

구조조정과 기업의 역량, 국회의 역할은?

백운광 연구위원(국민경제연구센터/경제학박사)

< 요약 >

- ◎ 이 글은 현재 진행되고 있는 구조조정 관련 여러 주장을 정리·검토하며, 구조조정에 있어서 국회의 역할을 모색하고자 함
- ◎ 우선 정부의 구조조정안-세 가지 추진계획과 네 가지 지원책을 정리·평가하고 언론 등을 통해 나타난 구조조정 논의를 ①국책은행 자본확충, ②골든타임, ③부실규명 및 책임부담, ④사업재편 및 고용조정, ⑤추진주체 이상 5개 쟁점으로 구분하여 검토함
- ◎ 기업의 역량 유지, 산업 및 경제의 역량 유지라는 구조조정의 궁극적 목적을 달성하기 위하여 국회는 현행 제도가 문제라면 제도 개선을, 방안이 미비하면 방안 보완을, 추진에 장애가 있다면 장애를 제거해야 하며, 구조조정 추진과정에서 나타날 수 있는 이견을 조정하고 갈등을 해소하는데 자신의 역할을 충실히 해야 함
- ◎ 이를 위해 국회 내 구조조정 관련 상임위를 중심으로 특별기구를 구성하여 기업과 채권단, 정부의 구조조정 추진계획 및 과정을 점검하며 필요한 역할을 수행해야 함. 장기적으로 저성장 시대 진입에 따라 구조조정이 항시적 과제가 될 수 있으므로 국회 내 구조조정 전담기구 설치 필요성을 검토할 수 있음

□ 들어가며

- 총선 이후 4월 20일 김종인 대표의 공식적인 구조조정 필요성 발언 이후 정부의 구조조정 추진은 급물결을 타고 있으며, 가장 중심적인 경제현안으로 자리 잡고 있음
 - 지난 수년 간 이어진 주요 해운업체의 적자, 조선업의 부실로 인해 조선, 해운산업의 구조조정 필요성은 해당 업계를 넘어 공감대가 확대되어 왔음
 - 이미 정부는 지난 해 「산업·기업 구조조정 협의체」 구성하고 10월과 11월 2차에 걸친 회의를 진행하여 철강·석유화학·건설·조선·해운 이상 5개 업종을 경기민감업종으로 지정하는 등

구조조정을 추진해 왔음

- 김종인 대표의 발언 이후인 4월 26일 정부는 “제3차 산업경쟁력 강화 및 구조조정 협의체”를 개최하고 「기업 구조조정 추진현황과 향후계획」(이하 ‘정부의 구조조정안’)을 발표함
- 이러한 과정을 통해 우리 사회와 언론은 구조조정의 필요성과 해당 업종의 부실화 원인 및 책임규명 그리고 과제와 해법을 둘러싼 다양한 논쟁이 진행되고 있음

○ 이 글은 정부의 구조조정안에 대한 짧은 검토와 지난 한달 가까이 구조조정을 둘러싸고 언론을 통해 진행되고 있는 논쟁의 주요 쟁점을 정리하며, 우리 경제에 필요한 구조조정 방안 추진에 있어서 국회의 역할을 모색하고자 함

- 이와 함께 향후 저성장 시대의 장기적 지속에 따라 구조조정은 항시적 과제가 될 가능성이 크므로 구조조정을 체계적이고 장기적으로 대응할 수 있기 위해 국회 내 전담기구 설치의 필요성도 검토하고자 함

□ 정부 구조조정안의 주요 내용과 평가

○ 정부는 구조조정 대상 산업 및 기업의 특성과 현황에 따라 경기민감업종·부실징후기업·공급과잉업종으로 구분하여 세 가지 경로의 구조조정 추진계획과 네 가지 지원책을 발표함

정부의 기업구조조정 추진방향

구 분		주 요 내 용
추진 계획	경기민감업종	- 경기민감업종으로 지정한 조선·해운·건설·석유화학·철강 등에서 상황이 계속 악화되고 있는 조선·해운 업종에 대해 향후 정부내 협의체와 채권단 주도로 구조조정 노력을 집중하기로 함
	부실징후기업	- 대기업그룹과 개별기업 중 부실징후기업은 「기업구조조정 촉진법」을 근거로 금융감독원과 채권단 주도로 상시 구조조정을 진행
	공급과잉업종	- 「기업 활력 제고를 위한 특별법」을 근거로 주무부처와 사업재편계획심의위원회, 해당 기업 주도로 선제적 구조조정을 추진할 계획임
지원 책	국책은행 자본확충	- 기재부·금융위·한국은행·산업은행·수출입은행 등 관계기관 협의를 통해 적정 규모의 국책은행 자본확충
	회사채 시장 안정	- 대상기업 회사채는 채권단 중심으로 지원, 협력업체 등 중소기업의 자금문제는 중기 회사채 유동화 보증 지원(P-CBO) 지속 계획
	고용지원	- 특별고용지원업종 지정, 근로시간단축(근로기준법), 파견확대(파견법), 구직급여인상 및 기간연장(고용보험법) 등을 위해 관련 법 개정
	총력 추진체계 구축·가동	- 채권단과 정부의 총력 추진체계 구축, 금융당국-국책은행 협의체, 정부내 협의체

자료: 정부 관계부처 합동, 「기업 구조조정 추진현황과 향후 계획」, 2016.4.26.

