

1980년대 한국 해운산업구조조정정책 연구 : 정책의 입안과 조정과정을 중심으로*

이상철**

요 약

본 연구에서는 해운산업의 사례를 대상으로 하여 1980년대 산업구조조정정책의 수립 및 집행 과정을 살펴보았다. 이를 위해 1983년 7월 해운항만청의 ‘해운불황대책’ 수립부터 1987년 2월 경제기획원의 ‘해운산업합리화보완대책’ 발표까지 국가기록원이 소장하고 있는 기록물을 검토하였다. 이를 통해 해운산업구조조정과 관련하여 각 부처에서 입안한 정책의 구체적 내용 그리고 계속 수정되고 보완되었던 구조조정정책들과의 연관성을 살펴보았다. 해운불황에 직면하여 해운항만청에 의해 마련된 해운불황대책이 관련 부처간 조정을 거치면서 각부처의 이해가 반영되고 국민경제라는 틀에서의 산업구조조정정책으로 구체화되는 과정을 살펴보았다. 특히 금융기관의 부실을 막고자 하였던 재무부의 입장이 관철되는 과정에서 채권의 보전이 중요한 정책 과제 중의 하나로 대두하는 과정을 확인할 수 있었다. 이는 과거와는 다른 새로운 경제적 환경 속에서 산업육성과는 다른 새로운 산업정책의 수단과 틀이 구체화되는 과정이었다.

〈주제어〉 해운업, 산업구조조정, 산업정책, 합리화

* “이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A5A2A01020629)”.

** 성공회대학교 사회과학부 교수, sclee@skhu.ac.kr

I. 서론

산업구조조정정책이란 산업정책의 일환으로서, 국내·외 경제적 환경 및 조건의 변화로 인해 기존 산업구조의 틀 속에서 이루어지는 확대재생산이 한계에 직면함에 따라, 해당 산업의 경쟁력을 강화하는 방향으로 산업구조를 재편하려는 정책을 의미한다.

사실 한국경제는 1980년대 내내 산업구조조정의 과제에 직면해 있었다. 우선 1970년대 정부에 의해 의욕적으로 추진되었던 중화학공업육성정책이 ‘과잉투자’로 인식됨에 따라 1980년부터 일련의 ‘중화학투자조정’ 조치가 취해졌다.¹⁾ 그렇지만 이러한 ‘중화학투자조정’ 조치는 그 이후 이루어진 일련의 산업구조 조정정책의 서막에 불과하였다. 1981년 이후 비료, 해외건설, 해운, 조선, 섬유를 대상으로 한 ‘구조불황산업의 합리화’ 조치가 뒤를 이었고, 1985-88년 동안에는 6차례에 걸친 부실기업 정리가 이루어져, 최종적으로는 국제그룹 등 56개 기업의 정리가 이루어졌다.

그런데 1980년대 산업구조조정은 단순히 부실화된 기업을 정비하는 것에 그친 것은 아니었다. 이는 지금까지 이루어졌던 특정산업에 대한 선별지원정책에서 벗어난 새로운 산업정책의 틀을 모색하는 과정이기도 하였다. 뿐만 아니라 이 시기의 산업구조조정정책을 통해 한국 산업발전의 새로운 프레임워크가 마련되고, 이에 바탕하여 기업의 성장이 이루어졌다는 의의가 있다.

1980년대 한국의 산업구조 조정정책에 대한 연구는 구조조정 직후 주요 정책연구기관 소속 연구자들이 작성한 일련의 보고서 및 논문에서 정책을 서베이하고, 그 성과에 대해 평가하는 것이 대부분이고(이성훈 외 1989, 류재원 1991, 김준경 1991), 학계의 본격적 연구는 아직 이루어지지 않고 있다.

일반적으로 이 시기 산업구조조정정책은 중복 및 과잉 투자로 인한 과당경쟁을 막고 국제경쟁력을 제고시킨다는 목적 아래 기획되었으며, 일련의 조정 작업을 통해 이러한 목적은 어느 정도 달성되었다고 평가된다. 그렇지만 정책의 기획 및 집행 과정에 대한 연구가 이루어지지 않았고, 정책의 구체적 내용에 대한 분석 역시 충분히 이루어지지 않았기 때문에, 이 시기 산업구조조

1) 우선 1차로 발전설비, 건설중장비, 자동차, 그리고 중전기 분야의 투자조정 조치가 취해졌으며, 2차로 전자교환기, 디젤엔진, 그리고 동계련 분야의 투자조정 조치가 있었다.

정정책에 대해 종합적 평가를 내리기는 어려운 실정이다.

이 논문에서는 해운산업의 사례를 분석함으로써 이 문제에 접근해 보고자 한다. 해운산업합리화정책에 대해서는 최재수(1989)의 선구적 연구가 있다. 당시 본인이 선주협회에서 근무했던 경험을 바탕으로, 한국 해운산업합리화 조치가 금융기관의 이해에 종속되어 이루어졌다고 주장하고 있다. 이 외의 연구는 주로 정책에 대한 평가에 초점을 맞추고 있다. 이러한 조치를 통해 기업의 체질이 개선되고(최기영 외 2010) 수익성이 개선되었다는 주장(하영석 외 2003)이 제기되기도 하지만, 오히려 경영상황을 악화시켰고(양세영 1994) 재무구조 개선에는 한계가 있었다는 주장(양창호 1993)도 있다. 그렇지만 정책 자체에 대한 면밀한 분석은 아직 이루어지지 않고 있는 실정이다.

지금까지 연구자들이 접근하기 어려웠던 1980년대 산업구조조정정책에 관한 국가기록원 소장 자료가 최근 공개되었다. 이 논문에서는 이를 통해 관련 정책의 수립 및 집행 과정을 직접 살펴보고자 한다. 논문에서 주로 활용하고 있는 자료는 해운항만청, 재무부, 그리고 경제기획원 등에서 생산한 “해운산업합리화” 관련 기록물철이다. 여기에는 1983년 7월 해운항만청에서 ‘해운불황대책’이 수립되기 시작한 시점부터 1987년 2월 경제기획원이 ‘해운산업합리화보완대책’을 발표할 때까지의 각종 회의자료, 보고서, 금융기관이 생산한 문서, 그리고 대책문건의 초안본 및 수정본 등이 포함되어 있다.

해운산업구조조정과 관련된 부처에서 생산한 각종 기록물을 분석함으로써, 각 부처에서 입안한 정책의 구체적 내용 그리고 계속 수정되고 보완되었던 구조조정정책들과의 연관성을 살펴보고자 한다. 또 이를 통해 그동안 피상적으로만 알려져 왔던 이 시기 산업구조조정정책의 실상을 밝힘으로써, 이 시기 산업구조 조정정책에 대한 보다 객관적 이해를 도모하고자 한다.

2장에서는 해운불황에 직면하여 해운항만청에 의해 마련된 해운불황대책이 관련부처간 조정을 거친 다음 산업정책심의회 의결을 거쳐 ‘해운산업합리화방안’이 확정되기까지 해운산업구조조정정책의 입안과정을 살펴본다.

3장에서는 예상하지 못한 해운불황의 장기화에 따라 ‘해운산업합리화방안’을 조정하는 해운산업구조조정정책의 제1차 보완과정에 대해 분석해 본다.

4장에서는 경제기획원의 주도 하에 관련 부처의 의견을 조정하여 ‘제2차 해운산업합리화 보완조치’가 만들어지는 해운산업구조조정정책의 제2차 보완과정을 살펴본다.

II. '해운산업합리화방안'의 수립

1. 배경

한국의 해운업은 무역의 신장과 더불어 1970년대 내내 급속한 성장을 하였다. 1970년 선복량 79만 7천 톤으로 시작한 한국의 해운은 1973년 정부의 “해운조선종합육성방안” 수립과 1975년부터 시작된 계획조선 제도에 힘입어 지속적으로 선복량을 확충해 왔다. 이에 따라 1982년 말 현재 선복량은 총 680만톤으로, 선복량 기준으로 하면 세계 13위의 해운국으로 발돋움하였다. 1970년에 비하면 8.5배가 증가한 셈이었고, 이 시기 동안 수출입화물의 안정적인 수송에 기여하였다.

