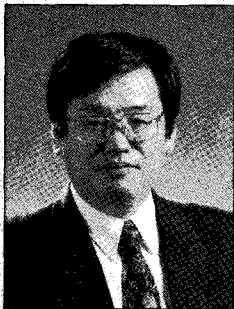


부당내부거래 규제제도의 합리적 운용방안



정재호

LG그룹 회장실 전무

1. 서 언

경쟁이 꽃피는 능률적인 경제운영은 수많은 기업들이 공정하고 자유로운 경쟁속에서 마음껏 창의력을 발휘하여 가격과 품질, 그리고 서비스 등 경쟁의 본질적인 요소로서 승부하는 것이 그 전체 조건이라 하겠다. 그런데 부당한 내부거래는 대기업들의 우월한 경제력을 바탕으로 자기의 계열사를 부당하게 지원함으로써 경쟁력이 있는 사업자를 시장에서 퇴출시키고 경쟁력이 취약하여 오히려 퇴출되어야 할 한계기업을 대기업의 계열사라는 이유만으로 보호함으로써 자원의 효율적 배분을 왜곡하고 경제력 집중을 심화시켜 국가경제 전체로 비능률을 초래한다는 것에 규제의 논리적 근거가 되고있다.

공정거래법상 부당한 내부거래에 관한 규제는 법 제23조 및 시행령 제36조에 근거하고 있다. 그러나 상기 법령에는 큰 골격만 규정되어 있기 때문에 실제로 부당한 내부거래에 관한 구체적인 법집용에는 상당기간동안 어려움을 겪어왔다. 1992년 7월 1일에 제정 시행되어 온 “대규모기업 집단의 불공정거래행위에 대한 심사기준”에서 구체적인 법집행기준이 마련되어 이를 근거로 1993년 5월부터 1996년 12월까지 8차례에 걸쳐 1~50대 기업집단 소속 130개 계열사들에 대한 부당한 내부거래조사를 실시함으로써 이젠 업계에서도 부당한 내부거래의 규제 취지를 어느정도 인식하고 기업 스스로도 이러한 불공정거래행위를 하지 않도록 노력하는 경향이 일반화 되어가고 있다.

2. 부당한 내부거래 범위의 확대와 이에 대한 평가

위원회는 부당내부거래에 대한 규제범위를 1996년 12월 30일 제5차 공정거래법 개정시 종래의 상품·용역거래에서 현실적으로 규모와 지원효과면에서 보다 광범위하고 직접적인 자금·자산 및 인력분야의 지원행위까지로 확대하였다. 이는 법집행의 목적달성을 위해 매우 바람직한 일이라 하겠다.

새로이 추가된 자금·자산·인력 등에 대한 부당한 지원행위에 대하여는 지난 7월 29일부터 심사지침이 제정되어 운영중에 있다. 새롭게 규제대상이된 자금, 자산, 인력 부분에 대한 부당한 내부거래의 구체적 운용은 앞으로 많은 심결사례를 통해 이 부분에 대한 명확한 기준이 발전되어야 하겠지만 그 전이라도 공정거래위원회 내에서 운용방향을 정하고 규제대상이 되는 기업에게 명확히 기준을 밝힘으로서 부당한 내부거래를 미연에 방지하지는 데 보다 중점을 둘 필요가 있다.

심사지침은 목적, 용어의 정리, 지원 행위의 구체적 기준을 정한 다음 수많은 관련행위중 경쟁정책적 차원에서 우선적으로 규제대상이 되는 부분을 중점심사대상으로 정의하여 이를 집중관리함으로써 본 지침의 규제대상을 명확히 한 점이 특히 진일보 한 것으로 보인다. 그러나 지원의 크기기준으로 정한 연간 지원금액 1억원은 현 경제 규모로 볼 때 다소 낮은 감이 들지만 지원성 거래 규모는 우선 그정도 수준으로 운용해보는 것도 하나의 방안이 될 수 있다고 보인다. 그러나 대규모 지원의 경우에는 부당한 지원에 해당할 가능

성이 높은 것으로 상정하였는데, 이 경우 단순히 규모만 크다고 부당한 지원이 되는 것이 아니라 거래의 부당성에 대한 검토 결과 특별히 부당하다고 판단되지 아니하면 위법이 되지 않는다고 해석되어지는 것으로 보아야 할 것이다.

