

지속성장 Report



기업 사업재편 지원제도(기활법) 현황 및 정책제언

선병수 대한상공회의소 책임
(nova1045@korcham.net)

최 근 국내 주력산업은 코로나19 영향에 더해 산업 디지털전환의 전 세계적 확산, 중국의 부상 등에 따른 글로벌 공급망 재편 등 구조적 변화에 직면해 있다. 본고에서는 기업의 선제적 사업 재편 지원제도로 운용 중인 기업활력제고를 위한 특별법(이하 기활법)의 현황과 문제점을 짚어보고 큰 틀에서의 제도 개선방안을 제언하고자 하였다. 기활법은 2016년 8월 첫 시행된 이래 금년 5월 기준 202개 기업이 사업재편 계획에 대한 승인을 받았고, 지난해의 경우 57건으로 역대 최대의 승인 실적을 기록하였다. 기활법의 적용 범위는 시행 초기 공급 과잉업종 해당 기업에서 신산업 진출 기업 및 산업 위기지역 내 주된 산업 영위 기업으로까지 확대되었으며, 승인기업에 대한 정책자금 등 지원 혜택도 강화되었다.

그럼에도 불구하고 법 적용 대상의 제한성과 실효적 인센티브 부족 등은 개선이 필요한 부분으로 지적되고 있다. 이에 따라 기활법은 다음과 같은 방향으로의 개선이 필요하다.

첫째, 정상기업의 사업재편 활성화를 돕기 위한 적용범위 확대, 요건 완화 등으로 신청기업 저변 확대에 힘써야 한다. 둘째, 제도 활용도를 높이기 위해 신청절차는 간소화하고 승인 심사는 강화되되 인센티브를 대폭 확대하는 방향으로의 정책적 접근이 요구된다. 셋째, 전용 PEF 등 사업재편에 필요한 민간자본 참여 장치가 마련될 필요가 있다. 다만, 민간 PEF의 원활한 작동은 사업재편시장의 활성화를 전제로 하는 만큼, 과잉공급지표 개선 등을 통한 중견·대기업의 참여 확대 방안이 고민되어야 할 것이다.

* 지속성장 이니셔티브(SGI, Sustainable Growth Initiative)는 대한상공회의소가 한국경제의 새로운 변화를 이끌고 성장을 위한 합리적 대안을 만들기 위해 2018년에 설립한 민간 종합 경제연구기관이다.



제 2021 - 03호

기업 사업재편 지원제도(기활법) 현황 및 정책제언

선병수 대한상공회의소 책임
(nova1045@korcham.net)

I. 검토 배경

II. 사업재편 지원제도(기활법) 현황

III. 현 제도의 한계점

VI. 정책제언

- ▶ 본 연구의 내용은 집필자 개인의견이며 대한상공회의소 지속성장 이니셔티브(Sustainable Growth Initiative)의 공식견해와는 무관합니다. 따라서 본 연구의 내용을 보도하거나 인용할 경우에는 집필자명을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.

I 검토 배경

□ 4차 산업혁명이 본격화 되면서 기술 혁신과 기업 경영 여건 변화가 빠르게 진행되고 있음.

○ 과거의 핵심 성장동력도 현재의 생산성을 저해하는 요인이 될 수 있음.

□ 향후 기업의 생산성은 대내외 환경 변화에 대한 적응 역량에 좌우될 전망

○ 기업은 대내외 여건 변화에 대응해 한계사업의 선제적 정리, 핵심사업 집약화 등을 통한 사업포트폴리오 정비 및 미래 신사업 준비를 통해 최상의 생산성 유지 가능

○ 글로벌 기업들도 기존 핵심사업 정리, 신규사업 인수 등 적극적인 사업재편에 나서고 있으며, 적기 실행 여부가 기업간 격차를 유발

- (사례1: 핵심사업의 과감한 정리) IBM은 한때 전 세계 컴퓨터의 상징과도 같은 기업이었으나 2000년대 중반 과감히 하드웨어 사업 정리를 선언하고 IT서비스·소프트웨어 부문으로 주력사업을 전환하였으며, 최근에는 IT서비스를 분사하고 클라우드와 인공지능을 핵심사업으로 육성 중에 있음.

- (사례2: 신규사업 인수) 아마존과 이베이는 1995년 온라인 유통업체로 시작하였으나, 이베이가 기존 사업 중심으로 변화에 소극적이었던 반면, 아마존은 온라인 유통업을 기반으로 물류관리 로봇 도입, 택배용 드론, 클라우드 서비스 등 적극적 M&A로 사업을 확장한 결과, 현재 아마존의 기업 가치(시가총액)는 1.64조 달러로 이베이의 38배에 달함

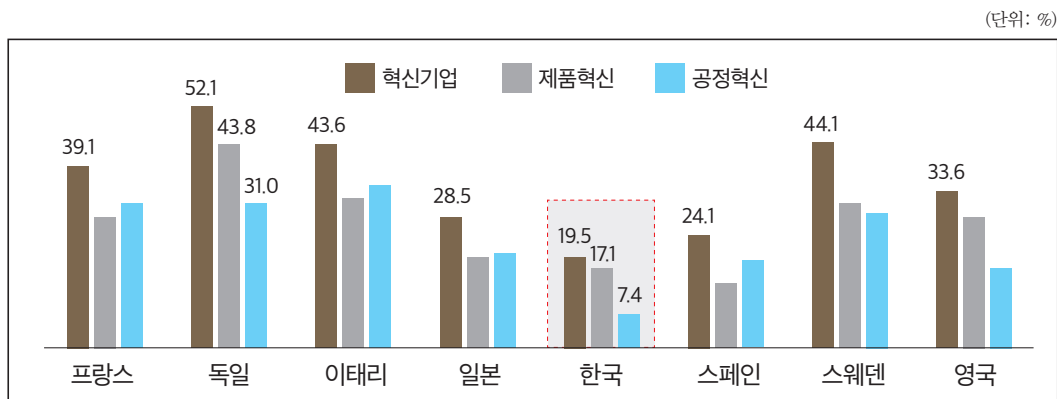
□ 최근 국내 주력산업은 코로나19 지속에 따른 어려움에 더해 디지털전환¹⁾ 확산, 포스트코로나 시대 글로벌 공급망(GVC) 재편, 인구구조 변화 등 구조적 변화에 직면

□ 그럼에도 불구하고 UNESCO와 한국 과학기술정책연구원 조사에 따르면, 우리나라 제조업의 혁신기업 비율은 19.5% 수준으로 독일(52.1%)을 비롯한 주요국에 비해 낮은 상황임.

