

신공공관리와 기업지배구조: 집행기관의 국제적 비교분석*

하 태 수**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 각국의 기업지배구조
- III. 집행기관 제도의 도입
- IV. 결 론

〈요 약〉

신공공관리는 사기업의 관리방식을 도입하여 공공부문의 효율성을 증진하려고 하는 일련의 개혁조치들이다. 그러나 행정개혁을 추진한 결과에 있어서 각 나라들간에 의미 있는 차이가 나타나고 있다. 그 원인 가운데 하나는 각 나라별로 배태되어 있는 기업지배구조의 제도적 차이에서 찾을 수 있다. 이 연구에서는 먼저 영미·독일·일본·한국에서 각각 제도화되어 있는 기업지배구조의 차이를 비교 분석한다. 그리고 각 나라별 기업지배구조의 특성이 집행기관(Executive Agency)의 도입·제도화에 유의미한 수준의 영향을 미치고 있음을 제시한다. 이러한 분석은 어느 한 나라가 다른 나라에서 창안된 제도를 도입하는 경우 기존하는 제도적 특성이 도입되는 제도에 영향을 미쳐 수입하는 나라에 맞게 토착화시킴을 보여 준다.

* 좋은 논평을 해주신 세 심사자들에게 감사한다. 아울러 논문의 기본적인 아이디어를 제공해주신 서울대학교 행정대학원 정용덕 교수님, 자료수집 과정에서 도움을 준 석사과정 윤영근군, 독일 부분에서 조언을 해주신 정창화 박사님께 심심한 사의를 표한다.

** 서울대학교 행정대학원 BK21 사업단 박사 후 연구원

I. 서 론

20세기말부터 많은 OECD 국가들이 행정개혁을 추진해 왔다. 19세기말 이후 약 한 세기에 걸쳐 심화된 행정국가를 벗어나기 위해서이다 (Caiden, 1982; Durant, 2000; 정용덕, 2001: 2편). 이를 위해 신공공관리 모형을 적용하였다. 공공부문에서 경제성과 효율성을 제고하기 위하여 시장경쟁 원리를 도입하고, 사기업의 관리기법을 적용하며, 절차보다는 성과를 강조하는 이른바 신관리주의가 그것이다.¹⁾ 흥미로운 것은 신공공관리 모형을 적용하여 행정개혁을 추진한 나라들간에 그 결과에 있어서 의미 있는 차이가 나타나고 있는 점이다. 심지어 같은 앵글로색슨 문화를 공유하는 영어사용권 나라들 사이에서도 차이점이 나타나고 있다.

이처럼 상이한 결과가 나타나고 있는 이유를 설명하기 위해서는 다양한 접근방법들이 적용될 수 있다. 예를 들면, 정치행정문화, 집권당의 이데올로기, 경제적 여건, 정부의 규모, 관료제의 내적 통합성, 행정 서비스 제공의 개인주의 혹은 집합주의의 정도 등이 그것이다 (김근세, 1999; 정용덕, 2001: 812-6). 본 연구에서는 각 나라에 기존하는 제도의 특성에 초점을 맞춘다. 어떤 나라가 공공부문에 사기업의 관리방식을 도입하려는 경우 그 나라에 제도화되어 있는 사기업의 관리방식에 의해 영향을 받을 것이라는 것이다. 각국의 행정개혁 담당자들이 사기업의 관리방식을 모방할 때 그들이 어떤 나라에 있느냐에 따라 이상형으로 받아들이는 인지적 틀(cognitive framework)의 내용이 상이할 가능성이 높다.²⁾ 각 나라별로 바람직

1) 신공공관리 모형의 기본 원리는 한마디로 사기업의 관리방식을 공공부문의 관리에 도입하는 것이다. 구체적으로는 성과의 중시, 관리자의 개인적 책임 강조, 전문성의 강조, 성과에 대한 명확한 기준과 측정, 산출통제에 대한 강조, 공공영역에서 행정단위의 분해, 공공영역에서 경쟁 강조, 사기업의 관리기법 강조, 자원사용에서의 절약 강조, 민영화, 인력감축, 재정지출억제, 규제완화, 권한위임, 고위직 근무평정 및 성과급, 운영예산제, 연도 말 이월, 다년도 예산, 발생주의 회계, 서비스 기준제도, 성과협약, 전략계획, 인력 감축, 집행기관에 의한 조직개편, 성과급 및 탄력적 고용, 지출통제 및 발생주의 회계 도입, 외부계약, 정보기술의 활용 등을 열거할 수 있다 (Mascarenhas, 1993: 325; Hood, 1991: 4-5; 1994: 133-134; 1995, 김근세, 1996; 총무처, 1997: 61-237; 임도빈, 2000: 56; 강창구, 2000; 양기용, 2000; 김태룡 2000; 2-3, 이명성, 2001).

2) 사회학적 신제도주의와 관련하여 Powell & DiMaggio(1991)는 조직구조를 제도로 간주하고 제도의 동형화(isomorphism) 논의를 전개한다. 반면에 Scott(1995)는 인지적 틀(cognitive framework)을 제도의 핵심으로 보고 있다. 두 견해가 상이한 것으로 보이지만, 논리적으로 상충되는 것은 아니다. Scott는 심리적인 차원에서 제도를 바라본 것이고, Powell & DiMaggio는 좀더 가시적인 차원에서 바라본 것 뿐이다. 개혁가가 자기가 가

한 것으로 인식되는 사기업 관리방식이 다르기 때문이다.

같은 맥락에서 James(2001)는 영국에서 도입되기 시작된 집행기관 제도가 미국·독일·일본에서 어떻게 확산되었는가를 분석함으로써 기업지배구조와 집행기관 도입의 상관관계에 대해 분석하고 있다. 이 연구는 이와 같은 James의 연구 결과를 바탕으로 공공조직의 집행기관화에 관한 한국의 자료를 보완하여 좀더 체계적인 분석을 시도한다. 잘 알려진 것처럼, 공공조직의 집행기관화는 신공공관리 행정개혁의 핵심 내용을 이루고 있다 (이종수·정길원, 1999; 김근세, 1999, 2001; 양기용, 2000; 강창구, 2000; 김병섭·정진우·임보영, 2001; 박희봉, 2001). 그래서 본 연구는 집행기관 제도만을 직접적인 분석대상으로 하지만 여기의 결론은 다른 신공공관리 개혁조치들에도 어느 정도의 함의를 가지고 있을 것으로 사료된다.

II. 각국의 기업지배구조

먼저 영국·미국·독일·일본에 더하여 한국에 제도화되어 있는 기업지배구조에 과연 의미 있는 차이가 있으며, 차이가 있다면 어떠한 차이가 있는가에 관해 비교 분석해 보기로 한다. 이를 위하여 영미·독일·일본·한국에서 각기 제도화가 이루어진 기업지배구조의 특성을 조직형태·주 수혜자·고위경영진의 순서로 비교해보면 다음과 같다 (<표 1>).

<표 1> 각국별 기업지배구조의 특성

국 가	영국 및 미국	일 본	독 일	한 국
조직형태	지주회사, M자형 조직	계이레추(系列)	지주회사	재 별
주 수혜자	주주들 (shareholders)	종업원 (employees)	이해관계자들 (stakeholders)	대주주와 그 가족
고위경영진	금융 배경을 가진 전문경영인	종업원 출신 승진자	공학적 배경을 가진 전문경영인	대주주 가족 및 이들에게 충성한 종업원 출신 승진자

지고 있는 인지적 틀(예, 바람직한 조직구조)을 현실에서 구현하는 식으로 개혁을 수행한다면, 제도를 바라보는 두 견해는 동일한 과정의 선후로 이해되는 것이 옳다.

