

## 지속가능성을 위한 준정부기관의 ESG 경영: 한국임업진흥원의 사회적 가치 측정지표를 중심으로

노 용 휘\*  
강 승 모\*\*  
백 자 경\*\*\*

한국임업진흥원은 우수한 경영성과를 인정받고 있는 준정부기관으로서 공공기관 혁신의 우수사례로 인정받고 있다. 탁월한 경영성과를 바탕으로 기획재정부의 공공기관 경영평가에서 2015년부터 2021년까지 7년 연속 종합등급 A등급을 획득하기도 하였다. 또한, 경제적 성과 뿐만 아니라 사회적 가치 창출 측면에서도 다양한 활동을 통해 가시적인 성과를 내고 있어 공공기관의 모범사례로 평가되고 있다. 이에 본 연구에서는 한국임업진흥원의 사회적 가치 측정지표 개발 과정을 고찰해봄으로써 사회 전반의 공동체 이익을 증가시키기 위해 준정부기관이 어떠한 방식으로 사회적 가치 추진체계를 구축하고 있는지 살펴보았다.

사회적 가치 측정지표 개발을 위해 우선 기관의 성격에 맞는 사회적 가치의 정의를 확립하고 추진방향을 설정한 후 국내외 관련규정 검토, 내부 이해관계자 니즈 파악, 타 기관 벤치마킹, 내부 사회적 가치 수준진단 등 내·외부 환경 분석을 실시하였다. 이러한 과정을 거쳐 일자리, 안전·환경, 윤리·공정, 사회적 형평성, 지역상생의 사회적 가치 5대 중점 추진영역을 도출하였으며 각 추진영역별로 전략과제를 도출하였다. 전략과제별로 사회적 가치 창출 활동의 성과를 정확히 파악하기 위해 Input, Output, Outcome, Impact의 각 단계별 사회적 가치 측정지표를 개발하였다. 또한, 창출된 사회적 가치의 전반적인 사회적 영향을 정량적으로 보여주기 위해 최종 성과를 화폐가치로 환산하였다. 이러한 과정에서 사회적 가치 창출 활동에 따르는 기관 내·외부의 요구사항과 기관의 강점을 조화시키기 위해 단계별로 세심한 주의를 기울였다.

본 연구는 한국임업진흥원에서 수행한 사회적 가치 측정지표 개발 과정에 대한 세심한 고찰을 통해 공공기관이 ESG 경영 정착을 위해 경주하고 있는 노력을 구체적으로 제시하고자 하였다. 사회적 가치 측정지표를 개발하기 위한 한국임업진흥원의 체계적인 개발과정은 유사한 노력을 기울이는 타 기관 및 관련 연구자들이 참고하여 사회적 가치를 측정하고자 하는 노력을 보완하고 발전시켜 나가는데 유용한 자료가 될 것으로 생각된다.

주제어: 지속가능경영, 사회적 가치, 기업의 사회적 책임(CSR), ESG, 공유가치 창출(CSV)

### 1. 서론

지속가능경영의 중요성이 부각되면서 공공기관은 물론 대기업에서 중소기업에 이르기까지 ESG (Environmental, Social, Governance) 경영 도

입이 유행처럼 번지고 있다. 환경 파괴, 자원 고갈, 빈부 격차의 확대, 기업 윤리의 부재 등 주주이익 극대화를 추구하는 전통적 자본주의의 한계를 극복하기 위한 효과적인 프레임으로서 ESG가 각광받게 된 것이다. 더구나, 최근에는 ESG와 같은 사회적 가치 창출 활동이 기업의 재무성과 뿐만 아니라 기업경쟁력

논문접수일: 2023. 01. 10. 1차 수정본 접수일: 2023. 02. 06. 게재확정일: 2023. 02. 07.

\* 명지대학교 경영대학 경영학과 교수(acipco@hanmail.net), 제1저자

\*\* 한국임업진흥원 산업지원본부 본부장(kangsm@kofpi.or.kr), 교신저자

\*\*\* 한국임업진흥원 산업지원본부 목재산업실 책임연구원(baik0407@kofpi.or.kr), 공동저자

향상에도 긴요한 역할을 할 수 있다는 주장이 힘을 받으면서 ESG 경영이 보다 주목받게 되었다(Visser and Kymal, 2015). ESG 경영이 최근 특히 주목받고 있지만 그 기원을 살펴보면 사실 오래 전으로 거슬러 올라간다. 지난 세기부터 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)이나 이해관계자 이론(Stakeholder Theory) 등 유사한 개념에 대한 활발한 논의를 거쳐 현재의 ESG라는 상당히 정교한 프레임에 이르게 된 것이다.

19세기와 20세기 전반을 거치며 서구사회를 중심으로 순수 자본주의의 폐해에 대한 자성의 목소리가 나오면서 자본주의 체제에 내재되어 있는 모순에 대한 공감대가 형성되게 되었다. 이러한 분위기 속에서 Bowen(1953)이 기업 경영이 주주 가치 제고를 넘어 사회적 가치 창출까지 고려하여 이루어져야 한다는 기업의 사회적 책임(CSR) 개념을 주장하였고, 사회적 가치에의 기여가 기업의 주된 역할에 포함되어야 한다는 논의가 이어졌다(Davis, 1973; McGuire, 1963). 이러한 사조는 20세기 후반에 이르러 기업의 의사결정이 기업 주변 이해관계자의 다양한 이해를 고려하여 이루어져야 한다는 이해관계자 이론으로 발전하게 되었고(Freeman and Reed, 1983), 이해관계자를 고려한 기업의 의사결정이 결국 주주 이익에도 도움이 된다는 주장에 이르게 되었다(Porter and Kramer, 2006). 또한, 기업의 핵심역량을 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 창출하는데 활용하게 하는 보다 진일보한 공유가치 창출(Creating Shared Value)의 개념까지 발전하게 되었다(Porter and Kramer, 2011).

이러한 사회적 변화에 따라 정·재계에서도 지속가능경영의 확산을 위해 다양한 노력이 이루어지게 되었다. 금융위원회에서는 2030년까지 모든 코스피 상장사를 대상으로 지속가능경영보고서를 공시할 것을 의무화 하였으며, 한국지배구조원에서는 국내 상장사를 대상으로 지속가능경영 현황에 대한 평가 및

결과 공개를 하고 있다. 국민연금의 경우 투자 대상 선정에 있어 ESG 활동의 평가 결과를 반영하고 있으며, BlackRock, Vanguard 등 굴지의 해외 투자기관의 경우 탄소배출 제로 이니셔티브(Net Zero Investors Initiative)에 서명하는 등 지속가능경영과 관련하여 투자대상 회사에 압력을 높이고 있다. 삼성전자, LG전자 등 국내 대기업의 경우에도 사내에 지속가능경영위원회, ESG 위원회 등 관련 조직을 설치하여 이러한 변화에 적극적으로 대응하고 있다.

이렇게 주주이익 극대화라는 전통적인 기업의 목표에서 이해관계자 자본주의로 변화해 가는 과정에서 사회책임투자(Social Responsible Investment)의 필요성이 증대하게 되었고, 사회적 가치 활동을 측정할 수 있는 구체적인 프레임으로 환경, 사회, 지배구조를 세 축으로 하는 ESG가 등장하게 되었다(Bassen and Kovacs, 2008). 이에 따라 점점 더 많은 수의 기업들이 ESG 프레임을 활용하여 사회적 가치와 관련된 이슈를 의사결정에 반영하고 있으며, 매년 지속가능경영보고서를 발간하여 한 해 동안의 환경, 사회, 지배구조 측면의 개선 노력을 일반에 알리고 있다. 그러나 사회적 가치와 관련한 다양한 이슈가 존재하고 사회공헌 활동이나 환경개선 등 계량화하기 어려운 정성적인 부분의 존재로 실제와 근접한 ESG 현황을 보고하는데 어려움이 있는 실정이다. 따라서, 조직의 ESG 노력이 지속가능경영보고서에 적절히 반영되기 위해서는 사회적 가치를 평가하기 위한 객관적이고 합리적인 지표와 평가모형이 필요하다고 하겠다.

사회적 가치 측정지표가 어떻게 개발되느냐에 따라 실제 기관의 ESG 성과 제고를 위한 노력의 방향이 결정된다는 점에서 객관적이고 합리적인 지표 개발은 지속가능경영의 성공에 가장 중요한 요소라고 해도 과언이 아니다. 실제로 기업이 어떠한 성과지표를 채택하는가에 따라 기업이 전략적 목표를 추구해가는 과정이 크게 달라지기도 한다(Kaplan and Norton,

2001). 그럼에도 불구하고 사회적 가치와 관련된 그 간의 연구를 살펴보면 지속가능성(라영재·윤태범, 2010; 김정인, 2018)이나 기업의 사회적 책임(CSR) (김동주·심재규, 2011; 전운수 외, 2013), 사회적 기업(조상미 외, 2014; 공혜원, 2019), ESG 경영과 재무성과의 관계(김강, 2012; 강원·정무권, 2020; 마희영·김은혜, 2020) 등을 다룬 연구는 다수 존재하나 성과지표의 개발 과정을 소개한 연구는 아직 부족한 실정이다. 또한, 사회적 가치 측정과 관련된 연구는 주로 사회적 기업을 대상으로 이루어지고 있고, 성과지표의 개발 과정보다는 특정 측정방법을 소개하거나 분석하는 내용으로 이루어져 있다(조영복, 2012; 김숙연·김재준, 2013; 라준영 외, 2018). 특히 공공기관의 성격과 기업적 성격을 동시에 갖는 준정부기관의 사회적 가치 측정지표 개발 과정을 소개한 연구는 거의 없는 실정이다. 이에 본 연구에서는 준정부기관의 모범사례로 평가받고 있는 한국임업진흥원의 사회적 가치 측정지표 개발 사례를 통해 합리적이고 객관적인 성과지표 개발을 위해 준정부기관이 사회적 가치 추진체계를 구축하고 측정지표를 개발해 가는 과정을 소개하고자 한다.

