는 것을 의미한다. 넷째, 이해관계자 이해존중의 원칙은 조직이 수행하는 업무와 관련하여 이를 둘러싼 이해관계자들의 이해관계를 고려하고 이에 대응하며 존중하는 것을 의미한다. 다섯째, 법률존중의 원칙은 조직의 행동은 법치 존중이 전제되어야 함을 의미하며, 이러한 측면에서 여섯 번째로 강조되는 국제규범의 준수 원칙 또한 법치존중의 측면에서 국제적으로 규정되어 있는 규범을 의무적으로 이행하고 존중하는 것을 의미한다. 마지막으로 인권 존중의 원칙은 인간이 가진 기본권을 고려하여 조직이 행동하는 데 있어서 인권의 보편성과 중요성을 인식해야 함을 의미한다.

그리고 이러한 원칙을 바탕으로 ISO 26000의 6절에서 제시하고 있는 지역사회 참여와 발전, 소비자 이슈, 공정운영 관행, 환경, 노동관행, 인권, 조직 거버넌스 등 7대 핵심 주제와 이에 대한 세부 주요 고려사항의 내용은 다음과 같다.

〈표 3-1〉 ISO 26000의 주제별 세부 진단 내용

핵심 주제		세부 진단 내용
1	조직 거버넌스	의사결정 프로세스와 구조
2	인권	실사(due diligence) 공모 회피(avoidance of complicity) 인권 위험 상황(human rights risk situation) 차별과 취약그룹(discrimination and vulnerable groups) 고충처리(resolving grievances) 경제, 사회 및 문화적 권리(economic, social and cultural rights) 시민권과 정치적 권리(civil and political rights) 근로에서의 근본 원칙과 권리(fundamental rights at work)
3	노동 관행	근로조건과 사회적 보호(conditions of work and social protection) 고용과 고용관계(employment and employment relationship) 근로에서의 보건과 안전(health and safety at work) 사회적 대화(social dialogue) 직장에서의 인적개발과 훈련(human development and training in the workplace)
4	환경	기후 변화 완화와 적응(climate change mitigation and adaption) 지속가능한 자원 이용(sustainable resource use) 오염 방지(protection of pollution) 환경보호, 생물다양성 및 자연 서식지 복원(protection of the environment, biodiversity and restoration of the natural habitats)

5	공정 운영 관행	책임있는 정치 참여(responsible political involvement) 반부패(anti-corruption) 가치 사슬 내에서의 사회적 책임 제고(promoting social responsibility in the value chain) 공정 경쟁(fair competition) 재산권 존중(respect for property rights)
6	소비자 이슈	소비자 보건과 안전 보호(protecting consumers' health and safety) 공정마케팅, 사실적이고 치우치지 않은 정보 및 공정계약 관행(fair marketing, factual and unbiased information and fair contractual practices) 소비자서비스, 지원 및 불만과 분쟁해결(consumer service, support, and complaint and dispute resolution) 지속가능소비(sustainable consumption) 필수 서비스에 대한 접근(access to essential services) 소비자 데이터 보호와 프라이버시(consumer data protection and privacy) 교육과 인식(education and awareness)
7	지역 사회 참여와 발전	교육과 문화(education and culture) 지역사회 참여(communitiy involvement) 기술개발과 접근성(technology development and access) 고용창출과 기능개발(employment creation and skills development) 보건(health) 부와 소득 창출(wealth and income creation) 사회적 투자(social investment)

출처: 국가기술표준원(2011)

첫째, 조직 거버넌스(organizational governance)는 조직이 목표를 달성하기 위한 의사결정을 내리는 과정과 의사결정에 따른 결과를 집행하는 시스템을 포함하는 개념이다. 이러한 조직 거버넌스에는 규정에 근거한 구조와 프로세스 등의 공식적 거버넌스 메커니즘, 조직의 문화와 가치 등과 연계되어 있는 비공식적 메커니즘이 존재한다. 이는 조직이 조직의 목표를 추구하는 데 의사결정을 내리고 그 의사결정을 실행하는 시스템을 의미하며, 규정된 구조와 프로세스에 기반한 공식적 거버넌스 메커니즘 및 조직의 문화 및 가치에 연계되어 나타나는 비공식적 메커니즘으로 구성된다(곽채기·오영균, 2013). 조직 거버넌스는 조직 내 의사결정과 집행을 위해 작동하는 시스템을 의미하기 때문에 모든 조직에서 핵심적인 부문으로 강조되며 조직을 둘러싼 사회·경제적 환경, 문화, 사회적 관습·분위기 등 다양한 맥락에 따라 그 형태 또한 다양하게 나타날 수 있다. 조직 거버넌스와 관련된 이슈로서는 사회적 책임의 원칙 및 관행의 활용을 촉진하는 ‘의사결정 프로세스 및 구조’를 제시하고, 조직에 요구되는 활동으로 ① 사회적 책임에의 헌신을 표명하는 전략의 개발, ② 리더십의 의지 및 설명책임의 표명, ③ 사회적 책임의 성과와 관련된 인센티브의 제공 등 12가지를 제안하고 있다.

둘째, 인권(human right)은 모든 인간이 부여받은 기본권으로 두 가지 측면에서 고려될 수 있다. 첫째는 인간의 생명과 자유에 대한 존중, 법 앞에서의 평등, 표현의 자유와 같은 시민 기본권 및 정치적 권리 등과 관련된 내용이며, 둘째는 노동권과 보건 및 교육에 대한 권리, 사회보장권 등 사회적·문화적·경제적 권리 등과 관계된다. 또한 인권은 보편적인 동시에 고유하며, 양도나 분할이 불가능하고 상호 의존적인 성격을 갖는다는 5가지 원칙을 지닌다. 조직이 인권과 관련하여 고려해야 할 내용으로는 ① 모든 인권에 대한 존중 책임, ② 인권 존중 책임을 이행하기 위한 적절한 주의성, ③ 조직 내 인권 존중 의식을 제고하기 위한 교육 노력 등이 포함된다. 또한 인권과 관련된 이슈로는 ① 실사, ② 인권에 관한 리스크 상황, ③ 연루 및 공모의 회피, ④ 고충 해결, ⑤ 차별 및 사회적 약자, ⑥ 시민 및 정치적 권리, ⑦ 경제적, 사회적 및 문화적 권리, ⑧ 근로에서의 기본적 원칙 및 권리 등 8가지가 제시된다(이강호, 2012).

셋째, 조직의 노동 관행(labour practices)은 하청·용역 형태를 포함하여 조직 내 노동과 관련된 모든 관행과 정책 이슈들을 포함한다. 또한 피고용인과 조직의 관계, 통제권 등의 책임 권한 등에 대해서도 고려되며 이러한 노동 관행의 구체적인 예로는 채용과 승진, 교육훈련, 노동 안전 및 위생, 노동시간 등의 근로 조건, 노사정 협의나 단체교섭, 노사 간의 의견 수렴 및 참여 등이 모두 포함된다. 노동과 관련된 이슈로는 ① 고용 및 고용관계, ② 근로조건 및 사회적 보호, ③ 사회적 대화, ④ 근로에서의 안전보건, ⑤ 작업장에서의 인적개발 및 훈련 등이 제시된다(곽채기·오영균, 2013).

넷째, 조직의 의사결정과 활동은 어떠한 형태로든 환경에 유의미한 영향을 미치기 때문에 경제·사회·문화·보건 등 다양한 영역에서 직간접적으로 발생할 수 있는 환경에 대해 영향을 고려하도록 통합적인 접근방식이 강조된다. 이를 위해 조직은 환경적 책임, 예방적 접근방식, 환경리스크 관리, 오염자 부담 등 4개 원칙을 준수할 것을 규정하고 있다. 환경과 관련된 이슈로는, ① 오염 예방, ② 지속가능한 자원 이용, ③ 기후변화 완화 및 적응, ④ 환경보호, 생물다양성 및 자연서식지 복원 등을 제시하고 있다(곽채기·오영균, 2013).

다섯째, 공정 운영은 조직의 경영 윤리와 관계되는 개념이다. 이러한 윤리적 관점은 조직과 조직의 업무 상대, 공급자와 계약자, 경쟁자, 고객 등 조직이 업무 활동하는 데 있어서 관련될 수 있는 행위자들 간의 관계를 모두 포함한다. 공정 운영은 조직의 책임성, 참여, 사회적 책임, 법치 존중, 공정성, 투명성 등이 조직 활동에 전제되어야 함을 의미한다. 공정 운영과 관련된 이슈로는 ① 반부패, ② 책임 있는 정치적 참여, ③ 공정 경쟁, ④ 가치사슬에서 사회적 책임, ⑤ 재산권의 존중 등을 제시하고 있다.

여섯째, 소비자 이슈(consumer issues)는 조직이 재화나 제품, 서비스를 제공하는 데 있어서 소비자나 고객에 대한 책임이 있음을 규정하는 개념이다. 이러한 예로는 소비자 및 고객들에게 제공하는 재화나 서비스에 대하여 충분하고 적절한 정보를

제공하고 있는지, 접근성이나 공정성·투명성 측면에서 충분하였는지, 취약계층을 배려한 제품이나 서비스를 제공하였는지 등이 포함된다. ISO 26000에서는 조직이 고객을 위해 안전, 정보접근, 선택, 의견청취, 피해구제, 교육, 건전한 생활환경 등 7가지 요구(needs)를 충족할 것을 규정하고 있다. 소비자 관련 이슈로는, ① 공정한 마케팅, 사실적이고 편중되지 않은 정보 및 공정 계약 관행, ② 소비자의 보건과 안전, ③ 지속가능한 소비, ④ 소비자에 대한 서비스 지원, 불만 및 분쟁의 해결, ⑤ 소비자 데이터 보호 및 프라이버시, ⑥ 필수서비스에 대한 접근, ⑦ 교육 및 의식개선 등을 제시하고 있다(곽채기·오영균, 2013).

일곱째, 지역사회 참여와 발전은 조직이 물리적으로 자리한 사회적 정착지 또는 주거지로서 지역사회의 중요성을 고려하여 조직의 활동이 지역사회의 발전에 기여할 수 있도록 이행되어야 함을 의미한다. 또한 조직의 활동에 지역사회 참여를 활성화함으로써 시민사회 중심의 가치를 반영하고 지역사회 및 공동체의 발전에 기여하고 지역사회 주민들의 삶의 질 개선 등을 촉진할 필요성이 강조됨에 따라 등장한 개념이라고 할 수 있다. 지역사회 참여 및 발전과 관련된 이슈로는, ① 지역사회 참여, ② 교육 및 문화, ③ 고용창출 및 기능개발, ④ 기술 개발 및 기술의 접근성, ⑤ 부 및 소득 창출, ⑥ 건강, ⑦ 사회적 투자 등을 제시하고 있다(곽채기·오영균, 2013).

2) UN의 지속가능한 발전 목표(SDGs)와 글로벌 컴팩트(Global Compact)

UN은 1992년 UN환경개발회의를 비롯하여 2002년 지속가능발전 세계정상회의 등을 통해 점진적으로 환경·경제·사회 부문의 통합과 균형을 발전전략으로서 강조하였다. 이어 2015년 70차 UN 총회에서는 17개의 목표와 169개 세부목표로 구성된 지속가능발전목표(SDGs, Sustainable Development Goals)를 2030지속가능발전 의제로서 제시하였다(김서용 외, 2019). 이러한 17개 목표에는 빈곤 해결, 기아 문제 해소와 식량 안보, 건강한 삶의 보장과 웰빙 증진, 여성 역량 제고와 성평등 확립, 지속가능한 도시와 거주지, 지속가능한 소비와 생산 패턴의 확립, 지속가능한 경제성장과 일자리, 불평등 문제 완화, 평화적이고 포용적인 사회제도 등의 목표가 포함된다(정창기, 2019).

UN의 지속가능발전 목표는 환경과 경제, 사회 부문의 균형을 추구하고 이를 통해 미래 세대까지 고려한 지속가능한 발전을 추구한다는 점에서 사회적 가치의 성격과 유사한 측면을 살펴볼 수 있다. 이러한 사례는 공동체 사회가 직면하고 있는 당면한 문제 해결을 지향하고 공동체와 사회 전체의 발전과 변화를 지향하는 사회적 가치의 유형과 내용을 검토하는 데 있어서 고려될 수 있다.

UN의 지속가능발전 목표 외에도 UN은 2000년 Global Compact(이하 ‘UNGC’)라는 신설 조직을 마련하여 기업의 인권 존중, 반부패, 친환경 활동 등을 이행하도록 가이드라인을 제정·공표하였다.

〈그림 3-2〉 UN의 지속가능발전목표의 예



출처: 환경부 지속가능발전포털¹⁾

UNGC는 반부패, 노동, 인권, 환경이라는 4가지 대분야에서 10대 원칙을 제시하고 있다. 기업들이 이 원칙을 경영전략 및 운영원칙에 반영하여 기업 시민의식 향상과 지속가능성 등에 기여할 수 있도록 유도하고 이를 실현시키기 위한 실질적 방안을 제시하는 세계 최대 규모의 기업시민 자발적 이니셔티브라고 할 수 있다.

UNGC는 1999년 1월 코피아난 당시 UN사무총장이 세계경제포럼에서 지속가능성 및 환경, 사회원칙 구현을 목적으로 하는 새로운 국제 이니셔티브에 기업들이 참여하는 것을 독려한 것을 시작으로 2000년 7월 UN본부에서 이루어진 UNGC 창설회의에 세계의 많은 기업과 기업가, 국제 기구, 시민단체 대표들이 참석하며 공식 기구로 출범이 이루어졌다. 이후 노동, 인권, 반부패, 환경 등의 분야에서 10대 원칙을 제시하며 기업들이 이러한 사회적 가치를 지닌 경영전략에 적극적으로 참여함으로써 전세계의 지속가능한 환경 및 경제적 발전에 기여할 것이라고 강조되었으며, 2006년 반기문 당시 UN사무총장의 중점 추진 의제로 강조된 이후 활동영역이 더욱 확장되었다. 2000년 출범 초기 44개의 국가와 일부 국가들로 편중되어 있었다면, 2020년 7월 기준 전세계에 약 155개국, 약 14,803개 이상의 기업, 학교, 협회, 지방정부 등 공사조직들이 가입하여 활동하고 있는 것으로 보고되고 있다. 전세계적으로 폭넓게 활용되고 다수의 공사조직들이 적용하고 있는 만큼 UNGC의 공신력이나 위상은 더욱 공고화될 것으로 예상되고 있다. 우리나라 또한 2007년 UNGC 한국협회 지부가 설립되었으며 2020년 현재 총 237개 기업, 학교, 공사 등이 가입하여 활동하고 있다. UNGC에서 설정하고 있는 4대 분야의 10대 원칙 내용은 다음과 같다.

1) 지속가능포털 - 국가지속가능발전목표(<http://ncsd.go.kr/ksdgs?content=3>, 검색일: 2020.09.30.)

〈그림 3-3〉 UN 글로벌 컴팩트의 10대 원칙 내용

Human Rights

원칙 1. 기업은 국제적으로 선언된 인권 보호를 지지하고 존중해야 하고,

원칙 2. 기업은 인권 침해에 연루되지 않도록 적극 노력한다.

Labour

원칙 3. 기업은 결사의 자유와 단체교섭권의 실질적인 인정을 지지하고,

원칙 4. 모든 형태의 강제노동을 배제하며,

원칙 5. 아동노동을 효율적으로 철폐하고,

원칙 6. 고용 및 업무에서 차별을 철폐한다.

Environment

원칙 7. 기업은 환경문제에 대한 예방적 접근을 지지하고,

원칙 8. 환경적 책임을 증진하는 조치를 수행하며,

원칙 9. 환경친화적 기술의 개발과 확산을 촉진한다

Anti-corruption

원칙 10. 기업은 부당취득 및 뇌물 등을 포함하는 모든 형태의 부패에 반대한다.

출처: UN 글로벌 컴팩트²⁾

UNGC에 가입한 기업이나 시민단체 등은 노동, 환경, 인권, 반부패 등과 관련하여 제시된 10대 원칙에 대해 준수 노력을 기울이고 있는지 이행보고서(COP, Communication on Progress)나 참여보고서(COE, Communication on engagement)를 정기적으로 제출해야 한다(김도형·차경천, 2016). 보고서는 지속가능성보고서(Sustainability Report)로도 대체하여 제출할 수 있으나 2년 이상 제출하지 않을 경우 강제 제명조치가 이루어진다.

2) UN 글로벌 컴팩트 - 10대 원칙(<http://unglobalcompact.kr/about-us/10point/>, 검색일: 2020.09.30.)

3) GRI의 지속가능성 보고서(Sustainability Report)

GRI(Global Reporting Initiative)는 1997년 미국의 NGO인 CERES(Coalition for Environmentally Responsible Economies), UNEP(United Nations Environmental Programme) 등이 중심이 되어 설립되었다. GRI의 지속가능성 보고서는 세계적으로 가장 널리 통용되고 있으며 권위 있는 지속가능성 가이드라인을 제시한 보고서로 받아들여지고 있다(윤태범 외, 2017).

지속가능성 보고서는 지속가능성 측면에서 기업들의 활동을 통해 다양한 이해관계자에 미치는 영향을 다루고 있는데, 이러한 영향을 경제·사회·환경적 성과로 크게 구분하여 3가지 측면에서 공개하도록 제시하고 있다. 지속가능성 보고서는 기업들이 이러한 기준을 활용하여 이해관계자들의 참여, 조직의 내·외부 여건 분석 등을 통해 조직이 직면한 핵심 이슈의 파악, 이해관계자를 포함한 의사결정 등을 유도하기 위한 목적으로 개발되었다. 다음은 GRI의 기업 운영전략 및 성과기준을 정리한 것이다.

<표 3-2> GRI의 기업 운영 전략 및 성과 기준

구분	원칙 내용
경제	경제성과, 시장지위, 간접 경제효과, 조달관행
환경	원재료, 에너지, 용수, 생물다양성, 배출, 폐수 및 폐기물, 제품 및 서비스, 법규준수, 운송, 종합, 공급업체 환경평가, 환경고충처리제도
사회	1. 노동여건 및 관행: 고용, 노사관계, 산업안전보건, 훈련 및 교육, 다양성 및 평등한 기회, 남녀동등 보수, 공급업체 노동관행 평가, 노동관행 고충처리제도 2. 인권: 투자, 차별금지, 결사 및 단체교섭 자유, 아동 노동, 강제 노동, 보안 관행, 원주민 권리, 평가, 공급업체 인권평가, 인권 고충처리제도 3. 사회: 지역사회, 반부패, 공공정책, 경쟁저해 행위, 법규준수, 공급업체가 사회에 미치는 영향평가, 사회에 미치는 영향에 대한 고충처리제도 4. 제품책임: 고객안전보건, 제품 및 서비스 라벨링, 마케팅 커뮤니케이션, 고객 개인정보 보호, 법규준수

출처: GRI(2013)

4) 소결

위에서 살펴본 바와 같이 국제기구들의 지침은 다양하고 많은 사회적 가치의 영역들을 제시하고 있다. 그중에서도 인권 존중, 노동·일자리, 보건의료·복지, 사회통합(사회적 약자나 취약계층에 대한 배려 등), 안전, 환경 및 지속가능성, 상생협력, 공동체에 대한 기여 등에 대한 내용들이 국제적으로 논의되는 다양한 사례들 가운데에서도 공통적으로 논의·제시되고 있는 개념이라 할 수 있다. 다음의 <표3-3>에서는

사회적 가치 영역에 대하여 UN 글로벌 컴팩트, ISO 26000, GRI G3가이드라인상 제시되어 있는 핵심 내용들과 유사성 및 부합성을 정리하였다.

〈표 3-3〉 내용별 종합

사회적 가치	US 글로벌 컴팩트	ISO 26000	GRI 가이드라인
인권	인권	- 충분한 주의의무 - 인권 위험상황 - 공모의 지양 - 고충처리 - 차별 및 약자집단	- 인권보호조약 포함된 주요 투자건수 및 비율 - 공급업체의 인권심사비율 - 업무관련 인권정책 및 절차 직원 교육 - 차별건수 및 조치 - 결사교섭단체 권리보장
안전	노동관행	- 직장에서의 보건 및 안전	-
보건 (건강), 복지	-	-	- 질병직원 및 가족에 대한 교육훈련, 상담, 예방 프로그램 - 노조와의 협약상 보건 및 안전사항
노동	노동관행	- 직장에서의 기본권 - 고용 및 고용관계 - 근로조건 및 사회적 보호	- 고용유형 - 직원이직건수 및 비율 - 비정규직에 제외된 혜택 - 단체교섭 대상직원 비율 - 부상, 직업병, 손실일수, 재해건수 - 최저임금 대비 신입직원 임금비율
취약 계층 지원	노동관행	- 아동노동 - 차별 및 약자집단	-
상생협력	공정운영관행	-	-
일자리	노동관행	- 직장에서의 기본권 - 시민권과 정치권 - 사회 대화 - 인적개발 및 직장 내 훈련	-
지역사회 기여 (경제 등)	-	-	- 주요 사업장의 현지 구매 정책 및 비율 - 주요 사업장의 현지인 우선 채용
	-	-	- 공익 우선 인프라 투자
환경, 지속가능성	환경	- 오염방지 - 지속가능한 자원이용 - 기후변화 완화 및 적응 - 자연환경의 보호 및 복원	- 재생원료 사용비율 - 절감한 에너지총 취수량 - 환경보호지출 및 투자총액

출처: 박상욱 외(2018); 김태영 외(2019)

2. 해외 제도 사례

1) EU, 사회적 책임 공공 조달(SRPP, Socially Responsible Public Procurement)

사회적 책임 공공 조달(SRPP, Socially Responsible Public Procurement)이란 EU에서 공동조달 분야의 지속가능한 발전을 위하여 공공조달 계약을 하는 데 있어서 사회·환경적 요소를 고려하며 이행하도록 규정한 지침 체계를 의미한다. EU는 공공조달 분야가 유럽이 추구하는 생활환경의 개선과 노동환경의 향상, 지속가능한 환경 등 사회적 발전 모델과 지속가능한 발전 등에 기여할 수 있는 대표적인 분야이자 수단으로 작용할 것이라고 강조하였다. 이에 EU 조달지침과 공익사업 조달지침, 분쟁해결 지침, 방위안보 조달지침 등 공공조달과 관련된 지침들에 사회적 책임을 반영하도록 규정하였으며 2010년 유럽위원회는 공공조달 분야에서 재화나 용역을 구매하는 데 있어서 사회적 책임이 반영되도록 하는 가이드라인을 제시함으로써 사회적 책임 공공 조달을 구체화하였다(양동수, 2017).

사회적 책임 공공 조달(SRPP)은 사회적 고려사항과 관련한 내용으로 ① 고용 기회, ② 양질의 일자리, ③ 사회권과 노동권의 보장, ④ 사회통합과 사회적 경제의 촉진, ⑤ 동등한 기회의 부여, ⑥ 윤리와 지속가능성 이슈를 포함하여 모든 이들에 대한 접근성의 배려, ⑦ 기업의 사회적 책임에 대한 자율적 준수 등의 내용을 제시하고 있다(김기선 외, 2013). 이 때에 제시된 고려사항들의 구체적인 내용들은 다음과 같다. 첫째, 고용기회는 계층·성별·인종·종교·학력·장애 여부 등 다양한 사회적 조건 차이에도 불구하고 이들을 고려한 포괄적이고 다양한 접근 기회가 주어져야 함을 의미한다. 둘째, 양질의 일자리는 임금, 소통, 교육훈련에 대한 기회, 차별금지 등 일자리 환경과 처우·조건 등에 있어서 인간의 기본권이 보호받고 존중받을 수 있어야 함을 의미한다. 셋째, 사회권과 노동권의 보장은 EU에서 규정하고 있는 유럽연합법에 의거 규정되어 있는 노동자의 노동권, 산업안전보건법, 동등한 대우 원칙 등이 보장되어야 함을 의미한다. 넷째, 사회통합과 사회적 경제 촉진은 사회적 기업, 협동조합, 비영리조직 지원 등을 통해 사회적 경제 조성을 지원하고 이러한 활동 과정에서 소수에 대한 배려 등을 통해 공공조달 접근성 확보 등 사회통합 측면에서 제고되어야 함을 의미한다. 다섯째, 접근성 증진은 모두의 접근성 편의를 고려한 재화나 서비스가 고려되어야 하며 특정 조건 하의 입찰이나 계약에서는 윤리적 이슈를 고려해야 함을 의미한다. 여섯째, 기업이 법률상 의무를 준수하는 것뿐만 아니라 자발적으로 사회적 책임을 준수하도록 강조하며, 마지막으로 인권 침해와 인권 존중, 중소기업의 지원 등이 강조된다. 특히 앞서 제시한 사회적 고려사항들을 참고하여 중소기업이 사회적 책임 공공조달에 참여할 경우 더 많은 기회를 부여받을 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 고려사항들은 공공조달의 일반적인 과정 중 기술규격, 입찰과 낙찰 선정, 계약이행조항 마련 등의 단계에서 반영된다.

예를 들어 기술 규격 과정은 물품이나 용역의 특성을 설명하는 과정을 의미하는

데, 이때 EU가 규정하고 있는 환경 기준에 부합하는 제품의 경우 환경 라벨을 제시함으로써 지속가능성 측면에서 평가받을 수 있다. 또한 EU는 입찰자나 낙찰자의 선정 과정에서 기본적으로 동등하고 공정한 기회 부여와 평가과정을 실시하지만, 중소기업에 대한 배려나 사회적 약자에 대한 배려가 반영될 수 있도록 예외 규정 등을 통해 운영하고 있다. 또한 계약이행조건 수립 과정을 통해 사회적 약자 계층들의 고용이나 실업 문제를 해소하거나 환경보호 등에 기여할 수 있도록 이와 관련된 조건들을 포함시키는 방법들을 통해 사회적 가치가 반영된 공공조달 서비스가 이루어질 수 있도록 하고 있다.

2) 영국의 사회적 가치법

영국의 사회적 가치법은 2012년 3월 공공기관이 위탁 혹은 조달하려는 서비스에 대하여 경제, 사회, 환경적 가치의 창출을 고려하도록 하는 목적으로 제정되었다. 이 법의 적용대상은 정부 부처와 지자체를 비롯하여 주거, 교통, 보건복지, 환경 등과 관련된 공공기관, 그리고 그를 통한 조달·위탁행위 등이 모두 포함된다.

이 법은 공공기관 등이 조달 혹은 위탁 계약과정 시행 전에 필수적으로 지역사회의 경제적, 사회적, 환경적 복지후생의 증진을 고려하도록 하며, 사회적 가치 관련 이슈 등에 대하여 반드시 관계기관과 협의하도록 하고 있다. 공공서비스법이 시행된 이후, 영국은 사회적 가치의 확산뿐만 아니라 더불어 공공서비스 전달체계의 효율성이 제고됨으로써 비용절감 효과도 거둔 것으로 평가되고 있다.

유럽의회(European Parliament)는 2009년 「사회적 경제에 관한 유럽의회의 결의」를 통하여 유럽경제에서 사회적 경제가 사회적·지역적 결속 강화, 사회적 자본의 생산, 시민정신과 연대의 제고, 민주적 가치와 경제의 연계 등 지속가능발전과 사회적·기술적·환경적 혁신에 기여할 것이라고 강조하였다. 이러한 유럽의회의 결의는 프랑스 등 일부 유럽 국가 내 이행법안으로 채택되고 있으며, 영국 또한 2012년 사회적 가치법에 이를 반영하였다. 영국 사회적 가치법의 정식 명칭은 「행정기관들로 하여금 공공역무계약들과 관련하여 그리고 연관된 목적들을 위하여 경제적·사회적·환경적 후생에 관하여 고려할 것을 요구하는 법률」이며 기존에 존재하였던 「공공서비스법(공공역무법)」에 사회적 가치의 관점을 반영하여 보강하는 형식으로 제정이 이루어졌다(김태영 외, 2019). 이러한 제정 과정에서도 사회적 가치에 관한 명확한 개념 정의는 제시되고 있지 않으나 사회적 가치법상 사회적 가치는 ‘어떠한 지역사회의 경제적·사회적·환경적 후생(well-being)을 증진시키는 것’을 지칭한다(김태영 외, 2019). 또한 영국의 사회적 가치법에서의 사회적 가치는 조달과정에서의 재화 및 서비스 구매를 통한 직접적인 효과와 그로 인한 공동체 차원의 궁극적 영향까지 모두 포함하며, 상대성과 다양성 등을 지니는 사회적 가치의 특성으로 인하여 지역사회 내에서 무엇을 우선적으로 필요로 하는가 하는 사회적 요구(needs) 수준에 따라 유동적으로 나타날 수 있다는 특징을 지닌다. 이러한 예로 지

역사회가 처해 있는 현안에 따라 의료보건 서비스가 우선적으로 필요한 공동체가 존재하는가 하면 또다른 공동체에서는 일자리, 지역사회 경제 문제를 우선적으로 요구할 수 있는 등 각각의 공동체가 처해 있는 맥락과 환경에 따라 그 우선순위가 다르게 도출될 수 있다. 이러한 측면에서 영국의 사회적 가치법 제정·운용은 공공서비스의 조달·제공하는 과정에 사회적 가치를 반영하고 이를 통해 사회적 경제를 활성화하기 위한 정부 차원의 제도적 노력 사례로 살펴볼 수 있다.

영국의 사회적 가치법은 유럽의회의 결의를 반영하고 있는 만큼 EU에서 제안한 사회적 가치가 반영된 성과, 객관적이고 공정한 낙찰 가격, 차별금지, 사회적 가치가 반영된 평가 기준 등을 실천 방안으로 적용하여 조달계약 당사자들에게 조달 관련 모든 과정에서 사회적 가치가 고려되도록 운영하고 있다. 이러한 예로 사회적 비용 절감, 환경 및 지속가능성에 대한 고려, 소상공인 보호, 자원 배분 등에 대한 고려가 포함된다.

영국의 사회적 가치법은 사회적 가치가 고려될 수 있는 가장 최적의 시점으로 공공서비스의 조달 시점 이전을 설정하고 있으며 감독관들에게 조달 절차 개시 이전 시점에 경제적·환경적·사회적 증진 등 사회적 가치를 고려하도록 의무를 부과하고 있다. 이를 통해 감독관들이 서비스 조달 방식이나 계약 등을 사전 단계에서 평가하는 데 있어서 단순히 최저 가격 등 경제적·화폐적 가치에만 주목하는 것이 아니라 공동체의 폭넓은 경제적·환경적·사회적 증진에 기여할 수 있는지를 고려하도록 유도하였으며 이러한 과정을 통해서 보다 더 혁신적이며 진보적인 서비스 제공 방안을 모색하는 데 기여할 것으로 평가되고 있다(김태영 외, 2019). 실제로 영국의 사회적 가치법 도입 이후 지역경제(82%), 지역산업(72%), 지역사회 공동체(60%) 등 에에 직접적인 효과와 고용증진(75%), 지역산업 활용성 증진(70%), 경제적 투자 및 환경 개선(66%) 등의 간접적 효과 측면에서도 긍정적인 것으로 진단하는 논의들이 존재한다(Jones&Yeo, 2017). 이를 바탕으로 영국의 사회적 가치법과 관련하여 향후 사회적 가치 활용의 유인 확대, 사회적 가치법의 적용대상 확대, 사회적 가치 측정 방법 개선방안 등에 대한 논의가 이루어지고 있다.