1. 영·미의 기업지배구조

1) 조직형태

영·미의 기업들은 대부분 지주회사와 M자형 조직구조에 의존하고 있다.³⁾ 지주회사란 독자적인 사업부문을 가지고 있지 않고 경영에도 관여하지 않으면서 단지 투자자금을 운용하여 금융이익을 추구하는 회사를 말한다. M자형 조직구조란 최고경영자가 회사 내에 존재하는 복수 사업부문들의 실적을 개별적으로 파악하는 형태를 의미한다. 여기서는 경영자를 교체하거나 사업부문을 매각할 때 단위 사업부문별로 결정한다.

2) 주 수혜자

영·미형 회사에서 주 수혜자는 회사의 생존과 확장 같은 장기적 이익보다는 주식의 매매차익 및 배당금으로 실현되는 단기적 이익을 추구하는 주주들이다. 이들은 자기들의 이익에 부합하는 방향으로 회사가 경영되도록 통제하기 위하여 다음과 같은 통제 기제들을 발전시켰다.

첫째 기제는 이사회다. 이사회에는 경영에 참여하는 집행이사 외에 경영에 참여하지 않고 단지 경영자들을 감독하는 사외이사(non-executive director)들도 참여한다. 이들은 주주들의 이익을 대변하면서 기업운영의 투명성 제고에 기여한다. 또한 여러 개의 하부위원회를 갖고 있는 경우가 많다. 이 가운데 보수위원회(remuneration committee)는 대부분 사외이사들로 충원되며 경영자들의 보수문제를 다룬다. 영·미의 사기업에서 대부분의 경영자들은 성과에 근거하여 보수를 지급 받는다. 성과와 연계되지 않은 기본급이 있기는 하지만, 보수의 상당부분은 스톡 옵션(stock option)으로 받는다.⁴⁾

둘째 기제는 주주총회다. 주주들은 주주총회에서 이사들을 선임하고, 경영자들의 보수조건을 최종 승인하고, 이사들의 사적 이윤추구 행위를 감시한다.⁵⁾

3) 이하에서 언급되는 영·미식 기업지배구조는 Albert(1993), Charkham(1994), Berger & Dore(1996), Crouch & Streeck(1997), Keasey & Wright(1997), Whitley(1999), 하태수(2002b)를 참고한 것임.

4) 스톡옵션은 주주들의 이익과 경영자들의 이익을 일치시킬 목적으로 개발된 제도이다. 주식으로 보수를 받은 경영자들은 주가가 올라야 자기의 보수도 올라가기 때문에, 주주들의 이익을 제고시키지 않을 수 없게 된다.

5) 미국에서는 주주들의 집단소송이 인정되어, 주주들이 이사들과 경영자들의 비리를 발견하면 손해배상 집단소송을 제기할 수 있다. 더구나 변호사가 경영자들의 비리에 대

셋째 기제는 기업인수시장이다. 영·미의 주주들은 단기 이익을 추구하는 경향이 있다. 이 때문에 주식시장에서 특정인이 주식시가에 프리미엄을 얹어주면 주식을 파는 등의 방식으로 특정회사의 경영권을 확보한 다음 회사를 개선시키고 주가를 인상시켜 지분을 되팔거나 회사를 쪼개어 파는 방식으로 이윤을 취하기도 한다. 그 결과 경영진들은 주식시장에서 자사주식이 저평가 되어있다는 분석이 회자되지 않도록 갖은 노력을 다하게 된다.⁶⁾

3) 고위경영진

회사를 이끄는 최고경영자의 선정은 회사의 내·외부를 불문하고 경영능력에 근거하여 이루어진다. 특히 미국의 경우에는 최고경영자의 교체가 주가에 미치는 영향이 크기 때문에 경영능력이 출중한 이른바 스타경영자를 영입하는 경향이 있다. 이렇게 선임된 최고경영자는 회사경영에서 강력한 영향력을 형성한다. 이들은 자신들의 경영성과와 관련하여 주주들에게 책임을 지지만, 경영에 관한 한 광범위한 재량권을 행사한다. 이들은 회사의 경영전략·신규투자 여부 및 투자지역·회사 내부의 관리문제들에 관한 결정에서 거의 독보적인 영향을 행사한다. 그러나 성과가 나쁘면 이사회·주주총회·기업인수시장 등 위에서 열거된 감독기제들을 통해 해고된다.

2. 일본의 기업지배구조

1) 조직형태

일본의 기업조직은 흔히 게이레츄(Keiretsu, 系列)로 알려져 있다.⁷⁾ 지주회사 제도는 2차 대전 이후 연합군 사령부가 자이바츠(Zaibatsu, 財閥)를 해체하는 과정에서 금지되었다. 게이레츄는 시장간 게이레츄(intermarket keiretsu)와 수직적 게이레츄(vertical keiretsu)로 구분되지만, 통상 전자를 의미하는 것으로 이해된다. 자이바츠와 시장간 게이레츄의 가장 큰 차이는 지배적인 대주주 가족과 이들의 지배를 가능하게 하는 지주회사의 존재여부이다. 제2차대전 전의 자이바츠에서는 오늘날

하여 소송을 제기하여 주주들의 손실을 보상해주고 그 액수의 일정부분을 취하는 제도를 통해 경영진이나 이사들을 감시하고 있다.

6) 일반적으로 영·미에서 경영자들을 규율하는데 가장 효과적인 기제는 적대적 M&A의 위협이라고 알려져 있다.
7) 이하에서 언급되는 일본의 기업지배구조는 Clark(1979), Abegglen & Stalk(1985), 정홍익(1989), Gerlach(1992), Whitley(1992), OECD(1996b), Ha(2001)를 참고한 것임.

한국의 재벌과 같은 기업소유자 가족들이 지주회사를 통하여 계열사들을 지배했었지만, 전후에 등장한 시장간 게이레츄에서는 그런 소유자 가족이 없다. 대신 전전의 자이바츠에서 근무하던 전문경영인들이 전전과 똑같은 그룹명을 사용하고 지분의 상호소유를 통해서 회원사간에 일종의 동맹을 형성한 것이다. 보통 하나의 게이레츄는 은행·무역회사·보험회사·산업기업들로 구성되는데 주로 은행들이 회원사들 사이의 관계와 게이레츄의 공동문제를 조율한다.

2) 주 수혜자

90년대 이후 일부 기업에서 변화가 나타나고 있기는 하지만, 아직도 대다수의 일본 기업에서 주 수혜자는 종업원이다.⁸⁾ 영·미의 기업들과 같이 주주들의 이익을 우선시하지 않고 종업원들의 이익을 더 강조하기 때문에 경영자들에 대한 감독기준과 통제기제들이 영·미 회사들의 그것과 확연히 다르다. 종업원들의 이익이 주주들의 이익보다 우선시할 수 있는 이유는 일본기업들의 지분소유구조가 회원사간 상호소유이기 때문에 주주들(즉, 다른 회원사들)이 단기적인 매매차익이나 배당금을 추구하지 않기 때문이다. 경영진 통제기제들도 종업원들의 이익을 우선하는 쪽으로 운영된다.

