

CFE REPORT

CFE Report

2025. 7. 14.

대기업집단지정제도 문제점과 개선방안

고 광 용

(자유기업원 정책실장)

이 호 경

(자유기업원 연구원)

〈요 약〉

1987년부터 시행된 대기업집단지정제도는 재벌의 경제력 집중 억제와 사익편취 방지를 목적으로 도입되었지만, 제도 시행 40년이 지난 지금, 제도의 실효성과 적절성을 두고 논란이 커지고 있다.

특히 대기업집단지정제도는 가족관계 및 기업 지배구조 변화로 인해 판단 기준이 모호해졌으며, 과도한 규제로 기업의 성장과 자율성을 제약하고 있다는 비판을 받고 있다. 이 제도는 세금, 금융, 고용 등 다양한 규제의 기준으로도 활용되며 이중규제를 야기하고 있어 기업 활동 전반에 큰 부담이 되고 있다. 대기업집단 지정제도는 시장의 자율성과 공정경쟁 질서를 균형 있게 조화시킬 수 있도록, 시대에 맞는 합리적 방향으로의 개편이 시급한 시점이다.

현행 대기업집단지정제도는 다음과 같이 4가지 정도의 문제점으로 분석된다. 첫째, 동일인을 자연인으로 지정하는 측면에서 한계가 있다. 현재 동일인을 자연인(이른바 ‘총수’)으로 지정하는 방식은 전근대적 1인 지배체제를 고착화할 우려가 있으며, 실질적 지배력과 무관하게 개인에게 과도한 법적·행정적 책임을 부과하고 있다.

둘째, 동일인 관련자 범위의 과도성과 현실 불일치 문제다. 지금의 동일인 관련자 범위는 핵가족화·지배구조 분산 현실과 괴리된다. 6촌 혈족·4촌 인척은 실질적 영향력이나 경제적 이해관계가 없음에도 규제 대상이 되는 사례가 늘고 있다.

셋째, 지분을 및 지배력 기준의 불명확성과 과도한 적용 문제다. 동일인 관련자의 지분을 근거로 지배력을 인정하거나, 경영권 분쟁 중인 가족 명의 지분을 동일인의 의사로 간주하는 사례는 과잉 규제로 이어지고 있다. 실질 지배력과 무관한 법적 추정론 기업의 기본권 침해 소지도 있다.

넷째, 지정자료 제출 의무 및 형사처벌의 과도성 문제다. 동일인에게 방대한 친족·계열사 관련 정보를 수집·제출하도록 강제하고, 누락 시 형사처벌까지 가능하도록 한 현행 구조는 비례성과 현실성을 결여하고 있다. 특히 동일인이 실질적으로 자료를 파악·통제할 수 없는 상황에서 형사책임을 지우는 것은 법적 정당성이 부족하다.

본 연구는 이를 통해 시대 흐름에 맞춰 대기업집단지정제도의 개선방안을 1) 동일인의 자연인 중심 구조에서 핵심기업 중심 법인 일원화 방식 전환, 2)관련자 범위 축소: 배우자·직계가족에 한정하여 규제 대상 최소화, 3)실질적 지배가 확인된 경우에만 계열사로 인정하고, 반증 절차도 명시. 4)제출의무 간소화 및 과태료 등 행정질서별로 처벌수위 완화 등을 제안한다.



〈목 차〉

- I. 서론: 40여년 지속된 대기업집단지정제도 개선의 필요성
- II. 대기업집단지정제도 기본 현황 및 법제 분석
 1. 도입 배경 및 목적
 2. 기업집단 지정 유형 및 기준
 3. 대규모 기업집단 현황
- III. 대기업집단지정제도의 문제점 분석
 1. 동일인의 자연인 지정 관련 각종 문제와 논란
 2. 동일인 관련자 범위와 지배성 문제
 3. 동일인 관련자의 지분율·지배성 요건 문제
 4. 동일인에 지정자료 수집·제출의무 부과 및 누락·미제출 시 형사처벌 적정성
- IV. 대기업집단지정제도 개선방안
 1. 동일인의 자연인 규정 삭제 및 ‘핵심기업’ 법인 중심 일원화
 2. 동일인 관련자 범위의 축소 재조정: 배우자 및 직계가족 한정
 3. 동일인의 지배가 확인된 회사에 한해 계열사 인정
 4. 동일인에 대한 자료제출 의무 및 형사처벌 제도 개선(과태료 완화)
- V. 결론: 시대 흐름에 맞춘 대기업집단지정제도의 개선방안 모색

참고 문헌

I 서론: 40여년 지속된 대기업집단지정제도 개선의 필요성

- 40여년 지속된 대기업집단지정제도와 논란
 - ▶ 지난 5월, 공정거래위원회(이하 공정위)는 2025년 공시대상기업집단(일명, 대기업집단) 명단을 발표하였음. 삼성그룹(이재용 삼성전자 회장)이 24년 연속 1위를 기록했으며, 삼성그룹의 매출액은 400조원에 달해(399.6조원) 우리나라 GDP의 15%를 차지한 것으로 나타남.
 - ▶ 이어 2위는 SK(최태원 회장), 3위 현대자동차(정의선 회장), 4위 LG(구광모 회장), 5위 롯데(신동빈 회장) 순으로 나타남

