

國民企業의 自律經營과 管理模型의 定立方向

吳 然 天*

〈목 차〉	
I. 시	N. 일본의 NTT 민영화 및 對
II. 국민기업의 특성과 관리방	정부관계 사례
식의 성격	V. 국민기업의 위상에 부응한 관
III. 포항제철의 국민기업적 특성	리모형의 정립 방향

〈요 약〉

본 연구는 公共的法人, 일명 국민기업의 특성을 포항제철의 사례를 중심으로 하여 살펴본 후, 국민기업의 자율적 경영과 책임성 촉진을 위한 새로운 관리모형의 정립 방향을 탐색하고 있다. 특히 본연구에서는 국민기업의 위상에 부응한 관리모형의 정립 방향을 對 정부관계의 불확실성 극복, 자율적 기업경영을 통한 효율성 제고 측면에 맞추어 소유와 경영의 분리, 對 정부관계의 제도화, 이사회 구성방식, 정부소유지분의 적정화 및 株權行使의 방향 등에 대해 살펴보았다.

I. 序

정부는 1987년 이후 대대적인 공기업 민영화 계획을 수립·추진하면서 그 종 공공성이 강한 공기업의 기업형태(조직위상)로서 「공공적 법인」이라는 새로운 개념을 도입하였다.¹⁾ 즉, 민영화된 공기업 중 국가기간산업으로서 국민경제적 중요성이 높은 기업에 대해 「공공적 법인」이라는 법적 지위와 위상을 부여함으로써 투영화에 따른 제반 문제(특히 공익적 가치의 확보)에 대응하고자 하였다. 이와 같은 성격을 지닌 공공적 법인으로서는 이미 민영화가 추진된 바 있는 포항제철과 한전이 있으며, 현재 중시사정으로 기업공개가 잠정 보류되고 있는 한국통신·신도 이에 해당한다. 이중 한전은 주식공개비율이 낮고, 한국통신은 아직 민영화가 실현되지 않은 상태라는 점에서 공공적 법인으로서의 법적 지위를 갖는 국민기업의 대표적인 사례는 사실상 포항제철이라고 할 수 있다. 따라서

* 서울대학교 행정대학원 부교수

1) 태로·이철승, 『회사법강의』, 제2장판(박영사, 1991), p.76.

本稿에서는 주로 포항제철의 사례를 중심으로 하여 국민기업의 위상에 상응하는 자율적 경영체제를 확보하기 위한 새로운 관리모형 탐색의 필요성을 서술하고, 이에 기초한 정부-기업관계의 방향을 설정하는 데 초점을 두고자 한다.

이와 같이 새로운 관리방식의 탐색이 필요한 근원적인 이유는 포항제철 또는 한국전력의 지분을 소유하고 있는 다수 국민들이 기대하고 있는 국민기업적 운영방식과 현재의 관리방식이 괴리되어 있을 뿐 아니라 향후 전개될 정치·경제·사회환경의 변화가 이들 기업들의 경영환경에 불확정적 요소로 작용할 가능성이 매우 높다는 사실에서 찾을 수 있다. 더 나아가서 한국통신 등이 주식 구매를 계획하고 있는 등 민영화 노력이 확대됨에 따라 국민기업의 관리방식에 대한 제도적 대응이 더욱 절실해지고 있기 때문이다.

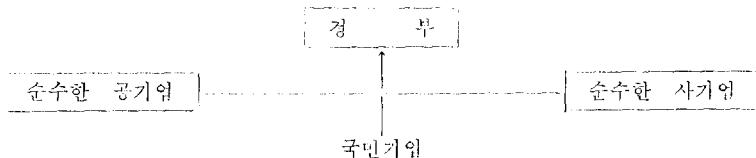
이들 국민기업들은 정부투자기관 또는 출자기관으로서 행정의 공기업영역에 포함된다고 할 수 있으나, 이에 그치지 않고 다수 국민이 그 지분을 소유하고 있는 공공소유의 기업형태(Public Joint Stock Company)의 특성을 띠고 있다. 그런데 그동안 국민기업의 성격을 뒷받침할 수 있는 보다 항구적인 존재형태나 정부와 국민기업 간의 관계, 그리고 국민주에 대한 책임확보 측면에서는 성의 있는 정책개발이나 제도화 노력이 전개되지 못했으며, 그러한 과제가 일부 국민기업의 리더쉽의 정치적 역량에 의해 소화되어 왔었을 뿐 그 뿐리는 사실상 불확정 상태에서 벗어난 것이 아니었다고 본다. 특히 정부가 소유지분 또는 영향력을 행사할 수 있는 지분에 기초하여 주주총회의 의결권을 통한 경영관여가 개방되어 있는 결과, 특정 상황하에서는 이들 공기업에 대한 관리방식이 「정부 투자기관식」 관리방식에서 벗어나지 못하는 나머지 자율경영체제를 손상할 여지가 있다는 우려를 불식시키지 못하고 있다.

이런 점에서 국민기업의 성격이 부여된 공기업과 정부 간의 관계, 다시 말해서 새로운 정부-기업관계의 설정, 전문경영체제의 발전적 정립, 국민주주에 대한 경영책임의 확보방안 등 그 관리방식을 새롭게 정립하는 과제는 국민기업으로서의 사회경제적 정당성을 확보하고 국민경제적 성과를 지속적으로 향상시키는데 있어 전제조건의 하나라고 생각할 수 있다. 따라서 본稿에서는 국민기업의 위상에 부합한 경영자율성을 보장하고, 對 정부관계의 성격과 통로를 분명하게 정립할 수 있는 제도적 장치를 설계하는 데 초점을 두고자 한다.

Ⅱ. 국민기업의 특성과 관리방식의 성격

1. 국민기업의 대 정부·국민관계의 기본구도

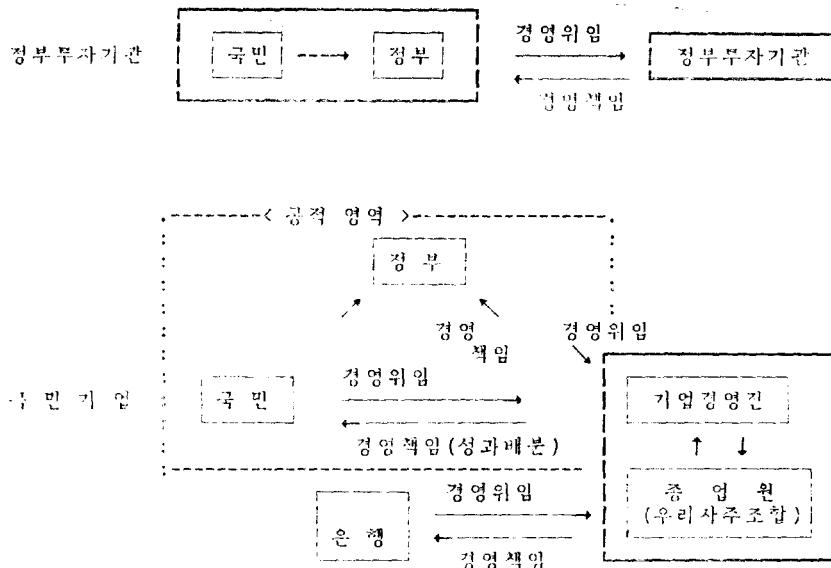
국민기업적 관리모형개발에 관한 보다 과학적이고 객관적인 토대가 마련되기 위해서는 공기업 민영화론, 민영화와 규제완화에 관한 경제이론, 정부-기업관계론 등 기존의 이론적 논의를 바탕으로 국민기업적 위상에 부응할 수 있는 이론적 구도가 탐색되어야 한다. 특히 이 과정에서는 공기업과 사기업의 점이지 대(즉 이과정)에 놓여 있는 몇몇 국민기업의 사회적(對 국민) 책임과 대(對 국가적) 책임이 규명되어야 한다. 환언하면 국민기업이라는 새로운 형태의 기업조직을 설정하고, 이를 운영함에 있어 「정부가 해야 할 일」, 「국민기업이 해야 할 일」에 관한 일반론적인 구도가 설정되어야 한다.



