

FAIR

공정거래법 전면개편안 어떻게 바꿔야 하나?

일시 : 2020년 7월 7일 14:00

장소 : 국회도서관 소회의실

좌장 박용진 의원

발제 이영범 건국대 교수 (前국무조정실 규제조정실 국장)

토론 박상인 교수 (서울대 행정대학원)

신명수 교수 (경북대 법학전문대학원, 前공정거래법전면개편특위 위원)

김남주 변호사 (참여연대 경제금융센터)

김정기 과장 (공정거래위원회 경쟁정책과)

정욱조 본부장 (중소기업중앙회 혁신성장본부)

※ 전국경제인연합회, 한국상장회사협의회는 섭외했으나 불참을 통보했습니다.

주최 국회의원 박용진, 새로운사회의원경제연구모임

코스피 3000! 박용진 3법 제2탄



FAIR

**공정거래법 전면개편안
어떻게 바꿔야 하나?**

주최

국회의원 박용진, 새로운사회의원경제연구모임

목 차

개회사	박용진 국회의원	05
축사	조성욱 공정거래위원회 위원장	08
발제	이영범 건국대 교수 (前국무조정실 규제조정실 국장)	11
토론	박상인 교수 (서울대 행정대학원)	39
	신영수 교수 (경북대 법학전문대학원, 前공정거래법전면개편특위 위원)	46
	김남주 변호사 (참여연대 경제금융센터)	54
	김정기 과장 (공정거래위원회 경쟁정책과)	61
	정우조 본부장 (중소기업중앙회 혁신성장본부)	65

개 회 사

국회의원 박용진



안녕하십니까? 서울 강북을 출신 국회의원 박용진입니다.

오늘 ‘공정거래법 전면개편안 어떻게 바꿔야 하나?’ 토론회에 참석해주신 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드리며, 발제로 수고해주실 이영범 교수님을 비롯한 토론자 여러분들께도 노고의 말씀을 전합니다.

공정거래위원회는 2018년 8월, 공정거래법 전면 개편안을 입법예고 했습니다. 당시 전면개편안 내용을 두고 많은 시민단체들은 강한 비판의 입장을 냈습니다. 한 시민단체는 “현행 공정거래법은 예외적 범위가 지나치게 넓어 예외가 원칙을 넘어서고 있는 점이 가장 문제인데 공정위가 이에 대한 아무런 개혁을 시도하지 않았다”며 아쉬움을 토로하기도 했습니다.

이렇게 비판의 목소리가 유독 컼던 이유는 입법예고 내용도 내용이지만, 2018년 7월에 나온 공정위의 공정거래법 전면개편안 특별위원회의 보고서 내용보다도 상당히 후퇴된 내용이었기 때문입니다.

문재인 대통령과 더불어민주당은 ‘재벌 총수일가 전횡방지 및 소유·지배구조 개선’을 대선공약과 국정과제로 삼았고, 공정거래법 전면개편안은 공약 이행의 일환으로 진행 됐습니다.

공약 이행을 위해 공정위는 공정거래법을 전면개편안을 마련하기 위한 공정거래법 전면 개편 특별위원회도 만들었습니다. 특별위원회는 22인의 민간전문가를 포함해 23인으로 구성됐고, 공정위 부위원장과 대학 교수를 공동 위원장으로 삼았습니다. 한 쪽에 치우치지 않는 중립적이고 전문적인 인사로 구성됐다는 평을 받았습니다.

이렇게 구성되어 활동한 특위는 2018년 7월, 최종 보고서를 발간했습니다. 특위에 참여한 인사들의 전언에 따르면 “특위에서 열띤 토론이 있었고, 이를 통해 합의에 이른 부분이 있고 합의에 이르지 못한 부분도 있다”고 했습니다.

즉 특위 최종보고서에서 나온 합의된 내용은 중립적이고 전문적인 인사들이, 진보와 보수를 떠나 만든, 공정경제를 위한 최소안의 안전장치라는 것입니다.

그런데 공정위는 이 최소안의 안전장치보다 더 후퇴된 법안을 입법예고 했습니다. 또 최근 2020년 6월, 이 후퇴된 법안과 똑같은 개편안을 고스란히 다시 입법예고 했습니다. 공약이행 후퇴를 우려하지 않을 수 없는 상황입니다.

따라서 저는 공정위가 입법예고한 전면개편안과 특위에서 발간한 최종보고서를 비교 분석하는 시간을 마련해야겠다고 생각했습니다. 오늘 토론회를 통해 전면개편안에 꼭 포함됐어야 했는데 빠지거나 누락된 부분은 없는지를 살펴보고자 합니다. 추후 토론회에서 발제자와 토론자께서 주시는 귀한 고견을 잘 모아서 공정거래법 전면개편안도 발의할 예정입니다.

다들 바쁘신 와중에도 어렵게 시간을 내주시어 마련된 자리인 만큼 오늘 이 자리가 대안이 마련되고 성과가 나오는 토론회로 마무리 되었으면 좋겠습니다. 발제, 토론자를 비롯한 플로어 등 참석자 모든 분들이 적극적으로 토론에 참여해 주셔서 더욱 알찬 토론회

가 될 수 있도록 해 주시길 당부 드립니다. 저도 좌장으로서 토론회가 매끄럽게 진행될 수 있도록 최선의 노력을 다 하겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 오신 여러분들을 진심으로 환영합니다.

감사합니다.

축사

공정거래위원회 위원장 조성욱



반갑습니다. 공정거래위원회 위원장 조성욱입니다.

「공정거래법 전면개편안 어떻게 바꿔야하나?」토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 오늘 이렇게 논의의 장을 마련해 주신 박용진 의원님 그리고 국회 입법조사처 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

공정거래위원회는 21세기 경쟁법 현대화라는 목표로 공정거래법 전면개편 작업을 추진하였습니다. 민간전문가로 구성된 공정거래법 전면개편 특별위원회를 발족하여 경쟁법 제·기업집단법제·절차법제 등 전면개편에 대한 심도 있는 논의와 관계부처 협의 등을 거쳐 정부안을 마련하여 지난 20대 국회에 제출하였습니다.

그리고 전면개편안 중 공정위 조사·심의절차 전반의 적법절차를 강화하고 피심인 방어권을 두텁게 보장하는 절차법제 관련 개정안이 국회를 통과하면서 전면개편안 입법화의 유의미한 출발도 있었습니다.

하지만 20대 국회 임기만료로 전면개편안이 자동 폐기됨에 따라 법집행체계·기업집단법 제 개편, 혁신성장 촉진 등 전면개편 과제의 재추진이 필요하게 되었고, 이에 따라 공정위는 지난 6월 새롭게 입법절차를 시작하여 금년 정기국회에 정부안을 다시 제출할 계획입니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

공정거래법 전면개편은 공정거래법 전반을 쇄신하는 매우 중차대하고 방대한 작업입니다. 그리고 시장경제의 기본 질서인 공정거래법을 전면 개편하는 것은 다양한 시장참여자와 이해관계자에게 큰 영향을 주는 일이기도 합니다.

예기치 못한 코로나 19 사태로 경제적 어려움이 지속되고 있으나, 공정경제가 포용적 혁신성장의 기반이 되는 점을 고려할 때 공정한 시장 규칙을 바로 세우는 공정거래법 전면 개편은 더욱 흔들림 없이 추진해야한다고 생각합니다.

이제 전면개편안의 입법화를 위한 새로운 시작점에 있는 만큼, 다양한 분야별 전문가들의 지혜를 모으고, 시장참여자와 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴하는 것은 매우 중요한 일이라 하겠습니다.

이러한 점에서 오늘 토론회는 매우 의미가 크다고 생각합니다. 오늘 이렇게 논의의 장을 마련해 주신 박용진 의원님께 다시 한 번 감사드립니다.

오늘 토론회에서 전면개편안의 주요 내용에 대한 충분한 토론과 대안이 제시되기를 기대합니다. 공정위에서도 오늘 제시된 의견들을 경청하고 공정거래법 전면개편안의 입법화 과정에서 함께 논의될 수 있도록 노력하겠습니다.

바쁘신 와중에도 시간을 내어 참석해 주신 사회자, 토론자 여러분, 그리고 관심을 가지고 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

발 제

**공정거래법
전면개편안
어떻게 바꿔야 하나?**

이영범 (건국대학교 더좋은규제연구소 소장)

공정거래법 전면개편안 어떻게 바꿔야 하나?¹

이영범 (건국대학교 더좋은규제연구소 소장)

I. 들어가며

지난 2018년 11월 30일 정부는 “독점규제 및 공정거래에 관한 법률 전부개정법률안”을 국회에 제출함. 공정거래위원회는 제정 당시와 큰 변화가 있는 최근의 경제환경과 시장 상황, 그리고 공정경제에 대한 높아진 사회적 요구를 제안 이유로 언급함. 실제 과거 고도성장기·산업화 시대의 규제틀은 4차 산업혁명시대 대기업 중심의 기업구조와 시장구조, 그에 따른 경제현상을 규율하는 데 한계가 있으며, 그간 경제상황에 따라 부분적으로 개정되어 오면서 법제의 정합성과 완결성 측면에서 많은 지적이 있었음.

특히 정부의 전부개정안은 대기업집단의 편법적 지배력 확대와 법상 사각지대를 악용한 규제회피에 대응하고자 많은 노력을 기울인 것으로 보임. 이는 최근 총수일가의 사익편취, 편법적 지배력 확대 등 공정한 경쟁을 저해하는 폐해가 근절되지 않고 있다는 측면에서 시대와 사회의 요구에 부응한 측면이 큼.

1 이 글은 초안이므로 저자의 동의 없는 인용을 금지합니다. (저자 연락처: yblee97@konkuk.ac.kr)

정부는 개정안 마련을 위해 특별위원회를 구성하여 17개 주요 과제에 대해 논의를 거쳤고, 특히 주관 토론회를 통해 논의결과 공론화 이후 경제계·법조계 토론회 및 간담회 등을 통해 수차례 이해관계자의 의견을 수렴하여 최종안을 국회에 제출함. 제20대 국회 정무위원회에서의 논의는 법안소위 단계에서 공전되었으며, 제20대 국회 만료 직전인 2020년 4월 29일 여야가 합의한 일부 절차법제에 대한 개정안이 이루어진 채, 동 개정안은 임기만료 폐기됨.

새로 구성된 제21대 국회는 이러한 배경 하에 경쟁의 자유 보장과 훼손된 시장기능 회복을 위한 공정거래법 전면개정의 시대적 사명을 갖고 태어남. 제21대 국회 개원 이후 불과 한 달여의 기간 동안 박용진 의원이 대표 발의한 8건의 의안을 포함 현재까지 모두 15건의 공정거래법 일부 개정안이 국회에 제출된 상태임. 그러나 부분의 합이 총합이 될 수 없는 공정거래법의 특성상, 현시대의 요구와 미래 사회의 변화에 대비한 총체적인 관점에서의 철학과 원칙이 있는 전면개정안 마련이 필요함.

이 글에서는 지난 2018년 정부의 전면개정안을 비롯하여, 공정거래법제 개선 특별위원회(이하 특위) 최종 보고서, 국회 정무위원회 검토보고서, 개별 의원의 일부개정안 등을 종합적으로 검토하여, 그간 법 개정과 관련된 주요 이슈와 그 내용을 제시하고자 함. 이를 통해, 제21대 국회에서 마련될 전면개정안을 위한 건설적인 논의의 기본적인 자료를 제공하고자 함.

II. 주요 개정 사항 검토

□ 경쟁법제 관련 주요 개정 이슈

1. 거래금액기반 기업결합 신고기준 도입

○ 현황 및 문제점

- 현행 규정

현행 기업결합 신고기준은 결합당사회사의 자산총액 또는 매출액이 일정 규모이상인 경우 신고의무를 부과하고 있음. 일방의 자산총액 또는 매출액이 3,000억 원 이상이고, 타방의 경우 300억 원 이상이면 기업결합 신고의무가 발생하고, 여기에 더하여 외국회사는 국내매출액이 300억 원 이상이면 신고의무가 발생함.

- 문제점

규모는 작지만 성장잠재력이 큰 4차산업혁명 분야 스타트업 등을 거액에 인수하더라도 기업결합 신고가 안되는 경우가 발생하여, 대기업이 잠재적 경쟁사업자를 인수하여 시장 독과점을 형성하거나 진입장벽을 구축하더라도 기업결합 심사조차 못할 가능성이 존재 함.

최근 4차산업혁명 분야 주요 M&A 사례인 Facebook과 Instagram의 기업결합, Facebook과 Whatsapp의 기업결합, Microsoft-Github의 기업결합 모두 국내매출액 기준(300억 원)에 미달아혀 우리나라에 신고의무가 미발생하여, 대기업이 기업결합을 통해 경쟁제한성을 증가시키는 경우가 증가할 것으로 예상됨.

○ 그간의 논의와 정책 제안

정부개정안은 현행 기업결합 신고기준을 충족하지 않더라도 일정한 거래금액 및 국내시장 활동요건을 충족하는 경우에는 신고의무를 부과하는 거래금액 기준 신고 제도를 도입하고 있음. 구체적 기준 금액은 시행령에 위임하고, 거래금액 산정방식 및 국내시장 활동기준 등은 고시나 지침 등에 위임할 예정임. 또한 정부안은 외부 적용기간 등을 고려하여 법 시행의 유예기간을 마련함(시행 후 2년).

특위에서는 현행 규모 기준 이외에 거래금액(인수가액) 기준을 추가로 도입할 것인지 여부 및 도입할 경우 거래금액이 어느 정도 큰 경우에 신고의무를 부과할 것인지에 대해 논의함. 논의 결과, 현행 규모 기준 외에 거래금액 기준을 추가 도입할 필요성에 다수가 찬성하였고, 일정한 거래금액(추후 시행령 개정) 및 국내시장 활동요건을 충족하는 경우

신고의무를 부과하는 방식으로 의견이 일치됨.

최근 거래금액 신고기준을 도입한 독일, 오스트리아 등의 사례를 참고하여 경쟁촉진적 M&A가 위축되지 않는 방안으로 도입할 필요가 있음. 한편 현재 시행령에 위임되어 있는 기업결합신고 대상회사 및 상대회사의 자산총액 또는 매출액 관련 기준의 상·하한을 법률에서 직접 명시하는 방안이 법률의 명확성 원칙 등과의 관계에서 검토될 필요가 있음.