[표1] 2025년 공정거래위원회 공시대상기업집단

순위			기업집단명	동일인	계열회사수	
2025	2024	변동			2025	2024
1	1	0	삼성	이재용	63	63
2	2	0	SK	최태원	198	219
3	3	0	현대자동차	정의선	74	70
4	4	0	LG	구광모	63	60
5	6	1↑	롯데	신동빈	92	96
6	5	1↓	포스코	포스코홀딩스	49	47
7	7	0	한화	김승연	119	108
8	8	0	HD현대	정몽준	32	29
9	10	1↑	농협	농협중앙회	56	54
10	9	1↓	GS	허창수	98	99
11	11	0	신세계	이명희	59	53
12	14	2↑	한진	조원태	42	34
13	12	1↓	KT	KT	47	48
14	13	1↓	CJ	이재현	66	73
15	16	1↑	LS	구자은	72	67
16	15	1↓	카카오	김범수	115	128
17	20	3↑	HMM	HMM	4	5
18	17	1↓	두산	박정원	24	22
19	18	1↓	DL	이해욱	45	45
20	21	1↑	중흥건설	정창선	51	53
21	19	2↓	셀트리온	서정진	9	8
22	23	1↑	네이버	이해진	45	54
23	25	2↑	S-OIL	S-OIL	2	2
24	22	2↓	미래에셋	박현주	28	30
25	27	2↑	쿠팡	쿠팡	16	13
26	24	2↓	현대백화점	정지선	24	27
27	49	22↑	한국엔컴퍼니	조양래	25	24
28	26	2↓	부영	이종근	21	21
29	32	3↑	영풍	장형진	30	28
30	29	1↓	하림	김홍국	43	45

자료: 공정거래위원회(2025).

- ▶ 해마다 달라지는 기업규제 대상 발표에 공정위는 1987년 첫 시행 이후 거의 40여년 간 지속적인 논란을 일으키고 있음. 한 세대가 넘는 기간 대기업의 경제력 집중억제와 사익편취 방지를 목적으로 시장 규율체계 역할을 하던 기업집단 지정제도가, 현재에 이르러 시대적 흐름을 고려해 개선되어야 한다는 목소리가 더욱 힘을 얻고 있음
- 시장 상황의 변화와 동일인 지정제도의 실효성 논란 및 과잉규제화
 - ▶ 공정거래법(이하 법) 제정 당시 1980년대에는 경제 개방도가 낮아 일부 신흥 대기업들이 국내 시장을 장악 및 독점이 가능했었음. 그러나 지금처럼 개방경제 하에서는 시장 상황이 크게 달라졌음. 특히, 동일인 지정제도는 기업 간 형평성 논란 및 성장을 가로막는 과잉규제 변질 우려 등으로 실효성 논란이 커지고 있음
 - ▶ 동일인에 대한 판단 기준은 여전히 모호함. 기업집단 동일인이 후대로 세습되어 변화하고 있고, 상속 사례가 더 복잡해지고 다양해지고 있어 기업집단 내 동일인 지분율이 희석되고 있음
 - ▶ 기업집단지정제도는 지정된 대기업집단에 직접적 영향을 미칠뿐더러 세금·금융·고용 등 다양한 분야에서 동 제도를 원용해 각종 이중규제를 하고 있어 기업경제에 미치는 파급효과 및 피해가 적지 않음
- 제도 도입 이후 40여년, 대기업집단지정제도의 재평가와 합리적 공정거래제도 마련 모색 필요성
 - ▶ 순환출자와 사익편취 등 부당한 방법으로 기업이 성장하는 것은 예방하는 최소한의 규제는 필요함. 하지만, 국가 간 시장경계가 사라지고 있는 글로벌 시장에서 기술혁신과 새로운 형태의 플랫폼·서비스 산업이 등장하는 현 시점에 적합한 규제이자 규율인지 제도 도입 40여년 만에 재평가할 시점이 도래하였음
 - ▶ AI·반도체 등 국가경제의 명운이 달린 첨단전략산업의 글로벌 경쟁이 가속화되고 있는 현실에서 국내 기업의 자생적 글로벌 경쟁력 제고와 공정한 시장 질서 구현이라는 두 마리 토끼를 잡기 위해서라도 합리적 공정거래제도 마련을 모색할 시점이 되었음

II

대기업집단지정제도 기본현황 및 법제 분석

1. 도입 배경 및 목적

- 1970~80년대 재벌의 비대화 및 경제력 집중 심화
 - ▶ 1970~80년대, 고도성장기에 대기업들은 사업 다각화와 계열 확장을 통해 경쟁력을 강화하며 산업 전반의 기반을 구축
 - ▶ 기업 간 출자와 그룹 경영은 시장 환경에 대응한 자율적 전략이었으나, 정부는 이를 '경제력 집중'으로 간주하고 규제 필요성 제기
 - ▶ 일부 대기업의 부도(예: 대우개발, 삼미그룹 등)가 사회적 불안 요소로 부각되자, 재벌의 경영 구조를 제도적으로 관리하려는 시도 강화
- 1980년 '공정거래법' 제정 및 공정거래위원회 설치
 - ▶ 전두환 정권은 시장질서 확립과 경제 안정화를 명분으로 1980년 「공정거래법」을 제정
 - ▶ 1981년, 공정거래위원회를 설치하고 '대기업집단 지정제도' 및 '동일인 지정제도'를 도입하여 기업집단 구조에 대한 정부 관리체계 구축
 - ▶ 당시 제도는 정부 주도의 경제질서 관리 의지가 반영된 것으로, 시장의 자율성보다 정치적 통제력 회복과 정책 신뢰 확보에 중점을 둔 조치로 평가됨
 - ▶ 1981년, 공정거래위원회 설립과 함께 대기업집단 지정제도 및 동일인 지정제도를 도입함. 이는 기업의 내부 출자·거래구조를 정부가 파악하고 공개하게 함으로써, 제도적 감시 기능을 갖추기 위한 조치
- 제도 도입 목적
 - ▶ 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제1장 1조에 따르면, 이 법은 '사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조성하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다'라고 명시되어 있음
- 시장지배적 지위의 남용
 - ▶ 독과점 기업이 지배적 위치를 이용해 가격·거래조건·경쟁자 배제 등에서 불공정한 행위를 하는 것을 제한



