

사례중심의 공정거래법 해설

- 자금·자산·인력의 부당지원행위 -

이 병 주 / 공정위 총괄정책과장

1. 부당지원행위의 개요

부당지원행위는 주로 계열사간 거래를 통해 행해지는 불공정거래행위중의 하나이다. 기업집단의 계열사간 부당지원행위는 그 지원수단에 따라 상품·용역을 통한 지원행위와 자금·자산·인력거래를 통한 지원행위로 구분할 수 있다.

이중 상품·용역거래를 통한 부당지원행위는 차별적 취급행위로 규제된다(법 제23조제1항제1호). “정당한 이유 없이 자기의 계열회사를 유리하게 하기 위하여 가격·수량·품질 등의 거래조건이나 거래내용에 관하여 현저하게 유리하거나 불리하게 하는 행위”는 금지된다.¹⁾

자금·자산·인력거래에 관해서는 “부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위”는 금지된다(법 제23조제1항제7호).

시행령 제36조제1항에서는 부당지원행위를 지원수단에 따라 부당한 자금·자산·인력지원 등 3가지 행위유형으로 나누고 있다. 부당한 자금지원은 “부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금 등 자금을 현저히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 현저한 규모로 제공 또는 거래하여 과도한 경제상 이익을 제공함으로써 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위”이다. 부당한 자산지원은 “부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 부동산·유가증권·무체재산권 등을 제공하거나 부동산·유가증권·무체재산권 등 자산을 현저히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 현저한 규모로 제공 또는 거래하여 과도한 경제상 이익을 제공함으로써 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위”이다. 부당한 인력지원은 “부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 인력을 현저히 낮거나 높은 대가로 제공하거나 현저한 규모로 제공하여 과도한 경제상 이익을 제공함으로써 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위”이다.

부당한 자금·자산·인력거래를 통한 지원행위는 상품·용역을 통한 지원행위보다 그 지원효과가 상대적으로 크고 보다 직접적임에도 법적근거가 미약하여 '96년까지는 이를 효과적으로 규제하지 못하는

1) 차별적 취급의 금지행위에 대해서는 이전(월간 「공정경제」 제48호 57면 이하)에 설명하였으므로, 여기서는 자금·자산·인력거래를 통한 지원행위를 중심으로 언급하겠다.

문제가 있었다. 이에 따라 '96년말 공정거래법 개정시 불공정거래행위의 유형의 하나로서 자금·자산·인력거래를 통한 지원행위를 금지하는 조항을 신설하고,²⁾ '99년 공정거래법 개정시에는 부당지원행위의 효과적 적발과 기업체 자료제출의 진실성 확보를 위해 금융거래정보요구권을 2년간 한시적으로 도입하였다.

이러한 제도적 정비를 토대로 '98년이후 30대 그룹에 대해 총 4차에 걸친 대규모 직권조사를 실시하여 총 20조원의 지원성거래를 적발하고 1,843억원의 과징금을 부과한 바 있다.

2. 부당지원행위 규제의 필요성

계열사간 내부거래는 다양한 동기에서 발생하고 경제환경에 따라 순기능도 가지지만 동시에 많은 역기능과 폐해를 가지고 있다. 기업집단의 내부거래에 대한 경쟁정책적 관점에서의 우려는 내부거래가 경쟁자를 부당하고 불공정하게 배제시킴으로써 공정한 시장경쟁을 저해할 가능성이 있다는데서 비롯된다.³⁾ 기업집단의 계열사가 자금·자산거래 등을 통해 계열사를 지원하는 경우 지원받는 계열사는 “자신의 능력과는 무관하게 경쟁상 우위를 확보”하게 되어 비계열 독립기업과의 공정한 경쟁을 저해하게 된다.

이에 대해 내부거래는 그룹내 거래의 내부화를 통해 거래비용의 절감 등 효율을 창출하는 수단으로 기능하므로 전혀 문제될 것이 없다는 일부 주장이 있으나, 그룹내 계열사라는 이유만으로 더 값싸고 질 좋은 상품을 만드는 외부의 독립기업을 외면하는 경우에는 오히려 자원배분의 비효율성을 초래한다. 시장의 효율성이 제고되면서 계열사간 내부거래를 고집하는 경우 거래비용을 높이는 요인으로 작용하는 것이 현실이다. 세계적 기업들은 비용을 절감하고 보다 핵심분야에 기업의 역량을 집중하기 위하여 아웃소싱을 기업구조조정 주요 전략으로 채택하고 있다.⁴⁾

마찬가지로 기업집단을 경제적 동일체로 간주하여 하나의 기업으로 취급해야 한다는 주장도 공정경쟁 차원에서 문제가 있는 주장이다. 기업집단내 수십개의 계열사들이 하나가 되어 독립기업과 경쟁하게 되면 마치 『50대 1로 싸우는 권투경기』와 마찬가지로 불공정한 경쟁이 되는 것이다. 따라서 공정거래법은 계열기업과 비계열 독립기업과의 공정한 경쟁을 촉진하기 위해 계열사간 부당한 지원행위를 금지하고 있는 것이다.

