
공정거래법 전부개정법률(안)에 대한 중견기업계 의견

2018. 10. 4.

1. 경성담합 행위에 대한 전속고발제 폐지 (안 제130조)

☐ 입법예고안

- 부당한 공동행위 중 가격, 공급제한, 시장분할, 입찰 담합 등 4가지 경성담합 행위에 대한 공정위의 전속고발제 폐지

☐ 중견기업계 의견

- 공정위의 소극적인 고발권 행사로 인해 불공정행위를 효과적으로 억제하지 못한다는 비판이 지속적으로 제기됨에 따라 검찰, 감사원, 중기부, 조달청 4개 기관이 공정위에 고발을 요청하는 경우 공정위가 의무적으로 검찰에 고발해야 하는 “의무고발요청제”를 도입(‘13.7.16) 하여 既 시행 중
- 전속고발권 폐지는 이해관계자의 악의적이고 무분별한 고소·고발 증가 등의 부작용 발생 우려
 - 공정거래 사건에 대한 형벌 적용은 경쟁제한성 판단이 요구되는 분야가 대다수이므로 전문성을 갖춘 기관에 의해 행정처분을 부과할지 여부에 대한 판단이 선행되어야 함
 - 또한, 검찰의 직접 개입 가능성이 커짐으로써 기업 경영활동이 위축되어 경제에 부정적 영향을 미칠 것
- 전속고발제를 폐지하는 대신 제도를 보완·개선하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 다만, 민간단체에 대한 고발요청권 부여*는 공정성과 형평성, 단체의 대표성이 문제될 수 있으므로 부적절

- * 공정위는 의무고발요청제도 도입 이후에도 고발권 행사실적이 저조하다는 의견¹⁾이 제기됨에 따라 중소기업중앙회 등 민간단체에도 고발요청권을 부여하는 방안을 검토한 바 있음(공정위 업무계획 보고, 국회 정무위, '17.2.15)

⇒ 전속고발제 폐지 반대

1) 의무고발제 도입 이후 고발요청건수는 총 15건(중기청 11건, 조달청 3건, 검찰총청 1건)(정무위원회, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안(3994) 검토보고, '17.2월)

2. 지주회사 설립·전환 기준 (안 제2조 제2호)

□ 입법예고안

- 현행 법령 상 “지주회사”는 “자산총액이 5천억원 이상이며 소유하고 있는 자회사의 주식가액 합계액이 해당회사 자산총액의 50% 이상인 회사”로 정의

* 세부기준 시행령 위임 사항

□ 중견기업제 의견

- 지주회사 자산총액 기준*이 1천억원에서 5천억원으로 상향('16.9월) 됨에 따라 자산 5천억원 미만의 중소·중견기업은 지주회사 설립 및 전환이 제한됨

* 자산총액 기준 변화 : ('99년) 1백억원→('01년) 3백억원→('02년) 1천억원→('16년) 5천억원

- 자발적으로 지주회사로 전환하려는 중견·중소기업에게 자산 요건 상향은 역차별로 작용

- 엄격한 지주회사 행위제한 규제*에도 불구하고 중견·중소기업이 자발적으로 지주회사로 전환하는 이유는 기업구조조정 원활화, 경영권 강화, 지배구조 투명성 제고, 신사업 투자 활성화 등의 장점이 존재하기 때문

* 지주회사 행위제한 규제 : 부채 200% 초과 금지, 일반지주·자회사의 자·손자회사 지분 의무 보유 규정, 비계열사 주식 5% 초과 소유 금지 등

- 전체 지주회사 중 67.0%가 자산총액 1천억원 이상 5천억원 미만의 중소형 지주회사*로, 이들 기업은 지주회사로 전환하더라도 세제 상과세이연 등의 혜택 또한 받지 못함

