

공기업의 경영 효율화 전략에 관한 연구

주상현*, 이순호**

전북대학교 행정학과*, 서해대학교 사회복지학과**

Analysing the Management Efficiency Strategy of State-Owned Enterprises

Ju Sang Hyeon*, Lee Soon Ho**

Dept. of Public Administration, Chonbuk National University*

Dept. of Social Welfare, Sohae University**

요약 이 연구에서는 공공부문 조직의 경영효율화 전략의 한 방안으로서 한국서부발전 사례를 통해 최근 전력산업의 해외진출 사례에 대한 현황분석을 시도하고, 이를 통해 경영효율화 전략을 도출해 봄으로써 향후 공공기관의 경영효율화에 대한 정책적 함의를 제시해 보는데 연구목적을 두었다. 이를 위해 본 연구에서는 선행연구의 경험을 토대로 ① 기업환경 변화에 대한 대응 ② 사용 전략(목표설정, 성과창출의 적시성, 리스크관리, 조직임무 및 역할) ③ 효율적인 인력관리 ④ 사업다각화 등의 4가지 분석국면을 토대로 분석을 하였다.

본 연구의 분석결과 공기업의 경쟁력 강화를 위한 주요 측면으로서 해외사업의 효율적 추진을 위해서는 첫째, 불확실한 경영환경에 대한 적극적인 대응 노력이 필요하고, 둘째, 민관 협력적 거버넌스 체계 구축을 통한 사업 추진, 셋째, 효율적인 글로벌 인적자원 관리, 넷째, 전략적 구성요소들의 고려가 필요함을 제시하였다.

주제어 : 국가 경쟁력, 경영효율화, 인적자원관리, 전력산업, 서부발전

Abstract Recently, a lot of effort has been made to reinforce the profitability of the company through successful overseas expansion as one of the major ways to secure the competitiveness and to increase the business value these days. So, this study aims to try to analyse of the status of the overseas expansion case for the recent power industry through the case of the Korea Western Power Co., Ltd. as a measure of the management efficiency strategy of the public sector organization, and to present the policy implications about the management efficiency in the future by drawing upon the management efficiency strategy.

This paper suggests alternatives as follows:

First, the competitiveness should be reinforced through continuous change and innovation and the management efficiency should be developed. Second, the governance system for public-private sector should be constructed. Third, the efficient management of the global human resources is needed. Fourth, the mutual confidence-building through the active contribution to the community activities is required.

Key Words : Management Efficiency, National Competitiveness, Personnel Management, Power Industry, Korea Western Power Co., Ltd.

Received 20 February 2014, Revised 20 March 2014
Accepted 20 April 2014
Corresponding Author: Sun Hoo, Lee(Sohae University)
Email: paullee1@hanmail.net

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ISSN: 1738-1916

1. 서론

최근 IMF는 2013년 세계경제성장률을 3.3%에서 3.1%로, 2014년은 4.0%에서 3.8%로 각각 0.2% 하향조정된 바 있으며[15], 특히 신흥국의 경우 2013년 신흥국 경제성장률은 5.3%에서 5.0%로, 2014년은 5.7%에서 5.4%로 하향 조정된 전망치를 발표하였다[14]. 이와 같이 세계 경제의 침체 속에서 정부의 공기업 선진화 및 혁신 추진 방안과 관련하여 공기업 민영화 등 공공부문의 경영효율화를 통해 국가 경쟁력을 확보하고 사회 후생을 증대시키려는 부분에 대한 관심이 증가하고 있는 상황이다[10]. 이에 따라 최근 공공기관에서는 기업가치 향상과 경쟁력 강화를 위한 수단으로 하나로 성공적인 해외진출을 통해 기업의 수익성을 확대해 나가려는 시도들이 많이 나타나고 있다. 공공부문의 경우 기업의 효율성에 근거하여 경쟁력이 달라진다는 이론에 기반하여 성장한계 극복을 위한 수단으로써 공기업의 해외진출 성공사례를 대표적인 경영효율화 성공사례로 보고 경영효율화의 개념에 접근하고 있다.

그러나 최근 정부의 공기업 선진화 및 혁신 추진 방안과 관련하여 공공부문의 경영효율화에 대한 관심이 증가하고 있는 상황이지만, 경영효율화에 대한 배경, 필요성, 심도있는 논의 등이 이루어지지 못하고 있는 상황이다[21]. 다른 한편으로 최근 우리나라에서는 해외투자자와 함께 ODA 차원에서 아프리카 국가들에 대한 원조를 위해 새마을 운동에 대한 새로운 시각에서의 개념 정립화 시도[12], 에너지 부문에 대한 적정 기술 연구 등 다양한 시각에서 논의가 확대되고 있다[18]. 특히 이명박 정부에서는 에너지 자원정책을 국정의 핵심과제로 삼은 바 있으며[17], 이러한 상황에서 우리나라를 비롯한 주요 국가들의 많은 전력회사들은 자국 전력수요 성장의 둔화로 인한 성장한계의 극복 및 수익증대를 위한 신규 사업거점을 확보하기 위해 적극적으로 해외진출을 추진하고 있는데 이를 학술적 측면에서 논의하는 것은 매우 중요한 의의를 가진다고 할 것이다[16].

이에 따라 이 연구에서는 공공부문 조직의 경영효율화 전략의 한 방안으로써 최근 전력산업의 해외진출 성공적 사례를 통해 경영효율화를 추진하고 있는 한국서부발전의 성공요인과 정책적 함의를 도출해보고 향후 공공기관의 경영효율화에 대한 정책적 방안을 제시해 보는

데 연구목적을 두고자 한다.

2. 이론적 배경

2.1 경영효율화의 개념

대부분의 많은 기업들은 경쟁력 창출을 위하여 지속적인 변화와 혁신을 추구하고 있으며, 그 의미도 경영혁신, 조직변혁, 경영효율화 등 다양한 측면에서 다루어지고 있다고 할 것이다.

