

공기업의 국제화 전략에 관한 연구 —주요 공기업들의 국제화 사례를 중심으로—

李 東 琪*

《目 次》

I. 서 론	및 특징
II. 공기업 국제화에 대한 접근방법	2. 사례연구대상의 선정
1. 기업의 국제화 단계 및 전략	
2. 산업 구조적 특성에 따른 국제화전략	IV. 사례분석
3. 소유 구조적 특성과 국제화전략	1. 산업은행의 국제화
4. 종합모델의 구성	2. 포항제철의 국제화
III. 사례연구대상의 선정	3. 한전의 국제화
1. 우리 나라 공기업의 설립현황	4. 한국통신의 국제화
	5. 종합분석
V. 요약 및 결론	

I. 서 론

국제화, 세계화는 오늘날 무한 경쟁시대로 특징지어지는 경영 환경하에서 기업이 존속하고 성장하기 위한 생존전략으로 인식되고 있다. 그러나 기업의 국제화, 세계화를 공기업의 적용시킬 경우 공공적 목적을 위해 설립된 존립근거에 비추어 볼 때 공기업의 국제화가 바람직한가에는 이견이 있을 수 있다. 즉, 공기업은 국민에 대한 공공적 재화 및 서비스의 안정적 공급을 위해 설립되었으므로 국제화가 바람직하지 않다는 견해와 공기업도 기업으로서 시장확대 등 기업의 경쟁력 제고를 위해 국제화가 필요하다는 견해가 대립할 수 있다. 그러나 공기업 국제화의 타당성을 논하기 위해서는 개별 공기업이 설립당시의 목적을 달성한 지의 여부 또는 경쟁도입, 개방화 그리고 민영화 등 개별 공기업이 처한 대내외 경영환경이 종합적으로 고려되어야 한다. 설립목적을 충분히 달성하였거나 또는 개방화 등 대내외 경영환경의 변화로 독점체제에서 경쟁체제로의 전환이 불가피하거나 경

* 서울大學 經營大學 助教授

쟁체제에 진입한 산업의 경우 해당 공기업은 존속과 생존을 위해 국제화가 필요하다.⁽¹⁾ 따라서 이러한 경우 국제화는 공기업으로서의 규제 하에서 적극적으로 추진될 수밖에 없다. 한편 공공성이 여전히 강조된다 하더라도 해당 산업의 글로벌화가 진전될수록 공기업은 본연의 의무를 다하기 위해 적극적인 국제화를 추진해야 할 수도 있다. 따라서 일방적으로 공기업 국제화의 타당성을 논의할 수 없으며 개별 공기업이 당면하고 있는 경영환경을 종합적으로 고려하여 그 타당성이 검토되어 바람직한 국제화 방향이 논의되어야 한다. 특히 공기업의 국제화를 조망하고 바람직한 추진방안을 제시하기 위해서는 글로벌화의 정도 등 산업 구조적 특성 이외에도 소유구조 및 경영체제 관점에서의 논의가 필요하다. 공기업은 사기업과 상이한 기업목표, 경영체제에서 출발하였기 때문에 이러한 차이가 공기업이 국제화를 추진함에 있어서 많은 문제를 야기할 가능성이 크다. 즉, 과거 대부분의 공기업은 국내시장에서 독점적 지위를 보장받아 이윤극대화라는 시장원리보다는 공공성 원리에 의해 운영되어왔기 때문에 관료적 조직문화, 경직된 경영관리 등 경영의 비효율성이 현안으로 대두되어 왔다. 또한 독점적 시장지위에 상응한 정부규제역시 공기업의 경영 효율성을 저해시키는 요인이 지적되어왔다. 그러나 공기업이 성공적으로 국제화를 추진하기 위해서는 이윤극대화라는 시장경쟁원리에 입각한 효율적 경영을 무엇보다도 필요하다. 따라서 과거 공기업의 기업체질로서 이러한 국제화를 효과적으로 추진하는데는 많은 장애가 있을 수 있다.

본 연구는 이상의 문제제기하에서 첫째, 공기업 국제화의 타당성 및 바람직한 국제화전략 방향을 제시할 수 있는 분석모델을 정립하고자 한다. 둘째, 연구모델에 의거 국제화가 요구되는 주요 공기업들을 대상으로 국제화 추진실태를 분석하고 현안 및 당면과제를 도출하여 바람직한 국제화 추진방안을 제시하고자 한다.

제 2 절에서는 모델정립을 위해 기업 진화론적 접근 및 산업 구조적 접근 등 기업의 국제화에 대한 기존의 접근방법들을 정리하였다. 나아가 공기업 국제화에 대한 논의의 기초로 소유구조 및 경영체제상의 공기업 특성을 정리하였다. 이상의 논의를 종합하여 산업 구조적 관점과 소유구조 및 경영체제 관점을 통합하는 국제화전략 분석 모델을 제시하였다. 제 3 절에서는 우리 나라 공기업의 일반현황을 정리하고 심층 사례분석을 위한 연구대상을 선정하였다. 제 4 절에서는 선정된 주요 공기업을 대상으로 국제화 전략 분석모델에

(1) 물론 이러한 공기업들은 정부의 민영화정책에 의거 민영화가 추진되고 있거나 추진이 예정되어 있다고 볼 수 있다.

의거 국제화의 추진배경, 추진현황 그리고 현안 등을 분석하였다. 특히 소유구조 및 경영체제 관점에서 이러한 특성들이 국제화에 어떠한 영향을 미치고 있는가에 집중 분석하였다.

Ⅱ. 공기업 국제화에 대한 접근방법

1. 기업의 국제화 단계 및 전략

기업의 국제화에 대한 정의는 연구자에 따라 다양하다. 첸들러는 기업의 국제화에 대해 역사적 관점에서 규모의 경제, 범위의 경제, 생산자원의 가격과 가용성의 차이 등으로 기업이 국내에서 해외로 그리고 범 세계적으로 변모해나가는 양상으로 설명하고 있다 (Chandler, 1984). 또한 조한슨과 발네는 기업의 국제화를 변화하는 기업여건과 환경에 적응하여 기업이 학습과정을 통하여 점진적으로 국제경영활동을 확대해 나가는 단계적 과정으로 정의한다(Johanson and Vahlne, 1971). 이상의 견해를 종합하면 기업의 국제화란 성장 및 이윤획득 등 기업의 목표달성을 위하여 기업이 보유하고 있는 지식, 자원, 경영관리 능력 등의 각종 경영자원을 해외로 이전시켜 국제시장을 내부화하고 국제적 기업활동의 개입수준을 높이는 점진적이고 단계적 과정이라는 볼 수 있다. 기업의 국제화 과정 및 단계에 대한 연구들은 기업활동의 국제화에 초점을 맞춘 연구와 기업경영관리의 국제화에 초점을 둔 연구로 대별할 수 있다. 기업활동의 국제화에 대한 연구는 대부분 국내생산 및 판매활동을 영위하던 국내기업이 점차 수출, 라이센싱, 해외직접투자 등으로 기업활동을 국제적으로 확대해 나가는 과정분석에 그 초점을 두고 있다. 반면 기업경영관리의 국제화에 대한 연구는 기업활동이 확대됨에 따라 기업의 조직, 경영관리 그리고 경영전략 등이 어떻게 국제화되어 가는가 하는 것에 그 분석의 초점을 맞추고 있다.

기업활동의 국제화의 과정에 대해서는 연구자에 따라 국제화의 과정과 단계의 구분이 상이하다. 루트는 기업의 국제화를 국제사업에 대한 점진적 개입의 증대로 보고 기업이 간접, 비정기적 수출 내지는 수동적 수출, 능동적 수출, 라이센싱, 해외시장으로의 합작 투자, 대규모의 다국적 마케팅과 생산으로 발전하는 것으로 보고 있다(Root, 1987). 요한슨과 발네는 루트의 유사하게 기업의 국제화를 기업의 자원투입이 국제적으로 증가하는 과정으로 보고 그 단계가 비정기적 수출, 대리상을 통한 수출, 판매자회사의 설립, 현지 생산법인의 설립, 현지생산 및 판매법인의 설립 등으로 발전하는 것으로 보았다 (Johanson and Vahlne, 1977). 이들은 기업의 해외진출은 위험과 자원투입이 적은 형태로부터 점차 정보와 경험이 축적됨에 따라서 투자를 늘려간다는 본다.⁽²⁾

경영전략 및 관리의 국제화에 대한 연구도 연구자에 따라 국제화 단계의 구분이 상이하다. 로빈슨은 기업의 해외활동 및 세계적 자원배분 정도, 기업경영관리의 특성 등을 기준으로 기업의 국제를 국가기업, 국제기업, 다국적 기업, 초국적기업, 초국가기업의 과정으로 발전한다고 본다(Robinson, 1973). 킹은 제품개발전략을 중심으로 신흥공업국 기업의 국제화 과정을 모방기, 개량기, 선도기의 세단계로 구분하고 있다(Ting, 1982). 그러나 어느 환경변화에 적응하여 기업이 성장해나가는 과정을 제 1 단계 창출단계, 제 2 단계 자도단계 그리고 제 3 단계 위임단계, 제 4 단계 조정단계 및 제 5 단계 협력 단계로 구분하였다(Greiner, 1972). 이상의 견해를 종합하면 용어의 차이는 있지만 기업의 국제화 과정은 국내시장지향단계, 수출시장지향단계, 현지시장지향단계 및 세계시장지향단계로 정리될 수 있다. 기업이 해외시장중심에서 현지시장 그리고 세계지향단계로 진화되어감에 따라 국내중심의 사고체계에서 세계중심의 사고체계로의 전환과 함께 전략, 조직, 경영관리 전반의 변화가 뒤따르게 된다. 경영 목표에서 해외사업이 차지하는 비중이 증대하고 해외시장의 전략적으로 중요성을 지니게 되며 경영전략은 해외시장 개척의 수출전략에서 현지시장 확대를 위한 현지화전략 그리고 기업활동의 범세계적 조정과 통합을 통한 효율성을 추구하는 글로벌 전략으로 전환된다. 해외사업의 진출국가와 사업장 그리고 투자금액이 증가함에 따라 해외사업조직의 위상이 강화되고 지원 및 관리체계가 체계화된다. 특히 해외지향단계와 현지지향단계에 있어서는 인력, 재무, 정보 등 해외사업을 촉진하기 위한 해외전문인력관리 및 정보관리 등 해외사업 지원체계 확립이 중요하다. 또한 복수의 국가에 활동중인 현지법인을 효과적으로 관리하기 위한 권한과 책임을 명확히 하는 등 관리체계의 확립이 요구된다. 물론 모든 기업이 이러한 과정과 단계를 따르는 것은 아니며 개별기업은 자신의 속한 산업 구조적 특성에 따라 국제화를 추진해야할 유인과 필요성이 다르며 구체적으로 바람직한 전략대안이 달라 질 수밖에 없다.

2. 산업 구조적 특성에 따른 국제화전략

기업의 국제화에 대한 산업 구조적 접근에서는 수요, 비용, 경쟁 등 산업 구조적 특성에 따라 기업활동, 경영관리 및 전략의 국제화가 결정된다는 관점이다. 산업구조론적 관

(2) 이외에도 콜데는 기업의 국제화 과정을 제품의 수출, 현지판매의 빛 저장시설의 확대, 해외직접 투자에 의한 현지생산 등 3단계로(Kolde, 1968), 딤자는 수출입단계, 기술적 노하우의 이전단계, 해외생산단계, 다국적 기업단계 등 4단계로 구분하고 있다(Dymsza, 1972). 오마에는 수출, 직접판매 및 마케팅, 직접생산, 완전자차, 범 세계적 통합 등의 다섯 단계를 구분하고 있다.

점은 기업이 왜 국제화되어야만 하는가 그리고 바람직한 국제화전략대안은 무엇인가를 산업 구조적 특성에서 제시하고 있다. 즉, 산업 구조적 특성에 대응하여 기업활동의 국제적 범위와 전략방안이 규범적으로 선택되어야 함을 강조하고 있다.

산업 구조적 특성에 따라 기업의 생존, 발전하기 위해 국제화의 필요성이 다르며 구체적으로 적합한 전략대안이 달라진다.

