‘공정거래법 전면개정 이후 대기업집단정책의 방향’ 공정거래 전문가 좌담회

작년 12월 공정거래법 전부개정안이 국회 본회의를 통과함에 따라, 금년 12월부터 개정 법률이 전면 시행될 예정입니다. 공정거래위원회는 이번 전부개정을 통해 그동안 규제의 사각지대를 해소하고, 공정경제와 혁신성장을 위한 정부의 의지를 반영하여 이루어졌다는 점에서 큰 의의를 찾을 수 있다고 밝힌 바 있습니다. 특히, 기업집단의 사익편취 규제를 강화하고 편법적 지배력 확대를 차단함으로써 소유·지배구조를 개선할 수 있는 전기를 마련하게 되었다고 평가하고 있습니다.

그러나 이러한 입법적 결단에도 불구하고, 공정거래법 전부 개정 이후 대기업집단에 대한 규율이 확장됨에 따라 대기업집단정책과 집행을 둘러싼 기존의 논의는 더욱 활발해질 것으로 예상됩니다. 우선 대기업집단 지정제도와 관련하여, 대기업집단 지정 기준에 있어서 여전히 경제 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다는 주장이 제기되고 있습니다. 개정 공정거래법에서는 대규모기업집단 지정 기준으로 자산총액을 GDP에 연동하여 획일적으로 준용하는 방안을 마련하였으나, 이질적 요소를 비교 대상으로 삼는 것 자체에 대하여 일각에서 의문을 제기하기도 합니다. 그리고 기업집단을 사실상 지배하는 ‘동일인’은 일반적으로 기업집단의 총수가 되는 경우가 많은데, 법적으로 ‘동일인’이라는 개념이 모호하고 동일인 지정 기준에 대한 구체적인 요건이 제시되지 않아, 규제당국의 자의적 판단이 개입될 여지가 있다는 비판도 제기되고 있습니다. 또한, 최근 급성장해온 빅테크기업이나 온라인플랫폼기업을 대상으로 현재의 대기업집단 지정 기준으로 획일적으로 규제하는 것이 과연 합리적이고 실효적인지에 대한 지적도 있습니다. 이외에도 대기업집단에 대한 공시의무의 범위가 과다하고, 공시의무 위반에 대한 제재가 엄중하여 ‘과잉금지의 원칙’에 반할 우려가 있다는 업계의 불만도 있습니다.

이에 한국공정경쟁연합회는 지난 4월 20일 공정경쟁연합회 회의실에서 ‘공정거래법 전면개정 이후 대기업집단정책의 방향’을 주제로 공정거래 전문가 좌담회를 개최하여, 대기업집단 관련 법 집행 과정에서 제기될 수 있는 다양한 이슈와 함께 합리적 개선 방향을 논의하기 위한 자리를 마련하였습니다. 연세대학교 법학전문대학원 신현윤 명예교수, 법무법인 율촌 박성범 변호사, 공정거래위원회 기업집단국 육성권 국장, 법무법인 태평양 정중원 고문, 명지대학교 법과대학 홍명수 교수를 초빙하여 진행한 공정거래 전문가 좌담회를 ‘경쟁저널’ 지면을 통하여 공개합니다.



연세대학교 법학전문대학원
신현윤 명예교수



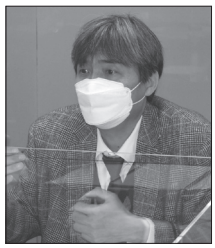
법무법인 태평양
정중원 고문



공정거래위원회 기업집단국
육성권 국장



법무법인 율촌
박성범 변호사



명지대학교 법과대학
홍명수 교수

* 이하에서는 발언 표기 상에서 사회자 및 토론자의 직함 표기를 생략합니다. (편집자 주)

신현윤(사회): 바쁘신 일정 중에도 오늘 공정거래 전문가 좌담회에 참석해주신 모든 분들께 감사말씀을 드립니다. 그럼 '공정거래법 전면개정 이후 대기업집단정책의 방향'에 대한 공정거래 전문가 좌담회를 시작하도록 하겠습니다. 먼저, 오늘 참석해주신 토론자 여러분을 소개해 드리겠습니다. 법무법인 태평양 정중원 고문님, 법무법인 율촌 박성범 변호사님, 명지대학교 법과대학 홍명수 교수님, 그리고 공정거래위원회 기업집단국 육성권 국장님이십니다. 저는 오늘 좌담회의 사회를 맡게 된 신현윤 연세대학교 명예교수입니다. 현재 공정경쟁연합회장직도 함께 수행하고 있습니다.

아시는 바와 같이, 작년 12월 공정거래법 전부개정안이 국회 본회의를 통과함에 따라, 금년 12월부터 개정 법률이 시행될 예정입니다. 공정거래법 전면개정은 그동안의 규제 사각지대를 해소하고, 공정경제와 혁신성장을 위한 정부의 의지를 반영해 이루어졌다는 점에서 큰 의미가 있다고 봅니다. 무엇보다 법 집행 체계와 절차를 개편함으로써 법 위반 억지력을 높이고 실효성을 강화하며, 집행력을 제고할 수 있는 계기를 마련했다고 볼 수 있습니다. 또한, 기업집단의 사익편취 규제가 더 활발해질 것으로 예상되고 있습니다.

하지만 시장이 글로벌화되었는데 국내시장을 기준으로 대기업집단을 규제하는 것과 관련된 이견들이 있을 수 있고, 특히 자산 규모만을 기준으로 대기업집단을 규제하는 경우에 변화의 핵심 동력으로 작용하고 있는 신성장산업 분야에서 문제의 소지가 있지 않느냐는 목소리가 나오고 있습니다. 먼저 육성권 국장님께서 이번 개정법상의 주요 이슈에 대해 먼저 소개해주시면 감사하겠습니다.

육성권: 전면개정된 공정거래법의 주요 내용에 대해 먼저 간략히 말씀드리겠습니다. 금번 법 개정에서는 기업집단법제와 관련하여 크게 두 가지 측면에서 개정이 이루어졌습니다. 첫 번째는 그동안의 규제 사각지대를 보완하고 규제의 정합성 및 완결성을 높이기 위한 측면이고, 두 번째는 혁신성장을 촉진하기 위한 측면입니다.

첫 번째 측면과 관련해서는, 먼저 그동안의 규제 사각지대를 보완하기 위해 사익편취 규율 대상을 현행보다 확대했습니다. 규율 대상을 상장 여부를 불문하고 총수일가 지분율이 20% 이상인 회사로 확대하는 한편, 해당 회사가 50% 초과 지분을 보유하는 자회사까지 규율 대상에 포함시켰습니다. 이에 따라 사익편취 규율 대상이 현행보다 2.5배 가량 증가할 것으로 예상됩니다. 다음으로 그 동안 지주회사 행위 제한 규제 완화로 지주회사제도를 지배주주의 지배력 강화 수단으로 악용하는 문제에 대한 우려가 높아지면서, 자·손자회사 의무 보유 지분율을 현행보다 10%씩 상향했습니다. 또한, 대기업집단 소속 공익법인 운영 등에 대한 실태조사 결과, 공익법인이 지배주주의 지배력 확대 수단으로 악용될 우려가 높은 것으로 나타남에 따라, 공익법인이 보유한 계열사 지분에 대해 그 의결권 행사를 제한했습니다. 그리고 금융·보험사의 의결권 행사의 예외적 허용 범위에 있어서는 적대적 M&A와 관련성이 낮

은 계열사간 합병 및 영업양도를 제외하는 내용도 포함시켰습니다. 한편, 지속적인 순환출자 고리 해소 유도로 대기업집단 내 순환출자고리가 2017년 282개에서 2020년 16개로 대폭 감소했지만, 현행 체제 내에서는 상호출자제한기업집단으로 신규 지정이 예상되는 기업집단의 순환출자를 규율할 수 없는 문제가 있었기에, 상호출자제한기업집단으로 신규 지정되는 기업집단이 보유한 기존 순환출자의 의결권을 제한하기도 했습니다. 마지막으로, 상호출자제한집단의 지정 기준도 변경했습니다. 경제성장에 따라 대기업집단 지정 기준이 되는 자산총액 금액도 적정한 시점에 맞춰 변경해줘야 하는데, 그 변경 과정에서 투입되는 사회적 비용이 상당히 큽니다. 그래서 이번 법 개정을 통해서 상호출자제한집단 지정 기준이 되는 자산총액 금액을 GDP의 0.5%로 규정해 경제성장 내용을 반영해 자동적으로 기준이 변경되도록 했습니다.

두 번째 측면인 혁신성장과 관련해서는, 일반지주회사가 CVC(기업형 벤처캐피탈)를 보유하는 것을 제한적으로 허용했습니다. 아시다시피, 이 과정에서 금산분리의 원칙이 깨지는 것이 아니냐는 논란이 많았지만, 혁신성장 활성화 차원에서 이를 허용하되 남용 가능성을 차단하기 위한 보완장치를 같이 도입하기로 했습니다. 또한, 혁신성장을 활성화하기 위한 제도로 기존의 벤처지주회사제도가 있지만 그 요건이 엄격하다 보니 사실상 거의 활용되지 못하는 문제가 있었는데, 이번에 그 요건을 대폭 완화했습니다. CVC와 벤처지주회사 이 두 가지 제도를 통해서 대기업집단이 보유하고 있는 풍부한 자금이 벤처 부문으로 많이 유입되어 벤처생태계가 활성화되기를 바라고 있습니다. 이 정도로 설명을 마치겠습니다.

신현윤(사회): 육성권 국장님께서 지난 공정거래법 전면개정의 주요 내용에 대해 설명해주셨는데, 법 집행 체계 개선과 대기업집단 규제 체계 개편, 혁신성장 촉진에 주안점을 둔 것으로 정리해볼 수 있는 것 같습니다. 이번 공정거래법 전면개편은 40년 만에 이루어졌습니다. 공정위에 오랫동안 몸담으시면서 수많은 정책을 기획하고 집행한 경험을 갖고 계신 정중원 고문님께서 그동안의 공정거래법상 대기업집단 규제의 흐름과 대기업집단정책의 방향성에 대해 간략히 말씀해주시면 감사하겠습니다.

정중원: 대기업집단 규제제도는 1986년 공정거래법 개정 시에 처음 도입된 이래로, 35년간 공정거래법의 중요한 정책의 하나로 자리매김해오고 있습니다. 그렇지만 그 과정에서 변화와 부침이 있었던 것도 사실입니다. 그동안 대기업집단정책은 경제적·사회적 상황에 따라 그 핵심 내용에도 상당한 변화가 있어 왔습니다. 예컨대, 대기업집단정책의 핵심 정책이었던 출자총액제한제도(출총제)는 '도입→폐지→부활→폐지'의 과정을 거쳤고, 출총제 폐지를 계기로 사후적 규제를 명분으로 한 공시 규제가 도입되고 강화되기도 했습니다. 그리고 출총제 폐지 이후 순환출자금지제도가 새롭게 도입되는 등 대기업집단정책이 논란의 대상이 되면서 규제

강화와 완화를 반복해왔습니다.