- 경제부총리 주재의 경제관계장관회의는 세 가지 구조조정 계획의 진행상황을 점검하고 현안을 조정할 것임

- 세 가지 경로를 통한 구조조정 추진계획은 해당 산업 및 대상 기업의 현황을 고려해 볼 때 적절한 접근으로 평가함. 구조조정에 있어서 오직 하나의, 또는 만능의 해법은 없음.
 - 정부의 구조조정안은 구체적인 내용을 담고 있기보다 원칙과 방향을 제시하고 있음.
 - 기본적으로 세 가지 경로로 추진하겠지만 개별 기업의 구체적인 구조조정 형태는 각각 다른 내용으로 추진될 것이며 이 과정에서 우리 경제가 해결해야할 수많은 과제가 제기될 것임
- 하지만 지원책 중 국책은행 자본확충과 파견법 개정은 특히 논란이 되고 있는데, 정부와 필요성을 함께 하는 입장에서부터 결코 수용할 수 없다는 극단적인 반대에 이르기까지 여러 입장이 다양하게 제기되고 있음
- 이 글은 현재 논의의 주요 쟁점을 ① 국책은행 자본확충, ② 골든타임, ③ 경영실패 및 정책실패에 대한 규명과 책임부담, ④ 사업재편 및 고용조정, ⑤ 구조조정 추진주체의 역할 등 이상 다섯 가지로 구분하여 간단히 살펴보고 이 속에서 국회의 역할을 모색하고자 함

□ 주요 쟁점 및 평가

- 언론을 통해 진행되고 있는 구조조정 관련 논의의 주요 쟁점과 내용은 아래와 같음

쟁점	주요내용
국책은행 자본확충	<ul style="list-style-type: none"> - 정부는 조선업·해운업 부실에 따라 산업은행과 수출입은행의 위험자산이 증가하여 BIS비율의 기준선 이하 하락에 대비하여 이들 국책은행의 자본확충이 필요하며, 그 방식으로 한국은행 출자를 검토함 - 이에 대해 법적 근거 불충분, 한국은행 독립성 문제, 통화가치 훼손, 부실대기업에 대한 특혜, 통화정책의 나쁜 선례 등을 근거로 반대 주장이 높음
골든타임	<ul style="list-style-type: none"> - 구조조정의 골든타임과 구조조정자금 조성의 골든타임은 구별되는 문제 - 구조조정자금 조성의 골든타임에 대해 정부는 선제적 대응을 위해 빠를수록 좋다는 입장임 - 선제적 구조조정자금 조성이 오히려 무분별한 금융지원으로 오인될 가능성에 대한 우려도 있음
부실규명 및 책임부담	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 및 한국은행의 부실기업 지원에 대한 선행조건으로 경영실패·정책실패 규명 및 대주주와 최고경영진의 책임부담을 요구하는 주장이 많음 - 현행 관련 법 역시 이를 규정하고 있으며, 법과 원칙에 따라 정부는 자구계획과 자산매각, 인력감축 등 자구노력을 요구하고 있음
사업재편 및 고용조정	<ul style="list-style-type: none"> - 개별 기업의 재무개선이 아닌 업계 수준의 구조조정은 사업재편이 불가피하며, 정부는 해당 기업의 자구계획을 바탕으로 추진할 계획임 - 해당 산업 전반에 대한 방향 제시, 핵심사업분야의 설비 및 고용유지, 해당 산업내 기업별 전문분야로 재편, 매출 유지 및 확대를 위한 정부의 조기 발주 등 정부의 고유한 역할에 대한 요구가 있음 - 고용유지 및 실업대책과 관련하여 정부의 노동시간 단축, 고용보험 개선 등에 대해서는 원칙적인 동의가 있으나 파견확대는 찬반이 분명히 나뉘어져 있음
추진주체	<ul style="list-style-type: none"> - 구조조정 추진주체는 기본적으로 기업, 채권단, 정부이며 여기에 민간전문가

쟁점	주요내용
	<p>등이 활용될 수 있고, 사정에 따라 법원도 포함됨</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정부를 제외한 기업과 채권단, 민간전문가에게 전적으로 맡겨야 한다는 입장에서 정부가 큰 방향을 확정하고 해당 기업과 채권단이 세부계획을 추진해야 한다는 입장, 국유화 등 정부의 주도성을 강조하는 입장까지 다양함 - 책임추궁을 피하려는 관료의 소극성이 문제로 제기되고 있음

- 국책은행 자본확충은 궁극적으로 구조조정 자금 조성 방안의 문제임. 과거와 같은 공적 자금 조성 방식이든 정부가 주장하는 한국은행 출자 방식이든 「공적자금관리 특별법」의 공적자금 조성 원칙인 최소비용의 원칙(제13조), 공평한 손실부담의 원칙(제14조)은 여전히 유효하며, 국회의 동의 등 사회적 합의를 피하려 할수록 불필요한 갈등을 초래할 가능성이 높음
 - 현 정부와 일부 언론은 국회 동의 등을 통한 사회적 합의 절차가 구조조정의 적절한 시기를 놓칠 수 있다는 우려를 나타내며 구조조정의 골든타임이 하나의 쟁점이 됨
- 구조조정의 골든타임과 구조조정 자금조성의 골든타임은 구별해야 하며, 둘 다 구조조정 계획 수립 이후에 진행되어야 함. 계획 없이 무분별한 구조조정, 자금 조성은 구조조정의 실패가능성을 높일 수 있음
 - 구조조정 계획이 수립되지 않은 상태에서 ‘국책은행의 지원 여력을 선제적으로 확충할 필요성이 있다’는 박근혜 대통령의 국무회의 발언은 ‘선별적 양적완화’라는 표현의 부적절성 이상으로 심각한 문제를 야기할 수 있음
 - 구조조정의 목적, 범위와 절차, 수단에 대한 면밀한 검토 없는 구조조정 자금 조성은 부실기업에 대한 무분별한 금융지원으로 오인될 수 있는 소지가 있기 때문임
- 구조조정을 위한 자구계획, 공동관리 계획, 사업재편 계획 등 구조조정 계획단계에서 경영부실에 대한 기본적인 평가는 이루어질 것이며, 정부와 채권단 역시 자율협약 신청 시 경영권 포기 각서, 손실분담 방안을 요구하고 있음.
 - 다만 이 수준이 국민 정서를 어느 정도 충족시킬 지는 미지수임
 - 경영부실 등에 대한 법적 책임 문제는 사법체계 절차 상 긴 시간이 필요할 수밖에 없음. 다만 법적 책임 축소를 위한 기존 경영진 및 금융기관 담당자의 자료왜곡, 증거인멸 등의 우려가 있다면 이들을 구조조정 추진 담당에서 배제시키는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있음.
- 구조조정이 해당 기업의 자구계획을 바탕으로 정부와 채권단의 지원과 함께 진행될 때 핵심사업분야의 설비 및 고용유지에 대한 충분한 고려가 필요하며, 산업재편이 필요한 경우 정부의 명확한 방향 설정을 주문하고 있음. 이 과정에서 불가피하게 발생할 수 있는 고용조정 대책과 이에 대한 사회적 합의 방안 준비에 대한 당부도 있음

