

공공기관 경영평가의 평가성 검토: 한전 사례를 중심으로

A Study on Evaluability Assessment of the Performance Evaluation for
Public Organization Focusing on Case of KEPCO

우윤석 (Yoonseuk Woo)

숭실대학교¹⁾

〈 국문초록 〉

최근 한전의 사상 최대 경영적자에 대한 국민적 우려가 커지고 있다. 이에 대해 한전의 책임을 물어야 한다는 입장이 지배적이지만 원가를 반영한 요금책정이 불가능하고 공기업으로서 갖춰야 할 기업적 효율성도 확보하기 어려운 한전에 게 모든 책임을 전가하는 것이 옳지 않다는 의견도 있다. 특히, 한전을 대상으로 한 공공기관 경영평가 결과 최근 2년을 제외하고는 한전이 이전 정부에서 계속 B 등급을 받았다는 점에서 경영평가가 한전의 경영적자 문제를 예방하거나 개선 하는데 기여하지 못한 것은 물론 경영상의 문제를 인지하지 못하게 만든 일종의 착시효과를 유발한 것은 아니었는지 의 문이다. 본 연구는 이러한 차원에서 지난 5년간 한전을 대상으로 한 경영평가 보고서를 대상으로 지적사항의 적절성 여부를 평가성 검토 차원에서 분석하고 경영평가 제도의 개선방향을 제시하였다. 이에 따르면 첫째, 한전의 경영적자 문제 발생을 사전에 예방하거나 개선할 수 있는 정도의 지적이 없었고, 둘째, 일관성 없는 지적이 연도별로 차이가 크고 계속 증가하고 있으며, 셋째, 중장기적 투자와 관련된 언급은 최근에서야 나타나기 시작했고, 넷째, 정권의 변화에 따른 지향 성을 충실히 따르는 반면, 객관적인 증거나 전문성에 기반한 제언은 찾아보기 어려운 것으로 확인되었다. 그간 한번도 이루어지지 않았던 평가보고서에 대한 분석을 통해 공공기관을 대상으로 한 증거기반 평가와 지식경영에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

주제어: 한전, 공공기관 경영평가, 평가성 검토

1) wooyes@ssu.ac.kr

1. 서론

최근 발표된 2022년 공공기관 경영평가 결과에 따르면 한국전력공사(이하 한전)는 D등급을 받은 것으로 나타났다. 문재인 정부가 출범한 2017년 이후 2020년(평가 시점 기준으로는 2018년부터 2021년)까지 4년간 계속 B를 받다가 마지막 해인 2022년에 실시된 2021년 평가에서 C를 받은 이후 등급이 더 하락한 것이다. 한전의 평가등급이 하락한 가장 큰 이유는 널리 알려진 것처럼 영업이익 적자가 30조원이 넘었기 때문이라고 보아야 한다. 반면, 그간의 경영평가에서 나름 좋은 성과를 거둔 것은 문재인 정부 시절에 이미 적자 발생이 시작되었음에도 한전공대를 설립하는 등 소위 사회적 가치를 위한 업무와 한수원과 함께 앞장선 탈원전 추진 성과를 인정받았기 때문이라는 것이 언론¹⁾의 의견이었다.

한전의 영업이익은 <표 1>과 같이 2017년부터 이미 전년 12조원 대비 7조 484억 원이나 감소한 4조 9,532억 원에 그쳤고 2018년부터 마이너스로 전환되었다.

<표 1> 한전 영업이익 추이(연결, 억원)

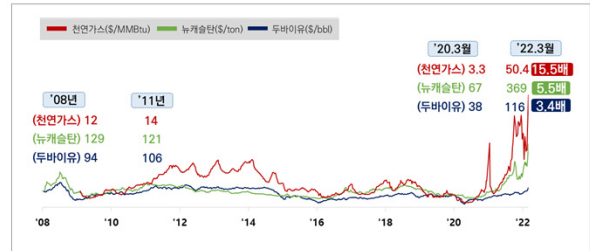
	영업이익	당기순이익
2017	49,532	15,093
2018	-2,080	-11,745
2019	-12,765	-22,635
2020	40,863	20,925
2021	-58,465	-52,156
2022	-326,652	-244,291
2023 1Q	-61,776	-49,113

자료: 한전 재무정보(2023)

1) 2020년 6월 20일자 한국경제신문에 따르면 '한철 역시 영업이익 적자가 2018년 2,080억원에서 작년 1조3,566억원으로 급증했지만 2018년에 이어 B등급을 받아 선방했다. 탈원전 정책 기조를 따르다가 재무 구조가 악화됐다고 보고 '면죄부'를 줬다는 평가가 나온다. 탈원전 정책의 직격탄을 맞은 한수원도 영업이익이 2018년 1조1,456억원에서 작년 7,831억원으로 쪼그라들었다. 하지만 경영평가 점수는 B등급에서 A등급으로 올랐다.'라고 분석하고 있다. (<https://www.hankyung.com/economy/article/2020061980411>, 검색일: '23.7.25)

2020년 잠시 흑자로 전환되었다가 다시 적자로 전환된 후 그 규모가 급증하였고 올해는 1분기에만 6조원이 넘는 영업이익 적자가 발생한 것을 알 수 있다.

이러한 적자구조가 발생하는 기본적인 요인은 <그림 1>과 같이 국제연료가격은 여러 가지 리스크를 반영하여 최근 급상승한 반면 전기요금은 이를 반영하여 인상되지 않았고, 태양광과 같은 신재생 에너지 구매확대와 탈원전에 따른 비용증가가 컸기 때문이다(한전, 2023). 한마디로 한전이 통제할 수 없는 요인에 따른 것이라는 의미이다.



<그림 1> 국제연료가격 추이 (한전 홈페이지, 2023)

한전의 적자가 요금인상분을 자체적으로 흡수하는 과정에서 발생한 것이라면 경영평가에서는 낮은 점수를 줄 것이 아니라 오히려 가점을 부여했어야 한다는 주장도 있다(뉴시스, 2023). 국민의 전기요금 부담을 올리지 않기 위해 전사적으로 방어한 결과이기 때문이다. 아울러 경영평가가 제대로 이루어졌다면 한전에 이러한 대규모 적자가 발생하기 전에 적절한 지적을 했어야 하는 것은 아닌지, 중장기적 투자가 필요한 송배전망 확충 등에 대한 제언을 했어야 하는 것은 아닌지도 의문이다(에너지경제, 2023). 통제할 수 없는 외생변수인 유가상승 문제가 있었다고는 하나 공기업의 경영성과에 대한 점검이 제대로 이루어졌더라면, 그리고 이를 요금정책에 반영하는 과정에서 정치적 합목적성이 아니라 객관적인 합리성이 확보되었더라

면 과연 이 정도로 악화가 되었겠느냐는 의구심이 커질 수밖에 없는 대목이다. 민간의 경우 LG 에너지솔루션이나 삼성바이오로직스 사례에서 보듯이 연도별 성과에 연연하지 않고 장기적 관점에서 투자를 지속한 결과 세계적인 수준의 경쟁력을 확보하는 성과를 거두고 있다. 반면 공공기관은 기재부 주관의 경영평가를 매년 받고 있음에도 불구하고 리스크가 적절히 통제되지 않고 있고, 오히려 경영평가를 매년 받기 때문에 평가등급을 잘 받기 위한 차원의 단기 경영성과에 연연한다는 지적이 있다(이원희, 2017). 평가단 구성의 객관성을 강조하다 보니 전문성을 도외시한 평가단 구성이 문제라는 지적도 있다(성시경, 이재완, 2023). 신뢰할 수 있는 데이터를 활용한 증거 기반 정책평가(evidence-based evaluation)와 정책형성의 중요성은 학계에서 수차례 강조(박민규, 김대진, 2021; 이석민, 2012; 한승훈, 안혜선, 2021; Pawson, 2002; Sanderson, 2002)되어 왔음에도 경영평가에 활용되는 계량 및 비계량 지표들이 과연 기관의 성과를 적절하게 대변할 수 있는 증거력을 갖고 있는지도 불명확하다. 따라서 국민경제에서 커다란 부분을 차지하고 있는 공공기관, 특히 공기업에 대한 평가가 정권의 변동에 따라 달라지지 않고 증거에 기반한 활동으로 이어지려면 현재 경영평가에 대한 일종의 메타평가로서 평가성 검토가 이루어질 필요가 있다.

