

대기업 규제정책과 기업의 정치전략: 공정거래법 사례 연구

김 용 기*
이 왕 휘**

국가의 산업정책, 금융정책, 조세정책, 경쟁정책은 의도했던 의도하지 않았든 대기업의 경영전략과 지배구조에 다양한 영향을 미칠 수 있다. 때문에 대기업은 이런 영향을 활용하거나 회피하기 위한 활동을 하지 않을 수 없다. 1970년대 이후 대기업에 대한 규제정책의 범위와 강도가 확대·심화되면서 기업의 정치적 활동(Corporate Political Action)의 필요성이 증대되어 왔다. 그럼에도 불구하고 한국 경영학계에서 기업-국가관계에 대한 관심은 상당히 저조하다고 할 수 있다. 그 이유는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 국가가 아닌 기업의 입장에서 대기업 규제정책을 분석하는 이론적 틀이 제대로 확립되어 있지 않다는 것이다. 둘째, 우리나라에서 대기업 규제정책에 대한 대부분의 연구는 기업보다는 국가에 초점이 두어져 있다. 1970년대 중화학공업 육성 정책의 영향으로 기업-국가 관계가 경영전략보다는 산업정책의 측면에서 주로 다루어졌기 때문이다. 이 공백을 메우기 위한 목적에서 이 논문은 1980년 말에 제정된 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 중 경제력집중억제 규제의 변천과정을 분석한다. 이 논문은 대기업 규제정책에 대한 기존 연구와 비교해서 두 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 국가가 아닌 기업의 시각에서 규제정책을 보기 위해 기업정치전략(Corporate Political Strategy) 시각을 도입한다. 기업이 단순히 규제에 순응하기 보다는 규제의 내용과 방식에 직·간접적인 영향을 미칠 수 있다고 가정함으로써, 이 시각은 기업-국가관계에서 기업의 역할을 설명하는데 도움을 줄 수 있다. 둘째, 이 논문은 공정거래법 중 경제력집중억제 규제의 변화에 대한 구체적 사례 분석을 통해 한국 대기업이 펼친 정치적 행동의 양식과 시기적 변화를 살펴본다. 외환위기 시점 이전의 대기업은 개별 기업 차원에서는 불법적인 재무적 유인 전략을 사용하고, 집단적으로는 이익집단인 전경련을 중심으로 정보전략 위주의 정치적 행동을 펼쳤다. 2000년대 이후에는 합법적인 정보전략 중심의 정치적 행동이 주를 이루며 전경련을 중심으로 한 집단적 정치행동의 중요성이 감소한 반면, 개별 기업집단인 삼성의 독자적인 정치행동이 부각되고 있다.

주제어: 대기업, 공정거래법, 기업정치전략, 기업-국가관계

1. 서론

일반적으로 국가는 산업정책, 금융정책, 조세정책, 경쟁정책 등을 통해 대기업의 경영전략과 지배구조에 영향을 주고 있다. 이러한 규제정책의 영향력을 차단하거나 활용하기 위해 대기업은 다양한 정치적 활동을 펼치고 있다. 우리나라에서 '대관업무'

로 불리는 이러한 기업의 정치적 활동(Corporate Political Action)은 정부의 규제라는 도전에 대한 기업의 응전이라 할 수 있다.

규제정책의 범위가 확대되고 강도도 높아지면서 기업의 정치적 활동의 필요성이 더욱 증대되고 있다. 그럼에도 불구하고 그간 한국 경영학계에서의 기업-국가관계에 대한 관심은 저조했다. 가장 근본적인 이유는 국가가 아닌 기업의 입장에서 대기업

논문접수일: 2015. 10. 12.

1차 수정본 접수일: 2016. 01. 21.

게재확정일: 2016. 01. 27.

* 아주대학교 경영학과 교수(seriykim@ajou.ac.kr), 제1저자(교신저자)

** 아주대학교 정치외교학과 교수(leew@ajou.ac.kr), 공동저자

정책을 분석하는 이론적 틀이 제대로 확립되어 있지 않았기 때문이라 생각한다. 세계적 차원에서 경영학의 중심이라고 할 수 있는 미국 경영학계에서도 기업의 정치적 활동에 대한 연구는 최근까지도 체계적으로 발전하지 못했다.

또한 우리나라의 대기업 규제정책에 대한 연구는 대부분 기업보다 국가에 초점을 두고 있다. 1970년대 중화학공업 육성 정책의 영향으로 기업-국가 관계가 기업을 중심에 놓고 보는 경영전략 차원보다는 국가를 중심에 놓고 보는 산업정책의 측면에서 주로 다루어졌다. 따라서 대기업 규제정책은 경영학보다는 정치학, 행정학, 법학의 연구 대상으로 간주되는 경향이 지속되어 왔다. 마지막으로 영미권 국가에 비해 우리나라에서 기업이 합법적으로 활용할 수 있는 정치적 수단이 매우 제한되어 있다는 점도 원인으로 지적될 수 있다. 이로 인해 거의 모든 대기업들은 자신들의 정치적 활동이 드러나는 것을 극히 꺼려하고 있다. 이러한 상황에 따른 자료의 부족은 엄밀한 실증적 연구의 시도 자체를 대단히 어렵게 만들고 있다.

이 논문은 이러한 문제점들을 부분적이거나 극복하기 위한 시험적 연구이다. 기업정치전략(Corporate Political Strategy)의 시각에서 1980년 말에 제정된 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 '공정거래법'으로 약칭)의 제·개정과정에서 대기업이 수행했던 정치적 활동과 결과를 분석한다. 기업정치전략의 시각은 국가가 아닌 기업을 중심에 놓고 규제정책의 변화를 조망할 수 있는 분석틀을 제공해준다. 규제정책에 관한 기존 연구는 입법을 주도하는 정부와 국회의 입장과 역할에 주목하는 경향이 있지만, 기업정치전략 시각에 따르면 기업은 단순히 규제에 순응하기 보다는 규제의 내용과 방식에 직·간접적인 영향을 미치는 정치적 행위자로 가정된다. 따라서 이 논문은 공정거래법의 제·개정 과정에서 기업이 수행한 정치적 활동에 가급적 초점을 맞춘다.

이론적으로 보면 이 논문은 영미권 국가에서 발전한 기업정치전략에 대한 연구성과를 체계적으로 정리해 소개한다는 점에서 의미가 있다. 한국에는 생소한 기업정치전략 시각을 한국 사례에 적용시켜 분석해 본다는 점에서도 이 논문의 학문적 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 이 논문은 본격적인 실증 연구라기 보다는 향후 연구를 위한 예비연구(Pilot Study)의 수준에 그친다. 이러한 한계는 한국 대기업들이 정치적 활동에 대한 자료를 공개하지 않고 있는 현실을 감안할 때 불가피한 측면이 있다.

이하 논문의 구성은 다음과 같다. 경험적 분석에 필요한 분석틀을 도출하는데 문헌조사가 필수적이기 때문에 2장에서는 기업정치전략에 대한 최신 영미권 학계의 연구성과를 정리한다. 3장은 사례연구이다. 공정거래법 중 가장 논란이 되어왔던 경제력집중억제 규제의 변화와 기업의 정치전략 간 관계를 분석한다. 마지막으로 4장은 사례분석의 결과를 요약하고 함의를 제시한다.

II. 문헌 연구 및 연구 설계

2.1 문헌 연구

한국에서 기업의 정치전략 측면에서 기업-국가관계를 분석한 연구는 많지 않다. 게다가 기업-국가관계를 분석한 연구의 대부분은 엄밀한 의미에서 경영학의 영역에서 크게 벗어나 있다. 또한 우리나라에서 대기업 규제정책에 대한 대부분의 연구는 기업보다는 국가에 초점이 두어져 왔다. 규제정책은 산업정책의 하위범주로 활용되어 왔기 때문에, 기업-국가관계는 정치학(이연호 외, 2002), 행정학(최종원, 1999; 방민석 외, 2003), 법학(이동원, 2013)에서 주로 다루어져왔다. 물론 경영학계에서도 규제정

책에 대한 기업의 대응(김정교 외, 2015)을 다루고 있지만 기업-국가관계보다는 재무적 측면에서 접근하고 있다. 대기업의 이익집단인 전국경제인연합회 산하 한국경제연구원이나 일부 기업 산하 연구소들이 규제정책에 대한 연구를 하고 있지만 이들 연구 또한 정부 실패 혹은 세계적 추세로서의 규제완화라는 차원에서 규제정책을 분석하고 있다.

이러한 기존 연구의 한계를 극복하기 위해서 이 논문은 영미권 국가에서 발전한 기업정치전략 시각에 주목한다. 미국에서 기업의 정치적 활동에 대한 연구는 정치학, 사회학, 경제학, 행정학에서 기업-국가 관계에 대한 관심이 등장했던 1960년대에 시작되었다. 1970년대 들어 정치활동위원회(Political Action Committee: PAC)를 통한 기업의 로비가 허용된 이후에는 경영학계도 공공정책에 주목하기 시작했다. 하지만 당시 대부분의 연구는 피규제자(기업)의 시각이 아니라 주로 규제자(국가, 정부, 또는 사회)의 시각에서 접근했다는 점에서 기업의 정치적 활동에 대한 본격적인 연구라고 보기는 어렵다. 1980년대에 들어서야 비로소 기업의 정치적 활동에 대한 체계적 연구가 시작되었다고 할 것이다(Lamberg et al. 2004: 337).

하지만 1980년대 이후에도 기업-국가 관계에 대한 연구는 빠르게 성장하지 못했다. 가장 근본적인 이유 중 하나는 이 주제가 경영학뿐만 아니라 정치학, 사회학, 경제학, 행정학을 포괄하고 있기 때문에 학제적 연구가 필수적이었다는 데 있었다(Windsor, 2001). 1990년대 들어 비로소 기업의 정치적 활동에 대한 연구가 활성화되는데 그 배경에는 두 가지 커다란 정치적 변화가 있었다(Vogel, 1996). 첫 번째는 1970년대 이후 신자유주의의 부상이다. 신자유주의는 기존의 기업-국가관계에 대한 재고의 필요성을 부각시켰다. 당시 지배적이었던 케인즈주의 패러다임에서는 국가가 기업을 어떻게 효율적으로 규제할 것인가에 중점을 두었다면 시장의 역할을 중요

시하는 신자유주의 패러다임은 기업 활동을 장려하기 위한 규제의 축소와 완화, 더 나아가서는 철폐를 강조하였기 때문이다. 1980년대 말 이후 사회주의의 급속한 몰락도 규제완화와 탈규제의 정당성을 더욱 강화시켰다. 두 번째로 1990년대 들어 신흥경제권의 부상은 기업의 정치적 활동에 관한 연구를 활성화하는데 중요한 계기를 제공했다고 할 수 있다. 서구 민주주의 체제와 다른 제도와 관행을 이해하고 이들 국가에서 어떻게 공공정책이 형성되는가를 이해하기 위해 신흥시장에 진출한 다국적 기업들을 중심으로 기업의 정치적 활동에 대한 관심이 높아졌기 때문이다.

그럼에도 불구하고 기업의 정치적 활동은 아직도 중요한 분야로 인식되지 않고 있다. 먼저 수요의 측면에서 모든 기업들이 정치적 전략을 추구할 필요가 없기 때문이다. 기업의 지배구조와 활동에 직접적인 영향을 미치는 규제가 강한 산업- 천연자원 개발, 운송, 정보통신, 담배, 의약 및 금융 등 -에 속한 기업에게 정치적 전략은 필수적 고려 사항이지만, 규제가 약한 산업에 속한 기업에게는 굳이 이 분야에 대한 관심이 중요하지 않다. 공급의 측면에서도 많은 기업들이 설사 필요성이 있다고 하더라도 정치적 전략을 독자적으로 수립하고 집행할 수 있는 능력을 가지고 있지 않다. 극소수의 대기업들만이 개별 기업의 전략에 부합하는 정치적 행동을 하는데 필요한 조직과 재원을 보유하고 있다(Hillman and Hitt, 1999). 대부분의 중소기업들은 중소기업 중앙회나 각 산업별 협회 등 이익집단을 통해 제한된 정치적 영향력을 행사할 뿐, 기업 차원에서 최적화된 전략을 추구하는 데는 한계가 있다. 또한 일부 중소기업은 이익집단을 통한 집단적 대응에 무임승차를 하는 경향이 있다.