○ 성능면에서 개선된 제품 출시를 의미하는 제품혁신(17.1%), 생산·유통 과정의 개선을 의미하는 공정혁신(7.4%) 모두 주요국에 비해 저조한 편

□ 산업 전반에서 기업의 선제적 사업재편과 이를 돕는 정책적 지원방안이 시급한 과제로 부각

〈그림 1〉 주요국 제조업 혁신기업²⁾ 비율



자료 : UNESCO(Summary Report of the 2015 UIS Innovation Data Collection)
/ 한국은 과학기술정책연구원 표본 조사

1) 디지털 기술을 기업 밸류체인 전반에 접목하여 기업활동의 효율화 및 고부가가치화를 추진하는 한편, 운영·관리 프로세스, 비즈니스 모델 등을 변화시키는 경영전략을 포괄하는 개념

II 사업재편 지원제도(기활법) 현황

1. 개요

□ 기업활력제고를 위한 특별법(이하 기활법)은 신속한 사업재편을 통한 기업 활력 및 산업경쟁력 제고를 목적으로 제정된 한시법임.

○ 전통적 주력산업인 철강, 조선, 석유화학 등이 과잉설비·과잉공급 상황에 처하자 이에 대처하고자 2016년 2월에 제정되어 같은 해 8월 시행되었음.

○ 정상기업의 선제적 체질 개선 및 혁신 활동 촉진을 통해 기업 부실화와 한계기업화에 따른 막대한 사회적 비용 발생을 미연에 방지하자는 것이 법 시행의 취지임²⁾

○ 당초 2019년 8월 종료 예정이었으나, 존속기한이 2024년 8월까지 5년이 연장되었으며, 적용범위도 확대되었음.

□ 기활법상 '사업재편'의 정의는 정상기업이 사업 전부 또는 일부의 '생산성 향상'을 목적으로 하는 경영활동을 말함

○ 기활법 상의 생산성 향상은 '구조변경' 및 '사업혁신'을 동시에 추구하는데 따른 결과물임.

- 구조변경은 합병·분할, 주식 이전·취득·소유, 생산설비 및 자산 매각·매입 등 시행령에서 정하는 방식으로 사업의 전부 또는 일부의 구조를 변경하는 행위임.

- 또한 사업혁신은 신제품·신기술 개발, 생산·판매 효율화 등 시행령에서 정하는 방식으로 사업의 전부 또는 일부의 분야나 방식을 변경하는 활동임.

□ 한편, 기업이 부실단계에 이른 경우에는 일반적으로 기업구조조정촉진법(이하 기촉법)이나 통합도산법을 통한 구조조정 절차를 진행함.

○ 기촉법은 부실징후기업의 재무구조 개선이 신속하고 원활하게 추진될 수 있도록 필요한 사항을 규정함으로써 상시적 기업구조조정을 촉진하기 위한 법임.

○ 통합도산법은 부도 또는 부도위기에 몰린 기업이 계속가치보다 청산가치가 크다고 인정되는 경우, 법원 주도 파산·회생 절차 등 경영정상화 시점까지의 기업활동 전반을 관리하는 절차를 규정하는 법

〈표 1〉 선제적 사업재편 vs. 사후 구조조정 제도

구분	대상기업	추진체계	신용등급
기업활력법	정상기업	- 선제적·자율적 구조조정 (주무부처·심의위원회)	A, B
기업구조조정촉진법	부실징후기업	- 채권단 주도의 구조조정 (자율협약·워크아웃)	C
통합도산법	부실기업	- 법원 주도의 회생 및 파산 절차 (법정 관리)	D

자료: 기업활력법 활용지원센터

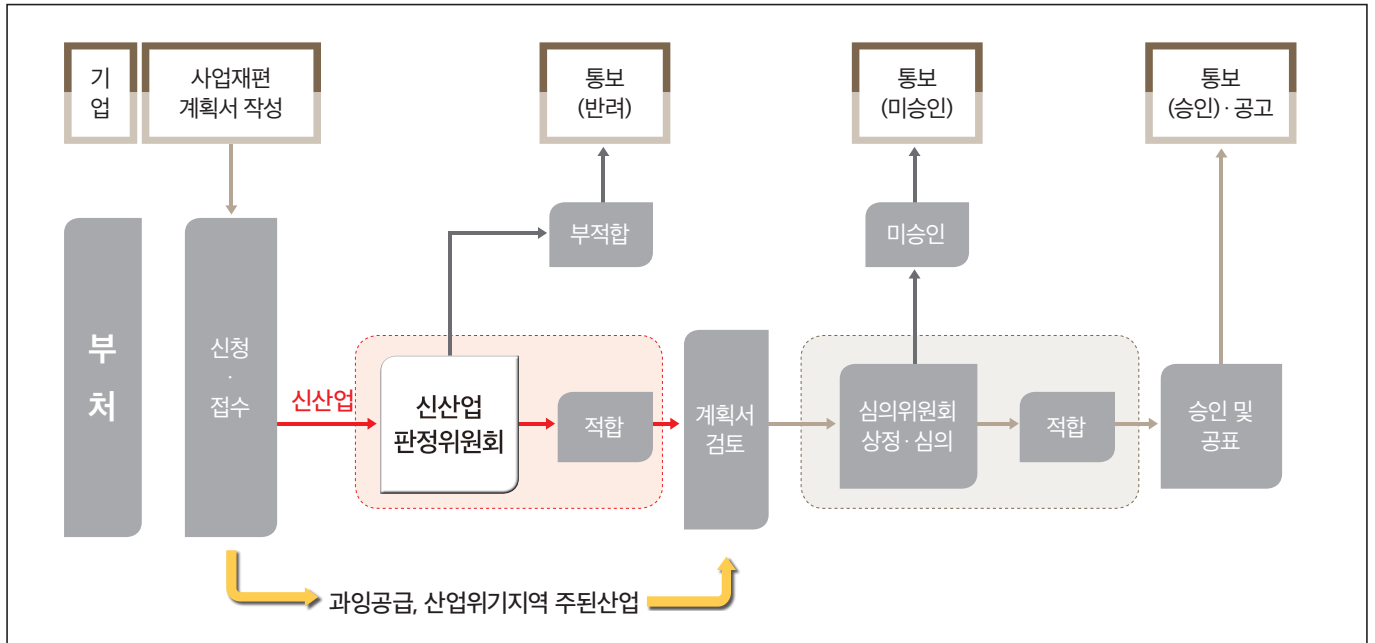
2) 혁신기업: 제품·공정·조직·마케팅 혁신 중 하나 이상을 실행한 기업(국가수준 설문조사 결과)

· 제품혁신: 성능·용도면에서 현저히 개선된 제품을 출시해 매출에 영향 준 경우

· 공정혁신: 생산, 유통·물류 등의 과정 개선 통해 생산·물류비 절감 및 품질에 영향 준 경우

3) 권중호(2020), '선제적 사업재편 지원법으로서 기활법의 역할 강화방안' 참고

<그림 2> 사업재편 승인절차



자료: 산업부

- 기업이 사업재편계획서를 제출하면, 계획서 검토 및 심의회 상정·심의 절차 등을 거쳐 승인 기업을 공고하는 절차로 진행됨.
- 기업은 주무부처·지원센터의 사전 상담을 거쳐 사업재편 계획서를 지원센터에 제출
- 주무부처는 서류 접수·검토 이후 사업재편 심의회 상정 및 심의 절차를 진행함.
- 주무부처 장은 심의회 심의 결과에 대해 승인 여부를 결정하며, 승인기업은 공문 통보 및 주무부처 관보를 통해 공시함.

