

## 주력산업의 경쟁력 제고를 위한 신산업정책의 필요성과 향후 과제

박성근 선임연구위원 | 박나연 연구원 | 주지환 부연구위원

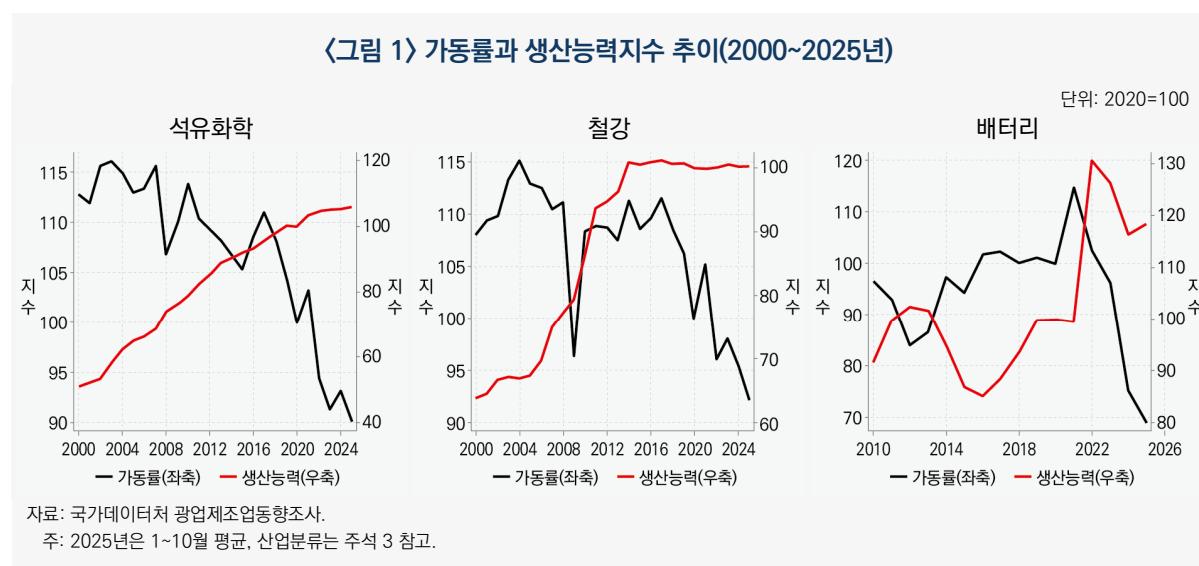
- 주력산업 과잉공급 해소를 위한 정부 주도형 신산업정책으로의 전환 필요**
  - (죄수의 딜레마)** 현재의 과잉공급 상황은 전형적인 ‘죄수의 딜레마’로, 먼저 설비 축소나 감산에 나선 기업만 시장점유율과 이익 감소를 떠안게 되어 자발적 구조조정이 어려운 상황
  - (정책 한계)** 기존 정부 대책은 “기업이 스스로 안을 가져오면 지원한다”는 ‘선(先) 민간 자구 노력, 후(後) 정부 지원’ 원칙에 기반해, 민간의 적극적인 사업재편 참여를 기대하기 어려운 구조
- 공정거래법상 높은 규제 불확실성이 기업의 자발적 구조조정을 제약하는 요인으로 작용**
  - (공동행위 위반)** 기업 간 설비 감축·통폐합 논의는 생산능력, 가동계획, 원가·수익성 등 경쟁 민감 정보의 교환이 불가피하나, 현행 공정거래법 체계에서는 이러한 정보 교환이 부당한 공동행위로 해석될 소지가 큼.
  - (시장획정·경쟁제한성 심사)** 경쟁제한성 판단의 핵심인 ‘시장획정’의 범위(내수 vs 글로벌)가 불분명하여, 위법성 판단에 대한 예측 가능성이 현저히 낮은 상황
- [정책 제언 ①] 정부 주도성 강화를 통한 선제적 사업재편 활성화**
  - (정부의 능동적 지원)** ‘사업재편 기초·심층 조사 및 권고’ 절차 도입을 통한 정부의 능동적 지원 체계 구축
  - (기업 맞춤형 지원)** ‘나열식’에서 ‘맞춤형’ 정책으로 전환→정책 실효성 제고를 통한 기업의 적극적 참여 유도
  - (지역산업위기대응법과 연계)** 산업위기선제대응지역과 사업재편 지원을 연계하여 지역경제 충격을 완화하고 지역·산업 안전망 강화
- [정책 제언 ②] 경제안보 관점에서 산업·경쟁 정책 간 연계와 신속 지원체계 구축**
  - (공동행위 인가)** 산업부(정책)-공정위(규제) 간 ‘상시 협의체’ 가동을 통한 사업재편제도의 실효화
  - (신속 지원체계 구축)** 공정위·산업부 공동 검토 기반의 구속력 있는 ‘사전 심사제’ 활성화

