

기업 구조 조정의 활성화를 위한 정부의 역할

박홍진 · 현대경제사회연구원 연구위원

최근 경제 환경의 변화와 경기 침체 속에서 기업의 경쟁력 제고를 위한 구조 조정의 필요성이 증대하고 있다. 구조 조정의 성공을 위해서 기업 스스로 뼈를 깎는 합리화 노력도 필요하지만, 이것이 효율적으로 이루어질 수 있도록 하는 정부의 여건 조성도 중요하다. 정부가 중점을 두어야 할 과제는 ① 진입 규제의 완화, ② 기업 합병 및 분할과 관련된 과중한 세금 부담 경감, ③ 노동 시장의 유연성 제고, ④ 과학 기술 및 인재 육성책의 마련 등을 들 수 있다. 그리고 구조 조정의 시급성을 감안할 때, 관련된 법률과 제도를 하나씩 개선하기 보다는 기업 구조 조정과 관련된 제반 제도를 통합적으로 담을 수 있는 특별법을 제정하는 것이 효과적이다.

머리말 - 기업 구조 조정의 필요성

올해 들어 大馬不死의 신화가 무너지고 있다. 그동안 한국 경제의 성공을 상징했던 대기업들이 쓰러지고 있다. 연초 한보·삼미의 부도에 이어서 진로와 기아가 부도유예협약으로 겨우 위기를 모면한 상태이다.

80년대 후반 이후 선진국 경제의

침체에 따라 한국 경제의 고속 성장이 한계를 맞는 것과 함께 규모와 시장 점유율 확대를 통한 기업성장시대가 끝나고 있었다. 또한 세계적으로 소비의 다양화·개성화 및 정보화의 진전으로 기술과 상품의 라이프 사이클이 갈수록 짧아지고, 시장의 주도권이 생산자에서 소비자에게로 넘어갔다. 이와 함께 WTO체제의 등장을 필두로

한 세계화의 진전은 우리 대기업들이 더 이상 비경쟁적인 산업 구조 속에서 독과점의 이득을 챙길 수 없게 만들었다. 더구나 소비자들에게도 이제 더 이상 국산품 애용을 기대할 수 없게 된 것이다.

그럼에도 불구하고 대다수 대기업들은 여전히 표준화된 기술을 들여와 양산체제를 갖추어 성숙 단계의 상품을 대규모로 생산한 후 국내외 시장에 판매하는 방식의 구태의연한 전략을 구사해왔다. 또한 대기업들은 수입이 제한되었고 국내 시장에서도 경쟁자가 많지 않았을 때 되도록 많은 분야를 선점하기 위해 채택하였던 외형 위주의 성장 방식을 고수하였다.¹⁾

이처럼 경제 환경이 크게 변화한 상황에서 대기업들이 규모의 경제와 업종 다각화를 추구하는 과거 성장 방식을 계속 답습함으로써 수익성 및 경기 적응력이 약화되었던 것이다.²⁾ 이것이 과거의 주기적

인 불황 속에서도 살아남았던 대기업들이 최근 경기 침체 속에서 침몰하고 있는 원인이다.

이제 대기업들이 새롭게 변화된 경제 환경 속에서 살아남고, 21세기에도 지속적인 성장을 하기 위해서는 뼈를 깎는 합리화 작업이 필요하다. 즉, 21세기 자기 기업의 정확한 위상과 발전 전략을 수립하고, 이에 맞추어 한계 사업의 정리나 불필요한 부동산의 매각 등을 통한 재무 구조의 개선, 기업의 인수·합병, 분할을 통한 기업 조직의 효율화, 신규 사업 분야의 선정과 진출 등과 같은 기업 구조 조정이 절실하다.

본 고에서는 이러한 기업의 자율적인 구조 조정을 촉진하기 위해서 정부가 어떠한 역할과 방안을 마련해야 하는지를 살펴보고자 한다.

