일감몰아주기 현황과 사익편취 방지를 위한 정책과제

박상인[1] | 서울대학교 행정대학원 교수, 한국기업지배구조원 객원연구위원

Ⅰ. 서론

총수 있는 대규모기업집단(이하 '재벌') 계열사 간의 일감몰아주기를 통해 총수일가가 사익을 편취하는 행위는 2012년 대선에서 주요 경제 이슈 중 하나였다. 여야 대선 후보 공히 이에 대한 규제를 공약했는데, 그 결과로 2013년 8월에 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 '공정거래법')에 '제23조의2'가 새로이 도입되었다. 이를 위반할 경우 공정거래위원회(이하 '공정위')는 공정거래법 제24조에 따라 해당 특수관계인(총수일가)에 대한 부당한 이익제공행위의 중지 및 재발방지를 위한 조치, 계약조항의 삭제, 시정명령을 받은 사실의 공표, 기타 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있으며, 동법 제24조의2 제2항에 의해 과징금을 부과할 수 있다.

그러나 이 새로운 규제의 도입 이후에 이의 실효성과 정합성에 대한 의문이 지속적으로 제기되어왔다. 2018년 6월에 발표된 공정위의 보도자료[2]에 의하더라도, "사익편취 규제 시행 이후 규제대상 회사의 내부거래 비중은 일시 하락하였다가 증가세로 반전되었고, 사각지대 회사들은 처음부터 내부거래 비중이 규제대상을 상회하는 상태가 지속"되고 있음을 인정하고 있다.

이 글에서는 2014년 2월에 일감몰아주기 규제 시행 전후로 10대 재벌 계열사들의 내부거래 규모가 상장회사 여부 및 총수일가의 직접 지분율 수준에 따라 어떻게 변화되었는지를 분석하고, 실효적인 규제를 위한 정책적 처방을 논의하고자 한다. 특히 매출회사에 해당하는 지원객체에 대한 총수일가의 직접지분율에 의존한 규제에서 벗어나, 이스라엘, 인도, 캐나다, 호주, 홍콩 등에서 시행중인 MoM(Majority of Minority) 방

1) 서울대학교 행정대학원 교수, e-mail: sanpark@snu.ac.kr.

2) 공정거래위원회, [보도자료] 2014년 사익편취 규제 도입 이후 내부거래실태 변화 분석결과, 2018.06.25.

식의 도입을 검토할 필요가 있음을 살펴본다. MoM 방식이란 비지배주주의 이익에 반할 수 있는 내부거래 등의 안건에 대해서는 "지배주주가 실질적으로 행사하는 의결권을 제외한 나머지 주주들의 의결권의 과반수를 획득해야 하는 방식"[3]을 의미한다.

Ⅱ. 2014년에 도입된 일감몰아주기 규제의 문제점

재벌 계열사 간의 일감몰아주기를 통한 총수일가의 사익편취 행위를 규율하기 위해서 2013년 8월에 공정거래법에 제23조의2가 새로이 도입되었다. 그러나 동 조항과 동 조항에 따른 시행령은 두 가지 측면에서 실효성 있는 규율에 실패하고 있는 실정이다. 이하에서는 이와 관련된 두 가지 쟁점을 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 규제 대상 선정의 문제

공정거래법에 제23조의2는 "특수관계인(동일인 및 그 친족에 한정한다. 이하 이 조에서 같다)이나 특수관계인이 대통령령으로 정하는 비율 이상의 주식을 보유한 계열회사와 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 통하여 특수관계인에게 부당한 이익을 귀속시키는 행위를 하여서는 아니 된다. 이 경우 각 호에 해당하는 행위의 유형 또는 기준은 대통령령으로 정한다."[4]라고 규정하고 있으며, 이에 의거해 공정거래법 시행령 제38조는 "법 제23조의2(특수관계인에 대한 부당한 이익제공 등 금지)제1항 각 호 외의 부분 전단에서 "특수관계인이 대통령령으로 정하는 비율 이상의 주식을 보유한 계열회사"란 동일인이 단독으로 또는 동일인의 친족[제3조의2(기업집단으로부터의 제외)제1항에 따라 동일인관련자로부터 분리된 자는 제외한다]과 합하여 발행주식 총수의 100분의 30(주권상장법인이 아닌 회사의 경우에는 100분의 20) 이상을 소유하고 있는 계열회사를 말한다."라고 규정하고 있다.

따라서 사익편취를 위한 일감몰아주기 규제의 대상이 되는 기업은 총수일가 지분율이 상장회사의 경우 30%, 비상장회사의 경우 20% 이상인 계열사로 한정되게 되었다. 이런 규제 대상의 지정은 동 조항이 적용되기 시작한 2014년 2월 이전에 규제 대상 기업들이 총수일가의 지분 매각, 비상장회사의 상장 등을 통해 규제를 회피할 유인을 제공하였다. 실제로 2018년 6월에 발표된 공정위의 보도자료[5]는 이런 규제 회피 사례들을 예시하고 있다.

3) 박상인(2017).

4) 공정거래법에서 사용되는 '특수관계인'은 재벌총수일가를, '동일인'은 재벌총수를 지칭한다고 이해할 수 있다.