2. 정보교환을 통한 담합행위 금지

○ 현황 및 문제점

- 현행 규정

현행 법 제19조 제1항은 부당 공동행위 성립요건으로 사업자간 합의(agreement)를 전제하면서 그 유형을 가격결정, 거래조건결정, 공급제한, 시장분할, 설비제한, 규격제한, 회사설립, 입찰담합, 사업방해 등으로 한정적으로 열거하고 있음. 정보교환행위에 대한 명시적 규정은 없으며, 실무상 합의 추정을 위한 정황증거로만 고려되는 상황임.

- 문제점

담합에 대한 규율이 계속해서 강화됨에 따라 사업자들은 적발 가능성은 의식, 담합을 보다 은밀한 방법으로 형성하고 있으며, 과거와 같이 명시적인 합의서 등 직접 증거를 남기는 경우는 희박함. 라면담합건('12.7.), 생명보험건('11.12), LPG 담합건('10.4) 등 정보교환 등 간접증거만 발견되는 경우가 빈번함. 특히 라면담합건에 있어 대법원에 의한 전문증거의 증거능력 부인² 등 현행 규정의 미비로 인해 정보교환이 경쟁제한 효과를 유발하는 경우에도 가격합의 등에 대한 명시적 증거가 없는 경우 담합으로 제재하기 어려운 문제가 발생함.

² 대법원 판례('16.1.14. 선고 2014두939): 원고 등이 오랜 기간 가격정보 등 다양한 정보를 서로 교환하고 각자의 의사결정에 반영해 온 것은 경쟁제한의 효과가 있었다고 볼 수도 있겠으나, 이에 관하여 공정거래법상 정보 교환 합의를 부당한 공동행위로 의율할 수 있는지는 별로으로 하고, 정보 교환행위 자체를 곧바로 가격을 결정·유지하는 행위에 관한 합의로 인정할 수는 없음.

특히 이와 같은 정보교환의 경쟁제한성은 과점 등 시장집중도가 높은 시장에서 문제 가능성이 크고, 국민경제와 밀접한 관계가 있는 주요산업 중 상당수가 시장집중도가 높은 것으로 나타나, 민감한 정보가 교환될 경우 경쟁제한의 우려가 큼.

○ 그간의 논의와 정책 제안

정부개정안은 정보교환행위를 규율하기 위해, ‘사업자 간 가격·생산량 등의 정보를 교환함으로써 실질적으로 경쟁을 제한하는 행위에 대한 합의’를 담합행위의 한 유형으로 추가하고, 2 이상의 사업자 간 외형상 일치가 존재하고 이에 필요한 정보 교환이 있을 경우 담합행위를 합의한 것으로 법률상 추정하는 내용임.

특위에서는 경쟁제한적 정보교환 행위에 대한 규율 방안을 논의함. 대안으로는 ‘합의’를 요구하는 기존 담합규제의 틀로 포섭하여 규율하는 방안(제19조①의 기타 조항(9호) 개정 또는 현행 추정조항(19조⑤) 개정), 합의를 입증할 필요 없이 정보교환행위 자체를 별도 규율하는 방안(19조② 별도 신설), EU처럼 동조적 행위(concerted practice) 개념을 도입하여 넓게 규율하는 방안(제19조① 본문 개정) 등을 논의함. 병렬적 입법이 가능한 첫 번째와 두 번째 방안에 대해 다수 위원이 찬성의견을 표명하였으며, 상호 대체관계에 있는 세 번째와 네 번째 방안 중에서는 동조적 행위 개념 도입방안이 다수의 찬성의견을 얻음. 또한 특위에서는 4차산업혁명의 진전과 함께 새로이 제기되는 담합의 수단으로서의 알고리즘 담합도 동조적 행위 개념을 도입하면 포섭할 수 있음을 밝히고 있음.

해외 주요 경쟁당국들은 정보교환을 통해 가격 등을 결정하는 행위를 동조적 행위에 포섭시키거나, 정보교환에 대한 합의 자체를 규율하는 등 보다 적극적으로 규제하고 있는 상황과 최근 담합의 발전 양태 등을 고려할 때, 시장의 경쟁성을 제한하고 소비자들이 누릴 수 있는 혜택을 박탈하는 사업자 간 정보교환을 매개로 한 담합에 대하여 규율할 필요가 있음. 또한 정보교환행위는 가격담합 등과는 달리 연성카르텔로서, 경쟁제한 효과가 효율성증대 효과보다 큰 경우에만 법위반에 해당되고, 정보교환 사실 뿐만 아니라 해당 정보교환이 실질적으로 경쟁을 제한하였음을 합리성의 원칙에 따라 구체적으로 입증해야 규제가 가능하기 때문에 과도하지 않다고 할 수 있음. 아울러 경쟁제한적 정보교

환을 통한 가격 인상 등으로 인한 소비자 피해 해소, 시장에서의 경쟁을 촉진함으로써 기술혁신, 품질개선, 신제품 개발 등의 편의도 발생할 것으로 예상됨.

□ 기업집단법제 관련 주요 개정 이슈

1. 공시대상기업집단 사익편취 규제 대상 확대

○ 현황 및 문제점

- 현행 규정

현행 공정거래법은 대기업집단의 일감몰아주기 등을 통한 총수일가의 편법적 지배력 확대·경영권 승계 및 중소기업 경쟁기반 침해를 근절하기 위해 부당지원행위(법 제23조) 및 사익편취 행위를 금지(법 제23조의 2)하고 있음. 현행법상 사익편취 규제대상 회사의 지분율을 요건을 시행령에 위임하고 있으며, 총수일가의 지분율이 상장회사는 30%, 비상장회사는 20% 이상인 경우에만 규제(시행령 제38조 제2항)하고 있음.

- 문제점

대기업집단의 일감몰아주기 관행으로 총수일가의 편법적 지배력 확대·경영권 승계 및 중소기업 경쟁기반 침해가 빈발하여, 부당지원행위(법 제23조제1항제7호)를 규정하고, 부당 내부거래를 근절하기 위한 총수일가 사익편취 규제(법 제23조의2)가 지난 2014년 2월 도입되어 시행됨. 그러나 지난 2018년 6월 공정위 실태조사 결과, 총수일가 사익편취 규제 이후에도 지분 매각이나 자회사 설립 등의 방법으로 규제를 회피, 사각지대에서 규제대상회사보다 더 높은 비중으로 내부거래를 지속하고 있는 것으로 나타남. 예를 들어, 현대글로비스와 이노션의 경우 총수일가의 지분율을 29.99%로 축소하는 등 사익편취 규제를 피해가고 있는 것으로 나타남.

또한 대규모 내부거래 이사회 의결 및 공시규정의 총수일가 지분율 기준(상장·비상장사 모두 20% 이상 및 그 자회사)이 동 사익편취 규제기준(상장사 30%, 비상장사 20%)과

달라 규제 간 정합성도 미흡한 상태임.

○ 그간의 논의와 정책 제안

정부 개정안은 공시대상기업집단 사의편취 규제대상을 확대하여, 현행 총수일가가 지분을 30% 이상 소유한 상장사 및 20% 이상 소유한 비상장사에서 상장·비상장사 구분없이 20% 이상 지분을 소유한 국내계열회사 및 그 계열회사가 주식을 50% 초과 소유한 자회사까지도 규제대상에 포함하고 있음.

특위에서는 지분율 기준 변경과 간접지분율 포함 여부에 대한 논의가 있었음. 또한 규제 시행이후 첫 적용사례(한진 건)의 고법 패소 후 제기된 “부당성”요건의 개정여부와 특수 관계인을 제외한 주주들의 승인을 받은 내부거래는 적용제외하는 방안(안전지대)에 대해서도 논의함. 우선 지분율 기준 변경은 상장, 비상장 구분 없이 20%로 일원화하는데 의견이 일치하였으며, 총수일가의 간접지분 포함 방식에 대해서는 사의편취 규제대상 회사(총수일가 지분율 20% 이상)가 50% 초과 보유한 자회사를 규제대상에 포함하기로 함. 부당성 요건 개정과 안전지대 설정에 대해서는 결론을 내리지 못함. 사의편취 규제의 실효성 제고를 위한 편제 개편(장 이동 및 부당성 요건 등) 안건을 전체 회의에 상정하기로 결정하였으나 결론이 미도출됨.

경제개혁연대나 경실련에서는 사의편취 규제대상 회사를 간접지분을 포함한 총수일가의 지분율이 20%이상인 회사로 확대하되, 총수일가 지분율 산정시 의결권 없는 자기주식은 제외할 것을 주장하고 있음. 이에 대해 공정위는 간접지분을 모두 포함하게 되면 기업 등 수법자의 예측가능성이 매우 떨어지고, 총수일가 부당한 이익 편취 방지가 법의 취지이므로 총수일가의 소유주식을 의결권 유무에 따라 판단하는 것은 부적절하다는 입장임.

대기업집단의 사의편취규제는 총수일가가 기업집단에 대한 지배력을 이용하여 부당하게 부를 귀속시키는 것을 차단하려는 것으로, 규제대상에서 벗어난 사각지대에서 총수지분 처분 등 규제회피, 내부거래 및 높은 매출·영업이익으로 핵심 계열사 진입, 100% 자회사

로 규제회피, 계열사 수의계약 및 기업가치 상승·지원 등 다양한 방법으로 지속된 부당한 내부거래를 방지하려는 규제의 적합성이 존재함. 대기업집단 소속회사는 합리적 거래시스템 구축을 통한 경영효율성 증대, 중소기업은 기회제공을 통해 상생·경쟁하는 건전한 기업생태계 조성, 소액주주는 총수일가와의 이해충돌방지 등의 편익이 발생할 것으로 기대함.

한편 현재 사익편취규제는 총수일가와 특수관계인이 지분을 직접 보유하는 경우만 규제하고 있기 때문에, 간접적으로 지분을 보유하는 회사는 사익편취규제를 회피 가능함. 예를 들어, 삼성에버랜드가 테더링사업 부문을 물적분할 후 웰스토리 설립하여 물적분할을 통해 완전자회사로 편입하여 규제를 회피함. 이에 사익편취 수혜기업 지분율 계산시 간접지분을 포함하는 방안에 대한 검토가 필요함. 특수관계인이 한 개 이상의 법인을 통해 간접적으로 주식을 보유하는 경우 시행령에서 정하는 방식으로 지분을 포함하여 제3자 또는 다른 계열사를 통해 수혜회사를 지배하면서 규제는 회피하지 못하도록 규정할 필요가 있음. 이와 함께 시행령에 규정된 광범위한 예외사항을 축소하고 법률로 상향입법할 필요도 제기됨.

2. 일반지주회사의 자·손자회사 최소 보유지분율 상향

○ 현황 및 문제점

- 현행 규정

지주회사는 적은 자본으로 과도한 지배력 확장을 가능하게 하는 출자구조로써 설립이 전면 금지('86.12.31)되었으나, 외환위기 당시 기업 구조조정 촉진과 대기업집단의 소유 지배구조 개선을 위해 제한적으로 허용('99.2.5.)하되, 신고의무를 부과하고 과도한 지배력 확장을 억제하기 위해 행위제한 규제를 적용함. 현재 행위제한 규제는 ① 출자단계를 3단계(지주회사 → 자회사 → 손자회사 → 증손회사)로 제한하고, ② 지주회사는 부채비율 제한(200% 초과 금지) 및 비계열사 주식 소유제한(5% 초과 금지)이 추가적으로 적용되며, ③ 금산분리원칙에 따라 일반지주회사는 금융사 주식보유 금지, 금융지주회사는 비금융사 주식보유를 금지하고 있음.

현재 지주회사는 자·손자회사에 대하여 상장사 20%, 비상장사 40% 이상의 지분을 보유하여야 함(법 제8조의2).

- 문제점

지주회사 체제의 투명성은 제고하되 그 설립과 전환을 촉진하기 위해 지난 2004년 이후 행위제한 요건이나 자산총액 요건을 완화하여 왔으나, 총수일가가 적은 자본으로 과도하게 지배력을 확대하고, 자·손자회사와의 거래를 통해 배당 외의 편법적 수익을 편취하는 등 사회적 비판이 지속적으로 제기됨.

2018년 10월 현재 60개 대기업집단 중 23개(38.3%)가 지주회사로 전환하여 지주회사 체제가 대기업집단 지배구조의 큰 축으로 활용되고 있음. 그러나 당초 취지와는 달리 전환집단 지주회사(18개)에 대한 실태조사 결과('18.6), 공정위는 총수일가의 지배력 확대 및 사익편취 수단으로 지주회사 제도가 이용될 우려가 상당한 큰 것으로 지적하고 있음. 특히 이들 지주회사는 직접 출자부담을 지는 자회사보다는 손자회사를 집중 증가시켜 지배력을 확대하고 있는 것으로 나타남.

또한 전환집단 지주회사의 수익구조를 보면, 지주회사의 총수일가 지분이 57.7%로 집중된 상태에서 자·손자회사 등과의 내부거래(평균55%)를 통해 배당외수익(브랜드 수수료, 부동산 임대료, 경영컨설팅 수수료 등)을 과도하게 수취(배당수익 비중 40.8%, 배당외수익 비중 43.4%)하고 있는 것으로 나타남. 지주회사별 배당외수익의 비중을 보면, 전환지주회사가 43.4%로 가장 높으며, 일반지주회사 28.1%, 중견지주회사 13.9% 순으로 나타남. 특히 자회사 지분율을 낮게 유지하는 전환집단 지주회사의 경우 자·손자회사로부터 취하는 배당외수익 비중이 높게 나타남.

○ 그간의 논의와 정책 제안

문재인 정부는 지주회사 취지에 적합한 소유·지배구조 개선을 촉진하고 지주회사의 배당수익 비중 확대를 통한 총수일가 사익편취 방지를 위해 자·손자회사 최소 보유지분율 강화를 국정과제로 추진함. 이에 따라 정부는 공정거래법 전면개정안을 통해 일반지

주회사의 자·손자회사 최소 보유지분율을 강화하고자, 상장사는 현재의 20%에서 30%로, 비상장사는 40%에서 50%로 각각 상향하되, 신규 설립·전환 지주회사 또는 기존 지주회사가 자·손자회사를 신규 편입하는 경우에만 적용하기로 함. 또한 기업구조조정 촉진 차원에서 종전 지주회사가 법 시행일 전에 지배하던 자·손자회사가 합병·분할·분할 합병 등에 따라 설립 또는 존속되는 자·손자회사로 되는 경우에는 종전 규정을 적용하기로 함.

특위안에는 공동손자회사 금지와 내부거래 공시 강화에 관한 사항이 있었지만 정부개정안에는 반영되지 않음. 대신 정부 개정안에는 기존의 지주회사 전환 정책기조를 유지하는 연장선상에서 M&A 저변을 확대하고 벤처투자를 촉진한다는 취지로 벤처지주회사 설립 및 지분 요건 완화 규정이 포함됨.