[그림 1] 공기업과 사기업의 점이지대에 놓여 있는 국민기업의 대 정부관계

규모적 의미의 국민기업은 종래 공기업과 사기업의 이원적 분류방식 하에서는 그 전형을 찾기가 어렵다. [그림 2]에 표시된 바와 같이 정부투자기관은 정부로부터 경영권을 위임받아 기업을 경영한다는 점에서 소유주체인 정부와 기업 간의 관계가 단일의 통로로 연계되어 있는 반면, 국민기업의 경우에는 다수 국민들을 주축으로 정부와 그 밖의 보유주체로부터 경영을 위임받고 있어 국민기업은 대체로 소유주체에 국한하지 않고 다수 국민에게 경영에 대한 책임을 지게 된다고 할 수 있다.

이외 같은 국민기업의 대 정부관계 및 대 국민관계에 있어서의 독특한 특징은 사실상 정부가 1987년 이후 대대적인 공기업 민영화계획을 수립, 추진하면서 「공공적 법인」이라는 새로운 개념의 기업형태를 도입한데서 연유한다고 할 수 있다. 공익사업적 성격을 띤 공기업이 민영화되었을 때 예상되는 제반 문제점(소-의 독점, 독점의 폐해 등)에 대응하기 위해 정부는 중권거래법과 자본시장육성에 관한 법률에 「공공적 법인」이라는 새로운 개념을 도입하면서 이러한 성격을 띤 공기업의 자본구성(주식소유구조) 및 거래에 있어서 다음과 같은 일련의 특례를 부여하게 되었다.



[그림 2] 정부투자기관 및 국민기업의 소유-경영관계(포항제철의 예)

둘째, 공공적 법인이 일부 특정인이나 외국자본에 의해 지배되는 것을 방지하기 위하여 해당 기업에 대한 주식소유한도를 발행주식 총수의 3%로 한정하는 가운데, 이 비율을 회사정관에 의해 더욱 낮출 수 있도록 하였다. 외국인에 대해서는 주식취득을 정관의 규정에 의해 제한할 수 있도록 하였으며, 이러한 제한규정을 위반하여 취득한 주식에 대해서는 의결권이 부여되지 않도록 하였다. 아울러 주주들의 의결권 행사에 있어서도 해당 기업(공공적 법인) 이외의 사내·들이 주주들에게 의결권 대리행사를 권유할 수 있도록 함으로써 의결권 대리행사를 통한 기업지배의 시도를 방지하고 있다.

둘째, 공공적 법인의 주식에 대해서는 이른바 「국민주」 개념에 입각하여 근로자· 등 저소득계층에 대한 주식의 확대보급을 꾀하도록 하였으며, 배당금지급에 있어서도 근로자등 저소득계층의 주주에게 우선배당권을 인정토록 하였다.

셋째, 공공적 법인에 대해서는 국가안보상 필요한 경우 주주의 회계장부열람권, 업무·재산상태의 열람권을 제한할 수 있도록 하였다.

이와 같이 일반 사업에 비해 자본구성 및 거래와 관련하여 일련의 특례적 제약조건이 부과되는 공공적 법인으로서는 협행 법적 규정에 의해 포항제철, 한국전력, 한국통신 등이 설정되어 있다.

2. 혼합기업과 공익담보를 위한 정부통제의 한계

정부가 부분적 민영화를 추진함으로써 민영화된 공기업 지분의 일정 비율을 계속 보유하고 있을 때에는 공사혼합소유(mixed ownership) 형태의 혼합기업(hybridity)이 등장하게 된다. 사실상 국민기업(공공적 법인)도 이와 같은 혼합기업의 제도적 형태의 한 표현이라고 할 수 있다. 혼합기업이 등장하게 되는 대표적인 경우로서는 정부가 공기업을 상법에 기초하여 설립된 회사(주식회사)로 전환하면서, 공기업 정부소유지분의 일정비율을 매각하는 때라고 할 수 있다. 이와 같은 혼합소유형태의 기업은 민간경영과 정부통제(공적 통제)의 장점을 결합시킨 것이다. 민영화 과정에서 혼합소유방식이 활용된 대표적인 사례로서는 영국의 주요 국영기업의 민영화방식을 들 수 있으며, 우리나라의 경우 국민주권론에 의해 민영화가 추진된 포항제철과 한국전력 등을 들 수 있다.

정부가 민영화 대상기업의 지분을 일정 수준 소유하려고 하는 이유로서는 정치적 고려(잘못된 민영화정책에 대한 비난 회피전략), 상징적 가치(해당서비스의 공익적 가치의 담보), 통제경제의 전통, 대상기업의 자산규모가 커서 일시 매각에 따른 위험부담의 회피 등 다양한 관점에서 제시될 수 있다.²⁾ 그러나 이를 경제적 관점에서 보면 정부보유로 확보할 수 있는 공익적 가치(예, 가격의 안정적 유지)와 주식매각 확대에 따라 수반되는 사기업적 경영특성(예, 이윤동기의 증가) 간의 균형을 도모하고자 하는 정부의 전략이라는 관점에서 해석할 수 있다. 이런 점에서 정부가 민영화된 공기업의 지분을 일정 수준 유지하는 것은 공익적 가치의 확보를 위한 노력을 포기하지 않고 있다는 것을 가시적으로 나타내 줄 수 있다는 점에서는 긍정적이라고 할 수 있다.

그러나 정부가 일정 지분에 근거하여 경영진에 대하여 압력을 행사하게 될 경우, 이는 사기업의 이윤추구노력과 양립하기 어려운 것이라고 할 수 있다. 혼합기업은 여러 가지 이유로 정부의 경영개입을 받을 소지가 있다. 즉 회사가 파산에 직면할 경우 정부의 재정지원이 불가피함은 물론이고, 기업의 규모가 크고, 사회·경제적 중요성이 높은 산업이면서 동시에 시장지배력을 행사하고 있는 경우에 정부의 통제가 가해지지 않을 수 없을 것이다. 또한 회사의 경영진을 정부가 임명하거나 이에 영향력을 행사하는 경우 혼합기업의 경영진들은 정부의 눈치를 보지 않을 수 없을 것이다. 이런 점에서 운영방식 여하에 따라

2) L Gray Cowan, *Privatization in the Developing World* (New York: Praeger, 1990), p. 68.

이는 혼합소유기업이 장기적으로 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 더욱 부각될 가능성도 있다. 정부가 민영화된 기업에 대해 시장지향성과 자율경영기조를 강조하려면, 이를 기업을 공공부문의 정책목표를 위한 수단으로 활용하려는 의지를 줄여야 할 것이다. 이런 점에서 정부보유지분을 낮추면서 일정 형태의 공적 목표에 한정시켜 개입의 범위를 설정하려는 대안적 방안이 강구되어야 할 것이다.

사실상 정부가 혼합기업의 경영상의 의사결정에 영향력을 행사하기 위하여 기업에 대한 지분을 어떻게 사용하느냐의 문제는 혼합기업의 경영성과를 좌우하는 요소의 하나라는 점에서, 소유지분 행사방식에 대한 제도화 노력이 전개될 필요가 있다.

Ⅲ. 포항제철의 국민기업적 특성

1. 공공성과 기업성의 조화

포항제철이 도법적인 국민기업으로 자리잡게 된 데는 [그림 3]에 표시된 바와 같이 정부의 정책수단을 최대한 활용하는 등 공공부문 기업으로서의 이점과 사기업 특성(효율성)을 결합시키는 데 성공했다는 데서 찾을 수 있다. 확인하면 광의의 공기업 영역에 포함되었으면서도 공기업 운영에 내포되어 있는 비효율적 요소(정부의 직접관여, 경직적 운영, 관료적 이익의 개입, 방만한 관리 등)를 최소화하면서, 사기업부문이 내포하는 취약점(국민경제 정책목표와의 연계성이 결여, 이윤추구 극대화에 따른 독점이윤발생 등)을 최소화할 수 있었다고 볼 수 있다.