(1) HDC(현대산업개발)그룹의 HDC아이콘트롤스 사례

규제 시행 이전에 총수가 51.1%의 지분율을 유지하다가, 규제 시행 직후인 2014년 7월에 계열사에 지분 6.99%를 처분하여 44.1%로 지분율 감소시키고, 다시 2015년에 유상증자로 총수의 지분율을 44.1%에서 29.9%로 감소시킨 후에 회사를 상장하여 사익편취 규제 대상에서 벗어났다. 이에 반해 2013년부터 2017년까지 내부거래 규모는 1.9배(878억 원→1,725억 원) 증가했으며, 내부거래 비중도 50~70%대로 매우 높은 수준을 유지하고 있다.

(2) 현대자동차그룹의 이노션 사례

총수일가 지분율 100%로 설립된 후 2013년부터 2015년까지 총수일가의 지분 매각(매각 후 지분율 29.9%) 및 상장(2015년 7월)을 통해 사익편취 규제 대상에서 벗어났다. 2013년부터 2017년까지 내부거래 규모는 1.7배(1,376억 원→2,407억 원) 증가했으며, 내부거래 비중은 40%대 수준을 유지하다가 2015년부터 50%를 초과했다.

(3) 현대자동차그룹의 현대글로비스 사례

총수일가가 43.4%의 지분을 보유하다가 규제 시행 이후인 2015년 2월에 지분율을 29.9%로 감소시켜 사익편취 규제 대상에서 벗어났다. 계열사와의 내부거래를 통하여 성장한 전형적인 기업으로 설립 후 단숨에 업계 최상위 수준의 매출액을 달성했다.

(4) 삼성그룹의 삼성웰스토리 사례

1982년 그룹 내 연수원의 급식 및 식음료 서비스 업체에서 시작했는데, 사익편취 규제의 도입 직전인 2013년에 물적 분할을 통해 (현재) 삼성물산의 100% 자회사가 됨으로써 규제 대상에서 벗어났다. 내부거래 비중은 꾸준히 36%~40% 수준으로 유지되었으며, 전체 매출액(2017년 기준 1.73조 원)의 1/3 이상이 계열사와 수의계약을 통해 이루어졌다. 특히 연간 당기순이익 대부분을 배당으로 지급하고 있어 배당 성향(배당지급률)이 2017년 기준 114.6%로 상당히 높다[6].

2. '부당성' 판단의 문제

이와 같이 규제대상 기업들의 적극적인 규제 회피로 인해 공정거래법 제23조의2의 적용 사례는 드문 형편이다. 2017년에 이르러서야 공정위는 제23조의2를 적용한 첫

5) 공정거래위원회, [보도자료] 2014년 사익편취 규제 도입 이후 내부거래실태 변화 분석결과, 2018.06.25.

6) 2017년 상장사 평균 배당 성향은 16.2%이었다.

사례로 대한항공 사건을 의결한 바 있다[7]. 그러나 2017년 9월 1일에 공정거래법 제23조의2를 적용한 첫 번째 판결로서, 서울고등법원(이하 '서울고법')은 대한항공과 싸이버스카이 및 유니컨버스 간의 내부거래(일감몰아주기)에 대한 공정위의 시정명령 및 과징금부과처분을 취소한다고 선고하였다[8].

이와 같은 서울고법의 판결은 현행 사익편취 규제법안인 공정거래법 제23조의2의 적용과 관련하여 총수 일가의 지분율 요건 및 각 호의 행위요건을 충족시키는 경우 곧바로 위법성이 인정될 수 있는 것인지, 아니면 '부당이익 귀속성'에 대한 별도의 판단이 필요한 것인지 여부에 대한 법원의 기준을 처음 제시한 것이었다.[9]

싸이버스카이는 조양호 회장의 세 자녀(조현아, 조원태, 조현민)가 지분 100%를 보유한 회사로서, 기내잡지(모닝 캄) 광고, 대한항공 기내에서의 면세품 판매, 비행기 모형 등 로고상품 통신판매, 웹사이트 유지 보수 서비스 등이 주요 업무이며, 총 매출 중 대한항공과의 내부거래 비중이 2014년 81%, 2015년 56%를 각각 차지하는 등 매출의 주요 부분이 한진 그룹 계열사와의 내부거래에서 발생했다. 유니컨버스는 조양호 회장과 세 자녀가 지분 94.5%를 보유하고, 나머지는 계열사인 한진정보통신이 보유한 회사로서, 대한항공의 콜센터의 위탁 운영과 전산시스템 장비의 유지보수가 주요 업무였으며, 2014년과 2015년에 한진 그룹 계열사와의 내부거래 비중은 각각 78.1%, 73.6%에 달했다.

대한항공과 싸이버스카이, 유니컨버스 간의 거래 행위 중 당초 공정위에서 문제 삼은 것은 7개였지만, 심의 결과 4개 행위에 대해서만 법 제23조의2를 위반한 행위로 의결했는데, 공정위는 위 4개의 행위가 정상적인 거래에서 적용되거나 적용될 것으로 판단되는 조건보다 상당히 유리한 조건으로 거래하는 행위를 통하여 특수관계인에게 부당한 이익을 귀속시켰으므로 공정거래법 제23조의2 제1항 제1호, 제3항을 위반하였다고 판단하고, 2017년 1월 10일 대한항공 등에게 시정명령 및 과징금납부명령 처분을 했다.

7) 공정거래위원회 의결 제2017-009호 2017. 1. 10. 2016제감0883,
8) 서울고등법원 2017. 9. 1. 선고2017누36153 판결.
9) 이상훈·김도희(2017).

