「경영사연구」 제36집 제3호(통권 99호)
(사)한국경영사학회
2021. 8. 31, pp. 93~116

〈DOI〉 http://doi.org/10.22629/kabh.2021.36.3.005
논문접수일 : 2021.08.01
최종수정일 : 2021.08.30
게재확정일 : 2021.08.31

1970년대 대한조선공사의 옥포조선소 건설과정*
-중화학공업화 정책 하의 국가와 기업-

배 석 만**

요 약

본 연구는 박정희정권의 중화학공업화 선언을 계기로 시작된 대한조선공사의 옥포조선소 건설과정을 구체적으로 분석하였다. 이를 통해 몇 가지 새로운 사실을 밝혔다. 첫째, 수출용 대형유조선을 건조하는 전문조선소로 출발한 옥포조선소는 불황으로 다목적 조선소로 건설 방향을 바꾸었다. 이 과정은 대형유조선 전문 조선소 유지하려는 기업과 정부 부담을 줄이려는 타협의 산물이었다. 둘째, 공사 중지를 포함한 전면적 구조조정 문제는 1978년 대우조선으로 사업주체가 교체되는 시기가 아니라 1977년 본격적으로 검토되었다. 태스크 포스 회의가 열리고, 관련 실무 작업반까지 조직한 전면적인 재검토 작업이 이루어졌다. 셋째, 구조조정 검토의 결론은 대한조선공사가 건설공사를 계속하는 것이었는데, 사실 잘못된 판단에 근거한 것이었다. 세계 조선시장이 1980년 이후 회복될 것이며, 그 근거로 중소형 선박 시장의 확대, 이중벽 유조선 수요를 들었으나, 주지하듯이 1980년대에도 세계 조선산업은 불황이 지속되었다. 이중벽 유조선 수요도 1990년대에 들어서 점차 확대되었다. 재무부와 한국산업은행이 정확히 예측하여 공사 중지에 무게를 실었으나 관철되지 못했다. 넷째, 1978년 사업 주체 교체는 정부 의도 보다는 대한조선공사의 공사 포기에 따른 어쩔 수 없는 조치였다. 정부는 재벌그룹 현대, 대우와 교섭했으나, 현대에게는 사실상 거절당했고 대우에게는 대가로 특혜를 줄 수밖에 없었다. 다섯째, 옥포조선소 건설 사례로 볼 때, 1970년대 박정희정권의 중화학공업화정책 추진과정은 국가의 '계획의 합리성'만으로 설명할 수 없다. 정부는 내부적으로 통일되지 않았으며, 일관성이 없기도 하였고, 잘못된 판단에 의거하여 정책이 추진되기도 하였다. 당연한 얘기일 수도 있으나 기업 역시 일방적으로 정책에 끌려갔던 것이 아니었다. 오히려 정부 정책을 조정·조율하는 중요한 한 축을 담당하였고, 생각보다 큰 영향을 미쳤다.

〈주제어〉 조선산업, 옥포조선소, 중화학공업화정책, 대한조선공사, 경제기획원

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A5A2A01027144).
** 카이스트 강사, dolbe68@kaist.ac.kr

Ⅰ. 머리말

이 글은 1973년 1월 박정희대통령이 연두기자회견에서 중화학공업화 선언을 하면서 그 상징적 사업으로 진행된 대한조선공사의 옥포조선소 건설과정을 구체적으로 밝힌 것이다. 옥포조선소 건설은 대통령이 중화학공업화 선언에서 직접 추진 의지를 밝힌 사업이다. 따라서 박정희정권 중화학공업화 정책의 추진과정을 볼 수 있는 대표성을 갖는 산업이지만, 그 전모가 구체적으로 밝혀져 있지는 않다.

옥포조선소와 관련해서는 1970년대 말 사업 주체를 바꾸는 일련의 과정이 주목되었다. 정부 주도로 조선소 건설 주체를 대한조선공사에서 재벌 대우그룹으로 교체하여 조선소를 계획대로 완공하였으며, 대우는 부실 조선소를 떠맡는 보상으로 한국산업은행을 통한 자금지원, 각종 세제 혜택 등의 특혜를 받았다는 것이 개략적인 수준으로 밝혀졌다. 그러나 정작 세계 최대의 조선소를 건설하여 수출용 대형유조선만을 집중적으로 건조한다는 옥포조선소 건설 사업이 대통령의 중화학공업화 선언과 함께 시작되어 사업주체가 대우그룹으로 교체되는 1978년까지 어떻게 진행되었는지에 대해서는 불명확한 부분이 많다. 특히 사실상 전액 차관으로 수출용 대형유조선 전문조선소를 건설하는 계획이 건설공사 시작 시점에 발발한 석유위기로 좌절되면서 어떻게 변화되며 전개되었는지는 중요하다. 그 이유는 두 가지 측면에서 그렇다. 우선 오늘날도 대표 수출산업 중 하나인 조선산업의 한 축인 옥포조선소가 위기의 상황에서도 건설이 중단되지 않고 계속되는 과정을 명확히 밝힌다는 것은 한국조선산업의 산업사적 분석에서 의의가 크기 때문이다. 다음으로는 사업주체인 대한조선공사와 중화학공업화 추진 주체인 정부가 어떻게 관계하면서 조선소 건설 사업을 진행시켜 나가는가를 추적하는 것은 1970년대 정부 중화학공업화 정책의 실제 추진과정을 살펴볼 수 있는 사례이기 때문이다. 이를 통해 중화학공업화정책 추진 과정의 국가와 기업의 역할과 상호관계, 여기서 파생되는 주도성 문제 등을 확인할 수 있을 것이다.

대한조선공사 옥포조선소 건설과정에 대한 본격적인 연구는 없다. 대부분은 1970년대 조선산업에 주목한 연구에서 부분적으로 다루어졌다. 주요 연구로 김주환(2002), 배석만(2014), 박영구(2018)의 연구가 있다. 김주환의 연구는 1970년대말 정부 조선산업 구조조정에 대한 가장 구체적인 연구이다. 그러나 그의 관심은 조선산업 구조조정 과정 자체에 있다기보다는 발전국가에 있어서 정부의 기업에 대한 규율 행사가 어떤 기준으로 이루어졌는가에 있다.[1] 배석만의 연구는 산업사적 관점에서 주로 조선산

1) 그의 관심이 주로 국가의 기업에 대한 규율 행사 모습에 있는 이유는 한국 경제성장 원인에 대한 앰스덴(Alice H. Amsden)의 국가가 기업에 대해 실적을 기준으로 엄격한 규율을 행사했기 때문이라는 주장을 반박하기 위한 것이었기 때문이기도 하다.

업이 기존 수입대체적 성격에서 수출전문산업으로 전환하는 과정에 주목하였다. 박영구의 연구는 1970년대 정부 중화학공업화정책 자체에 주목한 것이고, 관련 주요 산업 중 하나로 조산산업을 다루었다. 따라서 중화학공업화 속에서 조선산업의 육성정책이 어떻게 진행되었는지에 초점이 맞춰져있다.

이 글은 연구 목적을 달성하기 위해서 당시 정부가 생산한 공문서를 적극적으로 활용하였다. 경제기획원, 상공부, 한국산업은행, 외자도입심의위원회, 중화학공업추진위원회 등 당시 옥포조선소 건설에 관여한 정부 관계 부처가 관련하여 작성한 자료들이다. 1970년대 중화학공업화 시기 정부 역할을 염두에 두면 자료 검증을 전제로, 가장 중요한 자료군이기 때문이다. 언론 기사, 관계자 회고 등이 만든 이 시기 역사의 불명확성, 사실 관계 오류 등을 수정하는 효과도 기대한다.

Ⅱ. 대한조선공사의 옥포조선소 건설계획 추진

현대건설이 울산에 건설하게 된 대형 수출전문조선소와 동일한 조선소를 건설하겠다는 계획은 정부의 중화학공업화 정책이 공식화되기 전에 대한조선공사가 먼저 제안한 것이다. 대한조선공사는 현대의 울산조선소 건설 이전에 사실상 한국 조선산업을 대표하는 기업이었다. 따라서 정치적 배경이 계기가 되어 시작된 '4대 핵심공장 건설계획'의 일환으로 현대건설이 조선산업에 참가하여 울산조선소 건설을 시작하고, 20만 톤[2] 이 넘는 대형유조선 수 척을 건조하게 된 것은 대한조선공사의 입장에서는 큰 자극이었다. 특히 정부 정책에 순응하고 그 지시에 따라 사업을 전개하는 것이 아니라, 기업이 주도하여 유럽에서 차관을 조달하여 조선소를 건설하고 정부에 지원을 요청하는 모습은 1960년대 말 민간기업으로 전환된 대한조선공사의 입장에서 큰 학습이었다고 볼 수 있다.