이러한 의문에 답해보고자 본 연구는 한전을 대상으로 한 지난 5년간의 경영평가 보고서를 분석하여 경영평가의 가능성과 한계에 대해 확인해 보고자 한다. 아울러 분석결과를 바탕으로 공공기관 경영평가의 평가성 검토 차원에서 바람직한 제도적 개선방향에 대해 제언해 보고자 한다. 그간 한 번도 이루어지지 않았던 평가보고서에 대한 분석을 통해 공공기관을 대상으로 한 증거기반 평가와 지식경영에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

2. 이론 및 선행연구 검토

2.1. 평가성 검토

평가성 검토(Evaluability Assessment)는 잘못 설계된 프로그램에 대한 평가의 어려움과 평가로부터 도출될 수 있는 유용한 정보의 부족에 대한 불만을 해소하고자 프로그램들을 적절히 집행하고 총괄평가(summative evaluation)가 가능하도록 하는 선행적 평가활동(preevaluation activity)의 형태로 1970년대에 개발되었다(Trevisan, 2007). 평가성 검토는 ‘전통적인 프로그램과 정책 평가를 준비하기 위한 저비용 사전평가 활동’(Leviton et al., 2010), ‘개입목표와 달성 여부의 구체화, 로직모델(logic model)이나²⁾ 변화이론(theory of change)의 개발과 평가, 평가수행의 적절성에 대한 조언 제공 등으로 구성되는 평가프로젝트의 기획을 위한 체계적인 접근’(Craig & Campbell, 2015: 2) 등으로 정의된다.

평가성 검토의 선구자 중 하나인 Wholey(2004: 33)는 평가성 검토를 ‘평가로부터 도출되는 정보, 다양한 평가의 가능성 등을 검토하여 적절하고 유용한 평가를 설계할 수 있도록 함으로써 평가의 수요와 공급을 연계하는 것’으로 정의하면서, 프로그램의 성과를 바로 평가할 것이 아니라 순차적인 정보획득에 따라 평가과정을 4단계로 구분하고 평가성 검토를 가장 먼저 시행해야 한다고 보았다. 그에 따르면 평가성 검토는

2) 참고로 논리모델은 투입자원과 사업활동, 산출물, 사업의 개별목적, 장기목표 간에 수직적 논리체계를 갖고 있다고 가정한다. 논리모델은 프로그램의 요소들과 해결해야 할 문제들 간의 핵심적인 논리적 관계들을 기술하는 도식이자 텍스트로서 프로그램의 자원, 활동, 산출, 결과 간의 인과적 관계를 식별하는데 도움을 준다. 반면 변화이론은 1970년대부터 시작된 논리모델과 달리 1990년대 미국에서 지역공동체 프로그램에 대한 평가에 적용되면서 시작되었고 이후 국제개발 원조 프로그램에 널리 적용되었는데 논리모델에 의한 사업평가의 한계를 개선하려는 노력의 일환에 해당한다. 따라서 목표지향적 사업을 위한 재정투자에 집중하는 기존의 프로그램 사업모델을 벗어나 정책대상 집단의 역량강화와 지속가능한 변화를 추구하는 보다 광범위한 시각(holistic perspective)을 강조하며 활동과 결과 간의 관계를 설명하기 위한 일련의 가정을 묘사하는 방식을 활용한다(우윤석, 2016).

측정가능한 목표치의 존재 수준, 이해관계자 간의 목표 공유 여부, 목표 달성을 위한 합리적인 프로그램 구조와 충분한 자원 확보 여부, 그리고 프로그램 관리자의 평가결과 활용여부 등을 검토하는 단계이며 이후 환류평가, 성과 모니터링 그리고 궁극적인 성과평가 단계로 이어져야 한다는 것이다.

지난 20년간(1986-2006) 이루어진 평가성 검토 연구의 경향을 분석한 결과에 따르면 평가성 검토 방법론으로 가장 많이 쓰인 것은 인터뷰와 문헌연구이고 그 외 현장 방문, 설문지 등의 방법이 활용된 것으로 나타났다. 아울러 평가성 검토의 목적으로 가장 많이 연구된 것은 전통적 의미의 평가(impact assessment)를 위한 준비 정도(readiness)와 형성평가(formative evaluation) 등인 것으로 분석되었다(Trevisan, 2007). 영국의 국제원조에서 수행된 평가성 검토 관련 문헌을 검토한 Davies and Payne(2015)에 따르면 평가성 검토가 프로그램 평가의 적절성과 효과성을 평가하는데 많은 장점을 갖고 있기 때문에 연도별로 활용 건수가 늘어나고 있다고 한다.

그러나 국내에서는 우윤석(2017)의 연구 외에 행정이나 경영 분야에서 평가성 검토를 다룬 사례를 찾아보기 어렵다. 본 연구의 목적이 공공기관 경영평가가 실제 공기업의 경영개선에 어떤 기여를 하였는지를 확인하려는 것이므로 메타평가 차원에서 경영평가를 대상으로 한 평가성 검토가 이루어진다면 경영평가의 질적 수준과 효용성 제고에 기여할 것으로 기대된다.

2.2. 공공기관 경영평가 관련 선행연구

공공기관 경영평가와 관련된 기존 연구들은 크게 경영평가 제도 자체에 대한 소개나 비교를 중심으로 한 연구, 경영평가 결과에 영향을 미치는 요인에 대한 연구, 경영평가 결과가 공공기관 성과에 미친 영향에 대한 연구, 그리고 마지막으로 경영평가 제도의 한계

와 개선방안에 대한 연구로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 경영평가 제도 자체에 대한 연구로 라영재, 윤태범(2013)은 공공기관 경영평가제도를 종류, 대상 기관, 평가지표 등의 형태에 따라 분석하였고, 송대희(2003)는 공기업 경영평가 제도를 전반적으로 회고하였으며, 윤태범 등(2010)과 장지인 등(2013)은 공공기관 경영평가제도의 변천과정을 소개한 바 있다. 한편 조택(2008)은 준정부기관 경영평가 제도의 변천과정을, 한인섭, 김형진(2017)은 공공기관과 지방공기업 경영평가 제도를 비교하여 소개하였다.

둘째, 경영평가 결과에 영향을 미치는 요인에 대한 연구로 박용성, 남형우(2011)는 공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 분석하였고, 성시경, 정일환(2021)은 공공기관 경영평가와 재무성과의 관계를, 안숙찬(2014)은 공공기관 경영평가 결과와 기관 특성과의 관계를 검토하였다. 유승원(2014)은 공공기관 경영평가 영향요인을 공기업 임원의 정치적 연결과 정치적 갈등을 중심으로 분석하였고, 이창길, 최성락(2009)은 정부 산하기관 경영평가에서 나타나는 후광효과에 대해, 장희란, 박정수(2015)는 공공기관 경영성과의 외적 요인인 기관규모 효과에 대해 분석하였다. 정재진(2010)은 기관 특성과 환경적 특성이 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향에 대해 검토하였고, 최한수, 홍우형(2018)은 계약이론 관점에서 경영평가에 대한 경제학적 검토를 통해 부채비율이나 이전 경영평가 점수 등이 미치는 영향을 연구하였다. 최홍석 등(2008)은 공공기관 경영성과의 영향요인을 조직의 구조적 특성과 성과관리 전략변수를 중심으로 분석한 바 있다.

