

공기업을 비핵심사업 수행에 대한 진단과 평가

이 주 경

1. 서론

- 공기업은 저마다의 설립근거법을 가지고 있으며, 법 제1조에는 각 공기업의 ‘설립목적’이 규정되어 있음
 - 이러한 설립목적은 공기업의 본질적인 역할을 규정하고 있으며, 공기업은 설립목적 안에서 다양한 사업을 수행함
 - 설립목적이 공기업이 달성해야 할 궁극적인 목적이라면, 사업은 그것을 달성하기 위한 수단이라고 볼 수 있음
- 공기업은 법령개정을 통해 사업영역을 확장하고 조직생존을 시도하는 경향이 있음
 - 설립 목적을 달성한 기관의 경우 신성장동력 확보를 위해 신규사업을 수행하는 경우가 많으며, 이러한 신규사업이 기관의 본래 설립목적과는 일치하지 않는 경우가 발생할 수 있음
 - 일부 공기업은 추가적인 수입 증대를 위해 비핵심사업으로 사업영역을 확장하는 경우도 있음
- 본고에서는 공기업의 비핵심사업으로의 사업확장에 대한 이론적 논의를 살펴보고, 도출된 수행 판단기준에 따라 실제 사례를 분석하고자 함

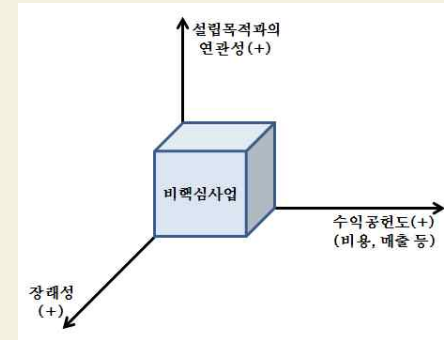
2. 비핵심사업의 정의

- 공기업이 수행하는 비핵심사업을 한마디로 정의하기란 어려움
 - 기업의 사업 포트폴리오 측면에서 볼 때, 각각의 사업이 차지하는 위치는 수익 공헌도와 장래성을 기준으로 판단할 수 있음(Handa Junichi, 2005:140)
 - 공기업의 경우에는 일반기업에 적용되는 위 2가지 기준 외의 설립목적과의 연관성이라는 기준이 추가적으로 요구되며 가장 중요한 요소라고 볼 수 있음

본 연구에서는 비핵심사업을 설립목적과의 연관성, 수익공헌도와 장래성¹⁾이 낮은 사업으로 정의하고자 함

- 이를 그림으로 나타내면 다음과 같음

[그림 1] 비핵심사업의 위치



기업의 사업단위를 핵심사업과 비핵심사업으로 나누는 이유는 선택과 집중을 통해 효율적인 경영을 추구하기 위해서임

- 파산한 기업의 70% 이상이 비핵심사업에서 실패하였다고 함²⁾
- 성장기회를 모색하는 입장에서 기업들은 신산업(신성장)부문을 추진하지만, 때에 따라서 신규사업의 추진은 오히려 핵심사업에 결정적 피해를 줄 수 있음
- 비핵심사업으로 확장이 타 공공기관의 사업영역을 침해할 수 있음
- 공기업이 설립취지와는 달리 비핵심사업에 상당한 예산을 투입한다면, 국가 전체적으로도 자원의 낭비를 초래할 수도 있음

비핵심사업의 수행여부에 대해 살펴 보아야하는 또 다른 이유는 공기업들의 비핵심사업 수행이 민간시장을 잠식할 가능성이 있기 때문임

- 공기업들은 정부의 지원 아래 독점적인 시장과 기술을 바탕으로 국가발전을 견인하였으나, 그로 인해 민간시장의 발전을 지연되기도 함
- 공기업이 사업영역을 확장하면서 기존 민간시장을 구축(crowding out)할 위험도 존재함
- 최근 활발히 논의되고 있는 ‘경쟁중립성(Competitive Neutrality)’³⁾도 이러한 맥락에서 이

1) 수익공헌도가 현재의 수익창출성이려면, 장래성은 지속가능한 사업으로써 미래의 수익창출 가능성으로 해석이 가능함
 2) 조선일보 Weekly BIZ(2012.4.21), “파산한 기업의 70%는 비핵심사업에서 실패했다”
 3) 경쟁중립성은 정부가 법적·재정적 권한으로 민간기업과 경쟁하는 공기업에게 차별적으로 제공되는 혜택을 제거하여 시장참여자들 간의 경쟁이 왜곡되는 것을 방지하고 시장의 효율성을 확보하여야 한다는

루어지고 있음

■ 따라서 공기업들이 수행하고 있는 비핵심사업들이 이러한 부작용을 발생시키지 않는지 진단해 볼 필요가 있음

- 그러나 공익성과 수익성의 선순환구조 형성을 위한 비핵심사업 수행에 대해서는 보다 신중한 접근이 필요함

3. 공기업의 비핵심사업으로의 확장연구

가. 이론적 배경

1) 조직학적 접근

■ 일반적으로 기업은 시장경쟁을 통해서 성공적으로 자신의 영역을 유지하거나 확장하는 반면, 공조직은 자신의 활동을 유지하거나 확대하기 위해서 시장에서 평가될 수 없는 영역을 요구하여 자신의 영역을 확장

