

선제적 사업재편 지원법으로서 기활법의 역할 강화방안*

-기활법의 제도적 문제점 및 사업재편 활성화를 위한 개선과제-

Measures to Strengthen the Role of The Special Act on the Corporate Revitalizationt as a Preemptive Business Reorganization Support Law

권 중 호**

Kwon Jong-Ho

목 차

- | | |
|-----------------|--------------------|
| I. 서설 | IV. 일본의 입법 동향과 시사점 |
| II. 기활법의 제정과 개정 | V. 개선방안 |
| III. 기활법의 문제점 | VI. 결론 |

기업활력제고를 위한 특별법(기활법)이 개정되어 2019년 11월 13일부터 전면적으로 시행되고 있다. 개정법은 적용범위를 확대하고, 지원제도를 보완하는 등 기활법의 문제점을 개선하기 위하여 많은 노력을 기울였지만, 기활법이 안고 있는 본질적인 문제에 대해서는 전혀 개선되지 않음으로써 종래부터 지적되어 왔던 문제점은 여전히 과제로 남겨두고 있다.

그리하여 본고에서는 선제적 사업재편을 지원하는 법률로써 기활법이 제 역할을 다하기 위하여 필요한 사항으로서 현행 기활법의 문제점, 즉 협소한 적용범위를 확대하고, 엄격한 적용요건을 완화하며, 중견기업이나 대기업의 진입을 가로막는 과잉공급업종요건을 폐지하고, 그리고 민간자본의 참여를 이끌어 낼 수 있는 제도를 마련하는 것을 제시하는 한

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2021.48.573>

투고일: 2021. 1. 14. / 심사외일: 2021. 2. 4. / 게재확정일: 2021. 2. 15.

* 이 논문은 **2019학년도** 건국대학교의 연구년 교원 지원에 의하여 연구되었음.

** 건국대학교 법학전문대학원 교수

Professor, Law School of Konkuk University

편, 시급히 보완되어야 할 사항으로 사후설립에 대한 특례신설, 종류주식의 다양화 및 사업재편 PEF의 창설을 제안하였다.

본고에서 제안하는 제도들은 오래전부터 재계가 도입을 강력히 원해 왔던 것이고, 우리와 경쟁하고 있는 국가에서는 대부분이 도입하고 있는 제도들이다. 이런 제도들을 일반법이 아니라 특별법 그것도 한시법에서 도입하는 것에 대해 주저해서는 안되는 이유는 글로벌 스탠다드를 이야기하면서 도입을 강력히 추진하고 있는 공정경제 3법에 대한 시장의 불만을 해소하고, 이들 법이 갖는 경직성과 획일성을 보완하고 완화하는 데에도 일정부분 기여할 수 있기 때문이다. 그리고 지금은 코로나19라는 미증유의 사태를 맞이하고 있고 뉴노멀의 새로운 질서가 형성되고 있는 시기이다. 산업정책 뿐만 아니라 입법정책에 있어서도 혁신과 새로운 발상이 필요한 시기이다.

[주제어] 기활법개정, 사업재편 PEF, 종류주식의 다양화, 사후설립, 선제적 사업재편

I. 서설

기업에 대한 지원과 규제는 합리적이어야 한다. 그렇지 않으면 국가적으로 재앙이 될 수 있다. 과잉지원은 좀비기업을 양산하고 과잉규제는 창의적이고 혁신적인 기업의 싹을 잘라 버리기 때문이다.

기업활력제고를 위한 특별법(기활법)은 적어도 중소기업에 대해서는 과잉지원의 역할을 하고 있음은 분명하다. 왜냐하면 중소기업에는 기활법이 없어도 그와 비슷한 지원 내용을 가진 법률이 넘치기 때문이다. 기활법은 기본적으로 지원법이므로 과잉규제와는 무관하다. 그러나 지원법이 하는 중요한 역할은 규제법(상법, 공정거래법, 자본시장법 등)이 갖는 획일성과 경직성을 완화하는 것인데, 그런 면에서 보면 부족하기 그지없다. 적용범위가 좁고 지원내용이 빈약하며, 적용대상기업도 매우 제한적이기 때문이다.

최근에는 공정경제 3법이라 하여 상법 및 공정거래법의 개정과 금융그룹감독법의 제정이 추진되고 있다. 이러한 제·개정법은 강행규정 중심이어서 기업이 이를 위반하면 사법적으로 무효일 뿐만 아니라 형사처벌이나 행정처분도 받게 된다. 법률은 그로 인한 편익이 그것을 준수하는 데 요하는 비용보다 커야 한다는 의미에서 효율적이어야 한다. 그런데 공정경제 3법에는 비효율적인 내용이 적지 않고 그러다 보니 재계의 우려가 크다. 그럼에도 불구하고 입법을 추진한다면 그 입법이 가져올 경직성과 획일성을 완화하고 보완하는 제도적 장치도 함께 갖추어야 한다. 본고에서는 기활법의 역할로 이점도 시야에 넣어 선제적 사업재편 지원법으로서 기활법의 역할 강화방안에 관해 검토하기로

한다.

이하, II에서는 기활법의 제정 및 개정에 관해 먼저 살펴본 후, III에서는 기활법의 문제점, IV에서는 해외 특히 일본의 최근 동향과 시사점에 관해 검토하기로 한다. 그리고 V.에서는 개선방안에 관해 사견을 언급하고 본고를 마무리(VI.)하기로 한다.

II. 기활법의 제정과 개정

1. 기활법의 제정

기활법은 우리나라 경제의 버팀목 역할을 해왔던 철강, 조선, 석유화학 등 주력산업이 과잉설비와 과잉공급 등으로 부진을 면하지 못하자 이에 능동적으로 대처하고자 경제활력을 회복하기 위하여 2016년 2월 3년간의 한시법으로 제정된 것이다.

그 내용은 크게 ①사업재편지원제도와 ②규제애로해소지원제도로 구성되어 있다. ①은 정상적인 기업이 평상시에 선제적으로 행하는 사업재편을 지원하기 위한 것이고, ②는 사업재편을 추진함에 있어서 기업이 겪게 되는 어려움(애로사항)을 사전 확인절차나 규제특례를 통해 해소하기 위한 것이다. 그리고 사업재편계획을 승인받은 기업(승인기업)에 대해서는 승인기업이 요구한 지원이 일괄적으로 이루어지게 되는데, 지원내용은 사업재편에 필요한 절차를 간소화해주는 상법과 공정거래법상의 특례와 세제지원, 금융지원, 연구개발지원 등의 각종 지원제도로 구성되어 있다.¹⁾

2. 기활법의 개정

기활법은 3년 한시법으로 제정되었기 때문에 2019년 8월 12일 일몰을 앞두고 있었다. 그러나 최근 제조업 전반의 가동률과 설비투자가 지속적으로 감소하고, 특히 자동차, 조선 등 주력산업이 활력을 잃으면서 관련 지역의 산업이 어려움을 겪는 한편, 4차산업혁명의 도래로 신산업 진출 등에 대한 수요가 증대함에 따라 기활법의 존속기간을 5년간 연장함과 동시에 동법의 적용범위를 확대하는 것을 골자로 하는 개정안이 지난 2019년

1) 기활법에 관한 상세한 해설은 권중호, “기업활력제고를 위한 특별법의 문제점과 개선방안” 「선진상사법률연구」 제81호(2018. 1) 86쪽 이하 참조.

8월 2일 국회에 본회의를 통과하고 2019년 11월 13일부터 전면적으로 시행되고 있다.

주요 내용을 중심으로 설명하면 다음과 같다.²⁾

첫째, 적용범위의 확대이다. 기존의 ①공급과잉해소를 위한 기업의 사업재편에 더하여 ②신산업 진출을 위한 기업의 사업재편과 ③산업위기대응특별지역의 주된 산업에 속하는 기업의 사업재편을 추가하였다(제4조 1항 2호, 3호).³⁾ 그 결과, 과잉공급 업종에 속한 기업뿐만 아니라, 인공지능(AI), 빅데이터나 자율주행차 등 신산업 분야로 진출하려는 기업 또는 거제, 군산 등 산업위기지역의 기업과 그 협력업체까지 기업활력법의 혜택을 받을 수 있게 되었다.

기업활력법에서 인정하는 신산업의 범위에는 ‘조세특례제한법 시행령에서 규정하고 있는 신성장동력 기술’⁴⁾을 활용한 산업(제조업 또는 서비스업) 또는 소위 ‘규제샌드박스 4법’⁵⁾에서 정한 신제품을 생산하거나 서비스를 제공하는 산업이 해당된다.⁶⁾

〈표 1〉 기활법의 적용범위

과잉공급업종 기업	신산업 진출 기업	산업위기지역 기업
최근 3년평균 매출액 영업 이익률이 과거 10년평균보다 15%이상 감소하는 업종에 속하는 기업 * 가동률, 재고율, 과잉공급 지속성 등도 검토	1. 「조세특례제한법」에 따른 신성장동력 기술을 활용 * 173개: 자율차, 인공지능, 의료기기·헬스케어 등 2. 규제샌드박스 4법에서 정한 신제품·서비스 생산 산업 ※ 신산업 해당여부는 신산업판정위원회(신설)에서 판정	「규특법」에 따라 산업위기대응특별지역으로 지정된 지역의 주된 산업의 기업 * 현재 6개 지정(군산, 울산 동구, 통영·고성, 거제, 창원 진해구, 영암·목포·해남) * 주된산업 기업과 거래하는 협력업체(매출비중 20%이상)도 대상

