

# 위기의 한국경제와 구조조정 방안

2016. 6.

본 보고서는 민주정책연구원이 주최한 연속토론회  
“위기의 한국경제와 구조조정 방안” 내용을 축약·재구성하여 작성하였음



# 목 차

---

1	산업구조 개혁을 위한 구조조정의 원칙과 방향 .....	1
2	구조조정에 따른 책임소재 .....	8
3	부실기업 구조조정 재원마련 방안 검토와 대안 .....	14
4	구조조정기의 실업대책과 사회안전망 구축 방안 .....	24



# 산업구조 개혁을 위한 구조조정의 원칙과 방향

## 01 한계기업 증가와 부실화의 원인

### □ 한계기업 증가와 부실화의 원인

- 최근 우리 경제에서 한계기업은 갈수록 증가하고 있으며 상환능력도 감소하는 상황에 놓여있음
  - 기업의 성장성의 주요 지표인 매출액 증가율은 2014년에는 금융위기 직후인 2009년(-0.1%)보다 더 큰폭으로 하락(-1.5%)하였고, 2015년 역시 반전되지 않고 있는 상황임
  - 이를 반영하듯 2014년 한계기업(이자보상배율 1미만) 비중은 전 상장사의 31.3%, 2015년 상반기에는 33.3%로 증가하는 경향을 보이고 있음
  - 전체 기업 차원뿐만 아니라 30대 그룹 중에서도 17개 그룹이 3년 연속 이자보상배율 1미만을 기록할 정도로 부실화가 심화되고 있는 상황임
- 한계기업 증가로 인한 산업구조의 붕괴의 원인으로는 세계적인 경기 침체 등 외부적인 요인뿐만 아니라 우리의 산업구조 자체가 관치금융의 지배를 받고 정경유착이 발생하기 때문임

- 중후장대형 제조업 위주의 우리 산업구조에서는 아이디어와 같은 무형자산에 대한 투자보다는 설비·장치 등 유형자산쪽에 집중되어 있으며 이로 인하여 감가상각 비용 또한 지속적으로 증가하고 있음
  - 즉, 제조업 중심의 산업구조에서는 초기에 막대한 자본이 필요함에 따라 한정된 자본을 효과적으로 배분한다는 차원에서 관치금융은 긍정적인 기능을 하였지만, 결과적으로 경제를 통제하고 관리하는 수단으로 자리매김 함
  - 이와 함께 정부는 한국경제가 필요로 하는 산업개편의 청사진을 제시해야 하지만 여전히 중후장대 기간산업과 대기업 위주의 낡은 성장정책에서 탈피하고 있지 못하는 상황임
- 이러한 관치금융을 비롯한 각종 특혜를 통해 성장한 재벌·대기업 중심의 산업구조 하에서 중소기업 및 벤처창업 활성화는 요원한 일이며 이에 따른 산업구조의 붕괴는 예견된 것임
- 정부는 대기업들에게 인허가, 금융 및 세제지원 등 다양한 특혜를 부여한 결과 한편으로는 이들 기업을 통해 경제를 급속도로 발전시켰지만 다른 한편으로는 시장을 독점하는 문제점을 야기시킴
  - 대기업 중심의 정부정책은 대기업들이 부단한 혁신과 경쟁력 향상에 소홀하게 하였을 뿐만 아니라 위기상황을 앞두고도 신성장 동력 발굴과 해외시장 개척보다는 기존 지배력의 승계와 세습을 위한 활동에 집착하는 모습을 보임
  - 결과적으로 재벌·대기업의 경영부실로 인한 실업문제 등 사회적으로 미치는 파급효과는 정부·여당의 정치적 부담으로 작용함에 따라 이를 회피하는 수단으로 관치금융을 동원함
  - 이러한 관치금융으로 인해 국책은행은 제대로 된 평가없이 부실기업

을 인수하거나 자금을 지원하게 되며 이는 결과적으로 부실을 확대 재생산하는 악순환만을 형성하게 됨

- 정부는 IMF 위기를 겪으면서 우리 경제의 체질 개선을 위해 선제적 상시구조조정 정책을 도입하였지만 해당 정책은 정부 및 기업의 도덕적 해이만 유발시켜 기업부실을 사회화하는 통로로 작용함
  - 선제적 상시구조조정 정책은 경제가 위기에 봉착하면 엄청난 희생과 비용이 따르기 때문에 이를 사전에 예방하고 건전한 산업발전을 꾀한다는 차원에서 나온 정책임
  - 하지만 해당 정책을 통해 부실기업을 구조조정할 경우 금융기관은 손실을 감수해야 되고 정부는 경제불안의 부담을 안게되며, 금융감독원은 감독의 잘못에 대한 책임을 지게됨
  - 결과적으로 기업부실에 대한 책임 회피를 위해 제대로 된 평가없이 자금을 지원하는 편법을 동원하게 되며 이는 결과적으로 기업부실을 더욱 심화시켜 모든 책임을 국민에게 전가하는 결과를 초래함

## 02 구조조정 체계와 방향

### □ 구조조정 체계와 방향

- 정부 중심의 구조조정은 정부 또한 기업부실의 책임에서 자유로울 수 없기 때문에 이해관계자 모두가 동의할 수 있는 중립적인 전문가로 구성된 구조조정 기구를 설립할 필요가 있음
  - 구조조정 기구를 설립하더라도 구성주체, 낙하산 방지 문제 등 다양한 이해관계가 얽힐 수 있기 때문에 신중하게 고려해야 함