대한조선공사가 현대 울산조선소에 버금가는 옥포조선소 건설을 가시화하고 정부와의 사업승인 및 차관도입 관련 교섭을 시작한 것은 1972년 8월부터였다. 울산조선소가 건설을 시작하고 불과 몇 개월 후의 일이다. 7월15자로 홍콩의 금융컨설팅회사 BFBC(Business & Financial Brokers Corporation)와 차관 도입 계약을 체결하였다. 홍콩 BFBC와의 차관 계약의 주요 내용은 총 차관 규모 1억 달러, 연리 7.5%의 이자율로 15년 거치, 만기 일시불 상환의 조건이었다(대한조선공사, 1972a). 8월에는 「조공 제2조선소 건설계획」이라는 구체적인 사업계획서도 완성하였다. 경상남도 거제

2) 특별한 언급이 없는 이상, 선박 톤 수의 단위는 DWT(적재화물중량톤)이다.

군 옥포만에 100만 평(매립 30만 평 포함)의 부지를 조성하여 현대 울산조선소를 능가하는 세계 최대 100만 톤급 대형조선소를 건설하겠다는 것이었다. 건설공사 기간은 2년이었고, 조선소가 완공되면 연간 350만 톤의 선박을 건조하여 3억 8천만 달러의 매출, 2천만 달러의 순이익을 낼 것이라 하였다. 정리하면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 대한조선공사 옥포조선소 건설계획

입지	위치	경상남도 거제군 옥포만	
	공장부지	100만 평, 이 중 매립면적 30만 평	
	건설기간	24개월	자금 확보 후 건설기간 임
생산능력	선박건조	연간 380만 톤 최대선 100만 톤	조선소 완전가동은 생산 시작 후 3차년도부터임
	선박수리	연간 800만 톤 최대선 30만 톤	
시설규모	건조용 독(dock)	100만 톤(길이 750m, 폭 100m, 깊이 15m)	
	선대(building berth)	총 2기(15만 톤 1기, 5만 톤 1기)	선박 건조용 독(dock)식 선대
	수리용 독	30만 톤 1기	
	안벽(岸壁)	3,000m	
자금조달	외자	6,500만 달러	총 1억 달러, 전액 차관으로 시설공사비에 충당
	내자	3,500만 달러	

출처 : 대한조선공사(1972b)에서 작성.

그러나 이 계획은 1972년 말까지 몇 달 동안 답보 상대에 있었다. 정부가 차관도입계약을 승인하지 않았기 때문이다. 이유는 대한조선공사에 대한 차관 제공자가 확실하지 않다는 것이었다. 사실 대한조선공사와 차관 도입계약을 맺은 홍콩 BFBC는 차관제공자가 아니고, 차관을 주선하는 중간 브로커였다. BFBC와의 계약은 정확하게는 대한조선공사를 대리하여 차관제공자를 알선해주고, 그 대가로 차관액 1억 달러의 6%인 600만 달러를 수수료로 받는 차관알선계약이었다. BFBC는 현대건설이 울산조선소를 건설하기 위해 유럽에서 차관을 도입하는데 역할을 한 영국 A&P 애플도어사와 비슷한 회사였다. BFBC는 차관도입선을 확정하기 위해서 한국외환은행 지불보증을 포함한 한국 정부의 '사전 승인'이 필요하다고 요구하였으나, 정부가 이를 거절한 것이다. 경제

기획원은 대한조선공사가 제시한 차관 조건은 흥미롭지만, 과거 유사한 사례들이 확인 과정에서 무산된 예가 있기 때문에 승인할 수 없다는 입장이었다. 경제기획원은 우선 정부의 공적 기관에 의하여 확실한 차관인지 여부를 확인한 연후에 구체적인 사업계획 검토를 하겠다고 대한조선공사에 통보하였다(경제기획원, 1972a).

그러나 신중하던 정부 입장은 1973년 1월 돌연 정반대로 바뀌었다. 1월 23일 상공부는 장관 명의의 공문을 통해 대한조선공사의 차관도입 건이 정부 내에서 승인되었으니, 옥포조선소 건설을 계획대로 추진하라고 통보하였다(상공부, 1973). 경제기획원의 차관 승인 조건인 차관제공자 문제가 전혀 변함이 없는 상황임에도 불구하고 승인이 이루어진 것이다.

정부 입장이 바뀐 것은 1973년부터 시작된 중화학공업화로의 정책적 전환에 있었다. 1월 12일 대통령은 연두기자회견에서 중화학공업화선언을 하였고, 현대 울산조선소와 같은 대형 조선소를 추가적으로 건설할 것임을 공식적으로 밝혔다(「조선일보」 1973.1.13). 이 조선소는 물론 대한조선공사가 추진하는 100만 톤급 옥포조선소이다. 대통령의 직접 언급은 신속한 중화학공업화와 이를 통한 수출 100억 달러 달성이라는 정부 슬로건에 잘 어울리는 안성마춤의 사업이었기 때문일 것이다. 중화학공업정책의 신속한 추진을 위해 정책 추진의 실권도 별도로 만들어진 조직에 주어졌다. 주지하듯이 중화학공업추진위원회와 산하 기획단으로, 상공부 출신 관료들이 주도하는 조직이었다.

대통령의 중화학공업화선언 이후 정부 분위기가 바뀌면서 사업 진척은 빠르게 진척되었다. 가장 중요한 차관 도입 교섭은 1973년 4월 미국 수출입은행(EXIM)과 성사되었다. 정식 계약은 7월에 이루어졌으며, 총 도입 차관은 8,280만 달러였다. 차관 중 일부는 미국 MGT(Morgan Guaranty Trust Co,)가 제공자였고, 미국 수출입은행이 보증을 섰다. 차관 조건은 연리 6%, 조선소 완공 후 또는 1976년부터 10년간 20회로 분할하여 상환하는 것이었다. 확정된 차관 규모는 대한조선공사가 처음 계획한 1억 달러보다 적은 액수인데, 부족분은 정부 융자 1,000만 달러, 증자 1,000만 달러로 충당하는 것으로 결정되었다. 따라서 총액은 1억280만 달러로 약간 늘었다. 옥포조선소 건설을 위한 차관도입은 1973년 8월 16일 개최된 80회 외자도입심의회의에서 의결되어 최종 확정되었다(외자도입심의회, 1973).

옥포조선소 건설공사는 8월 21일 부지 조성을 위한 기초공사로 시작되었다(대우조선해양주식회사, 2004, 168). 1972년 7월 홍콩 BFBC와의 차관알선계약을 계획추진 시점으로 보면 실제 공사 착공까지 1년 1개월이 걸린 것이고, 1972년 3월 건설이 시작된 현대 울산조선소보다는 1년 5개월이 늦은 출발이었다. 공식 기공식은 10월 11일 대통령이 참석한 가운데 성대하게 개최되었다.

Ⅲ. 다목적조선소 건설로의 방향 전환

1973년 8월 외자도입심의회, 그리고 대통령 재가를 통해 결정된 대한조선공사 옥포조선소 건설은 총액 1억280만 달러를 투자하여 거제도 옥포만 100만 평의 부지에 100만 톤급 독(dock)과 15만 톤급 선대를 주력 조선 시설로 하는 대형조선소를 건설하는 것이었다. 건조하는 주요 대상 선박은 당시 세계 유조선 시장의 베스트셀러인 30만 톤급과 15만 톤급 유조선(VLCC)이었다. 조선소 건설은 1975년 완공하며, 본격적인 가동에 들어가는 1976년부터 연간 100만 톤의 선박 건조를 시작으로 1980년에는 260만 톤의 선박 건조가 가능할 것으로 예상하였다(대통령비서실, 1973). 30만 톤급 유조선을 기준으로 하면, 조선소 가동 초기에 연간 3~4척을 건조하고, 조선소가 풀가동되는 1980년 전후에는 연간 8~9척의 대형유조선을 건조하여 전량 수출하겠다는 구상이었다. 계획대로만 되면 현대 울산조선소를 능가하는 것은 물론, 세계 최대 규모의 조선소가 되는 것이었다.[3)]

옥포조선소 건설 사업에서 성공의 관건은 선박 수주에 있었다. 1억 달러 이상이 투자되는 조선소 건설비에서 대한조선공사가 자체적 조달계획을 갖고 있었던 자금은 1천만 달러에 불과했고, 90% 이상이 차관 등 빚이었기 때문이다. 또 미국수출입은행와 MGT에서 도입되는 차관은 조선소 완공 직후인 1976년부터 이자를 포함한 상환이 시

〈표 2〉 옥포조선소 자금수지 예상(1980년도 기준) (단위 : 1,000원)

자금 용도		자금 원천	
항목	금액	항목	금액
운전자금	6,515,635	당기순이익	3,340,212
기존 차입금 상환	897,476	감가상각유보	2,177,363
차관 원금 상환	3,456,000	수출금융	6,968,700
정부지원 융자 상환	400,000		
법인세 납부	901,467		
소계	12,170,578		
여유 자금	315,697		
합계	12,486,275	합계	12,486,275

출처 : 한국산업은행(1973)에서 작성.

3) 현대 역시 이 시점에 시설 확장을 추진했고, 옥포조선소 건설과 나란히 중화학공업화 대상 사업으로 선정되었다. 옥포조선소 건설은 현대와 대한조선공사의 본격적 경쟁의 시작을 의미하기도 했다.