2. 적용 범위 및 승인기업 혜택

가. 적용 범위

□ 시행 초기에는 ①공급과잉업종 해당 기업에만 지원 자격이 주어졌으나, 2019년 ②신산업 진출 기업 및 ③산업위기지역 내 주된 산업 영위 기업으로 확대

- 과잉공급 업종의 경우 우선 표준산업분류 3단위 또는 그 보다 상세한 단위를 기준으로 획정
 - 그리고, 해당 업종의 ①최근 3년 매출액영업이익률, ②가동률·재고율 등 보조지표, ③과잉공급 지속성 예상 여부 총 3가지 기준을 모두 충족할 때 과잉공급업종으로 인정
 - 매출액 영업이익률은 최근 3년 평균이 과거 10년 평균 대비 15% 이상 감소했다는 evidence가 필요
 - 보조지표는 가동율, 재고율, 가격·비용 변화율 등에서 제조업은 2가지 이상 충족해야 함.
 - 지속성은 수요회복이 예상되지 않거나, 수요 변화에 쉽게 대응하기 어려워 과잉공급이 지속될 것으로 예상되는지 여부로 판단
- 기활법이 인정하는 신산업은 조세특례제한법에서 인정하는 신성장기술 활용산업 및 규제샌드박스 4법에서 승인된 제품·서비스를 말함.

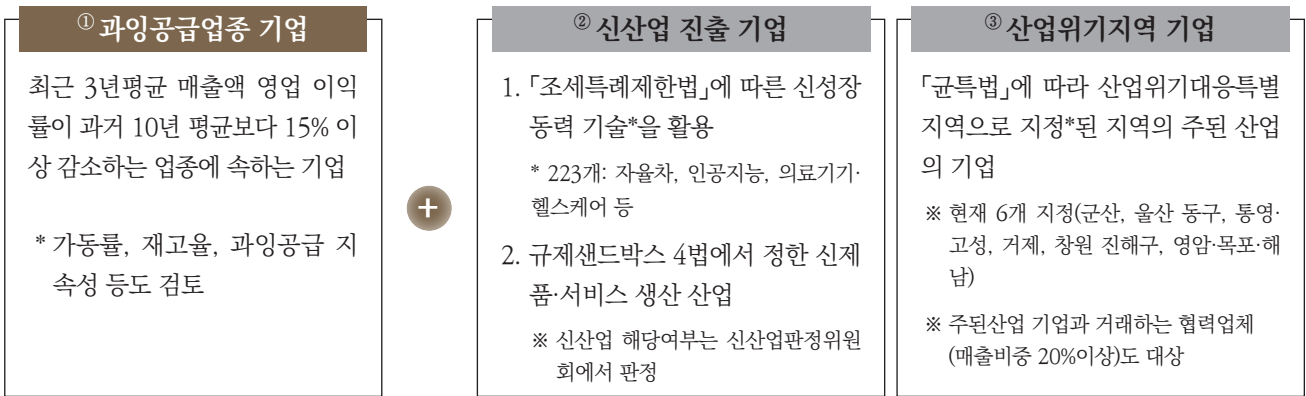
4) 산업부 보도자료(2019.11.11.) 참조

- 신성장기술 활용산업은 현재까지 223개 기술이 지정됨.
- 규제샌드박스의 경우 임시허가나 실증특례를 받은 승인 품목 및 서비스를 활용하여 사업재편을 하려는 기업은 모두 적용대상이 됨.
- 또한 신산업에 해당하는지 여부는 신산업판정위원회가 시장성·성장성 등 신산업적 가치를 평가하여 판정함.

- 산업위기지역 내 본점, 지점, 사업장을 둔 기업 및 부품 협력업체가 적용대상에 포함됨.
- 단, 협력업체의 경우 광범위한 적용을 통해 산업위기 지역 내 주된 산업 기업과의 직전 3개년 거래 비중이 20% 이상이면 동일 광역시·도까지 인정 범위를 확대
- ex. 군산의 조선소와 최근 3년간 20% 이상 거래해온 전북도 내 부품협력업체는 적용대상

○ 산업위기지역 주된 산업은 「국가균형발전특별법」에 따라 산업위기대응특별지역으로 지정되도록 위기가 발현된 산업을 의미함.

<표 2> 기활법 적용 범위(기준 ① + ②,③추가)



자료: 산업부

<표 3> 과잉공급 해당 여부 판단기준

지표	과잉공급 해당여부 판단 기준
① 매출액 영업이익률	최근 3년 평균이 과거 10년 평균보다 15% 이상 감소
② 보조지표(5개)	(제조업) 2개 이상, (서비스업) 1개 이상 충족
↳ 가동률	해당 업종의 과거 10년 평균에 비해 과거 3년 평균의 악화된 정도가 제조업(또는 서비스업) 전체의 악화 정도보다 더 큰 상태
↳ 재고율	
↳ 고용대비서비스생산	
↳ 가격·비용 변화율	최근 3년의 가격이 비용을 충분히 반영하지 못하는 상태
↳ 업종별 지표	전문기관·업종단체 등에서 활용되는 지표가 현저히 악화
③ 지속성	수요회복이 예상되지 않거나, 수요변화에 쉽게 대응하기 어려워 과잉공급이 지속될 것으로 예상되는 상태

자료: 산업부

나. 승인기업 혜택

□ 사업재편 계획이 승인된 기업에 대해서는 상법상 절차 간소화, 공정거래법상 규제 유예, 세제, 자금 지원 등 혜택이 부여됨.