- 조직은 자신의 생존과 성장을 지속하기 위해서 초기의 설립목적과 다르게 점차 시간이 지나면서 더 많은 목적을 법령에 제시하거나 새로운 조직 명칭을 통해서 이들의 영역과 기능 확대를 나타냄
- Mayer(1975)는 공조직의 영역요구는 공조직이 오직 자신의 기능을 늘려감으로써 조직의 확대가 정당화된다는 점, 그리고 공조직의 산출물이 명확하지 않고 이에 대한 측정이 명료하지 않다는 점 등이 조직의 기능이 지속적으로 확대되는 중요요인으로 봄

■ 공기업은 관료제적 특성을 지닌 조직으로 자기보존 및 세력 확장을 도모함

- 관료제는 자기보존 및 세력확장을 도모하려 하기 때문에 그 업무량과는 상관없이 기구와 인력을 증대시키는 경향을 지니며, 조직 구성원들은 승진 기회와 권한 확대를 위해 조직의 확장을 피하고 축소에는 저항함
- 파킨슨의 법칙(Parkinson's law)은 이러한 조직의 자기증식성을 지적하면서, 공직뿐 아니라 관료제적으로 비대해진 조직에 적용될 수 있음을 시사함

2) 경제학적 접근: 범위의 경제(Economies of scope)

■ 경제학적으로 비핵심사업으로의 확장은 비용측면에서 긍정적인 효과를 가져 올 수 있음

- 범위의 경제란 한 기업이 여러 상품을 동시에 생산하는 경우, 각 기업이 하나씩의 상품을 생산하는 것보다 더 적은 비용이 드는 현상임

것임. 공기업에 대해 정부보조금, 세제면제의 혜택 제공하거나 정부규제로부터 예외를 인정한다면, 동일 분야에서 활동하는 민간기업과 공기업간의 경쟁 질서를 왜곡시킬 우려 있기 때문임.

- 범위의 경제는 기업이 생산하는 재화나 서비스를 다양화시킬 때 생산비가 하락하는 경우에 존재하는데, 이 개념은 여러 보완적인 제품이나 서비스를 생산하는 기업이 누리는 시너지효과를 설명하기 위해 사용됨
- 공기업의 핵심사업과 비핵심사업간 범위의 경제가 존재할 때 비용절감 효과가 나타날 수 있음

■ 범위의 경제는 하나의 ①생산시설이나 ②투입요소(노동, 원료)가 여러 상품의 생산과정에서 동시에 사용될 수 있거나, ③어떤 한 상품을 생산하는 과정에서 부산물로 나오는 것이 있을 때 발생함(이준구, 2012;264)⁴⁾.

3) 경영학적 접근: 위험의 분산

■ 공기업의 비핵심사업 확장을 기업의 사업다각화 전략 측면에서 살펴볼 수 있음

- 다각화는 한 기업이 여러 다른 산업에 참여하는 것을 의미함
- 기업은 지속적인 성장과 수익성 증대, 기업이 운영하는 사업의 위험의 최소화(분산), 또는 현재 운영하고 있는 사업 분야에 새로운 기업이 진출하는 것을 막기 위해서 다각화 전략을 추구함
- 기업은 기존사업에서 획득한 경험, 학습과도 같은 질적 유희자원에 근거하여 이들의 주력사업과 연계되는 신규사업으로 지속적으로 사업영역을 확대함
- 다각화의 이점으로는 특정부문의 사양화(斜陽化)나 사업부진의 위험을 다른 부문에서 보완할 수 있고, 경영자원을 효과적으로 이용할 수 있다는데 있음

■ 사업다각화의 가장 큰 이점은 위험의 분산이 가능하다는데 있음

- 고전적인 재무이론에서는 사업다각화⁵⁾가 기업의 위험을 감소시키고 부채조달능력을 증가시킨다고 주장(Lewellen, 1971)
- 경영자 위험회피가설에 따르면, 다각화전략이 기업의 가치감소를 가져온다고 하더라도 경영자는 자신의 위험을 회피하기 위해 다각화를 추진함
- 거래비용 이론에서는 특정 거래 상대에 대한 의존을 줄여 환경에의 비대칭적 의존을 줄이고자 다각화를 추진함

4) 이준구(2012), 미시경제학. 서울;법문사.

5) 사업다각화는 개별기업이 제공하는 제품의 이질성 증대(Gort, 1962) 또는 기업이 상이한 사업을 동시에 수행하는 정도(Rumelt, 1974)로 정의할 수 있음. 사업다각화의 유형은 크게 관련다각화와 비관련다각화로 나누어지는데 전자는 관련 제품이나 판매망, 기술 또는 생산방식, 원재료 등이 서로의 연관성을 갖도록 다각화하는 경우를 말하며, 후자는 사업영역간의 관계와 큰 상관없이 이루어지는 다각화를 말함. 관련다각화는 시너지 추구를 위해서, 비관련다각화는 위험의 분산이나 재무적인 적합성을 추구하기 위해서 주로 사용됨(윤윤홍, 2010).