셋째, 경영평가 결과가 공공기관 성과에 미친 영향에 대한 연구로 김택규, 이정욱(2017)은 경영평가제도의 시행이 공기업 경영성에 미치는 영향을 수익성을 중심으로 연구하였고, 박석희(2006)는 공기업의 성과관리

와 조직생산성을 경영평가제도의 영향 차원에서 분석하였다. 조택, 송선하(2010)은 경영평가 제도가 준정부기관의 경영효율성에 미치는 영향을, 진상기, 오철호(2012)는 공공기관 경영평가의 서열 혼용 효과를 분석하였다. 최성락, 박민정(2009)은 경영평가 제도의 성과 분석을 통해 평가항목의 개선효과를 이끌어 내고 있는가를 진단한 바 있고, 최연식 등(2015)은 공공기관 경영 실적 평가제도에서 목표설정의 불확실성이 공공기관의 노력감소 인센티브에 미치는 영향을 연구하였다.

넷째, 경영평가 제도의 한계와 개선방안에 대한 연구로 권대현, 박진하(2011)는 지방자치단체 산하 공공기관을 대상으로 공공기관 경영평가 평가지표의 개선방안을 제시하였고, 박경진(2019)은 공공기관 경영평가의 문제점과 개선방안을, 박석희(2009)는 공공기관 경영평가 제도의 쟁점과 과제를 소개하였다. 성시경, 이재완(2023)은 공공기관 경영평가 전문가와 평가 담당자들을 대상으로 문제점에 대한 델파이 분석을 실시한 바 있다. 조택, 이창균(2010)은 공공기관 경영평가 지표의 타당성을 계량평가지표를 중심으로 제시하였고, 조택(2007)은 공공기관 경영평가지표 개편안을 제안하였다. 한편 방법론적 차원에서 유승현(2010)은 공공기관 경영평가 결과를 중심으로 평가의 신뢰성 및 타당성을 분석하였고, 이창길, 최성락(2010)은 공공기관 경영평가에서 발생할 수 있는 상대평가의 오류 가능성을 분석한 바 있다.

이러한 기존 연구들은 기관의 특성과 경영평가 등급 간의 관계를 분석하거나 경영평가 제도에 대한 일반적인 제언에 그치고 있을 뿐 경영평가보고서의 내용에 대한 분석과 평가 관련 연구는 전무한 실정이다. 기관 실적보고서는 경영평가 위원 외에게는 공개되지 않고 경영평가보고서도 연구자가 구하기에는 한계가 있었기 때문에 분석대상으로 삼을 수 없었기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서 경영평가보고서

와 실적보고서를 대상으로 내용분석을 실시하고 이를 바탕으로 평가성 검토 차원의 진단과 제언을 한다면 기존 연구에서 찾아볼 수 없던 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 연구분석의 틀

본 연구의 주요 분석대상은 공공기관 경영평가단이 작성한 연도별 경영평가보고서의 경영관리 범주 중 전략기획, 경영개선, 재무예산 그리고 혁신노력 지표와 주요사업 범주의 비계량 지표에 대한 평가 결과이다. 다만, 2022년(2023년 평가)의 경우 전략기획 및 경영혁신이 한 개의 범주로 묶였고 재무예산은 재무예산 및 중장기 재무관리로 묶였으며, 혁신노력은 제외되었으므로 다른 지표체계를 갖고 있다. 문제인 정부가 출범한 것이 2017년이고 윤석열 정부가 출범한 것이 2022년이므로 분석대상 기간은 2018년~2022년이 되고 해당 기간에 제출된 5년 간의 경영평가보고서(2019년~2023년 평가)가 최종 분석대상이 된다.

평가보고서에 대한 분석방법은 연구자가 평가대상 보고서의 내용을 직접 검토하는 문헌분석(documents analysis)을 채택하고자 한다. 경영평가보고서 집필자가 소수의 전문가이고 연도별로 중복되기도 하며 분석 연도가 제한적인 점에서 대량의 데이터를 대상으로 하는 토픽 모델링이나 출현빈도나 코딩에 의한 질적 분석을 적용하는 것은 적합지 않은 것으로 판단하였기 때문이다. 아울러 문헌분석의 객관성과 타당성을 확보하기 위해 Wholey(2004)가 평가성 검토 기준으로 제시한 측정 가능한 목표치의 존재 수준, 이해관계자 간의 목표 공유 여부, 목표 달성을 위한 합리적인 프로그램 구조와 충분한 자원 확보 여부, 그리고 프로그램 관리자의 평가결과 활용여부 등을 원용하여

경영리스크(적자와 요금)와 관련된 지적의 존재 여부(목표 존재), 연도별 지적사항의 유형(긍정/부정 언급 및 제언)과 일관성(목표 공유), 중장기적 투자(송배전망 확충 등) 관련 제언 여부(목표 달성 수단 존재), 지적사항의 특성(사회적 가치와 증거기반 전문적 제언, 결과 활용)을 빈도분석 차원과 내용분석 차원에서 검토하고자 한다. 이를 통해 확인한 평가성 검토 결과는 향후 경영평가의 질을 좌우하는 경영평가 보고서 작성과 관련하여 일종의 메타평가로서 의미 있는 시사

점을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

4. 분석결과

4.1. 빈도분석 차원

경영관리 범주에서 나타난 지적사항의 빈도분석 결과는 <표 2>와 같다.

<표 2> 경영관리 범주

년	지표	등급	지적	분석							
				긍정	부정	권고	유형				
							적자	요금	투자	사가	증거
'18	전	B+	6	2	1	3	0	0	0	4	0
	경	B+	8	5	1	2	0	1	1	3	0
	재	C	10	5	0	5	1	1	0	1	0
	혁	A0	11	4	0	6	0	0	0	0	0
	계		35	16	2	16	1	2	1	8	0
'19	전	B+	6	2	0	4	1	0	0	0	0
	경	B+	6	2	1	3	2	1	0	0	0
	재	C	11	4	1	6	3	6	0	1	0
	혁	B+	15	8	0	7	0	0	0	0	0
	계		38	16	2	20	6	7	0	1	0
'20	전	B+	9	6	0	3	0	2	0	0	0
	경	B+	7	1	1	6	0	0	0	0	0
	재	C	12	6	0	7	1	2	0	1	0
	혁	B+	13	4	0	9	0	0	0	0	0
	계		41	17	1	25	1	4	0	1	0
'21	전	B0	12	3	1	8	1	0	0	0	0
	경	B0	5	2	0	3	0	0	0	0	0
	재	D0	15	3	0	12	2	3	2	0	0
	혁	B0	14	3	4	11	0	0	1	0	0
	계		46	11	5	34	3	3	3	0	0
'22	전2	C	9	4	0	5	1	0	0	0	0
	재2	D0	9	2	0	7	2	1	0	0	0
	계		18	6	0	12	3	1	0	0	0
총계			178	66	10	107	14	17	4	10	0

* 전=전략기획, 경=경영개선, 재=재무예산, 혁=혁신노력

* '22년 전2=전략기획 및 경영혁신, 재2=재무예산 및 중장기재무관리

등급 추이를 보면 전략기획과 경영개선은 문재인 정부에 해당하는 '18~'20년 간 계속 B+를 받다가 문정부 마지막 연도인 '21년에 B0로 하락한 후 윤석열 정부가 들어선 '22년에 C를 받게 된다. 재무예산도 '18~'20년 간 계속 C를 받다가 '21년부터 D0로 하락하게 된다. 앞서 언급한 것처럼 한전은 '17년 당기순이익 흑자에서 '18년부터 1조원이 넘는 적자로 돌아섰고 '20년 2조원이 넘는 흑자로 전환되었다가 '21년 5조원, '22년 24조원이 넘는 적자를 기록한바 있는데, 흑자에서 적자로 전환한 '18년과 적자에서 흑자로 전환한 '20년까지 모두 같은 등급을 받았다는 것은 변별력에 의심을 품게 하는 대목이다. 적자 규모가 커지고 나서, 그리고 정권이 바뀌면서 등급이 큰 폭으로 하락한 것 또한 경영평가가 미래지향적 제언이나 예방적 기능을 담당하기보다 사후적으로 확인하는 기능에 머무르고 있음을 알게 해주는 근거가 된다고 할 수 있다. 반면, 혁신 노력의 경우 '18년 A0→'19년 B+→'20년 B+→'21년 B0('22년은 해당 지표 삭제)로 완만한 하락세를 보이고 있는데 적자에서 흑자로 전환된 해에도 변화가 없었던 것을 알 수 있다.