그렇지만 1980년대에 접어들면서 세계의 해운경기는 하락하기 시작하였다. 세계의 선복량은 1979년 4억 1,300만 톤에서 1982년 4억 2,400만 톤으로 늘어났지만, 1979년의 제2차 석유위기로 인하여 세계 무역이 위축되었고, 이에 따라 같은 시기 동안 세계의 물동량은 37억 톤에서 32억 톤으로 감소하였다(해운항만청 해운국 외항과 1983a, 15). 이처럼 물동량이 감소하자 각국 해운사는 앞다투어 물량확보를 위한 가격인하경쟁을 시작하였다. 이에 따라 국제해운시장에서의 종합운임지수는 1972년을 100으로 하였을 때, 1979년에는 340, 1980년에는 370에 달하였지만, 1982년에는 250, 1983년에는 220 수준으로 하락하였다. 예를 들어, 북미-한국 사이의 양곡운임은 1980년 12월 톤당 29달러에서 1982년 9월에는 16달러까지 하락하였다(해운항만청 해운국 외항과 1983a, 14).

국제 해운경기의 하락 속에서 한국의 해운업의 상황은 더 나빴는데, 그 이유는 무리한 중고선 도입 때문이었다. 정부는 1970년대 내내 확장적 해운진흥계획을 수립하고, 이에 따라 각 선사별로 선복증강목표를 부여하였다. 국내 해운업자들이 선복량을 증강하는 수단 중의 하나가 바로 중고선을 도입하는 것이었는데, 이 과정에서 국내 기업간의 경쟁으로 인해 상대적으로 고가에 중고선을 구입하는 경우가 발생하였다(「매일경제신문」 1983.12.24. 3면). 무리한 중고선 도입경쟁으로 인해 국내 해운업계의 부채부담은 증가하였고 수익성도 악화되었다. <표 1>에서 알 수 있듯이, 해운사들이 중고선

가격이 최고조에 달했던 1981년에 가장 많은 중고선을 매입하였다. 그런데 앞서 언급한 바와 같이 1982년부터 국제 해운불황이 본격화되었던 것이다.

〈표 1〉 한국 외항해운업의 선복증강 및 중고선가격 추이 (1979-82년)

연도 \ 구분		1979	1980	1981	1982
중고선가격 (\$/톤, DWT)		83	268	342	208
선복증강방법 (천 톤, G/T)	신조선	244	162	214	213
	중고선	517	859	1,120	842
계 (천 톤, G/T)		761	1,021	1,334	1,055

출처 : 교통부, '해운산업합리화대책', "제14차 경제장관협의회안건", 1983.12.15.(재정경제부 금융정책국 은행제도와 1983a, 11)

〈표 2〉 한국 외항해운업 자산 및 부채 추이 (1977-83년) (단위: 억원, %)

구분 \ 연도	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	총자산	5,818	7,307	9,153	13,829	21,223	23,781
총부채	4,959	6,425	7,874	11,937	17,500	20,493	22,342
자기자본 (비율)	959 (16.5)	882 (12.0)	1,279 (14.0)	1,892 (13.7)	3,733 (17.6)	3,288 (13.3)	3,670 (14.1)

출처 : 해운항만청 해운국 외항과 1983a, 7.

〈표 3〉 한국 외항해운업 손익 추이 (1977-83년) (단위 : 억원, %)

구분 \ 연도	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	총수입	2,827	3,509	6,265	11,333	15,607	16,540
당기손익	-31	-82	24	169	204	-1,024	-1,077
비율(%)	-1.1	-2.3	0.4	1.5	1.3	-6.2	-6.4

출처 : 〈표 2〉와 동일.

〈표 2〉에서와 같이, 국내 외항해운업체들의 총부채는 1977년 5천억원 미만이었지만, 1983년이 되면 2조원을 초과하게 되고, 1983년에는 2조 2,342

억원에 달하게 되었다. 또 <표 3>에서와 같이, 1980년 이후 해운업계의 수익률은 점차 저하되기 시작했는데, 1982년이 되면 1,024억원의 적자를 기록하였고 1983년에는 1,077억원의 적자가 발생하였다.

경쟁적으로 중고선을, 그것도 고가에 도입하였지만, 해운경기의 쇠퇴로 인해 물량이 감소하였으므로, 국내 해운업체는 수익성 하락에 직면할 수 밖에 없었던 것이다. 손실이 발생하면서 부실화하는 해운업체가 속출하였다.

2. 해운산업 합리화 계획의 수립

1983년 7월22일 해운항만청장의 지시로 ‘해운불황대책’이 수립되기 시작하였다(해운항만청 해운국 외항과 1983b, 4). 이에 따라 8월 1일부터 해운국장을 반장으로 하는 해운불황대책 자체작업반이 해운항만청 내에 설치되고, 작업의 진행 결과는 8월 말까지 3차례의 보고가 이어졌다. 이 과정에서 8월 18일 오전 9시 30분 해운항만청장과 선주협회 회장단과 관계선사 대표가 참석하는 ‘한국해운산업의 발전전략 수립을 위한 회의’가 개최되었다. 이 자리에서 해운항만청은 ‘해운진흥정책’과 ‘해운불황대책’이 같은 의미라고 말하면서 업계를 설득하였고, 업계 관계자들은 첫째 불황시에도 선박구입이 가능하도록 재정적 지원을 해 줄 것과, 둘째 화물을 확보할 수 있게 정부가 지원해 줄 것, 그리고 셋째 금융 등의 지원을 요청하였다(해운항만청 해운국 외항과 1983b, 5). 이후에도 해운항만청은 청장이 주재하는 해운회사 대표들과의 회의를 9월 8일과 9월 26일에 개최하여 업계의 의견을 수렴하였다. 이처럼 해운항만청장과 업계 대표들의 언급을 통해 알 수 있는 바와 같이, 9월말까지만 해도 정부대책에서의 강조점은 진흥과 지원에 있었던 것으로 보인다.

이후 해운항만청이 준비한 ‘해운업불황대책’은 관계부처 협의, 교통부장관 보고, 그리고 부총리보고를 거쳐서 10월 7일 개최된 경제장관협의회²⁾ 안건으로 상정되었다. 회의를 정리한 문건에 적힌 여타 부처의 의견을 통해 논의 내용을 파악해 보면, 우선 대책 내용 중에서 해운산업에 대한 일반적 금융지원조치는 시행을 보류하되 개별회사에 대해서는 ‘합리화추진’을 조건으로 선별지원하도록 하고, 이 경우에도 지원대상은 산업정책심의회 심의를 거쳐 최종결정하는 것이 좋겠다는 의견이 제시되었다. 또 신조선도입을 허용하고

2) 10월 7일 오후 6시에 개최된 제9차 경제장관협의회에는 부총리, 재무부장관, 상공부장관, 농수산부장관, 교통부장관, 해운항만청장, 해운국장, 외항과장, 이재1과장이 참석하였다.

양곡(옥수수) 입찰제도를 개선하는 방안은 관련부처간의 실무협약이 필요하다는 의견이 제시되었다. 그리고 항만시설 사용료 수입증대를 통한 자금이차 보조는 재정운용상 곤란하다는 의견이 제시되었다. 마지막으로 세관신고제도, 국적선우대, 항만시설사용료징수 관련 우대조치 등은 외국에 대한 차별적 인상을 주지 않도록 유의해야 한다는 의견이 제시되었다. 결국 해운업계 전반에 대한 일괄적 금융지원조치나 이차보조 그리고 국내해운업체에 대한 차별적 지원 등에 대해서는 관련 부처로부터 부정적 의견이 제시되었던 것이다.