현재 기업들에서 논의되는 경영효율화는 “핵심역량에 집중하고 경영 프로세스의 비효율적인 측면의 개선을 통해 조직을 성과위주로 재편하는 것”으로 정의되고 있다[21]. 지금까지 공공부문은 민간 부문보다 경영효율성은 떨어지지만 시장실패가 존재하는 영역인 수도, 가스, 전력, 철도 등의 영역에서는 효율성에 대한 부분이 존재했지만, 최근 공공부문에도 최첨단 경영기법이 도입되고 경영효율성이 강력하게 추진되면서 “경쟁력(competitiveness)”이 중요한 개념으로 대두되고 있는 상황이다[20]. 이는 정부조직 개편과정에서 효과성, 효율성, 필요성 등에 대한 논쟁이 끊임없이 제기되는 것과 같은 맥락이며, 정부부처들 간 조직개편 기능배분을 둘러싼 치열한 갈등관계가 지속되는 것도 같은 맥락이다. 공기업은 공기업이 존재하는 산업의 특성과 공기업에게 주어진 미션이 공존하므로 한 차원 높은 경영효율화의 개념을 도입하고자 할 때는 공공조직의 특성과 맥락을 심층적으로 이해하여 접근할 필요가 있다[19].

예를 들어 한국정부는 2008년 이후 공기업선진화 정책을 발표하면서 공공기관별 특성 및 경쟁여건 등을 고려하여 민영화, 통폐합, 기능조정 및 경영효율화 등의 선진화 방안을 추진하고 있다. 특히 에너지 부문의 공기업 효율화 목표는 생산성 13% 향상, 예산 10% 절감, 수익 3% 향상이라는 경영효율화 방침이 정해지기도 한다[21]. 즉, 핵심역량 중심으로 조직을 재편하여 불필요한 부문은 아웃소싱으로 돌려 조직의 유연성을 강화하고 조직을 성과위주로 재편한다는 것이다.

결국 경영효율화에 대한 논의를 위해서는 명확한 개념정의와 공기업이 추진하는 산업의 특성과 조직맥락에 대한 논의와 분석이 필요하며, 조직내부의 극대화된 노력과 가장 최적화된 효율화 전략을 추진해야 한다는 점

을 적시할 필요가 있다.

2.2 연구방법

이 연구는 민영화 공기업의 경영효율성 분석이라는 단일 주제를 연구한다는 점에서 상황의 유일성(unicqueness)과 독특성(idiosyncrasy)을 고려할 수 있는 질적 연구방법을 통해 연구를 수행하고자 한다. 경영효율화의 과정분석은 연구분석 틀에 따라 다양한 시각에서 논의가 될 수 있는 바, 이 연구의 대상이 되는 사례는 서부발전이라는 특정 공기업이 대상이 되기 때문에 서부발전의 경영보고서의 주요 통계자료 및 담당자들의 면담자료를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 즉, 2011년 - 2012년 사이에 생성된 미얀마 양곤 가스복합 발전사업(2012년 4월 MOA체결), 라오스 세남노이 수력발전사업(2012년 10월 전략구매계약 체결), 인도 마하라쉬트라 가스복합 발전사업(2011년 12월 건설공사 착공) 등의 사례가 성공을 거둘 수 있었던 요인을 탐색하고, 이러한 요인들이 어떻게 경영효율화와 연계가 되는지 맥락적 분석을 실시하고, 이를 통해 정책적 함의를 제시하고자 한다.

공기업 경영효율화에 대한 최근 논의에서 Cheo, Kwang Sik(2009)은 민영화 공기업의 경영효율화 요소를 재무구조, 사업구조, 지배구조, 경영관리기법, 인력운용, 노사관계, 리더십 등 7가지 요소로 들고 있다[10]. 이러한 논의를 토대로 볼 때 공기업의 경영효율화를 위한 중요한 요소들은 외부적 요인, 사업 추진시 사용된 전략, 효율적인 인력관리, 사업다각화를 위한 전략 등으로 정리할 수 있으며, 이러한 요인들을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

2.3 선행연구 검토

기업의 FDI(foreign direct investment)는 그동안 다양한 접근과 다양한 시각에서 논의가 이루어져 왔지만, 대부분의 연구가 민간기업을 대상으로 이루어져 온 것이 현실이다. 예를들면, 국내건설업체의 해외수주현황 분석을 통한 전략수립과 국가경쟁력 강화방안에 대해 논의를 한 한충희·최우현(2005)의 연구가 있으며[2], 해외회사의 네트워크 유형이 전략적 역할과 성과간에 어떠한 관계가 있는지를 연구한 손정민(2011)의 연구가 있다[8]. 한편, 공기업 해외 투자와 관련해 김용창(2012)은 국가의

통제, 국가사회경제의 기반시설 제공이라는 특성을 갖는 공기업의 해외투자 특성을 분석하기 위해 해외직접투자에 대한 이론적 계보와 특징을 검토하고, 1970년 이후 세계 해외직접 투자 동향과 특징, 우리나라의 해외투자제도 변화 및 해외투자 동향과 특징을 살펴보고 있다. 또한 공기업의 지배구조와 조직특성, 공기업의 민영화, 자원개발 및 자원연계형 해외진출 전략, 해외신도시 수출정책, 해외하부구조 시장의 부상과 국내기업의 진출전략 등을 중심으로 몇몇 연구가 이루어진바 있다[23]. 최진욱(2007)은 해외건설 수주 경쟁력 확대전략을 위해 ODA의 지원 절차 및 단순화, 지원 규모의 확대, 현지에 ODA 전담 사무소를 설립하고 구속성이 높은 원조 성격의 제고가 필요하다고 보고 있다. 또한 수주지역의 다변화, 국민인식을 개선하기 위한 홍보 및 교육의 확대 방안을 모색하여야 하며, 현지에 ODA 전담 사무소를 설립하는 전략이 필요하다고 논의하고 있다[6].