하지만 어느 순간부터 대기업집단정책의 목적이 무엇인지, 그리고 수단과의 관계는 제대로 설정되어 있는지에 대한 평가보다는, 현행 규제의 한계를 보완하고 제재의 수준을 높이려는 규제 강화에 방향이 맞춰지고 있는 것은 아닌가 하는 생각이 듭니다. 말하자면, IMF 사태를 통해 '선단식경영'은 나쁘다는 인식이 자리를 잡았고, 이로 인해 가공자본 형성 수단이라는 평가를 받는 순환출자는 무조건 나쁜 것이라는 전제 하에 순환출자를 직접 규제하고, 내부거래가 많아짐에 따라 내부거래 규제를 강화하고 있습니다. 현재 시점에서 순환출자와 내부거래 규제의 평가를 논하기에는 시기상조일 수 있습니다. 그러나 출총제와 같은 사전 규제를 없애는 대신 기업의 의사결정을 투명하게 공개하도록 함으로써, 주주 등 시장참가자들이 합리적인 판단을 하도록 지원해주겠다는 당초의 제도 개선 목적이 제대로 달성되고 있는지에 대해서는 한 번쯤 살펴볼 시기가 되었다고 생각합니다.

다들 아시는 것처럼, 이를 위해 도입된 대표적인 제도가 공시제도입니다. 공시제도는 규제당국의 직접 개입보다는 수범자에 의한 자율적 개선을 유도하는 것을 목적으로 하는 제도로, 시장 질서에 가장 부합하는 제도가 아닌가 생각합니다. 공시제도가 활성화되면 정보의 비대칭성이 해소되어 주주나 채권자들은 기업의 의사결정을 바로 알 수 있게 되고, 기업 또한 그 점을 의식해 법에 어긋나는 행위는 하지 않으려 노력할 것이라는 점에서, 기업의 자율적 법준수 여건이 훨씬 잘 조성될 것으로 보입니다. 그런데 언제부터인가 시장에서는 공시제도가 '규제를 위한 규제'로 변질되고 있는 것이 아닌가 하는 의구심이 제기되고 있습니다. 공시해야 할 항목이나 금액을 혹시라도 잘못 기재하면 곧바로 엄청난 과태료가 부과되는 현재의 규제 방식으로 인해, 규제 실무 담당자나 수범자 모두 부담을 느끼게 됐습니다. 제대로만 운영된다면 가장 시장친화적인 제도가, 역설적이게도 기업에게는 커다란 부담으로 작용할 수도 있다는 의미입니다.

공시제도만을 예로 들기는 했지만, 제가 드리고 싶은 말씀은, 경제력 집중 문제를 해결하려는 목적으로 처음 도입되어 오랫동안 유지되어온 대기업집단정책과 그 수단이 본래 상정한 목적 달성에 얼마나 효과적이었는지, 지금과 같이 글로벌화되고 디지털화되어 가고 있는 경제 환경에서 정말 유효한 제도인지, 궁극적으로 추구하려는 목적을 벗어나 자칫 기업의 경영을 과도하게 제한하거나 어렵게 만드는 역할을 하고 있는 것은 아닌지, 한 번쯤 되돌아볼 때가 됐다는 겁니다.

신현윤(사회): 정중원 고문님께서 말씀하신 취지는 '규제를 위한 규제'는 가급적 지양되어야 한다는 것 같습니다. 일전에 중요 사항 공시 규정 개정안이 행정예고된 바 있는데, 이와 관련해 규제 편익이라는 측면과 기업들이 감내해야 할 현실적인 행정적 부담을 어떻게 조화롭게 해소해 나가느냐의 문제도 언급해 주신 것 같습니다. 그럼 이제부터 대기업집단 규제에 대해

원론적인 접근부터 시작해 보고자 합니다. 경제력 집중의 당위성과 그것이 어떻게 공정위의 대기업집단정책과 정합성을 유지하고 있는지에 대해, 홍명수 교수님과 박성범 변호사님께서 말씀해주셨으면 합니다.

홍명수: 국민경제의 규모가 커지고 시장의 글로벌화가 진행되고 있는 상황에서, 경제력 집중과 관련해 이를 실무적으로 살펴본다면 규제의 범위들도 확장되어야 합니다. 많은 기업들이 소유지배구조를 구축하는 과정에서 해외를 경유할 수밖에 없는 상황이 발생하게 됩니다. 이런 상황에서 규제의 범위는 정리해봐야 할 주제라는 생각이 듭니다.

공정거래법에서 다루는 대기업집단의 문제는 일반집중의 문제입니다. '일반집중'이라는 것 자체가 어떤 공동체를 전제하고, 그 공동체의 범위 안에서 이루어지는 집중의 양상을 말하는 것입니다. 국민경제적 차원에서 일반집중 등의 의미를 갖는 경제력 집중은, 소수의 경제주체에게 자원과 그 활용 권한을 집중시킴으로써 국민경제 전체의 효율성을 침해할 수 있습니다. 또한, 각 시장에서의 경쟁에도 부정적 영향을 미칠 수 있고, 이런 문제들을 개별 시장적 접근을 통해 해결하는 것에 한계가 있다는 인식이 경제력 집중 억제를 위한 규제 도입의 기초가 된 것으로 볼 수 있습니다.

이와 관련해 경제의 글로벌화가 급격히 진행되고 국내외 주요 기업들이 국경을 넘어서 사업범위를 확장하고 있는 상황에서, 국민경제 범위를 넘어서는 경제력 집중의 문제가 중요해지고 있다는 점에 주의를 기울일 필요가 있습니다. 국민경제를 벗어나는 부분에 관해서는 일반집중 고유의 개념에 포함이 되지 않아 모호한 측면이 있습니다. 여기서 우려되는 것은 우회가능성이 있을 수 있다는 점입니다. 예를 들어, 국내의 규제를 피하기 위해 의도적으로 동일인을 해외로 이전하는 방식을 취하는 등 여러 가지 규제 회피 수단으로 활용되는 것들이 있습니다. 즉, 자연스러운 경영 활동 과정에서 나타나는 것이 아니어도, 의도적인 회피가 따라올 수밖에 없는 부분이 있습니다. 원론적으로는 국민경제를 범위로 규제 범위를 설정하는 것이 맞겠지만, 여기에 의도적인 회피가 뒤따를 수 있어 이에 대한 고민이 필요하다고 생각합니다. 우리나라는 일반집중에 관해 규제 경험이 축적되어 있는데, 외국처럼 '전형적인 경쟁'의 개념에서 다소 벗어나 있는 측면도 있습니다.

여기서 'GAFA(Google, Apple, Facebook, Amazon)'가 하나의 계기가 될 수 있을 것으로 보입니다. 이들이 개별 시장의 범위를 넘어서는 강력한 경제력 집중의 주체로 나타나면서, 여러 나라에 걸쳐 경제력이 집중되는 모습을 보여주고 있습니다. 하지만 이런 문제를 개별 국가의 노력만으로 해결하는 데에는 한계가 따를 수밖에 없습니다. 따라서 국가간 공통의 콘센서스(consensus)에 기초해 장기적인 관점에서 다루어져야 할 필요가 있습니다. 즉. 우리가 왜 이런 규제들을 실시했고, 이것이 글로벌 차원에서는 어떻게 반영될 수 있는지 등의 콘센서스를 모아나가는 노력이 필요하지 않을까 합니다.

한편, 우리나라의 대기업집단들은 지주회사체제도 있고, 순환출자나 네트워크 출자구조를 가진 기업집단도 있는데, 이들을 대상으로 하는 규율들을 정리해야 할 필요가 있을 것 같습니다. 지주회사에 대해서는 지속적으로 규제를 완화해오다가, 현 정부 들어서 다소 강화하는 추세로 돌아선 것으로 보입니다. 소유지배구조상 이론적으로는 지주회사체계가 여전히 장점을 갖고 있습니다. 소유구조 자체는 기업 스스로 선택할 문제로, 정부가 나서서 지정하는 것이 아닌 자율의 영역임이 분명합니다. 따라서 정부와 기업 사이의 규율을 정리해 줄 필요가 있습니다. 순환출자나 네트워크 출자구조와 관련해서는 '어떻게 이해하고 어떻게 방향성을 가졌으면 한다'는 식의 정리가 되었으면 합니다.

박성범: 기업들은 '5조원', '10조원' 등 공시대상기업집단이나 상호출자기업집단의 적용 기준 충족 시점에 가까워 올 때부터 상당한 고민에 빠집니다. 그 요건이 충족되는 시점이 "규제의 늪에 빠지는 순간"이라거나 "대마의 저주(curse of bigness)"라는 말도 들어본 적이 있습니다. 일단 공시대상기업집단이 되는 순간부터 끊임없는 규제로부터 자유로울 수 없다는 의미일 겁니다. 어떤 기업집단은 자산 규모가 5조원이 넘지 않으려고 어쩔 수 없이 계열사 보유 알짜 부동산을 매각해 규제를 피하려고 애쓰는 안타까운 모습도 본 적이 있습니다.

제가 알고 있는 대기업집단 규제의 도입과 과거 수차례에 걸쳐 이루어진 개정들의 근원적 배경은 일반집중의 측면이었습니다. 그러나 이번 개정 공정거래법이나 현재 공정위의 대기업집단 규제의 방향은 대체로 '소유집중'에 중점을 두고 있는 것 같습니다. 이것이 과연 대기업집단정책의 바람직한 방향인지는 다소 의문이 듭니다. 일반집중의 문제는 대기업집단정책으로 규제할 문제이고, 시장집중의 문제는 시장지배적 지위 남용에 대한 행태적 규제를 통해서 규제할 수 있다는 것이 대체적인 공감대이고 집행 추세이기도 합니다. 소유집중이나 지배집중의 문제는 굳이 경쟁법이 아니라도 상법이나 회사법의 논리로도 얼마든지 규제될 수 있는 영역입니다. 저는 공정위가 지배집중 문제에 좀 더 주력하고 있는 이유는, 한국이 다른 나라에 비해 상법이나 회사법의 규제나 견제 시스템이 약하다는 측면을 고려하고 있기 때문으로 알고 있습니다. 최근 사익편취 규제를 위한 공정위의 집행 추이를 보면, 지배집중 규제를 보다 더 강화하려는 의지가 보입니다, 그러나 공정거래법 시행 40년의 집행 역사를 가진 현 시점에서, 이제 공정위가 대규모기업집단 규제의 프레임 자체를 바꿔볼 때가 오지 않았나 생각해 봅니다.

