

公企業의 效率性 提高와 民營化 方案*

- 공기업의 소유·지배구조의 발전방향을 중심으로 -

高南旭**

목 차

- I. 서 론
- II. 공기업의 비효율의 원인과 공기업 존재의 한계
- III. 공기업 민영화 정책의 문제점과 과제
- IV. 공기업의 민영화와 소유·지배구조의 발전방향
- V. 결 론

I. 序 論

국민경제에서 공기업의 점하는 비중과 역할은 매우 크다.

공기업은 국가기반산업을 조성하는데 큰 기반이 되고 산업구조면에서도 그것이 산업에 미치는 영향은 매우 크게 인식되고 있다. 그러나 지금은 공기업 부문의 효율성이 민간부문에 비하여 낮아서, 공기업의 경영효율성의 제고가 주요한 정책과제로 대두되고 있다.

현재 진행되고 있는 강도높은 기업구조 조정과정에서 정부가 공기업을 민영화 하겠다는 의지도 민영화를 통하여 공기업의 비효율을 제거할 수 있기 때문이며, 기업환경이 국경없는 치열한 경쟁으로 되어버린 현 시점에서 공기업의 존재이유가 사실상 시장경제의 질서하에서는 소멸되어 가고 있다는 인식에 근거한 것이다.

과거 공기업 존재의 가장 중요한 이유는 정부가 시장가격기구의 실패를 보완하여 국가의 기간산업을 발전시키고, 정부의 재정·통화정책과 마찬가지로 정부의 경기안정화 기능을 담당할 수 있기 때문이다. 경제발전을 위해 꼭 필요한 기업이지만 기업을 설립하는데는 막대한 자본이 필요하거나 첨단기술을 개발하는데 위험부담이 커서 민간부문으로서는 감당할 수가 없거나 또는 그밖에 이유로 독점기업으로 될 수 밖에 없고 그리고 과도한 시장분할로 「규모의 경제」가 실현될 수 없는 산업분야나 민간기업의 장기적인 투자가 어려운 경우에 정부가 공기업을 설립하였다.

* 본 논문은 1998학년도 제주대학교 발전기금 연구교수 지원계획에 의하여 연구되었음

** 제주대학교 경제학과 교수

그러나 오늘날 자유무역·투자체제하에서는 이러한 공기업의 존재이유가 대부분 그 타당성을 잃게 되었다. 이제는 공기업도 새로운 국제경쟁환경에 적응하기 위하여 공기업 경영에 시장경제질서를 통한 경쟁개념을 도입하여야 한다.

기능상 기존의 공기업이 수행하는 업무영역이라도 외부에서 더 좋은 품질과 더 낮은 가격으로 공급받을 수 있다면 공기업은 외부자원을 받아야 한다. 이는 공공부문에서 수행하는 업무의 효율성이 외부민간부문에 비하여 낮다고 판단되면 원칙적으로 민간부문이 그 기능을 수행하도록 하여야 하는 競争中立(Competition neutrality)이라는 새로운 개념을 도입하는 경우와 마찬가지로이다.

공기업은 특수한 공익적 업무를 수행하기 위하여 자율성과 경쟁을 도입함으로써 효율적인 경영을 도모하도록 민영화가 추진되어야 한다.

공기업의 민영화는 우선 그 설립목적에 따라 경영분석을 하고 그 평가를 통하여 민영화 방향을 설정하여야 한다. 공기업은 대부분 공공성이 강한 정책사업이거나, 국민경제차원에서는 중요한 위치에 있지만 감당하기 어려운 대규모 투자비가 소요되는 사업이기 때문에 민영화가 실패하면 국민경제에 미치는 부담은 크다. 그러므로 민영화는 경제발전에 미치는 영향을 분석해 철저한 구조조정이 이루어져, 국민들의 부담을 최소화하고, 공공서비스가 향상되도록 정책의 일관성을 유지하면서 추진해야 한다.

본고에서는 이러한 민영화의 당위성에 비추어 공기업의 바람직한 소유·지배구조의 발전방향을 중심으로 민영화 방안을 논의하겠다.

II. 공기업의 비효율의 원인과 공기업 존재의 한계

1. 공기업 非效率의 原因

우리나라의 공기업이 그동안 성장 발전할 수 있었던 요인은 정부가 해당산업을 육성하기 위하여 정부의 적극적인 지원과 독점적 지위를 보호하고 경쟁을 배제하는 등 정부의 진입규제와 해외경쟁으로부터 해당산업을 보호하여 왔기 때문이며, 그리고 공기업의 수요기반을 이루는 민간부문의 성장에 힘입어 경쟁없이 수요를 독점하였고 소비자를 보호하기 보다는 공기업의 수익성과 투자재원의 확보를 위하여 관대한 가격규제 정책을 수행하여 왔기 때문이다. 그 동안 대부분의 공기업은 이러한 특혜적 요인에 힘입어 재무적으로 어려움없이, 공기업의 인사·경영에 대한 정부와 정치권력의 간섭이 오래 동안 지속되어온 결과 공기업의 내부비효율(X-inefficiency)은 심각한 수준에 이르렀다. 공기업 내부 비효율의 문제는 그간 보호되었던 공기업의 경쟁여건이 변화함에 따라 공기업의 경쟁력이 더욱

약화되어가고 있는 것으로 나타나고 있다.

