

정책건의

공정거래분야 제도 개선 과제

2025. 11.

목 차

I. 기업집단지정 및 범위 합리화

- 1. 공시대상기업집단 지정기준 개선1
- 2. 기업집단 범위에서 민간 SPC 제외3
- 3. 중소벤처기업의 계열편입 유예기간 확대5

II. 기업집단지정 및 범위 합리화

- 4. ‘법인’ 기준 동일인 지정7
- 5. 자료제출 의무자를 ‘법인’으로 한정9
- 6. 동일인관련자 중 친족 범위 축소 11
- 7. 동일인관련자의 ‘기타 친족’ 삭제 31
- 8. 동일인관련자에서 사외이사 삭제51
- 9. 비영리법인 임원 동일인 관련자 제외71
- 10. ‘비영리법인 또는 단체’ 출연 시 동일인관련자 포함 제외9 1

III. 지주회사제도 운용 합리화

- 11. 지주회사 지분을 규제 완화 12
- 12. 손자회사에 대한 공동출자 허용 32
- 13. 지주회사의 비계열사 지분 보유 확대52
- 14. 지주회사 금융회사 보유 규제 완화62
- 15. 지주회사 벤처투자 규제 완화 92
- 16. 지주회사 등이 아닌 계열사 투자 제한 완화2 3

IV. 지주회사제도 운용 합리화

- 17. 금융보험사 의결권 제한 완화 43
- 18. 공익법인의 의결권 제한 폐지 73
- 19. 공익법인 이사회 의결 및 공시 규제 완화04

V. 법 집행 절차 개선

20. 완전 모자회사 간 부당지원행위 적용 제외	24
21. 조사권 남용 시 수집 증거 불인정	44
22. 현장조사 절차 개선	4
23. 반복조사 금지	4
24. 형벌조항 정비(회계감사 이행의무 위반)	05

1

공시대상기업집단 지정기준 개선

1. 현황

- 공시대상기업집단은 자산총액 5조원 이상인 기업집단으로, 기업집단에 속한 회사지분 소유 현황 및 주요 사항을 공시해야 하는 대상
 - * 24년 기준, 공시대상기업집단(88개) 중 자산총액 10.4조원 이상인 상호출자제한 기업집단을 제외한 40개 기업집단만을 의미(계열사 1,105개)
 - * 상호출자제한기업집단은 명목 GDP의 0.5% 이상 자산을 보유한 공시대상기업집단으로, 계열사 간 상호출자 및 금융회사 여신에 대한 채무보증 등이 금지되는 대규모 기업집단

2. 문제점

- 공시대상기업집단이 우리 경제에서 차지하는 비중이 낮음
 - 자산 기준 외감기업('23년 기준 39,601개) 대비 공시대상기업집단 소속 기업의 자산 비중은 2.4%, 매출액 비중 4.2%, 당기순이익 비중 6.3% 수준
 - '23년 대기업집단(공시대상기업집단+상호출자제한기업집단)에서 차지하는 비중도 자산 9.4%, 자본 9.0%, 부채 9.8%, 매출액 9.0%, 당기순이익 10.7% 불과 (한경협, '24.6)
- 공시대상기업집단 소속 계열사 대부분이 중소기업임
 - 중소기업기본법 상 '규모기준' 만으로 판단 시, 공시대상기업집단 소속 기업 중 77.9%가 중소기업에 해당, 49.1%는 소기업에 포함
 - * 40개 비상호출자제한 공시대상기업집단 소속회사 1,105개사의 '23년 자산 및 매출액 기준

중소기업 판단 기준

- 영리기업과 비영리 사회적기업 중 규모 기준과 독립성 기준을 모두 충족해야 중소기업으로 판단(중소기업기본법 제2조 및 같은 법 시행령 제3조)
- 「규모 기준」은 자산총액 5천억원 미만인면서 매출액(3년 평균)이 일정 기준 이하(업종별 상이)
- 「독립성 기준」은 다음 3가지 중 어느 하나에도 해당하지 않아야 함
 - ① 공시대상기업집단 소속 회사
 - ② 자산 5천억원 이상 법인이 주식 등 30% 이상을 직간접적으로 소유하면서 최다출자자인 기업
 - ③ 관계기업에 속하는 기업의 경우에는 출자비율에 해당하는 평균매출액등을 합산하여 업종별 규모기준을 미충족하는 기업

- 상법에서 대기업이라고 규정하는 ‘자산총액 2조원 이상인 상장회사’에 해당하는 공시대상기업집단 소속 기업은 전체 1,105개 중 43개사로 4.3%에 불과

3. 개선방안

- 현행 자산 5조원 기준을 GDP 기준으로 상향

2

기업집단 범위에서 민간 SPC 제외

1. 현황

□ 민간 SPC가 기업집단에 포함 (공정거래법 제14조)

- 민간투자법상 SPC는 운영/건설사업기간 중이라도 SPC의 최대출자자가 사업운영 등에 지배적인 영향력을 행사하는 경우 기업집단에 편입
 - * 공정거래법 시행령 제5조 제2항은 기업집단 제외 사유를 규정하고 있는데 일반 민간 SPC는 포함되어 있지 않음
- SPC 최대출자자가 사업운영 등에 지배적 영향력을 행사하지 않는 경우 건설사업 기간 동안 SPC가 기업집단에 편입이 제외되도록 개정('16.3)
 - 대형건설사들의 계열편입 문제로 인한 민자사업 참여 기피로 민간 투자사업이 저해되는 것을 막기 위한 목적으로 개정

2. 문제점

□ 수익성 하락, 경영 애로

- 계열사 편입 시 공시 등을 위한 별도 인원을 채용하여야 하고 이는 민자사업의 비용증가 및 수익성 악화 초래
 - * SPC가 공시대상기업집단에 속하면 「공시대상기업집단 소속회사 등의 중요사항 공시규정」에 따라 공시의무가 발생하며 의무위반 시 각종 시정조치 및 과태료 발생
- 계열회사로 신고하지 않았는데 공정위가 지배적 영향력이 있다고 판단할 경우 해당 건설사가 포함된 그룹사의 회장인 동일인이 고발·처벌
 - * 신고 위반에 따른 처벌은 최대 1.5억원의 벌금 또는 2년 이하 징역 부과 가능

□ 사업진행 난항

- 신속한 사업을 위해 법인설립 단계 시 출자가 필요한 상황에서 계열사 편입 이슈로 주간사의 자본금 모집이 원활하지 못해 사업진행에 난항
 - 기업들은 다른 기업집단 계열사로 편입된 법인에 투자를 꺼림

□ 규제취지 상충

- 기업집단 편입 취지는 공정경쟁을 훼손하여 자원의 효율적인 분배 왜곡을 우려한 것이나 민간투자법상 SPC는 未해당
 - * 공정거래법상 공정경쟁 훼손 행위 : 대규모 기업집단의 상호 채무보증, 금융 지원, 내부거래, 물량 몰아주기 등 직·간접적 지원
- 민간투자법상 SPC는 실제 주무관청(기재부)의 엄격한 통제와 채무적 투자자 등에게 지분이 분산되어 상호견제 가능하여 부당행위 불가

<공정거래법상 SPC 규제 근거가 약한 이유>

- SPC는 민간투자사업의 시행을 위한 한시적 도구임
- SPC는 민간투자법 및 실시협약에 의거하여 주무관청의 지휘·감독 등의 통제를 받기 때문에 불공정 행위 발생 불가
 - * 실시협약 : 주무관청과 민간투자 사업을 시행하려는 자 간에 사업 시행의 조건 따위에 관하여 체결하는 계약
- 대규모 자금조달에 따른 대주의 엄격한 통제와 출자자 간 견제로 부당행위 불가
 - * 대부분의 SPC 의사결정은 이사회 및 주총 결의사항임
- 민자법인은 '일반 사기업과 다른 특수한 지위와 권한을 가지고 있어서 법상 공공기관에 준하거나 그 유사한 지위에 있음'(대법원 2017두64293 판결 등)

3. 개선방안

□ 민간투자법상의 SPC는 기업집단 범위 편입 제외

- 건설사업 기간뿐만 아니라 운영기간을 포함한 모든 민간투자사업을 추진하는 SPC는 공정거래법시행령상 기업집단으로부터 편입 제외 (독점규제 및 공정거래법 시행령 제5조 제2항 개정)

1. 현황

□ 중소기업의 대기업집단 계열편입 유예기간 이원화

(공정거래법 시행령 제5조)

- 일반적인 벤처투자는 7년 동안 계열편입을 유예 가능
- 기업형벤처캐피탈(CVC)*이 투자한 중소기업의 경우에 한정하여 대기업집단 소속 계열편입을 10년간 유예하도록 정함

* 시행령 전부개정(2021. 12.)을 통하여 CVC에 대한 유예기간을 별도로 정함

2. 문제점

□ 형평성에 위배

- 벤처기업의 계열편입 유예기간을 대기업 직접 투자는 7년, 지주사 CVC를 통한 투자는 10년으로 차등 적용하는 것은 형평성에 어긋남
 - 대기업이 직접 벤처기업에 투자하는 것과 지주회사 CVC를 통해 투자하는 것은 본질적으로 차이가 없음

□ 벤처투자의 현실을 미반영

- 현행 7년의 유예기간으로는 벤처기업 투자 활성화 효과가 미미
 - 해외와 비교하여 국내 벤처투자금 회수 수단 중 IPO 의존도가 높으나, IPO에 도달하기까지 10년 이상의 장기간이 소요

* 벤처자금 회수의 IPO 의존도(2022) : 한국 39.6%, 미국 6.6%

* IPO 소요기간('16 → '17) : 한국 13.1년 → 14.3년, 미국 7.6년 → 6.8년

(「자본시장을 통한 혁신기업의 자금조달체계 개선방안」, 금융위, 2019. 10.)