3) 미국 사회혁신 및 시민참여처

미국은 2009년 오바마 대통령 취임 후 사회혁신 및 시민참여처(SICP, Office of Social Innovation and Civic Participation)를 백악관 내에 설치하고 민간분야의 사회혁신투자 확대를 지원하였다(권구형, 2014: 55). 미국의 사회혁신 및 시민참여처는 사회문제해결 목적의 민간영역 투자 확대, 새로운 사회투자모델 발굴 등을 통해 시민단체의 역량 제고, 일자리 창출을 포함한 혁신과 사회적 가치 창출 등을 유도하고자 추진되었다. 사회혁신 및 시민참여처의 핵심전략은 ① 청소년 등 취약계층을 대상으로 한 취업프로그램 및 고용기회 확대, ② 사회서비스에 대한 참여 확대, ③ 정보공개를 통한 책임성과 투명성 확보, ④ 사회혁신펀드 조성을 통한 사회적 창

프로그램 투자 등 크게 4가지로 제시할 수 있다(윤태범 외, 2017).

또한 미국의 사회혁신 및 시민참여처는 PFS(Pay For Success) 펀드 조성 및 이에 대한 사업성과 평가에 사회적 가치 부문을 반영하여 사회적 가치 실현을 위한 사업 활성화를 유도하였다. PFS 펀드는 뉴욕, 필라델피아 등에서 아동교육, 노숙인들의 자립자활훈련, 공공안전 등을 위한 용도로 활용되며 이를 통해 비영리재단의 확대나 사회혁신에 대한 인식 제고 등의 기대효과를 지니는 것으로 평가되고 있다(권구형, 2014). 이러한 예로 2012년 뉴욕시의 경우 출소자들의 사회 적응을 돕고 재범 발생율을 낮추기 위한 목적으로 비영리단체와 제휴하여 재소자들을 대상으로 한 직업훈련에 PFS 펀드를 활용하였으며 이러한 사례는 사회통합, 사회적 약자에 대한 배려, 일자리 등의 사회적 가치 측면에서 고려된 사례로 볼 수 있다.

3. 국내 제도 사례

1) 「사회적 경제 기본법」

「사회적 경제 기본법」은 2014년 4월 당시 여당이었던 새누리당에서 처음으로 사회적 경제 기본법 제정안을 공개하면서 ‘사회적 경제’라는 개념이 언급되기 시작하였으며 2016년 10월 유승민 의원의 대표발의로 제안되었다. 사회적 경제는 사회적 가치를 추구하는 모든 경제적 활동들을 포함한다고 할 수 있는데, 이러한 활동에는 건전하고 건강한 공동체를 육성하고 빈곤의 해소, 일자리 문제해결, 인권에 대한 존중과 노동 문제 해결, 협력과 연대 등의 다양한 사회적 가치들이 고려될 수 있다. 20대 국회 임기 종료 이후 새롭게 개원한 21대 국회에서는 여당인 민주당을 중심으로 사회적 경제를 활성화하기 위한 목적으로 윤호중, 강병원, 김영배 의원 등이 관련 법안을 발의하여 현재 계류 중인 상황이다.

가장 최근인 2020년 10월 발의된 김영배 의원의 「사회적 경제 기본법안」 내용을 살펴보면 사회적 경제 공통의 법적 토대를 마련하여 사회적 경제의 중요성을 인정하고 사회적 경제 활성화 정책이 통합적, 효율적으로 추진되도록 함으로써 국가와 지역의 고른 발전과 시민공동체의 성장, 지속가능한 생활기반 구축, 국민 삶의 질의 향상이 이루어지도록 하는 것을 그 목적으로 한다(제1조). 또한 ‘사회적 경제’에 대해서 “사회 구성원 간 연대와 협력을 바탕으로 자율적이며 민주적인 조직 운영을 통해 양극화 해소와 공동체 활성화, 국민 삶의 질 향상과 사회통합, 사회혁신 등 사회적 가치 실현과 공동체 구성원의 이익을 추구하는 개인과 조직의 모든 경제활동”으로 정의하고 있다(제3조 제1호).

2020년 7월 윤호중 의원의 「사회적 경제 기본법안」에서는 사회적 가치의 유형에 대해 사회적 경제에 대한 정의를 통해 보다 구체적으로 제시되고 있는데, 해당 법안에 의하면 ‘사회적 경제’란 “양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 향상과 사회통합 등 공동체

구성원의 공동이익과 사회적 가치의 실현을 위하여 사회적 경제 조직이 호혜협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동”으로 정의하고 있다(제3조 제1호). 또한 ‘사회적 가치’에 대해서는 “사회적 경제 활동을 통하여 사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 사회 공익적 성과”로 정의하였다(제3조 제2호). 또한 해당 법안 제2조에서는 사회적 경제의 기본 원칙으로 “① 공동체 구성원의 공동이익과 사회적 목적을 우선시하는 사회적 가치 추구 ② 자율적이고 독립적으로 운영 ③ 민주적이고 개방적인 운영구조와 다양한 이해관계자 참여 촉진 ④ 발생한 이익의 재투자 및 조직에 대한 기여를 중심으로 한 배당 등 사회적 목적 실현을 위한 우선적인 사용 ⑤ 지역공동체 발전을 위해 상호협력의 촉진과 지역사회발전에 기여”하도록 규정하고 있는데 이러한 원칙의 내용들 또한 사회적 경제 활동을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 사회적 가치의 예로서 고려될 수 있다.

2) 「사회적 경제 기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법」

「사회적 경제 기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법안」은 2016년 8월 대표 발의되었으나 20대 국회 종료 이후 폐기되었으며 2020년 8월 김정호 의원에게 의해 21대 국회에서 다시 발의되었다. 「사회적 경제 기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법안」은 앞서 논의한 사회적 경제 및 사회적 가치와 밀접한 연관을 지니고 있으며 사회적 경제 기업 제품을 구매하거나 판로를 지원하는 데 있어서 사회적 가치 중심의 관점이 고려될 수 있도록 추진하는 내용을 주로 하고 있다. 해당 법안의 내용을 살펴보면 사회적 경제 활동의 주체라고 할 수 있는 사회적 기업, 마을기업, 자활 기업, 협동조합 등의 자립성과 경쟁력을 제고할 수 있도록 구매 촉진, 판로 확대 등 국가와 서로에게 이로울 수 있는 상생의 경제를 지원하는 것을 목적으로 한다.

해당 법안에서는 ‘사회적 가치’를 “고용창출이나 노동통합, 사회서비스 공급, 지역사회 재생, 공동체의 이익 실현, 환경적 지속가능성 등 노동, 복지, 인권, 환경 차원에서 공동체에 제기되는 문제를 해결하는 과정에서 생겨나는 재정적·비재정적 편익”으로 정의하고 있으며, 사회적 경제를 “사회구성원 또는 공공에 대한 공헌을 목적으로 하는 경제활동”으로 정의하고 있다(제2조 제1호, 제2호).

법안에서는 고용노동부나 조달청 등 관계 정부 부처 및 공공기관에서 사회적 경제 기업 및 기업 제품의 판로 확대와 구매 촉진을 위해 협력하도록 규정하고 있으며 공공구매에 참여하는 기업들 또한 사회적 책임을 준수하고 이를 인증할 수 있는 품질인증을 절차를 받도록 규정하고 있다(제22조, 제23조).

3) 「조달사업에 관한 법률」 및 관련 법안

최근 예비타당성조사 과정에서 사회적 가치가 강조되고 있으나, 이러한 논의가 본격화되기 이전에도 이미 행정영역, 물품·서비스 등의 공공조달 과정에서 공공성을 반영하려는 제도적 노력이 ‘사회 책임 조달’의 형태를 통해 이루어지고 있었던 것으로 진단할 수 있다(김대인, 2018). 구체적으로 공공조달에서의 사회적 가치 반영 노력의 예를 살펴보기 위하여 「조달사업에 관한 법률」 내용을 살펴보면 제1조 목적에서부터 조달사업의 효율성뿐만 아니라 공정성 등의 공공성을 강조하고 있는 것을 볼 수 있다. 또한 제6조(사회적 책임 장려)에서는 “기업의 사회적 책임을 장려하기 위하여 조달절차에서 환경, 노동, 고용, 공정거래, 소비자 보호 등 사회적·환경적 가치를 반영할 수 있다”고 규정하고 있다(제6조).

정부조달과 관련된 법률이라 할 수 있는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 ‘국가계약법’), 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 ‘지방계약법’)의 내용을 살펴보면 해외의 선진 사례와 같이 법률 규정에 직접적으로 사회적 가치를 반영하기 위한 노력이 조달 절차에 반영되도록 명시되어 있지는 않으나, 우선구매 대상이 경합하는 경우 사회적 약자에 대한 배려 수준 등이 계약 결정에 반영되도록 규정되어 있으며 이러한 사례들 또한 사회적 가치가 반영된 예로 살펴볼 수 있다(「국가계약법」 제7조 제3항, 「지방계약법」 제9조 제5항). 특히 이러한 기본법의 적용방안을 구체화하고 있는 국가계약법 시행령 등의 예를 살펴보면 제40조에 입찰 및 낙찰 결정 과정에서 사회적 책임 등을 종합적으로 심사하도록 규정하고 있다(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제40조, 제42조). 이와 함께 제21조 제한경쟁입찰 등과 관련한 규정에서는 소기업 또는 소상공인, 중소기업 또는 벤처기업·창업자 등 경제적 약자들을 배려하여 소상공인이나 중소기업들의 판로 개척을 위해 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

소상공인이나 중소기업에 대한 공공계약에서의 배려 외에도 「사회적 기업 육성법(이하 ‘사회적 기업법’)」에서는 취약계층에게 교육, 사회복지, 문화, 보건 서비스 등의 사회서비스나 일자리 제공 등의 역할을 수행하는 기업들을 지원하고 육성하기 위한 내용들을 규정하고 있다. 일례로 「사회적 기업법」 제12조에서는 사회적 기업의 판로 지원 등을 목적으로 공공기관에서 사회적 기업 제품을 우선 구매하도록 규정하고 있다. 이와 유사하게 사회적 경제 활동을 수행하는 주요 주체 중 하나인 협동조합을 지원하기 위하여 제정된 「협동조합 기본법」에서는 협동조합의 활동 촉진을 통한 사회통합과 균형있는 발전을 목적으로 제시하고 있다(제1조). 또한 사회적 기업법과 마찬가지로 사회적 협동조합의 활성화와 지원을 위하여 협동조합이 생산하는 재화나 서비스를 우선 구매하도록 제95조2에 이에 대한 내용을 제시하고 있다.

한편, 사회적 책임 강화 등 2020년 3월 전부 개정되어, 동년 10월부터 적용될 「조달사업에 관한 법률」의 주요 내용을 정리하면 다음과 같이 제시할 수 있다.

〈표 3-4〉 「조달사업에 관한 법률」의 주요 개정 내용

- ① 현행 장 구분 없이 28개 조문으로 이루어진 것을, 9개의 장으로 체계적으로 구분한 뒤 하위법령으로 운영 중인 계약 제도, 혁신제품 등의 지원 근거 등을 추가하여 35개 조문으로 늘림
- ② 효율적인 조달사업의 수행이라는 전통적 가치 외에 조달사업의 공정성이라는 가치를 강조함(제1조)
- ③ 비촉물자의 비촉 목적에 재난·국가위기 등 비상시 대비를 추가하여 명확히 하고, 국가기관·지방자치단체에 대한 정의를 국가계약법령 등과 동일하게 정비함(제2조)
- ④ 조달 업무의 확대를 반영하여 조달사업의 범위에 추가함(제3조)
- ⑤ 조달사업에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 따르도록 다른 법률과의 관계를 신설함(제4조)
- ⑥ 공공조달과 관련된 중장기적인 정책 및 제도 마련 등 조달정책에 관한 사항을 심의하기 위하여 기획재정부장관 소속으로 조달정책심의위원회를 둠(제5조)
- ⑦ 공공조달이 가지는 사회·경제적 중요성과 역할에 대한 사회적 인식과 관심을 제고하고, 공공조달의 발전을 도모하기 위하여 매년 9월 30일을 '조달의 날'로 정함(제8조)
- ⑧ 현재 하위법령에 근거하여 운영 중이던 주요 계약 제도의 일반적인 기준에 대하여 법에서 규정함(제12조 및 제13조)
- ⑨ 조달수수료 감면 사유를 구체적인 내용에 따라 구분하여 규정함(제16조)
- ⑩ 조달물자 및 안전관리물자의 품질관리에 관한 사항을 별도의 장으로 모아서 규정함으로써 체계화함(제18조부터 제20조까지)
- ⑪ 불공정 조달행위 유형에 다수공급자계약을 체결하는 경우 계약가격을 계약상품의 시장거래가격과 같거나 시장거래가격보다 낮게 유지하여야 하는 의무를 위반하는 행위를 추가하고, 조달행위의 공정성을 강화하기 위하여 불공정 조달행위로 얻은 부당이득의 환수 근거를 법률에 명시함(제21조)
- ⑬ 국민에 대한 침익적 조치의 성격을 가지고 있는 거래정지 근거를 법률에 명시함(제22조)
- ⑭ 조달청장은 공공서비스 향상과 기술혁신을 위하여 공공성, 혁신성 등이 인정되는 제품에 대하여 혁신제품의 시범구매 및 공급 등 공공구매를 지원할 수 있도록 함(제27조)
- ⑮ 비촉사업에 관한 사항을 별도의 장으로 모아서 규정함으로써 체계화하고, 비촉물자의 구매 및 공급 절차, 비촉물자 이용업체 등록방법 및 전매제한, 전매제한 위반업체에 대한 이익의 환수 등에 관한 사항을 법률에 규정하여 비촉사업의 효율적인 운영을 지원함(제29조부터 제32조까지)

4) 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」과 공공기관 경영평가

「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」(이하 ‘사회적 가치법안’)은 19대 국회에서 현 대통령인 문재인 의원의 대표발의로 상정되었던 법안이다. 관련 법안은 임기 만료로 폐기되었으나, 현 정부에서도 정부 기조로서 공공기관의 사회적 가치 실현을 강조하고 있으며 이에 대한 노력의 일환으로 공공기관 경영평가에 사회적 가치 부문이 반영되는 등 사회적 가치 실현을 위한 정책적 노력이 현실에서 점진적으로 적용되고 있는 예들을 살펴볼 수 있다.

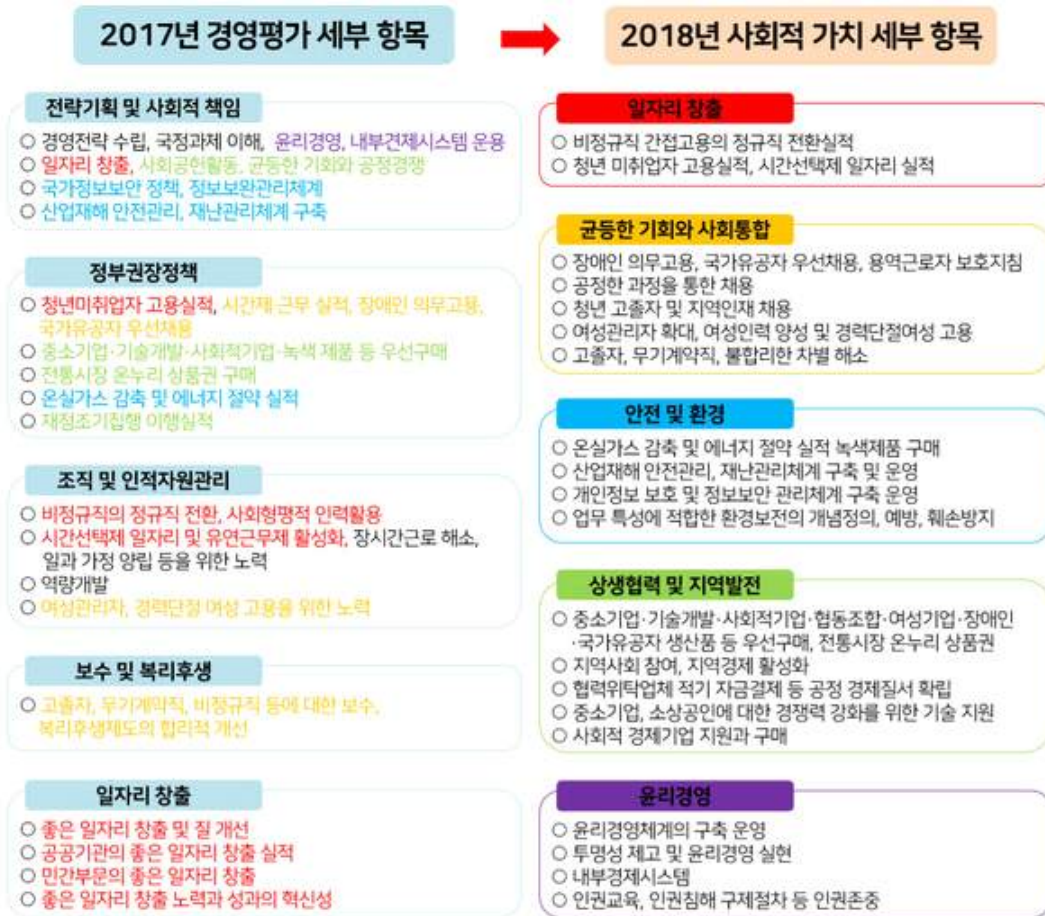
또한 21대 국회 출범 이후 제1호 법안으로 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」이 제출되는 등 공공부문에서 사회적 가치를 실현하기 위한 적극적인 제도적 정비 노력과 시도들이 지속적으로 이루어지고 있다. 21대 국회의 제1호 법안으로 박광온 의원 등이 제출한 사회적 가치법안의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-5〉 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」의 주요 내용

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① 이 법은 공공부문의 사회적 가치 실현에 관한 기본적인 사항을 정하여 공공기관이 정책을 수행하는 과정에서 사회적 가치를 적극적으로 반영하도록 함으로써 우리 사회에 공동체적 가치가 회복되고 호혜 협력과 상생이 실현될 수 있도록 하는 것을 목적으로 함(안 제1조).② 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 가치를 “사회적 가치”로 정의함(안 제2조).③ 정부는 공공기관의 사회적 가치 실현의 체계적이고 효율적인 추진을 위하여 기본계획을 5년 단위로 수립하고, 이를 국회에 제출하도록 함(안 제5조).④ 시·도지사는 시·도의 사회적 가치 실현을 촉진하기 위하여 지역추진계획을 5년마다 수립하고, 이를 지방의회에 제출하도록 함(안 제6조).⑤ 공공기관의 장은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하고, 기획재정부장관은 공공기관의 해당 연도 시행계획과 전년도 추진실적을 종합하여 사회적가치위원회에 제출하여야 함(안 제7조).⑥ 사회적 가치 실현에 관한 기본계획의 수립 및 성과평가에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 사회적가치위원회를 설치함(안 제8조).⑦ 공공기관의 장은 해당기관의 사회적 가치 실현성과에 대한 자체평가를 매년 실시하여야 함(안 제10조).⑧ 정부는 민간분야에서 사회적 가치의 실현이 확산될 수 있도록 조달 및 계약 등 업무 수행 시 재정적·행정적 사항에 관하여 지원하거나 우대할 수 있도록 함(안 제12조). |
|--|

「사회적 가치법안」에서는 ‘사회적 가치’의 개념을 “사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로 규정하고 있다. 구체적인 예로 ① 인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호, ② 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지, ③ 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공, ④ 노동권의 보장과 근로조건의 향상, ⑤ 사회적 약자에 대한 기회 제공과 사회통합 증진, ⑥ 협력업체와의 상생협력 및 공정거래, ⑦ 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출, ⑧ 지역사회 활성화와 공동체 복원, ⑨ 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌, ⑩ 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행, ⑪ 환경의 지속가능성 보전, ⑫ 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현, ⑬ 그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화 등을 주요 내용으로 제시하고 있다(제2조).

〈그림 3-4〉 공공기관 경영평가 최초의 사회적 가치 평가 반영 예시



출처: 양동수 외(2019)

「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」의 제정 문제와는 별개로 정부에서는 정부혁신계획의 일환으로 공공기관의 사회적 가치 반영을 강조하고 있는

며, 이에 따라 공공기관 경영평가에 사회적 가치 평가 항목이 추가되어 공공기관 운영에 있어서 사회적 가치를 실현시키기 위한 정책적 노력의 필요성이 강조되고 있다. 공공기관 경영평가는 공공기관의 목적 및 목표 달성을 유도하고 기관 간 긍정적인 경쟁을 유도함으로써 성과 창출에 기여하고 이에 대한 평가가 부진할 경우 인사 또는 예산상으로 불이익이 발생할 수 있도록 하여 공공기관 경영 책임성 확보 및 경영 개선을 실현하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 문재인 정부는 공공기관이 사회적 가치 확산에 기여하도록 이러한 공공기관 경영평가 중 사회적 가치 평가 지표를 2018년에 5개를 추가하였고, 그 내용은 구체적으로 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영이 해당된다. 2018년 사회적 가치가 반영된 공공기관 경영평가 변화 내용은 <그림3-4>와 같다.

2018년 처음으로 사회적 가치 구현 부문이 ‘2. 사회적 가치 구현’ 부문으로 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영 등 5개 항목으로 평가될 당시에는 <표 3-6>과 같이 공기업의 경영관리분야(총55점) 중 22점, 준정부기관 경영관리분야(총45점) 중 20점으로 구성되어 있는 것을 볼 수 있다.

<표 3-6> 2018년 공공기관 경영평가상의 사회적 가치 구현 부문 평가 점수

구분	평가지표	계	비계량	계량
공기업	2. 사회적 가치 구현	22	14	8
	일자리창출	7	4	3
	균등한 기회와 사회통합	4	3	1
	안전 및 환경	3	2	1
	상생협력 및 지역발전	5	2	3
	윤리경영	3	3	-
준정부기관	2. 사회적 가치 구현	20	12	8
	일자리창출	6	3	3
	균등한 기회와 사회통합	3	2	1
	안전 및 환경	3	2	1
	상생협력 및 지역발전	5	2	3
	윤리경영	3	3	-

출처: 기획재정부(2018)

공공기관 경영평가의 사회적 가치 구현에 관한 평가 비중은 2018년 신설된 이후 <표 3-7>과 같이 2020년 현재까지 지속적으로 확대되고 있는 것으로 진단할 수 있다. 구체적인 예로 2018년과 비교하여 2020년도 경영평가 편람에서는 공기업의 경우 경영관리분야(총55점) 중 24점, 준정부기관의 경우 경영관리분야(총45점) 중 총 22점이 사회적 가치 구현 부문 점수인 것으로 나타났다. 이는 기관 유형별로 경영관리 부문 평가 내에서 각각 43.63%, 48.88%의 비중을 차지한다.

〈표 3-7〉 2020년 공기업의 경영평가 지표 및 가중치 기준

범주	평가지표	계	비계량	계량
경영 관리 (55)	1. 경영전략 및 리더십	6	6	
	- 전략기획		2	
	- 경영개선		2	
	- 리더십		2	
	2. 사회적 가치 구현	24	17	7
	- 일자리창출	7	4	3
	- 균등한 기회와 사회통합	4	3	1
	- 안전 및 환경	5	5	
	- 상생·협력 및 지역발전	5	2	3
	- 윤리경영	3	3	
	3. 업무효율	5		5
	4. 조직·인사·재무관리	7	4	3
	- 조직·인사 일반 (삶의 질 제고)	2	2	
	- 재무예산 운영·성과 (중장기 재무관리계획)	5	2	3(1)
	5. 보수 및 복리후생관리	8	5	3
	- 보수 및 복리후생	3	3	
	- 총인건비관리	3		3
	- 노사관계	2	2	
	6. 혁신과 소통	5	3	2
	- 혁신노력 및 성과	3	3	
	- 국민소통	2		2
	소계	55	35	20
주요 사업 (45)	주요사업 계획·활동·성과를 종합평가	45	21	24
	소계	45	21	24
합계		100	56	44

출처: 기획재정부(2019)

〈표 3-8〉 2020년 위탁집행형·기금관리형 공공기관의 경영평가 지표 및 가중치 기준

범주	평가지표	위탁집행형			기금관리형		
		계	비계량	계량	계	비계량	계량
경영 관리	1. 경영전략 및 리더십	6	6		6	6	
	- 전략기획		2			2	
	- 경영개선		2			2	
	- 리더십		2			2	
	2. 사회적 가치 구현	22	15	7	22	15	7
	- 일자리창출	6	3	3	6	3	3
	- 균등한 기회와 사회통합	3	2	1	3	2	1
	- 안전 및 환경	5	5		5	5	
	- 상생·협력 및 지역발전	5	2	3	5	2	3
	- 윤리경영	3	3		3	3	
	3. 조직·인사·재무관리	4	3	1	9	3	6
	- 조직·인사 일반 (삶의 질 제고)	2	2		2	2	
	- 재무예산 운영·성과	2	1	1	2	1	1
	- 기금운용관리 및 성과	-			5		5
	4. 보수 및 복리후생관리	8	5	3	8	5	3
	- 보수 및 복리후생	3	3		3	3	
	- 총인건비관리	3		3	3		3
	- 노사관계	2	2		2	2	
	5. 혁신과 소통	5	3	2	5	3	2
	- 혁신노력 및 성과	3	3		3	3	
	- 국민소통	2		2	2		2
	소계	45	32	13	50	32	18
주요 사업	주요사업 계획·활동·성과를 종합평가	55	25	31	50	24	26
	소계	55	25	31	50	24	26
합계		100	-	-	100	-	-

출처: 기획재정부(2019)

사회적 가치 구현 평가지표의 항목은 공기업을 기준으로 일자리 창출 부문 7점, 균등한 기회와 사회통합 부문 4점, 안전 및 환경 부문 5점, 상생·협력 및 지역발전 부문 5점, 윤리경영 부문 3점으로 총 24점으로 구성되어 있다(기획재정부, 2019). 준

정부기관의 경우 일자리 창출 부문 6점, 균등한 기회와 사회통합 부문 3점, 안전 및 환경 부문 5점, 상생·협력 및 지역발전 부문 5점, 윤리경영 부문 3점으로 설계되어 있다(기획재정부, 2019). 세부 평가내용을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

먼저, 일자리 창출 부문은 비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자, 시간선택제 일자리 실적과 일자리 창출 측면에서 민간부문의 일자리 창출을 포함하여 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과를 평가한다(기획재정부, 2019: 17). 이러한 예로 비정규직 전환 수립 과정에서 사회적 책임을 이행하려는 노력이 반영한 정도, 유연근무제 및 탄력정원제 등 다양한 근로형태 도입 노력 정도, 비정규직 운용 및 정규직 전환 과정 노력, 핵심사업 및 조달·위탁 사업을 통한 민간 부문 일자리 창출 노력, 지속가능한 일자리 창출 노력 등이 고려된다(기획재정부, 2019: 18)

둘째로 균등한 기회와 사회통합 부문은 사회적 약자에 대한 보호와 고용 등 사회통합을 위한 노력과 사회형평적 측면에서의 균등한 기회보장과 관련된 노력 및 성과를 평가한다. 이를 위한 구체적인 예로 블라인드 채용, 차별적 요인 배제 등을 통한 채용과정의 공정성 및 투명성 제고, 청년·고졸자, 지역인재 등의 사회형평적 인력 채용 노력, 여성관리자 및 여성채용 확대, 여성인력 양성 및 경력단절여성 고용, 고졸자·무기계약·별도직군·여성 등에 대한 불합리한 차별 해소 및 적절한 처우 개선, 임원 임명에 있어서 양성평등 실현 등이 고려된다(기획재정부, 2019: 19)

셋째로 안전 및 환경 부문은 환경의 지속가능성 및 환경보전을 위한 노력, 재난 안전관리와 관련된 내용들이 반영된다. 구체적인 예로는 온실가스 감축 및 에너지 절약 노력, 녹색제품 구매실적, 기관별 특성을 고려한 환경보전 노력, 재난관리시스템 구축·운영 노력, 국민의 생명·재산을 보호하기 위한 노력, 산업재해 및 근로환경 개선을 위한 노력 시설물 관리 및 건설과정에서의 안전확보 노력, 개인정보 보호 및 사이버 안전을 위한 노력 등이 고려된다(기획재정부, 2019: 20)

넷째로 상생·협력 및 지역발전 부문은 사회적 경제 기업·중소기업 등과의 상생·협력 노력, 지역경제 활성화에 대한 기여 등과 관련된다. 이러한 예로 중소기업이나 사회적 기업, 협동조합 등의 제품 구매 실적, 지역사회 참여 및 지역경제 활성화 프로그램 개발과 실적, 협력·위탁업체 적기 자금결제 등을 통한 경제질서 확립 노력, 중소기업·소상공인 등의 경쟁력 강화를 위한 기술 지원 실적, 사회적 경제 기업에 대한 지원과 구매확대 노력 등이 반영된다(기획재정부, 2019: 21).

마지막으로 윤리 경영 부문의 경우 경영활동에 있어서 기관의 윤리적 책임의 준수 및 노력 여부를 평가한다. 이에 대한 예로는 준법·윤리경영의 실현 노력과 성과, 사업추진·조직인사관리 등 기관 운영 전반의 투명성 제고 노력, 윤리경영을 위한 내부 견제시스템 구축 및 성과, 인권교육·인권침해 구제절차 등 인권보호와 존중을 위한 노력과 관련 활동 등이 고려된다(기획재정부, 2019: 22).

지금까지 살펴본 바와 같이 공공기관 경영평가 평가지표에는 사회적 가치 구현과 관련된 평가 부문이 존재하지만 이 밖에 다른 평가지표에서도 사회적 가치에 관련된 항목들을 살펴볼 수 있다. 예를 들어 업무효율 평가지표의 국민소통 부문의

세부 지표 내용을 살펴보면 고객만족도와 함께 사회적 가치 기여도 조사 결과를 평가하도록 규정하고 있다(기획재정부, 2019: 29). 또한 주요 사업 성과관리의 적정성을 평가하는 데 있어서도 추진계획의 수립·집행·성과·환류 부분에 대한 평가뿐만 아니라 사회적 가치 실현 정도를 고려하여 전반적인 추진 성과를 평가하도록 규정하고 있다(기획재정부, 2019: 31).

4. 국내 사회적 가치 평가 사례

1) 서울시 공공조달 CSR 평가 사례

사회적 가치를 반영하기 위한 공공부문의 사례 중 먼저 지방자치단체 단위의 제도적 사례를 살펴보면 사회적 가치와 관련된 법·제도의 한 예로서 공공조달의 사회적 가치 증대를 위한 조례 제정 및 운용을 살펴볼 수 있다. 공공조달 분야에서 사회적 가치를 반영·확대하기 위한 노력은 서울시와 경기도, 인천시, 광주시, 제주도 등의 광역지자체에서 관련 조례를 운용하고 있는 사례를 통해 살펴볼 수 있다.

〈그림 3-5〉 서울시 계약제도 혁신 과정



출처: 서울시(2019: 38)

특히 서울시의 경우 2012년을 기점으로 본격적으로 사회적 가치 실현을 위한 정책적 노력을 실시하였으며 이러한 노력의 일환으로 중소기업, 사회적 기업, 여성 기업, 중증장애인 생산품 기업 등 사회적 약자 및 사회적 경제와 관련된 기업들의 경쟁력 강화를 위한 정책 등을 실시하였다. 일례로 중소기업, 사회적 기업, 여성 기업 등 중소기업과 사회적 배려기업, 사회적 경제 기업 등을 종합하여 ‘희망기업’ 이라고 정의하고 이들을 보다 더 적극적으로 지원하기 위한 정책을 ‘사회변화 유도를 위한 계약제도 혁신방안’에 반영하여 발표하였다. 또한 2014년에는 ‘계약제도 공공성 강화방안’을 발표와 함께 법·제도 측면에서 2014년 「서울특별시 사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례」를 제정함으로써 사회적 기업이나 사회적 경제 기업, 사회적 약자 기업 등에 대한 구매 촉진 지원, 대기업·중견기업 등의 사회적 책임 평가를 통한 사회적 기여 노력 등을 장려하였다(서울시, 2016: 36-38).

