

수산업협동조합의 소유지배구조에 관한 연구*

남 수 현**

A Study on the Ownership and Governance Structure of Fisheries Cooperative

Nam, Soo-Hyun

< 목 차 >

I. 서 언	IV. 수협 소유지배구조의 문제점과 개선 방안
II. 기업 소유지배구조의 이론적 검토	1. 민주적 소유지배구조의 모순
1. 기업소유구조 결정이론	2. 조합원·조합장·조합직원 간의 대리 문제
2. 기업지배구조 이론	3. 수협 소유지배구조의 개선방안
3. 기업소유지배구조와 경영성과와의 상관 관계	V. 결 언
III. 수협조직의 특성과 소유지배구조	참고문헌
1. 수협조직의 특성	Abstract
2. 신용사업의 소유지배구조	

I. 서 언

협동조합의 목적은 시장경제 하에서 소생산자 내지 소비자가 집단적 조직을 통하여 독립적인 자본과 중간상인들의 폭리 및 착취에 대해 경제적·사회적 지위를 향상시키고자 하는데 있다. 그러나 오늘날 협동조합은 시장경제의 강화라는 경제흐름 속에 그 본질적인 기능을 상실해 가고 있는 실정이다. 수협의 경우도 수산경제 환경의 악화와 제도 변화에 적응하지 못하여 조합과 어촌계는 물론 중앙회까지 경영수지가 악화되어 가고 있다. 악화되어 가는 경영수지를 만회하기 위하여 비조합원의 이용을 늘려 사업규모를 키우기도 하고, 정부의존도를 늘려 지원을 강화하는 방향으로 나아가고 있지만 이런 방식의 개선은 오히려 협동조합의 본질을 파괴하고 조합을 조합원으로부터 더욱 멀어지게 하는 부작용을 낳는다.

IMF이후 수협에는 공적자금이 투입됨에 따라 중앙회의 신용사업부문은 사실상 정부

접수 : 2002년 10월 28일 게재확정 : 2002년 12월 2일

* 본 연구는 2000년도 동의대학교 교내학술연구조성비에 의하여 이루어 졌음.
 ** 동의대학교 상경대학 경영학부 교수

(예금보험공사)의 신탁통치 하에 들어가게 되었고, 단위수협 또한 자본잠식 등 경영부실이 심화되어 종래와 같은 순수한 협동운동만으로는 생존할 수 없게 되었다. 수협이 경제조직으로서의 사업체적 기능과 민주조직으로서의 협동체적 기능을 동시에 갖고 있지만 이 둘은 모두 포기되어질 수 없는 협동조합의 고유한 가치이다. 그러나 최근의 경제위기와 관련된 일련의 사건은 수협으로 하여금 경제기능의 중요성을 한층 강화하게 만들었고 협동정신에 의한 조직운영은 일단 조직이 살아나고 난 뒤의 문제라는 인식이 공감대를 얻게 되었다.¹⁾

이제 수협은 환경변화에 전략적으로 적응하여야 살아남을 수 있다. 중앙회 조직이건 단위수협이건 간에 개별 경영주체로서 그 운영에 경제적 효율성이 있어야 존재가치가 있기에, 중앙회의 신용사업과 경제사업부문에는 독립사업부제를 도입하고 단위수협도 일반 기업체와 동등한 현대식 경영방식을 추구하고 있다. 따라서 수협의 소유지배구조는 예전과 현저히 달라진 상황이다. 본 논문에서는 2000년 12월 30일 개정된 가장 최근의 수협법을 중심으로 법적 소유지배구조가 어떻게 구성되어 있으며 그러한 제도가 나오게 된 배경과 시행상 문제점, 개선방안 등을 살펴보고자 한다.

수협의 경제적 기능이 중요시되는 현 상황에서 합리적 경영과 효율성 추구를 위해서는 일반 기업에서 도입하고 있는 소유지배구조 개선책에 대한 이론적 배경과 실천적 함의를 원용하는 것은 매우 의미 있는 일이라고 보여진다. 따라서 본 논문에서는 기업 소유지배구조에 대한 선행연구를 수협 소유지배구조 연구에 접목시켜 보려고 노력하였다.

II. 기업소유지배구조의 이론적 검토

1. 기업 소유구조 결정이론

1) 기업발전사적 관점

기업발전론적 관점에서의 기업소유구조변화 이론에 의하면 창업단계의 소규모기업은 주로 소유주 개인의 자금력이나 내부 잉여금을 통한 자본조달에 의존하여 경영한다. 이 단계에서는 자본의 조달이 주로 소유경영자나 그 가족에 의존하는 가족자본주의(family capitalism)의 형태를 가진다. 따라서 기업주식의 절대지분을 가진 창업주, 즉 소유경영자가 기업경영에 대한 절대적인 지배력을 행사한다.

그러나 기업의 확대 성장을 위한 새로운 투자기회가 생김에 따라 기업가 개인의 자금력만으로는 투자수요를 충족할 수 없어 외부자금, 특히 주식발행을 통한 자기자본조달에 의존하는 비중이 높아진다. 기업규모가 확대될수록 자본조달을 위한 추가적인 주식발행

1) 2000년 6월 1일 헌법재판소는 정부와 국회에 의해 강제로 협동조합의 존폐를 결정하는 것이 헌법에 합당하다고 판결을 내렸다. 농협과 축협의 경우 국가의 정책적 배려와 공공성이 필요하므로 경영이 부실하면 국가의 판단에 의해 통폐합하는 것이 타당하다는 것이다. 이는 수협의 경우에도 적용 가능하다.

으로 인해 주식소유의 광범위한 분산이 일어난다.

이와 같이 주식발행이 확대되어 외부주주의 지분이 높아질수록 대주주의 주식지분은 희석되고 따라서 경영지배권도 약화되어 종국적으로는 소유와 경영이 분리되어 전문경영자가 경영에 대한 실질적인 지배력을 확보하게 되는데 이것이 현재 다수의 미국기업의 특징이라고 할 수 있다.

2) 대리인 모형의 관점

대리인 모형에 의한 기업소유구조이론이란 기업은 주주, 경영자, 채권자, 종업원 등 다양한 이해관계자들이 각각 자신의 이익 또는 부를 극대화하려는 행동의 결과에 의해 기업소유지배구조가 결정된다고 보는 것이다. 창업자의 입장에서 볼 때 자신의 이익을 극대화하기 위해서는 주식소유분산, 즉 자신의 지분구조를 어떻게 하는 것이 최적인가를 고려하게 될 것이다. 기업이 사업을 착수할 때 어느 정도 규모의 투자가 필요한가, 소요자금을 어느 정도 외부조달에 의존할 것인가, 외부자금 중 부채조달과 자기자본조달 비율은 어떻게 할 것인가를 결정하게 되고 이때 증자에 의한 자기자본조달에 대주주 자신의 자금동원능력이 어느 정도인가, 그에 따라 자신의 지분비율이 어떻게 변하며 경영권의 약화나 상실로 인해 자신의 이익이 어느 정도 저하될 것인가를 고려하여 투자규모, 자금조달 규모 및 지분율을 결정하게 될 것이다.

Fama-Jensen(1983)은 앞의 경우와 같이 기업의 주주나 경영자에 의해 주식소유구조가 결정된다는 제한적 관점에서 벗어나 기업의 특성에 따라 소유지배구조가 결정될 수 있다고 본다. 즉 사업성격상 고도의 전문성이나 독창성을 요하는 기업의 경우 최적 전략 선택이나 사업성과에 대한 객관적 평가가 어렵기 때문에 주주, 경영자, 채권자 등 다양한 이해관계자간의 마찰(interest conflict)이 일어날 가능성이 크고 그만큼 이해마찰을 줄이기 위한 대리인 비용이 많이 발생한다. 이 경우에는 소유와 경영을 분리하기보다 통합함으로써 이해마찰이나 대리인 비용을 줄여 기업가치를 높일 수 있다. 바꾸어 말하면 주식소유가 분산된 기업형태는 기업외부의 이해관계자(외부주주, 채권자 등)가 기업의 경영행태나 성과를 용이하게 파악할 수 있는 경우에 선택될 수 있다.

기업의 사업위험(business risk) 또는 불확실성(uncertainty)도 소유구조 결정요인이 될 수 있다. Demsetz-Lehn(1985)에 의하면 기업의 경영실적이 통제 가능한 요인보다 불확실성 요인에 의해 보다 크게 영향을 받는 경우, 사후적인 경영성파가 어느 정도까지 경영자의 능력에 의한 것인지를 판단하기 어려울 경우 내부경영자와 외부주주간의 대리인 문제가 커진다고 보고 있다. 내부경영자와 외부주주간의 정보불균형이 심해 경영자의 정보독점이 이루어지고 있을 때 지배주주는 전문경영자에게 의존하기보다 자신이 직접 경영에 참여할 동기가 더욱 강해지며 지배력의 강화를 위해 주식지분도 집중된 형태를 선호하게 된다.

우리나라의 주식소유분산 결정요인을 실증 분석한 임용기(1989)의 연구에 따르면 기업규모가 확대될수록, 기업존속연수가 길수록 주식지분분산도는 높게 나타나 기업발전론적

가설을 뒷받침하고 있다. 반면 사업위험이 높을수록 지분의 집중도가 높아 대리인 가설을 부분적으로 지지하는 것으로 보인다.

2. 기업지배구조 이론

기업은 주주와 종업원, 경영자, 은행 등 채권자, 고객, 공급자, 나아가 지역사회나 정부 등 다양한 이해관계자(stakeholders)를 가진다. 기업지배구조(corporate governance structure)는 이러한 이해집단간의 관계를 규정하는 규범이며 행동양식이라고 할 수 있고, 기업은 최소의 비용으로 이들 다양한 이해관계자의 이익을 극대화하는 메커니즘이라고 정의할 수 있다. 이러한 메커니즘의 분석에 있어 이론적 접근방식을 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 그 하나는 대리인 이론(agency theory)으로, 기본적으로 주주와 경영자간의 주인-대리인관계(principal-agent relationship)를 중심으로 설명하며, 반면 계약적 지배이론(contractual governance theory)은 각 이해집단간의 계약관계를 바탕으로 각각의 이익을 극대화하고 계약비용을 최소화하기 위한 기업지배구조를 다루는 것이다.

1) 대리인 이론 관점에서의 기업지배구조

소유와 경영의 분리가 이루어진 경영자 지배하에서는 전문경영자는 주주의 이익보다 자신의 이익증대를 더 중시하는 대리행위를 할 유인을 가지게 되고 이에 따라 주주와 경영자간에 이해상충문제가 발생한다.

예를 들어 비록 주주의 장기적 이익에 배치되는 것이라도 경영자는 자신의 고용안전 보장을 우선으로 하는 투자결정이나 기업자산의 사적 이용(perquisites) 등을 도모할 수 있다. 이러한 경영자에 의한 도덕적 해이(moral hazard)문제는 경영정보에 대한 주주와 경영자간의 정보 비대칭(information asymmetry)정도가 심할수록 그 가능성은 높아진다.

주주(주인)와 경영자(대리인)간의 이러한 이해상충 문제에 따라 주주는 경영자의 권한 남용을 방지하기 위해 경영자 행동을 감시(monitoring)하거나 구속(bonding)하기 위한 제도적 장치를 마련하게 된다. 그러나 이러한 감시나 계약장치도 완벽할 수 없으며 또 불가피하게 감시비용도 발생하게 된다. 이러한 손실이나 비용은 결국 주주의 富의 감소로 나타나는데 이것은 주주와 경영자간의 주인-대리인 문제에 따르는 대리인 비용으로 정의된다. 정보 비대칭성이 높을수록, 또 경영자를 감시·통제할 수 있는 체제가 미비할수록 이러한 대리인 비용은 높아진다.

