

공공기관 사업전환의 방향과 기화-E 공기업의 사례를 중심으로

박 지 호*

김 용 원**

김 기 근***

본 연구는 E공기업의 사업전환 과정의 사례를 통해 공기업의 전략적 행위로서 사업전환의 개념과 의미, 과정, 현재와 미래에 대해 살펴보았다. 본 연구에서는 이러한 사업전환 과정에서 공기업에서 발생하는 여러 가지 상황과 문제점들을 살펴보았다. 분석결과 공기업의 사업전환은 민간기업들이 기업의 생존을 위해 기존 사업영역에서 새로운 사업영역으로 옮기는 과정과 달리 정치적인 요소나 내부구성원들간의 갈등을 어떻게 잘 해결할 수 있느냐가 관건이라는 것을 알 수 있었다.

연구조사대상은 관련 산업을 주도하는 E공기업이며, 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, E공기업의 경우 문제인식 과정에서 전환압력을 명확히 받고 있으며, 4차산업혁명 등으로 발생한 산업적 측면보다는 산업변화로 인해 대응하는 정부의 정책적 판단에 의한 것이 더 크다고 할 수 있다. 특히 공기업의 특성상 내부구성원들의 요구가 있더라도 정부의 결정 등과 같은 외적 압력이 없었다면 사업전환에 대한 계획이나 구상이 있지 않았을 것이다. 둘째, 문제를 인식했다라도 사업전환에 대한 당위성과 필요성이 명확하지 않았다면 그 다음 단계로의 진행은 어려웠을 것으로 판단된다. 하지만 사업전환에 대한 내부구성원들간의 의사결정이나 시스템들이 명확하게 나뉘어져 있지 않으면 부정적인 효과를 초래할 수 있다. 특히 미래에 대한 결정을 통해 영향을 거의 받지 않는 경영진들이 미래를 무조건으로 결정할 경우, 기존계획과 다른 방향으로 진행될 수 있기에 이에 대한 명확한 역할 분담이 필요하다. 셋째, 사업전환을 추진할 수 있는 전담조직의 필요성은 당연하겠지만 이들의 역할이 단순한 전문가 조직이 되기보다는 일의 추진하는데 있어 발생하는 내부 갈등을 조정할 수 있는 조정자 역할까지 수행해야 된다는 것이다. 또한 민간기업과는 달리 다양한 업무와 역할을 조정하기 위해 상당히 큰 조직이 필요하다는 것을 알 수 있다.

주제어: 사업전환, 새로운 혁신, 공기업

1. 서론

최근 4차산업혁명 등을 통한 기술발전은 기업들에게 점점 치열해지는 경쟁에서 살아남기 위한 수단으로 다양한 혁신의 수단으로 다각화, 사업전환 등과 같은 빠른 행동을 요구하고 있다. 특히 빠른 사업전환은 기업의 흥망성쇠를 좌우하고 있다. 이처럼 치

열한 경쟁환경 속에서 기업들은 경쟁우위를 강화하기 위해 새로운 사업적 혁신을 적극적으로 수용할 수 밖에 없는 상황에 처해 있다. 앞에서 언급한 다각화, 사업전환 등의 비즈니스 혁신은 기업들의 업무 수행방법과 가치전달 방식을 변경하는 복잡하고 거대한 변화 프로젝트로 이해될 수 있다(Purchase, Parry, Valerdi, Nightingale, & Mills, 2011). McKinsey(2008)의 연구에 따르면, 기업의 사업혁

논문접수일: 2019. 12. 11. 1차 수정본 접수일: 2020. 01. 16. 2차 수정본 접수일: 2020. 01. 23. 게재확정일: 2020. 01. 25.

* 한국도로공사 도로교통연구원 책임연구원(lion5015@ex.co.kr), 제1저자

** 한국도로공사 도로교통연구원 책임연구원(ywkim@ex.co.kr), 교신저자

*** 대구한의대학교 바이오융합학부 교수(kim0822@dhu.ac.kr), 공동저자

신과 관련된 프로젝트들의 실패율이 40~70%에 이를 정도로 높으며 이를 성공적으로 수행하기 위해서는 기업 내외부의 다양한 요인과 관계를 잘 관리할 필요가 있다.

사업혁신 중 하나인 사업전환은 지금까지 불투명한 외부환경에서 살아남고 지속적인 경쟁우위를 유지하기 위한 하나의 수단으로 인식되어져 왔으나 단기적인 효율을 위한 구조조정, 다각화 등에 비해 그 중요성을 인정받지 못하였다. 이처럼 사업전환은 구조조정 등 단기전략보다 급박하지 않은 상황에서 사용된다고 할 수 있으나 외부환경의 압박과 규모적인 측면에서는 매우 위험부담이 큰 의사결정이라고 할 수 있다. 공기업보다는 민간기업, 대기업보다는 중소기업에 높은 사업전환의 위험은 기업의 사활을 걸어야 할 만큼 중요한 사안이며, 이는 대부분 최고경영자의 의사결정에 따라간다(Chen & Hambrick, 1995, 최부경·안지영, 2016).

일반적으로 대부분의 기업들은 빠른 의사결정을 통해 기업의 생존을 걸고 사업전환을 추진하기도 하지만, 공공분야의 경우에는 민간의 사업분야를 침범하지 않으면서 새로운 혁신과 사업전환을 해야 하기 때문에 매우 한정적인 시각과 사업범위를 가질 수밖에 없다. 특히, 공기업들은 시대의 흐름 또는 기술 진보에 따라 국가적으로 또는 소비자의 입장에서 필수적이지 않은 부분들은 사라지거나 민간기업에 넘겨질 수 밖에 없기에 새로운 방향을 미리 모색하기 위한 노력이 필요하다.

본 연구에서 다룬 공공기업의 사업영역은 지금까지 충분한 건설물량을 통해 발전해 왔으나, 현재는 포화상태에 처해 있으며 신성장 동력으로 추진하였던 해외사업, 태양광 등은 한계를 보이고 있다. 최근 이를 극복하기 위한 대안으로 북한진출을 통한 물량 증대가 거론되고 있으나 확실성이 제한적이어서 새로운 방향의 모색이 필요하다. 특히, 2023년을 기점으로 신규 물량이 사라지고 신기술로 인한 일자리

축소가 불가피하기에 기업의 운영적 측면이나 국가경제에 미치는 영향적인 측면에서 어느 정도의 사업위협성을 분산시킬 필요가 있다. 즉, 새로운 혁신을 통해 기존의 사업을 강화하거나 민간과 중복되지 않는 신규사업을 발굴할 필요가 있다.