## 자국 산업 보호주의와 ‘신(新)산업정책’의 확산, 기로에 선 한국

- IMF(2024)는 산업정책을 “국가가 안보·환경 등 경제·비경제적 목표 달성을 위해 특정 국내 기업·산업을 대상으로 선택적으로 개입하는 정책”으로 정의<sup>1</sup>
  - 거시적 통화·재정 정책과 달리, 특정 부문이나 가치사슬에 초점을 맞춘 ‘타깃형 개입’이라는 점이 핵심적인 특징
- 미국과 중국은 국가 주도의 적극적인 신산업정책을 전개하는 반면, 한국은 여전히 상대적으로 소극적이라는 평가
  - 미국은 반도체법(CHIPS법), 인플레이션감축법(IRA) 등을 통해 대규모 보조금·세제 지원과 통상 규제(관세 장벽)를 패키지로 결합하여 전략산업을 자국 내로 유치하는 전략을 적극적으로 추진
  - 중국은 국가전략산업을 중심으로 재정지출과 정책금융을 총동원하는 보조금 중심 산업정책을 공격적으로 추진
  - 반면 한국은 민간의 자율적 투자와 시장 메커니즘 중심 기조가 여전히 강해, 경쟁국 대비 정부의 역할이 상대적으로 소극적이라는 평가<sup>2</sup>

## 주력산업의 경쟁력 제고를 위한 신산업정책 필요성: 장기간 고착화된 ‘구조적 과잉공급’ 해소

- 석유화학, 철강, 배터리 산업들은 모두 최근 들어 생산능력은 유지되거나 늘어나는데, 가동률은 급락하는 전형적인 과잉공급 상황에 직면(〈그림 1〉 참조)
  - (석유화학) 2020년 이후 생산능력지수(우축, 적색)는 100 이상으로 지속 상승하며 설비 투자는 이어졌으나, 가동률(좌축, 흑색)은 2021년을 기점으로 수직 하락하여 2025년 현재 역대 최저 수준(90 이하)으로 하락
  - (철강) 생산능력지수는 2014년경 정점에 도달한 후 10년 넘게 정체 상태, 가동률은 2016년 이후 추세적으로 가파르게 하락하는 모습
  - (배터리) 2020년 이후 생산능력이 급격히 확대(지수 120 상회)되었으나, 2023년 이후 전기차 캐즘의 여파로 가동률이 급락하며 심각한 유휴 설비 문제에 봉착



<sup>1</sup> IMF(2024), “The Return of Industrial Policy in Data”, 2024. 1. 4.

<sup>2</sup> 중앙일보 오피니언(2025. 1. 17), “정부가 신산업 성장 전략 큰 그림 그려야”, <https://www.joongang.co.kr/article/25308145>

## 기업활력법 기준에서도 확인된 장기간의 구조적 과잉공급

- 기업활력법 실시지침상의 과잉공급 지표를 석유화학·철강·배터리 산업의 하위 한국표준산업분류(소분류) 단위로 적용해 보면, 석유화학은 2022년 하반기부터, 철강은 2024년 2분기부터, 배터리는 2022년 1분기부터 이미 과잉공급 기준에 해당하는 것으로 나타남(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 석유화학, 철강, 배터리 산업의 기업활력법상 과잉공급 상황

산업	한국표준산업분류(KSIC)	과잉공급 해당 기간(2022.1분기~)
석유화학	C201 기초화학물질 제조업	2022.4분기~현재(2025.3분기)
	C202 합성고무 및 플라스틱 물질 제조업	2022.4분기~현재
철강	C241 1차 철강 제조업	2024.2분기~현재
배터리	C282 일차전지 및 이차전지 제조업	2022.1분기~2022.4분기/2023.4분기~현재

자료: 국가데이터처, Value Search 자료를 활용하여 저자 작성.