전체 지적건수를 보면 '18년 35건에서 '19년 38건, '20년 41건, '21년 46건('22년은 18건이나 지표가 통합되거나 삭제되었으므로 비교대상에서 제외)으로 계속 증가하고 있다. 긍정과 부정 건수는 '21년에 긍정 건수가 줄어들고 부정 건수가 증가한 것 외에 연도별 차이는 크지 않고 권고 건수는 전체 지적건수 추이와 같이 '18년 16건 → '19년 20건 → '20년 25 → '21년 34건으로 계속 증가한 것으로 나타났다. 권고 건수가 증가한다는 것이 경영평가 제언기능의 양적인 확대를 의미하기는 하나 질적인 차원의 변화는 내용분석을 통해 추가적으로 확인해야 할 부분이다.

지적사항의 유형을 보면 총 178건의 긍정, 부정, 권고 중 한전의 핵심이슈였던 경영적자나 요금문제와

관련이 있는 것은 각각 14건과 17건 건에 불과한 것을 알 수 있다. 다만 특히 요금문제의 경우 요금 인상 관련 지적 외에 요금감면을 긍정적으로 지적하는 상반된 것도 있으므로 내용분석을 통해 추가적으로 확인해 볼 부분이다. 최근에서야 언론에서 문제를 제기하고 있는 송배전망 부족 문제 등 인프라와 투자와 관한 지적은 총 4건에 불과하고 증거기반 전문적 제언³⁾이라고 볼 수 있는 것은 0건으로 파악된다. 물론 내용분석에서 좀 더 구체적으로 확인해 볼 대목에 해당한다.

문재인 정부의 공공기관 어젠다 관련 핵심 이슈였던 사회적 가치에 대한 언급은 총 10건인 것으로 나타났다. 정권 초기인 '18년에 8건, '19년과 '20년에 1건, 정권 말기인 '21년과 정권이 바뀐 후인 '22년에는 한 건도 없는 것으로 나타났다. 경영평가 지적사항이 국정과제와 같은 어젠다에 얼마나 부응해야 하는지는 논쟁의 여지가 있겠지만 정권 초와 말, 정권 변화에 따라 큰 변화가 있다는 것은 경영의 합리성을 중시해야 하는 경영평가가 과잉정치화 되었을 가능성이 크다는 것을 암시한다.

다음으로 주요사업 범주에서 나타난 지적사항의 빈도분석 결과는 <표 3>과 같다. 주요사업의 평가대상 사업은 매년 전력수급사업, 송변전사업, 배전사업, 미래성장사업으로 동일하게 구성되어 있다. 등급 추이를 보면 주요사업 전체를 대상으로 평가하던 '18년과 '19년은 B0를 유지하고 있었고, 평가대상 사업별로 등급을 부여한 '20년부터 전력수급사업은 '20년 B+ → '21년 B0 → '22년 C로 한등급씩 지속하락하고 있다. 송변전사업은 같은 기간 B+ → B0 → B0로 약보합세를 보이는 반면, 배전사업은 B0 → C → D+로 전력수급사업과 마찬가지로 한등급씩 지속하락하였으나 D+까지 떨어진 점에서 가장 하락폭이 컸던 것으로 나타

3) 증거기반 전문적 제언은 보고서에 있는 내용을 언급하는 데서 나아가 다른 데이터나 식견 등(evidence)을 활용하여 전력과 관련된 전문적인 제언으로 볼 수 있는 내용을 의미한다.

〈표 3〉 주요사업 범주

년	지표	등급	지적	분석							
				긍정	부정	권고	유형				
							적자	요금	투자	사가	증거
'18	전	B0	18	9	0	9	2	1	0	5	0
	송		20	10	0	10	0	0	1	0	1
	배		19	11	0	8	0	0	1	2	0
	미		15	11	0	6	0	0	0	1	0
	계	72	41	0	33	2	1	2	8	1	
'19	전	B0	21	14	0	8	0	2	0	3	0
	송		23	15	0	8	0	0	0	3	0
	배		23	15	2	8	0	0	0	1	0
	미		17	12	0	5	0	0	0	2	0
	계	84	56	2	29	0	2	0	9	0	
'20	전	B+	21	8	0	13	0	7	0	1	0
	송	B+	25	15	0	13	0	0	1	1	0
	배	B0	25	13	1	14	0	0	2	2	0
	미	B0	23	14	1	9	0	0	0	2	0
	계	94	50	2	49	0	7	3	6	0	
'21	전	B0	27	7	3	20	3	4	0	5	0
	송	B0	30	8	5	22	1	0	2	0	0
	배	C	29	4	4	23	0	0	3	0	0
	미	B0	25	4	1	20	0	0	0	2	0
	계	111	23	13	85	4	4	5	7	0	
'22	전	C	35	7	10	19	0	9	0	0	0
	송	B0	34	13	2	23	0	0	6	0	0
	배	D+	23	5	1	17	0	0	0	0	0
	미	C	25	9	3	13	0	0	0	0	0
	계	117	34	16	72	0	9	6	0	0	
총계			478	204	33	268	6	23	16	30	1

* 전=전력수급사업, 송=송변전사업, 배=배전사업, 미=미래성장사업

* '19년까지는 주요사업 전체를 대상으로 등급을 부여, '20년부터 평가대상 사업별로 등급 부여

났다. 미래성장사업은 B0 → B0 → C로 유지세가 하락세로 변화한 모습을 보이고 있다. 결론적으로 모든 지표가 B0나 B+에서 출발하여 '22년 B0였던 송변전 사업을 제외하고 모두 C와 D+ 등급 수준으로 하락한 것으로 나타났다.

전체 지적건수를 보면 '18년 72건에서 '19년 84건,

'20년 94건, '21년 111건, '22년 117건으로 계속 증가하고 있다. 권고 건수가 증가한다는 것이 경영평가 제언 기능의 양적인 확대를 의미하기는 하나 질적인 차원의 변화는 역시 내용분석을 통해 추가적으로 확인해야 할 부분이다. 긍정과 부정 건수는 긍정이 총 204건 이데 비해 부정은 33건으로 긍정적인 지적이 절대적

으로 많은 것으로 나타났다. 한전의 경영적자 문제가 커지면서 긍정 건수가 다소 감소하긴 했으나 '22년에는 오히려 '21년 감소세에서 증가세로 전환되었다. 추이를 보면 '18년 41건 → '19년 56건 → '20년 50건 → '21년 23건 → '22년 34건으로 혼조세를 보이는 것으로 풀이된다. 반면 부정적 지적은 '18년 0건 → '19년 2건 → '20년 2건 → '21년 13건 → '22년 16건으로 점차 증가하는 추세를 보이긴 하나 긍정 지적에 비해 매우 적은 수준인 것으로 나타났다. 이는 권고에 해당하는 지적이 부정적 지적을 내포하고 있기 때문일 수도 있으나 보고서에서 부정적인 측면을 직접적으로 언급한 것이 매우 적다는 것은 경영평가보고서가 제대로 된 감시역할을 못하고 있는 것은 아닌지 의문이 드는 근거⁴⁾가 될 수 있다. 0건과 2건에 불과하던 부정적 지적이 '22년 16건까지 증가했다는 것도 사후약방문 기능에 그치고 있다는 방증에 해당한다.