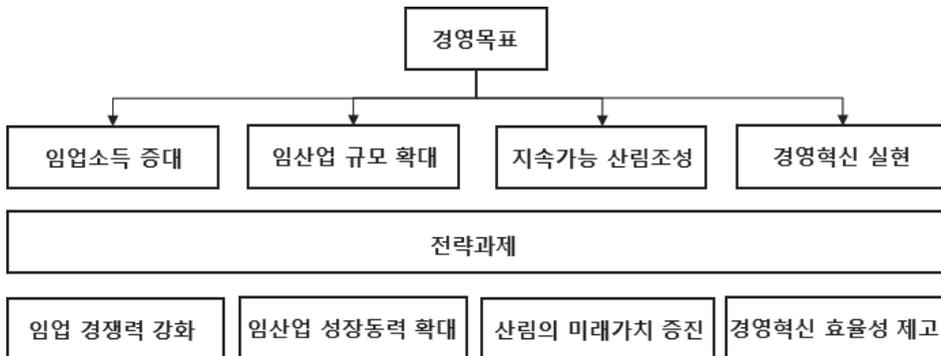
다음 장에서는 한국임업진흥원의 기관 개요와 지속가능경영 현황에 대해 간략하게 살펴보고, 3장에서는 기관에서 사회적 가치 측정지표 개발을 위해

활용한 전체 추진체계에 대해 살펴보고자 한다. 4장에서는 개발된 사회적 가치 측정지표에 대한 구체적인 설명을 제시하고, 마지막으로 5장에서는 결론과 함께 사례의 시사점, 사회적 가치 측정지표가 갖는 의미, 연구의 한계점 등에 대해 논의한다.

## II. 기관 소개

### 2.1 기관 개요

한국임업진흥원은 산림, 임업, 목재이용 분야의 연구개발 및 성과확산을 통해 임업기술 실용화 및 산업화를 촉진하고, 관련 정보 서비스 제공, 기술지원 활동 등을 통해 대한민국 임업 및 임산업을 발전, 진흥시키기 위해 설립된 산림청 산하의 위탁집행형 준정부기관이다. <그림 1>에서 제시하는 바와 같이 한국임업진흥원은 임업소득 증대, 임산업 규모 확대, 지속가능한 산림조성, 경영혁신 실현을 경영목표로 하고 있으며, 이러한 경영목표를 달성하기 위해 임업 경쟁력 육성 및 산촌경제 활성화 등을 통한 임업 경쟁력 강화, 목재·석재산업 지원 및 산림 과학기술 실용화 촉진을 통한 임산업 성장동력 확대, 산림 병



<그림 1> 한국임업진흥원의 경영목표 및 전략과제

해충 방지 및 산림분야 디지털 혁신 등을 통한 산림의 미래가치 증진, 직무·성과 중심의 경영관리 및 청렴·공정한 기관 운영을 통한 경영혁신 효율성 제고 등의 전략과제를 설정하여 세부 사업을 진행하고 있다.

2012년 1월 기관 설립 이래 임업 및 임산업 관련 다양한 활동을 전개하여 왔으며 그 성과를 인정받아 2015년부터 2021년까지 기획재정부에서 주관하는 공공기관 경영평가에서 7년 연속 종합등급 A등급을 획득하기도 하였다. 이러한 성과를 인정받아 한국임업진흥원은 상대적으로 짧은 역사에도 불구하고 기관의 역할을 지속적으로 넓혀 왔으며, 그 결과 2012년 직원수 약 72명이었던 조직 규모가 2021년 현재 직원수 약 272명으로 대폭 증가하였고 매출액은 약 1023억원, 자산총액은 226억원에 이르고 있다. 사업영역도 설립 초기 산림자원 관리, 임산물의 생산물의 생산 및 유통, 품질관리 등을 주로 하던 것에서 확대되어 탄소배출권 관리, 해외산림개발, 임산업 관련 창업 및 일자리 창출 등 다양한 영역에 이르고 있다.

## 2.2 지속가능경영 현황

한국임업진흥원은 환경과 사회에 대한 투명한 책임으로 임업의 미래를 여는 Forest ESG 선도기관이라는 비전을 설정하고, 환경, 사회, 지배구조의 핵심이슈에 대한 추진전략을 수립하여 다양한 사회적 가치 창출 활동을 전개하고 있다. 최근 들어 사회적 가치에 대한 국민적 관심이 증가하면서 공공기관 경영평가 지표의 절반 가까이가 사회적 가치와 관련된 지표로 채워지고 있는 상황에서 경영평가에서 우수한 성적을 지속적으로 받았다는 사실은 한국임업진흥원의 지속가능경영 노력을 간접적으로 보여준다고 하겠다. 환경과 관련해서는 환경을 지키는 지속가능한 임업 실현이라는 전략방향 하에 탄소중립 및 친환경 경영과 관련된 세부사업을 추진하고 있다. 사회와 관련해서는 산촌과 더불어 만드는 건강한 사회라

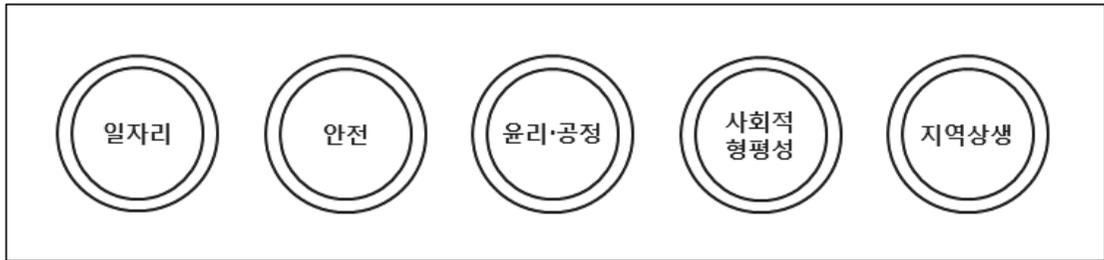
는 전략방향 하에 일자리, 안전, 동반성장, 지역사회, 정보관리 측면에서 세부 사업을 전개하고 있으며, 지배구조 측면에서는 책임경영과 청렴공정을 위한 제도 및 문화를 조성하기 위한 활동을 하고 있다.

또한, 이러한 지속가능경영 노력을 일반에 알리기 위해 매년 지속가능경영보고서를 발간하고 있다. 이와 같이 한국임업진흥원은 지속가능경영을 실천하기 위해 다양한 노력을 경주해 왔으며, 보다 효과적인 정책 수행을 위해 지속가능경영 성과를 측정하고 통제하기 위한 지표 개발의 필요성을 인지해 왔다. 그 결과 2020년부터 2021년까지 한국생산성본부와 함께 사회적 가치 추진체계 구축을 위한 연구를 진행하였으며 기관의 지속가능경영 성과를 측정하기 위한 사회적 가치 측정지표를 개발하게 되었다.

## III. 사회적 가치 추진체계

### 3.1 사회적 가치의 정의 및 추진방향 설정

효과적인 사회적 가치 측정지표 개발을 위해서는 이러한 성과지표가 도출되는 기반이 강건해야 한다. 사회적 가치 측정 및 활용 주체에 따라 그 목적이 다르기 때문에 사회적 가치의 공급자와 수혜자 등 이해관계자에 따라 측정방법과 지표의 실효성을 바라보는 시각이 다양하기 때문이다. 한국임업진흥원은 산림청 산하 준정부기관의 성격에 맞는 사회적 가치 측정지표 개발을 위해 우선 사회적 가치를 정의하고 사회적 가치의 추진방향을 설정하였다. 일반적으로 사회적 가치란 사회 전반의 영역에서 공동체 이익과 관련된 것으로 권리, 재산, 소득, 자유, 기회 등과 관련된 가치를 의미하지만 포괄하는 범위가 광범위하여 사회적 가치를 명확히 정의하기는 매우 어렵다 (Lautermann, 2013). EU의 경우 사회적 경제를



〈그림 2〉 사회적 가치 5대 중점 추진영역

통해 창출한 가치로 다소 좁게 정의하기도 하고, 다른 국제기구의 경우 보다 넓게 정의하기도 하는 등 보편적인 정의가 확립되어 있지 않은 실정이다. 그렇기 때문에 한국임업진흥원은 사업영역 상의 다양한 활동들을 효과적으로 다룰 수 있도록 사회적가치 기본법 상의 정의와 문재인 정부 100대 국정과제 상의 정의, 그리고 사회적경제기본법, 사회적경제 기업제품 특별법 등 관계 법령 및 학술자료의 검토를 수행하였다. 또한 타 공기업 및 공공기관에서 활용하는 사회적 가치의 정의를 검토한 결과 대부분의 공공기관이 사회적가치기본법을 기반으로 사회적 가치를 정의하고 기관 특성에 맞는 특성화 전략을 시도한다는 점을 확인하였다. 이러한 점을 참고하여 한국임업진흥원은 경제, 환경, 문화, 사회 전반의 영역에서 공동체 이익을 증가시키는 것으로 구성원들의 공동 발전을 위해 지향하는 활동과 목표에 도움이 되는 것이라는 사회적 가치의 정의를 확립하였다.

