

준정부조직의 생성·변형·소멸에 관한 기초 연구: POSCO의 경제성과 정치성의 변화를 중심으로*

이상철**·성도경***·허만용****·하상군*****

The purpose of this study is to analyze the change of political authority and economic authority dividing establishments, transformations, terminations into POSCO growth processes. In establishing stage, POSCO is planned and operated by government in spite of corporation regulated commercial law. In that time, It was treated government-controlled corporation. Accordingly, political authority is very high and economic authority is very low. In transforming stage, It carries out corporation's public offering of stocks but government is the largest stockholder. In that time, the promoting law and import limits on steel industry were abrogated but export regulations and price control were maintained. Therefore, political authority is relatively decreased and economic authority is preserved. In terminating stage, Government sells the whole quantity of POSCO stocks and it is released from public corporations. It is transformed into corporation with shares traded publicly on stock market. Hence, economic authority is relatively increased and political authority is reduced.

These transformations are positively evaluated on economic aspects. Government explores the measures of market competition and deregulation on corporation's public offering of stocks. This study offers suggestion which are restricted within narrow limits because it studies only one case study. The following studies will suggest various comments studying corporations passed through different transforming processes.

[Key Words: QUANGOS, POSCO, political authority, economic authority]

* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2004-074-BS0046).

** 밀양대학교 행정학과 교수(sclee@mnu.ac.kr).

*** 영남대학교 행정학부 교수(dksung@yu.ac.kr).

**** 밀양대학교 지역개발연구소 전임연구원(myheo@yu.ac.kr).

***** 밀양대학교 지역개발연구소 전임연구원(haha10000@yahoo.co.kr).

I. 서론

정부부문의 축소와 시장원리의 강조에 대한 논쟁이 확산되면서 준정부조직의 역할과 기능은 중요한 이슈로 등장하고 있다. 준정부조직의 성장 추세는 세계 각 국에서 적극적으로 추진하고 있는 정부부문 개혁의 부산물이라고 할 수 있다. 이러한 역설적인 현상은 정부개혁 과정을 살펴봄으로써 이해될 수 있다. 즉 지금까지 세계 각 국에서의 공공부문에 대한 개혁은 정부조직 축소에 초점을 두어 왔다. 이러한 정부개혁의 초점은 필연적으로 정부조직에 몸담고 있는 관료들로 하여금 자기조직 보호본능을 유발시켜 많은 준정부조직을 설립하게 하는 결과를 초래하였다(김준기, 2002). 그 후 공공부문의 개혁은 정부조직 축소에서 준정부조직의 축소(예: 통폐합, 민영화)로 그 흐름이 바뀌고 있다. 이러한 흐름은 준정부조직에 몸담고 있는 구성원들의 자기조직 유지본능을 자극함으로써 당초 조직 설립목적과는 다른 생존 목적을 달성하기 위해 많은 변화를 초래하고 있다.

앞으로 공공개혁의 관심은 중앙정부나 지방정부와 같은 전통적인 행정기관보다는 변화되어 가고 있는 준정부조직의 효율적 관리에 초점을 두어야 할 것이다. 준정부조직은 생성되기 마련이기 때문에 다양한 형태의 준정부조직이 존재할 수 있다. 따라서 준정부조직 관리의 핵심은 그들을 어떻게 제거할 것인가가 아니라 그들로 하여금 무엇을 하게 할 것인가 그리고 그들과 더불어 무엇을 할 것인가에 있다(Flinders & Smith, 1999).

그러나 준정부조직의 역할과 기능이 크게 증가했음에도 불구하고 여기에 대한 연구의 축적은 미흡하다고 할 수 있다. 준정부조직은 최근 공공부문의 개혁과정에서 알려지기 시작하였으나 그 생성, 변형, 소멸에 관해 이론적 접근이나 실증적 분석 등에 있어서 체계적인 연구가 진행되지 않고 있다.

본 연구는 1998년 이후 공공개혁의 일환으로 민영화되었거나 기업공개 과정을 거치고 있는 기업 중에서 POSCO를 사례로 선정하여 생성과 변형, 소멸 과정에서 경제성과 정치성의 변화를 분석하고자 한다. 준정부조직은 세계적으로 어느 나라를 막론하고 가장 보편적인 기관(ubiquitous agency)으로 성장하고 있기 때문에 나라마다 그 양태는 다양한 모습을 띠고 있다. 따라서 준정부조직을 유형화하는 방식 즉, 소유권의 소재, 자원조달의 방법, 통제의 유형 등에 따라 다양한 실체를 확인할 수 있다. 그 중에서 본 연구에서는 경제성(예: 수익처분권의 소재)과 정치성(예: 법적 규제)의 변화를 분석하고자 한다.

POSCO를 사례로 선정한 이유는 다음과 같다. 정부는 포항제철의 설립에 직접 개입함으로써 열악한 상황 속에서 제철산업을 성공적으로 이끄는 데 주요한 역할을 수행하였다. 포항제철은 한국의 대표적 공기업으로서 제철산업 뿐만 아니라 중화학공업을 지원하는 연관산업의 역

할을 해왔다. 그렇다면 정부가 공기업으로서의 포항제철을 얼마나 지원 그리고 규제하였는가? 포항제철은 상법상의 기업으로서 얼마나 경제적 자율성을 가지고 있었는가? 여기에 대한 기초적 연구를 통하여 기업 공개나 민영화에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

II. 이론적 검토

1. 준정부조직의 개념

1) 용어상의 혼란

준정부조직은 행정 거버넌스에서 정부조직과 더불어 가장 보편적인 기관으로 성장하고 있으며 나라마다 다양한 모습을 보여 주고 있다. 준정부조직이 나라마다 각기 다른 실증법적 체계와 관습을 가지고 있는 점을 감안한다면 국제적인 정의(international definition)를 내리기는 매우 어렵다고 할 수 있다(Flinders & Smith, 1999). 준정부조직은 다양한 모습으로 산재되어 있기 때문에 이론적으로 어디까지를 준정부조직이라고 단정할 명확한 기준이 없다. 이것은 준정부조직 관리의 어려움을 보여주는 것일 뿐만 아니라 용어 사용의 혼란을 초래하는 근본 원인이기도 하다.

우리나라에서 준정부조직에 대한 조사는 연구목적에 의한 학문적 필요에 의해서라기보다는 행정관리 목적인 실무적 필요에 의해서 부분적으로 이루어져 왔다. 그리고 통상적으로 정부부처가 아닌 준공공기관을 통칭하는 뜻으로 준정부조직이라는 용어보다는 정부산하기관 또는 정부산하단체라는 말을 더 많이 사용하여 왔다. 또한 전국경제인연합회(2001)에 따르면 준정부조직과 유사한 종류의 기관을 각 조직의 필요와 역사적 관습에 따라 공공단체, 공공법인, 특수법인 등으로 사용하고 있다고 한다.

이러한 명칭들은 준정부조직의 설립 모체가 되는 법령이 너무나 다양하기 때문에 나타나는 자연적인 산물이라고 하겠다. 정부 각 부서의 필요에 따라 수시로 제정되어 온 다양한 관련법들은 이러한 준정부조직을 일의적으로 정의하는 것을 어렵게 하는 가장 큰 원인으로 작용하고 있다.

2) 준정부조직의 개념정의

준정부조직을 광의로 해석할 경우, 주무부처의 관리와 통제를 받아 정부 위탁사무를 수행하는 모든 사업자단체를 의미한다고 할 수 있다. 이들 기관들은 정부가 투자 혹은 출자를 했거나,

출연금 또는 보조금을 지원하였거나, 정부 업무의 일부를 위탁하였거나 정부가 독점적 사업권을 부여한 조직을 총칭하는 말이다. 더 포괄적으로 정의한다면 정부조직법에 의해서 설립된 정부기관이 아니면서 정부의 보호 아래 공익적 업무를 수행하는 조직이라고 할 수 있을 것이다.

준정부조직은 혼합조직(hybrid organizations)으로도 불리는데 이것은 공·사부문 기업의 특징을 동시에 가지고 있다는 것을 의미한다. 혼합조직은 공공정책의 목표를 달성하기 정부가 만든 조직이지만 정부기관에 적용되는 법과 규제로부터 자유롭고 요금을 부과하는 등 이익을 추구할 수 있다. 혼합조직의 유형으로는 정부 기업(government corporations, GC), 정부보증기업(government-sponsored enterprises, GSE) 등이 있다(Koppell, 2003: 12-14).

