



# 한국의 정부기관 명성지수 개발연구: 국가보훈처 사례의 적용\*

## •차희원\*\*

이화여자대학교 커뮤니케이션·미디어학부 교수

## •김수진\*\*\*

이화여자대학교 커뮤니케이션·미디어학부 겸임교수

**본** 연구의 목적은 한국 정부기관 명성지수를 개발하고 명성지수 적용을 통해 정부기관 명성지수의 특성과 중요성을 평가하는데 있다. 정부기관 명성지수 개발은 3단계를 거쳤다. 1 단계에서는 문헌연구를 통해 정부기관 명성구성요소를 도출하고 전문가 심층인터뷰를 통해 도출된 정부기관 명성구성요소의 내용타당도를 확보했다. 2단계에서는 일반인을 대상으로 한 서베이를 실시했다. 확인적 요인분석과 구조방정식 모형분석을 통해 신뢰도 및 타당도를 검증했다. 3단계에서는 정부기관 명성지수를 국가보훈처에 적용하여 분석함으로써 예측타당도를 확보했다. 최종 확정된 정부기관 명성지수는 비전 요인, 공정 요인, 능력 요인, 정서 요인의 4개 요인으로 나타났다. 비전, 공정, 능력 요인은 4개 지표, 정서 요인은 3개 지표로 구성되었다. 특히 비전과 공정 요인이 정부기관 명성에 있어 매우 중요한 데, 좋은 리더십이 공정 요인에 포함되는 것으로 나타났다. 또한, 정부기관 명성은 정부신뢰와 정책지지에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 신뢰증대와 정책지지를 위한 명성관리 커뮤니케이션의 실효성을 입증했다. 본 연구는 기업과 브랜드 영역 그리고 비영리조직의 명성에 대한 논의를 아우르고 정부기관 명성에 대한 논의를 통합하여 표준화된 지표로서 적용가능한 지수를 개발함으로써 명성 연구의 지평을 넓혔다는 데, 학문적 의미가 있다.

주제어 : 명성, 정부기관 명성지수, 관료 명성, 정부신뢰, 정책지지

\*이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A5B5A02026015)

\*\*제1저자

\*\*\*교신저자 (sjinkim@ewha.ac.kr)

▶투 고 일 : 2021년 01월 19일  
▶심 사 일 : 2021년 02월 22일  
▶게재확정일 : 2021년 05월 10일

## 1. 서론

1990년대 이후 명성에 대한 관심이 증가하면서, 미국의 경제잡지 포춘(Fortune)이 가장 존경받는 기업(Most Admired Corporation)을 조사하면서 명성은 여러 학계와 경영계의 두드러진 관심 대상이 되었다(Deephouse, 2002). 특히 기업명성은 시장에서 경쟁우위를 확보할 수 있는 차별적인 명성 자본으로 소개되면서 경영학 분야, 뿐만 아니라 PR 분야에서도 많이 다루어져 왔다(차희원, 2011). 기업의 무형자산으로서 명성을 측정하고 기업의 순위를 매기고자 하는 노력은 포춘(Fortune)지의 기업명성 순위, 폼브런(Fombrun, 1996)의 명성지수(Reputation Quotient), 해리스 인터랙티브(Harris Interactive)의 명성지수(Harris RepTrack), 명성 연구소(Reputation Institute)의 렙트랙펄스(RepTrak Pulse) 등과 같이 명성의 차원과 속성 규명을 통해 다양한 기업명성지수개발 노력으로 이어진 것을 알 수 있다.

특히 국가명성지수(Country Reputation Index)를 개발한 폼브런(Fombrun, 1996)은 국가명성 차원을 정서적, 물리적, 재정적, 리더십, 문화적 그리고 사회적 소구의 5가지로 구분하면서 조직 차원에 머물러 있던 명성 개념을 국가 차원으로 확장했다. 한 국가의 명성은 국제 사회의 공중이 해당 국가에 대해 갖는 인식과 평가가 쌓여서 만들어지는 것이다. 기업명성이 시장에서 경쟁우위를 확보할 수 있는 무형자산인 것처럼 국제 사회에서 긍정적인 국가명성은 경쟁상대 국가보다 상대적 우위를 지닐 수 있는 핵심 자산이 된다(Passow, Fehlmann, &

Grahlow, 2005). 이러한 맥락에서 보면 기업명성과 국가명성은 모두 조직의 무형자산(asset)으로서 명성에 대한 연구접근인 경영학적 관점과 유사하다고 할 수 있다.

이에 비해 공공영역에서 명성에 대한 논의는 상대적으로 간과되어 온 것을 알 수 있다. 공공영역은 특성상 시장에서 경쟁우위라는 논의가 성립되지 않기 때문에 기업명성이나 국가명성이 갖는 자본으로서 명성에 대한 논의가 이루어지지 않았을 법하다. 그러나 카펜터와 크라우즈에 의하면 공무원, 일반시민, 미디어, 정책전문가 등 다양한 이해관계자를 포함하는 정치 환경에서 민주주의를 작동하게 하는 공공 정책을 만들고 관리하는 정부기관에게 필요한 것은 정부기관이라는 조직의 명성이라고 했다(Carpenter & Krause, 2012).

정부기관의 명성은 기관의 활동에 대한 국민의 지지를 유지하는 주요한 요인이며 다양한 정책 공중과 함께 협치를 이루어나갈 수 있는 기반을 제공하며 메시지 일관성을 유지하면서도 커뮤니케이션의 유연성을 현명하게 조화시켜나갈 수 있는 능력이 된다는 것이다. 이 점에서 공공영역의 명성은 현명한 의사결정을 가능하게 하는 자율성(autonomy)의 원천이 된다는 점, 적대적인 외부 공중으로부터 조직의 방어막이 될 수 있다는 점, 특히 공공기관의 운영과 활동에 대한 다양한 문제를 다루는 공공 관리자의 능력이 바로 조직의 명성에 의해 크게 좌우된다는 점은 기업명성이나 국가명성의 차원에서 다루어져 왔던 관점과는 차별점이 있다(Carpenter, 2020; Hood 2011).

특히, 조직의 명성 관리 차원에서 볼 때, 기업

의 명성 관리 방안을 공공기관의 명성 관리 상황에 그대로 적용할 수는 없다. 민간 영역에서 명성이 이윤 창출과 관련된 성과에서 경쟁적 순위와 연관되는 반면 공공영역에서의 성과는 다른 차원이 포함되기 때문이다(Hall, 1993; Wæraas & Byrkjeflot, 2012). 공공기관의 명성과 관련하여 카펜터는 관료적 명성(bureaucratic reputation)의 중요성을 강조한 바 있는데 여기서 관료적 명성은 기관의 고유한 능력, 역할 및 의무에 대한 다양한 청중의 신념으로 정의된다(Carpenter, 2010). 명성은 조직의 파워, 자율성 및 정당성과 연결되어 있기 때문에 공공 조직에 가치 있는 자원을 제공할 수 있고(Carpenter, 2020; Maor, 2007), 공공영역의 업무수행에서 매우 중요한 도덕적 차원은 관료적 자치성(bureaucratic autonomy)과 권위를 구성하는 가장 중요한 요소이며 이는 궁극적으로 정치에 대한 가장 근본적 함의가 된다는 것이다(Bertelli & Busuioac, 2018).

이처럼 공공기관의 명성 개념과 이론적 관심에도 불구하고 이를 측정하고자 하는 시도는 매우 드물다고 할 수 있다. 좀 더 구체적으로 보면, 공공기관에 대한 명성은 관료적 명성으로 대부분 사례 연구, 문헌 연구, 인터뷰 및 언론보도 내용분석을 포함한 정성적 접근을 취한 것을 알 수 있다(Carpenter, 2020; Maor, 2016). 특히, 연구자들이 거시적 수준에서 공공 기관과 명성 간의 관계에 대해 광범위하게 논의해 왔지만, 미시적 수준에서 시민과 다른 이해관계자 및 공중에 의한 명성이 어떻게 판단되고 형성되는지에 대한 연구는 많지 않다. 이전 연구들은 다양한 공중의 견해를 반영하는 것으로 전제할

수 있는 신문이나 기관의 웹 사이트와 같은 프록시 데이터에 의존하여 명성을 측정하는 경향이 있었다(Lee & Van Ryzin, 2018). 그러나 개인 수준에서 시민이 직접 보는 정부기관의 명성이 어떤 내용과 차원으로 구성되었는지 알아봄으로써 궁극적으로 효과적인 명성관리를 위해 나아가야 할 방향을 설정하는 것이 필요하다. 아울러 명성지수개발은 개별 시민 및 기타 청중에 초점을 맞춘 미시적 수준에서 표준화된 측정을 통해 실용적인 혜택을 누릴 수도 있다는 점(Lee & Van Ryzin, 2018)에서 특히 필요한 부분이기도 하다.

이에 본 연구에서는 공공영역에서 명성에 대한 개념 및 구성요소의 검토 필요성을 제안하고 이를 바탕으로 한국 정부기관의 명성지수를 개발하고자 한다. 인구가 많고 다양한 문화적 배경, 이데올로기적 견해 및 지리적 설정을 가진 미국의 맥락에서 볼 때, 미국 연방 기관의 기능은 국가의 인구 또는 지역의 특정 부분에 집중되어 있어 명성이 관련 관심사 또는 신념에 따라 달라질 수 있음이 지적된 바 있다(Lee & Van Ryzin, 2018; Meier, 1992; Morgeson and Petrescu, 2011). 이 점에서 볼 때, 우리나라 정부기관의 명성은 한국 고유의 문화적 배경과 정치적 견해 등을 고려한 공중의 관심사와 신념을 파악할 필요가 있다.

구체적으로 첫째, 공공영역, 공공기관, 정부기관의 명성에 대한 선행 연구를 종합하여 정부기관명성의 개념과 구성요소를 정리하고자 한다. 둘째, 한국 정부기관의 명성지수를 수립하고 신뢰도와 타당도 검증을 통해 정부기관의 명성관리에 대한 방향을 제안하고자 한다. 마지막

으로, 대표적인 정부기관을 선정하여 명성지수를 적용함으로써 예측타당도를 검토하고 향후 명성관리를 위한 전략적 커뮤니케이션에 대한 논의를 이어가고자 한다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 명성과 정부기관의 명성 개념

명성은 경영학, 사회학, 조직학, 심리학 등 다양한 학문분야에서 연구되어 온 만큼 다양한 관점과 정의가 존재한다. 고찌와 윌슨(Gotsi & Wilson, 2001)은 명성의 다양한 정의들에서 나타난 주요한 특성을 세 가지로 정리하여 제시하였는데, 첫째, 명성은 역동적 개념으로 장시간에 걸쳐 수립되며 관리되는 것이고 둘째, 명성은 사람들이 조직의 행동, 커뮤니케이션, 상징에 대해 갖게 되는 이미지에 의존한다는 점이다. 셋째, 명성은 같은 조직일지라도 다양한 이해관계자의 특성, 즉 이해관계자의 경제적, 사회적, 개인적 배경에 따라서 다른 명성을 지닌다. 즉, 명성은 조직의 활동과 능력에 대한 다양한 내/외부공중의 다양한 평가로 장기간에 걸쳐 수립되는 것이다.