유럽을 중심으로 논의되는 '형식주의 대 효과주의'의 경쟁법 집행 프레임을 대기업정책에 있어서도 차용해 볼 수 있지 않을까 합니다. 즉, 자산 규모에 기초해서 일괄적으로 규제하는 형식주의의 틀에서 벗어나, 행위의 효과적인 측면에서의 사안별로 유연성 있는 규제가 필요한 시점이 아닌가 하는 생각입니다. 사익편취 규제에 있어서도 왜 기업집단이 내부거래를 하고 있는지 그 행위의 효과를 살펴보고, 그 효과가 기업집단 내부에만 국한되어 있다면 굳이 공

정위가 나서서 지분 요건에 맞는 회사간 거래라는 이유만으로 규제할 필요는 없다고 생각합니다. 규제 대상 기업의 입장에서는 '규제를 위한 규제'라는 부정적 인식을 가질 우려도 있어 보입니다. 제가 말씀드리는 취지는 '공정거래법 시행 40주년'이라는 전환점에서 선 지금, 대기업집단 규제 프레임도 큰 그림에서 살펴볼 필요가 있다는 것입니다.

신현윤(사회): 다음은 더 구체적인 각론 부분에 대해 논의해보도록 하겠습니다. 대기업집단 지정에 있어서 '동일인'이 누구냐에 따라 기업집단의 범위가 달라지기 때문에 동일인 지정은 대기업집단 지정의 핵심이라고 생각됩니다. 그런데 법적으로 '동일인'이라는 개념이 모호하고 그 지정 기준의 구체적 요건이 명확하게 제시되지 않았습니다. 그래서 규제당국의 자의적 판단과 개입 여지가 있지 않느냐는 우려가 제기되기도 합니다. 이번 개정법에서도 특별한 변화는 없는 것으로 보입니다. 대기업집단 지정에서의 동일인의 기준과 범위의 실무상 문제점에 대해 박성범 변호사님의 말씀을 먼저 부탁드리겠습니다.

박성범: 기업집단 규제는 비교법적으로도 '재벌'이라는 한국 특유의 기업집단 방식에 경쟁당국이 개입하는 특수한 규제 영역이고, 그 중심에는 이른바 '총수' 또는 '총수일가'로 지칭되는 대주주 및 그 친족에 대한 규제 체계가 존재합니다. 동일인제도는 이와 같은 재벌의 과도한 지배력 확장을 규제하기 위한 지배력 범위의 판단을 위해 도입된 특유의 개념적 도구인데, 이러한 동일인 및 동일인관련자를 중심으로 한 대기업집단 규제의 법 집행 과정에서 실무상 문제 또한 적지 않게 발생해 왔습니다. 2017년경부터 공정위에 기업집단국이 신설된 후 기업집단 규제가 더욱 활발해지면서 이런 문제점들이 더욱 증폭된 듯합니다.

그럼에도 불구하고 공정거래법 전면 개정 논의 과정에서 동일인제도에 대한 근본적인 문제점이나 개선 방안에 대한 실효적인 논의가 이루어지지 못한 채, 결국 기존 동일인제도에 별다른 변화 없이 공정거래법 개정이 이루어진 것은 다소 아쉬운 부분입니다. 개정 공정거래법 시행과 별도로, 동일인 및 동일인관련자제도의 합리적인 개선 방향에 대해서는 공정위와 학계 및 실무자들이 계속 고민해야 할 부분이라고 생각합니다. 개정 공정거래법 이전부터 동일인 지정 기준이 너무 추상적이어서, 이를 객관화하고 정량화할 필요가 있다는 의견들이 지속적으로 제기되어 왔습니다. 다만, 무엇을 기준으로 삼아야 할 것인지에 대한 구체적인 기준을 직접 제시하는 경우는 많지 않습니다.

관련 법령에서 동일인이라는 개념을 정의하고 있지 않은 것이 문제의 근원일 수 있겠습니다. 어떤 이유로 공정거래법 전반의 정의 조항인 제2조에서 동일인에 대한 정의 규정을 두지 않은 것인지 그 연혁적 배경은 알 수 없습니다. 다만, 현재 공정위가 보도자료 등을 통해 대외적으로 제시한 동일인의 개념 및 판단 기준은 여러 가지 제반 사정을 두루 고려하는 방식이지만, 개별 사정이나 징표들의 해석에 따른 논란의 여지가 있고 예측 가능성도 다소 떨어진

다는 문제는 여전히 남아 있는 것 같습니다. 최근에는 쿠팡이 뉴욕 증시(NYSE) 상장과 함께 외국 국적을 가진 김범석 이사회 의장을 동일인으로 지정할 수 있는지가 논란이 된 바 있습니다. 그리고 삼성, 현대자동차, 롯데, 한진 등 일부 대기업집단들의 사례를 통해 보아왔듯이, 기존 동일인(총수)의 사망이나 유고가 발생된 경우 해당 대기업집단의 동일인이 변경되어야 하는지, 어느 시점부터 변경이 필요한지 등에 대한 이슈가 계속 발생하고 있는 실정입니다. 일신상의 이유로 사실상 경영에 참여하지 못하는 상황이 장기간 지속됨에도 여전히 동일인으로 지정되어 있는 경우도 발생하고 있어, 일반인의 관점으로는 납득이 되지 않는다는 비판적 여론이 있는 것도 사실입니다. 공정거래법령이나 관련 지침 등을 통해 동일인 지정 및 유지에 관한 판단 기준을 명확하게 제시하지 않는 한, 이런 현상은 앞으로도 반복될 가능성이 높습니다.

신현윤(사회): 동일인의 개념 정의와 판단 기준이 정립되어야만 바람직한 규제 체계를 마련할 수 있으리라고 봅니다. 홍명수 교수님께서 이 부분에 대한 논의를 조금 더 이어주셨으면 합니다.

홍명수: 동일인이 회사인 경우와 자연인인 경우의 차이가 규제 체계에도 반영되어야 하는지의 문제가 논의될 필요가 있습니다. 이 문제 역시 새롭게 제기되고 있는 것은 아니지만, 현재 시점에서 이 문제가 갖고 있는 함의와 정책적 측면에서의 의의를 되짚어볼 필요가 있다고 봅니다.

이 문제의 출발점은, 동일인이 법인인 경우에 경제력 집중의 주요 유형 중 하나로 거론되는 소유집중의 문제로부터 벗어나 있다는 것이고, 따라서 양자에 대해 동일한 규제를 적용하는 것은 적절하지 않다는 주장이 유력하게 전개됐습니다. 총수에 의한 소유지배가 구축되어 있는 경우에 발생할 수 있는 다양한 문제, 즉 소유지배의 괴리, 총수 1인에게 배타적으로 귀속되는 결정권한과 이에 따른 경영의 비효율성, 나아가 국민경제 차원에서의 자원의 비효율적 배분에 대한 우려 등이 동일인이 법인인 기업집단의 경우는 해당하지 않는다는 점에 의문은 없습니다. 그렇지만 일반집중의 측면에서는 이런 유형의 기업집단도 총수 있는 기업집단과 마찬가지로 경제력 집중의 주체가 될 수 있는데, 포스코그룹과 같은 대규모기업집단의 경험적 분석도 이를 뒷받침하고 있습니다. 따라서 해당 기업집단이 관련 규제의 대상이 된다는 것이 불합리해 보이지는 않습니다. 결국, 정책적으로 보면 일반집중적 규제는 유지하고 소유집중적 규제는 적용하지 않는 것이 바람직한 방안이 될 수 있겠습니다.

하지만 문제는, 독점규제법상 경제력 집중 억제를 위한 규제 체계에서 소유집중적 문제를 직접적으로 고려한 규제가 존재하는지 명확하지 않다는 점에 있습니다. 따라서 이 문제에 앞서 경제력 집중과 대기업집단정책의 관점에서 소유집중을 어떻게 이해할 것인지의 문제가 선결될 필요가 있습니다. 동일인은 법인인 경우와 개인 자연인의 경우로 구분되는데, 이는 역사

가 아주 오래 되었고 시작부터 그래 왔습니다. 동일인이 법인인 경우는 사후 필요에 의해 규정한 것이 아니라 처음부터 이를 규정해왔던 것으로, 당시 입법자들의 규제 기반에 대한 주요 인식이 처음부터 반영되었던 것이었다고 생각합니다. 동일인이 법인이 되면 기본적으로 소유집중의 문제에서 벗어나게 됩니다. 동일인이 법인인 경우와 총수 있는 기업집단에서의 규제 체계를 정리하는 문제라든가, 오랫동안 실무적으로 혼선을 겪어왔지만 아직도 정리가 되어 있지 않은 소유집중의 문제를, 이론적으로 또는 철학적 차원을 동원해서라도 정리해볼 수 있었으면 하는 바람입니다. 소유집중이 규제의 근거가 되는 것인지, 소유집중이 반영된 규제가 과연 무엇인지 대해 명확하지 않기 때문입니다.

소유집중이 비난의 대상이 될 수 있는지 여부도 역시 마찬가지입니다. 예를 들어, 대기업집단으로 지정된 기업 중에서 오너(owner)의 지분율이 상당히 높다면 비난의 대상이 되는 것인지, 반대로 지분율이 상당히 낮다면 이 자체로도 비난의 대상이 되는 것인지를 말입니다. 과거 '5+3 정책'을 시행했었던 2000년대 초반에는, 오너의 지분율이 적다는 이유로 정부가 정책적으로나 법적으로 오너의 직접 출자를 강제했었던 역사도 존재합니다. 소유집중의 문제는 계속 정리해 나가야 할 문제이지만, 실무적 방향에서는 총수 지분과 전체 내부지분간 소유지배구조의 괴리를 강조해온 것도 사실입니다. 이런 부분들에 대한 논의들 역시 정리되어 나아가기를 바랍니다.

신현윤(사회): 그렇다면 대기업집단정책의 수립에 있어서 동일인 지정 기준 수립의 중요성은 더 크게 대두됩니다. 동일인 지정 기준에 대해 박성범 변호사님과 정중원 고문님, 그리고 홍명수 교수님은 어떤 생각을 갖고 계십니까?

박성범: 동일인 지정 기준을 보다 구체화하고 객관화할 필요가 있다는 점은 학계나 실무계의 공통된 의견으로 보입니다. 다만, 이러한 기준을 어떻게 수립할 지에 대해서는 앞으로 더 많은 연구와 논의가 필요해 보입니다. 기준점을 어떻게 가져갈지에 대한 아이디어의 하나로, 최근 김우진 교수의 제안은 상당히 구체적입니다.