산업은 수요, 비용, 경쟁 등 제반 구조적 특성에 따라 순수 국내산업, 다국적 산업, 글로벌 산업으로 구분할 수 있다. 따라서 산업의 구조적 특성에 따라 기업이 국제화의 필요성 및 전략대안이 상이할 수밖에 없다. 예를 들어 해당 산업이 글로벌화 될수록 또는 글로벌화의 잠재력이 높을수록 글로벌 통합에 따라 효율성을 제고할 수 있는 글로벌 전략이 요구된다. 반면 문화적 차이, 현지국 정부의 현지화에 대한 규제 등의 요인으로 인해 국가별 현지화가 요구되는 산업에서는 다국가적 전략이 적합하다.

바트레트과 고샬은 이러한 산업특성에 영향을 주는 변수로서 규모의 경제, 범위의 경제 등의 경제적 요인, 국가간 문화의 차이, 현지정부의 현지화에 대한 규제 등의 문화, 정치적 요인 그리고 기술 혁신, 제품개발비용 등의 기술적 요인, 경쟁적 요인 등을 제시하고 있다(Bartlett and Ghoshal, 1996). 이들은 이러한 특성에 따라 산업을 글로벌 산업, 다국가적 산업, 국제적 산업으로 분류하고 이에 적합한 국제화 전략을 제시하고 있다. 입(Yip)은 산업의 글로벌화의 결정짓는 구조적 요인으로서 시장요인, 비용요인, 경쟁요인, 정부요인으로 구분하고 있다. 입(Yip)은 산업의 글로벌화를 촉진하는 시장요인으로 국가 간 수요의 차이, 고객의 글로벌화 정도, 비용요인으로 규모의 경제 및 범위의 경제 수준, 제품개발비용 및 기술혁신의 정도, 경쟁요인으로 경쟁자의 전략 등을 제시하고 있다. 이러한 요인들에 의해 산업의 글로벌화가 진전될수록 기업은 세계시장을 대상으로 제품을 개발하고 판매하는 글로벌 전략을 채택할 수밖에 없음을 강조하고 있다(Yip, 1992).

요약하면 산업구조론적 접근방식은 산업 구조적 특성의 차이에 따라 경쟁의 지역적 범위가 결정되어지고 동시에 산업에서의 핵심성공요인 즉 요구되는 경쟁우위의 원천이 달라지게 되므로 기업이 경쟁우위를 확보하기 위해서는 이에 적합한 국제화 방향 및 전략이 선택해야 한다는 입장이다.

3. 소유 구조적 특성과 국제화전략

공기업의 국제화가 사기업과 달리 논의되어야 할 필요성은 공기업이 가지고 있는 소유 구조적 특성에서 찾아 볼 수 있다.

공기업을 어떻게 정의할 것인가에 대해서는 통설이 존재하고 있지 않지만 소유주체의 공적 성격의 입장에서 공기업을 파악하는 것이 통례로 인정되고 있다. 이러한 개념에 입각해볼 때 공기업은 소유주체인 정부 또는 정부기관이 공공정책을 실행하는 정책적 수단으로서 의의가 있다. 따라서 공기업은 시장실패의 시정 등 고유한 공공적 목적을 달성하기 위해 설립되고 이를 달성함에 있어서 정부에 의한 직접적 규제를 받는다. 공기업의 국제화에 대한 논의를 위해서는 공공적 설립목적 및 규제 등 소유 구조적 차이에서 발생하는 공기업이 특징에 대한 이해가 필요하다. 먼저 공기업의 설립 목적 및 이에 따른 공공성과 기업성 등의 이중적 지배원리 그리고 정부의 규제 등 공기업의 본질을 간략히 살펴보고 공기업 국제화에 대한 쟁점을 간략히 정리하고자 한다.

정부의 공공적 정책집행 도구로서 공기업이 가지는 설립목적은 다양하다. 역사적인 관점에서 공기업은 시장실패를 시정하기 위한 수단, 정부의 재원조달 수단, 정치적 이념 등 다양한 정부정책의 실행도구 역할을 수행해 왔다고 할 수 있다.

이러한 설립동기 및 목적에 의거하여 볼 때 공기업은 사기업과 상이한 두 가지 특징을 가진다. 첫째, 공기업은 공공성과 기업성 등 이중적 지배원리에 의해 특징지어진다. 공공성이란 이익만을 추구하지 않고 시장실패를 시정하기 위하여 설립된 공기업의 경영목표를 달성하는 것을 말한다.⁽³⁾ 공기업의 설립동기는 기본적으로 기업성에 관련되지 않고 공공성에 관련된다. 경제정책의 수단으로서 공기업이 필요하다면 기업을 통해 추구하고자 하는 정책목표가 바로 공공성과 관련이 된다. 그러나 공기업도 기업인 이상 이익을 추구하게 된다. 따라서 공기업은 공익적, 정책적 설립목적인 공공성과 기업으로서 이익을 추구하는 기업성 등 이중적인 목표를 가지고 있다. 공기업의 목표가 둘 이상이라면 서로 모순될 수도 있으며, 모순되지는 않더라도 동시에 달성하는 것이 불가능 할 수도 있다.⁽⁴⁾

이러한 공기업의 공익성을 보장하기 위한 제도적 장치로서 공적 규제가 따른다. 다만 공기업에 대한 통제가 지나칠 경우 공기업은 자율성을 침해하여 기업성을 저해하게 되므로 그 한계를 어디에 둘 것인가 하는 것이 이론상의 문제가 될 수 있다.

(3) 공공성의 개념은 공공선택이론에서 주장하는 것처럼 다수의사에 따라 결정된다고 협의로 정의하거나 사회성원이 널리 보다 더 잘 살게 하는 것과 관련되어 있다고 포괄적으로 정의할 수도 있다.

(4) 공기업의 두 가지 기업목표인 공공성과 기업성은 견해에 따라 양립될 수 있다는 관점과 본질적으로 상충된다는 관점이 있다.

둘째, 공기업은 정부의 직접적인 규제를 받는다. 공기업은 사기업과 달리 공공성을 보장하기 위해 정부의 경영에 있어서 직접적인 규제를 받는다. 물론 사기업이라고 해서 경쟁 및 공정거래와 관련한 규제상의 예외는 아니다. 단지 공기업은 소유구조 관점 및 경영체제 관점에서 볼 때 소유주체가 정부이므로 예산의 수립에서 집행, 사후관리 등 경영관리전반의 이루기까지 광범위한 규제를 받는다. 정부의 규제는 정부의 소유비율에 따라 법적 근거 및 내용이 달라진다.⁽⁵⁾ 이러한 공공적 목표를 유지라는 논리에서 실시되고 있는 공기업에 대한 광범위한 규제는 오히려 경영 성과의 제고 등 경영효율성 제고의 압력으로부터 이들을 보호해주는 근거가 되는 동시에 경영 비효율성을 발생시킨 원천으로 지적되고 있다.

공공적 설립 목적 및 이에 따른 규제로 특징지어지는 공기업의 본질에 비추어 공기업의 국제화의 타당성에 대한 논란이 발생한다. 전통적으로 공기업이 가지는 소유 구조적 특성으로 인해 공기업의 국제화에 대해서는 부정적인 견해가 지배적이라고 할 수 있다. 즉, 공기업의 설립 목적에 비추어 볼 때 공기업은 최종소비자인 국민들에게 자연독점에 대한 의무인 재화 및 서비스를 안정적으로 공급, 유지하는데 공기업의 존립근거가 있으므로 공기업의 국제화는 공기업 본연의 임무를 벗어난 것이며 특히 해외사업의 경우 위험부담이 높기 때문에 이러한 실패의 부담은 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있기 때문에 바람직하지 않다는 입장이다. 이러한 부정적인 입장에는 공기업이 해외사업을 추진하는 것 자체에 대해 바람직하지 않다는 인식이외에도 비록 공기업의 사업특성상 해외진출이 바람직할지라도 국내 공기업들의 구조적으로 안고 있는 문제점을 가지고서는 해외사업을 효율적으로 수행할 수 없을 것이라는 우려가 복합적으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 즉 국내사업에서 효율적 경영구조를 갖추지 못한 공기업이 해외시장에 진출하는 것은 자원 배분을 오히려 왜곡시킬 수 있다는 견해이다.

물론 공기업이 설립목적을 충분히 달성하지 못하고 기업성보다는 공공성이 강조되는 경우에서는 공기업의 국제화가 정당화 될 수 없다. 그러나 공기업도 산업구조적 특성에서 예외가 될 수 없다.

예를 들어 공기업 중에서도 사업환경의 변화로 인해 설립초기의 공공성의 확보보다는

(5) 우리 나라 경우 정부부처기업의 경우 기업예산회계법을 적용을 받으며 공사 및 50% 이상의 직접투자회사의 경우 정부투자기관관리기본법에 의거하여 인사, 조직, 예산 등 경영관리전반의 통제를 받는다. 공사의 경우에는 정부투자관리기본법이외에도 설립 특별법인 공사법을 통해 사업영역의 제한 등 추가적 규제를 받는다.

기업성의 추구가 보다 중요하거나 대내 경쟁도입 및 대외 개방화 등으로 인해 경쟁체제로의 전환이 불가피하고 경쟁체제에 직면하여 경쟁력 제고차원에서 국제화가 생존을 위해 불가피할 수 있다. 이러한 경우 공기업은 해외시장에 진출함으로써 국내수요제약을 극복 할 수 있고 외국사업자와 경쟁하는 과정에서 국제경쟁력을 겨루거나 제고시킬 수 있는 기회를 가질 수 있다. 따라서 공기업의 국제화의 당위성 여부는 일률적으로 판단될 수 없고 개별 공기업이 속해 있는 산업특성 등 환경적 요인을 고려하여 검토되어져야 한다.

4. 종합모델의 구성

이상의 논의를 종합해 볼 때 공기업 국제화의 타당성에 대해서는 소유구조 및 경영 체제적 관점과 산업 구조적 관점이 통합적으로 고려되어야 한다.

첫째, 공기업은 소유구조 및 경영체제상의 급격한 변화를 겪고 있다. 국내적으로는 정부의 공기업관리정책의 변화에 따른 독점사업분야의 경쟁도입과 관련 공기업의 민영화 정책 그리고 대외적으로 개방화라는 급격한 환경변화를 겪고 있다. 대내적으로는 정부의 공기업정책 변화에 따른 공기업의 역할 재정립이 요구되고 있다. 그간 정부주도의 경제개발에 있어서 공기업이 수행해왔던 시장실패의 시정, 산업육성, 경제개발 등 기존의 역할이 경제발전에 따른 민간자본의 급성장에 따라 더 이상 유효하지 않거나 시장경제원리를 정착시키는데 장애가 되고 있다는 지적이 제기됨에 따라 정부가 공기업을 통해 수행해온 역할의 재정립이 요구되고 있다. 즉, 효율적인 경쟁체제의 구축을 위해서는 정부의 역할은 과거의 투자가, 산업정책의 실행자에서 벗어나 기본적으로 공정한 경쟁환경의 조성이라는 조정자로 한정하는 것이 바람직하게 되었다. 이에 따라 정부는 설립목적을 달성하였거나 대내외 환경변화에 따라 경쟁체제로의 전환이 불가피한 사업분야에 시장경쟁체제를 구축하기 위해 경쟁을 도입하고 공기업의 민영화를 추진하고 있다. 또한 그간 국내는 물론 대내 경쟁은 물론 대외경쟁으로부터 보호를 받아오던 공기업 독점체제의 기간산업이 개방되고 개방이 확대됨에 따라 전면적인 경쟁체제로 도입됨으로서 그간 독점체제에 안주해 온 거대 공기업들은 생존차원의 경쟁 압력에 직면하게 되었다. 즉, 국내경쟁의 경험자체도 부족한 공기업은 경영효율성 제고를 통한 경쟁력을 확보하지 않고서도 경쟁체제에서 탈락하거나 생존하지 못하는 위기상황에 직면하게 될 것이다. 공기업의 입장에서 개방화는 극복해야 할 도전과 위협인 동시에 새로운 시장의 기회로 파악될 수 있다. 즉, 국내시장의 개방은 새로운 해외시장의 개방을 의미한다. 물론 산업의 특성과 공기업의 기업성의 정도에 따라 상이하지만 상당부문의 산업에 있어서 공기업의 국제화는 민영화를 통한 경영체

제의 변화와 연계하여 공기업이 지향해야 할 전략과제로 부상하고 있다.

둘째, 산업 구조적 관점에서 볼 때 공기업도 해당 산업의 구조적 특성에 따라 국제화의 압력이 상이할 것이다. 즉, 시장, 비용 등 구조적 특성 면에서 산업의 글로벌화가 촉진되고 있거나 글로벌화의 잠재력이 클수록 공기업은 해당 사업분야의 기업목적을 효율적으로 달성하기 위해서 국제화가 요구될 것이다.

