

국회 정무위원회 법안심사제2소위원회 공정거래법 개정 관련 간담회

진술 요지

진술인: 전성인(홍익대학교 경제학부 교수)

1. 진술 요지 요약

- 공정거래법 전면 개정 특위는 CVC 도입을 위한 금산분리 완화에 반대
- 금융회사를 그룹의 출자 구조에 동원할 경우 타인자본을 이용하여 손쉽게 계열회사를 지배 가능
- 금산분리 규제를 완화하려는 시도는 언제나 재벌에 대한 특혜와 연관
- 중소기업창업투자회사 및 신기술사업금융업자는 그 본질이 금융업자
- CVC의 잠재적 투자자는 계열회사를 포함할 수 있으므로, 역대 정부가 억제하려고 했던, ▲외부 투자자를 이용한 출자, ▲하위 계열사를 동원한 순환출자, ▲여러 계열회사가 복잡하게 뒤얽힌 거미줄 투자가 모두 가능
- 금융회사 형태로 그대로 도입하는 입법안에 반대
- 통제장치가 미흡한 입법안에 반대
- 출구 장치에 대한 통제가 없는 입법안 반대
- 일반지주회사 체제에 CVC를 도입하려면 다음 조건을 모두 충족해야 함
 - 오직 지주회사만 출자하고, 외부 차입을 불허
 - CVC의 투자 대상을 당해 기업집단의 특수관계인이 아닌 회사로서 벤처회사로 한정
 - CVC가 보유한 피투자회사의 지분을 당해 기업집단의 특수관계인에 매각 금지

2. 공정거래법 개정 과정 검토

- 공정거래법 전면 개정 작업은 2018.3.~2018.7. 사이에 진행되었음

- 2018.3.19. 제1차 회의 개최

- 특별위원회는 민·관합동위원장(유진수 숙명여대 교수, 지철호 공정위 부위원장)과 민간전문가 21인의 위원을 포함한 총 23인으로 구성
 - * 특별위원회 산하에 3개 분과위원회(경쟁법제, 기업집단법제, 절차법제)를 구성

- 2차례의 전체회의 21차례의 분과회의를 거쳐 ‘공정거래법 전면개정 방안 최종보고서’를 확정해, 공정거래위원회(이하 공정위)에 권고

- 특별위원회는 CVC 도입을 위한 금산분리 완화에 반대

- 대기업 지주회사의 벤처회사 인수·합병(M&A) 활성화를 위해 벤처지주회사 규제를 완화할 것을 권고

- 그러나 특별위원회는 지주회사가 벤처캐피털(CVC) 회사를 계열사로 두는 것을 금지하고 있는 규제는 유지
 - * 현행법상 산업자본과 금융자본이 서로 상대방 영역에 진입할 수 없는 금산(金産) 분리 원칙을 위배한다는 이유

- 아직 공정거래법 전면 개정안이 통과되지도 않은 상황에서 CVC 도입을 위한 공정거래법 개정을 논의하는 것 자체가 신의칙에 반함

- 김상조 당시 공정거래위원장(현 대통령 비서실 정책실장)은 당시 특별위원회 권고를 수용하여 벤처지주회사 활성화 정책을 추진

- 2018.8.2. 혁신성장 관계장관회의 출석하여 발언
 - * 금산분리(산업자본기업이 은행·보험·증권 등 금융자본을 소유하지 못함)원칙 완화가 필요한데 여러 부처 논의를 통해 사회적 공감대가 필요한 문제
 - * 벤처지주회사 활성화를 통해 CVC 기능을 대체

* CVC 도입할 경우 몇몇 소수 대기업에 대한 특혜 소지 있음

- 정부가 발의한 공정거래법 전면 개정안은 현재 국회 심의중인 상황
 - * 따라서 전면 개정안을 먼저 통과시킨 후, 추후 특정 지주회사들을 위한 규제 완화 필요성이 현저한 경우 그 때 비용과 편익을 비교하여 보완 조치 하에 도입을 논의하는 것이 순리

3. 공정거래법상 지주회사에 대한 금산분리 조항의 중요성

- 금융회사를 그룹의 출자 구조에 동원할 경우 타인자본을 이용하여 손쉽게 계열회사를 지배 가능

- 금융회사의 부채비율은 통상 1,000% 내외
 - * 금융회사는 예금자, 투자자, 보험 가입자 등 타인의 자본을 운용하여 수익을 창출
 - * 예를 들어 BIS 자기자본 비율 8%인 은행의 부채비율은 $(92/8)*100 = 1,150\%$ 임
- 금융기관을 출자구조에 동원하는 것은 재벌 기업이 상용하는 수법
 - * 대표적인 재벌 그룹이 삼성
 - * 국가는 이를 막기 위해 금산법 제24조, 공정거래법 제8조의2, 은행법 제16조의2 등 다양한 조항을 통해 산업자본의 금융지배를 방지
 - * 노무현 대통령 시절의 참여 정부에서는 「산업자본의 금융지배 방지 로드맵」까지 작성 하면서 금산분리 조항의 중요성을 강조
- 박근혜 대통령 시절, 공정거래위원회는 중간금융지주회사 제도 도입을 통한 금산분리 규제 완화를 시도했으나 좌절
 - * 당시 노대래 공정거래위원장은 중간금융지주회사 도입을 위해 공정거래법상 지주회사에 대한 규제 완화 필요성을 언급
 - * 김상조 현 정책실장도 한 시민단체 대표의 입장에서 찬성
 - * 그러나 다른 시민단체와 일부 학계 인사들의 강한 반발 및 박영선 당시 법사위원장 (현 중소벤처기업부 장관)의 반대로 결국 백지화
- 금산분리 규제를 완화하려는 시도는 언제나 재벌에 대한 특혜와 연관지어 생각해야 함