〈그림 3-6〉 서울시 사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례의 주요 내용

목적(제1조)
• 사회적경제기업 등의 지원 및 기업의 사회적책임 평가 등을 통해 공공조달에 있어 사회적 가치의 구현과 지역사회복지 증진에 기여
용어 정리(제2조)
• 사회적경제기업, 희망기업, 사회적 가치, 기업의 사회적책임, 공공조달의 개념 정리
운영주체별 역할 및 책무 규정(제3조)
• 서울특별시시장: 공공조달 과정에서 사회적 가치의 증대 위해 노력
• 계약상대자: 기업 경영 시 이행하여야 하는 의무사항 준수, 사회적책임 이행 위해 노력
공공조달 가이드라인의 이행(제6조)
• 공공조달 가이드라인의 내용은 사회적경제기업 및 희망기업에 대한 진입 기회 확대, 근로자 권리 보호, 법 위반업체 제재조치, 발주부서의 관리·감독 강화 실현방안 등
사회적경제기업 등에 대한 공공조달 우대(제7조)
• 사회적경제기업에 대한 입찰참가 기회 확대, 제한경쟁 실시 등
기업의 사회적책임 평가(제8조)
• 입찰참가 기업의 사회적책임 이행여부 평가하여 가산점 부여 등
근로자의 권리 보호(제9조)
• 근로기준법 등 노동관계 법령 준수, 적정 임금 수준 보장, 계약기간 중 고용 유지 등
계약정보의 공개(제10조)
• 발주계획 및 계약진행 과정에 대한 온라인 공개 등

출처: 서울시(2019: 46)

조례에는 <그림 3-6>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 희망기업으로 정의할 수 있는 사회적 배려 기업, 사회적 약자 기업, 중소기업 등에 대한 구매 촉진과 기업들의 사회적 책임 이행 노력, 취약계층의 고용 기회 증진과 근로자의 권리 보호, 상생협력 및 지역경제 기여 등에 대한 내용들이 사회적 가치의 일환으로 반영되어 있는 것을 살펴볼 수 있다.

2) 국내 ISO 26000 대응 체크리스트

<그림 3-7> 국내 ISO26000 이행수준 진단 체크리스트의 예



출처: 한국표준협회 홈페이지³⁾

한국표준협회(KSA)는 앞서 살펴본 바와 같이 기업의 사회적 책임 이행 수준을 평가·진단하기 위한 국제 표준인 ISO 26000에 대하여 국내에서도 이를 반영하고 대응하기 위한 목적으로 ISO 26000에 대한 이해를 돕기 위한 교육을 진행하는 한편, ISO 26000의 내용이 반영된 자가진단 체크리스트를 제공하고 있다. ISO 26000 이행 수준을 진단하기 위한 체크리스트 구성체계는 <그림 3-7>과 같다. <그림 3-7>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 좌측의 프로세스 진단을 통해 경영활동의 각 단계에서 진단이 이루어질 수 있는 한편, 이러한 과정에서 조직 거버넌스, 인권, 노동관행 등 ISO 26000에서 명시하고 있는 7대 주제가 반영될 수 있도록 제시하고 있다. 보다 구체적으로 ISO 26000 핵심 주제를 반영하기 위한 예를 살펴보면 환경 부문에서는 오염방지, 지속가능한 자원 이용, 기후변화 완화 및 적응, 자연환경 보호 및 복원과 관련된 노력 등을 고려할 수 있으며 지역사회 참여와 발전 부문에서는 지역사회 참여, 교육 및 문화, 고용 창출, 기술개발, 소득창출, 보건, 사회적 투자 등이 고려될 수 있다(곽채가·오영균, 2013).

3) 공공기관 동향 및 사례(인천항만공사, 대구도시철도공사 등)

인천항만공사는 2018년 말 항만공사 추진 사업에 대한 사회적 가치 사전 영향평가 제도로써, 인권, 안전, 노동, 보건·복지, 노동권, 사회적 약자 지원 등 12개 분야 83개 세부항목으로 구성된 사회적 가치 체크리스트를 자체 개발하여 추진하고 있는 사업에 사회적 가치가 충분히 반영되고 있는지를 평가하고 이에 대한 과정 점검과 성과평가를 보고할 수 있도록 절차를 신설하였다. 이를 통해 2019년 시행된 2018 공공기관 경영평가에서 인천항만공사는 일자리 창출, 상생협력 및 지역발전, 사회통합 등 공공기관의 사회적 가치 창출 노력을 고려하여 당시 S(탁월)등급이 부재하였던 관계로, 최고 우수 등급이라고 할 수 있는 A등급으로 평가되었다.

또한 인천항만공사는 이러한 사회적 가치 실현 노력을 보다 발전시켜 현재는 사업 측면에서도 지역사회 기여를 위한 지역현안 공모를 통한 지역개선 프로젝트, 중소기업 역량 강화 지원 사업 등을 지원하는 동시에 기관 내부적으로도 사회적 가치 실현과 성과 점검 등의 역할을 전담하여 수행하는 사회적 가치실을 사회적 가치 실현 조직체계로서 신설하여 일자리 개선, 양성평등 실현, 인권경영, 사회공헌 활동, 지역사회 공헌 등의 사회적 가치가 구현될 수 있도록 지속적인 관리활동을 수행하고 있다. 평가체계 또한 사회적 가치 전략 체계 구성을 위하여 12개 사회적 가치 유형과 관련하여 기관이 수행하고자 하는 사업이 얼마나 연관되어 있는지 사업과의 연관성을 비롯하여 정책적 중요도, 이해관계자의 기대와 요구 등을 종합적으로 고려하여 사회적 가치 실현과 연계성을 확보하여 집행될 수 있도록 추진하고 있다. 이러한 평가체계에서 고려되고 있는 사회적 가치는 구체적으로 인권, 안전, 보건·복

3) 한국표준협회(KSA) - ISO 26000 대응(https://www.ksa.or.kr/ksa_kr/875/subview.do, 검색일: 2020.09.20.)

지, 노동, 사회적 약자 지원, 상생협력, 일자리 창출, 공동체 복원, 지역경제 공헌, 윤리·사회적 책임, 환경보전, 의사결정·참여 등 12가지의 예로 살펴볼 수 있다.

〈그림 3-8〉 인천항만공사 사회적 가치 연계성 평가 예시



출처: 인천항만공사 홈페이지⁴⁾

이와 유사한 사례로 예금보험공사는 주요 사업의 수립 단계에서부터 사회적 가치가 반영되었는지 점검하기 위한 목적으로 주요 사업 수립 단계부터 사회적 가치를 고려하기 위하여 ‘사회적 가치 실현을 위한 체크리스트’를 도입하였다. 구체적으로 예금보험공사에서 4대 전략 목표로 제시하고 있는 포용적 금융 실현, 일자리 창출 및 지역경제 발전, 상생·협력 및 금융시장 안정, 지속가능한 가치창출체계 구축과 관련된 사업들을 추진하는 데 있어서 <표3-9>의 예와 같이 9개 항목의 사회적 가치들이 충분히 반영되었는지 검토하는 방식으로 이루어지도록 운영하고 있다. 이러한 과정에서 고려되는 사회적 가치의 예는 <표3-9>와 같이 인권, 사회적 약자 배려, 일자리, 지역사회 활성화, 사회공동체 회복, 동반성장, 국민참여, 금융시장 안정, 환경인프라 개선 등이 포함된다.

4) 인천항만공사 - 사회적 가치 전략 및 활동
 (https://www.icpa.or.kr/content/view.do?menuKey=2758&contentKey=806, 검색일: 2020.09.20.)

<표 3-9> 예금보험공사의 사회적 가치 체크리스트 예시

○○○○ (사업명)			
분 아	점 검 사 항	검토 완료	해당 없음
포용적 금융 실현			
①인권보호	· 내·외부 이해관계자(내부직원, 예금자, 거래상대방 등)의 권익을 보호하고 있는가? □ 고충처리절차 마련 □ 개인정보보호 등	☐	☐
②사회적 약자배려	· 사회적약자를 배려하였는가? □ 수혜대상 사각지대 점검 □ 금융취약계층 배려 등	☐	☐
일자리 창출 및 지역경제 발전			
③일자리 창출	· 양적·질적 일자리 창출 효과를 검토하였는가? · 이해관계자(금융회사, 용역수행사 등)의 직·간접일자리 창출을 유도하였는가?	☐	☐
④지역사회 활성화	· 지역사회 활성화를 고려하였는가? □ 보유자산 공유 □ 보유자산 매각 등	☐	☐
상생협력 및 금융시장 안정			
⑤사회공동 체 회복	· 중소기업, 사회적경제기업의 성장을 고려하였는가? □ 용역·위탁사 선정 □ 물품구매 등 판로지원	☐	☐
⑥동반성장	· 이해관계자의 경쟁력 제고를 위해 노력하였는가? □ 유관기관 등과 정보 및 업무 노하우 공유 □ 부모금융회사에 리스크 분석 결과 공유 등	☐	☐
⑦금융시장 안정	· 금융시장 안정을 위해 노력하였는가? □ 금융회사 건전경영 풍토 조성 및 부실 방지 □ 금융재난에 대비하기 위한 제도 개선 등	☐	☐
지속가능한 가치창출체계 구축			
⑧국민참여	· 국민 참여를 위해 노력하였는가? □ 의사소통채널 마련 □ 설명회 □ SNS홍보 등	☐	☐
⑨환경인프라 개선	· 환경의 지속가능성 보전을 위해 노력하였는가? □ 불필요한 문서 인쇄 지양 □ 에너지 절약 □ 대체에너지 사용 활성화 등	☐	☐

출처: 예금보험공사 보도자료⁵⁾

또한 대구도시철도공사는 자체경영평가의 일환으로 성과지표체계를 크게 전사지표, 공통지표, 고유지표로 구분하고, 성격별로는 정량지표, 정성지표로 나누며, 관점별로는 안전, 고객, 재무, 조직 역량 4대 관점별로 나누어 관리하고 있다. 2018년 당시 전사지표 10개, 공통지표 7개, 고유지표 268개 총 285개의 지표로 관리하고 있으며, 우리나라의 사회적 가치법안 등 대표적으로 제시되고 있는 사회적 가치의 구성요소와 비교해 볼 때 안전, 고객 관점이 사회적 가치에 해당하고, 재무 관점은 경제적 가치에 해당하며, 조직 역량 관점은 혼합되어 있는 것으로 진단할 수 있다. 다음의 <표 3-10>은 대구도시철도공사에 제시된 전사지표와 공통지표 중 사회적 가치 지표에 해당하는 11개 지표의 예를 제시하였다.

<표 3-10> 대구도시철도사공사의 전사 및 공통지표 중 사회적 가치 관련 지표의 예

구분	지표명	관점	성격	지표 정의
전사 지표	안전사고 발생 건수	안전	정량	철도사고, 운행장애, 철도재난 등의 안전사고 발생 최소화 노력
	무재해 목표 달성	안전	정량	전사적으로 추진하고 있는 무재해 운동 달성 정도
	행정안전부 고객만족도	고객	정량	행안부 주관 고객만족도 제고 노력
	공기질 관리	고객	정량	온실가스 배출량 감축 정도
	종합청렴도	조직/역량	정량	내·외부 및 종합 청렴도 수준
	내부 고객 만족도	조직/역량	정량	내부 직원 만족도 수준진단을 통한 직원 만족도 향상 노력
공통 지표	고객 만족도	고객	정량	고객만족도 제고를 위한 자체 노력도 및 기여도
	사회적 책임 이행 실적	고객	정량	정부정책 법령에 따른 의무구매 대상 물품의 구매
	청렴 마일리지 운영실적	조직/역량	정량	자율적 청렴활동의 계량 평가
	사회적 가치 실현 노력	고객	정성	일하는 방식 혁신, 고객 및 주민 의견수렴, 지역사회 공헌활동 및 사회적 약자 배려의 노력과 성과

출처: 이영택(2019)을 재구성

5) 예금보험공사 보도자료(2018.10.11.), “예보 체크리스트를 통해 사회적 가치를 미리 점검한다”

5. 소결

사회적 가치를 실현하기 위해 운영 중인 현 제도들은 주로 사회적 가치를 달성하는 것이 목표인 제도와 목표를 달성하는 과정에서 사회적 가치를 실현시키는 제도로 구분된다. 공공조달은 사전평가적 성격(Ex Ante Evaluation/ Appraisal)을 가지고 있으며, 서비스, 물품 등을 제공하는 과정에서 사회적 가치를 실현한다. 일례로 사회적 기업, 중소기업, 여성기업 제품 및 서비스 우선 구매, 서비스 대상자들의 참여(수요조사 등)를 들 수 있다. 경영평가는 사후평가적 성격 (Post Evaluation)을 지니고 있으며, ① 사업목표가 사회적 가치를 실현하는 경우(예: 안전, 환경, 보건) ② 사업목표 달성과정에서 사회적 가치를 실현하는 경우(예: 일자리 창출, 사회적 약자 채용, 이해관계자들의 의견 청취)가 존재한다. 즉, 현재 시행 중인 제도들은 사회적 가치 창출 및 달성을 목적으로 하거나(목적으로서의 사회적 가치), 목표달성과정에서 사회적 가치 실현을 추구(과정으로서의 사회적 가치)하고 있다.

과학기술이 창출하는 공공가치(사회적 가치)는 연구개발사업 목표 중 하나이고, 또한 연구목표를 달성하는 연구개발과정에서 사회적 가치를 실현할 수 있다. 이러한 사회적 가치 관련 제도와 연구개발사업의 특징은 과학기술 예비타당성조사제도에 “과정으로서의 사회적 가치”와 “목적으로서의 사회적 가치”를 고려하는 데 함의를 줄 수 있다.

〈표 3-11〉 국내 주요 공공기관별 전략 과제와 사회적 가치의 부합성 비교 결과

구분	사회적 가치 전략 또는 과제						
LH공사	일자리 창출	동반 성장					
한전	일자리 창출	사회적 책임	재무건전 성, 경영혁신 시스템	청렴문화 확산			
농어촌 공사				반부패	인권	노동	환경
연구 재단	R&D 일자리	사회적 책무	지속가능 조직역량	청렴			
공항 공사	일자리 창출		혁신 ICT 리더십				친환경 공항
가스 공사			경영기반 강화	윤리 경영			
수자원 공사	일자리 창출	국민중심 상생발전		윤리 경영	물인권, 인권보호	노동권 존중	안전 환경
↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓							
	고용	사회적 책임	조직역량 강화	윤리	인권	노동	환경

출처: 김서용 외(2019)

지금까지 논의한 바와 같이 국제적 변화와 사회적 요구에 맞추어 우리나라 공공기관에서도 보다 높은 수준의 사회적 가치가 요구되고 있으며, 지역사회 및 공동체에 대한 공헌과 기여, 환경 및 지속가능성, 사회통합 및 사회적 약자에 대한 배려 등이 사회적 가치로 고려되는 대표적인 예로 살펴볼 수 있다(박세연, 2019). 이러한 국내외의 시대적 변화와 요구에 대응하기 위하여 공공부문에서 사회적 가치를 적극적으로 반영하기 위한 정책적 노력의 대표적인 사례가 앞서 살펴본 것과 같이 공공기관 경영평가 등을 통한 사회적 가치 실현 노력이라고 할 수 있다.

공공기관들의 사회적 가치 구현 노력과 관련하여 김서용 외(2019)는 국내 공공기관들의 사회적 가치 구현을 위한 주요 전략 혹은 과제를 사회적 가치와의 부합성을 비교·분석하여 <표 3-11>과 같이 제시하였다. <표 3-11>를 살펴보면 국내 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 전략방향은 고용, 사회적 책임(상생발전), 조직역량강화, 윤리, 환경 등 크게 7가지의 범주를 중심으로 채택하고 있는 것으로 나타났다. 각각의 핵심 의미는 다음과 같다.

<표 3-12> 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 전략 방향

전략방향	주요 내용
고용	일자리 창출
사회적 책임	상생발전
조직역량강화	지속가능한 경영, 리더십
윤리	반부패, 윤리경영
환경	친환경, 지속가능한 환경

출처: 김서용 외(2019)

또한 박세연(2019)은 공공기관 경영평가와 문재인 정부가 제시한 100대 국정 과제에서 강조되고 있는 사회적 가치의 예를 사회적 가치 기본법안에서 제시하고 있는 13가지 유형의 사회적 가치와 그 정합성을 비교 분석한 결과를 <표 3-13>과 같이 정리하여 제시하였다. <표 3-13>의 예에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 주요 사회적 가치의 예로서 「사회적 가치 기본법안」에서 제시하고 있는 13가지 유형의 내용 가운데에서도 공공기관 경영평거나 국정과제 등 실제 현장에서 구현하기 위하여 강조되고 있는 내용들은 인권과 안전, 노동 및 일자리, 지역사회에 대한 기여 또는 지역사회 발전, 사회통합 및 취약계층(사회적 약자)에 대한 배려, 상생과 협력, 환경 및 지속가능성, 참여와 소통 등의 가치가 주로 강조되는 것을 살펴볼 수 있다.

이러한 예들은 다양한 사회적 가치의 예들 가운데에서도 공공부문에서 주로 구현할 수 있는 가치의 유형들을 고려하는 데 기준이 될 수 있으며, 참여와 소통 등의 가치의 경우 사업의 성과로서 구현되는 사회적 가치 뿐만 아니라 과정적 측면에서 얼마나 충분히 국민들이나 이해관계자들과 합의와 조정이 이루어졌는지, 참여와

소통이 이루어졌는지를 반영할 수 있는 과정적 측면의 사회적 가치로서도 고려될 수 있다.

〈표 3-13〉 정부 주요 제도 및 정책상의 사회적 가치 추구 내용 비교

구분	공공기관 경영평가	100대 국정 과제	사회적 가치 기본법
구성 요소	인권 존중 관련 내용으로 타 지표에 분산되어 있음	인권 보호	인권 보호
	안전	안전	안전·보건
	삶의 질	근로조건(노동존중)	근로조건(노동존중)
	사회통합·균등기회	평등·차별방지	사회통합
	상생협력	기업 상생협력	기업 상생협력
	일자리	일자리 창출·인력지원	일자리 창출
	지역발전	지역공동체와 지역경제	지역공동체와 지역경제
	윤리경영	윤리 경영	윤리 경영
	환경	환경	환경
	국민참여·소통·열린 혁신	시민참여·소통	시민참여·소통
	-	-	공동체·공공성

출처: 박세연(2019)

지금까지 공공부문에서 주로 도출될 수 있는 사회적 가치의 예들을 살펴보았다면 이하의 제2절에서는 이러한 논의들을 바탕으로 과학기술분야에서 주로 고려될 수 있는 사회적 가치의 범주에는 어떠한 것들이 있는지를 기존 선행연구 분석 등을 통하여 제시하고자 하였다.

제2절 과학기술 분야의 사회적 가치 논의

1. 과학기술 국가연구개발사업의 공공가치 개념 도입에 대한 논의

조현대 외(2015)는 정부의 적극적인 지원과 관리를 통해 국가연구개발사업이 이루어지고 있고 이를 통해 새로운 과학기술의 개발, 지식 창출 등의 측면에서 유의미하게 기여하는 부분들이 존재하지만 그밖에도 본래의 사업이 추구하였던 바와 같이 사회·문화적 가치, 민주적 가치 등 다양한 가치들을 실현하는 데에 기여하고 있는지 점검할 필요성이 있다고 지적하였다. 그리고 국가연구개발사업의 공공가치 및 사회적 가치의 관련성과 이러한 가치들의 창출 수준을 진단하기 위한 방법론을 제시하고자 시도하였다.

이러한 연구목적을 달성하기 위하여 조현대 외(2015)는 공공가치와 관련된 개념과 이론에 대한 문헌분석을 수행하고 미국, 영국, 독일 등의 국제 공공가치 적용 사례, 우리나라 농촌경제연구원의 농업·농촌 공익적 가치 평가, 국회방송 및 공영방송의 공적가치평가에 관한 연구 등의 사례를 분석하였다. 문헌 연구 및 사례 분석을 통해 <표 3-14>와 같이 OECD의 경제사회목적별 분류 기준을 활용하여 국가연구개발사업의 유형을 분류하고 사업들의 성과와 공공가치의 연관성을 분석하여 제시하였다. 구체적으로 연구개발사업을 통해 도출되는 사회·문화적 성과, 사회적 네트워킹 성과, 개방·참여적 성과, 공정성 및 전문성 성과, 보건·환경적 성과 등이 고려되었으며(조현대 외, 2015), 이를 통한 연구개발사업의 분야들과 공공가치의 관련성은 <표 3-14>와 같이 도출되었다. 과학기술분야 연구개발사업의 성과와 공공가치 간의 연관성을 살펴보면 환경과 건강(보건), 교육, 사회구조 및 관계 등의 연구개발사업의 성과가 상대적으로 더 공공가치 창출에 기여하는 측면이 존재하는 것을 볼 수 있다. 이러한 결과는 과학기술 분야에서 창출될 수 있는 사회적 가치의 주요 유형으로 환경 및 지속가능성, 보건·의료 및 건강 등이 고려될 수 있는 것으로 정리해 볼 수 있다.

<표 3-14> OECD 경제사회목적별 공공가치 관련성

구분(OECD 경제사회목적별 분류)		공공가치(PV) 상대적 관련성
경제 발전	에너지	*
	농업생산 및 기술	*
	산업생산 및 기술	*
	교통, 정보통신, 기타 기반시설	*
우주	우주개발 및 탐사	**

교육 사회	교육	***
	사회구조 및 관계	***
비목적 연구	비목적 연구	**
	기타	**
보건 환경	환경	***
	건강	***
	지구개발 및 탐사	***
국방	국방	**

출처: 조현대 외(2015)

또한 조현대 외(2015)는 국가연구개발사업 표준성과지표 가이드라인에 따라 공공 기술 개발 측면에서의 성과를 공공가치와 비교하였을 때 연구개발사업 성과들이 재난·안전의 확보, 건강 증진 측면에서 공공가치 창출 및 삶의 질 개선에 기여하는 것으로 진단하였다.

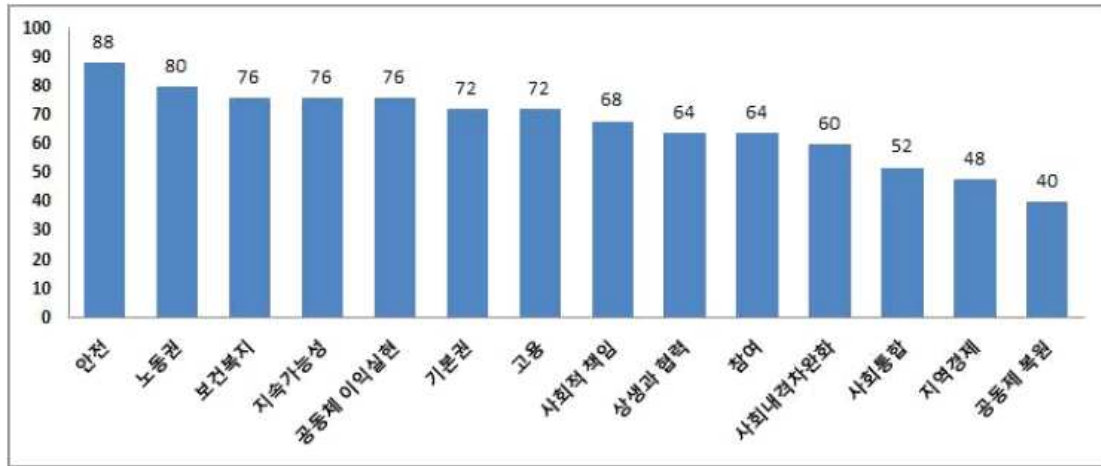
2. 과학기술 분야 출연연구기관의 사회적 가치 정립에 대한 논의

김서용 외(2019)는 공공기관의 존재 목적인 기업성과 공공성과 관련하여 그동안 기업성에 초점을 둔 정책이 주로 이루어진 데 대한 회의와 함께 공공기관에 대한 경제성 및 효율성, 시장경쟁 원리 및 민간 부문 경영방식의 적용을 지나치게 강조한 결과, 그동안 고려되지 못했던 공공기관의 공공성에 대한 강조 필요성을 제시하였다.

과학기술 분야 또한 4차 산업혁명 등의 최첨단의 ICT 개발 및 활용, 사회문제 해결 등 사회적 기여 측면에서 그 중요성이 강조되며 그동안 과학기술 및 국가 R&D의 지속적 수행을 통해 우리나라 경제발전의 근간을 제공해왔다는 점에서 김서용 외(2019)는 과학기술 분야 출연(연)의 중요성을 강조하였다. 이러한 측면에서 향후 과학적·기술적 성과뿐만 아니라 과학기술 분야 출연(연)이 국민의 일상생활이나 사회 현안과 매우 밀접하게 연결된 분야에서도 성과를 창출할 수 있도록 과학기술 분야 출연(연)이 추구해야 할 사회적 가치 개념 및 실천방안을 제시하였다.

이를 위해 해당 연구에서는 문헌연구와 함께 미국 등 해외 및 국내 연구기관들을 중심으로 사례 분석을 실시하였으며, 과학기술 분야 출연(연)의 사회적 가치 실현 논의의 적합성 진단 및 전략 수립을 위해 과학기술 출연(연)이 추진해야 할 사회적 가치 프로그램 및 전략, 사회적 가치 중요도 등에 대하여 관련 기관 종사자들을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

〈그림 3-9〉 사회적 가치 세부요소의 적절성에 대한 인식



출처: 김서용 외(2019)

그 결과 과학기술 분야에서 조직이 추구해야 할 기초 가치 중요도로는 1순위 기준 책임성, 전문성, 우수성, 공정성 순서로 나타났으며, 2순위 기준으로는 전문성, 우수성, 투명성, 공정성, 발전성 순으로 나타났다. 1순위부터 3순위를 종합하면 책임성, 전문성, 우수성이 가장 중요하게 나타났으며 후순위로 공정성 등이 강조되었다. 또한 사회적 가치법안에서 제시하고 있는 13가지 사회적 가치 유형을 중심으로 그 중요성을 조사한 결과 안전, 노동권, 보건복지, 지속가능성 등의 순서로 나타났다.

그리고 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」에 명시된 사회적 개념 중에서 과학기술 분야 출연(연)에서 추구해야 할 사회적 가치로 적절한 것에 대한 설문조사 결과를 보면, 가장 적절한 가치라고 선택된 것은 재난과 사고로부터 안전한 근로생활 환경의 유지(4.23)였으며, 다음으로는 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공(4.18), 환경의 지속가능성 보전(4.06), 공동체의 이익실현과 공공성 강화(4.04) 등의 순으로 조사되었다.

〈표 3-15〉 과학기술출연(연)으로서 사회적 가치의 적절성 설문결과

번호	영역	가치의 내용	평균
2	안전	재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지	4.23
3	복지	건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공	4.18
11	환경	환경의 지속가능성 보전	4.06
13	공동체	공동체의 이익실현과 공공성 강화	4.04
1	인권	인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호	3.91
10	사회적 책임	자발적인 사회적 책임 이행(윤리적 생산과 유통 활동 등)	3.8

7	일자리	품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출	3.79
12	참여	민주적 의사결정과 참여의 실현	3.75
6	상생·협력	대기업, 중소기업 간의 상생과 협력	3.63
5	사회통합	사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합	3.56
14	격차해소	사회 내 격차 완화	3.55
8	지역사회	지역사회 활성화와 공동체 복원	3.51
4	노동	노동권의 보장과 근로조건의 향상	3.39
9	지역경제	경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌	3.35

출처: 김서용 외(2019)

또한 과학기술 출연연이 추진해야 할 사회적 가치 프로그램을 전체 15개 부문 68개 프로그램으로 나누어 중요도(필요도) 조사를 실시한 결과 아래의 <표 3-16>과 같이 도출되었다. 68개의 관련 프로그램 중 평균점수를 기준으로 필요하다고 응답한 상위 10개 프로그램은 내부직원복지, 융합연구 지원, 사회적 약자지원, 연구기획, 연구개발, 연구개발결과 활용 및 사회적 기여 등 6개 부문에 속해 있다. 이와 비교하여 고용, 윤리적 구매, 윤리적 판매, 윤리경영, 지역사회 공헌, 사회적 가치 기반 기관평가, 연구개발용 및 사회적 기여 부문에서는 필요도가 높다고 응답한 상위 프로그램이 속해 있지 않은 것으로 나타났다.

<표 3-16> 과학기술출연(연)이 추진해야 할 사회적 가치 프로그램 중요도 조사 결과

영역	번호	사회적 가치 프로그램 내용	평균
고용	1	비정규직 고용전환	3.09
	2	장애인 고용 우대	3.23
	3	여성 고용 우대	2.95
	4	탈북민 고용 우대	2.60
	5	외국인 고용 우대	2.56
	6	신진과학자 고용 우대	3.79
윤리적 구매	7	중소기업제품 우선 구매	3.20
	8	사회적 기업, 협동조합 생산품 구매	3.32
	9	전통시장 온누리상품권 구매	3.01
	10	여성기업 생산품 구매	2.72
	11	지역기업 생산품 우선 구매	3.20

영역	번호	사회적 가치 프로그램 내용	평균
윤리적 판매	12	중소기업, 스타트업기업 대상 제품 및 기술의 저렴한 판매	3.36
윤리 경영	13	윤리 경영 관련 전담조직 유무	3.40
	14	윤리·준법 상담	3.52
	15	인권교육	3.60
	16	인권침해 구제 절차	3.75
	17	사회적 가치 실현을 위한 직원들과의 소통 창구	3.78
지역 사회 공헌	18	지역 내 대학과의 협력	3.69
	19	지역 내 기업과의 협력 및 자매 결연	3.67
	20	지역 내 비영리기관들과의 협력 및 자매결연	3.41
	21	불우이웃돕기 등 자원봉사 프로그램	3.25
	22	출연(연)내 봉사활동 동아리 지원	3.28
	23	기부금, 관련 기금 활동	3.28
	24	지역 전통시장에서 물품구매	3.14
	25	지역일자리 창출활동	3.30
	26	지역인재 채용	3.17
	27	지역 산업육성	3.44
	28	지역주민 활동 지원	3.05
	29	마을기업 지원	2.91
내부 직원 복지	30	과학인 대상 생애별 경력개발프로그램 제공	3.82
	31	과학인 대상 교육 프로그램	3.80
	32	여성 과학인 대상 복지제도	3.21
	33	장애과학인, 외국인 연구자 대상 복지 제도	3.27
	34	보육지원 제도	3.91
	35	비정규직(무기계약직 포함) 복지 제도	3.63
연구 지원	36	융합연구 참여기관에 대한 지원 강화	3.82

영역	번호	사회적 가치 프로그램 내용	평균
사회적 약자 지원	37	신진연구자 대상 경력개발 교육 지원	3.82
	38	대학생·대학원생 대상 인턴십 및 교육 지원	3.74
	39	여성과학인 대상 경력단절 극복 지원	3.55
	40	소외계층 과학인 대상 교육 지원	3.63
사회적 가치 기반 평가	41	기관의 사회적 가치 지표를 개인, 기관평가 지표에 반영	3.24
	42	리더십 평가 반영	3.46
	43	경영평가 지표 반영	3.44
	44	기관의 사회적 환원 노력도(중소기업 지원, 사회적 기여) 지표를 개인, 기관평가 지표에 반영	3.19
	45	사회문제해결형 과제결과물의 과거 대비 현재 해결 달성도 평가	3.18
	46	Living Lab 제도 도입 시 가산점 부여	3.16
소통	47	과학적 차원과 사회적 차이 축소를 위한 대중과의 지속적인 소통	3.68
	48	학생 및 일반인 대상 교육 및 체험 프로그램 제공	3.57
연구 윤리	49	연구 윤리 교육	3.79
	50	연구 윤리 현장 제정	3.48
	51	연구 윤리 강령 제정	3.48
	52	연구 윤리 평가	3.59
연구 기획	53	연구기관의 특성을 살리는 연구 기획	4.30
	54	사회문제해결형 과제 기획	3.90
	55	기술기획에 실사용자, 실기여자, 주요 이해관계자 참여	3.84
	56	RRI(Responsible Research and Innovation)	3.78
	57	일반대중의 수요 및 사회적 관점 반영	3.59
	58	연구·사회문제해결 연계 프로그램 기획	3.79
연구 개발	59	Living Lab 제도 도입	3.34
	60	안전 관련 연구 활성화	3.76
	61	전문기관과의 협력	3.83

영역	번호	사회적 가치 프로그램 내용	평균
연구 개발 평가	62	사회적 영향력 평가	3.57
	63	실사용자의 평가 참여	3.60
	64	평가지표 개발 및 개선	3.74
연구 개발 결과 활용 및 사회적 기여	65	기술이전 및 지도를 통한 스타트업, 중소기업 지원 프로그램	3.66
	66	미세먼지, 지진 등 사회환경문제 발생시에 출연연의 지식 활용	3.97
	67	기술을 활용한 해외원조활동	3.59
	68	기술을 활용한 환경보호	3.80

출처: 김서용 외(2019)

또한 해당 연구에서는 인터뷰 조사 등을 통해 과학기술 출연(연)의 사회적 가치를 구현하기 위한 가장 핵심적인 전략방향으로 고용, 사회적 책임, 노동권 존중, 윤리(과학윤리 포함) 등을 제시하고 관련 법령의 제정과 평가제도 도입 등 개선안을 제시하였다.