나. 소결

이론적 논의를 바탕으로 비핵심사업을 판단하는 구체적인 지표를 다음과 같이 정의할 수 있음

- 설립근거법 제정 당시에 수행하지 않던 신규사업으로 설립근거법 제1조에 규정된 설립목적(취지)과의 관련성이 낮은 사업
- 기존사업과의 범위의 경계가 존재하지 않는 사업(관련 다각화가 아닌 경우)
- 장래성(미래의 수익창출 가능성)이 낮은 사업

비핵심사업 수행이 적절한가를 판단할 시에는 다음과 같은 사항도 고려할 필요가 있음

- 민간시장을 구축하는 사업인지 여부
- 자원마련 등 공익성 달성을 뒷받침 하기위해 필요한 사업인지 여부
- 타공공기관과의 사업 중첩(중복)여부
- 기업경영에 부담을 주는 사업, 즉 적자를 유발하는 사업인지 여부

위의 논의를 바탕으로 기존 비핵심사업의 수행여부를 판단할 수 있는 판단기준을 아래와 같이 표현할 수 있음

- 각 기준에 따라 해당사업을 축소하거나 비경쟁부문으로 전환, 또는 수행방법의 전환 등을 고려할 수 있음
- 이에 해당하지 않는 경우에는 기존사업을 유지, 확대함

<표 1> 비핵심사업 수행에 대한 판단기준: 기존사업

구분	설립목적과의 연관성	범위의 경계	장래성	판단
비핵심사업 해당여부	○	○	○	주요 사업
	○	○	×	추가검토 필요
	○	×	○	추가검토 필요
	×	○	×	비핵심사업
	×	×	○	비핵심사업
	×	×	×	비핵심사업



구분	판단기준	○	×
사업 수행여부	공익사업을 위한 자원마련 등을 위해 필요한 사업인가?	기존사업 유지	축소
	타공공기관의 사업과 중복되지 않는가?	기존사업 유지	중복부분 조정
	민간시장을 구축하지 않는가?	기존사업 유지	사업수행 방식 전환
	기업경영에 적자를 유발하지 않는가?	기존사업 유지	축소

4. 공기업 사례분석

가. 한국수자원공사

한국수자원공사는 수자원을 종합적으로 개발, 관리하여 생활용수 등의 공급을 원활하게 하고 수질을 개선하기 위해 설립된 공기업임(한국수자원공사법 제1조)

- 현재 알리오에 공시된 수자원공사의 주요사업은 수도사업, 댐운영관리사업, 단지분양사업, 수자원개발사업, 민간투자건설사업 등임

<표 1> 한국수자원공사의 주요사업현황

(단위: 백만원)

구분	2007년 결산	2008년 결산	2009년 결산	2010년 결산	2011년 결산	2012년 예산
수도사업	743,283	750,375	763,951	815,396	855,050	883,511
댐운영관리	428,965	459,728	397,739	509,910	648,270	589,151
단지분양	190,432	184,065	222,714	169,820	137,846	107,048
수자원개발	328,883	527,825	486,866	478,660	486,158	383,261
민간투자건설	-	-	-	-	3,925,565	1,288,976

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)

■ 그동안 수자원공사는 한국수자원공사법 개정을 통해 사업영역을 확대하여 옴

- 수자원공사는 한국수자원공사법 개정(1990년 4월)을 통해 댐 내 수질조사, 공업단지 및 특수지역의 개발(이하 단지조성사업), 상하수도관련 지방자치단체의 관계공무원·관련사업자 등에 대한 기술지원 및 교육 등의 사업을 추가함
- 2012년 12월 개정에서는 신·재생에너지설비의 설치 및 운영·관리, 수자원의 효율적 개발·이용 및 관리를 위한 기초조사 및 정보관리 등의 사업이 추가됨
- 이 중 댐내 수질조사는 수자원공사의 설립목적인 수질개선 및 수자원 관리와 관련되어 있으며, 수자원 정보관리, 수자원 관계자에 대한 교육 등은 수자원 개발관리와 관련된 사업으로 볼 수 있음
- 반면 단지조성사업은 수자원공사의 설립목적인 수자원의 개발관리 및 생활용수 공급, 수질개선 등과는 직접적인 관련성을 찾기 어려움

■ 현재 수자원공사 단지조성사업 예산은 '12년 전체 예산의 17%에 해당하며, 수자원공사의 고유사업인 수자원개발(8.3%) 및 수도건설사업(6.9%)을 합한 금액보다도 그 규모가 큼

- 2012년 현재 단지조성사업은 여수, 구미, 시화단지에서 이루어지고 있으며, 관련 총사업비는 9,453억에 달함

<표 2> 한국수자원공사의 단지조성사업 수행현황

(단위: 천㎡, 억원)

