

## 한계기업 구조조정을 위한 정책제언

정상희 부연구위원

지속적인 경기불황 및 저성장 추세와 기업의 경쟁력 약화에 따른 성장성이 둔화됨에 따라 금융기관 부채로 연명하고 있는 한계기업이 빠르게 증가하고 있으며, 기업부실 장기화로 인한 부정적 효과를 최소화하기 위해서는 한계기업 구조조정이 필요한 상황임

기업부채는 단위당 규모가 클 뿐 아니라 장기적인 경기침체로 기업의 경쟁력이 악화되는 상황에서 한계기업 퇴출 지연이 우리경제에 미치는 파급효과는 상대적으로 크지만, 정부는 경기가 회복되면 한계기업이 경쟁력을 회복할 수 있을 것으로 판단하여 기업구조조정에 소극적으로 대처함

한계기업의 심각성이 대두되기 시작하자 정부는 늦게나마 한계기업의 구조조정을 위해 연합자산관리사(유암코)를 통한 구조조정, 중소기업 정기신용위험평가를 통한 구조조정 정책 발표 그리고 건설 및 조선사 등의 해외프로젝트에 대한 수익성 의무화 등의 정책을 발표함

정부의 한계기업 구조조정 정책은 부실이 커질수록 경제적 파급효과가 큰 대기업은 배제한 채 중소기업 중심으로 이루어지고 있으며, 구조조정 정책에 대해서 일관된 모습을 보이고 있지 못함. 이와 함께 기업부실 방조에 기여한 정책금융기관의 책임소재는 침묵하고 대규모 해외프로젝트에 대한 경쟁력 확보방안은 등한시 한 채 재무건전성을 위한 수익성 평가에만 치중하는 모습을 보임

따라서 정부의 한계기업 구조조정 정책에 대해서 1) 기업부실을 방조한 정책금융기관의 명확한 책임소재 2) 기업 구조조정에 대한 명확한 기준설정 3) 중소기업간 M&A 활성화 4) 통합도산법으로 기업회생절차를 일원화하되 해당 기간동안만 기촉법 일몰 연장 5) 기업 구조조정으로 인한 실직자에 대한 사회안전망 강화 등의 제언을 제시함

### I. 논의의 배경

□ 지속적인 경기불황 및 저성장 추세와 기업의 경쟁력 약화에 따른 성장성이 둔화됨에 따라 금융기관 부채로 연명하고 있는 한계기업이 빠르게 증가하고 있으며, 기업부실 장기화로 인한 부정적 효과를 최소화하기 위해서는 한계기업<sup>1)</sup> 구조조정이 필요한 상황임

○ 우리나라의 기업부채는 기업의 성장성 둔화와 함께 최근의 저금리 기조와 맞물리면서 빠른 속도로 증가하는 상황임

- 한국은행의 조사에 따르면 우리나라 기업의 총부채(은행·비은행대출+회사채+기타채무 등)는 2015년 1분기 말 기준 2,347조원으로 2014년 1분기 증가액(55조원)의 2배 정도

1) 한계기업은 3년 연속 이자보상비율이 1미만인 기업을 의미하며, 이는 기업의 영업이익으로 이자비용을 해결하지 못하고 있다는 것을 의미함

에 해당하는 103조 증가함

- 금융감독원은 기업의 여신규모가 2015년 1분기 1,042조 7천억원 가량으로 2014년 말보다 62조원 가량 증가한 것으로 조사함
- 특히, 기업부채는 2013년 이후 저금리 기조와 맞물리면서 빠르게 증가한 것으로 나타남

○ 이와 함께 경기불황, 기업의 경쟁력 약화에 따른 성장성 둔화 등으로 한계기업이 양산되는 가운데 제대로 된 구조조정이 되고 있지 않은 상황에서 기업부실이 장기화 될 경우 우리경제에 미치는 타격은 상대적으로 클 것으로 예상할 수 있음