이러한 주장은 먼 미래가 아닌 가까운 현실에서 발생하는 문제를 해결하고 준비하는 것에 중요한 역할을 하기 때문에 논리적 근거는 충분하다고 볼 수 있다. 따라서 공기업의 사업전환에 대한 사례를 살펴보고 미래를 대비하는 연구는 반드시 필요하다고 볼 수 있다.

II. 이론적 고찰

지금까지 전략과 관련하여 많은 연구들은 급변하는 외부환경에서 기업이 생존하기 위해 적절한 변화를 하여야 하며, 기업의 지속적인 경쟁우위를 창출하기 위해서는 외부환경 변화에 의해 발생하는 기회와 위협에 대응하여 기업 내부의 강점과 약점을 적절히 조화시킬 필요가 있다고 주장한다(Ansoff, 1965, 1987; Andrew, 1971, Hofer & Schendel, 1978). 전략적인 관점에서 비즈니스 혁신이나 사업전환은 한정된 자원을 효율적으로 사용하고 핵심역량을 집중시킨다는 점에서 기업경영에 중요하다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 관련 분야에 대한 연구가 미진한 이유는 사업전환이 산업화의 후반기에 등장하면서 다른 전략이나 행위들의 연구들에 비해 주목을 받지 못했기 때문이다. 또한, 사업전환이 다각화, 구조조정 등에 비해 결과보다 과정지향적인 특징을 많이 가지고 있어 기업변화의 동적인 관점에서 다른 전략들에 포함되어 설명되어진다. 이처럼 과거 외환위기 등을 극복하기 위해 단기적으로 빠른 성과를 낼 수 있는 다각화, 구조조정 등의 전략이나 행위들에

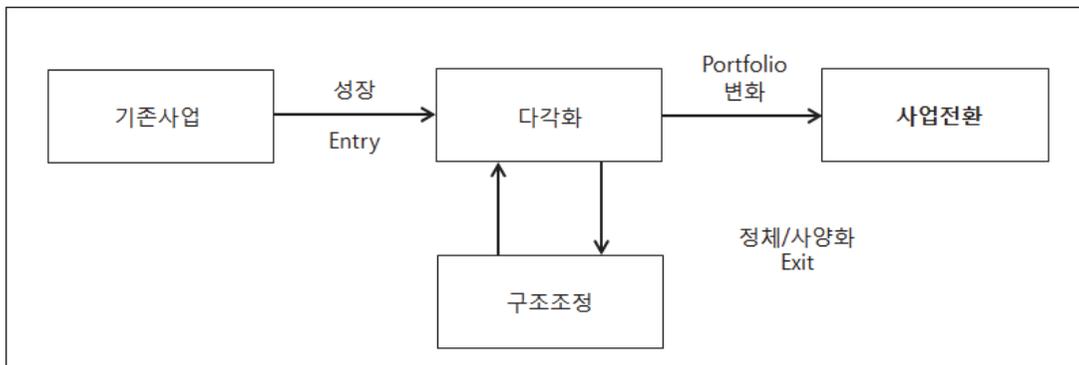
집중했으나, 기업을 지속적이고 장기적으로 유지하기 위한 경영환경 변화에 맞는 전략을 선택할 필요성을 느끼면서 사업전환에 대한 관심도 증가하고 있다.

사업전환은 다각화, 구조조정, 사업재구축 등의 한 부분으로 다루어지고 있었으며, 용어 자체도 학문적인 연구를 통해 만들어지기보다는 경영분야에서 일반적으로 사용되면서 개념과 정의가 구축된 것으로 보여진다(조동성·권기환·이동현, 2001). 기업들에게 사업전환보다 익숙한 업종전환은 기업의 경영자가 변화하는 기업 내·외부의 여건에 대처해 가면서, 기업의 유지·발전을 도모하기 위해 현재 활동하고 있는 사업영역(business domain)에 대한 의존도를 줄이고 타 사업영역에의 의존도를 높여가는 경영활동을 의미한다(중소기업진흥공단, 1990). 또한, 민중홍(1998)은 업종전환을 기업의 경영자가 기업 내·외부의 환경변화에 적극적으로 대처해 나가면서 기업의 생존 번영을 도모하기 위해 현재 활동하고 사업영역을 새로운 방향으로 변이시켜 나가는 일련의 경영활동이라고 정의하고 있다. 사업전환을 하는 과정에서 기업은 새로운 경영자원을 투입하고 결합함으로써 새로운 가치를 창출하는데 이는 기업의 사업영역의 확장과 더불어 기존의 사업영역을 줄여나가는 하나의 과정으로 이해할 수 있으며, 이러한 과

정은 단일사업의 성장을 위해 다각화와 구조조정을 거치는 방법과 거치지 않는 방법으로 구분될 수 있다. 즉, 사업전환은 <그림 1>과 같이 일반적으로 새로운 사업을 확장하면서 기존사업을 정리해나가는 동적인 이동과정으로 이해할 수 있으며, 그 경로는 기존의 단일사업이 성장하고 다각화한 뒤 사업전환이 되는 과정과 기존의 단일사업이 성장한 뒤 다각화되었다가 구조조정을 거친 뒤 사업전환이 일어나는 것이라고 할 수 있다(송원규·이지환·최영준, 2011).

이처럼 사업전환은 구조조정 등 단기전략보다 급박하지 않은 상황에서 사용된다고 할 수 있으나 외부환경의 압박과 규모적인 측면에서는 매우 위험부담이 큰 의사결정이다. 공기업보다는 민간기업, 대기업보다는 중소기업에 높은 사업전환의 위험은 기업의 사활을 걸어야 할 만큼 중요한 사안이며, 이는 대부분 최고경영자의 의사결정에 따라간다(Chen & Hambrick, 1995).

