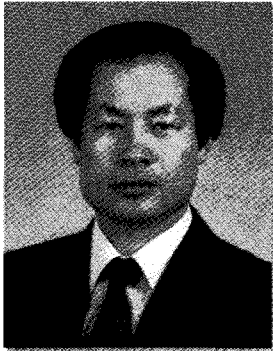


부당내부거래의 규제논리 및 제도적 발전방향



김길태
공정위 조사2과장

**기업경영의 투명성 확보를 위한
결합재무제표의 작성이 확대되고,
소액주주나 채권자 등 이해관계인에 의한
경영감시가 효과적으로 이루어지기 이전까지는
적어도 공정거래위원회의 감시활동을
더욱 강화할 필요가 있다.
아울러 우리나라 재벌구조의 특징을
고려하여 우량계열사의 특수관계인에
대한 자금·자산의 지원행위를
공정거래법상 당연위법으로 조치하고,
상속세법 등의 관련 제도적 장치를
보완하는 것이 필요하다.**

머리말

정부는 IMF사태를 극복하기 위한 방안의 일환으로 기업구조조정정책을 추진하고 있으며, 이를 위하여 30대 대규모기업집단을 중심으로 계열사간 상호채무보증을 완전히 해소하도록 하는 노력과 함께 계열사간에 부당하게 자금·자산·인력을 지원하는 부당내부거래를 규제하고 있다.

부당내부거래는 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 부당하게 가지급금·대여금 등의 자금이 나 부동산·유가증권·무체재산권 등의 자산, 그리고 인력을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위를 말하는 것으로서, 자금을 시장금리보다 낮은 금리를 적용하여 제공하거나 무상으로 제공하는 거래(자금지원)와 부동산·유가증권 등의 자산을 시가보다 낮은 가격으로 매각하거나 높은 가격으로 매입해 주거나 무상으로 제공하는 거래(자산지원), 그리고 인력을 무상으로 제공하는 거래(인력지원)가 이에 해당된다.

본 고에서는 이러한 부당내부거래를 규제함이 타당한 것인지에 관한 이론과 실제에 관하여 연구·분석하고자 하며, 이를 토대로 부당내부거래의 규제와 관련한 향후 제도적 발전방향에 대하여 살펴보고자 한다.

● 부당내부거래의 의의 및 규제실태

1. 부당내부거래의 의의

단위기업간에 행해지는 내부거래는 크게 두 가지로 구분되는데, 그 하나는 계열기업간의 수직통합(vertical integration)에 의한 내부거래로서 상품·용역의 시장거래에서 발생하는 거래비용을 내부화하기 위하여 이행되는 거래이고, 또 다른 하나는 그 밖의 목적, 즉 경제력집중의 강화나 부실기업지원 등의 목적을 달성하기 위해 행하는 자금·자산의 내부거래로 대별할 수 있다.

전자에 의한 내부거래는 기존의 전문 비계열기업을 시장으로부터 배제하는 시장배제(market foreclosure)효과와 반경쟁적인 압착(anticompetitive squeezes)효과 및 잠재적 기업을 수직통합기업으로 진입토록 함으로써 그들의 진입을 저지하는 창업자본소요 진입장벽효과를 갖는다는 평가(이것이 '상품·용역거래와 관련한 부당내부거래'임)도 받지만, 거래의 내부화로 인한 비용절감효과 등 경제효율성 측면에서 긍정적인 기능을 한다는 평가도 받는다.

이에 비하여 후자에 의한 내부거래는 생산이나 판매와는 관계가 없는 같은 집단에 속하는 기업간의 이익추구 활동이어서 실질적인 상호보조금지급(cross subsidization)효과를 갖는다는 특징을 가지고 있으며, 이러한 내부거래는 경제적 효율성 측면에서 긍정적인 측면보다 시장에서의 경쟁을 배제하는 부정적 기능이 더 큰 것으로 인식된다. 더욱이 이러한 내부거래가 불공정하거나 불법 또는 탈법적인 성격을 가짐으로서 반경쟁성을 더하게 되는데, 이것이 공정거래법이나 경쟁정책이 문제삼고 있는 반경쟁적 기업관행의 핵심적인 내용을 이룬다(이것이 '자금·자산거

래와 관련한 부당내부거래' 임).