- 구조조정은 관치금융, 정경유착 등의 문제와 함께 다양한 이해관계가 얽혀 있기 때문에 가장 효과적인 구조조정 정책은 대통령이 직접 나서서 추진하는 것이라고 할 수 있음
- 구조조정은 단순히 재무조정이 아니라 미래의 성장가능성에 초점을 맞춰서 진행되어야 함
  - 구조조정은 기업의 경쟁력 회복과 미래의 성장가능성을 중심으로 기본방향을 설정한 이후 이를 바탕으로 현실적인 구조조정 방안 마련이 필요함
  - 특히, 우리 경제가 중후장대 산업에서 서비스 산업과 기술집약 벤처 산업 등으로 변환을 추구하는 과정이라는 점이 구조조정에 반영할 필요가 있을 것임
- 자본주의 경제에서 기업의 적자생존은 원칙적으로 시장이 결정하기 때문에 정부의 구조조정은 시장이 구조조정 능력을 회복할 때까지 추진하는 징검다리 역할을 해야 함
  - 부실기업의 구조조정은 시장을 통해서 자연스럽게 진행될 수 있도록 정부는 징검다리 조정역할을 해야 하며, 구조조정 관련 시장이 활성화 될 수 있도록 정부는 금융시장을 발전시키는 정책을 함께 추진해야 함
  - 즉, 일반 기업에 대한 정부의 구조조정 개입은 시스템 위기이거나 또는 국책은행이 주채권 은행인 경우로 제한하여 정부 개입을 최소화할 필요가 있음
  - 따라서 정부가 구조조정을 지원할 경우 정부가 보증하는 채권 발행을 원칙으로 하고 국책은행을 동원한 부실기업 지원은 지양하되 지원을 하더라도 이익·비용분석 첨부를 의무화 하도록 해야 함

- 기업 구조조정이 성공하려면 다양한 개혁을 동시에 추진해야 함
  - 구조조정에 앞서 도덕적 해이를 방지하기 위하여 기업부실을 방조한 감독당국, 정책금융기관, 특수관계인 및 사실상 지배력 행사자 등에 대한 원인과 책임을 명확히 규명
  - 금융위원회 및 금융감독원 등 정부조직과 기능 개편 및 국책은행이 독립성을 확보할 수 있는 방안 등을 통해 관치금융을 해소하고 정경유착을 차단하는 노력을 해야 함
  - 구조조정 정책과 함께 신산업 발굴을 위한 R&D 정책을 동시에 추진해야 하며, 신성장 동력을 위해 청년들을 대거 고용하여 창의성을 발휘할 수 있는 조치도 취해야 함
  - 우리 산업구조가 중소기업과 벤처기업 중심이 되기 위해서는 대기업 개혁은 필수적이며 이를 위해서 경제민주화 개혁을 지속적으로 추진하여 균형적이고 창의적인 산업구조를 만들어야 함
  - 구조조정에 대한 정부 재정지원은 결과적으로 국민의 부담으로 귀결되는 바 제대로 된 부실규모를 파악하여 투명한 자금집행과 함께 국민의 부담이 최소화 될 수 있도록 국회를 통한 관리감독(자금집행에 대한 국회동의, 책임소재 규명 등)이 필요함
  - 기업 구조조정의 전제조건으로 재정사업 확대, 지역경제 활성화, 경기부양, 사회안전망 구축, 일자리 나누기 등 실업과 경기대책을 위한 다양한 방안을 필수적으로 마련해야 함

## 03 한계기업 구조조정 관련 중장기 제도개선 사항

### □ 한계기업 구조조정 관련 중장기 제도개선 사항

- 국책은행의 주요 역할은 대기업과 중견기업 지원보다 국가의 도움을 가장 절실히 필요로 하는 중소기업 및 벤처창업 기업 지원에 초점을 맞출 필요가 있음
  - 대기업 또는 중견기업은 스스로 자생할 수 있는 여력이 충분함에 따라 국책은행이 이들 기업을 계속해서 지원해야 할 이유가 분명하지 않은 상황임
  - 반대로 중소기업 및 벤처창업 등이 활성화되기 위해서는 정부 역할이 무엇보다 중요함에 따라 이들 기업을 중심으로 한 국책은행의 역할 제고가 필요함
- 정부의 관치금융 폐지를 위해 구조조정 개입 가능성을 차단할 필요가 있으며 이를 위해서는 기업구조조정촉진법의 폐지가 필요함
  - 정부의 기업 구조조정 개입은 정치적 영향력 배제가 어려워 구조조정 시점이 늦어지고 쓸림현상이 초래되면서 위험을 오히려 확대시키는 경향이 존재함
  - 따라서 정부의 관치금융 차단을 위해 기업구조조정촉진법을 비롯한 기업구조조정 관련 법과 제도를 정비할 필요가 있으며 금융감독 기능의 독립성을 확보해야 함
  - 이와 함께 정책금융기관에 집중된 기업금융을 장기적으로는 시중은행들에게 넘김과 동시에 자율협약 등에 대한 실질적인 권한을 부여하여 상시적인 구조조정 체계로의 이행을 도모할 필요가 있음

- 상시적인 구조조정 체제가 정착되기 위해서는 투명한 기업정보가 유통될 수 있는 시스템 구축과 함께 도덕적 해이를 최소화하기 위하여 객관적 자료를 바탕으로 한 엄격한 책임 추궁이 필요함
  - 상시적인 기업 구조조정과 산업구조 개혁이 원활하게 되기 위해서는 기업 신용평가기관의 경쟁력 강화 및 금융기관의 자체 평가능력 제고는 필수적임
  - 이와 함께 기업부실로 인한 명확한 책임소재 및 정보비대칭 문제를 해결하기 위해서는 시장에서의 기업 투명성 제고가 필수적이며, 투명한 기업정보가 바탕이 되어야 회계법인들의 외부감사도 실효성 및 신뢰성을 확보할 수 있을 것임
  - 특히, 공무원 및 공공기관장을 비롯한 이해관계자의 도덕적 해이를 방지하기 위하여 민·형사상 법률적 처벌을 강화할 필요가 있을 것임
- 산업구조 개혁을 위해서는 노사정이 체계적으로 역할을 분담하는 구조가 이루어져야 함
  - 기업의 경영상태 및 업계 동향을 가장 잘 아는 경영자는 미래에 대한 전망을 제시하여 위험을 최소화해야 하며, 이 과정에서 경영과 관련한 자료·정보 및 근로자의 참여·소통이 필요함
  - 기업경영은 기본적으로 미래에 대한 위험을 수반하는 것으로 이 과정에서 성공한 기업가와 실패한 기업가가 양산되는 것은 일반적이라고 할 수 있으며, 이때 정부는 패자부활전 같이 선량한 실패자를 구제할 수 있는 방안을 마련해야 함
  - 이와 함께 정부는 전문화·세분화된 환경 및 급변하는 기술진화에 따른 인력 재배치, 기술훈련, 사회안전망 구축에 매진하고 시장불공정, 근로감독, 하청착취 문제 등을 해결하는데 역량을 집중해야 함