- 과도한 경제력 집중을 방지
 - ▶ 특정 기업집단(재벌)의 문어발식 확장과 순환출자 구조를 차단해, 경제력 집중으로 인한 시장 왜곡 방지

- 부당한 공동행위 및 불공정거래행위 규제
 - ▶ 담합(카르텔), 입찰 담합, 가격 담합 등 공동행위를 엄격히 규제
 - ▶ 하도급 갑질, 거래상 지위 남용, 부당한 내부거래 등 불공정거래 행위 금지

- 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진
 - ▶ 기업 간 정상적인 경쟁 질서를 보호하고, 자유로운 진입과 퇴출이 가능한 시장구조 유지
 - ▶ 공정한 경쟁 환경을 통해 혁신과 효율성 제고 유도

- 소비자 보호
 - ▶ 가격 인하, 품질 개선 등 경쟁의 이익이 소비자에게 돌아가도록 함
 - ▶ 허위광고, 소비자 기만 행위, 부당한 거래 조건 등에 대한 규제 포함

2. 기업집단 지정 유형 및 기준

- 기업집단 지정
 - ▶ ‘기업집단’이란 공정거래법 제2조 제11호에 따라 대통령령이 정하는 바에 따라 동일인이 사실상 지배하는 회사들의 집단을 말함. 기업집단으로 지정 되면 공시의무, 상호출자 및 순환출자 금지, 채무보증 제한, 금융회사·보험회사의 의결권 제한, 사익편취 등 각종 규제의 대상이 됨
 - ▶ 공정거래위원회는 매년 5월 1일(최대 5월 15일까지) 기업집단을 지정하여 공시대상기업집단 또는 상호출자제한기업집단으로 구분하여 발표
 - ▶ 법 제31조 제1항에 따르면, 공시대상기업집단은 자산총액이 5조원인 이상인 기업집단을 의미하며, 상호출자제한기업집단은 지정된 공시대상기업집단 중 자산총액이 국내총생산액(GDP)의 1천분의 5에 해당하는 금액 이상인 기업집단을 말함
 - ▶ 기업집단 지정기준은 자산규모에서 순위, 순위에서 자산규모로 변화해왔으며, 2020년 12월 공정거래법 전부개정(시행 2021년 12월 20일)이후 지금까지 그 형태를 유지해오고 있음



● 지정된 기업집단에 대한 규제

- ▶ 현행 공정거래법상 대규모기업집단으로 지정될 경우, 해당하는 의무 및 금지행위는 다음 표와 같음

[표2] 대기업집단지정제도 지정기준 변화

연도	1987	1993	2002	2009	2016	2017	2020
기준	자산규모	순위	자산규모				
공시대상 기업집단	-	-	-	-	-	-	5조원
상호출자제한 기업집단	4,000억원	30대 기업집단	2조원	5조원	10조원		GDP의 0.5%

자료: 공정거래법; 최은진·이수환(2022).

[표3] 대기업집단지정제도 관련 규제 및 법률 조항

규제대상 기업집단	규제의 내용
상호출자제한 기업집단	상호출자의 금지(법 제21조)
	순환출자의 금지(법 제22조)
	순환출자에 대한 의결권 제한(법 제23조)
	계열회사에 대한 채무보증의 금지(법 제24조)
	금융회사·보험회사 및 공익법인의 의결권 제한(법 제25조)
공시대상 기업집단 (상호출자제한 기업집단 포함)	대규모 내부거래의 이사회 의결 및 공시(법 제26조)
	비상장회사 등의 중요사항 공시(법 제27조)
	기업집단현황 등에 관한 공시(법 제28조)
	특수관계인인 공익법인의 이사회 의결 및 공시(법 제29조)
	주식소유 현황 등의 신고(법 제30조)
	자료제출의무(법 제31조)
특수관계인에 대한 부당한 이익제공 등 금지(법 제47조)	

자료: 공정거래법; 김지홍·윤동영(2023), 수정보완.