이처럼, 명성에 대한 공통적인 개념이 있는가 하면 이미지(image), 정체성(identity), 인상(impression) 등의 개념과 혼동되어 사용되어 오기도 했다(Grunig & Hunt, 2002). 예를 들어, 마윅과 필(Marwick & Fill, 1997)은 정체성은 조직에 대한 다양한 이해관계자의 표현이며 이것이 다른 조직과 이 조직을 구별하는 수단이

된다고 했다. 휘튼과 맥키는 조직구성원들이 외부 이해관계자에게 보여주고자 하는 조직의 가장 중심적이고 지속적이며 독특한 것은 조직의 이미지라고 주장했다(Whetten & Mackey, 2002). 이에 반해, 폼브룬과 반틸은 명성 안에서 이미지와 정체성을 포괄한 통합적 관점을 제시했는데, 여기서 이미지와 정체성은 명성의 기본 요소이다(Formbrun & van Riel, 1997; Barnett et al., 2006). 즉 정체성은 내부 구성원이 조직의 본질에 대해 갖고 있는 인식인 반면, 이미지는 외부관찰자들의 인식이며 명성은 이들 인식의 총합으로 나타나는 결과물이라는 것이다.

워커(Walker, 2010)는 그의 연구를 통해 명성은 차별적인 차원을 갖고 있으며, 이슈 구체적인 것이며 서로 다른 이해관계자 집단은 명성에 대해 각기 다른 인식을 갖고 있다는 것을 발견했다. 최근 들어 학자들은 명성 개념을 ‘무엇인가에 대한 명성’으로 구분했고, 명성 개념의 세분화나 하위명성 개념도 구체화 되었다. 특히 폼브룬은 기업명성에 대한 연구를 통해 기업명성은 회사가 자원을 얻기 위해 경쟁하는 준거 집단에 비교하여 상대적으로 특정 집단의 이해관계자가 갖는 회사의 매력도에 대한 집합적 평가라고 정의했다(Formbrun, 2012). 또한, 마혼과 워틱(Mahon & Wartick, 2003)은 비시장영역에서 기업명성의 역할에 주목했는데 여기서 비시장영역은 여론, 정치영역, 사회영역 등을 포함하는 것이다.

특히 조직의 무형자산으로서 기업명성은 재무성과에 긍정적인 영향을 미치며(이효복, 김유경, 2011), 기업 위기 시에 기업의 메시지 수용과 잠재적지지 행동에도 영향을 미친다(이현우,

김소운, 손승우, 2010). 이처럼 명성의 긍정적 영향에 대한 연구 결과들이 누적되어 왔지만, ‘명성’이라는 차원이 적용되는 순간 부정적인 암시를 주는 곳도 있는데, 바로 공공영역에서의 명성이다(Wæraas & Maor, 2014).

명성에 대한 연구들은 경영·마케팅적 관점, 기업커뮤니케이션 관점, 조직학적 관점, 심리학적 관점, 사회학적 관점에서 다양하게 진행되어 왔다. 이 중에서 공공영역에서 명성 연구들은 행정학적 관점과 관련이 있는데 이는 공공기관의 거버넌스에 있어 대내외적으로 중요한 공공기관의 평판의 중요성을 피력한 것과 연관된다(Carpenter, 2012). 와래스와 매이어는 정부기관이라고 하면 비효율성(inefficiency), 관료주의(bureaucracy), 헛됨(waste), 무능력(incompetence), 뻣뻣함(rigidity)과 같은 부정적인 의미들이 떠오르기 때문에 공적 단체(public entities)들은 정부기관의 명성을 개선하고 보호하고자 하는 시도를 하기 매우 어렵다는 점을 지적한바 있다(Wæraas & Maor, 2014). 특히 기업명성에 대한 연구가 집대성되어 온 바에 비하면 공공영역에서의 명성 연구는 최근에서야 정부조직에 대한 평가를 중심으로 연구가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

정부조직의 평가와 관련하여 카펜터의 관료명성에 대한 정의를 살펴볼 필요가 있다. 관료명성은 다양한 수용자 네트워크안에 배태된 공공기관의 능력과 역할 그리고 임무에 대한 일련의 신념으로 정의된다(Carpenter, 2010). 카펜터와 크라우제(Carpenter & Krause, 2012)는 관료적 특성에 기반한 공공기관의 평판을 관료명성으로 설명하며 관료 명성을 성취도 명성,

도덕적 명성, 절차적 명성, 기술적 명성으로 구분했다. 이를 통해 공공 조직의 업무수행 능력과 효율성, 조직구성원에 대한 배려와 고객의 이익 보호, 조직의 규칙과 규범 준수와 복잡한 환경에 대한 적응 능력을 조직의 명성 개념으로 아우르고 있는 것을 알 수 있다.

명성에 대한 많은 연구들이 기업 명성을 중심으로 행해져 왔고 몇몇 비영리기관의 명성에 대한 연구(Standifird, 2005; Fillis, 2003; Padanyi and Gainer, 2003)가 있긴 하지만 공공영역의 조직은 비영리조직과는 많은 부분 상이하다. 예를 들어, 공공영역의 조직은 조직구성원, 직원 급여, 조직 목표가 비영리조직과는 다르고 조직의 존립 목적이 다른 기준에 기반하고 있다(Luoma-aho & Peltola, 2006).

공공기관은 정부의 재정 지원으로 운영되기 때문에 법적인 실행 권한이 있고 이해관계자의 입장에서 보면 장기적인 민주적 의사 결정을 통한 선택이 아닌 이상 받아들일 수밖에 없는 부분이 많다. 카펜터와 크라우제(Carpenter & Krause, 2011)는 공공기관의 수용자는 다양하므로 특정 수용자층을 만족시킨다는 것은 다른 수용자층을 화나게 하는 일이 될 수 있다고 했다. 이 점에서 특정 정책이나 이슈와 관련하여 다수에 대한 신속한 반응과 절차적 공정성을 보임으로써 민주적인 조직의 책임성을 가지는 것이 중요하다. 따라서 법적-절차적 명성은 기업 명성차원에서 나타나지 않는 공공영역 명성의 주요한 차원이 된다(Carpenter, 2012; Lee & Van Ryzin, 2018; Overman, Busuioc, & Wood, 2020).

명성을 다양한 수용자 네트워크에 배태된 조

직의 독특한 능력에 대한 지각으로 정의한 카펜터는 ‘규제기관을 관찰하고 판단할 수 있는 개인 또는 집단’으로 정의되는 ‘수용자’는 본질적으로 공식적이기도 하고 비공식적이기도 하다고 설명했다. 즉 규제기관에 대한 수용자 의견은 수용자 만큼이나 다양하고 이 점에서 공공기관의 한 부문인 규제기관에 대한 이해관계자의 판단을 한 방향으로 모으는 것은 매우 어려운 일임을 알 수 있다. 이 점은 공공영역 명성의 주요한 차원인 도덕적 명성과 관련된다(Carpenter, 2012; Lee & van Ryzin, 2018; Overman, Busuioc, & Wood, 2020).

도덕적 명성은 조직의 업무 방식을 윤리적으로 옹호할 수 있는지, 조직이 사회에 긍정적인 영향을 미치는 지, 조직의 배려심과 유연함에 대한 것으로 공공기관의 업무 수행시 수반되는 요소라 할 수 있다. 특히 공공영역에는 식품안전과 환경정책 등을 다루는 규제기관이 있다. 이러한 조직들은 다양한 이해관계자들을 보호하기 위해 높은 윤리적 기준을 따르고 있다는 인상을 주는 것이 필요하며 이는 조직에 대한 상당한 이점으로 작용한다(Christensen & Gornitzka, 2019; Christensen and Lodge 2016). 이 또한 기업명성 차원과는 차별적으로 다루어야 하는 부분이라 할 수 있다.

## 2) 정부기관의 명성 특징과 측정

정부기관 명성의 공통적 특징으로 가장 많이 지적된 부분이 정부기관 명성의 관료적(bureaucratic) 특성에 대한 것이다. 이 점에서 몇몇 연구들에서 정부기관의 명성은 관료적 명

성(bureaucratic reputation)과 유사하게 다루어진 것을 볼 수 있는데, 관료적 명성은 정부기관의 자율성과 권위, 정당성에 영향을 미치기 때문에 매우 중요한 의미가 있다(Carpenter, 2012; Lee & Van Ryzin, 2018; Overman, Busuioc, & Wood, 2020).

리와 반 리진은 미국식약처(FDA), 미항공우주국(NASA), 미국세청(IRS)의 명성을 관료적 명성으로 측정하였는데, 여기서 명성은 5가지 차원으로 구분된다(Lee & van Ryzin, 2018). 공공영역의 명성차원 4가지에 조직에 대한 종합적 명성과 우호적 입장에 대한 내용을 부가하여 일반적 명성 차원을 추가했다. 이 연구에서 명성은 성취도 명성, 도덕적 명성, 절차적 명성, 능력 명성, 그리고 종합적 명성으로 구성되었는데 여기서 명성은 공공기관의 행정에 3가지 차원에서 영향을 미치는 것으로 나타났다. 첫째는 조직 및 조직 활동에 대한 광범위한 지원을 유지할 수 있는 근원이 되고, 둘째는 잠재적 장애물 그리고 불만을 품은 지지자들에 대한 대응에 방향을 제시할 수 있으며 셋째, 일관성과 유연성 있는 조직 이미지를 투사할 수 있는 자원이 된다는 것이다.

정부기관의 명성을 관료적 특성에 기반하여 설명한 카펜터는 정부기관의 명성을 네 가지 내용적 차원에서 설명했다. 첫 번째 성취도 명성이다. 성취도 명성(performance reputation)은 조직 의사결정의 질, 목적 달성에 대한 능력, 또는 명확한 목표제시에 대한 공중의 평가를 뜻하는데, 카펜터에 의하면 성취도 명성은 공공기관 관료 명성의 가장 근본적인 부분이다(Carpenter, 2001; 2010). 성취도 명성은 조직

목적 달성에 있어 조직이 표출하는 열정과 적극성에 대한 공중의 인식으로 조직에 대한 순응과 우호적인 의사결정을 이끌어냄으로써 조직업무를 용이하게 하며 조직의 능력을 저해할 수 있는 영향을 막아낼 수 있게 한다. 이 점에서 성취도 명성은 정책을 잘 수행함으로써 향상시킬 수 있는 것이다(Busuioc & Lodge, 2016).

두 번째, 도덕적 명성(moral reputation)은 주요 공중에 의해 인지된 조직의 가치와 윤리를 다룬다. 법적 관점에서 학자들은 공공 행정은 특수한 도덕적 임무가 있음을 강조해왔다(Hart, 1984, Rohr, 1988). 도덕성과 윤리는 공무원이 지녀야 할 정직한 윤리적 행동, 법률 준수, 현 정권의 가치에 기반한 공정한 이해관계자와의 교류 등을 포함하는 필수적인 규범적 요소이다(Hart, 1984; Willbern, 1984). 또한, 로어는 공공 행정가의 기본적인 도덕적 의무는 민주주의 설립 가치를 보존하는 것임을 주장하기도 했다(Rohr, 1988; Lee & Van Ryzin, 2018). 따라서, 도덕적 명성은 정직, 진실, 법과 사회적 규범 준수를 포함하는 조직의 윤리적 행동을 반영하는 것이라 할 수 있다.