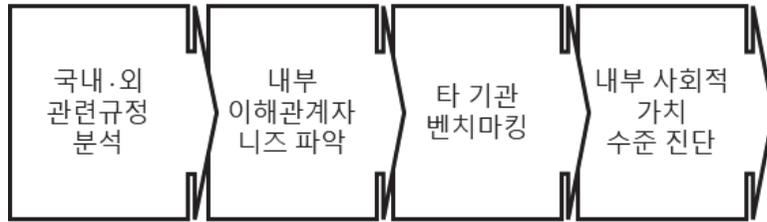
확립된 사회적 가치에 대한 정의를 바탕으로 준정부기관으로서 한국임업진흥원이 추구해야 하는 사회적 가치의 추진방향을 설정하기 위해 이명박 정부의 녹색성장(Green Growth), 박근혜 정부의 창조경제(Creative Economy), 문재인 정부의 더불어 잘사는 경제 등 대한민국 역대 정부의 사회적 가치 실현 추진방향을 검토하였다. 또한, 공기업 경영평가 판람 상의 사회적 가치 구현과 관련된 항목인 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·

협력 및 지역발전, 윤리경영과 관련된 한국임업진흥원의 활동과 사회적 역할을 분석하고 개선방향을 도출하였다. 이와 함께 지속가능한 사회적 가치 창출을 위해 기획재정부(2020)에서 제시한 공공기관 사회적 가치 성과창출을 위한 기본 전략을 참고하여 최종적으로 〈그림 2〉와 같이 일자리, 안전, 윤리·공정, 사회적 형평성, 지역상생의 사회적 가치 5대 중점 추진영역을 도출하였다.

### 3.2 내·외부 환경 분석

도출된 사회적 가치 5대 중점 추진영역을 기반으로 한국임업진흥원은 내·외부 환경 분석을 수행하였다. 내·외부 환경 분석은 〈그림 3〉에서 제시하는 바와 같이 국내의 관련규정 검토, 내부 이해관계자 니즈 파악, 타 기관 벤치마킹, 내부 사회적 가치 수준진단의 순서로 이루어졌다. 우선 사회적 가치와 관련된 국내외의 관련 규정을 검토하였다. 공공기관 경영평가 가이드라인을 검토하고 이를 바탕으로 사회적 가치 5대 중점 추진영역별로 기관이 강점을 가지고 있는 분야를 살려 기본과제를 선정하였다. 또한, 사회적 가치와 관련된 분야 외에도 한국형 뉴딜, 기관의 우수 사례 등 기관의 강점을 사회적 가치와 연계할 수 있는 부분을 검토하여 기본과제에 반영하였다.

지속가능경영과 관련된 공신력 있는 국제표준으로 국제표준화기구(International Organization for



〈그림 3〉 내·외부 환경 분석

Standardization)에서 제시하는 ISO 26000과 지속가능경영 보고서 글로벌 표준 가이드라인인 GRI Standard, UN 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals), 산림과 관련된 지속가능경영목표를 제시하는 GFGs(Global Forest Goals)를 검토하고 국제표준들에서 제시하는 분야별 지표 중 환경 및 사회 분야의 유사 지표를 참고하여 주요 과제를 보완하였다. 특히, 국제표준에는 국내 사회적 가치 관련규정보다 환경과 관련된 직접적인 규정이 다수 포함되어 있어 이를 토대로 환경과 관련된 부분을 대폭 보완하여 기본과제를 수정하였다. 또한, 산림자원을 관리하는 기관의 특성상 환경과 관련된 내용이 사회적 가치 중점 추진영역에 포함될 필요가 있다고 판단하여 사회적 가치 5대 중점 추진영역을 일자리, 안전, 윤리·공정, 사회적 형평성, 지역상생에서 환경 부분을 안전 분야에 추가하여 일자리, 안전·환경, 윤리·공정, 사회적 형평성, 지역상생으로 확대, 보완하였다. 이러한 과정을 거쳐 〈표 1〉과 같이 국내외 관련 규정의 요구사항을 반영하면서도 기관의 사업영역과 역량을 십분 발휘할 수 있는 기본과제를 도출하였다.

사회적 가치 측정지표는 공공기관 경영평가 등 외부의 기관평가 뿐만 아니라 내부 성과평가에도 다양하게 활용될 수 있으므로 내부 구성원을 대상으로 이해관계자의 요구사항을 조사하였다. 우선 개별 부서와 연계된 사회적 가치 키워드를 중심으로 내부 구성원 인터뷰를 진행하고 보다 많은 이해관계자의 의

견을 반영하기 위해 설문조사를 실시하였다. 또한, 이사회 회의록 중 사회적 가치 5대 중점 추진영역과 관련된 키워드를 중심으로 관련 안전을 분석하여 경영 및 주요사업의 진행현황에 맞춰 중심가치를 파악하였다. 이러한 과정을 거쳐 임직원 및 이사회가 요구하는 사회적 가치 활동을 리스트화 하고, 중요도에 따라 계량화된 점수를 부여하였다. 최종적으로 사회적 관심도 및 기관의 시행 사업을 고려하여 활동의 우선순위를 결정하였다.

동시에 인천항만공사, 국가철도공단, 한국관광공사, 한국농수산물식품공사 등 타 공공기관의 사회적 가치 추진체계에 대한 벤치마킹을 수행하고, 각 기관이 사업영역의 특성에 맞는 맞춤형 전략을 통해 공공서비스의 편의성을 증대시키기 위해 추진하고 있는 다양한 사례를 검토하였다. 그리고 현재 기관의 내부 사회적 가치 활동 수준을 진단하기 위해 ISO 26000 기반의 사회적 가치 수준 진단 도구를 활용하여 조직, 전략 및 정책, 프로그램 및 시스템, 소통 측면에서 사회적 가치 추진 수준을 평가하였다. 이를 위해 관련 부서 담당자를 인터뷰하고 경영평가, 내부평가, 주요사업 추진 영역별 전략 등 관련 내부문서에 대한 검토가 이루어졌으며 진단 결과 주요 개선 영역 및 과제가 도출되었다.

### 3.3 주요 영역별 전략과제 도출

이상의 분석을 바탕으로 사회적 가치 5대 중점 추

〈표 1〉 기본과제 리스트

중점 추진영역	기본과제
일자리	연속성 있는 양질의 일자리 창출
	임직원 역량개발 및 업무방식의 효율화
안전·환경	기관 안전역량 강화 (내부안전 강화)
	임산업 안전역량 강화 (외부안전 강화)
	임산업의 에너지·환경 분야 공공투자 확대
	기후변화 대응
	환경영향 저감 노력
	훼손된 산림 가치의 회복
윤리·공정	윤리·인권경영 강화 및 확산
	임산업 공급망 내 인권보장
	공정경제 확산
	기관 행정 프로세스의 투명성 확대
사회적 형평성	조직의 다양성 확대 (여성 관리자의 확대)
	균등한 일자리 기회 제공 (장애인, 고졸자)
	사회형평 계층의 임금적정성 제고
지역상생	지역 기업과의 협력 통한 임산업 가치 창출
	임업 전문가 육성을 위한 교육 활성화
	지속가능한 임산품의 소비 및 유통 촉진
	임산업 경제 활성화를 통한 민간 일자리 창출
	지역사회 커뮤니케이션 및 기여 확대

진영역별로 전략방향 및 전략과제를 도출하기 위한 최종 분석을 수행하였다. 최종분석 결과 일자리 영역의 경우 임업을 위한 양질의 일자리를 창출한다는 전략방향이 도출되었고, 민간 부문과 공공 부문으로 나누어 전략과제를 설정하는 것이 타당한 것으로 판단되었다. 민간 부문에서는 임업 일자리 창출, 임업인 교육, 공공 부문에서는 내부인력 관리, 공공 일자리 등의 키워드가 도출되었다. 안전·환경 영역에서는 안전과 환경을 지키는 산림가치 창출이라는 전략방향이 도출되었고, 안전과 환경 부문으로 나누어 전략과제를 설정할 필요가 제기되었다. 안전 부문에서는 임업과 관련된 국민안전, 임직원과 임업인들의 안전, 환경 부문에서는 임업 관련 탄소중립 활동 기

여, 친환경 경영의 고도화 및 이행을 통한 환경가치 창출 등의 키워드가 도출되었다.

