



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사 학위논문

언론보도의 질적·양적 특성이
공공기관 경영평가에 미치는 영향에
관한 연구

2014년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

황 영 경

언론보도의 질적·양적 특성이
공공기관 경영평가에 미치는 영향에
관한 연구

지도교수 우 지 숙

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함
2014년 4월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
황 영 경

황영경의 석사 학위논문을 인준함
2014년 6월

위 원 장 _____ 엄 석 진 _____ (인)

부위원장 _____ 김 순 은 _____ (인)

위 원 _____ 우 지 숙 _____ (인)

국 문 초 록

공공기관에 대한 관심이 고조되면서 공공기관의 비효율성과 방만 경영 문제는 중요한 사회적 이슈로 대두되고 있다. 정부는 공공기관에 대한 국민경제적 관점에서 요구되는 공익성, 기업으로서 확보해야 하는 효율성과 수익성, 정치 및 관료적 통제요구와 같이 서로 상충되는 수요들을 조화시키기 위해 공공기관 경영실적 평가 제도를 도입하여 실시하고 있다. 공공기관 경영평가는 전년도 경영성과에 대한 실적이 경영평가단에 의해 다음연도에 평가되는 체계로 실시되고 있다. 따라서 전년도 경영성과와는 무관하게, 경영평가 결과가 발표되는 해에 발생한 사건과 관련된 언론보도가 평가에 영향을 미친다면 평가의 목적 및 취지는 정당성을 잃게 되고 경영평가는 기관에 부담으로 작용할 수 있다.

본 연구의 목적은 경영평가 당시의 중요한 외부환경 중 하나인 언론보도가 경영평가 결과에 영향을 미치는지 통계적으로 검증하고 제도적 시사점을 제언하는 데 있다.

문헌고찰을 통해, 언론보도는 뉴스 프레임을 통해 수용자에게 영향을 미치며 수용자 역시 사전에 형성된 수용자 스키마를 통해 언론보도를 진단하고 평가하는 등 뉴스 프레임과 수용자 스키마는 상호작용 하고 있음을 확인하였다. 따라서 언론보도는 경영평가자의 인식과 의견형성에 영향을 줄 수 있으며, 특히 평가자의 주관에 개입될 여지가 있는 비계량지표 평가를 통해 경영평가에 영향을 줄 것으로 예측할 수 있다.

통계 방법론적인 접근을 위해 시장형 공기업 10개 기관과 위탁집행형 준정부기관 7개 기관, 총 17개 공공기관의 5년(2009-2013)간 경영평가 실시기간(매년 3월 20일~6월 19일)동안 5개 중앙일간지에 보도된 기사를 질적특성(보도논조, 기사중요도(면적, 보도지면))과 양적특성(논조별·내용별 보도빈도)으로 구분한 통계기초 자료를 이용하여 경영평가 종합점수, 계량점수, 비계량점수에 유의한 영향을 미치는지에 대해 회귀분석

을 실시하였다.

분석 결과, 보도논조, 기사중요도로 정의한 기사의 질적특성은 기사내용이 주요사업인 경우에서만 주요사업 비계량점수에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 양적특성인 논조별·내용별 보도빈도가 기사내용과 관련한 경영평가 점수에 영향을 미치는지 분석한 결과는 기사내용과 논조에 따라 상이한 결과가 나왔다.

연구 결과를 토대로 다음과 같은 시사점을 도출 할 수 있었다. 첫째, 공공기관 관련 언론보도는 각 평가범주의 특성에 따라 기사내용과 관련한 경영평가 점수에 상이한 영향을 미치고 있으며, 둘째, 경영평가자는 각 평가범주와 관련된 기사의 논조 프레임이 어떻게 나올 것인지에 대해 사전에 스키마를 형성하고 있으며, 기존의 스키마와 다른 프레임의 기사를 접했을 때 스키마 불일치 효과가 발생하여 비계량평가를 통해 평가 결과에 영향을 미치며, 셋째, 각 평가범주의 특성에 따라 평가자가 공공기관 관련 언론보도를 인식하는 정도가 다르며, 넷째, 기사의 질적특성보다 양적특성이 평가 결과에 상대적으로 강한 영향을 주고 있으며, 다섯째, 언론의 노출빈도도 평가범주의 특성과 평가자의 보도내용에 대한 스키마에 따라 상이한 방향으로 경영평가에 영향을 미치고 있다는 것이다.

결론적으로 경영성과 이외의 외적 요인이 경영평가 결과에 영향을 미치는 영향을 최소화하기 위해 평가자와 피평가자의 소통절차 제도화, 언론보도에 대한 평가지표 신설, 비계량평가의 구체적 가이드라인 제시 등 향후 경영평가제도의 개선 방향에 대한 정책적 시사점을 제시할 수 있다.

주요어 : 경영평가, 공공기관, 뉴스 프레임, 수용자 스키마, 언론보도

학 번 : 2013-22692

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	1
제 2 절 연구의 대상과 범위	4
제 2 장 이론적 배경과 선행연구 검토	6
제 1 절 공공기관 경영평가 제도	6
1. 도입배경	6
2. 평가대상 및 평가지표 체계	7
3. 경영평가제도 관련 이슈	13
제 2 절 언론보도가 수용자에게 미치는 영향	16
1. 언론보도의 프레이밍 효과	16
2. 수용자 스키마에 대한 연구	20
제 3 절 선행연구의 검토	21
1. 공공기관 경영평가 관련 선행연구	21
2. 언론보도가 수용자에게 미치는 영향 관련 선행연구	25
3. 선행연구의 검토결과 및 시사점	29
제 3 장 연구설계 및 분석의 틀	32
제 1 절 분석의 틀	32
제 2 절 연구의 가설	34
1. 연구의 가설	34
2. 분석방법 및 분석모형의 구성	36
제 3 절 변수의 정의	39
1. 독립변수의 설정	39

2. 종속변수의 설정	41
3. 통제변수의 설정	41
제 4 절 자료의 수집	44
제 4 장 실증분석 결과	45
제 1 절 각 변수에 대한 기술통계량	45
1. 독립변수에 대한 기술통계량	45
2. 종속변수에 대한 기술통계량	47
3. 통제변수에 대한 기술통계량	49
제 2 절 변수의 상관관계 분석	51
제 3 절 연구모형 분석결과	54
1. 연구모형1 회귀분석 결과	54
2. 연구모형2 회귀분석 결과	55
3. 연구모형3 회귀분석 결과	59
4. 연구모형4 회귀분석 결과	61
제 4 절 가설의 검정	67
제 5 절 연구결과 종합	72
제 5 장 결론	75
제 1 절 연구의 결론 및 시사점	75
제 2 절 연구의 한계 및 앞으로의 연구방향	79
참고문헌	81
Abstract	85

표 목차

<표 1> 공공기관 유형구분 기준	8
<표 2> 평가지표 및 평가내용	9
<표 3> 각 년도 평가범주 및 계량·비계량 가중치	10
<표 4> 각 년도 비계량지표 등급 및 가중치	11
<표 5> 계량지표 평가방법	12
<표 6> 변수의 조작적 정의	43
<표 7> 보도논조에 대한 기술통계량	45
<표 8> 보도내용에 대한 기술통계량	46
<표 9> 기사면적에 대한 기술통계량	46
<표 10> 종합1면 기사에 대한 기술통계량	47
<표 11> 경영평가점수에 대한 기술통계량	48
<표 12> 평가연도에 대한 기술통계량	49
<표 13> 평가유형에 대한 기술통계량	50
<표 14> 기사의 질적특성과 종속변수와의 상관관계	52
<표 15> 기사의 양적특성과 종속변수와의 상관관계	53
<표 16> 모형1 회귀분석 결과	54
<표 17> 모형2 - 주요사업부문 회귀분석 결과	56
<표 18> 모형2 - 리더십·책임경영부문 회귀분석 결과	57
<표 19> 모형2 - 경영효율부문 회귀분석 결과	58
<표 20> 모형3 - 긍정보도 회귀분석 결과	59
<표 21> 모형3 - 부정보도 회귀분석 결과	60
<표 22> 모형3 - 중립보도 회귀분석 결과	60
<표 23> 모형4 - 주요사업 관련 긍정보도 회귀분석 결과 ...	61
<표 24> 모형4 - 주요사업 관련 부정보도 회귀분석 결과 ...	62
<표 25> 모형4 - 주요사업 관련 중립보도 회귀분석 결과 ...	62

<표 26> 모형4 - 리더십·책임경영 관련 긍정정보도 회귀분석 결과	63
<표 27> 모형4 - 리더십·책임경영 관련 부정정보도 회귀분석 결과	64
<표 28> 모형4 - 리더십·책임경영 관련 중립정보도 회귀분석 결과	64
<표 29> 모형4 - 경영효율 관련 긍정정보도 회귀분석 결과 ...	65
<표 30> 모형4 - 경영효율 관련 부정정보도 회귀분석 결과 ...	66
<표 31> 모형4 - 경영효율 관련 중립정보도 회귀분석 결과 ...	66
<표 32> 가설검정 결과 종합	67

그림 목차

<그림 1> 프레이밍 처리과정 모형	18
<그림 2> 연구의 분석틀	33

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

2013년 우리나라 공공기관의 예산은 총 574.7조원으로 정부 일반회계 예산 349조원보다 1.7배 많은 수준이며 2012년 GDP(1,298조원)의 44.3%를 차지하고 있다. 이처럼 공공기관은 우리나라 국민경제에서 매우 큰 비중을 차지하고 있으며 이에 따른 국민들의 관심과 기대 또한 커지고 있다.

한편, 공공기관에 대한 관심이 고조되면서 공공기관의 비효율성과 방만 경영 문제는 중요한 사회적 이슈로 대두되고 있다. 공공기관이 정부의 예산으로 운영되고 있는 점을 고려하면 공공기관이 설립목적에 맞게 주어진 역할을 얼마나 효율적으로 수행하고 있는지는 국민경제적 관심사가 될 수밖에 없다.

정부는 공공기관에 대한 국민경제적 관점에서 요구되는 공익성, 기업으로서 확보해야 하는 효율성과 수익성, 정치 및 관료적 통제요구와 같이 서로 상충되는 수요들을 조화시키기 위해 1984년 「정부투자기관 관리 기본법」에 근거하여 공공기관 경영실적 평가 제도를 도입하여 실시하고 있으며 대내외 환경변화와 다양한 시대적 요구에 따라 평가대상기관, 평가방법 및 체계, 평가결과의 활용 방법 등은 탄력적으로 수정·개선되어 왔다(조원동, 2011). 특히 2007년에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 “공운법”이라 한다.) 제정을 통해 기존에 독립적으로 운영되어 왔던 ‘공기업’과 ‘준정부 기관’의 경영평가를 일원화 하는 등 큰 변화가 있었다.

공공기관 경영평가제도는 최종적으로 투입중심 공공기관 관리에서 성과중심 공공기관 관리로 시스템을 변경함으로써 평가 결과에 근거한 성과급 차등지급, 우수기관 표창 및 부진기관 경고, 평가결과 환류를 통한

조직의 생산성 향상에 그 목적을 둔다. 그러나 공공기관 경영평가제도는 첫째, 역사적으로 관료주의 풍토가 강하게 자리 잡고 있는 한국 공공기관들의 특성상 공공기관에 성과적 개념을 적용하는 것 자체가 어렵다는 점, 둘째, 경영평가제도가 공공기관의 성과향상에 실질적으로 기여하지 못한다는 점, 셋째, 평가결과의 객관성 및 신뢰성이 일부 부족하다는 점에서 비판이 제기되고 있다(기획예산처, 2007).

또한 경영평가 결과에 따라 직원들의 인센티브가 차등 지급 되고 경영진의 연임 여부가 결정되는 등 다양한 후속조치가 취해지기 때문에 각 기관들은 경영평가 전담 부서를 만들어 경영평가에 대비하는 등 경영평가를 잘 받기 위한 노력을 강화하고 있다. 그렇기 때문에 공공기관 경영평가는 객관성을 가지고 공정하게 평가되어야 하며 경영실적 이외의 외부요인이 경영평가결과에 영향을 미쳐서는 안 된다. 만약 경영실적 보고서 외의 요인인 대외이미지, 기관규모, 인맥관리, 평가 당시의 환경과 같은 외적인 요소가 평가결과에 영향을 미친다면 경영성과평가의 목적 및 취지는 정당성을 잃게 되고 경영평가가 기관에 부담으로만 작용할 수 있기 때문이다(하윤희, 2008).

특히, 각 기관의 경영평가 전담부서 및 홍보실은 경영평가 실시기간 동안 발생한 언론보도에 대해 특별한 관심을 가지고 있으며, 부정적 기사에 대해서는 해명자료를 만들어 경영평가단에게 직접 설명하는 등 언론보도가 평가 결과에 영향을 미치지 않도록 각별한 주의를 기울이고 있다. 이는 언론보도가 경영실적 보고서 외에 경영평가 결과에 영향을 미칠 수 있는 중요한 외부환경 중 하나라는 사실을 보여주는 사례이다.

언론보도는 공식·비공식적으로 정책과정에 참여하는 사람들에게 문제의 대안을 찾거나 대안을 선택하는 과정에서 중요한 정보와 자료를 제공함으로써 광범위하게 영향을 미친다(정은영·성석주·최봉기, 2009). 또한 언론보도는 메시지의 정보원과 설득의도 면에서 다른 매체들보다 사람들로 하여금 낮은 심리적 방어기제를 갖게 하는 특성을 지니고 있다(홍종필, 2006). 따라서 수용자는 언론의 보도내용을 더 객관적이고 정확한 정

보를 획득할 수 있는 원천으로 인식하기 때문에 언론보도를 통해 전달되는 정보의 공신력에 확신을 가지게 되며 정보의 편향성 여부에 대한 의심과 설득에 대한 저항감을 극복하게 된다. 따라서 수용자는 언론보도에 대해 높은 신뢰를 가지게 되고 언론에 보도된 것들은 사실이라고 판단하게 된다(최은비·김효숙, 2011). 또한 언론보도는 수용자가 현실을 재구성하고 인식하는 데 영향을 미친다. 즉, 언론보도는 수용자가 직접 경험하지 않은 사건, 이슈, 환경에 대한 정보를 제공할 뿐 아니라 이러한 정보는 수용자의 현실인식과 의견형성, 판단에 영향을 미친다. 한편 수용자는 기존의 경험, 가치관에 의거하여 언론의 보도내용을 인식하고 평가할 수 있다. 이와 같은 언론보도의 속성은 경영평가자가 평가와 관련하여 무의식적으로 언론보도의 영향을 받거나 의식적으로 언론보도에 주목할 수 있으며 그 결과 언론보도가 경영평가에 간접적·잠재적으로 영향을 미칠 가능성이 존재함을 시사한다.

공공기관 경영평가는 전년도 경영성과에 대한 실적이 전문가로 구성된 경영평가단에 의해 다음연도에 평가되는 체계로 실시되고 있다. 따라서 공공기관 관련 보도가 언론보도와 같은 해에 발표되지만 전년도 성과를 평가한 경영평가 결과에 영향을 미친다면 평가의 정당성과 수용도는 낮아질 것이다. 그러나 현재 경영평가제도는 경영성과 외의 외부요인이 평가에 반영되는 것에 대한 명확한 세부 평가기준이 부족하여, 왜곡되거나 과장된 보도에 대한 충분한 확인 절차 없이 공공기관 관련 언론보도가 평가에 반영됨으로써 피평가 기관에 불이익이 발생하거나 과거에 발생한 사건이 당해연도 평가에 영향을 주기도 한다는 우려가 제기되고 있다(라영재·윤태범, 2013).

이상의 논의를 바탕으로 언론보도는 경영평가자의 인식과 의견형성에 영향을 줄 가능성이 있으며, 이러한 영향은 평가자의 주관에 개입될 수 있는 비계량점수에 반영될 가능성이 크다는 것과 평가자 또한 기존에 형성된 경험, 가치관을 기준으로 언론보도를 인식하고 평가할 가능성이 있다는 것을 추론할 수 있다.

이와 관련하여 본 연구에서는 지속적으로 경영평가 결과에 영향을 미치는 경영실적 외의 요인에 대해 연구되어 왔지만, 기존의 선행연구에서 다루지 않았던 언론보도가 평가자의 인식에 영향을 미침으로써 경영평가 결과에 유의미한 영향을 미치고 있는지 연구해 보고자 한다. 이를 위해 경영평가 실시기간에 발생한 공공기관 관련 언론보도를 기사의 질적특성인 보도논조와 기사중요도, 양적특성인 논조별 보도빈도, 내용별 보도빈도로 나누어 언론보도가 경영평가 결과에 유의미한 영향을 미치고 있는지 실증 분석하고 연구결과를 토대로 제도적 시사점을 제언하고자 한다.

제 2 절 연구의 대상과 범위

공공기관은 공운법 제5조에 의해 크게 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류된다. 공기업은 다시 사회기반시설(SOC)을 주요업무로 하는 대규모기관인 「공기업1」과 특정산업분야에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관, 중소형 SOC기관 등이 속하는 「공기업Ⅱ」로 분류된다. 준정부기관은 기금을 관리하는 「기금관리형」 준정부기관과 기금관리형에 속하지 않는 기관이 「위탁집행형」, 「중소형」 준정부기관으로 분류된다.

이 중 본 연구에서는 2012년도 공공기관 경영평가편람을 기준으로 공기업에서 「공기업1」에 속하는 10개 기관, 준정부기관에서 「준정부기관 위탁집행2」로 분류된 7개 기관의 최근 5년 동안(2009년~2013년) 발표된 경영평가 결과와 경영평가 결과가 발표되는 해의 평가실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사를 연구대상으로 선정하였다. 선정이유는 「공기업1」에 속하는 기관은 공공성과 기업성을 동시에 추구하는 기관의 특성상 성과측정이 비교적 용이하고 국민을 대상으로 공공재를 공급하고 있어 인지도가 높으며 「준정부기관 위탁집행2」 속하는 기관은 준정부기관 중 국민생활에 직·간접적으로 관련된 서비스를 제공하므로 관련 언론

보도가 사람들의 인식 수준에 미치는 영향이 클 것으로 생각되기 때문이다. 「공기업1」에는 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 등 10개의 기관이 있으며, 「준정부기관 위탁집행2」에는 한국농수산물유통공사, 대한무역투자진흥공사, 우체국물류지원단, 한국거래소, 한국농어촌공사, 한국철도시설공단, 한국환경공단 등 7개 기관이 속한다.

언론보도 자료는 최근 5년간(2009년~2013년) 경영평가 실시기간(매년 3월 20일~6월 19일)에 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레신문, 경향신문 등 5개 주요 일간지에서 보도된 분석대상 공공기관 관련 기사를 대상으로 하였다. 보도기사의 주된 주제가 분석대상 공공기관과 직접 관련된 내용이 아닌 단순히 공공기관의 이름과 발표 자료를 인용한 기사는 분석대상에서 제외였으며 해당 공공기관과 관련된 증권, 스포츠, 인사, 부음, 광고 관련 기사 또한 분석대상에서 제외하였다.

분석대상 공공기관 중 2010년도에 통합된 한국토지주택공사와 한국환경공단의 경우 2008년도 경영평가 자료와 2009년도 언론보도 자료는 통합 전인 한국토지공사, 한국주택공사, 한국환경자원공사, 환경관리공단의 자료를 연구대상으로 하였다.

제 2 장 이론적 배경과 선행연구 검토

제 1 절 공공기관 경영평가 제도

공운법 제48조에 따른 ‘경영실적 평가제도’는 공기업·준정부기관의 자율·책임경영체제 확립을 위해, 매년 공공기관의 경영노력과 성과를 공정하고 객관적으로 평가하는 제도이다. 2012년도 공공기관 경영평가 편람에 따르면 경영평가제도는 공기업·준정부기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스의 개선을 목적으로 한다(기획재정부, 2012).

1984년 정부투자기관에 대한 경영평가가 도입된 이래 시기별로 경영평가의 명칭은 다르지만 공공기관의 효율성과 책임성을 증진시키기 위한 평가는 지속적으로 이루어져 왔으며 평가방법도 지속적으로 수정·발전되어 왔다. 경영평가제도에 대한 내용을 간략하게 정리하면 아래와 같다.