이렇게 다양한 준정부조직을 어떻게 분류할 것인가? 우리나라에서는 준정부조직의 관리 필요성이 있을 때마다 일정한 범위를 정하여 법령을 정하거나 지침을 정하여 관리하고 있다. 즉 정부는 준정부조직을 분류할 때 설립근거, 이들이 국민 경제에 미치는 규모나 비중, 정부부처별 관리통제방법 등을 종합적으로 고려하여 인위적으로 범위를 정하여 분류하고 있다. 예를 들어 공기업인 정부투자기관과 정부출자기관 관리를 위하여 정부는 정부투자기관관리기본법과 공기업경영구조개선및민영화에관한법률을 제정하였고, 정부출연연구기관의 효율적인 관리를 위하여 정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률을 제정하였으며, 정부산하기관의 자율적인 책임경영체제를 구축하고 성과지향적인 경영관리시스템을 확립하기 위해서 정부산하기관관리기본법을 제정하였다.

이러한 현실에 비추어 볼 때, 전통적인 분류방식인 정부납입자본금 비율 등의 선행적 기준에 의한 연역적 분류방법보다는 실정법을 중심으로 해당 기관의 성격과 특징을 따져 경험적인 방법으로 분류하는 귀납적 방법이 준정부조직의 현실적 문제점을 파악하는데 더욱 효율적이라고 하겠다. 준정부조직은 다음 표와 같이 실정법체계의 분류원칙에 따라 협의의 공기업, 출연기관, 보조기관, 위탁기관, 협의의 산하기관 등으로 유형화할 수 있다(표 1 참조).

이들 중에서 공기업을 협의의 의미로 해석할 때 두 가지 개념적 요소가 필요하다고 한다(윤성식, 1994). 일반적으로 공기업으로 분류하는 2대 기준인 목적으로서의 공공성(정부의 통제 존재)과 수단으로서의 기업성(재화나 서비스의 대가적 수익성 존재)이 갖추어져야 한다. 즉 공기업으로 분류하는 핵심적 두 가지 요소는, 정부의 통제를 받는다는 공공성과 재화나 용역을 생산하여 기업처럼 대가를 받고 판매하여야 한다는 기업성이라고 할 수 있다.

공기업에 대한 정부통제는 기본적으로 공기업에 대한 정부지분이 50%이상이면 가능한 것으로 생각하지만 지분이 50%이하이더라도 정부가 통제할 수 있는 공기업이 있다. 캐나다의 BRIC(British Columbia Resources Investment Corporation)은 정부 소유 지분이 5%인데도 공적통제가 가능하다. 왜냐하면 법령으로 개인은 1%까지 기관은 3%까지 소유지분을 제한하고 있기 때문이다. 그리고 민간주주들이 서로 연합하여 정부의 통제권에 도전할 염려가 있기 때문에 주주가 상호 연합하는 경우에는 주주들에게 주식을 매각하도록 지시할 수 있으며, 이를 따르지 않

을 경우에는 BRIC이 강제로 주식을 매입할 수 있는 근거를 마련하고 있다(윤성식, 1994: 6).

<표 1> 지원형태 및 관계법령에 따른 광의의 준정부조직 분류^{a)}

구분	기관유형	개념정의	근거법령	예시
협의의 공기업	정부투자 기관	정부가 납입자본금의 50% 이상 출자한 법인	정부투자기관관리 기본법	한국전력공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국조폐공사, 대한주택공사 등 14개
	정부출자 기관	정부가 최대지분을 보유하고 있는 법인 중 정부투자기관 이외의 법인	공기업의경영구조 개선및민영화에관 한법률	한국공항공사, 한국방송공사, 한국산업은행, 서울신문사, 한국가스공사 등
	재투자 ·출자 기관	투자·출자기관이 직간접적으로 지분 50%이상을 소유 또는 이들이 출자, 재산출연을 통해 사실상 운영권을 행사하는 법인·단체	모기관 설립근거법	한전KDN, 한국원자력연료, 경북관광개발공사 등
	지방 공기업	지방자치단체가 직접 설치·경영, 법인을 설립하여 경영하는 기업	지방공기업법	지방직영기업, 지방공단, 지방공사, 민간합작회사 등
공기업을 제외한 준정부 조직	출연 연구기관	정책연구기능을 수행하는 기관 총리실출연연구기관, 부처출연기관	정부출연연구기관 등의설립운영에관 한법률	총리실 산하 47개, 부처산하출연 24개 기관
	비연구 출연기관 ^{b)}	출연연구기관이외의 출연기관	보조금의예산및관 리에관한법률	한국소비자보호원, 한국정신문화연구원 등
	보조기관	정부예산이나 재정 또는 기금에서 정부보조금을 받는 기관	보조금의예산및관 리에관한법률	한국게임산업개발원, 한국해양수산연구원 등
	위탁기관 ^{b)}	특정사업을 독점적으로 수행하거나 기금을 조성하여 관리·운영하는 기관. 법령 근거로 회비, 수수료, 부담금 등을 징수하는 기관이나 단 체	행정권한의위임및 위탁에관한규정	한국소방검정공사, 한국방송광고공사 등
협의의 산하기관	정부가 최대출자지분 보유, 정부출연금 3년 평균 50억이상, 정부출연금, 보조금, 정부위탁 또는 독점사업 수입금의 합계가 3년평균 50억원 이상이고 해당 기관 또는 단체의 연간총수입의 50% 이상인 기관 또는 단체	정부산하기관관리 기본법	한국지역난방공사, 한국자산관리공사, 국민건강보험공단, 국민연금관리공단, 한국감정원 등 88개 기관 또는 단체	

a) 해당 조직은 통칙법이외에 다른 법의 적용을 받을 수 있음.

b) 비연구출연기관과 위탁기관은 설립근거법, 기금관리기본법, 부담금관리기본법, 보조금의예산및관리에 관한법률, 행정권한의위임및위탁에관한규정등을 선별적으로 적용 받고 있음.

자료: 광채기(2002), 기획예산처(2002)를 토대로 재구성.

기업성의 판단도 공기업의 통제 요소와 같이 간단하지는 않다. 일반적으로 수익의 50% 이상을 조직의 자체 수익에 의해서 충당하고 있으면 공기업이라고 정의하고 있으나, 기계적으로 수익비율에 따라서 판단할 문제는 아니다. 조직의 수입이 어느 정도 산출과 관련이 있으면서, 공기업 경영에 어느 정도의 자율성이 부여되는 독자적인 조직 실체(identity)를 가지고 있으면 공기업이라고 할 수 있다(유훈, 1990). 즉 정부부서와 별도의 조직을 가지고 있고 조직경영을 총괄적으로 책임질 수 있는 관리자가 있으면 공기업으로 보아야 한다.

2. 준정부조직의 성장과 소멸에 대한 논의

1) 준정부조직의 성장과 변화

준정부조직은 세계적으로 어느 나라를 막론하고 현대 행정 거버넌스에서 정부조직과 더불어 가장 보편적인 기관으로 성장하고 있다(Flinders and Smith, 1999). 우리 나라에서도 중앙정부가 관리·통제·지원하고 있으며 공공적 성격을 띤 준정부조직은 2003년말 현재 약 520여개이며 연간 예산규모는 약 240조에 이르고 있다(기획예산처, 2004). 이와 같이 준정부조직이 성장하게 된 원인은 무엇인가? 아래에서는 상호 연관된 네 가지 원인으로 나누어 살펴보았다.

첫째, 사회의 다원화 현상에 따라 새로운 공공서비스에 대한 수요가 증가하게 되었다(김준기, 2002; 임학순, 1993). 사회가 복잡하고 다원화됨에 따라 행정수요가 증가하게 되었는데 전통적인 정부의 역할로는 적절히 처리할 수 없는 과부하를 초래하게 되었다. 정부는 급증하는 다양한 유형의 공공서비스를 효율적으로 하기 위해 새로운 대안을 모색하게 되었고 준정부조직이 이러한 기능과 역할을 수행할 대안적 조직으로 성장하게 되었다.