○ 소규모 분할제도 도입(상법)

- 현재 상법에서는 분할되는 사업부문의 규모에 관계없이 모든 분할을 주주총회 특별결의를 받도록 규정하고 있으나, 기활법에서는 자산 규모 10% 이하 사업부문 분할 시 주총 생략 및 이사회 결의로 같음

○ 주주총회 기간 단축(상법)

- 주식은 수시로 매매가 이루어지는 만큼 주주총회에서 의결권 행사할 자를 특정하는 '주주명부폐쇄 및 권리행사 기준일 제도'를 운영. 주주명부 폐쇄 및 기준일을 주총 2주 전에 공고하고 소집통지를 발송토록 의무화
- 기활법에서는 기준일 공고기간 및 소집통지기간을 주총 2주 전에서 7일로 단축

○ 지주회사 규제 특례(공정거래법)

- 현재 공정거래법에서는 지주회사*의 부채액과 지분율을 규제하고 있으며, 일부 사유⁵⁾의 경우 동규제에 대한 적용유예기간을 인정
- * 자산총액이 5,000억원 이상이고, 자산총액 중에서 자회사 주가가액 합계의 비율이 50% 이상인 지주회사는 공정거래법상 규제 적용
- 지주회사의 원활한 사업재편을 위해 유예기간을 사업재편기간인 3년으로 일괄 연장

○ 상호·순환출자 규제 유예기간 연장(공정거래법)

- 공정거래법상 인정되는 대기업집단*내 소속 회사 간에는 상호·순환출자를 원칙적으로 금지하나, 일부 사유⁶⁾에 경우 상호출자는 대해 6개월, 채무보증행위는 2년간 각각 적용을 유예

* 상호출자제한기업집단

(자산총액 10조 이상, * 공정거래법 시행령 21조)

- 상호·순환출자 금지 규제는 유예기간을 6개월에서 1년으로, 채무보증금지는 2년에서 3년으로 각각 연장

○ 양도차익 과세이연(조특법)

- 재무건전성 향상을 위해 자산을 양도(매각)하여 금융채무 상환 시, 양도대금 중 금융채무 상환에 사용한 비율만큼 자산양도차익에 대한 법인세 과세를 해당 사업연도와 이후 3년간 이연 후 3년 분할 납부

○ 자금 지원

- 산업은행에서 사업재편 추진, R&D, 생산성 향상 투자를 실시하는 기업을 대상으로 산업구조고도화 자금(금리 최대 0.7%p 감면) 지원.
- 기업은행에서 중소기업의 M&A시 소요되는 자금 지원을 위해 기업 인수자금(금리 최대 1.0%p 감면) 지원 등

5) 상장법인이었던 자회사가 비상장법인이 된 경우(1년), 지주회사 설립·전환 당시 자본총액의 2배를 초과하는 부채액을 보유하고 있는 경우(2+2년), 지주회사 설립·전환 당시 자회사 주식을 보유기준(상장사 20%, 비상장사 40%) 미만으로 소유하고 있는 경우(2+2년) 등

6) 상호출자(회사의 합병 또는 영업전부의 양수, 담보권의 실행 또는 대물변제의 수령시), 순환출자(회사의 합병·분할, 주식의 포괄적 교환·이전 또는 영업 전부의 양수시 등)

〈표 4〉 승인기업에 대한 주요 지원내용

분야	지원내용	세부내용
(상법상) 절차 간소화	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 분할 도입 주총 소집기간 단축 주식매수 청구권 행사기간 단축 	<ul style="list-style-type: none"> 자산규모 10%이하 사업부문 분할 시 이사회 결의로 같음(주총 생략) 주총 소집기간 단축(2주 → 7일) 주식매수청구권 행사기간 단축(20일 → 10일)
(공정거래법상) 규제 유예	<ul style="list-style-type: none"> 지주회사 규제 특례 상호·순환출자 규제 유예기간 연장 채무보증 규제 적용 유예 	<ul style="list-style-type: none"> 지주회사 부채액·지분율 규제 유예기간 연장(1~2+2년 → 3년) 상출제 기업집단의 상호·출자 금지 유예기간 연장(6개월 → 1년) 상출제 집단내 기업간 채무보증금지 유예기간 연장(2년 → 3년)
세제	<ul style="list-style-type: none"> 양도차익 과세 이연 등록면허세 감면 이월결손금 공제한도 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 자산매각으로 금융채무 상환 시, 자산매각 양도차익 과세이연(3년) 합병·증자 등 자본금 증가시 등록면허세 50% 감면 중견·대기업에 대한 이월결손금 공제한도 확대(60 → 100%)
자금	<ul style="list-style-type: none"> 정책 자금 우대 지원 	<ul style="list-style-type: none"> (정책자금) 사업전환자금(적용금리 2.15+a%), '20.3분기 기준 (우대지원) 산은·기은, 기보·신보 등 용자·보증시 금리·요율 우대

III 현 제도의 한계점

1. 신청기업 저변의 확장성 한계

□ 과잉공급업종에 대한 제한적 적용 범위로 “정상기업의 선제적 사업재편을 통한 기업활력 제고” 라는 법본연의 취지가 희석될 우려 존재

○ 과잉공급 업종으로 인정받기 위해서는 매출액 영업이익률, 가동률·재고율 등 분석지표, 지속성 여부 등 기활법이 제시하는 일정 기준을 충족시켜야 함.

- 여행, 항공 등 코로나19 영향으로 직전 년도 실적이 급감한 업종의 경우 매출액 영업이익률 요건*을 충족시키지 못할 가능성 높아 제도 적용의 사각지대화 가능성

* 최근 3년 평균이 과거 10년 평균보다 15% 이상 감소

- 특히 기업분석지표에 대한 충분한 분석 능력을 갖추기 어려운 중소기업의 경우 과잉공급업종 해당 여부 판단에 애로가 불가피

□ ‘특혜’ 논란 의식으로 대·중견기업의 참여 관심도가 위축될 우려도 있음.

○ ①경영권 승계, ②특수관계인 지배구조 강화, ③상호출자제한기업 집단 계열사에 부당이익 제공 목적으로 판명될시는 승인 이후라도 취소 가능 (기활법 13조)

- 이와 같은 제한 요소는 불필요한 특혜 시비의 차단이라는 점에서는 나름의 합리성이 있음.

- 그러나, 논란의 여지가 있는 것만으로 기업 입장에서는 참여에 소극적이 될 가능성 상존

□ 구조변경과 사업혁신의 병행을 전제로 하는 사업재편의 성립 요건도 엄격한 수준임.

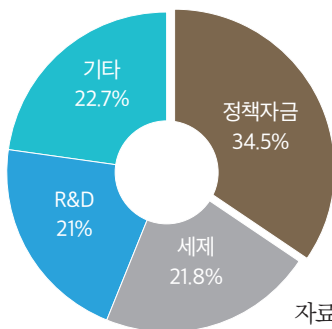
○ 기활법에서는 구조변경과 사업혁신의 병행을 생산성 향상의 성립 요건으로 인정

○ 그러나, 생산성 향상은 구조변경만으로도 가능하고, 사업혁신만으로도 달성 가능하다는 점에서도 지적이 가능.

