

조선·항공 등 기간산업의 재벌 특혜성 매각 대응을 위한 정책토론회

일시 | 2021년 1월 27일(수) 오후 3시

장소 | 민주노총 15층 교육원(온라인 생중계)

토론회 주최 | 참여연대, 민주노총, 공공운수노조, 금속노조,
류호정·배진교·심상정·장혜영 의원실 공동

조선·항공 등 기간산업의
재벌 특혜성 매각 대응을 위한
정책토론회

2021. 1. 27.

양경수 민주노총 위원장

안녕하십니까, 민주노총 위원장 양경수입니다.

이번 달부터 새롭게 민주노총 위원장 임기를 시작하고 있습니다. 민주노총에게 주어지는 요구와 기대는 높고 다양합니다. 그중에서도 정부와 자본의 움직임에 맞서는 노동자와 시민의 목소리를 대표하고 실현시켜 달라는 요구는 그야말로 민주노총의 존재의 이유 그 자체이기도 합니다. 대우조선과 아시아나항공의 매각은 정부의 대자본에 대한 특혜, 손실과 비용의 사회화, 국가 기간산업의 사유화, 노동자의 생존권 도외시 등이 중첩되어 드러나고 있는 대표적인 문제입니다. 이에 대한 대응은 비단 노동자의 생존권을 지키는 문제만이 아니라 사회적 공익과 경제적 정의의 문제이기도 합니다.

코로나19 사태가 1년이 넘게 계속되고 있는 지금, 우리 사회는 커다란 변화의 흐름 속에 있습니다. 코로나19가 야기한 산업적, 경제적 위기 상황, 사회적 긴장 상태의 고조 속에 이전부터 심화되어 온 사회적 양극화와 불평등은 더욱 기승을 부리고 있습니다. 코로나19는 어쩌면 하나의 징후이자 계기점일 수 있습니다. 출구를 찾아 헤매던 누적된 사회적, 경제적 모순들이 터져나오는 출구로서의 코로나19는 변화가 필요함을 보여주는 징후입니다. 또한 진정한 변화 없이는 나락만이 기다리고 있음을 보여주는 징후이기도 합니다. 이러한 징후를 노동자와 시민을 위한 실질적 변화로 이끌어가는 계기점으로 만들어야 할 것입니다. 포스트코로나라는 말이 회자되지만, 아시아나항공의 매각 문제가 보여주듯이 자본의 위기, 재벌의 위기를 덮어주고 보상해주는 것이 코로나19 사태의 해결책이 될 수는 없습니다. 포스트코로나는 정의로운 전환이어야 합니다. 누적된 모순을 풀어내고 새로운 사회, 경제 구조 속에 사회적 공익과 노동자 시민의 안전과 생존이 조화될 수 있게 하는 것, 그것이 포스트코로나의 기본적 출발이어야 할 것입니다.

대우조선과 아시아나항공의 매각 문제는 개별 기업의 희생과 구제책 마련의 차원을 넘어서고 있습니다. 켜켜이 쌓인 재벌특혜적 경제, 사회 구조의 문제점들을 파헤치고 새로운 해결책을 찾아나가야 합니다. 재벌 총수 일가의 지분을 강화해주고, 안정적 세습을 보장해주며, 그 비용은 국가와 사회가 부담해주고 희생은 노동자와 시민이 치러야 하는 매각은 우리 사회가 직면한 모순을 더욱 심화시킬 뿐입니다. 대우조선과 아시아나항공은 각각 조선과 항공 산업에서 중추적 역할을 담당하고 있었습니다. 국가 기간산업으로서의 역할과 전망에 대한 고민보다는 당장의 책임 모면, 재벌 총수 일가의 이익 보전에 급급한 매각은 재검토되어야 합니다. 필요한 것



은 덩치 큰 기업을 살 만한 재벌에게 더 큰 이익까지 보장하고 국가적, 사회적 비용까지 감수하면서까지 팔아치우는 것이 아니라 기간산업의 역량을 보전하고 노동자의 생존과 시민사회의 공익을 지켜내기 위한 정부의 역할과 책임 강화입니다. 이미 수많은 선진 산업국가들에서는 이러한 기간산업 영역의 기업들에 대한 정부 역할 강화가 주요한 대책으로 추진되고 있습니다.

코로나19 대응은 방역만이 아니라 경제적, 사회적 대응과 변화를 능동적으로 끌어내는 것이기도 할 것입니다. 수많은 노동자들이 코로나19 상황에서 우리 사회와 경제를 지탱하기 위해 묵묵히 일하고 있습니다. 포스트코로나는 재벌특혜와 정부책임회피가 아니라 이러한 노동자들의 땀과 노력에서 피어날 것입니다.

오늘 토론회가 위기에 처한, 변화를 필요로 하는 우리 경제, 우리 기간산업에 실질적 대안들을 제시해주는 중요한 계기가 되리라 믿습니다. 이 토론회를 준비해주신 참여연대와 공공운수노조, 금속노조, 그리고 대우조선과 아시아나항공의 현장 노동자들에게 감사드립니다. 또한 함께 해주신 류호정, 배진교, 심상정, 장혜영 국회의원님들께도 감사의 인사와 함께 국회에서 대우조선과 아시아나항공 매각의 문제점을 드러내고 대안을 찾아가는 적극적 활동을 펼치실 것이라는 기대의 말씀드립니다. 발제를 맡아주신 이승철, 김남근, 김철 님과 토론에 나서주신 여러 분들께 또한 감사의 인사드립니다. 여러분들의 소중한 의견과 대안을 받아, 민주노총 더 힘차게 달려나갈 것이라 약속드립니다. 감사합니다.

류호정 의원

정의당 국회의원 류호정입니다.

코로나19 국면에서 우리는 정치, 경제, 사회, 문화 등 전 영역에 걸쳐 그동안 내재하여 왔던 온갖 모순과 문제점들이 폭발하는 장면을 지켜보고 있습니다. 공동체가 모든 힘을 합해 눈앞의 위기를 빠르게 극복해도 모자란 이때, ‘묻지도, 따지지도 않는’ 재벌만 배를 불리는 일방적 기업 인수 합병이 벌어지고 있습니다.

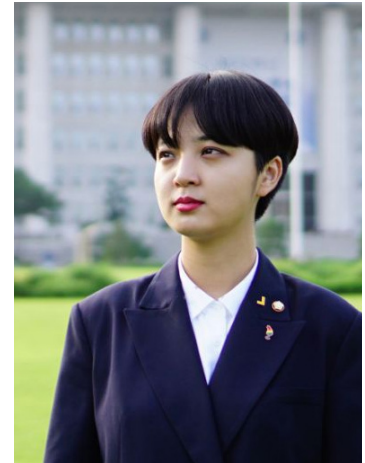
국가 주요 기간산업인 조선 산업의 현대중공업-대우조선해양 인수합병과 항공 산업의 대한항공-아시아나항공 인수합병이 그것입니다.

하나같이 경영파탄에 관한 책임을 져야 할 재벌이 오히려 막대한 국민의 혈세를 정부로부터 지원을 받았습니다. 족벌 경영권 특혜는 그대로 유지한 채 노동자·서민에게는 구조조정의 칼날을 드리우며 희생만을 강요하고 있습니다. 재벌기업의 부실 처리 과정에서 보여준 ‘손실의 사회화’가 여전히 반복되고 있습니다.

현대중공업-대우조선해양 인수합병은 경쟁 관계에 있는 세계 1위와 2위의 조선소를 결합하는 것으로 독과점 문제가 발생합니다. 현대중공업은 재벌 3세 경영세습의 도구로 이를 충실히 활용하고 있고, 거센 구조조정의 광풍과 거제를 중심으로 한 경남 지역 경제는 피폐해질 것이 자명합니다.

대한항공-아시아나항공 인수합병은 현재 국내업계 1위, 2위 간의 항공사 결합으로 국내 항공 산업 생태계에 심각한 악영향을 줄 것으로 예상합니다. 산업은행이 중심이 되어 인수자금 능력이 없는 대한항공이 헐값에 아시아나항공을 인수해 ‘공룡 항공사’를 만들 수 있게 한 재벌 특혜 매각입니다. 산업은행과 대한항공은 ‘구조조정은 없을 것’이라고 하지만 이를 믿는 사람은 없습니다. 이미 두 항공사는 코로나 19를 전후로 인력감축을 진행하고 있습니다. 인수합병이 되면 구조조정에 불이 붙을 것입니다.

이번 토론회는 위 두 기업 인수 합병이 진행되는 과정에서 매우 중대한 시점에서 개최됐습니다. 유럽연합(EU)의 현대중공업과 대우조선해양 기업결합심사는 올해 3월 이내 나올 것으로 예상합니다. 공정거래위원회 심사도 예정보다 늦어졌지만, 올해 1분기 중 결과가 도출될 것으로 전망되고 있습니다. 대한항공의 아시아나항공 인수합병도 지난해 11월 정부 공식 승인 이후 막바지에 다다랐습니다. 이제 남은 것은 공정거래위원회의 기업결합심사입니다.



기간산업의 재벌 특혜성 매각과 관련한 다양한 쟁점사항에 대해 토론회 발제를 맡아주신 이승철 사회변혁노동자당 집행위원장님, 김남근 참여연대 정책위원님, 김철 사회공공연구원 선임연구위원님 감사합니다. 지정토론회에 참석해 주신 여러분께도 고마운 마음을 전합니다.

무엇보다 먼저 일하는 사람의 삶을 지켜야 합니다. 공정거래위원회는 기업결합을 불승인해야 합니다. 또한, 조선 산업과 항공 산업을 살리는 방안은 특정 재벌의 이익이 아닌 공공의 이익이 무엇인지가 최우선으로 고려되어야 합니다. 밀실 야합이 아닌 충분한 시간과 설명을 통한 사회적 논의를 통해 원점에서 재검토해야 합니다. 그 길에 저도 함께하겠습니다.

감사합니다.

배진교 의원

안녕하십니까, 정무위 소속 정의당 국회의원 배진교입니다.

정부와 산업은행은 ‘기간산업’을 보호한다는 명목으로, 과거와 같은 ‘재벌 퍼주기’를 반복해서는 안 됩니다.

최근 대우조선해양과 현대중공업의 합병, 아시아나항공과 대한항공의 합병 등 대규모 매각과 합병이 이루어지고 있습니다. 관련 소식에는 ‘기간산업’이라는 표현이 꼭 함께 등장합니다. 조선과 항공은 기간산업으로서 국가 경제의 기초이니, 응당 국가가 나서서 특별한 보호나 지원을 해야 한다는 것입니다.

그러나 매각과 합병의 과정에서 손익을 계산하는 주체는 ‘재벌’이자, 민간사업자일 뿐입니다. 대우조선해양에 투입된 공적자금이 자본시장으로 넘어가면 제대로 회수될 수 있는지, 대한항공과 아시아나항공의 합병에 투입되는 공적자금은 제대로 국민에게 돌아올 수 있는지, 이 모든 것이 불확실한 상황에서 매각과 인수합병을 밀어붙인다면, 이는 공적자금을 재벌에게 갖다 바치는 ‘신종 재벌특혜’에 불과합니다.

대한항공과 아시아나항공이 합병하면, 조원태 회장은 세계 7위의 초대형 항공사를 손에 넣게 되지만, 두 기업 합계 35조 원에 달하는 대규모 부채를 우려하지 않을 수 없습니다. 향후 동반 부실로 이어진다면, 그때도 ‘기간산업을 살린다’는 명목으로 공적자금을 요구할 것입니다. 게다가 통합된 항공사는 점유율 60%의 독점기업이 되어 소비자 권익 침해 등의 부작용도 우려되고 있습니다.

현대중공업과 대우조선해양의 합병 역시 마찬가지입니다. 결국 ‘기간산업을 살린다’는 명목으로 경영실패나 경제위기에 대한 보상은 앞으로도 모두 시민의 혈세로 만들어진 공적자금이 될 수밖에 없습니다. 또한, 현대중공업은 지금도 사내하청 업체에 대한 갑질 문제가 해결되지 않고 있습니다.

공정거래위원회는 이 두 합병의 승인에 대해 신중하게 접근해야 합니다. 두 합병 사

레가 공통적으로 가지고 있는 ‘재벌 퍼주기’의 문제, 그리고 대한항공-아시아나가 합병할 경우 발생할 독점 문제, 현대중공업의 갑질 문제를 기업합병에 있어 중대한 문제점으로 다루어야 합니다.

과거 기간산업을 살리기 위한 정부의 노력이, 결국 재벌의 배만 불러주는 결과로 나타났다면, 이제는 더 신중하게, 다양한 방법이 논의돼야 합니다. 소수 재벌에게 온갖 특혜를 제공하고도, 골목상권 침투, 일감 몰아주기, 땅콩회항, 물컵 갑질 등, 탐욕과 폐악질로 국민을 배신했던 재벌의 행태와, 이에 대한 책임은 묻지도 못하고 도리어 혈세만 지원하던 정부의 무능이 더이상 반복되어서는 안 될 것입니다.



토론 자리와 생중계까지 준비해주신 민주노총과 참여연대 여러분께 진심으로 감사드립니다. 저와 정의당은 조선, 항공 등 기간산업 정책이 국민의 이익에 맞는 방향으로 가고 있는지, 노동자들의 고용불안이 발생하지 않는지 끊임없이 감시하며, 대기업 중심의 지배구조와 재벌 퍼주기의 악순환을 끊고, 경제민주화를 이루기 위해 최선을 다하겠습니다.

심상정 의원

장혜영 의원

정의당 국회의원 장혜영입니다.

산업구조의 변화에서부터 최근 코로나19까지, 여러 악재 속에서 경영에 어려움을 겪는 기업들이 있습니다. 특히 우리 경제와 고용의 큰 축을 담당하는 기간산업이 어려움을 겪자 산업은행 등 금융당국은 대규모 공적자금을 투입하며 기업 살리기에 나서기도 합니다. 이 지원을 바탕으로 산업 변화에 대응하면서 일자리를 지켜나가는 게 마땅하지만, 어떤 기업은 특혜는 삼키고 이후에 기업을 팔아넘기는데 급급하여, 많은 노동자들이 일자리도 잃고 결국 국가가 기업의 빚을 대신 감당하게 되는 상황이 반복되고 있습니다. 이익은 특정 재벌들의 몫이 되고, 손실만 국민 전체가 떠안는 구조가 만들어진 것입니다.

오늘 토론회는 이러한 ‘손실의 사회화’에 대한 대책을 논의하기 위해 마련한 자리입니다. 토론회를 위해 참여연대와 민주노총, 공공운수노조 및 금속노조와 우리당 류호정·배진교·심상정 의원님이 함께 주최하고 있습니다. 발제와 토론에 나서주신 모든 분들께도 감사의 마음을 전합니다. 오늘의 자리를 통해 혈세 낭비는 막고 우리 경제의 토대를 더 건강하게 다질 수 있는 방안이 논의되었으면 합니다.

예상치 못한 경제적 상황으로 어려움을 겪는 기업을 국가가 돕는 것도 중요할 것입니다. 그러나 그 과정에서 기업의 부실 경영 등 중대한 잘못이 드러나는데도 아무런 책임을 묻지 않고선, 무조건 특혜를 주는 방식으로는 밑 빠진 독에 물을 붓는 것과 다르지 않습니다. 현재 산업은행이 막대한 공적자금을 투입하는 것만큼 기업의 경영 상태를 잘 관리·감독하고 있는지, 그 역할을 근본적으로 점검하는 것이 필요합니다. 또한 기업의 매각 과정도 합리적으로 이루어지고 있는지 살펴야 합니다.

더 나아가 우리 산업 구조 자체를 전환할 수 있는 방향으로 대책이 논의되어야 합니다. 특히 조선·항공 분야의 산업은 이미 대규모 공적자금이 투입되고 있고, 많은 노동자들의 일터라는 점에서 실질적인 논의가 필요한 상황입니다. 이 과정에서 재벌의 이

윤을 지키기 위한 특혜성 지원에 그치는 것이 아니라, 국민의 이익을 지킬 수 있는 최선의 방법이 무엇인지 제대로 따져 묻겠습니다.



〈제1발제〉

- 대우조선해양의 현대중공업 매각 추진 문제점 및 대안 15
이승철 (사회변혁노동자당 집행위원장)

〈제2발제〉

- “산은의 한진칼 출자를 통한 대한항공 아시아나 인수”의 5대 쟁점 35
김남근 (변호사, 참여연대 정책위원)

〈제3발제〉

- 산업은행의 기간산업 관리실태 및 개선 방안 43
김 철 (사회공공연구원 연구위원)

〈제1토론〉

- 산업은행의 재무적 구조조정 문제와 재벌 특혜 66
홍석만 (참세상연구소 연구위원)

〈제2토론〉

- 산업은행의 정책자금 투입·운용 합리화 방안 77
이수환 (국회입법조사처 입법조사관)

〈제3토론〉

- 대우조선 불공정 매각과 산업은행 체계 20년 81
김종호 (금속노조 대우조선지회 대외협력실장)

〈제4토론〉

- 아시아나항공 매각 과정의 문제점 89
심규덕 (아시아나항공노조 위원장)

〈제5토론〉

- 현중 대조 인수에 따른 산업 생태계 문제 및 대책 100
김태정 (금속노조 정책국장)

〈제6토론〉

- 정원섭 (공공운수노조 조직국장) 102

대우조선해양의 현대중공업 매각 추진 문제점 및 대안

이승철(사회변혁노동자당 집행위원장)

1. 반복되는 ‘정책금융의 재벌특혜’

2020년 9월 현대산업개발의 아시아나항공 인수 계약이 공식 파기된 뒤, 주채권은행인 산업은행은 아시아나항공의 대한항공 매각을 발표했다. 이어 한진그룹 지주회사인 한진칼과 대한항공도 곧바로 이사회를 열어 아시아나항공 인수를 결정했다.

두 달 사이에 일사천리로 진행된 이 과정은 대우조선해양의 현대중공업 특혜 매각과 똑같은 상황이 재현됐다는 점에서 특히 놀라웠다. ‘공적자금 투입 기간산업 사업장의 동종재벌 특혜 매각’이 정부 정책금융의 확립된 모델로 자리 잡는 관행이 형성될 수 있기 때문이다.

대우조선해양 매각 관련 상황에 노동계의 관심이 모아지고 있는 이유도 여기에 있다. 대우조선해양에서 대표적으로 발현된 모델이 자칫 향후 공적자금 사업장 전반의 문제로 확산될 수 있기 때문이다.

2. 대우조선해양 매각의 양상과 문제점

1) 현대중공업의 등장과 그 이후

산업은행이 대우조선해양을 현대중공업에 매각한다고 발표한 것은 2019년 1월 31일이었다. 두 달 뒤인 3월 8일 현대중공업과 산업은행의 대우조선 인수 본계약이 체결됐으며, 이어 5월 31일에

는 현대중공업이 임시주주총회를 열어 대우조선 인수를 위한 현대중공업 물적 분할과 중간지주사인 <한국조선해양> 설립을 결정했다. 이 물적 분할 승인으로 현대중공업은 중간지주회사인 한국조선해양(존속회사)과 사업회사인 현대중공업(신설회사)으로 나뉘게 됐다.

정 씨 일가의 계획대로라면, 현대중공업그룹의 지배구조는 △그룹 지주회사인 현대중공업지주 아래 △중간지주사인 한국조선해양을 두고, △그 밑에 현대중공업과 현대삼호중공업, 현대미포조선에 더해 대우조선해양이 있는 구조로 바뀐다.

2) 해외 기업결합 심사 현황

구분	기업결합 신고서 제출일	결과	비고
국내(공정위)	2019. 7. 1.	진행 중	
중국	2019. 7.22.	승인(2020.12.28.)	
카자흐스탄	2019. 8.15.	승인(2019.10.29.)	
싱가포르	2019. 9. 2.	승인(2020.8.25.)	
일본	2019. 9. 4.	진행 중	2020.2.25. 본심사 돌입
EU(10개국)	2019.11.12.	진행 중	2차 정밀심사 결정

해외 기업결합심사는 당초 예상과 달리 2년여 쯤 지속되고 있다. EU의 경우 2019년 12월 본심사를 시작한 뒤, 당초에는 2020년 5월까지 승인 여부를 결정할 계획이었으나, △반독점 여부 등에 대한 더욱 구체적인 검토를 위한 ‘스톱 더 클락(stop the clock)’ 발동 △코로나 19에 따른 자국 내 현장조사의 어려움 등을 이유로 기업결합 심사를 세 차례 유예한 상태다. 한국조선해양은 지난해 10월 EU 집행위원회에 일부 양보 조건을 제시하며 기업결합 심사를 빠른 시일 안에 마무리해달라고 요청한 것으로 보도됐으며, 대략 올 4월 이후에야 결과가 나올 것이란 전망이 다수다. EU의 심사 결과에 따라 일본의 입장도 정해질 것으로 관측된다.

3) 대우조선해양 매각 방식 개요

현대중공업이 대우조선을 인수하는 방식을 요약하면 아래와 같다.

- ① 현대중공업을 <사업부문>과 <투자부문>으로 분할
- ② 현대중공업 투자부문은 중간지주회사인 <한국조선해양> 신설
- ③ 산업은행이 보유한 대우조선해양 주식(전체 주식 55.7%)을 <한국조선해양>에 현물 출자
- ④ <한국조선해양>은 산업은행에 대우조선해양 주식 현물 출자 대가로 자사 주식 발행
※ 발행 주식은 1조 2,500억원 상당의 전환상환우선주(9,118,231주)와 8,500억원 상당의 보통주(6,099,570주)로 구성
- ⑤ <한국조선해양>은 1조2,500억원의 유상증자로 자본 확충
- ⑥ 현대중공업지주는 이 증자에 지분율(33%, 약 4,000억원)만큼 참여해 지배주주 지위 유지
- ⑦ 대우조선해양은 자본 확충을 위해 1조 5천억원의 유상 증자
- ⑧ <한국조선해양>은 ⑤번 과정에서 확보한 1조 2,500억원과 보유자금 2,500억원으로 대우조선해양이 유상증자한 주식 매집

이상의 복잡한 단계를 거치는 거래 과정을 간단히 요약하면, '산업은행과 현대중공업 간의 주식 교환'이다. 산업은행은 자신이 보유한 대우조선 주식을 현대중공업에 넘기는 대가로 <한국조선해양>의 주식을 받으며, 현대중공업은 별도의 비용 없이 대우조선 주식의 과반 이상을 산업은행으로부터 받는다.

이 과정에서 현대중공업이 지출하는 금액은 6,500억 원에 불과하다. 구체적으로는 위 ⑥에서 발생하는 4,000억 원과 ⑧에서 발생하는 2,500억 원이 전부다. 2017년도에 7,330억 원의 영업이익을 내고, 이어 2018년 영업이익 1조 248억 원을 기록한 대우조선해양을 인수하는 데에 소요된 금액은 고작 6,500억 원인 셈이다.

4) 대우조선해양 매각 과정의 문제점

○ 매각과정에서 산업은행의 이익

산업은행이 이 계약의 효력 발생 시점에 현대중공업그룹으로부터 받는 매각대금은 '0원'이다.

산업은행이 현대중공업으로부터 매각대금으로 받는 <한국조선해양>의 주식은 전환상환우선주와 보통주로 구성돼 있다. 이 중 전환상환우선주(9,118,231주)와 관련해, 산업은행은 이 주식 발행일로부터 4년 6개월이 경과한 후부터 5년이 경과하기 전까지 현금(약 1.25조 원)으로 '상환'할 것을 한국조선해양에게 요구할 수 있으며, 혹은 현금 상환 대신에 주식 발행일로부터 12개월이 경과한 후부터 5년이 경과하기 전까지 보통주로의 전환(전환비율 1:1, 전환상환우선주 1주를 보통주 1주로 전환)을 청구할 수도 있다. 산업은행이 상환권을 행사하지 않을 경우에는 자동으로 보통주로 전환되며, 반대로 현대중공업(한국조선해양) 역시 전환상환우선주의 50%에 한하여 상환권을 행사할 수 있다.

○ 매각과정에서 현대중공업의 이익

첫째, 건실한 조선사업장인 대우조선해양에 대한 소유권이다. 대우조선해양의 영업이익은 2017년 7,330억 원, 2018년 1조 248억 원을 거쳐 2019년 2,928억 원을 기록했다. 2016년 말 기준 5,544%에 달했던 부채 비율은 2019년 200.3%로 줄어들었다. 2019년의 경우 전년인 2018년에 비해서는 영업이익이 감소했지만, 조선업 위기 이후에도 3년 연속 흑자를 지켜냈다는 평가다. 특히 2019년 4분기 영업이익은 1,546억 원으로, 일곱 분기 만에 적자 전환했던 2019년 3분기의 부진한 실적을 다시 흑자로 돌렸다. 2019년 대우조선해양은 LNG운반선 10척, 초대형 원유운반선 10척, 컨테이너선 11척, 초대형 LPG운반선 2척, 잠수함 5척(창정비 1척 포함), 해양플랜트 1기 등 총 39척, 약 8조2078억 원 규모 상당의 선박 및 해양플랜트를 수주했다.

둘째, 3세 기업승계 작업을 위한 탄탄한 지배구조다. 현대중공업 3세 승계 작업의 첫 단계는 2017년 현대중공업을 4개 회사로 쪼개 지주회사를 설립하는 과정이었다. 현대중공업그룹은 2017년 현대중공업을 4개로 나누며 지주회사인 <현대중공업지주>를 설립하고, 그 과정에서 조 단위 현금을 창출하는 현대오일뱅크를 직할 자회사로 편재했다. 이 과정에서 현대중공업이 보유하던 9,670억 원에 달하는 자사주를 지주회사 전환에 활용했고, 그 과정에서 정씨일가 지분은 10%에서 30%로 급증했다.

이렇게 지주회사 전환과 함께 정 씨 일가 지분을 3배로 부풀린 뒤, 2018년에는 파격적 고배당 정책을 발표했다. 2018년부터 변화된 배당률 정책은 ‘사업회사 배당률을 30%, 지주회사 배당률을 70%로 인상’하는 것을 핵심으로 하고 있다. 즉 사업회사가 100원을 벌면 30원을, 지주회사가 100원을 벌면 70원을 주주에게 배당한다는 것이다. <현대중공업지주>가 이와 같은 고배당에 나선 이유는, 정몽준에서 정기선으로 그룹을 3세 승계하기 위해서는 상속세와 지분 매입에 조 단위 자금이 필요하기 때문이다. 지주회사 배당률이 사업회사 배당률보다 높은 이유도 이런 경영승계 자금을 확보하기 위해서다. 지주회사 전환 후 정몽준 일가는 지주회사 지분을 가지고 고배당의 이윤은 호주머니에 넣고, 위험이 있는 사업회사 지분은 직접 보유하지 않는 방식이다. 이 과정에서 조 단위의 안정적인 현금을 창출하는 <현대오일뱅크>는 지주회사의 직할 자회사로 편재했다.

정 씨 일가에게 이제 남은 과제는 대우조선 인수 과정을 통한 <정씨 일가 → 현대중공업지주 → 한국조선해양(중간지주) → 사업회사(대우조선·현대중공업·미포조선·삼호중공업)로 이어지는 지배구조의 완성>이다. 이렇게 되면 △세계 1-2위 조선소를 자신의 지배구조 최하단에 편재할 수 있으며 △당장 7조가 넘는 사업부채는 지배구조의 아래층으로 넘어가고 △현금성 자산은 ‘지주회사 고배당 정책’을 통해 정 씨 일가가 쉽게 가져가게 된다. 더욱 매력적인 것은 이 과정에서 정 씨 일가의 돈은 한 푼도 들어가지 않는다는 점이다.

3. 산업적-정책적 요인과 대우조선의 공공적 지배구조 전환 필요성

대우조선해양의 올바른 미래 전략 방향은 ‘정 씨 일가의 기업지배구조 지원을 위한 특혜 매각’이 아니라, △산업적 요인과 △정책적 요인 양 측면 모두를 고려한 <공공적 지배구조 전환 및 강화>가 최적의 대안이라 볼 수 있다.



1) 산업적 요인

(1) 조선산업의 노동집약성

가. 선박 건조에서 숙련공 유지-확대의 중요성

선박 건조공정은 △다양한 공정 형태와 △공정간 독자적인 작업과정 수행 △주문생산 위주에 따른 공정 표준화의 제약 △초대형 구조물의 성격에 따른 자동화의 한계 등의 특성을 내포하고 있다. 이와 같은 특성은 절단-조립-의장-도장 등 전 공정에 걸쳐 숙련 기술을 요하는 부분이 많으며, 따라서 숙련공의 유지-확대가 산업 유지의 관건적 요소가 된다.

조선산업 노동집약성에 따른 숙련공 유지의 중요성은 중국-일본 등 타국 조선산업 현황을 통해

서도 잘 드러난다. 임시공 중심의 중국의 경우 조선소 인력의 낮은 몰입도와 높은 이직률이 발목을 잡고 있으며, 일본의 경우 1990년대 이후 대규모 인력 구조조정으로 설계-엔지니어링 인력 부족과 생산인력 확보의 어려움을 겪고 있다.

나. 매각에 따른 구조조정은 숙련공 공급 해체로 이어져

이런 상황에서 △산업은행의 매각 일변도 정책이나 △현대중공업 인수는 모두 숙련공 공급 해체로 이어져 인적 경쟁력 약화로 이어질 수밖에 없다는 점에서 문제가 크다.

‘매각 목적 구조조정’은 ‘다운사이징’¹⁾이란 용어로 통용되고 있으며, 인적 구조조정(정리해고 및 희망퇴직 등 인력 감원)과 물적 구조조정(자산-부동산 매각 및 기업 경량화)의 두 축으로 진행된다. 즉 해당 기업의 가치를 낮춰, 더 싼 값으로 매각할 수 있게 하는 조치가 핵심이다. 이에 따라 국책은행 소유구조에 얽혀있는 조선사업장은 자구계획의 일환으로 고정비 지출 축소를 요구받고 있으며, 이는 대부분 인건비 삭감으로 이어진다. 대우조선해양과 STX조선해양 등에서 대규모 해고와 장기 무급휴직 등이 발생한 이유도 여기에 있다.

현대중공업으로의 인수 시에도 마찬가지 상황이 예견된다. 산업은행과 현대중공업은 2019년 3월 8일 본계약 체결 당시 비판여론을 의식해 고용보장 관련한 내용을 언급했지만, “생산성이 유지되는 한”이라는 단서를 달아 구조조정과 해고를 암시했다.²⁾ 대우조선 역시 이를 부인하지 않고 있는데, 이는 “기존 구조조정 계획에 의하면, 여전히 1만 명에 달하는 대우조선해양 노동자 중 1천 명가량을 해고해야 한다. 현대중공업이 인수에 동의했다면, 구조조정 대상 인원은 더 많을 것이다.”는 대우조선 관계자의 인터뷰³⁾를 통해 드러난다.

