

# KERI Brief

## 사업재편제도 개선의 필요성 - 일본 사업재편특별법\*의 시사점

김윤경

한국경제연구원 부연구위원  
(yunkim@keri.org)

우 리 기업은 국제 경쟁의 심화와 함께 세계 경제성장의 둔화, 내수의 침체로 인한 시장 축소라는 위협에 직면하고 있다. 국가경제적 측면에서도 기존 주력산업의 과잉설비로 인한 신 산업 투자 여력의 감소나 부실기업의 급증은 비효율성을 의미한다. 동일한 문제점을 1990년대에 이미 직면한 일본 정부는 1999년 산활법(産活法)을 도입했고 2014년부터 산업경쟁력강화법(産業競争力強化法)으로 기업 경쟁력의 강화를 지원하고 있다. 최근 일본 기업의 부활은 아베노믹스를 통화 및 재정정책의 직접적 결과이지만 기반에는 장기간에 걸쳐 기업의 사업재편을 지원한 산활법의 역할이 크다.

우리나라에서도 산활법을 벤치마크한 기업활력제고특별법(원샷법) 논의가 본격화되고 있다. 기업 경쟁력을 강화하기 위한 정부의 정책적 노력이라는 의

의에 부합하도록 법안이 마련되어야 한다. 첫째, 특별법의 대상이 승인 기준을 갖춘 모든 사업이어야 한다. 과거처럼 특정 불황산업을 선정하여 위기를 극복하는 방식은 한계가 존재한다. 기업단위가 아닌 국가적 사업재편의 필요성을 인식하여 속도를 높이고 규모를 키우기 위해 세제 및 금융 인센티브를 제공한 일본이 좋은 예이다. 둘째, 개선안이 특별법답게 명확하게 제시되어야 한다. 현 제도 아래에서는 사업재편이 지연되고 시도하기조차 어려운 실정이다. 정부의 승인을 전제로 하기 때문에 기존 제도의 틀 안에서 단순한 수치적 증감을 통한 완화가기보다는 근본적 변화가 있어야 한다. 무엇보다 부실기업의 사후 정리가 아닌 선제적이고 자발적인 제도이므로 기업의 창조적 시도와 기업가정신을 발현할 수 있도록 사업재편 내용의 자율성을 보장해야 할 것이다.

\* 일본 정부의 사업재편특별법은 1999년~2013년의 산활법(産活法)과 2014년~2018년(예정)의 산업경쟁력강화법(産業競争力強化法)을 의미. 산활법은 산업활력재생특별조치법(産業活力再生特別措置法), 산업활력 재생 및 산업활동의 혁신에 관한 특별조치법(産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法)을 통칭함

## 1. 문제제기

### □ 국제경쟁의 심화와 경제성장의 둔화로 인해 한국 기업의 경쟁력 상실에 대한 우려가 커지고 있음

- 경제성장 둔화, 신흥국을 포함한 국제경쟁 심화, 제품 수명주기 단축 등의 기업환경 악화로 기업의 경쟁력과 지속 가능성 제고 방안인 사업재편에 대한 관심이 높아짐

### □ 기업의 자발적인 사업재편 노력이 시작되고 있으나 이를 뒷받침할 제도의 개선이 필요

- 지금까지 국내의 기업 구조조정(Restructuring)<sup>1)</sup> 논의는 부실이 발생한 기업의 사후적 대응방안 위주로 진행되고 있음

- 선제적이고 자율적인 기업의 사업재편 필요성에 대한 인식 및 정책적 개선이 선행되어야 함

### □ 일본 정부는 1999년부터 산활법(産活法), 2014년부터 산업경쟁력강화법(産業競争力強化法)을 통해 기업의 사업재편에 인센티브를 제공하고 있음

- 기업 단위의 사업재편에 대한 한계를 인식하고 국가적 차원의 생산성 및 경쟁력 향상을 촉진하는 역할을 담당

- 최경환 부총리는 최근 아베노믹스의 전향적인 규제 완화와 구조개혁에 대해 ‘뛰어가는 일본에 기어가는 한국으로 전략할 가능성’이라고 평가<sup>2)</sup>

### □ 기업활력제고특별법<sup>3)</sup>(원샷법)의 도입 논의가 본격화되고 있음

- 2015년 5월 27일 (사)한일산업금융법포럼 주최로 「기업활력제고를 위한 특별법(안) 제정방안」 공청회가 개최됨

- 관계부처 합동으로 6월 25일 발표한 「2015년 하반기 경제정책방향」에서 산업경쟁력강화를 위해 특별법 제정과 관련 구조조정 세제지원 강화를 제시

### □ 본 보고서는 기업의 사업재편에 대한 필요성을 살펴보고, 일본의 사례를 검토하여 사업재편지원 특별법에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 함

## 2. 기업재편(Restructuring)의 의미

### □ 기업재편의 정의

- 기업재편은 기업경쟁력 강화와 직결되며 기업 가치는 물론 이해관계자들의 가치를 창출할 수 있음

○ “a set of discrete decisive measures taken in order to increase the competitiveness of the enterprise and thereby to enhance its value”(Crum and Goldberg, 1998)

- 1) 구조조정으로 번역되고 있으나 우리나라는 1997년 외환위기 이후 부실기업 정리에 한정되는 부정적인 개념으로 주로 쓰이고 있음. 본고에서는 부정적 개념과의 분리를 위해 기업재편, 또는 사업재편으로 사용
- 2) 연합뉴스 5월 20일, “최경환, “뛰는 일본, 기어가는 한국”으로 전략할 수도”
- 3) 사업재편지원특별법과 원샷법으로 불리며 5/27일 공청회에서 기업활력제고특별법으로 사용

