



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

공공기관 경영평가와 내부평가 간
지표동조화 및 상징적 동조화 요인
분석

- 한국농어촌공사의 사례를 중심으로 -

2020년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

박 미 숙

공공기관 경영평가와 내부평가 간 지표동조화 및 상징적 동조화 요인 분석

- 한국농어촌공사 사례를 중심으로 -

지도교수 금 현 섭

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함

2020년 5월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
박 미 숙

박미숙의 석사 학위논문을 인준함

2020년 6월

위원장 김 준 기 (인)

부위원장 구 민 교 (인)

위원 금 현 섭 (인)

국문초록

본 연구는 공공기관 평가제도인 경영평가제도와 내부평가제도의 관계를 신제도주의적 이론의 제도적 동형화 관점에서 동태적으로 분석하였다. 2013년부터 2018년까지 한국농어촌공사의 내부평가지표와 경영평가지표의 지표 연계성을 분석하여 기관의 내부평가제도 도입 및 운영에 제도적 동형화 현상이 나타났는지, 나타났다면 구체적인 지표동조화(coupling) 및 상징적 동조화(decoupling)에 어떤 요인들이 영향을 미쳤는지 살펴보았다. 분석 결과 측정기간 동안 공사는 높은 수준의 지표연계성을 보여 평가제도 간 동형화가 발생하고 있음을 보여주었다. 평가제도 간 지표동조화 변화에 영향을 미친 요인으로는 경영평가성과급 비중 감소와 동시에 발생한 내부평가성과급 비중 증가, 경영평가의 비계량 비중 증가로 나타났다. 또한 측정기간 동안 유의미한 변동은 없었으나 지표동조화 요인인 높은 정부예산 비중, 평가제도에 대한 높은 수용도 및 만족도와 상징적 동조화 요인인 높은 수준의 경영평가 단기지표 비중, 기관의 노조인원 비중, 방대한 하위조직 규모에 의한 영향이 결합하여 지표동조화와 상징적 동조화가 본사조직과 지방조직 단위로 이원화된 전략적 형태로 나타난 것으로 분석됐다. 즉, 공사는 경영평가성과급의 지급률 감소라는 강력한 환경변화 상황에서, 여전히 높은 지표동조화 요인과 증가한 상징적 동조화 요인에 대한 대응으로 위와 같은 전략적 행태를 보인 것이다. 이와 같은 연구 결과는 신제도주의 관점에서 제도에 반응한 기관의 행태가 동태적임을 실증하며, 향후 경영평가제도와 내부평가제도의 관계설정과 궁극적으로 효과적인 공공기관 성과관리를 위한 방향성에 대한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

주요어: 공공기관 경영평가제도, 공공기관 내부평가제도, 신제도주의, 제도적 동형화, 지표동조화, 상징적 동조화

학 번: 2019-24108

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 대상 및 방법	6
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토	9
제 1 절 공공기관 성과관리 이론	9
1. 신공공관리(NPM) 기반 성과관리 이론	9
2. 신제도주의 기반 성과관리 이론	11
3. 공공기관 평가제도의 제도적 동형화	14
제 2 절 공공기관 평가제도	18
1. 공공기관 경영평가제도	18
2. 공공기관 내부평가제도	26
제 3 절 선행연구	30
1. 신공공관리론(NPM)적 접근	30
2. 신제도주의적 접근	35
제 4 절 요약 및 연구의 차별성	37
제 3 장 연구의 설계 및 연구방법	40
제 1 절 연구의 분석틀	41
제 2 절 연구가설	41
1. 지표동조화 요인	41
2. 상징적 동조화 요인	45
제 3 절 자료수집 및 분석방법	48
1. 자료수집	48
2. 분석방법	48

제 4 장 연구 결과	56
제 1 절 평가제도 간 연계성 측정	56
제 2 절 평가제도 간 연계성 영향 요인 분석	58
제 5 장 결론	73
제 1 절 연구결과의 요약	73
제 2 절 연구의 시사점 및 한계	76
1. 연구의 시사점	76
2. 연구의 한계	77
참고문헌	79
Abstract	85

표 목차

[표 2-1] 2008~2018년 경영실적평가편람 주요 변경사항 ..	22
[표 2-2] 2007~2018년 경영평가대상 공기업·준정부기관 ...	23
[표 2-3] 2007~2018년 공기업·준정부기관 유형분류체계	23
[표 2-4] 공기업·준정부기관 평가부문 변천	24
[표 3-1] 지표연계 범주화 기준(coding scheme)	49
[표 3-2] 2013년 평가제도 성과지표 연계성 범주화 내역 ..	50
[표 3-3] 2014년 평가제도 성과지표 연계성 범주화 내역 ..	51
[표 3-4] 2015년 평가제도 성과지표 연계성 범주화 내역 ..	52
[표 3-5] 2016년 평가제도 성과지표 연계성 범주화 내역 ..	53
[표 3-6] 2017년 평가제도 성과지표 연계성 범주화 내역 ..	54
[표 3-7] 2018년 평가제도 성과지표 연계성 범주화 내역 ..	55
[표 4-1] 2013~2018년 공사 평가지표 간 연계점수	56
[표 4-2] 2013~2018년 경평성과급 지급률 및 차등폭	59
[표 4-3] 2013~2018년 성과급 지급 관련 주요 변동	60
[표 4-4] 2013~2018년 사업비 중 국고사업 비율	62
[표 4-5] 2013~2018년 경영평가 결과 및 동조화 점수 ...	63
[표 4-6] 2013~2018년 경평지표 중 주요사업 비중	64
[표 4-7] 2013~2018년 내부평가제도 수용도 및 만족도 ..	65
[표 4-8] 2013~2018년 경평지표 중 비계량지표 비중	66
[표 4-9] 2013~2018년 경평지표 중 단기지표 비중	67
[표 4-10] 2013~2018년 노조가입인원 비율	69
[표 4-11] 2013~2018년 조직단위별 인원 비중	69
[표 4-12] 2013~2018년 내평성과급 지급률 및 차등폭 ...	71
[표 5-1] 연구가설에 대한 분석 결과 요약	74

그림 목차

[그림 3-1] 연구분석틀	40
[그림 4-1] 연도별 동조화 및 상징적동조화 변화 양상(본사) ..	56
[그림 4-2] 연도별 동조화 및 상징적동조화 변화 양상(본부) ..	57
[그림 4-3] 연도별 동조화 및 상징적동조화 변화 양상(지사) ..	57
[그림 4-4] 연도별 경영평가성과급 지급률 및 최대 차등폭 ..	59
[그림 4-5] 연도별 공사 사업비 중 국고사업 비율	62
[그림 4-6] 연도별 동조화 점수	63
[그림 4-7] 연도별 주요사업지표 비중	65
[그림 4-8] 연도별 내부평가제도 수용도 및 만족도	65
[그림 4-9] 연도별 비계량지표 비중	67
[그림 4-10] 연도별 단기지표 비중	67
[그림 4-11] 연도별 노조가입인원 비율	69
[그림 4-12] 연도별 조직단위별 인원 비중	69
[그림 4-13] 연도별 내부평가성과급 지급률	71

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

2019년 10월 현재 340개의 기관이 「공공기관의 운영에 관한 법률(공운법)」에 따라 공공기관으로 지정되어 전기, 가스, 도로·공항·항만, 금융, 의료·사회복지서비스, 4대보험, 안전관련 공적검사, R&D 등 국민의 일상 생활에 필요한 기본적인 재화 및 서비스를 제공하며 국민생활에 중추적 역할을 수행하고 있다. 2019년 기준 공공기관의 총 정원은 약 40만 7천여 명으로, 우리나라 취업자 수의 1.5%를 차지하고 있으며, 이를 2013년 수준과 비교해보면 공공기관 총 정원은 2013년 보다 1.4배 증가했고 취업자 수 대비 비중은 1.1%에서 1.5%로 증가하는 등 고용부문에서도 공공기관 비중은 지속 증가하였다. 국민경제에 차지하는 비중도 큰 편이다. 2018년 기준 공공기관의 예산규모는 약 639조원으로 국가예산의 약 1.5배이고, GDP 대비 33.8%에 이르는 수준이다. 「공운법」이 시행된 2007년 당시와 비교해 보면, 2018년 공공기관의 예산은 2007년보다 약 345.3조원이 증가했고 GDP 대비 비중 또한 27.0%에서 33.8%로 증가하여 공공기관의 국민경제 기여도가 상당히 커졌음을 확인할 수 있다(기획재정부, 2019).

이렇듯 공공기관이 국민경제에서 차지하는 경제적 비중과 고용 규모를 살펴보았을 때 공공기관의 효율적 운영은 중요한 국가 정책이며 이를 달성하기 위한 수단으로서의 공공기관 경영실적 평가제도는 정책적으로 매우 중요한 이슈이다(최한수, 2017). 경영평가제도는 공공기관의 경영실적을 객관적으로 평가하여 그 결과를 기관장의 임기 및 직원의 성과급과 연동시키는 제도로, 이는 공공기관의 경영효율을 향상시키고 자율적으로 책임 있는 경영관행을 수립하기 위해 만들어졌다(기획재정부, 2018). 공공기관 경영평가는 공기업을 민영화시켜 효율성을 추구하는 대신 공공영

역 내에서 운영하면서 비효율성을 극복할 수 있는 가장 최선의 수단으로 간주되는 제도라고 할 수 있다(위계점 외, 2002).

지난 35년 동안 우리나라의 공공기관 경영평가제도는 공공기관의 국민경제적인 성과와 경영 효율성을 제고하기 위한 가장 핵심적인 관리수단으로 성공적으로 활용되어 왔다. IMF, 세계은행 등 국제기구로부터도 모범적인 경영평가제도 성공 사례로 인정받고 있으며 다수의 발전도상국가에서 우리나라의 경영평가제도를 벤치마킹하고(조세재정연구원, 2015), 국영기업 및 공기업의 경영실적 성과관리제도로서 우리나라의 공공기관 경영평가제도의 지표체계, 평가방법, 평가제도 운영 등 구체적 사항에 대한 기술지원 요구가 증가하고 있다(조세재정연구원, 2019).

공공기관 경영평가의 궁극적 목적은 Radin(2006)이 주장하는 바와 같이 공공기관의 성과(performance), 책임성(accountability), 투명성(transparency)을 제고하기 위함이며, 이에 따라 공공기관 경영평가제도는 공공기관의 성과 측정 및 평가시스템인 동시에 전략적 경영관리를 위한 수단으로 경영향도(feedforward) 기능을 수행한다. 경영평가제도는 주기적으로 공공기관의 경영실적을 측정하여 이를 경영평가지표에 견주어 보면서 경영목표의 달성도와 경영성과의 적정성을 평가함으로써 공공기관의 경영성과 개선을 유도하는 기능을 수행한다(박석희, 2009).

기재부로 대표되는 정부가 「공운법」에 의해 매년 실시하는 경영평가제도는 제도 자체의 당위적 목적과 수반하는 강력한 수단에 의해 공공기관의 방향성을 설정한다. 공공기관에 대한 경영평가제도가 강력한 영향력을 발휘하는 가장 큰 요인은 1980년대 이후로 전세계적으로 맹위를 떨치고 있는 신공공관리적 행정개혁의 핵심수단으로써 성과급제도와 연계되어 있기 때문이다. 1년에 한 번씩 실시되는 공공기관 경영평가는 공공기관의 경영실적을 정부가 평가하여 그 결과를 임직원의 성과급과 직접 연동시킨다. 기관은 전년도 경영실적 평가결과에 따라 전 직원 연봉월액의 최소 0%부터 최대 300%에 달하는 지급률에 따라 성과급을 차등 지급받는다. 공공기관 내부적으로 운영하는 내부평가제도의 지급률과 합산하면 최소 50%부터 최대 500%까지 차등률은 확대된다.¹⁾ 전체 연봉의 10~

30%에 육박하는 규모²⁾이다. 필연적으로 공공기관 임직원에게 성과급을 결정하는 경영평가는 큰 영향력을 행사한다.

성과급 차등지급이라는 경영평가제도의 설계기제는 Holmström and Milgrom(1991)의 다중 임무하의 주인-대리인 간의 최적 계약이론에 근거한다. 공공기관은 시장이 도달할 수 없는 공공성을 목적으로 설립되고 운영되므로 필연적으로 운영의 비효율이 발생하기 때문에 당초 설립목적으로 한 공공사업의 효과성이 달성되고 있는가를 지속적으로 정부나 국회로부터 평가를 받고 환류해야 하는 소위 ‘복대리인 문제’를 숙명적으로 가지고 있다(조세재정연구원, 2017). 주인과 복대리인 간 정보(information)의 비대칭성과 그에 따른 유인(incentive) 계약의 시각에서 경영평가제도는 최적의 결과를 가져올 수 있도록 설계되었으며, 그에 따른 경영평가제도의 경제학적 전제는 공공기관 임원과 직원의 성과급을 경영평가결과와 연동되도록 설계하는 것이 공공기관의 효율성과 생산성을 높여주는 결과를 가져올 것이라는 가정을 기초로 한다. 경영평가제도에서 평가지표의 세분화 및 구체화, 평가결과에 따른 성과급 비중 확대, 임원에 대한 인사권 강화 등 모든 영향력 강화시도는 위 대리인이론에 근거한 조치로 볼 수 있다.

실제로 공공기관 경영평가를 실시한 이후에 조직역량, 생산성 및 수익성이 증가했다는 실증적 연구결과들이 많이 있다. 연구들에 따르면 효과성 측정이 쉽지 않은 준정부기관의 경우도 경영평가 이후에 고객만족도가 개선되고 비용감소 효과, 사업경비 감축 등의 방만경영 억제 및 경영성과 개선의 효과가 있는 것으로 나타났다. 정부는 강력한 인센티브 보

1) 기관별로 성과급 총지급률은 차이가 있으나 평균적으로 경영평가성과급은 공기업 300%, 준정부기관 100%이며 내부평가성과급은 공기업 200%, 준정부기관 100%의 비율이다.

2) 2016년 「성과연봉제 확대도입 기재부 가이드라인」에 따르면 차하위 직원의 경우 성과연봉의 비중은 총연봉 대비 공기업 20% 이상, 준정부기관 15% 이상이 되도록 설계하도록 명시하였으며, 단순계산으로도 월기준급이 100만원일 때 공기업의 성과급은 최소 200%(200만원, 14%)에서 최대 500%(500만원, 29%), 준정부기관의 성과급은 최소 100%(100만원, 8%)에서 최대 200%(200만원, 14%)임을 알 수 있다.

상체계를 통해 공공기관의 비효율을 억제하고 효과적인 관리 및 통제수단을 획득하는데 성공했다.

문제는 수익성과 공공성 두 가지 특성을 가지는 공공기관에 대해 1차원적인 비용억제, 생산성과 수익성 추구, 경비 감축 등의 효과 외에 성과관리를 통한 보상 및 동기부여를 통한 궁극적인 생산성 향상이라는 이상적인 제도효과는 실증되지 못하고 있으며, 더불어 경영평가 결과가 기관의 규모, 특성, 정치적 영향력 등에 의해 결정된다는 음모론적인 주장에 의해 관련 연구까지 진행될 만큼 경영평가제도에 대한 불신이 팽배한 데 있다. 이는 경영평가제도가 각 공공기관이 가지는 공공재적 기능, 규모와 기관고유의 특성 등을 반영하지 못하고 경영관리 성격의 공통지표에 따라 일률적으로 평가하여 전체 순위를 매기는 경향에서 기인한다.³⁾ 개별 기관고유의 자원을 고려하지 않고 지표(경영관리)를 동일선상에서 평가하는 경영평가 구조는 쉽게 평가지표의 하향평준화를 불러오며, 하향평준화된 지표는 변별력이 떨어지므로 특정 기관의 특수한 노력여하에 의해 상대적으로 미세한 차이의 비계량지표 평가결과에 의해 순위가 결정되는 부작용을 야기한다.

더불어, 최근 공공기관 경영평가는 정권의 정책효과 창출이라는 정치적 사유에 의해 정책수단화의 특징을 뚜렷하게 보이고 있다. 초기 경영평가제도의 목적은 복대리인에 의한 부작용 감소 및 경영 상 효율성 증대 수준이었다. 그러나 정부 성과가 중요한 화두로 떠오른 최근 몇 년 간 정부는 경영평가제도를 통해 공공기관 방만경영 개선, (결과적으로 폐지한) 성과연봉제 확대 도입, 임금피크제 도입에 따른 정년연장과 신규채용 확대, 무기계약직 전환 및 사회적가치 창출을 위한 일자리 확대 등 구체적인 전방위적인 정책목표 달성을 위한 집행 도구로써 효과적으로 활용하고 있다. 모든 공공기관이 하나의 목적을 갖는 기관인 것처럼, 정권의

3) 2014년 경영평가지표 개선으로 주요사업 지표를 통해 기관 고유의 사업영역을 평가한 이후에도 여전히 이와 같은 경향성이 진행형임을 부인할 수 없다. 기실 기관고유의 사업부문을 평가하는 주요사업 지표야말로 정부 정책에 따라 변동되는 항목이므로 기관 자체의 노력보다는 정부의 의사결정이 점수 획득에 지배적 영향을 미친다. 만약 주요사업 부문의 절대적 가중치가 증가한다면 이 또한 경영평가제도의 심각한 문제가 될 것이다.

성향에 따라 일반화된 공공성 또는 수익성을 충족시키기 위해 작동함으로써, 공공재 공급 및 외부효과 조절 등과 같은 기관을 특정 하는 고유 영역의 공공성은 물론 기관의 수익성을 상대적으로 경시하는 경향을 보인다.

또 다른 문제는 위에서 언급한 것과 같은 정책이 제도개선 이후 결과에 의해 평가되는 것이 아니라 단지 도입 또는 개선이 완료된 시점에서 평가가 이루어지는 방식을 취한다는 것이다. 이와 같은 측면에서 최근의 경영평가제도는 단기 정책효과 달성을 위한 테스트베드로써 공공기관의 순응점수를 매기는 평가의 장이다.

이처럼 목적성과 수단의 강력함에 의해 절대적 영향력을 가졌으나 성과급 제도으로써는 불완전한 경영평가제도는 연구자들에게 매력적인 주제일 수밖에 없으므로 관련 연구는 매우 많다. 대부분의 연구들은 경영평가제도 자체에 대한 쟁점과 향후 개선방향, 경영평가를 통한 공공기관 개선 효과, 경영평가 상위등급 획득을 위한 요인분석 등에 집중되어 있으며, 원인론적 접근으로는 공공기관의 성과관리시스템으로서 성과급제도의 효과 및 문제점과 개선요건까지 확장되는 경향을 보인다. 즉, 공공기관 성과관리 연구는 경영평가 효과분석에 대한 연구로 수렴한다.

본 연구에서는 경영평가제도를 위와 같은 정태적 시점의 효과분석이 아닌 신제도주의적 관점에서 동태적으로 접근하여 분석하고자 한다. 즉, 강력한 영향력을 바탕으로 지속적인 변화와 발전을 꾀하는 경영평가라는 절대적 제도와 그에 대해 대응하는 기관의 행태를 살펴봄으로써 물리적 실체인 공공기관에서 제도화되는 과정을 살펴보고자 한다. 구체적으로 공공부문 성과급제도 또는 성과관리시스템의 제도적 실체인 경영평가제도가 제도화(institutionalization) 과정에서 피평가기관인 공공기관 내에서 경영평가제도의 실질적 하위개념인 내부평가제도를 통해 어떠한 형태로 이식되고 운영되는지를 분석한다.

이를 위해 공공기관 성과급제도의 제도화 과정에서 전체 공공기관을 총괄하는 경영평가제도를 원형(prototype 또는 original form)으로, 개별 공공기관 내부제도인 내부평가제도를 경영평가제도에 대한 전형(stereotype

또는 sampler)으로 보며, 위 두 제도의 관계성을 정의하기 위해 Meyer & Rowan(1977)과 DiMaggio & Powell(1983)가 주장한 사회학적 신제도 주의적 이론의 제도적 동형화 이론(institutional isomorphism)을 차용한다. 본 연구를 통해 두 개의 평가제도 간 제도적 동형화를 전제하고, 제도가 운영되는 과정에서 다양한 내·외적 동형화 요인이 변동될 때 동조화(coupling)와 상징적 동조(decoupling)⁴⁾를 측정함으로써 제도에 대응하는 기관의 행태가 어떻게 발현되는지를 알아보는 것을 목적인다. 특히, 개체의 합리적 선택이 아니라 동형화 압력에 의해서 구조나 관행을 채택한다면 조직의 기존 운영 절차나 운영 논리와 충돌을 빚기 때문에 제도적 규칙에 대한 동조와 조직 내부에서의 실제 운영 간에는 모순이나 긴장이 발생하는데 상징적 동조는 이를 해결하는 유력하는 방안이 되기 때문에(김동배, 2010), 경영평가와 내부평가제도 간 관계에서 상징적 동조 현상이 발생하는지, 그렇다면 어떤 형태로 발현되는지를 살펴보고자 한다. 세부적으로 경영평가제도와 내부평가제도의 세부 평가지표를 통해 동조화와 상징적 동조화 현상을 계량적으로 분석하고 이에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고자 한다.

제 2 절 연구의 대상 및 방법

본 연구는 앞 절에서 언급한 연구목적을 달성하기 위하여 「공운법」에 의한 경영평가 수심 대상이며 기관 내부적으로 내부평가제도를 운영중인 공공기관을 대상으로 한다. 특히 본 연구의 목적이 정태적 시점에서의 동형화 결과 및 영향요인이 아닌 동태적인 시점에서 경영평가와 내부평

4) coupling(동조화)의 반대개념으로 decoupling, loose decoupling, symbolic adoption, ceremonial adoption 등으로 표현되는 상징적 동조는 탈동조화, 느슨한 결합, 형식적 결합 등으로 직역되나 제도화 이론에서 보면 그 내용은 동형화 압력에 대한 형식적·상징적·의례적 도입을 의미하므로 상징적 동조로 번역하며(김동배, 2010), 본 논문에서도 이를 차용한다.

가제도 간 동형화 정도가 변화되는 과정과 그 영향요인을 보는 것이므로 특정 기관 및 특정 기간 동안의 시계열 케이스 분석을 하고자 한다.

구체적으로 경영평가 및 내부평가 두 제도의 평가점수를 구성하는 세부 평가지표의 범주화를 통해 두 평가 간 지표연계 점수를 합산하여 지표동조화 수준으로 동형화 정도를 측정한다. 각각 기재부 「경영평가편람」 및 기관의 「내부평가편람」을 통해 최종 확정된 평가지표를 활용하며 100점을 기준으로 평가지표별 가중치에 따라 점수화하여 분석한다. 연구대상은 한국농어촌공사를 샘플로 선정하고 2013년부터 2018년 기간 동안 경영평가와 내부평가 지표 간의 연계성을 분석한다.

한국농어촌공사는 당초 정부투자기관이었다가 「공운법」에 의해 위탁집행형 준정부기관으로 유형 변경된 기관으로 1984년부터 정부투자기관으로서 동일한 성과급 지급률을 적용받다가 2016년부터 준정부기관 성과급 지급률을 적용받게 된⁵⁾ 혼치않은 연혁을 가진 기관이다. 성과급 제도의 핵심인 성과급 지급률이 드라마틱하게 변경된 기관으로, 성과급은 동조화 및 상징적 동조화에도 중대한 영향을 미치므로 연구목적에 적합하다고 판단하여 선정하였다. 또한 한국농어촌공사는 내부평가를 통한 조직의 행태를 살펴볼 수 있는 위계화된 대규모 조직과 이를 반영한 내부평가제도를 운영하고 있으며, 위탁집행형 준정부기관으로서 조직의 설립 및 운영을 위한 확고한 기관 고유의 목적을 가지므로 경영평가제도와 내부평가제도의 충돌이 발생할 때 그 행태를 효과적으로 나타낼 수 있는 조직이기도 하다.

공공기관 경영평가제도는 2007년까지 정부투자기관과 정부산하기관 평가로 분리되었다가 2008년 이후 통합 운영되었으며, 2011년부터 말콤-볼드리지 모형에 근거하여 현재 경영평가 지표 구분법의 모체인 “리더십·전략, 경영시스템, 경영성과” 세 범주로 개편되었다. 이후 2014년부터 평가지표 체계는 기존 3개 부문(리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업)에서 2개 부문(경영관리, 주요사업)으로 변경되었다. 따라서 본 연구에서는 2014년 지표체계 변경 전으로 경영평가체계 성숙단계임과 동시에 방만경

5) 공기업의 경영평가성과급은 최대 300%, 준정부기관은 최대 100%이다.

영개선계획 등에 의한 경영평가지표 정책수단화 이전기인 2013년부터 지표체계 변경 후이며 정부정책수단으로써 경영평가 지표의 기능 상 성숙 단계이자 가장 최근 평가인 2018년까지를 비교하고자 한다.

구체적인 연구방법으로 2013년부터 2018년까지 경영평가 세부 평가지표와 한국농어촌공사 내부평가 세부 평가지표를 연계성 정도에 따라 범주화(종속-모방-독립-충돌)하여 각 범주별 평가 간 연계성을 합산, 이 연계점수를 통해 지표동조화 수준을 파악한다. 지표동조화 수준이 높을수록 제도적 동형화 설명력이 높아지며, 시계열 분석으로 연도별 연계점수가 변화하는 영향 요인 분석에는 DiMaggio & Powell(1983)가 주장한 제도적 동형화의 3가지 형태-모방적 동형화(mimetic isomorphism), 강압적 동형화(coercive isomorphism), 규범적 동형화(normative isomorphism)-를 기초로 변수를 도출하여 분석한다.

위를 위해 경영평가제도를 주관하는 기획재정부의 경영평가편람, 경영실적평가 보고서, 그밖에 경영평가제도 관련 보도자료 및 각종 문헌과 한국농어촌공사의 내부평가편람 및 각종 공시자료, 내부 보고서 및 전산자료 등을 이용한다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제 1 절 공공기관 성과관리 이론

1. 신공공관리(NPM) 기반 성과관리 이론

우리나라 공공기관에 대한 성과관리, 즉 경영평가제도는 1980년대 시장주의와 신관리주의를 결합한 신공공관리론(New Public Management, NPM)과 함께 대두했다. 이 시기의 공공기관 성과관리에 대한 논의는 공공정보다는 생산성, 효율성에 기반한 시각에 의해 공공기관을 분석하는 것에서부터 시작했다. 자명하게도 공공기관은 민간기업에 비해 비효율적이고, 공적가치를 달성하기 위한 사업수행에 불가피한 적자를 발생시키는, 세금 잡아먹는 코끼리로 간주되며 비용절감, 인력 감축, 민영화가 그 대안으로 제시되었다. 특히 공공기관 소유구조 상 불가피하게 발생하는 주인-대리인 관계에 따른 비효율⁶⁾은 공공기관의 평가관리 필요성 주장에 대해 백전백승을 안겨준 일등공신으로 작용했다.