1. 도입배경

공공부문이 국민경제에서 차지하는 역할을 고려해 볼 때 공공기관의 경영효율성은 국민경제의 건전한 성장을 위해 필수적이다. 그러나 공공기관의 경영효율은 민간기업과 비교해 볼 때 상대적으로 저조하였다. 이러한 비효율의 원인은 정부의 사전적 과잉통제와 사후적 관리장치 마련이 미흡했기 때문이며 이는 경영평가제도 도입의 직접적인 배경이 되었다. 우리나라에서 경영평가제도는 1968년 정부투자기관을 대상으로 최초로 도입되었으나 정부의 과도한 사전통제로 인해 본래의 취지를 달성하지 못하고 형식적으로 운영되어 왔다. 그러나 1983년 「정부투자기관관리기본법」 제정을 계기로 정부투자기관에 대한 정부의 직접적이고 사전

적인 통제를 축소하는 대신 사후적 성과평가를 중심으로 한 자율적 책임 경영체제를 마련함으로써 경영평가제도가 공공기관에 대한 핵심적인 성과관리의 수단으로 역할하게 되었다. 이어서 2007년에 시행된 공운법에 의해 경영평가제도가 공기업·준정부기관 경영평가로 통합되었고, 2008년에는 평가기준과 방법이 일원화 되었으며 2009년부터는 기관장 평가제도를 도입하여 독자적인 평가지표체계의 설계와 평가단을 구성하여 운영하고 있다(장지인·곽채기·신완선·오철호, 2013).

2. 평가대상 및 평가지표 체계

2012년도 공공기관 경영평가 편람에 따르면 공기업·준정부기관은 공운법 제47조에 따라 매년 3월 20일까지 전년도의 경영실적에 대한 보고서를 작성하여 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출해야 하며 기획재정부 장관은 경영실적 평가의 효율성과 객관성을 제고하기 위해 대학교수, 공인회계사 등으로 평가단을 구성하여 경영실적 평가를 위탁한다. 기획재정부 장관 또는 경영평가단장은 공기업, 준정부기관이 제출한 실적보고서 및 관련 자료를 기초로 하여 공기업, 준정부기관의 경영실적을 평가하며, 필요한 경우 현장방문, 공기업·준정부기관 임직원의 인터뷰 등을 할 수 있다. 기획재정부장관은 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 그 결과를 확정한다(기획재정부, 2012).

공공기관에 대한 평가는 업무의 유사성과 차별성을 토대로 공기업을 「공기업 I」, 「공기업 II」, 준정부기관을 「기금관리형」, 「위탁집행형」, 「중소형」 유형으로 분류하여 평가하고 있으며 2012년도 경영평가 편람을 기준으로 유형구분 기준은 아래와 같다.

<표 1> 공공기관 유형구분 기준

유 형		기 준
공기업	공기업 I	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요업무로 하는 대규모기관
	공기업 II	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 특정분야의 산업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관, 중소형 SOC기관, 자회사 등
준정부기관	기금관리형	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관 중에서 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관
	위탁집행형	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 기금관리형 준정부기관이 아닌 기관 중에서 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관
	중소형	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 정원이 500인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 자산규모(위탁 관리하는 기금자산 포함)가 1조 원 미만이고 정원이 500인 미만인 기관

자료 : 기획재정부, 2012, 2012년도 공공기관 경영평가 편람

한편, 평가지표는 크게 2012년도 경영평가편람을 기준으로 리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업의 3개의 범주로 구성되며 각 지표는 계량평가와 비계량 평가를 받는다. 각 범주는 단위 평가지표로 구분하여 평가하며 주요 평가내용과 가중치는 <표 2>, <표 3>과 같다.

<표 2> 평가지표 및 평가내용

평가범주	평가지표	평가내용
리더십· 책임경영	1. 리더십	기관의 비전과 목표를 구현하기 위한 경영전략의 수립과 시행, 주요 현안과제 해결 등을 위한 기관장의 노력과 성과를 평가
	2. 책임경영	기관운영의 투명성·윤리성 제고, 내부지배구조의 활성화 등을 위한 자율·책임 경영시스템의 구축 및 운영 노력과 성과를 평가
	3. 국민평가	고객만족도 조사결과와 국민체감도 조사결과에 나타난 고객만족도와 국민체감도의 수준 및 개선 실적을 평가
	4. 사회적 기여	
	- 사회공헌	민간부문의 일자리 창출, 공정사회 구현, 중소기업(기관) 등과 동반성장, 기관의 특성에 부합하는 사회봉사 활동 등을 통한 사회공헌 활동 노력과 성과를 평가
	- 정부권장정책	법령상 의무·권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부권장정책에 대한 기관의 이행실적을 평가
경영 효율	1. 업무효율	종합적인 업무효율성 향상 실적을 평가
	2. 조직 및 인적 자원관리	핵심 업무 수행을 위한 조직구조 및 인적자원 관리, 기능조정 및 경영효율화, 자·출연 및 부설기관 관리 등에 관한 노력과 성과를 평가
	3. 재무예산관리, 성과	
	- 재무예산관리	지속가능하고 건전한 재무구조 및 합리적 예산운용을 위한 재무예산관리 시스템 구축 및 운영 노력과 성과를 평가
	- 재무예산성과	기관의 경영상황을 고려하여 재무(예산) 관련 안정성, 투자 및 집행효율성 등을 위해 중점관리가 필요한 사항에 대한 실적을 평가
	- 계량관리업무비	관리업무비 운용 실적을 평가
	4. 보수 및 성과관리	
	- 보수 및 성과 관리	성과관리체계의 구축 및 운영 노력과 성과, 보수체계의 합리성 및 개선 노력과 성과를 평가
- 총인건비 인 상률	공기업·준정부기관 예산편성 지침의 총인건비 인상률 준수여부를 평가	
5. 노사관리	노사관계 합리성 제고를 위한 노력과 성과를 평가	
주요사업	주요사업별 추진계획 수립, 집행 실적, 성과 및 환류의 적정성을 평가	

자료 : 기획재정부, 2012, 2012년도 공공기관 경영평가 편람

<표 3> 각 년도 평가범주 및 계량·비계량 가중치

유 형	평가범주	구분	2009	2010	2011	2012	2013	
공기업	종합점수	계량	45	50	55	60	60	
		비계량	55	50	45	40	40	
		계	100	100	100	100	100	
	주요사업	계량	15	20	25	30	30	
		비계량	15	15	15	15	15	
		계	30	35	40	45	45	
	리더십	계량	7	7	7	10	10	
		비계량	20	18	13	10	10	
		계	27	25	20	20	20	
	경영효율	계량	23	23	23	20	20	
		비계량	20	17	17	15	15	
		계	43	40	40	35	35	
	준정부기관	종합점수	계량	40	45	50	50	50
			비계량	60	55	50	50	50
			계	100	100	100	100	100
주요사업		계량	15	18	23	20	22	
		비계량	20	20	20	25	25	
		계	35	38	43	45	47	
리더십		계량	7	9	9	13	13	
		비계량	20	18	13	10	10	
		계	27	27	22	23	23	
경영효율		계량	18	18	18	17	15	
		비계량	20	17	17	15	15	
		계	38	35	35	32	30	

자료 : 기획재정부, 2009~2013, 2009~2013년도 공공기관 경영평가 편람

비계량지표는 2008년부터 2010년까지는 6등급 평가를 하였으며 2011년부터는 C등급(보통)을 기준으로 5개 등급(A~E)으로 구분하고, 각각의 기본 등급보다 우수한 성과를 낸 경우 (+)점수를 부여하여 9등급으로 평가하고 있다. 각각의 등급은 각 지표별 세부 평가내용 전체를 대상으로 전반적인 운영실적과 전년대비 개선도를 고려하여 부여한다. 비계량지표 등급별 평점 변천내용은 <표 4>와 같다.

<표 4> 각 년도 비계량지표 등급 및 가중치

연 도	등 급	S	A+	A0	B+	B0	C	D+	D0	E+	E0
2009~2010	6등급	95	-	85	-	75	65	-	55	-	30
2011	6등급	100	-	90	-	75	60	-	45	-	30
2012~2013	9등급	-	100	90	80	70	60	50	40	30	20

자료 : 기획재정부, 2009~2013, 2009~2013년도 공공기관 경영평가 편람

계량지표는 개별지표의 특성에 따라 별도로 정한 경우를 제외하고 다음과 같은 방법으로 평가하되, 목표부여(편차) 방법 또는 글로벌실적비교 방법을 적용하는 것을 원칙으로 한다.

<표 5> 계량지표 평가방법

방법	평가방법 개요	비고 (적용대상 등)
목표 부여 (편차)	당해 연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최고·최저목표는 5년간 표준편차를 활용하여 설정	평가대상 실적치가 5년 이상 축적되고 신뢰할 만한 경우
목표 부여	당해 연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최저목표와 최고목표는 기준치에 일정비율을 감안하여 설정	평가대상 실적치가 5년 미만인 경우 또는 10년 이하 실적치가 있으나 신뢰하기 곤란한 경우
글로벌 실적 비교	당해연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최고·최저목표는 글로벌 우수기업의 실적치, 글로벌 평가결과 등을 활용하여 설정	글로벌 우수기업의 실적과 직접 비교하는 지표, 국제적으로 공인된 기관에 의하여 평가·인증되는 국제기준의 성과지표 또는 이를 활용하여 개발된 지표 등의 경우
목표 대 실적	편람에 목표수치를 제시하고 그 달성여부를 평가	평가대상 실적치가 5년 미만인 경우
β분포	최상·최하·직전년도 실적치를 감안, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률 범위 내에 있는지 평가	평가대상 실적치가 5년~10년 이하로 축적되고 신뢰할 만한 경우
추세치	회귀분석을 활용, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률 범위 내에 있는지 평가	평가대상 실적치가 10년 이상 축적되고 신뢰할 수 있는 경우

자료 : 기획재정부, 2012, 2012년도 공공기관 경영평가 편람

3. 경영평가제도 관련 이슈

경영평가제도는 공공기관의 경영성과 관리 및 자율적 책임경영체제를 구축하기 위한 핵심 장치로 정부와 공공기관의 역할을 명확하게 정의함으로써 성과계약을 통해 정부기관의 과도한 개입에 따른 문제를 해소하였으며, 특히 정부·공기업 관계의 ‘탈정치화’ 실현에 기여하고 있다. 또한 공공기관의 자율적 책임경영 체제 구축을 통해 공공기관의 창의성과 기업가 정신 발휘에 기여하였으며 공공기관 임직원의 목표달성에 대한 책임의식과 동기부여를 강화하였다. 그리고 공공기관의 도덕적 해이, 위험 회피적 행동, 동기 유발요인의 상실 등에 따른 주인-대리인 문제를 개선하고 시장원리와 경쟁원리 도입을 통해 공공기관의 비효율성 문제 해결에 기여했다. 뿐만 아니라 평가 결과 분석을 통해 조직목표 추진과정에서 나타난 문제점을 진단·수정함으로써 공공기관의 차기 목표 수립에 중요한 기준을 제시하고 있으며, 경영실태를 분석하여 그 결과를 국회에 보고하고 언론을 통해 국민에게 알림으로써 공공기관의 경영투명성 제고에 이바지하고 있다.

그러나 위와 같은 공공기관 경영평가제도의 기능과 역할에도 불구하고 경영평가제도와 관련하여 지속적으로 제기되어 온 이슈들이 존재한다.

경영평가제도의 성공적 운영을 위한 전제조건은 정부의 공공기관 자율 경영에 대한 제도적 보장이지만 정부의 개입 가능성은 여전히 존재한다. 특히, 정부출자지분이 절대적인 비중을 차지하고 있는 점, 정권의 교체 및 선거주기 등으로 인하여 공공기관 경영에 정치권과 관료의 개입할 여지가 크게 줄어들지 않고 있다(김준기, 2001).

그리고 공기업과 준정부기관 경영평가제도 통합·분리와 기관평가와 기관장평가의 통합·분리 문제가 존재한다. 공기업과 준정부기관의 경영평가제도는 각각 독자적으로 운영되어 오다가 2007년 공운법에 의해 2008년부터 공공기관 경영평가제도로 일원화 되었다. 공기업과 준정부기관의 경영평가가 공공기관 경영평가제도로 일원화됨으로써 벤치마킹의 범위

확대, 평가의 효율성 제고, 경쟁성의 확대 등의 측면에서는 긍정적인 개선 효과를 거두었다. 그러나 공기업과 준정부기관 간에는 설립 목적과 대상 사업의 특성, 대(對)정부관계 등에서 본질적인 차이로 인하여 평가 지표, 평가기준 및 평가방법을 표준화하는 것은 평가의 형평성 측면에서 구조적인 문제를 유발할 수 있다(장지인 등, 2013). 한편 공공기관 경영평가제도는 기관과 기관장의 경영성과를 이원적으로 구분하여 평가해왔다. 그러나 경영평가제도는 당초 경영진의 경영개선 노력을 측정하는데 목적을 두고 도입된 제도로서 하나의 기관에 대해 두 개의 평가를 동시에 실시하는 것은 중복적인 노력과 비용이 투입된다는 측면에서 비효율을 초래하므로 이에 대한 검토가 필요하다.

다음으로 평가지표와 가중치 설정의 적절성과 평가제도의 객관성 확보 관련 이슈이다. 평가의 속성상 평가대상기관은 평가점수를 잘 받기 위해 평가지표와 가중치에 관심의 초점을 맞추어 업무를 수행하는 경향이 강하다. 즉 평가지표와 가중치는 평가대상기관의 업무를 수행함에 있어 방향설정 기능을 한다고 할 수 있다(이오·유승현, 2010). 따라서 잘못 설정된 평가지표와 가중치는 피평가기관의 경영을 잘못된 방향으로 유도하는 문제를 초래할 수 있다. 한편 공공기관 경영평가는 평가지표와 평가내용 등을 평가자나 평가시점에 따라 주관적으로 해석·적용하지 않아야 하며, 실제 경영실적 평가결과와 부합해야 한다. 이와 관련하여 그동안 경영평가의 객관성 확보를 위해 지속적으로 제기되어 왔던 이슈 중 하나는 계량지표 가중치를 확대하는 것이다. 계량지표 비중 확대는 평가의 객관성 확보와 평가 작업의 단순화에 기여하는 측면이 있지만 경영평가는 감사와 달리 경영개선에 기여할 수 있도록 경영컨설팅과 연계되어 이루어져야 한다는 점을 고려하면 비계량지표 가중치 감소는 경영평가의 본질을 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 경영평가의 객관성 확보는 단순히 계량지표의 가중치 상향 노력에만 초점을 맞출 것이 아니라 비계량 평가지표의 타당성 개선, 착안사항 체크리스트 개선, 평가위원 평가방식의 신뢰성 향상 등 다양한 관점에서 종합적인 점검 및 보완이 이루어

져야 할 것이다(장지인 등, 2013).

마지막으로 경영평가제도의 공정성과 형평성 관련 이슈이다. 경영평가의 공정성과 형평성을 확보하면서 결과에 대한 수용도를 높이기 위해서는 경영평가 결과가 평가대상기관의 외부환경변수와 경영진의 노력 이외의 경영외적 요인에 의한 영향을 효과적으로 통제할 수 있어야 한다.

특히, 사업특성, 성숙도, 기관의 규모 등 평가대상기관의 환경변수가 경영평가 결과에 미치는 영향을 효과적으로 차단할 수 있는 경영평가 지표체계(경영평가지표의 구성, 계량 대 비계량지표의 가중치 배분, 개별 지표의 가중치 설정 등)를 설계하는 것이 필요하다(한국공기업학회, 2003).

경영평가 관련 기존 연구들은 경영평가 외적 요인이 경영평가 결과에 미치는 영향에 대하여 연구하고 있다. 기존 연구들은 대부분 경영평가에 영향을 미치는 순수한 경영외적 요인으로 기관의 규모를 독립변수로 설정하여 분석하고 있다. 권민정(1998)은 기관의 규모변수로 자산, 매출액, 비용, 정원을 사용하였고 이승필(2004)은 자산을 기관의 규모변수로 사용하였다. 하윤희(2008)는 기관의 규모변수 외에 피평가기관의 의견진술 기회, 평가보고서의 요령 있는 작성, 기관의 대외 이미지, 기관의 경영평가 위원에 대한 인적네트워크 관리 등 다양한 외적 요인이 경영평가 결과에 미치는 영향에 대해 분석하였다.

특히 하윤희(2008)는 피평가기관 경영평가 담당자들에게 경영평가 결과에 영향을 미치는 요인이 무엇이라고 생각하는지에 대해 설문조사를 실시하였다. 설문결과는 ‘평가보고서에 담긴 순수한 경영성과’, ‘충실한 경영평가 보고서’, ‘전담부서 설치 및 관련 직원 교육 등 조직적인 경영평가 사전준비 노력’, ‘경영평가 기간에 인접하여 발생한 기관의 악재나 호재’, ‘해당 기관 인력 구성의 우수성’, ‘기관의 자금력 및 규모’, ‘감사원 감사 등 여타 평가 결과’, ‘기관에 대한 언론매체에서의 평판’, ‘기관에 대한 국민 여론’, ‘평상시 기관의 대외 홍보활동’ 순으로 나타났다. ‘경영평가 실시 기간에 인접하여 발생한 기관의 악재나 호재’, ‘기관에 대한 언

론매체에서의 평판’, ‘기관에 대한 국민여론’은 언론을 통해서 대중에게 전달되기 때문에 경영평가 기간에 발생한 언론보도는 경영평가에 영향을 미칠 수 있는 중요한 외부환경이라고 할 수 있다.

따라서 경영평가 결과에 영향을 미치는 환경변수를 효과적으로 통제하여 경영평가제도가 기관별 특성을 반영하여 형평성과 공정성, 비교가능성을 확보할 수 있도록 체계적인 검토가 필요하다.

제 2 절 언론보도가 수용자에게 미치는 영향

1. 언론보도의 프레이밍 효과

언론보도는 공신력 있는 언론을 통한 메시지 전달이 중심이 되는데, 이는 그 자체만으로도 객관성과 신뢰성을 확보하게 된다(최은비·김효숙, 2011). 특히 최은비·김효숙(2011)은 문헌고찰을 통해 언론보도의 정보원 신뢰성에 대한 효과 연구에서 언론보도는 광고보다 약 7배 정도 효과가 있어서 수용자는 광고보다 언론보도를 더 신뢰하고 호의적으로 받아들이게 된다는 것을 확인하였다. 이러한 효과가 나타나는 이유는 언론이라는 제 3자에 의한 객관적 진술이 수용자들의 신뢰도를 높여주는 역할을 하기 때문이다.

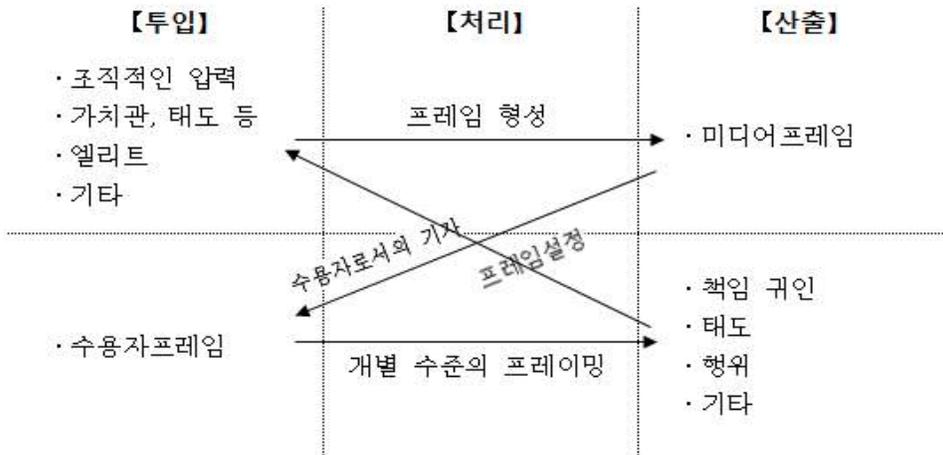
따라서 경영평가자도 공신력 있는 언론사의 평가대상 공공기관 관련 보도기사에 관심을 가지고 신뢰할 것이며, 특히 경영평가 실시기간에 발생한 언론보도는 경영평가 결과에 직·간접적으로 영향을 줄 가능성을 배제할 수 없다.