3. 과학기술 분야 예비타당성조사 자료의 텍스트 마이닝 분석

본 연구는 2016년부터 2019년까지 최근 4개년 동안 과학기술 분야 연구개발 부문 사업들의 예비타당성조사 결과 자료를 분석하였다.

예비타당성조사 결과 자료들의 내용 가운데 각 사업들의 개요와 관련하여 사업의 목적, 비전과 목표, 추진전략, 중점 추진과제 및 주요 내용, 기대효과 등에 대한 내용을 수집·분석하여 사업들이 해당 연구개발을 수행함으로써 궁극적으로 실현하고자 하는 가치는 무엇인지 규명하고자 하였다.

〈표 3-17〉 분석자료(예비타당성조사 결과) 목록

구분	분류	제목
1	2016-상	국가 동물 농생명공학 이노베이션사업 예비타당성조사 결과
2	2016-상	신규 3D/4D 물리탐사연구선 건조사업 예비타당성조사 결과
3	2016-상	안전보호 융복합제품산업 육성사업 예비타당성조사 결과
4	2016-상	지중환경오염·위해관리기술개발사업 예비타당성조사 결과
5	2016-하	경량소재 개발사업 예비타당성조사 결과
6	2016-하	뇌지도 구축 및 뇌융합 챌린지 프로젝트 사업 예비타당성조사 결과

7	2016-하	세계 선도형 스마트시티 연구개발사업 예비타당성조사 결과
8	2016-하	양자정보통신 중장기 기술개발 사업 예비타당성조사 결과
9	2016-하	유전체·Health-ICT 융합기반 정밀의료 기술개발 예비타당성조사 결과
10	2016-하	자율주행 산업융합 혁신사업 예비타당성조사 결과
11	2016-하	지능정보사회 선도 AI 프로젝트 예비타당성조사 결과
12	2016-하	지하 라이프라인 연구개발사업
13	2017-1차	국가 신약 파이프라인 발굴·확보사업 예비타당성조사 결과
14	2017-1차	차세대중형위성 2단계 개발사업 예비타당성조사 결과 (비공개)
15	2017-2차	월드클래스300프로젝트 2단계 지원사업 예비타당성조사 결과
16	2017-3차	상·하수도 혁신 기술개발사업 예비타당성조사 결과
17	2017-3차	중소기업 네트워크형 기술개발사업 예비타당성조사 결과
18	2017-3차	한의학 혁신 기술개발사업 예비타당성조사 결과
19	2017-3차	환자중심 의료기술 최적화 연구사업 예비타당성조사 결과
20	2017-4차	농생명소재산업화기술 개발사업 예비타당성조사 결과
21	2017-4차	산학연 콜라보 연구개발사업 예비타당성조사 결과
22	2017-4차	제2기 재생의료 지원사업 예비타당성조사 결과
23	2017-4차	중소기업글로벌혁신기술개발사업 예비타당성조사 결과
24	2017-4차	차세대 농작물 신육종기술 개발사업 예비타당성조사 결과
25	2018-1차	디스플레이 혁신공정 플랫폼 구축사업 예비타당성조사 결과
26	2018-1차	무인이동체 원천기술개발 사업 예비타당성조사 결과
27	2018-1차	스마트 자율운항선박 및 해운항만 운용서비스 개발사업 예비타당성조사 결과
28	2018-2차	미래에너지산업 창의·융합 인재육성사업 예비타당성조사 결과
29	2018-2차	블록체인 중장기기술개발 사업 예비타당성조사 결과
30	2018-2차	수생태계 건강성 확보 기술개발사업 예비타당성조사 결과
31	2018-3차	ECC 2030 사업 예비타당성조사 결과
32	2018-3차	감염병 예방·치료기술개발사업 예비타당성조사 결과
33	2018-3차	개방형 바이오 IP 기술사업화 사업 예비타당성조사 결과
34	2018-3차	범부처 전주기 의료기기 연구개발사업 예비타당성조사 결과
35	2018-3차	생활화학제품 안전관리 기술개발사업 예비타당성조사 결과
36	2018-3차	시장자립형 3세대 xEV 산업육성 사업 예비타당성조사 결과
37	2018-3차	新농업기후변화대응체계구축사업 예비타당성조사 결과
38	2018-3차	우수기업연구소육성사업 예비타당성조사 결과
39	2018-3차	차세대 지능형반도체 기술개발사업 예비타당성조사 결과
40	2018-3차	철도차량 부품개발사업 예비타당성조사 결과
41	2018-3차	치매극복 연구개발사업 예비타당성조사 결과

42	2018-4차	극한지 오일생산 플랜트건설 핵심기술 개발사업 예비타당성조사 결과
43	2018-4차	기상재해 사전대비 중심의 시·공간 통합형수치예보기술개발사업 예비타당성조사 결과
44	2018-4차	나노·미래소재 원천기술개발사업 예비타당성조사 결과
45	2018-4차	뇌연구 고도화사업 예비타당성조사 결과
46	2018-4차	디지털라이브 국토정보기술개발사업 예비타당성조사 결과
47	2018-4차	디지털라이프서비스 실현을 위한 홀로그램기술개발사업 예비타당성조사 결과
48	2018-4차	부유식 해상풍력기술 실증 프로젝트사업 예비타당성조사 결과
49	2018-4차	비즈니스 창출형 서비스로봇시스템개발사업 예비타당성조사 결과
50	2018-4차	빅데이터 기반의 해양 변동 예측기술개발사업 예비타당성조사 결과
51	2018-4차	사업화연계기술개발사업 예비타당성조사 결과
52	2018-4차	사용후핵연료 관리 표준화 시스템 개발사업 예비타당성조사 결과
53	2018-4차	산업기술국제협력2025 사업 예비타당성조사 결과
54	2018-4차	스마트 건설기술 개발사업 예비타당성조사 결과
55	2018-4차	스마트특성화 기반구축사업 사업계획 적정성 검토 결과
56	2018-4차	엔지니어링 미래선도기술개발사업 예비타당성조사 결과
57	2018-4차	제조혁신 기반인 NEXT 뿌리기술개발사업 예비타당성조사 결과
58	2018-4차	패러다임 전환에 대응한 스마트 건설기계 개발사업 예비타당성조사 결과
59	2018-4차	항공기 기내시스템 인증기술개발사업 예비타당성조사 결과
60	2018-재요구	무인이동체 원천기술개발사업 (2차) 예비타당성조사 결과
61	2018-재요구	한의학 혁신기술개발사업 예비타당성조사 결과
62	2019-1차	ICT R&D 혁신 바우처 지원사업 예비타당성조사 결과
63	2019-1차	나노융합 혁신제품 기술개발 사업 예비타당성조사 결과
64	2019-1차	스마트팜 다부처 패키지 혁신기술개발사업 예비타당성조사 결과
65	2019-1차	월드클래스+ : 글로벌챔프육성사업 예비타당성조사 결과
66	2019-1차	자율운행선박 기술개발사업 예비타당성조사 결과
67	2019-1차	자율형 사물인터넷 핵심기술개발사업 예비타당성조사 결과
68	2019-1차	지역협력 혁신성장사업 예비타당성조사 결과
69	2019-1차	질환극복을 위한 임상현장 기반 중개연구 가속화사업 예비타당성조사 결과
70	2019-2차	제조장비시스템 스마트 이노베이션 기술개발사업 예비타당성조사 결과
71	2019-2차	차세대 쇄빙연구선 건조사업 예비타당성조사 결과
72	2019-2차	환경성질환 예방관리 핵심 기술개발사업 예비타당성조사 결과
73	2019-3차	6G 핵심기술개발사업 예비타당성조사 결과

74	2019-3차	G-First(글로벌 초일류기술개발)사업 예비타당성조사 결과
75	2019-3차	농생명소재 산업화기술개발사업 예비타당성조사 결과
76	2019-3차	스케일업 기술사업화 프로그램사업 예비타당성조사 결과
77	2019-3차	스페이스 파이오니어사업 예비타당성조사 결과
78	2019-3차	자율주행 기술개발 혁신사업 예비타당성조사 결과
79	2019-3차	지역특화작목 육성 및 활성화 사업 예비타당성조사 결과
80	2019-3차	한국형 스마트야드(K-Yard) 개발사업 예비타당성조사 결과
81	2019-4차	고부가가치 융복합 물류 배송·인프라 혁신 기술개발사업 예비타당성조사 결과
82	2019-4차	국가신약개발사업 예비타당성조사 결과
83	2019-4차	나노·소재융합2030사업 예비타당성조사 결과
84	2019-4차	데이터 경제를 위한 블록체인 기술개발사업 예비타당성조사 결과
85	2019-4차	범부처 재생의료기술개발사업 예비타당성조사 결과
86	2019-4차	사용후핵연료 저장·처분 안전성 확보를 위한 핵심기술개발 사업 예비타당성조사 결과
87	2019-4차	원자력 안전규제 검증기술 고도화 사업 예비타당성조사 결과
88	2019-4차	자원순환성 제고 폐기물 재활용 기술개발사업 예비타당성조사 결과
89	2019-4차	정지궤도 공공복합통신위성 개발사업 예비타당성조사 결과
90	2019-4차	철강산업 재도약 기술개발사업 예비타당성조사 결과

본 연구는 2016년부터 2019년까지 90개의 사업보고서 자료를 활용하였으며 사업의 비전과 목표, 주요 내용, 기대효과 등에 대한 텍스트 마이닝을 통해 키워드 분석을 실시한 결과 가장 많이 언급된 내용들은 다음의 표와 같다.

〈표 3-18〉 예비타당성조사 결과자료의 키워드 분석 결과

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1	기술	717	11	구축	124	21	강화	82
2	개발	554	12	안전	120	22	활용	75
3	확보	207	13	서비스	107	23	향상	73
4	기반	204	14	창출	98	24	국내	72
5	지원	199	15	관리	93	25	연계	71
6	사업	180	16	시장	90	26	경쟁력	70
7	산업	178	17	분야	90	27	소재	66
8	연구	176	18	시스템	85	28	체계	65
9	기업	141	19	혁신	84	29	제품	65
10	글로벌	130	20	이상	83	30	융합	64

〈그림 3-10〉 예비타당성조사 결과자료의 주요 키워드에 대한 워드 클라우드 결과



이러한 결과를 현재 예비타당성조사 과정에서 사회적 가치의 평가 및 반영 정도를 확대하기 위한 목적에서 추진되고 있는 정책성 평가 부문의 개편안과 비교하면 아래와 같이 특수평가 항목의 인재양성효과, 지역균형발전, 일자리 효과, 안전성 평가, 기타 정책 효과 등의 측면에서 고려할 수 있다.

국가연구개발사업 예비타당성조사 수행 세부지침에 의하면 첫째, 지역균형발전은 지역낙후도 개선이나 지역경제 파급효과 측면에서의 개선과 관련된다.

둘째로 인력양성 효과의 경우 사업에 참여하는 연구원은 교육에 별도의 시간을 투자하지 않아도 사업에 참여하면 관련기술을 자연스럽게 익히게 되고 숙련도가 증가하여 인적자본을 축적되는 효과가 나타나는 것으로 보는 인적자본 축적 이론과 관계된다.

셋째로 일자리 효과는 인력의 수요와 공급에 대한 정보를 포함하는 수급차를 제시하거나 과학기술 진보에 의해 소멸되는 일자리 뿐 아니라 창출되는 일자리도 함께 고려하여 제시하고, 이러한 효과를 정량적으로 분석이 가능할 경우에만 고려하도록 규정하고 있다.

마지막으로 안전성 평가는 재난·재해 대응 가능성, 안전사고 가능성, 정보보안 등을 평가하며, 그 밖에도 사업의 취지 및 목적과의 부합성, 근거자료의 적절성 등

을 검토하여 사업특수평가항목으로 반영할 수 있도록 규정하고 있다. 일례로 소재 부품·장비사업의 경우 핵심 원천기술의 선점, 핵심품목의 대외의존도 문제의 근원적 해소 등을 고려할 수 있다.

〈표 3-19〉 정책성 평가의 개편안과 키워드 분석 결과의 매칭 결과

구분	관련 유사 내용	
	중복 가능 단어	관련 단어
인력양성 효과	기업, 산업, 경쟁력(있는), 확보, 강화, 향상, 창출, 연계, 지원, 활용	-
지역 균형 발전		개발, 기반, 구축
일자리 효과		
안전성		안전, 관리
기타	기술, 서비스, 제품, 시장, 시스템, 체계, 혁신, 융합, 글로벌, 국내, (관리)	
제외 단어	연구, 사업, 분야, 이상, 소재	

〈표 3-19〉의 결과에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 각각의 세부적인 사업들은 그 사업 내용에 따라 다양한 효과들을 기대할 수 있으나, 인력양성 효과와 지역균형발전, 일자리 효과 등의 경우 키워드 분석에서 도출된 주요 단어들이 지향하는 내용들과 중복적으로 연관되는 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 인력 양성이나 일자리, 지역 발전 모두 경제적 효과 및 성과 측면에서 유사한 성격을 지니는 것으로 진단할 수 있는 동시에 선행연구를 통해 고려할 수 있는 다양한 가치들 가운데 현재 평가지침상에서는 고려할 수 있는 사회적 효과에 대해 일부 가치에 편중되어 있는 현상으로 진단할 수 있다.

또한 기타 항목으로 고려할 수 있는 주요 단어들에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 지금까지의 과학기술 분야에서 주로 추구하고자 하는 바는 제품이나 기술의 성과와 혁신·융합 등 기능적이고 전문성·효율성 중심의 가치 추구에 집중된 경향이 존재하는 것으로 진단할 수 있다. 마지막으로 〈표3-19〉에서 살펴볼 수 있는 바와 같이, ‘관리’의 예처럼 일부 제한적인 사례를 제외하면 과정적·수단적 가치로서 고려할 수 있는 사회적 가치보다는 목적과 최종 성과로서 고려될 수 있는 가치에 주로 편중되어 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-20〉 연도별 자료의 키워드 분석 결과

구분	2016		2017		2018		2019	
	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
1	기술	65	개발	97	기술	345	기술	216
2	개발	62	기술	87	개발	233	개발	156
3	AI	37	지원	44	확보	85	확보	80
4	산업	31	육종(기술)	41	기반	78	사업	78
5	기반	26	기반	39	연구	75	지원	75
6	구축	24	글로벌	35	산업	73	기반	61
7	확보	21	사업	34	지원	73	산업	60
8	양자	20	기업	31	서비스	60	연구	58
9	환경	19	소재	30	기업	55	기업	49
10	사업	17	연구	30	시스템	54	강화	46
11	안전	17	중소기업	25	안전	51	안전	43
12	소재	16	확보	21	사업	50	글로벌	42
13	인프라	16	구축	18	구축	48	관리	38
14	글로벌	15	혁신	17	시장	44	창출	35
15	서비스	15	협력	17	스마트	43	구축	33
16	세계	14	시장	15	글로벌	38	융합	33
17	시장	14	재생	15	창출	37	혁신	32
18	융합	14	창출	15	향상	37	연계	29
19	정밀	14	육성,	14	관리	36	임상	29
20	국가, 활용, 플랫폼	13	하수도, 활용		무인, 자율	35	지역, 체계	27

키워드 분석에 대한 연도별 분석 결과에서도 최근 시점으로 가까울수록 사회적 가치를 보다 다양하게 반영하는 등의 가시적인 변화는 발견되지 않았다. 전체 결과와 유사하게 안전에 대한 고려나 환경, 중소기업, 협력 등이 주로 제시되는 사례를 살펴볼 수 있다.

이러한 결과를 종합하여 보았을 때, 과학기술 분야의 예비타당성조사 단계에서 보다 효과적으로 사회적 가치를 측정하고 반영하기 위해서는 고려할 수 있는 사회적 가치의 범위를 확대하고 최종 목표로서의 사회적 가치뿐만 아니라 과정적 단계에서 실현할 수 있는 수단적 가치 측면에서의 사회적 가치에 대해서도 반영할 수 있는 진단 체계의 마련 필요성이 제기된다고 할 수 있다.

4. 소결

고용노동부·한국사회적기업진흥원(2020)이 개발·공개한 ‘2020 사회적 가치 지표 활용매뉴얼’에서는 사회적 경제 기업이 추구하는 사회적 가치를 측정·평가하기 위한 목적으로 사회적 가치 지표(SVI)를 제시하고 있으며 이러한 지표체계에는 경제적 성과(30%)와 혁신 성과(10%) 외에 사회적 성과(60%)로 구성되어 있다. 특히 사회적 성과는 조직 미션(7%)과 사업 활동(35%), 조직 운영(18%) 측면으로 구분되어 각각 과정적 측면과 목적 측면에서 사회적 가치를 충분히 반영하고 있는가에 대하여 진단하고 있다는 특징을 지닌다.

〈표 3-21〉 사회적 가치 지표 매뉴얼의 측정 예시

구분	범주	영역	측정치표
사회적 성과 (60)	조직 미션 (7)	사회적 미션 (7)	사회적 가치 추구 여부(2)
			사회적 성과관리체계 구축 여부(5)
	사업 활동 (35)	주 사업활동의 사회적 가치(15)	사업활동의 사회적 가치 지향성
		사회적 경제 생태계 구축(10)	사회적 경제 기업과의 협력 수준
			지역사회와의 협력 수준
		사회적 목적 재투자(10)	사회적 환원 노력도
	조직 운영 (18)	운영의 민주성 (5)	참여적 의사결정 비율
		근로자 지향성 (5)	근로자 임금 수준
			근로자 역량강화 노력

출처: 고용노동부·한국사회적기업진흥원(2020)

사회적 가치 지표(SVI) 매뉴얼에서는 사회적 성과(60%) 외에 경제적 성과(30%)와 혁신성과(10%)를 반영하도록 평가체계를 제시하고 있다. 이 때의 경제성 성과는 고용창출 및 재정성과(25%), 노동성과(노동생산성을 의미, 5%)로 구성되며, 혁신성과는 기업활동의 혁신성을 의미한다. 사회적 가치 지표 매뉴얼에서는 이러한 지표체계에 대하여 IRIS(사회영향투자보고서 및 투자기준)를 참고한 것으로, 경제적 성과를 곧 재정 성과를, 혁신 성과는 곧 기업 혁신을 의미하는 것으로 설명하였다. 이러한 측면에서 살펴보았을 때, 과학기술분야 예비타당성조사 결과에 대한 키워드 분석에서도 출된 성과 관련 키워드들을 살펴보면 경제적 성과(재정 성과)와 혁신 성과와 연관된 내용들이 대부분인 것으로 진단할 수 있다.

〈그림 3-11〉 사회적 가치법 기반 사회적 가치의 세부 분류와 주요 내용

사회적 가치	주요 의미
인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호	행복추구권, 평등권, 알권리, 직업의 자유, 안정적 주거생활 보장 등 헌법상 보장되는 기본권 보장
재난과 사고로부터 안전한 근로, 생활환경의 유지	시장에서 해결할 수 없는 국민의 안전을 지키기 위한 공공의 적극적 조치 필요
건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공	인간다운 생활의 기본조건으로서 건강한 생활을 영위할 수 있는 보건·의료서비스를 국가에 요구하고 국가는 이를 제공
노동권의 보장과 근로조건의 향상	생계를 유지하기 위해 일할 수 있는 권리보장, 노동3권, 안정적인 근로조건 유지, 최저임금인상, 고용안정 등
사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합	여성, 노인, 청소년, 신체장애자, 기타 생활능력이 없는 국민도 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받을 수 있는 사회보장 정책 추진
대기업·중소기업 간의 상생과 협력	시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하고, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 필요한 규제·조정
품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출	민간·공공부문 일자리 창출, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기, 노동이사제, 비정규직 축소 등 좋은 일자리 확대
지역사회 활성화와 공동체 복원	자치와 분권의 원칙을 지역 공동체 차원에서 보장하는 지방자치 실현
경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌	지역 간 균형있는 발전을 위한 지역경제 육성, 수도권 과밀화로 인한 부작용 해소
윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행	사회적 존재로서 기업의 사회적 책임 이행. 인권, 노동권, 환경, 소비자 보호, 지역사회 공헌, 좋은 지배구조 형성
환경의 지속가능성 보전	국민이 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하기 위한 국가의 의무
시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현	민주적 의사결정과 시민 참여를 통한 국민주권 국가 실현을 위한 정부 운영방식 개선, 참여 기제 확보, 참여 수준 심화
그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화	경제적 양극화 등으로 파괴된 사회 공동체 회복 추구, 시민사회 등 제3섹터의 지원 및 육성

출처: 행정안전부(2019)

또한 공공부문에서 주로 강조되고 있는 사회적 가치 지표의 범위를 고려하면 앞서 종합한 바와 같이 사회적 가치 기본법안에서 제시하고 있는 가치 유형을 바탕으로 공공기관 경영평가 등에서 실제 반영되고 있는 사례들을 살펴볼 수 있다. 먼저,

국회에 발의된 「사회적 가치 기본법(안)」의 사회적 가치 유형들을 살펴보면 인권, 안전 등 우리 사회가 우선적으로 추구해야 하는 13개의 세부 가치를 대표적으로 제시하고 있는 것을 살펴볼 수 있다. 정부는 이러한 13대 세부 가치에 대하여 ① 사람중심 포용사회(인권, 건강·보건, 노동, 사회통합), ② 안전하고 지속가능한 환경(환경, 안전), ③ 역량있는 시민·공동체(시민사회, 참여, 지역경제, 지역사회), ④ 상생경제(CSR, 상생협력, 일자리) 등 4대 실현방향으로 구분하였다(기획재정부, 2020). 이러한 구분은 13개의 사회적 가치에 대해서도 인권과 사람 중심 측면, 안전과 환경, 지역사회와 공동체, 경제 등 대주제로 접근하여 구분이 가능하다는 점을 고려할 수 있다. 공공기관 경영평가에서 반영되고 있는 사회적 가치 또한 세부적인 내용을 살펴보면 일자리, 사회통합, 안전, 환경, 윤리경영, 상생협력, 노동 및 기회의 균등, 지역사회 발전 등 경영편람 편람에서 명시되어 있는 5가지 지표 내에서도 크게 8가지 유형의 사회적 가치를 분류할 수 있으며 윤태범 외(2017)는 정부업무평가에 사회적 가치를 반영하기 위한 방안으로 인권, 안전, 노동, 일자리, 복지, 상생협력, 지역경제, 사회적 책임(윤리경영), 환경, 참여 등 10가지 영역에 대한 사회적 가치 신설안을 제시하였다.

이러한 실무적 측면을 고려하여 과학기술 분야에서 고려될 수 있는 사회적 가치 범주를 정리해보면 먼저 현재 운용되고 있는 과학기술 분야 예비타당성조사제도상의 사회적 가치 반영 규정을 진단할 필요성이 있다. 현재 과학기술 분야 연구개발사업 예비타당성조사의 운용지침상의 규정을 살펴보면 과학기술 분야 예비타당성조사 과정에서 고려될 수 있는 사회적 가치는 정책적 타당성 부문에서 사회적 가치의 특수평가 항목으로 평가될 수 있도록 명문화되어 있다. 그리고 특수평가 항목의 구체적인 내용을 살펴보면 지역경제 파급효과 검토, 인적자본 축적 효과, 연구개발 수행에 따른 간접 고용효과, 공공의 안전제고 등의 사회적 가치를 예시적으로 제시하고 있는 것을 볼 수 있다. 즉 현재 규정되어 있는 과학기술분야 연구개발사업 예비타당성조사에서 고려될 수 있는 사회적 가치의 범위는 지금까지 논의된 사회적 가치의 유형과 비교해 보았을 때 크게 지역경제 또는 지역사회 발전에 대한 기여 측면, 일자리 및 고용, 안전에 대한 측면만이 제한적으로 고려되고 있는 것으로 진단할 수 있다.

〈표 3-22〉 국가연구개발사업 예비타당성조사 운용지침상의 사회적 가치 평가반영 내용

제40조(정책적 타당성 분석) ① 제38조에 의한 정책적 타당성 분석은 해당 사업과 관련된 정책의 일관성 및 추진체제, 사업 추진상의 위험요인, 사업별 특수평가 항목(선택) 등의 평가항목들을 정량적 또는 정성적으로 분석한다. ② 정책적 타당성 분석을 수행함에 있어 다음 각 호의 내용을 고려할 필요가 있는 사업에 대하여는 사업 특수평가 항목에 반영하여야 한다. 1. 지역균형발전: 입지가 특정 지역으로 사전에 지정되는 등의 경우 지역낙후도 및 지역경제 파급효과 2. 인력양성효과: 교육, 훈련으로 인한 연구개발 인적자본이 축적되는 효과 등

3. 일자리효과: 사업 기간 재정 투입으로 인한 고용유발 효과, 운영 기간의 직접 고용효과, 사업 완료 후 간접적 고용효과, 신산업 창출효과 등
4. 안전성 평가: 연구개발로 인해 재해·재난 예방 및 대응 가능성, 공공의 안전의 제고 효과 등
5. 그 밖에 정책효과와 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항

따라서 지금까지 제시한 사회적 가치 및 과학기술 분야에서 검토할 수 있는 사회적 가치에 관한 논의들을 정리하였을 때 현재 규정에서 살펴볼 수 있는 일자리 및 지역사회 발전, 안전에 대한 사회적 가치 반영 측면 외에도 다양한 사회적 가치들이 과학기술 분야 연구개발사업에 대한 사전평가 측면에서 고려될 수 있음을 살펴볼 수 있다. 공공기관 경영평가의 예나 예비타당성조사제도와 유사하게 사전평가로서의 성격을 지닌 국내외 공공조달 심사제도의 예, 정부업무평가에서의 사회적 가치 반영을 고려한 윤태범 외(2017)의 연구 등을 비롯하여 과학기술 분야의 사회적 가치 적용과 관련하여 선행연구들에서 논의되었던 예에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 인권 및 인간의 기본권 존중에 대한 측면이 공통적으로 고려될 수 있으며, 사회통합 측면에서 여성이나 장애인, 그 밖에 사회적 약자나 사회적 취약계층을 고려한 배려와 그들의 보호를 위한 내용이 고려될 수 있다. 또한 앞서 과학기술 분야와 공공가치 간의 연관성 분석 연구에서도 도출된 결과와 같이 환경 및 지속가능성을 제고한 기술개발연구는 과학기술 분야와도 밀접한 연관성을 지닐 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

또한 <표 3-19>와 같이 최근 이루어지고 있는 과학기술 연구개발사업 분야 예비타당성 대상 사업들의 연구목적과 연구내용에 관한 키워드 분석 결과를 살펴보면 기술개발 등의 공공서비스를 중심으로 한 최종 성과 차원에서 긍정적인 효과나 혁신적인 변화를 추구하고 있는 것을 과학기술 분야 사업들의 특징으로 정리해볼 수 있다. 이러한 측면에서 최종 성과로서의 결과물이 사회적 가치 측면에서 밀접한 연관성을 지니는지, 또는 사회적 가치 실현에 기여하는지에 대해서도 고려할 필요성이 제기된다. 이를 고려하여 공공서비스 또는 재화 측면에서 시민들에게 만족감을 제고하였거나 양질의 서비스를 제공하였는가에 대해서도 사회적 가치 측면에서 반영하는 방안을 고려할 수 있다.

마지막으로 이러한 접근뿐만 아니라 앞선 논의에서 강조된 바와 같이 사회적 가치는 결과로서의 가치 뿐만 아니라 과정적 가치 측면에서도 국민들을 비롯하여 관련된 이해관계자들이 충분히 논의 과정에 참여하고 이해관계자들 간의 의견이 조정되고 합의되는 과정을 이루었는가 하는 참여와 소통의 가치 또한 강조된다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 과정적 가치로서 사회적 가치가 실현될 수 있는 부분들을 고려하여 운영적 측면과 거버넌스 측면에서의 투명성, 민주성 등이 고려될 수 있다. 지금까지의 논의를 바탕으로 과학기술 분야에서 고려 가능한 사회적 가치의 범주를 정리하면 다음의 <표 3-23>과 같다.

〈표 3-23〉 과학기술 분야 고려 가능 사회적 가치의 범주

구분	내용(예시)
일자리/노동	노동의 보장 및 근로조건 유지 민간, 공공 일자리 창출 인적개발과 훈련/학습 기회 제공
지역경제/ 지역사회 기여	지역경제 활성화 지속가능한 도시 개발
안전	재난으로부터의 안전한 체계 근로, 작업환경의 안전
인권	인간의 기본과 평등권 등에 대한 존중 여성, 장애인 등 사회적 약자에 대한 존중
환경/지속가능성	쾌적한 환경 보장 지속가능한 에너지 보장
공공서비스	시민 만족 제고 서비스의 품질 제고
운영/관리	공급 과정에서의 CSR 촉진 공정한 관행 준수
거버넌스	민주적 의사결정과 참여 투명성이 강화된 시스템 책임윤리 촉진

첫째, 노동/일자리 부문은 양질의 노동 환경 제공, 일자리 창출 등과 관련된 내용으로 기존에 제시된 일자리 창출 효과를 포함하여 근로조건 향상 등 노동 개선과 관련된 내용을 고려한다. 둘째, 지역경제/균형발전 부문은 기존의 지역균형발전에 대한 고려를 포함하여 지역사회에의 기여에 대한 내용을 고려한다. 셋째, 안전은 기존의 안전 부문에 대한 고려를 포함하며, 근로환경에서의 안전, 재난·재해로부터의 안전 강화 등을 고려한다. 넷째, 인권은 인간의 기본과 평등권 등 헌법으로부터 보호받는 인간이 가진 권리에 대한 존중과 함께 여성, 장애인 등 사회적 약자를 보호하고 양성평등 실현의 가치 등을 고려한다. 다섯째, 환경/지속가능성은 지속가능한 자원 이용, 대기·수질 등 환경오염의 최소화 노력 등과 관련된다. 여섯째 공공서비스는 보편적이고 시민·국민들에게 제공되는 서비스의 제고와 그로 인한 고객의 만족도 제고 등과 관련된다. 일곱 번째로 운영/관리 부문은 관리적 측면에서 반부패 관행을 확립하고 공정한 관행 준수, 상생협력 노력 등을 고려한다. 마지막으로 거버넌스 부문은 민주적 의사결정과 참여, 투명성이 강화된 시스템 구축, 글로벌 파트너십 등의 활동을 포함한다.