# 구조조정에 따른 책임소재

## 01 구조조정의 유인체계와 책임소재

### □ 시장주도적 구조조정

- 시장주도적 구조조정은 이해관계자의 이익을 극대화 할 수 있고 도덕적 해이도 최소화할 수 있는 방식임
  - 기업이 청산시점에 놓일 경우 채권단은 채무조정, 경영자 및 주주 등은 감자 및 사재출연 그리고 노동자는 임금삭감 등에 따른 비용보다 기업 정상화에 따른 순편익이 더 클 경우 자유헌약을 선택
  - 마찬가지로 기업이 청산 및 회생절차에 돌입할 때도 주주와 채권자 모두 기업 청산 가치를 극대화할 유인이 존재함에 따라 이에 적합한 경영자를 법원이 선정하도록 함
  - 따라서 시장주도적 구조조정은 효율적인 경영을 유인하는 기제로 작용하며, 경영실패에 따른 책임을 대주주, 주주, 채권자 순으로 지게 함에 따라 이들의 도덕적 해이도 최소화 하도록 함
- 시장주도적인 구조조정 방식을 무시한채 기업도산을 막기 위해 공적자금을 투입하는 사례는 매우 예외적임
  - 특정 기업이 실패할 경우 더 효율적인 기업이나 새로운 기업으로 대

- 체되는 선순환 구조가 형성되어야 하지만, 그렇지 않고 구조조정의 명목으로 공적자금을 투입하는 것은 재정자금의 낭비로 귀결됨
- 대표적으로 핀란드 정부는 노키아가 도산할 때도 공적자금을 투입하지 않았으며, 글로벌 금융위기때 미국이 GM 및 크라이슬러에 공적자금을 투입한 것은 매우 예외적인 상황임
  - 즉, 일시적 유동성 위기가 경제위기로 전이될 수 있는 은행산업이나 보험산업이 아닌 이상 공적자금 투입을 정당화하기는 쉽지 않음
- 공적자금을 투입해야 할 경우에도 공적자금 투자에 대한 비용과 사회적 편익 분석이 필요하며, 이와 함께 공적자금 투입에 따른 평가와 책임소재가 분명해야 함
- 공적자금을 투입할 경우 기존 기업을 청산시킨 후 청산기업의 자산 및 고용을 승계한 새로운 기업에 출자하는 형태로 이루어져야 하며, 빠른 시기에 공적자금을 회수할 수 있도록 전문경영인 선임과 사업재편이 이루어져야 함
  - 미국은 기존 GM을 청산시킨 후 새로운 GM에 510억 달러 정도의 공적자금을 지원하여 120억 달러는 회수하지 못하였지만, 해당 비용손실보다는 2009년 6월 이후 약 34만개의 일자리가 창출되어 사회적 편익이 더 큰 것으로 평가함

#### □ 현행 구조조정에 대한 평가

- 우리나라의 기업 구조조정은 정부의 공적자금 지원을 통한 채무조정  
에 초점을 맞추고 있음
- 부실징후 기업(주로 재벌 대기업)은 국책은행 또는 특수은행이 주거래은행이 되어 지원이 이루어지는데, 국책은행의 지원은 공적자금의

- 자동투입으로 이해되어 기업의 신용도를 올리게 되는 효과를 가져와 부실기업에 대한 지원을 확대하는 형태로 이루어짐
  - 결과적으로 부실기업에 대한 국책은행의 부실대출은 결국 BIS 비율 하락을 가져오게 되며 이를 방지하기 위한 자본확충 수단이 공적자금 투입을 통해 이루어짐
  - 부실기업의 구조조정 이후 재벌총수는 경영권을 되찾거나, 정부 주도의 사업재편 이후 경영권을 되찾게 되며 회생이 불가능한 경우 파산 절차를 밟게 됨
- 현행 정부주도의 구조조정은 자본시장과 법원주도 회생절차의 미발달이라는 악순환을 초래함
  - 시장주도적인 구조조정이 정상적인 현상인 상황에서 우리나라에서는 이러한 시장주도적 구조조정은 예외적인 상황으로 인식되고, 예외로 인정되는 정부개입이 정상적으로 인식되고 있는 상황임
  - 이와 관련하여 자본시장 미발달과 법원주도의 회생절차도 신뢰하기 어려운 현실에서 국책은행 중심의 구조조정을 과도기적으로 유지하는 것은 불가피하다는 주장이 제기되고 있지만 현행 방식의 유지는 자본시장과 법원주도 회생절차의 미발달이라는 악순환을 초래함
  - 이와 함께 지난 20년간 공기업 경영평가 결과가 보여주듯이 국책은행의 지배구조나 평가방식 변경으로 도덕적 해이를 해소하기는 어려우며, 오히려 정부의 국책은행에 대한 통제와 관치금융을 심화시킬 수 있음
- 즉, 정부주도로 이루어지는 현행 구조조정 방식은 이해관계자의 도덕적 해이만 심화시키며, 경영실패에 대한 책임은 국민에게 지우는 형태로 이루어짐