Lippman(1922)은 외부세계와 이에 대한 머릿속의 형상을 구분하여 개인과 환경 사이에 준환경(Pseudo-environment)이 존재하며, 사람들은 그들의 머릿속에 형성된 상에 따라 이루어진 준환경에 반응하여 행동한다

고 주장하였다. 이를 적용하면 기자들은 어떤 이슈에 대해 각자의 관점을 가지고 있으며 이러한 관점에 따라 기사를 쓴다고 할 수 있다. 이후 커뮤니케이션 연구는 사회적으로 구성된 현실과 수용자 현실 사이의 상관관계를 고찰하는데 집중되어 왔고 대부분 언론학자들은 뉴스는 사실을 그대로 보도하는 것이 아니라 언론이 구성한 ‘현실’을 제공한다고 주장하였다(정서영, 2004; Boorstin, 1961; Lippman, 1922). 이러한 ‘현실’이 제작되는 과정에서 기자의 개인적인 관점이 함유되는 것을 뉴스 프레이밍 과정이라고 할 수 있다(김홍매, 2013). Entman(1993)은 선택(selection)과 현저성(salience)을 강조하여 뉴스 프레임은 “여러 가지의 인지된 현실(perceived reality) 중에서 특정 부분을 선택하여 원인규명, 도덕성 평가, 대응방안 제시 등을 촉진하는 방식으로 커뮤니케이션 텍스트 안에서 두드러지게 만드는 것”으로 정의했다. 따라서 뉴스 프레이밍 효과는 미디어가 제시한 프레임대로 수용자가 사회를 인식하게 하는 것이라고 할 수 있다.

이를 발전시켜 Scheufele(1999)은 뉴스 프레임과 수용자 프레임을 구분하여 투입(inputs), 처리(processes), 산출(outcomes) 측면에서 프레임 과정을 프레임 형성(frame building), 프레임 설정(frame setting), 개별 수준의 프레이밍(individual-level effects of framing), 수용자로서의 기자(journalists as audiences) 등 네 개의 정보처리 과정으로 구분하여 프레이밍 과정에 대한 모형을 제시하였다. 즉, 네 개의 프레이밍 과정 중 특정 과정의 결과가 다음 과정에 투입됨으로써 네 개의 정보처리과정이 계속 이어지는 일련의 과정으로서의 프레이밍 효과를 <그림 1>의 모형을 통해 설명하였다. <그림 1>은 수용자들의 인지구조나 특성 등은 고려하지 않고 단순히 수용자를 미디어를 수용하는 존재로 보아 왔던 기존의 연구에서 발전하여 뉴스 프레임과 수용자 프레임은 서로 영향을 주고 받으면서 상호작용하고 있다는 점과 미디어 해독을 주체적으로 하는 수용자 프레임이 중요하다는 점을 강조하고 있다.

<그림 1> 프레임 처리과정 모형



자료 : Scheufele, D. A. (1999).

한편 최은비·김효숙(2011)은 프레임은 뉴스를 포장하는 방식으로, 기사의 양, 기사의 배치, 어조 등을 의미한다는 것을 문헌고찰을 통해 확인하였다. 즉 언론보도의 어조는 프레임의 한 부분으로 포장된 하나의 상(像)에 대한 관점이라고 할 수 있다. 공중들은 그 상을 통해서 이슈와 조직 등에 대해 인식한다는 점에서 언론보도 어조의 영향력은 크다고 할 수 있다.

언론보도 어조에 대해서는 긍정적일 때 영향력이 크다고 보는 학자들과 부정적일 때 영향력이 크다고 보는 학자들이 있는데 언론보도가 부정적일 때 영향력이 더 크다고 보는 견해들이 힘을 얻어 왔다. 언론은 이미 긍정적인 뉴스보다 부정적인 뉴스에 초점을 맞추고 있으며 부정적인 뉴스를 선호하는 경향이 있다(Dennis & Merrill, 1996). 따라서 수용자들은 긍정적인 뉴스보다 부정적인 뉴스에 더 큰 영향을 받고 있다고 할 수 있다.

부정적 어조의 영향력에 관한 이론은 인상형성(impression formation) 이론, 부정성 효과(negativity effect), 부정 편향성 이론(negative bias hypothesis) 등이 있다. 인상형성이론에 의하면 사람들은 어떤 대상에 대

한 전반적인 평가에 있어서 긍정적 메시지보다 부정적 메시지에 가중치를 두기 때문에 긍정적 정보보다 부정적 정보에 더 주의를 집중하게 된다(Fiske, 1980). 그리고 부정성 효과는 사람들은 기본적으로 이득보다 손실을 더 크게 지각하는 경향이 있고(김재휘·부수현, 2007), 긍정적 메시지보다 부정적 메시지를 더 주의 깊게 보며 부정적인 메시지가 더 진단적이라고 여기기 때문에 발생한다(김효숙, 2010). 김성진·김종근(2010)은 문헌고찰을 통해 부정성 효과가 나타나는 이유를 정보의 진단성 때문이라고 했으며, 여기서 진단성은 의사결정을 함에 있어서 정보의 지각된 관련성, 또는 유용성을 의미한다는 것을 확인하였다. 만약 공중이 조직에 대한 부정적인 메시지를 접한다면 공중은 해당 조직을 부정적 조직 중 하나로 인식하지만 긍정적 또는 중립적인 메시지를 접한 공중은 그 조직을 긍정적 조직으로 범주화하지 않는다. 메시지를 접한 공중은 긍정적 또는 중립적인 내용은 누구나 가지고 있다고 생각하는 반면 부정적인 내용은 부정적 조직만 가지고 있다고 생각하기 때문이다(Herr, Kardes, and Kim, 1991). 또한 빈번하게 나타나지 않는 특성일수록 더 진단적이라고 하는데 부정적 메시지는 사람들이 긍정적 메시지보다 빈번하게 일어나지 않는 것으로 인식하기 때문에 더 진단적으로 느끼게 되는 것이다(조영훈, 2010). 한편 부정 편향성 이론은 실험을 통해 메시지 내용에 따라 상대적 효과가 발생하는 이유를 설명하고 있다. 수용자들은 메시지를 처리할 때 긍정적 단서와 부정적 단서가 동시에 제공된다면 부정적 단서를 더 중요하게 생각하는 경우가 많은데 이는 정보처리 과정에서 상대적으로 긍정적 단서보다 부정적 단서의 영향력을 더 크게 인식하기 때문이다. 적응 수준 이론(adaptation level theory)은 이러한 편향성이 생기는 이유를 대체로 사람들의 기준점이 전체 판단범위에서 긍정적인 방향으로 조금 이동 되어있기 때문에 부정적인 메시지를 접했을 때 긍정적인 메시지보다 기준점과의 차이를 더 크게 느끼게 되고 이에 따라 정보를 처리할 때 부정적 메시지에 더 집중하게 된다고 설명한다(최은비·김효숙, 2011).

2. 수용자 스키마에 대한 연구

앞에서 살펴본 것과 같이 최근에는 프레임 효과에 다양한 중개변인들을 포함시켜, 미디어 메시지가 수용자들의 인식이나 태도 변화에 영향을 미치는 과정에 초점을 둔 연구들이 활발히 진행되고 있으며 그 중 스키마에 대한 연구들을 주목할 만하다(반현·백강희·김수정, 2010). 따라서 본 연구에서도 수용자들의 인식에 영향을 미치는 요인으로 수용자 스키마를 중심으로 연구를 진행하였다.

Entman(1993)은 수용자 스키마와 스키마를 동일한 개념으로 정의하고 이것이 신념체계를 구성한다고 하였다. 구체적으로 스키마를 “개인이 정보를 처리할 수 있도록 도와주는 머릿속에 저장된 아이디어 덩어리”라고 정의하였다. 즉 스키마란 지식의 덩어리라고 할 수 있다. 이러한 지식덩어리로서 스키마는 기억에 부호화되어 경험을 이해하고 저장하는 데 이용되는 것을 전제로 하는 모형들의 집합을 말하며, 절차, 대상, 지각결과, 사건, 일련의 일 또는 사회적 상황과 같은 다양한 지식을 표현할 수 있다.

한편 Ghanem(1997)은 뉴스 프레이밍 이론은 수용자 스키마와 밀접한 관련이 있다고 하였으며 Entman(1993)은 프레임을 ‘뉴스 프레임’과 ‘수용자 프레임’으로 구분하여 뉴스 프레임은 수용자 프레임과 상호작용하면서 형성된다는 것을 강조하였다. 여기서 수용자 프레임 혹은 해석적 프레임은 수용자가 뉴스 프레임을 접한 후 정보를 처리하는 과정에서 사용되는 해석적 스키마 또는 수용자 스키마를 의미하며 이는 개인이 유입된 정보를 인지하고, 조직하며, 이해하는 것을 가능하게 한다(Pan & Kosicki, 1993). 즉 프레이밍 효과 이론은 “미디어가 수용자에게 미치는 영향력을 획일적으로 측정하기보다 미디어 메시지가 어떻게 구성되며 수용자가 그것을 어떻게 해석하느냐에 주목한다.”(이준웅, 1997).

뉴스 프레임과 수용자 스키마의 상호작용에 대한 연구는 크게 스키마 일치 효과와 스키마 불일치 효과로 나누어 살펴볼 수 있다.

스키마 일치 효과는 사람들이 자신의 스키마와 프레임이 일치한 상황에서 동원할 수 있는 머릿속의 관련 개념들이 많기에 익숙함을 느끼게 되어 긍정적인 판단을 한다는 것이다(김홍매, 2013). 반면, 스키마 불일치는 대상의 총체적인 특성이 기존에 형성된 스키마 내에서 납득되지 않을 때 발생한다(Stamm & Bowes, 1990). Mandler(1982)는 스키마 일치 정보는 기존의 인지구조에 쉽게 동화되고 주어진 시각대로 해석되지만 인지를 위한 노력과 각성을 유발하지 못하며 때로는 간과된다고 하였다. 그러나 스키마 불일치 정보는 수용자들에게 신선하게 느껴지고, 그 과정에서 인지적 노력과 각성이 수반되어 정성들인 해석으로 이어진다는 것이다. 즉 적당한 스키마 불일치를 가진 대상이 인지적 노력을 통해 성공적으로 동화되면 스키마 일치의 경우보다 강하게 인지구조에 동화된다는 것이다.

제 3 절 선행연구의 검토

1. 공공기관 경영평가 관련 선행연구

권민정·윤성식(1999)은 정부투자기관 경영평가제도의 문제점으로 끊임없이 지적되어온 ‘조직규모’와 ‘기관특성’이 경영평가 결과에 영향을 미치는지에 대해 계량 분석을 실시하였다. “정부투자기관의 규모와 경영평가 종합평점사이에 유의미한 정(+)의 상관관계가 존재한다.”는 가설을 설정하고 규모를 나타내는 변수로 자산, 매출액, 비용, 정원을 독립변수로 설정하여 18개 기관에 대해 5년(1992년~1996년) 동안의 자료를 5% 유의수준으로 종합평점과 피어슨 상관관계 검정을 하였다. 일반적으로 피어슨 상관관계 계수가 0.4 이상인 경우를 상관관계가 있는 것으로 판단하는데 모든 변수의 결과 값이 별로 높지 않기 때문에 규모는 경영평

가 결과에 영향을 미치지 못한다는 결론이 도출 되었다.

그럼에도 불구하고 기관의 규모가 클수록 경영평가 결과가 좋다는 인식이 강한 원인을 다음과 같이 설명하고 있다. 몇몇 대규모 기관들이 경영평가에서 지속적으로 우수한 실적을 내온 것은 분명하지만 이들이 가진 사회적 지명도, 영향력 등에 의해 평가 결과가 더 크게 부각되어 평가자, 피평가자 모두에게 대규모 기관들이 우수한 평가를 받는다는 인식을 강하게 심어준다는 것이다. 한편 오랫동안 일부 소규모 기관들이 대부분 하위에 머물러, 오히려 규모는 작아도 특단의 노력으로 전년도 대비 현저한 경영개선을 이루어 우수한 평가를 받은 기관은 예외적으로 간주되는 경향이 강해 왔다는 것이다.

이승필(2004)은 기관의 규모에 따라 경영실적 평가 결과에 유의미한 차이가 있을 것이라는 가설을 설정하였다. 권민정·윤성식(1999)이 기관의 규모를 측정하는 변수로 자산, 매출액, 비용, 정원 등을 사용한 것과 달리 이승필은 기관의 규모변수로 기관의 자산을 사용하였다. 이승필은 자산 변수의 정의와 관련해 ‘자산규모가 큰 기관’, ‘자산규모가 작은 기관’으로 분류한 후 기관규모를 더미 변수로 설정하고 이러한 기관의 규모변수와 세부평가지표 사이의 상관관계 여부를 피어슨 상관계수를 통해 분석하였다. 연구 결과 종합평점, 계량점수, 비계량점수 모두에서 기관의 자산과 유의미한 상관관계가 있다는 결론이 도출되었다.

하윤희(2008)는 순수한 경영실적 외에 다양한 경영외적 요인들이 경영평가 결과에 영향을 미치고 있는지를 실증적으로 분석하고, 그 결과에 따라 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 연구를 진행하였다. 독립변수는 피평가기관의 의견진술 기회, 평가보고서 작성요령, 기관의 대외 이미지, 기관의 규모, 경영평가 위원에 대한 기관의 인적 네트워크 관리로 설정하였고, 종속변수는 각 기관의 경영평가점수로 설정하였다. 2006년도 경영실적평가를 받은 14개 정부투자기관과 75개 정부산하기관 등 총 89개 기관을 모집단으로 한 연구의 결과는 다음과 같다.

피평가기관의 의견진술 기회가 많이 부여될수록 경영평가 결과가 좋

고, 대외 이미지 관리를 위한 기관의 자원 투입이 많을수록 경영평가 결과가 좋고, 기관의 규모가 클수록 경영평가 결과가 좋다는 가설은 채택되었다. 다만, 경영평가 위원에 대한 인적 네트워크 자원과 관리를 위한 투입비용이 많을수록 경영평가 결과가 좋다는 가설은 독립변수를 기관장 업무추진비로 측정하였을 때는 유의미하였지만, 40세 이상 차장급 이상 직원 수로 측정하였을 때는 유의미하지 않았다.

이창길·최성락(2009)은 정부산하단체의 비계량적 경영평가에서 발생할 수 있는 평가자의 주관적 경향의 하나인 후광효과(halo Effect)의 존재여부에 대해 분석하였다. 일반적으로 공공기관에 대한 경영평가는 사전에 정해진 평가지표를 기준으로 평가위원들이 점수를 부여함으로써 진행된다. 평가지표는 크게 계량지표와 비계량지표로 구분되며 비계량지표의 경우 평가 과정에서 평가자의 재량권과 주관성이 작용할 수 있어 평가결과의 신뢰성과 객관성 측면에서 오류가 존재할 가능성이 있다. 후광효과(halo effect)는 이러한 평가자의 주관적 태도와 관점에 의하여 발생하기 쉬운 평가오류 중 하나이다. 즉 개별 평가요소에 대한 객관적·절대적 평가가 아닌 평가자의 주관과 피평가자의 특성을 기준으로 평가가 이루어지는 평가 상의 오류를 의미한다(이창길·최성락, 2009). 본 연구는 평가자-피평가자-평가속성의 삼원변량 분석모형의 일종인 Rasch 모형과 Rasch 모형의 검증 통계프로그램인 Facets 프로그램을 활용하여 2007년 정부산하단체 경영평가 결과에 대해 유형별 실증분석을 실시하였다. 연구 결과, 총 225개 평가팀 중 약 6%인 13개 평가팀에서 후광효과가 발생하고 있었으며, 기관별로 75개 기관 중 약 15%인 11개 기관이 후광효과를 받는 것으로 나타났다. 그리고 종합경영이나 주요사업보다 상대적으로 경영관리 부문에 후광효과가 집중적으로 존재하는 것으로 나타났다. 이 연구는 기존의 선행연구들이 다루지 않았던 평가자 중심의 오류 분석을 실증적으로 시도했다는 점에서 의의가 있다.

또한 이창길·최성락(2010)은 2007년 정부산하단체 경영평가 결과에 대해 75개 기관을 대상으로 평가과정에서 발생하는 상대평가의 오류 가능

성을 분석하였다. 상대평가제도는 비계량지표 평가과정에서 평가자들의 관대화 경향을 방지하고 평가결과의 실효성을 제고하기 위해 도입된 제도이지만, 강제배분 방식을 적용함으로써 피평가자가 평가내용보다 평가 순위에 높은 관심을 갖게 할 뿐 아니라 평가자로 하여금 평가의 발전적(developmental) 측면보다 평가적(evaluative) 측면을 중시하게 하는 경향이 존재한다(이창길·최성락, 2010). 따라서 이 연구는 상대평가 과정에서 오류가 발생할 수 있다는 가능성에 착안하여 진행되었다. 이에 지표별 기관 간 오류가능성과 기관별 지표 간 오류가능성으로 상대평가의 오류가능성을 구분하여 특정기관 및 지표의 평균평점이 상대평가 요인인 다른 기관들 또는 다른 지표들 평점의 분산 값으로부터 영향을 받는지에 대하여 회귀분석을 하였다. 분석 결과, 지표별 기관 간의 평가에 있어서 다른 기관들 평점의 분산 정도와 실제 평가점수 사이에 유의미한 관계가 있는 반면, 기관별 지표 간 평가의 경우 다른 지표들 평점 분산 값과 실제 평가점수 간 관계는 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 그리고 이러한 경향은 부정적 평점보다 긍정적 평점에서 더 크게 발생하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 분석 결과는 그동안 논의되어 오지 않았던 평가 과정에서 상대평가 오류가 존재할 가능성이 있으며 상대평가 오류도 하나의 오류로 인정하여 이를 최소화 할 수 있는 방안을 마련해야 한다는 정책적 시사점을 제공한다.

박용성·남형우(2011)는 기관의 규모, 재무건전성, 역사성 등 기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 유의미한 영향을 미친다는 가설을 설정하고 73개 기관을 대상으로 2007년~2009년까지의 기관별 경영평가 결과와 다중회귀분석을 실시하였다. 기관의 역사성은 설립연도로, 기관규모는 자산총액, 자본총액, 총수입액, 매출총액, 순매출액, 임직원 수로, 기관의 재무건전성은 부채비율과 당기순이익을 독립변수로 설정하였다. 자산총액, 자본총액, 총수입액, 매출총액, 순매출액, 임직원 수를 독립변수로 측정된 기관규모는 일부 상관관계가 있었고, 부채비율, 당기순이익을 독립변수로 측정된 재무건전성은 부채비율에서만 상관관계가 있었으며, 설립

연도를 독립변수로 측정된 역사성은 상관관계가 없었다. 즉 기관의 재무 성과가 좋을수록 경영평가 결과가 좋을 것이라는 가설은 부분적으로 지지 되었다.

오윤미(2011)는 공공기관 경영평가 결과에 영향을 미치는 경영실적 외의 요인에 대해 분석하기 위해 기관 규모와 유형이 경영평가 결과에 영향을 미친다는 가설을 설정하였다. 기관의 규모를 나타내는 독립변수는 매출액, 비용, 자산, 정원을, 종속변수는 종합득점, 비계량득점율, 계량득점율로 나누어 패널 분석을 하였다. 분석의 대상이 되는 96개 공공기관과 기관의 유형을 나타내는 독립변수는 「2009년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람」을 기준으로 하였다. 분석 결과 기관의 규모를 나타내는 각 독립변수는 모든 유형에 대해 동일한 영향을 미치는 것이 아니라 기관의 유형과 변수의 성격에 따라 다른 방향으로 영향을 미쳤다. 몇몇 유형에서는 기관의 규모가 클수록 경영평가 결과점수가 낮게 나타나 기관의 규모가 클수록 경영평가 결과 점수가 높다는 비판이 타당하지 않다는 것을 증명하였다. 또한 본 연구에서는 기관 유형에 따라 평균의 차이가 발생하지 않는다는 것을 귀무가설로 설정하고 분산분석(ANOVA)을 실시한 결과 각 유형에 종합득점, 비계량득점율, 계량득점율 모두 유형별로 평균에 유의미한 차이가 존재하여 귀무가설을 기각하였다. 즉, 경영평가 기준이 기관의 특성을 제대로 반영하고 있지 못하다는 것을 실증함으로써 기관 유형의 특성을 반영한 평가제도 및 지표의 구축이 필요함을 증명하였다.