〈표 1〉 대한항공 일감몰아주기 사건에 대한 공정위 의결 내용

위반내용	위반기간	위반금액
대한항공, 싸이버스카이 간의 싸이버스카이숍 광고수입 수취 관련 행위	2015. 2. 15. ~ 2015. 11. 8.	3,719,384원
대한항공, 싸이버스카이 간의 통신판매수수료 면제 관련 행위	2015. 2 15. ~ 2015. 3. 31.	1,614,600원
대한항공, 싸이버스카이 간의 판촉물 매입가격 인상 관련 행위	2015. 2. 15. ~ 2015. 11. 8.	123,973,125원
대한항공, 유니컨버스간의 콜센터 시스템사용료 및 유지보수료 지급 관련 행위	2015. 1. 1. ~ 2016. 4. 30.	766,308,544원

그러나 서울고법은 공정거래법 제23조의2의 적용과 관련하여 총수 일가의 지분율 요건 및 각 호의 행위요건을 충족시키는 경우에도 '부당이익 귀속성'에 대한 별도의 판단이 필요하다고 판단하였으며, 규제대상인 사익편취행위의 위법성 지표인 '부당성'을 경제력 집중의 우려로 파악하였다[10]. 그런데 사익편취를 통해 경제력 집중의 우려를 야기할 만한 규모의 일감몰아주기를 입증하기란 사실상 불가능하므로, 이와 같은 서울고법의 판결이 대법원에서 인용된다면, 공정거래법 제23조의2에서 규정한 일감몰아주기 규제는 사실상 사문화될 개연성이 매우 높다[11].

Ⅲ. 2009년부터 2017년까지 10대 재벌의 내부거래 분석

이 장에서는 공정거래법 제23조의2의 도입이 10대 재벌 계열사 간의 내부거래에 어떤 영향을 실제로 끼쳤는지를 살펴보기 위해서, 10대 재벌의 내부거래 추이를 공정거래법 제23조의2가 적용되기 시작한 2014년을 전후해 비교해본다[12].

1. 연구 대상 및 자료 개관

공정위에 의해 매년 5월 초 (2016년까지는 4월 초) 지정되는 대규모기업집단 중에서 총수 있는 10대 기업집단[13] 계열사 간 상품·용역 거래를 파악하기 위해서, 전자공시시

10) 이선희 (2017),

11) 이은정 (2018).

12) 박상인 외. (2018)의 자료 일부를 사용해 분석했다.

13) 공정위에 의해 지정되는 대규모기업집단은 2009~2016년에는 자산총액 5조원 이상의 상호출자제한 기업집단을 의미하고, 2017년부터는 자산총액 10조원 이상의 상호출자제한 기업집단 및 이를 포함한 자산총액 5조원 이상의

스템(DART)의 '대규모기업집단 현황 공시의 '4.(5) 계열회사간 상품·용역거래 현황' 자료를 사용한다[14]. 아래에서 '상장계열사'란 유가증권시장 및 코스닥시장에 상장된 회사를 의미한다. 또한 각 연도는 실제 거래가 이뤄진 기간을 기준으로 삼는다. 예를 들어, 2010년 초에 공시된 자료는 2009년 자료라고 표기한다. 한편 2010, 2011년에는 해외 계열사에 대한 매출액은 별도로 공시하지 않았으므로, 이하의 분석에서 2009년과 2010년 기간 동안은 매출액 대비 국내외 계열사와의 내부거래비중은 산출되지 않았다.

지분율 및 배당청구권은 OPNI(기업집단포털)의 소유지분자료를 이용해 계산하였다. 다만 실제 공정위의 사익편취 규제 적용 시에 지분율을 산출하는 시점과 OPNI에 공개된 소유지분자료의 시점이 조금씩 다르기에 2018년 6월 공정위 보도자료에서의 내부거래 비중과 다소 다를 수 있다.

2. 10대 재벌의 내부거래 현황

(1) 전체 계열사

10대 재벌에 속하는 기업의 수는 475~621개로서, 2012년까지 증가하다가 그 이후 등락을 거쳐 2017년부터 다시 증가하고 있다. 10대 재벌의 각 계열사는 평균적으로 8.6~10.0개의 국내 계열사와 내부거래를 하고 있는 것으로 나타났는데, 2014년을 일시적으로 조금 감소했으나 2015년부터 다시 증가하다가 2018년에 다시 조금 감소했다.

〈표 2〉 10대 재벌의 연도별 내부거래 비중

(단위: 백만 원, %)

	국내계열사와 내부거래 총액 (A)	해외계열사를 포함한 내부거래총액 (B)	총매출액 (C)	국내 내부거래비중 (A/C)	국내+해외 내부거래비중 (B/C)	기업수
2009	89,094,833	n/a	668,301,399	13.33	.	475
2010	108,584,359	n/a	819,884,669	13.24	.	537
2011	138,867,412	327,095,678	946,344,680	14.67	34.56	554
2012	136,968,490	360,568,587	1,020,698,613	13.42	35.33	540
2013	140,154,531	455,286,827	1,022,545,138	13.71	44.52	550
2014	142,618,251	434,306,111	1,014,634,405	14.06	42.80	543
2015	122,029,267	409,614,115	954,502,174	12.78	42.91	547
2016	121,876,013	407,607,658	946,159,662	12.88	43.08	567
2017	142,007,672	471,922,959	1,038,652,894	13.67	45.44	621

(자료출처: DART)

공시대상 기업집단을 의미한다.