- “기업 구조조정은 생산적 복원을 통해 새로운 경쟁력 원천을 찾기 위한 기업의 총체적 혁신과정”(김용범, 2014 한국경제포럼 제7권2호)
- “기업 구조조정은 한정된 자원의 효율적 재배분을 통하여 기업의 가치와 지속 가능성을 제고하는 동시에 이해관계자들에게 귀속될 가치를 최대화하는 과정”(정용석, 2014 ‘선제적 기업구조조정 정책’ 2차 세미나)

- 기업재편의 방법은 인수합병, 기업분할과 관련된 사업구조조정(Business Restructuring), 자산매각, 자본조달 방법을 전환하는 재무구조(Financial Restructuring) 재편에 한정된 것이 아니라 인력 및 조직구조(Organizational Restructuring), 소유구조에까지 다양한 전략이 존재

□ **위기 이후 기업이 필연적으로 수행하는 교정적 과정으로 이해하기 쉬우나 사전적으로 이루어졌을 때 가치 창출의 효과는 더 크게 나타남**

- 구조조정의 본래 뜻과 달리 기업 부실을 처리하는 사후적 구조조정에 한정하여 논의가 주로 진행되었으나 사전적이고 예방적인 기업 구조조정에 대한 필요성이 대두됨

- 채권금융기관 또는 법원 중심의 사후적 구조조정 제도는 존재

- 워크아웃과 관련한 기업구조조정촉진법, 회생절차와 관련된 통합도산법의 법률로 운영 중. 자율협약은 근거법이 존재하지 않지만 운영상 기촉법을 활용
- 사전적 구조조정의 방법으로 기업집단에 대한 재무구조개선약정이 분류되고 있으나 재무구조의 취약에 초점을 맞추고 있으므로 사전적으로 보기 어려움

- 정상기업의 선제적 기업재편의 효과는 부실기업보다 더 크게 나타남

- 사업재편 전문가로 하버드 비즈니스 스쿨 교수인 S. Gilson은 사업적 문제를 시의성 있게 대처하지 못한 기업의 구조조정은 매우 고통스러울 것이라고 말함. 구조조정의 방법이 제한적일 수밖에 없고 오히려 사업을 왜곡시킬 수 있으므로 신속한 문제 인식의 중요성을 역설<sup>4)</sup>

□ **사업재편의 이유**

- 시대의 변화와 기술 혁신은 새로운 산업을 지속적으로 생성하는 한편 일부 산업을 사양화함. 소비자 선호의 변화에 따라 기업은 지속적으로 수익성과 생산성을 재정비하기 위해 기존의 사업구조를 변화시킴

- 다각화를 통해 위험을 분산하기도 하지만 선택과 집중을 위한 주력산업의 이동 또는 혁신은 장기적 관점에서 지속적으로 이루어져야 함. 장수기업의 특징이 되고 있음

- 주력산업 내에서 발전한 사례- 머스크라인(해운업, 국제연합 강화와 친환경적 혁신), 벤츠(자동차, 자율주행, IT기술 융합)
- 주력산업이 다른 산업으로 이동한 사례- 듀폰(화학->화학섬유->종합과학), GE(조명->백색가전->인프라)

4) S. Gilson(2001), “How to Make Restructuring work for your company”, HBS RESEARCH & IDEA

□ 기업의 자발적인 사업재편을 활성화할 수 있는 정부의 정책적 접근이 필요

- 사업의 정리는 시장에서의 실패라는 낙인 외에도 동일 산업 내 경쟁자의 반사이익이 되므로 지연되기 쉬움. 지연을 통한 기업의 부실화는 국가 전체 부담을 가중
- 국가적으로도 산업구조의 효율화, 경제의 생산성 향상을 위해서는 지속적으로 자원이 생산성이 높은 곳으로 이동되어야 함

- 특별법 논의 이전에도 우리나라 기업재편 관련 제도 개선 요구는 지속적으로 이루어짐

- 각 일반법 내 복잡한 행정 절차와 국제적 정합성에 맞지 않는 과도한 규제는 사업재편 시기를 지연시킬 뿐만 아니라 사업재편 자체가 불가능하게 만든 사례도 존재
- 대표적으로 상법의 주식매수청구권, 공정거래법의 기업결합심사와 지주회사 행위규제를 들 수 있음. 이해관계 상충에 대한 논란으로 개정 논의는 정체

□ 일본은 국가경쟁력이 추락<sup>5)</sup>한 1990년대 후반 기존의 불황산업위주의 정책에서 벗어나 기업자율의 사업재편을 지원하는 산화법을 제시

- 우선적으로 특별법을 도입하여 사업재편 논의를 활성화시키고 기업의 참여를 유도. 현재의 산업경쟁력 강화법으로 이어짐
- 일본 경제산업성의 딜로이트컨설팅 용역 보고서(사업재편에 관한 국내외 기업 동향 조사, 2014)는 새로 제정된 산업경쟁력강화법과 관련하여 선순환을 가져오는 사업재편을 제시

- 수익성 향상의 대전제 아래, 장기적 관점의 사업포트폴리오 재정립 및 전략의 수립. 기존의 은행 중심적이고 내부 승진자 위주에서 벗어나 경영인재를 육성하고 지배구조의 다양화를 제안

□ 최근 일본경제와 일본기업의 부활은 장기간 지속되어 온 기업의 구조적 개선이 엔저와 맞물려 나타난 것으로 평가

- 산화법이 토대가 되어 기업의 사업재편이 가속화된 것으로 평가<sup>6)</sup>

5) IMD(스위스 국제경영원)에서 발표하는 국가경쟁력 순위에서 1991년 1위였으나 1997년 17위, 1998년 20위로 추락하였고, 최근까지도 20위권에 머무르고 있음