2. 언론보도가 수용자에게 미치는 영향 관련 선행연구

손영준(2004)은 이론적으로 프레이밍(framing)을 중심으로 미디어 이용이 개인의 의견형성에 미치는 영향을 연구하였다. 구체적으로 상이한 미디어 대북 프레임이 북한 문제를 바라보는 대학생들의 보수·진보적 의견 형성에 어떻게 영향을 미치는지 살펴보았다. 전국 19개 종합대학에

재학 중인 대학생 1,323명을 대상으로 설문조사를 실시하였으며 인구통계학적 특성, 매체별 뉴스이용 빈도, 인터넷 활용정도, 각 언론사별 뉴스이용 행태를 독립변수로 설정하였고, 대북문제에 대한 응답자의 보수·진보적 의견을 종속변수로 설정하여 회귀분석을 실시하였다. 각 언론사의 정치성향은 선행연구와 한국사회에서 통용되고 있는 보편적 인식을 준용하여 대북문제에 있어서 조선일보, 동아일보, 중앙일보가 상대적으로 보수적인 해석적 틀(프레임)을 강조하며 한겨레신문, 오마이뉴스가 진보적 시각이라고 정의하였다. 분석결과 보수와 진보 언론 이용이 응답자의 보수적 또는 진보적 의견 형성에 유의한 영향을 미친다는 결론이 나왔다. 이 연구는 미디어가 특정 이슈에 대해 설정하는 프레임이 사람의 의견과 생각에 영향을 미친다는 시사점을 제시하며 언론의 효과는 사람의 의견을 변화시킬 뿐 아니라 기존의 생각을 강화할 수 있다는 가능성도 제시하고 있다.

박은혜·김영욱(2007)은 위기 상황에서 조직이 내세우는 이미지 회복 전략이 대부분 언론을 통해 전달된다는 사실에 착안하여, 언론보도 프레임이 공중의 이미지 회복 전략의 수용에 영향을 미치는지 살펴보았다. 이에 따라, 조직, 언론, 수용자라는 세 가지 요소를 주요 연구대상으로 하여 ‘식품관련 사건’이라는 구체적 위기 상황을 중심으로 조직의 이미지 회복 전략과 언론보도 프레임의 영향력을 분석하였다. 연구 결과 위기 유형과 프레임 유형은 이미지 회복 전략과는 각각 상호작용하여 수용자들의 인식에 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 즉 위기사건 보도의 프레임 유형과 이미지 회복 전략에 대한 공중의 인식에서 유의미한 차이가 나타나 프레임 유형이 조직이 형성한 이미지 회복 전략 메시지 해석에 영향을 준다는 이 연구의 주된 연구문제는 지지 되었다.

정은영·성석주·최봉기(2009)는 언론이 지방정부의 정책형성 과정에 어떻게 영향을 미치고 있는지 알아보기 위해 독립변수를 보도속성, 종속변수를 정책결정과정, 매개변수를 참여자의 인식으로 설정하여 언론의 영향력을 분석하였다. 보도속성은 기사강도, 기사내용, 언론관심도, 보도횟

수로, 정책결정과정은 정책이슈, 의제설정, 대안탐색, 대안선택으로, 참여자의 인식은 담당자의 인식, 결정자의 인식으로 세분화하여 분석하였다. 분석방법은 울산광역시 공무원을 대상으로 설문조사를 하였으며 크론바하 알파(cronbach's alpha)계수를 이용한 신뢰성 분석과 타당성 검증을 위한 요인분석, 가설 검증을 위한 구조방정식 모형분석을 하였다. 분석결과 보도속성인 기사강도, 기사내용, 언론관심도, 보도횟수는 정책형성 각 단계별로 시간의 흐름에 따라 다르게 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 첫째, 논제화 단계와 의제화 단계에서는 기사강도와 관심도가 높을수록 영향이 커지며, 기사내용과 보도횟수는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 정책의제설정과정에서는 기사강도가 가장 크게 영향을 미치며 대안선택단계에서는 기사강도와 언론의 관심도가 높을수록 더 큰 영향을 미치고 있었다. 한편 대안탐색단계에서는 기사내용과 언론의 관심도가 높을수록 더 큰 영향을 미치고 있었다. 둘째, 보도속성은 정책결정자와 정책담당자에게 유의한 영향을 미치고 있으며 특히 언론관심도가 가장 강한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 정책결정자는 대안선택 단계에서 유의한 영향을 미치는 반면 논제화, 의제화, 대안탐색 단계에서는 정책참여자의 영향이 유의하지 않은 것으로 나타났다. 마지막으로 정책참여자의 인식은 보도속성과 정책형성과정 사이에 매개효과가 존재하는 것으로 나타났다. 구체적으로 논제화 단계에서는 보도속성 전체 변수가 정책참여자 인식에 대해서 매개효과가 있으며 의제화 단계에서는 언론관심도, 대안탐색단계에서는 기사강도 차원에서 정책결정자의 매개효과가 존재하는 것으로 나타났다.

김효숙(2010)은 부정적 언론보도라는 위기 상황에서 특정 기업의 평판이 위기 상황에 대한 공중의 반응에 어떤 영향을 미치는지 알아보기 위해 보도강도에 따라 중립적인 언론보도, 중간 정도로 부정적인 언론보도, 매우 부정적인 언론보도로 구분하여 부정적 보도의 강도에 따라 기업의 평판이 공중의 반응에 어떤 영향을 미치는지 연구하였다. 이를 위해 서울 시내 4년제 대학 재학생 240명을 대상으로 2(기존의 기업 평판 : 우호

적, 비우호적) × 3(기사의 어조 : 중립적 기사, 중간 정도의 부정적 기사, 매우 부정적인 기사)의 집단 간 요인 디자인 실험을 하였다. 연구 결과, 위기 상황에서 부정 기사의 강도가 약할 경우에는 특정 기업에 대해 호의적인 평판을 가진 공중은 비호의적인 평판을 가진 공중보다 더 호의적인 태도와 행동의도를 가지지만 부정기사의 강도가 극도로 강해지면 두 그룹의 태도와 행동의도에는 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 이 연구는 부정적 기사의 강도가 공중의 태도와 행동의도에 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여줌으로 보도 기사의 강도가 공중들의 인식, 의견형성, 태도에 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 제시해 주었다는 의의가 있다.

최은비·김효숙(2011)은 언론보도의 어조와 관여유형이 공중의 인식 변화에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 우선 언론보도 어조의 효과를 알아보기 위해 “언론보도 어조가 긍정적인 어조보다 부정적인 어조일 때 공중들의 조직인식과 이슈인식의 변화폭이 크고 그 방향은 부정적일 것”이라는 가설과 언론보도 어조와 관여유형의 상호작용효과를 알아보기 위해 “상황적 관여를 가진 공중이 부정적 기사를 접했을 때 지속적 관여를 가진 공중보다 조직에 대한 인식이 부정적인 방향으로 크게 변화할 것”이라는 연구 가설을 설정하였다. 여기서 지속적 관여는 어떤 대상에 대한 개인적 내면과 관련된 것으로 특별한 상황이나 쟁점이 없더라도 계속해서 관심을 가지는 관여를 의미하며 상황적 관여는 개인의 외부와 관련되어 일시적으로 어떤 대상에 대해 발생하는 관여로서 특정한 상황에서 순간적으로 관심을 이끌어 내어 일시적으로 관심을 가지게 되는 관여를 의미한다. 가설 검증을 위해 서울에 사는 20~30대 성인 183명을 대상으로 관여 유형과 언론보도 어조를 조작한 2×2 요인 실험을 실시하였다. 연구 결과, 부정적 언론보도가 공중들의 조직 인식에 미치는 영향이 더 큰 것으로 나타났으며 상황적 관여를 지닌 공중이 지속적 관여를 지닌 공중보다 언론보도의 어조에 더 큰 영향을 받는 것으로 나타나 연구가설 모두가 지지되었다.

김성애·이종혁(2011)은 수용자 스키마와 뉴스프레임의 일치 여부가

수용자 프레이밍효과에 어떤 영향을 주는지 검증하기 위해 여성노동자 집회 관련 뉴스를 여성 차별, 노동자 탄압, 여성-노동자 혼합 프레임 등으로 조작하여 남한 대학생들과 탈북 대학생들에 대한 수용자의 해석적 프레임을 분석하였다. 사전 스키마 측정 결과 상대적으로 남한 대학생들은 여성 문제 관련 스키마를, 탈북 대학생들은 노동자 문제 관련 스키마를 더 많이 가지고 있었다. 연구 결과 남북한 대학생들은 모두 자기 스키마에 덜 조응하는 뉴스 프레임에서 프레이밍 효과가 크게 나타났다. 이는 스키마 불일치에 해당하는 뉴스가 수용자에게 관심과 각성을 불러일으키고 더 많은 인지 노력을 기울이게 함으로써, 뉴스프레임이 기존 인지구조에 강한 프레이밍 효과를 가지고 있다는 점과 수용자의 프레이밍 효과 연구에 스키마 일치 효과도 고려할 필요가 있다는 점을 제시하는 결과이다.

김홍매(2013)는 언론의 방사능오염 식품에 대한 보도 프레임(위험/안전/통제 프레임)과 수용자 개인 스키마는 수용자들의 기사해석 및 평가, 위험지각과 방사능오염식품에 대응하는 안전추구행동에 어떤 영향을 미치는지 검증하였다. 연구 결과 방사능오염식품 이슈에 대해서 수용자들은 스키마에 상관없이 안전 프레임보다 위험 프레임에서 기사에 대한 평가가 높았으며, 안전 스키마보다 위험스키마를 가졌을 때 위험지각이 더 높게 나타났다. 또한 안전 스키마를 가진 수용자가 위험 프레임에 노출될 때 가장 높은 위험을 지각하는 등 뉴스 프레임과 수용자 스키마의 상호작용이 위험지각에서 유의미하게 나타났다. 이는 위험지각 측면에서 수용자 스키마와 프레임의 불일치효과를 실증적으로 보여주는 결과이다.

3. 선행연구 검토결과 및 시사점

권민정·윤성식(1999), 이승필(2004), 박용성·남형우(2011), 오윤미(2011)는 공공기관 경영평가 결과에 경영실적 외의 요인이 유의미한 영향을 미친다는 가설을 설정하고 공공기관의 외형적 특성과 경영평가 점수에 대

해 실증분석을 실시하였다. 여기서 독립변수는 기관의 규모(자산, 매출액, 비용, 정원), 재무건전성, 역사성, 공공기관 유형 등 다양한 변수가 사용되었다. 분석 결과, 분석대상과 기간에 따라 일부 가설은 지지되었고 일부 가설은 기각되었다. 그리고 하윤희(2008)는 순수한 경영실적 외에 다양한 경영외적 요인들이 경영평가 결과에 영향을 미치는지 분석하기 위해 피평가기관의 평가업무 담당자들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과 응답자의 40.7%가 경영평가 점수와 순위는 순수한 평가지표에 따른 경영실적에 의한 것이라고 인식하지 않는다고 응답하였다. 또한 경영평가 결과에 영향을 미칠 것이라고 인식하고 있는 요소들에 대해 ‘기관에 대한 언론매체에서의 평판’, ‘기관에 대한 국민여론’, ‘평상시 기관의 대외 홍보활동’이 각각 8, 9, 10위로 나타났다.

한편, 이창길·최성락(2010)은 비계량적 경영평가에서 발생할 수 있는 평가자의 주관적 경향의 하나인 후광효과(halo effect)의 존재여부와 상대평가의 오류가능성 분석을 통해 비계량지표 평가 과정에 평가자의 주관성이 개입될 가능성이 존재함을 제시하였다.

손영준(2004), 박은혜·김영욱(2007)은 언론보도 프레임이 수용자들의 인식과 의견형성에 영향을 주고 있음을 실증분석 하였고, 정은영·성석주·최봉기(2009), 김효숙(2010), 최은비·김효숙(2011)은 기사강도, 기사내용, 보도횟수, 보도논조 등이 수용자의 인식, 의사결정, 태도에 영향을 미칠 수 있음을 실증분석 하였다.

한편, 김성애·이중혁(2011), 김홍매(2013)는 뉴스 프레임과 수용자 스키마의 불일치효과를 실증적으로 검증함으로써 뉴스 프레임이 수용자 스키마와 상호작용하고 있음을 제시하였다.

선행연구를 통해 공공기관 경영평가 결과에 경영실적 외의 요인이 유의미한 영향을 미치는지는 아직 명확하게 밝혀지지 않았으며 피평가기관의 평가업무 담당자도 이러한 가능성을 인식하고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 언론보도는 뉴스 프레임 효과를 통해 경영평가 결과에 영향을 미칠 수 있는 중요한 외부환경 중 하나이며 경영평가자 역시 수용자

스키마를 통해 언론보도를 주체적으로 해석함으로써 언론보도가 경영평가 결과에 영향을 줄 가능성을 확인할 수 있다.

따라서 지속적으로 경영평가 결과에 영향을 미치는 경영실적 외의 요인에 대해 연구되어 왔지만, 기존의 선행연구에서 다루지 않았던 언론보도가 경영평가 결과에 유의미한 영향을 미치고 있는지에 대해 뉴스 프레임과 수용자 스키마의 상호작용 관점에서 연구해 볼 필요가 있다.

제 3 장 연구설계 및 분석의 틀

제 1 절 분석의 틀

본 연구는 기존의 선행연구에서 다루지 않았던 언론보도가 공공기관 경영평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구로서 <그림 2>와 같은 모형으로 언론보도가 경영평가 결과에 유의한 영향을 미치고 있는지를 실증적으로 밝히고자 하였다.

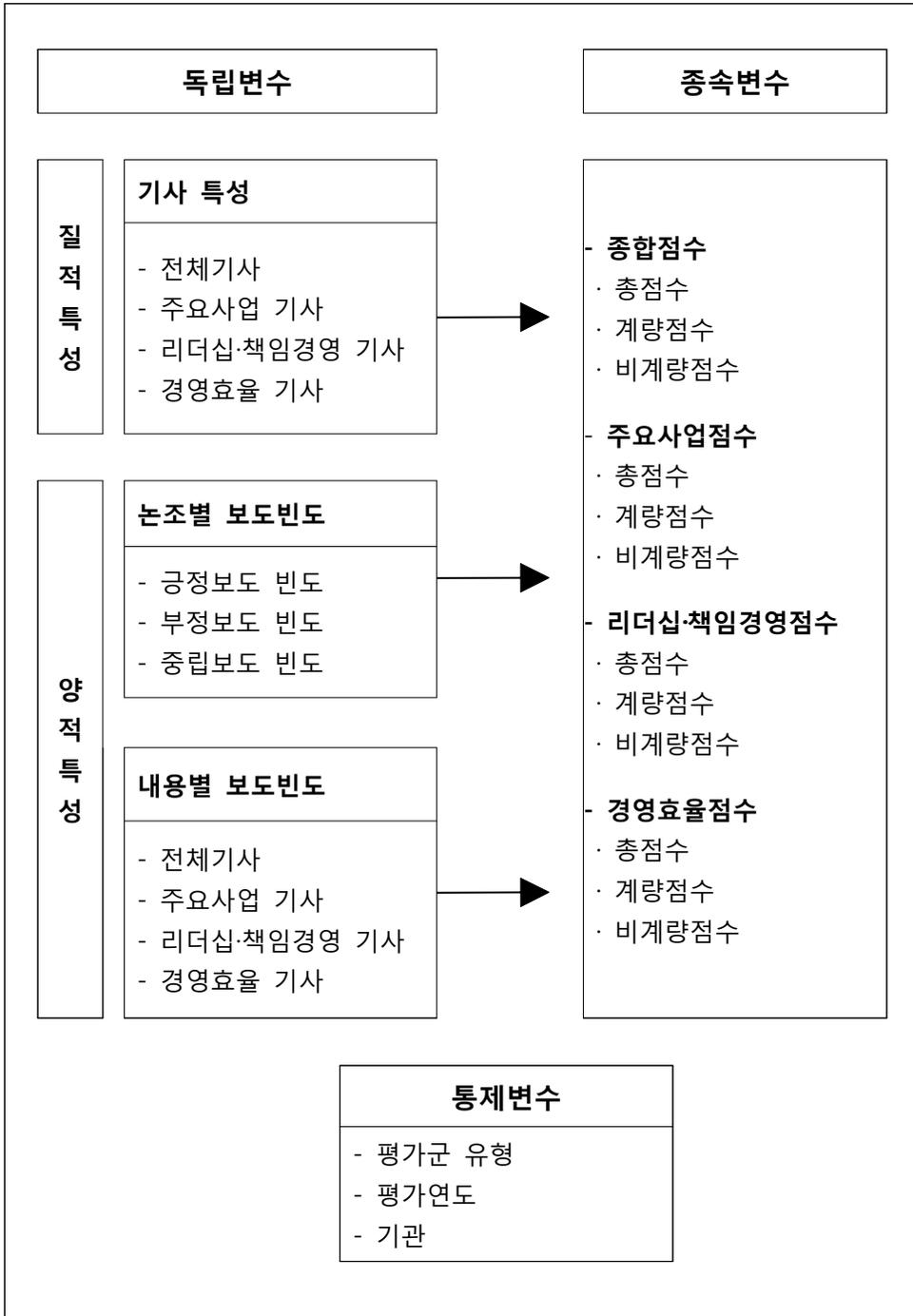
Stanly(1982)는 언론보도를 크게 뉴스보도(news release), 특집기사(feature article), 기자회견(press conference), 음향과 영상자료(tapes and films), 사설(editorial)의 다섯 가지로 구분하였다. 일반적으로 커뮤니케이션 연구에서 많이 다루는 부분은 뉴스보도이므로 본 연구에서도 뉴스보도를 대상으로 뉴스보도가 경영평가 결과에 영향을 미치는지 분석하였다. 구체적으로 경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사를 질적특성과 양적특성으로 나누어 언론보도의 질적·양적특성이 공공기관 경영평가 결과인 종합점수, 계량점수, 비계량점수에 각각 어떠한 영향을 미치는지 알아보았다.

우선 보도논조와 기사의 중요도로 구성된 기사의 질적특성이 총점수, 주요사업점수, 리더십·책임경영점수, 경영효율점수에 영향을 미치는지를 각각 종합점수, 계량점수, 비계량점으로 세분화하여 분석하였다.

다음으로 언론보도의 양적특성인 논조별 보도빈도가 총점수, 주요사업점수, 리더십·책임경영점수, 경영효율점수에 영향을 미치는지를 각각 종합점수, 계량점수, 비계량점으로 세분화하여 분석하였다.

마지막으로 내용별 보도빈도가 총점수, 주요사업점수, 리더십·책임경영점수, 경영효율점수에 영향을 미치는지를 각각 종합점수, 계량점수, 비계량점으로 세분화하여 분석하였다.

<그림 2> 연구의 분석틀



제 2 절 연구의 가설

1. 연구의 가설

공공기관 경영실적평가는 일정기간 동안의 경영개선 노력에 대한 공과를 나타내기 때문에 향후 경영개선의 방향을 제시해준다. 따라서 경영평가 결과가 경영개선 노력이 아닌 조직의 통제 밖에 있는 환경적 요인에 의해 영향을 받을 때 조직은 다른 조직보다 더 나은 결과를 얻기 위해 노력할 유인이 감소하며 공공기관 경영평가제도의 정당성도 상실하게 된다.

앞에서 살펴본 것과 같이 언론보도는 뉴스 프레임을 통해 수용자에게 영향을 미치며 수용자 역시 수용자 스키마를 통해 언론보도를 주체적으로 해석하는 등 뉴스 프레임과 수용자 스키마는 상호작용의 관계가 있다고 할 수 있다. 이는 뉴스 프레임 효과를 통해 경영평가자는 언론보도의 영향을 받을 수 있으며, 평가자 역시 수용자 스키마를 통해 언론보도를 진단하고 해석할 가능성이 있음을 제시한다. 그리고 이러한 경영평가자의 수용자 스키마는 뉴스 프레임과 수용자 일치 또는 수용자 불일치 효과를 나타내며 상호작용 할 가능성이 있다. 또한, 언론보도의 프레임의 하나라고 할 수 있는 논조에 따라 경영평가 결과에 미치는 영향은 다를 것이며 경영평가자도 긍정적 논조의 프레임보다 부정적 논조의 프레임에 더 큰 영향을 받을 수 있다는 가능성도 제시한다.