이미 시작된 글로벌 경쟁이 공기업의 전통적 영역에도 미치게 되면서 우리나라의 공기업들도 경쟁에 직면하여 경쟁력이 약화되었다. 이미 통신, 은행, 철강, 담배 등의 분야에서는 글로벌 경쟁의 압력이 내수시장에까지 미치고 있다.

공기업의 비효율문제는 지배구조의 취약성에서도 크게 나타나고 있다. 공기업 지배구조상의 문제로서는 다단계주인 - 대리인관계(multiple principal - agent relationship)로 인한 複대리인 문제와 主人不在(no principal)의 문제로 대리인비용(agency cost)이 높다는 공기업의 근본적인 문제이다.¹⁾

「납세자(명목적·궁극적인 주인) - 정치권력 - 행정부(장관에서 사무관까지의 다단계) - 공기업사장 - 중간관리층」에 이르는 주인 - 대리인의 복잡한 관계속에서 책임경영에 대한 무관심과 정부 인사권자의 이해관계에서 공기업이 운영되어오기 때문에 기업으로서의 효율성은 약화될 수밖에 없었다.

정부가 공기업의 비효율을 심화시킨 것은 공기업을 인사청탁의 대상으로 퇴임후 생계수단으로 이용하였고, 경영에 대한 지속적인 간섭과 규제, 그리고 지배구조 개선과는 관계없이 정부투자기관에 대한 경영평가가 자주 행해지고, 반면에 정부의 진입규제를 통하여 경쟁을 배제시킴으로써 공기업의 경영개선은 이루어지지 못하였다. 이러한 구조하에서 공기업의 최고경영자, 이사회, 감사, 주주(정부) 등 지배구조상의 내부통제장치의 기본요소도 효율적인 책임경영을 다하지 못함으로써 공기업의 경쟁력이 약화되었다.

2. 공기업 존재의 한계와 민영화의 필요성

정부는 민영화추진 원칙인 주인있는 책임경영, 매각가치극대화, 우리사주 및 국민주 기회 제공에 두고 그들의 방안을 확정하여 정부투자 및 출자기관 중 상업성이 강한 공기업부터 조기에 민영화하기로 방침을 세워 추진하고 있다. 정부가 공기업을 민영화 하겠다는 의지는 민영화를 통해 공기업의 비효율을 제거할 수 있기 때문이며, 그리고 국경없는 경쟁이 기업환경으로 된 현시점에서 공기업의 존재이유가 사실상 소멸되어 버렸다는 인식에 근거한 것이다.

과거 우리나라가 공기업을 설립하게 된 이유는 시장가격기구의 실패를 정부가 보완하여 국가기간 산업을 설립·발전시키겠다는 의지 때문이며 경제발전을 위해 당연히 필요한 기업이지만 여기에 거대한 자본이 필요하거나, 첨단기술개발과 같이 위험부담이 과도하여 민간부문이 감당할 수 없을 경우, 또는 다양한 이유로 독점기업으로 될 수 밖에 없거나, 과도한 시장분할로 인하여 “규모의 경제”가 실현될 수 없는 분야이거나 민간기업의 시야가 너무 단기적이어서 장기투자가 현실적으로

1) 유승민, 1998년 민영화계획의 평가와 제언, 한국경제학회, 정책심포지움, 1998. 10. p.2.

어려운 경우에 정부는 공기업을 설립하였다. 그러나 오늘날 세계적인 무한경쟁으로 인해 이러한 공기업 존재의 타당성이 대부분 상실하게 되었다. 자본의 국제이동이 자유로운 자유무역체제하에서는 유리한 투자기회를 좇아 다국적 기업에 의한 대규모의 투자가 경쟁적으로 이루어지고 있다. 따라서 민간기업의 자본부족이 공기업의 존재이유가 더 이상 되지 못하게 되었다.

첨단기술개발 역시 미래의 수익을 보장 받기 위해 민간기업에 의해 경쟁적으로 이루어지고 있다. 자유무역체제하에서는 엄밀한 의미에서 어떤 독점기업도 존재하지 못한다. 치열한 국제경쟁에서 이기는 기업만이 시장점유율 100%의 독점적 지위를 점유할 수 있기 때문이다. 시장의 협소하거나 또는 분할로 인한 “규모의 경제”의 미실현도 자유무역체제하에서는 공기업의 존재이유가 되지 못한다. 인위적인 시장 분할을 더 이상 존재하지 못할 것이며, 다국적 기업에 의한 국제분업은 어느나라나 “규모의 경제”에 따른 이점을 향유할 수 있도록 만들 것이다. 민간기업의 경영이 장기보다는 단기이익 극대화를 중시하는 것이 일반적이다. 이런점 역시 경쟁에 의해 시정될 것이다. 장기투자자를 무시하고 단기이익에만 집착하는 기업은 장기적으로 경쟁에서 도태된다. 이러한 공기업 존재의 한계성 때문에 필연적으로 공기업은 민영화가 되어야 한다. 공기업이 민영화 된 후 독점적인 지위의 남용, 경제력 집중의 심화, 외국인 소유 가능성에 대한 우려도 있다. 그러나 독점적 기업행위에 대해서는 적절한 정부규제로 시정이 가능하고 경제력 집중문제도 국민주 발행, 종업원 지주제, 일인소유한도 설정 등에 의해 방지할 수 있다.