이런 한계 이외에도 기업의 정치적 활동을 어떤 시각에서 접근해야 하는가에 대한 합의가 존재하지 않는다. 대부분의 연구는 개별 기업이 전략적 목적

을 달성하기 위해 공공정책을 활용한다는 점에서 기업의 정치적 활동을 비시장(Non-Market) 전략의 일부로 간주하고 있다(Baron, 1995 & 2013). 이에 따라 기업의 정치적 활동은 기업의 사회적 책임과 자주 혼동되고 있다. 하지만 후자는 기업과 이해관계자(Stakeholder) - 소비자, 공급자, 노동자, 정부 등 - 전반 사이의 관계에 초점을 둔다(김현주 외, 2013). 반면 전자는 기업과 정부 관계에 집중한다는 점에서 다르다. 물론 정부 또한 이해관계자의 일부일 수 있지만, 활동의 목적이라는 측면에서 본다면 사회적 책임이 이타적인 관점에서 기업의 사회적 기여를 추구하는 반면, 정치적 활동은 개별 기업에 유리한 규제 환경을 조성하고자 한다는 점에서 서로 배치된다. 즉 기업의 정치적 활동은 경쟁 기업들에 대한 비교 우위를 확보하는 데 주목적이 있다는 점에서 사회적 책임활동과는 달리 비윤리적 또는 비도덕적이라는 비판을 받을 여지가 있다(Mantere et al. 2009).

2.2 연구 설계

영미권 경영학계에서는 기업의 정치적 활동을 기업에 유리한 방식으로 정부 정책을 형성하려는 기업의 시도라고 정의한다(Baysinger, 1984). 조금 더 적극적 차원에서 기업의 정치적 활동은 정부 정책이나 결정과정에 의도적인 영향을 주려는 기업의 의식적 활동까지 포함한다(Getz, 1997: 323).

기업의 정치적 활동에 대한 연구는 세 가지의 시각과 세 가지의 핵심적인 질문을 중심으로 전개되어 왔다. 세 가지 시각은 첫째, 기업이 보유한 자원 및 능력을 증시하는 시각과 둘째, 기업이 활동하는 지역의 제도를 중심으로 기업의 정치활동을 설명하는 시각, 셋째 기업이 활동하고 있는 국가의 정치적 환경에 초점을 맞추는 시각이다(Lawton et al., 2013). 여기서 말하는 자원은 재무적, 인적(로비스트 및 변

호사), 정치적(다른 집단과 연합할 수 있는) 역량을 말한다. 대중적인 이미지나 명성도 여기에 포함이 된다. 제도란 해당 지역의 문화, 법률, 역사적 경험에 의해 지역마다 다른 방식으로 기능하기 때문에 거기에 맞춰 기업이 대응하는 것을 말한다. 가령, 일본이나 독일에 비해 미국의 기업-국가 관계는 대립적이기 때문에 거기에 맞춰 정치적 활동을 하는 게 필요하다(Hillman and Hitt, 1999: 826). 세 번째 시각에서 말하는 정치적 환경이란 규제나 정치적 리스크의 많고 적음을 말한다. 일반적으로 개발도상국은 선진국에 비해 정치적으로 위험한 것으로 인식된다.

또한 기업의 정치적 활동에 대한 연구는 세 가지 핵심 질문들을 중심으로 전개되어 왔다. 기업은 왜 정치과정에 참여하는가? 기업은 어떤 전략과 전술을 사용하는가? 그리고 기업의 정치적 활동은 기업에 어떤 영향(이익/손해)을 주는가? (Getz, 2001) 우선 첫 번째 질문과 관련해 기업이 정치적 활동을 하는 목적은 크게 영역 우위, 영역 방어, 영역 유지로 구분될 수 있다. 영역 우위는 특정 기업의 개별적 이익을 추구하는 것이다. 영역 방어는 기업의 전략적 목표와 일치하지 않는 공공정책에 대처하는 것이다. 그리고 영역 유지는 목표를 달성하기 위한 수단을 위협하는 공공정책에 영향을 미치는 것이다(Baines and Viney, 2010).

두 번째 질문과 관련하여 기업은 <표 1>과 같은 세 가지 유형의 정치적 활동을 활용하고 있다. 여기서 지역구 건설전략이란 정치인의 지역구에 영향을 미치는 전략을 말한다.

세 번째 질문과 관련하여 기업정치전략의 효과를 평가하는 기준은 크게 두 가지로 분류된다(Hillman et al. 2004: 839). 첫째는 기업의 수익에 미치는 영향을 측정하는 것이다. 정치적 전략이 기업의 수익을 얼마나 증가시켰는가를 계산하는 것이다(Hillman et al., 1999; Hadani and Schuler, 2013). 두 번째는 공공정책의 변화에 미치는 효과를 살펴보는

〈표 1〉 정치적 활동의 유형

전략	전술	특징
정보 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 로비 • 연구 프로젝트 의뢰 및 연구 결과 공표 • 전문가로서 증언 • 정책 연구 또는 기술적 보고서 제공 	정치적 결정권자에게 정보를 제공
재무적 유인 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 정치인 또는 정당에 기부 • 강연 사례비 • 여행 경비 부담 • 개인적 봉사 (정치경력자 고용 또는 사내 인사의 공직 출마) 	정치적 결정권자에게 재무적 유인을 제공
지역구 건설 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 종업원, 공급자, 소비자 등의 풀뿌리 동원 • 주장·광고 • 홍보 • 기자회견 • 정치교육 프로그램 	정치적 결정권자의 지역구를 간접적으로 지원

출처: Hillman and Hitt (1999), p. 835.

것이다. 여기에는 기업의 구조와 활동을 제한하거나 방해하는 정책을 제거하는 소극적 변화와 기업에게 유리한 정책을 도입하는 적극적 변화가 모두 포함된다.

하지만 이러한 두 가지 변수를 통해 기업의 정치적 전략의 효과를 계량적으로 측정하는 것은 쉽지 않다. 무엇보다 기업의 정치적 활동에 대한 실증적 자료를 확인하기가 쉽지 않다. 왜냐하면 많은 국가들에서 기업의 정치적 전략은 비공식적으로 이뤄지고 있기 때문에 자원과 조직이 얼마나 동원되었는가에 대한 자료는 공개되지 않는다. 정치자금에 관한 한 가장 투명하고 정치한 제도를 가진 미국에서조차 기업의 정치활동위원회를 제외한 선거 자금, 로비 및 자선단체 기부— 개별적으로든 집단적으로든 —의 규모에 대한 공식적 통계가 제대로 집계되지 않고 있다(Wilson, 1990; Hansen and Mitchell, 2000). 〈표 2〉에서 알 수 있듯이, 선거자금 기부액, 선거자금 모금위원회 구성, 의회 위원회 증언, 정부 위원회 참가, 공직 진출, 로비 사무소의 존재 등을 대용(Proxy) 변수로 사용하는 것은 이 때문이다(Lamberg et al., 2004: 341). 또한 기업의 정치적 활동이 얼마나 그리고 어떻게 수익과 공공정책

에 영향을 미치는가를 평가하는 것도 쉽지 않다. 다양한 요소들이 기업의 수익과 공공정책의 변화에 영향을 미치고 있기 때문에 기업의 정치적 활동의 영향만을 측정하는 것은 간단한 문제가 아니다.

본 연구는 앞에서 소개한 기업의 정치적 행위에 대한 세 가지 시각과 세 가지의 핵심적인 질문 중 부분적으로 첫 번째의 시각에 기초해 두 번째와 세 번째의 질문에 대해 답을 구하고자 한다. 두 번째와 세 번째의 시각은 한국의 기업-국가 관계에 대한 충분한 연구가 이루어진 이후에 수행해야 할 한국과 다른 국가 간 비교연구에 적합하기 때문에 본 연구와 같은 한국 사례에 대한 시험적 연구에 적용하기는 어렵다고 생각한다. 또한 기존 연구에서 다루었던 핵심적 질문 중 첫 번째 질문에 대해서는 기업의 정치적 활동의 목적과 동기에 관한 한 특별한 논쟁이 존재하지 않기 때문에 이 연구에서는 본격적으로 다루지 않는다. 한국의 대기업이 공정거래법의 제·개정과 관련해 어떤 정치적 전략을 구사하였는지, 그리고 정치적 전략을 구사한 결과 정부가 의도한 공정거래법 규제의 변화와 도입 시기에 어떤 영향을 끼쳤는지 그 효과를 파악하는데 주력한다.

〈표 2〉 기업의 정치적 활동: 결정요인

저자	독립변수	종속변수	대상
Boies (1989)	자원 가용성: 매출액, 종업원 수, 수익, 주당 순수익, 성장률, 매출 대 R&D 비율, 종업원 수 대 매출 비율 무임승차: 산업 집중도, 시장점유율 물적 이익: 소송 건수, 군수계약 액수, M&A 액수 정치활동 경험: 기업인 협회 가입, 최고경영자의 선거자금 기부액 산업 효과: 목재 및 제지, 화학, 석유, 자동차, 항공, 제약	PAC 기부액 (1976 & 80)	Fortune 500대기업 (1976-80) 중 262개
Schuler et al. (2002)	산업 집중도, 산업 내 정치적 경쟁, 노조 가입률, 코커스(Caucus) 참여, 매출액, 현금흐름, 정부 계약	하원의원 후보자에 대한 PAC 기부액 (1991-92 및 1993-94 선거), 각 기업의 워싱턴 사무소의 직원 평균 수 (1991-94), 각 기업의 외부 로비스트 평균 수 (1991-94)	1,284개 상장사 (제조업)
Hansen & Mitchell (2000)	외국기업, 산업 집중도, 군수계약 액수, 정부 납품액, 매출액, 노조의 PAC 기부액, 언론(WSJ) 보도 빈도, 연방규제기관 조사 건수, 오염방지 비용, 공장(100명 이상) 수	PAC 기부액, 워싱턴 로비스트 수, 자선기부액	565개 기업

III. 공정거래법 제·개정과 기업의 정치전략

이 절에서는 한국 대기업들의 정치적 활동이 규제 정책에 미친 효과를 가늠하기 위해 공정거래법 중 경제력집중억제 제도의 도입과 변화 과정을 구체적으로 분석한다. 이를 위해 먼저 한국의 대기업이 정치적 활동을 수행할 때 사용했던 조직, 수단 및 그 대상을 정리한다. 그리고 공정거래법의 개정 사례 분석을 통해 그 과정에서 기업의 정치전략이 어떻게 발현되었고 어떤 영향을 미쳤는지 분석한다.

3.1 대기업의 정치적 활동: 조직, 전략 및 대상

주요 대기업의 정치적 활동을 말하는 대관업무는 한국의 경우 개별 대기업 차원에서 이루어지기 보다

는 기업집단(그룹) 차원에서 주도한다. 그룹 별로 명칭에는 차이가 있지만, 주로 비서실, 기획실 또는 전략실 등 그룹 총괄 조직이 대관업무를 기획하고 조율한다. 그룹 총괄조직은 정기적으로 계열사 임원급 이상의 직원을 대상으로 이들이 정계와 관계 및 그 외 사회주도층 인사들과 맺고 있는 인맥(혈연·지연·학연)을 파악한다. 대부분의 계열사 임원들은 대관업무를 주된 업무로 담당하지는 않지만 일정한 역할을 하게 된다. 수시로 해당 인맥과 접촉하고 그 결과를 보고도록 독려 받는다. 주요 대기업들은 전직 주요 관료를 고위 임원이나 사외이사, 고문 혹은 자문위원으로 초빙하며, 행정실무에 밝은 서기관급 관료나 입법절차를 파악하고 있는 국회의원 보좌관 등을 대관업무 담당으로 직접 채용한다. 채용 직후 일정기간 동안 이전 업무와의 관련성이 적은 계열사에 근무하게 한 후 자신이 이전에 속했던 기관 등에

대한 대관업무를 수행토록 한다. 예를 들어 조준웅 삼성특검은 삼성그룹의 경우 그룹 내부에 조직적 인맥관리체제가 이미 2000년대 이전부터 구축되어 있다는 의혹이 있다고 밝혔던 바 있다. 삼성그룹은 총수일가의 그룹 경영권 유지와 승계, 비노조 원칙의 고수, 그룹에 우호적인 경제정책 및 법질서 형성 등 세 가지의 구체적인 목적을 위해 독자적인 정치전략을 펼친다는 지적을 받고 있다(조돈문, 2008: 9).