작되어야 하는 조건이었다. 이 모든 채무의 변제와 조선소 운영자금은 수출용 대형유조선 건조 대금 및 이를 전제로 하는 수출금융으로 충당하는 것이었다. 옥포조선소 건설 사업을 최종 인가한 1973년 8월 외자도입심의회에 제출된 한국산업은행의 대한조선공사 재력조사서는 조선소가 완전한 능력을 발휘하는 1980년을 기준으로 운전자금과 차관, 융자 등 차입금 상환을 합쳐 120억 원 정도의 자금이 필요하고, 이것은 선박건조를 통한 이익과 수출금융을 통해 조달되며, 이것이 정상적으로 이루어질 경우 3억 원 정도의 여유 자금이 발생할 것으로 전망하였다.

따라서 대한조선공사는 옥포조선소 건설 시작과 동시에 미주, 유럽, 일본 등에서 대형 유조선 수주에 사활을 걸어야 하는 입장이었다.

수출용 선박을 세계 시장에서 수주하는 것에 대한 전망은 사업 주체인 대한조선공사도, 중화학공업화 추진을 계기로 이를 승인한 정부도 낙관적이었다. 낙관적 전망의 근거는 크게 두 가지였다. 첫째는 세계의 해상 물동량이 지속적 증가하고 있는데 비해 선진 조선국들의 조선 능력이 이를 따라가지 못하는 상황이라는 것이다. 실제로 대한조선공사가 사업 추진을 시작한 1972~1973년경의 세계 조선산업은 그런 분위기로 호황의 정점에 있었다. 둘째는 그럼에도 불구하고 선진 조선국의 경우 임금 상승과 노동력 부족 등으로 조선산업이 사양산업화하고 있다는 점을 들었다. 20세기 전반기 시장을 지배했던 영국 조선소들과 북유럽 조선소들의 상황을 근거로 한 것이었다.[4)]

그러나 옥포조선소 건설이 시작된 시점에서 세계 석유위기라는 돌발 상황이 발생하면서 이 개발도상국 후발 조선소의 선박 수주에 대한 낙관적 전망은 한 순간에 사라졌다. 1973년 10월 제4차 중동전쟁 발발을 계기로 시작된 석유위기는 순식간에 세계 경제를 얼어붙게 만들었다. 경제 불황은 세계 물동량을 줄였고, 특히 유조선을 중심으로 선박을 남아돌게 했으며 조선산업에 타격을 주었다. 1960년대 후반이후 폭발적으로 늘어나 세계 조선시장의 확장을 이끌던 대형유조선 시장은 결정적으로 위축되었다.[5)]

---

4) 대한조선공사는 '국제 무역의 규모가 확대함에 따라 세계의 해상 물동량이 증가되어 결과적으로 대형선의 수요가 급증하였다. 이들 선복 증가 추세는 매년 상승하여 연간 약 2천만 톤에 달하여 세계 조선 능력이 이를 따를 수 없어 외국의 유명 조선소는 1975년까지 건조량을 이미 확보하였다'고 하여 수주 전망이 낙관적임을 피력하였다(대한조선공사, 1972c). 한국산업은행 역시 '세계 해상 물동량 증가율은 연평균 9% 증가하고 있음에 비해, 선진 조선국에서는 고임금수준, 노동력 부족 등 조건 악화로 조선업이 후퇴하고 있는 추세를 감안, 대한조선공사의 건조 능력에 달하는 발주는 계획 있을 것'으로 전망하였다(한국산업은행, 1973).

5) 1971년 전세계적으로 건조 계약된 선박은 5,200만 톤이었으나, 호황의 정점이었던 1973년 1억 2,400만 톤으로 불과 2년 만에 2배가 넘게 늘었다. 건조 계약된 선박 중 유조선 비중은 1971년 3,700만 톤, 1973년 1억 500만 톤으로 압도적이었다. 석유위기가 시작된 1974년 전세계적으로 건조 계약된 선박은 3,700만 톤으로 급감하였고, 1975년에는 1,800만 톤이었다. 불과 2년 만에 1/10가까이 줄어들 것이다. 감소를 주도한 것 역시 유조선으로 1974는 2,700만 톤, 1975년에는 불과 270만 톤만이 계약되었다(한국산업은행b, 1977).

세계 조선시장에서 수출용 대형유조선 수요는 10여년이 지난 1980년대 후반이 되어서야 조금씩 회복되기 시작했다. 1980년대 말까지 이어진 세계 조선산업 장기불황의 시작이었다. 대형유조선을 대량으로 건조하여 수출하는 것에 생존이 걸려있었던 옥포조선소는 건설 시작과 함께 근본적인 위기에 직면하게 된 것이다.

수출용 대형유조선 건조 전문의 맞춤형 조선소 건설이 어려워진 상황은 건설공사 지연을 불가피하게 했다. 지연 요인은 우선 당연한 얘기지만 상환 불안을 느낀 차관제공자들의 신중함 때문이다. 건설자금 제공자인 미국수출입은행과 MGT의 차관, 그리고 이들 자금에 대한 지불보증과 함께 별도로 내자용 융자도 지원하기로 한 정부도 신중할 수밖에 없는 상황이 되었다. 여기에 대규모 장치산업의 특성이기도 한 공사 지연에 따른 공사비 증가는 상황을 더욱 어렵게 하였다. 〈표 3〉은 건설공사가 시작된 후 만 3년이 지난 1976년 말 현재 옥포조선소 건설자금 조달 상황을 한국산업은행이 정리한 것인데, 필요자금의 '지연'과 '차질'을 잘 보여준다. 외자는 거의 도입되지 못했고, 내자의 경우도 계획 대비 50% 정도가 투입되었다.

〈표 3〉 옥포조선소 건설자금 조달 상황

(단위 : 100만원, 1,000달러)

구분		계획	1976년말 실적	
			금액	실적률
내자	증자(선박처분)	4,500	4,500	100%
	전환 사채	2,000	0	0%
	공모증자	2,000	0	0%
	자체 자금	2,000	2,000	100%
	정부 지원자금	14,000	5,865	42%
	현금 차관	5,068	800	16%
	운영자금 전용	-	2,785	-
	소계	29,568	15,950	54%
외자	EXIM/MGT 차관	72,000	147	0.2%
	LBI 차관	1,200	0	0%
	추가 차관	14,250	0	0%
	소계	87,450	147	0.17%

출처 : 한국산업은행(1977a).

대한조선공사 역시 시간을 벌어야 하는 입장이었다. 시장이 사실상 사라짐으로 인해 대형유조선 건조가 불확실한 상황에서 그럼에도 불구하고 원래 계획대로 유조선 전용 조선소 건설을 지속할지, 아니면 계획을 변경할지 판단해야 했기 때문이다. 계획 변경의 경우 유조선 이외의 선박을 주력 건조 대상으로 한다는 의미임으로, 핵심시설인 선박건조용 100만 톤 급 독의 크기 조정 등 조선소 레이아웃(layout)을 다시 검토해야 할 필요성도 제기되는 것이었다. 물론 옥포조선소 건설을 포기할 마음은 없었다. 옥포조선소 건설 프로젝트는 대한조선공사에 있어서 부산항의 협소한 부지를 벗어나, 나날이 대형화되는 세계 선박시장의 추세에 맞춰 재도약하려는 승부수였기 때문이다. 일제시기 이래의 오랜 역사를 가진 조선전문 기업으로 한국 조선산업을 장기간 대표했으나, 현대 울산조선소의 등장으로 그 위상이 흔들리게 된 것도 큰 자극이었다.

옥포조선소 건설공사의 지연은 정부와 미국수출입은행, 대한조선공사 누구도 주도하지 않았으나 의견일치가 이루어진 것이었다. 공사시작 반년이 지난 1974년 4월 전체 공정의 2%가 이루어졌고, 정부지원 사업인 옥포만 방파제 공사는 같은 해 12월말에 가서야 축조공사가 시작되었다. 계획된 미국수출입은행 차관 공급도 예상대로 지연되었고, 대한조선공사 역시 1974년까지 부지 조성을 위한 토지 보상과 기초 공사 정도를 진행하였다. 원래 계획했던 1975년 조선소 완공은 이미 불가능한 상황이라는 것은 건설공사를 시작하고 1년이 지나지 않은 시점에서 이미 확실해졌다(대우조선해양주식회사, 2004, 169-170).

대형유조선 수출시장의 회복이 장기간 어려울 것이라는 전망이 확실해진 1975년, 본격적인 조선소 레이아웃 조정이 모색되기 시작하였다. 핵심은 역시 대형유조선 건조를 목적으로 최대 100만 톤급 선박을 건조할 수 있도록 설계된 독의 크기 조정이었다. 정부는 대형유조선 시장이 되살아날 전망이 없는 상황에서 당시 수에즈 운하 재개통 등으로 6만 톤급 이하 중소형 선박의 세계시장이 확대될 것으로 판단하여 독의 크기를 줄일 것을 제안하였다. 동시에 선박 수리시설을 강화하여 불황에 대응하도록 하였다. 반면 대한조선공사는 기본적으로 대형유조선 전문조선소의 위상을 지키려고 하였다(대우조선해양주식회사, 2004, 170). 1970년대 말까지도 대형유조선 세계 시장이 회복되지 않을 것이라는 것을 인정하면서도 장기적으로 봐야 한다는 것이었다.