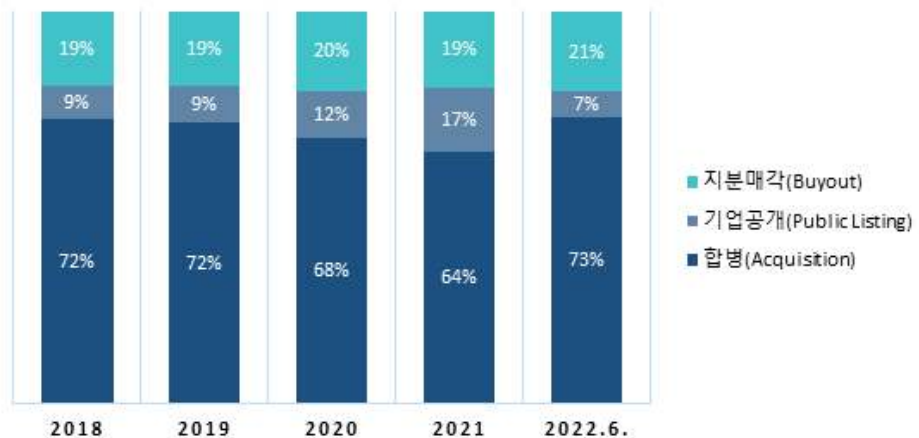
국가별 벤처투자 회수(Exit) 유형별 현황

< 한국 벤처투자자금 회수 유형별 비중 >



※ 출처 : Venture Capital Market Brief (한국벤처캐피탈협회, 2022)

< 미국 벤처투자 Exit 유형별 비중 >



※ 출처 : Q2. 2022 Venture Monitor (PitchBook-NVCA, 2022)

3. 검토의견

□ 벤처기업의 대기업집단 편입 유예기간 일괄 확대 (7년 → 10년)

- 대규모 기업집단의 중소벤처기업 투자에 대하여 일괄적으로 유예기간을 10년으로 확대하여 벤처생태계 활성화에 기여

4 '법인' 기준 동일인 지정

1. 현황

□ 회사 또는 자연인을 '동일인'으로 지정 (공정거래법 제2조 제11호)

○ 독점규제 및 공정거래에 관한 법률은 '기업집단'을 지배하는 회사 또는 자연인(총수)을 '동일인'으로 지정하고 각종 의무를 부과

* 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제2조 11호 : "기업집단"이란 동일인이 다음 각 목의 구분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 따라 사실상 그 사업내용을 지배하는 회사의 집단을 말한다.

- 가. 동일인이 회사인 경우: 그 동일인과 그 동일인이 지배하는 하나 이상의 회사의 집단
- 나. 동일인이 회사가 아닌 경우: 그 동일인이 지배하는 둘 이상의 회사의 집단

2. 문제점

□ 동일인 지정제도는 현재 경제현실과 불일치

○ 1986년 동일인 지정제도 도입 당시처럼 국가 경제의 국제적 개방도가 높지 않고 기업규모도 크지 않은 경우에만 유효하게 작동 가능

○ 80년대 규제프레임인 동일인 지정제도는 기업의 현실을 반영하지 못함

- '22년 현재 우리나라의 경제규모는 1986년보다 21배* 성장했고 국제 교역이 활발한 개방경제로 변화

* 명목 GDP : 102조 9,858억원(1986년) → 2,161조 7,739억원(2022년)

○ 특히 IT 기반의 새로운 사업형태를 갖고 있는 기업집단이 출현함에 따라 동일인 지정에 논란이 발생하고 있음

* 2017년 네이버 글로벌 투자책임자 이해진과 특수관계인의 지분이 4.49%에 불과한데도 불구하고, 공정위는 지배적 영향력이 있다고 보고 동일인으로 지정

- 외국인 투자가 활발해짐에 따라 외국 국적을 가진 동일인 지정 문제가 발생하고 이에 따라 실효성 문제, 국제 규범과의 충돌도 발생 우려
 - 외국인을 동일인으로 지정한다고 해도 기업집단 규제 위반 시 법 집행을 하는 것이 현실적으로 어려움
 - FTA 체결 국가의 기업인을 동일인으로 지정하는 경우 FTA 협정상 최혜국 대우 조항(most favored nation) 위반 우려가 있음
 - * 한 국가가 다른 국가와 무역협정을 체결할 때 이미 가장 유리한 대우를 받고 있는 국가의 지위를 상대 국가에 동일하게 부여하는 것을 의미

- 동일인에게 과도한 책임을 부여하여 투자를 위축시킬 우려
 - 기업집단 신고시 계열사 신고를 누락하는 경우 형사처벌*을 부과하는 등 동일인을 과도하게 처벌할 우려가 상존
 - * 2년 이하 징역 또는 1억 5,000만 원 이하의 벌금
 - 공정거래법상 일감몰아주기, 부당지원행위, 상법상 회사기회유용 금지 등으로 동일인 개인의 투자가 사실상 불가능
 - * 공정위는 SK그룹이 LG실트론 인수 시 SK(주)가 지분의 70.6%, 최태원 회장이 29.4%를 인수하여 부당 이익을 얻었다고 판단, 최 회장과 SK(주)에 각 8억원의 과징금 부과

3. 개선방안

- 법인만을 동일인으로 지정, 장기적으로는 동일인 지정제도 폐지
 - 단기적으로 지주회사 그룹은 지주회사를 동일인으로 지정하고, 비지주회사 그룹의 경우 핵심기업(법인)을 동일인으로 지정
 - 장기적으로는 글로벌 스탠더드에 맞춰 동일인 지정제도를 폐지

1. 현황

□ 회사 또는 특수관계인에게 기업집단 지정자료 제출 의무 부과

(공정거래법 제31조 제4항)

- 공정거래법은 공정위가 회사 또는 해당 회사의 특수관계인에게 기업집단 관련 자료 제출을 요청할 수 있도록 규정
 - 법령상 '회사 또는 해당회사의 특수관계인'에게 자료 요청이 가능하나, 공정위는 관례상 매년 동일인에게 자료를 요청
- 법 제125조 제2호는 정당한 이유 없이 이를 거부하거나 거짓 자료를 제출한 자를 2년 이하의 징역 또는 1.5억원 이하의 벌금에 처하도록 규정

2. 문제점

□ 과도한 행정편의주의

- 동일인에게 특수관계인의 개인적 투자내역 까지 모두 확인하여 보고하도록 하고 이를 어길 경우 형사처벌하는 것은 행정편의주의
 - 사인에 불과한 동일인은 강제조사권이 없고 규제당국도 쉽게 판단하기 어려운 구성 요건(지배력 요건 등)을 명확하게 확인하기도 어려움
 - 자료를 정리하고 제출하는 회사 실무자들은 특수관계인(동일인의 친인척 등)으로부터 제출받은 자료의 진위를 확인하는 것이 불가능
 - * 자료조사를 해야 하는 특수관계인 : 동일인의 먼 친척, 회사임원, 사외이사 등
 - * 동일인의 친척은 3~4대로 넘어갈수록 외국 국적을 보유하고 있는 경우가 많고 이들이 자료제출 요구를 거절하는 등 실무상 애로사항 존재

□ 형법상 ‘책임주의 원칙’ 위반

- 강제권한이 없는 동일인에게 동일인관련자 관련 자료를 제출하지 않았다는 이유로 형벌을 부과하는 경우 ‘형벌의 책임주의 원칙’ 위반
 - * 책임주의 원칙 : 책임 없으면 형벌 없다는 형법상의 기본원칙으로 행위가 구성요건에 해당하고 위법하더라도 책임성(비난가능성)이 없으면 범죄는 성립하지 않고, 처벌할 수도 없다는 원칙
- 특수관계인 관련 자료를 완벽하게 조사할 수 없는 동일인에게 자료를 제출토록 하는 것은 책임성 없는 자에게 형벌 담보로 의무를 부과하는 것

3. 개선방안

□ 기업집단의 대표 법인이 지정자료를 제출하도록 개선

- 기업집단의 대표 법인에게 지정자료의 제출을 요청하도록 변경
 - 대표 법인이 파악하기 어려운 대주주 친족 등의 소유회사는 공정위가 직접 각 동일인 관련자에게 자료제출을 요구케 하는 방식으로 전환

□ 자료제출 의무위반 시, 형벌조항 폐지 또는 행정벌로 전환

1. 현황

□ 친족 범위의 조정 (시행령 제4조 제1호 가목의 2, 3)

- 동일인관련자 중 친족의 기본 범위를 현행 ‘혈족 6촌 이내, 인척 4촌 이내’에서 ‘혈족 4촌 이내, 인척 3촌 이내’로 축소('22.12.27)
 - * 혈족 : 부모와 자식 간의 관계와 형제자매의 관계를 포함하여 혈연관계를 맺고 있는 사람
 - * 인척 : 혼인으로 인해 이어진 관계, 또는 그 사람

2. 문제점

□ 친족 범위의 사회적 변화와 괴리

- 현대 가족 구성에서 ‘혼인과 혈연’이라는 관계의 범위가 축소되면서 촌수가 가까워도 교류가 전혀 없는 경우가 다수
 - * (예시) 인척 3촌은 ‘동일인 부모의 형제의 배우자, 동일인의 배우자의 부모의 형제 및 그 배우자, 동일인 조카의 배우자, 동일인의 배우자의 조카 및 그 배우자’가 포함되는데, 일반적으로 가까운 관계를 유지하는 사이의 친족은 아님
- 경제적 이해관계를 맺을 의향이 있는 친족 범위가 대폭 줄어든 사회적 인식을 법률에 반영할 필요
 - * 사업·투자를 하거나 자금을 빌려주는 등 경제적 이해관계를 맺을 의향이 있는 친족 범위에 대해 응답자의 54.8%가 ‘직계가족’까지 라고 답변(친족 범위에 대한 대국민 인식조사, 전경련, 2021. 9.)

□ 사생활 침해 우려

- 혼인의 지속 여부와 같이 개인적이고 민감한 정보를 매년 동일인과 공유해야 하는 그 친족들은 사생활의 자유를 현저히 침해당할 우려

* 헌법 제17조 : 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.

□ 과도한 행정적 부담

- 법상 인척은 혼인 취소, 이혼 및 배우자와 사별 후 재혼 시에 소멸하는 관계로 이를 매년 확인하게 하는 것은 동일인에게 과도한 부담

* 민법 제775조(인척관계 등의 소멸) ① 인척관계는 혼인의 취소 또는 이혼으로 인하여 종료한다. ② 부부의 일방이 사망한 경우 생존 배우자가 재혼한 때에도 제1항과 같다.

