



제438회국회(임시회)
제2차 정무위원회

자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 공개매수에 대한 의견표명 의무화 및 주요사항보고서 제출사유 확대 〉
■ 김현정의원 대표발의(의안번호 제2218170호)

2026. 8.

정 무 위 원 회

수석전문위원 곽현준

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김현정의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2026. 4. 8.
3. 회 부 일 : 2026. 4. 9.

II. 제안이유

현행법은 공개매수신고서가 제출된 주식등의 발행인의 공개매수에 관한 의견의 표명을 재량으로 규정하고 있음. 그러나 주주들의 이익과 직결된 공개매수 상황에서 발행인 이사의 「상법」에 따른 충실의무 준수와 주주의 공정한 투자판단을 담보하기 위하여 발행인이 의무적으로 의견을 표명하도록 할 필요가 있음.

또한, 주주들의 이익을 보호하기 위하여 주요사항보고서 제출 사유에도 주주의 이익에 관하여 중대한 영향을 미치는 사실이 발생한 경우도 포함하여야 한다는 의견이 제기되고 있음.

이에 공개매수신고서가 제출된 경우 발행인은 공개매수에 관한 찬반의견과 발행인 이사와의 이해관계 등을 의무적으로 공개하도록 하는 한편, 주주의 이익에 관하여 중대한 영향을 미치는 사실이 발생한 경우에도 사업보고서 제출대상법인이 주요사항보고서를 제출하도록 함으로써 주주의 이익이 보호되는 자본시장을 조성하고자 함(안 제138

조 및 제161조제1항 등).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 공개매수신고서가 제출된 경우 발행인은 공개매수에 대한 찬반의견, 의견표명에 대한 이사회 결의내용, 발행인의 이사와 공개매수자 간의 이해관계 등을 의무적으로 표명하도록 하고, 주요사항보고서의 제출사유에 주주의 이익에 관하여 중대한 영향을 미치는 사실이 발생한 경우를 포함하려는 것임(안 제138조제1항 및 쟁161조제1항 등).

현행	개정안
제138조(공개매수에 관한 의견표명) ① 공개매수신고서가 제출된 주식등의 발행인은 대통령령으로 정하는 방법 에 따라 <u>그 공개매수에 관한 의견을 표명할 수 있다.</u>	제138조(공개매수에 관한 의견표명) ① ----- ----- ----- <u>그 공개매수에 관하여 다음 각 호의 사항을 포함한 의견을 표명하여 야 한다.</u> <u>1. 공개매수에 대한 찬성·반대 또는 중립의 의견에 관한 입장과 그 이 유</u> <u>2. 의견표명에 대한 이사회 결의내 용</u> <u>3. 발행인의 이사와 공개매수자 사이 의 대통령령으로 정하는 특별한 이 해관계가 있는지의 여부</u> ② 발행인은 의견표명 이후에 <u>그 의 견에 중대한 변경이 있는 경우에는 지체 없이 대통령령으로 정하는 방법 에 따라 그 사실을 알려야 한다.</u>
<신설>	
<신설>	
<신설>	
<신설>	

현행	개정안
② 발행인은 제1항에 따라 의견을 표명한 경우에는 그 내용을 기재한 문서를 지체 없이 금융위원회와 거래소에 제출하여야 한다. 제161조(주요사항보고서의 제출) ① 사업보고서 제출대상법인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사실이 발생한 경우에는 그 사실이 발생한 날의 다음 날까지(제6호의 경우에는 그 사실이 발생한 날부터 3일까지, 제9호의 경우에는 그 사실이 발생한 다음 날과 납입기일의 1주 전 중 먼저 도래하는 날까지로 한다) 그 내용을 기재한 보고서(이하 “주요사항보고서”라 한다)를 금융위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 제159조제6항 및 제7항을 준용한다. 1. ~ 9. (생략) 10. 그 밖에 그 법인의 경영·재산 등에 관하여 중대한 영향을 미치는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사실이 발생한 때 ② ~ ⑤ (생략) 제449조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여는 1억원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 38. (생략) <신설>	③ -----제1항 및 제2항에 따라 표명한 의견의 내용----- ----- -----. 제161조(주요사항보고서의 제출) ① -- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 9. (현행과 같음) 10. -----법인의 경영·재산 및 주주의 이익 등----- ----- ----- ② ~ ⑤ (현행과 같음) 제449조(과태료) ① ----- ----- -----. 1. ~ 38. (현행과 같음) 38의2. 제138조제1항 또는 제2항을 위반하여 공개매수에 관한 의견표