윤수재(2011)에 따르면 우리나라 정부가 성과관리제도를 도입하게 된 배경에는 첫째, 국민들의 삶의 수준이 향상함에 따라 정부서비스에 대한 국민들의 요구가 높아졌음에도 불구하고 투입된 예산에 비해 정부가 만들어내는 성과가 미흡하다는 문제제기가 계속되고 있었으며, 둘째는 세계화와 경쟁시대의 빠른 사회와 시장변화에 적극적으로 대응할 수 있는 문제해결능력이 정부에 요구되었지만 당시 정부의 현실은 계획된 예산에 대한 투입중심의 업무관리로 소극적이고 수동적인 양태를 보이고 있었기 때문이다. 이에 대응하여 신공공관리론은 시장원리와 민간부문의 경영기법을 도입해서 보다 효율적이고 국민의 요구에 더 잘 대응할 수 있도록

6) 주인과 대리인간의 목적함수 불일치, 정보의 비대칭성에 따른 도덕적 해이, 방만경영, 과잉투자, 과도한 복리후생, 무사안일, 과도한 인력고용과 직급상향조정 등은 대리인 문제에 따른 공공기관의 비효율을 야기한다.

기존의 정부관료제 방식을 개혁하는 것을 목표로 대두되었다(유민봉, 2010).

신공공관리론은 공공부문에서 성과관리의 필요성과 민간부문의 관리기법과 도구들이 도입되고 적용하는데 중요한 이론적 기반을 제공하여 기존 관료주의적 행태를 제거해 나갔다. 공공부문 과학적 관리주의는 공사부문의 차이를 부정하고 공공부문의 생산성과 효율성을 강조함으로써 관리주의적 접근을 도입하였다(Osborne & Gaebler, 1992; Pollitt, 1993; 김태은, 2010). 신공공관리론의 공공선택이론은 인간이 사익을 추구하는 합리적 존재라는 점에서, 공직자의 사익추구와 자기이익 극대화 추구로 인하여 발생하는 비효율성에 대처하기 위하여 투입과 과정보다는 객관적인 결과를 통한 통제와 성과관리의 필요성을 강조하였다(Ostrom & Ostrom, 1971; 지은구, 2012).

공공기관은 공공성과 기업성을 동시에 가지는 복합조직으로서 우리나라의 공공기관에 대한 운영방침은 민영화가 아닌 통제를 통한 효율성 증대 추구이다. 공공기관은 국가의 경제개발을 위한 견인차로서 기능해야 했으므로, 공공 소유에 의한 비효율을 최소화함과 동시에 국가주도 발전기에서 정부의 목표를 달성하기 위해 효과적인 공공기관 규제와 유인책이 필요했다. 이에 대한 대책으로 급부상한 제도가 공공기관에 대한 경영평가제도이다. 경영평가제도는 공공기관이 갖는 가장 큰 약점인 주인대리인이론에 따른 주인과 대리인간 목표 불일치와 정보 불균형을 해소하기 위해 성과계약 및 성과보상에 기반한 공공기관 성과관리의 필요성과 이론적 개념을 제공하였다(정용덕 외, 1999; 김태은, 2010).

그러나 신공공관리론의 관리주의 원칙들은 공공부문의 생산성과 효율성 제고에 유용성을 보여주었지만 이론적으로나 실무적으로 여러 한계점을 갖고 있기도 하다. 주인과 대리인을 경제적 합리적 존재로 가정하고 합리적 제도설계를 가정하지만 조직의 목표, 구조, 문화와 같은 요소를 무시함으로써 조직환경에서 인간의 행동에 영향을 미치는 요소를 간과하는 것이다. 이는 비효율적인 관료조직과 권위주의적인 조직문화에 가로막혀 조직변화관리 시스템으로 정착하지 못하거나, 조직 내 구성원 간 경쟁을 격화시키고 조직전체의 목표보다 부서의 목표를 우선시하여 부서 간 중복사업들이 발생하여 조직 전체의 비효율을 초래하기도 한다(이석환,

2009, 2012). 또한 차등적 보상체계는 성과 관리제도 자체에 대한 신뢰성을 저해하고 성과왜곡 등으로 인한 불만의 원인이 되기도 한다(유승현·윤기웅, 2010).

결국 신공공관리론은 공공기관의 관리적 효과성이 경영성과 제고에 미치는 영향은 설명 가능하나, 성과관리가 목표달성을 위한 효율적인 관리 도구로서 일관되게 작동하지 못하는 현실과 또는 관리주의 원칙과 기법들이 모든 조직에서 동일하거나 유사한 효과를 갖지 못하는 이유를 설명하기에는 부족하다(이제항 외, 2017)는 비판에 직면한다.

2. 신제도주의 기반 성과관리 이론

신공공관리론에 대한 대안으로서 신제도주의 이론은 제도의 도입이나 운영이 제도와 관련된 행위자의 행위에 미치는 영향을 분석하기 위해서 유용한 접근방법이다. 이는 경영평가제도의 관리적 효과성뿐만 아니라 실제적 비효율과 불만들을 이해하고 분석할 수 있는 이론적 논거를 제공한다. 측면에서 중요하며, 경영평가제도에 대해서 개별 공공기관별 상이한 내부평가제도의 설계 및 운영방식에 대한 설명을 가능하게 한다. 특히 본 논문에서 살펴볼 경영평가제도와 내부평가제도 간 시계열 동조화 및 상징적 동조화 현상을 분석하는 데 적합하다.

신제도주의(new institutionalism)란 제도가 인간의 행동에 미치는 영향을 연구하는 분야로서 행태주의의 한계를 극복하기 위해 발전한 이론이다. 신제도주의에서 제도란 인간에 의해 만들어지는 것으로, 인간의 상호관계를 규제하는 공식적, 비공식적 사회적 제약을 의미한다. 신제도주의에서 제도를 보는 관점은 첫째, 제도란 사회의 구조화된 어떤 측면을 의미하며, 제도적 맥락 하에서 이루어지는 개인행위는 규칙성을 띤다고 본다. 즉, 제도적 맥락 속에서 이루어지는 개인행위에 초점을 둔다. 둘째, 제도가 인간행위를 제약하지만 개인 간 상호작용의 결과로써 제도가 변화할 수 있다고 본다. 즉, 제도는 독립변수인 동시에 종속변수로서의 속성을 지닌다. 셋째, 제도는 공식적 규칙·법률 등 공식적 측면을 지닐 수

도 있고, 규범·관습 등의 비공식적인 측면을 지닐 수도 있다고 본다. 넷째, 제도는 안정성을 지니며, 일단 형성된 제도는 특정 상황이나 목적에 따라 쉽게 변화하지 않는다고 본다.

이와 같은 신제도주의적 접근방법은 역사적 신제도주의, 사회학적 신제도주의, 합리적 선택 신제도주의로 나뉜다. 첫째, 역사적 신제도주의는 제도를 중심으로 국가 간 비교분석 방법과 역사적 분석방법을 통해 제도와 행위자간 관계와 제도의 지속성을 탐구함으로써 정책결과의 특수성을 밝히고 있다. 즉, 제도를 장기간에 걸친 인간행동의 정형화된 유형으로 보고 제도 형성 요인으로 역사와 맥락을 강조하여 쉽게 변하지 않는다고 본다. 이러한 관점은 공공기관 경영평가를 둘러싼 제도의 맥락과 그 특성을 이해할 수 있게 한다(Pontusson, 1995; Hall & Taylor, 1996). 역사적 관점에서 공공기관 성과관리의 제도적 맥락은 경영평가제도를 형성하는 법·제도와 규정, 정부 경영지침, 공공기관의 조직특성들 간의 상호관계에 따라 특성화되는 것으로 볼 수 있다. 따라서 경영평가 지표체계와 함께 맥락적 특성에 따라 정부와 공공기관간의 상호작용은 매우 다양한 모습으로 나타나고 서로 다른 성과관리 특성들을 갖게 될 것으로 본다.

둘째, 사회학적 신제도주의는 문화자체를 제도로 정의하는 경향이 있으며, 제도적 영향의 인지적 차원을 강조한다. 즉, 제도가 행위에 없어서는 안될 인지적 기초, 카테고리, 모형을 제공함으로써 행태에 미친다는 점을 강조한다. 기존 신공공관리론에서 제도는 본질적으로 효율과 합리에 기반하여 형성된다고 보지만, 사회학적 신제도주의 관점에서는 합리와 효율 자체도 사회적으로 구성된 것에 불과하다고 보고 제도적 압력에 대한 조직의 순응을 제도로 보았다. 즉, 조직은 그들을 둘러싼 제도적 환경에 순응함으로써 정당성을 얻게 된다는 ‘사회적 정당성’ 관점에서 이해한다. 이는 정부의 정책수단과 경영지침들이 모든 공공기관에서 동일한 수준으로 채택되고 성과를 창출하지 못하는 이유를 설명해 준다. 즉 경영지침 또는 평가지표 등으로 제시된 요구사항들(예, 경영공시, 정부권장정책, 성과연봉제 도입, 사회적가치 창출 등)에 대해 일부 공공기관은 경영시스템의 개선 등 내재적 필요성에 따라 적극 수용하는 반면, 여타 다른

공공기관들은 내재적 필요성 보다는 외부적 정당성을 증진하기 위하여 모방적 제도수용을 함으로써 느슨하고 분리된(decoupled) 채택과 운영을 하게 된다(Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 1992)는 것이다.

셋째, 합리적 선택 신제도주의는 제도를 ‘균형점을 이루는 공유되는 전략, 규칙, 그리고 규범에 의해서 구조화되는 상황에서 나타나는 인간 행태의 지속적인 규칙성’으로 정의한다. 즉, 제도의 진전을 효율성 측면에서 설명하며 경제학적 측면에서 제도를 개인의 효용을 극대화하기 위한 수단이며 그를 위한 합리적이고 전략적 선택의 결과로 본다. 이는 공공기관 경영평가를 구성하는 세부 평가지표와 내용들이 정부 또는 공공기관 성과목표 달성을 위해 상호 연계되어 작동되는 인과구조를 이해하는 이론적 근거를 제공한다(Meier & O’Toole, 2002; Boyne, 2003).

신제도주의 이론은 공공기관 성과관리의 구조적 특성파악을 위한 이해 기반과 함께 신공공관리론(NPM)의 한계를 극복하기는 위해서는 공공기관 성과관리의 제도적 맥락과 특성, 기관의 상황 등을 종합적으로 고려해야 함을 일깨워준다. 신제도주의는 제도와 대상 간의 관계에 초점을 두고, 대상이 제도를 어떻게 만들고 제도가 대상의 행태를 어떻게 제약하는지를 중시한다. 즉, 제도가 대상의 선호나 유인에 어떤 영향을 미치고 결국 그 대상의 행태가 어떻게 변화하는지를 분석하는 이론이므로 공공기관의 성과관리제도가 역사적 요인, 문화적 요인, 인간행태적 요인 등에 의해서 신공공관리론으로 설명이 불가능한 형태로 발전하는 양상을 설명하는데 도움을 준다.

결과적으로 신제도주의 이론에서 제도화는 정당성과 동형화로 수렴된다. 우리나라의 공공기관 성과관리제도인 경영평가제도는 「공운법」에 의해 도입 및 운영되는 제도이며 내부평가제도를 통해 기관에 이식되는 형태를 보이는 특성을 가진다. 즉, 장기간 정부와 기관의 상호작용에 의해 정당성 획득 과정을 거치는 역사적 관점이나 효율성 측면에서 극대화된 효용의 균형점을 추구하는 합리적 선택 관점보다는 경영평가제도에 대한 순응으로써 정당성을 획득하여 공공기관의 평가제도가 경영평가제도에

동형화 되는 현상을 보이는 사회학적 관점의 신제도주의에 의한 설명이 가장 적합하다. 신제도주의 이론의 제도화 과정에서 동형화 현상은 제도와 대상의 지속적인 상호작용에 의한 진화적 산물로서 안정적인 균형점을 향한 능동적인 진전에 가까우나 우리나라의 공공기관 평가제도는 그 구조상 도입시점에 이미 제도적 동형화를 실현시킨 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 공공기관 경영평가제도를 하나의 단일적이고 완성형 구조로써 기능하는 제도로 간주한다면 본 연구의 논의는 의미 없을 것이다. 그러나 공공기관 경영평가제도의 진정한 존재가치는 각 공공기관이 경영평가제도를 수용하고 그에 대응하여 기관발전 및 정부가 의도한 정책효과를 발생시킬 때 나타난다. 이를 위해 본 연구에서는 공공기관 경영평가제도의 제도화를 내부평가제도와 의 지표동조화를 통해 측정하며, 제도 도입과 함께 그에 대한 순응으로 제도적 동형화가 발생할 때 운영과정에서 어떤 형태로 진화하는지 관찰하는데 의미를 둔다. 경영평가제도는 더 효율적이고 효과적인 제도로 발전하기 위해 끊임없는 지표의 개선과 변화를 시도하고 있다. 내부평가제도 시점으로 본다면 공공기관은 내부평가제도 도입시점부터 제도적 동형화 과정을 끊임없이 반복하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

3. 공공기관 평가제도의 제도적 동형화

DiMaggio & Powell(1983)은 선택과 적응을 기제로 합리적 선택을 통해 조직의 제도적 동질성을 설명하기에는 불충분하므로 나머지 부분을 제도적 동형화를 통해 보완해야 한다고 주장했다. 신제도주의적 관점의 제도적 동형화 이론은 공공기관이 법률에 의해 제도를 도입할 때 시기 및 경로적 유의성, 내용의 동질성 등에 대한 가장 적합한 설명이 가능한 이론으로 볼 수 있다. Meyer & Rowan(1977)과 DiMaggio & Powell(1983)에 의하면 조직은 합리적 관점에서 기술적 효율성 추구를 위해 제도를 채택하고 공식적 구조를 유지하는 것이 아니라, 조직이 환경과의 관계에서 정당성(legitimacy)을 확보하는 전략으로 인해 제도적

동형화 현상이 나타난다. 제도적 동형화 현상은 제도화 관점(institutional perspective)을 기반으로 형성되었는데, 제도적 관점에 따르면 조직은 생존을 위해서 효율성을 추구하는 것 보다 다양한 이해관계자를 포함한 제도적 환경으로부터 정당성을 획득하는 것을 더 중요시한다고 가정한다(Daft, 2016). 조직이 외부환경으로부터 제도화된 관행이나 구조를 도입하는 것이 사회적 정당성을 확보하는 전략이라는 것이다. 이러한 제도적 동형화는 조직이 외부환경과의 차이와 다양성을 강조하는 것이 아니라 외부 환경으로부터의 유사성을 확보하려는 전략이다. 기존의 조직학자들이 환경과의 관계에서 선택(selection)과 적응적 학습(adaptive learning)만을 강조하였다면, 사회학적 제도주의 관점에서는 조직의 동질성 현상을 제도적 동형화로서 설명한다(DiMaggio & Powell, 1983).

본 연구에서는 정부 경영평가제도와 기관의 내부평가제도 간 관계성에 기반하여 사회학적 신제도주의를 통해 제도적 동형화(institutional isomorphism) 관점으로 제도화 과정을 동태적으로 분석한다. 제도적 동형화 이론을 기반으로 김동배(2010)는 제도화 이론에 입각한 연봉제 의 상징적 동조 현상을 분석하였는데, 공공부문에서 연봉제 도입에 동형화 현상과 상징적 동조 두 가지 지표에서 유의한 정(+)의 관계를 보임을 실증했다. 또한 김정인(2016)은 이명박 정권의 ‘공공기관 선진화’ 정책과 박근혜 정권의 ‘공공기관 정상화’ 정책을 통해 시도된 성과연봉제 도입 및 성과연봉제 확대 도입 시도에서 공공기관의 성과급 도입에 동형화 현상이 발생함을 확인한 바 있다.

경영평가제도와 내부평가제도를 사회학적 제도주의의 제도적 동형화 관점으로 분석하는 것은 두 평가제도가 「공운법」이라는 동일한 외적 기체에 의해 도입되었다는 경로적 유사성은 물론 궁극적으로 성과급 제도의 성공적 제도화를 목적하며 내부평가제도가 지속적으로 경영평가제도에 종속적인 경향을 보이는 점에서 적합하며 분석의 의미를 가진다. 물론 공공기관 성과연봉제 도입, 임금피크제 도입 등과 같이 특정 제도가 원형 자체로써 기관에 이식되는 현상을 제도적 동형화 관점에서 분석하는 것과 본 연구에서와 같이 기관 외부의 경영평가제도와 내부의 내부평

가제도를 비교하여 분석하는 것은 다르다고 이의를 제기할 수 있다. 이는 보다 확장된 논의로써 본 연구는 경영평가제도를 원형으로, 내부평가제도를 전형으로 간주하고 실질적 제도로써 경영평가제도가 유동적으로 변화할 때 내부평가제도 역시 수용과 적응과정에서 경영평가제도에 대응하는 일련의 변화가 나타날 것이라는 동태적 사고방식에서 시작한다.

앞서 서술했듯이 공공기관은 「공운법」과 정부지침 등 법률에 의해 성과관리시스템을 필수적으로 도입해야 했으며, 상위평가인 경영평가제도에 절대적인 영향을 받는 내부경영평가제도를 도입한다. 그에 따라 현재 대부분의 공공기관이 거의 공통적으로 유사한 성과관리시스템(BSC)을 도입하여 운영하고 있고, 각 기관별 평가군이 상이하고 그 가중치는 다르지만 기준과 목적지향성이 동일한 경영평가시스템에 의해 평가받는다. 경영평가의 기관 통제수위가 강해짐에 따라 경영평가 지표와 내부평가 지표의 동조화(coupling) 현상이 두드러짐에도 불구하고 기관별 두 평가제도 간 연계성은 기관별로 상이하며 각기 다른 방식으로 발현된다. 이와 같은 지표동조화(coupling) 또는 상징적 동조화(decoupling) 현상은 기존 신공공관리론은 물론, 역사적 신제도주의 이론 및 합리적 선택 신제도주의 이론으로 설명하기 어려운 내부평가제도의 도입과정과 운영행태를 설명한다. 즉, 제도적 동형화 관점은 공공기관이 성과관리를 위한 합리적 선택으로써 광의의 내부평가제도를 도입하고 경영평가제도를 수용하지 않고 경영평가제도 하에서 내부평가제도를 도입하고 종속적인 형태를 운영하는 현재 공공기관 성과관리제도를 설명해준다.

제도적 동형화는 크게 세 가지 형태로 발생한다. 불확실성에 대한 대응적 결과로 나타나는 모방적 동형화(mimetic isomorphism), 외부의 기대와 정치적 압력에 의해서 이루어지는 강압적 동형화(coercive isomorphism), 공동의 훈련과 전문가에 의해서 나타나는 규범적 동형화(normative isomorphism) 등이 그것이다(DiMaggio & Powell, 1983).⁷⁾

7) 동형화 현상의 기제와 하위요인들에 대해 다른 분류도 있다. Scott(2003)은 제도를 규제적 기제, 규범적 기제, 문화인지적 기제로 분류하였고, McKinley 외(1995)는 DiMaggio와 Powell의 개념을 적용하여 제약, 복제, 학습으로 분류하였으며, Dobbin(2007)은 모방, 경쟁, 강제, 학습으로 분류하였다.

모방적 동형화는 조직이 무엇을 해야 하는지, 문제의 원인과 해결방안은 무엇인지에 관한 환경의 불확실성이 나타날 때 이를 극복하기 위한 전략으로서 발생한다. 불확실한 환경에서는 성공적인 조직의 혁신전략을 수용하고자 하는 강력한 모방적 힘이 작용하게 된다는 것이다(Daft, 2016). 강압적 동형화는 외부로부터 공식적 또는 비공식적으로 정부 또는 다른 기관의 압력이 존재할 때 발생하게 된다. 또한, 자원의존론(resource dependence theory) 차원에서는 권력의 격차가 큰 조직 간에 강압적 동형화가 발생한다고 본다. 이에 비해 규범적 동형화는 조직이 전문적이고 표준화된 기준 수용을 가장 적절한 방법으로 간주하고 이를 수용하는 것을 의미한다. 조직 간에 유사성이 발생하는 이유는 조직의 규범적인 제도를 수용해야 하는 의무와 책임이 존재하기 때문으로 본다. 따라서 이 세 가지 동형화 현상은 환경 변화에 대한 조직의 적응 전략이라고 할 수 있다(김정인, 2016).

제도적 동형화는 제도의 선택과 확산을 전제로 하므로(김태은, 2015) 「공운법」에 의해 일괄적으로 적용받는 공공기관 경영평가제도 하에서 각 공공기관의 특성과 환경에 따라 내부평가제도가 반응하는 행태는 다르게 나타날 수 있다. 즉, 조직이 정당성을 확보하고 외부적 환경에 성공적으로 적응해 가면서 제도적 동형화 현상이 발생하지만(Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983), 또한 제도적 동형화 현상은 공공기관 조직 내부의 특성에 영향을 받지 않을 수 없기 때문에 동시에 상징적 동조화(decoupling) 현상이 동시에 나타난다. 동형화의 과정에서 조직 고유의 기술적 합리성과 특수성이 동종분야의 제도화가 요구하는 바와 모순될 때 조직 내에서 마찰과 갈등이 발생할 수 있다. 이 문제를 해결하기 위해 조직은 공식적으로는 제도화와 일치한 모습을 따라가면서 동시에 실제 조직활동에는 근본적인 변화를 시도하지 않는 전략을 선택하기도 한다. 이러한 현상을 분리(decoupling) 현상 또는 느슨한 결합(loosely coupling)이라고 한다(Meyer & Rowan, 1977).⁸⁾

즉, 디커플링 현상은 조직이 제도적 압력에 순응하여 받아들인 공식적

8) 본 논문에서는 상징적 동조화로 통일하여 사용한다.

구조와 조직의 실제 관행 및 활동과 분리시키는 현상으로 정의할 수 있다(Meyer & Rowan, 1977). 또한 공식적인 프로그램을 채택하면서 일상적, 핵심적이고 직무와 관련된 업무 프로세스에는 프로그램의 핵심적 요소를 통합하기를 피하는 현상이라고도 할 수 있다(MacLean & Behnam, 2010). 공식적으로는 특정 제도를 도입하지만 의도적으로 운영상의 관행과 분리시킴으로 활발하게 이용하지 못하도록 하는 조직의 행동도 디커플링 현상에 포함된다(Yang & Zheng, 2011). 국내 연구에서는 디커플링 현상이란, 정당화된 제도를 도입하되 실제 조직활동과 분리시켜 느슨하게 운영하는 것(정장훈, 2013), 도입하는 제도와 조직활동의 현실 사이에 간격을 두는 것(김복태·조경호, 2010)을 가리킨다. 변수연(2013)은 일정한 정책을 도입하였지만 내부관행은 그에 따라 변화시키지 않고 외면적으로만 정책을 시행함으로써 제도의 공식구조와 실제 관행을 분리시키는 행위라고 정의하였다. 디커플링에 대한 직역은 분리, 느슨한 결합, 의례적 결합 등으로 표현되며 유사한 의미를 가진다. 본 연구에서는 경영평가제도와 내부평가제도 간 디커플링 및 디커플링 현상에 대해 다루며 현행 두 제도는 종속적인 형태로 구조화 되어 있다고 판단하여 ‘상징적 동조’로 해석하여 사용한다.

제 2 절 공공기관 평가제도

1. 공공기관 경영평가제도

1) 경영평가제도 의의

공공기관의 외부평가인 공공기관 경영평가제도는 정부의 공공기관에 대한 사전적 관여를 최소화하고 공공기관의 경영진이 자율적으로 기관 경영과 운영을 하여, 사후에 경영성과에 대해서 경영평가를 실시하고 경영

진에게 경영책임을 묻는 제도이다(유훈 외, 2011). 즉, 공공기관이 일정기간 동안에 달성한 경영성과를 체계적으로 측정하고 이를 과거의 성과와 비교하여 평가하는 것을 말한다. 경영평가가 제대로 작동하기 위해서는 달성하고자 하는 목표와 방향을 미리 지표로 설정하고 나중에 결과를 검증하는 과정을 거치게 되는데 이것은 경영목표 달성 정도에 대한 성과감사적인 특성을 갖게 되고 공공기관의 사후적 경영 통제로서의 의미를 지닌다(박용기·송영렬, 2007).

경영평가의 역할로서 첫째, 공공기관의 경영목표와 경영방향을 명확히 제시해 준다. 경영평가편람의 작성과정을 통해 정부의 공공기관 정책 목표를 효과적으로 투입할 수 있게 한다(곽채기, 2010). 또한, 경영평가 지표의 선정으로 공공기관의 경영방침을 제시해 주는 향도의 역할을 수행하기도 하며(이영길·백정선, 2011), 탄력적인 경영목표의 설정과 인센티브의 제공을 통한 공공기관의 자기목적 추구, 동기유발요인 상실, 위험을 회피하려는 행동 등의 문제를 최소화한다(박석희, 2007). 둘째, 경쟁과 성과중심의 경영을 가능하게 하여 공기업 경영의 효율성을 높이는데 도움이 된다. 경영실적평가 결과와 연동하여 금전적 뿐 만 아니라 비금전적 인센티브를 차등적으로 제공함으로써 공공기관 직원들의 보상기대를 만족시키고 적극적인 동기부여를 통하여 공공기관 경영의 효율성을 제고한다(곽채기, 2010). 경영평가제도는 공기업간에 경쟁 환경을 만들어 경영혁신을 하도록 촉진하고 벤치마킹할 경영혁신 사례를 공유할 수 있는 기회를 제공한다(이영길·백정선, 2011). 셋째, 공공기관이 직면한 문제에 대한 진단 및 경영개선을 유도한다. 경영평가결과로 얻게 된 다양한 정보들을 경영의 비효율성에 대한 진단과 시정 등에 활용함으로써 공공기관이 자발적 문제해결로 유인을 증가시킬 수 있고 종결장치가 없는 공공기관 운영의 한계점을 보완할 수 있다(박석희, 2007). 넷째, 최고경영진의 임면의 기초 뿐 만이 아니라 경영의 투명성 확보 측면에서 활용이 될 수 있다. 경영실적에 관련된 자료가 국회 및 국민등 모두에게 공개됨으로써 경영의 투명성을 한층 확보하는 데 기여하는 역할을 한다(이영길·백정선, 2011). 그리고 고객만족 경영과 투명하고 공정한 거래질서 형성 등을

촉진하는 제도적 장치로서 효과적으로 작용하고 있다(곽채기, 2010).

