

출자총액제한제도의 변화요인 연구:

정책의 모호성과 상징전략을 중심으로*

이상봉**

본 연구는 출자총액제한제도(이하 출총제)의 변화요인으로서 정책 목표·성격의 모호성, 대통령의 정책의지, 이해관계의 대립, 설득전략으로서의 상징을 제시한다. 그리고 공정거래법 개정사례('04. 12. 31)를 중심으로 출총제의 부정적 의미가 형성되고 정책문제로 인식되는 과정 및 전경련 등의 언어적 상징기제를 분석한다. 위로부터의 정책변화 사례라고 평가받는 출총제는 참여정부 이전에 개정, 폐지, 재도입, 재개정 등으로 급격하게 변화해왔다. 하지만 참여정부의 두 번의 공정거래법 개정사례에서는 과거와 다른 모습이 나타났다. 특히 첫 번째 사례('04. 12. 31)에서는 대통령에 대한 국회의 탄핵소추와 극적인 복귀 등으로 대통령의 정책의지가 제한되고, 출총제 폐지와 유지 입장 간의 갈등상황에서 개정이 이루어졌다. 또한 출총제의 모호성 때문에 실제적인 정책가치가 불분명한 상황이었다. 이러한 상황에서 폐지입장의 상징전략은 출총제의 부정적 의미를 형성하고 이를 정책문제화 하였으며, 이에 따라 폐지·완화에 대한 국민공감대를 바탕으로 공정거래법이 개정될 수 있었다.

주제어: 출자총액제한제도, 정책의 모호성, 상징전략

I. 서론

2007년 4월 2일 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법)¹⁾ 제10조

* 유익한 조언을 해주신 익명의 심사위원들께 진심으로 감사드립니다.

** 고려대학교에서 행정학 박사과정을 수료하고, 현재 기획예산처 재정전략실 사무관으로 재직 중이며, 관심분야는 정책과정론, 예산 및 정부회계론, 국가전략 등이다(ssangv@hanmail.net).

1) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(1980년 12월 31일 제정, 법률 제3320호)은 일반적으로 공정거래법으로 불린다.

의 출자총액제한제도(이하 출총제)와 관련된 법개정이 국회 본회의에서 통과되었다. 참여정부에서는 출총제와 관련된 공정거래법의 개정이 두 차례 있었으며, 이번 개정은 '04.12월에 이어 두 번째로 이루어졌다. 첫 번째 개정과 마찬가지로 두 번째 개정에서도 출총제 적용의 조건없는 완화가 주요 내용이었으며, 권오승 공정거래위원장과 열린우리당의 일부 의원들만이 환상형 순환출자 금지라는 대안을 내놓았을 뿐 정부와 여야간의 합의에 의해 첫 번째 개정보다 논란이 적은 상태에서 결정되었다. 이러한 결과가 도출된 이유는 첫 번째 개정 시에 거둬진 논의를 거치면서 출총제 적용의 완화로 공감대와 합의가 이뤄졌기 때문이다. 따라서 최근의 공정거래법 개정은 첫 번째 개정('04.12.31)의 연속선상에 있다고 볼 수 있다.

과거의 변화과정을 볼 때 출총제는 정부주도의 하향식 정책변화를 보여주는 전형적인 사례이며(박헌주, 2002: 429), 변화의 궁극적 권한은 많은 학자들이 주장한 것처럼 대통령에게 있다고 볼 수 있다(강신택, 2005). 1986년 1월에 입법화된 출총제는 참여정부 이전의 20여년 남짓한 기간 동안 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 제도의 강화 → 폐지 → 재도입 → 완화 등으로 급격하게 변화되어 왔다. 문민정부에서는 대통령 선거 시에 김영삼 대통령과 경쟁 상대였던 총수 중심의 재벌구조를 개혁하고 규제하는 수단으로서 출총제 적용이 강화되었다. 국민의 정부에서는 “시장경제와 민주주의”의 병행발전이라는 대통령의 이념적 원칙과 외국자본의 적극적 유치 및 시장개방에 따른 M&A 위협, 국내 대기업간 업종교환(비탈)을 통한 기업구조조정추진이라는 정책목표의 달성을 위하여 폐지되기도 하였다. 이와 같이 정책환경과 대통령의 정책의지에 따라 제도의 적용이 강화되거나 약화되었다.

논란의 여지는 있지만 참여정부에서는 교육정책과 부동산정책에서 보듯이 능력있는 소수보다 다수를 중시하는 대통령의 이념적 성향이 정책내용에 반영되었다. 그럼에도 불구하고 대표적 재벌규제라고 불리는 출총제는 오히려 두 번의 공정거래법 개정으로 적용기준과 범위 등이 완화되었다. 본 연구는 참여정부에서의 출총제의 변화가 과거 정권에서와 같이 대통령의 정책의지가 반영되지 않은 상태에서 변화된 이유가 무엇인지에 대한 질문에서 시작되었다. 참여정부의 첫 번째 개정 사례('04.12)에서는 출총제의 폐지·완화 입장과 유지를 주장하는 입장이 첨예하게 대립하였다. 공정거래위원회(이하 공정위)와 열린우리당은 공식적으로 출총제의 유지·강화를 주장했지만, 한나라당과 재경부 등은 폐지를 원했다. 이러한

정책갈등 상황에서 노무현 대통령은 석 달간(04.3-5) 국회의 탄핵소추로 직무가 정지된 상태였으며, 복귀 후에도 대국민연설을 통해 민생안정 등 경제문제를 우선순위로 삼겠다고 강조했다. 본 연구는 이렇게 대통령의 정책의지가 제한된 상태에서 출총제를 사이에 두고 첨예하게 대립된 갈등상황에 대해 출총제의 목표와 성격을 분석하고, 이러한 전제조건과 함께 변화요인으로서 출총제 폐지입장의 상징전략을 살펴보려한다. 정책과정의 상징에 관한 연구는 일반적이고 보편적인 이론 틀로서 사례를 분석하기에는 한계가 있다. 왜냐하면, 개념정의의 명확성, 연구명제 및 가설 구성 등에서 문제가 있기 때문이다(유영옥, 1991a). 하지만 상징전략을 분석하는데 있어서 공정거래법 개정사례(04.12.31)는 매우 적합한 조건들을 가지고 있다. 갈등상황에서 설득전략의 일종으로서 상징전략의 사용은 쌍방간에 불균형 상태가 아닌 균형상태에서 사용되어질 수 있다. 또한 상징전략은 실제적 가치가 명확하지 않은 다양한 해석과 의미가 발생하는 상황에서 실재구성능력을 가질 수 있기 때문에 유용하다.

이후의 구성은 다음과 같이 이루어진다. 2장에서는 정부가 주도하여 위로부터 변화되어온 대표적 정책사례라고 할 수 있는 출총제의 변화 원인 및 과정을 제5공화국부터 국민의 정부까지를 대상으로 분석하여 확인해본다. 3장에서는 경쟁적 해석과 다양한 의미를 형성하여 갈등상황을 유발한 조건으로서 출총제의 정책목표·성격의 모호성에 대하여 분석한다. 그리고 정책갈등 상황에서 실제적 가치가 분명하지 않을 경우 이해관계자들이 자신에게 유리한 해석과 의미를 확대하고 형성할 수 있도록 하는 상징전략을 이론적으로 검토하고 분석틀을 제시한다. 4장에서는 연구의 분석틀을 가지고 전국경제인연합회(이하 전경련) 등 출총제 폐지입장의 상징전략에 의해 출총제의 부정적 효과가 정책문제로 인식되고 부정적 의미가 형성될 수 있었던 조건으로 이해관계의 대립과 대통령의 정책의지가 제한되었음을 분석한다. 이러한 조건들과 함께 사례에 대한 과정분석을 통해 출총제의 모호성과 상징전략, 의미의 형성과 변화를 확인한다. 그리고 전경련이 활용한 언어적 상징기제를 구체적으로 살펴본다. 5장에서는 본 연구를 요약하고, 정책적 함의 및 연구의 한계를 제시한다.

Ⅱ. 출총제가 변화되어 온 과정

1. 제5공화국부터 문민정부까지

1981년 4월에 실시된 공정거래제도는 정부 주도의 중화학공업 육성이나 기타 전략적 산업발전정책에 따라 성장한 대기업의 방만한 경영과 독과점의 개선이 목표였다(정정길, 1994: 299). 더 나아가 공정거래제도 도입의 근본적인 이유는 제5공화국 정권의 정통성이 약했기 때문에 이전 정권과는 다른 새로운 정책을 보여줘야만 했기 때문이었다. 그리고 정권 초기에 전두환 대통령에게 확고한 신념을 심어준 김재익 경제수석 등 개혁성향 관료들의 정책기조가 자율화·개방화·경제안정 등이었기 때문이다. 이러한 상황에서 출총제는 1986년 12월 공정거래법 제1차 개정으로 직접상호출자금지, 금융보험회사 의결권 제한, 지주회사설립금지 등과 함께 제도화되었으며(지동욱, 2003), 전산업에 걸쳐서 독점적 지위를 누리던 대기업들을 규제하는 경쟁정책의 성격을 갖게 된다. 제1차 개정에서는 출총제와 관련하여 자산규모 30위 안에 위치하는 기업을 ‘대규모 기업집단’으로 지정하고, 이들 기업이 계열사간 간접적인 순환출자 방식으로 계열사를 확장하는 것을 막기 위해 순자산의 40%를 초과하여 타회사 주식을 취득할 수 없도록 금지하였다(이재희, 2003).

문민정부에서는 재벌문제를 소유 집중과 선단식 경영의 문제로 집약한 후 소유와 경영을 분리하여 전문독립경영과 업종전문화를 유도하겠다는 정책목표가 제시된다(황인학, 2002). 이에 따라 1994년 12월 공정거래법의 개정을 통해 경제기획원 소속의 공정거래실을 국무총리 소속하의 중앙행정기관으로 확대·개편하여 재벌기업에 대한 규제를 전담하게 하였으며, 동 개정을 통해 출자총액한도를 순자산의 40%에서 25%로 축소시켜 강화하였다. 김영삼 대통령은 정경유착 등의 문제가 소수 특정인이 재벌기업을 지배했기 때문에 발생한 것으로 보았으며, 따라서 총수 중심의 재벌구조를 개선하는 것만이 해결책이라고 보았다. 이러한 문제의식은 전두환, 노태우 전 대통령의 비자금 수사가 시작되면서 대통령 선거시 경쟁 상대였던 현대그룹의 총수 등이 검찰에 소환되었던 것에서도 간접적으로 확인할 수 있다. 하지만 출총제를 포함한 재벌개혁정책이 기업지배구조의 개선이 아닌 경제

력 집중과 총수자본주의 문제에만 집중되고 이것을 규제하는 것이 정책목표가 됨으로써 본말이 뒤바뀐 접근방식이라는 평가를 받았다(황인학, 2002: 331).

2. 국민의 정부

국민의 정부 출범 초기에는 김대중 대통령이 취임사에서 국정운영 철학으로 천명한 민주주의와 시장경제의 발전 원칙에 기초하여 재벌개혁이 자율적으로 추진될 계획이었다. 이러한 분위기 속에서 정부는 1998년 1월 주요 대기업 집단과 “기업구조개혁 5대 원칙”에 합의하였으며, 비상경제대책위원회는 재계 등이 주장한 철폐 사유를 받아들여 공정거래법 제6차 개정(’98.2)으로 출총제를 폐지하였다(박헌주, 2002). 그 이유는 첫째, 외국자본의 적극적인 유치 필요에 따른 국내 기업의 적대적 인수·합병 가능성의 증대였고, 둘째는 우수한 국내 기업이 한계기업을 인수할 수 있도록 기회를 주기 위해서였다(이재희, 2003). 정부 입장에서는 IMF 위기 이후 외환보유액이 절대적으로 부족한 상태에서 적극적인 외국자본의 유치가 필요했고, 반면에 국내 기업들은 외국자본의 적대적 M&A 위협 가능성에 노출되게 되었다. 따라서 기업들에게 최소한의 경영권 방어수단을 보장해줄 필요가 있었으며, 결과적으로 출총제 폐지에 따른 순환출자에 의해 재벌 계열사들은 기업 상호간의 주식의 취득·소유를 급격히 증가시킬 수 있었다. 타기업에 대한 출자는 재벌 그룹의 경영권 방어에 사용되었을 뿐만 아니라 정부가 요구했던 기업간 채무보증과 부채비율을 감소시키는 데에도 사용되었다. 또한 상당수의 대기업들이 외환위기를 거치면서 경영상황이 악화되었지만, 비교적 양호한 상태였던 5대 그룹에 대해서는 출총제 폐지라는 조건 하에서 대규모사업교환 등을 실시하여 기업간 구조조정 추진에 따른 핵심역량 강화와 재무구조개선이 시도되었다(이재희, 2003: 96). 5대 그룹간 대규모 사업교환의 경우 삼성전자와 대우자동차의 빅딜 등을 포함하여 1998년 12월 정재계 간담회에서 조기추진이 결정되었고, 1999년 말까지 통합작업이 완료되었다(삼성경제연구소, 2000 : 133). 이외에도 기업간 구조조정추진을 위하여 신규유망사업 진출 촉진, 부실기업정리가 시행되었다(공정거래백서, 99/12/01).