이후 10월 17일 해운산업불황대책 수립과 관련된 대통령의 지시가 있었는데, 그 핵심 내용은 주요 관계관으로 태스크포스를 구성하여 대책을 추진하되, 합리화를 통한 방안을 검토(해운항만청 해운국 외항과 1983b, 12)하라는 것이었다(강조는 필자). 10월 7일자 경제장관협의회에서 지적된 바 있었던 ‘합리화추진’이 대통령의 구체적 지시로 하달되었던 것이다. 이에 따라 10월 19일 재무부 이형구 제1차관보를 반장으로 하는 ‘해운불황대책반’이 구성되었다.³⁾ ‘해운불황대책반’은 10월 21일 제1차 회의를 개최하고, 재무부 이재1과장을 반장으로 하는 실무작업반⁴⁾을 구성하여 해운불황 대책을 수립하도록 하였다. 정부의 해운불황 관련 대책이 교통부가 아닌 재무부의 주도 아래 마련되기 시작하였던 것이다. 이후 수차례 외항해운업체 대표자와의 회의 및 대책반 내부 회의를 통해 ‘해운산업합리화대책’을 작성하였고, 이를 12월 15일 개최된 제14차 경제장관협의회에 보고하게 된다. 이처럼 ‘불황대책’의 명칭도 ‘합리화대책’으로 바뀌었다.

‘해운산업합리화대책’의 핵심 내용은 선사들의 합병 등을 통해 선사들의 숫자를 줄이고, 비경제선⁵⁾을 줄여 국제경쟁력을 제고하며, 업계의 과당경쟁을 해소하고, 재무구조를 개선한다는 것이었다.

당시 70여개의 선사가 난립해 있었는데, ‘해운산업합리화대책’은 합리화를 통해 최대 10개 미만의 원양선사를 중심으로 업계가 재편될 것으로 기대하였다. 이를 위한 합리화기준이 원양 및 근해 부문별로 제시되었다. 우선 원양 부문의 경우, 130만 톤(G/T)이상의 선복량을 기준으로 하되, 8개 이상의 선사가 참여할 경우 선복량 50만 톤(G/T) 이상으로도 가능하도록 하였다. 다

3) 대책반의 반원은 대통령비서실 김종구 비서관, 국무총리행정조정실 제2조정관, 경제기획원 투자심사국장, 재무부 이재국장, 상공부 기계공업국장, 해운항만청 해운국장, 한국은행·한국산업은행·은행감독원 담당이사, 그리고 선주협회 최재수 전무였다(해운항만청 해운국 외항과 1983b, 13).

4) 그 외 실무작업반은 해운항만청 외항과장과 은행감독원과 산업은행 소속 과장 각 1명을 반원으로 하였다(해운항만청 해운국 외항과 1983b, 14).

5) 비경제선은 연료비 및 선비 등이 과다하여 운항수지 적자가 발생하고 있는 중고선을 의미한다.

만 컨테이너 전용선사의 경우에는, 우선 1단계로 그 기준을 각각 100만 톤(G/T) 혹은 5개 이상 선사에 선복량 30만 톤(G/T) 이상으로 하고, 1986년에 합리화를 재차 추진(2단계 합리화)하는 것으로 하였다.

근해 부문은 한일항로 및 동남아항로를 대상으로 하는 것으로, 한일컨테이너선사 1개사, 한일재래정기 및 부정기 선사 1개사, 동남아정기선사 1개사, 그리고 동남아 부정기선사 3-4개사로 합병 등을 하도록 하였다.

다음으로 합리화의 형태도 제시하였는데, 이에 따르면 합병이라는 방식 이외에 운영선사 설립을 통한 방식도 허용하였다. 이에 따르면, 운영선사는 자기의 선박을 위탁하고자 하는 선사(이를 '위탁선사'라고 부른다)들의 출자로 설립되며, 설립 이후에는 위탁선사의 선박을 운항하도록 하였다. 이는 당장 물리적으로 합병이 어려운 선사들의 상황을 감안한 조치였다.

또 합리화에 참여하는 업체에 대해서는 재정 및 금융 지원을 해 주기로 하였다. 우선 재정지원을 살펴보면, '조세감면규제법'에 의한 등록세, 취득세, 특별부가세 등을 감면해 주기로 했다. 이는 산업정책심의회에서 합리화 대상으로 지정된 산업 또는 기업에 대해서는 해당 세금을 감면해 줄 수 있도록 한 '조세감면규제법' 제47조 1항에서 근거한 것이었다. 반면 합병이 아닌 운영선사 형태로 합리화가 이루어질 경우에는 세제지원이 불필요하다는 점과 정부예산에 의한 재정지원은 곤란하다는 점을 명시하였다.⁶⁾

금융지원의 경우 우선 계획조선자금의 원리금을 상환유예하는 등의 지원을 해 주기로 하였다. 원금은 거치기간을 현행 2.5년에서 5년으로 연장하였고, 이지는 향후 5년간 산업은행의 운전자금으로 대환해 주기로 하였다. 또 각 은행이 계획조선 자금으로 대출해 준 시설자금의 원리금은 향후 5년간 유예해 주기로 했다. 이러한 조치를 통해 1983년 9월말 현재의 원화 및 외화 대출금 잔액 8,064억 원 중에서 1985년까지 유예될 것으로 예상되는 대출금은 <표 4>에서와 같이 1983년 4/4분기, 1984년, 그리고 1985년 각각 702억 원, 2,338억 원, 그리고 2,105억 원으로 합계 5.145억 원에 달할 것으로 추산되었다.

또 '해운산업합리화대책'에서는 중고선개조자금지원제도를 신설하여 중고선의 경제선화를 유도하는 방안을 제시하였다. 또 행정지원을 통해 계획조선의 허용, 필요한 선박의 도입, 대량화물 및 정부구매물자의 우선 배정 등을 합리화에 응한 업체에 우선하는 방안도 제시하였다.

6) 교통부, '해운산업합리화대책', "제14차 경제장관협의회안건", 1983.12.15.(재정경제부 금융정책국 은행제도와 1983a, 20)

〈표 4〉 원리금 상환 유예액 추정(1983년 4/4분기 - 1985년) (단위 : 억원)

		1983년 4/4분기		1984년		1985년	
		대책* (12.15.)	계획** (12.23.)	대책* (12.15.)	계획** (12.23.)	대책* (12.15.)	계획** (12.23.)
원 화	원금	228	425	887	1,106	767	938
	이자	114	150	393	518	343	447
	소계	342	575	1,280	1,624	1,110	1,385
외 화	원금	250	569	714	1,704	722	1,611
	이자	110	229	344	716	273	553
	소계	360	798	1,058	2,420	995	2,164
합 계		702	1,373	2,338	4,044	2,105	3,549

주 : 대책*에 적힌 금액은 1983년 12월 15일 개최된 경제장관협의회에 제출된 “해운산업합리화대책”에서 파악한 상환 유예액이고, 계획**에 적힌 금액은 1983년 12월 23일 개최된 산업정책심의회에 제출된 “해운산업의 산업합리화계획(안)”에서 파악한 상환 유예액이다.

출처 : 교통부, ‘해운산업합리화대책’, “제14차 경제장관협의회안건”, 1983.12.15.(재정경제부 금융정책국 은행제도과 1983a, 23) 및 교통부, ‘해운산업의 산업합리화계획(안)’, “제21차 산업정책심의회 안건”, 1983.12.23.(재정경제부 금융정책국 은행제도과 1983a, 66).

그리고 업계에서 제출한 합리화계획을 심의 및 평가하는 해운산업합리화심의위원회를 금융계, 해운관련업계, 화주관련단체, 그리고 학계 인사 20인 이내로 구성하도록 하였고, 합리화 사업의 원활하고 지속적인 수행을 위하여 필요할 경우 특별입법을 고려하기로 하였다.