14) 자료에는 금융계열사도 포함되어 있다. 자세한 내용은 박상인 외. (2018)을 참고,

〈표 2〉에서 주목되는 점은 규제가 시행되기 직전 해인 2013년에 해외계열사를 이용한 내부거래가 급증했다는 사실이다. 또한 국내계열사와의 내부거래 비중은 2015년 이후 감소하거나 다시 약간 증가해도 2014년 수준에는 여전히 못 미치고 있다. 그러나 공정위 보도자료와 달리[15], 해외계열사와의 내부거래를 포함한 전체 내부거래 비중은 2014년 이후에도 여전히 증가세를 유지하고 있다. 결국, 2014년 일감몰아주기 규제 시행은 재벌들이 해외계열사를 이용한 내부거래 비중을 급격히 증가시키는 유인을 제공했으며, 전체 내부거래 비중의 증가 추세에 영향을 미치지 못 했다는 합리적 의심을 낳게 한다.

(2) 상장계열사

분석기간 동안 10대 재벌 계열사들 중 88~98개의 기업이 상장되어 있었으며 평균적으로 거래하는 국내 계열사의 수는 18.1~22.9개로서 전체 재벌의 상장계열사의 경우보다 4.5~8.0개 많고, 10대 재벌의 전체계열사의 경우보다 2배 이상 많은 것으로 나타났다.

〈표 3〉 10대 재벌 상장계열사의 연도별 내부거래 비중

(단위: 백만 원,%)

	국내계열사와 내부거래 총액 (A)	해외계열사를 포함한 내부거래총액 (B)	총매출액 (C)	국내 내부거래 비중 (A/C)	국내+해외 내부거래 비중 (B/C)	기업수
2009	44,805,367	n/a	500,459,573	8.95	.	88
2010	59,572,039	n/a	634,666,593	9.39	.	91
2011	59,171,343	209,433,460	664,512,973	8.90	31.52	91
2012	59,560,505	240,919,279	719,137,169	8.28	33.50	91
2013	58,755,872	310,741,186	718,943,505	8.17	43.22	92
2014	60,581,850	299,169,873	722,983,801	8.38	41.38	96
2015	54,783,906	291,669,106	695,197,451	7.88	41.95	89
2016	57,157,596	293,396,109	688,744,912	8.30	42.60	93
2017	62,454,339	339,227,808	737,395,083	8.47	46.00	98

(자료출처: DART)

〈표 2〉의 전체 계열사의 경우와 동일하게, 규제가 시행되기 직전 해인 2013년에 해외계열사를 이용한 내부거래가 급증했다. 그러나 한 가지 주목할 만한 사실은 상장 계

15) 공정거래위원회, [보도자료] 2014년 사익편취 규제 도입 이후 내부거래실태 변화 분석결과, 2018.06.25.

열사의 경우에 해외 계열사에 대한 매출 비중이 국내 계열사에 대한 비중보다 월등하게 높다는 점이다. 한편 국내계열사와의 내부거래 비중은 2015년에 감소했다가 다시 증가해 2017년에는 2014년 수준을 넘어섰다. 해외계열사와의 내부거래를 포함한 전체 내부거래 비중도 국내계열사와의 내부거래 비중과 시계열적으로 동일한 패턴을 보이고 있다.

(3) 비상장계열사

이 범주에 속한 기업의 수는 387~523개로서 대략적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 평균적으로 거래하는 국내 계열사수는 6.4~7.5개로서 전체 재벌의 비상장계열사의 경우보다 1.5~3.0개 많고, 10대 재벌의 상장계열사의 경우에 비해 3분의 1정도에 지나지 않는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 10대 재벌 비상장계열사의 연도별 내부거래 비중

(단위: 백만 원 ,%)

	국내계열사와 내부거래총액 (A)	해외계열사를 포함한 내부거래총액 (B)	총매출액 (C)	국내 내부거래비중 (A/C)	국내+해외 내부거래 비중 (B/C)	기업수
2009	44,289,466	n/a	167,841,826	26.39	.	387
2010	49,012,320	n/a	185,218,076	26.46	.	446
2011	79,696,069	117,662,218	281,831,707	28.28	41.75	463
2012	77,407,985	119,649,308	301,561,444	25.67	39.68	449
2013	81,398,659	144,545,641	303,601,633	26.81	47.61	458
2014	82,036,401	135,136,238	291,650,604	28.13	46.33	447
2015	67,245,361	117,945,009	259,304,723	25.93	45.49	458
2016	64,718,417	114,211,549	257,414,750	25.14	44.37	474
2017	79,553,333	132,695,151	301,257,811	26.41	44.05	523

(자료출처: DART)

〈표 2〉와 〈표 3〉의 경우와 동일하게, 규제가 시행되기 직전 해인 2013년에 해외계열사를 이용한 내부거래가 급증했다. 그러나 상장 계열사와 달리, 비상장 계열사의 경우에 해외 계열사에 대한 매출 비중보다 국내 계열사에 대한 비중이 더 높다. 한편 국내계열사와의 내부거래 비중은 2015년 이후 감소하거나 다시 약간 증가해도 2014년 수준에는 여전히 못 미치고 있다. 그러나 해외계열사와의 내부거래를 포함한 전체 내부거래 비중은 2014년 이후에도 감소세를 유지하고 있다.