● 동일인 지정

- ▶ 기업집단이란, 동일인이 사실상 지배하는 회사의 집단을 말함으로, 기업집단의 범위가 확정되기 위해서는 동일인이 지정되어야 함. 즉, 기업집단의 핵심 키워드는 동일인임. 동일인을 기준으로 계열회사, 특수관계인, 내부거래 규제 범위 등이 결정되기 때문임
- ▶ 법에 명시된 정의는 없으나, 공정거래법 제2조 제2호를 근거로 “2개 이상의 회사를 사실상 지배하는 자”로 해석함(김지홍, 외 2023)

- ▶ 동일인은 회사일 수도(제2조 제11호 가목), 자연인, 비영리법인 등 회사가 아닐 수도 있으나(제2조 제11호 나목), 자연인의 경우 지배구조의 정점에 있다고 평가되는 개인(이른바 ‘총수’)이 동일인에 해당함(김지홍, 외 2023)
 - ▶ 공정거래법 및 시행령에 동일인 확정에 관한 근거 규정, 절차는 존재하지 않으며 관련 절차나 기준을 정한 고시도 존재하지 않는다. 공시대상기업집단 등 지정 과정에서 공정위가 동일인을 함께 확정하고 있을 뿐임(김지홍, 외 2023)
 - ▶ 동일인에 대한 구체적 규정은 대통령령으로 정하고 있음
- 동일인 관련자
- ▶ 첫째, 지분율에 따라 동일인을 판단할 수 있음. 공정거래법 시행령은 동일인과 특정한 관계에 있는 자들을 ‘동일인 관련자’로 정하고 있음. 공정거래법 시행령 제4조 제1항 제1호에 따라 동일인 관련자는 아래와 같음

[표4] 동일인 관련자의 범위(친·인척)

<p>1. 동일인이 단독으로 또는 다음 각 목의 자(이하 “동일인관련자”라 한다)와 합하여 해당 회사의 발행주식(「상법」 제344조의3제1항에 따른 의결권 없는 주식은 제외한다. 이하 이 조, 제5조, 제33조 제2항 및 제34조제2항에서 같다)총수의 100분의 30 이상을 소유하는 경우로서 최다출자자인 회사</p> <p>가. 동일인과 다음의 관계에 있는 사람(이하 “친족”이라 한다)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 배우자 2) 4촌 이내의 혈족 3) 3촌 이내의 인척 4) 동일인이 지배하는 국내 회사 발행주식총수의 100분의 1 이상을 소유하고 있는 5촌·6촌인 혈족이나 4촌인 인척 5) 동일인이 「민법」에 따라 인지한 혼인 외 출생자의 생부나 생모 <p>나. 동일인이 단독으로 또는 동일인관련자와 합하여 총출연금액의 100분의 30 이상을 출연한 경우로서 최다출연자이거나 동일인 및 동일인관련자 중 1인이 설립자인 비영리법인 또는 단체(법인격이 없는 사단 또는 재단으로 한정한다. 이하 같다)</p> <p>다. 동일인이 직접 또는 동일인관련자를 통해 임원의 구성이나 사업운용 등에 지배적인 영향력을 행사하고 있는 비영리법인 또는 단체</p> <p>라. 동일인이 이 호 또는 제2호에 따라 사실상 사업내용을 지배하는 회사</p> <p>마. 동일인 및 동일인과 나목부터 라목까지의 관계에 있는 자의 사용인(법인인 경우에는 임원, 개인인 경우에는 상업사용인 및 고용계약에 따른 피고용인을 말한다)</p>

- ▶ 지배력 요건에 따른 동일인 판단(공정거래법 시행령 제4조 제1항 제2호)

[표5] 지배력 요건에 따른 동일인 관련자 범위

<p>2. 다음 각 목의 회사로서 동일인이 해당 회사의 경영에 대해 지배적인 영향력을 행사하고 있다고 인정되는 회사</p> <p>가. 동일인이 다른 주요 주주와의 계약 또는 합의에 따라 대표이사를 임명한 회사 또는 임원의 100분의 50 이상을 선임하거나 선임할 수 있는 회사</p> <p>나. 동일인이 직접 또는 동일인관련자를 통해 해당 회사의 조직변경 또는 신규사업에 대한 투자 등 주요 의 사결정이나 업무집행에 지배적인 영향력을 행사하고 있는 회사</p> <p>다. 동일인이 지배하는 회사(동일인이 회사인 경우에는 동일인을 포함한다. 이하 이 목에서 같다)와 해당 회사 간에 다음의 경우에 해당하는 인사교류가 있는 회사</p> <p>1) 동일인이 지배하는 회사와 해당 회사 간에 임원의 겸임이 있는 경우</p> <p>2) 동일인이 지배하는 회사의 임직원이 해당 회사의 임원으로 임명되었다가 동일인이 지배하는 회사로 복직 하는 경우(동일인이 지배하는 회사 중 당초의 회사가 아닌 다른 회사로 복직하는 경우를 포함한다)</p> <p>3) 해당 회사의 임원이 동일인이 지배하는 회사의 임직원으로 임명되었다가 해당 회사 또는 해당 회사의 계열회사로 복직하는 경우</p> <p>라. 동일인 또는 동일인관련자와 해당 회사 간에 통상적인 범위를 초과하여 자금·자산·상품·용역 등의 거래 또는 채무보증에 있는 회사</p> <p>마. 그 밖에 해당 회사가 동일인의 기업집단의 계열회사로 인정될 수 있는 영업상의 표시행위를 하는 등 사회통념상 경제적 동일체로 인정되는 회사</p>
--

