

우리나라와 일본의 해운정책 비교 연구

- 계획조선제도에 대한 회고와 시사점을 중심으로 -

김광희* · 김현덕**

A Study on the Shipping Policy of Korea and Japan

Kwang-Hee Kim · Hyun-Duk Kim

목 차

- | | |
|------------------|-----------------|
| I. 서론 | IV. 일본의 계획조선제도 |
| II. 해운정책의 정의와 종류 | V. 한국과 일본의 정책비교 |
| III. 한국의 계획조선제도 | VI. 요약 및 결론 |

Key Words: Shipping, Shipping Policy, Shipbuilding, Planned Shipbuilding.

Abstract

As a result of the development of heavy and chemical industries during the Economic Development Plan, Korean shipbuilding industry expanded its capacity rapidly and became a strategic export industry. The 1973 Arab oil crisis and the subsequent doubling of oil prices greatly reduced world demand for tankers and the market was crashed as numerous orders for tankers were cancelled in Japan and Europe. Under these circumstances, Korean Shipping industry also experienced a decrease in overseas demand for shipbuilding.

The Korean government established the 'planned shipbuilding' scheme. The primary purpose of the scheme was to develop the shipbuilding industry, to link the industry to the shipping industry and to develop both industries together.

However, Japanese shipping established goals linking with macro-national economic policy, such as saving foreign currencies and freight of importing goods, also assisting reconstruction and development of shipbuilding industry. To accomplish these goals, Japanese government used several policy tools such as financial assistance, law, guidance.

▷ 논문접수: 2007.08.20 ▷ 심사완료: 2007.09.10 ▷ 게재확정: 2007.09.17

* 대표저자, 동명대학교 유통경영학과 전임강사, kobekkh@tu.ac.kr, 051-620-3748.

** 교신저자, 순천대학교 경영학부 물류학전공 조교수, hdkim@sunchon.ac.kr, 061-750-5114.

I. 서 론

우리나라는 1960년대부터 경제발전에 필요한 원자재 및 에너지자원을 해외에서 수입하여 가공한 제품을 해외에 수출하는 대외지향적인 경제발전전략을 추진해 오고 있으며 수출입화물의 99%를 해운이 담당하였다. 민간자본이 절대적으로 부족했던 우리나라의 입장에서 외항해운산업은 경제개발정책의 일환으로써 정부주도의 보호정책과 육성조치로 발전되었다.

해운정책에는 여러 가지 방법이 있으며 국가는 해운업의 발전을 위하여 자국의 실정에 맞는 정책을 채택하여 추진하였다. 우리나라와 일본의 해운정책은 정책결정과 시행시기의 정치적 상황에서 여러 해운정책 가운데 조선부분의 발전을 위하여 계획조선 정책을 추진하였다는 공통점이 있다. 따라서 본 논문은 우리나라의 해운정책에도 많은 영향을 끼친 일본의 해운정책 가운데 계획조선정책을 대상으로 하여 우리나라와 일본의 해운정책을 비교연구 하고자 한다.

해운정책을 분석한 선행연구로 이원철(1985)은 한국정부가 실시한 해운기업의 대형화정책이 외형적으로는 성공을 거두었다고 평가하고 있으나 다소의 부작용에 대해서도 언급을 하고 있다.¹⁾ 손태현·민성규(1986)는 해운정책의 이론적 배경을 연구하였으며 각 비용적 측면에서 정책의 실효성을 분석하였다²⁾. 최재수의 연구(1988)에서는 우리나라의 해운산업 합리화 정책과 일본의 해운집약정책에 대한 개별사례분석으로 실증적인 비교분석을 통하여 한일양국의 유사점과 차이점을 구체적인 사례를 들어서 분석하고 있다³⁾. 이원철(1988)은 해운산업의 경제적 본질중에서 선박을 분석하며 해운산업과 국민경제의 연관성을 언급하였다⁴⁾.

그리고, 민성규(1994)는 우리나라의 선박확보측면에서 계획조선제도와 국적취득조건부나 용선(Bare-Boat Charter With Hire Purchase: BBC/HP)를 비교 연구하였다⁵⁾. 吉田茂(1995)는 해운업이 무역업을 보조 촉진시켜서 국민경제에 기여하며, 운임수입 측면에서도 국민경제에 기여함을 강조하며 해운정책의 필요성을 연구하였다.⁶⁾ 한종길(2002)은 일본의 해운정책 결정과정에 참여하는 국가, 민간단체, 등 이해관계자들의 상호작용을 호혜의 서클을