2) 이해관계자 관점에서의 기업지배구조

지금까지 기업지배구조에 대한 논의는 주로 주주의 권리 및 권익을 중심으로 전개되어 왔고 법적으로도 주주에 대해서만 의결권을 부여하고 있다. 또한 기업지배구조에 있어서 주로 주주와 경영자간의 대리인 문제가 논의의 초점이 되어 왔다. 그러나 기업에는 주주와 경영자 외에도 다양한 이해관계자가 있다. 여기에는 주주 외에 종업원, 은행이나 회사

채 투자자 등 채권자, 나아가 고객이나 공급자뿐만이 아니라 지역사회 및 정부도 포함된다. 경영자는 이러한 다양한 이해관계자의 이익을 극대화하는 것이 임무이며 이러한 새로운 관점에서 기업지배구조 논의가 일어나고 있다.

주주에 의한 기업지배의 개념은 사유재산권 이념을 바탕으로 주주가 기업자산의 소유자(owners)라는 관점에서 출발하는 것이다. 그러나 현대 대기업의 경우 재산권은 다수의 주주에게 광범위하게 분산되어 주주는 기업자산의 매우 적은 부분에 대한 청구권을 가질 뿐이며 기업경영을 면밀히 감시할 유인도 매우 적다. 주주는 주식수익 전망에 따라 자신의 보유주식을 쉽게 처분하기 때문에 기업과 주주와의 관계는 항상 바뀔 수 있다. 이러한 상황에서 주주는 여러 기업 이해관계자 중의 일부분임에도 불구하고 그들이 기업의 유일한 소유자이며, 또 이들이 소유자이기 때문에 기업지배권을 독점해야 한다는 주장은 타당하지 못하다는 것이다.

주주에게 경영권 혹은 지배권을 부여하는 것은 단순히 기업재산에 대한 소유권(ownership)에만 근거하는 것이 아니라 그들이 기업이익에 대한 잔여청구권(residual claims)을 가지며 따라서 실적이 불량한 경영자를 교체하여 기업성과를 높임으로써 자기에게 돌아오는 수익이 높아질 수 있으므로 이들이 경영자에게 효율적 경영을 촉구할 가장 큰 인센티브를 가지기 때문이다. 다시 말하면 지배권의 소재는 누가 기업자산의 소유자인가에서 출발하는 것이 아니라 누가 기업이익에 대한 잔여청구권을 가지고 따라서 누가 기업 위험을 부담하는가에 따라 결정되어야 한다는 것이다. 이러한 관점은 지금까지 대부분의 기업 지배권 논의의 바탕이 되어 왔다.

그러나 현실적으로 대부분의 현대 대기업의 경우 주주만이 잔여청구권자라고 할 수는 없다. 바꾸어 말하면 주주 외에 다른 잔여청구권자가 존재하는 경우, 특히 기업에 대해 고유한 투자를 하는 이해관계자가 많은 경우 주주만이 잔여청구권자라고 하기 어렵다. 예를 들어 기업의 자금경색이나 도산 시 임금이나 퇴직금을 제대로 받지 못하는 사태도 빈번히 발생하는데, 이 경우 근로자나 경영자도 경영위험(business risk)으로부터 완전히 보호되지 않는다. 따라서 이들은 제한적 상황에서나마 기업성패에 따라 잔여청구권자로서 기업위험을 부담하게 된다. 특히 특정기업에 고유한 투자(firm-specific investment)를 함으로써 기업위험을 부담하는 이해집단의 대표적인 예로서 종업원이나 경영자를 들 수 있다. 기업고유의 기술이나 경험을 가진 종업원이나 경영자의 경우, 특히 노동시장이나 경영자시장이 비경쟁적, 비탄력적인 경우 이들은 기업에 대해 자신의 인적 자원(human resource)을 그 특정기업에 고유하게 투자하는 것이다.

따라서 이러한 경우 경영자나 종업원은 기업성패에 따라 자신의 처우나 실업여부가 좌우되므로 이들도 주주와 마찬가지로 함께 기업위험을 부담하게 된다. 따라서 기업지배권이 기업수익에 대한 잔여청구권을 누가 가지는가, 기업위험을 누가 부담하는가에 따라 기업지배권의 소재가 결정되어야 한다는 이론에서 보면 주주뿐만이 아니라 이들도 기업 지배권 행사에 참여할 수 있다는, 혹은 해야 한다는 결론이 나올 수 있다. 이러한 논의는 종래의 기업지배권을 주주에게만 인정해야 한다는 논리를 약화시키고 보다 광범위하고

다양한 이해관계자 개념에 바탕을 둔 기업지배권 개념 정립의 근거를 제공하는 것이다.

3) 시장규율과 조직규율의 비교

한 나라의 지배구조는 그 나라의 정치제도, 사회제도 및 기업의 발전역사 등과 밀접한 관련 하에 설정되는 것이기 때문에 어느 한 나라의 제도가 세계적으로 가장 이상적일 수는 없다. 예를 들어 기업의 역사가 길고 혈연에 대한 애착이 상대적으로 약한 미국, 영국, 캐나다 등에서는 소유가 광범위하게 분산되고 경영권승계과정에서 자연스럽게 소유와 경영이 분리되고 경영자는 경영자 인력시장에서 검증된 전문경영능력에 의해 기업을 지배하며, 단체주의 정신이 강하고 포괄적인 가족의 개념을 가진 일본에서는 경영자가 사내에서 오랜 시간에 걸쳐 형성한 인간관계와 업무에 대한 지식과 기술에 의해 기업을 지배한다. 반면에 혈연에 대한 애착이 강하고 부의 세습이 당연시되는 우리나라나 이스라엘, 이태리 등의 나라에서는 기업이 혈족에게 주로 승계되며 소유와 경영이 합치되고 기업지배의 원천이 주식지분에서 비롯된다.

사회 전체적인 신뢰수준이 높고 경영의 투명성이 높은 미국이나 영국에서는 시장의 규율(market discipline)에 의해 기업지배구조가 형성되는데 이는 자본과 경영과의 관계가 疏遠한 관계(arm's length relationship)에 있어 자본은 유동적으로 자본시장에서 수익을 좇아 움직이는 주주자본주의의 특성을 반영하기 때문이며, 일본이나 독일에서는 자본이 기업과 장기적인 결속관계를 맺고 있어 자본시장의 규율보다는 자본의 주된 제공자인 은행의 규율을 중시하게 되며 이 경우 기업경영은 주주만을 위한 것이 아니라 종업원을 비롯한 기업의 제반 이해관계자의 이해조정차원에서 이루어지는 이해관계자 자본주의를 반영한 것으로 볼 수 있다.

미국과 영국의 기업지배구조는 주식의 광범위한 분산에 따른 소유와 경영의 분리로 경영자지배 현상이 뚜렷하게 나타나고 있으며 이에 따른 대리인 문제는 시장규율방식을 통해 완화된다는 특징을 보여주고 있다. 사외이사제도, 경영자 성과급제 등 내부통제기구를 활용하고 있기는 하지만 실질적인 경영자 감시에 한계가 있다는 인식 하에 이보다는 기업인수·합병 등 외부 통제기구에 크게 의존하고 있다. 미국·영국식 체제의 장점으로는 기업경영이 자본시장에서의 객관적인 평가를 통해 규율된다는 점을 들 수 있다. 반면, 단점으로는 주주와 경영자간에 존재하는 정보의 비대칭으로 인해 경영자들이 단기적인 주가상승 압력에 직면하게 됨에 따라 위험도가 높은 연구개발(R&D) 등 장기무형자산에 대한 투자를 소홀히 하게 되고 단기기업적 위주의 근시안적인 경영을 초래할 가능성이 있다는 것이다.

일본과 독일의 기업지배구조는 계열과 계열간 주식의 상호보유나 은행과 기업 간 자본의 상호연계가 강한 조직규율(organization discipline)방식을 따르므로 기업의 경영자와 금융기관의 경영자들은 사장회의 또는 감독이사회에 참여하여 경영을 감시함으로써 자본시장의 기능을 상당 부분 잠식하거나 대체하고 있어, 상대적으로 기업 인수·합병 등의 기업지배권시장은 매우 저조한 활동을 하고 있다.

그리고 주식의 상호보유로 안정주주를 확보하고 있는 일본과 독일의 기업지배구조는 경영자가 단기투자자로 경영성과를 창출하기보다는 장기투자자로 경영성과를 창출하는 환경형성이 가능하고 다양한 이해관계자가 기업의 의사결정 과정에 참여함으로써 정보의 비대칭을 완화하는 대리인 비용의 감소효과가 있는 장점이 있으나, 경영자가 주거래은행과 담합체제를 유지하여 비효율 경영을 조장할 경우 이에 대한 견제기능이 미약해서 경영자는 투자예측이나 투자분석을 하지 않고 성장사업이나 사양사업에 지나치게 투자하거나 수익을 실현할 수 없는 사업임에도 불구하고 투자를 중단하지 않는 경향을 보일 뿐만 아니라 이익잉여금의 사내유보 비율이 높지만 사외유출을 꺼려 주주에게 배당하지 않음으로서 주주의 부를 극대화하는 경영을 기피하게 되고, 은행은 기업의 성장과 시장점유율에 비해 기업의 주식을 많이 보유하고 기업에 경영권행사 이상의 지나친 간섭과 지배를 하려는 단점이 있다.

3. 기업 소유지배구조와 경영성과와의 상관관계

주식이 광범위하게 분산되어 소유와 경영이 분리될수록 주주와 경영자간에 이해상충이나 대리인비용(agency cost)문제가 발생한다. 소유가 분산되어 경영자의 지배력이 클수록 경영자는 투자, 자금조달 및 운용 등 경영전반에 걸쳐 자신의 사적이익을 극대화하려는 동기가 생긴다. 이러한 대리인 비용의 발생으로 인해 주식소유분산과 기업가치간에는 역의 상관관계의 가설이 성립한다.

우리나라 기업의 소유구조가 기업가치에 미치는 영향에 대한 실증분석 연구결과에 의하면 상장기업의 소유경영자 지분이 40%이하에서는 소유경영자지분이 적을수록 기업가치는 높게 나타나 대주주지분과 기업가치간에는 역 상관관계를 나타내고 있다. 그러나 40% 이상의 지분에서는 통계적 유의성은 낮으나 소유경영자지분과 기업가치간에는 정의 상관관계를 보인다.²⁾ 소유경영자지분과 Tobin-Q로 측정된 기업가치간의 역의 상관관계는 경영자 안주주의(entrenchment)가설로 설명될 수 있다. 즉 소유경영자는 자신의 지분이 높아 기업지배력이 클수록 현실에 안주하여 무사 안일한 경영과 자신의 사적이익을 극대화하려는 경영태도로 인해 기업가치가 하락할 수 있다. 그러나 경영자지분이 낮을 경우 외부주주의 이해관계가 커지고 경영자의 행태를 감시, 견제하는 힘이 강하게 되어 경영자는 무사안일의 태도를 유지할 수 없고 따라서 경영효율성 제고노력을 하게 된다.