사업명	사업기간	사업면적	총사업비	2012년 사업비
< 국가산업단지 >		78,691	59,447	2,192
1. 여수국가산업단지				
- 7비단지·종방단지	'74 ~ '00	11,272	2,508	-
- 확장단지	'90 ~ '12	7,814	7,620	287
2. 창원국가산업단지	'74 ~ '02	21,519	3,902	-
3. 온산국가산업단지	'74 ~ '99	9,069	2,230	-
4. 구미국가산업단지				
- 2·3단지	'77 ~ '95	5,734	1,622	-
- 4단지	'96 ~ '10	6,785	6,905	4
- 확장단지	'08 ~ '15	2,457	7,546	628
- 하이테크밸리	'09 ~ '14	9,339	14,724	1,260
5. 구미디지털산업지구	'08 ~ '20	4,702	12,390	13
< 반월특수지역 >		181,449	173,570	7,061
1. 안산신도시				
- I 단계	'77 ~ '93	49,750	6,551	-
- II 단계	'92 ~ '09	9,474	16,939	-
2. 시화지구				
- I 단계	'86 ~ '10	56,610	20,809	6
- 멀티테크노밸리	'02 ~ '16	9,760	35,221	4,170
- 송산그린시티	'07 ~ '22	55,855	94,050	2,885
계		260,190	233,017	9,453

■ 앞서 제시된 판단기준에 따라 때, 단지조성사업에 대해 다음과 같이 판단해 볼 수 있음

- (설립목적과의 연관성) 단지조성사업은 수자원의 개발관리 및 생활용수 공급, 수질개선 등과는 직접적인 관련성을 찾기 어려움
- (범위의 경제) 그러나 단지조성 시 생활용수 또는 공업용수용 수도설비를 갖출 수 있다는 점에서 다른 기업이 각각 수행하지 않고 한 기업에서 한꺼번에 시행하는 것이 경제적이 수 있음
 - 범위의 경제의 크기는 정확히 추정하기는 힘드나 그 효과가 미미할 것으로 보임
- (장래성) 기준에 수행하던 구미디지털단지지구와 송산그린시티사업은 사업기간이 2020년으로 잡혀있고 친수구역조성, 아라뱃길 물류단지분양 등 신규사업도 추진되고 있음
 - 그러나 부동산경기 침체 등으로 단지분양이 안정적인 수익창출로 이어질 수 있을지는 미지수임
- (적자 유발가능성) 현재 단지조성사업의 경우 수자원공사 매출의 상당부분을 차지하고 있으나 SOC사업의 특성상 비용소요시점과 수익발생시점이 일치하지 않아 기업경영에 부담을 줄 소지가 존재함
- (민간시장 구축) 공공택지개발의 경우 주로 공공기관에 의해 이루어지고 있어 민간시장을 구축한다고 보기 어려움

- (타 공공기관과의 업무중복) 그러나 타 공기업인 토지주택공사(LH)는 단지분양사업, 산업단지공단는 산업단지개발사업을 수행하고 있으며, 두 기관 모두 해당사업의 전문성을 갖추고 있는바 중첩되는 사업영역에 대한 조정이 필요하다고 판단됨
- 수자원공사의 단지조성사업은 비핵심사업으로 불 여지가 있으며, 사업을 수행한다 하더라도 타 공공기관과의 업무중복이 있어 이에 대한 업무조정이 필요해 보임

나. 한국조폐공사

■ 한국조폐공사의 경우 은행권, 주화, 국제, 공채, 각종 유가증권⁶⁾ 및 정부·지방자치단체 등이 사용할 특수제품의 제조(製造)와 그 밖에 이와 관련된 사업을 하게 하기위해 설립된 공기업(한국조폐공사법 제1조)

- 현재 알리오에 공시된 조폐공사의 주요사업은 은행권, 수표, 여권, 카드, 국내주화 등의 제조이며, 각각의 수입현황은 다음과 같음

<표 3> 한국조폐공사의 주요사업현황

(단위: 백만원)

구분	2007년 결산	2008년 결산	2009년 결산	2010년 결산	2011년 결산	2012년 예산
은행권	192,138	132,052	125,676	85,046	87,579	103,912
수표	43,766	37,263	30,834	30,313	25,827	28,992
여권	32,097	38,043	49,278	61,266	54,899	55,169
카드	14,673	15,872	16,139	13,663	16,969	20,836
국내주화	57,132	90,226	38,729	69,148	95,876	64,092
기타	53,171	67,651	92,329	95,829	87,692	128,648

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)

■ 한국조폐공사도 설립근거법인 한국조폐공사법 개정을 통해 사업영역을 확대하였음

- 정부는 고액권화폐 발행에 따라 화폐부문 수요가 급감할 것이 예상되자 한국조폐공사법의 개정(2008.12.31)을 통해 카드 및 위변조 방지용 보안요소, 위변조 감별기 및 인식기기, 금속공예품 등의 제조판매수출 등을 업무에 대한 근거를 마련함
- 알리오에 공시된 내용을 보면, 2009년 이후에 한국조폐공사의 기타수입이 급격히 증가(전년대비 36% 증가)하였고 2010년부터는 한국조폐공사의 가장 큰 수입원이었던 은행권 수입을 능가하기 시작함