기업의 구조조정촉진 차원에서 추진되고 있는 부당내부거래는 바로 후자의 경우에 해당되는 것으로서, 이하 본 고에서 다루는 연구과제는 후자이므로 이하에서 전자와 후자를 특별히 구분하여 사용하지 않는 한 부당내부거래로만 표기할 경우에는 후자를 지칭함을 미리 밝혀 둔다.

2. 부당내부거래의 동기

우리나라는 소유와 경영이 분리되지 않는 상태에서 특정인에게 기업 지배권이 과도하게 집중됨으로써 합리적인 의사결정을 위한 감시와 견제가 이루어질 수 없었고, 이러한 취약한 기업 지배구조하에서 재벌은 대폭적인 사업영역의 확장을 위한 거대한 외부자금조달의 수단으로 계열사간 상호채무보증제도를 활용해 왔으며, 또한 상대적으로 경영사정이 취약한 계열사의 지원을 위하여 부당내부거래를 이용하게 되었다.

이에 따라 우리나라 재벌은 계열사를 거미줄처럼 연결시킨 소위 선단식 경영방식이 가능해졌으며, 이러한 선단식 경영방식은 기업집단 전체의 이익을 위하여 계열기업의 경쟁력을 훼손시키고, 일부 계열기업의 부실을 기업집단 전체로 확산시키는 결과를 초래하였다. 특히, 개별시장에서의 지배력을 강화·남용함으로써 독립적인 중견·중소기업의 존립기반까지 훼손하였다. 이러한 재벌의 구조적 문제는 결국 낙후된 금융산업과 상호 맞물리면서 우리 기업의 경쟁력을 저하시키고 우리 경제가 IMF관리체제로 추락하게 한 핵심요인으로 작용하였다.

따라서 부당내부거래는 바로 이러한 재벌의 구조적 문제 즉, 경제력집중의 폐해를 야기하는 본질적인 원인 가운데 하나라고 볼 수 있다. 기업집

단은 부당내부거래를 통하여 새로 설립되는 계열기업의 수요시장과 교차지원수단을 사전에 확보함으로써 사업영역을 수익성이 없는 분야에까지 무리하게 확장해 나갈 수 있었고, 기존 계열사가 속한 시장에서는 시장지배력을 강화하는 한편, 경쟁력이 취약하거나 부실해진 계열기업을 우량계열사의 희생하에 존속시킬 수 있었다. 또한, 선단식 경영의 주요 수단으로 활용함으로써 지배권을 더욱 공고하게 하는 등 재벌의 부당내부거래는 지배권 집중, 시장 집중 및 계열확장의 주요 수단이 되어 온 것이다.

3. 부당내부거래의 규제실태

30대 재벌에 대해서는 공정거래위원회가 1998년 5월부터 4차례에 걸쳐 176개 기업을 대상으로 대규모 조사를 실시하여 총 20조 3,354억원의 지원성 거래를 적발하였으며, 이 중에서 정상가격과 실거래가격과의 차이에 해당되는 순지원금은 총 5,983억원이다. 이러한 순지원금 중에서 1,845억원에 상당하는 금액을 과징금으로 납부하도록 조치하였다. 이와 같이 대량의 부당내부거래를 적발할 수 있었던 것은 금융거래정보요구권이 지대한 역할을 했다고 본다. 부당내부거래의 대부분이 금융기관을 매개로 하여 이루어지는 까닭에 금융거래정보요구권 없이는 조사가 거의 불가능하기 때문이다.

그동안 적발된 부당내부거래의 주요 사례를 보면, 우량기업이 부실기업에게 금융회사로부터 차입하는 금리보다 저리로 자금을 대여해 준 행위, 계열투신운용회사가 고객의 신탁재산으로 특수관계인 등에게 저리의 콜자금 등을 제공하는 행위, 우량기업이 「선급금 명목」으로 부실기업에게 무이자 또는 저리로 자금을 제공한 행위

등의 자금지원 사례가 있고, 역외펀드를 이용하여 특수관계인 등이 발행한 주식을 고가로 매입하거나 기업어음 등을 저리로 매입하는 행위, 우량기업이 금융회사의 특정금전신탁에 가입하고 이 자금을 이용하여 부실기업이 발행한 기업어음이나 사모사채를 저리로 인수하는 행위, 시가보다 현저히 낮은 가격으로 신주인수권부사채를 발행하여 특수관계인 등에 매각하는 행위, 우량계열금융회사가 비계열금융회사에 후순위 대출을 해주고 이 비계열금융회사로 하여금 부실한 계열기업이 발행한 사모사채를 저리로 인수하도록 한 행위 등과 같은 자산지원 사례가 있다.