- 재벌 총수일가나 공기업 경영자는 경영실패에 대한 책임을 국책은행으로 전가하게 되고, 국책은행은 부실대출을 남발하게 되며 정부는 국책은행의 자본충당이라는 명목으로 공적자금 지원을 남발
- 결과적으로 현행 구조조정 방식에서는 기업부실의 책임을 국민, 채권은행, 주주가 지는 순서가 됨에 따라 국책은행과 공기업 경영진, 재벌총수의 도덕적 해이를 부추기게 됨
- 이와 함께 공적자금 투입의 효과와 책임소재를 불분명하게 하여 관료들의 도덕적 해이를 조장하고, 기업퇴출이 시장이 아닌 정부의 정책적 판단으로 이루어지게 됨
- 이해관계자의 도덕적 해이로 기업부실이 발생하였지만 채권단, 금융감독당국, 회계법인의 책임규명과 추궁을 제대로 이루어지고 있지 않고 있음
  - 기업부실의 일차적인 당사자인 대주주 및 기업오너에 대해서 경영부실과 관련한 위법행위에 대해서 민·형사상 책임 추궁을 필수이지만 해당 책임을 단순히 고통분담 차원의 사재출연에만 국한시키는 형국임
  - 국책은행이 객관적인 근거없이 부실기업에 대해 지원하고 구조조정을 지연시킴으로써 부실규모를 오히려 키웠고, 금융당국도 이러한 사태를 방치하고 회계법인은 회계감사를 부실로 하였지만 실질적인 책임규명은 이루어지고 있지 않은 상황임
  - 이와 함께 흔히들 말하는 ‘서별관 회의’에서 구조조정에 대한 정책적 합의가 이루어지고 있지만 제대로 된 정보 등이 존재하지 않음에 따라 이에 따른 책임 또한 규명하기는 쉽지 않음

## □ 기업 구조조정의 실효성 제고를 위한 대책

- 대주주, 채권단, 금융감독당국 등 부실기업 관련자들이 구조조정을 지연시키면서 부실규모를 키워 결국 국가경제에 큰 재앙을 초래하였음에 따라 이에 대한 제대로 된 책임소재가 필요함
  - 경영부실 과정에서 일어난 위법행위에 대한 민·형사상 책임 추궁과 함께 이 과정에서 죽은 기업만 조사하고 살아있는 기업은 봐주는 잘못된 관행은 탈피해야 함
  - 대주주가 경영권을 유지하고자 할 경우 그에 상응하는 고통분담과 자구노력이 필요하며, 노조의 일정부분 고통분담도 필요함
  - 특히, 부실기업이 발생하게 된 원인을 제공한 대주주와 경영진을 비롯한 국책은행, 청와대, 정부부처, 회계법인까지 철저한 책임 추궁이 필요함
- 대주주 및 기업오너가 구조조정 과정에서 경영권을 유지하기 위해서는 이에 상응하는 고통분담과 자구노력은 모두가 인정할 수 있는 수준으로 이루어져야 함
  - 대주주 및 기업오너가 경영권을 포기하는 경우 사재출연 등의 자구노력을 강제할 수는 없지만 국민과 노동자들의 고통을 감안할 때 고통분담이 필요하다고 할 수 있음
  - 이와 함께 대주주 및 기업오너가 기업부실 과정에서 불법·부당행위가 없다는 전제하에서 지배주주의 자구노력과 경영권 유지를 인정할 수 있을 것임
  - 하지만 이러한 자구노력에 대한 의지와 능력을 보이지 않을 경우 즉각적인 경영권 교체 및 시장(M&A)과 법원을 중심으로 한 회생절차가 이루어져야 함

- 특히, 구조조정이 이루어지는 과정에서 정부는 주주, 채권자, 노동자 등 이해당사자의 이익과 국민의 이익이 균형이 될 수 있는 방향으로 정책적 지원을 해야 함
- 기업 구조조정의 실효성 제고를 위하여 단기적으로는 시장주도적 구조조정이 이루어질 수 있도록 제도화가 필요하며, 이 과정에서 정부는 실업대책 및 지역경제 안정화에 정책적 초점을 맞춰야 함
  - 시장주도적 구조조정은 한계기업에 대해서만 이루어지는 것이 아니라 기업가치 극대화를 위한 선택과 집중 또는 M&A 등 시장에서 상시적으로 이루어지게 됨
  - 따라서 정부주도의 기업 구조조정을 전면 중단하고, 국책은행의 도움없이 더 이상 회생할 수 없는 기업에 대해서는 청산절차를 개시하여 시장에서 구조조정이 이루어지도록 해야 함
  - 이와 함께 국책은행과 금융위원회에 대한 감사원 감사 및 국회 조사를 통해 책임규명이 필요함
  - 구조조정 과정에서 발생하는 사회적 혼란을 최소화하기 위하여 정부는 실업대책 및 지역경제 안정화에 필요한 기금과 프로그램 확충에 재정지출 확대 등 정책적 초점을 맞춰야 함
- 중장기적으로는 국책은행의 통폐합과 자본시장이 정상화 될 수 있도록 법과 제도의 정비가 이루어져야 함
  - 국책은행들을 통한 관치금융, 정경유착의 고리를 끊기 위하여 대기업에 정책금융을 제공하는 산업은행과 수출입은행은 중소기업은행과 통폐합 할 필요가 있음
  - 주식발행을 통한 자본조달과 주식시장을 통한 경영감시 및 기업청산시장을 통한 구조조정이 제대로 작동할 수 있는 구조가 정착될 수 있도록 관련된 법과 제도의 정비가 이루어져야 함

