



제428회국회(임시회)
제2차 정무위원회

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국외 계열사를 이용한 순환출자 금지〉

- 김남근의원 대표발의(의안번호 제2208965호)
- 이정문의원 대표발의(의안번호 제2209546호)

2025. 8.

정 무 위 원 회

전문위원 이 선 주

목 차

I . 김남근 의원안(제2208965호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
II . 이정문 의원안(제2209546호)	3
1. 제안경위	3
2. 제안이유 및 주요내용	3
III . 검토의견	4
1. 개정안의 발의배경	4
2. 상호·순환출자 규제에 국외 계열회사를 포함(김남근·이정문 의원안)	8
3. 상호출자제한기업집단 지정 통지 대상의 확대(이정문 의원안) ..	17

I. 김남근 의원안(제2208965호)

1. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 김남근의원 등 20인
- (2) 제 안 일 : 2025. 3. 14.
- (3) 회 부 일 : 2025. 3. 17.

2. 제안이유 및 주요내용

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 “공정거래법”) 제21조(상호출자금지) 및 제22조(순환출자금지)에서 “계열회사 사이의 상호출자를 금지하고 있는 취지는 그로 인하여 회사의 자본적 기초가 위태롭게 되고, 기업의 지배구조가 왜곡되며, 기업집단이 쉽게 형성·확장되는 것을 방지하고자 하는 데” 있음(대법원 2006.5.12. 선고 2004두312 판결). 2020. 12. 29. 공정거래법 개정 당시 상호출자/순환출자가 금지되는 계열회사를 “국내 계열회사”로 한정된 것은 현실적인 법집행의 어려움으로 인해 국내 계열회사 위주로 상호출자/순환출자 규정을 적용해오고 있었기 때문이다. 또한, 규제 대상을 국내 계열회사로 한정하고 있지만, 법 제36조의 “탈법행위 금지” 규제가 있기 때문에 상호출자제한 기업집단은 해외 계열회사를 통한 상호출자/순환출자 규제를 우회하는 행위를 자제하여 왔음.

그러나 최근 고려아연-영풍 간 경영권 분쟁 과정에서 해외 계열사를 이용하여 순환출자의 외관을 작출한 사건이 발생하였으나, 이것이 순환출자 금지 규정을 회피하기 위한 탈법행위인지 아닌지를 공정거래위원회가 판단하지 못하고 있음.

과거에도 공시대상기업집단인 하이트진로 그룹은 일본 계열사를 활용하여 순환출자구조를 형성하였던 사례가 있었고, 2024년 기준 상호출자제한기업집단 49개의 국외 계열회사 총수는 7,558개로 국외 계열회사를 통해 상호/순환출자 구조를 형성할 유인과 개연성이 매우 높은 상황임. 공정거래위원회가 해외 계열회사를 이용한 순환출자 사례인 고려아연 사건에서 이를 탈법행위로 판단하지 않는다면 많은 상호출자제한기업집단이 국외 계열회사를 이용하여 신규 상호출자/순환출자를 시도할 것으로 충분히 예상할 수 있음.

과거 순환출자 금지를 국내 계열회사로 제한한 것은 해외 계열회사의 존재나 출자구조를 파악하기 어려웠기 때문인데, 현재 공시제도의 확대 도입으로 해외 계열회사의 출자구조도 충분히 파악할 수 있어(법 제28조제2항 등 참조), 순환출자 금지를 국내 계열회사로 한정해야 하는 실질적 어려움도 거의 없다고 할 것임. 이에 국외 계열회사를 이용한 순환출자도 금지하여 순환출자 금지 제도의 취지를 구현하고 이를 회피하려는 탈법행위를 막고자 함(안 제22조제1항).