□ 따라서 본고에서는 한계기업의 문제점을 살펴보고 한계기업 구조조정에 대한 정부정책에 대한 평가 및 필요한 정책대안을 모색하고자 함

## II. 한계기업의 문제점

□ 기업부채는 단위당 규모가 클 뿐 아니라 장기적인 경기침체로 기업의 경쟁력이 악화되는 상황을 감안할 경우 한계기업 퇴출 지연이 우리경제에 미치는 파급효과는 상대적으로 크게 나타남

○ 기업부채의 증가는 금융기관의 부실로 이어지고 결과적으로 우리 경제에 큰 파급효과를 발생할 가능성이 크게 나타남

- 최근의 저금리 기조로 한계기업이 금융기관 부채로 연명하고 있는 상황에서 경기회복지연 및 기업의 수익성 악화, 미국의 금리인상 움직임 및 중국의 성장 둔화 등 국내외 환경은 한계기업의 부실을 더욱 가속화 시킬 것으로 예상되며 이는 금융기관의 부실로 이어질 가능성이 크게 나타남
- 이러한 징후를 반영하듯 금융감독원이 조사한 대기업의 은행 부실채권 비율은 3월말 2.31%에서 6월말 2.35%로 0.04%p 증가하였으며, 628개 비금융 상장기업 중 이자보상배율이 1이하인 기업 비중도 2014년 33.4%에서 2015년 1분기 34.9%로 상승함
- 결과적으로 한계기업 증가 → 금융기관의 부실 → 외국자본 이탈 및 국제신용도 하락으로 이어지면서 우리 경제에 큰 위협으로 작용할 가능성이 크게 나타남

○ 이와 함께 금융지원으로 한계기업의 퇴출이 지연되는 경우 이들 한계기업은 한정된 시장 수요를 잠식하고 노동 및 자본을 비효율적으로 사용함으로써 정상기업의 고용 및 투자에 부정적인 영향을 미침

- 한 산업내 한계기업의 자산 비중이 10.0%p 만큼 높아질 경우 해당 산업에 속한 정상기업의 고용증가율 및 투자율은 평균적으로 각각 0.53%p, 0.18%p 정도 낮아짐
- 이와 함께, 현재 15.6%로 추정되는 한계기업의 자산비중을 5.6%로 10%p 하락시킬 경우 정상기업이 고용을 11만명 정도 증가시키는 효과가 나타남<sup>2)</sup>

□ 정부는 경기가 회복되면 한계기업이 경쟁력을 회복할 수 있을 것이라는 기대감으로 기업 구조조정에 상대적으로 소극적이었지만, 각종 경제지표에서 나타나고 있는 경기회복에

2) 정대희(2014), KDI 현안분석, 한국개발연구원.

## 대한 기대는 상대적으로 크지 않음

- 정부의 각종 경기부양 정책에도 불구하고 2015년 경제성장률은 3%를 넘지 못할 것으로 전망되고 있으며, 2016년 경제성장률도 국내 민간연구기관들은 2% 중후반대로 전망함
  - 최근에 시행된 개별소비세 인하 및 코리아 블랙프라이데이 등 정부 정책에 힘입어 2015년 3분기 경제성장률은 1.2%로 증가하였지만 정부주도의 단기 경기부양책으로는 경제성장률 제고에는 한계가 존재함
  - 이와 함께 최근 경제성장률은 수출의 기여도는 감소한 반면 내수기여도가 크게 나타나고 있어 정부의 단기 부양책의 효과가 사라질 경우 기존에 경험에 비추어 볼 경우 민간 소비가 감소할 가능성이 상대적으로 클 수 있음
- 결과적으로 기업 구조조정에 대한 정부의 소극적인 대처는 한계기업의 연명과 함께 국민의 혈세 및 금융권의 부담을 가중시켰다고 할 수 있을 것임
  - 1997년과 2008년 경제위기로 인한 구조조정 과정에서 130개의 자회사를 가지게 된 산업은행은 해당 자회사들을 구조조정 하는 대신 은행의 조직과 인력유지 수단으로 악용하고 있는 반면 구조조정 지연으로 국민의 혈세는 가중되는 도덕적 해이가 발생함
    - 최근 5년간 산업은행 퇴직자 중 43명이 산업은행 자회사, 대출회사 등에 재취업하면서 낙하산 인사의 입직구조로 활용됨
  - 특히, 이들 국책은행은 일반은행에 비해 구조조정을 2.5년 지체시키는 것으로 나타났으며, 일반은행의 경우 3년 안에 구조조정 실행률이 70% 정도인 반면 국책은행은 33% 정도로 정부의 기업 구조조정에 대한 대처가 체면에 이루어지고 있지 않음을 보이고 있음<sup>3)</sup>
  - 이에 따른 결과로 산업은행, 수출입은행, 기업은행 등 국내 3대 국책은행과 정부가 최대 주주인 우리은행의 부실채권 규모는 2012년 말 6조3천억원에서 올해 6월 말 10조8천억원으로 급증함