지적사항의 유형을 보면 총 478건의 긍정, 부정, 권고 중 한전의 핵심이슈였던 경영적자나 요금문제와 관련이 있는 것은 각각 6건과 23건 건에 불과한 것으로 나타났다. 경영적자 문제는 주요사업에서 논의한 사항은 아니라고 해도 요금문제의 경우 지적이 가능하고 필요한 사항에 해당한다. 다만 사회적 가치와 맞물려 요금감면 등을 긍정적으로 평가한 경우도 있었으므로 내용분석을 통해 추가적인 확인이 필요하다. 송배전망 부족 문제 등 인프라와 투자와 관한 지적은 주요사업에서 다루어야 할 중요사안임에도 관련 언급이 총 16건에 불과하고 증거기반 전문적 제언이라고 볼 수 있는 것은 1건에 그친 것으로 파악된다. 이 역시 내용분석에서 좀 더 구체적으로 확인해 볼 대목에 해당한다.

4) 본 분석에 사용된 지적은 모두 발췌를 해서 문서화하였으나 분량이 너무 많아 논문에 실지 못한 한계가 있다. 전체 발췌문을 받아 보기 원하는 연구자가 있는 경우 연구목적에 활용하는 것을 조건으로 제공하겠음을 밝힌다.

문재인 정부의 공공기관 어젠다 관련 핵심 이슈였던 사회적 가치에 대한 언급은 총 30건인 것으로 나타났는데 정권 초기인 '18년에 8건, '19년 9건, '20년 6건, '21년 7건이었는데 정권이 바뀐 후인 '22년에는 한 건도 없는 것으로 나타났다. 경영관리 범주와 마찬가지로 경영평가 지적사항이 정권 변화에 따라 큰 변화가 있다는 것은 관련 지표의 배점 변경에 따른 것이기는 하지만 경영평가가 과잉정치화된 가능성이 크다는 것을 의미한다.

4.2. 내용분석 차원

5년간의 경영평가보고서에 대한 분석 결과 다음과 같은 내용적 특성이 발견되었다. 첫째, 부정적인 지적이나 제언의 경우 문제점이 무엇인지 구체적으로 지적하고 그에 대한 대안을 제시하는 것이 필요하나 막연하게 추가적인 노력을 강요하거나 뜬구름 잡기식의 개선권고 등에 그치는 것이 많았다. 특히 '19년의 경우 '기관은 전사적 차원에서 수립된 사회적 가치 전략 체계를 근거하여 사회적 가치 개념을 정립 내재화함으로써 기관 고유의 주요사업을 추진하는 과정에서 사회적 가치가 반영 실현될 수 있도록 추가적인 노력을 기울여야 할 것으로 판단된다', '요금부담 경감과 세계은행 기업환경평가 계량지표는 목표에 미달한 것으로 나타나 이를 개선하기 위한 추가적인 노력이 필요하다'와 같은 부실한 내용이 많았던 것으로 확인되었다.

둘째, 비문법적 문장들이 많이 발견되었다. 기본적으로 주어와 술어가 일치하지 않거나 구어체 문장을 서술하는 경우, 문장이 너무 길거나 문맥이 맞지 않아 구체적으로 어떤 의미인지 확인하기 어려운 경우도 많이 발견되었다. 예를 들어 '기관의 비전 인지도 및 핵심 가치 인지도는 전년 대비 상승을 하여 비전과 핵심가치의 공유가 대체로 바람직한 방향으로 이루어지

고 있고 업무의 영향도도 역시 전년 대비 상승하고 있는 것은 바람직하다고 판단된다. 다만, 비전 및 핵심가치의 업무 영향도 절대치는 비전 및 핵심가치 인식도에 비해 다소 낮은 것을 볼 때 기관의 본연의 업무와의 연계성을 높이고 또한 핵심 업무에의 영향도를 높이기 위한 노력이 필요할 것으로 생각되는데, 무엇보다도 비전 및 핵심가치의 설정에 있어 업무 영향도와의 직접적인 연계성을 높이기 위한 다소의 미세 조정 및 재고의 여지도 있을 것으로 판단된다. '혁신목표에 끊임없는 혁신을 담고 있어 중복적이고 국민과 함께 성장하는 것을 혁신목표로 삼고 있어서 혁신목표로는 포괄적인 인상을 주고 있는 것으로 보여지기에 전체 구성원이 공유 추진 달성하기 위한 혁신목표로 설정하기 위해서는 보다 명확하고 구체적인 목표설정이 필요하다와 같은 서술이 그에 해당한다.

셋째, 긍정평가가 부정평가에 비해 상대적으로 훨씬 많았음에도 등급은 이와 무관하게 낮은 등급으로 평가하는 경우가 발견되었다. 특히 배전사업에서 그러한 경향이 자주 발견되었는데 '19년의 경우 배전사업에 대해 긍정적인 칭찬을 주로 한 뒤 B0를 부여하였고, '21년에는 기관 실적보고서의 내용을 거의 대부분 인용한 후에 특별한 부정적 지적 없이 C를 부여하였으며, '22년 평가에서는 대부분 긍정적인 평가를 하고도 D+를 부여한 것으로 나타났다. 미래성장 사업의 경우 매년 B0를 받았고 '22년에도 긍정평가가 대부분이었으나 '22년 평가등급은 갑자기 C로 하락한 것으로 나타났다.

넷째, 추가적인 정보나 전문성 없이 기관이 제출한 실적보고서에만 의존한 채 개별 실적에 대한 긍정이나 부정, 또는 단순한 수준의 권고를 반복하는 경우가 대부분인 것으로 나타났다. 결과적으로 한전이 경영악화로 치닫는 동안 경영평가가 나침반 역할을 수행하지 못했던 것으로 판단된다. 경영평가가 전년도 실

적을 중심으로 평가하는 관계로 과거지향적일 수밖에 없는 것은 사실이나, 평가의 목적이 전문성을 바탕으로 과거를 진단하고 미래를 지향하는 것이라고 할 때 평가보고서의 많은 내용이 학생보다 못한 선생의 훈계에 그친 것은 아닌지 의문이다.

다섯째, 연도별로 지적 내지 권고사항의 질적 차이가 컸을 뿐 아니라 같은 연도인 경우에도 지표 또는 사업별로 집필자가 다르다는 것을 확인할 수 있을 정도로 보고서의 수준 차이가 큰 것으로 나타났다. 결과적으로 연도별 집필자에 따라 선입견이나 주관적 판단이 작용할 수밖에 없어 지적과 권고사항의 일관성 내지 방향성도 찾아보기 어려웠다. 여러 평가위원이 지표별로 평가한 등급을 취합하여 전체 등급을 정하는 현행 경영평가 방식은 환원주의적 오류에 빠지기 쉬운 것으로 판단된다.

여섯째, 전년도 지적사항에 대한 반영 여부를 중요한 평가기준으로 보고 있다는 것이다. 앞서 지적한 것처럼 지적 및 제언 사항의 질적 수준과 유의미성이 모두 상이함에도 이에 대한 진단 없이 무조건 반영하였는지 여부를 평가기준으로 하는 것은 자기모순에 빠질 가능성이 크다고 판단된다. 특히 주요사업의 경우 PDCA 관점에서 평가서를 기술하는 관계로 환류 부분에서 전년도 지적사항 반영 여부를 확인하는 경우가 많았던 것으로 나타났다.