셋째, 절차적 명성(procedural reputation)은 기관의 “절차적 공정성(justness of the processes)”과 심의, 절차 또는 의사 결정 규범을 의미한다(Carpenter, 2010, p.47). 다양한 이해관계가 상충하는 복잡한 사회에서는 비록 조직의 업무수행 결과가 모든 사람을 만족시키지 않더라도 과정의 공정성에 따라 조직을 판단한다(Van Ryzin, 2011; Willbern, 1984). 절차적 명성은 주어진 상황에서 올바른 규칙을 따르는 것이다(Busuioc and Lodge, 2016). 따라서

절차적 명성은 공공기관이 수행하는 프로세스가 공정하고 신뢰할 수 있는지 여부와 관련이 있다. 이 점에서 절차적 명성과 도덕적 명성은 일부 겹치는 부분이 있다. 그러나 조직이 방어할 수 있는 목표와 이를 달성하기 위한 윤리적으로 적절한 전략은 있지만, 전략 수행에 있어 일반적으로 인정되는 심의, 절차 또는 의사 결정 규범을 따르지 않을 수 있다는 점에서 차이가 있다(Carpenter, 2010). 이러한 설명에 의하면 공공기관은 도덕적 목적을 가질 수 있지만 절차상 방법이 부족할 수 있고, 또한 방법(공정한 절차)은 있을 수 있지만, 도덕적으로 그 목적이 의심스러울 수 있다.

네 번째, 기술적 명성(technical reputation)은 조직의 과학적 권위, 방법론적 정교함 및 분석 능력과 관련이 있다. 예를 들어, 미국 식품의약품안전처(FDA)의 명성은 약물 검사 문제와 안전성 및 효능에 대한 증거 기반 표준을 수립하는 데 있어 FDA의 과학 및 기술 권위에 의해 크게 좌우되었음을 알 수 있다. 전문화와 기술 지식은 관료들의 핵심 전문 가치이기도 하다(Friedrich, 1940; Perry, 1997). 사실, 기술적 명성은 FDA의 약물 테스트 전문성과 같은 기관의 주제 전문성과 밀접한 관련이 있다는 점에서, 공공기관의 관할권이 있는 기술 문제를 해결할 때 특정 지식, 기술 및 경험을 강조하는 것으로서 부각될 수 있다(Busuioc and Lodge, 2016).

위에서 논의한 관료적 명성과 관련된 네 가지 영역 외에도 다양한 공중이 조직에 대해 갖는 일반적인 태도와 느낌도 명성에 영향을 미친다(Fombrun et al., 2000). 예를 들어, 사람들은

종종 "회사가 어떤지, 어떤 일을 하는지에 대한 개인적 감사 또는 정서적 판단"에 기반하여 조직에 대한 일반적인 성향을 지니게 된다. 이 점에서 정부기관의 명성은 조직에 대한 사람들의 전반적인 감정이나 태도를 반영하는 일반적인 명성의 영역도 포함함을 알 수 있다(Schwaiger, 2004, p. 56).

리와 반리진(Lee & Van Ryzin, 2018)은 비영리조직의 경영 연구에서 특히 명성 측정연구가 증가하고 있음을 지적하였는데, 비영리조직의 명성을 인지적 차원과 정서적 차원으로 구분하고 개념화하여 진행한 연구가 이에 해당한다. 사르쉬테트와 쉬로더러(Sarstedt & Schloderer, 2010)와 쉬로더러와 동료들(Schloderer et al., 2014)은 적십자, 유니세프, 그린피스와 같은 비영리조직의 명성을 연구했는데 여기서 명성은 조직에 대한 호감도(likability)를 측정하는 정서적 차원과 조직 능력(competence)에 대한 생각을 측정하는 인지적 차원으로 구분했다. 이 연구에서는 명성의 주요 선행변수로 품질(Quality), 성취도(Performance), 조직의 사회적 책임(OSR: Organizational Social Responsibility), 매력(Attractiveness)도 함께 검토함으로써 비영리조직의 명성 차원에 대한 논의를 확장했다.

공공부문 명성지표(Public Sector Reputation Index)를 개발하여 31개 공공기관을 대상으로 진행한 연구도 있다(Colmar, 2016). 리더십과 성공(leadership & success), 공정성(fairness), 사회적 책임(social responsibility), 그리고 신뢰(trust)의 4개 차원으로 구성된 명성 연구 결과, 공공기관은 사회적 책임(27%)과 신뢰(27%)를, 사기업은 신뢰(37%), 리더십과 성공(27%)

을 통해 공중의 지지를 얻는 것으로 나타났다. 공공기관과 사기업 명성의 공통 차원인 신뢰는 조직이 얼마나 개방적이고 투명한가, 대중의 의견을 청취하는가, 개인정보를 보호하고 있고, 명확하고 일관된 의사소통을 하고 있는지, 또한 납세자의 세금을 책임감있게 사용하고 있는지에 대한 포괄적인 내용을 담고 있다. 공공기관 명성의 주요 특성으로 나타난 사회적 책임 차원은 사회에 대한 긍정적 영향과 환경에 대한 책임감 있는 행동에 대한 것을 담고 있다.

루오마아호(Luoma-aho, 2008)는 핀란드 사회보장부 산하 12개 기관의 속성을 연구(research), 재가(authority), 입법(legislation), 반상업적(semi-commercial) 기관으로 구분하고, 명성 차원을 권위(authority), 존중(esteem), 신뢰(trust), 서비스(service), 효율성(efficiency)으로 구분하여 각각의 산하기관의 명성 특성에 대한 연구를 진행했다. 연구를 통해 공공부문의 명성은 2가지 차원에서 평가되었는데, 조직이 얼마나 관료적인가 또는 유연한가에 따라 명성에 대한 인지가 다르게 나타났다. 재가와 입법의 전통적 기능을 수행하는 부속기관의 명성은 연구와 반상업적 기능과 같이 좀 더 현대적 기능을 하는 부속기관의 명성보다 5개 차원에서 모두 낮게 나타났다.

이 연구는 공공기관의 업무 특성상 좀 더 관료적인 조직이 있고 유연한 조직이 있으며 명성 관리를 위해서는 조직특성과 명성 차원에 대한 고려가 필요함을 제언했다. 특히 공공 영역의 명성이 보편적인 개념일지라도 문화적으로 제한된 해석이 따를 수밖에 없으므로 특정 문화에 속한 공공기관의 조직특성과 관련하여 명성 차



원이 어떻게 나타나는지 살펴볼 필요가 있다 (Luoma-aho, 2008).

국내에서는 정부기관 명성 관련한 연구들은 명성을 구성하는 이미지 요인에 초점을 맞추어 진행된 연구들(김유경, 정운재, 김유신, 2014; 김찬아, 신호창, 조삼섭, 2009; 김찬아, 조삼섭, 신호창, 2006)과 조직-공중관계성의 차원에서 정부기관과 정책공중간의 관련성을 실증적으로 검토하기 위한 척도 개발연구가 있다(박현순, 2009; 차희원, 김수진, 2018; 최지현, 조삼섭, 2017). 이러한 연구들은 모두 정부기관과 정책공중간의 커뮤니케이션의 필요성과 중요성을 피력하고 있지만, 정부기관의 이미지에 기반한 논의로 명성의 폭넓은 차원을 담고 있지는 못하다. 특히, 정부기관의 명성이 다른 조직명성과 내용적 차원에서 어떻게 다른지에 대한 논의가 부족하다. 또한 이 연구들은 정부기관의 평가적 요소에 초점을 맞추어 평판과 특정 정부부처의 정책의 관련성을 검토한 연구가 대부분이고, 정책 공중에 국한된 논의가 주를 이루고 있다는 점에서 이해관계자의 특성을 심도있게 다루지 못한 한계가 있다.

이에 본 연구에서는 정부기관 명성지수를 개발하고 타당화 작업의 일환으로 개발된 명성지수를 우리나라 정부 부처 중 하나인 국가보훈처에 적용하여 검토하고자 한다. 국가보훈처는 국가유공자와 그 유족에 대한 보훈, 제대군인의 지원, 군인보험 기타 법령이 정하는 보훈에 관한 사무를 관장하기 위해 국무총리 소속하에 설치된 중앙행정기관이다 (한국민족문화대백과, <http://encykorea.aks.ac.kr/>).

국가보훈처는 1961년 군사원호청에서 출발하

여 그 이듬해 원호처로 승격되고 1985년에 국가보훈처로 개칭되었는데, 초기 설립목적은 국가유공자와 그 유족에 대한 보훈, 참전군인과 제대군인에 대한 지원사업에 있다. 국가별로 보면 미국의 보훈국(Department of Veterans Affairs), 캐나다의 보훈처(Veterans Affairs Canada), 그리고 영국의 국방부 소속인 보훈청(Veterans UK)이 우리나라 국가보훈처와 유사한 정부기관인데, 보훈처는 독립적 기구로 존재하는 경우도 있지만 국방부·행정원·총무처 등 주요 부처의 산하기관으로 관리되고 있는 경우도 많다. 특히 미국과 캐나다, 영국의 경우 제대군인이 핵심 보훈 대상으로 우리나라 국가보훈처에 비해 관련 이해관계자의 범위가 상대적으로 제한적이다.

국가보훈처는 보훈 수혜자로부터 군인, 호국 관련 단체와 관계부처에 이르기까지 이해관계자가 다양하다는 정부기관의 고유한 특성을 지니고 있으며, 애국심을 고취하고 국위선양을 위한다는 점에서 불가치적인 조직비전을 보유하고 정치이념을 아우르는 특성을 지닌다. 이 점에서 국가보훈처를 정부기관의 명성지수 적용 사례로 선정하여 분석해보고자 한다.

### 3. 연구문제

본 연구는 명성에 대한 기존 논의를 토대로 하여 우리나라 정부기관의 명성을 측정하고 평가할 수 있는 명성지수를 개발하는데 목적이 있다. 이를 위해 첫째, 명성이 연구되어온 다양한 학문에서 이론적 배경을 검토, 둘째, 공공기관

의 명성 및 명성지수의 개념과 차원에 대한 실증 연구를 검토, 셋째, 정부기관 명성지수 적용을 위한 정부 부처로서 국가보훈처를 선정하고 다음과 같이 연구문제를 도출했다.

연구문제 1. 정부기관 명성지수의 구성요소와 특성은 어떠한가?

연구문제 2. 정부기관 명성지수의 신뢰도와 구성타당도(판별타당도, 수렴타당도, 이해타당도)는 어떠한가?

연구문제 3. 국가보훈처에 적용한 정부기관 명성지수의 예측타당도는 어떠한가?

## 4. 연구방법 및 분석방법

### 1) 연구방법

본 연구는 정부기관 명성지수개발을 위해 커뮤니케이션 영역의 박현순(2009), 양과 동료들(Yang, Kang, & Cha, 2015), 패소와 동료들(Passow et al., 2005), 차희원(2004), 차희원과 김수진(2018)의 연구와 행정학 영역의 브라이슨과 동료들의 연구(Bryson, Quick, Slotterback, & Crosby, 2013)와 루나리예스 외(Luna-Reyes, Gil-Garsia, & Romero, 2012)의 연구, 그리고 마케팅 분야의 이청림·이유재(2012) 등의 학자들이 사용한 척도개발 과정을 참고하여 지수를 개발하고 타당도를 확보하고자 했다.

먼저 문헌연구를 통해 명성 개념에 대해 정리하고 정부기관명성 개념과 조작적 정의를 검토했다. 다음으로 문헌연구를 통해 도출된 정부기

관명성 개념과 측정문항에 대한 검토를 위해 전문가 인터뷰를 실시했다. 전문가 인터뷰는 정부기관 명성에 대한 내용타당도 검증을 위한 사전조사 형식으로 진행했다.