1999년부터는 정부·재벌간 합의에 의한 자율적 재벌개혁방식보다는 정부주도

의 방법을 통해 재벌개혁이 적극적으로 추진되었다(방민석·김정해 2003; 김종미·이성로, 2000). 왜냐하면, 외환자금을 빌려준 IMF와 IBRD 등의 구조조정 프로그램과 이에 대한 협의준수라는 외부적 요인, 그리고 “기업구조조정 5대 기본과제(기업경영의 투명성 제고, 상호채무보증의 해소, 재무구조의 개선, 핵심역량의 집중, 지배주주 및 경영자의 책임성 확립)”를 추진하면서 발생한 문제점 등이 해결되어야 했기 때문이다. 출충제의 폐지 이후에 재벌 대기업들은 다른 기업에 자유롭게 출자할 수 있었으며²⁾, 대기업 계열사들은 경쟁적으로 유상증자를 실시했고 계열사 상호간에 참여를 통해 주식을 매입함으로써 자기자본을 늘렸다(김회경, 2000: 76). 그 결과 재벌 총수가 적은 지분으로 다수의 계열사를 지배하거나 외부에서 유입되는 실질적 자본증가 없이도 부채비율이 감축될 수 있었다. 또한 유상증자 참여를 통하여 부실계열사 등을 지원하는 문제도 발생되었다(강봉균, 2000: 129). 이에 따라 김대중 대통령은 1999년 8.15 경축사에서 ‘선단식 그룹경영’에 대한 개혁을 강조하면서 기존의 5대 원칙과 더불어 산업자본의 금융지배 방지, 계열사간 순환출자와 내부거래 억제, 대주주의 변칙상속 및 증여 차단 등 3가지 정책과제를 추가하였다(삼성경제연구소, 2000)³⁾. 8월 25일에는 대통령 주재로 ‘재계-정부-금융기관 간담회’가 개최되었으며, 출충제가 재도입되는 것으로 결정되었다(장지호, 2004: 188). 이에 따라 1999년 12월 28일 공정거래법 제8차 개정을 통하여 ‘계열사간 순환출자 축소 및 부당 내부거래방지’가 명시화 되었으며, 출충제 적용대상 기업들은 순자산의 25% 이내로 출자한도가 제한되었다. 다만 출자한도초과분에 대하여는 2002년 3월말까지 해소토록 하여 여유를 두었다(이연호·임유진·정석규, 2002).

2) 98년 4.1일 5대 그룹의 출자총액은 11조 3천억원이었으며, 1년 뒤에는 22조 8천억원으로 102% 증가

3) “5+3재벌개혁원칙”이란 ’98.2월 정부와 재계가 합의한 재벌개혁 5대 원칙에 이행과정에서 나타난 문제점을 보완하기 위한 재벌개혁 3대 보완대책을 합한 것을 말한다(강봉균, 2000).

<표 1> 출자총액제한제도의 시기별 주요 변화내용

시행 시기	시행 내용
1980년 12월	국가보위비상대책위원회에서 공정거래법 제정
1987년 4월	공정거래법 1차 개정으로 제도 도입, 자산규모 30위그룹은 순자산의 40%까지만 다른 기업에 출자 가능 (86.12월 제1차개정)
1995년 4월	출자한도를 순자산의 25% 이내로 강화 (94.12월 제4차개정)
1998년 2월	제도 폐지, 외국인의 적대적 M&A위협과 국내기업의 자율적 구조조정 등의 정책적 필요 (제6차개정)
2001년 4월	제도 재도입, 순자산의 25%까지 출자 가능 (99.12월 제8차개정)
2002년 4월	규제 대상을 자산순위 30대그룹에서 자산규모 5조원 이상으로 변경, 출자에 대한 예외인정 확대 (2001.11월 제10차개정)

자료: 방민석·김정해, 2003; 이동규, 2004; 이연호외, 2002에서 재구성

Ⅲ. 출총제의 모호성⁴⁾과 상징전략

1. 출총제의 정책목표·성격의 모호성

1) 정책목표의 모호성

(1) 출총제의 다양한 정책목표

“타회사주식보유한도제”라고도 불리는 출총제의 정책목표는 다음과 같다. 첫째, 기업간 순환출자를 통해 가공자산을 형성하고 이를 통하여 지배력을 확장하는 것을 막아 소액주주권의 침해를 방지한다. 둘째, 계열기업간의 내부거래를 통한 시장진입을 제한함으로써 대기업과 독립·중소기업 간에 불공정한 경쟁이 유발되는 것을 억제한다. 셋째, 기업이 비관련 산업으로 다각화를 시도하는 것을 막아 계열사 간의 동반부실화를 예방하며, 전문적인 핵심역량을 강화토록 한다(강철규, 2005; 이동규, 2004; 장하성, 2004). 공정위 등 제도의 유지를 주장하는 입장이 강조하는 출총제의 정책목표는 순환출자를 막아 기업지배구조(소수 지분의 지배주주 사익추구)의 개선, 대기업과 중소기업 간의 공정한 경쟁 유도, 대기업으로 하

4) 전영한(2004)은 목표의 모호성을 경쟁적 해석에 의해 다양한 의미가 분출되는 정도로 정의한다.

여금 비관련산업으로의 진출을 막아 경제력 집중을 억제하는 것 등이라고 할 수 있다.

본 연구사례에서 출총제는 5조원 이상의 자산규모를 가지는 기업집단의 소속 회사에 적용되었으며, 이에 따라 출총제 적용 기업은 자기 순자산의 25% 이내로만 계열사 등 타회사의 주식을 취득·소유할 수 있었다. 2007년 현재에는 10조원 이상 그룹 가운데 자산규모 2조원 이상의 중핵기업이 대상이며, 출자한도도 순자산의 40%로 확대되었다. 만약 출자한도액을 초과하여 다른 국내회사의 주식을 취득·소유하는 경우에는 그만큼의 주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없다. 하지만 전경련 등은 출총제의 정책목표가 정권별로 필요에 따라 계속적으로 변화되어왔으며, 이러한 정책목표의 변화는 불확실한 제도적 환경을 조성하여 기업투자를 위축시킨다고 주장하였다. 구체적으로 참여정부는 출총제의 정책목표를 대기업의 소유지배구조 개선으로 보고 있지만, 1987년에 제도가 도입된 이후 정책목표는 재무구조개선 → 기업구조조정 촉진 → 소유분산 및 업종전문화 등으로 지속적으로 변화되어 왔다는 것이다(전국경제인연합회, 2006; 좌승희외, 2005). 이와 같이 출총제가 다양한 정책목표를 갖기 때문에 정책목표의 명확성은 떨어질 수밖에 없다. 정책실패 이론에 의하면 정책목표가 변질되거나 정책목표의 명확성이 떨어지면 정책실패로 이어지게 된다. 왜냐하면, 불확실한 정책목표가 제대로 추진되어 달성될 가능성은 낮아지기 때문이다.

(2) 출총제의 정책목표와 부정적 효과

행정부처 내부에서도 재경부 및 산자부 등은 출총제에 대해 공정위와 다른 견해를 유지하고 있으며, 재계의 대표적 이해집단인 전경련 등은 지속적으로 출총제의 폐지를 요구하고 있다. 하지만 공정위는 재벌대기업들이 계열사 간의 순환출자를 통하여 재벌총수에 의한 경영을 유지하고, 때로는 탈법적으로 경영권을 세습하고 있으며 이러한 행위들에 대해 내·외부 감시시스템 등이 형식적으로 작동하고 있기 때문에 출총제의 정책목표는 아직도 유효하다고 주장한다(중앙일보, 05/2/18)⁵⁾. 하지만 참여정부에 들어서 경제 환경이 어려워지고 있다는 평가가 지

5) 2006년에 세계경제포럼(WEF)에서 발표하는 국가경쟁력 순위는 24위였지만, 기업지배구조가 포함되는 제도분야와 시장효율성 분야는 각각 47위와 43위를 기록했다.

속적으로 나오고 있었으며, 소득과 고용의 창출과 투자 활성화를 위해 기업투자를 제약하는 장애물인 출총제가 폐지되어야 한다는 의견이 우세했다. 더 나아가 출총제는 국내자본을 규제하고 역차별 하기 때문에 외국자본의 국내기업에 대한 인수·합병 가능성이 증대되며, 이에 따라 기업의 경영권은 위협받고 있다고 한다(김영욱, 2004; 이만우, 2004). 케임브리지대학교의 장하준 교수(2004)는 재벌개혁은 결코 우선순위가 될 수 없으며, 이것 보다는 외국자본의 위협으로부터 국적자본을 보호하는 것이 우선순위라고 주장했다. 출총제의 정책목표가 다양한 상황에서 제도의 부정적 효과는 정책목표 중 일부를 부정하고 이에 따라 출총제 자체가 부정되는 결과를 가져올 수 있다. 출총제가 투자활성화를 저해한다는 것은 여러 개의 정책목표 중 대기업의 비관련산업으로의 진출을 막는 정책목표를 부정하지만, 결과적으로는 출총제의 폐지를 요구하게 되는 것이다.

또한 집단소송제와 같은 새로운 기업감시장치 등이 출총제의 정책목표를 대신할 수 있으며, 여러 가지의 유사한 대기업 규제 정책들은 출총제가 추구하는 정책목표의 필요성을 감소시키고 있다. 예를 들어, 공정거래법상의 상호출자금지 조항은 자산규모 2조원 이상의 상호출자제한 기업집단 소속회사가 자기 주식을 소유하고 있는 동일 기업집단 계열회사의 주식을 취득하거나 소유하는 것을 금지하고 있으며, 부당내부거래 역제는 회사가 그 특수 관계인이나 다른 회사에 대하여 상품, 용역, 자금, 자산, 인력 등을 무상으로 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래함으로써 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 금지한다.

2) 정책성격의 모호성

(1) '규제'라는 용어의 다용성

출총제의 정책성격을 살펴보기 전에 규제의 개념, 시장경쟁의 보장을 위한 정부규제의 역할에 대해 정리해본다. 왜냐하면, 이러한 논의는 재벌대기업들에게 대표적인 규제요인으로 인식되고 있는 출총제의 정책성격을 규명하기 위해 필요하기 때문이다. 정부규제의 원론적인 정의가 “바람직한 경제사회질서로의 인도·구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인 등 민간부문의 행위를 제약하는 것”임에도 불구하고(안문석, 2002; 최병선, 2004), 보통 정부규제라고 하면 창업 또는 생산시설의 신증설 등과 관련된 번잡한 행정절차인 ‘red tape’를 떠올린다⁶⁾. 이러한

일반적 이유는 규제의 목적이 바람직한 경제상태의 실현일지라도 정부규제가 법적 체계⁷⁾라는 국가의 강제적 힘을 사용하고 이에 근거해서 민간경제 활동을 허락하거나 금지하기 때문이다(Hughes, 1995: 112).