3. 직접지분율과 내부거래

직접지분율은 회사의 발행주식 총수 중 총수일가가 직접적으로 보유하고 있는 주식의 비율로 산정된다. 이 때 발행주식 총수에는 일반주, 우선주, 자사주 등이 모두 포함된다[16].

현행 사익편취 규제 기준은 상장기업에 대해서는 총수일가의 직접지분율이 30% 이상이고, 비상장기업에 대해서는 20% 이상이므로, 아래 분석에서는 직접지분율이 20% 미만, 20% 이상 30% 미만, 그리고 30% 이상인 구간으로 나누어 2014년 일감몰아주기 규제 시행 전후로 구간 별 내부거래의 변화를 살펴보기로 한다.

(1) 상장 계열사

자산총액 기준 상위 10대 재벌의 상장 계열사만으로 직접지분율 구간별 내부거래 변화를 분석하면 다음과 같다.

〈표 5〉 총수일가 직접지분율 구간별 상장계열사 내부거래 비중

(단위: 백만 원, %)

	총수일가 직접지분율 구간	국내계열사내 부거래 총액 (A)	해외계열사를 포함한 내부거래총액 (B)	총매출액 (C)	국내 내부거래 비중 (A/C)	국내+해외 내부거래 비중 (B/C)	기업수
2009	30%이상	3,426,761	.	21,992,189	15.58	.	8
	20%~30%	788,406	.	7,376,925	10.69	.	1
	20%미만	40,590,200	.	471,090,459	8.62	.	79
2010	30%이상	5,038,118	.	28,366,151	17.76	.	8
	20%~30%	1,500,375	.	34,070,577	4.40	.	2
	20%미만	53,033,546	.	572,229,865	9.27	.	81
2011	30%이상	5,877,907	10,091,489	32,520,024	18.07	31.03	8
	20%~30%	562,913	575,929	31,253,446	1.80	1.84	2
	20%미만	52,730,523	198,766,042	600,739,503	8.78	33.09	81
2012	30%이상	5,719,902	10,748,128	18,788,218	30.44	57.21	7
	20%~30%	1,108,303	1,123,213	55,036,108	2.01	2.04	3
	20%미만	52,732,300	229,047,938	645,312,843	8.17	35.49	81
2013	30%이상	4,558,528	10,027,149	19,262,815	23.66	52.05	6
	20%~30%	1,122,786	1,204,977	44,198,902	2.54	2.73	4
	20%미만	53,074,558	299,509,060	655,481,788	8.10	45.69	82
2014	30%이상	2,829,398	4,032,805	13,242,141	21.37	30.45	8
	20%~30%	3,982,496	8,936,078	62,559,299	6.37	14.28	5
	20%미만	53,769,956	286,200,990	647,182,361	8.31	44.22	83

16) 공정거래위원회, 총수일가 사익편취 금지규정 가이드라인 (2016. 12), 6면

	총수일가 직접지분율 구간	국내계열사내 부거래 총액 (A)	해외계열사를 포함한 내부거래총액 (B)	총매출액 (C)	국내 내부거래 비중 (A/C)	국내+해외 내부거래 비중 (B/C)	기업수
2015	30%이상	4,015,095	5,815,338	19,310,104	20.79	30.12	8
	20%~30%	4,573,834	9,783,767	66,120,360	6.92	14.80	7
	20%미만	46,194,977	276,070,001	609,766,987	7.58	45.27	74
2016	30%이상	2,453,617	3,487,312	11,671,027	21.02	29.88	7
	20%~30%	8,052,511	15,973,815	101,028,342	7.97	15.81	11
	20%미만	46,651,468	273,934,982	576,045,543	8.10	47.55	75
2017	30%이상	6,107,970	9,413,571	29,653,514	20.60	31.75	9
	20%~30%	5,474,388	11,652,717	71,340,696	7.67	16.33	9
	20%미만	50,871,981	318,161,520	636,400,873	7.99	49.99	80

(자료출처: DART)

규제가 시행되기 이전인 2013년에는 총수일가의 직접지분율이 30% 이상인 상장 계열사들의 전체 내부거래 비중이 52%까지 치솟았으나, 규제회피를 위해 지분율을 30% 미만으로 낮춘 상장 계열사들의 영향으로 (해당 구간의 계열사 수의 증가에도 불구하고) 2014년부터는 지분율 30% 이상인 계열사들의 내부거래 비중은 30%로 급격하게 하락했다. 이에 반해 2013년에 총수일가 직접지분율이 20%에서 30% 미만인 계열사들의 내부거래 비중은 2.7%로 미미했으나 2014년에는 14.2%로 급증했다. 한편 총수일가 직접지분율이 20% 미만은 계열사들의 지속적인 상승 기조를 유지했다.

