



제422회국회(임시회)
제2차 정무위원회

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지주회사 등의 공시의무 신설 및
자·손자·증손회사 관련 규제 강화〉
■ 김용만의원 대표발의(의안번호 제2206037호)

2025. 2.

정 무 위 원 회

전문위원 황 승 기

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 지주회사 등의 공시의무 신설	3
2. 상장된 자회사 등에 대한 대규모 상장법인 특례규정 적용	9

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김용만의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 11 29
3. 회 부 일 : 2024. 12. 2

II. 제안이유 및 주요내용

지주회사 제도는 지배구조의 단순·투명화 및 의사결정 체계의 효율화를 위하여 도입되었으며, 2023년 9월말 기준 국내 지주회사 총 수가 172개에 이르고, 82개 대기업집단 중 42개는 하나 이상의 지주회사를 보유하는 등 대기업집단의 주요 지배구조 체계로 선택되고 있음.

그러나 현행법상 지주회사로 하여금 사업연도 종료 후 지주회사 및 자회사 등의 재무현황 등 사업에 대한 보고서를 공정거래위원회에 제출하도록 하고 있으나, 해당 보고서는 공시대상이 아니어서 여전히 지배구조 및 거래관계 등에 대한 투명성이 떨어진다는 지적이 있음.

또한, 지주회사가 자회사의 핵심 사업을 물적분할하고 별도 법인으로 상장시키는 이중상장으로 인하여 특정 주주가 이익을 얻고 그 밖의 일반 주주들이 손해를 입는 문제가 반복해서 발생한다는 의견도 제기됨.

따라서 현행법상 지주회사의 지배구조 투명성을 제고하면서 이중상장에 따른 문제를 해소하기 위하여 관련 규제를 강화할 필요가 있음

므로, 지주회사가 지주회사 및 그 자회사 등에 관한 재무현황, 지배구조, 이중상장 여부 등을 공시하도록 하고, 지주회사가 상법에 따른 대형 상장회사인 경우에는 사외이사 과반선임, 감사위원회 설치 등의 특별규정을 그 자회사 등에 대하여도 동일하게 적용하려는 것임(안 제18조제7항 및 제8항).

Ⅲ. 검토의견

1. 지주회사 등의 공시의무 신설

- 개정안은 지주회사에 공정거래위원회에 제출하여야 할 사업내용에 관한 보고서의 구체적인 내용을 규정(안 제18조제7항 각호)하고, 해당 보고서를 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공시하도록 하려는 것임(개정안 제18조제7항 각호 외의 부분).

현행	개정안
제18조(지주회사 등의 행위제한 등) ① ~ ⑥ (생략) ⑦ <u>지주회사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지주회사·자회사·손자회사 및 증손회사(이하 “지주회사등”이라 한다)의 주식소유 현황·재무상황 등 사업내용에 관한 보고서를 공정거래위원회에 제출하여야 한다.</u>	제18조(지주회사 등의 행위제한 등) ① ~ ⑥ (현행과 같음) ⑦ <u>지주회사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지주회사·자회사·손자회사 및 증손회사(이하 “지주회사등”이라 한다)에 관한 다음 각 호의 사항을 포함한 보고서를 공정거래위원회에 제출하고, 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공시하여야 한다.</u> 1. <u>명칭, 설립일(지주회사로 전환한 경우 전환일을 포함한다), 사업내용 및 임원 등 일반 현황</u> 2. <u>재무현황</u>

현행	개정안
	<u>3. 주주 및 주식소유 현황</u> <u>4. 상장법인 여부 및 상장법인인 경우 특정 주주와 다른 주주간의 이해상충 방지 방안</u> <u>5. 지주회사등 간의 거래 관계</u> <u>6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지에 준하는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항</u>

□ 현행 제18조제2항부터 제5항은 지주회사, 자회사, 손자회사, 증손회사(지주회사등)의 주식 소유에 관한 행위 제한의 규정을 두면서, 같은 조 제7항에서는 공정거래위원회가 해당 규제의 준수 여부를 확인하기 위하여 지주회사에게 지주회사·자회사·손자회사 및 증손회사의 주식소유 현황·재무상황 등 사업내용에 관한 보고서를 제출하도록 하고 있음.