■ 최근 한국조폐공사는 ‘보안 및 위변조 방지’를 선도하는 기업으로 기관의 비전을 재설정하고 있음

- 한국조폐공사의 운영계획을 살펴보면 2011년에는 “글로벌 보안제품 시장을 선도하는 지식창조형 기업”, 2012년도에는 “글로벌 톱 클래스 위변조방지기업”을 공사의 비전으로 제시함
- 한국조폐공사가 위변조 방지 및 보안으로 그 비전을 재설정된 것은 카드사용의 증가, 고액권화폐 발행으로 화폐부문 수요가 감소하여 기존 사업영역이 축소된 것을 반영한 것으로 보임

■ 또한 신성장동력사업의 하나로 해외시장확대를 통해 2016년 개척형 사업비중을 50%이상으로 확대한다는 방침을 발표⁷⁾함

- 2012년도 운영계획에 따르면, 4,000억 매출달성을 위해 공공사업(화폐 등), 기념주화사업, 전자여권사업, 카드 및 시스템사업 등의 주요사업을 완수하는 한편 보안인쇄사업(상품권 등), 특수 압인제품사업(메달 등), 금융자동화기기 및 인식기기 사업 확대 등 사업다각화 및 신규사업을 통해 추가 수입을 확보할 것을 제시하고 있음

6) 수표, 우표, 상품권, 인지, 증채권 등

7) 2011년 기획재정위원회-한국조폐공사 국정감사 보도자료(2011.9.22)

<표 4> 한국조폐공사의 개척형 및 수주형 수입액 비교

(단위: 백만원, %)

구분	2006년도		2007년도		2008년도		2009년도		2010년도			
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비		
개척형	보안인쇄	상품권 등	5,340	1.6	7,087	2.1	9,258	2.4	12,136	3.4	11,337	3.2
		인감용지 등	26,893	8.1	131	0.0	38	0.01	1,868	0.5	1,680	0.5
	브랜드	브랜드제품	2,380	0.7	2,914	0.9	10,085	2.6	19,102	5.4	24,660	6.9
		ID사업	복지카드	1,797	0.5	1,534	0.5	1,853	0.5	2,560	0.7	1,531
	해외사업	기타카드	750	0.2	1,820	0.5	3,203	0.8	3,505	1.0	2,357	0.7
		보안인쇄(잉크)	14	0.0	101	0.0	2,037	0.5	2,178	0.6	723	0.2
		주화	5,044	1.5	11,343	3.4	3,462	0.9	2,585	0.7	2,517	0.7
		제지	1,811	0.5	7,494	2.2	23,919	6.3	37,350	10.6	29,569	8.3
	신성장사업	수출ID	-	-	164	0.0	1,679	0.4	-	-	-	-
		금융자동화기기	-	-	-	-	-	-	-	-	2,504	0.7
	기타	상품	440	0.1	1,225	0.4	0	0.0	1,851	0.5	32	0.0
		기타사업수익	5,867	1.8	6,731	2.0	21	0.01	423	0.1	2,012	0.6
	소계		50,337	15.2	40,544	12.1	55,556	14.6	83,559	23.7	78,922	22.2
	수주형	화폐사업	은행권	129,823	39.2	145,310	43.4	132,052	34.6	125,676	35.6	85,046
국내주화			67,265	20.3	59,887	17.9	90,226	23.7	38,729	11.0	69,148	19.5
기념주화			2,390	0.7	2,351	0.7	5,793	1.5	2,424	0.7	6,761	1.9
공공사업		증지	2,006	0.6	2,045	0.6	1,991	0.5	2,097	0.6	2,001	0.6
		수표	37,516	11.3	37,624	11.2	37,263	9.8	30,834	8.7	30,313	8.5
		증채권	392	0.1	1,481	0.4	939	0.2	445	0.1	858	0.2
		우표	6,052	1.8	5,994	1.8	6,193	1.6	5,972	1.7	6,721	1.9
		훈장	2,964	0.9	3,272	1.0	3,805	1.0	3,898	1.1	4,327	1.2
ID사업		여권	22,450	6.8	25,404	7.6	38,152	10.0	49,278	14.0	61,393	17.3
		주민카드	10,284	3.1	10,889	3.3	9,137	2.4	10,074	2.9	9,775	2.8
소계		281,143	84.8	294,258	87.9	325,552	85.4	269,426	76.3	276,343	77.8	
합계		331,480	100.0	334,801	100.0	381,108	100.0	352,985	100.0	355,265	100.0	

자료: 한국조폐공사(2011), 조매속 의원실

■ 앞서 제시된 판단기준에 따라 때, 조폐공사의 상품권 사업에 대해 다음과 같이 판단해 볼 수 있음

- (설립목적과의 연관성) 한국조폐공사의 상품권 사업은 화폐, 채권, 유가증권 발행 중 유가증권의 발행과 관련된 사업으로 볼 수 있음
- (범위의 경제) 해당 사업은 기존 유가증권 발행 설비 및 기술을 활용한 것으로 범위의 경제를 인정할 수 있음
- (장래성) 상품권 사업은 개척형 사업으로 점점 그 비중이 증가하고 있는 추세이나 현재의 수입은 전체의 3.2% 수준으로 지속적인 수익창출여부는 불확실함
- (민간시장 구축) 현재 백화점 상품권사업의 경우 조폐공사가 전체 시장의 85%를 점유하고 있으며 도서상품권과 문화상품권의 경우 민간에서 주도하고 있음