또한 많은 사람들이 규제를 모두 없애는 탈규제(de-regulation)와 경쟁의 보장을 위한 재규제(re-regulation)를 혼동한다(이연호·임유진·정석규, 2002). 경쟁적 환경을 조성하기 위해서는 활동을 제약하는 모든 규제를 없애는 탈규제가 필요하다고 하면서 경쟁을 보장하기 위해 규제를 하는 재규제는 망각되는 것이다. 하지만 현실적으로 모든 규제를 없애는 것은 이상형에 가깝다. 왜냐하면, 기업들 간의 경쟁이 확보되기 위해서는 정부의 무행동 보다는 적절한 감시체계와 행동이 있어야만 자유경쟁시장의 편익이 나타날 수 있다(Hughes, 1994: 105). 아무런 제약 없이 무한적인 경쟁이 벌어지면 힘의 불균형이 발생하고 경쟁이 파괴되며, 경우에 따라서는 경쟁자들 사이에 합병이나 공모가 이루어져 서로 간에 경쟁하는 것을 멈추기도 한다. 이처럼 시장을 적절하게 규제하지 않을 경우 기업들은 카르텔을 형성하여 가격을 담합하기도 하고 가격을 고정시키려는 유인을 갖기도 한다. 이러한 측면에서 보면 규제국가(regulatory state)모델이 경제신자유주의에 입각하여 자유시장의 역할과 최소국가론을 강조하는 것임을 어렵지 않게 이해할 수 있다. 규제국가에서는 시장의 자율성과 공정한 경쟁을 도모하기 위하여 오히려 정부규제는 강화되어진다(이연호·임유진·정석규, 2002). 이와 같이 공정한 경쟁체제의 유지를 위하여 정부규제가 이용될 수 있으며, 이럴 경우의 정부규제는 경쟁정책(competitive policy)의 범주에 포함된다. 경쟁정책이란 경제 전체의 효율성 극대화를 위해서 경쟁을 제한하는 행위를 규제하고 경쟁을 저해하는 시장구조를 개선하는 일련의 모든 정책들을 의미한다. 경쟁정책을 협의로 한정하면 독과점규제, 불공정거래행위규제, 경제력집중억제 등 공정한 경쟁을 보장하기 위한 규제정책들이 해당된다. 하지만 광의로 이해할 경우에는 시장의 효율적 작동을 도모하고 경쟁을 촉진하기 위한 기준의 총체로서 규제를 완화하고 민영화하거나 각종 무역정책까지도 경쟁정책에 포함된다(김정해·방민석, 2005).

6) 산업연구원은 '2015년 10대 주요 산업별 투자전략'에서 한국에서 법인을 설립하려면 미국의 9.6배와 일본의 2.2배에 이르는 48개의 서류를 제출해야 한다고 보고하였다(동아일보, 06/9/20).

7) 법적 체계란 법령, 조례, 규칙들의 총체를 지칭한다(차문중편, 2006).

(2) 출총제의 정책성격

출총제는 경제민주화(economic democracy)에 기초하는데, 이것은 경제력의 집중과 소득불균형의 시정을 위해 정부의 개입을 강력히 요구하는 이념이다. 경제민주화는 '경제의 민주적 관리화 또는 운영화'로 정의되며(김종미·이성로, 2000), 정부의 과도한 시장개입을 지양하고 시장기능을 강조하는 경제자유화와 상충된다. 경제민주화가 형평성의 가치와 사회공동체로서의 목적과 필요를 고려하는 반면에 경제자유화는 신고전주의 경제학의 신자유주의적 정책에 기반하고 있다(박헌주, 2002). 그리고 출총제는 정부규제의 유형 중 재벌 대기업에 관련된 경제적 현상을 규제대상으로 하기 때문에 경제적 규제라고 할 수 있다. 경제적 규제는 시장경쟁의 효과성과 공정성에 대한 불신에서 비롯되었지만, 사회적 규제는 기업활동의 본질적인 요소가 되는 경제적 변수를 규제하지 않고 기업활동의 과정에서 부수적으로 발생하는 사회적 문제를 대상으로 한다(최병선, 2004: 42)⁸⁾.

이미 살펴본 경쟁정책과 비교·구분되는 것으로 경쟁규제정책(competitive regulatory policy)이 있는데, 이것은 국민 전체의 이해득실에 따라 특정 재화나 서비스를 생산·공급할 수 있는 권리를 제한된 생산자에게만 부여하는 정책이다⁹⁾. 공급자들 사이에 지나친 경쟁이 발생하면 경제 전체의 효율적 자원배분이 이루어지지 않을 수도 있으며, 이에 따라 정부가 개입·규제하여 일정한 생산자에게만 공급할 수 있는 권리를 부여한다. 출총제는 대기업과 독립·중소기업, 소수의 기업소유집단과 다수의 주주일반을 구분하고 강자와 약자 간에 공정한 경쟁을 유도하여 시장경쟁의 활성화를 도모하기 때문에 경쟁정책이라고 할 수 있다. 하지만 일정한 대기업이 비관련 사업으로 진출하는 것을 막고 있기 때문에 경쟁규제정책의 성격도 가지고 있다. 공정위는 출총제가 경쟁정책이라고 주장하지만, 공정위의 기능 중 대기업집단정책(chaebol policy)은 독점규제와 경쟁촉진을 유도하는 경쟁촉진정책(competition promotion policy), 중소기업 경쟁기반정책과는 구분되어 수행된다(행정자치부, 2004)¹⁰⁾. 또한 OECD(1999)도 출총제와 금융계열사의결권제

8) 이외에도 행정적 규제가 있는데, 각종 공문서 업무나 행정절차 등을 말한다(차문중 편, 2006: 83).

9) 리플리와 프랭클린(Ripley & Franklin, 1987)이 제시하였다.

10) 공정위는 소비자보호를 목적으로 하는 소비자권익보호정책(consumer policy)도 집행한다.

한제도와 같은 금융 및 자본시장에 관련된 규제를 다른 전문규제기관에 넘기고 공정위는 경쟁정책에만 집중해야 한다고 밝힌 바 있어(서울경제, 05/2/17), 출중제의 모호한 정책성격을 간접적으로 보여준다.

<표 2> 정책성격으로 본 출자총액제한제도

정책성격	내 용
경제민주화	경제력집중과 소득불균형의 시정을 위해 강력한 정부개입 요구
경제적 규제	경제적 현상이 규제대상
경쟁정책	대기업과 중소·독립기업 간에 공정한 경쟁을 유도하여 경쟁의 활성화를 목적으로 함
경쟁규제정책	대기업의 비관련 사업으로의 진출을 규제

2. 공공정책과 상징전략

1) 정책과정에서의 상징과 의미

상징의 개념은 다양한 뜻과 범위를 지니고 있고 모든 학문에서 광범위하게 활용되고 있다. 사회학, 심리학, 인류학 등 여러 학문 분야의 문헌에서 상징이라는 용어는 의미를 전달하고 사회적 의미를 불러일으키는 사건, 사물(objects), 관계, 언어, 행위 등을 포함한다(Gagliardi, 1990; Linstead & Grafton-Small, 1992). 상징의 관점은 “인간은 적극적 의미 구성자”라는 가정을 담고 있으며(정병걸·성지은, 2004: 269), 물질적 사회적 현실에 특정한 사회적 의미를 부여할 수 있다는 점에서 중요성을 가진다(Fischer, 2003). 또한 상징의 의미는 상이한 상황과 장소 그리고 시간 등의 특정한 맥락에 따라 달리 해석되고(Trice & Beyer, 1993), 문화가 가정 또는 프레임으로 중요하게 작용한다(Pfeffer, 1981; Rosen, 1985). 따라서 상징은 다양한 의미들을 애매하게 나타낼 수 있으며, 다른 상황에서 서로 다른 해석 주체들이 다양한 해석을 할 수 있다는 모호성 그리고 실재와 관념간의 세계 모두에 관심을 갖는 이중적합성이라는 중요한 특징을 갖는다(유영옥, 1997). 조직 상징에서도 의미를 만들어내고 유지하는 상징의 역할과 기능에 대한 연구가 이루어졌는데(Pfeffer, 1981; Rosen, 1985; Trice & Beyer, 1993), 의상(dress)과 같은 간단한 상징도 사회적 정

체성의 복잡한 관념과 다양한 층의 의미를 내포할 수 있으며(Pratt & Rafaeli, 1997), 상징적 구조동일성(isomorphism)을 갖는 제도화된 ‘이름 짓기’라는 언어적 상징도 개별 조직의 의미들을 고정시키고 정당성을 상승시킨다고 결론짓고 있다(Glynn & Abzug, 2002).

상징에 의한 의미형성의 중요성은 정책과정의 본질이 아이디어와 의미에 대한 싸움이며(Stone, 1988), 상징과 범주(category)에 대한 투쟁으로 묘사된 데에서 어느 정도 알 수 있다(Maynard-Moody & Kelly, 1993 : 71). 이러한 측면에서의 접근방법은 정책결정과정에 참여하는 행위자들의 실제적인 갈등과 이에 따른 전략적 행위를 확인할 수 있으며, 계량적 분석 등의 실증적 연구방법이 관찰할 수 없는 측면들을 보완하는 데에 의의가 있다. 정책과정에서 활동하는 정치가, 이익집단, 시민들은 현실에서 발생하는 정치적 행위와 사건들에 대하여 다양하고 변화하는 사회적 의미들을 주장한다. 따라서 현실에서 발생하는 정치적 행위와 사건들에 대하여 사회적 의미를 주장하고 만들어내는 의미 창조(creation of meaning)가 정치적 반대를 잠재우는 기본 전략으로 사용된다(Fischer, 2003 : 55). 의미 창조의 의의는 정치적 해석의 환기(evocation)를 통해 정치적 반대를 잠재우고 특정한 행위를 지원하는 데 있다. 사건, 정책, 리더, 문제, 위기에 대한 의미 창조와 신념의 구축은 존재하는 불평등을 합리화하거나 부정할 수 있을 정도이다. 이와 같이 공공정책은 가치함 축성과 정치성을 내포하는 비합리적 측면들이 존재하며, 상징적 의미와 심리적 만족 및 윤리적 중요성 등 상징적 차원에서 결정되고 집행되기도 한다(유영옥, 1991b: 137; 정병걸·성지은, 2004: 269). 이와 같이 정책결정과정에서는 상징, 의례, 신화, 은유 등 상징적 활동과 다양한 의미들이 역할을 하며(성지은·김주환, 2005), 때에 따라서는 객관적으로 가장 합리적이고 능률적인 목표와 대안들이 배제되는 대신 정책의 상징성을 반영한 목표와 대안들이 채택되기도 한다(유영옥, 1991b). 정책이 추구하는 가치의 상징성이 클수록 그 정책이 우선적으로 실행될 가능성이 많은 것이다.

상징은 사물에 대하여 복잡한 의미를 애매하게 나타내는 등의 방법으로 개념화하여 감정, 정서, 믿음을 부여하고 궁극적으로 사람들로 하여금 행동을 유발하게 한다(Gagliardi, 1990). 즉 객관적 존재의 차원을 넘어서 주관적 본질의 측면과 맥락 속에서 인식주체의 가치부여와 해석에 따라 다양한 의미를 표출하고, 정서와 감

정을 불러일으키며, 궁극적으로는 사람들의 태도와 행동을 인도한다(유영옥, 1991b: 131). 의미를 직접적으로 드러내지 않고 안으로 은폐하고 있기 때문에 사물과 대상의 특징적 측면을 부각함으로써 새로운 의미와 중요성을 강조할 수 있다(유영옥, 1991b: 128; 정병걸·성지은, 2004: 268). 따라서 정서적 의미가 어떻게 구성되느냐에 따라 특정한 사실이 정당화되거나 부정될 수도 있다(이종범, 1991). 이와 같이 상징의 기능은 물질적·사회적 세계에 대하여 사회적 의미를 불러일으키고 전달하여 사람들의 행동을 유발할 수 있기 때문에 의도자의 필요에 따라서 전략적으로 사용된다. 상징 활용의 전략적 의도는 상징을 받아들이는 다른 행위자의 의사결정이나 선호에 영향을 미치는 것이라고 할 수 있다(성지은·김주환, 2005: 263).