전문가 인터뷰를 통해 정제된 문항을 바탕으로 정부기관 명성지수개발을 위해 온라인 조사 회사를 통해 서베이를 진행했다. 조사기간은 2020년 3월 26일부터 4월10일까지이며, 조사 대상은 수도권과 광역시 거주자 만 20세부터 만 60세 미만의 일반인이다. 표집은 연령별, 성별 인구 구성비를 고려하여 비례할당표집하였다. 총 400개 설문지가 수거되어 분석에 사용되었다. 응답자는 남성 201명(50.3%), 여성 199명(49.8%)로 거의 동일했다. 연령비는 20대 90명(22.5%), 30대 95명(23.8%), 40대 108명(27.0%), 50대 107명(26.8%)으로 나타났다.

### 2) 분석방법

지수개발은 타당도와 신뢰도를 확보할 수 있어야 한다. 타당도는 내용타당도(content validity), 준거(기준)타당도(criterion-related validity), 그리고 구성타당도(construct)를 통해 평가한다(Hair, Anderson, Tatham, & Black, 1998). 내용타당도는 내용적으로 얼마나 타당한가를 판단하는 것으로 측정도구인 문항의 언어선정과 관련하여 연구자 자신의 주관적인 판단을 통해 타당도를 판단하는 방법으로 수치화가 어려운 방법이다. 준거타당도는 한 측정도구를 사용해서 나온 결과를 비교기준이 되는 다른 측정결과들의 관련 정도를 측정하는 방법으로 기준타당도는 경험적 관측값을 통해 타

당도를 판단한다. 구성타당도(construct validity)는 측정하고자 하는 추상적인 개념이 측정도구에 의해서 제대로 측정되었는지에 관한 것으로 이론적 구조의 타당도와 측정하려는 개념의 속성에 대해 초점을 두고 있으며, 수렴타당도와 (convergent validity), 판별타당도(discriminant validity), 법칙(이해) 타당도(nomological validity)가 여기에 속한다.

본 연구에서는 1단계 문헌연구와 심층인터뷰를 통해 내용타당도를 검토하고, 2단계 온라인 서베이에 대한 확인적 요인분석을 실시하여 구성타당도를 검증하고자 한다.

## 5. 연구결과

### 1) 1단계: 심층인터뷰- 내용타당도 검증

1단계 문헌연구를 토대로 하여 명성지수의 기본적 틀을 구성했고, 전문가를 대상으로 한 심층인터뷰를 통하여 정부기관 명성에 대한 항목을 지수에 반영하여 내용타당도를 확보하고자 했다.

심층인터뷰는 2020년 3월 10일부터 3월 20일까지 10일에 걸쳐 진행되었다. 인터뷰대상자는 정부부처 및 지방청 소속 공무원 (7명), 언론인(4명), 정치인(2명), 학자(2명) 및 관련 비영리 단체(2명)으로 총 17명이 의도적(purposive) 샘플링에 의해 표집되었다. 정부기관 명성에 대한 심층적 의견과 전문적 식견이 필요하다고 판단하여 정부부처 및 공공기관 소속 공무원(내부 공중)과 정부기관 명성인식에 영향을 줄 수 있

는 언론인과 정치인(외부 공중) 그리고 정부기관 명성지수 내용과 개발 과정에 대해 총체적인 의견을 줄 수 있는 학자를 전문가 집단으로 구성하여 의도적(purposive) 표집을 실시했다.

심층인터뷰는 문헌연구를 바탕으로 정리한 명성요인과 명성차원 그리고 정부기관의 명성 특징을 서술한 문항에 대한 질문과 검토를 중심으로 이루어졌고, 내·외부 공중의 특성과 환경을 고려한 질문들을 추가적으로 제시하는 반 구조화된 형식으로 진행되었다. 구체적으로 여기에는 공공기관에 대한 정체성과 이미지, 커뮤니케이션 특성에 대한 질문과 문헌연구를 통해 도출된 명성구성요인에 대한 평가와 검토가 포함됐다. 인터뷰가 완료된 이후에는 모든 녹취록을 전사해 각 연구자가 반복적으로 읽으며, 핵심 질문들을 기준으로 답변을 정리해 나갔다. 이때 현상 해석에 주요 실마리를 제공하거나 중의적인 해석이 가능하다고 판단되는 발언들은 각 연구자가 따로 기록을 해두었다. 위의 1차 자료를 토대로 연구자들 개개인은 잠정적인 키워드와 분석내용, 핵심 인용구 등을 정리했고, 이는 정기적인 회의를 통해 취합되고 재구성되었다. 연구 기간 내 해석과 상호 의견 교환을 통한 개념의 정교화 과정을 반복적으로 수행하여 정부기관 명성지수 예비항목을 도출했다.

심층인터뷰 결과를 바탕으로 정부기관 명성지수의 예비 '내용타당도(content validity)'를 확보한 정부기관 명성구성요소는 모두 18개 항목으로 정리됐다. 도출된 18개 항목은 정부부처의 올바른 사명감과 윤리적으로 지지할 수 있는 정책, 정부 부처의 책임감 있는 행동, 신뢰받는 정부부처, 우수한 업무 수행 결과, 지속적 성과,

창의적 업무수행, 유능한 직원, 객관적 자료에 기반한 업무 수행, 적법한 절차에 따른 의사결정, 복잡한 상황에 대한 대처 능력, 리더십있는 기관장, 신속하고 능숙한 정보 응대, 사회적 존경과 전반적 호감 등에 대한 것으로 나타났다.

## 2) 2단계: 일반인 대상 서베이- 명성지수 요인도출 및 신뢰도와 구성타당도 검증

정부기관 명성지수 요인도출과 신뢰도 검증을 위해 다음의 과정을 거쳤다. 일차적으로, 탐색적 요인분석(Exploratory Factor Analysis: EFA)을 통해 요인을 도출하고 도출된 요인에 대한 신뢰도 계수(크론바흐 알파값)를 확인했다.

첫 번째 단계로 배리맥스(VARIMAX) 방식에

의한 탐색적 요인분석을 실시한 결과, 4개의 요인이 추출되었고 추출된 4개 요인은 전체 분산의 57.4%를 차지했다. <요인1>은 16.8%, <요인2>는 15.3%, <요인3>은 13.2%, <요인4>는 12%의 변량을 보였다(<Table 1> 참조). 일반적으로 요인 적재치가 .3이상이면 유의미하다고 판단하지만, 본 연구에서는 보수적인 평가기준을 적용하여 .4 미만의 적재치를 보인 3개 항목은 제외했다.

<요인1>은 정부부처의 신뢰와 책임감 있는 행동, 올바른 사명감과 윤리적으로 지지할 수 있는 정책에 대한 것으로 공공기관 명성의 '비전' 차원으로 명명했다. <요인2>는 정부부처의 우수한 업무수행결과, 지속적인 성과와 유능한 직원 그리고 업무수행의 창의성에 대한 것으로

Table 1. The Result of the Exploratory Factor Analysis and Reliability of Government Reputation Index

Items		Factors			
		1	2	3	4
Vision	The Agency is trustworthy.	.766	.034	.200	.137
	The Agency acts what it promises.	.747	.118	.214	.029
	The Agency has integrity.	.710	.184	.170	.153
	The way in which the Agency works is ethically defensible.	.559	.157	.301	.251
Ability	The Agency's output is of high quality.	.267	.752	.084	.055
	The Agency's output is sustainable.	-.090	.698	.136	.338
	The Agency's employees are highly skilled in their profession.	.340	.694	.128	.079
	The Agency is innovative and entrepreneurial in solving problems.	-.064	.618	.216	.384
Fairness	The Agency uses all of the relevant evidence.	.110	.155	.754	.088
	Decision making in the Agency follows correct procedures.	.295	.133	.727	-.033
	The Agency is ready to cope with complex situations.	.370	.159	.573	.170
	The Agency has good leadership.	.317	.086	.477	.445
Emotion	The Agency is respected socially.	.234	.153	-.026	.778
	The Agency is likable.	.056	.289	.134	.694
	The Agency is good at responding to requests for information in an orderly and timely manner.	.351	.307	.249	.415
Cronbach $\alpha$		.778	.750	.726	.639
Eigen Value		3.026	2.759	2.391	2.166
Variance Explained(%)		16.810	15.326	13.283	12.032
Cumulative Variance Explained(%)		16.810	32.136	45.419	57.451
KMO=.925 Bartlett's test of Sphericity: Chi-square= 2614.012, df=153, p=0.00					

공공기관 명성의 ‘능력’ 차원으로 명명했다. <요인3>은 정부부처의 객관적 자료에 기반한 업무 수행, 적법한 절차에 따른 의사결정, 복잡한 상황에 대처할 능력, 기관장의 리더십에 대한 것으로 공공기관 명성의 ‘공정’ 차원으로 명명했다. <요인4>는 정부부처에 대한 사회적 존경, 전반적인 호감 그리고 신속하고 능숙한 대응에 대한 것으로 공공기관 명성의 ‘정서’ 차원으로 명명했다.

탐색적 요인분석을 통해 도출된 요인을 보면, 공공기관의 명성차원을 검토한 선행 연구들을 통해 상정한 4개 요인의 틀과 유사하지만, 구성 문항에 있어서는 차이가 있다. 예를 들어, 비전 요인은 선행 연구에서 나타난 도덕적 명성과 성취도 명성의 개념을 아우르고 있다. 능력요인은 성취도 또는 업무역량 명성 그리고 기술적 명성의 차원을 고루 담고 있다. 공정차원은 절차적 명성과 유사한데, 도덕적 명성과도 통하는 부분이 있다. 정서차원은 공공기관의 일반적인 명성 차원과 유사하지만 여기에 절차적 과정에 대한

부분이 함께 한다. 이를 통해 절차적 대응이 얼마나 조속하고 시의적절한지가 조직에 대한 정서적 판단을 이끌어 낼 수 있음을 알 수 있다.

요인별로 묶인 항목들의 신뢰도 계수와 요인 간 상관관계분석을 통해 신뢰도를 재확인했다. 모든 요인의 신뢰도 계수는 .60이상으로 나타났고, 요인 간 상관관계를 볼 때, 정부기관 명성지수와 명성지수 구성요인 간 상관계수는 .60~.80이상으로 나타났다. 이에 본 연구를 통해 구성된 정부기관의 명성지수 4개 차원은 탐색적 요인분석과 크론바흐 알파 검증 그리고 구성 요인 간의 상관관계분석을 통해 신뢰도를 확보하고 확인했다(<Table 2> 참조).

다음으로, 탐색적 요인분석 결과를 바탕으로 개발된 정부기관 명성지수 모형 적합도와 타당도 검증을 위하여 확인적 요인분석(Confirmatory Factor Analysis: CFA)과 인과관계분석을 위한 구조방정식 모형을 설정했다.