경제개혁연대, 공정거래실천모임 등에서는 기존 지주회사에 대해서도 지분 요건의 강화가 필요하다고 주장함. 이에 대해 공정거래위원회는 기존 지주회사에 대해서는 기재부와 협의하여 세법상 규율(익금불산입률 조정) 등으로 간접적이고 자발적으로 상향을 유도하겠다는 입장임. 기존 지주회사에 대한 지분요건 강화는 특위에서도 검토된 사항이나 기존 지주회사의 신뢰보호 필요성, 법적 안정성, 중소·중견지주회사의 규제부담 편중을 고려하여 신규 지주회사에 한하여 자·손자회사 지분율 상향 방안을 마련한 것으로 설명함. 참고로 기존 지주회사까지 규제 적용시, 규제준수 비용은 약 13조 5,291억 원으로 추산됨('17년 12월말 기준). 특히 경제력 집중 우려가 상대적으로 덜한 다수의 중소·중견 지주회사에 규제부담이 편중되는 결과를 초래함.

한국경제연구원이나 한국경영자총협회 등 반대측에서는 지주회사 체제에 대한 해외규제 사례가 없고, 지주회사 전환을 장려했던 기존 정책방향과 배치된다는 이유로 반대 의견을 제시함. 이에 대해 공정위는 미국, 독일, 프랑스 등 주요 국가는 세제·자본시장법·회사법 상 규제 등 간접규제에 따라 100% 완전 자회사 체제가 일반적으로 과도한 지배력 확대가 없어 한국의 상황과 다르고, 기존 지주회사의 신뢰보호 필요성을 고려하여 신규 지주회사에 한해 의무지분율 상향을 추진하는 것이라 설명함.

자·손자회사 최소 보유 지분율 강화는 총수일가의 과도한 지배력 확대를 직접적으로 억제하는 핵심 수단으로, 총수일가의 지분이 집중된 지주회사가 피라미드형 출자를 통해 적은 자본으로도 다수의 자·손자회사를 확정하여 지배력을 확대하는 부작용을 억제할 것으로 예상함. 또한 출자비율이 높아지면 내부거래 유인이 감소하여 소속 회사들과의 내부거래로 이루어지는 배당외수익 비중이 감소함에 따라 총수일가의 사익편취 우려도 일정 부분 해소 가능할 것으로 예상함. 지주회사의 비상장사 자·손자회사의 지분율 50%는 단독지배 기준인 점을 감안하면, 본 규제의 지분율 요건은 총수일가의 과도한 지배력 확대 및 사익편취 유인을 억제하기 위한 필요 최소한의 수준으로 판단됨. 또한 출자 단계 축소 등 다른 규제방법이 없는 상황에서 총수일가의 지배력 확대 방지를 위해 지주회사의 자·손자회사 지분율 규제 강화 수단은 적합한 것으로 판단됨. 한편 수입배당금 익금불산입률(법인세법 제18조의3) 조정을 통한 자회사 지분매입 유도를 적극 추진할 필요가 있음.

3. 상호출자제한기업집단 소속 금융보험사 의결권 제한 강화

○ 현황 및 문제점

- 현행 규정

지난 1986년 12월 이후 공정거래법은 경제력 집중 억제를 위해 상호출자제한기업집단 소속 금융·보험회사가 보유한 계열회사 주식에 대하여 의결권 행사를 전면 금지하였으나, 금융·보험업의 본래 목적('92.12)이나 적대적 M&A 방어('02.1) 등의 이유로 예외적으로 허용하도록 완화됨. 이후 금융·보험사의 보유 지분이 기업집단의 지배력 유지·확장에 악용된다는 지적에 따라 의결권 행사 범위를 단계적으로 축소하여 옴(02년 30% → 06년 25% → 07년 20% → 08년 15%).

현재 금산분리 차원에서 상호출자제한기업집단 소속 금융·보험사는 취득 또는 소유하고 있는 국내 계열회사의 지분 등에 대해 의결권을 행사할 수 없음(법 제11조). 다만, 국내계열회사가 상장사인 경우 적대적 M&A에 대한 방어수단으로써 i) 임원의 선임 또는 해임, ii) 정관 변경, iii) 그 계열회사의 다른 회사로의 합병, 영업의 전부 또는 주요 부분의 다

른 회사로의 양도 등에 한하여 예외적으로 특수관계인과 합하여 주식보유율 15% 한도 내에서 의결권 행사를 할 수 있음.

- 문제점

금융·보험사에 대한 예외적 의결권 행사 허용이 적대적 M&A에 대한 경영권 방어라는 제도 취지와는 무관하게 계열사 간 합병에 의결권 행사가 허용되어, 기업집단 내 금융·보험사가 총수일가의 사익편취 수단으로 활용되고 있다는 비판이 제기됨.

특히 지난 2016년 삼성소속 금융보험사의 제일모직과 삼성SDI 합병 및 제일모직과 삼성물산의 합병 당시 의결권이 회사에는 불리하고 대주주일가에는 유리한 합병비율에의 찬성 등으로 행사됨에 따라, 적대적 M&A와 관계없는 계열사 간 합병·영업양도 시 의결권 행사를 제한하여 총수일가의 사익편취 수단으로 편법 활용되는 제도상 미비점을 개선해야 한다는 목소리가 높아짐.

○ 그간의 논의와 정책 제안

정부개정안은 상호출자제한집단 소속 금융·보험사의 의결권 제한을 강화하는 내용으로, 특수관계인 합산 15% 한도 내에서 예외적으로 의결권을 행사할 수 있는 사유 중 계열사 간 합병 및 영업 양도를 제외하는 것임.

특위에서는 특수관계인과의 합산 15% 한도를 유지하는 범위 내에서 금융·보험사만의 한도를 별도로 설정할 것인지, 설정한다면 그 한도는 얼마로 하는 것이 적정한지 등에 대해 논의가 이루어짐. 논의 결과, 특수관계인 합산 15% 한도는 유지하되, 금융·보험사만의 단독 의결권 행사 한도를 5%로 설정하는 방안이 도출됨.

한편 제20대 국회 민병두 발의안은 단독 5% 신설안을 포함하고 있었고, 경제개혁연대나 경실련에서는 금융·보험회사가 보유한 계열회사 주식에 대한 예외사항(임원의 선임 또는 해임, 정관변경 포함)을 삭제하여 의결권 행사를 전면 금지해야 한다는 입장으로, 필요시 기존 계열사 지분에 대해 3년의 유예기간을 부여하자는 입장임.

60개 대기업집단 중 35개 집단이 210개 금융·보험사 보유하고 있고, 그 중 31개 총수가 있는 집단이 186개 금융·보험사를 보유, 해당 금융·보험사가 67개 계열회사에 출자하고 있는(2018.5. 기준) 등 상호출자제한기업집단이 많은 금융·보험사를 보유하고 있으며 이를 금융·보험사를 활용한 계열사 확장으로 인한 편법적 지배력 확대 우려가 상존함. 또한 실제로 상호출자제한기업집단 소속회사 중 금융보험사가 비금융보험사에 출자, 의결권을 제한받는 경우는 4개 집단소속 14개사(18년 5월 기준)이고, 이 중 상장사는 삼성 소속 7개로서 기업의 부담을 최소화하는 필요 최소한의 규제라고 할 수 있음. 이러한 상황에서 금융·보험사의 고객 자금을 활용한 지배력 확장을 방지하기 위해 핵심수단인 의결권 행사 제한 규제는 적절하다고 판단됨.

4. 대기업집단 소속 공익법인 의결권 제한 및 공시의무 신설

○ 현황 및 문제점

- 현행 규정

대기업집단 소속 공익법인은 공정거래법상 동일인관련자에 해당되어 계열회사의 범위 확정 시 기준이 되나 별도 규제는 없음.

시행령 제3조에 따르면, 대기업집단 소속 공익법인은 ① 동일인이 단독으로 또는 동일인 관련자와 합하여 총 출연금액의 30% 이상 최다출연자이거나 ② 동일인 및 동일인관련자 중 1인이 설립자인 공익법인 또는 ③ 동일인이 직접 또는 동일인관련자를 통하여 임원의 구성이나 사업운용 등에 지배적인 영향력을 행사하고 있는 공익법인 등으로 규정하고 있음.

- 문제점

대기업집단소속 공익법인이 총수일가의 지배력 확대 및 사익편취 수단으로 이용된다는 우려가 지속적으로 제기되고 있음. 지난 2018년 6월에 수행된 대기업집단 소속 공익법인의 운영실태 조사결과를 보면, 총수일가가 세제혜택을 받고 설립하여 이사장 등의 직책으로 지배하는 가운데, 기업집단에 대한 지배력과 관련된 회사 주식을 집중 보유하면

서 의결권을 적극 행사하는 것으로 나타나고 있음. 대기업집단 소속 공익법인의 경우 동일인·친족·계열사 임원 등 특수관계인이 이사로 참여하는 경우가 83.6%, 특수관계인이 대표자인 경우가 59.4%에 달하는 것으로 나타남.

이런 상황에서 총수2세 출자회사 등 기업집단 지배력과 관련된 회사 주식을 집중 보유하면서 의결권 행사 비율이 93.6%에 달하는 등 의결권을 적극 행사하고 있으며, 의결권 행사 시 모두 찬성하였음. 반면 계열사 주식이 공익법인의 수익원으로 기여하는 역할은 미미하여, 공익법인의 자산구성 중 계열사 주식이 차지하는 비중은 16.2%(전체주식비중은 21.8%)에 이르나 수익에 대한 기여도는 1.06%에 불과함.

또한 공익법인과 특수관계인 간 주식·부동산·상품·용역 거래도 상당(대기업집단 소속 공익법인 중 60.6%가 동일인 관련자와 내부거래가 있으며, 상품용역거래의 경우 평균 내부거래비중이 18.7%)하나 현재 내부통제 및 시장감시 장치는 미흡함.

계열사 간 합병으로 인해 발생한 신규 순환출자지분을 공익법인 재산으로 매입하는 등 공익법을 통한 지배력 유지, 계열사로부터 상당액의 현금을 증여받아 다른 계열사 유상증자에 참여 등 계열사 우회지원, 총수일가 지분 및 내부거래 비중이 높은 기업의 지분 일부를 소속 공익법인에 출연하여 지배력 유지 및 계열사 지원 이용, 규제 회피수단 이용 등 대기업집단의 공익법인을 악용한 사례가 다수 확인됨.

○ 그간의 논의와 정책 제안

정부 개정안은 대기업집단 소속 공익법인의 의결권을 제한하고 내부거래에 대한 공시의무를 신설하는 규정임. 개정안은, 첫째, 상호출자제한기업집단 소속 공익법인(상증세법상)이 취득 또는 소유하고 있는 국내계열회사 주식에 대한 의결권 행사를 원칙적으로 제한하고, 일부 예외적인 경우(공익법인이 계열회사에 대해 100% 지분을 보유한 회사의 경우, 상장회사의 경우 임원임면, 정관변경, 합병 및 영업양도(계열사간 합병 및 영업양도 제외) 등의 사유에 한하여 특수관계인과 합산하여 15% 한도 내에서 의결권 행사 허용)에만 의결권 행사를 허용하는 것임. 이 규제는 법 시행 후 2년간은 현재와 같이 의결권

행사를 허용하되 2년 경과 후 3년간에 걸쳐 30%→25%→20%→ 15%로 단계적으로 의결권 행사 한도를 축소하는 유예조항을 가지고 있음. 둘째, 공시대상기업집단 소속 공익법인의 계열사 주식거래(제3자 등으로부터 계열사 주식을 취득·처분하는 경우 포함) 및 일정 규모(공정위안→50억) 이상의 내부거래에 대하여 이사회 의결 및 공시의무를 부과하는 것임.

특위에서는 공익법인이 악용되지 않도록 제도적 개선이 필요한지, 개선한다면 어떤 방안으로 개선할 것인지에 대해 논의하였고, 논의 결과, 금융·보험사 의결권 제한 규정과 동일하게 원칙적으로 의결권 행사를 제한하되, 일부 예외적인 경우에만 특수관계인 합산 15%, 전체 공익법인 합산 5%까지 의결권 행사를 허용하고, 예외 사유는 금융·보험사 의결권 제한 예외 사유와 동일하게 규정하자는 다수 의견이 도출됨. 또한 공익법인이 내부 거래하는 경우뿐만 아니라 제3자 등으로부터 계열사 주식을 취득·처분하는 경우까지 이사회 의결 후 공시를 하도록 의견 일치를 봄.

한편 경제개혁연대, 경실련 등에서는 상호출자제한기업집단 공익법인의 의결권을 예외사항 없이 전면 금지하자는 입장이고, 대한상의 등에서는 계열사 우회지원 등 악용 방지는 필요하나 주식회사제도의 기본원칙인 ‘1주 1의결권’에 위배된다는 입장임. 현재 상증세법상 주식출연·취득 일정부분이 제한되고 있는 바, 의결권 제한은 과잉규제의 소지라고 주장함.

공익법인이 보유한 계열사 주식의 의결권을 총수일가에게 유리한 방향으로 이용하여 지배력을 보충하는 현 상황에서 의결권 제한은 편법적 지배력 확대를 차단하기 위한 적합한 수단으로 판단됨. 특히 사익편취 규제대상 회피 및 편법적 지배력 확대를 목적으로 공익법인을 활용하는 사례가 다수 발생하고, 내부거래에 대한 시장감시 장치가 없는 상황에서 의결권 제한 및 공시의무 부과 도입은 적절한 것으로 인정됨. 또한 현재 공익법인이 보유한 계열회사들의 공익법인을 제외한 특수관계인 지분율이 높아 큰 영향을 없을 것으로 예상되는 등 규제의 적정성이 인정되고, 반면 공익법인은 총수일가의 지배력 유지를 위해 수익성 낮은 자산을 보유함에 따른 경제적 손실 없이 공익사업 본연의 목적에 기여할 수 있으므로 공익증진 효과가 예상됨.

공시의무 부과도 비용은 미미하면서 시장감시를 통한 사익편취 방지 및 내부거래행태 개선 유도에 따른 국민경제적 이익이 클 것으로 예상함.