공기업은 정부의 정책수단으로서 공공성, 시장성, 독립성, 책임성, 합법성 등의 측면에서 복합적 특성을 가지고 있는 공공조직과 민간기업의 중간영역이다(김준기·석조은, 2010; Flinders & Smith, 1998). 비록 공기업이 정부의 정책수단으로 등장하



* 출처 : 송원규 외(2011)

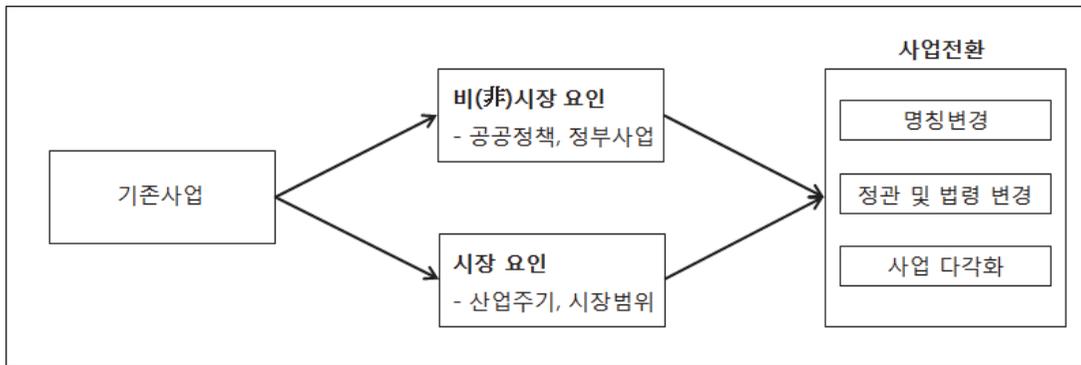
<그림 1> 일반적인 사업전환의 개념

였지만, 시장에서 공기업이 수행하는 역할은 다양하다. 각 정부별 목표에 따라 공기업의 목적과 방향이 조정되기도 하지만 공익성, 수익성 등 복합적인 목표를 추구하면서 정부와의 관계도 기업별로 재정립되고 있는 실정이다. Meyer(1975)는 공기업을 포함한 공공조직의 영역 변화 및 이들의 특성을 민간기업과의 대비를 통한 전략적 선택과 대응적 관점에서 다음과 같이 설명하였다. 일반적으로 민간기업은 시장 경쟁을 통해서 성공적으로 자신의 영역을 유지하거나 확장하는 반면에 공공조직은 자신의 활동을 유지하거나 확대하기 위해서 시장에서 평가될 수 없는 영역 요구를 통해서 자신의 신규 영역을 확보한다. 이 때 공공조직은 더 많은 자원과 권력을 획득하고자 보다 넓은 조직 영역을 주장하게 된다. 예를 들어, 조직이 초기의 설립목적과 다르게 점차 시간이 지나면서 더 많은 목적을 법령에 제시하거나 새로운 조직 명칭을 통해 이들의 영역과 기능 확대를 나타낸다(Meyer, 1975).

공기업의 사업전환은 민간기업에 비해 그 수준이 낮고 빠르지 않게 추진되며, 그 범위 또한 매우 한정적이라고 할 수 있다. 특히, 공기업의 사업전환은 과거 정부정책의 방향에 따라 단순히 사업을 수행하는 역할에 제한되어져 있었기에 그 필요성을 인식하지

못하였고, 공공기관의 성격에 맞지 않다고 판단되어져 왔다. 민간기업에서의 사업전환은 기존사업을 대체할 수 있는 신규사업을 발굴하여 추진하는 것이지만 공기업에서는 기존사업의 명칭변화, 정관이나 법령 개정을 통한 업무분야의 다양화, 사업 다각화를 사업전환이라고 할 수 있다. 즉, 공기업의 사업전환은 <그림 2>와 같이 정치경제적 또는 전략적으로 선택되어진 기존 사업들이 공공정책, 정부사업 방향 등의 비시장 요인과 산업주기, 시장범위 등의 시장 요인에 의해 명칭이나 정관이 변경되거나 사업이 다각화하는 방향으로 영역이 변화한다는 것을 의미한다.

또한, 공기업은 경영진의 판단보다는 정치적 또는 사회적 판단이 매우 중요하고 여러 집단과의 갈등과 이익을 조정하여야 한다. 이는 공기업이 법적 또는 정책으로 인하여 사업영역을 제한당하는 경우가 있고 적극적인 신규사업 발굴보다는 공공성 또는 사회적 가치 실현 관점에서 국가에 의해 기존에 배당된 사업영역을 충실히 수행하는 것이 바람직하다는 것을 의미한다. 하지만 국가가 과거와는 다르게 무조건적으로 공기업을 지원 또는 보증하지 않고 새로운 기술 또는 사업 도입에 공기업의 역할을 요구하고 있기 때문에 개척되지 않으면서 기존의 사업영역과 관련된 신규사업을 발굴할 수 있는 기회가 존재한다



* 출처 : 김준기 · 석조은(2010) 수정

<그림 2> 공기업의 사업전환의 개념

고 할 수 있다. 따라서 민간기업에 크게 영향을 주지 않는 선에서 공기업들도 신규사업을 발굴하고 미래의 방향성이 적합할 경우 일정 정도의 사업전환이 필요하다.

기존 연구들을 토대로 본 연구에서는 사업전환을 '기업이 진입하고 있는 제품이나 시장 분야의 변화에 따라 지속적인 경쟁우위를 창출하고 유지하기 위한 포괄적인 경영활동'으로 정의하고자 한다. 또한, 공기업 관점에서 사업전환을 '공기업이 수행하는 기존의 사업영역에 영향을 주지 않으면서 민간기업이 이미 실행하거나 계획하고 있는 사업영역과 중복되지 않는 시장에 진출하는 점진적인 경영활동이나 변화'로 정의하고자 한다.

III. 연구방법

3.1 연구방법 및 사례선정

본 연구는 공기업의 사업전환의 과정과 특징을 설명하고 이해하는데 그 목적이 있다. 연구방법은 단일 사례에 대한 심층 분석을 하는 연구방법을 채택했다. 이와 같은 연구방법은 본 연구와 같이 모호하고 복잡한 현상을 탐색적으로 규명하는 기술적인 심층 연구에 적합하다(Yin, 2003). 다시 말해 사례연구 방법은 현상에 내재되어 있는 요인을 파악하고 이들 관계를 규명하는 질적 연구방법으로 현실에서 쉽게 설명이 되지 않는 복잡하게 얽혀있는 사회현상의 여러 요소들을 도구적으로 설명할 수 있다는 장점이 있다. 또한 연구자들이 분석한 특정사례를 토대로 일반적으로 적용될 수 있는 모델과 명제를 제시할 수 있고, 이들은 선행연구에 기반한 이론적 혹은 논리적 근거를 엄정하게 적용받을 필요가 없어 본 연구의 성격에 부합한다고 볼 수 있다(Tsang, 2000).