<출처: 산업통산자원부 보도자료(2019. 11. 11)>

- 상세는 권중호, “중견기업과 기활법 - 중견기업 지원법으로서 기활법의 가능성에 관한 모색”, 경제법연구제 19권 제3호, 2019, 225-226쪽 참조.
- 이와 관련하여 신산업 및 산업위기지역 주된 산업에 대한 개념에 관한 정의규정을 신설하였고(제2조 7호, 8호), 신산업해당여부를 판단하기 위한 신산업판정위원회를 신설하였으며(제6조 12항), 신산업진출을 위한 사업재편을 염두에 두고 사업재편 목표기준에 기존 생산성 및 재무건전성 향상 외에 매출액을 추가하였다(제9조 2항 2호, 7항 4호, 제10조 4항 2호, 제11조 6항).
- 조세특례제한법 시행령에는 2019년 11월 11일 현재까지 11개 산업, 40개 분야, 173개 기술이 신성장동력·원천기술로 지정되어 있다. 금년에는 블록체인 및 양자컴퓨터 등이 추가되었으며 앞으로 분야별 대상기술이 계속 갱신될 것이다(산업통산자원부, 보도자료(2019. 11. 11) 3면).
- 법 제도가 기술발전 속도를 따라가지 못해 발생하는 문제를 해결하고 혁신성장을 촉진하기 위하여 특별법으로 2018년 10월 16일 도입한 ①정보통신융합법, ②산업융합촉진법, ③지역특구법(규제자유특구 및 지역특화발전 특구에 관한 규제특례법) 과 2018년 12월 31일 도입한 ④ 금융혁신지원특별법을 말한다. 여기다가 2019년 7월 17일부터 시행되고 있는 ⑤행정규제기본법 제5조의2를 포함하여 통상 「규제샌드박스 5법」이라 한다.
- 규제샌드박스 4법을 통해 임시허가나 실증 특례를 승인받은 품목 및 서비스 군이 2019년 11월 11일 현재까지

그리고 산업위기지역은 국가균형발전특별법상 산업위기대응특별지역으로 지정되도록 위기를 초래한 산업(산업위기지역 주된 산업)을 기준으로 적용된다. 즉, 산업위기지역 주된 산업을 영위하면서 산업위기지역 내에 본점, 지점, 또는 사업장을 둔 기업과 이 기업에 부품이나 기자재 등을 공급하는 협력업체가 적용대상에 포함된다. 단, 협력업체의 경우에는 주된 산업을 영위하는 기업과의 거래비중이 20% 이상(산업위기지역 지정 이전 3년간 매출액 기준)이 되어야 하며, 그 산업위기지역이 속한 광역시·도 내에 사업장 등을 보유하고 있다면 적용대상이다.⁷⁾

둘째, 공동사업재편을 활성화하기 위한 규정의 신설이다. 즉 공동사업재편을 활성화하기 위하여 둘 이상의 기업이 공동으로 사업재편을 신청할 경우 사업재편심의위원회에서 심의 시 공동으로 신청한 기업을 하나의 신청기업을 보도록 하였고(제9조 4항, 제10조 4항), 신청기업의 사업재편계획에 포함된 공동 연구개발 등 공동행위에 대해 주무처와 공정거래위원회 간 사전협의를 통해 허용하도록 하는 규정을 신설하였다(제9조 2항 제9의2, 제23조의2). 예를 들면, 두 기업이 과잉공급 완화나 신산업진출을 위해 합작법인을 설립하는 경우 기존에는 승인을 신청한 두 기업과 새로 설립되는 합작법인 모두가 각각 구조변경 요건 등 모든 법적 요건을 갖추어야만 하였다. 그러나 이번 개정으로 세 기업 각각이 전부가 아닌 일부 요건만 갖추어도 되고, 새로 설립되는 합작법인도 포함하여 공동사업재편에 관여한 모든 기업이 기업활력법상 지원 혜택을 누릴 수 있게 됐다.⁸⁾

셋째, 사업재편에 대한 지원제도의 보완이다. ①사업재편기업들의 자금부담을 덜어주기 위해 세제·보조금 지원을 추가하고, ②사업재편 승인기업이 사업재편계획 이행에 필요한 신규사업 투자자금 확보를 용이하게 하기 위한 산업용지 등의 처분에 대한 특례 규정도 신설하였다(제31조의2). 먼저 ①과 관련해서는 기업활력법 승인을 받아 사업재편계획을 이행 중인 기업은 대기업이든 중견기업이든 기업규모에 상관없이 중소기업과 동일하게 이월결손금 100% 공제를 받는다.⁹⁾ 그 결과 법인세 부담이 크게 줄어들 것으로 예상된다.¹⁰⁾

총 84개인데 이러한 품목이나 서비스를 국내외 시장에 제조·판매하거나 제공하기 위해 사업 재편하려는 기업은 모두가 적용대상이 된다. 앞으로도 임시허가나 실증특례를 받는 품목 등이 계속 늘어나게 되어 신산업 범위가 확장될 것으로 보인다. 기업이 진출하려는 사업분야가 신산업에 해당하는지 여부는 금번에 새로 구성된 신산업판정위원회가 그 사업의 시장성, 성장성, 파급효과 등 신산업적 가치를 평가하여 판정한다(산업통산자원부, 보도자료(2019. 11. 11) 3면).

7) 산업통산자원부, 보도자료(2019. 11. 11) 4면.

8) 산업통산자원부, 보도자료(2019. 11. 11) 4면.

9) 산업통산자원부 보도자료(2019. 11. 11) 5면.

〈표 2〉 주요지원내용

분 야	주요 지원 내용
기활법	· (소규모분할) 자산규모 10% 이하 사업부문 분할시 절차 완화 * 이사회 결의로 갈음(주주총회 생략)
상법 관련	· (주총 소집기간 단축) 7영업일 (상법: 2주)
	· (채권자 보호절차 단축) 10일 (상법: 1개월)
	· (주주: 주식매수청구권 행사기간 단축) 10일 (상법: 20일) · (회사: 주식매수 의무기간 연장) (상장회사) 3개월 (상법: 1개월), (비상장회사) 6개월 (상법: 2개월)
공정거래법 관련	· 지주회사· 자회사· 손자회사 지분규제 등 유예기간 연장: 3년(공정거래법: 1~2년)
	· 상호· 순환출자 규제 유예기간 연장: 1년 (공정거래법: 6개월)
	· 상환제 집단내 기업간 채무보증금지 규제 유예기간 연장: 3년 (공정거래법: 2년)
세제	· (법인세) - (양도차익) 자산매각으로 금융채무 상환 시 자산매각 양도차익 과세이연, 합병에 따른 증복자산 양도차익 과세이연 등 - 이월결손금 공제한도 확대(60%→100%)(‘20년 시행) [신규]
	· (등록면허세) 합병· 증자 등 자본금 증가 시 등록면허세 50% 감면
산업집적법 관련	· 산업용지 등 처분 제한 특례(승인기업은 시장가격으로 매각 허용) [신규] * 양도차익의 70% 이상을 사업재편 용도로 재투자 의무화, 위반시 과징금 부과
자금	· (정책자금) 중소기업 사업전환자금
	· (우대지원) 산은· 기은· 신보 등 융자· 보증 시 금리· 요율 등 우대 * (산은) △0.2~△0.5%p, (기은) △1%p, (기보· 신보) △0.2%p 등
	· 지방투자촉진보조금 지원요건 완화(기존 사업장 축소불가→축소가능) [신규]
고용안정	· 고용유지지원금 신청요건 완화 및 직업능력훈련비 지원 비율 확대 · 실직자 재취업 패키지 지원요건 완화
중소· 중견	· 스마트공장 구축사업, 해외마케팅사업(글로벌 강소기업 해외마케팅 지원, 수출금융) 참여 우대
연구개발	· 정부 R&D사업 우대가점, 중소· 중견기업 과제수행 한도(중소3, 중견5) 및 대기업 참여제한 예외 적용, 기술료 납부유예 등

<출처: 산업통상자원부 보도자료(2019. 11. 11)>

*[신규]는 2019년 개정으로 추가된 지원임.

또한 기업이 지방에 공장 등을 신설 또는 증설하려는 때 받을 수 있는 지방투자촉진 보조금도 승인기업에게 문턱이 낮아졌다. 이전에는 기존 사업장을 그대로 유지(폐쇄, 매각, 임대, 축소 금지)한 채 지방에 공장을 신축하거나 증축해 생산설비를 설치하는 경우에만 자격요건이 되었으나, 승인기업은 기존 사업장을 축소하더라도 그 이상 규모로 신규 투자를 하면 보조금을 받을 수 있다. 그리고 ②와 관련해서는 산업단지 입주기업이 기업활력법 승인을 받아 사업재편계획을 이행하는 경우라면 산업집적활성화 및 공장

10) 이월결손금 공제란 법인세를 계산할 때 최장 10년 이내 결손금(적자)을 빼주는 제도로서 적자를 낸 기업이 흑자로 전환되어 법인세를 내야 할 경우 과거 적자 규모를 공제한 후 세금을 계산하게 된다. 현행 법인세법상으로는 대기업이나 중견기업은 각 사업연도의 60%까지만 공제받을 수 있다.

설립에 관한 법률(산업집적법)에 따른 산업용지 등 처분 제한 규제를 적용받지 않는다.¹¹⁾

III. 기활법의 문제점

기활법은 이번 개정으로 인하여 적용범위를 확대하고 지원내용을 보완하는 등 종래에 비해 많이 개선되었지만, 기활법이 안고 있는 본질적인 문제에 대해서는 전혀 개선되지 않음으로써 종래부터 지적되고 있던 문제점은 여전히 과제로 남겨두고 있다.

1. 적용대상의 협소

기활법은 기업규모나 업종에 관계없이 정상적인 기업의 선제적인 사업재편을 지원하여 생산성을 향상시키고 기업활력을 제고하여 산업경쟁력을 강화하는 것을 입법목적으로 한다(제1호). 이 입법취지에 비추어 종래부터 기활법의 문제점으로 지적되어 왔던 것에는 여러 가지가 있지만 두 가지만 지적하면, 첫째는 적용범위의 협소이다.

기활법은 개정후에도 적용대상은 과잉공급해소를 위한 사업재편을 기본으로 하고 있다(제4조). 다만 개정법에서는 여기에다가 신산업진출을 위한 사업재편과 산업위기지역의 경제활력회복을 위한 사업재편을 추가하고 있다. 즉 과잉공급업종의 기업이 아니면 원칙적으로 기활법은 적용되지 않지만 예외적으로 신산업진출을 위한 기업이나 산업위기지역의 기업에 대해서는 과잉공급업종의 기업이 아니더라도 기활법의 적용을 받을 수 있도록 한 것이다. 적용범위의 확대라는 측면에서 나름 긍정적으로 평가할 수 있을지 모르지만, 정상적인 기업이더라도 과잉공급업종이 아닐 경우에는 신산업진출기업이 아니거나 산업위기지역기업이 아니면 여전히 기활법은 적용되지 않는다는 점에는 변함이 없다. 그런 점에서 기활법의 입법취지에 충실한 개정이라고는 할 수 없을 것이다. 입법취지에 충실하려면 과잉공급업종의 요건만 삭제하면 될 일을 그 요건을 그대로 유지한 탓에 신산업진출기업과 산업위기지역기업을 추가하는 불필요한 입법 수고를 한 것이다.