6) 매일경제, “쇠락한 전자기업 히타치 ‘인프라 강자’ 부활 뒤엔 ‘원샷법’ 있었다”, 2015년 5월 18일자 참조

### 3. 한-일 비교

#### □ GDP 성장률의 추이

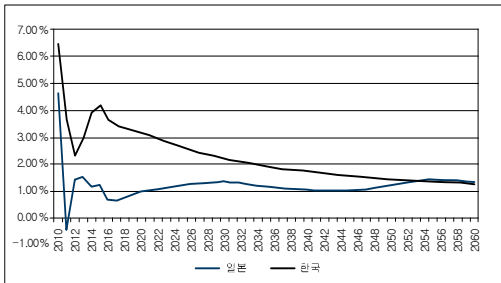
- OECD의 GDP 장기전망에 따르면 우리나라의 전년대비 GDP 증가율은 2010년 6.5%, 2020년 3.13%, 2040년 1.74%, 2060년에는 1.29%를 보일 것으로 예상

○ 일본은 우리나라보다 낮은 GDP 증가율을 보이나 2052년을 기점으로 역전되어 2060년 1.34%로 전망

- 2015년 6월 8일 일본 내각부가 발표한 일본의 1분기 GDP 증가율은 1.0%로 잠정치(0.6%)와 시장전망치(0.7%)를 모두 넘어서 연율 환산으로는 3.9%를 보임. 특히 민간소비 0.4%, 설비투자 2.7% 증가는 고무적임

○ 반면, 우리나라의 1분기 GDP 증가율<sup>7)</sup>은 0.8%에 그침. 민간소비는 0.6% 상승하였으나 설비투자는 0%로 오히려 전분기(4.0%) 대비 하락

〈그림 1〉 OECD 성장률 전망 한일 비교



자료: GDP long-term forecast, OECD

#### □ 생산성 비교 - 중요소생산성 추이(표학길 외, 2014)<sup>8)</sup>

- 중요소투입 단위당 산출량을 뜻하는 중요소생산성의 증가율은 2000년대 우리나라는 0.22%를 보이나 지속

적으로 하락중임. 일본은 장기불황으로 1990년대 마이너스까지 하락했으나 2000년대 0.08%로 회복

○ 그러나 2000년대 중요소생산성의 산출기여율은 우리나라는 3.44%에 불과하나 일본은 8.93%를 보이므로 요소투입의 효율성 증대가 필요

- 제조업에 있어서 중요소생산성의 산출기여율은 우리나라가 1990년대 15.10%에서 2000년대 9.08%로 급감한데에 비해, 일본은 -2.85%에서 16.78%로 급증

#### □ 상장기업의 수익성 비교

##### 1) 상장사(금융업 제외)<sup>9)</sup> 비교

- S&P Capital IQ를 이용하여 2014년 각국 주식시장에 상장된 비금융기업의 수익성(매출증가율)과 생산성(고정자산회전율) 비교

○ 매출증가율: 일본 5.44%, 한국 4.99%

○ 고정자산회전율: 일본 14.96%, 한국 11.86%

- 특히 상장기업의 전체 영업이익의 합계<sup>10)</sup>에 있어서 우리나라는 -7.5% 감소하였으나 일본은 오히려 7.6% 증가하는 반대의 모습을 보임

7) 한국은행, “2015년 1/4분기 실질 국내총생산”, 2015년 4월 23일자 보도자료

8) 표학길·전현배·이근희(2014), “2014 중요소생산성 국제 비교”, 한국생산성본부

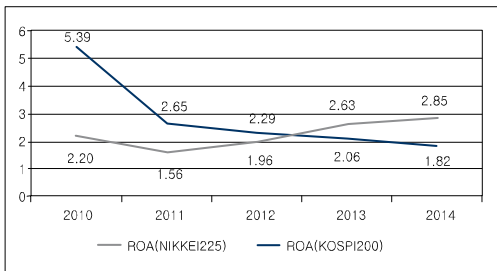
9) 일본은 TSE(도쿄거래소), NSE(나고야거래소), JASDAQ 상장사, 한국은 KSE(한국거래소), KOSDAQ 상장사에서 거래되는 본사가 각각 일본과 한국에 위치한 기업 대상

10) 일본상장사 영업이익은 32조 732억 엔에서 34조 5,208억 엔으로 증가하였으나 우리나라는 133조 5,760억 원에서 123조 4,357억 원으로 감소

2) NIKKEI 225와 KOSPI 200 비교

- (수익성) 각국 대표상장사를 의미하는 NIKKEI 225와 KOSPI 200의 ROA를 비교했을 때, 2014년까지 일본의 수익성 개선이 두드러지나 우리나라는 지속적으로 하락

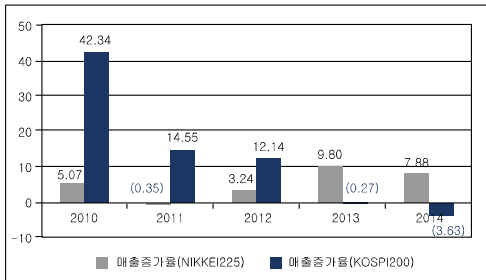
<그림 2> 한일 대표상장사 ROA 추이 비교



자료: Bloomberg

- (성장성) 매출액 증가율의 추이에서도 일본기업의 성장세가 2012년 이후 두드러지는데에 비해 우리나라는 급격한 감소 추세를 보임

<그림 3> 한일 대표상장사 매출액증가율 추이 비교



자료: Bloomberg

□ 위와 같은 일본경제와 일본기업의 부활은 장기간 지속되어 온 기업의 구조적 개선이 엔저와 맞물려 나타난 것으로 평가

4. 일본 사업재편특별법: 사업재편제도 개선의 예

□ 일본 사업재편특별법의 역사

- 도입: 1999년 4년 한시법인 산업활력재생 특별조치법(産業活力再生特別措置法) 도입

- 개정 및 폐지: 2003년, 2007년, 2009년, 2011년 총 네 번의 개정을 거쳐 2013년까지 운영함. 2009년 법률명을 산업활력재생 및 산업활동의 혁신에 관한 특별조치법(産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法)으로 변경. 개정은 각 시기의 일본 경제가 당면한 위기 또는 기회에 따라 목표 및 내용을 수정

