

민생공정경제 연속세미나

제2회 공정경제분야

21대 국회에서 상생 · 공정경제 어떻게 실현할 것인가?

| 일시 | 2020년 6월 9일(화) 07:30 ~

| 장소 | 국회의원회관 제1세미나실

더불어민주당  민생연석회의  을지로위원회  민주연구원

제21대 국회 ‘민생공정경제 연속세미나’

☐ 목적/목표

- 더불어민주당 국회의원을 중심으로 21대 국회에서 추진해야 할 민생의제에 대해 토론하고 개혁과제를 제안하는 공부모임 추진
 - 20대 국회 세부 추진과제 평가, 코로나19 이후 한국사회 전망과 대책 토론
 - 21대 국회에서 추진해야 할 민생·공정경제 정책 및 입법과제 제안

☐ 포럼 개요

- 기간: 2020년 6월 2일~7월 7일, 매주1회(화요일, 총6회), 07:30~09:10
- 장소: 국회의원회관 제1세미나실
- 주제: 21대 국회에서 우선 추진해야 할 민생 개혁과제
- 주최: 더불어민주당 민생연석회의 / 을지로위원회 / 민주연구원
- 참석: 21대 국회 더불어민주당 국회의원(초·재선 의원 참여 적극 독려)

☐ 운영 방향

- 거시적 담론보다는 20대 국회 추진 과제 평가와 21대 국회 개혁 과제 중심 토론
- 유럽과 미국(뉴욕·캘리포니아주 등), 일본 등의 입법동향 비교
- 코로나19 경제위기 극복 관련 시민사회, 노조 등에서 제기하는 대책 점검
- 민변, 시민단체 등에서 제안하는 21대 국회 정책 및 입법과제 소개와 활용

☐ 운영 방식

- 패널: 매회 재선 이상 의원을 좌장·토론자로, 외부 전문가를 발제·토론자로 초빙
- 대상: 21대 국회 더불어민주당 국회의원(초·재선 의원 참여 적극 독려)
- 진행: 매회 발제와 토론 등 총100분(1시간 40분) 진행
 - 발제 20분(1인), 지정토론 15분(1인), 질의응답 및 종합토론(60분)
- 포럼 결과에 대해 <쟁점리포트> 발간 및 <종합토론회> 개최

민생공정경제 연속세미나 전체 프로그램

- 기간 : 2020. 6월 ~ 2020. 7월(총6회)
- 주최 : 더불어민주당 민생연석회의 / 을지로위원회 / 민주연구원

분야	일시 및 장소	주요 내용
제1회 (금융)	2020.6.02.(화) 07:30 ~ 국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 과잉주택담보대출과 한계채무자 문제 어떻게 해결할 것인가? • 내용: 과잉주택담보대출로 인한 부동산버블과 가계부채, 라임 등 사모펀드로 인한 금융소비자 피해와 대책, 파산·워크아웃 등 한계채무자 경제회생 문제 • 좌장: 박주민 국회의원 • 발표: 김남근 변호사(경제민주화네트워크 정책위원장) • 보조발제/토론: 이상훈 변호사
제2회 (공정 경제)	2020.6.09.(화) 07:30 ~ 국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 21대 국회에서 상생·공정경제 어떻게 실현할 것인가? • 내용: 경제주체간 합리적 보상체계 정립, 불공정 거래 근절, 기업지배구조 개선, 동반성장 등 입법과제(공정거래법, 상법, 하도급법, 온라인거래(플랫폼) 공정화 법률 등) • 좌장: 우원식 국회의원 • 발표: 김우찬 고려대 교수(경제개혁연대 소장) • 보조발제/토론: 노종화 변호사
제3회 (중소 기업)	2020.6.16.(화) 07:30 ~ 국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 공공벤처펀드 육성과 상생교섭 활성화 어떻게 실현할 것인가? • 내용: 독일과 미국 등의 벤처 육성정책과 한국의 벤처와 중소기업 육성 정책 비교평가, 벤처 육성을 위한 규제완화 정책 평가, 공공벤처펀드 육성방안 등 • 좌장: 박홍근 국회의원(을지로위원장) • 발표: 이병헌 광운대 교수(중소기업연구원장) • 보조발제/토론: 김남주 변호사
제4회 (자영업)	2020.6.23.(화) 07:30 ~ 국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 플랫폼경제 확산과 자영업자(소상공인) 대응 방안은 무엇인가? • 내용: 독일, 프랑스, 미국 등의 도시계획 차원의 대형유통점 진출규제 정책 분석, 중소기업상인 보호와 지원특별법 제정, 자영업 구조조정과 사회안전망, 서구의 전통시장 개혁정책, 상권분석시스템 등 • 좌장: 이학영 국회의원 • 발표: 위평량 서울신용보증재단 소상공인정책연구센터장 • 보조발제/토론: 양창영 변호사
제5회 (주거)	2020.6.30.(화) 07:30 ~ 국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 세계 대도시 임대차 안정화 정책 어떻게 도입할 수 있나? • 내용: 미국과 독일 등 해외 임대차 안정화 정책 추진 사례, 공시가격 평가 제도와 보유세 제도 개혁정책, 유럽의 사회주택(공공임대) 공급정책 • 좌장: 윤관석 국회의원 • 발표: 임재만 세종대 교수 • 보조발제/토론: 이강훈 변호사
제6회 (고용)	2020.7.07.(화) 07:30 ~ 국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 코로나위기 실업안전망 어떻게 재구축할 것인가? • 내용: 코로나 위기 국면 고용유지 및 실업부조 대책의 평가와 과제, 한국의 실업(고용)안전망 재구축 방안(실업보험, 사회부조, 적극적 노동시장정책), 4차 산업혁명과 노동대책 등 • 좌장: 남인순 국회의원(최고위원/민생연석회의 운영위원장) • 발표: 황선자 한국노총 중앙연구원 부원장 • 보조발제/토론: 장지연 한국노동연구원 선임연구위원

PROGRAM

☐ 개요

- 일 시 : 2020. 06.09.(화) 07:30 ~
- 장 소 : 국회의원회관 제1세미나실
- 주 제 : 21대 국회에서 상생·공정경제 어떻게 실현할 것인가?
- 주 최 : 더불어민주당 민생연석회의 / 을지로위원회 / 민주연구원