11) 산업통상자원부 보도자료(2019. 11. 11) 6면. 산단 입주기업이 산업집적법 규제를 받으면 처분제한 기간 내에는 취득가격 수준으로만 산업용지 등을 처분할 수 있다. 그러나 승인기업은 처분제한 기간 내에 산업용지등을 매각하는 경우라도 시장가격으로 거래할 수 있다. 다만 조건이 있어서 처분때 양도차익이 발생한다면 그 양도차익의 70% 이상은 사업재편계획 이행을 위해 신사업을 위한 공장·설비 등에 재투자를 해야 한다.

우리나라 기업의 생산성 향상과 산업경쟁력 강화는 과잉공급업종의 기업, 신산업진출기업, 산업위기지역의 기업의 3유형의 기업만 지원하면 달성되는 것이 아니다. 선제적인 사업재편을 통해 생산성을 향상시키고 산업경쟁력을 강화할 확실한 계획과 비전을 가지고 있는 기업이라면 업종이나 기업규모에 관계없이 적용대상으로 하여야 할 것이다. 과잉공급업종요건의 유지의 더 큰 폐단은 기업규모를 불문하고 모든 기업의 선제적인 사업재편을 지원한다는 기활법을 사실상 중소기업지원법으로 만들었다는 점인데, 이 문제는 후술한다.

2. 적용요건의 엄격

기활법의 문제점 둘째는 엄격한 적용요건이다. 기활법은 과잉공급을 해소하기 위하여 사업재편을 하는 국내기업에 적용된다(제4조 본문). 그리고 사업재편이란 생산성을 향상시키기 위하여 합병, 분할, 주식이전·취득·소유, 회사의 설립 등을 통해 ‘사업구조’를 변경함과 동시에 사업분야나 사업방식을 변경하여 새로운 사업에 진출하거나 신기술을 도입하는 등 ‘사업혁신’을 꾀하는 것을 말한다(제2조 제2호). 따라서 기활법의 적용을 받기 위해서는 [과잉공급의 해소]를 통해 [생산성을 향상]시킬 목적으로 [사업구조변경]과 병행하여 [사업혁신]을 꾀하는 국내기업이어야 한다. 즉 기활법의 적용을 위해서는 4가지의 요건, 즉 구조변경, 사업혁신, 과잉공급해소, 생산성향상의 요건을 모두 충족하여야 한다.

이 요건에 의하면 과잉공급업종의 기업이더라도 기활법의 적용을 받으려면 사업재편 요건, 즉 [구조변경]과 [사업혁신]이라는 두 과정을 통해 [생산성]을 향상시켜야 한다. 그런데 생산성 향상은 구조변경과 사업혁신의 병행으로만 가능한 것은 아니다. 구조변경으로도 가능하고 사업혁신만으로도 가능하다. 그런 점에서 적용요건을 완화하여 보다 많은 기업이 기활법의 혜택을 볼 수 있도록 하기 위해서는 최소한 사업재편 요건만이라도 현행의 [구조변경 and 사업혁신]에서 [구조변경 or 사업혁신]으로 변경했어야 했다(과잉공급+(구조변경 or 사업혁신)+생산성향상).¹²⁾

12) 권중호, 앞의(주2)논문, 227쪽.

3. 실질적인 중소기업지원법

기활법은 전술한 바와 같이 정상적인 기업의 선제적인 사업재편을 지원하는 것을 목적으로 하는 법률이고, 적용대상은 기업 규모를 불문한다. 따라서 동법상의 요건을 충족하면 중견기업이나 대기업도 동법상의 각종 지원을 받을 수 있다. 그러나 입법과정에서 재벌을 위한 특혜법이라는 비판이 제기되면서 적용대상을 정상적인 기업 중에서도 상대적으로 중소기업이 많은 과잉공급 업종의 기업으로 한정함으로써 사실상 중소기업을 지원하는 법률로 그 기능이 축소되었다.¹³⁾

이것은 <표 3>에서 보는 바와 같이 2019년 10월 기준으로 승인기업 109개 기업 중 중소기업이 91개로 83.5%를 차지하고 있는 것이 증명하고 있다. 이 통계를 보고 기활법을 재벌특혜법이라고 한 것은 기우였다고 흡족해하는 분들도 있다고 하나 이것은 분명 잘못된 것이다. 필자가 알기로는 이 중소기업 중에는 중기업에도 끼지 못하는 소기업이 과반수를 훨씬 넘는다.¹⁴⁾ 이것이 문제인 것은 다음의 2가지 이유 때문이다.

<표 3> 승인기업현황

<p>* 승인기업 현황('19.10월 기준) (규모별) 중소기업 91개(83.5%), 중견기업 11개(10.1%), 대기업 7개(6.4%) (업종별) 조선 37개, 기계 18개, 철강 14개, 석유화학 11개, 섬유 5개, 유통·물류 6개, 전선 5개, 엔지니어링 3개, 반도체 3개, 자동차부품 2개, 기타 5개</p>

<출처: 산업통상자원부 보도자료(2019. 11. 11)>

3.1 중소기업에 대한 과잉지원

첫째는, 중소기업에 대한 과잉지원이다. 중소기업을 지원하는 법에는 기활법과 유사한 내용의 법률이 차고 넘친다. 현재 중소기업을 지원하는 법률은 20여개가 넘는다. 그 내용을 보면 중첩되는 것도 적지 않다. 예를 들면 중소기업진흥법에서는 중소기업구조고도화를 지원하고(3조), 중소기업기본법은 경영합리화(제6조), 중소기업간의 협력(제

13) 권중호, 앞의(주2)논문, 228쪽.

14) 2018년 10월 현재 사업재편계획을 승인받은 89개 기업 중 중기업(31개)·소기업(40개)이 71개로 79.7%를 차지하고 있다(송대호, 「기업활력제고를 위한 특별법 일부개정법률안(정우택의원 대표발의(의안번호 16099)) 검토보고서(2018. 11) 3면). 이러한 중소기업 편중 현상은 점점 심해져서 2019년 7월 현재는 109개 승인기업 중 중소기업이 91개로 83.5%를 차지하고 있다. 그 기간 동안 추가로 승인을 받은 대기업(7)과 중견기업(11)은 없다(기활법센터기활법홍보자료(2019. 7. 20) 17면).

8조), 중소기업구조전환(9조)을 지원한다. 그리고 중소기업기술혁신촉진법은 신기술개발 등 기술혁신을 지원한다(9조).¹⁵⁾ 이러한 법률들의 내용은 기활법의 사업재편지원과 그다지 차이가 없다. 특히 중소기업사업전환촉진법은 기활법의 내용과 거의 중첩한다. 사업전환의 개념에 관해 기존사업을 폐지하고 신사업에 진출하거나, 기존사업의 비중을 줄이거나 유지하면서 신사업의 비중을 늘리는 것으로 정의하고(제2조 2호), 적용범위와 관련해서는 경제환경의 변화로 인하여 경쟁력확보가 구조적으로 어려워 사업전환이 필요하거나 미래의 유망업종이나 국가경쟁력을 강화시킬 수 있는 전략업종으로 사업전환이 필요한 중소기업을 적용대상으로 하고 있으며(제3조), 사업전환계획 승인기업에 대해서는 기활법에서와 같이 주식매수청구권이나 합병절차 등에 특례를 부여하고 자금 지원, 능력개발 및 고용지원 등의 각종 지원이 일괄적으로 이루어진다(제23조 등). 이러한 상황에서 기활법마저 중소기업 지원법으로 기능하게 되면 그것은 과잉지원이다. 과잉지원은 전술한 대로 좀비기업을 양산하게 되고 지원제도만 찾아 쫓아다니는 쇼핑족만 배 불릴 수 있다.

기활법의 적용대상을 과잉공급업종으로 제한함으로써 또 하나의 문제는 <표 3>에서 보는 바와 같이 현재 당장 과잉공급상태에 빠져 있는 산업군에서만 기활법을 이용하고 있다는 점이다. 잠재적으로 과잉공급의 우려가 있는 기업군이나 경제상황에 따라서는 장차 어려움에 봉착할 수 있는 기업군이 선제적으로 사업재편을 하는 데에는 기활법은 무용지물이다.

이를 해결하는 첫걸음은 과잉공급업종 요건을 푸는 것이다. 그리고 가능하다면 기활법의 적용대상에서 중소기업을 제외하는 문제도 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 이 경우, 즉 중소기업을 적용대상에서 제외할 경우 기활법이 해 왔던 중소기업 사업재편 지원은 다음의 2가지 대안에서 찾으면 될 것이다. 첫째는 현행 중소기업 관련법률 중에서 기활법의 사업재편지원을 수용하기에 가장 적합한 법률(예컨대 중소기업진흥법이나 중소기업사업전환촉진법)을 골라 동법을 개정하는 방법이다. 둘째는 난립하고 있는 중소기업 관련법을 정리·통합한 후 새로 통합법을 제정하고, 그 통합법에서 기활법상의 사업재편제도를 중소기업에 맞게 수정하여 규정하는 방법이다.¹⁶⁾ 이 방법은 입법의 중

15) 동 법에서 말하는 기술혁신이란 기업경영개선 및 생산성을 높이기 위하여 신기술을 개발하거나 활용 중인 기술의 중요한 부분을 개선하는 것을 의미하고(제2조 제3호), 이러한 기술혁신을 하고자 하는 기업을 중소벤처기업부장관이 선정하여 기술혁신에 필요한 자금지원, 사업회지원, 기술지원 등의 지원을 한다(제9조).

16) 일본에서는 특히 중소기업관련법들은 제정후 일정기간이 경과하면 중복하는 내용의 법률은 통합하고 새로운 법률을 제정하는 경향이 있다. 1995년에 제정된 “중소기업의 창조적 사업활동촉진에 관한 임시조치법”, 1999

복을 피하고 법률간의 정합성을 확보하기 위해서는 절대로 필요한 것이지만 많은 시간을 요한다는 점에서 단기적으로는 첫째의 방법을 선택하는 것이 바람직할 것이다. 이렇게 기활법의 적용대상에서 중소기업을 제외하고 중소기업 사업재편은 중소기업관련법에서 규정하는 방식은 2017년에 중소벤처기업부가 독립된 부로 승격된 점을 고려하면 부처간 업무분장이라는 측면에서도 바람직할 것이다.