이 외에도 주상현(2013)은 공공기관의 경쟁력 확보방안의 한 측면으로서 미얀마 양곤 가스복합 발전사업, 인도 마하라쉬트라 가스복합 발전사업 등 최근 전력산업의 해외진출 사례에 대한 현황을 한국서부발전 사례를 가지고 ① 해외정부 리스크 요인(인허가, 안정적 연료 공급조건 확보, 전력판매의 안정성을 확보, 금융조달) ② 참여자간 이해관계 조정 ③ 협상 ④ 특화된 해외사업 추진 전략 등의 요인을 통해 분석하고 있다. 그는 분석을 통해 향후 공공기관의 해외진출 사업에 대한 정책적 함의를 ① 원활한 사업추진을 위한 금융지원 강화와 인허가 및 안정적 수익확보를 위한 전략추진, ② 공공-민간부문 간 협력적 거버넌스 체계 구축 ③ 상호간 신뢰구축 ④ 특화된 해외사업추진 전략구축 등으로 제시하고 있다[16]. 또 다른 시각에서 김민수 외(2012)는 철도 관련 공기업들이 국내 외에서 독자적인 투자에는 한계가 있는 바, 해외사업에 주요 행위자들이 컨소시엄을 구성하여 공동으로 참여하고, 이들의 이해관계를 적절히 조정하는 것이 매우 중요하다는 점을 논의하고 있으며[11], 손정민(2011)의 경우 해외회사의 전략적 역할과 성과간의 관계에 현지 네트워크가 매우 중요하기 때문에 현지의 공급자 또는 판매자로 구성된 시장네트워크를 통해 역할이 보다 효율적으로 수행될 수 있으며, 공기업의 사업발주형태는 특화된 다양한 방식으로 추진되어야 함을 제시하고 있다[8].

결국, 최근까지 한국의 경우 공기업의 해외투자과 관

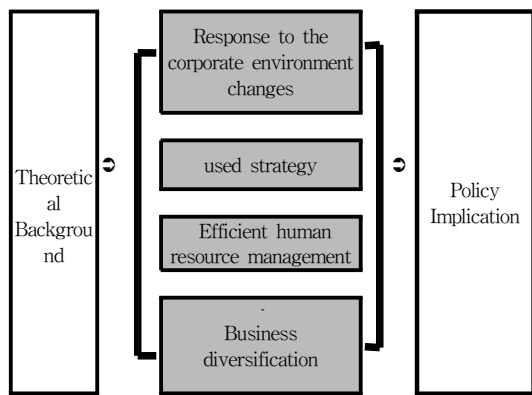
련한 연구들이 김용창(2012), 주상현(2013) 외에는 그리 많지 않은 실정이지만, 공기업이 민간기업과는 다른 목적과 해외투자 동기, 전략을 가지고 있기 때문에 세계경제 및 FDI에서 국가의 통제를 받는 초국적 기업의 역할이 주목을 받고 있는 상황이다[22].

2.4 분석체계

이 연구에서는 공공부문 조직의 경영효율화 전략의 한 방안으로서 한국서부발전 사례를 통해 최근 전력산업의 성공적 해외진출 사례에 대한 현황분석을 시도하고, 이를 통해 경영효율화 전략을 도출해 봄으로써 향후 공공기관의 경영효율화에 대한 정책적 함의를 제시해 보는 데 연구목적을 두고 있다.

선행연구의 분석을 통해서 볼 때, 공기업의 경영효율화 전략 분석은 다양한 분석 요인들이 검토될 수 있으나, 본 연구에서는 선행연구의 경험을 토대로 ① 기업환경 변화에 대한 대응 ② 사용 전략(목표설정, 성과창출의 적시성, 리스크관리, 조직임무 및 역할) ③ 효율적인 인력관리 ④ 사업다각화 등의 4가지 분석국면을 토대로 분석을 하고 이를 토대로 정책적 함의를 도출해 보고자 한다.

지금까지의 논의를 중심으로 이 연구의 분석 틀을 정리해 보면 다음과 같다.



[Fig. 1] Analysis Framework

3. 분석

3.1 한국서부발전 경영현황

발전산업의 경영효율성과 함께 대국민 서비스의 질을

높이기 위해 한국전력공사로부터 분리되면서 설립된 회사로서, 2012년 12월 말 기준 태안, 평택, 서인천 등 6개 사업소 8,409MW의 설비를 보유·운영하며 국내 총 발전량의 약 11%인 56,091GWh의 전력을 생산하고 있는 발전전문기업이다(KOWEPO, 2013). 전체 인력은 2008년 1,860명, 2010년 1,794명, 2013년 1,970명이고, 2013년 수입은 7조 5천억원 정도로 분포되어 있다. 특히 차입금이 2011년 5,000억, 2012년 7,700억, 2013년 18,000억, 2014년 14,000억원으로 사업확대에 따른 차입금이 점차 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 한국서부발전은 2001년 한전에서 분리된 직후 2001년과 2002년의 경우 5개 자회사 중 평가에서 1위를 차지하였지만, 이후 공공기관 평가에서 2012년 B등급으로 전략하면서 경영효율화의 필요성이 절대적으로 요구되는 시점에 있다고 사료된다[3].

이러한 상황 속에서 발전회사들은 정체된 사업수익의 극대화 와 기업의 성장 모멘텀을 새롭게 하기 위해 최근 해외투자 사업을 적극 전개하고 있다. 그러나 감사원의 2013년 지적사항 중 필리핀 발전사업의 지분투자가 부적정이라는 평가 등을 볼 때 해외투자사업의 효율적인 추진은 매우 중요하지만 어려운 사업이라고도 할 수 있을 것이다. 한국서부발전의 경우 2020년 경영목표 달성 로드맵에서 2012년 매출액 48.9억불, 2016년 73.4억불, 2020년 112.6억불 달성을 통해 2012년 국내발전사 중 중위권에서 2016년 이후 국내발전사 중 설비용량 1위를 차지하여 상위권으로 도약하기 위한 노력을 기울이고 있다[3].