2) 당초에는 기업집단의 계열회사간의 자산·자금·인력분야의 부당내부거래를 규제하기 위하여 법 제3장(기업결합의 제한 및 경제력집중의 억제)에 신설하는 것으로 검토하였으나 모든 사업자에게 적용해야 된다는 의견에 따라 불공정거래행위의 한 유형으로 규정하게 된 것이다.

3) 우영수는 「한국 대기업집단의 내부거래행위와 경쟁정책」('96)에서 우리나라 기업집단의 내부거래를 집단적 약탈행위에 해당하는 경쟁제한적 행위로 보고 있다. 같은 기업집단에 속하는 여러기업이 경제활동의 효율성에 기초하지 않는 불공정, 탈법·불법적 내부거래를 통하여 기업집단에 속하는 특정 업체의 경영활동을 지원함으로써 동종 경쟁업체의 시장점유율 하락이나 경영상의 어려움을 유발하여 시장에서 배제시킨 후 가격상승 등의 시장지배력을 행사하여 국민경제적인 측면에서 후생을 약탈하거나 반경쟁적 시장환경을 조성하여 경제활동상 비효율을 발생시킬 수 있다고 본다(월간 「공정경쟁」 제 44호 35면 이하).

4) 크라이슬러의 경우 80년대 후반 일본기업과의 경쟁격화로 매출·순이익 감소 등 위기에 직면하자 대대적인 구조조정을 단행하여 재기에 성공하였는데, 이때 가장 역점을 두고 추진한 전략이 비용절감을 위해 부품의 아웃소싱 비율을 제고하는 것이었다.

3. 부당지원행위의 위법성 판단

부당한 자금·자산·인력지원행위의 부당성 판단에 관하여는 『부당한 지원행위의 심사지침』에서 규정하고 있다. 동 지침에서는 부당지원행위 여부에 대한 판단을 두 단계로 나누고 있다.

첫째, 중점심사대상에 포함되어야 한다. 중점심사대상이 아닌 사항은 부당지원행위로 판정될 가능성이 낮다. 중점심사대상은 지원주체, 지원객체 및 지원규모의 세가지 요건에 해당되어야 한다. 중점심사대상의 요건은 아래 표와 같다.⁵⁾

지 원 객 체	지 원 크 기	
	지 원 금 액	지원성 거래규모
<ul style="list-style-type: none"> • 대규모기업집단 계열사, 특수관계인, 친족독립경영회사 - 자산총액 또는 매출액이 200억원이 상인 회사 	<ul style="list-style-type: none"> • 연간 지원금액 합계가 1억원 	<ul style="list-style-type: none"> • 자금 : 1,000억원 이상 (일별누적합계) • 자산 : 10억원 이상 (연간합계기준) • 인력 : 1,000명 이상 (연인원 기준)

이때, 대기업의 기업구조조정과정에서 발생하는 불가피한 지원행위는 중점심사대상에서 예외로 하고 있다. 일부사업부문을 임직원 출자형태로 분사화하면서 설립한 중소기업의 자생력 배양을 위해 한시적(1년)으로 지원하는 경우, 또는 구조조정 대상회사나 사업부문에 대하여 손실분담을 위해 불가피한 범위내의 지원, 예를 들면, 구조조정 대상인 계열회사에 대해 채무보증한 다른 계열회사가 그 채무보증금액의 범위내에서 채무를 인수하는 행위 등은 중점심사대상에서 제외된다.

중점심사대상이 되면 부당지원인지의 여부를 정밀 판단하게 된다. 이때 지원행위에 대한 부당성 판단은 원칙적으로 지원객체가 속하는 시장의 구조, 중소기업 및 여타 경쟁사업자의 경쟁능력과 경쟁여건의 변화 정도, 지원크기⁶⁾, 지원기간, 지원행위 전후의 시장점유율의 추이, 시장개방의 정도 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

특히, 다음 기준에 해당하는 경우에는 부당한 지원행위에 해당된다. i) 지원객체가 당해 지원행위로 인하여 일정한 거래분야에 있어서 유력한 사업자의 지위를 형성·유지 또는 강화할 우려가 있는 행위⁷⁾,