한편 소유경영자의 지분이 아주 높을 경우 기업의 가치증대는 곧 소유경영자의 부의 증대와 직결되기 때문에 외부의 감시와 통제가 없어도 자신의 이익 극대화를 위해 경영효율성 제고 노력을 극대화하기 때문에 소유경영자지분과 기업가치는 정의 상관관계를 가지게 된다.

2) 김주현, "기업의 소유구조와 기업가치의 연관성에 관한 연구", 재무연구, 한국재무학회, 1992.12.의 내용을 참고. 미국의 경우는 기업가치(Tobin-Q)와 대주주 소유지분간에는 연구보고서에 따라 다양한 결과가 나와 통일된 상관관계를 설명하기가 어렵다.

그러나 또 다른 연구³⁾에 의하면 대주주가 직접 경영에 참여하는 경우 즉 소유 경영자 기업일 경우, 주식지분분산도와 기업가치간에는 일관된 상관관계가 나타나지 않고 있으며 전문경영자에 의해 경영되는 기업의 경우에는 지배대주주의 지분율이 높을수록 기업 가치(Tobin-Q)는 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이는 비록 기업이 외형상으로는 소유와 경영이 분리되어 전문경영자에 의해 운영된다고 하더라도 실질적인 경영권행사는 대주주에 의해 지배되며, 대주주는 자신의 지분율이 높을수록 안주주의에 빠지는 경향을 가진다는 가설을 성립하게 한다. 따라서 소유-경영이 분리된다고 하더라도 실제 전문경영자가 경영능력을 보유하며 이것을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되지 않을 경우 소유와 경영의 분리만으로는 경영효율성이 제고될 수 없음을 시사한다.

Ⅲ. 수협조직의 특성과 소유지배구조

1. 수협조직의 특성

1) 협동체와 사업체로서의 이중성

협동조합은 경제적 요소와 정신적 요소에 의해 지배되는 조직이다. 즉 경제조직의 측면과 비경제조직의 측면을 동시에 가지고 있다. 경제조직으로서의 협동조합은 일반 기업과 같이 경제활동을 하는 조직 곧 사업체(business enterprise)를 말하며 비경제조직으로서의 협동조합은 비영리적인 교육·훈련과 기술보급 및 경제적 약자의 지위 보장을 위한 협동체로서의 사회조직을 말한다.⁴⁾

최근까지 우리나라에서는 협동조합을 경제조직으로 인식하지 않았다. 협동조합 기능 중의 하나인 경제적 기능은 협동조합이 유통과정에서 발생하는 상업마진 또는 산업마진을 흡수하여 조합원의 몫이 되게 한다는 소극적 의미에서만 사용하였다. 따라서 우리나라에서 경제조직으로서 협동조합 연구는 이루어지지 않다가 1995년 국제협동조합연맹(ICA) 전체 총회에서 협동조합은 사업체(enterprise)를 통하여 조직 목적을 달성한다는 협동조합의 정체성(identity)이 발표됨으로써 비로소 경제 조직으로서 인식되기 시작하였다. 참고로 현행 수협중앙회와 계통조직의 현황은 아래 표와 같다.

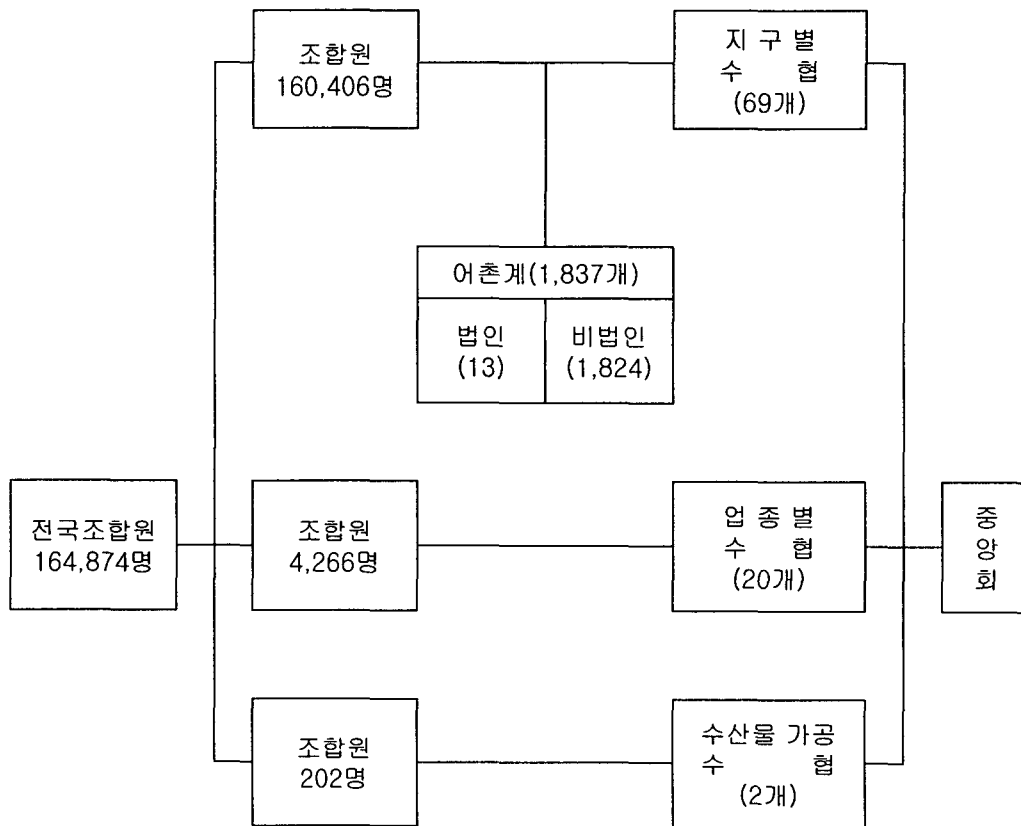
(1) 경제조직으로서의 협동조합

경제활동은 시장과 조직이라는 두 개의 대체적 방법을 통하여 이루어진다. 일반적으로 시장과 조직은 전혀 다른 차원의 개념이라고 생각하고 있으나 넓은 의미로 보면 시장이

3) 김우택·장대홍·김경수, "기업가치와 대주주 지분율에 관한 실증적 연구", 재무연구, 한국재무학회, 1993. 6.

4) 드라하임(Georg Draheim)은 1952년 "협동조합의 이중적 본질(the dual nature of cooperative associations)"이라는 논문에서 협동조합의 지배요소를 경제적 요소와 정신적 요소로 양분함으로써 경제조직으로서의 협동조합의 성격 규명에 공헌한 바 있다.

〈표 3-1〉 수협의 계통조직 현황 (2001년 12월 31일 현재)

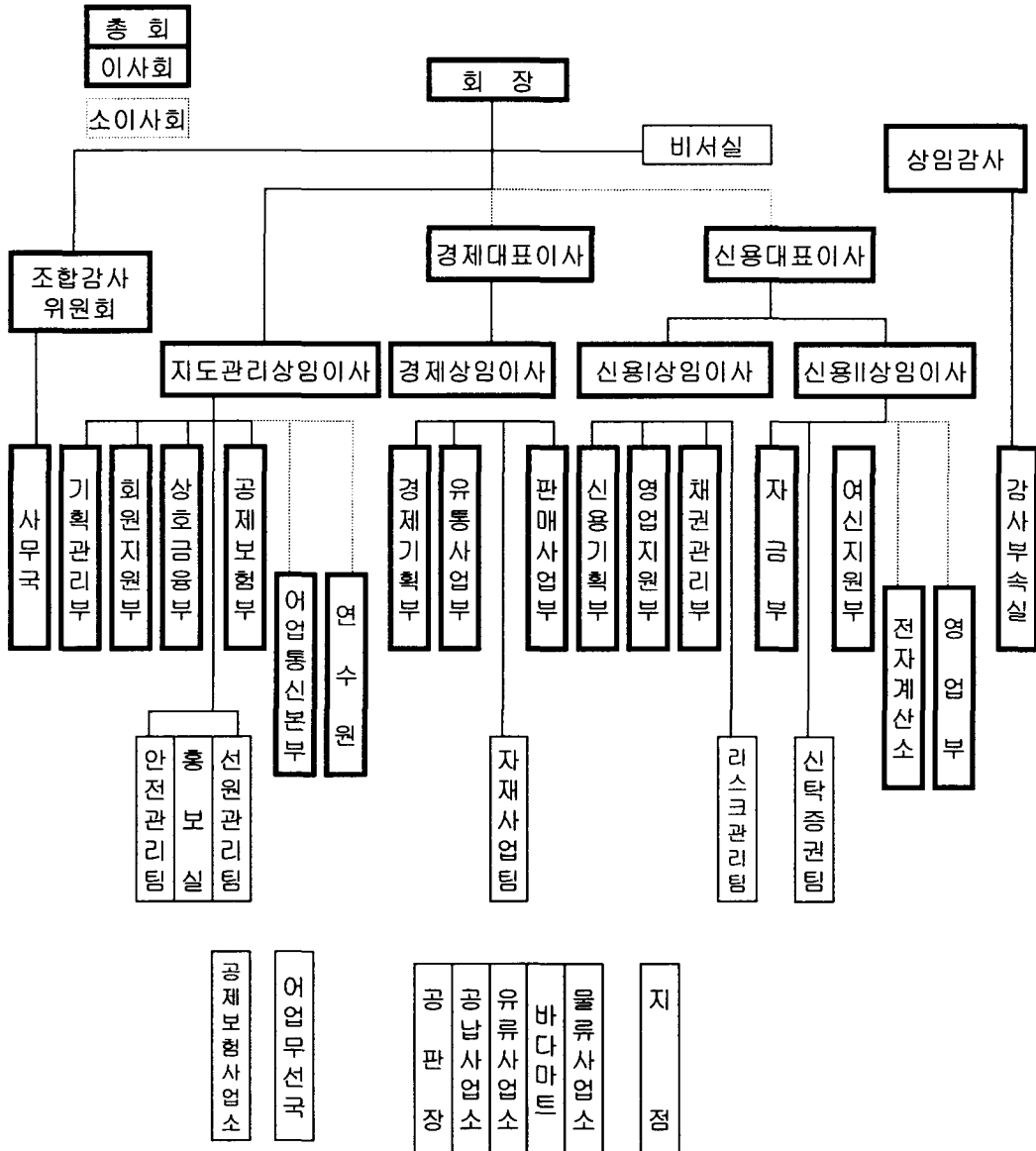


나 조직은 둘 다 광의의 교환시스템의 서브시스템으로서 전혀 이질적인 것이 아니다. 즉 조직은 외부성이나 거래비용의 존재 등으로 시장이라는 가격 메카니즘이 제대로 작동하지 않을 때 집단적 행동의 이점을 실현하기 위해 생겨난 대체적 자원배분 수단이라는 것이다.

보기를 들어 강철은 상당히 표준적인 재화임에도 불구하고 자동차 메이커와 철강회사 간에는 철강의 납입가격을 둘러싸고 거의 매년 격렬한 거래교섭이 행해지고 있다. 양자 모두 소수의 과점적 메이커이므로 그 사이의 교섭은 복잡하고 전략적인 것이 되지 않을 수 없다. 그와 같은 거래를 성립시키기 위해서는 수많은 인적자원과 자금이 투입되고 교섭이 장기화됨으로써 빚어지는 손실을 감안하면 시장거래의 비용은 매우 큰 것이 된다. 여기서 기업은 이러한 시장거래의 비용을 절감하기 위하여 다양한 궁리를 해 나간다. 그 대표적인 것이 단 1회성 계약에 그치는 것이 아니라 장기계약을 작성하려고 하는 것이다. 그러나 경제환경의 변화가 격렬한 경우에는 장기계약을 체결하는 것도 위험을 수반한다. 이론적으로 생각할 수 있는 조건부 청구권계약이라는 것을 불확실한 환경 하에서

작성하는 것도 쉬운 일은 아니다. 결과적으로 불리하게 되는 계약을 체결하게 되면 시장 거래의 비용은 더 커질 수도 있다.⁵⁾

〈표 3-2〉 수협중앙회 기구표 (2001년 12월 31일 현재)



5) 조용훈, "시장과 조직의 선택에 관한 일고찰", 수협조사월보, 2001.6.