3.2 사례의 분석

3.2.1 사례의 개요: 라오스 세남노이 수력발전사업

라오스 세남노이 수력발전사업은 수자원이 풍부한 라오스 남부 참파삭 및 아타푸 주에 수력발전소를 건설하여, 생산된 전력을 태국에 판매하는 총 사업비 10억 달러 규모의 초대형 수력발전사업으로 발전용량이 410MW에 달한다. 한국서부발전은 2005년 SK건설과 본 사업 개발을 위한 컨소시엄을 구성하고 태국발전회사 라차부리 및 라오스 국영기업 LHSE를 합류시켜 2012년 10월 라오스 정부와 사업양허 계약을 체결하였고, 2013년 초 태국전력공사와 전력요금 협정(Tariff MOU)을 체결한 후 착공에 들어간 상황이다. 지분비율을 보면 SK건설 26%, 서부발전 25%, 라차부리 25%, LHSE 24% 등이며, 한국서부

발전은 준공 후 2018년 8월부터 27년간 발전소 운전 및 유지정비를 맡아 그 동안 국내에서 축적된 발전소 운영 기술을 활용한 수익창출은 물론 라오스 인력 고용 및 교육훈련을 통한 개도국 기술발전에 기여하게 되며, 태국에는 값싸고 안정적인 전력공급을, 라오스는 매년 330억 원의 로열티 수입을 확보하고, SK건설은 발전소 설계, 구매 및 건설을 책임지는 것으로 되어 있다[9].

그동안의 추진과정을 보면, 2006년 8월에 MOU 체결(라오스정부, 국내컨소시엄)하였고, 2008년 11월에 사업개발협약(PDA)을 체결하였으며, 2010년 8월에 전력판매가격(Tariff) MOU 체결(태국전력공사)이 이루어졌다. 2011년 6월에 주주간협약서(SHA) 체결과 10월에 전력구매계약(PPA) Initial 서명, 2012년 3월 특수목적법인(SPC) 설립, 8월 대비공사 계약 및 착공, 10월 양허계약(Concession Agreement) 체결 등의 과정을 거쳐 사업이 추진되기에 이르렀다[16].

이 사업은 민간기업과 공기업이 해외에 나가 벌이는 첫 민관합동 사업이자 BOT 사업이란 점과 특히 최근 성장세가 두드러지고 있는 라오스와 동남아시아 메콩강 유역권에 진출하는 계기를 마련했다는 점에서 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

3.2.2 해외사업 추진 전략 분석

1) 국내외 경영환경의 불확실성

최근 미국발 금융위기와 코리아 디커플링(korea decoupling) 등 국내외 경영환경의 불확실성이 한층 더 심화되고 있는 상황에서, 내부적으로 회사 비용의 80%를 차지하는 발전연료를 비롯한 원자재 가격이 지속적으로 상승하고, 순환정전사태 발생을 계기로[7] 국내에서의 안정적 전력 공급 요구가 강해지고 있으며, 신재생 및 해외사업의 적극적인 추진도 필요한 상황이다. 또한 2011년 1월 한국서부발전을 비롯한 6개 발전회사는 시장형 공기업에 새로 편입되었으며, 평가 주체가 기획재정부로 변경되면서 발전회사가 아닌 다른 공기업과의 경쟁체제로 접어들게 되었다. 또한 경영투명성 강화차원에서 이사회의 의장이 사장에서 비상임이사 중 기획재정부 장관이 선임한 사람으로 변경이 되고, 사장의 임명 주체가 주주총회가 아닌 대통령으로 변경되는 등 경영환경에 변화가 생긴다[9].

이와 같이 국제 경영환경의 불확실성 제고, 국내의

안정적 전력공급 요구, 발전회사의 경쟁체제 도입 등 국내외적 환경의 급변은 조직이 외부환경에 적극적으로 대응해 나갈 필요성이 제기되었고, 해외투자사업은 조직의 새로운 생존전략의 수단으로 고려된다.

2) 사용전략

미래예측이 쉽지 않고 유사한 업무가 반복되지 않는 경우 분석적·논리적 방법에 근거한 전략계획 방법론 보다는 전략적 자세(strategic attitude)나 직관(intuition)이 효과적일 수 있다. 이 과정에서 사용 전략의 구성요소들은 목표설정의 적절성(targeting), 성과창출의 적시성(timing), 투자의 균형성(balancing), 조직임무 및 역할(organizing) 등이 중요한 요인으로 논급된다(<http://blog.naver.com/kingseft>).

서부발전의 해외투자사업 성공요인은 일단 첫째, 목표 설정면에서 다국간 전력계약을 통해 고수익 및 자금조달을 확보하고, 발전원가가 저렴한 라오스에서 전력판매가격이 높은 태국으로 수출함으로써 고수익 실현을 추진하고, 라오스는 투자 부적격국가로 PF가 불가능하나 투자 적격국인 태국으로 전력을 판매함으로써 PF 추진이 가능하도록 하는 윈윈(win-win)전략이 성공을 거둔 것으로 분석된다. 둘째, 성과창출의 적시성 면에서도 라오스 전력판매가 성공적 협상으로 수익성이 높아진 것으로 보이며, EPC, O&M 법인세 면제, 법인세율을 한국 법인세율 한도로 적용받는 등 한국 개발사에 유리한 조건으로 라오스 정부와 양허계약을 적기에 체결하는 성과를 이룩하게 된다[21].