구성타당도에는 수렴타당도, 판별타당도, 이해타당도가 있는데 본 연구에서 수렴타당도는

Table 2. Correlation Matrix

Factor	Government Agency Reputation	Vision	Ability	Fairness	Emotion
Government Agency Reputation	1				
Vision	.755**	1			
Ability	.799**	.392**	1		
Fairness	.782**	.617**	.459**	1	
Emotion	.825**	.476**	.595**	.473**	1

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Table 3. Model Fit Measures of Government Agency Reputation Index

Model Fit	Absolute Fit Measures			Incremental Fit Measures			Parsimonious Fit Measures		
	$\chi^2$	RMR	GFI	AGFI	NFI	IFI	TLI	CFI	AIC
221.184									
$df=84$	.025	.931	.901	.887	.927	.908	.926		293.184
$p=.000$									

확인적 요인분석을 실시한 이후 표준화 요인적 재치(standardized factor loading), 평균분산 추출(AVE: Average Variance Extracted), 잠재요인 신뢰도(CR: construct reliability)값을 구해 평가했다. 요인적재치 또는 요인부하량은 잠재요인과 측정 변인들간의 상관관계를 의미하는 것으로, 잠재요인을 측정하는 변인들의 요인부하량이 높고 통계적으로 유의하면( $p < .05$ ), 그 측정 변수들간에 수렴타당성이 확보된 것으로 본다(Anderson & Gerbing, 1988).

판별타당도는 서로 다른 변수들 간에는 그 측정치에도 분명한 차이가 나와야 한다는 것을 의미하는 것으로, 판별타당성을 판단하는 기준은 평균분산추출이 상관계수의 제곱보다 클 때 판별타당성이 있다고 판단한다(Fornell & Larcker, 1981). 마지막으로 이해타당도는 인과관계모형을 설정함으로써 이론에 근거한 구성개념들간의 관계를 통해 검증했다.

### (1) 확인적 요인분석을 통한 구성타당도(수렴타당도, 판별타당도) 검증

본 연구에서는 확인적 요인분석의 1차 요인모형을 사용했는데, 1차 요인모형은 단일 잠재요인과 변수의 구성을 나타내는 전형적인 예로 1차 요인모형구축은 이론적인 근거가 있어야 한다. 정부기관 명성지수 개발 1차 요인모형에서 정부기관 명성은 비전, 능력, 공정, 정서의 4개 요인으로 나타났다(〈Figure 1〉 참조).

다음으로, 확인적 요인분석을 통해 도출된 적합도 지수를 통해 모형의 적합도를 판단했다. 정부기관 명성지수 모형 전체 적합도를 나타내

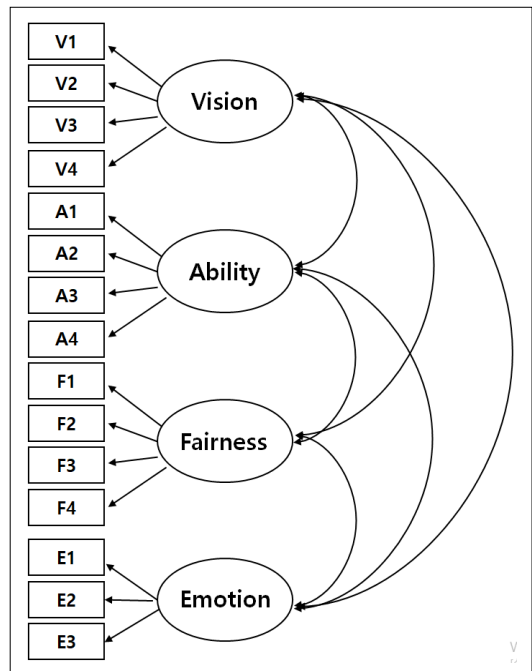


Figure 1. CFA(Confirmatory Factor Analysis)  
- Government Agency Reputation

는 카이자승치 값은 221.184, 자유도는 84, AGFI와 GFI는 0.9 이상으로 최적 모형의 적합수준에 가까운 수치를 보였고, 주요 적합도 지수가 0.9이상으로 매우 양호한 수준으로 나타났다(〈Table 3〉 참조).

각 잠재요인에 대한 분석결과, 모든 요인의 표준적재치가 0.7이상이고 분산추출지수가 0.5 이상으로 나타나 수렴타당도가 바람직한 수준에서 확보된 것으로 나타났다(〈Table 4〉). 또한 각 잠재요인의 신뢰도가 .7이상으로 나타나 집중타당성 또는 내적 일관성이 있다고 할 수 있다(Anderson & Gerbing, 1988).

정부기관 명성 잠재요인의 평균분산추출 값과 잠재요인들 간의 상관관계 제곱의 값을 도출하여 분석한 결과, 모든 잠재요인의 평균분산추

Table 4. Verification of the Convergent Validity: Government Reputation Index

Latent Variable	Indicators	Estimate	$\beta$	S.E.	C.R.	P	Average Variance Extracted (AVE)	Composite Reliability
Vision	integrity	1.000	.684				.872	.964
	defensibility	1.160	.674	.102	11,370	***		
	responsibility	.973	.680	.085	11,453	***		
	trustworthy	1.069	.710	.090	11,852	***		
Ability	quality	1.000	.661				.846	.957
	sustainability	1.125	.658	.107	10,538	***		
	innovative	1.164	.648	.112	10,421	***		
	skilled employee	1.006	.664	.095	10,604	***		
Fairness	relevant evidence	1.000	.646				.844	.955
	correct procedure	.915	.570	.098	9,349	***		
	ready to cope	1.020	.673	.096	10,638	***		
Emotion	good leadership	1.048	.640	.102	10,254	***	.817	.931
	respect	1.000	.648					
	likability	1.105	.585	.117	9,444	***		
	good responding	1.196	.589	.126	9,495	***		

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Table 5. Verification of the Discriminant Validity: Government Reputation Index

	M (SD)	Average Variance Extracted (AVE)	Vision	Ability	Fairness	Emotion
Vision	4.58 (.447)	.872	1			
Ability	3.95 (.574)	.846	.392**	1		
Fairness	4.41 (.468)	.844	.617**	.459**	1	
Emotion	4.04 (.573)	.817	.476**	.595**	.473**	1

출값이 상관관계 제공값보다 큰 것으로 나타나 측정도구의 판별타당도가 확보되었음을 알 수 있다(〈Table 5〉 참조).

**(2) 인과관계분석을 통한 이해타당도 검증**

2개 이상의 개념들이 서로 관련성이 있는지에 대해서 평가하는 구성타당도 중 하나인 이해타당도(nomological validity)는 해당 척도를 구성하는 개념이 이론적인 개념들에 부합하는가에 대한 것이다. 선행이론에 의해 이미 예측된 인과관계를 측정도구의 인과관계를 통해 발

견할 경우 이 측정도구의 이해타당도가 확보되었다고 할 수 있다(Wimmer & Dominick, 2015). 따라서 정부기관 명성지수 구성요인과 정부기관 신뢰 간의 인과관계를 분석하여 정부기관 명성지수의 구성타당도를 검증하고자 했다.

명성은 다양한 수용자 네트워크에 배태된 조직의 독특한 능력에 대한 지각(perception)이고(Carpenter, 2012), 조직의 신뢰성과 진실성에 대한 주관적이고 종합적인 평가다(Fombrun & Van Riel, 1997). 정부신뢰는 국민 혹은 시민들이 가지는 정치적 태도의 일종으로(손호중·채

[Provider:article] Download by IP 125.143.159.160 at Friday, June 11, 2021 10:07 AM

원호, 2005), 정부에 대한 국민의 신뢰는 정부가 정책을 결정 및 집행하는 데 정통성을 확보하고 시민사회와의 협력을 통해 민주주의 체제를 안정적으로 유지하는 데 도움이 된다(이숙중·유희정, 2015). 특히 정보공개와 투명성과 정책에서의 국민의견 반영 요인은 정부신뢰를 증대시키는 직접적인 영향요인으로 나타났는데, 이는 정부기관 명성의 공정요인과 능력요인의 차원인 것을 알 수 있다. 이 점을 통해 볼 때, 정부기관의 명성은 정부에 대한 신뢰에 영향을 미칠 수 있음을 전제할 수 있다.

정책지지는 정책에 대해 호의적 또는 긍정적으로 개인이 지향하는 태도나 행동으로 정의할

수 있는데, 선행연구에 의하면 정부를 불신하는 사람들은 정부 정책도 불신하기 쉽고 따라서 정부의 신뢰 감소는 정부 행동에 대한 지지를 감소시켜 정책집행 비용을 증가시킨다(박정훈, 2008; Hetherington & Globetti, 2002). 따라서 정부기관의 명성은 정부신뢰에 영향을 미치고 궁극적으로 정부기관의 정책지지로 이어진다는 것을 전제할 수 있다.

이해타당도 검증은 위한 인과모형의 적합도는 카이자승치 값 110.592, 자유도는 33, AGFI와 GFI는 0.9 이상으로 최적 모형의 적합 수준에 가까운 수치를 보였고, 주요 적합도 지수가 0.9이상으로 매우 양호한 수준으로 나타났다

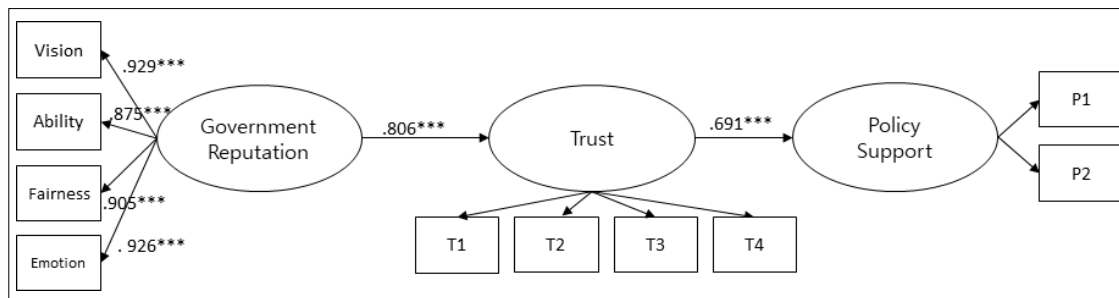


Figure 2. The Relationship between Government Reputation, Trust, & Policy Support

Table 6. Model Fit Measures of the Path Model

Model Fit	Absolute Fit Measures			Incremental Fit Measures				Parsimonious Fit Measures	
	$\chi^2$	RMR	GFI	AGFI	NFI	IFI	TLI	CFI	AIC
	110.592								
	df=33	.020	.946	.910	.964	.974	.965	.974	154.592
	p=.000								

Table 7. Causal Effects

Path	Direct Effect	Indirect Effect	Total Effect
Reputation → Trust	.806***		.806***
Reputation → Policy Support		.557***	.557***
Trust → Policy Support	.691***		.691***

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$



(〈Table 6〉 참조). 인과모형 검증결과, 정부기관 명성이 높아질수록 정부에 대한 신뢰가 증대되어 정책지지 또한 증대되는 것으로 나타났다(〈Figure 2〉 참조). 인과효과의 분해를 보면 정부기관의 명성은 신뢰를 매개하여 정책지지에 영향을 미치는 것으로 나타나 정책지지에 있어 정부기관의 명성은 직간접적인 중요 요소인 것으로 밝혀져 이해타당도를 확보했다(〈Table 7〉 참조).