이상의 논의를 요약하면 다음과 같은 종합적 연구모델을 도출 할 수 있다. 첫째, 소유 구조 및 경영체제 관점에서 경쟁체제의 도입과 함께 민영화가 추진되고 있거나 민영화에 대한 필요성이 클수록 경쟁체제하에서 경쟁력 제고를 위해 국제화가 요구된다. 둘째, 산업 구조적 관점에서 산업의 글로벌화의 압력이 높을수록 공기업의 국제화가 요구된다.

요약하면 공기업이 속한 산업의 글로벌화를 촉진하는 정도와 민영화가 요구되는 정도에 따라 공기업은 국제화가 요구되는 정도가 상이할 것이며 또한 이에 적합한 국제화 전략방안이 상이할 것이다.⁽⁶⁾

<그림 1>에서 제시한 바와 같이 공기업은 산업의 글로벌화에 대한 압력의 정도와 민영화 등 규제완화가 요구되는 정도에 따라 4개의 집단으로 구분할 수 있다.⁽⁷⁾ 각 그룹별로 국제화의 타당성 및 바람직한 국제화 추진방향을 간략히 제시하면 다음과 같다.

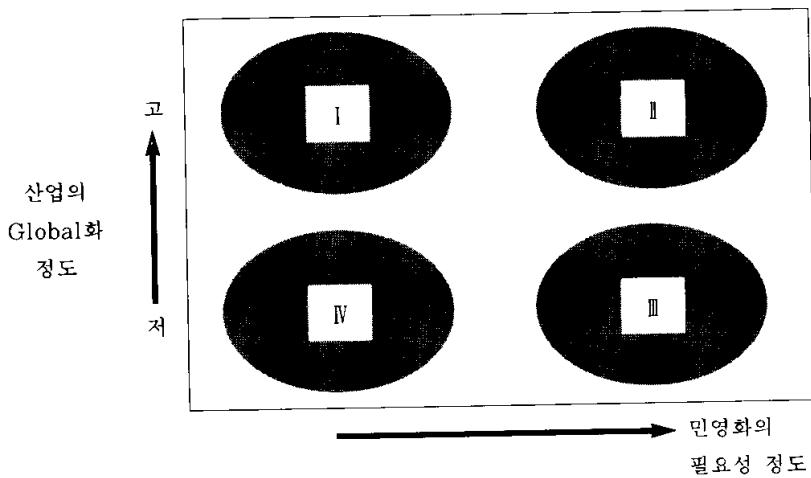
제 1 그룹은 산업의 글로벌화를 촉진시키는 압력은 매우 높지만 공기업의 공공성이 여전히 강하게 요구되는 상황이므로 현행 공기업체제로 유지되면서 기업성의 추구보다는 공기업의 본연의 의무를 보다 효과적으로 수행하기 위해 적극적인 국제화가 필요하다.

제 2 그룹은 산업의 글로벌화를 촉진시키는 압력이 높은 글로벌 산업에 속하고 공공성보다는 기업성이 강해 민영화의 당위성이 높은 집단으로 여기에 속한 공기업들은 범 세계적 경쟁에 직면할 수밖에 없다. 경쟁력을 확보하기 위한 장기전략차원에서 적극적인 국제화가 추진되어야 한다. 특히 이 집단에 속한 공기업의 경우 민영화 등 규제완화가 뒷받침되지 않고는 그 효과가 체감될 수밖에 없으므로 국제화와 동시에 규제완화가 동시에 추진되어야 한다.

제 3 그룹은 산업특성상 글로벌화를 촉진하는 압력은 상대적으로 낮지만 기업성이 강해

(6) 본 논문에서 제시한 두 가지 차원은 상호 작용하는 측면이 없지 않으나 상호보완적으로 파악 될 수 있다. 예를 들면 산업의 글로벌화를 촉진하는 압력은 높지만 기업성보다는 공공성이 중요시 될 수 있다.

(7) 이러한 분류는 현재 시점을 기준으로 판단한 상대적인 구분에 지니지 않으며 공기업이 처한 대내외환경 변화에 따라 가변적임을 밝힌다.



〈그림 1〉 공기업 국제화 전략 분석 모델

규제완화 및 민영화가 요구되는 기업군이므로 장기 전략관점에서 국제화를 선별적이고 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다.

제 4 그룹은 아직까지 국내산업의 특성을 가지고 있고 공공성이 강조되는 그룹으로 현행 공기업체제로 유지하되 국제화는 제한적인 범위 내에서 그리고 선별적으로 추진되어야 한다.

Ⅲ. 사례연구대상의 선정

1. 우리나라 공기업의 설립현황 및 특징

1) 일반 현황

'96년 말 현재 우리나라 공기업은 120개로 전체 예산 규모는 약 109억원, 종업원수는 302천명 그리고 부가가치총액은 70년대 이래 GDP의 8-9%를 유지하고 있다

2) 설립목적 및 특성

정부의 정책실행수단으로서 공기업의 설립 동기 및 목적은 개별국가가 처한 상황에 따라 상이할 수 있다. 우리나라 경우 대부분의 공기업이 정부업무대행 또는 정부부처의 사업 부서 성격으로 출발한 특성을 가지고 있다. 이는 과거 민간의 자본과 경영역량이 취약했던 시기에 정부가 경제활동 전반을 주도한 데서 비롯되었다고 볼 수 있다. 당시 상황에서는 정부가 기간산업에 대한 투자와 경영을 담당할 수밖에 없는 여건이었으며, 이러한

〈표 1〉 공기업 현황

(단위: 10억원, 천명)

구 분	기관수	예 산	정 원
정부투자기관	18	68,497	146
정부출자기관	9	10,243	55
정부투자기관의 출자회사	93	30,432	101
계	120	109,172	302

주: '96년 말 기준

정책이 경제 개발에 상당한 기여를 한 것도 부인할 수 없는 사실인 것이다. 이외에도 철도, 통신, 전력 등 자연 독점적 공익산업의 공공적 서비스 제공 및 공공수요와 재정수요의 충족 등도 주요 요인으로 지적되고 있다.

2. 사례연구대상의 선정

본 연구에서는 국제화전략 분석모델에 의거 국제화의 요구가 상대적으로 높은 공기업 중에서 실질적으로 국제화가 어느 정도 추진되고 있는 한국통신, 한국전력, 포항제철, 산업은행 등을 심층 사례연구 대상으로 선정하였다.⁽⁸⁾ 통신사업의 경우 국내 부문의 경쟁체제가 이미 도입되었고 WTO/GNS 다자간 통신 협상에 의거 기본통신분야를 포함하여 전면적인 대외개방이 예고되어 한국통신은 전면 경쟁체제하에 직면하여 생존을 위해 국제화가 요구되고 있다. 한국전력과 포항제철은 정부의 민영화 정책에 의거 민영화가 추진되어 왔고 정도의 차이는 있지만 산업구조적 특성상 글로벌화가 상당히 진전되었거나 잠재력이 높은 산업에 속한다. 산업은행은 민영화대상으로 선정되지는 않았지만 규제완화에 대한 요구가 강하고 산업 구조적 특성상 산업의 글로벌화가 매우 높으며 실질적으로 상당수준의 국제화가 추진되어온 기업으로 심층연구의 대상으로서 의의가 있다. 물론 이들 공기업들간에는 산업의 글로벌화의 정도와 소유구조 및 경영체제의 차이로 인해 국제화의 추진

(8) 본연구에서 선정한 기업 이외에도 산업 구조적 특성 또는 민영화의 압력 면에서 국제화에 대한 심층 연구가 요구되는 공기업이 다수 존재하지만 본 연구는 소유 구조적 특성으로 인해 공기업이 국제화를 추진함에 있어서 당면하는 현안 및 문제점을 분석하여 바람직한 공기업의 국제화 전략 방향을 제시한다는 연구목적에 입각하여 실질적으로 국제화가 상당 수준 추진되고 있는 주요 기업만을 선정하였다.

배경 및 추진수준이 상이할 것으로 예상된다. 산업이 글로벌화의 정도와 민영화의 수준 및 필요성에서 높은 포함제철이 가장 적극적인 국제화를 추진할 것으로 예상된다. 산업은행의 경우 산업의 글로벌화의 수준이 높아 적극적인 국제화가 요구되지만 소유구조 및 경영체제상의 규제로 인해 국제화추진에 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 한국통신은 민영화의 필요성은 높으나 국내여건상 민영화가 실질적으로 진전되고 않아 산업특성에서 요구되는 국제화의 수준에 미치지 못할 것으로 예상된다. 한전의 경우 산업특성이나 민영화의 필요성이 여타 공기업에 비해 낮으므로 소극적인 국제화에 머물 것으로 예상된다.

IV. 사례분석

사례분석에서는 앞서 제시한 접근방법에 따라 이들 공기업들의 국제화 추진배경을 분석하고 추진현황을 정리하였다. 또한 이들 공기업이 국제화를 추진함에 있어서 당면하고 있는 현안 및 문제점을 정리하였다. 현안 및 문제점을 분석함에 있어서는 소유구조 및 경영체제상의 특성이 국제화의 추진에 어떠한 영향을 미치고 있는 가를 집중적으로 정리하였다.

1. 산업은행의 국제화⁽⁹⁾

1) 추진배경 및 목표

산업은행은 1954년 설립 이후 지금까지 우리나라 산업개발과 경제발전을 금융 면에서 지원하는 역할을 수행하여 왔다. 특히 그 동안 우리나라 경제와 금융시장의 발전단계 등 시대상황에 맞추어 적절하게 산업은행의 역할과 기능을 변화시킴으로써 공급선도형(supply-leading) 금융기관으로서 금융지원효과를 극대화하는데 최선을 다하여 왔다.

설립초기인 1950년대에는 전재복구와 경제부흥을, 1960년대에는 자립경제의 확립을 지원하였으며, 1970년대에는 중화학 공업의 육성을 적극 지원하였다. 또한 1980년대에는 경제체질 개선과 산업구조조정을 지원하였으며, 1990년대에는 선진경제 실현을 위한 산업구조조정 지원은 물론 기술집약산업과 미래지향적 첨단산업을 지원하고 있다.

산은이 국제화를 추진하게 된 배경도 바로 이러한 산은의 역할 변모와 그 궤를 같이 한다고 볼 수 있다. 통상 선진국 금융기관들의 국제화과정은 자연발생적이고 독립적으로 진

(9) 본 내용은 “한국산업은행의 국제화 현황”, 국제경영학회, 1997. 4에서 참조하여 재구성하였음.

행된 하나의 금융현상이라고 볼 수 있는 반면 산은의 국제화는 우리나라 경제발전단계에 상응하여 금융 면에서 효율적인 지원체계를 구축하기 위한 방안으로서 추진되었다고 볼 수 있다.⁽¹⁰⁾ 그러나 1990년대 이후에는 우리나라 경제규모가 확대되고 금융산업의 개방이 가속화되면서 산은은 산업지원의 국대화를 위한 국제화이외에도 금융기능자체의 발전을 위한 국제화를 추진하고 있다는 측면에서 1980년대까지 추진해온 국제화와는 크게 다르다고 볼 수 있다.⁽¹¹⁾ 즉 1990년대 이후 산은은 국제적 경쟁력을 갖춘 금융기관으로서 금융기능을 발전시키기 위한 국제화를 적극 추진하고 있으며 2004년에는 세계 50위권의 국제적 투자 은행으로 발전한다는 목표를 갖고 있다.

2) 추진전략 및 추진현황

산은의 국제화는 크게 4단계로 구분할 수 있다. 첫 번째 단계는 국제업무의 동태기로서 산은의 국제화는 1960년대 경제개발 계획의 본격적인 추진과 수출산업의 지원과정에서 비롯되었다. 이 단계에서는 경제개발에 소요되는 내자의 부족 분은 보충하기 위하여 공공차관 위주로 외자를 조달하는 단계였으며 Davis의 국내금융(National Banking)단계에 해당된다고 볼 수 있다.

두 번째 단계는 1970년대로서 정부의 중화학공업 육성정책이 전개되면서 투자규모가 대규모화됨에 따라 외자도입이 크게 증가하였던 시기다. 외자도입수단이 기존의 공공차관위주에서 은행단차관, 외화채권 발행 등으로 다양화되었으며, 차입통화도 US\$ 일변도에서 DM, ¥ 등으로 다변화되는 등 본격적인 외화도입기였으며 Davis의 국제화(international banking)의 초기 단계라고 볼 수 있다.