3. 검토의견

□ 친족 범위를 직계 가족으로 축소

- 친족 범위를 ‘직계 존·비속 및 배우자와 그 직계 존속’으로 축소

1. 현황

- 친족 범위의 예외로 '기타 친족' 정의 (시행령 제4조 제1호 가목의 4)
 - 혈족 5촌·6촌 및 인척 4촌을 '기타 친족'으로 정의하여 '동일인의 지배력 보조 요건'을 충족할 경우, 친족 범위에 포함
 - * 동일인의 지배력 보조 요건 : 기타 친족이 동일인이 지배하는 회사의 발행 주식총수 1% 이상 보유하고 있는 경우

2. 문제점

- 시행령이 개정되어도 기업의 행정부담이 줄어들지 않음
 - 개정안에 따르면, 동일인은 '기타 친족'을 확인하기 위해 혈족 6촌·인척 4촌의 동일인 지배력 보조 요건 충족 여부를 일일이 조사해야 함
 - * 해당 친족이 ① 동일인이 지배하는 회사의 주식을 소유하는지 ② 동일인과 채무보증/자금대차가 있는지, ③ 여러 동일인관련자와 개별적인 채무보증/자금대차가 있는지, ④ 동일인 또는 동일인관련자와 채무보증 또는 자금대차가 있는 회사를 해당 친족이 단독으로 또는 다른 친족과 함께 지배하는지 여부
 - 공정위가 현황을 파악하기 어렵다고 인정한 친족의 주식보유, 채무보증, 자금대차 사실을 파악하는 일은 기업에게 큰 부담
- 발행주식 1% 보유 여부의 확인이 어려움
 - 상장사 주식은 주식시장을 통해 언제나 거래할 수 있기 때문에 동일인이 '기타 친족'의 지분 변동 현황을 상시 파악하는 것은 불가능

- 기타 친족이 동일인이 지배하는 회사의 발행주식 총수의 100분의 1 이상을 소유하고 있는 기준 시점이 불분명
- 연말 주주명부 폐쇄를 통해 파악된 전체 주주 명단과 확정된 지분율 만으로는 착오 없이 '기타 친족'을 확인하는 것이 불가능

□ '발행주식' 1% 기준 불합리

- '발행주식'을 '보통주'로 명시하지 않아 의결권이 없는 우선주만 1% 이상 보유해도 동일인 지배력 요건을 충족시키는 불합리 발생
- * 상법상 회사는 발행주식 총수의 25% 한도 내에서 정관에 따라 우선주를 발행할 수 있으며(상법 제344조의3) 일반적으로 우선주는 주주총회에서 의결권이 없음

3. 검토의견

□ 동일인관련자 중 '기타 친족' 관련 조항 삭제

- 공정위가 밝힌 개정 취지에 맞게 5촌 이상의 혈족과 4촌 이상의 인척은 일률적으로 동일인관련자에서 제외

1. 현 황

- 사외이사 지배회사의 원칙적 계열회사 제외 (시행령 제4조 제1호 라목)
 - 사외이사가 독립적으로 경영하는 회사는 계열사에서 원칙적으로 제외하고, 독립경영 요건 미충족 시 예외적으로 편입하도록 함
 - * 임원독립경영 요건 : 임원선임 전부터 지배할 것, 임원 측이 동일인측 계열사에 3%(비상장사 15%) 미만 지분 보유, 임원 측 및 동일인 측 간 임원겸임·채무 보증·자금대차가 없을 것 등

2. 문제점

- 상법상 사외이사 자격요건을 규정하여 중복규제 우려
 - 상법은 사외이사 결격요건을 규정하고 있고 재직기간도 제한
 - * 최대주주 본인·배우자·직계존비속, 이사·감사·집행임원 배우자·직계존비속, 회사와 거래관계가 있는 회사의 이사·감사·집행임원, 기타 사외이사로서 직무를 충실하게 수행하기 곤란하거나 상장회사 경영을 영향을 미칠 수 있는 자 등(상법 제382조 제3항)
 - * 당해 회사 최대 6년, 계열사를 포함하는 경우 최대 9년
 - 상법이 사외이사의 독립적인 요건을 정하고 있기 때문에 공정거래 법상 사외이사의 독립경영 요건은 중복규제에 해당
- 임원독립경영 미충족 여부를 실무적으로 확인하기 어려움
 - 사외이사 재직 중 임원 독립경영 요건을 미충족하는지 여부를 모두 확인하기 어려워 신고 누락으로 재제받을 우려가 있음
 - 임원독립경영 판단 시점이 명확하지 않아 독립경영 요건의 충족 여부를 계속 모니터링해야 하는 등 실무적으로 부담이 가중

3. 검토의견

□ 사외이사 지배회사는 계열사에서 일률적으로 제외

- 임원독립경영 요건으로 사외이사의 외부 경영활동이 여전히 제한되고 있으므로 해당 요건 삭제하여 사외이사 지배회사는 일률 제외 필요

1. 현 황

□ 대기업집단 소속 비영리법인의 임원 지배회사는 독립경영 요건을 충족하지 못할 경우 대기업집단에 포함 (공정거래법 시행령 제4조)

○ “총수가 사외이사·비영리법인 임원 등을 통제하여 기업집단을 지배한다”는 인식하에 비영리법인 임원 등이 지배하는 회사를 계열사로 편입

- * 비영리법인 : 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 사단 또는 재단으로 주무관청의 허가를 통해 설립(민법 제32조)
- * 공정거래법 시행령 제4조(기업집단의 범위) 제1항의 1 다. 동일인이 직접 또는 동일인관련자를 통해 임원의 구성이나 사업운용 등에 지배적인 영향력을 행사하고 있는 비영리법인 또는 단체
- * ‘22.12.27 개정된 공정거래법 시행령은 오로지 사외이사에 한해 “사외이사가 원칙적으로 지배(30% 이상 최대주주인 경우)하는 회사는 원칙적으로 계열회사 범위에서 제외하되, 사외이사가 독립경영 요건을 충족하지 못하는 경우에만 예외적으로 계열회사로 편입”하도록 개정

(기존 : Opt-out) 원칙적 계열회사 편입, 임원 독립경영 신청 후 제외	(변경 : Opt-in) 원칙적 계열회사 제외, 독립경영 요건 불충족 시 편입
--	--

<임원 독립경영 인정기준>

요건	독립경영 인정기준
독립성 기준	◦ 임원 선임 전부터 지배하던 회사 또는 그 회사가 지배하는 회사일 것
상호주식보유	◦ 『동일인』 측 → 『독립경영자』 측 출자가 없을 것
	◦ 『독립경영자』 측 → 『동일인』 측 출자가 없을 것 다만, 비상임이사(사외이사, 기타비상무이사 등)가 임원 선임 전부터 상장 3% 미만, 비상장 15% 미만 보유한 경우에 한하여 출자요건 예외 허용
임원겸임	◦ 임원겸임이 없을 것(독립경영 임원은 제외)
채무보증	◦ 채무보증이 없을 것
자금대차	◦ 자금대차가 없을 것
거래의존도	◦ 제외 신청일 기준 직전 1년 간 회사 총매출 및 총매입 상호 간의 거래에 따른 매출 및 매입액이 자치하는 비중이 50% 미만일 것

2. 문제점

□ 법령상 충돌 발생

- 상법·공익법인법 등은 비영리법인 임원의 독립성을 보장하지만 공정거래법은 비영리법인 임원에 대한 지배를 전제하여 법령 간 모순
 - 공익법인 임원은 출연자 등으로부터 독립성이 보장되고 선임을 위해 감독기관의 승인까지 받고 있음(공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제5조)
 - 공정거래법은 ‘동일인이 사외이사와 비영리법인 임원 등을 지배한다’는 전제를 가지고 있어 법령 간 모순·충돌 발생

□ 전문성 있는 비영리법인 임원 섭외가 어려움

- 비영리법인 임원이 동일인 관련자가 되면 그 지배회사의 부담이 증가
 - 임원 지배회사가 기업집단에 포함되면 각종 자료 제출·공시의무 등의 부담은 증가하고 중소·벤처기업으로서의 혜택을 상실

3. 개선방안

□ 비영리법인 임원 등은 원칙적으로 동일인 관련자에서 제외

- 동일인이 비영리법인 임원을 통해 임원 지배회사를 우회적으로 지배하고 있는지는 ‘실질지배’ 여부를 판단하여 보완(네거티브 규제)
 - * 네거티브(negative) 규제 : 금지요건에 해당하지 않으면 원칙적으로 허용하고, 제한적으로 금지시키는 방식으로 되어있는 규제

10 '비영리법인 또는 단체' 출연 시 동일인관련자 포함 제외

1. 현 황

□ 비영리법인 총출연금액 산정 기준 (공정거래법 시행령 제4조)

- 공정거래법시행령상 비영리법인 또는 단체의 “총출연금액” 산정 기준이 명시되어 있지 않음 (공정거래법시행령 제4조 제1항 1의 나)
 - * 공정거래법시행령 제4조 제1항 1의 나(기업집단의 범위) : 동일인이 단독으로 또는 동일인관련자와 합하여 총출연금액의 100분의 30 이상을 출연한 경우로서 최다출연자이거나 동일인 및 동일인관련자 중 1인이 설립자인 비영리법인 또는 단체
- 공정위는 비영리법인 또는 단체의 설립시점부터 모든 기본재산과 보통재산(기부금 포함)을 누적 합산한 것을 총출연금액으로 유권해석
 - ☞ 정책적용 성향 및 담당자 판단 등에 따라 해석이 변동될 가능성

※ [참고] 국세기본법 사례 (출연재산에 대하여 명확하게 명시)

법인세법이 준용하는 국세기본법은 영리법인과 비영리법인을 구분하여, 비영리법인은 ‘법인의 이사의 과반수를 차지하는 경우’ 또는 ‘법인의 출연재산(설립을 위한 출연재산만 해당)의 100분의 30 이상을 출연하고 그 중 1인이 설립자인 경우’만 특수관계인으로 규정

국세기본법시행령 제1조의2 (특수관계인의 범위)

1. 영리법인인 경우

- 가. 법인의 발행주식총수 또는 출자총액의 100분의 30 이상을 출자한 경우
- 나. 임원의 임면권의 행사, 사업방침의 결정 등 법인의 경영에 대하여 사실상 영향력을 행사하고 있다고 인정되는 경우

2. 비영리법인인 경우

- 가. 법인의 이사의 과반수를 차지하는 경우
- 나. 법인의 출연재산(설립을 위한 출연재산만 해당한다)의 100분의 30 이상을 출연하고 그 중 1인이 설립자인 경우

* (개정이유 中) 경영지배관계의 기준을 원칙적으로 영리법인은 해당 법인에 100분의 30 이상 출자하거나 해당 법인을 사실상 지배하는 경우로 하고, 비영리법인은 해당 법인의 이사의 과반수를 차지하거나 해당 법인에 100분의 30 이상 출연하고 그 중 1명이 설립자인 경우로 통일하는 등 특수관계인의 범위를 경제현실에 맞게 통일적으로 규정함.