외환 확보의 필요성 때문에 해외매각을 용이하게 하는 환경적 요인이 생기게 되었고 또한 해외매각에 대한 부정적인 국민적 정서도 외환위기로 인해 다소 느슨해졌다. 그러므로 공기업의 민영화에는 별 문제는 없다. 공기업은 자유시장의 경제질서를 교란시키며 그 존재의 한계성 때문에 경영의 비효율이 불가피하게 나타날 수밖에 없다. 시장경제의 질서에 의한 자율성과 경쟁을 도입함으로써 효율적 경영을 위한 민영화는 조속히 추진되어야 한다. 공기업들을 민영화한 영국, 프랑스, 일본, 남미제국 등의 경험을 보면 민영화 이후 누적된 만성적자가 해소되고 경영의 효율화가 달성된 것을 알 수 있다.

공기업의 민영화에 의해 소유권이 정부로부터 민간에게 이전됨으로써 기업은 정부의 보호와 간섭으로부터 완전히 벗어나 자율적인 경영이 가능하게 되어 책임경영을 하게 된다. 비효율적인 공기업의 민영화 후 만성적인 적자경영을 탈피할 수 있었던 해외사례는 곧 민영화에 따른 소유권 이전과 시장경쟁의 도입에 의해서만 공기업도 효율적인 경영이 가능하다는 것을 증명한 것이다. 그러므로 공기업의 효율적인 경영은 정부보호나 규제에 의해서가 아니라 민영화를 통해 경영자율성을 보장함으로써만 가능한 것이다.

Ⅲ. 공기업 민영화 정책의 문제점과 과제

1. 과거민영화 정책의 추진현황과 문제점

공기업의 비효율과 방만한 경영은 오래전부터 논란이 거듭되어 왔고, 기회있을 때마다 공기업 혁신이 국정의 주요의제로 채택되어 몇차례 민영화를 시도한 바 있다.

공기업의 민영화 정책의 목표는 소유·지배권의 변화를 통하여 내부비효율을 제거함으로써 해당기업의 효율성과 경쟁력을 제고시키고 정부보유주식 혹은 공기업의 자산을 매각하여 재정자금을 마련하는데 있다. 그간 우리나라 공기업 민영화는 시기적으로 크게 네단계를 거쳐 이루어졌다.

첫째 단계는 1960년대말에 이루어진 공기업 민영화로서 日本으로부터 귀속된 기업들을 모체로 설립된 공기업들에 대한 민영화 작업이었다. 해당공기업은 한국기계공업, 대한통운, 대한해운공사, 대한조선공사, 인천중공업, 대한철강개발, 대한광업제련 등이다. 민영화의 구체적인 방법은 우선 증권거래소의 경매시장을 통하여 민간에게 수차 공매형식으로 주식을 매각한 후, 매각되지 않은 잔여주식을 5개 시중은행에 현물출자하는 방식이었다.

둘째 단계는 1970년대에 이루어진 공기업 민영화로서, 해방이후 설립된 공기업 중 당초설립목적이 달성되었거나 민간의 경영참여가 經營效率性 제고에 필요하다고 인정되는 공기업에 대해 민영화가 추진되었다. 이에 해당하는 공기업은 대한항공, 대한염업, 한국수산개발공사, 대한재보험공사, 대한석유공사, 대한준설공사 등이다. 민영화 방법은 정부가 직접 정부소유 주식을 매각함으로써 민영화가 이루어진 경우도 있었고, 대한염업이나 한국수산개발공사와 같이 정부소유주를 산업은행에 현물출자하였다가 산업은행으로 하여금 주식을 매각하도록 한 경우도 있었다.

셋째 단계의 민영화는 1980년대 이후 최근까지의 시기에 해당하는 것으로서, 1980년대초에 이루어진 市中銀行 民營化, 1987년에 설립된 공기업 민영화 추진위원회에 의하여 1988년과 1989년에 각각 이루어진 포항제철과 한국전력의 정부소유 주식의 일부에 대한 國民株 방식에 의한 민영화 등이 이에 해당된다. 同시기에 있었던 민영화는 민영화의 방법과 효과면에서 1960, 1970년대의 민영화와 큰 차이가 있는데 同시기 이전의 민영화는 대체로 정부소유 주식의 무제한적 公賣와 잔여주식에 대한 산업은행이나 시중은행으로의 현물출자방식에 의하여 이루어진 소유권과 경영권이 민간에게 완전히 이전되는 효과를 가져왔으나, 1980년대의 이후의 민영화는 법적 소유권을 민간에게 이전되던 민간의 주식소유상환을 정하여 실질적인 경영권은 정부의 통제범위내에 두거나(市中銀行 民營化), 소유권의 일부만을 민간에게 이전하고 정부가 상당부분의 주식을 보유하여 정부의 경영권을 지속시키는 방식이었다.(國民株 方式의 民營化)

넷째 단계는 1990년 이후로서, 특히 1993년 민영화 계획은 「정부지분을 완전히 매각하고 경영권을 민간에게 이양」함으로써 기업효율성 제고에 초점을 두었으나, 이해당사자의 반발과 정치권력의 의지

박약, 경쟁력 집중에 대한 우려, 중시침체에 대한 우려, 경쟁도입에 대한 정책부재 등의 이유 때문에 민영화 추진이 매우 저조하였다. 과거 이러한 민영화 정책의 경험으로 볼 때 공기업의 민영화는 'go-stop'식의 정책으로서 「계획→일부시행→저항요인발생→민영화추진 지연→정권교체후 재계획」의 순환을 반복하면서 민영화는 지연되어 왔다.

민영화의 계획에서 철회에 이르기까지 1993-1997년간의 혼란은 공기업의 근로자와 경영진의 동요만 일으켰고, 정부의 정책일관성에 대한 신뢰성만을 상실시키면서 민영화를 지연시켜왔다.