- 대체법 도입: 아베노믹스 '세번째 화살'인 일본 재흥 전략의 일환으로 2014년 산업경쟁력강화법이 도입되었으며 2018년 실효 예정<sup>11)</sup>

11) 산업경쟁력강화법 인증 특정사업재편의 계획기간은 10년으로 2018년 이후까지도 포함. 산활법과 마찬가지로 연장될 가능성 존재

〈표 1〉 일본 산활법의 변천

법률명	산업활력재생 특별조치법			산업활력재생 및 산업활동의 혁신에 관한 특별조치법		산업경쟁력 강화법
원 법률명	産業活力再生特別措置法			産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法		産業競争力強化法
연도	1999년	2003년	2007년	2009년	2011년	2014년
(연호 기준)	(平成 11년)	(平成 15년)	(平成 19년)	(平成 21년)	(平成 23년)	(平成 26년)
주요목표	버블붕괴 회복	3대 과잉 해결	혁신, 서비스	경영자원효율화	국제경쟁력강화	일본재흥전략
신규지원기구		중소기업재생 지원협의회	사업재생ADR	산업혁신기구		

□ 산활법 인증 과정

- (대상) 인증조건을 만족하는 사업계획을 가진 모든 기업은 지원 가능
- (승인과정) 주무부처 대신의 승인으로 one-stop 지원
- (기간) 승인까지 2개월(사전상담 1개월, 심사 1개월 이후 인증, 1주일 내 인증서 발급)
- (특징) 기업규모에 따라 지원계획에 차이가 존재하지 않으며 중소기업 또는 벤처기업의 자금조달에 특화된 제도를 마련

- 중소기업기반 정비기구(中小企業基盤整備機構)에 의해 채무보증제도<sup>12)</sup>를 운용. 산활법 인증 중소기업이 민간 금융기관에서 필요 자금조달이 용이하도록 사채 및 차입금에 대해 보증을 실시
- 민관 투자펀드인 산업혁신기구<sup>13)</sup>(Innovation Network Corporation of Japan, INCJ)를 통해 벤처기업 지원이 활성화되어 벤처캐피탈의 역할도 담당

12) 산활법 인증 외에도 중소기업기반정비기구의 심사 승인이 필요함. 대출금액(50억 엔 이하), 보증비율(50~70%), 보증률(0.3~0.5%), 대출기간(운전자금 5년, 설비도입자금 10년 이내)과 같은 보증조건이 존재

13) 산업혁신기구의 지원대상이 벤처기업에 한정된 것은 아니나 결과적으로 신사업, 신기술과 관련된 벤처기업이 지원대상의 주를 이루고 있음

□ 산할법 계획의 유형

〈표 2〉 산할법 대상 사업계획의 유형

계획 유형	도입	폐지	
사업 재구축	기업 또는 그룹 내 사업재편을 통해 선택과 집중	1999	
공동사업 재편	2 이상의 사업자들이 과잉설비 제거	2003	2009
경영자원 재활용	타 기업이 사업을 승계하여 생산자원 효율화	2003	
상기 3개 계획에서 부채담감을 포함한 계획			
사업혁신설비 도입	국내최초도입 설비 또는 신기술 설비 도입	2003	2011
경영자원 융합	사업분야 간 경영자원 융합을 통해 혁신 사업	2007	
기술활용사업혁신계획	사업제휴, 연구개발을 통해 생산성 향상	2007	2009
자원생산성 혁신	기업 설비 및 에너지 사용의 생산성 향상	2009	
자원제약 대응제품 생산설비 도입	에너지 절약·환경성능 제품의 생산설비	2009	
사업혁신상품 생산설비 도입	성장기업이 자체 개발한 신상품의 생산설비	2011	

주: 폐지연도 미표기 항목은 산업경쟁력강화법 도입으로 산할법이 폐지되는 2013년 말까지 지속

- 사업재구축계획(事業再構築計劃)

- 기업 또는 그룹 내 사업재편을 통해 ‘선택과 집중’에 의한 생산성을 향상
- (방법) 사업부문 분할을 통한 지주회사, 기업 합병, 사업 축소 등의 사업구조변경 등
- (주요 기업) 파나소닉, 후지테크니카

- 경영자원재활용계획(經營資源再活用計劃)

- 타 기업의 사업을 승계함으로써 생산자원을 효율적으로 이용하여 생산성의 향상. 사업양도 기업이 청산 또는 법정관리 중이어도, 양수회사가 신규 진출기업이어도 가능
- (방법) 특수목적회사, 경쟁사에 의한 사업의 인수
- (주요 기업) 후쿠스케, 재팬에너지(JE)와 日商LP 가스(NIPG)

- 경영자원융합계획(經營資源融合計劃)

- 다른 사업 분야의 경영 자원의 융합으로 혁신적인 사업을 실시하여 현저한 생산성 향상을 목표로 계획
- (방법) 2개 이상의 신청자(타 분야의 기업)가 JV를 설립하고 각각의 경영 자원(기술, 인력, 노하우 등)을 일체적으로 활용하여 신제품을 개발, 생산성을 향상
- (주요 기업) 미쓰비시중공업과 미쓰비시 상사, 알프스전기주식회사와 산업혁신기구