공공정책과 관련된 상징은 주로 정부정책의 국민에 대한 상징조작 측면에서 연구되었는데, 상징조작이란 정책결정자나 지배자가 여러 종류의 상징을 이용하여 피지배자나 사람들의 행태·행위·가치관을 자신의 의도대로 유도·조정하려는 시도를 말한다(Blumer, 1969). 정치적 행위자들은 실제의 정책과정에서 전략적 행위의 하나로 상징과 다양한 의미들을 활용하고 있으며, 긍정적 상징성을 강조함으로써 이해관계에 부합하는 정책에 대한 지지와 정당성을 확보한다. 반면에 이해관계에 반하는 정책은 무의미한 것으로 유도한다. 유영옥(1991a)은 88고속도로 건설과정에서 사용된 상징적 수단들을 분석하였는데, 문제정의과정, 문제해결과정, 결과평가과정 등의 정책과정 전반에서 상징전략이 나타나고 있음을 보여주었다. 이우영(2002)은 혁명구호를 중심으로 북한사회의 상징체계를 연구하였는데, 이처럼 상징에 대한 통제는 하나의 권력의 기초로서 큰 힘을 가질 수 있다(Pfeffer, 1981). 정치인들은 상징조작적 전략·수단을 이용하여 사회로부터 정권이나 정책에 대한 정당성과 지지를 확보하고(이종범, 1986), 더 나아가 상징수단을 이용하여 국민들을 조정하고 통제하기도 한다(유영옥, 1991a; 성지은·김주환, 2005).

2) 갈등상황과 상징전략

정책은 정태적이고 균형적 개념인 산출과 결과로서 뿐만 아니라 순차적이거나 병렬적인 동태적 과정으로 이해된다(Dye, 1996). 이러한 과정에는 법적 권한의 유무에 따라 구분되어지는 행정부, 입법부, 사법부, 정치적 정당 등의 공식적 행위자

와 독립적인 전문가집단, 이익집단 및 시민단체 같은 비공식적 행위자들이 참여한다. 일반 시민을 포함한 모든 참여자들은 직·간접적으로 정책과정에 참여하여 정책의제의 설정과 대안의 선택 그리고 결정된 정책의 집행과정에서 자신들의 신념과 이해관계, 그리고 바람을 표현하고 영향력을 행사할 수 있다(Hughes, 1994). 과정이라는 시각에서 볼 때 정책이란 단순히 한 번의 법적인 조치로 완성되지 않으며, 사건과 행위에 대한 충돌하는 해석에 의하여 발생하는 정치적 논쟁과 전략적 행위로 완성되는 것이다(Majone & Wildavsky, 1979; Fischer, 2003). 따라서 정책과정은 누적적이며 사실과 가치가 혼합되기도 하고(Majone, 1989), 다른 과정들은 다른 균형들로 이끌어 정책 산출에 영향을 미치게 된다(Simon, 1983).

정책과정에서는 정부정책에 대하여 찬성자와 반대자로 나뉘어져 개별이익의 극대화를 위한 갈등상황이 전개되기도 한다. 갈등상황은 힘의 균형상태에서 양자간에 협상, 타협, 설득의 과정이 진행된다. 협상은 어떤 공통된 문제에 대하여 서로간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해 나가는 것이며, 설득은 자신의 입장을 다른 사람에게 확신시켜 자신의 입장으로 끌어들이려는 노력이다. 설득은 자신의 입장을 변경시키지 않고 지지를 얻는다는 측면에서 협상과는 다르다고 한다(유영민, 2002: 36). 갈등상황의 행위자들은 전략적으로 대응하고 경쟁하면서 힘의 전략, 유인전략, 설득전략 등을 사용하며(이중범, 1999; 홍성만 2002), 힘의 전략은 제도적 장치와 물리력을 활용하거나 연계활동이 사용된다. 유인 전략에는 보상과 포섭 등이 사용되며, 설득 전략에서는 합리적 이유제공, 모순 창출, 정당화, 상징관리가 활용된다. 본 연구사례에서도 출총제의 폐지 및 적용 완화와 관련되어 공정위, 시민단체와 전경련, 재계 등으로 나뉘어져 갈등상태에 있었으며, 한나라당은 여당과 달리 어려운 경제상황과 투자촉진 등의 이유를 내세워 폐지 입장을 지지하였다. 이러한 상황을 언어적 상징기제를 중심으로 분석하여 출총제의 변화 요인이 제시된다. 정책과정에서 사용되는 상징은 정서적 의미를 재구성하거나 새로운 상황 해석의 근거 틀을 제공하여 특정한 사실을 정당화하거나 부정하는 등 실제구성능력을 갖기 때문에 전략적 수단으로서 유용성을 갖는다(이중범, 1991; 윤건수, 1991).

3. 사례연구의 분석틀

상징전략에서는 가시화된 매개수단이 사용되는데(홍성만, 2002), 특정한 사건과 관련되어지는 물리적 상징과 전문용어, 속어, 슬로건, 은유 같은 언어적 상징으로 구분될 수 있다(정병걸·성지은, 2004). 정책과정의 정치적 언어는 현상과 사건을 이해하는 매개체의 역할을 하며, 따라서 일반 시민들은 사건 그 자체를 경험하기보다 정치적 사건에 관한 언어를 통해 이미지를 형성한다(Pfeffer, 1981; Fischer, 2003: 58). 언어를 통한 상징전략은 다른 상징유형들과 마찬가지로 행위를 합리화하거나 정당화하는 역할을 수행하고, 지나간 경험을 해석하며 현재에 관찰되지 않은 측면을 환기시키거나 가능성을 구축하기도 한다(유영옥, 1991a: 240-243). 특히 언어적 상징수단으로 슬로건(구호)이 많이 사용되는데, 슬로건이란 간결한 형식으로 나타낸 호소 또는 그것을 표현한 글을 말한다(이우영, 2002). 언어적 상징은 정책의 틀 형성에 큰 역할을 하는 언론이나 대중매체를 활용하게 된다(성지은·김주환, 2005 : 265). 이러한 이유는 세계적으로 언론이 정치를 주도하는 것이 일반화된 현상이며(최장집, 2007 : 37), 이에 따라 미디어의 정치적 기능이 국민의 여론형성에 영향을 주어 의제화 하거나 정책방향을 결정하기 때문이다. 또한 현실적으로 정책과정의 행위자가 적극적으로 홍보를 계획하거나 직접적으로 슬로건을 내세우기는 어렵다. 따라서 본 연구의 주된 연구 자료는 온·오프라인 상의 일간지와 주간지에 게재된 관련 기사들과 기고문, 정부보도자료, 그리고 관련 학자들 및 시민단체의 전문가들이 발표한 자료 등으로 구성된다.

<표 3> 상징의 유형과 범위¹¹⁾

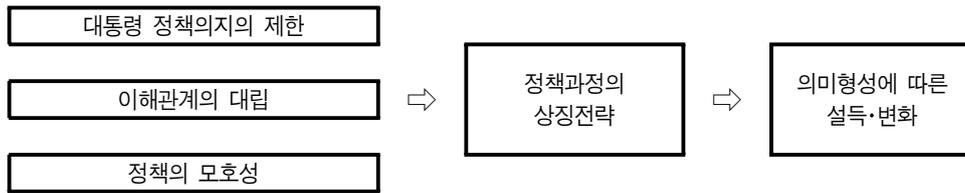
유형	범위	공통사항
물리적 상징	사물(objects), 환경 등	※ 상징전략(관리)의 수단
언어적 상징	전문용어, 정치적 용어 등 언어적 측면	
활동적 상징	의례와 의식 등 행위적 측면	

연구의 시간적 범위는 공정거래법 개정안이 공정위에 의하여 국회에 제출된

11) Trice & Beyer(1984), 유영옥(1991b), 홍성만(2000), 정재진(2003), 성지은·김주환(2005)에서 재구성

2004년 6월 전후부터 시행령 개정안이 국무회의에서 의결 되어 시행되었던 2005년 4월 1일까지이며, 두 개의 기간으로 구분한다. 왜냐하면, 이 기간동안에 출총제와 관련된 공식적 논쟁들이 보다 활발히 진행되었으며, 일반적으로 법률 개정에서는 전체적인 방향만 제시될 뿐 구체적인 내용들은 시행령에 반영되게 된다. 이에 따라 법안의 개정 후에도 시행령의 개정까지 관련된 논쟁들이 계속된다. 4장의 사례분석은 <그림 1>을 중심으로 이루어지는데, 과거의 연구결과 출총제의 변화에 주요한 영향을 주었던 대통령의 정책의지가 제한되었던 이유와 출총제를 사이에 두고 첨예하게 대립하였던 폐지·유지 입장 간에 갈등상황을 간략히 언급한다. 이와 함께 상징전략이 유용할 수 있었던 출총제의 모호성과 출총제 폐지입장의 상징전략을 과정분석을 통해 살펴본다. 또한 이를 토대로 출총제에 대해 전경련 등 폐지를 주장하는 입장의 언어적 상징기제를 분석한다.

<그림 1> 상징전략의 유용성을 위한 조건과 효과



IV. 사례 분석

1. 이해관계의 대립과 대통령 정책의지의 제한

3장에서 살펴본 것처럼 출총제는 정책목표와 정책성격의 모호성이 존재한다. 이에 따라 대립적인 해석과 의미가 형성되었고 이를 기초로 386출신 의원들을 중심으로 한 열린우리당과 한나라당, 공정위 및 시민단체, 재경부 간에 출총제를 사이에 두고 첨예하게 대립하였다. 이러한 갈등은 단기간에 성립된 것은 아니고 장지호(2004)가 분석한 것처럼 경제개혁과 경제성장 또는 경제민주화와 자유시장옹호라는 상반된 신념체계에 기반하고 있다. 그 증거로 열린우리당은 당론으로 출

총제의 유지·강화를 내세웠지만, 같은 당의 홍재형, 이계안 의원 등 기업 및 경제 관료 출신들은 반대의사를 표시했다. 기본적으로 출총제의 폐지 입장은 우리나라만이 유일하게 기업의 출자 행위에 대해 직접적으로 규제하고 있으며, 더욱이 시장참여를 제한하는 것이기 때문에 공정위가 목표로 하는 경쟁촉진기능과도 배치된다고 주장했다. 또한 출총제에 의한 기업의 출자제한이 기업의 투자를 위축시키고 외국자본에 의한 M&A 위협을 증대시키며, 기업 조식을 왜곡한다는 등의 부정적 효과를 강조하였다. 하지만 반대입장은 출총제의 정책목표가 재벌구조의 공자산 형성과 불합리한 지배력 확장, 소유지배구조의 왜곡, 경제력 집중, 기업집단의 동반부실화 위험, 시장의 독과점화 의 폐해를 막는 것으로 아직도 유효함을 주장한다(김선구·류근관·빈기범·이상승, 2004).

노무현 대통령도 출총제 유지·강화라는 여당의 당론과 일치하는 입장이었지만¹²⁾, 참여정부 출범시의 정책환경이 IMF 금융위기에서 벗어난 지 얼마 되지 않은 상태에서 카드채 사태 등으로 경제적 불안요소가 잠재되어 있었고 내수시장도 침체되어 경제위기론이 제기되는 등 경제적으로 불확실한 상태였다. 따라서 수출과 투자에 의해 경제성장의 주요한 역할을 하는 재벌대기업들을 직접적으로 개혁하는 것은 어려운 일이었으며¹³⁾, 이러한 배경 하에서 장기적 지속적 관점에서 재벌개혁을 추진하고 직접 규율은 완화·축소한다는 목표로 2003년 9월부터 추진되어오던 「시장개혁 3개년 로드맵(2003.12.30)」을 경제장관간담회에서 확정하였다. 「시장개혁 3개년 로드맵」에는 기업경쟁력 강화, 중소기업 보호, 소비자 이익의 증대 등과 함께 출총제를 포함한 대기업집단정책의 방향 설정과 관련된 내용들이 포함되었다. 또한 '04.3.12일 야당의원 193명의 찬성과 가결로 대통령이 탄핵을 받아 헌재판결로 탄핵소추안이 기각된 5.14일까지 직무집행정지의 상태가 계속되었고, 복귀한 후에도 경제안정을 최우선시 하겠다는 대국민 발표처럼 출총제와 관련하여 대통령의 정책의지가 발휘되기 어려웠다. 이러한 상황에서 재계는 「시장개혁 3개년 로드맵」의 대부분이 출총제의 기본 틀을 유지하는 등 기업을 규제하는 내용이라며 불만을 표시했고(좌승희외, 2005), 한나라당도 출총제의 폐지법

12) MBC 시사매거진 2580 '대통령에게 듣는다, 2004.9.5.

13) 거대 재벌기업의 수출과 투자는 경제성장 역할을 하여 정권의 경제적 업적을 좌우한다(좌승희외, 2005).

안을 제출하는 등 여당과 공식적으로 반대 입장이었다. 공정위와 재경부도 재벌 개혁과 경제성장이라는 기본적으로 다른 신념 때문에 대립적 위치에 있었다.