2. 정부의 공기업 민영화 추진계획과 전략상의 과제

정부는 1998년 1, 2차('98. 7. 3 및 8. 4)에 걸쳐 공기업의 민영화계획을 확정하여 발표하였다.²⁾

정부는 공기업중 완전민영화 대상 공기업과 단계적 민영화 기업으로 구분하여 일정한 절차에 따라 기능조정과 통폐합 등으로 강도높은 구조조정을 추진하기로 하였다. 공기업에 대한 정부의 문제인식을 보면 공기업은 경영과정에서 주인의식이 없고 경영이 방만하게 운영되어 오면서 비효율적이고 경쟁력이 약화되어왔다. 그리고 공기업의 존재하는 설립목적에 위배되는 무분별한 사업이 확대되어 왔으며 관리조직 운영면에서도 관리층을 중심으로 하는 상위조직이 상대적으로 비대화되었다. 예산을 운영하는데도 생산성 증가율을 상회하는 과도한 임금인상 또는 수당을 무리하게 신설하는 등 예산운영의 합리성, 책임성이 결여되어 예산을 낭비하여 왔다. 그리고 정부의 과도한 경영간섭과 획일적인 규제, 경영의 실패에 대하여 누구도 책임을 지는 사례가 없는 등으로 자율·책임경영체제를 구축하지 못했다. 이러한 정부의 인식하에서 정부가 추진하는 민영화의 추진원칙을 보면 다음과 같다.³⁾

기업성이 강한 공기업은 원칙적으로 민영화시켜 주인있는 책임경영을 실현시키고자 하며 조기에 민영화가 곤란한 경우에는 강도높은 구조조정을 통하여 단계적으로 민영화하되 연차별로 추진계획을 세워 추진상황을 주기적으로 점검한다. 그리고 민영화는 지체없이 신속히 진행되어야 하며 매각가치를 극대화하기 위해서는 지분매각, 자산매각 및 교환사채(exchangeable bond) 발행 등 매각방법과 매각시기를 심중히 전략적으로 조정하면서 공정하고 투명하게 추진하되 방식과 절차는 국민에게 널리 알리고 종업원 및 국민들이 참여할 수 있도록 우리사주 및 국민주 기회를 제공한다.

경영을 혁신하고 공기업의 새로운 가치를 창조하기 위해 그 기능과 역할을 재정립하여 국민에게 봉사하는 기관으로 탈바꿈하고 공기업의 설립목적에 따른 고유업무와 핵심사업에 전념하며 민간이 수행하는 것이 더 효율적인 기능은 과감히 민영화 또는 민간위탁(outsourcing) 체제로 나가며, 세금이 낭비되지 않도록 조직의 유사·중복기능은 통폐합하고 간섭과 규제를 최소화하여 자율·책임

2) 기획예산위원회, 「1차 공기업 민영화계획」, 1998. 7. 3. 및 「2차 공기업 민영화 및 경영혁신」, 1998. 8. 4.
3) 기획예산위원회, 위 의 자료, 1998. 8. 4.

경영체제를 확립하면서 경영효율성 향상을 위한 운영시스템을 근본적으로 개혁한다.

이러한 정부의 민영화추진 원칙을 시행하기 위한 전략에서 먼저, 공기업의 고유업무와 핵심사업을 위주로 하는 기능 및 조직을 정비하기 위해서 공기업의 비관련 다각화와 자회사를 정리하고 경쟁력이 없거나 비핵심분야는 폐지 또는 민영화하여 조직과 인력의 슬림(slim)화 하도록 한다. 둘째, 자율 및 책임경영체제를 구축하기 위해서는 객관적이고 중립적인「사장추천위원회」등을 통한 최고경영자를 선임하며 최고경영자와 주무부장관이 경영계약을 체결하고 목표달성여부와 경영실적에 따른 평가에 의하여 재계약한다. 최고경영자에게 조직·인사·예산 등에 대한 자율권을 부여함으로써 집행간부, 외부인사 선임권, 이사회기능에 대한 개선을 실행할 수 있으며 성과에 의한 평가제도 및 인센티브제도를 강화하며, 수혜자 평가 등을 반영한 성과평가 방식을 효율적으로 도입하여 활용한다.

셋째, 경영촉진과 경영투명성의 강화를 위해서는 공기업이 독점적으로 수행하는 사업은 민간에게 이양하거나 규제완화를 통해서 경쟁력을 촉진한다. 공기업 경영실적 등 주요사항을 정기적으로 공개하는 경영공시제도를 도입하며 이를 수행하기 위해 공기업 관리 및 경영평가를 위한 상설기구 설치가 필요하다. 그리고 국제회계기준에 맞는 재무제표 작성을 통하여 경영의 투명성을 제고시킨다.

IV. 공기업의 민영화와 소유·지배구조의 발전 방향

1. 공기업의 소유·지배구조의 방향 모색

민영화 이후 공기업의 소유·지배구조의 선택문제가 민영화에 있어서 가장 중요한 과제이다. 이는 매각방법, 매각수입, 생산자잉여의 귀속과 직결될 뿐만 아니라 경영효율의 제고, 경제력 집중의 문제, 대기업 미래상을 좌우한다.