주: 과잉공급은 기업활력법 실시지침에 따라 아래의 주지표와 보조지표 2개가 요건에 해당하는 경우임.

- 주지표: 해당 업종의 최근 4분기 매출액영업이익률 평균이 과거 20분기 평균치보다 20% 이상 감소한 상태.

- 보조지표:

가. 가동률: 해당 업종의 '과거 20분기 평균 - 최근 4분기 평균'이 양수이면서 제조업 전체의 '과거 20분기 평균 - 최근 4분기 평균'보다 큰 상태.

나. 재고율: 해당 업종의 '과거 20분기 평균 - 최근 4분기 평균'이 음수이면서 제조업 전체의 '과거 20분기 평균 - 최근 4분기 평균'보다 작은 상태.

다. 가격비용변화율: 해당 업종 내 제품 등의 최근 4분기 가격의 연평균 하락(상승)률보다 원재료 등 비용의 연평균 하락(상승)률이 작은(큰) 상태.

- 주력산업의 가동률 저하는 단순한 수요 감소가 아니라, 글로벌 시장 내에서 한국산 제품이 중국산으로 대체되는 '구조적 시장 잠식'의 결과(〈그림 2〉 참조)
  - (석유화학·철강) 한국의 세계 시장 점유율은 2005년 전후 4%대를 상회하던 수준에서 2024년에는 1~2%대로 하락한 반면, 중국은 같은 기간 10%대에서 현재는 세계의 절반(40~50%) 안팎을 차지하는 수준까지 확대
  - (배터리) 한국의 점유율은 2010년 5.4%에서 2024년 5.9%로 소폭 상승하는 데 그친 반면, 중국은 2010년 이미 49%의 점유율을 기록한 이후 2024년에는 67.3%에 이르는 등 격차가 확대되는 양상

〈그림 2〉 중국과 한국의 산업별 세계 시장 점유율



자료: S&P Global Comparative Industry Rev. 4.

주: Total Sales (Gross Output), Nominal 기준, 산업분류는 주석 3 참고.<sup>3</sup>

### 3 업종-산업 연계 정보:

업종	한국표준산업분류(KSIC)	국제산업분류(ISIC)	비고
석유화학	C201 기초화학물질 제조업	(C20) Manufacture of Chemicals and Chemical Products	업종 수치는 두 산업 가중치로 가중평균
	C202 합성고무 및 플라스틱 물질 제조업		
철강	C241 1차 철강 제조업	(C24) Manufacture of Basic Metals	
배터리	C282 일차전지 및 이차전지 제조업	(C272) Manufacture of Batteries and Accumulators	

## 예견된 과잉공급에도 불구하고, 죄수의 딜레마 상황으로 인해 기업의 자율적 구조조정은 한계

- 이미 수년 전부터 중국의 대규모 증설 및 자급률 상승 등 과잉공급이 예견된 위험이었음에도 불구하고, 기업 차원의 선제적 대응책은 미비
  - 현 상황은 전형적인 '죄수의 딜레마' 양상으로, 어느 한 기업이 먼저 설비를 줄이거나 생산을 축소하면 시장 점유율 하락과 이익 감소를 감수해야 하는 반면, 경쟁사가 먼저 구조조정을 단행하면 상대적으로 반사이익을 누리는 구조
  - 이 때문에 모든 기업이 구조조정의 필요성을 인식하고 있음에도, 각자가 먼저 이를 감행할 유인은 매우 약하고, 결과적으로 모두가 과잉설비를 유지한 채 손실을 감내하는 '집합적 비효율' 상태가 지속되는 상황
  - 또한 기업들은 글로벌 경기가 회복되면 수요가 늘어날 것이라는 막연한 낙관론에 기대어, 설비 감축보다는 버티기 전략을 고수하다, 결국 선제 대응의 '골든타임'을 놓쳤다는 평가<sup>4</sup>