● 부당내부거래의 규제 논거

1. 규제의 타당성

부당내부거래는 지원을 한 우량기업의 경쟁력 저하를 소진하여 핵심역량(core competence)을 약화시킴으로써 경쟁력의 저하를 초래하게 되는 반면에, 지원을 받은 기업은 경쟁력의 향상을 위한 노력을 등한시하게 되고 한계기업인 경우는 퇴출을 피할 수 있게 함으로써 기업구조조정이 지연되고 유한한 경제자원의 낭비를 초래하게 된다는 것이다.

또한 부당내부거래로 인한 우량기업의 경쟁력 저하는 당해 기업집단 전체의 동반부실화를 초래하여 개별기업의 위기가 그룹전체의 위기로 되고 그들 그룹이 국민경제에서 차지하는 비중이 크므로 국가 경제적 위기로 연결될 가능성이 크며, 이로 인해 국가의 대외신인도를 크게 실추시키는 결과를 초래하기도 한다. 1997년 IMF 당시 한보, 기아, 진로, 우성, 해태 등 대규모기업 집단의 연쇄도산이 그 실례이고, 최근의 「대우」

그룹 사태도 그 실례이다. 특히 「대우」그룹의 경우에는 부당내부거래로 지적된 총 지원성거래규모가 5조 8,945억원이고, 순지원금은 1,416억원 수준에 이르고 있는데, 그 내용을 분석해 보면 (주)대우, 대우중공업(주) 등 주력계열사들이 부실계열사를 지원하고, 이로 인해 주력계열사들이 부실화되자 여타 계열사들이 이들을 다시 지원하는 악순환이 확대·심화되어 그룹 전체가 도산된 것으로 나타나고 있다. 이러한 「대우」그룹사태는 그들 계열사들이 발행한 기업어음, 회사채 등을 매입한 금융기관의 부실화도 초래하였을 뿐 아니라, 대외적인 국가 신인도의 추락은 물론 공적자금 투입 등으로 국민경제적으로도 엄청난 부담을 초래하였다는 점에서 부당내부거래의 폐해를 잘 입증하고 있다 할 것이다.

마지막으로 부당내부거래는 기업의 고질적인 관행으로 고착화되었기 때문에 개선노력과 감시가 느슨해 질 경우에는 상당히 지속될 것으로 전망되기 때문에 그 규제를 강화할 필요가 있다는 것이다. 부당내부거래는 선단식 경영으로 인해 계열확장과 외부경쟁자를 차단하기 위한 수단으로 활용되어 왔으며, 이러한 선단식 경영이 개선되지 않는 한 그와 같은 수단으로 활용될 가능성은 농후하다.

재벌은 생산활동과정에서 독과점 이윤 축적이 용이하고, 계열금융기관 등을 이용한 금융자원의 독과점이 가능하기 때문에 부당내부거래를 통한 계열사 유지 및 확장이 용이해진다. 또한 재벌에 대해 기업외부에서 견제역할을 할 수 있는 금융기관이 재벌에 종속되는 경향이 있는 등 시장메카니즘에 의한 재벌 견제가 미흡한 실정이며, 재벌 총수는 수익성 도모보다는 영향력 극대화에 집착함에 따라 계열기업을 늘리고 외부경쟁자를 차단하기 위한 수단으로 부당내부거래를

활용하게 된다.

2. 규제의 이론적 논거

대다수의 학자들은 기업집단 내 상품·용역거래의 내부화를 자금·자산 등의 내부거래와 동일한 경제적 효과를 가지는 것으로 보아 그 경제이론적 논리를 전개하고 있으나, 양자는 서로 다른 경제적 보조효과를 가진다는 점에서 구분할 필요가 있다.