이와 같이 시장거래의 비용이 높게 되면 기업에 있어서는 그것에 대체하는 수단을 선택하고자 하는 유인이 강하게 발생한다. 다시 말해, 시장거래의 비용을 절약하기 위해 거래와 관련된 경제활동 자체를 기업의 내부조직에 흡수하려는 움직임이 나타나는 것이다. 즉, 시장을 대신하여 조직이 선택되는 것이다. 예를 들어, 자동차 메이커는 철강 자체를 내생화할 지도 모르고(미국의 GM이 그러함), 그리고 그때까지 외부에서 구입하던 부품을 내생화하는 경우도 있다. 또는 철강 메이커는 안정적으로 필요한 철광석과 원료탄을 조달하기 위하여 해외의 광산에 직접 투자하여 자기조달 하도록 하는 것이다.

신제도주의 경제학에 의하면 협동조합도 거래비용을 줄이기 위해 수직적 통합과 장기 계약 등 시장의 내부화가 이루어지진 결과로 태어난 경제조직이라는 것이다. 일반 경제조직에 소속된 어떤 개인이 거래에 고유한 자산에 투자한 경우 거래상대방의 기회주의적 행동에 의해 준지대를 착취당할 가능성이 매우 커진다. 그러나 그가 협동조합에 속해 있다면 준지대를 착취당할 가능성이 매우 낮아지며 따라서 거래비용을 줄일 수 있다.

예를 들면, 수협이 산지 중매인과 계약을 통해 거래(전방수직통합)하는 이유는, 중매인은 수산물을 분산시킬 수 있는 거래처(거래에 고유한 고객)를 확보하고 있어 수협에게 이득을 제공하고, 그 대신 수협은 중매인이 납부하여야 할 어대금의 지급을 상당 기간동안 유예시켜주거나, 경쟁입찰에 참여하는 중매인의 수를 제한한다거나, 산지 위판장의 유통질서를 유지시키는 등의 방법으로 중매인에게 이득을 주기 때문이다. 수협과 중매인이 통합하지 않은 경우에는, 같은 양의 수산물을 팔기 위해서는 서로에게 거래비용이 더 많이 들게 한다. 중매인이 거래처를 확보하고 있다는 것은 고객에 대한 고유의 정보를 가지고 있다는 것이고, 이는 수년동안 쌓아온 경험에서 누적된 인적 자본이다. 만일 수직적 통합이 이루어지지 않은 채 거래가 이루어진다면 어대금의 체불이나 미지급, 자의적인 경매불참, 관리의 곤란 등으로 수협은 거래비용을 부담하고 중매인은 중매인대로 고객에게 반출하여야 할 물량을 제대로 확보하지 못해 거래비용을 부담하게 된다.⁶⁾

이와 같이 경제조직으로서의 협동조합이 갖는 이점은 거래에 고유한 자산을 보유한 자들로 하여금 자산을 공동으로 소유하여 내부화 시킴으로써 준지대를 착취하려는 기회주의자들의 잠재적인 위협에서 벗어나게 한다는 데 있다.

(2) Bonus의 혼합형 조직

보너스(Bonus)는 협동조합을 움직이는 원동력에 상반된 두 가지의 힘이 있다고 하였다. 협동조합의 특징은 구심력(협동조직의 혜택)과 원심력(독립운영의 혜택)간의 불안정한 균형으로 이런 균형은 언제라도 무너질 수 있기 때문에 불안정하다. 만일 협동조직의 혜택이 증가한다면 협동조합은 점진적으로 하나의 큰 기업이 되어 조합원은 중심기업에 고용되거나 이 기업의 주주가 될 것이다. 다른 한편 독립운영의 혜택이 증가하면 조합원들은 협동조합을 떠나거나 협동조합에 대한 필요성이 줄어들 것이다.

보너스는 구심력에 의한 협동조직의 혜택이 주로 규모의 경제와 독점에 의한 경쟁력

6) 유동운, "협동조합에 관한 경제이론(1)", 수협조사월보, 2002. 6.

강화에 기인할 것이라는 전통적 이론을 부인하고 협동조합간의 신뢰 또는 신뢰로부터 형성되는 명성(reputation)이라는 무형자산으로부터 발생한다고 보았다.

또 협동조합은 고유거래자산이나 준지대를 보호해 주는 역할을 한다. 거래대상이 되는 자원의 고유성 혹은 특수성이 클 수록 그 자산은 특정거래에서만 효능을 발휘할 수 있고 다른 용도로의 전환이 불가능하다. 수산업의 경우 대부분의 자산은 고유거래적 성격이 강하므로 그러한 내구재나 고유거래자산에 투자한 어민들은 일단 투자가 이루어지고 나면 자신의 손발이 묶이는 이른바 잠금효과(lock-in effect)가 일어나게 되고 준지대도 매우 커지게 된다. 이러한 경우 독립기업형태로 운영하는 것은 많은 위험을 갖게 되므로 협동조직형태로 운영하는 것이 유리하다.⁷⁾

2) 협동조합정신의 퇴조

(1) 정부의존도 심화

협동조합이 정부 등 다른 기관과 계약을 체결하거나 외부자본을 유치코자 할 때는 조합원에 의한 민주적 관리가 보장되고 협동조합의 자주성이 유지되는 범위 내에서 이를 행해야 한다는 원칙이 있는데, 제도적으로 이 원칙을 명시적으로 반영하고 있는 수협법 조항을 찾기가 어려운 실정이다.

특히 IMF사태이후 수협은 부실경영으로 인해 공적자금이 투입됨으로써 사실상 신용사업부문은 정부의 권한으로 넘어가 협동조합의 본질이 크게 훼손되었고, 단위수협 또한 경영부실이 심화되고 있어 자력으로 회생되기 어려운 조합에 대한 대책도 시급히 강구해야 할 상황이다. 수협의 부실경영은 정부의 규제강화를 더욱 가속화시켰으며 2000년 12월에 개정된 이른바 개혁 수협법은 정부의 권한을 법 제정이래 가장 크게 강화시킨 법이 되었다.

(2) 비조합원의 증대

수협은 지역공동체적 성격을 지닌 어촌경제기관이므로 반드시 조합원만이 조합이 수행하는 사업을 이용하도록 제한하는 것은 어촌의 복지증진을 위해 바람직하지 못하다. 또, 조합도 조합원의 이용만으로 규모의 경제를 실현하지 못하는 사업이 있을 수 있으므로 조합의 본래 성격에 반하지 않는 범위 내에서 비조합원의 이용을 허용하고 있다.

수협의 경우 비조합원이 조합사업을 이용할 수 있는 분량은 대개 각 사업별로 전체의 1/3을 초과할 수 없도록 정관에 규정하고 있다. 그러나 일본의 경우 신용사업을 제외한 대부분의 사업에 대하여 이러한 분량제한이 적용되는 데 반해, 우리나라의 경우 생산 및 지도 사업, 후생복지사업, 어업통신사업 등을 제외하고는 모든 사업에 제한을 두지 않고 있어 비조합원이 조합사업을 이용하는 데 제한을 받지 않는 셈이다. 이는 결국 비조합원에게 조합사업을 무제한으로 이용하게끔 허용하더라도, 조합원이 사업을 이용하는 데 지장을 받지 않고 오히려 조합의 사업에 보탬이 될 수 있다는 현실적인 이유에서 나온 것

7) 차석홍, 수협 40년사, 수산업협동조합중앙회, 2002. 4, pp. 689-692.

이라고 합리화시킬 수 있을지 모르나 결국 이러한 현상은 협동조합정신의 퇴조를 보이는 한 단면이기도 하다. 비조합원을 통한 조합사업이용은 수산업의 위축에 따른 조합원의 감소, 조합원이 일반사업자의 사업을 이용함에 따른 조합사업의 위축 등에 따른 위기를 모면해 보려는 교육정책에서 나온 결과이기도 하지만 조합은 어디까지나 조합원에게 봉사하는 것이 근본목적이므로 가능한 사업분량에 맞추어 사업과 조합의 조직을 축소시키는 방향으로 나아가야 조합의 본질이 유지·존속될 수 있으리라고 본다.

(3) 신용·경제사업의 독립사업부제화

1990년대 들어서면서 협동조합의 민주화와 경영의 효율화를 기하기 위하여 각종 조치가 실시되었다. 1994년 농어촌발전위원회에서는 중앙회장 자격을 조합원으로 제한, 상임이사제 도입, 이사회 구성원 3분의 2 이상을 조합장으로 제한, 중앙회 신용 및 경제사업의 단계적 분리 등이 거론되었으나 실제 제도화하는 과정에서 상당부분이 누락되거나 왜곡되었다. 그 후 1998년 수협개혁위원회에서는 경제사업과 신용사업의 완전한 전문경영체제(부회장 책임경영체제) 확립, 중앙회장의 권한 축소와 명예직화, 경제사업과 신용사업의 완전한 독립사업부제 실시 등 개혁방안을 제시하면서 회장중심의 조직 운영체제에서 독립사업부제로 전환되었다. 신용사업과 경제사업의 대표이사는 정관이 정하는 바에 따라 독립회계단위를 설치하여 자기자본, 자금조달과 운용, 예산 및 결산을 구분하여 운영하고 경영실적도 따로 공시하여야 한다. 독립사업부제가 도입된 주된 이유는 협동조합이 신용사업 위주로 운영되면서 본래의 목적인 경제사업에 소홀하다는 비판이 제기되었기 때문이다.

신용사업부문의 독립사업부제화는 IMF사태 이후에 더욱 강화되었다. 수협 부실에 따른 공적자금 지원과 관련, 재경부와 금융감독위원회는 신용사업부문에 대해 신용자회사의 설립을 주장하고 해양수산부와 수협은 독립사업부제를 주장하였다. 양측 주장이 팽팽히 맞선 가운데 슬한 보고와 회의를 거친 결과 2000년 10월 10일 경제장관 회의에서 자회사 수준으로 투명하게 운영한다는 전제 하에 독립사업부제를 강화하는 방안이 채택되었고 이에 맞춰 2000년 12월 30일 수협법 개정이 완료되었다. 이로써 수협은 소위 한 지방 세 가족이라고 회자되는 독립사업부제 체제로 들어가게 되었다.

2. 신용사업의 소유지배구조

신용사업부문의 소유지배구조는 주식회사의 경우와 가장 유사하다고 할 수 있다. 따라서 일반 기업의 소유지배구조이론에 관한 연구성과를 신용사업부문에 원용해 봄으로써 독립사업부제로서의 성격과 경제기능에 중점을 둔 조직으로서의 신용사업부문에 대한 효율성을 집중 조명해 볼 수 있다.