둘째, 정부실패 또는 정부관료제의 한계가 준정부조직의 성장원인이 될 수 있다. 공공재 또는 공공서비스는 비경합성, 비배제성, 외부성을 가지기 때문에 사회에서 필요한 만큼 시장에서 공급될 수 없다. 즉 시장실패가 발생할 수 있고 정부가 그 역할을 담당하게 되었다. 그러나 정부관료제도 완벽한 문제해결기구는 아니기 때문에 몇 가지 한계를 가지고 있다. 예를 들어 정부의 직접 개입 곤란(예: 문화, 조사 등), 정부관료제의 X-비효율성 등이 그것이다. 따라서 정부는 민간부분의 창의성, 전문성, 혁신성을 활용하면서 관리·지원할 수 있는 조직을 탐색하게 되었다. 정부의 입장에서 한편으로는 공익적 기능과 임무를 완전히 사적 영역에 맡기기는 어렵고, 다른 한편으로 효율적인 생산시스템을 가질 수 있는 조직을 탐색하는 과정에서 공적인 조직목표와 사적인 생산수단을 갖춘 혼합조직(hybrid organization)이 성장하게 되었다.

셋째, 정부관료제의 이해관계가 준정부조직 성장의 배경이 될 수 있다. 정부관료제는 자기 조직의 자원을 확대하고 외부로부터 자율성을 확보하려는 성향을 가지고 있는데 비해 정치적 통제 때문에 팽창하기가 매우 어렵다. 따라서 정부관료제는 설립이 상대적으로 용이하고 법적·

정치적 제약을 적게 받는 준정부조직을 선호하게 되었다(임학순, 1993). 또한 정부는 준정부조직을 통제할 수 있는 권한(예: 임명권)을 가지고 있기 때문에 그들의 임무를 완전히 민간에 위양하기보다는 준정부조직을 선호할 수 있다. 이와 같이 정부관료제는 정치적 비판과 책임성을 회피하면서 자신들의 목적(예: 팽창, 정치적 임명)을 달성하고자 하였고 이것이 준정부조직이 성장하게 된 원인으로 작용하였다.

넷째, 공공부문의 개혁은 준정부조직의 생존본능을 자극하여 준정부조직의 변화를 초래할 수 있다. 조직의 축소·통폐합과 같은 공공부문의 개혁은 처음에는 제대로 작동하는 것처럼 보이지만 개혁의 시선과 초점이 분산·이동함에 따라 조직은 원상태로 돌아가려고 한다. 이러한 현상을 Flinders & Smith(1999)는 준정부조직의 불멸성(immortality)이라고 지칭하였다. 그들은 준정부조직이 설립될 때의 목적을 달성하거나 설립된 후 환경이 급격히 변화되면 일시적으로 소멸하는 경우도 있지만 대부분 약간의 형태를 바꾸어 다시 설립된다고 주장한다. 이러한 논리에 따르면 개혁이 시작되면 준정부조직의 구성원들은 자기 조직을 유지할 수 있는 방안을 강구하게 될 것이고 그 결과로 당초 조직 설립목적과는 다른 조직의 변화를 초래할 수 있다. 공익적 목적에서 출발한 기관이 수익성을 강조하는 조직으로 전환되거나 기존 준정부조직 구성원들의 자리를 보장하기 위하여 자회사와 같은 또다른 조직을 만들 수 있다. 이러한 개혁-생존본능의 관계 속에서 준정부조직은 살아남아 지속적으로 변화한다고 볼 수 있다.

2) 준정부조직의 변화와 소멸

특정 준정부조직의 소멸은 준정부조직의 법적·제도적 지위와 기능에서 민간조직의 그것으로 전환되는 것을 말한다. 즉, 민영 기업으로의 전환은 정부의 관리·통제에서 시장이 그 역할을 대신하게 된다는 것을 의미한다. 이러한 변화의 근본 원인을 세 가지로 나누어 살펴보았다.

첫째, 1970년대 이후부터 정부기능의 축소와 규제완화에 대한 개혁의 논의가 제기되었기 때문이다. 정부는 국민경제에 대한 개입과 규제를 대폭 줄여한다는 한다는 것이 논의의 핵심이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 정부부문은 독점과 비경쟁으로 인한 X-비효율성이 심각하기 때문에 자원을 능률적으로 사용하도록 하는 유인체계를 설계하라는 압력을 받아왔다. 동일한 논리로써 준정부조직은 정부의 지나친 개입과 통제로 인해 기업성과 능률성을 제고하는데 한계가 있어왔다. 준정부조직의 민영화는 이러한 문제들을 해결하기 위해 고려되고 있다.

둘째, 국가재정의 부담을 줄이고 기업자금의 조달을 원활히 하려고 하기 때문이다. 1970-90년대에 여러 국가의 정부들은 세입을 증대하고 재정 적자를 감축하기 위한 노력으로 준정부조직의 민영화를 검토·실행해왔다. 뿐만 아니라 자본시장을 통해 기업 자금을 조달함으로써 국민을 참여시키고 자본시장의 육성을 지원한다는 이점도 가지고 있다. 우리 나라에서 1988년에 단행되었던 국민주방식에 의한 기업공개는 정부지분을 일부분 매각하고 이 지분을 일정 자격을

갖춘 국민들이 소유할 수 있도록 하였다. 예를 들어 포항제철의 경우, 1988년 정부는 정부 및 산업은행이 보유하고 있던 지분 69.1% 중에서 35.0%를 초과하는 34.1%(3100만 여주)를 매각하였고 여기에 322만여명의 국민이 참여하였다.

셋째, 종업원지주제를 통하여 구성원들의 노고를 격려하고 기업에 대한 주인의식과 애착심을 고취하기 위한 목적일 수 있다. 예를 들어, 포항제철의 경우 조합원 19,419명에게 발행주식 총수의 10%인 917만 9천 여주를 근속연수에 따라 차등 배정하였다. 최저와 최고 배정주식수의 폭을 3배 이내로 설정함으로써 회사에 대한 공헌도와 주식배분의 평등성을 반영하였다. 그러나 특정 기업의 주식은 국민 전체의 자산일 수 있고 실제 가치보다 저가로 직원들에게 배정하는 것은 문제가 있으며, 기존 잉여금 보유액을 설비확장을 위한 투자비 조달목적으로 주주에게 배당하지 않은 것을 액면가로 직원들에게 배정하는 것은 주주의 권리침해라는 주장이 제기되기도 하였다(포항제철, 1989).

3. 준정부조직의 경제성과 정치성에 대한 논의

전술한 공기업의 공공성과 기업성과 유사한 것으로서 준정부조직의 경제성과 정치성을 논의하고자 한다. 이러한 논의는 준정부조직을 유형화하는 방식 중에서 차원적 접근에 해당한다. 조직을 유형화하는 접근방식은 핵심적 접근법(core approach)과 차원적 접근법(dimensional approach)이 있다(허만용, 2000: 86-8).

우선, 핵심 접근을 강조하는 두 가지 연구방식에는 소유권이론(property rights theory)과 공공선택이론(public choice theory)이 있다. 여기의 학자들은 조직이 시장구조, 외부성, 소유권이전(ownership transferability)의 존재여부로 구분될 수 있다고 주장한다. 예를 들어 소유권이론은, 민간관리자가 조직의 경제적 이익에 대해 직접적 권리를 갖기 때문에 자원을 능률적으로 사용함으로써 개인적 이득을 증가시키기 위해 강한 유인전략을 사용할 수 있다고 한다.

유사한 방식으로 공공선택이론은, 공공 조직이 공공재와 서비스 생산수준의 척도로 작용하는 중요한 시장신호(market signals)가 부족하다고 주장한다. 이런 신호가 없다면 정부조직은 배분적 능률보다 항상 더 나은 재화와 서비스를 제공한다고 가정하면서, 공공조직의 성공기준으로 예산증가, 인원증가, 비시장척도에 의존하고 있다고 한다.

이외에도 특별한 사회적 영향을 기준으로 조직을 유형화하기도 한다. 예를 들어, Mainzer(1973), Fottler(1981) 등은, 공·사조직은 각각 사회의 하위부문으로부터 지지를 얻기 때문에 관리 성격이 본질적으로 다르다고 주장하면서 이들의 영향에 반응할 때 관리에 상이한 제약이 가해진다고 주장한다. 또 다른 연구자(Rainey et al., 1976)는, 사법, 입법, 행정부 감시기관(예: 감사원), 시민단체에 의한 정부의 법적·정치적 제약이 조직간 차이의 근원이라고 하면서, 이런 제약

은 감시증가, 자유성 감소, 권한 감소로 귀결되고 공식화, red tape, 관료화로 유도된다고 주장하고 있다.