- 금산분리 규제는 “거의” 언제나 그리고 어디서나 재벌그룹의 현안
- 타인자본을 이용하여 손쉽게 왕국을 건설하거나 승계에 활용하는 방법은 억제하기 어려운 유혹
- 따라서 금산분리 규제 완화는 그 “외피”가 무엇이건 간에 언제나 그것이 재벌에 미칠 잠재적 특혜의 가능성을 염두에 두고 평가해야 마땅

4. 지주회사에 대한 CVC 도입의 잠재적 문제점

- 중소기업창업투자회사 및 신기술사업금융업자는 그 본질이 금융업자
- 투자자의 돈을 투자받아서 기업에 투자하고 이를 통해 수익을 창출하는 것이 사업 모형
- 따라서 이를 재벌의 왕국 건설이나 승계에 활용할 잠재적 유인이 존재
- 중소기업이 지주회사 규제의 대상이 아니라 재벌이 지주회사 규제의 명시적·잠재적 대상이라는 점을 감안할 경우 이것은 재벌에 대한 특혜
 - * 바로 이런 이유에서 김상조 당시 공정거래위원장도 특별위원회 권고를 수용한 것
- CVC의 잠재적 투자자는 계열회사를 포함할 수 있으므로, 역대 정부가 억제하려고 했던, ▲외부 투자자를 이용한 출자, ▲하위 계열사를 동원한 순환출자, ▲여러 계열회사가 복잡하게 뒤얽힌 거미줄 투자가 모두 가능
- 금융기관이므로 외부 투자자 자금을 동원하여 출자구조 구축 가능
- 계열회사 출자를 허용할 경우 하위 계열회사 자금을 동원하여 출자 가능
- 계열회사가 CVC에 출자하고 CVC의 출자를 받은 회사가 다른 펀드에 가입한 후 그 펀드가 다시 다른 계열회사에 출자할 경우 거미줄 투자 발생
- 이런 잠재적 문제점을 방지하기 위해서는 다음의 보완조치가 필수적

- 외부 투자자 채권 활용을 금지하고 지주회사 자금으로만 투자
 - * 동일한 논리로 CVC의 외부 차입 금지
 - * 모든 차입은 지주회사 차원에서만 허용

- 지주회사 이외의 계열회사 출자 금지
 - * 계열회사 출자를 허용할 경우 사실상의 순환출자, 거미줄 투자가 발생 가능

- 지주회사 내외의 모든 계열회사 및 총수와의 비정상적 거래를 차단
 - * 지주회사 내외를 불문하고 모든 계열회사 및 총수 일가와의 거래를 공시
 - * CVC, 또는 CVC 피투자회사를 계열회사 및 총수 일가가 인수·합병하는 것을 금지

5. 각 개정안에 대한 의견

- 금융회사 형태로 그대로 도입하는 입법안에 반대

- 이원욱 의원안, 송언석 의원안, 송갑석 의원안 반대

- 통제장치가 미흡한 입법안에 반대

- 김병욱 의원안 반대
 - * 행위제한 규정 없이 보고 의무만을 명기

- 이영 의원안 반대
 - * 현행 제23조 및 제23조의2로 규율하지 못하는 사각지대를 추가로 규율하는가?
 - * 개정안에 특수관계인에 대한 부당한 이익 제공 금지 및 처벌 조항을 두었으나, 총수가 있는 지주회사의 경우 현재의 조항과 차별성 거의 없어 규제의 실효성 의문시

- 출구 장치에 대한 통제가 없는 입법안 반대

- 윤상현, 이용우, 윤갑석, 추경호 의원안 반대

- 이들 개정안은 모두 정도의 차이가 있으나, 일정한 행위제한 규정과 보고 /공시 의무를 규정하고 있음

- 그러나 CVC가 exit 하는 과정에 대한 통제장치를 결여하고 있음
 - * CVC의 피투자회사가 최종 단계에서 계열회사에 인수될 경우 결과적으로 왕국 건설이 달성되는 것이고,
 - * CVC의 피투자회사가 최종 단계에서 총수 일가에 인수될 경우 왕국 건설 또는 승계에 악용될 수 있음

6. CVC 도입 방안의 예시

□ 일반지주회사 체제에 CVC를 도입하려면 다음 조건을 모두 충족해야 함

- 오직 지주회사만 출자하고, 외부 차입을 불허
 - * 금융기관으로서의 성격을 탈피해야 금산분리 규제 위배 없이 도입 가능
 - * 계열회사 출자 불허
 - * 외부차입은 지주회사 차원에서만 허용 (기존 200% 한도 준수)
 - CVC의 투자 대상을 당해 기업집단의 특수관계인이 아닌 회사로서 벤처 회사로 한정
 - * 총수 일가가 소유하거나 실질적으로 지배하는 회사에 대한 투자 금지
 - CVC가 보유한 피투자회사의 지분을 당해 기업집단의 특수관계인에 매각 금지
 - * 최종 exit 단계에 대한 규제를 추가해야 비로소 규제의 완결성이 달성됨
 - * 위 규제를 회피하기 위해 다른 회사와 지분을 교차 보유하는 것도 금지
- (끝)