-
- 1) 이원철(1985), "해운정책의 국제적 추치와 한국 해운정책의 과제", 『해운학회지』, 한국해운물류학회, 제2권, pp.142-145.
 - 2) 손태현·민성규(1986), "해운산업합리화 조치 이후의 해운과 해운정책", 『해운학회지』, 한국해운물류학회, 제3권, pp.11-43.
 - 3) 최재수(1988), 『한국해운산업합리화정책의 평가에 관한 연구』, 한국해사문제연구소.
 - 4) 이원철(1988), "해운정책 전환을 위한 기본과제", 『해운학회지』, 한국해운물류학회, 제7권, pp. 39-40.
 - 5) 민성규(1994), "해운환경의 변화와 2000년대의 해운정책", 『해운학회지』, 한국해운물류학회, 제19권, pp.17-20.
 - 6) 吉田茂(1995), "日本海運業の成長戰略と市場適合", 『海事産業研究所報』, 海事産業研究所報, 제351권, pp.10-11.

통하여 분석하였다⁷⁾.

한편, 織田政夫(1979)는 일본의 막부시대부터 1960년까지의 기간을 대상으로 한 연구를 통해 일본의 해운정책을 선주의 경쟁력을 지원하는 국가정책의 필요성으로 규정하고, 해운불황과 해운조성정책 및 시장구조의 변화와 해운조성정책에 대하여 분석하였다⁸⁾.

이상과 같이 해운정책에 대해서는 많은 선행연구가 있으나 한국의 계획조선과 일본의 계획조선을 연구한 논문은 많지 않다. 즉, 선박운용의 비용측면에서 국가가 실시하는 해운정책에 대한 논의는 있으나 계획조선 자체에 대한 연구는 미흡한 편이다. 또한 선복중심의 해운정책에 대한 연구는 있으나 계획조선을 통한 선복증강에 대한 분석은 없으며, 종합적인 정책결정에 대한 연구는 있으나 계획조선의 실시배경이나 관련 이해집단에 대한 선행연구는 부족한 편이다.

따라서 본 연구는 한국과 일본의 해운정책에 대하여 연구를 수행하며 특히 계획조선정책에 대한 연구를 실시한다. 본 논문에서는 기업의 개별사례를 중심으로 한 접근보다는 한국과 일본의 계획조선상의 추진과정에서 시행된 시책과 실적에 근거하여 양국을 상호 비교하면서, 한국의 계획조선제도상의 문제점을 분석한다. 정책의 분석은, 먼저 계획조선제도상의 재정금융조건과 계획조선 건조량 및 재정지원 실적을 비교하며, 외항해운 선복량에 대한 계획조선의 점유율을 통하여 양국의 계획조선제도가 외항선복량 증가에 대한 기여한 바를 분석하였다.

II. 해운정책의 정의와 종류

1. 해운정책의 정의

일반적으로 정책이란 일정한 목적을 달성하기 위하여 사용되는 모든 수단의 효율적인 선택을 의미한다. 따라서 일정한 목적의 달성을 위하여 노력하는 개인, 기업, 노동조합, 기업단체, 지역단체, 국가, 및 국제기구 등이 정책의 주체가 될 수 있다⁹⁾. 그러나 개인과 기업의 정책은 사적이익을 추구하기 때문에 경영정책으로 말할 수 있으며, 노동조합, 기업단체, 지역단체 등이 구성원들의 이익을 위하여 추구하는 집단적 정책은 국가전체적 측면에서 볼 때 부분적인 특수성을 가지며 국가전체적인 보편성을 가지고 있다고 말할 수 없다. 따라서 사회전체적인 모순을 극복하는 수단으로써 국가에 의해 사용되는 국가정책이 우리들이 일반적으로 말하는 정책으로 정의할 수 있다.

해운정책은 국가에서 실시하는 경제정책의 한 요소이며¹⁰⁾, 국가의 교통정책의 일부분이

7) 한종길(2002), "성장기 일본 해운정책의 결정과정에 대한 고찰", 『한국해운학회지』, 한국해운물류학회, 제36권, pp.35-38.

8) 織田政夫(1979), 『海運政策論』, 成山堂書店, pp.41-64.

9) 織田政夫(1979), 『상계서』, pp.133-141.

10) 佐波宣平(1949), 『海運理論體系』, 有斐閣, pp.49-50.

며, 또한 국가가 국민경제와 국제해운시장측면에서 자국상선대의 지위에 영향력을 행사하는 경제적·법적·행정적 조치로 정의할 수 있으며 정책의 주체인 국가가 주요 객체인 자국 해운업에 대하여 행하는 시책으로 정의할 수 있다. 그러나 해운정책에는 다양한 조건과 내용을 포함하고 있으며 경제, 사회, 정치·외교, 국가안보 등의 요소를 포함하고 있다. 따라서 이러한 경제적 요소와 비경제적 요소를 포함하고 있는 해운정책을 정의하면 '경제정책과 사회정책의 개념을 초월하여 국가정책의 틀 안에서 해운업이라는 하나의 산업에 대한 성과를 최고 수준으로 달성하기 위한 시책의 체계'로 포괄적으로 정의할 수 있다

2. 해운정책의 종류

해운정책의 방법에는 자국의 수출입화물을 자국선박에 우선적으로 적취시키는 차별적 정책인 국기차별정책과 세계·금융상의 지원형태인 해운보조의 2가지 형태로 구분할 수 있다¹¹⁾.