특히 부당성 기준에서 특수관계인 뿐만 아니라 다른회사를 지원하는 행위도 부당성이 될 가능성이 있다고 보았는데 물론 구체적 범집행시 계열회사여부가 불분명 하므로 규제대상에서 빠지는 경우를 방지하기 위하여 이를 포함한 것은 이해가 되나, 다른 회사에 지원하는 경우는 일반적으로 극히 예외적이기 때문에 이 경우 부당한 내부거래 규제행위의 보호법익을 생각할 때 부당성 검토에 매우 엄격한 해석이 요구되어진다고 하겠다.

3. 부당한 내부거래 규제제도의 합리적 운용방향

부당한 내부거래 규제제도와 관련하여 이번 법 개정이나 지침제정은 동규제의 실효성을 높이기 위하여 진일보한 것으로 평가된다. 그러나 보다 합리적으로 법 취지에 맞추어 잘 운용하기 위해서는 여러 가지로 생각할 점이 많다고 생각된다. 물론, 공정거래위원회에서 철저히 준비하고 합리적 범운용을 위하여 많은 연구가 되고 있었지만 이러한 연구에 다소 도움이 될 수 있으면 좋겠다는 마음에서 몇가지만 건의하고자 한다.

가. 내부거래 발생요인에 대한 이해

내부거래는 기업에서 흔히 이루어지고 있지만

그 자체가 부당하다고 봐서는 안 될 것이다. 오래 전 전경련회장을 지낸 바 있는 C회장이 내부거래가 발생하는 이유로 아주 실감나는 얘기를 한 적이 있다. 맥주공장을 경영하던 그는 초기에 맥주병 바닥이 일정치 못해 콘베어벨트에서 넘어지고 해서 생산성 향상에 골머리를 썩히다가 결국은 병 제조공장을 직접 경영하게 되었다는 얘기를 했다. 그 후 수요가 폭발적으로 늘어나 맥주공장을 지어야겠는데 당시 건설회사가 이래 저래 공기를 못 맞추고 하자가 발생해 결국은 건설도 직접하게 되었다고 하였다. 이와같이 우리 나라의 경우에는 과거 경제개발 단계에서 부품, 중간재 등 요소시장이 불완전하거나 존재하지 않은 경우가 많이 있어 계열회사 설립을 통해 적기에 안정적으로 관련 부품 등을 공급받을 수 있었기 때문에 내부거래가 발생한 경우가 많이 있다.

이와 같이 내부거래가 발생하는 요인은 경제적 동기에 의한 경우와 외부환경 등의 영향에 따라 불가피하게 발생하는 경우가 있다. 경제적 동기를 본다면 첫째, 내부거래는 계열사끼리 판매관리비 등 거래에 수반되는 불필요한 거래비용을 최소화할 수 있어 이로 인해 안정된 가격과 제품 수급을 가능하게 해준다. 거래의 예측가능성으로 인해 규모의 경제 실현과 이로 인한 생산성 향상을 동시에 추구할 수 있기 때문에 원가절감이 용이하며 또한, 기업집단내에 축적된 기술과 R&D 능력을 용이하게 계열사에 접목할 수 있어 중복투자나 생산 비용을 절감할 수 있다.

둘째, 거래행위의 효율성 제고이다. 계열내 회사로부터 제품을 조달하는 경우에는 사업의 초기 단계에서부터 관련 정보의 공유와 상호조정이 원

활하게 이루어 질 수 있어 수요자나 공급자 모두 안정된 수급 활동이 가능하여 예측이 불가능한데 따른 거래의 비효율성을 제거할 수 있는 이점이 있다.