3.2 행정력의 낭비

둘째는 행정의 낭비이다. 기활법은 사업재편계획을 심사하기 위하여 민관합동으로 구성되는 사업재편계획심의위원회(심의위원회)를 두고 있다(제6조, 제10조 참조). 이는 특혜시비를 차단한다는 의미도 있지만, 사업재편계획이 승인을 받게 되면 다양한 지원까지 이루어지므로 당해 사업재편과 경쟁관계에 있는 기업들에게는 적지 않은 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려한 측면도 있다. 그러나 규모가 작은 소기업이나 중기업이 하는 사업재편의 경우에는 관련기업들에게 미치는 영향은 미미하거나 거의 없기 때문에 기활법은 이런 점을 고려하여 중소기업의 사업재편에 대해서는 주무부처의 장과 중소벤처기업부장관의 협의로 심의위원회의 심의에 갈음할 수 있도록 하고 있다(제10조 1항 1호). 이 규정은 결국 중소기업의 사업재편의 승인여부는 기활법상의 사업재편심의절차와는 무관하게 중소벤처기업부 장관의 판단으로 할 수 있음을 의미한다. 그런데도 실무에서는 아무리 소규모의 기업이더라도 심의위원회에서 심의를 해 왔고 필자가 아는 한에서는 지금까지 심의위원회의 심의를 주무부처의 장과 중소벤처기업부장관의 협의로 갈음한 예도 없다. 종업원수가 소수에 불과하고 기업규모도 매우 작은 소기업이나 중기업의 사업재편을 심사하기 위하여 근 20여명의 심사위원이 참여하는 심의위원회와 그 전에 소위원회까지 개최하는 것은 편익과 비용이라는 측면에서 비효율적일 뿐만 아니라 입법과 행정에 있어서도 낭비라고 하지 않을 수 없다. 요컨대 중소기업의 사업재편을 기활법을 통해 심의·지원하는 것은 현명한 방법이 아니다.

년 제정의 “중소기업경영혁신지원법”, 1999년 제정의 “신산업창출촉진법”은 2005년에 제정된 “중소기업신사업활동촉진법”으로 통합되고, 중소기업산업활동촉진법은 다시 2016년에 제정된 “중소기업등경영강화법”으로 통합되었다.

4. 민간자본 참여제도의 불비¹⁷⁾

기활법에 의하면 국가 및 지방자치단체는 승인기업의 사업재편에 대해 필요한 자금을 보조, 용자 또는 출연 등의 방법으로 지원할 수 있다(제28조 제1항). 다만 자금지원을 할 수 있는 경우는 승인기업이 생산성 향상을 위하여 공정개선, 신규설비도입, 기존설비 개선 등 성능 및 효율 향상을 위한 설비에 투자하는 경우 등 일정한 제한(시행령 제18조 제1항 내지 제4항)이 있다. 그리고 이와는 별도로 지난 2017년 11에 제정된 “기활법 사업재편기업 종합지원방안 가이드”에 의하면 사업재편기업 전용으로 총 2.5조원 규모의 사업재편 지원자금(산업은행)과 2,000억원 규모의 사업재편 우대보증프로그램(신용보증기금)을 신설하고, 회사인수 자금대출(기업은행), 기업인수 보증(기술보증기금) 프로그램도 운용하고 있다.¹⁸⁾

4.1 현행 자금지원 제도의 한계

이처럼 기활법은 사업재편계획에 관해 승인을 받은 기업에 대해 자금지원의 근거규정을 마련하고 있고, 이에 근거하여 정부에서는 다양한 금융지원을 실시하고 있다. 그런데 이러한 금융지원은 정부주도로 이루어지고 있고 주로 정부금융기관 혹은 정부예산에 의존하고 있다.

원활한 사업재편을 위해서는 사업재편 과정에서 소요되는 자금이 안정적이고 효율적으로 지원될 필요가 있다. 그런데 정부예산이나 정부금융기관에 주로 의존하는 지원에는 한계가 있을 수밖에 없다. 사전적이고 선제적인 사업재편은 시장원리에 충실하게 민간자본의 자발적인 참여를 통하는 것이 바람직한데,¹⁹⁾ 유감스럽게도 현행법에서는 기활법상의 사업재편에 민간자본이 참여할 수 있는 제도적 장치가 없다. 이와 관련하여 기활법상의 사업재편에 특화된, 가칭 사업재편 사모펀드(PEF: Private Equity Fund)의 도입이 제시되고 있다. 기활법상 사업재편의 경우 부실기업에 대한 구조조정에 비해 투자위험이 크지 않다는 점에서 PEF의 활성화가 가능하고, PEF의 감시기능을 통해 사업재편이 경영권의 편법승계 등에 악용될 가능성을 차단하는 효과가 기대된다는 것이

17) 이 부분의 상세는 권중호, 앞의(주)논문, 110-113쪽 참조.

18) 산업통상자원부, 「기업활력 제고를 위한 특별법 사업재편기업 종합지원방안 가이드」(2017. 11)54-57쪽.

19) 곽관훈, “기업활력제고를 위한 특별법 개선방향” 「기업활력법 성과 및 개선방안 세미나 자료집」(2016. 12. 20.) 66쪽.

다.²⁰⁾

사업재편 PEF를 도입하는 방법에서는 ①자본시장법상의 PEF를 비롯하여 현행법에서 인정하고 있는 PEF를 활용하는 방법과 ②기활법에 특례를 마련하여 사업재편에 특화된 PEF를 창설하는 방법이 있을 수 있을 것이다. 결론부터 말하면 ②의 방법이 바람직한 것으로 생각된다. 왜냐하면 ①의 방법에는 아래와 같은 한계가 있기 때문이다.

4.2 자본시장법상의 PEF

4.2.1 PEF

PEF란 자본시장법에서는 ‘경영참여형 사모집합투자기구’라고 하는데, 경영권 참여, 사업구조 또는 지배구조의 개선 등을 위하여 지분증권 등에 투자·운용하는 투자합자회사로서 집합투자증권을 사모로만 발행하는 집합투자기구, 즉 사모펀드를 말한다(자본시장법 제9조 제19항 제1호). 그런데 PEF는 기업인수형 펀드로 설계되어서 자산운용에 있어서 엄격한 제한이 있다. 즉, 투자를 할 경우 반드시 대상회사의 발행주식총수 또는 출자총액의 10%이상이 되거나 10%에 미달하더라도 대상회사에 대해 사실상 지배력행사가 가능하도록 하여야 하고(제249조의12 제1항 제1호, 제2호), 취득한 주식 등 지분증권은 원칙적으로 6개월 이상 소유하여야 하며 6개월이 되기 전에는 그 지분증권을 처분하지 못한다(동조 제4항).

PEF는 이처럼 기본적으로 기업을 인수하여 구조조정 등을 통하여 기업의 효율성을 제고하여 수익을 창출하는 것을 목적으로 하는 기업인수형 펀드이므로 기활법상의 사업재편을 지원하기에는 적절하지 않다. 기활법상의 사업재편은 경영자가 경영권을 유지하면서 합병 등의 구조변경과 신사업진출 등의 사업혁신을 통해 생산성을 향상시키는 것으로 목적으로 하기 때문이다.

4.2.2 기업재무안정 PEF

기업재무안정 PEF란 자본시장법에서는 ‘기업재무안정 경영참여형 사모집합투자기구’라고 하는데, 명칭 그대로 투자목적이 기업재무안정으로 특화된 PEF를 말한다. 즉 재무구조개선기업의 경영정상화 및 재무안정 등을 위하여 투자·운용하여 그 수익을 투자자에게 배분하는 것을 목적으로 하는 사모펀드를 말한다(제249조의22 제1항). 그런

20) 곽관훈, 위의논문, 66쪽.

데 이 역시 정상적인 기업의 선제적 사업재편을 지원하는 것을 목적으로 하는 기활법상의 금융지원제도로서는 한계가 있다. 투자대상을 부실징후기업이나 부실기업 등 부실이 구체화된 재무구조개선기업으로 제한하고 있기 때문이다.²¹⁾

그 외 창업·벤처전문 PEF가 있지만(제249조의23), 이 역시 투자대상이 창업·벤처기업, 기술·경영혁신형 기업, 신기술사업자, 소재·부품전문기업으로 특정되어 있어 고(동조 제1호 내지 제6호), 자산운용에 있어서도 사원이 출자한 날로부터 2년 이내에 재산의 50% 이상을 투자하여야 하는 등 엄격한 제한이 있다는 점(동조 제2항)에서 기활법 승인기업을 지원하는 데에는 한계가 있다.

4.2.3 산발법상의 기업구조개선 PEF

기업구조개선 PEF²²⁾는 산업발전법에 근거하여 설립된 PEF로서 일정한 요건²³⁾을 갖추고 금융위원회에 등록한 것을 말한다(산발법 제20조 제1항). 등록된 기업구조개선 PEF는 자본시장법에 따른 PEF로 보며(동조 제2항) 산발법에 규정된 것을 제외하고는 자본시장법에 따른다(동조 제3항).

그런데 기업구조개선 PEF 역시 정상적인 기업의 선제적인 사업재편을 지원하는 펀드로서는 한계가 있다. 투자대상을 구조조정 대상기업으로 제한하고 있는데, 구조조정대상기업은 기본적으로 부실이 현실화되었거나 경영정상화가 필요한 기업이기 때문이다. 즉 ①어음 교환소로부터 최근 3년 이내에 1회 이상 거래정지처분을 받은 기업, ②통합도산법에 기하여 회생절차개시를 신청하거나 파산을 신청한 기업, ③부실채권정리를 위하여 금융기관이 관리하는 기업, ④금융기관 등으로 구성된 기구가 기업정상화를 추진하는 것이 필요하다고 인정한 기업 등이 구조조정 대상기업이다(제21조).

4.2.4 기활법상의 사업재편 PEF 도입

이상에 의하면 사업재편 PEF는 기존의 PEF를 활용하는 방법으로 하는 것은 현실적인

21) 즉, ①기축법상의 부실징후기업, ②통합도산법상의 회생절차신청기업과 파산신청기업, ③채권금융기관과 재무구조개선약정을 체결한 기업, ④경영정상화의 추진이 필요한 기업에 한하여 투자할 수 있고(동조 제1항 제1호 내지 제6호), 자산운용에 있어서도 엄격한 제한이 있어서 사원이 출자한 날로부터 2년 이내에 출자한 금액의 50% 이상을 재무구조개선기업이 발행한 증권 등에 투자하여야 한다(제249조의22 제2항).

22) 정식명칭은 기업구조개선 경영참여형 사모집합투자기구나이다.