극단적인 민영화의 주장론⁴⁾에 의하면 정부는 공기업을 민영화 하는데 있어서 민영화 이후의 경영권 향배에 관심을 둘 필요없이 그냥 정부지분을 매입 희망자에게 최고가격으로 팔기만 하면 되고, 그 이후의 지배구조 문제는 자본시장의 원리와 주식회사 제도에 따르면 된다고 주장하고 있다. 그러나 자본시장과 주식회사제도가 발달되고 지배구조의 모델이 비교적 안정적인 선진국에도 공기업을 민영화하면서 정부가 지배구조의 이슈를 방임한 예는 없다. 오히려 특별주⁵⁾, 안정주주그룹(프랑스의 GAS 방식⁶⁾) 등의 수단을 통하여 민영화이후 지배·경영권의 급격한 변화를 방지하고자 하였다.

4) 유승민, 전제서, p. 11.

5) 특별주는 회사의 실체변경 등 주요한 사항의 최종 결정권을 갖는 주식을 지칭하며 영국과 프랑스 등에서 최초로 이용되었다.

6) GAS란 grouped' actionnaires stables(안정주주그룹)의 약어로서 프랑스의 공기업 민영화에서 정부가 공기업 경영진 및 주요회망 투자자와의 협의를 통하여 상호 협조하는 민영화 방식

외국의 경우 공기업을 해외기업에게 경영권을 이양시킨 사례를 발견하기가 어렵고 오히려 외국자본이 해당기업의 경영권을 인수하는데 방지하고자 특별주, 안정주그룹 등의 장치를 고안한 사례가 있다.⁷⁾ 자본시장이 성숙되지 못하고 주식회사 제도가 아직 발달되지 못한 상황에서 소위 「재벌모델」을 제외하고는 기업지배구조의 정형화된 모델을 갖지 못한 우리나라의 경우에는 민영화시 공기업 지배구조의 변화를 정부가 방임하는 것은 바람직하지 못하며 최소한 무엇이 바람직한 지배구조인지를 결정할 필요가 있다. 민영화시 정부가 선택하는 지배구조는 민영화의 세가지 목표 ① 효율성 ② 매각수입극대화 ③ 정치·이념적 목표 및 자본주의의 미래상의 차원에서 중요한 차이를 초래할 수 있다.

우리나라의 경우 공기업의 소유·지배구조별 형태를 결정할 때 다음의 세가지 대안을 고려할 수 있다.”⁸⁾

1) 재벌의 계열기업화

우리나라의 대기업들은 대부분 소유자지배형 기업이다. 소유와 경영이 분리되지 않고 대주주인 총수가 경영권에 대한 의결권을 완전히 장악하여 실질적으로 그룹내 모든 계열회사에 대한 총지배권을 행사하고 있다.

총수는 모든 계열회사의 사장을 선임함으로써 배후에서 선임된 사장의 경영행위에 대하여 직접적인 경영간섭을 하고 있다. 그러므로 소유와 지배가 분리되지 않고 소유와 경영도 전혀 분리되지 않은 상태에서 경영권은 지속적으로 세습화되고 있다. 공기업의 민영화과정에서 특정재벌이 공기업의 주식을 대부분 소유하여 지배권을 갖게 되면 민영화된 공기업은 재벌의 계열기업이 되면서 총수가 경영지배권을 갖는 소유자 지배기업이 된다. (유공의 예)

소수의 대재벌중심으로 이루어진 한국경제에서 이러한 민영화는 몇가지 문제를 야기시킬 수 있다. 먼저 민영화된 공기업이 완벽한 소유자 지배기업으로 귀착될 수가 있다. 공익성을 띤 공기업이나 국가기간 산업이 특정 개인의 기업으로 전락되어 사익증대에 활용된다면 그동안 국가재원으로 육성되어온 공기업의 설립 취지가 크게 퇴색될 뿐만 아니라 국민후생증진에 역행할 수 있다. 특히 자연독점기업이 재벌의 계열기업으로 되었을 때는 비록 가격규제가 이루어진다고 할지라도 사기업의 독점문제가 크게 제기될 수 있다.

둘째, 경제력 집중현상이 매우 심화될 수 있다. 민영화되는 대규모 공기업이 특정 재벌의 계열기업화되면 소수대재벌의 경제지배현상이 극도로 심화되면서 한국경제는 재벌경제화가 될 수 있다. 셋째, 민영화된 공기업이 재벌의 계열기업이 되면 선진형의 경영자지배기업이 출현될 수 있는 기회가 매우

7) 유승민, 전제서.

8) 최정표, 포항종합제철의 민영화의 소유·지배구조, 한국경제학회, 정책심포지움, 1998. 10.

늦어질 수 있다. 현재의 재벌구조로보아 재벌기업들이 경영자 지배기업으로 진전되리라는 기대가 매우 어렵다. 정도의 차이는 있지만 소유자 지배기업과 경영자지배기업이 공존하면서 다양한 지배구조가 동시에 운영되고 있는 것이 선진국의 보편적 현상이다. 공기업의 민영화는 한국에서도 경영자지배기업이 출현할 수 있는 좋은 기회로 활용될 수 있는데 이런 기회가 봉쇄되면 기업을 발전시키는데 저해시키는 한 요인이 될 수 있다.