- 총출연금액이 적은 비영리법인 또는 단체가 동일인 또는 동일인 관련자로부터 소액 기부를 받아도 대규모기업집단에 포함될 수 있음

예시

- ▶ (가정) 비영리법인 B社 - 기본재산(국세기본법상 설립을 위한 출연재산) 1억 원, 보통재산 1억 원(누적 출연금액 2억 원)
- ▶ 대규모기업집단 'A', 비영리법인 B社에 2023년 3억 원(보통재산) 기부 시, B社의 총출연금액(기존 2억 원, 신규 3억 원)의 100분의 30이상인 60%가 되어 B社는 'A'의 동일인관련자가 됨
- ▶ B社가 상증세법상 공익법인이라면 편입신고와 대규모내부거래 공시의무도 부과

2. 문제점

□ 비영리단체 기부의 부익부 빈익빈 우려

- 동일인관련자 누락 등에 대한 리스크 때문에 기업집단 내 비영리법인 또는 총출연금액이 큰 비영리법인에만 기부할 우려
- 대규모기업집단이 소규모 비영리법인 또는 단체에 기부하고 싶더라도, 기부자는 해당 비영리법인 또는 단체의 누적 출연금 파악이 불가

□ 기부 위축

- 비영리법인 또는 단체가 특정 대규모기업집단의 공익법인이 되면 기업집단 외 기업으로부터 기부를 받기 어려워짐

□ 비영리법인의 업무부담 증가

- 동일인 또는 동일인관련자로부터 기부 받은 비영리법인 또는 단체는 편입 신고 및 공시의무 등을 수행해야 함에 따라 업무부담 가중

3. 개선방안

□ “총출연금액”을 설립을 위한 ‘출연재산’ 또는 ‘기본재산’으로 한정

- 설립 이후 아무리 많은 재산을 비영리법인에 기부해도, 기부자가 공익법인에 대한 어떠한 권리(예: 의결권)도 취득할 수 없음

11 지주회사 지분을 규제 완화

1. 현황

- 지주회사에 소속 계열회사의 지분 일정 수준 이상으로 보유하도록 의무화
 - 지주회사는 상장 30%, 비상장 50% 이상의 자회사 지분 보유
 - 자회사는 상장 30%, 비상장 50% 이상의 손자회사 지분 보유
 - 증손회사 원칙 보유 금지, 예외적으로 손자회사가 증손회사 지분(주식)을 100% 취득하는 경우에만 허용

2. 문제점

- 지주회사 체제로의 전환을 저해하는 요소로 작용
 - 현행 법정기준에 미달하더라도 실질적으로 지배가능하고 특히, 지분이 분산된 상장사의 경우 지분확보도 어렵고, 소수지분으로 지배가능

◆ C사(A그룹 상장 계열사) 사례

- A그룹 계열사인 C사의 동일인과 특수관계인 지분합계는 15.74% ('18년 5월 기준, 동일인 0%, 특수관계인 15.74%)로 지주회사 상장 자회사 보유 최소 지분율 20%에 미달함
- C사의 소액주주 보유주식 비율은 70.6%에 달하는 가운데, 지분율 5% 이상 보유 주주는 15.26%를 보유한 D사(A그룹 계열사)가 유일해, D사가 C사를 실질지배하고 있는 것으로 볼 여지가 있음

- 증손회사가 상장사인 경우 현실적으로 100% 지분매입이 어려우며, 재원마련 또한 기업에 부담으로 작용
- 지주회사 자회사의 신사업 진출 M&A 추진을 어렵게 함
 - 지주회사 자회사의 M&A를 통한 손자회사 인수 시, 인수기업 보유 자회사가 증손회사가 되어 지분율 규제를 받게 되므로 M&A 추진 시 인수 대상 기업 자회사 지분매입까지 고려해야 하는 어려움 발생

◆ I사 사례

- 2011년 A사는 I사를 손자회사로 인수합병 하였음
- I사는 10개의 자회사를 보유하고 있었는데, 인수합병으로 인하여 이들 자회사는 A사의 증손회사로 편입되어 지분율 규제를 받게 됨
- I사는 지분율 규제를 충족하기 위하여 노력하였으나, 일부 증손회사의 경우 다수의 주주로 구성된 SOC회사로 지분 매각이나 매입이 불가능했음
- 결국, I사는 지분율 규제를 충족하지 못한 3개 증손회사 매각함

- 4차 산업혁명 관련업종 M&A가 부진한 상황에서 지주회사 지분율 규제는 기업의 신사업 진출 M&A 추진을 어렵게 함으로써 기업경쟁력 약화를 초래

<제4차 산업혁명 관련 업종의 M&A 실적 비교>

(단위 : '11~'13 대비 '14~'16 증감률, %)

분야	한국	미국	일본	독일	중국
기술	13	233	97	273	1215
통신	6	-20	26	26	440
생명공학	0	5	1	0	1

* 자료 : 현대경제연구원, 제조업 M&A의 국제비교와 시사점

□ 손자회사의 합작투자, 신산업 진출 저해

- '17년 당시 266개 손자회사가 보유한 현금성 자산 및 단기 금융상품의 총액은 15조원이었으나, 규제로 지분투자, 상장사 경영권 인수 등이 곤란

* 현금+단기금융상품('22년말): LG에너지솔루션 5.9조원, 하이닉스 5.4조원, GS칼텍스 3.4조원, SK에너지 2.3조원, LGD 1.8조원 등

- 외부업체와의 협력을 통해 신산업에 진출하려고 해도 규제로 불가능

◆ C사 사례

- C사는 A사의 손자회사에 해당함
- C사는 공정거래법상 손자회사로서 국내 계열회사 주식 소유가 원칙적으로 금지되어 있음
- 해당 규정에 의해 C사는 사업을 다각화하고 신규 사업을 추진하기 위해 외부업체와 협력을 통해 증손회사를 설립하는 것이 불가능함

□ 지주회사 소속 계열사에 대한 지분율을 규제하는 나라 없음

3. 개선방안

□ 지주회사의 자회사, 손자회사, 증손회사 최소지분율 규제 폐지

1. 현 황

- 지주회사의 복수 자회사들이 손자회사에 공동으로 출자하는 것을 금지
(공정거래법 제18조, 시행령 제3조 등)
 - 손자회사가 아닌 국내 계열회사의 주식 소유도 제한

2. 문제점

- 단독 투자에 따른 재무 부담으로 신산업 투자, M&A 저해
 - 대규모 M&A 시, 상당한 규모의 자금이 필요하기 때문에 재무 리스크 완화를 위해 복수의 회사가 공동으로 출자할 유인이 발생
 - * 2023년 주요 M&A 매물 규모 : HMM(최대 10조원), 오스템 임플란트(2.6조원), SK해운 유조선 사업부(2조원), 전주페이퍼(1조원), 한국 맥도날드(약 5,000억원) 등
 - 공동 출자가 어려운 경우, 투자·인수를 포기하거나 1개 단독 자회사가 자금을 부담하게 되어 부채비율 상승, 신용등급 하락 등 부작용 발생
 - 기준금리 인상으로 외부자금 차입비용이 높아지는 상황에서, 내부 자금조달 제한 시 투자기회 상실과 기업 성장 저해 우려

< 금리인상에 따른 연간 기업대출 이자 부담액 추이 >

	'22년 9월	'22년 12월	'23년 12월	'22.9월 대비 증감
전체 기업	33.7조원	42.3조원	49.9조원	16.2조원

* 기준금리 인상 예상 경로에 따라 가중 평균 차입금리 4.9%('22년 말), 5.26%('23년 말) 가정

- 공동 투자 시 가능한 계열사 간 시너지 확대를 저해하고, 기업집단이 추구하는 신산업 진출에도 걸림돌
 - 동일 기업집단 내 유사한 사업군의 복수 자회사들이 공동투자 수요가 있으나 지주회사 집단은 검토단계에서부터 이러한 투자방식이 원천 배제
 - * ex) 영화·방송·공연업을 영위하는 자회사와, 극장업을 영위하는 자회사는 둘 다 엔터테인먼트 관련 업종으로, 양사가 시너지를 낼 수 있는 사업을 발굴해도 1개 회사가 전적으로 투자하게 되어 시너지 효과도 낮고 투자책임도 일방이 부담
 - 정부 허가 및 공공 입찰이 필요한 특정 사업의 경우 사업권 획득 및 자금조달을 위해서는 자회사 간 협력이 유리하나 공동 출자가 불가능

3. 개선방안

- 지주회사 자회사들의 손자회사에 대한 공동 출자 허용
 - 지주회사의 수직적 출자구조를 유지하면서도 지주회사 소속 자회사의 적극적 투자를 이끌어 낼 수 있음
 - 재무적 부담이 완화됨으로써, 계열사 간 이해관계가 일치하는 신사업으로의 진출 등을 통해 신규 일자리 창출에 긍정적 기여

13 지주회사의 비계열사 지분 보유 확대

1. 현 황

- 지주회사가 보유할 수 있는 계열사가 아닌 국내 회사의 주식 한도를 당해 회사 발행주식총수의 100분의 5로 제한 (공정거래법 제18조 제2항)