## III. 한계기업 구조조정에 대한 정부의 대응방안 및 평가

- 한계기업의 심각성이 대두되기 시작하자 최근 정부는 늦게나마 한계기업에 대한 구조조정을 위한 정책을 발표하였지만 일관된 모습을 보이지 못하면서 신뢰성 타격
- 정부는 기업 구조조정을 위하여 10월 기업 구조조정 전문회사를 출범시켜 기업 구조조정의 새틀을 마련하고자 하였지만 은행 등의 반대로 무산되는 등 기업 구조조정 시작 단계부터 어긋남
  - 금융위원회는 지난 6월부터 추진한 기업 구조조정 전문회사를 10월에 출범시켜 신용공여액 1,000억원 안팎의 중소·중견기업을 시작으로 기업 구조조정의 새틀을 마련하고자 하였지만 3조원 규모의 출자·대출을 떠안게 될 은행들의 거부로 백지화 됨
  - 결과적으로 정부는 구조조정의 첫걸음부터 신뢰성에 의문을 제기한 채 기존 부실채권 처리회사인 연합 자산관리회사(유암코)를 통해 자율협약 및 워크아웃 직전 기업의 구조

3) 남창우·정대희(2015), 부실 대기업 구조조정에 국책은행이 미치는 영향 보도자료, 한국개발연구원.

## 조정을 시행할 예정임

- 박근혜 정부의 각종 정책자금이나 기술금융, 저금리 대출 등은 한계기업의 연명시키는 수단으로 전락하고 있지만 정부의 금융정책은 일관성을 보이고 있지 못함
  - 대우조선해양의 대규모 부실이 드러난 뒤 일부 은행에서는 여신 축소 움직임을 보인 8월 금감원장은 ‘비 올 때 우산 뺏기 식’으로 영업하지 말라고 경고하였으며, 금융위원장 또한 6월 은행장 간담회에서 소상공인과 중소기업의 같은 취지의 발언을 강조함
  - 하지만 이번 국감에서 금융감독원은 기업 구조조정의 상시화가 필요하다고 발언하면서 일관성 있는 금융정책을 보이고 있지 못함
  - 이와 함께 정부는 기업구조조정전문회사를 통해 기업 구조조정을 하려고 하였지만, 은행들의 반발 등으로 인하여 해당 계획은 철회하는 등 금융당국 스스로 신뢰성을 상실하는 행동을 취함