- 백화점 상품권의 경우 현금과 거의 동일하게 사용되고 있어 위조여부가 매우 중요한 사안이나 향후 민간시장에서 수행가능해지면 사업방식의 전환을 고려할 필요 있음

- (타 공공기관과의 업무중복) 타 공공기관과의 업무중첩은 없음

■ 앞서 제시된 판단기준에 따라 때, 조폐공사의 금속공예품 사업에 대해서는 다음과 같이 판단해 볼 수 있음

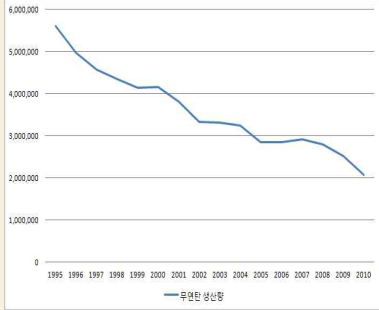
- (설립목적과의 연관성) 금속공예품의 경우 법으로 공공성이 존재하는 경우에 한하고 있으나 조폐공사의 설립목적과의 연관성이 적음
- (범위의 경제) 주화 및 메달, 훈장의 제조 등을 수행하고 있어 재료 및 기술측면에서 기존사업과의 관련성이 존재함
- (장래성) 그러나 금속공예품 사업이 장래에 지속적인 수익을 창출할지는 불확실함
- 결과적으로 금속공예품 사업은 비핵심사업으로 축소하는 것이 바람직하다고 보여짐

다. 대한석탄공사

■ 대한석탄공사는 석탄광산의 개발을 촉진하고 석탄의 생산·가공·판매 및 그 부대사업을 운영하게 하여 석탄의 수요와 공급을 안정시킬 목적(대한석탄공사법 제1조)으로 1950년에 설립된 공기업임

- 석탄공사의 주요사업은 무연탄의 생산 및 부대사업, 연구개발사업, 정부위탁사업 등임
- 최근 대한석탄공사는 무연탄의 국내생산량 감소로 당기순손실 및 심각한 자본잠식을 보이고 있음
- 국내 석탄생산량은 1988년도 347개 탄광, 2,430만톤 생산이 최고치였으나 국민 생활 향상에 따른 청정에너지 선호로 무연탄의 수요가 급격히 감소함
- 민영탄광의 폐광 및 감산, 광산의 심부화(深部化) 등으로 석탄 공급도 감소함
- 대한석탄공사의 생산성도 민간과의 격차가 점차 커지고 있는 실정임

[그림 2] 무연탄 국내 생산량 추이
(단위: M/T)

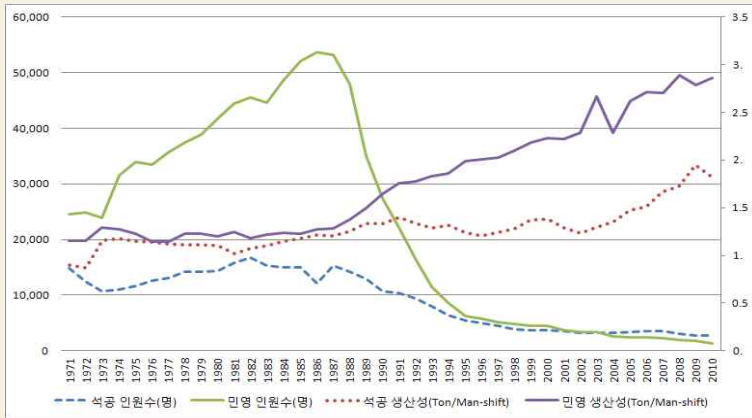


<표 5> 대한석탄공사의 주요사업 현황
(단위: 백만원)

구분	무연탄생산 및 판매
2007년 결산	-92,887
2008년 결산	-104,838
2009년 결산	-47,998
2010년 결산	-76,173
2011년 결산	-95,275
2012년 예산	-120,509

자료: 알리오 시스템

[그림 3] 대한석탄공사와 민영의 생산성 비교



자료: 에너지경제연구원, 에너지통계연보

■ 국내 석탄산업이 침체되면서 대한석탄공사는 해외석탄개발로 사업방향을 전환하고 있는 실정임

- 대한석탄공사의 사업은 설립근거법(대한석탄공사법) 제정 이래 크게 변동된 바가 없으나, 법규상 사업의 범위를 보다 포괄적으로 해석한 것으로 보임
- 설립근거법에서는 대한석탄공사의 사업영역을 국내로 한정하고 있지 않음
- 해외석탄개발은 공사가 보유한 석탄개발과 관련된 전문인력 및 기술을 활용할 수 있는 분야임