II. 이정문 의원안(제2209546호)

1. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 이정문의원 등 12인
- (2) 제 안 일 : 2025. 4. 2.
- (3) 회 부 일 : 2025. 4. 3.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 상호출자제한기업집단에 속하는 국내 회사에게 국내 계열 회사와 상호출자 또는 순환출자를 형성하는 계열출자를 금지하며, 이를 위반한 경우 의결권 행사를 제한하고 공정거래위원회가 주식의 처분 등의 명령을 할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 현행법은 상호·순환출자 규제 대상을 국내 계열회사로만 한정하고 있어 일부 기업이 국외 계열회사를 통한 순환출자 구조를 형성하여 규제를 회피하는 사례가 발생하고 있음.

이에 상호·순환출자 규제에 국외 계열회사를 포함한 상호출자 또는 순환출자를 형성하는 계열출자를 할 수 없도록 하고, 이를 위반한 경우 국내 회사에 대한 의결권을 제한하는 등의 조치를 마련함으로써 상호출자 또는 순환출자 규제의 사각지대를 해소하고자 함(안 제21조, 제22조, 제23조제1항 및 제39조).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 발의배경

□ 상호출자란 2개의 국내 계열회사가 서로의 주식을 취득 또는 소유하는 것(법 제28조제1항제4호)으로서 현행법 제31조제1항1)은 자산총액 5조원 이상인 기업을 공시대상기업집단으로 지정하고, 이들 중 자산총액이 GNP의 0.5%에 해당하는 금액 이상인 기업집단을 상호출자제한기업집단으로 지정하도록 하고 있음.

- 상호출자제한기업집단에 지정되면, 계열회사 간의 상호출자가 금지되고, 경제력 집중을 억제하기 위한 채무보증 금지, 계열사 간 순환출자를 형성하는 계열출자 금지, 기업집단현황 공시 등의 규제를 적용받음.
- 공정거래위원회는 2025년 현재 46개 기업집단을 상호출자제한기업집단으로 지정하였고, 여기에 소속된 회사는 2,093개, 자산총액은 약 2,967조원임.

1) 제31조(상호출자제한기업집단 등의 지정 등) ① 공정거래위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 산정한 자산총액이 5조원 이상인 기업집단을 대통령령으로 정하는 바에 따라 공시대상기업집단으로 지정하고, 지정된 공시대상기업집단 중 자산총액이 국내총생산액의 1천분의 5에 해당하는 금액 이상인 기업집단을 대통령령으로 정하는 바에 따라 상호출자제한기업집단으로 지정한다. 이 경우 공정거래위원회는 지정된 기업집단에 속하는 국내 회사와 그 회사를 지배하는 동일인의 특수관계인인 공익법인에 지정 사실을 대통령령으로 정하는 바에 따라 통지하여야 한다.

<연도별 상호출자제한기업집단 등 지정 현황>

(단위: 개, 조원)

구분		2021	2022	2023	2024	2025
상호출자 제한	기업집단 수	49	47	48	48	46
	소속회사 수	1,742	2,108	2,169	2,213	2,093
	자산총액	2,114.5	2,421.1	2,596.6	2,974.3	2,967.3
공시대상	기업집단 수	71	76	82	88	92
	소속회사 수	2,612	2,886	3,076	3,318	3,301
	자산총액	2,336.4	2,617.7	2,832.9	3,074.3	3,301.8

자료: 공정거래위원회(e-나라지표)

- 순환출자란 세 개 이상의 계열출자로 연결된 계열회사 모두가 계열출자회사 및 계열출자대상회사가 되는 계열출자 관계를 말하고(법 제2조제16호), 순환출자회사집단은 기업집단 소속회사 중 순환출자 관계에 있는 계열회사의 집단(법 제2조제17호)을 말함.

- 현행법에서 상호출자와 순환출자를 규제하는 것은 이러한 행위가 실질적인 출자 행위 없이 장부상의 가공자본 형성을 통해 기업의 소유지배구조를 왜곡하여 건전성을 해칠 우려가 있고, 나아가 하나의 계열사에 문제가 생기면 기업집단 전체의 문제로 확장될 수 있는 연쇄효과를 유발할 가능성 때문임.