1) 대기업의 고정 자산 회전율(매출액/고정 자산)이 2.1 회로 중소기업의 3.5 회, 미국 및 일본의 3.2 회 및 3.8 회에 비해 낮음. 또한 1986~90년간 자본의 한계 생산성이 0.144(제조업 0.126)로 추계되어 일본의 0.228(0.164), 대만의 0.918(0.216)에 비해 낮음. 이는 우리나라의 대기업이 현금 흐름을 제대로 추정하지 않고 자본의 기회 비용을 경시하면서 외형 증대에 치중해왔음을 의미함(최범수(1997), 「기업 재무 구조의 개선 방안」, KDI).

2) 한국은행이 발표한 자료에 의하면, 은행의 주 거래 계열 51 개 그룹에서 한보와 건영을 뺀 49 개 그룹의 경상 이익률은 0.2%에 불과함. 이는 1,000 원 어치를 팔아서 2 원의 이익을 남긴 것임.

기업 구조 조정 지원을 위한 정책 방안

1) 기업 구조 조정에서 정부의 역할

과거 정부는 경제 발전의 패턴뿐만 아니라 자원 마련, 사업 진출, 기술 도입 등 사실상 민간 경제를 이끌고 나갔고, 또한 경제를 주도할 수 있는 다양한 정책 수단을 보유하고 있었다. 당시에는 개별 기업에 대한 지원은 당연한 것이었고 수출 보조금도 경제 개발을 위해서는 필요하다는 것이 당시 정부의 인식이었다.

그러나 WTO체제의 등장으로 정부의 보호와 지원을 더 이상 기대할 수 없게 되었다. WTO체제의 각종 국제 규범에 의해 정부가 특정 산업이나 업체를 지원하거나 보호해주지 못하도록 되었다. 한편, 다음항에서 자세히 살펴보겠지만 기업 스스로 구조 조정을 추진하는 데에도 많은 제약이 있다.

따라서 기업 구조 조정은 민간 자율로 이루어져야 하지만, 이를 위한 환경 조성에서 정부의 역할이 필요하다. 구조 조정을

성공리에 마친 선진국은 우리에게 하나의 敎範이다. 미국은 산업내 승자와 패자를 구분하여 집중 지원하는 것이 아니라, 시장에서의 경쟁에 따른 구조 조정을 원칙으로 하였다. 다만, 미국 정부는 각종 세제 감면, 해고 근로자에 대한 교육 훈련, 사회간접자본 확충, 인재 육성 등 첨단 산업과 유망 산업 분야에 민간 투자를 유인하는 역할을 담당하였다. 일본은 신산업 창출을 통한 구조 조정을 추진하였다. 정부가 15개 신산업 분야를 선정하였지만, 이를 위한 지원은 신산업 성장을 저해하고 있는 요인의 제거와 신산업 성장에 보다 우호적인 여건 조성에 중점을 두었다. 즉, 규제 완화 및 금융·교육 개혁, 인력 이동의 원활화, 연구 개발 지원, 정보화 지원 등이 중심을 이루었다.

이처럼 기업 구조 조정에서 정부의 역할은 기업 스스로 내부 구조를 조정, 체질을 강화하는 데 걸림돌이 되는 제도와 관행을 제거하고, 민간 기업 차원에서 하기 어려운 분야를 맡아서 지원하는 것이다. 정부는 유망 산업의 육성을 촉진하고 원활

한 시장 진출입을 위한 여건 조성에 기업 구조 조정 정책의 기본 방향을 두어야 한다.

2) 현행 기업 구조 조정 관련 제도의 평가

기업 구조 조정을 지원하기 위한 현행 제도로서는 공업발전법과 조세감면법에 있는 산업합리화제도가 있다. 이 제도는 산업 합리화 기업으로 지정받은 기업에 대해 자금 지원, 조세 감면 등의 혜택을 주는 것이다. 산업합리화제도는 80년대 이후 산업 구조 조정 촉진 및 부실 기업 정리에 기여하였다. 그러나 정부에 의한 산업 합리화 지정은 특혜 시비를 야기하였고, 게다가 특정 산업 또는 특정 기업에 대한 지원을 금지하는 WTO보조금협정에 배치되는 문제가 있어 제도 운영이 중단된 상태이다. 다만, 중소기업이 구조 조정을 위한 합병이나 금융 기관 부채 상환시 조감법에 의한 세제 지원과 금융 기관의 합병시 금

융 산업의 구조 개선에 관한 법률에 의한 조세 감면이 이루어지고 있다.