- 자원생산성혁신계획(資源生産性革新計劃)

- 기업의 생산자원(설비투자, 에너지 사용)의 생산성 향상과 함께 친환경적인 결과를 기대
- (방법) 신규 최첨단 설비 도입, 합병을 통해 자회사에 분산된 생산시설을 통합
- (주요 기업) 히타치제작소, 톳판인쇄주식회사



<p>□ 산할법의 지원 내용</p> <p>- 인증기업에게 회사법, 민법, 독점금지법 등의 절차적 특례와 세제 및 금융지원을 제시(〈표 3〉 참조)</p>	<p>○ 사업재편이 독점금지법과 관련되어 있을 때 공정거래위원회와 협의하여 법 적용을 조정할 수 있도록 함. 신일본제철과 스미토모금속이 산할법의 인증을 받고 신일철주금으로 합병할 당시 독점금지법을 유연화하여 적용<sup>14)</sup>. 신일철주금은 합병 이후 세계 철강산업에서 2위 기업으로 부상</p>
<p>14) 홍순강(2013), “일본 독점금지법상의 기업결합 동향 2”, 경쟁저널 제166호</p>	

〈표 3〉 산할법 사업계획에 따른 지원조치

지원조치		사업 재구축	경영자원 재활용	경영자원 융합	자원생산성 혁신
세제	등록면허세의 경감(0.7%→0.35%)	○	○	○	○
	채권포기 시 자산평가 손실의 손금 산입	○	○	○	○
금융지원	계획 필요자금 대출	○	○	○	○
	중소기업기반 정비기구 채무보증	○	○	○	○
	중소기업투자육성주식회사의 주식인수	○	○	○	○
회사법	지정금융기관의 출자에 대한 손실보전	○	○	○	○
	자사주식 대가로 하는 공개매수 특례	○	○	○	○
	완전 자회사화 절차에 대한 특례	○	○	○	○
	약식 조직개편	○	○	○	○
민법	현물출자의 검사역조사	○	○	○	○
	채권자 동의 없는 사업양도	○	○	○	○
연구조합법	연구 조합의 조직 변경의 원활화	○	○	○	○
인허가법	물류관계 사업법 취득 변경의 특례				○
LPS법	외국 주식 등 취득 규제의 적용 제외	○			
독금법	기업 결합 시 주주 장관에서 공정거래위원회에 협의	○	○	○	○

자료: 일본 경제산업성 정리

주: 설비도입관련 사업계획들은 중소기업 정비기구 채무보증과 중소기업 주식인수만을 지원

<p>□ <b>산업경쟁력강화법의 특징</b></p> <p>- 아베노믹스의 세 번째 화살인 일본 재흥 전략에 의한 경쟁력 강화 대책으로 이용. 도입을 위해 2014년 산화법을 폐지</p> <p>- 1) 사업재편의 촉진을 위해 사업재편계획, 특정사업재편계획을 운영 중</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2014년 1월에 시행되었음에도 2015년 6월 30일 기준 20건을 인증(사업재편계획 15건, 특정사업재편계획 5건)</li> <li>○ 사업재편계획은 기업 또는 그룹 내 구조변화를 지원하는 사업재구축계획과 유사한 제도. 특정사업재편계획은 동일 산업 내 사업자 간 협력을 통한 국제 경쟁력 강화에 초점을 맞춤</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산화법과 마찬가지로 등록면허세 경감, 구조조정 촉진세제, 중소기업기반정비기구의 채무보증<sup>15)</sup>을 실시. 최근 미쓰비시중공업과 IHI가 공동출자를 통해 민간 항공기엔진 생산협력체제를 구축하는데 일본정책투자은행의 출자는 물론 지정 금융기관의 장기 및 저리 대규모 대출을 제공</li> <li>○ 특정사업재편에서 인증한 산업은 외국기업과의 국제경쟁력을 확보할 수 있는 사업 위주</li> </ul>
<p>15) 현재까지 채무보증지원 중소기업은 VJ홀딩스와 JAPAN3D Device 두 곳</p>	

〈표 4〉 산업경쟁력강화법 도입 이후 특정사업재편 사례

인증일	사업자	사업	지원조치
2014.01.30	미쓰비시중공업, 히타치제작소	화력발전	특정구조조정투자 손실 준비금 등록면허세 경감
2014.03.28	신일본제철주금, 토호티타늄	항공기용 티타늄합금	특정구조조정투자 손실 준비금 등록면허세 경감
2014.06.27	미쓰비시매터리얼, 히타치금속	항공기 엔진	특정구조조정투자 손실 준비금 등록면허세 경감
2014.07.09	우라베산업, 타케쇼	수산(냉동 굴)	특정구조조정투자 손실 준비금 등록면허세 경감
2014.09.25	미쓰비시중공업, IHI	항공기 엔진	특정구조조정투자 손실 준비금 등록면허세 경감 대규모 대출(장기, 저리)

자료: 일본 경제산업성 정리

주: 우라베산업과 타케쇼의 주무부처는 농림수산업성이고 그 외는 모두 경제산업성

〈표 5〉 산업경쟁력강화법 사업계획에 따른 지원조치

지원조치	사업재편계획	특정사업재편계획	
세제	사업재편촉진세제(특정사업재편투자손실준비금), (조특법 제55조의3, 제68조의43의3)		○
	등록면허세 경감(조특법 제80조제1항)	○	○
	채권포기 시 자산평가손실의 손금산입(법인세법 제33조2제2항)	○	○
금융지원	지정 금융 기관의 장기·저리의 대규모 대출(법 제39조)	○	○
	중소기업 기반 정비기구에 의한 채무보증법(법 제38조)	○	○
회사법	현물 출자의 원활화(법 제29조, 제30조)	○	○
	조직재편의 원활화(법 제32조)	○	
	주식병합의 원활화(법 제33조)	○	○
	자사 주식을 대가로 하는 공개 매입의 원활화(법 제34조)	○	
	완전 자회사화 절차의 원활화(법 제35조)	○	
민법	채권자 동의 없는 사업양도(법 제36조)	○	○
연구조합법	연구 조합의 조직 변경의 원활화(법 제31조)	○	○
LPS법	LPS의 외국 주식 등 취득 규제의 적용 제외(법 제37조)	○	○
독금법	기업 결합 시 주주 장관에서 공정 거래위원회에 협의(법 제28조)	○	○