상품·용역의 거래와 관련된 내부거래는 피지원기업의 가변비용을 감소시키거나 상승시키는데 반해 자금·자산의 내부거래는 가변비용과 함께 피지원기업의 고정비용도 감소시키는 효과를 가지는 것으로 더 큰 보조효과를 가진다는 점에서 차이가 있을 뿐 아니라, 전자는 비교적 일시적인 보조효과에 불과하고 그것도 간접적인 효과를 갖는데 비하여 후자는 그 보조효과가 장기적이고 지속적이며 직접적인 효과를 가진다는 점에서 기본적인 차이가 있다. 그리고 후자는 화폐자산이 실물자산에 비하여 갖는 이전의 용이성과 간편성에 기인하여 그 지원이 신속하게 이루어진다는 점에서 전자와 차이가 있고 그 지원 효과에 있어서도 전자는 그 보조효과가 당해 상품이나 용역에 국한되는데 비하여 후자는 피지원기업이 당해 보조를 어떻게 사용하느냐에 따라 그 보조효과가 다양한 형태로 나타날 수 있다는 점에서 차이가 있다. 부당내부거래가 가지는 이러한 경제적 효과를 고려하여 그 규제의 타당성을 이론적으로 설명하기 위해서는 이전가격(移轉價格)과 약탈가격(掠奪價格), 그리고 시장경합성(市場競合性)의 개념과 이론을 도입할 필요가 있다.

먼저 기업집단 내 내부거래를 규제하는 목적

중의 하나가 거래에 적용되는 가격, 즉 이전가격 (transfer price)이 인위적으로 조작될 가능성이 있기 때문이다. 내부거래시의 이전가격이 시장에서 통상적으로 사용되는 가격과 차이가 있을 경우 내부거래는 정상가격과 이전가격의 차이만큼 부(富)를 이전시킨다. 다시 말해서 공개된 시장에서 동일한 거래, 동일한 조건에 대해 결정되는 비계열회사 사이의 정상가격이 아니라 회사 집단 전체의 목적 달성을 위해 또는 지배주주의 개인적인 이해관계를 우선적으로 고려하여 결정되는 가격에 의해 거래가 이루어지는 경우가 많기 때문이다. 이러한 경우 정상가격과 이전가격의 차액만큼 부(富)의 이전이 이루어지게 마련이고 개별회사의 독립적인 이윤동기는 배제되고 만다.

이러한 기업집단 계열사간 이전가격에 의한 부당내부거래로 인하여 우량기업의 경쟁력 제고를 위해 사용되어야 할 자원을 한계기업 등의 생존을 위해 사용함으로써 기업집단 내 경쟁에너지를 분산·유출시켜서 우량기업의 경쟁력을 저해할 뿐만 아니라 기업 전체의 동반부실을 초래하며, 기업집단 소속이 아닌 독립기업에게는 기업집단 소속 회사보다 불리한 위치에 서게 하는 등 경쟁을 저해하게 되어 국민경제에 끼치는 해악이 크므로 이를 규제할 필요성이 있는 것이다.

다음으로는 약탈가격이론에 의하여 살펴본다. 기업의 약탈가격(predatory pricing)은 경쟁 혹은 잠재적 경쟁을 제한할 목적으로 경쟁자를 시장에서 퇴출시키기 위해 상품의 가격을 약탈적으로 낮추는 행위이다. 이러한 약탈행위는 일반적으로 단일기업의 가격정책을 바탕으로 이루어지는 것이지만, 기업집단 계열사간 부당내부거래를 통한 교차지원행위는 기업집단에 의한 집단적 약탈행위의 주요 수단으로 이용된다. 즉 부

당내부거래를 통해 특정계열기업의 자금력을 강화하고 이를 바탕으로 한 약탈가격 등을 통해 독립기업에 대하여 경쟁상의 우위를 확보할 수 있게 함으로써 피지원기업이 지원기업의 자금력을 이용하여 경쟁자를 배제할 수 있게 된다는 것이다.

마지막으로 부당내부거래는 시장경합성을 저해하기 때문에 규제해야 된다는 것이다. 시장경합성의 개념은 시장구조가 경쟁적이지 않더라도 진입장벽이 존재하지 않아 잠재 경쟁기업의 시장진입 가능성이 존재하는 경우에는 완전경쟁적 시장성과를 얻을 수 있다는 것을 기본내용으로 하고 있다. 그런데, 계열사간 부당내부거래는 상호교차보조를 통해 소속 기업의 인위적 경쟁력 배양을 위하여 이행되는 경우에는 경쟁기업의 도태, 잠재 경쟁자의 진입저지효과를 가져와 전반적으로 경제활동의 효율제고 가능성을 배제한다. 또한 자금·자산의 내부거래를 통한 교차지원행위는 사업초기에 있어서는 계열기업에 대한 자산의 지원으로 인위적으로 낮은 고정비용을 책정할 수 있도록 하며 사업활동 중에는 여러 경영상의 목적을 위하여 유용할 수 있는 자금·자산거래를 통하여 동일 재벌 소속 개별기업에게 인위적으로 경쟁력을 배양할 수 있도록 한다는 점에서 시장경합성을 저해하는 결과를 초래하기 때문에 규제해야 된다는 것이다.