대기업은 행정부와 국회 뿐 아니라 여론의 동향에 대해서도 민감하게 대응한다. 그룹 홍보실은 각 계열사 홍보부와 함께 주요 언론사에 대한 광고 물량의 조절과 편집국 및 현장기자들과의 인적 네트워크를 통해 언론과의 친밀한 접촉을 유지하며, 비판적 여론을 야기할 소지가 있는 사건이 발생하면 이에 따른 부정적 여론을 최소화하기 위해 노력한다. 신문의 경우 기업에 대한 광고료 수입 의존도가 2000년 이후에 전체 매출의 90%에 육박한다고 알려져 있고, 대부분이 대기업 광고라는 점에서 대기업의 대언론 영향력은 상당할 수밖에 없다. 일부 그룹의 경우 경제연구소를 통한 보고서의 발표와 공개적 토론회 참여 등을 통해 언론의 논조와 기사작성에 영향을 미친다. 주요 정책당국자나 정치인에게 현안에 관한 지식을 제공하는 것도 경제연구소의 주요한 역할이다.

기업집단별로 이해관계가 다르기 때문에 원칙적으로 각 그룹은 독자적인 정치전략을 구사한다. 주요한 타겟이 되는 행정부서나 법령은 해당 그룹의 사업 포트폴리오에 따라 상이할 수밖에 없다. 또한 기업을 회원사로 하는 이익집단들도 일정한 역할을 수행한다. 특히 법령의 제·개정 시 기업이 공적으로 로비활동을 펼치기 쉽지 않은 만큼 이익집단들의 역할이 중요하다. 개별 기업집단에 따라 동원할 수 있는 인적·물적 역량에서 상당한 차이가

발생한다.

공정거래법은 대기업 전반을 규제하는 정책인 만큼 이 법의 개정과정에서 대기업을 대표하는 이익집단인 전국경제인연합회(이하 전경련)의 역할이 중요하다. 전경련은 1986년 말 공정거래법 1차 개정 때부터 외환위기 시점까지 공정거래법 개정과정에서 대기업을 정치전략을 직접 대행하고 조정하는 데 가장 중요한 역할을 하였다. 하지만 외환위기를 전후해 기업집단 간 반목이 심해지고 기업집단 내에서도 삼성의 독주체제가 형성됨에 따라 외환위기 이후에 전경련 역할의 중요성은 일정부분 감소되었다고 할 수 있다. 외환위기 이전까지 전경련은 기업 간 원활한 협력관계에 기반을 갖고 직접 혹은 한국경제연구원 등 산하 기관을 통해 경제홍보활동과 사회각계와의 간담회 개최 등 활발한 활동을 펼치며 대기업을 이익을 대변하였다.

전경련이 대기업을 적극적인 이익집단으로 활동하기 시작한 것은 1980년대 중반부터라 할 것이다. 전경련은 본래 기업들의 자발적인 필요성에 기반해 출발하지 못했다. 1960년대 초반 4·19 혁명과 5·16이 발발한 상황에서 나타난 경제계에 대한 정치적·사회적 비판에 대한 자성과 자구적 노력의 일환으로 시작되었다.¹⁾ 1982년 2월 17일 전경련 21회 정기총회에서 당시 전경련 회장이었던 정주영 현대그룹 회장은 “(우리 기업은) 국민의 세금에 기대고, 규제 자금에 기대고, 정치나 관료의 보호에 기대고, 소비자의 동정이나 희생에 기대었습니다.”는 자조적 표현을 통해 당시 한국기업과 전경련의 위상을 잘 드러내고 있다(전국경제인연합회, 1983).

하지만 공정거래법 1차 개정이 있었던 1986년이 되면 “투자활성화를 통한 산업체질 강화에 주력”하고 “자율경제체제 확립과 민간기업활력 제고를 위한 법령 및 규제의 합리화 추진”과 “자유기업주의 창달을

1) 특히 5·16직후에는 일제 검거 후 풀려난 주요 경제인들이 경제재건에 대한 군사정부의 요청에 따라 경제건설의 민간구심체가 되기 위한 목적에서 경제재건추진회를 구성하였는데, 이것이 전경련의 전신이다 (전국경제인연합회, 1991: 61).

위한 체계적 경제홍보활동 전개,” 그리고 “회원 의견과 활동의 결집을 통한 회역량 제고”를 전경련의 주요 사업성과로 내세우는 등 이익집단으로서의 활발한 활동을 전개하였다(전국경제인연합회, 1987:14-20). 당시 전경련은 이사회와 공정거래특별위원회 등 특위를 가동해 재계의 의견을 집약하고 발표할 뿐 아니라, 수시로 간담회를 개최하고 장·차관급 정부인사를 초청해 의견을 교환했다. 또한 주요 언론기관과의 제휴를 통해 홍보활동을 전개하였다(전국경제인연합회, 1987: 377-379).

하지만 대기업 정치전략의 주요 창구로서 전경련의 역할은 외환위기를 거치면서 축소된다. 재벌 간 반목이 심화되면서 재계의 구심점 역할을 할 수 없게 되었기 때문이다. 1998년 말부터 현대전자와 LG반도체 간 경영권 다툼이 있었고, 이후 대우전자와 삼성자동차 간 사업교환을 둘러싼 갈등이 벌어졌다. 현대전자와 LG반도체 통합법인의 경영권은 LG의 강력한 저항에도 불구하고 현대전자로 넘어갔고, 1999년 6월 삼성의 빅딜포기 선언에 따라 대우의 신용위기가 수면 위로 돌출하면서 대우그룹이 해체되었다. 대우 김우중 회장은 1999년 2월 전경련 회장으로 공식 추대되었으나 빅딜을 성사시키지 못하고 대우그룹이 몰락함에 따라 그해 10월 전경련 회장에서 공식 사퇴하고 11월 1일 대우에서 완전히 손을 떼게 된다. 재계는 정몽구 현대 회장을 차기 전경련 회장으로 추대하려하였으나 정부의 입김이 작용하면서 정 회장이 회장 출마 의사를 접게 되었다. 이후 전경련 최고령자인 김각중 경방회장이 전경련 회장대행으로 옹립되었지만 스스로 ‘대행’이란 꼬리표를 떼기를 거부하며 전경련의 공식행사 정도만 챙길 뿐 재계의 융합에는 힘을 쏟지 못했다(동아일보사, 2000: 188-189).

전경련의 위상이 추락한 가운데 주목할 만한 것은 삼성그룹이 1998년 재무구조 개선에 성공하고 2000년에는 반도체 호황에 힘입어 그룹 창립 이래 최대

인 8조원대의 영업이익을 기록하면서 재계 내 독주를 시작하였다는 점이다. 그 결과 2000년대 이후에는 공정거래법을 포함한 몇몇 기업관련 법 개정 과정에서 삼성의 정치적 활동이 이전에 비해 활발하게 나타나게 된다. 삼성은 압도적인 재원을 바탕으로 언론에 대해 광범위한 영향력을 행사하고 주요 정부 부서의 전직 공직자를 고용하였다. 같은 시기 현대는 정몽구·몽헌 형제의 경영권 다툼이 격화되면서 결국 현대(몽헌), 현대차(몽구), 현대중공업(몽준) 등 세 계열로 분리되었다(동아일보사, 2001:69).

한국의 대기업들은 영미권 대기업들과 마찬가지로 <표 1>에서 요약했던 세 가지 유형의 정치적 활동들을 수행한다. 그러나 제도 및 정치적 환경이 영미권과 다르기 때문에, 우리나라에서는 재무적 유인전략이나 지역구 건설전략보다는 정보전략이 일반적으로 선호된다고 할 수 있다.

정보전략의 핵심에는 한국의 대부분의 기업집단들이 가동하는 소위 ‘정보팀’이 있다(김현목, 2015; 주성원, 2014; 홍기삼, 2013). 정보팀은 정계·관계·언론계 인맥을 통해 청와대, 정부, 그리고 국회를 중심으로 이뤄지는 대기업정책의 변화 동향을 점검하고, 검찰 및 경찰을 비롯한 수사기관에서 이뤄지는 자사 관련 조사 정보를 사전에 수집하며, 주요 언론사 내부에서만 공유되는 내부 정보보고의 내용도 파악한다(김경락, 2010). 주요 대기업 임원들은 광범위한 인맥을 활용하여 정관계 주요 인사들과 접촉할 뿐 아니라 여론에 영향을 미치는 학자와 시민운동가를 포함한 공익활동 인사들의 동정도 파악한다. 대기업의 이익집단인 전경련 산하 한국경제연구원과 개별 대기업의 경제연구소들이 정책 사안에 대해 의견을 개진하는 것도 정보전략 전술의 주요한 형태라 할 수 있다.

반면, 재무적 유인전략은 정치자금법이 강화되면서 점점 더 사용하기 어렵게 되었다. 정치자금법에 따르면 “외국인, 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자

금을 기부할 수 없다”(31조). 또한 “1회 30만원 초과 또는 연간 300만원(대통령후보자등후원회·대통령선거경선후보자후원회의 경우에는 500만원)을 초과하여 수입을 제공한 자의 경우에는 성명·생년월일·주소·직업·전화번호와 수입일자 및 그 금액을, 그 이하 금액의 수입을 제공한 자의 경우에는 일자별로 그 건수와 총금액”(40조)을 회계 보고해야 한다. 이런 규제를 피하기 위해서 주요 대기업의 임원들은 정치자금법상 공개되지 않는 300만 원 이하의 기부금을 주요 정치인들에게 기부하고 있는 것으로 알려져 있다. 2002년 이른바 ‘차떼기’ 불법 대선자금을 마지막으로 대규모 정치자금이 기업으로부터 주요 정치인들에게 전달되었다는 사실은 더 이상 확인되지 않고 있다. 물론 최근 성완중 사건에서 나타난 것과 같이 개별적인 차원에서 정치자금의 공여는 음성적으로 유지되고 있는 것으로 보인다.

지역구 건설전략 역시 강력한 규제 대상이다. 공직선거법은 “계열화나 하도급 등 거래상 특수한 지위를 이용하여 기업조직·기업체 또는 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 할 수 없다”(85조)고 규정하고 있다. 이 때문에 지역구 건설전략은 주요 그룹 산하 공익재단이나 복지재단을 통해 구사되고 있다. 주요 정치인이 지정한 지역구 내 학교나 양로원 등 복지시설에 대해 필요한 시설이나 자금을 증여하는 방식이다.

공정거래법 제·개정으로 한정시켜볼 때 주요 대기업의 대관업무 대상은 행정부의 경우 공정거래법 관할기관인 공정거래위원회와 유관기관들에 분산되어 있다. 유관기관은 정치적으로 논란이 되는 경제력집중억제 규제와 관련해서 정무적 판단을 하는 청와대 경제수석실과 경제정책을 총괄하는 기획재정부라 할 수 있다. 이들 기관은 사안에 따라 공정거래위원회보다 더 큰 영향력을 발휘한다. 성장을 우선시

하는 청와대 경제수석실과 기획재정부는 경쟁정책을 담당하는 공정거래위원회에 비해 친기업 성향을 보여준다. 특히 입법을 담당하는 국회에 대한 대관업무의 중요성은 계속 커져가고 있다. 정부의 법 개정안이 제출이 되더라도 국회 심의과정에서 상당 부분 손질이 되기 때문이다. 또한 최근 정부는 법의 제·개정안을 직접 제출하기보다 의원들을 통해 의원 입법 형태로 법안을 제출하고 있다. 국회 내에서는 소관 상임 위원회가 중요한 관리 대상이다. 법 제·개정안이 일단 소관 상임 위원회를 통과하면 대부분 본회의에서 통과되기 때문이다. 공정거래위원회는 설립된 이후 경제기획원 산하 혹은 소관이었으며, 1997년 외환위기 이후에는 국무총리실 산하 독립 기관으로 편제되어 있다. 따라서 공정거래위를 관할로 둔 국회의 소관 상임위원회는 경제과학위원회, 행정경제위원회였고 지금은 총리실을 관할하는 정무위원회이다.