셋째, EDCF 자금을 활용하여 라오스 정부가 안정적인 자본금을 납입할 수 있도록 하고, 라오스 정부 출자에 따라 지분출자를 33% → 25%로 절감하는 등 서부발전 지분의 최소화를 통해 리스크 관리를 하는 등 전략적인 측면에서 투자의 균형성 확보를 위해 노력한 것이 성공의 요인으로 분석된다. 즉, 이러한 전략이 가능했던 배경은 라오스는 투자부적격 국가로 정상적인 PF 추진이 불가능하여 사업추진이 어려운 현실 속에서 한국 서부발전의 위험 부담 최소화와 안정적인 사업운영을 위하여 라오스 정부의 참여가 필요하나 라오스 정부는 자금이 부족하여 사실상 출자가 어려웠던 것으로 보인다. 이에 사업양허계약(CA), 전력판매계약(PPA) 체결을 위한 라오스정부 유인을 위해 라오스 정부 출자를 지원하기 위하여 KEXIM과

대외경제협력기금(EDCF)¹⁾ 활용 등을 추진하여 라오스 정부의 협력을 이끌어 낸 것으로 분석된다[9].

넷째, 조직임무 및 역할적 측면에서 한국서부발전은 2009년부터 전 사업소 조직까지 팀제조직을 확대·운영하고 있으며, 대폭적인 권한 위임과 현장중심 책임경영 체계를 강화하고 수평적이면서도 프로세스 중심의 조직체계를 구축함으로써 급변하는 경영환경에 능동적으로 대응해 나가고 있는 것으로 파악된다[3]. 또한 한국서부발전은 2001년 한전에서 분리 후 2004년 건설처 소속의 해외사업팀의 발족과 함께 해외사업 개발을 시작하여 2005년 해외사업개발실로 조직을 확대 하면서 본격적으로 국제 IPP 시장에 진출하였으며, 현재 국내 총 발전설비의 약 10.7%인 8,404MW의 설비를 보유·운영하고 있다. 또한 한국서부발전은 대안, 평택을 비롯한 5개 지역에 44기, 총 8,404MW의 발전설비를 보유하고 있고, 국내 화력사업, 신재생사업, 해외사업, 사업지원 등 4대 전략과제에서도 해외발전사업 확대, 사업영역 다각화 기반 확보, 해외 신재생사업 추진 등 해외사업 부문을 중점 전략과제로 선정하여 경영효율화를 추진하고 있다[3]. 이와 같이 대폭적인 권한 위임과 현장중심 책임경영 체계를 강화하고 수평적이면서도 프로세스 중심의 조직체계 구축 및 조직슬림화를 통해 경영효율화를 추진하는 등의 신경영관리기법은 조직이 역점적으로 추진하는 다양한 사업들에 대한 탄력적이고 효과적인 대응이 가능했던 요인이 된 것으로 분석된다.

3) 효율적인 인력관리

한국서부발전은 성과지향적 인재개발을 위해 수립된 역량기반 교육훈련체계로서 통합관리 시스템인 『두드림(Do Dream)』을 운영하고 있고, 종업원 역량개발을 위해 2011년에 국내외 총 1,269개의 교육 과정을 개설하였으며, 일인당 연평균 교육시간은 132시간으로

나타나고 있다. 한편, 해외사업의 원활한 추진을 위해서는 각 부문별 해당지역 전문가의 확보가 매우 중요한 요인이라고 할 수 있다. <표 1>에서 보듯이 서부발전의 경우 해외사업 다각화를 위한 지역전문가 양성을 위해 인도네시아, 베트남, 라오스에 국가별로 2명씩을 파견하여 지역전문가를 양성하고 있다. 또한 ‘11년까지 선발된 해외사업 예비인력 Pool 40명을 대상으로 주기적인 대내외 맞춤형 양성교육을 시행하는 등 해외사업 전문인력 양성을 위한 다양한 노력을 기울였던 점이 라오스 발전사업권 획득 및 성공적인 추진이 가능한 요인이 되었던 것으로 분석된다.

<Table 1> Professional manpower education goals[16]

Goal Year	~2013	~2020
Business Management	7	14
Business Contract	5	10
Business Financing	5	10
Consulting Power Operation	20	40
Green Energy, Resurce Development	5	10
Total	42	84

또한 사업개발 역량강화를 위한 방안으로 사업관리, 사업계약, 사업금융 등으로 체계화하여 외부 전문기관 직무교육 및 자체 맞춤형 교육시스템을 개발하여 전문인력을 양성하고 있다[16]. 구체적으로 살펴보면, 사업관리 분야는 해외사업 개발 및 기술적 타당성 전문교육 강화와 한전 등 유관기관 전문가를 초청하고 선진 경험사례의 체화 등을 통한 자체 개발 ‘해외사업 역량개발 교육’ 프로그램 시행 등을 들 수 있다.

사업계약분야는 법률분야 외부전문가를 활용한 해외사업 계약역량 습득 등과 같은 국제계약서 작성, 협상기술 개발 등의 계약역량 배양을 들 수 있다.

사업금융분야는 Project Financing 이론 및 사례분석 교육강화와 금융기관 협약체결 등 인력양성(한전, 수출입은행 1명 파견) 등을 들 수 있다.

4) 사업다각화

특정 기업이 서로 연관성 없는 여러 분야의 시장에서

1) EDCF(Economic Development Cooperation Fund, 대외경제협력기금) : 개발도상국의 산업화경제발전을 지원하고 우리나라와의 교류를 증진하기 위해 설립된 유상원조 기금. 기금운용의 주체는 기획재정부이며 한국수출입은행(KEXIM)에서 수탁운영을 담당함.
 2) 본사조직은 기존의 33팀을 24팀으로 감축하여 2본부 4처 2실 24팀의 체계를 구축하고 있고, 사업소는 기존의 73개 부서를 4본부 3처 67개 팀으로 구성하여 조직슬림화를 통해 경영효율화를 추진하고 있다. 이 외에도 임직원 수는 1,725명, 자본금은 1,589억원, 자산규모는 52,506억원, 매출액은 52,045억원의 조직현황을 가지고 있다.

제품과 서비스를 제공하는 회사의 운영형태를 ‘사업다각화’라고 하는데, 사업다각화를 추구하는 기업은 보통 한 분야에만 쓰기엔 아까운 역량을 적용시킬 수 있는 다른 분야가 있을 때나 위험을 분산시키고자 그 분야로 사업을 확장하는 과정에서 위와 같은 전략을 고려한다. 때문에 새로운 분야에 투자하려는 기업의 입장에서는 매우 중요한 전략적 선택이라고 할 수 있다.