## 기존 '민간주도+정부지원' 정책의 한계 → 과잉공급 상황 장기화

- 기존의 정부 대책은 "기업이 스스로 구조조정안을 가져오면(Bottom-up), 정부가 금융·세제 혜택을 주겠다"는 '선(先) 민간 자구노력, 후(後) 정부 지원' 원칙에 기반
  - 하지만 기업들이 통폐합·설비감축에 나설 유인이 충분하지 않은 상황에서, 공정거래법상 공동행위 규제, 이해관계 조정 부담 등과 맞물리면서 민간 스스로의 자발적인 구조조정 참여는 쉽지 않은 상황
- 최근 국회를 통과한 '석유화학 특별법'과 '철강 특별법'은 기존 대책 대비 한층 강화된 인센티브를 제공하여 기업들의 합리적인 사업재편을 유도한다는 점에서는 진일보한 조치로 평가
  - 2025년 11월 정부는 「K-스틸법」의 국회 본회의 통과와 석유화학 구조조정 대책의 공식화를 통해 업종별 제도 대응을 본격화하였으며, 「석유화학특별법」은 2025년 12월 국회 본회의를 통과하며 제도적 기반이 확정됨.
  - 석유화학산업은 2025년 8월 주요 10개사를 중심으로 NCC(나프타분해시설) 최대 370만 톤 감축과 연말까지 사업재편 계획 제출에 관한 협약·논의가 공식화되며 구조조정 논의가 본격화
  - 2025년 11월 대산석유화학단지를 중심으로 한 NCC 통합 재편안이 구체화되면서 첫 선제적 사업재편 실행 사례가 가시화되었지만, 이 역시 기업의 자발적 구조조정안을 전제로 하는 '민간 주도형' 틀을 유지<sup>5</sup>
  - \* 롯데케미칼-HD현대케미칼은 롯데케미칼이 대산공장 물적분할(신설법인) 후 HD현대케미칼과 합병하는 방식으로 NCC 통폐합을 추진, 에틸렌 생산 규모 연 195만 톤 → 85만 톤으로 축소
  - 이와 같은 구조조정은 지역 일자리, 세수 감소 등 막대한 파급효과를 기업 단독으로 감당하기 어려운 만큼, 정부가 정치·지역 논리를 넘어서 컨트롤타워 역할을 수행해야 한다는 지적이 제기

### 〈석유화학·철강 과잉공급 대응을 위한 정부의 산업정책〉

#### 석유화학

- (2024년 12월) 「석유화학 경쟁력 제고 방안」: 기업의 자율적 구조조정을 촉진하고 정부가 뒷받침하는 기조하에, '과잉 설비 합리화'와 '고부가 사업 전환'을 양대 축으로 하는 산업 체질 개선 방안 마련
- (2025년 8월) 「"석유화학산업 구조개편" 민관이 함께 본격 시동」: 업계 사업재편 자율협약 체결, 정부의 구조개편 3대 방향·정부지원 3대 원칙 제시 및 연말까지 사업재편계획 마련 추진
- (2025년 11월) 「석유화학산업 구조개편 첫 단추, 1호 프로젝트 윤곽 드러났다」: 대산산단 1호 사업재편계획 승인 신청 접수, NCC·법용 설비 일부 조정 및 고부가 전환 중심의 첫 구체 프로젝트 가시화
- (2025년 12월) 「석유화학산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」 국회 통과: 사업재편·고부가/친환경 전환 지원 근거 마련, 정보교환 협용·공동행위 승인·기업결합 심사기간 단축 등 공정거래법 특례 도입

<sup>4</sup> 파이낸셜뉴스(2025. 8. 19), "산업재편 골든타임 놓친 석화…'자율적 통폐합'만으로는 한계", <https://www.fnnews.com/news/202508191815517862>

<sup>5</sup> 문화일보(2025. 11. 20), "정부, 석유화학 '先구조조정 後지원' 원칙… 기업간 시설 통폐합 '지지부진'", <https://www.munhwa.com/article/11548319>