**(3) 정부기관 명성지수 최종 항목**

정부기관 명성지수모형의 적합도 검증결과, 최종 명성지수의 항목은 비전 요인 4문항, 능력 요인 4문항, 공정 요인 4문항, 정서 요인 3문항으로 총 15개 항목이 확정되었다. 비전 요인은 정부기관의 진실과 윤리적 업무수행, 신뢰에 대한 것으로 선행 연구에서 나타난 도덕적 명성과 성취도 명성의 개념을 아우르고 있다. 능력 요인

은 정부기관 업무수행의 질, 지속적인 성과, 조직구성원의 전문성에 대한 것으로 관료 명성에서 제시한 성취도 또는 업무역량 명성 그리고 기술적 명성의 차원을 고루 담고 있다. 공정 요인은 업무수행에 있어 적절한 자료와 증거의 사용, 정확한 의사 결정 과정, 복잡한 상황에 대한 대응 능력에 대한 것으로 선행 연구에서 제시한 기술적 명성 개념이 공정 요인에 포함되어 있다는 것이 특이하다. 정서 요인은 조직과 관련하여 일반적으로 지니게 되는 태도에 대한 것으로 일반적인 명성 차원과 유사하지만, 여기에 절차적 과정에 대한 부분이 함께 한다. 정부기관 명성지수 최종 항목은 〈Table 8〉에 정리되어 있다.

**3) 3단계: 국가보훈처 적용을 통한 정부기관 명성지수의 예측타당도 검증**

정부기관 명성지수를 적용하여 국가보훈처

Table 8. Government Reputation Index

Dimension	Indicators
Vision	(1) The Agency has integrity.
	(2) The way in which the Agency works is ethically defensible.
	(3) The Agency acts what it promises.
	(4) The Agency is trustworthy.
Ability	(5) The Agency's output is of high quality.
	(6) The Agency's output is sustainable.
	(7) The Agency is innovative and entrepreneurial in solving problems.
	(8) The Agency's employees are highly skilled in their profession.
Fairness	(9) The Agency uses all of the relevant evidence.
	(10) Decision making in the Agency follows correct procedures.
	(11) The Agency is ready to cope with complex situations.
Emotion	(12) The Agency has good leadership.
	(13) The Agency is respected socially.
	(14) The Agency is likable.
	(15) The Agency is good at responding to requests for information in an orderly and timely manner.

[Provider:article] Download by IP 125.143.159.160 at Friday, June 11, 2021 10:07 AM

Table 9. Model Fit Measures of the Reputation Index of the Ministry of Patriots and Veterans Affairs

Model Fit	Absolute Fit Measures				Incremental Fit Measures			Parsimonious Fit Measures	
	$\chi^2$	RMR	GFI	AGFI	NFI	IFI	TLI	CFI	AIC
	180,646								
	df=84	.022	.941	.916	.962	.979	.974	.979	252,646
	p=.000								

Table 10. Validation of The Ministry of Patriots and Veterans Affairs Reputation Index: Convergent Validity

Latent Variable	Indicators	Estimate	$\beta$	S.E.	C.R.	P	Average Variance Extracted (AVE)	Composite Reliability
Vision	integrity	1.000	.794				.985	.985
	defensibility	.923	.763	.054	17.021	***		
	responsibility	1.045	.837	.054	19.252	***		
	trustworthy	1.043	.862	.052	20.070	***		
Ability	quality	1.000	.862				.986	.987
	sustainability	.984	.848	.045	22.062	***		
	innovative	.900	.714	.054	16.704	***		
	skilled employee	.888	.804	.044	20.125	***		
Fairness	relevant evidence	1.000	.772				.981	.982
	correct procedure	1.006	.753	.063	16.042	***		
	ready to cope	1.013	.803	.058	17.365	***		
	good leadership	.992	.765	.061	16.365	***		
Emotion	respect	1.000	.757				.976	.978
	likability	1.188	.789	.070	17.056	***		
	good responding	1.167	.808	.066	17.574	***		

명성을 측정함으로써 정부기관 명성지수의 예측타당도를 검토했다.<sup>1)</sup> 먼저, 측정모형의 적합도 지수를 확인했다. 국가보훈처 명성지수 최적 모형에 있어 전체 적합도를 나타내는 카이제곱치 값은 180.646, 자유도는 84로 나타났고, 구조방정식모형에서 이용되는 최대우도법의 원리에 따라 모형의 적합성을 받아들일 수 있는 수준으로 나타났다. 요인과 각 변수사이의 C.R.  $\geq \pm 1.96$ ,  $p=.000$ 이므로 유의함을 알 수 있고 잠재요인(비전, 능력, 공정, 정서 요인)들의 표준화의 적재치는 0.5이상으로 모형 적합에 문제가 없는 것으로 나타났다.

1) 국가보훈처의 명성지수 보고서 데이터를 활용하였음

주요적합도 지수는 0.9이상으로 매우 양호한 수준으로 나타났다. 모형의 AGFI와 GFI는 0.9 이상으로 최적 모형의 적합 수준에 가까운 수치를 보이므로 연구모형에 대한 확인적 요인분석 결과는 수용 가능한 것으로 판단한다(<Table 9> 참조).

정부기관 명성지수의 타당화 과정과 동일하게 수렴타당도와 판별타당도 그리고 이해타당도 검증에 대해 다음의 과정을 거쳤다. 첫째, 각 잠재요인에 대한 분석결과, 모든 측정항목이 표준화요인부하량의 평가기준에 도달했고, 수렴타당도의 평가기준인 평균분산추출값과 잠재요인신뢰도값 또한 기준치에 부합했다. 이로써 수

럼타당도가 확보되었다(〈Table 10〉 참조).

둘째, 판별타당도 검증을 위해서 국가보훈처 명성 잠재요인의 평균분산추출 값과 잠재요인들 간의 상관관계 제곱의 값을 도출하여 분석한 결과, 모든 잠재요인의 평균분산추출값이 상관관계 제곱값보다 큰 것으로 나타나 측정도구의 판별타당도 또한 확보되었음을 알 수 있다(〈Table 11〉 참조).

셋째, 이해타당도 검증을 위해서 국가보훈처 명성과 국가보훈처에 대한 신뢰 그리고 국가보

훈처 정책지지의 인과모형을 설정했다. 인과모형의 주요 적합도 지수를 보면,  $RMR=.018$ ,  $GFI=.963$ ,  $CFI=.982$ 로 최적 모형의 적합 수준을 나타냈다. 인과모형 검증 결과, 국가보훈처 명성이 높아질수록 보훈처에 대한 신뢰가 증대되어 보훈처 정책지지 또한 증대되는 것으로 나타났다(〈Figure 3〉 참조). 인과효과의 분해를 보면 국가보훈처 명성은 보훈처에 대한 국민의 신뢰를 거쳐 보훈처 정책지지에 영향을 미치는 것으로 나타난 것을 알 수 있다. 이는 국가보훈

Table 11. Validation of The Ministry of Patriots and Veterans Affairs Reputation Index: Discriminant Validity

	<i>M (SD)</i>	<i>Average Variance Extracted (AVE)</i>	Vision	Ability	Fairness	Emotion
Vision	3.23(.823)	.985	1			
Ability	2.82(.716)	.986	.789**	1		
Fairness	3.13(.719)	.981	.845**	.816**	1	
Emotion	3.03(.825)	.976	.868**	.829**	.815**	1

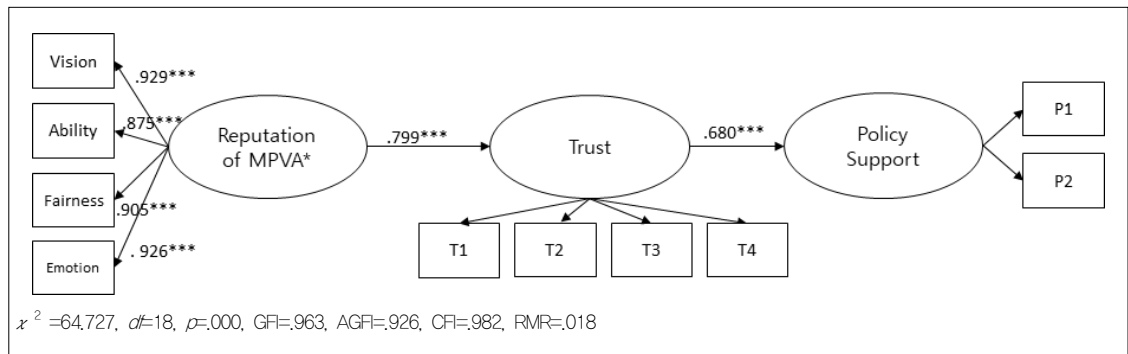


Figure 3. The Relationship between Government Reputation, Trust, & Policy Support

Table 12. The relationship between Reputation, trust, and policy support in the case of Ministry of Patriots and Veterans Affairs

Path	Direct Effect	Indirect Effect	Total Effect
Reputation → Trust	.799***		.799***
Reputation → Policy Support		.544***	.544***
Trust → Policy Support	.680***		.680***

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

처 정책지지에 있어 보훈처 명성은 직간접적으로 매우 영향력 있는 중 요소임을 입증하는 것으로 이를 통해 이해타당도를 확보함과 동시에 정부기관 명성지수의 예측타당도가 있음을 검토했다(〈Table 12〉 참조).

## 6. 결론 및 논의

본 연구는 이전의 명성지수 연구들이 소비자 대상의 기업 중심에 주안점이 놓여있었기 때문에 정부기관과 같은 공공영역에 맞는 명성지수 개발이 필요하다는 점에서 비롯되었다. 정부기관 명성지수 개발을 위해 다음의 단계를 거쳐 지수를 정화하고 신뢰도와 타당도를 확보했다. 먼저 문헌연구를 통해 공공영역에서의 명성에 대한 개념을 검토하고, 정부기관 명성지수항목을 도출했다. 사전 조사로서 전문가 인터뷰를 통해 정부기관 명성 항목에 대한 내용타당도를 검토했다. 다음으로, 일반인 대상의 서베이를 실시하여 정부기관 명성지수를 정화하고 개발된 정부기관 명성지수의 신뢰도를 검토, 정부기관 명성과 정책지지 관련성에 있어 정부신뢰의 매개효과를 검증함으로써 개발된 정부기관 명성지수의 구성타당도를 확보했다. 또한, 대표 정부기관으로서 국가보훈처를 선정하여 정부기관 명성지수를 적용하여 명성지수가 어떻게 구성되는지 알아보고 국가보훈처 신뢰와 정책지지의 관련성을 검토함으로써 정부기관 명성지수의 예측타당도를 검토했다.

연구결과, 정부기관 명성지수는 총 15개 문항으로 탐색적 요인분석을 통해 4개 요인으로 도

출되었다. 첫째, 비전(vision)요인은 정부기관의 사명감, 정책에 대한 윤리적 지지 가능성, 정부기관의 책임감 있는 행동, 신뢰할 수 있는 정부기관으로 구성되어 있다. 둘째, 능력(ability)요인은 정부기관의 우수한 업무수행결과, 지속적인 성과, 창의적 업무수행 그리고 유능한 직원으로 구성되어 있다. 셋째, 공정(fairness)요인은 객관적 자료에 기반한 업무수행, 적법한 절차에 따른 의사결정, 상황대처능력, 그리고 기관장 리더십에 대한 것을 포함한다. 마지막으로, 정서(emotion)요인은 사회적 존경, 전반적 호감, 그리고 정보요청에 대한 신속하고 능숙한 대응을 포함하는 것으로 나타났다.

이는 명성에 대한 논의를 주도해 온 폼브룬(Fombrun, 1996)의 기업명성지수 차원인 ‘감성적 소구(emotional appeal)’, ‘상품과 서비스(product and services)’, ‘근로자 환경(workplace environment)’, ‘재무적 성과(financial performance)’, ‘비전과 리더십(vision and leadership)’, ‘사회적 책임(social responsibility)’과 비교해 볼 때 정부기관의 명성관리에 시사점을 제안하는 것을 알 수 있다.