우선, 주주들을 대표해서 주주들의 이익을 수호해야 하는 이사들은 대부분 종업원에서 승진한 사람들로 충원된다. 그 결과 이사들은 주주들의 이익보다는 회사의 생존 및 확장, 종업원의 종신고용 확보 등에 더 신경을 쓴다.

둘째, 주주총회는 거의 형식적으로 운영된다. 게이레츄 회원사들 이외에 개인주주들이 존재하기도 하지만 이들의 주주총회에서의 활동은 철저히 봉쇄된다. 심한 경우 경영진들은 직원들을 동원하여 주주총회 장소를 선점하거나 조직폭력배들을 동원해 이의를 제기하려는 개인주주들을 협박하기도 한다.

셋째, 기업인수는 거의 작동되지 않는다. 게이레츄 회원사들은 다른 회원사들의 지분을 팔고자 할 때 반드시 해당회사와 사전협의를 거치기 때문에 기업사냥꾼들이 현 경영진이 모르게 지분을 매입한다는 것은 있을 수 없다. 신뢰를 중시하는 일본에서 한 회사가 자기들이 보유하고 있던 지분을 해당회사의 경영진과 사전에 협의하지 않고 기업사냥꾼에게 매각한다면 그 회사는 자기가 속한 게이레츄에서 즉시 추방된다.

8) 흔히 소니 그룹이 일본모형을 탈피하는 대표적인 기업으로 언급되기도 하지만 이 그룹은 초창기부터 일본식 기업지배구조를 채택하지 않은 예외적인 경우이다.

3) 고위경영진

일본에서 최고경영자들은 영·미 회사의 최고경영자들이 행사하는 정도의 막대한 영향력을 행사하지 못한다. 앞서 언급한 이사와 마찬가지로 경영진들도 대부분 종업원에서 승진한 사람들로 충원된다. 또한, 종업원들의 이익과 이를 위해서 회사의 생존 및 확장이 우선시하기 때문에 고위 경영진들이 경영에서 행사할 수 있는 재량권은 크게 제약된다. 최고경영자(CEO)를 지낸 다음에는 이사회 회장으로 승진하는 것이 관례이기 때문에 (즉 최고경영자는 위로 선배 아래로 후배로 이어지는 조직라인 속에서 조직의 일원으로 행동하기 때문에) 그가 행사할 수 있는 재량은 사실상 상당히 적다. 또한 보수 측면에서도 일본의 경영진들은 영·미의 경영진들보다 훨씬 적은 보수를 받는다. 영·미의 회사에서는 고위경영진들이 스톡옵션을 통하여 대졸 신입사원이 받는 보수의 100배 이상을 받기도 하지만, 일본의 고위경영진들은 대졸 신입사원 보수의 10배 정도를 받는데 그친다. 게다가 게이레추의 회원사 경영진들이 참여하는 사장단회의는 고위경영진들에게 상당한 심리적 압박을 가한다. 특정 회원사는 경영위기를 맞으면 한 두 번 정도는 다른 회원사들로부터 금융·경영상의 도움을 받을 수 있지만 그 이상 계속되면 게이레추에서 추방당한다. 그 결과 고위경영진들은 회사가 적자를 내지 않는 조건하에서 회사의 확장과 종업원들의 복지확대를 꾀하는 복수목표 추구의 어려움을 갖고 있다. 경영자들이 종업원들의 이익을 확보하는데 현저하게 실패하면 해임된다. 그러나 이 경우에는 공개적으로 비판받고 해임되는 것이 아니라 조용히 처리된다. 경영자 역시 종업원이기 때문이다.

3. 독일의 기업지배구조

1) 조직형태

독일에서 흔한 기업조직구조는 영·미와 마찬가지로 지주회사다.⁹⁾ 독일에는 아직도 특정 가족이 지주사를 통하여 여러 회사들을 통제하는 경우가 많다. 한편, 소수의 거대은행들이 많은 수의 산업회사들의 지분을 소유하고 있어, 독일 경제 전체에 대한 영향력이 막강하다. 이처럼 독일 기업들의 자본가 측면은 지주사를 통해서 영향력을 행사하는 대주주 가족세력과 거대은행들로 대표된다.

9) 이하에서 언급되는 독일의 기업지배구조는 Albers(1993), Charkham(1994), Berger & Dore(1996), Crouch & Streeck(1997), Whitley(1999), Ha(2001)를 참고한 것임.

2) 주 수혜자

독일 기업들에서 주 수혜자는 이해관계자들(stakeholders)이다. 이해관계자들은 주주들과 더불어 회사의 운명에 상당한 이해관계를 갖고 있는 사람들을 말한다. 회사의 종업원들·부품납품업자들·단골고객 등이 그들이다. 주주들의 이익을 최고로 중시하는 영·미 회사들과 달리 중시하는 이익의 종류가 많기 때문에 경영진들을 통제하는 기제에도 이것들이 고스란히 반영되어 있다.

우선 독일 기업들의 이사회는 감독이사회와 경영이사회 2중 구조로 되어있다. 경영이사회는 회사의 일상적인 경영을 담당하는 경영진들로 구성된 이사회로서 이들이 사실상 최고경영자들이다. 감독이사회는 경영자들이 이해관계자들의 이익을 도모하도록 감독하는 역할을 한다. 독일 기업의 고유한 특징은 바로 이 감독이사회에 있다. 독일에서는 종업원들의 대표가 감독이사회에 참여한다. 종업원이 2000명 이상인 회사에서는 감독이사회는 절반이 종업원들의 대표이고, 2000명 이하인 회사에서는 감독이사회는 1/3이 종업원들의 대표이다. 나머지 이사들은 주주들의 이익을 대표하는 사람들인데 이들도 영·미의 이사들처럼 주주들의 단기 금융이익 극대화를 추구한다고 보기 어렵다. 그 이유는 위에서 언급한 납품업자·단골고객 같은 이해관계자들이 해당회사의 지분을 소유하고 주주로서 감독이사회에 참여하기 때문이다. 이들은 주식의 매매차익이나 배당금을 통하여 이익을 추구하기보다는 해당회사와의 장기적 거래관계를 통하여 이익을 추구하기 때문에 영·미의 이사들과는 다른 방식으로 행동한다.

주주총회는 경영진을 제대로 감독하지 못한다. 위에서 언급한대로 독일에서는 은행들이 산업기업들에 대하여 막강한 영향력을 행사하는데, 그것은 두 가지 이유에서 가능하다. 우선 미국에서와 달리 독일 은행들은 산업기업들의 지분을 특별한 규제 없이 소유할 수 있기 때문에, 주요 산업회사들에서 은행들은 대주주의 위치를 점하고 있다. 또한 개인주주들은 자기들의 주식을 은행에 위탁하고 주주의 권한행사를 은행에 위임할 수 있다. 현실적으로 대부분의 개인주주들은 자기들의 지분을 은행에 신탁하고 은행이 자기들 대신 주주의 권리를 행사하도록 하고 있다. 그러나 은행들은 이렇게 확보한 영향력을 주주총회에서 행사하지 않고 대부분 해당회사의 경영진을 비공개로 접촉하여 행사한다. 주주총회에서 문제를 제기하면 해당회사의 주가가 하락하고 이것은 자기들의 자산축소로 이어지기 때문이다. 이처럼 대주주인 은행이 주주총회에서 소극적으로 행동하고 개인주주들은 거의 움직이지 않기 때문에 주주총회는 사실상 경영진 통제기능을 발휘하지

못하고 있다.