특히 대한조선공사는 1980년대에 들어서면 상황이 달라질 것이라고 전망하였다. 그 근거는 크게 세 가지였다. 첫째는 1960년 이전 건조된 노후 유조선 교체 주기가 1980년대부터 돌아올 것으로 전망된다는 것이었다. 둘째는 원유 등 기름의 바다 유출사고를 방지하기 위한 '이중벽' 유조선 시장이 가까운 장래에 탄생할 것이라고 보았다. 셋째는 수에즈 운하의 확장공사가 1979년 완공 예정으로, 이렇게 되면 25만 톤급 선박의 통과가 가능해져서 대형유조선 수요가 확대될 것으로 전망된다는 것이었다. 대한조

선공사는 이 시점에서 핵심시설인 100만 톤급 독의 폭을 오히려 넓히려고 하였다. 이유는 최대선인 100만 톤급 선박을 '이중벽'으로 건조할 경우 〈표 1〉 기존 계획의 폭 100m의 독으로는 건조할 수 없고 더 넓어야 하기 때문이라고 하였다. 즉 이중벽이 실현되면 기존 유조선보다 폭이 넓은 '뚱뚱한 선박'이 되기 때문에 보다 넓고 깊은 독이 필요하다는 이유로 기존 독의 크기를 확장하려고 한 것이다. 실제로 대한조선공사는 1975년 독 폭을 기존 100m에서 131m로 확장을 결정했다. 관련하여 대한조선공사는 정부에 아래와 같이 설명하였다(대통령비서실, 1977).

> "옥포조선소의 DOCK 폭을 1975년 국내외 여러 전문가들의 嘲笑를 들어가면 폭 131M로 확정한 것은(밑줄 강조-필자) 이러한 선박건조(이중벽 TANKER-필자 주)를 豫期하였던 때문입니다. 그 이유는 두겹 TANKER가 시작되면 TANKER 양측에 각 4M, 합 8M 공간과 船底 6M의 공간이 필요함으로 船型은 자연히 폭이 넓은 뚱뚱한 선박이 될 것입니다. 더욱이 100만 톤급이 되면 선박 폭이 100M 이상이 될 것입니다. 현재 세계에서 가장 폭 넓은 DOCK으로는 일본에 100M 짜리가 있을 뿐입니다. 100M 폭 DOCK에서 100M 이상의 선박을 건조키는 어려울 것임으로 그러한 시기가 도래할 시 옥포조선소가 그 사명을 달성하게 될 것으로 보고, 건설공사를 서두르고 있습니다."

옥포조선소 건설과 관련한 정부와 대한조선공사의 의견 차이는 최종적으로 양측의 주요한 주장을 조합하는 수준에서 결론이 났다. 1976년 수출용 대형유조선 전문조선소에서 다목적 조선소의 건설로 조선소 레이아웃 방향을 전환한 것이다. 다목적 조선소의 내용이 중소형선부터 대형유조선, 그리고 해양플랜트 제작에 이르기까지 다양한 조선해양 수요에 부응하는 조선소를 건설한다는 것이었음으로, 표면적으로는 정부의 의도가 반영된 것으로 보이지만 꼭 그렇지는 않았다.

우선 핵심 시설인 100만 톤급 독은 길이가 530m로 줄어들기는 했지만 대신 대한조선공사가 강력히 주장한 독 폭의 대폭적 확장이 반영되었다. 이 독에서는 기존 계획과 마찬가지로 최대선 100만 톤 선박 건조도 가능했다. 독의 폭을 기존 100m에서 131m로 확장하는 것을 정부가 받아들인 이유는 중소형선 여러 척을 동시에 건조하기 위해서도 독의 폭 확장이 필요했기 때문이다. 길이를 줄이고 폭을 넓힌 변경된 독은 대한조선공사가 주장하는 100만 톤급 이중벽 대형유조선 건조도 가능하고 정부가 주장하는 중형선도 4척 이상을 동시에 안정적으로 건조할 수 있는 규모였다. 아울러 대한조선공사가 1980년대부터 도래할 것으로 예상한 대형선박 호황 시기가 되면 기존 조업을 계

속하면서 신속하게 여기에 대응한 독의 확장이 가능하도록 조선소 레이아웃을 만들기로 하였다. 1976년 10월 독일 크루프(krupp)사와 900톤급 골리앗크레인 도입계약을 체결한 것도 그 일환이었다. 장차 70~100만 톤급 초대형선 건조시 선체 블록(block)의 운반을 용이하게 하기 위한 조치였기 때문이다. 조선소 건설 방향이 바뀌면서 1976년 7월 관련 기술도입선도 기존 미국 WR&A(Whitman Requardt and Associates)사에서 현대 울산조선소 건설에 기술컨설팅을 했던 영국의 A&P Appledore사로 변경하였다. 다목적조선소로 변경된 대한조선공사 옥포조선소 레이아웃을 기존 계획과 비교하여 주요 내용을 정리하면 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 옥포조선소 레이아웃(layout)의 기존 계획과 변경 후 계획의 주요 내용 비교

	기존 계획	다목적 조선소 변경 후
공장부지	100만평(매립 면적 30만 평)	951,377평(육지면적 : 576,453평, 매립면적 : 374,924평)
최대선 건조능력	100만 톤(DWT)	100만 톤(DWT)
독	길이 750m, 폭 100m, 깊이 15m	길이 530m 폭 131m 깊이 14.5m (폭을 넓히고 길이는 줄여서 독 내에서 중형선 4척 이상을 건조할 수 있음)
골리앗크레인 (Goliathcrane)	도입 예정	독일 크루프(krupp)사 900톤, 길이 91m, 폭 206m
안벽(岸壁)	3,000m	1,931m
기술도입	미국 WR&A사	영국의 A&P Appledore사
조선소 준공	1975년	1977년
특징	대형수출선(주로 유조선) 건조 전문 조선소	다목적 조선소, 플랜트 공장을 겸함

출처 : 경제기획원(1977); 대우조선해양주식회사(2004, 171).

Ⅳ. 정부의 사업 전면 재검토와 대한조선공사의 대응

급성장하는 세계 유조선 시장에 기대어 1973년 여름부터 시작된 대한조선공사의 옥포조선소 건설은 공사시작과 함께 대형유조선 시장이 사라지는 황당한 상황에 직면하여 지연과 차질을 빚었다. 문제 해결을 위한 대한조선공사와 정부의 논의는 1975년부터 시작하여 1976년 다목적조선소로 전체적인 건설방향 전환이 결정되었다. 7월에 영

국 A&P Appledore사와 관련 기술계약을 체결한 것은 수출용 대형유조선 전문조선소에서 중소형선박에서 대형유조선, 해양플랜트까지 제작하는 다목적조선소로의 건설방향 전환을 최종적으로 확정하고 공식화한 것이었다. 이렇듯 1976년 여름의 시점에서 옥포조선소 건설은 대한조선공사와 정부의 긴밀한 협조 속에서 공사지연과 차질을 극복하고 긍정적인 방향으로의 새로운 국면이 전개되는 듯이 보였다. 그런데 1977년에 접어들어 정부는 옥포조선소 건설을 중도에 포기하는 방안까지 포함하여 전면적인 재검토에 착수하였다.

1977년 봄, 정부가 조선소 건설 포기까지 포함한 근본적인 고민을 시작한 가장 큰 이유는 세계 조선산업 불황이 악화일로에 있었기 때문이다. 세계 조선시장 활황의 절정기였던 1973년을 기준으로 1975년 시장은 1/4로 위축되었는데, 1976년에는 다시 전년도의 70%에 미달하였다. 1977년 조선산업의 불황은 유조선 시장에만 국한된 것이 아닌 세계 선박시장 전체에 걸친 전면적 불황으로 확대되어 있었다. 1977년의 전망도 밝지 않았고, 이런 기세는 1970년대 말까지 이어질 것이라는 업계의 전망이 지배적이었다.[6] 세계 조선시장의 전면적 불황과 이로 인한 수주 절벽은 다목적조선소로의 조선소 레이아웃 변경을 통해 돌파구를 마련해보려고 했던 대한조선공사와 정부의 전략을 흔들었다. 그리고 그 연쇄로 다시 추가적인 공사 지연과 도입 계획된 차관 지연, 공사비 증가의 상황도 악화 일로였다. 설상가상으로 1976년 다목적조선소로의 조선소 레이아웃 변경에 따른 기술도입선과 외자 조달 계획에도 변화가 불가피하여 추가적 지연이 이미 발생한 상황이었다.