2. 문제점

- 신규사업 진출 저해
 - 특정 기업을 지주회사 체제에 바로 편입하기에는 위험이 커 점진적 투자 확대 방식의 신규사업 진출이 필요한 경우가 있음
 - 단번에 특정 기업의 지분을 30%(비상장 50%) 이상 취득하는 것은 재정적으로 큰 부담이 되어 기업들은 진출 자체를 포기할 수 있음
- 타법령 대비 과도한 규제
 - 타법에서는 주식 5%를 취득하는 등 대량 보유 시 금융위원회 등에 보고토록 하고 있으나, 주식 취득에 대한 제한은 두고 있지 않음 (자본시장법 제147조 제1항)
 - 이에 비추어 볼 때 공정거래법에서 지주회사에 대해서만 비계열회사 주식을 5%를 초과해 보유하지 못하도록 하는 것은 과도한 규제
- 계열사에 대한 지분취득을 제한하는 나라는 없음
 - 미국, 유럽에서는 비계열사 출자에 제한이 없고, 일본은 비계열사 주식을 10% 이상 취득하는 경우에만 관계 당국에 보고하도록 규정
 - * 다만, 연결납세제도를 통해 간접적으로 계열사 편입을 독려하고 있음(미국은 자회사 지분의 80%, 독일은 50%, 일본은 100% 소유시 연결납세 혜택 부여)

3. 개선방안

- 지주회사가 보유할 수 있는 계열사가 아닌 국내 회사의 주식 한도를 당해 회사 발행주식총수의 100분의 5에서 100분의 10으로 완화

14 | 지주회사 금융회사 보유 규제 완화

1. 현 황

□ 지주회사는 금융회사 보유 금지

- 일반지주회사는 수신 금융사(은행 등) 뿐 아니라 여신 금융사(카드사, 캐피탈 등) 보유까지 원천적으로 금지 (공정거래법 제18조)

2. 문제점

□ 금융 관련 규제만으로도 고객자금으로 계열사 확대 가능성 희박

- 보험사의 경우 대주주 및 자회사가 발행한 주식과 채권 투자는 총자산의 3%와 자기자본 60% 중 적은 금액으로 제한
 - * 보험사에 예치한 고객의 자금은 금융회사가 약정에 따라 만기에 원리금을 지급하도록 되어 있고, 2009년부터는 RBC(Risk Based Capital)의 도입으로 고객 예치금의 보호가 더욱 강화
 - * RBC 지급여력제도: 보험사가 위험대비 보유해야 하는 필요자본(Risk Based Capital, 이하 RBC)을 계산하여 실제 자본 보유량(total adjusted capital)이 RBC대비 적정수준이 아닐 경우(150% 이하) 보험감독국이 기업 경영에 개입하는 제도
- 금융투자업자(증권사)는 계열사가 발행한 주식·채권 및 약속어음을 자기자본의 8%를 초과하여 소유하지 못함
 - * 기타 규제 : 최대주주 및 주요주주 발생 증권 보유 금지, 대주주 및 특수관계인에 대한 신용공여(담보제공, 어음배서 등) 금지 등
- 여신금융사는 수신기능이 없어 고객자금으로 지배력 강화 불가
 - 여신 금융업은 여신기능만 수행할 수 있기 때문에 고객(투자자)의 자금을 통해 기업집단 지배력을 유지·확대할 여지가 없음
 - * 공정거래법은 1999년 지주회사 제도를 도입하면서 일반지주회사의 금융·보험사 주식소유 금지, 금융지주회사의 비금융·보험사 주식소유 금지를 규정

- * 지주회사의 금융·보험사 소유를 금지한 취지는 기업의 자금고화를 막고, 산업 자본에 의한 시장지배력 확대와 남용 등을 방지하기 위한 것

<여신전문금융업법>

여신전문금융업법 제47조(자금조달방법)

- ① 여신전문금융회사는 다음 각 호에서 정한 방법으로만 자금을 조달할 수 있다.
 1. 다른 법률에 따라 설립되거나, 금융위원회의 인가 또는 허가를 받거나, 금융위원회에 등록된 금융기관으로부터의 차입
 2. 사채(社債)나 어음의 발행
 3. 보유하고 있는 유가증권의 매출
 4. 보유하고 있는 대출채권(貸出債權)의 양도
 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 방법(업무와 관련하여 보유한 채권의 양도 등)

- 여신전문금융업법 등 관련 법률은 대주주·계열회사에 대한 신용공여 제한, 대주주 자격심사 등을 통한 건전성 유지 등 법적 보완장치 규정

<여신전문금융업법>

여신전문금융업법 제49조의2(대주주에 대한 신용공여한도 등)

- ① 여신전문금융회사가 그의 대주주(대통령령으로 정하는 대주주의 특수관계인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 제공할 수 있는 신용공여의 합계액은 그 여신전문금융회사의 자기자본의 100분의 50을 넘을 수 없으며, 대주주는 그 여신전문금융회사로부터 그 한도를 넘겨 신용공여를 받아서는 아니된다.
- ② 여신전문금융회사는 그의 대주주에게 제1항의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액 이상의 신용공여(대통령령으로 정하는 거래를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 하려는 경우에는 미리 이사회(이하 이 조에서 같다)의 결의를 거쳐야 한다. 이 경우 이사회는 재적이사 전원의 찬성으로 의결한다.
- ③ 여신전문금융회사는 그의 대주주에게 제2항에 따라 대통령령으로 정하는 금액 이상의 신용공여를 한 경우에는 그 사실을 금융위원회에 지체 없이 보고하고, 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공시하여야 한다.
- ④ 여신전문금융회사는 제3항에 따른 보고사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 종합하여 분기별로 금융위원회에 보고하고, 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공시하여야 한다.

□ 지주회사에 대한 역차별로 경쟁력 저하 우려

- 해외 지주회사는 금융업을 병행할 수 있어 일반 지주회사에 대한 금융·보험사 보유금지 규제는 글로벌 스탠다드에서 벗어남
- 미국 구글의 지주사인 알파벳은 구글벤처스(투자업)와 구글캐피탈(금융업) 보유, 이들 금융계열사들이 그룹 내 신산업 발굴투자를 적극 지원

- 일본의 유통 지주회사 Seven & I 홀딩스 산하 '세븐뱅크'는 계열사인 세븐일레븐의 ATM을 은행 점포망처럼 이용해 사용자 편의성을 높이고 인프라 비용을 감축해 전략적 시너지 창출

□ 소비자 이익 감소

- 여신금융회사를 갖고 있는 해외 주요 제조업체와 달리 국내 일반 지주회사는 여신금융회사를 통한 소비자 이익 증대가 제약
- 다수의 글로벌 제조업체는 계열 여신금융회사를 두어 제품 할부·리스에 활용하여 경쟁력을 강화하고 리스렌탈 등의 서비스 부문*으로의 진출
 - * 베인앤컴퍼니는 '15~25년 기간 동안 자동차산업의 차량 제조판매 수익은 8% 감소하는 반면 관련 금융 서비스 수익은 31% 늘어날 것으로 예측하고 있으며 현재 미국은 월 납입금으로 자동차 승차 가능한 '구독 서비스'도 제공
- 제품 할부 및 리스 등을 통해 구매력이 부족한 고객 대상 영업이 가능하며 이는 궁극적으로 소비자 선택의 폭 확대를 통해 후생 증가

<글로벌 주요 산업용 기계 제조사 및 계열 여신금융사>

구 분	주요 품목	계열 여신금융사
제너럴 일렉트릭 (General Electric)	가스터빈, 항공기 엔진, 발전기기 등	GE Capital
지멘스 (Siemens)	터빈 등 동력기, 발전기기 등	Siemens Financial Service
알카텔-루슨트* (Alcatel-lucent)	통신장비(IP, 서버, 라우터 등)	Compagnie Financiere Alcatel-lucent

* 2015년 노키아(Nokia)로 흡수합병

3. 개선방안

□ 지주회사의 여신금융사 보유를 허용, 장기적으로는 규제 폐지

- [단기] 서비스 혁신 및 소비자 효용 개선을 위해 지주회사가 여신 금융사(카드사, 캐피탈 등)를 보유할 수 있도록 허용
- [장기] 지주회사의 금융사 보유 금지 규정 폐지

15 지주회사 벤처투자 규제 완화

가. 내 용

- 지주회사가 CVC 및 벤처지주회사를 통해 벤처기업에 투자할 수 있으나 규제로 인해 제한적
 - 지주회사는 CVC를 보유할 수 있으나 소유지분, 부채비율, 투자금 비율, 투자 대상 등에 대한 규제가 존재(공정거래법 제20조)
 - ① 지주회사는 CVC를 100% 자회사로만 소유해야 함
 - ② 지주회사 CVC는 부채비율제한(200%), 펀드 내 외부자금 제한(40%)
 - ③ CVC 계열사 및 총수일가 지분보유 기업에 대한 투자 금지
 - ④ 해외투자의 경우 총자산(투자조합 출자금액 포함)의 20%까지만 가능
 - 벤처지주회사에 대해서는 자산요건 및 지분율을 규제
 - * 벤처지주회사 규제 : 설립 자산요건(300억원), 지분율 규제(상장·비상장 20%)

나. 문제점

- 부채비율 등 규제로 투자를 위한 자금조달에 한계
 - 지주회사의 CVC 보유를 허용했으나 설립 및 운영에 대한 각종 규제로 대규모 자금조달을 통한 벤처생태계 활성화가 제한적
 - 비지주회사 CVC는 투자조합을 조성해 계열사, 금융기관, 개인 등의 출자를 받아 자기자본과 관계없이 대규모 펀드 조성 가능
 - 벤처지주회사는 부채비율이 자기자본의 200%로 제한되고, 펀드 조성을 통한 자금모집이 불가능하여 자산규모 이상의 자금조달이 어려움

<非지주사 CVC와 벤처지주회사 운용자산 비교>

비교	CVC (A사 사례)	벤처지주회사 (가상 사례)
자본 대비 운용자산	자기자본 대비 약 76배	자기자본 대비 최대 3배
자본금	자본금 300억 ('18년)	자본금 100억 출자
운용자산	운용자산 약 2조 2,655억 ('18년)	자산 300억 (부채 200억 + 자본 100억, 부채 200% 규제)