비전 요인은 주요 청중이 인정하는 조직의 가치와 윤리에 대한 것을 포함하는 것으로 나타났고 정부기관 명성을 구성하는 매우 중요한 요인이다. 폼브룬(Fombrun, 1996)의 기업명성지수 차원과 비교해 볼 때, 비전과 리더십(vision and leadership) 부분과 일부 공통적인 부분이 있지만 이보다는 조직비전은 도덕성과 윤리, 신뢰를 기반으로 해야 한다는 근본적인 부분이 강조된 것으로 이해할 수 있다.

법적 또는 헌법적 관점에서 학자들은 공공 행

정에 특별한 도덕적 의무가 있다고 주장해왔다(Hart, 1984; Rohr, 1988). 도덕성과 윤리는 윤리적 행동, 법률 준수, 정권 가치에 대한 이해를 바탕으로 개인과 그룹을 공정하게 대하는 등 공무원 행동의 필수규범요소라 할 수 있다(Lee & Van Ryzin, 2018). 이는 카펜터(Carpenter, 2010)가 지적한 바와 같이 공공영역에서의 명성은 기업영역에서처럼 성과에 집중된 것이 아니라 민주주의 사회에서 특히 중요한 도덕성과 절차적 공정성을 다루어야 한다는 것과 일맥상통하는 부분이다.

이와 관련하여 기업영역에서의 성과와 정부기관의 성과가 명성차원에서 의미하는 바가 무엇인지 재고할 필요가 있다. 기업명성을 구성하는 요인에는 재무적 성과라는 직접적인 성과를 측정할 수 있는 부분이 있다. 본 연구를 통해 나타난 정부기관의 성과는 조직의 능력이라는 통합적인 총체이다. 즉 정부기관이 얼마나 업무수행을 잘하고 있으며, 업무수행이 지속적으로 이루어지고 있고 또 이를 뒷받침 할 수 있는 유능한 직원이 있는가에 대한 것이다.

공공기관의 성과 즉 능력은 공공기관의 관료적 명성의 특성을 드러낼 수 있는 가장 근본적인 부분이다(Carpenter, 2001). 성과 명성은 목적 달성을 위한 기관의 열정에 대한 공중의 인식을 보여주는 것으로 선행연구에 의하면 공공기관의 업무를 수월하게 이끌어 갈 수 있도록 하거나 논쟁 발생을 감소시키는 등 정책공중의 순응을 이끌어 내는데 기여하는 조직의 능력이다(Busuic & Lodge, 2016; Lee & Van Ryzin, 2018). 특히 특정 정책수행을 통해 성과명성을 증진시킬 수 있다는 점은 기업영역에서는 볼 수 없는 가장 차

별적인 부분이라고 하겠다.

다양한 이해관계가 상충하는 복잡한 사회에서 사람들은 결과가 모든 사람을 만족시키지 않더라도 결정에 도달하기 위한 절차적 공정성을 기준으로 특정 조직을 판단하는 경우가 많다. 조직이 분명한 목적과 목적 달성을 위해 윤리적으로 적절한 전략을 지니고 있다고 해도 그것을 이루어나가는 공유되고 인지된 과정과 의사결정규범이 없다면 그것은 도덕적이라 하기 어렵다. 특히, 공공기관은 도덕적 목적은 지녔으나 절차적 방법이 부재한 경우가 있는가 하면, 공정한 절차만 있을 뿐 도덕적으로 의심스러운 목적만 있는 경우도 있을 수 있다(Lee & Van Ryzin, 2018).

특히, 본 연구에서는 공정 요인차원으로 객관적 자료에 기반한 업무수행, 적법한 절차에 따른 의사결정, 상황대처능력에 더하여 기관장 리더십이 포함되었는데, 이는 적법한 절차에 따른 의사결정과 관련된 기관장 리더십의 중요성을 나타내는 것으로 추론할 수 있다. 예를 들어, 정책입안 및 수행과 관련된 의사결정상황과 같이 사회적 논의와 합의가 필요한 부분에 기관장의 독단적 의사결정을 시행하고자 하는 것은 절차적 공정성을 저해하는 부분이고 따라서 관련 부처의 공정 명성은 낮아질 수밖에 없을 것이다.

사람들은 대개 회사가 어떤지, 어떤 일을 하는지에 대한 개인적 감사 또는 정서적 판단을 바탕으로 조직에 대한 일반적인 성향을 가지고 되는데(Schwaiger, 2004), 이는 정부기관에 대해서도 유사한 것으로 나타났다. 정서(emotion) 요인으로 명명한 4번째 요인은 사회적 존경, 전반적 호감에 더하여 정보요청에 대한 신속하고 능숙한

대응을 포함하는 것으로 나타났다. 여기서 ‘정보 요청에 대한 신속하고 능숙한 대응’은 직접적인 정서라기 보다는 정서를 유발할 수 있는 부분으로 사료된다. 예를 들어, 청와대 국민청원과 일반적인 민원청구의 경우를 보면, 물론 직접적인 정보요청이 아닌 경우도 있지만, 그 대응이 어떻게 이루어지는가에 따라 국민 정서가 달라지는 것을 알 수 있다. 이 점에서 정부기관 명성의 정서요인은 명성을 구성하는 정서적 요인을 제고하기 위해서는 신속하고 능숙한 대응이라는 점에서 절차적 공정성과 함께 시너지를 꾀할 수 있다고 생각한다.

정부기관 명성지수 4개 요인 중에서 비전요인의 평균값이 가장 높게 나타났고 그 다음 공정요인, 정서요인 그리고 능력요인의 순으로 나타났다는데 이는 국가보훈처의 경우에서도 마찬가지로 나타났다. 비전요인은 정부기관의 사명감, 정책에 대한 윤리적 지지 가능성, 정부기관의 책임감 있는 행동, 신뢰할 수 있는 정부기관에 대한 것으로 정부기관 명성요인 중에서 가장 영향력 있는 요소는 조직의 사명감과 책임감 그리고 신뢰로 합치되는 것이어야 한다는 결론에 이른다. 국가보훈처의 경우에 있어서도 명성지수 요인의 특성은 동일하게 나타났으며 이는 정부기관의 유형과 특성이 다양하다고 해도 조직의 근본을 이루는 비전이 국민의 신뢰로 이어져야 한다는 것은 분명하다.

비전요인이 조직의 근본과 관련된 공통 부분이라면 공정요인은 정부기관의 정책수립과 집행과 관련된 세부적으로 운용할 수 있는 부분이 될 수 있다. 공정요인은 객관적 자료에 기반한 업무수행, 적법한 절차에 따른 의사결정, 상황

대처능력, 그리고 기관장 리더십에 대한 것을 포함한다. 따라서 정부부처별로 보유한 정책특성에 따라 다각적 업무수행과 의사결정이 가능할 것이다. 특히 기관장 리더십이 공정요인에 포함되어 있다는 점은 우리나라 정부기관 명성지수 구성의 독특한 부분이라 할 수 있다. 정책공중으로서 국민과 직접적으로 소통할 수 있는 정부부처가 있는가 하면 그렇지 않은 부처도 있다. 종종 적법한 절차에 따른 의사결정은 어떻게 이루어지는지, 기관장 리더십은 어떻게 인지되는지 등은 무심코 지나치는 부분이 된다. 공정요인은 정부기관의 명성지수의 중요한 부분이며 특히 부처별로 차별성을 나타낼 수 있는 부분이 될 것이다.

본 연구의 학문적 의미는 정부기관 명성지수를 개발함으로써 그동안 기업과 브랜드 영역에서 활발하게 논의되어 온 명성 연구를 확장한 데 있다. 특히, 선행연구에서 논의되어 온 비영리조직의 명성과 관료 명성에 대한 논의를 아우르고 정부기관 명성에 대한 논의를 통합하여 실무에서 적용할 수 있는 표준화된 지표로서 명성지수를 개발했다는 것이 가장 큰 연구의 의미이다.

두 번째 학문적 의미는 조직특성을 고려한 명성지수 개발은 보다 거시적인 차원에서 조직-공중관계성 발전을 위한 논의와 이론화 작업에 기여할 수 있다. 연구를 통해 나타난 정부기관 명성과 정부신뢰 그리고 정책지지의 관련성은 이를 방증하는 것이다. 즉 정부라는 조직 입장에서 특정 정책지지를 위해 명성의 어떤 요인을 증대시킬 것인가에 대한 고민은 궁극적으로 조직-공중관계성 발전을 위한 정부의 노력으로 이어져야 할 것이며 이는 본 연구를 통한 실무

적 함의와 직결된다.

첫 번째 실무적 함의는 정책홍보와 관련된 부분에 있다. 정부기관별로 보유한 정책유형과 특성은 다양하다. 정부기관 명성의 능력요인과 공정요인 그리고 정서 요인은 정책을 통해 실현 가능한 부분이다. 따라서 부처별로 보유한 정책홍보와 평가수립시에 실질적인 지표로 활용할 수 있으며 그럼으로써 명성관리와 위기시 회복을 위한 방향성을 얻는 유용한 자료가 될 것이다.

두 번째 실무적 함의는 정부에서 실시하는 업무평가와 관련해서 생각해볼 수 있다. 기업명성지수, 국가명성지수와 같이 기업과 브랜드 차원에서 명성을 측정하고 평가하고자 하는 많은 노력이 있었으나 공공기관 특히 정부기관의 명성을 개념화하고 측정하기 위한 국내연구는 매우 드물다. 이러한 상황에서 본 연구를 통해 개발된 정부기관 명성지수를 활용해 개별 정부부처 및 산하기관의 명성을 측정함으로써 명성회복에 대한 진단을 얻고 방향을 꺾을 수 있다. 특히 4개 요인의 하위차원 측정 지표를 통해 구체적인 커뮤니케이션 전략에 대한 청사진을 얻을 수 있다.

본 연구는 다음의 한계점을 갖는다. 연구대상자가 수도권과 광역시 거주자로 한정된 점이다. 정부기관 명성이 정부정책과 중요한 관련성이 있다는 점을 고려할 때, 연구대상자가 수도권과 광역시 거주자로 한정된 점은 정부기관 명성요인의 중요도 순위에 다른 영향을 줄 수 있다. 수도권과 광역시에 거주하지 않음으로써 능력 명성과 공정 명성 관련한 경험이 상대적으로 적을 수 있고, 따라서 정부기관 명성인식에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 향후 연구에서

는 정책 관련 이해관계자를 구분하여 정부기관 명성요인과 정책지지의 관련성을 비교해보는 연구를 통해 이러한 한계를 극복하는 것이 필요하다. 또한 본 연구에서는 정부기관 명성지수 개발을 위해 횡단연구를 실시했는데, 추후 연구를 통해 본 연구에서 개발된 지수를 다양한 정부기관에 적용하여 명성을 판단함으로써 정부기관 명성지수의 타당도와 신뢰도를 제고할 필요가 있다.

본 연구에서는 타당도 검증의 일환으로 정부기관 명성지수와 정부신뢰 그리고 정책지지의 관련성을 검토했다. 즉, 정부기관의 특성과 집행 정책에 대한 커뮤니케이션 전략 구성에 대한 방향 그리고 이를 통한 신뢰 구축은 궁극적으로 정부기관의 명성과 직결된다는 것을 알 수 있다. 정부기관의 명성은 국민의 신뢰를 증대시키고 정책지지를 증대시키는 선순환을 가능하게 하는 자산임을 확인하며, 향후 명성 연구에 민주주의 가치를 실현하는 새로운 도약을 위한 기여가 되었으면 한다.