독일에서 기업인수시장이 경영진 규율에 미치는 영향도 극히 미미하다. 앞서 언급한 대로 독일의 대주주들은 대부분 주거래은행·납품업자·단골소비자 등 이해관계자들이다. 그 결과 이들은 기업사냥꾼들이 프리미엄을 미끼로 유혹을 해도 지분을 매각하지 않는다. 지분매각이 자기들의 거래관계를 불안정하게 만들기 때문이다.

3) 고위경영진

독일 기업들은 주주들의 단기적 이익보다는 이해관계자들의 장기적 이익을 최우선적으로 추구한다. 그 결과 경영진들의 배경도 영·미와 다르다. 영·미에서는 금융방면의 전문능력을 갖춘 사람들을 최고경영진으로 충원하는 경향이 있는 데 반하여, 독일 기업들의 최고경영진은 대부분 공학적 배경을 가지고 있다. 한편 독일 경영진들은 회사경영에 있어서 영·미의 경영진들에 비하여 상대적으로 적은 재량권을 가지고 있다. 독일 기업에서는 감독이사회에 이해관계자들의 대표가 참여하기 때문에 경기변동에 대하여 신속하게 반응할 수 있는 가능성이 낮다. 이해관계자들의 이익을 대변하는 이사들의 동의를 얻기 전에는 단기적으로 수지타산이 맞지 않는다고 특정 상품의 생산을 중단하거나 특정 지역의 정부가 강력한 조세 인센티브를 제공한다고 해서 그 지역으로 공장을 이전할 수 없다. 이렇기 때문에 경영진들은 불경기에도 살아남을 수 있는 상품을 만들기 위하여 기술개발에 초점을 맞춘다. 독일 제품들의 품질이 좋은 것, 독일 경영진들이 대부분 공학적 배경을 가진 것 등은 이와 같은 기업지배구조의 맥락 속에서 이해되어야 한다.

4. 한국의 기업지배구조

1) 조직형태

한국에서 흔한 기업조직구조는 재벌이다.¹⁰⁾ 재벌이란 최대주주와 그의 가족들이 몇몇 대기업들의 지분을 중점적으로 소유하고, 이 회사들을 통하여 다수의 회사들을 지배하는 기업조직을 말한다. 이때 대주주들이 중점적으로 소유하는 소수의 회사들은 해당 재벌 내에서 사실상 지주회사 역할을 수행한다. 연합군이 일본

10) 이하에서 언급되는 한국의 기업지배구조는 서울경제신문사(1995), 강명현(1996), 조동성(1997), 참여연대(1999), 하태수(2002b)를 참고한 것임.

상법에서 지주회사 제도를 금지한 조치의 여파로 일본 상법을 이어받은 한국에서도 지주회사 제도가 금지되어 왔는데, 이것은 한국의 총수와 그 가족성원들이 직접 경영에 나서는 데 좋은 핑계거리로 이용되었다. 이러한 주요 계열사 이외에 회장비서실 또는 그룹기획조정실은 사실상의 지주회사 역할을 하는 또 다른 기제이다. 이 기제들은 총수와 소수의 가족 구성원들이 수 십 개의 계열사들을 통제하는 것을 보좌한다. 계열사 경영진 인사, 계열사들간 상호지분소유 및 지급보증 같은 재무관리, 신규투자분야 결정 등에서 이 조직은 중요한 역할을 수행한다.

2) 주 수혜자

상법·증권거래법·노사관계 관련법들의 규정이 어떻게 되어있든 간에 현실적으로 재벌에서 주 수혜자는 대주주와 그 가족들이다. 다른 주주들과 이해관계자들의 이익은 제대로 보호되지 않고 있다. 1997년 말에 발생한 외환위기 이후 기업 부문 구조조정의 일환으로 기업지배구조 개혁이 추진되어 이사회에 사외이사의 구성비율이 높아지는 등 일부 변화가 감지되고 있기는 하지만, 재벌개혁의 핵심인 대주주의 권력약화는 달성되었다고 판단하기 힘들다.

영·미 회사에서 주주들의 이익을 담보하기 위해서 운영되는 제도들은 한국 재벌들에서는 주로 대주주이면서 경영자인 기업 소유자(owner)들의 이익을 담보하는 방향으로 운영되고 있다. 먼저 이사회는 대주주 자신이나 그 가족성원들 그리고 (능력이 있으면서도) 그들에게 충성도가 높은 종업원 출신들로 충원된다. 그 결과 이사들이 주주들의 대표로서 주주들의 이익을 대변한다는 본래 취지는 무시되는 경향이 강하다. 이런 폐해를 시정하기 위하여 외환위기 이후에 사외이사의 구성비율을 높이고, 이사회 안에 소위원회를 만들어 사외이사들의 감독권한을 확대시키는 취지의 개혁이 추진되어 왔다. 그 결과 외형적으로는 사외이사의 비율이 높아졌다. 하지만 아직도 사외이사들의 권한이 총수들을 견제할 수 있는 수준에까지는 이르지 못했다. 예를 들어 정주영 회장의 사후에 아들들이 관련 법규정을 완전히 무시한 채 상속다툼을 벌인 현대그룹은 당시에 4대 그룹 중에서 사외이사의 비율이 가장 높았었다.

주주총회 역시 총수들의 전횡을 막는데 역부족이다. 주주총회는 본래 영·미에서도 주주들의 집단소송을 제외하고는 이사를 선출하여 간접적으로 경영진들을 감독하는 기관이다. 한국에서는 주주들의 집단소송이 인정되지 않았었고, 대표소송의 경우에는 소 제기 조건 충족이 굉장히 어려웠기 때문에 주주총회는 사실상 유명무실한 감독기제였다. 외환위기 이후에 참여연대가 주도한 소액주주운동의

결과 대표소송의 소 제기 조건이 많이 완화되었지만 아직도 충족시키기 힘들다. 이점은 참여연대가 제기한 소송을 제외하면 주주들이 자력으로 제기한 소송이 거의 없다는 사실에서 잘 드러난다.

기업인수시장 역시 총수들을 규율하는데 효과를 발휘하지 못했다. 1960년대 말 박정희 정권은 재벌들의 기업공개를 유도하기 위한 목적으로 적대적 기업인수 합병을 사실상 금지시켰는데, 이것이 계속 유지되어 영·미에서와 정반대로 기업인수시장이 재벌총수들을 전혀 규율할 수 없었다. 외환위기 이후에 외국자본의 한국투자자를 유인하기 위하여 기업인수에 관한 규제들을 완화시켰지만 아직도 증권거래법 제21조에서 보듯이 5% 이상의 지분을 매입할 때는 공개적으로 매수해야 할 의무가 남아있다. 그 결과 영·미에서 경영진들을 규율하는 데 가장 효과적인 적대적 M&A는 사실상 한국에서는 효력이 없다.