포항제철이 공공소유 형태로 출발했음에도 불구하고, 이윤추구를 목표로 삼는 사기업분야에 결코 뒤지지 않는 효율적인 기업운영에 매진할 수 있었던 것은 무엇보다도 안정되고 지속적인 경영리더쉽하에 기업운영의 자율성이 보장되었으며, 그러한 기업경영의 자율성이 예측가능하고 안정적인 리더쉽하에서 발휘될 수 있는 창의적이고 개척적인 기업가정신과 결합되었기 때문이라고 할 수 있다.

와 같은 포항제철의 성공사례는 공기업부문에 있어 공익성과 기업성을 二元的으로 구분, 상호간 대립적으로 이해하던 종전의 시각에 대한 재검토의 계기를 마련해 주었다고 해석할 수 있다. 공기업의 공익목표 추구가 기업의 효율성 추구에 제약요인으로 작용한다거나, 기업의 효율성 추구에 주안을 둘 경우

구 分		사 기 업	
		장 점(+)	단 점(-)
공 기 업	장점(+)	포항제철	
	단점(-)		대한중석

〔그림 3〕 공기업과 사기업 특성의 결합 양태

공익성의 증진이 어려워진다는 시각이 공기업 연구자들에게 팽배되어 있었다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 시각은 공기업의 기업성을 단순한 이윤극대화 노력으로 국한하여 이해한 결과일 뿐 효율적 기업운영 노력이 전개됨으로써 일정 제약 조건 하에서 공기업의 공익 목표 달성이이라는 공공성이 증진될 수 있다는 가능성을 간과한 것이다. 만일 기업성을 “창조적이고 개척적이며 효율적인 기업 가정신”으로 이해한다면 이러한 매력의 기업성은 궁극적으로 공익성을 증진시킬 수 있는 전형적 사례로 활용되고 있다.

1. 보유지분 분포에 따른 포항제철의 기업 성격

상기상의 주식회사로 출발한 포항제철은 1988년 이전까지만 해도 정부 및 산업은행이 전체 주식의 69.1%를 보유하고 있어, 적어도 주식소유의 기준에서 볼 때 정부(산업은행 포함)가 절대적 지배주주의 위치에 있었다. 그러나 1988년 정부 및 산업은행 지분을 대상으로 한 국민주 매각 형태의 민영화 노력의 결과로 재무부와 산업은행의 지분이 각기 20%와 15%로 줄어든 반면, 국민주가 30.5%, 종업원 보유주식(우리사주)이 10%, 그리고 시중은행이 22.1%로서 정부(산업은행 포함) 지분이 절대적 의결권의 행사를 가능케 하는 50%를 하회하는 35%에 머물게 되었다. 이러한 정부 보유주식 비율의 하향과 국민주의 보금은 포항제철 기업조직의 성격을 새롭게 변모시켰다고 할 수 있다. 즉 종전에는 비록 지배권을 적극적으로 행사하지는 않았지만 소유주식의 분포면에서 ‘정부 소유기업’의 형태를 띠고 있었으나 국민주 매각방식의 민영화조치와 더불어 포항제철의 법적 지위와 조직형태가 정형화된 공기업의 형태에서 벗어나 일반국민, 주부, 산업은행, 시중은행 등이 주식을 보유하는 독특한 조직형태를 띠게 되었다. 비록 상법에 기초한 주식회사의 형태이지만, 정부가 일정 지분을 소유하고 있다는 점에서 정부출자기관으로 구분되고 있을 뿐 아니라 다수 국민이 국

민주 형태로 주식을 보유하고 있다는 측면에서는 국민기업적 성격이 부여되고 있다. 흔히 포항제철을 ‘국민기업’으로 칭하고 있는 것은 기업활동이 국민경제 활동에 있어 중추적 위치를 차지하면서 그 소유지분이 다수 일반국민과 정부, 정부·투자기관(산업은행), 종업원 등에 분포되어 있어 특정 사기업이나 개인이 지배적 위치에 놓일 수 없기 때문이다.

결국 포항제철은 정부출자기관으로서 광의의 공기업 영역에 포함된다고도 할 수 있으나, 이에 그치지 않고 다수 국민이 그 지분을 소유하고 있는 공공소유의 기업형태(Public Joint Stock Company)로 간주할 수 있다.

3. 공공소유의 기업형태에 기인한 불확정적 요인

이와 같이 포항제철의 주식이 일반국민을 포함하여 다양하게 분산되어 있는 것은 기본적으로 정부의 포항제철 민영화 정책의 성격에서 그 연원을 찾아볼 수 있다. 포항제철은 설립초기부터 경영의 자율성 확보를 도모하기 위하여 정부의 출자지분이 50%를 상회하고 있었음에도 불구하고 주식회사 형태로 설립된 바 있다. 그 결과 포항제철은 이미 공기업으로 존치하던 당시부터 상당 수준의 경영자율성을 보장받고 있었다. 1988년의 국민주 매각방식의 민영화 조치는 보유지분의 과반수를 점하고 있어 절대적 지배주주의 위치에 있던 정부가 단일한 출자기관으로 그 위상이 전환됨으로써 적어도 보유지분을 기초로 한 공식·기인對 정부관계의 측면에서 볼 때 포항제철의 자율경영체제는 진일보한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 당시의 민영화 조치는 대통령 공약사업의 하나로서 우량공기업주식을 국민주로 보급함으로써 공기업의 경영성과를 일반국민에게 환우하고, 중·하위소득계층의 재산형성을 지원하며, 주식의 광범위한 분산보유 유도로 자본시장의 저변을 확대시키는 데 주안을 둔 흔적이 역력할 뿐 국민

〈표 1〉 포항제철의 주식소유지분의 분포 현황(1992년 기준)

지분 소유자	소유지분 비율(%)
제 무 부	20.0
산 업 은 행	15.0
시 중 은 행	22.1
대 한 중 석	2.4
국 민 주	30.5
총 업 원	10.0
합 계	100.0

자료: 포항제철 제공

들에 새롭게 제시된 국민기업의 성격을 뒷받침할 수 있는 보다 항구적인 존재형이나 정부와 국민기업 간의 관계, 그리고 국민주주에 대한 책임 확보 측면에서는 성의 있는 경제개발이나 재도화 노력이 전개되지 못했다. 따라서 국민기업의 속성이 부여된 포항제철과 정부간의 새로운 정부-기업관계의 설정, 전문경영체제의 발전적 정립, 국민주주에 대한 경영책임의 확보방안 등 포항제철의 관리 방식 정립에 관한 제반 사항들이 포항제철 리더쉽의 정치적 역량에 의해 소화되어 왔다고 볼 수 있으나, 그 뿐만 아니라 사실상 불확정 상태에서 벗어난 것이 아니었다고 본다.

포항제철의 조직위상과 대 정부관계에 있어서 불확정적 요인으로 작용하고 있는 요소의 하나는 국민주 지분의 주권행사가 불명확하다는 점, 그리고 아래 연계¹¹ 정부소유지분의 성격과 역할의 문제라고 할 수 있다.

민주화 이후 주주구성에 있어 정부(산업은행 포함)의 지분율이 종전의 69.1%에서 35% 수준으로 줄어들어 정부가 절대적 지배주주로서의 지위에서 벗어나 다수 국민을 포함한 공공적 소유 형태로 전환되었다고 할 수 있다. 그러나 포항제철 주식의 30.5%가 다수 국민들이 보유하고 있는 소액주주들을 근간으로 한 국민주로 구성되어 있는 바, 이들 국민주의 경우에는 주권행사가 용이하지 않다는 특성을 띠고 있다. 따라서 주권의 행사가 용이하지 않은 국민주를 제외할 경우에는 정부소유 지분이 시중은행(22.1%)이나 우리사주(10%) 등에 비해 상대적으로 훨씬 높은 수준을 유지하고 있어, 정부가 소유지분 또는 영향력을 행사할 수 있는 지분에 기초하여 주주총회의 의결권을 통한 경영관여가 개방되어 있¹². 그러한 결과, 특정 상황하에서는 포철에 대한 관리방식이 ‘정부투자기관소’ 관리방식으로 흘러 그동안 확립된 자율경영체제를 손상할 여지가 있다는 우려를 불식시키지 못하고 있다.