23) 일정한 요건은 ①구조조정 대상기업에 기업구조개선 PEF 재산의 50% 이상을 투자할 것, ②100억원 이내에서 대통령령이 정하는 금액 이상을 각각 유한책임사원이 출자할 것, ③최저출자금으로 15억원 이상을 갖출 것을 말한다(산발법 제20조 제1항 제1호 내지 제3호).

방안이 아니다. 그렇다면 사업재편 PEF를 자본시장법에 새로운 유형으로 창설하는 방법도 생각할 수 있을 것이다.

그러나 기활법은 일반법에 흠어져 있는 사업재편제도를 단일법으로 모아서 절차를 간소화하고 지원내용을 패키지화하여 선제적인 사업재편을 신속하게 추진할 수 있도록 하기 위한 법률임을 고려하면 사업재편 PEF 역시 기활법에서 자본시장법에 대한 특례의 형태로 도입함이 타당하다고 본다. 그런데 사업재편 PEF를 기활법상의 자금지원제도로서 창설하는 것은 쉬울지 몰라도 시장에서 성공적으로 기능하기 위해서는 전제조건이 필요하다. 이에 관해서는 후술한다.

IV. 일본의 입법동향과 시사점

1. 산활법과 산경법

기활법은 전술한 바와 같이 사업재편과 규제애로해소의 2제도에 관해 규정하고 있다. 그러나 우리가 참조한 일본의 경우에는 매우 다양한 분야에 관해 규정하고 있다. 먼저 1999년 “산업활력재생특별조치법”(산활법)의 경우에는 ①사업재편제도 뿐만 아니라 ②중소기업의 사업재생을 지원하기 위한 제도,²⁴⁾ ③포괄 라이선스계약에 기한 라이선시의 사업활동을 보호하기 위한 제도, ④과잉채무기업의 조기회생을 촉진하기 위한 사업재생 ADR제도, ⑤기업과 조직의 벽을 뛰어 넘는 개방적 혁신을 통한 미래성장 동력사업 육성을 위한 제도(산업혁신기구)도 포함하고 있다.

산활법을 승계한 2014년 “산업경쟁력강화법”(산경법)에서는 ㉠사업재편제도 외에도 ㉡규제개혁을 추진하기 위한 제도, ㉢대학 등의 연구 성과를 적극적으로 활용하기 위한 제도, ㉣사업재생ADR에 관한 제도, ㉤리스수법을 이용한 첨단설비투자지원제도, ㉦산업혁신기구에 관한 제도, ㉧중소기업 대상 제도로 지역창업지원제도 및 경영개선·사업재생지원제도에 관해서도 규정하고 있다.

산경법은 그 외에도 사업재편시 유동성 압박을 최소화하기 위해 ① 지정금융기관을

24) 여기에는 (i)채무초과 중소기업을 대상으로 ①수익성이 있는 사업부문과 ②채산이 맞지 않은 사업부분 분리하여 ②은 특별청산하고 ①은 영업양도나 회사분할 등의 방법으로 존속시키는 중소기업사업재편제도(정식명칭은 중소기업승계사업재생계획)와 (ii) 중소기업을 종합적이고 체계적으로 지원하기 위한 중소기업재생협의회제도가 있다.

통한 장기·저리 대규모 용자 및 ② 중소기업의 자금차입에 대한 채무보증 지원하는 금융지원을 위한 프로그램 마련하고 있다. 또한, 혁신적인 사업을 추진하는 기업에 대하여 출자, 경영참여 등을 통해 기업 가치향상과 신산업 창출을 도모하기 위하여 정부와 민간의 출자로 ③ 산업혁신투자기구를 두고 있다. 여기서는 ① 및 ③에 관해 구체적으로 설명하기로 한다.²⁵⁾

1.1 지정금융기관을 통한 장기·저리 대규모 용자

사업재편실시에 필요한 자금을 시장에서 조달하기 어려운 경우 정부차원에서 자금지원을 하기 위해 마련된 제도로써 산경법 제37조에 근거규정을 두고 있다. 적용 대상은 산경법상 사업재편계획 및 특별사업재편계획의 승인 사업자이며, 5년 이상의 장기, 50억 엔 이상 또는 과거 3년간의 설비투자금액보다 큰 금액의 대규모 자금에 대한 용자를 지원한다. 해당 자금의 사용처는 사업재편계획 승인사업자의 경우 생산성향상설비 등을 도입하는데 사용하여야 하고, 사업재편계획과 특별사업재편계획 모두 기존 채무변제를 위한 용자는 불가능하다. 생산성향상설비 등이란 첨단설비,²⁶⁾ 생산라인 등의 개선을 위한 설비²⁷⁾가 그 대상이다. 추진체제는 TSL(Two Step Loan)로, 주무대신이 지정한 금융기관이 장기·저리의 대규모 용자를 실시할 수 있도록 일본정책금융공고가 해당 지정금융기관에 자금을 대부하는 형태를 취하고 있다. 자금의 용자를 받고자 하는 승인기업은 지정된 지정금융기관에 의한 심사를 받아야 하며, 현재 일본정책투자은행이 지정금융기관으로 지정되어 있다.

1.2 산업혁신투자기구를 통한 출자 등

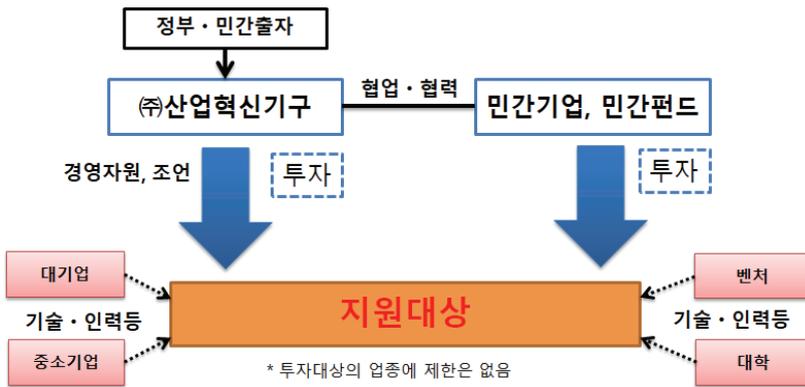
산업혁신기구(産業革新機構, INCJ : Innovation Network Corporation of Japan)는 2009년에 산화법을 기반으로 제정된 「산업활력의 재생 및 산업활동의 혁신에 관한 특별조치법」

25) 상세는 권종호/전규향, 「일본 산업경쟁력강화법 시행성과와 시사점 연구 - 기업활력법과의 비교를 중심으로-」 (산업통산자원부연구용역. 2020. 12) 40-46쪽 참조.
 26) 최신 모델이면서 구 모델(최신 모델의 1세대 전 모델)과 비교하여 생산성을 연 평균 1% 이상 향상시킬 수 있는 설비를 말한다.
 27) 사업자가 책정한 투자계획에서 투자계획에 있어서 그 설비투자에 의한 효과로서 연 평균 투자이익율이 15% 이상(중소기업인 경우에는 5% 이상) 향상될 것이 예상되는 것으로 경제산업대신(경제산업국)의 확인을 받은 설비를 말한다.

제30조의34에 근거하여 2009년 7월 27일 설립된 주식회사로서 관민펀드이다. 최초 설립 시에는 15년간 한시적으로 운영하는 것을 전제로 하였으나 2018년 6월 산경법 개정시 산업혁신기구를 분할하여 완전자회사로 하는 산업혁신투자기구(産業革新投資機構, JIC : Japan Investment Corporationnovation)가 새로 설립되었으며, 2034년 3월 31일까지 운영 기한이 연장되었다(산경법 제80조)

산업혁신투자기구는 혁신적인 사업을 추진하는 기업에 대하여 출자, 경영참여 등을 통해 기업 가치향상과 신산업 창출을 도모하기 위해 설립된 민·관이 공동으로 출자한 관민펀드²⁸⁾중 하나이다. 동 기구는 정부가 3,669억엔, 24개의 기업에서 각 5억엔, 일본정책투자은행이 15억엔을 출자하는 등 총 3,834억엔의 투자능력 보유하고 있다.

〈표 4〉 산업혁신기구의 추진체계



투자의 결정은 안건접수 후 지원기준에의 적합성, 수익성, 실현가능성등을 확인하면서 투자연락회 및 투자위원회의 검토를 거쳐 최종적으로 산업혁신위원회에서 심의하여 결정한다. 산업혁신기구는 주로 ① 기업과 대학이 보유하고 있는 첨단기술과 특허의 사업화, ② 성장할 것으로 예상되지만 자금력이 부족한 벤처기업, ③ 유망한 사업부문의 사업재편 등 3개의 분야에 대하여 중장기 리스크 머니를 제공하고 이사 파견 등을 통한 경영에 대해서도 지원하고 있다.

산업혁신투자기구의 투자기준은 「주식회사 산업혁신기구 지원기준(2014년 경제산업

28) 관민펀드란 법률에 근거하여 정부와 민간이 공동으로 출자하여 시장실패가 존재하는 사업에 대해 출자나 용자를 시행하는 기구를 말한다. 일본정부는 시장실패와 정부실패를 보완하기 위하여 정책목표에 따라 다양한 관민펀드를 설립하여 운영하고 있다(현석, “일본 구조혁신 사례”, 자본시장이 주도하는 글로벌 기업구조혁신포럼 자료집, 2017.9.14., 16면).

성고시 제7호)에 의해 3대 기준(성장성, 혁신성, 사회적 요구)에 따라 개별적으로 판단한다. 성장성은 ① 새로운 부가가치의 창출 등이 예상될 것, ② 민간사업자 등으로부터의 자금공급이 예상될 것, ③ 취득하는 주식 등의 처분의 개연성이 높다고 예상될 것 모두를 충족하여야 한다. 혁신성 기준은 ① 첨단기초기술의 결집 및 활용, ② 벤처기업등의 경영자원의 결집 및 활용, ③ 기술등을 핵심으로 한 사업의 재편·통합, ④ 일본에 존재하는 경영자원 이외의 경영자원을 활용하는지 등을 기준으로 판단한다. 마지막으로 에너지·환경문제에의 대응, 건강장수사회의 실현, 잠재적 저력의 발휘에 의한 국민경제생산성의 향상 등 사회적 요구에 부합하는지를 판단기준으로 삼고 있다. 2020년 3월말 현재, 투자결정건수는 총 400건이며, 지원결정금액은 누계 1조 3,216억엔이다.²⁹⁾

2. 산경법의 개정과 생산성향상특별조치법의 제정 등

그리고 최근에는 저출산 고령화와 4차산업혁명으로 상징되는 사회·경제환경의 변화를 배경으로 2018년 5월 16일에는 (i) 산경법의 개정과 (ii) 생산성향상특별조치법의 제정이 동시에 있었고, 그전에는 2016년 5월 24일 (iii) 중소기업등경영강화법의 제정이 있었다.