2) 경영평가제도 연혁 및 개관

우리나라 최초의 경영평가제도는 1968년 정부투자기관을 대상으로 도입되었다. 도입 초기에는 정부의 과도한 사전통제와 행정지도 등으로 인하여 경영평가제도가 정부투자기관에 대한 관리 수단으로 중요한 의미를 가지지 못하였으나, 이후 1983년 「정부투자기관관리기본법」이 제정되면서 정부투자기관에 대한 경영평가가 제도적 틀을 갖추게 되었고, 이를 통해 정부의 정책 수단으로서 경영평가제도가 의미를 가지기 시작하였다.⁹⁾ 1984년 경영평가제도가 도입되었을 당시 총 24개의 정부투자기관이 평가대상 기관이었으며, 이후 공기업의 민영화, 정부출자 지분의 감소에 따른 정부출자기관으로의 전환, 그 밖에 관계법령 개정 등에 따른 「정부투자기관관리기본법」의 적용 배제 등으로 인해 평가대상 기관은 점차 축소되었다. 이에 따라 1992년도 경영평가는 총 24개 기관을 대상으로 실시되었으나 1997년도에 이르러서는 경영평가 대상기관이 총 13개 기관으로 감소하였다(배재호, 2016).

공공기관을 규율하는 관련 법률이 제정된 시기를 기준으로 공공기관 경영평가제도의 변천을 세 개의 시기로 분류하면, 제1기는 「정부투자기관관리기본법(정투법)」, 제2기는 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법(정산법)」, 제3기는 「정투법」과 「정산법」이 통합된 현재의 「공공기관의 운영에 관한 법률(공운법)」을 기준으로 구분할 수 있다(조세재정연구원, 2010). 정부투자기관 경영평가와 정부산하기관 경영평가가 공기업·준정부기관 경영평가로 통합되면서 기획재정부에 공공기관에 대한 소유권 기능과 경영평가제도의 설계 및 운영에 관한 권한이 집중되었다. 이로 인해 준정부기관에 대한 경영평가제도의 설계 및 운영에 관하여 주무부처 장관의 권한은 약해진 반면, 기획재정부의 권한이 상대적으로 커지는 결과를 초래하였다(장지인 외, 2013).

9) 따라서 대부분의 연구에서 경영평가의 시작을 1984년으로 본다.

2008년 정부가 발표한 「공공기관 경영실적평가제도 개편안」은 기존 공공기관 경영평가 제도의 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 특성이 서로 다른 공기업과 준정부기관을 유사한 평가지표와 가중치로 평가함에 따라 평가지표의 기관유형별 차별성이 없어 정책방향 제시 기능이 취약하며, 평가자의 주관이 개입되기 쉬운 비계량지표가 많고 비계량 평가 결과가 전체 평가 결과를 좌우하여 평가의 신뢰성을 저하시킨다. 둘째, 평가단 전문성이 미흡하고 평가지원 시스템이 미비하여 매년 임시로 구성되는 평가단원의 개인적 역량에 의존하고 있으며, 평가과정을 체계적으로 관리·지원하는 시스템 부재로 평가자료 미 정보의 축적이 어렵다. 셋째, 경영평가가 성과급 획득수단으로 변질되면서 부정행위가 발생하고 있으며, 기능조정이나 방만경영 개선 등 경영개선과의 연계가 미흡하여 평가결과가 기관의 경영효율 향상으로 환류되지 못한다.

이에 「공운법」이 제정되면서 동법 제48조에 따른 「공공기관 경영평가의 성과관리모델(이하 경영평가체계)이 재설계되었다(한국능률협회컨설팅, 2007). 새로운 경영평가체계는 종전의 경영평가체계가 가지고 있던 한계와 문제점을 해소하기 위하여 말콤볼드리지 모델¹⁰⁾에 기반하여 프로세스 관점(process based), 지속적 성과창출 지향, PDCA사이클을 통한 학습과 혁신을 모토로 개발되었다(한국능률협회컨설팅, 2007). 그 결과, 재설계된 경영평가체계는 종전의 종합경영, 주요사업, 경영관리 프로세스 관점에서 동인(Driver) - 전략실행(Infra & Activity) - 결과(Result)로 변화되었다(이제향 외, 2017).

이후, 공공기관 경영평가체계는 다시 개선을 거쳐 2011년과 2012년도 적용된 경영평가체계는 말콤볼드리지 모델 개념을 완화하여 평가지표의 객관성 및 단순성을 높이고 평가대상 영역 간 중복성을 개선함으로써 평가대상기관의 부담을 완화하는 방향으로 변경되었다(곽채기, 2014). 즉,

10) 미국의 국가품질상으로 제정되어 ‘시스템 경영방식’과 ‘탁월한 경영성과’를 추구한다. 말콤볼드리지 모델의 핵심은 시스템이며, 그 중심에는 PDCA(Plan, Do, Check, Act) 사이클이 기반을 형성하고 있다. 즉, 계획수립, 실행, 분석 및 피드백이라는 일련의 업무과정이 순환체계로 이어져야 한다는 관리이론이다(신완선 외, 2009).

2007년 재설계되었던 경영평가체계가 공공기관의 관리역량과 성과관리를 체계화함으로써 경영성과를 지속적으로 개선하는 것을 목표로 한 것이라면, 2011년 재개편된 경영평가체계는 동인으로서 리더십 범주는 유지하되, 인프라·활동과 결과는 프로세스 접근에서 다시금 기능별 접근으로 회귀하여 경영효율과 주요사업 범주로 변경되었다(이제항 외, 2017).

「공운법」 제정 이후 ‘경영평가제도 혁신방안’에 따라 전면적 제도개선에 따른 평가유형 재분류 및 평가지표 경영과정별 개편을 시행한 2008년 이후 연도별 주요 변경사항은 다음과 같다.

< 표2-1. 2008~2018년 경영실적 평가편람 주요 변경사항 >

연도	변경사항
2008	‘경영평가제도 혁신방안’에 따라 전면적 제도개선 추진·평가유형 재분류, 평가지표를 경영과정별로 개편, 경영성과 비중 강화 등
2009	중소형기관 대상범위 조정, 계량지표 비중 확대, 평가지표 간소화, 공동계량지표 평가방법 통일, 공공기관 선진화 및 경영효율화 추진 실적 반영 등
2010	평가유형 재분류, 계량평가비중 확대, 평가방법 정교화 등
2011	기관·기관장 평가체계 통합, 글로벌지표 도입, 사회공헌 강화, 일자리 창출 중점 평가, 부채관리지표 평가 강화, 국민체감도 조사 실시 등
2012	글로벌경쟁력지표 확대, 정책수요 관련 지표의 세부평가내용 보강, 중소기업기관 확대 등
2013	주요사업과 경영관리의 균형있는 평가, 주요사업지표 구체화, 중장기 미래지표 신설, 중장기 재무관리계획 이행도 평가, 에너지 관련 안전 관리 사업에 대한 평가 강화 등
2014	기관장 경영성과협약제 시행에 따른 이행실적 평가, 부채관리와 방만 경영 관련 강화, 지표체계 개편, 감사평가 근거 마련, 감사평가 개편
2015	국정과제 및 정부정책 반영, 평가제도 개선, 신규 정부위탁사업 및 업무이관을 지표에 반영
2016	경영평가제도의 현실 적합성 제고, 기관 특성에 맞는 맞춤형 평가지표 반영, 2단계 정상화과제 반영 등
2017	공공기관의 사회적 책임 강화, 공정한 경쟁여건 조성, 경영좌표 기능 강화 등
2018	공공기관 사회적 가치 실현 강화, 공기업·준정부기관 평가단 분리 및 지표 차별화, 지표 통폐합·간소화, 폐쇄적 평가체계를 참여·개방형으로 전환, 시민·사회단체 참여 확대

자료: 기획재정부, 연도별 「공공기관 경영평가편람」 및 경영평가 개편안 보도자료 참고하여 정리

표에서 보듯 2007년 「공운법」 제정 이후 공공기관 경영평가제도는 대내외적 환경변화와 공공기관에 대한 국민들의 기대에 부응하기 위해 당해연도 경영평가 결과에 대한 반성을 통해 개선방안을 발표하며 끊임없는 제도변화를 시도해왔다. 또한 「공운법」에 따라 종전 정부투자기관과 정부산하기관이었던 기관들을 재분류하면서 2009년 선진화계획에 따른 통합패함으로 일시적으로 평가대상 기관 수가 적어진 때를 제외하면 지속적으로 평가대상 공기업·준정부기관을 확대하였다.

< 표2-2. 2007~2018년 경영평가 대상 공기업·준정부기관 >

연도	공기업	준정부	합계
2007	24	77	101
2008	24	76	100
2009	23	73	96
2010	21	79	100
2011	27	82	109
2012	28	83	111
2013	30	87	117
2014	30	86	116
2015	30	86	116
2016	30	89	119
2017	35	88	123
2018	35	93	128

자료: 기획재정부. 연도별 「공공기관 경영평가 편람」

또한, 공기업·준정부기관 유형분류체계를 당초 기관별 소관사업에 따른 세부적인 분류체계에서 기관별 사업구조적 특성에 따른 분류체계로 수정하여 분류는 간소화시키되 기관성격에 따른 특성별로 효율적인 경영평가가 가능하도록 변경했다.

< 표2-3. 2007~2018년 공기업·준정부기관 유형분류체계 현황 >

연도	구분	유형수	유형(기관수)
2007	공기업	2	공기업 I, 공기업 II

연도	구분	유형수	유형(기관수)
2009	준정부	6	검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥 I, 산업진흥 II, 교육훈련·연구지원, 연·기금운용
	공기업	2	SOC, 서비스·진흥·제조
2010	준정부	7	검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥 I, 산업진흥 II, 교육훈련·연구지원, 연·기금운용, 중소형기관
	공기업	2	SOC, 서비스·진흥·제조
2011	준정부	5	검사검증, 문화국민생활, 산업진흥, 연·기금운용, 중소형기관
	공기업	2	공기업 I, 공기업 II
2012	준정부	3	기금관리형, 위탁집행형, 중소형기관
	공기업	2	공기업 I, 공기업 II
2013~2018	준정부	3	기금관리형, 위탁집행형, 강소형기관
	공기업	2	공기업 I, 공기업 II

자료: 기획재정부, 연도별 「공공기관 경영평가편람」

평가부문에서는 「공운법」에 의해 통합평가를 실시한 이후 기존의 부문별·기능별 구분에서 벗어나 경영과정별로 지표체계를 개편하였으며, 2014년부터 현재의 경영관리와 주요사업 범주로 간소화하여 평가하였다.

< 표2-4. 공기업·준정부기관 평가부문 변천 >

연도	평가부문수	평가부문
2007	3	종합경영, 주요사업, 경영관리
2008~2010	3	리더십·전략, 경영시스템, 경영성과
2011~2013	3	리더십·전략, 경영효율, 주요사업
2014~2017	2	경영관리, 주요사업

자료: 기획재정부, 연도별 「공공기관 경영평가편람」

요약하자면, 공공기관 경영평가제도는 「공운법」 제정 이후 일원화·체계화되었으며, 「공운법」에 의해 법적근거가 명확해짐에 따라 제도 전반에 대한 관리체계 정비가 가능해지고 이로 인해 경영평가지표 체계의 정비 등이 이전에 비해 효과적으로 시행되었다. 공공기관 경영평가제도는 평가의 효과성, 공정성, 타당성 및 기관의 수용성 제고를 위해 매년 수정·

보완되었다. 그간 공공기관 경영평가제도 개선을 통해 정부가 실현하고자 했던 것은 명확한 공공기관 분류를 토대로 분산된 평가지표를 범주화함과 동시에 기관 특성에 따른 평가지표 차별화를 통한 효과적인 평가 추구로 볼 수 있을 것이다.

신공공관리론과 함께 도입 이후 꾸준히 개선해온 경영평가제도는 상당히 성공한 성과관리 제도로 평가할 수 있다. 그러나 128개 공공기관(2018년 기준)을 일괄적으로 평가해야 하는 하나의 경영평가제도를 통해 각 개별 기관의 성과관리를 온전히 평가하는 것은 불가능에 가깝다. 정부는 지속적으로 평가지표를 개선하고 제도를 고도화하면서 기관별 특성 맞춤 평가를 구현하고자 노력하고, 기관별 특성에 따른 평가군을 분리하며, 기관별 고유사업지표 특정화를 통한 변별성을 강화하려고 노력하나 그럼에도 불구하고 완전한 평가는 실현하지 못하고 있다. ‘평가시스템이 더 객관적으로 만들어질수록 내재적인 주관성을 배제하기 더 어렵다는 증거가 된다’는 Berman et al.(2009)의 지적은 평가 자체가 가지고 있는 패러독스를 보여주며 경영평가제도가 가지는 한계를 잘 설명한다. 정부의 경영평가제도에 대한 지속적인 개선과 노력에도 불구하고 경영평가제도가 고도화되고 영향력이 확산·증대될수록 개선의 요구는 끊임없이 제기되고 있다. 앞서 2008년 공운법 제정 시기에 제기됐던 경영평가제도에 대한 문제는 여전히 경영평가제도의 문제점으로 지적된다.

현행 경영평가제도의 방향성에서 가장 우려되는 부분은 정부의 공기업 소유권 부처(기재부)가 공기업의 통제, 관리의 영역을 확대시키면서 단순한 재무적 성과뿐만 아니라 비재무적 성과를 점검하고 관리하기 시작하면서 평가제도의 영향력을 점차 확대하는 경향을 보이는 것이다. 정부는 공공기관을 자율적이고 독립적인 영역에서 책임경영을 영위하는 기관으로 간주하고, 공공기관의 방만경영을 해소하고 생산성을 향상시킬 수 있도록 통제적 경영간섭을 최소화하고 사전적 경영계약과 사후적인 경영책임성을 강화할 수 있도록 방향성을 제시해야 한다. 그러나 최근의 경영평가는 공공기관을 정권별 정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로 보고 성과급 등을 통해 통제를 강화하려는 경향을 지속적으로 보이고 있다.

2. 공공기관 내부평가제도

1) 내부평가제도의 의의

공공기관은 명시적으로 조직의 목표 및 전략의 효과적 달성을 위해 부서 및 개인의 업무성과를 측정·평가·개선하는 성과관리를 실시한다. 현재 대부분의 공공기관은 BSC(Balanced Score Card) 모델¹¹⁾을 채택하여 전략을 달성하기 위한 고객-성과-활동-미래의 4개 관점으로 설정하고 업무특성에 적합한 KPI 도출, 성과평가결과와 인사제도와 연계성을 강화하며 동기부여 할 수 있는 방향으로 제도를 설계한다. BSC 모델은 재무적, 비재무적 지표들을 통합하고 미래지향적인 전략관리 개념을 활용함으로써 프로세스를 중심으로 한 시스템 최적화와 통합적 관리를 강조한다.

BSC에 기반한 공공기관 내부평가는 경영평가제도와 달리 균형적인(balanced) 성과관리를 추구한다. 성과관리란 성과계획서에 명시한 정량적이거나 정성적인 성과지표를 통해 조직과 개인의 성과를 체계적으로 측정하고 평가하는 과정을 거쳐 조직의 활동 및 자원을 효과적이고 효율적으로 운용하는 일련의 과정을 의미한다(이세구, 2003). 즉, 성과는 경제성, 능률성, 효과성, 서비스 형평성, 서비스 품질, 정부정책의 순응, 정부의 재정의 안정성 등의 의미를 포함하는 다차원적 개념이며(이윤식 외, 2007), 어떤 일을 통해 얻은 직접적이며 1차적인 결과만이 아니라 인력, 자원 등 각종 조직이 가지고 있는 보유 요소를 업무활동에 직·간접적으로 투입하고 이를 바탕으로 이루어진 다양한 정책 또는 사업 활동들이 포함된다. 뿐만 아니라 집행과정을 거쳐 생산해 낸 직접적인 산출물만이 아닌, 직간접적으로 사회와 수혜자에 미치는 효과를 포함하여 각종 사업 활동이 의도한 효과와 궁극적인 목적의 실현 정도인 그 영향까지도 포함하는 개념이다(공병천, 2008). BSC는 비재정적 성과를 강조하고 있다는

11) BSC모델은 1992년 Kaplan과 Norton에 의해 기업의 성과평가에 있어 재무적 지표를 보완하기 위한 대안으로 제시, 점차 조직의 비전과 목표달성을 위한 전략적 성과관리시스템으로 주목받기 시작하면서 공공조직의 평가모델로 많이 활용되고 있다(최도림 외, 2008; 지은구, 2012).

측면에서 다른 성과관리시스템에 비해 공익을 본질적으로 추구하고 있는 공공조직에 대한 적용가능성이 상대적으로 높은 것으로 평가되고 있다 (라영재, 2011).

앞서 경영평가가 공공기관의 효율성과 책임성, 자율성의 최적의 상태를 산출하기 위한 정부차원의 유인과 통제수단으로 작용한다면, 내부평가는 조직이 수행하는 일련의 모든 활동에 대한 관리와 평가를 함의한다. 특히 공공분야에서의 성과관리는 공공분야의 성과를 개선·제고·증진할 수 있도록 통제·점검하는 모든 활동이라 할 수 있는데 이는 협의와 광의로 나눌 수 있다. 우선, 협의의 성과관리를 보면 투입-과정-산출-결과 중에서 일부분에 초점을 맞추며, 전통적인 성과관리방식은 투입이나 과정에 관점을 두고 최근의 성과관리방식은 산출 또는 결과에 초점을 맞추고 있는데 이러한 방식이라 할 수 있다. 반면, 광의의 성과관리는 4단계의 과정인 투입-과정-산출-결과를 모두를 포괄하되 가급적 각각을 핵심화하는 방식이다. 즉, 투입-과정-산출-결과로 연결되는 4단계는 어디에 중점을 두느냐에 따라 경제성과 능률성 및 효과성의 가치가 강조되는 것이다 (임우진, 2007).

공공기관의 내부평가 시스템은 재무적 성과와 비재무적 성과를 통합적으로 관리하고 고객, 프로세스, 성장, 학습 등 조직 전반적인 성과관리를 평가하는 체계를 추구한다. 내부평가시스템이 앞에서 언급한 평가 자체가 가지는 패러독스에서 자유로울 수는 없으나, 조직 외적 시점이 아닌 내부적 시점에 의해 조직의 성과목표나 가고자 하는 방향에 대한 합목적적 시야로 평가하는 것을 추구한다. 결과적으로 내부평가는 경영평가보다 통찰의 범위는 좁지만, 조직생존에 대해 더 장기적인 시야를 가지며 조직 내의 평가범위는 더 크고 넓기 때문에 조직의 구체적 사업목적과 구성원의 기여에 대한 성과관리가 더 용이한 특징을 가진다.

2) 내부평가제도의 도입과 실제적 운영

공공기관의 내부 성과관리제도인 내부평가제도의 태생적 특성은 1983년

「정부투자기관관리법」과 2003년 「정부산하기관관리기본법」의 제정으로 공공기관에 대한 체계적인 성과급 제도가 확립되기 시작하면서, 즉 정부 경영평가제도가 확립되기 시작하면서 태동했다는 점이다. 정부 경영평가에 의해 성과급이 결정·지급되면서 기관 내부적으로도 결정된 성과급을 지급하기 위한 제도가 필요해진 것이다. 이후 2008년 위 두 법이 「공운법」으로 통합되고 기재부의 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」, 이후 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」이 잇따라 시행되면서 일반직원들에 대한 차등적 성과급제도의 운영이 의무화되었다(허창수, 2012). 공공기관의 내부평가제도는 공공기관 경영평가에 관한 법제도의 개편과 함께 이루어져 왔다고 볼 수 있다.

평가제도의 중추로써 기능하는 성과급은 성과관리제도를 작동시키는 핵심 기제이다. 성과관리제도가 성과급제도를 운영하기 위한 체계를 설계한다면, 성과급은 만들어진 성과관리제도를 효율적으로 작동시키기 위한 도구로써 작동한다. 기대이론, 목표이론, 계약이론 등에 근거하는 성과관리제도는 성과급제도의 동기부여효과에 대한 강한 믿음을 전제로 성립하며, 이미 공공기관을 대상으로 막대한 영향력을 발휘하고 있으므로 그 효과를 의심할 필요는 없을 것이다. 그러므로 성과급제도는 성과결과에 대한 단순한 보상만을 의미하는 것이 아니라 조직 전반에 대한 감독, 관리, 통제의 의미를 동시에 가지게 된다.

공공기관은 먼저 경영평가를 통해 전체 성과급을 ‘결정당하고’ 그 이후에 내부평가를 통해 결정된 성과급을 ‘나누어’ 임직원에게 지급한다. 여기서 경영평가성과급을 ‘결정당하고’ 내부평가성과급을 ‘나누는’ 기준은 위에서 언급한 「공운법」, 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」에 의한 「경영평가편람」 및 기관 내부의 「내부평가편람」이다.¹²⁾

이상적인 경영평가와 내부평가의 관계는 기관의 경영자율성을 전제로

12) 「공운법」 및 「예산편성지침」 등에 경영실적 보고 및 경영실적 평가에 의한 성과급 지급 관련내용은 물론, 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」에서는 인사 운영의 기본원칙(9조)으로 ‘직원의 업무성과를 객관적으로 측정할 수 있는 성과관리체계를 구축·운영하여 책임경영체제가 정착되도록 노력’하도록 명시하고 있다.

대리인문제에 의한 도덕적 해이 및 방만경영 배제, 생산성 및 효율성 증가 등을 위한 방향성을 제시하는 경영평가를 기관 고유의 특성에 의한 조직 및 사업 환경을 아우르는 성과관리제도인 내부평가가 포괄하는 형태일 것이다. 그러나 현실적으로 공공기관 경영평가 결과 등급에 따른 경영평가 성과급의 차등, 차년도 비용예산의 차등, 기관장 및 임원 인사에 대한 페널티 등이 결정됨에 따라 내부적인 성과관리에서 가장 중요한 부분은 외부평가 즉, 경영평가와의 연계성이며 그에 따른 산출과 결과물로 귀결된다. 앞서 문제로 제기한 바와 같이 평준화된 공공성 추구 또는 개별 기관의 기능 및 목적과 동떨어진 정부정책 달성을 위한 수단으로 경영평가제도가 이용되면서 공공기관의 내부평가는 경영평가에 종속되거나 상당부분 교집합을 공유하나 상징적 동조를 통해 독립적인 별개의 평가제도로 발전하는 경향을 보인다. 필연적으로 경영평가결과에 따른 영향력이 클수록 조직의 내부평가는 경영평가와 동조화될 가능성이 높아질 수밖에 없으며, 경영평가제도가 추구하는 목적이 기관의 설립목적과 동떨어질 경우 상징적 동조 또한 강화될 수밖에 없는 구조를 가지게 된다.

이를 반증하듯 공공기관 내부평가제도의 제1의 덕목은 경영평가제도와 연계성이다. 이에 대한 공공기관의 인식은 한국남동발전 사례로 연구한 주형욱(2014)의 연구 “정부경영평가가 공기업 성과관리에 미치는 영향에 관한 연구”의 기본가정에서부터 확인할 수 있다. 저자는 공공기관이 정부경영평가를 받고 있고 그 평가의 중요성이 날로 증가하면서 기관의 성과관리가 정부경영평가에 동조화되어 성과관리의 왜곡이 발생할 것이라는 가정 하에서 연구를 시작하였으며, 정부경영평가 지표는 기관의 내부경영평가에 대부분 100% 반영되어 있기 때문에 지표들의 영향으로 기관의 성과관리 지표 운영에 제약을 받을 것이란 가정에서 접근한다고 명시하고 있다. 또한 한국가스공사의 “내부경영평가 성과지표(KPI)의 중장기 경영목표 달성 기여도 분석모델 개발” 연구는 내부경영평가 성과지표(KPI)의 중장기 경영목표 달성 기여도 측정 프로세스를 자체적으로 구축하여 그 성과로 성과평가와 경영목표의 연계로 평가제도의 실효성 확보로 제시했다. 공공기관의 입장에서 위와 같은 내부평가제도의 운영은

물 흐르듯 자연스러운 흐름이겠으나 근본적 성과관리 측면에서는 ‘꼬리가 몸통을 흔드는(wag the dog)’ 비정상적인 현상임을 부인할 수 없다.

결국 공공기관의 내부평가제도는 신공공관리론에서 주장한 바와 같이 기관이 합리적 선택을 통해 자발적으로 채택한 제도가 아닌, 경영평가제도를 원형(prototype 또는 original form)으로 한 전형(stereotype 또는 sampler)으로서 형성된다는 다소 과격한 결론이 도출된다. 이는 제도적 동형화 관점에 의한 경영평가제도와 내부평가제도를 분석하는 본 연구의 시발점이며 다음과 같은 근본적인 의문점을 제기한다.

‘공공기관에 대한 사전적 관여를 최소화하고 공공기관의 경영진이 자율적으로 기관 경영과 운영을 하여, 사후에 경영성과에 대해서 경영평가를 실시하고 경영진에게 경영책임을 묻는 제도’인 경영평가제도가 어째서 광의의 성과관리를 통해 개별 공공기관의 설립목적과 운영목적을 평가하는 내부평가제도를 종속시키는가? 위와 같은 현상의 원인은 무엇이며 과연 공공기관의 평가제도가 현행과 같이 운영될 때 어떤 현상이 벌어지는가? 위 질문에 대한 설명으로 경영평가제도와 내부평가제도를 Meyer & Rowan(1977)과 DiMaggio & Powell(1983)가 주장한 제도적 동형화(institutional isomorphism) 관점으로 파악하고, 공공기관 성과급 제도로써 경영평가제도가 내부평가제도의 형태로 공공기관에 이식되고 운영되는 과정 및 행태와 그 영향요인을 분석하고자 한다.