3) 고위경영진

한국 재벌에서 총수와 그의 가족들은 일본의 전전 자이바츠의 소유주 가족들이 행사하던 권한보다 더 막강한 권한을 행사한다.¹¹⁾ 한국에서는 지주회사가 금지된 상태에서 자이바츠식 소유주 가족들이 권한이 강력하기 때문에 직접 경영까지도 담당하게 된 것이다. 이들은 최대 주주이면서 동시에 최고경영자이기 때문에 매우 합법적으로 권한을 행사할 수 있다. 일상적인 경영에 필요한 결정 이외에도 종업원들의 승진을 좌우하는 인사권은 물론이고 새로 투자할 분야의 결정·공장입지의 결정·회사조직구조에 대한 결정 등 회사와 이해관계자들에게 커다란 영향을 미칠 수 있는 사안까지도 거의 제재를 받지 않으면서 결정해왔다.¹²⁾

11) 일본의 자이바츠 소유주들은 지주회사를 통하여 회원사들을 통제하기는 했으나, 경영에는 직접 간여하지 않았다. 그들은 현대식의 전문경영인을 고용하여 회사의 경영을 맡기고 자신들은 자산관리에만 초점을 맞추었다. 다만, 전문경영인들이 그들의 비위를 맞추기 위해 군부엘리트와 손을 잡고 전쟁을 획책하는 단점을 파생시키는 문제를 야기하였다.

12) 가장 문제가 되는 것은 종업원들이 전문경영인이라고 불리는 계열사 경영진으로 승진하기 위해서 경영능력 이외에 소유주에 대한 높은 충성심이라는 조건을 추가적으로 충족시키는 경향이 있는 점이다. 그 결과 계열사 경영진들은 자신들의 인사권을 갖고 있는 소유주의 지시에 따르지 않을 수 없다. 그 여파로 조직·인사·재무 등 각 계열사 내부의 경영문제에 대해서도 전문경영인들의 자율성은 상당히 제약되었다.

Ⅲ. 집행기관 제도의 도입

위에서 살펴본 각 나라별 기업지배구조의 특성과 각 나라별로 도입된 집행기관 제도간의 상관관계 여부를 분석해 보기로 한다. 비교의 기준은 집행기관의 도입 과정·조직·인사·핵심 운영이념 등이다 (<표 2>).

<표 2> 각국별 집행기관의 특성

국가 집행기관	영 국	일 본	독 일	한 국
도입과정	1988년 도입시작, 1998년 말 현재 138개	1997년 도입 시작, 2001년 현재 89개	지방정부로서 이미 존재	2000년 도입시작, 2001년 현재 23개
조 직	중앙부처 소속 (장관이 성과를 기준으로 통제)	중앙성청과 별개 조직	중앙부처로부터 독립	중앙부처 소속 (중앙관리기관들의 강한 통제)
인 사	기관장임기(3-5년), 공개경쟁에 의한 외부 충원	기관장임기(5년), 외부충원	기관장을 선거로 선출	공개채용 (실제로는 전직 공무원들이 대거 채용됨)
핵 심 운영이념	효율성 제고	효율성 제고 (그러나, 직원들 의 안정·복지 중시)	주민들에 대한 봉사 중시	효율성제고. (그러나, 합법성에 근거한 통제가 강함)

1. 영국의 집행기관

1) 도입과정

1968년에 발간된 풀턴보고서(Fulton Report)에서 일상적인 업무를 반독립적인 조직체에 분봉(hiving-off)하자는 의견이 제시된 적이 있다. 그러나 본격적으로 집행기관의 창설을 권고한 것은 1988년에 발간된 효율성본부(Efficiency Unit)의 보고서이다. 이 본부는 Halifax Building Society, ICI Fibres Division 같은 사기업 조직과 British Rail 같은 공기업들을 관찰한 후에 보고서를 발간하여, 기업운영방식을 많이 반영할 수 있었다. 이 단체의 장은 ICI에서 근무했던 로빈 입스(Robin Ibbs) 경이었는데,

이것 역시 기업운영방식을 벤치마킹하는 데 큰 역할을 했다. 이렇게 도입되기 시작한 집행기관은 1998년 말 현재 139개에 이르고, 전체 공무원의 81%를 고용하고 있다 (James, 2001: 235, 238).

2) 조직

한 부처에 여러 개의 집행기관이 소속되어 있다. M자형 조직구조에서 최고경영자가 사업부문별 경영자들에게 하는 것처럼 해당부처 장관은 정책집행에는 관여하지 않고 집행기관들의 성과만을 가지고 그들을 평가하고 통제한다 (김근세, 1999: 237; James, 2001: 238). 민간기업 주주들의 공공분야 대응자는 납세자들이고, 이사들의 대응자는 국민의 대표인 의원들과 정무직 공직자들이고, 경영진의 대응자는 정책집행을 담당하는 행정 관료제라고 할 수 있다. 민간기업에서 주주들이 자기들의 이익을 확보하기 위하여 크게 세 가지 기제를 통하여 경영진을 통제하듯이, 납세자들도 집행기관이 그들의 이익에 부합하는 방향으로 정책을 집행하도록 통제한다.

첫째, 납세자들은 민간기업의 이사들처럼 자기들의 대표들인 장관을 비롯한 정무직 공직자들이 일차적으로 집행기관을 감독하게 한다. 집행기관의 장들은 장관들과 계약을 맺어 성과목표를 정하고 이를 달성하기 위해 노력한다¹³⁾.

둘째, 납세자들은 주주들이 이사들을 교체하듯이 장관들이 집행기관을 제대로 감독하지 못할 때에는 다음 선거에서 야당을 지지함으로써 장관들을 교체할 수 있다. 장관들의 교체를 매개로 집행기관을 간접적으로 통제하는 것이다.

셋째, 주주들이 경영진이나 이사들 모두에 불만이 있을 때 기업사냥꾼에게 프리미엄을 받고 주식을 넘기는 것처럼, 납세자들은 장관들과 집행기관 모두에게 불만이 있다면 집행기관이 하고 있는 일들을 아예 민영화할 것을 주장할 수도 있다.¹⁴⁾

13) 이때 정해지는 성과목표는 가능한 한 구체적 숫자로 설정되는 경향이 있고 그것이 설정되는 과정에서 관리정보시스템이 이용되는 경우가 많은데, 이것도 민간기업에서 작동되고 있는 금융관리기법이나 경영정보시스템의 영향을 크게 받은 것이다. 특히 민간기업에서 근무한 경험이 있는 장관들은 이 과정에서 크게 공헌했다 (James, 2001: 238-239). 집행기관 경영자들은 주무부서 장관과 맺은 성과계약을 실행하는 과정에서 조직운영에 관한 거의 모든 분야에 걸쳐 재량권을 행사한다 (김근세, 1999: 237-238). 하지만, 주무부서 장관은 계약에 명시된 성과가 달성되지 않았을 경우에는 그들에게 책임을 묻는다. 아동지원청(Child Support Agency)과 교도청(HM Prison Service)은 최고경영자들이 성과목표 미달성으로 해고된 대표적인 예이다 (James, 2001: 247).

14) 하지만 현실에서는 민영화가 어려운 일들이 집행기관 형태로 운영되고 있다는 점에

3) 인사

사기업 경영자들의 충원방식과 재량권은 집행기관의 경영자들에게도 그대로 반영된다. 영국은 3-5년 임기로 1998년에 138명의 집행기관 경영자를 임명했는데 92명을 공개경쟁으로 선발하였고 31명이 민간회사 등 정부 외부로부터 충원되었다(Cabinet Office, 1998: 68-69).