(i) 및 (ii)는 2017년 12월에 각의에서 결정된 「새로운 경제정책 패키지」에서 표명한 “2020년까지 3년간 세제·예산·규제의 3분야에서 획기적인 개혁을 단행하겠다”는 개혁정책에 따라 이루어진 입법이다.

먼저, (i) 개정 산경법은 4차산업혁명으로 경제환경이 급변하고, 저출산 고령화로 노동력 부족 문제가 현실화되고 있는 상황에서 일본경제가 국제경쟁력을 유지 강화하고 지속적으로 성장하기 위하여 필요한 지원사항에 관해 규정하고 있다. 주요 지원대상은 ① 이종업종 간의 사업재편, ② 경영자원 집증을 위한 사업포트폴리오 조정, ③ 정보관리와 연구개발성과의 사업화, ④ 신산업진출을 통한 이노베이션, ④ 정보기술에 기반한 경영기법 도입, ⑤ 사업승계 및 사업재생의 원활화, ⑥ 중소기업도산방지공제제도의 확충을 통한 연쇄도산방지 등이다.

지원내용에 관해서도 획기적인 개정이 있었는데, 과감한 사업재편을 촉진하기 위하여 회사법 특례를 개정하여 ①자사주 등 주식을 대가로 하는 M&A를 용이하게 하고, 회사분할(spin-off)의 경우 주주총회 결의요건을 보통결의로 완화하였으며, 주식매도청구

29) 일본 산업혁신기구 홈페이지 (<https://www.incj.co.jp>) 참조. 검색일 2020. 3. 30.

(cash-out)제도도 의결권보유요건을 총의결권의 3분의2로 완화하였다.³⁰⁾ 회사법특례 개정의 저변에는 4차산업혁명 등으로 경영환경이 격변하는 상황에서는 과감한 사업재편 없이는 일본의 산업경쟁력 강화는 불가능하다는 인식이 깔려 있다. 그 외 기술정보의 누설방지를 위한 조치나 사업재생 ADR제도의 개선도 이루어졌다.³¹⁾

(ii) 생산성향상특별조치법은 신기술을 활용한 사업혁신이나 생산성 향상을 단기간 내에 실현하지 못하면 국가경쟁력이 크게 저하될 수 있다는 위기의식을 바탕으로 제정된 3년 한시법이다. 4차산업혁명을 정조준한 법률로 신기술을 활용한 혁신적 사업활동을 촉진하기 위한 규제샌드박스제도(신기술등실증제도)를 비롯하여 인공지능을 기반으로 한 빅데이터의 활용, 저출산 고령화로 인한 노동력부족 문제를 해결하기 위한 첨단설비 도입 등에 관해 규정하고 있다.³²⁾

그리고 (iii) 중소기업등경영강화법은 「중소기업관 산경법」이라고 불리는 법률인데, 중견기업에도 적용되는 법률이다. ①신산업진출을 위한 창업, ②신산업진출 등의 경영혁신, ③기존사업자와 연계한 신산업진출(신연계)을 지원하는 법률인 “중소기업신사업 활동촉진법”의 폐지³³⁾와 함께 동법에서 규정하고 있던 지원제도를 수용하는 한편, 새로이 본업 자체의 경영능력을 향상시키려는 사업자를 지원하는 내용을 추가한 것이다. 신산업진출에 관심이 많은 제조업기반의 사업자와 본업의 성장에 관심이 많은 서비스업기반의 사업자를 총체적으로 지원하기 위한 것이다.³⁴⁾ 동법은 2018년에도 M&A를 통한 사업승계를 촉진하기 위한 개정이 있었다.

30) 상세는 越智晋平, “産業競争力強化法における会社法特例の改正の解説” 「商事法務」第2173号(2018) 4頁 이하 참조.

31) 상세는 經濟産業省經濟産業政策局法案準備室, “産業競争力強化法等平成30年改正の概要” 「時の法令」第2065号(2019) 20頁 이하 참조.

32) 상세는 北島洋平외3, “生産性向上特別措置法の概要” 「NBL」第1126号(2018) 27頁 이하 참조.

33) 일본에서는 특히 중소기업관련법들은 제정후 일정기간이 경과하면 중복하는 내용의 법률은 통합하고 새로운 법률을 제정하는 경향이 있다. 1995년에 제정된 “중소기업의 창조적 사업활동촉진에 관한 임시조치법”(중소 창조법), 1999년 제정의 “중소기업경영혁신지원법”, 1999년 제정의 “신산업창출촉진법”은 2005년에 제정된 “중소기업신사업활동촉진법”으로 통합되고, 중소기업산사업활동촉진법은 다시 2016년에 제정된 “중소기업 등경영강화법”으로 통합되었다.

34) 상세는 佐伯徳彦·平井貴大, “中小企業等経営強化法の成立について” 「時の法令」第2014号(2016) 4頁 이하 참조.

3. 시사점: 기활법의 보완사항

최근 산업계의 화두는 4차산업혁명을 배경으로 한 혁신의 파고가 산업계에 몰고 온 과제에 대해 어떻게 대처할 것인가이다. 다양한 설명이 가능하겠지만 산업 정책적인 측면에서는 혁신적인 기술을 어떻게 산업으로 연결하여 부가가치를 창출하고 기업의 경쟁력을 제고하느냐에 맞추어져 있다. 기활법과 깊은 관련이 있는 일본의 산정법 등 다양한 산업지원법은 살펴본 바와 같이 최근 입법을 통해 이러한 방향성을 분명히 보여주고 있다. 그런데 유감스럽게도 기활법은 이러한 모습이 잘 보이지 않는다. 개정법에서는 ①신산업진출기업의 사업재편과 ②산업위기지역기업의 사업재편을 지원하는 내용을 추가하였으나, ②는 4차산업혁명과는 무관하고, ①은 관련은 하지만 일본에 비해서는 접근이 매우 소극적이다. 즉 기활법은 4차산업혁명이 몰고 온 우리나라 기업의 과제를 해결하는 법률로서는 매우 미흡하다.

4차산업혁명이 몰고 온 과제에 대한 법적 대응이 모든 기업에 관련하는 경우라면 우리나라의 규제샌드박스법이나 일본의 생산성향상특별조치법과 같이 새로이 특별법을 만들어 대처하는 것도 한 방법이지만, 선제적인 사업재편을 통해 4차산업혁명의 파고를 넘어 생산성을 향상시키고 산업경쟁력을 강화하겠다는 확실한 계획과 비전을 가진 기업을 집중적으로 지원하고자 한다면 기활법을 통해 대처하는 것이 효과적이고 바람직하다. 그런 점에서 기활법은 이번 개정처럼 그간 제기된 문제조차 제대로 해결하지 못하는 소극적인 대처에 그칠 것이 아니라 4차산업혁명이 우리나라 기업에 몰고 온 과제를 해결하는 내용까지 포함하는 그야말로 대대적이고 혁신적인 개정이 되었어야 했다.

V. 개선방안

기활법의 개선방안은 앞의 문제점에서 언급한 내용을 개선하는 것, 즉 협소한 적용범위를 확대하고, 엄격한 적용요건을 완화하며, 중견기업이나 대기업의 진입을 가로막는 과잉공급중요요건을 폐지하고, 그리고 민간자본의 참여를 이끌어 낼 수 있는 제도를 마련한 것이다. 여기서는 그 외에 추가로 도입하거나 개선하여야 할 제도에 언급하기로 한다.

전술한 바와 같이 일본의 경우에는 회사법과 공정거래법상의 다양한 특례를 마련하고

있다. 그러나 특례를 인정하는 것에 대한 거부감이 강한 우리나라 현실을 고려하여 반드시 개선이 필요한 것으로 생각되는 제도 3가지, 즉 ①사후설립에 대한 특례신설, ②종류주식의 다양화, ③사업재편 PEF의 창설에 관해 언급하기로 한다. 필자의 제안이 실현된다면 ① 및 ②은 상법에 대한 특례의 형태로, ③는 기활법상의 제도로서 도입될 것이다.

1. 사후설립제도에 대한 특례신설

사업재편의 방법 중에는 신사업진출 등을 위하여 회사를 신설하는 방법이 있다. 이때에는 기존의 사업을 법인화하는 형태로 하면 간편하게 할 수 있을 것이다. 기존사업을 법인화한다는 것은 상법적으로는 현물출자를 통해 회사를 설립한다는 것인데, 현물출자의 방법으로 회사를 설립하게 되면 변태설립사항이 되어 정관에 기재하여야 하고(상법 제290조 2호), 법원이 선임하는 감사인의 조사를 받아야 한다(상법 제299조 제1항).³⁵⁾ 이를 피하기 위하여 종래에는 재산인수³⁶⁾의 방법을 사용하기도 하였으나 상법에서는 재산인수도 변태설립사항으로 하여(상법 제390조 제3호) 현물출자와 동일한 규제를 가하고 있다. 그리하여 사후설립이 현물출자의 대체수단으로 선호도가 높는데, 이 사후설립에 대해서도 규제를 가하고 있다. 즉, 상법은 회사가 그 성립 후 2년 이내에 그 성립 전부터 존재하는 재산을 영업을 위하여 자본금의 100분의 5이상에 해당하는 대가로 취득하는 것을 사후설립이라고 하여(상법 제375조) 주주총회 특별결의를 거치도록 하고 있다(제374조, 제434조). 이 역시 현물출자나 재산인수가 상법의 규제를 피하기 위하여 사후설립의 방법을 취하는 것을 방지하기 위한 것이다.

그런데 이런 입법취지와 달리 실제에서는 사후설립이 기업에 대해 많은 부담을 주고 있다. 예컨대 ①회사의 분할이나 ②신설합병 혹은 ③주식이전을 통해 설립된 회사가 2년 이내에 기업규모를 키우거나(scale-up) 사업영역의 확장(scope-up)을 위해 혹은 사업재편을 위하여 외부로부터 영업이나 재산을 취득하면 모두 사후설립에 해당하여 주주총회의 특별결의를 거쳐야 하기 때문이다. 사후설립이 문제인 것은 합병이나 영업양도,

35) 공인된 감정인의 감정으로 대체할 수 있으나(상법 제299조의2 전단, 제310조 제3항) 이 경우에도 감정인은 감정 결과를 법원에 보고하여야 한다(제299조의2 후단). 감사인의 조사 자체를 면제해 주는 제도가 있으나(상법 제299조 제2항, 제310조 3항) 면제되는 금액은 자본금의 5분의1과 5천만원을 초과하지 않아야 한다(제299조 2항 1호).