● 부당내부거래 규제제도의 발전방향

공정거래법에서는 기업집단 소속 계열사간의 모든 내부거래를 금지하는 것은 아니며, 상대방을 부당하게 지원하기 위해서 행해지는 내부거래를 금지하고 있는 것이다. 이러한 부당내부거래는 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 효과 이외에도 재벌의 무분별한 사업확장을 가능하게

하여 경제력 집중을 심화시키고, 선단식 경영을 유지·강화함으로써 지속적인 부당내부거래를 유발하여 계열사와 비계열사간의 공정한 거래를 저해하는 원인으로 작용한다.

또한 특수관계인을 상대로 한 부(富)의 편법적인 이전을 가능하게 하며, 이를 통해 그룹 전체의 총 지분율을 높여 지배권과 선단식 경영을 유지·강화시킴으로써 경제력 집중을 심화시키고 기업의 경쟁력을 약화시키는 결과를 초래한다. 이에 따라 부당내부거래가 이루어지는 과정에서 소액주주에 대한 지배주주의 착취가 발생하게 되고 경영의 투명성이 저해됨으로써 건전한 시장경제의 기반을 저해할 우려가 있게 된다. 이와 같은 부당내부거래의 폐해는 바로 우리나라 재벌이 안고 있는 구조적 문제의 본질에 해당되는 것으로서 현재 우리 경제가 당면한 구조적 위기와 IMF관리체제를 조기에 극복하고 선진경제로 진입하도록 하기 위해서는 시급히 해결해야 할 과제인 것이다.

부당내부거래는 이러한 폐해를 근절시키기 위한 것으로, 그 동안 공정거래위원회는 금융거래 정보요구권을 활용해서 대규모 직권조사를 실시하여 대량의 위반사실을 적발하고 이를 시정시키기 위하여 시정조치 및 과징금납부명령을 한 바 있다. 그러나, 이러한 조치에도 불구하고 부당내부거래의 행태가 점점 다양화되고 고도화·전문화·은밀화되는 양상이 나타나고 있을 뿐 아니라, 재벌이 공정거래위원회의 시정조치와 과

징금납부명령에 불복하여 대부분 행정소송을 제기하고 있는 관계로 부당내부거래에 대한 시정이 지연되고 있으며, 그로 인한 폐해가 근절되지 않고 있다.

기업경영의 투명성 확보를 위한 결합재무제표의 작성이 확대되고, 소액주주의 권익을 보호할 수 있는 획기적인 제도보완이 이루어져 소액주주나 채권자 등 이해관계인에 의한 경영감시가 효과적으로 이루어지기 이전까지는 적어도 부당내부거래의 근절을 위한 공정거래위원회의 감시 활동을 더욱 강화할 필요가 있다. 이러한 감시를 위해서는 금융거래정보요구권의 지속적인 유지가 필요하며, 대규모 직권조사를 통한 사후적 감시는 물론이고 대규모 내부거래의 사전적 이사회 의결 및 공시를 통한 사전적인 예방감시활동도 강화할 필요가 있다.

아울러 우리나라 재벌구조의 특징을 고려할 때 특수관계인에 의한 재벌의 지배와 경제력집중을 억제하고 계열사간 독립경영체제를 확보하기 위해서는 우량계열사가 특수관계인에게 부당하게 부(富)를 이전시키는 수단으로 이용되는 우량계열사의 특수관계인(동일인의 친·인척)에 대한 자금·자산의 지원행위를 차단하는 것이 보다 긴요하므로 공정거래법상 당연위법으로 조치함이 타당하다고 보며, 이를 적절히 차단하기 위해 상속세법 등의 관련 제도적 장치를 보완하는 것이 필요하다고 본다. **공정**