**철강**

- (2025년 10월) 「한국 등 24개국, “철강 공급과잉 대응 시급”」: 글로벌철강포럼(GFSEC) 장관급 회의에서 철강 과잉설비 심화에 대한 공동 인식 확인 및 국제공조 강화 선언문 채택
- (2025년 11월) 「철강 과잉설비 줄이고 미래경쟁력 기운다」: 「철강산업 고도화 방안」 발표(설비조정·통상대응·고부가/저탄소 전환·상생협력 패키지)로 구조개편 추진 방향 제시
- (2025년 11월) 「철강산업 경쟁력 강화 및 탄소중립 전환을 위한 특별법안」 국회 통과: 저탄소·고부가 전환 및 사업재편 지원을 위한 법적 기반 마련, 정보교환·공동행위 승인·기업결합 심사기간 단축 등 특례 포함

**공정거래법 공동행위 규제 불확실성으로 인한 자발적 사업재편 지연**

- 석유화학산업 과잉공급 국면에서 설비 감축·통폐합 필요성은 반복적으로 제기되었으나, 공정거래법상 공동행위·기업결합 규제와 공정위 심사·관계부처 협의 부담이 중첩되어 정부의 개입과 기업의 자율적 사업재편 모두 제약
  - 석유화학산업의 경우, 개별 기업 차원에서 범용 제품 비중을 줄이고 다운스트림·스페셜티 중심으로 전환하는 등 자발적 자구책을 추진해 왔으나, 글로벌 과잉공급에 대응하기에는 규모·속도·실행 측면에서 부족했으며, 정책·제도 정비는 시장 상황 악화 이후에야 가시화되는 사후 대응 구조가 반복되는 경향
- 구조조정의 필요성과 ‘담합’ 리스크가 정면 충돌하는 딜레마가 상존
  - 설비 감축·통폐합 논의에는 생산능력, 가동계획, 원가·수익성 등 경쟁민감정보의 교환이 불가피하나, 현행 공정거래법 체계에서는 이러한 정보 교환이 부당한 공동행위로 해석될 소지가 있어 기업의 선제적 실행을 위축
  - 기업결합(M&A) 역시 국내 시장 기준의 경쟁제한성 심사 부담이 커, 사후 구조조정의 필요성은 명확하더라도 사전적 사업재편 단계에서는 규제 부담으로 실행이 지연되는 구조가 반복
- 공정거래법상 불황 극복·산업구조조정 목적의 인가 제도가 있으나, 시행령상 엄격한 요건과 경쟁제한성 중심 심사로 산업합리화 효과와 대체수단 부재를 입증해야 해 실제 활용은 제한적<sup>6</sup>
  - 밸브(1988), 레미콘(2010) 등 일부 업종에서 공동행위 인가가 논의·적용된 사례가 있으나, 가격·물량 조정 등 핵심 수단은 불허되고 품질관리·연구개발 등 경쟁 제한성이 낮은 협력만 제한적으로 허용된 수준
  - 그 결과 기업의 실행은 사후 위법 판단 우려로 선제적 사업재편 단계에서 보수적으로 대응하고, 업계에서도 실질적인 적용 가능성은 낮다는 인식이 우세해 정부의 선제 개입 역시 제약
- 최근 업종별 특별법을 통해 규제 불확실성이 일부 완화됐으나, 상시적 조정장치로는 한계
  - 석유화학 분야는 특별법을 통해 사업재편에 필요한 최소 범위의 정보 공유, 공동행위·기업결합 관련 절차 특례가 제도화되면서 불확실성이 일부 해소
  - 철강 분야도 전용 입법을 통해 사업재편 지원 및 전환 촉진의 제도적 기반이 마련되며, 업종별 구조조정·전환을 사전에 유도할 수 있는 틀이 강화
  - 다만 업종 특화 ‘특별법 중심’ 성격이 강해, 산업 전반의 규제 리스크를 상시 관리하고 불확실성을 완화할 수 있는 범용적 제도 장치 마련이 필요한 상황

<sup>6</sup> 밸브(1988): 밸브제조업 공동행위 인가 사례로, 생산품목·규격 제한, 생산물량 배정, 원자재 공동구매 등 일부 공동행위를 한시 허용한 사례.  
레미콘(2010): 원재료 공동구매·공동수행·품질관리/연구개발 등을 신청했으나, 원재료 공동구매와 영업의 공동수행(물량배분 등)은 불허, 품질관리·연구개발만 2년 한시 허용된 ‘부분인가’ 사례.