2. 과정분석

1) 개정 법률의 국회제출부터 공포까지

'04년 6월 23일 시장개혁 3개년 로드맵에 따라 출총제를 개선하고 금융보험사의 의결권 축소를 추진하기 위하여 공정위는 공정거래법 개정안을 국회에 제출하였다. 금융보험사의 의결권 행사한도의 경우 자산 2조원 이상 대기업집단소속 금융사의 계열사 주식에 대한 의결권행사 허용범위가 30%에서 15%로 축소될 계획이었다. 개정안이 국회에 제출된 초기에는 일부 대기업들과 전경련의 입장은 제도 개선으로 제외 및 예외 대상 확대와 새로운 졸업기준이 도입되는 출총제 보다는 경영권에 직접적으로 영향을 주는 금융보험사의 의결권 제한 문제에 초점이 맞추어졌다. 하지만 금융계열사의 의결권이 축소될 경우 적대적 M&A의 위험성이 있다는 전경련과 삼성 등의 주장에도 불구하고 공정위와 여당이 산업자본과 금융자본의 분리라는 원칙 하에서 금융보험사의 의결권 제한을 강력히 밀어붙이면서 상황이 달라지기 시작하였다. 전경련 등은 대기업의 경영권 유지 측면에서 중요한 역할을 하는 금융보험사의 의결권 한도가 축소될 경우 그 대신에 출총제는 폐지되어야 한다는 적극적인 입장을 표명했다. 특히 국회 정무위원회에서 여당 단독으로 개정안을 통과시켰던 2004년 11월을 전후하여 출총제의 폐지와 관련된 찬반 논쟁이 본격적으로 진행되었으며, 야당인 한나라당이 출총제 폐지 등을 포함한 공정거래법 개정안을 별도로 국회에 제출(2004.10.8)하는 등 출총제의 폐지에 대한 재계와 정치권의 공감대도 형성되었다. 공정위는 재벌 대기업의 부당한 지배력 확장 등을 예로 들며 출총제의 정책목표를 강조하는 입장이었지만, 전경련 등 폐지입장이 출총제의 부정적 효과를 생점화 하면서 원하는 방향으로 이끌어 가지 못했다.

전경련은 정무위원회에 개정 법안이 상정되어 있는 동안 '출자총액규제로 인한 투자저해 및 경영애로 사례' 보고서와 'FKI 보고서' 등을 발표하면서 출총제의 폐지를 주장하였다. 보고서의 내용은 전경련 계열사 42개사를 조사하여 출자제한으

로 인한 투자애로 사례를 조사하였으며, 출총제 때문에 조사대상 42개사 중 39개사가 투자계획 검토의 포기, 신규투자 및 사업확장 포기, 기존투자 철수, 외국기업과 합작 애로, 생산 및 영업활동 차질, 구조조정 애로, 규제순응비용 등의 어려움을 겪고 있다고 주장하였다¹⁴⁾. 이러한 원인은 공정위가 투자를 자본재 구입이나 공장의 신·증설 등 자본 스탁(stock)의 증가로만 보기 때문에 출자가 생산적인 투자로 연결되는 측면이 간과되고 있으며, 투자목적의 순환출자까지도 과도하게 규제되고 있다는 것이다. 반면에 공정위는 국제통화기금 등도 개정 법안을 지지한다며(공정위 보도참고자료, 04/10/26), 기업의 설비투자, 공장건설투자, R&D투자, SOC투자, 부동산취득 등 생산적 분야에 대한 출자는 적용제외와 예외인정 등으로 제외됨을 강조했다(이동규, 04/10/19). ‘FKI 보고서’에서도 전경련은 2004년도 정기 국회에 상정된 법률중 반기업 법안 13건을 분류하면서 출총제를 유지하고 금융계열사의 의결권을 제한하는 공정거래법 개정안을 대표적인 ‘문제법안’으로 지적하였다. 그리고 대기업에 대한 외국인 투자자의 지분율이 높기 때문에 공정위가 제안한 개정안이 통과되면 삼성전자 등 우량 기업들의 적대적 인수합병 가능성이 높아진다고 주장했다. 출총제가 우호주주를 줄여 기업 입장에서는 M&A에 대처하기 어렵고, 더 나아가 국내자본이 외국자본에 비해 역차별까지당하게 된다는 것이다(김명수, 2004; 전국경제인연합회, 2004)¹⁵⁾. 반면에 공정위는 IMF 연례협의단의 「한국경제보고서」를 인용하면서 출총제와 금융계열사의 의결권이 M&A의 위협도를 높이지 않는다고 반박하였다(공정위, 04/12).

2004년 11월 11일 전경련은 회장단 회의를 열어 출총제의 완전 폐지입장에서 삼성 등의 5대 그룹에만 출총제를 유지하며, 금융보험사의 의결권 한도 제한도 현행 수준을 유지하는 것에서 2009년부터 20%로 축소하는 중재안을 마련하여 정부에 제출하였다. 국회 정무위원회 심의 때에는 소속 의원들에게 중재안에 대해 직접 설득하기도 하였으며, 전경련의 주요 회원사인 삼성전자도 공정위의 개정안에 대한 반박자료를 만들어 국회의원들에게 배포하였다. 정부는 공정위 정책국장과 이

14) 구체적으로 총 61건, 7조1,211억원에 상당하는 투자저해 및 경영애로 사례가 발생되었으며, 투자계획 검토포기 5건, 유망신산업 관련사 인수 포기 등 신규투자 및 사업 확장 포기 11건, 순자산 감소 때문에 주식투자지분을 매각하여 발생한 기존투자 철수가 3건 등이었다.

15) 경제5단체장들은 한덕수 경제부총리와의 간담회에서 이와 같은 내용을 전달했다(한겨레, 05/4/1).

현재 재정부 장관 등이 공개적으로 재계의 증재안에 반대하는 의견을 내놓았으며 (중앙일보 04/11/18), 11월 18일 국회 정무위원회에서 공정거래법 개정안이 통과되었다. 이에 대해 전경련을 포함한 경제4단체장¹⁶⁾은 ‘공정거래법 개정안 국회통과에 대한 경제계 입장’이라는 공동선언문을 통해서 기업의 투자가 진작되는 것이 우선이어야 함을 강조했고, 전경련의 현명관 부회장도 “헌법의 시장경제원리에 맞지 않는 경제제도나 정책을 찾아내는 것이 전경련의 2005년도 중점사업”이라며 남은 입법과정에서도 개정 법안에 대해 반대할 것임을 분명히 했다(중앙일보 04/12/29). 이러한 출총제의 폐지입장이 반영되어 2004년 12월 10일 열린우리당 제3정조위원회(위원장 이계안의원)는 공정위와 전경련, 재정경제위원회 및 정무위원회 관계자 등이 참석한 비공개 회의를 개최하여 출총제를 완화하는 방향으로 시행령 개정안을 추진하기로 하였다(중앙일보 04/12/11). 강철규 공정위 위원장도 시행령 개정작업 때 원칙을 훼손하지 않는 범위 내에서 재계의 의견을 수렴하겠다고 재계 고위 인사와의 협의계획을 세우게 되었다(중앙일보, 04/12/14).

<표 4> 공정거래법 개정('04.12.31)에서 출총제 관련 내용¹⁷⁾

내용	세부 내용
소유지배구조 및 투명경영 유도를 위한 4가지 졸업기준 도입	<ul style="list-style-type: none"> - 기업지배구조모범기업 - 지주회사에 소속된 회사 - 출자구조가 단순하고 계열회사수가 일정수이하인 기업집단 - 지배주주의 소유와 지배간 괴리가 작은 기업집단
출총제 적용제외 및 예외인정 보완	<ul style="list-style-type: none"> - 민간이 소유권을 갖는 방식의 SOC투자법인 출자에 대한 적용제외 신설 - '03.3월말 시한이 만료된 기업구조조정출자에 대한 예외인정을 부활 - 기업구조조정·중소기업과의 기술협력·신산업 등 출자의 경우 예외인정시한(최장8년)을 폐지

자료: 공정거래위원회 보도참고자료 04/12/09

- 16) 이밖에 대한상공회의소 회장 박용성, 한국무역협회 회장 김재철, 한국경영자총협회 회장 이수영.
- 17) 이외에도 지주회사제도 보완, 금융거래정보요구권 제도입, 대기업집단소속 비상장·비등락 기업의 공시의무 강화, 손해배상청구제도 활성화, 기업결합 심사제도 효율화 등이 개정·반영되었다.

2) 시행령 개정 과정

'04년 12월 공정위가 제출한 공정거래법 개정안이 통과되었지만, 여당과 공정위 등은 오히려 시행령의 개정 시에 전경련과 재계 등 출총제의 폐지입장을 충분히 고려하겠다고 여러 차례 밝혔다. 그리고 시행령 개정과정에서는 출총제의 부정적 효과와 관련하여 좀더 본질적인 문제를 쟁점화 하였다. 공정위가 경쟁정책은 도외시키고 출총제와 같은 경제력집중억제에만 매달리고 있다며 기능수행의 근본적인 문제점이 있다고 주장하였다. 또한 수도이전과 관련하여 위헌판결을 이끌어냈던 이석연 변호사를 내세워 출총제는 위헌적 규정이며, 공정위가 출총제의 적용대상과 그 기업의 소유지분현황에 대한 정보를 공개함으로써 국민들에게 반기업정서를 조장하고 있다며 비난했다. 이석연 변호사는 출총제가 기업의 투자의를 떨어뜨려 경제성장을 지체시키고 있다며 기업들의 요청이 있으면 언제든 헌법소원을 내겠다고 말했다. 시행령 개정과정에서는 여러 차례 폐지를 주장했던 한나라당은 물론 여당까지도 상당부분 폐지입장의 견해에 동조하게 되었다. 이에 따라 출총제의 유지와 관련하여 정책목표를 강조하던 공정위도 출총제의 부정적 효과를 고려할 수밖에 없었다.

전경련은 공정위가 경쟁촉진에 어긋난 경제력 집중억제 등의 규제정책을 수행하고 있으며, 합의제 기구로서 역할을 하지 못하고 있어 순수 경쟁정책기구로서 역할을 재정립해야 한다고 주장했다. 전경련은 '공정거래위원회 기능·사건처리 절차의 국제비교 및 시사점'이라는 보고서(05.2.16)에서 미국과 일본 등의 공정거래 기관과 비교할 때 공정위의 경제력집중 억제정책들 특히, 출총제 등이 경쟁촉진기능과 관련이 없는 규제정책이라고 주장하였다. 왜냐하면, 출총제는 기존의 시장에 다른 대기업이 참여하는 것을 제한함으로써 기업간의 경쟁을 제한한다. 타회사 주식의 취득·보유가 제한되고 이에 따라 일정한 대기업이 참여하고 있는 시장에 다른 대기업의 진입이 어렵게 되는 것이다. 정치권에서도 공정위의 규제 기능은 폐지하거나 다른 부처로 옮겨야 한다는 기능 재조정 문제가 대두되었다. 한나라당과 여당의 규제개혁 특위위원들은 공정위가 본연의 임무와 관련 없는 차별규제 권한은 대폭 줄이고 소비자보호업무 등을 강화해야 한다고 동조했다. 소비자보호법 개정안의 발의(05.3.1)와 함께 정부혁신위에서도 공정위의 기능조정과 관련하여 재정부 산하의 소비자보호원의 소비자보호업무를 공정위로 옮기고

그 대신에 출총제 등의 대기업규제정책은 재경부 또는 금융감독위원회로 이관하는 의견이 제시되었다(중앙일보, 05/2/17; 동아일보, 05/3/2). 또한 전경련은 <표 6>처럼 출총제와 같은 재벌정책이 유발한 반기업정서가 창의적인 기업투자 등의 기업가 정신을 사라지게 만드는 주요 원인이며¹⁸⁾, 중소기업인중 표본집단의 68.7%가 반기업정서를 느낀다는 조사결과를 발표하였다(중앙일보, 05/1/20). 2004년부터 공정위가 상호출자제한 기업집단과 출자총액제한 기업집단 등 47개 민간 그룹의 소유지배현황과 순환출자현황을 공개하고 있는데, 이러한 행위들이 국민들에게 반기업정서를 유포하고 기업가들을 반도덕적 집단으로 취급되도록 만든다는 것이다.