따라서 본 연구에서는 뉴스 프레임과 경영평가자의 수용자 스키마의 상호작용 관점에서 언론보도가 경영평가 결과에 유의한 영향을 미치고 있는지 살펴보았다.

순수한 경영실적 외의 요인인 언론보도가 경영평가 결과에 미치는 영향은 사전에 정해진 기준에 의해 점수가 산출되는 계량지표와 평가자의 평가 재량권이 상대적으로 큰 비계량지표에 따라 서로 다른 양상으로 나

타날 것이다. 따라서 본 연구에서는 ‘언론보도’를 질적특성인 기사특성, 양적특성인 논조별 보도빈도, 내용별 보도빈도로 분류하여 언론보도의 질적·양적특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 종합총점수, 계량총점수, 비계량총점수, 주요사업, 리더십·책임경영, 경영효율별 종합점수, 계량점수, 비계량점수로 세분화하여 분석하였다.

그리고 이론적 논의에서 살펴본 인상형성(impression formation)이론, 부정성 효과(negativity effect), 부정 편향성 이론(negative bias hypothesis) 등에 의하면 사람들은 긍정적 메시지보다 부정적 메시지에 더 큰 가중치를 두는 경향이 있기 때문에 사람들은 긍정적 프레임의 뉴스보다 부정적 프레임의 뉴스에 더 많은 영향을 받고 있다고 할 수 있다. 따라서 기사가 어떤 논조의 프레임으로 보도되었는지에 따라 경영평가 결과에 미치는 영향은 다를 것이며, 특히 부정적 프레임의 보도가 긍정적 프레임의 보도보다 강하게 경영평가 결과에 영향을 미칠 것으로 추론할 수 있다.

또한 언론보도는 공신력 있는 언론을 통한 메시지 전달이 중심이 되는데, 이는 그 자체만으로도 객관성과 신뢰성을 확보하게 되므로(최은비·김효숙, 2011), 특정 기관에 대한 성과평가를 해야 하는 경영평가자는 평가대상 공공기관 관련 보도기사에 관심을 가지고 사전에 스키마를 형성하고 있을 것이다. 따라서 경영평가 실시 기간에 발생한 언론의 보도내용과 관련된 경영평가 점수는 직접적인 영향을 받을 가능성이 존재한다.

한편 경영평가자는 경영평가 실시기간에 평가대상 기관에 대한 관심이 크게 증가할 것이다. 특히, 피평가 기관의 언론노출 정도는 경영평가자에게 직·간접적으로 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 따라서 경영평가 실시기간에 오히려 언론보도 빈도가 낮을수록 경영평가 결과는 경영실적 보고서에 근거하여 도출될 가능성이 크다. 즉 보도논조와 내용과 관계없이 언론의 보도횟수 자체가 수용자 스키마 효과를 통해 경영평가자의 인식에 영향을 줄 가능성에 대해 연구해 볼 필요가 있다.

이상의 논의를 바탕으로 본 연구의 가설을 다음과 같이 설정하였다.

가) 경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사의 질적특성이 경영평가 결과에 영향을 미치는지 알아본다.

⇒ 가설 1 : 경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사의 특성 (보도 논조, 기사 중요도)은 경영평가 점수에 유의한 영향을 미칠 것이다.

가설 2 : 경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사의 특성 (보도논조, 기사 중요도)은 보도내용과 관련한 경영평가 지표 점수에 유의한 영향을 미칠 것이다.

나) 경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사의 양적특성이 경영평가 결과에 영향을 미치는지 알아본다.

⇒ 가설 3 : 경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사의 빈도는 논조에 따라 경영평가 결과에 미치는 영향이 다를 것이다.

가설 4 : 경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사의 빈도는 보도내용과 관련한 경영평가 지표 점수에 유의한 영향을 미칠 것이다.

2. 분석방법 및 분석모형의 구성

이상의 가설을 검증하기 위하여 SPSS 18.0 통계프로그램을 사용하였다. 우선 가설 검증에 앞서 각 독립변수와 종속변수, 통제변수에 대해서는 빈도분석 등 기초통계 분석을 실시하였다. 그리고 독립변수로 설정한 보도기사와 경영평가 점수 사이에 관련이 있는지 분석하기 위하여 각 독립변수와 종속변수의 연관성을 Pearson 상관계수를 통하여 검정하였다. 다음으로 독립변수가 종속변수에 미치는 영향과 인과관계가 존재하는지 분석하기 위해 다중회귀모형(multi-regression model)을 설계하여 연구하였으며, 일반적인 다중회귀분석과 같이 회귀계수의 추정은 최소자승추정법(ordinary least square)을 이용하였다.

가설을 검증하기 위한 회귀연립방정식은 다음과 같다.

<연구모형 1>

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{보도논조}) + \beta_2(\text{면적 및 보도 면}) + \beta_3(\text{평가군 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

(Y_1 : 종합점수, Y_2 : 계량점수, Y_3 : 비계량점수)

<연구모형 2>

<보도내용 : 주요사업>

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{관련기사 보도논조}) + \beta_2(\text{관련기사 면적 및 보도 면}) + \beta_3(\text{평가군 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

(Y_1 : 주요사업 총점수, Y_2 : 주요사업 계량점수, Y_3 : 주요사업 비계량점수)

<보도내용 : 리더십 · 책임경영>

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{관련기사 보도논조}) + \beta_2(\text{관련기사 면적 및 보도 면}) + \beta_3(\text{평가군 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

(Y_1 : 리더십 총점수, Y_2 : 리더십 계량점수, Y_3 : 리더십 비계량점수)

<보도내용 : 경영효율>

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{관련기사 보도논조}) + \beta_2(\text{관련기사 면적 및 보도 면}) + \beta_3(\text{평가군 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

(Y_1 : 경영효율 총점수, Y_2 : 경영효율 계량점수, Y_3 : 경영효율 비계량점수)

<연구모형 3>

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{긍정기사 보도빈도}) + \beta_3(\text{평가균 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{부정기사 보도빈도}) + \beta_3(\text{평가균 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{중립기사 보도빈도}) + \beta_3(\text{평가균 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

(Y_1 : 종합점수, Y_2 : 계량점수, Y_3 : 비계량점수)

<연구모형 4>

<보도내용 : 주요사업>

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{관련 긍정기사 보도빈도}) + \beta_3(\text{평가균 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{관련 부정기사 보도빈도}) + \beta_3(\text{평가균 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{관련 중립기사 보도빈도}) + \beta_3(\text{평가균 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

(Y_1 : 주요사업 총점수, Y_2 : 주요사업 계량점수, Y_3 : 주요사업 비계량점수)

<보도내용 : 리더십 · 책임경영>

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{관련 긍정기사 보도빈도}) + \beta_3(\text{평가균 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{관련 부정기사 보도빈도}) + \beta_3(\text{평가균 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{관련 중립기사 보도빈도}) + \beta_3(\text{평가균 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

(Y_1 : 리더십 총점수, Y_2 : 리더십 계량점수, Y_3 : 리더십 비계량점수)

<보도내용 : 경영효율>

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{관련 긍정기사 보도빈도}) + \beta_3(\text{평가균 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{관련 부정기사 보도빈도}) + \beta_3(\text{평가균 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

$$Y_i = \alpha + \beta_1(\text{관련 중립기사 보도빈도}) + \beta_3(\text{평가균 유형}) + \beta_4(\text{평가연도}) + \beta_5(\text{기관}) + \varepsilon$$

(Y_1 : 경영효율 총점수, Y_2 : 경영효율 계량점수, Y_3 : 경영효율 비계량점수)

제 3 절 변수의 정의

본 연구는 선행연구에서 다루지 않았던 언론보도의 질적·양적 특성이 공공기관 경영평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구이다. 따라서 독립변수는 선행연구에서 다루어지지 않았던 경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사의 질적·양적 특성이고 종속변수는 경영평가 결과인 종합점수, 계량점수, 비계량점수이다.

1. 독립변수의 설정

기존 연구들은 대부분 경영평가에 영향을 미치는 순수한 경영외적 요인으로 기관의 규모를 독립변수로 설정하여 분석하고 있다. 권민정·윤성식(1998)은 기관의 규모변수로 자산, 매출액, 비용, 정원을 사용하였고 이승필(2004)은 자산을 기관의 규모변수로 사용하였다. 하운희(2008)는 기관의 규모변수 외에 피평가기관의 의견진술 기회, 평가보고서의 요령 있는 작성, 기관의 대외 이미지, 기관의 경영평가 위원에 대한 인적네트워크 관리 등 다양한 외적 요인이 경영평가 결과에 미치는 영향에 대해 분석하였다.

본 연구에서는 경영평가 결과에 영향을 미치는 중요한 외적 요인이지만 기존의 선행연구에서 다루지 않았던 공공기관 관련 언론보도를 독립변수로 설정하여 경영평가 결과에 미치는 영향에 대해 분석하였다.

분석의 대상이 되는 언론보도 자료는 최근 5년간(2009년~2013년) 경영평가 실시기간(매년 3월 20일~6월 19일) 동안 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레신문, 경향신문 등 5개 주요일간지에서 보도된 조사대상 공공기관 관련 언론보도를 대상으로 하였다.

한편 언론의 기본적인 역할 중 하나는 국민의 알권리에 대한 사실 보도이며 이러한 보도는 언론의 유형에 따라 다양한 속성으로 구성된다.

보도속성은 언론에서 보도(publish)되는 기사의 내용, 강도, 보도의 횟수, 언론의 관심도로 구성된다(정은영·성석주·최봉기, 2009). 여기서 기사내용은 보도내용이 긍정적 정보인지 부정적 정보인지를 의미하며, 기사강도는 갈등을 극대화하는 강한 논조의 기사를 의미한다. 언론관심도는 언론이 보도하는 내용에 대한 독자의 관심 정도를 의미하며, 보도횟수는 언론이 동일 내용에 대하여 얼마나 자주 보도하느냐를 의미한다.

선행연구의 언론관심도는 보도기사 자체의 중요도를 나타낸다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 기사의 중요도를 기사가 게재된 보도지면과 기사면적을 독립변수로 설정하여 측정하였다. 여기서 보도면적은 보도기사의 가로와 세로를 곱한 면적으로 측정하며 보도지면은 기사가 게재된 면으로 종합 1면에 보도된 경우 해당 기사에 가중치를 부여하였다. 또한 보도내용을 보도논조로 정의하여 보도논조, 기사면적과 보도지면으로 정의한 기사의 중요도를 보도기사의 질적특성으로 정의하였다. 여기서 보도논조는 긍정보도, 중립보도, 부정보도로 세분화하였고 보도내용은 공공기관 경영평가 범주인 주요사업, 리더십·책임경영, 경영효율 관련 내용으로 세분화 하였으며, 보도횟수는 보도빈도로 정의하여 해당 기관 관련 보도기사 총 건수로 정의하였다.

Henard(2002)는 긍정적 보도는 특정 조직이나 개인에 대한 평판을 증진시키는 정보로 정의하고 부정적 보도는 특정 조직이나 개인에 대한 평판을 떨어뜨리는 정보로 정의하였다. 이러한 정의에 따라 본 연구에서는 긍정보도를 성과창출, 비용절감, 제도개선 사항 등 해당 공공기관의 평판을 증진시키는 성과와 관련된 경우, 기자의 해석이 동조적이거나 제목에 긍정적 해석이 들어간 경우, 기사 내용을 지지하는 추가 취재원의 코멘트가 있는 경우의 기사로 정의하고, 부정보도를 사건, 사고, 비리, 예산낭용 등 해당 기관의 평판을 감소시키는 사건과 관련된 경우, 기자의 해석이 매우 비판적이거나 제목이 부정적인 경우, 기사 내용을 비판하는 추가 취재원의 코멘트가 있는 경우의 기사로 정의하며, 중립보도를 보도내용을 'fact' 중심으로 보도하는 경우, 전반적으로 긍정적인 시각과 함께

부정적인 시각도 제시하는 등 균형적으로 보도한 경우 등 해당 기관의 평판에 영향을 미치지 않는 기사로 정의하였다.

한편 수집된 기사는 긍정보도는 5점, 중립보도는 0점, 부정보도는 -5점으로 코딩하였다. 그리고 기사의 가로길기와 세로길기를 곱한 면적이 400cm^2 이상인 경우 5점, $200\sim 400\text{cm}^2$ 인 경우 4점, $100\sim 200\text{cm}^2$ 인 경우 3점, $50\sim 100\text{cm}^2$ 인 경우 2점, 50cm^2 이하는 1점으로 코딩하였다. 또한 종합 1면에 보도된 경우 긍정보도는 5점, 중립보도는 1점, 부정보도는 -5점의 점수를 부여하였다.

2. 종속변수의 설정

본 연구에서 종속변수는 2009년~2013년도(5개년)의 공공기관 경영실적평가 결과로 설정하였다. 경영평가 결과점수는 평가범주에 따라 종합점수, 주요사업점수, 리더십·책임경영점수, 경영효율점수로 정의하며 각 평가내용에 따른 점수는 종합점수, 계량점수, 비계량점수로 세분화하여 기사특성과 논조별 보도빈도, 내용별 보도빈도 등 공공기관에 대한 언론보도의 질적·양적특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 분석하였다.

3. 통제변수의 설정

공공기관 경영평가의 평가지표와 평가방법은 평가환경이 변화함에 따라 지속적으로 수정·발전되어 왔다. 그러므로 경영평가가 실시된 평가연도에 따라 경영평가 결과는 달라질 수 있다.

그리고 경영평가 결과에 따른 인센티브는 동일 평가군에 속하는 공공기관을 대상으로 상대평가를 통해서 지급된다. 따라서 평가결과의 절대적 점수보다 해당공공기관이 어느 평가군에 속해 있는지가 경영평가에 있어 중요하다.

또한 공공기관 경영평가의 평가지표는 개별 공공기관의 특성을 반영하

여 구성된다. 특히 개별 공공기관의 고유 사업영역에 대해 평가하는 지표인 주요사업 부문은 경영평가 총 점수의 30~47%를 차지하고 있다.

따라서 평가연도, 평가군 유형, 기관은 경영평가 결과에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 요인으로 작용할 수 있으므로 본 연구에서는 통제변수로 설정하였다.

<표 6> 변수의 조작적 정의

변 수		조작적 정의		
독립변수	기사 특성	보도 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 기사의 내용이 해당 공공기관의 성과와 관련된 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 성과창출, 비용절감, 제도개선 사항 등 · 기자의 해석이 매우 동조적이거나, 제목에 긍정적 해석이 들어간 경우 · 기사 내용을 지지하는 추가 취재원의 코멘트가 있을 경우 	
		중립 보도	<ul style="list-style-type: none"> · 기사의 내용을 'fact' 중심으로 보도하는 경우 · 전반적으로 긍정적인 시각과 함께 부정적인 시각도 제시하는 등 균형적으로 보도한 경우 	
		부정 보도	<ul style="list-style-type: none"> · 기사의 내용이 해당 공공기관의 사건과 관련된 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 사건, 사고, 비리, 예산남용 등 · 기자의 해석이 매우 비판적이거나, 제목이 부정적인 경우 · 기사 내용을 비판하는 추가 취재원의 코멘트가 있을 경우 	
	기사 중요도	면적	보도기사의 면적(가로*세로)	
		보도자면	기사가 게재된 면	
	보도 내용	주요 사업	주요사업별 추진계획 수립, 집행 실적, 성과 및 환류의 적정성 관련 보도	
		리더십·책임경영	경영진의 리더십, 기관운영의 투명성, 윤리성, 신규채용, 고객만족, 공정사회 구현을 위한 불공정 사항 개선, 사회봉사 활동 수행 관련 보도 등	
		경영효율	업무효율, 조직 및 인적자원관리, 재무예산관리, 보수 및 성과 관리, 노사관리 관련 보도 등	
	종속변수	종합점수	계량점수와 비계량점수의 합	
		계량점수	해당 기관의 당해 연도 계량지표 점수 총점	
비계량점수		해당 기관의 당해 연도 비계량지표 점수 총점 * 비계량지표 점수 가중치에 대해 해당등급 비율로 점수 환산		
주요사업점수		주요사업 지표점수의 합		
리더십·책임경영 점수		리더십, 책임경영, 국민평가, 사회적기여 지표 점수의 합		
	경영효율 점수	업무효율, 조직 및 인적자원관리, 재무예산관리 및 성과, 보수 및 성과관리, 노사관리 지표 점수의 합		
통계변수	평가군 유형	기관이 속한 공공기관 평가군 유형		
	평가 연도	경영평가가 이루어진 연도		
	기관	경영평가 대상 기관		

제 4 절 자료의 수집

각 기관의 경영평가 결과는 기획재정부에서 운영하는 공공기관 경영정보 통합 시스템인 알리오(www.alio.go.kr)에서 수집하였으며, 등급평가를 하는 비계량점수의 경우 <표 4>를 기준으로 환산된 평점을 적용하였다.

경영평가 점수는 기관별로 종합점수, 계량점수, 비계량점수로 분류하였으며 2012년도 경영평가 지표를 기준으로 기사 내용에 따라 주요사업, 리더십·책임경영, 경영효율 부문으로 분류하였다.

언론보도 자료는 한국언론재단(KPF)이 제공하는 기사 검색 서비스인 카인즈(www.kinds.or.kr)를 통해 수집하였다. 단, 카인즈에서 제공하고 있지 않은 조선일보와 중앙일보 등 2개 신문에 대해서는 해당 신문사의 인터넷 웹 사이트에서 제공하고 있는 PDF 원문 기사 데이터베이스(DB)를 이용해 직접 관련 기사를 수집하였다.

수집된 기사는 내용에 따라 주요사업, 리더십·책임경영, 경영효율 기사로 분류하였고 논조에 따라 긍정, 중립, 부정정보로 구분하였다. 기사 수집과정의 신뢰도는 전체 기사 가운데 무작위로 10%를 선정하여 두 명의 훈련 받은 연구자를 통해 홀스티(hostile) 신뢰도 방식으로 검증하였다.¹⁾ 그 결과 전체 신뢰도는 83%로 나와 신뢰성이 높은 것으로 판단하였다.

1) 신뢰도계수(CR) = $\frac{2M}{N1 + N2}$, (M=2명의 코더 간 일치한 코딩 수, N1 = A의 코딩수, N2 = B의 코딩수).

제 4 장 실증분석 결과

제 1 절 각 변수에 대한 기술통계량

1. 독립변수에 대한 기술통계량

1,522개의 데이터를 토대로 분석대상 공공기관 관련 기사의 보도논조에 대한 기초통계 분석을 실시한 결과 <표 7>과 같이 중립보도 비율이 47%로 가장 높게 나타났으며 긍정보도 28%, 부정보도 25% 순으로 나타났다.

<표 7> 보도논조에 대한 기술통계량

(단위 : 건, %)

구 분		긍정보도		중립보도		부정보도	
건	%	건	%	건	%	건	%
1,522	100	430	28	708	47	384	25

그리고 보도내용은 주요사업 관련 기사가 1,130건으로 74%를 차지하고 있으며 리더십 14%, 경영효율 12%의 비율을 나타내고 있다. <표 8>과 같이 기사 내용이 주요사업인 경우에는 중립보도의 비율이 40%로 가장 많으며 리더십·책임경영은 긍정보도 비율이 10%, 경영효율은 부정보도의 비율이 6%로 가장 높게 나타나고 있다. 이를 통하여 공기업 관련 기사 중 사업과 관련된 내용은 주로 사실(fact) 중심의 정보전달 보도가 많으며 리더십·책임경영 관련 기사는 기관장의 성과를 평가하는 긍정적 논조의 기사가 많으며, 조직·재무·보수 등 경영효율 관련 기사는 비판적인 기사가 많다는 것을 추론할 수 있다.