- 그동안 「독점규제 및 공정거래법」(이하 “공정거래법”이라 함)에서는 경제력 집중의 폐해를 방지하기 위한 다양한 입법적 노력을 기울여 왔는데, 상호출자금지(1987년 시행), 상호출자제한기업집단의 소속 계열회사 간 신규순환출자금지(2014년 시행)는 대표적인 사례로 볼 수 있음.

□ 다만, 현행법에서는 상호출자 및 순환출자의 금지대상 계열회사를 국내 회사로 한정하고 있어 국외 계열사를 통한 신규 순환출자의 가능성에 대한 우려가 있었고,²⁾ 2015년 롯데그룹의 지배권 분쟁을 계기로 국외 계열사를 통한 순환출자 논란이 발생하였으나, 국회는 국외 계열사에 대한 공시를 강화하는 입법으로 대응하였음.

□ 최근에는 고려아연과 영풍·MBK 간 경영권 분쟁에서 고려아연 측이 국외계열사(SMC: Sun Metals Corporation Pty Ltd)를 통해 영풍 지분을 취득하면서 순환출자 고리를 형성(영풍-고려아연-SMC홀딩스-SMC-영풍)하고 「상법」 제369조제3항³⁾을 활용하여 경영권을 방어하는 사례가 이슈화되면서 국외 계열회사를 통한 순환출자에 대한 규제의 필요성이 대두되었음.⁴⁾

□ 공정거래위원회는 위의 사건은 공정거래법 제36조⁵⁾와 같은 법 시행령 제42조제4호⁶⁾에 따른 탈법행위에 해당할 소지가 있다는

2) 예를 들어 경제개혁시민연대는 2014년 논평을 통해 두산그룹이나 현대그룹의 사례를 들면서 공정거래위원회가 순환출자 현황공시에 국외 계열사를 포함하여야 한다고 주장하였음.

3) 제369조(의결권) ③회사, 모회사 및 자회사 또는 자회사가 다른 회사의 발행주식의 총수의 10분의 1을 초과하는 주식을 가지고 있는 경우 그 다른 회사가 가지고 있는 회사 또는 모회사의 주식은 의결권이 없다. 이 사건은 고려아연의 손자회사인 SMC가 영풍 전체 발행 주식 수의 10.3%에 해당하는 주식을 기습매수함으로써 MBK파트너스와 영풍 연합이 보유한 고려아연에 대한 주식 의결권의 행사를 무력화한 것임.

4) 지난 2025년 2월 19일 제422회 국회 정무위원회 제2차회의에서는 SMC가 영풍 주식을 취득한 사건에 대한 위원들의 질의와 공정거래위원회의 검토 필요성에 관한 논의가 있었음.

5) 제36조(탈법행위의 금지) ① 누구든지 제18조제2항부터 제5항까지 및 제19조부터 제25조까지의 규정을 회피하려는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 제1항에 따른 탈법행위의 유형 및 기준은 대통령령으로 정한다.

6) 제42조(탈법행위의 유형 및 기준) 법 제36조제1항에 따라 금지되는 탈법행위는 상호출자제한기업집단에 속하는 회사가 하는 다음 각 호의 행위로 한다.

4. 자기의 주식을 취득·소유하고 있는 계열회사의 주식을 타인의 명의를 이용하여 자기의 계산으로 취득하거나 소유하는 행위

판단하에 조사를 진행 중임.

- 개정안들은 고려아연의 사례가 현행법상 탈법행위에 해당하는지와 무관하게 기업집단이 국외 계열사를 통해 편법적인 순환출자를 하는 행위를 방지하려는 목적으로 발의됨.

2. 상호·순환출자 규제에 국외 계열회사를 포함(김남근·이정문 의원안)

□ 개정안은 상호출자나 순환출자의 금지대상에 국외 계열사도 포함하고 이를 위반하는 경우 그 의결권을 제한하는 등의 규정을 마련하려는 것임.