### 〈공정거래법 공동행위 관련 법령〉

#### 제40조(부당한 공동행위의 금지)

- ① 사업자는 계약·협정·결의 또는 그 밖의 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 “부당한 공동행위”라 한다)하거나 다른 사업자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다.
- ② 제1항은 부당한 공동행위가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 목적을 위하여 하는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하고 공정거래위원회의 인가를 받은 경우에는 적용하지 아니한다.

1. 불황극복을 위한 산업구조조정 2. 연구·기술개발 3. 거래조건의 합리화 4. 중소기업의 경쟁력향상

#### 제45조(공동행위의 적용 제외)

- ① 법 제40조제2항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 요건”이란 다음 각 호의 구분에 따른 요건을 말한다.
1. 법 제40조제2항제1호의 경우: 다음 각 목의 요건을 모두 갖출 것
- 가. 해당 산업 내 상당수 기업이 불황으로 인해 사업활동에 곤란을 겪을 우려가 있을 것
- 나. 해당 산업의 공급능력이 현저하게 과잉상태에 있거나 생산시설 또는 생산방법의 낙후로 생산능률이나 국제경쟁력이 현저하게 저하되어 있을 것
- 다. 기업의 합리화를 통해서는 가목 또는 나목의 상황을 극복할 수 없을 것
- 라. 경쟁을 제한하는 효과보다 산업구조조정의 효과가 더 클 것

#### 공동행위 심사기준 중 V. 공동행위의 위법성 심사

2. 제2단계: 경쟁제한 효과 분석
- 가. 경쟁제한 효과 분석의 일반원칙
- (1) 참여사업자들이 상당한 시장지배력을 보유하고 있는 경우 … 경쟁제한 효과를 발생시킬 수 있다.
  - (2) 참여사업자들의 시장점유율의 합계가 20% 이하인 경우 … 심사 종료한다(제2-1단계~제2-3단계).
  - 시장점유율의 합계가 20%를 초과하는 경우에는 시장지배력, 참여사업간의 경쟁제한 수준 등을 분석
  - (3) 시장지배력의 정도
  - (4) 사업자간의 경쟁제한의 정도
  - (5) 시장지배력 보유와 참여사업자간의 경쟁제한을 종합적으로 고려

### 내수 중심에서 ‘글로벌 경쟁·경제 안보’로의 규제 패러다임 전환 요구

- 공정위는 전통적으로 수입 대체 가능성, 결합 후 가격 인상 유인, 그리고 그로 인한 국내 소비자 후생의 침해 여부를 최우선으로 고려
  - 구체적으로는 시장을 정의할 때 현재의 수입 비중(침투율), 세부 품목별 수입품으로의 대체 가능성, 그에 따른 가격 상승 가능성과 소비자 피해 규모 등을 각종 규제의 핵심 기준으로 적용
- 국내 주요 제조업은 ‘내수 기준’으로는 독과점 구조에 가깝지만 ‘글로벌 기준’으로는 점유율이 미미해 기업들의 생존을 위한 실제 경쟁이 세계 시장에서 이루어진다는 점을 감안할 필요
  - \* 매출액 상위 10개 기업들의 점유율<sup>7</sup>(자료: 밸류서치, 2024년): 석유화학 59%, 철강 62%, 배터리 87%
  - 국내 제조업은 생산의 30~60%를 해외 수요(수출)에 의존하고 있는 상황(〈표 2〉 참조)
    - 석유화학은 국내 생산의 51.5%를 수출하고 있으며, 그중 석유화학 중간제품(64.2%), 기초 무기화합물(67.0%), 합성수지(58.7%) 등에서 특히 높은 수출 비중을 보임.
    - 철강은 내수(특히 건설) 의존도가 상대적으로 높음에도 전체 생산의 약 30%를 수출하고 있으며, 열연강판(41.6%), 냉간압연강재(42.1%), 표면처리강재(44.1%) 등 주요 품목의 수출 비중은 40%를 상회하고, 배터리는 생산의 약 29%가 수출로 연결되는 구조
- 기업 입장에서는 규제 당국이 시장을 국내로 전제해야 할지, 글로벌로 전제해야 할지 확신을 갖기 어려워, 자율적인 구조조정이나 M&A 관련 논의를 선뜻 시작하기 어려운 상황
  - 구조조정의 최대 쟁점인 ‘시장 획정’의 범위를 둘러싼 불확실성을 해소하기 위해, 정부가 선제적으로 기준을 제시하거나 기업의 문의에 공식적으로 답하는 투명한 절차를 마련할 필요

<sup>7</sup> 기업 포함 산업분류는 주석 3 참고.