<표 8> 보도내용에 대한 기술통계량

(단위 : 건, %)

구분	주요사업		리더십		경영효율		계	
	건	%	건	%	건	%	건	%
계	1,130	74	210	14	182	12	1,522	100
긍정보도	260	17	145	10	25	2	430	28
중립보도	613	40	27	2	68	4	708	47
부정보도	257	17	38	2	89	6	384	25

기사 면적은 <표 9>에서와 같이 100~200cm²의 기사가 35%를 차지하고 있으며 200~400cm²의 기사가 30%, 400cm²이상의 기사가 17%를 차지하고 있다. 그리고 긍정보도에서는 100~200cm²의 기사가 9%로 가장 많으며 중립보도에서는 100~200cm²의 기사가 17%, 부정보도에서는 200~400cm²의 기사가 10%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이를 통해 공공기관 관련 기사는 부정적 논조의 기사가 긍정적, 중립적 논조의 기사보다 더 크게 보도된다는 사실을 확인할 수 있다.

<표 9> 기사면적에 대한 기술통계량

(단위 : cm², 건, %)

기사면적 (가로*세로)	50이하		50~100		100~200		200~400		400이상		계	
	건	%	건	%	건	%	건	%	건	%	건	%
계	80	5	199	13	530	35	456	30	257	17	1,522	100
긍정보도	24	2	47	3	135	9	127	8	97	6	430	28
중립보도	51	3	141	9	261	17	173	11	82	5	708	47
부정보도	5	0	11	1	134	9	156	10	78	5	384	25

<표 10>에서와 같이 전체 1,522개 기사 중 종합1면에 보도된 기사는 42개 기사로 2.8%를 차지하고 있으며 그 중 부정적 논조의 보도가 24개로 57%를 차지하고 있다.

<표 10> 종합1면 기사에 대한 기술통계량

(단위 : 건, %)

종합1면 기사	건	%	유효 퍼센트
계	42	2.8	100.0
공정보도	4	0.3	9.5
중립보도	14	0.9	33.3
부정보도	24	1.6	57.1

<표 9>, <표 10>을 통해 공공기관 관련 기사는 공정보도, 중립보도보다 부정보도가 더 넓은 면적과 종합 1면에 보도되는 횟수가 많다는 사실에서 공공기관 관련 언론보도는 부정적 기사의 중요도가 더 크다는 사실을 추론할 수 있다.

2. 종속변수에 대한 기술통계량

<표 11>에서 보는 바와 같이 2009년~2013년도까지 최근 5년간 17개 분석대상 공공기관의 경영평가 평균점수는 종합점수 81.885점, 계량점수 44.740점, 비계량점수 37.145점으로 나타났다. 그리고 표준편차는 계량점수가 6.463점으로 가장 크게 나타나 경영평가는 비계량부문보다 계량부문에서 차별성이 크다는 것을 확인할 수 있다. 또한 내용별 경영평가점수는 주요사업부문의 종합점수와 계량점수의 표준편차가 각각 5.903점, 5.606점으로 다른 부문에 비해 크게 나타났으며 경영효율부문의 비계량

점수 표준편차가 1.528점으로 가장 작게 나타났다. 이를 통해 경영평가는 동일한 평가기준을 적용해 평가받는 리더십·책임경영, 경영효율 부문보다 기관이 자체적으로 사업을 선정해 기관마다 고유의 사업을 평가받는 사업부문에서 점수 차이가 크게 나타난다는 사실을 추론할 수 있다.

<표 11> 경영평가점수에 대한 기술통계량

내 용	구 분	평 균	표준편차	최솟값	최댓값
종합점수	총 합	81.885	4.980	64.973	94.757
	계 량	44.740	6.463	31.784	58.957
	비계량	37.145	4.097	27.200	44.750
주요사업	총 합	33.454	5.903	19.581	42.346
	계 량	20.607	5.606	8.131	29.646
	비계량	12.847	2.021	10.250	19.600
리더십· 책임경영	총 합	18.796	2.297	15.575	23.519
	계 량	7.694	1.854	5.792	15.254
	비계량	11.102	3.030	5.500	16.600
경영효율	총 합	29.635	3.828	16.247	36.510
	계 량	16.439	2.971	6.647	22.860
	비계량	13.196	1.528	9.200	17.000

3. 통제변수에 대한 기술통계량

<표 12>에서 보는 바와 같이 2009년~2013년도까지 최근 5년간 17개 분석대상 공공기관의 경영평가 종합점수는 2009년도에는 77.772점, 2010년도에는 84.063점, 2011년도에는 82.895점, 2012년도에는 83.613점, 2013년도에는 82.394점으로 2009년도 이후 크게 상승하여 80점대 이상을 지속적으로 유지하고 있다. 이와 같은 결과는 공공기관들의 경영평가에 대한 관심도가 점점 높아지고 있으며 전년도 지적사항을 적극 개선하고 우수사례를 전파하는 등 경영평가를 잘 받기 위한 공공기관의 노력이 증가하였기 때문으로 생각된다.

<표 12> 평가연도에 대한 기술통계량

연 도	구 분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
2009	총 합	77.772	4.073	72.534	83.477
	계 량	36.173	3.004	31.784	42.698
	비계량	41.60	2.07	37.20	44.75
2010	총 합	84.063	3.358	73.543	90.168
	계 량	43.068	2.590	36.393	46.997
	비계량	41.00	1.78	37.15	44.20
2011	총 합	82.895	4.009	78.483	88.619
	계 량	47.002	3.417	43.141	52.622
	비계량	35.89	1.29	34.05	39.20
2012	총 합	83.613	4.990	74.074	94.757
	계 량	49.843	4.498	43.674	58.957
	비계량	33.77	2.31	29.70	40.20
2013	총 합	82.394	5.397	64.973	92.685
	계 량	49.449	4.998	37.391	57.185
	비계량	32.95	3.06	27.20	40.40

<표 13>에서 보는 바와 같이 「공기업1」의 종합점수 평균은 81.702점, 「준정부기관 위탁집행2」는 82.605점으로 「준정부기관 위탁집행2」의 종합점수가 더 높게 나타났다. 그러나 계량점수는 「공기업1」이 45.011점, 「준정부기관 위탁집행2」가 43.672점으로 「공기업1」이 높게 나타났고 「준정부기관 위탁집행2」는 「공기업1」보다 비계량점수가 높게 나타났다. 그리고 표준편차는 종합점수, 계량점수, 비계량점수 모두에서 「공기업1」이 「준정부기관 위탁집행2」보다 크게 나타났다. 이와 같은 현상은 상대적으로 「공기업1」평가군은 ‘기업’으로서 기업성과 효율성이 중요시되는 반면 「준정부기관 위탁집행2」평가군은 업무특성상 정부업무의 대행 및 공공성 위주의 사업이 많기 때문에 「공기업1」평가군의 경영성과에 대한 점수 변별력이 「준정부기관 위탁집행2」평가군보다 높게 나타난 것으로 생각된다.

<표 13> 평가유형에 대한 기술통계량

유 형	구 분	평균	표준편차	최솟값	최댓값
공기업1	총 합	81.702	5.348	64.973	94.757
	계 량	45.011	6.953	31.784	58.957
	비계량	36.69	4.15	27.20	44.75
준정부기관 위탁집행2	총 합	82.605	3.038	73.543	89.130
	계 량	43.672	3.809	32.735	48.730
	비계량	38.93	3.33	29.70	44.50

제 2 절 변수의 상관관계 분석

독립변수인 보도논조, 기사중요도와 종속변수인 종합점수, 계량점수, 비계량점수와의 상관관계 분석결과는 <표 14>와 같다. 보도논조는 종합점수와 1%의 유의수준에서 0.066의 양의 상관관계를 나타내고 있으며 비계량점수와는 5% 유의수준에서 0.05의 양의 상관관계를 나타내고 있다. 이는 보도논조가 긍정적일수록 경영평가 종합점수와 비계량점수는 높아지고 있음을 의미한다. 이를 통해 공공기관 관련 언론보도의 논조는 경영평가 결과와 연관성이 있음을 추론할 수 있으며 특히 보도논조는 평가자의 재량권이 상대적으로 큰 비계량 점수에 더 큰 영향을 미칠 가능성이 있음을 제시해준다.

그리고 기사면적과 보도지면으로 구성된 기사중요도는 각각 1%의 유의수준에서 계량점수와 -0.082의 음의 상관관계를 나타내고 있는 반면 비계량점수와는 0.082의 양의 상관관계를 나타내고 있다. 이는 계량점수의 경우 보도기사의 면적이 크고 종합 1면에 게재되는 등 기사의 중요도가 클수록 오히려 경영평가 점수가 낮아지고 있음을 의미한다. 한편 기사의 면적이 크고 종합 1면에 게재되는 등 중요한 기사일수록 비계량점수가 높아지는 결과는 평가자의 주관이 개입될 여지가 있는 비계량점수는 상대적으로 언론보도의 영향을 더 크게 받을 가능성을 제시해준다.

<표 14> 기사의 질적특성과 종속변수와의 상관관계

Pearson 상관계수, N=1,522						
구 분		보도논조	면적 및 보도지면	종합점수	계량점수	비계량점수
보도 논조	상관계수	1	.792**	.066**	.019	.050*
	유의확률		.000	.010	.465	.050
기사 중요도	상관계수		1	-.039	-.082**	.082**
	유의확률			.131	.001	.001
종합 점수	상관계수			1	.773**	-.004
	유의확률				.000	.864
계량 점수	상관계수				1	-.637**
	유의확률					.000
비계량 점수	상관계수					1
	유의확률					

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의, * 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의

그리고 논조별 보도빈도와 종속변수와의 상관관계 분석결과는 <표 15>와 같다. 모두 1%의 유의수준에서 긍정기사 빈도는 각각 종합점수와 0.151, 계량점수와 0.127의 양의 상관관계를 나타내고 있으며 부정기사 빈도는 계량점수와 0.1의 양의 상관관계를 비계량점수와 -0.102의 음의 상관관계를 나타내고 있다. 또한 중립기사 빈도는 종합점수와 -0.177, 계량점수와 -0.202의 음의 상관관계를 비계량점수와 0.104의 양의 상관관계를 나타내고 있다. 이는 보도논조와 관계없이 경영평가 실사기간에 언론에 많이 노출될수록 경영평가에 부정적인 영향을 미칠 가능성을 제시해준다. 위와 같은 결과는 경영평가 실사 기간에 발생한 언론보도는 경영평가 결과와 관련성이 있음을 시사해 준다.

<표 15> 기사의 양적특성과 종속변수와의 상관관계

Pearson 상관계수, N=1,522							
구 분		긍정기사 빈도	부정기사 빈도	중립기사 빈도	종합 점수	계량 점수	비계량 점수
긍정기사 빈도	상관계수	1	-.365**	-.585**	.151**	.127**	-.017
	유의확률		.000	.000	.000	.000	.513
부정기사 빈도	상관계수		1	-.542**	.047	.100**	-.102**
	유의확률			.000	.070	.000	.000
중립기사 빈도	상관계수			1	-.177**	-.202**	.104**
	유의확률				.000	.000	.000
종합 점수	상관계수				1	.773**	-.004
	유의확률					.000	.864
계량 점수	상관계수					1	-.637**
	유의확률						.000
비계량 점수	상관계수						1
	유의확률						

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의, * 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의

제 3 절 연구모형 분석결과

1. 연구모형1 회귀분석 결과

경영평가 실사기간에 보도된 기사의 보도논조와 기사중요도 등 공공기관 관련 보도기사의 질적특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 알아보기 위한 연구모형1의 회귀분석 결과는 <표 16>과 같다. 회귀분석 결과 보도논조는 종합점수, 계량점수, 비계량점수 모두에서 유의미하지 않았으며 기사중요도는 종합점수와 비계량점수에서 각각 β 값이 -0.109 , -0.044 로 유의미한 결과를 보였다. 그러나 가설은 기사 중요도와 경영평가 결과는 (+)인과관계일 것이라고 설정하였으나 실증분석 결과는 (-)의 관계를 나타내고 있어, 그 이유에 대한 추가적 검토가 필요하다고 판단된다.

<표 16> 모형1 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		-1405.393	-6473.679	5068.286
독립변수	보도논조	.039	.014	.025
	기사 중요도	-0.109**	-.064	-0.044*
통제변수	기관	-.559	-.499	-.060
	평가연도	.744	3.244	-2.500
	평가균유형	-4.263	-1.293	-2.970
수정된 R ²		.288	.679	.749

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

2. 연구모형2 회귀분석 결과

다음으로 경영평가 실시기간에 보도된 기사의 특성이 보도내용과 관련된 평가지표 점수에 미치는 영향을 알아보기 위한 연구모형2의 회귀분석 결과는 내용별로 각각 <표 17>, <표 18>, <표 19>와 같다.

기사의 내용이 주요 사업인 경우 보도논조의 β 값은 종합점수 -0.065 , 계량점수 -0.105 , 비계량점수 0.039 로 모든 점수에서 유의미한 결과가 나왔으나 기사 중요도의 β 값은 비계량점수에 대해서만 보도논조와 경영평가 결과가 (+)인과관계로 나타났다.

계량평가는 사전에 주어진 성과지표를 기준으로 기관의 성과를 측정하므로 계량부문 경영평가 과정에는 평가자의 주관이 개입될 여지는 존재하지 않는다. 따라서 보도논조와 계량점수 사이에 유의한 인과관계가 나온 이유에 대해 향후 추가적 검토가 필요하다고 생각된다. 계량점수와 비계량점수의 합으로 구성된 종합점수 또한 보도논조와 유의미한 음의 인과관계가 도출되었는데 이는 계량점수와 보도논조 사이의 회귀계수가 -0.105 로 비계량점수와 보도논조 사이의 회귀계수 0.039 보다 크기 때문에 나타난 결과로 해석된다. 반면 비계량평가는 체크리스트를 기준으로 외부 경영평가단이 성과를 측정하므로 평가과정에서 평가자의 주관이 개입될 가능성이 존재한다. 따라서 기사의 내용이 주요사업인 경우, 공공기관 관련 언론보도와 비계량점수 사이에는 유의한 양의 인과관계가 존재한다고 판단된다.

한편 기사 중요도는 β 값이 비계량점수에서 -0.029 로 (-)인과관계로 유의미하였다. 이는 보도내용이 주요사업인 경우 기술통계에서 살펴본 바와 같이 긍정적 보도와 부정적 보도의 비율이 17%로 같지만 부정적 보도기사의 면적이 더 크고 종합 1면에 보도된 횟수가 더 많기 때문에 주요사업 부문의 기사 중요도에 대한 코딩결과는 (-)의 값으로 도출되었을 것으로 유추할 수 있다. 따라서 기사 중요도와 비계량점수 사이에는 유의한 인과관계가 존재한다고 분석할 수 있다.

<표 17> 모형2 - 주요사업부문 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		-7287.074	-6671.906	-615.167
독립변수	보도논조	-.065*	-.105***	.039***
	기사 중요도	-.020	.009	-.029**
통제변수	기관	-.163	-.179	.016
	평가연도	3.643	3.329	.314
	평가균유형	-3.152	1.197	-4.350
수정된 R ²		.814	.754	.843

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

기사내용이 리더십·책임경영인 경우 보도논조의 β 값은 모든 점수에서 유의미한 결과가 나오지 않았으며 기사 중요도는 β 값이 계량점수에서 -0.087, 비계량점수에서 0.108로 계량점수에서는 (-)의 인과관계로, 비계량점수에서는 (+)의 인과관계로 유의미한 결과가 나왔다. 이는 기사내용이 주요사업인 경우와 마찬가지로 계량부문 평가과정에는 평가자의 주관이 개입될 여지가 존재하지 않으므로 이에 대한 추가적 검토가 필요하며 보도 내용이 리더십·책임경영인 공공기관 관련 언론보도와 비계량점수 사이에는 유의한 인과관계가 존재한다고 분석된다.

<표 18> 모형2 - 리더십·책임경영부문 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		2219.425	-1738.180	3957.605
독립변수	보도논조	-.024	.037	-.061
	기사 중요도	.022	-.087**	.108**
통제변수	기관	-.060	-.027	-.033
	평가연도	-1.093	.870	-1.963
	평가균유형	-1.416	-2.598	1.182
수정된 R ²		.552	.805	.871

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

기사의 내용이 경영효율과 관련된 경우 보도논조와 기사중요도 모두에서 유의미한 결과가 나오지 않았다. 이는 경영효율 부문은 조직, 인적자원, 재무·예산, 보수와 같이 비교적 성과가 명확하고 측정이 용이하기 때문에 경영 평가자가 언론보도의 영향을 다른 부문에 비해서 덜 받는다고 해석할 수 있다.

<표 19> 모형2 - 경영효율부문 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		4085.989	2527.308	1558.681
독립변수	보도논조	.019	-.055	.074
	기사 중요도	-.024	.014	-.038
통제변수	기관	-.241	-.240	-.001
	평가연도	-2.017	-1.248	-.769
	평가균유형	1.331	-.047	1.378
수정된 R ²		.608	.397	.630

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

3. 연구모형3 회귀분석 결과

다음으로 경영평가 실사기간에 보도된 공공기관 관련 기사의 논조별 보도빈도가 경영평가 점수에 미치는 영향을 알아보기 위한 연구모형3의 회귀분석 결과는 논조별로 <표 20>, <표 21>, <표 22>와 같다.

기사의 논조가 긍정적인 경우 <표 20>과 같이 긍정정보도 빈도는 경영평가 결과에 유의미한 영향을 미치지 않았다.

<표 20> 모형3 - 긍정정보도 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		-1452.396	-6510.279	5057.884
독립변수	긍정보도	.092	.136	-.044
통제변수	기관	-.556	-.492	-.064
	평가연도	.767	3.262	-2.495
	평가균유형	-4.203	-1.234	-2.969
수정된 R ²		.285	.679	.748

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

한편 기사의 논조가 부정적인 경우는 β 값이 종합점수는 0.697, 계량점수는 0.617로 유의미한 결과가 나왔다. 그러나 앞에서 살펴본 것과 같이 계량평가는 평가자의 주관에 개입될 여지가 없으므로 계량점수와 계량점수에 기인한 종합점수는 부정기사 빈도의 영향을 받지 않는다고 판단하는 것이 타당하다.

<표 21> 모형3 - 부정보도 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		-1390.231	-6453.196	5062.965
독립변수	부정보도	.697***	.617***	.080
통제변수	기관	-.567	-.504	-.063
	평가연도	.736	3.234	-2.498
	평가균유형	-4.301	-1.329	-2.973
수정된 R ²		.289	.680	.748

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

또한 기사의 논조가 중립적인 경우는 β 값이 종합점수는 -0.628, 계량 점수는 -0.598로 유의미한 결과가 나왔다. 이는 중립적 논조의 기사라도 언론에 대한 노출빈도가 클수록 경영평가 결과에 부정적 영향을 미칠 것이라는 가설을 지지하는 결과라고 할 수 있다.

<표 22> 모형3 - 중립보도 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		-1418.948	-6476.619	5057.672
독립변수	중립보도	-.628***	-.598***	-.030
통제변수	기관	-.542	-.480	-.061
	평가연도	.750	3.246	-2.495
	평가균유형	-4.207	-1.245	-2.963
수정된 R ²		.289	.681	.748

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

4. 연구모형4 회귀분석 결과

연구모형4는 공공기관 관련 보도기사가 경영평가 결과에 미치는 영향을 기사 내용별로 논조에 따라 어떻게 다른지를 분석하고 있다.

기사의 내용이 주요사업인 경우 <표 23>과 같이 긍정기사의 β 값은 계량점수 -0.397, 비계량점수 0.123으로 유의미하게 나타났다. 앞에서 살펴본 것과 같이 계량평가는 평가자의 주관이 개입될 여지가 없으므로 계량점수는 주요사업 관련 긍정기사 빈도의 영향을 받지 않으며 비계량점수는 유의미한 인과관계가 있다고 해석할 수 있다.

<표 23> 모형4 - 주요사업 관련 긍정정보 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		-7317.802	-6702.110	-615.693
독립변수	긍정보도	-.274	-.397**	.123**
통제변수	기관	-.159	-.172	.014
	평가연도	3.658	3.344	.314
	평가균유형	-3.101	1.258	-4.359
수정된 R ²		.812	.752	.842

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

한편 부정정보의 경우 <표 24>와 같이 종합점수 0.783, 계량점수 0.866으로 유의미하게 나타났다. 이는 앞에서 살펴본 것과 같이 계량평가는 평가자의 주관에 개입될 여지가 없으므로 계량점수와 비계량점수에 기인한 종합점수는 주요사업 관련 부정기사 빈도의 영향을 받지 않는다고 판단하는 것이 타당하다.