이 가운데 전통적으로 가장 많이 인용되는 연구는 Wamsley & Zald(1973)의 연구로서 핵심적 접근법(Core Approach)의 하나라고 볼 수 있다. 그들은 조직의 위치가 두 가지 요소, 즉 소유권(ownership)과 자원조달(funding)에 따라 결정된다고 주장하였다. 아래 표에서 보듯이 전반적으로 소유권과 자원의 충당이 어떻게 이루어지느냐에 따라 조직의 위치가 결정된다.

<표 2> 소유권과 자원조달에 따른 조직 구분

재원조달 \ 소유권	공공소유	민간소유
공공재원 (조세, 정부계약)	국방부	방위산업체
민간재원 (판매, 사적기부)	산업은행	삼성

자료: Wamsley & Zald(1973), 허만용(2000)에서 재인용.

주지하는 바와 같이 1970-80년대에 위의 표로 설명될 수 없는 혼합적 성격의 조직이 많이 생겨났을뿐만 아니라 같은 이름으로 불려져도 그 성격을 달리하는 조직이 존재할 수 있다는 문제가 발생하였다. 예를 들면 같은 방위산업체라도 정부계약에 의한 자원의 충당정도가 전혀 다른 조직이 존재할 수 있다는 것이다.

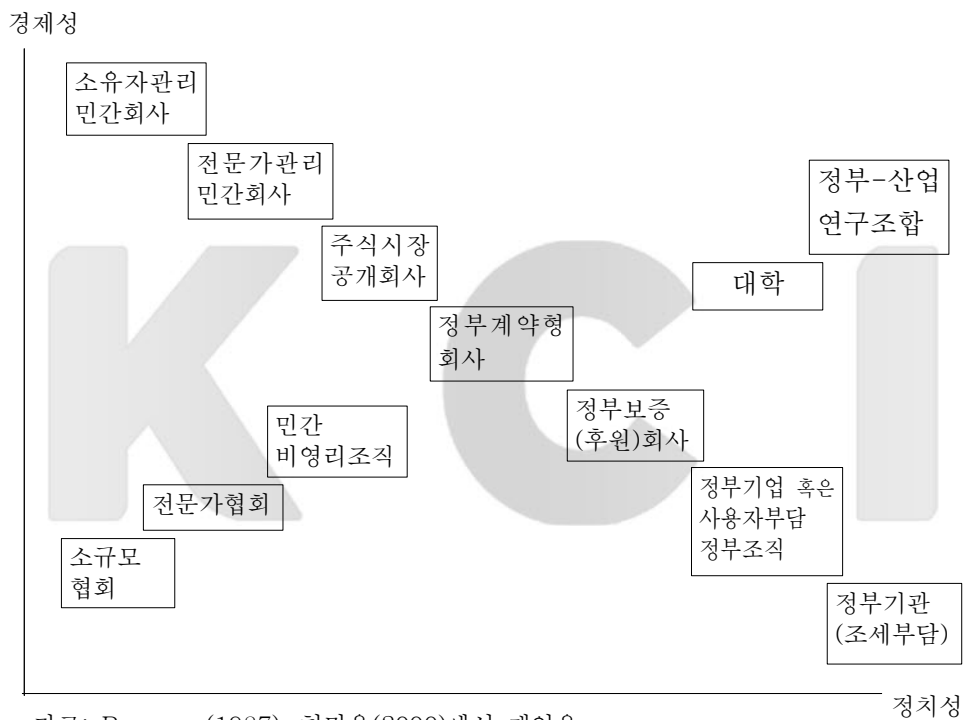
이러한 한계를 극복한 연구가 Bozeman(1987)의 공공성(publicness)에 관한 연구인데 이것은 차원적 접근(dimensional approach)으로 불린다. 그는 조직을 공·사조직의 연속체(continuum)상에서 파악하여 성격이 모호한 많은 조직들을 포괄할 수 있는 모형을 제시하였다(아래 그림 참조). 그에 의하면 모든 조직은 어느 정도의 정치적 영향력을 가지고 있으며 정부의 통제하에 있기 때문에 정도(혹은 수준)는 광범위하게 다르지만 모든 조직은 어느 정도 혹은 일정 수준의 공공성을 가진다고 보았다. 그도 경제적 권위(economic authority)와 정치적 권위(political authority)의 두 차원으로 조직을 구분하였지만 이것을 이분적(dichotomy)으로 보지 않고 연속체(continua)로 파악하였다(허만용, 2000).

여기에서 경제적 권위란 수입이나 자산의 통제권을 기준으로, 소유자나 관리자가 통제권을 더 많이 가지고 있으면 경제적 권위가 증가하고, 정부기관이 더 많이 가지고 있으면 감소한다. 모든 조직의 공공성은 이러한 두 가지 차원의 조합에 따라 결정된다고 할 수 있다. 정치적 권위란 정치체제의 요소(예: 시민, 정부기관)로부터 부여된 것으로 시민들은 조세나 순응을 통하여 이 요소들의 활동을 지지하도록 제도화되어 있다. 정치적 권위를 가진 조직은 다른 정치체제의 요소들을 대표하여 활동할 수 있고 구속력 있는 결정을 내릴 수 있다. 사기업은 상대적으로 정

치적 권위가 거의 없고 자신의 이익을 위해서만 운영된다. 정부기관은 상당한 정치적 권위를 가지고 있으며 지역사회나 국가를 위해 활동한다(허만용, 2000).

이러한 차원적 접근이 사조직의 정치적 면과 공조직의 경제적 면을 확인하는데 도움이 되기 때문에 유용할 뿐만 아니라 전통적 분류(예: 조직의 공식적·법적 지위)로는 이해하기 어려운 공기업, 정부투자기관·정부출자기관 등과 같은 실체의 연구가 가능하다고 할 수 있다(그림 1 참조). 이러한 논의에 따라 본 논문에서는 Bozeman의 차원적 접근을 바탕으로 포항제철의 경제성과 정치성을 분석하고자 한다.

<그림 1> 준정부조직의 경제성과 정치성



자료: Bozeman(1987), 허만용(2000)에서 재인용

Ⅲ. 분석틀 및 포항제철의 경제성·정치성

1. 분석틀의 구성

전술한 논의에 따라 본 연구에서 경제성과 정치성은 다음과 같이 조작적으로 정의하고자 한다. 경제성은 수입(revenues)이나 자산(assets)에 대한 통제권 소재를 말한다. 본 논문에서 포항제철의 경제성은 주주구성과 주식지분의 비율로 정의하였다. 주주가 누구인가에 따라 자산이나 수익 처분의 자율성이 결정되기 때문이다. 정치성은 회사의 활동에 대한 정부기관의 영향력으로 법과 규제, 허가, 보조금(grants), 헌장(charters), 계약(contracts), 독점판매권(franchises) 등을 말한다. 본 논문에서 포항제철의 정치성은 법령에 의한 지원 및 규제에 정의하였는데, 예를 들어 조세특례, 금융지원, 독점판매권, 기금·보조금 지원, 수출제한, 가격규제 등이 여기에 해당한다.

포항제철의 생성, 변형, 소멸의 구분기준은 다음과 같다. 우선 생성은 포항제철의 설립과정을 다루고자 한다. 변형은 1988년 전후의 철강 지원과 규제 변화 및 기업공개 과정에 초점을 맞추고자 한다. 이 시기는 정치성과 경제성이 급격하게 변화한 시기로서 기술개발 지원 및 철강분야 수입제한이 폐지되었고, 기업공개로서 국민주 상장과 종업원지주제를 채택하였기 때문에 주주구성이 크게 변화하였다. 소멸은 준정부조직의 종결을 의미한다. 따라서 완전민영화를 통해 포항제철이 사기업화 되는 과정을 다루고자 한다.

<표 3> 분석틀

구분	생성(1968년 전후)	변형(1988년 전후)	소멸(2000년 전후)
시기	포항제철 설립 전후	기업공개 및 수입완전자율화 전후	민영 포스코(POSCO) 및 규제완화 전후
경제성	주주구성과 주식지분의 변화		
정치성	법령에 의한 지원과 규제의 변화		

2. 포항제철의 경제성과 정치성

1) 생성과정

대한민국 정부수립 이후부터 정부는 국가경제의 기초와 국방력을 강화하기 위한 방안으로

서 철강산업 육성의 필요성을 꾸준히 제기하여왔다. 그러나 1952년의 철강업 재건계획, 1961년의 산업개발계획안, 1962년의 제1차 경제개발5개년계획은 자금 부족, 미국과의 이해관계 등의 이유로 실현되지 못하였다. 제3공화국 출범 초기에 자립경제 달성의 기반으로 종합제철소를 건설하고자 노력하였으나 철강업에 대한 지식과 정보가 부족하였고 당시 비료공장 건설사업에 전력을 기울이고 있었기 때문에 무산되고 말았다.