윤리·공정 영역의 경우 사람 중심의 오픈은 윤리 경영 실현이라는 전략방향이 도출되었고, 윤리와 공정 부문으로 나누어 전략과제를 설정하였다. 윤리 부문에서는 윤리경영, 인권경영, 공정 부문에서는 공정거래, 투명성 등의 키워드가 도출되었다. 사회적 형평성 영역에서는 균등한 기회 부여로 임업의 사회적 형평성을 도모한다는 전략방향이 설정되었고, 민간 부문과 공공 부문으로 나누어 전략과제를 도출하였다. 민간 부문에서는 임업 취약계층, 공공 부문에서는 양성평등, 고용기회 등으로 키워드가 도출되었다. 마지막으로 지역상생 영역에서는 국민과 임업인

〈표 2〉 주요 영역별 전략과제

중점 추진영역	전략과제			
일자리	민간	맞춤형 지원으로 입업 일자리 창출	공공	효율적 인력 관리로 일자리 확대
		전문 교육을 통한 양질의 입업 전문가 양성		조직문화 개선으로 공공 일자리 질 향상
안전·환경	안전	건강한 입업 생태계로 국민안전 보장	환경	산림을 활용한 탄소중립 실현
		안전한 근로환경 조성		친환경 경영 실천
윤리·공정	윤리	윤리경영 실현	공정	공정거래 문화 조성
		인권경영 실현		국민과 함께하는 기관 투명성 제고
사회적 형평성	민간	입업분야 취약계층 지원	공공	양성평등 실현을 위한 여성인재 활용
				취업 취약계층을 위한 사회적 형평 고용·관리
지역상생	산업	지역기반 산업경쟁력 향상	인재	산림분야 지역인재 양성
			사회	지역사회 나눔 실천

협력으로 지역상생을 실현한다는 전략방향이 설정되었고, 산업, 인재, 사회 부문으로 나누어 전략과제를 도출하였다. 산업 부문은 지역산업, 인재 부문은 지역인재, 사회 부문은 나눔 등의 키워드가 도출되었다. 이렇게 도출된 키워드를 바탕으로 사회적 가치 중점 추진영역별 전략과제를 설정하였으며, 전략과제를 실현하기 위한 구체적인 세부 실행과제도 함께 설정하였다. 〈표 2〉에서는 최종적으로 도출된 중점 추진영역별 전략과제를 보여주고 있다.

#### IV. 사회적 가치 측정지표

##### 4.1 사회적 가치 측정지표 개발

사회적 가치 측정지표의 목적은 첫째, 실행 과제의 수준 평가를 통해 사회적 가치 활동의 현황을 정확히 파악하는 것이고, 둘째, 과제의 진척 상황에 따라 지표를 레벨 업(Level-up) 하여 실행력을 강화하고 표방하는 사회적 가치 비전을 달성하기 위한 것

이다. 이러한 목표를 달성하기 위해 한국전력공사, 한국공항공사, 한국수자원공사, 제주특별자치도개발공사(JPDC), 인천국제공항공사, 한국동서발전 등 타 공공기관과 최근 사회적 가치 활동에 적극적으로 나서고 있는 SK의 전략방향 및 전략과제를 검토하고, 과제를 수행하는 과정에서부터 중간 및 최종 성과에 이르기까지 측정항목, 측정지표, 지표의 유형 등을 어떻게 활용하고 있는지 벤치마킹 하였다. 이 과정을 통해 기관의 특성에 맞게 사회적 가치 측정지표를 활용하는 방안에 대한 다양한 아이디어를 얻을 수 있었고, 이를 바탕으로 한국입업진흥원의 활동에 특화된 지표를 개발하였다. 사회적 가치 창출 활동의 특성상 단기적 성과 창출이 어려운 점을 고려하여 실행과제가 수행되는 과정에서 최종 성과 단계까지의 평가가 종합적으로 이루어질 수 있도록 Input, Output, Outcome, Impact로 구분하여 성과지표를 개발하였다. 최종적으로 일자리, 안전·환경, 윤리·공정, 사회적 형평성, 지역상생의 사회적 가치 5대 중점 추진영역에 걸쳐 총 42개의 사회적 가치 측정지표가 도출되었다.

#### 4.2 주요 영역별 전략과제에 따른 사회적 가치 측정 지표

일자리 영역의 경우 <표 3>에서 보는 바와 같이 4개의 전략과제 별로 투입노력을 측정하기 위한 5개의 Input 지표, 1차 산출물 측정을 위한 5개의 Output 지표, 2차 산출물 측정을 위한 5개의 Outcome 지표가 개발되었다. 임업 일자리 창출과 관련해서는 주민경제 지원과 산림형 사회적경제 기업에 대한 맞춤형 지원과 관련된 항목이 측정지표로 선정되었고, 양질의 임업전문가 양성과 관련해서는 임업인 전문교육, 양질의 임업전문가 양성 성과, 전문임업인 일자리 창출 등이 측정지표로 선정되었다. 공공 일자리 확대 및 공공 일자리 질 개선과 관련해서는 기관 자체의 효율적 인력 관리, 임직원 교육을 통한 조직문화 개선과 관련된 항목들이 측정지표로 선정되었다.

안전·환경 영역의 경우 <표 4>에서 보는 바와 같이 4개의 전략과제 별로 투입노력을 측정하기 위

한 7개의 Input 지표, 1차 산출물 측정을 위한 7개의 Output 지표, 2차 산출물 측정을 위한 6개의 Outcome 지표가 개발되었다. 건강한 임업 생태계를 통한 국민안전 보장과 관련해서는 청정임산물 및 임업기계장비 관리와 관련된 항목이 측정지표로 선정되었으며, 안전한 근로환경 조성 관련해서는 위험성평가의 단계별로 측정지표가 설정되었다. 탄소중립 실현과 관련해서는 산림탄소상쇄제도, 산림인증제도, 소나무재선충병 예찰방제 활동과 관련된 항목들이 측정지표에 포함되었으며, 친환경 경영 실천과 관련해서는 에너지 사용량과 그에 따른 온실가스 배출량 등을 측정지표로 설정하였다.

윤리·공정 영역의 경우 <표 5>에서 보는 바와 같이 4개의 전략과제 별로 투입노력을 측정하기 위한 4개의 Input 지표, 1차 산출물 측정을 위한 4개의 Output 지표, 2차 산출물 측정을 위한 4개의 Outcome 지표가 개발되었다. 윤리경영 및 인권경영과 관련해서는 교육 및 관련 사고 발생건수, 반부

<표 3> 일자리 영역 사회적 가치 측정지표

전략과제	Input 지표	Output 지표	Outcome 지표
임업 일자리 창출	주민경제 지원 예산	주민경제 발굴, 육성	주민경제 매출액
	사회적경제기업 컨설팅	산림형 사회적경제기업 관리	사회적경제기업 평균매출액
양질의 임업전문가 양성	임업인 전문교육	임업인 전문교육 수료생	전문임업인 일자리 창출
공공 일자리 확대	신규사업 발굴건	기관 증원실적	신규 채용인원
공공 일자리 질 개선	임직원 교육 실시	임직원 교육 이수율	임직원 교육 만족도

<표 4> 안전·환경 영역 사회적 가치 측정지표

전략과제	Input 지표	Output 지표	Outcome 지표
건강한 임업 생태계로 국민안전 보장	청정임산물 분석 지원	청정임산물 생산면적	청정임산물 생산량
	임업기계장비 인증품목 확대	임업기계장비 품질인증	임업재해율
안전한 근로환경 조성	위험성평가 실시	위험성평가 결과 조치	안전활동 수준 평가등급
산림을 활용한 탄소중립 실현	산림탄소상쇄제도 행사	산림탄소상쇄사업 면적	산림탄소흡수량
	한국산림인증제도 교육·심사	지속가능 산림경영 인증면적	-
	재선충병 예찰방제 컨설팅	재선충병 피해저감 지자체	재선충병 피해고사목
친환경 경영 실천	에너지 절감 캠페인	에너지 사용량	온실가스 배출량

〈표 5〉 윤리·공정 영역 사회적 가치 측정지표

전략과제	Input 지표	Output 지표	Outcome 지표
윤리경영 실현	윤리경영 교육	부정·부패·비리 발생	산립청 반부패·청렴 평가
인권경영 실천	인권경영 교육	인권침해 발생	경영관리 인권영향평가
공정거래 문화 조성	공정거래 소통 노력	청렴계약 체결률	불공정 거래·계약비리 발생
기관 투명성 제고	원문공개 점검	원문 공개율	정보공개 종합평가

〈표 6〉 사회적 형평성 영역 사회적 가치 측정지표

전략과제	Input 지표	Output 지표	Outcome 지표
임업분야 취약계층 지원	물품구매분야 자체교육	여성기업 구매비용	여성기업 구매비중
		장애인기업 구매비용	장애인기업 구매비중
		중소기업 구매비용	중소기업 구매비중
양성평등 실현을 위한 여성인재 활용	-	여성 신규채용	기관 내 여성직원 비중
	-	여성 관리자 비율	
	임원추천위원회 여성위원 비율	여성임원 수	
취업취약계층을 위한 사회형평 고용·관리	취어 취약계층 제한경쟁 채용	장애인 의무고용 비율	기관 내 장애인 직원 비중
		보훈자 우선고용 비율	기관 내 보훈자 직원 비중

〈표 7〉 지역상생 영역 사회적 가치 측정지표

전략과제	Input 지표	Output 지표	Outcome 지표
지역기반 산업경쟁력 향상	산촌마을 지원예산	지원대상 산촌마을	산촌마을 매출액
산림분야 지역인재 양성	지역인재 양성사업 지역	지역인재 양성지원 수	지역인재 만족도
지역사회 나눔 실천	사회공헌 투입금액	사회공헌 행사	사회공헌 수혜인원

패·청렴 평가, 인권영향평가 등이 측정지표로 선정되었고 공정거래 문화 조성과 관련해서는 소통 노력과 청렴계약 체결율, 불공정 거래 발생건수 등이 측정지표로 선정되었다. 기관 투명성과 관련해서는 원문공개와 관련된 단계별 지표가 측정지표로 선정되었다.