- 실업자의 재취업 방안으로 정부가 제시하는 파견확대는 오히려 뿌리기술 관련 고용의 질을 악화시켜 단기적으로 해당 노동시장에서 임금 및 고용에 부정적인 영향을 줄 수 있고, 장기적으로 뿌리기술 숙련 인력 축소를 초래할 가능성이 높음
- 업종과 업체의 상황에 따른 적절한 구조조정 계획과 이를 추진하는데 있어 주도적 역할을 담당해야 할 추진주체의 확정, 이견과 갈등을 조정하고 집행상황을 객관적으로 충분히 살펴볼 수 있는 역할의 존재는 구조조정의 성공가능성을 높일 것임
- 기존 경영진, 채권자, 정부, 민간전문가 등 구조조정 추진주체는 각각 역할과 목적이 다를 수 있으며, 또한 각 주체 내에서도 이견과 갈등이 있을 수 있음
- 이들 추진주체 중에서 누가 주도권인 역할을 담당해야 하는지는 업종과 업체의 상황에 따라 다를 수 있고 각각 장단점이 있지만 이 역할이 분명하지 않으며 책임 있는 구조조정이 진행되기 어려울 수 있음
- 정부 주도의 구조조정에 대한 많은 우려가 존재하는 반면, 산업재편 수준에서 정부의 적극적인 역할에 대한 주문도 있음

□ 구조조정의 목적과 기업역량

- 구조조정의 궁극적인 목적은 기업이 지닌 역량(capability) 유지 및 훼손 최소화와 이를 통한 경쟁력 제고라고 할 수 있음. 이는 해당 기업을 살리는 경우뿐 아니라 청산할 때도 마찬가지임. 산업 수준의 구조조정은 개별 기업의 청산을 배제하지 않기 때문임.
- 기업의 역량은 생산능력, 영업 및 판매능력, 자금조달 및 운용능력, 경영능력 등을 포괄하며 이와 관련된 생산설비 및 기술과 지식, 고유한 관행과 방식 등 기업특수적인 유무형의 자산과 함께 이를 가동시켜 사업성과를 발생시키는 전체 인력 등을 포함함
- 기업은 이러한 역량이 유지·확대될 때 지속적인 기업활동이 가능하며, 이러한 역량이 훼손된다면 결국 폐업하게 되고 기업 역량을 구성하는 요소들은 실업 상태에 놓이게 됨
- 따라서 구조조정은 장기적인 기업활동 유지를 위한 역량 보존 및 강화에 기여하거나 불가피하게 폐업하더라도 구조조정 기업이 보유했던 기업역량이 다른 기업이나 다른 산업을 통해 유지되어 해당 경제에 기여할 수 있도록 해야 함
- 이러한 맥락에서 구조조정에 대한 평가는 해당 기업의 역량이 구조조정 이후 해당 산업 또는 경제 전체적으로 얼마나 적절하게 활용되고 있는지가 기준이 될 수 있으며, 이는 곧 기업의 역량 유지 및 활용이 구조조정 방안의 준비과정에서도 반드시 고려해야 할 사항이라는 점을 시사함
- 이러한 맥락에서 면밀한 검토 없는 일방적인 자산매각, 사업부 축소 및 정리, 인원 감축 등은 채권자의 손실가능성은 줄이겠지만 기업 역량이란 기준에 따른 구조조정의 실패 가능성 역시

높일 수 있음

○ 기업의 역량 유지와 채권자의 이해는 충돌하는가?

- 궁극적으로 기업의 역량 유지는 채권자의 이해와 합치하지만, 채권자의 이해가 기업의 역량 유지와 직결되는 것은 아님.
- 채권자가 단기적인 손실 최소화를 위해 채권회수에 우선 순위를 두고 자산매각, 인력감축, 또는 청산을 서두를 경우 기업의 역량은 훼손되거나 사라질 수 있음

□ 구조조정과 국회의 역할

○ 국회는 구조조정 추진주체로서 언급되지는 않으며, 많은 의견이 국회나 정치권의 배제를 요구하기도 하지만, 현재 우리의 구조조정 사정에서 국회의 역할은 더욱 적극적이어야 할 필요가 있음

- 구조조정 관련하여 국회와 정치권의 역할에 대한 주문은 몇몇 언론을 통해 밝힌 한성대 김상조 교수의 견해가 거의 유일함. 김교수는 시스템 위기 우려시 비상계획 수립 및 컨트롤타워 구성, 대규모 구조조정 자금 조성 필요 시 관료의 부담 해소, 구조조정 과정 및 이후 나타날 사회적 갈등과 고통에 대한 정치권의 책임 등을 언급하며 조속한 여·야·정 협의체 구성을 제안함
- 국회는 현재 진행 중이거나 준비 중인 구조조정 과정에 대한 깊은 이해가 필요함. 이러한 이해를 바탕으로 법·제도의 개선이 필요한 경우 적절한 개선방안 제시와 조속한 통과를 진행시킬 수 있음
- 국회는 수많은 아이디어와 방안이 자유롭게 검토되고 이를 구현하는데 필요한 법적 제도적 장치를 마련하는데 그 역할을 적극적으로 수행해야 할 것임

○ 국회는 현행 제도가 문제라면 제도 개선을, 방안이 미비하면 방안 보완을, 추진에 장애가 있다면 장애를 제거하는 데 그 역할을 간과해서는 안 됨. 오히려 이러한 역할은 국회만이 할 수 있음.