제 4 장

국가연구개발사업 예비타당성조사 제도

제1절 예비타당성조사의 의의 및 대상

제2절 국가연구개발사업 예비타당성조사 제도의 발전 및 성과

제3절 국가연구개발사업 예비타당성조사와 사회적 가치

제4장 국가연구개발사업 예비타당성조사 제도

제1절 예비타당성조사의 의의 및 대상

R&D 사업에 투입되는 정부연구개발예산은 다양한 시각에서 논의가 가능하나, ‘새로운 지식축적과 과학기술 혁신을 촉진하기 위해 지원하는 예산’으로 볼 수 있다. 이렇게 연구개발에 투입되는 국가예산은 민간의 연구개발활동을 보완하고 미래를 위한 핵심기술의 선행적으로 개발하고, 시장실패가 나타날 수 있는 기초·공공·복지 분야의 과학기술 등을 개발하기 위한 정부개입적 성격을 지닌다. 그러나 R&D에 관련된 국가의 재정활동은 고도로 전문화된 영역인 과학기술의 개발을 비롯하여, 이에 관련된 고급의 연구인력을 양성하기 위한 목적으로 이루어지고 있기 때문에 정보의 비대칭성이 나타날 가능성이 상대적으로 높다고 할 수 있다.

이에 관련해 사전적 검토제도인 예비타당성조사는 대규모 재정투입이 예상되는 신규사업에 대하여 재정당국이 예산편성 및 기금운용계획을 수립하기 전 사업추진에 대한 타당성을 사전에 검증 및 평가하는 절차라고 할 수 있다. 예비타당성조사 제도는 1999년 대규모 공공투자 사업의 효율성을 제고하고 재정건전성 확보에 기여하고자 토목·건축사업을 대상으로 처음 도입되었다. 예비타당성조사는 주요 신규 재정사업에 대한 사전타당성 검증을 강화하여 타당성이 낮은 사업이 추진되는 것을 방지함으로써 재정지출의 효율성을 제고하는 것을 목적으로 한다. 이러한 예비타당성조사제도는 토목·건축사업에서 그 범위를 점차 넓혀 현재는 건설공사가 포함된 사업, 지능정보화 사업, 국가연구개발사업 등을 대상사업으로 정하고 있다.

R&D와 관련된 국가연구개발사업 예비타당성조사 제도는 국가재정법 제38조, 제38조의3 및 동법 시행령 제13조, 제13조의3의 규정에 따라 국가연구개발 관련 대규모 신규 사업에 대한 예산편성 및 기금운용 계획을 수립하기 위하여 기획재정부장관이 과학기술정보통신부장관에게 위탁하여 실시하는 사전적인 타당성 검증·평가를 말한다. 또한 기존의 예비타당성이 추구하던 목적에 더해 과학기술 연구개발을 통해 국가경쟁력을 강화시키고 국민의 삶의 질을 높이는 과학기술 혁신에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다.

「국가재정법」에 의거 국가연구개발사업 예비타당성조사는 총사업비가 500억 원 이상인면서 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 국가연구개발사업으로, 연구개발사업(기초연구사업, 응용·개발사업)과 연구시설·장비구축사업을 대상으로 하고 있다. 구체적으로 기초연구사업은 특수한 응용 또는 사업을 직접적 목표로 하지 않고, 자연현상 및 관찰 가능한 사물에 대한 새로운 지식을 획득하기 위하여 행해지는 이론적 또는 실험적 연구를 의미하며, 응용·개발사업은 기초연구의 결과 얻어진 지식을 이용하여, 주로 실용적인 목적과 목표 아래 새로운 과학적 지식을 획득하기 위한 독창적인 연구와, 기초·응용연구 및 실제 경험으로부터 얻어진 지

식을 이용하여 새로운 제품 및 장치를 생산하거나, 이미 생산 또는 설치된 것을 실질적으로 개선하기 위한 체계적인 연구를 의미한다. 마지막으로 연구시설·장비구축사업은 공공재형 기반 시설을 구축하는 사업유형으로 연구시설·연구장비 등의 실물 기반을 개발 구축하는 사업이면서 건설 등을 포함하는 사업(국가연구개발사업 예비타당성조사 운영지침, 2019)을 의미한다.

이러한 대상의 사업들의 단위는 원칙적으로 예산 및 기금의 과목구조상 세부사업을 기준으로 한다. 그러나 세부사업이 독립적인 하위의 내역사업들로 구성되어 있고, 동 하위의 내역사업 중 국가연구개발사업 예비타당성조사 대상사업 요건에 해당하는 사업이 있는 경우에는 해당 하위의 내역사업을 국가연구개발사업 예비타당성조사 대상으로 보고 있다.

<그림 4-1> 예비타당성조사 대상사업의 단위



한편, 출연연구기관, 특정연구기관 등의 경우에는 기관운영비, 특수사업비, 주요사업비 등의 항목에 포함된 독립적인 하위의 내역사업이 국가연구개발사업 예비타당성조사 대상사업 요건에 해당하는 경우 해당 하위의 내역사업을 국가연구개발사업 예비타당성조사 대상으로 한다. 또한 여러 개의 개별 세부사업으로 구성된 집단사업(Package Project)의 경우에는 원칙적으로 개별 세부사업별로 국가연구개발사업 예비타당성조사를 실시한다. 그러나 예외적으로 사업의 특성, 목적, 추진 방식 등을 고려하여 2개 이상의 세부사업을 묶어서 단일사업으로 평가하는 것이 보다 적절한 경우, 그리고 세부사업들의 총사업비 합계가 예비타당성조사 대상 요건에 해당하는 경우에는 2개 이상의 세부사업을 단일사업으로 묶어서 예비타당성조사를 실시할 수 있다.

제2절 국가연구개발사업 예비타당성조사제도의 발전 및 성과

1. 국가연구개발사업 예비타당성조사 제도의 발전과정

R&D에 관련된 예비타당성조사 제도는 초기에는 대형 국가연구개발사업을 대상으로 2006년 과학기술부가 사전타당성 제도를 도입하였으나, 2008년에 과학기술부와 과학기술혁신본부가 폐지되면서 국가연구개발사업 사전타당성조사제도는 기획재정부의 예비타당성조사 제도로 통합되었다. 그러나 경제성이 지나치게 강조되는 등의 문제로 인해 연구개발의 특수성을 반영하기 어려워 R&D 분야에 대한 예비타당성조사 체계를 별도로 분리하는 개선방안 등이 모색되었다. 그 결과 2018년 1월 「국가재정법」 개정에 따라 국가연구개발사업에 대한 예비타당성조사가 기획재정부에서 과학기술정보통신부로 위탁 수행되기 시작하면서 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다. R&D는 분야별로 고도의 전문성이 요구되며 기초, 응용, 개발 등 기술 단계에 따라 R&D 목적과 사회경제적 파급효과가 상이하다는 특성을 갖는다. 따라서 과학기술정보통신부가 국가 과학기술 정책을 총괄함으로써, 국가연구개발사업 예비타당성조사에서 이러한 R&D 고유의 특성을 고려하는 한편, 국가 R&D의 정책-기획-예산-평가 전 과정을 종합적으로 연계가 가능하도록 하였다.

〈표 4-1〉 국가연구개발사업 예비타당성조사 수행기관 지정 변화

구분	非R&D	R&D		
		기반구축R&D	순수R&D	기술비지정사업
1999 ~ 2006	KDI			
2007 ~ 2011	KDI		KISTEP*	
2012 ~ 2019	KDI	KISTEP		
2020	KDI + 조세재정연구원	KISTEP		STEPI

* '07년부터 순수R&D도 예타 대상으로 포함

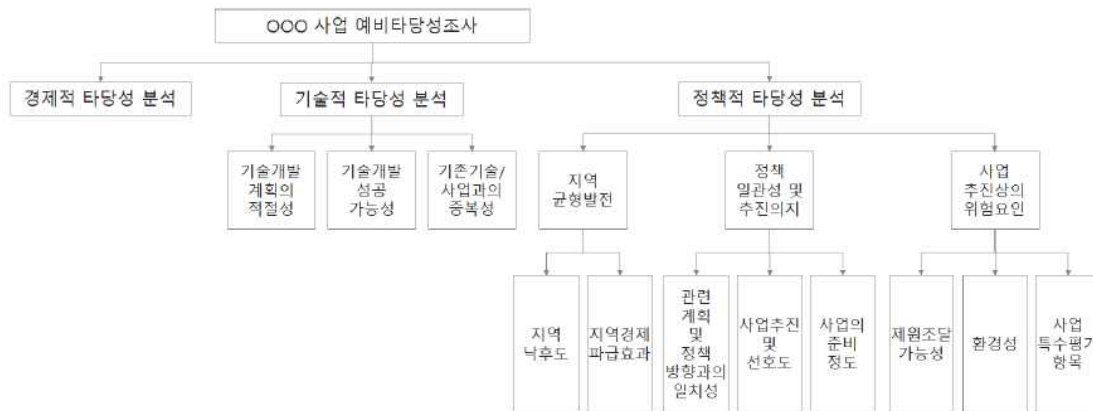
자료: 예비타당성조사 제도 개편방안(관계부처 합동, 2019.04.03)을 바탕으로 재구성

예비타당성조사는 주관 기관이 연구기관에 위탁하여 실제 수행이 되는데, 예비타당성조사 대상사업 분야에 따른 수행기관의 변화를 정리하면 위의 표와 같다. 예비타당성조사를 수행하는 전문연구기관은 크게 한국개발연구원(KDI)과 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 있다. 구체적으로 예비타당성조사는 도입 당시에는 KDI에서만 수행했으나 분야별로 전문화된 조사체계를 구축하기 위해 지속적으로 개편을 시도하고 있다. 2019년까지 예비타당성조사의 실무는 비(非)R&D 사업은 KDI에서,

R&D사업은 KISTEP에서 수행하였다. 2020년부터 비(非)R&D 사업에 대한 예비타당성조사 수행기관으로 KDI 외에 조세재정연구원을 추가 지정하여, 예비타당성조사 조사기관의 전문성을 강화하는 한편 경쟁체제를 도입하였고, 과학기술정책연구원(STEPI)을 예비타당성조사 조사기관으로 추가 지정하여 인력양성, 연구개발 역량 강화, 지역 연구개발 등 기술비지정사업을 전담하도록 하였다.

한편, R&D 부문 예비타당성조사의 평가구조의 변화를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 2008년 국가연구개발사업에 관련된 사전타당성조사 제도가 기획재정부의 예비타당성조사 제도로 통합될 당시의 연구개발사업의 예비타당성조사 표준지침에 관련된 초기의 연구를 살펴보면, 연구개발사업은 크게 경제적 타당성 분석, 기술적 타당성 분석, 정책적 타당성 분석 항목으로 평가되는 방향으로 설정되었다.

〈그림 4-2〉 2008년 R&D 부문 예비타당성조사의 평가구조

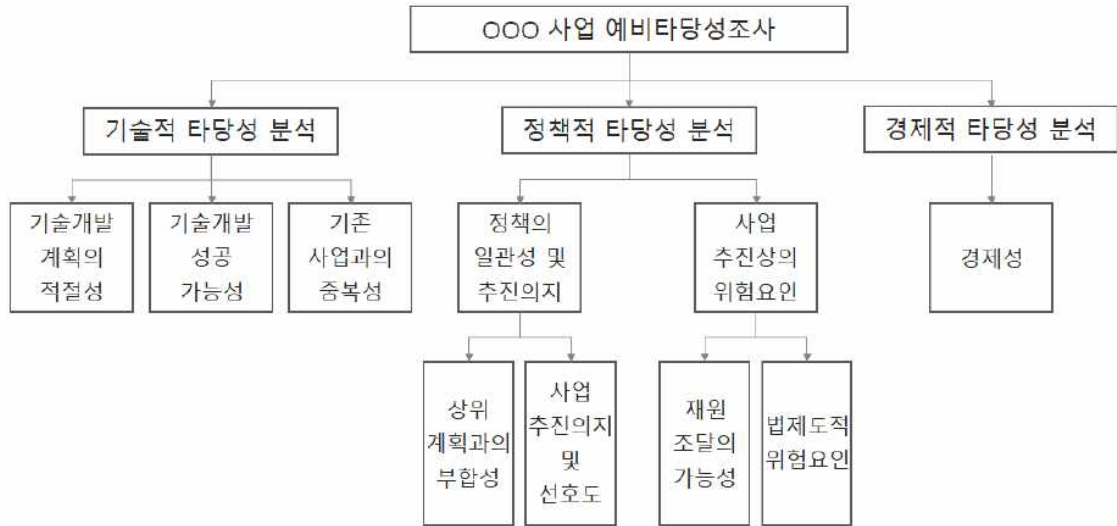


자료: 한국개발연구원(2008)

초기 R&D 부문의 평가구조는 기존 SOC 사업의 조사틀을 활용하여 표준지침을 구성하였기 때문에, 기존의 예비타당성조사에서 고려하던 사항들이 조사틀에 반영되거나(경제적 타당성, 정책적 타당성), 하위 항목(지역균형발전)으로 반영된 것으로 사료된다. 그러나 2012년부터 모든 연구개발사업에 대해 KISTEP에서 총괄수행하도록 제도가 변경되었고, 이에 '연구개발 문 사업의 예비타당성조사 표준지침(1판)'을 통해 예비타당성조사 기준을 설정하고, 실제 조사업무에 활용하여 조사의 일관성 및 전문성 확보를 추구하였다.

2011년에 KISTEP에서 수행한 연구개발부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구에서 제시된 R&D 부문 예비타당성조사의 평가구조는 KDI에서 제시한 조사틀의 계층과 유사하나 연구개발사업과 관련이 적은 지역낙후도, 환경성 등은 제외하고 정책적 타당성 분석 내 사업 특수 평가항목으로서 “인력양성효과“와 “지역균형발전(지역낙후도)“을 추가하였다.

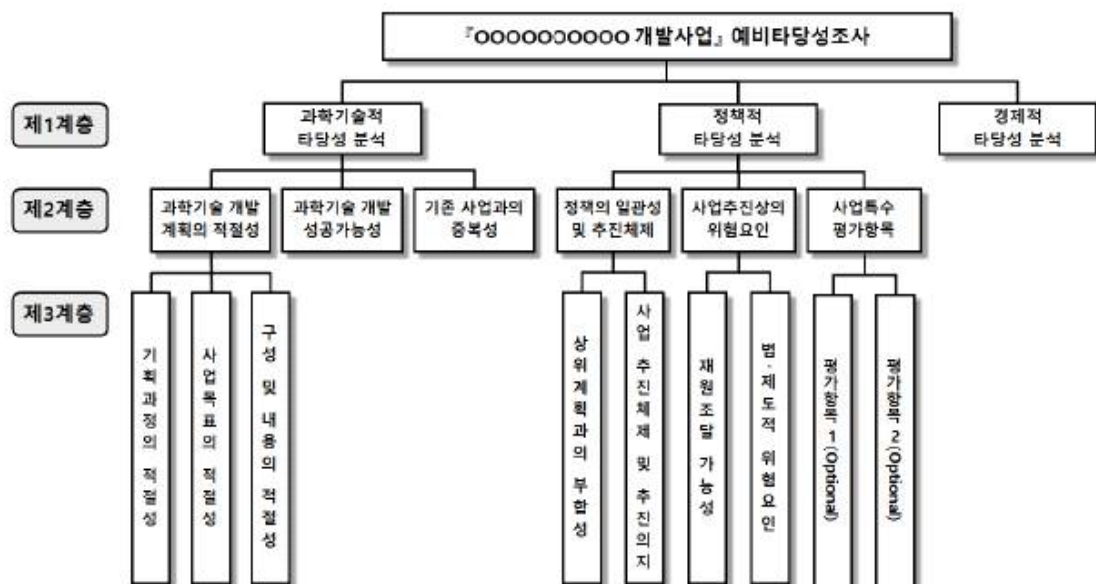
〈그림 4-3〉 2011~2013년 R&D 부문 예비타당성조사의 평가구조



자료: 한국과학기술기획평가원(2011)

최근의 R&D 부문 예비타당성조사의 평가구조를 살펴보면 다음과 같다. 제2계층에 해당하는 항목들은 지속적으로 내용이 변화하였다. 2018년에 과학기술적 타당성 분석의 하위항목으로 과학기술 개발계획의 적절성, 과학기술 개발 성공가능성, 기존 사업과의 중복성을 평가하였다면, 2020년에는 문제/이슈 도출의 적절성, 사업목표의 적절성, 세부활동 및 추진전략의 적절성으로 변화하였다.

〈그림 4-4〉 2018년 R&D 부문 예비타당성조사의 평가구조



자료: 한국과학기술기획평가원(2018)

R&D 부문 예비타당성조사의 초기 발전과정에서는 조사방법과 분석방법론을 지속적으로 사용자 친화적으로 개선시켰다면, 2018년 이후에는 과학기술에 관련된 국가연구개발사업 본연의 가치를 제대로 반영하기 위해 가중치를 변화시킨 것이라 할 수 있다. 이러한 평가항목별 가중치는 사업유형의 구분을 통해 이루어지고 있다.

2. 국가연구개발사업의 유형 및 가중치 변화과정

사업별로 평가항목의 가중치를 유연하게 적용하는 것은 사업별 특성을 보다 적절하게 반영하는 데 그 목적이 있다. 2007년에는 예비타당성조사제도의 대상사업을 국가연구개발사업과 정보화사업 등으로 확대하면서, 사업유형별 특성이 반영될 수 있도록 기존 SOC 사업과는 달리 평가항목과 항목별 가중치를 차별화하였다.

〈표 4-2〉 국가연구개발사업 유형별 가중치 비교

목적별 유형	정의 및 사업의 특징	과학기술성 평가 가중치	정책성 평가 가중치	경제성 평가 가중치	경제성 분석방법
도전· 혁신형	과학기술 선도를 목표로 하며 영향력과 파급효과가 크지만 실패 확률/불확실성이 높은 R&D	55~65%	20~40%	5%이하	E/C 기본 (예외적 B/C)
성장형	산업지원 목적의 공정·제품·서비스 개선, 기업 역량강화 목적의 R&D	40~50%	20~40%	10~40%	B/C 기본 (예외적 E/C)
기반 조성형	연구인력 양성, 연구시설·장비 구축, 공익 증진을 목적으로 하는 공공기술 R&D	30~50%	30~50%	10~20%	B/C 또는 E/C (사업별 선택)

자료: 과학기술정보통신부(2020)

2018년 국가연구개발사업에 대한 예비타당성조사가 과학기술정보통신부에 위탁 수행되면서, 경제적 타당성의 비중을 축소하고 다양한 유형의 연구개발사업을 고려하도록 조사체계를 개편하였다. 2018년에는 과학기술 분야의 특성을 고려하여 경제적 타당성의 비중을 하향 조정하고, 연구개발사업별 특성을 고려할 수 있도록 연구개발사업의 유형화를 추진하였다. 국가연구개발사업의 경우 기존에는 기술개발단계를 바탕으로 기초연구, 응용·개발, 시설·장비 등으로 유형을 분류하였다. 그러나 최근 2020년 개편안에서는 사업 목적에 따라 도전·혁신형 사업, 성장형 사업, 기반조성형 사업으로 구분하고 예비타당성조사에서의 가중치를 달리 부여하였다(과학기술

술정보통신부, 2019).

도전·혁신형 사업은 과학기술 선도를 목표로 하며 영향력과 파급효과가 크지만 실패 확률이 높고 불확실성이 큰 R&D사업이다. 이에 따라 과학기술성 평가의 가중치를 55~65%까지 부여하고, 정책성 평가의 가중치는 20~40% 수준으로 하였다. 경제성 평가의 가중치는 5% 이하로 하여 비용효과 분석을 기본 분석방법으로 하였다. 성장형 사업의 경우 산업 분야를 지원하기 위하여 공정, 제품, 서비스 개선, 기업 역량 강화를 목적으로 하는 R&D사업을 의미한다. 과학기술성 평가의 가중치는 40~50%로 하되, 산업 지원을 목적으로 하므로 정책성 평가의 가중치는 20~40%, 경제성 평가의 가중치는 10~40%로 고려하고 있다. 마지막으로 기반조성형 사업은 연구인력 양성, 연구시설 및 장비 구축, 공익 증진을 목적으로 하는 공공기술 R&D사업이다. 과학기술성 평가의 가중치는 30~50%, 정책성 평가의 가중치는 30~50%, 경제성 평가의 가중치는 10~20%로 부여하였다.

2008년부터 최근까지의 사업유형별 가중치의 변화는 다음과 같다.

<표 4-3> 국가연구개발사업 예비타당성조사 주요 항목의 변화

시기	사업유형 및 유형별 가중치		
2008.02. ~ 2011.11.	R&D, 정보화 사업 - 경제성: 30~50% - 기술성: 정책성: 50~70%		
2011.12 ~ 2018.04.	R&D, 정보화 사업 - 경제성 : 40~50% (30~40%) - 기술성 : 30~40% (40~50%) - 정책성 : 20~30% (20~30%)		
2018.04 ~ 2019.12	기초연구사업 - 과학기술적 타당성 : 50~60% - 정책적 타당성 : 30~40% - 경제적 타당성 : 5~10%	응용개발사업 & 연구시설·장비구축사업 - 과학기술적 타당성 : 40~60% - 정책적 타당성 : 20~40% - 경제적 타당성 : 10~40%	
2020.01 ~	도전혁신형 - 과학기술적 타당성 : 55~65% - 정책적 타당성 : 20~40% - 경제적 타당성 : 5% 이하	성장형 - 과학기술적 타당성 : 40~50% - 정책적 타당성 : 20~40% - 경제적 타당성 : 10~40%	기반조성형 - 과학기술적 타당성 : 40~50% - 정책적 타당성 : 30~50% - 경제적 타당성 : 10~20%

사업유형별 가중치의 변화를 살펴보면 경제적 타당성의 비중은 점차 낮아지는 경향을 보이고, 과학기술적 타당성의 비중은 사업유형에 따라 점차 높아지는 경향을 보이며, 문제/이슈 도출의 적절성, 사업목표의 적절성, 세부활동 및 추진전략의 적절성을 판단한다. 정책적 타당성의 비중 또한 사업유형에 따라 높아진 경향을 보이는데, 정책적 타당성은 기본적으로 정책의 일관성 및 추진체제, 사업 추진상의 위험요인을 판단하며, 선택적으로 특수평가 항목을 판단하게 할 수 있다.

한편, 2019년 1월부터는 기술비지정사업에 대해서도 예비타당성조사를 수행할 수

있도록 하였다(과학기술정보통신부, 2019.11.27.). 기술비지정사업이란 기초연구, 인력양성, 연구개발 역량 강화, 지역 연구개발 등 사업기획 시 기술을 미리 특정할 수 없는 연구개발사업을 뜻한다. 기존에는 개발기술이 특정되지 않으면 예비타당성조사를 수행하기 어려웠으나 R&D사업의 특성을 고려하여 대상사업의 범위를 확대하였다고 할 수 있다.

3. 국가연구개발사업 예비타당성조사의 성과

R&D 예타로에 따르면 2015년부터 2019년까지 총 84건의 R&D 부문 예비타당성조사가 시행되었고, 그중 시행하기로 판단된 것은 46건, 미시행으로 결정된 사업은 38건으로 집계되었다. 특히 2018년 기획재정부로부터 국가연구개발사업 예비타당성조사가 위탁된 후, 2015년에는 11건, 2016년에는 12건, 2017년에는 12건 진행되었던 R&D 부문 예비타당성조사는 2018년 4월부터 2019년 말까지 57건의 예비타당성조사가 시행되었고, 이중 시행으로 결정된 사업은 27개로 도출되었다. 예비타당성조사가 시행된 57개 사업에서 요구한 총사업비는 35조 206억 원이었고, 시행으로 결정된 27개 사업에서 요구한 사업비의 총액은 18조 2757억 원, 결정된 총사업비는 9조 5930억 원으로 나타났다(권성훈, 2020). 즉, 예비타당성조사로 지출이 발생하지 않은 금액은 해당 기간 동안 총 25조 4,276억 원으로 볼 수 있다. 2019년 시행되고 종료된 R&D 부문의 예비타당성조사 결과는 다음과 같다. 2019년에는 예비타당성조사 대상으로 선정된 사업은 32건으로 이중 총 21건의 사업이 시행하는 것으로 결정되었다.

〈표 4-4〉 2019년 R&D 부문 예비타당성조사 결과

연번	시행 연도	차수	부처	사업유형	조사결과	사업명
1	2019	적검	중소벤처기업부	응용•개발	시행	지역특화산업육성+사업
2	2019	1차	산업통상자원부	응용•개발	시행	나노융합 혁신제품 기술개발사업
3	2019	1차	과학기술정보통신부	응용•개발	미시행	자율형 사물인터넷 핵심기술개발사업
4	2019	1차	보건복지부	응용•개발	미시행	질환극복을 위한 임상현장 기반 중개연구 가속화사업
5	2019	1차	산업통상자원부	응용•개발	시행	월드클래스+ : 글로벌 챔프 육성사업
6	2019	1차	산업통상자원부	응용•개발	미시행	지역협력 혁신성장사업
7	2019	1차	다부처	응용•개발	시행	자율운항선박 기술개발사업
8	2019	1차	다부처	응용•개발	시행	스마트팜 다부처 패키지 혁신 기술개발사업
9	2019	1차	과학기술정보통신부	응용•개발	시행	ICT R&D 혁신 바우처
10	2019	2차	산업통상자원부	응용•개발	미시행	제조장비시스템 스마트 이노베이션 기술개발사업
11	2019	2차	해양수산부	응용•개발	미시행	차세대 쇄빙연구선 건조사업

12	2019	2차	환경부	응용•개발	시행	환경성질한 예방관리 핵심 기술개발사업
13	2019	적검	산업통상자원부	응용•개발	시행	전략핵심소재자립화 기술개발사업
14	2019	적검	산업통상자원부	응용•개발	시행	제조장비시스템 스마트제어기 기술개발사업
15	2019	적검	중소벤처기업부	응용•개발	시행	Tech-Bridge 활용 상용화 기술개발사업
16	2019	3차	농촌진흥청	응용•개발	미시행	지역특화작목 육성 및 활성화 사업
17	2019	3차	다부처	응용•개발	미시행	G-First(글로벌 초일류 기술개발) 사업
18	2019	3차	농림축산식품부	응용•개발	미시행	농생명소재 산업화 기술개발사업
19	2019	3차	산업통상자원부	응용•개발	시행	스케일업 기술사업화 프로그램
20	2019	3차	과학기술정보통신부	응용•개발	시행	스페이스파이오니아사업
21	2019	3차	다부처	응용•개발	시행	자율주행 기술개발 혁신사업
22	2019	3차	산업통상자원부	응용•개발	미시행	한국형 스마트 야드 개발사업
23	2019	4차	다부처	성장형	미시행	나노소재융합 2030사업
24	2019	4차	과학기술정보통신부	기반조성형	시행	정지궤도 공공복합통신위성 개발 사업
25	2019	4차	다부처	기반조성형	시행	사용후핵연료 저장·처분 안전성 확보를 위한 핵심기술개발 사업
26	2019	4차	다부처	기반조성형	시행	범부처 재생의료 기술개발사업
27	2019	4차	다부처	성장형	시행	국가신약개발사업
28	2019	4차	원자력안전위원회	기반조성형	시행	원자력 안전규제 검증기술 고도화 사업
29	2019	4차	국토교통부	성장형	시행	고부가가치 융복합 물류배송·인프라 혁신 기술개발사업
30	2019	4차	환경부	기반조성형	미시행	자원순환성 제고 폐기물 재활용 기술개발사업
31	2019	4차	산업통상자원부	성장형	시행	철강산업 재도약 기술개발사업
32	2019	4차	과학기술정보통신부	성장형	시행	데이터 경제기반구축을 위한 블록체인 기술개발사업

자료: 예타로(2020.10.20. 검색)

제3절 국가연구개발사업 예비타당성조사와 사회적 가치

R&D 부문 예비타당성조사의 변천과정을 살펴보면, 지속적으로 과학기술이 가진 특수성과 과학기술이 사회에 미치는 긍정적인 효과를 고려하고자 한 노력을 볼 수 있다. 즉, 기존에 운영되던 과학기술 예비타당성조사제도에도 이미 사회적 가치가 배태되어 있었다. 정부연구개발예산은 민간의 연구개발활동을 보완하고 미래 핵심 기술의 선행적 개발과 시장실패가 발생할 수 있는 기초 공공 복지 분야의 과학기술 등을 개발하기 위한 목적으로 집행된다. 대규모 예산이 투입되는 재정사업의 성격을 가지고 있기 때문에(출연금 성격), 경제적 효율성 외 여러 공공가치를 고려해야 한다.

과학기술적 타당성 분석 차원에서 '사업이 기획된 배경과 경위의 적절성', '문제·이슈 식별 과정의 적절성'의 평가가 사업의 이해관계자 및 수혜자 등과 연관되어 있다는 점에서 사회적 가치를 고려한다. 예를 들어 2019년 실시된 국가연구개발사업 예비타당성조사 중 “지역특화작목 육성 및 활성화 사업”에서는 사업목적을 ‘지역특화농업을 활성화시켜 지역경제발전과 농가소득 증대에 기여하고, 다채로운 특화농산물로 국민 먹거리 선택권 안정화를 도모’ 하는 것을 사업목적으로 제시하였다. 이 목적은 지역의 균형발전과 경제적 약자인 농민의 수입 제고를 추구한다는 점에서 사회적 가치와 연동되어 있다고 볼 수 있다. 하지만 예비타당성조사 결과보고서에서는 ‘동 사업의 기획위원회의 전문가 구성 비율은 적절하나 과제 도출을 위한 농업인, 산업체 등 실 수요자의 수요 반영 여부는 불투명함’으로 평가하고 있다. 즉 사회적 가치 중 하나인 이해관계자의 참여에 대한 고려가 사업설계과정에서 미진했음을 지적하고 있다. 또한 이러한 참여에 대해서는 정책적 타당성 측면에서도 평가될 수 있다. 예를 들어 유관주체들의 참여의지 평가 측면에서는 ‘주관부처인 농촌진흥청의 동 사업 추진을 위한 관계법령 제정 및 예산 확보 계획 수립 등에 관한 활동 등을 고려할 때 추진의지는 매우 높으나, 산업체의 참여의사 및 수요는 불분명함’으로 설명하고 있다. 즉, 기관의 참여뿐만이 아니라 외부의 이해관계자인 산업체의 참여에 대한 고려와 조사가 불분명했음을 지적하고 있다.