다음으로 수많은 국민들에게 분산 소유된 국민주 소지자들의 응집력을 기대할 수 없을 뿐 아니라 다수 국민의 의결권 참여가 현실적으로 불가능한 상황에서 국민주 소지자들이 기업경영에 대한 책임을 물을 수 있는 여지가 좁다는 점을 지적할 수 있다. 이런 상황하에서 정부가 소유하고 있는 35% 지분의 성격과 역할을 어떻게 규정할 것인가?

정부가 국민주 매각방식의 민영화를 추진하는 과정에서 정부보유 지분의 일부분만을 매각한 채 여전히 35%의 지분을 보유하게 된 것은 다음과 같은 두 가지 취기를 내포하고 있다고 할 수 있다. 첫째, 포항제철의 국민경제적 중요성을 감안할 때 최소한의 공공성 확보를 담보할 수 있도록 하기 위한 제도적 장

치로서의 의미를 부여할 수 있다. 이러한 장치는 예상치 못한 급격한 대내외적 사건변화가 초래될 때에 공공이익을 투입할 수 있는 최소한의 통로가 마련될 필요가 있나는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 둘째, 포항제철이 독점사업적 자리를 갖는 상태에서 민영화가 추진된 관계로 소유지분이 소수의 지배주주들에게 넘어가게 될 경우에는 독점기업의 폐해가 노정될 가능성이 높기 때문에 이를 방지하기 위한 노력의 일환으로 정부가 일정지분을 보유하게 되었다고 할 것이다. 그런데, 여기서 만일 정부가 자신의 보유지분이 내포하고 있는 공공 기관성을 과도하게 강조하게 될 경우에는 포항제철의 자율적 경영을 제약하는 불확정적 요인으로 작용하게 될 것임은 자명하다고 하겠다.

IV. 일본의 NTT 민영화 및 對 정부관계 사례

1. NTT 민영화 사례

일본전신전화주식회사(NTT)는 일본내에서는 물론이고 여타 국가에서도 공기업 민영화의 전형적 사례로서 평가되고 있다.³⁾ NTT는 1989년 기준으로 종업원수 27만명, 매출규모 5조6천억엔에 달하는 일본 최대기업이며, 주주가 154만 5,198명에 달하는 명실상부한 국민기업으로 자리 잡고 있다.

여기서 NTT의 민영화 사례를 살펴보는 것은 NTT가 국민주방식에 의한 공기업 민영화의 대표적인 사례의 하나라는 점에서 우리나라 국민기업의 향후 관리모형 정립을 시도하는 데 있어 정책적 시사점을 얻고자 하는 데 있다. NTT의 민영화 사례가 우리나라 국민기업의 관리모형 정립에 일단의 정책적 시사점을 제공해 줄 수 있다는 것은 다음과 같은 판단에 근거하고 있다.

첫째, NTT 역시 국민주방식에 의한 민영화 방식을 취한 결과 다수의 일반 국민들이 주주로 참여하고 있다는 사실이다.

둘째, NTT 역시 시장지배적 사업자로서 지위를 유지한 채 민영화가 진행되고 있다는 점이다.

셋째, 국민경제적 위상이나 사업의 공익적 성격상 정부가 계속 주식의 일정 지분을 보유하고 있는 가운데 상법상의 주식회사형태를 보이고 있다는 점이다.

3) 일본의 NTT 민영화 사례는 다음의 자료를 참조하여 구성한 것이다.

한국전기통신공사 민영화실무반, 『NTT 민영화와 대응전략』(1988. 3); 채신부, 『NTT 구조조정 자료』(1990); 일본경제신문사 편, 유화선 역, 『일본기업의 야망: 21세기 세계체제전략(하)』(미봉출판사, 1991); 송대희, 송명희, 『국민주방식 공기업 민영화의 경제적 효과분석』(한국개발연구원, 1992. 6).

넷째, NTT는 공기업으로서의 지위를 유지하고 있던 시기에 정부의 징계적 우대조치가 부여되고 있었으나, 민영화 이후 이러한 우대조치가 재평가될 수밖에 없는 상황에서 독자적 존재위상을 정립해 나가고 있다는 점이다.

NTT의 민영화는 기술혁신, 시장개방, 이용자들의 욕구의 다양화 등 전기통신사업환경의 변화, 독점공기업체제가 안고 있는 무사안일·서비스의 질적 저하 등과 같은 비효율성의 극복, 그리고 정부의 재정적자 누적을 해소하기 위한 정부소유주식 매각의 필요성 등을 배경으로 하여 추진되었다.

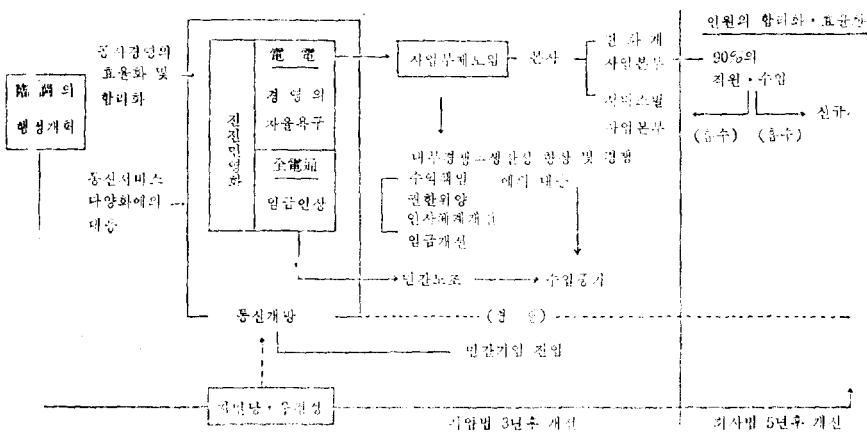
NTT 민영화의 적절적인 계기가 된 것은 1981년 3월에 발족한 임시행정조사회의 공사제도 개혁에 관한 답신이었다. 즉, 1982년의 임시행정조사회答申에서는 “경영규모의 적정화와 공정하고 유효한 경쟁기반의 정비를 통한 전기통신요금의 저렴화, 다양한 서비스의 제공”을 도모하기 위해서는 NTT의 조직분할 및 민영화의 추진이 필요하다는 제안이 제기되었다. 臨調答申에서 ‘분할 민영화’案이 제기된 것은 “NTT가 시장지배적 사업자로서의 지위를 접하고 있기 때문에同一 공사가 그대로 독점적 민간기업으로 전환될 경우 이에 편리하여 경쟁할 수 있는 기업이 등장하기 어렵다”는 판단이 작용한 것으로 평가되고 있다.

이와 같은 임시행정조사회의 답신에 부응하고 미국의 전기통신시장개방에 대처하기 NTT의 경영자주성 및 효율성 제고, 정보통신산업의 활성화 및 국제경쟁력 강화, 통신서비스의 향상과 요금인하 등을 실현하기 위해 NTT의 민영화가 추진되었다.