□ 개정안은 지주회사등의 사업내용에 관한 보고서에 포함되어야 할 내용을 법률에서 구체적으로 열거하고, 보고서를 기업 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공시하도록 하여 기업의 재무상황 등에 대한 투명성을 제고하려는 것임.

- 특히 지주회사가 자회사의 핵심 사업을 물적분할하고 별도 법인

으로 상장시키는 이중상장(중복상장) 문제를 해결하고 지배구조 투명성을 제고하기 위한 조치임.

□ 모회사의 유망 사업 부문이 자회사로 분할된 후 상장(이중상장) 되면, 모회사 주가가 하락하여 모회사의 일반주주에게 피해를 야기하나 지배주주는 자금을 추가로 투입하지 않고도 지배력을 유지하면서 기업집단의 확장을 도모할 수 있고, 모회사 지배주주를 위해 자회사 등을 이용하게 되면 자회사 등의 일반주주가 피해를 보게 되는 이해충돌의 문제를 발생시킨다는 지적이 있음.¹⁾

□ 이에 자회사 등의 상장 여부, 주주 간 이해상충 방지 방안, 지주회사등 간의 거래 관계 등을 포함한 보고서를 공정거래위원회에 제출하고 인터넷 홈페이지에 공시하도록 하는 방안은 정보의 투명한 제공을 통해 기업 이중상장에 따른 불투명한 지배구조의 개선을 도모하고, 일반주주의 피해를 줄이는 데 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

□ 다만, 개정안에 대해 공정거래위원회는 현행법에서 이미 공시의무를 부과하고 있고, 지주회사의 사업내용 보고서를 공정거래위원회에 제출하도록 하는 취지는 부채비율 제한, 출자제한, 주식소유 제한, 금산분리 등 다양한 규제의 준수 여부를 확인하기 위한 것으로서 영업비밀 등이 포함되어 있으므로 일반에 대한 공시는 신중하여야

1) 이은정, '우리나라 지배주주는 왜 중복상장을 선호하는가', 경제개혁연구소, 2024.12.12.

한다는 입장임.

- 즉, 현행법상 174개 지주회사(2023년 말 기준) 중 63개는 공시대상 기업집단(자산규모 5조원 이상)의 소속으로 법 제28조제1항²⁾에 따라 자산총액 100억 이상인 공시대상기업집단에 속하는 국내 회사는 일반현황, 주식소유 현황, 국내 계열회사 현황 등을 공시하도록 하고 있고,
- 공시대상기업집단에 속하지 않는 회사라도 지주회사는 자산총액이 5천억원 이상인 회사(시행령 제3조제1항)로서, 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제23조³⁾와 같은 법 제25조에 따른 감사 보고서 공시대상(자산규모 500억원 이상)이라는 점을 고려하면, 추가적 공시의무 부과가 기업에 과도한 부담으로 작용할 우려가

2) 제28조(기업집단현황 등에 관한 공시) ① 공시대상기업집단에 속하는 국내 회사 중 자산총액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 회사는 그 기업집단의 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항을 공시하여야 한다.

1. 일반 현황

2. 주식소유 현황

3. 지주회사등이 아닌 국내 계열회사 현황[지주회사등의 자산총액 합계액이 기업집단 소속 국내 회사의 자산총액(금융업 또는 보험업을 영위하는 회사의 경우에는 자본총액 또는 자본금 중 큰 금액으로 한다) 합계액의 100분의 50 이상인 경우로 한정한다]

4. 2개의 국내 계열회사가 서로의 주식을 취득 또는 소유하고 있는 상호출자 현황

5. 순환출자 현황

6. 채무보증 현황

7. 취득 또는 소유하고 있는 국내 계열회사 주식에 대한 의결권 행사(금융업 또는 보험업을 영위하는 회사의 주식에 대한 의결권 행사는 제외한다) 여부

8. 특수관계인과의 거래 현황

3) 제23조(감사보고서의 제출 등) ① 감사인은 감사보고서를 대통령령으로 정하는 기간 내에 회사(감사 또는 감사위원회를 포함한다)·증권선물위원회 및 한국공인회계사회에 제출하여야 한다. 다만, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제159조제1항에 따른 사업보고서 제출대상법인인 회사가 사업보고서에 감사보고서를 첨부하여 금융위원회와 같은 법에 따라 거래소허가를 받은 거래소에 제출하는 경우에는 감사인이 증권선물위원회 및 한국공인회계사회에 감사보고서를 제출한 것으로 본다.