인적 구조조정에서 자유롭지 않은 것은 현대중공업 노동자도 마찬가지다. 현대중공업이 중간지주회사 산하의 사업회사로 편재되면서, 현대중공업이 만든 이윤의 상당 부분이 지주회사로 넘어가게 되므로, ‘수익 악화’를 명분으로 한 인력 구조조정이 예상된다. 또 단협 승계를 거부하면서

1) <다운사이징>은 경영학에서 기업체의 관료화에 따른 불필요한 낭비조직을 제거하는 것을 의미하는 것으로, 조직구조를 변화시키는 과정에서 불필요하고 과중한 부분을 정리해 최적화하기 위한 조직변화 행위를 의미하나, 한국의 경우 ‘조직변화’ 그 자체보다는 무조건적인 ‘기업 슬림화’로 사용되고 있다.

2) 현대중공업은 산업은행과의 본계약 체결 시 아래와 같은 입장을 발표하였다.

△ 대우조선해양 자율 경영체제 유지

△ 생산성이 유지되는 한 대우조선해양 노동자 고용안정 보장

△ 대우조선해양 협력업체와 부품업체 기존 거래선 유지

△ 이해관계자 공동협의체 구성

△ 학계-산업계-정부 등이 참가하는 ‘한국 조선산업 발전협의회’ 구성을 통한 조선산업 생태계 복원

3) 2019년 1월 30일, 월스트리트저널.

현대중공업노조를 무력화하려는 시도도 가능하다. 예컨대 한국GM의 경우 연구개발 사업분야를 분할한 이후 단체협약 승계를 거부하면서 40여개의 개악조항을 노조에 요구한 바 있다. 2017년 현대중공업이 4개사(중공업, 일렉트릭, 건설기계, 현중지주)로 분할될 때 사측은 10개월 동안 단체협상을 거부한 전례도 있다. 기업분할이 자본의 신종 노조무력화 전술로 쓰이고 있다.

(2) 조선산업의 자본집약성

가. 설비 및 운영 과정에서의 자본투입

조선산업의 또 다른 특징 중 하나는 △도크-크레인 등 대형 중장비 설비투자의 필수성 △장기간에 걸친 제조기간 △제조기간 동안 각종 자재를 비롯한 제작금융 및 운영자금 조달력 구비 중요성 △선박 인도 시 대금을 수취하는 결제 구조 등에 따른 자본집약적 성격이다.

대규모-고가 상품인 선박-해양구조물의 경우, 그 계약과 제작, 건조 과정이 2~5년으로 장기간에 걸쳐 이뤄질 수밖에 없다. 특히 최근 해비 테일 방식⁴⁾이 일반화되며, 관련 자금의 조달-관리 능력이 더욱 중요해지고 있다.

나. 예견되는 물적 구조조정과 설비 축소

하지만 정부와 산업은행이 고수하는 야드 축소 등 물적 구조조정은, 자칫 자금 회수라는 단기적 성과에 치중해 조선산업의 발전을 위한 중장기적 고려를 도외시하는 결과에 이를 수 있다는 점에서 우려가 높다. 현대중공업의 대우조선 인수-합병은 설비축소를 필연적으로 동반한다는 점에서 더욱 그러하다.

대표적인 예로 국책은행의 관리 아래 있는 대부분의 중소조선사들은 채권은행인 국책은행이 요구하는 구조조정의 일환으로 비핵심자산을 매각해 선수금환급보증(RG) 발급의 재원으로 사용하라는 압박을 받고 있다. 이는 대부분 부동산 매각 대금이며, 그 대상은 조선소 야드다. 이처럼 국책은행의 여신 회수를 위한 부동산 매각 압박이 지속될 경우 야드의 축소-통합으로 흐를 수밖에 없으며, 이는 결과적으로 조선산업 생태계 붕괴로 이어진다. 전방산업 범위가 넓은 조선산업의 특성 상, 중소조선사 한 곳만 해도 수백 곳의 협력업체가 연결돼있기 때문이다.

4) · 해비 테일(Heavy Tail)은 최종잔금 비중이 높은 방식으로, 계약금 비중이 높은 해비 탑(Heavy Top) 방식의 반대 개념이다.

다. 오히려 중소조선소 육성 등 설비 유지-확대가 필요

조선산업 시장은 대형과 중소형 선박이 각각 50% 수준의 비율을 유지하고 있으며, 각 대륙 내(동아시아 유럽 등)의 운송수요는 중소형 선박으로 충당된다. 향후 동남아시아의 LNG 수요가 확대될 것으로 예상되는 가운데, 현재와 같이 대형조선사를 합쳐 설비를 축소하는 방향의 재편이 아닌, 중형 조선업체의 정상화를 통해 ‘대형-중형-기자재’로 이어지는 조선산업 생태계 안정화와 역량 확보로 정책방향을 수정해야 한다.

(3) 수요-공급적 특성

가. 선박 연한 및 환경규제에 따른 교체수요

조선산업은 기존 선박의 교체 수요와 교역 확대에 따른 신규 선박 수요를 중심으로 완만하게 성장하는 산업으로 분류된다. 통상 선박 연한은 25년, 탱커와 벌크선의 경우 20년 수준으로 측정되며, 최근 코로나 19의 여파로 다소 주춤한 추세이긴 하나 △IMO 2020 규제 효과로 노후 선박 조기 교체 추세 △세계 각국 LNG 벙커링 프로젝트 가동 등은 조선산업의 중요성을 더욱 높이고 있다.

즉, 폭발적인 수요증가를 기대하는 것은 무리이나, 그렇다고 해서 사라지는 사양산업으로 보아서는 안 된다. 아울러 한국 조선산업이 세계 고부가가치 선박 수요의 50% 이상을 점유하고 있는 상황에서, 오히려 수요 사이클을 견딜 수 있는 국가 차원의 전략 마련을 통해 ‘좋은 제조업 일자리’인 조선산업을 유지-발전시키는 것이 중요하다.

나. 코로나 19 이후의 공급전략

앞선 IV장에서 전술한 바와 같이, 코로나 19의 여파에 따른 세계 경기 침체로 선사와 조선소 중 200여개 이상이 폐업에 이를 것이란 보고가 있다⁵⁾. 이를 반대로 해석하면, 2022년 이후 생존한 조선소가 선박 발주량 증가의 효과를 누릴 수 있다는 전망으로 볼 수 있다. 즉 관건은 해당 시점까지 어떻게 인력과 설비 등 공급력을 유지할 것인가의 문제이며, 이 과정에서 근시안적 매각-통합이 아닌 중장기적 산업발전 전략이 제시되어야 한다.

5) 〈Shipping Market Review〉, DSF(Danish Ship Finance, 덴마크 선박금융기관), 2020.5.

다. 소위 '조선산업 과잉공급론'에 대한 비판

한국 조선산업이 과잉공급 상황에 놓였다는 일부 주장이 있으나, 이는 현재의 생산규모와 미래의 수요예측 두 측면에서 모두 적절한 진단이라고 보기 어렵다.

현재의 생산규모를 중심으로 볼 때, 산업은행 산하 KDB미래전략연구소 산업기술리서치센터가 2019년 간행한 〈한국 조선산업의 적정생산능력 검토〉 보고서에 따르면 한국 조선업의 적정 생산능력은 1,250만CGT으로 산출된다. 이는 연평균 세계 조선산업의 발주량인 3,600만CGT 중 한국의 시장점유율이 1/3에 이르고 있는 상황을 볼 때, 현실적인 수치로 볼 수 있다. 2019년 기준 국내 대형조선사의 생산능력이 1,030만CGT인 점에 비춰 볼 때, 현재 시점에서 한국의 조선산업이 과잉공급이라고 볼 여지는 적다.

미래의 수요예측 측면에서도, 벌크선과 (석유 수요 감소에 따른) 탱커 수요의 감소 요인은 있을 수 있으나, △환경오염 회피 차원의 LNG 수요가 꾸준히 증가하는 가운데 가스 교역량이 2050년 까지 매년 2.5%씩 꾸준히 상승할 것으로 예상⁶⁾되며 △한국 조선산업에 LNG 및 LPG 운반선이 상당 비중을 차지하고 있다는 점에 주목해야 한다.

(4) 조선산업 생태계 특성

가. 광범위한 전후방 산업

조선산업은 전후방 산업에 대한 파급력이 큰 기간산업이다. 대표적인 전방산업인 철강산업의 경우 2010~2018년 기간 중 GDP 대비 4.2%의 비중을 차지하고 있으며, 대표적인 후방산업인 해운산업의 GDP 대비 비중 역시 2~3% 사이를 차지한다. 여기에 에너지-기계-전기산업 등도 전후방 산업에 포함될 정도로 그 영역이 광활하다.

[표 V-2] 주요 산업 생산유발계수 비교

(코드)산업	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
(1312) 조선	2.36	2.39	2.31	2.25	2.24
(1102) 반도체	1.48	1.50	1.42	1.38	1.30

6) 〈The LNG era takes shape〉 DNV-GL, 2019.

(코드)산업	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
(1109) 항공	1.98	1.81	1.85	1.84	1.85
(1201) 석유화학	2.04	1.75	1.83	1.81	1.82
(1205) 일반기계	2.37	2.18	2.16	2.16	2.20
(1103) 디스플레이	1.82	1.70	1.63	1.53	1.74

자료: 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr) 각 연도.

이에 따라 1단위 최종수요가 각 산업의 생산에 직·간접적으로 미치는 파급효과를 나타내는 <생산유발계수>에서도 조선산업은 여타 산업에 비해 높은 수치를 기록하고 있다. 이는 다시 말해 조선산업의 침체가 관련 전후방산업의 침체로 연결될 개연성이 높다는 뜻이다. 미래전략 측면에서도, 육상 광물자원 고갈 이후 해저산업 개발을 위한 해양플랜트 산업 진출을 위한 조선산업 육성이 필요하다.

나. 대형-중형-기자재 생태계

한-중-일 경쟁관계를 형성하고 있는 조선산업에서는 대형-중형-기자재업체를 아우르는 조선산업 생태계 공존-유지 전략이 마련돼야 한다. 조선업의 특성 상 △수요 측면에서 대형-중형 조선소 사이에 경쟁관계가 성립되지 않는 데다, △첨단기술과 제조공법 혁신을 주안점에 둔 대형 조선소 발전 전망과 선종 다양화 등을 염두에 둔 중형 조선업체의 발전 전망이 충돌하지 않는다는 점 △선박 규모와 별개로 조선 기자재 공급의 안정성 확대가 요구된다는 점 등을 볼 때, 각 규모에 맞는 조선 사업장의 체계적 육성이 필요하기 때문이다.

이런 측면에서 앞서 지적된 인적-물적 구조조정 일변도 정책의 수정은 중형 조선소-기자재업체에도 마찬가지로 적용돼야 한다. 양대 조선소의 인수-합병은 단지 대우조선만의 숙련공 공급 해체에서 그치지 않는다. 현대중공업이 대우조선해양을 인수하는 순간 대우조선과 기자재업체를 상대로 한 구조조정이 함께 본격화될 것이다. 이미 2차 조선산업 구조조정 시기인 2015~2017년 사이 조선소의 설비 축소와 함께 감원된 조선노동자 총수는 9만 여명이나 된다. 조선노동자 총수가 20.3만 명에서 10.9만 명으로 50% 가까이 감소했다. 현대중공업의 대우조선 인수는 조선산업 생태계 전반을 휘두르는 '3차 조선산업 구조조정'으로 이어지게 된다.

2) 정책적 요인

(1) 정책금융 기능 확대 정립

가. 현재까지의 산업은행 정책금융 형태

「한국산업은행법」 제18조(업무) 제1항에 따르면, 산업은행은 △산업의 개발·육성 △중소기업의 육성 △사회기반시설의 확충 및 지역 개발 △에너지 및 자원의 개발 △기업·산업의 해외진출 △기업 구조조정 △정부가 업무 위탁이 필요하다고 인정하는 분야 등의 분야 △그 밖에 신성장동력산업 육성과 지속가능한 성장 촉진 등 금융산업 및 국민경제의 발전을 위하여 자금의 공급이 필요한 분야에 자금을 공급하도록 각각 명시하고 있다.

산업은행은 이들 조항 중 ‘구조조정’에만 천착해 IMF 외환위기 이후 정부 주도 구조조정의 대명사로 불리고 있으며, 이에 따라 △대우중공업 △금호생명 △LG카드 등 주요 기업 구조조정에 서 주도적인 역할을 해왔다.

문제는 산업은행의 구조조정 방식이다. 산업은행법 제1조(목적)에 따라 △산업의 개발·육성 △사회기반시설의 확충 △지역개발 △금융시장 안정 및 그 밖에 지속가능한 성장 촉진 등에 필요한 자금을 공급·관리해야 하는 것이 산업은행의 목적임에도 불구하고, ‘기업위기 → 공적자금 투입 → 사기업 방식 운영 → 구조조정 및 임금삭감 → 매각 추진’의 악순환을 밟아왔다. 이 과정에서 소위 ‘매각을 위한 경영’에 치중하며 재벌과 해외자본에 특혜를 부여하는 것이 이른바 ‘산업은행식 구조조정’이었다.

나. 공공적·적극적 정책금융으로의 전환

하지만 이와 같은 산업은행의 ‘감량-매각-회수’ 중심의 다운사이징 정책은 긍정효과보다 부정효과가 더 크게 나타난다. 산업-고용의 유지-확대보다는, 해당 기업을 빠르게 처분하는 것에 급급하게 움직이기 때문이다. 즉 「한국산업은행법」이 정한 기관의 목적 사항인 ‘산업의 개발·육성, 지속가능한 성장 촉진’은 뒷전으로 밀려나고, 투입된 자금의 회수가 최상의 가치로 전도된다. 따라서 기존 정책금융의 소극적 시장기능 보완을 넘어, △적극적 형태의 경제발전 지원과 △공공성에 기반한 경기대응 안전판 역할을 강화할 필요가 높다.

다. ‘부실기업 퍼주기 비판’은 올바른가

이와 같은 정책금융의 역할론에 대해 ‘부실기업 퍼주기’란 비판이 있으나, 이는 일반-보편적인 관점에서의 비판보다 부실의 원인과 유발주체, 산업의 특수성 등을 고려하는 것이 필요하다. 대우조선해양의 경우 부실 증가는 산업은행의 매각목적형 관리와 조선산업 자체의 특성이 혼재되며 나타난 현상으로 보는 것이 좀 더 타당하다.

부정확한 추정원가 책정에 따른 손실이나 큰 규모의 대손에 따른 손실 등은 대우조선해양 뿐만 아니라 현대중공업과 삼성중공업 모두에게 나타나는 현상이다. 투입할 기자재 가격이나 작업에 필요한 인력 규모 등을 예측하는 과정에서 나타나는 손실은 조선산업과 같이 수년에 걸쳐 완성되는 대규모 업종에겐 항상적인 위험이다. 즉 조선산업 추정원가의 신뢰성을 어떻게 높일지의 문제이지, 대우조선해양에만 나타나는 특수한 손실은 아니라는 점이다.

대우조선해양의 부실을 야기한 또 하나의 주요한 원인은 정부의 매각목적형 관리 방식인데, 이에 대해서는 아래 ‘손실의 사회화’ 부분에서 살펴본다.

(2) 손실의 사회화 중단

가. 산업은행식 구조조정은 곧 ‘손실의 사회화’

계다가 일정 정도의 경량화에 이른다고 하더라도, 이를 인수할 수 있는 구매력을 기준으로 판단하면 기존의 재벌이나 투기자본에 눈을 돌릴 수밖에 없다. 산업은행을 거친 많은 기업이 재벌에 특혜성 매각에 이르거나, 해외 투기자본의 손을 거쳐 재매각-해체의 길을 걷는 것도 이런 이유 때문이다.

이 과정에서 구조조정에 대한 막대한 부담과 손실이 해당 사업장의 노동자(정리해고)와 국민(공적자금)에게 지워진다. 반면 가장 적극적인 이해당사자인 채권자의 책임은 경감된다. 대주주가 당연히 부담해야 하는 손실을 최소화하기 위해 국가(산업은행 등 정책금융 기관)가 소유권을 넘겨받은 뒤, 공적자금 지원을 사용해 부채 해소와 사업 정상화를 이룬 뒤 이를 다시 매각하는 것이 전형적인 형태다. 바로 대우조선해양에서 과거부터 추진되어온 관리 방식으로서 현재도 계속 전개되고 있는 상황이다.

나. 손실의 사회화를 부추기는 정치논리

이처럼 주주가 책임져야 할 손실을 노동자와 국민에 전가하는 ‘손실의 사회화’는 출자금 회수

를 위해 매각 목적 달성 위주의 재무구조 향상에만 초점을 두게 된다. 이를 위해 전술한 고강도 구조조정이 동반됨은 물론, 실제 사업 개선에는 관심을 두지 않기 때문에 각종 정치적 논리가 경영을 지배하게 된다.

대우조선해양의 경우 산업은행은 △재경실장(부사장) △사외이사 두 축의 경영라인을 통해 경영에 개입해 왔으나, 재경실장은 산업은행 퇴사자(부총재)의 정년 연장을 위한 도구로 사용됐으며, 사외이사 역시 정권의 정치적 수요를 담당하는 자리 이상의 역할을 하지 못했다. 산업은행이 지분의 55.7%를 보유하고 있으나, 그에 맞는 제대로 된 공적 감독 혹은 관리는 이뤄지지 못하며 ‘손실의 사회화’를 부추긴 셈이다.

다. ‘손실의 사회화’는 ‘이익의 사유화’로

주주와 경영진의 책임을 경감하고 이를 노동자-국민에게 전가하는 ‘손실의 사회화’ 과정은, 설사 소유구조의 외형이 정부(산업은행)에 있다고 하더라도 ‘매각 목적형’으로 운영되기 때문에 결국 국 재벌 특혜 즉 ‘이익의 사유화’로 귀결된다. 바로 현대중공업지주의 대우조선해양 인수 과정이 가장 구체적인 사례다.

(3) 방위산업의 특수성

국내 국방비 지출 및 세계 방산시장 규모가 지속적으로 성장하는 가운데, 대표적인 방산업체인 대우조선해양의 공기업화는 더욱 명분이 있다. 한국방위산업진흥회의 <방산업체 경영분석>에 따르면, 2017년 함정 분야 매출 총 1조 6천380억 원 중 대우조선이 차지하는 비중은 8천838억 원으로 그 비중이 54%에 이른다. 대우조선은 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)가 지난해 발표한 세계 100대 방산업체 중 85위를 기록하기도 했다.

최근 들어 대우조선은 지난 2019년 4월 인도네시아 해군과 1400t급 잠수함 3척의 건조 계약을 맺었다. 이 수주 금액은 10억 2,000만 달러(약 1조 1,600억 원)로, 한국 방산업계 수출 역사상 단일 계약으로는 두 번째로 큰 규모였다.

4. 대우조선 공공적 지배구조 전환의 전제와 방안

1) 공공적 지배구조 전환의 전제

(1) 중소조선소-기자재업체를 포함한 공공적 지배구조 전환

앞서 서술한 △조선산업 전략적 육성과 △조선산업 생태계 유지-확대 △숙련노동 보호-육성 등의 목표를 함께 염두에 둘 때, 국책은행이 지분을 보유하고 있는 대형-중형 조선소와, 이들과 연결된 하청업체 등을 포괄하는 공공적 지배구조 전환(공기업화)을 추진할 수 있다.

현재 산업은행은 대우조선해양을 자회사로 보유하고 있으며, 이외에도 대우조선해양의 자회사인 신한중공업-삼우중공업-대한조선의 소유기관이기도 하다. 아울러 출자회사로 한진중공업(16.14%)과 한국지엠(17.0%) 등을 두고 있으며, 재출자회사로 대우건설(51.3%)의 지분을 보유하고 있고, STX조선해양 35.6%의 지분도 소유하고 있다. 수출입은행은 대선조선을 관리하고 있다.

따라서 현재의 소유구조를 바탕으로 볼 때, 대형-중형 조선소를 포괄하는 공공적 지배구조 전환은 어렵지 않은 사안이다. 특히 앞서 살펴본 조선산업 생태계의 특징에 따른 상호 영향과, 선박 형태-규모에 따라 나뉘는 조선산업의 수주 특징 등을 고려할 때, 이는 단지 대우조선해양 한 사업장의 미래 방향을 넘어 한국 조선산업의 전망을 구축하는 국가 책임의 문제이기도 하다. 대우조선해양을 중심으로 한 공공적 지배구조 논의를 ‘대공장 일부의 문제’로 축소-오인하는 것은 이런 측면에서 적절치 않다. 아울러 산업과 노동 양 측면에서 악영향을 미치며 심각한 단계에 이른 조선산업 외주화 현황을 개선시킬 수 있는 측면에서도 소위 ‘포괄적 공공 지배구조 전환’은 주요한 수단이다.

또한 이미 만연한 외주화와 ‘물량팀’으로 상징되는 임시 작업체계의 범람은 노동자들의 조선산업 유입력을 약화시킬 뿐만 아니라, 산재사고 등 노동자의 생명건강권 문제와도 직결되는 사안이다. 주요 대형조선업체들이 모두 회원사인 <조선해양플랜트협회>의 인력 현황 자료에 따르면, 1990년 3만5천명 규모였던 직영(원청) 기능직 인력은 2015년도에도 여전히 3만5천명 수준을 유지했던 반면, 사내하청 기능직은 1990년 7천여 명에서 2015년 13만여 명으로 폭발적으로 증가했다. 소위 ‘사내하청 중심의 생산/고용시스템 구축’이다.

이 과정을 겪으며 원청 정규직 직영 노동자들은 소위 ‘간접지원 업무’를 선호하는 경향이 높아지고, 반대로 사내하청 노동자들은 ‘잡은 이동(숙련 미형성)’ 문제가 나타나게 된다. 결과적으로 직영과 사내하청 모두 숙련의 수준이 낮아질 우려가 매우 큰 상황에 직면하게 되는 셈이다⁷⁾.

7) 「저숙련의 함정: 한국 조선산업 위기에 대한 고용차원의 접근과 구조조정의 필요성」, 금속노조정책연구원.

(2) 사회적 이익을 위한 민주적 통제

공공적 지배구조 전환은 단지 ‘소유의 주체와 형태’만을 중심에 둔 협의의 개념으로 이해돼선 안 된다. 이 경우 그간 재벌과 일부 대주주의 이익 보장을 핵심에 뒀던 경영진의 역할이 국가 관료로 대체되는 것에 불과하기 때문이다. 오히려 올바른 공공적 지배구조 전환의 전제 중 하나는 재벌 위주 시장화 방식의 한계가 드러난 주요 기간산업의 운용 주체를 공공적 구조로 전환해 그 이익을 사회화하고, 이를 가능하게 하기 위한 민주적 통제 방안을 구축하는 것이다. 공기업에게 민주적으로 구축된 선업 정책적 의무가 주어져야 한다. 이런 측면에서 단지 매각 목적의 한시적 국가소유는 공공적 지배구조 전환이라고 칭할 수 없다.

이러한 전제를 기반으로 할 때, 공기업화와 같은 공공적 지배구조 전환이 시장의 질서와 갈등을 빚는다는 비판도 제거될 수 있다. 공공적 지배구조 전환은 단기적으로 사적소유에 놓여 있는 여타 동종 사업장과의 관계에서 시장과 갈등을 빚을 수 있지만, 장기적으로는 그러하지 않다. 오히려 공공소유 산업을 통해 추진되는 케인즈주의적 조치들도 해외 경쟁자에 대해 산업의 경쟁력을 높이려는 것이었으며, 오히려 시장의 교정 목적을 달성할 수도 있다⁸⁾.

이를 대우조선해양에 적용할 경우, 공공적 지배구조 전환의 전제는 △조선산업의 유지-확대 △조선산업 종사 노동자의 고용보장-숙련유지 △정치수요가 아닌 산업정책 차원의 의사 결정구조 확립 등이다. 이럴 때만이 ‘위기 기업에 대한 끊임없는 공적자금 투입’이라는 비판에서도 벗어날 수 있다.

2) 공공적 지배구조 전환 방안

(1) 공공기관 지정 방안

대우조선해양을 공공적 지배구조로 전환하는 첫 번째 방안은, 정부가 대우조선해양을 공운법상의 공기업 혹은 기타공공기관으로 지정하는 것이다. 공공기관 지정은 매년 공공기관운영위원회의 심의·의결을 통해 이뤄지며, 기획재정부장관이 안건을 상정토록 하고 있다. 공공기관운영위원회는 기획재정부장관이 위원장을 맡고, △국무조정실 차관급 1인 △기획재정부 차관급 1인 △행정안전부 차관급 1인 △국민권익위원회 차관급 1인 △인사혁신처장 △기재부장관이 추천하는 전문가 11인 등 20명 이내로 구성된다.

공공기관은 각 조건에 따라 △시장형 공기업 △준시장형 공기업 △기타공공기관 등으로 분류

8) 김성구. (2003). “한국에서 사회화와 이행의 경제전략.” 김성구 편. 『사회화와 공공부문의 정치경제학』. 문화과학사.

되는데, 대우조선해양의 경우 △정부가 100% 지분(기재부 92%)을 가지고 있는 산업은행이 50% 이상의 지분을 가지고 있고 △자산규모 2조원 이상이므로 시장형 공기업 혹은 기타공공기관으로 지정이 가능하다.

공공기관 지정은 전례를 찾아볼 수 없는 특별한 일이 아니다. 지난 2014년 설립된 ‘수서고속철도(주)’의 경우, 한국철도공사(41%), 사립학교교직원연금공단(31.5%), IBK기업은행(15%), KDB산업은행(12.5%) 등 공적자금으로 구성된 회사로 2016년부터 민간기업으로 운영을 개통했으나, 2018년 기타공공기관으로 최초 지정된 뒤, 2019년 준시장형 공기업으로 변경지정됐다. (주)강원랜드 역시 2018년 기타공공기관에서 시장형 공기업으로 변경지정됐으며, (주)공영홈쇼핑도 2018년 기타공공기관으로 신규 지정된 바 있다.

이밖에도 2020년 현재 총 340개 기관이 공공기관으로 지정돼 있으며, △(주)코레일관광개발 △(주)코레일유통 △국악방송 △각 국립대병원 △(주)한국전력기술 △(주)그랜드코리아레저 △한국잡월드 등도 이에 속한다.

[표 V-3] 공공기관 지정 현황(2020년)

구분	‘19년	‘20년				
			증감	신규	해제	변경
① 공기업	36	36	-			-
■ 시장형	16	16	-			-
■ 준시장형	20	20	-			-
② 준정부기관	93	95	+2			+2
■ 기금관리형	14	13	△1			△1
■ 위탁집행형	79	82	+3			+3
③ 기타공공기관	210	209	△1	+4	△3	△2
계	339	340	+1	+4	△3	-

(2) 공공지주회사 설립 방안

대우조선해양의 지배구조를 넘어, 기간산업 전체의 산업적-민주적 운영계획 속에서 추진되는 국유화를 위해서는 현 산업은행 관리체계 전반에 대한 근본적인 검토가 필요한데, 공공지주회사

설립 방안이 대안으로 제기될 수 있다.

즉 △산업은행이 기간산업을 관리하는 공공지주회사를 자회사로 별도 설립하는 방안과 △산업은행의 지분을 민간이 아닌 기획재정부 등에 넘겨 국가가 환수하도록 한 뒤, 이를 관리하기 위한 체계로서의 국가지주회사를 두는 방식도 가능하다.

이는 산업은행의 역할론과 맞물려 있는 문제로, 향후 정부 정책금융의 운용 방향 정립과 연동해 정할 수 있으며, 그 형태 역시 △싱가폴의 테마섹 홀딩스부터 △스웨덴의 기업혁신부 △프랑스 아그랑스 데 라에타트 △과거 이탈리아의 IRI △영국 국가기업위원회(NEB) 등 다양한 방안이 제시될 수 있다.

5. 대우조선 공공적 지배구조 전환의 효과

1) 코로나19가 드러낸 국가의 역할

전 세계적으로 코로나19 사태는 2008년 글로벌 금융위기 때보다 더 큰 규모와 강도의 ‘국가 개입’을 가져오고 있다. 대표적으로 미국은 2020년 4월 24일 현재, 코로나 극복 경기부양책으로 총 3조 달러를 투입했다. 미 연준 역시 2008년 금융위기 시에도 쓰지 않았던 양적완화 정책까지 내놓고 있다. 금융시장 안정화와 부실기업의 연쇄 도산을 막기 위해 정크본드(고수익/고위험 채권)까지 무제한으로 사들이겠다고 나선 것이다.

각국 정부는 국유화를 비롯해 ‘더 많은 국가 개입의 필요성과 현실성’을 현실 정책 구사를 통해 보여주고 있다. 이탈리아는 알리탈리아 항공사 국유화 조치에 나섰으며, 독일에서도 콘도르 항공의 국유화를 준비한다는 보도가 나왔다. 스페인은 모든 민간병원의 한시적 국유화 조치를 단행했다. 프랑스에서도 국유화가 언급되고 있는데, 항공업계뿐만 아니라 산업계 전반을 대상으로 한다. 특히 고용 규모가 크면서도 주요 업체들이 감염 예방을 위해 섰다운데 들어간 자동차 업체(르노, 푸조-시트로엥PSA)가 지원 대상으로 거론되고 있다.

각국 정부의 ‘국가개입’은 두 가지 공통점을 가진다. 첫째, 코로나 19에 따른 불황 등 경제위기에 보다 직접적-적극적으로 대처하는 국가의 역할 강화다. 지원-부양-보조 등으로 대표되는 기존의 정책에 더해, 산업과 고용을 유지하기 위한 국유화-해고금지 등의 정책이 구사된다. 둘째, 소유와 운영에 대한 국가개입이 공공재와 기간산업에 집중된다는 점이다. 의료 부문과 자동차산업, 항공산업 등이 대표적이다.

2) 한국의 재벌특혜 문제점

하지만 코로나19를 맞은 한국 정부의 위기대응 방식은 여전히 ‘재벌 지원 중심성’을 유지하고 있다. 정부는 지난 2020년 3월 24일 제2차 비상경제회의를 통해 100조원 규모의 기업구호 긴급자금을 조성해 유동성 지원에 나섰다. 이 조치의 특징은 이 시점부터 정부정책의 방향과 대상이 재벌대기업까지 포함시키고 있다는 점이다. 대책 발표와 함께 금융위원회가 ‘대기업의 자구 노력을 요구하진 않겠다’는 입장을 함께 제출했다.

한국은행은 이와 연동해 ‘무제한 RP(환매조건부채권)⁹⁾ 매입’을 결정하고, 그 방식으로 올 4~6월까지 3개월간(이후 연장 가능) RP를 제약 없이 매입함으로써 금융기관에 한도 없이 자금을 공급해 금융기관의 유동성 위기를 해결하는 것을 제시했다. 무제한 RP 매입은 1997년 외환위기나 2008년 금융위기 때도 없었던 조치로, 한국은행은 이 RP 매입 대상에 은행뿐만 아니라 신한금융투자-현대차증권-KB투자증권 등 재벌·대형 증권사 11곳을 추가로 참여시켜, 재벌-대형 금융사 지원을 노골화하기 시작했다.