셋째, 기업의 투자패턴도 내부거래 발생의 주요 요인으로 작용한다. 기업의 경영전략상 규모의 경제실현과 위험분산을 위해 계열화를 통해 관련 사업을 영위할 경우 내부거래가 발생하게 된다. 사업부제나 합병 등 관련 산업의 집중화 또는 계열화를 통한 분업화는 투자의 효율성이나 경영활동의 용이성 등에 따라 선택되어야 할 것이며 분업화를 통해 사업을 전개할 경우 내부거래 비중이 높아질 수밖에 없다. 그리고, 신기술을 도입할 때 해외 파트너가 신규 합작법인 설립을 선호하는 경우가 많아 내부거래가 발생하기도 한다.

내부거래는 산업환경에 따라 불가피하게 발생되기도 하는데 우선 기업집단의 특성상 경쟁관계에 있는 회사간에는 배타적인 거래행태로 인하여 불가피하게 내부거래 비중이 높아지기도 한다. 또한, 회사의 사업전략상 기밀유지가 불가피할 경우 내부거래에 의존할 수밖에 없다. 일례로 광고의 경우 신제품 등에 대한 광고전략이나 신제품 개발상황, 신제품 출시의 시기 등 중요한 사업 전략에 대한 정보가 경쟁사로 유출되는 것을 방지하기 위해 광고를 계열 광고대행사에 주로 맡기며, 전산화와 관련하여 회사의 기밀을 경쟁사에 유출하지 않게하기 위해 내부거래가 발생되기도 한다.

나. 부당성에 대한 검토

이와 같이 내부거래는 여러 가지 요인에 의해 발생 할 수 있다. 그러나 부당한 내부거래로서 경쟁법상 규제의 대상이 되기 위해서는 법 취지상 당해 시장의 경쟁구도에 미치는 영향들을 고려하여 경쟁제한성 등 부당성 여부 등이 입증되어야 한다. 지원 받은 회사가 지원 행위를 통해 시장지배력을 형성·유지·강화하거나 다른 경쟁자가 시장에서 배제될 가능성이 있는 경우 등 부당성이 입증될 경우에만 부당내부거래라고 말할 수 있을 것이다. 따라서 단순히 가격을 차별화하거나 심사지침 요건상 중점 관리대상 기준에 맞다고 해서 기계적으로 부당성을 판단하기보다는, 제반 시장상황을 종합적으로 검토하고 부당성 여부를 판단해야 할 것이다.

부당내부거래는 우월한 경제력을 바탕으로 시장에서의 경쟁력 있는 사업자의 퇴출을 야기하는 등 경쟁질서를 훼손하기 때문에 이를 규제하는 것이다. 따라서 소규모 기업이나, 소액 거래, 단기간의 거래 등 시장구조에 영향을 주지 않는 행위에 대해서는 가급적 적용에 신중을 기할 필요가 있다고 본다. 결국 이러한 제반 문제들은 이번에 제시된 심사기준의 단편적인 수치기준에 매달리기보다는 당초의 규제 목적에 비추어 부당성에 관한 철저한 분석과 판단이 중요하다고 생각된다. 그러므로 어느 정도 높은 가격을 주고 매입했거나, 또는 어느 정도 낮은 가격으로 매입했다고 해서 기계적으로 부당한 내부거래가 될 수는 없을 것이다. 거래중에는 가격이 차별화되는 경우가 많이 있을 수 있다. 예를 들어 타 사업자에게 공급하는 가격보다 30~40% 싸게 공급한다고 하더라도 그 공급가격에 대한 정당한 이유가 있

으면 부당한 내부거래로 보지 말아야 할 경우가 있는 것이다. 즉 결제조건 뿐만 아니라 거래기간, A/S 등과 같은 거래조건 등에 따라 공급가격이 싸게 또는 비싸게 될 수 있는 것이다. 문제는 정당한 이유가 있느냐 여부에 달려 있다고 하겠다.