사회적 형평성 영역의 경우 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 3개의 전략과제 별로 투입노력을 측정하기 위한 3개의 Input 지표, 1차 산출물 측정을 위한 8개의 Output 지표, 2차 산출물 측정을 위한 6개의 Outcome 지표가 개발되었다. 임업분야 취약계층 지원과 관련해서는 여성기업, 장애인기업, 중소기업

물품의 구매와 관련된 측정지표가 선정되었으며, 양성평등 실현을 위한 여성인재 활용과 관련해서는 임직원 중 여성비율을 나타내는 다양한 지표가 선정되었다. 취업취약계층을 위한 사회형평 고용·관리의 경우 장애인 및 보훈자의 고용비율, 기관 내 직원 비중 등이 측정지표로 선정되었다.

지역상생 영역의 경우 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 3개의 전략과제 별로 투입노력을 측정하기 위한 3개의 Input 지표, 1차 산출물 측정을 위한 3개의 Output 지표, 2차 산출물 측정을 위한 3개의 Outcome 지표가 개발되었다. 지역기반 산업경쟁력 향상과 관련해서 산촌마을 지원과 관련된 측정지표

들이 선정되었으며, 산림분야 지역인재 양성과 관련해서는 지역인재 양성사업 지역수, 지역인재 양성지원 수, 지역인재 만족도 등이 성과지표로 선정되었다. 지역사회 나눔 실천 과제와 관련해서는 사회공헌 투입금액, 행사건수 및 수혜인원 등이 측정지표로 선정되었다.

#### 4.3 과제수행 단계별 지표 평가

개별 지표의 측정을 위해 성과지표의 유형을 정의하고 실적에 따른 항목별 점수를 부여하여 Input, Output, Outcome 점수를 도출하였다. 성과지표는 측정대상에 따라 측정내용이 다양하기 때문에 목

표대비 달성률을 기준으로 측정하는 A유형, 6시그마 척도인 B유형, 만족도 및 평가등급에 적용 가능한 C유형의 세 가지 측정지표를 활용하였다. A유형의 경우 계획된 정량목표에 대한 달성률을 백분율로 계산하였으며, B유형의 경우 시그마 구간 측정을 통해 상향지표(인당 교육시간 등) 및 하향지표(재해율 등)로 구성하였고, C유형의 경우 만족도 및 평가등급 등을 100점으로 환산하여 반영하였다. 각 유형별 지표의 내용은 <표 8>에서 제시하는 바와 같다.

한국임업진흥원은 다양한 사회적 가치 창출 활동을 하고 있기 때문에 이러한 활동을 Input, Output, Outcome 단계에서 측정하기 위한 다양한 성과지표가 활용되었다. 모든 영역의 개별 지표 측정과정을

<표 8> 성과지표의 유형과 내용

지표 유형	측정내용	평가방법	해당 지표
A	목표대비 달성률	(성과/목표)×100	사회적경제기업 진입 컨설팅, 임업인 전문교육 실시, 주민경영체 발굴·육성, 산림형 사회적 경제기업 관리건수, 임업인 전문교육 수료생수, 임직원 교육이수율, 현장 전문임업인 일자리 창출, 청정임산물 분석지원 실적, 위험성평가 실시, 산림탄소상쇄제도 행사개최건, 한국산림인증제도 교육·심사 지원, 재선충병 예찰방제 전략컨설팅, 에너지 절감 캠페인·행사, 위험성평가 결과조치, 지속가능 산림경영 인증면적, 재선충병 피해저감 지자체 비율, 청정임산물 생산량, 산림탄소 흡수량, 윤리경영교육 이수율, 인권경영교육 이수율, 공정거래 소통노력, 원문공개 점검, 부정·부패·비리 발생건, 인권침해 발생건, 청렴계약 체결률, 불공정 거래·계약비리 발생, 물품구매분야 자체교육, 취업 취약계층 제한경쟁 채용, 여성임원, 장애인 의무고용, 보훈자 우선고용, 여성기업 구매비중, 장애인기업 구매비중, 중소기업 구매비중, 산촌마을 지원예산, 지역인재 양성사업 지역, 사회공헌 투입금액, 지역인재 양성인원, 사회공헌 행사, 사회공헌 수혜인원
B	3년간 증감률	시그마 구간 측정	주민경영체 지원예산, 신규사업 발굴건수, 임직원 교육실시, 기관 증원실적, 주민경영체 매출액, 산림형 사회적 경제기업 매출액, 신규 채용인원, 임업기계장비 인증품목, 청정임산물 생산면적, 임업기계장비 품질인증, 산림탄소상쇄사업 면적, 에너지 사용량, 임업재해율, 재선충병 피해고사목, 온실가스 배출량, 원문 공개율, 임원추천위원회 여성위원 비율, 여성기업 구매금액, 장애인기업 구매금액, 중소기업 구매금액, 여성 신규채용, 여성 관리자비율, 기관 내 여성직원 비중, 기관 내 장애인 직원 비중, 기관 내 보훈자 직원 비중, 지원대상 산촌마을, 산촌마을 매출액
C	만족도 및 평가등급	100으로 환산 적용	임직원 교육 만족도, 안전활동 수준 평가등급, 반부패·청렴 평가등급, 경영관리 인권영향평가, 정보공개 종합평가, 지역인재 만족도

제시하기엔 본문에 분량의 제한이 있으므로 본문에서는 기관에서 설정한 사회적 가치 5대 중점 추진영역 중 안전·환경 영역의 사회적 가치 측정지표를 중심으로 설명하고자 한다. <표 9>, <표 10>, <표 11>에서 보는 바와 같이 안전·환경 영역의 사회적 가치 평가를 위해 7개의 Input 지표, 1차 산출물 측

정을 위한 7개의 Output 지표, 2차 산출물 측정을 위한 6개의 Outcome 지표 별로 지표의 유형에 따른 실적과 항목별 점수를 계산하고, 이를 평균하여 Input, Output, Outcome 지표의 지표별 최종 점수를 도출하였다.

최종적으로 <표 12>과 같이 가중치를 반영한 Input,

<표 9> 안전·환경 영역 Input 지표

지표명	지표유형	실적	점수	점수 소계
청정임산물 분석 지원 실적(건)	A	224	100	95.71
임업기계장비 인증품목 확대(건, 누적)	B	21	90	
위험성평가 실시(건)	A	1	100	
산림탄소상쇄제도 행사 개최(건)	A	5	100	
한국산림인증제도 교육·심사 지원(건)	A	6	80	
재선충병 예찰·방제 전략 컨설팅(건)	A	92	100	
에너지 절감 캠페인·행사(건)	A	1	100	

<표 10> 안전·환경 영역 Output 지표

지표명	지표유형	실적	점수	점수 소계
청정임산물 생산면적(ha)	B	408	90	88.57
임업기계장비 품질인증(건, 누적)	B	18	90	
위험성평가 결과 조치(%)	A	100	100	
산림탄소상쇄사업 면적(ha)	B	14.299	80	
지속가능 산림경영 인증면적(ha)	A	257,275.4	80	
재선충병 피해저감 지자체 비율(%)	A	51.9%	100	
에너지 사용량(TJ)	B	13.8509	80	

<표 11> 안전·환경 영역 Outcome 지표

지표명	지표유형	실적	점수	점수 소계
청정임산물 생산량(톤/임가)	A	357.7	100	90.00
임업재해율(%)	B	0.77	90	
안전활동 수준 평가등급	C	B	90	
산림탄소 흡수량(tCO <sub>2</sub> )	A	270.797	100	
-	-	-	-	
재선충병 피해고사목	B	295	80	
온실가스 배출량(tCO <sub>2</sub> )	B	701.962	80	