‘해운산업합리화대책’은 이후 12월 21일 민정당과의 당정협의, 대통령 보고, 그리고 관련부처 협의 등을 거쳤고, 12월 22일의 부총리보고를 거쳐 12월 23일 개최된 제21차 산업정책심의회에 ‘해운산업합리화계획(안)’이라는 제목으로 제출되었다(해운항만청 해운국 외항과 1983b, 20-22). ‘해운산업합리화계획(안)’의 내용은 ‘해운산업합리화대책’과 별반 다르지 않다. 일부 내용이 좀 더 구체적으로 명시되는 등의 보완이 있었을 뿐이었다. 다만 〈표 4〉에 제시된 바와 같이 1983년 4/4분기부터 1985년까지 해운업계의 대출금 잔액 및 원리금 상환 유예액 추정치가 급증했다. 산업정책심의회 회의자료를 준비하는 과정에서 파악되고 집계된 대출금이 계속 증가하여, 대출금 잔액은 8,064억 원에서 1조 4,547억 원⁷⁾으로, 그리고 원리금 상환유예액 추정치는 5,145억 원에서 8,966억 원으로 크게 증가했던 것이다.

제21차 산업정책심의회 의결을 거친 후, 1983년 12월 29일 해운항만청은

7) 교통부, ‘해운산업의 산업합리화계획(안)’, “제21차 산업정책심의회 안건”, 1983.12.23.(재정경제부 금융정책국 은행제도과 1983a, 66)

“해운산업 합리화 계획”(해운항만청공고 제209호)을 공고⁸⁾하면서, 합리화 시행 절차를 제시하였다. 이에 따르면, 합리화계획에 참여하는 선사는 채권·채무·자산 상황을 1984년 1월 16일까지 관계은행에 신고하고, 3월 31일까지 해운항만청에 합리화계획⁹⁾을 제출하도록 하였고, 이 후 해운산업합리화심의 위원회의 심의평가 및 산업정책심의회 의결을 거친 다음 관계기관의 지원이 이루어지도록 되어 있었다.

3. 현대해운 사건과 부실선사 문제

해운산업 합리화 계획을 수립하는 과정에서 부실선사를 어떻게 처리할 것인가 하는 문제는 중요한 이슈였다. 1984년 당시 대표적인 부실선사는 6개사로, 국제해운, 삼익상선, 현대해운, 흥아해운, 삼보해운, 그리고 삼양기업이었다. <표 5>에서와 같이 이들 선사는 모두 1983년 당기순이익이 마이너스였을 뿐 아니라, 채무가 자산을 훨씬 능가하는 상태였고, 삼보해운과 삼양기업은 자본잠식상태였다.

정부는 통폐합과정에서 이들 부실선사를 참여시키는 결정을 내리면서, 그 이유로 도산 시 국내외적 물의 야기 그리고 한국해운의 대외공신력 확보를 들고 있다(해운항만청 해운국 외항과 1983a, 25). 실제로 부실선사를 통폐합 과정에 참여시키게 되면 통폐합된 선사그룹 전체의 부실화가 초래될 우려가 있다. 그럼에도 불구하고 통폐합 참여라는 결정을 내리게 된 배경에는 현대해운 사건이 있었던 것이다.

1971년 설립되어, 1983년 당시 화물선 8척을 보유하고 있던 현대해운(주)(재정경제부 금융정책국 은행제도과 1983c, 208)이 화물선 유니아메리카(UniAmerica)호를 1일 용선료 5,460달러에 용선하여, 국내외 기업이 생산한 4만 3천 톤의 수출화물을 적재하고 중동으로 향하던 도중 1983년 8월 25일 싱가포르 항구에서 억류당하는 사건이 발생하였다.

유니아메리카호의 원소유주인 함부르크캐리어사(Hamburg Carrier Inc.)가 부도를 내고 도산하는 바람에 6개 채권은행단의 채무를 불이행하게 되었고, 이들 채권은행단이 유니아메리카호를 싱가포르항에서 억류하였던 것이다.

8) 대한민국정부, 「관보」 제9630호, 1983.12.29.

9) 해운항만청의 “해운산업 합리화 계획” 공고에서는, 합리화계획의 내용에 선복량, 지분비율, 선대 및 운항수지 개선계획, 합리화계획에 의한 원가절감, 그리고 선사의 자구계획 등이 포함되도록 하였다.

〈표 5〉 부실선사 현황 (1983년 말) (단위 : 억원)

선사명	자기자본 (자기자본 비율, %)	채권 채무 신고내용(1983년말)			당기 순이익 (1983)	선박 보유량	주거래 은행
		채권	채무 (은행차입)	자산			
국제해운	66 (8.8)	83	834 (613)	551	-140	18척 294톤	부산은행
삼익상선	39 (3.3)	527	1164 (222)	596	-50	7척 125톤	제일은행
현대해운	6 (2.6)	45	265 (108)	120	-27	8척 73톤	조흥은행
흥아해운	110 (13.0)	248	673 (309)	454	-5	25척 79톤	부산은행
삼보해운	-17 (자본잠식)	13	170 (143)	79	-20	4척 35톤	조흥은행
상야기업	-15 (자본잠식)	298	170 (-)	309	-153	4척 18톤	산업은행

출처 : 해운항만청 해운국 외항과 1983a, 27.

유니아메리카호의 억류에 따라 화물주들은 중동의 수입선으로부터 클레임을 제기당하는 등 문제가 복잡해지고 있었다(「매일경제신문」 1983.10.28. 11면 ; 「경향신문」 1983.11.4. 5면). 1983년 11월 1일 재무부 이재국장실에서 열린 ‘현대해운 지원 대책’에서 이 문제가 논의되었다.¹⁰⁾ 다른 화물선을 이용하여 화물을 환적시킬 필요가 있었으므로, 정부는 환적비용 13억 4,600만원 중에서 80%에 해당하는 10억 7,700만원을 산업은행, 외환은행, 제일은행, 부산은행 등의 협조융자를 통해 지원함으로써 이 문제를 해결하게 된다.

현대해운 사건은 해운업이 갖는 독특한 특성을 보여준 것이었다. 일반 제조업과 달리, 해운업은 도산할 경우 채권자인 은행이 담보권을 행사해도 실제 얻게 되는 것은 적을 수 있다. 우선 해운사가 도산하였을 때, 그 회사 소유 선박의 상당 부분이 공해상을 향해 중이거나 외국 항구에 정박하고 있을 가능성이 높다. 이 경우 본사가 도산하였기 때문에 본사로부터의 지원이 끊기게 되고 선박은 더 이상 운항할 수 없게 된다. 특히 선박운항과 관련된 연료비 등의 우선특권¹¹⁾으로 인해 외국 항구에서 억류될 가능성이 크다. 이 경

10) ‘현대해운 지원 대책’, 1983.11.1.(재정경제부 금융정책국 은행제도과 1983c, 218)

11) 우선특권이란 선박에 관해 발생한 법정채권의 담보를 위하여 채권자가 선박, 속구, 부속물로부터 다른 채권자보다 우선하여 변제를 받을 수 있는 해상법 상의 특수한 담보물 권리를 의미한다.

우에는 역류를 해제시키고 본국 항구까지 회항시키는 데에는 막대한 비용이 든다. 선원임금 등도 우선특권이므로 이에 대한 우선변제가 이루어진다. 선박이 법원에서 경매절차를 거치게 되면 경매절차 진행에 따른 비용뿐만 아니라, 경매가 진행되는 기간 동안 항구에 계선됨으로써 불가동비용이 발생하게 된다. 더욱이 경매로 매각되는 경우 일반적 거래에 따른 매각보다 상대적으로 저가에 팔릴 가능성이 크기 때문에 손실은 더욱 더 늘어날 수밖에 없다(최재수 1989, 116-117).

결국 통폐합과정에서 부실선사를 참여시키면서 정부가 명분으로 내세운 도산시 국내외적 물의 야기 및 대외공신력 문제의 실질적 내용은 채권자인 은행의 담보권을 최대한 확보함과 동시에 소중한 재산인 선박을 상실하지 않기 위함이었다.