1) 주식회사제도와 유사성

2000년 12월 30일 수협법 개정 시 정부의 공적자금 투입에 대비하여 “중앙회는 자기자

본의 확충을 통한 경영의 건전성을 도모하기 위하여 정관에 정하는 바에 따라 회원 외의 자를 대상으로 잉여금배당에 우선적 지위를 가지는 우선출자를 하게 할 수 있다”는 규정을 신설하였다. 우선출자자는 의결권 및 선거권을 가지지 않는 대신 배당에서 우선권을 가지므로 마치 주식회사제도의 우선주와 마찬가지로의 성격을 갖는다. 신용사업 대표이사는 각 사업연도 신용사업부문의 잉여금에서 법정적립금을 적립한 후 잔여잉여금이 발생하는 경우 회원에 대한 배당을 실시하기 전에 그 잉여금으로 우선출자를 매입하여 소각하는 방안을 수립 추진하여야 한다. 중앙회가 정관을 변경함으로써 우선출자자에게 손해를 미치게 되는 때에는 발행한 우선출자 총 좌수의 과반수가 출석한 우선출자자 총회에서 출석한 출자좌수의 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다는 규정을 둠으로써 우선출자자를 보호하고 있다.

중앙회의 신용사업부문에 대해서는 은행법 및 한국은행법을 적용하며, 출자자는 출자 1좌 당 1개의 의결권을 갖는다. 우선출자자는 그가 가진 우선출자의 인수가액을 한도로 유한책임의 지며 우선출자증권의 양도도 가능하다. 따라서 신용사업부문의 우선출자제도는 주식회사 제도와 매우 유사하다고 할 수 있다.

2) 이사회와 사외이사

(1) 소이사회

수협중앙회의 이사회는 수협운영에 관한 기본방침을 결정하는 최고의결기관으로서 회장(의장), 신용 및 경제사업 대표이사를 포함한 이사로 구성되며 구성원의 2분의 1 이상은 회원인 조합의 조합장이어야 한다. 이사회는 이사회의 의결사항 중 일부를 소이사회, 회장 또는 각 대표이사에게 위임할 수 있다.

이사회는 운영의 전문성과 효율성을 위하여 이사회의 하부조직으로서 각 대표이사 소관 사업부문별로 소이사회를 둘 수 있으며 그 구성은 각 대표이사와 그 소관사업부문별 이사로 구성된다. 신용사업부문 소이사회는 신용사업 대표이사, 신용사업담당 상임이사, 신용대표이사 추천위원회 위원으로서 비상임이사로 선출된 4인 및 회장이 조합장인 비상임이사 중에서 신용사업부문 비상임이사로 위촉한 1인 등으로 구성한다. 2000년 12월 30일 수협법 개정시 신설된 이 기구는 그동안 잘 시행되지 못했던 독립사업부제를 명실상부한 제도로 만드는 획기적인 계기가 되었다.

(2) 대표이사 추천위원회

대표이사는 전담사업에 관하여 전문지식과 경험이 풍부한 자로서 대통령령이 정하는 추천위원회에서 추천된 자를 총회에서 선출한다. 따라서 신용사업대표이사는 추천위원회의 추천을 거쳐야 하며 그 자격요건으로 중앙회 신용사업분야 또는 은행법에 의한 금융기관에서 10년 이상 종사한 경력이 있는 자로 제한하고 있다.

각 대표이사추천위원회의 위원은 수산업·경제사업 또는 신용사업에 관하여 전문지식과 경험이 풍부한 자로 하되, 경제사업대표이사 추천위원회는 해양수산부장관이 위촉하

는 1인·기획예산처장관이 위촉하는 1인 및 조합장인 비상임이사 중에서 회장이 위촉하는 3인 등 총 5인으로 구성하고, 신용사업대표이사 추천위원회는 재정경제부장관이 위촉하는 1인·해양수산부장관이 위촉하는 1인·기획예산처장관이 위촉하는 1인·금융감독위원회 위원장이 위촉하는 1인 및 조합장인 비상임이사 중에서 회장이 위촉하는 1인 등 총 5인으로 구성한다.

각 대표이사추천위원회 위원장은 위원 중에서 호선하며 위원회는 대표이사를 선출할 때마다 수시로 운영하고, 추천위원회는 구성원 과반수의 찬성으로 의결하며, 각 대표이사의 추천은 각 대표이사추천위원회 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다.

상임이사는 전문지식과 경험 등 자격요건을 갖춘 자 중에서 해당 대표이사의 추천으로 이사회에서 선출한다. 따라서 실지로 소이사회를 구성하는 이사진의 거의 대부분은 대표이사 추천위원회의 영향력에 의해 결정되며 대표이사 추천위원회는 정부 해당부처의 대리인들로 구성된다고 볼 수 있다. 신용사업이 정부의 공적자금투입에 의해 명맥이 유지되고 있다는 면에서 보면 정부의 입김이 크게 작용하는 것은 당연한 일이나 정부라는 경제주체가 민간기업과 달리 책임의식이 부족하다는 측면에서 과연 정부의 감시감독기능이 이러한 대리인들을 통해 얼마나 효율적으로 이루어 질 수 있느냐 하는 것은 의문이다.

(3) 사외이사와 감사

주식회사 제도에 있어 이사회의 기본기능은 경영에 참여하지 않는 주주의 이익을 위해 최고경영자에 대한 감시 및 경영에 대한 조언을 수행하며 구체적으로는 최고경영진 임명, 업적평가 및 보수 결정, 외부감사 선임, 내부통제제도의 적합성 평가, 경영전략 심의, 최고경영자에 대한 전문적인 조언을 포함한다. 따라서 이사회 구성원 중에서 사외이사의 역할이 특히 강조되며 미국이나 영국에서는 사외이사가 전체이사의 2/3정도를 구성하고 있다. 일찌기 사외이사제도를 도입한 영미에서도 사외이사의 기능과 역할에 대하여 긍정과 부정의 극단적인 두 시각이 병존하고 있다. 부정적인 입장에서 서 있는 사람들은 이사회가 지배구조로서 실패한 이유로서 최고경영자의 정보우위, 이사회 구성원의 낮은 지분율, 이사회 인력의 과다, 반대보다는 찬성을 권장하는 문화를 들고 있으며, Klein(1998)은 실증연구를 통하여 이사회의 핵심 소위원회에 외부이사보다 기업내부경영자가 많이 참여할수록 주식시장의 반응이나 기업의 경영성과가 양호해지는 것⁸⁾을 보임으로써 이사회의 역할에 회의적인 주장을 뒷받침하였다. 그러나 이러한 비판적인 시각에도 불구하고 1970~1980년대까지 수동적이었던 이사회가 1990년대 들어 주주행동주의의 물결을 타고 이사회의 독립성과 전문성이 보다 강화되어 주주의 이익을 위하여 경영에 능동적으로 관여함에 따라 그 정기능을 긍정적으로 평가하는 시각도 전개되고 있다.

수협중앙회의 신용사업부문에도 사외이사를 두고 있으나 그 수가 너무 적고 추천절차도 단순해 형식에 그치고 있다. 감사의 경우 신용사업부문만 전담하는 감사는 없고 중앙

8) 수협중앙회의 이사회는 구성원의 2분의 1이상은 회원인 조합의 조합장이어야 한다고 규정하고 있고, 신용사업부문 소이사회는 구성원 7명 중 중앙회장이 위촉하는 조합장 출신 비상임이사 1명만이 엄격한 의미에서의 내부경영자라 할 수 있다.

회의 모든 사업부문을 총괄 감사하며 상임감사의 경우 총회에서 선출되고, 비상임감사는 회원의 조합장 중에서 선출된다.

3) 소유지배구조의 문제점

(1) 소이사회의 구성방식

기업지배 및 경영감시체제의 요체는 왕성한 기업가정신을 가진 유능한 경영자가 경영 책임을 맡도록 하고 대신 경영의 투명성 확보와 경영권에 대한 적절한 견제와 균형의 장치를 마련하는 것이다. 이를 위해서는 이사회의 대표성과 기능이 강화되어야 하고 감사의 독립성과 책임성, 사외이사제의 도입 등이 필요하다. 그러나, 우리 기업의 대부분은 이사회가 그 기능과 역할, 책임을 다하지 못하고 있다. 그 이유는 현실적으로 대주주 지배하의 기업조직에서는 이사회가 최고경영자를 임명할 권한을 가지지 못할 뿐 아니라 오히려 이사회를 구성하는 이사가 전적으로 지배 대주주에 의해 선임, 해임되며 따라서 이사가 다수 주주를 대표하여 경영을 감시하는 역할을 다하지 못하기 때문이다.

신용사업부문의 소이사회에서도 자체적으로 신용대표이사를 선출하는 것이 아니라 대표이사 추천위원회의 추천을 거쳐 총회에서 선출하며, 상임이사의 경우 대표이사의 추천에 의해 선임되므로 대표이사의 업무를 보좌하는 역할을 수행할 뿐 경영을 감시할 능력이 없다. 다만 신용사업부문에 대한 실질적 대주주인 정부는 대표이사추천위원회를 통해 간접적인 감시활동을 수행할 수 있다. 추천위원회는 대표이사의 추천권 뿐만 아니라, 위원 중 비상임이사로 선임된 4명을 소이사회의 이사로 선임할 수 있으므로 추천위원회의 권한이 막강하다. 따라서 정부가 대표이사추천위원회를 통해 얼마나 객관적이고 합리적인 이사진을 구성하느냐 하는 것이 신용사업부문 지배구조문제의 핵심이 된다. 그러나 대표이사 추천위원회는 대표이사를 선출할 때마다 수시로 운영되는 조직이므로 추천위원회가 실질적 기능을 수행한다기 보다는 소이사회를 통해 간접적으로 신용사업부문을 지배한다고 볼 수 있다.

신용사업부문의 출자증권은 공개되고 조직화된 주식시장에서 거래할 수 없으므로 자본시장을 통한 시장규율(market discipline)은 불가능하다. 따라서 경영자의 대리인문제를 최소화시키기 위한 유일한 수단은 이사회나 감사를 통한 내부통제 뿐이다. 마치 공기업의 대표이사추천위원회와 마찬가지로 신용사업부문의 대표이사와 소이사회의 구성원이 대부분 해당정부부처장관의 위촉에 의해 구성된다는 것은 정실인사의 가능성이 존재하여 경쟁력 있는 이사회의 성립을 막는다고 볼 수 있다. 또 대표이사의 추천은 추천위원회에서 이루어지나 선출은 총회에서 하게 되어 있는데 이는 수협의 민주성을 지키기 위한 다소 형식적인 절차에 불과한 것으로 볼 수도 있으나 총회의 실질적 거부가 이루어진다면 신용사업부문의 완전한 독립경영을 저해하는 요소가 될 수도 있다.

(2) 신용대표이사에 대한 보상

경영자의 대리인비용 발생의 큰 원인은 경영자가 자신의 노력에 대한 성과에 대하여 아무런 보상을 받지 못하는데 있기 때문에 경영자의 보수를 성과와 연동시키게 되면 경

영자가 주주의 부를 극대화하는 의사결정을 할 인센티브를 갖게 된다. 주주의 이익과 경영자의 보수를 연동시키는 방법 중 대표적인 것이 주식옵션이다.

신용대표이사의 경우 일반기업의 경영자보다 성과추구에 대한 인센티브가 부족한 상태에 있다. 책임경영에 걸맞는 보수체계가 설정되어 있지 않고 일반 임원과 동일하게 직급과 호봉에 따라 보수가 주어지므로 성실한 노력을 투여할 동기를 갖지 못한다.