그러나 NTT 민영화 추진 초기 단계에서는 NTT 경영진 및 노조(全電通) 뿐만 아니라 우정성도 적극적인 반대에 나서게 되었다. NTT측은 신토(眞藤恒) 회장이 취임하면서 찬성쪽으로 선회하게 되었는 바, 경영진측에서는 경영자윤성 확보의 동기가, 노조측에서는 임금결정의 자율화 등의 동기가 강하게 작용하였다. 우정성도 개혁적 인사를 통신정책국장으로 기용하는 등 민영화 불가피론 쪽으로 방향을 선회하게 되었다. 민영화 방침이 정해진 이후에도 공사의 경영진, 노조, 우정성, 그리고 정치인들의 이해관계가 얹인 채 주도권 싸움을 벌이게 되었다. 1984년 電電公社의 노조와 우정성의 심한 출다리기 끝에 新電電 3法(전신전화주식회사법, 전기통신사업법, 전신전화주식회사법 및 전기통신사업법의 시행이 따른 관계법률의 정비)이 제정되었다. 이 과정에서 임시행정조사회의 답신에서 제기했던 NTT의 분할문제는 경영진 및 노조의 거센 반대로 실현되지 못하고, 대신에 NTT회사법의 부칙(제 2 조)에 “NTT의 경영형태를 5년 후

‘재검토한다’는 단서조항을 삽입하는 선에서 절충을 보게 되었다.

그리하여 1985년에 NTT주식회사법이 발효되어 일본전신전화공사가 주식회사로 전환(민영화)되었다. 1986년에서 1988년까지 3차례에 걸쳐 각각 195만株을 국민주방식을 통해 매각하였다. 당초 계획으로는 1986년~1989년까지 총발행 주식 1,560만株의 50%에 해당하는 780만 주를 각각 195만 주씩 4차례에 걸쳐 매각할 계획이었으나, 주식시장의 침체로 1989년의 매각계획분 주식이 매각되지 못하고 있다. 이상에서 설명한 내용을 중심으로 NTT 민영화의 기본구도를 도식화해서 나타내면 [그림 4]와 같이 표현할 수 있다.



[그림 4] NTT 민영화의 기본구도

2. 민영화 이후 정부관계의 변모 양상

①영화 이후 NTT의 대 정부관계를 가장 집약적으로 표현해 주고 있는 것은 일·전신전화주식회사법(NTT회사법)의 “정부는 상시 회사발행필 주식총수의 3분의 1 이상에 해당하는 주식을 보유하고 있어야 한다”(제 4조)는 규정이라고 할 수 있다. 동 규정에 근거하여 일본 정부는 NTT 설립후 5년간은 정부가 총주식의 50% 이상을 보유하기로 합의하였으며, 동 합의에 따라 1986~1989년 동안 4차례에 걸쳐 총주식의 50%를 매각하기로 계획하였으나 제 3 차 매각이후 주식매각이 중단된 상태에 있어 현재 정부가 NTT주식의 67.4%를 보유하고 있다. 이와 같이 정부의 NTT주식보유를 통해 정부와 민영 NTT간의 연결고리가 형성되고 있다. 우정성과 NTT의 관계는 NTT회사법에 구체적으로 명시되어 있다. 즉 NTT회사법을 통해 정부의 인·허가를 받아야 할 사항과 정부에 제출해야 할 사항 등이 구체적으로 명시되어 있다. 그리하여 임원선임을 비롯

〈표 2〉 NTT 민영화 전후 정부규제 진수의 변화

구 분	민영화 이전	민영화 이후
인·허가사항	16건 (예 산조정 등)	5건 (자금계획의 제출 등)
제출사항	7건 (사업계획인가 등)	1건 (제무제표의 제출)

자료 : 체신부(편), 『일본의 전기통신 정책동향』(1985), p. 228.

해서 사업계획, 서비스, 요금에 이르기까지 대부분의 주요 경영정책은 여전히 규제를 받게끔 되어 있다.

그러나 민영화 이후 NTT는 정부의 규제완화를 통해 상당수준의 경영자율성을 확보하게 되었다. 〈표 2〉에 표시되어 있는 바와 같이 민영화 이후 정부의 규제진수가 종전의 23건에서 6건(인허가 5건, 제출 1건)으로 대폭 줄어 들었다. 규제완화를 통해 NTT의 경영자율성이 확보된 구체적 사항은 〈표 3〉에 표시된 바와 같이 투자결정권, 임금결정의 자율성, 사채발행 및 차입금의 자유화, 노동쟁의의 자유화 등을 들 수 있다. 이중 경영진측에서 민영화를 통해 얻은 권한 중 가장 중요한 것은 투자에 대한 재량권(투자결정권)이라고 할 수 있다. 실제로 新電電 3법을 작성할 당시부터 NTT에게 자유로운 투자결정권을 인정할 것인가 하는 문제는 커다란 쟁점이었다. 투자재량권을 인정하려면 공사시대에 해한했던 투자조항은 삭제해야 했다. 결국 NTT이 주장이 거의 전적으로 받아들여지는 방향으로 결정이 났다. 이와 같은 투자결정권은 NTT가 민영화

〈표 3〉 NTT 민영화를 통한 경영자율성 제고 및 정책적 우대조치의 폐지

경영자율성 확보 관련 사항	정책적 우대조치의 폐지 관련 사항
0. 정부의 규제완화 및 자율적 경영의 보장 —시업범위의 확대 —투자에 대한 규제의 폐지 —예산제도의 폐지 —급여총액규제의 폐지 —시채발행, 차입금의 자유화 —노동쟁의의 자유화	0. 경쟁의 도입(독점의 폐지) —신규시장진입의 허용 —분실전화기의 자유화 —회선이용의 자유화 0. 각종 보호조치의 폐지 —법인세, 주민세, 사업세의 과세 —도로점용료의 지불 —재경투용자, 채권의 정부보조의 폐지 0. 행정적 기능의 분리 —단말기술기준의 省令化 —公社로부터 단말기기의 원칙 분리 —통신망 기술기준의 省令化 —공사로부터 工事擔任者 자격시험의 분리
0. 정부의 지속적 규제 사항 —시업계획 —경관의 변경 —이익처분 —이시 및 감사역 선임 및 해임	

자료 : 한국전기통신공사 민영화 실무반, 『NTT 민영화와 대응전략』(1988.3), p. 14.

이후 5년 사이에 200여개의 자회사를 설립할 수 있었던 원동력이 되었다. 한편, 노조측에서는 민영화를 통해 임금결정의 자율권을 획득한 것이 가장 큰 성과라고 할 수 있다.

민영화를 통해 NTT가 일정 영역에 걸쳐 경영자율성을 확보한 것과는 달리 종전의 공사시절에 누리던 특권적 지위와 정책적 보호막이 사라지게 되었다. 표 3>에 표시되어 있는 바와 같이 NTT의 민영화와 더불어 전사업영역에 경쟁 도입됨으로써 NTT의 시장독점적 지위가 상실된 채 경쟁에 적응하게 되었으며, 각종 세제상의 우대조치·재정지원 등 정부의 정책적 지원사항과 종전에 정성으로부터 위탁받아 수행하던 각종 행정기능이 분리되었다.

이와 같이 NTT가 민영화되었다고 하지만 정부가 여전히 절대적 지배주주로 기의 위치를 점하고 있을 뿐 아니라 명시적인 법적 규정에 의해 우정성의 각종 우제조치가 해지되고 있어 우정성과 NTT간의 갈등관계가 많이 노정되고 있다. 특히 사업의 풍·공적 특성을 앞세운 우정성의 지배적 사업자로서의 시장독점에 대한 규제강화(간섭)와 경영의 자율성 침해를 둘러싼 NTT간의 갈등이 지속적으로 야기되고 있다. 그 결과 민영화 이후 NTT의 신도 회장은 우정성, 정치인 등으로부터 조직의 방파제 역할을 수행하는 것을 매우 강조하였으며, 그가 리크루트 뉴물사건으로 퇴임한 후 경영권의 약화와 정치권으로부터의 개임이 우려되기도 하였다. 이와 같이 감독관청인 우정성과 NTT 간의 대립과 갈등은 NTT 경영진에게 경쟁의 인센티브를 부여하는 것을 제약하고 있는 것으로 평가되고 있다.