- 5) "지원금액"이라 함은 지원주체가 지원받는 계열회사에게 제공하는 경제적 급부의 정상가격에서 그에 대한 대가로 지원객체로부터 받는 경제적 반대급부의 정상가격을 차감한 금액을 말한다. "지원성 거래규모"라 함은 지원주체와 지원객체간에 이루어진 자금·자산·인력의 실제거래가격이 정상가격보다 높거나 낮은 것으로 보는 것이 합리적이거나 정상가격의 구체적인 수준을 합리적으로 산정하기 어려운 경우에 당해 거래(무상제공 또는 무상이전을 포함)의 규모를 말한다.
- 6) 지원여부와 크기를 계산할 때 정상가격이 기준이 된다. 계열사의 지원이 없는 상태에서 이루어졌을 가격(개별 정상가격)을 산정하여 이를 실제 거래에 적용된 가격(실제 적용가격)과 비교하여 지원여부와 크기를 판단한다. 이때 정상가격의 산정순서와 방법은 다음과 같다. 금리를 예를 들어 설명하면, i) 지원객체가 동일수단을 통해 동일시점에 독립적으로 차입한 금리, ii) 유사한 시점의 차입금리, iii) 신용상대가 지원객체와 유사한 업체의 차입금리, iv) 지원객체가 유사수단을 통해 동일시점에 독립적으로 차입한 금리 순으로 적용한다.
- 7) 예를 들어 중소기업들이 합하여 1/2이상의 시장점유율을 갖는 시장에 참여하는 계열회사에 대하여 동일한 기업집단에 속하는 회사들이 정당한 이유없이 자금·자산·인력 지원행위를 하여 당해 계열회사가 시장점유율이 5% 이상이 되거나 시장점유율 기준 3위이내의 사업자에 들어가게 되는 경우

ii) 지원객체가 속하는 일정한 거래분야에 있어서 당해 지원행위로 인하여 경쟁사업자가 배제될 우려가 있는 경우⁸⁾, iii) 지원객체가 당해 지원행위로 인하여 경쟁사업자에 비하여 경쟁조건이 상당히 유리하게 되는 경우⁹⁾, iv) 지원객체가 속하는 일정한 거래분야에 있어서 당해 지원행위로 인하여 지원객체의 퇴출이나 타사업자의 신규진입이 저해되는 경우¹⁰⁾, v) 관련법령을 면탈 또는 회피하여 지원하는 등 지원행위의 방법 또는 절차가 불공정한 경우에는¹¹⁾ 원칙적으로 위법이다.

그리고 다음 기준에 해당하면 부당지원행위에 해당할 가능성이 높아진다. i) 특정한 지원객체에 대하여 1년간 지원금액의 합계가 10억원 이상이거나 지원객체의 최근 사업연도의 매출액 또는 자산총액중 큰 금액의 0.2%이상인 경우, ii) 지원금액을 합리적으로 산정이 어려운 경우에는 지원행위와 관련한 거래규모가 ① 일별누적합계 기준으로 연간 1조원이상 또는 지원객체의 매출액 또는 자산총액중 큰 금액의 200%이상의 자금지원, ② 연간 합계기준 100억원 이상 또는 지원객체의 매출액 또는 자산총액중 큰 금액의 2% 이상의 자산지원, ③ 연인원 기준 10,000명 이상 또는 지원객체 종업원수의 3% 이상의 인력 지원에 해당하는 경우에는 부당지원행위에 해당할 가능성이 높은 것으로 상정한다. 또한, 특정한 지원객체에 대하여 기업집단내 2 이상의 계열사가 동일 또는 유사한 시기에 집단적으로 지원행위를 하는 경우에는 부당지원행위에 해당할 가능성이 높은 것으로 상정한다.

4. 부당지원행위의 유형 및 사례

가. 자금지원행위

자금지원행위의 유형에는 i) 상품·용역거래에는 무관하게 선급금 명목으로 계열회사에 무이자 또는 저리로 자금을 제공한 경우, ii) 주식매입을 하지 않으면서 증권에탁금 명목으로 계열증권회사에 일정기간 자금을 저리로 예탁한 경우, iii) 계열회사 소유 부동산에 대해 장기로 매매계약을 체결하고 계약금 및 중도금을 지급한 뒤 잔금지급전 계약을 파기하여 계약금 및 중도금 상당액을 변칙 지원한 경우 등이 포함된다.