② ~ ④ (생략)

⑤ 회사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 재무제표와 감사인의 감사보고서를 비치·공시하여야 한다.

⑥·⑦ (생략)

있다는 것임.

□ 개정안에 대해서는 공정거래위원회의 의견과 함께 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

- 먼저, 개정안의 공시대상과 현행 공시대상과의 차이임. 이중상장에 따른 불투명한 지배구조 개선과 일반주주의 보호라는 개정안의 입법취지를 고려하면 공시대상 중 핵심 사항은 안 제18조제7항 제4호(상장법인 여부 및 상장법인인 경우 특정 주주와 다른 주주간의 이해상충 방지 방안)임.

개정안 제18조제7항의 각호에서 정하는 사항과 달리 제4호는 현행 공시의무에는 없는 사항이므로 공정거래위원회가 지적하는 중복공시에 따른 기업부담의 완화와 영업비밀의 노출 우려를 해소하기 위해 제4호만 공시하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것임.

다만, 이 경우에도 제4호에서 정하는 ‘특정 주주’는 그 정의가 불분명하므로 「상법」 제542조의8제1항제5호⁴⁾에 따른 최대주주와 같은 범문으로 수정하는 방안을 고려할 필요가 있음.

- 다음으로 이중상장 문제의 해결을 위한 다른 법률개정안에 대한

4) 제542조의8(사외이사의 선임) ② 상장회사의 사외이사는 제382조제3항 각 호 뿐만 아니라 다음 각 호의 어느 하나에 해당되지 아니하여야 하며, 이에 해당하게 된 경우에는 그 직을 상실한다.

5. 상장회사의 주주로서 의결권 없는 주식을 제외한 발행주식총수를 기준으로 본인 및 그와 대통령령으로 정하는 특수한 관계에 있는 자(이하 “특수관계인”이라 한다)가 소유하는 주식의 수가 가장 많은 경우 그 본인(이하 “최대주주”라 한다) 및 그의 특수관계인

논의임. 이와 관련하여서는 물적분할 시 모회사의 일반주주에 대한 자회사 공모신주 우선배정 등을 주요 내용으로 하는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안」⁵⁾ 과 이사의 충실의무 강화 및 계열사 간 합병 등 주요 안건의 총회 결의 시 최대주주의 의결권을 제한하는 내용 등의 「상법 일부개정법률안」⁶⁾ 등 다수의 법률개정안이 계류 중이므로 관련 논의의 추이도 고려할 필요가 있음.

5) 윤한홍의원 대표발의(의안번호 2206175), 김용만의원 대표발의(의안번호 2206042), 강준현의원 대표발의(의안번호 2206366), 민병덕의원 대표발의(의안번호 2206382) 등

6) 박주민의원 대표발의(의안번호 2206274), 박상혁의원 대표발의(2206653)

2. 상장된 자회사 등에 대한 대규모 상장법인 특례규정 적용

□ 개정안은 지주회사가 「상법」상 집중투표(제542조의7제2항⁷⁾), 사외이사의 과반 선임(제542조의8제1항 단서⁸⁾), 주요주주 등 이해관계자와의 거래 시 이사회 승인 요구(제542조의9제3항⁹⁾), 감사위원회의 의무적 설치(제542조의11¹⁰⁾), 준법통제기준 및 준법지원인 마련(제542조의13¹¹⁾) 등과 같은 특례규정의 적용을 받는 대규모 상장법인의 자회사, 손자회사, 또는 증손회사(이하 “자회사 등”이라 함)가 상장법인인 경우 해당 자회사 등에도 「상법」상 특례규정을 적용하려는 것임.