- 구조변경 유형을 합병·분할, 주식 이전·취득, 생산설비·자산 매각 등 positive식⁷⁾으로 명시함에 따라 그레이존 생성 가능성 내재
 - 예컨대 석유화학 기업이 특정 품목의 '생산설비 폐쇄'를 통해 과잉공급 해소 및 생산성 향상을 도모코자 할때 기활법에서 인정하는 구조변경 방식이 되는지 여부(기활법 심의위원회 실제 사례)⁸⁾

2. 승인기업에 대한 '실효적 인센티브' 부족

- 주로 상법·공정거래법 관련, 과세이연, 금리우대 등을 메뉴판식으로 나열한 성격임.
- 따라서 기업이 새로운 사업재편을 결정하는데 Merit 느낄 실효적 혜택이 부족
- 현재 기활법 지원혜택에 대한 활용도를 보면 전체 승인기업의 1/3에 못 미치는 실정
 - '20년 8월을 기준으로 승인기업 128개를 대상으로 한 지원실적은 40개社(49건)에 그침.
- 중소기업이 가장 필요로 하는 자금 지원 역시, 산은·기은, 기보·신보 등 정책 금융기관에 근거 규정을 제시해주는 수준에 그쳐, 실질적인 금융지원으로 보기는 어려움.
 - 최근 상공회의소 조사 결과 승인기업 중 78%가 "혜택이 불충분하다"고 답변하였으며, 가장 부족한 부분으로 '정책자금(34.5%)'를 응답함.



자료: 사업재편 승인기업 100개 대상, '20.5월

- 승인기업에 대한 혜택 유형도 상법·공정거래법 등 '사업재편'을 돕는 지원 혜택 보다는 R&D(27%), 중소기업 지원(20%), '사업 자체를 지원' 하는 사례가 많은 것으로 조사됨(한경연 2019).
 - '16.9월부터 '19.4월까지 기간을 대상으로 한경연이 조사한 결과에 따르면 상법·공정거래법상의 혜택 활용 사례는 1%에 불과
 - 이는 상법·공정거래법 특례가 주총소집일 기간 단축(14일→7일)과 같이 단순 절차 간소화 내지 한시적 특례 적용에 머무는 경우가 많아 실효성이 떨어지기 때문이라는 분석

* 분야별 지원현황(%) : R&D(27), 중소기업 지원(20), 금융(13), 해외 마케팅(10), 상법(1)

- PEF 등 민간자본의 자발적 참여를 유인하는 환경이 부재한 것도 한계로 지적
- 사업재편 과정에서 소요되는 자금이 안정적이고 효율적으로 지원되어야 하지만, 정부 예산이나 정부 금융기관에 의존하는 방식에는 한계가 존재하기 쉬움.
- 선제적인 사업재편은 시장원리에 충실하게 민간자본의 자발적 참여를 통하는 것이 바람직. 또한 사업재편의 경우 부실기업 구조조정에 비해 투자 위험이 낮아 민간자본 활성화가 가능
- 그러나, 현행법 하에서는 민간자본이 참여할 수 있는 근거규정이 부재

cf. 산업발전법 제20조 기업구조개선 경영참여형 사모집합투자기구(PEF)의 등록 등

7) (기활법 시행령 2조) ①합병, 간이합병, 소규모합병(제1호), ②회사분할, 분할합병(제2호), ③주식의 포괄적 교환, 간이주식교환, 소규모주식교환, 주식의 포괄적 이전 등 주식의 교환·이전·취득·소유(제3호), ④영업 양도·양수·임대 등, 간이영업 양도·양수·임대 등(제4호), ⑤회사의 설립(제5호), ⑥생산설비 등 영업용 자산의 양도·양수(제6호)

8) 권중호(2018) 기업활력제고를 위한 특별법의 문제점과 개선방안 참조

〈표 5〉 연도별 사업재편 승인 동향('16~'20)

승인년도	2016	2017	2018	2019	2020	2021.5	총계
대기업	4	3	0	0	2	0	9
중견기업	4	4	3	0	21	11	43
중소기업	7	44	31	9	34	25	150
계	15	51	34	9	57	36	202

자료: 산업부

3. 시스템적 한계

□ 승인 건수 자체로 기활법 시행의 성공 여부를 판단하기는 한계가 있음.

○ '16년 기활법 시행 이후 현재까지('21.5 기준) 사업재편 계획의 총 승인 건수는 202건에 달함. 작년의 경우 57건으로 시행 이후 최고 실적을 기록

- 그 중 중소기업은 150곳으로 비중이 74.3%에 달함.
- 다만, '16년도부터 승인건수 추이가 15 → 51 → 34 → 9 → 57 로 일정하지 않은 점은 기활법이 일몰법이라는 법적 한계성과도 연관있는 것으로 판단. 따라서, 향후 신청기업 수 예측이 쉽지 않을 것으로 전망.

- 또한, 승인 자체가 사업재편의 성공으로 직결되는 것이 아님에 유의해야 함.

○ 기업은 사업재편 계획 수립시 생산성과 재무건전성을 일정 기준 이상 달성할 수 있도록 목표를 설정해야 함.

- 예를 들어, 생산성 향상 지표 중 총자산수익률(단기순이익/총자산)의 경우 시작년도 대비로 2% 이상 상승을 목표로 설정

- 재무건전성 향상 지표 중 이자보상배율(영업이익/금융비용)의 경우에도 시작년도 대비로 10% 이상 상승을 목표로 설정

〈표 6〉 생산성 향상 목표 기준

지표	목표기준 (아래조건 중 1개만족)
총자산수익률 (단기순이익/총자산, %)	2%p 이상 상승
유형자산회전률 (매출액/유형자산)	5%p 이상 상승
부가가치율 (부가가치액/매출액)	7%p 이상 상승
기타	상기 기준에 상당하는 다른 지표의 개선

〈표 7〉 재무건전성 향상 목표 기준

지표	목표기준 (아래조건 모두만족)
이자보상배율 (영업이익/금융비용)	10% 이상 상승 (시작년도 대비 종료연도)
수익지표	영업이익 > 이자비용 (종료연도 기준)

자료: 기활법 활용지원센터

9) 김홍기(2019) 기업활력법 시행 평가 및 시사점 최종 보고서

○ 규모가 영세하고 경영 상황이 열악한 기업일 경우 자체 실행 역량에 대한 객관적 판단이 후순위로 밀릴 가능성 높은 만큼, 계획 수립의 부실화가 우려됨.

- 평균매출액 120억원 이하인 소기업(제조업 기준)이 전체 승인기업 2곳 중 1곳인 49%임.

- 실제 한국경제학회에서 승인기업을 대상으로 2019년 실시한 조사⁹⁾에 따르면, 목표 수준에 대한 인식을 묻는 질문에 '생산성'에 대해서는 33.3%가 '재무건전성'에 대해서는 42.4%가 각각 "높은 편이지만 달성 가능한 수준"이라고 응답

□ 국내 산업의 역동성이 지속적으로 하락하는 추세를 감안할 때, 기업의 자발적 사업재편을 돕는 기활법의 중요성은 더욱 커질 것으로 전망되고 있음.

○ 국내 산업구조를 보면 최근 10년간 전산업 부문에서 역동성 둔화세가 나타나는 모습임.