3. 대규모 기업집단 현황

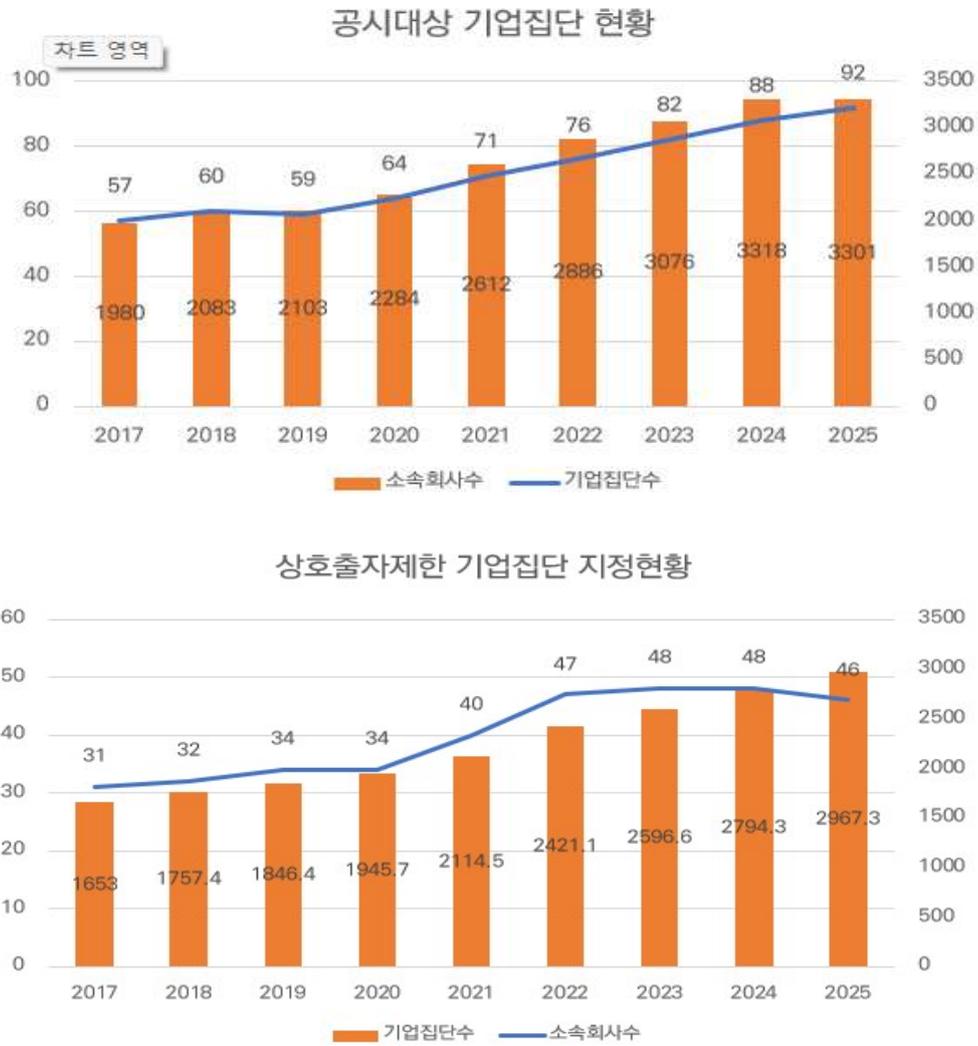
● 공시대상기업집단 수

- ▶ 25년에는 지난해('24) 대비 88개 집단 대비 4개 증가한, 92개가 공시대상기업집단으로 지정됨
- ▶ 소속회사는 지난해 3,314개 회사 대비 14개 감소한, 3,301개임
- ▶ 새로 지정된 집단은 엘아이지(LIG), 대광, 사조, 빗썸, 유코가캐리어스로 5개임

● 상호출자제한기업집단 수

- ▶ 공시대상기업집단에서 명목 GDP의 0.5%에 해당하는 자산총액이 11.6조원인 기업을 말함
- ▶ 25년에는 지난해('24) 대비 48개 집단 대비 2개 감소한, 46개가 상호출자제한기업집단으로 지정됨
- ▶ 소속회사는 지난해 2,213개 회사 대비 120개 감소한, 2,093개임
- ▶ 지난해 공시대상기업집단이었으나 올해 상호출자제한기업집단으로 상향 지정된 집단은 한국엔컴퍼니그룹과 두나무임
- ▶ 올해 공시대상기업집단으로 하향 지정된 집단은 교보생명보험, 태영 및 에코프로임

[그림 1] 공시대상(위)/상호출자제한(아래) 기업집단 지정현황



자료: 공정거래위원회.

III

대기업집단지정제도의 문제점 분석

1. 동일인의 자연인 지정 관련 각종 문제와 논란

- 동일인 자연인으로 지정 시, 해당 자연인을 통상 '총수'로 지칭하며 전근대적 1인 지배체제를 암묵적으로 고착하는데 역으로 활용됐었음(홍대식, 2024)
 - ▶ 2021년 공정위 보도자료에 따르면 동일인이 자연인일 경우 '총수'라는 표현을 쓰고 있으며, 지배구조의 정점에 있다고 평가되는 개인을 말함(김지홍 외, 2023)
 - ▶ 쿠팡이 2021년 공시대상기업집단 신규 지정 시, 외국국적의 자연인이 동일인으로 지정되면서 논란이 있었음(지인엽, 2022). 만약 기업집단의 회장이 외국국적 보유 사유로 법인을 동일인으로 지정하게 되면 이들 타 국내 기업집단 간 차별대우 문제가 발생할 소지가 있음
 - ▶ 김우진 외(2020)는 현재 임의 방식에 의해 지정된 동일인과 핵심기업의 최대주주가 일치하지 않는 경우도 있었음