4) 핵심 운영이념

대부분의 신공공관리 기법들과 마찬가지로 집행기관 제도도 비용절감을 통한 능률성 제고를 의도한다.

2. 일본의 독립행정법인

1) 도입과정

일본의 관리조정청(Management and Coordination Agency)은 영국에서 시행된 집행기관 제도를 연구하였다. 관리조정청장은 1997년에 영국의 중앙부처와 집행기관들을 방문했으며 후에 행정개혁위원회의 임시위원장이 되어 영국식 집행기관 제도를 도입할 것을 제안하였다. 그 결과 2001년 4월 현재 89개의 정부사업이 '독립행정법인(獨立行政法人; independent administrative corporation)'에 의해 운영되고 있다.

2) 조직

독립행정법인들은 영국의 집행기관과 마찬가지로 집행업무를 담당하고 담당부처로부터 독립적이다. 이들이 수행할 주요 기능들은 연구, 주화 주조 및 지폐인쇄, 자동차 검사 등이다. 독립행정법인들은 중앙부처들과 감독기관들이 정한 성과목표를 달성해야 하고 이를 위해서 사업계획을 제출해야 하지만, 관리에 있어서는 자율성을 지닌다. 독립행정법인들은 영국의 집행기관과 달리 중앙부처 소속이 아니며, 독립적 회사들로 구성되는 게이레츠허형 기업지배구조와 유사하다.

3) 인사

독립행정법인들의 최고경영자와 관리인원들은 5년 단위 계약으로 충원되고, 정부 외부로부터도 충원될 수도 있다(James, 2001: 243). 계약기간이 영국의 3-5년과 달리 5년인 것은 직장을 가족의 확장으로 생각하고 종신고용을 이상으로 삼는 일

본인들에게 가능하면 안정감을 부여하기 위한 조치인 것으로 보인다.

4) 핵심 운영이념

일본에서 독립행정법인이 도입된 지 몇 년 지나지 않았기 때문에 조금 더 두고 봐야 할 일이지만, 비용절감을 통한 능률성 제고에 초점을 맞추는 영국식 집행기관 제도는 일본에서 반발을 불러일으킬 가능성이 높다. 일본의 기업지배구조는 주주들의 단기적 이익보다 회사의 생존 및 확장 그리고 거기에서 일하는 직원들의 안정 및 복지를 더 중시하기 때문이다. 즉, 독립행정법인도 하나의 회사조직으로 이해된다면 기관의 생존 및 확장 그리고 그 직원들의 안정 및 복지를 중시할텐데, 이것은 예산의 절약·불필요한 인원의 감축 같은 집행기관 제도의 본래취지와 충돌하기 때문이다.

3. 독일의 지방정부

1) 도입과정

독일은 이미 신공공관리 정신과 유사한 철학에 근거한 나름대로의 제도들을 운영하고 있었기 때문에 별도로 영·미식 행정개혁을 추진하려는 움직임이 거의 없었고, 집행기관도 이와 같은 추세 하에서 별도로 도입되지 않았다.¹⁵⁾ 독일은 연방체제에서 행정기능의 대폭적인 지방정부로의 이양, 정치적 책임 강조와 이를 실행하기 위한 지방의 자치행정 강화, 비정부조직들이 제공하지 못하는 서비스에 한하여 정부가 개입하는 이른바 보충성(subsidiarity)의 원칙의 역사적 전통을 가지고 있었다 (Schroter & Wollman, 1997: 185-186). 이 중에서 첫 번째가 집행기관과 유사한 점이 많다. 즉, 정책결정은 연방정부가 하되, 그 집행은 대부분 주(Länder) 정부와 기초자치단체(Untre Gebietskörperschaft) 정부들이 담당한다. 이 과정에서 주정부와 지방정부들은 이미 성과와 산출에 초점을 맞추는 관리를 강조해왔는데, 이를 통하여 사실상 영국식 집행기관의 취지가 구현되었다 (OECD, 1996a).

2) 조직

독일의 지방정부들이 운영되는 방식과 영국식 집행기관 제도간에는 의미 있는

15) 한 심사자께서 지방정부의 경우를 집행기관으로 일반화하는 것은 비교대상에서 차이가 크다고 지적하면서, 집행기관 제도의 도입에 대한 조사가 부가되어야 한다고 지적하셨다. 저자가 아는 바로는 독일에서는 출입국관리업무 등의 민간위탁과 공기업의 민영화는 시행되었지만, 집행기관 제도는 도입되지 않았다.

차이가 있다. 기업지배구조에서 주주들의 이익뿐만 아니라 이해관계자들의 이익이 중시되는 정신이 반영되어, 지방정부들이 시행하는 정책집행에도 납세자·정부서비스 수혜자들의 의견이 많이 반영된다. 영국과 달리 강 시장(strong mayor) 제도가 운영되고 있는 독일에서는 (Schroter & Wollman, 1997: 185), 다양한 이해관계를 가진 주민들이 선거를 통하여 지방정부에 영향을 미칠 수 있다. 주민들은 자신들의 바람이 상당부분 충족되지 않으면 다음 선거에서는 현 시장을 해임하고 다른 시장을 선출할 수 있다. 이것은 이해관계자들의 대표들이 감독이사회에서 경영이사회 이사들을 임명하는 것과 대동소이한 원리이다.

3) 인사

주지사나 기초자치단체의 장은 주민들의 선거에 의해 선출된다. 주 정부에서는 주지사가 주 의회가 제정한 법률에 의거하여 소속공무원에 대한 인사고권을 행사하고, 기초자치단체의 장은 자치단체 의회가 제정한 조례에 의거하여 소속공무원에 대한 인사고권을 행사한다. 1984년이래 시간제근무제와 무급휴가제가 도입 시행되었다. 승진 및 보수와 관련해서는 1996년 6월부터 연공서열제가 점진적으로 폐지되었고 대신에 업무실적에 따라 특별보너스·수당이 신설되었다. 호봉의 승급은 2년에 한번씩 자동승급되던 것을 실적에 따라 차등승급하는 것으로 변경시켰다 (총무처, 1997: 719-720).

4) 핵심 운영이념

영국식 집행기관이 능률성을 가장 중시한다면 독일의 지방정부들은 주민(고객)들에 대한 봉사를 가장 중시한다. 공무원 조직이나 대부분의 공무원들이 법 중시 사고방식을 가지고 있기 때문에 이해관계를 가진 모든 주민들이 의견을 표명할 수 있는 기회를 공정하게 부여하는 행정절차에 신경을 많이 쓰고, 예산절약 같은 경제적 측면에는 상대적으로 신경을 덜 쓴다 (Schroter & Wollman, 1997: 186-187). 이것은 기업지배구조에서 주주들의 단기적 이익에만 신경을 쓰지 않고 종업원·납품업자·소비자 같은 제 이해관계자들의 이익을 공평하게 고려하는 것과 같은 정신을 구현하고 있는 것이다. 최근에 독일에서 벌어지고 있는 영국식 신공공관리 도입을 둘러싼 논쟁에서 “비용을 줄이는 것이 시급한 것이 아니고 권위주의 국가로부터 벗어나 시민국가(citizens' state) 쪽으로 발전하는 것이 중요하다”고 주장하는 사람들이 주목을 받고 있는 것도 (Schroter & Wollman, 1997: 191), 이해관계자들을 중시하는 독일식 기업지배구조와 정합성이 높은 것이다.