<표 5> 전경련이 제시한 기업투자의 저해 요인

1위	과격하 노사분규	4위	신종산업 발굴 미흡
2위	반기업정서의 확산	5위	시민단체의 주주운동 강화
3위	증권집단소송제 도입		

자료: 전경련이 600대 기업을 대상으로 설문조사¹⁹⁾

공정위원장과 공정위는 시행령 개정안 브리핑시 출총제가 대기업과 중소기업 간 불공정경쟁을 막아주는 장치라며(중앙일보, 1/24), 공정위는 출총제가 경쟁억제보다는 경쟁촉진을 목표로 한다고 주장했다. '04년 1월 28일 전경련 회관에서 열린 정책간담회에서 공정위의 정책국장과 독점국장 등이 시행령 개정안의 취지를 설명하면서 자산총액기준 5조원은 이미 개정 법안 과정에서 논의된 사항으로 현행기준이 절대 변경될 수 없음을 강조했다(시사신문, 2/6). 공정위 정책국장은 기업집단의 지배구조와 투명성은 아직 신뢰할 수준이 아니며, 출자지분에 비해 의결권 비율도 높으며 출총제의 정책목표의 유효성을 주장했다. 반면 재계는 출자제한기준을 20조원으로 늘려야하며, 부채비율 100%시 졸업기준 폐지도 다시 고려해야한다고 주장했다. 강철규 공정위원장은 시행령 개정의 마지막까지 출총제

18) 하지만 반기업정서가 기업의 투자를 저해한다면 기업의 투자는 논리적이고 생산적인 관점이 아니라 감정과 편향성에서 이루어진다고 비판하는 견해도 있다(김광수, 2005).

19) 중앙일보, 05/1/20.

의 기본목적이 계열사간 과도한 순환출자와 가공자본을 막고, 대기업과 중소기업 간 공정한 경쟁을 유도하는 것이라며 정책목표를 강조했다. 공정위도 출총제는 대규모기업집단 소속의 회사가 여러 계열회사의 경제력과 자금력을 배경으로 개별기업보다 유리한 위치를 점유하는 불공정 경쟁문제를 막기 위한 것이며, 소수의 재벌기업들이 다수의 중소기업에 대해 불공정한 경쟁을 하지 못하도록 유도한다(국정브리핑, '05/1/24). 따라서 시행령 개정안의 입법예고('05.1.25)시에는 출총제의 적용기준인 '자산규모 5조원'이 유지되기로 하였다.

하지만 시행령 개정과정에서 여당이 출총제의 완화에 대해 적극적으로 찬성하면서 상황이 바뀌었다. 정세균 원내대표와 원혜영 정책위 의장 등이 공개적으로 “적용대상의 규모 축소 등은 현실적으로 검토해볼만한 사항”, “출총제의 취지를 살린다는 전제아래 기업이 활성화할 수 있도록 총액기준과 한도 등을 좀 더 현실적이고 합리적으로 고치는 방안 검토” 등을 언급하였다(중앙일보, '05/1/26). 특히 원혜영 의장은 “출총제는 사라질 제도라며, 긍정적 방향으로 다시 검토하겠다”고 함으로써 시행령 개정안의 변화를 암시했다(매경, 2/11).

2월 14일 공정위와 여당 등이 당정회의를 거쳐 시행령 개정안을 확정하면서 출총제의 자산총액기준을 5조원에서 6조원으로 1조원 상향조정하였다. 강봉균 수석부의장은 이러한 조치가 “경제 회생 분위기를 만들어 기업투자의욕과 일반투자 활성화에 심리적 도움을 줄 것이고 말했다. 전경련은 시행령 개정과정에서 자산기준을 10조원까지 상향시키고자 했고, 여당과 공정위도 7조원까지 상향하는 것을 고려하였다(중앙일보, '05/2/11; '05/2/15). 공정거래법 개정안에서는 폐지하기로 하였던 출총제 졸업기준 '부채비율 100%미만 경우 출총제 제외'도 1년 동안 유예하기로 하였다²⁰). 또한 출총제 졸업기준이 추가로 도입되어 전년도와 비교할 때 2005년도에는 출총제를 적용받는 기업숫자가 18개 그룹 330개사에서 11개 그룹 194개사로 크게 줄어들었다. 금융보험사 의결권 제한의 축소도 15%로 줄여 즉시 시행하는 것에서 단계적으로 시행하는 것으로 바뀌었다. 시행령 개정('05.3.22) 내용은 <표 7>과 같이 출총제의 4가지 졸업기준과 관련하여 내용을 구체화하는

20) 강철규 공정거래위원장, 강봉균 정책위 수석부의장, 이계안 제3정조(재경·정무·예결) 위원장 등이 참석한 당정협의회에서 이 같은 내용의 공정거래법 시행령 개정안이 확정되었다(프레시안, 05/02/14).

등 대부분 개정법안의 내용을 구체화시키고, 폐지하기로 하였던 부채비율 졸업기준을 1년간 유예하였으며, 출총제의 적용기준은 자산규모 5조원에서 6조원으로 상향되었다.

<표 6> 시행령 개정안의 출총제 관련 주요 내용

주요 내용	세부 내용
졸업기준의 구체화	<ul style="list-style-type: none"> - 내부견제시스템을 잘 갖춘 지배구조 모범기업 (집중투표제, 서면투표제, 내부거래위원회, 사외이사후보추천위원회 및 자문단 등 4가지 요건중 3가지 이상을 갖춘 경우) - 계열사간 3단계 이상 출자가 없고, 계열회사수가 5개 이하인 기업집단 - 소유지분율과 의결지분율 차이가 25%p 이하이고, 상대적 비율(의결권승수) 3.0배 이하인 경우 ※ 부채비율 졸업기준은 '05.4.1부터 폐지하되, 기존 졸업집단에 대해서는 1년간 지정을 유예
출자총액제한 기업집단 지정기준의 상향	<ul style="list-style-type: none"> - 경제규모의 자연적 증가 추세 등을 감안 자산기준을 자산규모 5조원 이상에서 6조원 이상으로 상향
예외인정 제도 등 보완	<ul style="list-style-type: none"> - 신산업출자 예외인정 요건 완화 및 범위 확대 - 중소·벤처기업 출자 예외인정 범위 확대(30%→50%) - 기업구조조정 출자 관련 예외인정 부활 - 출자 또는 피출자회사의 동종업종 해당 여부를 판단하기 위한 매출액 기준 요건 보완

자료: 공정거래위원회 보도참고자료, 05/03/22

3. 상징전략 분석

1) 언어적 상징기제에 의한 부정적 의미의 형성

연구사례에 대한 과정분석의 결과 전경련은 ‘출총제는 투자를 저해한다’, ‘출총제는 외국자본의 M&A가능성을 높인다’, ‘출총제는 규제정책이다’ 등의 상징기제를 이용하여 반복적으로 주장하였고, 이러한 출총제의 부정적 효과들이 정책문제로 인식되게 되었다. 공정위는 재벌대기업의 지배구조 개선과 공정한 경쟁 유도 등 출총제의 정책목표에 대한 유효성을 주장했지만, 전경련은 출총제의 부정적 효과를 슬로건(구호)화 하고 부정적 의미를 형성하였다. 기본적으로 전경련의 상

징전략이 유용할 수 있었던 것은 출총제의 정책목표·성격의 모호성 때문이었다. 이후에는 ‘출총제는 투자를 저해한다’, ‘출총제는 외국자본의 M&A가능성을 높인다’, ‘출총제는 규제정책이다’ 등의 상징기제와 관련되어 언론에서 보도된 자료를 구체적으로 살펴본다. 이와 같은 전경련의 언어적 상징기제에 대한 분석의 의의는 정부와 자본이익집단의 관계가 권위주의 정부의 정부우월자적 위치에서 민주주의 정부의 균형자적 수평적 위치로 변화해오고 있다는 사실에서 찾을 수 있다(배응환, 2001). 왜냐하면, 그 동안의 상징전략에 대한 연구는 정부입장에서 이루어진 것이 대부분이었으며, 본 연구는 이익집단을 중심으로 이루어진 연구이기 때문이다. 전경련은 처음부터 민간경제계 스스로가 결합한 자발적 모임이었으며, 정부의 제도적 혜택을 배제한 임의단체로 출발하였다(배응환, 2001: 26). 단체정관 규정으로 기업들의 회비에 의해 운영되며, 특히 4대 대기업들이 전체 회비의 60% 이상을 지원하고 있다²¹⁾. 정부로부터 직접적인 지원과 간섭·통제가 없기 때문에 회원사들의 이해관계를 충실히 반영할 수 있는 것이다. 비슷하기는 하지만 대항상의 경우 중소기업이 많이 가입해 있고, 정부의 지원도 받고 있다는 측면에서 전경련과 구분될 수 있다.

2) 출총제는 투자를 저해한다

연구사례에서 전경련은 ‘출총제는 투자를 저해한다’라고 주장했지만, 이보다 우선적으로 해결되어야 하는 것은 출자와 투자의 관계 정립이다. 출자와 투자가 인과관계 또는 상관관계로 연결되어 있느냐가 논리적으로 정리되지 않은 상태에서 ‘출총제는 투자를 저해한다’라고 주장하는 것은 출총제의 부정적 의미를 형성하고자 하는 반복적 구호이다. 일반적으로 출자는 타회사의 주식을 취득·소유하는 행위이고 투자는 자본스탁(stock)의 증가라고 할 수 있는데, 출자와 투자행위가 어떠한 관계로 얼마만큼의 영향을 주고받는지는 불확실한 상태이다. 출자와 투자가 정(+)의 관계를 가질 경우 출자가 출자기업에게는 신규투자의 사전단계이고, 피출자기업에게는 투자자금을 조달할 수 있는 직간접적 수단이라고 주장된다. 하지만 그 반대의 입장에서는 출자란 기존 회사에 대한 주식의 인수인 재무적 행위

21) 전경련은 한 해 약 160억원에 이르는 회원사(421개)들의 회비와 약100억원의 여의도 전경련 회관 임대수입으로 운영되고 있다(중앙일보, '07.3.8).

이기 때문에 순환출자가 이루어지면 실제로 조달된 자본이 없음에도 불구하고 장부상으로만 자본의 증가가 이루어질 수 있다(고동수·조현승·박민수, 2006; 장하성, 04/5/5). 이와 같이 출자와 투자의 관계에 대한 논쟁은 일반인들이 이해하기에는 다소 어려운 사항들이고, 관련된 전문가들 사이에서도 합의된 결론에 이르지 못하고 있다. KDI의 연구와 양영식(2001), 이동걸·이건범(2001) 등의 연구는 출자와 투자 간에는 상관관계가 미약하다고 결론짓고 있지만, 산업연구원의 연구는 출자가 시차를 두고 투자에 영향을 주어 두 변수 사이에 정(+)의 상관관계가 있다고 보고하였다(고동수·조현승·박민수, 2006).

출자와 투자의 관계가 일반인들은 이해하기 어려운 문제이고 전문가들 사이에도 대립의견이 엇갈려 있는 상태였으며, 정책 환경도 실물투자 부진과 고유가 등으로 경제위기론이 끊임없이 대두되고 있었다. 이러한 맥락 속에서 전경련은 <표 8>과 같이 ‘출총제는 투자를 저해한다’라는 상징기제로 출총제의 부정적 효과를 쟁점화하고 정책문제로 부각시킬 수 있었다. 과정분석의 결과 은유적 표현도 있었는데, '04년 12월 31일 공정거래법이 통과되자 경제4단체장은 공동선언문을 발표하면서 중국쇼크, 고유가, 미국의 금리인상설, 내수침체 장기화 등을 강조하며 우리나라의 경제를 생명이 위급한 환자에 비유하였다(한국경제, 04/11/18). 이와 같은 언어적 상징기제들은 내수침체와 설비투자규모 및 비율의 감소, 고유가 등으로 체감적인 경제상황이 악화되는 맥락에서는 출총제의 부정적 효과를 정부와 일반인들에게 효과적으로 전달하는 수단이 되었다.