3.2 규제 강화 사례: 1, 2, 4, 8, 11, 15차 개정

공정거래법은 대기업의 지배구조와 소유구조에 직접적으로 막대한 영향을 미쳐왔기 때문에, 기업-국가관계의 핵심 이슈로 논란이 되어 왔다. 공정거래법 중에서도 경제력집중억제와 관련한 규제는 대기업에 대한 가장 강력한 규제로 간주되고 있다. 경제력집중억제 규제는 출자총액제한제도(이하 ‘출총제’)와 관련 제도(상호출자금지 및 신규순환출자금지 제도) 및 기업집단 내 금융·보험사가 보유한 계열사 주식의 의결권 제한제도(이하 ‘의결권제한제도’)를 중심으로 실행되어왔다.²⁾

공정거래법은 1980년 12월에 제정된 이래 15차례 개정이 있었다. 1986년 12월 1차 개정을 통해 출총제와 의결권제한제도, 그리고 지주회사 설립금지 제도가 도입되었다. 출총제는 2009년 폐지되었으

1) 이외에도 지주회사 관련 규제 등 몇 가지 경제력집중억제 규제가 더 있지만 출총제와 금융보험사의 의결권 제한제도가 핵심규제이다.

나, 관련 제도인 상호출자 금지(공정거래법 제9조)는 유지되고 있고 신규 순환출자의 금지제도(공정거래법 제9조의 2)가 2014년에 새로 도입되었다. 의결권제한제도도 계속 유지되고 있다(공정거래법 제11조)(아래 <표 3> 참조, 자세한 변화의 추이는 본문 뒤 <부록 1> 참조).

공정거래법 상 경제력집중억제 규제는 여섯 차례에 걸쳐 이전에 비해 강화되었다(<표 4> 참조). 첫 번째는 출총제와 의결권제한제도를 도입한 1986년 11월 1차 개정이었다. 두 번째는 1차 개정에서 예외로 인정했던 금융·보험사의 상호출자를 금지 사항에 포함시킨 1990년 1월의 2차 개정이다. 세 번째는 1994년 12월의 4차 개정으로 출자총액한도를 순자산 40%에서 25%까지로 낮췄다. 네 번째는 외환위기 이후 폐지했던 출총제를 재도입한 1999년 12월의 8차 개정이다. 다섯 번째는 금융·보험사의 의결권 행사한도를 3년간 매년 5%씩 줄여 15%까지로 축소시킨 2004년 12월의 11차 개정이다. 마지막은 신규 순환출자를 금지한 2014년 1월의 15차 개정이다.

이중 출총제와 의결권제한제도를 도입한 1차 개정

은 한국에서 경제력집중억제 규제를 처음으로 도입했다는 점에서 가장 강력한 것으로 평가되고 있다. 하지만 1980년대 초반 정부의 기업에 대한 압도적 힘의 우위에도 불구하고 이 규제를 도입하기까지 많은 시간이 필요했다. 우선 1980년 12월에 제정된 공정거래법에는 법의 목적에 경제력집중을 억제하겠다는 언급은 있지만 이를 관철시키기 위한 구체적인 제도를 도입하지 못했다. 당시 공정거래법 제정에 참여했던 이규억은 이 점을 다음과 같이 지적하고 있다(김진방, 2013:31).

“ (나는) 일본의 역사에서 보듯이 재벌을 온존시키면서 자유시장경제의 발전을 도모한다는 것은 연목구어라 확신하였다. 그러나 재벌규제조항이 공정거래법에 설치되면 재계의 거센 반발을 사서 입법 자체가 불가능할 것이라는 의견이 관련 행정 당국의 고위책임자들로부터 나왔다. 설왕설래 끝에 후일 ... 기회가 무르익으면 이 법을 개정해서 규제할 수 있는 근거라도 두자고 주장하여 이 법의 목적에 ‘과도한 경제력의 집중을 방지하고’를 명기하게 되었다. 경제력집중 규제는 결국 1986년 개정에서 구체화되었다. ”

<표 3> 경제력집중억제 규제의 변화 추이(요약)

출자총액 제한제도	순자산 40% 이내로 한도 제한(1986년) → 25% 이내로 강화(1995년) → 출총제 폐지(1998년) → 재도입 25% 이내(1999년) → 출총제 폐지(2009년)
금융·보험사의 계열사 의결권 제한제도	계열사 주식 의결권 전면 제한(1986년) → 경영권 방어목적 의결권 30%까지 허용(2002년) → 의결권 행사한도 점차적으로 15%까지 축소(2004년)

<표 4> 경제력집중억제 규제의 강화 사례

개정	주요 내용
1986.11. 1차 개정	출총제 도입과 상호출자 금지, 금융·보험사의 의결권제한제도 도입
1990. 1. 2차 개정	기업집단 내 금융·보험사간 상호출자도 금지
1995. 4. 4차 개정	출총제 한도를 순자산 40%에서 25%로 낮춤
1999.12. 8차 개정	출총제의 재도입(순자산의 25%)
2004.12. 11차 개정	금융·보험사 의결권 행사한도를 기존 30%에서 매년 5%씩 감축하여 15%까지 낮춤
2014. 1. 15차 개정	신규 순환출자 금지

경제력집중억제 규제를 공정거래법 개정을 통해 도입하자는 의견이 정부 내에서 최종결정이 된 것은 공정거래법이 도입된 지 4년이나 지난 1984년 10월의 일이다(김진방, 2013:31). 하지만 결정이 내려졌음에도 불구하고 실제 정부가 공정거래법 개정안을 국회에 제출한 것은 그로부터 2년이 지난 1986년 11월이다. 또한 법안을 국회에 제출하기 전에 정부는 입법예고를 하고 이해관계자 등 각계의 의견을 경청한 후 최종 법안을 국회에 제출하게 되는데 이 과정에서 규제의 내용 또한 순화되었다. 당초 입법예고된 안은 기업집단 내 모든 계열사 간 상호출자를 금지하는 것이었으나 막상 국회에 제출된 정부 개정안은 기업집단 내 금융·보험사의 상호출자를 금지대상에서 예외로 하였다.

이렇게 경제력집중억제 규제가 포함된 공정거래법 개정안의 제출이 늦춰지고, 정부가 입법 예고한 안보다 순화된 형태의 법률 개정안이 국회에 제출된 것은 무엇보다 기업들의 정치적 활동이 주효했다는

평가이다. 우선 개정안의 제출을 놓고 <표 5>(상세한 내용은 본문 뒤 <부록 2> 참조)에 나와 있는 것처럼, 1986년 11월 국회에 공정거래법 개정안을 제출하기 까지 정부는 경제력집중억제 규제의 도입 자체를 상당히 망설였다.

대기업이 공정거래법을 포함한 규제의 도입이나 강화를 반대하는 주요 논리는 경제위기론과 경쟁력 강화론 혹은 산업고도화론이었다. 경제위기론은 경기상황이 좋지 않을 때 집중적으로 등장하며 경쟁력 강화론은 경기상황이 개선될 때 등장한다. 정부가 경제력집중억제 규제의 도입을 1984년 결정했음에도 불구하고 2년이 지나서야 법안을 제출했던 것은 1985년 한은 특용을 도입할 만큼 해외건설업과 해운업을 비롯한 대기업의 재무사정이 극히 좋지 않았기 때문이다.³⁾

1986년 하반기 들어 이전에 예상하지 못했던 3저 호황으로 경기상황이 획기적으로 개선되었다.⁴⁾ 1986년 경제성장률은 전년 대비 실질 기준으로 12.2%

<표 5> 공정거래법 상 경제력집중억제 규제 도입에 관한 정부의 입장 변화

시기	경제기획원 국회 업무보고 & 장관 답변
1984. 7. 6.	상호출자 및 혼합결합에 대한 효율적 규제방안 강구 중
1984. 10. 22.	향후 결합기업 개념을 도입해 결합기업 내 상호출자는 간접상호출자까지 규제
1985. 6. 8.	타 회사출자총액규제방안을 검토 중이며 필요시 공정거래법도 개정
1985. 11. 8.	계열회사간의 과도한 상호출자를 간접적으로 규제하는 방안을 포함해 대책을 강구 중에 있으며 필요한 경우 공정거래법의 개정도 검토
1986. 6. 17.	대내외여건의 호전기회를 활용하여 경제체질강화에 주력, 자기자본 일정범위 내에서만 타회사에 출자할 수 있는 출자총액한도제 도입 검토
1986. 11. 13.	경기호전을 계기로 산업체질을 더욱 강화하고 기업 재무구조 개선노력을 적극화, 공정거래법 개정으로 상호출자규제 및 출자총액 제한제도의 도입

참고: 국회 경제과학위원회 회의록 각호 참조.

3) 한은특용은 금융기관들을 지원하기 위해 한국은행이 시중은행에 제공하는 특별융자를 말한다. 1985년 현재 4조 원에 달하는 기업의 부실채권(회수불가능액 2조 원)을 담감하기 위해 한은특용제도가 도입되었다. 당시 한국은행은 시중은행에 대한 대출금의 이자를 연 6%에서 3%로 낮춰 시중은행에 공급하고 시중은행은 연 11.5~13.5%의 이자를 받고 기업에 대출함으로써 그 차이로 은행의 수지개선을 도모하고 이 수지개선을 바탕으로 부실기업에 대한 부실채권을 정리할 수 있게 되었다. 1985년 특용은 대상은행 및 대상기업이 매우 광범위했기 때문에 국민의 인플레이 부담 위에 일부 대기업과 은행에 특혜를 베푸는 것이라 비판받았다.

4) 3저 호황은 저물가, 저유가, 낮은 원화가치(특히 당시 강세를 보인 엔화 대비)를 말한다. 원유수입비용이 절감되었고 일본기업과 경쟁을 벌이는 한국기업의 수출실적이 좋아져 경상수지 흑자를 기록하게 되었다.

였다. 이는 1977년 이래 가장 높았던 1983년 성장률과 동일한 수준이었다. 전 산업 매출액 대비 영업 이익률은 7.09%로서 이 또한 1979년(7.29%) 이래 가장 높았다. 특히 제조업의 영업이익률은 7.93%에 이르러 1973년(10.35%) 이래 가장 높은 수준이었다. 경기 호황으로 기업의 경제위기론이 힘을 발휘하기 어렵게 되자 대기업들은 경쟁력 강화론으로 맞섰다. 1986년에 전경련은 “출자규제가 국제산업환경 변화에 따른 업종전환 기술혁신 첨단산업 등에의 투자를 제약, 산업구조고도화를 저해할 우려”가 있다며 “축소지향적 규제의 완화를 위해 다각적인 정책참여 비판활동을 전개”하였다(전국경제인연합회, 1987).

공정거래법 1차개정 과정에서 당시 한국국민당 김영생 의원은 “오늘 이 자리에서 심의하고 있는 공정거래법 중 개정 법률안은 재벌 등의 영향력에 휘말려 지난 9월초에 입법예고한 당초 안보다 재벌규제의 골대를 많이 느슨하게 만들어 버렸다”(제131회 국회 경제과학위원회 제9차 회의록, p. 73. 1986년 12월 10일)고 비판하였다. 실제로 1983년부터 시작된 전경련 산하 ‘종합기획조정실협의회’(지금의 재벌기업집단의 비서실 혹은 미래전략실에 해당)가 1986년에는 22차례나 열렸다. ‘사회각계와의 이해증진사업’이란 명목으로 국회 공정거래법 개정 관련 상임위 전문위원을 초청하였고 언론계 인사 및 정책담당자들과 수시로 간담회를 개최하였다(전국경제인연합회, 1987: 377-379). 국회 상임위 전문위원은 법안이 제출되면 이를 검토한 후 검토보고서를 쓰게 되는데 이 보고서는 해당 상임위 위원들의 법안심사 기초자료로 사용된다.