○ 따라서 국회는 구조조정 관련 상임위(기재·산업·고용·정무·국토·법제 등) 연석회의 또는 이들 위원회 위원을 중심으로 한 특별기구를 구성해야 함

- 이를 통해 정부의 추진과정 및 현황과 각 기업의 현황 및 자구계획, 채권단의 실사내용 및 계획 등에 대해 설명을 듣고 충분한 이해를 갖추기 위한 자료 검토를 진행해야 함.
- 국회는 구조조정 방안에 대해 여러 입장을 검토하여 더욱 적절한 구조조정 추진을 위해 의견을 개진해야 하며 구조조정 과정에 나타날 이견과 갈등을 조정하고 사회적 합의 도출하여 성공적인 구조조정을 유도해야 함

○ 국회의 이러한 역할은 구조조정 추진주체로서 정부의 추진력을 강화시킬 수 있으며, 담당자의 책임부담을 완화시켜 필요한 시기에 적절한 구조조정 방안을 추진하는데 기여할

것임

○ 주요 쟁점 관련 국회의 역할

쟁점	국회의 역할
국책은행 자본확충	<ul style="list-style-type: none"> - 한국은행 출자 시 한국은행법·산업은행법 개정 검토 - 공적자금 조성 시 공적자금 조성 방안 검토 및 국회 동의 준비 - 추경 편성 시 추경안 검토 및 국회 동의 준비
골든타임	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 산업재편 계획, 개별 기업의 자구계획 및 채권단의 지원계획 등에 대해 사전에 충분히 이해를 높여 법·제도 개선 필요시 적시 결정
부실규명 및 책임부담	<ul style="list-style-type: none"> - 개별 기업의 부실화 원인 규명을 위한 자체적인 조사 및 국책은행 부실화, 정부의 관리감독 문제에 대해 사전 조사·검토 수행
사업재편 및 고용대책	<ul style="list-style-type: none"> - 사업재편·산업재편 방향 검토 및 전문가 의견 수집 - 고용유지·실업대책 관련 법·제도 개정시 적기 결정, 여야 합의 구조 구축 - 유연안정성 확대를 위한 구체적인 방안 마련 및 도입 검토
추진주체	<ul style="list-style-type: none"> - 기업·채권단·정부는 사정에 따라 주도적인 역할은 다를 수 있지만 모두 구조조정 계획 수립 및 집행의 주체임 - 국회는 이들이 마련한 계획 검토 및 의견 제시, 추진과정 모니터링 - 구조조정 관련 여러 이견의 폭넓은 청취와 수용을 통해 발생가능한 갈등의 사전 또는 사후 조정

- 장기적으로 더 좋은 구조조정을 위해 현재 진행되고 있는 논의와 경험을 축적하고 연구하여 국회의 역량을 강화하고 유연안정성 강화 방안, 파산법원 설립, 사전조정제도(pre-packaged plan), 법원외조정(out-of-court restructuring) 등 제도개선을 위한 여러 방안을 검토할 국회 내 구조조정 전담기구 설치 필요성이 있음
- 흔히 구조조정은 수술에 비유하는데 구조조정은 수술시간만이 아니라 진단과 수술계획 검토, 수술 및 수술 후 회복과정 전체가 구조조정 과정에 해당함. 물론 사정에 따라 골든타임과 관련이 깊은 응급처치가 필요할 수 있음. 하지만 응급처치로만 회복을 기대하기는 한계가 있음.
 - 지금은 골든타임 운운하며 좌고우면하지 않고 서두를 때인지 신중한 검토가 필요함. 이미 구조조정은 시작되었음. ‘묻지도 따지도 마’식으로 자산매각하고 인력감축하라는 식의 구조조정은 유능한 의사를 데려다 놓고 ‘눈가리고 10분 만에 수술하라’는 것이나 마찬가지임.
 - 유능한 의료진이 함께 수술계획을 수립하고 수술과정을 점검하며 수술을 진행하기 위해 오히려 좌고우면하며 신중하게 수술과 이후 회복 및 재활과정을 진행하는 게 필요함.
 - 국회의 역할도 유사할 수 있음. 국회는 수술을 집행하는 집도의는 아닐 수 있지만 진단과 계획, 과정의 점검, 회복과 재활을 담당할 수술진의 역할을 해야 함.
- 우리 기업은 이제 과거의 선진기업, 선진경제 따라잡기에서 벗어나 선도적인 위치를 지향하지 않으면 미래가 불투명하다는 언급이 이미 오래 전부터 제기되어 왔음. 이는 구조

조정에서도 마찬가지로 혁신적인 구조조정 방안을 마련해야 함

- 실제로 구조조정은 고도의 경영활동이며 경제정책임. 제품, 기술과 마찬가지로 이제 우리 경제는 구조조정에서도 과거 국내외 다른 기업의 경험을 답습해서는 성공적인 구조조정에 한계가 있을 수 있음
- 이를 위해서는 구조조정 목적을 명확히 하고 이를 구현할 수 있는 수많은 아이디어와 방안이 다양하게 제기되고 이들 간의 수많은 조합으로 가능한 한 구조조정 목적을 더욱 적절하게 구현할 수 있는 방안을 마련해야 함. 국회의 적극적인 역할 확대는 구조조정의 성공가능성과 사회적 갈등 최소화에 기초한 사회적 화합 가능성을 높일 것임