이러한 배경하에서 1989년을 전후하여 전개된 NTT 분할논쟁 과정에서 사회당, 經團連 등에서 정부의 3분의 1이상의 주식보유에 대한 제검토, 경영의 자주성 제고를 위한 정부규제의 완화 필요성 등이 제기된 바 있다. 민영화 추진 과정에서 NTT의 경영진과 노사가 공동으로 경영자율성의 확보를 위해 많은 노력을 기울였음에도 불구하고, 이와 같이 정부의 규제가 폭넓게 온존된 대에는 우정성의 행정권한의 상실에 대한 우려와 이를 지키려 한 노력, NTT의 민영화가 규제완화라는 관점에서 보다는 전기통신분야의 경쟁력을 강화시키기 위한 산업정책적 관점에서 전개된 것, 그리고 전기통신사업의 공익사업적 특성 및 NTT의 국민기업적 특성 등이 한데 어우러져 빛어낸 결과라고 할 수 있을 것이다.

3. NTT의 분할논쟁

NTT의 분할민영화 문제는 이미 언급한 바와 같이 1982년의 臨調答申에 서 최초로 제기되었다. 그러나 민영화 추진과정에서 NTT의 경영진과 노조측의 거센 반대로 분할문제를 잠정보류한 채 NTT회사법의 부칙에 “민영화 5년 후에 경영형태를 재검토한다”라는 단서조항을 명시하게 되었다. 이와 같은 단서조항에 근거하여 1989년 이후 우정성의 전기통신심의회의 보고서를 통해 NTT의 분할 필요성이 다시 강하게 제기되었다.

임시행정조사회 전문위원이었던 가토 교수는 “NTT의 민영화는 통신시장의 자유화 및 경쟁을 촉진시키려는 수단에 불과했다”라고 NTT 민영화의 목적을 단적으로 표현하고 있다. 그럼에도 불구하고 전기통신사업의 기술적 특성상 시장지배적 사업자인 NTT와 신규시장 진입자, 즉 NCC간의 유효경쟁 조건이 원활하기 조성되지 않고, NTT의 경영효율 향상도 기대한 만큼 제고되지 않았을 뿐 아니라 전기통신요금의 인하도 더디게 진행되어 민영화를 통해 소비자들에게 돌아가는 이익도 가시화되지 않고 있다는 비판이 제기되고 있는 바, 이러한 문제점은 시장지배적 사업자인 NTT를 분할하지 않고 거대기업인 채로 명목상의 민영화를 추진한데 따른 ‘예견된 결과’라는 비판이 제기되고 있다.

또한 본래 의미의 민영화는 과거에 公社가 법적 독점하에서 축적한 자산, 기술, 노하우 등의 경영자원을 민간에게 나누어주는 것인데, ‘선또’식 민영화 전략은 공익적 사명보다는 영업중시에 의한 수익주의에 치우쳤다는 비판이 제기되고 있다. NTT가 민영화로 경영의 자주성을 획득한 것은 경영합리화를 철저히 하기 위한 것이어야지 시장지배를 목표로 해서는 안된다는 것이다.

이교한 배경하에서 우정성은 전기통신심의회의 보고서를 바탕으로 하여 NTT의 분할을 강력하게 추진하였으나, NTT의 경영진 및 노조의 반발, 통산성을 위시한 자민당·사회당 등 관련부처 및 정치권의 반발이 거세게 제기됨에 따라 1990년 8월 NTT의 분할문제를 1995년까지 보류하는 대신 전기통신시장의 공정유효한 경쟁을 도모하기 위하여 NTT의 사업조직개편(사업부제의 철저화, 이동통신사업의 분리·민영화 등), 경영정보의 제공, 네트워크의 공개성 확보 등과 같은 자발적 노력을 NTT가 적극 전개도록 하였다. 이와 같은 결정은 우정성 封대장성·NTT·全電通의 전통적인 대립관계의 타협적 산물로서 평가되고 있다.

이와 같은 NTT의 분할논쟁과정을 통하여 NTT는 이동통신사업체의 분리,

· 전민영화, 사업부제의 도입 등 자발적인 조직개편 노력을 기울이게 되었지만, 또 다른 한편으로는 정부방침 가운데 규제완화조치 검토도 포함되어 있기 때문이다. NTT로서는 경영의 자율성 중대도 기대할 수 있게 되었다. 그러나 문할문기가 완전히 백지화되지 않았기 때문에 우정성은 NCC 등 신규 참여사업자가 TT와 대등하게 경쟁할 수 있는 시장육성을 위해 시내통신부분의 디지털화가 확장되고, 시내전화 적자문제가 어느 정도 해소된 시점에서 다시 문할문제를 극복화시킬 것으로 충분히 예상된다.

V. 국민기업의 위상에 부응한 관리모형의 정립방향

1. 對 정부관계의 불확실성

포항제철의 창설과 지속적 성장·발전의 밑바탕이 되었던 주요 요소 중의 하나는 포항제철이 자율적 경영주체로서 외부의 불필요한 관여나 개입을 최소화하는 가운데 오직 본연의 기업활동에만 친념할 수 있는 기업환경을 마련해 준 정치적 리더쉽의 의지 및 정치적 리더쉽과 포항제철 최고경영진과의 신뢰관계였다고 할 수 있다.

그러나 정치부문에서의 경쟁과 국민적 선택이 주기적으로 이루어지는 등 정치적 민주화가 진전된 상황하에서 포항제철은 새로운 정치적 환경에 직면할 수밖에 없다. 선거를 통한 정치적 리더쉽의 교체가 주기적으로 반복되는 정치적 환경에서 개발년대에서와 같은 장기적이고 지속적인 단일통로의 경영관리방식이 유지된다는 가정은 현실성이 없다. 어떻게 보면 포항제철의 성장발전과정에서 암묵적인 보호막으로 작용했던 대 정치적 리더쉽 또는 대 정부관계가 변모를 맞을 수밖에 없는 것은 자연스런 결과인지도 모른다. 따라서 지금까지의 행정·군을 중심으로 한 정치적 리더쉽의 절대적 신뢰관계를 주축으로 형성된 포항제철의 독자적 기업운영방식이 전환기를 맞게 되었다. 이러한 정치적 환경변화는 다수 국민에 뿌리를 둔 채 국민경제 정책목표에 부응하는 국민기업 고유의 자율적 경영을 보장할 수 있는 투명한 대 국민 및 정부관계를 정립하기 위한 제도화 노력의 전개를 요구하고 있다고 할 수 있다.

· 우리나라의 정치행정문화하에서 통치권자의 시작과 접근태도 자체만으로도 정부의 정체수단의 선택이나 정부의 관여방식에 결정적인 영향을 미친다고 볼 때, 국민기업의 對 정부관계는 더욱 불확실한 상황에 놓이게 될 수 있다.

· 동안 정부의 정체기조는 대체로 국민기업의 자율경영을 보장하고 국민기업

의 성격을 보완하기 위해 정부의 관여를 최소화하는데 기반을 두어 왔다고 볼 수 있다. 가령 경제적 집중억제 장치의 일환으로 상호출자를 제한하고 있는 ‘대규모 기업집단’에서 國民株企業(포철, 한전)을 대상에서 제외한 조치나 과거 포항제철의 정부지분율이 50%를 상회하였음에도 정부투자기관의 범주에서 배제 토록 했던 것은 자율경영을 뒷받침하기 위한 정체적 노력의 한 표현이라고 해석할 수 있다.

2 경영효율과 책임성 촉진을 위한 소유·경영의 분리 및 자율적 경영

국민경제의 발전과 구조조정과정에서 핵심적 역할을 수행하는 기업의 경쟁력을 향상시키고 효율적 운영을 촉진하기 위해서는 전문경영인으로 하여금 경영활동에 전념할 수 있도록 기업의 소유와 경영을 분리하여야 한다는 데에는 이미 국·내적 공감대가 형성되어 있다.