☐ 진행순서

구분	시간	주요 내용
좌장: 우원식 국회의원		
사전등록	~ 07:30	
개회 및 인사말	07:30 ~ 07:35	• 우원식 국회의원
주제발표	07:35 ~ 07:55	• 주제: 제21대 국회 개혁입법과제 제안(경제민주화 과제를 중심으로) • 발표: 김우찬 고려대 교수(경제개혁연대 소장)
보조발제/토론	07:55 ~ 08:10	• 주제: 21대 국회에서 상생·공정경제 어떻게 실현할 것인가? • 발표: 노종화 변호사
종합토론	08:10 ~ 09:10	• 질의 응답 및 자유토론

CONTENTS

- 민생공정경제 연속세미나 소개 i
- 민생공정경제 연속세미나 전체 프로그램 ii
- 민생공정경제 연속세미나 제2회 프로그램 iii

발제문

- 1 제21대 국회 개혁입법과제 제안(경제민주화 과제를 중심으로) 1
김 우 찬 고려대 교수(경제개혁연대 소장)

보조발제/토론

- 1 21대 국회에서 상생·공정경제 어떻게 실현할 것인가? 19
노 종 화 변호사



발제문

**제21대 국회 개혁입법과제 제안
(경제민주화 과제를 중심으로)**

김 우 찬 고려대 교수(경제개혁연대 소장)

제21대 국회 개혁입법과제 제안

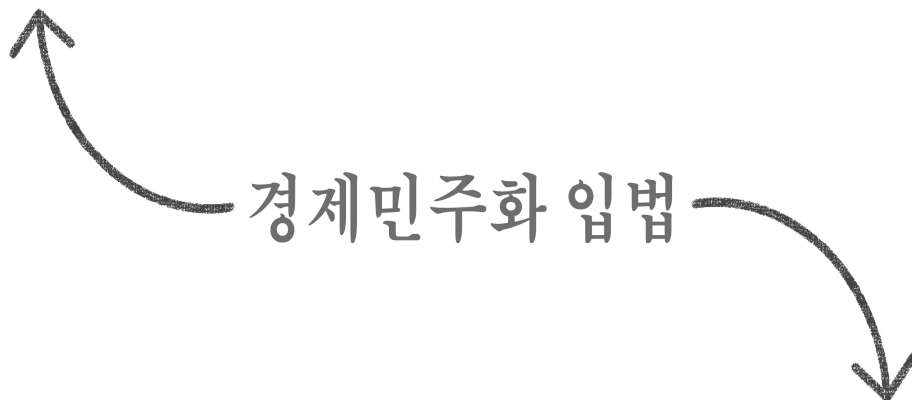
경제민주화 과제를 중심으로



김 우 찬 (2020.6.9)

범여 의석수 177석 + 11석 = 188석 > 180석

대통령 지지율 $60 \pm \alpha\%$



코로나 19에 대응하고 경제 살리는 것이 우선이다
기업 옥죄는 개혁입법 밀어 부치면 경제가 망가진다

경제민주화 입법은 親기업적인 입법이다

- 지배주주와 경영자가 사익을 추구하기보다는 회사 전체의 이익을 위해 경영에 전념하도록 하는 입법
- 기업경영의 규칙을 공정하게 만들고, 문제될 만한 거래를 투명하게 알리고, 문제 일으킨 자에게는 책임을 묻는 입법

기업과 그 기업의 지배주주(또는 경영자)는 별개다

- 지배주주(또는 경영자)의 공백으로 회사가 휘청거릴 벤처회사가 아니라 상장회사, 금융회사, 대규모기업집단 소속회사가 규율대상
- 지배주주(또는 경영자)의 공백으로 회사가 어려움에 처하지 않도록 대비하는 것이 이사회의 기본적인 책무

법제사법위원회 소관 (11)

- ✓ 독립성·전문성을 갖춘 이사회 구성
- ✓ 이사의 책임 강화
- ✓ 이사 보수 제도 개선
- ✓ 자사주를 이용한 지배력 강화 방지
- ✓ 합병 등 주요 안건에 대한 지배주주의 의결권 제한
- 대규모 자산의 양수도시 주주총회 특별결의 의무화
- ✓ 주주총회 실질화를 위한 제도 개선
- ✓ 주주대표소송 활성화
- ✓ 소수주주권 강화
- 증권집단소송 활성화
- ✓ 불법·비리 경영진에 대한 제재 강화

기획재정위원회 소관 (8)

- 공공기관 임원의 선임절차 및 책임추궁제도 개선
- 일감몰아주기 과세 강화
- 공익법인 등을 이용한 지배력 강화 방지
- 수입배당금·익금불산입률 조정을 통한 지배력 확대 억제
- 완화된 가업상속공제 사후관리기준 환원 등
- 주식 양도차익에 대한 전면과세 및 누진세율 도입
- 상장 유가증권에 대한 증여세 계산방법 개선
- 국제청의 전속고발권 완화

보건복지위원회 소관 (1)

- 국민연금 기금운용체계 개편

정무위원회 소관 (17)

[공정거래법 개정 사항]

- 지주회사의 행위규제 강화
- 공익법인을 이용한 지배력 강화 방지
- 금융·보험회사의 계열사 주식 의결권 행사금지
- ✓ 공정거래법상 총수일가 사익편취 규제 강화
- 계열분리 친족집단과의 거래 공시
- ✓ 기업집단현황공시에 임원 개인별 보수 현황 추가
- 공정거래법 위반에 대한 제재 강화
- 공정거래위원회의 전속고발권 완화

[자본시장법 개정 사항]

- ✓ 의무공개매수제도 도입
- 임원 개인보수 공개 제도 개선
- ✓ 성과보수 환수 제도 도입
- ✓ 사업보고서 등 정기공시의 정보공개 확대
- 주요사항보고서 등의 정보공개 확대

[금융관계법률 개정 사항]

- ✓ 금융회사의 대주주 요건 강화
- 금융회사의 자산운용규제 현실화(보험업법)
- 금융그룹 통합감독 법제화
- 금융소비자보호법의 실효성 제고

산업통상자원중소벤처기업위원회 소관 (2)

- 벤처기업에 차등의결권 허용하는 벤처기업특별법 반대
- 기업활력법 적용대상에서 신산업 진출 제외

상장회사법(가칭) 제정

상장회사 임원의 결격사유 도입 (상법)