* 공정거래위원회, 2017년 공정거래법상 지주회사 현황 분석 결과, '17.11월

<지주회사 전환시 과세특례>

구 분	주요 내용
수입배당금액 익금불산입 (법인세법 제18의2)	지주회사가 자회사로부터 받은 수입배당금의 일정비율 (일반법인에 비해 高率 인정)을 익금에 불산입토록 하여 법인세 감경 혜택 부여
과세이연 (조세특례제한법 제38의2)	현물출자를 통해 지주회사 설립·전환시 발생하는 양도 차익에 대한 법인세(법인)·양도소득세(개인)에 대해 주식 처분시까지 과세 이연
취득세 면제 (지방세특례제한법 제57의2)	지주회사의 설립·전환 또는 지주회사의 자회사 주식 취득으로 지주회사가 과점주주(50% 초과)가 되는 경우 부과되는 간주취득세 면제
일감몰아주기 과세 대상 제외 (상속세 및 증여세법 제45조의3)	일감몰아주기 증여의제 과세대상에서 지주회사와 자· 손자회사와의 매출액은 제외

⇒ 자발적으로 지주회사를 설립·전환하는 중소·중견기업에 대한
지주회사 자산기준 완화

3. 지주회사의 자·손자회사 의무지분을 상향 (안 제18조 제2항 및 제3항)

□ 입법예고안

- 신규 설립·전환되는 지주회사*의 자회사·손자회사 주식보유기준 강화
 - (현행) 상장 20%, 비상장 40% ⇒ (개정안) 상장 30%, 비상장 50%

* 기존 지주회사는 자발적 상향 유도

□ 중견기업계 의견

- 공정거래법상 경제력 집중 방지장치*가 다수 존재함에도 불구하고 지주회사 규제를 강화하는 것은 기업의 부담을 가중시키는 중복 규제

* 경제력 집중 억제제도 : 상호출자금지, 신규순환출자금지, 부당지원행위 규제, 채무보증제한, 금융보험사의 의결권 제한, 기업집단 현황 공시 등

- '16.9월 지주회사 자산총액 기준이 1천억원에서 5천억원으로 상향되고, 이번 공정거래법 개정을 통해 일반지주·자회사의 자·손자회사 의무 보유 지분율까지 상향조정될 경우 자산 5천억원 미만 중소·중견기업의 지주회사 설립·전환은 더욱 어려워지게 될 것

- 일반지주회사 183개 중 경제력 집중과 무관한 자산총액 5천억원 미만의 중소형 지주회사가 67.0%(129개)를 차지

* 공정위, 2017년 공정거래법상 지주회사 현황 분석 결과, '17.11월

<자산규모별 지주회사 수>

(단위 : 억 원, 개)

자산총액	1,000~ 2,000	2,000~ 3,000	3,000~ 5,000	5,000~ 10,000	10,000~ 100,000	100,000 이상	합계
일반지주회사	64	25	40	27	25	2	183
금융지주회사	1	0	0	0	5	4	10
계	65	25	40	27	30	6	193
비중(%)	67.0%			14.4%	15.5%	3.1%	100.0%

- 특히, 지주회사 규제 강화 대상이 신규 설립·전환되는 지주회사로 한정되어 있어 기존 지주회사와의 역차별 발생 우려
 - * 지주회사 자산총액 기준 상향 규정의 경우 개정규정에 따른 자산총액 기준에 해당하지 않는 기존 지주회사에 대해서는 2027.6.30까지 자산총액 기준을 충족하도록 함(공정거래법 시행령 부칙<제27534호, 2016.9.29> 제2조)
 - 지주회사에 대한 규제 강화는 지배구조 투명성 제고를 위해 지주회사 전환을 유도해 온 그간의 정부 정책과 배치되는 것으로 정책 일관성이 결여됨
- ⇒ 지주회사 규제 강화는 중소·중견기업의 경영부담을 가중시키므로 오히려 규제를 완화하거나 대규모 기업집단과 구분하여 규제할 필요

4. 사익편취 규제대상 확대 (안 제46조)

□ 입법예고안

- 부당한 내부거래 행위제한 규제대상 확대
 - 공시대상기업집단 소속 회사는 특수관계인(동일인 및 그 친족에 한함)이 20% 이상의 지분을 보유한 계열회사* 또는 그 계열회사가 50% 이상의 지분을 보유한 계열회사**와의 부당한 내부거래 행위 제한
 - * (현행) 상장 30%, 비상장 20% ⇒ (개정안) 상장·비상장 20% 일원화
 - ** 규제 신설