- 김남근 의원안은 순환출자의 금지대상에만 국외 계열회사를 포함하고 있음.
- 이에 반해, 이정문 의원안은 순환출자뿐 아니라 상호출자의 금지대상에도 국외 계열회사를 포함하고, 국내·외 계열회사가 상호·순환출자 금지 규정을 위반하는 경우 순환출자를 한 주식을 처분하도록 하며, 의결권 행사도 제한함.

현행	김남근 의원안	이정문 의원안
제21조(상호출자의 금지 등) ① 상호출자제한기업집단에 속하는 국내 회사는 자기의 주식을 취득 또는 소유하고 있는 <u>국내 계열회사의</u> 주식을 취득 또는 소유해서는 아니 된다. 다	제21조(상호출자의 금지 등) (현행과 같음)	제21조(상호출자의 금지 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- <u>계열회사</u> ----- ----- -----.

현행	김남근 의원안	이정문 의원안
만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 2. (생략) ② 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 출자를 한 회사는 그 주식을 취득 또는 소유한 날부터 6개월 이내에 처분하여야 한다. 다만, 자기의 주식을 취득 또는 소유하고 있는 <u>국내 계열회사</u>가 그 주식을 처분한 경우에는 그러하지 아니하다. ③ (생략) 제22조(순환출자의 금지) ① 상호출자제한기업집단에 속하는 국내 회사는		----- ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) ② ----- ----- ----- ----- ----- -----. ----- ----- -----<u>계열회사</u>----- ----- ----- -----. ③ (현행과 같음) 제22조(순환출자의 금지) ① ----- ----- -----

현행	김남근 의원안	이정문 의원안
식, 순환출자회사집단에 속하는 국내 계열회사 간 합병에 따른 계열출자는 제외한다]를 하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. ~ 5. (생략) ② 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 <u>계열출자를 한 회사</u>는 다음 각 호의 구분에 따른 기간 내에 취득 또는 소유한 해당 주식(제1항제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 경우는 신주배정등의 결정, 재산출연 또는 유상증자결정이 있기 전 지분을 초과분을 말한	----- ----- ----- ----- ----- -----. ----- ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) ② (현행과 같음)	----- ----- -----. ----- ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) ② ----- ----- <u>계열출자를 한 국내 회사</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

현행	김남근 의원안	이정문 의원안
다)을 처분하여야 한다. 다만, 순환출자회사집단에 속한 다른 회사 중 하나가 취득 또는 소유하고 있는 계열출자 대상회사의 주식을 처분하여 제1항에 따른 계열출자로 형성되거나 강화된 순환출자가 해소된 경우에는 그러하지 아니하다. 1. ~ 3. (생략) 제23조(순환출자에 대한 의결권 제한) ① 상호출자제한기업집단에 속하는 <u>국내 회사</u>로서 순환출자를 형성하는 계열출자를 한 회사는 상호출자제한기업집단 지정일 당시 취득 또는 소유하고 있는 순환출자회사집단	제23조(순환출자에 대한 의결권 제한) (현행과 같음)	----- -----. ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) 제23조(순환출자에 대한 의결권 제한) ① ----- ----- <u>회사</u>----- ----- ----- ----- ----- -----

현행	김남근 의원안	이정문 의원안
내의 <u>계열출자대상 회사</u> 주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없다. ② 순환출자회사집단에 속한 다른 <u>국내 회사</u> 중 하나가 취득 또는 소유하고 있는 계열출자대상회사의 주식을 처분함으로써 기존에 형성된 순환출자를 해소한 경우에는 제1항을 적용하지 아니한다. 제39조(시정조치의 이행확보) ① 제21조 또는 제22조를 위반하여 상호출자 또는 순환출자를 한 <u>주식</u>에 대해서는 그 시정조치를 부과받은 날부터 법 위반상태가 해소될 때까지 해당	제39조(시정조치의 이행확보) (현행과 같음)	-----<u>국내 계열출자대상 회사</u>----- -----. ② ----- -----<u>회사</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 제39조(시정조치의 이행확보) ① ---- ----- ----- ----- ----<u>주식(국내 주식에 한정한다)</u>에---- ----- ----- -----