세 번째의 단계는 1980년대로서 적극적인 국제업무 확충기라고 볼 수 있다. 특히, 이 단계에서 1980년대 중반 이후 국제수지가 흑자로 전환됨에 따라 외자도입 중심의 국제업무가 외화대출, 해외투자 등으로 다양화됨으로써 국제은행으로 발전하기 위한 모습을 비로소 구축하기 시작하였으며 Davis의 국제화(international banking)의 완결단계에 해당된다고 볼 수 있다. 네 번째의 단계는 1990년대로서 우리나라 경제의 세계화 전략으로 금융산업의 globalization이 본격 추진되고 있는 단계다. 산은의 경우 1990년대는 국제적 투자은행으로 발전하는 단계로서 선진금융기법을 통한 외자조달, Project Financing, 국제

(10) 1980년대 이전의 산업은행의 국제화는 국제화전략 분석모델의 1그룹에서 추진된 것이라 볼 수 있다.

(11) 1990년대부터 산업은행은 국제화전략 분석모델의 2그룹으로서 국제화가 본격적으로 추진되었다고 볼 수 있다.

Leasing, M & A, Derivatives 등 본격적으로 다양한 국제업무를 취급하였다.

1996년 산은의 해외부문 자산은 총 자산의 20% 수준, 해외부문 이익은 총이익의 29%수준으로서 Davis의 다국적화(international baking)단계에 해당된다고 볼 수 있다.

자금조달 및 운영 등 분야별 국제화 추진현황을 정리하면 다음과 같다. 산은의 외자조달은 크게 공공차관, 은행단차관, 외화사업금융채권 등 3종류로 대별할 수 있다. 1960년대 외자도입은 AID차관, KFW차관 등과 같은 공공차관 위주로 이루어졌다. 그러나 고도 성장에 따른 기업체의 자금 수요가 급증함에 따라 대규모의 자금 차입이 용이한 은행단차관을 통하여 자금을 조달하였으며 점차 외화채권의 발행(1974) 등으로 차입수단을 다양화하였으며, 표시통화도 US\$일변도에서 DM(1977), ¥(1978)으로 다변화되었다. 1980년대에도 표시 통화의 다변화와 함께 역외금융시장 진출(1985), 무보증의 외화산금책 발행(1989) 등으로 계속 차입 수단을 다양화하였으며 1990년대 이후에는 산은의 대외신뢰도가 제고됨에 따라 국제자본시장에서 국제적 투자은행으로서 혁신기법 개발을 통한 조달을 강화하였다. 1990년 미국시장에 진출하여 양키본드를 발행하였으며, 1994년에는 세계 최초의 Put Option부 Global bond를 발행하였다. 또한 1997년 3월에는 미국 소비자물가지수(CPI)연동부 양키본드를 발행하였다.

〈표 2〉 산업은행의 국제화 추진현황

구 분	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
경제·금융 환경	경제부흥과 경제불안정	본격적인 경제 개발 착수	고도성장과 중화 학 공업 육성	안정성장기반 구축과 국제 수 지 투자 전환	산업의 경쟁력 강화와 세계화 추진
산은의 역할	경제부흥을 위한 개발 금융체제의 확대	공업화를 위한 개발금융기능 확대	고도성장을 위한 장기산업금융체 제 확립	산업구조조정을 위한 장기설비 금융기능 강화	선진산업구조실 현을 위한 선도 적금융기능 제고 확립
산은의 국제 화 단계	태동기	본격적인 외자 도입기	적극적인 국제 업무확충기	국제적 투자 은행기	
Davis의 국제 화 단계	국내금융단계		국제화단계		다국적화 단계
주요 국제 업무	공공차관위주의 외자 도입	차입수단의 다양화 등	해외투자, 외화 대출 등 취급	국제적 투자 은행 업무 확충	

1990년대에는 기존의 장기외국자본의 조달이외에도 자금수요 및 해외차입시장의 상황 변화에 보다 신속하고 적절하게 대응하기 위하여 단기자금의 조달기반도 구축하였다. 1991년 중기채(Medium Term Note) 발행에 이어 1992년에는 유로시장에서 MTN Program을 설정하였으며, 1995년에는 CP발행한도를 설정하였다. 이와같은 산은의 외자 조달은 1970년에 135억원에 불과하였으나, 1996년에는 88,955억원(한은수탁 제외)으로 연평균 27.2%의 높은 증가율을 보이고 있다.

자금공급은 만성적인 국제수지 적자로 인한 자금 공급 여력 부족으로 1980년대 중반까지 외자조달위주로 이루어졌다. 그러나 1980년대 중반이후 국제수지 흑자전환을 계기로 국내기업의 해외진출이 크게 증대됨에 따라 자금공급업무를 크게 확충하였다. 1989년 국제투자부를 신설하여 본격적인 국제투자업무를 취급하고 폭넓은 해외네트워크를 바탕으로 다양한 공급업무를 취급하였다. 1980년대 후반부터 Project Financing, 국제 Lease Financing 업무를 활발히 전개하여 국내외기업들의 다양한 금융수요에 대응하였다. 그리고 그 동안 외자도입 창구로서의 축적된 노하우를 적극 활용하여 1988년부터 국제대출업무를 본격적으로 취급하여 주간사로서 은행단차관 및 경험차관을 주선해 오고 있다. 그밖에 M & A지원을 위하여 해외 M & A전문기관과 업무협약을 체결하고 국내외기업의 해외기업 인수 합병에 대한 중개 및 관련자금을 적극적으로 지원하고 있다.

자금조달 및 운영의 국제화이외에도 산은은 금융국제화과정에서 국제업무의 개발 및 확충에도 선도적인 역할을 수행하였다. 1960년대 공공차관 위주의 단순자금 조달 수준에서 1970년대에는 본격적인 외자조달을 위하여 은행단차관의 도입(1970), 외화채권의 발행(1974), 차입통화의 다변화, 갑류외국환은행으로서 외국환업무의 본격 취급 등으로 크게 확대하였다. 이와 같은 외자조달창구로서 국제업무의 확충은 1980년대 중반까지 지속되어 무보증 FRN발행(1981), SWAP을 이용한 외자도입(1984), 표시통화의 다변화 등을 추진하였다.

1980년대 후반부터 국제업무는 급속히 다양화 고도화되었으며, 이를 지원하기 위한 전 산화도 병행 추진되었다. 1980년대 후반이후 개발 확충한 대표적인 국제업무로는 역외금융시장의 진출(1989), 수입신용장업무의 전산화(1985), Project Financing의 신규취급(1989), 국제 Lease Financing(1990), 국제 M&N(1990), 세계 최초의 Put Option부(1989), Global Bond 발행(1994), 미국 소비자 물가지수(CPI) 연동부 양키본드 발행(1997. 3) 등을 들 수 있다.

3) 해외사업조직 및 지원체계의 구축

산은은 국제업무의 확충에 따라 해외네트워크의 확충 등 해외사업조직을 확대하고 원활한 해외사업 추진을 위한 국제전문인력의 양성 등 해외사업 지원체계를 구축하였다. 1980년대 중반까지 산은의 해외업무는 외자조달과 외환영업 위주로 운영되어 주로 외자조달 관련부서와 L/C 등 외환영업 관련부서가 커다란 비중을 차지하고 있었다. 그러나 1980년대 중반 이후 해외투자부문의 업무가 강화되면서 국제관련 조직이 균형을 이루기 시작하였다. 특히 주목할 만한 것은 1994년 국제기획부를 신설하여 산은이 국제적 투자은행으로 발전하기 위한 보다 적극적인 노력을 전개하기 시작하였다. 또한 국제화의 기본요건인 해외네트워크 확충에도 지속적인 노력을 경주하였다. 1969년 동경사무소, 뉴욕사무소의 개설을 시작으로 1997년 말까지 현지법인 8개, 해외사무소 15개, 해외지점 3개로 확충될 계획이다.

산은은 국제화를 추진하여 오는 과정에서 전문지식과 국제적인 감각을 지닌 국제부문 전문가를 지속적으로 양성하여 왔다. 산은의 연도별 해외연수실적을 살펴보면, 1980년대에는 총인원의 3-4% 수준이었으며, 정부의 세계화추진전략 수립이후에는 연수비중이 크게 늘어 1996년의 경우 총직원의 16.2%를 차지하였다. 국제인력의 양성방법으로 해외연수이외에 국내연수를 통하여 국제업무관련연수를 지속적으로 실시하고 있다. 외국환실무연수, 증권업무과정, M & A과정, KDB Business School 운영 등이 대표적인 예라고 할 수 있다.

또한 해외연수는 최첨단 국제업무에 대한 연수뿐만 아니라 다양한 외국어연수도 병행 추진하여 국제전문인력을 양성하고 있다.

4) 당면과제

산업은행이 세계일류의 국제적 투자은행으로 발전하기 위해서는 선결해야 하는 당면과제가 있다. 무엇보다도 공기업으로 적용받고 있는 각종 규제가 국제화의 추진의 주요 장애요인으로 지적되고 있다. 첫째, 국제금융시장은 경쟁원리에 의하여 움직이는 만큼 시장변화에 탄력적인 대응이 중요하다. 그러나 산업은행은 공기업으로서 정부투자기관 관리기본법과 설립법에 의한 이중적 규제 하에 업무를 전개해야 하므로 시장환경의 변화에 탄력적으로 대응하기가 어렵다. 둘째, 다양화되고 고도화되어 가는 고객 수요를 총체적으로 충족시키기 위해서는 종합적인 금융 서비스를 제공체계가 필요하나 현행 사업영역의 규제로 인해 어려움을 겪고 있는 실정이다. 셋째, 국제업무는 일반적으로 대규모 자본을 필요로 하지만 자본금을 전적으로 정부출자에 의존해야 하는 어려운 점이 있다.

규제완화 및 단계적 민영화의 추진 등 구조적 문제 해결과 아울러 산업은행은 기업 내부적으로 경쟁력 제고를 위한 국제전문인력 및 정보관리체계 등 금융서비스 인프라의 구축에 노력하여야 한다. 무엇보다도 우수한 인적자원을 양성하고 정보인프라를 구축하여야 한다. 금융산업의 경쟁력의 원천은 인적자원에 있다. 아울러 급변하는 국제금융시장의 정보를 체계적으로 신속하게 제공할 수 있는 정보인프라의 구축도 요구된다. 이는 금융산업이 정보인프라를 바탕으로 하는 대규모 장치산업으로 변화하는 데 부응할 뿐만 아니라 기업금융의 경쟁력은 양질의 정보제공이 관건이라는 점을 감안해 볼 때 정보인프라의 구축은 선결되어야 한다.

요약하면 국제금융시장은 효율성을 중시하는 시장경제의 자유경쟁체제로 특징지어지며 국제금융업무를 중심으로 하는 산업은행은 설립초기의 산업개발자금의 공급이라는 공공적 설립목적이 어느 정도 달성된 상태이며 오히려 경쟁원리에 따른 기업성이 강조되는 단계로 발전해 왔다. 따라서 산업은행이 국제금융시장의 글로벌화에 능동적으로 대처하고 국제경쟁력을 제고하기 위해서는 단지 공기업으로서 이유로 인해 효율성을 저해시키는 각종 규제가 완화되고 장기적으로는 민영화를 통한 소유구조 및 경영체제의 전환이 요구된다고 하겠다.

2. 포항제철의 국제화⁽¹²⁾

1) 추진배경 및 목표

포스코는 국내 산업여건의 변화 및 통상마찰 등 외부 환경변화에 적극 대응, 기업의 국제경쟁력을 강화하기 위하여 국제화를 추진하고 있다. 포스코의 국제화 추진 배경 및 동기는 다음과 같이 나누어볼 수 있다.

첫째, 철강산업을 둘러싼 국내여건의 변화를 들 수 있다. 국내 철강시장의 성장한계로 인해 기업의 지속적 성장을 위해서는 해외진출이 불가피하게 되었다. 철강수요 증가세 둔화 외에도 임금 상승, 환율 변동 등 포스코의 경쟁력을 위협하는 요인이 많아지고 있다. 둘째, 기업의 지속적 성장을 위한 기반을 구축하려는 목적에서 해외투자를 적극 추진하고 있다. 즉, 성장잠재력이 크고 지리적, 문화적으로 가까운 중국, 동남아를 중심으로 지역여건에 맞게 생산기지를 집중하거나 분산하고, 국내설비와의 상호보완을 고려한 해외진출을 추진함으로써 장기적인 수요 확대와 수익성 향상의 기반을 강화하여 국내 경기의 변

(12) 본 내용은 “포스코의 국제화과정과 방향”, 국제경영학회, 1997. 3의 내용을 참조하였음.