제 3 절 선행연구

1. 신공공관리론(NPM)적 접근

1) 경영평가제도의 효과성 연구

신공공관리론에 근거한 경영평가제도에 대해 가장 많은 점유율을 차지하는 관련 연구는 단연 경영평가제도의 효과성에 대한 연구이다. 공공부

문의 성과평가는 국민 및 이해관계자에게 정보공개를 강화하게 되어서 공적인 책임성(public accountability)과 성과를 동시에 개선하는 효과가 있다(McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013). 우리나라는 경영평가제도를 도입한지 35년이 넘었기 때문에 실제 경영평가의 효과성을 입증하는 실증적 연구들이 많이 있다. 실증적 선행연구들은 신공공관리론의 관리주의 원칙과 기법들이 경영평가제도를 통해 공공부문에 적용됨으로써 공공기관 성과에 어떠한 영향을 미쳤는가를 보여준다.

박석희(2006a)는 단일집단 전후 측정설계로 알려진 차단된 시계열설계 방식을 통해 경영평가제도의 도입 및 개선 이후로 부채비율 등 공공기관의 자율적 경영혁신 노력만으로는 성과 개선이 불가능한 지표를 제외한 4가지 조직역량 변수들이 전반적으로 향상된 것으로 설명하고 있다.

또한 박석희(2006b)는 차우검정(chow-test)과 동일한 가변수 검정방법을 통해 경영평가제도를 포함한 공기업 성과관리제도의 강화로 인한 공기업 조직역량 향상이 조직생산성에 미친 효과에 대한 분석에서 경영평가제도의 강화를 나타내는 가변수와 이를 독립변수인 조직역량 변수(인원증감률, 관리업무비 비율, 금융비용률)와 곱한 변수들을 투입하여 경영평가제도 강화 이전과 이후의 조직생산성 차이와 조직역량이 조직생산성에 미친 효과 차이 등을 추정하였으며, 경영평가제도 강화 이후로 평균 노동생산성과 평균자본생산성이 전반적으로 개선되었고, 노동생산성과 부가가치생산액이 증가하였다고 밝혔다.

조택·송선하(2010)는 준정부기관의 경영평가제도가 도입된 2005년 전후 10년간의 경영 효율성을 조직·인사·재무관리 효율성으로 구분하여 GLM(General Linear Model)을 이용하여 비교하였는데 준정부기간의 경영 효율성에 대한 제반 영향요인을 통제하기 위해 조직 특성 요인인 기관의 자산, 예산, 연령을 통제변수로 설정하여 분석하였다. 그 결과 경영평가제도 도입 이후로 관리업무비 비율 인건비 비율 총인건비 증감률이 유의미하게 감소하였고, 경상인원증감률과 부채 비율은 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

김지영(2010)은 19개 공기업의 경영성과, 재무지표, 시장환경 등의 변수

를 포함하는 1999년부터 2009년까지의 패널 데이터를 구축하여 경영평가제도 도입 이후 공기업에 어떠한 변화가 나타났는지에 대해 연구한 결과 개별 공기업의 수익성이 경영평가제도 도입 이전보다 평가를 시행한 이후에 개선되었다고 분석하였다.

다른 한편으로 최성락·박민정(2009)은 경영평가제도가 본래의 목적인 평가항목의 개선효과를 이끌어내고 있는지를 알아내기 위해 2001~2005년까지 경영평가결과 자료를 바탕으로 평균·분산에 대한 가설 검정 및 왜도·첨도 분석방법을 사용하여 검토하였는데 공기업 평가의 각 부문인 종합경영, 주요사업, 경영관리에서 유의미한 개선이 이루어지지 않는 것으로 나타났으므로 각 평가지표가 공기업의 효율성 및 생산성과 직접적인 연관을 맺을 수 있도록 지표에 대한 조정이 필요하다고 주장하였다.

지금까지 대부분 경영평가제도의 실증분석은 공기업의 경영평가제도 운영의 효과성이나 성과에 대한 것들이나, 비실증적 연구도 있다. 우리나라 공공기관의 경영평가를 통해서 ① 행정기관의 무분별한 개입문제 해소 및 정부와 공공기관 관계의 탈정치화, ② 자율적 책임경영체제 구축, ③ 공공기관 구성원에 대한 목표 달성의 책임의식, 동기부여, ④ 목표를 부여하고 사후 평가한 다음 인센티브 차등 지급으로 인한 대리인 문제의 극복, ⑤ 공공기관에 대한 경쟁원리 촉발, ⑥ 경영개선을 유도하는 관리순환, ⑦ 공공기관의 경영의 공개성 투명성의 제고에 긍정적 효과가 있는 것으로 분석한다(유훈 외, 2010; 장지인 외, 2013). 이에 조택(2007)은 경영평가제도가 평가대상 공공기관들의 경영을 점검하여 문제점을 파악하는 역할을 하였고 선진 경영기법 도입을 촉진하였으며, 경영효율화 측면에서도 많은 기여를 하였다고 주장하였다.

공공기관 경영평가에 대한 실증연구는 경영평가제도가 일부 경영 효율성 지표에서 경영성과에 대한 인과적으로 유의미한 개선과 차이가 있음을 보여준다. 즉, 공기업·준정부기관은 업무효율성, 재무예산성과 등의 평가로 인하여 직간접적인 비용통제 효과를 측정하고 있기 때문에 경영평가를 받게 되면 경영평가의 비용통제 효과가 있다고 볼 수 있는 것이다. 그 결과 공공재 및 외부효과 이슈에 의해 자생적으로 발생한 선진국

의 공공기관이 갖는 지배구조의 자율성과 책임성이 완벽하게 보장되지 않는 한국의 공공기관은 경영평가제도가 공공기관의 경영 비효율성을 수정하는 유효한 관리 또는 통제수단으로서 작동한다.

2) 경영평가제도의 문제점 및 개선방향 연구

위와 같은 경영평가제도의 효과에 대한 실증적인 연구에도 불구하고 현행 공공기관 경영평가제도는 공공부문의 성과평가에서 공통적으로 나타나는 문제점인 불가피한 주관적인 측정, 기관 간의 상대평가로 인한 비교, 성과측정과 목표의 전치, 성과창출의 일관성 결여 등(Daley, 2003)이 나타나며, 우리나라의 강력한 경영평가제도에 의한 문제점 또한 여러 연구자들에 의해 지적되었다.

곽채기(2003)는 설문조사를 통해 경영평가제도의 환류기능이 어떻게 수행되었고, 효과가 어느 정도였는지에 대해서 분석하여 경영평가제도가 경영혁신 촉매 및 확산, 경영투명성 제고, 고객만족도 제고, 경영 효율성 제고 등의 측면에서 긍정적인 성과를 창출하였으나, 경영자율성 확대에는 긍정적인 영향을 미치지 못한 것을 밝혀냈다. 성과중심의 자율적 책임경영체제를 확대하기 위하여 경영평가를 중심으로 사후적이고 유인적인 성과관리제도가 강화되어 평가결과의 차년도 경영에 피드백되고 경영 성과와 보상과 연계하며 정부의 사전적 개입을 최소화 할 것을 주장하였다. 이는 공기업의 자율적인 경영혁신을 촉진하여 조직생산성을 극대화할 수 있을 것으로 판단하였다.

이은경(2007)은 13개 공기업의 경영효율성 분석을 통해 공기업은 전체 자산, 매출액 증가 등으로 외형의 성장은 이루었지만 매출액 순이익률, 자기자본 수익률 등의 측면에서 수익성은 개선되지 않았음을 주장하였다.

장지인 외(2008)는 50개의 중앙정부 부처를 대상으로 실태조사를 한 결과 성과관리의 과열경쟁으로 조직인화의 저해가 일어난 점과 낮은 목표 설정으로 쉽게 성과 달성이 가능한 지표의 만연에 따른 성과평가 왜곡 현상을 가장 큰 문제점으로 지적하고 있다.

공동성 등(2006)의 행정자치부 성과관리제도 분석에 따르면, 성과지표는 조직원들의 행동을 유도함으로써 조직의 최종 목적을 달성하는데 의미 있는 역할을 하고 있으며, 성과관리를 평가제도와 연계하면서 조직의 전략적 목표보다는 평가의 편의성에 더 주안점을 두고 있음을 지적하고 있다.

윤상오(2005)는 성과지표와 목표치의 타당성을 평가하기는 매우 어려우며, 높은 점수를 얻기 위해서는 달성이 힘들거나 평가에 불리한 지표가 누락된다고 하였다. 또한, 좋은 점수를 위해 목표치의 보수적 설정 등 문제가 발생할 수 있음을 주장한다.

이석환(2012)은 공공부문의 성과관리가 성공적으로 정착하지 못하고 있는 주요한 이유를 보면 성과관리자체의 한계가 있다기보다는 최고경영자의 이해와 의지, 조직성과와 개인성과와의 연계, 성과목표를 위한 성과지표의 설정, 측정된 성과정보의 활용, 조직 내 부서 간 협력유도 등에 대하여 현실에서 어떤 것이 가장 문제가 되고 있는지에 대한 분석이 시스템적으로 이루어지지 않았기 때문이라고 주장한다.

또한, 황성원·김한창(2007)은 성과측정에 대해 불만이 있을 시 총체적인 성과관리제도에 대한 불신의 가능성이 있으므로 성과 평가의 객관화를 위하여 계량화 작업이 중요함을 강조했다.

3) 경영평가결과에 미치는 조직특성 연구

최근에는 공공기관의 조직특성이 경영평가결과에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 연구가 늘어나고 있다. 이는 경영평가제도가 안정적으로 공공기관 성과측정의 도구로써 정착했음을 보여주며, 바꿔 말하면 공공기관에 대한 경영평가결과가 성과관리 제도으로써 막대한 영향을 끼침에 따라 경영평가제도 자체에 대한 분석보다는 경영평가를 잘 받기 위한 요건이 부각되는 최근의 추세를 반증한다.

유은철·유홍림(2014)은 2011년도와 2012년도 공공기관 경영평가대상 49개 기관에 대한 실증분석을 통해 조직관리 특성과 조직성과에 대한 관계

를 분석하였다. 그 결과, 청렴도점수, 기관장연봉액, 직원 평균보수대비 경영평가성과급 비율, 기관장 경영평가 성과급 비율 등은 조직성과에 유의미한 영향을 보였지만, 기관장 출신배경, 임직원수, 정원대비 현원 비율, 직원근속연수, 여성직원 비율, 1인당 평균보수액, 비정규직 비율, 노조 수 등은 유의미하지 않았다고 하였다.

안숙찬(2014)은 기관특성과 경영평가 결과의 관련성 분석을 통해 기관의 규모가 크고 수익성·성장성이 높고 기관장의 재직년수가 오래될수록 종합평가점수가 높았고 기관규모가 크며 시장형 공기업에 속한 경우 비계량지표의 점수가 높았다고 분석했다.

진상기 외(2012)는 공공기관 경영평가에서 피 평가 기관에 조직적·개인적 차원의 인센티브 보다는 기관의 대외 이미지 제고에 영향이 큰 경영평가 순위 그 자체에 매료되어 경영평가에 동조하고 있다고 하고 기관이 평가서열에 몰입할 수밖에 없는 ‘서열 훈육 효과’가 나타난다고 하였다.

박용성과 남형우(2011)는 공공기관의 규모, 재무건전성, 역사성 등 기관의 외형적 특성이 경영성과평가 결과에 미치는 영향을 분석하면서 기관의 재무 건전성이 경영성과평가에 긍정적 영향을 주고 있다고 하면서 수용성을 높이기 위해서 재무건전성과 관련된 정성적인 평가항목의 개발이 필요하다고 주장하였다.

이명석(2001)은 기관장의 정치적 임용이 정부투자기관의 경영실적에 부정적인 영향을 미친다고 하였으며, 김인(2008)은 기관장의 출신배경이 전문경영인인 경우 수익률과 고객만족도에는 영향을 미치나, 노동생산성에는 영향을 미치지 않는다고 주장하였다.

2. 신제도주의적 접근

1) 평가제도의 제도적 동형화 및 디커플링 현상 연구

사회학적 신제도주의적 관점에서 성과관리 또는 경영평가에 관한 선행 연구는 제도 도입 시점의 동형화, 제도 도입 후 성과평가 관리 시 디커플링

플링 현상 등 제도도입과 운영 자체에 대한 정태적 연구가 대부분이다.

위계점 외(2002) 지방공기업 경영평가제도 유효성 제고방안을 신제도주의적 관점에서 접근하여 유효성에 영향을 미치는 요인으로 평가대상기관의 물리적 속성과 공동체의 속성에 따른 기관특성과 제도화(규칙)를 경영평가제도에 대한 사실 인지, 경영평가결과의 활용, 평가결과의 신뢰성, 성과의 개선 가능성에 대한 기대 차원으로 분류하여 관계를 분석하였다.

김종관 외(2014)는 한국기업에서 실시하고 있는 성과주의 평가보상제도에서 발생하는 디커플링 현상(목표관리제의 디커플링 현상, 연봉제의 디커플링 현상, 목표관리제와 연봉제 간의 관계에서 나타나는 디커플링 현상)의 원인에 대해 상관관계분석 및 회귀분석을 통해 최고경영자의 지원 중 인식 정도가 디커플링에 영향을 미치고 제도적 동형화로써 상위조직의 지시로 채택할수록, 동종업계의 채택정도가 높을수록 디커플링 정도가 낮다고 분석하였다.

조선미 외(2011)는 기업의 경력개발제도 사례를 통해 제도의 채택과 디커플링 정도에 영향을 미치는 조직의 특성으로 조직 외부환경 및 내부, 노동자로부터 발생하는 제도의 필요성에 대한 압력은 디커플링에 부의 영향을 나타냈으나 도입된 제도에는 제한적 효과를, 의사결정을 통한 직접적인 영향력의 행사보다는 소통을 통한 규범적 합의가 디커플링에 부의 영향을 주는 것으로 분석했다.

특히, 김정인(2016)은 공공기관 성과급 도입을 제도적 동형화 관점에서 분석하여 2011년부터 2015년까지 기간 동안 311개 공공기관 패널데이터 분석을 통해 공공기관의 성과급 도입 과정에서 강압적 동형화 현상이 나타났으며 공공기관 사업의 특성, 인적 특성, 조직 특성, 정부조직과의 관계와 관련된 변수들이 성과급 도입에 미치는 영향을 임의효과모형으로 분석해본 결과, 공공기관 역사가 길수록, 공공기관과 정부부처의 관계가 종속적으로 나타날수록 성과급 도입률이 높게 나타난 것을 발견하였다.

2) 경영평가제도와 내부평가제도 연계성 연구

앞서 선행연구에서 볼 수 있듯이, 공공기관 경영평가제도에 대한 많은

연구결과에 비해 경영평가제도의 의해 도입·운영되고 있는 내부평가제도에 대한 연구는 찾아보기 힘들다. 경영평가제도를 통해 달성하고자 하는 공공기관의 성과관리가 실질적으로 구현하는 제도가 기관의 내부평가제도임에도 불구하고 두 제도 간의 유기적 연계와 그에 따른 평가결과 환류를 통해 미치는 영향 등에 대한 연구는 전무하다시피 하다.

거의 유일한 연구로 주형욱(2015)은 정부경영평가가 공기업 성과관리에 미치는 영향에 관한 연구를 경영평가와 내부평가 지표동조화를 통해 분석하였다. 연구자는 정부경영평가의 중요성이 증가하면서 기관의 성과관리가 정부경영평가에 동조화되어 경영평가 결과에 따라 내부평가의 왜곡된 지표동조화가 발생할 것이라고 예측하였으나 BSC관점에서 경영평가 후에 가중치 및 지표 수 변화가 긍정적으로 변화하여 재무적 관점에 쏠려있던 지표 가중치와 지표수가 고르게 분산되는 결과를 가져왔다고 분석하였다.

제 4 절 요약 및 연구의 차별성

그동안 정부의 공기업경영평가제도는 공기업이 국민경제적 관점에서 요구되는 공익성을 충족하고 하나의 ‘기업’으로서 가져야 할 기업성과 효율성에 대한 요구 및 정치적·관료적 통제 요구 등 서로 상충되는 요구를 조화시켜 주는 공공기관 개혁의 효과적 대안으로 인식되어 왔다. 그런 측면에서 경영평가제도는 공공기관 경영성과 관리와 자율적 책임경영체제를 구축하기 위한 핵심적인 제도적 장치라 할 수 있다(조택, 2009).

공공기관에 대한 관료제적 정부통제가 효과적이지 못하며 대리인문제에 따른 비효율을 제거하지 못한다는 판단 아래 신공공관리론에 따른 공공기관에 대한 효율성 통제수단으로서 경영에 대한 성과평가는 유효한 것으로 간주되었다.

130여개 공기업과 준정부기관에 적용되는 현행 우리나라 공공기관의 경영평가제도는 국제적으로 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 강력하게 정부

의 공공기관 관리 및 통제수단으로 작동하고 있다. “어떤 평가이론에서도 모든 조직, 사업에 적용할 수 있는 범용(one-size-fits-all)의 평가모형, 방법은 없다”(Funnell Rogers, 2011; 라영재 외, 2014 재인용)는 말처럼 목적과 사업, 운영방식이 천차만별인 공공기관을 철저하게 평가할 수 있는 완벽한 평가체계는 불가능에 가까울 것임에도 정부는 지속적으로 경영평가 지표의 영향력을 강화하는 경향을 보인다.

그에 따라 공공기관의 내부평가제도는 기관의 성과관리제도로써 본연의 기능을 수행하기 보다는 경영평가제도에 종속되어 지표를 복제하는 수준으로 운영되는 모습을 보이고 있다.

그간 많은 연구들은 경영평가제도의 효과성이나 운영 성과, 경영평가결과에 유의한 영향을 미치는 요인 분석 또는 경영평가 지표의 개선 방향 등에 대한 연구에 주로 주력해왔다. 이러한 연구는 경영평가제도의 절대적 위상을 확인하고 재생산 하였으며 기관 내부평가제도가 기능하는 성과관리의 중요성을 간과하는 결과를 초래했다.

근본적으로 전제되어야 하는 기관 본연의 성과관리에 대한 진지한 고찰 없이 다만 경영평가제도를 통한 기관평가결과와 경영평가의 통제범위, 개선방향 등에 대한 일방향적인 연구는 내부평가제도를 통한 공공기관 자체 성과관리를 무시함으로써 근본적인 공공기관 성과관리는 경시되는 문제점을 발생시킨다. BSC로 대표되는 기관의 성과관리제도는 명시적인 규정 자체로는 훌륭한 평가관리시스템을 구축하고 있으나 실상 내부평가제도의 세부지표를 살펴보면 경영평가제도의 지표를 단순 복제하고 있으며 기관 자체적으로 설정한 고유의 비전이나 목표는 찾아볼 수 없는 것이 현실이다. 경영평가제도는 공공기관의 운영상에 나타나는 부작용을 제거하고 공공기관 본연의 공공사업을 운영하기 위한 기관의 장기적 운영 방향을 제시하는 수준의 역할이 적정함에도 불구하고, 보다 구체적인 통제 또는 단기적 정책수단의 도구로 이용되면서 기관 내부평가제도 또한 이와 같은 특성을 그대로 답습하는 현상이 일어난다.

본 논문은 위와 같은 문제의식에 기초하여 그동안 간과했던 경영평가제도와 내부평가제도의 관계를 신제도주의적 이론의 제도적 동형화 관점에

서 지표의 연계성 척도로 비교 분석하여 지표동조화 및 상징적 동조화가 어떻게 내부평가제도의 지표로 나타나는지, 즉 기관의 어떤 행태로 표출되는지 측정하고자 한다. 특히 두 평가제도의 제도적 동형화 과정을 동태적으로 관측하여 강압적, 모방적, 규범적 동형화 요인에 따라 경영평가제도가 대상 기관특성과 결합하면서 동조화(coupling) 및 상징적 동조화(decoupling)가 어떤 형태로 발현되는지 분석하는 것을 목표로 한다.

내부평가제도를 연구주제로 설정한 점에서 본 연구는 두 평가제도 간 동형화 기제 및 영향요인을 실질적 기관운영 측면에서 다루는 의미가 있다. 기관의 내부평가제도의 대(對) 경영평가지표 연계정도를 측정하는 방식으로 두 평가제도 간 동조화 및 상징적 동조화를 발생시키는 영향요인을 파악하며 특히, 두 제도 간 불협화음이 발생할 때 외부에서 측정하기 어려운 상징적 동조화가 나타나는 기관 행태를 알 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 기관이 자생적으로 합리적 선택에 따라 내부평가제도를 채택하지 않은 경우, 기관의 방향성을 설정하는 경영평가제도와 상징적 동조화가 발생할 때 궁극적인 공공기관의 성과관리는 사실상 유명무실해질 뿐이며, 평가수심 기술에 의해 평가결과가 좌우되는 단순한 성과급 분배의 특성을 가질 뿐이다.

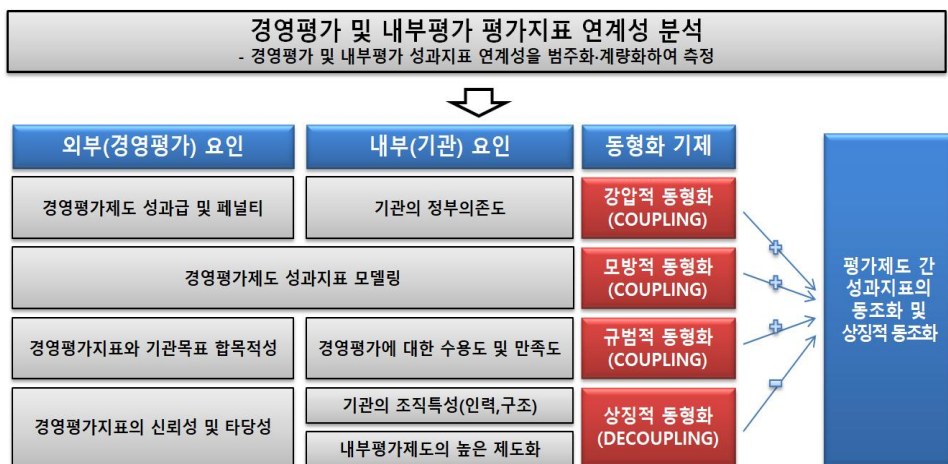
두 제도의 궁극적 목적에 대해 어떤 제도가 선이고 차선인지에 대한 판단은 유보하더라도, 현행 공공기관 평가제도의 효과적인 성과관리를 위해 경영평가제도가 가지는 강제성 또는 자율성의 적정선에 대한 화두를 던지며 내부평가제도의 본연의 목적에 대한 고민을 제기한다. 특히 두 평가제도를 분리시키고 이원화시키는 상징적 동조화를 통해 위와 같은 화두에서 현행 기관이 어떤 행태로 반응하는지 실증적으로 확인할 수 있을 것이다. 궁극적으로 본 연구를 통해 공공기관 성과관리를 위한 두 평가제도의 위치(locus)에 대한 고민은 평가제도의 방향성과 정체성 설정에 대한 고민의 계기가 될 수 있을 것이다.

제 3 장 연구의 설계 및 연구방법

제 1 절 연구의 분석틀

본 연구는 공공기관의 내부평가제도 도입기제를 사회학적 신제도주의 이론에 따른 경영평가제도에 대한 제도적 동형화 관점으로 인식하고 사회학적 신제도주의론의 세 가지 기제에 근거하여 두 제도 간 연계성을 분석한다. 연구의 개념틀은 다음과 같다. 연구대상으로 선정한 한국농어촌공사의 2013년부터 2018년까지의 경영평가와 내부평가의 세부지표를 분류 후 연계성격에 따라 재범주화하여 내부평가지표의 경영평가지표에 대한 지표동조화 수준의 연도별 추세변화를 측정한다. 측정된 연계점수는 지표동조화 및 상징적 동조화 요인에 의해 점수의 변동이 발생할 것이다. 이에 대한 설명을 위해 제도적 동형화의 세가지 기제에 의한 동조화 요인 및 상징적 동조화 요인을 설정한다. 기관 내·외부에서 강압적, 모방적, 규범적 기제에 의해 두 평가제도간 지표동조화에 영향을 주는 요인을 그림과 같이 선정하였다. 선정된 영향요인을 독립변수로 두 평가제도 간 제도적 동형화에 의한 연계점수를 종속변수로 인식하고 가설을 설정한다.

< 그림3-1. 연구분석틀 >



제 2 절 연구가설

본 연구는 경영평가지표와 내부평가지표의 제도적 동형화 과정에서 발생하는 지표동조화(coupling)와 상징적 동조화(decoupling) 현상에 대한 영향요인을 분석하는 것을 목적으로 한다. 그에 따라 종속변수는 경영평가와 내부평가 지표 간 연계성을 측정하여 계량화한 연계점수이다. 내부평가지표의 속성이 경영평가지표에 종속적인지, 보완적인지, 독립적인지, 충돌적인지에 따라 분류하여 범주화 한다. 두 제도 모두 100점을 만점으로 각 평가지표별 가중치를 부여하고 있으므로 가중치 변환 없이 단순 합산을 통해 연계점수를 측정한다. 구체적으로 내부평가 지표 성격이 종속적이고 보완적일 경우 동형화를 강화시키는 지표동조화(coupling) 요인으로, 독립적일 경우 동형화를 소극적으로 저해하는 상징적 동조화(decoupling)로, 충돌적일 경우 탈동조화 요인으로 판단한다. 구체적인 분류방법은 제3절의 <표3-1>을 통해 확인할 수 있다.

1. 지표동조화 요인

1) 강압적 동형화

강압적 동형화(coercive isomorphism)는 외부의 기대와 정치적 압력에 의해서 제도적 동형화가 발생한다는 주장이다. 보통 강압적 동형화는 국가나 사회의 강력한 행위자의 역할로서 법적 제재, 즉 국가의 법적 강요나 국가 및 사회의 다른 조직으로부터의 설득 및 회유로부터 발생한다. 또한 국가가 조직이 의존하는 자원을 보유하고 있을 때 발생한다. 우리나라 공공기관의 내부평가제도는 「공운법」 등에 의한 법률적·제도적 규제에 의해 경영평가제도와 같이 도입되었기 때문에 강력한 제도적 수단을 통한 유인(통제)정책 및 예산 등에 의한 정부의존성에 의해 두 평가제도 간 지표동조화를 강화시킬 것으로 예측할 수 있다.