4. 해운산업합리화방안의 확정

“해운산업 합리화 계획” 공고에도 불구하고 업계의 반응은 그리 적극적이지 않았다. 업체들은 상대방에게 약점을 먼저 노출시키는 것을 꺼리고 있었고, 평가손 처리문제 및 운영회사에 흡수될 경우 운전자금 확보전망 등이 불투명하다는 이유 등으로 인해, 1984년 1월 30일까지도 통폐합을 위한 선사들 간의 구체적 상담은 거의 이루지지 않고 있는 실정이었다(「매일경제신문」 1984.1.30. 11면). 상황이 이렇게 되자, 2월 8일 해운항만청은 합리화계획 제출 시한을 당초 3월 말까지에서 2월 말까지로 앞당겨 추진하겠다고 밝히면서 합리화계획 제출을 독려했다(「매일경제신문」 1984.2.8. 11면). 해운항만청의 독려에 힘입어, 2월 29일까지 전체 해운회사 69개 사 중에서 90%에 해당하는 62개 사가 합리화계획을 일단 제출하게 된다. 이 중 53개 회사가 20개 그룹을 형성하는 것으로 되어 있었지만, 나머지 9개 회사는 참여의견만 제시하고 방향을 결정하지 못한 상태였다.¹²⁾ 한편 유공, 호남정유, 경인에너지 정유3사의 계열선사로서 원유수송을 맡고 있는 유공해운, 호남탱커, 성운물산은 정부의 합리화계획에 이의를 제기하고 있었다.¹³⁾

12) 이들이 제출한 합리화계획서의 내용을 보면, 통폐합을 희망하는 업체가 2중·3중으로 기재되어 있어 이를 조정할 필요가 있었다(「매일경제신문」 1984.3.5. 11면).

13) 여타 해운업계와 달리 이들은 흑자경영을 하고 있을 뿐만 아니라 합리화 강행시 원유의 적기 공급에 차질을 빚을 수 있다는 주장을 하였던 것이다(「매일경제신문」 1984.3.8. 7면).

〈표 6〉 해운회사 통합합 내용 (1984년 5월 14일 현재)

구분	선사명	참여선사		자본금 (억원)	선복량	
		수 (개)	선사명		척수	톤수 (천톤)
원양	범양상선	7	범양 세방해운 삼익 보운 세방기업 흥아 보양	380	77	1,345
	현대상선	5	현대 동해 신한 한라 선일	876	44	1,189
	고려해운	7	고려 한바다 협성 천경 세양 동서 삼원	81	25	318
	두양상선	13	삼미 (주)삼미 현대 쌍용 한양 아진 해영 동호 반도 태영 삼원 벨라인 한림	30	48	538
	대한해운	7	대한 코리아상선 대한통운 성운 중앙 범주 유공	77	20	764
	대한선주	3	대한선주 선주상선 한림	141	37	913
	대양선박	5	대양 해우 대한선박 삼보 삼양	95	28	597
	조양상선	5	조양 진흥 서진 국제 남성	100	30	498
동남아	동남아해운	5	동서 국제해운 흥아 대한선주 동화해운	10	25	95
	세양선박	4	세양 협성 동성 국제해운	72	17	66
	동보해운	5	국제상선 동양 대보 반도 용신	5	17	57
	조양근해상선	4	조양 진흥 유남 신한	5	16	59
한일	동진해운	15	한진상운 동화 서진 신흥 안진 태영 소형선주9사	5	38	43
	신라해운	5	천경 용신 고려 천경선박 창성선박사	5	20	25
	한일해운	19	소형선주19사	5	27	35
	남일해운	10	흥아 유남 소형선주8사	5	25	30
특수선	한국특수선	3	미원 일우 한국케미칼	5	24	73

출처 : 「매일경제신문」 1984.5.14. 11면 및 「동아일보」 1984.5.14. 3면에서 작성

더욱이 합리화계획을 검토한 해운항만청에 따르면 20개 그룹 중에서 자격요건을 갖춘 그룹은 하나도 없는 것으로 나타났다. 원양 부문의 경우, 합병을 통해 130만 톤(G/T)이상의 선복량을 갖추거나, 8개 이상의 선사가 참여하여 선복량 50만 톤(G/T) 이상을 갖춘 그룹이 하나도 없었다.¹⁴⁾ 이에 해운항만

14) 예를 들어, 세방해운 등을 통합한 범양그룹은 선박톤수가 11만 7천톤으로 자격기준 130만톤의 85.9%였고, 고려해운은 운영선사 방식으로 통합하였지만 30만톤의 50.6%에 불과한 15만 2천톤에 불과하였다.

청은 3월 10일까지 자격요건 보완을 요구하였고, 별다른 진척이 없자 재차 보완을 요구하였다. 그렇지만 해운사들은 당초 정부가 계획했던 20개 그룹으로의 통폐합이라는 큰 윤곽이 잡혔기 때문에 실질적인 통폐합의 효과를 거둔 셈이라고 강조하면서, 자격요건의 80-90% 이상을 충족시킨 회사들의 합리화계획을 승인하고 시한을 다시 정해 절차 및 자격 요건을 보완케 해 줄 것을 요구하였던 것이다(「매일경제신문」 1984.3.16. 11면). 이에 3월 27일 하오에 개최된 해운산업합리화심의위원회는 선복량 기준을 충족시키지 못한 범양전용선과 천경해운 등 2개 주력 기업이 제출한 합리화계획을 조건부 승인하게 된다. 해운항만청에 따르면 부족 선박을 곧 채운다는 조건으로 승인했다는 설명이었는데, 이는 합리화자격요건의 사실상의 완화를 의미하는 것이었다(「매일경제신문」 1984.3.28. 11면).

이처럼 우여곡절을 겪은 ‘해운산업합리화방안’은 5월 12일 개최된 산업정책심의회 의결을 거쳐 최종 확정되었고, 해운항만청은 5월 14일 이 내용을 발표하였다. 이에 따르면 <표 6>에 정리된 바와 같이, 총 63개 업체를 17개 그룹으로 통합하고, 이들 그룹은 원양부문 8개, 동남아부문 4개, 한일간부문 4개, 그리고 LPG가스 및 화학제품 수송특수선부문 1개로 구성되도록 하였다. 해운항만청이 ‘해운불황대책’을 준비하기 시작하였던 1983년 7월 이후 10개월 만이었다.

Ⅲ. 해운산업 합리화 계획의 조정

1984년 5월 14일 발표된 ‘해운산업합리화방안’에서 해운업계에 대한 지원의 핵심 내용은 해운사들의 선박 구입자금 원리금의 상환을 유예해 주는 것이었다. 이러한 지원을 결정하게 된 이유는 해운경기가 곧 호전되어 1984년에는 적자가 감소하고 1985년부터는 237억원의 흑자를 낼 것이라는 전망이 있었기 때문이었다. 그렇지만 1985년 5월 해운운임지수는 220.4로 ‘해운산업합리화방안’이 발표되었던 1년 전에 비해 8% 가까이 감소하였고, 해운업 전체의 운임 수입 역시 1983년에 비해 1년 동안 9,853만 달러나 감소한 상태였다. 이에 따라 1984년 한 해 동안 해운사 전체의 영업손실은 1,714억원에 달하여, 1983년의 1,295억원에 비해 무려 32.5%가 증가하였다(「매일경제신문」 1985.5.7. 11면).

1985년 7월 19일 개최된 제8회 산업정책심의회에는 ‘해운산업합리화추진

계획조정(안)'이 교통부에 의해 제출되었는데, 여기서 제안이유를 다음과 같이 적고 있었다.

“해운산업합리화 계획 의결 1여년 경과 후 ... 당초 해운불황이 금년부터 호전되리라는 예상과는 달리 당분간 불황국면이 지속될 것으로 보여 선사의 자구노력 등 경영합리화 노력에도 불구하고, 자금난의 가중 등으로 합리화 대상기업의 합병과 경영정상화의 조기실현에 큰 어려움을 겪고 있는 실정 ... 이에 ... 운영선사의 조기합병추진, 수출입화물의 국적선 이용증대와 운임정상화, 금융지원 사항중의 일부조정 및 해운산업합리화선사에 대한 정부의 지원 등을 개선하여 이 어려움을 극복코자 본안을 제안 ...”¹⁵⁾(강조는 필자)

즉 예상했던 것보다 불황이 오래 지속되고, 이에 따라 해운업계의 자금난이 가중됨에 따라, 1984년 5월 14일자 ‘해운산업합리화방안’에서 지원키로 했던 사항을 변경하겠다는 것이었다. 추가 지원의 구체적 내용을 살펴보면, 그 핵심에는 금융지원의 강화가 있었다. 즉 <표 7>에서와 같이, 상환기일이 도래하는 금융차입금을 최장 3년 거치 후 5년 분할상환 조건으로 대환해 주겠다는 것이었다. 물론 이러한 3년간의 지불유예혜택은 합병완료업체 및 자구노력이행업체 등에 한정한다는 단서를 달고 있었다.