현행의 구조조정지원제도는 중소기업 및 금융 기관에 국한되어 있고, 대기업의 구조 조정을 지원하는 제도는 없다. 오히려 대기업의 구조 조정에 필요한 신규 사업 진입, 기업의 합병·분할, 자산 처분 등의 분야에서 구조 조정을 어렵게 하는 장애 요소들이 중첩되어 있다.

독점적 공기업 분야가 경제의 상당한 비중을 차지하고 있고 많은 진입 규제로 인하여 기업들이 신규 사업 부문에 진출하기 어렵다. 한국 표준 산업 분류상 세 분류(4단위) 기준으로 총 325 개 업종의 63%에 해당하는 205 개 업종 분야에서 진입 규제가 존재하고 있다. 특히, 대기업들은 중소기업 고유 업종은 차지하고, 법적으로 진출이 허용된 분야라 하더라도 신규 진입이 규제를 받고 있다.³⁾ 또한 공정거래법 상의 출자 총액 제한⁴⁾도 대기업의 신규 사업 진출이나 부실 기업 인수를 어렵게 하는

3) 대기업의 경우, ① 신문·방송, 기간 통신 사업, 은행·생명보험 등에 참여할 때, 그리고 ② 공기업(국민은행, 고속도로시설공단 등 10 개 공기업), ③ 사회간접자본 민자 유치 때도 아예 참여를 못하거나 제한을 받음.

장애물이다.

기업 구조 조정 관련 세제를 보면, <표>에 나타나 있듯이 합병, 기업 분할, 자산 처분과 관련된 세금 부담이 과중하다. 이에 따라 대기업들의 전문화 및 구조 개선

을 위한 합병·분할이 원활히 이루어지지 못하고, 자산 매각을 통한 기업 구조 개선을 추진하기 보다는 과도한 차입 구조 상태를 가능한 유지하려는 경향을 갖게 된다.

<표> 기업 구조 조정 관련 조세 규정

구분	내용	근거 규정	외국의 경우
기업 합병	· 이월결손금 승계 불인정	법인세법 제43조	미국: 15년간 이월 가능, 독일·프랑스: 승계 인정
	· 의제 배당 소득에 대한 소득세(10~40%) 또는 법인세(28%) 부가	소득세법 제17조, 법인세법 제19조, 제42조	미국: 주주 지분의 연속성 등 조건을 만족할 경우 비과세
	· 소멸 법인의 청산 소득에 대한 법인세 부가		
	· 취득 자산에 대한 등록세(1.5%)	지방세법 제131조	
	· 합병 후 중복 자산 매각시 양도 차익에 대한 특별 부가세(20%)	법인세법 제59조 2항	
	· 피합병 법인의 세무 조정 승계 불허	법인세법 기본 통칙 5-1-6..42	
기업 분할	· 차입금 지급 이자 손금 불인정	법인세법 제18조 3항	
	· 상법에 기업 분할에 관한 규정이 없어 법인 신설 후→자산 양·수도의 방법을 활용하나 세금 부담 과중		미국·일본 세법에 규정, 프랑스·벨기에 회사법에 규정
	· 양도 차익 발생시 이의 52.8% ¹⁾ 세금 부과 · 자산 양수시 취득가액의 5.8% ²⁾ 세금 부담(수도권은 5배 중과)	법인세법 제45조 지방세법 제131조 외	
자산 매각	· 경영 내실화를 위해 소유 자산 매각시 세금 부담이 과중		
	· 양도 차익 발생시 이의 52.8% ¹⁾ 세금 부과		
	· 자산 인수시 취득가액의 5.8% ²⁾ 세금 부담(수도권은 5배 중과)		

주: 1) 특별부가세(20%), 소득세할 주민세(2%), 법인세(28%), 법인세할 주민세(2.8%).