2) 외국인 지배기업화

민영화 과정에서 외국인이나 외국기업이 많은 주식지분을 소유하면 대주주로서 기업지배권이 외국인으로 넘어갈 수 있다. 이 경우는 많은 외자와 외국인 선진경영기법이 도입된다. 그러나 국가의 중요기업이 외국인에 의해 운영됨으로써 국부가 외국으로 이전되는 문제가 나타날 수 있다. 특히 공익산업 공기업이 외국인 손으로 넘어가거나 국가산업이 외국인의 소유가 됨으로써 국가 경제가 외국인에게 의존되어 국가의 정책이 그만큼 취약해 질 수 있다. 또 민영화의 효과를 외국인과 나누어 가져야 하는 점도 지적될 수 있다. 그러나 기업성이 강한 공기업은 외국인 지배로 넘어가는 것이 효율성 증대와 시장성 증대라는 측면에서 긍정적인 효과를 더 많이 기대할 수도 있다. 전문경영인 제도에 의해 경영효율성이 높아지면 국가적으로 혜택도 많아진다.

3) 전문경영인 지배기업화

기업은 규모가 커지면 대규모의 자본이 필요하기 때문에 많은 자본가로부터 자금동원이 필요하게 된다. 그래서 기업의 소유자의 수가 늘어나기 때문에 기업을 실제로 누가 지배하느냐는 문제가 대두된다. 자본주의 경제가 발달한 미국에서는 기업의 규모가 커지면서 소유와 경영이 필연적으로 분리되는 경영자혁명(managerial revolution)이 시작되었다. 미국의 경우 1930년대에 경영자 혁명이 상당부분 진행되었다. 여기서 소유와 경영의 분리는 소유와 지배의 분리를 의미하는 것으로서 주식을 소유하지 않은 현재의 최고경영자가 주주총회를 움직이면서 차기의 최고경영자를 결정할 수 있다는 의미이다. 주식은 소액씩 분산되어 있기 때문에 어느 개별주주도 주주총회를 장악할 수 없고 대신 기존의 최고 경영자가 대리인단(proxy committee)을 만들어 주주들로부터 의결권을 위임받고, 이 위임받은 의결권으로 주주총회를 장악하여 기업을 지배하게 된다. 그러므로 최고 경영자는 소유지분이 없이도 실질적으로 경영권을 행사하게 되고 완전한 소유와 경영의 분리를 실현 시킴으로써 기업은 스스로 자율적 책임경영을 수행하는 조직체가 된다.

미국의 경우 소유분산을 통한 소유와 지배의 분리가 완벽한 소유·경영분리로 귀결되는데, 비록 소유와 지배가 분리되지 않은 기업이라 할지라도 소유와 경영은 분리되는 것이 일반적인 현상이다. 비록 지배대주주가 존재하여 이 사람이 CEO(최고경영자)의 선임에 절대적인 영향력을 행사할지라

도, 일단 선임된 후에는 CEO의 경영권에 간섭하지 않는다. 그리고 CEO는 독립된 권한하에서 실질적인 경영권을 행사한다. 이런점은 총수가 배후 경영을 행사하는 우리나라 재벌기업들의 경영형태와 매우 다른 점이라 할 수 있다. 일본의 경우에는 소유와 경영의 분리가 가장 많이 되어 있지만 소유분리 구조는 미국과는 다소 차이가 있다. 미국에서처럼 완전한 소유분산을 통해서 소유와 경영의 분리가 되어있기보다는 은행 등의 금융기관이나 일반사업법인 등의 다수 주식을 소유하면서 전문경영인 체제를 확립시키고 있다. 예를 들자면 대기업의 주식을 다른 법인들이 대부분 많이 소유하고 있다. 그리고 이런 법인의 수가 많으면서 이들에게 광범위하게 분산되어있다. 여기서 대주주는 대부분 은행이나 보험회사 같은 금융기관이다. 그리고 대주주를 비롯한 여러법인들이 우호적으로 연합하여 지배권을 행사하고 있다. 또한 이런 각 법인들 역시 또다른 많은 법인들에 의해 지배되고 있다. 말하자면 일본의 대기업은 다른 여러대기업에 의해 지배되고, 이 대기업 역시 또다른 여러대기업에 의해 지배된다. 이런 구조에서 개인은 자기소유를 바탕으로 기업을 지배할 수는 없고 자기가 속한 회사의 지분을 바탕으로 지배권 행사에 참여할 수 있을 뿐이다. 예컨데 어떤 대기업의 사장은 개인적으로 타회사 주식을 소유하고 있지 않지만 자기회사가 타회사주식을 소유하고 있기 때문에 그 회사의 지배권 행사에 참여할 수 있다. 그러므로 그 회사 사장직을 그만두면 자동적으로 지배권 행사가 배제된다. 이런 지배구조하에서는 어떤 개인도 자기의 소유지분을 바탕으로 대기업을 지배할 수는 없다. 자연인 입장에서는 소유와 경영이 완전히 분리되어 있다. 대기업의 사장은 자기가 직접주식을 가지고 있으면서 경영권을 행사하는 것이 아니기 때문에 경영권을 세습시킬 수는 없다. 그러므로 대규모기업 집단에는 총수가 있을 수 없고 경영권이 세습되는 일 없이 완전한 소유·경영 분리가 이루어지고 있다. 우리나라에서는 아직 소유와 경영의 분리체제가 도입되지 못하고 있다. 그러므로 공기업의 민영화는 소유와 경영이 분리되는 선진형의 대기업 지배체제가 도입되는 기회로 활용될 수 있다.

공기업 주식이 개인이나 법인에게 광범위하게 분산되면 특정대주주에 의한 일방적인 지배는 불가능해지고 전문경영인 체제가 도입될 수 있다. 이 경우는 두가지로 구분하여 고찰할 수 있다.