♣ 위 글의 내용은 집필자 개인의 의견이며, 국민경제연구센터의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

□ 별첨] - 주요 쟁점 및 관련 법률 검토

① 국책은행 자본확충, 소위 '한국형 양적완화'

- 국책은행 자본확충 논란은 소위 '한국형 양적완화'란 표현으로 진행되고 있음. 이에 대해서는 한국은행의 출자 문제와 함께 정부가 과거 방식의 공적자금을 조성하지 않으려는 이유를 함께 검토해야 함
 - 정부와 청와대의 '한국형(또는 선별적) 양적완화'라는 불필요하고 적절치 않은 표현으로 촉발된 논쟁이 언론을 통해 진행되면서 '양적완화'라는 표현은 구조조정 자금·구제금융·부실기업처리자금 방안 등이란 표현으로 적절하게 바뀌고 있음
 - 이에 대해 한국은행 독립성 문제, 통화가치 훼손, '이익은 사유화, 손실의 사회화'가 지칭하는 일부 재벌의 문제를 국민 전체의 부담으로 만드는 특혜 논란, 사회적 합의 문제, 통화정책에 있어서 나쁜 선례 등에 대한 우려가 있음
 - 과거 공적자금 조성은 예금보험공사, 자산관리공사 등의 역할이 중심이었으며, 한국은행은 제한적인 역할을 담당하였음
- 이러한 우려와 과거의 공적자금 조성 경험에도 불구하고 정부가 한국은행 발권력을 통한 출자 방식의 국책은행 자본확충을 주장하는 이유는 국가채무 증가 부담이 없고 대출에 비해 장기적으로 이용 가능하며, 상환부담도 없고, 국회의 동의 등의 절차를 피하는 등 공적자금 조성에 비해 용이하기 때문이나 법적 근거의 불충분이 문제가 됨
- 법률 상으로 한국은행이 산업은행에 출자할 근거는 없으며, 수출입은행의 경우 「한국수출입은행법」에 한국은행의 출자 규정이 있음
 - 「한국은행법」은 제4장 한국은행의 업무 제3절 금융기관에 대한 대출에서 금융기관에 대한 여신 또는 긴급여신을 규정하고 있지만 출자 규정은 없음
 - 그럼에도 불구하고 수출입은행이 한국은행 출자를 받은 것은 다음과 같은 「한국수출입은행법」 제2조(성격)과 제4조(자본금) 조항 때문임

※ 「한국수출입은행법」

제2조(성격 등) ③ 「한국은행법」과 「은행법」은 수출입은행에는 적용하지 아니한다.
제4조(자본금) 수출입은행의 자본금은 15조원으로 하고, 정부, 한국은행, 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행, 「은행법」제2조제1항제2호에 따른 은행, 수출업자의 단체와 국제금융기구가 출자하되, 정부 출자의 시기와 방법은 대통령령으로 정한다.

- 한편 「한국산업은행법」은 제5조에 자본금 규정을 두고 있는데, 수출입은행과 같이 한국은행의 출자를 규정하고 있지 않으며, 정부가 100% 지분(3,447,079,768주)을 소유하고 있음

※ 「한국산업은행법」

제5조(자본금) ① 한국산업은행의 자본금은 30조원 이내에서 정관으로 정하되, 정부가 100분의 51 이상을 출자(出資)한다. ② 한국산업은행의 자본금은 주식으로 분할한다.

- 따라서 한국은행의 산업은행 출자를 위해서는 「한국은행법」이나 「한국산업은행법」의 개정이 필요함
- ② 구조조정의 골든타임 vs 구조조정 자금조성의 골든타임
- 구조조정의 골든타임과 구조조정 자금조성의 골든타임은 구별해야 하며, 둘 다 구조조정 계획 수립 이후에 진행되어야 함. 계획 없이 무분별한 구조조정, 자금 조성은 구조조정의 실패가능성을 높일 뿐임
 - 정부의 구조조정안 역시 이러한 내용을 담고 있으며, 「기업구조조정 촉진법」이나 「기업활력 제고를 위한 특별법」 역시 구조조정과 사업재편을 위한 계획 작성을 채무조정 및 신규 신용제공, 여타 지원 제공에 우선하여 규정하고 있음
- 구조조정 골든타임과 관련하여 이미 지났다는 일부 의견도 있지만 정부는 이와 다르게 인식하고 있음
 - 정부의 구조조정안에 따르면 현재 가장 구조조정의 심각성이 높은 조선·해운업이 포함된 경기민감업종의 경우 이미 구조조정이 진행 중이며, 부실징후기업 역시 상시구조조정이 진행 중임. 오히려 공급과잉업종에 대해서는 선제적 구조조정을 언급하는 등 구조조정의 골든타임을 놓쳤다는 인식은 보이지 않음.
- 언론보도에 나타난 ‘국책은행의 지원 여력을 선제적으로 확충해 놓을 필요가 있다’(강조는 인용자)는 박근혜 대통령의 4월 28일 국무회의 발언은 ‘선별적 양적완화’라는 표현의 부적절성 이상으로 구조조정 계획이 수립되지 않은 상태에서 심각한 문제를 야기할 수 있음.
 - 구조조정의 목적, 범위와 절차, 수단에 대한 면밀한 검토 없는 구조조정 자금 조성은 부실기업에 대한 무분별한 금융지원으로 오인될 수 있는 소지가 있기 때문임
- 구조조정 자금 조성 시기와 규모는 현재 논란이 되고 있는 ‘출자냐 대출이냐’라는 수단만 큼이나, 아니 그 이상으로 중요한 문제임. 정부안에 대한 동의 여부를 떠나 구조조정의 목적 등에 따라 구조조정 자금 조성의 시기와 규모는 달라질 수 있음
 - 구조조정 대상 기업이 존속하는 경우와 청산하는 경우 구조조정 자금 규모는 다를 수 있음.
 - 다만 이로 인해 주채권은행 등 금융기관의 부실화가 이어지고 전체 금융시스템의 위험가능성을 확산시킬 수 있다면 이를 방지하기 위한 자금지원이 필요할 수 있으며 이는 금융기관 구제 금융에 해당함
- 구조조정 기업에 대한 점검과 채무조정 및 신규 자금지원의 시기와 규모는 채권단의 의사에 준하여 결정될 것임. 정상적인 경우라면 이러한 결정에 필요한 과정과 시간이 지난

