

문서번호 : 18-민생위-08-02

수 신 : 제 언론사

발 신 : 민주사회를위한변호사모임 민생경제위원회, 참여연대 경제금융센터

제 목 : [공동논평] 공정거래법 개정안, 근본적 재벌개혁 의지 찾을 수 없어

전송일자 : 2018. 8. 27. (월)

전송매수 : 총 5매

[공 동 논 평]

공정거래법 개정안, 근본적 재벌개혁 의지 찾을 수 없어

- 공약 및 특위 권고에서도 후퇴한 보험사 의결권 제한·지주회사 규제
- 을(乙) 위한 제도 개선 및 민사·행정·형사적 대응 청사진 찾기 어려워
- 혁신보다 본연의 목적인 공정경쟁의 장(場) 마련하는 법 개정 되어야

1. 2018. 8. 24. 공정거래위원회(이하 “공정위”)는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”)」 전부개정안(<https://bit.ly/2wcNbJK>)을 발표하였다. 공정위는 2018. 1. 26. ‘공정경제 확립 및 혁신성장의 법·제도적 기반마련을 위해 21세기 경제 환경 변화를 반영한 공정거래법 전면개편을 추진’ 한다고 강조했지만, 개정안을 살펴본 결과 빈 수레가 요란한 인상을 준다. 실제로 재벌의 편법적 지배력 확대 차단을 위한 금융보험사·공익법인 의결권 제한 및 지주회사 행위 규제, ‘갑질’을 막기 위한 시장지배력지위 남용 행위 개편 등의 분야에서 「공정거래법 전면개편 특별위원회(이하 “특별위원회”)」가 2018. 7. 마련한 **공정거래법 개편안보다 후퇴**하였다. 또한, 당초 대대적인 ‘전면’ 개정을 내세웠으나, 재벌개혁과 경제민주화를 위한 방향을 제시하기는커녕 기존 논의된 ‘일부’ 개정안의 집합에 불과하다. 요컨대 이번 공정거래법 개정안은 **재벌개혁과 갑질 근절 등 한국경제의 기울어진 운동장을 바로잡을 수 있는 근본 대책보다는, ‘혁신성장 생태계 구축’ 등 모호한 구호에 치중한 나머지 공정위 본연의 임무인 ‘공정경제’ 수호자로서의 가치를 지키지 못한 것**으로 평가된다.

2. 특히 재벌개혁과 연관된 기업집단법제 개정안 중 ▲금융보험사 의결권 제한과 관련, 금융보험사의 예외적 의결권 행사범위가 지나치게 넓어 예외가 원칙을 잠탈하고 있는 점이 가장 문제이나 공정위는 이에 대한 아무런 개혁도 시도하지 않았다. 심지어 특별위원회가 현행 특수관계인 합산 의결권 15% 한도에 더해 금융보험사의 특수관계인 의결권을 5%로 제한하는 조항을 신설하고, 예외적 의결권 행사 허용사유에서 계열사 간 합병, 영업양도를 제외하도록 권고했음에도 불구하고, 김상조 위원장은 ‘해당되는 사례가 딱 1개 사(삼성) 밖에 없다’ 며, “예외적 사례를 규율하기 위해서 일반법인 공정거래법에 너무 과도한 어떤 규제를 두는 것이 과연 바람직한가?” 라는 초유의 질문을 던지며(<https://bit.ly/2BV7lrg>) 이를 기각했다. 그러나 김상조 위원장은 의결권 제한 강화에 해당되는 사례가 딱 1개 사라는 말은 의결권 행사 허용이라는 현행 제도의 수혜자 역시 딱 1개 사(삼성)이라는 말의 또 다른 표현에 불과하다는 점을 간과해서는 안된다. 결과적으로 김상조 위원장의 발언은 오히려 삼성에만 예외를 뒀다는 비판을 받기에 충분하며, 그간 국민들이 공정위에 걸어진 재벌개혁에 대한 일말의 기대를 일거에 무너뜨리는 발언이다. 주지하다시피 금융위원회가 자기 소관인 보험업 감독규정을 편법적으로 운용함으로써, 사실상 보험업법을 위반하여 삼성생명이 삼성전자를 지배하고 있는 작금의 상황에서, 공정위는 그토록 강조해오던 38년 만의 법 개정에서조차 기형적인 삼성의 지배구조를 개혁할 기회를 놓쳐버린 것이다.

▲대기업집단 소속 공익법인 의결권 역시 ‘원칙적으로 금지하되, 상장 계열사에 한해 특수관계인 지분 합산 15% 한도 내 허용방식으로 도입’ 하겠다고 하였는데, 이 역시 예외를 허용하여 원칙을 훼손하는 금융보험사의 경우와 다를 것이 없다.

▲순환출자에 대해 공정위는 ‘법 시행 후 새롭게 상호출자제한집단으로 지정되는 집단에만 한정하여 의결권 제한 방식의 규제를 적용’ 하겠다고 밝혔으나 현재 순환출자 관련 문제시되는 기업은 모두 기존 상호출자제한집단으로 지정되어 있다. 공정위는 순환출자의 ‘자발적 해소 추세’로 인해 규제를 미적용 한다고 밝혔으나, 2018. 3. 현대차그룹이 발표한 지배구조 개편방안에서 드러난 분할합병비율 적정성 등의 문제처럼, 기존 순환출자의 공정한 자발적 해소는 요원하다.