〈표 12〉 사회적 가치 5대 중점 추진영역별 종합점수

	Input 지표		Output 지표		Outcome 지표		종합점수
	지표점수	가중치	지표점수	가중치	지표점수	가중치	
일자리	84.00	24.50%	98.00	24.50%	84.00	51.00%	87.43
안전·환경	95.71	25.00%	88.57	25.00%	90.00	50.00%	91.07
윤리·공정	100.00	23.65%	97.50	23.65%	95.15	52.70	96.85
사회적 형평성	96.67	24.45%	80.00	24.45%	91.67	51.10%	90.04
지역상생	93.33	25.10%	96.67	25.10%	76.79	49.80%	85.93

Output, Outcome 지표의 점수를 합산하여 일자리, 안전·환경, 윤리·공정, 사회적 형평성, 지역상생의 사회적 가치 5대 중점 추진영역별로 종합점수가 산정되었다. 계산에 활용된 가중치의 경우 사회적 가치 5대 중점 추진영역별로 실행과제의 수행단계에서부터 최종 성과단계까지의 중요성을 고려하여 Input, Output, Outcome 지표 환산에 적합한 가중치를 설정하였다. 임직원 인터뷰와 설문조사를 통해 5대 영역의 각 전략과제 별로 Input, Output, Outcome 단계의 중요도를 산정하였으며 기관 외부 이해관계자가 체감할 수 있는 Outcome 단계에서는 임업인 등 외부 이해관계자에 대한 인터뷰와 설문조사를 통해 전략과제별 중요도를 산정하였다. Input 지표의 경우 사회적 가치 창출 활동에 투입된 자원, Output 지표의 경우 활동의 결과물과 관련된 직접 성과, Outcome 지표의 경우 수혜자의 개인적 삶에 일어난 변화 등을 주로 의미하므로 이러한 지표의 특성과 중점 추진영역별 실행과제의 성격 등을 종합적으로 고려하여 가중치가 산정되었다.

#### 4.4 사회적 가치 창출의 화폐가치

최근 기업을 중심으로 사회적 가치 창출 효과를 경영 의사결정에 반영하기 위한 방법으로 사회적 가치를 정량적으로 측정하고자 하는 움직임이 확산하고 있다. 창출된 사회적 가치를 수치화해서 표현할

경우 경제적 가치와 동일선상에서 정량적으로 의사결정에 활용할 수 있기 때문에 조직의 자원 배분에 매우 유용한 수단이 될 수 있다. 다만, 사회적 가치의 경우 직접적으로 대응되는 경제적 효과를 측정하기가 쉽지 않기 때문에 화폐가치 환산을 위한 대응치(proxy measure)를 활용하게 되는데 이 경우 측정된 사회적 가치의 정확성에 대해 논란이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 화폐가치로 환산된 사회적 가치의 의사결정에 도움이 될 수 있고, 사회적 가치를 계량화하려는 노력이 지속될 때 향후 보만을 통해 정확성이 향상될 수 있다는 점에서 이러한 노력은 의미가 있다고 하겠다. 한국임업진흥원은 중점 추진영역별로 주요과제를 통해 추진한 사회적 가치 창출 활동의 최종 성과(impact)를 화폐단위로 측정함으로써 사회적 전략목표 달성정도를 보다 명확히 파악하고자 하였다. 화폐단위 측정의 대상으로 삼은 최종 성과(impact)는 사회적 가치 창출 과정인 Input, Output, Outcome, Impact의 최종 단계로서 기관 내부 임직원 뿐만 아니라 임업인이나 일반 국민 등 외부 이해관계자에게 보다 직접적으로 영향을 줄 수 있는 사회적 가치 창출 노력의 최종 결과를 의미한다. 화폐가치 환산은 이러한 최종 성과(impact)를 대상으로 이루어졌다.

〈표 13〉은 한국임업진흥원이 2020년 회계연도에 창출한 사회적 가치를 화폐가치로 환산한 내용을 보여주고 있다. 일자리 창출 효과의 경우 지원 사업별

〈표 13〉 사회적 가치 창출의 화폐가치

중점 추진영역	측정지표	사회적 가치의 화폐가치(원)
일자리	일자리 창출	70,108,860,000
	일자리 발전소 매출 발생	1,086,008,000
안전·환경	산림 탄소흡수	26,919,929,770
	사내 에너지 사용 절감	2,783,480
	드론과 인공지능 활용 재선충병 확산 방지	8,971,745,300
	재선충병 방지사업	62,888,950,000
윤리·공정	청렴계약 통한 국내 중소기업 성장가치 창출액	23,854,180,000
사회적 형평성	여성 신규채용	135,280,000
지역상생	산촌 공동체 매출발생	6,244,880
	임산물 마케팅 지원을 통한 매출발생	1,042,363,000

직접 일자리 창출 수와 대졸초임 평균연봉을 이용하여 산출하였으며 일자리 발전소 매출 효과의 경우 컨설팅 대상 법인의 매출액과 업종별 부가가치율을 활용하여 산출하였다. 산림 탄소흡수 효과의 경우 산림 탄소흡수량에 탄소 단위당 사회적 비용을 적용하여 산출하였으며, 사내 에너지 사용 절감 효과의 경우 탄소배출 저감량과 탄소 단위당 사회적 비용을 활용하여 산출하였다. 드론과 인공지능을 활용한 재선충병 확산 방지 효과의 경우에는 드론 예찰적용 규모(1000ha)에 규모 당 비용절감분을 적용하여 산출하였고, 재선충병 방지사업의 경우 감소된 피해목수에 소나무 한그루당 시장가격을 적용해 산출하였다. 청렴계약 통한 국내 중소기업 성장가치 창출액의 경우 기관의 중소기업 제품 구매액에 청렴계약률을 적용하여 산출하였고, 여성 신규채용 효과의 경우 2020년 여성 신규채용 인원에 대졸초임 평균연봉을 적용하여 계산하였다. 산촌공동체 매출발생 효과의 경우 산촌공동체매출액에 업종별 부가가치율을 적용하여 계산하였고, 임산물 마케팅 지원을 통한 매출 발생 효과의 경우 업체가 마케팅 지원을 통해 발생시킨 매출액과 업종별 부가가치율을 활용하여 산출하였다.

## V. 결론 및 논의

### 5.1 한국임업진흥원 사례의 시사점

한국임업진흥원의 사회적 가치 측정지표 개발과정은 지속가능경영을 위해 준정부기관이 기울이는 체계적인 노력의 과정을 보여주고 있다. 사회적 가치의 측정 주체에 따라 사회적 가치를 대하는 목적이 다를 수 있기 때문에 관련 법령 및 정부정책과 기관의 성격을 고려하여 사회적 가치를 정의하고 사회적 가치 활동의 추진방향과 일자리, 안전, 윤리·공정, 사회적 형평성, 지역상생의 사회적 가치 5대 중점 추진영역을 설정하였다. 사회적 가치 추진영역 별로 전략과제를 도출하기 위해 국내외 관련규정 검토, 내부 이해관계자 니즈 파악, 타 기관 벤치마킹, 내부 사회적 가치 수준진단 등 내·외부 환경 분석을 실시하였다. 이 과정에서 사회적 가치 활동 관련 성과평가의 대상이 되는 내부 이해관계자의 니즈를 충분히 반영하기 위해 구성원 인터뷰와 설문조사 등을 통해 임직원의 요구사항과 의견을 수용하였다. 또한, 기관의 현재 사회적 가치 활동 수준을 진단하고 기관의 강점

을 살릴 수 있는 기본과제를 도출하고, 내·외부 환경 분석 결과를 종합하여 최종 전략과제를 수립하였다. 사회적 가치 활동의 성과가 단기적으로 발생하기 어려운 점에 착안하여 사회적 가치 활동의 과정부터 결과까지의 단계별 성과를 효과적으로 측정하기 위해 Input, Output, Outcome, Impact 성과지표를 도입하고, 서로 다른 성격의 변수를 측정하기 위해 세 가지 유형의 지표를 활용하였다. 마지막으로 단계별 성과지표에 가중치를 적용하여 영역별 종합점수를 부여하였고, 사회적 가치 활동의 최종 성과를 화폐가치로 환산하여 제시하였다. 이러한 일련의 체계적인 지표 개발과정은 타 기관 및 관련 연구자들이 참고할만한 사례가 될 수 있을 것이라고 판단된다.

사회적 가치 측정지표의 개발 과정에서 한 가지 논의되어야 할 사항은 공급자 중심으로 사회적 가치 창출효과가 측정되기보다는 수혜자가 실제 느끼는 혜택으로 측정되어야 한다는 것이다. 과거에는 사회적 가치가 공급자 입장에서 투입 노력을 중심으로 측정되었다면 최근에는 창출된 사회적 가치의 다양한 수혜자 입장에서 수혜의 효과를 측정하는 방식으로 변화하고 있다. 이러한 변화의 방향은 긍정적이나 문제는 수혜의 효과가 공급자의 노력에 비해 측정하기가 쉽지 않다는 것이다. 이러한 한계를 극복하기 위해 한국임업진흥원은 조직 차원의 노력(input)과 1차적인 성과(output), 수혜자 차원의 성과(outcome) 및 최종 영향(impact)을 단계별로 나누어 성과지표를 개발하고, 가중치를 부여하여 사회적 가치 창출 효과에 반영될 수 있도록 하였다. 이러한 접근방식은 한계가 있을 수 있으나 사회적 가치의 공급자와 수혜자를 동시에 고려하고 향후 보완해나갈 수 있는 측정방법의 틀을 제공한다는 점에서 의미가 있다고 하겠다.