36) 발기인이 설립 중의 회사를 대표하여 특정인과 회사성립을 조건으로 해서 일정한 재산을 양수하기로 하는 약정을 말한다. 과대평가시 회사의 재산적 기초를 위태롭게 할 뿐만 아니라 현물출자의 회피수단으로도 악용될 소지가 있기 때문에 변태설립사항으로 하여 현물출자와 동일한 규제를 하고 있다.

영업임대차 등 회사의 기본적 사항에 변동을 가져오는 거래에 한해 주주총회 특별결의를 거치도록 하는 것이 상법의 기본원칙인데(상법 374조 제522조 제3항), 사후설립에 해당하게 되면 이 정도의 거래가 아니어도 전부 특별결의를 거쳐야 한다는 점이다.³⁷⁾ 사후설립을 오로지 현물출자나 재산인수에 대한 규제의 잠탈수단으로만 보았기 때문이다. 일본에서는 사후설립의 이러한 문제를 해결하기 위하여 산경법이 아니라 일반법인 회사법에서 특별결의의 요건을 회사재산의 5분의 1이상의 대가로 취득하는 경우로 완화하고(일본회사법 제467조 제1항 제5호, 제309조 제2항 제11호), 위의 ①~③으로 설립된 회사의 경우에는 성립후 2년이 경과하지 않더라도 사후설립에 관한 규정을 적용하지 않고 있다(제467조 제1항 제5호 괄호). 모든 회사에 적용되는 상법에서 이런 제도를 도입함이 타당하다고 생각하지만 그것이 정이 어렵다면 승인기업에 한해 적용되는 기활법에서라도 반드시 도입되었으면 한다.

2. 종류주식의 도입

상법은 종류주식으로 이익배당 및 잔여재산분배에 관한 종류주식(344조의2), 의결권 제한주식(제344조의3), 상환주식(제345조), 전환주식(제346조)을 인정하고 있으나(상법 제344조 제1항) 외국에서는 이에 더하여 복수의결권주식, 거부권주식, 임원임면권부주식, 양도제한주식 등도 인정하고 있다. 종류주식의 다양성을 인정하는 취지는 회사와 투자자의 다양한 수요를 충족하기 위한 것인데, 회사의 수요는 통상은 (1)자금조달수단의 다양화, (2)주주간 계약의 회사법적 유효화, (3)방어수단으로서의 활용(특히 상장회사) 정도일 것이다. 우리나라에서는 (3)에 대한 우려로 외국에 비해 현저히 적은 수의 종류주식만 인정한 결과 종류주식에 기대하는 (1) 및 (2)의 수요에 대해 제대로 대처하지 못하고 있다.

기활법이 적용대상으로 하고 있는 기업, 특히 인공지능(AI), 빅데이터나 자율주행차 등 신산업 분야로 진출하려는 기업의 경우 ①막대한 자금수요가 있을 수 있고, ②해당 분야의 전문가의 초빙이 필요하거나 ③모험적이고 도전적이며 혁신적인 경영을 실천하여야만 하는 상황에 직면할 수도 있다.

37) 사후설립의 적용요건을 ‘자본금’의 5분의 1로 하고 있기 때문에 자본금을 적게 계산한 회사의 경우에는 회사설립 후 2년내에 외부로부터 재산이나 영업을 취득하면 거의 사후설립에 해당하고, 따라서 주주총회 특별결의를 거쳐야 할 것이다.

그런데 현행법하에서는 ①의 막대한 자금수요를 위해 주식을 발행하게 되면 자금조달에는 성공할지 모르지만 경영권을 넘겨주어야 하는 상황이 발생할 수 있다. 1주 1의결권 원칙에 의해 주식을 많이 가진 자가 이사회를 지배하게 되어 있기 때문이다(자본다수결의 원칙). 이를 방지하기 위하여 경영권은 보장해 주기로 주식인수인과 계약(주주간 계약)을 할 수 있겠으나 이 계약은 당사자 사이에만 구속력이 있는 채권적 효력밖에 없기 때문에³⁸⁾ 주식인수인이 이를 무시하고 주주총회에서 자파의 이사를 선임해도 회사법적으로는 문제를 삼을 수 없다. 이런 경우를 대비해서 외국에서는 복수의결권주식³⁹⁾과 임원선임해권부주식(class voting share)⁴⁰⁾을 종류주식으로 마련해두고 있다. 회사를 키워보려고, 또한 그렇게 하는 것이 우리나라 산업경쟁력을 키우는 길이라고 믿고 자금을 조달하기 위해 주식을 발행했는데 회사를 빼앗겼다면 누가 자금조달을 하려고 나서겠는가. 그렇다고 자금조달에 나서지 않으면 회사가 망한다. 운 좋게 기활법 승인기업이 되었지만 이러지도 저러지도 못하는 상황이 발생할 수 있다.

② AI분야의 세계 최고의 권위자를 초빙하려는데, 이분이 우려하는 것은 자신의 기술을 자기도 모르게 회사가 다른 회사에 넘겨주는 것이고, 이런 일이 없다는 확신을 완벽하게 주지 않으면 초빙에 응하지 않겠다고 한다면, 유감스럽게도 현행법 하에서는 이분을 초빙할 길이 없다. 외국에서는 이러한 경우를 대비하여 이분에게 자신의 기술을 양도할 시에는 반드시 동의를 구하겠다는 내용의 동의권주식, 즉 거부권주식⁴¹⁾을 종류주식으로

38) 대법원 2017. 8. 18. 선고 2015더 5569 판결; 동 2008. 7. 10. 선고 2007다14193 판결; 동 2000. 9. 26. 선고 99다48429 판결.

39) 복수의결권주식이란 차등의결권주식의 하나로서 1주 1의결권을 기준으로, 1주에 대해 2개 이상의 의결권을 부여하는 주식을 말한다. 반대로 1개미만의 의결권을 부여하는 주식을 소수의결권주식이라고 한다. 차등의결권주식을 허용하고 있는 나라로는 미국, 캐나다, EU 중에는 덴마크, 프랑스, 아일랜드, 헝가리, 네덜란드, 핀란드, 스웨덴, 영국 등이 있고 일본의 경우에는 복수의결권주식은 인정하지 않고 단원주제도를 통해 소수의결권주식만 허용하고 있다(상세는 권종호, “우리나라 경영권방어법제의 문제점과 개선방안 - 신주인수선택권과 차등의결권주식을 소재로 -” 「선진상사법률연구」 제72권(2015. 10) 16-17쪽).

40) 이사의 선해임에 관하여 종류주식 별로 내용이 다른 주식을 말한다. 예를 들면 A종류주식에 대해서는 이사 3명을 선임할 수 있는 권한을, B종류주식에 대해서는 이사 2명을 선임할 수 있는 권한을 부여하는 방식으로 종류주식을 발행하는 경우인데, 이 경우 본문의 사례를 예로 하면 경영자는 A종류주식, 주식인수인은 B종류주식을 가지게 되면 주식인수인이 아무리 B종류주식을 많이 가지고 있다고 하더라도 이사는 2명밖에 선임할 수 없으므로 이사 3명을 선임할 수 있는 A종류주식을 가지고 있는 경영자가 회사의 경영권을 유지하게 된다. 이러한 주식이 필요한 것은 벤처기업 등에서 기술을 가지고 창업한 자가 경영권을 유지하면서 벤처캐피탈(VC)로부터 자금조달을 할 때 유용하게 사용될 수 있다. 그래서 일본에서는 이 종류주식은 소규모폐쇄회사에서만 이용할 수 있도록 제한하고 있다(일본회사법 108조).

41) 거부권주식이란 황금주(golden share)라고도 하며, 한마디로 주주총회결의의 효력이나 회사의 중요한 행위에 대해 해당 주식의 주주의 동의를 없으면 효력이 발생하지 않는다고 할 때 그 해당 주식을 말한다.

마련하여 이 주식을 초빙시에 줄 수 있도록 하고 있다.

③ 모험적이고 도전적이며 혁신적인 경영을 실천한다는 것은 한마디로 앞뒤 가리지 않고 모든 열정을 쏟아 위험을 감수한 경영을 한다는 것인데, 이것을 하려면 지배권은 보장되어야 한다. ‘전시에는 장수를 바꾸지 않는다’는 말은 자리 걱정하지 말고 오로지 전장에만 매진하라는 뜻일 터인데, 그렇게 하도록 외국에서는 차등의결권제도와 테뉴어 보팅제도⁴²⁾를 만들어 두고 있다.

외국에서는 모든 회사가 이용할 수 있도록 일반법인 회사법이나 상법에서 이런 종류 주식을 두고 있지만, 이런 제도들이 방어수단으로 이용되는 것에 대한 우려가 아직도 여전하다면 적어도 기활법에서만이라도 도입하여야 할 것이다. 기활법이 승인한 기업들은 선제적 사업재편을 통해 한국경제의 생산성을 향상시키고 국가산업경쟁력을 강화시킬 확률이 매우 높은 기업들이기 때문이다.⁴³⁾ 즉 이러한 방어수단을 허용하였을 때의 효용(생산성향상과 산업경쟁력강화에 따른 사회전체의 이익)이 그에 따른 비용(특정 사업재편기업의 주주나 회사채권자의 이익침해의 가능성)을 훨씬 능가할 것으로 기대되는 기업들이기 때문이다.