현행	개정안
39. ~ 49. (생략)	<u>명을 하지 아니한 자</u> 39. ~ 49. (현행과 같음)
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)

□ “공개매수”란 불특정 다수인에 대하여 의결권 있는 주식, 그 밖에 대통령령으로 정하는 증권(이하 “주식등”)의 매수의 청약을 하거나 매도의 청약을 권유하고 증권시장 밖에서 그 주식등을 매수하는 것을 의미함.¹⁾

○ 현행법령은 증권시장 밖에서 6개월 동안 10인 이상으로부터 주식을 매수하여 5% 이상의 지분을 취득하는 경우 공개매수 절차를

1) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제133조(공개매수의 적용대상) ① 이 절에서 “공개매수”란 불특정 다수인에 대하여 의결권 있는 주식, 그 밖에 대통령령으로 정하는 증권(이하 “주식등”이라 한다)의 매수(다른 증권과의 교환을 포함한다. 이하 이 절에서 같다)의 청약을 하거나 매도(다른 증권과의 교환을 포함한다. 이하 이 절에서 같다)의 청약을 권유하고 증권시장(증권시장과 유사한 시장으로서 해외에 있는 시장, 다자간매매체결회사 및 외국 법령에 따라 외국에서 다자간매매체결업무에 상당하는 업무를 영위하는 자를 포함한다. 이하 이 절에서 같다) 밖에서 그 주식등을 매수하는 것을 말한다.

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」

제139조(공개매수의 적용대상 증권) 제133조제1항에서 “의결권 있는 주식, 그 밖에 대통령령으로 정하는 증권”이란 의결권 있는 주식에 관계되는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 증권(이하 “주식등”이라 한다)을 말한다.

1. 주권상장법인이 발행한 증권으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 증권

가. 주권

나. 신주인수권이 표시된 것

다. 전환사채권

라. 신주인수권부사채권

마. 가목부터 라목까지의 증권과 교환을 청구할 수 있는 교환사채권

바. 가목부터 마목까지의 증권을 기초자산으로 하는 파생결합증권(권리의 행사로 그 기초자산을 취득할 수 있는 것만 해당한다)

2. 제1호에 따른 주권상장법인 외의 자가 발행한 증권으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 증권

가. 제1호에 따른 증권과 관련된 증권예탁증권

나. 제1호에 따른 증권이나 가목의 증권과 교환을 청구할 수 있는 교환사채권

다. 제1호에 따른 증권이나 가목·나목의 증권을 기초자산으로 하는 파생결합증권(권리의 행사로 그 기초자산을 취득할 수 있는 것만 해당한다)

따르도록 규정하고 있음.²⁾

- 공개매수를 하고자 하는 자는 공개매수공고를 하고 공개매수신고서를 금융위원회와 거래소에 제출하여야 하며, 공개매수신고서가 제출된 주식등의 발행인은 그 공개매수에 관한 의견을 표명할 수 있고, 의견을 표명한 경우에는 그 내용을 기재한 문서를 지체 없이 금융위원회와 거래소에 제출하여야 함.³⁾

2) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제133조(공개매수의 적용대상) ③ 주식등을 대통령령으로 정하는 기간 동안 증권시장 밖에서 대통령령으로 정하는 수 이상의 자로부터 매수등을 하고자 하는 자는 그 매수등을 한 후에 본인과 그 특별관계자(대통령령으로 정하는 특별한 관계가 있는 자를 말한다. 이하 같다)가 보유(소유, 그 밖에 이에 준하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우를 포함한다. 이하 이 절 및 제2절에서 같다)하게 되는 주식등의 수의 합계가 그 주식등의 총수의 100분의 5 이상이 되는 경우(본인과 그 특별관계자가 보유하는 주식등의 수의 합계가 그 주식등의 총수의 100분의 5 이상인 자가 그 주식등의 매수등을 하는 경우를 포함한다)에는 공개매수를 하여야 한다. 다만, 매수등의 목적, 유형, 그 밖에 다른 주주의 권익침해 가능성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 매수등의 경우에는 공개매수 외의 방법으로 매수등을 할 수 있다.

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」

제140조(공개매수 상대방의 수의 산정기준) ① 법 제133조제3항 본문에서 “대통령령으로 정하는 기간”이란 해당 주식등의 매수등(법 제133조제2항에 따른 매수등을 말한다. 이하 이 절에서 같다)을 하는 날부터 과거 6개월간을 말한다.

② 법 제133조제3항 본문에서 “대통령령으로 정하는 수 이상의 자”란 해당 주식등의 매수등을 하는 상대방의 수와 제1항에 따른 기간 동안 그 주식등의 매수등을 한 상대방의 수의 합계가 10인 이상인 자를 말한다.

3) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제134조(공개매수공고 및 공개매수신고서의 제출) ① 공개매수를 하고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 방법에 따라 다음 각 호의 사항을 공고(이하 “공개매수공고”라 한다)하여야 한다.

1. 공개매수를 하고자 하는 자
2. 공개매수할 주식등의 발행인(그 주식등과 관련된 증권예탁증권, 그 밖에 대통령령으로 정하는 주식등의 경우에는 대통령령으로 정하는 자를 말한다. 이하 이 절에서 같다)
3. 공개매수의 목적
4. 공개매수할 주식등의 종류 및 수
5. 공개매수기간·가격·결제일 등 공개매수조건
6. 매수자금의 명세, 그 밖에 투자자 보호를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 공개매수공고를 한 자(이하 “공개매수자”라 한다)는 대통령령으로 정하는 방법에 따라 다음 각 호의 사항을 기재한 신고서(이하 “공개매수신고서”라 한다)를 그 공개매수공고를 한 날(이하 “공개매수공고일”이라 한다)에 금융위원회와 거래소에 제출하여야 한다. 다만, 공개매수공고일이 공휴일(「노동절 제정에 관한 법률」에 따른 노동절 및 토요일을 포함한다), 그 밖에 금융위원회가 정하여 고시하는 날에 해당되는 경우에는 그 다음 날에 제출할 수 있다.

1. 공개매수자 및 그 특별관계자에 관한 사항
2. 공개매수할 주식등의 발행인
3. 공개매수의 목적
4. 공개매수할 주식등의 종류 및 수

□ 그런데 공개매수는 대상회사의 지배구조 변경이나 경영권 이전 등이 수반될 수 있어 주주의 투자판단에 중대한 영향을 미치는 거래에 해당함에도, 현행법은 발행인의 공개매수에 관한 의견표명을 재량으로 규정하고 있음.

□ 이에 개정안은 공개매수신고서가 제출된 경우 발행인이 공개매수에 관한 찬반의견, 그 이유 및 발행인 이사와 공개매수자 간의 이해관계 등을 의무적으로 공시하도록 하려는 것으로, 주주에게 보다 충실한 정보를 제공함으로써 주주의 합리적인 투자판단을 지원하고 공개매수 절차의 투명성을 제고하는 데 기여할 것으로 기대됨.

□ 다만, 발행인의 공시의무를 확대·강화하는 데 있어서, 공시의무의 범위와 내용에 관한 예측가능성을 제고할 필요가 있을 것으로 보임.