동에 관계없이 계속 성장할 수 있는 체제를 갖출 수 있다는 것이다.

셋째, 비용우위에 기초한 국제경쟁력 강화 및 유지를 위해서 아웃소싱 차원의 해외투자를 확대하고 있다. 철강산업은 비용우위의 확보가 매우 중요한 산업이므로, 세계최고수준의 원가경쟁력을 유지하기 위해서는 공급불안이 예상되는 철원을 안정적으로 확보하고 생산원가를 최대한 낮출 수 있는 원료부문의 글로벌 아웃소싱이 매우 중요하다. 이에 따라 포스코은 호주와 캐나다, 브라질, 베네수엘라 등에 원료 공급기지를 건설, 운영하고 있다.

넷째, 통상마찰 압력에 대한 우회 수단으로서 해외현지생산 체제를 구축하고 있다.

외국 철강업계의 반덤핑제소 및 수입 제한 등의 보호주의정책에 따른 통상마찰에 효과적으로 대응하기 위해서 해당국 기업과의 전략적 제휴 등을 통한 현지생산체제의 필요성이 대두되었다. 일례로, 미국 USX와 합작설립한 UPI 냉연공장의 제품은 미국의 덤픽시비에서 벗어날 수 있었다.

또한 포스코는 “선진한국 건설을 위한 초일류 글로벌 철강기업 실현”을 국제화의 비전으로 설정하여 이를 위하여 생산체제 및 자원 확보, R & D부문 등 모든 경영 활동을 세계적 시야에서 통합관리하는 효율적인 글로벌 네트워크를 구축하고, 의식에서 제도에 이르는 모든 경영요소까지도 세계화에 초점을 맞추어 선진화하려는 것이 포스코 국제화의 기본목표라고 할 수 있다.

2) 추진전략 및 추진현황

(1) 추진전략

포스코 국제화의 기본전략은 생산거점의 세계화, 글로벌 소싱, 해외사업지원체제의 효율화, 동반진출을 통한 시너지 극대화 등이다.

첫째, 2000년까지 조강기준 200만 톤의 해외생산체제 구축을 위하여 문화적, 지리적으로 가까운 중국, 동남아, 서남아 등의 개발도상국을 중심으로 생산거점의 세계화를 추진하고 있다. 9개 법인이 진출한 중국의 화북(자동차 강판과 캔 수요 증가), 화동(중국 정부가 지정한 개발 최우선 지역), 화남지역(가전산업의 중심지)을 3대 거점화함으로써 하류 분야에 집중투자한 후 이어 3대 거점을 중심으로 상류 분야까지 진출할 계획이다. 또한 동남아에 미니밀 사업을 진행 중이며, 서남아 시장 진출을 위해 미얀마, 안도 등지에 아연도강판 사업을 추진하고 있다.

둘째, 원료 공급기지의 다변화를 위해 대체원료의 글로벌 소싱을 확대하고 있다. 현재 호주와 캐나다 공급불안이 예상되는 양질의 원료를 안정적으로 확보하기 위해서 철광석, 천연가스, 전력 등이 풍부한 중남미 지역을 원료 공급기지로 활용할 계획이다.

셋째, 해외사업 지원체제의 효율화를 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 각 분야에 분산돼있던 해외사업관련 조직을 확대, 개편해 해외사업본부를 발족하였다. 또한, 포스코와 출자사의 해외사업 관련 인원들이 참여하여 투자환경 및 관련기술 등에 관한 정보를 교환하는 해외투자전략회의를 실시하고 있으며, 투자사업의 발굴에서 현지법인 조업지도에 이르기까지 일관된 지원체제를 구축하기 위해 관련정보를 데이터베이스화하고 본사와 현지 법인간에 네트워크를 구축하고 있다. 현지의 문화와 상관습에 밝은 지역전문가를 체계적으로 양성하기 위해 해당지역과 국내외 대학에 필요한 인원을 사전에 파견, 교육시키는 등 인력 양성에 힘쓰고 있으며, 합작에 따른 투자지역의 주변여건을 사전에 치밀하게 검토하기 위해 국가별로 전문 컨설턴트를 선정, 활용하고 있다.

넷째, 범 포스코 차원의 동반진출을 통해 시너지 효과의 극대화를 추구하고 있다. 포항제철소와 광양제철소의 조업기술과 포스틸의 마케팅 능력, 포스코개발의 엔지니어링 및 건설 기술, 그리고 포스코 경영연구소의 투자사업에 관한 정보수집 및 분석능력을 결집함으로써 해외사업에서 수익성을 극대화할 수 있는 체제를 갖추어 나가고 있다.

(2) 추진 현황

포스코는 1968년 4월 1일 창립 이후 지속적인 설비확장을 추진해온 결과 1996년 기준 조강 2,430만톤 생산체제를 갖춤으로써 세계 2위의 일관제철소로 급성장하였으며, 목표 하는 2,800만톤 체제가 갖춰지는 1998년에는 신일본제철을 제치고 세계 1위의 일관제철소로 부상할 것으로 전망되고 있다.

포스코의 국제화는 수출단계, 현지판매단계, 현지생산단계의 순서를 거쳐왔다. 80년대 초반까지의 수출단계에서는 주로 원료확보를 목적으로 해외투자를 추진하였고, 80년대 중반이후 현지판매단계에서는 철강무역을 위한 현지판매법인을 설립하였다. 90년대 들어서 현지생산단계에 진입한 포스코는 김만제 회장 취임이후 본격적인 현지생산체제의 구축에 박차를 가하고 있다. 91년말 9개이던 해외현지법인은 97년 4월에 38개에 이를 정도로 단기간 내에 해외직접투자가 급증하고 있다. 포스코의 해외사업 추진현황은 <표 3>과 같다.

(3) 해외사업조직 및 지원 체계 구축

포스코는 각 분야에 분산되어있던 해외사업관련 조직을 확대 개편하여 해외사업본부를 발족하였다. 본부장제 및 팀제를 해외사업본부에 적용함으로써 본부장에게 예산권, 인사권 등 강력한 권한을 위임하고 본부장 중심의 사업본부제 형태로 책임경영을 추구하고 있다.

〈표 3〉 포스코의 해외사업 추진현황('97. 4. 기준)

주요 업무	해외법인	소재지	설립일
원료 확보	POSA	시드니	81. 1
	POSCAN	뱅쿠버	82. 3
	POSCHROME	남아공 Witbank	96. 7
	KOBRASCO	브라질 비토리아	96. 3
	POSVEN	베네수엘라	97. 4
철강 무역	POSAM	뉴욕	84. 8
	POA	홍콩	85. 10
	PIO	오사카	88. 4
철강 2차 가공 및 제조	UPI	피츠버그	88. 4
	ASSAN 현대	이스탄불	92. 1
	POSMETAL	일본 큐슈	94. 7
	POSVINA	베트남 호치민	92. 4
	VINAPIPE	베트남 하이퐁	93. 5
광주 전도 POS-TIANJIN SDC 대련포금 張家港曉沙鋼材加工 張家港浦港鋼板 張家港浦港锈鋼 순덕포항도신강판	VPS	베트남 하이퐁	94. 1
	POSLILAMA	베트남 동나이성	95. 6
	광주 전도	중국 광동	92. 7
	POS-TIANJIN	중국 천진	94. 10
	SDC	중국 강소성	95. 9
	대련포금	소강	95. 11
	張家港曉沙鋼材加工	중국 대련시	96. 11
	張家港浦港鋼板	강소성 장가항	96. 11
	張家港浦港锈鋼	강소성 장가항	96. 11
	순덕포항도신강판	광동성 순덕	97. 4
	SUS	태국 라용주	95. 7
	POS-THAI Steel	태국 방콕인근	97. 1
	Service Center		
기타	(부동산, 운송, 하역 등) 세계 12개 현지법인 운영		
합계	전 세계 38개 현지법인 운영		

포스코는 해외사업을 전략적으로 지원하기 위한 정보, 인력, 연구개발 등의 지원체계의 구축에도 박차를 가하고 있다. 투자사업의 발굴에서 현지법인 조업지도에 이르기까지 관

련 지원체계를 구축하기 위해 관련정보를 데이터베이스화하고 본사와 현지법인간에 정보네트워크를 구축하고 있다.

연구개발부문의 경우 포스코는 범포스코 기술총괄임원 주관하에 분야별로 특성화된 글로벌 연구개발체제를 구축하고 있다. 기초기술연구(포항공대), 제품기술연구(포스코기술연구소), 철강이용기술 및 미래기술연구(산업과학연구원), 해외선진기술 습득(도쿄연구소, 유럽연구소) 등으로 나누어 기초연구부터 엔지니어링에 이르기까지 유기적으로 연계되는 연구개발체제를 구축하고 중국과 동남아 해외투자사업과 연계한 기술 노하우 판매 확대를 도모하고 있다. 특히 연구개발의 세계화를 위해 1994년 도쿄연구소를 설립한데 이어 1995년에는 뒤셀도르프에 유럽연구소를 설립하여 최신의 선진기술 개발동향에 대한 정보수집, 현지의 전문기술인력 활용과 연구인력의 국제교류 확대, 선진기업과의 전략적 제휴, 현지에서 마케팅 분야의 기술지원 강화 등을 도모하고 있다.

포스코는 방대한 자산을 효율적으로 운용하고 투자자본을 저렴하게 조달하기 위해 재무부문의 국제화를 적극 추진하고 있다. 즉, 정부지원하에 설비투자자금을 조달하던 상태에서 벗어나 높은 국제신용도를 바탕으로 세계 자금시장에서 최저비용으로 자금을 조달하고 선진 재무기법의 도입 및 통화별 적정 외환관리로 환리스크를 최소화하는 등 재무경쟁력을 강화하고 있다. 금융비용을 최소화하기 위해 자금조달원을 세계화하고 세계 주요국의 증권시장에 주식상장을 도모하고 있다. 1994년과 1995년에 뉴욕과 런던의 증시에 3억달러 규모의 주식을 상장하였으며, 향후 홍콩과 도쿄 증시에도 추식을 상장할 계획이다. 또한 해외금융자회사를 적극 활용하여 해외투자 확대에 따른 현지금융지원체제를 갖추어나가고 있다.

국제전문인력의 양성과 관련하여 포스코는 현지의 문화와 상관습에 밝은 지역전문가를 체계적으로 양성한다는 목표아래 해당지역과 국내외 대학에 인력을 파견하고 있다. 또한 교육훈련에 대한 투자를 매출액의 3% 규모로 확대함으로써 1인당 연간 15일 이상의 교육 참여기회를 제공하고 있다. 또한 녹색과정의 연구과정을 신설하여 글로벌 경영능력을 갖춘 21세기 미래 경영자 육성을 목표로 국제수준의 전문가를 육성하고 있다.

이외에도 포스코는 국제화를 추진함에 있어서 전 사적 경영혁신을 통한 글로벌 비전의 공유 및 세계화 마인드의 형성에 노력하고 있으며 이러한 노력은 최고 경영자의 강력한 리더십과 의지에 의해 뒷받침되고 있다. 첫째는, 세계화를 전사적 경영혁신과 연계하여 추진하였다는 점이다. 즉, 경영혁신이라는 장기전략의 틀 내에서 경영의 세계화를 추진함으로써 사업구조 및 조직, 기업문화 등의 측면에서 세계화의 기반을 구축하고 경쟁 마인드 강화 및 글로벌 의식 고취 등을 통해 공기업의 취약성을 극복하고자 하였다. 이에 따라 생

산체제, R & D 네트워크, sourcing & financing 등의 글로벌화와 함께 사업구조 혁신, 조직 및 관리혁신, 기업문화혁신 등 초일류 글로벌 기업을 목표로 경영혁신을 추진하였다.

두 번째는 국제화 비전 제시에서부터 실행에 이르기까지 경영진이 적극적으로 주도하였다는 점이다. 김만제 회장은 '녹색경영철학'과 'Vision 2005' 등을 선포하고 이의 실행을 위해 경영 혁신 및 국제화를 적극 추진하였다. 또한 최고경영자와 다수의 임원들이 참여하는 집단의사결정체제인 경영위원회를 통해 혁신에 대한 컨센서스를 형성할 수 있었다.