(2) 비상장 계열사

〈표 6〉 총수일가 직접지분율 구간별 10대 재벌 비상장계열사 내부거래 비중

(단위: 백만 원, %)

	총수일가 직접지분율 구간	국내계열사 내부거래 총액 (A)	해외 계열사를 포함한 내부거래 총액(B)	총매출액 (C)	국내 내부 거래 비중 (A/C)	국내+해외 내부거래 비중 (B/C)	기업수		
							해당 총 기업수	국내 매출액 200억 미만	국내+ 해외 200억 미만
2009	30%이상	4,153,875	.	9,120,060	45.55	.	42	28	.
	20%~30%	1,944,279	.	26,143,784	7.44	.	4	2	.
	20%미만	38,191,312	.	132,577,982	28.81	.	341		
2010	30%이상	4,297,872	.	10,584,207	40.61	.	46	31	.
	20%~30%	16,510	.	188,906	8.74	.	3	3	.
	20%미만	44,697,938	.	174,444,963	25.62	.	397		

	총수일가 직접지분율 구간	국내계열사 내부거래 총액 (A)	해외 계열사를 포함한 내부거래 총액(B)	총매출액 (C)	국내 내부 거래 비중 (A/C)	국내+해외 내부거래 비중 (B/C)	기업수		
							해당 총 기업수	국내 매출액 200억 미만	국내+ 해외 200억 미만
2011	30%이상	6,275,554	6,418,829	13,982,317	44.88	45.91	48	29	29
	20%~30%	18,520	18,520	174,396	10.62	10.62	2	2	2
	20%미만	73,401,995	111,224,869	267,674,994	27.42	41.55	413		
2012	30%이상	7,644,986	7,846,335	15,896,126	48.09	49.36	48	29	18
	20%~30%	67,304	68,198	222,428	30.26	30.66	3	2	2
	20%미만	69,695,695	111,734,775	285,442,890	24.42	39.14	398		
2013	30%이상	5,059,167	5,226,404	14,916,655	33.92	35.04	44	30	30
	20%~30%	72,067	73,043	205,196	35.12	35.60	3	1	1
	20%미만	76,267,425	139,246,194	288,479,782	26.44	48.27	411		
2014	30%이상	1,290,566	1,313,017	4,402,819	29.31	29.82	38	29	29
	20%~30%	869,032	934,180	1,197,098	72.59	78.04	4	1	1
	20%미만	79,876,803	132,889,041	286,050,687	27.92	46.46	405		
2015	30%이상	982,054	1,002,144	3,760,951	26.11	26.65	26	21	21
	20%~30%	521,562	524,956	686,101	76.02	76.51	3	2	2
	20%미만	65,741,745	116,417,909	254,857,671	25.80	45.68	429		
2016	30%이상	576,456	605,278	2,322,429	24.82	26.06	23	18	18
	20%~30%	572,548	582,655	706,773	81.01	82.44	3	2	2
	20%미만	63,569,413	113,023,616	254,385,548	24.99	44.43	448		
2017	30%이상	431,560	438,384	2,263,010	19.07	19.37	19	17	17
	20%~30%	3,593	3,593	76,060	4.72	4.72	2	2	2
	20%미만	79,121,770	132,256,764	298,976,490	26.46	44.24	502		

(자료출처: DART)

10대 재벌의 비상장 계열사에 대한 총수일가의 직접지분율 구간에 따라 내부거래 비중을 분석하면 다음과 같다.

먼저, 총수일가의 직접지분율이 30% 이상인 계열사들의 내부거래 비중은 지속적으로 감소하고 있으며, 특히 2017년에는 급감했다. 이에 반해, 총수일가의 직접지분율이 20% 이상이고 30% 미만인 계열사들의 내부거래 비중은 2014년부터 2016년 3년간 76.5%에서 82.4%로 매우 높은 수준을 유지하다가, 2017년에는 4.7%로 급감했는데, 이 구간에 속하는 10대 재벌 계열사가 3개에 불과하고, 이 중에서 롯데정보통신이 2017년 11월1일 물적분할되어 투자부문과 사업부문으로 분할되고, 사업부문인 롯데정보통신(신)이 2018년 1월1일 롯데지주의 100% 자회사로 롯데그룹에 새로 계열편입되었는데, 물적분할 되기 전 2017년도 롯데정보통신의 상품용역거래 관련 공시가 미비

한 관계로 통계에서 누락되었기 때문이다. 한편 총수일가의 직접지분율이 20% 미만인 계열사들의 내부거래 비중은 39%에서 46%로 안정적으로 유지되고 있다.

비상장 계열사들의 경우에는 총수일가의 지분율이 30%를 상회하는 기업들이 여전히 상당수이다. 그런데 이들 기업은 내부거래 금액이 200억 미만이어서 규제 대상에서 제외되는 경우가 대부분이다[17]. 〈표 6〉에서 볼 수 있듯이, 2014년 이후에 내부거래 금액이 200억 이상인 기업의 수는 급격히 줄어들고 있다.

4. 사익편취 규모 변화에 대한 현대글로비스 사례 분석

내부거래를 통한 재벌의 사익편취 행위가 발생하는 기본적인 원인은 매출회사와 매입회사에 대해 총수 일가가 보유한 배당청구권(cash flow rights)의 차이라고 할 수 있다. 즉, 배당청구권이 낮은 계열사로부터 높은 계열사로 사업의 기회 등을 이전함으로써 총수 일가의 사익을 도모하는 것이 사익편취를 위한 일감몰아주기의 본질이라고 할 수 있다.