3. 사업재편 PEF의 창설

기업들의 선제적인 사업재편에 민간자본을 끌어들이기 위한 방법의 하나로 사업재편 PEF의 도입 필요성과 그 방법에 관해 III.에서 언급을 하였다. 사업재편 PEF를 기활법 개정을 통해 도입하는 것은 간단할 수 있다. 국회의석의 과반수를 차지하고 있는 집권 여당이 마음만 먹으면 되기 때문이다. 그런데 도입하더라도 투자대상이 없고 투자를

42) 차등의결권주식과 유사한 것으로 테뉴어 보팅(tenured voting)제도가 있다. 주식보유기간에 따라 의결권을 행사할 수 있는 수에 있어서 차등을 두는 제도로서 2년 이상 보유한 상장회사 주식에 대해 2배의 의결권을 자동적으로 부여하는 프랑스의 2중의결권제도(double voting right)가 대표적이다. 보유기간에 따라 의결권수에 차등을 두는 것이므로 주식을 양도를 하게 되면 이 권리는 상실되며 1주 1의결권의 보통주로 바뀌게 된다. 이 제도는 모든 주주에게 일정한 보유기간에 따라 복수의 의결권을 인정한다는 점에서 주주평등원칙위반이나 재산권 침해의 문제를 발생하지 않을 뿐만 아니라 주주에게는 장기투자를 유도할 수 있다는 점에서 장점이 있으나, 방어수단이라는 측면에서 보면 적대적 매수자가 보유하고 있는 주식에 대해서도 동일한 원칙(즉 2년이상 보유하면 자동적으로 2배의 의결권 부여)이 작동하므로 방어수단으로서 효용은 제한적일 수밖에 없다. 또한 동 주식은 양도시 1주 1의결권으로 바뀌므로 편법적인 경영권승계 등 경영권을 고착화시키는 문제는 발생할 소지가 없지만 지배주식을 양수한 자의 입장에서는 오히려 경영권을 위협받을 수 있다는 점에서 치명적인 약점을 동시에 갖고 있다(상세는 권종호, 앞의(주39)논문 18쪽).

43) 기활법에 의하면 이런 기업이 아니면 사업재편계획심의위원회의 승인을 받을 수가 없다.

해도 수익을 낼 수 없다면 시장은 움직이지 않는다. 부동산펀드를 만들어도 부동산 매물이 없거나 매물이 있어도 수익을 낼 수 없다면 부동산시장이 작동하지 않는 것과 마찬가지로 이치이다. 따라서 사업재편 PEF의 도입은 사업재편시장의 활성화가 전제되어야 한다. 기활법의 지원을 받아 사업재편을 하려는 기업이 많아야 한다는 것이다. 그러기 위해서는 기활법의 적용범위를 확대하고 지원내용은 다양화하여 실질적이고 실용적인 것으로 만들어야 한다.

사업재편 PEF가 성공하려면 사업재편 PEF에 민간자본이 몰려야 하고 그러기 위해서는 투자수익을 확실히 내어야 한다. 종업원이 고작 십 수명에 기업규모가 몇 십억에 지나지 않는 기업들에만 투자해서는 이들 기업이 아무리 생산성을 향상시키더라도 PEF로서는 수익을 낼 수가 없다.⁴⁴⁾ 이는 사업재편시장에 참가하는 자는 중견기업이나 대기업이 중심이 되어야 한다는 것을 의미한다. 그렇게 하려면 중견기업과 대기업의 진입을 막는 과잉공급업종 요건은 반드시 폐지하여야 하고, 중견기업이나 대기업에 필요한 지원, 즉 사업재편수단의 다양화, 사업재편 장애요인의 과감한 철폐, 사업재편절차의 간소화 등 상법이나 공정거래법상의 특례제도를 대폭적으로 보완하여야 한다. 이는 공정경제 3법이 시장에 몰고 올 불안을 해소하는 데에도 기여할 것이고, 공정경제 3법의 성공적인 입법을 위해서도 필요할 것이다. 그리하여 중견기업이나 대기업이 많이 참가하게 되면 사업재편에 막대한 자금이 필요할 것이고, 그때 비로소 이 자금수요를 충당하기 위한 기재로서 사업재편 PEF의 역할이 중요하고 필요하게 되는 것이다. 기활법의 지원을 받는 사업재편이라 함은 사업재편계획심의위원회의 엄격한 심사를 거쳐 성공가능성이 검증되었음을 의미한다. 이러한 기업들이 많고 그 중심이 우리나라 경제에 미치는 영향이 큰 대기업과 중견기업이라고 한다면 국민경제의 활성화와 국가산업경쟁력 강화에도 크게 기여할 것이다. 그런 만큼 사업재편 PEF의 입장에서도 좋은 투자대상이 될 것이다.

VI. 결론

우리나라에서는 미국이나 일본에서 일반회사법에서 이미 도입되고 있는 제도조차도 기활법에서 도입하는 것에 대해 거부감이 많다. 따라서 일본 산경법에서 도입하여 실제로 검증된 제도라도 도입하는 데에는 저항이 만만치 않을 것이기 때문에 우리나라 현실

44) 그런 점에서 중소기업의 사업재편에 대해서는 정부자금으로 지원하는 것이 맞다.

에 비추어 반드시 도입하여야 할 것으로 여겨지는 제도를 중심으로 설명하였다.

기활법을 통한 각종 지원을 이야기할 때 반드시 염두에 두어야 할 것은 기활법에서 인정하는 특례는 사업재편을 실시하는 기간 동안에만 적용된다는 점이다. 즉 특례의 적용은 한시적이기 때문에 그만큼 제도의 남용 위험이 적다는 것이다. 또한 이러한 특례 제도를 인정하는 취지, 즉 주주나 회사채권자의 이익이 일정한 부분 침해될 수 있다는 것을 알면서도 굳이 특례를 부여하고자 하는 이유는 특례부여에 따른 편익(생산성 향상과 산업경쟁력 강화에 따른 사회 전체의 이익)이 그에 부수하는 비용(사업재편기업의 주주나 회사채권자 이익의 침해)보다 크기 때문이라는 점을 잊어서는 아니된다. 여기서 제안하는 제도들은 오래 전부터 재계가 도입을 강력히 원해 왔던 것이고, 우리와 경쟁하고 있는 국가에서는 대부분이 도입하고 있는 제도들이다. 이런 제도들을 일반법이 아니라 특별법 그것도 한시법에서 도입하는 것에 대해 주저해서는 안되는 것은 글로벌 스탠다드를 이야기하면서 도입을 강력히 추진하고 있는 공정경제 3법에 대한 시장의 불만을 해소하고, 이들 법이 갖는 경직성과 획일성을 보완하고 완화하는 데에도 일정부분 기여할 수 있기 때문이다.

기활법에는 각계의 전문가로 구성되고 동법이 시행된 지 4년을 거치면서 많은 경험과 노하우를 갖추고 있는 사업재편계획심의위원회가 있다. 또한 입법과정에서 재벌특혜법이 되어서는 안된다는 당시의 야당 지금의 여당의 강력한 견제에 의해 사업재편 지원제도가 경영권의 편법승계 등으로 악용되는 것을 방지하기 위한 대책도 마련되어 있다. 그리고 지금은 코로나19라는 미증유의 사태를 맞이하고 있고 뉴노멀의 새로운 질서가 형성되고 있는 시기이다. 산업정책 뿐만 아니라 입법정책에 있어서도 혁신과 새로운 발상이 필요한 시기이다.

참고문헌

1. 학술지

- 곽관훈, “기업활력제고를 위한 특별법제정의 의의와 향후의 과제”, 기업법연구 제30권 제2호, 2016. 6, 71-97쪽.
- 권중호, “기업활력제고를 위한 특별법의 문제점과 개선방안”, 선진상사법률연구 제81호, 2018. 1, 85-116쪽.
- _____, “우리나라 경영권방어법제의 문제점과 개선방안 - 신주인수선택권과 차등의결권주식을 소재로 -”, 선진상사법률연구 제72권, 2015. 10, 93-119쪽.
- _____, “중견기업과 기활법-중견기업 지원법으로서 기활법의 가능성에 관한 모색”, 경제법연구 제19권 제3호, 2019. 12, 93-119쪽.
- 손영화, “기업활력제고특별법(안)상 사업재편을 위한 법정책적 고찰”, 법과 정책연구 제15집 제3호, 2015. 9, 843-877쪽.
- 越智晋平, “産業競争力強化法における会社法特例の改正の解説” 「商事法務」第2173号 (2018).
- 北島洋平, “生産性向上特別措置法の概要” 「NBL」第1126号(2018).
- 佐伯徳彦・平井貴大, “中小企業等経営強化法の成立について” 「時の法令」第2014号 (2016).
- 經濟産業省經濟産業政策局法案準備室, “産業競争力強化法等平成30年改正の概要” 「時の法令」第2065号(2019).

2. 학위논문

- 서예지, “한일사업재편지원제도에 관한 비교법적 연구-기업활력제고특별법과 산업경쟁력강화법의 비교를 중심으로-”, 이화여자대학교 법학전문대학원 박사학위청구논문, 2017.
- 전규향, “기업의 선제적 사업재편지원을 위한 법제에 관한 연구-기업활력제고를 위한 특별법의 개선방안을 중심으로-”, 건국대학교 대학원 박사학위청구논문, 2019.

3. 기타자료

곽관훈, “기업활력제고를 위한 특별법 개선방향”, 기업활력법 성과 및 개선방안 세미나 자료집, 2016. 12. 20.

산업통산자원부, 기업활력 제고를 위한 특별법 사업재편기업 종합지원방안 가이드, 2017. 11.

_____, 기업활력법, 사업재편 통한 신산업 투자 적극 지원, 보도자료. 2019. 11. 11.

송대호, 기업활력제고를 위한 특별법 일부개정법률안, 정우택의원 대표발의(의안번호 16099) 검토보고서, 2018. 11.

[Abstract]

Measures to Strengthen the Role of The Special Act on the Corporate Revitalization as a Preemptive Business Reorganization Support Law*

Kwon Jong-Ho**

The Special Act on the Corporate Revitalization(SACR) has been revised and has been in force since November 13, 2019. Although the revised law has made great efforts to improve the problems of SACR, such as expanding the scope of application and supplementing the support system, the problems that have been pointed out from the past remain challenges.

Therefore, as a law to support preemptive business reorganization, this article proposes to establish a system that can expand the scope of SACR application, ease strict application requirements, and induce private capital participation.

The systems proposed by this article have long been strongly wanted by the business community, and most of them are being introduced in countries competing with us. We should not hesitate to introduce these systems in SACR. because it can partially contribute to resolving the market's dissatisfaction with the three fair economy laws. And now is the time when the new order of New Normal is being formed, facing the unprecedented outbreak of Covid-19. It is time for innovation and new ideas not only in industrial policy but also in legislative policy.

[Key Words] The Special Act on the Corporate Revitalization(SACR), business reorganization PEF, Diversification of Classes Stock, preemptive business reorganization

* This paper was written as part of Konkuk University's research support program for its faculty on sabbatical leave in 2019.

** Professor, Law School of Konkuk University