정부의 옥포조선소 건설사업에 대한 재검토 작업이 가시화된 것은 1977년 2월부터였다. 2월 18일 경제기획원 주도 하에 '옥포조선소 건설사업 논의를 위한 태스크 포스(Task Force) 회의'가 개최되었다. 국무총리실 행정조정실, 재무부 이재국, 상공부 중공업국 등 관계부처 실무관료가 참석하였다. 대한조선공사에서도 옥포조선소 건설담당 이사가 참석하였다. 주요 협의 내용은 현 시점의 공사 진행 상황 점검과 함께, '조선공업의 심각한 불황과 관련하여 대한조선공사 옥포조선소의 현시점에서 건설 계속 여부'에 대하여 재검토 작업을 어떻게 진행할 것인가였다. 결론은 한국산업은행이 관련한 기초적인 검토분석 보고서를 작성하고, 재무부가 그것을 받아 상공부 등 관계기관과 협의·검토하여 경제장관협의회에 상정하여 본격 논의한다는 것이었다. 3일 뒤인 2월 21일 개최된 제5차 경제장관협의회는 태스크 포스회의에서 결정한 재검토 작업프로세스를 추인하고, 경제기획원 기획차관보를 반장으로 하여 교통부 등도 포함한 확대 실

6) 세계 조선산업은 선박 수주량 기준으로 1975년 1,800만 톤에서 1976년에는 다시 1,200만 톤으로 6,000만 톤이 줄었다, 이후에도 침체는 계속되어서 1977년 1,100만 톤, 1978년에는 800만 톤으로 최저점을 찍었다(대우조선공업주식회사, 1980, 76).

무회의를 정식으로 조직하기로 결정하였다. 여기서는 옥포조선소 건설계획의 문제점을 검토하고 대책을 수립하는 것에 국한하지 않고 조선산업 육성 전반에 대한 구체적인 검토도 진행하여 결과와 대책을 경제장관협의회에 상정하도록 하였다(경제기획원장관, 1977).

기초적인 검토분석을 담당한 한국산업은행의 결과보고서는 '조선공업과 옥포조선소 건설계획의 현황과 문제점'이라는 이름으로 작성되어 제출되었다(한국산업은행, 1977b). 산업은행 총재 명의로 재무부에 보고된 동 보고서의 결론은 전체적으로 비관적인 것이었다. 우선 세계 조선시장의 침체는 대형유조선의 경우 10년 이내에 신규 수요를 기대하기 어렵고, 기대를 걸었던 중소형 선박 및 기타의 경우도 최소 5년 정도 침체가 지속될 것으로 전망하였다. 물론 근거는 세계 조선업계의 불황 심화에 있었다. 관련하여 유럽과 일본 등 조선 선진국의 조선소 가동 조정(조업 감축) 현황과 세계 조선업계의 시장 전망과 관련한 자료, 통계를 제시하였다. 결국 1976년 정부와 대한조선공사가 합의하여 결정한 옥포조선소의 다목적조선소 전환 건설도 조선소 준공 후 안정적 일감을 확보하기 힘들 것이라는 진단이었다.

한국산업은행 보고서는 전망이 어두운 수출 시장의 대안으로 국내 조선시장의 인위적 창출 가능성도 상정하여 분석하였다. 그러나 결론은 수출 시장에 대한 전망과 다르지 않았다. 가장 대표적인 국내 시장 창출 사업이라고 할 수 있는 정부 계획조선은 예산 자체가 소규모여서 옥포조선소 같은 대형조선소에 도움이 되는 시장이 아니라고 판단하였다. 민간 시장인 국내 해운업계 역시 필요 선박을 대부분 외국 중고선에 의존하는 경향이라 이 역시 옥포조선소의 일감 확보에 역할을 하기에는 역부족이라고 평가하였다. 이렇게 되면 관건은 조선소 건설과 이후 운영과 관련된 자금 조달인데, 마찬가지로 어려운 상황으로 판단하였다. 옥포조선소 건설에 필요한 자금 총액만 1977년도 시점에서 560억 원 정도인데, 이중 대한조선공사가 자체 조달할 수 있다고 보고한 자금은 40억 원에 불과하고, 440억 원은 차관, 나머지 80억 원은 한국산업은행 지원을 요청하고 있는 상황이었다. 이중 당시까지 조달이 확정된 금액은 140억 원에 불과했다. 대한조선공사가 자체 조달하겠다고 한 자금 40억 원도 공모 증자와 전환 사채 발행으로 충당할 계획이나 아직 실현되고 있지 못하여 불확실하다고 지적하였다. 한국산업은행 보고서는 현 시점에서 공사를 중단할 경우 이미 투입된 자금 178억 원이 사장될 것이지만, 조선소 건설을 진행하여 완공한 이후 가동이 부진할 경우는 745억 원의 손실이 발생할 것으로 예측하였다. 한국산업은행 보고서는 공사 중단과 완공 후 부진할 경우를 나누어 손실 예상을 하였는데, 정리하면 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 공사 중단시와 완공후 부진시 손실 등 예상 문제점 비교

문제점	예상 피해	
	공사 중단	완공 후 가동 부진
기존 투입 자금 손실	178억 원 (정부지원 방파제 25억 포함)	745억 원
차관계약, 기술도입 계약	계약 파기로 국제신용 추락	해당사항 없음
차관 상환 곤란	1억9,800만 원	78억 원
정부지원 자금 상환 곤란	16억 원(원금 12억, 이자 4억)	46억 원(원금 28억, 이자 18억)
미국수출입은행 (EXIM) 차관 포기	공사 재개 곤란	해당사항 없음
연간 추정 손실 예상	10억 원(이자 8억2,100만, 감가상각비 1억7,900만)	88억7,200만 원(이자 47억6,000만, 감가상각비 41억1,200만)

출처 : 한국산업은행(1977b).

한국산업은행 보고서의 결론은 정부의 조선산업 육성정책의 방향과 옥포조선소 건설 계속 여부를 재검토해야 하며, 이를 위해 관민합동의 별도 기구를 설치하여야 한다는 것이었다. 직접적인 표현을 쓰지는 않았지만, 누가 보더라도 다분히 건설 중지에 무게가 실려 있는 보고서였다.

한편 2월 18일 태스크 포스 회의를 계기로 경제기획원은 자체적으로 옥포조선소 건설과 관련하여 검토하였다. 그런데 주목되는 것은 경제기획원의 자체 분석 결론이 한국산업은행과 재무부의 의견과 큰 차이가 있었다는 것이다. 경제기획원은 '현 시점에서 사업 중단은 거의 불가능하다고 판단되며, 따라서 다각적인 지원책이 강구되어야 한다'고 판단하였다. 경제기획원의 판단 근거는 4차 경제개발계획에서 차지하는 비중이 매우 큰 핵심 사업이라는 점, 내자 공사가 이미 절반 이상 진척되었고, 기초공사는 이미 완료 되었다는 점, 미국수출입은행 등을 통한 차관 조달에 문제가 없다는 점, 대한조선공사가 노르웨이로부터 32,000톤급 화물선 6척을 신규로 수주하여 재무구조가 현저히 개선될 것이라는 점을 들었다(경제기획원장관, 1977).

한국산업은행의 보고서가 재무부를 통해 제출되고, 경제기획원 역시 자체 검토가 이루어지면서 경제장관협의회에 제출할 최종 검토서 작성을 위한 '옥포조선소 건설계획 검토작업반'이 구성되었다. 작업반장은 경제기획원 경제기획관이었고, 작업 실무진은 경제기획원의 투자2과장, 건설예정담당관, 외자관리1과장, 재무부의 이재1과장, 상공부 조선과장, 한국산업은행 특수관리과장으로 구성되었다. 한국산업은행 특수관리과는

옥포조선소 건설자금 조달과 관련하여 추가적인 조사분석 자료를 작업반에 제출하였다. 경제기획원의 입장대로 공사를 계속할 경우는 미확보 자금에 대한 확보 방안 마련과 조선소 완공 후 작업량 확보 대책이 수립되어야 함을 다시 한 번 강조하였다.

태스크 포스 회의에 참석했던 대한조선공사의 경우 작업반에는 참석하지 않는 대신 업무현황 및 재무제표, 1977년도 선박수주계획, 옥포조선소 건설 추진계획 및 관련 자금조달 계획, 부산 영도조선소 시설확장 사업 등 관련 서류를 제출하였다. 물론 옥포조선소 건설 공사를 계속하겠다는 강력한 의지를 천명했으며, 관련하여 정부의 각종 지원을 요구하는 건의사항도 함께 제출하였다.[7] 그리고 이와 별도로 대한조선공사 사장 남궁련은 정부에 직접 의견서를 제출하였다. 조선산업 전망에 대한 의견서로 주요 내용은 현재 조선업계가 불황에 직면해 있지만, 1980년 이후부터는 세계 조선 수요가 회복될 것이며, 한국 조선산업의 전망도 밝은 편이라는 한국산업은행과는 정반대의 주장이었다. 대통령에게 직접 보고된 것으로 확인되는 동 의견서에서 남궁련은 본인이 '비관적인 관점보다는 희망적인 관점에서 조선업계를 보고 있는 사람이기 때문이며, 아전인수 격인 견해가 없지 않음을 널리 양해하여 주시기를 각별히 바라는 바입니다'라고 하였다(대통령비서실, 1977). 남궁련은 조선산업 전망과 관련하여 정부 일각의 비관적 전망을 견제하는 한편으로 본인의 옥포조선소 건설 의지를 피력하며 강력한 지원을 요청한 것으로 해석할 수 있다. 대통령은 남궁련의 의견서를 첨부한 경제 제1수석비서관실의 보고서를 재가하여 동의를 표했다(대통령비서실, 1977).