따라서 사익편취를 위한 일감몰아주기 규제의 도입과 시행이 규제 회피를 위한 총수일가의 지분율 감소를 야기했을 수는 있으나, 사익편취를 위한 일감몰아주기 규모 자체는 오히려 증가했을 개연성을 위의 분석에서 추론할 수 있다. 이런 맥락에서, 일감몰아주기의 대표적인 사례로 알려진 현대글로비스의 내부거래 매출액 변화와 총수일가의 배당청구권의 변화를 공정거래법 제23조의2의 도입 및 시행 전후로 살펴보기로 한다.

〈표 7〉 현대글로비스의 내부거래 금액과 총수일가의 배당청구권

(단위: 백만 원)

	국내계열사와 내부거래 총액(A)	해외계열사를 포함한 내부거래 총액 (B)	총수일가의 배당청구권 (cash flow right) (C)	사익편취 능력 (국내 계열사 내부거래만 고려) (A*C)	사익편취 능력 (전체 내부거래를 기준으로) (B*C)
2009	1,580,560	n/a	0.52	821,891.2	.
2010	2,681,803	n/a	0.50	1,340,901.5	.
2011	3,410,408	6,551,499	0.44	1,500,579.5	2,882,659.6
2012	3,249,520	7,594,873	0.44	1,429,788.8	3,341,744.1
2013	2,966,527	7,619,858	0.44	1,305,271.9	3,352,737.5
2014	2,683,094	7,589,507	0.30	804,928.2	2,276,852.1
2015	2,594,979	7,723,475	0.30	778,493.7	2,317,042.5
2016	2,522,010	8,192,228	0.30	756,603.0	2,457,668.4
2017	2,692,489	8,490,714	0.30	807,746.7	2,547,214.2

(자료 출처: DART)

17) 공정거래위원회, 총수일가 사익편취 금지규정 가이드라인 (2016. 12).

〈표 7〉을 보면, 현대글로비스는 일감몰아주기 규제를 회피하기 위해 총수일가의 직접지분율을 30% 미만으로 낮춰서 배당청구권도 역시 44%에서 30%로 줄어들었다. 한편 총수일가의 지분율 감소에도 불구하고, 현대글로비스 내부거래 금액은 지속적으로 증가하였다. 그러나 지분율 감소 수준과 비교해 볼 때, 내부거래 금액의 증가는 미미한 수준이었다. 따라서 2014년 규제의 도입으로 총수일가의 사익편취 능력은 상당히 감소한 것으로 추론된다.

Ⅳ. 결론

이 글에서는 2014년 2월에 일감몰아주기 규제 시행 전후로 10대 재벌 계열사들의 내부거래 규모가 상장회사 여부 및 총수일가의 직접 지분율 수준에 따라 어떻게 변화되었는지를 실증적으로 살펴보았다.

주목되는 점은 규제가 시행되기 직전 해인 2013년에 해외계열사를 이용한 내부거래가 급증했다는 사실이다. 또한 국내계열사와의 내부거래 비중은 2015년 이후 감소하거나 다시 약간 증가해도 2014년 수준에는 여전히 못 미치고 있다. 그러나 해외계열사와의 내부거래를 포함한 전체 내부거래 비중은 2014년 이후에도 여전히 증가세를 유지하고 있는데, 이는 상장 계열사들의 해외 계열사에 대한 매출의 꾸준한 증가 때문이었다. 결국, 2014년 일감몰아주기 규제 시행은 재벌들이 해외계열사를 이용한 내부거래 비중을 급격히 증가시키는 유인을 제공했으며, 전체 내부거래 비중의 증가 추세에 영향을 미치지 못 했다는 합리적 의심을 낳게 한다.

2013년 이전에도 재벌들이 해외계열사 내부거래 비중을 높일 유인은 존재했다. 상속·증여세법은 특수관계법인과의 매출액이 정상거래비율(대기업 30%, 중견기업 40%, 중소기업 50%)을 넘으면 수혜법인의 지배주주(총수일가)에게 증여세를 부과하고 있다. 그런데 상속·증여세법은 해외 계열사와의 내부거래를 특수관계법인과의 매출액에서 제외하고 있다. 따라서 해외법인을 설립하고 이를 이용한 내부거래를 통해 총수일가의 상속·증여세를 회피할 수 있는 룻홀(loophole)이 생긴 것이다. 나아가 공정위도 내부거래 공시에서 해외 계열사와의 거래는 제외해 왔다.

그런데 2014년 사익편취를 위한 일감몰아주기 규제는 상속·증여세법 상의 일감몰아주기 과세와는 무관한 것이었다. 따라서 2013년에 해외계열사와의 내부거래가 급증한 것은 편법적 절세와는 직접적인 관계가 없다. 오히려 공정위가 내부거래 공시에서 해외

계열사에 대한 매출을 제외하고 있다는 점을 이용해, 2014년 규제 시행 이후에도 내부거래가 지속적으로 증가하고 있다는 사실을 숨기려는 의도가 있는 것으로 추론된다.

이러한 10대 재벌 계열사들의 내부거래 규모 변화가 상장회사 여부 및 총수일가의 직접 지분율 수준에 따라 어떻게 변화되었는지를 보다 구체적으로 살펴본 결과는 다음과 같았다. 먼저, 상장회사와 비상장회사 모두 2013년부터 해외계열사를 이용한 내부거래 비중이 크게 증가했으나, 증가폭은 상장회사의 경우가 오히려 컸다. 한 가지 주목할 만한 사실을, 국내 계열사만과의 내부거래 비중을 살펴보면, 비상장회사가 월등히 높으나, 해외 계열사를 포함한 전체 내부거래 비중은 크게 다르지 않다는 점이다.