4. 한국의 책임운영기관

1) 도입과정

한국은 1999년 1월 29일에 법률 제5711호로 「책임운영기관의설치운영에관한법률」을 제정하여 책임운영기관 제도를 시행하고 있다. 2000년 1월 1일부터 10개 기관이 시범 운영되었고, 2001년 1월 1일부터 13개 기관이 추가되어 23개 기관이 운영되고 있는 중이다.

2) 조직

한국의 책임운영기관은 영·미의 그것과 상당한 차이를 보이고 있다. 먼저, 책임운영기관의 관리체계에서 행정자치부·기획예산처·중앙인사위원회 같은 중앙관리기관들의 권한이 강하며, 그만큼 주무부처의 역할이 상대적으로 약하다. 이것은 주무부처장관과 책임운영기관장과의 협의·합의를 원칙으로 하는 책임운영기관 제도의 특성을 구현하는 데 제약을 가져올 수 있다. 또한, 책임운영기관의 성과에 대한 통제가 매우 강하다. 통제력을 강화시키기 위하여 주무부처 장관은 자신이 위촉하는 5~9인으로 구성된 '책임운영기관운영심의회'를 설치하고, 행정자치부 장관은 당연직 3인을 포함해 자신이 위촉하는 15인으로 구성된 '책임운영기관평가위원회'를 설치한다. 이 기관들은 영국에서처럼 단순한 자문기능을 수행하는 것이 아니고 심의기능을 수행하기 때문에 책임운영기관에 대한 주무부처 장관과 행정자치부 장관의 통제력을 과도하게 제고시킬 가능성이 있다 (김근세, 1999: 248-249).

한국에서 책임운영기관 제도가 이처럼 집권적으로 운영되는 것은 사기업의 중앙집권적 기업지배구조와 유사성이 매우 높다. 계열사 사장들이 조직·인사·재무관리에서 행사하는 자율성은 그룹 총수의 영향력에 의해 크게 제약되는 경향이 그것이다. 중앙관리기관의 장관들은 마치 재벌총수들이 비서실이나 기획조정실을 통하여 계열사들을 통제하는 것처럼 '책임운영기관운영심의회'나 '책임운영기관평가위원회'를 통하여 책임운영기관들을 집권적으로 통제하는 것이 가능하다.

3) 인사

기관장의 선정과 관련해서, 조사대상 10개중에서 전직 공무원이 기관장으로 임명된 곳이 8개였다. 나머지 하나도 전직 집권여당 소속 정치인이기 때문에 순수 외부인은 1명(10%)에 불과하다. 공개로 채용했음에도 불구하고 전직 공무원들이나 정치적 인사가 기관장으로 대거 채용되었다 (김병섭 외, 2001: 73-74).

책임운영기관의 하부조직, 종류별·직급별 정원과 관련해서, 동법 시행령은 기관장의 권한을 부정하고, ‘부령’으로만 정할 수 있도록 되어있다. 게다가 하부조직 개편이나 직급별 인원조정은 상위법령으로 묶여 있어 기관장이 행사할 수 있는 인사재량권이 대폭 제한되고 있다 (김병섭 외, 2001: 75). 또한 “계급별 정원의 30% 이내에서 계약직공무원을 채용할 수 있다”는 동법 제17조의 규정에도 불구하고, 1999년 9월에 마련된 「책임운영기관시행지침」은 “직업공무원제도의 근간을 유지하고 책임운영기관 소속공무원들의 신분보장을 위해서 원칙적으로 기존 정원에 결원이 발생한 경우에 한해 계약직 공무원을 채용할 수 있다”고 규정하고 있다. 그 결과 신규채용 시 계약직 채용비율은 10% 내외에 불과했다. 게다가 결원 발생 시 감독부처 본부나 타부처로부터 전입을 받아 충원한 비율이 32.4%나 된다 (김병섭 외, 2001: 76).

4) 핵심 운영이념

영·미에서와 마찬가지로 한국에서도 책임운영기관제도는 경비절감을 통한 능률성 향상을 목표로 하고 있다. 그러나, 재무관리 측면에서 보면, 능률성 향상보다는 아직도 합법성이 중시되고 있다. 즉, 일반행정기관과 별다른 차이점이 없을 정도로 기관장의 자율성이 제약되어 있다. 예산전용권은 원칙적으로 행정과목 중 최하위 과목인 ‘세목’간의 전용만 가능하도록 되어 있고, 초과수입금의 사용도 그 직접경비의 범위 내에서만 지출할 수 있다. 그리고 자체수입의 확대가 요구되면 서도 그에 필요한 재무 및 회계관리나 인사관리상의 자율성이 적절하게 수반되지 못하고 있다. 예산이월도 ‘경상적 성격의 경비’의 10% 이하로 제한하고 있다 (김병섭 외, 2001: 78-79).

IV. 결 론

먼저 각국별로 상이한 기업지배구조가 제도화되어 있음을 확인하였다. 이어서 각국별 기업지배구조의 특성이 그 나라에 도입되고 있는 집행기관의 특성과 긴밀한 상관관계가 있는 점도 확인하였다. 영국의 경우, 주주의 이익을 중시하는 기업 지배구조의 특성과 마찬가지로, 집행기관도 납세자들의 이익제고 즉 효율성 제고를 기하기 위하여 제도화되었다. 일본의 경우, 기업에서의 종신고용 전통처럼, 독립행정법인 기관장의 계약기간(5년)이 영국보다 다소 길다. 독일의 경우, 이해관계

자 중심의 기업지배구조와 마찬가지로, 집행기관과 대동소이한 제도인 지방정부의 정책집행 방식이 효율성 제고보다는 고객만족·이해관계자들의 감독을 더 강조한다. 한국의 경우, 재벌의 집권적 기업지배구조처럼, 주무부처 장관이나 중앙관리기관의 장관이 책임운영기관에 대해 강력한 통제력을 행사한다. 한마디로 공공부문에 집행기관 제도를 도입한 나라들이 그 나라에 고유한 기업지배구조와 매우 유사한 형태의 집행기관을 제도화하고 있는 것이다.

본 연구에서 구체적으로 분석하지는 못했지만, 행정개혁가들이 가지고 있는 인지적 틀이 이 과정에서 큰 영향을 미쳤을 가능성이 높다. 신공공관리에서는 사기업 관리방식을 벤치마킹해서 행정개혁을 수행해야 하는데, 각 나라의 행정개혁가들이 가지고 있는 사기업 관리방식에 관한 인지적 틀은 상이할 가능성이 높다. 영·미에서는 영·미식 기업지배구조에 기초한 인지적 틀을 가지고 있을 것이고, 일본·독일·한국에서는 각기 그 나라의 기업지배구조에 기초한 인지적 틀을 가지고 있을 것이기 때문이다. 그러므로 일본·독일·한국이 영·미식 집행기관 제도를 도입하여 시행한다고 해도 영·미에서와 똑같은 방식으로 운영하기보다는, 담당 행정개혁가들이 바람직하거나 당연하다고 생각하는 사기업 관리방식에 따라 수정을 한 후에 시행했을 가능성이 높다.¹⁶⁾