(4) 당면과제

포스코가 목표하고 있는 초일류 글로벌 철강기업을 실현하기 위해서는 이에 맞는 사고방식과 전략, 그리고 능력을 갖추어야 할 것이다. 포스코의 국제화와 관련한 주요 현안과 당면과제를 간략히 정리하면 다음과 같다. 우선 글로벌 철강기업이 되기 위해서는 국내 중심적인 사고방식을 세계 지향적으로 바꾸어야 할 것이다. 국내 수급상황에 따라 수출량을 조절하는 방식을 벗어나 중요한 고객이면 국내외를 가리지 않고 동등하게 대우하는 자세전환이 필요하다. 또한 독점공급기업으로서 갖게되었던 관료주의적인 자세를 탈피하여야 할 것이며, 후발기업으로서 선두기업을 추종하던 자세에서 벗어나 상공정진출을 바탕으로 동남아지역을 리드하겠다는 전략적 비전과 의지를 가져야 할 것이다. 수출제품의 고도화와 현지생산의 확대라는 국제화 목표하에서 포스코 특유의 독점적 우위 확보, 현지경영체제 확립, 국내외 기업과의 전략적 제휴, 글로벌 네트워크 구축 등과 같은 국제화전략을 수립하는 한편, 이를 효율적으로 수행하기 위해 필요한 연구개발자원의 관리능력, 이문화 관리능력, 제휴 관리능력, 글로벌 학습능력 등을 개발 및 향상시켜 나가야 할 것이다. 포스코의 경우에는 성숙 표준화된 글로벌 산업에 속해 있었기 때문에 설립초기부터 생존과 성장차원에서 국제화를 추진해왔으며, 포스코의 국제화는 앞으로도 경제적 효율성 관점 위주로 추진되어야 할 것이며 제철보국으로 대표되는 공익성은 글로벌 시대에 맞게 새롭게 해석되어야 할 것이다.

3. 한전의 국제화⁽¹³⁾

1) 추진배경 및 목표

한전의 국제화 추진배경 및 목적은 세계시장의 개방화, 지역 경제의 블록화라는 외부환경변화에 능동적으로 대처하고 국내경영활동에서 축적된 경험과 기술을 활용하고 동시에

(13) 본 내용은 2차 자료와 관련 사업부의 면담내용을 토대로 작성하였음.

국내시장의 포화 및 입지선정의 어려움 등 국내 경영 문제를 중장기적으로 해결하고자 하는 차원에서 추진되고 있다.

첫째, 전력사업과 관련된 대내외 환경의 변화에 능동적으로 대처하기 위해 국제화를 추진하고 있다. 대내적으로 볼 때 2010년경에는 최근 선진국들의 경우와 마찬가지로 우리나라도 국내전력시장의 성숙기가 도래, 전력수요가 정체하게 될 것이다. 이에 대비하여 우리 나라도 현재의 선진국들과 같이 해외전력시장을 미리 확보해 두지 않으면 성장의 한계에 직면하게 될 것이다. 이러한 성장의 한계에 대비하여 한전은 미래의 전력시장을 미리 확보하는 차원에서 국제화를 추진하고 있다. 또한 대외적으로 볼 때 전력산업은 개도국을 중심으로 세계적으로 민영화가 추진되고 있고 특히, 개도국의 시장은 최근 전력수요가 급성장 하는 등 새로운 유망시장으로 등장하고 있어 이러한 새로운 사업기회를 기회로 인식하고 그 동안 축적해온 경험과 노하우를 토대로 이를 최대한으로 활용하는 차원에서 국제화를 추진하고 있다.⁽¹⁴⁾

둘째, 기술축적 및 국제경쟁력을 제고하기 위한 일환으로 국제화가 추진되고 있다. 한전은 국내 독점기업으로써 일정 투자보수율에 설정되는 총괄원가 보상주의하에서 원가절감의 노력이 미흡하였다. 이는 근본적으로 경쟁의 경험이 부족한데서 오는 부작용이라고 할 수 있다. 이제 한전은 국내시장에서 뿐만 아니라 해외시장에서도 세계 유수 전력회사들과 경쟁을 함으로써 기술축적과 종합생산성 제고 그리고 국제경쟁력 배양의 기회를 맞이하게 되었다. 또한 해외전력사업시 세계 유수전력회사들과 컨소시엄 형태로 동반 진출 함으로써 그들의 선진 기술을 습득하고 한전인력을 현지에 파견함으로써 기술인력의 해외 진출 및 훈련을 도모할 수 있다.

셋째, 인적자원 및 물적자원 등 한전이 보유하고 있는 경영자원을 효율적 활용하기 위해 국제화가 추진되고 있다. 특히 한전은 2006년까지 6,139MW를 폐지할 예정으로 있어 이들 노후설비의 활용이 국제화의 주요요인이 되고 있다. 예전 같으면 이를 노후설비는 고철로 처리되었으나 폐지설비중 내연발전설비와 일부 재사용 가능 기자재 등을 동남

(14) 특히 해외전력사업의 경우, 일단 사업권이 확보되면 사업진출 지역의 정부 혹은 전력회사로부터 일정 가격수준으로 전력판매가 보장되므로 투자비, 운전유지비 등비용을 절감함으로써 그 차익만큼 수익이 보장되는 안정적 고부가가치 창출 사업이 된다. 특히 동남아의 경우 발전원가가 거의 우리의 2배 수준이어서 고수익을 기대할 수 있다. 국내 전력사업의 투자보수율은 약 9% 정도인데 반해, 개도국의 경우 전력사업의 투자수익률(ROI)은 20% 내외이고, 자기자본수익률(ROE)은 약 30%에 달한다.

아와 같은 개도국에 수출이 가능할 것으로 전망되며 그 단기적인 예가 현재 추진중인 필리핀 에미타에 부평 및 왕십리의 노후발전기 12기를 이설하는 사업이다. 또한 최근 전력 수요의 특징으로 계절별 수요변화 격차가 커지고 있어 전력설비의 효율적인 이용을 점차 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 이러한 문제점을 해소하는 동시에 새로운 수입창출의 기회로서 우리나라와 인접한 동북아 지역에 전력계통망 구축 등 해외사업을 전개하는 경우 전력의 수출입을 통하여 발전설비의 더욱 효율적으로 이용할 수 있기 때문이다.

넷째. 국내 입지선정의 어려움을 완화하기 위해 해외사업을 추진하고 있다. 최근 급증하는 전력수요를 충족하기 위해서는 많은 발전소 건설이 필요하다. 그러나 날로 심각해지는 환경문제와 지역주민들의 거센 반발로 인한 국내에서는 입지선정의 애로 때문에 발전소 부지확보가 매우 어려운 실정이다. 이러한 문제를 완화시킬 수 있는 방법으로 해외에 발전소를 건설하고 전력을 역수입하는 방법을 이용할 수 있다. 특히 우리나라와 인접한 동북아 및 북한 지역에 발전소 입지를 확보하고 전력계통망을 구축함으로써 생산된 전력을 국내로 역수입할 수 있을 것이다.

다섯째. 한전은 국제화를 통해 자사의 수익창출 뿐만 아니라 유관산업의 기업들과 동반 진출을 통해 시너지를 창출하고 궁극적으로 국가경제 발전에 이바지함을 목표로 하고 있다. 한전의 해외진출은 1차적으로 한전 자체의 수익을 증대시킬 수 있으나 국내건설, 설비, 시공관련 회사와 BOT 혹은 ROM 방식으로 동반진출을 통하여 국가적인 차원에서 큰 수익을 얻을 수 있으며 특히 발전소 운전경험 부족으로 인하여 해외 BOT사업에 참여할 수 있는 기회를 상실한 민간기업의 직간접 지원을 통해 국가경쟁력을 제고시킬 수 있다. 특히 엔지니어링(중전기기 및 설비산업), 건설산업 등의 국내 관련업체의 경우 한전과 동반 진출함으로써 한전의 재무적 신용도(AA)를 동남아 진출에 최대한 활용할 수 있다. 그리고 한전 역시 이들 회사의 Turn-Key 방식의 많은 경험과 종합상사들의 정보수집능력을 최대한 활용함으로써 산업연계의 시너지 효과를 극대화시킬 수 있을 것이다.

2) 추진전략 및 현황

(1) 추진전략

한전은 성공적인 해외사업추진을 위해 다음과 같이 추진전략을 수립, 실천하고 있다. 진출분야에 있어서는 한전은 국내의 기업활동을 통해 축적한 기술과 경험을 바탕으로 비교우위사업부문에 중점에 두고 있다. 발전소 운전 및 유지, 건설 관리 및 시운전 부문 등의 해외사업에 있어서 상대적으로 비교우위가 있고 이를 활용할 수 있는 BOT(Build,

Operate & Transfer), ROM(Rehabilitation, Operation, Maintenance)사업 등에 중점 진출한다.

진출시장의 선택에 있어서는 수요가 급성장하고 있고 상대적으로 수익성이 높은 중국, 인도, 필리핀, 인도네시아 등 후발 개도국 시장을 중점 대상으로 하고 있다. 중국, 인도, 필리핀, 인도네시아 등의 동북아시아의 후발개도국들은 현재 경제개발을 위한 사회간접자본의 확충을 위하여 전력수요가 급증하고 있으며, 발전소 건설이나 발전단가에 있어서 유리하기 때문에 수익성이 높은 것으로 나타나고 있다. 추진체제에 있어서는 관련사업분야의 국내기업과 동반진출을 도모하여 산업연계 시너지효과 극대화를 추진하고 있다. 전력사업의 해외진출에서 요구되는 건설, 시공, 투자, 설계, 기술, 엔지니어링, 감리, 기자재 공급, 보수정비, 관리운영 등의 복합적인 기능들을 어느 한 기업이 담당하기는 현실적으로 어렵으며, 따라서 기능별로 비교우위를 가진 전문기업체가 컨소시움이나 하청의 형태로 어려우며, 따라서 기능별로 비교우위를 가진 전문기업체가 컨소시움이나 하청의 형태로 많은 기업들이 참여가 요구된다. 따라서 발전소 운영경험이 풍부하고, 재원조달능력으로 많은 기업들이 참여가 요구된다. 따라서 발전소 운영경험이 풍부하고, 재원조달능력을 가진 한전은 직접 발전소를 건설하거나 자재를 공급하기 보다는 해외사업에 관련된 프로젝트의 오가나이저(Organizer) 또는 종합관리자(Integrator)로서의 역할을 하며 국내 유관산업분야의 기업들과 역할분담을 통해 동반진출함으로써 해외사업에 있어서 경쟁우위를 확보함과 동시에 국가 경제적으로는 국내연관산업에 유발수요를 창출할 수 있다.

재원조달과 관련하여 한전은 Project Financing의 활용 등 선진금융기법을 이용함으로서 소요되는 재원의 조달을 용이하게 하고 동사에 투자위험을 최소화하는 위험관리전략을 적극 활용하고 있다. Project Financing은 종래의 금융기관 대출이 해당기업의 신용력이나 담보능력을 기초로 은자가 이루어지는 것과는 달리 사업 그 자체의 유망성이나 미래의 수익력에 근거하여 사업주의 보증이 없이 이루어지는 대출을 말한다. 따라서 Project Financing을 이용하는 경우 소요자금의 10-20%만을 사업주체가 자본금으로 출자하도록 되어 있고 나머지 80-90%는 현지법인 명의의 차입금으로 충당할 수 있어 작은 자본으로 사업추진이 가능하며 동시에 사업주체가 부담해야하는 위험을 줄일 수 있다. 현재 한전의 모든 해외사업은 Project Financing에 의한 자금조달을 원칙으로 하고 있다.

(2) 추진현황

한전의 국제화 추진은 시대적으로 크게 2단계로 구분하여 살펴볼 수 있다. 1980년 말까지 한전의 해외사업은 자원개발을 위한 해외진출에 주된 목적이 있었다. 수차례 결친 석유파동은 전력사업에 큰 시련과 함께 값진 교훈을 제공했다. 즉 전력공급능력을 확보하기 위해서는 발전설비의 확충도 중요하지만 안정적인 에너지공급의 확보도 매우 중요하다는

점이다. 이에 따라 한전은 에너지자원개발을 위해 적극적인 해외진출을 하기 시작하였다. 1981년 벤쿠버와 시드니에 사무소를 열고 발전용 유연탄 장기공급계약을 체결하였다. 그 외에도 미국 현지법인 KEPRA를 통해 미국 우라늄광산회사인 Crow Butte Resources사의 지분을 10% 확보하고 Bengalla 및 Baywater 광산 등 호주 유연탄개발사업에 참여하고 있는데 참여지분은 각각 5% 수준이다.