▲지주회사 규제체계 개편의 경우, 공정위는 지주회사의 자회사손자회사 지분을 요건을 강화(상장회사 20%→30%, 비상장회사 40%→50%)하겠다면서도 이를 ‘신규 지주회사’에 한정하겠다고 밝혔다. 이는 마치 지난 박근혜 정권이 순환출자를 해소하겠다고 하며 ‘신규 순환출자’만 제한한 것을 연상시킨다. 지주회사는 경제력 집중 우려 때

문에 분디 설립 자체가 금지되었으나, IMF 경제위기 당시 대기업의 문어발식 계열사 확장을 가능케 한 순환출자구조 해소에 대한 대안이자 소유지배구조 단순·투명화라는 명분 아래 제한적으로 허용되었다. 그러나 이후 지속적으로 지주회사 행위규제가 완화된 결과, 총수일가가 적은 자본으로 과도한 지배력을 확대하는 경제력 집중 현상이 오히려 더 심각해졌다. 현 시점에서는 부채비율 규제 강화 등 지주회사의 행위규제를 강화하는 조치가 급선무이나, 공정위는 이를 ‘실익이 없다’는 이유로 제외했다. 또한, 특별위원회가 제시한 공동손자회사 금지안에도 불구하고 손자회사·증손회사에 대한 개정방안은 제시하지 않아, 공정위의 재벌개혁 의지에 대한 의구심을 불러일으키게 한다.

한편, ▲사익편취 규제대상 회사의 총수일가 지분을 기준을 상장·비상장회사 20%로 일원화하고, 총수일가가 50% 이상 지분을 보유한 자회사도 포함하기로 한 것은 적절한 것으로 평가된다. 그러나 ▲해외계열사의 경우에도 국내계열사 기준과 동일하게 상장·비상장 회사 20%로 사익편취 규제 지분율을 제한한 특별위원회 안을 ‘집행이 쉽지 않다’며 도입하지 않은 것은 실망스러운 대목이다.

3. 경쟁법제 개정안 중 공정위는 위법성이 중대하고 소비자 피해가 큰 가격담합·입찰담합 등 이른바 ‘경성담합’에 대해 공정위 고발 없이도 형사처벌이 가능하도록 ▲전속고발제를 폐지하기로 했다고 밝히면서도, 자진신고 위축 등을 우려하여 1순위 자진신고자 등에게 형벌을 면제한다는 단서를 붙였다. 그러나 유한킴벌리 사건(<https://bit.ly/2wsk9VJ>)에서 드러난 바와 같이 담합을 주도하여 이미 시장질서를 왜곡한 사업자가 자진 신고했다는 이유만으로 행정·형사적 제재를 면하는 것은 보편적 정의에 반한다. 혹여 공정위가 앞으로도 리니언시(Leniency)에 의존하기 위해 이 같은 면책 조항을 만들었다면, 무책임한 태도로 비판받아야 마땅하다. 또한, 경쟁법 위반에 형벌로 규정된 공정거래법 위반은 엄연히 범죄임에도 검찰총장이 고발요청권을 행사한 사례는 그간 전무하다. 이처럼 법무부 및 검찰은 경쟁법 위반 관련 민·형사적 대응에 대해 깊은 고민이 부족했으며, 그 결과가 공정위가 일부 권한을 공유하고 법무부가 이를 받아들인 이번 개정안이다. 이제라도 공정위와 검찰·법무부의 협력행정 체계가 제대로 갖추어져야 할 것이다.

공정위는 ▲기업결합 및 일부 불공정거래행위에 대한 형벌을 삭제하겠다고 밝혔으나 이는 선부른 판단이다. 그간 공정거래법 위반에 따른 형사처벌은 전속고발제로 인해 제대로 이뤄지지 않았으며, 공정위는 피해사업자에게 민사해결을 권유하고, 법 위반 기업에게는 솜방망이 행정규제를 내렸다. 그럼에도 형사고발 건수가 미미하다는 이유

로 형벌을 폐지하는 것은 갑질 피해를 당해온 수많은 을(乙)의 입장에서 납득하기 어렵다. 불공정거래행위에 대한 민사적·행정적 규제수단이 충분치 않고, 관련한 공정위 대처에 대한 사회적 신뢰가 확보되지 않은 상황에서 형벌폐지는 시기상조이다. 만약 일부 형벌을 폐지하더라도, 그에 상응하는 행정적 대응 방안, 피해자의 민사적 회복 방안 및 법 위반 사업자의 민사책임 강화 방안이 함께 도출되어야 할 것이다. 공정거래법 위반 관련 공정위의 종합적인 민사·행정·형사적 대응 청사진이 필요한 시점이다.

