

# 공기업의 경영혁신



공기업의 경영활동은 대부분 독점시장에서 이루어짐으로써 공기업이 산출하는 재화와 서비스에 대해 소비자가 선택할 대안이 없기 때문에 업적의 저하, 점유율의 감소와 같은 시장의 시그널을 통하여 기업경영의 양부를 판단할 수 없게 된다.

● 자료제공 : 산업연구원

문민정부 출범 이후 사회 각계의 개혁추진과 함께 23개 정부투자기관을 비롯한 각종 공기업에 대해서도 구조개편의 요구가 거세게 제기되었다.

공기업의 구조개편은 경쟁체제의 도입, 민영화와 규제완화, 자회사 매각 등 제도적인 기능 조정뿐만 아니라 방만한 시스템과 비효율적인 업

무수행에 대한 경영합리화 및 조직정비 등 다양한 범위에 이르고 있다.

일반적으로 공기업이 공공성과 기업성이라는 사회적인 요구를 충족시키지 못하고 부실경영, 무사안일 등에 빠지게 되는 이론적인 근거로서 대리인 비용의 발생과 기업이 정신의 결여라는 두 가지 설명이 있을 수 있다.

**소유자-대리인 관계에 근본적인 문제**

공기업에서 경영혁신을 추구하기가 민간기업에 서보다 어려운 것은 무엇보다도 근대기업의 특징 인 소유와 경영의 분리에 관해서 공기업의 경우 민간기업과 달리 복잡한 이해관계가 얽혀 있다는 점에 기인한다.

현대의 대규모화된 조직에서는 어차피 기업의 소유자가 직접 모든 경영활동을 수행할 수 없고 전문 경영인을 고용하여 책임과 권한을 맡기는 소유자 - 대리인 관계(principalagent relationship)가 형성되게 된다. 민간공업에 있어서는 기업의 소유자인 주주가 대리인인 경영자의 행위를 감시하고 경영자의 임면을 통하여 소유자로부터 위임받은 업무의 성실한 이행여부를 체크하게 된다.

그러나 공기업의 경우에는 불특정 다수의 일반 국민이 소유자로 되어 있고 일정한 출자지분을 갖고 있는 정부도 직접적인 이행 당사자가 아니며 소유자인 국민으로부터 위임을 받은 대리인에 불과하다. 또한 정부는 스스로 공기업을 경영하는 것이 아니라 다시 경영자라는 대리인을 통하여 공기업의 경영을 수행한다.

민간기업의 소유자 - 대리인 관계에서는 대리인의 경영활동이 시장 메카니즘을 통하여 소유자의 목적 함수에 직접적인 영향을 미치게 되는 반면 공기업의 경영자가 행한 활동의 결과는 그 역시 대리인인 정부의 효용에 직접적인 영향을 미치지 않을 뿐만 아니라 결과적으로 소유자인 국민의 요구와 무관한 경우가 있을 수 있다. 따라서

경영자를 포함한 공기업의 조직 구성원들은 소유자의 요구를 적당히 만족시키는 범위내에서 자신들의 효용을 극대화하게 될 개연성이 상존하는 것이다.

더욱이 공기업의 경영활동은 대부분 독점시장에서 이루어짐으로써 공기업이 산출하는 재화와 서비스에 대해 소비자가 선택할 대안이 없기 때문에 업적의 저하, 점유율의 감소와 같은 시장의 시그널을 통하여 기업경영의 양부를 판단할 수 없게 된다.

그 결과 공기업의 경영이 부실하고 방만하게 이루어진다 하더라도 이를 체크하기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요해지기 마련이다. 평가 교수단에 의한 정기적인 경영평가나 최근의 몇몇 공기업에 대한 특별 경영 진단은 그 예라고 할 것이다.

**혁신을 위한 기업이 정신의 결여**

공기업의 특수한 소유자 - 대리인 관계로 인하여 경영의 효율성 저하에 대한 원인이 불분명하고 그에 따른 책임 소재도 밝히기 어렵다는 등의 대리인 비용(agency cost)이 발생하게 되는데, 대리인 비용은 여기에 그치지 않고 공기업이 변화하는 환경하에서 창조와 혁신을 추구하는 기업이 정신을 발휘하기가 곤란하다는 문제를 발생시키기도 한다.

