

---

# 공정위-중견련 중견기업 현장소통 간담회 중견기업 건의과제

---

2023. 8. 17.

## 목 차

1. 행정조사기본법 적용대상 확대 및 피조사자 보호 강화 ...	1
2. 행정법규 위반행위에 대한 행정형벌 합리화 .....	2
3. 지주회사 자산요건 완화 .....	3
4. 지주회사 자손자회사 지분을 요건 완화 .....	4
5. 내부거래 규제 완화 .....	5
6. 공공기관의 불공정 계약 관행 개선 .....	6
7. 하도급대금 연동제 합리적 운영 .....	7

## □ 현황 및 문제점

- 행정조사로 인한 피조사자의 부담 및 불편을 방지하기 위해 행정조사기본법을 제정('07년)하여 시행 중이나, 준수사적·사법적 성격의 국세청·금융위·공정위 등의 행정조사는 적용대상에서 제외\*

※ 행정조사 : 행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 활동

\* 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」, 「방문판매 등에 관한 법률」, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」, 「약관의 규제에 관한 법률」 및 「할부거래에 관한 법률」에 따른 공정거래위원회의 법률위반행위 조사에 관한 사항 제외

- 법위반 사실 확인을 위한 행정조사는 사실상 범죄 수사와 동일한 성격을 가지고 있음에도 불구하고 피수사자에 대한 절차적 보장이 이루어지지 않은 채 강제적으로 수행되는 측면이 강함

- 우리나라는 대부분의 법 위반행위에 대해 행정상의 조치나 제재(허가취소, 영업정지, 개선명령, 과징금, 과태료)뿐만 아니라 형벌(징역 또는 벌금)도 부과하도록 하는 이중적 규제체계를 갖추고 있어, 법 위반행위에 대한 행정조사권 행사가 형사절차로 이어질 가능성이 높음

\* 한국형사정책연구원, 행정기관의 범죄조사권 현황분석 및 개선방안 연구, '20.12월

## □ 건의내용

- 행정조사기본법 적용대상을 조세·금융감독·공정거래 분야 등으로 확대하고, 피조사자 보호를 위한 절차적 권리 보장 규정 정비

\* ①고시 등에서 정하는 조사의 내용·절차·방법 등을 법률에서 정하도록 하고, 각 개별법률에서 「행정조사기본법」 상의 내용을 부분적으로 규정하기 보다는 「행정조사기본법」에서 정하는 바를 따르도록 함, ②조사권 남용에 대한 제재 수단(벌칙) 마련 등

## □ 현황 및 문제점

- 행정의무를 위반하는 경우 행정법상 의무이행 확보수단으로 행정 제재뿐만 아니라 형벌까지 부과하는 것은 과도
- '19.10월 기준 경제부처 소관 경제법률 형사처벌 건수는 2,657건으로 '99년 1,869건에 비해 크게 증가(KERI 보도자료, '19.11월)
  - 이 중 83%가 양벌규정으로 대표자 등이 현실적으로 통제하기 어려운 경우에도 종업원의 범죄 행위로 인해 형사처벌을 받고 있으며, 형사처벌 항목 중에서 인신구속형에 해당하는 '징역 또는 벌금', '징역'의 비중이 전체의 89%를 차지

&lt;유형별 형벌&gt;

	징역/벌금	벌금	징역	물수	자격정지	합계
조항 수	2,288건	236건	86건	37건	10건	2,657건
비중	86%	9%	3%	1%	0%	100%

- 행정법규를 위반한 경우 형사처벌 외에도 입찰 참가 제한, 대주주 자격요건 제한 등 중복처벌하는 경우가 있음
  - \* [금융업 대주주 자격요건 제한] 공정거래법, 조세법 처벌법 위반자(금융회사 지배구조법 제31조), [부정당업자 입찰 참가자격 제한] 건설산업기본법, 전기공사업법, 정보통신공사업법, SW진흥법 및 그 밖의 다른 법률에 따른 하도급에 관한 제한규정 위반자(국가계약법 제27조)