(1) 국기차별정책(Flag Discrimination)

국기차별정책은 일반적으로 자국화자국선 정책으로 일컬어지며 법령·조약·행정적 조치 등에 의해 외국적선에 비해 자국선에 유리한 대우를 하는 것으로 화물유통에 통제를 가하는 차별¹²⁾과 외국선박의 사용에 대한 차별조치의 2가지로 구분할 수 있다.

화물유통에 통제를 가하는 차별의 종류에는 첫째 법률에 의해서 특정한 무역화물의 전부 혹은 일정비율을 자국선에 적취하도록 하는 방법, 둘째, 2국간의 통상협정에 제한조항을 제정하여 자국선박에 화물을 유보하는 방법, 셋째 정부 혹은 중앙은행의 지시에 의해 특정화물-정부조달화물- 등을 자국선에 유도하는 방법, 넷째, 무역조건상 혹은 수출입 조건에 CIF수출 및 FOB 수입을 의무화하는 방법¹³⁾, 다섯째 선박지정에 대해서는 화주에게 자유를 보장하나 운입지불시에는 자국의 화폐로만 지불하게 하는 방법, 마지막으로 수입업자에게 국가기관이 압력을 행사하는 방법이 있다.

외국선박의 사용에 대한 차별조치의 종류에는 첫째 선박의 입출항과 관련하여 편의에 차별을 두는 방법이 있다. 즉, 톤세, 입항료, 등대료, 도선료, 항로사용료, 자국선박의 우선 입항권, 등에 차별을 두는 방법이다. 둘째로는 특정화물을 외국선박에 선적하는 경우, 자국선박의 이용시보다 고율의 수입관세를 부과하는 방법이다. 셋째 외국선박을 통해 수입되는 화물에 대하여 환전 수수료를 높게 부과하는 방법이다. 마지막으로 외국선박의 입항시에 영사수속을 지연시키는 방법이 있다.

즉, 자국화자국선주의와 국기차별에는 여러 가지 방법이 있으며 그중 대표적인 방법으

11) 高村忠也(1951), "海運政策に關する若干の考察", 『海運』, pp.6-12.

12) 遠藤尙彌(1980), "開發途上國による國旗差別政策", 『船協海運年報』, 日本船主協會, p.70.

13) 이원철(1988), 『전게서』, pp.33-34.

로는 특정한 화물에 대하여 자국선을 우선적으로 적취시키는 화물유보제도가 있으며, 국기차별정책을 실시중이거나 실시했던 국가로는 미국, 남미와 중동의 국가, 구공산권 국가, 스페인 프랑스, 포르투갈, 터키, 우리나라 등이 있다¹⁴⁾.

(2) 해운보조정책

국기차별정책은 외국선박의 국내해운시장에의 침입을 방지하여 자국상선대를 조성할 목적으로 시행되는 것으로 수입금지 혹은 관세에 의해 국내생산물의 보호를 지향하는 무역정책과 유사한 점이 있다. 그러나 해운보조정책은 보조금의 지급을 통해 자국해운을 조성하는 것으로써 무역정책의 수출장려제도와 동일한 효과를 얻으려는 제도이다¹⁵⁾.

해운보조정책의 종류로는 크게 직접보조와 간접보조의 2가지로 구분할 수 있으며 직접보조는 운항보조금제도와 선박건조보조금 제도로 구분할 수 있다. 또한 간접보조는 금융보조와 세제상의 지원으로 구분할 수 있다.

가) 직접보조

직접보조제도중 운항보조금제도에는 정기선에 대한 항로보조금제도와 부정기선에 대한 항로보조금제도가 있으며, 일반적으로 자국선의 경쟁력 강화에 그 목적을 두고 있다¹⁶⁾. 정기선의 항로보조금제도는 일반적으로 채산성이 떨어지는 항로에 대하여 공익상의 목적으로 운항을 장려하기 위하여 시행하는 것으로써 통상적으로 이도 항로에 운항하는 여객선 등이 이에 해당한다. 예를 들면, 미국은 1936년 상선법의 운항보조규정에 의해 특정항로에 운항중인 자국선의 운항비와 외국선의 운항비를 비교하여 그 차액을 보조하고 있다¹⁷⁾. 이외에도 일본, 이탈리아, 프랑스 등 여러국가에서 자국해운의 발전과정에서 보조금을 지급한 예가 있다. 부정기선에 대한 보조금을 지급한 사례는 국제적으로 찾아보기 어려우나 과거 일본이 원양항로보조금제도를 시행한 적이 있다.