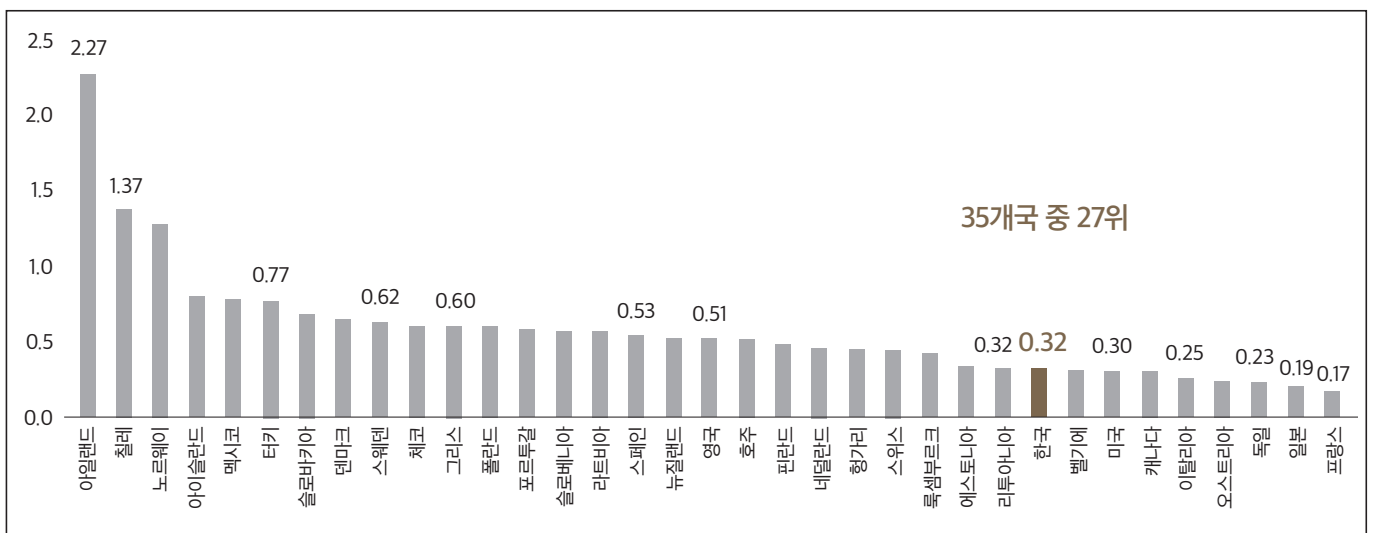
- OECD에 따르면 2010~2016년 기간 동안 한국의 산업구조 변화지수는 0.32 수준으로 가장 높은 지수를 나타낸 아일랜드(2.27)의 1/7 수준에 그침. 회원국 조사대상 35개국 중에서는 27위를 기록

- 부문별 지수를 보면 제조업의 경우 '70~80년대 0.33 수준을 유지하며 1차산업의 역동성을 주도하는 모습을 보였지만, 2000년대 들어 0.14로 크게 하락한데 이어 2010년대에는 0.12 수준에 그침.

- 서비스업의 경우 '90년대 0.49까지 변화지수가 크게 상승하였으나, 2000년대 0.44로 하락 전환하며, 2010년대에는 0.22로 급락

□ 핵심 산업정책과 연계된 사업재편 수요기업 발굴이 어느때보다 요구되는 시점이지만, 개별기업단위의 신청에 의존하는 수요 발굴에 머물러왔다는 점은 시스템적 한계로써 지적될 만함¹⁰⁾

〈그림 3〉 주요국 산업구조 변화지수('10~'16)

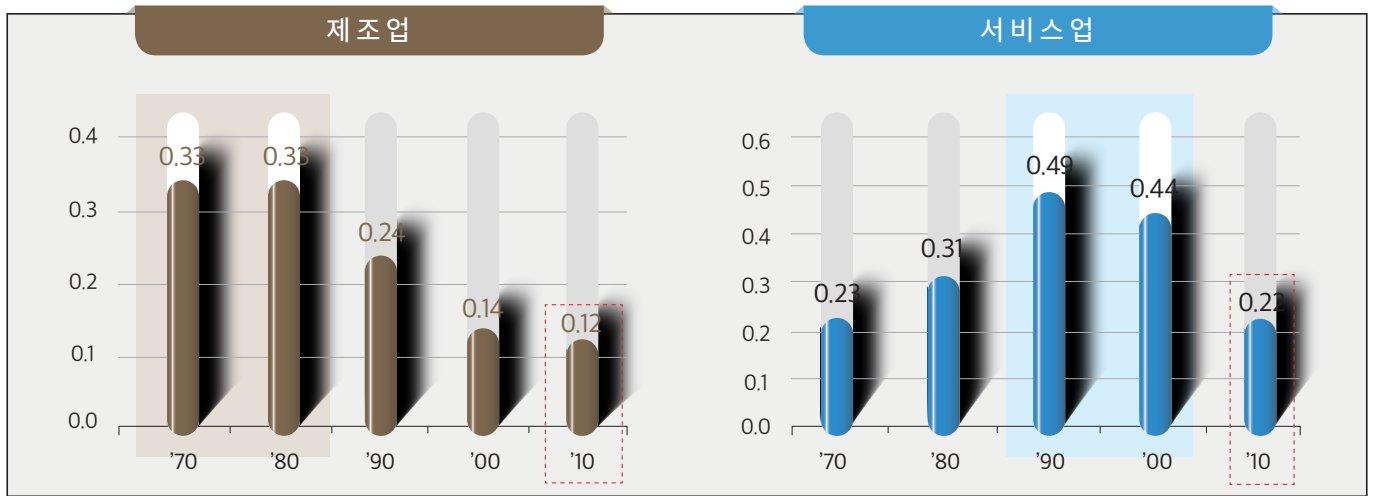


주: 전산업을 14개 업종으로 분류한 후, 해당기간(T)에 업종별 부가가치 비중 증감(d)의 절대값을 연평균으로 환산

자료: OECD, SGI

10) 산업부(2020), 선도형 경제로 전환을 위한 선제적 사업재편 활성화 방안 참조

<그림 4> 우리나라 부문별 산업구조 변화지수



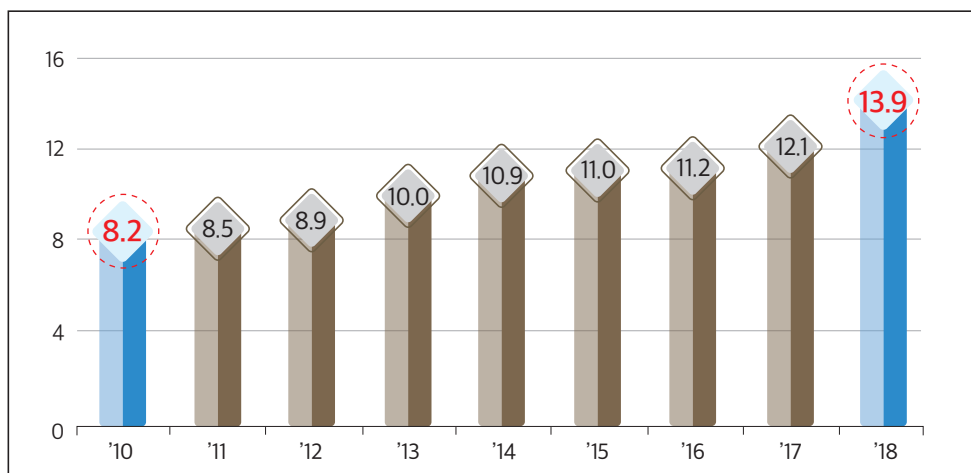
주: 제조업은 13개 세부업종으로, 서비스업은 9개 세부업종으로 각각 분류, 지수 산출식은 [그림 3]과 동일
 자료: OECD, SGI