그럼에도 불구하고 정부는 제철소건설사업에 다각도로 노력을 기울이고 있었다. 미국 철강공업지대 방문, 일본 철강조사단 기술조사허가, IBRD 협조요청 등이 그것이다. 이에 1966년 미국 피츠버그에서 국제차관단회의가 개최됨으로써 대한국제제철차관단(Korea International Steel Association, 이하 KISA)이 발족하였고 다음해에 한국 정부를 대표한 박충훈 부총리와 KISA를 대표한 코퍼스의 샌드백 부사장이 종합제철 건설에 관한 기본협정을 체결하였다. 경제기획원은 종합제철 사업의 주체로 별개의 회사를 설립하기로 하고 이를 전담할 추진기로서 종합제철추진위원회를 발족하였다. 1968년 3월 20일 창립총회에서 정관을 채택하고 상호를 포항종합제철주식회사로 결정하였다.

포항제철의 주주는 재무부장관과 대한중석으로 구성되었다. 총자본금은 140억원으로 제1차 수권자본금은 8억으로 하되 최초 납입본금은 4억원으로 하여 재무부가 3억원, 대한중석이 1억원을 각각 불입함으로써 3월 28일 설립등기를 마쳤다(포항제철, 1989). 이로써 포항제철은 공기업으로서는 전례가 없는 상법에 의한 주식회사로 출발했다. 이것은 정부의 재정지원과 통제를 받더라도 경영자율성을 확보하여 회사의 경쟁력을 높이기 위한 조치였다. 설립당시 상법상의 주식회사라 하더라도 정부의 출자지분이 50% 이상을 점하고 있어 법률상의 정부투자관리기본법의 적용을 받는 정부투자기관으로 취급되었다.

주주구성의 변화는 1969년부터 나타나기 시작하였는데, 정부가 출자의 일부를 산업은행을 통해 출자함으로써 산업은행이 주주로 참여하게 되었다. 1973년에는 정부보유 주식 중 약 272만주를 조흥은행 등 4개 시중은행에 현물출자함으로써 주주는 정부(재무부), 대한중석, 산업은행, 조흥은행, 한일은행, 서울은행, 제일은행 등 7개 주체로 구성되었다(포항제철, 1989). 이 시기의 포항제철은 국가소유의 기업이고 정부의 개입, 정치적 통제, 각종 지원, 시장구조의 독점상태가 유지되고 있었다. 예를 들어 정부주도적 철강육성정책하에서 조세특례, 금융지원, 철강제품 수입제한, 철강공업육성법에 의한 연구·기술훈련 경비지원 등이 그것이다. 철강분야 규제정책으로 상공부령에 의한 철강제품 수출제한, 산업전반에 대한 규제로는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 의한 시장지배적 품목지정과 가격 결정의 규제 등이 적용되었다.

한편, IBRD 건의서와 국제경제협의체(International Economic Consultative Organization for Korea) 총회는 미국으로부터의 자금조달불가와 차관공여불허를 결정하였다. 이에 정부는 1969년 김학렬 부총리와 주한일본대사간에 종합제철건설을 위한 한일기본협약을 체결하였다. 내외자 2억달러를 들여 103만톤의 종합제철소를 건설하며 외자 1억 2370억달러 중 대일청구권 자금

으로 7370만 달러, 일본 수출입은행 차관으로 5000만 달러를 각각 조달하기로 하였다. 이상의 논의를 요약하면 공기업 포항제철은 국가의 주도하에 사업계획, 투자결정, 재원조달 등이 이루어진 대표적인 사례라고 할 수 있다.

2) 변형과정

포항제철은 중화학공업화정책과 산업구조 고도화로 인해 철강제품의 내수시장이 지속적으로 확대되었고 나아가 국제시장에서의 경쟁우위 창조를 목표로 공격적인 기업전략을 전개하였다. 철강공업육성법에 의거한 국가지원을 적극 활용하였고 물가안정 및 공정거래에 관한 법률이 부여하는 규제를 받으면서 투자확대를 지속해 나갔다.

정부는 급격히 늘어나는 철강수요에 대응하기 위하여 포항제철의 설비확장 공사 이외에 제2종합제철 건설을 계획하였는데 이 때부터 포항제철의 민영화가 쟁점이 되기 시작하였다. 제2종합제철에 관심을 가진 사업자는 현대와 포항제철이었는데 양자간에 치열한 유치경쟁이 이루어졌다. 상공부와 건설부는 포항제철에 의한 건설의 타당성과 현대로의 민영화를 반대한 반면 청와대 비서실은 민간경제 활성화와 정부의 재정부담을 줄이기 위하여 현대에게 사업권을 주어야한다고 주장하였다.

1985년 이후 국내증권시장이 폭발적인 활황세를 이어가면서 증권업계는 주식대중화 시대의 조속한 정착을 위해 기업공개문제를 제기하기 시작하였다. 이때부터 정부는 대내외적인 개방화, 자율화, 민주화의 추세에 부응하고 자본시장을 육성하기 위한 정책의 일환으로 포항제철을 포함한 공기업들의 공개를 검토하기 시작하였다. 1986년 1월에 발표된 정부출자기관 주식공개 매출계획안과 포항제철이 자체적으로 추진하였던 기업공개 추진방안에 의해 민영화가 본격적으로 논의되기 시작하였다.

1987년 공기업민영화추진위원회에서는 자본시장의 저변을 확대하고 공기업의 경영성과를 중하위계층에 분배함으로써 저소득층의 재산형성을 도모하고 특정재벌의 독점을 막는다는 원칙에 따라 국민주보급방안을 발표하였다. 국민주 상장을 통하여 기업을 공개한다하더라도 포항제철은 국민경제에 영향이 큰 기간산업이기 때문에 경영안정 및 타산업의 파급효과를 고려하여 정부가 일정지분을 계속 보유하고자 하였다. 이에 따라 포항제철, 한국전력 등 7개 공기업에 대해서 정부가 51%의 주식을 보유하고 나머지는 1988년부터 단계적으로 매각한다고 하는 부분민영화를 추진하고자 하였다(경제기획원, 1994). 그러나 정부는 발행주식의 1/3만 보유하더라도 실질적인 경영권에 지장이 없다고 판단하여 정부와 산업은행이 보유한 69.1% 중에서 35%만 보유하고 나머지는 매각하였다.¹⁾ 이 당시 포항제철은 사원복지와 기업효율성을 제고하

1) 상법434조에 따르면 발행주식의 최소 1/3이상을 소유하면 주주총회에서 자신의 의사에 반하는 특별결의와 정관변경을 부결시킬 수 있다.

기 위해 종업원지주제를 요구하여 국민주 상장과 더불어 발행주식의 10%를 사원에게 배정하게 되었다.

포항제철의 기업공개에 대비하여 정부는 1987년 증권거래법과 자본시장육성에 관한 법을 개정하였다. 증권거래법 시행령에 의거하여 포항제철을 정부가 당해 법인의 주식 또는 지분의 30% 이상을 소유하고 있는 공공적 법인으로 지정하고 공공적 법인에 대한 외국인의 유가증권 취득을 제한하였다. 또한 자본시장육성에 관한 법률에서 상장법인 또는 공개하고자 하는 법인은 증권거래법 제8조의 규정에 의하여 주식을 모집 또는 매출하는 경우에 당해 법인의 이사 주 조합회원은 모집 또는 매출하는 주식총수의 20% 범위안에서 우선적으로 주식의 배정을 받을 권리가 있다고 규정하였다. 기업공개 후 1989년 3월 15일에 개정된 포항제철의 정관 9조는 외국인 또는 외국법인은 본 회사의 주식을 취득하지 못한다라고 규정하여 외국인의 주식취득을 제한하였다(류상영, 1996).