- 자본잠식상태인 공사는 해외석탄광 개발 및 인프라 구축 등의 신규사업의 추진을 통해 수익구조를 개선하고자 하고 있으며 최근에는 몽골(훗고르), 인도네시아 등 해외의 석탄개발 및 생산에 직접 참여하고 있음

<표 6> 대한석탄공사법(2010.6.8 일부 개정)상 고유사업

제10조(사업) 공사는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 석탄광산의 개발 및 운영
2. 석탄광산 및 석탄가공에 관한 기술적 연구
3. 석탄 및 그 부산물(副産物)과 석탄가공제품의 매입·판매 및 수출입
4. 석탄산업에 종사하는 근로자에 대한 교육훈련
5. 제1호부터 제3호까지의 사업에 부대되는 사업
6. 그 밖에 정부로부터 위탁받은 사업

■ 앞서 제시된 판단기준에 따를 때, 석탄공사의 해외석탄개발사업에 대해 다음과 같이 판단해 볼 수 있음

- (설립목적과의 연관성) 대한석탄공사가 해외에서 개발한 유연탄을 국내로 공급하지 않고 전량 해외에서 판매하는 경우, 대한석탄공사의 설립목적인 국내 석탄수요·공급 안정화와는 연관성이 떨어지게 됨
 - 현재 대한석탄공사는 몽골에서 생산된 유연탄에 대해 인근 러시아의 투바 자치 공화국, 알타이 공화국, 중국 신장성 등과 장기 공급 계약을 추진할 계획임
 - 유사시 해외석탄광 개발 자원에 대해 국내조달을 우선시하는 규정이 존재한다면 설립목적과의 연관성을 인정할 수 있음
- (범위의 경제) 석탄공사의 기존 인력 및 기술, 장비 등을 활용할 수 있다는 점에서 범위의 경제가 존재함
- (장래성) 또 국내 석탄산업의 침체를 고려할 때, 해외석탄광 개발은 석탄공사의 새로운 수익원으로 작용될 수 있음
- (민간시장 구축) 현재 석탄자원과 관련한 해외진출은 SK그룹 등 민간에서도 이루어지고 있으나 주로 자본투자형태로 직접개발에 참여하는 형태는 아님
- (타 공공기관과의 업무중복) 그러나 광물자원공사가 진행 중인 해외 프로젝트 중 가장 활발한 자원이 석탄이어서 두 공사간의 업무영역에 대한 조정이 필요하다고 보여짐
- 대한석탄공사의 해외 석탄광개발사업은 공사의 주요사업이 될 소지가 있으나 현재 광물자원공사와의 업무중복이 예상되므로 업무가이드라인 제정이나 사업방식의 전환을

8) 대한석탄공사는 2010년 12월 컨소시엄을 구성해 몽골 훗고르 탄광지분 51%를 1000만달러(약 120억원)에 인수하고 공사가 직접개발하기로 하였음. 훗고르 탄광은 총 광구 면적이 1만2873ha로 여의도 면적의 약 16배에 달하며, 개발권 구역의 석탄 매장량이 1억900만톤에 이르는 것으로 알려져 있음. 2011년 7월부터 생산작업에 착수한 상태임.

통해 양자간 불필요한 경쟁 및 투자를 줄일 필요가 있음

5. 결론 및 시사점

■ 산업화시대의 경제발전과정에 있어서 중요한 역할을 담당했던 공기업은 기술의 발전과 민간시장의 성장 등 대내외 환경이 변화하면서, 공기업의 기존 사업영역이 성장한계를 보이거나 수익성이 저하되어 핵심사업에서 비핵심사업으로 그 영역을 확대해가는 경향을 보이고 있음

- 공기업의 비핵심사업으로의 확장은 조직 확대, 범위의 경제를 통한 비용절감, 사업다각화를 통한 위험의 분산 등에서 그 원인을 찾을 수 있음
- 사실상 공기업이 핵심사업만을 100% 수행하기란 사실상 불가능하며, 비핵심사업을 수행하는 경우에는 공익성과 수익성의 선순환구조를 형성할 필요가 있음
- 그러나 비핵심사업의 수행이 오히려 핵심사업 수행을 위축시키고 기업경영에 부담을 초래한다면 해당 사업은 중단되는 것이 타당할 것임

■ 현재 공기업이 수행하고 있는 사업을 비핵심사업이라는 이유만으로 중단하게 한다거나 폐지한다는 것은 사실 불가능함

- 그보다는 수행하고 있는 사업 중 어느 것이 비핵심사업에 해당하는지를 살피고 향후 이를 고려한 사업전략을 구상하는 것이 더 현실적임

■ 한국수자원공사, 한국조계공사, 대한석탄공사의 사례분석을 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음