정부는 이어 4월 22일 5차 비상경제회의를 통해 △저신용등급 포함 회사채·CP(기업어음) 매입(+20조 원), △코로나 피해 대응 P-CBO¹⁰⁾ 공급 추가 확대(+5조 원) 등을 결정했다. 이어 이의 집행을 위해 5월 20일에는 저신용등급 포함 회사채와 CP(기업어음)를 매입할 10조 원 규모(필요시 20조 원으로 확대)의 특수목적기구(SPV: Special Purpose Vehicle) 설립을 결정했다. SPV 구성에 따라, 시장에서 소화하기 어려운 A등급 이하 저신용등급 회사채의 차환 발행(새로 돈을 써서 먼저 갚은 것을 갚음. 일종의 ‘돌려막기’)이 가능하게 됐다. 이 조치로 인해 신용등급이 BBB~A등급 사이에 있는(신용등급이 BBB 밑으로 떨어지면 ‘투기등급’으로 분류됨) 중공업(현대중공업, 두산인프라코어), 건설(SK건설, 한화건설), 쌍용양회 등 재벌 대기업의 자금 사정에 숨통이 트이게 됐다.

SPV의 기금 총액 10조원 가운데 8조원은 한국은행이 직접 대출하고, 나머지 2조 원은 산업은행이 대출과 출자(각 1조원씩, 산업은행 출자는 정부 출자를 토대로 함)로 조성한다. 이는 부도가 날 수도 있는 저신용등급 회사채의 신용위험을 정부와 국책은행이 결국 재정으로 감당한다는 것을 의미하며, 한국은행으로까지도 위기 전이 가능성이 열려 있음을 뜻한다. 총괄하자면, 결국 국

9) 환매조건부채권(RP: Repurchase agreement): 금융기관이 일정 기간 후 확정 금리를 보태 되사는 조건으로 발행하는 채권. 한국은행은 RP를 매입해 시중에 통화량을 풀거나, RP를 판매해 시중 통화량을 흡수하는 방식으로 통화량 조절.

10) P-CBO(Primary Collateralized Bond Obligation: 프라이머리 채권담보부증권): 신용등급이 낮아 채권시장에서 회사채를 직접 발행하기 어려운 기업에 대해 신용보증기금이 보증을 제공해 신용등급을 높여준 후 해당 회사채를 기초 자산으로 발행하는 증권. 이를 통해 신용도가 낮은 기업도 자금을 확보할 수 있게 됨. 원래는 중소·중견기업을 대상으로 한 제도였지만, 코로나 사태 이후 대기업에까지 지원 범위를 확대함.

민이 위험을 최종 부담하는 것이다. 그런데도 정부는 지원 대상 기업에 ‘고용유지 의무’를 부과하지 않고, ‘경영개선 노력’만 부과할 계획임을 공식적으로 밝혔다.

주식·채권시장 안정화 방안 중 하나인 P-CBO 발행 지원도 혜택은 재별로 향한다. 신용보증기금에 따르면, 2020년 5월 말 현재 CJ CGV(영화관), 태평양물산(의류 제조), 이랜드리테일(유통) 등 재벌 대기업이 총 5,040억 원을 우선 지원받았다.

지난 2020년 5월 4차 비상경제 중앙대책본부를 거쳐 확정된 <기안기금 운용방안>이 대표적인 사례다. 이 방안에 따르면 지원 대상은 차입금 5천억 원·고용인원 300인 이상 기업만 해당된다. 지원금 지급 조건도 ‘전체 고용의 90%를 6개월 간 유지’하는 것이어서, 최소 10% 범위에서는 기업이 노동자를 해고할 수 있는 통로를 마련했다. 하청업체 노동자의 고용안정에 대해선 완전 무대책이다. 결국 기간산업 안정 기금은 ‘빛 많은 대기업 중심 지원’이라는 비판을 면할 수 없다.

기간산업 안정기금은 산업은행에 설치되며, 재원 역시 산업은행이 발행하는 채권으로 마련된다. 이 채권에 대해 정부가 원리금 상환을 보증한다. 결국 정부는 이번에도 재벌의 이익을 위해 국민 세금 40조원을 지급하면서, 산업-고용 유지를 위한 정책과는 거리가 먼 특혜 정책을 내놓은 셈이다. 정부는 출자 형식으로 자금을 지원하는 동시에, 출자 시 의결권 없는 주식인 우선주만 취득하기로 했다. 재벌위주 지원에 더해, 국가개입의 포기를 발표한 것과 마찬가지로.

이러한 상황에서 대우조선해양의 공공적 지배구조 전환(공기업화)은 만연하고 반복되는 재벌 특혜 정책에 경종을 울리고, 재벌체제를 떠받치는 핵심적 기둥인 소유-지배구조의 문제점을 새롭게 검토하는 주요한 계기가 될 것이다.

3) 공적자금 투입 기간산업 전반으로의 정책 확장

코로나19 확산-장기화에 따른 불황과 별개로, 자원 배분의 역할을 하는 재정정책 변화의 중요성은 갈수록 커지고 있다. 코로나19 사태가 수요와 경제활동을 크게 위축시키고 있기 때문에, 전염병 이후 일정 정도의 경기 상승효과는 기대할 수 있을지 모르나, 장기적이고 구조적인 자본주의 위기를 비껴가긴 어렵다. 코로나19 이전부터 경기가 둔화하기 시작한 점¹¹⁾은 이를 잘 드러낸다.

11) 통계청이 발표한 <2019년 12월 및 연간 산업활동동향>에 따르면, 전(全)산업 생산 증가율은 2017년 2.5%에서 2018년 1.4%, 2019년에는 0.4%로 매년 낮아졌다. 특히 제조업 생산은 같은 기간 2.2% → 1.2% → -0.7%를 기록하며 2019년에는 생산 자체가 줄었다. 반도체와 전자부품을 제외하면, 제조업 생산은 2018년부터 더 큰 폭으로 감소하고 있었다(18년 -1.5% → 19년 -1.7%). 서비스업 생산의 경우 2019년에 전년 대비 1.5% 증가하긴 했지만(2018년 2.1%보다는 둔화) 이는 정보통신업·금융 및 보험업·보건업 및 사회복지서비스업 등이 주도한 현상으로, 도소매업·운수 및 창고업·숙박 및 음식점업 등은 생산이 감소했다.

또 자본주의 위기를 둘째 치더라도, 기술 개발과 생산성 향상¹²⁾ 등, ‘시장의 논리’에 따라 ‘시장 밖으로 밀려나는 노동자’의 수는 늘어간다. 전기자동차의 도입에 따른 내연기관 관련 부품 생산업체의 퇴출이나, 각종 자동화·전산화에 따른 일자리 감소도 이런 문제 중 하나에 속한다.

경제는 ‘인간생활에 필요한 재화와 서비스를 생산, 분배, 소비하는 모든 활동이자 이를 통해 이뤄지는 사회적 관계’이며, 이는 자본의 이윤을 위한 생산이 아니라 사회적 필요에 따라 생산이 이뤄져야 한다는 것을 의미한다. 경제활동의 성과가 소수에게 독점되는 것이 아니라, 전체 사회구성원에 골고루 분배되어 누구나 인간다운 삶을 누리도록 해야 한다. 이를 위해선 경제를 이루는 세 영역인 △생산(산업정책) △노동력 재생산(고용사회정책) △금융(금융통화정책) 관련 정책의 근본적 재편이 필요하며, 이는 ‘국가의 경제·재정정책’을 매개로 연결되어 있다.

대우조선해양과 같이 공적자금이 투입돼 있는 주요 기간산업의 공기업화 문제는 이 중 △생산(산업정책) △노동력 재생산(고용사회정책) 문제와 직접적으로 연결돼 있다. 특정 재벌의 이윤을 더 늘려주기 위한 특혜의 반복이 아닌, 조선산업 진전과 이에 종사하는 노동자의 일자리를 국가가 책임지는 정책으로 전환해야 한다.

이와 같은 대우조선해양의 공기업화는 ‘공적자금이 투입된 주요 기간산업 사업장이 경영진과 주주를 위한 기업에서 사회적이고 공공적인 기업으로 전환하는 과정’이라는 점에서, 단지 한 사업장에 대한 처리 문제를 넘어 향후 쌍용자동차와 한국GM, 아시아나항공, 두산중공업 등 유사한 상황에 놓여 있는 여러 사업장의 운명과도 연결된다.

12) 2011년 프랑스 경제학자 다니엘 코헨이 발표한 연구에 따르면, 동일 양의 생산품을 만드는 데 필요한 인력은 해마다 4%씩 줄고 있다.

“산은의 한진칼 출자를 통한 대한항공 아시아나 인수”의 5대 쟁점

김남근(변호사, 참여연대 정책위원)

I. 독과점 산업인 항공산업에서 벌어지는 이례적 방식의 M&A

○ 코로나-19 위기로 인한 항공산업의 경영위기가 장기화 되면서 부실기업으로 기업인수 대상에 있었던 아시아나에 대한 인수계약이 파기된 후, 산은은 경영권 분쟁으로 어려움에 처해 있던 조원태 한진칼 회장과와의 협상을 통해 한진칼에 8,000억을 지원하는 대신 한진칼이 대한항공에 금원을 대여하여 아시아나를 인수하는 합의를 전격적으로 추진함.

○ 같은 항공회사인 대한항공에 자금을 투자하여 대한항공이 아시아나를 인수하는 방식도 아니고, 한진칼의 다른 주주의 투자는 배제하고 아시아나 인수를 위해 대한항공에 한진칼이 투여하는 자금을 전부 산은이 부담하는 방식도 이례적이어서 왜 이러한 이례적인 방식이 동원되어야 하는지 의문이 제기되고 있음.

○ 더욱이 이러한 이례적 방식의 인수합병은 항공산업의 독점화를 가속시켜 소비자 후생, 중소기업·협력업체에 대한 불공정행위 심화 등의 폐해를 초래할 우려도 커서 이러한 부작용이나 폐해에 대한 충분한 예방책, 보완대책을 가지고 인수를 추진하는 것인지, 이러한 대책이 부실한 상태에서의 졸속 인수합병은 아닌지 우려가 되고 있음.

○ 아래와 같은 여러 특혜 의혹과 부작용, 폐해에 대한 우려 등이 점검되어야 함.

II. 항공산업 독점화로 소비자, 협력·하청업체에 대한 불공정 피해

1. 실질적 경쟁제한을 하는 기업결합의 금지

1) 주식취득 등 기업결합 금지요건에 해당

○ 공정거래법 제9조 제1항은 주식의 취득, 합병 등 기업결합으로서 일정한 거래분야에서 실질적으로 경쟁을 제한하는 행위를 금지하고 있다. 실질적 경쟁제한이 추정되는 경우로 제3항은 기업결합 두 회사의 시장점유율 합계가 시장지배적사업자의 추정요건에 해당하거나(1호), 해당 거래분야에서 제1위일 것) 등을 들고 있다. 제6조는 시장지배적사업자로 추정되는 경우는 하나의 사업자의 점유율이 50% 이상(1호), 3개 이하의 사업자의 점유율의 합계가 75%를 넘는 경우를 들고 있다(2호).

○ 기업결합 심사대상 시장을 어떻게 구획하느냐가 기업결합 심사의 핵심쟁점의 하나인데, 여객시장, 화물시장 등 일부시장에서 대한항공과 아시아나의 국내 항공시장 점유율 합계가 50%를 넘을 것은 확실하여 원칙적으로 기업결합금지 요건에 해당

2) 예외적으로 회생 불가능한 회사에 해당하면 승인 가능

○ 제9조 제2항은 기업결합금지의 요건에 해당하더라도 기업결합을 승인할 수 있는 예외적 경우로, 상당한 기간 동안 대차대조표상의 자본총계가 납입자본금 보다 작은 상태에 있는 등 회생이 불가능한 회사와의 기업결합으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우(2호)를 들고 있다.

○ 회생일 불가능한 회사인지 여부는 회사의 재무구조가 극히 악화되어 지급불능의 상태에 처해 있거나 가까운 시일 내에 지급불능의 상태에 이를 것으로 예상되는 회사를 말하는데,

○ 자본총액이 납입자본금보다 작은 상태인지, 영업이익 보다 지급이자가 많은 경우로 경상손익이 적자를 기록하고 있는지, 회생절차개시 신청 또는 파산신청이 있는 회사인지, 금융기관이 부실채권 정리를 위하여 경영 위임계약을 체결하여 관리하고 있는지 등을 고려하여 판단한다(공정거래위원회 기업결합심사기준 Ⅷ. 2. 회생이 불가능한 회사의 판단기준).

○ 회생 불가능한 회사라도 회사의 설비를 시장에서 계속 활용되기 어려워야

3) 기간산업안정자금 심사에서 독자생존이 가능하다는 판단을 있어서...

4) 예외적으로 기업결합으로 인한 효용성 증대가 경쟁제한 효과를 넘으면 승인 가능

○ 시행령 제12조의 4(회생이 불가능한 회사와의 기업결합)는 기업결합을 하지 아니하는 경우 회사의 생산설비등이 당해 시장에서 계속 활용되기 어려운 경우(1호)와 당해기업결합보다 경쟁제한성이 적은 다른 기업결합이 이루어지기 어려운 경우(2호)를 들고 있다.

○ 대한항공의 아시아나 인수가 승인될 수 있는 요건은 위 시행령 제12조의4 요건 중 “기업결합을 하지 아니하는 경우 회사의 생산설비등이 당해 시장에서 계속 활용되기 어려운 경우”에 해당하는 것으로 보이는데,

2. 실질적 경쟁이 제한되는 독점시장에서 소비자 후생의 후퇴

1) 이와 같은 취지로 IMF 당시 현대자동차와 기아자동차의 기업결합은 승인될 수 없었지만, 예외적으로 승인되었던 것. 그러나 이러한 독과점 업체가의 결합으로 시장점유율이 70%가 넘어가자, 한국에서는 더 이상 독자적인 완성차 업체가 시장에서 자리잡기 어렵게 되었고, 한국의 자동차 가격은 같은 사양의 미국수출 자동차에 비하여 20-30% 비싸 수출된 현대·기아차량을 역수입하여 판매하는 업체가 생기는 등 소비자후생은 크게 후퇴됨. 세타-2 엔진결합에 대한 리콜 사건에서 현대차는 미국에서는 즉각 리콜을 하면서도 한국에서는 2년이 지난 뒤 리콜을 하는 등 현대·기아차의 기업결합으로 독과점적 지위, 즉 시장지배적 지위에 있게 되어 자동차 시장에서 소비자의 지위와 이익은 크게 악화 됨.

2) 현대·기아차 기업결합의 폐해에서 드러나듯, 대한항공의 아시아나 인수는 항공료 인상, 마일리지 축소, 인기노선에서 배치차량의 감축 등 소비자후생의 후퇴로 나타날 가능성이 크다. 기업결합 승인 시에 항공료 5년 인상제한 등 조건을 부과할 수 있겠지만, 장기적으로는 소비자후생의 후퇴는 불가피함.

3). 독점화 이후에는 경쟁체제로의 회복이 어렵게 됨

새로운 항공회사의 시장진입도 대한항공-아시아나 결합 내지 합병으로 독점화 된 시장에서 어렵게 될 것임. 통신시장이 독과점 체제로 된 이후 제4이동통신의 시장진입이 어렵게 되는 등 독과점의 대표적 폐해가 새로운 기업의 시장진입이 어려워진다는 것임. 독점의 폐해가 나타난다고 하여 한국은 미국처럼 기업분리(합병이후), 계열분리(인수의 경우) 명령을 통한 독과점 해소방안을 제도적으로 가지고 있지 않음.

3. 독점산업에서는 하청·협력업체에 대한 거래상지위를 남용한 불공정행위 심화

대한항공의 모포구입, 화장품 구입 등에서 총수일가 페이퍼컴퍼니를 끼워 넣어 통행세를 받아 납품기업의 이윤을 침탈하는 불공정행위가 오랫동안 지속되었었는데, 항공산업의 독과점으로 이러한 폐해가 더 심화될 것이 우려된다.

4. 2018년 “항공여객운송산업에 대한 시장보고서”에서도 경쟁체제 필요성 강조

III. 한진칼 경영권 분쟁에 놓여 있는 조원태 회장 개인에 대한 특혜

1. 대한항공에 산은이 8천억 투자하는 것이 정상

대한항공이 아시아나를 인수하여 아시아나를 자회사화 하는 것이고, 그래서 인수대금 마련을 위해 대한항공이 2조 5천억을 유상증자 하겠다고 함. 그 유상증자 2조 5천억 중 8천억을 지주회사인 한진칼이 인수하고, 나머지는 일반주주들이 인수하는 것임. 따라서 대한항공 2대 주주인 국민연금도 적지 않은 금액(확인 필요)의 유상증자에 참여해야 해서, 국민의 혈세는 산은과 국민연금 2군데를 통해 대한항공에 들어 가야 함.

2. 산은이 대한항공이 아니라 한진칼에 8천억 유상증자로 투자하는 것은 경영권 분쟁 중인 한진칼에서 경영권 분쟁에 놓여 있는 조원태 회장 개인을 지원하는 셈.

산은이 아시아나를 인수하는 대한항공에 직접 출자를 하지 않고 한진칼에 출자하는 것은 결국 조원태측의 요구에 의한 것이고, 조원태측은 경영권 분쟁에서 10%의 지분을 갖는 국책은행이 백기사로 우호지분 10% 확보하는 셈

3. 8,000억원을 국민의 혈세로 모두 지원해야 하는지도 의문

한진칼에서 조원태 회장과 경영권 분쟁을 하고 있는 KCGI는 자신들도 유상증자 등에 참여하여 한진칼에 투자할 의향이 있음을 명확히 표명하고 있는데, 한진칼 주주들도 유상증자 등에 참여하여 투자를 한다면 산은이 투자하기로 한 8,000억 전부를 부담하지 않고 일부만 부담해도 가능한 것 아닌지 의문이 들게 됨.

이 경우 KCGI의 지분비율도 늘어나게 된다는 점 때문에 산은이 덜 부담해도 될 투자금을 더 부담하게 된 것은 아닌지 점검을 해 보아야 함.

IV. 기업결합 명분인 고용유지, 기업지배구조 개선의 이행가능성

1. “고용유지”에 관한 확약은 별도로 없고 합병기업의 경영평가에서 고려한다는 정도

2. 고용유지 확약(?)등 위반 시 제재 가능성

1) 산은이 여러 우려와 졸속추진이라는 비난에도 불구하고 “한진칼-대한항공-아시아나” 인수 of 정당성의 근거로 얘기하는 것 중 하나가, 코로나-19 항공산업 위기로 인한 아시아나 고용유지 때문에 어쩔 수 없이 조원태 이사의 한진칼 투자 요구에 응했다는 것임.

2) 그러나 구체적으로 한진칼이나 조원태 회장이 아시아나 종업원들의 고용유지에 관한 각서나 이를 위반한 경우 위약금 지불 등을 협약하였다는 증거는 없고, 다만 인수 후 통합관리(Post Merger Integration, PMI)의 일환인 조직융합 관리 계획을 수립할 때 이를 고용유지 방안을 주요 사항으로 다루어, 이후 이에 대한 이행실적을 점검하는 방식으로 고용유지를 담보하겠다는 것으로 보임. 즉, 구체적인 고용유지 보장이나 각서는 없고, 우회적인 방식으로 고용유지를 담보하겠다는 것임.

3) 이와 같은 우회적인 방식으로 과연 고용유지 확약이 말로만의 확약이 아니라, 구체적인 인수, 합병의 구체적 실천방안이 될 것인지가 명확하지 않음

4) 만일, 조원태 회장이 산은의 지원을 받아 한진칼 경영권 분쟁에서 KCGI의 철수의 효과만 얻고

협약을 위반하여 아시아나와 대한항공의 구조조정으로 인력 구조조정에 나선다면 어떻게 되는지 안전장치가 부재함. 아마도, 재계나 보수언론 등은 오히려 인력구조조정이 필요한 기업에 산은이 협약을 근거로 구조조정을 못하게 하는 것이 관치금융이라고 비난하고 나올 가능성이 크고 이런 보수언론을 지원을 업고 협약에도 불구하고 인력구조조정에 나설 가능성이 큼.

3. 독점에 기반한 불투명한 기업경영의 심화

이미 항공산업의 독과점으로 대한항공과 아시아나를 운영하는 기업 총수일가의 갑질, 횡령·배임, 밀수 등 비정상적인 경영행태가 나타나고 있는데, 기업가치를 크게 하락시키는 이러한 전횡·비리가 심화되어도 소비자가 다른 기업의 서비스를 구매하려고 해도 할 수 없어 이러한 비정성적 경영행태가 재현될 수 있음.

4. 한진칼, 대한항공의 불투명한 “이사회 지배구조”와 총수일가의 갑질 등에 대한 대책

1) 대한항공, 한진칼은 대한항공의 횡령, 배임, 밀수, 물컵갑질, 땅콩회항 등 기업가치 훼손행위가 발생할 때마다 이사회가 침묵하고 책임자인 전 조양호 이사의 해임 등 필요한 조치를 취하지 않는 등 사실상 총수일가의 거수기 역할에 불과한 모습을 보여 왔음.

2) 이와 같은 한진칼이나 대한항공의 불투명한 이사회 지배구조를 투명하게 개선하기 위한 조치가 없다면, 산은은 8천억의 대규모 공적자금을 투자하고도 지배구조 문제로 인한 기업가치 하락으로 다른 차원의 피해를 볼 수 있음.

3) 한진칼과 산은의 투자합의서에 의하면 산은이 지명하는 사외이사 3인이 한진칼의 이사회와 감사위원회 위원에 선임하는 것으로 되어 있음. 그러나 주로 불투명한 지배구조와 갑질문화 등이 문제되고 있는 기업은 한진칼의 자회사인 대한항공인데, 대한항공 이사회에 참여하는 방식이 아닌 한진칼의 사외이사로 참여하는 방식으로 과연 대한항공 이사회의 지배구조를 개선하는 역할을 할 수 있을지는 의문임.

V. 아시아나 독자생존의 가능성을 쉽게 포기하는 것 아닌가?

1. 2조 3천억원의 기간산업 안정자금을 투입할 때는 아시아나의 독자생존 가능성이 있다고 전

제하고 투입하기로 한 것인데, 아직 3천억원만 투입된 상태에서 갑자기 독자생존 가능성이 없는 것으로 수 개월 사이에 판단을 달리하고 있어 그 근거가 무엇인지 의문을 초래하고 있음.

2. 코로나 백신 등의 보급으로 코로나-19 상황이 종식되면, 그 동안 눌러온 여행수요의 폭발로 아시아나가 기사회생하여 다른 기업이 인수하면, 항공산업이 다시 경쟁체제로 운영되어 정상화 될 가능성도 상당함. 그래서 부실경영으로 인한 위기가 아니라 코로나-19로 인한 위기로 보았기 때문에 기간산업 안정자금 2조3,000억을 투여하기로 한 것임.

3. 독과점으로 인한 폐해를 감수하면서도 급작스럽게 기업인수를 추진할 만큼 정당성이 충분하지 않은 상황이므로, 아시아나의 독자 생존의 가능성을 배제하는 근거가 좀 더 명확해야 함.

VI. 금호그룹의 부실경영의 책임을 묻지 않는 특혜의 쟁점

1. 금호그룹에 대한 부실경영 책임 묻지 않는 특혜

1) 부실기업의 구조조정을 위해 부실기업을 매각하기 위해서는 감자를 하게 되는데, 대여금을 출자로 전환하여 부실기업 주주가 된 채권은행은 차등감자를 결의하여 종전 경영진의 주식을 전부 소각시키는 것이 일반적 임.

⇒ 그런데 산업은행은 아시아나의 주식을 균등 감자하여 아시아나를 대한항공이 인수할 경우 종전 부실 경영자인 금호산업측은 그래도 일부 인수대금을 받을 수 있게 된다.

2) 산은은 어차피 지급보증 약정에 기해 금호산업이 가져가는 인수대금도 압류하여 산은이 가져올 것이기 때문에 상관없다고 하지만, 법률적으로 그 만큼 금호산업은 채무감소의 이익을 보는 것임.

2. 아시아나 인수가격에서의 특혜

1조 8천억 정도의 가치가 있다고 평가되는 아시아나를 2조 5천억에 매입하겠다고 하였다가 인수를 포기한 현대산업개발의 사례를 보면, 2조 5천억의 인수대금 보다 훨씬 낮은 대금으로 인수협상을 해야 함.

그런데 대한항공은 아시아나 인수를 위해 2조5천억의 유상증자를 하겠다고 하고 있어서 인수대금이 2조 5천억인 것으로 보이는데(아니라면, 나머지 유상증자는 어디 사용 확인 필요?) 왜 국민의 혈세로 증자에 참여(산업은행+국민연금)해야 하는 사안에서 과도하게 높은 인수대금을 책정하고 있는가에 대한 확인 필요.

산업은행의 기간산업 관리실태 및 개선 방안

김철(사회공공연구원 연구위원)

1. 왜 산업은행의 기간산업 관리체계가 문제인가?

최근 이동걸 산업은행 회장이 1월 12일 법원에 기업 회생을 신청한 쌍용자동차 지원 문제와 관련하여 자금 지원 조건으로 흑자 전 쟁의 행위 금지와 단체협약 유효기간 3년 등을 요구했다. 이동걸 회장은 1월 12일 온라인 간담회에서 쌍용차 지원에 대해 “흑자가 나오기 전까지는 일체의 쟁의 행위를 중지하겠다는 약속을 제시해주”고 “단체협약을 1년 단위에서 3년 단위로 늘려서 계약 해달라”면서 “사업성 평가와 함께 두 가지 전제조건이 제시되지 않으면 산은은 단돈 1원도 지원하지 않을 생각”이라고 밝혔다.¹⁾ 이와 관련하여 노동계와 시민사회는 이동걸 회장의 발언이 노조를 혐오하는 저열한 인식을 드러낸 것이라며 국책은행장으로서 부적절하다고 비판하였다.

이러한 논란은 단 한 번의 예외 없이 (해외매각을 포함하여) 재벌 지배체제를 안정화할 뿐만 아니라 시장 독점을 확대하는 결과를 낳았던 산업은행 주도 구조조정(홍석만, 2021)의 연장선에 있을 뿐만 아니라 정책금융기관인 산업은행의 역할 및 방향과 관련하여 많은 시사점을 준다.

정책금융이란 시간 및 공간상 발생하는 금융시장의 다양한 시장 실패로 인해 시장의 상업적 원리로 해소하지 못하는 금융 수요를 자금의 가용성·만기·금융비용 측면에서 보완하는 공공적 성격의 금융이라고 할 수 있다. 정책금융의 역할과 기능은 소극적 형태의 시장기능 보완, 보다 적극적인 형태의 경제발전 지원, 경기대응적 형태의 시장안전판 역할 등 크게 3가지로 나누어 구분할 수 있는데, 이 가운데 최근에는 경기대응적 형태의 시장안전판 역할이 강화되면서 쟁점으로 부각되

1) 연합뉴스, “이동걸 “쌍용차 흑자 달성 전 쟁의 중지 약속해야 지원”, 2021.1.12.

고 있다. 1997년과 2008년 금융위기를 겪는 동안 금융불안정성으로 인해 정상적이던 시장이 위기로 인해 제대로 작동되지 않는 시장실패를 경험하면서 정책금융의 중요성이 새로이 인식되었다. 반복적인 금융위기의 발생으로 정책금융은 축소되기보다 그 역할이 지속적으로 확대·강조된 것이다.

이러한 정책금융을 운영함에 있어 여러 가지 문제점들이 지적되었다. 과도한 대기업 여신, 부족한 중소기업 지원, 정책금융 지원의 중복과 비효율, 기업구조조정에 대한 과도한 부담과 비효율, 정책금융기관의 과도한 분리·분화 등이 그것이다. 산업은행은 이러한 정책금융기관이 갖고 있는 문제점들을 잘 보여준다. 산업은행은 2016년 말 혁신안을 발표할 때만 해도 구조조정 역량을 키우겠다고 했으나, 문재인 정부 들어 이동걸 회장이 취임하면서 기업 구조조정 부문을 축소하고 정책금융 부문에 힘을 쏟는 움직임을 보여 왔다. 하지만 산업은행이 관리하는 자회사들에서 잘 드러난 것처럼 산업은행을 중심으로 한 패거리 지배구조와 금융감독이 제대로 작동하지 않는 문제는 여전하다. 특히, 대우조선해양의 사례는 정권 핵심 - 금융위원회 - 산업은행·수출입은행 - 대우조선해양으로 연결되는 ‘패거리 지배구조’가 근본적인 문제임을 보여준다. 그 중심에는 산업은행이 자리해있다. 산업은행이 본래의 설립 취지에 맞게 제 역할을 충실히 해왔는지 여부가 매년 국정감사에서 지적되었지만, 이를 해결하려는 정부 내의 움직임을 전혀 없었다. 이를테면 산업은행의 목적과 업무에 ‘고용의 안정·촉진’을 규정함으로써 산업은행이 공적자금을 투자한 기업을 구조조정하는 경우 고용의 안정 및 촉진에 미치는 영향을 고려하도록 하는 내용의 한국산업은행법 개정안²⁾이 여당에서 발의되었지만, 당사자인 이동걸 회장이 “고용안정 촉진은 기업이 오해할 경우 기업 정상화 과정에서 단기적으로 이행이 쉽지 않은 점을 고려하면 정부와 협의해서 할 것이지 이렇게 일방적으로 고용 안정촉진이 산은법에 들어가는 것은 좀 우려되는 바가 있다”고 말할 정도다.³⁾

2016년 대우조선해양의 자본 잠식과 대규모 분식회계 문제가 불거지면서 주채권은행이자 최대주주인 산업은행의 기간산업 관리체계에 대한 비판이 제기되었다. 이에 산업은행은 2016년 ‘산업은행 혁신안’을 발표하기도 했지만, 독립성과 투명성 제고, 견제기능 강화라는 애초의 기본 취지는 별로 개선되지 않았다.

산업은행 등에서 운용하고 있는 유사 공적자금의 관리 실태와 관련하여 막대한 공적자금을 투입하여 지배주주로 있는 자회사들을 제대로 관리하고 있는지 여부가 산업은행 관리체계 문제의 핵심이다. 대우조선해양과 같이 막대한 자금을 지원했음에도 불구하고 공기업도 아니고 민간기업도 아닌 어정쩡한 상태로 방치한 것은 산업은행의 자회사 관리가 제대로 이루어지지 않고 있음

2) 한국산업은행법 일부개정법률안, 양의원영의원 대표발의, 2020-12-29, 의안번호 2106997.

3) 연합뉴스, “이동걸 “쌍용차 흑자 달성 전 쟁의 중지 약속해야 지원”, 2021.1.12.

을 보여주는 대표적인 사례다. 그리고 현대중공업의 대우조선 인수 및 이를 그대로 반복한 대한항공의 아시아나 인수 사례는 산업은행의 역할 및 방향을 근본적으로 재검토할 필요가 있음을 보여주었다.

아래에서는 산업은행의 기간산업 관리실태를 분석하고, 이를 개선하기 위한 방안을 제시한다.