다. 개방경제 체제에서 생각할 점

개방경제 체제하에서는 경쟁여건이 달라졌으므로 내부거래에 대한 인식도 달라져야 한다고 본다. 과거 개발연대에는 국내시장이 비교적 폐쇄되어 있고 시장에서 경쟁이 충분하지 않아 독과점이 가능한 시기에서는 계열기업의 경쟁력이 다소 떨어지더라도 대기업의 우월한 경제력을 바탕으로 계열사를 계속 지원함으로써 경쟁력이 있는 중소기업을 퇴출시키고 오히려 도태되어야 할 기업이 대기업의 계열기업이라는 이유로 살아남아 그 후 독과점이 형성하면 그동안의 보조금 지원에 따른 모든 비용을 회수하고도 이익을 내는 방법이 가능하였다. 그러나 모든 부분에서 개방이 급속도로 이루어지고 국내외 경쟁이 치열해지고 있는 현 시점에서 종전처럼 경쟁사업자를 시장에서 퇴출시킨 후 독과점이윤을 누리겠다는 생각은 이제는 더 이상 성립할 수 없을 것이다.

WTO체제 이후 이제 기업은 무한경쟁시대를 맞아 생산성 향상과 경비절감을 위해 그야말로 피나는 노력을 한시도 게을리 할 수 없는 상황과 와 있다. 과거처럼 고성장이 지나고 세계적인 기업들과 국내외에서 경쟁이 불가피해진 이 시점에서 어떻게 살아남느냐가 초미의 관심사항이 된 요즘 들어 각 기업들은 이미 과거처럼 방만

하게 막연히 양적 성장만을 논하던 시기는 이미 오래전의 이야기이다. 투하자본에 대한 수익율을 철저히 따져서 수익성이 없는 사업은 과감히 정리하고, 또 철저한 경제논리에 입각해서 외부에서 값싸고 안정적으로 조달할 수 있으면 직접 사업을 벌이지 않고 외주에 의존(outsourcing)하는 것이 유리한 시대가 되었다.

이제 우리 경제는 아무리 계열회사라고 할 지라도 서비스가 나쁘거나 가격경쟁력이 떨어질 경우에는 철저히 외면당하게 되는 시대가 되었다. 이런 점에서 정부의 규제 때문이 아니라 기업이 무한경쟁시대에 살아남기 위해서라도 대기업의 경영행태는 변하고 있다. 또 주주들도 스스로의 권익 보호를 주장하는 시대가 되어 이제 계열회사에 대한 보조는 함부로 할 수 없게 된 것이다.

실제 기업현장에서는 다가오고 있는 대외개방에 매우 큰 무게를 느끼고 있다. 원가요인을 하나 하나 분석하고 낭비요인을 최대한으로 줄이기 위해 매일같이 노력하고 있는 상황이다. 정부가 정책을 펴 나갈 때 이와같이 우리 기업들이 처해 있는 환경을 잘 이해하고 우리의 기업을 사랑하는 마음에서부터 출발해 주었으면 하는 것이 솔직한 심정이다. 막연히 관념적으로 대기업은 부당한 내부거래를 통해 자기이익의 극대화를 도모하고 정부는 이에 대한 규제를 하여야 한다는 생각에서 탈피할 시기가 되었다고 본다.

물론 모든 기업이 처한 위치가 한결같지는 않을 것이다. 그러나 대기업들이 영위하는 분야는 대부분 대외로부터 치열한 경쟁에 직면하고 있고 이런분야에서는 이젠 경제여건이 부당한 내부거래를 통해서 무한히 경제력을 확대해갈 수 있는

시기가 아니라는 느낌이 솔직한 심정이다.