해당 논문은 기업집단 범위 확정을 위한 기준점과 사익편취 대상 기준점을 구분하는 것이 바람직하다고 전제하면서, 다음과 같은 방안을 제시하고 있습니다. 즉, 기업집단의 범위는 핵심기업을 중심으로 구성해 자연인의 동일인 지정을 배제하고 기준점을 법인으로 일원화하며, 사익편취 규제 적용 대상은 현행 자연인인 동일인 및 친족, 계열회사로 한정하지 않고 지위를 활용해 사익편취가 가능한 모든 자연인 및 친족, 이들이 궁극적 수혜자인 모든 사업체로 확대하자는 것입니다. 여기서 핵심기업 또는 최상위회사 여부는 '중심성 지수(centrality)' 개념을 활용해 정의하고 있습니다. 중심성 지수라는 객관적인 지표를 활용하자는 제안은 상당히 구체적이고 발전된 판단 기준을 제시한 것이라 생각됩니다. 다만, 자연인을 제외한 회

사만을 동일인으로 지정하자는 부분의 경우는, 자연인인 총수가 엄연히 존재하면서 지배력을 행사하고 있는 우리 기업집단의 현실과는 다소 배치되고, 총수 및 총수일가에 대한 규제의 필요성에 대한 보완도 필요해 보입니다.

정중원: 동일인 지정 문제는 일종의 양극단의 문제입니다. 즉, 어느 한 쪽의 문제를 해결하면 다른 한 쪽에서 문제가 생기는 식이어서, 양쪽의 문제를 조화롭게 해결하기가 상당히 어려운 문제입니다. 에스-오일의 최대주주인 아람코(ARAMCO)를 일례로 들어볼 수 있는데, 그 반대의 경우도 있을 수 있습니다. 동일인 지정 기준에 대한 시행령을 만들지 못하는 이유 중 하나가, 어느 한 쪽으로 결정하면 나머지 한 쪽에서 문제가 생기는 상황이 발생하기 때문입니다. 공정거래법 제14조 제1항에 따라서 공정위는 일정 요건을 충족하는 대규모기업집단을 지정하고, 지정된 사실을 해당 대기업집단의 동일인을 포함해 기업집단에 속한 회사에 통지합니다. 그런데 공정거래법은 동일인의 개념과 판단 기준에 대해서 규정하지 않고 있기 때문에 다양한 비판이 제기되고 있음은 주지의 사실입니다.

그런 비판에도 불구하고 동일인에 대한 정의의 문제는 뚜렷한 대안을 마련하기 쉽지 않고, 또 다른 형평의 문제가 제기될 소지가 있습니다. 다만, 대규모기업집단 지정과 동일인을 결정하는 과정에서, 공식적인 청문절차의 일환으로 이해관계인이 이를 다툴 수 있는 명시적인 절차 규정을 마련하는 것이 절차적 정당성을 확보하는 의미에서도 고려해 볼 필요가 있다고 생각합니다. 예컨대, '동일인변경신청제도' 등을 도입함으로써, 기업 측에서 동일인 변경을 요청하는 경우에 동일인 변경 여부를 보다 투명하게 결정하는 제도를 마련하는 방안이 그것입니다.

이처럼 절차적 정당성의 보장이 필요한 이유는, 동일인 지정 여부가 경제 활동 규제에 상당한 영향을 미치기 때문입니다. 실무에서는 공정거래법 제14조의2 계열회사 편입 및 제외 규정을 이용해 이해관계인의 이의신청으로 처리하고 있는 것으로 보이지만, 이와 같은 실무 처리 형태만으로 적정한 지에 대해서는 고민해 볼 필요가 있습니다. 동일인과 기업집단 지정에 대해 다툴 수 있는 절차가 마련될 경우에 행정절차법에서 규정하고 있는 청문절차를 준수할 뿐만 아니라, 명확한 정의가 어려운 현실에서 일반국민의 동의는 물론, 수범자의 예측 가능성이 보장될 수 있을 것으로 보입니다.

홍명수: 동일인 관련자가 규정되어 있는 것이 법 시행령 제3조 제1호로, 형식적 기준의 보완 규정으로 들어가 있는 것입니다. 이는 동일인 지배 여부를 파악함에 있어서 이를 보완하려는 취지로, 동일인관련자의 의미가 바로 거기에 있습니다. 그런데 현재의 양상은 동일인관련자의 개념이 동일인 귀속을 은폐하지 못하게 하려는 규정의 취지를 벗어나, 그 자체로 확대되어 운영되고 있는 인상을 주고 있습니다. 애초부터 해당 규정은 기존 규정에 대한 보완이라

는 점에서, 그 취지에 벗어나 운영되고 있는 것은 아닌지 검토해봤으면 합니다.

신현윤(사회): 말씀해주셨듯이, 동일인 지정 기준과 관련해 동일인에 대한 정의 문제는 뚜렷한 대안 마련이 쉽지 않은 것이 사실입니다. 동일인 지정 문제는 기업집단으로서는 이해관계가 큰 문제이고, 그 개선책으로서 청문절차에 대한 이야기도 나왔습니다. 이와 관련해 육성권 국장님께서 의견을 말씀해주셨으면 합니다.

육성권: 동일인 요건이나 지정 절차 등에 대해 예측 가능성과 투명성 관점에서 여러 지적을 해주셨습니다. 다만, 정중원 고문님께서도 말씀하신 것처럼 기업집단별로 소유지배구조가 다양한 상황에서 동일인의 지정 요건이나 결격 사유 등을 사전에 일의적으로 설정하는 것은 매우 어려운 일일 것으로 생각됩니다. 하지만 한편으로는, 현장에서의 애로사항이나 예측 가능성 등을 고려할 때, 지정 기준을 어느 정도 설정할 필요성도 있는 것 같습니다. 동일인에 대한 정의나 요건에 대해서는 최소한의 기준 설정이 가능한 지에 대해서는 계속 고민해보겠습니다. 더불어, 정중원 고문님께서 실체적 요건을 정하기 어렵다면 절차적으로 보완하는 방안도 제안해주셨는데, 이 역시 참고하도록 하겠습니다.

이와 관련해 한 가지 덧붙이자면, 공정위는 올해 대규모기업집단을 지정하면서 작년까지는 없었던 절차를 운영했습니다. 지정자료를 제출받기에 앞서 각 기업집단에게 동일인 변경 의사가 있는지 여부를 먼저 확인하고, 변경 의사가 있다는 의견을 회신한 기업집단에 대해서는 관련 자료를 제출받는 절차를 진행한 것인데, 이렇게 사전에 기업집단 측의 의사를 확인하는 절차가 자리를 잡게 되면 기업집단 지정 과정의 예측 가능성과 투명성 문제가 보다 개선되리라 생각합니다. 앞으로 이런 절차를 보완·발전시켜 나가보려 합니다.

친족 범위에 대해서는 지적해주신 부분들에 대해서도 일정 부분은 공감하고 있습니다. 다만, 공정거래법상 친족 범위는 사회 변화를 반영해 2009년 혈족 7·8촌을 제외하도록 이미 한 차례 축소된 바 있다는 점과 친족 범위를 규정한 다른 법률 간의 형평성 문제도 고려할 필요가 있다고 말씀드리고 싶습니다. 국내 타 법의 친족 범위와 비교할 때 상법의 경우는 공정거래법과 동일하게 친족 범위를 규정하고 있는 한편, 민법이나 세법의 경우는 오히려 더 넓게 규정되어 있습니다. 사익편취 행위가 다소 먼 친족을 통해서도 발생할 수 있음을 고려할 때, 친족 범위의 축소를 논하기 위해서는 먼저 촌수별 지분율 현황과 내부거래 현황 등 제반 상황에 대한 면밀한 검토가 이루어져야 할 것으로 생각됩니다.

신현윤(사회): 동일인에 대한 지정 기준이 정립되지 않은 상태에서 동일인관련자의 지정 문제가 자연스럽게 따라옵니다. 이는 곧 기업집단의 지정 범위와 연결됩니다. 현행 공정거래법 시행령에 따르면 동일인의 배우자, 6촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척은 동일인의 친족으로서 동

일인관련자에 포함됩니다. 방금 육성권 국장님께서 언급하셨지만, 동일인관련자 지정과 관련해서 어떤 문제들이 있는지 박성범 변호사님과 정중원 고문님께서 논의를 이어나가 주셨으면 합니다.

박성범: 공정거래법 시행령상 동일인관련자의 범위는 현대사회의 가족 관계와 친족들 간의 상호 교류 범위를 고려할 때, 지나치게 넓고 전근대적이라고도 볼 수 있겠습니다. 6촌 이내의 혈족까지 친족의 범위에 포함시켜 혈연을 바탕으로 한 지배력이 존재한다고 보는 것은, 현대사회의 친족간 교류의 현실과 상당한 괴리가 있기 때문입니다. 특히, 친족의 누락에 따른 계열 편입 여부로 동일인의 형사처벌로까지 이어질 가능성이 있다는 점을 고려할 때, 친족의 범위가 지나치게 넓은 것은 동일인이나 관련 업무를 처리하는 기업 실무 담당자들에게 상당한 부담으로 작용하는 문제가 있습니다.

기업 실무 담당자 입장에서 매년 반복되는 동일인의 지정자료 제출 시에 친족 범위와 해당 친족의 주식 보유 현황 등을 정확히 확인하는 일은 매우 어려운 것이 현실이고, 그에 따른 상당한 문제점이 존재합니다. 특히, 친족의 구체적인 범위가 주로 동일인의 기억에 의존할 수 밖에 없는 상황에서, 자신의 모든 친족의 범위를 실시간으로 파악해 제출하라는 것은 현실적으로도 매우 어렵습니다. 평소 왕래가 없던 친족에게 공정위 제출 목적으로, 자신의 개인정보인 인적사항 뿐만 아니라 주식 소유 등 사업 현황에 관한 자료를 동일인 측에 제공하는 적극적인 협조를 기대하기는 어려울 것입니다. 이런 상황에서 의도치 않게 친족 및 친족이 지배하는 회사 현황 자료 누락이 매년 반복됨으로 인한 동일인의 형사책임 가능성이 지속적으로 발생하고 있는 상황은, 기업으로서는 감내하기 어려운 경영 부담으로 작용될 수 있습니다. 지정자료 누락의 경우에 공정거래법상 형사처벌만 규정하고 있으며, 공정위가 재량판단을 통해 경고로 사건을 종결하기가 쉽지 않고 그 경우도 매우 제한적입니다.