국민기업의 경우에 있어서도 그러한 명제가 그대로 원용될 수 있다. 국민기업에 있어서 소유·경영의 분리문제는 대주주의 경영체습과 자의적인 경영관여를 배제하는 데 주안점이 있는 사기업과 달리 대주주로서의 정부(또는 기관투자가)로부터의 관여를 최소화하는 가운데 경영권의 주체를 분명히 설정하고, 이를 조건화하는 데 초점이 모아진다. 결국 경영실적을 통하여 경영능력이 검증된 전문경영인을 주축으로 자율적 경영이 도모될 수 있도록 소유주체와 경영주체를 둘리하는 것이 자연스런 결과라고 할 수 있다.

사실 국·공기업 민영화의 규범적인 취지도 정부소유(government ownership)가 내포하고 있는 문제점(독점적 지위의 유지, 유인장치의 결여, 효율화 노력의 미진 등)을 보완하기 위한 노력의 일환으로 경쟁과 효율을 촉발할 수 있는 시장기·운영방식을 수용하는 데 있다고 볼 때 소유와 경영이 분리된 상태에서의 자율적 경영방식의 정립은 민영화의 취지를 살릴 수 있는 첨경이라고 할 수 있다.

여기서 한가지 언급되어야 할 것은 공공소유의 형태를 띤 국민기업의 경우, 설령 자율적 경영기조하에서 운영된다고 하더라도 사업부문이 지니고 있는 직접적 소유권(direct private ownership)에 기초한 경영성과 향상의 유인과 경영성과 향상을 유도할 수 있는 장치가 사업부문에 비해 덜 효과적이라는 점이다. 물론 규범적 측면에서 주주인 다수 국민을 포함한 정부와 기관투자가 또는 사원·조합 등이 그러한 역할을 수행할 것으로 기대할 수 있으나, 공공소유(public ownership) 형태하에서는 그러한 노력이 가치화되기 어렵다는 점을 인

정하지 않을 수 없다. 특히 자발적인 국민이익의 조직화 및 투입이 취약한 우리나라의 실정에서 정부가 그 역할을 수행할 수가 있으나, 정부의 그러한 역할은 민영화의 취지에 어긋날 뿐 아니라 정부 자체도 사기업부문에서와 같은 적극적이며, 효과적인 기능을 수행할 수 없다는 점이다. 이런 점을 감안할 때 국립기업으로서의 경영의 효율성과 책임성을 촉진하기 위해서는 사적 소유가 내포하는 고유의 경영성과 향상 유인과 경영성과 향상을 유도할 수 있는 장치를 활용하는 가시적적인 제도적 장치의 설계노력이 전개되어야 할 것이다.

3. 국민기업의 성격에 부합하는 새로운 관리모형의 개발

(1) 새로운 관리모형 개발의 필요성

포항제철은 설립초기부터 경영의 자율성 확보를 도모하기 위하여 정부의 출자지분이 50%를 상회하고 있음에도 불구하고 주식회사형태로 설립된 바 있다. 1988년의 민영화 조치도 공기업의 자율경영체제의 정착과 경영성과 향상을 도모하는 가운데 포항제철의 경영성과를 일반국민대중에게 환원하려는 취지를 담고 있었다고 할 수 있다.

그러나 민영화 이후의 주주구성에 있어 비록 정부(산업은행 출자분 포함)의 지분율이 종전의 69.1%에서 35%로 줄어들기는 하였으나 시중은행(22.1%), 민주(30.5%), 우리사주(10%) 등 여타 주주에 비해 정부의 지분율이 상대적으로 높아 지배주주로서의 권한행사를 유보하여 왔을 뿐 지배주주로서의 정부의 위치는 계속 유지되고 있는 실정이다.

포항제철은 국민주방식의 민영화 조치로 인해 종전 정부가 절대우위의 소유지분을 유지하고 있던 시기에 비해 기업경영의 자율적 기조는 보다 신장되었고 볼 수 있으나, 불확실한 특정 상황하에서 개입의 가능성은 배제할 수 없다. 특히 국민주방식을 통한 민영화 결과, 포항제철의 경영성과가 주식을 보유한 다수 국민들의 이익과 밀접하게 연관되어 있는 관계로 정부가 대주주로서의 지위와 더불어 주권을 효과적으로 행사하지 못하는 국민주를 대신하여 일정한 역할수행을 자임하고 나설 경우에는 개입의 통로는 열려 있다고 볼 수 있다.

이런 점에서 국민기업의 對 정부관계를 불확정 상태에 놓이게 할 가능성이 많으며, 그러한 상황에서 정부의 암묵적인 또는 명시적인 개입가능성은 폭넓게 열려 있다고 할 수 있다. 그러한 개입이 경영의 자율성과 경쟁력의 기반을 손상하는 것이라면, 국민기업의 위상에 비추어 소망스러운 일이 아니라고 할 수 있다.

요. 그런데, 민영화가 국민기업의 건설한 발전을 유도할 수 있는 장치로 제도화되거나 않는 상황하에서는 불확실한 정치·경제적 환경변화로 인해 해당 공기업의 고유한 자율적 경영방식이 침식될 수도 있다는 점에서 경영자율성을 보장하고, **對 정부관계의 성격과 통로를 분명하게 정립할 수 있는 제도적 장치의 설계 노력**이 요망된다.

(2) 국민기업의 **對 정부관계**

국민기업의 대 정부관계는 행정수반인 대통령과의 관계와 행정부와의 관계로 구분할 수 있으나, 대통령제하에서 대통령의 행정부 통제가 거의 절대적이라는 측면에서 두 개를 구분하는 것은 그렇게 의미 있다고 볼 수는 없다. 특히 대통령의 시각과 접근태도가 공공소유형태의 기업뿐만 아니라 사기업부문에 있어서도 사실상 그 영향력이 지대한 소위 ‘**大權文化**’의 속성이 강한 우리나라에서 **對 대통령관계는 국민기업의 성과를 결정적으로 좌우할 수 있다.**

이미 전에서 국민기업의 활동이 공공정책목표와 조화를 이루면서 경영의 효율화·보장하기 위해서는 행정수반의 적극적 관심과 이해가 필수적이라고 본다. 바람직한 국민기업의 **對 정부관계**는 해당 공기업의 국민경제적 위상과 자율경쟁의 중요성을 감안하여 행정수반의 신임과 관심을 기초로 경영의 자율적 토대가 이루어지면서, 관련 행정부처와의 관계에 있어서도 자율적 기조가 중시되는 것이다.

이러한 과정에서 제기되는 문제점의 하나는 국민기업에 대한 유도적·지원적 정책기조가 어떤 방향으로 제정될 것인가라고 할 수 있다. 이와 관련하여서는 민영화의 취지에 맞춰 정부의 유도적·지원적 정책기조가 축소됨으로써 국민기업의 자생적 경쟁력을 촉진하는 구조조정 노력이 오히려 중시되어야 한다는 입장과 국민기업의 국민경제적 비중에 비추어 정부의 유도적·지원적 활동이 유지되는 것이 긴요하다는 입장으로 나누어져 있다. 그러나 어떠한 접근이 바람직한가는 단정적으로 말하기 어렵다. 포함체철을 예로 서술해 보면 다음과 같다.

제철 산업이 기초소재 산업으로서 아직도 우리나라 산업구조에서 전략적 위치를 차지하고 있어 타산업부문과의 관련효과가 높다는 점, 국민기업으로서 그 성과가 나수의 일반국민에게 배분된다는 점, 향후 우리나라 제철 산업의 증홍이 해외시장에서의 거점 확보와 시장개척에 달려있다는 점 등을 감안할 때 정부의 유도적·지원적 정책기조가 일정 수준 유지되는 것이 그렇지 않은 경우에 비해 실익이 많은 것으로 판단된다. 그렇지만, 통상마찰이 가중되고 있는 시점에서

공공부문의 정책적 보호막은 경쟁국 또는 수입국가와의 통상마찰요인으로 작용할 수 있다는 점이 고려되지 않을 수 없다. 더 나아가서 제철부문에 대한 공공부문의 배려를 ‘시장기구에 의한 공정경쟁유도’라는 장기적 정책목표 및 민영화가 추구하는 자율경영의 본질과 어떻게 조화시킬 것인가의 문제가 제기될 수밖에 없다.