5. 기존 순환출자 의결권 제한

○ 현황 및 문제점

- 현행 규정

계열회사 간 가공자본 형성을 통한 변칙적인 기업집단의 확장을 억제하기 위해 상호출자 제한기업집단에 속하는 회사의 경우 순환출자를 형성 또는 강화하는 계열출자를 금지하고 있음(법 제9조의2). 연속지정집단에 속하는 회사에 대해서는 법 시행일인 2014. 7. 25. 이후 취득 또는 소유하는 주식에 대해, 신규지정집단에 속하는 회사에 대해서는 지정일 이후 취득 또는 소유하는 주식에 대해 순환출자의 금지가 적용함(현행법 부칙 제2조).

- 문제점

현행법 상 상호출자제한기업집단 지정을 예상하는 기업집단이 지정 직전 급격히 순환출자를 늘리는 경우 규제가 불가능하여 가공자본을 통한 지배력 확장 차단을 차단하기 어려움.

순환출자는 우회적인 방법으로 자기주식 취득과 유사한 결과를 달성하여 경영권의 고착화 등 회사지배구조를 왜곡하고, 가공자본을 통한 소유구조의 악화 및 경제력 심화를 초래함.

○ 그간의 논의와 정책 제안

정부 개정안은 법 개정·시행(공포 후 1년) 이후 상호출자제한기업집단으로 신규 지정되는 기업집단이 지정일 당시 보유한 순환출자에 대해 의결권을 제한함. 이 경우 순환출자 고리를 완성시킨 계열출자회사가 취득 또는 소유하고 있는 계열출자대상회사의 주식에 대

한 의결권을 제한하고, 신규 지정집단의 순환출자 해소에 필요한 기간 등을 고려하여 시행을 법 개정 1년 후로 유예함.

경제개혁연대와 공정거래실천모임에서는 기존 상호출자제한기업집단에 대해서도 의결권 제한이 필요하다는 입장임. 이에 대해 공정거래위원회는 기존 상호출자제한기업집단의 경우 신규 순환출자의 형성 또는 기존 순환출자의 강화가 금지되어 있어 순환출자를 통해 편법적으로 지배력을 확장시킬 가능성이 낮고, 계속된 자발적 순환출자 해소 노력 결과 현대자동차 등 기존 상호출자제한기업집단의 경우에도 해소계획을 발표한 바 있어 추가적인 규제 필요성이 낮다고 설명하고 있음. 한편 경실련에서는 공시대상 기업집단을 대상으로 기존 순환출자 해소할 것을 주장하며, 유예기간 3년 설정, 해소 전까지 의결권 제한을 요구하고 있음.

현행법에서는 상호출자제한기업집단 지정을 예상하는 기업집단이 지정 직전 급격히 순환출자를 형성 또는 강화하는 것을 규제하지 않으며, 지정 당시 보유하고 있는 순환출자 또한 해소 의무가 없어 이에 대한 사각지대 해소가 중요함. 현재 10조원 이상 기업집단에 비해 10조원 미만 기업집단이 더 많은 순환출자 고리를 보유하고 있으며, 이 공시대상기업집단이 순환출자를 통해 변칙적으로 기업집단을 확장하여 상호출자제한기업집단으로 지정되는 경우에도 보유한 순환출자를 인정할 수 밖에 없는 상황임. 다만 현대산업개발이나 SM이 순환출자를 완전 해소했거나 계속 추진 중이어서 이러한 우려의 현실성에 대해서는 생각해 볼 여지가 있음.

순환출자를 활용한 편법적 지배적 유지 및 강화, 부당한 경영승계를 차단하기 위해, 신규 지정집단의 지배력 행사 수단인 의결권 제한은 편법적 지배 방지 및 순환출자 유인 제거에 적합하다고 판단됨.

6. 해외계열사 공시 강화

○ 현황 및 문제점

- 현행 규정

현행 공정거래법은 공시대상기업집단 소속 국내계열사에 대하여 기업집단 현황 등을 공시(법 제11조의4제1항)토록 함으로써 공시대상기업집단의 주식보유 현황 등 정보제공 및 시장감시 기능을 수행하고 있음. 현행법 상 공시대상은 공시대상기업집단 중 자산총액 100억 이상인 국내회사에게 일반현황, 주식소유현황(해외계열사 포함), 지주회사 등이 아닌 국내계열회사현황(출자한 해외계열사 포함), 상호출자현황, 순환출자현황, 채무보증 현황, 국내계열사 보유지분의 의결권 행사여부, 특수관계인과의 거래현황에 대해 공시의무를 부과하고 있음. 이에 따라 대기업집단 소속 국내계열사는 자신의 주주인 해외계열사 현황(주주를 동일인, 친족, 국내 계열사, 해외 계열사로 구분하여 각각의 지분율 공시)과 자신이 최다출자자인 해외계열사 현황(자신이 최대출자자인 해외 계열사의 명칭, 소재국, 지분율)을 공시해야 함.

- 문제점

현행 공정거래법 상 대기업집단 소속 국내계열사는 자신의 주주인 해외계열사 현황과 자신이 최다출자자인 해외계열사 현황을 공시토록 하고 있으나, 총수일가가 직접 지분을 보유한 해외계열사를 통해 국내계열사를 지배하거나, 해외계열사가 또 다른 해외계열사를 거쳐 국내계열사에 간접 출자하는 경우 관련 현황이 공시되지 않는 사각지대가 발생하고 있음.

현재 총수일가와 해외계열사는 주주 및 출자현황 등에 대한 공시의무가 없으며, 2018년 5월 기준 16개 대기업집단의 41개 해외계열사가 44개 국내계열사에 출자하고 있으며 순환출자도 존재하는 것으로 나타남. 2015년 롯데 경영권 분쟁 사태시 해당 법 규정의 문제점이 부각되면서(롯데 총수일가 → 일본 (주)광윤사 → 일본 (주)롯데홀딩스 → (주)호텔롯데(국내)), 사각지대를 활용하여 대기업집단의 해외계열사가 총수일가의 편법적 지배력 확대 수단으로 이용되는 사례를 방지할 필요가 제기됨.

○ 그간의 논의와 정책 제안

정부개정안은 총수일가의 해외계열사를 통한 지배력 확대·사익편취에 대한 시장감시 강

화 및 기업지배구조 개선을 위해 해외 계열사 주주 및 출자현황 등을 현황 고시 대상에 신설하는 내용을 포함하고 있음. 공시대상기업집단의 동일인에게 총수일가가 20% 이상 지분을 소유한 해외계열사의 주주 구성 등과 국내계열사에 직·간접 출자한 해외계열사의 주식소유(주주 및 출자) 및 순환출자 현황에 대한 공시의무를 부과함.

특위에서는 정보공개 방식(공시vs신고), 공시의무자(동일인vs소속회사), 공시대상 해외계열사의 범위(전체vs국내출자 해외계열사), 공시내용(해외계열사가 포함된 순환출자 현황 포함 여부) 등에 대해 논의함. 논의 결과, 공시의무 규정하는 방안이 공시내용을 누구나 확인 가능하므로 시장을 통한 자발적 소유지배구조 개선 유도에 훨씬 효과적으로 보았고, 공시의무는 동일인에게 부과하는 것이 현실적인 최선의 대안으로 판단함. 공시대상 해외계열사의 범위에 관해 모든 해외계열사에 대하여 공시하도록 하는 것은 기업의 과도한 부담을 초래한다는 이유로 정부 개정안과 같이, 국내계열사의 정확한 소유지배 구조를 파악하기 위하여 국내계열사와 직·간접 출자관계가 있는 해외계열사를 공시대상에 포함시키고, 사익편취 규제대상 해외계열사를 파악하기 위하여 총수일가가 20% 이상 지분을 보유한 해외계열사(및 그 회사가 지분을 50% 초과 보유한 자회사)를 공시대상에 포함시킴.

한국경제연구원이나 한국경쟁법학회 등에서는 총수일가가 보유한 지분 현황만을 공시하면 규제목적이 달성 가능하다고 주장하고 있으며, 국내법으로 규율할 수 없어 공시 실익이 없고 해외계열사의 자료제출 거부 시 강제할 수단이 없음을 강조하고 있음.

기업활동에 대한 직접적 규제가 아닌 정보제공을 통해 시장에 의한 자율적 감시기능이 작동되도록 하는 규제로 적절하며, 공시대상을 총수일가 등 동일인에게, 직접 소유하거나 국내계열사에 직·간접 출자한 해외계열사로 한정하면서 연1회 의무를 부과한 점에서 적정하다고 판단됨.

III. 다른 논의 사항들

1. 공정거래법의 목적 조항

현행 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법)은 “공정하고 자유로운 경쟁을 촉진”하는 것을 직접적인 목적³으로 하고 있음. 이를 위해 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력 집중의 방지, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위의 규제를 수단으로 명시하고 있음. 따라서 현행 법 목적은 기본적으로 “경쟁유지 및 촉진”에 있는 것으로 해석됨.

그러나 제정 당시에 비하여 경제환경 및 시장상황의 큰 변화, 공정경제에 대한 사회적 요구 등을 감안하여, 공정거래법의 목적을 개정할 필요가 있음. 특히 중소기업의 경쟁여건 보완이나 소비자 후생 극대화를 통한 국가 전체의 경쟁질서 구축에 대한 논의가 필요함.

특위에서는 공정거래법의 법 목적조항을 헌법 제119조 제2항⁴의 규정에 충실하게 수정하는 방안을 논의함. 특히 사의편취 규제의 실효성을 강화하기 위해 “경제력 집중” 방지라는 기존 문구에 “경제력 남용” 방지를 추가할지 여부 등을 논의하였으나, 구체적인 개정방향에 대한 합의안이 도출되지 않음. 한편, 갑질 근절 등 불공정거래행위 규제의 헌법적 근거가 될 수 있는 “경제주체간 조화를 통한 경제민주화” 등은 누락되어 있다는 의견도 제시됨.

3 “이 법은 사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.”(法 제1조)

4 헌법 제119조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. ②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

2. 법 체계 정비

현행법에 규정된 불공정거래행위에는 성격이 다른 행위들이 혼합되어 있음. 경쟁제한성을 문제삼는 행위, 경쟁수단을 문제삼는 행위, 거래상지위남용을 문제삼는 행위, 부당한 지원을 문제삼는 행위 등이 혼재되어 있음. 법 제23조제1항 본문에서는 공정거래처해성을 위법성 판단기준으로 제시하고 다시 각 호에서는 부당성 기준을 제시하고 있음. 또한 동일하거나 유사한 유형의 행위들이 제3조 시장지배적지위 남용행위와 제23조 불공정거래행위에 중복적으로 규정되어 있음. 거래거절이나 취별취급과 같은 순수한 단독행위를 불공정거래행위로 규제할 실익이 크지 않음. 상이한 유형의 불공정거래행위를 어떻게 체계적으로 정비할지에 대한 논의가 필요함.

3. 지주회사의 사업목적 판단을 위한 주식 보유비율 산정 및 평가방법 변경

다른 회사를 지배하는 것을 주된 사업 목적으로 하고 있는지 여부의 판단은 시행령에서 대차대조표상 표시된 회사의 자산총액 중 자회사 주식가액의 합계액이 50% 이상인 경우로 규정하고 있음. 모회사가 최대출자자인 경우만 모회사 관계가 성립하기 때문에 자회사가 아닌 계열회사 주식은 지주비율 판단을 위한 주식가액에 미포함됨. 또한 자회사의 주식을 평가할 때 장부가액 기준으로 평가되므로 실제 주식 가치보다 과소 계상됨.

사실상 계열회사를 지배하지만 보유비율 및 주식가액 미달로 지주회사 규제를 회피하는 것을 방지하기 위해 자회사뿐만 아니라 계열회사의 주식을 포함하도록 규정하고 주식 평가방법을 장부가액에서 시장가액으로 변경하여 상향입법하는 방안이 제기됨.

4. 지주회사 부채비율 조정

지주회사의 건전성을 높이기 위해 현행법상 지주회사의 부채비율 상한 200%(법 제8조의2)를 2007.4. 공정거래법 개정 이전 수준인 100%로 하향 조정하여 지주회사의 과도한 지배력 유지 및 확장을 방지하고 동반부실 위험 제기 필요성이 제기됨.

5. 전속고발권 폐지

특위에서는 전속고발권 보완·유지 의견이 다소 많음. 보완·유지 방안으로는 의무고발요청제 확대, 검찰과 협업 강화, 고발관련 이의신청제 도입 등이 논의됨. 또한 전속고발제 존폐 여부와 상관없이 공정위-검찰간 협업강화를 위해 리니언시 정보를 검찰 수사를 위해 제공할 수 있도록 법적 근거(법 제22조의2 개정)를 마련하는 방안이 합의됨.

다른 한편 기존 의무고발제도의 실효성이 미흡함에 따라, 위법성이 중대하고 시장경제에 미치는 영향이 큰 위법행위에 대해 공정위의 전속고발권 폐지에 대한 검토가 필요함. 시장지배적지위 남용, 경쟁제한적 기업결합, 부당한 공동행위, 부당지원행위, 특수관계인에 대한 부당한 이익제공행위, 보복조치, 조사방해행위 등의 행위유형에 대한 공정위의 전속고발권 폐지로 법 위반행위에 대한 피해자의 형사고발 활성화를 통해 공정경쟁 촉진 및 소비자 보호 강화 필요성이 제기됨.

6. 시장지배적사업자 추정 기준 개편

특위 논의 결과, 현재의 $CR1 \geq 50\%$, $CR3 \geq 75\%$ (각각의 사업자를 시장지배적 사업자로 추정) 기준을 $CR1 \geq 40\%$, $CR3 \geq 75\%$ (공동의 시장지배력이 인정되는 사업자만 시장지배적 사업자로 추정)으로 개편하자는 의견이 모아짐. 이를 위해 3사 이하 사업자 간에 “실질적인 경쟁이 없어야 한다”는 요건을 추가하는 방안이 논의됨.

7. 시지남용 분류체계 합리화

시지남용행위의 유형 중 경쟁제한행위를 규정한 사업활동방해, 신규진입제한, 경쟁사업자배제는 상호배타적인 유형이 아니라 상당 부분 중복되는 유형이임. 현행 한정적으로 열거하는 방식의 시지남용 조항을 EU처럼 예시적 열거 방식으로 개편하여 상향입법하자는 논의와 착취남용과 배제남용을 명확히 구분하여 규정하자는 논의가 특위에서 이루어짐. 특히 포스코 판결 이후 논란이 된 경쟁제한적 의도라는 주관적 의도에 대한 입증문제를 입법적으로 해결할 필요가 있음.