현행	김남근 의원안	이정문 의원안
주식 전부에 대하여 의결권을 행사할 수 없다.		----- ----- -----.
② 제37조제1항에 따른 주식처분명령을 받은 자는 그 명령을 받은 날부터 해당 <u>주식</u> 에 대하여 의결권을 행사할 수 없다.		② ----- ----- ----- ----- <u>주식</u> <u>(국내 주식에 한정한다)</u> 에----- -----.

□ 먼저, 이정문 의원안 제21조는 상호출자제한기업집단에 속하는 국내 회사는 자기의 주식을 취득 또는 소유하고 있는 (국내·외) 계열회사의 주식을 취득할 수 없도록 하면서(제1항), 예외적으로 합병 등에 따라 주식을 취득하였다면 6개월 이내에 처분하도록 하고 있고(제2항) 그 규제대상은 현행과 동일하게 국내 회사임.

□ 또한, 이정문 의원안 및 김남근 의원안 제22조는 상호출자제한기업집단에 속하는 국내 회사는 순환출자를 형성하는 (국내·외) 계열출자를 할 수 없도록 하는바 역시 국내 회사를 규제대상으로 함.

- 여기에 이정문 의원안은 합병 등에 따라 계열출자를 하였다면 일정 기간 이내에 처분하여야 함(안 제22조제2항).

- 다음으로, 이정문 의원안 제23조와 제39조에 따르면 상호출자제한 기업에 속하는 (국내·외) 회사로서 순환출자를 형성하는 계열출자제한 회사는 해당 국내 주식에 대해 의결권을 행사할 수 없음.
- 개정안들은 기업이 국외 계열사를 통해 상호·순환출자 금지제도를 우회할 가능성을 차단하고, 기업집단 지배구조의 투명성을 제고할 수 있다는 긍정적 측면이 있음.
- 2024년 공정거래위원회가 발표한 ‘공시대상기업집단 주식소유 현황 분석·공개’에 따르면 공시대상기업집단 88개 중 31개 집단(2023년 27개)에 속한 118개 국외계열사가 86개 국내계열사에 직접 또는 간접 출자하고 있는 것으로 파악되고, 이들 기업집단 모두가 총수가 있는 기업집단이라는 점을 감안하면 기업집단이 국외 계열사를 통해 현행 법을 회피할 유인을 배제할 수 없음.

<국외계열사의 국내계열사 직·간접 출자 현황>

(2023. 5. 1 및 2024. 5. 14. 기준, 단위: 개)

구분	집단수	직·간접 출자 국외계열사			피출자 국내계열사
		직접	간접	계	
2023년	27	80	28	108	84
2024년	31	86	32	118	86
증감	4	6	4	10	2

자료: 공정거래위원회, ‘공시대상기업집단 주식소유 현황 분석·공개’

- 또한, 현행법에서 상호·순환출자의 금지를 국내 계열회사로 한정 한 것은 국외계열사에 대한 출자구조 등의 정보를 취득하기 어려운

점을 고려한 것인데, 2020년 이후 공시제도의 확대로 그러한 현실적 제약이 해소된 상황인바 개정안의 집행가능성도 높을 것으로 보임.

- 다만, 개정안들에 대한 심사 시 고려아연의 사례에 대한 특수성에 초점을 두어 국내 회사의 국외 계열사를 통한 순환출자만을 금지하여 규제의 확장 범위를 최소화할지(김남근 의원안),

가공자본을 통한 지배력 확장의 방지라는 공정거래법의 취지에 따라 순환출자뿐 아니라 상호출자를 포함하여 규제의 대상을 보다 넓히고 나아가 주식 처분과 의결권까지 제한할지(이정문 의원안)에 관한 정책적 판단이 필요함.