사례연구를 위해 우선 기존 연구에 대한 문헌고찰을 통해 사업전환의 과정과 특징을 이해할 수 있는 사례분석을 위한 개념적 틀을 수립하고자 했다. 다음으로 사업전환과정에 대해 전형적인 특징을 보여 주면서도 가능하면 연구의 객관성을 확보할 수 있는 이론적 사례(theoretical sampling)를 선정하기 위해 노력했으며, 이를 위해 보다 합리적인 선정 기준을 개발하고자 했다. 우리나라 공기업들을 대상으로 하여 1) 국내시장의 한계에 부딪힌 기업일 것, 2) 현재 단일 사업비중이 50% 이상이고 신규사업의 창출가능성이 높은 기업일 것, 3) 기존 사업을 유지하면서 신규사업으로의 진출이 가능한 기업일 것, 4) 기업연륜이 최소한 30년 이상이면서 자료의 접근이 가능하거나 용이한 기업의 기준을 통해 본 연구에 가장 적합한 사례를 선정하고자 했으며, 이를 통해 E공기업의 사업전환 사례를 최종적으로 선정하였다.

최종 선택의 기준에서 한국전력 및 한국철도공사도 후보군에 있었으나 한국전력은 현재 공기업보다는 정부지분이 많은 민간기업으로 분류하는 것이 바람직하다고 판단하였으며, 특히 현 정부 들어 사업전환보다는 공공성과 수익성의 선택으로 인해 기존에 발표된 사업전환이 실질적으로 잘 이루어질지에 대한 의문이 있었다. 또한 한국철도공사는 국내시장의 포화 상태라는 점에서 E공기업과 동일하였으나, 최근 공공성 차원에서 SRT 또는 철도시설공단 등과 통합 논란이 야기되면서 사업전환보다는 기업간 통합이 우선시된다는 점에서 제외하였다. E공기업은 국내시장의 포화로 인하여 2023년부터 신규물량이 없으나 기존의 사업을 지속적으로 유지할 수 있으며, 스마트 하이웨이, 자율자동차 등 신기술과의 접목으로 인해 변화가 심하다는 점에서 좋은 사례로 판단되었다. 또한, 기존의 고속도로 및 휴게소 사업을 유지하면서 이와 연관된 사업을 포괄적으로 추진할 수 있다는 점에서 본 연구에 적합한 사례로 판단

되었다. 마지막으로 상대적으로 자료 수집과 접근이 용이한 것도 중요한 판단 기준이 되었다.

3.2 자료수집 및 분석 방법

사례연구를 위한 자료수집을 위해 우선 E공기업 관련 기존 문헌들, 미디어 자료 등을 통한 자료조사를 실시하였다. 기록물로는 내부 자료인 매년 경영방침, 사장보고자료, 미래연구보고서 등을 활용하였으며, 외부자료는 국내 신문 및 잡지의 관련 기사, 학술지의 사례 분석 자료, 회사 홈페이지 등 관련 웹사이트를 참조하였다. 이후 실제 관련 부서의 담당자와 인터뷰를 통해 추가적인 정보를 습득하고 기존 자료에 대한 확인을 시행하였다. 이후 수집된 기초자료를 바탕으로 현재의 사업전환 진행 수준, 과정 등에 대한 분석을 시도하였다. 또한, E 공기업의 사업전환을 분석하는데 있어 사업전환의 동적인 이동에 초점을 맞춘 동태적인 접근을 기반으로 한 송원규(2005)의 연구방법을 본 연구결과에 적합하게 수정한 '문제인식-진행-미래(현재)'의 순으로 구성된 사업전환의 틀을 활용하였다. 대부분의 공기업들이 사업전환을 한 경험이 없거나 현재 진행 중인 과정에 있어 기존의 분석방법을 공기업의 특성에 맞게 수정하여 사용하였다. 마지막으로 이러한 사례 분석 결과를 바탕으로 시사점을 제시함으로써 향후 연구의 이론 개발에 연결될 수 있도록 노력하였다.

IV. 사례분석

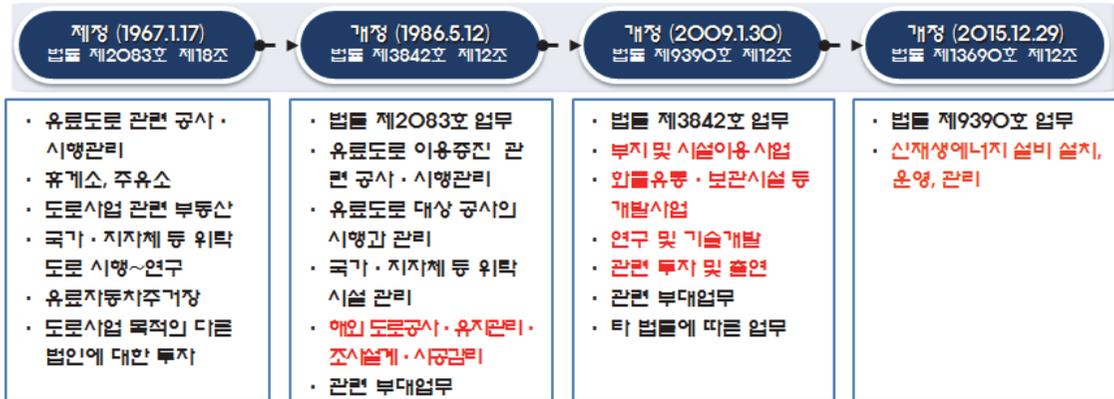
4.1 E공기업의 사업전환 개요

1969년 고속도로 건설을 목적으로 만들어진 E공기업법으로 시작된 E공기업의 핵심사업은 크게 두

가지로 나누어 볼 수 있다. 1970년 경부고속도로 개통으로 시작된 고속도로 건설 및 유지관리 사업과 1971년 추풍령 휴게소 개설로 시작된 휴게소 사업 부문이 있다.

경부고속도로 개통으로 시작된 고속도로 건설사업은 1980년 통합채산제를 기반으로 탄력을 받았으며, 2012년 4,000km 시대를 돌입하면서 서서히 건설물량의 한계를 드러내기 시작한다. E공기업은 새로운 고속도로를 신설하는 것과 더불어 기존 고속도로를 관리하는 유지관리 사업분야에 대한 중요성을 인식하고 있지만, 통합채산제에 대한 이의 제기, 기존 건설물량에 대한 예산확보 어려움 등으로 인하여 집중하지 못하는 상황이다. 최근 남북한 환경변화에 따른 신규물량을 기대하고 있으나 확정적이지 못한 상황에서 매우 보수적인 관점에서 접근하고 있는 상황이다. 휴게소 사업분야는 직영점이 거의 없는 상황에서 대부분 임대를 주고 있는 상황이며, 휴게소와 관련된 ex-주유소, 화장실 개선 등을 통해 국민들의 평판이 많이 바뀐 상황이다. 하지만 임대수입 외에는 특별히 사업전환을 할 수 없는 분야로 인식하고 있다.