## □ 건의내용

- 기업의 경영활동을 위축하는 행정형벌 합리화
  - 경미한 행정법규 위반 사항은 과태료 등으로 전환
  - 양벌규정에서 징역형 폐지
  - 근로자의 범죄 행위를 방지하기 위해 관리·감독 의무를 다한 경우 대표자 형사처벌 폐지

### □ 현황 및 문제점

- '16.9월 지주회사 자산요건이 1천억원에서 5천억원으로 확대됨에 따라 중소·중견기업의 자발적 지주회사 설립·전환이 어렵게 됨
  - \* 자산총액 기준 변화 : ('99년) 1백억원 → ('01년) 3백억원 → ('02년) 1천억원 → ('16년) 5천억원
- 엄격한 지주회사 행위제한에도 불구하고 중소·중견기업이 자발적으로 지주회사로 전환하는 이유는 기업구조조정 원활화, 경영권 강화, 지배구조 투명성 제고, 신사업 투자 활성화 등의 장점이 존재하기 때문
  - \* 과도한 지배력 확장 방지 등을 위해 행위제한 부과 : 부채 200% 초과 금지, 비계열사 주식 5% 초과 소유 금지, 일반지주·자회사의 자·손자회사 지분 의무 보유 규정 등
- 지주회사 자산요건 강화는 지주회사 체제를 활용해 지배구조 개선을 추진하려는 중소·중견기업에게 불리하게 작용하며, 과세이연 등의 세제 혜택도 받지 못함
  - \* 지주회사 설립·전환 시 주식 현물출자 양도차익 과세이연, 간주취득세 감면 등
- 일반지주회사 157개 중 중소·중견기업 지주회사는 70.1%(110개)로, 자산 1조원 미만 기업이 대다수(89.1%(98개))를 차지(5천억원 미만은 58%(64개))
- 공정위에 따르면 '22년 자산 5천억원 미만 지주회사 비중은 39.5%(66개)로 자산요건을 상향한 '17년 63.4% 대비 23.9%p, 작년 46.6% 대비 7.1%p 감소

<자산규모별 지주회사 현황>

	5천억원 미만	5천~1조원	1조~3조	3조~5조	5조~7조	7조~10조	10조 이상	합계
일반지주회사	66개	42개	32개	7개	3개	4개	3개	157개
대기업집단	2개	8개	20개	7개	3개	4개	3개	47개
중소중견기업	64개	34개	12개	-	-	-	-	110개
금융지주회사	-	-	2개	1개	1개	1개	5개	10개
계	66개	42개	34개	8개	4개	5개	8개	167개

\* 출처 : 공정위, 2022년 지주회사 현황분석 결과, '22.6.29

### □ 건의내용

- 투명한 지배구조 정착을 위해 자발적으로 지주회사를 설립·전환하는 중소·중견기업에 대한 자산요건 완화

## □ 현황 및 문제점

- 정부는 지주회사를 통한 과도한 지배력 확대를 억제하기 위해 '21.12.31 이후 신규 설립·전환한 지주회사 및 기존 지주회사가 신규 편입한 자·손자회사에 대한 지분율 요건 강화
  - \* 지주회사의 자회사·손자회사 지분율 상향 : 상장 20%→30%, 비상장 40%→50% (공정거래법 제18조 제2항 및 제3항, '20.12.29 공정거래법 전부개정)
- 공정거래법 상 경제력 집중 방지장치\*가 다수 존재함에도 불구하고 지주회사 규제를 강화하는 것은 기업의 부담을 가중시키는 중복 규제
  - \* 상호출자금지, 신규순환출자금지, 부당지원행위 규제, 기업집단 현황 공시 등
- 지주회사가 자회사를 보유하는데 필요한 자금이 증가함에 따라 글로벌 경쟁력 확보를 위한 신사업부분 신설, 사업 다각화를 위한 분사, 합작투자 등이 제한되며, 신사업 투자와 일자리 창출 등에 필요한 자금이 비생산적인 지분취득에 소진되어 신규 투자 및 고용이 위축될 수밖에 없음
  - 이는 일반지주회사의 대다수를 차지하는 중소·중견기업의 부담을 더욱 가중시킴
    - \* 일반지주회사 157개 중 중소·중견기업 지주회사는 70.1%(110개)로, 자산 1조원 미만 기업이 대다수(89.1%(98개))를 차지(5천억원 미만은 58%(64개))