-
- 7) 제542조의7(집중투표에 관한 특례) ② 자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 상장회사의 의결권 없는 주식을 제외한 발행주식총수의 100분의 1 이상에 해당하는 주식을 보유한 자는 제382조의2에 따라 집중투표의 방법으로 이사를 선임할 것을 청구할 수 있다.
- 8) 제542조의8(사외이사의 선임) ① 상장회사는 자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 이사 총수의 4분의 1 이상을 사외이사로 하여야 한다. 다만, 자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 상장회사의 사외이사는 3명 이상으로 하되, 이사 총수의 과반수가 되도록 하여야 한다.
- 9) 제542조의9(주요주주 등 이해관계자와의 거래) ③ 자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 상장회사는 최대주주, 그의 특수관계인 및 그 상장회사의 특수관계인으로서 대통령령으로 정하는 자를 상대방으로 하거나 그를 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 거래(제1항에 따라 금지되는 거래는 제외한다)를 하려는 경우에는 이사회 승인을 받아야 한다.
1. 단일 거래규모가 대통령령으로 정하는 규모 이상인 거래
 2. 해당 사업연도 중에 특정인과의 해당 거래를 포함한 거래총액이 대통령령으로 정하는 규모 이상이 되는 경우의 해당 거래
- 10) 제542조의11(감사위원회) ① 자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 상장회사는 감사위원회를 설치하여야 한다
- 11) 제542조의13(준법통제기준 및 준법지원인) ① 자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 상장회사는 법령을 준수하고 회사경영을 적정하게 하기 위하여 임직원이 그 직무를 수행할 때 따라야 할 준법통제에 관한 기준 및 절차(이하 “준법통제기준”이라 한다)를 마련하여야 한다.
- ② 제1항의 상장회사는 준법통제기준의 준수에 관한 업무를 담당하는 사람(이하 “준법지원인”이라 한다)을 1명 이상 두어야 한다.
 - ③ 준법지원인은 준법통제기준의 준수여부를 점검하여 그 결과를 이사회에 보고하여야 한다.
 - ④ 제1항의 상장회사는 준법지원인을 임면하려면 이사회 결의를 거쳐야 한다.

현행	개정안
제18조(지주회사 등의 행위제한 등) ① ~ ⑥ (생략) ⑦ (생략) <u><신설></u>	제18조(지주회사 등의 행위제한 등) ① ~ ⑥ (현행과 같음) ⑦ (생략) ⑧ <u>지주회사가 「상법」 제542조의7제2항, 제542조의8제1항 단서, 제542조의9제3항, 제542조의11 및 제542조의13의 적용을 받는 경우로서 그 자회사·손자회사 또는 증손회사가 상장법인인 경우에는 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 해당 자회사·손자회사 및 증손회사에도 해당 규정을 적용한다.</u>

□ 개정안은 지주회사 및 자회사 등이 사실상 하나의 집단이나 계열로 운영된다는 점을 고려하여, 대규모 상장회사의 기업지배구조의 왜곡을 방지하기 위해 도입된 「상법」상 ‘대규모상장법인 특례규정’을 그 자회사 등에게도 적용하려는 것으로서 건전한 기업지배구조를 확립하려는 취지임.

□ 다만, 「상법」 제542조의7제2항, 제542조의8제1항 단서, 제542조의9제3항, 제542조의11은 자산총액이 2조원 이상인 회사에, 같은 법

제542조의13은 자산총액이 5천억원 이상인 회사에 적용되는 규제이고 해당 규제들은 상장회사 중에서도 자산총액 기준을 상회하는 대형 상장법인에 대한 강화된 규제라는 점을 고려할 때,

개정안 제18조제8항에 따라 자회사 등 중 중소 자회사 등¹²⁾에게도 규제를 적용하는 것이 적절한지에 대하여는 심도있는 검토가 필요한 것으로 판단됨. 이와 관련하여 개정안이 ‘대통령령으로 정하는 경우’는 규제의 적용대상에서 제외하고 있으므로 시행령에 중소 자회사 등을 명시하는 방안도 고려할 필요가 있음.

- 공정거래위원회는 이중상장 문제로 일반주주의 권익침해가 문제된 사례(LG, 두산, SK 등)도 이미 「상법」의 규제가 적용되는 자산총액 2조원 이상의 대형 상장법인에서 발생하였는바 개정안은 이중상장 문제를 근본적으로 해결하는 데 한계가 있으므로 상장회사에 대해서는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 등에서 보다 직접적 수단을 통해 대처하는 것이 타당하다는 의견을 제시함.

문 의 처
02)6788-5109

12) 공정거래위원회에 따르면 2023년 말 기준 상장된 자·손자·증손회사 304개사 중, 자산총액 2조원 미만의 회사는 221개사로, 중소규모 상장회사가 72.7%를 차지함.

* 상장회사 304개사: (자회사) 229개사, (손자회사) 74개사, (증손회사) 1개사

** 자산 2조원 미만 221개사: (자회사) 162개사, (손자회사) 58개사, (증손회사) 1개사