이와 같이 E공기업의 성장과 발전은 다음 <그림 3>과 같이 관련법에 따라 변화하였다고 할 수 있다. E공기업을 포함한 대부분의 공기업들은 관련 법률에서 지정한 사업을 수행하고 있는데, E공기업은 크게 세 단계로 나뉘질 수 있다. 첫 번째는 1986년 기존 사업과 더불어 해외관련 사업을 수행할 수 있도록 하는 1차 전환, 두 번째는 2009년 물류, 연구, 투자 등을 가능하게 하는 2차 전환, 세 번째는 2015년 신재생에너지 사업을 할 수 있도록 하는 3차 전환이다. 특히, 3차 전환의 경우, 미래기술발전에 따라 사업전환을 하고자하는 적합한 사례로 판단하였기에 이를 중심으로 분석하고자 한다.



〈그림 3〉 E공기업 관련법(유료도로법)의 변천

4.2 사업전환의 과정

일반적인 민간기업들과는 달리 기존 사업에 대한 간섭없이 사업전환을 해야 하는 공기업의 관점에서 시작부터 현재까지의 진행과정을 이해하고자 하였다. 또한, 민간기업이 경영진 주도로 사업전환이 이루어지는데 반해 공기업은 정부, 노조, 시민단체 등 내·외부 구성원들과의 관계도 중요한 요소로 작용하여 사업전환의 과정에 언급하고자 하였다.

4.2.1 문제인식

앞서 언급한 바와 같이 과거 공기업은 정부정책의 방향에 따라 기존 사업을 특별한 문제없도록 수행하는 것이 본래의 목적이기에 사업전환에 대한 인식이 거의 없었거나 미비했다고 볼 수 있다. 하지만 기술발전과 정치·사회적 변화로 인해 민간기업들이 공기업의 사업영역을 계속 침범함에 따라 공기업들은 자신들이 주로 수행하는 공공분야가 더 이상 안정적이거나 독점적인 사업이 아닌 것을 깨닫기 시작하였다. 즉, 공기업들은 민간영역을 최대한 침범하지 않으면서 기존의 사업과 연계하거나 신규로 발굴해야 하는 당위성을 인지하였다고 볼 수 있다. 이는 사업

전환의 시작점이 기업에 있어서 사업전환 동기를 촉발하는 여러 증상들의 출현과 이로 인한 ‘전환압력’과 동일하다고 할 수 있다(송원규, 2005). 그는 전환압력들을 기업이 어떤 형태로든 대응하지 않으면 되지 않는 내외부의 강압적인 조건들로서 언급하면서, 전환압력이 일정수준에 이르게 되어 기업이 감당할 수 없거나 위기감이 고조되었을 때, 이것이 사업전환 동기를 촉발하고 사업전환은 시작된다고 주장하였다. 즉, E 공기업을 포함한 대부분의 공기업들은 현재 정부정책변화, 기술발전, 민간기업의 공공분야에 대한 침범 등으로 인해 전환압력을 느끼고 있으며, 한전의 에너지 다변화 전략, 조폐공사의 블록체인사업 등이 대표적인 예라고 할 수 있다.

E공기업에서 전환압력을 통한 결과물은 대표적으로 ‘자율주행차’, ‘전기자동차’가 그 시작이지만 시간이 지날수록 사업전환의 관점에서 성공했다고 볼 수 없다. 구체적으로 언급하자면, 10여년 전 신기술이나 신제품에 대한 정부정책이 적극적으로 변화하면서 관련 공기업들 역시 플랫폼 구축 차원에서 참여할 수 밖에 없는 상황이었다. 특히 2010년 이후 자율주행차나 친환경 자동차에 대한 관심과 연구가 지속되면서 이와 연계하는 신규사업에 대한 관심이 지속적으로 높아졌다. E공기업은 자동차의 대표적인

플랫폼인 고속도로를 보유하고 있기 때문에 자율주행차만 개발되면 이를 활용한 새로운 수익창출을 기대하였지만, 4차산업혁명 관점에서 기대보다 높은 융합이 일어나 자동차 및 통신 기업들이 자율주행차로 인한 최대의 수혜자가 될 것으로 판단되면서 E공기업의 신규사업을 통한 수익창출은 한계에 직면하게 되었다. 그리고 2000년대 후반부터 에너지에 대한 관심이 높아지면서 선진국과 같은 고속도로 유희부지를 활용한 태양광, 풍력, 지압 등의 신재생에너지 사업에 대한 필요성이 제기되었고 이에 따라 2015년 법률 개정에서 반영되었으나 괄목할만한 성과를 창출하지 못하고 있다.

이처럼 E공기업의 사업전환은 내부적인 인식보다는 외부환경 변화로 인해 필요성이 제기되면서 정부 차원의 요구와 산업환경 변화에 따라 사업범위를 추가 또는 수정하게 된다.

명제 1: 사업전환은 내적 압력보다 외적 압력이 더 크게 작용한다.

명제 1-1: 공기업은 민간기업에 비해 정부의 외적 압력이 더 크게 작용한다.

명제 1-2: 민간기업은 공기업에 비해 산업의 외적 압력이 더 크게 작용한다.

4.2.2 사업전환의 진행

대부분의 공기업들과 마찬가지로 E공기업은 새로운 정부가 들어설 때마다 경영의 방만성을 지적받았고 이를 해결하기 위해 경영효율성을 강화하기 시작하였다. 임금 및 복지 감소, 재무구조 개선 등을 통한 경영의 효율성이 높아졌음에도 내부 구성원, 특히 연차가 낮은 직원들 사이에서는 장기적인 관점에서 E공기업의 안정성을 걱정하는 소리가 많았다. 더욱이 통합채산제의 기한인 30년이 지난 시점에서 통합채산제의 원칙이 무너질 경우, E공기업의 근간이