일곱째, 사회적 가치에 대한 강조 등에서 보듯이 정권 변화에 따라 강조하는 포인트가 달라지는 경향이 큰 것으로 확인되었다. 정책방향에 따라 평가지표의 가중치가 달라지기 때문에 나타나는 당연한 결과이긴 하나, 한전의 경우 재정적자의 한 요인으로 작용하였던 소위 한전공대가 국민적 관심 속에서 R&D 중심대학으로 발전할 수 있도록 전사적 역량을 투입할 것을 권고한다거나 요금인하 폭 확대를 사회적 가치 차원에서 장려한다거나 신재생과 원자력 활용에 대한 상

반된 시각을 노출하는 등은 언급은 피평가자 입장에서 보기에 어느 장단에 춤을 추어야 할지 모르는 이중 구속(double binding) 상황에 빠지게 할 우려가 크다. 예를 들어 '19년의 경우 '기관은 전사적 차원에서 수립된 사회적 가치 전략체계를 근거하여 사회적 가치 개념을 정립 내재화함으로써 기관 고유의 주요사업을 추진하는 과정에서 사회적 가치가 반영 실현될 수 있도록 추가적인 노력을 기울여야 할 것으로 판단된다'와 같이 명확한 근거 없이 사회적 가치를 강조한 반면, 경영관리는 '21년부터 그리고 주요사업은 '22년부터 사회적 가치에 대한 언급이 전무한 것으로 나타났다. 에너지 분야의 경우 '20년 '원전수출기반구축의 내실화를 통해 제2 원전수출을 위한 지속적 노력이 필요하다'처럼 국정기조와 상반된 지적이 제시되기도 하였다.

여덟째, 주요사업의 경우 계량 및 비계량 성과지표의 개선여부 내지 적정성에 대한 지적이 매우 많은 것으로 나타났다. 성과지표가 중요한 것은 사실이지만 특별한 근거 없이 평가자의 주관적 입장에 따라 선호도를 표출하는 경우가 많았고 평가자에 따라 분량이 너무 많은 경우도 발견되었다. 특히 계량범주 계량지표인 경우 3년간 변경할 수 없음에도 매년 적절성/도전성을 평가하고 있는데 연도별 평가대상으로 삼기에는 부적절한 것이 아닌지 의문이다. 성과지표 관련 지적은 특히 '21년 주요사업 평가에서 두드러지게 나타났다. '기관은 설립목적과 중장기 전략목표를 반영하여 합리적 요금체계 구현, 영업제도 서비스 개선 및 전력수요관리 및 효율 향상을 평가대상 사업을 설정하고 각 평가대상 사업의 성과목표를 설정하였으나 사회적 가치와 연계성은 부족해 보이며 이를 강화하기 위한 추가 노력이 필요하리라 판단된다', '기후환경요금 적기 반영 지표는 합리적 요금체계 구현을 위한 계량지표로서도 글로벌 Catch-Up 지표로서도 효과성이 높아 보이지 않으므로 개선이 필요해 보인다', '전력수

요예측의 정확도를 유지 향상하는 기관의 노력은 인정되나, 수요예측 정확도 지표 역시 정확도 자체를 목표로 하기보다는 이에 기반한 효과적인 사업추진 노력 및 성과를 평가하는 지표로 개선할 필요가 있다'와 같은 주관적인 입장의 지적이 대부분을 차지하고 있다.

아홉째, 송변전 인프라 구축과 같은 사업은 중장기적 관점의 투자가 필요함에도 이에 대한 지적이나 권고는 최근에는 나타나고, 기관이 통제할 수 없는 요소인 요금에 대해서는 연도별로 요금감면을 긍정평가하거나 요금 미인상을 부정평가하는 등 일관되지 않은 잣대를 활용한 것으로 확인되었다. 예를 들어 송전설비 관련 시설에 대한 언급은 '20년에 '송변전설비 건설 사업은 대상지 주민의 수용성이 관건인바 평택산업단지(세계최대 반도체단지) 적기 전력공급을 위해 미군과 철탑설치 합의로 공사비 916억원 절감, 주민주도형 입지 선정으로 민원해결률 3.9%p 향상 등은 일부분 성과로 인정된다. 하지만 대상지역의 조기합의를 유도하기 위한 보조금지원계획이나 내규인 전력영향평가 시행기준 등을 소홀히 하여 발생하는 지역공동체에 대한 부정적 영향이 최소화될 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다'와 같은 갈등이슈로만 지적된 바 있고, 확충에 대한 지적은 '22년도에 이르러서야 언급되고 있다. 한편 요금 관련 언급은 '20년도에 갑자기 많이 나타나고 있는데 '원가를 충실히 반영하는 요금체계의 도입이 공공성의 사회적 가치를 추구하는 것인가는 전기 소비자의 관점에서 볼 때 가격인상기제로 다르게 인식될 소지가 있으므로 가격신호 기능 제고를 통한 국가적 에너지 효율개선에 기여하도록 노력할 필요가 있다'는 내용과 '원가 연계형 요금체계는 아직 도입과정에 있어서 그 사회적 영향을 판단하기에 이르나...(중략)...제도의 취지를 구현하기 위해서는 전기요금에 연료비 반영비율을 비계량 성과지표로 관리할 필요가 있고 석탄 원자력에서 LNG, 재생에너지로 전환될수록 1kWh 당 전력생

산비용이 증가함에 따른 가격변동 시뮬레이션 결과를 국민에게 제공하여 합리적 소비가 가능하도록 할 필요가 있다'는 내용 등 상반된 성격의 지적이 발견된다. 아울러 '요금이의신청제도 관련 약관에 이의제기 신청 방법 및 처리기간을 명시한 것만으로 개선되었다고 보기는 어려우며 고객에게 그 내용을 충분히 알림으로써 고객권리를 제고하는 노력이 필요', '원가연계형 요금 체계 도입, 주택용 요금제도 개편, 친환경 요금제도 도입 등 기후환경변화와 소비자선택권 확대를 위한 취지에서 적절한 성과로 인정'과 같은 단순 언급인 경우도 있었다. '21년의 경우 국제연료비 급등 상황에서도 요금인상을 유보한 것을 긍정적으로 평가한 바 있는데, '22년의 경우 뒤늦게 '사업의 추진체계에 있어서 전년 대비 영업제도 서비스 개선 사업의 예산이 대폭 증가한 것으로 나타나는데, 합리적 요금체계 구현과 전력수요 관리 효율 향상에도 재원 배분이 더 있어야 했다. 연도 중간에라도 국제적인 에너지 위기 속에서 요금 정상화에 대한 국민적 공감대를 도출하는 것이 기관에게 필요한 부분이었기에 이에 대해서 계획단계에서부터 대응을 제대로 못한 측면이라고 할 수 있다', '기관은 국제적인 에너지 위기 상황에서 연료비가 급증하는 상황에서도 '22년 총 3차례 평균 23.3 원/kWh(9.4%)의 단계적 인상으로 판매수입 5.7조원 증가한 성과가 있다. (중략) 이러한 요금 체계 구현을 위한 국민의 원가기반 요금제에 대한 동의 수준을 높여내지 못한 문제가 심각했다고 평가할 수 있으며, 근본적인 대안 마련이 필요하다'와 같은 지적이 크게 늘어난 것으로 나타났다. 적기 요금 인상이 없었음을 지적하면서 동시에 '복지할인 한도를 확대한 성과가 있다고 평가한다. 취약계층의 요금부담을 경감시켰는데, '22년 취약계층 하동절기 전기요금 부담완화 위해 한시적 복지할인 한도를 약 40% 확대하였다. 총 377만 5천호에 대해서 총 6,800억원의 복지 할인을 시행하였으며, 이는 전년대비 1,000억원 가량 확대

된 실적이다. 하지만 복지할인 수혜율을 확대하는 방안이 필요하다'라고 제언하는 등 모순된 평가를 하는 것도 발견된다.