8. 공동행위 인가제도

현행법에서는 사업자가 다른 사업자와 부당한 공동행위를 하는 것을 금지하고 있으나 대통령령으로 정하는 요건에 해당하고 공정거래위원회의 인가를 받은 경우에는 예외적으로 허용하고 있다. 그런데 대통령령으로 정하는 요건이 지나치게 엄격하여 87년 이후 총 5건이 신청되고 이 중 1건이 허용되는 등 현행 공동행위 인가제도에 대한 무용론이 제기됨에 따라 제도 정비 방안 마련이 필요함.

특위에서는 폐지 또는 요건 정비에 대해 논의한 결과, 인가사유를 대폭 축소하고 인가요건을 간소화하는 방안에 합의함. 제도 정비시 중소기업이나 협동조합이 공정한 거래와 이익의 공유를 위해 공동행위를 하는 경우에 대한 법적 정비가 요구됨. 박용진 의원은 대안으로 중소기업이나 협동조합이 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 따른 하도급대금 조정을 위한 협의 및 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따른 성과공유제를 위한 협의를 위하여 공동행위를 하는 경우에는 부당한 공동행위로 보지 않음으로써 중소기업이나 협동조합의 교섭권을 강화시켜 이들을 보호하자는 내용의 개정안을 발의함.

<표 1> 공정거래법 전면개정안 비교

구분	개정사항	현행법	특위안	정부개정안	비고
총칙	목적 조항	경쟁 촉진 및 유지	“경제력 남용” 추가, 현 법119② 반영 합의 부재	미반영	
경쟁법제	거래금액기반 기업 결합 신고기준 도입		일정한 거래금액 및 국내시장 활동요건을 충족하는 경우에 신고의무 추가	거래금액기반 기업결합신고기준 도입	
	부당한 공동행위의 제한		인가제도 요건 정비	공동행위 인가사유 간소화	
	재판매가격 유지행위		불공정거래행위의 한 유형으로 통합	현행처럼 별도 조항으로 유지하되, 합리원칙 도입	
	시장지배적사업자 추정기준	·CR1≥50% ·CR3≥75%(각각의 사업자를 시장지배적 사업자로 추정)	·CR1≥40% ·CR3≥75%(공동의 시장지배력이 인정되는 사업자만 시장지배적 사업자로 추정)	미반영	

경쟁법제	정보교환행위	규정 없음	추정조항 개편 또는 동조적 행위 개념 도입	합의추정, 합의 유형	
기업집단법제	사외편취 규제대상	총 수 일 가 지 분 30%(상장), 20%(비 상장) 이상 보유회사	상장·비상장 20% + 자 회사(50% 초과)	상장·비상장 20% + 자회사(50% 초과)	
	지주회사 지분율	자·손자회사 의무 지분 율·상장 20%, 비상장 40%	·자·손자회사 의무 지 분율 요건 상향 ·공동손자회사 금지 ·내부거래 공시 강화	·신규설립·전환 지주회 사(30%, 50%) ·벤처지주회사 설립·지 분요건 완화	
	금융보험사 의결권 제한	특수관계인 합산 15%	특수관계인 합산 15%, 금융보험사만의 의결 권 행사 한도 5%, 계열 사간 합병·영업양도는 제외	계열사간 합법 이결권 행사사유 제외	
	공익법인 의결권 제한	규정 없음	특수관계인 합산 15%, 금융보험사만의 의결 권 행사 한도 5%, 계열 사간 합병·영업양도는 제외	·특수관계인 합산 15% (단계적 축소) ·공익법인 100% 출자 회사 의결권 허용	
	순환출자 의결권 제한	규정 없음	기존 순환출자에 대한 의결권 제한	신신규 집단(마지막 출 자회사 의결권 제한)	
	해외계열사 공시의무		국내계열사와 직·간접 출자관계의 해외계열 사, 총수일가 20%이상 해외계열사	국내계열사에 출자한 해외계열사 + 총수일 가 20%이상 해외계열 사	
	기업집단 지정기준	자산총액 10조 원 이 상(시행령 규정)	·명목GDP의 0.5% 이 상(법에 규정, 시행시 기는 0.5%가 10조원 을 초과하는 해의 다음 해부터 시행)	상 출 집 단: G D P 의 0.5%, 공시집단: 현행 유지(5조원)	
전담기구 및 조사·처분 절차	조정원 연구기능 확대			조정원 업무에 연구기 능 추가	
	분쟁조정 신청대상 확대			기처분행위 포함	
	조사결과 통지의무			무협의건 결과 통지의 무 신설	
	진술조서 작성의무		조사공무원 의무, 진술 자 원하지 않는 경우 작 성 예외	당사자에 한해 진술조 서 작성의무	
	보관조서 작성교부의무			보관조서 작성교부의 무 명문화	
	조사공문 교부의무		교부의무(기재사항에 절차참여권, 진술거부 권 추가)	교부의무(기재사항은 시행령 위임)	'20.4. 개정

전담기구 및 조사·처분 절차	의견제출권·진술권		당사자+이해관계자+참고인	당사자+이해관계자+참고인	'20.4. 개정
	변호인 조력권 명문화		변호인조력권 명문화	변호인조력권 명문화	
	관찰법원			서울고법 전속관찰 명시	
	심의단계 현장조사 금지	규정 없음	조사공무원의 현장조사, 자료제출 요구 금지	현장조사+당사자 진술 청취 금지	'20.4. 개정
	서면실태조사 근거			서면실태조사근거 명시	
	피침인의 자료 열람·복사 요구권	피침인에게 처분관련 자료에 대한 열람·복사 요구권 부여	피침인에게 처분관련 자료뿐만 아니라 심의 절차에 제출되지 않은 자료에 대해서도 열람·복사 요구권 부여	심의절차 제출자료 열람복사 허용	'20.4. 개정
	처분시효 일원화	조사시작일로부터 5년 또는 위반행위 종료일로부터 7년	위반행위 종료일부터 7년	위반행위 종료일부터 7년(담합 제외)	'20.4. 개정
	동의의결 이행관리			이행관리인제 도입	'20.4. 개정
	시장분석기능 강화	독과점 유지 산업에 대한 시장구조조사(시장집중도 분석·공표)	시장분석(경쟁제한규제 개선 등) 근거 규정 마련 + 관계기관 검토 회신의무 부여	법적근거 별도조항 신설(검토회신기간 제외)	
	위원회 구성의 독립성 강화	상임위원 5인, 비상임 위원 4인	비상임위원의 업무겸직 등으로 충실한 심의 곤란하다는 점에 공감 - 다만, 다수 의원은 비상임위원제도 당장 폐지보다는 제도보완 의견 제시	비상임위원제도 유지	
법집행체계	신고규정 정비			법위반 사실만으로 신고토록 개정	
	과징금 부과한도			일괄 2배 상향	
	사인의 금지청구제			불공정거래행위(부당지원행위 제외)	
	자료제출 명령제			담합, 불공정거래행위(부당지원행위 제외) 순배소에 도입(리니언시 자료 제외)	
	전속고발제 개편		보완·유지>선별폐지(경성담합)	경성담합 한정 폐지	

법집행체계	형벌정비	대부분의 조항 위반에 형벌 존재	기업결합행위, 경제력 집중 행위(지주회사 행위제한, 상호 순환출자금지, 금융보험사의 결권 제한 등), 일부 불공정거래행위 및 일부 사업자단체 금지행위 위반	기업결합행위, 불공정 거래행위 일부, 사업자단체 금지행위 일부, 재판매가격유지행위 폐지	
-------	------	-------------------	--	--	--

<표 2> 정부 입법예고안과 최종제출안 수정사항

부처	의견내용	수정(반영)사항
법무부	비상임위원 상임위원화 규정은 신중검토 필요	현행 비상임위원제도 유지
	진술조사 작성거부권 근거규정 삭제 필요	삭제
	변호인조력권 배제사유 근거규정 삭제 필요	삭제
	전속고발권 폐지규정이 개정법 시행이전 경성담합에도 적용되도록 할 필요	부칙에 고발에 관한 적용례 마련
산업부	자료 열람·복사 요구권 범위 수정 필요	'처분과 관련된 자료'로 수정
국세청	주주의 주식소유현황 등 요구정보의 범위·종류 등과 관련하여 관계부처와 사전협의 필요	향후 시행령 개정시 협의 예정
권의위(영향평가)	분쟁조정 위원의 해촉 근거규정 마련 필요	관련 해촉 근거규정 신설
	이행강제금 부과 전 계고 절차 마련 필요	향후 시행령 개정시 반영 예정
법제처	적극행정에 해당되는 포상금 관련 규정은 시행령에 옮겨 규정할 필요	반영(관련 규정 삭제)
규개위	예고안 제39조제5항(합의추정) 입법문안 의미가 분명히 나타나도록 수정할 필요	합의추정사례를 통상과 정보교환의 경우로 나누어 규정
	담합유형 신설(예고안 제39조제1항9호 및 합의추정 조항 간 중복규제의 우려)	합의추정 대상에서 예고안 제39조제1항9호를 제외
미국 상공회의소, 미국 변호사협회	피인수기업의 한국내 자산 또는 매출액 등의 객관적인 지표를 기반으로 기업결합 신고의무가 부과되도록 수정할 필요	피인수기업의 국내시장 활동요건을 개정안에 구체화
공청회	재판매가격유지행위 관련 '정당한 이유'의 범위를 보다 넓힐 필요	반영

* 출처: 국회 정무위원회, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 전부개정법률안 검토보고서, 18-19쪽.

토 론 1

공정거래법 전부개정안 토론문 : 기업집단법제 중심으로

박상인 교수 (서울대 행정대학원)

1. 개정안에 대한 평가

기업집단법제 개정안 총평

■ 대통령의 공약에도 못 미치는 개정안

■ 실효성이 담보되지 개정안

공정위가 발표한 내부거래, 공익법인, 자주회사 실태확인에서 보고된 문제점들 조차 해결할 수 있을지 의문.

■ 재벌개혁 포기를 선언한 개정안

재벌의 경제력집중 해소에 거의 도움이 되지 않고, 사익편취를 위한 일감몰아주기 근절과는 거리가 먼 개편안.

… 전부개정안의 전면 개정이 필요

문재인 대통령의 재벌개혁 공약

■ 황제경영 방지를 위한 법적 기반 구축

- 다중대표소송제, 다중 장부 열람권 도입 및 대표소송제도 개선.
- 전자투표, 서면투표 도입.
- 집중투표제 또는 감사위원 분리 선출제도 도입
- 횡령, 배임 등 경제범죄에 대한 엄정한 법 집행과 사면권 제한

■ 재벌총수 일가의 편법적인 지배력 강화 방지 및 투명한 지배구조 체제 구축

- 지주회사의 부채비율, 자회사·손자회사의 지분율 요건 강화.
- 계열공익법인, 자사주, 우회출자 등을 악용한 지배력 강화 차단.
- 기존 순환출자 단계적 해소

■ 일감몰아주기, 부당내부거래, 납품단가 후려치기, 기술탈취 등에 대한 규제 및 처벌 강화

■ 금융계열사의 의결권 제한 및 금융그룹 통합감독 시스템 도입

지주회사 관련안 (제18조제2항·제3항·제4항)

■ 주요 내용

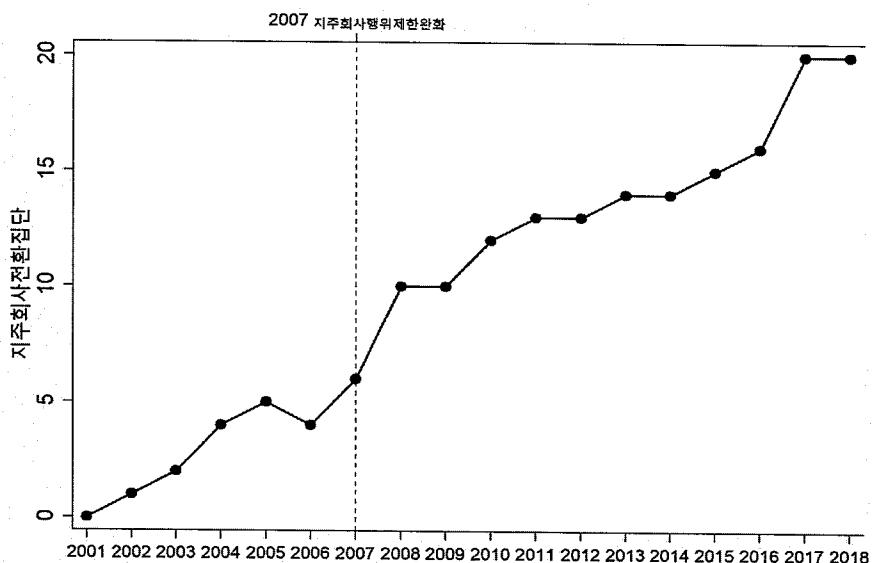
- 지주회사의 자회사·손자회사 지분율 요건은 새로 설립되는 지주회사(기존 지주회사가 새로 편입하는 자회사·손자회사 포함)에 한하여 상향(상장 30%, 비상장 50%).
- 기존 지주회사가 벤처지주회사를 자·손자회사 단계에서 설립하는 경우 벤처지주회사의 자회사 지분보유특례 적용. (손자회사 단계에서 설립 시 상장·비상장 모두 50%)

■ 문제점

- 대부분 재벌이 지주회사 체제로 전환했으나, 기존 지주회사 재벌의 지분율 규제의 원상복귀 포기, 신설에 대한 비대칭 규제
- 출자단계와 지주회사 지정제도의 문제점은 전혀 고려하지 않음
- 벤처지주를 평계로 출자단계를 사실상 4층 구조로 확대 및 지분율 규제도 완화
- CVC 논의와 맞물려, 지주회사 규제 무력화의 시발점이 될 수 있음

개정 시기	지주회사 제도의 주요 변동 사항
1986.12.31	지주회사 설립 및 전환 원칙적 금지
1999.02.05	<p>지주회사 설립 및 전환 허용 지주회사 행위제한 규정 마련</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2단계(지주회사-자회사-손자회사) 이상 출자 금지 - 자회사 지분 의무 보유율 요건(비상장사 50%, 상장사 30%) - 자회사-손자회사 간 사업 관련성 필요 - 부채비율 제한(100%) - 금융·비금융 동시 소유 금지
2004.12.31	지주회사 행위제한 규정에 대한 각종 유예기간 부여 지주회사의 비계열사 주식 5% 초과 보유 금지
2007.04.13	<p>주회사 행위제한 규정 완화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 부채비율 제한 상향 (100% → 200%) - 자회사-손자회사 지분 의무 보유율 요건 완화(비상장사 50%→40%, 상장사 30%→20%) - 주식가격의 급격한 변동 등 불가피한 사유 발생 시 지주회사 행위제한 의무 유예기간 2년 추가
2007.11.04	<p>자회사-손자회사 간 사업 관련성 요건 폐지 100% 증손 회사 제한적 허용 합병·분할에 따른 법 위반시 1년유예기간 부여</p>