- 한편, 재무구조가 부실하고 영업능력의 근본적 개선을 기대하기 힘든 한계기업 비중이 지속적으로 증가하고 있다는 점은 신청기업의 질적 관리 측면에서 유의해야 할 부분임.
- 생산성 낮은 한계기업이 전체 기업에서 차지하는 비중은 2010년 8.2%에서 2018년 13.9%로 빠르게 증가한 반면, 기업 소멸률¹¹⁾은 같은 기간 12.6%에서 11.5%로 낮아짐.

- 한계기업에 가까워진 더 많은 기업이 '사업재편 계획'을 신청하게 될 경우, 계획 수립 및 실행계획 이행 과정의 부실화 뿐만 아니라 나아가 경제 전반의 생산성 저하로 이어질 수 있다는 점에서 우려

<그림 5> 전체 기업 중 한계기업 비중

(단위: %)



주: 한계기업은 3년 연속 이자보상배율 1미만
 자료: 김천구, Kis-Value 자료 이용하여 자체 계산

11) 통계청 기업생멸행정통계

VI 정책제언

1. 사업재편 수요기반 확대

□ 기활법을 통해 '산업혁신의 물꼬'를 띄우기 위해서는 적용범위 확대, 요건 완화 등을 통한 신청기업 저변 확대가 선결되어야 함.

○ 기업 활력과 산업경쟁력 강화를 통한 산업구조 고도화라는 기활법 본연의 취지 감안 및 미래지향적 관점에서의 정책접근 필요

- 정부는 2019년에 기활법 대상 범위를 당초 과잉공급업종에서 신산업 진출 및 산업위기지역 내 사업재편 등으로 확대

- 그러나 궁극적으로는 업종·규모에 관계없이 선제적 사업재편을 통해 생산성을 향상시킬 비전을 가진 기업이라면 누구나 참여할 수 있도록 대상을 확대하는 것이 바람직함.

- 따라서 매출액 영업이익률, 보조지표, 지속성 등 과잉공급 지표와 세부 기준은 완화할 필요

○ 또한, 사업재편을 규정하는 엄격한 요건도 보다 완화될 필요가 있음.

- 현재 기활법에서 인정하는 사업재편의 요건인 '구조변경과 사업혁신 병행'은 '구조변경 또는 사업혁신'으로 변경이 필요

- 그리고 사업혁신 활동의 정의는 대내외 경영 환경의 급격한 변화를 반영하여 기존의 생산성 향상 및 비용절감을 위한 활동 외에 ESG 경영, GVC 대응, 산업디지털 전환 등을 추가·확대할 필요

○ '핵심 산업정책'과 연계한 수요 발굴 강화¹²⁾도 요구됨.

- 신산업 육성, 한국판 뉴딜 등 정책 테마와 연계해 미래 경쟁력 선점 및 업종별 기존 정책과의 시너지 강화 모색

- 특히 자동차 부품의 경우 작년도 전체 승인기업 중 최다 비중 차지 업종임. 최근 전기·수소차 등 친환경 모델 개발이 급속히 추진 중임을 감안할 때, 수요자인 대·중견기업과 공급자인 중견·중소기업이 사업재편에 공동 참여하는 상생형 모델 구축이 시급

* '20년 승인기업 업종 분포(산업부): 자동차부품 22개, 기계 12개, 디스플레이 9개

□ 또한, 사업재편 활성화를 위해 사업재편시장의 시장성을 높이는 방안에 대한 고민이 필요

○ 기활법의 지원을 받아 사업재편을 하고자 하는 중견·대기업 증가가 수반되어야 할 것이며, 이를 위해 구조변경 유형 등 사업재편 수단의 negative化, 사업재편 절차 간소화, 세제 지원 등 혜택이 강화될 필요

○ 특히, 이미 다수 승인 기업들로 부터 기준 설정에 대한 사전적 지식이 많지 않거나, 관심이 높지 않은 것으로 드러난 과잉공급업종 지표와 세부 요건은 전향적 관점에서의 개선이 요구됨.

- 한국경제학회에서 승인기업을 대상으로 2019년 실시한 조사에 따르면, 과잉공급 지표에 대해서는 64.7%가 부적절하다고 응답. 또한 과잉공급 기준에 대해서는 62.0% 기업이 판단을 내리지 못한 바 있음.

12) 산업부(2020), 선도형 경제로 전환을 위한 선제적 사업재편 활성화 방안

〈표 8〉 과잉공급 지표와 기준에 관한 설문조사

과잉공급 지표	응답수(응답비율)	과잉공급 기준	응답수(응답비율)
적절함	12(35.3%)	엄격함	6(17.4%)
적절치 못함 ¹⁾	22(64.7%)	적당함	7(20.6%)
-	-	느슨함	0(0.0%)
-	-	무응답	21(62.0%)
합 계	34(100.0%)	합 계	34(100.0%)

자료: 한국경제학회(김흥기 2019)

□ 사업재편시장의 시장성이 높아질 경우 자연스럽게 민간자본 참여장치에 대한 논의도 가능해질 것으로 전망

○ 예컨데, 사업재편을 위한 PEF를 기활법에서 자본시장법에 대한 특례 형태로 도입¹³⁾하는 것을 검토

○ 이는 자본시장법상 특례로 도입되어 있는 산업발전법상 기업구조개선 PEF를 입법 모델로 활용 가능

- 기업구조개선 PEF는 산업발전법에 근거하여 설립된 PEF로서 일정한 요건¹⁴⁾을 갖추고 금융위원회에 등록한 것을 말한다.

- 그러나, 이는 투자대상을 구조조정 대상기업*으로 제한하고 있어 사업재편을 지원하는 편드로서는 한계가 있음.

* 부실이 현실화되었거나 경영정상화가 필요한 기업

□ 아울러, 기활법에 대한 부정적 인식을 개선하는 등 이미지 제고 노력도 요구됨.