1990년 이후 한전은 해외진출 영역을 전세계에서의 발전소 건설과 운영은 물론 대규모 프로젝트에 대해 단독 혹은 국제컨소시움을 형성하여 참여하는 등 크게 확대하고 있다.

그간 한전이 추진해온 해외사업 현황을 유형별로 정리하면 다음과 같다.

(3) 해외사업조직 및 지원체계 구축

한전은 해외사업전담조직으로 대외전력 사업단을 두고 있으며 이는 해외사업처와 대외 원전건설 지원처로 구성되어 있다. 해외발전사업 내지 국제협력업무와 관련하여 다양한 조직이 개별적인 기능을 수행하고 있어 사업추진 주체간 업무연계 및 협력체제가 미비하여 의사결정의 비효율성이 야기되고 있다. 뿐만 아니라 수익사업과 정책사업 조직의 미분리로 성과평가에 문제가 있는 것으로 조사되었다.

해외사업을 전략적으로 지원하기 위한 인력, 정보, 자금 등 지원체계의 구축 정도는 분야별로 상당한 차이를 보이고 있다. 해외사업에 관한 정보수집 및 활용에 있어서는 하부 조직별로 정보가 수집, 관리되고 있어 정보관리상의 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 국제전문인력의 양성 체계도 미비한 것으로 조사되었다. 지금까지 한전은 내수위주로 사업을 운영하여 왔기 때문에 국제업무와 유관한 전문지식을 갖춘 인력이 부족할 뿐만 아니라 현지파견에 필요한 외국어를 능통하게 구사하는 인력이 절대적으로 부족하다. 해외사업에 소요되는 재원조달과 관련하여서는 프로젝트 파이낸싱 등 선진 금융기법을 이용하여

〈표 4〉 해외사업현황

단순기술용역사업	중국 광동원전 1, 2단계 사업 베트남 봉타우시 전력손실 감소대책조사 용역사업
종합발전사업	필리핀 에미타 내연발전소 재가동 사업 필리핀 말라야 화력발전소 보수 및 운영사업 필리핀 일리한 가스복합화력발전소 건설사업 중국 연길 열병합발전소 건설사업 중국 진산 종수로 건설사업 중국 광동원전 제 3 단계

모기업에 대한 의존하지 않고 자금을 자체 조달을 원칙으로 하고 있다. 이는 해외사업에 대한 위험을 현지사업에 한정시킨다는 위험관리면에서도 의의가 있다.

국제화 마인드의 제고와 관련하여 한전은 해외사업에 대한 전사적 공감대가 부족한 상태에서 국제화에 대한 최고경영자의 의지가 해외사업추진에 중요한 동인으로 작용하고 있는 것으로 밝혀졌다.

(4) 당면과제

국제화추진 현황을 종합해 볼 때 한전은 국제화의 초기단계인 해외시장지향단계에 포함된다. 한전이 국제화 추진함에 있어서 당면하고 있는 과제와 향후 효과적인 국제화를 추진하기 위해 해결해야 할 과제를 정리하면 다음과 같다.

해외사업조직 및 지원체계 구축실태에서 살펴본 바와 같이 해외사업을 추진하기 위한 의사결정구조가 체계화되어 있지 못하다. 즉 해외협력업무와 해외사업조직이 결합되어 있고 관련 부서간 업무연계와 협력체계가 정비되어 있지 못한 실정이다. 또한 국제전문인력 양성, 전사적 국제화 마인드 등 해외사업을 지원하기 위한 전사적 지원 체계가 구축되어 있지 못하다. 특히 한전의 경우 국제전문인력의 확보 및 정보관리면에서 많은 어려움을 있는 것으로 판단된다. 해외사업에는 계약체결 및 계약의 법률적 검토, 그리고 사업성 분석 등 국제업무에서 전문성을 갖춘 인력이 요구된다. 그러나 국제전문인력의 부족으로 해외사업의 기획단계에서부터 부실이 우려되고 있으며 외국어 능력이나 해외사업 경험 등 국제전문인력의 부족으로 실행단계상의 애로점으로 지적되고 있다.

정보수집이 단위업무 및 조직별로 이루어져 수집된 정보들간의 일관성이 없을 뿐만 아니라 다양한 정보원천으로부터 수집된 정보들이 난립하여 이용상의 혼란을 초래하고 있는 등 체계적인 정보수집, 관리 및 유통 등 정보인프라의 구축이 절실히 요구되고 있는 것으로 밝혀졌다.

또한 전사적으로 해외사업의 필요성 및 국제화에 대한 공감대가 확립되어 있지 못한 가운데 해외사업에 대한 명확한 목표의식이 결여되어 있는 것도 중요한 문제로 지적되고 있다. 이외에도 전력사업은 공익성이 강한 사업이므로 사업이 실패할 경우 이에 따르는 손실이 결국 전기요금으로 전가되어 국가와 국민의 부담이 될 수 있기 때문에 해외사업의 진출영역이 위험부담이 없는 분야로 한정되어 과감하고 공격적인 투자가 어렵고 이에 따라 수익성이 높은 사업을 추진하지 못하는 경우가 많은 것으로 지적되고 있다.

이러한 문제점은 해외사업의 초기단계에 있는 기업의 국제화 단계에서 일반적으로 발생할 수 있지만 국내 독점기업으로 국내지향적 사고방식, 이에 따른 국제화 마인드의 부재

등 소유구조 및 경영체제상의 공기업 특성에서 기인한다고 볼 수 있다.

4. 한국통신의 국제화⁽¹⁵⁾

1) 추진배경 및 목표

한국통신의 국제화 추진배경 및 동기는 정보통신사업의 정책과 대외환경의 변화에 대한 전략적 대응에서 찾아 볼 수 있다. 1990년 초까지 한국통신은 국내 기본통신시장의 독점적 지위를 가지고 국내시장 중심의 기업이었다. 따라서 이 당시 까지의 한국통신의 국제화는 기업자체의 목적보다는 국가간 경제협력 차원의 소수의 해외사업이 간헐적으로 추진되었다. 1990년대 초 국내 기본통신시장에 부분적 과점체제가 도입되자 국내시장의 경쟁 위협에 직면한 한국통신은 경쟁에 대비한 경쟁력 제고 차원에서 국내에 규제되어오던 사업 규제를 회피하기 위한 수단으로 해외사업에 관심을 두게 되었으며 이 당시 해외사업은 무선 등 국내에서 사업이 제한되어 분야에 규제사업에 진출이 주된 목적이 것으로 평가된다. 더욱이 최근 기본통신시장의 전면 경쟁체제 도입 및 대외개방화 등 국내 정보통신시장이 무한 경쟁시대로 돌입하게 됨에 따라 국내시장의 한계를 극복하고 적극적인 해외시장의 개척을 통해 수익성을 제고하는 동시에 경쟁체제가 구축되어 있는 시장에서의 사업 경험을 통해 국제경쟁력을 강화하는 차원에서 국제화가 추진되고 있다. 결론적인 한국통신의 국제화는 국제화의 초기단계인 해외시장단계에 머물고 있지만 정보통신시장의 개방화 등 전면 경쟁체제에 대처하기 위한 생존전략 차원에서 어느 공기업보다 국제화가 절실히 요구되는 상황에 직면하고 있다.

이러한 여건 하에서 한국통신은 한국의 KT에서 세계 속의 KT라는 장기비전을 수립하고 시장 및 사업영역 확대를 통한 새로운 수익원 발굴을 위하여 2005년까지 전체 매출의 10%를 해외에서 창출한다는 목표를 설정하고 있다.

2) 추진전략 및 추진현황

한국통신이 장기비전 및 목표를 달성하기 위해 국제화전략의 기본방향은 다음과 같다. 첫째. 공기업으로서 제한되어 있는 사업분야의 우회진출을 통한 다각화 준비하고 둘째. 첨단기술 및 경영기법 획득을 위한 선진통신사업에 참여하며 셋째. 고수익원 확보를 위한 개도국 통신사업 참여로 한다. 이를 달성하기 위한 첫째. 글로벌 서비스 제공을 위한 전략적 제휴 및 해외투자를 활성화하고 둘째. 자체보유역량의 활용이 가능한 전략거점지

(15) 본 내용은 “한국통신의 국제화전략”, 한국국제경영학회, 1997. 3. 을 토대로 정리하였음.

역의 시장선점을 추구하고 샛째, 중장기적으로 멀티미디어/서비스 사업으로의 사업영역을 고도화하기 위해 해외사업을 적극 추진하고자 한다.

한국통신의 해외사업투자의 특징은 사업분야에서 유무선 서비스 위주의 기본통신분야의 투자가 중심이 되고 있다. 또한 투자금액은 아직까지 \$500만 이하가 다수를 차지하는 소규모투자에 그치고 있다. 투자 지역으로는 개도국, 특히 아시아 지역이 중심이 되고 있으며 진출방식에서는 단독투자보다는 경영합작 또는 자본합작 그리고 단순지분투자 형식이 지배적이다. 한국통신이 그간 추진해온 해외사업진출현황을 간략히 정리하면 다음 〈표 6〉과 같다.

3) 해외사업조직 및 지원체계 구축

최근 한국통신은 해외사업의 효과적 추진을 위해 해외사업조직을 확대, 개편하여 해외사업본부를 발족시켰다. 그러나 조직확대에도 불구하고 실질적인 권한이 위임되지 않아 해외사업추진에 어려움이 있는 것으로 조사되었다.

해외사업을 효과적으로 지원하기 위한 정보, 인력, 재원 조달 등 지원체계도 크게 미비한 것으로 평가된다. 정보관리체계에서는 소수의 외부 투자자문사가 제공하는 정보에 주

〈표 6〉 해외사업추진현황

(단위: 만US\$, 1996년 말 현재)

투자국	사업분야	투자지분	투자규모	비고
미국	부가통신	100	600	현지법인
필리핀	기본통신	100	200	현지법인
중국	셀룰러	72	4,500	합작투자
베트남	기본통신	32	4,000	BCC사업
캄보디아	TRS	60	180	합작투자
멕시코	기본통신	49	5,100	"
몽골	기본통신	40	450	"
폴란드	페이징	35	230	"
인도	페이징	31	100	"
필리핀	기본통신	20	2,250	"
대만	시티폰	20	3,450	"
일본	원넘버	3	14	"
일본	위성방송	51	100	"
계		13건	21,174	

로 의존하고 있어 정보수집이 체계적이고 능동적으로 이루어지지 못하고 있다. 또한 정보수집도 업무별로 이루어지고 있고 관련조직간 정보유통도 이루어지고 않고 있다. 단적인 예로 해외사무소가 사업정보를 발굴하고 신속하게 정보를 유통시켜 주지 못하고 단순 연락사무소 정도의 기능을 수행하는 것으로 평가되고 있다.

해외사업 전문인력의 확보와 양성과 관련하여 볼 때 해외사업 초기단계의 경험 부족을 보충할 수 있는 전반적인 노하우와 경험을 갖춘 전문인력의 외부확보가 불가피함에도 불구하고 인사제도상의 경직성으로 인한 확보가 용이하지 않고 내부적으로 지역전문가 등 국제전문인력을 양성하기 위한 프로그램에의 투자도 미비한 실정이다. 사내의 해외인력의 선발 및 교육, 파견기간의 결정 등 해외인력관리체계가 정비되어 있지 않은 점도 국제전문인력의 부족을 가속화시키고 있다. 예를 들어 해외사업조작에 근무하고 있는 인력의 70%가 근무경력이 2년 이하이며 해외파견기간이 짧아서 해외에서 습득한 각종 지식과 경험의 축적이 어렵고 이의 활용도 용이하지 않다.

최근 기본통신시장의 시장성숙으로 수익성이 악화되고 있는 반면 공기업으로서 정책성 투자사업집행은 지속되어 자금운용 및 조달상의 어려움 가중되고 있어 해외자금의 원활한 조달이 관건으로 부각되고 있다. 한국통신의 경우 공기업으로서 예산상 제약, 수출입은행 자금 사용불가 등 재원조달원천상의 제약이 있고 또한 국내 및 해외자본시장에서의 자본 조달 노하우의 부족이 심각한 것으로 조사되었다.