- 첫째, 공기업의 목적(설립목적)과 수단(사업)간 전도가 발생하지 않도록 통제 및 관리가 필요함
 - 대내외의 환경변화 등으로 인해 법령상 사업에 대한 개정이 필요한 경우, 설립목적 내에서 수행가능한 사업인지를 판단하여 설립 목적을 벗어나는 사업을 추가하지 않도록 신중을 기할 필요가 있음
- 둘째, 개별 공기업이 신규 사업을 추가하고자 하는 경우에도 범위의 경제가 존재하는지, 장래성이 존재하는지 등에 대한 충분한 검토가 필요함
 - 공기업이 신규사업을 추진하고자 할 경우에는 <표 9>와 같은 기준이 적용가능함
 - 사업수행여부에 대한 정밀한 판단을 보다 엄격히 적용할 필요가 있음
 - 신규사업의 경우 기존사업과는 달리 고정비용이 없어 사업추진의 중단이 비교적 수월함
 - 최종적으로는 설립목적과의 연관성이 없다고 판단되는 경우에는 해당 사업을 수행하지 않는 것이 바람직함

<표 9> 비핵심사업 수행에 대한 판단기준: 신규사업

구분	판단기준	○	×
사업 수행여부	• 재원마련 등 공익성 달성을 위해 필요한 사업인가?	수행여부 검토	추진중단
	• 타공공기관의 사업과 중복되지 않는가?	수행여부 검토	추진중단
	• 민간시장을 구축하지 않는가?	수행여부 검토	추진중단
	• 기업경영에 적자를 유발하지 않는가?	수행여부 검토	추진중단



구분	설립목적과의 연관성	범위의 경제	장래성	판단
비핵심사업 해당여부	○	○	○	사업수행
	○	○	×	사업성 검토 필요
	○	×	○	사업성 검토 필요
	×	○	×	사업추진 중단
	×	×	○	사업추진 중단
	×	×	×	사업추진 중단

- 셋째, 초기 설립목적을 달성한 기관의 경우, 신규사업이 설립목적의 연장선상에서 수행될 수 있는지를 검토해야 함
 - 설립목적을 다한 공기업의 경우 폐지하는 방안을 검토할 수 있으나 조직의 저항, 정치적 반대 등의 이유로 실현가능성이 낮은 것이 사실임
 - 한편, 공기업이 장기간의 사업수행을 통해 쌓은 핵심역량을 전수활용할 수 있는 기회를 마련해주는 것도 필요
 - 오랫동안 축적된 핵심역량 또는 경험을 이용하는 경우 민간시장의 왜곡을 초래하지 않고 그 수익을 통하여 공기업 경영개선에 도움을 주는 경우에는 그 정당성을 인정해줄 필요가 있음
 - 이러한 경우에는 기관의 핵심역량을 활용할 수 있으면서도 기존의 설립목적과의 관련성을 확보할 수 있는 방향으로 사업영역이 재설정될 필요가 있음
 - 이러한 경우 비핵심사업이 미래의 핵심사업으로 전환되는 경우도 있을 수 있음

■ 공기업이 수행하고 있는 모든 비핵심사업을 부정적으로 볼 수는 없음

- 공익성 달성을 위한 재원조성을 위해 해당사업이 필수적인 경우가 대표적인
- 그러나 설립목적과의 연계성을 갖추었는지에 대해서는 면밀히 따져 볼 필요가 있음

- 설립목적과의 연계성이 부족한 경우에는 민간시장 구축 여부, 타 공공기관과의 업무중복여부, 경영에의 부담정도 등에 대한 추가적인 고찰이 이루어져야 할 것임

참고문헌

- Bushman, R., Chen, Q., Enge, E., Smith, A., "Financial accounting information, organizational complexity and corporate divestiture", *Review of Quantitative Finance and Accounting* 24, 2005:399-421
- Gort, M., *Diversification and Integration in American Industry*, Princeton University Press, 1975
- Lewellen, Wilbur, A pure financial rationale for the conglomerate merger, *Journal of Finance* 26, 1971:521-537.
- Mayer, Marshall W., *Organizational Domains*, *American Sociological Review* Vol.40(Oct), 1975:599-615
- Rumelt, R.R., *Strategy, Structure and Economic Performance*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1974
- 김희철·조인희(2006), 『현대경영학 입문』, 서울; 대왕사
- 유훈·배용수·이원희(2011), 『공기업론』, 서울; 법문사
- 이준구(2012), 『미시경제학』, 서울; 법문사
- Handa Junichi(2004), 『백년기업』, 경영권역, 새로운제안
- 곽채기(2006), 『공기업 자회사 설립·정리 기준 마련을 위한 연구용역』, 감사원
- 곽철효·김병곤·김동욱(2009), 「한국기업의 사업다각화와 대리인 문제: 잉여현금흐름과 경영자 위험유인을 중심으로」, 『금융공학연구』 제8권 제3호, 149-169
- 김준기·석조은(2010), 「공기업의 사업영역에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 『한국행정연구』 제19권 제2호
- 윤윤홍(2010), 『도시철도 지방공기업 사업다각화 방안: 인천메트로를 중심으로』, 인하대학교 경영대학원 석사학위논문
- 장덕진(2002), 「산업연관구조 하에서의 기업집단 다각화 전략」, 『한국사회학』 제36집 제2호, pp.51~76
- 조배숙 의원실, 2011년 기획재정위원회-한국조폐공사 국정감사 보도자료(2011.9.22)
- 조선일보 Weekly BIZ(2012.4.21), “과산한 기업의 70%는 비핵심사업에서 실패했다”