'옥포조선소 건설계획 검토작업반'은 3월 21일 검토서 작성을 위한 작업 지침 시달과 관련한 회의를 시작으로 초안 작성에 들어갔고, 24일 '옥포조선소의 문제점과 해결방안'을 완성하였다. 작업반 초안의 1차적 결론은 3가지 안을 병렬적으로 경제장관협의회에 올리는 것이었다. 제1안은 옥포조선소 준공을 1978년 12월까지 연기, 제2안은 옥포조선소 준공을 1979년 12월까지 연기, 제3안은 옥포조선소 건설 중단이었다. 건설 중단으로 결정될 경우 이에 수반하는 문제는 재무부와 한국산업은행이 검토하여 조치 방안을 마련하도록 하며, 상공부는 이미 건설된 시설에 대한 활용방안을 강구한다는 대책을 병기하였다. 그러나 4월 16일 개최된 제15차 경제장관협의회에 '조선공업 육성방안'이라는 제목으로 올라온 검토서의 결론은 단일안으로 제1안 만이 기재되어 있었다. 경제장관협의회는 이 단일안을 의결하였다. 그리고 1978년 말까지 조선소 준공을 전제로 재무부와 한국산업은행이 관련 자금 계획을 마련하여 보고하도록 하였으

7) 건의 사항은 크게 다음의 세 가지였다(대한조선공사, 1977). ① 1977년도 정부지원 자금 80억 원(한국산업은행 융자)을 적기에 지원해 줄 것. ② 내자 조달용 공모증자 20억 원 및 전환사채 20억 원 발행을 위한 관련 행정지원을 조치하여 줄 것. ③ 국민투자기금 융자 비율을 100% 적용하도록 조치하여 줄 것.

며, 대한조선공사는 수주활동을 적극 전개하여 일감을 확보하도록 결정하였다.[8)]

1977년 봄, 옥포조선소 건설을 놓고 정부는 건설 중지를 포함한 전면적 재검토에 들어갔고, 결론은 공사에 박차를 가하여 1978년까지는 완공한다는 것이었다. 검토 과정에서 세계 조선시장 전망, 공사자금 조달문제 등 관련 실질 조사를 담당한 한국산업은행과 재무부는 공사 중지에 무게를 실었으나 관철되지 않았다. 경제기획원은 자체 분석을 토대로 대한조선공사의 의견을 받아들여 1976년 결정으로 다목적조선소로 전환된 옥포조선소가 완공될 경우 중소형선박부터 해양플랜트에 이르기까지 다양한 일감을 확보할 수 있을 것으로 보았다. 물론 근거는 남궁련의 전망과 마찬가지로 세계 조선시장을 상대적으로 긍정적으로 보았기 때문이다. 그러나 세계 조선시장에 대한 전망과 자금 조달 문제에 대한 분석과 관련하여 한국산업은행의 의견이 옳았음이 판명되는 데에는 그리 오랜 시간이 걸리지 않았다. 세계 조선산업이 최악의 불황을 경험하는 1978년이 다가오고 있었기 때문이다.

V. 불황 심화와 사업주체 변경

1978년 전 세계 조선소들이 1년간 주문받은 선박 건조량은 800만 톤으로 이미 불황에 깊숙이 들어온 시기인 1975년 1,800만 톤의 절반 수준이 되지 않았다. 1973년 석유위기로 시작된 불황이 정점을 이룬 해였다. 세계 조선산업을 양분하던 유럽과 일본 조선소들은 그간 가동률을 줄이는 조업 조정으로 버티던 것을 포기하고 대규모 시설 폐쇄와 인원 감축을 골자로 하는 본격적인 구조조정을 시작했고 1979년까지 지속되었다. 특히 당시 세계 최대 조선국이었던 일본은 정부 주도로 전체 설비의 40%를 1979년까지 감축하는 대규모 구조조정을 단행하였다.[9)]

1978년의 상황은 정부에 최소한 두 가지 시그널을 주었다. 하나는 1978년 준공을 목표로 한 옥포조선소의 건설기간이 더 연기될 것이라는 점이다. 또 하나는 건설에 필

8) 제15차 경제장관협의회 의결 내용은 다음과 같다. ① 기건설 시설의 사장을 방지하고 관련 공업의 육성 및 조선공업 호황을 대비하기 위하여 동 조선소의 건설을 외자 도착시기를 감안하여 최단기일인 1978년 말까지 완공토록 한다. ② 재무부 및 한국산업은행은 옥포조선소와 부산수리DOCK 건설을 포함한 대한조선공사 전체의 1977년도 및 옥포조선소 완공 시까지의 자금계획을 정확히 분석하여 동 대책을 경제장관협의회에 보고한다. ③ 대한조선공사는 1978년 말까지 옥포조선소 건설을 완공토록 하고 대형선, 해상플랜트 등의 수주활동을 적극 전개하며, 이에 대비하여 세계 유명회사와의 기술제휴를 촉진토록 한다(계획조선실무작업반, 1977).

9) 일본의 7대 대기업 조선소의 감축 비율이다. 중소조선소를 포함하면 1979년까지 35%의 설비가 감축되었다. 설비 감축에 수반한 대규모 인력 감축도 단행되어 7대 조선소에서만 4만 명 이상이 정리되었다(배석만, 2017, 365-366).

요한 자금 조달이 더 어려워질 것으로 예상되기 때문에 이에 비례하여 정부 지원이 더 필요하다는 점이었다. 조선소 준공을 1979년 말로 1년 연기하는 것은 5월에 결정되었다(상공부, 1978a). 사실 1979년 준공은 1977년 3월 옥포조선소 건설계획 검토작업반이 작성한 초안의 제2안이었다.

보다 큰 문제는 자금이었다. 공사 연기는 다시 필요자금 증가를 의미했고, 재무부와 한국산업은행이 계속 문제를 제기했던 차관 조달 문제 역시 계획대로 도입되지 못하고 차질을 빚을 가능성이 높았다. 부채 비율을 낮추는 대한조선공사의 자체 자금 조달을 위한 중소형선박과 플랜트 수주도 당연히 기대할 수 없는 상황이었다. 1978년의 시점에서 조선소을 완공할 때까지 추가로 필요한 자금을 전액 차입금으로 충당할 경우 누적 부채는 1,160억 원에 달할 것으로 보았다(대통령비서실, 1978). 1977년 한국산업은행이 조선소 건설에 필요한 자금 총액을 약 560억 원으로 보았던 것과 비교하면 불과 1년 만에 2배 이상 증가한 액수이다.

정부는 1978년 7월부터 옥포조선소 건설문제를 다시 검토하기 시작하였다. 그런데 주목되는 것은 이 시점의 검토는 1977년 봄에 이루어진 재검토 때보다 전면적이지 않았다. 옥포조선소의 미래와 관련하여 1977년 보다 심각한 상황이었음에도 불구하고 공사 중단이 검토 대상에 포함되지 않았기 때문이다. 이 시기 정부가 집중한 것은 대한조선공사를 대신하여 정부가 기대하는 자체자금 조달이 가능한 기업을 찾아 건설공사를 마무리하는 것이었다. 다시 말해 1978년 정부의 옥포조선소 건설공사 검토의 주안점은 장기 불황으로 재무구조가 허약한 대한조선공사가 자금난으로 중단한 공사를 정상화하여 1979년 말까지 계획대로 완공하는 것에 있었다. '검토'라기보다는 중단된 공사의 재개를 위한 '모색'에 가까웠다. 정부가 신속하게 대한조선공사 대신 옥포조선소 건설을 마무리할 기업을 물색하였고, 불과 한 달 정도 만인 8월까지 신흥재벌 대우그룹으로 확정한 것도 1977년과 같은 전면적 구조조정 관점의 검토가 아닌 단순한 사업자 교체 수준으로 판단하고 진행했음을 보여준다. 경제장관협의회, 대통령 재가 등 관련 행정 절차도 일사천리로 진행되어 8월말에 완료되었다(대통령비서실, 1978).