후에 지원 자금 규모가 결정될 것임

- 「기업구조조정 촉진법」 제7조(부실징후기업에 대한 점검)은 구조조정 개시 시기와 주채권은행의 역할을, 제17조(채무조정), 제18조(신규 신용공여)에 따른 채무조정 및 신규 신용공여에 있어서 금융채권자협의회(일명 채권단)의 의결을 규정하고 있음

※ 「기업구조조정 촉진법」

제7조(부실징후기업에 대한 점검) 주채권은행은 부실징후기업으로 통보받은 기업이 정당한 사유 없이 6개월의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간에 이 법에 따른 관리절차나 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생절차를 신청하지 아니하는 경우 부실징후기업의 신용위험으로 인하여 금융시장의 안정이 훼손되지 아니하도록 해당 기업의 신용위험 및 채무상환능력의 변화 등을 지속적으로 점검하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

제17조(채무조정) ① 금융채권자는 공동관리기업의 기업개선을 위하여 필요하다고 판단하는 경우 협의회의 의결에 따라 해당 기업에 대한 채무조정을 할 수 있다. 이 경우 채무조정에 관한 협의회의 의결은 권리의 순위를 고려하여 공정하고 형평에 맞게 이루어져야 한다.

제18조(신규 신용공여) ① 금융채권자는 공동관리기업의 기업개선을 위하여 필요하다고 판단하는 경우 협의회의 의결에 따라 해당 기업에 대하여 신규 신용공여(기존 신용공여 조건의 변경은 제외한다. 이하 같다)를 할 수 있다. 이 경우 신규 신용공여 금액은 협의회의 의결로 달리 정하지 아니하는 한 제26조에 따라 신고된 금융채권액에 비례하여 정한다.

- 채권단은 이러한 결정을 위해 자산부채실사, 계속기업으로서의 존속능력평가 등을 필요로 할 수 있으며, 채권자들 사이의 이견 및 갈등이 존재하는 경우 이를 조정하기 위한 시간이 필요할 수 있음
- 따라서 선제적 구조조정을 위해 선제적 자금지원이 필요한 것은 아님. 물론 국책은행의 지원 여력을 선제적으로 확충하는 것이 곧 부실기업에 대해 선제적으로 자금을 지원하는 것은 아니지만, 구조조정에 필요한 자금 규모를 선제적으로 결정하는 데는 무리가 있을 수밖에 없음
- 이와 다르게 기업부실에 따른 위험이 금융시스템과 경제전반에 급속히 확산된다면 부실 규모를 정확히 파악하지 못한 상황에서도 긴급하게 구제금융을 지원할 수 있음. 이 경우 한국은행은 「한국은행법」 제65조(금융기관에 대한 긴급여신)에 따라 지원할 수 있음
- 조선업과 해운업의 부실이 1~2주, 한두달 내에 한국 경제를 총체적 부실로 이어질 수 있는지에 대한 판단은 각자가 상이할 수 있음.
- 만일 사정이 총체적 부실로 이어질 가능성이 있다면 금융채권자협의회를 구성하고, 자산부채를 실사하고 이것저것 검토하고 조정한 후에 자금지원을 결정하는 것은 지나치게 한가한 모습이 분명함.
- 그런데 현재 상황이 이러한 경우라면, 산업은행과 금융감독원, 금융위원회를 필두로 경제부처의 관리감독 부실에 대한 책임을 강력하게 묻지 않을 수 없으며, 책임자에 대한 법적 책임 부과

③ 경영부실 및 정책실패 규명과 책임부담 방안

- 구조조정 기업의 경영부실, 금융기관의 정책실패에 대한 규명이 필요하며 이에 근거한 대주주와 경영진, 관련 금융기관 주요 의사결정진의 책임을 추궁하고 부담을 부과해야 한다는 요구는 대부분의 주장에서 공통으로 나타나고 있음
- 이는 특히 정부에 의한 지원자금이 투입되는 경우 더욱 큰 문제가 되고 있음
 - 신규사업 진출 등 개별기업의 자체적인 사전적 구조조정의 경우 이 문제는 나타나지 않을 수 있으며, 경영부실에 따른 구조조정인 경우에도 정부의 지원자금이 투입되지 않는다면, 자체적인 부실 규명 및 경영권 포기, 사재출연 등 책임부담 방안 마련으로 충분할 수 있음
 - 구조조정이 마무리된 후에는 부실규명 및 책임추궁이 호지부지될 가능성에 대한 우려가 있으며, 특히 대규모 지원 자금이 투입되는 경우, 해당 기업의 대주주 및 최고경영진의 부실경영과 금융기관의 해태(懈怠)에 대한 규명이 선행되고 이들에 대한 책임부담이 전제되어야 한다는 주장이 있음
- 자구계획, 공동관리 계획, 사업재편 계획 등 구조조정 계획단계에서 경영부실에 대한 기본적인 평가는 이루어질 것이며, 정부와 채권단 역시 자율협약 신청 시 경영권 포기 각서, 손실분담 방안을 요구하고 있음.
 - 다만 이 수준이 국민 정서를 어느 정도 충족시킬 지는 미지수임
- 경영부실 등에 대한 법적 책임 문제는 사법절차 상의 이유에서도 장시간이 필요할 수밖에 없음. 다만 법적 책임의 축소를 위한 기존 경영진 및 금융기관 담당자의 자료왜곡, 증거인멸 등의 우려가 있다면 이들을 구조조정 추진 담당에서 배제시키는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있음.