무너질 수 있기에 사업전환 또는 새로운 혁신에 대한 갈망이 내부적으로 많은 상황이었다. 또한, 국외적으로도 스마트톨링으로 불리는 AET(All Electronics Tolling) 시스템의 도입은 디지털 기술을 활용한 업무 혁신을 가져오게 되어 기존 수납원의 업무를 현격히 감소시켜 고용인력 축소가 불가피하고 현 재직 인원의 재배치 및 새로운 업무의 교육 훈련이 필요함으로 상당부분 업무 프로세스 전반에 영향을 미칠 가능성이 높다. 실제로 해외 사례를 보면 AET 시스템의 도입으로 해당 업무에 대한 효율성이 증가하면서 담당하는 인력의 고용 감소와 재배치 심지어 해고 등이 발생하고 있으며 회사뿐만 아닌 새로운 관계사에게까지 영향을 미치고 있는 것으로 사례조사가 보고되고 있는 실정이다. 이처럼 전환압력이 높아지는 다양한 위기 상황이 조성되면 조직은 문제를 해결해야 하지만 공기업의 특성상 문제 해결에 많은 시간과 어려움이 있었다. 많은 연구들이 경영효율성과 전략적 방향 추구에 대한 선후 관계를 언급하고 있지만 공기업은 정치·사회적인 결정에 많은 영향을 받는 집단이기에 상당히 많은 혼란을 겪고 있다. 그럼에도 불구하고 E공기업의 경우, 사업전환의 진행과정에서 내부 구성원들에게 새로운 혁신에 대한 당위성과 필요성을 인지하게 하고, 이를 계획과 실천으로 옮기고 있다는 점에서 상당히 긍정적이라고 할 수 있다. 하지만 사업전환을 결정하는 주체가 내부구성원들 중 임기가 짧은 CEO, 사외이사 등 경영진들이기에 사업전환의 방향성이 자칫 장기적이기보다는 단기적인 결과지향적이거나 보수적인 판단을 할 수 있다는 관점에서 많은 우려의 목소리가 많은 상황이다. 따라서 사업전환의 추진하는데 있어 내부구성원들의 의견을 충분히 반영할 수 있는 제도와 시스템을 구축하는 것이 필요하며, 추진할 시에는 각자에 맞는 역할을 배정하는 것이 필요하다. 이를 통해 본 연구에서는 다음과 같은 명제를 제시하고자 한다.

명제 2: 공기업의 경우, 사업전환에 대한 당위성과 필요성은 인식하더라도 내부구성원들 간의 의사결정, 시스템 등에 대한 명확한 역할분담이 필요하다.

4.2.3 사업전환의 현재와 미래

공기업은 민간 기업에 비해 업무 수행 측면에서 고도의 평등성을 유지하고 영리추구보다는 공익의 이익을 기본 목적으로 하고 있기 때문에 내부구성원들의 동의가 매우 중요하다고 할 수 있다(손중배·윤동열, 2018). E공기업은 새로운 사업을 선정하거나 미래를 대비하기 위해 비상전략경영실, 미래전략처 등과 같은 특별부서를 차례로 출범시켰다. 이들은 새로운 사업을 추진하거나 내부에 새로운 혁신을 발생시키기 위해 다양한 계획과 전략을 추진하였다. 하지만 공기업이라는 특성상 하나의 부서가 그 기업의 모든 전략과 이해를 결정할 수 없기에 민감한 의사결정이 있을 경우에는 타 부서나 관련 직원들의 반발에 부딪힐 수 밖에 없다. 사업전환에 있어 가장 중요한 불필요한 적자 또는 한계사업을 매각하는데 있어 공공성이라는 관점에서 어쩔 수 없이 추진하거나 구조조정시 내부구성원들의 반발을 단기간 재임하는 경영진이나 관련 부서가 감당할 수 없다는 것이다. 따라서 현재 또는 미래의 경영진과 노조가 동의하는 조직을 통해 중립적인 전담조직을 구성하고 이들을 통해 갈등과 이해를 조율하는 것이 필요하다. 이러한 관찰과 분석을 통해 다음과 같은 명제를 제시하고자 한다.

명제 3: 사업전환에 전문적인 기술과 노하우를 가지고 있는 특별조직이 필요하며, 민간기업과는 달리 공기업에서는 내부구성원들의 의견과 갈등을 조정할 수 있는 역할까지 수행해야 한다.

현재 E공기업은 미래전략처를 중심으로 대부분의 부서들이 본인들과 관련된 미래 사업 계획을 구상하고 이를 실행하기 위해 노력하고 있다. 친환경 인프라 구축, C-ITS 중심의 정보기반 고속도로, 군집자율차를 통한 자율주행의 시작 등 다양한 개념의 사업계획들이 구상되고 있으나 이를 실질적으로 추진하기 위해서는 장기적이기보다는 중단기적인 전략체계가 필요하다. 특히 부서별로 산재되어 있는 각 기술별 미래고속도로에 대한 개념정립은 하나의 전략체계로 통일되어야 하며, 사업전환에 따른 부서 또는 구성원들의 이동과 이에 따른 교육까지 추진할 필요가 있다. 하지만 현재의 전담조직은 이를 추진하기에는 전문성과 규모면에서 한계가 있기에 이보다는 다양하고 좀 더 규모가 있는 조직을 구성할 필요가 있다. 즉, 민간기업에서는 빠르고 효율적인 전담조직이 필요하지만 공기업의 경우 다양한 업무와 관계를 조정하기 위해 관련 전문가와 이해관계자가 포함된 전담조직이 필요하며 이들 조직은 민간보다 더 복잡하고 비대해질 수 밖에 없다. 이러한 관찰과 분석을 통해 다음과 같은 명제를 제시하고자 한다.

명제 4: 공기업의 사업전환시 전담조직은 민간기업의 전담조직보다 복잡하고 크며, 그 역할 역시 범위가 넓다.

V. 결론

5.1 이론적 시사점

본 연구는 E공기업의 사업전환 과정의 사례를 통해 공기업의 전략적 행위로서 사업전환의 개념과 의미, 과정, 현재와 미래에 대해 살펴보았다. 사업전환은 기업들의 업무수행방법과 가치전달 방식을 변경

하는 복잡하고 거대한 변화 프로젝트이며(Purchase, Parry, Valerdi, Nightingale, & Mills, 2011), 기존의 사업영역을 새로운 사업영역으로 변화시키는 일련의 경영활동이라 할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 사업전환 과정에서 공기업에서 발생하는 여러 가지 상황과 문제점들을 살펴보았다. 분석결과 공기업의 사업전환은 민간기업들이 기업의 생존을 위해 기존 사업영역에서 새로운 사업영역으로 옮기는 과정과 달리 정치적인 요소나 내부구성원들간의 갈등을 어떻게 잘 해결할 수 있느냐가 관건이라는 것을 알 수 있었다.