강압적 동형화 요인으로는 경영평가 결과에 의한 경영평가성과급 지급률(차등폭), CEO 및 임원에 대한 인사권 강화, 특정 경영평가 지표를 달

성할 때 인센티브(성과연봉제 확대 도입) 또는 달성하지 못했을 때 발생하는 페널티(방만경영 중점기관 페널티) 등이 있다. 성과급은 직원의 급여에 직접적이고 중대한 영향을 미치기 때문에 강압적 동형화의 가장 직접적이고 효과적인 요소이다. 현행 제도 상 공기업의 성과급 차등폭(0~300%)이 준정부기관(0~100%)보다 크므로 기본적으로 공기업의 지표동조화 수준이 높을 것이라 추정할 수 있다. 이에 따른 강압적 동형화 요인에 대한 가설은 다음과 같다.

가설1. 경영평가제도의 경영평가성과급 및 페널티가 클수록 지표동조화에 정(+)¹의 영향을 미칠 것이다.

1-1. 직원에 대한 경영평가성과급 지급률 및 차등폭이 높을수록 내부평가의 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 높아질 것이다.

1-2. 특정 시점에 정부결정에 의해 추가, 환수, 반납 등 경영평가 성과급 지급액에 변동이 발생할 경우 내부평가의 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 높아질 것이다.

한국농어촌공사는 자본금 100% 정부출자기관으로 기관이 대국민을 상대로 수행하는 사업의 대부분이 정부예산에 의해 수행되는 기관이다. 자원의존론(resource dependence theory) 차원에서 본다면 사업성과 시장성이 높을 공공기관일수록 외부환경에서 자원을 획득할 가능성 또는 대체가능성이 높기 때문에 정부의존도가 낮는데 비해, 공사와 같은 시장성이 전무한 기관의 경우 사업예산의 대부분이 정부예산으로 충당되므로 정부의존도가 높을 수밖에 없다. 즉, 공공기관 특성 상 기관의 설립목적에 따른 사업적 성격이 공공성을 떨어뜨릴수록 지표동조화 수준이 높을 것으로 예상할 수 있다.

한국농어촌공사의 사업대상은 농어업인으로 사업구조 및 인력구조 특성상 가장 대표적인 취약계층이며 보호대상인 농어업인에 대한 수익사업은 전무하다.(수수료 등 수익은 정부의 사업비에서 충당한다). 즉, 농어촌공사는 공공기관 중에서도 극단적으로 공공성에 편중된 기관으로 기관의 정부의존도는 매우 높은 편이다. 이에 따른 강압적 동형화 요인에 대한 가설은 다음과 같다.

가설2. 기관의 총 사업비 중 정부예산이 클수록, 수익사업의 비율이 낮을수록 내부평가의 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 높아질 것이다.

2) 모방적 동형화

모방적 동형화(mimetic isomorphism)는 조직이 처한 상황이 불확실할 때 이에 대한 대처 방안으로서 기존의 표준화된 반응 방식(혹은 정당화될 수 있는)을 채택하게 된다는 동형화 이론이다. 조직행태적 측면에서 조직 목표가 모호하거나 조직기술을 제대로 이해하지 못할 때 조직은 이에 대한 대응적 반응으로 다른 성공적인 조직을 본받으려하는 모델링(modeling)이 일어난다(DiMaggio and Powell, 1991). 쉽게 말해 ‘가져다 복사하는’ 것인데, 이를 경영평가와 내부평가의 지표동조화 분석에 적용하면, 앞장에서 서술하였듯이 경영평가제도에 대한 전형으로 내부평가제도를 간주할 때 내부평가의 모델링 대상은 경영평가제도 그 자체일 수밖에 없다. 더 많은 지표동조화를 이룰수록 경영평가결과에 긍정적인 영향을 미치므로 모방적 동형화에 따라 결국 내부평가지표는 경영평가지표를 모델링하고 더 높은 수준의 동형화를 이루도록 노력하게 된다. 모방형 동형화 이론을 적용하면 경영평가와 내부평가 간 지표동조화 수준은 기관의 경영평가결과에 영향을 받을 것이다. 즉, 기관은 경영평가 상위권 등급을 획득하기 위해 경영평가지표와 상호작용을 통해 내부평가지표의 지표동조화를 강화할 것이다. 이에 따른 모방적 동형화 요인에 대한 가설은 다음과 같다.

가설3. 기관의 경영평가결과 등급이 높을수록 경영평가지표와 내부평가의 지표동조화 수준은 높아질 것이다.

3) 규범적 동형화

강압적 기제와는 달리 법적인 제제를 가하는 것은 아니지만 공동체, 지역사회 연결망, 조직 연합과 같은 제도를 포괄하는 비규제적 연합기제인

규범적 압력(normative pressures)에 의해 제도적 동형화가 발생한다. DiMaggio와 Powell(1991)은 이를 직업전문화로 설명하며, 규범적 동형화는 조직이 점진적으로 제도변형의 필요성을 받아들이고 유사한 형태로 발전시키므로 동형화 요인 중 가장 광범위하고 장기적인 영향력을 갖는다고 설명했다. 규범적 동형화 이론을 본 연구의 평가제도에 확장하면 경영평가지표와 기관이 추구하는 목표가 합목적성을 가질 때 두 제도 간 지표동조화는 강화시킬 것이다. 한국농어촌공사는 농어촌의 소득증대, 기반시설 확충 및 농업용수 공급을 주목적으로 한다. 농어업인을 대상으로 하며 농어업인의 소득증대와 경쟁력을 확보할 수 있는 기관의 사업목적 을 충족시키는 지표의 경우 내부평가지표에 반영하기 쉬울 것이다. 이에 따른 규범적 동형화 요인에 대한 가설은 다음과 같다.

가설4. 경영평가지표가 기관이 수행하는 사업 또는 기관목적에 부합할수록 지표동조화에 정(+)¹의 영향을 미칠 것이다.

또한, 피평가 기관의 평가제도에 대한 인식도 및 수용성은 경영평가제도와 내부평가제도 간 이해와 수용을 나타내는 척도이다. 평가제도에 대한 높은 이해와 만족도는 현행 평가제도의 형태와 운영의 필요성을 기관 직원들이 인지하고 자발적으로 발전시킬 문화가 형성될 수 있는 토양을 제공한다. 농어촌공사는 구 정부투자기관으로 경영평가제도 초기부터 정부평가를 통해 성과급을 지급받아온 기관으로 기본적으로 정부 경영평가에 대한 인식수준이 높은 편이다. 이에 따른 규범적 동형화 요인에 대한 가설은 다음과 같다.

가설5. 임직원의 평가제도에 대한 인식수준이 높으며 그에 대한 수용도가 높을수록 지표동조화에 정(+)¹의 영향을 미칠 것이다.

5-1. 임직원의 평가제도에 대한 수용도가 높을수록 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 높아질 것이다.

5-2. 임직원의 평가제도에 대한 만족도가 높을수록 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 높아질 것이다.

2. 상징적 동조화(decoupling) 요인

위에서 살펴본 바와 같이 제도적 동형화는 강압적, 모방적, 규범적 요인에 의해 발생한다. 자생적인 제도구축이 아니고 동형화 대상 제도가 기관의 문화 및 특성과 맞지 않을 때 외관 상 혹은 제도상 동형화가 나타나더라도 실질적으로 상징적 동형화(decoupling) 현상 역시 발생한다. 제도에 대한 순응만이 행위자들이 선택할 수 있는 유일한 대안은 아니기 때문이다. 행위자들은 자신이 속한 제도적 맥락에 따라 다양한 유형의 전략적 선택을 할 수 있다(허창수, 2012). 이는 공공기관이 다양한 동형화 요인에 의해 경영평가제도와 그에 따른 내부평가제도를 채택·운영함에도 불구하고 소극적인 방식으로 실질적 동형화가 이루어지지 않는 현상을 설명한다. Meyer와 Rowan(1991)은 이와 같이 조직이 환경으로부터 구조를 채택하고도 실행에 옮기지 않는 이유를 설명하고자 제도 환경에 대한 조직대응을 분리와 순응이라는 두 가지 개념으로 제시하였다. 제도적 환경에 의례적인 순응으로 인하여 공식구조에서는 외형적으로 동형화가 발견되지만, 분리에 의해 실제 업무에 있어서는 다양성이 존재할 수 있다는 것이다.

상징적 동조화를 발생시키는 요인으로 먼저 경영평가지표의 신뢰성 및 타당성 문제를 들 수 있다. 즉, 경영평가지표에 구체적 기준이 모호한 비계량적 평가 항목이 많고 비중이 높을수록, 경영평가지표가 정책사업 실적향상을 위한 단기적이고 일회적인 성격이 강할수록(성과연봉제 확대 도입, 임금피크제 도입, 방만경영 개선 등) 분리현상은 강화된다.

농어촌공사는 오랜 평가기간 동안 일관되게 B등급 수준의 평가를 받아 온 기관이다. 경영평가 상위등급을 위해 무던히 노력함에도 불구하고 반복적인 B등급을 받았다. 특히 계량화된 실적에 의해 평가되는 계량평가 점수가 일정하지 않음에도 불구하고 전체 평가 결과가 동일하다는 점에서 경영평가 결과에 대한 신뢰성 문제가 야기되었다. 이에 관련해 기관 규모 및 CEO 출신, 상위 정부부처에 따라 평가결과가 달라지는 것이 아닌지에 대한 무수한 의심에 의해 관련 논문도 다수 발표된 바 있듯이, 경영평가결과가 단순히 계량적 요인에 의해 결정되는 것이 아니라는 경험적 의구심이 생성됐다. 결론적으로 기관 규모가 유의미한 영향을 미친

다는 결론 외에 통계적 의미 있는 음모는 발견되지 않았으나, 비계량 지표의 가중치가 높을수록 경영평가 결과에 대한 공신력이 떨어진다는 비난에서 자유로울 수 없는 것이 현실이다. 즉, 경영평가 지표 구성 중 비계량지표 비중이 높아 계량지표 결과가 최종 경영평가결과에 미치는 영향이 미미할수록 경영평가결과에 대한 신뢰성 문제가 제기된다.

경영평가지표의 신뢰성과 함께 제기될 수 있는 문제로는 지표자체의 유효성이다. 지표가 추구하는 가치와 가중치에 대한 판단은 논외로 치더라도, 경영평가지표의 구성이 장기적인지 단기적인지를 구분함으로써 특정 정권의 정책적 수단으로 작동하여 단기적 목표성을 띠는 경우 기관의 수용성 또는 물리적인 적용시간차 등의 사유로 지표동조화에 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 이에 따른 상징적 동조화 요인의 측정 변수 및 가설은 다음과 같다.

가설6. 경영평가지표의 모호성, 일회성 특징은 지표동조화에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

6-1. 경영평가지표 중 비계량지표의 비중이 클수록 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 낮아질 것이다.

6-2. 경영평가지표 중 단기지표의 비중이 높을수록 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 낮아질 것이다.

상징적 동조화를 발생시키는 다른 요인으로 기관의 조직특성을 들 수 있다. 즉, 평가제도에 대한 이해관계자 계층이 노조, CEO, 의사결정부서의 관리자, 직원 등 의사결정 위계에 의한 구분은 물론 성별·직급·출신조직 및 조직단위(본사, 본부, 사업단, 지사) 등에 의해 복합적이고 다양해질 때 상징적 동조화 현상은 강화될 것이다.

농어촌공사는 2000년에 3개 기관이 통합된 기관이며, 사업특성 상 전국에 지사조직을 운영함에 따라 말단조직이 수평적으로 방대한 대규모 조직이다. 각각의 이해관계자가 다양함에 따라 노동조합 조직이 탄탄하고 기관 경영관리 의사결정에 관여하며 중대한 영향을 미친다. 조직구조 상 말단에 위치한 지사와 하위직급(고졸직 및 무기계약직)의 인력비중이 높다는 것은 노조원의 숫자가 많으며 상위조직의 의사결정에 이견을 제시할 가능성이 크다는 것을 의미한다. 이에 따른 상징적 동조화 요인의 측

정 변수 및 가설은 다음과 같다.

가설7. 조직 내 강력한 이해관계자가 존재하고 말단 조직에 인력구조가 집중되어 있으면 지표동조화에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

7-1. 기관의 노동조합 가입 인원이 많을수록 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 낮아질 것이다.

7-2. 기관의 조직단위별 인력구조가 하위조직이 방대한 넓은 피라미드 구조일수록 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 낮아질 것이다.

상징적 동조화를 발생시키는 마지막 요인으로 기관 내부평가제도의 제도화 수준을 들 수 있다. 앞서 서술하였듯이 두 제도 간 경로적 유의성과 운영상 강력한 통제능 내부평가제도의 경영평가제도에 대한 종속성을 강화시킨다. 그러나 기관이 운영에 대한 합리적 비전을 가지고 내부적 논의와 발전을 통해 자생적으로 내부평가제도의 시스템을 공고히 구축할 경우, 두 제도 간 지표의 목적하는 방향이 일치하지 않을 때 상징적 동조화가 일어날 가능성이 높아진다. 뿐만 아니라 내부평가제도가 태생적 한계를 가지고 있음에도 불구하고 독립적인 제도로써 기능하고자 할 때 상징적 동조화는 발생한다. 전략적인 대응기제를 가진 기관은 의도되지 않은 제도효과와 마주할 때 상징적 동조화를 보이는 것으로 부조화상태를 유지한다. 제도가 일정 수준의 제도화 단계에 이르러 제도적 안정기에 접어들게 되면, 제도는 사회 및 조직 구성원들의 행위와 선택을 제약하거나 권리를 부여하는 게임의 규칙으로서, 정형화된 행위 패턴이나 구조화된 행위 질서로서 역할을 하게 된다(허창수, 2012). 이는 매우 고도화된 제도화 현상으로 내부평가제도의 한계와 현실적 문제에 의해 실현되기도, 측정하기도 어려운 문제이다. 본 연구에서는 내부평가제도의 제도화를 구축하고자 하는 가장 강력한 기제인 내부평가제도의 성과급 지급률을 상징적 동조화 영향 변수로 사용하고자 한다. 이에 따른 상징적 동조화 요인의 측정 변수 및 가설은 다음과 같다.

가설8. 직원에 대한 내부평가성과급 지급률 및 차등폭이 높을수록 내부평가의 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 낮아질 것이다.

제 3 절 자료수집 및 분석방법

1. 자료수집

본 연구를 위해 2013년부터 2018년까지 경영평가 성과지표와 한국농어촌공사의 내부평가 성과지표를 활용한다. 경영평가 성과지표는 기획재정부의 ‘공공기관 경영평가편람’을, 내부평가 성과지표는 한국농어촌공사의 ‘내부 경영성과 평가편람’을 통해 확정된 자료를 수집한다. 독립변수인 영향요인 분석을 위한 자료는 매년 기재부가 발표하는 경영평가 실적 보고서 또는 각종 가이드라인, 보도자료 등을 활용하며 한국농어촌공사 관련 변수는 내부 규정(지침) 및 공문, 내부 전산시스템 등을 활용하여 수집한다.

2. 분석방법

종속변수인 경영평가 세부지표와 내부평가 세부지표 간 연계성은 경영평가 세부지표를 기준으로 내부평가 세부지표의 지표동조화 정도를 범주화하여 계량화 한다. 구체적으로 경영평가 세부지표를 기준으로, 내부평가 세부지표가 경영평가 세부지표의 속성에 대응하는 정도를 종속적, 보완적, 독립적, 충돌적 4가지 범주로 분류하여 각 지표별 가중치를 합산한다. 종속적, 보완적 속성을 가진 평가지표는 동조화 정도를 나타내며, 독립적 속성 지표는 상징적 동조화를, 충돌적 속성 지표는 탈동조화를 나타낸다. 동조화, 상징적 동조화, 탈동조화 분류에 따른 분류별 합산 정도를 통해 동형화가 발생하고 있는지 살펴보고 각 독립변수의 영향에 따라 연도별 시계열 변화양상을 통해 상징적 동조화 정도의 변화를 측정한다.

특히, 한국농어촌공사의 내부평가제도는 각 조직단위별로 평가지표가 상이하며 평가 지급률을 결정짓는 조직 위계 또한 다른 구조를 가진다. 지방조직이 본사조직에 비해 절대적으로 규모가 큰, 넓게 퍼진 피라미드형 구조로써 내부평가지표가 위계적 조직단위별로 다름에 따라 위의 동조화 분석을 조직단위별로 구분하여 측정한다.

독립변수에 해당하는 두 평가제도 간 연계성에 영향 요인 분석은 각 영향요인 별 시계열 변화양상과 평가제도 간 연계점수 변화양상에 의해 추정한다. 가설에서 제시한 영향요인이 제도적 동형화, 지표동조화에 미치는 영향을 절대치로 계량 평가하는 것이 사실상 불가능하므로 위와 같은 방법을 선택하였다.

결국 본 연구는 두 평가제도간 시계열 지표동조화 수준을 점수화 하여 연계성을 측정하고, 특정 기간에 지표동조화 또는 상징적 동조화에 의한 평가지표 간 연계점수가 변동될 때 그 원인을 앞서 제시한 가설에 근거하여 최대한 설득력 있게 설명하는 것을 목적으로 한다.

아래 <표3-2~표3-7>은 한국농어촌공사의 2013년~2018년까지 경영평가와 내부평가의 성과지표별 연계성에 따라 범주화한 내역이다. 경영평가지표를 기준으로 내부평가 지표를 재배열 하였으며, 세부 평가지표 정의를 참조하여 지표별로 연계성격에 따라 1. 종속적, 2. 보완적, 3. 독립적, 4. 충돌적 4가지 범주로 분류하고 연도별로 가중치를 합산, 점수화 하였다. 세부적인 범주화 기준은 다음과 같다.

< 표3-1. 지표연계 범주화 기준 >

범주	범주화 기준	예시
종속적	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경영평가지표에 의해 설정되고 편람에 의해 평가기준·평가내용을 준용한 지표 1) 경영평가지표의 '지표정의' 및 '세부 평가내용'에 명시된 지표(일부분 포함) 2) 계량지표의 경우 경영평가지표의 계산 산식이 동일한 경우(일부분 포함) 3) 직접적으로 경영평가 관리목적 지표 	<ul style="list-style-type: none"> 예1) 청렴윤리 정착 노력도: 책임경영 지표 중 '윤리경영 시스템은 적절하게 운영되고 있는가? 명시 예2) 구매관리: 정부권장정책 이행실적 예3) 매출액 달성도: 사업비집행률 측정 예4) 정부 경영평가 관리
보완적	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평가기준 및 평가내용이 경영평가지표와 명시적으로 일치하지는 않지만 평가목적 유사하며 보완적인 지표 	<ul style="list-style-type: none"> 예1) 부서장 책임경영: 공사 중장기 전략경영 실천과제 이행 평가지표, 내부평가지표 전체를 포괄하는 지표 예2) 영업이익 달성도: 경영산식과 불일치하나 재무예산 성과지표 목적성에 부합
독립적	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경영평가지표와 명시적으로 일치하지 않고, 평가목적 독립적인 지표 	<ul style="list-style-type: none"> 예1) 효율적 자산관리 추진 노력도 예2) 지역본부 자율지표: 자산매각 실적 등 기존 평가지표 외 본부 자율 설정지표
충돌적	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경영평가지표와 충돌하는 지표로 경영평가 득점을 차감하는 지표 	없음

※ 평가지표 변동성에 의해 동일한 지표가 연도별로 다른 범주로 분류되는 경우도 발생함

< 표3-2. 2013년 경영평가-내부평가 성과지표 연계성 범주화 내역 >

경영평가				내부평가					
범주	평가지표	세부지표	가중치	평가지표	연계성격	가중치			
						본사	본부	지사	
합계			100			100	100	100	
리더십 책임경영	1.리더십		5	정부 경영평가 관리	1.종속적	20	-	-	
	2.책임경영		3	청렴윤리 정착 노력도	1.종속적	7	7	7	
		부서장 책임경영		2.보완적	25	20	25		
	3.국민평가		5	공공기관 고객만족도	1.종속적	-	5	6	
		4.사회적 기여		(1)사회공헌	지역사회 공헌도	1.종속적	-	2	-
				2)정부권장정책	구매관리	1.종속적	-	2	2
소계		20			57	40	44		
경영 효율	1.업무효율	노동생산성	4	인당가득수익 달성도	1.종속적	-	5	5	
	2.조직 및 인적자원관리		2	인력관리의 적정성	1.종속적	3	1	-	
		구성원 역량강화 노력		1.종속적	4	1	1		
	3.재무예산관리 및 성과	(1)재무예산관리	5						
		(2)재무예산 성과	4	매출액 달성도	1.종속적	-	10	10	
		(3)계량관리 업무비	4	영업이익 달성도	2.보완적	-	10	8	
	4.보수 및 성과관리	(1)보수 및 성과관리 (2)총인건비인상률	5 3						
5.노사관리			상생·창의적 조직문화 구축	2.보완적	6	2	2		
소계		30			38	29	26		
주요 사업	1.농어업생산기 반정비사업		14	생산기반정비 종합평가	2.보완적	-	6	6	
	2.농어촌수리시 설물 관리사업		12	수자원관리 종합평가	2.보완적	-	6	6	
	3.농지은행사업		11	농지은행 종합평가	2.보완적	-	6	6	
	4.농어촌지역개 발사업		7	지역개발사업 종합평가	2.보완적	-	6	5	
	5.미래성장기반확 충사업		6	자체사업 개발실적	1.종속적	-	4	4	
	소계		50			-	28	27	
경평 지표 외				내부고객 만족도	3.독립적	4	-	-	
				ERP운영 활성화	3.독립적	1	1	1	
				효율적 자산관리	3.독립적	-	2	2	
소계					5	3	3		

< 표3-3. 2014년 경영평가-내부평가 성과지표 연계성 범주화 내역 >

경영평가				내부평가				
범주	평가지표	세부지표	가중치	평가지표	연계성격	가중치		
						본사	본부	지사
합계			100			100	100	100
경영관리	1.경영전략 및 리더십	(1)전략기획	2	정부 경영평가 관리	1.종속적	23	-	-
				부서장 책임경영	2.보완적	30	20	20
				지역사회 공헌도	1.종속적	3	2	2
				청렴도 향상 노력도	1.종속적	6	10	10
				윤리경영 실천 노력도	1.종속적	3	2	1
		(2)국민평가	2	공공기관 고객만족도	1.종속적	-	5	6
				공사 브랜드 인지도	1.종속적	-	2	-
				전화친절응대 모니터링	2.보완적	3	2	2
		(3)정부 3.0	2					
		(4)경영정보공시	5					
	(5)정부권장정책		구매관리	1.종속적	-	2	2	
	2.업무효율	(1)노동생산성	4	인당가득수익 달성도	1.종속적	-	5	5
	3.조직 및 인적자원관리		2	구성원 역량강화 노력	1.종속적	1	1	1
	4.재무예산관리 및 성과	(1)재무예산관리	5	외상매출금 회수실적	2.보완적	-	2	2
		(2)자구노력 이행성	4					
		(3)재무예산성과	4	매출액 달성도	1.종속적	-	8	10
				영업이익 달성도	2.보완적	-	12	12
				영업비용관리 1,2	2.보완적	28	-	-
	(4)계량관리업무비		관리업무비 절감노력도	1.종속적	2	2	2	
5.보수 및 성과관리	(1)보수 및 복리후생	6						
	(2)총인건비관리	3						
	(3)노사관계	3						
소계		50			99	75	75	
주요사업	1.주요사업 성과관리의 적정성		13					
	2.농업생산기반 정비사업	1)농작물 피해 저감	9	생태기반지역개발 종합평가	2.보완적	-	6	6
		2)농업생산성 제고	10	수자원관리 종합평가	2.보완적	-	6	6
	3.농지은행사업	(1)쌀전업농 생산량 증대	9	농지은행 종합평가	2.보완적	-	6	6
	4.농어촌활력증진사업	1)농어촌마을소득증대	9					
소계		50			-	18	18	
경평지표 외				자체사업 개발실적	3.독립적	-	4	4
				연차휴가사용노력	3.독립적	1	1	1
				효율적자산추진노력도	3.독립적	-	2	2
소계					1	7	7	

< 표3-4. 2015년 경영평가-내부평가 성과지표 연계성 범주화 내역 >

경영평가				내부평가				
범주	평가지표	세부지표	가중치	평가지표	연계성	가중치		
						본사	본부	지사
합계			100			100	100	100
경영관리	1.경영전략 및 사회공헌	(1)전략기획 및 기관혁신	5	성과창출 노력도	2.보완적	5	3	-
				정부경영평가 관리	1.종속적	18	-	-
				부서장 책임경영	2.보완적	25	18	18
				지역사회 공헌도	1.종속적	3	2	2
				정보보안강화 노력도	1.종속적	1	1	1
				청렴도향상 노력도	1.종속적	6	10	10
		(2)국민평가	2	공공기관 고객만족도	1.종속적	-	5	5
				공사 브랜드 인지도	1.종속적	-	2	-
				전화친절응대 모니터링	2.보완적	2	2	2
				(3)정부 3.0	1.5			
	(4)경영정보공시	1.5						
	(5)정부권장정책	5	동반성장 추진	1.종속적	-	2	2	
	2.업무효율	(1)노동생산성	6	인당가득수익 달성도	1.종속적	-	5	5
	3.조직·인적자원 및 성과관리		2	구성원 역량강화 노력	1.종속적	1	1	1
	4.재무예산관리 및 성과	(1)재무예산관리	2	외상매출금 회수실적	3.독립적	-	2	2
		(2)자금노력 이행성	4					
		(3)재무예산성과	6	매출액 달성도	1.종속적	-	5	8
				영업이익 달성도	2.보완적	-	12	15
	(4)계량관리업무	3	관리업무비절감 노력도	1.종속적	10	5	5	
	5.보수 및 성과관리	(1)보수 및 복리후생	6					
(2)총인건비관리		3						
(3)노사관계		3						
소계			50			94	77	77
주요사업	1.주요사업관리직장		13	주요사업 관리	1.종속적	5	-	-
	2.농업생산기반 정비사업	1)농작물 피해 저감	9	생기반지역개발 종합평가	2.보완적	-	6	6
		2)농업생산성 제고	10	수자원관리 종합평가	2.보완적	-	6	6
	3.농지은행사업	1)쌀전업농생산량증대	9	농지은행 종합평가	2.보완적	-	6	6
	4.농어촌활력증진사업	1)농어촌마을소득증대	9					
소계			50			5	18	18
경평지표외				자체사업 개발실적	3.독립적	-	2	2
				연차휴가사용노력	3.독립적	1	1	1
				효율적 자산관리 노력	3.독립적	-	2	2
	소계					1	5	5