- 사외이사에 대해서만 자격을 정할 이유 없고, 책임경영·준법경영을 위해 반드시 필요
- 업무로 인한 행위로 법령을 위반하여 급고 이상의 형을 선고 받은 경우로 한정하고 2~5년 동안만 제한

기업체 취업제한 강화 (특정가법)

- 배임·횡령으로 징역 이상의 형을 선고 받았음에도 불구하고 취업 제한 (2~5년) 기업체의 범위가 넓지 않음
- 금융회사, 사업보고서 제출대상법인, 유죄판결 받은 자가 출자하거나 재직한 기업체도 포함시킬 필요
- 상장회사에만 국한되는 것이 아니고, 미등기임원에게도 적용

주주대표소송 활성화 (상법)

- 주주가 소송을 통해 이사의 책임을 추궁하는 수단으로 이를 활성화시키려면 여러 걸림돌을 제거할 필요
- 다중 대표소송제도 도입 (우리은행, 현대증권 사례), 합병 등 후 원고적격 유지 및 소제기 허용 (삼성물산 사례), 단독주주권화

소수주주권 행사 지분요건 정리 (상법)

- 주주제안 등 소수주주권 행사 지분요건과 관련해서 법원의 해석이 엇갈리고 있는 상황 (삼성물산, 한진칼 사례)
- 배타적 적용설 (일반조항만 적용) VS. 중첩적 적용설 (일반·특례 중 선택적용)
- 중첩적 적용설 (3% 또는 6개월 전부터 0.5%)이 적용되도록 입법적 해결 필요

편법적인 자사주 이용 금지 (상법)

- 제3자 배정으로 경영권 보호수단으로 악용되고 있고 (삼성물산 사례),
인적분할 시 지배주주 일가의 지배력 강화 수단으로 악용 (모든 지주회사)
- 자사주 처분은 주주배정, 일반공모, 장내매각의 경우에만 인정하고,
분할회사 자사주에 신설회사 신주 배정을 하지 못하도록 함

계열사간 합병 시 대주주 의결권 제한 (상법)

- 계열회사간 합병에서 합병비율이 불공정하게 결정 (삼성물산 사례) 되지
않도록 주총 합병 결의를 대주주 이외의 주주들이 주도하도록 함
- 합산 3% 룰을 적용하되 지배주주 및 그 특수관계인 뿐만 아니라 모든
대주주에게 적용

사익편취 규제에서 부당성 요건 삭제 (공정거래법)

- 공정거래법은 각 사익편취 유형별로 원고가 입증해야 하는 요건을
정하고 있음 (상당히 유리한 거래 조건, 상당한 이익이 될 사업기회,
합리적인 고려나 다른 사업자와의 비교 없이 상당한 규모로 거래 등)
- 여기에 추가해서 개념이 모호하고 판사마다 해석이 다른
부당성까지 입증하는 것은 규제의 실효성을 떨어뜨림 (한진 사례)

기업집단 소속 임원보수 공시 강화 (공정거래법)

- 기업집단 소속 임원 (특히 재벌 총수)은 다수의 상장·비상장
계열회사로부터 보수를 수령하고 있으나 상장회사로부터 수령하는
보수만 공시
- 계열회사 합산 보수총액 > 3억 원이면 계열회사 별로 보수 공시

의무공개매수제도 도입 (자본시장법)

- 부분인수를 통해 지배권이 이전될 때 기존 지배주주가 과도한 경영권 프리미엄을 가져가 소액주주들에게 피해를 줌 (현대증권, 대우증권)
- 20% 이상의 지분 인수하는 경우 잔여주식 전부에 대한 공개매수 제의를 의무화 하고, 공개매수 가격은 최근 12개월 중 최고 매입가격으로 하되, 기업 구조조정의 필요가 있는 경우 의무 면제

사업보고서 정보공개 확대 (자본시장법)

- 현재 임원의 보수지급 기준, 임원의 퇴직금 지급 기준의 형태로 있는 임원 보수정책과 보수결정 절차를 공개
- 경영상 위험 판단할 수 있도록 업무와 관련된 임원의 범죄경력 공개
- 주총 참석률, 안전 별 찬반 주식 수 등을 기본적인 주총 결과 공개

금융회사 대주주 요건 강화 (금융회사지배구조법)

- 대주주 적격성 심사대상자 확대 : 최대출자자 1인 → 최대주주, 특수관계인인 주주, 주요주주 (삼성생명 사례)
- 대주주 부적격 사유 확대 : 특경가법 위반 포함
- 부적격 대주주에 대한 제재조치 다양화 : 주식처분 명령 포함 (태광 사례)
- 대주주 변경심사 대상 확대 : 금융회사 지분을 소유한 회사가 다른 회사를 흡수 합병하는 경우 피합병회사도 심사대상에 포함 (소액합병 제외)
- 인터넷전문은행의 한도초과보유주주 심사 대상 확대 : 사실상 영향력을 행사하는 자도 포함시키고 (카카오뱅크 사례), 부적격 사유를 공정거래법 위반 전체로 환원 (케이뱅크 사례)

우리는 지금 코로나 19와 맞서 싸울
백신을 기다리고 있습니다.

마찬가지로 우리는 경제범죄와 맞서 싸울
경제민주화 4법의 등장도 함께 기다리고 있습니다.

1. 상 법
2. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률
3. 자본시장과 금융투자업에 관한 법률
4. 금융회사의 지배구조에 관한 법률



보조발제/토론

**21대 국회에서 상생·공정경제
어떻게 실현할 것인가?**

노 종 화 변호사

보조발제/토론

21대 국회에서 상생·공정경제 어떻게 실현할 것인가?

노 종 화 변호사

1 들어가며

통계청이 발표하는 연도별 ‘영리법인 기업체 행정통계’를 발표에 따르면, 한국 경제의 대기업 의존도, 대-중소기업 간의 격차를 고스란히 확인할 수 있다. 먼저 기업체 수를 기준으로 볼 때, 중소·중견기업이 약 99%를 차지하는 반면, 대기업은 약 0.3% 내외에 불과하다(표1). 국민소득(근로) 측면에서 더욱 중요한 통계는 ‘종사자 수’일 텐데, 중소·중견기업에는 약 8,000천명(약 80%)이 종사하고 있는 반면, 대기업에는 약 2,068천명(약 20%)이 종사하고 있다(표2). 따라서 수많은 중소·중견기업의 성장과 존속은 기업 생태계의 안정, 나아가 대다수 근로소득자의 안정된 삶과 직결된 문제라고 할 수 있다.