2. 산업은행의 기간산업 관리실태

1) 산업은행 관리체계의 문제점

2016년 대우조선해양의 자본 잠식과 대규모 분식회계 문제가 불거지면서 주 채권은행이자 최대 주주인 산업은행에 국민적 비난이 쏟아졌다. 그 과정에서 산업은행의 한계기업 구조조정 역량에 대한 의문이 확대되었고, 파견 임직원들의 도덕적 해이는 상황을 더욱 악화시켰다. 이러한 산업은행의 조선해운에 대한 부실관리 우려는 2013년 금융위원회가 산업은행과 정책금융공사간 재통합의 주요 명분 중의 하나로 제시한 ‘선박해양플랜트 금융지원 강화방안’을 발표하면서 생겨났다. 당시 정책당국의 거시적 시각과 판단으로 조선·해운업의 구조조정에 산업은행을 비롯한 국책은행들을 무리하게 동원했기 때문이다. 따라서 조선·해운업의 구조조정 위기 원인이 정부정책의 실패 때문인지, 아니면 이를 집행·관리한 산업은행의 잘못인지는 여전히 불분명하지만, 이와 관련된 책임과 비난이 행동대장 역할을 했던 산업은행에 쏟아졌다(박래수, 2017).

실제 산업은행은 정부가 지분 100%를 갖고 있는 국책은행이라는 명분으로 줄곧 낙하산 인사가 회장으로 임명되었고 정권이 바뀔 때마다 회장이 물갈이되는 관행을 지속해왔다. 이에 산업은행은 혁신위원회를 출범시켜 수개월간의 논의 끝에 2016년 10월말 ‘산업은행 혁신안’을 발표하였다. 여기에는 산은 임직원의 재취업 전면금지 등을 포함한 출자회사 관리체계개선, 구조조정 역량강화, 산은 내부의 철저한 자구노력과 인사·조직운영 개선, 투명경영을 위한 지배구조 개선 및 미래신성장 지원체계 확립 등 5개의 세부사항들이 포함되었다. 그러나 산은에 대한 신뢰 회복 기회로 삼으려는 애초의 기대와는 달리, 비판여론은 수그러들지 않았고, 알맹이 없는 혁신안이라는 비판마저 제기되었다.

우선, 가장 중요한 회장의 선임 절차 개선방안이 개혁과제에 포함되어 있지 않아 산업은행이 본연의 역할을 할 수 있는지가 의문시되었다. 산업은행 위기의 핵심은 낙하산 회장의 무능과 전횡, 즉 무책임한 방만경영이었는데,⁴⁾ 혁신안에는 회장 선임 과정과 그 결과에 대한 평가 및 대안

4) “금융위원장의 제청으로 대통령이 임명하는 산업은행 회장은 그 동안 모피아 출신이나 친정권 인사들로 채워져 왔

이 결여되어 있다는 것이다. 또한 신설되는 임원추천위원회의 독립성 보장이 되지 않는 것도 문제로 지적되었다. 임원추천위원회가 경영진을 감시할 수 있는 전문성과 독립성을 갖춘 사외이사를 추천하기보다는 거수기 역할을 하는 인사를 추천하는 낙하산 인사 관행이 되풀이되는 폐단에 대한 근본적인 개선방안이 없다는 것이다.

그리고 혁신안을 발표하자마자 기다렸다는 듯이 박근혜 정부는 ‘조선업 경쟁력강화 방안’을 발표하고, 동시에 산은의 대우조선해양에 대한 1조 8천억 원 자본확충지원을 발표하였고, 이후 산업은행에 우호적인 언론인의 사외이사 신규임명과 비판여론에 의한 자진사퇴 등이 이어졌다. 이러한 일련의 과정은 산업은행 혁신안에서 다루고자했던 독립성과 투명성 제고, 견제기능 강화라는 애초의 기본취지가 거의 사라졌음을 보여준다(박래수, 2017).

나아가 혁신안은 산업은행의 미래 역할과 방향에 대해서는 아무런 답이 없었다. 사실 산업은행 혁신안 발표와는 별개로 산업은행의 위상과 역할 변화에 대해서는 매우 활발하게 논의되어왔다. 역할소멸과 자본시장활성화를 전제로 한 산업은행 해체론부터 순수정책금융기관 또는 민영화까지 그 범위 또한 다양하게 제출되었던 것이다. 하지만 이러한 논의는 손실의 사회화를 전제로 한 것이어서 문제가 있다.

2) 산업은행의 기간산업 관리 실태

이는 앞에서 말한 것처럼 산업은행 등에서 운용하고 있는 유사 공적자금의 관리 실태와 관련하여 산업은행이 막대한 공적자금을 투입하여 지배주주로 있는 자회사들을 제대로 관리하고 있는지 여부가 핵심이다.

(1) 기간산업 관리 실태

감사원의 감사 보고서(2016)에 따르면, 대우조선해양을 포함하여 산업은행이 자회사로 거느리고 있는 기간산업에 대한 경영관리가 부실하다는 지적이 공식적으로 제기된 것은 2011년 10월 4일 국회 정무위원회 국정감사가 처음이었다. 조선과 건설 등 장기 수주산업에서 총예정원가를 과소 추정하고 공사진행률을 실제보다 높게 잡는 등의 방식을 이용한 회계분식 사례가 2013년 들어 언론을 통해 빈번하게 제기되었음에도 불구하고, 산업은행은 대우조선해양에 대한 산업은행과

고, 이들 중 대부분은 권력형 비리에 연루되어 명예롭게 임기를 마치지도 못했다. 특히 이명박 정부 이후 임명된 낙하산 회장들은 산업은행의 내부통제에 실패했을 뿐만 아니라 회장으로서의 권한을 남용하여 개인 비리를 저질렀다는 의혹으로 검찰수사까지 받고 있다.” 경제개혁연대, “산업은행 혁신방안에 대한 논평,” 2016.11.01.

정부의 합계 지분이 50% 미만으로 낮아진 2013년 2월 이후 대우조선해양에 대하여 재무이상치 분석시스템을 활용한 재무상태 분석을 한 번도 실시하지 않은 것으로 드러났다(김동원, 2016).

또한, 산업은행은 2014년 12월 31일 이후 2016년 1월 14일까지 금융위원회나 감사원으로부터 일체의 지적도 받지 않았다. 2016년 6월 30일 감사원으로부터 지적사항을 통보 받기까지 대우조선해양에 관하여 단 1건도 감사원이나 주무부처인 금융위원회로부터 지적 받은 바가 없다는 것이다.

산업은행은 막대한 세금을 가져다 쓰면서도 얼마나 공적자금이 투입됐고 어떻게 회수할지에 대해서는 경영공시에도 제대로 알리지 않고 비밀에 쌓인 채 여전히 밀실에서 협의로 처리하는 행태를 보였다. 이를테면 대우조선해양에 지금까지 구체적으로 얼마의 공적자금이 투입되었는지는 여전히 의견이 분분하다.

더욱이 막대한 공적자금이 들어가고 정부 지분이 과반을 넘어서는데도 대우조선해양에 대한 민주적, 공공적 통제는 없었다고 해도 과언이 아니다. 정부가 내려보낸 낙하산 인사들은 대우조선 경영을 좌지우지하면서 자신들의 사익을 챙기는 데 열중했다.

산업은행에 대한 금융위원회의 금융공공기관 경영평가 평가결과보고서(금융위원회, 2017; 2018; 2019)를 보면, 산업은행의 지배구조나 출자 문제, 출자기관 관리 등은 다루어지지 않았다. 다만, 기업구조조정 등 경영정상화 지원과 관련하여 대우조선해양, 한국지엠, 금호타이어 등 주요 구조조정 기업에 대한 경영 정상화를 적극 지원하는 한편, 중소 계열사 관리제도 도입, 계열사 Warning System 구축 등 선제적 부실 예방을 위해 지속 노력한 점이 긍정적으로 평가된다고 언급하였고, 대우조선해양의 경우, 경영정상화 방안 이행 및 내부 통제 강화 등을 통한 경영개선 성과⁵⁾를 바탕으로 주인찾기를 위한 전략적 투자유치를 추진 중이라고 밝혔다. 또한 산업은행은 보유 출자 주식에 대한 효율적인 주주권 행사를 위해 지침 및 기능을 강화⁶⁾하고 출자회사관리위원회의 민간위원 참여 비중을 확대⁷⁾하여 자회사 관리체계의 실효성 및 공정성을 제고한 점이 인정되지만, 출자회사 관리 효율화를 위해 설립된 사업 구조조정 전담 자회사(KDB 인베스트먼트)가 내실 있게 운영될 수 있도록 지속적인 관심과 노력이 필요하다고 지적하였다(금융위원회, 2019).

5) · 영업이익 : ('16년) △1.4조원 → ('18년) +1.0조원, 수주량 : ('16년) U\$15.4억 → ('18년) U\$68.0억

6) · 주식의결권 행사지침 제정('18.5월) : 보유주식에 대한 의결권 행사 기준 마련

7) · 민간위원 확대 : 5명 → 6명 ('18.2월)

[표] KDB산업은행 타법인 투·출자 현황

(2020년 3월말 기준)

연도	2015	2016	2017	2018	2019
자회사	88	88	95	96	92
출자회사	15	15	15	15	15
재출자회사	36	26	20	14	10
합계	139	129	130	125	117

자료: ALIO(공공기관경영정보공개시스템).

[표] 산업은행 연결대상 자회사

(단위: 백만원, 천주(좌), %)

회사명	주요업무	설립년월일	자본금	소유주식수	소유비율
KDB Asia Limited	금융업	1986.01.23	281,564	240,000	100.00
KDB Ireland DAC	금융업	1997.06.04	29,190	25,000	100.00
KDB Bank Uzbekistan	금융업	1997.03.01 (2006.02.10)	34,416	588,148	86.32
KDB Bank Europe Limited	금융업	1990.02.01 (2002.12.30)	94,342	1,534	100.00
Banco KDB do Brasil S.A.	금융업	2005.10.18	320,568	552,891	100.00
산은캐피탈	여신전문 금융업	1972.12.16	310,877	62,125	99.92
KDB인프라자산운용	자산운용업	2003.10.28	10,000	1,683	84.16
대우조선해양	강선건조업	2000.10.23 (2000.12.14)	541,029	59,738	55.72
신한중공업	선박 구성 부분품제조업	1990.03.35	7,703	-	-
삼우중공업	선박 구성 부분품제조업	2007.11.12	41,910	-	-
대한조선	강선 건조업	1987.09.30	65,215	152	2.33

회사명	주요업무	설립년월일	자본금	소유주식수	소유비율
케이디비비즈	서비스업	2019.02.28	1,500	300	100.00
케이디비인베스트먼트	금융업	2019.04.25	1,000	200	100.00

자료: 은행연합회, KDB산업은행 일반현황, 2020년 1/4분기 현황.

[표] 산업은행 비연결대상 자회사

(단위: 백만원, 천주(좌), %)

회사명	주요업무	설립년월일	자본금	소유주식수	소유비율
STX조선해양	운반선, 컨테이너선 건조, 판매 등	1973.01.03. (2013.11.20)	96,880	13,665	35.3
에스피텍	반도체회로, LCD 제조	2002.10.28 (2005.06.27)	1,222	520	21.3
지엠테크니컬센터코리아	자동차 부품	2019.01.02 (2019.01.09)	40	17	17.0
한국감정원	지가공시, 통계조사	1969.04.25 (1969.03.11)	9,000	551	30.6
한국관광공사	관광진흥, 계획, 홍보	1962.06.26 (1969.03.31)	32,391	2,824	43.6
한국전력공사	전력자원 개발, 발전, 송전	1961.07.01 (1989.12.29)	3,209,820	211,235	32.9
한국지엠	승용차, 자동차 부품	2002.08.07 (2002.08.06)	221,537	94,503	17.0
한국해양진흥공사	선박매매, 용대선, 투자업	2018.07.05 (2018.12.26)	2,919,326	130,393	22.3
한진중공업	선박 건조, 기계플랜트 제조	2007.08.03 (2016.07.14)	416,371	13,441	16.1
화인코	화장품 제조	1998.09.14 (2006.08.30)	546	25	22.9
신성장동력그린퓨처 사모투자전문회사	사모투자전문업	2009.12.07 (2010.02.25)	5,261	2,470,253	47.0
차이나플래티넘 사모투자전문회사	사모투자전문업	2010.08.04 (2010.12.14)	43,380	15	35.0

회사명	주요업무	설립년월일	자본금	소유주식수	소유비율
트로이카해외자원개발 사모투자전문회사	사모투자 전문업	2009.12.07 (2010.02.10)	364,141	200,066,031	54.9
케이비에스케이디비 한류컨텐츠 사모투자전문회사	사모투자 전문업	2016.08.31 (2016.11.03)	29,713	10,150,725	34.2
인프라이니셔티브 1호사모투자	사모투자 전문업	2018.11.30 (2019.11.20)	25,770	25,770,000	30.0

주: 타회사 자본금의 15%를 초과한 지분법 평가대상업체만 기재하였음.

자료: 은행연합회, KDB산업은행 일반현황, 2020년 1/4분기 현황.

산업은행은 기업구조조정 등 경영정상화 지원, 4차 산업혁명에 대응한 미래성장동력 확충, 중소·벤처·중견기업 지원, 해외업무지원 등 금융국제화 선도, 그리고 간접금융활성화를 주요사업으로 하고 있다(금융위원회, 2019). 이동걸 회장이 취임한 이래 산업은행은 자신의 역할을 ‘구조조정’과는 철저히 분리하고, 선긋기하려는 모양새를 보였다. 출자회사 관리·구조조정 업무를 담당하는 ‘KDB인베스트먼트’라는 자회사를 설립한 것도 같은 맥락이다. 하지만 이동걸 회장 취임 이후 산업은행이 추진한 것들을 보면 ‘문재인 정부의 산업 구조조정’이 중심이었다고 할 수 있다. 금호타이어, 아시아나항공, 대우건설, KDB생명은 물론 대우조선해양 매각 등이 이런 차원에서 추진되었다.

(2) 산업은행의 기간산업 관리 실패 사례: 대우조선해양 부실 경영

산업은행의 자회사 관리가 제대로 이루어지지 않고 있음을 보여주는 대표적인 사례가 대우조선해양 부실경영 문제다. 산업은행 경영관리단(2015년)은 대우조선해양의 대규모 영업손실은 전 경영진의 책임이 49%, 회사 시스템과 관리부실로 인한 책임이 51%라고 분석하면서 해양사업에 대한 근본적인 경쟁력 부족을 더 큰 원인이라고 하였다. 전 경영진의 책임으로는 외형 확대 중심의 수주 의사 결정, 선박 선가 하락 대비 저조한 원가 절감 추진, CEO 연임문제 등의 이유로 한 손실 은폐 의혹, CEO 자리를 둘러싸고 청와대와 정치권에 줄대기를 하고 언론은 물론 노조까지 동원하여 인사에 개입하는 기현상 초래, 정치권 눈치보기와 이권청탁에 노출되어 각종 부정부패 만연, 2009년, 2010년, 2013년, 2016년 등 4회에 걸친 검찰수사로 인한 회사의 대외신인도 급추락이 제시되었고, 회사 시스템과 관리부실로 인한 책임으로는 해양사업의 근본적인 경쟁력 부족, 전사 손익관리 체계의 부재 등이 제시되었다. 대우조선해양의 시스템과 관리부실로 인한 책임으로는 해양사업의 근본적인 경쟁력 부족, 전사 손익관리 체계의 부재 등이 지적되었고, 이 가운데 핵심

적인 관리책임이 산업은행에 있는 것으로 파악되었다. 대우조선해양은 대주주인 산업은행의 방만한 관리감독과 최고 경영진의 재직 기간 중의 경영성과 과시와 연임에 대한 기대 등으로 해양플랜트 분야에서의 손실을 적시에 털어내지 못하고 누적되는 바람에 천문학적 규모의 분식회계 불법을 저지르게 되었다(손규상, 2020).

2011년 말까지 연간 1조 원 수준의 영업이익 흑자를 내던 대우조선은 해양플랜트 사업으로 인해 2013년 1조 원 규모 적자를 기록하고, 이어 2014년 5천억 원, 2015년 2조 원, 2016년 1조5천억 원의 영업손실을 연달아 보게 된다. 그 과정에서 정부는 해양플랜트 사업을 독려했음에도 불구하고 어떤 책임도 지지 않았다. 구조조정의 피해는 고스란히 노동자들이 떠안았다. 산업은행은 2000년 대우그룹의 워크아웃 과정에서 대우조선해양을 자회사로 편입하여 2014년까지 14년간 대출 1조 1,273억원 등 총 2조 4,000억원 규모를 지원했다. 이처럼 막대한 자금을 지원했음에도 불구하고 공기업도 아니고 민간기업도 아닌 어정쩡한 상태로 방치했다.

산업은행은 대우그룹이 붕괴한 1999년부터 대우조선해양을 매각하려 했다. 하지만 번번이 인수 협상에 실패했고, 더군다나 2013년부터는 연간 수천억원에서 1~2조원 대의 영업이익 적자를 기록하면서 이는 더 어려워졌다.

빚더미에 앉은 회사는 매각되지 않기 때문에 정부는 가혹한 구조조정으로 대우조선해양을 흑자로 전환하고 어떻게든 매각하려 했다. 박근혜 정부는 조선업 구조조정이 한창 진행 중이던 지난 2016년 <조선산업 경쟁력 강화방안>을 발표하여 인력과 자산의 대폭적인 축소, 매각과 함께 “대우조선 민영화, M&A 등 산업재편”을 추진하겠다고 밝혔다. 문재인 정부도 마찬가지로 2018년 4월 <조선산업 발전전략>을 내고 “대우조선 주인 찾기”를 검토하겠다고 명시했다. 그리고 2017~18년 대우조선이 흑자를 기록하자 재빨리 현대중공업에 팔아넘기겠다고 발표한 것이다.

2019년 1월 산업은행은 대우조선해양에 대한 정상화 기반이 마련됨에 따라 조선산업 빅3에서 빅2로 변경하는 방식의 민간 주인찾기에 돌입하기로 했다. 산업은행은 2015년 이후 대우조선 정상화 추진 성과로 경영정상화 기반을 마련했고 강도 높은 자구노력으로 지속적인 체질 개선을 이뤄냄에 따라 유휴 생산 능력 및 고정비를 대폭 감축하게 됐다고 설명했다.

산업은행은 산업은행의 관리체제 하에서는 대우조선의 추가적 경영개선에 한계가 있으므로 근본적인 경영 정상화를 위해서는 조선업에 정통한 민간 주주의 자율책임경영이 필수조건이라고 판단하였다.⁸⁾ 산업은행은 2019년 1월말 대우조선 민영화 절차를 발표하면서 “조선업 비전문가인 산업은행의 관리체제 하에서는 대우조선의 추가적 경영개선에 한계가 있다”고 스스로 밝혔다. 관리능력 부족을 스스로 시인하면서 대우조선해양을 관리하기 어렵다는 점을 인정하고 있으나, 과거와 마찬가지로 민영화를 통한 ‘주인 찾아주기’만이 답이라고 파악하였다. 이 과정에서 막대한

8) 조세일보, “산업은행, 대우조선해양 민영화 개시…현물출자 방식으로,” 2019.01.31.

공적 자금이 투입되었다는 점이나 공적자금 투입 기업이 지닌 국가기간산업의 특성은 전혀 고려하지 않았다.

현대중공업이 대우조선해양 인수에 들이는 현금은 4천억 원에서 6천억 원에 불과하다. 산업은행이 보유한 대우조선 지분을 현금을 받고 파는 게 아니라 현대중공업 주식과 맞바꾸는 것이기 때문이다. 현대중공업 정몽준, 정기선 등 총수 일가는 흑자로 전환한 11조원 규모의 알짜배기 공적자금투입기업을 단 4~6천억 원에 사들이면서 동시에 산업은행이라는 국책금융기관을 후원자로 둘 수 있게 된 셈이다. 산업은행은 대우조선해양에 7조~12조원의 국민 혈세를 퍼부었지만 현대중공업 측에 대우조선해양 경영권을 넘기면서 경영권 프리미엄은커녕 현금 한 푼 받지 못했고 한국조선해양의 보통주 지분 7.9%와 전환상환우선주 911만8231주를 받게 된다.

산업은행이 현대중공업 분할 후 신설되는 한국조선해양 주식을 받고도 공적자금을 회수할 수 있는 기한이 제한되어 있는 등 산업은행 측에 불리하게 보이는 계약도 문제시되고 있다. MOU에서는 산업은행은 현물출자로 취득한 현대중공업 주식 전체의 2분의 1을 최소 5년간 보유하도록 명문화했다. 산업은행이 대우조선해양을 현대중공업에 넘기면서 공적자금을 회수하겠다는 적극적인 의지를 보이지도 않았고 신설된 한국조선해양의 경영권을 감독할 수 있는 권한은 사외이사 추천 1자리에 불과하다.⁹⁾ 결국 산업은행의 매각은 정부 자금을 회수하는 것도 아니고 주식을 갈아타는 것이기 때문에 산술적으로 따지면 10조 원 손해를 보면서 대우조선 대주주의 권한을 현대중공업 총수 일가에 모두 넘긴 것으로 볼 수 있다(홍석만, 2021).

이에 대해 이동걸 산업은행 회장은 2019년 1월 31일 현대중공업과의 합의안 발표 때 “당장 공적자금을 회수하려는 목적보다는 조선업의 경쟁력을 높이고 경영정상화를 추진하는 데 초점을 맞췄다”고 밝혔다. 그러면서 “이번 딜은 단순히 회사를 사고파는 문제가 아니다. 과당경쟁, 중복투자 등 비효율을 제거하고 빅2 체제로 조선산업을 재편하기 위한 것”이라고 강조했다.¹⁰⁾ 그렇다면 조선업의 경쟁력을 높이고 경영정상화를 추진하는 방안이 무엇인지에 대해 좀더 검토가 필요했는데, 산업은행은 공기업 민영화 때와 마찬가지로 대우조선해양 민영화를 통한 ‘주인찾아주기’만을 답으로 생각했다.

산업은행은 2007년경 산업은행 출신 낙하산 감사실장이 전횡을 부리다 사장과의 불화로 해고된 2009년부터 산업은행 부행장 출신을 CFO로 파견하여 관리감독했다. 문제는 산업은행 출신 CFO들이 대우조선해양의 CEO와 유착되어 그들의 연임을 위하여 거의 모든 문제점들이 부각되는 것을 오히려 저지하는 방패 역할을 수행했다는 점이다(손규상, 2020). 산업은행은 2012년부터 기업금융 제4실장을 대우조선해양의 기타 비상무이사 및 감사위원으로 임명하여 거의 모든 업무

9) 조세일보, “대우조선과 우리금융지주 지분 매각의 차이점,” 2019.07.01.

10) 비즈니스위치, “대우조선과 산은의 공적자금 ‘굴레’,” 2019.02.26.

를 통제하려 하였으나 오히려 이권 쟁기기에만 급급했다는 평가를 받았다(손규상, 2020). 실제 산업은행 출신의 임원을 비롯하여 대우조선해양의 사외이사 및 감사위원들은 거의 정치성을 띤 인사들로 구성되어 대우조선해양의 경영상황에는 무관심하였던 반면, 자리보전에만 관심을 가졌다. 나아가 낙하산 인사였던 산업은행장들은 대우조선해양의 경영을 좌지우지했으면서도 대우조선해양의 미래에 대해서는 무관심했고, 이를 다룰만한 역량 또한 미흡했다. 대우조선해양에는 막대한 공적자금이 투입되었고 공공부문의 지분이 과반을 차지하는데도 민주적, 공공적 통제는 없었던 것이다.

(3) 산업은행의 공적자금 운영 및 관리 실태

이자보상비율(영업이익/이자비용×100)이 3년 연속 100% 미만인 기업을 뜻하는 한계기업은 2017년 말 현재 전체 외부감사 기업의 13.7%에 불과하지만, 장기존속 한계기업의 경우 한계기업에서 30.3%를 차지하고 있으며, 그에 대한 문제가 오래 전부터 지적되어 왔다. 문제는 국가(정부와 산업은행)가 이 한계기업들을 공적으로 운영한 게 아니라 철저히 ‘채권자’로서 행동하여 팔아치우는 데에만 몰두했다는 것이다. 통상 정부·산업은행이 주도하는 기업 구조조정은 소유주에게 경영책임을 물어 지분을 대폭 감자한 뒤 공적자금을 투입해 경영권을 가져오는 방식으로 진행된다. 대우자동차, 한진중공업, 현대상선, 대우조선해양 등 산업은행에 의한 대부분의 한계기업 구조조정이 모두 이런 과정을 거쳤다.

한계기업들의 관리체계는 대부분 이들 기업의 경영정상화를 위해 투입되는 유사 공적자금, 즉 산업은행 및 수출입은행 등 국책금융기관의 정책자금과 관련이 있다.¹¹⁾ 산업은행이 공급하는 여신자금엔 산금채나 예수금 등 자체 조달자금이 포함되어 있기 때문에 이를 모두 ‘공적자금’이라고 보는 것은 부적절하다. 다만 산업은행은 정부소유 은행으로서 부실이 나면 이에 대한 보전은 공적자금 투입을 통해 이뤄지기 때문에 산은의 자금출처에 ‘광의의 공적자금’이 포함되는 것은 맞다.¹²⁾

산업은행이 2019년 10월 14일 국회 정무위원회 이태규(바른미래당) 의원실에 제출한 자료에 따

11) “20여년 전부터 이어진 국책은행의 공적자금 지원이라는 배경은 대우조선해양을 보는 경쟁업체, 경쟁국가의 눈초리를 매섭게 했다. 2018년 대우조선이 흑자 실적을 내자마자 일본에서 태클을 건 것도 이와 연관이 있다. 더구나 대우조선을 싼값에 인수한다면 향후 현대중공업까지 국제 통상기구나 각국 경쟁당국 제재 도마 위에 오를 수 있다. 공적자금이 대거 투입된 대우조선을, 또다시 시장에서 인정받지 못하는 헐값에 민간기업으로 매각한다면 더 큰 공격을 받을 수 있다. 대주주가 ‘국책’이라는 타이틀 탓에 ‘은행’으로서 실익이 적은 선택을 했다는 것이 이유다.” 비즈니스위치, “대우조선과 산은의 공적자금 ‘굴레’,” 2019.02.26.

12) 아시아경제, “우리 여신은 모두 공적자금?...억울한 산은,” 2016.07.07.

르면, 산업은행은 지난 2010년 1월부터 2019년 6월 말까지 구조조정 대상 기업 117곳에 총 22조 5,518억 원을 지원했다.

기업 규모별로는 대기업 52곳에 전체 투입 자금의 97.8%에 달하는 22조650억 원(97.8%)을 지원했다. 반면 중소기업은 65곳에 4868억 원(2.2%)을 지원하는 데 그쳤다. 산업별로는 조선업 분야 기업이 5곳에 불과했지만 가장 많은 9조3414억 원(41.4%)이 투입됐다. 이어 제조업(총 88개 기업) 8조5130억 원(37.7%), 건설업(5개 기업) 8441억 원(3.7%) 등 순이었다.

1조원 이상의 막대한 공적 자금이 투입된 기업도 7곳에 달했다. STX조선해양(5조3919억 원), 현대상선(2조4793억 원), 금호타이어(2조2308억 원), 동부제철(1조8535억 원), 대우조선해양(1조 2846억 원), 금호석유화학(1조2468억 원), 한진중공업(1조795억 원) 등이다. 또 1000억 원 이상 투입된 상위 20개 기업의 지원 자금 규모는 총 21조124억 원으로, 전체 지원 금액의 93.2%를 차지했다. 하지만 상위 20개 기업 지원금 가운데 회수된 금액은 2019년 10월 현재 6조3853억 원으로, 회수율이 30.4%에 그쳤다.¹³⁾

특히 산업은행과 예금보험공사는 같은 금융위원회 산하기관이면서도 대우조선해양 경영권 매각과 예금보험공사의 우리금융지주 잔여 지분 매각 방법에서 많은 차이를 보여 비교가 되었다.¹⁴⁾ 금융위원회는 2019년 6월 25일 예금보험공사가 갖고 있는 우리금융지주 잔여지분 18.3%를 3년 내 모두 매각하겠다고 밝혔다. 예금보험공사는 투명한 매각과 시장에서의 오해를 없애기 위해 우리금융지주의 잔여 지분의 매각 로드맵도 제시했다. 이와는 달리 산업은행은 지난 2019년 1월 31일 대우조선해양 보통주 지분 55.72%를 현대중공업에 매각하는 MOU를 체결했다고 발표했는데, 매각 공고도 없었고 세부 매각조건도 공개되지 않았다. 대우조선해양 매각 과정을 철저하게 비밀에 부친 것이다.

공적자금 회수율 측면에서도 차이가 있다. 정부는 지난 1998년부터 2006년까지 우리은행의 전신인 한빛은행 등 5개 금융회사의 부실을 정리할 때 12조8000억 원을 투입했고 꾸준히 공적자금 회수 노력을 기울여 2019년까지 11조1000억 원을 회수했고, 예금보험공사는 2019년 6월 현재 우리금융지주 잔여지분 18.32%를 보유 중에 있는데, 공적자금관리위원회는 산술적으로 계산해 주당 1만3800원에 매각할 경우 공적자금 원금을 100% 회수하게 될 것으로 보고 있다. 반면 산업은행의 경우 앞에서 언급한 것처럼 대우조선해양에 7조~12조원의 공적자금을 투입했지만, 한국조선해양의 보통주 지분 7.9%와 전환상환우선주 911만8231주를 받는데 그쳤다.

이제까지 산업은행이 공적자금으로 지원한 돈은 168조원에 달하고 그중 아직도 52.6조원은 회수가 안 됐으며, 30조원 이상은 회수 못할 자금으로 분류된다. 게다가 자금을 회수하면서 이자나

13) · 문화일보, “산업銀, 10년간 기업 구조조정에 22조 투입…지원받은 상위 20곳 자금 회수율 30% 불과,” 2019.10.14.

14) · 조세일보, “대우조선과 우리금융지주 지분 매각의 차이점,” 2019.07.01.

배당금 등 투자수익을 회수 원금에 포함해 이자 등을 뺀 원금 회수액은 훨씬 줄어들 것으로 보인다. 이 공적자금 대부분은 1997년 외환위기 이후 2001년까지 나간 돈이 대부분이기 때문에 외환위기 당시 부실 금융기관의 채권을 사는데 돈이 나갔고 다시 재벌기업으로 빠져나갔다. 길게는 20년 넘게 사실상 그냥 가져다 쓴 셈이다(홍석만, 2020a).

공적자금 투입으로 대주주의 부실을 국가가 떠안는 것이 아니라면 최소한 국유화가 불가피한 산업, 업종에 대해서는 부실의 책임을 대주주에게 넘기고 해당 기업과 산업을 국가 주도로 운영하는 방안에 대한 계획을 세워야 할 때다.