자료: 일본 경제산업성 정리

- 2) 기업의 개별 사업에 특화한 기업 제안방식의 규제개혁으로서 그레이존 해소제도 및 기업실증특례 제도를 운영

- 그레이존 해소제도: 사업 시작 전 기업이 현행 규제 적용 여부를 사전에 확인하여 불확실성과 분쟁 가능성을 낮춤
- 기업실증특례제도: 기업이 규제가 요구하는 안전성을 스스로 확보하는 전제로 정부의 승인을 받으면 특례조치를 적용. 그레이존 해소제도를 통해 규제를 확인한 후 기업실증특례제도를 이용할 수도 있음
- 2015년 6월 30일 기준 그레이존 해소제도는 32건, 기업실증특례제도는 8건이 신청됨

□ 산할법의 의의 및 효과

- (의의) 정부주도 산업정책이 아닌 기업의 자율성을 강조하는 인센티브 방식으로 전환

- 1970년대 이후부터 1999년 산할법 이전까지의 일본 정부는 산업전략을 통해 문제를 해결
- 산업정책 법률: 1978년 특정불황산업안정 임시조치법(特定不況産業安定臨時措置法), 1983년 특정산업구조개선 임시조치법(特定産業構造改善臨時措置法), 1987년 산업구조전환촉진 임시조치법(産業構造転換円滑化臨時措置法), 1995년 특정사업자의 사업혁신촉진에 관한 임시조치법(特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法)

〈표 6〉 산할법 도입 이전 일본정부 위기극복 정책 - 산업정책

연도	법률명	주요 내용
1978	특정불황산업안정 임시조치법	특정불황업종 지정과 공동행위 금지
1983	특정산업구조개선 임시조치법	특정산업 지정과 공동행위 금지
1987	산업구조전환원활화 임시조치법	특정사업 지정과 특정지역 대책
1995	특정사업자의 사업혁신원활화에 관한 임시조치법	특정업종 내 인중특정사업자 지원(세제, 융자 등)

자료: 일본 경제산업성 정리, 이지평(2004)

○ 일본 재계에서는 정부주도의 정책이 아니라는 증거로 대표적 과잉공급 산업인 석유화학 산업의 사업재편이 전면적으로 이루어지지 않음을 제시

- (효과 1) 산할법에서 이용된 특례들을 일반 회사법에 반영하여 개정

- 특별법을 통해 일반법을 개선할 수 있는 시험적 운용(Testing bed)의 효과도 존재
- 登 淳一郎(2013)<sup>16)</sup>에 따르면 1999년 산할법 특례 중 5항목, 2003년 특례 중 10개 항목, 2011년 항목 중 2개 항목이 일반법화

〈표 7〉 산할법 특례의 일반법 전환 사례

산할법 연도	특례의 일반법화 내용
1999	스톡옵션의 특례, 무의결권 주식 발행 확대, 현물 출자 등의 감사역 조사의 특례, 간이영업양수
2003	현물 출자 등의 감사역 조사 면제, 합병 대가의 유연화, 중간 배당에 걸릴 현물 배당사채권자에 대한 채권자 이의 특례, 증감 동시 실시 총회 결의의 특례, 자기 주식 처분시 준비금의 적립 제도, 준비금의 감소 금액의 제한 특례, 간이 조직 개편의 요건 완화, 약식 조직 개편에 있어서 대상 회사에서 총회 결의 생략, 주식 병합 총회 결의의 특례
2011	자사주 대가 TOB 촉진을 위한 발행·감사역 조사 특례, 완전 자회사화 촉진을 위한 전부 취득 조항 조건 주식의 특례

자료: 登 淳一郎(2013)

- (효과 2) 경제적 효과<sup>17)</sup>

- 경제산업성 승인 400건(2013년 10월 1일 기준) 중 종료된 계획이 350건, 이 중 80% 이상이 계획기간 중 법률이 인정한 생산성 향상을 보임
- 승인 기업 평균 461명 고용, 2003~2007년 승인 105개 중 103개 기업이 총 49,281명 신규고용
- 사업재편 기업 ROA는 2003년 2.9%에서 2006년 3.9% 상승하였고 유형고정자산회전율은 2007년에 2003년 대비 114.3% 상승

16) 登 淳一郎(2013), “産業競争力強化政策としての会社法改正への一考察”, 企業法學研究 제2권 제1호

17) 김규판(2014), 일본 중의원 경제산업위원회 의사록(2013.11.8)

## 5. 우리나라 기업활력제고특별법

### □ 2015년 5월 27일 공청회<sup>18)</sup>의 사업재편

- (지원대상) 기업규모에 관계없이 과잉공급구조에 있는 사업으로 한정. 그러나 부실기업은 제외

○ (과잉공급의 정의) “수요의 급격한 감소나 국내외 경쟁기업의 생산용량확충 등으로 그 수요에 비해 산업의 공급능력이 현저하게 커서 적정한 가격 형성이 어렵고 그 상태가 장기에 걸쳐 지속될 것으로 예상되는 산업”

- (공청회안의 예시기준)