□ 중견기업제 의견

- 현행 제도 및 입법예고안은 내부거래의 목적과 배경, 거래금액 및 거래회사 수* 등은 고려하지 않은 채 지배주주 지분율이 일정 요건에 해당할 경우 사익편취를 위한 부당한 내부거래로 의제
- * 1개사에 3,000억원 일감 몰아주기 vs. 5개사에 1,000억원 일감 몰아주기
- 기업집단 내 계열사 간 내부거래 규제는 공정거래법뿐만 아니라 세법 및 상법 등에서 다양하게 다뤄지고 있으며, 내부거래에 대한 중복 규제 및 규제 강화가 기업의 부담을 가중시킬 것으로 우려됨
- * (상속세 및 증여세법) 지배주주와 특수관계에 있는 법인에 대한 매출액 비율이 정상거래비율의 30%(3년평균 매출액 5천억원 미만 중견기업 40%, 중소기업 50%)를 초과하는 경우 증여세 과세
- ** (상법) 내부거래에 대한 이사회 승인 의무 규정 등
- 특히 상증법에 따른 증여세 부과 대상에서 중소기업 간 거래는 제외되는 반면 중견기업 간 거래는 고려되지 않고 있어 중견기업의 투자 유인이 더욱 감소하고 기업 경쟁력을 저해
- * 실제로 중견기업의 52.1%는 계열사 간 거래에 대한 증여세 부과로 기업의 투자가 위축될 것이라고 응답(중견기업연합회, “일감몰아주기 과세 실태조사”, 2013)

사 례

- ◆ A사는 자동차 1차 협력업체로서 같은 부품을 생산하는 업체인 부실기업 B사를 고객사의 요청으로 인수했으며 고객사가 B사 생산 부품을 A사의 이름으로 납품할 것을 요구함에 따라 A사와 B사간 거래가 발생. A사는 고객사에 계열사 간 거래에 대한 과세로 B사가 직접 납품할 수 있도록 조정해 줄 것을 요청하였으나 불가 통보를 받음. 고객사의 요청에 따른 어쩔 수 없는 일감 몰아주기임에도 불구하고 세금을 납부해야 하는 불합리한 경우가 발생
- ◆ C사는 정부의 축산계열화사업 정책에 따라 축산업 계열사를 적극적으로 설립·운영해 왔으며 계열사 간 거래가 필연적으로 발생할 수밖에 없는 상황이나 일감 몰아주기 규제 대상이 되어 과세 부담
- ◆ 자동차 부품을 제조하는 D사는 재무구조가 취약한 부실 협력업체를 인수해 구조조정을 하지 않고 고용을 승계함. 자회사의 경영정상화를 위해 일감을 제공했으나, 추가적인 증여세를 부담해야 하는 상황

* 중견기업연합회, “중견기업 성장저해 규제과제”, '14.5월

○ 계열사 간 내부거래는 거래비용 절감, 효율적 자원의 재분배, 거래 중단 위험 감소, 산업·업종 특성상 수직계열화를 통한 경쟁력 강화 등 긍정적 요소가 있으며, 이는 기업의 자유로운 경영활동에 해당

- 지배주주의 사적 이익 편취, 조세 회피, 편법적 경영권 승계 등 터널링* 의도가 없는 내부거래까지 제한하는 것은 오히려 기업의 효율성을 저하시킬 우려가 큼

* 터널링(tunneling) : 지배주주의 자기거래 등 부(富)의 이전행위

⇒ 편법적인 경영권 승계, 지배주주의 사익편취가 목적이 아닌 내부 거래는 규제 대상에서 제외

5. 정보교환을 통한 담합행위 규율 (안 제39조)

□ 입법예고안

- 사업자 간 가격, 생산량 등의 정보를 교환함으로써 실질적으로 경쟁을 제한하는 행위를 부당한 공동행위로 간주(제1항 제9호)

* 가격, 생산량 외의 정보는 시행령에서 규정

- 사업자 간 일치된 공동행위의 외관이 존재하고, 이에 필요한 정보를 교환한 경우 사업자 간 합의한 것으로 법률상 추정(제5항)

□ 중견기업계 의견

- 정보교환 행위를 담합으로 규제할 경우 동 입법예고안 상의 전속 고발제 폐지와 맞물려 불필요한 고소·고발이 증가할 우려

- 특히, “정보”에 대한 정의가 명확하지 않을 뿐만 아니라 가격, 생산량 외의 정보를 시행령에서 추가 규정하는 등 광범위하게 적용·해석될 소지가 있어 기업의 경영부담이 가중될 수 있음