〈표 1〉 기업체 규모별 개수

구분	2017년		2018년	
	개수	비중	개수	비중
대기업	2,193	0.3%	2,236	0.3%
중견기업	3,969	0.6%	4,430	0.6%
중소기업	659,933	99.1%	701,950	99.1%
합계	666,095	100.0%	708,616	100.0%

〈표 2〉 기업체 규모별 종사자 수

구분	2017년		2018년	
	개수	비중	개수	비중
대기업	2,047	20.4%	2,068	20.2%
중견기업	1,252	12.5%	1,369	13.3%
중소기업	6,753	67.2%	6,825	66.5%
합계	10,052	100.0%	10,262	100.0%

위와 같이 중소·중견기업이 분배의 측면에서는 국가경제에 미치는 영향이 더 크다고 볼 수 있다. 그러나 성장 또는 수익 창출의 측면에서는 대기업 의존도가 절대적임을 부정할 수 없다. 개수로는 0.3%, 종사자 수로는 20%만을 차지하는 대기업이 전체 영리기업 매출의 50% 가까이를 책임지고 있고, 영업이익이나 순이익 측면에서는 60%를 넘어선다. 이러한 국가경제의 대기업 의존도, 대기업으로의 이익 쏠림은 여러모로 긍정적으로 평가하기는 어렵다.¹⁾ 첫째, 근로소득자의 대부분이 중소·중견기업에 종사하는 만큼, 대기업으로의 이익 편중은 자연스럽게 분배의 악화로 이어질 가능성이 높다. 둘째, 특정 대기업의 사업 부진이나 위기가 국가 경제 전체에 미치는 악영향이 증가할 수밖에 없다.

〈표 3〉 기업체 규모별 매출액, 영업손익, 당기순손익

구분		2017년		2018년	
		금액(십억원)	비중	금액(십억원)	비중
대기업	매출액	2,286,222	48.0%	2,313,681	47.3%
	영업손익	177,510	61.1%	182,223	64.1%
	당기순손익	140,546	62.2%	132,615	66.8%
중견기업	매출액	670,944	14.1%	745,652	15.2%
	영업손익	40,322	13.9%	39,724	14.0%
	당기순손익	36,913	16.3%	26,723	13.5%
중소기업	매출액	1,802,798	37.9%	1,835,902	37.5%
	영업손익	72,815	25.1%	62,473	22.0%
	당기순손익	48,402	21.4%	39,135	19.7%
합계	매출액	4,759,964	100.0%	4,895,235	100.0%
	영업손익	290,647	100.0%	284,420	100.0%
	당기순손익	225,861	100.0%	198,473	100.0%

- 1) 이러한 쏠림 현상은 대기업집단 내에서도 확인된다. 공정거래위원회가 매년 5월경 발표하는 “공시대상기업집단 지정결과”에 따르면, 전체 64개 대규모기업집단 중에서 상위 5개 집단(삼성, 현대차, SK, LG, 롯데)의 매출 비중이 약 56%, 당기순이익은 약 69%에 달한다.

〈표 4〉 공시대상기업집단 내 자산총액, 매출액, 당기순이익 현황 (출처: 공정거래위원회)

구분	자산총액	매출액	당기순이익
상위 5개 집단	52.6%	55.7%	68.5%
상위 10개 집단	68.3%	71.8%	79.6%
상위 34개 집단	89.4%	91.0%	88.0%
하위 30개 집단	10.6%	9.0%	12.0%

상생·공정경제의 요체는 특정 대기업에의 의존도 및 이익 쏠림을 완화함으로써, 중소·중견 기업과 대기업이 더불어 상생하고, 풍요로운 국가경제를 견인하도록 하는 것이라고 본다. 이러한 상생·공정경제의 목표 자체를 명시적으로 동의하지 않을 정치세력이나 국민은 없을 것이다. 그러나 상생·공정경제를 실현하기 위한 제도적 실천 과정을 두고, 보수 야당이나 유력 언론은 지금껏 그래왔던 것처럼 ‘대기업 때리기’라는 프레임으로 반대할 가능성이 높다. 그러나 상생·공정경제를 위한 제도적·입법적 개선은 결코 ‘대기업 때리기’라거나, 대기업의 기업 활동을 억제하는 규제라고 볼 수 없다.

정부와 여당이 어느 때보다 확고한 지지기반과 의석수를 가진 21대 국회에서 부당한 발목 잡기에 가로막히지 않고, 제도적·입법적 개혁을 완수하려면, 현재 상생·공정경제가 충분히 실현되지 못하는 이유와 문제점을 정확히 파악하고, 이를 해결할 수 있는 구체적인 방안과 기대효과를 제시할 필요가 있다. 나아가 정부와 여당이 제시할 제도적·입법적 개선안이 국회 등에서 충분한 논의가 이루어졌거나, 유사한 입법안이 이미 제시된바 있다면, 괜한 발목잡기를 보다 효과적으로 차단할 수 있을 것이다. 이에 본 발제에서는 불공정경제가 계속되는 원인과 문제, 주요 입법적 개선방안 - 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘공정거래법’), 상법을 중심으로 - 및 기대효과를 주 발제와 중복되지 않는 범위 내에서 제시하고자 한다.

2 공정거래법 주요 개혁입법 과제

가. 지주회사의 행위 제한 규제 강화

1) 현행 규정의 문제

지주회사 제도는 구제금융위기 직후인 1999년 허용된 후, 구조조정 활성화, 순환출자구조 해소를 위한 대안으로 장려되었다. 당초에는 지주회사제도 자체는 허용하되, 각종 행위 제한 규정(자회사·손자회사 소유 지분 요건, 부채비율 제한 등)을 통해 경제력 집중 등의 폐해를 방지하겠다는 것이 입법취지였다. 그러나 1999년 이후 지주회사 관련 규제는 세 차례(2004년 12월, 2007년 4월, 2007년 8월)에 걸쳐 크게 완화되었고, 2019년 9월 기준으로 지주회사로 전환하거나 설립한 기업은 총 173개에 이른다. 이에 따라 지주회사 규제를 다시 강화해야 한다는 목소리가 높았고, 정부가 제출(2018.11) 한 공정거래법 전부개정안(의안번호

2016942)에도 지주회사에 대한 규제 강화가 상당 부분 반영되었다.