그러나 통상적으로 누락이 발생하게 된 경위나 그 누락 행위의 가벌성과 비례의 원칙 등을 고려할 때, 특수관계인 현황이나 주식 소유 현황 등 단순 자료 누락에 대한 제재가 과한 측면이 있습니다. 특히, 동일인에 대한 형사처벌 가능성을 염두에 둔 상황에서 이와 같은 누락이 발견되는 경우에, 실무자 입장에서는 이를 은폐하려는 유인이 생길 우려마저도 있는 것이 현실입니다. 이와 같은 점들을 고려하면 뒤늦게 친족 현황이나 친족 지배회사의 현황 신고 누락이 발견된 경우는, 이를 공정위에 자진하여 신고한 후 그 누락 사유를 소명할 수 있도록 하고, 그 사유에 합리적으로 참작할만한 사정이 있다고 판단되는 경우는 위반에 따른 제재를 감면받을 수 있도록 하는 제도적 유인장치가 필요하다고 봅니다. 최근에 기업집단의 위장계열사를 신고한 자에게 최대 5억 원의 포상금을 지급하도록 하는 규정이 마련됐지만, 이는 누락 신고 의지 자체가 없는 상황에서 일종의 내부고발을 유도하는 것에 지나지 않아 보여, 자진신고를 유도하는 제도나 장치와는 본질적인 차이가 있는 것 같습니다.

한편, 특수관계인의 주식 보유 현황 등에 대한 정보를 확보하는 의무가 전적으로 동일인 측에 부여되어 있다는 것도 개선될 필요가 있다고 생각합니다. 특히, 친족의 범위가 지나치게 넓기 때문에 동일인이나 회사가 모든 정보를 빠짐없이 수집하는 것은 현실적으로 불가능하다는 점을 감안했을 때, 국가행정을 통해 공정위가 직접 해당 친족에 관한 정보를 타 기관으로부터 제공받아 이를 해당 동일인에게 제공해 주는 방법도 고려해 볼 수 있을 것으로 생각합니다.

정중원: 현행 지정제도를 따를 경우에 특수관계인이 관련 지정 자료를 허위 제출할 경우는 모두 고발 대상이 되고, 이를 동일인이 책임져야 합니다. 지금과 같은 핵가족화시대에 동일인의 특수관계인 범위 설정이 과연 타당성이 있는 기준인지 검토가 필요한 시점이라고 생각합니다. 또한, 사내이사가 아닌 사외이사가 별도의 기업을 운영하고 있는 경우까지 동일인이 지배하는 기업집단에 포함되는 것도 문제의 소지가 있습니다.

얼마 전 네이버 사외이사 영입 사례에서 볼 수 있듯이, 사외이사가 별도의 기업을 운영하고 있는 경우에 해당 기업이 사외이사로 참여하려는 기업집단에 편입되지 않으려면, 별도의 임원독립경영을 신청해서 계열분리 작업을 거쳐야 하는 문제가 있습니다. 이와 관련된 지정제도는 오히려 효율적인 경영 활동에 제약을 주는 것은 아닌지 고민해봐야 할 겁니다.

따라서 혈족의 4촌이나 인척의 3촌 정도로 특수관계인의 범위를 현실화하고, 사외이사에 대해서는 임원독립경영 기준 충족 여부를 따질 것도 없이 동일인의 특수관계인 범위에서 제외하는 방안을 고려해 볼 필요가 있을 듯합니다.

박성범: 추가해 말씀드리자면, 사외이사와 관련해 등기이사가 되는 경우는 동일인관련자의 범위에 포함되는 것으로 해석되어, 해당 임원이 지배하는 회사까지 계열 편입이 이루어지게 됩니다. 공정위 실무는 해당 임원이 최대주주로 자신의 회사를 지배하는 경우뿐만 아니라, 지분은 없다고 하더라도 '대표이사'로 재직 중인 회사도 계열 편입 대상으로 해석하고 있습니다. 최근 ICT 기업들이 명망 높은 사업가를 사외이사로 초빙하려고 시도했지만, 다양한 경험과 지식을 갖춘 사외이사의 참여가 제한되는 문제가 발생하고 있습니다. 애플이 구글의 에릭 슈미트를 사외이사로 영입해 이사회 의장까지 맡겼던 사례와 같이, 외국의 경우는 서로 다른 산업이나 업종의 회사들 간에 임원을 겸임하는 방법으로 이종 분야에서의 사업 경험이나 노하우 등을 공유하는 경우가 많고, 이런 행위가 법적으로도 문제되지 않는 것으로 알고 있습니다.

이와 같은 문제는 임원독립경영 신청을 통해 해결하는 방안도 존재하지만, 이런 절차를 거쳐 사외이사를 선임하는 것은 매우 비현실적이라고 할 수 있습니다. 그 대안으로, 사외이사로 선임된 이후 일정 기간 동안 사외이사가 지배하는 회사를 계열회사로 취급하지 않도록 하고,

어느 정도 관계가 형성된 이후에 비로소 계열회사로 편입하도록 하는 방법 등 개선 방안이 고려될 필요가 있어 보입니다. 하지만 이 또한 매우 작위적인 예외 설정일 뿐만 아니라, 계열 편입 여부 판단의 불확실성은 여전히 존재합니다. 결국, 입법적으로 해결되어야 하지 않을까 생각됩니다.

육성권: 사외이사와 관련해 말씀드리고자 합니다. 사외이사에 대해 말씀하시는 취지는 충분히 이해하지만, 대기업집단 정책을 집행하는 입장에서 보면, 사외이사라고 하더라도 회사 임원인 이상 해당 기업집단의 영향력을 받을 가능성을 배제하기는 어렵다고 봅니다. 예컨대, 작년 공시대상기업집단의 사외이사 비중은 50.9%에 이르렀지만, 이사회에 상정된 총 692건의 대규모 내부거래 안건 중에서 원안 가결이 되지 않은 건은 단 한 건 뿐이었습니다. 이런 통계를 볼 때, 과연 사외이사가 동일인관련자에서 제외할 정도로 독립적 역할을 수행하고 있느냐에 대해서는 신중하게 접근할 필요가 있다고 봅니다.

박성범 변호사님께서 말씀해주신 것처럼, 회사의 지배구조 내에서 자율적인 통제가 이루어지고 있다면 사외이사에 대해 규제할 필요가 없을 수 있겠지만, 현재의 상황에서 사외이사를 무조건 동일인관련자에서 제외하는 방안은 신중하게 볼 필요가 있습니다. 다만, 그에 대한 대안으로 임원의 독립경영 요건을 완화해볼 수는 있을 겁니다. 사외이사가 선임 이전부터 독립적으로 운영하던 회사가 있을 경우 현행법상 이것이 독립경영으로 인정받으려면, 임원 측에서 기업집단 측 회사에 대한 출자가 전혀 없어야 합니다. 공정위는 이를 완화해 사외이사 등 비상임이사에 한해서는, 선임 이전부터 보유했던 지분인 경우에 상장회사는 3%, 비상장회사는 15%까지 임원 측에서 기업집단 측 지분을 보유하는 경우도 독립경영을 허용할 수 있도록 할 계획임을 말씀드립니다.

신현윤(사회): 기업집단 지정과 관련해서도 그렇지만, 단순 실수로 인해 공시 의무를 위반했을 경우에 뒤따르는 무거운 제재 조치로 기업들이 어려움을 겪고 있는 것 같습니다. 이 문제에 대해서 여러분께서 조금 더 논의를 진행해주셨으면 합니다. 정중원 고문님부터 말씀해주셨으면 합니다.

정중원: 제도 운용 과정에 있어서 기준을 정하고 이를 위반하면 제재하는 것이 불가피한데, 공시제도의 경우는 규제를 담당하는 실무자나 수범자 모두에게 부담을 주고 있습니다. 작은 실수 하나에도 수천만 원, 수억 원의 과태료가 부과되고 있는 상황입니다. 작년에도 196건의 공시 위반 건수가 있었다는데, 대부분 현황공시에서 발생되는 것으로 파악됐습니다. 금융감독원의 공시 내용과 공정위의 현황공시 내용이 상당히 중복되고 있다는 비판도 있습니다.

그런데 이는 중복규제의 문제라기 보다는, 의도적 회피가 아닌 실수에 대해 무거운 제재가

뒤따르고 있다는 것이 문제라고 봅니다. 일례로, 기업 실무 담당 직원의 휴가로 인해 인수인계가 늦어지면서 지정자료를 늦게 제출하게 되는 경우도 제재하고 있는 현재의 상황은, 공시제도의 근본적인 취지에 어긋나는 것이어서 개선되어야 한다는 목소리들이 나올 수밖에 없는 것 같습니다. 실무자들의 실수를 적발해 제재하는 방식보다는, 보다 개선된 방안을 찾아봐야 하지 않을까 합니다.

박성범: 공시의무 위반에 대해 획일적인 형사적 제재로 조치하는 것이 적합한 것인지 고민해보고, 과태료 등 다양한 제재 수단 등을 마련해 볼 수 있어야 한다고 생각합니다. 제가 구체적으로 제안하고 싶은 것은, 기업 실무자들이 금년도 공시 자료 제출 준비 과정에서 알게 된 전년도 누락 사실을 자진신고할 경우에, 이를 적정하게 감면해주는 것을 고려해보는 것입니다. 해당 사항이 형사처벌로 이어진다면 오히려 은폐 위험이 커지기 때문에, 왜 누락됐는지 그 사유의 합리성을 판단해보고, 상당한 이유가 있다면 감면 혜택을 부여해주는 등 제도 운용의 유연성이 필요하다는 생각입니다.

육성권: 대기업집단 정책은 경성규범으로서의 적발과 제재 위주의 집행에서 벗어나, 연성규범 또는 다양하고 정확한 정보 제공을 통한 자율적인 시정을 유도하는 방향으로 전환되는 추세이고, 이는 바람직한 방향이라고 생각합니다. 그런데 그 과정에서 공시 항목이 점차 늘어나게 되면서 기업에게 부담으로 작용하고 있는 것 같습니다. 공시 내용을 단순 실수로 누락했을 경우 과태료가 부과되는 것 등에 대해 기업 부담이 크다는 것을 알고 있습니다. 이에 공정위도 작년 6월에 단순 오기나 실수로 인해 공시가 잘못된 경우에 대해서는 과태료를 감경하도록 관련 과태료 규정을 개정했습니다.

더불어 공정위는 매년 공시 위반 여부를 전수점검하고 있는데, 이때에도 단순 오기나 실수, 지연 공시의 적발보다는, 규모가 큰 내부거래를 금액을 쪼개면서 규제를 면탈하는 행위를 적발하거나, 사익편취 규제 대상 회사의 내부거래 공시 등 중요사항을 점검하는 것에 중점을 둘 겁니다. 그리고 단순 실수에 대해서는 법 위반 부담을 최소화하는 방향으로 집행하고자 합니다.