첫째로 미국의 대기업들처럼 주식이 완벽하게 분산되어 어느 대주주나 대주주그룹도 지배권을 행사할 수 없게 되고 전문경영이 대리인단(proxy committee)를 통해 지배권을 행사하는 소유와 지배의 분리체제를 들 수 있다. 이는 민영화과정에서 소유가 완벽하게 분산 되어야만 가능한 제도이다.

둘째는 소유가 분산되어 있으면서도 일정수의 대주주들이 안정주주가 되면서 의결권을 전문경영인에게 위임하는 방법이다. 위임받은 전문경영인은 주식을 소유하고 있지 않지만 지배권을 행사하기 때문에 이 형태는 완전한 소유와 지배의 분리체제이다. 이때 대주주그룹은 일본의 대기업처럼 개인보다는 금융기관을 포함하는 법인이 되어야 할 것이다.

개인이 대주주그룹을 형성하면 결국 이들에 의한 소유자 지배기업으로 귀착될 수 있기 때문이다. 그리고 동일재벌의 여러계열기업이 대주주그룹이 되는 것도 여기서는 배제된다. 이것은 민영화된 기업을 이 재벌의 계열기업으로 만드는 소유자 지배기업이 되기 때문이다.

2. 소유·지배구조 결정시의 전제조건

1) 책임전문경영체제의 확립

공기업의 비효율성은 독점으로 인한 경쟁의 결여, 그리고 관료주의로 인한 기업경영의 비효율성에 기인한다. 민영화 과정은 경쟁시장의 창출과 함께 경영효율성을 제고케 하는 기업구조의 확립을 도모하는 과정이다. 기업경영의 효율성은 전문경영과 책임경영체제의 확립을 통해서 확보되며 이는 또한 기업의 소유지배구조에 좌우된다. 공기업이 민영화된 후에는 CEO가 실질적으로 최고경영권을 주도할 수 있는 제도와 관행이 정착되어야 한다. 재벌기업의 경영형태에서 CEO의 책임경영을 무시하고 총수가 배후에서 실질적으로 경영권을 행사하는 경영체제는 권한과 책임의 소재를 혼란시키는 비정상적인 경영체제이다. 민영화된 은행들에서는 정부가 배후에서 경영권을 행사하기 때문에 은행장이 명실상부한 자율책임경영권을 행사하지 못한다. 이 경우 배후금융(관치금융) 때문에 은행이 부실화 되었는데도 배후경영에 대해서는 책임을 물을수가 없다. 재벌의 계열기업도 마찬가지이다. 많은 계열기업들이 총수의 배후경영 때문에 부실화 되었는데도 이 부문에 대해서는 책임을 물을 수 없다. 독립적으로 책임을 지는 경영권을 갖지 못했던 은행장이나 계열기업의 CEO에게 부실경영에 대한 책임을 묻는 것은 진범을 체처두고 하수인에게만 책임을 묻는 것이나 마찬가지이고 이런 책임추궁은 경영효율을 증대시키지 못한다. 소유자 지배기업이든 경영자 지배기업이든 선진국의 대기업들에게는 CEO가 독립적인 책임경영권을 갖는다. 소유자가 직접 CEO를 맡고 있는 소유자 지배기업에서는 물론이거니와 소유자가 아닌 제3의 인물이 CEO의 소유자 지배기업에서도 CEO는 독립적인 전문경영권을 행사하는 것이 선진국의 기업문화이다. 경영자 지배기업에서는 CEO가 경영지배권을 갖기 때문에 당연히 독립적인 책임전문경영권을 행사할 수 있다.

2) 기업감시체계의 확립

경영권에 대한 감시체계(monitoring system)가 효과적으로 이루어져야 한다. 대표적인 감시기구는 이사회나 감사회인데 그들의 기능을 제대로 수행할 수 있어야 투명경영이 확보되면서 효과적인 감시가 가능하다.

미국의 대기업에서는 사외이사제도가 CEO를 감시할 수 있는 대표적 제도이다. 소유와 지배가 분리된 대기업에서 사외이사는 주로 주주의 권익을 대변하기 위해 선임된다. 그런데 한국의 재벌기업

에서는 대주주인 총수가 경영권을 갖고 있는데도 불구하고, 총수와 우호적인 관계에 있는 사외이사를 영입하고 있다. 이런 사외이사는 총수를 감시할 수 없다. 최고경영자가 경영을 잘못하고 있으면 이것이 신속하게 포착되고 거기에 대한 책임을 묻는 과정이 신속히 이루어져야 한다. 한국의 대기업들은 이런 기능이 제대로 작동되지 않아 총수에 대한 감시체계가 제대로 이루어지지 않는다.

3) 소유와 지배의 분리

선진국의 대부분 대기업들은 소유와 지배가 분리되어 있고, 기업단위로 경영권이 독립되어 있어서 경영권 행사를 효율적으로 감시할 수가 있도록 되어 있다. 공기업의 민영화 과정에서는 이러한 선진국형의 모형이 되어야 할 것이다. 막대한 국가재원으로 구축한 공기업을 민영화시키면서 이를 특정 개입의 사유물로 만들고, 이를 다시 세습시킬 수 있도록 하는 것은 기업의 발전에 장애가 된다. 성공적인 공기업 민영화를 이룩한 선진국의 공기업들이 대부분 민영화과정에서 소유와 지배를 분리시키고 있고, 기존 민간 대기업들도 성장하면서 소유와 경영을 분리시키고 있다. 소유와 지배의 분리는 기업발전의 필연적인 과정이다.