〈표 5〉 지주회사 제도 주요 연혁

구 분	주요 내용
1999. 2.	<ul style="list-style-type: none"> 부채비율 상한 100%, 비상장 50%, 상장 30%의 자회사 지분율 하한, 손자회사 금지 (사업연관성 있는 경우 예외적 허용)
2004. 12.	<ul style="list-style-type: none"> 비상장 50%, 상장 30%의 손자회사 지분율 하한, 100% 부채비율 요건에 대한 유예기간 연장 (1년 → 2년)
2007. 4.	<ul style="list-style-type: none"> 200% 부채비율 상한, 비상장 40%, 상장 20% 자회사(손자회사) 지분율 하한 완화
2007. 8.	<ul style="list-style-type: none"> 손자회사의 사업관련성 요건 폐지, 증손자회사 허용 (100% 지분율 요건 전제)

다만, 현행 지주회사 제도가 원칙적으로 회사가 자회사 소유 비중을 ‘조절’함으로써 지주회사 제도로의 편입 여부를 ‘선택’할 수 있는 구조이어서, 애초에 규제의 실효성이 떨어진다는 지적이 많았다. 구체적으로, 현행 공정거래법 제2조 및 동법 시행령 제2조 제2항에 따르면, ‘주된 사업’이 지주회사가 되려면, 보유 중인 국내 ‘자회사’의 주식가치가 전체 ‘자산총액의 50%를 초과’해야 한다. 이때, 자회사 주식가치 및 자산총액은 “대차대조표상에 표시된 가액”을 기준으로 계산하는데, 연결재무제표를 작성하는 회사의 경우 별도재무제표로, 연결재무제표를 작성하지 않는 회사는 개별재무제표를 기준으로 판단한다. 기업집단의 경우 대부분이 연결재무제표를 작성하는데, 이 경우 별도재무제표를 작성하는 회사는 종속회사에 대하여 ‘원가법’, ‘공정가치법’, ‘지분법’ 중에서 회계처리 방식을 선택할 수 있어서 어떤 방식을 선택하느냐에 따라 지주회사 해당성 여부가 달라질 가능성이 있다. 대체로 원가법을 선택할 경우 종속회사의 가치가 낮게 평가된다. 따라서 그룹 정점에 있는 회사가 많은 자회사를 거느리고 있음에도 불구하고, 별도재무제표 작성 시 종속회사에 대해 원가법으로 회계처리를 할 경우에는 자회사 주식 비중이 전체 자산 총액 대비 50% 이하로 평가되어 지주회사의 ‘주된 사업’ 요건에 충족하지 않을 수 있다. 그렇게 되면, 공정거래법상의 지주회사 규제도 당연히 적용받지 않게 된다. 또한, 애초에 ‘자회사(=지주회사로부터 사업내용을 지배받는 국내회사)’의 주식만을 고려하므로, 사업을 지배하는 수준의 지분율은 아니지만, 상당한 영향력을 행사할 수 있는 계열회사의 지분은 애초에 지주회사 해당성 여부를 판단할 때에는 고려되지 않는다.

예를 들어, 2018년 지배구조 개편을 시도했다가 합병비율 등에 대한 문제제기로 철회했던 현대차그룹은 현대모비스를 그룹 정점으로 하는 ‘사실상의 지주회사’ 체제를 계획했다. 현대모비스를 지주회사와 같이 그룹 정점에 두되, 사업부분의 자산가치(장부)가 자회사 주식가치보다 크도록 사업개편을 계획함으로써 지주회사 규제는 비껴간 것이다. 나아가 현재는 한화, 신세계 그룹 등이 사실상 지주회사와 같은 수직적 지배구조에 있으면서도 지주회사 규제는 받고 있지 않다.

2) 해소방안

① 지주회사 판단요건의 합리적 개선

수직적 계열구조를 구축하고 있는 기업집단은 가능한 한 지주회사 체제에 편입시킴으로써 공정거래법의 규제를 받도록 해야만, 경제력 집중을 완화한다는 당초 입법 취지를 최대한 실현할 수 있다. 그것이 이미 지주회사 규제를 받고 있는 기업집단과의 규제 형평성 차원에서도 타당하다. 따라서 지주회사의 ‘주된 사업’ 요건을 판단할 때, i) 자회사 이외에 상위 회사가 상당한 영향력을 행사할 수 있는 ‘관계회사(외부감사법 제21조제1항)’까지 고려하도록 하고, ii) 주식가치는 시가가 있는 경우에는 공정 가치로 하되 그 외의 경우에만 장부 가치로 계산하도록 함으로써, 지주회사 규제 범위를 실질에 맞게 정비할 필요가 있다. 이 경우 기업별로 구체적인 계산을 해보아야 하지만, 지금보다는 지주회사 규제 범위가 상당히 확대될 것으로 기대된다.

② 지주회사의 자회사·손자회사 의무지분 소유 강화 등

공정거래법 전부개정안은 자회사 및 손자회사 지분을 요건을 상장 30%, 비상장 50% 이상으로 지금보다 각각 10%씩 상향하고 있으나, 이것만으로는 입법취지를 살리기에 미흡하다. 특히 위 전부개정안은 부칙에서 기존 지주회사에 대해서는 개정안이 적용되지 않도록 하고 있는데, 이러한 배제는 형평성 차원에서도 결코 바람직하지 않다. i) 지주회사의 자회사 및 손자회사 지분을 요건은 상장·비상장 구별 없이 50% 이상으로 통일하고, ii) 자회사 이하(증손회사 포함)에 대해서는 사업연관성 요건을 추가하여 대기업집단이 무분별하게 사업을 확장하거나 계열회사를 늘리는 것을 제한할 필요가 있다. 나아가 iii) 법 시행 후 유예기간(2년)을 부여하되, 기존 지주회사도 행위 제한 규제를 충족하도록 함으로써, 규제의 실효성 및 형평성을 제고해야 할 것이다.²⁾

2) 다만, 경제여건의 변화, 계약상 의무 등 규제에 부합하기 위한 행위를 하기에 곤란한 경우에는 공정위의 승인을 얻어 2년간 추가 연장할 수 있도록 정하는 방법을 고려할 수 있다.