## □ 건의내용

- 지주회사의 자·손자회사 의무지분율 완화 또는 대기업집단과 중소·중견기업을 구분하여 규제

## □ 현황 및 문제점

- 계열사 간 내부거래 규제는 공정거래법뿐만 아니라 세법 및 상법 등에서 다양하게 다뤄지고 있으며, 내부거래에 대한 중복규제 및 규제강화로 인해 기업 부담 가중

\* (상속세 및 증여세법) 지배주주와 특수관계에 있는 법인에 대한 매출액 비율이 정상 거래비율의 30%(3년 평균 매출액 5천억원 미만 중견기업 40%, 중소기업 50%)를 초과 하는 경우 증여세 과세

\*\* (상법) 내부거래에 대한 이사회 승인 의무 규정 등

- 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

## □ 건의내용

- 편법적인 경영권 승계, 지배주주의 사익편취 목적이 아닌 정상적인 내부거래는 규제대상에서 제외
- 내부거래 규제대상 요건 완화(계열사 지분요건 상향, 내부거래 규제대상에서 지주회사 제외)

## □ 현황 및 문제점

- 공공기관이 우월적 지위에서 불공정 계약조건을 강요하여 계약 상대방에게 불이익을 주거나 경제적 부담을 전가하는 사례가 발생하고 있음

### <불공정 계약 관행 사례>

	주요 내용
설계변경 시 계약금 부담조정	발주자 요구에 따른 설계 변경시 상호 협의해 계약금액을 조정해야 하나 계약특수조건 등을 통해 시공사에 불리하게 계약금액을 조정
권리 제한	입찰안내서, 계약특수조건 등을 통해 계약변경(클레임) 제한, 소송제한 등 시공사의 권리를 부당하게 제한
잡은 계약조건 및 과업 범위 변경	요구사항을 수용하지 않으면 부정당업체 입찰 참여 규정으로 협박해 요구를 수용할 수밖에 없음

## □ 건의내용

- 공공기관의 불공정 거래 관행 근절을 위한 처벌 강화



### □ 현황 및 문제점

- 하도급법 및 상생협력법 개정에 따라 하도급(납품)대금 연동제 시행 예정('23.10.4~)
- 현행 하도급법은 수급사업자를 중소기업으로 한정하고 있어 중견기업은 원사업자로서 의무를 수행해야 하는 반면 수급사업자로서는 보호받지 못함
  - 조선업 등 고정가격으로 계약을 체결하거나 발주처가 해외기업인 경우에도 적용을 받지 못하고, 협력사가 수십개~수백개인 경우 중소협력업체들과 연동약정을 중첩적으로 체결해야 하는 등 과도한 행정업무 및 순응비용 발생 예상
- 연동의무 위반 시 벌점을 부과(최대 5.1점)하고, 단 한 차례의 고발 조치만으로도 공공조달 입찰참가 자격이 제한되는 등 심각한 제재를 받음

### □ 건의내용

- 하도급대금 연동제 수급사업자 범위를 연간매출액 3천억원 미만 중견기업까지 적용
  - \* 납품대금 연동제(상생협력법) 수탁기업 : 중소기업 및 상출집단 소속기업과 거래하는 연간매출액이 3천억원 미만인 중견기업(중견기업특별법 제13조)
- 제도 시행 초기인 만큼 벌점 부과 등 처벌 위주의 제재보다는 홍보 강화를 통한 참여기업 확대 방안 강구, 우수기업 인센티브 부여 등의 방안 마련 필요
  - 제도기간 연장(현행 3개월→6개월)
  - 벌점 부과 최소화 및 제도 시행 후 일정기간 벌점 부과 유예