## □ 정부의 한계기업 구조조정 정책은 대기업에 대해선 신중, 중소기업은 신속하게 진행하려는 이중잣대를 적용함

- 최근 정부는 2015년 중소기업 정기 신용위험평가를 바탕으로 부실징후 기업이지만 경영정상화 가능성이 있는 기업(C등급) 70개와 경영정상화 가능성이 없는 105개 기업(D등급)에 대해서 경영정상화 및 법원의 기업회생절차를 유도한다는 계획을 발표함
  - 금융감독원은 워크아웃 대상인 C등급에 대해서는 신속한 금융지원 및 자구계획 이행 등을 통해 조속한 경영정상화를 추진하고 D등급은 채권금융기관 지원없이 자체 정상화 또는 법원의 기업회생절차를 유도할 계획임
- 중소기업과 대기업의 부실 모두 결과적으로 우리 경제에 부정적인 효과를 미치지만 정부의 한계기업 구조조정 방향은 중소기업 중심임
  - 대기업 대출에 대한 국책은행 비중은 2010년 37.9%에서 2014년 47.5%로 증가하였으며, 한계 대기업 대출 비중도 같은 기간 4.6%에서 12.4%로 급증하였지만 해당 대기업의 구조조정에 대해 국책은행의 미온적 대처 등 도덕적 해이가 심각한 상황임
  - 즉, 국책은행의 의지만 있다면 한계 대기업에 대한 구조조정은 신속하게 이루어질 수 있지만 정부는 중소기업에 대해선 구조조정 계획까지 수립한 상황이지만 대기업에 대해서는 미온적으로 대처

## □ 해외 건설, 조선사업 등 대형 해외프로젝트에 대해선 수익성 평가를 의무화 하기로 하였지만 근본적인 문제해결책은 보이고 있지 못함

- 정부는 대우조선해양 사태 등에서 나타난 해양 플랜트 부실 수주, 저가 수주로 인한 기업 부실을 사전에 막기 위하여 대형 해외건설, 조선사업은 신설되는 수익성 평가 기구의 심사를 통과해야 정책금융 지원을 받을 수 있도록 의무화 하기로 함
- 정부는 건설, 조선업의 부실이 심각한 수준으로 판단하여 해외 프로젝트에 수익성 평가를 의무화 하고 있지만 이는 기업의 경쟁력을 더욱 악화시킬 가능성이 존재함
  - 기업의 궁극적인 목표는 이윤추구임에 따라 특별한 경우를 제외하곤 수익성이 나지 않

은 사업을 추진할 가능성이 상대적으로 낮다고 할 수 있으며, 해외 프로젝트의 경우 해외 시장동향 등을 면밀히 검토한 후 정책결정이 필요함

- 이와 함께 일정규모 이상 해외프로젝트는 해외건설협회가 정책금융기관들을 대신해 사업성 평가를 실시하고 있으며, 해당 업체들 또한 최근의 경기상황을 감안하여 보수적으로 수주를 하고 있는 상황임
- 따라서 정부는 해외프로젝트에 대한 수익성 평가는 이미 실시하고 있기 때문에 이와 관련한 관리감독을 보다 철저히 하는 대신 해외프로젝트에서 수주 경쟁력을 확보할 수 있는 방안에 초점을 맞춰야 함

#### □ 기업부실 방조에 기여한 정책금융기관의 책임소재는 ‘나몰라 하는’ 정부

- 정부는 한계기업 구조조정 대책을 마련하면서 수익성 없는 사업을 무리하게 추진하지 못하도록 정책금융기관의 평가 절차를 강화하도록 하였지만, 기업부실을 방조한 정책금융기관에 대해서는 아무런 언급이 없는 상황임
- 대우조선해양의 경우 산업은행의 자회사로 제대로 된 관리감독을 하지 못함에 따라 해당 기업의 부실책임에서 자유롭지 않지만 정부는 이에 대한 명확한 책임소재 없이 기업부실 예방을 위한 정책금융기관의 역할강화 방안만 논의
- 정책금융기관의 도덕적 해이는 결과적으로 국민 모두의 부담으로 작용한다는 점을 정부도 인지하고 있으면서도 제대로 된 책임소재를 밝히지 않음에 따라 정부 또한 도덕적 해이를 일삼고 있다고 볼 수 있음