<표 7> 출총제는 투자를 저해한다

내 용	발표매체	언론매체 보도일시
출총제 변경시점에서 투자 감소	한경연 보고서	'05.3.24
기업의 투자전략수단을 막아 성장잠재력 저하	전경련 기업정책팀장	'05.3.3
출자도 투자의 일환...	정책간담회	'05.1.28
세계에 유례없는 제도로 기업들의 투자심리에 찬물을...	-	'04.12.3
출총제 유지시... 투자 불가능	원내대표 면담	'04.11.30
...기업의 투자의욕은 땅에 떨어지고	전경련 관계자	'04.11.20
출총제 규제로 투자제약	전경련 보고서	'04.10.24
내부출자 자유로워야 투자 늘어날 것	한경연 보고서	'04.10.18
출총제 기업투자의 걸림돌	전경련 발표자료	'04.9.13
출총제 신규투자를 막는 주범	전경련 보고서	'04.4.27
출총제 기업투자시 장기계획 걸림돌	산자부 간담회	'04.3.29

3) 출총제는 외국자본의 M&A 가능성을 높인다

사례에서 전경련은 외국자본의 M&A를 국적 자본의 침해로 상징화하면서 ‘출총제가 M&A의 가능성을 높인다’라는 <표 9>와 같은 슬로건으로 출총제의 부정적 효과를 쟁점화하고 부정적 의미를 형성하였다. 외국자본은 국내 금융기관의 소유가 자유스러운데 반해 국내의 산업자본은 금융기관을 소유하기 어려운 상황에서 출총제가 우리나라 기업들만 규제하고 있다고 주장하였다(안재욱, 2004). 하지만 대기업에 대한 외국자본의 M&A는 실제로 이루어진 것은 아니며, 출총제가 직접적으로 위협을 증가시켰다고 볼 수는 없다²²⁾. 외국자본의 국내기업에 대한 M&A는 위협이기도 하지만 국내 경제에 기회요인이 될 수도 있다. 왜냐하면 외환위기 때처럼 외국자본의 M&A라는 것은 일종의 외국인 투자이며, 기업지배구조의 개선과 기업경영의 투명성 등에 대한 시장감시자의 역할도 수행할 수 있기 때문에 긍정적 의미도 포함하고 있다. 따라서 ‘출총제가 M&A의 가능성을 높인다’라는 반복적인 주장은 기회적인 요인을 제외하고 부정적 의미만을 형성하는데 목적이 있다.

외국자본의 M&A 가능성이 높다고 강조하지만, 그 반대의 주장도 있기 때문에 현실적이고 논리적 주장이라고 볼 수 없다. 케임브리지 대학교의 장하준 교수(2004)는 국내기업의 안정적인 경영지분이 확보되지 않은 상태에서 출총제가 총수 가족의 기업지배를 제한하게 되면 외국 자본의 교란현상으로 재벌구조 자체가 붕괴되어 국가적 경제위기가 발생할 수 있다고 경고하였다. M&A를 주도하는 일정한 세력이 적대적 행위를 시도하면 주가상승의 기대 등으로 외국인 주주들의 동조 가능성이 크다는 것이다. 하지만 반대의 입장에서는 외국자본의 M&A 위협의 이유로 보고 있는 상장기업의 외국인 주주 평균지분율(50%)을 제시하고 있지만, M&A 대상으로 자주 인용되는 삼성전자 경우도 외국인 주주들은 캐피탈그룹, 도이치에셋, 싱가포르 투자청 등 경영성과에 따라 수익을 챙기는 포트폴리오펀드로 구성되어 있기 때문에 M&A와는 거리가 멀다고 한다(한겨레, 04/11/19; 공정거래위원회, 04/12/21; 머니투데이, 05/7/1). 국내에 들어와 있는 외국인 지분구조는 다

22) 실제로 외국자본 소버린이 SK그룹에 대해 시도한 M&A가 삼성그룹, 연기금 등의 우호세력과 정부의 암묵적 지원 속에 무산되어 외국자본의 M&A 시도가 쉽게 이루어질 수 없음을 간접적으로 보여주었다.

양하며, 외국자본은 투자신탁과 연기금 기관투자자들이 대부분이기 때문에 안정적인 수입인 기업의 배당금과 주가차익 등이 주요한 목표라는 것이다. 특히 자주 인용되는 삼성전자의 경우 그 자산규모가 크고 주식의 순자산가치 대비 시가총액 측면에서 가치가 없기 때문에 경영권 위협의 가능성은 희박하다고 반박된다.

<표 8> 출총제는 외국자본의 M&A 가능성을 높인다

내 용	발표매체	언론매체 보도일시
공격자와 방어자가 취할 수 있는 수단이 불균형	경제5단체장과 경제부총리 간담회	'05.3.30
국내 우량기업에 대한 외국인들의 적대적 M&A에 무방비 노출	FKI이슈페이퍼	'04.12.10
...국내 알짜기업에 대한 외국인의 적대적 M&A위협은 높아질 것	전경련 관계가	'04.11.20
적대적 M&A를 시도하면 주가상승을 기대한 외국인들은 언제든지 동조	공정위 주장에 대한 반론자료	'04.11.16
출총제를 먼저 없애고, ...적대적 M&A 관련 법제도를 서둘러 정비	한국경제연구원 연구조정실장	'04.10.28
출총제는 경영권 위협을 초래...	정무위원회공청회	'04.10.26
기업이 투자를 하지 않는 이유는 경영권 위협 때문...	국회의원 3인 공동토론회	'04.7.14
국내기업들만 출자총액제한...외국의 적대적 인수합병에 노출	-	'04.4.7

4) 출총제는 규제정책이다

3장에서 살펴본 것처럼 출총제는 대기업과 중소·독립기업 간에 공정한 경쟁을 유도하는 경쟁정책이면서 대기업의 비관련 산업으로의 진출을 억제하는 경쟁규제정책이기도 하다. 연구사례에서 전경련은 공정위가 본질적 기능인 경쟁정책을 수행하기보다는 출총제 등 대기업집단정책을 수행하면서 경제력집중억제기능에 집중하고 있다고 주장하였다. 출총제는 기업지배구조의 개선과 대기업의 비관련 산업으로 진출 억제 등의 정책목표를 가지고 있기 때문에 규제정책의 성격을 갖는 측면도 있다. 하지만 공정거래법상의 출총제가 만들어졌던 본래의 이유가 시장경쟁의 활성화였으며, 대기업과 독립·중소기업간 공정한 경쟁유도라는 정책목표를 고려한다면 전경련의 '출총제는 규제정책이다'라는 주장은 부정적 의미 형

성을 위한 반복적 구호이다. 왜냐하면, 출총제는 강력한 정부개입을 요구하는 경제민주화 원칙을 기초로 출자제한을 통해 대기업의 관련 산업으로의 진출을 억제하는 규제정책의 성격도 가지고 있기 때문이다. 전경련은 <표 9>와 같이 ‘출총제는 규제정책이다’라는 언어적 상징기제를 통해 출총제의 정책성격 중 경쟁규제정책의 측면을 부각하고 쟁점화 하였으며, 출총제에 대한 부정적 의미를 형성했다. 따라서 출총제는 다른 시장에 진입하는 데 장벽을 만들고 기업의 시장참여와 성장을 위한 기업전략을 제한하여 경쟁제한적 결과를 초래하는 반경쟁적 규제로 인식되었다(CEO REPORT, 2005).

또한 연구사례에서 전경련은 “공정위가 국민들의 반기업정서를 자극”하고 있으며, 반기업정서를 매개로 하여 출총제 등 정부규제가 강화되는 악순환이 발생하고 있다고 주장했다. 반기업정서(anti-corporation sentiments)라는 것이 재벌기업들의 비윤리성에 대한 사회인식 또는 국민감정을 말하지만(박길성 2004), 그 실체가 불분명하며 더욱이 기업투자 감소와 연결시키는 것은 논리적 주장이라기보다는 부정적 의미형성을 목적으로 하는 상징전략이다. 왜냐하면, 반기업정서의 명확한 실체가 존재하더라도 과거 재벌대기업들의 황제경영과 분식회계, 정경유착 등의 원인을 고려해야 하기 때문이다.

<표 9> 출총제는 규제정책이다

내 용	발표매체	언론매체 보도일시
공정위는 기업 발목 잡는 곳	한경연 포럼	'05.2.17
출총제 규제를 가하는 등의 반시장정책	전경련 관계자	'05.2.24
경제력집중억제기능 폐지, 순수한 경쟁촉진기구로 거듭나야	전경련 보고서	'05.2.17
대기업들에 대한 과도한 출자규제는...	전경련 관계자	'04.10.31
출자총액규제는 새로운 업종으로의 진출을 제약	경제5단체 발표문	'04.10.20
출자총액규제 등 50건의 역차별적 규제	전경련 보고서	'04.7.26

V. 결론

참여정부에서는 출총제와 관련하여 두 번('04.12, '07.4)의 공정거래법 개정이 이루어졌으며, 첫 번째 개정사례를 중심으로 과정분석으로 살펴본 결과 대통령의 정책의지가 제한되고 출총제 목표·성격의 모호성의 조건 하에서 전경련 등의 상징전략에 의해 부정적 의미가 형성되고 정치적 지지 및 국민공감대의 확보도 가능하게 되었다. 반면에 공정위 등 출총제의 유지를 주장하는 입장은 정책목표의 정당성을 중요한 의미로 부각시키지 못하였고, 정책문제로 부각된 출총제의 부정적 효과에 대해 수동적으로 대응하는 모습을 보였다. 출총제 폐지 입장의 언어적 상징기제는 '출총제는 투자를 저해한다', '출총제는 외국자본의 M&A가능성을 높인다', '출총제는 규제정책이다' 등이었다. 이와 같이 전경련은 출총제의 정책목표에 대한 대응을 회피하고, 부정적 의미형성을 위한 상징기제를 반복적으로 주장함으로써 출총제의 부정적 효과를 쟁점화하고 정책문제로 인식시킬 수 있었다.

본 연구의 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 정책은 '해결책이 발견되는 과정(process of discovery)'과 '해결책이 정당화되는 과정(process of justification)'을 구분하여 이해되어야 한다(Majone, 1989). 따라서 합리적 설명에 치중하는 계량적이고 실증주의적인 접근방법만으로는 정책과정에서 일어나는 현상을 제대로 알기 어렵다²³⁾. 본 연구와 같은 정책과정상의 상징전략 및 이에 따른 의미형성 등에 대한 분석은 변수화 될 수 없으나 실제적인 사회현상을 파악할 수 있게 도와준다. 둘째, 출총제에 대한 상징적 접근의 필요성은 몇몇 학자에 의해 제안적으로 제시된 바 있다. 장지호(2004)는 출총제와 관련하여 기술적 분석을 토대로 정책결정이 이루어지지 않고 있다며, 그 원인을 출총제의 상징성과 이것에 대한 신념의 영향 때문이라고 지적했다. 또한 출총제가 폐지된 후 상호출자에 의해 재벌기업들의 '지분 늘리기'가 이루어지면서 출총제가 폐지된 이유를 대규모기업들의 음모로 보기도 하였다(김회경, 2000: 75). 본 연구의의는 이러한 측면들을 발전시켜 기존의 정책과정상의 상징에 대한 연구가 민간에 대한 정부행위위주로 이루어졌던 것에서 벗어나 전경련이라는 이익집단이 대정부 대국민을 상대로 상징전략을 펼친 것에 초점

23) 피셔(Fischer, 2003: 55)는 실증주의자들이 사실과 의미에 대한 기본적 성격을 무시하고 있으며, 경험적 결과물을 이것에 대한 사회적 이해에 연결시키지 못한다고 주장했다.

을 맞추었다는 것이다.

마지막으로 본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 출총제의 폐지입장을 전경련으로 대리하여 분석하였는데, 실제로 전경련이 대기업들의 이해관계를 실질적으로 대표하는가의 문제는 별도의 연구가 필요하다. 왜냐하면, 전경련이 회장단 기업끼리도 이해관계를 조율하지 못함으로써 재계의 구심적 역할을 하지 못한다는 비판이 지속적으로 나오고 있기 때문이다. 본 연구사례에서도 전경련이 5대 그룹에만 출총제를 적용하자면서 정부에 중재안을 제출했을 때 일부 회원사들은 반대 입장을 표시했다. 그리고 일부 기업들은 전경련이 삼성만을 위해서 목소리를 낸다며 “삼경련(삼성을 위한 전경련)”이라고 비난했으며(중앙일보, 05/2/28), 실제로도 연구 기간 동안에 전경련 부회장을 역임한 사람은 삼성그룹 출신인 현명관 씨였다. 둘째, 출총제의 변화원인은 역사적인 경로의존성을 파악하고 사람, 맥락, 절차 등 여러 측면에서 종합적으로 분석되어야 한다. 따라서 전경련의 출총제의 부정적 효과에 대한 상징전략에 초점을 맞추어 변화요인을 도출한 것은 상당히 제한적인 접근이라고 할 수 있다. 하지만 사례에 대한 협소한 측면에서의 접근은 일반적인 접근에서 보여주지 못하는 다른 측면을 보여줄 수 있기 때문에 그 나름의 의의가 있다. 통계학에서는 분포상의 긴 꼬리에 해당되는 데이터들, 심지어 ‘outlier’에 대한 연구를 통해 유의미한 연구결과를 도출하고 있다. 셋째, 본 연구는 상징과 관련된 대부분의 연구들처럼 체계적이고 경험적 연구를 통해 일반화하기에는 다소간의 어려움이 존재한다.