(4) 산업은행의 손실의 사회화 추진

현재 코로나19 하에서 전세계적으로 항공업계는 전체적으로 손실이 누적적으로 커져 자체적으로 더 버티기 어려운 상황에 처해있다. 이와 관련하여 이탈리아와 독일 등에서는 기업 가치의 존속을 유지하고 노동자들의 고용을 지키는 유력한 방안으로 주요 항공사들에 대한 국유화가 논의되고 있다. 이와 다른 차원이지만, 우리나라에서도 쌍용자동차, 두산중공업, 대우조선해양, 아시아나항공 등의 국유화, 공기업화 논의가 수면위로 떠오른 바 있다. 이러한 국유화는 두 가지 목적으로 나뉜다. 주주의 손실을 국민 전체의 부담으로 돌리는 ‘손실의 사회화’와 주로 재벌이 소유하던 기간산업을 국민에게 돌려주는 ‘(기간산업) 소유 및 통제의 사회화’가 그것이다.¹⁵⁾

지난 2008년 금융위기를 맞은 미국은 수천억 달러를 투입하여 최대 모기지 대부업체인 프레디 맥과 페니메이, 최대 보험회사인 AIG, 투자은행인 씨티 그룹을 국유화한 후, 2009년 6월에는 미국 최대 자동차회사인 GM까지 국유화했다. 유럽에서도 공적 자금을 투입하여 위기에 처한 은행과 기업에 대한 국유화 조치를 추진했다(홍석만·송명관, 2013). 경제 위기 국면에서 대부분의 국가들은 은행과 기업의 부채를 사회화하고 개인에게 전가하여 부담시킨다. 또한 국가가 책임졌던 의료, 교육, 교통, 통신 등 각종 공공서비스를 민영화하여 국민이 직접 지불하는 구조로 바꾸어 놓는다. 이와 같이 자본의 손실을 국가 전체, 국민 모두에게 전가하는 것을 ‘손실의 사회화’라고 한다. 시장논리에 따르면, 공공성이 매우 낮은 기관, 그 중에서도 경영효율성이 미흡하여 정부지원이 불필요하게 많이 요구되는 기관이 우선적으로 민영화 대상이 되어야 한다. 그러나 실제 민영화의 대상이 되었던 것은 대체로 그동안 국가가 선제투자를 많이 해놓은 기간산업이나 공적자금의 투입 등으로 효율성과 수익성이 호전된 기관 등, 매수자가 흔쾌히 돈을 지불하려는 기관이었다. 이는 공기업뿐 아니라 대우조선해양, 하이닉스 등 공적자금 투입기업들이 강력한 구조조정과 국가재정 투입을 통해 알짜기업으로 변모한 후 다시 민간자본에 매각되는 사례에서도 드러났다.

15) 홍석만, “국유화의 두 얼굴,” 노동과 세계, 2020.8.5.

그 과정에서 이익은 재벌과 금융기관, 외국 투기자본이 사적으로 가져가는 반면, 구조조정의 부담과 희생은 노동자와 민중에게 전가되었다. 이른바 ‘이익의 사유화, 손실의 사회화’가 관철되었던 것이다.

여기에 더하여 채권 지배 세력은 이런 과정을 통해 소유권을 다시 가져간다. 위기상황에 있는 기업의 소유권이 공기업화를 통해 일시적으로 국가로 넘어왔다가, 손실의 사회화를 거쳐 국가가 세금으로 기업의 부채를 갚고 경영을 정상화시키면 이 기업들은 다시 사기업으로 매각되는 것이다. 이를 ‘공적자금 회수’라고 한다. 이와 같이 경제 위기가 발생하면 부채 경제 속에서 작동하는 채권 지배 세력은 부채 청산을 위한 국가의 개입을 요청하고, 긴축 등으로 마련된 공적 자금을 통해 부채를 사회적으로 해결한 후, 공적 자금의 회수라는 명목하에 공적자금이 투입된 기업의 소유권을 다시 사적 소유의 형태로 전환하게 된다(홍석만·송명관, 2013). 이런 형태를 띠는 손실의 사회화가 근 20여년간 한국사회에서 끊임없이 반복되어 왔고, 그 중심에 산업은행이 자리잡고 있다.

「한국산업은행법」 제18조(업무)에 따르면, 한국산업은행은 산업의 개발·육성, 사회기반시설의 확충, 지역개발, 금융시장 안정 및 그 밖에 지속가능한 성장 촉진 등에 필요한 자금을 공급·관리하기 위하여, 1. 산업의 개발·육성, 2. 중소기업의 육성, 3. 사회기반시설의 확충 및 지역개발, 4. 에너지 및 자원의 개발, 5. 기업·산업의 해외진출, 6. 기업구조조정, 7. 정부가 업무위탁이 필요하다고 인정하는 분야, 8. 그 밖에 신성장동력산업 육성과 지속가능한 성장 촉진 등 금융산업 및 국민경제의 발전을 위하여 자금의 공급이 필요한 분야에 자금을 공급토록 되어 있다. 정책금융기관인 산업은행의 여러 업무 가운데 기업구조조정도 포함되는 것이다. 기간산업 구조조정과 관련하여 산업은행에 주목하는 것도 이 때문이다. 기간산업 구조조정에 투입되는 정부 자금은 대부분 산업은행을 통해서 투여되거나 관리된다.

문제는 산업은행이 주 채권단으로서 대기업 구조조정과 매각 작업을 진행하면서 특성상 재무적인 판단만 한다는 점이다. 물론 산업은행은 우리나라 구조조정 관련법과 절차가 모두 재무적인 구조조정을 강제하고 있기에 불가피하다고 주장한다. 기업구조조정촉진법 상 부실(징후)기업들은 채권단 주도의 구조조정(워크아웃)에 들어가 금융지원(채무조정)에 한정된 형태로 진행하도록 법에 명시되어 있기 때문이다. 그게 아니면 파산보호신청인 법정관리에 들어가야 한다(홍석만, 2021).

주주의 손실을 주주에게 부담 지우는 것이 아니라 국민 전체에 부담을 지우는 손실의 사회화 또한 오직 주주 부담의 최소화와 동시에 출자금 회수를 위한 재무구조 개선, 재무적 구조조정에만 집중하게 된다. 기업이 어떻게 건실하게 운영되고 관리되는지에 관해서는 관심이 없고, 얼마나 비용을 줄이고 수익을 얼마나 많이 남겼는지에만 관심을 두기 때문에 기업의 실재 운영에 대해서는 통제가 되지 않는다. 수익성을 내기 위해 필요한 자본금 총량, 부채비율, 수익률, 비용 등

재무적인 문제만이 관심의 초점이고, 매각이나 통합과 관련해서도 자금 회수가 가장 중요한 판단 기준이 된다(홍석만, 2021).

이와 같은 손실의 사회화에 기반한 국유화는 비용축소와 수익성 개선에 초점이 맞춰 있어서 일시적 국유화 기간 반드시 고강도의 구조조정을 동반한다. 수익을 내기 위해서는 비용을 줄여야 하고 특히 지금과 같은 수요 위축의 시기에는 일반적인 산업과잉 상태보다 구조조정의 강도와 폭이 더 커질 수밖에 없다.¹⁶⁾

항공업계와 금융당국에서 기간산업안정기금과 관련하여 논의되었던 국유화 논의가 바로 ‘손실의 사회화’로서 국유화이다. 대주주가 응당 져야 하는 손실을 최소화하기 위해 국가(여기서는 주로 산업은행과 금융위원회)가 소유권을 이전받아 부채를 탕감하고 유동자금 등 특혜적 지원을 받아 기업경영을 정상화하면 다시 다른 재벌이나 원래 대주주에게 아주 저렴하게 또 다른 특혜를 안기며 매각하는 형태인 것이다. 그래서 은성수 금융위원장이 기간산업안정기금을 지원받는 기업에 내건 부대조건 중 이익 공유와 관련하여 “국유화를 의미하는 건 아니다”라고 밝힌 것도 이런 맥락에 놓여 있다.¹⁷⁾ 쌍용자동차의 회생방안과 관련하여 논의된 바 있는 ‘한시적 공기업화’ 주장도 이와 유사하며, 기존에 산업은행의 공적자금이 투입되었던 대우조선해양의 경우도 전형적인 ‘손실의 사회화’로서 국유화라고 할 수 있다. 부실관리가 행해질 수밖에 없는 구조적인 문제가 있었던 것이다.

3. 산업은행의 기간산업 관리 개선 방안

1) 손실의 사회화가 아니라 (기간산업) 소유 및 통제의 사회화

‘손실의 사회화’ 그 반대편에 있는 것이 ‘(기간산업) 소유 및 통제의 사회화’이다. 이는 철저하게 대주주에게 책임을 묻는 국유화이다. 소위 ‘대주주 감자’와 같은 부분적인 책임이 아니라 주식의 전량 소각이 이뤄져야 하고 법적인 책임(유한 책임)을 넘어가는 부분에 대한 대주주의 무한책임까지 이뤄져야 한다. 또한 ‘소유 및 통제의 사회화’는 현행 산업은행의 자회사로 있는 공적자금 투입기업들과 같이 재무구조에 초점을 맞춰 산업은행 등이나 채권단의 감독과 관리 아래 시장 매

16) 홍석만, “국유화의 두 얼굴,” 노동과 세계, 2020.08.05.

17) “국유화와는 관계없다. 미국은 자금지원 10%를 주식으로 받아서 주가가 상승하면 이익금을 국민과 공유한다. 우리도 비슷한 개념이다. 주식의 형태로 지원하거나 받아서 기업이 정상화돼 주가가 오르면 차익을 국민에게 돌려주겠다는 것이다. 국유화까지는 염두에 두지 않고 있다.” 뉴스1, “은성수 “기간산업기금 5월 국회 통과해야...이익공유 국유화 아냐,” 2020.04.22.

각에 최적화되도록 유지되는 것이 아니라 공공기관으로 지정하여 국가의 공적인 관리·통제 체계 아래로 들어오는 것이다. 이러한 국가의 공적인 관리·운영이 관료적 통제가 되지 않으려면 민주적 지배구조가 함께 병행되어야 한다. 공공기관의 최고 의사결정기관인 공공기관운영위원회의 민주적인 구성·운영과 개별 공공기관 이사회의 민주화가 필요한 것이다. ‘소유 및 통제의 사회화’는 기간산업 전체의 산업적, 민주적 운영계획 속에서 추진되는 국유화이다.

실제 국유화가 보다 적극적인 공동결정을 통해 기업정책으로 하여금 다른 목표와 기준에 의무를 부여하는 것 없이 단지 소유권의 변동만을 의미한다면, 그것은 노동자들에게 결코 진보적인 전망으로 나타날 수 없다. 바로 그런 방식으로 독일에서 1967년과 1973년 사이에 ‘국유화’를 통해 독일 최대의 조선소(HDW)가 형성되었다. 이 국영 거대조선소는 이미 성장시기에 합병과 공장폐쇄, 그리고 합리화조처들로 일자리 해체의 선구자가 되었다(헤젤러·히켈, 2003: 146). 많은 국가들에서, 특히 철강과 조선부문에서 위기의 부문 또는 생존을 위협받는 기업이 국유화되었는데, 이를 통해 생산능력의 해체나 고용의 감소가 종국적으로 저지되지도 않았고 미래생산으로의 재편도 용이하게 되지 않은 것으로 나타났다. 종종 위기부문의 국유화는, 몇몇 경우에 공장폐쇄를 단지 수년간 연기하는, 손실의 사회화의 다른 형태를 표현할 뿐이다(헤젤러·히켈, 2003: 147). 현재의 산업은행 정책금융 관리체계 하에 있는 대우조선해양을 그 예로 들 수 있을 것이다.

한편, 산업은행은 국책은행 특성상 부실기업을 효율적으로 구조조정하는 데 한계가 있다면서 대기업 구조조정에 대한 부분을 축소하거나 없애고 산업은행의 역할을 재정의해야 한다는 주장이 있다.¹⁸⁾ 산업은행의 경우 청산보다 회생을 바라는 주주와 하루 빨리 빚을 갚길 원하는 채권자의 입장이 복잡하게 얽히면서 구조조정 시기를 늦추고 자금을 지원하는 일이 되풀이되었고, 무의미한 공적자금 투입이 지속되었다는 것이다. 이러한 주장은 산업은행의 관리하에 있는 기업에 대한 공기업화 등의 대안은 고려하지 않은 채 기존의 관성 속에서 제기되었다고 볼 수 있다. 산업은행의 역할 재정의는 분명 필요하지만, 기간산업 소유와 통제의 사회화 속에서 검토되어야 할 것이다.

2) 산업은행의 기업 구조조정 목적 및 방식 전환

현대중공업의 대우조선해양 합병, 대한항공의 아시아나 인수 등과 관련한 산업은행의 기간산업 구조조정 방식에 대한 근본적인 비판은 기존 학계나 언론계에서 제기되지 않았다. 물론 관치금융의 심화, 원칙 없는 공적자금 투입, 재정낭비, 부실책임규명 회피, 적기 구조조정 실패, 국책은행 동반 부실 등을 초래한 정부 주도의 구조조정 방식의 문제에 대해 지적하면서 친시장적 방

18) ·더벨, “[산은 금융그룹의 변화] 과도기 들어간 ‘기업 구조조정’ 역할,” 2019-01-04.

식으로 기업구조 조정을 바꾸어야 한다는 주장은 있었다.¹⁹⁾ 하지만 산업은행의 행태에 대한 비판은 제기되지 않았다. 그 결과 이동걸 산업은행 회장의 ‘쌍용자동차 노동조합 쟁의행위 중지’ 발언에 나타난 것처럼, 헌법에 명시된 노동자와 노조 권리를 정면으로 부정하고 부당노동행위가 될 수 있는 언행을 아무렇지도 않게 하게 된다.

이는 산업은행의 재무적 구조조정, 매각 및 자금 회수를 당연시하고, 그 테두리 내에서 사고하기 때문에 발생하는 문제다. “재무적인 측면에서 비용을 줄여 수익을 맞추기 위해 인력 구조 조정부터 용인하고, 산업과 기업의 사회적 영향력과 가치를 따지지 않고 오직 수익성을 기준으로 삼아 조선사를 부동산 업체에 팔고, 재벌 기업을 다시 재벌에 매각하는 일을 반복하고 있기 때문”(홍석만, 2021)에 발생하는 문제인데도, 구조조정 방식 자체에 대해 입을 닫고 있다 보니 재벌의 지배체제 안정화 및 시장독점 확대에 귀결되는 부분에 대해서는 간과하거나 이를 불가피한 것으로 파악하게 되는 것이다.

지금까지 산업은행은 부실기업에 대한 자금지원 및 주채권단으로서 구조조정을 주도해왔다. 하지만 산업은행의 기업 구조조정은 기업의 부실을 초래한 이들에게는 책임을 묻지 않고, 노동자와 그 가족에게만 고통과 피해를 전가한 후 다시 재벌의 지배체제를 강화시키거나 자본에게 이익을 주는 방식으로 진행되어 왔다. 산업은행이 공적자금을 투자한 기업을 구조조정할 때 해당 기업 노동자들의 고용 안정을 고려하지 않는 것은 그 설립 목적에도 부합하지 않는다.

이러한 산업은행 주도의 기업 구조조정의 문제를 조금이나마 개선하기 위해서는 산업은행의 목적과 업무에 ‘고용의 안정·촉진’을 규정함으로써 한국산업은행이 공적자금을 투자한 기업을 구조조정하는 경우 고용의 안정 및 촉진에 미치는 영향을 고려할 필요가 있다. 나아가 고용 중심의, 생산의 사회적, 공적 가치를 창출하기 위한 기업 구조조정이 이루어지도록 구조조정의 목적과 방식을 전환해야 할 것이다(홍석만, 2021). 기존 정책금융의 소극적 시장기능 보완을 넘어, 적극적 형태의 경제발전 지원과 공공성에 기반한 경기대응 안전판 역할을 강화해야 하는 것이다.

3) 산업은행의 국가지주회사화 검토

기간산업 전체의 산업적, 민주적 운영계획 속에서 추진되는 공적자금 투입기업의 공기업 전환을 위해서는 산업은행 관리체계에 대한 근본적인 검토가 필요하다. 공적자금 투입기업의 공기업화 방안으로는 산업은행의 공적 관리체계 자체를 전환시키는 방안과 산업은행의 소유 지분을 낮추는 방안을 생각해볼 수 있다. 전자는 현재 산업은행이 주요 기간산업에 대해 채권단 수준에서

19) 권오인, “[NGO 발언대]기업구조조정, 친시장적 방식으로,” 경향신문, 2018.6.4.; 이병태, “다시 시작한 정부 주도 구조조정의 먹구름,” 이코노미조선 346호, 2020.5.4.

정부의 정책금융 정책 추진 및 시장 중심의 운영(시장 상황에 따른 민간 매각)으로 일관하는 산업은행 관리체계 자체를 공공적 소유구조 중심으로 전환하는 방식이고, 후자는 대표 채권단인 산업은행의 소유 지분을 낮춰서 실질적 국가 소유로 전환하는 방안이다.

전자 방식으로 검토할 경우, 우선 산업은행이 기간산업을 관리하는 자회사를 별도로 설립하는 방안을 생각해볼 수 있는데, 이는 구조조정 전담 자회사로 설립된 KDB인베스트먼트와 동일한 문제를 가진다.

둘째, 산업은행은 스스로 자회사들에 대한 구조조정을 포함하여 자신이 보유한 자회사들을 관리할 역량이 안 된다고 밝힌 바 있다. 따라서 민간에 매각하는 것이 아니라 산업은행의 지분을 기획재정부 등에 넘겨 국가(기획재정부 또는 금융위원회)가 산업은행의 지분을 인수하는 방안이 가능하다. 그러나 이 방안 또한 산업은행이 보유한 자회사들을 관리할 만한 체계를 가진 기관이 존재하지 않기 때문에 별도의 관리체계를 마련해야 하는 문제가 있다.

마지막으로, 대안으로 상정될 수 있는 방안이 공적인 기간산업 기업들을 묶어서 관리하는 일종의 국가지주회사로 산업은행을 전환하는 것이다. 국가지주회사는 자회사를 지배할 수 있을 정도의 지분소유를 통해 이들을 지속적으로 감독하고 통제하는 활동을 효과적으로 수행하기 위해 설립된 공기업이다.²⁰⁾ IMF에서도 비상시 대응이긴 하지만 민간기업의 국유화를 한시적이고 투명하게 진행할 수 있다고 권고하면서, 이례적인 사태가 계속되면 대공황 당시 미국과 유럽처럼 부실 민간기업을 인수하기 위한 대형 국가지주회사의 설립이나 확장을 상상해볼 수 있다고 밝혔다(Dell’Ariccia et al., 2020).²¹⁾ 가디언의 Joe Guinan과 Martin O’Neill(2020)도 싱가포르의 테마섹 홀딩스(Temasek Holdings)부터 스웨덴의 기업혁신부, 프랑스 정부의 100여 개 기업 소유지분을 총괄하는 프랑스의 아그랑스 데 라에타트(Agence des Participations de L’État)까지 공공지주회사의 예가 다양하다며, 1930년대 대공황 시기 미국의 국가지주회사인 재건금융공사(RFC; Reconstruction Finance Corporation)와 같은 국가지주회사를 제안한다. RFC는 실패한 사업체들이 대공황에서 회복되는 동안 재건될 수 있을 때까지 이들 기업을 인수할 수 있었는데, RFC는 뉴딜의 원동력 중 하나로서 미국에서 가장 큰 은행이자 가장 큰 단일 투자자가 되었다.

여기에 맥팔레인 등은 영국 정부가 COVID-19로 피해를 본 전략적으로 중요한 기업들을 구제하기 위해 새로운 국가지주회사(state holding companies)를 설립할 계획으로 있다며, 과거 이

20) 국가지주회사는 사부문 지주회사의 재무적 목표에 추가하여 정부의 공공정책을 담당하고 있으며, 정부와 공기업(자회사)의 중간에 위치하여 공기업에 대한 정치적인 요구나 간섭을 차단하는 일종의 완충지대 역할을 담당함으로써 공기업의 경영자율성 제고에 기여할 수 있다. 이런 점에서 국가지주회사는 공기업 지배구조의 특수한 형태의 하나라고 할 수 있다(송대희, 1995; 장하준, 2007).

21) 물론 OECD는 코로나19 위기에 대응한 각국의 국유화 흐름에 대해 우려를 표명한다(Abate et al., 2020; OECD, 2020).

탈리아의 산업재건공사(IRI; Istituto per la Ricostruzione Industriale)나, 영국의 국가기업위원회(NEB)²²⁾와 같은 국가지주회사를 제안한다. 실제 영국 정부는 이러한 국가지주회사를 버치 프로젝트(Project Birch)의 일부로 채택하여 지분에 대한 대가로 경제에 “전략적”으로 중요하다고 간주되는 대기업을 구제하고자 하고 있다.

산업은행의 국가지주회사화를 검토할 경우 우선 소유권이 중요하다. 국가지주회사로서 유의미한 역할을 했던 이탈리아의 IRI나 영국 국가기업위원회(NEB)의 경우 전적으로 공공기관이었다. 이는 국가지주회사의 소유권이 오로지 국가에 있을 때 공공성을 가장 잘 보호한다는 것을 시사한다(Macfarlane et al., 2020). 물론 장기적인 성공을 위해서는 국가 소유권만으로 부족하다.

국가지주회사가 경제에서 수행하는 역할을 결정하는 데에도 어떠한 접근방식을 취할지도 중요하다. 이론적으로 상반되는 모델이 있는데, 하나는 국가지주회사가 포트폴리오의 재정적 수익을 극대화하는데 전적으로 집중하는 것이다. 이 접근법에서 지주회사는 주로 투자한 기업이 수익을 극대화하기 위해 상업적으로 관리되고 있는지(또는 경기 침체의 경우 가능한 한 빨리 민영화하기 전에 손실을 사회화)를 확인하는 데 관심을 둔다. 이에 대한 대안 모델은 국가지주회사가 운영하는 기업을 자회사로 취급해 사실상 통합된 다부문그룹(integrated multidivisional group)이 되는 것이다. 이 모델에 따라 국가지주회사는 장기적인 구조적 변화와 보다 광범위한 공공정책 목표를 촉진하기 위해 의사결정을 조정한다.

첫 번째 접근방식은 소극적으로 지분을 보유할 뿐이지만, 두 번째 접근방식은 산업 지형에 대한 변혁적 영향을 얻기 위해 적극적으로 국가지주회사의 규모의 경제와 부문적 다각화를 활용한다. 현실적으로 대부분의 국가지주회사들은 양자의 사이에서 운영되지만, 오늘날 대부분은 산하의 기업들을 상업적으로 관리하고 재정적 수익을 창출하도록 하는데 목표를 둔, 첫 번째 접근방식의 극단에 위치해 있다(Macfarlane et al., 2020). 현재의 산업은행도 그 전형적인 형태라 할 수 있다.

그러나 각국 정부가 기후변화 대응, 불평등 해소, 코로나19 등 사회·환경적으로 큰 도전에 직면하고 있는 상황에서 국가지주회사는 전략적 산업정책 목표를 추진하는 효과적인 방법이 될 수 있

22) 영국 노동당 좌파의 대표적 학자인 S. 홀란드는, 초국적 자본으로 성장하여 자본 이동을 마음대로 하는 독점대기업들을 통제하지 않고서는 국민경제의 운영이 불가능하다고 보았다. 그는 국가지주회사인 ‘국민기업위원회’(NEB)를 세우고 이 NEB가 대기업의 주식을 장악하는 사회화 방안을 제시했다. NEB를 통해서 노·사·정 간의 ‘계획 협약’을 체결하여 국민경제의 계획적 조절을 추구한다는 것이었다. 영국노동당 좌파는 노동당의 1974년 총선강령으로 NEB안이 채택되도록 하는데 성공하였고, 이 국민기업위원회안과 그 외의 몇 가지 구조개혁 정책들을 ‘대안경제전략’(AES)라고 하였다. 영국 노동당은 총선에서 승리하였지만, 당내 우파는 NEB안을 관철시킬 의지가 없었고, 결국 AES 중 대부분의 내용은 원안과는 다른 왜곡된 형태로 추진되어, 영국 자본의 합리화 방안으로 변질되면서 이 전략은 실패하게 되었다(김철, 2008).

다. 실제로 이는 사업 투자 계획을 조정하고, 기술적 상호의존성과 시너지효과를 확인하고 활성화하며, 탈탄소화와 같은 전략적 공공정책 목표에 따라 기업을 운영하는 장기적인 전략을 수립하는 것을 의미한다. 중요한 것은 이러한 조정은 일상적 관리에 대한 간섭과 특수 이익집단에 대한 포획을 피하기 위해 적절한 지배구조를 갖추어 개방적이고 투명한 방식으로 이루어져야 한다는 점이다(Macfarlane et al., 2020).

국가지주회사가 모니터링되고 평가되는 방식도 중요하다. 구조적 변화와 공공정책 목표를 촉진하는 것이 목적일 경우, 재무적인 성과지표는 충분하지 않을 수 있으며, 심지어 성과에 대한 잘못된 이미지를 줄 수도 있다. 관료적 통제, 관치금융을 하면서도 공익을 위한 것이라고 포장할 수도 있는 것이다.

자동차·항공·조선 등의 기간산업 중 부실·한계기업을 산업은행의 변화된 공적 관리체계 하에서 통합하여 관리하는 방식으로 국가지주회사를 검토할 때 싱가포르의 테마섹(Temasek Holdings)은 벤치마킹 모델로 가능할 것이다. 다만, 이명박 정부의 공기업 민영화 정책 추진 당시 이 테마섹 모델을 검토한 적이 있는데, 이에 대한 부정적 학습효과가 공공부문에는 자리잡고 있기 때문에 신중할 필요가 있을 듯하다. 이명박 정부 당시 전체 공기업을 민영화하기 위한 중간 단계로 테마섹 같은 지주회사를 활용한 것이었기 때문이다.

해외에서 공공재에 대한 수급관리나 공공부문 민영화를 위한 과도기적 형태로 공익지주회사를 성공적으로 운영하고 있고, 특히 일본의 경우 우정공사를 폐지하면서 민영화를 위한 조직 형태로 일본우정지주회사를 운영했던 것처럼, 국가지주회사를 공식화할 경우 오히려 민영화 추진기관으로 악용되지 않을까 하는 우려도 제기된다. 실제 상업성이 강한 공기업의 주식을 보유하고 주주권을 행사하여 주식가치 극대화를 추구하는 것을 사업으로 하는 공기업 지주회사를 설립하고, 상업성이 강한 공기업의 정부 보유 주식을 이 회사에 출자한 뒤, 이 회사로 하여금 상업성이 강한 공기업에 대해 정부가 보유한 주식의 주주권을 행사하도록 하는 방안을 검토하자는 주장도 있다(남일충, 2013: 100).

국가지주회사는 때때로 과거의 일로 간주된다. 그러나 OECD 등에서도 국가지주회사가 할 수 있는 중요한 역할을 인식하고, 이에 대한 설립을 적극적으로 장려한다. OECD 공기업 지배구조 가이드라인은 “소유권 행사는 단일 소유주체에 집중되어야 하며, 이것이 불가능할 경우 조정 기구에 의해 수행되어야 한다”고 명시하고 있다(OECD, 2015; Macfarlane et al., 2020). 미국에서도 코로나19로 인해 통제된 경제 셧다운이 장기화되면서 사모펀드 등에 의한 파산 기업체들의 매수와 기업 인수를 막기 위해 국가지주회사를 통해 부실기업과 부실자산을 인수하는 방안이 제기된 바 있다(Guinan, 2020). 1930년대 대공황 시기의 재건금융공사(RFC)처럼 코로나금융공사(Coronavirus Finance Corporation)를 설립하자는 것이다.²³⁾

한국에서는 산업은행이 이러한 국가지주회사가 아니라 미국의 사모펀드와 유사한 행태를 보이

고 있기 때문에 구조조정전문회사 내지 기간산업 매각 전문회사의 역할을 하고 있는 산업은행 자체를 국가지주회사로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만, 산업은행의 연결 대상 자회사(지분 50% 이상) 구조로는 산업은행이 지난 20여년 이상 지속되어온 정책금융 정책 흐름(투자 회수 확대) 특성상 민간 매각을 통한 재정 건전성을 지속적으로 추구할 수밖에 없다. 현재 산업은행법(제32조)에는 정책금융 운영 과정에서 손실이 발생할 경우 국고 보전이 가능하도록 규정되어 있으나, 실제 IMF 관리체계 이후 산업은행에 대한 손실 보전시 해당 부실·한계기업에게만 책임 조치(임금동결·구조조정 등)만 취한 게 아니라 산업은행에게도 책임 조치를 취해왔다. 이로 인해 산업은행 역시 아직 은행 명칭은 개발은행(development bank, KDB)의 성격을 지니고 있으나, 과거 국가 주도 경제개발 시기의 정책금융 기능은 후퇴된 상태이고, 이로 인해, 민간 매각이 장애에 부딪힐 경우 강도 높은 경영효율화 정책을 추진할 수밖에 없었다. 따라서 한계기업 수준(공적자금 투입 직전)에 있거나 장기적으로 유동성 위기에 직면한 자동차·항공·조선 등의 기간산업을 산업은행의 변화된 공적 관리체계 하에 묶고 산업은행을 국가지주회사로 운영하는 방식으로 좀 더 검토할 부분이 있는 셈이다. 이와 관련해서는 위에서 언급한 것처럼 산업은행의 역할에 대한 재정의가 수반되어야 할 것이다.

이러한 국가지주회사를 통한 기간산업 관리방안은 민영화 추진 목적으로 이명박 정부 시기에 추진되었던 사례 말고도 진보진영에서도 제기된 바 있다. 제조업부문의 기존 공기업들과, 공기업으로 전화된 재벌 기업들을 예컨대 단일한 국가지주회사로 편입시켜 이들 기업들간의 산업 연관에 토대를 갖는 국가적 계획을 도모한다는 것이다. 김성구(2003)는 비민주적인 국가기구에 의한 관료주의적 통제의 문제가 심각하게 제기되는 현실을 고려할 때, 국가가 직접 공기업 소유지분을 갖는 대신 국가지주회사를 통해 국가의 통제를 간접화하는 것이 보다 바람직하다고 판단하였다. 즉, 국가지주회사가 공기업의 지분을 소유, 통제하고 국가지주회사는 중앙정부의 출자 외에 지방자치단체 등 공공부문의 출자로 건립되며 그 운영(이사회)에 공공적 지분 소유자만이 아니라 노동조합 대표나 공익대표를 참가시키는 방안을 제안하였다. 이러한 방안이 현실화되기 위해서는 공적자금이 투입된 기업들이 다시 민간으로 매각되는 것에 대해 적극적으로 비판하고, 공적 통제 하에 놓일 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 지금까지는 공적자금 투입 기업에 대해 공기업화를 요구하는 목소리가 해당 사업장의 노동조합에서도 제대로 나오지 않았지만, 이제는 산업은행의 국가지주회사 전환을 통해 공적자금이 투입된 기간산업을 관리하는 방안에 대해 진지한 모색이 필요한 때이다.