대한조선공사 역시 1977년만큼 건설공사 계속을 위한 의지를 보이지 않았다. 1977년 한국산업은행과 재무부를 중심으로 공사 중단을 밀어붙일 때, 남궁련이 직접 대통령에게 조선산업 전망에 대한 낙관론을 피력하면서 의견서를 낼 정도로 옥포조선소 건설의 의지를 보였으나, 불과 1년 반이 지난 이 시점에서는 그런 노력을 찾을 수 없다. 대우조선해양이 1973년 옥포조선소 건설시작 30년을 기념하여 출판한 사사(社史)도 공사 중지가 정부의 일방적 조치가 아님을 지적하고 있다(대우조선해양주식회사, 2004, 173). 정부는 오히려 대한조선공사 경영진이 '건설 공사에 대한 의지가 없고 국가 지원에만 의존하려고 한다'고 비난하였다. 대한조선공사 경영진의 '창의, 추진력 부족, 의타심, 방관적 기풍' 등이

건설공사가 부진한 중요 이유들로 정부 내부 문건에 서술되고 있다(작성자미상, 1978).

전체적인 정황은 1978년 옥포조선소 건설사업 주체의 교체 원인이 정부의 정책적 판단이 아닌 대한조선공사 스스로 옥포조선소 건설공사를 포기한 것에 있음을 보여준다. 대한조선공사의 태도가 1년 반 정도 만에 바뀐 배경에는 최악의 불황과 함께 동 공사의 모체인 부산 영도조선소의 가동 상황이 급격히 나빠졌기 때문으로 보인다. 영도조선소는 1976년 408억 원의 매출액에 17억 원의 순이익을 냈으나, 1977년 매출액이 273억으로 급격히 위축되었고, 순이익은 5억 원으로 1/3 이상 줄었다. 1978년에는 5월까지 89억 원의 매출액과 8억 원의 적자를 내어 상황이 보다 악화되고 있었다. 정부는 '영도조선소의 가동 실적이 점차 위축되고 있고, 동 조선소 가동 이익에 의한 옥포조선소 건설자금 조달이 불능한 상황'이라고 판단하였다(작성자미상, 1978).

옥포조선소 건설공사를 마무리할 사업 주체의 교체는 대우그룹이 조선소 인수를 위해 신설한 대우조선공업(주)과 대한조선공사 간의 양도 계약이 10월 4일자로 체결되면서 마무리 되었다. 옥포조선소 자산 부채 일체를 138억 원에 대우가 인수하는 조건이었다. 옥포조선소 건설 과정에서 가장 강력한 반대의 입장에 있었던 한국산업은행에게는 출자전환과 현금 출자를 합하여 319억 원을 1979년까지 투자하도록 결정되었다(경제기획원 1978). 정부는 울산조선소를 가동 중인 현대그룹에도 의사를 타진했으나 인수 의욕이 강하지 않음을 확인해야 했다. 현대는 옥포조선소의 건설공사 마무리와 이후 경영을 위한 자금 조달계획을 제시하지 않았고, 대한조선공사에 대한 양도 대금 지불도 할 수 없음을 명백히 하였다. 정부는 이러한 현대의 태도에 대해 '인수하지 않으려는 구실을 찾는 듯한 인상'이라고 하였다(대통령비서실, 1978). 따라서 한국산업은행의 거액 출자는 대우의 옥포조선소 인수에 대한 정부의 보상으로 인식되어졌다. 당시 국회에서도 과도한 특혜라는 이유로 정부를 추궁하는 상황이 벌어졌다(「경향신문」 1978.10.16.).

옥포조선소 건설은 계속되는 불황 속에서 이후에도 지연과 차질을 겪었다. 1979년 준공 목표는 다시 연기되었고, 조선소 레이아웃도 다시 변경이 요구되는 상황도 발생하였다. 조선산업 불황이 지속되는 상황과 옥포조선소 인수 대가로 대우가 정부에 요청한 사항 등이 결합하여 단일 조선소가 아닌 '옥포종합기계공단 건설'이 모색되었기 때문이었다(상공부, 1978b). 종합기계공단 건설계획은 이후 여러 가지 요인이 작용하여 실행되지 않았지만, 건설공사는 1980년대에 들어와서도 계속되었다.[10]

옥포조선소는 1981년 10월 준공되었다. 대한조선공사가 차관알선계약서를 가지고

10) 대우조선이 옥포조선소를 인수하여 건설을 완공하고 이후 경영을 해 나가는 과정은 1980년대 장기불황과 이에 대응한 합리화 과정 속의 한국조선산업사를 정리하는데 중요한 의미를 갖는다. 그것 자체만으로도 꽤 긴 이야기이고, 정부와 기업의 관계에 대한 구체적인 분석이 필요하다. 후고를 기약한다.

정부에 외자도입 신청을 한 1972년 8월을 기준으로 하면 9년이고, 기공식을 한 1973년 10월을 기준으로 하면 8년의 시간이 걸렸다. 투입된 자금은 내자 2,400억 원, 외자 1억800만 달러로 총 3,000억 원이 넘었다(대우조선해양주식회사, 2004, 183). 1972년 대한조선공사의 최초 계획이 차관 1억 달러를 투입하여 2년 안에 건설한다는 것이었음으로, 투입 자금은 개략적으로 추산해도 3배, 공사기간은 4배 이상 걸린 것이다.

Ⅵ. 맺음말

옥포조선소 건설은 정부의 강권으로 시작된 현대 울산조선소와 달리 기업이 주도하여 시작한 것이었다. 1972년 8월 대한조선공사가 건설비 조달을 위해 1억 달러의 외자 도입 승인 요청을 한 것에 대해 정부는 오히려 신중한 태도를 견지하였다. 교착상태였던 사업추진이 현실화된 것은 1973년 중화학공업화정책 선언이었고, 정부 지원 하에 1973년 10월 건설공사를 시작할 수 있었다. 건설공사의 진행과정은 우여곡절의 연속이었다. 가장 큰 이유는 세계 조선산업의 장기 불황이었다. 특히 수출용 대형유조선 전문 조선소 건설을 목표로 했으나, 중동전쟁으로 인한 석유위기가 세계 유조선 시장을 사라지게 만든 것이 결정적이었다. 이후의 과정은 1976년 조선소 레이아웃의 다목적 조선소로의 전환, 1977년 공사 중지를 포함한 건설사업의 전면적 재검토, 1978년 사업 주체의 교체로 이어졌다. 1981년 옥포조선소가 준공되었을 때, 최초 1억 달러, 2년 공사기간으로 준공하려고 했던 조선소는 그 3배에 달하는 공사비와 준공까지 9년의 시간이 걸린 상황이었다. 현대 울산조선소에 빼앗겼던 한국 조선산업의 대표기업이라는 지위를 찾아오려고 했던 대한조선공사의 꿈은 좌절되었고, 이후 현대와 함께 한국 수출전문 조선산업의 양대 축을 형성하는 대우조선이 탄생하는 과정이기도 하였다.

박정희정권의 중화학공업화 선언을 계기로 시작된 대한조선공사의 옥포조선소 건설과정 분석을 통해 몇 가지 새로운 사실을 밝힐 수 있었다. 우선 수출용 대형유조선을 건조하는 전문조선소로 출발한 옥포조선소는 세계 조선시장 불황이 길어지면서 다목적 조선소로 건설 방향을 바꾸었다. 조선용 독의 크기는 축소되었고, 중소형 선박, 해양플랜트 제작이 가능한 중공업 공장 건설을 내용으로 했다. 그리고 이 과정은 대형유조선 전문 조선소를 유지하려는 기업과 지원 부담을 줄이려는 정부 간 타협의 산물이었다. 대형유조선과 중소형 선박을 모두 건조할 수 있도록 독의 길이를 줄이는 대신 폭을 넓힌 것은 그 상징적 조치였다.

다음으로 공사 중지를 포함한 전면적 구조조정 문제는 1978년 대우조선으로 사업주체가 교체되는 시기가 아니라 1977년 본격적으로 검토되었음도 확인할 수 있었다. 아

울러 구체적 검토 과정도 드러났다. 사업주체인 대한조선공사도 참여하는 합동 태스크포스 회의를 통해 경제기획원 주도로 상공부, 재무부, 교통부, 한국산업은행 등 관계 기관 과장급 실무자들이 작업반을 조직하여 옥포조선소 건설공사에 대한 전면적인 재검토 작업이 이루어졌다. 검토 과정에 정부 내 의견 대립과 관련 내용도 확인하였다. 직접적으로 정부 자금지원을 담당하는 재무부와 한국산업은행은 공사 중단에 무게를 실었고, 중화학공업화정책의 컨트롤타워인 상공부와 경제기획원은 공사 계속을 주장하였다. 검토를 통해 내린 결론은 대한조선공사가 건설공사를 계속하는 것이었다. 그러나 이것은 사실 잘못된 판단에 근거한 것이었다. 세계 조선시장이 1980년 이후 회복될 것이며, 그 근거로 중소형 선박 시장의 확대, 이중벽 유조선 수요를 들었으나, 주지하듯이 1980년대에도 세계 조선산업은 불황이 지속되었다. 이중벽 유조선 수요도 1990년대에 들어서야 점차 확대되었다. 공사 중지에 무게를 두었던 재무부와 한국산업은행이 조사 실무를 담당하면서 조선산업 전망을 정확히 예측하였으나 결과적으로 관철되지 못했다.