열 번째로 주요 사업의 경우 매 사업별로 PDCA 관점에서 서술해야 하는 관계로 같은 내용을 사업별로 일부만 변경하여 그대로 반복하는 경우가 자주 발견되었다. 예를 들어 '18년의 경우 '전략 및 추진체계 구축을 통해 2018년 10개 실행과제를 구체적이고 명확하게 도출하였으며, 기관의 설립목적 및 전략방향과 연계하였고 성과지표 목표치의 도전성도 수용할 만한 것으로 판단된다', '기관은 PDCA(계획 실행 평가 환류) 프로세스에 따라 모니터링방식을 내부시스템을 활용하는 On-line 방식과 외부 결과치를 이용하는 Off-line 방식으로 환류활동을 수행한 것으로 인정되며, 자체평가와 연계한 환류활동도 우수사례는 확산전략으로 확대추진하고 미흡사례는 보완하여 추진하는 등 긍정적으로 평가된다. 다만, 환류활동의 방식, 이슈 발생원인 및 그에 대한 개선 필요사항 등의 구체적인 제시를 통해 환류체계를 보다 고도화할 필요가 있어 보인다'는 동일한 문구를 매 사업마다 반복하고 있다. 내용 위주가 아니라 형식적 보고서 양식에 치중하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

5. 결론 및 시사점

5.1. 연구결과와 시사점

빈도분석 차원과 내용분석 차원의 검토를 거친 결과 연구분석의 틀에서 제기한 내지 이슈에 대해 다음과 같은 잠정적 결론 도출이 가능하다. 첫째, 경영리스크와 관련된 지적이 있었으나 한전의 경영적자 문제발생을 사전에 예방 내지 완화하거나 개선할 수 있

는 정도의 수준에 이르지 못했고, 적자해소를 주문하면서 요금할인을 강조하는 등 서로 상반된 제언이 나타나기도 하였다. 둘째 연도별로 지적 유형에 편차가 큰 것으로 나타났는데, 기본적으로 지적 건수가 계속 증가하고 있고 부정보다 긍정언급이 더 많다는 특징을 보이고 있다. 제언도 계속 증가하고 있으나 앞서 살펴본 것처럼 구체성이 떨어지는 경우가 많은 것으로 나타났다. 셋째, 중장기적 투자와 관련된 언급은 최근에서야 나타나기 시작했고 그나마 갈등관리 차원의 언급이 많고 시설확충과 같은 장기적 관점의 지적이나 제언은 찾아보기 어려운 것으로 확인되었다. 마지막으로 지적사항의 특성을 보면 정권의 변화에 따른 지향성을 충실히 따르는 경향을 보이는 반면, 객관적인 증거나 전문성에 기반한 제언은 찾아보기 어려운 것으로 확인되었다.

이러한 분석결과는 한전이 이러한 문제상황에 처할 때까지 경영평가가 제대로 된 나침반 역할을 수행하지 못했다는 것을 간접적으로 확인할 수 있는 근거가 된다고 본다. 따라서 평가성 검토 차원에서 다음과 같은 경영평가의 변화 방향을 제안하고자 한다.

첫째, 경영평가가 공공기관의 경영성과 관리에 있어서 어떤 역할을 해야 할 것인지에 대한 반성과 진단이 요청된다. 특히 수익성과 공공성을 동시에 추구해야 하는 공기업을 대상으로 하는 경우 경영평가가 건전한 기업활동 촉진이 아니라 정권의 나팔수 역할을 하는 것은 아닌지 되돌아볼 필요가 있다. 준정부기관을 대상으로 하는 경우 대부분의 기관들이 법령에 주어진 역할을 위탁집행 형태로 수행하는 기관이라는 점에서 평가실익을 거두려면 어떤 변화가 요구되는지 고민이 필요하다. 이를 위해 기관마다 달성해야 할 계량범주 성과지표의 종류와 목표를 외부 전문가와 정부가 함께 숙의하여 사전에 부여하고 이를 P/F 방식으로 확인한 후 Pass로 판정될 경우 성과급을 지급하는

방식을 검토할 필요가 있다. 이때 Pass 기준을 넘어 초과달성하거나 Fail한 기관에 대해 그것이 기관의 성과 또는 책임인지 여부를 비계량적 관점에서 추가로 확인하는 것이 현재의 비계량 성과평가를 대체해야 한다. 성과급 분배기준으로 변질될 문제를 해소하기 위해 계량범주 평가는 매년, 비계량 범주 평가는 격년으로 시행하는 방안도 강구할 수 있을 것이다.

둘째, 경영평가 보고서 작성에 있어서 PDCA 관점의 기술 외에 내용적 차원의 통일성과 연계성, 전문성 제고를 통해 공공기관의 리스크를 예방하고 경영활동을 개선할 수 있는 가이드 역할을 담당할 수 있는 수준까지 업그레이드할 필요가 있다. 이를 위해 분야별 전문가와 평가 전문가를 적절히 안분하여 평가단에 배치할 필요가 있고 전년도 평가보고서에 대한 평가, 평가단의 상시 학습체계 구축 등도 고려할 필요가 있다. 현재와 같은 방식의 보고서 작성은 양적인 면에서 자기만족에 그치는 수준에 불과하기 때문이다. 이런 점에서 평가단 운영이 사후적 확인에 그치는 것이 아니라 사전적 평가설계 중심의 학습조직으로 운영될 필요가 있다.

셋째, 경영평가 지적사항이 연도별로, 평가자별로 상이한 문제를 해결하기 위해 지표별 평가보고서 작성에 앞서 기관을 대상으로 전반적인 등급을 산정하고 평정포인트를 사전에 확정하는 방안도 검토할 필요가 있다. 현재와 같은 지표별 평정 후 합산 방식은 최종 평가결과가 어떻게 될지도 모른 채 코끼리를 일단 더듬어 보는 깜깜이 평가에 다름 아니기 때문이다. 따라서 현재와 같이 기관이 제출한 보고서를 기반으로 긍정 또는 부정 지적만 하는 보고서 작성을 지양하고 사전에 부여된 성과지표와 목표 달성 여부를 확인할 수 있는 일종의 체크리스트를 작성하는 방식으로 전환하되, 평가대상인 기관 제출 자료 외에 객관적인 외부자료와 관계자 인터뷰 등을 통해 확인하는 방식

을 취하는 것이 필요하다고 본다.

5.2. 연구의 한계

본 연구는 그동안 한 번도 시행되지 않았던 경영평가 보고서 대상 양적 분석과 질적 분석을 실시한 점에서 차별성과 의미가 있다고 판단된다. 다만 보고서의 지적사항을 발췌하거나 유형별로 분류하는 과정에서 완벽한 객관성이 확보된 것은 아니라는 한계 또한 존재한다는 점을 부인하기 어렵다. 향후 방법론적인 엄밀성을 보완할 필요가 있는 이유이다.

본 연구 결과가 한전을 위한 변명의 근거로 사용될 수도 있겠지만 경영평가의 문제점이 한전에게 면죄부를 주는 것은 아니라는 점 또한 분명히 밝혀 두고자 한다. 다만, 정부도 어찌할 수 없었고 경영평가도 어찌할 수 없었던 한전의 재정적자 문제를 한전에게만 책임 지우는 것은 바람직하지 않다는 점 또한 짚고 넘어갈 필요가 있다. 앞으로 경영평가의 질적 수준 향상을 위한 지속적인 평가성 검토가 이루어지기를 기대한다.

〈참고문헌〉

[국내 문헌]