또한 신용사업의 경우 정부의 우선출자에 의해 운영되므로 우선출자의 경우 잉여금 발생에 대한 배당우선권이 주어지고 10년 뒤부터는 잉여금으로 우선출자를 매입하여 소각하여야 하므로⁹⁾ 실질적으로 출자금이라기 보다는 부채의 성격이 더 크다. 기업 내에서 부채가 커지면 경영자가 재량적으로 사용할 수 있는 현금흐름(free cash flow)이 적어지므로 경영자의 대리인 문제가 줄어든다고 할 수 있다. 따라서 신용사업대표이사의 경우 봉급 이외의 사적이익(perquisite)을 추구할 여지가 줄어들어 대표이사는 오로지 정해진 보수만 받고 일하고 있는 셈이다. IMF이후 능력과 경륜을 겸비한 수많은 경영자들이 경영자 노동시장에서 퇴출당하여 실직상태에 있으므로 이런 조건이라도 일하고 싶어하는 사람이 많겠지만, 정부는 보다 적극적으로 책임경영을 수행하고 조속한 시일 내에 수협경영을 정상화시킬 수 있는 우수한 경영진을 발굴하여 높은 유인보상을 제공하더라도 초빙해 올 필요가 있다.

(3) 형식적 사외이사제도

미국과 영국의 경우 이사회 구성 멤버 중 사외이사의 비중이 점점 커지는 추세에 있다. 사외이사의 비중이 커짐에 따라 제기되는 의문은 사외이사로서의 자격을 갖춘 사람이 많은가 하는 점과 이들 중 과연 책임자가 선출되는가 하는 점일 것이다. 내부경영진에 부족한 전문성이나 정보를 제공하고 어려운 경영전략수립에 도움을 줄 수 있는 자질을 가진 사람을 구한다는 것은 그리 쉽지 않다. 그리고 설혹 구해졌다 하더라도 장기적 고용계약 하에서 이사에 걸 맞는 예우를 해주지 않는다면 기업내부정보의 유출 등 부작용만 야기시키고 떠나게 되어 일시적인 자문서비스를 받는 것 보다 못할 경우도 있다.

또 사외이사를 형식적인 대외 전시효과용으로만 인식한다거나, 장기근속 경영자를 예우하기 위하여 또는 정치적 고려에 의해서 불합리한 기준으로 선정한다면 그 실효성을 달성하지 못할 것이다. 우리나라의 경우 민간기업에 독립적인 사외이사가 존재하지 않았으나 IMF이후 차츰 도입, 운용하고 있는 실정이다. 기업도 사외이사를 경영권 간섭으로 인식하지 말고 외부의 우수전문인력을 활용하여 경영성과를 높이고 기업의 투명성을 제고시키는 수단으로서 활용해야 할 것이다.

수협중앙회의 경우 임기 1년의 총 6명의 사외이사가 활동하고 있으며 신용사업부문에 는 1명이 할당되어 있다. 그러나, 대표이사 추천위원회 위원 중 4인은 신용사업부문의 비

9) 공적자금이 투입된 시중은행은 주식시장이 나아지면 정부에서 공적자금을 쉽게 회수할 수 있으나 수협의 경우 주식회사가 아니므로 정부에서 자금시장을 통해 공적자금을 회수할 수 없으므로 수협이 직접 상환할 수밖에 없다. 예금보험공사와의 MOU에 의하면 미처리결손금 9,887억 원은 2011년 까지 잉여를 시현하여 정리하고 2012년부터 2020년까지에 걸쳐 1조 1,581억 원의 공적자금을 상환하도록 계획되어 있다.

상임이사가 되는데 이들은 회원이나 조합장 출신이 아니므로 내부이사라 볼 수 없기에 사외이사의 범주에 포함된다고 볼 수 있다. 공기업에 대해 정부가 임명하는 비상임이사도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 공기업의 경영효율화가 이루어지려면 정부의 감독기능이 활성화되어야 하는데 기존의 정치적 고려에 의해 선임된 비상임이사들로서는 소기의 목적을 달성하기가 어렵다.

수협외의 경우도 독립적인 사외이사제도를 확립하여, 비상임이사가 아닌 실질적 기능을 수행할 수 있는 사외이사를 다수 확보하고 임기도 늘려 경영자문과 감시활동을 원활히 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

(4) 감사기능의 미흡

경영의 투명성과 효율성을 확보하기 위해서는 감사의 독립성과 대표성, 책임성의 강화가 필요하며 이를 위해 경영자로부터 독립적인 감사제의 도입, 감사의 자격요건 및 권한 강화, 임기연장 등의 제도개편이 필요하다.

수협중앙회의 경우 상임감사는 총회에서 선출하고 비상임감사는 회원조합의 조합장 중에서 선출하며, 임기는 3년이다. 중앙회는 사업부별로 별도의 감사를 두고 있지 않고 총괄하여 1인의 상임감사를 두고 있으므로 중앙회의 방대하고 복잡한 업무에 비하면 감사의 수가 너무 적다고 볼 수 있다¹⁰⁾.

2000년 12월 30일 개정된 수협법에 의하면 금융감독위원회는 건전성 감독을 위하여 수협법에 의한 검사, 경영평가 및 회계보고 등과 관련하여 주식회사의 외부감사에 관한 법률 제 3조의 규정에 의해 감사인의 회계감사가 필요하다고 인정되는 경우에는 중앙회의 신용사업부문 기타 사업부문의 자산규모 및 건전성 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 중앙회에 대한 회계감사를 의뢰할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 정부를 대리하는 금융감독위원회는 해양수산부장관과 협의하여 신용사업부문에 대한 정기적인 회계감사를 실시하는 방안도 고려해 볼 만 하다.

Ⅳ. 수협 소유지배구조의 문제점과 개선방안

주식회사의 경우 기업의 소유구조는 지배구조에 직접적인 영향을 미치며 지배구조는 해당기업과 국민경제 전체의 효율성에 지대한 영향을 미치므로 소유구조의 개선이 매우 중요하다. 소유한 만큼 지배하고 지배한 만큼 책임지는 풍토가 확립될 때만이 국민경제의 건전한 발전을 기할 수 있을 것이다. 우리나라 재벌그룹의 오너(owner)들처럼 상호출자 등의 방식으로 소수의 지분만으로 수많은 계열기업을 거느리는 선단식 경영체제 하에

10) 물론 경영진의 업무감독을 감사를 통해서만 할 수 있는 것은 아니다. 주주가 직접 할 수도 있고 이사회를 통해서 할 수도 있다. 독일의 경우 이사회를 감독이사회와 경영이사회로 이원화하여 전자는 경영정책결정기능을 담당하고 후자는 경영집행책임을 담당하여 양 이사회간 기능과 권한의 분산을 이루고 있다. 감독이사회는 기업경영에 관한 주요 의사결정에 직접 참여함으로써 업무감독을 하는 감사와 동일한 역할을 한다고 볼 수 있다.

서는 건전하고 효율적인 기업을 기대할 수 없다. 그러나, 독립사업부제가 적용되는 신용·경제사업부문을 제외한 일반 단위수협과 중앙회의 경우 근본 성격이 민주적 협동조직체이므로 소유구조가 직접적으로 지배구조에 영향을 미치지 않는다. 출자금액에 관계 없이 1인 1표의 원칙이 지켜지기 때문이다.

1. 민주적 소유지배구조의 모순

협동조합은 조합원 상부상조 정신에 밑바탕을 둔 민주적 협동조직으로서 조합원이 되기 위해서는 1구좌 이상의 출자가 필요하다. 한 조합원의 출자구좌수는 전체 구좌수의 일정부분을 넘지 못하게 되어 있으며 각 조합원은 그 출자액을 한도로 하여 1개의 의결권을 갖는다.¹¹⁾ 이처럼 민주화된 조직은 일반 기업에서 볼 수 있는 1인 대주주의 독단적 경영에 의한 대리문제의 발생가능성을 줄여 줄 수 있을 것으로 보인다. 또한 1인이 정보를 독점하지 않음으로써 모든 조합원이 내부경영정보에 쉽게 접근할 수 있고, 경영도 1인 1표 제도에 의한 내부적 의사결정방법을 따름으로써 각 구성원들에게 평등한 권리가 주어지고 그 수혜도 균등하게 돌아갈 수 있다.

그러나 이러한 민주적 소유지배구조는 “누구나 소유하는 것은 아무도 소유하지 않는 것과 같다”는 유인기능(incentive mechanism)의 문제를 발생시킬 수 있다. 2000년 1월 28일 수협법 개정 이전까지는 일선 조합장들이 명예직으로 되어 있었기 때문에 민주적 협동조직으로서 바람직한지 모르겠으나 무보수 무책임과 자신과 친분 있는 사람들에게 대한 특혜시비 등이 끊이지 않았다.¹²⁾ 비교적 동등한 지분의 소유는 내부정보의 공유를 가능케 하고 대지분 소유자들의 담합을 불가능하게 하는 장점이 있을 수 있으나, 잘못 사용될 경우 오히려 대다수 조합원들의 경영에의 무관심 또는 단순한 채권자로서의 전략을 초래할 수 있다. 경영자의 행동을 감독(monitoring)하기 위해서는 많은 비용이 든다. 따라서 일개인의 차원에서 감독기능을 수행하기 어려우므로 개별주주들은 감독기능을 포기하고 단순한 무임승차자(free rider)로 남든지 아니면 감사나 감독기관 등에 감독을 위임하는 수밖에 없을 것이다.¹³⁾ 그러나, 협동조합의 경우 최고의결기관인 총회나 총회에서

-
- 11) 출자금은 어민들이 시설을 활용하기 위한 보증금으로서의 역할에 머물지 않고 사업에서 생기는 수익을 올려 배당금을 실현시키기 위한 원본으로도 간주되며 특히 어민들은 조합에 출자한 출자금을 자신이 어업을 포기하는 시기에 되돌려 받는 퇴직금으로 생각하는 성향이 농후하다.
 - 12) 2000년 1월 28일 수협법개정에서 조합의 업무도 중앙회의 업무에 못지 않게 중요하고 또한 무보수 무책임이라고 하는 인식을 없애기 위해 조합장을 상근 임원으로 할 수 있도록 한 것은 우리나라 조합의 현실에 부합하는 처사이다. 다만 조합장이나 중앙회장을 명예직으로 하고 있는 일본의 어업협동조합의 지배형태가 좋은지 어떨지는 추후 우리나라와 일본의 협동조합의 경영결과에 의해 평가받을 것으로 보인다.
 - 13) 출자자의 출자한도가 설정되어 있는 민주적 소유구조 하에서는 대리문제를 없애기 위하여 일반적으로 사용하는 Jensen-Mecking(1976)의 논문에서 언급한 경영자의 지분참여비율(α)을 높이는 방법을 쓸 수가 없다. 어업인 이외의 외부출자자가 존재하는 경우 이들의 지분율이 높아질수록 이들에 의한 경영자의 직접적인 감시가 용이해 진다. 신용사업부문의 경우 외부출자자가 정부인데 정부의 출자지분이 매우 높으므로 정부에 의한 감시기능을 기대해 볼 만하다. 그러나, 정부의 경우 감시활동의 이득이 대부분 소속기관에 귀속되므로 개인출자자에 비해 감시유인은 작을 수 있다. 대신 정부

선임되어 구성된 이사회나 감사가 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 경우가 있다. 이사회가 특정인의 주도 하에 형식적으로 운영되거나 감사도 임직원들과의 인간적 유대로 얽혀져 있어 감사의 실효성이 의심받고 있다면 큰 문제가 아닐 수 없다.