④ 사업재편 및 고용조정 방안

- 사업재편과 관련하여 정부는 일단 해당 기업의 자구계획을 중심으로 진행하려 하며, 중소형 조선사의 경우 법정관리 및 매각·정리까지 고려하고 있고, 주요 해운사의 경우 조건부 자율협약을 통한 정상화 방안 추진 조건으로 용선료 인하, 사채권자 채무조정을 제시하고 있음
- 정부 발표 보도자료만 보면 현재 정부는 기업의 역량 유지에는 큰 관심을 나타내고 있지 않음. 생산설비 감축, 인력 감축을 구조조정 진행 검토 사항으로 중시하고 있음.
 - 구조조정 과정에서 재무부실을 해소하기 위한 자산매각이나 사업조정, 인력감축 등은 불가피할

수 있음. 하지만 이 과정에서 기업의 핵심역량이 훼손되어서는 구조조정의 의미가 없음. 청산할 경우에도 청산기업이 지닌 핵심역량을 다른 기업이 계승할 수 있을 때 구조조정의 의미가 있을 것임

- 이러한 맥락에서 고용조정 역시 무분별한 인력감축보다 고용유지 방안을 우선해서 마련해야하며 실업 대책은 특정 산업 또는 기업에 국한하는 경우 형평성 문제가 제기될 수 있으며 고용보험, 실업부조 등 일반적인 실업 관련 제도의 개선에 맞춰져야할 것임

○ 현재 조선·해운업의 경우 사업재편은 불가피해 보임. 이 과정에서 인력이동 및 감축을 포함하는 고용조정은 따를 수 있지만 가능한 한 기업역량과 관련된 인력을 유지시켜야 함. 따라서 고용유지 방안이 필요함. 이 경우 인건비 감소 등 고통분담 방안을 논의할 수 있음.

- 시장 상황, 공급조건 등 기업 외부적인 요인에 변화가 없는데 기업이 일시적인 유동성 압박에 시달리는 경우 재무구조개선은 기업 정상화에 큰 역할을 할 것임
- 하지만 시장 상황 및 공급조건 악화 등 기업이 통제하기 어려운 변화로 인한 기업 부실화의 경우 재무구조 개선만으로는 한계가 많을 수 있음

○ 고용유지를 위한 고통분담 방안으로 임금삭감 등을 고려할 수 있겠지만, 이 경우도 일방적인 희생만을 요구해서는 곤란할 것임. 명예퇴직, 임금조정 및 이에 대한 보상방안 등에 대한 충분한 고려를 통해 해당 기업의 노동자들이 자발적으로 선택할 수 있는 대안을 제시해야 구조조정에 따른 사회적 갈등을 최소화할 수 있음

- 일방적인 임금삭감이 아닌 기존 임금의 일부를 신규자금공여 또는 출자전환으로 활용하는 방안, 삭감된 임금으로 마련된 재원을 우선변제권을 지닌 채권으로 전환하는 방안, 부실경영에 책임이 있는 대주주의 주식을 사원들에게 제공하는 방안 등 임금조정에 대한 보상방안을 충분히 검토해야 함.
- 현실가능하고 다양한 선택사항을 제공하고 이를 원하지 않은 종업원은 자발적인 명예퇴직 등을 선택하도록 하여 고용조정에 따른 부작용을 최소화해야할 것임

○ 현재 노동계와 야당이 반대하고 있는 「파견근로자보호 등에 관한 법률」(약칭 파견법) 개정안의 주요 내용은 파견허용업무 예외조항에 고령자, 고소득 전문직 및 관리직, 뿌리산업종사업무를 포함시켜 파견허용업무 범위를 확대시키자는 것임.

- 파견법 개정의 문제의식은 뿌리산업 관련 고령노동자의 재취업 가능성을 확대시키는데 있음. 하지만 이는 고용의 질 악화라는 비용을 지불할 가능성 역시 대단히 높음

※ 「파견근로자보호 등에 관한 법률」(약칭: 파견법)

제5조(근로자파견대상업무 등) ① 근로자파견사업은 제조업의 직접생산공정업무를 제외하고 전문지식·기술·경험 또는 업무의 성질 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 업무로서 대통령령이 정하는 업무를 대상으로 한다.
 ② 제1항의 규정에 불구하고 출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우에는 근로자파견사업을 행할 수 있다.

※ 「뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률」(약칭: 뿌리산업법)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "뿌리기술"이란 주조(鑄造), 금형(金型), 소성가공(塑性加工), 용접(鎔接), 표면처리(表面處理), 열처리(熱處理) 등 제조업의 전반에 걸쳐 활용되는 공정기술로서 대통령령으로 정하는 기술을 말한다.
2. "뿌리산업"이란 뿌리기술을 활용하여 사업을 영위하는 업종이거나 뿌리기술에 활용되는 장비 제조업종으로서 대통령령으로 정하는 업종을 말한다.