기업공개 이후 포항제철의 주주구성의 변화는 <표 4>와 같다. 포항제철에 대한 정부지분은 35%로 줄어들었고 종업원지주제와 국민주가 큰 비중을 차지하게 되었다. 그러나 포항제철의 상장 이후 주식시장이 침체되면서 대다수의 국민주주들은 큰 손해를 보게 되었다. 그 결과 다수의 국민주주들이 포항제철의 주식을 매각함으로써 정부가 의도했던 소유분산의 효과는 나타나지 않았다고 할 수 있다. 한편 종업원지주제는 종업원에게 주식을 주어 경영권을 안정화한다는 것과 주인의식을 고취한다는 목표를 위해 도입되었다. 그러나 기업공개 이후 주식 비율에 있어서 하락하고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 종업원들이 우리사주를 매입한 후 의무보유기간 3년이 경과하여 대부분 이를 매각하였다고 보여진다.

결과적으로 포항제철의 기업공개 과정은 일부 주식만 민간에게 이전되는 형식으로 진행되었기 때문에 소유지배구조와 시장구조에 변화가 나타나지 않았다고 할 수 있다. 그러나 기업공개 목표가 효율성 제고보다는 재정수입과 형평성에 더 비중을 두고 있기 때문에 이 점에서는 긍정적이라고 할 수 있다.

한편, 1980년대에도 정부주도적 철강육성정책을 유지하였다고 볼 수 있지만 철강분야에 대한 지원은 축소되었다. 예를 들어 세제지원과 국민투자기금 지원 등은 존속하였지만 철강공업육성법은 폐지(1986)되었고, 철강제품 수입완전자율화(1988)가 단행되었다. 1980년에 들어 포항제철은 정부투자기관에서도 제외되기 시작하여 기업공개 이후 정부의 개입과 지원은 대폭 줄어들었다고 할 수 있지만 여전히 상공부령에 따라 철강제품의 수출은 제한을 받고 있었다. 뿐만 아니라 산업전반에 대한 투자지원, 수출지원, 기술개발 지원에 따라 세액공제, 부가가치세·관세 감면 등의 지원을 받고 있었다. 가격에 대한 규제도 유지되어 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 따라 가격결정에 제한을 받았다.

3) 소멸과정

소멸의 의미는 준정부조직으로서의 포항제철이 민영기업으로서의 포스코(POSCO)로 변화되는 과정을 의미한다. 민영화 문제는 제5공화국에서부터 문민정부 말기까지 지속적으로 제기·검토되어 왔으나 관련 부처와 기업들의 반발로 실행되지는 못하다가 국민의 정부 출범 이후부터 구체적으로 논의되기 시작하였다. 국민의 정부는 경제위기 극복을 해결하기 위하여 정부, 금융, 기업, 노동 등 4대 분야에 걸쳐 대대적인 개혁을 추진하였다. 정부는 공기업의 민영화를 경제개혁의 최우선과제로 선정하였고 기획예산위원회가 중심이 되어 민영화의 구체적인 방안을 강구하였다.

정부는 11개 공기업의 민영화계획을 발표하면서 포항제철과 한국중공업 등 5개 기업은 1998년 7월말 이후로 즉각적으로 민영화하겠다고 발표하였다. 포항제철에 대한 정부의 민영화 기본계획은 소유분산과 전문경영체제로 요약할 수 있는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 정부와 산업은행 지분 26.7%를 1인당 소유한도 3%이내에서 1999년까지 내·외국인에게 분산매각하되 2001년말에는 1인당 소유한도를 폐지하며 현재 30%인 외국인 투자한도도 정부지분 매각과 함께 전면 철폐한다. 둘째, 정부지분 매각이후 상위대주주들에게 사외이사 추천권을 부여하고 사내이사보다 사외이사가 많도록 이사회를 구성한다. 정부는 공기업민영화추진위원회를 구성하여 민영화의 체계적 추진을 계획하였고 관계부처와 해당공기업은 태스크포스팀을 구성하여 민영화의 세부사항을 추진하도록 하였다. 이에 따라 산업자원부, 산업은행, 포철관계자, 외부전문가로 구성된 포철민영화추진반이 구성되어 매각방법, 일정 등을 결정하였다.

국민의 정부는 과거 민영화정책에서 부정적으로 간주되던 해외매각을 적극적으로 채택하였는데 포항제철의 정부지분 일부가 해외자본에 주식예탁증서(DR) 형태로 매각되었다. 즉 포항제철의 매각방법으로 해외DR 발행과 자사주를 통해 각각 3차례에 걸쳐 18.5%, 8.2%를 매각하였다. 2000년 10월 4일 정부의 잔여지분을 뉴욕증시에 상장함으로써 포항제철은 완전 민영화되었다(기획예산처, 2003).

민영기업 포스코(POSCO)로의 변화이후 주주구성과 지분의 변화는 다음 표와 같다. 정부와 산업은행 지분은 전량 매각되었기 때문에 정부지분은 전무하며 포스코의 공시자료에 따르면 2005년 1월 24일 현재 최대주주는 포항공과대학(3.22%)에서 국민연금관리공단(3.54%)으로 변경되었다. 뿐만 아니라 외국인의 지분변동율이 가장 큰 변화라고 할 수 있다. 포항제철은 기업공개 당시 외국인의 주식취득제한 규정을 정관(1989)에 명시하였다가 1992년에 이 규정을 폐지하였다. 이러한 조치이후 외국인의 지분비율은 약 15%를 접하다가 민영 포스코 이후 60%를 상회하고 2004년 6월 30일 현재 약 69%를 차지하고 있다.

<표 4> 주주구성 및 주식지분 변화

주주	설립 당시 1968	1969	1973	기업공개 이전 1988.2.27	기업공개 이후 1988.6.10	해외DR 발행이전 95.12.31	민영포스코 이전 1999.11.30	민영포스코 이후 2002.12.31	2003. 12.31	2004. 6.30
재무부	56.25	18.0	66.6	33.4	20.0	19.6	-	-	-	-
산업은행	-	50.0	21.4	38.0	15.0	14.1	9.9	-	-	-
대한중석	43.75	32.0	6.8	2.5	2.4	-	-	-	-	-
시중은행	-	-	5.3	26.2	25.3	7.4	8.3	6.1	0.6	0.9
국민주	-	-	-	-	27.3	41.5	-	-	-	-
우리사주	-	-	-	-	10.0	1.2	0.1	0.7	1.7	0.01
외국인	-	-	-	-	-	15.5	13.0	61.5	66.5	69.0
투자신탁	-	-	-	-	-	-	18.1	7.2	5.2	2.7
보험회사	-	-	-	-	-	-	-	1.2	0.7	0.6
증권회사	-	-	-	-	-	-	-	0.4	0.3	0.9
일반법인	-	-	-	-	-	-	2.6	19.3	17.7	22.1
산하교육	-	-	-	-	-	-	0.3	-	-	-
개인	-	-	-	-	-	-	5.6	3.8	3.7	4.0
연기금	-	-	-	-	-	-	1.9	-	3.6	-

자료: 포항제철(1989, 1999), www.posco.co.kr에서 재구성

민영 포스코가 되기 직전인 2000년 3월 정관에 이사회중심의 전문경영체제 도입한다고 명시하여 제도적 개선을 단행하였고 그 후 2000년 9월 정부는 정부지분을 전량매각하면서 포스코를 공공적 법인에서 해제하였다. 이로써 포스코는 공기업으로서의 정부 통제와 지원에서 완전히 벗어나게 되었다. 이러한 변화를 통하여 포항제철은 소유지배구조에서 소유분산율, 시장구조에서 경쟁체제를 갖추게 되었다고 할 수 있다. 종래의 정부주도적 철강육성정책에서 시장메카니즘으로 전환하면서 철강분야에 대한 지원과 규제는 거의 폐지되었다. 예를 들어 철강산업에 대한 지원제도가 완전히 없어지고 기술개발에 대한 경비지원도 폐지되었다. 철강제품에 대한 수입은 자유화되었으며 철강제품에 대한 수출제한 규제도 철폐되었다. 철강분야에 대한 지원·통제의 폐지는 산업전반에 걸쳐 나타났는데 투자지원, 수출지원, 기술개발지원이 대부분 폐지되었다. 가격에 대한 규제도 폐지되어 시장가격에 의해 자율적으로 결정되고 있다.

IV. 분석결과 및 종합적 논의

3장에서 논의한 내용을 요약적으로 살펴보면 포항제철의 경제성과 정치성은 다음과 같이 변화되어왔다. 첫째, 상공부의 반대로 철회되기는 하였지만 1976년 중화학공업의 자금 조달을 위해 재무부가 포항제철을 민영화 대상기업으로 지정한 적이 있다. 이 당시 포항제철은 정부투자기관

으로 지정되어 있었으며 1982년에 해제되었다. 이 시기는 정부주도적 철강육성정책과 철강공업육성법에 따라 철강분야에 대한 조세특례, 금융지원, 철강제품 수입제한 및 수출규제, 독점규제 및 공정거래법에 따라 가격결정 규제 등이 적용되었다.