지주회사전환집단의 추이



의결권 제한 관련 (안 제18조, 제24조, 제28조)

■ 주요 내용

- 신규로 지정되는 상호출자제한 기업집단에 한하여 기존 순환출자에 대한 의결권 제한
- 금융보험사의 추가적인 의결권 제한(금융보험사 단독 5% 규제)은 현행 기준을 유지. 다만, 계열사간 합병을 예외적 의결권 행사사유에서 제외
- 공익법인이 임원임면, 정관변경, 합병 및 영업양도(계열사 간 합병 및 영업양도 제외) 등의 사유에 한하여 특수관계인과 합산하여 15% 한도 내에서 의결권 행사를 허용

■ 문제점

- 기존 재벌의 순환출자는 유지. 신규 집단에 대한 비대칭 규제
- 금융보험사를 통한 총수일가의지배력 확대와 경영권 세습에 악용을 용인
- 공익법인이 총수일가의지배력 확대와 경영권 세습에 악용되는데 부족한 대책

사의편취 관련 (안 제46조, 제27조제2항)

■ 주요 내용

- 사의편취 규제대상 총수일가 지분율 기준을 상장회사, 비상장회사 구분 없이 20%로 일원화
- 이들 기업이 50% 이상 보유한 자회사도 포함.
- 공시대상기업집단의 총수일가가 20% 이상 지분을 소유한 국외 계열사에게 공시의무 부과

■ 문제점

- 사의편취 대상 상장기업의 범위 확장에도 불구하고, 여전히 규제회피 가능성
- 사의편취 방지를 위한 규제 조항을 여전히 불공정거래 장에 둠으로써, 대한항공 사례

에서 불거진 부당성 요건 문제를 해소하지 못함

- 대기업집단 시책의 적용대상을 “국내 회사”로 명확히 규정함으로써, 해외계열사는 사익편취 규제 대상에서 제외됨

2. 제언

사익편취 방지 등을 위한 위원 제언

■ MoM (Majority of Minority) 규칙 도입

- MoM 규칙은 주총에서 비지배주주의 다수결로 의결이 필요한 사항들을 의미
- 총수일가인 이사와 임원의 보수, 계열사 간의 M&A, 일정규모 이상의 내부거래에 대해 MoM 규칙을 적용
- 공정거래법 11조에 신설항(11조의 5)을 삽입하거나 (박용진 의원 법안), 상법 또는 거래소 상장 규칙에 반영할 수 있음
- 인도에서는 일정규모 이상의 내부거래에 대해 상법과 상장 규칙으로, 이스라엘에서는 총수일가로서 임원의 보수를 포함한 Related Party Transactions을 상법에서 MoM 규칙을 두고 있음

■ 공익법인과 금융·보험사의 보유 계열사 주식에 대해 의결권 금지

- 의결권을 매년 10%, 5% 씩 제한을 강화하면서 3년 안에 금지

■ 자사주를 소각하지 않고 처분할 경우에 신주발행절차를 준용하고, 회사가 분할이나 분할 합병할 경우에 자사주에 분할신주 배정을 금지하는 상법 개정 필요

경제력 집중 해소를 위한 제언

■ 기업집단 출자규제: 계열사(출자계열사)에게서 출자 받은 계열사(피출자계열사)는 다른 계열사에 출자를 금지(출자를 2층 구조로 제한)하되 100% 출자는 적용 제외

- 지주회사규제, 순환출자 규제를 별도로 둘 필요도 없고, 규제 회피도 불가능
- 출자계열사에게는 부채 비율 규제
- 출자규제는 5대(또는 10대) 재벌, 상호출자제한기업집단, 공시대상기업집단 순으로 순차적으로 적용할 수 있음 (박상인, 한국경제포럼 2017 참고)
- 3층 구조를 예외적으로 허용할 경우에, 손자회사(피출자회사의 피출자회사)의 사업 영역을 제한하고 이사의 1/2 이상을 MoM 규칙으로 선출

■ 구조적 금산분리 (+ 금융그룹 통합감독)

- 주요 금융회사(그룹)와 주요 실물회사(그룹)를 동시에 지배하는 것을 금지
- 그 외의 복합금융그룹에게는 통합감독 체계 적용
- 주요 회사에 대한 정의는 이스라엘의 개혁 사례를 참고해 국내 실정에 맞게 조정

토 론 2

“공정거래법 전면개편안 어떻게 바꿔야 하나”에 대한 토론문

신영수 교수 (경북대 법학전문대학원, 전)공정거래법전면개편특위 위원)

1. 2018년 vs 2020년

현재 논의되는 공정거래법 개편은 지난 2018년을 전후한 다양한 논의결과가 입법으로 실현되지 못한 것에 대한 아쉬움을 해소한다는 측면에서의 기대감이 큼. 다만, 여러 상황변화 요인을 감안한 합리적 규제개편의 기회로 활용하는 것이 바람직하다는 생각임.

4차 산업혁명 기술이 더욱 고도화됨에 따라 새로운 경쟁제한행위의 출현이 예상되는 한편, 미증유의 감염병 사태로 인한 거래위축, 기업수익 감소, 세계화 후퇴 등 예상외의 경제 상황이 전개되고 있음. 한편 피심인의 방어권 보장을 위한 공정거래법 개정이 실현되었고, 공정위와의 관할권 조정의 대상인 검찰의 개혁도 추진중이어서 그간 적지 않은 상황변화를 감안해야 할 필요도 생겼음.

카르텔이나 기업결합 등 경쟁법제의 개편은 4차산업혁명의 진화에 따른 전향적 검토가, 절차법제는 원론적 재고가, 그리고 기업집단법제에 관해서는 적절한 조정이 필요하다고 봄. 이하에서는 주로 기업집단법제의 개편에 대한 의견을 말씀드리고자 함.

2. 다시 시작된 논의에 대한 소회

(1) 21대 국회에서의 ‘대기업집단(재벌) 규제 개편’, 수단 혹은 목표 ?

현 정부의 경제정책 아젠다인 혁신성장, 소득주도성장에는 수단으로서 혁신과 소득주도가 등장하지만, 공통으로 지향하는 목표로서 성장을 제시. 21대 국회의 재벌개혁 역시 그런 점에서 목표 개념이 아닌 수단으로 이해됨.

재벌을 규제하는 이유는 한국경제의 건전한 성장간에 존재하는 음(陰)의 상관관계 (negative correlation) 때문. 대기업집단 규제개편을 통해 소유와 지배의 고리 \Rightarrow 터널링 등 계열사간 불투명한 거래 \Rightarrow 경제성장의 기반 왜곡 \Rightarrow 국제경쟁력 약화 등으로 이어지는 악순환 고리를 차단하는 것이 주된 목표임.

궁극적으로는 대기업집단의 지배구조 및 거래관행의 개선을 통한 한국경제의 체질 개선 및 국제경쟁력 강화, 그로 인한 고용창출 및 경제발전을 지향하고 있다고 생각함.

같은 맥락에서 세부 정책수립에 있어서 재벌 내지 대기업집단 자체에 대한 부정적 평가가 전제되지 않도록 유의할 필요는 있음.

(2) 규제개편의 방향: 과거에 대한 성찰 vs 미래에의 지향

현재 추진 중인 대기업집단 규제의 개편 역시도, 과거로의 성찰이나 복원이 아닌 미래에의 지향으로서의 의미로 이해되어야 할 것임. 후술하는 지주회사 규제의 경우 자회사 지분율 기준은 종전대로 복원되었으나 부채비율은 여전히 200%로 유지한 것은, 현 시점에서 규제의 실익이 크지 않다고 보았기 때문. 즉 종전 법안은 과거로의 환원이 아닌 현 경제현실에 맞춰 조정된 새 기준으로 이해되는 것이 바람직하다고 봄

(3) 규제개편의 주된 대상: 대기업집단 vs 총수일가

최근 규제개편의 주된 대상은 대기업집단 자체라기보다는 총수일가의 전횡 및 편법의 적발 및 차단에 주안점이 두어져 있다고 봄. 공익법인에 대한 규제도 의결권 제한 방식의 경우, 공익법인이 총수일가를 위해 계열사 의결권 행사를 차단하기 위한 취지이며, 해외 계열사에 대한 공시제도 역시 국내 계열사가 아닌 총수일가가 보유한 해외계열사의 주식 보유 현황을 대상으로 함.

일자리창출 및 성장을 주도해야 하는 ‘대기업집단’과 이를 지배하고 있는 ‘총수 일가’를 구분하는 접근법이 필요. 이 점에서 현실적으로 총수에 대한 압박이 기업의 부담으로 작용하는 문제를 어떻게 해결할 것인지가 향후 정책 집행상의 과제가 될 것으로 보임

(4) 사전규제와 사후규제 수단 사이의 역할 정립

현행 공정거래법상 대기업집단 규제는 동법 제3장의 사전규제(지주회사 규제, 출자규제,

채무보증 규제, 의결권제한 등)와 제5장의 사후규제(부당지원행위 및 사익편취 규제)로 구성됨. 최근 규제개편의 원인으로 지목된 행위들은 주로 사후규제 대상이 되는 일감몰 아주기 및 사익편취에 집중됨.

사후규제의 수단이 강력히 존재하는 만큼, 사후규제 대상행위들의 발생가능성이 높아졌다는 점 때문에 사전규제를 강화하거나 신설하는 것에는 신중할 필요가 있으며, 사후규제만으로 근본적 해결이 어려워지는 단계에 도달하기 전까지는 일단은 사후규제 수단 중심으로 정책을 집행하는 것이 바람직하다고 생각함. 단 사후규제의 기준을 합리화하는 노력은 병행되어야 할 것임.

3. 각론적 검토

(1) 사전규제

종전의 특위나 공정위 입법안에는 당초 논의에서 상당히 후퇴한 것으로 비쳐지는 부분들이 적지 않았음. 기존 순환출자 규제 신설이나 지주회사의 부채비율 복원, 금융보험사 보유 지분에 대한 의결권 강화 등이 그러함. 이들에 대한 실증자료는 그간 대기업집단들이 규제가능성에 선제적으로 대응한 결과 상당부분 해소된 것으로 나타났음. 이 때문에 종전의 특위나 공정위는 규제실익이 크지 않은 상황에서 경제적 영향이 클 수 있다는 점을 감안하였음.

반면, 대기업집단 지배구조에 있어서 지주회사시스템이 출자 방식에 비해 투명하고 경제력 집중의 우려도 적다고 보았던 종전의 기조는 재고될 필요가 있음. 이영범 교수님께서도 지적하신 바와 같이 상출집단 가운데 지주회사를 도입한 기업집단이나 지주회사의 자회사 및 손자회사의 수는 이미 출자 방식의 기업집단 수 및 계열사의 수와 큰 차이가 없음. 지주회사 우호적 기조에 대한 공정위나 특위의 방향전환은 그런 맥락으로 이해될 수 있음.

새로 규제대상에 포함시키려는 공익법인 문제도 같은 차원에서 평가할 수 있음. 공익법인에 출연된 주식 등은 공적 영역으로 편입된 재산이며, 공익법인 출연 재산에 세재 혜택 등을 부여한 이유도 그 때문. 금융보험사 보유 자산과 유사한 논리도 성립됨. 이 점에서 공익법인 소유 주식의 사적 활용 금지는 법리적 근거와 사회적 합의 도출에 충분한 정당성을 확보한 것으로 판단됨. 기부위축 등 부작용을 감안하여 규제의 범위를 적정선으로 유지할 필요는 있으나 경영권에 대한 편법적 개입을 위한 목적의 기부에 대해서는 그 위축 가능성까지 우려해야 할 것인지는 생각해 볼 문제임.

한편 특위에서의 논의 대상은 아니었으나 발제자께서 언급해 주신 벤처캐피탈(CVC)의 경우는 도입 직전에 금산분리원칙의 훼손에 대한 우려로 결국 무산되고 그 대신 벤처지주회사 규제완화 방안이 제시되었는데 이 부분도 향후 쟁점으로 부각될 것으로 전망됨. 사전으로는 CVC가 과연 금융회사에 해당하는지, 금산분리에 대한 우려가 과도한 것은 아닌가 하는 점에 의문이 있으며, 이 점에서 향후 전향적인 논의가 있었으면 함.

(2) 사후규제(사익편취 규제)의 보완

사익편취 규제와 관련한 기존 법률의 불확실성이나 입법적 공백으로 느껴지는 부분이 최근 심사지침을 통해 구체화된 측면이 있음. 사익편취 규제 관련 논점 가운데 간접지분율에 관해서는 심사지침에서도 규제대상에 포함시키지 않는 것으로 결론을 내렸음. 심사지침 제정을 위한 논의과정에서도 이 부분이 고려되었으나 현행법의 해석만으로는 한계가 있다는 것이 공정위나 학계의 일반적인 해석임. 이 때문에 입법적으로 개선의 필요성이 언급되는 것으로 생각됨.

지난 2018년 특위에서는 간접지분 포함에 대해서는 당초 총수일가의 간접지분을 모두 포함시키는 안, 규제대상회사의 완전자회사(100% 출자)만 포함시키는 안 등이 제시되었으나, 집행가능성 및 대규모 내부거래 공시규정과의 제도정합성을 고려하여 총수일가의 간접지분 포함 방식에 대해서는 법 집행 가능성 등을 고려하여 사익편취 규제대상 회사(총수일가 지분율 20% 이상)가 50% 초과 보유한 자회사를 규제대상에 포함하는 것으로 특위 의견을 도출한 바 있음. 이에 대해 재계에서는 50% 기준이 직접지분 기준을 대

폭 강화하는 결과를 낳게 될 것임을 우려하였고, 실제 총수일가의 지분이 작아질수록 사익편취가 어려워지는 규제 딜레마가 발생하는 측면이 있음. 그래서 특위 일부에서는 100% 완전 자회사를 통한 사익편취만을 대상으로 하는 방안도 고려한 것이었으나, 그럴 경우 99%, 98% 등 규제 회피가 계속 발생할 것으로 판단되어 50%의 기준을 제시했던 것임.

개인적으로는 기업에 대한 부담 측면 보다는 규제의 취지 측면에서 타당성을 검토할 필요가 있음. 즉 총수일가에 대한 부당한 이익 편취를 방지하기 위한 것이 제도의 취지라면 간접지분이 낮은 회사와의 거래의 경우는 그로 인해 총수일가의 사익편취로 연계될 가능성이 적다는 점에서 이를 포섭하는 것이 당초의 규제 취지에 맞는지를 생각해 볼 일임.