① 최근 3년간의 매출액영업이익률의 평균값이 직전 10년간의 평균값보다 현저히 감소하고 최근 3년간의 제품가격 상승률이 원료가격 상승률보다 낮은 업종

② 당분간 수요회복이 어렵거나 원가구조가 맞지 않아 수요와 공급 간 괴리상황이 조기에 해소될 전망이 없는 업종

○ (부실기업) 금감원 신용위험 세부평가대상기업(최근 3년간 이자보상배율 1 미만, 자산건전성 요주의 이하 등급) 중 기촉법 및 통합도산법의 대상이 되는 C, D 등급 기업

- (심의주체와 승인주체) 기업활력제고특별법 주관부처 산하 민간합동위원회의 심의를 거쳐 주무부처의 승인

○ 신청 및 주무부처 사전상담 → 주무부처 검토(1개월) → 위원회 심의(1개월) → 주무부처 승인 결정

- (계획유형과 승인조건)

- 과잉공급구조에 있는 사업을 축소, 정리하고 ① 기존 사업경쟁력을 강화 또는 ②신사업분야로 진출
- 사업종료 시 생산성 향상 목표인 1인당 부가가치, ROE, 유형고정자산회전율 향상 중 하나와 재무건전성 목표인 이자보상비율 100%, 유동부채비율 200% 이하를 모두 충족

- (지원내용) 상법, 공정거래법의 절차적 특례를 제시 하였으나 세제 및 금융지원에 대해서는 미비

### 1) 상법

- 주주총회 간소화: 사업재편관련 주주총회 소집 공고 기간과 주주통지 및 재무제표 공시기간을 2주에서 1주로 단축
- 간이합병 요건완화: 피합병회사의 주식 90% 이상을 소유해야만 주주총회 특별결의를 면제하나 2/3로 완화
- 소규모합병 요건완화: 합병대가가 존속회사 발행 주식총수의 10% 이하일 때 이사회 결의로 갈음하고 주식매수청구권을 제한하나 특별법에서는 20% 이하로 확대
- 채권자 보호절차 간소화: 채권자 이의제출 공고기간 2주 → 1주로, 채권자 이의제출 기간을 1개월 이상 → 10일 이상으로 단축
- 주식매수청구권 절차 간소화: 반대 주주의 주식매수청구 가능기간을 주총 후 20일에서 10일로 단축, 회사의 주식매수 의무기간 연장(상장법인 1 → 3개월, 비상장법인 2 → 6개월)
- M&A 다양화: 역삼각합병의 허용

18) (사)한일금융법포럼에서 개최한 “기업활력제고를 위한 특별법 제정방안 공청회”에서 발표된 권종호(2015), 최현경(2015)

2) 공정거래법

- 기업결합심사: 사업재편지원 신청 시 공정위 기업결합심사 청구로 간주, 주무부처의 의견을 심사에 고려하는 조항 명문화
- 지주회사: 사업재편 기간 동안 지주회사 관련 규제 유예 기간을 사업재편 기간인 3+1년 동안 연장 (계열사 지분규제, 자회사 공동출자규제완화, 손자회사의 증손회사 소유제한 50%로 완화, 부채비율 제한(200%)완화, 비계열사 지분규제 완화)
- 상호출자제한기업집단 규제완화: 사업재편 기간 동안 채무보증 허용, 순환출자 상호출자 해소 유예 기간을 6개월에서 1년으로 연장

3) 조세 및 금융지원

- 세제지원의 필요성은 제시하였으나 구체안은 제시하지 않음
- 기존 제도(산업은행 시설 운영자금, 기업투자촉진 프로그램, 중소기업자금지원제도)의 활용을 제시

〈표 8〉 사업재편제도 한국·일본 비교

	日 산활법	日 산업경쟁력강화법	韓 5/27 공청회안
시행연도	1999~2013	2014~2018	논의 중
승인주체	주무부처	주무부처	민관합동위원회 심의 후 주무부처
승인기간	사전상담 포함 2개월		사전상담 제외 2개월
지원대상	승인요건 만족하는 사업 모두 (부실기업 포함)		과잉공급구조 산업 내 사업 (부실기업 미포함)
지원기간	3년 이내 (계획변경 승인을 거쳐 연장가능)	사업재편제도: 3년 특정사업재편제도: 10년	3년 이내 (위원회심의 2년 이내 연장 가능)
지원내용	절차적 특례 세제 및 금융지원		절차적 특례
승인건수	602건	20건	

4) 규제애로해소 지원

- 일본의 산업경쟁력강화법에서 운영 중인 그레이존 해소제도는 규제불확실성 해소제도로, 기업실증특례제도는 기업제안방식 규제개선제도로 제안
- 일본과 달리 사업재편승인기업의 신규투자나 신사업활동에 제한하고 다른 기업은 기존의 제도활용

〈표 9〉 규제해소제도 한국·일본 비교

	日 산업경쟁력강화법	韓 5/27 공청회안
제도 독립성	독립	사업재편제도 승인을 전제
대상	모든 기업 가능	사업재편 기업 한정
적용 범위	신사업	사업재편관련 신규투자나 신사업활동
승인 주체	주무부처 승인	민관합동위원회 심의 후 주무부처 승인
제도유형	그레이존해소제도 기업실증특례제도	규제불확실성 제도 기업 제안방식 규제개선제도

□ 공청회안 개선의 필요성

- 국제환경 변화에 대한 인식과 기업경쟁력 강화의 국가적 필요성 제고에 의의가 있으나 특별법의 입법 취지를 살리기 위한 개선이 필요함
- 민관합동위원회와 주무부처가 사업재편이라고 승인한 사업이므로 보다 강화될 필요
- [대상 확대] 공청회안의 가장 핵심은 특별법의 대상이 과잉공급구조 사업을 운영하는 기업에 한정되어 있으나 제한 완화 필요