둘째, 1987년 포항제철의 자체적인 기업공개가 추진되었고 정부의 민영화추진위원회가 설치되었다. 철강제품의 수입자유화와 기업공개에 앞서 증권거래법을 개정하였다. 이 법 시행령에 따르면 포항제철을 정부가 발행주식의 30% 이상을 보유하는 공공적 법인으로 지정하고 외국인의 유가증권 취득을 제한하였다. 또한 자본시장 육성에 관한 법률에 따라 법인의 우리사주조합회원은 모집 또는 매출하는 주식총수의 20% 내에서 우선적으로 배정받도록 하였다.

셋째, 정부의 재정수입 확충과 분배형평성을 목표로 1988년 국민주 상장을 통한 기업공개가 단행되었다. 포항제철의 정부소유지분은 재경원 20%, 산업은행 15%을 유지하였다. 국민주 방식으로 상장된 포항제철은 정부투자관리기본법이 아니라 일반상법의 적용을 받게 되었다. 이 시기에 철강제품에 대한 수입이 완전 자유화되었고 철강공업육성법은 폐지되었지만 수출제한과 가격결정에 대한 규제는 계속 유지되었다.

넷째, 1988년부터 1997년까지 외국인 및 민간보유 지분의 비중은 크게 변화하였지만 정부지분 약 35%는 계속적으로 유지되었다. 결과적으로 이 시기까지의 포항제철은 주식회사이지만 정부가 최대주주로서 정부의 강력한 통제를 받았다고 할 수 있다. 1997년 10월 고로업체 부문은 진입규제로 인해 독점체제를 유지하고 있었으나 전기로업 및 가공업에서는 진입규제가 완화되어 경쟁체제를 갖추게 되었다. 이 시기는 정부의 정책이 정부주도적 철강육성에서 시장메커니즘으로 전환되는 시기라고 할 수 있다. 철강산업에 대한 지원제도는 폐지되었고 수출제한과 가격규제도 철폐되었다.

다섯째, 국민의 정부가 경제위기 극복을 위해 공공개혁에 착수하였고 공기업에 대한 정부지분의 해외매각도 긍정적으로 검토하기 시작하였다. 포항제철은 1998년 정부의 2차 공기업민영화 및 경영혁신 계획으로 총 민영화대상 11개 기업 중 즉시 민영화가 가능한 기업으로 선정되었다. 이 시기에 정부 및 산업은행 지분을 1인당 3% 이내로 나누어 내외국인에게 분산 매각하였다. 새롭게 구성된 대주주순위에 따라 비상임이사추천권을 부여하고 이사회는 사내이사보다 사외이사가 다수가 되도록 구성하였다. 그 후 정부지분 5.87%를 1차로 해외에 매각(1998.12)하여 정부지분은 20.84%로 축소되었다.

여섯째, 산업은행 지분 8%를 1999년에 2차로 해외에 매각하였고 포항제철은 자사주 형식으로 산업은행 지분 3%를 매입하였다. 그 결과 정부지분은 산업은행이 가진 6.84%로 하락하였다. 일곱째, 정부가 가진 산업은행 지분 6.84%를 전량매각하고 공공적 법인 지정을 해제하면서 주식동일인 소유한도(3%)를 폐지하기로 하였다. 포항제철은 산업은행 지분 2.24%를 자사주로 매입하고, 정부가 가진 나머지 지분 4.6%를 2000년에 해외 매각함으로써 완전한 민영기업이 되었다. 이러한 논의를 요약하여 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 5> POSCO의 변화

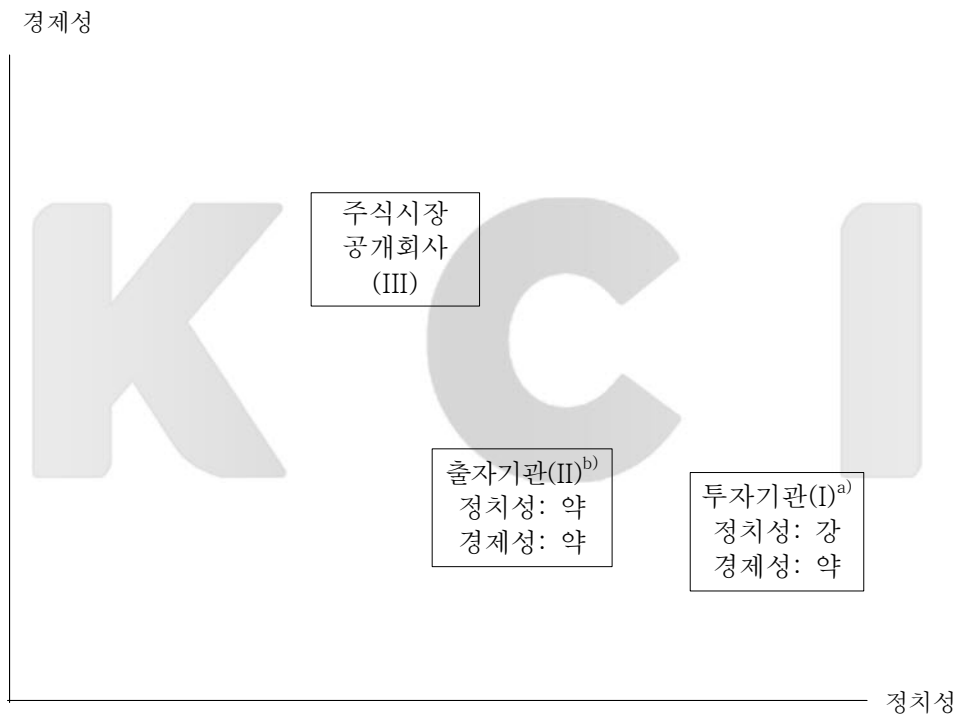
구분	생성	변형	소멸
시기	설립 전후	기업공개 및 수입자유화 전후	민영 포스코 및 규제완화 전후
투자지원	○	○	×
수입제한	○	×	×
기술개발지원	○	×	×
수출규제	○	○	×
가격규제	○	○	×
투자기관	지정	해제	해제
공공적 법인	-	지정	해제
소유·지배구조	정부소유	정부소유 소유분산	소유분산 이사회중심 전문경영체제
주식동일인소유한도	-	적용	폐지
외국인투자한도 (증권거래법)	-	적용	폐지
외국인주식취득제한 (정관)	-	적용	폐지
시장구조	독점	독점: 고로 경쟁: 전기로, 가공	경쟁

이러한 논의를 경제성과 정치성의 연속선상에서 파악했을 경우 아래 그림과 같이 표현할 수 있다. 우선 포항제철은 설립당시 국가기간산업의 동력으로서 사업계획, 투자결정, 재원조달 등이 국가주도로 이루어졌다. 포항제철은 정부의 통제하에 있었으며 자산이나 수익의 처분을 정부가 결정하였다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 철강분야 및 산업 전반에 걸친 투자지원, 수출지원, 기술개발 지원, 수출입과 가격에 대한 규제를 받고 있었다. 따라서 이 때의 포항제철은 정치성이 상대적으로 높으며 경제성은 거의 없는 정부 주도의 공기업이었다(그림에서 I). 정부의 재정 지원과 통제를 받더라도 경영자유성을 확보하기 위해 상법상의 주식회사로 출발하였지만 정부가 출자지분의 50% 이상을 점하고 있어 법률상의 정부투자관리법의 적용을 받는 투자기관으로 취급되었다.