- 기업의 정보교환 행위는 담합을 초래할 수 있다는 부정적인 측면보다 오히려 정보교환을 통해 소비자 후생을 증가시키는 긍정적인 측면이 더 큼

- 또한 추정만으로 행정제재 및 형사처벌을 하는 것은 명확성의 원칙 및 죄형법정주의에도 위배되며, 과잉처벌에 해당

⇒ 경쟁제한적 정보교환 행위에 대한 부당한 공동행위 규제 조항 삭제

6. 형벌규정 정비 (안 제124조 및 제125조)

☐ 입법예고안

- 기업결합행위, 일부 불공정거래행위 및 사업자단체금지행위, 재판매가격유지행위에 대한 형벌 규정 삭제

* 기업결합행위(제11조), 불공정거래행위 중 부당염매, 단독의 거래거절, 차별취급(제44조 제1항 제1호·제2호·제3호·제7호), 재판매가격유지행위(제45조), 사업자단체금지행위 중 사업자 수 제한 및 사업자를 대상으로 한 불공정행위·재판매가격유지행위(제50조 제1항 제2호 및 제4호)

☐ 중견기업계 의견

- 명확성이 요구되고 경쟁제한 효과가 작은 일부 위반행위에 대한 벌칙 규정을 삭제한 것은 긍정적이나, 아직 대부분의 위반행위에 대해 형벌이 규정되어 있는 상황
- 공정거래법은 실체적 규정 위반행위 뿐만 아니라 시정조치 또는 행정의무 불이행에 따른 처벌규정, 공정위 활동을 담보하기 위한 형벌 규정 등 과도하게 형사처벌이 가능하도록 규정하고 있음
 - 그러나 시정조치 또는 행정의무 불이행죄, 공정위의 활동을 담보하기 위한 형벌 규정은 과잉입법에 해당하며, 형법의 최후수단성과 보충성의 원칙에 위배

<중요 위반행위 유형별 형벌 규정 유형>

형벌 규정 유형	중요 위반행위 유형
실체적 규정위반을 처벌하는 경우	시장지배적 지위 남용행위, 불공정한 기업결합행위, 지주회사의 제한행위 위반행위, 상호출자금지 및 출자총액제한 위반행위, 채무보증금지 위반행위, 의결권행사 위반행위, 탈법행위, 부당한 공동행위, 사업자단체금지 위반행위, 불공정거래행위, 재판매 가격유지행위, 부당한 국제계약 체결행위
시정조치 또는 행정의무 불이행죄에 해당하는 경우	공정거래위원회의 시정조치에 응하지 않는 행위, 금융회사 등의 의결권 제한 또는 의결권 행사 제한 위반, 회계감사 등의 불이행죄, 지주회사 설립·전환신고 불이행죄, 지주회사의 보고 의무 위반죄, 주식소유 현황 등 신고의무 위반죄, 금융거래 정보 누설등죄, 직무상 비밀누설등죄
공정거래위원회의 활동을 담보하기 위한 경우	자료제출 거부등죄, 허위감정죄

* 선종수, “공정거래법상 형사제재 규정의 정비방안”, 「형사법의 신동향」 통권 제46호, '15.3월

○ 형사처벌은 인신구속을 수반하는 가혹한 처분으로 최후의 수단이 되어야 하며, 행정처분으로 충분히 제재의 목적을 달성 가능한 경우 행정행위의 수단을 강제하기 위한 형벌 조항은 삭제할 필요

- 특히 동 입법예고안에서 과징금 부과 수준이 일괄적으로 2배 상향 조정*됨에 따라 기업에게는 과도한 이중제재로 작용할 우려

* 시지남용 3%→6%, 담합 10%→20%, 불공정거래행위 2%→4%

○ 실체적 규정 위반의 경우도 “피해규모”나 “고의성” 수준이 높은 담합행위를 제외한 위반행위에 대해서는 형사처벌 규정 폐지 검토

⇒ 행정·형사·민사제재 간의 정합성·체계성 확보를 위한 보다 전향적인 형벌정비 추진