2. 동일인 관련자 범위와 지배성 문제

- 동일인 관련자 범위의 과도성1: 가족·친족 관계의 변화
 - ▶ 동일인 관련자의 범위가 과도하게 넓어, 실질적 영향력이 없는 친족까지 포함되면서 기업의 경영 자율성을 과도하게 제한하고 있음
 - ▶ 현행 친족의 규정은 1987년 기업집단 규제 도입 당시 친족관계를 바탕으로 하는데, 입법 당시만 해도 대가족이 흔했으며, 1987년 혈족 8촌, 인척 4촌이 2009년 혈족 6촌, 인척 4촌으로 1차례만 수정되었음. 그러나 가족·친족의 개념은 핵가족화의 지속 등으로 대폭 축소되고 경제적 이해관계 범주도 달라져왔음. 사실상 직계가족과 4촌 이상을 넘어서면 친족의 관계에서 크게 벗어나는 양상을 보이고 있음. 최근, 6촌 혈족이나 4촌 인척에 “지배” 뿐만 아니라 경제적 이해관계의 대상으로 보는 것은 어불성설임(김지홍, 2022; 지인엽, 2022)
- 동일인 관련자 범위의 과도성2: 기업지배 환경 변화 및 동일인과 동일인 관련자 간 관계성 문제
 - ▶ 1986년 제정 이후 기업집단은 사회경제적 여건 및 기업지배 구조 환경의

급격한 변화로 규모 및 지배구조가 양적·질적으로 복잡해졌고, 플랫폼형 기업집단의 출현으로 단순하고 일괄적 기준이 유효하지 않음(지인엽, 2022)

- ▶ 기업승계가 대를 넘어가면서, 최초 창업을 했던 1대 회장, 후계 받은 2대 회장까지는 지배력이 강해졌으나, 3대로 넘어가면서 각 계열사 주식이나 승계가 상당히 분산적으로 이루어지는 경향이 있음(김지홍, 2022). 예를 들어, 고 이진희 회장의 삼성 계열사 주식은 홍라인, 이재용, 이부진, 이서현 등에 3:2:2:2 비율로 상속한 반면, 고 신격호 회장의 롯데 계열사 주식은 신영자, 신동주, 신동빈 등에 41:33:25 비율로 상속되었음
- ▶ 이미 언론에 소개됐으나, 삼성, 현대차, 롯데, 현대중공업 등 형제나 친인척 간 경영권 및 재산 분쟁은 심각하고 빈번하게 이루어지고 있음. 집단적 지배력을 행사하는 시대가 아님. 세대가 넘어갈수록 각 형제나 친인척 간의 이해관계가 완전히 달라진다는 것임
- ▶ 친족, 계열회사 임원, 비영리법인·단체 임원 등 동일인 관련자는 동일인과 엄연히 별개 법적 주체로, 동일인의 지배를 받드시 받는다거나 동일인과 경제적 이해관계를 공유한다고 보기는 근거가 빈약함(김지홍 외, 2023)
- ▶ 네이버, 쿠팡, 카카오 등 새로운 형태 IT·플랫폼 기업의 경우 친족관계와 전혀 무관하게 지배구조를 형성하는 기업집단이 다수 출현하고 있어(김지홍, 2022) 동일인 중심 기업집단 규제의 제도적 실효성이 퇴색되고 있음

- 동일인 관련자 범위의 과도성3: 사외이사·감사·비영리법인/단체 임원 문제
 - ▶ 사외이사, 감사, 비영리법인·단체 임원 모두를 동일인 관련자로 일괄 포함시키는 것도 불합리한 측면이 있음(김지홍 외, 2023)
 - ▶ 사외이사나 감사는 독립성·중립성 기반 지배주주의 감시 역할을 담당해 동일인 관련자는 동일인의 “피지배자” 역할에 있음. 한편, 공정거래법 상 동일인이 사외이사 등을 지배한다고 하고 있는데, 이는 상법 등 타 법률과 모순 혹은 충돌 상황에 처해 있음(김지홍, 2022; 지인엽, 2022; 김지홍 외, 2023)

3. 동일인 관련자의 지분율·지배력 요건 문제

- 공정위는 동일인관련자의 보유 지분과 지배력 요건을 동일인 보유 지분으로 간주하는 데 실제 과도한 해석이라는 논란이 있음
 - ▶ 경영권의 갈등관계에 있는 형제자매 명의의 주식, 계열사 임원 개인 명의의 골프연습장 주식, 계열사 사외사 보유 주식 등이 동일인 보유 지분으로



간주하기에는 과도한 적용이 발생함. 그럴 경우 명의신탁 등 동일인의 실질적 보유 사실이 확인되지 않아 동일인이 1주도 가지고 있지 않을 경우, “지분율 요건”의 인정은 상당한 무리가 따름(김지홍, 2022)