어떻든 민주적인 협동조직이 그 기능을 충분히 발휘하기 위해서는 민주적 의사결정을 뒷받침해 줄 수 있는 명료한 권한·책임의 배분 하에 체계화된 조직구조의 편성이 이루어져야 한다. 민주적이라는 미명을 앞세운 비민주적인 조직체계는 무책임, 비능률, 부정 부패만을 초래할 뿐이다. 누구나 소유하는 것은 아무도 소유하지 않은 것과 같다는 유인 문제를 해결하기 위한 또 하나의 방법은 조직규모의 크기를 적절히 유지하는 문제이다. 민주적 협동조직에 있어서는 조직규모가 지나치게 커질 경우 구성원들간의 의사소통이 잘 이루어지지 않고 많은 구성원들이 경영에 무관심하게 되므로 반드시 위와 같이 유인 문제가 발생하기 때문이다. 따라서 우리나라 수협의 경우에도 지배구조를 개선하기 위해서는 조직구조의 재정비가 이루어지든지 조직규모의 적절한 유지가 필요하다고 하겠다.

2. 조합원·조합장·조합직원 간의 대리문제

1) 조합원과 조합장간의 대리문제

현행 수협법에 의하면 조합장은 총회에서 조합원의 직선에 의해 선출된다. 따라서 주인인 조합원과 대리인인 조합장과의 사이에 대리관계가 성립한다. 조합장은 조합원의 이익을 극대화하기 위하여 노력하여야 하나 사실은 자신의 효용을 극대화하려고 노력한다. 조합장은 자신의 권한을 이용하여 자신의 마음에 드는 사람을 상임이사나 일반직원으로 채용할 수 있으며 이사회를 통해 조합의 주요한 의사결정에 관여할 수 있다. 이 과정에서 진실로 조합원 전체의 이익을 위한 의사결정이 아니라 조합 그 자체 혹은 자신의 능력과시를 위한 경영자주의에 의해 의사결정을 내리는 경우도 많다.

협동조합의 경영자들이 조합원의 이익보다 조합 자체의 이익에 더 관심이 많아 협동조합의 사업확장에만 열을 올리는 경영자주의(managerialism)에 빠지는 사례가 많다. 즉, 협동조합이 필요로 하는 자체사업자금을 조달하기 위해 과도한 신용사업을 영위한다거나 또는 조합이 조합원과 결합되는 사업을 운영하는 일이 벌어진다. 협동조합은 기여도나 이용고에 비례하여 이익을 조합원에게 되돌려주는 시스템이므로 현재의 조합원을 위해서는 조합원의 규모를 제한하는 것이 이득이 될 수도 있다. 가령 한계수익체감의 법칙이 성립하는 상황에서는 거래규모를 늘리면 늘릴수록 기존 조합원에게는 손해가 된다. 그러나 조합장은 자신의 업적을 과시하기 위하여 무조건 사업을 늘리려는 유인을 갖는다. 사업증대가 신규 조합원의 증가로 이어지면 기존의 조합원의 수익이 그만큼 줄어드는 것은 당연하다.

는 자산규모가 크므로 위험회피도가 개인보다 낮아 연구개발 등 기업 특유자산에의 투자가 가능하다는 장점도 있다.

2) 조합장과 조합직원간의 대리문제

과거 조합운영상 가장 예민하게 대두되는 관심사가 조합장과 상임이사(또는 전무) 사이의 관계였다. 1988년 이전에는 중앙회장이 조합장을 임명하는 시기였으므로 조합운영의 실질적인 권한을 전무가 가지고 있었으나 조합장에 대한 직선제가 실현되면서 그 역할이 뒤바뀌어 조합의 실질적인 권한이 조합장에게로 환원되고 그 대신 전무가 조합장의 사용인으로 전락하면서부터 비롯된다. 조합장과 상무이사(전무) 사이의 갈등문제는 조합장이 대표권과 업무집행권을 동시에 가지는 데서 발생하였는데 이는 1988년 당시의 정치구조가 대통령직선제라고 하는 분위기에 편승하여 조합의 대표를 뽑는데 있어서도 어민에 의한 조합장의 직선제가 먹혀들었기 때문인 것으로 보인다.

2001년 3월 31일 개정된 중앙회 정관에 의하면 조합의 전무를 조합장의 제청에 의해 중앙회장이 임명하도록 하였다. 그에 따라 전무의 인사권이 중앙회장에게 있으므로 조합장의 업무를 견제할 수 있는 터전은 마련되었으나 조합업무집행과정에서 발생한 과실에 대한 조합장과 전무 사이의 법적 책임귀속문제는 오히려 애매모호하게 되었다. 이는 조합운영상의 대리인비용을 조합장의 대리인비용 대신에 전무의 대리인비용으로 대체하는데 불과하다.¹⁴⁾

3) 조합원과 조합직원간의 대리문제

조합원이 아니면서 조합의 사업수행에 중요한 역할을 차지하고 있는 구성원이 조합직원이다. 이들은 비록 조합원은 아니지만 조합에 오랫동안 몸담고 일하면서 전문적인 능력을 발휘한 조합의 사용인들인데 조합원과 이들 사용인 사이에 법적 지배구조가 명확히 설정되어 있지 않으면 상호 갈등과 불신을 조장할 가능성이 있다. 과거의 수협법에서는 조합 임직원이 조합에 끼친 손해에 대해 중과실책임만을 부담하게 하였으나 2000년 1월 28일 개정 수협법에서는 경과실책임까지 부담하게 하였다. 조합원의 이익을 실현하기 위한 별도의 법적 실체인 조합의 대리인인 임직원은 법개정 이전에 중대한 과실이나 위법행위가 없는 한 배상책임이 없는 바람에 무책임한 조합경영풍토를 심어줄 가능성이 있었다. 그러나 개정된 수협법은 경미한 과실에게까지 책임을 부담하게 하여 조합원 대리인으로서의 기회주의적인 행동을 방지하는 데 기여하였다고 평가된다.

3. 수협 소유지배구조의 개선방안

1) 이사회 기능의 강화

(1) 이사회와 조합장의 권한

이사회는 출자자총회와 더불어 협동조합의 지배구조를 결정하는 핵심적 조직의 하나이다. 사단법인의 성격이 강한 수협의 경우 조합의 실질적인 최고 의사결정기구는 어디까지

14) 유동운, “협동조합의 경제이론(2)”, 수협조사월보, 2002. 7.

나 이사회이다. 그런데 실질적으로는 이사회와 조합장(혹은 중앙회장)의 권한이 서로 뒤바뀌어 시행되고 있는 실정이다. 우리나라의 수협법은 형식적으로 이사회가 조합장의 위에 위치하나 실질적으로는 그 반대로 이사회가 조합장 아래에 위치하는 업무집행권이 없는 기관으로 전락되어 있는 실정이다.

이사회와 기본 기능이 최고경영자의 임면, 주요업무에 대한 의사결정과 집행에 따른 기본방침 설정, 경영실적에 대한 평가와 감사 등이라면 우리나라 기업이나 협동조합의 대부분은 이사회가 그 기능과 역할, 책임을 다하지 못하고 있다. 수협의 경우도 조합장의 권한이 상당히 강화되어 조합원들이 특정 상무를 원해 뽑고자 하더라도 조합장의 임면 제청이 없으면 상무로 선임되지 못하므로 결국은 상무이사는 실질적으로 조합장에 예속되어 업무를 보좌하는 역할에 지나지 않는다. 중앙회의 이사회는 수협법 개정 이후 소이사회제도가 채택되는 바람에 그 기능이 많이 약화되었으나, 소이사회 역시 해당사업부문 대표이사와의 관계에 있어서 이사회 본래의 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있는 실정이다.

(2) 사외이사제도의 활성화

이사회가 매우 중요한 기능을 가짐에도 불구하고 이사회제도가 우리보다 발달한 미국에서도 현실적으로는 최고경영자가 이사 선임에 실질적인 영향력을 행사하기 때문에 이사가 독립적으로 기업경영을 감시하고 평가하는데는 한계가 있다는 점에서 이사회가 형식적이라는 비판도 제기된다. 그럼에도 불구하고 사외이사가 있는 한 이들이 대표하는 집단의 권익을 무시하고 밀실경영이나 기업자금의 남용 등 경영자의 독주가 어렵게 된다. 다양한 분야와 경력의 외부인사를 이사로 선임함으로써 경영전략 결정의 전문성, 객관성을 제고하고 사전적 경영감시기능을 통해 주주와 경영자간의 대리인 비용을 줄이며 기업실패 가능성을 최소화할 수 있다.

현 수협법에 의하면 단위수협의 경우 조합장 1인을 포함한 7인 이상 15인 이하의 이사로 이사회를 구성하게 되어 있으며 조합원이 아닌 자를 이사로 선임하려 할 때에는 조합업무에 대한 전문지식과 경험이 풍부한 자 중에서 조합장이 이사회에 동의를 얻어 추천한 자를 총회에서 선출하게 되어 있다. 중앙회의 경우 이사회는 회장, 사업전담대표이사를 포함한 이사로 구성하되, 구성원의 2분의 1 이상은 회원인 조합의 조합장이어야 한다고 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 단위수협의 경우 사외이사의 초빙 가능성이 매우 낮으며 중앙회의 경우도 2분의 1 이상을 내부경영자로 제한하고 있어 사외이사의 충분한 활용이 어려운 실정이다. 물론 협동조합의 근본성격상 너무 많은 사외이사를 두는 것은 무리이다. 그러나 사외이사의 순기능을 살리는 범위 내에서는 적극 활용되어야 할 것이다. 이미 언급한 바와 같이 신용사업이나 경제사업의 경우 실질적 의미의 사외이사가 상당 부분을 차지하고 있는 것은 독립사업부제 성격에 걸맞는 조치라고 보여진다.

한편, 기업은 다양한 이해관계자에 대한 이사회와 대표성을 높이기 위해서는 주주뿐만 아니라 은행 등 채권자, 종업원, 고객 등을 대리하는 사외이사를 참여시키는 방안도 고려하고 있다. 이러한 제도는 기업고유의 투자를 통해 기업위험을 부담하며 잔여 기업

가치에 대한 청구권을 가지는 기업 이해관계자일수록 경영 의사결정에 참여할 수 있어야 한다는 이론적 근거에서 볼 때 타당한 것이다. 수협의 경우도 협동조합의 본질을 파괴하지 않는 한 이사의 자격요건을 조합원 또는 조합장으로 제한시키지 말고 보다 완화시킬 필요가 있다.

2) 시장기능의 활성화

자본주의 경제시스템 하에서 기업이나 경영자를 감시하고 규율하는 가장 기본적인 제도는 시장이다. 상품시장이 경쟁이 격화되면 기업이 생존과 발전을 위해 최선을 다해야 하기 때문에 경영자가 주주나 채권자의 이익을 희생시켜 자신의 이익을 추구하는 행위를 하기가 어렵다. 또한 자본시장이 효율적일수록 자본시장에서 형성되는 주가가 기업경영에 대한 모든 정보를 반영하므로 경영자의 노력과 능력에 대한 객관적 평가지표가 되어 경영자가 주가극대화를 위한 최선의 의사결정을 하게 된다. 기업이 효율적인 지배구조를 능동적으로 도입하고 있지 않는 이유 중 하나는 지배구조의 좋고 나쁨에 대한 시장의 판정이 엄격하지 못하기 때문이다.