4. 국민기업과 이사회의 구성

포항제철의 의결기관인 이사회는 회장, 사장을 비롯한 고위급 임원으로 구성되어 있으며, 최고경영자를 제외한 다수의 이사가 기능별 소관업무를 관장하고 있다. 포항제철의 이사회구성은 공기업부문의 의결기구구성의 특징은 엿보이지 않으며 사기업의 이사회구성과 유사하다고 볼 수 있다.

포항제철의 이사회가 집행책임을 맡고 있는 이사들로 구성됨으로서 총괄적 기영정책수립과 소관분야별 업무추진이 조화를 이루면서 이사들의 책임의식을 고취시키는 등 경영효율을 제고할 수 있는 이점이 부각될 수 있다. 특히 포철은 고리더원의 개척적인 의사결정양식, 창사이후 생산시설 건설에 많은 경영권리를 투입했다는 점, 조립산업과는 달리 ‘철강’이라는 기초소재제품생산이 가지고 있는 특성, 외부로부터의 충원을 최소화하면서 내부의 창업요원으로 경영진을 구성해 온 인사관리방식 등에 비추어 볼 때, 포항제철의 현행 이사회의 구성방식은 사기업부분이 취하고 있는 전문경영방식의 이점과 강한 동기여부를 통한 인력자원의 효율적 배분을 활용한 것이라고 해석할 수 있다.

그러나 국민기업으로서의 국민적 기대에 부응하는 취지에서 이사회의 구성방식을 재검토해 볼 필요가 있다. 특히 민영화의 일환으로 추진된 국민주 매각으로 발행주식의 30% 수준이 국민주로 구성되어 있다는 점에서, 이들 국민주 몫에 상응하는 대표성의 확보와 자발적인 경영책임의 수용노력은 국민기업으로서의 위상을 가늠하는 관전의 하나라고 생각할 수 있다. 아울러 이사회가 최고의 결기관으로서 정부의 불필요한 개입에 대응하고 국민이익을 고르게 반영할 수 있어야 할 것으로 기대되고 있다. 이런 점을 감안할 때, 현행 집행간부 위주의 이사회 구성방식을 보완하기 위한 장치의 하나로서 기능대표제(또는 이익대표제)의 성격을 떠면서 집행관리의 책임이 부여되지 않는 일정수의 ‘무임소이사제⁴⁾’를 신설·도입하는 방안이 검토될 필요가 있다. 이러한 이사회구성방식은 프랑스의 국영기업에서 그 예를 찾아볼 수 있다.⁴⁾ 그러나 이러한 무임소이사제

⁴⁾ Cosmo Graham and Tony Prosser, *Privatizing Public Enterprise* (London: Clarendon Press), p. 9.

도가 현행 정부투자기관의 이사회제도에서와 같은 형식적 운영이 되지 않도록 이사의 선임방법과 실효성있는 경영참여방식이 구체적으로 설계되어야만 할 것이다.

5. 정부보유 지분의 적정화 및 株權行使의 방향

여기서 정부의 영향력이 행사될 수 있는 소유지분의 비율이 어느 수준에서 유지되는 것이 바람직한가에 대해 음미해 볼 필요가 있다. 기본적으로 주식의 국민주 매각조치가 장기적 민영화로 진행되는 과정에서 정부 또는 정부투자기관의 기분을 축소함으로써 소유주체의 脱政府化 및 시장기구적 관리방식의 활성화에 주된 목표가 주어진다면 정부 및 정부투자기관 보유지분 비율이 낮을수록 그다음 목표에 부합할 수 있을 것이다. 그러나 정부(정부투자기관 포함) 보유지분을 낮추는 것이 최선이라고 단정적으로 말할 수는 없다. 왜냐하면, 다수 국민이 보유한 국민주의 주권행사가 조직화되기 어렵고 주식을 보유한 다수 국민의 이익이 균형있게 투입되지 못하는 특수한 상황에서 공공이익을 대변할 수 있는 최소한의 안전장치로서 정부가 일정 지분을 보유하는 것이 불가피하다고 볼 수 있기 때문이다.

요약설대, 민영화의 취지에서 정부 또는 정부투자기관의 부유지분이 축소되는 방향으로 나아가야 함에도 불구하고, 대내외적 급격한 환경변화가 초래된다거나 특수한 상황이 발생할 경우 공공이익을 투입할 수 있는 연결고리를 확보하는 것이 진요하며, 그러한 취지에서 일정지분을 유지하는 것이다. 다만, 정부의 소유지분이 정부의 국민기업에 대한 공식적 통제장치의 통로로 간주되어서는 안되며, 국민경제목표에 부합하면서 안정적인 자율경영권을 확보토록 하기 위한 최소한의 담보장치로 존재하는 것이다. 이런 점에서 공익성을 담보하기 위한 장치로서 정부가 일정지분을 보유하면서 특정상황하에서만 의결권을 발휘할 수 있는 「특별주주권제도(Golden Share)」의 취지를 수용하는 방안도 생각해 볼 수 있다.⁵⁾ 이 제도는 1983년 영국에서 부분적 민영화 대상기업의 잔여지분을 매각하는 과정에서 도입한 장치로서, 정부가 보유한 지분에 대해 「특별한 상황」을 제외하고는 의결권을 부여하지 않음으로써 기업활동에 대한 정부의 관여여지를 엄격하게 제한하면서, 다만 특별한 상황에 직면하여 거부권을 행사할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 여기서 특별한 상황의 한 예로서 단독주주나 외국인 주주가 주식보유한도를 규정하고 있는 정관의 개정을 시도하

5) L. Gray Cowan, *op. cit.*, p.72.

는 경우를 들 수 있을 것이다. 이런 의미에서 특별주주권은 공공정책 목표를 담보하기 위한 非常的인 정부의 개입수단이라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 곽상경 외, 『포항제철과 국민경제』, 수정당, 1992.
- 송대희·송명희, 『국민주방식 공기업 민영화의 경제적 효과분석』, 한국개발연구원, 1992. 6.
- 송대희, 「공공성의 의의와 공기업관리정책 방향」, 『한국개발연구』, 1987.
- 유 훈, 「정책수단에 관한 고찰」, 『행정논총』, 제30권 2호, 1992. 12.
- _____, 『재정법』, 서울대학교 출판부, 1991.
- 이상덕·한수용, 『민영화에 따른 출자회사 종장기관리』, 통신개발연구원, 1991. 12.
- 이준구, 『통신환경변화에 따른 통신사업 민영화정책의 방향』, 1993. 3.
- 이태로·이철승, 『회사법 강의』, 전경판, 박영사, 1991.
- 서울대 사회과학연구소, 『포항종합제철의 경영다각화에 관한 연구 : 필요성 및 추진방향』, 1989. 3.
- _____, 『포항종합제철의 국민경제기여 및 기업문화연구』, 1988.
- _____, 『민족, 인간 그리고 세계 : 포항제철의 기업문화와 이념』, 1992.
- 일본경제신문사 편, 유화선 역, 『일본기업의 야망 : 21세기 세계제패전략(下)』, 비봉출판사, 1991.
- 통신부 통신정책국, 『NTT 구조조정 관련자료(1988. 1~1990. 4)』, 1990. 5.
- 한국전기통신공사 민영화추진실무반, 『NTT 민영화와 대응전략』, 1988. 3.
- _____, 『NTT의 새로운 이해』, 1988. 6.
- Cowan, L. Gray, *Privatization in the Developing World*, New York: Praeger, 1990.
- Craham, Cosmo and Tony Prosser, *Privatizing Public Enterprises: Constitution, the State, and Regulation in Comparative Perspective*, Oxford: Clarendon Press, 1991.
- Cott, Attiat F. and Keith Hartley, ed., *Privatization and Economic Efficiency: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries*, Edward Elgar, 1991.