



내부거래와 경쟁정책

이 승 철

전경련 기획본부장

대규모기업집단에 대한 평가

대규모기업집단의 행위를 비판하는 목소리는 경제상황에 따라 계속적으로 변화해왔다. 경제가 호황일 때에는 대기업들의 높은 효율성에 의한 산업집중, 일반집중, 그리고 소유집중이 비판을 받아 온 반면에, 최근의 경제위기 하에서는 경제위기의 책임이 대기업들의 부채구조나 방만한 경영, 그리고 그에 따른 낮은 수익성에 있다는 인식 하에 그러한 것들이 문제시되고 있다.

대규모기업집단에 대해서 부정적인 견해를 가진 사람들은 불과 몇 년 전에만 해도 대규모기업집단의 여러 가지 행위를 경제력을 상승시키는 수단으로 인식하여 왔지만, 경제위기를 겪으면서 그러한 행위가 그들의 경제력을 감소시키는 것으로 인식하게 되었다. 예를 들어 대규모기업집단의 수익성이 산업평균보다 높은 경우에는 이를 독점력 때문이라고 비판하는 사람들이 반대로 대규모기업집단의 수익성이 산업평균보다 낮은 경우에는 이를 대규모기업집단의 비효율성 때문이라고 비판하는 모순적인 해석을 하기도 한다. 이처럼 대규모기업집단을 비판하는 사람들은 대규모기업집단이 높은 효율성을 보이든 낮은 효율성을 보이든 모두 비판하는 경우를 종종 보게 된다.

이처럼 대규모기업집단의 행위 또는 성과를 항상 비효율적인 것으로 해석하는 사람이 있는가

하면 항상 효율적인 것으로 해석하는 사람도 있다. 이러한 현상이 생긴 이유는 대규모기업집단의 행위의 경제적 효율성을 입증하는 것이 매우 어렵기 때문이다. 문제는 대규모기업집단의 행위의 효율성에 대한 명확한 판단근거가 없음에도 불구하고 그들의 행위를 비효율적인 것으로 단정하고 나서 그에 따른 정책을 수립한다는 점이다. 대규모기업집단의 내부거래도 이러한 문제를 그대로 지니고 있다.

내부거래에 대한 인식

내부거래 규제는 경제력집중 억제책의 중요한 수단의 하나로 사용되어 왔다. 이는 내부거래가 경제력 집중을 야기한다는 믿음에 근거한 것으로서 경쟁당국은 내부거래가 적어도 해당 기업집단에 대해서는 경제력을 증대시키는 것으로 믿고 있다는 것을 보여준다. 그러나 외환위기 이후 경쟁당국은 내부거래가 기업집단의 부실경영 해소와 구조조정 촉진을 방해하는 요소로 인식하여 날로 규제의 강도를 더해가고 있다. 만약 내부거래가 과거부터 부실경영을 초래하고 구조조정을 방해하였다면 내부거래가 경제력집중을 초래할 가능성은 없기 때문에 굳이 경쟁당국이 내부거래를 규제해야 할 이유는 없었을 것이다. 이처럼 내부거래 규제에 대해서도 과거의 규제논리와 현재



의 규제논리 사이에는 모순이 존재한다.

내부거래에 대해 부정적인 인식이 생긴 또 다른 이유는 내부거래가 내부자거래와 유사한 것으로 오해되기 때문이다. 내부거래란 외부거래 혹은 시장거래의 반대개념으로 엄밀히 말하자면 기업내부에서 일어나는 거래를 의미하지만, 우리나라에서는 기업간 계열거래를 지칭한 반면, 내부자거래는 기업내부자가 내부정보를 이용하여 부당하게 유가증권을 거래하는 것을 지칭한다. 내부자거래는 영어로 insider trading이지만 내부거래는 intra-conglomerate transaction으로 두 개념은 내용상 전혀 다른 것이다. 이러한 개념상 혼동 때문에 내부자거래가 주는 부정적 인식이 내부거래에도 그대로 적용되고 있다.

내부거래 규제의 강화

내부거래의 폐해를 억제한다는 명분으로 공정거래위원회(이하 '공정위'라 함)는 내부거래 규제를 날로 강화하고 있다. 공정위는 5대 기업집단에 대한 부당내부거래 조사를 지난해 두 차례 실시하였고, 올해에는 공정거래법 개정으로 부여된 제3차적권을 활용하여 특히 계열 금융기관을 통한 간접지원행위를 찾아내는 데 조사의 중점을 두고 있다.