<표 24> 모형4 - 주요사업 관련 부정보도 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		-7267.542	-6646.702	-620.840
독립변수	부정보도	.783***	.866***	-.083
통제변수	기관	-.151	-.160	.009
	평가연도	3.633	3.316	.317
	평가균유형	-3.133	1.237	-4.369
수정된 R ²		.815	.756	.842

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

그리고 중립보도에 대한 유의미한 β 값은 종합점수 - 0.416, 계량점수 - 0.394로 나타났다. 이는 중립적 논조의 기사라도 언론에 대한 노출빈도가 높을수록 경영평가 결과에 부정적 영향을 미칠 것이라는 가설을 지지하는 결과라고 할 수 있다.

<표 25> 모형4 - 주요사업 관련 중립보도 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		-7291.787	-6677.721	-614.066
독립변수	중립보도	-.416***	-.394**	-.022
통제변수	기관	-.134	-.144	.010
	평가연도	3.645	3.331	.313
	평가균유형	-3.039	1.337	-4.376
수정된 R ²		.813	.752	.841

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

기사내용이 리더십·책임경영인 경우 <표 26>, <표 27>, <표 28>과 같이 긍정기사는 모든 점수에 대해 유의미한 결과가 나오지 않았으며, 부정정보의 경우 비계량점수에 대해서 β 값이 -0.412로 유의미하게 나타났다. 그리고 중립정보에 대한 유의미한 β 값은 종합점수 0.769, 비계량점수 0.880으로 나타났다. 이는 기사내용이 기관장의 성과, 기관운영의 투명성·윤리성, 고객만족도 조사결과, 사회적 기여 등 리더십·책임경영과 관련된 경우 긍정기사의 빈도는 경영평가 결과에 영향을 주지 않지만 부정기사의 빈도는 비계량점수에 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 해석할 수 있다. 또한 리더십·책임경영과 관련한 중립정보의 빈도는 비계량점수를 유의미하게 증가시킨다고 분석된다.

<표 26> 모형4 - 리더십·책임경영 관련 긍정정보 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		2230.609	-1713.308	3943.917
독립변수	긍정보도	-.298	-.077	-.221
통제변수	기관	-.067	-.023	-.044
	평가연도	-1.099	.857	-1.956
	평가균유형	-1.437	-2.583	1.145
수정된 R ²		.558	.800	.870

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

<표 27> 모형4 - 리더십·책임경영 관련 부정보도 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		2201.698	-1714.235	3915.933
독립변수	부정보도	-.210	.202	-.412*
통제변수	기관	-.051	-.026	-.025
	평가연도	-1.085	.858	-1.942
	평가균유형	-1.393	-2.591	1.197
수정된 R ²		.555	.802	.872

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

<표 28> 모형4 - 리더십·책임경영 관련 중립보도 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		2247.392	-1725.191	3972.584
독립변수	중립보도	.769**	-.110	.880***
통제변수	기관	-.061	-.020	-.041
	평가연도	-1.107	.863	-1.970
	평가균유형	-1.424	-2.573	1.149
수정된 R ²		.568	.800	.878

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

기사의 내용이 경영효율과 관련된 경우 <표 29>, <표 30>, <표 31>과 같이 긍정정보도는 비계량점수에 대해 β 값이 0.475로 유의미한 결과가 나왔으나 부정정보도, 중립정보도에 대해서는 유의미한 결과가 나오지 않았다. 이는 경영효율과 관련된 기사는 조직, 인적자원, 재무·예산, 보수 등 비교적 성과가 명확하고 측정이 용이하기 때문에 평가자가 언론정보도의 영향을 다른 부문에 비해서 덜 받으며 부분적으로 긍정정보도의 경우에만 보도빈도가 비계량점수에 유의미한 영향을 미친다고 해석할 수 있다.

<표 29> 모형4 - 경영효율 관련 긍정정보도 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		4102.874	2546.918	1555.956
독립변수	긍정보도	-.284	-.760	.475*
통제변수	기관	-.249	-.250	.001
	평가연도	-2.025	-1.257	-.768
	평가군유형	1.306	-.083	1.389
수정된 R ²		.611	.405	.633

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

<표 30> 모형4 - 경영효율 관련 부정정보 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		4047.920	2465.869	1582.052
독립변수	부정보도	-.085	.040	-.125
통제변수	기관	-.240	-.231	-.010
	평가연도	-1.998	-1.217	-.781
	평가균유형	1.342	-.010	1.352
수정된 R ²		.610	.399	.627

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

<표 31> 모형4 - 경영효율 관련 중립정보 회귀분석 결과

변 수		종합점수	계량점수	비계량점수
상 수		4041.392	2416.161	1625.232
독립변수	중립정보	.216	.314	-.098
통제변수	기관	-.244	-.233	-.011
	평가연도	-1.995	-1.192	-.802
	평가균유형	1.332	-.010	1.342
수정된 R ²		.611	.401	.626

***는 0.01, **는 0.05, *는 0.1수준(양쪽)에서 유의

제 4 절 가설의 검정

본 연구에서는 경영평가 실시기간에 발생한 언론보도가 경영평가 결과에 영향을 미치는지를 기사특성, 기사내용, 보도빈도를 독립변수로 설정하여 경영평가 점수와와의 인과성을 네 개의 가설을 수립하여 분석하였다. 이들 가설에 대한 검정을 위해서는 회귀분석에서 정리된 유의미성 여부 뿐 아니라 독립변수에 따라 경영평가 결과에 양의 영향을 미치는지 아니면 반대로 음의 영향을 미치는지를 추가적으로 분석하는 것이 필요하다. 회귀분석 결과를 종합하여 가설들을 기준으로 각 독립변수들의 영향의 방향과 유의성 여부를 정리하면 <표 32>와 같다.

<표 32> 가설검정 결과 종합

구분	가설	독립변수	종속 변수	관계 방향		유의성	비고
가 설 1	경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사의 특성은 경영평가 점수에 유의한 영향을 미칠 것이다.	기사특성 (보도논조, 기사중요도)	종합 점수	논조	+	×	기각
				중요도	-	0	
			계량 점수	논조	+	×	기각
				중요도	-	×	
			비계량 점수	논조	+	×	기각
				중요도	-	0	

구분	가설	독립변수	종속 변수	관계 방향		유의성	비고
가 설 2	경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사의 특성은 보도내용과 관련한 경영평가 지표 점수에 유의한 영향을 미칠 것이다.	주요사업 관련 기사특성 (보도논조, 기사중요도)	주요사업 종합점수	논조	-	0	기각
				중요도	+	×	
			주요사업 계량점수	논조	-	0	기각
				중요도	+	×	
		주요사업 비계량점수	논조	+	0	채택	
			중요도	-	0		
		리더십 관련 기사특성 (보도논조, 기사중요도)	리더십 종합점수	논조	-	×	기각
				중요도	+	×	
			리더십 계량점수	논조	+	×	기각
				중요도	-	0	
		리더십 비계량점수	논조	-	×	기각	
			중요도	+	0		
경영효율 관련 기사특성 (보도논조, 기사중요도)	경영효율 종합점수	논조	+	×	기각		
		중요도	-	×			
	경영효율 계량점수	논조	-	×	기각		
		중요도	+	×			
경영효율 비계량점수	논조	+	×	기각			
	중요도	-	×				
가 설 3	경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사는 논조에 따라 경영평가 결과에 미치는 영향이 다를 것이다.	긍정보도 빈도	종합 점수	+		×	기각
		부정보도 빈도	계량 점수	+		×	기각
		중립정보도 빈도	비계량 점수	-		×	기각

구분	가설	독립변수	종속 변수	관계 방향	유의성	비고
가 설 4	경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사는 보도 내용과 관련한 경영평가 지표 점수에 유의한 영향을 미칠 것이다.	주요사업 관련 긍정보도 빈도	종합 점수	-	×	기각
			계량 점수	-	○	기각
			비계량 점수	+	○	채택
		주요사업 관련 부정보도 빈도	종합 점수	+	○	기각
			계량 점수	+	○	기각
			비계량 점수	-	×	기각
		주요사업 관련 중립정보 빈도	종합 점수	-	○	채택
			계량 점수	-	○	채택
			비계량 점수	-	×	기각
		리더십 관련 긍정보도 빈도	종합 점수	-	×	기각
			계량 점수	-	×	기각
			비계량 점수	-	×	기각
		리더십 관련 부정보도 빈도	종합 점수	-	×	기각
			계량 점수	+	×	기각
			비계량 점수	-	○	채택

구분	가설	독립변수	종속변수	관계방향	유의성	비고
가설 4	경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사는 보도 내용과 관련한 경영평가 지표 점수에 유의한 영향을 미칠 것이다.	리더십 관련 중립보도 빈도	종합 점수	+	o	채택
			계량 점수	-	×	기각
			비계량 점수	+	o	채택
		경영효율 관련 긍정보도 빈도	종합 점수	-	×	기각
			계량 점수	-	×	기각
			비계량 점수	+	o	채택
		경영효율 관련 부정보도 빈도	종합 점수	-	×	기각
			계량 점수	+	×	기각
			비계량 점수	-	×	기각
		경영효율 관련 중립보도 빈도	종합 점수	+	×	기각
			계량 점수	+	×	기각
			비계량 점수	-	×	기각

<표 32>에서 확인할 수 있듯이 가설들에 대한 검정결과의 특징은 각 독립변수가 기사범위와 내용별로 서로 다른 영향을 미치고 그 방향도 상이하다는 것이다. “경영평가 실사기간에 보도된 공공기관 관련 기사의 특성은 경영평가 점수에 유의미한 영향을 미칠 것이다.”라는 가설1의 경우 유의미한 결과가 도출되지 않았다. 그러나 “경영평가 실사기간에 보도된 공공기관 관련 기사의 특성은 보도내용과 관련한 경영평가 지표 점수에 유의한 영향을 미칠 것이다.”라는 가설2의 경우 주요사업 관련 기사는 비계량점수에 5%의 유의수준에서 유의미한 결과를 나타내고 있으며 리더십·책임경영, 경영효율 관련 기사에서는 유의미한 결과가 도출되지 않았다. “경영평가 실사기간에 보도된 공공기관 관련 기사는 논조에 따라 경영평가 결과에 미치는 영향이 다를 것이다.”라는 가설3의 경우도 유의미한 결과가 도출되지 않았지만 가설3을 기사 내용으로 세분화하여 분석한 가설4의 경우는 기사 내용에 따라 부분적으로 경영평가 결과에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 구체적으로 주요사업 관련 긍정 보도 빈도는 비계량 점수에 5% 유의수준에서 (+)의 영향을 미치고 있으며 주요사업 관련 중립보도빈도는 종합점수와 계량점수에 각각 1%, 5% 유의수준에서 (-)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 리더십·책임경영 기사 관련해서는 부정보도빈도는 10%의 유의수준에서 비계량점수에 (+)의 영향을 미치며 중립보도빈도는 종합점수와 비계량점수에 각각 5%, 1% 유의수준에서 (+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 경영효율 관련 기사는 긍정보도빈도가 비계량점수에 10%의 유의수준에서 (+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

가설검정 결과를 종합해보면 가설1과 가설3과 같이 기사내용에 대한 구분 없이 표본이 되는 전체기사에 대한 회귀분석은 모든 독립변수에 대해 유의한 결과가 도출되지 않았다. 그러나 가설2와 가설4와 같이 기사의 내용을 경영평가지표와 관련된 내용으로 구분하여 이들 기사가 보도내용과 관련한 경영평가 점수에 영향을 미치는지 분석한 결과는 독립변수에 따라 부분적으로 유의미한 결과가 도출되었다.

제 5 절 연구결과 종합

회귀분석 결과 보도논조, 기사중요도로 정의한 기사의 질적특성은 기사내용이 주요사업인 경우에서만 주요사업 비계량점수에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 리더십·책임경영, 경영효율 부문과는 달리 주요사업 부문은 보도논조, 보도지면, 기사면적 등 기사의 질적특성이 평가자에게 영향을 주고 있음을 의미한다. 경영평가 실시기간에 발생한 분석대상 공공기관 관련 전체 기사 중 74%가 주요사업 관련 기사인 것에서 유추할 수 있듯이 주요사업부문은 각각의 공공기관이 존재하는 주된 이유로서 언론뿐 아니라 평가자도 많은 관심을 가지고 있으며 그 결과 경영평가에도 기사특성이 영향을 주고 있는 것으로 생각된다.

한편 기사의 내용을 경영평가지표와 관련된 내용으로 구분하여 이들 기사의 논조별 보도빈도가 기사내용과 관련한 경영평가 점수에 영향을 미치는지 분석한 결과는 기사내용과 논조에 따라 상이한 결과가 나왔다. 주요사업 관련 긍정정보도빈도는 비계량점수에 유의한 영향을 주며, 중립 보도빈도는 종합점수, 계량점수에 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다. 주요사업의 경우 긍정정보도는 기사특성 뿐 아니라 보도빈도도 비계량점수에 영향을 주고 있으며 중립보도의 경우 종합점수, 계량점수와 (-)의 유의미한 영향을 주고 있는 것으로 나타나 주요사업과 관련된 언론보도는 논조와 관계없이 언론에 많이 노출될수록 경영평가에 부정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 리더십·책임경영 관련 보도는 부정정보도빈도가 비계량점수에 유의한 영향을 주고 있으며 중립보도빈도는 종합점수, 비계량점수에 (+)의 영향을 주고 있는 것으로 나타나 기사내용이 주요사업인 경우와는 반대의 결과가 도출되었다. 또한 경영효율 관련기사는 긍정정보도빈도만 비계량점수에 유의한 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 이상의 결과와 같이 공공기관 관련 기사의 논조별 보도빈도는 논조와 기사내용에 따라 상이한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 평가지표의 속성 및 특성에 기인한 것으로 추론할 수 있다.

주요사업부문은 기관별로 각각의 고유한 주요업무에 해당하는 지표를 선정하여, 사업을 추진하는 시스템적인 측면과 경영활동을 통해 산출된 주요업무 성과를 평가하는 것을 목표로 한다. 또한 주요사업은 각각의 공공기관이 설립된 근거로서 평가자는 다른 부문보다 각 기관의 고유사업에 대한 관심이 높으며 비판적인 시각을 가지고 있을 것이다. 따라서 평가자는 기존의 기대와 다른 긍정적 논조의 기사가 보도되었을 때 영향을 받으며 이는 평가자의 재량권이 있는 비계량점수를 유의하게 증가시키는 결과로 나타난 것으로 분석된다. 또한 평가자는 주요사업에 대한 비판적 시각을 가지고 있기 때문에 사실 위주의 중립적 논조의 기사라도 언론에 대한 노출이 많아질수록 계량점수와 종합점수를 유의미하게 감소시키는 결과가 도출되었다고 생각된다.

리더십·책임경영부문은 기관장의 성과, 기관운영의 투명성·윤리성, 고객만족도, 사회적 기여 등을 평가하는 항목이다. 따라서 리더십·책임경영 관련 기사는 주로 기관의 성과를 평가하는 긍정적 논조의 기사가 많이 보도될 것으로 추론할 수 있다. 이는 <표 8>에서와 같이 리더십·책임경영 관련 기사 중 긍정정보도가 69%를 차지하고 있는 것에서도 확인할 수 있다. 따라서 평가자는 리더십·책임경영 내용과 관련해서 긍정정보도가 나올 것이라는 예상과 달리 부정정보도가 나왔을 때 더 주목하게 되며 이는 평가자의 재량권이 있는 비계량점수가 유의미하게 감소하는 결과로 이어졌다고 생각된다. 또한 리더십·책임경영 관련 보도와 관련해서는 평가자는 긍정적 인식을 가지고 있기 때문에 사실 위주의 중립적 논조의 기사라도 언론에 대한 노출이 많아질수록 비계량점수와 종합점수를 유의미하게 증가시키는 결과가 나타났다고 분석된다.

경영효율부문은 조직, 인적자원관리, 재무·예산, 보수 등 비교적 성과가 명확하고 측정이 용이하기 때문에 평가자가 다른 부문에 비해서 언론 보도의 영향을 덜 받는다고 할 수 있다. 그러나 공공기관의 조직, 인적자원, 재무·예산 부문에서의 개선은 범위와 규모가 크고 의미가 있기 때문에 평가자는 경영효율 관련 긍정정보도에 특히 주목할 것이다. 따라서 경

영효율부문과 관련해서는 부분적으로 긍정정보도의 경우에만 보도빈도가 비계량점수에 유의미한 영향을 미치는 결론이 도출되었다고 생각된다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구의 결론 및 시사점

공공기관 경영평가는 전년도 경영성과에 대한 실적이 경영평가단의 평가에 의해 다음년도에 발표되는 체계로 실시되고 있다. 따라서 경영평가 결과가 발표되는 해에 보도된 공공기관 관련 언론보도는 전년도 경영성과를 평가하는 경영평가 결과에 영향을 미쳐서는 안 된다. 그러나 실제로 각 공공기관은 전년도 경영성과와는 무관한 경영평가 실시기간 동안 발생한 언론보도에 대해 특별한 관심을 가지고 있으며, 불리한 기사에 대해서는 경영평가에 영향을 미치지 않도록 다양한 노력을 기울이고 있다.

본 연구에서는 경영평가 당시의 중요한 외부환경 중 하나인 언론보도가 공공기관 경영평가 결과에 영향을 미치는지 실증적으로 분석하였다. 이를 위하여 17개 공공기관의 2009년부터 2013년까지의 최근 5년 동안 경영평가 실시기간(매년 3월 20일~6월 19일)에 발생한 언론보도가 그 해에 발표된 공공기관 경영평가 점수에 영향을 미치고 있는지를 회귀분석을 통해 인과성을 검증하였다. 독립변수인 언론보도는 보도논조, 기사 중요도를 기사특성으로 정의하여 기사의 질적특성과 논조별 보도빈도인 기사의 양적특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 전체기사와 경영평가 지표와 연관된 기사내용으로 세분화하여 분석하였다.

연구의 결과, 그동안 실증되지 않았지만 암묵적으로 가능성이 있을 것이라고 인식되고 있던 것들이 실제로 그러하다고 증명된 것도 있고, 연구설계 단계에서 예상한 방향과 다른 방향의 결과가 도출된 것도 있으며, 향후 추가적인 연구가 필요한 사안도 나타났다. 본 연구의 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 연구결과는 경영평가 실시기간에 발생한 공공기관 관련 언론보

도가 기사특성, 논조별 보도빈도에 따라 일관되게 경영평가 결과에 영향을 미치는 것이 아니라 각 평가범주의 특성에 따라 기사내용과 관련한 경영평가 점수에 상이한 영향을 미치고 있다는 사실을 제시해준다.

둘째, 경영평가자는 각 평가범주와 관련된 기사의 논조가 어떻게 나올 것인지에 대해 사전에 스키마를 형성하고 있으며 기존의 스키마와 다른 논조의 기사가 보도되었을 때 언론보도의 영향을 받으며 이는 평가자의 주관에 개입될 여지가 있는 비계량점수에 유의미한 영향을 미치는 결과로 나타났다.

위의 두 가지 연구결과는 평가자가 평가지표의 속성과 특성에 기반하여 사전에 스키마를 형성하고 있으며, 이러한 수용자 스키마는 뉴스 프레임과 상호작용 하고 있다는 점을 시사한다.