<표 8>에서와 같이, 해운업계의 금융기관 차입금은 1983년 말 현재 1조 6,864억원이었고, 상환유예 및 신규추가대출을 통한 지원금 소요액은 1984년 5,068억원이었고, 1985년과 1986년에는 각각 3,920억원 및 3,611억원에 달할 것으로 추정되었다. 이 중 일부는 국민투자기금으로 지원될 수 있겠지만, 나머지 금액은 금융기관이 부담해야 할 것이었다. 실제로 1984년 상환유예 및 추가 자금지원 등의 명목으로 금융기관으로부터 조달한 금액은 4,765억원이었다. 그리고 1985년과 1986년에는 이 금액이 각각 3,422억원 및 3,072억원에 달할 것으로 추정되었다.

15) 교통부, ‘해운산업합리화추진계획조정(안)’, “제8회 산업정책심의회 안건” 1985.7.19.(재정경제부 금융정책국 은행제도과 1983b. 35)

〈표 7〉 ‘해운산업합리화추진계획조정(안)’의 추가금융지원내용
(1985.7.19.)

구 분	내 용	비 고
원금 (시설 및 운전자금)	○3년 거치 5년 분할상환	○ 필요시 관계 규정 보완
이자	○ 원칙적으로 정상지급(시설자금의 경우 당초 금융지원 기준에 따라 지원) ○ 단, 주거래은행이 기업정상화를 위해 불가피하다고 판단할 경우 매년도말에 원금가산, 대환	
단자(短資)차입금	○ 단자차입금의 과다로 기업정상화가 어려운 것으로 주거래은행이 판단하는 경우 은행지급보증 또는 은행대출로 대환	

출처 : 교통부, ‘해운산업합리화추진계획조정(안)’, “제8회 산업정책심의회 안건” 1985.7.19.(재정경제부 금융정책국 은행제도과 1983b, 45)

〈표 8〉 해운업계 금융기관 대출잔액과 지원소요액 (단위: 억원)

		시중은행	국책은행	제2금융권 및 기타	합계	
1983년 말 대출잔액		5,184	11,680	-	16,864	
지원소요액	1984년	1,324	2,587	1,157	5,068	
	1985년	812	2,854	254	3,920	
	1986년	799	2,610	202	3,611	
지원 방법	국민투자 기금 지원	1984년	21	282	-	303
		1985년	22	476	-	498
		1986년	9	530	-	539
	은행자체 부담	1984년	1,303	2,305	1,157	4,765(2,547)
		1985년	790	2,378	254	3,422(1,340)
		1986년	790	2,080	202	3,072(1,021)

주 : 괄호 안은 회전대출을 제외한 신규자금부담분을 의미.

출처 : 교통부, ‘해운산업합리화추진계획조정(안)’, “제8회 산업정책심의회 안건” 1985.7.19.(재정경제부 금융정책국 은행제도과 1983b, 73-78)에서 정리

1983-4년 당시 해운업계의 상황은 〈표 9〉를 통해 확인할 수 있다. 1983년의 해운업체 전체의 부채액은 2조 2,343억원에 달하였는데, 1년 후인 1984년에도 그 금액은 더 증가하여 2조 2,961억 원이었다. 당기순이익은 1

년 사이 마이너스로 바뀌었고 이에 따른 자본잠식이 있었다. 그 결과 부채비율 역시 1983년 608.8%에서 1984년 748.3%로 증가하였다.

〈표 9〉 해운업체의 대차대조표 (단위 : 백만원)

		1983년	1984년
자산	유동자산	680,525	665,546
	고정자산	1,703,373	1,738,755
	기타자산	217,130	198,706
	자산총계	2,601,028	2,603,007
부채	유동부채	972,240	887,169
	고정부채	1,262,095	1,408,973
	부채총계	2,234,335	2,296,142
자본	당기순이익	107,734	-54,630
	자본총계	366,993	306,865
자기자본비율(%)		14.1%	11.8%
부채비율(%)		608.8%	748.3%

출처 : 교통부, '해운산업합리화추진계획조정(안)', "제8회 산업정책심의회 안건" 1985.7.19. (재정경제부 금융정책국 은행제도와 1983b, 83)

IV. 제2차 해운산업합리화 보완조치

'해운산업합리화방안'에 따라 〈표 6〉에서와 같이 17개 그룹(원양 8, 동남아 4, 한일 4, 특수선 1)으로 통합되었던 해운업계는 이후 추가적인 인수합병과정을 통해 1986년 말 현재, 〈표 10〉에서와 같이, 20개 그룹(원양 6, 동남아 4, 한일 9, 특수선 1)으로 다시 재편되었다. 원양부문의 경우, 대우그룹이 대양선박을 범양상선이 인도하고, 고려해운이 원양컨테이너부문을 현대상선에 양도함에 따라 기존 8개 그룹에서 6개 그룹으로 그룹 숫자가 줄어들었다. 한일항로의 경우, 기존 4개 그룹으로의 통폐합 계획이 선사들의 심한 반발로 인해 면허기준이 하향 조정되었고, 이에 따라 선사수가 9개로 증가하였던 것이다(한국산업은행조사부 1987, 709).

1985년의 '해운산업합리화추진계획조정(안)'에도 불구하고, 기대했던 해운경기의 회복은 더뎠다. 물론 부문별로 경기체감 정도는 차이가 있어서, 한일간 및 동남아를 취항하는 선사의 경우 1986년부터 3저로 인한 물동량 증가

가 나타나고 있었다. 어려움에 처해 있었던 것은 원양부문의 선사들이었다. 특히 그중에서도 국내에서 가장 많은 선박을 보유하고 있는 범양상선과 두양상운의 어려움이 컸다.¹⁶⁾

〈표 10〉 해운회사 통폐합 내용 (1986년 말 현재)

구분	선사명	참여 선사수	선복량		비고
			척수	톤수(천톤)	
원양	범양상선	10	84	2,006	대양상선 합병
	현대상선	11	52	1,910	고려해운 합병
	두양상선	11	17	177	
	대한해운	7	8	408	
	대한선주	3	25	697	한진해운에 합병 예정
	조양상선	4	15	157	
동남아	동남아해운	5	9	38	
	세양선박	4	18	119	
	오성해운	6	15	51	
	조양근해상선	3	6	23	
한일	천경해운	5	18	24	
	삼정해운	5	9	15	
	안진해운	6	14	10	
	우양상선	5	7	11	
	부산상선	8	12	14	
	금양상선	7	8	11	
	태영상선	4	8	13	
	창덕해운	3	7	12	
동진상선	8	11	8		
특수선	한국특수선	3	15	54	

출처 : 한국산업은행조사부(1987, 709)에서 정리.

〈표 11〉에 정리되어 있는 것처럼, 이들 원양부문 6개 해운사의 합병당시의 부채총액은 2조 235억 원이었는데, 이 중 39%에 해당하는 7,894억 원이 인수과정에서 떠맡게 된 부채였다. 더욱이 통폐합 이후 1986년 말 당시의 부채는 2조 9,851억 원으로 인수 당시보다 9,616억 원이 더 증가한 상태였다.

16) 이 두 회사의 경우 합리화조치에 따른 통폐합과정에서 부실선사를 떠안게 됨에 따라 많은 부채를 가지고 있어, 이에 따른 경영의 어려움이 컸다. 범양상선의 경우 1984년 당시 대표적인 부실선사였던 삼익상선과 흥아해운을 통폐합에 포함시켰고, 두양상선은 통폐합과정에서 현대해운이 포함되었다(「매일경제신문」 1986.12.17. 10면).