2) 취득세(2%), 등록세(3%), 농특세(0.2%).

4) 30대 대규모 기업 집단에 속하는 회사는 당해 회사 순자산액의 25%를 초과하는 다른 회사 주식을 소유할 수 없음(공정거래법 제10조).

고용 조정의 경우에도 노동법 개정 과정에서 긴박한 경영 상의 이유에 의한 정리해고제가 도입되었으나 시행이 2 년간 유예되었다. 현재로서는 기업 분할, 합병, M&A 등에 따라 발생하는 고용 조정을 적절히 이루기 어려운 상황이다.⁵⁾

이처럼 기업의 자율적인 구조 조정 또는 구조 개선 노력의 필요성이 대기업 내에서도 절감하고 있으나,⁶⁾ 각종 장애 요인으로 인하여 제대로 구조 조정이 이루어지지 못하고 있다. 따라서 기업 구조 조정을 촉진하기 위한 관련 제도의 개선과 보완이 시급하다

3) 기업 구조 조정의 원활화를 위한 지원 방안

기업 구조 조정의 활성화를 위해서 정부는 다음 네 가지 분야에서 제도 개선을

우선적으로 추진해야 한다.

첫째, 진입 규제 완화이다. 개별 기업의 대규모 투자에 대하여 중복 투자, 과당 경쟁 방지 등을 이유로 진입을 제한하는 법적 장치 및 행정 지도는 원칙적으로 폐지되어야 한다. 대기업의 경우 스스로의 경제성 판단에 근거, 경제력 집중 억제와 관련된 규범들을 지키면서 새로운 사업에 나서는 것을 규제해서는 안된다.

그리고 업종별 인허가제도를 과감하게 축소·폐지하고 인허가 요건을 합리화해야 한다. 중소기업 고유업종제도(88 개)도 대외 개방으로 인하여 보호 효과가 감소하였기 때문에 점진적으로 해제해야 할 것이다.

진입 규제의 완화와 함께 경쟁에서 도태된 기업들의 효율적인 퇴출을 위한 제도 개선도 함께 추진되어야 한다. 즉, 부실 기업의 인수에 대해서 출자 총액 제한의 예

5) 50대 그룹이 구조 조정을 추진하면서 겪는 가장 큰 애로도 '인원 정리의 어려움' (19 개 업체, 38%)으로 나타났음. 이는 노동 시장 탄력성 확보를 위한 제도 개선과 사회적 컨센서스의 확립이 시급함을 보여주는 것임(무역협회(1997. 8), 「대기업 구조 조정에 대한 업계 의견」).

6) 50대 그룹의 구조 조정 추진 상황을 보면, 구조 조정의 필요성을 느끼고 조만간 착수할 계획인 그룹이 52%(26 개 그룹), 구조 조정을 이미 추진하고 있는 그룹이 32%(16 개 그룹)로 50대 그룹 가운데 84%가 구조 조정을 통한 경영 합리화와 경쟁력 강화에 큰 비중을 두고 있음(무역협회(1997. 8), 「대기업 구조 조정에 대한 업계 의견」).

의를 일정 기간 인정하는 것, 부도 기업의 회생 여부를 판단하고 채무·채권자의 이해를 조정하기 위한 전문적인 파산 법원의 설립 등이 필요하다.

둘째, 기업의 전문화 및 구조 개선을 위한 기업 합병 및 분할을 지원하기 위하여 세제 관련 규정을 개선하여 과중한 세금 부담을 줄여야 한다. 합병시 의제 배당 소득 및 청산 소득에 대한 비과세와 등록세를 면제해주어야 한다. 기업 분할이나 경영 내실화를 위한 자산 매각시 자산의 양도 차익에 대해 부과되는 특별부가세를 절반으로 감면하고 양수 기업에 대한 취득세 및 등록세도 감면해주어야 한다.