# 부실기업 구조조정 재원마련 방안 검토와 대안

## 01 한국은행의 발권력을 통한 재원마련 방안 검토

### □ 한국은행의 국책은행에 대한 출자 방안 검토

- 한국은행의 산업은행에 대한 출자방안
  - 「한국은행법」 및 「한국산업은행법」에는 한국은행이 산업은행 출자할 수 있는 근거 조항이 없기 때문에 현행법 하에서는 출자 불가
  - 따라서 한국은행이 한국산업은행에 출자하기 위해서는 관련 법률을 개정하여야 함
  - 하지만 한국은행이 통화신용정책과 금융안정을 위하여 설립된 만큼 인위적인 산업은행에 대한 출자는 타당하지 않음
- 한국은행의 수출입은행에 대한 출자방안
  - 한국은행은 현재 수출입은행에 출자하고 있는데, 이에 대한 법적 근거는 「한국수출입은행법」 제4조
  - “한국수출입은행의 자본금 15조원으로 하고, 한국은행...이 출자하 되...”라고 규정하고 있음
  - 그러나 「한국은행법」에는 한국은행이 수출입은행에 직접 출자할 수 있는 명시적 규정이 없음

- 결국 출자에 관한 규정이 「한국은행법」과 「한국수출입은행법」 모두에 규정되어 있어야 하는데 일부에만 규정되어 법적근거가 미약
- 또한 한국은행의 설립목적에 비추어보더라도 수출입은행에 대한 출자의 타당성이 없음
- 한편, 「한국은행법」 제103조는 한국은행이 영리기업의 소유 및 운영에 참여할 수 없다고 하고 있는데, 수출입은행이 영리목적으로 대출 등의 업무를 수행하기 때문에 수출입은행에 대한 출자는 「한국은행법」 위반

#### □ 한국은행의 국책은행에 대한 대출방식의 지원

- 한국은행의 산업은행에 대한 대출
  - 산업은행은 「한국은행법」상 ‘금융기관’에 해당하기 때문에 기본적으로 대출이 가능(한국은행법 제11조)
  - 따라서 한국은행은 금융기관에게 하는 일반적인 대출(동법 제64조)과 긴급대출(동법 제65조)이 가능한데, 대출요건이 충족되면 산업은행은 한국은행으로부터 대출받음
  - 한국은행이 부실기업 구조조정을 목적으로 산업은행에 대출한다면, 한국은행법 제64조의 적용을 검토하여야 하는데, 특정 산업에 대한 지원목적의 대출이 과연 자금조정대출에 해당하는지는 논란이 있음
  - 한편, 유동성이 악화되거나 전산사고의 경우 한국은행법 제65조의 긴급 대출할 수 있는데, 긴급 여신의 요건이 까다롭다는 점을 고려할 때 유동성 문제가 심각한 금융기관으로 한정하는 것으로 보는 것이 타당하고 특정 산업 지원 목적의 대출은 긴급 여신으로 보기가 어려움

- 한국은행의 수출입은행에 대한 대출
  - 수출입은행은 「한국은행법」상 금융기관에 해당하지 아니하므로 금융기관에 대한 대출의 근거 조항인 「한국은행법」 제64조 및 제65조가 적용되지 않아 한국은행이 수출입은행에게 대출하는 것은 법적으로 허용되지 않음
  - 더불어, 한국은행법은 “금융기관 외의 법인”에 대해서는 대출 거래를 할 수 없도록 하고 있어서(제79조), 한국수출입은행에 대출하는 것은 금지됨

## 02 국책은행의 자율적 증자를 통한 자원마련 방안 검토

### □ 산업은행의 증자방안

- 산업은행의 자본인정증권 발행
  - 산업은행의 부실이 심각하지 않은 경우, 산업은행이 조건부자본증권(코코본드), 후순위채 등을 발행하여 국내외 금융시장을 통해 소화
  - 산업은행의 부실이 심각한 경우에는 정부나 기타 공적기구의 신용 보강이 추가되면 상정 가능
  - 따라서 산업은행의 부실이 매우 심각하거나 정부가 지급 보증을 거부하는 경우에는 실행할 수 없음
- 증자 효과
  - 금융시장을 통한 자본 확충은 국책은행이 자기 책임과 자기 능력으로 자본을 조달하는 것이기에 가장 자연스러운 방안임
  - 또한 정부의 지급보증이 부가되지 않는 경우에는 국민의 직접적

부담도 발생하지 않음

- 더불어 유동성제고와 건전화효과를 동시에 달성하기에 재원조달을 위한 적절한 방안으로 평가

□ 수출입은행의 증자 방안

- 「수출입은행법」 제4조에 의한 증자
  - 「수출입은행법」 제4조에 의하면 정부, 한국은행, 한국산업은행, 은행 등이 출자가능 주체
  - 따라서 금융시장을 이용한 증자의 핵심 주체는 은행이고 수출입은행이 보통주를 발행하여 현금을 매입하는 경우 건전성과 유동성을 동시에 제고
  - 단, 금융시장의 유동성제약에 따른 금리 인상 시 한국은행의 대응 필요
- 수출입은행의 자본인정증권 발행
  - 수출입은행도 부실이 심각하지 않은 경우, 조건부자본증권(코코본드), 후순위채 등을 발행하여 국내외 금융시장을 통해 소화
  - 부실이 심각한 경우, 정부나 기타 공적기구의 신용보강이 추가되면 상정
  - 다만, 신용보증은 국회의 동의가 필수적이며, 개별기업의 보증한도는 원칙적으로 30억 원이기 때문에 한도가 미미한 단점

## 03 정부재정 부담에 의한 재원마련 방안 검토

### □ 국채발행 방안

- 국채발행은 국책은행 증자를 위한 현실적인 수단
  - 국책은행의 건전성과 유동성을 제고하고 정부의 지원의지를 과시하여 신인도 제고
  - 또한 공적자금에 의한 증자로 기존 주주의 감자가 불가피한데, 국책은행의 경우 정부가 대주주이므로 기존 주주감자 시비에서 자유로움
- 부수적 고려사항
  - 국채공급에 따른 금리상승은 한국은행의 통화정책으로 대처할 필요
  - 단, 국민의 세금을 투입하는 방법이므로 진상규명과 책임자 처벌 등의 방안이 필수적으로 수반되어야 함