요컨대 간접지분의 문제는 지분 비율에 관한 문제일 수 있음. 개인적으로는 100% 완전 자회사에 대한 규제로 확산하는 정도는 규제 취지 및 일관성 측면에서 고려될 수 있다고 봄. 98, 98% 자회사 등으로의 규제 회피 문제는 필요시 부당지원행위 규제를 통한 통제도 가능할 것임.

부당성 부분은 대법원 판결 이후에 개정 여부를 논의하는 것이 현실적임.

(3) 공시규제의 보완

현행 공정거래법상 공시제도: 공시대상 기업집단의 소속회사(국내 계열사)에 주주현황, 계열사 출자현황, 내부거래 현황 등을 공시할 의무 부과하고 있으나, 공시 의무자가 국내 계열사로 국한되어 있어서 국외계열사의 지배구조가 충분히 공시되지 않음.

예컨대, 특수관계인→국외 계열사→국내 계열사 출자 구조의 경우, 국외 계열사→국내 계열사 출자에 대해서는 기업집단 현황공시 사항 중 “소유지분현황”에 동일인, 친족, 국내 계열사, 국외 계열사를 구분하여 각각의 주식소유현황을 국내 계열사가 상세하게 공시하는 반면에, 특수관계인→국외 계열사」 출자는 주주 및 출자현황에 대한 공시 의무가

없어서 해외계열사가 자발적으로 공시하지 않는 이상 주식소유현황 등을 파악이 어려운 문제 발생.¹

공시규제를 개선하기 위해서는 개선의 목적을, i) 특수관계인→해외계열사→국내계열사 출자 고리가 나타나도록 하는데 둘 것인지, ii) 그 밖에 순환출자규제나 부당지원행위 규제를 보조하기 위해 공시 사항을 확대하는데 둘 것인지에 따라 달라짐.

단 ii)안 가운데 부당지원행위 규제 실효성을 위한 공시 내용 확대는, 현행 공정거래법상 계열회사가 국내 계열회사로 한정하고 있지 않으므로 현재도 국외 계열회사와의 내부거래가 공시대상에 모두 포함되는 것으로 볼 수 있음. 따라서 공시 사항을 어디까지로 할 것인지는 주식소유 현황만으로 국한할 것인지 순환출자 현황도 공시도록 할 것인지로 집약됨.

국외 계열사 관련 공시사항에 ① 주식소유 현황 즉 국외 계열사 주주현황 내지 내부 지분 현황, 국외 계열사 출자현황이 포함되어야 한다는 점에는 의견이 모아져 있다고 봄. 반면 ② 순환출자 현황도 추가로 공시도록 할 것인지에 대해서는 별도의 검토가 필요함. 주주 및 출자 현황 공시만으로도 순환출자 구조 파악이 어느 정도 가능한지 여부, 수법자에 대한 자료제출 부담 정도, 그리고 입법 과정상의 용이성 내지 저항 등을 감안하여 결정되어야 할 것으로 생각함

한편 도입하더라도 누구에게 공시의무를 부과할 것인지를 문제됨.

국외계열사 현황에 대한 공시 의무자로는 동일인, 국내 계열사, 국외 계열사 중 하나를 생각할 수 있음. 먼저 국외 계열사에 대해서는 해당 국가의 법률, 공시의 신뢰성 확인 등 의 한계가 있어서 공시의무를 부과하기는 어려울 것임. 또한 국내 계열사의 경우는 동일인의 국외 법인 주식소유 현황을 공시하는 것은 현실적으로 가능하지 않음. 특위는 이

1 참고: 특수관계인→국내 계열사→국외 계열사 구조의 경우, 국내계열사와 지배-종속관계에 있는 국외 계열사(국내 계열사가 최다출자자인 경우)에 대해서도 현재 기업집단 현황 공시 대상이 됨

점을 고려하여 동일인에게 국외 계열사에 대한 정보의 공시 의무를 부과하는 것으로 결론을 냈음. 단, 이 경우에도 해당 국가 법률을 이유로 거절 가능하기 때문에 동일인 이외에 친족 등 동일인 관련자에 대한 주식소유현황 등의 공시에 한계가 나타날 수는 있음.

(4) 시행령 규정의 법률로의 이전 문제

발제자께서는 기업결합 신고 대상회사의 규모 기준 및 사익편취 규제의 예외사항을 법률 사항으로 규정하는 방안을 제안해 주셨음. 시행령 사항을 법률 사항으로 옮겨 규정할 경우 제도적 정당성을 제고하고 기준 결정 권한을 정부가 아닌 국회로 넘기는 것이 기준 개편에 따른 이견과 저항으로부터 공정위의 부담감을 덜어주는 데도 도움이 될 수 있음. 반면에 유동적인 경제현상을 규율해야 하는 공정거래법의 특성상 법률 보다는 시행령 사항으로 규정하는 것이 적절한 경우들이 있다는 점을 고려할 필요가 있음. 법률에 규정 할 경우 사회적 합의비용이 커지고 현안에 대한 적기의 대응력이 낮아질 수 있음.

특위나 공정위안에서는 대기업집단 지정기준을 시행령 사항에서 법률사항으로 옮겨 규정하는 방안을 제시한 바가 있음. 그 외의 부문에서는 법률에 규정할 경우 지나치게 경직적이어서 규제 효율성을 떨어뜨릴 수 있는 우려도 고려되어야 할 것임.

감사합니다.

토 론 3

21대 국회에서 '경제민주화'를 실현하기 위한 공정거래법 개정 방향

김남주 변호사 (참여연대 경제금융센터)

1. 공정거래법의 목적에 경제민주화 가치 명시

- 헌법 제119조 제2항

제119조 ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

- 공정거래법 제1조

이 법은 사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.

- 공정거래법은 헌법 경제민주화 가치를 구체화한 규범체계이고, 경제민주화에 관한 기본법이 없어 현행 법체계 하에서는 기본법적 성격을 갖고 있으므로, 헌법 제119조 제2항의 가치가 충분히 반영될 필요 있음. 따라서 현행 공정거래법 목적 조항에는 일부 누락된 가치를 추가하여 그 성격을 분명히 하여야 함.

- 별론으로 정부와 경제주체간의 의무, 기본계획과 시행계획의 수립, 실태조사, 경제민주화 유도 행정, 각 법령과 부처간의 조율 등을 담은 경제민주화에 관한 기본법 입법 논의가 필요함.

2. 공정위 공정거래법 전면개정안에 대한 평가

가. 개정안 중 진전된 부분에 대한 평가

1) 지주회사의 자회사 의무보유 지분율 기준 강화

- 공정위 전면개정안은 상장회사의 경우에는 기존의 20% 이상에서 30% 이상으로, 비

상장회사의 경우에는 40% 이상에서 50% 이상로 상향해 기준이 강화함. 바람직한 개정 방향이라고 판단됨.

- 하지만, 아래와 같은 추가 개정 노력이 필요함
 - 전면개정안의 내용은 기존 지주회사에는 적용되지 않는 한계, 이미 지주회사 체제로 전환이 상당히 진행된 상황에서 개정안의 실효성 의문임. 따라서 기존 지주회사에도 적용 필요
 - 지주회사의 주된 사업 판단기준 강화 : 주된 사업요건 판단할 때 회사가 보유한 계열 회사 주식가치의 합계액을 기준, 주식가치는 공정가치 기준으로 평가
 - 손자회사와 증손회사 주식을 원칙적으로 보유 금지(예외적으로 모회사와 사업관련성 있는 경우 보유 허용)
 - 부채비율 100%로 강화(현행 200%)

2) 사익편취 규제 강화

○ 공정위 전면개정안은 사익편취 대상 기업의 지분율 기준 하향하여 상장회사와 비상장 회사 모두 20% 이상으로 일원화하고, 총수일가의 지분율이 20% 이상인 회사가 50% 초과 지분을 보유한 자회사를 사익편취 규제 대상으로 포함하는 내용. 바람직한 개정 방향이라고 판단됨.

- 하지만, 아래와 같은 추가 개정 노력이 필요함
 - 공시대상기업집단 미만의 기업집단도 규제 범위에 포함하도록 적용범위를 시행령에 위임
 - 일감몰아주기 대상 회사를 국내 계열회사로 한정하지 않도록 함.
 - 정당성 입증책임을 사업자로 전환 : 부당성 요건을 삭제하고 이익을 귀속시키는 데 정당한 이유가 있는 경우에는 동 조항을 적용하지 않도록 함.

3) 순환출자규제 강화

○ 공정위 전면개정안은 법 시행 후 새롭게 상호출자기업집단으로 지정되는 기업집단이 보유한 순환출자 주식에 대해 의결권을 제한함. 종전보다 진정되었다는 평가를 내릴 수

있으나 미흡함.

- 하지만, 기존 순환출자도 정리될 필요가 있고, 현대차와 영풍 두 그룹만 순환출자 관계에 있을 뿐임. 기존 순환출자를 협용하는 것은 특정 재벌총수를 위한 특혜라고 지적되고 있음. 따라서 기존 순환출자도 3년 이내에 유예기간을 두고 모두 정리하도록 개정할 필요.

4) 공익법인의 의결권 행사 제한

- 공정위 전면개정안은, 상출집단 소속 공익법인은 특수관계인과 합산하여 15% 한도로 제한하도록 하되, 시행 후 2년간 유예 기간을 둔 다음 그 후 3년에 걸쳐 5%씩 단계적으로 행사 한도를 축소한다는 내용으로서 진일보한 개정안이라고 판단됨.
- 하지만, 공정위 전면개정안은 공익법인이 보유하는 일부 주식에 대해 의결권을 행사할 수 있는 예외를 두고 있는 바, 공익법인이 보유하는 주식을 통해 편법승계에 활용된 전례를 볼 때 이를 금지할 필요성이 높고, 일부라도 호용할 합리적 필요성도 보이지 않으므로, 전면 제한하는 방향으로 개정 필요.

5) 사인의 금지청구제 도입

- 공정위 전면개정안은, 피해를 입은 사람이 사업자를 상대로 법원에 위법행위를 금지하는 명령을 발령해 줄 것을 청구할 수 있는 사인의 금지청구제를 도입하는 내용으로서 긍정적이라고 판단됨.
- 다만, 전면 도입이 아니라 불공정거래행위에 우선 도입한다는 점은 합리적이라고 보기 어려움. 따라서 전면 도입이 필요함.

6) 자료제출명령 도입

- 공정위 전면개정안은, 공정거래법 관련 손해배상 소송 중 담합, 불공정거래행위 관련 사건에서 법원이 입증에 필요한 자료를 제출할 것을 명할 수 있도록 하는 자료제출명령 제도를 도입하는 내용으로서, 피해사실 입증 곤란을 해소하는데 기여할 것으로 기대됨.

- 다만, 일부 사건에만 우선 도입하지 말고, 전면 도입하는 방향으로 개정할 필요.

7) 전속고발권 일부 폐지, 과징금 상한 상향

- 공정위 전면개정안은 경성담합 행위에 대한 공정위의 전속고발권 제도를 폐지하고, 과징금 상한 2배 상향하는 내용으로서 긍정적이라고 판단됨.

나. 개정안 중 미흡하거나 경제민주화에 역행하는 부분에 대한 평가

1) 금융보험사 의결권 제한

- 금융회사는 타인 자본을 조달하여 총수의 지배력에 활용하기 위하여 계열사의 주식을 취득하고 있음. 대표적으로 삼성생명이 삼성전자 주식을 보유하면서 총수 지배력 유지에 기여하고 있음. 현행은 특수관계인 합산 15% 초과 주식에 대해 의결권을 제한
- 공정위는 제도개선특위가 제안한 5% 초과 주식에 대해 의결권을 제한하자는 내용에 대해 규제효과가 크지 않고 규제강화 논란만 확산시킨다면서 수용하지 않고, 다만, 현행 예외적 의결권 행사사유 중에서 악용 우려가 있는 계열사간 합병과 영업양도를 배제하는 개정안을 입법예고함.
- 5% 이내 주식이라고 하여 금융보험사를 통한 편법적 지배의 수단이 아니라고 할 수 없고, 금산분리 원칙의 예외를 설정할 합리적 이유도 보이지 않으므로, 전면 의결권 제한이 필요.

2) 벤처지주회사에 대한 행위제한 등 완화

- 공정위는 혁신성장 생태계 구축을 위해 벤처지주회사 제도를 활성화를 제시. 그 방편으로 벤처지주회사 설립요건과 행위제한 규제를 대폭 완화하기로 함. 구체적으로 기존 지주회사가 벤처지주회사를 (자)손자회사 단계에 설립하는 경우 벤처지주회사의 자회사 지분보유특례를 적용하고, 비계열사 주식 취득 제한을 폐지한다는 내용. 공정위는 벤처지주회사에 관한 요건이 까다로워서 활용이 안 되는 것으로 평가함.

- 이러한 공정위 개정안에 정의당, 참여연대, 경실련, 양대노총은 반대입장을 명확히 함.
- 혁신성장 생태계를 조성한다는 목적으로 벤처지주회사에 대한 행위제한을 대폭 완화 할 경우 재벌과 대기업으로 경제력 집중이 더 악화되어 경제민주화에 역행할 우려가 매우 크고, 벤처 생태계마저 재벌체제에 편입되어 혁신성장 동력이 약화될 우려가 있으며, 가장 본질적인 질문인 벤처지주회사에 대한 규제가 강해서 벤처 창업과 투자가 저조한 것인지에 관한 원인 분석과 제도 도입으로 인한 혁신성장 상태계가 구축되는지에 대한 상세한 예측도 없이 막연한 기대로 경제력 집중 방지를 통한 경제민주화를 구현한다는 헌법적 가치를 도외시하고 있다는 비판을 면하기 어려움.
- 또 벤처지주회사에 대한 규제를 대폭 완화 2018년 8월 입법예고에는 포함되어 있지 않다가 11월에 발의된 공정거래법에 포함된 벤처지주회사 관련 규제 완화 법안은 반드시 삭제되어야 한다. 여기에는 벤처투자 활성화를 이유로 벤처지주회사를 자회사 단계에서 설립하는 경우에 지분보유 요건을 20% 이상으로 유지해 일반지주회사보다 완화한 기준을 적용하고, 특히 비계열사 주식취득 제한을 폐지하는 특혜성 규정이 포함되어 있다. 이는 이미 각종 자원이 집중된 재벌의 투자를 받은 벤처기업만의 성장을 촉진하여, 우리 사회 기울어진 운동장을 더욱 심화시키고 재벌의 입맛대로 벤처산업계를 구성할 가능성 을 높일 수 있는 내용으로 반드시 삭제되어야 한다.