구체적으로 주요사업부문은 각 기관의 설립근거인 고유 업무에 대한 성과를 평가하는 항목으로서 평가자는 다른 부문보다 주요사업부문에 관심이 크고 비판적인 시각을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 평가자는 부정적 논조의 보도가 나올 것이라는 기존의 스키마와 다른 긍정적 기사가 보도되었을 때 영향을 받으며 이는 비계량점수를 유의하게 증가시키는 결과로 나타났다. 그리고 리더십·책임경영부문은 기관장의 성과, 기관 운영의 투명성·윤리성, 고객만족도, 사회적 기여 등을 평가하는 범주로서 이와 관련한 기사는 주로 공공기관의 성과와 관련된 긍정적 논조의 기사가 많이 보도된다. 따라서 평가자는 리더십·책임경영과 관련한 기사가 긍정적 논조로 보도될 것이라는 기존에 형성된 스키마와 달리 부정적 기사가 보도되었을 때 주목하게 되며 이는 평가자의 주관에 개입될 여지가 있는 비계량 점수를 유의미하게 감소시키는 결과로 나타났다고 할 수 있다. 한편 경영효율부문은 조직, 인적자원관리, 재무·예산, 보수 등을 평가하는 범주로서 성과가 명확하고 측정이 용이하기 때문에 평가자의 경영효율 관련 기사에 대한 관심이 다른 부문에 비해 적을 것이다. 그러나 경영효율 부문에서의 제도개선은 범위가 넓고 의미가 크기 때문에 평가자는 긍정정보에 관심을 가지고 있을 것이다. 따라서 경영효율 부문에서

는 부분적으로 긍정정보도의 경우에 한정해서 비계량점수에 유의미한 영향을 미치는 결론이 도출되었다고 분석된다.

위와 같은 연구 결과는 앞에서 살펴본 스키마 불일치효과로 설명할 수 있다. 이를 연구 결과에 적용하면 경영평가자는 기존의 스키마와 다른 논조로 프레이밍된 기사를 접했을 때 참신함을 느끼고 각성과 함께 해석하고자 하는 인지적 노력을 기울인다. 즉 평가자는 자신의 인지구조 속에서 제시된 정보와 연관성이 큰 개념들을 찾아내려고 노력하고 그 결과 제시된 정보가 인지구조에 성공적으로 동화되어 평가자의 인식에 잠재적으로 영향을 주고 있는 것으로 분석할 수 있다.

셋째, 경영평가 실시기간에 보도된 공공기관 관련 기사는 논조, 크기, 보도지면과 같은 기사의 질적특성보다 보도 횟수인 양적특성이 평가결과에 상대적으로 강한 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 즉 경영평가자는 기사가 어느 지면에 어떤 크기로 보도되었는지 등 해당 기사의 중요도보다는 평가범주와 관련된 내용이 언론에 얼마나 노출되었는지에 더 큰 영향을 받는다고 할 수 있다. 이는 경영평가 실시기간에 피평가기관이 전년도 경영성과와는 무관한 당해연도에 발생한 사건과 관련한 언론보도에 주의를 기울이고 부정정보 발생 시 해명자료 만들어 경영평가단에 직접 설명하는 등 언론보도가 경영평가에 영향을 미치지 않도록 노력하는 현상을 설명하는 실증분석 결과이다.

넷째, 경영평가자는 경영평가 실시기간에 발생한 언론보도에 대해 상당한 주의를 기울이고 있으며 평가범주의 특성에 따라 기사를 인식하는 정도가 다른 것으로 나타났다. 연구 결과 평가자와 언론이 가장 큰 관심을 가지고 있는 주요사업 관련 기사는 기사 중요도, 긍정정보빈도, 중립보도빈도 등 기사의 질적·양적특성 모두가 광범위하게 평가결과에 영향을 미치고 있었다. 또한 성과가 모호하고 측정이 어려운 리더십·책임경영 부문은 부정정보빈도, 중립보도빈도 등 양적특성만 경영평가 결과에 영향을 미치고 있는 반면 비교적 성과가 명확하고 측정이 용이한 경영효율부문은 긍정정보빈도에 한정해서 경영평가 결과에 영향을 미치고 있다

는 연구 결과는 이와 같은 사실을 실증적으로 뒷받침해 준다.

다섯째, 연구 결과는 언론의 노출빈도는 경영평가 결과에 동일하게 부정적 영향을 미치는 것이 아니라 평가범주의 특성과 언론보도에 대해 평가자가 사전에 형성하고 있는 스키마에 따라 다른 방향으로 영향을 미친다는 시사점을 제시하고 있다. 주요사업부문의 중립보도빈도는 계량점수와 종합점수를 유의미하게 감소시키고 리더십·책임경영부문의 중립보도빈도는 비계량점수와 종합점수를 유의미하게 증가시키는 연구결과는 이와 같은 사실을 실증적으로 뒷받침해주는 사례이다.

이상과 같은 연구결과는 경영평가에 있어서 평가범주의 특성과 이에 대해 경영평가자가 사전에 어떤 스키마를 형성하고 있는지가 매우 중요하며, 나아가 향후 경영평가 방법 및 제도개선 방향에 다음과 같은 정책적 시사점을 제시해 줄 수 있을 것이다.

첫째, 경영성과 이외의 외적요인이 경영평가 결과에 영향을 미치지 않도록 하기 위해 계량지표 비중을 확대하는 방안도 있을 수 있으나 재무적 지표나 수익성 지표를 만들기 쉬운 민간기업과 달리 공익을 목표로 하는 공공기관은 계량지표를 개발하는 데 한계가 있다(라영재·윤태범, 2013). 따라서 언론보도가 발생할 경우 피평가자에게 공식적인 소명기회를 제공하는 등 평가자와 피평가자의 소통절차를 경영평가 과정에 제도화하면 평가의 객관성 및 결과의 수용성을 확보할 수 있을 것이다.

둘째, 평가 범주별 특성을 정확하게 파악하여 특성에 맞는 평가지표를 개발하고 언론보도도 평가지표에 포함하여 언론의 영향을 경영평가에 내재화함으로써 뉴스 프레임 효과를 상쇄시킬 수 있을 것이다.

셋째, 경영평가자의 주관이 개입될 여지가 있는 비계량지표 평가는 신뢰도와 수용도가 낮으므로 비계량평가의 목표에 대한 평가단 차원의 합의와 피평가기관의 이해가 필요하며, 평가여건에 대한 구체적인 가이드라인을 제시함으로써 경영평가 과정에서 언론보도, 기관장의 이미지 등 경영성과 이외의 외부요인이 경영평가에 영향을 미치는 후광효과를 발생을 최소화할 수 있을 것이다.

제 2 절 연구의 한계 및 앞으로의 연구방향

본 연구를 진행하면서 우선적으로 지적되어야 할 한계는 자료의 구성 문제라고 할 수 있다. 본 연구에서는 최근 5년 동안의 「공기업1」과 「준정부기관 위탁집행2」로 분류된 17개 공공기관에 한정해서 경영평가 실시기간 동안 5개 주요 일간지에 보도된 기사를 대상으로 회귀분석을 진행하였다. 경영평가의 대상이 되는 공공기관은 공기업 20개, 준정부기관 82개 등 매우 많으며 이에 비해 분석대상 공공기관의 수가 적었다는 한계가 있다. 또한 공공기관에 대한 언론보도는 주간지 뿐 아니라 TV, 라디오, 인터넷, 경제지, 지방지 등 매우 다양한 매체를 통해 이루어지고 있는데 5개 주간지에 한정해서 연구를 진행했다는 한계가 있다.

둘째, 본 연구에서는 언론기사의 특성으로 보도논조와 기사중요도(면적, 보도지면)를 변수로 선정하여 연구를 진행하였으나 논조와 기사중요도의 강도에 대한 분류는 하지 않았다. 즉 기사의 논조를 논조별로 강한 논조, 중간 논조, 약한 논조 등으로 분류하고 기사의 내용도 수용자가 인식하기에 중요한 기사, 보통 기사, 중요하지 않은 기사 등으로 분류하여 연구를 진행하였다면 언론보도가 경영평가 결과에 미치는 영향에 대해 조금 더 세밀한 분석이 이루어졌을 것이다.

셋째, 본 연구의 결과 부분적으로 계량점수는 가설과는 반대의 방향으로 경영평가 결과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 계량평가는 사전에 정해진 평가 산식에 의해 점수가 결정되기 때문에 평가자의 주관 이 개입될 가능성이 적다. 또한 경영평가는 작년도 경영성과를 그 다음 해에 평가하는 것이기 때문에 경영평가 시점에 발생한 기사와의 연관성도 거의 없다고 할 수 있다. 따라서 연구 결과는 연구 설계단계에서 고려하지 못했던 언론보도가 계량점수에 영향을 미치고 있는 이유가 존재함을 암시한다. 즉 본 연구에서는 언론보도와 경영평가 결과에 영향을 미치는 제3의 요인에 대한 통제가 적절하게 이루어지지 않았다는 한계가 있다고 할 수 있다.

위와 같은 한계에도 불구하고 본 연구는 그동안 연구되지 않았지만 암묵적으로 가능성이 제기되어 왔던 언론보도의 경영평가에 대한 영향력에 대해 처음으로 실증분석을 시도했다는 점에서 의의가 있다. 또한 언론보도의 경영평가 결과에 대한 영향을 경영평가자가 각 평가범주와 관련한 언론보도에 대해 사전에 스키마를 형성하고 있고, 기존의 스키마와 다른 프레임의 언론보도를 접했을 때 스키마 불일치 효과가 발생하며, 이는 비계량점수를 통해 경영평가 결과에 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 제시했다는 점에서 큰 의의가 있다.

본 연구 결과만으로 언론보도가 경영평가자의 인식을 통해 경영평가 결과에 영향을 미친다고 일반화하기는 어렵다. 따라서 향후 연구에서 분석 대상 공공기관과 언론보도의 범위를 확장하고 기사의 내용을 강도별로 나누는 등 독립변수를 세분화하여 연구를 진행한다면 언론보도가 공공기관 경영평가에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 보다 다양하고 종합적인 관점을 제시할 수 있을 것이다. 또한 본 연구를 통해 가능성이 제시된 뉴스 프레임과 수용자 스키마의 상호작용 관점에서 경영평가자의 언론보도에 대한 스키마와 뉴스 프레임의 경영평가 결과에 대한 영향과 관련하여 보다 다양하고 심층적인 연구도 향후 공공기관 경영평가 결과에 영향 미치는 외적 요인에 대한 연구 분야의 새로운 주제가 될 것으로 생각된다.

참 고 문 헌

<단행본>

- 기획재정부 (2007). 「공기업·준정부기관 2007년도 경영실적 평가편람」
- 기획재정부 (2009). 「2009년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람」
- 기획재정부 (2010). 「2010년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람」
- 기획재정부 (2011). 「2011년도 공공기관 경영평가 편람」
- 기획재정부 (2012). 「2012년도 공공기관 경영평가 편람」
- 기획재정부 (2013). 「2013년도 공공기관 경영평가 편람」
- 김준기 (2001). 「공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제」, 한국행정연구원
- 라영재, 윤대범(2013). 「공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발」, 한국조세재정연구원
- 이오, 유승현 (2010). 「공공기관 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구」, 감사원 감사연구원
- 장지인, 광채기, 신완선, 오철호 (2013). 「공공기관 경영평가제도 변천과정 연구(Ⅱ)」, 한국조세연구원
- 조원동 (2011). 「공공기관과 국가정책」, 한국조세연구원
- 한국공기업학회 (2003). 「우리나라 공기업관리제도의 평가」

<연구논문>

- 권민정 (1998). 정부투자기관 경영평가제도에 관한 연구: 기관특성에 따른 평가차별화에 관한 분석을 중심으로, 고려대학교.
- 권민정, 윤성식 (1999). 정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가 결

- 과의 차별화에 관한 분석, 『한국행정학보』, 제33권 1호, 47~62.
- 김성애, 이종혁 (2011). 뉴스 프레임과 수용자 스키마 일치가 프레이밍 효과에 미치는 영향, 『한국언론학보』, 제55권 2호, 103~126.
- 김성진, 김중근 (2010). 기업의 사회적 책임이 기업이미지에 미치는 영향 : 차원별 파급효과와 메시지 유형을 중심으로, 『한국마케팅저널』, 제1권 4호, 49~67.
- 김재휘, 부수현 (2007). 희소성 메시지와 프레이밍 방식이 구매의도에 미치는 효과, 『한국심리학회지』, 제8권 2호, 183~203.
- 김효숙 (2010). 위기상황에서 부정적 보도의 강도에 따라 평판의 면역효과는 어떻게 달라지는가?: 부정적 보도의 강도의 기업평판이 공중반응에 미치는 영향에 관한 연구, 『언론학보』, 제54권 1호, 275~292.
- 김홍매 (2013). 보도프레임과 수용자 스키마가 위험지각과 안전추구행동에 미치는 영향: 방사능오염식품이슈를 중심으로, 중앙대학교.
- 박은혜, 김영옥 (2007). 언론 프레이밍과 이미지 회복 전략이 공중의 위기 인식에 미치는 영향, 『한국언론정보학보』, 제38호, 74~282.
- 박용성, 남형우 (2011). 공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향분석, 『정책분석평가학회보』, 제21권 1호, 79~100.
- 반현, 백강희, 김수정 (2010). 한미언론의 북핵 위기 프레임 효과 연구: 미디어 프레임, 수용자프레임, 그리고 스키마를 중심으로. 『정치커뮤니케이션』, 통권 17호. 123~168.
- 손영준 (2004). 미디어 이용이 보수 진보적 의견에 미치는 영향, 『한국행정학보』, 제48권 2호, 240~266.
- 오윤미 (2011). 공공기관 경영평가결과에 영향을 미치는 요인의 분석, 서울대학교.
- 이승필 (2004). 정부투자기관 경영실적평가제도의 타당성 분석: 규모와 특성에 따른 경영실적평가 결과의 차이에 대하여, 서울대학교.
- 이준용 (1997). 언론의 틀 짓기 기능과 여론의 변화, 『언론과 사회』, 제

- 17호, 100~135.
- 이창길, 최성락 (2009). 정부산하기관 경영평가에서의 후광효과(Halo Effect)에 관한 연구, 『한국행정학보』, 제43권 3호, 151~172.
- _____ (2010). 공공기관 경영평가에서 상대평가의 오류가능성 분석, 『행정논총』, 제48권 1호, 97~119.
- 정서영 (2004). 사회 갈등적 이슈에 대한 보도프레임 연구: 행정수도 이전 관련 신문보도를 중심으로, 이화여자대학교.
- 정은영, 성석주, 최봉기 (2009). 언론보도가 지방정부의 정책형성과정에 미치는 영향분석: 울산광역시 공무원의 인식을 중심으로 『한국지방자치연구』, 제11권 1호, 207~232.
- 조영훈 (2010). 기업의 사회적 책임 활동(CSR) 메시지와 기업의 부정적 메시지가 소비자의 지불의사가격에 미치는 영향, 숭실대학교.
- 최은비, 김효숙 (2011). 언론보도 어조와 관여유형이 공중인식 변화에 미치는 영향, 『홍보학연구』, 제15권 1호, 135~168.
- 하윤희 (2008). 경영평가결과 영향요인에 관한 실증분석: 정부투자기관 및 산하기관을 중심으로, 서울대학교.
- 홍종필 (2006). 광고와 PR의 소비자 정보처리 기제에 관한 개념적 고찰 : 정보처리의 동기, 능력, 기회 변인을 중심으로, 『한국심리학회지: 소비자, 광고』, 제7권 1호, 47~73.
- Boorstin, D. (1961). *The image: A guide to pseudo-event in America*. New York : Vintage Books.
- Dennis, E. E., & Merrill, J. C. (1996). *Media Debates: Issues in Mass Communication, White Plains*: NY, Longman.
- Entman, R. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(3), 51~58.
- Fiske, Susan T. (1980). "Attention and Weight in Person Perception: The Impact of Negative and Extreme Behavior." *Journal of Personality and Social Psychology*. 38(6), 889~906.
- Ghanem, S. I. (1997). *The convergence of agenda setting and*

- framing. Framing public life.* NJ: Erlbaum Associates.
- Henard, D. H. (2002). Negative publicity: What companies need to know about public reactions. *Public Relations Quarterly*, 47(4), 8~12.
- Herr, Paul M., Frank R. Kardes, and John Kim (1991), "Effects of Word-of Mouth and Product-Attribute Information on Persuasion: An Accessibility-Diagnosticity Perspective," *Journal of Consumer Research*, 17(4), 454~462.
- Lippman. W. (1922). *Public opinion.* New York : Free.
- Mandler, G. (1982). *The structure of value: Accounting for taste.* In M. S. Clark & S. T. Fiske (Eds.) *Affect and Cognition: The 17th annual carnegie symposium on cognition* (pp. 55~78). Hillsdale, NJ: Laurence Erlbaum Associates.
- Pan, Z., & Kosicki, G. M. (1993). Framing analysis: An approach to news discourse. *Political Communication*, 10, 55~75.
- Scheufele, D. A. (1999). Framing as a Theory of Media Effects. *Journal of Communication*, 49(1), 103~122.
- Stamm, K. & Bowes, J. (1990). *The mass communication process: A behavioral and social perspective.* Iowa: Kendall: Hunt.
- Stanley, R. E. (1982). *Promotions: Advertising, Publicity, Personal Selling, Sales Promotion.* NJ: Prentice Hall.

<기타자료>

공공기관경영정보공개시스템(알리오) : www.alio.go.kr

한국언론재단 구축 종합뉴스DB : www.kinds.or.kr

조선일보 : www.chosun.com

중앙일보 : <https://joongang.joins.com>

Abstract

A Study of the Influence of Media Reports on Public Institutions' Business Performance Evaluation : the Influence of Media Reports in terms of Quality and Quantity

Youngkyung Hwang

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

With growing attention to the public institutions, people begin to take their inefficiency and careless management as one of the significant social issues. Public institutions face conflicting demands ; on the one hand, they should pursue public interest in terms of national economy, and on the other hand, they cannot overlook efficiency and profit as an enterprise. In addition, they are under the political and bureaucratic controls. The Korean government is introducing and implementing an annual business performance evaluation system to have public institutions meet such complicated demands harmoniously. Members of the

management evaluation committee, every year newly composed of professors, accountants, civil experts, and others, make an assessment on public institutions' management results of the previous year. Therefore, if there are negative media reports about accidents and incidents of one public institution in that year, irrelevant to its management results in the previous year, it can have a negative influence on the evaluation.

This study aims to statistically examine whether media reports about a public institution as an external factor would have an impact on the evaluation as to its management achievements, and to present a suggestion to improve the current system.

The fact that the news frame interacts with audience schema is verified from literature reviews; media reports can have an effect on audience through news fame, and, at the same time, audience can comprehend and assess them, using already formed audience schema. Likewise, media reports can have an effect for the external assessors to have their cognition and make own opinions, and this prejudice is possibly expected to feed into the evaluation of unquantifiable indicators, relatively easy to become subjective.

Taking statistical methodology, regression analysis was adopted to verify whether there would be a meaningful correlation between media reports and evaluation results; total scores, scores in quantifiable & unquantifiable management achievements, using the recent five-year(2009~2013) data of 17 public institutions including 10 state-owned companies which are profit-driven and 7 quasi-government bodies which are left in charge of public duty. And to examine how the media reports, in terms of quality and quantity, had an influence on the evaluation, press accounts about those institutions from top 5 daily newspapers, from March 20th to June 19th every year in the same period,

are classified into two groups; according to the tone and importance of the article considering its size and ordering, news reports were selected into the first group for a qualitative analysis. For a quantitative analysis, press news were chosen into the second one on the basis of reporting frequency considering their atmosphere and contents.

The analysis results showed that the news in the first group, presumably having an influence in quality, only have a meaningful influence on score in the unquantifiable management achievements as long as they are related to the main business of public institutions.

The news in the second group seem to have various impacts according to the contents and the tone of reporting. The analyses above indicated as follows:

First, media reports about public institutions have a different influence on the evaluation regarding respective indicator in evaluation category.

Second, the external assessors already have their own schema about media reports; negative one for the indicators of the main business and positive one for others. So when they met a news frame contrary to their existing schema, the discordance among them lead to have an influence on the evaluation in the unquantifiable indicators.

Third, the assessors have a different degree of accepting media reports regarding respective indicator in evaluation category.

Fourth, news in the second group, supposedly having an influence in quantity, rather than in the first, have a direct influence on the evaluating.

Last, the frequency of exposure to the media has an effect on management evaluation in different ways in accordance with the assessors' schema over the contents of reporting.

In conclusion, in order to minimize the room for the external factors, regardless of management achievements, to have an influence on the business performance evaluation, it needs to have the institutionalization of communication process between the assessors and public institutions, establish an evaluation indicator about media reports, and present a concrete guideline for improving the current evaluation system.

**keywords : audience schema, business performance evaluation,
news frame, media reports, public institution**

Student Number : 2013-22692