#### IV. 한계기업 구조조정에 정책제언

- 기업부실을 방조한 정책금융기관의 명확한 책임소재가 필요함
- 한계기업이 양산된 배경에는 해당 기업에도 책임이 있지만 이를 묵인하고 방조한 금융기관 및 금융당국도 해당 책임에 자유로울 수 없기 때문에 명확한 책임소재가 필요함
- 정책금융기관의 도덕적 해이에 대한 명확한 책임소재가 이루어지지 않을 경우 국민들은 정부의 한계기업에 대한 구조조정 정책에 대한 신뢰를 보이지 않을 것임
- 특히, ‘처음이 어렵지 이후에는 쉽다’는 말처럼 정책금융기관의 도덕적 해이에 대해서 명확한 책임소재가 밝혀지지 않을 경우 이러한 도덕적 해이는 지속적으로 반복될 가능성이 크게 나타남
- 명확한 기준을 통한 한계기업 구조조정
- 한계기업 가운데 성장잠재력이 충분히 높고, 미래유망산업 등에 속한 기업들이 비자발적으로 시장에서 퇴출 되지 않도록 명확한 기준 설정이 필요함
- 중소기업 신용위험평가에 대한 공정성 문제를 최소화하기 위하여 명확한 평가기준 공개와 함께 해당 등급 공개 후에도 소명 및 이의제기를 할 수 있도록 하는 과정을 통해 부당한 시장퇴출 최소화
- 대기업 부실에 따른 여파는 중소기업보다 상대적으로 클 수밖에 없기 때문에 부실 대기업 문제가 더 확대되기 전에 신속한 구조조정이 필요하며, 이 과정에서 해당 기업과 거

래관계에 있는 중소기업이 피해를 입지 않도록 주의가 필요함

○ 중소기업 간 M&A 활성화를 통한 대형화를 바탕으로 규모의 경제 달성

- 유사업종 또는 시너지를 나타낼 수 있는 기술유형끼리의 기업을 하나의 법인으로 통합하고, 업종내 성장잠재력이 큰 기업을 중심으로 합병 및 대형화 등을 유도하여 산업 및 업종의 경쟁력강화 및 규모의 경제 달성
- 이와 함께 기업규모의 대형화는 은행 등 금융권 접근용이, 자본시장에서 신용도 상향 및 그에 따른 자본조달 능력 강화, 유사기술력 통합 및 활용에 따른 기술경쟁력 향상 등 시장제품 경쟁력 향상 및 시장의 과당경쟁 해소 등의 긍정적 역할을 할 수 있을 것임
- 따라서 정부는 기업 구조조정에 깊게 개입하기 보다는 부실기업에 대한 정리가 현장을 가장 잘 알고 있는 기업자율→채권단→정부 순서로 순차적으로 이루어 질 수 있도록 기준 설정이 필요함

○ 통합도산법으로 한계기업의 기업회생절차를 일원화 하되 해당 기간 동안 기업구조조정촉진법(기촉법) 일몰 연장

- 한계기업 워크아웃의 근간이 되는 기촉법이 올해 일몰됨에 따라 해당법이 개정되지 않을 경우 워크아웃제도가 폐지되고 법정관리를 통한 기업회생절차를 밟아야 함
- 기촉법의 가장 큰 특징은 한계기업이 채권단과 자율협약을 맺고 구조조정을 할 경우 채권단 3/4 만 동의하면 되지만 기촉법이 폐지가 될 경우 채권단의 100% 동의가 필요
- 따라서 통합도산법으로 한계기업의 기업회생절차를 일원화 하되 해당 기간 동안 기촉법의 일몰을 연장할 필요가 있으며, 이 경우 기업회생절차 일원화 시기를 구체화 하고 기촉법의 상시화와 금융당국 개입 배제가 전제되어야 함

○ 한계기업 구조조정으로 나타난 실직자에 대한 사회적 안전장치 강화

- 기업의 구조조정 과정에서 인력감축은 필연적으로 수반될 수밖에 없는 과정으로 해당 인력이 경력단절 없이 재취업 등을 할 수 있도록 사회적 안전장치 강화가 필요함
- 특히, 퇴직자들이 재취업이 원활하지 않을 경우 대안으로 생계형 자영업 창업을 많이 하고 있지만 해당 시장은 이미 포화상태로 생계형 자영업 창업 대신 경쟁력 있는 업종에 창업 및 재취업 할 수 있도록 관련 직업교육 뿐만 아니라 전직지원서비스를 체계적으로 지원할 필요가 있음

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.