< 표3-5. 2016년 경영평가-내부평가 성과지표 연계성 범주화 내역 >

경영평가				내부평가				
범주	평가지표	세부지표	가중치	평가지표	연계성격	가중치		
						본사	본부	지사
합계			100			100	100	100
경영관리	1.경영전략 및 리더십	(1)전략기획 및 사회적 책임	2	지역사회 공헌도	1.종속적	1	1	1
				청렴도향상 노력도	1.종속적	4	10	10
				성과창출 노력도	2.보완적	5	2	-
				부서장 책임경영	2.보완적	25	20	20
				정부경영평가 관리	1.종속적	20	-	-
		정보보안강화 노력도	1.종속적	1	1	1		
		(2)기관혁신	3					
		(3)국민평가	2	공공기관 고객만족도	1.종속적	-	5	5
				공사 브랜드 인지도	1.종속적	-	2	-
				전화친절응대 모니터링	2.보완적	2	2	2
	(3)정부 3.0	1.5						
	(4)경영정보공시	1.5						
	(5)정부권장정책	5	동반성장 추진	1.종속적	-	2	2	
	2.업무효율	(1)노동생산성	6	인당가득수익 달성도	1.종속적	-	5	5
	3.조직인적자원 및 성과관리	2	구성원 역량강화 노력(HRD)	1.종속적	2	2	2	
	4.재무예산관리	(1)재무예산관리	2	외상매출금 회수실적	2.보완적	-	2	2
		(2)자구노력 이행성	4					
		(3)재무예산성과	6	매출액 달성도	1.종속적	-	7	11
				영업이익 달성도	2.보완적	-	5	5
				영업비용관리 1,2	2.보완적	23	-	-
(4)계량관리업무비	3	관리업무비절감 노력도	1.종속적	10	5	5		
5.보수 및 복리후생관리	(1)보수 및 복리후생	6						
	(2)총인건비관리	3						
	(3)노사관계	3						
소계		50			94	72	72	
주요사업	1.농업생산기반정비사업	12	생산기반 종합평가	2.보완적	-	6	6	
	3.농촌용수관리사업	13	수자원관리 종합평가	2.보완적	-	6	6	
	3.농지은행사업	13	농지은행 종합평가	2.보완적	-	6	6	
	4.농어촌활력증진사업	12	지역개발 종합평가	2.보완적	-	6	6	
	소계		50	주요사업 관리	2.보완적	5	-	-
경평지표 외				자체사업 개발실적	3.독립적	-	2	2
				연차휴가사용노력	3.독립적	1	1	1
				지역본부 자율지표	3.독립적	-	-	2
				효율적자산관리 노력	3.독립적	-	1	1
	소계					1	4	6

< 표3-6. 2017년 경영평가-내부평가 성과지표 연계성 범주화 내역 >

경영평가				내부평가				
범주	평가지표	세부지표	가중치	평가지표	연계성격	가중치		
						본사	본부	지사
합계			104			100	100	100
경영관리	1.경영전략 및 사회공헌	(1)전략기획 및 사회적 책임	5	청렴도향상 노력도	1.종속적	5.83	10	10
				지역사회 공헌도	1.종속적	5	5	5
				고유업무성과관리노력	1.종속적	11.18	-	-
				정보보안강화 노력도	1.종속적	0.83		
				정부경영평가 관리	1.종속적	20.5	4	-
		중장기전략 경영실천	2.보완적	15	-	-		
		(2)기관혁신	3					
		(3)국민평가	2	공공기관 고객만족도	1.종속적	-	5	5
		(3)정부 3.0	1.5					
		(4)경영정보공시	1.5					
		(5)정부권장정책	6	권장정책 구매실적	1.종속적	-	5	-
	2.업무효율	(1)노동생산성	2	인당가득수익 달성도	1.종속적	-	5	5
		(2)유지관리효율성	2					
	3.조직·인적자원 및 성과관리		2	구성원 역량강화 노력	1.종속적	0.83	-	-
	4.재무예산관리 및 성과	(1)재무예산운영	2	회계관리 적정성	2.보완적	10	5	1
				관리업무비절감노력	1.종속적	30	-	-
		(2)자구노력 이행성	4					
(3)재무예산성과	6	매출액 달성도	1.종속적	-	5	5		
		영업이익 달성도 및 개선도	2.보완적	-	10	10		
5.보수 및 성과관리	(1)보수 및 복리후생	9						
	(2)충인건비관리	3						
	(3)노사관계	4						
소계		54			99.17	54	40	
주사업	1.농업생산기반정비사업	12	생산기반정비 종합평가	2.보완적	-	10	10	
	3.농촌용수관리사업	13	수자원관리 종합평가	2.보완적	-	10	10	
	3.농지은행사업	13	농지은행 종합평가	2.보완적	-	10	10	
	4.농어촌활력증진사업	12	지역개발 종합평가	2.보완적	-	10	10	
	소계		50			-	40	40
경평지표 외				연차휴가 활성화	3.독립적	0.83	-	-
				지역본부 자율지표	3.독립적	-	-	20
				토지소요권 확보 실적	3.독립적	-	6	-
	소계					0.83	6	20

※ 재무예산 운영 지표에 관리업무(1) 및 보수 및 복리후생 지표에 성과연봉제 운영의 적정성(3)기점
 ※ 2017년부터 본사 내 정책사업군 별 가중치 배점 차등에 따라 평균 점수(소수점 둘째자리) 산정

< 표3-7. 2018년 경영평가-내부평가 성과지표 연계성 범주화 내역 >

경영평가				내부평가				
범주	평가지표	세부지표	가중치	평가지표	연계성격	가중치		
						본사	본부	지사
합계			100			100	100	100
경영관리	1.경영전략 및 리더십	(1)전략기획	2	경영성과창출 노력도	1.종속적	17	4	-0
		(2)경영개선	2	정부경영평가관리	1.종속적	19	-	-
		(3)리더십	2					
	2.사회적가치 구현	(1)일자리 창출	3	사회적가치 과제실천 노력	1.종속적	5	2	-
		(2)균등한회 사회통합	2					
		(3)안전 및 환경	1.5					
		(4)상생협력 지역발전	1.5	권장정책 구매관리	1.종속적	0.6	5	-
		(5)윤리경영	6	청렴도향상 노력도	1.종속적	5	10	10
	3.조직·인사·재무 관리	(1)조직·인사일반	3					
		(2)재무예산 운영·성과	2	매출액 달성도	1.종속적	-	5	5
				영업이익 달성도개선도	2.보완적	-	8	5
				인당가득수익 달성도	2.보완적	-	5	5
				관리업무비절감 노력도	2.보완적	20	-	-
		(3)삶의질제고	1	외상매출금 회수실적	1.종속적	-	2	-
			회계관리 적정성	2.보완적	7.4	5	-	
	4.보수 및 복리후생 관리	(1)보수 및 복리후생	3	일·가정 양립 노력	1.종속적	2	1	1
		(2)총인건비관리	3					
(3)노사관계		2						
5.혁신과 소통	(1)혁신노력 및 성과							
	(2)국민소통		공공기관 고객만족도	1.종속적	-	5	5	
소계			45			75	52	31
주요사업	1.농업생산기반정비사업	6	생산기반정비 평가	2.보완적	5	8	8	
	3.농촌용수관리사업	12	수자원관리 평가	2.보완적	5	8	8	
	3.농지은행사업	10	농지은행 평가	2.보완적	5	8	8	
	4.농어촌활력증진사업	6	지역개발 평가	2.보완적	4	8	8	
	5.주요사업 성과관리 적정성	14						
	5.주요사업 지표구성 적정성	7						
	소계			55			19	32
경평 지표 외				지역사회 공헌도	3.독립적	5	3	3
				재정조기집행	3.독립적	-	2	2
				재생에너지사업 추진실적	3.독립적	-	8	8
				지역본부 자율지표	3.독립적	-	-	24
				토지소유권확보 실적	3.독립적	-	3	-
소계						5	16	37

※ 2017년부터 본사 내 정책사업군 별 가중치 배점 차등에 따라 평균 점수(소수점 둘째자리) 산정

제 4 장 연구결과

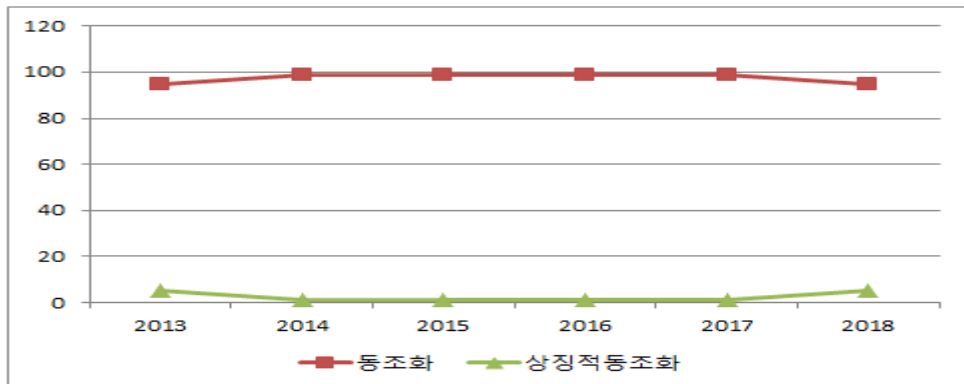
제 1 절 경영평가 및 내부평가 평가제도 간 연계성 측정

본 연구의 종속변수이자 영향요인 분석의 근거가 되는 한국농어촌공사의 2013년부터 2018년까지 연도별·조직단위별 경영평가지표와 내부평가지표 간 연계성 측정 결과는 아래 표와 같이 나타났다.

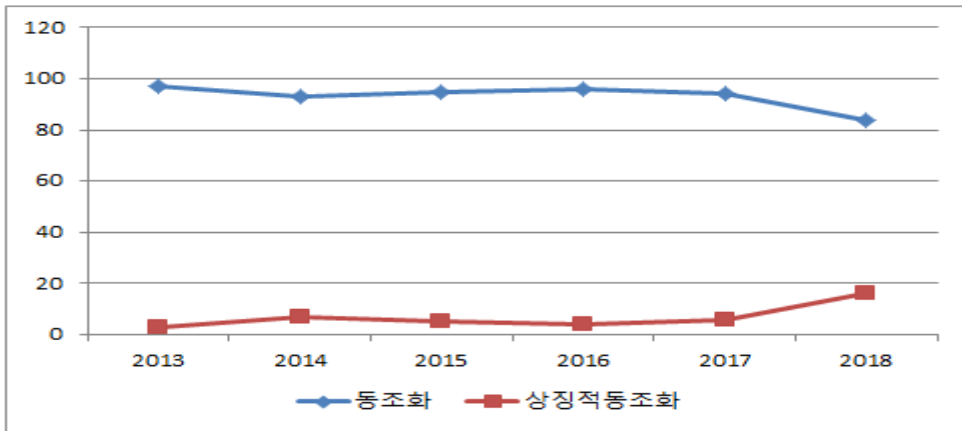
< 표4-1. 2013~2018년 한국농어촌공사 평가지표 간 연계 점수 >

구분	2013			2014			2015			2016			2017			2018		
	본사	본부	지사	본사	본부	지사	본사	본부	지사	본사	본부	지사	본사	본부	지사	본사	본부	지사
1.종속적	37	39	37	38	39	39	47	40	40	38	40	42	74	39	30	49	34	21
2.보완적	58	58	60	61	54	54	52	55	55	61	56	52	25	55	50	46	50	42
3.독립적	5	3	3	1	7	7	1	5	5	1	4	6	1	6	20	5	16	37
4.충돌적	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계 (1+2+3+4)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
동조화 (1+2)	95	97	97	99	93	93	99	95	95	99	96	94	99	94	80	95	84	63
상징적동조화 (3)	5	3	3	1	7	7	1	5	5	1	4	6	1	6	20	5	16	37
탈동조화(4)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

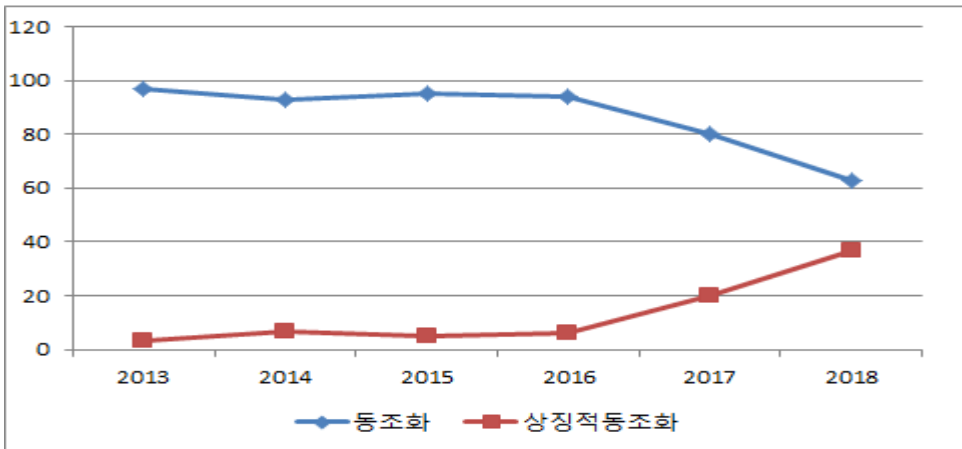
< 그림4-1. 2013~2018년 동조화 및 상징적동조화 변화 양상(본사) >



< 그림4-2. 2013~2018년 동조화 및 상징적동조화 변화 양상(본부) >



< 그림4-3. 2013~2018년 동조화 및 상징적동조화 변화 양상(지사) >



<표4-1> 및 <그림4-1~4-3>에서 보듯 측정기간 동안 공사의 내부평가는 경영평가와 매우 높은 연계성을 가지고 있으며 특히, 경영평가지표에 대해 종속적이고 보완적인 내부평가지표를 의미하는 동조화 점수 역시 높은 수준을 보인다. 2013년부터 2018년까지 두 범주(1+2)를 합산한 점수의 평균은 92.61점에 달한다. 특히 2017년 이전 동조화 평균은 96.0점으로 매우 높은 수준을 유지하고 있음을 확인할 수 있다.

위 표의 측정결과에서 주목할 점은 다음과 같다. 하나는 당초 본 연구의 기본 가정으로서 기존 동형화 이론을 확장·발전시킨 경영평가제도와 내부평가제도 간 제도적 동형화가 발생했다고 볼 수 있느냐에 대한 답이

다. 두 평가제도 간 지표 연계성 측정결과 두 평가지표 간 충돌(탈동조화)은 단 건도 발견되지 않았으며, 측정 기간 동안 지표동조화 점수 또한 높은 수치를 기록, 두 평가제도 간 제도적 동형화가 발생했고 높은 수준의 동형화를 유지하고 있음을 확인할 수 있다.

두 번째는 지표의 동조화 및 상징적 동조화가 2017년을 기점으로 조직단위별로 급격한 변화를 보인다는 것이다. 연도별 및 조직단위별 모두 정도의 차이는 있으나 일정 수준의 높은 동조화를 보이다가 2017년을 기점으로 본사조직은 기존수준보다 동조화가 우상향 이동하였고, 그에 비해 본부와 지사조직의 동조화 점수는 급격히 하락하며 상징적 동조화 지표로 편입되었다. 즉, 공사의 경영평가를 총괄 관리하는 본사조직의 경우 동조화 수준이 높아졌고, 경영평가 관리와 동떨어진 지역본부 및 말단 지사 조직의 경우 상징적 동조화 수준이 높아졌다. 기관 내적 내부평가 지표에 대한 연구를 통해서만 얻을 수 있는 흥미로운 변화양상으로 보이며, 공사가 이러한 양상을 보이는 원인에 대해서는 다음 절에서 동형화 영향요인 분석을 통해 살펴보도록 하겠다.

제 2 절 평가제도 간 연계성에 미치는 영향 요인 분석

앞 장에서 제시한 연구가설을 검증하기 위해서 연도별로 각 독립변수의 변화양상 및 특이점 등을 분석한다. 다만, 연구 특성 상 독립변수와 종속변수 간 통계적 유의성 또는 상관관계가 계량적으로 검증되지는 못하며, 이 절에서 분석할 동조화 요인과 상징적 동조화 요인이 다양한 형태로 혼합되어 영향력을 미치면서 그 결과가 1절에서 측정한 연계점수로 귀결되는 양상을 보인다. 이에 따라 평가제도 간 연계성에 미치는 영향 요인 분석은 각 독립변수가 변수 간 연계점수 즉, 종속변수에 미치는 영향을 직접 도출하지 않고 시계열 추세를 중심으로 측정하여 특정 시점에 변화가 일어났을 때 종속변수에 동일한 유형의 변화가 발생하는지를 파악하여 해당 변수의 영향력을 추정하는 방식을 적용한다.

구체적인 지표동조화 요인으로 앞서 제기한 연구가설 독립변수의 연도별 측정값 및 결과를 알아보도록 하겠다.

1) 경영평가성과급 규모 및 페널티에 의한 지표동조화

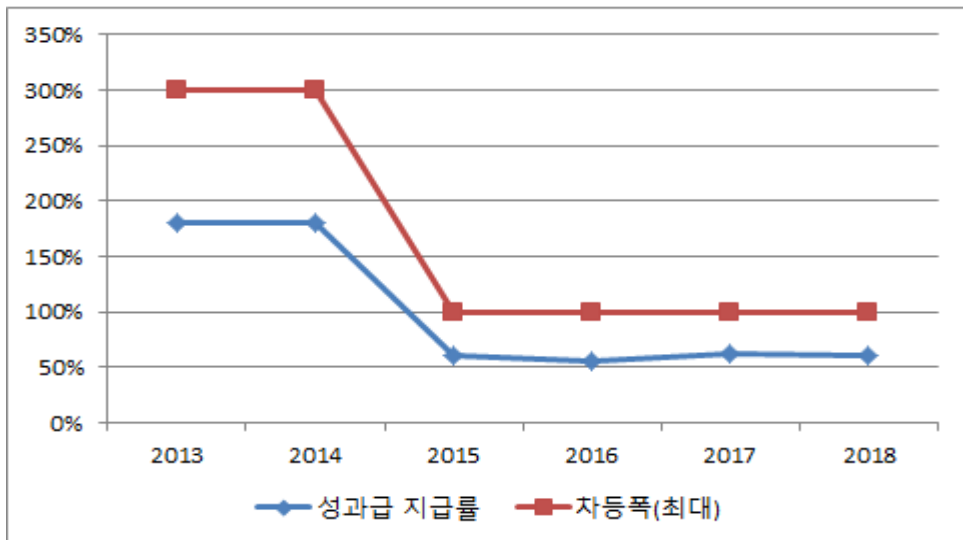
<표4-2,4-3>은 공사의 경영평가성과급 지급률 및 차등폭의 연도별 현황과 공사가 측정기간 동안 겪은 경영평가성과급 관련 추가지급, 환수, 반납 등의 이슈 현황이다.

< 표4-2. 2013~2018년 경영평가성과급 지급률 및 최대 차등폭 >

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
성과급 지급률	180%	180%	60%	55%	62.5%	60%
차등폭(최대)	300%	300%	100%	100%	100%	100%

※ 연도별 경영평가편람, 2016년 공기업준정부기관 예산편성지침, 경영실적보고서 참조
 ※ 위 연도는 평가 귀속시점으로 실질 평가결과는 익년도 결정, 경평성과급 결정 이후 사후 시정조치에 따라 지급률 변동된 경우 반영 안함

< 그림4-4. 2013~2018년 경영평가성과급 지급률 및 최대 차등폭 >



< 표4-3. 2013~2018년 공사 성과급 지급 관련 주요 변동 >

귀속연도	변동연도	변동내역
2015	2016	성과연봉제 조기도입 성과급 20% 전직원 수령
2016	2017	2014-2016년분 공사 경평평가 등급 강등으로 전직원 성과급 환수 조치
2017	2018	성과연봉제 확대 도입 폐지, 조기도입 성과급 20% 전직원 반납

※ 기재부 공문 및 언론보도 참조

공사는 구 정부투자기관에서 준정부기관으로 기관 유형이 변경된 이후에도 공기업과 동일한 경영평가성과급을 적용받았으나 2016.7.29.일자로 기존 경영평가성과급을 내부평가성과급으로 전환토록 하는 기재부의 승인을 득했다. 이에 따라 2015년분 경영평가성과급(2016년 지급분)부터 기존 최대 300% 수준의 경영평가성과급이 최대 100% 수준으로 축소되었다.

평가제도의 가장 큰 통제 및 유인이 성과급이므로 공사의 관점에서 경영평가성과급이 대폭 감소한 것은 상당히 의미 있는 사건이다. 그간 공사는 준정부기관임에도 불구하고 시장형 공기업과 같은 규모의 경영평가성과급률을 적용받음으로써 상당한 피로감을 느끼고 있었으므로 기관유형 변경 이후 지속적으로 경영평가성과급의 내부평가성과급 전환을 기재부에 요구해왔다. 그 결과 종전 정부투자기관에서 준정부기관으로 유형 변경된 한국농어촌공사, aT, Kotra의 경영평가성과급이 2016년에 조정되었다.¹³⁾ 조정된 경평성과급 지급률은 기존 대비 1/3 수준으로 이 결정을 계기로 공사의 경영평가에 대한 부담이 상당부분 감소하였다.

13) 흥미로운 점은 한국농어촌공사, aT, Kotra 세 기관 모두 경영평가성과급 일부를 내부평가성과급을 전환하였는데, 기재부는 세 기관에 일괄비율을 적용하지 않고 과거 7개년 경영평가 결과에 따라 각기 다른 비율의 전환을 승인했다. 공사는 당초 요구한 200% 전환에 현저히 못 미치는 117% 전환에도 불구하고 전직원 투표를 통해 전환을 결정하였다.

앞서 <표4-1>을 보면 경영평가와 내부평가 지표 간 연계 점수가 2017년부터 감소되었는데, 이는 2016년 7월 기재부 결정 후 2017년분 내부평가 지표에서부터 적용된 결과로 해석할 수 있다. 기재부의 공사 경영평가 성과급 지급률 및 차등폭 축소 결정에 따라 경영평가 비중이 감소하면서 공사는 경영평가와 내부평가 간 지표동조화를 감소시키고 상징적 동조화를 증가시키는 선택을 한 것으로 볼 수 있을 것이다.

<표4-3>에서 볼 수 있듯 공사는 2016년부터 2018년까지 성과연봉제 조기도입 성과급을 반납하거나 감사원 감사결과 기관경고에 따른 경영평가 결과가 강등되는 사태를 연달아서 겪게 된다. 특히 2017년 성과급 환수조치는 3개년 경영평가성과급을 대상으로 하였으며 전 직원 총 6,487명, 17,419백만원의 규모에 달한 대형 사건이었다.¹⁴⁾ 공사는 3개년 분 성과급의 일시 환수가 어려움에 따라 3개년에 걸쳐 성과급 지급 시점에 환수를 결정하였고 그에 따라 2019년에 환수처리가 완료되었다.

위 사건은 정부의 경영평가제도가 전 직원에 대해 얼마나 큰 영향을 미치는지 잘 보여주는 사례로, 실질적이고 직접적이며 광범위하게 직원들에게 손실을 끼친 사건이다. 사건 자체는 불행한 일이지만 경영평가제도의 강력한 통제 기능을 여실히 보여주는 사례로, 강압적 제도적 동형화 기제로써 지표동조화를 증가시킬 것이라고 예측하여 가설을 설정하였다. 그러나 결과적으로 조기도입성과급을 추가로 수령한 2016년에는 큰 변화가 없었고, 2017년부터 본사의 동조화 정도만 대폭 증가한 결과에 대해서만 설명력을 갖는다. 추정해보자면 경영평가성과급 지급률 변동 없이 환수이슈가 단일 사건으로 발생했다면 가설에서 의도한 결과가 도출되었을 것으로 보인다. 기관은 성과급 환수 등의 문제를 다시 겪지 않기 위해 더 명확하고 구체적으로 내부평가 지표를 경영평가 지표와 연계시키는 의사결정을 했을 것이다. 결과적으로 앞선 지급률 변동요인에 의해 페널티의 영향이 희석되었고, 그 결과 본사의 지표동조화를 증가시키는데 데 그친 것으로 보인다.

14) 공사는 과거 2009년분 총인건비 인상률 평가결과 수정으로 2011년에 성과급을 환수한 전적이 있으며 이 사건으로 경영평가에 대한 중요성이 부각되었다.

2) 정부의존도에 따른 지표동조화

다음 표는 공사의 연도별 정부예산 비율과 자체 수익사업 비율이다.

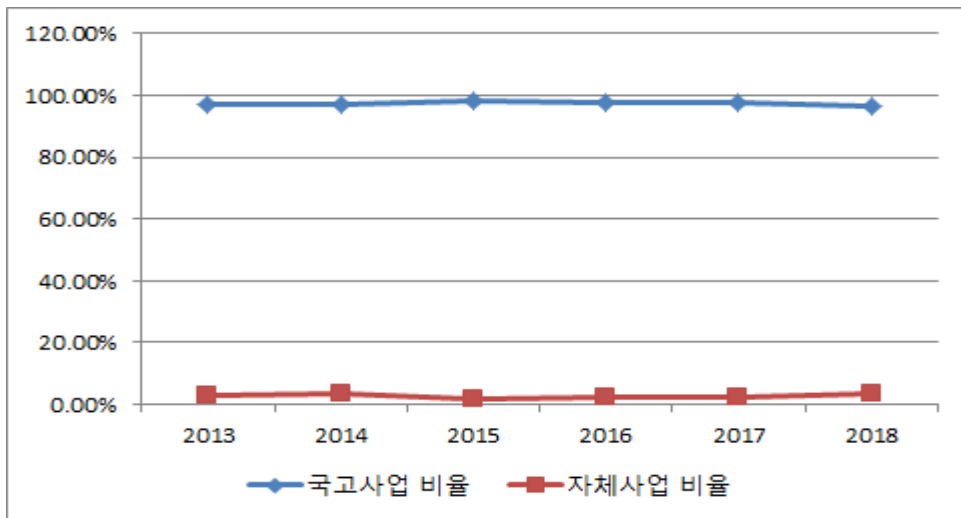
< 표4-4. 2013~2018년 공사 사업비 중 국고사업 비율 >

(단위: 백만원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
총 금액	3,621,158	3,345,344	3,751,283	3,717,730	3,777,051	3,716,534
국고사업	3,512,703	3,237,606	3,677,368	3,631,122	3,694,830	3,593,643
자체사업	108,455	107,738	73,916	86,608	82,221	122,892
국고사업 비율	97.0%	96.8%	98.0%	97.7%	97.8%	96.7%
자체사업 비율	3.0%	3.2%	2.0%	2.3%	2.2%	3.3%

※ 연도별 결산보고서 참조, 국고사업은 정부사업 및 지자체 사업

< 그림4-5. 2013~2018년 공사 사업비 중 국고사업 비율 >



공사는 수익사업이 전무하다시피 한 공공기관이다. <표4-4>에서 보듯 국고사업 비율은 97~98%에 육박하며 매우 높은 수준의 국고사업 비중은 연도별로도 큰 변동이 없는 것을 확인할 수 있다. 기간 중 국고사업의 비중에 유의할 만한 변화가 없기 때문에 평가지표 연계점수에 변화를 주는 영향요인은 없는 것으로 나타났으나 높은 수준의 지표동조화 유인요인을 지속적으로 가지고 있다고 해석할 수 있다.