- 시장획정·경쟁제한성 심사 등에서 가격·수입대체 가능성뿐 아니라, 국내산업 보호, 공급망 안정, 경제안보, 기간산업으로서의 필요성 등의 요소를 균형 있게 반영할 필요
  - 예를 들어, 기술·규모의 열위에 처한 분야(석유화학의 NCC)에서 국내 독과점 우려를 이유로 구조조정이 지연될 경우, 글로벌 경쟁력 상실은 물론 국내 기초 소재의 공급망 위기를 초래할 가능성
  - 요소수 사태를 반면교사 삼아, 단순 점유율 논리를 넘어 경제 안보(공급망 유지)와 고부가가치 전환을 지원하는 전략적 관점이 필요

〈표 2〉 업종 내 세부 부문별 수출 및 산출 비중(2023년)

단위: %

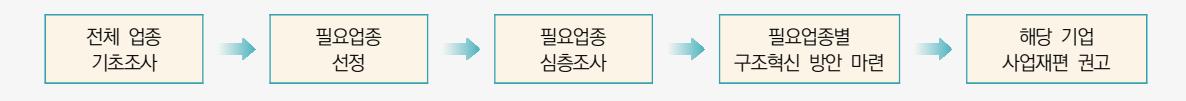
업종	세부 부문	수출 비중	업종 내 산출 비중
석유화학	석유화학계	51.5	-
	방향족 기초유분	48.9	15.1
	석유화학 중간제품	64.2	10.7
	기초무기화합물	67.0	18.5
철강	합성수지	58.7	27.4
	철강계	29.8	-
	철근 및 봉강	11.0	12.0
	열연강판	41.6	13.4
	철강관	31.3	13.5
	냉간압연강재	42.1	11.9
배터리	표면처리강재	44.1	17.8
	배터리계	29.0	-

자료: 한국은행 2023년 산업연관표.

### 【정책 제언 ①】 정부 주도성 강화를 통한 선제적 사업재편의 활성화

- 기존의 소극적 승인 방식에서 벗어나, 정부가 선제적으로 사업재편 대상을 발굴하고 참여를 권고하는 능동적 지원체계로 발전할 필요
  - 구조적 과잉공급이 장기간 지속되는 업종은 민간이 자발적으로 해결하기 어려운 시장 실패 영역일 가능성이 높아 정부 주도의 상시적 발굴 및 권고 기제가 요구 → 기존의 소극적 기업 신청·승인 방식에서 탈피, 정부가 객관적 데이터에 기반해 구조조정 대상을 선제 발굴하고 참여를 유도하는 ‘능동적’ 사업재편 체계 구축이 필요
  - 예를 들어, 업종별 기초조사 결과를 토대로 사업재편 필요 업종을 선정하고, 시행령에 따라 심층조사를 실시한 뒤, 그 결과를 바탕으로 구조개편(합병·분할·설비 감축 등)과 사업혁신(신제품 생산·공정혁신 등)을 포함한 업종별 구조혁신방안을 마련하여, 이를 근거로 해당 기업들에 사업재편을 권고할 수 있는 체계 운영을 고려

〈그림 3〉 사업재편 기초·심층 조사 및 권고 절차도(예시)



- ‘나열식’에서 ‘맞춤형’ 인센티브 지원 정책으로 발전 → 정책 실효성 제고를 통한 기업의 적극적 참여 유도
  - 현재 기업활력법(사업재편 승인제)을 통해 제공되는 인센티브는 세제·금융·규제완화 등을 폭넓게 열거하고 있으나, 실제 현장에서는 기업 규모·업종별로 활용 가능한 수단이 제한적이고, 승인 유형(과잉공급 해소, 신산업 진출 등)에 따른 차별성도 크지 않은 상황
  - 이로 인해 기업 입장에서는 어떤 방식으로, 어떤 인센티브를 축으로 사업재편을 설계해야 하는지에 대한 명확한