- 뿌리산업종사업무의 상당 부분이 제조업 직접생산공정업무라는 점에서 이는 현행 파견법에서 무분별한 파견을 제한하기 위해 마련한 파견허용업무 조항을 무력화시키는 것이며 따라서 해당 업무에 고령파견근로자의 대규모 유입이 안정적 일자리의 축소를 야기할 가능성이 있음.
- 파견을 통해 기업이 더 낮은 인건비로 숙련 인력을 이용할 수 있다면 기존 인력을 대체할 수 있음. 구조조정 대상 기업 숙련노동자의 재취업을 위해 여타 기업의 기존 숙련노동자의 해고를 초래할 가능성을 배제하기 어려움.
- 무엇보다 뿌리산업은 말 그대로 우리 경제와 산업의 기초를 지켜내는 근간 산업이고 기술임. 따라서 이러한 산업 종사자 또는 해당 기술자가 지속적으로 유지되기 위해서는 해당 직업이 많은 사람에게 전망이 되어야 함.
- 뿌리기술 관련 고용의 질 저하는 장기적으로 숙련 인력 고질을 초래할 수 있음

⑤ 구조조정 추진 주체의 역할

- 마지막으로 거론하고 싶은 주요 쟁점은 구조조정 추진 주체와 각각의 역할임. 정부의 구조조정안에서도 세 가지 방향의 성격에 따라 구조조정 추진 주체의 역할이 다를 수 있음. 주요 세 주체인 해당 기업, 채권단, 정부의 목적은 일정 정도 차이를 가지고 있을 수 있으며, 각 주체 내에서도 이견과 갈등이 있을 수 있음
- 기업과 채권단은 자신의 손실 최소화를 우선하여 고려할 수 있으며, 정부는 적정한 공적자금 지원, 노동자는 고용유지를 우선 할 수 있음
- 구조조정 계획의 적절성에 대한 사회적 검토와 이를 추진하는데 있어 주도적 역할을 담당해야 할 추진주체의 확정, 이견과 갈등을 조정하고 집행상황을 객관적으로 충분히 살펴볼 수 있는 역할의 존재는 구조조정의 성공가능성을 높일 것임
- 기존 경영진, 채권자, 정부, 민간전문가 등 구조조정 추진주체 중에서 누가 주도권인 역할을 담당해야 하는지는 업종과 업체의 상황에 따라 다를 수 있고 각각 장단점이 있지만 이 역할이 분

명하지 않으며 책임 있는 구조조정이 진행되기 어려울 수 있음

- 정부 주도의 구조조정에 대한 많은 우려가 존재하는 반면, 산업재편 수준에서 정부의 적극적인 역할에 대한 주문도 있음. 각 추진주체가 각각의 역할을 충실히 수행할 수 있도록 지원하면서, 현안에 매몰되지 않고 객관적이고 전체적인 시점에서 구조조정 전과정을 고민할 수 있는 역할도 필요할 수 있음.

※ 구조조정 주요 쟁점 관련 법률 정리

쟁점	관련 주요 법률	
국책은행 자본확충	한국은행법	제64조(금융기관에 대한 여신업무) / 제65조(금융기관에 대한 긴급여신) / 제68조(공개시장 조작) / 제75조(대정부 여신 등) / 제76조(정부보증채권의 직접인수) / 제77조(정부대행기관과의 여신·수신업무)
	한국수출입은행법	제2조(성격 등) / 제4조(자본금) / 제20조(수출입금융채권) / 제20조의2(법인에 대한 출자 등)
	한국산업은행법	제5조(자본금) / 제23조(산업금융채권의 발행)
골든타임	기업구조조정촉진법	제5조(신용위험평가결과의 통보 등) / 제7조(부실징후기업에 대한 점검) / 제11조(공동관리절차의 개시)
	기업활력제고를 위한 특별법	제10조(사업재편계획의 심의 및 승인)
부실규명 및 책임부담	기업구조조정촉진법	제6조(신용위험평가결과에 대한 이의제기) / 제13조(기업개선계획의 작성 등)
	상법	제3편 회사
	채무자 회생 및 파산에 관한 법률	제2편 회생절차 제3절 법인의 이사등의 책임 / 제3편 파산절차 제4절 법인의 이사등의 책임
사업재편 및 고용조정	기업구조조정촉진법	제8조(금융채권자협의회의에 의한 공동관리절차) / 제13조(기업개선계획의 작성 등) / 제14조(기업개선계획의 이행을 위한 약정)
	기업활력제고를 위한 특별법	제9조(사업재편계획의 승인신청) / 제11조(사업재편계획의 이행 등)
	상법	제3편 회사
	파견근로자보호 등에 관한 법률	제5조(근로자파견대상업무 등) / 제6조의2(고용의무)
	뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률	제2조(정의) / 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)
	근로기준법	제4장 근로시간과 휴식
	고용보험법	제4장 실업급여
추진주체	기업구조조정촉진법	제3장 금융채권자협의회 등
	기업활력제고를 위한 특별법	제3조(정부 및 기업의 책무) / 제6조(사업재편계획심의위원회)
	상법	제3편 회사
	채무자 회생 및 파산에 관한 법률	제3조(재판관할) / 제15조(관리위원회의 설치) / 제20조(채권자협의회의의 구성)

주: 구조조정은 기본적으로 기업의 문제이며 그 과정에서 재산 상의 변동 및 제약 등이 수반될 수 있고, 경영부실과 정에서 위법 또는 불법 사실이 있을 수 있으므로 민법, 형법, 상법 등 기본법이 주로 관련될 수밖에 없음. 여기서 정리한 주요 쟁점과 직간접적으로 연관된 일부 법률을 정리한 것이며, 실제 구조조정 과정에서 발생할 수 있는 여러 문제를 해결하기 위해서는 위에서 열거한 법률이외의 여타 법률이 적용될 수 있음