○ 특별법 대상 기업 선정부터 정부주도적 산업정책으로 진행될 우려<sup>19)</sup>. 생산자원이 공급과잉사업에서 자원필요사업으로 이동해야 하므로 모든 산업이 대상이 되어야 함

- [세제 및 금융지원] 기업의 인센티브구조를 변화시킬 수 있는 제도의 운영이 필요

○ 산할법의 지원내용에서 등록면허세 감면을 통한 세제인센티브가 기업의 참여를 높임. 登 淳一郎(2013)<sup>20)</sup>에 따르면 2003년 4월부터 2013년 12월까지 산할법 인증 407건 중 등록면허세 감면을 받은 계획은 342건으로 전체의 84%를 차지

○ 세수부족에 대한 논란이 존재하나 기업의 자발적이고 즉각적인 사업재편을 위한 인센티브가 될 수 있음

〈표 10〉 2003.4~2013.12 산할법 인증실적 지원방법

		건수	퍼센트
세제	자산 평가 손실의 손금 산입	45	11.1
	사업 혁신 설비의 특별 상각	22	5.4
	등록 면허세 감면	342	84.0
	결손금의 이월 등	1	0.2
	공동 현물 출자	0	0
	부동산 취득세	34	8.4
금융	일본 정책 투자 은행	35	8.6
	중소 3 금융 기관	3	0.7
	중소기업 기반 정비기구	23	5.7
	신용 보증 협회	1	0.2
	장기 자금 조달 지원	1	0.2
상법 (회사법)	검사역의 조사	64	15.7
	간이 구조 조정	36	8.8
	자회사 주식의 배당금	0	0
	합병 등 대가의 유연화	32	7.0
	분할시의 최고	0	0
	자본 등의 감소 (주식 병합)	13	3.2
민법	사업 양도의 최고	8	2.0
물류 관계법의 특례		0	0

자료: 登 淳一郎(2013)

- 실효성을 가질 수 있도록 기존 제도의 틀 안에서 수직적 완화가기 보다는 근본적 개선안이 되어야 할 것

- 공청회안의 행정절차 및 제도 간소화가 대부분 수치적 증감으로 이루어져 사업재편 촉진 효과가 크지 않을 것으로 예상
- 주식매수청구권의 기간을 간소화하였으나 비율제한이나 상장사 예외와 같은 내용이 포함되어 있지 않으므로 개선안을 적용하여도 여전히 기업합병이 무산될 가능성이 높음
- 공정거래법상 기업결합심사, 지주회사 행위규제와 같이 타 부처와 조율이 필요한 내용에 대해 일반법에 단서조항으로 명문화되거나 또는 부처 간 협의가 사전에 전제되어야 함
- 사업재편 기간 동안 적대적 인수합병에 대한 방지장치에 대한 보완이 필요

- 특별법 도입 이후 필요가 인정된다면 일반법에 적용

- 일본 산할법 특례가 일반법화된 사례에서 보듯이 특별법의 도입이 필요한 또 다른 이유, 즉 신규 제도의 시험운영이라는 의의가 존재
- 국제적 정합성에 맞지 않게 과도한 규제의 특별법상 개선안의 향후 방향에 주목(예) 지주회사 규제

19) 산업경쟁력강화법에도 정부의 과잉개입이라는 평가와 우려가 존재(한일재단(2014), “일본의 산업경쟁력 강화법안과 시사점”, 일본지식리포트)

20) 登 淳一郎(2013), 전계논문

## 6. 정리 및 시사점

- 국제경쟁력의 강화와 경제발전에 따른 사업구조 전환 및 생산자원의 효율적 이동을 위해 기업 사업재편제도의 개선이 필요함
  - 부실기업의 신속한 정리 외에도 정상기업의 지속적인 생산성 향상과 신사업 개발과 같은 경쟁력 강화 노력이 시급
  - 사업재편이 기업 단위를 넘어 산업 및 국가 차원에서 효과를 거두기 위해서는 정책적 개선이 뒷받침되어야 할 것
  - 일본의 재흥 전략 외에도 미국의 Remaking America, 독일의 Industry 4.0과 같이 국제적으로 제조업 활성화에 대한 노력이 계속되고 있음
- 현 제도의 문제점을 인식하고 특별법을 도입하는 정책방향은 의미가 있지만 제도의 한계 및 실효성에 대한 우려가 존재
  - 특혜논란의 틀에 갇혀 특별법의 취지를 살리지 못하고 소극적인 개선에 그친다면 실제적 효과는 기대에 미치지 못할 것임
  - 부처 간 사전 협의와 조율이 전제되지 않는다면 명목상의 법으로 존재할 수밖에 없음
  - 일본과 마찬가지로 효과를 증명한 개선안은 일반법에 반영될 필요
- 과잉공급구조의 산업에만 제도 개선을 시도하는 것은 부분적 해결책일 수밖에 없으므로 인종요건을 갖춘 전 산업에 확대할 필요
  - 다수의 기업이 참여할 수 있도록 제도 및 인센티브 정비가 필요
- 현재 급변하는 경제환경 내 기업의 사업재편은 선택이 아닌 필수이므로 정책적 인센티브를 통해 사업재편 활성화 분위기 조성이 필요
  - 기업의 사업재편은 특별법이 존재하지 않는 지금도 나타남. 사업재편 제도 개선이 되지 않는다면 자체 자금조달, 기업 경영진의 역량, 주주 간 합의 등 다수의 조건을 동시에 만족시키는 일부 기업에만 한정될 수밖에 없음
  - 정부주도의 특정산업정책이기 보다는 기업의 개별 성과 사업의 혁신성 및 창의성을 인정하는 방향으로 운영되어야 할 것