○ 공개매수에 관한 의견표명 의무와 관련하여 어떠한 사항을 중심으로 의견을 표명하여야 하는지에 관한 기준이 법률상 명확하지 아

5. 공개매수기간·가격·결제일 등 공개매수조건

6. 공개매수공고일 이후에 공개매수에 의하지 아니하고 주식등의 매수등을 하는 계약이 있는 경우에는 그 계약의 내용

7. 매수자금의 명세, 그 밖에 투자자 보호를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

③ 제1항 및 제2항에 따른 공개매수기간은 대통령령으로 정하는 기간 이내여야 한다.

④ 공개매수자는 공개매수신고서에 그 주식등의 발행인의 예측정보를 기재 또는 표시할 수 있다. 이 경우 예측정보의 기재 또는 표시는 제125조제2항제1호·제2호 및 제4호의 방법에 따라야 한다.

⑤ 공개매수신고서의 첨부서류, 그 밖에 공개매수신고서에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제138조(공개매수에 관한 의견표명) ① 공개매수신고서가 제출된 주식등의 발행인은 대통령령으로 정하는 방법에 따라 그 공개매수에 관한 의견을 표명할 수 있다.

② 발행인은 제1항에 따라 의견을 표명한 경우에는 그 내용을 기재한 문서를 지체 없이 금융위원회와 거래소에 제출하여야 한다.

니한 만큼, 의견표명의 구체적인 사항을 대통령령에 위임하여 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 한편, “주요사항보고서”란 사업보고서 제출대상법인이 경영·재산 등에 관하여 투자자의 투자판단에 중대한 영향을 미치는 사실이 발생한 경우 일정 기간 내에 금융위원회에 제출하는 보고서를 말함.

○ 사업보고서로 대표되는 정기공시제도는 과거 일정기간의 경영성과만을 나타내므로 현재 또는 장래의 경영, 증권의 권리내용 또는 가치변동에 관한 적절한 판단자료를 제공하는데 한계가 있기 때문에 투자자의 투자판단에 영향을 미칠 중요한 사실이 발생한 경우 이를 즉시 투자자에게 공시하도록 하는 수시공시제도가 운영되고 있는데, 주요사항보고서는 그 대표적인 사례 중 하나임.⁴⁾

□ 그런데, 현행법 제161조제1항제10호⁵⁾는 주요사항보고서 제출사유로

4) 이상복, 『자본시장법』 (제12판), 홍문사, 2022.1.

5) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제161조(주요사항보고서의 제출) ① 사업보고서 제출대상법인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사실이 발생한 경우에는 그 사실이 발생한 날의 다음 날까지(제6호의 경우에는 그 사실이 발생한 날부터 3일까지, 제9호의 경우에는 그 사실이 발생한 다음 날과 납입기일의 1주 전 중 먼저 도래하는 날까지로 한다) 그 내용을 기재한 보고서(이하 “주요사항보고서”라 한다)를 금융위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 제159조제6항 및 제7항을 준용한다.

1. 발행한 어음 또는 수표가 부도로 되거나 은행과의 당좌거래가 정지 또는 금지된 때
2. 영업활동의 전부 또는 중요한 일부가 정지되거나 그 정지에 관한 이사회 등의 결정이 있을 때
3. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생절차개시 또는 간이회생절차개시의 신청이 있을 때
4. 이 법, 「상법」, 그 밖의 법률에 따른 해산사유가 발생한 때
5. 대통령령으로 정하는 경우에 해당하는 자본 또는 부채의 변동에 관한 이사회 등의 결정이 있을 때
6. 「상법」 제360조의2, 제360조의15, 제522조 및 제530조의2에 규정된 사실이 발생한 때
7. 대통령령으로 정하는 중요한 영업 또는 자산을 양수하거나 양도할 것을 결의한 때
8. 자기주식을 취득(자기주식의 취득을 목적으로 하는 신탁계약의 체결을 포함한다) 또는 처분(자기주식의 취득을 목적으로 하는 신탁계약의 해지를 포함한다)할 것을 결의한 때
9. 전환사채, 교환사채 또는 신주인수권부사채의 발행에 관한 결정이 있을 때. 다만, 해당 주권

법인의 경영·재산 등에 관하여 중대한 영향을 미치는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사실이 발생한 경우를 규정하고 있으나, 주주의 이익에 관하여 중대한 영향을 미치는 사실이 발생한 경우는 명시적으로 포함하고 있지 아니함.