공정위는 구조조정을 잘하는 기업은 도와주고 지원시키는 기업은 처벌하는 차원에서 한계기업, 비주력기업, 이업종(異業種) 계열기업, 그리고 계열 분리된 기업에 대한 부당지원행위를 중점 조

내부자거래는 영어로 insider trading이지만 내부거래는 intra-conglomerate transaction으로 두 개념은 내용상 전혀 다른 것으로 이러한 개념상 혼동 때문에 내부자거래가 주는 부정적 인식이 내부거래에도 그대로 적용

사하고 있다. 특히 공정위는 지난해의 1, 2차 조사를 받았던 기업들에 대해서도 제3차적권을 통해 미진한 부분을 다시 정밀 조사하고, 6~30대 기업집단에 대해서도 구조조정 이행실적이 부진한 대규모기업집단을 중심으로 조사를 벌일 예정이다.

왜 내부거래를 하는가?

기업형성의 목적은 시장거래가 비효율적인 경우 시장거래를 기업내 거래로 내부화 하는 것이다. 따라서 내부거래는 일반적으로 인식되는 것처럼 특수한 목적 때문에 이루어지는 것이 아니라 기업이라는 조직을 형성

하고 운영하는 기본 수단이자 목적이다. 만약 내부거래를 하지 말라고 한다면 그것은 기업을 형성하지 말라는 것과 동일하다고 할 수 있다.

기업집단의 형성 목적도 기업형성의 목적과 동일하다. 기업과 기업집단의 차이는 전자가 독립되지 않은 사업부로 구성되어 있는 반면에 후자는 독립된 법인으로 구성되어 있는 것에 불과하다. 기업내 내부거래는 기업내 사업부간의 거래인 반면 기업집단내 내부거래는 계열기업간의 거래라는 점만 다를 뿐이다. 기업집단내 내부거래는 비록 동일한 경영진에 의해 경영되어 하나의 동일한 공동운명체이지만 완전히 통합되지 않은 기업간의 거래이기 때문에 계열 기업간의 준기업 통합의 기능을 수행한다.

시장교환 기능을 기업내 혹은 기업집단내 거래로 대체하려는 이유는 대부분 시장거래에 수반되는 거래비용을 줄이기 위함이다. 기업집단은 시장거래 대신에 내부거래를 함으로서 계열기업간에



자금조달·구매·연구개발·생산·판매·기획·홍보 등에 있어서 거래비용을 절감하고 범위의 경제를 달성할 수 있다. 특히 우리 나라처럼 사회적 불안정, 시장계약의 불이행, 경직적인 판치금융시장에 의해 시장이 효율적으로 발달되어 있지 않은 기업환경 하에서는 기업들이 더욱 내부거래를 선호할 것이다.

내부거래 중 기업내 거래는 대부분 거래비용 절감을 위해 이루어지지만, 기업집단내 독립 계열기업간의 내부거래는 위와 같은 동기 외에도 부정적인 동기도 있다. 예를 들어 이윤규제를 받는 기업은 내부거래를 통해서 이윤을 다른 계열기업으로 이전시켜 그러한 규제를 회피할 수 있는데, 이러한 행위는 공기업과 같이 이윤규제를 받는 기업에서 많이 발견된다. 절세나 탈세 혹은 특정인과 특정기업에 대한 증여성 지원을 위한 내부거래도 있다. 예를 들어 대주주의 지분이 낮은 계열기업의 이윤을 대주주의 지분이 높은 계열기업으로 이전시킴으로서 대주주는 추가적인 이윤을 얻을 수 있다. 또한, 경쟁제한적 성격의 내부거래도 있을 수 있다. 그런 것들로는 진입제한, 약탈가격을 통한 경쟁자 배제, 시장독점화 등이 있지만 경제이론은 내부거래가 성공적인 경쟁제한 전략이 되는 경우는 극히 드물다는 것을 보여주고 있다.

공정거래법상 내부거래 규제 논거

공정위가 내부거래 규제제도를 이용하여 내부거래를 중점적으로 규제하려는 논리적 근거를 평가해 보자. 첫째, 대규모기업집단이 내부거래를 통

**이윤규제를 받는 기업은 내부
거래를 통해서 이윤을
다른 계열기업으로
이전시켜 규제를
회피할 수 있는데
이러한 행위는
공기업과 같이
이윤규제를 받는
기업에서 많이 발견된다.
절세나 탈세 혹은
증여성 지원을 위한
내부거래도 있다.**

해 독립기업을 시장으로부터 배제하고 경쟁자의 진입을 막는다고 생각할 수 있다. 그러나 이론상 내부거래가 진입장벽을 설정하지 못할 뿐 아니라 실제로도 부당내부거래로 적발된 사례에서 진입장벽을 만들기 위해 내부거래를 사용한 경우는 거의 없었다.