또한, 사회적 가치 창출 효과를 정량화하려는 노력은 경제적 가치와 동일선상에서 비교할 수 있는 측

정치를 제공하여 의사결정에 활용할 수 있게 한다는 점에서 매우 큰 의미가 있지만 한계도 존재한다. 앞에서 제시한 한국임업진흥원의 사회적 가치 창출 효과의 화폐가치가 실제 수준과 부합하는가에 대해 의문이 제기될 수 있다. 예를 들어, 일자리발전소 매출 발생 효과의 경우 컨설팅 대상 법인의 총 매출액에 업종별 부가가치율을 곱하는 방식으로 산정되었는데 법인들이 창출한 부가가치에서 컨설팅의 효과가 어느 정도가 되느냐에 따라 이러한 환산 방식은 논란이 될 수 있다. 임산물 마케팅 지원을 통한 매출발생 효과의 경우에도 비슷한 이유로 비판의 대상이 될 수 있다. 창출된 가치가 화폐단위로 측정되기 위해서는 공인된 회계기준의 식별조건에 어느 정도 부합해야 하기 때문에 기관에서 적용한 환산방식이 이러한 조건을 충족시키느냐에 대해서는 보다 심도 있는 검토가 필요할 것으로 보인다. 앞으로 사회적 가치의 공급자와 수혜자 모두가 공감하고 체감할 수 있는 수준의 사회적 가치가 화폐가치로 제시될 수 있도록 지속적으로 화폐단위로의 환산방식을 개선해 나가야 할 것이다.

그리고, 한국임업진흥원이 기획재정부의 공공기관 경영평가 대상인 준정부기관인만큼 사회적 가치 추진방향 설정 과정에서 기획재정부에서 요구하는 사회적 가치 기준을 벗어나기 어려운 점이 있었다. 실제 도출된 사회적 가치 5대 중점 추진영역은 모두 기획재정부에서 제시한 공공기관 사회적 가치 성과 창출을 위한 기본전략을 바탕으로 설계되었다. 그러나 기획재정부에서 평가하는 공공기관이 다양한 만큼 이러한 가이드라인이 각 기관의 특성에 맞는 사회적 가치를 모두 반영하기는 어려운 것이 현실이다. 이러한 점은 향후 각 기관이 사회적으로 가장 기여할 수 있는 부분을 개발하여 사회적 가치 측정지표에 보다 구체적으로 반영함으로써 보완해 나가야 할 것으로 보인다. 한국임업진흥원의 경우 기본과제 도출 과정에서 국내 사회적 가치 관련 규정에서 직접적

으로 언급하지 않는 환경관련 규정을 국제표준을 참고하여 대폭 보완한 뒤 사회적 가치 5대 중점 추진 영역을 일자리, 안전, 윤리·공정, 사회적 형평성, 지역상생에서 환경 부분을 안전 분야에 추가하여 일자리, 안전·환경, 윤리·공정, 사회적 형평성, 지역상생으로 수정하였다. 국내 산림자원 관리가 주요 사업에 포함될 뿐만 아니라 기관에서 진행하는 탄소배출권 관리, 해외조림사업 등도 환경과 밀접한 관련이 있다. 따라서, 기관의 사업영역과 특성을 고려하여 사회적 가치 중점 추진영역을 보완한 시도는 타 기관에서 참고할만하다고 하겠다.

## 5.2 사회적 가치 측정지표의 의미와 개선점

Freeman(2010)의 이해관계자 이론에 따라 이해관계자의 이익을 의사결정에 고려하는 기업이 전통적인 기업성과에서도 우수할 수 있다는 인식이 확산되고 있다. 이에 따라 많은 기업들이 ESG의 당위성에 대해 공감하고 사회적 가치 창출과 관련된 활동에 나서고 있지만 실제 그 효과의 실효성 내지는 지속성에 대한 의문도 여전히 제기되고 있는 실정이다. 이와 관련하여 Porter et al.(2019)은 기업의 ESG 경영 추진과정에 있어 실효성이 떨어지는 이유는 전략적 ESG에 대한 고려가 부재하기 때문이라고 하였다. 즉, 환경적 요인과 기관의 강점에 대한 전략적 고려와 함께 성과와 목표수준을 체계적으로 통제하고 개선시켜 나가야 사회적 가치 활동이 수익성까지 이어져 지속가능한 ESG 수행이 가능하다는 것이다. 사회적 가치 측정지표는 사회적 가치 활동의 현황을 제시할 수 있게 할 뿐만 아니라 향후 활동의 목표를 단계적으로 올릴 수 있는 척도의 역할을 한다. 따라서 측정할 수 없으면 통제할 수 없다는 금언처럼 사회적 가치 측정지표는 기업이 전략적으로 ESG 경영을 추진할 수 있게 하는 매우 유용한 수단이 될 수 있다고 하겠다.

또한, 사회적 가치 측정지표가 지속가능경영 확산을 위해 보다 유용한 수단이 되기 위해서는 광범위한 표준화 노력이 필요하다고 하겠다. 2010년대 들어 사회적 가치 측정기준의 표준화에 대한 논의가 꾸준히 진행되고 있으며 글로벌 기준을 제정하기 위한 시도도 지속적으로 이어지고 있다. 그럼에도 불구하고 사회적 가치를 공급하는 조직의 성격이 다양하고 이해와 관계된 이해관계자의 입장에 따라 평가방법이 다양할 수밖에 없기 때문에 측정기준의 표준화에 어려움이 있을 수밖에 없다. 그러나, 사회적 가치 공급자의 관점에서 노력(input)이 투입된 정도와 1차적인 성과(output), 이해자 관점에서 가치창출에 따른 결과(outcome)와 최종 사회적 영향(impact)을 종합적으로 고려하려는 시도는 표준화의 어려움과 이해관계자의 이해 상충을 어느 정도 극복할 수 있는 대안이 될 수 있을 것으로 보인다. 향후 이러한 시도는 지속적인 보완을 거쳐 보다 정교한 측정방식이 개발될 수 있는 토대가 될 것으로 생각된다.

더불어 사회적 가치 측정지표는 기관의 특성을 적절히 반영할 수 있어야 한다. 최근 가장 보편적으로 받아들여지고 있는 ESG 분류의 경우 기관의 성격에 따라 환경, 사회, 지배구조의 분야별로 특정 항목에 강점이 있는 반면 다른 항목에는 약점이 있을 수 있다(최윤희 외, 2022). 예를 들어, 사기업의 경우 이윤 창출 압력이 강하기 때문에 환경 및 사회적 가치 창출에 한계가 있을 수 있는 반면 공공기관의 경우 이윤 창출 압력으로부터 상대적으로 자유롭다. 또한, 사기업에서 지배구조 이슈는 이해관계자 모두에게 매우 중요한 문제이지만 공공성을 가진 조직의 경우 이러한 부분에서 상대적으로 자유롭다. 한국임업진흥원의 경우 사업영역의 특성상 환경 개선에 기여할 수 있는 기회가 많은 반면 준정부기관의 특성상 지배구조와 관련된 이슈는 상대적으로 덜 부각되므로 이러한 점을 고려하여 사회적 가치 측정지표에

반영할 필요가 있었다. 또한, 기획재정부의 공공기관 경영평가 가이드라인 등 관련 규정은 다수의 공공기관을 대상으로 하므로 개별 기관의 사업 특성을 효과적으로 반영하는데 한계가 있을 수 있으므로 이러한 점도 측정지표 개발에 고려되어야 실효성 있는 지표개발로 이어질 수 있을 것이다.

ESG에 대한 사회적 압력이 증가하면서 사회적 가치를 경제적 가치와 통합하여 보고하려는 시도가 지속적으로 이루어지고 있다(정아름 외, 2020). 사회적 가치와 경제적 가치를 동일선상에 놓고 의사결정에 활용할 수 있다는 유용성 때문에 사회적 가치 활동을 화폐단위로 환산하려는 노력은 계속될 것으로 생각된다. 그러나, 그 과정에서 화폐가치 변환의 근거가 되는 대용치(proxy measure)가 실제 수준을 반영하지 못하거나 변환방식이 적절하지 않을 경우 정확성과 비교가능성이 크게 떨어질 수 있으므로 환산 과정의 신뢰성을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다. 최근 들어 사회적 기업과 공익재단 등 공공성이 보다 강조되는 조직의 사회적 영향력이 커지고 있을 뿐만 아니라 일반 기업에서도 사회적 가치를 경제적 가치와 통합하여 활용하려는 움직임이 전개되고 있으므로 다양한 주체간의 비교가능성이 확보될 수 있는 실효성 있는 측정방법으로 꾸준히 보완해 나가야 할 것이다.