### □ 현물출자와 지급보증 방안

- 정부의 현물출자
  - 정부가 보유한 타 공기업 주식을 현물로 출자하는 방안으로 보통주 자기자본 비율 상승 등 자본 건전성 제고
  - 그러나 현물 출자한 자산을 국책은행이 매각할 수 없는 한, 유동성 제고를 위한 직접적 효과는 전무
  - 다만, 현물 출자한 자산을 담보로 시장에서 추가로 자금을 조달 할 수 있다면 간접적으로 유동성제고 효과 달성

- 정부의 지급보증
  - 국책은행이 발행하는 자본인정증권에 정부의 지급보증을 부가하여 시장 또는 한국은행이 소화하는 방안
  - 보통주 자기자본 비율 제고의 효과는 없지만 자본 건전성의 제고와 유동성 제고에 효과가 있음

## 04 자본확충펀드를 통한 자원마련 방안 검토

### □ 자본확충펀드를 통한 지원과 한계

- 자본확충펀드의 개요
  - 일반적으로 한국은행이 중소기업은행에게 대출을 해주면서 기업은행이 보유하고 있는 산업금융채권을 담보로 설정
  - 이 자금을 토대로 기업은행이 자본확충펀드에 대출 후, 이 자본확충펀드가 한국산업은행이나 한국수출입은행이 발행하는 조건부자본증권(코코본드)를 매입하여 이들 은행의 자기자본 비율을 높이는 방안
- 한국은행법 제65조(긴급대출) 적용의 어려움
  - 기업은행은 「한국은행법」상의 금융기관에 해당하므로 한국은행이 증권을 담보로 하여 기업은행에 대출 가능
  - 다만, 지원을 위한 법적 근거가 필요한데, 앞서 살펴본 바와 같이 「한국은행법」 제65조(긴급대출)는 유동성제약에 직면한 은행에 대한 지원조항으로 자본확충펀드의 도관 은행에 적용하는 것은 타당하지 않음
  - 또한 수출입은행은 금융관이 아니기 때문에 불가하고 산업은행의 경

우 이론적으로 가능하지만 자신이 발행한 자본인정증권을 매집하여야 하기 때문에 현실적으로 불가능한 구조

- 한국은행법 제64조(일반대출)의 적용의 한계
  - 「한국은행법」 제64조(일반대출)에 따라 일반자금 대출이 가능하며, 이 경우 금융기관이 자금수급을 조정하는데 필요한 자금을 지원하는 “자금조정대출” 해당여부를 판단하여야 함
  - 그러나 특정산업의 구조조정을 위해 사용되는 자금은 중소기업은행이 자금수급을 조정하는데 필요한 자금으로 보기 어려운 문제점
  - 또한 동법 제64조(일반대출)의 지원은 만기가 1년이고 기간이 지나면 한국은행이 도관은행으로부터 자금을 회수하여야 하기 때문에 불안정한 지원

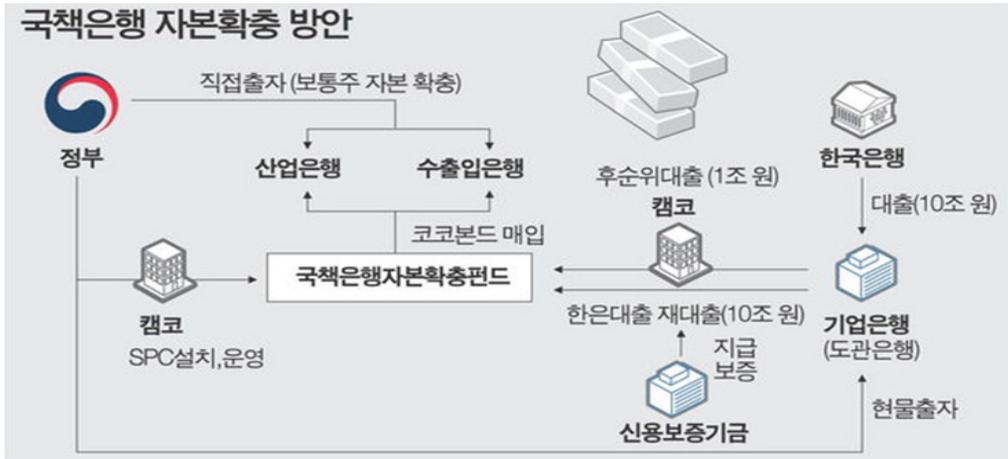
#### □ 신용보증기금 보증의 제약

- 신용보증기금 보증의 문제점
  - 신용보증기금의 보증여력은 이미 한계에 도달
  - 정부가 기본재산을 확충할 것이라면 직접 정부 재정부담 방식의 자본 확충을 추진하는 것이 바람직 함

## 05 정부의 구조조정 재원마련 방안 검토 및 대안

### □ 정부의 구조조정 재원마련 방안 검토

- 정부의 구조조정 재원마련 방안
  - 정부는 지난 8일 ‘1차 산업경쟁력 강화 관계장관 회의’를 연 뒤 ‘산업·기업 구조조정 추진계획 및 국책은행 자본확충 보완방안’을 발표하였음
  - 조선과 해운업 구조조정을 뒷받침하기 위한 국책은행의 자본확충 규모는 총 12조원으로 정부가 2조원, 한국은행이 10조원을 분담하는 구조
  - 이를 통하여 국책은행자본확충펀드를 설립하되 한꺼번에 지원하는 것이 아니라 지원 필요가 있을 때 한국은행 금융통화위원회의 의결을 거쳐 재원을 마련하는 ‘캐피탈 콜’ 방식
- 세부사항 검토
  - 우선 정부가 보유한 공기업 주식 1조 원어치를 수출입은행에 직접 현물출자
  - 다음으로 한국은행이 도관은행인 기업은행에 10조원을 대출해 주고 기업은행이 대출 1조원을 추가하여 11조원의 국책은행자본확충펀드를 설립
  - 따라서 정부의 직·간접 부담은 2조원 규모이고 한국은행은 10조원을 간접적으로 부담하게 됨
  - 세부적인 국책은행자본확충 방안을 살펴보면 다음과 같음