최근 수협이 수행하는 각종 사업에도 엄격한 시장원리가 적용되어 경쟁이 점점 격화되고 있다. 신용사업의 경우 상호금융이나 일반신용사업 모두 진입장벽이 사라져 조합원뿐만 아니라 비조합원에게도 문호가 개방되어 일반 상업은행과 동등한 조건에서 경쟁하게 되었다. 위판사업도 산지 위판장에서부터 임의상장제를 도입함에 따라 일반상업자본인 객주와 동등한 조건하에서 경쟁하게 되었다. 구매사업의 경우에도 면세유류를 제외한 대부분의 선수품에 대해서는 일반 상업자본 공급자와 경쟁하게 되었다. 이와 같이 상품시장에서의 시장기능이 활성화되면 독립사업부제를 채택하고 있는 신용사업과 경제사업부문에 대해서는 자동적으로 감시기능이 수행되고 있는 셈이며 경영성과의 양부에 따라 경영자 등 임직원의 경질도 가능하다. 단, 수협은 협동조합의 특성상 자본시장에서 주식형태로 상장하여 거래할 수 없으므로 주가를 통한 경영자 통제는 불가능하다.

3) 경영자와 종업원에 대한 동기부여

(1) M&A와 조합합병추진위원회

경영자의 대리행위를 막기 위해서는 주식옵션을 부여한다든지 중장기에 걸친 유인보상계약(incentive contracting)을 맺는 방법이 자주 이용되고 있으나 외부적 규율방법으로 M&A나 경영자 인력시장을 이용하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 경영자가 기업을 잘못 경영하여 기업가치가 크게 하락되어 있는 경우 그 기업은 적대적 M&A의 위협에 노출될 수밖에 없고 만약 적대적 M&A를 당한다면 경영자는 그 자리에서 쫓겨나게 된다. 따라서 M&A를 통한 감시방식은 경영자의 대리문제를 해결하는데 매우 효율적이며, 경영권을 가장 능력 있는 경영자에게 넘길 수 있는 손쉬운 방법이다. 경영자 인력시장이 잘 발달되어 있는 미국의 경우 최고경영자는 자기가 맡고 있는 기업의 경영성과에 의해 자신의 명성이 좌우되므로 경영자는 자신의 인적자산의 가치를 높이기 위하여 최선의 노력

을 경주하게 된다. 그러나, 우리나라의 경우 노동시장의 유연성이 결여되어 있고 특히 내부승진의 전통이 강하여 전문경영자에 대한 인력시장이 사실상 존재하지 않는다고 할 수 있다.

수협의 경우 자본시장을 통한 M&A는 일어날 수 없지만 조합합병추진위원회 등의 기구를 이용하여 일선 부실조합의 합병을 추진하도록 하고 있다. 합병대상으로 선정된 조합의 조합장은 피합병시 조합장의 직위를 잃게 되므로 스스로 조합을 지키기 위해 열심히 노력할 것이다. 그러나, 조합장의 지위나 권한, 보수 등이 일반 기업의 최고경영자에 비해 현저히 낮은 상황에서, 우량조합으로 만드는데 어마어마한 노력이 든다면 그런 높은 비용을 치르고서라도 굳히 그 자리를 지키려는 조합장은 없을 것이다. 따라서 M&A를 통한 경영자의 감시활동이 원활히 이루어지기 위해서는 조합장의 보수체계가 스톡옵션 형태의 유인보상이 포함된 성과급으로 바뀌어야 할 것이다.

(2) 종업원의 동기부여

기업의 잔여위험 부담의 측면에서 종업원은 주주보다 훨씬 더 큰 위험을 부담한다. 수협이 망하면 조합원은 출자금은 돌려 받지 못하게 되지만 자신의 생업은 계속 영위할 수 있다. 그러나 수협직원의 경우 수협이 망하면 그들은 평생직장을 잃게 되는 것이다. 따라서 직원들의 동기부여를 위하여 직원대표를 이사회 구성원으로 참여시키는 방법이나 우수직원에게 유인보상이 포함된 성과급을 지급하는 방법 등을 생각해 볼 필요가 있다.

V. 결 언

소유지배구조의 개선은 조직운영과 관련된 경제주체간 부의 재분배 문제와 조직경쟁력에 영향을 미치는 중요한 요인이며, 경제주체들의 행동양식을 변화시키는 작업이라는 점에서 단기적으로 효과를 기대하기 어려운 과제이다. 대리인 문제로 대표되는 경제주체들간의 부의 이전 문제는 조직성과물을 누가 얼마나 공평하게 노력한 것만큼 배분해 갈 것인가 하는 조직정의와도 관련된 문제이기에 장기적 관점에서는 조직성과와도 필연적인 관련을 맺을 수밖에 없다. 그러나, 최적의 소유지배구조란 모든 시대, 모든 기업에 있어 확일적으로 정해지는 것이 아니라 그 당시의 상황과 여건에 따라 변하며, 그 나라 국민의 문화와 가치관에 의해서도 영향을 받는다.

최근 우리나라가 도입한 일련의 기업 지배구조 개선방안은 사외이사제 도입, M&A시장의 활성화, 소수주주권의 강화 등을 들 수 있는데 이 제도들은 대부분 주주자본주의에 입각한 미국식 지배구조인데 이러한 제도가 과연 우리나라 기업에 잘 맞을지는 알 수가 없다. 보기를 들어 사외이사제도의 경우 미국에서조차 사외이사의 전문성 결여와 시간제약으로 인해 그 실효성에 의문이 제기되고 있는 실정인데 우리나라처럼 의리나 인정을 중시하고 공사의 구분이 명확하지 않은 국민성을 가진 나라에서는 사외이사의 선임이 연고나 인간관계에 의해 이루어 질 수밖에 없어 경영자를 감시하고 견제하는데 한계가

있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 글로벌 스탠더드라는 명분 하에 이러한 제도를 강요하고 있으니 전 세계적 추세에 동참하지 않을 수도 없는 실정이다. 물론 장기적으로 사회 전반적 시스템이 모두 미국식으로 바뀌어 간다면 이러한 소유지배구조가 효율성을 발휘할 수 있으리라고 보여진다. 그러나 그렇게 되기까지는 상당한 시간이 소요될 것이며 급격한 변화는 조직내부의 저항을 초래할 수 있으므로 점진적 개혁이 요구된다 하겠다.

수협 신용사업부문의 경우도 이사회 기능의 활성화, 사외이사 보강, 독립적 감사제도 운영, 대표이사에 대한 인센티브 부여 등 기업지배구조 개선방안에서 제시된 내용들이 처방으로 제시되고 있으나 이의 실제 적용에는 꾸준한 인내와 시행착오가 있어야 하리라고 본다. 물론 신용사업의 경우 거의 대부분 공적자금에 의해 운용되므로 정부의 일방적 강요에 의해 급진적 개혁이 이루어 질 수 있겠으나 장기적으로 꾸준한 성과를 얻기 위해서는 역시 조직 내부적으로 이러한 변화를 수용해 줄 수 있는 문화가 성립되어야 한다고 본다. 일반 단위수협이나 중앙회의 경우는 조금 처방이 달라질 수도 있으나 이 경우도 역시 협동조합의 본질이 훼손되지 않는 범위 내에서 경제성과 민주성이 조화를 이루는 지배구조 개선이 이루어 져야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김우택·장대홍·김경수, “기업가치와 대주주 지분율에 관한 실증적 연구”, 재무연구, 한국 재무학회, 1993. 6.
- 김주현, “기업의 소유구조와 기업가치의 연관성에 관한 연구”, 재무연구, 한국재무학회, 1992. 12.
- 서광문, “사업체로서 수협의 본질과 수협운동의 과제”, 수협조사월보, 2000. 1.
- 유동운, “협동조합에 관한 경제이론(1)”, 수협조사월보, 2002. 6.
- _____, “협동조합에 관한 경제이론(2)”, 수협조사월보, 2002. 7.
- 임웅기, “한국기업소유구조의 결정요인”, 재무연구, 한국재무학회, 1982. 2.
- 정광선, 기업경쟁력과 지배구조, 한국금융연구원, 1994.
- 정균화, “외환위기 이후 우리나라 기업의 지배구조”, 재무관리논총, 한국재무관리학회, 2002. 2, 21-54.
- 조규환, “대리인이론의 관점에서 본 신용협동조합의 금융사고”, 동의대학교 중소기업대학원 석사학위논문, 1996. 6.
- 조용훈, “시장과 조직의 선택에 관한 일고찰”, 수협조사월보, 2001. 6.
- 차석홍, 수협 40년사, 수산업협동조합중앙회, 전문사, 2002. 4.
- Fama, Eugene F., “Agency Problems and the Theory of the Firm,” *Journal of Political Economy*, 1980, pp. 288-300.

- Klein, A., "Firm Performance and Board Committee Structure," *Journal of Law and Economics*, April 1998, pp. 275-303.
- Demsetz, H and K. Lehn, "The Structure of Corporate Ownership : Causes and Consequences," *Journal of Political Economy*, Vol. 93, No.6, 1985.
- Fama, Eugene F. and Michael C. Jensen, "Separation of Ownership and Control," *Journal of Law and Economics*, 1983.
- Holger Bonus, "The Cooperative Association as a Business Enterprise. : A Study in the Economics of Transactions," *The New Institutional Economics*, Texas A&M University Press, College Station, 1991, pp. 172-176.
- Jensen, Michael, "Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance and Takeovers," *American Economic Review*, 76, 1986.
- Jensen, M. C. and W. Meckling, "Theory of Firm : Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure," *Journal of Financial Economics*, 1976.
- Leland, E. and David H. Pyle, "Information Asymmetries, Financial Structure, and Financial Intermediation," *Journal of Finance*, 1977.

A Study on the Ownership and Governance Structure of Fisheries Cooperative

Nam, Soo-Hyun

Abstract

Fisheries cooperative requires dual characteristics in performing its original function. Economic characteristic as an business enterprise and democratic characteristic as cooperative entity need to complete its objectives and survive in the complex rapidly-changing environment. After IMF crisis, fisheries cooperative received enormous government's financial support and credit-business department is perfectly under government's control. Regional fisheries cooperative also faces business failure, therefore pure cooperative movement can't save the fisheries cooperative. Economic characteristic as an business enterprise is more emphasized than democratic characteristic as cooperative entity in recent years. The theory of corporate ownership and governance can be applied to explain the ownership and governance of fisheries cooperative because fisheries cooperative is now similar to an business enterprise.

During the IMF crisis the board, the auditors and the minority shareholders in business enterprise were revealed to be powerless against the mighty influence of controlling shareholders. Unconstrained discretion exercised by those controlling shareholders not only led to the firms' insolvency, but also brought down the country's financial system. During the past few years, Korea has experienced many institutional changes regarding its corporate governance structure. The introduction of outside directors, the strengthening of minority shareholders' rights, and enhanced accounting transparency are achieved to improve the efficiency of economic system. Investors, including institutional and individual, also seem to be more aware of governance issues now.

Credit-business department of fisheries cooperative is recommended to introduce the institutions same as the case of the corporate governance structure. Fisheries cooperative except economic and credit-business department requires other prescriptions because it is emphasized as democratic cooperative entity. But we should be careful to interpret the ownership and governance structure because they are products of nations, eras and organizations.

Key Word : Outside Directors, Auditors, Dual Characteristics of Fisheries Cooperative, Ownership and Governance Structure