한편, 정책적 타당성 측면에서는 ‘상위계획과의 부합성’ 또한 사회적 가치와 연동된다. 전술한 바와 같이, 상위 계획 중 필수로 고려해야 하는 계획인 제4차 과학기술기본계획(2018~2022)은 주요 전략으로 ‘과학기술로 모두가 행복한 삶 구현’을 설정하고 국민들에게 쾌적하고 편안한 환경, 건강한 삶을 제공하고 재난·안전 등 사회문제 해결에 기여를 확대하는 목표를 제시하였다. 2018년 8월 발표된 정부R&D 혁신방안에는 국민 삶의 질 제고를 비전에, 과학기술의 사회적 가치 창출 중시를 혁신 방향으로 포함하였다. 구체적으로 혁신형 중소벤처기업 육성과 중소기업 R&D의 비효율 제거 등 기업의 혁신역량 제고에 주력하고, 균형발전을 위한 지역주도 R&D 강화하고, 국민생활(사회)문제 해결을 위한 국민생활연구 투자를 확대 및 안전, 환경, 건강 등 사회적 가치창출형 프로젝트 추진하는 한편, R&D로 민간 일자리

창출 확대에 기여하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 구체적으로 예시를 들면 “국민과 함께하는 과학문화 확산”, “과학기술 기반 일자리 창출 강화”, “건강하고 활기찬 삶 구현”, “안심하고 살 수 있는 안전한 사회구현”. “쾌적하고 편안한 생활환경 조성”, “따뜻하고 포용적인 사회실현” 등 사회적 가치 추구에 해당되는 중점 추진과제들이 다수 포함되어 있다.

〈그림 4-5〉 과학기술 기본계획에서의 사회적 가치



자료: 제4차 과학기술기본계획

이러한 과학기술기본계획은 국가연구개발사업 예비타당성조사 대상 사업들에도 이미 반영되어 있다. 2018년도 국가연구개발사업 예비타당성조사 보고서 중 ‘수생태계 건강성 확보 기술개발사업’을 살펴보면 해당 사업은 ‘기후변화, 생활 및 산업활동 변화로 인해 다양화·다변화되고 있는 수생태계 건강성 위협요인의 체계적 관리 기술개발을 통해 수생태계 건강성 확보’를 사업목적으로 제시하였다. 이러한 사업목적은 예비타당성조사 결과에서 “필수계획인 「제4차 과학기술기본계획」의 120개 중점과학기술 중 동 사업과 연관되는 물관리 분야의 ‘통합 수환경 모니터링 및 관리 기술’과 ‘수환경 오염물질 초고도 처리 및 제어 기술’이 명시되어 있어 부합성이 높은 것으로 분석”된 것으로 나타나 사업목적이 삶의 질 개선, 그 중에서도 환경측면의 과학기술기본계획과 부합함을 설명하였다.

종합적으로 고려하면, 과학기술 예비타당성조사제도는 제도 도입 시기부터 사회적 가치를 제한적으로 고려한 것으로 사료된다, 예비타당성조사제도의 발전과정에서 사회적 가치를 고려할 수 있는 지표인 과학기술적 타당성, 정책적 타당성의 평가 비중이 지속적으로 강조되고 있다. 명시적으로 ‘사회적 가치’를 평가하지는

않으나, 이해관계자 분석에 대한 강조, 사업추진과정에서의 이해관계자 및 수혜자의 참여 및 세부사업에의 의견 반영 등은 사회적 가치의 주요한 구성요소인 ‘참여’에 대한 중요성을 강조하고 있다.

그러나 현재 과학기술 분야 예비타당성조사제도는 지침상 구체적으로 사회적 가치를 다루지 않고 있다. 사회적 가치와 관련된 과학기술(환경, 보건, 건강, 안전, 지속가능성)에 대한 필요성을 단순히 고려하거나 연구설계 과정에서의 제한적 참여(수혜자 수요조사, 의견청취)만을 고려하는 경향이 있다. 즉, 과학기술이 가지고 있는 목적으로서의 사회적 가치는 사업의 필요성을 강조하는 수준에서 활용되고, 연구개발과정에서 실현시킬 수 있는 방법(과정)으로서의 사회적 가치는 제한적으로 고려된다. 현재의 과학기술 예비타당성조사제도와 사회적 가치와 관련된 제도들을 고려할 때, 사회적 가치는 과학기술 분야 예비타당성조사제도에 ‘목적으로서의 사회적 가치’를 강조하는 방향 및 방법(과정)으로서의 사회적 가치를 강조하는 방향으로 이루어질 수 있다. 이하에서는 전술한 논의들을 기반으로 과학기술 예비타당성조사에서 고려할 수 있는 사회적 가치 평가 방안을 제시하고자 한다.

제 5 장

국가연구개발사업 예비타당성조사에서의 사회적 가치 적용방안

제1절 사회적 가치 적용방안의 개요

제2절 국가연구개발사업 예비타당성조사 단계별
사회적 가치 적용방안

제3절 국가연구개발사업 예비타당성조사
평가방식별 사회적 가치 적용방안

제4절 과학기술 예비타당성조사 제도와
사회적 가치 적용에 대한 제언

제5장 과학기술 예비타당성조사에서의 사회적 가치 적용방안

과학기술 분야 예비타당성조사, 즉 국가연구개발사업 예비타당성조사(이하 R&D 예타)에 사회적 가치를 적용하기 위해서는 크게 과정과 방법 측면에서 논의되어야 할 필요성이 있다. 구체적으로 실효성 있는 R&D 예타에서의 사회적 가치 적용방안을 논의하기 위해서는 단계별로 진행되는 예타조사의 어느 단계에서 사회적 가치를 평가해야 하는지, 그리고 어떻게 사회적 가치를 평가해야 하는지를 제시해야 한다.

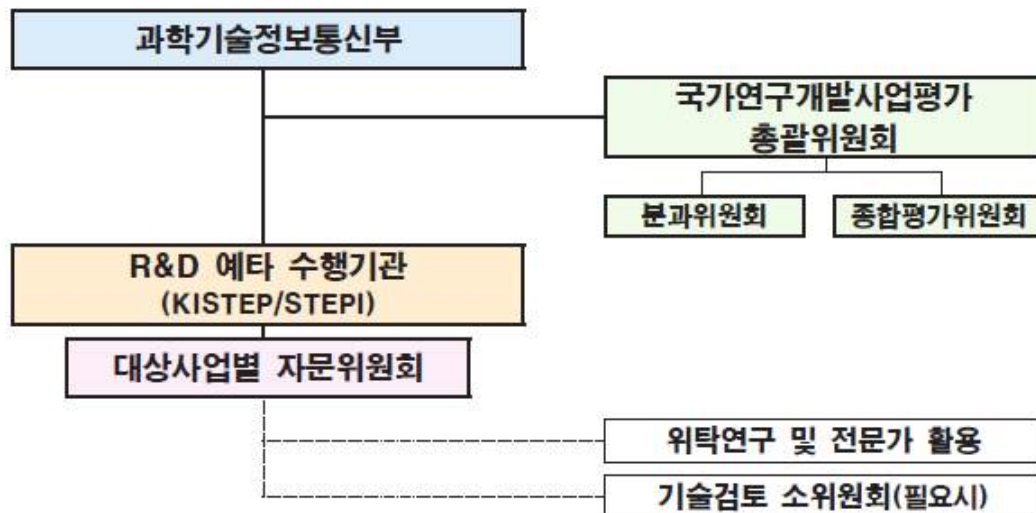
본 장에서는 현재 운용 중인(2020년 8월 기준) R&D 예타의 추진체계와 추진과정을 간단히 정리한 후, 각 조사 단계에서의 주요 행위자와 평가방식을 고려하여 예타비타당성조사 단계별 개입 논의와 각 단계에서는 어떻게 사회적 가치를 적용하여 평가할 것인가를 제시하고자 한다.

제1절 사회적 가치 적용방안의 개요

1. 국가연구개발사업 예비타당성조사 추진체계 및 추진절차

국가연구개발사업 예비타당성조사의 추진체계는 각 중앙행정기관의 장이 국가연구개발사업 예비타당성조사를 요구한 사업을 대상으로 예비타당성조사대상 선정을 실시하여 ‘적합’으로 판정된 사업에 대해 국가연구개발사업 예비타당성조사(이하 R&D 예타)를 수행한다.

〈그림 5-1〉 국가연구개발사업 예비타당성조사 추진체계



출처: 과학기술정보통신부(2020)

R&D 예타의 추진체계는 2020년 8월 현재 크게, R&D 예타를 총괄적으로 운영하는 과학기술정보통신부를 비롯해 이하의 국가연구개발사업 총괄위원회(분과위원회 종합평가위원회), 예타수행기관(KISTEP, STEPI) 및 사업별 자문위원회로 구성되어 있다.

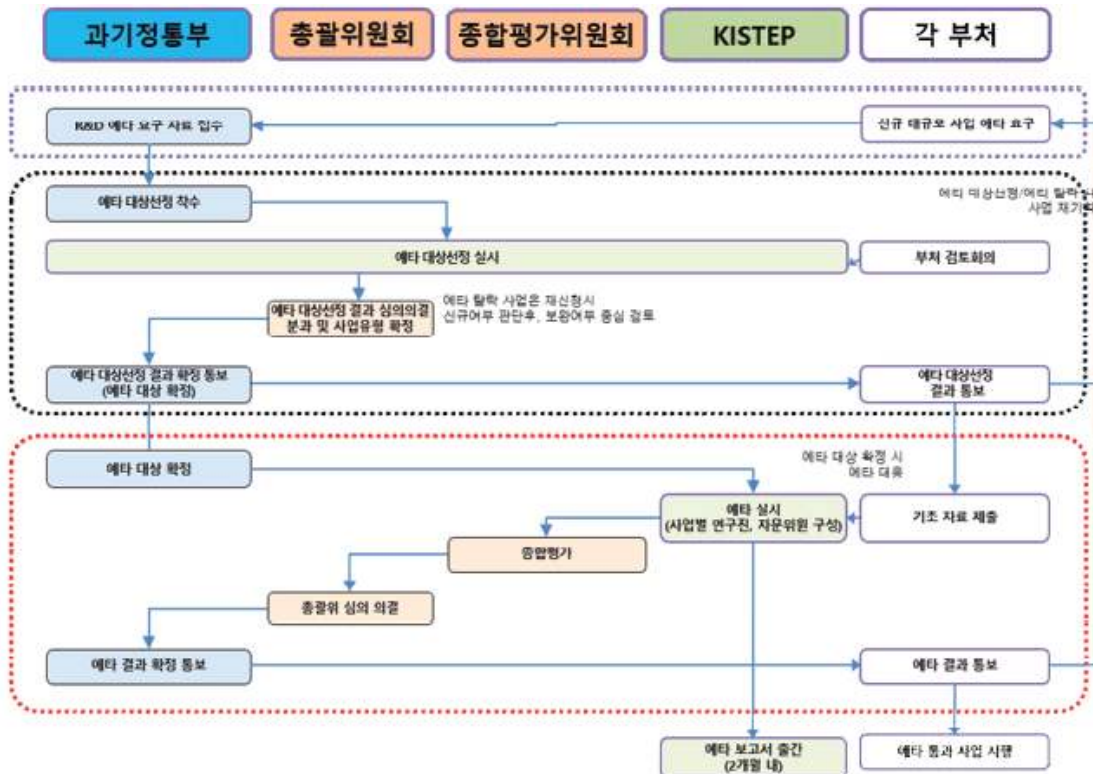
국가연구개발사업평가 총괄위원회는 과학기술정보통신부 과학기술혁신본부장이 위원장 역할을 수행하며, 위원회 내에는 정부위원(과학기술정보통신부 과학기술혁신조정관, 사업과 관련된 관계 부처 실장급 공무원)과 민간위원(국가연구개발사업 각 분야와 업무에 대해 학식과 경험이 풍부한 전문가 14명)으로 구성되어 있다. 민간위원은 분야별 전문성을 고려하여 과학기술정보통신부 장관이 위촉하여, 분과위원장 및 분과부위원장으로 구성한다.

총괄위원회는 R&D 예타 대상사업을 선정하고 운영하며, 조사결과에 관한 사항 및 예타 면제 여부에 관한 사항을 심의하고 조정한다. 구체적으로 국가연구개발사업 예비타당조사 운영지침, 수행총괄지침, 수행방법 및 기준 등에 관한 세부사항을 규정하는 세부지침 등을 제정하거나 개정한다. 국가연구개발사업평가 총괄위원회는 분과위원회와 종합평가위원회로 구성되어 있는데, 분과위원회의 경우 총 4개 분과, 총 150명 내외로 구성되어 있다. 분과위원회는 종합평가위원회 참여를 위한 전문가 Pool로서 분과위원회가 별도로 회의를 진행하는 등의 운영은 하지 않는다. 한편, 종합평가위원회는 국가R&D 예타의 마지막 단계에서 사업별 종합평가(AHP)를 실시하는 역할을 수행한다.

한편 예비타당성조사를 수행하는 KISTEP과 STEPI는 사업별 PM 및 부PM, 간사 등을 선정하고 세부지침 마련 및 사업별 자문위원회 운영과 같은 예타의 실무를 수행한다. 이러한 추진체계 하에서 R&D 예타는 다음과 같은 과정을 통해 시행된다.

먼저 예비타당성조사를 원하는 관계부처로부터 R&D 예타 요구자료를 접수받은 다음 예비타당성조사 대상인지를 선정하는 과정을 거친다. 예비타당성 대상 선정 결과 ‘적합’인 사업에 대해 총괄위원회에서 사업별로 분과를 배정하고, 사업목적에 따라 도전·혁신형, 성장형, 기반조성형으로 사업의 유형을 분류한다. 이때의 주요한 행위자는 과기정통부의 내의 국가연구개발사업평가 총괄위원회, 과학기술혁신본부, 예타대상선정 지원단이다. 예타 대상선정 결과를 확정되면 이를 통보한 후 본격적으로 예비타당성조사를 실시한다. 예비타당성조사는 과학기술적 타당성, 정책적 타당성, 경제적 타당성 평가항목에 대해 실시하며 KISTEP이 주요한 행위자라고 할 수 있다. 이후, 평가항목을 종합적으로 고려하는 종합평가단계를 거친다. 종합평가 단계에서는 국가연구개발사업평가 총괄위원회의 종합평가위원회가 주요한 행위자이며, 평가항목에 대한 AHP 분석을 실시하여 종합적인 결론을 도출한다. 이후 종합평가에서 총괄위원회의 심의·의결과정을 거친 후, 예타 결과를 확정 통보한다.

〈그림 5-2〉 국가연구개발사업 예비타당성조사 추진절차



출처: 과학기술정보통신부(2020)

2. 예비타당성조사 단계 및 평가방식별 사회적 가치 적용방안 논의

1) 예비타당성조사 단계별 사회적 가치 적용방안

R&D 예타과정에서 각 부처별 사업의 타당성 조사결과에 영향을 미치는 조사단계는 크게 세 가지로 제시될 수 있다.

첫 번째는 예타제도의 대상에 부합한지, 부합하지 않는지를 검정하는 예타대상 선정단계이다. 예타대상선정단계에서 과기정통부는 예비타당성조사 예타를 요구한 국가연구개발사업에 대해 예타 대상선정절차를 실시하여 예타 대상사업으로서의 적합 여부를 제시한다. 이에 대한 법적근거는 「과학기술기본법」 제12조의 3 및 동법 시행령 제21조의3이며, 예타 대상선정 제도의 대상 사업들은 예타를 신청하는 모든 국가연구개발사업이다. 예타대상선정의 추진체계는 과학기술정보통신부, 국가연구개발사업평가 총괄위원회, 예타 대상선정 지원단으로 구성된다. 예타대상선정 단계에서는 국가 차원의 상대평가 및 요건심사 역할, 본예타는 사업의 추진 타당성에 대한 절대평가 역할을 수행하는데 특히 과학기술정책과 예타의 연계를 주요하게 검토한다(과학기술정책국 검토). 즉, 기술개발 필요성의 시급성 측면에서 주요 과학

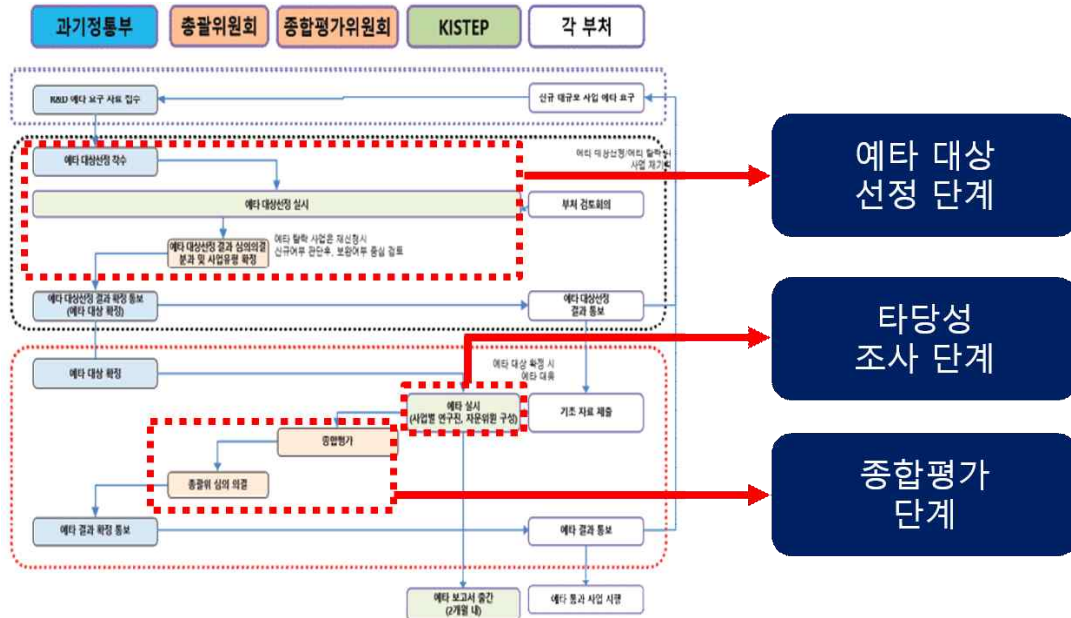
기술정책과 후보사업의 부합성을 검토한다. 예타대상선정단계는 각 부처별 사업이 예타대상에 부합하는지 부합하지 않는지를 점검하는 첫 번째 평가과정임과 동시에 사업과 과학기술기본계획과의 부합 정도를 평가한다는 점에서 평가과정에 사회적 가치를 반영할 필요성이 있다.

‘제4차 과학기술기본계획(2018-2022)’은 주요 전략으로 ‘과학기술로 모두가 행복한 삶 구현’을 설정하고 국민들에게 쾌적하고 편안한 환경, 건강한 삶을 제공하고 재난·안전 등 사회문제 해결에 기여를 확대하는 목표를 제시하였다. 2018년 8월 발표된 정부R&D혁신방안에는 국민 삶의 질 제고를 비전에, 과학기술의 사회적 가치 창출 중시를 혁신 방향으로 포함하였다. 구체적으로 혁신형 중소벤처기업 육성과 중소기업 R&D의 비효율 제거 등 기업의 혁신역량 제고에 주력하고, 균형발전을 위한 지역주도 R&D를 강화하고, 국민생활(사회)문제 해결을 위한 국민생활연구 투자를 확대하며 안전·환경·건강 등 사회적 가치창출형 프로젝트 추진하는 한편, R&D로 민간 일자리 창출 확대에 기여하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 따라서 이러한 과학기술기본계획, 과학기술정책과 사업의 부합정도를 심사하는 예타대상선정단계에서 사회적 가치를 적용할 방안을 모색할 필요성이 있다.

두 번째로 예타조사단계 중 타당성 분석단계에서 예타조사단계는 실질적으로 예비타당성조사가 이루어지는 단계라고 볼 수 있다. 보다 미시적인 차원에서는 대상 사업의 타당성을 평가하는 단계로, 사전적으로 사업목적에 따라 유형을 구분하고 사업유형에 따른 가중치 적용 및 유형에 적합한 분석기법을 적용한다. 평가항목은 ‘과학기술적 타당성’, ‘정책적 타당성’, ‘경제적 타당성’ 항목에 대한 분석결과를 종합적으로 고려하여 분석적 계층화법(AHP)을 통해 사업의 타당성을 종합적으로 평가한다. 이 때의 추진체계를 살펴보면, 타당성조사를 실시하는 것은 한국과학기술기획평가원(이하 KISTEP)이지만, 예타조사 마지막 단계에서 사업별 종합평가(AHP)를 실시하는 것은 종합평가위원회이다. 따라서 예타조사단계를 두 단계로 나누어 세부적으로 대안을 제시할 필요성이 있다. 구체적으로 타당성 조사단계에서 가중치가 부여되지 않은 상태로 타당성 점수를 산정하는 과정에 사회적 가치를 평가하는 방안을 고려해 볼 수 있고, 두 번째는 AHP 단계에서 사회적 가치에 대한 평가를 반영하는 방안이 있을 수 있다.

세 번째 방안은 예타조사단계에서의 종합평가 단계에서 사회적 가치를 평가하는 방안을 고려할 수 있다. 타당성 조사단계에서 과학기술적 타당성, 정책적 타당성, 경제적 타당성을 분석하고 결과를 도출하였어도 실제 세 항목에 부여하는 점수가 어떤지에 따라 특정한 한 항목이 나머지 두 항목보다 예타 통과 여부에 더 큰 영향력을 미칠 수 있다. 예를 들어 정책적 타당성 항목에서 경제적 타당성보다 높은 가중치가 부여될 경우, 사업의 예타 통과에 경제적 타당성보다 더 큰 영향력을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 종합평가 단계는 사업이 예타를 통과하는데 큰 영향력을 미치며, 해당 단계에서 사회적 가치를 평가하고 반영하는 방안 또한 고려되어야 할 필요성이 있다.

〈그림 5-3〉 예비타당성조사 단계별 사회적 가치 적용방안



3. 평가방안별 사회적 가치 적용방안 논의

R&D 예타에 사회적 가치를 적용하는 방안은 거버넌스 차원에서 예타조사단계별 사회적 가치적용을 논의할 수 있는 한편, 실제 각 단계에서 사회적 가치를 어떻게 적용하여 평가할 것인가에 대한 논의도 필요하다.

R&D 예타 내 행위자는 크게 사업신청자와 사업평가자로 분류할 수 있다. 이 점을 고려하면 예타제도 내에서 사회적 가치를 신청사업의 사업주체가 선제적으로 자신들의 사업이 달성할 수 있는 사회적 가치를 선제적으로 강조하는 방식이 있을 수 있고, 반대로 예타를 실시하는 주체가 사회적 가치를 제시하고 이에 사업신청자가 이에 응답하는 형태를 고려할 수 있다.

즉, 첫 번째는 사업신청자가 사업을 신청할 때 자신들의 사업이 달성할 수 있는 사회적 가치를 선제적으로 강조하고, 이를 평가받는 방안이 고려될 수 있다. 두 번째는 R&D 예타를 실시하는 주체가 사회적 가치를 제시하고 사업신청자가 이에 응답하고 평가받는 방식이 제시될 수 있다.

두 번째 방안인 R&D 예타를 실시하는 주체가 사회적 가치를 제시하는 방안은 다시 세 가지 세부방안으로 고려될 수 있다. 첫 번째 세부방안은 특정 사회적 가치를 모든 사업에 의무적으로 반영하게 하는 것이다. 현재 R&D 예타과정상 정책적 타당성 분석과정에서 선택적으로 특수평가 항목으로 반영하고 있다. 따라서 신청사업들에 대해 의무적으로 지역균형발전, 인력양성효과, 일자리 효과, 안전성 평가, 또는 그 외의 사회적 가치를 평가하고 반영하는 것을 법률적으로 강제하는 방안이 도출될 수 있다.

〈표 5-1〉 국가연구개발사업 예비타당성조사 운용지침상 정책적 타당성 분석 세부항목

제40조(정책적 타당성 분석)
① 제38조에 의한 정책적 타당성 분석은 해당 사업과 관련된 정책의 일관성 및 추진체제, 사업 추진상의 위험요인, 사업별 특수평가 항목(선택) 등의 평가항목들을 정량적 또는 정성적으로 분석한다.
② 정책적 타당성 분석을 수행함에 있어 다음 각 호의 내용을 고려할 필요가 있는 사업에 대하여는 사업 특수평가 항목에 반영하여야 한다.
1. 지역균형발전: 입지가 특정 지역으로 사전에 지정되는 등의 경우 지역낙후도 및 지역경제 파급효과
2. 인력양성효과: 교육, 훈련으로 인한 연구개발 인적자본이 축적되는 효과 등
3. 일자리효과: 사업 기간 재정 투입으로 인한 고용유발 효과, 운영 기간의 직접 고용 효과, 사업 완료 후 간접적 고용효과, 신산업 창출효과 등
4. 안전성 평가: 연구개발로 인해 재해·재난 예방 및 대응 가능성, 공공의 안전의 제고 효과 등
5. 그 밖에 정책효과와 관련하여 별도로 고려할 필요가 있는 사항

두 번째 방안은 예타 주관기관에서 사회적 가치 Pool을 작성하여 배포하고, 사업에서 해당하는 가치를 연결지어 설명하는 방안을 고려할 수 있다. 해당 방안은 예타 신청 부처에서 해당 사업에 관련된 사회적 가치를 비교적 폭넓게 선택할 수 있다는 점에서 장점을 지닌다. 또한 기존의 제한된 사회적 가치들에 비해 다양한 사회적 가치를 사업과 연계하여 추구할 수 있다는 점에서도 장점이 있을 것으로 사료된다. 두 번째 방안과 연계지을 수 있는 세 번째 방안은 예타 주관기관에서 제시한 사회적 가치 Pool 내의 주요하게 고려해야 될 가치를 예타 신청기관이 의무적으로 설명을 하는 방안이라고 할 수 있다. 즉, 과학기술정보통신부 또는 예타 수행기관인 KISTEP에서 반드시 고려해야만 할 가치를 사회적 가치 Pool 내에 제시하고, 예비타당성조사를 신청한 기관이 구체적으로 해당 사회적 가치가 사회적 가치에 어떻게 반영되는지를 기술하는 방안이라고 할 수 있다.

앞서 논의된 사항을 종합적으로 판단하면, R&D 예타과정에 사회적 가치를 적용하는 방안은 크게 두 가지 방향에서 제시할 필요성이 있다. 첫 번째는 예타조사단계별 특징을 고려하여 조사단계별 적용방안을 고려하는 것이다. 즉, 어느 시점에 사회적 가치를 적용할 것인가? 에 대한 대안을 제시할 필요가 있다. 두 번째는 사회적 가치를 평가하는 방식을 어떠한 방법으로 적용할지에 대한 고려가 필요하다. 즉, 사업신청기관이 사회적 가치를 선제적으로 제시하여 이에 대해 평가할지, 예타 실시기관이 사회적 가치를 제시하고 이에 응답한 내용을 평가하는 방안에 대한 논의가 필요하다.

제2절 국가연구개발사업 예비타당성조사 단계별 사회적 가치 적용방안

1. 예비타당성 대상 사업 선정 단계

예비타당성 대상 사업 선정 단계에서 과학기술정보통신부는 예비타당성조사를 요구한 국가연구개발사업에 대해 예타대상 선정 절차를 실시하여 예타 대상사업으로서의 적합성 여부를 검토하고 제시하여야 한다. 평가단계에서 신청사업이 지닌 기술개발의 필요성 및 시급성, 사업계획의 구체성, 기존 사업과의 유사 및 중복성, 국고지원의 적합성을 평가한다. 예타대상선정 단계에서는 국가차원의 상대평가 및 요건심사 역할, 본예타는 사업의 추진 타당성에 대한 절대평가 역할을 수행하는데, 특히 과학기술정책과 예타의 연계를 주요하게 검토한다(과학기술정책국 검토).

예타대상 선정의 추진체계는 과학기술정보통신부, 국가연구개발사업평가 총괄위원회, 예타 대상선정 지원단으로 구성된다. 구체적으로 과학기술정보통신부는 예타 대상 선정과정을 총괄하며, 예타 대상선정 검토결과(안) 도출 및 국가연구개발사업평가 총괄위원회의 의견을 토대로 사업별 예타 대상으로서의 적합성 여부를 판정한다. 또한 국가연구개발사업평가 총괄위원회는 검토 대상사업에 대해 거시적 관점에서 검토방향 제시 및 검토결과(안)를 검토하는 한편, 예타 대상 적합 여부를 자문한다. 마지막으로 예타대상선정 지원단은 KISTEP의 주도로 이루어지는데, KISTEP은 예타 대상선정 지원단을 구성하고 사업별 PM을 배정한다. 이 때 지원단은 사업유형 및 사업기획완성도 검토항목에 대한 의견을 제시한다.

해당 과정에서 주요한 역할을 수행하는 행위자는 과학기술정보통신부의 과학기술혁신본부와 총괄위원회라고 할 수 있다. 국가연구개발사업평가 총괄위원회에서는 4개 평가항목(필요성·시급성, 사업계획 구체성, 국고지원 적합성, 차별성·연계방안)을 기반으로 종합적 의견을 제시하며, 과학기술혁신본부에서는 사업별 정책적 추진 타당성(과학기술정책국) 및 R&D 투자방향 부합성(연구개발투자심의국)을 검토하여 의견을 제시한다.

과학기술정보통신부와 그 산하의 총괄위원회의 경우 개별 사업에 대한 미시적 접근보다는 전체 과학기술정책과 해당 사업과의 부합성을 거시적 관점에서 검토할 필요성이 있다. 이는 사회적 가치의 측정문제와도 관련이 있다고 할 수 있다. 무형적인 사회적 가치를 측정하기는 근원적으로 어려우며, 해외에서 실제로 활용되는 방법론들은 현실적인 타협을 통한 방식들로 산출(Output)의 측정은 가능하나 성과(Outcome)측정이 어려우며 산출과 성과 관계에서 인과성 문제, 성과 측정에 있어 시계열 추적조사의 어려움 등이 존재한다. 따라서 타당성 조사단계와 같이, 상대적으로 엄밀한 방법론을 사용하기 전 단계에서 사회적 가치를 평가하여, 적합/부합의 방식으로 사전적으로 사업을 심사하는 과정이 필요하다. 즉, 사업이 가진 사회적 가치를 BC분석과 같이 정량적으로 분석하는 것이 아닌 정성적으로 평가하여, 사업신청 주체에게 해당사업이 과학기술기본계획이 가진 어떠한 사회적 가치와 부합하

는지를 설명하게 할 필요성이 있다는 것이다.

또한, 사회적 가치는 시대적으로 그 의미와 범위가 달라질 가능성이 높기 때문에 과학적 엄밀성이 요구되는 타당성 조사단계에 적극적으로 반영하여 평가하는 것은 평가결과에 대한 불만이 예상된다. 따라서 보다 거시적 관점에서 본 조사가 시작되기 전 사전심사단계에서 사회적 가치를 평가하고, 사업이 가진 사회적 가치를 사업주체에게 제도적으로 고려하게 할 수 있다는 장점이 있다.

반면, 예타 대상 선정단계에서 사회적 가치 평가를 적용할 경우에 발생하는 위험(risks)도 존재한다. 예를 들어, 사업을 적합/부적합으로만 판정하고, 부적합 판정을 받은 사업주체에게 수정을 요구하는 경우, 사업이 가진 사회적 가치가 과대하게 표현될 수 있고, 형식적으로만 운영될 수 있는 위험이 존재한다. 또한, 각 정권이 바뀌는 시점에 따라 정부별로 강조하는 사회적 가치가 다를 수 있는 만큼, 유사한 사업이 다른 사회적 가치를 표방하여 일관성 없이 운용될 여지도 존재한다.

하지만 그럼에도 불구하고 R&D 예타에 사회적 가치를 적용하는 방안을 미시적이고 과학적 엄밀성을 요구하는 타당성 조사단계에서 적용하는 것에 비해 R&D 예타의 전과정을 담당하는 과학기술정보통신부 또는 총괄위원회가 사전적으로 사업의 타당성을 검토하는 예타 대상 선정단계에 적용하는 방안이라는 점에서 장점이 있다고 할 수 있다. 사회적 가치를 예타 대상 선정 단계에 적용하는 구체적인 방안은 다음과 같이 고려할 수 있다.