본 연구를 통해 밝혀진 사업전환에 대한 이론적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 사업전환은 기업이 기존사업에서 새로운 사업으로 이동하는 과정이라고 할 수 있다. 이러한 과정의 출발점을 전환압력이라고 할 수 있으며, 내부의 압력보다는 외부의 압력이 보다 더 많이 작용하게 되는 경우가 많다. 이는 이론적 관점에서 사업전환의 동기를 촉발하는 전환압력이 출현하는데 있어 기업의 내적 전환압력보다는 외적 전환압력이 더 크게 작용하는 경향이 있다는 연구(송원규·이지환·최영준, 2011)와 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 둘째, 공기업은 공공정책, 정부사업 등 해당 법률의 제·개정 등과 같은 외부의 압력에 의해 사업전환이 시작된다. 이는 공익적 기관의 초기사업영역이 정부에 의해 결정되고 지속적으로 제약된다는 연구(김준기·석조은, 2010)와 맥을 같이 하며, 다만 이들 기관의 목표, 유형, 특성에 따라 비시장 요인이 다르게 적용될 수 있다는 점에서 차이가 있다.

5.2 실무적 시사점

본 연구를 통해 밝혀진 사업전환 과정은 문제인식, 진행, 현재와 미래로 구성되는데 실무적 시사점은 다음과 같다. 첫째, E공기업의 경우 문제인식 과

정에서 전환압력을 명확히 받고 있으며, 4차산업혁명 등으로 발생한 산업적 측면보다는 산업변화를 대응하는 정부의 정책적 판단에 의한 것이 더 크다고 할 수 있다. 특히 공기업의 특성상 내부구성원들의 요구가 있더라도 정부의 결정 등과 같은 외적 압력이 없었다면 사업전환에 대한 계획이나 구상이 있지 않았을 것이다. 둘째, 문제를 인식했더라도 사업전환에 대한 당위성과 필요성이 명확하지 않았다면 그 다음 단계로의 진행은 어려웠을 것으로 판단된다. 하지만 사업전환에 대한 내부구성원들간의 의사결정이나 시스템들이 명확하게 나뉘어져 있지 않으면 부정적인 효과를 초래할 수 있다. 특히 미래에 대한 결정을 통해 영향을 거의 받지 않는 경영진들이 미래를 무조건으로 결정할 경우, 기존계획과 다른 방향으로 진행될 수 있기에 이에 대한 명확한 역할 분담이 필요하다. 이는 경영진의 인식이 크게 작용하는 민간기업과는 달리 다양한 구성원들이 운영하는 공기업의 특성상 전체적인 방향은 정부정책에 따르더라도 세부적인 분야는 내·외부 구성원들과의 논의를 통해 결정하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 셋째, 사업전환을 추진할 수 있는 전담조직의 필요성은 당연하겠지만 이들의 역할이 단순한 전문가 조직이 되기보다는 일의 추진하는데 있어 발생하는 내부갈등을 조정할 수 있는 조정자 역할까지 수행해야 된다는 것이다. 또한 민간기업과는 달리 다양한 업무와 역할을 조정하기 위해 상당히 큰 조직이 필요하다는 것을 알 수 있다. 즉, 이론적으로 전담조직의 효율성을 통해 사업전환을 빠르게 수행하는 것이 바람직하지만 앞서 언급한 바와 같이 공기업은 단순히 이익을 추구하는 것이 아닌 다양한 구성원들의 의견과 사회적 역할을 수행할 필요가 있기 때문에 시간이 걸리더라도 최대한의 의견을 수렴할 수 있는 전담조직을 구성할 필요가 있다는 것이다.

또한, 본 연구는 공공기관에 한정된 사례를 조사함으로써 민간기업의 경영의사결정과 다른 실무적

시사점을 찾을 수 있었다. 예컨대 민간의 경우 사업 전환 또는 다각화의 요인이 발생하면 심할 경우 구조조정 및 명예퇴직을 단행하거나 인수합병을 통한 영역 확대 전략을 취할 수 있지만 공공기관은 고용에 대한 특수성이 존재하고 쉽게 변하지 않으려는 혁신저항이 높은 점을 고려할 때 이러한 급격한 변화를 내부적으로 받아드리기는 현실적으로 쉽지 않다. 하지만 공공기관이 매출액 또는 자산보유액을 보면 어떤 민간기업보다 높은 수준을 차지하고 있고, 고용 측면과 국민 또는 고객에 주는 영향을 고려할 때 사업전환 등 내부와 외부 영향 요인에 대응하는 전략적 선택을 위한 의사결정과정을 소홀히 연구하지 않을 수 없다. 따라서 단기적인 처방이 가능한 민간기업과 다르게 특수성이 존재한 공공기관을 한정하여 사례 분석을 함으로써 국민 또는 고객에게 주는 영향을 고려하여 공공기관이 사업전환을 요구 받을 때 갈등해소 방안 찾기를 위한 구성원의 합의 노력과 학습을 통한 재교육의 필요하다는 점에서 민간기업과 차별화된 접근법을 제시하여 주기적으로 부담하는 공공기관의 최고경영자에게 시사점을 제공하였다는 점에서 경영 실무적 의의가 있다고 할 수 있다.

5.3 연구의 한계

본 연구는 공기업의 사업전환 과정에 대한 사례를 심층적으로 분석하여 그 전환과정에서 발생하는 시사점을 제공한 반면 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 본 연구가 공기업의 사업전환 과정에 대한 심층적인 연구이지만 아직 사업전환이 진행되고 있기에 최종적인 결과를 판단하기에는 한계가 있다. 특히 공기업들은 그 특성이 유사할 수는 있지만 사업유형이나 범위가 각자 다르고 이에 따라 내부적인 상황과 환경이 다르다고 할 수 있다. 이에 따라 사업전환의 시기와 범위가 달라질 수 있어 지속적인 모니터링이 필요하다. 둘째 본 연구는 사례연구이기

때문에 연구의 타당성과 신뢰성을 제고하기가 매우 힘들다고 할 수 있다. 주지하다시피 사회과학에서는 올바른 연구설계를 위해서는 구성타당성, 내적타당성, 외적타당성, 신뢰성 등을 연구설계, 자료수집 및 분석, 보고서 작성 단계에서 상세하고 정확하게 적용하여야 한다. 하지만 사례연구는 다른 실증연구와 다르게 일반화가 어렵기 때문에 아무리 대표성이 있는 사례를 선택하더라도 일반화의 비판에서 벗어나기 힘들다(Jacobs, 1961). 특히 본 연구가 다중사례연구 및 복합분석단위 연구가 아닌 단일사례연구이기 때문에 전반적인 이론적 틀이 없이는 연구의 타당성 및 신뢰성에 대해 의문을 가질 수밖에 없다. 하지만 Neal Gross 등(1971)이 한 개의 학교를 대상으로 단일사례 연구를 한 연구가 혁신이론의 전환점을 만들어냈고, 단일사례연구가 정당화 될 수 있는 조건이 사례가 갖는 독특하고 극단적인 경우라는 점에서 공공과 민간을 구분하고, 공공기관은 분야별 하나의 기업 외에는 존재하지 않음으로 다중사례를 연구할 경우 오히려 외적타당성에 대한 공격을 받기 쉬운 특성이 존재한다는 점을 고려할 필요가 있다고 사료된다. 따라서 '문제인식-진행-미래'의 3단계 모형을 제시한 이론(송원규·이지환·최영준, 2011)을 검증하거나 확장하는데 중요한 사례가 있는 경우 단일사례연구가 적합하다는 Yin(2003)의 사례연구방법론에 기초하여 연구를 진행하였음을 밝혀둔다. 따라서 향후 후속 연구에서는 본 연구 결과를 기초로 사업전환이 완료된 공기업들을 비교 분석하는 실증연구를 수행할 필요가 있다.