1978년 8월 단행된 옥포조선소 건설사업 주체의 교체는 정부가 주도한 것이 아니라 대한조선공사의 공사 포기에 따른 어쩔 수 없는 조치였음도 확인하였다. 정부는 울산조선소를 건설한 현대와 신흥 재벌로 부상하고 있던 대우그룹과 교섭했다. 현대는 정부의 옥포조선소 인수 제안에 사실상 거절 의사를 표명하였다. 결국 대우가 대우조선을 설립하여 옥포조선소를 인수하여 공사를 마무리하고 경영하는 것으로 결정되었으나, 정부는 그 대가로 국회에서 문제가 지적될 정도의 특혜를 제공할 수밖에 없었다. 특히 한국산업은행의 대규모 출자는 이후 현재까지도 이어지며 논란이 되고 있는 '특수 관계'의 시작이었다.

대한조선공사의 옥포조선소 건설과정에 대한 분석을 통해 1970년대 박정희정권 중화학공업화정책의 추진과정은 '계획의 합리성', 즉 국가의 치밀한 전략과 설계, 판단에 따른 강력한 지도만으로 설명할 수 없음은 보다 명확해졌다고 생각한다. 옥포조선소 건설과정에서 보인 정부의 모습은 내부적으로 통일되지 않았으며, 일관성이 없기도 하였고, 임기응변적이며 잘못된 판단에 의거하여 정책이 추진하기도 하였다. 어떻게 보면 상식적인 얘기일 수도 있으나 기업 역시 일방적으로 정책에 끌려갔던 것이 아니었다. 오히려 정부 정책을 조정·조율하는 중요한 한 축을 담당하였고, 생각보다 큰 영향을 미쳤음을 확인할 수 있었다. 1977년 옥포조선소 공사 중지 여부를 놓고 남궁련이 청와대에 직접 의견서를 제출하는 등 대한조선공사가 전개한 활동은 중화학공업 정책의 실제 진행과정에서 기업의 역할과 지분을 잘 보여준다.

"본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재 신청되지 않았음을 확인함"

참고문헌

"대기업 편중대출 왜 묵인하나", 「경향신문」 1978.10.16.

"10월유신 민족주체성 실천에, 박대통령 연두회견내용", 「조선일보」 1973.1.13.

경제기획원(1972a), "조선시설 확장을 위한 차관 내승인 신청", 재무부 경제협력국 외자관리과, 「대한조선공사 차관관계철 1972~1973」, 관리번호: BA0148153, 국가기록원.

경제기획원(1978), "옥포조선소 양도에 따른 기본계약 체결 보고", 재무부 경제협력국 외자관리과, 「옥포조선소건설 대우조선공업(주)7 1978~1979」, 관리번호: BA0891632, 국가기록원.

경제기획원장관(1977), "제5차 경제장관협의회 결정사항 통보(1977.2.24)", 재무부 경제협력국 경제협력과, 「대한조선공사차관관계철 1977」, 관리번호: BA0148889, 국가기록원.

계획조선실무작업반(1977), "조선공업육성방안(1977.4.15)", 재무부 경제협력국 경제협력과, 「대한조선공사차관관계철 1977」.

김주환(2002), 『세계 속의 한국조선업」 ㈜새로운사람들.

대우조선공업주식회사(1980), "차관계약 인가 신청서(1980.7)", 재무부 경제협력국 외자관리과, 「옥포조선소건설용 기자재도입, 대우조선공업(주)」. 관리번호: BA0892353, 국가기록원.

대우조선해양주식회사(2004), 「옥포조선소, '신뢰와 열정의 30년' 1973~2003」.

대통령비서설(1977), 「대한조선공사 사장(남궁련)의 조선업계 전망에 관한 의견서(1977.3)」. 대통령기록관.

대통령비서실(1973), 「대한조선공사(남궁련)」, 대통령기록관.

대통령비서실(1978), "옥포조선소 및 조선공사의 정상화 방안(1978.8.28)", 재무부 경제협력국 외자관리과, 「옥포조선소건설 대우조선공업(주)7 1978~1979」.

대한조선공사(1972a), "조선시설 확장을 위한 借款內承認申請", 재무부 경제협력국 외자관리과, 「대한조선공사 차관관계철 1972~1973」.

대한조선공사(1972b), "造公 第二造船所 建設計劃(1972.8)", 재무부 경제협력국 외자관리과, 「대한조선공사 차관관계철 1972~1973」.

대한조선공사(1972c), "현금차관 계약 인가 신청(1972.10.30)", 재무부 경제협력국 외자관리과, 「대한조선공사 차관관계철 1972~1973」.

대한조선공사(1977), "옥포조선소건설추진계획", 재무부 경제협력국 경제협력과, 「대

한조선공사차관관계철 1977」.
박영구(2018), 『한국의 중화학공업화 공업별 연구: 조선공업』, 도서출판 해남.
배석만(2014), 「조선 산업의 성장과 수출 전문 산업화」, 『한국 중화학공업화와 사회의 변화』, 대한민국역사박물관.
배석만(2017), “일본 대기업 조선소의 구조조정 대응과정”, 안상훈·구자현 외, 「주력 산업 구조조정과 고도화를 위한 사례연구」, KDI.
상공부(1973), “대단위 조선소 건설 내 인가(1973.1.23)”, 재무부 경제협력국 외자관리과, 「대한조선공사 차관관계철 1972~1973」.
상공부(1978a), “옥포조선소 정상화 방안(경제장관협의회안건) 1978.9”, 재무부 경제협력국 외자관리과, 「옥포조선소건설 대우조선공업(주)7 1978~1979」.
상공부(1978b), “옥포종합기계공단 건설 시행방안(경제장관협의회 안건) 1978.11”, 재무부 경제협력국 외자관리과, 「옥포조선소건설 대우조선공업(주)7 1978~1979」.
외자도입심의회(1973), “대단위 조선소 건설을 위한 차관 계약인가(대한조선공사) 1973.8.16”, 경제기획원 총무과, 「외자도입심의회안건(80차) 1973」, 관리번호: BA039220, 국가기록원.
작성자미상(1978), “조선공사의 문제점과 대책”, 재무부 경제협력국 외자관리과, 「옥포조선소건설 대우조선공업(주)7 1978~1979」.
한국산업은행(1973), “재력조사서, ㈜대한조선공사 제2조선소건설 사업(1973년 6월 30일 현재)”, 경제기획원 총무과, 「외자도입심의회안건(80차) 1973」.
한국산업은행(1977a), “옥포조선소 건설 사업”, 재무부 경제협력국 경제협력과, 「대한조선공사차관관계철 1977」.
한국산업은행(1977b), “조선공업과 옥포조선소 건설계획의 현황과 문제점”, 재무부 경제협력국 경제협력과, 「대한조선공사차관관계철 1977」.

The Construction Process of Okpo Shipyard by Korea Shipbuilding and Engineering Corporation in the 1970s

- State and Business under the Policy of Heavy and Chemical Industrialization -

Bae-Suk Man*

Abstract

This study analyzed in detail the construction process of the Okpo Shipyard of Korea Shipbuilding Corporation, which began with the declaration of heavy and chemical industrialization under the Park Chung-hee regime. This revealed some new facts. First, Okpo Shipyard, which started as a shipyard specializing in building large oil tankers for export, changed its construction direction to a multi-purpose shipyard due to the recession. This process was the product of a compromise to reduce the burden on the government and companies that wanted to maintain a shipyard specializing in large tankers. Second, the issue of total restructuring, including the suspension of construction, was seriously considered in 1977, not when the business entity was replaced by Daewoo Shipbuilding in 1978. A task force meeting was held, and a full-scale review work was carried out, including the relevant working group. Third, the conclusion of the restructuring review was that Korea Shipbuilding Corporation would continue the construction work, but in fact, it was based on an erroneous judgment. The global shipbuilding market will recover after 1980, and the expansion of the small and medium-sized ship market and the demand for double-wall tankers were cited as the grounds. The demand for double-wall tankers also gradually expanded in the 1990s. The Ministry of Finance and the Korea Development Bank accurately predicted and put weight on the suspension of the construction, but it was not implemented. Fourth, the change of project subject in 1978 was an unavoidable measure following the abandonment of construction by Korea Shipbuilding Corporation rather than the government's intention. The government negotiated with the chaebol groups Hyundai and Daewoo, but was virtually rejected by Hyundai and had no choice but to give Daewoo preferential treatment in return. Fifth, in the

* Lecturer, Korea Advanced Institute of Science and Technology(KAIST)

case of the construction of the Okpo Shipyard, the process of promoting the heavy and chemical industrialization policy of the Park Chung-hee administration in the 1970s cannot be explained only by the national 'rationality of the plan'. The government was not unified internally, was inconsistent, and policies were promoted based on wrong judgments. It may be obvious, but companies were not unilaterally drawn to policies. Rather, it played an important role in coordinating and coordinating government policies, and had a greater impact than expected

〈Key Words〉 shipbuilding industry, Okpo Shipyard, Heavy and chemical industrialization policy, Korea Shipbuilding and Engineering Corporation, Economic Planning Board