셋째, 노동 시장의 유연성을 제고해야 한다. 구조 조정 과정에서 발생하는 잉여 인력들이 실업자로 전락하는 것이 아니라, 다른 직장을 원활하게 신속히 찾을 수 있도록 탄력적 노동 시장을 구축할 수 있는 제도가 시급히 도입되어야 한다. 즉, 유·무료 직업 소개 사업에 대한 규제(현행은 허가제)의 완화 및 전국적 취업정보망 구축 등 고용 인프라의 확충, 고용 보험을 통

한 전직 훈련, 창업 교육 훈련 지원 확대 등이 그것이다.

넷째, 적극적인 과학 기술 및 인재 육성책, 사회간접자본(SOC) 확충 대책을 마련해야 한다. WTO의 출범으로 정부의 특정 산업 지원이 제한된 만큼 정부는 경쟁력 창출 요인의 축적에 중점을 두어야 한다. 즉, 기술 개발, 인력, SOC에 대한 투자 지원과 첨단 산업에서의 외국 기업 유치 노력이 필요하다. 특히, 민간 기업 단독의 기술 개발 리스크를 줄일 수 있게끔 기술 개발의 장기 비전과 범위를 설정하고 전체 연구 개발 투자의 20%에 불과한 정부의 연구 개발 투자비를 구미 선진국 수준인 40~50% 수준으로 확대시킬 필요가 있다.

맺음말

지금까지 기업 구조 조정의 원활화를 위해 정부가 어떤 일을 해야 하는가에 초점을 두고 살펴보았다. 그러나 기업의 경쟁력 강화를 위한 방안을 둘러싸고 정부

내에서도 이견이 있다. 즉, 기업의 경쟁력 강화를 위해서는 재무 구조 개선이 우선되어야 한다는 것이다. 재무 구조 개선 방안은 구조 조정 활성화 방안과 상치하는 부분이 있다.⁷⁾

대기업으로서 프리미엄이 사라진 지는 오래고, 국내외 기업들의 무차별적인 경쟁 속에서 대기업들도 살아남기 위해서는 어쩔 수 없이 경쟁력을 키우게 되고 또한 제일 자신있는 분야 중심으로 자발적인 구조 조정을 하게 될 것이다. 이렇게 되면 과도한 차입을 통한 문어발식 사업 확장을 하지 못하게 되고 따라서 경제력 집중도 시장에서 자연스럽게 해소될 수 있다. 따라서 정부도 우선 구조 조정의 활성화를 위한 여건 조성에 주력하고 경제 상황이 호전된 후 재무 구조 개선책을 추진하는 것이 지금의 경제 위기를 극복하는 길이라고 생각한다.⁸⁾

그리고 구조 조정과 관련된 법률과 규정이 많고 때로는 규제하는 대상이 상충되기도 한다는 점을 고려할 때, 정부의 지원 방안과 관련된 개별 법률을 하나씩 개정하기 보다는 기업 구조 조정과 관련된 제반 제도를 통합적으로 담고 있는 특별법을 제정하는 것이 구조 조정의 시급성에 비추어 볼 때 효과적일 것이다. HRI

7) 차입금 지급 이자의 손금 산입 여부와 출자 총액 제한 유지 여부가 대표적임. 재무 구조 개선에 중점을 두는 쪽에서는 재무 지급 이자를 손금으로 인정하지 않고, 출자 총액 제한도 유지되어야 차입 경영 해소에 기여할 수 있다는 입장임.
8) 정부의 재무 구조 개선을 중심으로 한 구조 조정 정책에 대한 50대 그룹의 평가를 보면, 71%가 정부의 개입보다는 기업 자율에 맡겨야 하고, 25%가 경제 상황이 호전될 때까지 유보하는 것이 옳다는 입장을 표명하고 있음(무역협회(1997. 8), 「대기업 구조 조정에 대한 업계 의견」).