다음으로 기업공개가 단행되었을 때 정부의 포항제철 지분은 35%이었으며 정부투자기관 관리법보다는 일반 상법의 적용을 받게 되었다. 철강제품에 대한 수입은 자유화되었고 철강공업육성법은 폐지되었다. 1996년 정부의 통제가 대폭 완화되기 시작하였고 전문경영인 체제를 도입하기 시작하였다. 이 시기의 포항제철은 여전히 정부소유의 공기업이었기 때문에 경제성의 변화는 거의 없었다. 그러나 공기업 통치법이 아닌 일반 상법의 적용을 받고 정부의 통제가

대폭 완화됨으로써 정치성은 상대적으로 줄어들었다고 할 수 있다(그림에서 II). 마지막으로 국민의 정부가 정부지분을 각각 3차에 걸쳐 해외DR과 자사주를 통하여 전량 매각하였을 때, 포항제철은 정부의 통제 없이 주식을 시장에서 공개적으로 거래하는 회사(corporation with shares traded publicly on stock market)가 되었다. 이와 동시에 포항제철은 이사회중심의 전문경영체제를 갖추게 되었고 정부는 포항제철의 공공적 법인 지정을 해제하였다. 철강제품에 대한 수출입은 자유화되었고 가격규제도 폐지되었다. 모든 조직이 정부의 통제를 완전히 벗어날 수 없기 때문에 어느 정도의 정치성을 가지고 있지만 수익이나 자산의 처분을 주주가 자유롭게 결정할 수 있기 때문에 경제성은 상대적으로 많이 증가하였다고 할 수 있다(그림에서 III).

<그림 2> POSCO의 경제성과 정치성의 변화



a) 주식회사이나 사실상의 투자기관

b) 주식회사이나 사실상의 출자기관

V. 결 론

본 논문은 정부가 포항제철에 대하여 얼마나 지원하고 통제하였는가와 포항제철은 얼마나 경제적 자율성을 가지고 있었는가에 대한 문제를 제기하였다. 이에 따라 포항제철의 변화를 생성, 변형, 소멸의 세 단계로 나누어 경제성과 정치성의 변화를 살펴보았다. 첫째, 포항제철은 국가기간산업과 중화학공업의 후방연관산업 역할을 수행하며 정부주도적 철강육성정책 하에서 설립·운영되어왔다. 정부소유의 기업으로서 법령에 따라 철강분야와 산업전반에 걸친 각종 지원과 규제가 이루어졌다. 따라서 생성시기는 정치성이 상대적으로 강하고 경제성은 극히 미약한 상태라고 할 수 있다.

둘째, 포항제철의 기업공개가 단행되었을 때 정부지분 20%, 산업은행 지분 15%을 합하여 발행주식의 35%를 제외한 나머지 부분을 국민주와 우리스주 형태로 매각하여 소유분산의 형태를 가지게 되었다. 정부지분 35%를 보유한 이유는 국가기간산업과 경제연관효과를 고려하여 일정지분을 계속 유지하기 위해 포항제철을 공공적 법인으로 지정하였기 때문이다. 이 시기에 철강공업육성법 및 철강분야에 대한 수입제한이 폐지되었고 수출규제와 가격규제는 유지되었다. 따라서 변형시기는 정치성이 상대적으로 축소되었고 경제성의 변화는 거의 없었다고 할 수 있다.

셋째, 민영 포스코(POSCO)로의 변화는 정부지분을 해외DR과 자사주 형태로 전량 매각하였고 공공적 법인에서 해제하였다. 이에 따라 외국인 주식취득제한 규정도 폐지되었고 이사회 중심의 전문경영체제를 갖추게 되었다. 철강산업·산업전반에 대한 지원과 규제는 거의 폐지되었다. 이로서 민영 포스코는 정부의 특별한 구속을 받지 않는 주식시장 공개회사가 되었다. 모든 조직이 정부의 통제로부터 완전히 자유롭지 못하기 때문에 어느 정도의 정치성은 가지고 있으나 수익이나 자산의 처분을 주주가 자유롭게 결정할 수 있기 때문에 경제성은 상대적으로 많이 증가하였다고 할 수 있다. 따라서 준정부조직으로의 소멸시기는 정치성은 축소되었고 경제성은 크게 증가하였다.

포항제철의 경제성과 정치성의 변화가 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 정부의 규제와 지원으로부터 탈피한 포스코의 기업지배구조는 향후 민영화될 기업의 모범이 될 수 있다. 기업지배구조는 지분구성의 투명성, 재무투명성, 이사회 구성 등으로 평가될 수 있다. 2002년 유로머니(Euromoney)의 평가에 따르면 신흥개발국의 전체 기업 중에서 포스코는 2위를 차지하였고, 증권선물거래소에서 평가하는 기업지배구조 우수기업으로 선정되는 등 국내외에서 지배구조 모범기업으로 인식되고 있다. 앞으로 민영화를 단행하거나 고려 중인 기업은 정치성을 배제해야 할 뿐만 아니라 지분 구성, 이사회 구성, 재무구조 등을 투명하게 공개해야 할 것이다.

둘째, 포스코는 신공공관리론의 제안한 것처럼 정치성을 줄이고 경제성을 증가시켜 왔다고

볼 수 있다. 신공공관리론의 논지를 두 가지로 구분한다면 시장주의와 관리주의이며 이것의 핵심적인 주장은 자유경쟁과 규제완화라고 할 수 있다. 선진국이나 국제기구가 통상압력과 감시를 강화하고 있기 때문에 국내 정부는 특정기업에 대해 보호나 지원을 거의 할 수 없는 상태에 있다. 정부가 선택할 수 있는 것은 기업에 대해 가해진 각종 규제를 철폐하고 외국 기업과 경쟁할 수 있도록 환경을 조성하는 것이다.

셋째, 기업을 공개하거나 민영화한 공기업들과의 비교 연구를 제안할 수 있다. 본 연구가 단일 기업을 대상으로 한 기초연구이기 때문에 시사점이 제한적일 수밖에 없다. 향후 유사하거나 상이한 변화 과정을 거친 기업과의 비교 연구를 통해 다양한 시사점과 정책적 제언을 할 수 있을 것이다.

본 연구의 한계로는 분석시점이 방대하여 생성, 변형, 소멸의 원인과 결과를 설명적으로 다루지 못하고 기술적인 논의에 치우쳤으며, 자료 부족으로 인하여 상대적으로 정치성의 변화에 대한 논의가 부족하였다.

<참고문헌>

- 강부영. (2002). 「신자유주의 경제모델과 포항제철 민영화」. 석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 경제기획원. (1994). 「경제기획원 30년사」. 서울: 경제기획원.
- 곽채기. (1999). 공기업 경영혁신과 정부-기업 관계의 재구조화 방안-정부 투자 기관의 기업 지배 구조를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 10(3): 319-337.
- 곽채기. (2002). 정부산하기관관리 및 평가체계개선방안. 한국공기업학회 추계학술발표대회.
- 기획예산처. (2002). 「국민의 정부 공공개혁 백서」. 서울: 기획예산처.
- 기획예산처. (2003). 「5년간공기업구조조정평가결과」. 서울: 기획예산처
- 김준기. (2002). 정부산하기관의 유형과 기관선택. 한국공기업학회 추계학술발표대회.
- 류상영. (1996). 한국에서의 민영화와 제도변동. 한국정치학회 하계학술발표대회.
- 윤성식. (1994). 「공기업론」. 서울: 박영사.
- 유훈. (1990). 「공기업론」. 서울: 법문사.
- 이상철. (1996). 「공기업에 대한 정부규제정책의 게임론적 연구」. 박사학위논문, 영남대학교.
- 임학순. (1993). 준정부조직의 성장원인에 관한 이론적 논의. 「한국사회와 행정연구」, 4: 91-111.
- 전경련. (2002). 「정부산하기관, 어떻게 운영되나」. 서울: 전경련.
- 포항제철. (1989). 「포항제철20년사」. 경북: 포항제철
- 포항제철. (1993). 「포항제철25년사」. 경북: 포항제철

- 포항제철. (1999). 포항제철 주주현황. 포항제철 내부자료.
- 허만용. (2000). 「공·사조직간 조직몰입 결정요인 비교분석」. 박사학위논문, 영남대학교.
- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: Bridging public and private organizational theories*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Flinders, M. V., and Smith, M. J. (eds.). (1999). *Quangos, accountability and reform: The politics of quasi-government*. London: Macmillan.
- Fottler, M. D. (1981). Management: Is it really generic? *Academy of management Review*, 6:1-12.
- Koppell, J. G. S. (2003). *The politics of quasi-government: Hybrid organization and the dynamics of bureaucratic control*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Mainzer, L. C. (1973). *Political Bureaucracy*. Glenview, Ill: Scott, Foresman.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, C. L. (1976). Comparing public and private organizations. *Public Administration Review*, 36: 233-246.
- Stanton, T. H. (2002). *Government-sponsored enterprises: Mercantilist companies in the world*. Washington, D.C.: The AEI Press.
- Wamsley, G. L., and Zald, M. N. (1973). *The political economy of public organizations*. Lexington, Mass: Heath.