신현윤(사회): 대기업집단 지정 기준이 여전히 경제 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다는 주장들이 계속되고 있습니다. 특히, 고정된 자산총액 기준은 대기업집단 지정 기업 수를 계속적으로 증가시켜 과잉규제 논란을 일으키기도 했습니다. 개정 공정거래법에서는 대규모기업집단 지정 기준으로 자산총액을 GDP에 연동해 획일적으로 준용하는 방안을 마련했지만, 이질적 요소를 비교 대상으로 삼는 것 자체에 대해서 일각에서 의문을 제기하기도 합니다. 여전히 획일적인 자산 규모를 가지고 지정하는 것이 바람직한 것인지, 이보다는

ESG(Environmental, Social and Governance) 등과 같은 여러 요소도 있는데, 굳이 자산만을 기준으로 하는 것이 과연 합리적 것인지에 대한 다양한 의견들이 있을 것 같습니다. 먼저 육성권 국장님께서 개정 공정거래법상 대기업집단 지정 기준에 대해 간단하게 말씀해주셨으면 합니다.

육성권: 개정 공정거래법의 경우는 상호출자제한기업집단 지정 기준을 보다 합리화했습니다. 현행 제도 하에서는 상호출자제한기업집단 지정 기준이 되는 자산총액 금액이 10조원으로 고정되어 있어 경제 규모를 자동적으로 반영하기 어렵고, 기준 변경 시에도 사회적 합의에 따른 비용이 발생하는 문제가 있었습니다. 그런데 이번 개정으로 상호출자제한기업집단 지정 기준이 되는 자산총액 금액이 GDP의 0.5%에 해당하는 금액으로 변경됨에 따라 자동적으로 경제 규모를 반영할 수 있게 됐습니다.

신현윤(사회): 홍명수 교수님께서 이와 관련된 대기업집단 지정 기준에 대한 의견을 개진해주셨으면 합니다. 아울러 대기업집단 지정 기준에 있어서 고려해봐야 하는 다른 사안들에 대해서도 여러분의 의견을 차례로 말씀해주셨으면 합니다.

홍명수: 개정 공정거래법 제4장의 표제에 명시적으로 규정되어 있는 "경제력 집중 억제"에서의 경제력 집중은, 시장집중의 의미를 넘어서는 것으로 이해되고 있습니다. 즉, 개별 시장에서 경제력이 집중되는 것을 의미하는 시장집중이 아니라, 일반집중 또는 소유집중의 의미로 경제력 집중을 이해할 수 있습니다.

특히, 자산총액 기준은 일반집중의 관점에서 의의가 있는 것으로 볼 수 있는데, 특히 일반집중은 산업이나 제조업 일반에서 또는 국민경제 전체에서와 같은 광범위한 경제 영역에서 특정한 기업 또는 기업집단이 차지하는 비중으로 정의됩니다. 이런 비중을 판단하는 지표로서 저량(stock)의 관점에서 자본총액, 총자산액, 고용 등이 있습니다. 그리고 유량(flow)의 관점에서 매출액, 순이익, 생산량, 부가가치 등이 활용됩니다. 공정거래법 제31조 제1항이 명시적으로 자산총액의 합계액 5조원과 GDP 대비 0.5%를 대규모기업집단 지정 기준으로 제시하고 있는 것은, 이런 기준이 국민경제에서 일반집중의 차원에서 경제력 집중의 우려를 낳을 수 있는 수준이 되고 있다는 정책적 판단을 반영한 것으로 볼 수 있습니다. 개정법에서 이를 GDP와 연동하는 것이 합리적인지에 관한 논의가 이루어질 필요가 있습니다.

GDP는 한 나라에서 모든 경제 활동이 창출한 부가가치의 합을 의미하기에, 기업집단이 보유하고 있는 자산과 직접적인 관련은 없습니다. 또한, GDP 대비 비율적으로 대규모기업집단의 기준을 설정하는 것이라면, 직접적으로 각 기업집단이 창출하는 부가가치액을 비교 기준으로 삼는 것이 보다 적절한 규모 기준이 될 수 있습니다. 그렇지만 일반적으로 활용되고

있는 지표, 예를 들어 매출액 대비 부가가치액을 의미하는 부가가치율, 자본액과 매출액 사이의 관계를 의미하는 자본회전율, 자산 중 자본의 비율을 의미하는 자기자본비율 등을 통해서, 적어도 자산총액과 부가가치액 간에 일정한 관련성이 있음을 확인할 수는 있을 겁니다. 아울러 자기자본비율, 자본회전율, 부가가치율이 대체로 급격히 변화하지는 않는다는 가정하에, 특정 기업집단의 자산총액과 그 변화는 국민경제에서 당해 기업집단이 어느 정도의 비중을 차지하고 있는지를 보여줄 수 있습니다. 자산총액이 다른 지표에 비해 상대적으로 구하기 용이하고 간명하기 때문에, 이를 보고해야 할 기업집단에게도 부담이 덜할 수 있다는 점도 염두에 두어야 합니다. 이런 점에서 자산총액은 부가가치총액의 대리(proxy) 개념으로 볼 수 있고, 이를 대규모기업집단 지정 기준으로 삼는 것이 타당성을 결한 것으로 보이지는 않습니다.

하지만 현재의 지정 기준인 공시대상기업집단의 5조원과 상호출자제한기업집단의 GDP의 0.5% 기준이 경제력 집중 억제의 관점에서 적절한 것인지에 대해서는 논의의 여지가 있습니다. 현재 자산총액 기준 5조원은 GDP의 약 0.3%이고, 국민경제의 성장에 따라서 동 비율은 지속적으로 감소할 것으로 예상됩니다. 공시대상기업집단으로 지정될 경우에 각종 공시 의무뿐만 아니라, 사익편취 행위 규제 대상이 되는 등의 부담을 지게 됩니다. 그런데 이런 규제의 정당성은 규제 대상이 되는 기업집단이 시장집중이 아닌 일반집중 등의 의미에서 경제력 집중에 대한 우려를 낳을 것이라는 이해에 기초합니다. 물론, 이런 우려의 존부나 정도는 가치판단의 문제라고 할 수 있지만, 현행 기준이 국민경제 차원에서 경제력 집중의 문제를 야기할 수준으로서 지나치게 낮게 설정된 것은 아닌가 하는 의문을 피하기는 어렵습니다. 이런 문제의식은 출자관계를 직접적으로 문제삼는 규제의 내용과 수범자의 자산총액으로 나타나는 경제력의 상관성에 비추어 상호출자제한기업집단의 GDP의 0.5% 기준에 대해서도 유효할 것입니다. 자산총액 5조원 또는 이에 미치지 못하는 경우조차도 상당한 경제력으로 평가할 수 있고, 구체적인 경제 활동에서 거래상대방에 영향을 미칠 수 있는 힘으로 작용할 수 있을 겁니다. 그렇지만 이런 의미에서의 경제력은 개별 시장의 규제로서 충분한 것으로 볼 수도 있습니다.

앞서 말한 것처럼, 자산총액을 기준으로 할 경우에 어떤 수준으로 규제 대상을 지정할 것인지의 문제는 경제력 집중 우려의 관점에서 다루어져야 하고, 적용되는 규제의 구체적인 내용과 합리적 관련성이 있는지, 그리고 해당 규제가 국민경제에 실제 미치고 있는 긍·부정의 효과 등도 고려되어야 합니다. 물론, 적정한 수준에 관한 콘센서스가 필수적으로 요구되지만, 규제 대상인 기업집단의 자산총액 기준을, 예를 들어 상호출자제한기업집단의 자산총액 기준을 GDP의 1% 이상으로 상향하는 것에 대해서 검토할 필요가 있습니다. 이와 같은 조건의 상향은 규제 대상의 축소를 의미하지만, 국민경제 차원에서 경제력 집중의 실질에 보다 부합하는 기준일 수 있고, 무엇보다도 실제 경제력 집중 우려를 낳을 수 있는 거대기업집단에 초

점을 맞춤으로써 규제의 실효성을 기할 수 있다는 점에서도 긍정적입니다. GDP 연동 부분은 기업집단이 창출하는 부가가치액을 기준으로 삼는다는 면에서, 이론상으로는 맞습니다. 현실적으로 볼 때, 자산과 부가가치 사이에는 비례적 상관성이 있다고 보기 때문에 그 자체로는 큰 문제가 되지는 않는다고 봅니다. 현실적으로 기업 입장에서는 자산이 편리한 측면이 있을 수도 있다고 봅니다. 그래서 자산 기준으로 GDP를 연동하는 것은 큰 문제가 없으리라고 봅니다.

그런데 문제는 오히려 연동 기준인 0.5%에 있다고 봅니다. GDP를 2,000조원으로 잡으면 10조원 정도가 되는데, 기준액의 출발점으로 공정위가 그렇게 설정한 것으로 생각됩니다. 그런데 과연 우리 사회에서 GDP의 0.5% 정도의 비중을 차지하고 있는 주체가, 일반집중의 의미에서 실제 영향력을 행사할 수 있는지는 생각해볼 만한 문제입니다. 민주주의가 성숙해지고 전반적 분권화가 진행되는 사회에서, 개별 기업집단이 보유한 경제력을 다른 사회 분야에 부정적 영향을 주는데 사용할 가능성이 줄어들고 있습니다. 그런 점을 감안해서 현재 0.5% 기준은 오히려 낮다는 생각입니다. 아시다시피, 대기업집단간 편차가 커지고 있는 상황에서 소위 '상위재벌'들의 영향력은 예전보다 강화된 측면이 있기 때문에, 그런 쪽에 규제를 집중하는 의미에서 기준을 높여보는 것은 어떨까 싶습니다. 경쟁당국의 실무적 입장에서는 다르겠지만, 기준의 폭을 넓힐 때 도움이 되는 측면도 있다는 것을 염두에 두실 필요가 있을 겁니다. 중견기업 등 성장하는 단계의 기업들이 자기 지배구조를 돌아보고 위법 행위를 사전에 점검함으로써, 사회·경제 전반에 건전함을 제고할 수 있다는 긍정적인 측면도 있다고 생각합니다. 그렇지만 일반집중이라는 측면에서는 기준치가 다소 낮은 것이 사실입니다.