### 5.3 연구의 의의 및 한계

최근 국내외에서 사회적 가치 활동에 대한 수요가 증가하면서 사회적 가치를 공급하는 다양한 주체에 대한 관심이 높아지고 있다. 한국임업진흥원은 준정부기관이기 때문에 공공기관과 기업적 성격을 동시에 갖는 조직으로 자체적인 수익사업을 영위하면서 공익에 기여하는 것을 주요 의사결정 기준으로 삼는다. 본 연구는 준정부기관이 사회적 가치 측정지표를 개발해가는 과정을 소개함으로써 사회적 가치를

공급하는 다양한 주체에 대한 이해를 높이는데 도움이 될 수 있다. 또한, 개발된 사회적 가치 측정지표의 적용 사례와 함께 이러한 지표가 개발되는 추진체계와 방식을 단계별로 소개함으로써 준정부기관이 사회적 가치 활동에 접근하는 전체 과정을 종합적으로 이해할 수 있도록 한다. 마지막으로 개발된 측정지표의 의미와 장단점에 대한 논의를 통해 사회적 가치를 다루는 준정부기관의 현황과 한계, 향후 나아가야 할 방향에 대한 시사점을 제시한다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 본 연구는 한국임업진흥원이라는 산림청 산하 준정부기관의 사회적 가치 측정지표 개발과정을 살펴본 것으로 이러한 사례가 성격이 다른 타 공공기관에 그대로 적용되기는 어렵다. 유사한 부분은 활용할 수 있겠지만 기관별로 사업영역과 강점을 고려하여 기관의 특성에 맞는 사회적 가치 추진체계가 구축되도록 해야 할 것이다. 또한, 사회적 가치에 대한 다양한 정의가 있을 수 있기 때문에 본 연구에서는 기관의 다양한 사업영역을 포괄하기 위해 사회적 가치의 개념을 최대한 넓게 잡고 연구를 진행하였다. 향후 분야별로 보다 구체화된 사회적 가치의 개념이 제시된다면 이를 토대로 서로 다른 연구와 방법론 간의 비교 분석이 체계적으로 이루어질 수 있을 것이다. 그리고 본 연구는 한국임업진흥원이 사회적 가치 측정지표를 개발하기 위해 수행한 과정을 단계별로 제시한 탐색적 연구로 개발된 성과지표의 타당성이나 실효성에 대한 구체적인 논의는 본 연구의 범위를 벗어난다. 향후 사회적 가치를 측정하기 위한 노력이 다각도로 진전되면서 이러한 부분에 대한 논의도 발전할 수 있을 것으로 생각된다.

## REFERENCES

- Bassen, A. and Kovacs A. M. (2008), "Environmental, Social, and Governance Key Performance Indicators from a Capital Market Perspective," *Zeitschrift für Wirtschafts und Unternehmensethik*, 9(2), 182-192.
- Bowen, H. R. (1953), *Social Responsibilities of the Businessman*, NY: Harper & Brothers.
- Davis, K. (1973), "The Case for and Against Business Assumption of Social Responsibilities," *Academy of Management Journal*, 16(2), 311-322.
- Freeman, R. E. (2010), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Freeman, R. E. and Reed, D. L. (1983), "Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance," *California Management Review*, 25(3), 88-106.
- Kaplan, R. S. and Norton, D. P. (2001), "Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part 1," *Accounting Horizons*, 15(1), 87-104.
- Lautermann, C. (2013), "The Ambiguities of Social Value Creation: Towards an Extended Understanding of Entrepreneurial Value Creation for Society," *Social Enterprise Journal*, 9(2), 184-202.
- McGuire, J. (1963), *Business and Society*, NY: McGraw-Hill.
- Porter, M. E. and Kramer, M. R. (2006), "Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility," *Harvard Business Review*, 84(12), 78-92.
- Porter, M. E. and Kramer, M. R. (2011), "Creating Shared Value," *Harvard Business Review*, 89(1/2), 62-77.
- Porter, M., Serafeim, G., and Kramer, M. (2019), "Where ESG Fails," *Institutional Investor*, October 16.
- Visser, W. and Kymal, C. (2015), "Integrated Value Creation (IVC): Beyond Corporate Social Responsibility (CSR) and Creating Shared Value (CSV)," *Journal of International Business Ethics*, 8(1), 29-43.

## 국내참고문헌

- 강원, 정무권 (2020), "비재무지표와 기업의 시장성과 간의 관계에 대한 연구: ESG 지표 개발에 사용되는 사건의 시장반응 분석," *연세경영연구*, 57(2), 1-22.
- 공혜원 (2019), "사회적 기업의 지속가능성: 개인특성 관점의 사회적 기업이 정신," *Korea Business Review*, 23(1), 127-151.
- 기획재정부 (2020), 공공기관 사회적 가치 성과창출을 위한 기본전략
- 김강 (2012), "지속가능경영이 장단기 경영성과에 미치는 영향," *회계와 정책연구*, 17(4), 95-118.
- 김동주, 심재궁 (2011), "기업지배구조와 기업의 사회적 책임의 관계에 대한 실증연구," *금융지식연구*, 9(3), 129-157.
- 김숙연, 김재준 (2013), "균형성과표(BSC)를 적용한 사회적기업의 성과평가 지표 개발에 관한 연구," *글로벌경영학회지*, 10(4), 217-239.
- 김정인 (2018), "사회적 가치 실현을 위한 공직가치에 관한 시론적 연구: 포용과 성장을 중심으로," *한국인사행정학회보*, 17(1), 57-83.
- 라영재, 윤태범 (2010), *공공기관 지속가능경영의 성과와 한계*, 서울, 한국조세재정연구원.
- 라준영, 김수진, 박성훈 (2018), "사회성과인센티브(SPC)와 사회적 기업의 사회적 가치 측정: 사회성과의 화폐가치 환산," *사회적기업연구*, 11(2), 133-161.
- 마희영, 김은혜 (2020), "비재무적 정보의 가치관련성에 관

- 한 연구 - 지속가능성보고서 및 지속가능경영을 중심으로,” **회계정보연구**, 38(3), 231-251.
- 전웅수, 이경일, 고세라, 손성진(2013), “기업의 사회적 책임활동과 CSR통제시스템이 사회적 책임성과 재무성과에 미치는 영향: 기업지배구조의 조절효과,” **회계와 정책연구**, 18(1), 127-149.
- 정아름, 허승준, 송기광, 김보영(2020), “사회적 가치 측정 방법의 특징 분석 및 최신 동향,” **Korea Business Review**, 24(3), 145-171.
- 조상미, Auh E. Y., 정수정, 김경화 (2014), “공유가치창출을 실천하는 사회적 기업: 정책분석을 통한 경쟁력 제고,” **Korea Business Review**, 18(4), 241-265.
- 조영복(2012), “사회적기업 성과측정 도구로서의 사회투자 수익률 방법(SROI)과 측정사례,” **한국지식정보기술학회 논문지**, 7(6), 29-45.
- 최윤형, 이기호, 이상명(2022), “지속가능경영보고서의 중요성 분석을 통해 바라본 지속가능경영 이슈와 10년의 변화,” **Korea Business Review**, 26(1), 125-148.

# Quasi-Governmental Organization's ESG Approach for Sustainability: From the Perspective of KOFPI's Social Value Indicator

Yonghwi Noh\* · Sungmo Kang\*\* · Jakyung Paik\*\*\*

## Abstract

KOFPI(Korea Forestry Promotion Institute) is a quasi-governmental organization recognized for its excellent management performance and is recognized as an excellent example of innovation in public institutions. Based on its excellent management performance, it has obtained the comprehensive grade A for 7 consecutive years from 2015 to 2021 in the management evaluation of public institutions by the Ministry of Economy and Finance. In addition, it is evaluated as an exemplary case of public institutions as it is producing tangible results through various activities in terms of social value creation as well as economic performance. Therefore, this study examined how quasi-governmental organizations are building a social value promotion system to increase community benefits throughout society by examining the process of developing social value indicators of KOFPI.

To develop social value indicators, KOFPI established a definition of social value suitable for the nature of the institution and set a promotion direction. Then, it reviewed domestic and international related regulations, identified internal stakeholder needs, benchmarked other institutions, and diagnosed internal social value levels. Through this process, strategic tasks were derived for each social value priority promotion area, and social value indicators were developed to accurately grasp the current status of social value activities. In addition, to quantitatively show the social value created, it was converted into monetary value. In this process, careful attention was paid step by step to reconcile the institutional strengths with the general requirements of social value activities. KOFPI's systematic development process for developing social value indicators could be a useful example for supplementing and developing efforts to measure social values for other institutions and related researchers making similar efforts.

Key Words: Sustainable Management, Social Value, CSR(Corporate Social Responsibility), ESG, CSV(Creating Shared Value)

---

\* Professor, College of Business Administration, Myongji University, First author

\*\* Director, Headquarter of Industry Support, KOFPI, Corresponding Author

\*\*\* Senior Manager, Wood Industry Division, Headquarter of Industry Support, KOFPI