나. 금융·보험회사의 의결권 규제 현실화

1) 현행 규정의 문제

공정거래법은 자산 10조원 이상인 ‘상호출자제한기업집단’에 한해서는 금융·보험업을 영위하는 회사가 보유하고 있는 국내 계열회사 주식에 대하여 원칙적으로 의결권 행사를 금지하고 있다(법 제11조). 금산복합집단에서 금융·보험회사가 의결권까지 자유롭게 행사하는 것을 방지한다는 차원이다. 다만, 금융·보험업을 영위하기 위해 주식을 취득 또는 소유하는 경우, 보험업법의 승인을 얻은 경우 등에는 당연히 의결권을 행사할 수 있도록 정하고 있다. 그런데 비금융 계열회사의 경우에도 상장회사인 경우에는 i) 임원의 선임 또는 해임, ii) 정관 변경·합병, iii) 영업의 전부 또는 주요부분의 양도 등 주요 안건에 한해 특수 관계인과 합하여 15% 이내까지 의결권을 행사할 수 있도록 예외를 두고 있다. 적대적 M&A 등에 대한 방어장치를 요구하는 재계의 주장을 수용한 결과이다.

공정위의 “2019년 상호출자제한 기업집단 소속 금융보험사의 의결권 행사 실태조사 결과”에 따르면, 2019. 5. 기준으로 금융주력집단을 제외하고 13개 금산복합집단에서 45개의 금융·보험회사가 28개의 비금융보험회사를 소유하고 있다. 이 중 상장회사가 몇 개인지는 확인이 필요하나, 단적인 예로 삼성생명이 보유하는 삼성전자 주식은 특수 관계인과 합산하여 15%까지는 임원 선임, 정관 변경, 합병 등의 안건에 대해 의결권을 행사할 수 있다.

〈표 6〉 총수 있는 금산복합집단의 계열사 출자 현황

(단위: 개, 조 원)

총수 있는 금산복합집단	금융·보험사 수	피출자회사 수		출자금(조원)
		전체	비금융·보험사 수	
금융주력집단(4개)	34	82	13	4.7
비금융주력집단(13개)	45	98	28	3.2
합계(17개)	79	180	41	7.9

그러나 기업집단의 경영권은 지배주주의 사적 이해관계이므로, 의결권 제한 원칙에 대한 예외를 두면서까지 보호 장치를 마련할 아무런 이유가 없다. 오히려 과거 사례에 비추어 볼 때, 편법적인 경영권 승계 등에 금융·보험사의 지분이 활용될 가능성이 크다. 공정거래법 전 부개정안(의안번호 2016942)도 논의 과정에서는 현행 예외 규정을 개정해야 한다는 의견이 있었으나, 결론적으로 합병이나 영업양도의 상대방 회사가 ‘계열회사’인 경우에만 의결권 행

사를 제한했다(개정안 제24조 제1항 제3호 다목). 즉, 삼성생명은 삼성전자의 임원 선임, 정관 변경, 계열회사가 아닌 회사와의 합병에 대해서는 종전과 같이 특수 관계인과 합산하여 15% 범위 내에서 의결권을 행사할 수 있고, 삼성전자가 계열회사와 합병을 하는 경우에만 의결권을 행사할 수 없게 된다.

2) 해소방안

상호출자제한기업집단 소속 금융회사가 보유한 비금융 계열회사 주식에 대한 의결권을 행사할 수 있도록 예외를 두고 있는 공정거래법 제11조 제3호를 삭제할 필요가 있다. 이를 통해 고객의 자산으로 운용되는 금융회사가 총수일가의 경영권 유지 내지 지배력 확대를 위한 수단으로 악용되는 것을 방지할 수 있다.

한편, 이러한 의결권 제한과 별개로, 보험업법상 금융회사의 자산운용규제를 현실에 맞게 개정할 필요성도 있다. 보험업법은 보험고객이 맡긴 자금으로 자산을 운용하는 보험회사의 특성을 고려하여, 특수 관계인에 대한 신용공여, 채권 및 주식 소유 등을 규제하고 있다. 보험고객의 돈을 임의로 사용하지 말라는 취지이다. 대주주(특수 관계인 포함) 및 대통령령으로 정하는 자회사 주식의 경우 i) 자기자본의 60%, ii) 총자산의 3% 중 적은 금액만큼만 보유할 수 있도록 정하고 있는데, 이 때 보험업 ‘감독규정’이 주식의 평가 기준을 ‘취득원가’로 하고 있어서 규제의 실효성이 매우 떨어지고, 일관적이지도 않다. 예를 들어, 삼성생명의 2019년 말 자기자본은 33조원, 총자산은 287조원이므로, 대주주 등에 대한 주식 출자 한도는 $\text{Min}[33\text{조원} \times 60\%, 287\text{조원} \times 3.3\%] = 8.6\text{조원}$ 이다. 즉, 삼성생명은 삼성전자 주식을 8.6조원까지만 보유할 수 있지만, 삼성생명의 2019년말 재무제표상 삼성전자 주식은 이미 28.3조원에 달한다.

다. 공익법인 소유 주식의 의결권 제한

1) 현행 규정의 문제

상속 및 증여세법(이하 ‘상증세법’)은 공익법인에 주식을 증여하는 경우, 증여세를 과세하지 않는다(증여세법 제48조 참조). 이에 따라 지배주주는 공익법인에게 주식을 증여함으로써 주식을 직접 보유할 때 얻는 각종 부의 증가를 일부 포기하되, 증여세를 줄이고, 공익법인을 활용해 경영권을 승계할 가능성이 있다. 실제로 공정위가 2018년 발표한 “대기업집단 소속

공익법인 운영실태 분석결과”에 따르면, 2017년 공시대상기업집단 57개 중 51개 기업집단이 공익법인을 보유(총 공익법인 수는 165개)하고 있었고, 그 중에서 66개(약 40%) 공익법인이 총 119개의 계열사 주식을 소유하고 있었다.

총수일가가 기업집단에 대한 소유 지분을 전부 공익법인에 출연하고, 완전히 독립적인 공익법인이 주주권 행사 등을 통해 이사 선임 등을 시도하거나, 감시 및 견제 역할을 한다면, 공익법인을 중심으로 한 지배구조가 바람직하다고 평가할 수 있을지도 모른다. 그러나 현재 많은 대기업집단은 지배주주가 지배권을 확보하는데 부족한 일부를 공익법인 지분을 통해 보충하고 있는 것이므로, 결코 바람직하다고 볼 수 없다.