또한 국내시장 중심의 사업운영에 따른 구성원의 국제화 마인드의 결여, 해외사업의 필요성에 대한 공감대 부족 등은 한국통신의 해외사업을 효과적으로 추진하는데 하나의 큰 걸림돌이 되고 있다.

(3) 당면과제

앞서 제시한 바와 같이 한국통신의 해외사업은 초기단계에 머물고 있으며 해외사업을 추진하기 위한 의사결정체계 및 지원체계가 구축되어 있지 못하고 있는 실정이다. 한국통신은 소유구조 및 경영체제 특성상 정부투자기관 관리기본법 및 사업법에 의해 사업영역, 예산, 인력, 자금관리 등 경영관리 전반에 대해 정부의 직접적인 통제를 받고 있다. 이러한 규제하에서 의사결정체계는 중앙집권적 구조를 취할 수밖에 없으며 의사결정의 지연 등으로 인해 원활한 해외사업추진이 용이하지 않다.

공기업적 규제로 인한 요인 외에도 한국통신이 현재 당면하고 있는 문제점은 그간 독점적인 시장지위를 가지고 내수중심의 사고체계에서 부분적으로 기인한다고 볼 수 있다. 또한 최고경영자의 의지 및 관여에서 볼 때 한국통신의 경우 최고경영자의 잣은 교체로 인

한 투자방향의 혼선이 지속적인 국제화 추진을 어렵게 하는 것으로 볼 수 있다. 결론적으로 한국통신이 효과적으로 국제화를 수행하기 위해서는 현행 정부가 추진중인 출자기관으로의 전환 등 규제완화가 이루어져야 하며 기업 내부적으로는 의식개혁과 조직 및 제도개혁을 통해 국제화에 대한 마인드를 제고하고 민간기업형 경영체제로의 대 전환을 추구하여야 할 것이다. 이러한 경영혁신을 달성하기 위해서는 리더십과 비전을 갖춘 전문경영자의 의지가 무엇보다도 중요할 것이다.

5. 종합분석

이상에서 고찰한 주요 공기업의 국제화 사례를 종합하여 국제화 추진배경 및 추진현황 그리고 국제화 추진에 따르는 제반 현안 및 문제점을 정리하면 다음과 같다.

국제화의 추진배경 및 추진현황상의 특징을 정리하면 개별 공기업도 정도의 차이는 있지만 전체적으로 국내시장의 경쟁도입 및 민영화 등 소유구조 및 경영체제의 변화와 산업의 글로벌화 등 경영환경의 변화가 국제화를 추진하게 된 주요 동인으로 작용하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 아직 다수의 공기업들은 국제화의 단계상 해외지향단계의 머물고 있어 국제화 수준이 해당 산업에서 요구되는 수준에 미치지 못하는 것으로 평가된다. 특히 한국통신의 경우 정부의 직접적 규제와 독점공기업 경영체제에서 발생하는 경영의 비효율성으로 인해 소극적인 국제화 수준에 머물고 있는 상황이다. 소유구조 및 경영체제상의 요인 이외에도 다수의 공기업들이 과거 독점 공기업체제에서의 형성된 관료적 조직문화, 경직된 경영관리 등 공기업적 특성이 해외사업의 추진상의 제반 문제를 발생시킨다고 볼 수 있다.

사례분석 결과 정도의 차이는 있지만 다수의 공기업들이 국제화를 추진함에 있어서 공통적으로 갖고 있는 문제점을 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 전사적인 국제화 마인드가 결여되어 있다. 국제화 또는 세계화 마인드가 해외사업조직에 한정되어 있는 경우가 많고 전사적으로 해외사업이 기업목표 및 전략에서 차지하는 비중이 상대적으로 낮다. 이러한 현상은 국제화의 초기단계로 기업이 당면하는 일반적인 현안이지만 그간 국내에서 독점적 지위를 누려온 경영체제상의 특성 때문에 가중되어 나타난 결과로 볼 수 있다. 기업의 국제화 마인드를 제고하는 데는 최고 경영자의 의지가 중요한 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 포스코와 한전의 경우 최고경영자의 강력한 의지와 리더십이 국제화를 추진하는 원동력이 되고 있는 것이 단적인 예이다.

둘째, 전반적으로 해외사업과 관련된 의사결정체계, 지원체계 등이 정비되어 있지 못하

고 있다. 이는 국제화 마인드의 결여가 구조화되어 나타난 현상이지만 이 역시 규제와 통제라는 중앙집권적 관료주의의 산물이라고 할 수 있다. 한국통신과 산업은행의 경우 설립법과 정부투자관리기본법 하에서 예산, 인력, 투자 등 경영관리 전반의 규제와 통제를 받고 있어 신속한 의사결정이 요구되는 해외사업을 효과적으로 추진하는 데 근본적인 장애가 되고 있다.

국제화의 초기단계에서 해외사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 국제적 전문 인력의 확보, 전략적 정보관리 등 기반구조의 지원이 중요하나 전체적으로 볼 때 인력관리 및 정보관리의 취약한 것으로 평가된다. 한국통신과 산업은행 그리고 한국전력의 경우 채용 등 인력 관리전반의 직접적인 규제가 국제화된 전문인력의 확보에 어려움을 초래하는 것은 인정되지만 보다 근본적으로 능력과 전문성에 의한 선발 및 배치보다는 연공서열에 의한 승진, 직군/직렬에 따른 폐쇄적 순환배치 등 공기업의 관료주의적이고 폐쇄적 인력관리가 본질적인 원인이 될 수도 있다. 따라서 이러한 구조적 모순을 철폐하지 않고는 인력관리의 문제는 근본적으로 치유될 수 없다. 정보관리의 문제는 폐쇄적 조직관리의 문제로 환원될 수 있다. 정보관리에 대한 관심이 전반적으로 부족하기도 하지만 유관 조직간의 정보교류가 발생하지 않고 전사적인 정보수집 및 관리가 이루어지지 않으므로 인해 발생하는 문제일 수 있다. 해외사무소의 기능이 정보수집 및 정보유통의 역할을 수행하지 못하는 경우가 그 단적인 예라 하겠다.

요약하면 공기업의 해외사업은 초기단계에 있고 경험의 부족으로 인해 많은 문제점이 노출되어 있다. 무엇보다도 해외사업에 대한 전사적인 차원의 전략적 관심과 의지의 부족, 이에 따른 의사결정체제 및 지원체계의 미비 등이 해결해야 할 당면과제이다. 물론 정부의 직접적인 규제로 인해 발생되는 문제들은 민영화의 추진 또는 규제 완화로 장기적으로 해결되어야 하겠지만 외부 규제적 요인과 무관하게 내부적인 경영혁신차원에서 해결되어야 과제 역시 매우 큰 것으로 평가된다. 과거의 국내 중심적 사고에서 벗어나 국제화에 대한 마인드를 제고하고 동시에 조직체계, 관리체계 전반의 내부경영혁신을 통해 공기업으로 가지고 있는 관료적 조직특성을 타파하는 것이 선결되어야 할 과제로 평가된다. 이를 위해서는 최고경영자의 강력한 리더십과 의지가 무엇보다고 중요할 것이다.

V. 요약 및 결론

본 논문에서는 공기업의 국제화에 대한 일반적 접근 모델을 정립하고 주요 공기업의 국

제화 추진사례분석을 통해 바람직한 공기업의 국제화전략 방안을 제시하였다. 공기업의 국제화에 대한 종합적 연구모델수립에 있어서는 산업 구조적 관점과 공기업의 소유구조 및 경영체적 특성을 반영하는 통합적 모델을 도출하였다. 나아가 바람직한 공기업의 국제화전략 방안을 제시하기 위해 국제화의 당위성이 높은 주요 공기업을 심층분석 대상으로 선정하고 이들 공기업의 국제화 추진배경 및 현황 그리고 문제점 등을 분석하였다. 특히 독점과 규제라는 공기업의 소유 구조적 특성과 산업구조적 특성이 국제화 추진 과정에 어떠한 영향을 미치는지를 조명하고 바람직한 국제화전략 추진방향을 제시하였다.

연구결과를 요약하면 공기업의 국제화에 대해서는 일률적으로 논의될 수 없고 해당 산업의 글로벌화의 정도와 민영화 수준 및 필요성의 정도에 따라 그 타당성이 논의되어야 하고 이에 적합한 국제화방향이 제시되어야 한다. 주요 공기업의 대상으로 한 심층 분석 결과 다수의 공기업들은 국제화의 초기단계에 머물고 있고 기업활동의 국제화에 따른 조직, 경영관리가 국제적으로 확장되는 과정에 있어서 전반적으로 의사결정체계 및 지원체계가 정비되어 있지 못하고 있다. 이러한 현상은 독점과 규제에 의해 체화된 관료적 조직문화 등 공기업이 가지고 있는 경영체제상의 특성에서 기인한다고 평가된다. 따라서 공기업이 국제화를 효과적으로 추진하기 위해서는 공기업의 국제화를 저해하는 각종 규제가 완화되어야함은 물론 내부적으로 경영혁신을 통해 국제화 마인드를 제고하고 경영효율을 극대화하는 노력이 이루어져야 한다. 이러한 경영혁신이 이루어지기 위해서는 무엇보다도 최고경영자의 강력한 의지와 리더십이 요구된다.

참 고 문 헌

- 신유근, “공기업 기업문화의 문제점 및 창달방안”, 「공기업의 발전방향」, 서울대학교 경영연구소, 1995.
- 안용식, 「현대 공기업론」, 박영사, 1984.
- 이윤대, 「국제경영」, 학연사, 1996.
- 원종근, 「국제경영학」, 박영사, 1993.
- 윤성식, 「공기업론」, 박영사, 1994.
- 정구현, 「국제경영학」, 법문사, 1993.
- 조동성, 「국제경영학」, 경문사, 1992.
- 한국국제경영학회, 「공기업국제화 세미나 발표논문집」, 1997. 3.

- 한국산업은행, 「산은의 장기발전방향」, 1997. 3.
- Aharoni Y., "The State Owned Enterprise, as a Competitor in International Market," *Columbia Journal of World Business*, 1980, pp. 14-22.
- Bartlett C.A. and S. Ghoshal, *Transnational Management*, IRWIN, 1995.
- Chandler A.D., "The evolution of the modern global corporation," *Competition in Global Industries*, ed., M.E. Porter, Boston, Harvard Business School Press, 1986, pp. 405-448.
- Davidson W.H., "The Location of Foreign Direct Investment Activity: Country Characteristics and Experience Effect," *Journal of Business Studies*, 1980, pp. 9-16.
- Dimza W.A., *Multinational Business Strategy*, McGraw Hall, 1972.
- Greiner L.E., "Evolution and Revolution as Organization Grow," *Harvard Business Review*, 1972, pp. 34-44.
- Johanson J. and J.E. Vahlne, "The Internationalization Process of the Firm -A Model of Knowledge Development and Increasing Foreign Market Commitment," *Journal of International Business Studies*, Vol. 8, 1977, pp. 23-32.
- Kolde E.J., *International Business Enterprise*, Prentice-Hall, 1968.
- Korbin S.J., "An Empirical Analysis of the Determinants of Global Integration", *Strategic Management Journal*, Vol. 12, 1991, pp. 17-31.
- Ohmae, K., *Beyond National Borders : Reflections on Japan and the World*, Dow Jones-IRWIN, 1987.
- Park Y.H., "Posco on the Road to Globalization", Manuscript for AIB Conference, 1997. 6.
- Rim K.T., "Strategies and Challenges for Globalization of the Korea Development Bank", Manuscript for AIB Conference, 1997. 6.
- Robinson R.D., "Beyond the Multinational Corporation," Unpublished Manuscript, 1973, p. 27.
- Root F.R., *Entry Strategies for International Markets*, Lexington, Mass, Lexingtonbooks, 1987.
- Ting W., "The Production Development Process in NIC Multinationals," *Columbia Journal of World Business*, 1982, pp. 76-81.
- Wortzel L.H. and H.V. Wortzel., "Exporting Marketing Strategies for NIC and LDC based Firms," *Columbia Journal of World Business*, 1981, pp. 51-60.

Yang Y.S. and H.G. Moon, "Globalization of the Telecommunications Industry: A Case of Korea Telcom", Manuscript for AIB Conference, 1997. 6.

Yip J., *Total Global Strategy: Managing for Worldwide Competitive Advantage*, Prentice Hall, 1992.