○ ‘사업재편 컨퍼런스’(혹은 혁신성장 컨퍼런스) 정기 개최를 통해 승인기업 우수사례를 적극적으로 홍보하는 한편, 혁신 생태계 구축을 위한 사업모델을 발굴·확산

2. 승인심사절차 및 정책 거버넌스 강화

□ 기활법의 정책 성과는 승인건수는 물론 승인 이후 사업재편계획 이행 실적도 꾸준히 살펴볼 필요

○ 승인기업 숫자도 중요하지만 성공적인 기활법 시행 여부를 판단하려면, 사후 점검을 통한 ‘꾸준한 이행 실적 파악’으로 정책 효과를 지속하는게 바람직

□ 이 경우 신청절차는 간소화하고 승인 심사는 강화하는 방향으로 검토논의가 필요

○ 기업의 사업재편시기가 중요한 만큼 적기에 많은 기업들이 신청할 수 있도록 신청·접수 프로세스를 간소화

○ 다만, 기업의 사업재편 계획이 실행 역량, 합리성 등에 의거하여 적절히 제출되었는지 여부를 심의위원회가 엄정하게 판단하도록 해야 함.

○ 이에 심의위원회 상정 건수 대비 승인률(현재 비공개)을 전문가 합의를 통해 일정 비율 이하로 낮추는 방안을 고민할 필요가 있음.

13) 권중호(2020), ‘선제적 사업재편 지원법으로서 기활법의 역할 강화방안’ 참고

14) ①구조조정 대상기업에 기업구조개선 PEF 재산의 50% 이상을 투자할 것, ②100억원 이내에서 대통령령이 정하는 금액 이상을 각각 유한책임사원이 출자할 것, ③최저출자금으로 15억원 이상을 갖출 것(산업발전법 제20조 1항~3항)

□ 대신 엄정한 기활법 심의 통과 자체가 시장에 긍정적인 메시지 전달 수단화 되어야 함.

○ 현재는 심의를 통과한 기업이라고 할지라도, 승인 이후 지원기관에 재차 지원혜택에 대한 활용 신청을 해야 함.

○ 기관별로 지원가능여부에 대한 별도 심사가 진행되어 기업 입장에서는 심사 관문 통과 후 또 다른 진입장벽이 생기는 셈임.

○ 이를 방지하기 위해서는 기활법 심의를 통과한 사업재편은 엄정한 검증 과정을 거쳐 성공가능성이 입증되었다는 인식을 시장에 심어줄 필요

□ 이를 위해서는 기활법 심의위원회의 구성 및 위상 강화가 시급함.

○ 심의위원회 전문성· 위상 강화 등 정책 거버넌스 구축

- 현재 심의위원회는 산업부 차관과 민간전문가 1인이 공동위원장을 맡고 있으며, 기재부·공정위·금융위 1급 공무원 각 1인, 국회 추천 경제전문가 2인 등 총 20인 이내로 구성

- 위원회 '상임화'를 통해 구성원의 사업재편에 대한 지속적 책임감 부여 및 전문성 제고 모색

- 또한, 위원회 구성품을 외국계 기업 등으로 다양화

- 더 나아가 심의위원회를 국무총리 직속으로 격상시키고 사업재편 추진 성과를 국무총리에게 직접 보고하는 체제로 개편 검토

3. 지원혜택 강화

□ 충분한 규모의 자금 지원을 통해 기업의 혁신 도전에 대한 리스크를 덜어주는 것이 요구됨.

○ 현재 사업재편 분야는 엔젤·벤처투자 등 민간자본 조달 기반이 마련된 창업 또는 부실기업 정책금융과 비교할 때 자금조달의 '사각지대'로 불릴 만한 것이 현실

○ 자금지원이 사업재편 활성화의 마중물 역할을 할 뿐만 아니라 나아가 '제2의 창업'으로의 촉매제가 되도록 하기 위해서는 현재 2.5조원 수준인 사업재편 전용자금의 대폭적 확대가 필요

○ 또한 산업부 등 관계부처 협업으로 운용되고 있는 '혁신기업 국가대표 1,000'* 지원 대상에 사업재편 승인기업을 자동적으로 포함시키는 등 사업재편 승인기업의 Benefit 확대를 위한 다각적 정책 노력이 고려되어야 함.

* 혁신성·성장가능성이 높은 1,000개 중견·중소기업을 선정하여 한도 상향(대출·보증), 금리 우대 등 수요에 따른 맞춤형 금융 지원(3년 40조원)

□ 심의위원회에 산은, 기은, 중진공 등 지원기관 참여를 제도화하여 심의위 의결 내용과 현장 지원 실무를 동기화

○ 중복 심사 방지를 통한 정책 집행 효율성 제고 및 실질적 지원 강화효과가 기대

□ 아울러 공정거래법상 기업결합심사 기간 단축 등 기업의 실질적 사업 '재편'을 돕는 제도 개선도 필요

○ 현행 공정위의 기업결합 심사 기간은 신고일로부터 30일이고, 필요한 경우 90일까지 연장이 가능

○ 다만, 이는 자료 보정 기간이 제외된 순수한 심사 기간으로 자료 보정 기간을 포함한 실제 심사 기간은 120일을 초과할 수 있음.

- 기업결합 심사에서는 경쟁 제한성, 경쟁 제한성 완화 요인, 효율성 증대 효과와 희생이 불가한 회사 여부 등을 판단

- 이는 사업재편의 신속성을 저해하는 요인이 될 수 있는 만큼 개선이 필요
- 현재 해외 합작법인 설립 심사에 적용하고 있는 심사기간 15일을 국내 기업에도 적용
- 필요시 30일까지 연장이 가능하도록 하되(15일 + 30일), 검토 기한내 회신이 없을 경우 자동승인으로 간주하는 방안 검토

cf. 해외 합작법인 설립 심사의 경우는 2017년 말 간이심사 대상으로 전환, 15일 이내에 심사결과 통보

참고문헌

- 권중호, 선제적 사업재편 지원법으로서 기활법의 역할 강화방안, 2020.10
기업활력제고를 위한 특별법의 문제점과 개선방안, 2018.1
- 관계부처 합동, 선도형 경제로 전환을 위한 선제적 사업재편 활성화 방안 '사업재편 2.0 전략', 2020.9
- 김흥기(2019), 기업활력법 시행 현황 평가 및 시사점, 2019.6 / 한국경제학회 용역 보고서
- 대한상공회의소 SGI, 한국의 산업역동성 제고를 위한 정책과제, 2021.1
- 산업통상자원부, 『사업재편 기업 종합지원방안 가이드』2020
- 홍지윤, 사업재편과 지원제도 개선 방향, 2020.10
- 하준, 사업재편 사례 및 개선방안, 2020.9
- 김두일, 기업 구조조정 시장과 현황, 2020.7
- 산업통상자원부, 『기활법, 신산업 투자 적극 지원』보도자료, 2019.11.11.
- 산업통상자원부, 『제28차 사업재편 심의위원회 개최』보도자료, 2020.12.29.
- 한국경제연구원, 『사업재편 원활화를 위한 원샷법 개정 건의』보도자료, 2019.6
- 산업통상자원부, 『기업활력법 사업재편계획 승인제도』설명자료 2020
- 최현경, 우리나라 기업구조조정 제도 현황과 발전방안, 2016.12