1986년 당시 대기업은 재무적 유인전략을 포괄적으로 사용하였다. 특히 대부분의 대기업들은 대통령이나 유력 정치인 및 권력기관 실력자 등에게 정치자금(속칭 ‘떡값’)을 상납해왔다. 당시 정치자금 상납이 얼마나 어떻게 이뤄졌는지 정확하게 공개된 적이 없어 공정거래법 개정과 관련한 재벌들의 영향력

을 분리해서 실증하는 것은 가능하지 않다. 그러나 이후 5공 청문회에서 드러난 것처럼 1984년 당시 세계 서열 7위의 국제그룹이 전격적으로 해체되었던 이유가 정치자금 상납 거부 때문이라는 점을 감안할 때, 기업의 정치자금이 상당했고 기업의 존립을 위한 절박하고 중요한 수단이었음은 추정할 수 있다.

출자총액제한규제와 관련해 염두에 두어야 할 것은 경기가 호황일 때 대기업의 규제에 대한 감내 수준이 높아진다는 점이다. 1986년 경기호황에 따라 기업의 출자총액한도의 기준이 되는 기업의 순자산이 급속하게 증가됨에 따라 정부가 추진하고 있었던 출자총액한도를 순자산 40%까지 제한하려는 규제는 기업에게 큰 부담이 되지 않게 되었다. 순자산은 자본금과 잉여금을 합한 금액에서 계열회사로부터 출자 받은 금액을 공제한 금액이다. 호황 시기에는 주식시장을 통한 증자나 영업이익을 통한 잉여금의 누적을 통해 순자산액 자체가 커지기 때문에 대기업을 으로서는 출자총액규제를 받아들여도 계열사에 대한 출자 여력을 가질 수 있게 되는 것이다.

또한 1차 개정 당시 정부의 입법과정과 국회에서의 논의과정에서 출자총액의 출자한도를 순자산의 30%로 낮춰야 한다는 의견이 상당한 설득력을 얻었으나 최종적으로는 40%로 결정되었다. 이는 당시 규제 대상이 되는 기업집단의 출자비율이 48.5%였다는 현실을 감안한 것이다(제145회 국회 경제과학위원회 제5차 회의록, 1989.2.24.).

2차 개정과 4차 개정을 통해 도입된 경제력집중 억제 규제는 본래 1차 개정 당시 도입될 예정이었으나 도입되지 못한 규제를 반영한 것이다. 2차 개정을 통해 1차 개정 당시 정부의 입법예고 안에 포함되어 있었으나 막상 제출한 법 개정안에서는 예외로 두었던 기업집단 내 금융보험사 간 상호출자 금지 내용이 포함되었다. 또한 4차 개정을 통해 출자총액 한도는 순자산의 40%에서 25%로 낮춰졌다.

시기적으로 보면 2차 개정은 1986~88년까지 3

저 호황 시기의 10% 대 경제성장률이 1989년에 둔화되었다가 다시 회복세로 돌아섰던 때였다. 당시 대기업들은 부동산보유에 대한 범국민적인 비판이 고조되고 있었다는 점에서 공격적인 정치적 활동을 피하기에 어려운 입장이었다. 당시 전경련은 39개 계열기업군의 부동산 처분계획을 발표하며 부정적 여론의 확산을 최소화하는 한편, 언론계인사들을 초청해 전경련 회장단과의 간담회를 주선하고, 언론사 별 순회 간담회와 언론사 경제부장 초청 간담회를 갖는 등 정보전략 중심의 방어적 행동에 치중하였다.

4차 개정 또한 1992년(6.2%), 1993년(6.8%)에 다소 둔화되었던 경제성장률이 1994년 들어 8.8%로 높아진 직후에 이루어졌다. 이점에서 4차 개정은 주요 기업집단이 순자산의 25% 수준으로 계열 타 회사에 출자하더라도 지배권을 안정적으로 유지하는데 큰 어려움이 없을 만큼 여력이 생겼을 때 이루어졌다고 할 것이다. 1995년 4차 개정 당시 국회 공정거래법 소관 상임위원 행정경제위의 김덕권 전문위원은 “출자총액한도를 40%에서 25%로 인하하는 것에 대해 재계에서는 ‘무리’한 제한이라고 주장하고 있지만 1994. 4. 1. 현재 대규모기업집단 소속회사의 평균출자비율이 26.7%인 점을 감안하면 3년의 경과조치 기간 중 이 정도는 수용할 수 있을 것으로 판단”(제170회 국회 행정경제위원회 제5차 회의록, 1994년 12월 1일)된다고 보고하였다.

출총제를 부활시킨 1999년 12월의 8차 개정 역시 경기상황이 좋았을 때 이루어졌다. 1999년 경제성장률은 10.7%로 1998년도의 전년 대비 낮은 경제성장률(-5.7%)에 기인한 기저효과를 감안하더라도 경기가 빠르게 회복된 때였다. 당시 30대 기업집단의 재무구조가 획기적으로 개선되고 상장사들은 1999년 상반기에만 6조원이 넘는 사상 최대의 순이익을 실현하고 있었다(동아일보사, 2000: 187). 이미 기업들은 외환위기 이후 외국기업과의 ‘역차별’의 문제를 들어 1998년 2월 6차 개정을 통해 출총제 폐

지라는 선물을 확보했고 이를 통해 순환출자를 확대해 경영권의 안정을 꾀할 수 있었다. 경기가 회복됨에 따라 규제 도입의 유예기간을 감안하면 출총제를 부활하더라도 기존의 출자액은 부활된 출총제 한도 이내에서 처리할 수 있을 만큼 충분한 순자산을 확보한 상황이었다. 정부는 1999년 8월 25일 ‘재계-정부-금융기관 간담회’를 통해 기업의 이해를 당부하는 형태로 출총제의 재도입을 예고하였다.

금융보험사의 의결권 제한제도가 쟁점이 된 2004년 12월의 11차 개정은 공정거래법 개정 과정에서 삼성이란 개별 기업집단의 이해관계가 첨예하게 표출된 사례라는 점에서 주목할 만하다. 11차 개정 당시 개정안은 이전 10차 개정(2002년 2월)을 통해 허용했던 금융보험사의 의결권 행사 한도 30%를 법 개정 후 즉각적으로 15%까지 축소하는 내용이 골자였다. 당시 삼성은 1998년 재무구조 개선에 성공한 후 2000년에는 반도체 호황에 힘입어 그룹 창립 이래 최대인 8조원대의 영업이익을 기록하며 시작된 한국 기업집단 내 독주체제를 한층 확고하게 구축하고 있었다. 2004년 당시 전경련은 금융·보험사의 의결권 행사 한도보다는 회원사 대부분이 관심을 갖는 출총제의 폐지에 주력하고 있었다. 때문에 개정안에서 언급한 금융보험사 의결권 한도를 축소할 경우 반대급부로 출총제를 폐지하라는 주장을 펼치고 있었다. 이에 따라 출총제가 반기업정서를 유발해 기업가정신을 사라지게 하고 투자이익을 꺾는 주요 원인이라는 조사결과도 발표했다. 당시 야당인 한나라당도 출총제 폐지를 골자로 한 공정거래법 개정안을 별도로 국회에 제출한 상태였다.

하지만 삼성그룹은 대기업집단 중 가장 많은 금융회사를 보유했을 뿐 아니라 삼성생명 등이 보유한 계열사 지분에 대한 의결권은 이견회 회장 중심 삼성그룹 지배구조의 골간이었다(박승록 & 최두열, 2013). 실제로 삼성생명과 삼성화재는 삼성전자의 주식을 17.59% 보유하고 있었기 때문에, 이후 의

결권 행사 한도가 매년 5%p씩 3년간 점진적인 형태로 낮아지는 형태로 완화되기는 하였지만 2009년 4월부터 최근까지 2.59%에 해당하는 의결권을 제한받게 되었다.

삼성그룹의 강력한 반발에 직면해 전경련은 회장 단 회의를 열어 출총제의 완전 폐지라는 종전의 입장을 포기하였다. 대신 삼성 등 5대 그룹의 경우 출총제를 유지하는 반면 금융·보험사의 의결권 한도 제한을 당시 수준으로 유지하거나 4~5년 유예 후 2009년부터 20%로 축소하는 중재안을 내놓는 것으로 선회하였다. 또한 삼성은 직접 국회 정무위 소속 의원들에게 삼성의 입장을 반영한 전경련의 중재안을 들고 설득에 나섰다. 당시 국회 공청회에는 시민사회, 재계, 국책연구소 연구원들이 진술인으로 등장하였는데 여기에 직접 삼성금융연구소 임원이 진술인으로 참석하였다. 결국 개정안은 국회통과 후 시행령을 만드는 과정에서 출총제의 부분적 완화와 금융·보험사의결권 한도를 점진적으로 3년에 걸쳐 매년 5%씩 낮추는 방향으로 완화되었다(이상봉, 2007: 162-167).

2014년 1월 15차 개정은 2012년 말 실시된 대선 과정에서 경제민주화가 가장 중요한 이슈 중 하나로 떠올랐던 정치적 상황을 배경으로 이루어졌다. 대선 과정에서 야당인 민주당은 기존 순환출자의 전면 해소를 당론으로 내세웠고, 여당인 새누리당의 경제민주화실천모임은 기존 순환출자를 해소하지는 않더라도 이들의 의결권은 제한해야 한다는 의견을 제시했다. 전경련과 삼성은 국회에서 주최하는 토론회에 참

석하여 적극적인 의견을 개진하고 개별적 의원 접촉과 언론을 통해 기존 순환출자를 해소하거나 의결권을 제한하는 것은 기업의 투자여력을 심각하게 훼손하고 순환출자 해소과정에서 외국기업에 의한 M&A 가능성이 있다는 점을 적극적으로 알렸다. 대선 이후 부정적 경제상황은 기업 측 논리의 정당성을 더욱 강화시켜 주었다. 15차 개정을 통해 대선 과정에서 논의되었던 경제민주화 요구는 결국 기존 순환출자에 대한 해소책을 마련하지 못했다. 기존 순환출자에 따른 의결권도 유지토록 하고 다만 신규 순환출자만 금지하는 것으로 정리되었다.

3.3 규제 완화 사례: 6차, 10차, 12, 13차 개정

1986년 말에 도입된 경제력집중억제 규제는 1998년의 6차 개정, 2002년의 10차 개정, 2007년의 12차 개정, 그리고 2009년의 13차 개정을 통해 대폭 완화 되었다(아래 <표 6> 참조).

출총제가 폐지된 6차 및 13차 개정은 외환위기와 글로벌 금융위기가 발발했던 시기에 이루어졌다. 6차 개정은 “외국기업에 비하여 국내기업을 차별하는 문제가 있는 출자총액제한제도를 폐지”한 것이고 13차 개정 또한 제안이유에서 “사전적 총량규제인 출자총액제한제도를 폐지하여 기업의 투자유인을 높이고”라고 경기 변동과의 관련성을 분명히 하고 있다(법제처 국가법령정보센터). 2002년 1월의 10차 개정 또한 경기 변동과의 관련성이 매우 높다. 2001년의 경제성장률(실질 기준)은 4%로 이전인 1999년

<표 6> 공정거래법 상 경제력집중억제 규제의 완화 사례

개정	주요 내용
1998. 2. 6차 개정	출총제 폐지
2002. 1. 10차 개정	출총제 완화(예외 조항의 확대), 금융보험사 보유 계열사주식 의결권30%까지 허용
2007. 4. 12차 개정	출총제 완화(순자산 25% 한도를 40%로 높임)
2009. 3. 13차 개정	출총제 폐지

(10.7%)과 2000년(8.8%)에 회복되었던 경제성장률이 급작스럽게 추락했던 시점이다. 2007년 또한 경제성장률이 5%로 떨어진 시점으로 법 개정안 제안이유에서 “기업규제 완화를 통한 경제활성화를 도모하기 위해 대규모 기업집단정책을 합리적으로 개편”하기 위함이라고 밝히고 있다. 전경련과 대기업들은 이러한 법 개정 완화 당시 예외 없이 경제위기 해소와 투자촉진을 위해 출중제 폐지를 주창하는 정보 전략을 전개하였다.