2) 해소방안

공익법인을 활용한 지배권 확보에 대해서는 이미 많은 논의가 있었고, 다양한 방식으로 의결권을 제한하는 개정안이 제시됐다. 그런데 정부의 공정거래법 전부개정안은 공익법인의 의결권을 제한하되, 금융보험사 의결권 제한과 같이 주요 안건(임원 선임 및 해임, 정관 변경, 계열회사 이외의 회사와의 합병 등)에 대해서는 특수 관계인 합산 15%까지 의결권 행사를 허용함으로써, 그간의 논의에서 상당히 후퇴한 수준이 제안되었다. 그러나 오히려 위와 같은 주요 안건이야말로 지배구조, 지배권과 관련이 깊으므로 의결권 제한이 더욱 요청되는 부분이다. 따라서 개정입법 취지에 정면으로 반하는 예외를 두기보다는 공익법인이 보유한 특수 관계에 있는 회사 주식에 대해서는 일률적으로 의결권을 제한하는 것이 타당하다.

라. 기타 (공정거래법 위반시 제재 강화, 전속고발제 완화)

이외에도 현재 담합과 보복조치에만 한정해 적용되는 ‘3배 손해배상제’를 적어도 불공정거래행위 전반에 대해 적용함으로써, 우월한 사업자의 ‘갑질’을 억제할 필요가 있다. 계속 지적되어 온 ‘전속고발제’ 역시 정부의 전부개정안은 경성담합에 한해 검사의 직접 공소를 보장하고자 하지만, 시장 지배적 지위 남용행위, 부당공동행위, 불공정거래행위 중 계열사 부당지원에 대해서도 전속고발제를 배제할 필요가 있다. 이와 같은 공정거래법 위반 시 제재 강화, 전속고발제 완화가 함께 이루어져야만 공정거래법의 규범력도 실효성 있게 증가할 수 있을 것이다.

3 상법 주요 개혁입법 과제

가. 이사의 책임 강화

1) 현행 규정의 문제

상생·공정경제를 구체적인 기업 활동에서 실현하는 것은 당연히 경영진이다. 그러나 경영진은 많은 경우 기업의 장기적인 발전과 존속보다는 최대주주나 본인의 사적인 이해관계를 더욱 염두에 두고, 잘못된 의사결정을 한다. 경영진이 임무를 해태하거나 불법행위로 인해 회사에 손해를 미친 경우, 상법은 손해를 입힌 이사가 회사에 대해 민사상 책임을 지도록 정하고 있다(상법 제399조 등). 이사의 회사에 대한 책임은 원칙적으로 주주 전원이 동의해야만 면제될 수 있지만(상법 제400조 제1항), 만약 정관에서 배상책임의 감경을 정하고 있는 경우에는 이사가 받은 보수의 6배 이내로 배상 규모를 제한할 수 있다(상법 제400조 제2항).³⁾ 한국상장사협의회 조사 결과,⁴⁾ 당시 유가증권시장 기준으로 728개 회사 중에서 약 57%인 416개 회사가 이러한 책임감경 규정을 정관에 도입하고 있었고, 그중에서 380개 회사가 주주총회 보통결의만으로 책임감경을 할 수 있도록 정하고 있었다.

이러한 책임감경 규정이 있는 한, 경영진으로서는 회사에 손해를 끼치더라도 책임이 감경될 수 있으므로, 지배주주나 본인의 사적 이해관계를 위한 행위를 할 유인을 계속 갖게 될 수밖에 없다.

2) 해소방안

상법 제400조 제2항을 삭제함으로써 정관 규정으로 이사의 손해배상책임 감경을 정할 수 없도록 해야 한다. 경영진의 임무해태나 도덕적 해태를 유인하거나 부추길 가능성을 최대한 차단하는 것이다. 이 경우에도 법원에 의한 구체적·재량적 판단을 통해 배상책임의 제한이 가능하므로, 경영진에게만 과도한 책임을 묻게 될 가능성은 낮다.

3) 다만, 고의 또는 중과실이 있는 경우, 경업금지, 회사기회의 유용, 자기거래에 대해서는 이러한 책임제한이 배제된다.

4) 한국상장사협의회, “상장회사 정관 기재유형 분석”, 상장 2015년 8월호, p. 51.

나. 이사의 보수제도 개선

1) 현행 규정의 문제

대기업집단의 주요 경영진이 직원들은 평생 꿈도 꾸기 어려운 막대한 보수를 수령했다는 보도를 심심치 않게 볼 수 있다. 특히 우리나라는 대체로 고정보수의 비중이 매우 높기 때문에, 회사의 실적과 상관없이 과도한 보수를 수령하는 경우도 많다. 적절한 보수를 통해 경영진의 사기를 진작하는 것은 필요한 일이나, 회사 실적과 무관하게 경영진에 대해서만 과도한 보수를 지급하는 것은 상생·공정경제와 정면으로 반한다.

특히 대기업집단의 총수일가 출신의 경영진들은 다수의 계열회사에서 이사직을 겸직하면서 거액의 보수를 받는 것으로 많은 비판을 받아왔다. 그러나 총수일가를 제대로 견제하지 못하는 이사회는 고액의 보수를 통제하지 못했고, 오히려 총수일가와 함께 고액의 보수를 받아오기도 했다. 특히 미등기임원으로 재직하는 총수일가들이 오히려 등기임원보다 더 많은 보수를 받기도 해서 논란이 되기도 했다. 경제개혁연구소의 ‘2017~2018년 임원보수 공시 현황 분석’에 따르면, 상장회사에서 5억원 이상 보수를 받는 등기임원 중 지배주주의 평균 보수는 19억원인 반면, 전문경영인의 경우 약 10억원이었다. 특히 고 조양호 전 한진그룹 회장(107억원), 정몽구 현대차그룹 회장(96억원), 손경식 CJ그룹 회장(89억원), 신동빈 롯데그룹 회장(57억원) 등은 100억원 내외의 막대한 보수를 받았다. 또한, 위 연구소의 ‘2018년 상장회사의 고액보수 임원 분석’ 보고서에 따르면, 2017년 대기업집단의 지배주주 일가 중에서 미등기임원의 보수를 공시한 30명의 평균 보수는 22.6억원인 반면, 같은 기간 해당 회사들의 전체 등기임원 85명의 평균 보수 19.0억원이었다. 미등기임원인 지배주주일가가 등기임원보다 더 많은 보수를 얻었던 것이다.⁵⁾