V. 결 론

공기업의 민영화는 기업의 지배구조를 선진화시키는 방향으로 이루어져야 한다. 한국은 선진형의 지배구조가 타지배구조와 함께 공존할 수 있는 방향으로 공기업들이 민영화 되어야 할 필요가 있다. 선진국의 다수대기업들은 소유와 지배를 분리시키면서 전문경영인 지배체제를 갖추고 있다. 한국에는 이런 형태의 기업들은 존재하고 있지 않다. 적어도 이런기업들과 타형태의 기업들이 공존하는 경영체제가 존재해야만 한국경제도 선진화되는 조건을 갖추게 된다. 정부소유의 주식을 처분하는 방법에 따라 공기업은 소유자지배 기업이나 경영자지배 기업이 될 수 있다. 선진형의 기업을 만들기 위해서는 경영자 지배기업을 지향하는 민영화가 되어야 한다. 민영화 이후에 공기업이 지향할 수 있는 지배구조는 앞에서 제시한 3가지중 하나가 될 수 있다. 그러나 이 중 재벌의 계열기업으로 되는 것은 피해야 한다. 재벌의 문제점이 적나라하게 노출되면서 국제적인 경쟁력을 갖춘 재벌기업이 하나도 존재하지않는 상황에서 공기업을 재벌의 계열화기업으로 만드는 것은 바람직하지 못하다. 그리고 막대한 국가재원으로 이루어진 대규모의 공기업을 특정인의 사유물로 만드는 것은 규범적으로도 바람직하지 못하고 그렇게 되면 경제력 집중현상이 심화되어 전반적인 경제구조의 왜곡현상이 나타나게 된다. 각 지배구조가 나름대로 장단점을 갖고 있지만 공기업의 민영화는 소유분산에 의한 전문경영자 지배기업을 도입할 수 있는 좋은 기회로 활용되어야 한다. 공기업중에서도 어떤 기업은

경쟁력이 가장 높은 기업일 수도 있기 때문에 이런 기업은 민영화 과정에서 선진형의 지배구조를 도입하기에 알맞은 기업이 된다. (부실기업은 민영화 과정에서 이런 시도는 어렵다) 그리고 지배구조 자체를 시장원리에 맡기면 더욱 발전시킬 수 있는 기업이 된다. 공기업은 소유 분산을 통한 경영자 지배기업으로 민영화시키는 것이 최선의 방향이고 외국인 지배기업이 되는 것은 차선의 선택일 수 있다. 이 두 방향은 모두가 소유와 지배를 분리시키면서 경영자 지배기업으로 만드는 민영화이며 선진형 기업의 전제조건을 가장 많이 충족시켜주는 기업 모형이 된다. 공기업의 민영화와 더불어 선진형의 소유·지배 분리체제를 정착시켜 나가면 재벌 문제를 해결해 나갈 수 있는 하나의 좋은 시금석이 될 수 있다. 재벌문제의 해결방향을 찾기 위해서도 공기업의 민영화에 소유와 지배분리를 모색하는 것이 매우 바람직하다.

그리고 공기업 민영화를 현재와 같은 경영효율화의 제고라는 다소 소극적인 차원이 아니라 재벌개혁의 차원에서 새로운 한국형 대기업 모델의 탐색을 위한 적극적인 기회로 활용할 필요가 있다고 본다.

참 고 문 헌

- 기획예산위원회, 「1차 공기업 민영화 계획」, 1998. 7. 3.
- _____, 「2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획」, 1998. 8. 4.
- 유승민, 「1998년 민영화 계획의 평가와 제언」, 한국경제학회 정책심포지움, 1998. 10.
- _____, 「민영화 정책의 핵심논쟁에 관한 소고」 「KDI 정책연구」, 1996 봄호, 한국개발연구원.
- 강종만·최은경, 「대규모 공기업의 민영화 방안」, 한국증권연구원, 1998. 8.
- _____, 「한국기업의 지배구조 개선」, 한국증권연구원, 1998.
- 김기원, 「한국재벌체제의 지양에 관한 일고찰」, 서울사회경제연구소 심포지움, 1998. 2.
- _____, 「공기업 민영화와 바람직한 소유-지배-경영구조」, 포스코경영연구소·동아일보 공동주최, 1998. 9.
- 최정표, 「포항제철의 바람직한 소유지배구조」, 한국경제학회 정책심포지움, 1998. 10.
- Barclay, Michael J., and Clifford G. Holderness, "Private Benefits from Control of Public Corporations," *Journal of Financial Economics*, Vol. 25, 1989, pp. 371-395.
- Bryant, Adam, "The Search for the Perfect Corporate Board," *The New York Times*, August 3, 1997.
- Cornelli, Francesca, "The Sale of Shares to Foreign Companies," Ch. 5 in Schipke, A., and A.M. Taylor eds., *The Economics of Transformation : Theory and Practice in the New Market Economies*, Springer-Verlag, 1994.
- _____, and David D. Li, "Large Shareholders, Private Benefits of Control, and Optimal Schemes of Privatization," *Rand Journal of Economics*, Vol. 28, No. 4, Winter 1997, pp. 585-604.
- Kornai, J., "The Principles of Privatization in Eastern Europe," in A. Knoester and A.H.E.M. Wellink, eds., *Tinbergen Lectures on Economic Policy*, North - Holland, 1993.
- Maskin, E.S., "Auctions and Privatization," in H. Siebert, ed., *Privatization : Symposium in Honor of Herbert Giersch*, Mohr (Siebeck), 1992.