IV. 결론

이 연구는 기업정치전략의 시각에서 지난 30년간 공정거래법의 변화 과정에서 기업이 어떻게 정치적 활동을 펼쳤는지 살펴보았다. 정치자금법과 공직선거법 등이 기업의 정치적 활동을 제한했음에도 불구하고, 한국 대기업은 지배구조와 경영전략에 영향을 미치는 공정거래법 상 경제력집중억제 규제에 대해 정치전략적 대응을 해왔다. 한국의 대기업은 외환위기 시점까지는 전경련을 통한 집단적 대응을 펼쳤고 이후에는 전경련을 통한 집단적 대응과 함께 개별적 대응(삼성의 경우)을 병행하였다. 한국 대기업이 구사한 전략은 정보전략이 주요한 것이었다. 하지만 2002년 대선 시기까지는 기업들의 정치자금에 상당 부분 관행적으로 전달되었다는 점에서 재무적 유인 전략도 병행되었다고 할 수 있다. 하지만 당시의 재무적 유인전략은 기업의 목적을 달성하기 위한 적극적이고 자발적인 행동이 아니라 생존을 위해 강요된 방어적 측면이 강하고 그 결과 부수적으로 규제완화라는 혜택을 얻었다고 봐야 할 것이다. 삼성의 경우

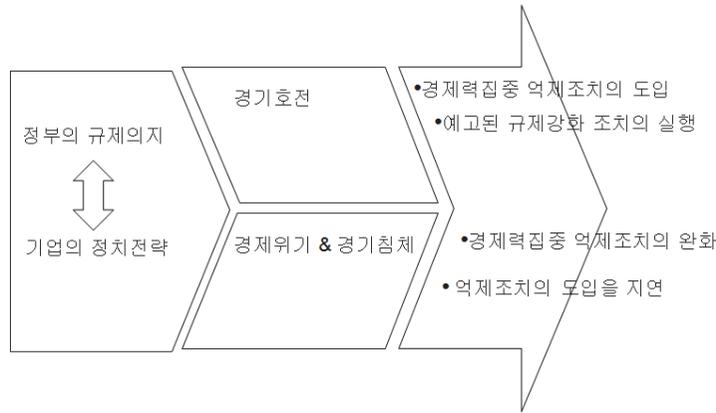
정보전략과 함께 압도적인 재원을 바탕으로 주요 인사를 채용하거나 고문으로 위촉하는 등의 재무적 유인전략을 일상적으로 사용하고 있다.

공정거래법 개정 사례를 분석해 볼 때 기업-국가 관계에 경기 변동이라는 상황적 요인이 상당 부분 영향을 미치고 있다는 점도 발견할 수 있었다. 앞서 살펴본 것처럼, 대기업의 정치전략은 특히 경기가 침체할 때 경제위기론을 통해 큰 영향력을 발휘하고 있다. 경제력집중억제 규제의 완화는 경기상황이 나쁠 때 이루어졌고, 경제력집중억제 규제의 강화는 경기가 회복되는 국면에 이르러서야 이뤄졌다. 경기가 회복되면 경제위기론의 설득력이 약화되고 기업의 입장에서 규제를 감내할 수 있는 여력이 커진다는 점도 주목해야 할 것이다(〈그림 1〉 참조). 규제의 강화가 경기요인과 관련이 있다는 것은 미국의 기업관련 규제변화 사례에 관한 연구(Vogel 2003)에서도 동일하게 나타나는 대목으로 향후 기업의 정치활동과 경기변동과의 관련성에 관한 후속 연구가 필요하다.⁵⁾

이 논문은 서론과 문헌 연구 및 연구 설계에서 언급한 것처럼 자료의 제한과 분석틀의 부재로 인해 그간 이뤄지지 않았던 대기업 규제정책의 변화 과정에서 기업이 행한 정치전략을 분석한 시험적 연구이다. 사례 분석의 결과는 제한된 자료에 기초했다는 점에서 잠정적이며 확정적인 것은 아니다. 이 연구의 분석 결과는 향후 더 엄밀하고 체계적인 후속 연구를 통해 검증을 받을 필요가 있다.

기업정치전략 연구가 본격적으로 활성화하기 위해서는 두 가지 변화가 선행되어야 할 것이다. 하나는 제도적 변화이다. 기업이 행할 수 있는 정치적 활동의 범위와 수단이 확대되어야 한다. 현행 법률에 의거하면, 대기업이 합법적으로 정치적 활동을 할 수

5) Vogel(2003)의 연구에서는 경기가 호조를 보이면 국민들의 기업에 대한 요구수준이 높아지기 때문에 기업 관련 규제가 강화된다고 설명하고 있다.



〈그림 1〉 경제적 여건과 경제력집중억제조치의 형성

있는 여지가 거의 없다. 대기업의 요구가 정치과정에 공식적이고 공개적으로 반영되지 않는다면, 대관 업무는 비공식적이고 음성적인 방법을 위주로 수행될 수밖에 없다. 이런 상황은 기업뿐만 아니라 국가 차원에서도 바람직하지 않다. 둘째, 기업의 정치적 활동이 미친 영향을 평가하는 방법이 더욱 다양해질 필요가 있다. 미국과 같이 정치자금에 상대적으로 투명한 국가에서도, 정치자금의 효과를 엄밀한 계량적 방법으로 검증하는 것은 매우 어렵다. 따라서 우리나라와 같이 관련 통계가 부재한 상황에서 적합한 연구방법을 모색해야 한다. 예를 들어 내부 고발이나 사건사고가 법률 분쟁으로 이어지는 사례들의 분석을 통해 기업의 정치적 활동의 내용이 좀 더 드러날 수 있을 것이다. 기업정치전략에 대한 연구가 향후 많이 시도된다면, 우리 실정에 맞는 분석틀을 모색하는 것이 용이해질 것이다.

참고문헌

김경락(2010), “불통 문화·황제 경영, ‘젊은 삼성’의 ‘묵은 난제’” **한겨레**, 2010.11.22.

김정교, 김혜리, 김정호(2015), “지주회사 체제 밖의 계열 회사를 이용한 재벌의 이익조정,” **경영학연구**, 44(2), 543-585.

김진방(2013), **2012 경제발전경험모듈화사업: 경제력집중 억제제를 위한 재벌정책**, 기획재정부·인하대.

김현목(2015), “[국회 보좌진의 세계-22] 삼성그룹과 대관 업무-상편: 삼성 미래전략실 총괄...단연 조직적 기업,” **일요신문**, 2015. 1.26.

김현주, 이기엽, 김희천(2013), 경영환경의 변화와 이해관계자 경영의 진화: 포스코 사례, **Korea Business Review**, 17(2), 245-292.

공정거래위원회(2011), **공정거래위원회 30년사**, 공정거래위원회.

동아일보사(2000), **1999 東亞年監**.

동아일보사(2001), **2000 東亞年監**.

박승록, 최두열(2013), “한국 기업집단의 순환출자 해소비용에 관한 연구” **Korea Business Review**, 17(2), 347-370.

방민석, 김정해(2003), “대기업규제정책에 대한 신제도주의적 분석: 정책변화의 경로의존성을 중심으로,” **한국행정정보**, 37(4), 233-260.

이동원(2013), “경제민주화 정책에 관한 새로운 접근방향: 대기업집단 정책을 중심으로,” **경쟁법연구**, 27권, 3-36.

이상봉(2007), “출자총액제한제도의 변화요인 연구: 정책

- 의 모호성과 상징전략을 중심으로.” *정부학연구*, 13(4), 143-180.
- 이연호, 임유진, 정석규(2002), “한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계,” *한국정치학회보*, 36(3), 199-222.
- 전국경제인연합회(1983), **1982 全經聯 事業報告書(附·'83년도 사업계획대강)**.
- 전국경제인연합회(1987), **1986 全經聯 事業報告書**.
- 전국경제인연합회(1991), **全經聯三十年史**.
- 조돈문(2008), “우리는 왜 삼성을 묻는가?” 조돈문·이병천·송원근 (편) *한국사회, 삼성을 묻는다*, 후마니타스
- 주성원(2014), “대기업 ‘정보팀’ 역할은 정부-언론 동향 취재 ... 최고경영진에 보고”, *동아닷컴*. 2014.12.10.
- 최종원(1999), “한국의 정부-기업관계 진화과정분석,” *행정논총*, 37(1), 137-174.
- 홍기삼(2013), “‘보안 강조’ 새정부 뚝기위해 재계, ‘정보팀 강화’ 뉴스1, 2013. 1.21.
- Baron, David P.(1995), “Integrated Strategy: Market and Nonmarket Components.” *California Management Review*, 37(2), 47-65.
- Baron, David P.(2013), *Business and Its Environment*, 7th edition. Upper Saddle River: Pearson Prentice-Hall.
- Baines, Paul R., and Howard Viney(2010), “The Unloved Relationship? Dynamic Capabilities and Political-Market Strategy: A Research Agenda,” *Journal of Public Affairs*, 10(4), 258-264.
- Baysinger, Barry D.(1984), “Domain Maintenance as an Objective of Business Political Activity: An Extended Typology.” *The Academy of Management Review*, 9(2), 248-258.
- Boies, John L.(1989), “Money, Business, and the State: Material Interests, Fortune 500 Corporations, and the Size of Political Action Committees,” *American Sociological Review*, 54(5), 821-833.
- Getz, Kathleen A.(1997), “Research in Corporate Political Action: Integration and Assessment.” *Business & Society*, 36(1), 32-72.
- Getz, Kathleen A.(2001), “Public Affairs and Political Strategy: Theoretical Foundations,” *Journal of Public Affairs*, 1(4), 305-329.
- Hadani, Michael., and Douglas A. Schuler(2013), “In Search of El Dorado: The Elusive Financial Returns on Corporate Political Investments,” *Strategic Management Journal*, 34(2), 165-181.
- Hansen, W. L., and Mitchell, N. J.(2000), “Disaggregating and Explaining Corporate Political Activity: Domestic and Foreign Corporations in National Politics,” *American Political Science Review*, 94(4), 891-903.
- Hillman, Amy J., and Michel A. Hitt(1999), “Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions,” *The Academy of Management Review*, 24(4), 825-842.
- Hillman, Amy J., Asghar Zardkoobi, and Leonard Bierman(1999), “Corporate Political Strategies and Firm Performance: Indications of Firm-Specific Benefits From Personal Service in the U.S. Government” *Strategic Management Journal*, 20(1), 67-81.
- Hillman, Amy J. Gerald D. Keim, and Douglas Schuler(2004), “Corporate Political Activity: A Review and Research Agenda,” *Journal of Management*, 30(6), 837-857.
- Lamberg, Juha-Antti, Mika Skippari, Jari Eloranta, and Saku MÄKinen(2004), “The Evolution of Corporate Political Action: A Framework for Processual Analysis,” *Business & Society*, 43(4), 335-365.
- Lawton, Thomas, Steven McGuire, and Tazeeb Rajwani(2013), “Corporate Political Activity: A Literature Review and Research Agenda,” *International Journal of Management Re-*

- views, 15(1), 86-105.
- Mantere, S., Pajunen, K., and Lamberg, J. A. (2009), "Vices and Virtues of Corporate Political Activity: The Challenge of International Business," *Business & Society*, 48(1), 105-132.
- Schuler, Douglas A., Kathleen Rehbein, and Roxy D. Cramer (2002), "Pursuing Strategic Advantage through Political Means: A Multivariate Approach," *The Academy of Management Journal*, 45(4), 659-672.
- Vogel, David (1996), *Kindred Strangers: The Uneasy Relationship between Political and Business in America*, Princeton University Press.
- Vogel, David (2003), *Fluctuating Fortunes: The Political Power of Business in America*, Beard Books.
- Wilson, Graham, K. (1990), "Corporate Political Strategies." *British Journal of Political Science*, 20(2), 281-288.
- Windsor, Duane (2001), "Public Affairs, Issues Management and Political Strategy: Opportunities, Obstacles, and Caveats," *Journal of Public Affairs*, 1(4), 382-415.

(인터넷 자료)

대한민국 국회, 국회 회의록

(<http://w3.assembly.go.kr/>).