박성범: 최근에 급성장하고 있는 ICT(Information and Communication Technologies) 기업들과 관련해서 고민이 됩니다. 홍명수 교수님께서 언급해주신 바대로, 소위 '최상위 자산 규모'의 재벌과 급성장한 ICT 기업들을 동일선상에서 규제하는 것이 과연 형평성 관점에서 타당한 것인지 의문이 듭니다. 그래서 이와 같은 최근의 산업 트렌드나 대기업집단 형성 과정 등을 고려한다면, 일률적 규제보다는 일종의 계단식으로 레이어(layer)를 두어 점진적으로 규제 강도를 높여가는 방식이 바람직하지 않을까 생각해봅니다. 계단식 규제 방식이 기업 입장에서는 향후 예상되는 규제의 범위와 강도를 예측하고 대비할 수 있다는 측면에서 바람직할 것입니다. 현재와 같이 일정 기준치를 넘어서면 모두 차등 없이 규제를 받게 되는 일률적 규제 방식은, 최근 급성장하고 있는 ICT 기업들에게 상당한 규제로 작용할 수밖에 없고, 성장 단계에서의 강한 규제 노출로 인해 미래의 성장동력이나 글로벌 경쟁력에도 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있기에, 경쟁당국으로서 신중한 접근이 필요해 보입니다.

정중원: 차등의 필요성에 대한 문제를 제기해주셨습니다만, 현실적으로 대기업집단 지정제도

는 공정거래법뿐만 아니라 41개 법률에서 같이 다루고 있습니다. 그래서 다른 법률들이 과연 차등의 문제를 흡수할 수 있을지 알 수 없기 때문에 면밀하게 검토해야 할 사안이라고 생각합니다. 분명 규제 형평의 측면에서 문제가 있음은 확실하겠지만, 다른 법률들과의 관계를 살펴보고 논의해야 한다고 생각합니다.

다만, 홍명수 교수님께서 GDP의 0.5%라는 기준이 기업집단들의 현실적인 영향력 측면에서 적절한 것인지에 대한 의문이 들 수 있지만, 중견기업들에게는 자기검토의 기회가 될 수 있다는 점에서는 긍정적인 측면이 있다고 말씀하셨는데, 저도 이 부분에 공감합니다. 자기노출의 가능성 때문에 ERP(Enterprise Resource Planning) 시스템의 도입조차 두려워하는 중견기업들도 있습니다. 그런데 이들이 대규모기업집단으로 포함될 여지가 있게 된다면, 그동안의 주먹구구식 경영 상태에 대한 전반적인 재검토에 들어갈 것이라는 측면에서, 우리 기업생태계에 건전함을 높일 수 있는 계기가 되리라는 생각입니다. GDP의 0.5% 기준에 있어서는 형식주의적 측면도 있겠지만, 그 기준의 주변에 자리하고 있는 기업집단에게는 건강한 자기검토의 기회를 준다는 측면에서, 국민경제에 긍정적 효과를 가져다준다고 볼 수 있겠습니다.

현행 공정거래법에 따르면, 자산총액 10조원이라는 단순하고 명확한 기준으로 대규모기업집단을 지정하고, 지정된 기업집단에 대해서는 동일한 규제를 적용하고 있습니다. 대규모기업집단에 지정되는 기업들 대부분이 경제력 집중의 우려가 있다는 측면에서 동일한 규제 적용이 불가피한 측면이 있지만, 자산총액 약 424조 원의 기업집단 삼성과 갓 10조원을 넘어선 기업집단 대우건설이 동일한 규제를 받는 사례를 볼 때, 동일한 법 집행의 타당성을 제고하는 노력이 필요하다고 생각됩니다. 대규모기업집단 지정 및 규제 제도의 목적이 '경제력의 집중'을 견제하기 위함이라는 것을 상기할 때, 현재의 공시집단과 상호출자제한집단으로 구분한 것에 더해서 상호출자제한집단 내에서도 차등화하는 방안을 검토해보는 것은 어떨까 합니다. 또한, 동일인이 회사인 회사와 동일인이 자연인인 회사, 계열회사의 수가 125개인 기업집단인 SK와 단 3개에 불과한 에스-오일 등을 차등화하는 방안은 없는지 검토해 볼 필요가 있다고 봅니다.

육성권: 여러분께서 지정 기준에 대해서 말씀해주셨는데, 지정 기준 수준이 적절한가는 결국 경제력 집중 억제 시책을 어느 범위까지 적용하는 것이 바람직한가에 관한 문제라고 생각됩니다. 정중원 고문님께서 말씀해주신 것처럼, 경제력집중 억제 시책의 적용 범위를 축소하는 것은 그 장·단점에 대한 상이한 의견들이 있을 수 있기 때문에, 이에 대한 사회적 공감대가 우선 형성되어야 할 겁니다. 경제력 집중 상황 및 소유지배구조의 개선 정도 등을 종합적으로 고려해 신중하게 접근해야 할 필요가 있다고 생각합니다.

신현윤(사회): 한편, 당초 입법 취지를 반영해 규제 대상으로 삼고 있는 종래의 재벌과는 달리,

최근 수년간 셀트리온, 네이버, 카카오와 같은 대형 기술기업이나 온라인플랫폼기업에 대해 '자산총액'이라는 외형만을 기준으로 획일적으로 규제하는 것이 과연 합리적이고 실효적인가에 대한 지적이 많습니다. 또한, GAFA로 대변되고 있는 빅테크(big tech) 기업들의 글로벌한 경제 활동에 따르는 경제력 집중의 문제를 국내에서는 어떻게 처리해 나갈 것인가 대해 고민해야 할 때인 것 같습니다. 경제의 글로벌화와 디지털화에 따른 대기업집단정책 체계의 개편 필요성에 대한 문제라고 정리해볼 수 있겠습니다. 이러한 문제들에 대해 정중원 고문님과 홍명수 교수님께서 말씀해주셨으면 합니다.

정중원: GAFA로 대변되는 해외 거대 플랫폼의 존재를 고려할 때, 단순히 국내시장에 국한해 경제력 집중을 판단함으로써 플랫폼 기업에 대한 대규모기업집단 지정 및 규제의 틀을 그대로 유지할 것인지, 보완할 점은 없는지 살펴볼 필요가 있습니다. 세계 선진 경쟁당국들은 글로벌 거대기업들의 시장집중과 이로 인한 지배력 남용의 문제에 대해 고심하고 있습니다. 물론, 우리 공정위도 이런 추세를 감안해 온라인 플랫폼 공정화법안을 마련하는 등의 노력을 다하고 있습니다. 하지만 현행 제도가 글로벌 거대 플랫폼 기업과의 경쟁에서 국내기업들에게 역차별로 작용하고 있다는 지적이 계속 제기되고 있는 만큼, 최소한 혁신시장에서 우리 기업들의 성장과 발전에 걸림돌이 되지는 말아야 할 겁니다.

사실 35년간 유지되어 온 대기업집단정책에 크고 작은 변화는 있었지만, 이처럼 시장의 근본적인 변화에 맞춰 개선하고자 하는 노력은 적었던 만큼, 적극적인 고민이 필요하다고 생각됩니다. 제도의 개선뿐만 아니라, 그동안의 법 집행 관행에 대해서도 개선할 점이 없는지를 검토할 필요가 있습니다. 그리고 새롭게 등장한 대규모기업집단 중에서 국내 주요 플랫폼 기업인 네이버와 카카오 등이 포함되어 있다는 것은, 현재 대규모기업집단 지정 및 규제를 플랫폼 산업과 떼어서 논의할 수 없다는 점을 보여주고 있습니다. 플랫폼을 기반으로 하는 기업집단의 경우는 주로 인수·합병을 통해 사업다각화를 진행하고, 이에 따른 경제력 집중 현상이 나타나는 경우가 많습니다. 이 문제에 대해서는 기업결합 심사 절차 등을 통해 경제력 집중 문제를 해결할 수는 있다고 봅니다. 다만, 현행 대규모기업집단 지정제도를 적용함에 있어서 고려할 점은 없는지, 보다 더 신중하게 검토해 볼 필요가 있다고 하겠습니다.

홍명수: 신흥 대규모기업집단 중에서 국내 주요 플랫폼 기업이 포함되어 있다는 사실은 플랫폼(platform) 문제에 관한 주의를 환기시키고 있습니다. 플랫폼 문제는 다양한 측면에서 경쟁정책과 관련되어 있지만, 플랫폼 기업이 집단을 이루고 이들의 규모가 국민경제적으로 의미가 있는 수준에 이를 때 경제력 집중 억제를 위한 규제도 적용될 겁니다. 이와 같은 정책적 접근에 대한 의문은 없습니다. 실제 주요 플랫폼 기업집단이 대규모기업집단으로 지정되고 있지만, 몇 가지 측면에서 논의가 추가될 필요가 있겠습니다.

경쟁정책적 관점에서 볼 때 경쟁제한성은 경쟁으로부터 자유로운 상태를 의미한다는 점에서, 글로벌 차원에서 GAFA와 같은 거대 플랫폼 기업의 존재 자체는 이미 국내 주요 플랫폼 기업이 부딪치는 경쟁의 압력으로 작용할 수 있습니다. 따라서 경쟁법의 적용에 신중할 필요가 있다는 지적은 참고할 만합니다. 다른 한편으로는, 온라인 플랫폼 서비스는 언어적 제약이 큰 시장으로 볼 수 있기에, 국내시장으로 한정할 경우에 주요 플랫폼 기업이 시장지배적 지위를 갖고 있어 시장지배적 지위의 남용에 의한 규제 가능성을 부인하기는 어려울 겁니다. 앞서 말씀드린 것처럼, 플랫폼 기업을 중심으로 하는 기업집단이 대규모기업집단의 지정 요건을 충족할 때, 대규모기업집단으로서 규제 대상이 될 수도 있습니다. 그렇지만 플랫폼 기업에 현행 독점규제법상 대규모기업집단에 관한 규제를 적용하고자 할 때, 무엇보다 경제력 집중 억제의 관점에서 타당한 것인지에 대해서는 논의의 여지가 있습니다. 이와 관련해 알렉스 모아제드와 니콜라스 존슨이 언급한 것처럼, "플랫폼은 생산수단을 소유하지 않고, 연결 수단을 만들어 내는" 특징을 갖고 있다는 점을 상기할 필요가 있습니다. 이런 언급은 플랫폼 기업에서는 자산총액이라는 지표가 플랫폼의 경제적 영향력과 집중의 정도를 평가할 때 유용하지 않을 수 있고, 플랫폼이 창출하는 가치를 반영할 수 있는 지표가 개발될 필요성이 있음을 시사해주고 있습니다.

또한, 플랫폼이 자신의 지배력에 기초해 가치 배분을 자신에게 유리하게 행하는 지대추구적 행태, 예를 들어 플랫폼을 통해 중개되는 서비스 제공에 플랫폼 스스로 관여하는 행위를 할 경우에, 이는 플랫폼을 중심으로 이뤄지는 효율적인 가치 배분을 왜곡할 수 있습니다. 그 뿐만 아니라, 플랫폼에 관련된 다양한 시장으로 플랫폼의 영향력이 확대되고 경제력이 집중되는 원인이 될 수 있다는 점도 고려되어야 합니다. 이런 관점에서 플랫폼 기업집단의 경우는 영위하는 업종의 분포도나 사업 실행 주체인 계열회사의 수가 경제력 집중의 정도를 판단하는데 있어서 보다 중요한 고려 요소가 될 수 있습니다. 플랫폼 기업들은 "생산수단을 소유하지 않고 거래를 지배하는 자"라는 말이 있듯이, 전통적인 자산총액 기준은 이들의 실체를 파악하는데 있어서 한계가 있을 것으로 보입니다.