[대안 1] 총괄위원회가 후보사업의 사회적 가치 평가

총괄위원회가 사업추진 필요성 측면과 과학기술개발 필요성 항목에서 사회적 가치를 평가하는 방안은 사업 전반에 대해 평가한다는 점에서 보다 거시적으로 접근할 수 있다는 장점이 있다. 총괄위원회가 거시적인 관점에서 사업의 추진 필요성과 기술개발 필요성을 점검하는 것은 예타 대상선정과정에서 본 예타와의 역할을 분담하는 한편, 국가예산이 투입된다는 측면에서 사업만 고려하는 것이 아니라 과학기술 정책과 예산과의 연계성이 강화될 수 있다는 점에서 장점이 있다. 즉, 미시적인 관점에서 평가할 경우 평가항목이나 기준에 따라 사회적 가치에 대한 고려가 배제될 수 있지만, 거시적인 관점에서 평가할 경우, 국가 정책에 의거해서 사업을 고려하고 예산과의 연계성을 판단할 수 있다는 점에서 중요할 수 있다.

[대안 2] 과학기술정책국이 후보사업과 과학기술기본계획에서 도출된 사회적 가치와의 연계성 평가

과학기술정책국이 과학기술기본계획에서 도출된 사회적 가치와 사업추진 관련 정책내용 항목을 연계하여 평가하는 방안은 과학기술 정책과 예타의 연계 강화 측면에서 장점이 있다고 할 수 있다. 구체적으로 기술개발 필요성·시급성 측면에서 주요 과학기술정책(과학기술 분야 주요 회의체 안건, 법령 및 과학기술 기본계획에

근거한 R&D 관련정책)과 후보 사업의 부합성을 검토한다는 점에서 장점이 있다. 또한 연구개발투자심의국과 협력하여 정부 R&D 투자현황 및 방향을 고려해 예타와 연계짓는 방안을 고려할 수 있다. 즉, 해당 사회적 가치를 추구하는 사업이 관련된 분야의 정부 R&D 투자현황, 유사중복, 투자효율화 측면 등을 고려해 예산관점에서 재원 투입의 필요성을 평가할 수 있다.

2. 타당성 조사 단계

예타대상 선정단계를 통과한 신청사업은 본격적인 타당성 조사 단계로 넘어가게 된다. 예타조사단계에서 타당성 조사단계는 KISTEP의 주관 아래 행해지며, 미시적 관점에서 대상 사업의 타당성을 평가하고 사업목적에 따라 유형을 구분하여 사업 유형에 따른 가중치 적용 및 유형에 적합한 분석기법을 적용한다.

<표 5-2> 현행 예비타당성조사 사업유형별 가중치 비교

구분	과학기술적 타당성	정책적 타당성	경제적 타당성	경제적 분석방법
도전·혁신형	55~65%	20~40%	5% 이하	E/C 기본 (예외적 B/C)
성장형	40~50%	20~40%	10~40%	B/C 기본 (예외적 E/C)
기반조성형		30~50%	10~20%	사업별 선택

자료: 과학기술정보통신부(2020)

타당성 조사단계에서 평가항목은 ‘과학기술적 타당성’, ‘정책적 타당성’, ‘경제적 타당성’ 항목에 대한 분석을 실시한다. 이후 해당 결과를 종합적으로 고려하여 분석적 계층화법(ahp)을 통해 사업의 타당성을 종합적으로 평가한다.

「국가연구개발사업 예비타당성조사 수행 세부지침(2020)」에 따르면 과학기술적 타당성 분석은 일차적으로 개별 연구개발활동을 명확하게 정의함으로써 과학기술분야의 비정형성을 합리적인 수준에서 통제하고, 이차적으로 예산집행 결과로서 어떠한 효과가 예상되는지에 대한 논리적인 인과관계에 대한 정보를 제시해 준다. 더 나아가 신규 제안된 연구개발사업의 추진에 의하여 향후 발생할 수 있는 문제를 다양한 차원에서 검토함으로써 부처에서 제안한 사업이 제시한 목표를 달성하기 위한 최선의 수단인지의 여부에 대한 정보를 제공하는 역할을 한다. 이상의 결과에서 제시되는 정보는 조사대상 사업에 대한 정책 결정이나 예산의 편성 및 심의 과정의 효율성 제고를 지원하고, 사업 추진으로 발생하는 불확실성을 사전에 인지하도록 하며, 향후 해당 사업 관리 및 평가를 위한 기준으로 활용된다. 한편, 연구개발부문

예비타당성조사에서 정책적 타당성은 최종결과 도출에 과학기술적 타당성이나 경제적 타당성과는 다른 관점의 분석이 필요하다는 의미에서 대항목으로 설정되었다. 따라서 정책적 타당성의 평가 항목은 과학기술적 타당성 및 경제적 타당성 분석에는 포함되지 않으나, 사업의 타당성을 평가하는 데 고려해야 할 항목들로 구성된다. 정책적 타당성 분석은 국가정책 관점의 조사 결과뿐 아니라 계량화의 한계로 인해 경제적 타당성에 포함되지 못한 조사 내용들도 포함한다. 정책적 타당성의 항목의 분석 시, 예비타당성조사 연구진은 지식과 기술의 확보를 목표로 하는 국가연구개발사업의 특수성과 더불어 정책적 타당성의 조사 항목이 계량화하기 어려운 정성적 분석 위주로 설정되어 있음을 감안하되 어디까지나 객관적 사실에 근거한 분석을 수행함으로써 예비타당성조사 전체의 신뢰도 향상을 추구한다.

마지막으로 경제적 타당성 분석은 사업추진을 위해 소요되는 비용과 그로 인한 효과(편익)를 사회 전반의 관점에서 접근한다. 「국가연구개발사업 예비타당성조사 수행 세부지침(2020)」에 따르면 분석방법은 비용-편익 분석기법(Cost-Benefit Analysis)을 이용하거나 또는 사업의 특성상 화폐가치로 계량화된 편익을 추정하기 어렵거나 편익추정이 의미를 가지지 않는 경우에는 비용-효과(Cost-Effectiveness) 분석 등의 대체 분석기법을 이용할 수 있으며, 객관적 근거를 제시할 수 있는 경우에는 총괄지침에서 제시되지 않은 방법론의 적용이 가능하다. 구체적으로 도전·혁신형 사업의 경우, 비용효과분석을 기본적인 방법론으로 채택하여 분석하고, 비용효과분석이 적합하지 않다고 판단되는 사업의 경우에는 비용편익분석을 실시한다. 성장형 사업의 경우 비용-편익분석을 기본적인 방법론으로 채택하여 분석. 단, 비용-편익분석이 적합하지 않다고 판단되는 사업의 경우에는 비용-효과분석을 실시한다. 기반조성형 사업의 경우 사업 특성에 따라 비용-편익분석과 비용-효과분석을 선택하여 분석한다.

타당성 분석단계에서 사회적 가치를 적용하는 방안에는 위험(risk)요인이 존재한다. 첫 번째는 사회적 가치 측정의 문제이다. 전술하였듯, 사회적 가치를 측정하는 방안은 매우 다양하며, 사회적 가치의 범주 또한 여러 차원에서 논의되고 있다. 따라서, 사회적 가치를 측정하는 방안에 대한 깊이 있는 연구가 필요한데, 아직 과학기술의 사회적 가치에 대해서는 깊이 있고 충분한 연구량이 축적되지 않았다는 것이다. 이로 인해 평가결과에 대한 불만이 제기될 수 있으며, 제도가 형식적으로 운영될 가능성을 내포하고 있다. 또한, 전술하였듯, 사회적 가치의 범주는 시대와 정권에 따라 변화될 가능성이 있다. R&D 예타, 그 중에서도 KISTEP이 담당하는 타당성 분석은 고도의 전문성과 중립성이 요구되는 조사단계인데, 사회적 가치를 달성한다는 명목으로 부처 또는 지역의 정치적 기대감을 사업과 연결시켜 분석과정에서 지나친 부담감을 유발하는 것은 전문성을 저하시키고 신뢰성을 약화시킬 수 있다는 위험을 안고 있다. 따라서 타당성 조사분석은 고도의 과학적 엄밀성을 요구받는 단계이고, 종합평가에 활용되는 원자료를 제공하기 때문에 사회적 가치를 적용함에 있어서 많은 논의와 연구개발이 필요하다. 사회적 가치가 타당성 분석단계에 포함

됨으로써 기대할 수 있는 효과는 사업을 신청한 사업주체가 과학기술에 요구되는 사회적 가치를 보다 체계적으로 접근하고, 사업에서 달성할 수 있는 사회적 가치를 이전보다 더 깊이 있게 고민하도록 유인구조를 설계할 수 있다는 것이다.

이러한 장점을 고려하여, 타당성 분석단계에서 사회적 가치 평가를 적용할 수 있는 방안을 고려하면 다음과 같다. 먼저 예타대상 선정단계 이후, 국가연구개발사업 평가 총괄위원회는 사업특성을 고려하여 분과위원회에 사업을 배정하는 한편, 사업 목적에 따라 사업유형을 3가지 유형(①도전·혁신형, ②성장형, ③기반조성형)으로 확정한다⁶⁾. 따라서 1차적으로 논의되어야 하는 것은 사업유형에 따른 사회적 가치 평가 적용여부를 결정하는 것이다. 고려할 수 있는 대안은 다음과 같다.

[대안 1] 모든 사업유형에 사회적 가치를 평가하는 방향

첫째로 모든 사업유형에서 사회적 가치를 평가하는 방안은 도전·혁신형, 성장형, 기반조성형 사업유형 모두에 대해 사회적 가치를 평가한다는 것을 의미한다. 해당 방안은 과학기술기본계획과의 부합성 측면에서 모두 해당될 수 있는 사업유형들이기 때문에 평가방안의 일관성을 유지고, 특정 사업유형으로의 편중을 방지할 수 있다는 차원에서 장점이 있다. 그러나, 개별 사업유형이 가지는 가치가 무시될 수 있다는 점에서 한계가 있다.

[대안 2] 특정 사업유형에 사회적 가치를 평가하는 방향

특정 사업유형에 사회적 가치를 평가하는 방향은 사업유형에 따른 특징을 평가에 반영할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 그러나 특정 사업유형의 경우에는 다른 사업유형에 비해 불이익을 받을 가능성이 있다는 점에서 한계가 존재한다.

[대안 3] 사업유형별 사회적 가치 평가 비중을 다르게 적용하는 방향

세 번째 대안은 모든 사업유형에 대해 사회적 가치를 평가하되, 평가 비중을 다르게 적용하는 방향이다. 해당 방안은 평가의 일관성을 유지하면서도 사업유형에 맞는 사회적 가치를 평가하는 것이 가능하다는 점에서 장점이 있다. 하지만 각 사업유형별 평가기준을 설정하는데 많은 비용이 소모될 수 있다는 점에서 한계를 지닌다.

6) 사업부처는 예타조사 요구서 제출 시 사업 특성을 감안하여 사업유형을 기재하여 제출하는데, 과기정통부(혁신본부)는 사업부처 의견 및 수행기관의 검토 등을 참조하여 심의를 거쳐 사업유형을 확정한다

1) 과학기술적 타당성 분석

과학기술적 타당성 분석의 첫 단계는 사업의 주요 쟁점을 파악하고 쟁점을 세분화하는 것이다. 이를 위해 예비타당성조사 연구진은 사업의 논리모형을 구성하고, 항목 간 논리의 흐름과 항목별 내용을 분석하여 사업의 타당성에 영향을 주는 쟁점사항을 파악하고, 이를 개별 평가항목별로 분해하여 평가질문에 따라 쟁점을 세분화하는 형태로 분석을 수행한다. 평가항목별 평가질문에 따른 쟁점사항이 구체화되면, 다양한 연구개발사업 분석방법론을 사용하여 각각의 평가질문에 대한 적절성을 결정한다.

이중 보다 체계적으로 접근할 수 있는 방안이 총 두 가지가 제시될 수 있다. 첫 번째는 논리모형 작성을 통해 사업의 사회적 가치를 다각도에서 평가하는 것이다. 일반적으로 연구개발사업은 다수의 과제가 집합된 형태로 구성된다. 대규모 연구개발사업을 추진하기 위해서는 사전에 이슈/문제, 목표, 대상, 투입, 활동 및 전략, 운영 평가체계, 산출 및 성과 등이 포함된 연구개발사업계획을 수립해야 한다. 사업계획은 사업이 기획된 대로 시행된다면 의도하는 결과가 달성될 것이라는 일종의 가설로 볼 수 있다. 따라서 잘 수립된 사업계획은 왜 해당 사업을 추진해야 하며, 사업이 무엇을 달성하고자 하고, 어떤 활동을 수행하여, 어떻게 달성할 것이며, 성과를 어떻게 창출하고 그 성과를 어떻게 측정하고 평가할 지에 대한 충분한 정보를 포함해야 한다. 따라서 사업의 전반적인 청사진이 제시되는 부분인 만큼 다각도에서 사회적 가치를 평가할 수 있는 여지가 있다.

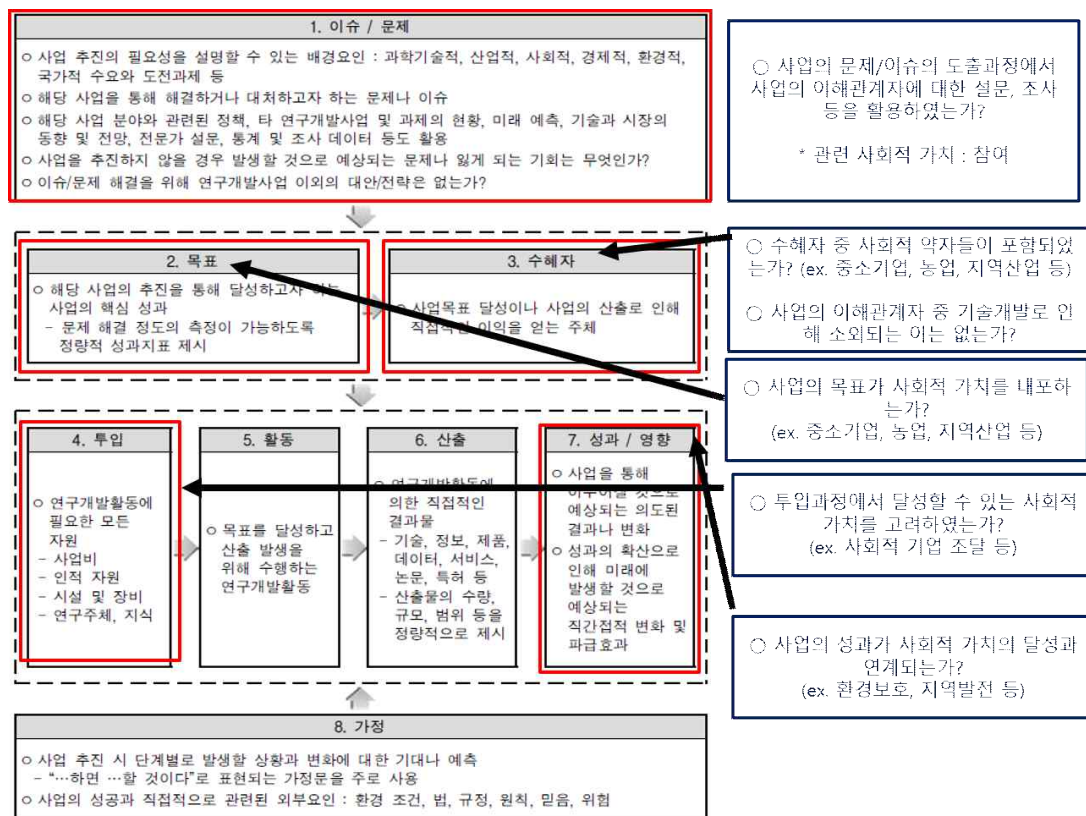
첫 번째로 이슈/문제(issue/problem) 부문에서 이슈와 문제는 연구개발사업을 기획하게 된 배경을 설명하고 사업의 추진 당위성을 부여하는 항목이기 때문에 대상사업과 관련된 분야에서 어떠한 이슈나 문제가 존재하며, 이를 해결하기 위해 해당 사업을 반드시 추진해야 하는지에 대한 정보가 포함되어야 한다. 또한 사업의 필요성을 설명하기 위해 사업과 관련된 정책, 타 연구개발사업 및 과제의 현황, 미래 예측, 기술과 시장의 동향 및 전망, 전문가 설문조사, 통계 및 조사 데이터를 활용할 수 있다. 이러한 근거를 바탕으로 이슈/문제를 도출함으로써, 해당 사업을 추진하지 않을 경우 발생할 것으로 예상되는 문제, 또는 잃게 되는 기회에 대해서 설명할 수 있다. 이때 ‘참여’, ‘민주성’, ‘지속가능성’ 등의 사회적 가치 차원에서 이해관계자, 즉 수혜자의 충분한 참여가 이슈/문제 도출 과정에 반영되었는가를 심사할 수 있다.

두 번째로 수혜자(beneficiary) 측면이다. 사업으로 인해 직·간접적으로 영향을 받는 이해관계자는 여러 가지 유형이 있을 수 있는데 예타에서의 수혜자는 사업목표 달성이나 사업의 산출로 인해 직접적인 이익을 얻는 주체를 의미한다. 수혜자는 사업목표와 밀접한 관련이 있어야 하며, 연구개발부문 예비타당성조사의 경제성 분석은 수혜자가 얻게 되는 직접적인 경제적 편익을 기준으로 분석한다. 따라서, 사회적 약자, 노인, 1차산업 종사자, 저개발 지역 등이 수혜자일 경우, 사회적·경제적

약자를 보호함으로써 사회적 가치를 달성할 수 있기 때문에 해당 부문에서도 평가가 가능할 것이다.

세 번째는 투입이다. 투입은 연구개발활동에 필요한 모든 자원을 의미한다. 투입의 기본 항목은 재정적 자원과 인적 자원이며, 연구시설·장비, 연구주체, 지식 등이 투입에 해당한다. 기존 사업의 산출과 성과 역시 조사대상 사업에서 활용하는 경우 투입에 포함될 수 있다. 사업이 충실하게 기획된 경우에는 희망하는 결과를 얻기 위한 최소의 물량규모가 정량적으로 산출될 수 있다. 실무적으로 국가연구개발사업의 예비타당성조사에서 투입에 해당하는 물량규모는 총사업비라는 형태로 표현된다(한국과학기술기획평가원, 2011). 이때 이전 장에서 다루었던 공공조달에서의 사회적 가치 반영이 고려될 수 있다. 투입활동에 필요한 인적자원, 시설 및 장비를 조달하는 과정에서 사회적 가치를 추구하는 기업을 활용하는 방식 등에 사회적 가치 점수를 산정하거나 가산점의 형태로 평가를 진행할 수 있다.

<그림 5-4> 연구개발사업의 쟁점사항 도출을 위한 논리모형에의 사회적 가치 적용



2) 정책적 타당성 분석

정책적 타당성은 계획의 구체성을 분석하는 과학기술적 타당성과 효율성을 중심으로 분석하는 경제적 타당성에서 다루지 못하는 조사 항목의 집합으로 이해할 수 있다. 정책적 타당성 분석은 3계층까지 세분화된 구조이며, 사업의 특성에 따라 2계층의 기본평가항목에서 검토될 수 없는 사항들을 사업특수평가항목으로 추가할 수 있다. 다만 사업특수평가항목의 추가는 반드시 필요하다고 판단되는 경우로 한정되어야 하며, 추가하고자 하는 항목과 기본항목과의 중복성에 대한 검토와 더불어 해당 특수평가항목의 추가 근거가 충분히 구체적으로 제시되어야 한다. 즉, 현재 사업 특수평가항목은 예외적인 경우에만 반영하고 있으며, 현재 대상 사업의 특수성을 반영하면서도 동시에 타 예비타당성조사대상 사업과의 일관성을 유지할 수 있도록 하는 상보적인 구성체계 운용을 위한 노력차원에서 운용되고 있다⁷⁾.

〈표 5-3〉 현행 정책적 타당성 분석의 평가항목 구성

구분	2계층	3계층	의미
기본 평가 항목	정책의 일관성 및 추진체제	상위계획과의 부합성	정부차원의 정책적 합의
		사업추진체제 및 추진의지	사업의 임무·역할의 차별성 및 연계·협력방안의 적절성과 사회적 합의
	사업추진상의 위험요인	재원조달 가능성	정부·지자체·민간의 재정 여력
		법·제도적 위험요인	법·제도적 합의
특수 평가항목	사업특수평가항목	추가평가항목(선택적)	-

자료: 한국과학기술기획평가원(2020)

현행 정책적 타당성 분석의 평가항목에서 사회적 가치가 적용될 수 있는 항목은 기본평가항목 중 정책의 일관성 및 추진체제이고, 그 안에서도 상위계획과의 부합성 차원에서 사회적 가치를 포함할 수 있다. ‘상위계획과의 부합성’은 국가연구개발정책의 실현이라는 관점에서 조사대상사업이 적어도 주관부처의 유관 연구개발 정책과의 일관성 하에 추진될 수 있을지를 평가하기 위한 항목이라고 할 수 있다. R&D 예타의 상위계획과의 부합성 항목은 국가계획에 제시된 추진전략 및 중점 추진과제를 조사대상사업의 계획서에 제시된 내용과 비교분석하는 방식을 적용한다. 연구개발부문 예비타당성조사에서는 과학기술 분야 최상위 계획인 「과학기술기

7) 정책적 타당성의 평가항목 구성에서 연구개발사업과 건설사업과의 차이점은 지역균형발전 항목을 기본평가항목에서 배제한 것이다(조성호 외, 2019). 이는 일반적으로 연구개발사업은 특정 지역에 국한되어 사업이 추진되지 않으며 국가적 차원에서 새로운 지식과 기술의 확보를 위해 추진되는 특징이 있기 때문이다. 그러나 시설물의 구축이나 연구개발활동이 특정 지역으로 국한된 사업의 경우에는 지역균형발전 항목을 사업특수평가항목으로서 3계층에 추가할 수 있다(조성호 외, 2019)

본계획」을 필수계획으로, 이외의 중장기계획은 선택군으로 분류하여 분석결과에 반영한다. 이후 부합되는 항목을 목록화하여 표현하면서 부합도를 높음, 보통, 낮음의 3단계로 표시한다. 이때 과학기술기본계획이 내포하고 있는 사회적 가치를 목록화하여, 사업에서 주장하는 가치와 부합하는지 부합하지 않는지를 추가적으로 평가할 수 있다.

두 번째로 사회적 가치를 ‘사업 추진상의 위험요인’ 평가항목에 고려하는 방안이 있을 수 있다. 국가연구개발사업의 추진 시 고려해야 하는 위험요인은 분야에 따라 범주가 매우 다양하게 정의될 수 있다. R&D 예타조사는 사업 추진상의 위험요인 분석을 ‘연구개발사업과 관련한 위험분석을 통해 내재된 위험 정보의 투명성을 높여, 연구개발사업과 관련된 이해관계자의 책임성에 대하여 이해를 제고하기 위한 일련의 노력’으로 정의하고 있다. 현재 R&D 예타조사의 위험요인 중 기술과 관련된 사항은 세부활동 추진전략의 적절성에서 검토되고 있으며, 외부의 위험요인과 순수한 조달에 관련된 위험요인은 정책적 타당성의 하위항목에서 검토되고 있다. 정책적 타당성 측면의 위험요인은 외부 위험요인으로 환경적 위험, 법적 위험, 정책 위험, 정치적 위험, 이해관계자 위험을 위험요인으로 파악하고 있고, 내부조달의 위험요인은 재원조달의 위험과 인적자원에 관련된 위험요인으로 파악하고 있다. 이중 정치적 위험과 이해관계자 위험의 경우 사회적 가치의 범주 안에 포함될 수 있는 항목인데, 현재 사업 추진상의 위험요인과 관련된 평가질의 상에는 재원조달 가능성과 법·제도적 위험요인만을 다루고 있어 평가항목에 사회적 가치 위험요인을 투입하는 방안을 고려해볼 수 있다.

한편, 기본평가항목 이외에도 현재 제한적으로 활용되고 있는 특수평가항목을 적극적으로 활용하는 방안을 고려할 수 있다.

〈표 5-3〉 현행 사업 추진상의 위험요인 평가질의 및 사회적 가치 적용방안

구분	평가항목		평가질의 (조사취지)	고려사항 (사업별 맞춤형 선택)
현행	사업추진상의 위험요인 (2계층)	재원조달 가능성 (3계층)	1. 사업의 원활한 추진을 위한 재원 부담주체별 재원조달 방안과 재원분담 방식이 적절히 제시되었는가?	- 기반구축형 사업의 경우, 국비/지방비 분담 기준을 준수하였는가? - 지방정부의 재원조달 규모가 큰 경우, 지자체의 재정여건을 감안할 때 위험수준은 양호한가? - 민간재원조달 규모가 큰 경우, 재원분담 기준에 따른 재원조달 측면에서의 위험수준은 양호한가?
		법·제도적 위험요인 (3계층)	1. 국내 연구개발사업과 관련된 법·제도·규정에 따른 사업추진 상의 위험요인 대응방안을 적절	

			히 제시하였는가? 2. 조약 또는 국제협약 등과 관련된 사업추진 상의 위험요인 대응방안 을 적절히 제시하였는 가?	
--	--	--	--	--

+

적용 예시	사업추진상의 위험요인 (2계층)	사회적가치 침해 위험요인 (3계층)	1. 사업의 추진으로 발 생할 수 있는 사회적 가 치 침해가능 요인 탐색 및 대응방안을 적절히 제시하였는가?	
----------	-------------------------	------------------------------	--	--

(3) 경제적 타당성 분석

그동안 예비타당성조사의 경제적 타당성 분석에서는 단지 시간이나 비용의 절감 효과(협회의 경제성)뿐만 아니라 해당 사업이 창출하는 화폐가치화 가능한 다양한 유형의 가치(국가 사회적 경제성)를 반영하였으며, 여기에는 사회적 가치의 성격을 가지는 항목도 예외는 아니었기 때문에 기존 예비타당성조사 경제성분석 방식과의 일관성에 대한 고려도 필요하다. 화폐가치 가능한 사회적 기여도를 예비타당성조사에 반영할 수 있는 방법으로 두 가지 대안을 고려할 수 있다.

[대안 1] 사회적 가치 항목의 경우 경제적 타당성 분석에서 제외

[대안 2] 사회적 가치 중 화폐가치로 측정이 가능한 항목은 경제적 타당성에 포함하여 분석하는 한편, 이 외의 항목은 경제적 타당성 분석에서 제외

사회적 가치를 경제적 타당성에 반영할 때 고려해야 할 점은 이러한 사회적 가치를 화폐가치로 전환하는데 투입되는 비용에 대한 부분이라고 할 수 있다(정용관 외, 2018). 사회적 가치를 측정하는 방법론의 개발에는 많은 시간과 전문인력, 예산이 투입된다. R&D 사업의 경우 사회적 가치 외에도 사업목적과 관련되어 이미 편익과 비용을 추정하는 과정에서 많은 비용이 투입될 수 있다. 예를 들어 이미 환경보전, 삶의 질을 개선시키는 연구들의 경우 목적과 관련해서 복잡한 과정을 통해 편익을 도출한 상황에서 과정적인 가치인 참여 등의 가치를 편익화 하는 것은 예비타당성조사 자체에 많은 비용적 부담을 지게 할 수 있다.

3. 종합평가 단계

그동안 예비타당성조사에서는 AHP를 통해 종합결론을 제시하는 방법으로 사용되었다. 당초 목표로 했던 것과 같이 AHP는 사회적 합의를 도출하는 동시에 합의에 도달하는 과정에 집중할 수 있도록 하였고, 이로 인해 연구개발 투자에 대한 신뢰성을 제고할 수 있도록 하였다. 또한 표준화되고 일관성 있는 방식으로 평가할 수 있음에 따라 사업간 평가오차를 줄이고 후속사업에 대한 예비타당성조사의 평가자료로 활용할 수 있었다.

〈표 5-4〉 현행 종합평가 평가항목의 예

1계층	2계층	3계층
과학기술적 타당성	문제/이슈 도출의 적절성	
	사업목표의 적절성	
	세부활동 및 추진전략의 적절성	
정책적 타당성	정책의 일관성 및 추진체계	상위계획과의 부합성
		사업추진체계 및 추진의지
	사업 추진상의 위험요인	재원조달 가능성
		법·제도적 위험요인
	사업특수평가항목	
경제적 타당성	경제성	

사회적 가치를 고려하는 경우에도 AHP는 예비타당성조사의 종합결론을 얻기 위한 방법으로 유효할 수 있다. 사업마다 다를 수 있는 사회적 가치를 사회적 기여도란 항목을 이용하여 일관된 방식으로 종합결론에 반영할 수 있도록 하며, 기존과 같이 사업의 타당성 도출에 합의에 도달하는 과정에 초점을 두어 예비타당성조사가 국가연구개발에 재정을 투입할 근거에 대해 신뢰할 수 있는 결론을 얻을 수 있도록 할 수 있기 때문이다. 물론 예비타당성조사에서 AHP를 적용하는 과정에서의 문제점이 발생할 수 있으나 이는 사회적 가치를 추가로 반영하기 때문에 발생하는 것은 아니다. 또한 AHP자체의 문제라기보다는 대안간 비교가 아니라 사업의 시행과 미시행을 비교하는 등의 예비타당성조사가 가지는 특성과 운영하는 방식에서의 문제일 수 있어 상황에 적절한 절차와 방식을 찾아내는 것이 필요할 수 있다. 또한, 추가적으로 고려해야 할 것은 기존 R&D 예타 절차단계에는 사회적 가치가 명시적으로 고려되지 않았기 때문에, 만약 사회적 가치 평가항목으로 인해 사업의 예타통과여부가 결정될 경우, R&D 예타의 신뢰성에 영향을 갈 수 있기 때문에 많은 논의가 필요하다. 본 연구에서는 논의의 시작으로 세가지 대안을 제시하고자 한다.

첫 번째 대안은 AHP 평가단계에서 사회적 가치 평가지표 제외 후, 적합/부적합

방식으로 P/F 방식을 도입하는 것이다. 즉, R&D 예비타당성 대상 사업을 선정하는 과정에서 사회적 가치에 대한 평가를 종결지은 후, 이후 과정에서는 사회적 가치에 대한 평가를 실시하지 않는 방안이다.

두 번째 대안은 1계층에 존재하는 과학기술적 타당성, 정책적 타당성, 경제적 타당성 이외에 새로운 평가지표로서 사회적 가치에 관련된 지표(예시: 사회적 기여 타당성)를 투입하는 것이다.

〈표 5-5〉 종합평가 단계 대안 2: 사회적 가치분석을 독립적으로 1계층에 반영

1계층	2계층	3계층
과학기술적 타당성	문제/이슈 도출의 적절성	
	사업목표의 적절성	
	세부활동 및 추진전략의 적절성	
정책적 타당성	정책의 일관성 및 추진체계	상위계획과의 부합성
		사업추진체제 및 추진의지
	사업 추진상의 위험요인	재원조달 가능성 법·제도적 위험요인
경제적 타당성	경제성	
사회기여 타당성	사회적 가치	

세 번째 대안은 현행 구조 하에서 적극적으로 활용되지 않는 지표를 사회적 가치 지표로 변환 후 반영하는 방안이다. 구체적으로 정책적 타당성 분석에 있는 사업특수평가항목의 경우, 현재 적극적으로 활용되지 않고 있는 해당 지표를 사회적 가치로 분류하여 종합평가 단계에 반영하는 방안이 있다.