법제처 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/>)

〈부록 1〉 핵심 경제력집중억제 규제의 도입과 변화 추이

공정거래법의 제·개정	주요 변화 내용	
	출자총액제한제도 및 관련 제도	금융·보험사 의결권제한제도
제정(1980. 12.)	-	-
1차 개정(1986. 12.)	〈도입〉 순자산 40% 이내 출자제한, 상호출자 금지(금융·보험사는 예외)	〈도입〉 금융·보험사가 보유한 계열사 주식의 의결권 행사 금지
2차 개정(1986. 12.)	이전에 허용되었던 계열사 중 금융·보험사의 상호출자도 금지	-
3차 개정(1992. 12.)	출총제 예외인정범위 확대	
4차 개정(1995. 4.)	출총제 강화: 순자산의 40% 한도를 25%로 낮춤, 출총제 예외범위 확대	
5차 개정(1996. 12.)		(채무보증한도를 100%로 인하)
6차 개정(1998. 12.)	출총제 폐지	
7차 개정(1999. 2.)		(구조조정목적 지주회사 허용)
8차 개정(1999. 12.)	출총제 재도입: 순자산의 25% 한도	
10차 개정(2002. 2.)	출총제 완화: 기업의 경쟁력 강화 및 핵심역량 집중을 위한 출자는 자유	경영권방어 목적의 의결권을 30%까지 허용
11차 개정(2004. 12.)	출총제 완화: 소유지배 피리가 작은 기업집단은 규제대상에서 제외)	의결권 행사한도를 3년간 5%씩 줄여 15%까지 축소
12차 개정(2007. 4.)	출총제 완화: 순자산의 25%한도를 40%로 높임	
13차 개정(2009. 3.)	출총제 폐지	
14차 개정(2013. 8.)		(일감 몰아주기 규제 강화)
15차 개정(2014. 1.)	신규 순환출자 금지	

출처: 법제처 국가법령정보센터, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 법령 연혁

참고: 괄호 안에 들어있는 내용은 개정의 주요 골자지만 본 연구에서 다루는 출총제와 의결권제한제도가 아닌 내용

〈부록 2〉 경제력집중억제 규제도입과 관련한 정부 태도의 변화

시기	국회의원 질의/ 장관 답변 & 정부 측 보고
1983. 11. 7.	“경제력 집중의 개선대책 강구. 혼합결합(문어발식 기업확장)의 규제대책 강구”(경제기획원 현황 보고)
1984. 3. 14.	“상호출자는 삼국지에서 주유가 사용한 연환계와 같다. 제갈공명이 화공법을 썼을 때는 연쇄적으로 타버려 망해 버리게 된다. 기업 경영의 독립성이나 전문성에 대한 국가경쟁력을 유발시킬 수 있는 어떤 기업경영의 제도에 관한 연구를 관련 부처와 논의 할 시점이다”(이상희 의원 질의) / “기업경영제도에 대한 연구발전의 필요성에 동감하면서 앞으로 관계부처와 협의해서 추진해 나가도록 하겠다.”(신병현 경제기획원 장관 답변)
1984. 7. 6.	KDI 협조로 경제력집중에 대한 종합대책 강구 중. 공정거래제도의 보강으로 경제력집중억제방안 발전 - 상호출자 및 혼합결합의 효율적 규제방안 강구, 기타 금융 조세 산업정책에 의한 경제력집중방지 대책 수립(경제기획원 업무보고)
1984. 10. 22.	“경제력 집중에 대해 여신 비중이 늘지 않도록 지도하고 있다. 84년 3월에는 상법개정을 통해 상호출자를 규제하는 조치를 취했다. 향후 결합기업개념을 도입해 결합기업 내 상호출자는 간접상호출자까지 규제토록 하고 금융 조세 산업정책 등 종합적인 경제력집중방지대책을 수립 운영하겠다.”(신병현 경제기획원장관 보고)
1985. 6. 3.	자기자본의 뒷받침 없는 부채 등에 의한 기업지배목적의 기업결합 사전억제 - 개기업 또는 기업집단의 타회사 출자총액의 한도제 도입 검토 (경제기획원 업무현황 보고)
1985. 6. 8.	“공정거래법의 기업결합 규제조항이 미흡하다. 상법에 일부 반영되었지만 상법 상 상호출자규정은 다수 계열회사 간에 상호출자하는 경우 실효성이 없다”(강삼재 의원 질의) “기업결합에 있어 장부상 출자만 하는 상황을 시정할 수 있는 방안은 무엇인지”(정상구 의원 질의) / “정부는 현행 공정거래법이 미흡한 면이 있으므로 이를 보완하는 각종방안을 강구중에 있으며 필요한 경우 공정거래법을 개정하도록 하겠다. 작년 3월에 상법에 상호출자 규제조항을 신설하였으나 다회사간의 상호출자 소위 환상적인 상호출자의 규제가 곤란하다는 한계점이 있다. 타 회사출자 총액규제 방안 등을 검토 중이며 필요시 공정거래법도 개정”(신병현 경제기획원 장관 답변)
1985. 8. 28.	(1985년 7월부터 시행된 한은특용 직후의 국회) ‘1985년 상반기 성장 둔화. 84년 10.5% 성장했으나 85 상반기에는 3.2%로 둔화’(일체의 공정거래법에 관한 언급 없음)(경제기획원 차관 문희갑의 ‘최근 경제동향과 대응방향’ 보고)
1985. 11. 8.	‘기업의 소유집중을 방지 또는 예방하고 기업의 상호출자를 막는 방안은 과연 무엇인가. 상법에 상호출자가 금지되어 있지만 실효성이 없고 처벌법규도 별로 없다. 전담할 행정당국이 없다. 공정거래법으로 옮겨 주무관서도 생기고 처벌도 할 수 있는 정도로 구체화할 용의는 없는가. 제별 기업 전체에 적용될 상호지분율을 최고한도를 정해 점차 축소 조정해 가는 제도를 도입할 용의는 없는가’(이진 의원 질의)/ ‘정부는 과도한 기업집중 방지의 차원에서 기업집단 내 계열회사들이 타회사에 출자할 수 있는 총액을 제한하도록 규정함으로써 계열회사간의 과도한 상호출자를 간접적으로 규제하는 방안을 포함하여 다각적인 대책을 강구 중에 있으며 필요한 경우 공정거래법의 개정도 검토’(신병현 경제기획원 장관의 답변)

(계속)

<p>1986. 4. 1.</p>	<p>“최근에 대외여건이 호전되면서 우리 경제는 여러 가지 문제를 해결할 수 있는 계기를 마련하였다. 기업집중의 효과와 폐해를 재평가한 후 타회사에의 출자 한도 설정 등 새로운 기업결합 규제 방안을 발전시킬 것” “작년도의 이맘때에 우리가 여신관리를 대폭 풀었다. 경기가 부진하고 좋은 실든 대기업이 설비투자에 큰 몫을 차지하고 있다. 이 기업들을 묶어 났을 때에 여러 가지 경직성 또 부작용을 감안하지 않을 수 없었다.” (김만제 경제기획원장관의 답변)</p>
<p>1986. 6. 17.</p>	<p>대내외여건의 호전기회를 활용하여 경제체질강화에 주력 - 자기자본의 일정범위 내에서만 타회사에 출자할 수 있도록 출총제 도입 검토 - 불합리한 상호출자에 대한 실효성 있는 규제방안 강구(제6차 경제사회발전 5개년 계획의 기초 방향에 대한 정부 측 보고)</p>
<p>1986. 11. 6.</p>	<p>“사상 최초로 국제수지가 상당규모의 흑자를 시현함으로써 총 외채와 순외채가 모두 감소하기 시작하였고 그동안 꾸준히 증대시켜 온 국내저축률이 드디어 30%를 상회함으로써 자력성장의 시대를 개막하는 한 해로 기록될 것입니다. ...내년도는 6차 경제사회발전 5개년계획이 시작되는 첫 해... 기업의 자율과 창의를 최대한 존중하는 범위 내에서 상호출자를 규제하고 출자총액을 총괄적으로 제한함으로써 경제력 집중을 최대한 억제하고 기업의 전문화를 유도하여 나가도록 하겠습니다.” (김만제 경제기획원 장관의 1987년 예산안 제안 설명)</p>
<p>1986.11. 13.</p>	<p>경기호전을 계기로 산업체질을 더욱 강화하고 기업 재무구조 개선노력을 적극화 - 공정거래법 개정으로 상호출자규제 및 출자총액 제한제도의 도입(경제기획원 업무 보고) - 법안 개정의 구체적 내용에 대한 보고(경제기획원 공정거래실장 이양순의 보고)</p>
<p>1986. 11. 22.</p>	<p>정부 공정거래법 1차 개정안 제출(11.24. 국회 경제과학위원회 회부. 12.10. 경제과학위원회 9차 회의에서 제안 설명. 12.18. 본 회의 통과)</p>

출처: 국회사무처, 국회 회의록 각호

The Regulatory Policy on Large Business Group and Corporate Political Strategy: A Case Study of Fair Trade Act

Yong-ki Kim* · Wang Hwi Lee**

Abstract

Industrial, financial, tax and competition policies, intentionally or unintentionally, can have various effects on the business strategy and corporate governance of large business group. To avoid or to utilize these effects, large business group cannot help employing political actions. As regulations on large business group have been tightened since the 1970s, the need for corporate political action has increased. Nonetheless, there has been little interest in the business-state relations in the Korean academy of management. We can identify two reasons for this. First, theoretical frameworks that can analyse competition policies from the perspective of large business group rather than the state have not been put in place. Second, the main focus of the existing literature has been not on large business group, but rather on the state. To fill this vacuum, this article analyses the transformation of Fair Trade Act of 1981, making two contributions. First, it is based on a perspective of corporate political strategy to highlight the role of large business group. This perspective can help explain corporate political actions by assuming that large business group influences the contents and methods of regulations. Second, it examines how corporate political actions have evolved over the past decades. The main finding is that large business group used to pursue illegal financial incentive strategy as well as information strategy in the past, but preferred legal information strategy after 2000 with specific type of financial incentive strategy.

Key Words: Large Business Group, Fair Trade Act, Corporate Political Strategy, Business-State Relations

* Professor, Ajou University(seriykim@ajou.ac.kr)

** Professor, Ajou University(leew@ajou.ac.kr)

〈Teaching Note〉

대기업 규제정책과 기업의 정치전략: 공정거래법 사례 연구

Synopsis

본 연구는 지난 30년 간 대기업 규제정책 중 가장 논란이 되었던 공정거래법 상 경제력집중억제 규제 조치의 변화를 살펴본다. 규제 변화 과정에서 관측된 기업-정부관계 중 특히 기업의 정치전략과 그 효과에 대해 분석한다. 대기업 규제정책이 기업경영에 미치는 영향이 심대함에도 불구하고 그간 한국 경영학계에서의 규제정책에 대한 관심은 부족했다. 그 이유는 무엇보다 기업의 입장에서 대기업 규제정책을 분석하는 이론적 틀이 제대로 확립되어 있지 않기 때문이라 생각한다. 실제 세계적 차원에서 경영학의 중심이라고 할 수 있는 미국 경영학계에서조차 기업의 정치적 활동(Corporate Political Action)에 대한 연구는 최근까지도 체계적으로 발전하지 못했다. 또한 우리나라에서 대기업 규제정책에 대한 대부분의 연구는 기업보다는 국가에 초점이 두어져 왔다. 따라서 대기업 규제정책은 경영학보다는 정치학, 행정학, 법학의 대상으로 간주되어 왔다.

본 연구는 다음 두 가지 점을 통해서 그간 경영학 연구의 공백을 메우고자 한다. 첫째, 국가가 아닌 기업의 시각에서 규제정책을 본다. 이를 위해 본 연구는 기업정치전략(Corporate Political Strategy)의 시각을 도입한다. 기업이 단순히 규제에 순응하기 보다는 규제의 내용과 방식에 직간접인 영향을

미칠 수 있다고 가정함으로써, 이 시각은 기업-국가 관계에서 기업의 정치적 역할을 설명할 수 있다. 둘째, 이 논문은 공정거래법 중 경제력집중억제 규제의 강화 사례에 대한 구체적 분석을 통해 한국 대기업이 펼친 정치적 행동의 변화와 그 결과를 추적한다.