- 한편, 개정안에 대해 공정거래위원회는 현재 상호출자제한기업집단 계열회사 간 상호출자는 발견되지 않고, 순환출자 고리수도 2014년 483개에서 2024년 12개로 감소하는 등 상호·순환출자 금지제도가 시장 전반에 안착된 상황인데, 단 1건의 예외적인 사례(고려아연)로 규제 범위를 확장하는 것은 신중하여야 한다는 입장임.

- 더불어 국외 계열사에 대한 출자 현황 공시가 이루어지고 있어 투명성이 보장되고 있고, 국외 계열사를 통한 상호·순환출자는 고려아연의 사례가 최초라는 점을 고려하여, 탈법행위 여부에 관한 면밀한 조사 이후에 법 개정을 포함한 제도개선의 필요성을 검토하겠다는 의견을 제시함.

☐ 개정안은 상호출자제한기업집단으로 지정된 사실을 통지하여야 하는 대상에 해당 기업집단에 속한 국외 회사를 추가하려는 것임.

– 17 –

□ 현행법 제31조제1항 후단은 상호출자제한기업집단으로 지정된 기업집단에 속하는 국내 회사와 그 회사를 지배하는 동일인의 특수관계인인 공익법인에 그 지정 사실을 통지하도록 하되, 통지의 대상은 국내 회사로 한정하고 있음.

□ 이는 현행법이 상호출자 금지대상을 상호출자제한기업집단에 속하는 국내 회사로 정하고 있기 때문으로서⁷⁾ 개정안은 국외 회사를 상호출자 금지의 대상으로 추가하고 있는 만큼 그 통지대상도 확대하려는 취지임.

□ 다만, 개정안이 제21조에서 상호출자제한기업집단에 속하는 국내 회사에 국내·외 계열회사의 주식 취득·소유와 국내·외 계열출자를 금지하는 의무를 부과하고 있다는 점을 고려할 때,

‘상호출자제한기업집단으로 지정된 기업집단에 속하는 국외 회사’까지 그 지정 사실을 통지할 실익이 있는지에 관한 검토가 필요할 것으로 봄.

□ 한편, 공정거래위원회는 개정안이 대기업집단 시책을 국외 회사까지 확장하는 것으로 해석될 수 있어 신중하게 접근하자는 의견임.

7) 현 시행령 제38조제1항에서도 대기업집단의 지정 기준이 되는 자산총액을 ‘국내 계열회사’의 자산 총액 합계로 산정하고 있음.

제38조(공시대상기업집단 및 상호출자제한기업집단의 지정 등) ① 법 제31조제1항 전단에 따른 공시대상 기업집단(이하 “공시대상기업집단”이라 한다)은 해당 기업집단에 속하는 국내 회사들의 공시대상기업집단 지정 직전 사업연도의 대차대조표상 자산총액(금융업 또는 보험업을 영위하는 회사의 경우에는 자본총액 또는 자본금 중 큰 금액으로 하며, (후략))

- 즉, 개정안 제31조제1항 후단은 통지의 대상을 ‘상호출자제한기업집단에 지정된 기업집단에 속하는 회사’로 규정⁸⁾하고 있는데, 이는 국외 회사도 상호출자제한기업집단에 포함하는 것인바 현행 대기업집단 시책이 ‘국내 시장’에서의 경제력 집중과 지배력 확장 우려를 방지하기 위해 도입된 제도라는 점을 고려하여야 한다는 입장임.
- 또한, 외국법의 적용을 받는 국외 계열회사에게 국내 대기업집단의 지정에 수반되는 각종 의무를 부과하는 것도 어려운 측면이 있다는 의견을 제시함.

문 의 처

02)6788-5109

8) 이정문 의원안 제23조제1항에서도 ‘상호출자제한기업집단에 속하는 회사’로 표기하고 있음.