서부발전은 2020년까지 설비용량 2,000만kW, 연매출 9조원을 달성하겠다는 비전 목표를 가지고, 특히 신재생 에너지와 해외사업부문 비중 20% 및 해외매출 1조 이상의 종합에너지기업으로 성장하겠다는 계획이다[14]. 이를 위하여 서부발전은 위에서 언급한 사업과 더불어 388MW 인도 마하라슈트라 복합화력을 건설 중에 있으며, 250MW 인도네시아 따갈라 석탄발전사업, 150MW 필리핀 카난 수력발전사업 등을 개발 중이다. 또한 한국 서부발전은 발전소 신규건설, 운영·정비 분야 뿐 아니라, 컨설팅 사업, 자원개발 사업, 신재생에너지 개발사업 등 다각적인 해외사업 추진을 위하여 라오스, 인도네시아, 필리핀 등 해외 6개국에 인력을 파견하여 3,300MW 가 넘는 용량의 해외사업을 추진 중이다[9]. 이러한 다양한 해외사업 추진은 어느 한 곳의 위험을 최소화 시키고, 기업의 이익을 창출할 수 있는 새로운 시장을 만들어 간다는 점에서 조직생존의 성공을 위해 매우 중요한 요인이라고 할 것이다.

4. 분석결과와 함의

지금까지의 분석을 토대로 공기업 해외투자 사업의 성공요인을 도출해 보면 다음과 같이 논의할 수 있다.

4.1 불확실한 경영환경에 대한 적극적인 대응 노력

세계경제 침체와 한국의 경제위기, 조직의 성장추구 노력 등 국내·외 경영환경의 불확실성이 한층 더 심화되고 있는 상황에서 국내외적 환경의 급변은 조직이 외부환경에 적극적으로 대응해 나갈 필요성을 제기하며, 해외투자사업은 조직의 새로운 생존전략의 중요한 수단으로 고려될 수 있다. 현대의 경영조직은 한 분야에만 머무르기 보다는 다양한 분야와 영역으로 확장해 나가는 다양화된 구조를

추구하는 전략을 추구하고 있다. 특히 최근 경제위기 상황에서는 주력분야의 발전 보다는 사업다각화 전략을 통해 다각화된 사업들 간의 시너지효과를 거두려는 경향이 기업의 환경변화에 대한 대응전략으로 나타난다³⁾.

이러한 측면에서 국내외 외부환경에 대한 기업의 적극적인 대응노력은 기업의 생존능력을 향상시키고, 신규 사업의 추진을 위한 동력의 확보를 가져올 수 있다는 점에서 능동적인 조직운동이 요구된다.

4.2 민간 협력 거버넌스 체계 구축을 통한 사업 추진

해외사업에서 최대의 시너지 효과를 창출하기 위해서는 특화된 영역을 바탕으로 공기업과 민간 기업의 협력적 거버넌스 체계 구축이 요구되며, 특히 해외사례에서의 협력적 관계는 정책의 성공을 좌우하는 중요한 동인이 된다[4]. 라오스 발전사업에서도 한국서부발전은 2005년 SK건설과 본 사업 개발을 위한 컨소시엄을 구성하여 SK건설은 발전소 설계, 구매 및 건설을 맡고, 태국발전회사 라차부리 및 라오스 국영기업 LHSE를 합류시켜 라오스정부와 사업양허계약을 체결한다. 또한 태국전력공사와 전력구매계약을 체결하였으며, 한국서부발전은 준공 후 27년간 발전소 운전 및 유지정비를 맡아 수익창출을 추구한다. 전력구매국인 태국은 값싸고 안정적인 전력을 공급 받게 되고, 라오스 정부는 소득세 및 로얄티 등으로 매년 330억의 수익 얻게 되는 각 이해관계자들 간에 상호 호혜적 관계가 형성될 수 있는 기반이 마련된다. 즉, 국제관계 뿐 아니라 중앙정부, 지방정부 간 신뢰관계 형성은 향후 지속적인 협력을 가져올 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다고 할 것이다. 요약하면, 라오스 세남노이 수력발전사업은 공기업의 환경변화에 대한 적극적인 대응전략이며, 민간기업과 공기업이 해외에 나가 벌이는 첫 민관합동 사업이자 BOT 사업이란 점

3) 최근 발전사회사들이 수주 가능성이 풍부한 동남아 시장으로 눈을 돌려 적극적인 해외 사업을 추진했지만, 정부의 고강도 부채감축 주문에 신규 사업은 물론 기존 해외 사업 폭도 줄여야 되는 상황에 처해 있다. 동서발전은 감사 보고서를 통해 "필리핀 풍력발전 사업, 베트남 남딘 석탄화력 발전 사업 및 자메이카 신규 360MW 복합화력 사업 등은 출구전략의 불명확, 공기업 예비타당성 조사 및 사업현지 여건의 불확실성 등으로 개발 중단된 상태"라고 밝혔다. 이와같이 기업의 경영환경은 불확실성이 매우 크다고 할 것이다[13].

과 특히 최근 성장세가 뚜렷한 라오스와 동남아시아 메콩강 유역권에 진출하는 탄탄한 사업교두보를 마련했다는 점에서 큰 의미가 있다.

이 과정에서 중요한 것은 서부발전이라는 공기업과 대표적인 민간기업인 SK건설이 상호 협력적 거버넌스 체계를 구축하여 해외사업 유치를 위해 공동의 노력을 기울이고 협력하는 과정을 통해 사업이 성공을 거두었다는 점이라 할 수 있다. 결국 향후 해외사업 추진과정에서도 기업 간 거버넌스 체계 구축은 투자자의 신뢰도 확보를 위해 매우 중요한 요인이 될 수 있을 것이며, 사업성공의 중요한 동인이 될 것으로 사료된다.