2) 해소방안

상법에 “이사의 보수는 직무 및 직무수행 결과를 반영하여 회사의 재무 상태나 경영성과와 적절한 관계에 있어야 한다.”는 기본 원칙을 정하고, 적어도 대규모 상장회사에 대해서는 이

5) 특히 CJ그룹 이재현 회장은 CJ에서 71억8천700만원, CJ제일제당에서 64억9천700만원, CJ ENM에서 23억2천700만원을 받아서 총 약 160억원의 보수를 수령했다. 이명희 신세계 그룹 회장(신세계 10억6천700만원·이마트 30억6천900만원)과 정상영 KCC 명예회장(KCC 9억2천300만원·KCC 건설 9억2천100만원·코리아오토글라스 15억1천700만원), 조동길 한솔그룹 회장(한솔제지 29억9천만원), 조석래 효성그룹 명예회장(효성 27억원) 등도 미등기임원 지위에서 막대한 보수를 수령한 것으로 확인된다.

사회 내 위원회로 보수위원회를 설치함으로써 보수 규정 등을 적절히 검토할 수 있도록 해야 한다. 한편, 영국에서 처음 도입한바 있는 주주들의 보수심의제도(Say-on-pay)를 적극 검토할 필요가 있다. 즉, 주주총회에서 보수 정책과 보수산정 근거를 충분히 설명하고, 주주들에게 (구속력은 없으나) 심의를 받도록 한다면, 적정한 보수 산정을 이끌어낼 수 있을 것으로 기대된다.

다. 감사위원 분리선출

1) 현행 규정의 문제

대규모 상장회사(자산 2조원 이상)는 감사위원회를 반드시 설치할 의무가 있다. 감사위원회는 경영진의 임무해태나 부정을 감시하는 역할을 해야 하므로, 지배주주로부터의 독립성이 무엇보다 중요하고, 감사 업무에 관한 전문성 역시 담보되어야 한다. 이에 상법은 특정 주주에 의해 감사위원 선임이 좌우되는 것을 방지하기 위해, 의결권을 제한하는 규정을 두고 있다. 먼저, 사외이사인 감사위원에 대해서는 개별 주주별로 의결권을 3% 이내로 제한하고(제542조의12 제4항), 사내이사인 감사위원에 대해서는 최대주주 및 특수 관계인의 의결권을 합하여 3% 이내로 제한하고 있다(법 제542조의12 제3항). 그런데 실제 주주총회에서 이루어지는 표결방식으로 인해, 위와 같은 ‘3%룰’은 전혀 실효성을 발휘하지 못하고 있다.

주주총회에서는 먼저 감사위원이 될 이사와 그렇지 않은 이사를 구별하지 않고, 일괄하여 이사를 선임한다(이른바 일괄선출). 이때에는 감사위원 의결권 제한 규정이 적용되지 않으므로, 지배주주는 의결권을 전부 행사하여 이사를 선임할 수 있다. 이후 이미 선임된 이사 중에서 감사위원을 다시 선임하므로, 3%룰이 힘을 발휘하지 못한다. 한편, 2019년말 기준으로 볼 때, 대규모 상장회사는 전체 상장법인(유가증권시장 및 코스닥시장) 2,307개 중에서 169개로 약 7.3%에 불과하므로, 애초에 적용범위도 매우 제한적인 상황이다.

〈표 7〉 2019년말 기준 상장회사 자산규모 현황

구분	상장회사 수	비중
2조 이상	169	7.3%
1조 이상	258	11.2%
5,000억 이상	417	18.1%
5,000억 미만	1463	63.4%
전체	2307	100%

2) 해소방안

3%룰은 감사위원이 될 이사 후보와 그렇지 않은 이사를 분리해서 선임함으로써 애초에 기대했던 실효성을 확보할 수 있다. 즉, 감사위원이 될 이사를 분리해서 1번의 표결로써 선임한다면, 3%룰이 선임 표결에서 온전히 작동할 수 있고, 소수주주가 지배주주로부터 독립적인 감사위원을 실제로 선임할 수 있는 가능성이 생긴다. 이러한 제도 변화가 없는 한, 소수주주가 감사위원을 선임할 가능성은 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

한편, 감사위원회 설치 의무가 적용되는 대규모 상장회사는 <표7>과 같은 현황에 비추어 볼 때, 적어도 전체 상장회사의 11.2%인 자산 1조원 이상 또는 5,000억원 이상(18.1%)으로 확대할 필요성이 있다.⁶⁾ 그래야만 국내 상장회사의 지배구조에 대한 최소한의 신뢰가 생길 수 있고, 나아가 국내 주식시장도 안정적으로 자본 조달의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

4 나가며

펜데믹이 초래한 세계경제의 위기는 상대적으로 펜데믹을 잘 대처한 우리나라도 비껴가기는 어려울 것으로 보인다. 이에 따라 향후 정부와 여당에게도 경제위기 극복이 핵심 국정과제가 될 것으로 예상된다. 그러나 과거와 같이 주요 대기업 위주의 성장 모델은 더 이상 유효하지 않음이 경험적으로 충분히 검증되었다. 이제는 상생·공정경제를 추구하는 것이 경제활성화의 지름길인 시대이다. 나아가 제도적·입법적 측면에서는 그간 대기업집단에서 발생했던 과도한 경제력, 지배력 집중을 실효성 있게 규제하는 것이야말로 상생·공정경제를 위한 핵심 과제이다. 그 어느 때보다 강력한 개혁 동력을 가진 21대 국회가 국가경제와 민생을 모두 풍요롭게 하는 개혁입법을 완수하길 기대한다.

6) 이외에 대규모 상장회사에만 적용되는 소수주주권, 사외이사 비중, 주요주주 등과의 거래 제한 등 역시 동일하게 확대할 필요가 있다.

memo

A series of horizontal dotted lines for writing.

memo

memo

A series of horizontal dotted lines for writing.

memo

제2회 공정경제분야

21대 국회에서 상생 · 공정경제
어떻게 해결할 것인가?