- ▶ 법 시행령 제4조에 동일인 관련자가 동일인의 도구처럼 활용되어 동일인의 의사가 관철되어 지배적 영향력을 행사하는 회사를 기업집단의 범위로 포함시키고 있음. 동일인은 동일인의 지배력을 전제하고 있으나 지배력에 대한 정의가 모호할뿐더러 동일인 지정의 기준과 대상 등 구체적 지침이 부재하여 개념이 불확정적임(신영수, 2022; 지인엽, 2022). 법원은 “동일인 관련자의 지배”만으로 “지배력 요건”이 충족되지 않는다고 보는 판례가 있음(김지홍, 2022; 서울고등법원 2018.8.22.선고 2016누60173 판결)

4. 동일인에 지정자료 수집·제출의무 부과 및 누락·미제출 시 형사처벌 적정성

- 공정위는 그룹회장인 동일인에게만 한정하여 일괄적인 모든 자료제출 요청을 하고 있음. 지정자료 누락 시 위임장과 확인서를 근거로 그룹회장인 동일인에 대한 조사와 검찰 고발(형사) 및 기소를 진행하고 있음(김지홍, 2022)
- 이에 동일인은 지정자료 제출을 “대표회사”에 일임하고, “확인서”만 작성 제출하고 있음. 그룹회장이 매년 기업집단 지정 관련 모든 자료를 확인하고 챙기는 것은 사실상 불가능에 가까움. 각 기업집단 동일인의 6촌 혈족 및 4촌 인척은 최소 100명 이상임. 2025년 계열회사는 삼성 63개, SK 198개, 한화 119개, GS 98개, 카카오 115개임
 - ▶ 그룹회장에 실질적 조사권한이 없으며, 동일인 관련자(왕래가 끊긴 선대 친족관 관계 단절로 자료제출 요청이 불가능)에게 제출 강제나 제출자료 진실성 및 누락 여부를 확인할 방법이 없음(김지홍, 2022)
 - ▶ 현행 기업집단 지정 및 규제는 국가 업무인 반면, 실무적 의무사항은 동일인이 그룹회장에 전부 떠넘기고 있음. 동일인이 신고한 대로 기업집단 지정하고 있는 데 추후 누락이 확인될 경우 동일인 제재 후 계열사를 추가하는 조치를 하고 있는데, 동일인 관련자 자료는 해당 당사자에게 직접 요청하고 진실성에 대한 책임도 함께 묻는 것이 타당할 것임(김지홍, 2022)
- 동일인에 대한 지정자료 허위·미제출 시 형사처벌은 지나치게 과도함
 - ▶ 공정거래법 상 동일인에 자료제출을 “요청할 수 있다”라고 규정해 의무사항으로 하고 있지 않으나, 지정자료의 허위 혹은 미 제출 시 형사적 범죄

로 인정해 처벌하고 있어 과도한 측면이 있음(김지홍, 2022). 단순한 자료 누락 행위라도 반복적이면서 동일인 인식가능성이 높을 경우에도 공정위가 고발할 수 있으며, 기업집단은 인식가능성이 없음을 입증하는 데 어려움을 호소하고 있음(지인엽, 2022)

- ▶ 평소에 왕래가 없던 친족이 사업현황 등에 관한 자료 제공요청에 적극적인 협조를 기대하기 어렵고, 동일인 관련자의 개인적 사유로 인한 의도적 제출 거부 혹은 의도치 않은 자료 누락 상황에 대해 동일인이 형사처벌을 받을 가능성이 있음(지인엽, 2022)
- ▶ 제출자료의 허위 여부에 대해 공정위도 쉽게 판단하기 어려운 상황에서 개인인 동일인에게 이를 잘 못 판단했다고 처벌하는 것은 무리가 따르며 법의 형평성 및 비례성에 위배됨
- ▶ 김지홍(2022)은 공정거래법 상 기업결합신고나 계열편입·제외 등의 자료제출 위반에 대해서는 과태료 부과대상으로 규정되어 있다는 측면에서, 과태료 부과 대상 전환 혹은 지정자료 허위제출죄 삭제 등으로 처벌 규정을 완화할 필요가 있음

IV 대기업을집단지정제도 개선방안

1. 동일인의 자연인 규정 삭제 및 '핵심기업' 법인 중심 일원화

- ▶ 자연인을 동일인으로 지정하는 현행 제도는 과거 1980~90년대 그룹 총수 중심의 1인 지배체제 기업경영이 이루어졌다면, 현재는 그러한 맥락이 상당히 퇴색되어 왔음. 기업집단 범위 확정의 기준을 자연인이 아닌 지주회사/최상위 회사/그룹 소유구조 최상단회사 등 핵심기업/법인 중심으로 일원화할 필요가 있음(김우진 외, 2020; 김지홍 외, 2023)
- ▶ 동일인 개념 자체의 폐지 혹은 지배기업과 같은 개념으로 대체하는 것이 필요함(홍대식, 2024)

2. 동일인 관련자 범위의 축소 재조정: 배우자 및 직계가족 한정

- 동일인 관련자 범위를 대폭 축소 재조정할 필요가 있음. 친족의 범위를 동일인과 실제로 경제적 이해관계를 같이하고 지배할 수 있는 범주인 배우자 및 직계가족(직계존속·직계비속)에 한정하는 것으로 개정될 필요가 있음