그렇다면 플랫폼 기업집단에 대해서는 어떤 방식으로 그 경제력의 실체를 파악할 것인지에 대한 관심과 고민이 필요합니다. 국내 플랫폼 기업집단들이 현재 대면하고 있는 경쟁자는 GAFA라고 볼 수 있습니다. 해외 거대기업들과 경쟁하는 과정에서 국내기업들의 경쟁력이 제고되고 국민경제에 좋은 영향을 미치므로, 해외 요인에 대해서는 크게 신경을 쓸 필요가 없다는 단순한 생각과는 달라야 한다고 봅니다. EU와 미국이 인정하듯이, GAFA 등 빅테크 기업들의 영향력은 예측 범위를 벗어나고 있습니다. 이들을 기존 경쟁법제를 통해 사후적 규제로 충분히 통제할 수 있을 지에 대해서는, 현재로서는 회의적인 시각이 더 우세한 것 같습니다. 따라서 해외의 빅테크 기업들의 문제는 조금 다르게 살펴봐야 한다는 생각으로, EU와 미국에서의 관련 입법 동향의 맥락에 맞춰 고민해봐야 할 겁니다.

신현윤(사회): 마지막으로 논의를 정리하는 의미에서 법령 개정과 정책 방향에 따라 향후 예상되는 문제점과 이를 해소해나갈 수 있는 방안에 대해 한 말씀씩 해주시면 좋겠습니다.

박성범: 기업 입장에서 개정 공정거래법상 지주회사의 자회사 지분율 상향 조정이나, 사익편취 규제 범위를 총수일가가 직접적인 지분을 갖는 회사에 더해 그 회사가 지분을 보유한 자회사까지 그 대상의 범위를 확대한 것이 가장 큰 부담으로 작용하고 있습니다. 지주회사를 적극 장려하면서 동시에 사익편취 규제 대상을 확대하는 것은 정책적 모순이 아니냐는 경제단체들의 강력한 반발도 있었습니다. 이에 대해 공정위는 보도자료를 통해 지주회사 규제와 사익편취 규제는 목적이 다르고, 정상적인 거래는 사익편취 금지 대상이 아니므로 문제될 것이 없다고 반박한 바 있습니다.

사업자 입장에서 사익편취 규제 대상에 포함될 경우 내부거래와 관련해 '거래 조건 및 규모의 적정성'에 대한 지속적인 법적 리스크에 노출됩니다. 더구나 현재 공정위 실무는 사익편취 규제의 경우 부당성 요건의 입증이 필요 없다는 것이고, 이런 측면에서 종래 부당지원 행위에 비해 공정위의 입증 책임이 상당히 완화된 것으로 이해됩니다. 사익편취 규제의 입법취지를 공감하지 못하는 것은 아니지만, 그 규제 범위의 확대와 집행 강화로 인해 기업집단이 갖는 효율성과 시너지를 기대할 수 있는 정상적인 내부거래까지 위축되지 않도록, 법상 허용되는 범위와 그렇지 않은 범위에 대한 경계선을 보다 명확하게 제시함으로써 사업자들의 예측 가능성을 높여줄 필요가 있을 겁니다.

기업 입장에서는 무엇보다도 예측 가능성이 있는 정책 집행이 무엇보다도 중요하기 때문에, 새로운 제도의 시행이나 규제 강화를 계획하시는 경우라면, 이에 관해 기업들에게 충분히 설명해주고 의견 수렴 등의 과정을 통해 기업들이 해당 규제에 대해 충분히 예측하고 준비할 수 있는 시간을 주는 것이 좋겠다는 생각입니다. 일종의 '규제 예고'라고 할 수도 있겠습니다. 공청회나 이해관계인 면담 등 다양한 방법을 통해 기업들의 의견이 충분히 반영될 수 있는 기회를 제공해 주셨으면 합니다. 향후 예정되어 있는 개정 공정거래법 시행령 제정 과정에서도 이런 절차가 필요할 것입니다. 기업들이 우려하는 실무상 문제점이나 의견들을 적극적으로 수렴하려는 모습을 보여주는 것이 중요하다고 생각합니다.

정중원: 경성규범 방식에서 연성규범의 방식으로 자율준수를 강화하는 방향은 아주 바람직하다고 생각합니다만, 자율준수라는 것에 대해 일부 시민단체 등은 '기업 봐주기'가 아니냐는 주장을 합니다. 저는 자율준수가 실질적으로 시장경쟁 질서에 부합하는 최선의 길이라고 보고 있습니다. 따라서 자율준수에 대한 부정적인 인식들을 줄여나가는 노력들이 수반되어야 한다고 생각합니다만, 그래서 국민과 시민사회와의 소통이 중요하고, 주요 이슈를 공론화시켜 부정적 인식을 줄여나가는 노력이 지속되기를 희망합니다.

한편, 일반적인 공시 내용에 대해서는 다트(DART)와 같은 사이트에 공개되어 있지만, 기업집단공시나 현황공시의 경우는 외부 기업 실무자들이 찾아보기가 쉽지 않습니다. 연성규범으로의 전환을 모색한다면, 공개된 자료들을 외부 이해관계인들이 쉽게 접근할 수 있는지, 즉 공시 내용을 제대로 찾아보고 이해할 수 있는지 여부를 살펴볼 수 있었으면 합니다. 또한, 일반인이나 제3자 입장에서도 감시와 검토가 가능한지를 살펴보려는 노력이 필요합니다. 이런 일련의 노력들이 지속된다면, 경성규범에서 연성규범으로 규제 기조가 무리 없이 이동할 수 있으리라고 봅니다.

현행 대기업집단제도의 규제 틀을 개선하기 위해서는 현행 제도의 목적이 무엇인지를 한 번 더 고민해보고, 그동안 어떤 성과를 거뒀는지를 전반적으로 검토해볼 필요가 있을 것 같습니다. 현재 도입해 운용하고 있는 대규모기업집단 규제 수단의 집행 실적에 대한 평가에 그치지 않고, 해당 규제의 목적과 방향이 무엇인지에 대해, 제도의 목적과 보완 필요성에 대한 고민이 필요한 시점이라고 봅니다. 즉, 1986년 도입된 이래 대기업집단제도와 관련해 아직 해결하지 못한 문제가 무엇인지, 수단적 성격을 갖는 현행 제도들의 효과는 무엇인지, 정책집행당국이 더 강화하고자 하는 제도들이 타당한 것인지에 대한 깊은 고민을 해야 할 시점이라는 겁니다.

홍명수: 기업집단 유형 중에서 금산복합집단에 대해서는 더 관심을 기울여야 한다고 생각합니다. 그동안 공정위가 자산총액을 '공정자산'을 바탕으로 계산해왔는데, 이는 기업 자산이 과대평가될 것이라는 시각이 전제되어 있는 것입니다. 그러나 현재 시점에서 그런 계산식은 오히려 경제력을 과소평가하게 될 수도 있지 않나 싶습니다. 즉, 금융계열사를 자기 기업집단 안에 두고 있다는 것을 고려해서, 공정자산으로 계산하는 문제가 적정한 지에 대해서도 검토할 필요가 있다는 생각입니다.

한편, 20년 전과 비교해보면 기업집단공시에 대한 국민들의 인식이 많이 변화했습니다. 과거의 기업집단공시는 소수의 '아는 사람들만 아는 것'이었지만, 지금은 기본적인 공식처럼 되어 많은 사람들이 알고 있습니다. 공시제도에 편입되고자 하는 또는 빠져나가고자 노력하는 기업들도 있는 만큼, 이제 공시제도는 공정거래와 대기업집단정책에서 중요한 주제가 되었습니다. 그래서 공시자료에 중요한 표지들이 함께 포함되면 좋겠습니다. 예를 들어, 최상위 기업임을 밝혀주거나, 자산뿐만 아니라 국민들이 관심을 가질 만한 이슈들을 발굴·정리해 포함시킨다면, 기업 정보를 찾기 어려워하던 사람들도 기업 활동에 대해 보다 쉽게 접근하고 모니터링할 수 있을 것이라고 생각합니다.

육성권: 대기업집단 시책이라는 것은 논리적으로 되는 것만은 아닐 겁니다. 정치적 이해관계에 따라 극과 극으로 의견이 나뉘는 경우에, 무엇이 최선의 결과를 얻을 수 있을 지에 대해 고

민하고 방향을 잡아가도록 하겠습니다. 대기업집단으로의 경제력 집중은 시장에서의 공정한 경쟁을 저해하고 독립·중소기업들의 생존 기반마저 위협하고 있습니다. 글로벌 경쟁 과정에서 거대기업이 생겨나는 것은 불가피한 현상이라고 할 수 있겠지만, 그에 따른 부작용은 간과할 수 없습니다. 따라서 그 부작용을 최소화하고 경쟁원리가 원활히 작동하는 시장 환경을 조성하는 것이 무엇보다 중요할 겁니다.

공정위도 대기업집단으로 경제력이 집중된 상황에서 공정한 경쟁 질서를 확립하고 모든 시장참여자들이 '평평한 운동장'에서 경쟁할 수 있도록 노력해왔습니다. 앞에서 소개해드린 개정 공정거래법과 공정위의 정책 방향 모두, 궁극적으로는 평평한 운동장을 만들기 위한 노력이라 할 것입니다. 공정위는 개정된 공정거래법의 안정적 착근을 위해 하위법령 개정을 준비하고 있고, 그 과정에서 재계와 시민단체 등 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하고 있습니다. 하위법령 정비가 완료되고 내년이 되면 본격적으로 개정 공정거래법이 시행됩니다. 개정 법률을 통해 대기업집단의 부당내부거래가 근절되어 독립·중소기업에게 공정한 기회가 부여되고, 시장의 자정 기능을 통해 대기업집단 스스로가 소유지배구조 및 거래 관행을 개선해나갈 수 있는 환경이 조성되기를 희망합니다.

신현윤(사회): 오늘 덕분에 대기업집단정책과 관련해 다각적인 측면에서 많은 의견을 나눌 수 있었습니다. 참석해주신 정중원 고문님, 박성범 변호사님, 홍명수 교수님, 육성권 국장님께 감사드립니다. 이것으로 공정거래 전문가 좌담회를 마치겠습니다. 감사합니다.