23) John Cassidy, It's Time to Establish a New Reconstruction Finance Corporation, THE NEW YORKER, March 24, 2020. <https://www.newyorker.com/news/our-columnists/its-time-to-establish-a-new-reconstruction-finance-corporation>

〈참고문헌〉

- 감사원. (2016). 금융공공기관 출자회사 관리실태.
- 금융위원회. (2019). 2018년도 금융공공기관 경영평가 평가 결과보고서.
- 김동원. (2016). “산업은행과 수출입은행, 이제 믿어도 되는가? - 정권의 전리품, 금융감독의 사각지대에서 벗어났는가?” 『ifs POST』, 국가미래연구원.
- 김성구. (2003). “한국에서 사회화와 이행의 경제전략.” 김성구 편. 『사회화와 공공부문의 정치경제학』. 문화과학사.
- 김철. (2008). “국가지주회사 - 공공부문 개혁인가, 공공부문 계약인가?” 사회공공연구소 사회공공포럼 발제문.
- 남일충. (2013). 「한국 공기업 및 공공기관의 지배구조」. 기획재정부·KDI 국제정책대학원.
- 박래수. (2017). “KDB산업은행의 혁신과 정책금융의 역할.” 하나금융포커스, 2017-01-16.
- 박상인. (2017). “친시장적 기업구조조정을 위한 정부의 역할.” ‘기업 구조조정 - 당면한 과제와 해법’ 세미나 (2017.5.31.). 서울대학교금융경제연구원·자본시장연구원 공동 주최.
- 반기범. (2016). “한계기업발 시스템 위기에 대한 진단 및 정책 대안.” 『금융리스크리뷰』, 12(4). 예금보험공사.
- 서울사회경제연구소. (2019). 『한국의 산업금융 100년사』. KDB산업은행.
- 손규상. (2020). “대우조선해양 대형 손실의 진짜 이유와 재발 방지책 (2).” 씨엔비저널/문화경제 제677호 (2020.06.12.).
- 송대희. (1995). 싱가포르 공기업부문의 국민경제적 중요성과 민영화정책. 『KDI정책포럼』, 제77호(9505).
- 송원섭. (2018). “국책금융기관 정부정책의 문제점 및 해결과제: 국책은행과 정책금융을 중심으로.” 금융경제연구소.
- 장하준. (2007). 『나쁜 사마리아인들: 장하준의 경제학 파노라마』. 이순희 옮김. 서울: 부키; Ha-Joon Chang. 2007. *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. New York: Bloomsbury Press.
- 정도영. (2010). “공적자금 투입기업 매각의 개선방안.” 『이슈와 논점』, 166호. 국회입법조사처.
- KDB산업은행. (2020). 개발금융모델.
- 하이너 헤젤러(Heiner Heseler) · 루돌프 히켈(Rudolf Hickel), (2003). “경제위기, 경제민주주의 그리고 사회화.” 김성구 편. 『사회화와 공공부문의 정치경제학』. 문화과학사.
- 홍석만. (2020a). “금융의 민주적 통제와 기간산업 사회화.” 참세상, 2020.04.26.
- . (2020b). “세계 국유·국영 항공사 현황과 국유화 논의 상황.” 항공산업 구조조정 대응 토론회 (2020.12.17.) 자료집.
- . (2021). “산업은행이 손대면 재벌만 커진다.” 미디어오늘(2021.1.2.).
- 홍석만·송명관. (2013). 『부채전쟁: 세계 경제 위기의 진실, 누가 이 빛을 갚을 것인가?』. 서울: 나람북스.
- Abate, C, A. Elgouacem, T. Kozluk, J. Stráský, C. Vitale. (2020). *State ownership will gain importance as a result of COVID-19*. 2020.7.7.
- Dell’Ariccia, G., P. Mauro, A. Spilimbergo, and J. Zettelmeyer. (2020). “Economic Policies for the

- COVID-19 War.” IMFBlog Insights & Analysis on Economics & Finance, 2020.4.1. <https://blogs.imf.org/2020/04/01/economic-policies-for-the-covid-19-war>
- Guinan, Joe. (2020). “Create a state holding company to prevent the leveraged buyout of the real economy.” THENEXTSYSTEMPROJECT, May 26, 2020
- Guinan, J. and M. O’Neill. (2020). “Only bold state intervention will save us from a future owned by corporate giants.” *Guardian*, 2020.7.6.
- Macfarlane, L. and S. Gasperin. (2020). “State holding companies: an opportunity for economic transformation?” UCL Institute for Innovation and Public Purpose, 2020.6.9. <https://medium.com/iipp-blog/state-holding-companies-an-opportunity-for-economic-transformation-3604093bab87>
- OECD. (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition. Paris: OECD Publishing.—
- , (2020). “The COVID-19 crisis and state ownership in the economy: Issues and policy considerations.” OECD COVID-HUB Policy Brief.

산업은행의 재무적 구조조정 문제와 재벌 특혜¹⁾

홍석만(참세상연구소 연구위원)

산업은행, 구조조정 그리고 재벌

정책금융기관인 산업은행은 여러 업무 중에서 특히 대기업 구조조정을 담당하고 있다는 점에서 다른 기관과 차이가 있다. 한국산업은행법 18조 6항에 산업은행의 업무 내용으로 “기업구조조정”이라고 못 박혀 있다. 산업은행이 주로 언론에 등장할 때도 대기업 구조조정과 관련될 때다. 여기에 최근 코로나 위기와 관련하여 40조원의 기간산업안정기금의 운영을 산업은행에 맡겼기 때문에 이 기금이 투입되는 재벌 대기업 구조조정에도 직접 개입한다.

정부 자금은 대부분 산업은행을 통해서 투입되거나 관리된다. 위기에 몰린 대기업에 정부 자금이 투입되지 않으면 곧바로 파산하거나 법정관리 신청을 하므로 산업은행은 그 순간 대기업의 생사여탈권을 쥐고 있다고 해도 지나친 말은 아니다. 그런데 산업은행은 주 채권단으로서 대기업 구조조정과 매각 작업을 진행하면서 특성상 재무적인 판단만 한다. 달리 말하면 기업 구조조정에서 산업은행은 오직 재무적 차원의 구조조정만을 집행하는 기구다. 이에 대해 우리나라 구조조정 관련법과 절차가 모두 재무적인 구조조정을 강제한다는 점에서 산업은행의 변명 거리가 있다. 기업구조조정촉진법 상 부실(징후)기업들은 채권단 주도의 구조조정(워크아웃)에 들어가 금융지원(채무조정)에 한정된 형태로 진행하도록 법에 명시되어 있기 때문이다. 그게 아니면 파산보호신

1) 이 글은 “산업은행이 손대면 재벌만 커진다(미디어오늘 1월 2일자)”를 재편집한 글입니다.

청인 법정관리에 들어가야 한다.

여기서 재무적 구조조정이란 재무제표에서 비용은 줄이고 수익은 늘려 기업의 수익성을 제고를 최고의 목표로 하는 구조조정을 말한다. 수익성을 내기 위해 필요한 자본금 총량, 부채비율, 수익률, 비용 등 재무적인 문제만을 기업 가치로 삼고 있다. 매각이나 통합에서도 빌려준 자금을 어떻게 하면 회수할 수 있는지가 가장 중요한 판단 기준이다. 영리를 목적으로 하는 기업에서 수익성을 높이는 구조조정은 어찌 보면 당연할 수도 있다. 그러나 재무적 구조조정은 재무제표상의 숫자 놀음이 아니라, 비용을 줄이기 위해 최우선으로 노동력 감축이 고려돼 노동자들이 일터에서 쫓겨나고, 수익을 늘리기 위해 노동력을 더 쥐어짜며, 기업이 해서는 안 되는 일까지도 강요하는 피와 오물을 뒤집어쓴 과정이다. 기업 특히 대기업일수록 산업과 사회, 지역과 환경의 영향, 고용과 노동 등 사회적 특성과 영향을 놓고 판단해야 할 문제들이 많다. 이 때문에 산업은행 주도의 재무적인 구조조정 방식에 대한 비판이 계속됐다.

산업은행의 재무적 구조조정과 수익성 기준으로 사회적으로 필요한 기업이 없어지거나, 해외의 거대자본, 국내 재벌 또는 재벌급 사모펀드로의 매각 외에 다른 매각이 이루어진 사례가 없다. 많게는 수십조 원의 공적자금을 들여 부채를 탕감하고 자본 총량을 증가시키는 반면 인력 구조조정을 통해 비용을 줄여 수익성을 높인 후 해외의 대기업이나 국내 재벌, 재벌급 사모펀드에 매각한다. 산업은행 주도의 구조조정은 단 한 번의 예외 없이 (해외매각을 포함하여) 재벌 지배체제를 안정화할 뿐만 아니라 시장 독점을 확대하는 결과를 낳았다.

게다가 산업은행이 벌이는 이런 식의 구조조정과 매각에는 면책이 주어져 있다. 지난 5월 1일 기간산업안정기금의 설치와 운영을 도입하면서 개정된 한국산업은행법에는 이른바 ‘면책특권’이 신설됐다. 한국산업은행법 41조에 징계 등의 면책에 관한 특례 조항이 신설되어 “고의 또는 중대한 과실 없이 업무 처리한 결과에 대해서는 책임을 묻지 않는 것”으로 되어 있다. 이 조항에 대해 소위 ‘변양호 신드롬’으로, 2003년 외환은행의 론스타 매각을 추진했던 변양호 당시 재경부 금융정책국장이 헐값 매각 시비에 휘말려 구속된 것을 계기로 공무원들이 논란이 될 만한 정책은 손대지 않고 기피하는 현상을 방지하기 위한 조치로 설명한다.

그러나 17년이 지나 갑자기 그 문제 때문에 산업은행의 정책 집행에 문제가 될 리 없고, 고의나 중대한 과실이 있으면 어차피 다른 법률이나 규칙 등으로 처벌이나 책임을 묻게 되어 있다. 과정과 절차가 부합하면 구조조정 방식이나 결과에 대해서는 문제 삼지 말아 달라는 것인데, 산업은행이 재무적인 상황만 놓고 대기업 구조조정을 하는 것에 대한 ‘면벌부’ 조항을 만들어 위법과 무

책임 논란을 없애 버린 것일 수도 있다. 실제 5월 이후 산업은행의 구조조정에는 거침이 없어졌고 KDB인베스트먼트 설립과 연결되면서 매각이 더욱 공격적이고 활발해 지고 있다.

재무적 구조조정은 대주주의 손실과 기업 부채를 국가와 사회가 나서서 갚아주는 것에 불과하다. 산업은행 주도로 이루어진 대한항공과 아시아나의 통합에서도 두 항공사의 합산 자기자본은 3조8400억원에서 6조3376억원으로 늘어났다. 부채총액은 35조5764억원이되지만 부채비율은 927%에서 561% 수준으로 드라마틱하게 떨어졌다. 양사에 지원된 7.7조원 중 자본 확충 이외에 대부분 빚을 돌려 막는 데에 사용됐다는 점에서도 기업의 손실로 포장된 대주주의 손실을 정부 자금으로 막아주고 있는 것이다. 또한 매각과 인수 과정에서 기업 부실의 책임을 대주주에 묻는 것이 아니라 오히려 이들의 책임을 면해주는 것으로 일관하고 있다. 최근 아시아나항공은 임시주총을 열어 대주주에 대한 책임을 묻는 대주주 차등감자나 주식의 완전소각이 아니라 일반 주주와 동일한 균등감자를 단행했다. 그럼으로써 대주주의 손실을 막고 일정한 매각수익이 돌아갈 수 있도록 방어해 주었다.

산업은행이 재무적 구조조정과 매각에 나섰던 사례는 모두 같다. 대한항공의 아시아나 인수와 아시아나 인수의 시발점인 금호아시아나그룹의 대우건설과 대한통운 인수와 매각이 그렇다. 2019년 현대중공업의 대우조선 인수합병, 2020년 12월의 현대중공업의 두산인프라코어 인수협상과 한진중공업의 동부건설-한국토지신탁 인수 등 과거도 그렇지만 특히 최근 코로나 위기 속에서 산업은행 주도 재무적 구조조정과 매각의 모든 과정이 대주주 즉, 재벌의 손실 방어와 특혜적 지원으로 점철되어 있다.

1. 대한항공의 아시아나 인수

대한항공은 그룹총수 가족들의 여러 갑질 논란과 경영권 공방, 코로나 위기 속에서 2020년 상반기 산업은행 등으로부터 총 1.2조원을 지원받았다. 아시아나항공은 산업은행과 수출입은행에서 2019년과 2020년에 걸쳐 총 3.3조원의 자금을 받았다. 이번에 8천억 원을 대한항공 측에 더 지원해 아시아나를 인수하게 한 것이니, 산술적으로 따지면 정부의 지원자금은 모두 5.3조원이고, 기간산업안정기금 2.4조원을 아시아나에 투입할 예정이기 때문에 7.7조원까지 늘어난다. 두 항공사의 당시 자본금 총액이 3.2조원 수준에 불과해 투입된 정부 자금이 자본금 총액의 두 배가 훌쩍 넘어간다.

이번 대한항공의 아시아나 인수에서도 산업은행은 대한항공 지주회사인 한진칼 유상증자에

5000억원, 영구 교환사채(EB)에 3천억원 등 총 8천억원을 투자한다. 한진칼은 이중 7300억원을 대한항공 증자대금으로 낸다. 대한항공은 7300억원을 포함해 2.5조원을 유상증자하고 이중 아시아나에 1.8조원(유상증자 1.5조원, 영구전환사채 3000억원)을 수혈한다.

이처럼 영구채 3천억을 포함해 1.2조원의 공적자금이 들어간 대한항공의 지주회사 한진칼에 산업은행이 8천억원을 지원해 이 돈을 종갓돈 삼아 대한항공이 아시아나를 인수하게 했다. 대한항공도 엄청난 위기 상황이라 아시아나를 인수할 자금이 없어서, 산업은행은 (빌려준 것도 아니고) 지분 참여로 자금을 한진칼에 주고 인수하라고 내밀었다. 이것만으로 특혜시비가 불을 법한 조치다. 게다가 산업은행은 대한항공에 직접 지원한 것이 아니라 지주회사이며 경영권 분쟁을 벌이고 있는 한진칼의 지분을 확보하는 식으로 지원했다. 한진그룹 조원태 회장의 우호지분을 늘려 경영권을 유지하는데 직접적이고도 결정적인 도움을 줘, 특혜에 특혜를 더 얹은 모양새로 지원했다.

또한, 산업은행은 대한항공의 아시아나 인수를 지휘하며 국내 1, 2위의 항공사 통합을 통해 대한항공의 항공산업 독점 확대도 지휘하고 있다. 지난해 말 기준 국내선 점유율은 대한항공은 22.9%, 아시아나항공은 19.3%로 진에어, 에어부산, 에어서울 등 양사의 저가항공사(LCC) 점유율까지 더하면 통합항공사의 점유율은 62.5%에 달한다. 국제선 점유율은 외항사를 제외하면 73.1%다. 공정위가 시장지배적 사업자로 간주하는 점유율 50%를 훌쩍 넘는다. 그런데 공정위는 “어떤 회사가 회생이 불가능하다고 판단되면 기업결합에 있어 예외규정이 적용될 수 있다”라고 기업결합 용인 가능성을 열어 주더니, 정부는 관계부처 회의를 통해 대한항공의 아시아나 인수를 용인했다. 산업은행이 시작한 재벌의 시장독점 확대조치를 공정위는 묵인하고 정부가 승인한 셈이다.

〈보론〉 영구채와 “금융주도 국유화”

산업은행-한진칼-대한항공-아시아나로 이어지는 유상증자와 지분인수 흐름에는 두 번의 영구채가 등장한다. 또한 산업은행은 이번 인수만이 아니라 각 항공사의 자금지원에도 일부를 영구채로 인수했다. 영구채는 10년 이상 갚지 않아도 되는 채권, 문자 그대로 영구히 보유할 수 있는 채권이다. 이 때문에 이 영구채의 성격이 주식이나 채권이냐를 놓고 논란도 많았다. 이 영구채는 회계기준상 (성격에 따라 다르지만) 대부분 자본금으로 들어간다. 게다가 이 영구채는 조건에 따라 주식으로 전환되거나 새로운 주식을 받을 권리를 갖기도 한다. 곧 주식이 되는 채권이다. 영구전환사채(CB)는 회계기준 상 자본금이며(산업은행이 한진칼로부터 인수한 영구교환사채(EB) 3000억원은 한진칼이 보유한 대한항공 주식에 대한 ‘교환권’이기 때문에 이 영구채만 부채로 계산된다) 주식발행 없이도 자본금이 되기 때문에 지분보유 없이 자본금을 확충하는 수단이 되고 부채비율

을 떨어뜨리는 효과까지 가져 온다.

이처럼 주식과는 달리 의결권이 없으면서도 주식처럼 자본금으로 계산이 되는 이런 하이브리드 채권은 산업은행이 대한항공과 아시아나 주식을 단 한주도 소유하지 않은 것처럼 보이면서도 두 항공사의 (부채증가 없이) 자본금 확충을 가능케 하는 수단이다. 그리고 조건에 따라 의결권 있는 주식으로 전환되기도 한다.

먼저 대한항공은 올 상반기에 산업은행 등으로부터 영구전환사채(CB) 3천억원을 포함해 총 1.2조원을 지원받았다. 또한 한진칼은 이번 인수과정에서 산업은행으로부터 한진칼이 보유한 대한항공 주식으로 교환할 수 있는 영구교환사채(EB) 3천억원을 포함해 8천억원 규모의 지원을 받았다. 이처럼 산업은행이 대한항공 주식으로 전환하거나 교환할 수 있는 영구채만 6천억원 규모로 대한항공 주식의 28.5%에 해당한다. 그런데 한진칼은 대한항공 주식 29.96%를 보유한 최대주주지만 산업은행이 앞서 3천억원 규모의 한진칼 영구교환사채가 있기 때문에 한진칼이 보유한 대한항공 주식 14%(영구채 3천억원 규모)가 산업은행으로 넘어가 한진칼 지분은 15.71%로 내려앉았다. 산업은행은 영구채의 권리행사 즉시 대한항공의 최대주주로 올라서게 된다.

아시아나 항공은 산업은행과 수출입은행에서 8천억원의 영구전환사채(CB)를 포함해 총 3.3조원의 자금을 받았다. 아시아나는 지난해 12월 14일 임시주총을 열어 3:1로 균등감자를 했다. 만약 균등감자가 아니라 대주주에 대한 책임을 물어 100:1의 차등감자 또는 대주주 주식을 완전 소각했다면 아시아나는 완전히 산업은행 관리체제로 넘어 왔을 것이다. 1:1 균등감자 아래에서도 자본금 총액은 3700억 수준으로 줄어들고 산업은행이 보유한 영구채는 감자 후에도 2666억원의 자본금으로 평가돼 이미 아시아나 전체지분의 2/3를 산업은행이 소유한 것과 마찬가지다.

산업은행이 이렇게 복잡하게 대한항공과 아시아나에 자금지원을 하는 이유는 무엇보다 직접 지분인수를 하는 국유화가 아니라는 것을 가시적으로 보여주기 위한 목적이다. 이 영구채 권리행사 가능시기를 1~2년 뒤로 잡아 놓은 것도 현재 지분을 직접 인수한 국유화는 아니지만 구조조정 완료시점의 상황을 보겠다는 의미로 해석된다.

둘째, 산업은행이 한진칼의 지분 보유 없이 바로 대한항공을 지원하면 되는데도 한진칼 지분을 보유한 것은 오직 조원태 회장의 경영권 유지를 위한 목적 때문이다. 두 항공사에 대해서 산업은행은 직접 지분 인수를 해도 되는데 어떻게든 주식 지분 확보로 보이지 않게 노력한 반면, 지분확보가 아닌 지원방식이 많았음에도 거꾸로 주식으로 지분을 확보한 것은 한진칼이 유일하다. 산업

은행은 대한항공이 아니라 한진칼에 자금을 수혈하고 주식지분의 10.8%를 확보함으로써 한진칼의 경영권 분쟁에서 조원태 회장의 경영권을 안정화시켜 주었다.

대한항공과 아시아나는 국유화 여부와 무관하게 이미 산업은행 관리체제로 재무적 구조조정 과정에 있기 때문에 굳이 가시적인 국유화를 할 이유가 없다. 대한항공과 아시아나 항공은 정부가 지원하지 않고 그냥 두었으면 이미 파산을 했거나 파산보호신청을 했을 것이다. 최소한 법정 관리에 들어가서 회생할지 파산할지를 따지는 상황이 되었을 것이지만 정부의 막대한 지원에 힘입어 파산하지 않고 심지어 양사가 통합할 상황에 이르렀다. 정부는 양사에 7.7조원 이상 자금을 투입하고 있고 앞으로도 수조원의 자금이 더 들어갈 전망이다. 이런 상황에서 대한항공과 아시아나는 산업은행의 재무적 구조조정이 요구하는 모든 형태의 구조조정을 받아들일 수밖에 없다. 당장 양사의 통합도 산업은행의 재무적 판단에 따라 진행되고 있다.

그러므로 대한항공과 아시아나는 산업은행이 주식을 직접 소유하지 않고 영구채로 위장했지만 실제 산업은행 관리를 받고 있다는 점에서도 산업은행 관리체제, 채권단 자율 협약(워크아웃)에 사실상 들어갔으며, 정부가 실제 대주주인 국유화된 국유기업이다. 두 항공사의 단기부채만 10조원에 육박하는데 산업은행이 만기연장이나 자금지원을 하지 않으면 두 항공사는 모두 곧바로 파산한다.

이렇게 대주주의 손실을 만회하고 재무여건 개선을 위해 정부 자금을 투입하고 소유권을 갖는 국유화를 ‘금융주도 국유화(Finance-led nationalization)’라고 할 수 있다. 실제 정부가 기업을 소유하고 운영할 목적이 아닌 수익성과 재무 개선을 목표로 한 재무적 구조조정을 원활히 하기 위한 일시적, 한시적 국유화이다. 지금 현재 대한항공과 아시아나에서 벌어지는 일은 바로 ‘금융주도 국유화’다. 다만 금융주도 국유화는 재무적 구조조정을 통해 대주주의 손실을 사회가 갚고 수익성을 개선하면 이후 민영화와 같은 의미인 ‘매각’을 진행하게 되는데 이번 대한항공과 아시아나의 통합은 구조조정과 매각(통합)을 동시에 진행한다는 차이만 있을 뿐이다.

〈보론〉2 기존경영자관리인제도(DIP)

산업은행이 조원태 회장의 경영권을 지켜주는 백기사가 된 이유는 뭔가 양자의 비밀스런 협약에 의해서라기보다, 국유화나 산업은행 관리체제가 된다고 하더라도 경영권 변동은 거의 없을 것이므로 재무적 구조조정을 위해서 현재 상태를 유지하는 것이 더 유리하다는 정책적 판단의 결과라고 보는 게 더 합리적이다.

국유화하여 법정관리나 산업은행 관리체제가 되더라도 현재 한진칼의 조원태 회장은 ‘기존경영자관리인제도(DIP)’ 때문에 그룹총수가 아닌 전문경영인 형태로 경영에 다시 복귀할 가능성이 매우 높다. 2006년 이전 통합도산법이 개정되기 전에는 법정관리로 들어간 회사 대주주의 주식은 ‘전량 소각’됐다. 대주주 보유주식을 모두 없애 경영권을 바로 박탈했다. 그런데 이렇게 경영권을 박탈하면 회사가 완전히 도산하기 전까지는 경영자가 법정관리를 신청하지 않는다는 이유로 2006년 이후 ‘기존경영자관리인제도(DIP)’를 도입해 대주주의 주식을 소각하지 않고 지분을 (일정하게) 유지시켜 줬다. 경영권이 유지돼야 법정관리를 신청할 가능성이 높다는 이유 때문이다. 박삼구 금호아시아나그룹 전 회장이 무리하게 대우건설과 대한통운을 인수하면서 그룹 전체가 위기에 빠져 워크아웃에 들어가자 바로 이 제도 때문에 바로 다시 전문경영인으로 회장에 복귀했다.

법정관리가 아니라 채권단 자율협약(워크아웃) 단계에서는 감자를 통해 대주주 주식을 전량 소각하는 것도 가능하지만 그런 식으로 경영권을 위협할 경우 바로 법정관리를 신청할 수도 있기 때문에 특별한 사정이 없는 한 채권단은 ‘기존경영자관리인제도(DIP)’와 마찬가지로 경영권을 유지시킨다.

2. 금호아시아나그룹의 대우건설·대한통운 인수

대한항공의 아시아나 인수에서 산업은행의 개입은 무려 15년 전으로 거슬러 올라간다. 아시아나항공 매각의 시발점이기도 한 금호아시아나그룹의 대우건설과 대한통운 인수에도 산업은행은 소위 ‘뒷배’ 역할을 했다. 당시 박삼구 금호아시아나그룹 회장은 10조 원이 넘는 자금을 동원해 2006년에 대우건설, 2008년 대한통운을 각각 인수했다. 당시 대우건설과 대한통운은 모두 산업은행이 대주주인 국유기업이었다. 금호아시아나그룹은 대우건설 인수자금이 없었기 때문에 산업은행이 이 자금을 빌려줬고, 대한통운 인수자금은 먼저 인수한 대우건설에서 끌어다 썼다.

이처럼 대우건설에 이어 대한통운 인수에 무리하게 계열사 자금을 쓰면서 그룹 전체가 위기에 빠졌고, 금호아시아나그룹은 2009년에 대우건설과 대한통운을 다시 매물로 내놔다. 이것을 산업은행이 재인수 했다. 요컨대, 물건 살 사람이 돈이 없어 파는 사람이 돈을 빌려줬는데, 1년 후 그 물건을 판 사람이 돼 산 꼴이다. 빚도 제대로 못 받은 것은 물론이다.

이 과정에서 박삼구 전 회장은 경영악화의 책임을 지고 물러났고 금호산업과 금호타이어 등은 워크아웃에 들어갔다. 그런데, 박삼구 회장은 2010년에 ‘기존경영자관리인제도(DIP)’로 인해 전

문경영인으로 경영에 다시 복귀한다. 이렇게 복귀한 박삼구 회장에게 산업은행과 채권단은 약간의 사재출연으로 금호산업 우선매수권을 전문경영인인 박삼구 회장에게 주었고, 그는 2015년 말 7,228억원에 그룹 지주회사인 금호산업을 다시 인수한다. 그렇게 다시 그룹 총수가 된 박삼구 회장은 그룹 전체를 되찾기 위해 금호타이어까지 인수하려 또 무리하게 계열사의 자금을 끌어다 썼고, 결국 아시아나에서 문제가 터져 위기가 그룹 전체로 확산했다. 박삼구 회장은 또다시 회장직을 내려놓았고 산업은행과 채권단은 아시아나를 매물로 내놓아 HDC현대산업개발과 매각 협상을 벌여왔다. HDC와 매각이 불발되자 산업은행은 대한항공의 지주회사인 한진칼에 자금을 대고 대한항공이 아시아나를 인수하게 했다.

(금호아시아나그룹에서 산업은행 관리체제인 국유기업으로 복귀한 대한통운은 당시 시장점유율이 20%가 넘어 업계 1위였는데, 2위인 CJ그룹이 2011년 인수해 지금의 CJ대한통운이 됐다. 이 인수합병 역시 시장점유율 40%에 육박하는 독점기업을 탄생시켰다. 금호타이어는 논란 끝에 2018년 중국 타이어 기업인 더블스타에 인수됐다. 대우건설은 건설업 도급순위 3~5위 수준인데, 매각이 안 돼, 산업은행이 대주주(채권단 관리)인 국유기업 형태로 있다.)

이처럼 장구한 역사 속에 피비우스의 띠처럼 얹힌 대기업 구조조정 과정에서 산업은행은 지가 돈을 들여 재벌의 지배권을 안정시키고 주력산업 중심으로 시장 독점이 강화되도록 구조조정과 인수합병을 지휘했다. 이런 사례가 더 추가됐는데, 바로 두산인프라코어 매각이다.

3. 현대중공업의 두산인프라코어 인수

최근 위기에 빠진 두산그룹은 3.6조원의 정부 지원을 받으면서 구조조정과 자산매각에 나서 두산인프라코어를 매물로 내놔다. 지난해 12월 10일, 산업은행으로부터 대우조선 특혜 인수로 말이 많았던 현대중공업이 두산인프라코어 인수 우선협상대상자로 선정되어 본 계약을 앞두고 있다. 그런데, 현대중공업은 이번 인수에서 산업은행의 자회사인 KDB인베스트먼트와 컨소시엄을 구성했다. 말하자면, 두산인프라코어의 주 채권자인 산업은행의 자회사가 돈을 대주고 현대중공업이 두산인프라코어를 인수하게 한 것이다. KDB인베스트먼트는 지난해 7월에 설립된 산업은행의 사업 구조조정 업무를 전담하는 사모펀드(PEF) 운용사다.

현대중공업이 건설기계 부문 1위 업체인 두산인프라코어를 인수하면 현재 자회사인 현대기계 제철과 두산인프라코어가 통합하기 때문에 국내 굴삭기 시장에서 약 60%의 점유율을 갖게 된다. 그러므로 이 인수합병도 공정위의 기업결합 심사대상이다. 그러나 산업은행이 주도한 인수합병

에 공정위는 단 한 차례도 문제를 제기하지 않았기 때문에 이 기업결합심사도 형식적 과정으로 볼 수 있다.

현대중공업이 KDB인베스트먼트와 컨소시엄을 구성했기 때문에 당연히 산업은행의 돈으로 두산인프라코어를 인수하게 된다. 산업은행은 두산중공업에 들어간 정책자금을 회수하기 위해 자기 돈을 들여서 현대중공업으로 하여금 두산인프라코어를 인수하게 했다. 현대중공업은 산업은행의 이런 식의 특혜 지원을 대우조선과 합병하면서 이미 받았다.

(두산그룹 전체의 구조조정과 정부의 정책적, 특혜적 지원도 상황이 다르지 않다. 두산그룹은 사양 산업이고 탄소발생 산업인 화력발전기와 논란이 많은 핵발전 설비 관련 사업을 포기하는 대신에 신재생에너지 쪽으로 사업 방향을 잡았다. 그러면서 관련이 없는 다수의 자회사를 매각하고 두산퓨어셀과 같은 신재생에너지 관련 기업의 성장으로 구조조정의 방향을 잡았다. 동시에 정부는 최근 그린뉴딜관련 2차 전지·태양광·연료전지 등 사업과 시장을 확대하기로 하고 여기에 정부 투자를 본격화하기로 했다. 두산퓨어셀은 발전용 연료전지 국내 시장점유율이 약 70%로 독보적이고 독점적인 기업이다. 연료전지사업 육성 계획은 정부가 별도의 국영기업을 설립하지 않는 한 절대적으로 두산퓨어셀에 대한 지원과 마찬가지로. 정부가 K-뉴딜 정책을 발표하자마자 두산퓨어셀의 주가는 연일 상한가를 기록했다.)

4. 현대중공업의 대우조선 인수

지난해 3월 산업은행이 대주주였던 대우조선을 현대중공업이 인수합병 했다. 이 합병을 추진하면서 산업은행은 정몽준 일가가 대주주로 있는 현대중공업지주 이외에는 그 누구도 현대중공업의 최대 주주에 올라설 수 없도록 했다. 산업은행의 현대중공업 주식 처분에 엄격한 제한을 두었고 산업은행이 보유한 주식 거래가 현대중공업의 최대 주주 변동 등을 초래하는 거래는 금지됐다. 다시 말하면, 정몽준 일가의 지배권을 확실히 보장해 주는 가운데, 13조 원 가까이 공적자금이 들어간 대우조선을 2조7000억 원의 현대중공업 중간 지주회사의 주식을 받고 대우조선을 넘겨준 것이다.