4.3 효율적인 글로벌 인적자원 관리

과거에는 기업들이 대량생산이나 기술을 통하여 기업 경쟁을 했다면 최근의 환경은 인적자원을 관리함으로써 기업경쟁을 해야 하는 시대라고 할 수 있을 것이다. 인적자원은 지식의 자산이자, 창조력을 갖춘 자원이며, 기업의 전략 선택에 매우 중요한 역할을 수행한다. 글로벌 인적자원은 조직과 외부환경과의 경계연결의 역할(boundary spanning role)을 수행하는데, 이러한 인적자원이 전략적인 우위를 가지도록 하기 위해서는 현지인(HCNs: host country nationals)을 대상으로 훈련을 통한 국제적인 다양성 관리 등 인적 자원을 전략적인 관점에서 관리하는 것이 필요하다고 할 수 있다[5].

서부발전의 해외투자사업이 성공을 거둘 수 있었던 중요한 요인은 전략적 거점 지역에 대한 해외사무소를 확대·설치하고, 인력교류 전문가를 양성하는 등 인적자원을 효율적으로 관리하였기 때문으로 분석된다. 특히 KOTRA 현지 인프라를 활용하고 동남아 정부와 MOU를 체결하여 인력교류 및 지역전문가를 양성한 전략은 중요한 요인으로 지적된다. 따라서 향후 해외사업 다각화 대상지역의 해외 유수대학과 연계하는 교육프로그램의 개발 등 인적자원의 효율적 관리를 위한 적극적 대안이 모색되어야 할 것으로 판단된다.

4.4 전략적 구성요소들의 고려

미래예측이 쉽지 않고 유사한 업무가 반복되지 않는 신규사업들의 경우 분권인지 집권적 방향인지 등 전략적 경영이 요구된다[1]. 이때 사용되는 전략의 구성요소들은

목표설정의 적절성(targeting), 성과창출의 적시성(timing), 투자의 균형성(balancing), 조직임무 및 역할(organizing) 등인데 위 요소들이 체계적으로 구성되어 나타날 때 사업의 성공을 가져올 수 있을 것이다.

전략적인 측면에서 고수익과 위험을 분산시키고, 투자의 균형성 확보를 위해 노력하여야 하며, 조직의 임무와 역할을 강화하기 위해 대폭적인 권한 위임과 현장중심 책임경영 체계를 강화하고 수평적이면서도 프로세스 중심의 조직체계를 구축하여 조직의 대응능력을 향상시키는 것이 해외사업과 같은 신규 사업의 성공을 담보할 수 있을 것이다.

5. 결론

개발도상국에서의 민자발전사업은 투자대상국의 정치, 경제 등 진출 기업들이 통제할 수 없는 부분이 많고 BOT 유형의 민자발전사업은 사업기간이 장기간임으로 인하여 투자대상국과 해당 사업의 상황변동 가능성이 매우 크다고 볼 수 있다. 서부발전의 경우 미얀마, 라오스, 베트남 등 GMS(Greater Mekong Subregion) 지역 발전소 건설 및 운영을 중점 추진하고 있고, 인도네시아 및 인도를 중심으로 한 동남아시아, 러시아를 중심으로 한 중앙아시아, 이밖에 북미에서 자원개발과 함께 병행하여 해외사업을 추진하고 있다[16].

최근 정부의 고강도 부채감축 요구에 서부발전의 경우 해외 사업 축소를 적극 검토하고 있는 것으로 나타나고 있다. 예를 들면, 현대건설, 하나대투증권 등과 함께 컨소시엄을 꾸려 미얀마 정부로부터 지난 2012년 수주한 가스복합발전소 사업의 참여 지분을 줄일 방침이다. 이 사업의 현재 서부발전 지분은 37%, 이를 10% 미만으로 축소할 방침으로 알려졌다[9]. 그러나 전력산업의 민영화와 무한 경쟁시대를 맞이하여 국내외 경영환경 변화에 따른 요구에 부응하고, 기업의 지속적인 성장을 유지하는 한편, 국제경쟁력 강화를 위해 적극적인 노력을 기울이는 서부발전의 사례를 볼 때 우리 공기업이 해외진출을 추진할 때 많은 시사점을 던져준다고 할 것이다.

불확실성이 높은 발전회사들의 경영전략의 경우 계획적이고 의도된 전략(intended strategy)뿐만 아니라 전략을 실행해 가는 과정에서 학습하면서 만들어가는 전략

(emergent strategy)이 성과를 창출할 수 있음을 파악하여야 할 것이다. 새로운 사업전략은 계획보다는 학습에 의해 만들어질 수 있다. 공기업의 경영효율화는 조직의 상황에 적합한 전략의 수립과 실행을 통해 추진되어야 한다. Lee, Won-il(2008)에 의하면 공기업 경영효율화 단계를 제1세대부터 제4세대까지 구분하여 살펴보고 있는데, 서부발전의 사례에서 보면 전력분야 한국 공기업은 제2세대 경영효율화인 조직 및 인력의 슬림화 단계를 넘어서 핵심역량에 집중하는 전략적 효율화 단계인 제3세대 경영효율화 단계에 진입한 단계라고 할 수 있다. 이에 따라 경영효율화와 자생적 혁신의 인프라 구축단계인 제4세대 경영효율화 단계에 진입하기 위해서는 다음과 같은 전략적 방향들이 요구된다고 할 것이다. 첫째, 지속적인 변화와 혁신을 통해 경쟁력을 강화하고 경영효율화를 추진해 나가야 한다. 특히 이를 위해 사업 다각화 전략 등을 강력하게 추진해 나가야 할 것이다. 둘째, 재무구조, 인력운용, 리더십, 노사관계 등 민영화 공기업의 경영 효율화 요소를 효과적으로 관리하여 경영효율화 활동을 추진해 나가야 할 것이다. 셋째, 선택과 집중의 경영효율화 전략과 함께 사업 추진 시 민관 협력거버넌스 체계 구축을 통한 경쟁력 강화가 필요하다. 넷째 글로벌 인적자원 관리를 통해 사업의 동력과 협력을 유인하고, 활발한 지역사회 공헌활동을 통한 상호간 신뢰구축이 절실히 요구된다고 할 것이다.