구체적으로 대우가 계열회사인 대우개발로부터 경주 힐튼호텔, 경주 미술관, 경주기숙사 등을 건설위탁받아 '91년 7월부터 '92년 6월기간중 시공완료하였음에도 불구하고 '98년 3월말 현재 총공사대금 470억원중 114억원을 지급받지 않고 방치함으로써 계열사를 지원한 사례가 있다.¹²⁾ 또한, 현대상선은 '97년 4월부터 '99년 4월기간중 현대물류에게 물류시설을 관리하게 하면서 현대물류가 운송사로부터 수령한 대금을 지체이자 징수없이 총 108억원을 2일에서 473일동안 지연하여 수령함으로써 계열사를 지원한 사례가

-
- 8) 예를 들면, 지원객체가 지원받은 경제상 이익으로 당해 상품 또는 용역의 가격을 경쟁사업자보다 상당기간 낮게 설정하여 경쟁사업자가 당해 시장에서 탈락할 우려가 있는 경우
 - 9) 예를 들면, 지원객체가 당해 지원행위로 인하여 자금력, 기술력, 판매력, 제품 이미지 개선 등 사업능력이 증대되어 사업 활동을 영위함에 있어서 경쟁사업자에 비하여 유리하게 되는 경우
 - 10) 예를 들면, 대규모기업집단 소속회사가 자기의 계열회사에 대하여 지원행위를 함으로써 당해 계열회사가 속하는 일정한 거래분야에 있어서 신규진입이나 퇴출이 어려워지게 되는 경우
 - 11) 예를 들면, 증권회사가 「유가증권인수업무규정」상 계열증권사의 회사채인수 금지규정을 면탈하기 위해 다른 증권사를 주 간사회사로 내세우고 자신은 하인수회사가 되어 수수료를 받는 행위
 - 12) 공정거래위원회 의결 제98-173호, 1998. 8. 5

있다.¹³⁾

나. 자산지원행위

자산지원행위에는 i) 계열회사가 발행한 기업어음을 비계열회사가 매입한 할인율보다 낮은 할인율로 매입한 경우(기업어음 고가매입), ii) 제3자 배정방식에 의한 유상증자를 실시하면서 특수관계가 없는 독립된 자가 인수하지 않을 정도의 고가로 발행한 주식을 특수관계인 등이 인수한 경우(주식 고가매입), iii) 특수관계가 없는 독립된 자가 인수하지 않을 정도의 낮은 금리수준으로 발행된 후순위 사채를 특수관계인이나 친족독립경영회사가 인수한 경우(후순위사채 고가매입), iv) 전환권 행사가 불가능할 정도로 전환가격이 높고 현저히 낮은 이자율로 발행된 전환사채를 특수관계인 등이 인수한 경우(전환사채의 고가매입), v) 부동산을 시가에 비하여 저가로 계열회사에 매도한 경우(부동산 저가매도) 등이 포함된다.

부당지원행위에 대한 공정거래위원회의 조사가 강화되면서 자산지원행위의 유형이나 수법도 점점 고도화·지능화되는 경향을 보이고 있다. 계열회사의 유상증자시 발생된 실권주를 계열회사들이 종금사를 통해 우회 인수하거나, 외국계 금융기관 명의로 역외펀드를 설립하고 동 역외펀드를 이용하여 계열사를 지원하는 사례도 나타나고 있다. 일례로 현대중공업(주)의 경우 '98. 6. 12. 현대증권(주) 등 5개 계열사가 설립한 역외펀드인 continental growth investment의 1주당 순자산가치가 마이너스(약 △33\$)임에도 불구하고 동 펀드의 순자산가치와 연계된 주식연계형채권을 1주당 10\$의 가격으로 총 1,690천주를 매입하여 계열사를 지원한 사례가 있다.¹⁴⁾

다. 인력지원행위

여기에는 i) 업무지원을 위해 인력을 제공한 후 인건비는 지원주체가 부담한 경우, ii) 인력파견계약을 체결하고 인력을 제공하면서 퇴직충당금을 인건비의 전부 또는 일부를 미회수한 경우 등이 포함된다.

동양종합금융(주)가 계열회사인 동양증권(주) 강남점의 단자업무지원을 위해 자기회사 소속 직원을 파견 지원하면서 파견된 소속직원의 보수전액을 부담한 행위에 대하여 부당인력지원행위로 규제한 사례가 있다.¹⁵⁾ 대우가 계열사인 대우중공업에 대하여 회수하여야 할 파견인력에 대한 퇴직충당금전입액을 기일이 경과하였음에도 불구하고 이를 회수하지 아니하는 방식으로 지원한 사례가 있다.¹⁶⁾ **공정**

13) 공정거래위원회 의결 제99-213호, 1999. 10. 28

14) 공정거래위원회 의결 제99-213호, 1999. 10. 28

15) 공정거래위원회 의결 제99-23호, 1999. 3. 9

16) 공정거래위원회 의결 제98-173호, 1998. 8. 5