한편, 공정위는 심도 있는 논의·연구가 필요하다고 하며 ▲불공정거래 및 시장지배적사업자 지위 남용행위 규제체계 개편 부문을 장기 입법과제로 추진한다고 밝힌 것은 매우 아쉬운 대목이다. 애초에 특별위원회가 시장지배적사업자 지위 추정 요건(CR1) 완화 등의 의견을 제시하였음에도 이를 미룬 것은 공정위의 독과점 문제 관련 대응 의지를 의심케 한다. 신규 기업의 시장 진입 및 성장을 막는 근본 원인인 독과점 기업들의 권력 남용을 막고, 공정 경쟁을 유도해야 할 공정위가 시장지배적사업자 지위 추정 요건마저 낮추지 않는다면 그 폐해를 막기란 요원하다.

4. ▲사인의 금지청구제 및 법원의 자료제출명령제 도입의 경우 일견 환영할 일이나, 효과는 제한적일 것으로 보인다. 공정위는 사인의 금지청구제를 불공정거래행위에만 우선 도입하기로 했는데, 공정거래법 위반에 따른 피해의 사전적·예방적 조치를 가능케 하는 제도의 적용을 굳이 불공정거래행위로 한정할 이유가 없다. 또한 자료제출명령제의 경우 담합과 불공정거래행위로 범위를 제한하고, 리니언시 자료를 제외한 것은 납득하기 어렵다. 자료제출명령제는 난이도가 높으며 시간이 많이 소요되는 담합 손해배상소송에서 피해자의 입증책임을 완화하기 위해 도입되는 것으로, 리니언시 사업자가 제외된다면 이들은 이번 개정안에 따라 행정·형사 면책을 득할 뿐 아니라, 민사소송에서도 면책될 가능성이 높아진다.

이외에 공정위는 ‘피심인 방어권 보장을 위해 영업비밀, 자진신고 자료 등을 제외하고는 ▲심의 제출 자료에 대한 열람복사를 허용’ 하겠다고 밝혔다. 그러나 이로 인해 경제적 우위를 점하고 있는 피심인에게 조사 자료가 공개될 시 보복 등의 부작용을 초래하거나, 공정위가 증거자료 제출의 책임을 대부분 신고인에게 전가하고 있는 현실에서 증거 수집이 더욱 어려워질 가능성이 크다. 이보다는 자료 미비 등을 이유로 잦은 무혐의처분을 내려온 공정위의 미온적 태도부터 개선함이 마땅하다.

5. 공정위가 혁신성장 생태계를 구축한다며 내세운 개정안 중 ▲벤처지주회사 활성화 방

안도 문제가 있다. 공정위는 ‘대기업의 벤처기업에 대한 투자와 인수를 활성화하기 위해 벤처지주회사 설립요건 및 행위제한 규제를 대폭 완화하며, 비계열사 주식 취득 제한을 폐지하여 자유로운 벤처기업 투자를 보장’ 하겠다고 밝혔다. 그러나 대기업의 자본으로 벤처산업을 활성화하고, 이를 인수한다는 발상은 역으로 생각하면 또 하나의 수직계열화를 허용하는 것이다. 이미 대기업에 경제력이 집중된 상황에서 주식 취득 등을 통한 벤처기업에 대한 인수를 자유롭게 허용하는 것은 대기업의 전체 시장 잠식을 유도하는, 그야말로 혁신과는 거리가 먼 발상이다. 이는 대기업에 성장·투자·고용을 의존하는 철지난 구태를 답습하는 것에 지나지 않는다. 또한, 개정안에 따르면 ▲ ‘정보교환행위’에 대한 담합 규율을 강화한다고 하나, 현실적으로 더 중요한 것은 하도급대금 조정이나 성과공유제 협의 등을 위한 중소기업·협동조합의 교섭권 강화이다. 현재 국회에 관련 개정 법률안이 계류 중이지만, 이번 공정위 개정안에는 이와 관련한 아무런 언급이 없다.

6. 이번 공정위의 공정거래법 전부개정안은 재벌개혁과 경제민주화의 의지가 담기지 않은 ‘일부’ 개정안에 불과하다. 특히 재벌개혁의 경우 문재인 대통령은 대선 당시 기존 순환출자 해소 추진, 지주회사의 부채비율 강화, 계열공익법인 등을 통한 대주주 일가의 지배력 강화 차단 방안을 마련하겠다고 밝혔으나, 이번 공정거래법 개정안은 공약을 충실하게 반영하고 있지 못하다. 이처럼 재벌개혁과 독과점 구조 개선에 대한 의지를 잃은 공정위가 최근 ‘혁신성장’을 논하는 것(<https://bit.ly/2NjVslH>)은 모순이 아닐 수 없다. 공정위는 공정한 경쟁이 보장된다는 사회적 신뢰가 뒷받침 되어야 혁신이 활성화된다는 점을 명심하고, 지금 당장 재벌로의 경제력 집중을 해소하는 재벌개혁에 앞장서야 할 것이다. 재벌의 편법 행위를 눈감아주며, 재벌에 기대어 혁신과 성장을 추구하는 것은 ‘경제민주화’가 아니다. 끝.

2018년 8월 27일

민주사회를 위한 변호사모임 민생경제위원회
위원장 백주선