첫 번째와 관련해 본 연구는 영미권에서 발전되어 온 기업정치전략에 대한 기존 연구성과를 체계적으로 정리하였다. 기업의 정치활동에 관한 연구에서 나타난 대표적인 3가지의 시각과 3가지의 핵심적인 질문에 대하여 소개하였다. 세 가지 시각은 첫째, 기업이 보유한 자원 및 능력을 중시하는 시각과 둘째, 기업이 활동하는 지역의 제도를 중심으로 기업의 정치활동을 설명하는 시각, 셋째 기업이 활동하고 있는 국가의 정치적 환경을 초점을 맞추는 시각이다. 또한 기업의 정치적 활동에 대한 연구의 세 가지 핵심 질문은 기업은 왜 정치과정에 참여하는가, 기업은 어떤 전략과 전술을 사용하는가, 그리고, 기업의 정치적 활동은 기업에 어떤 영향(이익/손해)을 주는가이다.

두 번째와 관련해 외환위기 이전 기업은 전경련을 중심으로 불법적인 재무적 유인 전략과 정보전략 중심으로 정치적 행동을 펼쳤으나 외환위기 이후에는 합법적 방식의 정보 전략에 의존하고 있다. 또한 이익집단으로서의 전경련의 역할은 외환위기 이후 축소된 반면 개별 기업집단인 삼성의 영향력이 확대되었음을 확인할 수 있었다.

Teaching Point

- 1) 경제력집중억제 규제의 종류와 목적, 그리고 변화
 - * 출자총액제한제도의 도입과 변화
 - * 기업집단 내 금융·보험사의 계열사 의결권 제한제도의 도입과 변화
 - * 지주회사금지제도의 도입과 이후의 허용 및 변화
 - * 그 외 공정거래법 상 경제력집중억제 규제제도의 종류: 신규순환출자금지제도, 상호출자금지제도, 채무보증제한제도, 부당지원행위 규제, 내부자 거래 등에 대한 공시 및 공개제도 등
- 2) 기업정치전략(Corporate Political Strategy)의 정의
 - * 기업정치전략의 정의
 - * 기업정치전략의 종류: 정보전략, 재무적 유인전략, 지역구건설 전략

Assignment Questions and Suggested Answers

- 1) 기업은 어떤 종류의 정치전략을 사용하는가? 각 정치전략에 대해 설명하라.
 - * 기업의 정치전략은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 정보전략과 재무적 유인전략, 그리고 지역구건설 전략이다.
 - * 정보전략은 정치적 결정권자에게 정보를 제공함으로써 기업에게 유리한 정책적 결정을 내리도록 유도하는 것이다.

직접적인 정보의 제공과 설득, 연구자에게 연구 프로젝트를 발주하고 그 결과를 공표토록 하는 것, 국회나 정부에서 수행하는 토론회나 공청회에 참석하여 전문가로 증언하는 것, 또한 기업 산하 혹은 대기업 이익 집단 산하 연구소를 통해 정책연구 보고서를 발표하거나 제공하는 것 등이 구체적인 사례이다.

- * 재무적 유인전략은 정치적 결정권자에게 재무적인 인센티브를 제공하는 것을 말한다. 정치인이나 정당에 직접적으로 정치자금을 기부하는 행위, 유력 정치인 혹은 정책 담당자를 강연에 초대하여 사례비를 지급하는 것, 특정한 행사를 주최하거나 참석토록 하고 그 여행경비를 부담하는 것, 기업 출신이 직접 공직에 출마토록 하거나, 공직자들을 퇴임 후 기업에 취업시키는 것 등의 사례를 들 수 있다.
- * 지역구 건설전략은 정치적 결정권자에게 간접적으로 지역구를 지원하는 것을 말한다. 기업의 종업원이나 관계자(공급자나 소비자 포함)가 해당 정치적 결정권자를 지지토록 하고 그 결정권자가 관여하는 공공적 정책에 영향을 미치도록 하는 것, 광고나 홍보·기자회견 등을 통해 특정 정당이나 정치인에게 유리하도록 하는 것, 사내외 정치적 교육을 통해 지원하는 것 등이 포함된다.

- 2) 한국의 공정거래법 상 주요한 대기업집중억제 규제정책의 변화와 원인을 설명하라
 - * 한국의 공정거래법 상 대기업집중억제 규제는 시장에서 독과점의 폐해가 발생하면 이를 규제하는 다른 나라의 일반적인 경쟁법과 달리 특정 시장에서의 독점과 무관하게 사전적으로 기업

(기업집단)의 자산총액의 크기를 근거로 특정 사이즈 이상의 상위 그룹을 규제한다는 점에서 특징적이다. 공정거래법 1차 개정 이래 대기업 집중억제 규제의 대상이 되는 기업집단의 자산총액기준이 커져왔는데 현재 기준은 자산총액 5조원 이상이다. 자산총액이 5조원 이상이 되는 기업집단은 특정 상품 시장에서의 독점여부와 관계없이 공정거래법 상 대기업집중억제 규제의 대상이 된다. 공정거래법 상 대기업집중억제 규제의 대상이 되는 기업집단의 크기는 1986년 12월 말 1차 개정 당시에는 자산총액 4,000억 원 이상(1987-1992년까지 적용), 이후 1993-2001년까지는 자산총액 규모 상위 30개 기업집단을 규제 대상으로 하였다가, 2002-2007년에는 자산총액 2조원 이상이, 2008년 이후 현재까지 자산총액 5조원 이상을 상초출자규제대상 기업집단으로 분류해 규제하는데 재계에서는 이 규모가 현실적이지 않다며 10조원 이상을 규제대상으로 해야 한다고 주장하고 있다. 경쟁법인 공정거래법은 본래 시장에서의 사후적 독과점 폐해를 시정하기 위한 법이라는 점에서 이렇게 시장에서의 독과점과 무관하게 기업의 사이즈를 사전적으로 문제로 삼는다는 점에서 한국 경쟁법(공정거래법)의 특수성이 있다고 할 것이다.

* 공정거래법 상 대기업집중의 억제를 위한 규제 조치는 본문에서 살펴본 것과 같이 출총제와 기업집단 소속 금융보험사의 계열사 주식에 대한 의결권 제한조치가 대표적이다. 그 외에도 신규 순환출자금지제도, 상호출자 금지제도(계열사 내 A라는 기업이 계열사 B라는 기업의 주식을 소유했을 경우, 계열기업 B는 계열기업 A의 주식을 보유할 수 없다는 것), 채무보증제한제도, 부당지원행위 규제, 내부자 거래 등에 대한 공시 및 공개제도 등이 있다.

* 대기업집중억제 규제 중 대표적인 규제였던 출자총액제한제도는 1986년 12월 1차개정 당시 도입되었다. 당초 순자산액의 40%까지 출자를 허용하였으나 1995년 4월 4차 개정을 통해 순자산의 25% 이내로 출자한도를 축소하였다. 출총제는 1998년 외환위기를 맞아 '역차별'이라는 이유로 폐지되었다. 이후 순환출자 금액이 급속하게 늘어남에 따라 1999년 12월에 재도입되었으나 많은 예외를 허용하고 폐지와 재도입을 거치며 규제로서의 정당성을 상당부분 상실하여 결국 2008년 글로벌 금융위기를 맞아 폐지되었다.

* 대기업집중을 억제하기 위해 도입된 규제였지만 실제 이 규제의 변화는 대기업집중의 억제의 심화 혹은 완화와 관계없이 정부의 성장 정책 및 기업의 정치전략 그리고 경기변동에 따라 변화되었다고 평가할 수 있다. 대기업집중억제 규제 조치의 도입은 한국 기업의 재무구조 개선을 위한 목적에서 3저 호황으로 경제여건이 좋은 1986년 말에 도입되었다. 경제위기를 맞거나 경기침체시기에는 예고된 규제의 도입이 지연되었으며, 기존의 경제력집중억제 규제는 폐지되거나 완화되었다. 이점에서 경쟁정책이라는 측면 보다는 기업의 경쟁력을 제고하고 기업을 통해 경제성장을 추동하려는 정부의 정책 우선순위에 대한 고려 및 기업의 정치적 영향력이 대기업집중억제 규제정책의 변화를 설명할 수 있다. 기업은 경제성장을 위한 투자와 고용의 주체가 기업이라는 점에서 경제위기론(경기침체기)과 산업고도화론(경기호황기)을 내세우며 적극적인 여론 환기와 정부 및 국회 설득에 나섰다.

3) 한국기업의 정치전략이 어떻게 변화했나? 정부의 대기업규제정책에 미친 효과는?

* 한국기업의 정치전략은 1980년대 중반에 들어서 비로서 시작된다. 이전에는 국가의 기업에 대한 우위관계의 비대칭성에 기반하여 기업정책 결정과 운영에서 정부는 기업에 대해 일방적인 우위를 점해왔다. 하지만 1980년대 중반이 되면 자유로운 총선이 진행되는 등 정치적 환경이 다소나마 민주적으로 이행되고 기업의 자원동원력이 커짐에 따라 대기업을 중심으로 정치전략이 전개되기 시작했다. 기업의 정치전략은 처음에는 전경련을 중심으로 조정되고 실행되었다. 현대그룹 정주영 회장을 비롯해 대기업집단 오너 회장들이 직접 전경련 회장에 나서서 정부 및 언론을 상대로 간담회와 설명회를 개최하는 방식의 정보전략을 사용하였다. 또한 2000년대 초반까지는 음성적인 정치자금과 떡값과 같은 불법적인 재무적 유인 전략도 병행하여 사용되었다. 하지만 이 시기의 재무적 유인전략은 특정한 제도적 환경을 개선하기 위한 적극적인 목적이라기보다는 생존을 위한 방어적 목적이었다고 할 것이다.

* 한국기업의 정치전략은 외환위기와 2000년을 전후로 큰 변화를 겪은 것으로 보인다. 외환위기를 전후로 하여 한국의 기업집단 간 반목이 심화되면서 전경련은 더 이상 재계의 구심점으로 기능하기 어려워졌다. 1998년 말부터 현대전자와 LG반도체 간 경영권 다툼이 있었고, 이후 대우전자와 삼성자동차 간 사업교환(이른 바 '빅딜')을 둘러싼 갈등이 벌어졌다. 2000년 이후에는 현대 그룹 내에서 정몽구, 정몽헌 형제 간 갈등이 있었다. 그 결과 LG반도체의 강력한 저항에도 불구하고 현대전자가 LG반도체의 경영권을

인수하였으며, 대우그룹이 해체되었고, 현대 그룹은 자동차(정몽구), 상선(정몽헌), 중공업(정몽준)으로 분리되었다. 한국 기업집단 내 상위 그룹의 분열과 해체가 발생하는 가운데 삼성은 반도체 호황 등으로 엄청난 수익을 내게 되면서 이후 한국 기업 내 삼성의 독주체제가 형성되게 되었다. 이 시기를 거치면서 기업의 정치전략 중 전경련의 역할은 이전에 비해 축소되었고, 대신 삼성그룹이 독자적으로 정치행동에 나서기 시작하였다. 삼성은 계열 내 금융보험사의 수가 대기업집단 중 가장 많고 또한 삼성생명 등이 그룹 내 지배구조 유지에 핵심적 역할을 한다는 점에서 대기업집중억제 규제 중 특히 금융보험사의 의결권 제한 조치의 강화를 막기 위해 강력한 정치적 행동을 펼쳤다.

* 기업의 정치전략이 규제정책에 미치는 효과는 비교적 성공적이었다고 평가할 수 있다. 기업은 경제위기론이나 산업구조고도화론 등을 통해 사회여론을 환기시키는 정보전략을 집중적으로 사용하였다. 기업의 정치전략이 효과적일 수 있었던 이유는 기업의 대언론 영향력이 클 뿐 아니라 한국에서의 정부가 지닌 성장지향성에도 일정 부분 기인한다. 한국 정부는 본질적인 경쟁 정책 차원에서 공정거래법의 제·개정에도 임하기 보다는 산업정책의 하위개념으로 이 정책을 운영한 것으로 보인다. 때문에 규제의 강화 필요성이 있을 때에도 기업의 사정을 충분히 감안하여 규제 도입의 시기를 늦추었고, 경기상황이나 낱 때에는 규제의 내용을 완화시켰다.