최근 우리나라 기업의 경영혁신에서 나타나는 바와 같이 성공적인 혁신활동을 위해서는 기존의 질서를 부정하고 새로운 가치를 창조하는 왕성한

기업가 정신이 필수불가결하다. 특히 오늘날과 같이 업무 내용이 복잡하고 기술진전이 급속한 환경하에서는 명확한 이념과 비전을 갖춘 최고 경영자와 혁신의 필요성을 인정하고 능동적으로 참여하는 중간 관리자의 연계가 무엇보다 중요하다 할 것이다.

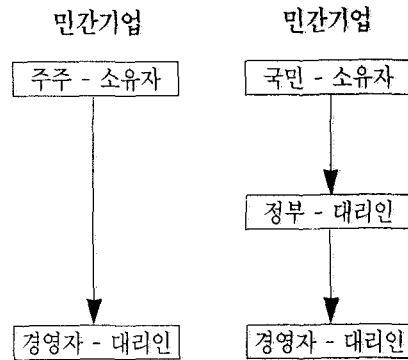
혁신을 위한 기업가 정신을 사업주 내지 경영자의 레벨과 종업원 및 관리자의 레벨로 나누어 생각해 볼 때, 일반적으로 우리나라 기업에서는 사업주를 포함한 최고 경영자의 기업가정신은 매우 높은 반면 일반 종업원과 중간 관리자의 기업가 정신은 취약하다고 보여지고 있다.

이는 틈다운의 경영방식이 보편화되어 있는 미국기업의 경우 일선 종업원이나 중간 관리자보다 최고 경영자의 기업가 정신이 월등히 높고 보텀업의 경영을 특징으로 하는 일본기업들에서 최고 경영자의 기업가 정신은 그리 강하지 않은데 비해 일선 레벨의 현장 관리자가 왕성한 기업가 정신을 발휘하는 것과 대조를 이룬다.

그런데 우리나라의 공기업들에 있어서는 위에서 살펴본 기업 구조상의 성격으로 인하여 “누구를 위하여 혁신을 추구하는가”, “혁신을 추구함으로써 얻게 되는 차별적인 보상은 무엇인가”라는 문제의식이 부족하고 사업주의 기업가 정신과 종업원의 기업가 정신이 모두 결여되기 쉽다는 문제가 지적되곤 한다.

그렇다고 해서 공기업의 실질적인 소유자인 국민이나 대리인으로서의 정부가 공기업의 구성원을 대신하여 개혁을 추진하는데도 한계가 있다.

### 소유자 - 대리인 관계



이상에서 살펴본 바와 같이 공기업에는 혁신을 추구하는 기업가 정신이 구조적으로 취약하고 소유자와 대리인의 관계에서 낭비와 비효율이 개재될 가능성이 있지만 이는 어디까지나 이론적인 근거에 불과하다.

실제로 우리나라 공기업들이 외국의 전문기관으로부터 최상의 신용평가를 받거나 국내의 정기적인 경영진단에서도 각종 재무성과가 양호하다고 판단되는 일도 적지 않다.

그럼에도 불구하고 공기업을 바라보는 매스컴 및 국민 여론, 공기업의 업무분야와 밀접한 관련을 갖는 민간기업의 평가에서는 여전히 비판적인 시각이 강하다는 것이 사실이다.

이렇게 공기업의 경영성과에 대한 객관적인 자료와 사회적인 평가가 일치하지 않는다는 데 공기업이 풀어야 할 문제가 압축되어 있으며 철저한 경영혁신으로 거듭나야 할 필요성이 다시 한 번 확인되는 것이다.

**공기업에서 경영혁신을 추구하기가 민간기업에서보다 어려운 것은 무엇보다도 근대기업의 특징인 소유와 경영의 분리에 관해서 공기업의 경우 민간기업과 달리 복잡한 이해관계가 얽혀 있다는 점에 기인한다.**