산업은행과 수출입은행이 대우조선에 투입한 공적자금은 7조 원이 넘고 출자 전환, 영구채 등을 포함하면 10.3조원이다. 유상증자와 자금 지원으로 2.5조원이 추가되면 12.8조원에 달한다. 현대중공업지주가 이 합병으로 추가 투자한 자금은 고작 4천억에서 6천억 원 규모로 알려져 있다.

산업은행의 매각은 정부 자금을 회수하는 것도 아니고 주식을 갈아타는 것이라 산술적으로 따지면 10조 원 손해를 보면서 대우조선 대주주의 권한을 현대중공업 총수 일가에 모두 넘긴 것이다. 게다가 수주량 기준으로 조선업 세계 1위와 2위 기업의 합병이라 국내만이 아니라 세계적인 수준에서도 시장독점이 강화된다. 국내 공정위원회만이 아니라 중국, 일본, EU 등 관계국의 합병 승인을 받아야 하지만 이 승인은 아직도 이뤄지지 않고 있다.

5. 한진중공업은 부동산 건설사로, 대우건설은?

산업은행의 독점 강화를 위한 재무적 구조조정 사례는 현대중공업이 두산인프라코어 우선협상 대상으로 선정된 지 불과 2주일도 되지 않아 하나 더 추가됐다. 지난해 12월 22일 산업은행이 대주주인 한진중공업 매각 우선협상대상자로 동부건설 컨소시엄이 선정됐다. 이 컨소시엄에는 동부건설이 전략적 투자자(SI)로, 한국토지신탁 등이 재무적 투자자(FI)로 참여했다. 동부건설이 주축인 듯 보이지만 동부건설의 최대주주가 사실상 한국토지신탁이기 때문에 한국토지신탁이 주도하는 것으로 볼 수 있다. 우선협상대상자 선정에도 알 수 있듯이 한진중공업의 부산 영도조선소는 폐업 수순을 거치고 그 땅에 부동산 개발을 하기 위해 조선업과 아무 관련 없는 동부건설-한국토지신탁이 나섰다. 게다가 한진중공업의 건설부문을 합치면 동부건설의 도급순위는 10위권으로 도약할 것으로 알려졌다.

한진중공업의 매각은 조선사가 아니라 아이러니하게도 건설사 통폐합과 연결되는 모양새다. 이번 한진중공업 매각에는 앞서 현대중공업에 두산인프라코어를 안겼던 산업은행의 자회사 KDB인베스트먼트가 다시 등장했다. KDB인베스트먼트가 한진중공업 인수전에 참여해 두산인프라코어와 마찬가지로 직접 인수하려는 게 아닌가 짐작됐지만, 동부그룹-한국토지신탁 컨소시엄으로 우선협상권이 넘어갔다. 그런데, 산업은행은 2020년 7월 KDB인베스트먼트에 보유 중인 1조3천600억원 규모 대우건설 지분(50.75%) 전량을 넘겼다. 그래서 현재 대우건설 대주주는 KDB인베스트먼트이며, 대우건설 매각은 KDB인베스트먼트 주도로 이뤄지게 된다. 대우건설은 도급순위가 3~5위를 오락가락하는 대형건설사다. 매각되면 건설사의 도급 순위가 변동한다.

노동(고용)-환경주도 국유·국영화

산업은행은 수십, 수백조원의 정책자금을 직접 다루며 기업의 생사여탈권을 쥐고 있는 권력기관이다. '면책특권'이 아니라 검찰과 같이 '민주적인 통제'를 받는 집단이라는 얘기다. 재무적 구조조정의 문제와 논란을 피해 나갈 생각만 할 게 아니라, 고용 중심의, 생산의 사회적, 공적 가치

를 창출하기 위한 기업 구조조정이 이루어지도록 구조조정의 목적과 방식이 바뀌어야 한다. 특히 코로나 팬데믹과 같은 위기 속에서 산업은행이 지금까지 재무적 구조조정에 치우쳐 재벌의 지배 체제와 사업영역을 확대하고 집중하는 형태로 진행된다면 한국 경제의 구조적 문제와 사회적 불평등은 더 심화할 수밖에 없다.

따라서 재무적 구조조정을 넘어서 ‘노동(고용)과 환경 주도 국영화(Labor&Eco-led nationalization)’를 진행해야 한다. 구조조정의 최우선의 목표를 고용안정으로 사고하고 과잉부문을 해소하되 신규 가치창출 부문을 형성할 수 있는 방식으로 구조조정의 목적이 바뀌어야 한다. 채권자들의 빚을 갚아주고 대주주의 지배권을 안정화시켜 주는 재무적 구조조정이 아니라, 주주와 채권자의 책임을 물어 부채를 일소하고 소수의 재벌이나 대주주의 지배가 아닌 국가와 사회가 기간산업을 지배하는 지배구조로 질서가 재편되어야 한다. 또한 탄소발생을 없애고 친환경적 방식으로 산업이 운영될 수 있도록 개발과 투자에 탄소배제적이고 친환경적 요인을 강화해야 한다.

이를 안정적이고 일관성 있게 추진하는 방안은 민간자본의 투자에 의탁하는 것이 아니라 정책적으로 운영되는 국영기업이나 최소한 정부가 대주주인 국유기업이어야 한다. 산업은행 주도의 재무적 구조조정, 금융주도 국유화를 중단하고, 한국 산업구조의 질서재편과 새로운 가치창출을 주도하기 위한 방향전환이 필요한 이유이기도 하다.

산업은행의 정책자금 투입·운용 합리화 방안¹⁾

이수환(국회입법조사처 입법조사관)

1. 서론

- 우선, 김철 사회공공연구원님께서 ‘산업은행이 막대한 공적자금을 투입함에도 불구하고 민주적, 공공적 통제가 미흡하다’고 지적하신 취지에 공감하며, 산업은행은 고용유지 문제 및 기업 결합 이슈 등에 대하여 관련 부처, 이해관계자와의 협의가 부족했던 것으로 보임
- 김철 사회공공연구원님과 이승철 사회변혁노동자당 집행위원장님께서 말씀하신 ‘손실의 사회화(자본의 손실이 국가와 국민 모두에게 전가되는 현상) 및 이익의 사유화’ 우려가 현재 충분히 해소되지 않고 있음
- 산업은행은 2020년 11월 17일 한진칼과 투자합의서를 작성하고, 한진칼은 2020년 12월 2일과 3일에 산업은행으로부터 8000억 원을 조달 받음
- 추후 기간산업안정기금 등 추가적인 자금이 투입될 가능성이 높음
: “이 사건 거래 목적을 달성하기 위하여는 이 사건 신주발행 이후에도 지속적인 대규모 공적자금 투입이 반드시 전제되어야만 함” (서울중앙지방법원 2020. 12. 1. 선고 2020카합22150 사건 판결)

1) 김경신·이수환, 「대형항공사(FSC) M&A 관련 이슈와 쟁점-① 국가자금 투입과정 및 방식 검토-」, 국회입법조사처 NARS 현안분석 제176호, 2020. 12. 2.; 이수환, 「대형항공사 경영정상화를 위한 정책자금 운용 방안」 발제문, 항공산업 위기극복을 위한 대한항공·아시아나 항공 인수합병 쟁점과 과제 세미나(국회의원 박상혁, 국회입법조사처 주최), 2020. 12. 22.을 바탕으로 함

- 이와 관련하여, 국민 혈세가 총수 일가 지원 및 항공산업 독점에 이용될 우려가 있다고 지적된 바 있음(2020년 11월 17일 국회의원 이용우, 박용진, 민병덕, 민형배, 송재호, 오기형, 이정문 기자회견)

2. 국회에 기금운용계획안 제출 필요

- 이승철 사회변혁노동자당 집행위원장님께서 말씀하신 ‘산업 개발·육성 및 지속가능한 성장 촉진’ 등 산업은행의 정책금융으로서의 역할 정립을 위해서는 국회 차원에서의 견제가 필요함
- 그러나 대규모 공적 자금 투입이 예견되는 상황에서, 산업은행은 지원액 추계 근거 및 투자합의서 전문 등을 국회에 제출하지 않고 있음
- 「국가재정법」 제8조는 “법률”에 따라 기금을 관리·운용하는 자를 “기금관리주체”라고 정하고 있고, 동법 제65조에서는 “다른 법률에 다른 규정이 있는 경우에도” 제68조를 적용하도록 되어 있으며, 제68조에 따라 기금관리주체는 기금운용계획안을 국회에 제출해야 함
- 「국가재정법」 제65조는 연도 중에 기금운용계획안을 수립할 때에는 제출 시기 규정을 적용하지 않도록 하고 있으나, 국회 제출의무 자체가 면제되는 것은 아님
- 따라서 「국가재정법」 규정 취지에 따라 산업은행은 국회에 기금운용계획안을 제출해야 할 것임

「국가재정법」

제8조(성과중심의 재정운용) ① 각 중앙관서의 장과 법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자(기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자는 제외하며, 이하 “기금관리주체”라 한다)는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.

제65조(다른 법률과의 관계) 기금운용계획안의 작성 및 제출 등에 관하여는 다른 법률에 다른 규정이 있는 경우에도 제66조부터 제68조까지, 제68조의2, 제69조부터 제72조까지의 규정을 적용한다. 다만, 기금신설로 인하여 연도 중 기금운용계획안을 수립할 때에는 제66조제5항, 제68조제1항 전단의 규정 중 제출시기에 관한 사항은 적용하지 아니한다.

「국가재정법」

제68조(기금운용계획안의 국회제출 등) ① 정부는 제67조제3항의 규정에 따른 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다. (중략)

② 기금관리주체는 기금운용계획이 확정된 때에는 기금의 월별 수입 및 지출계획서를 작성하여 회계연도 개시 전까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

3. 의사결정 절차 투명성 제고

- 지배주주의 이해상충이 문제되고 정부의 세금이 투입되는 상황에서 투자합의서 전모가 공개되지 않는 등 공시가 불충분하여, 결국 주주와 납세자의 이익이 침해된다는 점이 지적되고 있음 (이상훈, 「산업은행 한진칼 투자합의가 주주의 이익에 미치는 영향」, 항공산업 위기극복을 위한 대한항공·아시아나 항공 인수합병 쟁점과 과제 세미나 발제문, 2020. 12. 22.)
- 현재 산업은행의 한진칼에 대한 자금 투입은 “관계장관회의, 그리고 산업은행 내부 의사결정기구 승인을 득하여 추진” 됨
- 관계 장관회의의 근거규정은 법률이 아닌, 대통령 훈령(산업경쟁력 강화를 위한 관계장관 회의 규정)임
- 의사결정 절차를 체계화 하고, 부처간 협의의 법적 성격과 책임 소재를 명확히 하며, 사전실사와 청문절차를 의무화 할 필요 있음

4. 기간산업안정기금 관련 책임성 강화

- 코로나19로 인한 경기 침체 및 고용 불안이 문제됨에 따라, 2020년 5월 「한국산업은행법」이 개정되어 기간산업안정기금이 신설되었음

「한국산업은행법」

제29조의2(기간산업안정기금의 설치) ① 경제상황의 급격한 변동 등으로 인한 기업의 경영상 어려움을 극복하고 지속가능한 경쟁력을 확보하며, 국민경제의 건전한 발전과 고용안정에 이바지하기 위하여 한국산업은행에 효율적인 기업 자금 지원을 위한 위기극복과 고용을 위한 기간산업안정기금을 둔다.

- 기간산업안정기금은 한국산업은행이 관리, 운용함(「한국산업은행법」 제29조의4 제1항)
- 그러나 「기업구조조정 촉진법」의 면책 특례 조항과 비교하였을 때, 산업은행 및 그 임직원의 면책특례 남용, 도덕적 해이 등이 우려됨

「한국산업은행법」

제41조(징계 등의 면책에 관한 특례) 한국산업은행 및 그 임직원이 고의 또는 중대한 과실 없이 제3장의2에 따른 업무를 적극적으로 처리한 경우에는 그 결과에 대하여 이 법, 「감사원법」 또는 「은행법」 등 금융관계법령에 따른 징계·문책 또는 그 요구를 하지 않는 등 그 책임을 면제한다.

「기업구조조정 촉진법」

제34조(채권금융기관 등에 대한 면책 특례) 채권금융기관 및 그 임직원이 고의 또는 중대한 과실 없이 이 법에 따라 기업구조조정을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 경우에는 그 결과에 대하여 이 법, 「감사원법」 또는 「은행법」 등 금융 관계 법령에 따른 징계·문책 또는 그 요구를 하지 않는 등 그 책임을 면제한다. 다만, 그 업무처리에 있어 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 기업구조조정의 절차와 관련한 법령을 준수하지 아니한 경우
2. 필요한 정보를 충분히 수집·검토하지 아니한 경우
3. 부정한 청탁에 의한 경우
4. 사적인 이해관계가 있는 경우

- 이에 세부면책 기준 및 적용 제외사유 등을 마련할 필요가 있음
- 참고로 자금지원을 받는 기업에 대하여도 책임성을 강화하고, 고용 유지 조건 등 성실 이행 여부를 기금운용심의회 심의사항으로 추가해야 한다는 내용의 법률안이 제21대 국회에 제안된 바 있음(진성준 의원 대표발의, 「한국산업은행법 일부개정법률안」, 2020. 7. 21.)

5. 결론

- 공적자금 지원 과정에서 사회적 공론화, 국회 심의, 유관부처 등과의 면밀한 사전 검토를 거치지 않을 경우, 재벌기업의 경영권 공고화를 위한 편법적 지원 시비 등 논란이 계속될 것임
- 자금 집행 과정에서의 투명성 제고 및 자금 운용 합리화 방안을 모색하고, 산업은행의 정책금융기관으로서의 책임을 강화해야 할 것임.

대우조선 불공정 매각과 산업은행 체계 20년

김종호(금속노조 대우조선지회 대외협력실장)

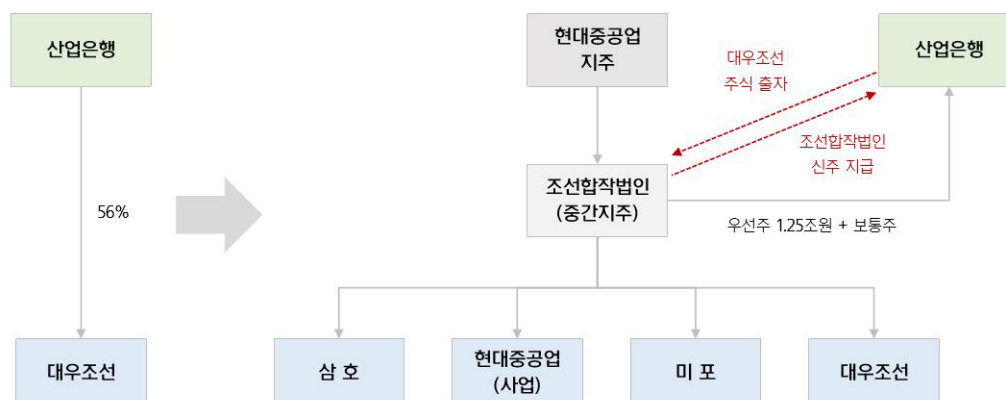
1. 대우조선 매각 경과

- ▲ 1998. 07. 대우그룹 유동성 위기 직면
- ▲ 1999. 08. 대우중공업 워크아웃 발표
- ▲ 1999. 09. 구조조정을 위한 금융기관 특별협약 체결
- ▲ 2000. 10. 대우중공업(주)로부터 회사분할, 대우조선(주) 신설법인 설립
- ▲ 2000. 12. 채권 금융기관 출자전환(산업은행 41.26%, 캠코 26.02%)
- ▲ 2001. 02. 증권거래소 주식상장
- ▲ 2001. 08. WORK OUT 종료, 조기 정상화 추진
- ▲ 2008. 08. 대우조선해양 매각공고
- ▲ 2008. 10. 한화 우선 협상자 선정
- ▲ 2009. 01. 산업은행 한화 우선 협상자 지위 박탈
- ▲ 2015. 07. 2분기 3조원이상 영업손실 발표(분식의혹)
- ▲ 2015. 11. 경영정상화계획 이행을 위한 약정 체결(4조2천억 지원결정 KDB2.6조/수은 1.6조)
- ▲ 2015. 12. 유상증자 4,142억원 실시(KDB증자 3,314억, 자금지원 약 3조 8천억원)
- ▲ 2016. 07. 검찰, 남상태 전 대우조선해양 사장 횡령 혐의로 구속
- ▲ 2016. 12. 검찰, 강만수 전 산업은행 회장 뇌물수수 혐의로 구속
- ▲ 2018. 03. 2017년 영업이익 7천 330억원 2011년이후 6년만에 흑자전환으로 관리종목 해제

- ▲ 2019. 01. 산업은행 현대중공업지주로 대우조선 매각 발표
- ▲ 2019. 1. 31 = 산은, 대우조선 지분 현대중공업에 현물출자 방식으로 대우조선 민영화 추진발표
- ▲ 2019. 2. 11 = 대우조선지회 서울 산업은행 본사 앞 천막농성 돌입
- ▲ 2019. 2. 12 = 삼성중공업 대우조선 인수 포기
- ▲ 2019. 3. 08 = 산업은행과 현대중공업의 인수 본 계약 체결
- ▲ 2019. 4. 03 = “재벌특혜 대우조선 매각반대 전국대책위” 출범 기자회견(청와대 앞 오전 11시)
- ▲ 2019. 5. 19 = 벨기에 브뤼셀 국제 제조노련 세계 중앙위 회의 참석
→ 대우조선 매각반대 결의문 만장일치 채택, EU 경쟁총국 관계자 면담
- ▲ 2019. 5. 31 = 현대중공업 법인분할 주주총회
- ▲ 2019. 6. 03 = 현대중공업 실사단 대우조선 야드 1, 2차 실사 진입 저지 투쟁(실사 철회)
- ▲ 2019. 6. 12 = 현대중공업 실사단 3차 실사 진입 저지 투쟁(실사 철회)
- ▲ 2019. 7. 01 = 현대중공업 자본은 공정위에 대우조선 인수 기업결합 심사 접수
- ▲ 2019. 9. 18 = 감사원의 국민감사청구 기각에 따른 헌법소원심판청구
- ▲ 2019. 10. 01 = 기업결합심사 대한 노조 의견서 제출 및 면담(벨기에)
- ▲ 2020. 09. 23 = KDDX방산비리 규탄 및 대우조선 매각철회 투쟁
- ▲ 2020. 12. 28 = 기업결합심사 중국 승인

2. 산업은행의 대우조선 매각추진 방식

1) 대우조선 매각에 따른 주식변동 개요

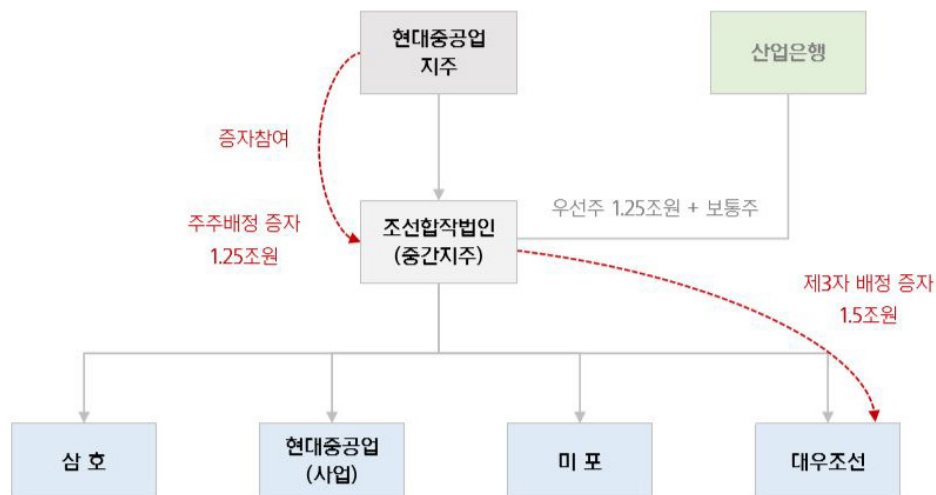


대우조선의 55.72% 주식을 보유하고 경영권을 행사하는 공기업 산업은행은 2019. 1. 31. 정몽준, 정의선 일가가 30.95%의 지분을 보유하고 있는 현대중공업 지주회사가 28%의 주식을 갖고 지배하는 중간지주회사에 자신이 보유하고 있는 대우조선 주식을 현물출자.

대우조선은 현대중공업 조선통합법인에 배정하는 방식으로 유상증자하여 현대중공업 조선통합법인이 총 68%의 대우조선 주식을 보유하여 대우조선을 자회사로 편입시키는 대우조선 민영화 절차 개시를 이사회에서 통과하여 발표.

대우조선의 경영권을 행사하고 있는 대주주 산업은행은 경영권 프리미엄도 없이 현대자본 지배의 중간지주회사에 대한 대우조선 주식 현물출자와 대우조선의 그 중간지주회사에 대한 제3자 배정방식 유상증자라는 복잡한 방법으로 특정 재벌 특혜매각을 도운.

2) 현대중공업 자본만을 위한 특혜매각



정몽준, 전기선은 현대중공업 지주회사에 대한 3% 주식보유만으로 대우조선을 그 자회사로 흡수하게 되고, 현대중공업 자본은 우리나라 조선업을 독점적 지배.

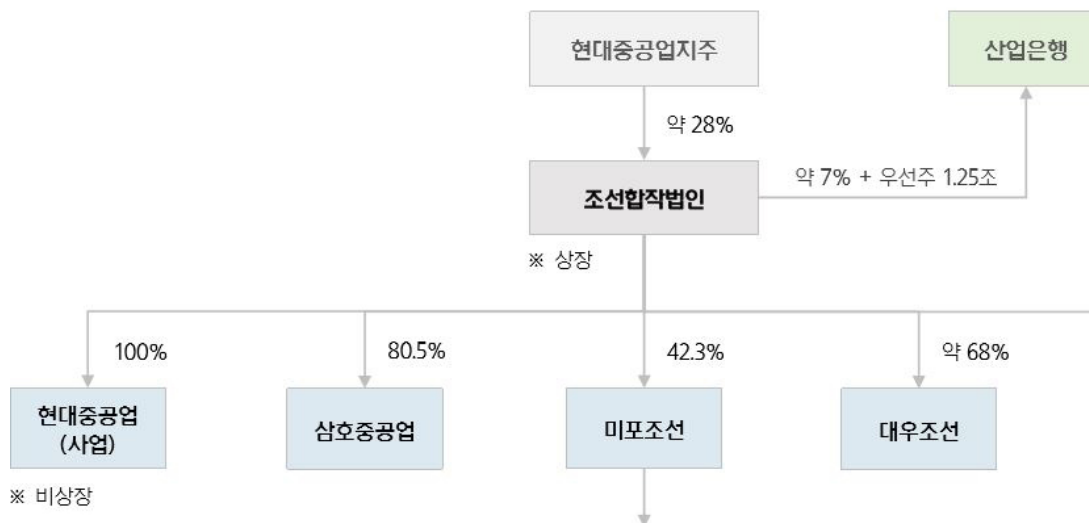
새로운 지배구조는 현대 → 현대중공업지주(31%) → 현대 조선통합법인(28%) → 현대중공업(100%), 삼호중공업(85.5%), 미포조선(42.3%), 대우조선(68%)의 구조로써, 현대→현대중공업지주(31%)→현대중공업(32%)→삼호중공업(85.5%), 미포조선(42.3%)이었던 구조에서 현대중공업을 물적 분할을 통하여 지주회사인 현대 조선통합법인과 사업회사인 현대중공업으로 분할하고, 현대중공업 자본의 완벽한 지배를 가능.

산업은행은 물적 분할된 현대중공업 자본 조선통합법인의 보통주 7%와 1.25조원의 우선주를 취득하게 되고, 현금 유입은 없이 여전히 조선산업의 경기 여파에 따른 금융 리스크를 안게 됨.

이 외중에 현대의 자금 출자는 전혀 없고, 현대 조선통합법인이 1.25조원의 유상증자를 실시하여 대우조선의 1.5조원 제3자배정 유상증자의 자금으로 사용하게 됨.

즉 대우조선의 유상증자에 참여한 현대 조선통합법인으로 분할현대중공업의 0.25조원의 자금만이 유일한 인수대금임.

3) 현대중공업의 대우조선 인수시 구조



4) 채권단 대우조선지회장 지원현황

- 대우조선해양 주요 채권자

채권자명	채권액(백만원)	소유주식수(주)	소유비율(%)	비고
한국산업은행	1,362,914백만원	59,738,211주	55.72%	
한국수출입은행	547,979백만원	-	-	영구채 2.3조원

3. 대우조선 매각추진 과정과 현재

1) 대우조선 매각 기업결합 심사 경과

한국조선해양 기업결합 신고서 제출 현황						
구분	국내	중국	카자흐	싱가포르	EU(10개국)	일본
제출여부	○	○	○	○	○	○
제출시기	2019. 7월 1일	2019. 7월 22일	2019. 8월 15일	2019. 9월 2일	2019. 11월 12일	사전절차 9월 4일
심사결과	진행중	승인 (20.12.28.)	승인 (19. 10. 29.)	승인 (20. 8. 25.)	2차 정밀심사 결정 (TIME STOP)	진행중
2차심사					2021년 4월 이후 예정	

▲ 국내 공정위

- 해외 경쟁국 결과를 지켜보며 지연되다 연초 정부와 정치권, 산업은행, 현대중공업의 1분기내 마무리 발언이 쏟아진 후 본격적인 결합심사가 시작되고 있다.
- 수개월내 결과가 나올 것으로 파악됨.

▲ 해외 공정위

⇒ 유럽

- 한국조선해양의 자료 제출 지연과 코로나19 확산에 따라 타임스톱 상태는 현재까지 지속되고 있음.
- 타임스톱 상태에서도 양자간 협의는 가능하며, 현재 양자간 조건에 대한 협의가 진행중.
- 유럽 경쟁국의 결합심사 결과는 회원국간의 소통과 조건부 검토 시간 등을 고려해 4월 이후가 될 가능성 높음.

⇒ 일본

- 유럽 공정위의 결과 이후 공식 입장을 낼 것으로 전망하고 있으나 자국내 상황에 따라 중국처럼 돌발적 결론을 낼 가능성은 존재함.

2) 해외 공정위 기업결합 심사 결과 예상

- LNGC, LPG 호선 등 호선의 전 세계 점유율이 60%를 넘고 있어 명백한 독과점 문제 발생.
- 따라서, 독과점 문제를 해소할 방안을 담은 조건부 승인 가능성이 높음.
- 독과점 해소 방안으로는 현대중공업, 삼호중공업, 대우조선의 LNGC, LPG 호선 등 호선 생산시설 축소 방안/LNGC, LPG 호선 등 호선의 생산기술 제3국, 제3의 조선소로 기술이전/LNGC, LPG 호선 등 호선 생산 가능한 시설 갖춘 조선소 제출

4. 매각에 대한 대우조선지회 입장

1) 대우조선지회 매각철회 투쟁 4대 목표 5대 방침

◎ 4대 목표

- 전 구성원의 고용안정 및 생존권 사수
- 노동조합 및 단체협약 승계
- 국가 및 지역 경제 활성화
- 전문경영인 체계 및 투명 경영 실현

◎ 기본 방침

- 동종사(조선업) 매각 반대
- 당사자(노동조합) 참여 보장
- 분리매각 반대
- 해외매각 반대
- 투기자본 참여 반대

◎ 노동조합 요구안

- 고용보장에 관한 사항
- 노동조합 및 승계에 관한 사항
- 회사발전에 관한 사항
- 구성원 보상에 관한 사항
- 지역발전에 관한 사항

2) 산업은행의 대우조선 매각에 따른 문제점

- 정부 주도 1강 체제의 핵심은 각사별 다운사이징을 전제로 한 생산시설의 축소(공급축소)
- 정부의 조선산업에 대한 장기적 전망은 철저히 배제되고 오로지 산업은행 관리를 넘기려 하고 있다.
- 방위산업인 특수선 사업의 일원화로 국방예산의 비약적 상승과 대양해군 체제에 막대한 지장 초래

- 초대형 조선소를 통한 생산성 향상, 수익구조개선이 목적이 아니라 자신들의 부족한 수주를 채우고 기술을 습득하면서 특수선 사업의 독점화를 통한 정부 특혜를 기대하며 이루어지는 산업은행과의 비정상적인 야합. 현대중공업과 방사청의 KDDX 방산 비리 사태로 증명됨.
- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 위반한 수의계약, 밀실 계약/국가 자산매각의 기본적인 원칙을 위반한 불법적 행위
- 특정 재벌에 대한 특혜/산업은행은 대우조선 매각을 통해 단 1원도 공적자금을 회수할 수 없는 상황이며 주요한 채권자인 수출입은행에 대한 처리방안도 제시된 것이 없이 결과적으로 대우조선해양에 지원했던 정부의 공적자금과 혜택은 고스란히 현대중공업으로 이전되는 효과로 현대중공업 대주주에게 이익에 전가되는 효과/정부 공적자금 회수 포기
- 급박한 매각발표와 시장을 배제한 매각 진행으로 대우조선해양 2년 이상의 수주에 막대한 지장 초래
- 공정위 기업결합심사, 경쟁국 기업결합심사 등의 기간 수주 활동에 심각한 제약
- 지역 중소 기자재업체를 중심으로 한 대우조선에 비해 자체적인 기자재 자회사를 가진 현대중공업으로 매각 시 경남·부산 지역 엔진부터 대부분 기자재 벨트 몰락

3) 산업은행 체계하에 대우조선 20년

- **오로지 금융적 측면만으로 대우조선 운영**(잘 나갈 땐 유착으로 비리/어려울 때 오로지 금융 논리로 구조조정)

대우조선의 현대중공업으로의 매각 과정을 재벌을 위한 특혜매각이라 말한다. 이 땅의 대부분 부실기업 처리 과정에서 나타난 공식과 같은 절차였다. 지금 벌어지고 있는 대부분의 매각 절차에 동일한 공식이 적용된다.

대우조선은 99년 워크아웃 돌입 후 1조원이 넘는 흑자를 달성했던 시기도 있었고 반대로 부실과 회계 조작 등으로 운영자금조차 확보하지 못한 적도 있었다. 하지만, 대우조선이 천문학적 흑자를 달성할 때는 경영진과 산업은행이 개입된 부정과 비리가 있었다. 반대로 대우조선이 어려워지면 경영진과 산업은행은 오로지 금융적 측면만을 보며 책임을 묻는 구조조정에만 혈안이 되어있었다.

- 장기적 발전 전망 제시 부재

산업은행의 대우조선 관리에는 장기적 발전 전망은 없었다. 오히려 조선산업을 제대로 이해조차 못한 채 잘 나갈 땐 경영진과 함께 놀아났고 어려울 땐 미래 따위는 안중에도 없었다. 단지, 자신들이 책임에서 벗어나는 방법만을 찾고 있었다. 언제나 산업은행의 답은 매각이었고, 영원히 자유로워지는 방법이기도 했다.