### 이행 계획을 수립하기 어려운 한계가 존재

- 동일한 지원을 일괄 적용하기보다, 산업별·기업별 여건(수출 의존도, 기술 수준, 지역경제 연관도 등)과 사업재편 계획의 내용·이행 난이도·지역 파급효과 등을 고려해 인센티브의 구성과 강도를 조정하는 능동적인 인센티브 지원이 필요한 상황
- 개별 기업이 처한 업종·규모·유형별로 차별화된 맞춤형 인센티브 패키지를 설계하고, 신청 초기 단계부터 컨설팅을 제공함으로써 기업들이 정부의 사업재편 권고에 적극적으로 응답하도록 유인하는 것이 중요함.

- **산업위기선제대응지역과 사업재편의 제도적 지원을 적극 연계하여 산업-지역 안전망 강화**

- 지역경제를 지탱해 온 주력산업의 활력이 저하되면서 지역산업 전반이 큰 위기에 직면하고 있어, 지역경제의 연착륙을 위해 해당 지역 기업의 선제적 사업재편을 체계적으로 촉진할 필요
- 산업위기선제대응지역 내 주력산업과 주요 기업의 경영·고용 여건에 대한 모니터링을 강화하고, 정부 권고에 따른 사업재편 이행 시 지역 특화 인센티브를 추가 제공하는 등 기존 제도를 사업재편과 연계하여 지역경제의 침체를 선제적으로 차단할 필요

### [정책 제언 ②] 경제안보 관점에서 산업·경쟁 정책 간 연계와 신속 지원체계 구축

- **공동행위 특례 상시화 및 부처 간 '원스톱(One-Stop) 공동심사' 체계 구축**
  - 기업이 감산 등 단기 손실을 감수하는 구조조정을 결단하기 위해서는 정책적 확실성이 담보될 필요
  - 특별법을 통한 사후적·한시적 예외 설정은 골든타임을 놓칠 우려가 큰 만큼, 산업부의 사업재편 승인(정책 판단)과 공정위의 경쟁제한성 심사(규제 판단)를 통합적으로 연계하는 상시 협력 체계가 필수
  - (공동심사팀 운영) 산업부와 공정위가 참여하는 '구조조정 공동심사팀'을 구성하여, 사업재편 승인 단계에서부터 허용 가능한 정보교환 범위, 공동행위 특례 적용 요건, 기업결합(M&A) 신속심사 기준 등을 사전에 조율하여 표준화하고, 이를 통해 부처 간 시각차를 줄이고 기업의 사후 위법 판단 리스크를 원천적으로 차단 가능
  - (사업재편 참여 활성화) 아울러 사실상 사문화된 '불황 극복을 위한 공동행위 인가 제도'의 입증 책임을 완화하여 선제적 사업재편의 실질적인 도구로 작동할 수 있는 방안 마련
- **규제 예측가능성 향상 및 불확실성 해소: 경쟁 제한성 판단을 위한 가이드라인 제시 및 사전 심사제 활성화**
  - (가이드라인 제시) 경제 안보의 중요성을 감안하여 특히 수출 비중이 높은 산업의 경우 경쟁제한성 판단 시 '글로벌 시장'을 확정 기준으로 삼을 수 있음을 가이드라인을 통해 명문화하고, 구체적인 판단 기준과 승인 사례를 사전에 제시함으로써, 기업들이 공정거래법상 제재 우려를 해소하고 자발적인 사업재편 논의에 착수할 수 있도록 예측 가능한 규제 환경을 조성
  - (사전 심사제 활성화) 기업 질의(시장획정·경쟁제한성)에 대해 공정위·산업부 공동 검토를 거쳐 법적 효력이 있는 회신을 제공하는 '사전 심사제' 활성화를 통한 신속한 사업재편 지원체계 구축

저자

박성근 산업구조·정책효과분석실 선임연구위원 | sungpark@kiet.re.kr | 044-287-3172  
 박나연 산업구조·정책효과분석실 연구원 | nypark@kiet.re.kr | 044-287-3036  
 주지환 산업구조·정책효과분석실 부연구위원 | jhjoo@kiet.re.kr | 044-287-3248