둘째, 기업구조조정 관점에서 내부거래가 한계기업의 퇴출을 지연시켜 기업구조조정을 저해하고 기업집단 전체의 부실을 초래한다고 생각할 수도 있다. 문제는 어떤 기업을 퇴출시키고 어떤 기업을 살릴 것인가 하는 문제이다. 기업내의 어떤 사업부를 퇴출시킬 것인지를 정부가 결정할 수

없듯이 기업집단에 속한 어떤 계열기업을 퇴출시킬 것인지를 정부가 효율적으로 결정할 수 없다. 또한 내부거래가 오히려 한계기업을 살림으로써 기업집단 전체의 부실을 방지할 수도 있다. 다시 말해 한계기업을 살리는 것이 기업집단 전체의 이익을 증대시키는 것인지 혹은 감소시키는 것인지를 외부자가 판단하는 것은 대단히 어렵다. 그런데 내부거래가 한계기업을 살리는 것에 이용되는 것이 부당하다고 하여 일방적으로 규제하는 것은 한계기업을 살림으로써 기업집단 전체의 이익을 증대시킬 가능성을 봉쇄하는 결과를 초래한다.

셋째, 비슷한 문제로 내부거래를 통한 다각화가 기업집단의 핵심역량을 약화시킬 수 있다고 비판받아 왔다. 문제는 수직계열화를 통해 전문화된 기업집단일수록 내부거래비용이 높다는 점이다. 즉, 수직계열화를 하는 이유는 내부거래를 더욱 효율적으로 하기 위함인데 기업집단에 의한 내부거래를 금지하는 것은 수직계열화를 억제하는 효과를 초래한다. 최근 들어 기업집단의 전문화 필



요성은 인정되지만 다각화를 통해 새로운 핵심역량을 발견함으로써 기업의 새로운 변신의 기회로 삼은 경우도 수 없이 많다. 즉, 다각화 없이 전문화를 고집하는 기업이 급변하는 경영환경에서 도태되는 사례는 기업역사에서 무수히 많이 발견된다.

넷째, 기업회계 차원에서 내부거래가 특정 기업의 자금을 부당하게 유출시켜 해당 지원주체기업의 주주나 이해관계인의 이익을 저해할 수도 있다. 이 경우 내부거래가 특정기업에게 단기적으로 손해를 입히는 것은 분명하지만, 장기적으로는 기업집단 전체의 이익을 증대시켜 지원주체기업에게도 이익을 제공할 수 있다. 이 경우 내부거래 규제는 기업집단의 이러한 장기이윤 극대화전략을 봉쇄할 수 있다. 그러나 기업집단의 장기이윤극대화 전략 차원이 아니라 특정 대주주의 이익을 위해 이루어지는 내부거래는 분명히 규제되어야 한다.

작년까지만 해도 공정위가 내부거래 규제를 하면서 내세운 명분은 지금까지 살펴 본 바와 같이 전통적인 경쟁촉진정책, 산업정책, 기업정책 등이 질적인 정책목표를 혼합한 것이었다. 그러나 학자들로부터 내부거래의 경쟁제한성 논리에 문제가 있다는 의견이 제시되었고, 공정위가 실제로 경쟁촉진과는 동떨어진 방향으로 규제를 집행하고 있다는 비판이 계속 제기되자 올해부터는 규제의 명분으로 경쟁촉진은 잠시 유보하고 기업구조조정만을 내세우고 있다. 이는 전통적인 공정거래정책 입장에서 보면 대담한 정책전환이라 아니할 수 없다. 마치 공정위가 경쟁정책을 포기한 듯한

**올해부터는
규제의 명분으로
경쟁촉진은
잠시 유보하고
기업구조 조정만을
내세우고 있다.
이는 전통적인
공정거래정책
입장에서 보면
대담한 정책전환이라
아니할 수 없다.
마치 공정위가
경쟁정책을 포기한
듯한 인상마저
준다.**

인상마저 준다. 왜냐 하면 경쟁정책과 산업정책은 본질적으로 상충되는 정책이기 때문이다. 이 때문에 외국에서는 공정거래당국이 산업정책에 관여하는 것을 극도로 자제하고 있다.