REFERENCES

- [1] Chang-Ho, Geum, Choi, "Young-Choo, Evaluating the policy system for decentralization in Lee Myung-bak administration", *Korean Journal of Local Government & Administration Studies*, Vol. 27, No. 1, pp. 1-18, 2013.
- [2] Choong Hee, Han, Choi, Eook Hyun, "A strategy for the improvement of competitiveness of korean construction firms in the international construction market", *The Journal Industrial liaison Research Institute*, Vol. 11, pp. 116-123, 2005.
- [3] <http://www.westernpower.co.kr/>, 2014.
- [4] Hyung-Ki, Ahn, "Regional environmental cooperation regime in Notheast Asia: A case study on yellow sand storms problem", *Korean Comparative Government*, Vol. 15, No. 2, pp. 103-128, 2011.
- [5] Jae-Hoon, Jeong, "Human resource management", Seoul: Hakhyunsa. 2007.
- [6] Jin-Wook, Cho, Strategy for expansion of overseas construction competitive power by status study and analysis official development assistance(ODA), MD. dissertation, The Graduate School of Hanyang University. 2007.
- [7] Joo-ho Lee, Yang Gi-Geun, Ryu-Sang Il, Lee Sang-Yub, "The effects of structural and behavioral changes in organization during crisis overcoming process on organizational commitment and organizational competences focusing on fire accidents in Boryung Thermoelectric Power Plant", *Korean Review of Crisis & Emergency Management*, Vol. 9, No. 6, pp. 1-20, 2013.
- [8] Jung-Min, Son, "Moderating effect of the types of local network in the relationship between subsidiary's strategic role and performance", *International Management Journal*, Vol. 22, No. 4, pp. 53-79, 2011.
- [9] KOWEPO, Sustainability report. 2014.
- [10] Kwang-Sik, Cheo, "The execution and the evaluation of the management efficiency and improvement strategy for a privatized firm", Ph.D. dissertation The Graduate School of Yeungnam University. 2009.
- [11] Min-Soo, Kim, Joo, Jae-Young, Choi, Hyung-Chan·Yang, Hoe-Sung, "A study on the role of state-owned enterprise for overseas railway projects and an analysis on ways to win railway projects", 2012 The Korean Society for Railway Spring Conference Journal, 2012.
- [12] Nam-Kuk, Lee, "A study on evaluation of the ODA: The case of TPC", *Korean Comparative Government*, Vol. 16, No. 3, pp. 209-234, 2012.
- [13] News1, <http://www.news1.kr>, 1. 30. 2014.
- [14] Samsung Economic Research Institute, Korea key

industry issues diagnosis, 892. 2012.

[15] Samsung Economic Research Institute, Rebuild of sustainable management and corporate competitiveness model, SERI Report. 2012.

[16] Sang-Hyeon, Ju, "The status and policy challenges of overseas business in state-owned enterprises: focused on Korea Westempower overseas projects, Korean Journal of Local Government & Administration Studies, Vol. 27, No. 1, pp. 335-358, 2013.

[17] Sang Hyeon, Ju, "A study on the energy resources policy stands and development direction", Korean Comparative Government, Vol. 12, No. 2, pp. 163-184, 2009.

[18] Sung-Jin, Leem, "A study on the sustainability of appropriate technology in terms of energy policy", Korean Journal of Local Government & Administration Studies, Vol. 27, No. 1, pp. 19-39, 2013.

[19] Tae-Ho, Kim, Cheo, Woo-Jong, "Competitiveness strengthening plans through the total profit management of public companies, 2011 Korea Safety Management & Soience Conference Journal, 2011.

[20] Won-hyuk Cho, Im, To-bin, Jeong, Ji-su, Lee, Min-Ah, Cha, Se-yeong, "A cross-county comparison of government competitiveness: measures and evaluation", Korean Comparative Government, Vol. 17, No. 2, pp. 95-124, 2013.

[21] Won-il, Lee, "The study on the "management efficiency" strategy of the best corporation in the public sector: focused on the french and singapore public corporation", Management Consulting Journal, Vol. 8, No. 3, pp. 139-153, 2008.

[22] Yong-Chang Kim, "Foreign direct investments of economic infrastructure-related public companies in korea (1): Theoretical considerations, trends and strategies of companies FDI", Journal of the Economic Geographical Society of Korea, Vol. 15, No. 1, pp. 1-25, 2012.

[23] Yong Chang, Kim, "Foreign direct investments of

economic infrastructure-related public companies in korea(2): Theoretical considerations, trends and strategies of companies FDI", Journal of the Economic Geographical Society of Korea, Vol. 15, No. 2, pp. 166-191, 2012.

주 상 현(Ju, Sang Hyeon)



- 2001년 2월 : 전북대학교 행정학과 (행정학박사)
- 1997년 ~ 2007년 3월 : 서남대학교 사회복지학과 교수(공학석사)
- 2007년 3월 ~ 2010년 7월 : 신경대학교 사회복지학과 교수
- 2010년 8월 ~ 현재 : 전북대학교 행정학과 교수

- 관심분야 : 지방행정, 재무행정
- E-Mail : ju1414@jbnu.ac.kr

이 순 호(Lee, Soon Ho)



- 2000년 2월 : 고려대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
- 2002년 9월~현재: 연세대학교 사회복지대학원 석/박사 통합과정
- 1989년 2월~ 현재 : 서해대학교 사회복지과 교수
- 2010년 1월~현재 : 한국가정법률상담소군산시지부 가족치료전문상담위원

- 관심분야 : 사회복지정책, 가족복지
- E-Mail : paullee1@hanmail.net