■ 참고문헌

- 강봉균. 2000. 《재정경제부장관 연설집: IMF위기를 넘어 디지털 경제로》. 재정경제부.
- 강신택. 2005. 《한국 행정학의 논리》. 서울: 박영사.
- 강철규. 2005. “2005년 공정거래정책방향.” 《환경연포럼 초청강연》.
- 고동수·조현승·박민수. 2006. 《출자총액제한제도와 기업투자의 관계》. 산업연구원.
- 공정거래위원회. 2004.10.26. 《전경련의 출자총액제한제도로 인한 투자저해 주장에 대한 공정위 입장》.
- 공정거래위원회. 2004.11.3. 《여건변화에 따른 공정거래위원회의 기능별 발전방향》.
- 공정거래위원회. 2004.12.21. 《출자총액제한과 금융보험사의결권제한제도, 이렇습니다》.

- 공정거래위원회. 2004.12. 《개정공정거래법 무엇을 담았나?》.
- 김광수. 2005.2.21. “김광수경제연구소의 한국경제진단 3편: 과잉투자와 한국경제.” 《미디어드아임》.
- 김명수. 2004. “금융사 의결권 제한하면 외국인에 대기업 빼앗긴다.” 《중앙일보》.
- 김선구·류근관·빈기범·이상승. 2004. “출자총액제한제도의 바람직한 개선방향.” 《산업조직연구》 12(1).
- 김영욱. 2004. “토론자료: 공정거래법 개정안 무엇이 문제인가?” 《바른사회를 위한 시민회의 정책토론회》.
- 김영평. 1991. 《불확실성과 정책의 정당성》. 서울: 고려대 출판부.
- 김정해·방민석. 2005. “경쟁정책 국제규범화의 동태적 구조와 전개과정.” 《한국행정학회 춘계학술대회》.
- 김종미·이성로. 2000. “경제력집중에 대한 규제정책의 성과요인: 김영삼·김대중 정부를 중심으로.” 《한국행정학회 추계학술대회》.
- 김재관. 2004. “정책논쟁분석의 이론과 활용.” 《한국정책학회 동계학술대회》.
- 김희경. 2000. “신설된 출자총액제한제도의 경제력집중억제효과.” 《경상대학교 법학논총》 9
- 노부호. 2004. “금융계열사 의결권 제한 재고해야.” 《중앙일보》.
- 박길성. 2004. “기업의 지배구조와 시장권위: 한국사회 어디로 가나?” 《고려대사회학과 콜로키움 100회 기념특별심포지움》.
- 박헌주. 2002. “독점규제 및 경제력 완화: 공정거래법 개혁과정을 중심으로.” 모종린·전홍택·이수희(편), 《한국 경제개혁 사례연구》, 427-475. 서울: 오름.
- 방민석·김정해. 2003. “대기업규제정책에 대한 신제도주의적 분석: 정책변화의 경로의존성을 중심으로.” 《한국행정학보》 37(4) : 233-259.
- 배응환. 2001. “권위주의정치체제하의 정부와 경제이익집단관계: 박정희정부와 전두환정부의 비교.” 《한국행정학보》 35(2) : 19-39.
- 삼성경제연구소. 2000. 《한국경제의 회고와 과제》. 삼성경제연구소(편).
- 성지은·김주환. 2005. “청계천 복원사업 나타난 상징정책 분석.” 《한국행정학보》 39(1) : 261-285.
- 소영진. 2004. “행정학에 있어서 현상학적 방법의 가능성 탐색.” 《한국행정학보》 38(4).
- 신동면. 2004. “정책연구에서 정치경제접근에 관한 연구.” 《한국정책학회보정책사례집》 13(5).

- 안문석. 2002. 《정부와 기업 그리고 시민사회: 지식정보화사회의 행정과 규제개혁》. 서울: 박영사.
- 안재욱. 2004. “공정거래법 개정안 무엇이 문제인가?” 《바른사회를 위한 시민회의 정책 토론회》.
- 유영민. 2002. 《스크린쿼터제도에 관한 부처간 정책갈등 연구: 문화관광부와 외교통상부의 정책갈등의 협조적 해결에 미친 영향요인을 중심으로》. 고려대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 유영욱. 1991a. “공공정책에 있어 정치적 상징의 이용.” 《한국정치학회보》 25(1).
- 유영욱. 1991b. “정책영향분석에 있어서의 상징성.” 《한국행정학보》 25(1).
- 유영욱. 1997. 《상징정책학》. 서울: 학문사.
- 유철규. 2005. “국민경제 해체의 위기구조.” 최장집(편), 《위기의 노동: 한국민주주의의 취약한 사회경제적 기반》. 서울: 후마니타스.
- 윤건수. 1991. 《상징체계를 통해 본 조직의 변화과정》. 고려대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 이동걸. 2001. “출자총액제한 논쟁의 시와 비.” 《주간금융동향》 10(21).
- 이동걸. 2001. “재벌개혁정책의 후퇴: 의미와 영향.” 《주간금융동향》 10(42).
- 이명석. 2004. “정책학의 맥락지향성과 신제도주의.” 《한국정책학회 동계학술대회》.
- 이봉의. 2005.2.19. “독점과 경제력 집중 막아야 경제민주화 된다.” 《중앙일보》.
- 이상배. 2005.7.1. “삼성전자 M&A 못하는 5가지 이유.” 《머니투데이》.
- 이상봉. 2004. “정책의 경제적 합리성과 정치적 합리성.” 《정부학연구》 10(2).
- 이상봉. 2006. “출자총액제한제도의 쟁점사항 연구.” 《한국정책학회 춘계학술대회》.
- 이성로. 2000. “규제개혁의 한계.” 《한국행정학회 추계학술대회》.
- 이우영. 2002. 《북한사회의 상징체계 연구: 혁명구호의 변화를 중심으로》. 통일연구원.
- 이연호·임유진·정석규. 2002. “한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계.” 《한국정치학회보》 36(3): 199-222.
- 이정우. 2006.12.12. “재벌개혁은 왜 셋길로 가는가.” 《한겨레 21》.
- 이종범. 1986. 《국민과 정부관료제》. 고려대학교 출판부.
- 이종범. 1991. “정책딜레마와 상징적 행동.” 이문영 외, 《작은 정부를 위한 관료제》. 서울: 법문사.
- 이종범. 1999. “개혁딜레마와 조직의 제도적 대응: 행정쇄신위원회의 조직화 규칙과 전략.” 《정부학연구》 5(1): 185-227.

- 이재희. 2003. “출자총액제한제도의 쟁점과 대안.” 《지역사회학회연구》 11(2).
- 장지호. 2004. “출자총액제한제도의 변동연구: 공정거래위원회와 재정경제부의 상반된
신념체계를 중심으로.” 《한국정책학회보》 13(3).
- 장하성. 2004.5.5. “출자총액제한제도 끼워넣기.” 《한겨레신문》.
- 장하준. 2004. 《개혁의 덫》. 도서출판 부키.
- 전영한. 2004. “공공조직의 목표모호성 : 개념, 측정 그리고 타당화.” 《한국행정학보》,
38(5) : 49-65.
- 전국경제인연합회. 2001. 《전경련 사십년사》.
- 전국경제인연합회. 2004. “출자총액규제, 왜 폐지되어야 하나?” 《FKI 정책이슈시리즈》.
- 전국경제인연합회. 2006.10. “조건 없는 출총제 폐지방안.” 《FKI》.
- 정병걸·성지은. 2004. “과학기술과 상징정치: 참여정부의 과학기술 정책을 중심으로.” 《
한국행정학회 하계학술대회》.
- 정운영. 2004.12.8. “나라 위해 변절합시다.” 《중앙일보》.
- 정정길. 1994. 《대통령의 경제리더십》. 한국경제신문사.
- 정재진. 2003. 《정책경쟁 상황에서의 상징적 대응에 관한 연구: 전력산업 구조개편사례
를 중심으로》. 고려대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 지동욱. 2003. 《한국 대통령 8인 비극적 말로의 비밀》. 서울: 사람의 향기.
- 좌승희외. 2005. 《한국경제를 읽는 7가지 코드: 진단과 제언》. 한국경제연구원.
- 차문중(편). 2006. “기업환경 개선을 위한 규제개혁 연구: 규제의 영향과 개혁정책 분석.”
《KDI 연구보고서》.
- 최병선. 2004. 《정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제》. 서울: 법문사.
- 최성욱. 2001. 《스키마관점과 상징을 활용한 조직문화충돌의 해석: 통합 재정경제원의
사례를 중심으로》. 고려대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 최장집. 2007. 《민주화 이후의 민주주의》. 서울: 후마니타스.
- 최장집(편). 2005. 《위기의 노동: 한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반》. 서울: 후마
니타스.
- 황인학. 2002. “기업지배구조 문제와 개혁: 경제위기 이전 시기를 중심으로.” 모종린·전
홍택·이수희(편), 《한국 경제개혁 사례연구》, 297-352. 서울: 오름.
- 홍명수. 2004. “출자총액제한제도의 정당성 검토.” 《법과사회》 27 : 371-399.
- 홍성만. 2000. 《정부와 비정부조직의 정책경쟁》. 고려대학교 일반대학원 박사학위논
문.

- 홍성만. 2002. “정부와 비정부조직(NGO)의 정책경쟁과 합의형성과정.” 《한국행정학보》, 36(1) : 21-40.
- 행정자치부. 2004. 《공정거래위원회 일반현황》.
- CEO REPORT ON CURRENT ISSUE. 2005. “공정거래위원회의 기능·사건처리절차의 국제비교 및 시사점: 한국, 미국, 일본을 중심으로.” 《FKI미디어1》.
- Blumer, H. 1969. *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Dye, Thomas R. 1996. *Politics, Economics, and the Publics*. Chicago: Rand McNally.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Gagliardi, P. (ed). 1990. *Symbols and Artifacts: View of the Corporate Landscape*. Berlin·New York: Walter de Gruyter.
- Glynn, Mary Ann, and Rikki Abzug. 2002. "Institutionalizing Identity: Symbolic Isomorphism and Organizational Names." *AMJ* Vol.456-1: 267-280.
- Hughes, Owen E. 1994. *Public Management and Administration*. St. Martin's Press.
- Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press. New Haven and London.
- Majone, G., and Wildavsky, A. 1979. “Implementation as Evolution.” in J. Pressman and A. Wildavsky. *Implementation*. Berkely: University of California Press.
- Maynard-Moody, S. and Kelly, M. 1993. “Stories Public Managers Tell About Elected Officials: Making Sense of the Politics-Administration Dichotomy.” in B. Bozeman(ed.). *Public Management: The State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Pfeffer, J. 1981. “Management as Symbolic Action.” B. M. Staw & L. Cummings(eds.), *Research in Organizational Behavior*. Vol.3. A. J. Press.
- Pondy, L. R. 1983. “The role of metaphors and myths in organization and in the faciliation of change.” In L. R. Pondy, P. Frost, G. Morgan, & T. Dandridge (Eds.), *Organizational Symbolism*, 157-166. Greenwich, CT: JAI Press.
- Pratt, Michael G, and Anat Rafaeli. 1997. "Organizational Dress as a Symbol of Multi-layered Social Identities." *AMJ* Vol.40-4: 862-898.
- Ripley, R. B., and Franklin, G. A. 1987. *Congress, the Bureaucracy. and Public Policy*. The Dorsey Press.

- Rosen, M. 1985. "Breakfast at Spiro's: Dramaturgy and Dominance." *Journal of Management* 11: 31-48.
- Stone, D. A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Trice, H. & Beyer, J. 1993. *The cultures of work organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.