특히 원양부문 6개 해운사의 경영수지는 근본적으로 개선되지 않고 있었다. <표 12>에서와 같이 해운업계 전체의 누적 손실액은 1982-6년 동안 8,117억원이었는데, 그 중에서 95.7%에 해당하는 7,766억 원이 이들 원양부문 6개 해운사의 손실액이었다. 반면 기타 선사들의 경우 1986년부터는 오랜 적자로부터 흑자로의 전환이 기대되고 있었다.

그리고 노후중고선 문제가 있었다. 운항을 하면 할수록 영업 손실이 발생하는 노후된 비경제선을 합리화계획에 의거하여 계속 처분하고 있었음에도 불구하고, 과거 워낙 많은 중고선을 도입한 까닭에 이로 인한 경쟁력 저하 문제가 해결되지 않고 있었다.¹⁷⁾ 그런데 <표 13>에서와 같이 선령 15년 이상의 중고선은 전체 선복량의 20%에 달하였고, 10-14년된 중고선도 전체 선복량의 38%에 이르렀던 것이다.

<표 11> 원양부문 6개 선사 부채현황 (단위 : 억원)

선사명	합병 당시 부채			합병 후 부채	
	기존	인수	계(A)	1986년말(B)	증감(B-A)
범양상선	3,512	4,463	7,975	10,250	2,275
대한선주	4,095	1,291	5,386	8,275	2,889
두양상선	159	624	783	864	81
현대상선	3,523	1,415	4,938	8,700	3,762
조양상선	785	-	785	1,341	556
대한해운	267	101	368	421	53
합 계	12,341	7,894	20,235	29,851	9,616

출처 : 재정경제부 금융정책국 은행제도과(1987, 141)

<표 12> 해운업계 당기순이익 추이 (단위 : 억원)

구분	1982년	1983년	1984년	1985년	1986년(추정)	계
당기순이익	-1,024	-1,295	-1,584	-1,874	-2,340	-8,117
원양6개선사	-897	-1,134	-1,530	-1,851	-2,354	-7,766
기타선사	-127	-161	-54	-23	12	-351

출처 : 재정경제부 금융정책국 은행제도과(1987, 140)

17) 정부의 추산에 따르면, 선령 3년의 2,700TEU급 신조선의 경우 TEU당 하루비용이 9 달러인데 비해, 선령 15년의 1,200TEU급 중고선은 TEU당 하루비용이 2배인 18달러에 달하였다(재정경제부 금융정책국 은행제도과 1987, 142.).

〈표 13〉 해운업계의 선령별 선복량 (단위 : 천톤, G/T)

구분	총선복량 (1986년말 현재)	선령		
		10년 미만	10-14년 이하	15년 이상
선복량	7,294	3,079	2,773	1,442
점유율(%)	100	42.2	38.0	19.8

출처 : 재정경제부 금융정책국 은행제도과(1987, 142)

이에 따라 정부는 “앞으로 해운경기가 다소 회복된다 하더라도 대부분의 선사가 현재의 재무구조와 선대(船隊)구조를 갖고 있는 한, 추진 중인 합리화조치만으로는 1988년 이후로 상환기간이 연기되었던 차입금의 상환 및 경영정상화를 기대하기 곤란하므로 별도의 근본적인 대책강구가 요망”된다고 판단하고 있었다.

1986년 12월 26일 11시 대통령 경제수석비서실에서 개최된 ‘해운산업합리화 보완대책 회의’¹⁸⁾에서는 해운항만청 해운국장으로부터 ‘해운산업합리화 보완대책’에 관한 보고가 있었고, 경제기획원 진념 차관보와 관계부처 국장급으로 실무대책반을 구성하여, 해운항만청에서 마련한 대책안을 검토한 다음, 부분적인 해결책보다는 전체적인 산업조정 차원에서 근본적인 해결책을 강구하기로 결정하였다. 대책안 마련 시한은 1987년 2월까지였다. 그리고 대책안이 마련되면 경제장관협의회 등을 거쳐 대통령에게 보고하도록 하였다.¹⁹⁾

1987년 2월 5일 관계장관회의를 거쳐 2월 16일 경제기획원이 발표한 ‘해운산업합리화보완대책’의 주요 내용은 다음과 같았다.²⁰⁾ 첫째, 적정 선복량을 유지하도록 하였다. 이를 위해 해운산업합리화가 끝나는 1988년까지 당시 선복량인 730만 톤 이상을 초과하지 못하도록 하였다. 둘째, 노후비경제선 처분을 촉진하였다. 이를 위해 재정자금 및 산업구조조정자금 600억 원을 지원하기로 하였다. 셋째, 기업주의 추가자구계획을 실시하도록 하였다. 기업주는 소유부동산 및 계열기업의 처분 및 유상증자 등을 통해 재무구조를 개선하도록 하는데, 그 금액은 금융지원 대상인 은행부채액의 5% 수준(6개 선사, 939억 원)으로 하였다. 이 경우에는 양도세 면제 등 조세지원을 하고, 이행

18) 이날 회의에는 사공일 경제수석비서관, 정연세 해운항만청장, 진념 경제기획원 기획차관보, 이동호 재무부 재정차관보, 강현욱 대통령 경제비서관, 홍철 대통령 건설교통비서관, 한이헌 경제기획원 예산심의회, 전계묵 상공부 기계공업국장, 조영훈 해운항만청 해운국장이 참석하였다.

19) ‘해운산업합리화 보완대책 회의결과 보고’ 1986.12.26.(재정경제부 금융정책국 은행제도과 1987, 188-199)

20) 경제기획원, ‘해운산업합리화보완대책’, 1987.2.16.(재정경제부 금융정책국 은행제도과 1987, 165-185)

치 않을 경우 주주권 박탈을 유도하고 금융지원대상에서 제외하도록 하였다. 넷째, 금융지원을 강화하도록 하였다. 기존부채의 경우 원금은 5년 거치 10년 분할 상환토록 하고 이자는 정상이자를 현행대로 징수하도록 하였다. 다만 추가자구노력을 이행하고 이자부담능력이 없다고 판단되는 선사에 한하여 5년간 이자를 징수유예한 이후 10년 분할상환을 허용하도록 하였다. 한편 합리화조치로 인수한 원화부채에 대해서는 원금은 10년 거치 10년 분할상환에 이자율은 10%로 하였고, 이자는 10년간 징수유예 후 10년 분할상환토록 하였다. 또 계획조선자금의 금리를 인하하였다.

2월 16일의 ‘해운산업합리화보완대책’이 작성되는 과정에서 부처간 협의가 이루어졌는데, 특히 재무부와의 의견조정이 중요하였다. 금융지원의 구체적 내용을 둘러싸고 재무부가 이견을 보였기 때문이었다. 당초 경제기획원은 차입금 이자율 인하와 일정기간 이자징수를 유예할 것을 제안하였다. 즉 기존 11-11.5%에 달하는 금리를 5% 수준으로 인하하고, 상환기간도 최장 5년 거치 10년 분할상환으로 하며 거치기간 중 이자상환을 5년간 유예하는 안을 제시하였던 것이다. 반면 재무부는 경제기획원이 제시한 금리인하가 이루어질 경우 금융기관 부담이 과중해져서 “결산 불가능”할 것이라고 주장하였다.²¹⁾ 재무부의 계산에 따르면 15년간 금융기관의 이자수입감소분은 2조 8,760억 원에 달하고 이러한 이자 인하에 따른 부담이 최초 5년간 집중될 것이었다. 재무부의 논리에 따르면, 원리금을 상환유예할 경우 금리인하 여부는 유예기간 중에는 선사의 자금부담과 아무 관계가 없으며, 상환 유예된 미수 이자의 경감은 해운 시황에 따라 추가조치가 가능하다는 것이었다. 따라서 일단 최장 5년간 상환 유예조치를 하되, 앞으로 5년 이내에 해운 시황이 기대수준으로 회복되지 아니할 경우 상환유예한 미수이자 일부 경감조치 등을 하여도 늦지 않을 것이라는 주장이었다. 또 해운업에 대한 금리인하가 농가부채 및 해외건설업체에 대한 금리인하 압력을 유발할 것을 우려한다는 입장도 전하였다. 결국 이자율 인하와 관련된 경제기획원의 제안은 재무부의 의견을 따르는 것으로 결론이 나게 되었던 것이다.