3) 공동행위 인가제도 도입

- 불공정거래 관행을 근본적으로 뿌리 뽑기 위해서는 경제적 약자인 중소하청기업의 교섭력을 강화할 수 있는 제도적 기반을 만드는 것이 중요하나, 이번 입법예고안에는 이와 관련된 사항이 포함되지 않음
- 공정거래법 상 중소기업의 경쟁력 향상과 거래조건의 합리화 등을 목적으로 할 경우, 공정위의 인가를 받아 공동행위가 가능하나 사실상 제대로 운영이 되고 있지 않으며, 오히려 공동행위는 부당행위로 처벌 대상이 될 수도 있는 실정

- 하도급법과 상생협력법에 규정된 납품단가 조정제도는 그 적용 요건이 한정적이라는 점에서 상시적 교섭을 활성화하기에 적합하지 않고, 중소기업협동조합법(11조의2)에 부당한 공동행위 적용 배제 규정은 가격인상을 위한 중소기업협동조합 등의 공동행위는 금지하고 있어 실효성 낮음.
- 따라서 공정거래법 개정을 통해 중소기업 거래조건 개선과 경쟁력 강화를 위한 공동행위를 원칙적 허용 필요

토론 4

『공정거래법 전면개편안 어떻게 바꿔야 하나?』

토론문

김정기 과장 (공정거래위원회 경쟁정책과)

우선 공정거래법 전면개편안에 대한 심도 있는 토론을 할 수 있는 자리를 마련해주신 박용진 의원님께 감사드리며, 입법예고 중인 전면개편안의 취지와 주요 내용을 간략하게 설명 드리도록 하겠습니다.

공정거래위원회는 현행 공정거래법이 급변하는 경제 환경과 공정경제·혁신성장 등 시대적 요구를 반영하기에는 한계가 있다는 인식 하에 공정하고 혁신적인 시장경제 시스템 구현을 위한 공정거래법 전면개편을 추진하였습니다.

공정거래법 전면개편안은 법집행체계 개편, 기업집단법제 개선, 혁신성장 촉진, 법집행절차 개선 등 크게 네 가지 내용으로 구성되어 있습니다.

먼저 법위반 억지력을 제고하고 신속한 피해구제를 위해 형사·민사·행정 등 다양한 집행수단을 제도화 하였습니다.

가격담합·입찰담합 등 사회적 비난이 큰 ‘경성담합’에 대해 전속고발제를 폐지하고, 그간 형벌부과 사례도 없고 법체계상 맞지 않는 기업결합 및 일부 불공정거래행위 등에서 형벌규정을 삭제하였습니다.

불공정거래행위의 피해자가 법원에 직접 침해행위의 중지를 청구할 수 있도록 ‘사인의 금지청구제’를 도입하였고, 담합·불공정거래행위의 손해배상소송에서 피해자의 손해액 입증을 지원하기 위해 법원의 자료제출명령제를 도입하였습니다.

그밖에 행정제재의 실효성을 강화하기 위해 현행 과징금 상한을 2배 상향하고, 신속한 피해구제를 위해 공정위가 시정조치를 부과한 건에 대해서도 분쟁조정을 할 수 있도록 조정신청대상을 확대하였습니다.

그리고 사익편취 규제를 강화하고 소유·지배구조 개선을 위해 대규모기업집단 제도를 개선하였습니다.

사익편취 규제대상을 상장회사·비상장회사 구분 없이 20%로 일원화하는 동시에 이들 기업이 50% 이상 보유하고 있는 자회사도 규제대상에 포함시켜 규제의 실효성을 대폭 높였습니다.

총수일가의 지배력 확대나 사익편취 수단으로 악용될 우려가 있는 공익법인에 대해서는 의결권 제한 규제를 신설하고 공시의무를 부과하였으며, 금융·보험사의 예외적 의결권 행사사유에서 적대적 M&A 방어와 무관한 계열사간 합병을 제외하였습니다.

새롭게 상호출자제한기업집단으로 지정되는 집단의 기존 순환출자에 대한 의결권을 제한하고, 기존 지주회사에 신규 편입된 자·손자회사와 신규 지주회사의 자·손자회사의 최소 지분율 요건을 강화하였습니다.

그 밖에 상호출자제한기업집단 지정기준을 GDP의 0.5%에 연동하는 방식으로 개편하고, 동일인에게 국내계열사에 출자한 해외계열사의 주식소유 현황을 공시하도록 의무를 부과하는 등 관련 제도를 정비하였습니다.

다음으로 혁신생태계 조성을 위해 기업결합심사제도, 벤처지주회사 등 관련 제도를 개선 하였습니다.

성장잠재력이 큰 스타트업에 대한 인수 등이 현행 기업결합 신고기준에 포섭되지 않는 문제가 있어, 피취득회사 매출액이 현행 신고기준에 미달하더라도 거래금액이 큰 경우에는 기업결합 신고를 하도록 제도를 정비하였습니다.

벤처기업 투자를 촉진하기 위해 벤처지주회사의 설립요건 및 행위제한 규제를 완화하고 비계열사 주식 취득 제한을 폐지하였습니다.

‘정보교환행위’에 대한 효과적 규제를 위해 담합 규율체계를 보완하고, 최저 재판매가격 유지행위에 ‘합리의 원칙’을 도입하는 한편, 독과점산업에 대한 원활한 경쟁촉진시책 추진을 위해 ‘시장분석’의 법적근거 등을 명시하였습니다.

마지막으로 지난 4월 절차법제 입법과정에서 누락된 변호인 조력권 명문화, 서면실태조사 근거조항 신설 등 조사의 적법절차를 강화하고 피심인 방어권을 두텁게 보장하기 위한 과제도 이번 전면개편안에 다시 포함하여 공정위 법집행 과정의 신뢰성과 투명성을 강화하고자 하였습니다.

현재 입법과정의 출발점인 입법예고 과정 중에 있는 만큼 다양한 의견을 충실히 수렴할 예정이며, 공정거래법 전면개편안이 입법화 될 수 있도록 앞으로도 많은 관심과 지원을 요청 드립니다.

토 론 5

『공정거래법』 전면개편안에 대한 중소기업계 의견

정목조 본부장 (중소기업중앙회 혁신성장본부)

□ 「공정거래법」 전면개정 필요성

- 공정거래법의 전면개편을 통해 「헌법」 제119조 제2항에 따른 경제민주화 이념 지향 필요
 - 대기업집단이 중소상공인 사업영위 분야로 무분별하게 계열사를 확장하여 시장의 지배력을 높이고 독과점화 하는 등 경제력집중 억제
 - 중소기업·협동조합의 공동사업 활성화 기반 마련
 - 우월적 지위를 남용하는 불공정행위에 대한 형사·민사·행정적 제재수단 정비와 피해기업의 신속한 구제 수단 마련

□ 중소기업 경영활성화를 위한 「공정거래법」 주요 개정방향

(1) 공시대상기업집단 사익편취 규제 대상 확대

- 일부 재벌 대기업들은 총수일가가 지분을 보유하고 있는 계열사로 일감을 몰아주어 해당 계열사의 가치를 증대시키고, 총수일가에게 막대한 자본이득을 안겨주는 사업 구조를 형성하는 등 사익편취와 편법승계의 수단으로 활용
 - 특히 중소기업들이 영위하던 물류·식자재공급·광고 등의 사업에 총수 2·3세가 적은 비용으로 계열사를 설립하여 해당 일감을 몰아주는 방식으로 중소기업 사업기회를 박탈, 시장지배력과 경제력집중을 심화
 - 중소기업CEO의 38.3%가 가장 시급한 불공정행위 규제로 '일감몰아주기'를 꼽았으며, 현행법의 규제실효성을 묻는 질문에도 53.1%가 규제의 실효성이 없다고 응답할 만큼 개선이 필요한 것으로 나타남

* 「불공정행위 규제에 대한 중소기업 CEO 의견조사」(2016년, 중기중앙회)

- 2013년 도입한 일감몰아주기 규제도 지분율 조정(29.99%)이나 자회사를 통한 일감몰아주기를 시도하며 법망을 회피, 내부거래는 지속적으로 증가하는 추세
 - 사익편취 규제대상의 내부거래는 지속 증가하고 있으며, 특히 총수 2세 지분율이 높

을수록 그 비중은 더욱 증가

구 분	2014년	2015년	2016년	-
규제대상회사 내부거래 비중	11.4%	12.1%	14.9%	-
총수2세 지분율에 따른 내부거래 비중(2016년 기준)	20% 이상	30% 이상	50% 이상	100%
	11.4%	15.4%	18.4%	66.0%

* 2017년 대기업집단 내부거래현황 정보공개(공정위)

…> 이번 개정안을 통해 사익편취 규제 대상의 범위를 상장사·비상장사 20% 이상 및 규제대상 회사가 50% 초과 보유한 자회사도 규제대상으로 포함하고자 하는 것은 반드시 필요하며, 아울러 편법적인 규제대상 회피 시도도 지속적인 가시가 필요

(2) 공시대상기업집단 공시제도 개편

○ 「공정거래법」은 시장참여자에 의한 자율감시 기능을 강화하고, 기업 자체의 투명성과 책임성 제고를 유도하기 위해 공시제도 도입 (자산5조원 이상 기업집단 적용)

* (기업집단현황 공시) 일반현황, 주식소유현황, 계열회사 현황, 출자현황, 특수관계인과 거래현황 등 (분기 또는 연 1회)
(비상장회사 중요사항 공시) 소유지배구조 관련 변동사항, 회사경영활동과 관련된 중요한 사항 등 (사유발생일 7일내)
(대규모내부거래의 이사회 의결 및 공시) 일정금액 이상 내부거래의 경우 이사회 의결을 거쳐 공시

○ 중소기업계가 우려하는 것은 출자구조 및 지분구조보다는 대기업집단이 중소상공인 사업영위 분야로 무분별하게 계열사를 확장하여 시장을 잠식하고, 시장 지배력을 높여나가는 행위

– 2016년 대기업집단 지정기준을 10조원으로 상향할 때에도, 중소상공인들은 카카오, 하림 등 5~10조원 지정해제 기업집단이 신산업진출이 아닌 손쉬운 골목상권으로 진출하는 것을 가장 우려

– 본회 조사에서도, 대기업집단에게 반드시 적용되어야 할 의무는 “대기업의 무분별한 중소기업 사업영역 진출에 대한 제한(75.1%, 복수응답 기준)”이라고 응답

* 상호출자제한기업집단 지정제도 중소기업 CEO 의견 조사(2016.6.)

…> 공시대상기업집단(자산5조원) 공시의무에 중소기업·소상공인 사업영위 현황 포함 필요

- 공시대상기업집단에 신규 편입된 계열회사의 중소기업 영위분야 진출 현황, 총수 2·3세가 지분/경영에 참여하고 있는 회사의 중소상공인 영위분야 진출현황 등에 대한 공시 의무를 통해 무분별한 사업확장 자제

* 중소기업(생계형) 적합업종·품목, 중소기업사업조정신청업종 등

(3) 중소기업의 공동행위 관련

- 공정거래법은 부당한 공동행위를 원천 금지하되, 일정한 요건에 해당하는 경우, 예외인가 제도와 적용배제 제도를 혼용하여 법 적용의 예외를 인정

- 그러나 예외인이나 타법·일정한 조합행위 등의 적용배제는 매우 소극적으로 운영

* 공정위는 중소기업협동조합의 공동행위에 대해 1992년~2008년까지 148건 중 1건 인용

* 법원은 연매출 50~60억 원 수준의 중소기업을 소규모 사업자로 볼 수 없다고 판단

- 중소기업간·업종간 협업과 규모화를 통한 경쟁력 제고를 위해 공동사업 활성화 필요

- 정부도 국정과제를 통해 협업을 통한 중소기업의 혁신성장을 천명

- 독일·일본 등 중소기업 강국에서는 중소기업의 거래조건 향상 등을 위한 공동행위에 대해 원칙적 적용배제

- 소수 독점대기업의 담합과 영세중소기업의 공동행위는 다른 차원으로 접근할 필요

- 일정 규모 이하 사업자의 공동행위는 유효한 경쟁을 촉진하고, 건전하고 공정한 경제 구조 실현의 선결과제

… 생계형 영세중소기업·협동조합 공동사업의 부당한 공동행위 금지 규정 예외 인정 필요

- 중소기업이 협동조합을 설립하여 협동조합법에서 허용하는 공동사업을 추진하는 경우, 소비자 이익 저해 등 경쟁제한 효과와 효율성증대 효과를 감안하여 「공정거래법」의 적용을 배제할 수 있는 명시적 규정 마련 필요

* 현재 「중소기업협동조합법」 개정('19.8.2.)을 통해 중소기업협동조합의 행위는 부당한 공동행위로 적용하지 않도록 하였으나, 세부고시 상 가격과 연계된 행위는 모두 공정거래법 적용이 되어 보완이 필요한 상황

(4) 전속고발권 폐지

○ 전속고발제는 고발권이 남용돼 기업 활동이 위축되는 것을 막기 위해 지난 1980년에 도입되었으나, 중대한 행위 미고발, 공소시효를 임박한 사건 고발 등 공정위의 소극적 고발권 행사로 폐지 논란 지속

- 이를 보완하기 위해 「공정거래법」 개정을 통해 중기부, 감사원, 조달청 등이 공정위에 고발을 요청시 반드시 고발을하도록 하는 「의무고발요청권」 제도를 2013년부터 도입
- 그러나 의무고발요청권 역시 소극적으로 운영되어 공정거래 확립에 기여하지 못하고 있다는 비판에 직면하여 「공정거래법」 전면개편안에는 전속고발권 폐지 내용 포함

○ 다만 전속고발제가 일시에 폐지시 고소고발 남발, 중복수사 등으로 인해 기업활동의 위축으로 이어질 수 있는 결과가 초래되어 신중한 검토가 필요

- 특히 고발이 되어 검찰의 수사를 받는 행위 자체만으로도 인력과 대응능력이 부족한 중소기업은 경영에 큰 애로 예상
…> 전속고발권 폐지에 대한 신중한 검토 필요하며, 개선 방안에 대한 심도 있는 검토가 필요

* 개선방안(안) : 의무고발권 확대(타 정부기관, 유관기관 등), 중대한 불공정거래행위(기술탈취)에만 우선 폐지 등