3) 기관 경영평가 결과에 따른 지표동조화

다음은 공사의 연도별 경영평가 결과와 평가제도 간 지표 연계 점수를 비교한 표이다.

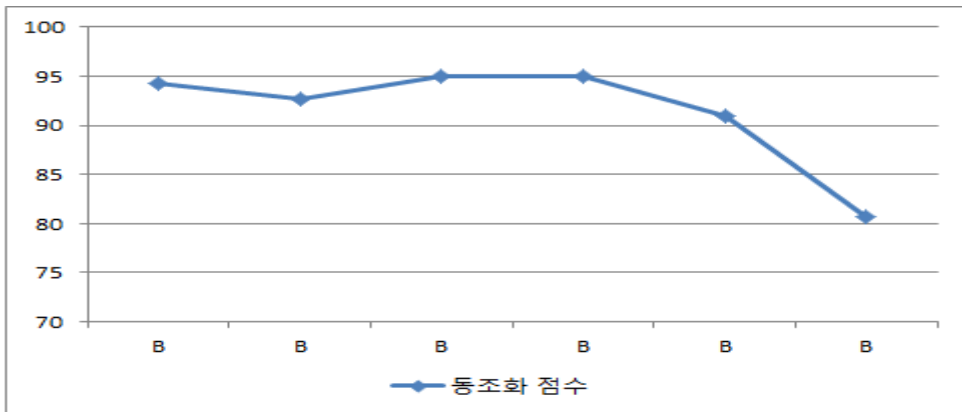
< 표4-5. 2013~2018년 공사 경영평가 결과 및 지표동조화 점수 >

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
경영평가 결과	B	B	B	B	B	B
동조화 점수	94.333	92.667	95.000	95.000	91.000	80.667

※ 평가결과 연도별 경영실적평가보고서 참조

※ 동조화 점수: 조직단위 평균 값 적용, <표4-1> 참조, 경평성과급 결정 이후 사후 시정조치에 따라 평가등급 변동된 경우 반영 안함

< 그림4-6. 2013~2018년 동조화 점수 >



공사는 측정기간 동안 일관된 B등급을 기록하였는데, 이는 앞에서 언급한 사후적 경영평가 등급 조정에 따른 강등은 반영하지 않은 등급이다.¹⁵⁾

<표4-5>에서 보다시피 동조화 점수가 우하향 추세임에도 불구하고 공사는 일관되게 B등급으로 평가되었다. 경영평가 등급의 등락이 없어 자칫 단순히 경영평가 결과가 동조화에 영향을 미치지 않았다고 해석할 수

15) 본 논문은 경영평가지표와 내부평가지표 간 연계성을 지표동조화 수준으로 측정하는 것이 목적이므로 기관이 지표설정 시 의도하지 않은 사유에 의한 사후 조정은 기관 행태를 해석하는데 왜곡을 줄 수 있기 때문에 제외했다.

있으나 이는 성급한 단순화의 오류로 보여 진다. 그동안 공사가 B등급을 받을 수 있는 이유가 높은 지표동조화에 의한 경영평가지표 관리에 의한 다면, <표4-5>에서 보여주는 결과는 ‘2017년부터 지표동조화 수준이 낮아짐에도 불구하고 경영평가 결과에 변동이 없었다’ 라고 바꿔 말할 수 있다. 결국 경영평가와 내부평가의 제도적 동형화 과정에서 지표동조화가 아닌 상징적 동조화가 발생하였고, 이는 적어도 단기적으로는 공사의 경영평가 결과에 영향을 미치지 않았음을 알 수 있다. 즉, 당초 제시한 가설은 모방적 동형화에 의해 상위제도인 경영평가에 내부평가가 동조화한다고 예측하였으나, 분석결과는 기관이 상징적 동조화 전략을 쓴다고 해도 경영평가 결과에는 반영되지 않는다는 의도치 않은 결과를 도출한 셈이다. 그러나 경영평가 결과는 독립변수입과 동시에 다른 많은 변수에 의한 결과치 즉, 종속변수로서 작동하므로 단순한 분석으로 위와 같은 결과를 분석하는 것은 한계가 있으며¹⁶⁾, 위 가설이 설명력을 갖기는 어려울 것으로 보인다.

4) 기관 사업의 경평지표화 및 평가제도 만족도에 따른 지표동조화

<표4-6,4-7>은 경영평가지표의 주요사업 비율 변동 현황과 공사 직원들의 평가제도에 대한 수용도와 인식도를 보여준다.

< 표4-6. 2013~2018년 경영평가지표 중 주요사업 비중 >

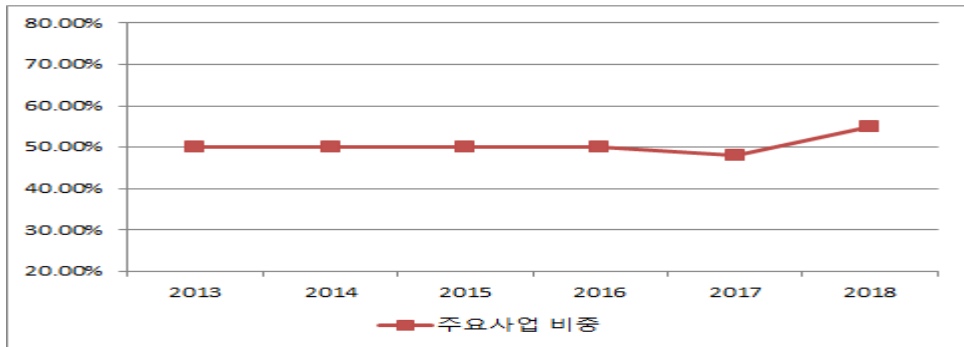
구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
주요사업 점수	50	50	50	50	50	55
주요사업 비중	50.0%	50.0%	50.0%	50.0%	48.1%	55.0%

※ 연도별 경영평가편람 참조

※ 2017년 경영관리 가점에 따라 주요사업 비중 축소

16) 위 결과에 대해 종합적인 변수분석 결과를 감안하여 추정하자면, 제도 간 지표동조화 수준이 떨어졌음에도 불구하고 평가등급에 변동이 없는 것은 공사가 상징적 동조화 전략으로 취한 조직단위별 동조화 수준 다원화가 효과적으로 작용한 결과로 볼 수 있다. 본사와 지역조직에 대한 평가 이원화를 통해 지표동조화 수준을 낮췄음에도 불구하고 평가등급이 떨어지지 않은 만족스러운 결과를 도출함에 따라 결과가 변화하지 않는 한 공사는 앞으로도 해당 전략을 유지할 가능성이 클 것이다.

< 그림4-7. 2013~2018년 주요사업지표 비중 >



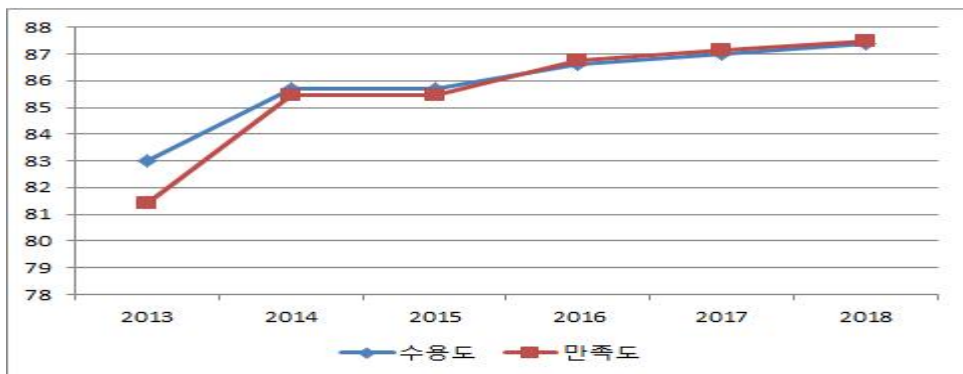
< 표4-7. 2014~2018년 내부평가제도 수용도 및 만족도 >

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수용도	83.0	85.7	85.7	86.6	87.0	87.4
만족도	81.425	85.475	85.475	86.75	87.15	87.5

※ 연도별 내부평가제도 설문조사 결과 참조

※ 수용도: 성과평가 수용성, 만족도: 설문조사 전체(성과평가 체계 적정성, 성과평가 지표 적정성, 성과평가 수용성, 결과와 보상의 연계성) 평균점수

< 그림4-8. 2013~2018년 내부평가제도 수용도 및 만족도 >



<표4-6,4-7>은 규범적 동형화에 영향을 미치는 요인을 측정한 표이다. 기관의 목적사업에 경평평가 지표가 부합할수록, 기관 임직원의 평가제도 수용도와 만족도가 클수록 지표동조화는 강화될 것이라는 가설을 검증하기 위함이다.

<표4-6>은 2017년 주요사업 비중이 소폭 줄었다가 2018년 소폭 증가

함을 보여주는데, 이는 평가제도 간 지표동조화 수준 변화 양상과 일치하지 않음을 알 수 있다. 공사는 농어업인을 특정하여 사업을 수행하므로 경영평가지표 상 주요사업 부문 외에 경영관리 부문에서 공사가 수행하는 사업목적에 부합하는 지표를 추가할 수 있는 가능성은 거의 없다. 결국 이에 대한 측정변수는 경영평가의 주요사업 지표일 수밖에 없으며, 그렇기 때문에 공사와 합목적성 사업을 수행함으로써 기관 내부 제도로 체화하려는 규범적 동형화에 대한 유인은 거의 없다고 해석할 수 있다.

<표4-7>은 연도별 내부평가제도에 대한 직원들의 수용도와 만족도가 2013년 이후로 점진적으로 증가하는 추세를 보여준다. 역시 두 제도 간 지표동조화 수준 변화 양상과 일치하지 않음을 알 수 있으나 내부 만족도 조사 결과에서 80점 이상의 만족도를 기록하며 꾸준히 증가추세인 것으로 보아 지표동조화 유인은 존재할 것으로 해석할 수 있다. 지표동조화 또는 상징적 동조화는 기관이 선택하는 전략의 성격이 강하므로 종속변수와 반드시 변화양상이 일치할 필요는 없다. 직원들의 높은 수용도와 만족도가 증가하는 경향은 지표동조화에 대한 잠재력을 꾸준히 증가시킨다는 의미로 분석할 수 있겠다.

5) 경영평가지표의 모호성, 일회성 특징에 따른 상징적 동조화

<표4-8,4-9>는 경영평가지표 중 비계량지표 비중과 단기지표 비중의 연도별 현황을 보여준다.

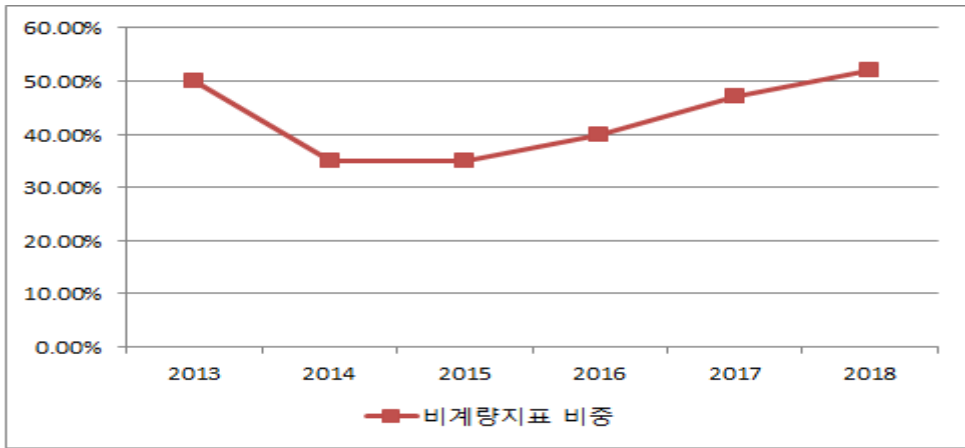
< 표4-8. 2013~2018년 경영평가지표 중 비계량지표 비중 >

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
비계량지표 점수	50	35	35	40	49	52
비계량지표 비중	50.0%	35.0%	35.0%	40.0%	47.1%	52.0%

※ 연도별 경영평가편람 참조

※ 2017년 비계량지표 가점에 따라 비중 확대

< 그림4-9. 2013~2018년 비계량지표 비중 >



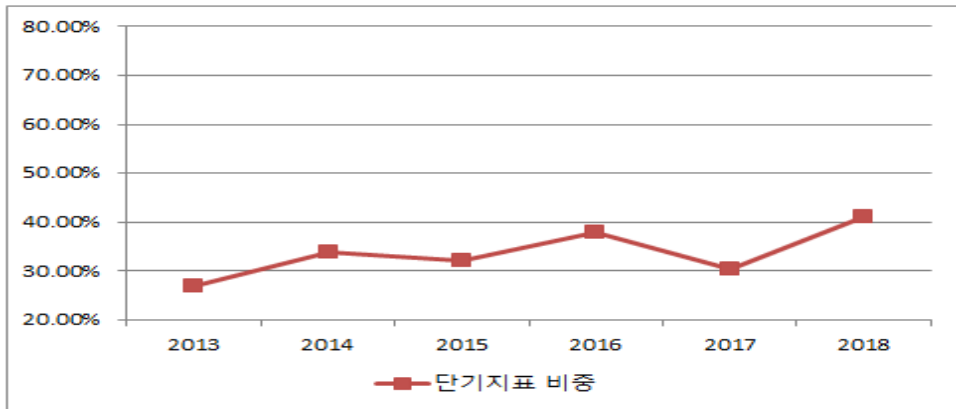
< 표4-9. 2013~2018년 경영평가지표 중 단기지표 비중 >

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
단기지표 점수	27	34	32	38	31.5	41
단기지표 비중	27.0%	34.0%	32.0%	38.0%	30.29%	41.0%

※ 연도별 경영평가편람 참조

※ 2017년 단기지표 가점으로 비중 확대

< 그림4-10. 2013~2018년 단기지표 비중 >



<표4-8>에 의하면 경영평가지표 중 비계량지표는 2013년 50%였다가 30%로 감소 후 다시 증가 추세를 보이는 것을 알 수 있다. 특히 2017년

에 가점형식으로 가중치가 추가된 지표는 관리업무비 절감 노력평가와 성과연봉제 운영적절성 지표로, 후자의 경우 정부정책의 순응도를 별도 평가하기 위해 가점형태로 사용된 경우이다. 기간 동안 추세를 보면 정부는 비계량지표 평가기준 모호성에 대한 비판을 의식하고 줄였다가 서서히 증가시키는 모습을 볼 수 있는데, 공사의 상징적 지표동조화가 2016년 이후 증가하는 경향과 유사한 추세를 보이는 것을 알 수 있다.

<표4-9>는 경영평가지표 중 단기지표의 비중 추세를 측정한 표이다. 연도별 등락은 있으나 5개년에 걸쳐 우상향하는 추세를 보이는 것을 알 수 있다. 지표성격의 장단기 구분은 지표 측정 시 다년간 데이터나 활동이 수반되는 지표 및 지속적인 지표를 장기지표로, 지표 측정 시 당해연도 또는 3개년 이하 실적으로만 측정되는 지표 및 일회성이고 단발적인 지표를 단기지표로 구분하여 분류하였다. 단기지표라고 해도 과거부터 평가해온 지표(노동생산성과 같은)는 비용억제 등 성과측정을 위하여 필요에 의해 1년에 한번 씩 평가하는 경영평가제도의 필수적인 지표인 경우가 많다. 문제는 평가지표가 특정 정권이 추구하는 정책목표에 따른 정책수단으로써 사용되는 경우(성과연봉제, 임금피크제, 일자리 창출, 사회적 가치 창출 등) 장기지표로 설정되어야 본연의 기능을 이행하는 지표임에도 불구하고 단기지표로 설정됨에 따라 정부가 정한 가이드라인에 의해 점수 획득을 위해 기계적 과제수행에 그치는 경우가 많다는 것이다. 이와 같은 지표는 지표적용 시기를 경영평가제도와 맞추기 어렵고 기관 내부평가제도에 성과지표로서 기능하는 의미가 없는 경우가 많기 때문에 상징적 동조화를 강화시키는 요인이 된다. <표4-9> 단기지표 요인은 굴곡 있는 우상향 추세를 보이므로 종속변수의 변화양상에 대한 설명력은 약하다. 그러나 기관은 내부평가지표를 경영평가지표 중 취사선택하므로 경영평가 지표 한 개로도 내부평가 지표와의 지표동조화 100%를 만들 수 있다. 즉, 경평지표에 대한 내평지표의 동조화 감소에 대한 설명력은 약하나 이는 경영평가 지표 누락에 따른 결과일 수 있으며, 경영평가 단기지표의 영향력은 강한 수준을 유지할 것으로 보인다.

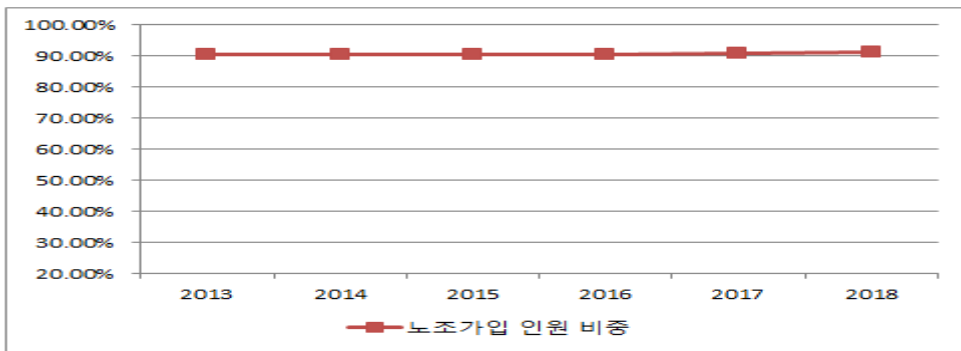
6) 노조의 영향력 및 위계적 조직형태에 따른 상징적 동조화

< 표4-10. 2013~2018년 노조가입인원 비율 >

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
노조가입 인원 비중	90.3%	90.6%	90.6%	90.4%	90.9%	91.3%

※ 연도말(12.31.) 기준 인력 현황

< 그림4-11. 2013~2018년 노조가입인원 비율 >

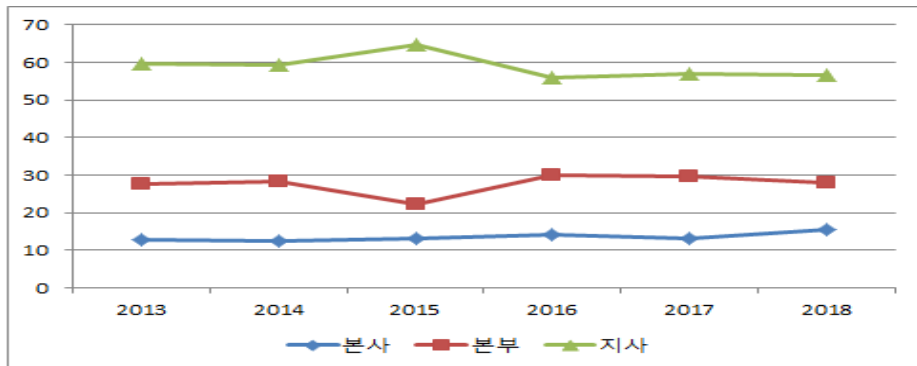


< 표4-11. 2013~2018년 조직단위별 인원 비중 >

구분	2013			2014			2015			2016			2017			2018		
	본사	본부	지사	본사	본부	지사	본사	본부	지사	본사	본부	지사	본사	본부	지사	본사	본부	지사
인원 비중 (%)	12.7	27.5	59.8	12.4	28.3	59.3	13	22.3	64.7	14.1	29.9	56	13.3	29.6	57.1	15.5	27.9	56.7

※ 연도말(12.31.) 기준 인력 현황

< 그림4-12. 2013~2018년 조직단위별 인원 비중 >



<표4-10>에서 알 수 있듯이 공사는 팀장이상 비노조원을 제외한 3급 ~ 무기계약직까지 거의 전 직원이 노조원으로 가입되어 있다. 위 기간 평균 노조원 비율은 90.7%이며 공공기관 중에서도 높은 수준의 가입률을 자랑한다. 민간기업 노조처럼 극단적인 파업행위를 행사하진 않지만, 성과연봉제 확대 도입 반대를 통해 성과급 비중 확대 및 누적식 기본연봉 차등 평가 등을 비노조원에 적용하는 것을 강하게 반대하는 등 성과 관리에 대해 강경한 입장을 취한다. 공사의 경우 2016년 성과연봉제 확대 도입 시 조기도입 성과를 이루어냈으나, 정부정책 순응에 대한 압박 및 조기도입 성과급 등의 유인책이 없었다면 노조합의를 이끌어내기 힘들었을 것이다. 노조는 투표에 의해서 선출되는 조직으로 공공기관 직원이 전반적으로 가지는 성과평가에 대한 의심과 반발에 대해 대변하는 입장을 꾸준히 고수한다. 높은 수준의 노조원 비율을 지속적으로 유지하므로 유의미한 변동은 없으나 공사와 같이 노조원의 비율이 높은 조직에서 정부경영평가와 내부평가 간 지표동조화 억제 요인으로 강하게 작용할 것이다.

<표4-11>은 공사의 조직단위별 인력구조를 보여준다. 공사는 농업생산 기반시설을 관리하고 농어업인의 소득증대와 경쟁력 강화사업을 주력으로 수행하기 때문에 전국 방방곡곡 말단에 지사가 광범위하게 포진하고 있다. 측정기간 5개년 평균 조직단위별 인력비율은 본사 13.5%, 본부 27.6%, 지사 58.9%이다. 60%에 달하는 인력이 지사조직에 근무하며 지역본부 인력을 합치면 86.5%가 지역에서 근무하는 인력구조다. 농업기반 시설 관리 등 사업특성 상 실질적 사업수행이 대부분 지사를 통해 이루어지는 구조이고, 지방자치체가 발달함에 따라 지자체 예산이 늘어날수록 지역의 중요성은 더욱 더 커지므로 말단조직의 중요성도 더욱 높아지고 있다. 결론적으로 본사는 지역인력을 효과적으로 통제하기 어려운 환경에 있으며, 높은 수준의 지역조직 인력수준을 유지하기 때문에 변화양상이 측정되지는 않지만 앞서 노조의 영향력과 결합하여 지표 간 상징적 동조화를 강화시키는 요인으로서 작용한다.

또한, <표4-10>과 <표4-11>은 앞서 <표4-1>의 지표동조화 및 상징적

동조화가 조직단위별로 분리된 형태로 나타나는 이유를 설명하는 단서를 제공한다. 경영평가성과급 지급률 축소와 같은 특정 지표동조화 강화 유인이 유의미한 형태로 감소하나 그 외 동조화 압력 영향요인은 큰 변동 없이 지속적인 상황에서, 노조의 영향력이 크고 지역중심 조직·인력구조를 가진 기관이 선택한 전략이 조직구조별 내부평가 지표 재설정에 의한 다원화 전략으로 분석된다. 공사는 성과관리와 직접적인 관련이 있고 통제 가능한 본사의 동조화를 강화하고, 나머지 지역은 독립적 지표를 설정함으로써 연계점수를 다원화시키는 상징적 동조화를 구현한 것으로 보인다.

7) 내부평가성과급 지급률 및 차등폭에 따른 상징적 동조화

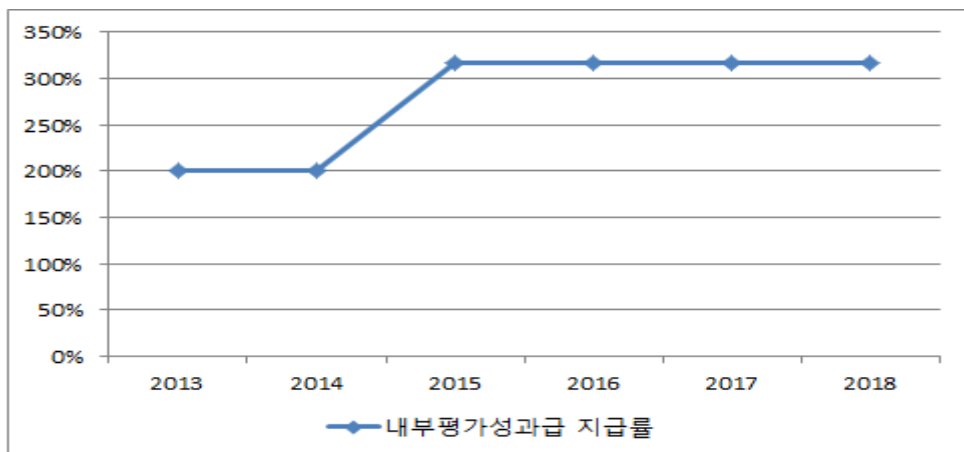
< 표4-12. 2013~2018년 내부평가성과급 지급률 및 차등폭 >

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
내부평가성과급 지급률	200%	200%	317%	317%	317%	317%
차등폭	팀장이상	±66.6%	±105.7%	±105.7%	±105.62%	±105.69%
	팀장미만	±20%	±20%	±20%	±20%	±10%

※ 연도별 확정 내부평가편람 참조

※ 위 연도는 평가 귀속시점으로 실질 평가결과 및 지급은 익년도 결정

< 그림4-13. 2013~2018년 내부평가성과급 지급률 >



<표4-12>는 공사의 내부평가성과급 지급률의 연도별 변동 추이를 보여준다. 지표동조화에 가장 큰 영향을 미치는 경영평가성과급 추이와 정반대의 양상을 보이는 것을 확인할 수 있다. 2015년 귀속 내부평가성과급부터 117% 상승했는데, 이는 앞에서 언급한 준정부기관 유형 변경 후 속조치에 따라 2016년 7월 경영평가성과급을 내부평가성과급으로 전환 승인한 기재부 결정에 따라 변경되었다. 기존 경영평가성과급이 내부평가성과급으로 전환되었기 때문에 지표동조화에 미치는 영향도 정반대의 결과를 가져온다. 경영평가성과급의 비중이 대폭 감소하고 등급에 따른 차등폭도 줄어든 상황에서 내부평가성과급이 증가했다는 것은 기관의 입장에서 보면 평가결과에 따라 유동적이던 성과급을 전환된 비율만큼 자체성과급으로 확보해놓은(200%→317%), 매우 안정적인 상태로의 이동을 의미한다. 특히 준정부기관의 성과급 지급률을 적용받게 되면서 경영평가 등급하락에 의한 성과급 지급률 차이가 줄어들게 되어 기존 경영평가 성과급을 지표동조화 유인으로 강하게 작용시키던 힘이 내부평가성과급으로 이동하게 되었다. 공공기관은 외부통제가 효과적이지 않고 기관 내부 성과관리가 자생적으로 형성되어 있지 않을 때 대리인 문제 등에 따라 안정과 비효율을 추구할 가능성이 높아진다. 즉, 경영평가제도라는 강력한 외부통제 수단이 약해진 이후 공사의 내부평가지표와 경영평가지표 간 상징적 동조화가 나타나게 되며, 이와 동일한 양상을 우리는 <표 4-1>에서 위 표와 동일한 양상으로 확인할 수 있다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과의 요약

본 연구는 신제도주의적 이론의 제도적 동형화 관점으로 경영평가제도와 내부평가제도의 관계를 이해하는 것에서 시작한다. 제도적 동형화 관점에 따라 경영평가제도를 원형(prototype 또는 original form)으로, 개별 공공기관 내부제도인 내부평가제도를 경영평가제도에 대한 전형(stereotype 또는 sampler)으로 인식, 내부평가제도가 경영평가제도에 대한 제도적 동형화 현상에 의해 발생한다고 본다.