〈표 5-6〉 종합평가 단계 대안 3: 사업특수평가 항목을 사회적 가치 분석으로 확장

1계층	2계층	3계층
과학기술적 타당성	문제/이슈 도출의 적절성	
	사업목표의 적절성	
	세부활동 및 추진전략의 적절성	
정책적 타당성	정책의 일관성 및 추진체계	상위계획과의 부합성
		사업추진체제 및 추진의지
	사업 추진상의 위험요인	재원조달 가능성
		법·제도적 위험요인
	사업특수평가 항목 사회적 가치 분석	
경제적 타당성	경제성	

제3절 국가연구개발사업 예비타당성조사 평가방식별 사회적 가치 적용방안

사회적 가치는 사회에서 필요한 다양한 가치를 총체적으로 칭하는 말이다. 사회가 지속적으로 성장하기 위해서는 다양한 가치의 균형이 필요한데, 이때 제기되는 다양한 가치들을 사회적 가치로 표현한다. 그동안 성장과 효율을 강조하던 분위기에서는 경제적 가치가 우선시되었는데, 어느 하나의 가치에만 매몰되는 경우 사회가 지속적인 성장이 어려워 다양한 가치의 고려 혹은 균형을 위해 사회적 가치가 논의되기 시작한 것이다.

사회에서 요구하는 사회적 가치가 다양하고, 사업마다 지향하는 사회적 가치가 달라 사회적 가치 어떤 특정의 가치를 의미하지 않는 총체적인 개념이라면 이를 예비타당성조사에 반영하기 위한 평가항목이 필요하다. 예비타당성조사는 여러 사업에 대해 표준화된 평가체계를 적용하여 사업의 타당성을 판단하고 있어 사업마다 다른 평가항목을 적용하는 것은 적절치 않다. 실제로 사업마다의 특성을 반영하여 분석하더라도 정형화된 틀과 평가의 틀을 유지하는 것이 적절하기 때문이다.

사회적 가치가 다양하고 또 사회적 가치의 논의가 가치의 다양성을 인정하고 있더라도 세상에 존재하는 모든 가치를 예비타당성조사에 반영하는 것이 적절할 수 있을지에 대한 논의가 필요하다. 사회적 가치의 논의에서는 가치의 다양성이 중요하지만, 본 연구에서는 사회적 가치를 예비타당성조사에 적용하는 것에 관심을 두고 있어 예비타당성조사 제도로서의 기능에 대한 고려도 필요한 것이다. 예비타당성조사는 국가재정을 운영하는 과정에 정부가 재원을 투자하는 기준을 제시하는 제도로서, 정부가 추구하는 정책이나 가치를 제공하는 사업에 더 큰 의미의 타당성을 제시할 수 있어야 한다. 다른 방식의 표현으로 모든 사업에서 각각의 사회적 기여도를 제시한다면 타당성 판단에서 사회적 가치를 고려하는 의미가 없어지기 때문에 최소한의 또는 일정 범위의 가치를 사전에 정해두는 것이 필요할 수 있다.

이런 취지에서 본 연구에서는 예비타당성조사에서 고려하는 사회적 가치의 범위는 사례조사(법, 연구보고서), 이론적 논의를 참고하여 고려하였다. 그러나 이론적 논의 및 사례조사 등에서 제시하는 사항을 모두 포함하기보다는 재정투자를 위한 예타 관점과 과학기술의 특수성 차원에서 사회적 가치 개념과 범위 설정이 필요하다. 즉, 과학기술 R&D의 특성을 반영하기 위해, 과학기술기본계획을 참고로 하여 범위를 재구성하였다. 또한 과학기술 R&D 예타에 사회적 가치를 고려하려는 목적이 우리 사회가 지속성장하기 위해 필요하지만, 기존 예타조사의 틀에서 고려하지 못하는 가치를 반영하는 데 있다면, 예비타당성조사의 관점에서 중복되거나 고려의 실익이 없는 항목들은 통합하거나 제거하는 것을 고려할 수 있다.

R&D 예타제도 내 행위자는 크게 사업신청자와 사업평가자로 분류할 수 있다. 즉, 예타제도 내에서 신청사업의 사업주체가 선제적으로 자신들의 사업이 달성할 수 있는 사회적 가치를 선제적으로 강조하는 방식과, 반대로 예타를 실시하는 주체가 사회적 가치를 제시하고 이에 사업신청자가 이에 응답하는 형태를 고려할 수 있다.

〈그림 5-5〉 상향식 사회적 가치 평가방안



[대안 1] (사업신청자) 신청사업의 사회적 가치 보고

첫 번째 대안으로 사업추진 부처에서 목적하는 사회적 가치를 제시하는 방식을 고려할 수 있다. 즉, 예타주관기관에서 제시한 방향성을 가지고 과학기술의 사회적 가치를 창출하도록 유도하는 것이 아닌, 사업신청자 스스로 제안하도록 하여 다양한 가치를 고려하는 한편, 다양한 가치가 사회에 창출될 수 있도록 하는 것이다. 이는 영국의 Public Services Act에서 정부가 조달활동을 수행하는 과정에서 사회에 기여하고자 하는 것을 제안하도록 하고 있는 것과 같은 유사한 방식이라 볼 수 있다.

이와 같은 방식으로 예비타당성조사에서 사회적 가치를 고려하기 위해 부처에서 사업계획서를 제출할 때 사업의 목적과 내용 이외에도 사업을 통해 사회에 기여하고자 하는 것이 무엇인지, 사회적 가치가 무엇인지를 제시하는 것이 필요하다. 사업의 목적은 사업의 유형별로 유사할 수 있지만 사업이 제공하는 사회적 가치는 다를 수 있기 때문이다. 특히, 사업을 달성하는 과정에서 의사결정, 조달, 관리 등에 대한 항목들은 대상 사업의 목적 이외에도 해당 사업이 앞에서 제시한 사회적 가치의 범위 안에서 추가적으로 사회에 도움을 줄 수 있는 사항을 사회적 가치 항목을 통해 제시하는 것이 필요하다.

이때, 사회적 가치는 개념적이고 추상적이기보다는 사업이 그 문제점을 해결할 수 있는 수단이며, 사업을 통해 문제점이 얼마나 개선될 것인지를 지표화해 보일 수 있는 자료를 함께 제시하는 것이 필요하다. 예비타당성조사에서는 객관적인 자료에 대한 분석을 통해 사업의 타당성을 판단하고 있어 사업이 지닌 사회적 가치도 자료를 통해 입증되고 받아들일 수 있는 결과 및 지표가 제시될 때 타당성에 보다 중요한 항목으로 작용할 수 있다. 이에 대해 예시를 들면 다음과 같다.

아래의 그림은 2019년도 실시된 공공기관 경영평가에 제출된 경영평가보고서에
서 참고한 내용이다. 한국남동발전은 자신들이 추구하는 사회적 가치 Pool을 조성하
여, 각 사업별로 사회적 가치 Pool 내에 존재하는 사회적 가치들과 어떻게 연계되는
지를 설명하고, 그에 맞춘 성과지표를 제시하고 있다. 발전연료 수급사업을 추진하
면서, 사업목표로 사람과 자연의 지속가능 공존을 위한 친환경 연료의 안정적·경
제적 수급관리를 설정하였고, 이에 연결되는 사회적 가치로 안전, 환경, 상생협력,
일자리창출, 지역경제를 제시하였다.

<그림 5-6> 공공기관 경영평가보고서의 사회적 가치 Pool 반영 예시

주요사업	발전설비 운영사업		발전연료 수급사업		미래성장사업	
사회적가치	인 권	안 전	보건복지	노 동	사회적약자지원	환 경
	상생협력	일자리	공동체복원	지역경제	윤리·책임	의사결정·참여
사업목표	대기배출물질로부터 환경개선 및 국민건강 보호		안전하고 상생하는 연료수급 환경조성		경제적 전력생산으로 국민부담 완화	
	사람과 자연의 지속가능 공존을 위한 친환경 연료 안정적·경제적 수급관리					
대상사업	친환경 연료 확보		연료수급 안정성 강화		연료비 절감	
성과목표	연료조달 친환경성 제고		연료수급 불안요소 제거		연료구매 경쟁력 강화	
실행과제	▪ Clean Coal 도입 확대 ▪ 바이오·LNG 도입 확대 ▪ 친환경 해상운송기반 구축		▪ 연료수급 운영기반 강화 ▪ 연료운영관리시스템 개선 ▪ 상생·공조 활성화		▪ 연료구매 경쟁력 강화 ▪ 수송선박 경제적 운용	
자원배분	인 력	8명 (16%)	인 력	20명 (42%)	인 력	20명 (42%)
	예 산	22,520억원 (56%)	예 산	2,009억원 (5%)	예 산	15,643억원 (39%)
성과지표	☑ 유연탄 환경성 개선도 ☑ 공급원 다변화 노력 ☑ 수송선박 친환경성 제고 노력		☑ 유연탄 재고일수 표준편차 ☑ 목재펠릿 평균 재고일수 ☑ 수급공조 물량		☑ 시향대비 도입단가 절감률 ☑ 목재펠릿 연료비 절감액 ☑ 수송선박 운임 절감률	

과학기술의 사회적 가치를 검토한 이전 장에서는 사회적 가치의 범주와 평가방
식에 대해 논의하였다. 대안 2에서는 구체적으로 각각의 범주에서 평가할 수 있는
평가항목을 제시한다. 이를 위해 이전 장에서 제시한 과학기술의 사회적 가치에 대
한 범주화 논의를 적용하였고, 전문가 면담을 통해 정교화하였다. 예비타당성조사를
요구하는 부처의 담당자는 아래의 표에서 제시하는 내용을 고려하여 사업을 총해
추구하고자 하는 사회적 가치를 정하고, 사업과 사회적 가치와의 연관성, 목표수준,
측정지표 등을 제시하는 것이 필요하다. 이러한 사회적 가치 Pool 조성 방식은 최근
사회적 가치의 반영 공공기관 경영평가 지표가 참고 사례가 될 수 있다. 2018년도

부터 공공기관의 경영평가체계는 기존의 평가체계(경영관리 부문과 주요사업 부문으로 구분한 틀은 유지)를 사회적 가치 추구와 연계하여 새롭게 개편하였다. 즉 사회적 가치 실현을 경영관리와 주요사업에 반영하였는데, 경영관리 부문에서는 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영 등 5대 지표로 구성하여 사회적 가치 구현에 초점을 맞추었으며, 주요사업 부문에서는 기관 고유사업 수행과정에서 사회적 가치를 실현하도록 지표 재설계 및 배점을 확대하였다.

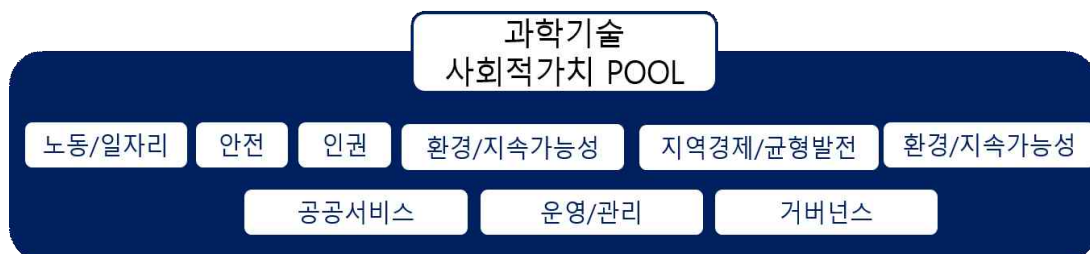
〈그림 5-7〉 하향식 사회적 가치 평가방안



[대안 2] (사업평가자) 사회적 가치 Pool의 조성 및 평가

해당 사례는 평가자가 피평가자에게 사업이 달성하는 사회적 가치를 설명하는 방안이지만, 이러한 참고사례를 바탕으로 과학기술과 관련된 사회적 가치 Pool을 조성한 결과는 다음과 같다. 기존의 사업특수평가항목에 있는 사회적 가치들을 재구성 하였으며, 사업목표에서 달성하고자 하는 사회적 가치와 사업목표를 달성하는 과정에서 추구할 수 있는 사회적 가치들을 제시하였다.

〈그림 5-8〉 과학기술 사회적 가치 Pool



첫째, 노동/일자리 부문은 양질의 노동 환경 제공, 일자리 창출 등과 관련된 내용으로 기존에 제시된 일자리 창출 효과를 포함하여 근로조건 향상 등 노동 개선과 관련된 내용을 고려한다. 둘째, 지역경제/균형발전 부문은 기존의 지역균형발전에 대한 고려를 포함하여 지역사회에의 기여에 대한 내용을 고려한다. 셋째, 안전은 기존의 안전 부문에 대한 고려를 포함하며, 근로환경에서의 안전, 재난·재해로부터의 안전 강화 등을 고려한다. 넷째, 인권은 인간의 기본과 평등권 등 헌법으로부터 보호받는 인간이 가진 권리에 대한 존중과 함께 여성, 장애인 등 사회적 약자를 보호하고 양성평등 실현의 가치 등을 고려한다. 다섯째, 환경/지속가능성은 지속가능한 자원 이용, 대기·수질 등 환경오염의 최소화 노력 등과 관련된다. 여섯째 공공서비스는 보편적이고 시민·국민들에게 제공되는 서비스의 제고와 그로 인한 고객의 만족도 제고 등과 관련된다. 일곱 번째로 운영/관리 부문은 관리적 측면에서 반부패 관행을 확립하고 공정한 관행 준수, 상생 협력 노력 등을 고려한다. 마지막으로 거버넌스 부문은 민주적 의사결정과 참여, 투명성이 강화된 시스템 구축, 글로벌 파트너십 등의 활동을 포함한다.

이러한 사회적 가치를 적용하는 방안은 다시 세부적으로 두 가지가 제시될 수 있다. 첫 번째는 과학기술 사회적 가치 Pool 내의 사업에서 해당하는 가치를 연결지어 설명하는 방안을 고려할 수 있다. 해당 방안은 예타 신청 부처에서 해당 사업에 관련된 사회적 가치를 비교적 폭넓게 선택할 수 있다는 점에서 장점을 지닌다. 또한 기존의 제한된 사회적 가치들에 비해 다양한 사회적 가치를 사업과 연계하여 추구할 수 있다는 점에서도 장점이 있을 것으로 사료된다. 두 번째 방안과 연계지을 수 있는 세 번째 방안은 예타주관기관에서 제시한 사회적 가치 Pool 내의 주요하게 고려해야 될 가치를 예타신청기관이 의무적으로 설명을 하는 방안이라고 할 수 있다. 즉, 과학기술정보통신부 또는 예타 수행기관인 KISTEP에서 반드시 고려해야만 할 가치를 사회적 가치 Pool 내에 제시하고, 예비타당성조사를 신청한 기관이 구체적으로 해당 사회적 가치가 사회적 가치에 어떻게 반영되는지를 기술하는 방안이라고 할 수 있다.

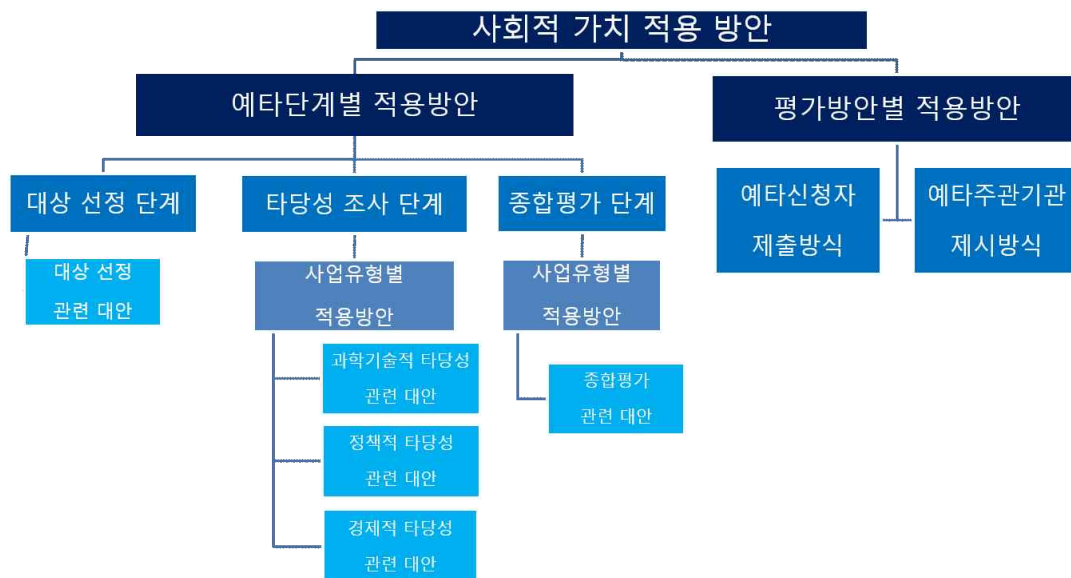
제4절 국가연구개발사업 예비타당성조사에의 사회적 가치 적용에 대한 제언

과거 전세계에 걸친 효율과 성장 중심의 패러다임은 우리나라의 정부투자관련 의사결정과정에 있어 예비타당성조사 제도로 구현되어 지금까지 적지 않은 경제적 성과를 달성해왔다. 그러나 최근 사회문제가 복잡해지는 한편, 사회가 지속성장하기 위해 필요한 다양한 가치에 대한 필요성이 제기됨에 따라 과학기술정책에 있어서도 기존의 경제성장뿐만 아니라 국민 삶의 질과 사회 안정성 등 사회적 가치 창출에까지 기여할 수 있도록 과학기술 R&D에 대한 사회적 기대와 패러다임이 변화하고 있다. 이러한 패러다임의 변화는 과학기술개발 및 정책과 관련하여 국제적인 변화이자 화두라고 할 수 있으며 최근 우리나라 정부 또한 사회적 요구(needs)와 국제적 패러다임 변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 국민의 삶의 질 제고와 사회적 가치 강화 필요성을 강조하고 있다.

이러한 추세에 발맞추어 최근 정부에서는 사회적 가치를 다양한 평가 및 심사과정에 반영하기 위한 준비를 하고 있으며, 일부 분야에서는 적극적으로 사회적 가치를 반영하고 있다. 그러나 사회적 가치는 기존 제도에서 명시적이지는 않으나 다양한 방식으로 평가가 시도되었기 때문에 완전히 새로운 것은 아니다. 본 연구는 지금까지 과학기술에 관련된 사회적 가치를 탐색하고, R&D 부문 예비타당성조사에 대한 제도를 분석하는 한편, 앞선 논의를 토대로 R&D 부문 예비타당성조사제도에 사회적 가치를 적용하는 방안을 거시적인 측면과 미시적인 측면에서 제시하였다.

아래의 그림은 5장에서 논의한 R&D 예타 제도에 사회적 가치를 적용할 수 있는 방안들을 제시한 것이다. 구체적으로 국가연구개발 예비타당성조사에 있어 사회적 가치를 고려하는 방안은 예비타당성조사의 조사 단계별 측면과 예비타당성조사의 평가방안(평가자, 피평가자)측면에서 고려될 수 있다. 예타조사 단계별 측면에서는 크게 예타대상선정단계, 타당성 조사단계, 종합평가단계에서 논의될 수 있고, 평가방안별 적용방안에서는 국가연구개발사업에서 달성할 수 있는 가치들을 예타 신청자가 상향식으로 보고하는 방식과 예타주관기관에서 국가연구개발사업에서 달성할 수 있는 사회적 가치들을 제시하고 예타신청자가 이를 고려하여 사업을 설계해 평가받는 방식을 고려할 수 있다.

〈그림 5-9〉 국가연구개발사업 예비타당성조사에의 사회적 가치 적용방안 종합



하지만 사회적 가치를 적용함에 있어 신중해야 될 필요성은 존재한다. 예비타당성조사 제도는 본래 사업의 합리성을 제고하기 위해 도입된 제도이다. 최근 정부는 기존의 예비타당성이 지나치게 경제성을 중시한다는 전제하에 이를 보완하는 개편안을 제시하였고, 대내외적으로도 사회적 가치를 평가하려는 조류가 이어지고 있다. 그러나 본 연구가 과학기술의 사회적 가치에 대한 탐색 과정에서 논의한 바와 같이 사회적 가치는 본질적으로 모호하고, 아직 정립된 개념이 제시되지 않았다. 특히 예비타당성조사는 그동안 정부개입의 당위성과 효율성을 고려하여 우리 사회에 더 필요한 사업을 선택하는 기능을 수행했는데, 사회적 가치의 도입을 위해 기존의 가치와 기능을 훼손하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 또한, 만약 R&D 예타에서 사회적 가치 평가항목이 사업 미시행에 강한 영향을 미치게 될 경우, 이에 대한 피평가자들의 반발과 평가를 진행하는 평가자들의 업무적 부담은 더욱 과중해질 수 있다. 따라서 사회적 가치를 R&D 부분에 적용하는 것은 신중하여야 하며 사회적 가치에 대한 충분한 연구가 축적되었을 때, 단계적으로 적용하는 방안이 제도 개선이 부담해야 할 비용을 경감시킬 수 있는 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 고용노동부·한국사회적기업진흥원(2020), 「2020 사회적 가치 지표 활용매뉴얼」, 한국사회적기업진흥원.
- 국가과학기술연구회(2019), 「과학기술분야 출연(연)에서의 사회적가치 정립 및 확대 방안 연구」, 국가과학기술연구회
- 과학기술정보통신부(2018), 「과학기술기본계획(2018~2022): 2040년을 향한 국가과학기술 혁신과 도전」, 과학기술정보통신부.
- 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원(2020), 「2020년도 제3차 예타 대상선정 설명회 자료」, 과학기술정보통신부
- 과학기술정보통신부(2020), 「2020년 국가연구개발사업 예비타당성조사 매뉴얼」, 과학기술정보통신부.
- 곽채기·오영균(2013), 「공공기관의 ISO 26000 활용 촉진을 위한 정부의 역할과 과제」, 동국대학교 산학협력단.
- 국가기술표준원(2011), 「ISO 26000 제정 및 현황」, KATS(국가기술표준원) 기술보고서.
- 권구형(2014), “미국의 최신 고용·노동 정책 동향”, 한국고용정보원 해외고용리포트 2014년 2분기, pp. 50-57.
- 기획재정부(2019), 「2019년도 공공기관 경영평가편람(수정)」, 기획재정부
- 김기선·김대인·김대식·전형배·강현주·김근주·최석환(2013), 「공공조달과 노동정책의 연계: 공공조달계약을 통한 저임금근로 해소방안」, 한국노동연구원.
- 김도형·차경천(2016), “제도적 환경이 기업의 CSR 국제표준 이행에 미치는 영향: 유엔글로벌콤팩트(UNGC) 탈퇴 기업 중심으로”, 통계연구, 21(2): 25-52.
- 김대인(2018), “사회적 가치 실현과 행정법”, 한국법제연구원 ‘사회적 가치 실현의 법제적 대응 전략’ 세미나 자료집, pp.35-60.
- 김이수(2018), “공공가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 정의, 민주성, 공동체성을 중심으로”, 한국거버넌스학회보, 25(1): 153-181.
- 기획재정부(2018), 「2018년도 공공기관 경영평가편람」, 기획재정부.
- 기획재정부(2019), 「2020년도 공공기관 경영평가편람」, 기획재정부.
- 기획재정부(2020), 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」, 기획재정부.
- 김서용·왕재선·김종호·송형주·조윤희(2019), 「과학기술분야 출연(연)에서의 사회적 가치 정립 및 확대방안 연구」, 국가과학기술연구회.
- 김주영(2019), 「사회적 가치 입법화를 위한 범주화」, 한국 법제연구원 이슈페이퍼.
- 김태영·정효정·정원희·송성수(2019), 「사회적 가치 이해와 평가」, 국가공무원인재개발원 연구개발센터.
- 김태일(2019), “예비 타당성 조사의 쟁점 및 개편안 분석: 건설 사업을 중심으로”,

- 한국행정학보, 53(3): 243-268
- 김현희·박광동(2018), 「공공기관의 사회적 가치 강화를 위한 관련 법제 개선방안 연구」, 한국법제연구원
- 박명규·이재열(2018), 「사회적 가치와 사회혁신: 지속가능한 상생공동체를 위하여」. 서울: 한울
- 박상욱·윤태범·이민찬·윤기찬·김보미·김선희(2018), 「사회적 가치 실현을 위한 정부혁신방안 연구」, 한국행정학회
- 박세연(2019), 「공공기관의 사회적 가치와 이해관계자 소통에 관한 연구: 한국철도시설공단 사례를 중심으로」. 명지대학교 행정학과 석사학위논문.
- 서민승(2018), “공익사업법에 의한 산업단지조성사업의 공익성 진단: 공공가치 실패모형(Pubic Value Failure Model)을 중심으로”, 지방정부연구, 22(1): 91-118.
- 서울특별시(2016), 「서울시 공공조달 혁신백서」, 서울: (주)이팝.
- 성석함·윤지웅(2019), “조직의 사회적 가치추구 활동에 대한 구성원의 인식이 조직몰입에 미치는 영향: 정부와 민간, ICT 기업과 비 ICT 기업간 비교를 중심으로”, 한국지역정보학회지, 22(4): 111-134.
- 송용한. (2014). “사회적 가치 지표 고찰: 사회적 가치와 지표의 괴리”, 에스이임 파워 사회적협동조합(SE EMPOWER)·대안공동체 연구회 세미나 자료집, pp.1-13.
- 양동수·김영식·이경호·이동훈·이예은·현지원(2017), 「사회적 경제 활성화를 위한 법제도 개선방안 연구」, 기획재정부.
- 양동수·김진경·조현경·고동현·온누리·이원재(2019), 「공공기관의 사회적 가치 실현: 포용국가 시대의 조직 운영 원리」, LAB2050 보고서.
- 윤태범·양동수·윤기완·최현선·김보미(2017), 「사회적 가치 실현을 위한 평가방안 연구」, 한국행정학회.
- 용태석·이승규(2019), 「과학기술기반 사회혁신지수 개발을 위한 기초연구」, 한국과학기술기획평가원.
- 용태석·이승규·문형빈(2020), 「2019년 과학기술기반 사회혁신 스코어보드 구축 및 발간 연구」, 한국과학기술기획평가원.
- 우청원·김태양·장필성(2020), “과학기술분야 출연(연) 사회적 가치 실현에 대한 정책제언”, 과학기술정책연구원 STEPI Insight, 257: 1-37.
- 이강호(2012), “사회적 책임이 기업 경영에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구”, 유라시아 연구, 9(4): 1-23.
- 이승규·라준영(2009), 「사회적 기업 가치 측정 및 평가: A Guide to Assessment of Value Creation in Social Enterprises」, (재)함께일하는재단.
- 이영면(2014), 「지속가능한 고용과 노동 발전 방안 연구」, 고용노동부.
- 이영택(2019), 「사회적가치 내실화를 위한 지방공기업 성과달성 제고방안에 관한

- 연구: 대구도시철도공사 성과지표 사례를 중심으로」, 영남대학교 행정학과 석사학위논문.
- 이재열·구혜란·남은영·정해식·안상훈·정병은·김주현·정민수·조병희·정진성(2015), 「한국 사회의 질: 이론에서 적용까지」, 서울: 한울.
- 임의영(2009), “사회적 형평성의 정의론적 논거 모색”, 한국행정학보, 43(2): 1-18.
- 정창기(2019), “왜 사회적 가치인가: 사회적 가치의 등장 배경과 실현 조건”, 희망제작소 희망이슈, 46: 1-33.
- 조현대·윤문섭·서지영·김명관·정윤성(2015), 「국가연구개발사업의 공공가치 개념 도입 방안」, 과학기술정책연구원.
- 주은혜(2018), 「공공조직의 공공가치 관리를 위한 평가모형 개발에 관한 연구」, 부산대학교 행정학과 박사학위논문.
- 최정규·김홍중·김병연·강정한·엄한진·조형근·이원제·장용석(2018), 「사회적 가치와 사회 혁신: 지속가능한 상생공동체를 위하여」, 서울: 한울.
- 최현선(2018), “사회적 가치를 반영한 공공기관 평가제도 혁신”, 한국조세재정연구원(KIPF) 공공기관 이슈포커스, 26: 4-9.
- 정준금(2020), “ISO 26000을 기반으로 한 지방정부의 사회적 책임 이행수준 분석: 울산광역시 남구를 중심으로”, 지방정부학회보, 23(4): 191-219.
- 제프리 삭스(2015), 「지속 가능한 발전의 시대」, 파주: 21세기 북스.
- 한국과학기술기획평가원(2018), 「제2차 과학기술 기반 국민생활(사회) 문제 해결 종합 계획 수립을 위한 대국민·전문가 설문조사」, 한국과학기술기획평가원.
- 한국과학기술기획평가원(2020), 「국가연구개발사업 예비타당성조사 수행 세부지침」, 한국과학기술기획평가원.
- 한국행정학회(2019), 「사회적 가치와 공공가치에 관한 연구」, 사회적가치연구원.
- 한국행정학회(2018), 「사회적 가치 실현을 위한 정부혁신방안 연구」, 정책기획위원회.
- 행정안전부(2019), 「2019년 정부혁신 종합 추진계획」, 행정안전부.
- 행정안전부(2020), 「2020 정부혁신 종합 추진계획」, 행정안전부.
- 홍길표·우윤석·이립(2020), “공공기관의 사회적 가치 실행을 위한 관리체계 구축 현황과 과제”, 「사회적 경제와 정책연구」, 10(2): 1-40.
- GRI(Global Reporting Initiative), 「GRI와 지속가능성 보고 가이드라인」, GRI.
- Beck, W., van der Maesen, L. J., & Walker, A. (2001). “Theorizing social quality: the concept’s validity. Social quality: A vision for Europe”, pp.307-360 in Walker, A., & Van Der Maesen, L. J. (Eds.)(2011). *Social Quality: From Theory to Indicators*. Berlin: Springer.
- Bozeman, B. (2002). “Public-value failure: When efficient markets may not do”. *Public administration review*, 62(2): 145-161.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic*

- Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bozeman, B., & Sarewitz, D. (2011). Public value mapping and science policy evaluation. *Minerva*, 49(1): 1-23.
- Meynhardt, T. (2015). "Public Value: Turning a Conceptual Framework into a Scorecard" . In Bryson, J. M., Crosby, B. & Bloomberg, L.(ed.) (2015), *Public Value and Public Administration*. Washington, DC: Georgetown University Press, pp.147-169.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. M.A., Cambridge: Harvard university press.
- Moore, M. H. (2012). Recognizing public value: developing a public value account and a public value scorecard. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Cambridge, MA. USA.
- Moore, M. H. (2013). Recognizing public value. M.A., Cambridge: Harvard university press.
- Jones, N. & Yeo, A. (2017). "Community Business and the Social Value Act" . *Research Institute Report No.8*. London: Power to Change.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). "Public values: An inventory" . *Administration & society*, 39(3): 354-381.
- Putnam, R. D. (1995). "Bowling alone, revisited" . *Responsive community*, 5(2): 18-33.
- Walzer, M. (1983). *Spheres of justice: A defense of pluralism and equality*. New York: Basic books.

주 의

1. 이 보고서는 한국과학기술기획평가원에서 위탁받아 수행한 연구 보고서입니다.
2. 이 보고서 내용을 발표할 때에는 반드시 한국과학기술기획평가원의 연구결과임을 밝혀야 합니다.
3. 국가과학기술 기밀유지에 필요한 내용은 대외적으로 발표 또는 공개하여서는 아니 됩니다.