집행기관의 제도화 과정에서 나타나고 있는 이와 같은 현상을 통해 신공공관리 모형에서 제시하는 다른 제도들의 국가간 이전에서도 유사한 현상이 발생할 가능성이 있음을 예측할 수 있다.¹⁷⁾ 이와 같은 분석결과로부터 최소한 다음의 두 가지 이론적·정책적 함의를 얻게 된다. 첫째, 어느 한 나라에서 창안된 제도가 다른 나라에 도입되는 경우 그것은 그 나라에 기존하는 제도적 특성에 맞춰 변형될 가능성이 높다는 점이다. 신제도주의의 시각에서 볼 때, 이는 개혁의 실패나 문제점이기보다는 오히려 당연한 현상으로 이해된다. 이러한 현상은 시장의 유인체계에 의해 각 나라의 제도들이 수렴될 것이라고 주장하는 세계화론자들과 신자유주의자들의 주장에 배치되는 것이다 (하태수, 2002a). 둘째, 각 나라별로 기존하는 제도들이 환경변화에 부적합하여 부득이 영·미형의 제도로 개혁하는 것이 바람직한

16) 두 분의 심사자께서 기업지배구조가 집행기관의 제도화에 미친 영향에 관한 분석이 미흡하다는 지적을 하셨다. 매우 좋은 지적이지만 구체적인 연계고리를 밝혀내는 일은 너무나 많은 에너지 투입을 요하는 일이다. 이후의 연구과제로 약속하면서, 여기서는 사회학적 제도주의 이론에 입각한 추론을 심사자들의 지적에 대한 답변으로 갈음한다.

17) 성과급이 하나의 좋은 예가 될 것이다 (하태수, 2002a: 52).

상황이라면, 정책결정자들은 제도의 정합성을 고려하여 행정개혁을 추진할 필요가 있다는 점이다. 제도의 개혁은 선행조건들과 보상조건들이 충족되어야 성공할 가능성이 높다(정정길, 2002). 기존하는 제도의 수혜자들은 제도 변화에 의해 초래될 손실을 피하기 위해 필연적으로 저항하기 마련이다(Jung, 2000; 2001). 따라서 정책결정자들은 이러한 저항을 예측하고 이해집단들간의 윈윈게임(win-win game)이 이루어 질 수 있도록 개혁안을 마련하고 집행하는 것이 효과적이다.

참 고 문 헌

- 강명헌. 1996. 「재벌과 한국경제」. 서울: 나남.
- 강창구. 2000. “책임운영기관제도 도입의 역사적 배경과 운영체제,” 「한국행정사학회지」. 9: 225-253.
- 김근세. 1999. “비교분석을 통한 한국 책임운영기관 제도의 특성,” 「한국정책학회보」. 8(3): 233-256.
- 김근세. 2001. 「책임운영기관 제도에 관한 비교분석」. 서울: 집문당.
- 김병섭·정진우·임보영. 2001. “책임운영기관 제도운영의 평가,” 「행정논총」. 39(1): 65-82.
- 김태룡. 2000. “행정학의 신파러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구,” 「한국행정학보」. 34(1): 1-20.
- 박희봉. 2001. “책임운영기관제도 도입상 문제점과 발전방향,” 「한국정책학회보」. 10(2): 167-188.
- 서울경제신문사. 1995. 「재벌」. 서울: 한국문원.
- 양기용. 2000. “신공공관리이론의 한계와 책임경영제 도입방안,” 「경기논단」. 가을호: 81-98.
- 유 훈. 1995. “공공관리론의 의의와 전략관리,” 「행정논총」. 33(1): 19-35.
- 유 훈. 1999. “책임운영기관에 관한 연구,” 「행정논총」. 37(1): 57-72.
- 이명석. 2001. “신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁,” 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 이중수·정길원. 1999. “책임운영기관 연구,” 「사회과학논총」. 30: 151-175.
- 임도빈. 2000. “신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교,” 「행정논총」. 38(1): 51-72.
- 정용덕. 2001. 「현대국가의 행정학」. 서울: 법문사.

- 정정길. 2002. “행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로,” 「한국행정학보」. 36(1): 1-19.
- 정홍익. 1989. “한국과 일본기업의 권력구조,” 「행정논총」. 27(2): 169-192.
- 조동성. 1997. 「한국재벌」. 서울: 매일경제신문사.
- 참여연대(편). 1999. 「한국재벌개혁론」. 서울: 나남.
- 총무처 직무분석 기획단, 1997, 「신정부혁신론」. 서울: 동명사.
- 하태수. 2002a. “제도의 이전, 토착화 그리고 신제도주의,” 「행정논총」. 40(1): 45-69.
- 하태수. 2002b. “한국과 영국의 기업지배구조 개혁의 비교: 역사적 신제도주의 시각을 중심으로,” 「한국행정논집」. 14(2): 239-258.
- Abegglen, J. C. & G. Stalk. 1985. *Kaisha, the Japanese Corporation*. NY: Basic Books.
- Albert, M. 1993. *Capitalism Against Capitalism*. London: Whurr.
- Berger, S. & R. Dore. (eds.) 1996. *National Diversity and Global Capitalism*. New York: Cornell Univ. Press.
- Cabinet Office. 1998. *Next Steps Briefing Note*. London: Cabinet Office.
- Charkham, J. 1994. *Keeping Good Company: A Study of Corporate Governance in Five Countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Clark, R. 1979. *The Japanese Company*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Crouch, C. & W, Streeck. (eds.) 1997. *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage.
- Gerlach, M. L. 1992. *Alliance Capitalism: The Social Organisation of Japanese Business*. London: Univ. of California Press.
- Ha, T. 2001. *A Comparative Study of the Reform of Corporate Governance in the UK and Korea*. unpublished Ph.D dissertation at University of Exeter.
- Hood, C. 1991. “A Public Management for All Season?,” *Public Administration*. 69: 3-19.
- Hood, C. 1994. *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.
- James, O. 2001. “Business Models and the Transfer of Businesslike Central Government Agencies,” *Governance*. 14(2): 233-252.
- Jung, Y. 2000. “Globalization and the Institutional Persistence of the Developmental State in Korea,” *Korean Journal of Policy Studies*. 15(2): 27-40.
- Jung, Y. 2001. “Institutions, Interests and the Post-IMF Structural Adjustment in Korea,” *Korean Journal of Policy Studies*. 16(1): 11-22.

- Kamensky, J. M. 1996. "Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform," *Public Administration Review*. 56(3): 247-255.
- Keasey, K. & M, Wright. (eds.) 1997. *Corporate Governance: Responsibility, Risks and Remuneration*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Mascarenhas, R. C. 1993. "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand," *Public Administration Review*. 53(4): 319-328.
- OECD. 1996a. *Current Issues and Developments in Public Management: Survey 1996: Germany*.
- OECD. 1996b. *OECD Economic Surveys 1995-1996: Japan*.
- OECD. 1997. *Focus*.
- Pollitt, C. 1993. *Managerialism and the Public Services*. 2nd ed. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. 1996. "Antistate Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom," *Public Administrative Review*. 56(1): 81-87.
- Powell, W. W. and DiMaggio, P. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schroter, E. and Wollman, H. 1997. "Public Sector Reforms in Germany: Whence and Where? A Case of Ambivalence," *HALLINNON TUTKIMUS*. 3: 184-200.
- Scott, W. 1995. *Institutions and Organisations*. London: Sage.
- Whitley, R. 1992. *Business Systems in East Asia: Firms, Markets and Societies*. London: Sage.
- Whitley, R. 1999. *Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems*. Oxford: OUP.