□ 이에 개정안은 주주의 이익에 관하여 중대한 영향을 미치는 사실이 발생한 경우에도 사업보고서 제출대상법인이 주요사항보고서를 제출하도록 하려는 것으로, 주주의 이익에 중대한 영향을 미치는 사항에 대한 공시를 강화하고 투자자의 투자판단에 필요한 정보를 적시에 제공한다는 점에서 긍정적인 측면이 있다고 보임.

□ 다만, “주주의 이익에 관하여 중대한 영향을 미치는 사실”은 그 의미와 범위가 다소 추상적이므로, 공시의무자의 예측가능성을 제고하기 위하여 금융위원회는 향후 시행령에서 그 적용대상을 구체적으로 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 참고로, 개정안에 대하여 다음과 같은 의견이 제시되었음.

○ **금융위원회**는 주주의 합리적인 의사결정 지원 및 공개매수 절차의 투명성 제고를 위하여 공개매수에 관한 의견표명을 의무화하는 취지에는 공감하면서도, 보다 충실한 정보제공을 위하여 의견표명 사

관련 사채권의 발행이 증권의 모집 또는 매출에 따른 것으로서 제119조제1항에 따라 신고서를 제출하는 경우는 제외한다.

10. 그 밖에 그 법인의 경영·재산 등에 관하여 중대한 영향을 미치는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사실이 발생한 때

항을 대통령령에 위임하여 추가할 필요가 있다는 의견을 제시함.

또한, 주요사항보고서 제출사유로 “주주의 이익에 중대한 영향을 미치는 사항”을 추가하는 것에 대해서도 개정목적에 동의하나, 적용대상을 대통령령을 통해 구체화할 필요가 있다는 의견을 제시함.

- **한국상장회사협의회**는 이사회가 어떠한 사항을 중심으로 의견을 작성하여야 하는지에 관한 기준⁶⁾을 구체화하고, 회사가 충분히 검토할 수 있는 기간⁷⁾을 보장할 필요가 있으며, 사후적으로 이사회 의 의견과 결과가 다르다는 이유만으로 책임이 과도하게 확대되지 않도록 할 필요가 있다는 입장임.
- **코스닥협회**는 개정안의 취지에 공감하면서도, “주주의 이익에 관하여 중대한 영향을 미치는 사실”의 의미와 범위가 추상적이어서 과잉공시 또는 방어적 공시를 초래할 우려가 있고, 투자유치 협상이나 인수·합병 검토 등 초기 단계의 미확정 사항에 대한 공시 부담으로 거래 무산, 비밀유지의 어려움 및 협상력 약화 등이 발생할 수 있으므로, 공시대상을 구체적으로 한정할 필요가 있다는 의견을 제시함.
- **한국경영자총협회**는 정보제공 확대와 주주보호 강화라는 정책목표에는 공감하면서도, 공개매수에 관한 의견표명 의무화는 기업의

6) 미국과 영국은 실무상 매수가액의 적정성, 거래조건의 공정성, 이해관계자에 대한 영향 위주로 의견서를 기재

7) 미국: 인수인 공개매수 공표 후 10영업일 이내, 영국: 공개매수 문서 발송 후 14일 이내

경쟁력 및 중장기 경영전략 등에 미치는 영향을 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있으며, 주요사항보고서 제출사유 확대와 관련하여도 공시범위를 명확히 규정하고 기업의 합리적인 경영판단에 대해서는 적절한 면책방안을 함께 검토할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5111