< CVC를 통한 벤처 생태계 활성화 사례 >

- A그룹의 CVC는 계열사 출자를 통해 투자조합을 결성하고 시, 페이먼트 등 우수한 벤처 기업에 투자함으로써 '대기업 → CVC → 벤처기업'의 벤처 생태계 연결고리 역할
- 해당 CVC는 계열사 사업을 주도할 우수 벤처기업에 투자할 뿐만 아니라 공기 상태 측정 기업, 공기청정기 부품 기업 등 미세먼지 관련 벤처기업과 스포츠 및 문화 콘텐츠 스타트업 등 국민 생활의 질 향상과 밀접한 공익 목적 사업 진행

□ 투자 지분율, 해외투자 규제 등으로 투자 유연성 떨어짐

- 지주회사 CVC 관련 투자 규제에 따른 다양한 포트폴리오 구성 제약으로 국내외 기업에 대한 적극적이고 유연한 투자가 불가능
- 美 '구글' 지주사인 '알파벳'은 보유하고 있는 CVC인 구글벤처스와 구글 캐피탈을 통해 신산업 진출을 위한 적극적 투자와 재무적 이익 창출
- * 구글벤처스(GV)는 스마트폰 기반 교통서비스 '우버', 세계은행 송금 가상화폐 '리플', IoT 생활가전 기업 '네스트' 등 총 319개의 다양한 벤처기업에 약 54조원 투자

<구글벤처스 포트폴리오와 M&A 사례>

	<ul style="list-style-type: none"> • 프리미엄 커피 브랜드 '블루보틀' ⇒ 세계 최대 식품기업인 '네슬레'가 인수 • 온라인 최저가 쇼핑몰 'jet.com' ⇒ 세계 최대 유통체인 '월마트'가 인수 • IoT 생활가전 기업 '네스트' ⇒ IT 기업인 '구글'이 인수
--	---

- 벤처지주회사는 원칙적으로 벤처기업의 20% 이상 지분을 확보해야 하기 때문에 다양한 포트폴리오를 구성하는데 한계

다. 검토의견

- 지주회사의 CVC 보유 규제를 완화하여 벤처투자 활성화를 유도할 필요
 - 지주회사의 CVC 및 벤처지주회사 보유 시 지분, 부채비율, 투자금 비율, 투자 대상 등에 대한 각종 규제를 철폐

1. 현 황

□ 일반지주회사의 CVC*가 투자한 회사의 주식·채권 등을 지주회사 등**이 아닌 계열사가 취득·소유 금지 (공정거래법 제20조 제3항)

* 기업주도형 벤처 캐피탈(Corporate Venture Capital) : 회사 법인이 대주주인 벤처 투자 전문회사. 통상 CVC는 동일 그룹 내 계열사, 그룹 외부출자자의 펀딩을 받아 벤처기업에 투자

** 지주회사등 : 지주회사·자회사·손자회사 및 증손회사 (공정거래법 제18조 제7항)

○ CVC가 고유계정* 또는 결성한 펀드에서 투자한 회사의 주식을 매도할 때, 지주회사 등이 아닌 계열사는 그 상대방이 될 수 없음

* 벤처캐피탈 자기자본을 의미하며, 이를 이용한 투자는 통상 'CVC 직접 투자'라 함

2. 문제점

□ 일반지주사 CVC 제도를 도입한 '투자 활성화' 취지에 어긋남

○ 일반지주사 내 CVC의 경우, 펀드 Exit 방법 중 '지주회사등이 아닌 계열사'가 단독으로 혹은 공동 인수하는 옵션 검토 불가

- 통상 CVC에서 이루어지는 펀드 Exit 방법은 1) 주식매도, 2) IPO, 3) M&A, 4) 그룹 내 인수 등이 있음

- CVC의 전략적 투자*(Strategic Investment) 측면을 고려할 경우, 그룹 내 인수를 적극 활용해야 하나, 현행 규제로 제한이 있음

* 기업의 M&A(기업인수합병) 또는 대형 개발·건설사업으로 대규모의 자금이 필요할 때 경영권 확보(경영참여)를 목적으로 자금을 지원하는 투자. 경영에는 참여하지 않고 배당금·원리금 형태의 수익만을 목적으로 자금을 지원하는 투자자는 재무적투자자(Financial Investor)와 대비되는 개념

◆ [사례] 지주회사 등이 아닌 계열사의 투자가 제한

- CVC에서 Deep Tech 분야의 Fund를 결성하려고 함
- Fund 결성 시 그룹사에서는 A사, B사, C사가 LP로 참여하고자 함(A사, C사는 “지주회사 등인 계열회사”, B사는 “지주회사 등이 아닌 계열회사”임) Fund에서 투자한 회사에 대해 투자회사와 의견이 맞는다면 B사가 인수할 의향이 있음
- 그러나 현행 법령상으로는 **B사의 경우 Fund에서 투자한 업체에 대해 인수가 불가함.** 이를 알게 된 B사는 Fund 결성에 참여하지 아니하기로 함. 결국 Fund 결성에 실패하거나 Fund 규모가 작아져 투자가 불가하거나, 투자 규모가 작아짐

- ‘지주회사등이 아닌 계열회사’는 펀드에 출자는 하지만 추후에 펀드에서 투자한 회사 중 인수하는 것이 불가능해짐
 - 해당 회사와 시너지를 낼 수 있고, 서로의 필요가 맞는 투자회사가 있다 하더라도 이러한 요청에 응할 수 있는 방법이 없음
 - 해당 계열회사는 재무적 투자로만 참여를 해야한다는 결론에 이르고, 이 경우 굳이 일반지주사 CVC 펀드에 출자할 이유가 없게 됨
- * 지주회사등이 인수하는 방법이 있다고 할 수는 있지만 지주회사등도 영위하는 업종과 관련된 사업 분야가 있으므로 전혀 관련이 없는 사업 부문(ex. 중공업회사가 Deep Tech 기업을 인수할 수는 없음)을 인수할 수는 없는 문제점도 발생함

3. 개선방안

- 해당 펀드에 출자한 ‘지주회사 등이 아닌 계열사’가 피투자회사의 주식을 인수할 수 있도록 규제 완화

17 금융보험사 의결권 제한 완화

1. 현 황

- 대기업 소속 금융보험업을 영위하는 회사의 국내 계열사 주식에 대한 의결권 행사를 원칙적으로 금지 (공정거래법 제25조 제1항)
 - 예외 사유로 “금융보험업을 영위하기 위하여 주식을 취득 또는 소유하는 경우” 를 규정하고 있음
 - 공정위는 동 조항을 ‘금융보험업을 영위하는 회사가 금융보험업을 영위하는 회사의 주식을 취득 또는 소유하는 경우’ 로 해석
- * “금융업 또는 보험업”이란 「통계법」에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류상 금융 및 보험업을 말함

2. 문제점

- 의결권 제한은 주식의 본질적 재산권 침해
 - 의결권은 주식에 내재된 본질적인 재산권으로서 정당한 보상 없이 제한하는 것은 위헌의 가능성 존재
 - * (헌법 제23조③) 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.
 - 현행 공정거래법은 금융계열사 의결권을 최대 15%로 제한하고 있어 이미 기업 재산권에 대한 침해가 이루어지고 있는 상황
- 금융보험사의 계열사 합병 시 의결권 행사를 제한하는 해외사례 없음
 - 미국의 경우 실질적으로 시장경쟁을 제한하거나 독과점 우려가 있는 경우 FTC가 제한하거나, 이해당사자 소송에 의해서만 제한

- * 미국 클레이튼법 §7에 의하면 실질적으로 경쟁을 감소시키거나 독점을 형성할 우려가 있는 경우 사업자의 타사업자 주식 취득을 금지하거나 의결권을 제한함
- 일본은 과거 대규모회사의 국내 회사 주식 취득을 금지했었으나 2002년 독점금지법 개정 시 폐지
- * (일본 舊 독점금지법 제9조) 자본 350억엔 이상, 순자산 1,400억엔 이상 회사가 다른 국내회사 주식의 취득 제한

□ 핀테크 등 금융유관업 신규 진출에 제약

- 피출자회사 업종이 한국산업분류표 상 ‘금융보험업’ 으로 제한 되어 대기업집단 소속 금융사의 금융유관업* 진출에 제약 존재
- * 한국표준산업분류표상 금융보험업에는 해당하지 않으나, 금융보험사의 고유업무와 직접적 관련이 있거나 효율적 업무수행에 기여하는 업종
- 대기업집단 소속 인터넷전문은행은 기술 혁신을 위해 핀테크 회사*를 인수해도 비금융·비보험사로 분류되어 의결권 행사 불가
- * 금융유관업 : 신용평가업, 세무대리서비스, 가상자산거래소 등

<한국표준산업분류표상 금융업으로 분류 안되는 금융유관업>

구분	신용평가업	세무대리서비스	가상자산거래소
한국표준 분류표	신용조사 및 추심대행업 (N75993)	소프트웨어 개발 및 공급업 (J58222)	응용소프트웨어 공급업 (J58222)



공정거래법	모두 비금융업종으로 분류되어 (계열회사로 분류될 경우) 상출제 소속 금융사는 의결권 행사 불가
-------	---

- 핀테크기업과 시너지 창출이 가능한 인터넷전문은행이 해당 규제에 오히려 신규 투자에 제한을 받는 상황 발생

◆ [사례] 인터넷은행의 비금융CB사에 대한 신규 투자 무산

- 2017년 이후 출범한 인터넷전문은행은 예비인가 신청 시부터 계열 기업집단 소속의 서비스에 등에서 발생하는 데이터를 활용한 신용평가 방식을 활용하여 기존 금융권에서 소외된 고객을 지원하며, 차별화된 신용평가 시스템으로 중금리 대출을 혁신하겠다고 밝혔고, 이러한 요소가 인터넷전문은행 인가 심사에서 주요하게 고려되었음
- 2020. 2. 4.자 신용정보법 개정으로 비금융정보만을 활용하여 개인의 신용을 평가하는 전문 개인신용평가업의 근거 규정 마련(같은 해 8. 5. 시행)되었고, 인터넷은행 A사는 당초 목적과 같이 비금융정보를 활용한 중금리대출 사업을 진행하기 위해 신용정보법에 따른 비금융 CB사를 설립하는 것이 매우 중요한 것으로 판단하였으나 공정거래법의 의결권 제한 이슈로 별도 자회사 설립 추진을 보류하였음