현행 사익편취 규제대상이 상장기업에 대해서는 총수일가의 직접지분율이 30% 이상인 경우에 해당되고, 비상장기업에 대해서는 20% 이상인 경우에 해당된다는 점에서, 총수일가의 직접지분율이 20% 미만, 20% 이상 30% 미만, 그리고 30% 이상인 구간으로 나누어 2014년 일감몰아주기 규제 시행 전후로 구간 별 내부거래의 변화를 살펴보았는데, 규제 회피를 위한 총수일가의 계열사 지분 변화의 영향이 뚜렷이 나타났다.

따라서 사익편취를 위한 일감몰아주기 규제의 도입과 시행이 규제 회피를 위한 총수일가의 지분율 감소를 야기했을 수는 있으나, 사익편취를 위한 일감몰아주기 규모 자체를 감소시키지는 못 했다는 잠정적 결론을 도출할 수 있다[18]. 물론 일감몰아주기의 대표적인 사례로 언급되는 현대글로비스의 경우에도 지분율 감소 수준과 비교해 볼 때, 내부거래 금액의 증가는 충분히 크지 않은 수준이었고, 따라서 2014년 규제의 도입으로 총수일가의 사익편취 능력은 상당히 감소한 것으로 추론된다.

그러나, 제Ⅱ장에서 살펴본 것처럼, 현행 공정거래법 제23조의2는 규제 대상 선정과 부당성 입증의 문제점을 지니고 있다. 규제 대상을 총수일가의 직접 지분율을 기준으로 정함으로 인해, 지분 처분, 자회사로 전환, 기업 상장, 기업합병 등의 수법을 동원해 규제 회피가 이뤄졌다. 나아가, 대한항공 일감몰아주기 사건에 대한 서울고법의 판결이 대법원에서 인용될 경우에 공정거래법 제23조의2는 사문화될 개연성이 높다.

이런 상황에서도 공정위는 공정거래법 전부개정안에서 사익편취를 위한 일감몰아주기 조항의 변경에 매우 소극적 자세로 일관하고 있으며, 현재 시행령으로 변경 가능한 일감몰아주기 규제 대상을 법조항으로 변경해 규제 대상 기업을 확대하는 방안만을 제시하고 있는 실정이다.

이에 반해 세계적 IT 기업이었던 사티암 (Satyam) 회계부정 사건 이후에 인도는 2013년에 회사법(Companies Act) 개정을 통해 주요 내부거래 (material related

18) 계열사들의 특징을 고려한 내부거래 비중 변화와 2014년 규제 시행의 영향을 보다 엄밀히 통계적으로 분석할 필요가 있다.

party transactions)는 주주총회에서 비지배 주주 (minority shareholder) 다수의 동의를 받도록 강제하였고, 2015년에는 인도 증권위원회 (Securities and Exchange Board of India)가 증권 상장규칙을 변경해 모든 상장회사에게 기본적으로 동일한 MoM(Majority of Minority) 규칙을 도입했다. 인도에서 내부거래에 대해 MoM을 도입한 기간이 아직 긴 것은 아니지만, 최근 실증연구(Li, 2018)는 MoM 규칙이 내부거래 규모를 감소시켰고, 주가와 기업의 이윤율도 이 규칙 도입 이후에 향상되었음을 보여주었다.

한편 이스라엘에서는 총수일가가 임원으로서 받는 보수에 대해서 MoM 규칙을 2011년에 회사법에 도입했다. 최근 실증연구(Fried, Kamar, and Yaf도, 2018)는 과도한 보수 책정을 통한 총수일가의 사익편취를 방지하는데 MoM 규칙이 효과적이었음을 보여준다.

이상에서 살펴본 공정거래법 제23조의2 규제 도입의 효과에 대한 실증 분석과 MoM 규칙의 실효성에 대한 해외 연구결과는, 내부거래에서 매출회사에 해당하는 지원객체에 대한 총수일가의 직접지분율에 의존한 규제에서 벗어나, MoM 규칙의 도입을 검토할 필요가 있음을 시사한다.

참고문헌

공정거래위원회, [보도자료] 2014년 사익편취 규제 도입 이후 내부거래실태 변화 분석결과, 2018.06.25.

박상인(2017), 이스라엘 경제력집중법의 한국 재벌개혁에 대한 함의, 한국경제포럼 10(3).

박상인 외. (2018). 재벌의 내부거래 현황 및 정책과제. 시장과 정부 연구센터 보고서.

이상훈·김도희(2017), 대한항공 고법판결을 통해 본 공정거래법 제23조의2의 적용요건 - '부당성'에 대한 다양한 해석 및 비판을 중심으로, 경제개혁이슈 2017(7).

이선희 (2017), "공정거래법 제23조의 2 사익편취행위에 대한 대한항공 사건의 분석", 경쟁포럼 발표자료.

이은정 (2018). 일감몰아주기와 회사기회유용 실태분석. 경제개혁리포트 2018(10): 1-77.

Fried, J. Kamar, E., and Yafeh, Y. (2018), "The Effect of Minority Veto Rights on Controller Tunneling", ECGI Working Paper Series in Law No. 385/2018.

Li, Nan, (2018), "Do Greater Shareholder Voting Rights Reduce Expropriation? Evidence fro Related Party Transactions", Mimeo.