경영평가제도의 제도적 동형화로서 내부평가제도가 도입되고 운영될 때 동형화 영향요인에 따라 지표동조화 및 상징적 동조화 발생하며, 끊임없이 변화를 거듭하는 경영평가제도의 동태성에 의해 기관의 내부평가제도 역시 그에 반응하여 제도적 동형화 형태가 달라진다.

본 연구는 두 평가제도 간 제도적 동형화로서 경영평가제도에 대한 내부평가제도의 지표동조화와 상징적 동조화를 지표연계점수를 통해 측정하고, 점수의 변화에 미치는 영향요인을 분석하는 것을 목적으로 한다.

연구방법으로 위탁형 준정부기관인 한국농어촌공사를 대상으로 2013년부터 2018년까지 두 평가제도 간 지표 연계성을 측정하였다. 두 평가제도 간 연계점수를 제도적 동형화의 계량화된 수치로 보았으며 특히, 공사의 조직단위별 연계점수의 변화양상을 측정하였다. 구체적으로 강압적, 모방적, 규범적 동형화 기제에 의한 8가지 지표 동조화 및 상징적 동조화 영향요인을 독립변수로 설정하고 기간 동안 변화양상을 측정하였다. 독립변수의 영향력이 종속변수에 영향을 미치는지, 독립변수의 추세변동이 종속변수의 변동과 유사한지를 분석해봄으로써 지표동조화 및 상징적 동조화 강화 요인을 분석하였다. 통계적으로 검증하는 계량연구가 아니기 때문에 각 독립변수 별로 종속변수에 대한 통계적 유의성을 측정하는 방식이 아닌, 일정 기간 동안 각 변수별로 변동이 발생하는지, 발생한다

면 그 변화양상이 종속변수인 지표 간 연계점수의 변화양상과 유사한지를 비교하여 분석결과를 도출하였다. 분석 결과는 아래 <표5-1>와 같다.

< 표5-1. 연구가설 분석 결과 요약 >

가 설	유형	분석내용
1-1. 직원에 대한 성과급 지급률 및 차등폭이 높을수록 내부평가의 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 높아질 것이다.	강압적, COUPLING	지표동조화에 미치는 영향력이 가장 강하며, 종속변수(지표연계점수) 변화양상과 동일한 추이를 보임 →종속변수 설명력 가장 높음
1-2. 특정 시점에 정부결정에 의해 추가, 환수, 반납 등 성과급 지급액에 변동이 발생할 경우 내부평가의 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 높아질 것이다.	강압적, COUPLING	지표동조화에 미치는 영향력 강하나, 오히려 변동발생 이후 지표동조화 수준은 낮아짐 →성과급 이슈로 가설 1-1에 편입되는 양상을 보임
2. 기관의 총 사업비 중 정부예산 비율이 높고 수익사업의 비율이 낮을수록 내부평가의 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 높아질 것이다.	강압적, COUPLING	지표동조화에 미치는 영향력 강하나, 기간 중 유의미한 변동 없음 →지속적인 지표동조화 유인으로 작용
3. 기관의 경영평가결과 등급이 높을수록 경영평가지표와 내부평가의 지표동조화 수준은 높아질 것이다.	모방적, COUPLING	기간 중 연계점수가 하락했음에도 평가등급 변경 없음 →경영평가결과는 독립변수인 동시에 종속변수로 다른 요인의 영향 가능
4. 경영평가지표가 기관이 수행하는 사업 또는 기관목적에 부합할수록 지표동조화에 정(+의 영향을 미칠 것이다.	규범적, COUPLING	기간 중 변동 있으나, 지표동조화에 미치는 영향력에 대한 설명력 없음
5-1. 임직원의 평가제도에 대한 수용도가 높을수록 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 높아질 것이다.	규범적, COUPLING	지표동조화에 미치는 영향력 강하고, 기간 중 지속적으로 상승, 독립변수 추이와 다름 →지속적인 지표동조화 유인으로 작용하나, 동조화 전략을 기관이 선택하므로 잠재력으로 해석 가능
5-2. 임직원의 평가제도에 대한 만족도가 높을수록 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 높아질 것이다.	규범적, COUPLING	(상동)
6-1. 경영평가지표 중 비계량지표의 비중이 클수록 대(對) 경영	DECOUPLING	지표동조화에 미치는 영향력 강하고, 기간 중 변동 있으며 설명력 있음

가 설	유형	분석내용
평가 지표동조화 수준이 낮아질 것이다.		→13년 제외 종속변수와 변동추이 유사
6-2. 경영평가지표 중 단기지표의 비중이 높을수록 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 낮아질 것이다.	DECOUPLING	지표동조화에 미치는 영향력 강하고, 기간 중 변동 있으나 굴곡 있는 우상향 추세로 설명력 약함 →연구 특성 상 내부평가의 지표동조화 수준을 측정하기 때문에 도출된 결과, 지속적인 상징적 동조화 유인임
7-1. 기관의 노동조합 가입 인원이 많을수록 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 낮아질 것이다.	DECOUPLING	지표동조화에 미치는 영향력 강하나, 기간 중 유의미한 변동 없음 →지속적인 지표동조화 유인으로 작용
7-2. 기관의 조직단위별 인력구조가 하위조직이 방대한 넓은 피라미드 구조일수록 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 낮아질 것이다.	DECOUPLING	지표동조화에 미치는 영향력 강하나, 기간 중 유의미한 변동 없음 →지속적인 지표동조화 유인으로 작용
8. 직원에 대한 내부평가성과급 지급률 및 차등폭이 높을수록 내부평가의 대(對) 경영평가 지표동조화 수준이 낮아질 것이다.	DECOUPLING	지표동조화에 미치는 영향력이 가장 강하며, 종속변수(지표연계점수) 변화양상과 동일한 추이를 보임 → 종속변수 설명력 매우 높음

각 변수별 측정값을 기준으로 높은 수준의 지표동조화(coupling) 및 상징적 동조화(decoupling) 경향을 보이지만 변동이 없거나 유의미한 변동이 측정되지 않은 변수는 정부예산 비중, 경영평가 결과, 평가제도의 수용도 및 만족도, 경영평가 단기지표 비중, 기관의 노조인원 비율, 기관의 높은 하위조직 규모로 나타났다. 또한 높은 수준의 지표동조화(coupling) 및 상징적 동조화(decoupling) 경향과 함께 기간 내 종속변수와 동일한 변화양상을 보인 변수는 경영평가성과급 지급률 및 차등폭, 경영평가 비계량지표 비중, 내부평가성과급 지급률로 나타났다. 모방적 동형화 기제인 경영평가결과는 유의미한 비중 또는 변화양상을 보이지 않았다.

종합하면 측정 기간 동안 한국농어촌공사의 지표 연계점수가 <표4-1>과 같이 변화한 이유는 경영평가성과급의 비중 감소와 동시에 발생한 내부평가성과급의 비중 증가, 경영평가의 비계량지표 증가가 가장 큰 영향을 미친 것으로 나타났다.

<표4-1>에서 발견된 조직단위별 연계점수 이원화 현상은 변동성은 없으나 강한 영향력을 가진 변수들에 의해 설명될 수 있다. 측정기간 동안 변동은 없었으나, 공사는 기본적으로 매우 높은 수준의 지표동조화 요인을 가진 기관으로 측정되었다. 즉, 상징적 동조화에 가장 큰 영향을 행사한 경영평가성과급의 내부평가성과급 전환에도 불구하고 강한 지표동조화 요인을 가짐에 따라 본사조직은 동조화 연계점수가 상승하였다. 또한 공사는 상징적 동조화 요인도 높은 기관으로 하위조직의 규모가 크고 인원비중이 높은 특성에 따라 내부평가성과급 확대에 따른 내부평가제도 중요성이 높아지면서 지방조직의 상징적 동조화 연계점수가 상승하였다. 종합하자면, 공사는 경영평가를 포기하지는 못하지만 그 영향력이 약해짐에 따라 대외적이 아닌 대내적으로 동조화를 다원화시킨 전략을 사용한 것으로 분석된다. 즉, 공사는 여전히 강압적, 규범적 요인에 의한 지표동조화 중이고 상징적 동조화 요인에 의해 디커플링 중이다.

제 2 절 연구의 시사점 및 한계

1. 연구의 시사점

본 연구결과에서 주목할 점은 위와 같은 행태 분석을 통해 신제도주의 이론을 실증한 것으로, 제도변화에 기관이 대응하여 특정 패턴의 행태를 만들어 낸 것을 측정하였다는 것이다. 기존 공사가 가지는 경영평가제도에 대한 반응이 무조건적인 지표동조화였다면, 제도를 운영하는 환경이 변화함에 따라 즉각적으로 상징적 동조화 전략을 취함으로써 경영평가제도에 대응하는 내부평가제도 전략을 바꾼 것을 보여준다. 이는 신제도적 이론에서 주장하는 제도에 대한 대상의 반응 및 행위가 조직 내에서 뚜렷하게 측정된 케이스로 행태분석에 의미가 있다고 하겠다.

본 연구에서 본격적으로 다루지는 못하지만 위와 같은 결과는 경영평가와 내부평가 제도 간 관계 및 위치에 대해 화두를 던진다. 두 제도 간 지표동조화와 상징적 동조화가 발생한다는 것은 제도적 동형화를 입증한

것과 같다. 이는 공공기관의 내부평가제도가 기관의 필요와 합리적 선택에 의해 도입되지 못했다는 의미이며, 운영 중에 지속적으로 위와 같은 동형화 현상이 관측된다는 것 역시 최초 도입 시점의 종속적인 형태에서 벗어나지 못했다는 의미이기도 하다. 그러나 앞서 서술하였듯, 진정한 의미의 공공기관 성과관리를 위해서는 기관고유의 목적에 의한 내부평가제도가 경영평가제도를 포괄해야 한다. 본 연구는 공공기관 내부평가제도의 현주소를 인지하고 향후 경영평가제도와 내부평가제도의 위치(locus)와 방향에 대한 심층적인 고민이 필요함을 시사한다.

2. 연구의 한계

질적 연구로서 본 연구의 가장 큰 한계는 통계적 검증이 수반되지 않은 분석이라는 것이다. 2013년부터 2018년까지 시계열 분석임에도 상대적으로 단기간을 분석함에 그친 것과 한국농어촌공사 1개 기관의 케이스 분석에 그친 것에서 연구의 검증 및 확장적 논의의 근거로는 태생적 한계를 가진다.

독립변수로 제기한 지표동조화 및 상징적 동조화 영향요인 설정이 한국농어촌공사에 특화된 변수일 수밖에 없으며 변수설정 시 연구자의 주관적 판단에 의해 조작적으로 정의되어 객관적 검증이 어렵다. 각 독립변수의 측정값에서도 타 기관과 비교 가능한 데이터가 없음으로 분석결과로 제시한 높은 수준과 낮은 수준에 대한 객관적 검증 근거가 없다는 것도 한계로 작용한다. 이는 앞서 서술하였듯이 각 변수의 영향이 혼합되어 종속변수인 연계점수로 나타날 가능성에 따라 각 변수별 분석이 어려우며 그에 따라 연구자의 자의적 추정에 의한 분석이 도출되었을 가능성을 가진다. 결과적으로 기관의 행태적 특징을 연구한 결과이기 때문에 최종 결과에 의해 원인이 설명되는 결과론적 사고방식에 의한 분석결과가 도출되었을 가능성도 무시할 수 없다. 즉 표준화와 일반화 적용이 어려움에 따라 본 연구의 분석 결과를 타 기관에 적용할 때 전혀 다른 결과가 도출될 수 있다는 연구의 한계를 가진다.

특히, 상대적으로 짧은 분석 기간은 본 연구에서 강조하고 있는 기관의 이원화 전략에 대한 전혀 다른 분석결과 가능성을 제기한다. 즉, 성과급 지급률 변화에 의한 최근 기관의 조직단위 간 이원화 전략은 단순 조정 및 기관의 일탈에 불과하며 기관평가에서 불이익이 발생하거나 정부의 경영평가제도 통제력이 강해질 때 다시 높은 수준의 지표동조화 수준으로 복귀할 수도 있을 것이다.

또한, 본 연구는 신제도주의 이론의 제도적동형화 관점에서 공공기관 경영평가제도의 도입 및 제도화 과정을 기관의 내부평가지표와의 지표동조화와 상징적 동조화를 통해 측정하였는데, 이에 대한 전제조건인 경영평가제도를 원형으로 내부평가제도를 전형으로 간주하기까지 논리적 근거가 부족하다는 비판에서 자유로울 수 없다. 위 전제는 오히려 연구의 결론을 도출하는 증빙으로 적합할 수도 있는 가능성을 가지며, 본 연구의 접근은 기관의 경험적 현상에 상당부분 근거하였다는 비판을 받을 수 있을 것이다.

마지막으로 본 연구는 기존 이론에 근거한 분석에 따라 필연적인 사고의 한계를 가지고 있다. 공공기관의 내부평가제도가 경영평가제도에 대해 종속적이고 경로의존성을 가짐으로써 제도적 동형화 관점에서 주도적인 해석이 가능하지만 그럼에도 불구하고 공공기관은 유기적인 조직체이다. 즉, 본 논문에서 중요한 현상으로 지목한 조직단위 간 이원화된 전략에 의한 상징적 동조화는 기존 신공공관리론이나 신제도주의 이론에서 주장하는 합리적 선택과 적응에 의한 기관의 행태로도 해석될 수 있다는 것이다. 연구자는 동형화 기조가 강한 공공기관 평가제도에서 위와 같은 변칙적 행태는 상징적 분리에 가깝다고 분석하였으나, 다른 관점에서 보면 위와 같은 행태는 주어진 환경에서 기관이 발휘할 수 있는 최대의 합리적 선택으로 해석할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

<단행본>

- 공동성·Wesleyquest(2006), 『행자부 성과관리체계 및 운영에 관한 진단 및 메타평가보고서』, 행정자치부 연구용역보고서
- 곽채기(2014), “공공기관 경영평가제도 30년의 회고와 과제”, 공공기관 경영평가 30주년 기념 세미나 발표논문집
- 기획재정부(2013), 『공공기관 경영평가편람(수정)』
- 기획재정부(2013), 『공공기관 정상화 대책』
- 기획재정부(2014), 『공공기관 경영평가편람(수정)』
- 기획재정부(2015), 『공공기관 경영평가편람(수정)』
- 기획재정부(2016), 『공공기관 경영평가편람(수정)』
- 기획재정부(2017), 『공공기관 경영평가편람(수정)』
- 기획재정부(2018), 『공공기관 경영평가편람(수정)』
- 기획재정부(2018), 『공공기관 경영평가편람』
- 기획재정부·한국조세재정연구원(2019), 『공공기관 현황편람』
- 라영재 외(2018), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구편람』, 한국조세재정연구원
- 라영재·윤태범(2014), 『공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발』, 한국조세재정연구원
- 윤상오(2005), 『성과관리와 평가의 역할-공공정보화 사례를 중심으로』, 한국전산원
- 윤태범 외(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』, 한국조세재정연구원
- 이석환(2009), “공공부문 성과관리의 주요이슈와 이론정립의 필요성”, 서울행정학회 학술대회 발표논문집 (상)
- 이원희·라영재(2015), 『공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망』, 한국조세재정연구원

- 장지인 외(2013), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구Ⅱ』, 한국조세재정연구원
- 지은구(2012), “비영리조직의 성과관리: 비영리조직 성과측정 매뉴얼”, 나눔의 집
- 한국능률협회컨설팅(2007), 『공공기관 경영평가제도 재설계 최종보고서』, 기획예산처
- 한국능률협회컨설팅(2008), 『공공기관 경영평가 대응방안』
- 황성원 외(2007), 『성과관리제도 수용성에 관한 연구』, 한국행정연구원
- Funnell, Sue & Patricia J. Rogers(2011), Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Model, *Jossey-Bass*
- Osborne, D., & Gaebler, T.(1992), Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government, *Reading Mass*, Adison Wesley Public Comp.
- Scott, W. R.(1992), Organizations: Rational, Natural, and Open Systems, *3rd ed. Englewood Cliffs, NJ: A Simon & Schuster Company*

<논문>

- 공병천(2008), “통합성과관리체제 하에서의 성과관리와 평가에 관한 소고”, 한국정책학회보, 17(1): 55-79
- 곽채기(2003), “정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영 성과”, 공기업논총, 15(1): 49-91
- 김동배(2010), “제도적 동형화와 상징적 동조: 연봉제의 사례”, 노동정책연구, 10(1): 33-67
- 김복태·조경호(2012), “문화콘텐츠산업에서 일, 가정 양립 지원정책이 조직성과에 미치는 영향 분석: 출산휴가 및 육아휴직제도의 Decoupling 가설검증”, 한국인사행정학회보, 11(1): 199-216
- 김정인(2016), “제도적 동형화 관점에서 바라본 공공기관 성과급 도입의 영향요인 분석”, 한국행정논집, 28(4): 575-600

- 김종관·강희경(2014), “성과주의 평가보상제도의 디커플링 현상의 선행변수와 결과변수에 관한 연구”, 인적자원관리연구, 21(2): 27-47
- 김지영(2010), “경영평가제도와 공기업의 수익성. 월간 재정포럼, 172: p.26
- 김태은(2010), “공공부문 성과관리, 이론 그리고 이론적 대응: 정책학 자리 찾기를 위한 논의”, 한국정책학회 동계학술대회 논문집: p.75
- _____ (2011), “배출권거래제도의 선택과 동형화 메커니즘 연구”, 한국정책학회보, 24(2): 57-90
- 박석희(2006a), “공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석”, 한국행정학보, 40(3): 219-244
- _____ (2006b), “공기업의 성과관리와 조직생산성: 가변수 검정방법을 통한 경영평가제도의 영향분석”, 한국행정학보, 40(4): 511-530
- _____ (2009), “공공기관 경영평가제도의 최근 쟁점과 과제”, 한국행정학회 학술발표논문집: 1547-1564
- 박용기·송영렬(2007), “공기업 경영평가지표의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 사회과학연구, 13: p.5
- 박희정·조성호(2004), “지방자치단체의 평가제도 비교연구”, 행정논총, 42(4): 329-359
- 배재호(2016), “공공기관 경영평가지표 범주간 평가결과의 인과관계 연구”, 서울대학교 행정대학원
- 변수연(2013), “대학입학사정관제 정책 집행 과정의 디커플링 분석”, 교육행정학연구, 30(2): 105-132
- 안숙찬(2014), “공공기관의 경영평가 결과와 기관특성에 관한 연구”, 대한경영학회지, 27(6): 835-859
- 위계점·송인희(2002), “지방공기업 경영평가제도 유효성 제고방안”, 한국지방정부학회 학술발표논문집, 2002(2): p.196
- 유승현·윤기웅(2010), “공공부문 성과관리제도의 성공요인에 관한 실증연구”, 한국행정연구, 18(4): 117-143
- 유은철·유홍림(2014), “공기업·준정부기관의 조직관리 특성과 조직성과와

- 의 관계 분석”, 한국행정연구, 23(3): 55-79
- 이명석(2001), “정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적”, 한국행정학보, 35(4): 139-156
- 이석환(2008), “공공부문 BSC의 성공적 운영방안에 관한 연구”, 한국행정학보, 42(1): 253-272
- _____ (2012), “공공부문 성과관리의 7가지 치명적인 도덕적 죄: 이론과 실제간 연계를 위한 함의”, 지방정부연구, 16(1): 353-380
- 이세구(2003), “성과주의 예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과 관리방안”, 한국지방재정논집, 8(1): 135-159
- 이영길·백정선(2011), “공기업 경영평가 수준인식이 공공기관 경영성파에 미치는 영향에 관한 실증적 연구”, 한국항공경영학회 춘계학술발표논문집, 2011: p.33
- 이윤식 외(2005), “통합성과관리를 위한 평가결과활용방안에 관한 연구”, 정책분석평가학회보, 15(4): 199-226
- 이제항·박대식(2017), “공공기관 성과관리의 인과구조 분석”, 한국행정학보, 51(3): 291-323
- 임우진(2007), “지방자치단체 자체평가제도의 정착요인에 관한 연구”, 전남대학교 대학원 박사논문: p.45
- 장지인 외(2008), “정부기관 성과관리시스템 운영실태에 관한 연구”, 관리회계연구, 7(3): 61-105
- 진상기·오철호(2012), “공공기관 자체감사 역량 진단 및 개선에 관한 연구: 상임감사 직무수행실적평가대상기관을 중심으로”, 정책분석평가학회보, 22(1): 91-125
- 정장훈(2013), “공공부문 성과주의 인사제도 활용에 관한 분석: 제도 운영의 디커플링(decoupling)을 중심으로”, 한국거버넌스학회보, 20(1): 179-203
- 조선미·강정환(2011), “제도의 채택과 디커플링 정도에 영향을 미치는 조직의 특성: 기업의 경력개발제도 사례”, 인사·조직연구, 9(2): 253-297

- 조택(2007), “공공기관의 경영평가지표 개편안에 관한 연구”, 한국거버넌스학회보, 14(3): 285-314
- 조택·송선하(2010), “경영평가제도가 준정부기관 경영효율성에 미치는 영향에 관한 연구. 한국거버넌스학회보, 17(3): 85-108
- 주형욱(2015), “정부경영평가가 공기업 성과관리에 미치는 영향에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원
- 최성락·박민정(2009), “공기업 경영평가제도의 성과 분석”, 행정논총, 47(1): p.183
- 최한수(2017), “공공기관 경영실적 평가제도 실증연구”, 재정포럼, 253: p.45
- Boyne, G. A.(2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3): 367-394
- DiMaggio, P., & Powell, W. W.(1983), The Iron Cage Revisited: Collective Rationality and Institutional Isomorphism in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48(2): 147-160
- Hölmstrom, Bengt. & Paul Milgrom(1991), “Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design” *Journal of Law, Economics, & Organization* 7: 24-52
- Macneil, I. R.(1978), Contracts: Adjustment of Long-Term Economic Relations Under Classical, Neoclassical, and Relational Contract Law, *Northwestern University Law Review*, 72(6): 854-902
- Meier, K. J., & O’Toole Jr, L. J.(2002), Public Management and Organizational Performance: The Impact of Managerial Quality, *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(4): 629-643
- Meyer, J. W., & Rowan, B.(1977), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363
- Pontusson, J.(1995), From Comparative Public Policy to Political Economy: Putting Political Institutions in their Place and Taking Interests Seriously, *Comparative Political Studies*, 28(1): 117-147

Yang, S., & Zheng, L.(2011), The paradox of de-coupling: A study of flexible work program and workers' productivity, *Social Science Research*, 40(1): 299-311

Abstract

An Analysis of the Causes of
Index Coupling and Symbolic
Coupling between Management
Evaluation and Internal
Evaluation of Public
Institutions

Park Mi-suk

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School

of Public Administration

Seoul National University

This dissertation analyzes the relationship between two evaluation systems of public institutions, management evaluation system and internal evaluation system dynamically from the perspective of institutional isomorphism drawn from the neo-institutional theory. We first investigated whether an institutional isomorphism occurs in introduction and operation of the institutional internal evaluation system by analyzing the link between internal evaluation index and management evaluation index of the Korea Rural Community

Corporation(KRC) from 2013 through 2018 and then explored the factors that influenced specific index coupling and symbolic decoupling. A close linkage among indicators has been found during the period which suggests the isomorphism between the evaluation systems. Factor that led to index coupling between the two evaluation systems were decrease in the proportion of performance-based pay based on the management evaluation and increase in proportion of performance-based pay based on the internal evaluation and non-measured indices in management evaluation. Although no significant change has been detected, index coupling and symbolic decoupling were seen in the headquarter and local offices simultaneously influenced by causes of index coupling a high government budget ratio and high acceptance and satisfaction level with the evaluation system, and causes of symbolic decoupling high proportion of short term indices in management evaluation, high unionized rate of employees and massive scale of sub-organizations, respectively. In other words, the KRC strategically has responded to the cause of index coupling which still maintains high and the cause of increased symbolic decoupling against quite intensive changes, the reduced payment rate of management evaluation performance pay. The result can also be interpreted that KRC dynamically react in terms of neo-institutional theory. This empirical study would be able to provide an effective way to coordinate between management evaluation and internal evaluation systems, and for performance management in public institutions in the end.

keywords : Management Evaluation System of Public Institutions,
Internal Evaluation System of Public Institutions,
Neo-institutionalism, Institutional Isomorphism, Index
Coupling, Symbolic Decoupling

Student Number : 2019-24108