3. 검토의견

- 금융유관업 기업의 주식을 보유한 경우, 의결권 행사 허용
 - 금융보험사의 핀테크 업종에 대한 신규 투자 활성화 기대

18 공익법인의 의결권 제한 폐지

1. 현황

□ 대기업집단 소속 공익법인의 의결권 제한

- 대기업집단 소속 공익법인이 보유한 국내 계열회사 주식에 대한 의결권 행사는 원칙적으로 금지 (공정거래법 제25조 제2항)
 - * 공익법인: 종교·교육·복지·의료 사업 등 공익사업을 목적으로 하는 비영리법인(상속세 및 증여세법 제16조)
 - * 공정거래법 제25조 제2항 : 상호출자제한기업집단에 속하는 회사를 지배하는 동일인의 특수관계인에 해당하는 공익법인은 취득 또는 소유하고 있는 주식 중 그 동일인이 지배하는 국내 계열회사 주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없다.
- ① 공익법인이 해당 국내 계열회사 주식을 모두 소유하고 있거나, ② 회사의 중요 의결사항일 경우 의결권 행사 금지 예외에 해당
 - 중요 의결사항일 경우라 하더라도 상장회사에 한해 특수관계인 합산 15% 한도 내에서 의결권 행사를 허용
 - * 중요 의결사항 : 임원선임·해임, 정관변경, 비계열사와의 합병·영업양도

2. 문제점

□ 경제환경 변화에 따른 규제 취지 약화

- '18년 대비 '20년 대기업집단 소속 공익법인의 지배구조, 계열회사 지분 보유, 내부거래 등이 개선되어 공익법인을 통한 지배력 확장 어려움
 - * 공익법인 이사회 구성원 중 특수관계인이 차지하는 비중(공정위, '23): 19.2%→17.1%
 - * 공익법인 1개당 지분을 보유한 계열회사 수(공정위, '23): 1.8개→1.72개
 - * 총수 일가 또는 계열회사와 내부거래 이력이 있는 공익법인 수(공정위, '23): 100개→83개

- 공익법인이 보유한 계열사 지분은 대부분 기존 총수 등 보유하고 있던 지분을 증여한 것으로 의결권의 주체만 변경된 것에 불과

□ 공익법인의 사회공헌 활동 저해

- 공익법인이 일정 한도 이상 주식 취득 시 증여세를 내고 있는 상황에서 의결권까지 제한한다면 추가적인 주식 증여 축소뿐만 아니라 기존 보유 지분도 처분할 유인이 증가

* 공익법인이 내국법인 발행주식의 5%를 초과 출연 받거나(상속세 및 증여세법 제48조 제 1항) 출연재산으로 내국법인의 의결권 주를 5% 초과하여 취득하는 경우(동법 제48조 제 2항) 초과분에 대한 증여세 과세

- 공익법인의 자산구조를 보면 주식이 가장 많은 것으로 나타나 보유 주식 처분 시 사회공헌 활동의 위축 우려

<대기업집단 소속 공익법인 재무현황('22년)>

자산	주식 및 출연지분	금융자산	기타자산	건물	토지	총자산
비중	43.1%	24.6%	15.0%	11.6%	5.7%	100.0%

* 자료 : 국세청 자료를 바탕으로 계산

□ 과잉 규제

- 공익법인은 총수, 계열사의 기부를 통해 주식을 보유하는 것인 만큼 타인의 자금을 활용한 계열사 확장 가능성 없음
- 공익법인의 자산 운용에 문제가 있다면 자산 운용 규제를 강화하면 충분하고, 의결권 제한과 같이 보유재산 자체에 대한 규제는 불필요

□ 해외사례 없고, 공익법인 통한 기업집단 지배 사례는 다수

- 미국, 일본, 캐나다 등 해외 주요국의 경우 공익법인이 보유하고 있는 주식에 대한 의결권을 제한하지 않고 있음

* 일본은 공익법인의 주식 보유한도를 50%, 미국과 캐나다는 20%로 제한하고 있으나 이는 사회공헌이라는 본연의 목적에서 벗어난 과도한 이익 추구 방지를 위한 것으로 우리나라와 규제 취지가 다름

- 스웨덴의 발렌베리, 미국의 포드, 독일의 보쉬 등 해외의 주요 기업들은 재단을 통해 그룹을 지배하고 있음

<재단 지배 형태 해외 기업 현황>

기업	지배구조	사회공헌활동
발렌베리(스웨덴)	발렌베리 재단 통해 기업 지배 *재단의 지주사 지분율 18.7%	기초기술, 학술지원 등 공익 목적 활용
칼스버그(덴마크)	설립자 사후 설립한 개인재단 통해 지배력 확보	의료 지원, 빈곤층 학비 지원 등 활동
보쉬그룹(독일)	공익재단 로버트보쉬 재단이 모 기업 로버트 보쉬 GmbH 지분 92%를 소유	근로자 복지, 사회적 직업훈련 학교 등 지원
레고 그룹(덴마크)	지배구조 최상위에 재단 위치	대학 연구비 지원 등 다양한 활동

<공익법인 해외사례>



3. 검토의견

□ 공익법인 의결권 제한 폐지

- 기업 소속 공익법인 활동의 활성화를 저해하고, 주식 보유 시
증여세를 납부하는 상황에서 의결권 제한은 과잉 규제에 해당

1. 현 황

- 공시대상기업집단 소속 공익법인의 이사회 의결공시 대상 거래행위 규정
(공정거래법 제29조 제2항, 동법 시행령 제36조 제1항)
 - 거래금액이 그 공익법인의 순자산총계 또는 기본순자산 중 큰 금액의 100분의 5 이상이거나 50억원 이상인 거래는 이사회 의결 및 공시 대상(기부금 포함)

2. 문제점

- 기준금액이 낮아 소규모의 거래까지 의결 및 공시해야 함
 - 공익법인은 대부분 출연금액 소진 후 추가출연을 받는 구조로 자산규모 작음
 - ‘순자산총계 또는 기본순자산의 5%’ 기준 적용시 또 다른 기준인 ‘50억원’ 보다 훨씬 적은 규모의 거래도 이사회 의결 및 공시해야 함*
 - * 총자산 하위 10개 공익법인의 `20년 순자산총계의 5% 금액은 평균 3,430만원으로, 50억원의 0.7%에 불과(`18.7월 공정위, 공익법인 실태조사)
 - 소규모의 단발성 거래까지 의결 및 공시해야 하는 공익법인의 부담이 큰 반면, 공시 목적인 ‘투자자 보호’ 의 실익은 크지 않음
- 단순 보고사항으로 기부금 거래(매년 공개)까지 의결 및 공시 필요
 - 공익법인법상 가지급금과 대여금은 이사회의 심의·의결이 필요하나 기부금은 그 대상이 아니며, 정관상 단순 보고사항임*
 - * 공익법인 설립 운영에 관한 법률 제7조제1항
 - 기부금 수증 당사자인 공익법인은 의결 및 공시 대상 주요내용인 거래 조건*을 결정할 수 없음에도 형식적인 이사회 의결로 행정비용 증가**

* 거래금액, 거래단가, 이자율 등

** 비상근 무보수 이사 소집하는 행위 등을 통해 행정비용 발생

- 또한 공익법인에 대한 감시 강화로 타 규정*에 따라 상증세법상 공익법인은 기부금 모금액 및 활용실적을 이미 국세청 및 웹사이트 공지 등에 공개

* 공익법인법, 법인세법 등

3. 검토의견

□ 이사회 의결 및 공시대상 대상 완화

- 기부금은 이사회 의결 및 공시대상에서 삭제
- ‘순자산총계 또는 기본순자산 중 큰 금액의 5% 이상’ 기준을 삭제하고, ‘100억원 이상’ 인 거래로 일원화

1. 현 황

□ 완전 모자회사 간에도 부당지원행위가 금지 (공정거래법 제45조)

- 사업자는 상당히 유리한 조건으로 계열회사 또는 다른 회사와 거래하는 것이 금지되는데 완전 모자회사 간 거래도 포함

* 공정거래법 제45조 ① 사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 해칠 우려가 있는 행위(이하 “불공정거래행위”라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다.

9. 부당하게 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 통하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위

가. 특수관계인 또는 다른 회사에 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 상당히 유리한 조건으로 거래하는 행위
나. 다른 사업자와 직접 상품·용역을 거래하면 상당히 유리함에도 불구하고 거래상 실질적인 역할이 없는 특수관계인이나 다른 회사를 매개로 거래하는 행위

2. 문제점

□ 분사를 통한 업종전문화, 투자활성화 효과 저해

- 지분율이 높은 자회사 또는 완전 모자회사 관계에서의 자회사는 모회사와 사실상 경제적 동일체에 해당
- 완전 모자회사 관계의 자회사는 모회사가 사업부로 운영할 수 있으나 효율성 제고 측면에서 분사한 것으로 내부거래가 많은 것은 당연
- 계열사 간 거래는 대부분 수직계열화에 따른 효율성 추구, 거래 안정성, 상품·용역의 품질 유지 등을 위한 정상적 거래로 부당지원과 무관

< 모회사 지분을 구간별 자회사의 내부거래 비중 >

(단위: 조원, %)

지분율 (%)	2015년			2016년			2017년			2018년		
	매출액	내부거래금액	비중	매출액	내부거래금액	비중	매출액	내부거래금액	비중	매출액	내부거래금액	비중
50~60	13.73	0.99	7.2	4.56	0.58	12.8	21.79	1.01	4.6	32.0	2.6	8.0
60~80	15.13	0.71	4.7	10.05	0.42	4.2	19.30	0.41	2.1	21.1	0.8	7.5
80~100	10.79	2.27	21.0	5.78	1.67	29.2	24.92	4.50	18.0	39.4	7.7	41.9
100	13.77	5.03	36.5	11.78	5.12	43.4	19.69	6.94	35.2	28.0	7.4	26.4

□ 외국의 입법례에서 유례를 찾아볼 수 없는 제도

- 美법원은 모회사의 자회사 지원을 경쟁법으로 규제할 수 없다고 판단
 - * 美연방대법원은 Copperweld 판결(Copperweld Corp. v Independence Tube., 467 U.S. 752, 1984)에서 모회사와 자회사는 이익 동일체를 형성해 이들의 내부적 공동행위는 단일기업 행위로 간주, 셔먼법 규제대상인 거래제한적 합의로 볼 수 없다고 판단
- EU는 동일 기업집단에 속하는 계열회사간의 협조적 행위는 경쟁법(EU조약 제101조)에 의해 규율되는 위법행위가 아니라고 판단
 - 獨연방최고재판소는 모회사가 자회사를 위해 게재한 무상광고에 대하여 자회사 경쟁력을 강화하지만 경쟁제한금지법상 위법이 아니라고 판단(82.6)

3. 개선방안

□ 완전 모자회사 간 부당지원행위 적용 제외

- 완전 모자회사인 경우 모회사와 자회사 간 부당지원행위의 적용을 배제할 수 있도록 예외규정을 신설

현행 법령	개정안
<신설>	제45조(불공정거래행위의 금지) ④ 모회사가 자회사의 지분을 모두 갖고 있는 경우 제1항 9호를 적용하지 않는다.