3. 동일인의 지배가 확인된 회사에 한해 계열사 인정

- 동일인이 1주도 보유하지 않아 의결권을 행사할 가능성이 전혀 없을 경우 지분을 근거로 '사업내용 지배'를 인정할 수 있는 지에 대한 근본적 검토 필요
- 명의신탁 등 동일인의 실질 보유 사실이 확인되지 않는 한, 동일인 관련자 보유지분만으로 지분을 요건을 인정하는 것은 무리가 따름으로 개정이 필요함. 동일인의 실질적 지배가 확인된 회사에 한하여 계열사를 인정하는 것이 타당함
- 추가적으로 회사가 지분을 요건을 충족하더라도 사실상 지배하고 있지 않다는 사실을 입증할 수 있는 절차를 마련할 필요가 있음

4. 동일인에 대한 자료제출 의무 및 형사처벌 제도 개선(과태료 완화)

- 특별한 법적 근거 없이 친족과 임원의 개인정보까지 수집해야 하는 부담을 주기에 동일인에게 부여된 가혹한 자료제출 의무와 누락 및 미이행시 형사처벌 규정은 가혹한 측면이 있음

- 우선, 자료 제출을 요청하더라도 자신이 보유한 자료에 한정하여 요구 혹은 핵심회사를 제출 대상으로 지정하는 등 자연인인 동일인에 제출 의무를 무겁게 두는 절차의 간소화나 개편이 요구됨
- 둘째, 절차적 의무 위반에 불과한 지정자료 제출 의무 위반에 대해 형사처벌을 가혹한 측면이 있어 과태료 등 행정질서벌 형태로 완화할 필요가 있음

V

결론: 시대 흐름에 맞춘 대기업집단지정제도의 개선방안 모색

- 40여년간 지속된 대기업집단지정제도의 문제 및 개선 필요성
 - ▶ 대기업집단 지정제도는 1980년대 경제력 집중과 재벌 지배구조에 대한 대응으로 도입되어, 약 40여년간 한국 경제에서 일정한 규율 기능을 수행해왔음. 그러나 가족관계 변화, 기업 지배구조의 변화 및 복잡화 등 환경 변화 속에서 제도의 목적과 수단 간 괴리가 커지고 있음
 - ▶ 특히 동일인을 자연인으로 지정하는 구조는 실효성과 공정성 모두에서 한계를 드러내고 있으며, 과도하게 넓은 동일인 관련자 범위와 불명확한 지배력 요건은 기업의 정상적인 경영활동에 불필요한 규제 부담으로 작용하고 있음
 - ▶ 현행 제도는 대기업집단에 대한 정보 공시와 투명성 제고라는 긍정적 효과에도 불구하고, 규제 형평성과 비례성 측면에서 개선이 시급함
 - ▶ 소위 그룹 총수(회장)라고 불리는 자연인을 동일인으로 규정하고, 그에게 포괄적인 자료제출 의무와 형사책임을 부과하는 현재의 방식은 현실과 동떨어져 있으며, 사적 자율성과 법적 안정성을 침해할 우려가 큼

- 대기업집단지정제도의 개선방안 제안
 - ▶ 따라서 향후 대기업집단 지정제도는 기업지배 구조의 실질을 반영하는 방향으로 합리화되어야 하며, 동일인 중심의 규제체계는 핵심법인 중심의 구조로 전환하는 것이 바람직함
 - ▶ 아울러 동일인 관련자 범위의 축소, 실질 지배력에 기반한 계열사 인정 기준 마련, 형벌 중심 규제의 행정벌 완화 등 구체적 제도 개편이 필요함
 - ▶ 이제는 시대 흐름에 뒤떨어진 기존 제도의 틀을 고수하기보다, 변화된 환경에 부합하는 유연하고 실효성 있는 공정거래제도로의 전환을 통해 기업하기 좋은 제도적 환경 조성을 모색해야 할 시점임



참고 문헌

- 김우진·이은정·최난설현(2020), 동일인 지정 제도에 대한 비판적 검토: Centralist 적용 실증분석 및 제도 개선 방향, 법경제학연구 제17권 제3호.
- 김지홍(2022), 공정거래법상 대규모 기업집단 지정제도의 문제점, 자유기업원 『공정거래법상 '기업집단 지정제도' 30년 이대로 괜찮은가?, 대기업에 대한 과잉 규제 해소의 올바른 방향』 세미나 자료집.
- 김지홍·윤동영(2023), 대규모 기업집단 지정제도의 문제점과 개선방안에 관한 소고, 일반논단.
- 신영수(2022), 대기업집단 동일인·동일인 관련자에 대한 법정책적 쟁점과 과제, 공정거래정책연구회.
- 육성권(2017), 2017년 공시대상기업집단 지정: 대기업집단 규제의 차등화, 공정거래 제도·정책 해설.
- 지인엽(2022), 공정거래법상 동일인 제도 현황과 문제점에 대한 법경제학적 소고, 자유기업원 『공정거래법상 '기업집단 지정제도' 30년 이대로 괜찮은가?, 대기업에 대한 과잉 규제 해소의 올바른 방향』 세미나 자료집.
- 최은진·이수환(2022), 최근 공정거래법상 기업집단 지정의 시사점-가상자산거래업의 최초 기업집단 지정과 관련하여, 이슈와 논점 제1957호.
- 홍대식(2024), 기업의 지배구조 자율성 확보를 위한 공정거래법상 대규모기업집단 규제 개선방안, 한국경제인협회 공정거래정책연구회 발제 자료 발췌·수정.