## □ 정부의 구조조정 재원마련 방안의 문제점과 대안

- 한국은행의 발권력 동원의 문제
  - 한국은행이 기업은행을 통하여 자본확충펀드에 간접적으로 대출하는 형식을 취하고 있지만 여전히 중앙은행의 발권력에 의존하는 방안이라는 비판
  - 더욱이 한국은행이 돈을 찍어 통화량이 늘면 물가가 오르고 금리가 내려가기 때문에 한국은행은 늘어난 통화량을 흡수하기 위하여 통화안정증권을 발행하여야 하며 이에 따른 비용 발생
  - 즉, 정부의 재원마련 방안은 한국은행에서 직접 대출하는 방식은 아니지만 간접적으로 한국은행의 발권력에 기대어 국회를 우회하려는 ‘꼼수 비용 마련’이라는 비판을 면하기 어려움
- 책임규명 미흡과 구조조정 로드맵 부재
  - 정부는 국책은행의 관리·감독을 담당하는 금융당국 및 부실기업 대주주의 책임규명 없이 금융안정을 명분으로 일방적으로 중앙은행을 끌어 들임

- 또한 국책은행 구조조정 방안으로 5년간 정원·지점의 10%축소 임원 연봉의 5%삭감 등을 제시하였으나 이는 시중은행의 영업비용 감축수준의 자구책에 머물러 진정성을 의심하게 됨
  - 따라서 실질적인 구조조정에 앞서 명확한 책임 규명과 책임자 처벌이 우선되어야 할 것이며 국책은행의 최대 주주인 정부의 책임을 명확히 하여야 함
  - 더불어 구조조정 대상을 조선·해운에 한정할 것이 아니라 산업구조 전체로 확대하며 이에 대한 로드맵을 제시하여야 국민의 신뢰 회복
- 국회를 통한 구조조정논의 공론화가 최선의 방안
- 한국은행을 통한 정부의 우회적 구조조정 방안은 추가경정예산을 편성하여 국책은행에 현금을 출자하는 정공법을 피하기 위한 방식
  - 구조조정과 관련하여 추가경정예산을 편성하는 경우 국회의 심의와 의결이 필요하며, 결국 이를 통해 국민세금 투입과 정부책임 논의가 공론화 될 것
  - 하지만 인위적인 한국은행 발권력 남용은 향후 전면적인 구조조정 국면에서 나쁜 선례로 남게 되며, 지속적으로 유지하기도 어려운 방안임
  - 결국 국회를 통한 책임자 처벌과 책임당사자의 자구책 마련에 방점을 둔 실질적인 구조조정 재원이 투입되어야 함

# 구조조정기의 실업대책과 사회안전망 구축 방안

## 01 구조조정과 대량 실업

### □ 현황

- 국내외 수요 감소와 경기불황이 심화되면서 어려움을 겪는 산업·업종을 중심으로 기업 구조조정의 압력 가중
  - 2014~2015년 은행·증권·보험 등 금융업에서 구조조정이 진행, 조선업은 '15년 구조조정이 시작되어 2016년에 본격화되고 있음
  - 조선·해운·철강·석유화학 업종은 세계적인 과잉생산, 원유가격 하락, 중국경제 둔화와 가격 하락에 따른 수익 감소 등으로 구조조정 압력에 직면하고 있음
- 조선업종의 경우 조선3사 외 중소규모 조선사의 총고용 인원은 약 20만명(정규직 6만명, 비정규직 14만명, 조선기자재 제외한 인원)으로 조선3사는 2016년 中 약 3만5000명 인력 방출(감원) 계획, 이외 중소규모까지 합할 경우 최대 약 7만명 감원 가능성이 있어 고용대란으로 이어질 위험이 큼. 특히, 사내하도급, 물량팀 종사자의 대다수가 저임금·저근로 조건이고, 사회보험 가입률이 10%미만인 것으로 추정되어 실업급여도 지급받지 못하는 등 사회안전망이 마련되어 있지

못한 실정임

- 조선해양플랜트협회에서 조선업 특별고용지원업종 지정을 신청하면서 고용유지지원금 요건 완화 및 지원수준 인상, 사회보험료 납부 유예, 훈련비 지원 인상 등을 건의했음
  - 고용노동부는 특별고용지원업종 지정 여부 및 지원내용을 결정하여 6월 하순에 조선업 구조조정 대응 고용지원방안을 발표할 예정임
  - 특별고용지원업종은 지정요건이 유연하기 때문에 적기에 대응할 수 있는 장점을 가지고 있다는 평가임

## 02 문제점

### □ 구조조정의 문제점

- 정부 주도의 일방적 구조조정안
  - 우리나라는 외환위기·경제위기 이후 ‘상시적 구조조정’ 체제가 확립되면서 기업 경쟁력 또는 산업 경쟁력을 이유로 ‘고용조정=노동유연화’가 일종의 관행으로 자리 잡고 있음
  - 조선산업의 경우도 정부 또는 기업주도의 비용중심, 인력감축형 구조조정으로 목숨을 건 갈등과 대결을 조장하고 강화하는 노동배제형 산업구조조정 정책 접근이 재현될 가능성이 높음
  - 정부와 기업이 경제위기, 경영위기를 빌미로 아무런 거리낌 없이 정리해고와 임금삭감, 비정규직화를 남발하는 관행이 이어질 우려가 높음

- 사회적 대화기구의 부재
  - 구조조정의 필요성과 범위, 기준에 대한 견해차이가 존재하는 상황에서 이해당사자인 노동조합을 배제하는 구조조정이 추진되면 사회적 갈등이 증폭될 우려가 있음
  - 업종 수준의 노사간 사회적 대화기구를 구성하여 정부 및 채권단(산업은행, 수출입 은행)과의 협의를 통한 지속가능한 경제를 위한 구조조정 논의가 시급함
  