1. 현황

- 조사권 남용으로 수집된 증거의 증거능력에 대한 명확한 규정 없음
(공정거래법 제84조)

2. 문제점

- 공정거래법상 조사권 범위에 대해 추상적으로 규정하고 있으며 조사권 남용에 대한 제재조항이 없음
 - ‘최소한의 범위’에 대한 필요한 범위, 한계에 대한 하위 규정 미비
 - 조사권 남용으로 수집된 증거의 증거능력에 대한 규정이 없고, 조사권 남용에 따른 책임소재 등이 불분명
- 형사소송법에서는 수사과정에서 피의자의 권리침해에 대해 책임주체를 지정, 적법절차를 따르지 않고 수집한 증거의 증거능력 부정
 - 검찰의 수사과정은 그 자체로 피의자의 방어권을 침해할 가능성이 있으므로 검사에게 수사 과정이 적법하게 이뤄지지 않을 경우 증거로 불인정
 - * 형사소송법 제308조의2(위법수집증거의 배제) 적법한 절차에 따르지 아니하고 수집한 증거는 증거로 할 수 없다.
 - 수사과정에서 피의자의 권리를 침해하지 않도록 관리·감독할 의무를 검사에게 부여, 책임소재 명확화
 - * 형사소송법 제198조 ②(검사·사법경찰관리와 그 밖에 직무상 수사에 관계있는 자는 피의자 또는 다른 사람의 인권을 존중하고 수사과정에서 취득한 비밀을 엄수하며 수사에 방해되는 일이 없도록 하여야 한다.

3. 개선방안

□ 조사권 남용으로 수집된 증거의 증거능력 부정

현행 법령	개정안
<p>제84조 (조사권의 남용금지) 조사공무원은 이 법의 시행을 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 조사를 행하여야 하며, 다른 목적 등을 위하여 조사권을 남용하여서는 아니된다.</p> <p><u>② <신 설></u></p>	<p>제84조 (조사권의 남용금지) ① 조사공무원은 이 법의 시행을 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 조사를 행하여야 하며, 다른 목적 등을 위하여 조사권을 남용하여서는 아니된다.</p> <p><u>② 조사공무원이 조사권을 남용하여 이 법에 따른 적법한 절차를 따르지 아니하고 수집한 증거는 증거로 인정하지 아니한다.</u></p>

1. 현황

- 공정위는 필요하다고 판단하는 경우 자료의 제출, 현장 조사, 영치 등을 시행할 수 있음 (공정거래법 제81조)

2. 문제점

- 공정위는 사실상 검찰의 압수수색과 유사한 권한을 가지는 등 광범위한 조사권을 행사하고 있음
 - 필요하다고 판단되는 경우, 공정위는 사실상 무제한 현장조사가 가능하고 각종 서류, 음성파일, 디지털 정보 등의 자료 압수 가능
 - 공정위 조사는 형식상 강제 수사권이 없는 임의조사이나, 자료제출거부 시 형사처벌, 행정처벌이 부과되어 사실상 강제조사임
 - * 공정위 조사는 검찰 수사와는 달리 강제조사가 아닌 임의조사이나 자료 제출 거부 시 형사처벌(2년 이하 징역, 1.5억 이하 벌금), '17년 3월부터는 매 일당 평균 매출액의 0.3%의 이행강제금 부과 등 사실상 강제조사로 볼 수 있음
- 사실상 강제조사권을 가지고 있으나, 견제할 수 있는 시스템 부재
 - 경찰·검찰이 압수수색을 하는 경우 압수수색할 물건, 장소 등을 특정한 수색영장을 법원으로 발부받아야 하며, 법원이 과도한 압수수색이라고 판단하는 경우 영장 신청을 기각
 - 이러한 견제 기능이 없다면 공정위의 과도한 현장조사 빈번

< 공정위의 과도한 조사사례 >

- 공정위는 A사의 현장조사 시 법 위반을 확인하기 위해 사내 통신망 열람을 요청했으나 직원 B는 회사 기밀 및 개인정보 보호를 이유로 거부
- 공정위는 조사방해로 판단하고 B에 대해 과태료 2,000만 원 부과
- 법원은 B의 거부가 정당하므로 과태료를 부과할 수 없다고 결정. 법원은 공정위는 필요 최소한의 범위에서 조사를 실시해야 하며, 무제한적인 자료 열람권한은 보장되어 있지 않다고 판시하여 과태료 부과 취소

(수원지방법원 2010.8.3. 자 2008라609 결정)

□ 외국은 제한적 조사권한만 부여하거나 영장주의 도입

- 미국은 경쟁법 집행이 이원화되어 있는데, 중대한 경쟁법 위반사건은 형사절차에 따라 피심인의 방어권 보장
- 일본도 특정한 경쟁 제한적 법 위반사건에 대해서는 지방재판소 또는 간이재판소 재판관의 허가장을 발부 받아 압수·수색이 가능한 실질적 영장주의 채택

3. 개선방안

□ 형사소송법의 수색영장 발부와 유사한 시스템 구축

- 지방법원 판결이기는 하지만 공정위 조사행위가 헌법 제12조에서 규정하고 있는 압수수색에 관한 영장주의를 회피할 수 없다고 판시
* 수원지방법원 2010.8.3. 자 2008라609 결정
- 조사방해에 대한 형사처벌 신설 등 공정위 권한이 커진 만큼 피 조사인의 방어권보장 차원에서라도 공정위가 시행하는 모든 현장 조사에 대해 공정위 의결을 거치도록 함

1. 현 황

- 공정위 현장조사에 대한 횟수 제한 규정 없음

2. 문제점

- 동일 혐의에 대한 반복조사와 재조사 등으로 기업활동에 부담
- 기업집단국 설치 후 동일 혐의 사항에 대해 반복조사를 실시
 - * H그룹 일감몰아주기 혐의로 '17.7월부터 '18.3월까지 9개월간 총 7번 현장조사 진행
 - 사실관계 확인이 어렵다는 이유로 재조사하는 등 무분별한 반복조사가 빈번하게 발생하는 반면 공정위 조사권 남용에 대한 제한 규정 전무
 - * K재보험사와 11개 손해보험사 담합 혐의와 관련하여 '01년 조사 후 무혐의 결론, 이후 동일 사안에 대해 증거보강 목적으로 '17년 재조사를 실시

3. 개선방안

- 공정위는 동일한 혐의에 대한 조사를 2회 내로 제한

현행 법령	개정안
<신 설>	제50조의2 ① 공정위는 동일 혐의사항에 대한 현장조사는 2회까지만 실시할 수 있다. 단, 범위반 혐의 입증을 위해 필수적이라고 인정되는 경우 1회에 한하여 추가 실시할 수 있다 ② 공정위는 위원회 심의가 진행된 사건의 경우 재조사를 할 수 없다. 단, 위원회 의결 완료 후 재신고 사건의 경우는 예외로 한다

1. 현 황

- 대기업집단 지정자료의 제출을 위해 그 계열사는 회계감사를 받아야 하며, 회계감사를 받지 아니한 자에 대하여 형사처벌* 부과
(공정거래법 제31조 제5항, 제125조 제3호)

* 2년 이하 징역 또는 1.5억 원 이하 벌금

2. 문제점

- 중소기업에 대한 회계감사 면제 취지 퇴색
 - 외감법은 기준*에 따라 외부감사 대상 법인을 정하며, 이에 못 미치는 소규모 기업은 경영 효율 측면에서 회계감사 및 형사처벌** 면제
 - * 주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 상 외부감사법인이 되는 기준(주식회사) : 1) 상장법인 및 곧 상장할 법인, 2) 자산총액 500억원 이상, 3) 매출액 500억원 이상, 4) 자산총액 120억원 이상, 부채총액 70억원 이상, 매출액 100억원 이상, 종업원 수 100명 이상 조건 중 2개 이상에 해당할 때
 - ** 재무제표를 제출하지 않거나 누락, 거짓으로 기재하는 경우 최대 10년 이하의 징역 또는 위반행위로 얻은 이익이나 회피한 손실액의 2배 이상 5배 이하의 벌금에 처하는 등 형사처벌 부과(외감법 제39조 내지 제46조)
 - 그러나 공정거래법상 규제로 인하여 공시대상기업집단 소속 계열 회사의 경우, 규모와 상관없이 회계감사를 의무적으로 받아야 함
- 유연한 제도운영과 대비되는 과도한 형벌 규정
 - 공정위는 신규 계열편입 회사로 감사를 받지 않은 회사의 경우, 세무조정계산서(혹은 결산서)를 대신 제출할 수 있도록 함

- * 「상호출자제한기업집단 등 지정제도 개요 및 지정자료 작성 요령(’23.2월, 공정거래위원회 기업집단정책과)」
- 소규모 기업에 대한 회계감사 면제 취지를 고려하여 유연하게 제도를 운영 중인 바, 위반 시에 형사처벌은 과도함

3. 개선방안

- 회계감사 이행 의무위반 시, 형벌조항 폐지 또는 행정질서벌로 전환