REFERENCES

- Allaoui, S., Bourgault, M. & Pellerin, R.(2019), "Dimensions and requirements of collaborative

- planning in business transformation projects," *The Journal of Modern Project Management*, 7(1), 22-36.
- Andrew, K. R.(1971), *The Concept of Corporate Strategy*, Dow Jones-Irwin, Homewood, IL.
- Ansoff, H. I.(1965), *Corporate Strategy*, New York: McGraw-Hill.
- Ansoff, H. I.(1987), *Corporate Strategy*, revised edition, Harmondsworth: Penion.
- Chen, M. J & Hambrick, D. C.(1995), "Speed, Stealth, and Selective Attack: How Small Firms Differ from Large Firms in Competitive Behavior," *Academy of Management Journal*, 38, 453-482.
- Flinders, M. & Smith, M.(1998), *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*. NY: St. Martin's Press.
- Hofer, C. W. & Schendel, D. E.(1978), *Strategy Formulation: analytical Concepts*, St Paul, Min: West.
- Levinthal, D. A. and J. G. March(1981), "A Model Of Adaptive Organizational Search," *Journal of Economic Behavior and Organization*, 2(4), 307-333.
- McKinsey(2008). *McKinsey global results: Creating organizational transformations*. The McKinsey Quarterly, 7(July 2008), 1-7.
- Meyer, M. W.(1975), *Organizational Domains*, American Sociological Review, 40(Oct), pp. 599-615.
- Pellegrinelli, S., & Murray-Webster, R. (2011). Multiparadigmatic perspectives on a business transformation program. *Project Management Journal*, 42(6), 4-19.
- Purchase, V., Parry, G., Valerdi, R., Nightingale, D., & Mills, J. (2011). Enterprise Transformation: Why Are We Interested, What Is It, and What Are the Challenges? *Journal of Enterprise Transformation*, 1(1), 14 - 33.
- Tsang, M. C.(2000), "Education and National Development in China since 1949: Oscillating Policies and Enduring Dilemmas," *China Review an Interdisciplinary Journal on Greater China*, 579-618.
- Uhl, A., & Gollenia, L. A. (2013). *Business Transformation Management Methodology*, Gower Publishing Limited.
- Yin, R. K.(2003), *Applications of Case Study Research*, Thousand Oaks, EUA: Sage.

국내참고문헌

- 김준기·석조은(2010), "공기업의 사업 영역에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 국내 공기업의 신규사업을 중심으로," 한국행정연구원, **한국행정연구**, 20(2), 205-238.
- 민준홍(1998), "중소기업의 사업전환에 관한 연구," 건국대학교 경영대학원 석사학위 논문.
- 손종배, 윤동열(2018), "공공기관의 고성과 작업시스템이 조직시민행동에 미치는 영향," **한국경영학회 통합 학술대회 발표논문집**, 700-724.
- 송원규(2005), *사업전환 전략의 과정모델 및 성공요인에 관한 연구 : 중단적 심층 사례 연구*, 고려대학교 박사학위논문.
- 송원규, 이지환, 최영준(2011), "사업전환의 동태적 과정 및 특징에 관한 탐색적 연구," **한국산업경영학회, 경영연구**, 26(2), 193-224.
- 조동성, 권기환, 이동현(2001), "기업변신: 개념적 정의와 탐색적 사례연구," 한국전략경영학회, **전략경영연구**, 4(2), 23-52.
- 중소기업진흥공단(1990), *우리나라 중소기업의 당면과제*.
- 최부경, 안지영(2016), "공공기관 기관장의 교체와 공공기관 성과에 관한 연구," **한국경영학회 통합학술대회 발표논문집**, 757-786.

Directions and Opportunities of Business Conversion by Public Corporations - Focusing on the Case of 'E' Corporation -

Jiho Park* · Yongwon Kim** · Kikeun Kim***

Abstract

This study reviewed the meaning, process, and current and future situations of business conversions as a strategic behavior by a public corporation through reviewing the case of 'E' corporation's business conversion process. The study reviewed various situations and problems occurring to a public corporation during the process of business conversion. The result of the analysis showed that the success factor of the business conversion by a public corporation is how it deals with the political factors and the internal conflicts among its organizational members, differently from private sector companies which move from an existing business area to a new area for corporate survival.

The study focused on 'E' public corporation, which leads a related industry. The results found are as follows: Firstly, E corporation had an downright pressure to convert its businesses in the course of recognizing the problem, which comes from the government's political judgment to cope with the industrial changes rather than from the industrial changes itself occurring from the fourth industrial revolution, etc. Especially, due to the characteristics of a public corporation, it would not have had any plan or thought on a business conversion if it were not for the external pressure such as the government decision, etc. even if there had been internal requests. Secondly, even though it had recognized the problem, if it had not had clear imperativeness and necessity for a business conversion, it seems that the corporation should have faced with difficulties to proceed to the next step. However, without clear classifications of decision-making or systems among the internal organizational members, there might have been negative effects. Especially, if the management who would be rarely affected by the decision

* Korea Expressway Corporation Research Institute, Business Administration, First Author

** Korea Expressway Corporation Research Institute, Business Administration, Corresponding Author

*** Daegu Hanny University, Division of Bio-technology and Convergence, Professor, Co-Author

for the future makes the decision without due considerations, the process may take an unintended direction. As such, there needs to be a clear role sharing. Thirdly, it would be natural to need a dedicated organization for the business conversion. However, its role should also include that of a coordinator to finetune internal conflicts from the process, rather than staying within the role of a simple experts group. Also, for a public corporation, differently from a private sector company, it was found that it needed a significantly large organization to coordinate various businesses and roles.

Key Words: Business Conversion, New Innovation, Public Corporation