라. 전형적인 부당내부거래의 지속적 단속으로 경쟁질서확립

경제여건상 부당한 내부거래가 종전보다 훨씬 많이 줄어들 수 밖에 없는 것이 현실이겠지만 물론 아직도 일부 분야에서는 관행적이고도 고질적인 내부거래가 상존하고 있다고 본다. 그런 분야들은(지면을 통하여 밝힐 수는 없지만) 공정위가 그동안 법 집행을 해 온 과정에서 이미 상당히 파악하고 있다고 본다. 이와 같이 공정위의 수차에 걸친 조사에도 불구하고 아직까지 시정되지 않는 분야에 대해서는 철저히 바로잡겠다는 생각으로 적발해서 경쟁질서를 확립해야 할 것이다. 또 공정위는 평소 업계의 거래행태에 대하여 꾸준히 모니터링하고 있어야 한다고 본다. 사전에 부당한 내부거래가 많이 발생하는 분야나 사업분야에 대한 철저한 조사 연구를 하고 관련 산업분야에 대한 현황조사, 업계의 의견 청취 등 문제점이 되는 분야에 대한 심도있는 조사 연구 분석이 필요하다고 본다. 그래서 어떤 분야에서 부당한 내부거래가 일어나고 있는지, 왜 그런 행태가 일어나고 있는지, 그러한 행태에 따른 경쟁정책적 차원에서의 문제점은 무엇인지에 대해 검토하고 있어야 한다.

마. 효율적조사는 사전에 철저한 기획으로

내부거래에 대한 조사는 이젠 상당한 경험도 쌓고 했으니 조사전에 충분한 기획을 해서 조사

를 하면 훨씬 효과적일 수 있다는 생각이다. 너무 많은 분야를 조사하기 보다는 경쟁정책적 차원에서 큰 의미가 있는 분야에 대해 심도 있는 조사와 시정을 해나가는 자세가 바람직하다. 고래를 잡으려고 온 바다를 헤집고 다니지 말고 고래가 많이 있는 곳을 사전에 연구 검토하고 고래가 잘 잡히는 시기에 잘 잡을 수 있는 방법으로 잡아야 할 것이다. 특히 내부거래조사는 그 특성상 기업의 내부문제를 깊숙히 들여다보아야 하기 때문에 그동안 내부거래조사과정에서 기업들이 많은 불편을 호소해왔다고 들은 적이 있다. 물론 다소의 불편은 조사과정에서 어쩔 수 없겠지만(기우에서 하는 얘기지만) 조사과정에서 기업에게 불필요하게 과도한 경영위축을 주지 않도록 위원회에서 사전에 더 철저히 연구하고 기획하는 데 시간과 노력을 아끼지 말아야 한다는 생각이 든다.

바. 내부거래에 대한 효과적인 대처방안

경쟁정책당국에서 기필코 막아야 할 부당한 내부거래가 어떤 것이 있는지 그 부당성은 어디에 있는지 국가경제적 해악은 무엇인지 이런 부분에 대한 자세한 홍보를 구체적 심결사례까지 포함하여 할 필요가 있다고 본다. 경쟁정책이 기업이나 국민의 인정과 지지를 받자면 충분한 홍보를 통해 충분히 이해되도록 하는 것이 무엇보다 필요하다.

꼭 바로 잡아야 할 대상들은 철저히 기업들이 이해한다면 법집행은 훨씬 현실성이 될 수 있을 것이다. 기업들이 공정거래법은 지뢰밭이라 언제 어디에서 터질지 모른다는 인식 아래 자포자기

하지 않도록 해야 할 것이다. 또 조사시 전반적으로 해당기업들이 법을 잘 준수하고 있는 경우 단편적이고 부분적인 위반행위에 대해서는 지도를 함으로서 위원회가 적발 또는 건수 위주의 조사를 하지않는다는 인식을 줌으로써 위원회의 신뢰성을 높일 필요가 있다. 무엇보다도 부당한 내부거래에 대한 처방은 정부의 조사와 처벌을 통한 시정보다는 부당한 내부거래가 발 붙이지 못하도록 대외개방이나, 진입규제의 철폐 등 경쟁정책을 통한 방법이 더 본질적인 접근법이라고 볼 수 있을 것이다. 그래서 가격과 품질에서 경쟁력이 없는 제품은 이제 어디에서도 환영받지 못하고 있기 때문에 소위 부당내부거래는 기업이 합리성의 원칙에 의거하여 스스로 제거해 나갈 수밖에 없는 것이 소비자 후생증대를 위해서도 좋은 방법이다.■