- 구조조정 리스크의 전가
  - 경제위기, 경영위기 속에서 구조조정에 대한 경영진과 주주, 채권단의 책임과 부담은 거의 찾아볼 수 없음
  - 구조조정의 리스크는 노동자들이 전담하고 있는 상황에서 재취업, 생활안정 등에서 불안한 생활을 영위하는 과정이 반복되고 있음
  
- 사내하청 근로자에 대한 정책 부재
  - 구조조정의 주된 대상은 취약계층인 비정규직 중심의 사내하청 근로자들이 대부분임
  - 사내하청 근로자들은 주로 도급계약이기 때문에 경기변동에 따라 1차적인 구조조정 대상이 될 가능성이 높으며 고용보험 적용을 받지 못하는 근로자에 대한 사회안전망 강화대책의 부재가 지적되고 있음

## 03 정책 제언

### □ 정부는 실업대책 및 지역경제 안정화에 필요한 기금과 프로그램 확충에 필요한 재정지출 확대 등 선제적 정책대응이 필요함

- 적극적인 일자리 대책(고용유지)과 함께 특별고용지원업종에서 발생하는 실직자들에게 실업급여 수급기간 연장을 적극 검토해야 함
- 정부는 지방정부와 협조관계를 구축해 지역경제 안정화 대책을 신속히 수립해야 함

#### ○ 구조조정 리스크의 사회화

- 부실기업 정리해고의 부담을 개별 노동자에게만 전가시키지 않고 사회 구성원이 함께 책임지는 ‘구조조정 리스크의 사회화’의 필요성과 방안을 검토해야 함
- 경영진의 경영실패에 대한 책임은 당연히 물어야 하며 고의 또는 중대한 과실의 경우 손해배상 책임을 물을 수 있는지도 적극 검토해야 함
- 또한, 경영진, 관리직, 정규직근로자, 사내하청근로자 등은 노동시간 단축으로 인한 임금손실 감수 등 노사가 함께 고통분담을 해야 함
- 지자체 수준에서는 중소 부품업체, 지역상권에 미치는 영향, 실제 실업대책이나 각종 지원대책의 최종적인 전달과 이행에 대한 책임을 강화해야 함

#### ○ 실근로시간 단축 및 일자리 나누기로 고용 유지

- 조선업은 장시간 노동과 초과 노동시간이 많은 업종으로 물량감소에 대응하여 무분별한 인력감소보다는 근로시간 단축 및 일자리 나누기를 통해 고용을 최대한 유지할 필요가 있음

- ‘일자리함께하기제도’, ‘근로시간단축지원제도’ 등 정부의 재정지원 사업과 연계하여 실근로시간을 줄이고 일자리 나누기를 통해 고용을 유지하고 숙련기술 형성의 기반을 유지해야 함
- 실업급여 확대 등 사회안전망 강화
  - 실업급여의 지급기간 및 지급수준을 획기적으로 강화하여 생계대책을 보장해야 함
  - 피보험단위기간을 현행 이직전 18월중 180일이상 → 120일로 단축하고 소정급여일수를 현행 90~240일 → 120~360일로 확대해야 함
  - 비정규직 등 고용보험 미가입 또는 수급요건 미해당자에 대한 특별 실업급여도 지급할 필요가 있음
  - 사회보험 사각지대 해소를 위해 두루누리사업 대상 및 지원을 확대해야 함
    - ※ 두루누리사업 : (현행) 10인미만 140만원 미만 저임금근로자의 고용보험·국민연금 50% 지원 → (요구) 현행요건 + 비정규직 (규모별 가입률 확인하여 10~100인 미만까지 확대)
  - 실업급여와 직업훈련기관과의 연계를 통한 직업능력개발사업을 대폭 확대해야 함
  - 실업자, 저소득 노동자에게 저리의 생활안정자금을 공급하고 실업자, 파산기업 노동자 등에게 대출금 상환을 유예할 필요가 있음
- 해고 근로자의 재취업, 재고용 지원프로그램 마련
  - 자동차나 금속업종의 교대제 개편으로 일자리를 창출하여 정리해고된 조선산업 인력의 재취업을 촉진해야 함
  - 철도, 도로, 항만 등 SOC 투자와 고용복지서비스, 보육교육, 요양보

건의료 등 공공사회서비스의 일자리 확대로 사회 인프라를 구축하고, 국공립 보육, 요양, 병원 및 공공임대주택 건립을 통한 건설노동자 취업 기회를 확대해야 함

- 조선산업 등 해당 산업의 정상화 이후 해고된 노동자들에 대한 우선 재고용을 적극적으로 보장할 필요가 있음

○ 지역경제 활성화 방안 제시

- 지역경제를 지탱하던 주력 제조업의 침체로 연관산업 전반에 부정적인 영향을 미치고, 지역의 미래 비전에 대한 불확실성이 지역경제를 넘어 이제는 국가경제로 확산되고 있음
- 고부가가치 선종의 핵심기술에 대한 기술 및 인력양성 투자 확대, 시설투자 확대 등을 통해 조선해양산업의 부활을 위한 의지를 표명하여 지역공동화를 방지해야 함

○ 지속가능한 발전을 위한 사회적 논의기구 구성

- 지속가능한 구조조정을 위한 사회적 논의기구를 구성하여 사회적 대화와 논의의 마당을 제공하고 구조조정의 목표, 대상, 추진방법에 관한 큰 방향을 결정할 필요가 있음
- 국회차원에서는 고용보험법과 기업구조조정촉진법 등 개정, 구조조정 과정에서 나타나는 갈등 현안을 다루는 특위 구성이 필요함
- 정부와 채권단의 일방적인 구조조정을 여야 정당, 노사정 및 협력업체 등을 포괄하는 등 다수의 이해 당사자들이 참여하는 사회적 대화를 통해 지속가능한 발전, 경제의 선순환을 위한 구조개편이 추진될 수 있도록 해야 함