1. 권대현, 박진하 (2011). 공공기관 경영평가 평가지표의 개선방안-2008 년 A 지방자치단체 공공기관 경영평가제도를 중심으로. **세무와 회계저널**, 12(3), 375-405.
2. 김택규, 이정욱 (2017). 경영평가제도의 시행이 공기업 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구-수익성을 중심으로. **한국정책학회보**, 26(3), 81-105.
3. 라영재, 윤태범 (2013). **공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발**. KIPF.
4. 박경진 (2019). 공공기관 경영 평가제도의 문제점 및 개선방안. **미래성장연구**, 5(2), 75-92.
5. 박민규, 김대진 (2021). 증거기반 정책형성제도로서 통계기반 정책관리제도의 문제점과 개선방안. **정책개발연구**, 21(1), 1-39.
6. 박석희 (2006). 공기업의 성과관리와 조직생산성: 가변수 검정 방법을 통한 경영평가제도의 영향분석. **한국행정정보**, 40(4), 511-530.
7. 박석희 (2009). 공공기관 경영평가제도의 최근 쟁점과 과제. **한국행정학회 동계학술발표논문집**, 2009, 1-18.
8. 박용성, 남형우 (2011). 공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향분석. **정책분석평가학회보**, 21(1), 79-100.
9. 성시경, 이재완 (2023). 공공기관 경영평가제도의 문제점에 관한 델파이 연구: 경영평가 전문가와 기관 담당자를 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 33(4), 1-23.
10. 성시경, 정일환 (2021). 공공기관 경영평가와 재무성과의 관계: 재무예산관리 분야를 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 31(4), 91-110.
11. 손차민 (2023, 6월 18일). 에너지공 경쟁 낙제점, 블라인드에는 억울하다. **뉴스스**, https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20230617_0002342550
12. 송대희 (2003). 공기업 경영평가제도의 회고와 발전 방향. **공기업논총**, 15(1), 1-10.
13. 안숙찬 (2014). 공공기관의 경영평가 결과와 기관특성에 관한 연구. **대한경영학회지**, 27(6), 835-859.
14. 우윤석 (2016). 공공기관 주요사업 평가지표의 평가성 검토: 공기업 1군을 중심으로 한 탐색적 연구. **승실대학교 사회과학논총**, 19, 125-149.
15. 우윤석 (2017). 공공기관 주요사업 평가의 관점과 수단에 대한 재음미: 진화적 논리모형과 평가성 검토를 중심으로. 박순애 (편), **공공부문 성과의 측정과 관리** (pp. 135-184). 서울: 문우사.
16. 우윤석 (2020). 사회적 가치의 이론적 재음미와 공공기관의 성과. **한국행정학회 하계학술대회 발표논문**.
17. 우윤석 (2023). 공공부문의 성과평가: 발견을 넘어 확인으로. 최영준 외 (편), **대전환기 정책의 키워드: 성장, 분배, 가치, 성과** (pp. 285-300). 서울: 박영사.
18. 우윤석, 홍길표, 김원희, 이립 (2020). 공공기관의 사회적 가치 성과: 경영평가 결과를 중심으로. **공기업논총**, 21(2), 1-14.
19. 유승원 (2014). 공공기관 경영평가 영향요인 연구: 공기업 임원의 정치적연결과 정치적갈등을 중심으로. **한국행정학회보**, 48(1), 339-368.
20. 유승현 (2010). 공공기관 경영평가의 신뢰성 및 타당성 분석: 2008 년도 평가결과를 중심으로. **정책분석평가학회보**, 20(4), 171-202.
21. 윤태범, 김효경, 유효정 (2010). **공공기관 경영평가제도 변천과정 연구**. KIPF.
22. 이석민 (2012). 정책평가제도의 변화가 증거기반의 정책관리에 미친 영향: 문헌·내용분석 연구방법 접근. **정책분석평가학회보**, 22(4), 35-68.
23. 이원희 (2017). 공공기관 경영평가의 쟁점 및 개선방향. **제4차 KIPA-KAPA 정부혁신포럼 발제문**.
24. 이창길, 최성락 (2009). 정부산하기관 경영평가에서의 후광효과 (Halo Effect) 에 관한 연구. **한국행정정보**, 43(3), 151-172.
25. 이창길, 최성락 (2010). 공공기관 경영평가에서 상대평가의 오류가능성 분석. **행정논총**, 48(1), 97-119.
26. 장지인, 객채기, 신완선, 오철호 (2013). **공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구 (II)**. KIPF.
27. 장희란, 박정수 (2015). 공공기관 경영성과에 대한 기관규모 효과 분석-2008~2012 년 공공기관 경영실적평가결과를 중심으로. **한국정책학회보**, 24(1), 1-26.
28. 전지성 (2023, 5월 3일). 발등의 불 송전망 확충, 분산에너지 법안 국회통과-한전 적자해소가 관건. **에너지경제**, <https://m.ekn.kr/view.php?key=20230502010000265>
29. 정재진 (2010). 기관 특성과 환경적 특성이지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향: 경영평가지표 및 등급부여 개선방안의 제시를 중심으로. **지방행정연구**, 24(2), 33-61.

30. 조택 (2007). 공공기관의 경영평가지표 개편안에 관한 연구. **한국거버넌스학회보**, 14(3), 285-314.
31. 조택 (2008). 준정부기관 경영평가제도의 변천과 개선방향에 관한 연구. **한국거버넌스학회보**, 15(3), 155-178.
32. 조택, 송선하 (2010). 경영평가제도가 준정부기관 경영효율성에 미치는 영향에 관한 연구. **한국거버넌스학회보**, 17(3), 85-107.
33. 조택, 이창균 (2010). 공공기관 경영평가 지표의 타당성에 관한 연구: 계량평가지표를 중심으로. **사회과학연구논총**, 24, 239-270.
34. 진상기, 오철호 (2012). 공공기관 경영평가의 서열 혼용 효과-푸코의. **한국정책학회보**, 21(2), 179-219.
35. 최성락, 박민정 (2009). 경영 평가 제도의 성과 분석. **행정논총**, 47(1), 183-208.
36. 최연식, 황인이, 윤주철 (2015). 공공기관 경영실적 평가제도에서 목표설정에서의 불확실성이 공공기관의 노력 감소 인센티브에 미치는 영향. **한국행정학보**, 49(3), 219-246.
37. 최한수, 홍우형 (2018). 공공기관 경영평가에 대한 경제학적 검토: 계약이론의 관점에서. **법경제학연구**, 15(1), 53-79.
38. 최홍석, 김재훈, 정재진 (2008). 공공기관 경영성과 영향요인 분석: 조직의 구조적 특성과 성과관리 전략변수를 중심으로. **한국행정학회 하계학술발표논문집**, 2008, 1-23.
39. 한국전력공사 (2023). **한국전력공사 일반 현황**.
40. 한국전력공사 (2023). **한전 재무정보**. <https://home.kepco.co.kr/kepco/KE/htmlView/KEEBPP0010105.do?menuCd=FN270103> (검색일: 2023.7.25.)
41. 한승훈, 안혜선 (2021). 증거기반 정책의 쟁점과 한국적 맥락에서의 적용 가능성. **한국정책학회보**, 30(1), 289-314.
42. 한인섭, 김형진 (2017). 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교. **한국지방공기업학회보**, 13(1), 1-34.

● 저 자 소 개 ●



우 윤 석 (Yoonseuk Woo)

현재 숭실대학교 행정학부 교수로 재직하고 있다. 서울대 문학사, 서울대 행정대학원 석사를 거쳐 영국 카디프대학교(Cardiff University)에서 박사학위를 취득하였다. 다수의 공공기관 경영평가 경험을 바탕으로 성과평가를 중심으로 한 공공관리 분야에 이론적 관심을 기울이고 있다.

〈 Abstract 〉

A Study on Evaluability Assessment of the Performance Evaluation for Public Organization Focusing on Case of KEPCO

Yoonseuk Woo *

Recently, national concern for record breaking level of deficit operation of KEPCO grows bigger in Korea. With this regard, many stakeholders believe KEPCO should be responsible for this result although it is not clear whether KEPCO is only to blame who is in such position where full cost pricing is impossible and entrepreneurial efficiency is not guaranteed. Particularly, less concern is given to Performance Evaluation for Public Organization(PEPO) which did not give prior warning against major deficit of KEPCO or help to improve its capacity to deal with the problem, and thus prevented KEPCO from acknowledging its managerial weakness by crediting KEPCO with successive grade B during the period of previous government. Based on such viewpoint, this study analyzes reports of PEPO for 5 years in terms of evaluability assessment and suggests proper direction for better PEPO in the future. From this analysis, it was found that firstly, relevant suggestion was not made to prevent or improve deficit problem; secondly, comments are increasing every year without consistency; thirdly, comments related to long-term investment are only recently found; fourthly, suggestions are based on political orientation rather than evidence or expertise. This study is expected to contribute to evidence-based evaluation and knowledge management since it tackles evaluation reports themselves for the first time.

Key words: KEPCO, Performance evaluation for public organization, Evaluability assessment

* Soongsil University