## 참고문헌

- Anderson, J. C., & Gerbing, D. W. (1988). Structural equation modeling in practice: A review and recommended two-step approach. *Psychological Bulletin*, 103(3), 411-423.
- Barnett, M. L., Jermier, J. M., & Lafferty, B. A. (2006). Corporate reputation: The definitional landscape. *Corporate Reputation Review*, 9(1), 26-38.
- Bertelli, A. M., & Busuioac, M. (2020). Reputation-sourced authority and the prospect of unchecked bureaucratic power. *Public Administration Review*, 81(1), 38-48.
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing public participation processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23-34.
- Busuioac, E. M., & Lodge, M. (2016). The reputational basis of public accountability. *Governance*, 29(2), 247-263.
- Carpenter, D. (2010). *Reputation, information and confidence: The political economy of pharmaceutical regulation*, Chapters.
- Carpenter, D. (2020). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928* (Vol. 173). Princeton University Press.
- Carpenter, D. P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 1862-1928.
- Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2012). Reputation and public administration. *Public Administration Review*, 72(1), 26-32.
- Cha, H. W. (2004). A study on the development of Korean corporate reputation index. *Advertising Research*, (64), 259-289.
- Cha, H. W., & Kim, S. J. (2018). A study on the development of Korean government-public policy communication index: Based on the policy type. *The Korean Journal of Advertising*, 29(3), 57-90.
- Christensen, T., & Gornitzka, Å. (2019). Reputation management in public agencies: The relevance of time, sector, audience, and tasks. *Administration & Society*, 51(6), 885-914.
- Christensen, T., & Lodge, M. (2016). Accountability, transparency and societal security. In *The Routledge handbook to accountability and welfare state reforms in Europe* (pp. 179-193). Routledge.
- Colmar Brunton (2016). *Public sector reputation index*. [https://ipan.org.nz/Folder?Action=View%20File&Folder\\_id=79&File=Public\\_Sector\\_Reputation\\_Benchmark\\_Report\\_Final\\_260216.pdf](https://ipan.org.nz/Folder?Action=View%20File&Folder_id=79&File=Public_Sector_Reputation_Benchmark_Report_Final_260216.pdf)
- Deephouse, D. (2002). The term 'Reputation Management': Users, uses and the trademark tradeoff corporate reputation: An eight-country analysis. *Corporate Reputation Review*, 5(1), 9-18.
- Encyclopedia of Korean Culture. <http://encykorea.aks.ac.kr/>
- Fillis, I. (2003). Image, reputation and identity issues in the arts and crafts organization. *Corporate Reputation Review*, 6(3), 239-251.
- Fombrun, C. (1996). *Reputation: Realizing value from the corporate image*. Boston: Harvard Business School Press.
- Fombrun, C. (2012). Corporate reputation: Definitions, antecedents, consequences. In M. L. Barnett & T. G. Pollock (Eds.), *The Oxford handbook of corporate reputation* (pp. 94-113). OUP Oxford.
- Fombrun, C. J., Gardberg, N. A., & Sever, J. M. (2000). The reputation QuotientSM: A multi-stakeholder measure of corporate reputation. *Journal of Brand Management*, 7(4), 241-255.
- Fombrun, C., & Van Riel, C. (1997). The reputational landscape. *Corporate Reputation Review*, 1(1), 1-16.
- Fornell, C., & Larcker, D. F. (1981). Evaluating



- structural equation models with unobservable variables and measurement error. *Journal of Marketing Research*, 18(1), 39–50.
- Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. *Public*, 3–24.
- Gotsi, M., & Wilson, A. M. (2001). Corporate reputation: Seeking a definition. *Corporate Communications: An International Journal*, 6(1), 24–30.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (1998). *Multivariate data analysis* (Vol. 5, No. 3). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, pp. 207–219.
- Hall, R. (1993). A framework linking intangible resources and capabilities to sustainable competitive advantage. *Strategic Management Journal*, 14(8), 607–618.
- Hart, D. K. (1984). The virtuous citizen, the honorable bureaucrat, and "public" administration. *Public Administration Review*, 44, 111–120.
- Hetherington, M. J., & Globetti, S. (2002). Political trust and racial policy preferences. *American Journal of Political Science*, 46(2), 253–275.
- Hood, C. (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.
- Lee, D., & Van Ryzin, G. G. (2018). Measuring bureaucratic reputation: Scale development and validation. *Governance*, 32(1), 177–192.
- Lee, H. B., & Kim, Y. K. (2011). A Study on the Relationship between corporate reputation and brand equity: Focus on the influence of corporate reputation on the brand equity. *The Korean Journal of Advertising*, 22(2), 97–127.
- Lee, H. O., Kim, S., & Son, S. W. (2010). The effects of ingratiation strategy during corporate crisis. *Journal of Public Relations*, 14(1), 5–32.
- Lee, S. J., & Yu, H. J. (2015). A study on the factors affecting public trust in government: Focusing on mediating effects of trust in president. *Journal of Korean Politics*, 24(2), 53–80.
- Luna-Reyes, L. F., Gil-Garcia, J. R., & Romero, G. (2012). Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrative perspective. *Government Information Quarterly*, 29(3), 324–334.
- Luoma-aho, V. (2008). Sector reputation and public organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 21(5), 446–467.
- Luoma-aho, V., & Peltola, S. M. (Eds.) (2006). *Public organizations in the communication society*. University of Jyväskylä.
- Mahon, J. F., & Wartick, S. L. (2003). Dealing with stakeholders: How reputation, credibility and framing influence the game. *Corporate Reputation Review*, 6(1), 19–35.
- Maor, M. (2007). A scientific standard and an agency's legal independence: Which of these reputation protection mechanisms is less susceptible to political moves? *Public Administration*, 85(4), 961–978.
- Maor, M. (2016). Missing areas in the bureaucratic reputation framework. *Politics and Governance*, 4(2), 80–90.
- Marwick, N., & Fill, C. (1997). Towards a framework for managing corporate identity. *European Journal of Marketing*, 31(5–6), 396–409.
- Meier, K. J. (1992). *Politics and the bureaucracy: Policymaking in the fourth branch of government*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Morgeson and Petrescu, 2011.
- Overman, S., Busuioc, M., & Wood, M. A. (2020). Multidimensional reputation barometer for public agencies: A validated instrument. *Public Administration Review*, 80(3), 415–425.
- Padanyi, P., & Gainer, B. (2003). Peer reputation in the nonprofit sector: Its role in nonprofit sector management. *Corporate Reputation Review*, 6(3), 252–265.
- Park, H. S. (2009). Reliability and validity tests of

- multi-item scale for measuring organization-public relationships. *The Korean Journal of Advertising and Public Relations*, 11(4), 144-170.
- Park, J. H. (2008). Government trust and policy support: The case of national electronic ID policy. *Korean Journal of Public Administration*, 46(1), 93-122.
- Passow, T., Fehlmann, R., & Grahlow, H. (2005). Country reputation-From measurement to management: The case of Liechtenstein. *Corporate Reputation Review*, 7(4), 309-326.
- Perry, J. L. (1997). Antecedents of public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 181-197.
- Rohr, J. (1988). *Ethics for bureaucrats: An essay on law and values* (Vol. 36). CRC Press.
- Rohr, J., & Bryner, G. (1988). The constitution and public service. In G. Bryner (Ed.), *The constitution and the administration of government* (pp. 122-163). Washington, DC: National Academy of Public Administration.
- Sarstedt, M., & Schloderer, M. P. (2010). Developing a measurement approach for reputation of nonprofit organizations. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 15(3), 276-299.
- Schloderer, M. P., Sarstedt, M., & Ringle, C. M. (2014). The relevance of reputation in the nonprofit sector: The moderating effect of socio-demographic characteristics. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 19(2), 110-126.
- Schwaiger, M. (2004). Components and parameters of corporate reputation-An empirical study. *Schmalenbach Business Review*, 56(1), 46-71.
- Son, H. J., & Chae, W. H. (2005). The analyzing factors influencing trust in government. *Korean Public Administration Review*, 39(3), 87-113.
- Standifird, S. S. (2005). Reputation among peer academic institutions: An investigation of the US News and World Report's rankings. *Corporate Reputation Review*, 8(3), 233-244.
- Wæraas, A., & Byrkjeflot, H. (2012). Public sector organizations and reputation management: Five problems. *International Public Management Journal*, 15(2), 186-206.
- Wæraas, A., & Maor, M. (2014). Understanding organizational reputation in a public sector context. In *Organizational reputation in the public sector* (pp. 15-28). Routledge.
- Walker, K. (2010). A systematic review of the corporate reputation literature: Definition, measurement, and theory. *Corporate Reputation Review*, 12(4), 357-387.
- Whetten, D. A., & Mackey, A. (2002). A social actor conception of organizational identity and its implications for the study of organizational reputation. *Business & Society*, 41(4), 393-414.
- Willbern, Y. (1984). Types and levels of public morality. *Public Administration Review*, 44(2), 102-108.
- Wimmer, R. D., & Dominick, J. R. (2015). *Mass media research: An introduction*. Brief Guide for Conducting Focus Groups.
- Yang, S. U., Kang, M., & Cha, H. (2015). A study on dialogic communication, trust, and distrust: Testing a scale for measuring organization-public dialogic communication(OPDC). *Journal of Public Relations Research*, 27(2), 175-192.



# A Study on the Development of Reputation Index for Government Agencies: Application of the Case of the Ministry of Patriots and Veterans Affairs in Korea<sup>\*</sup>

**Heewon Cha<sup>\*\*</sup>**

Professor, Division of Communication & Media, Ewha Womans University

**Soojin Kim<sup>\*\*\*</sup>**

Adjunct Professor, Division of Communication & Media, Ewha Womans University

The purpose of this study is to develop the reputation index for Korean government agencies and evaluate the characteristics and importance of the reputation index for government agencies. The government agency's reputation index development went through three stages to refine the index and secure reliability and validity. In the first stage, systematic literature reviews on the reputation were done and the content validity was examined through in-depth expert interviews. In the second stage, a survey was conducted for the general public. Statistical analysis for the reliability and validity of the newly formed governmental reputation index were performed through confirmatory factor analysis and structural equation model analysis. In the third stage, the government agency's reputation index was applied to the Ministry of Patriots and Veterans Affairs as part of confirming predictive validity. Through these steps, it was confirmed that the government agency's reputation index is composed of four factors: vision, fairness, ability, and emotion. The vision, the fairness, and the ability factors consisted of 4 indicators, and the emotion factor consisted of 3 indicators. In particular, the vision and the fairness factors are crucial to the reputation of government agencies, and good leadership was found to be included in the fairness factors. In addition, the reputation of government agencies appears to have a positive effect on government trust and policy support, and these results demonstrate the effectiveness of reputation management for the governmental trust and policy support. This study has academic significance in that it has broadened the realm of reputation research by developing an index that can be applied as a standardized indicator in the reputation of government agencies. Further studies on the evaluation of the government reputation would be necessary to secure the robustness of the newly developed index.

**Keywords:** Reputation, Government agency's reputation index, Bureaucratic reputation, Government trust, Policy support

<sup>\*</sup>This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2017S1A5B5A02026015)

<sup>\*\*</sup>First author

<sup>\*\*\*</sup>Corresponding author (sjinkim@ewha.ac.kr)