제2차 해운산업합리화 보완조치의 입안은 경제기획원이 주도하였지만, 해운항만청 및 재무부와의 의견조율은 필수적이었다. 이 과정에서 해운항만청은 해운업계 그리고 재무부는 금융기관의 이해를 대변하였다. 최종 정책의 입안 과정은 이들의 다양한 의견을 아우르는 것이었고, 해운업뿐만 아니라 당시 산업구조조정을 겪고 있던 여타 업종, 나아가 국민경제의 전반적 부담

21) ‘해운산업합리화 보완대책 검토’, 날짜미상(재정경제부 금융정책국 은행제도과 1987, 97-100)

을 감안할 수 밖에 없었던 것이다.

V. 결 론

본 논문에서는 1983년 7월 해운항만청의 ‘해운불황대책’ 수립부터 1987년 2월 경제기획원의 ‘해운산업합리화보완대책’ 발표에 이르기까지 해운산업을 대상으로 하여 1980년대 산업구조조정정책의 수립 및 집행 과정을 살펴보았다.

해운항만청이 준비한 ‘해운불황대책’은 관련 부처간의 협의를 거치면서 ‘해운산업합리화대책’으로 변모하였고, 통폐합으로 선사의 숫자를 줄여 경쟁력을 유지하는 방안이 채택되었다. 또 막대한 부채를 안고 있는 해운업계에 대한 이자의 경감과 같은 금융지원이나 국내 해운사에 대한 차별적 지원 방안 등은 타 부처의 반발에 직면하였다. 특히 대책의 수립을 교통부가 아닌 재무부가 주도함에 따라 금융기관의 채권보전이 강조되기 시작하였다. 그리고 부실 선사를 곧바로 퇴출시킬 경우 은행의 담보권 행사가 어렵거나 최악의 경우에는 선박을 상실할 수 있는 해운업의 특성으로 인해 통폐합과정에서 부실선사를 참여시키는 방식을 채택하게 되었는데, 이는 선박의 자산가치를 확보하기 위함이었다.

1985년의 해운산업합리화계획의 조정 과정이나 경제기획원이 주도한 1987년의 제2차 해운산업합리화 보완조치 입안과정에서도 이자의 경감보다는 상환유예라는 방식을 선택하였다는 점에서 해운산업의 구조조정정책에는 일관된 정책흐름이 있었던 것으로 보인다. 이는 금융기관의 부실을 막음으로써 시스템리스크를 줄이고자 했던 재무부의 입장이 관철되는 과정이었다.

이 시기 해운산업구조조정정책의 입안 과정은 해운항만청이 마련한 해운불황대책이 관련 부처간의 조정을 거치면서 각 이해관계자의 이해가 반영되고, 과거와는 다른 새로운 경제적 환경 속에서 과거의 육성일변도의 산업정책과는 다른 새로운 산업정책의 수단과 틀이 마련되는 과정이었다.

본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재 신청되지 않았음을 확인함

참고문헌

- 경제기획원, 1994, 「경제기획원30년사Ⅱ(1981년-1992년) : 자율개방시대의 경제정책」.
- 김준경, 1991, “은행부실채권 정리방안에 대한 고찰”, 「한국개발연구」 제13권 제1호.
- 대한민국정부, 「관보」.
- 류재원, 1991, 「한국대만·일본의 산업정책과 산업구조조정」, KIEP.
- 류동근 외, 2009, 「해운기업경영론」, 박영사.
- 사공일·존스, 1981, 「경제개발과 정부 및 기업가의 역할」, 한국개발연구원.
- 손태현, 2011, 「한국해운사」, 위드스토리.
- 양세영, 1994, “해운산업합리화정책과 그 성과에 관한 연구”, 「무역상무연구」 7, 한국무역상무학회.
- 양창호, 1993, 「해운산업합리화 조치의 의의와 평가」, 해운산업연구원.
- 여인만, 2014, “전시기 일본 기업 경영사 연구의 동향과 전망”, 「경영사학」 제29집 제2호, 2014.6.
- 이상철, 2010, “한국의 산업정책과 규율 : 1969년 1단계 부실기업정비를 중심으로”, 「경영사학」 제25집 제2호, 2010. 6.
- 이상철, 2013, “기술도입을 통한 전자교환기 생산과 투자조정(1972-80년)”, 「경영사학」 제28집 제4호, 2013. 12.
- 이성훈 외, 1989, 「한국의 산업정책 - 산업구조조정정책관련자료집 -」, 산업연구원.
- 이용호, 2014, “우리나라 산업구조의 현대사적 고찰”, 「경영사학」 제29집 제1호, 2014.3.
- 임종관 외, 2009, 「우리나라 해운산업의 불황극복 및 위기반복 예방책 연구」, 한국해양수산개발원.
- 재정경제부 금융정책국 은행제도과, 1983a, 「해운산업육성대책2 1983-1983」, 국가기록원(기록물철번호 DA1043045).
- 재정경제부 금융정책국 은행제도과, 1983b, 「해운합리화계획 1983-1983」, 국가기록원(기록물철번호 DA1043046).
- 재정경제부 금융정책국 은행제도과, 1983c, 「해운산업합리화4(2-2) (002) 1982-1986」, 국가기록원(기록물철번호 DA1043188).
- 재정경제부 금융정책국 은행제도과, 1987, 「해운산업합리화보완대책자료 1987-1987」, 국가기록원(기록물철번호 DA1043261).
- 최기영 외, 2010, “1984년 해운산업 합리화 조치와 2009년 해운산업 구조조정

- 정책의 특성 비교 연구”, 「한국항만경제학회지」 제26집 제2호.
- 최재수, 1989, 「한국 해운산업합리화정책의 평가에 관한 연구 - 일본의 해운재건 정비계획과의 비교를 중심으로 -」, 한국해사문제연구소.
- 하영석 외, 2003, “우리나라 내항과 외항해운산업의 구조적 변화분석”, 「해운물류연구」 제38호.
- 한국개발연구원, 1995, 「한국경제반세기 : 정책자료집」.
- 한국산업은행조사부, 1987, 「한국의 산업 1987 (하)」.
- 해운항만청 해운국 외항과, 1983a, 「1983 해운산업합리화 관련자료 (1) (수송)」, 국가기록원(기록물철번호 DA0760676).
- 해운항만청 해운국 외항과, 1983b, 「해운산업합리화 추진경위」, 국가기록원(기록물철번호 DA0760677).
- 「매일경제신문」, 「경향신문」, 「동아일보」

A Study on the Industrial Restructuring Policy of Shipping Industry in Korea during the 1980s : Focusing on Policy Making and Coordination

Sang-Cheol Lee*

Abstract

This study is about the industrial restructuring policy of shipping industry in Korea during the 1980s. Especially, this study focused on policy making and policy coordination. In making the industrial restructuring policy of shipping industry, not only the ministry of transportation but also economic planning board and ministry of finance involved, economic planning board tried to coordinate the interests of each minister, while ministry of finance tried to represent the interests of financial institutions. Interest payment reduction, which was the urgent requests from the shipping industry, was not accepted, because ministry of finance worried about the losses of financial institutions, which would led to the system risk.

The making of the industrial restructuring policy of shipping industry was an attempt to search new model of industrial policy, which is differentiated from the oldy industry-promoting policy paradigm of 1960s and 1970s. In a new economic circumstances, industry restructuring was challenging task instead of industry supporting.

〈Key Words〉 Shipping Industry, Industrial Restructuring Policy, Industrial Policy, Rationalization

* Professor, Division of Social Science, SungKonHoe University.