- 손실은 정부(세금), 이익은 재벌이 갖는 산업은행 체계 아래 매각

산업은행 체계 아래 대공장의 매각 공식은 언제나 같았다. 부실이 발생한 재벌로부터 받은 기업을 국민의 세금으로 정상화해 그 이익을 다른 재벌에게 주는 방식이었다. 대우조선을 현대중공업 자본에 사실상 넘기며 발생할 부실까지 책임져주는 매각 방식이 산업은행의 대우조선 매각 방식이다. 어찌 대우조선만의 문제일까?

과거에 진행되었던 대공장의 매각 방식이 그러했고 지금 진행 중인 대부분의 매각 진행 방식이 손실은 세금으로 이익은 재벌이 갖는 구조이다.

- 20여 년간 산업은행 관리하에서 부실 자회사 강제적으로 떠안아 부실 증가의 직접적 원인이 됨. 대우조선이 가장 많은 이익을 낸 것은 남상태, 고재호 사장 시절이다. 물론, 조선 경기 호황으로 인해 연 1조 원이 넘는 흑자를 낸 시기이기도 하다. 이 시기 대우조선 자회사의 수도 수십 개로 늘어나 사실상 그룹 수준이었다. 대부분은 산업은행이 보유하고 있던 부실 회사들을 합법적인 방법으로 포장하여 인수한 것이다. 회사가 잘 나갈 때는 큰 문제가 되지 않았지만, 수주절벽으로 유동성 위기를 맞을 때 큰 역할을 한 부분이기도 하다.

- 20년 넘게 무늬만 공기업 대우조선, 1999년 완벽한 공기업이거나 그에 따르는 형태였다면 지금은 어떠할까?

구조조정 대기 상태 20년!

산업은행 아래 대우조선을 가장 잘 표현하는 말이다.

98년 대우그룹 해체에 따라 워크아웃에 돌입했고 산업은행 아래 20년이 넘고 있는 장기 부실기업이라 말한다. 하지만, 대우그룹 부도로 대우조선이 워크아웃에 돌입했지만, 흑자 상황이었다. 대우조선은 책임만 떠넘기는 매각에만 초점을 맞춘 정부와 산업은행 아래 미래를 기획하고 준비하기보다 구조조정을 기다리고 있는 상태였다.

만약, 산업은행 아래라도 실질적인 공기업이었거나, 장기적인 경영에 대한 고민을 할 수 있는 조건 속에 있었다면 지금의 대우조선은 어떠했을까 하는 질문을 대우조선 노동자들은 20년간 수없이 던져왔다.

아시아나항공 매각 과정의 문제점

심규덕(아시아나항공노조 위원장)

1. 아시아나항공 매각 주요 일지

2009년 12월 ~ 2014년 12월	아시아나항공 자유탁약(채권단 공동관리)
2013년 11월	박삼구 회장, 금호산업 대표이사 복귀
2015년 12월	박삼구 회장, 금호산업 경영권 지분 인수
2018년 4월 6일	아시아나항공, 채권단과 재무구조개선약정 체결
2019년 3월 22일	아시아나항공·금호산업 18년도 감사보고서 감사의견 '한정' 공시
2019년 3월 26일	감사의견 '적정' 감사보고서 재공시
2019년 3월 28일	박삼구 회장, 아시아나항공·금호산업 대표이사 사퇴
2019년 4월 9일	아시아나항공, 경영 정상화 자구 계획 제출
2019년 7월 25일	금호산업, 아시아나항공 매각 공고
2019년 11월 12일	금호산업 이사회, HDC현산-미래에셋대우컨소시엄 우선협상대상자 선정
2019년 12월 27일	금호산업, HDC현산-미래에셋대우컨소시엄과 주식매매계약(SPA) 체결
2020년 4월	중국·미국, 기업결합신고 승인 HDC현산, 아시아나항공 유상증자 참여 및 인수대금 납입 연기

2020년 4월 21일	산업은행·수출입은행, 아시아나항공에 1조 7천억원 신규 자금 지원
2020년 4월 29일	HDC현산, 아시아나항공 지분 취득 무기한 연기
2020년 7월 3일	해외 기업결합신고 승인 절차 모두 완료(6개국)
2020년 8월 27일	공정위, 금호그룹 부당내부거래 고발조치
2020년 9월 11일	아시아나항공 매각 무산 기간산업안정기금, 아시아나항공에 2.4조 지원
2020년 11월 6일	공정위 고발조치에 따른 검찰 금호아시아나그룹 본사, 아시아나항공 사무실 압수수색
2020년 11월 13일	대한항공, 아시아나항공 인수 검토 중 언론 보도
2020년 11월 16일	산업경쟁력강화 관계장관 회의에서 아시아나항공 정상화 방안 논의 산업은행, 대한항공의 아시아나항공 인수 추진 위해 8천억원 투입 결정
2020년 11월 ~ 12월	법원, KCGI-한진칼 신주발행금지 가처분 신청 기각 판결
2020년 12월 3일	한진칼, 3자 배정 유상증자 실시
2020년 12월 4일	대한항공, 아시아나항공 명의 계좌로 계약금 3천억원 납입
2020년 12월 14일	아시아나항공, 무상감자 임시 주주총회 개최(가결)
2020년 12월 22일	한진칼, 신주 상장 예정일
2021년 1월 6일	대한항공, 유상증자 주주총회
2021년 1월 12일	대한항공, 아시아나항공 현장 실사(~3월 17일)
2021년 1월 14일	대한항공, 국내외 기업결합신고 제출
2021년 3월 12일	대한항공, 유상증자 납입일
2021년 3월 17일	대한항공, 통합 계획안 정부당국 제출
2021년 3월 22일	대한항공, 유상증자분 신규 상장일
2021년 6월 30일	아시아나항공 유증 납입일(거래종결일, 연장 3개월 가능)
2021년 7월 21일	대한항공-아시아나항공 통합신주 상장 예정일

2. 노동조합의 대응

- 기자회견 진행

: 2020년 12월 3일(목) 11:00 / 여의도 산업은행 앞

〈재벌에겐 독점지위, 노동자에겐 인력구조조정, 승객에겐 요금인상, 대한항공-아시아나항공
밀실험병 강행 규탄 기자회견〉

재벌에겐 독점지위, 노동자에겐 인력구조조정, 승객에겐 요금인상, 대한항공-아시아나항공 밀실험병 강행 규탄한다!

산업은행과 대한항공은 지난 11월 16일에 대한항공-아시아나항공 합병 계획을 발표한 후, 일사천리로 합병을 진행하고 있다. 12월 4일까지 대한항공이 아시아나항공에 인수 계약금 3,000억원을 예치한다는 계획이다. 이와 함께 연일 언론을 통해 “항공산업 붕괴를 막기 위한, 항공산업의 경쟁력 제고를 위한, 그리고 국민의 혈세를 줄이고 다수의 일자리를 지키기 위한 불가피한 선택”이라고 주장하며 진실을 호도하고 있다. 심지어 “딜이 무산되면 아시아나항공의 파산을 피할 수 없다”며 겁박도 서슴지 않고 있다.

대한항공과 아시아나항공이 합병할 경우 자회사들까지 포함할 경우 여객수송의 66.5%와 화물수송의 81.8%를 점유하는 압도적 독점기업이 탄생하게 된다. 특히, 장거리노선의 경우 거의 100%를 점유하게 된다. 그 결과 항공요금이 급등하는 것은 불을 보듯 뻔하며, 이를 의심하는 국민은 거의 없다. 우려가 커지자 은성수 금융위원장은 “요금인상의 경우 국토부에 관련 상한선이 있다”며 “일방적으로 요금을 올리지 못할 것”이라고 부인하고 나섰다. 하지만, 현재도 ‘폴페어’라고 불리는 이 상한선이 매우 높아서 실효성이 없다고 비판받고 있고, 양사가 경쟁하지 않는 노선의 경우 경쟁노선에 비해 요금이 월등히 비싸다는 점에서 금융위원장의 주장은 거짓이다.

또한 인력감축 우려 앞에서 이동걸 산업은행장과 조원태 한진그룹회장은 한 목소리로 확약서에 “대한항공은 아시아나항공과 각 자회사에 재직하는 근로자와 근로관계를 정당한 사유 없이 해지, 변경, 중단 또는 정지하거나 근로자의 근로조건을 거래종결일보다 불이익하게 변경하지 않아야 한다.”는 내용을 담았기에 “인위적 구조조정”은 없을 것이고 “노조와 만나겠다”고 부인한다. 하지만, 무려 48개가 중복노선이고 대부분이 중복업무이기에 구조조정은 언제든지 진행될 것이고, 또한 확약서대로 ‘정당한 사유’가 있다면 언제라도 인력을 감축할 수 있는

것이다.

특히, 정부 스스로 ‘항공산업의 구조개편’을 전제로 하고 있고, 자회사와 하청사의 노동자들에게 대해서는 언급도 없으며, 이스타항공의 대량정리해고까지도 방조하고 있다는 점에서 ‘인력감축’이 없다는 주장도 믿을 수 없다.

결국 양사의 합병은 항공산업 붕괴를 협박하며 죄 없는 승객과 노동자에게 요금인상과 인력감축으로 부담을 떠넘기면서도, ‘죽벌경영’ ‘재벌갑질’로 국민적 지탄을 받아온 대한항공 총수에게는 막대한 혈세를 통해 ‘경영권 보호’와 ‘독점적 지위’라는 특혜를 주는 일이다. 재벌특혜라는 비판 앞에서 ‘경영평가위원회와 윤리경영위원회 등 장치를 마련’하겠다고 하지만, 경영 실패와 도덕적 해이, 복잡한 소유구조를 통한 편법적 사취 행위에 대해 아무런 책임도 묻지 않으며 ‘책임경영’을 무색하게 하고 있다.

이러한 우려와 비판을 불식하기 위해서는 양사의 원하청 노동자들의 참여 속에서 다시 논의를 진행해야 하고 사회적 합의를 거쳐야 한다. 스스로 주장하듯이 양사의 합병이 요금인상, 인력감축, 재벌특혜가 아니라면, 이러한 사회적 논의를 거부할 이유는 없다.

이미 4조5천억원의 국민세금이 양 항공사에게 쏟아 부어졌고, 막대한 추가 지원이 이루어질 것이다. 재난을 함께 극복하고 함께 살자는 국민적 요구대로, 정부는 재벌에게 특혜를 주고 노동자와 승객에게 희생을 강요하는 인수합병을 중단하고, 책임을 다해 공공적 운영과 고용안정 방안을 마련해야 한다. 또한, 밀실에서가 아니라 각 주체들의 투명한 참여 속에서 진행되어야 한다. 우리는 이동걸 산업은행장의 대화를 거부하지 않는다. 하지만, 면피용 대화가 되지 않도록, 대한항공과 아시아나항공의 원하청 노동자들과 함께 원점에서 공개적으로 논의할 수 있기를 바란다.

2020년 12월 3일

전국공공운수노조 (아시아나항공조종사노조, 아시아나항공노조, 대한항공직원연대지부,
민주한국공항지부, 아시아나에어포트지부, 아시아나케이오지부)

: 2021년 1월 15일(금) 11:00 / 세종시 공정거래위원회 앞

〈박삼구-조원태 항공재벌만 배불리는 일방적 인수합병 규탄! 대한항공-아시아나항공 기업결합 불승인 촉구 기자회견〉

**박삼구에게는 경영 파탄 면책 특혜, 조원태에게는 족벌경영권 특혜,
노동자-시민에게는 희생 전가!
항공재벌 오너만 배불리는 일방적 인수합병 규탄한다!
공정거래위원회는 대한항공 - 아시아나항공 기업결합을 불승인하라!**

지난 11월 17일, 한진칼과 산업은행이 아시아나항공 인수를 위한 투자합의서를 체결한 후, 불과 두달만인 어제 대한항공이 공정거래위원회에 기업결합심사 신청서를 제출했다. 대한항공-아시아나항공 인수합병은 아시아나항공의 채권단으로 있는 산업은행이 주도한 ‘항공산업 빅딜’로 국내 1·2위 대형 항공사 간의 합병이다.

이번 대한항공-아시아나항공 인수합병은 산업은행이 대한항공의 지주회사인 한진칼에 제3자 배정 유상증자로 5천억 원, 교환사채 발행을 통한 3천억 원 등 총 8천억 원의 자금을 지원하고 한진칼이 대한항공의 유상증자에 참여하는 방식이다. 이에 대한항공이 유상증자를 통하여 확보한 2조 5천억 원 중 1조 8천억 원의 자금을 투입하여 아시아나항공의 최대 주주가 될 예정이다. 이는 이미 수조 원의 공적 자금이 들어간 아시아나항공을 인수할 자금 능력이 없는 대한항공에 산업은행이 자금을 지원해 거대 독점기업을 만들어주는 재벌 특혜 매각이다. 또한, 대한항공으로의 직접 투자가 아닌, 갑질과 경영권분쟁으로 사회적 지탄을 받고 있는 한진칼의 지분을 확보하는 방식으로 지원하는 것은 항공재벌의 경영권 공고화를 위한 편법적 지원이기도 하다.

지난 2014년 대한항공의 일명 땅콩회항 사건, 2018년 물컵 갑질, 아시아나항공의 기내식 대란 사태를 통해 항공재벌의 갑질과 무능력의 민낯이 속속들이 드러났다. 이는 전 국민의 공분을 샀고, 항공산업의 공공성과 항공재벌 개혁의 요구로 나타났다. 그러나 산업은행은 국가의 정책금융기관이자 주채권은행으로서 감시와 견제의 역할은커녕, 아시아나항공 매각사태에 이르기까지 재벌 오너의 경영 실패에 대한 책임은 묻지 않고 묵인하고 방조해왔다. 또한, 경영권 방어에 대한 우려의 목소리는 무시한 채 밀실야합에 의한 졸속 인수합병을 추진하고 있다. 국민적 요구와 상반되는 이번 항공재벌 특혜 인수합병은, 항공산업 독점화로 재벌의 배는 불

려주면서도 노동자에게는 구조조정, 시민에게는 항공서비스 악화로 이어질 것이 불 보듯 뻔하다.

2019년 말 기준으로, 대한항공과 아시아나항공의 국내선 여객 합산 점유율은 42.2%, 화물 합산 점유율은 63.1%로 양사의 저비용 항공사까지 합치면 각각 66.5%, 81.9%에 이른다. 국제선의 경우 외항사를 제외하면 여객 합산 점유율은 56.0%, 화물 합산 점유율은 89.6%이며 양사의 저비용 항공사까지 합치면 각각 73.1%, 93.4%에 이른다. 이와 같은 기업결합을 통해 우월한 시장지배력을 가진 독점기업, 항공 대기업이 탄생한다는 것은 필연적으로 국내 항공산업에 대한 막강한 영향력으로 산업 전반에 폐해를 불러올 가능성이 매우 크다. 양사 노동자들의 생존권 위협은 물론이고, 자회사와 하청업체 비정규직 노동자들, 비용 항공사들과 그 하청사들의 노동자들까지 구조조정과 인력감축으로 생사의 갈림길에 서게 만들 수 있다. 결국, 자본과 정부의 경영·정책의 실패로 인한 항공산업의 위기를 산업 재편이라는 이름의 대규모 산업 구조조정으로 메꾸는 것이다.

산업은행은 이번 인수합병이 미칠 사회적, 경제적 파장에 대해 그 어떤 충실한 설명도 내놓지 않고 있다. 기업결합으로 인한 파급 효과도, 경제력 집중이나 독과점 측면에서 항공산업에 미칠 영향도, 고용유지 방안이나 자회사, 하청업체와 관련 비정규직 노동자들과의 관계도 구체적인 근거나 납득할만한 설명을 제시하지 못하고 있다. 또한, 항공 노선 조정의 경우에도 공청회, 관련부처 협의 등 1년 이상의 논의 과정이 필요하며, 해외 각국의 기업결합 승인 절차가 남아있지만, 이에 대한 충분한 설명과 검토도 없이 밀실야합을 통해 막무가내로 강행하고 있다. 심지어, 이동걸 산업은행장은 공정위의 심사가 본격적으로 시작되기도 전에 ‘연내 파산’을 운운하며 심사를 압박하고 있다. 금호아시아나그룹의 부당 내부거래와 관련하여 공정위의 직원이 수년간 돈을 받고 그룹에 불리한 자료 등을 삭제해 구속된 상태에서, 과연 공정거래위가 공정하게 검토하고 판단할 수 있을지 의문까지 든다.

대한항공 - 아시아나항공 인수합병 승인으로 박삼구의 경영 실패에 대해 면책해주고, 조원태에게 경영권을 확대강화해주며 모피아의 이익을 챙기는 산업은행의 그릇된 판단을 정당화해 주어서는 일이 있어서는 안 된다. 코로나19 재난 하에서 노동자의 일자리를 지키기는커녕, 이를 빌미로 산업재편을 명분삼아 경영실패의 책임을 노동자들과 승객들에게 돌리도록 해서는 안 된다. 그동안 주장해왔던 ‘자유로운 경쟁’과 ‘창의적인 기업활동’에 부합하는 면밀한 검토가 이루어져야 할 것이다. 국민연금이 대한항공 유상증자에 반대했듯이, 공정거래위원회도

반드시 불승인을 의결해야할 것이다.

우리는 공정거래위원회가 산업은행의 파산 겁박에 굴복해 그릇된 판단으로 재벌에게 독점화의 특혜를 제공하며 대한항공과 아시아나항공의 원하청 노동자들과 그 가족들의 생존권을 박탈하는 돌이킬 수 없는 오점을 남기지 않기를 바란다. 갑질로 정평이 난 두 항공사 오너일가에게 어떠한 책임도 묻지 않고 오히려 우월한 지위를 제공해주는 특혜 인수합병에 대해 공정하고 정의롭게 불승인할 것을 강력히 촉구한다.

2021년 1월 15일

전국공공운수사회서비스노조 아시아나항공노동조합 / 경제민주주의 21 / 참여연대

- 그 외 성명서, 현장 선전물 발표 및 배포 등

3. 아시아나항공 매각 관련 QnA

1) 현 시점에서 급히 매각 할 수밖에 없었는가?

- 대형 M&A의 경우 몇 년에 걸친 실사와 공청회를 통해 의견 수렴 및 보완책을 마련한 후 시행하고 있으나 이번 양 항공사 합병은 HDC와 매각 결렬 후 이동걸 산업은행장이 추후 아시아나항공을 건설한 기업으로 만든 후 재매각 하겠다는 말을 뒤엎고 2달여 만에 밀실야합으로 대한항공으로의 매각 결정.

2) 아시아나항공을 매각하지 않으면 회생 불능의 회사가 되는가?

- 코로나19 영향으로 여객매출이 급감하였으나 작년 적자에서 올해 2분기, 3분기 흑자 전환하였으며 4분기에도 화물매출의 증가와 직원들의 유/무급 고통분담의 성과로 흑자를 예상하고 있는 상황임.

[참고자료] 2020년 3분기 실적 (별도기준)

구분	2020년	2019년	전년대비 증감률
매출액	7,311억 원	1조 5,633억 원	-53.2%
영업이익	58억 원	-451억 원	흑자전환
당기순이익	23억 원	-1,705억 원	흑자전환

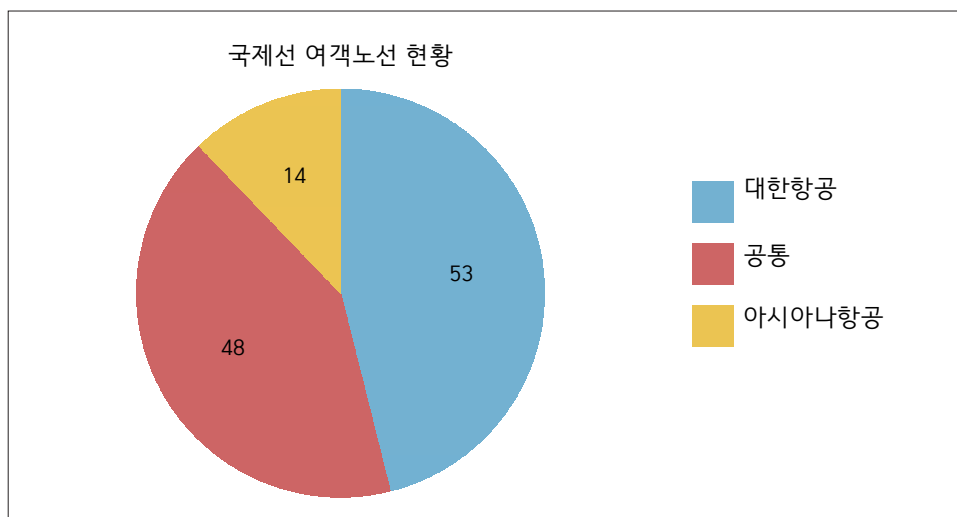
3) 매각하지 않으면 지속적인 기안자금 투입으로 국민의 혈세 낭비한다?

- 코로나19 확산에 따른 여객운행이 급감하여 기간산업인 항공업계의 특성상 고가의 항공기 리스비용, 금융비용 등으로 전 세계 항공업계가 유동성 위기에 직면해 있음.
- 세계최대 항공컨설팅 전문기업(CAPA)와 국제항공운송협회(IATA)는 코로나19로 인한 세계 항공업계의 피해규모를 306조 7000억 원 정도로 추산하며 각국 정부의 즉각적인 항공산업 지원을 조언함.
- 기안자금은 한국의 경우 미국처럼 항공산업에 무료로 퍼주는 보조금이 아니라 대출기한이 3년 이내이며 대출금리는 조달금리+신용도에 따라 금리가 정해지며 아시아나항공은 7%+@의 금리로 2조 4000억 대출예정임. (이자비용 연 1600억 원)

국가	주요 내용	금융지원 규모 (원)
미국	- 대출지원 290억 달러 - 보조금 지급 290억 달러 - 항공운송, 항공유 세금 면제	총 74조 + 세금감면
싱가포르	- 주식 전환사채발행 105억 달러 - 대출지원 28억 달러 - 임금보조금 2억 8000만 달러	16조 5000억
프랑스	- 금융지원 450억 유로 - 법인세 납부 유예 - 피해기업 임시 국유화 검토	60조 5000억
독일	- 대출보증 6000억 유로 - 금융지원 무한대 (루프트한자 등 일부 항공사) - 세금납부 유예	무한대
한국	- 기업안정자금 40조 책정된 금액 중 일부	현재 아시아나항공 2조 4000억 지원

4) 대한항공과 아시아나항공 합병에 따른 인적 구조조정은 없다?

- 인수합병 M&A는 경영효율성 증대, 사업 다각화를 통한 위험분산, 시장지배력 강화를 목적으로 하는 것.
- 대한항공과 아시아나항공은 서로 중첩된 공통운항노선이 많으며 서로 같은 업무를 담당하는 자회사를 두고 있으며 고정비 절감을 위한 노후 항공기 처리 등으로 구조조정이 이루어지지 않으면 M&A 효과를 볼 수 없는 구조임.
- 양 항공사의 국제선 여객노선은 총 115개 노선이며 대한항공만 운항노선 53개, 아시아나항공만 운항노선 14개, 나머지 48개(42%) 노선은 대한항공과 아시아나항공이 같이 중복 운항하고 있음.
- 양 항공사는 같은 영업의 자회사를 가지고 있어서 이 또한 경영합리화 조치로 합병할 것으로 예상됨.
- 고정비 절감을 위하여 노후 항공기 처리가 급선무로 대두되고 있으며 노후 항공기 처리는 항공기 한 대 당 필요 인력이 책정되어 있으므로 인력 감축으로 이어질 수 있음.
- 대한항공과 산업은행에서는 인위적인 구조조정은 없다고 언론을 통해서만 이야기하지 말고 양 항공사의 노동조합 공동대책위원회가 제안한 노사정협의체를 구성하여 구체적인 실행방안을 논의하자고 제안하였으나 묵묵부답.



대한항공-아시아나항공 보유 항공기 현황

KOREAN AIR		아시아나항공
173대	총 보유	82대
10.5년	평균 기령	11.6년
28대(16.2%)	기령 20년 이상	15대(18.3%)
29대(16.8%)	기령 15년 이상	10대(12.2%)
20대(11.6%)	기령 10년 이상	13대(15.9%)
96대(55.5%)	기령 10년 미만	44대(53.7%)
C-560V(1995년 제작)	최고기령	B747-400SF(1991년 제작)
B777-300ER(2019년 제작)	최신형	A350-900(2020년 제작)

●자료 국토교통부, 대한항공, 아시아나항공

한진그룹과 아시아나항공 자회사 현황

한진	구분	아시아나
대한항공	FSC	아시아나항공
진에어	LCC	에어부산, 에어서울
한국항공	지상조업	아시아나에어포트
한국글로벌로지스틱스시스템	화물	아시아나개발
한진정보통신	IT	아시아나IDT
토파스여행정보	예약	아시아나세이버

[그래픽=홍종현 미술기자]

NEWSPIM

5) 대형 양 항공사 합병으로 인한 항공료 인상 등 독과점의 폐해는 없는가?

- 2019년 기준으로 자회사를 포함한 양 항공사의 국내선 점유율은 68%, 국제선은 49%대이며 매출액 기준으로 국적 항공사의 88%.
- 국제선 운임의 경우 국가 간 항공협정에 따라 상한선이 정해져 있어 상한선 아래구간에서 항공권 운임이 적용되고 있는 건 맞지만 독자 노선을 운항했을 때와 복수로 운항할 때와의 운임 격차는 상당한 차이를 보이고 있음.
- 국토부 발표에 의하면 급격한 항공료 인상은 단독노선 운임 평가항목의 배점을 상향하여 운수

권 배분, 슬롯 배정 시 불이익을 주어 통제 가능하다고 하였는데 운수권 배분은 국가 간 협정이
나 국내 항공사에게 배분을 해야 하는데 양 항공사가 합병한 회사 이외에 현재도 열악한 항
공산업의 상황에서 국내 타 항공사가 추가로 국제선 신규노선을 다 감당할 수 있다고 판단
하는가?

6) 이동걸 산업은행장의 발언 신뢰성 문제

- 2020년 9월 11일: 이동걸 회장, HDC와 합병 무산 후 아시아나항공 본사를 방문하여 아시아
나 직종별 직원 대표들과 만나 2022년에는 정상화 될 것이라고 발언함.
- 또한, 항공산업은 국가 기간산업이고 아시아나항공이 희생해야 항공산업과 국가 경쟁력에 도
움이 된다. 그럴 가치가 있는 회사이고 그래서 내가 산업경쟁력강화관계장관회의가 끝나고 바
로 간담회에 온 거라고 발언함.
- 2020년 11월 16일: 홍남기 부총리 겸 기재부 장관 주재로 제 25차 산업관계장관회의를 열고
대한항공의 아시아나항공 인수 방안을 논의하여 확정
- 한국경제신문과의 인터뷰에서 법원의 한진칼 유상증자 가처분 이용 시 딜이 무산되어 “아시아
나항공에 대한 긴급자금 투입이 무산된다. 연내 파산을 피할 수 없다. 항공산업 전체가 붕괴된
다. 산은 회장직에 계속 있을 자격이 있는지도 고민 중이다.”라고 발언.

현중 대조 인수에 따른 산업 생태계 문제 및 대책

김태정(금속노조 정책국장)

1. 조선산업의 흐름과 전망

- 물동량 증가, 노후 선박 교체기가 맞물리면서 2006-8년까지 역사상 최고 호황기, 08년 금융 위기 이후 물동량 감소와 교체 수요가 마감되면서 쇠퇴기에 직면, 호황기 설비 과잉으로 선박 가격 하락과 신규 선박 수주량의 감소는 한국뿐 아니라 전 세계 조선소에 위기로 작용
- 한국은 2011년 대형 조선소를 중심으로 해양플랜트 사업에 진출, 14년까지 호황기, 중형 조선소 몰락과는 별개로 대형 조선소 성장, 14년 이후 저유가 등의 여파로 해양 플랜트 시장 붕괴. 조선산업 전체 파이가 급감, 대형 조선소 축소
- 2009년부터 과잉 설비 해소를 위한 전세계적 구조조정, 조선산업은 2016년에 저점을 찍고 반등 시작, 17년부터 개선되기 시작했으나 20년 초반 코로나의 여파, 하반기 반등 시작
- 2019년 전세계 선박 발주량 2,830만CGT 중 한국 970만CGT, 중국 890만CGT, 일본 370만CGT, 이는 전적으로 한국 조선소들의 LNG 운반선 수주가 증가해서 가능
- 2020년 1,924만CGT 중 한국 819만 CGT, 중국 793만 CGT, 일본 137만 CGT 수주
향후 몇 년 한국 조선산업이 수주량 1위는 가능, 그러나 결국은 수주량 1위는 중국으로 넘어갈 것임. 한국 조선산업은 기술 경쟁력이 있는 고부가 가치선을 중심으로 생산
- 2021년 클락슨은 2,380만 CGT를 예상, 전세계 선박 건조 능력이 3,600만 CGT임을 감안하면 21년에도 물량이 부족한 조선소들 대거 퇴출 예상
- 한국 조선소 지난 10년간 10개 이상의 중형 조선소 폐업. 벌크선은 실제 수주가 거의 없고 대

형 조선소 중심의 LNG 운반선, VLCC(대형 유조선), LNG 추진선 중심으로 수주, 빅 3 및 계열사를 제외한 중형 조선소 산업은행 주도 새로운 주인찾기 진행 (성동조선-HSG 중공업, STX 조선 - 유암코, 김광호, 한진중공업 - 동부건설 컨소시엄, 대선조선 - 동일철강 컨소시엄)

그러나 현 상황속에서는 새로운 주인을 찾은 중형 조선소 역시 수주를 회복할 때까지는 매우 어려운 상황이 지속될 것으로 보임

2. 현중 대우조선 인수 과정

- 이승철 발제자 토론문 참조

3. 현중 대우조선 인수 문제점

- 재벌 독점 체제의 완수 및 3세 승계 문제
대우조선 인수 현중-대조-삼호- 미포 한국 조선산업의 슈퍼 빅 1의 탄생
대조 인수 과정에서 3세 승계 활용 - 현대 글로벌 서비스 등의 문제점
- 기자재 산업의 몰락 가능성
대표적인 경우 선박 엔진
경남, 부산 지역의 기자재 업체 줄도산 가능성
- 산업은행의 책임 문제
극단적으로 2008년 한화 대우조선 인수금액 6억 9천억원, 18년 현중 2조원
19년간의 산업은행 관리책임은 누구에게?

4. 금속노조와 조선노연의 입장

- 현대중공업 대우조선 인수 반대
 - 조선 산업 재편의 필요성 인정 - 자본과 정부의 일방 독주 체계 결사반대
 - 업종별 협의체를 통한 노정, 노사정 교섭
- * 대우조선 공공적 지배구조(공기업화)에 대한 고민

〈제6토론〉

정원섭(공공운수노조 조직국장)

조선·항공 등
기간산업의
재벌 특혜성 매각
대응을 위한
정책토론회