정책제언

내부거래는 우리 나라 기업집단 특유의 문제가 아니다. 종합무역상사를 통한 내부거래를 제외하면 우리 나라 대기업 집단의 내부거래 비중이 외국기업에 비해 결코 높지 않다. 또한 내부거래를 공정거래법으로 규제하는 나라가 없기 때문에 우리 나라만 이를 규제하는 것은 국제적 규범과 부조화를 이루는 문제를 낳는다. 외국의 경우 공통된 경영지배를 받는 기업들은 법인격이 달라도 하나의 기업으로

간주되기 때문에 그들간의 행위는 공정거래법의 적용대상이 되지 않는다. 왜냐 하면 계열기업과 법인화 되지 않은 사업부서 사이의 차이는 독점금지정책의 관점에서 보면 아무런 의미가 없기 때문이다.

내부거래가 공정거래법상의 문제는 없다고 하더라도 다른 법률에 의하면 위법행위가 될 수 있는 경우는 얼마든지 있다. 예를 들면 조세회피, 규제회피, 특정인 혹은 특정기업에 대한 증여성 지원 등은 분명히 규제되어야 한다. 또한 정부가 기업구조조정을 촉진하려고 하거나, 기업집단 소속 계열기업의 독립경영을 촉진하려고 하거나, 혹은 기업들의 지나친 다각화를 규제하려고 할 수도 있을 것이다. 이러한 정책의 정당성과 효율성에 대해서는 논의로 하기로 한다.



문제는 과연 공정거래법이 그러한 정책을 달성하기 위한 적절한 법체제인가 하는 의문이다. 예를 들어 기업구조조정이라는 것은 기업의 체질강화를 목적으로 하는 작업으로, 독과점 폐해를 방지하고 경쟁촉진을 목적으로 하는 공정거래법의 기본 성격과 거리가 먼 것이라고 볼 수 있다. 따라서 내부거래를 조사해 기업구조조정에 압박을 가한다는 것은 법체계상 정상적인 방법이 아니다. 오히려 지금은 구조조정을 촉진하기 위해 내부거래가 더욱 필요한 시기가 아닌가 생각된다. 공정거래법이 기업구조조정에 사용되는 예는 외국의 경우에 거의 찾아보기 어렵다.

마찬가지로 탈세를 목적으로 혹은 특정 기업을 지원하기 위해 내부거래를 하는 경우에 그러한 행위에 대해 공정거래법 위반으로 과징금을 부과하는 것도 정상적인 방법이 아니다. 만약 그러한 정책 집행이 가능하다면 세상의 모든 부당한 행위에 대해 공정거래법을 적용할 수 있을 것이다. 탈세를 목적으로 하는 부당한 내부거래는 세법으로 규제해야 한다.

마찬가지로 대주주의 이익을 목적으로 하는 내부거래는 회사법 혹은 증권거래법 등으로 규제해야 한다. 정부가 구조조정이나 다각화를 촉진하고

**공정위가
경영상의
비효율을 개선하거나,
구조조정을 촉진하거나,
대주주의 부당한
이익취득을 방지하려
한다면
상품시장, 자본시장,
경영권시장의 경쟁을
촉진함으로써
시장의 힘에 의해
자연스럽게
정책목표가 달성되도록
해야 할 것**

싶으면 산업정책을 사용해야 할 것이다. 정부가 독립영역을 유도하고 싶으면 회사법을 정비해야 할 것이다.

만약 공정위가 경쟁정책 차원에서 내부거래를 억제하는 것 외에 굳이 경영상의 비효율을 개선하거나, 기업구조조정을 촉진하거나, 대주주의 부당한 이익취득을 방지하려고 한다면 공정위에 어울리는 정책은 상품시장, 자본시장, 경영권시장의 경쟁을 촉진함으로써 시장의 힘에 의해서 자연스럽게 그러한 정책목표가 달성되도록 하는 것이다. 이러한 차원에서 공정위가 해야 할 본연의 임무는 이러한 시장에서 시장기구가 원활하게 작동하는 것을 가로막는 각종 제도와 관행을 개선하는 것이다.

내부거래 규제를 비판하는 시각이 모든 내부거래를 정당하다고 보는 것은 아니다. 다만 그것은 내부거래의 효율성을 무시한 채 비효율성만을 중시하는 공정위의 태도와 기업구조조정과 기업회계 감시를 위한 적절한 법체계가 아닌 공정거래법이 그러한 목적 달성을 위해 이용되는 것을 비판하고 있는 것이다. **공정**