한편 선박건조보조금제도에는 건조차액보조, 조선장려금, 선질개선보조가 있다.

건조차액보조는 자국조선업의 선박건조비용이 높아서 외국조선업과 경쟁하기 어려움에도 불구하고 자국의 해운회사가 자국 조선소를 이용하여 선박을 건조한 경우, 자국조선소와 외국조선소의 건조가격 차액의 일부 혹은 전부를 보조하는 제도로써 자국의 해운업 및 조선업을 보호·육성하는 정책이다¹⁸⁾.

조선장려금은 자국해운업을 보호하기 위하여 조선비용의 차액에 관계없이 선가의 일부를 보조금으로 교부하는 제도로써 1970년대에 폐지된 영국의 Investment Grants는 선박가

14) 高村忠也(1987), “그칠줄 모르는 자국화자국선주의 정책”, 『해운학회지』, 제5권, pp.112-125.

15) 이원철(1985), 『전계서』, pp.134-136.

16) 이원철(1984), “미국의 화물우선적취정책에 관한 일고찰”, 『해운학회지』, 제1권, pp.76-105.

17) Cargo Preference Bill (50-50 cargo), p.6, Laes Relating to Shipping and Merchant Marine, p.730.

18) 佐波宣平(1949), 『전계서』, pp.270-271.

격의 20%를 보조금으로 교부하였으며, 독일은 선가의 10%를 교부하였다.

나) 간접보조

간접보조제도중 금융보조제도는 해운보조정책 가운데 그 사례가 가장 많은 제도로써 해운금융은 민간금융으로 조달하기가 비교적 어려운 점이 많기 때문에 국가가 해운업을 영위하는 기업에게 금융상의 편익을 제공하는 제도이다. 즉 국가가 해운기업에 장기의 저리 이자를 제공하거나, 이자를 보조하는 방법이 있으며 해운금융에 대하여 국가가 보증을 서는 방법이 있다. 또한 국가가 해운전문금융기관을 설립하고 지원하여 해운금융을 촉진하는 방법도 있으며 국가기관이 해운기업의 선박보유에 대해 투자를 실시하는 선박공유투자제도 등이 있다.

간접보조제도의 마지막 방법은 세제를 통한 지원방법이다. 세제상의 지원방법에는 과세의 감면과 특별감가상각의 허용 등이 있다. 과세의 감면에는 해운소득, 선박매각시의 투자준비금, 선박세, 재산세, 관세 등을 대상으로 시행되고 있으며 특별감가상각에는 상각기간의 단축, 자유 상각, 선가 이상의 상각 허용 등의 방법이 시행되고 있다¹⁹⁾.

이상에서 살펴본 바와 같이 해운정책에는 여러 가지 방법이 있으며 국가는 해운업의 발전을 위하여 자국의 실정에 맞는 정책을 채택하여 추진하였다 우리나라와 일본도 해운업의 발전을 위하여 이상에서 열거한 정책들 가운데 여러 가지 정책을 추진하였다.

우리나라와 일본의 해운정책은 정책결정과 시행시기의 정치적 상황에서 여러 해운정책 가운데 조선부분의 발전을 위하여 계획조선 정책을 추진하였다는 공통점이 있다. 따라서 본 논문은 우리나라의 해운정책에도 많은 영향을 끼친 일본의 해운정책 가운데 계획조선 정책을 대상으로 하여 우리나라와 일본의 해운정책을 비교연구 하고자 한다.

Ⅲ. 한국의 계획조선제도

1. 배경

한국정부(당시 교통부)는 외국 해운기업에 대해 열세에 있던 국내 외항해운산업을 장기적으로 육성하고 지원하기 위하여 1974년 9월 18일 '외항해운 육성방법'을 책정하고 발표하였다.²⁰⁾ '외항해운 육성방법'의 주요내용으로는 첫째, US100억달러의 수출목표를 달성하는 1981년의 수출입물동량을 1억2700만톤으로 전망하고, 이 물동량의 50%를 국적선으로 운송할 것을 목표로 하였다. 둘째, 1981년까지 총선복량 500만GRT의 외항선 필요증가량에 대하여 그 중 50%인 250만GRT를 국내 조선소에서 건조하는 것이다²¹⁾. 원양정기항로와 석

19) 최재수(1990), "유럽공동체 통합후의 해운과 해운정책", 『해운학회지』, 제10권, pp.115-120.

20) 해운항만청, 『해운항만청10년사』 pp.131-136.

21) 손태현, 민성규(1986), 『전게서』, pp.39-41.

유, 철광석 등의 주요 정책화물운송을 담당하는 대규모 외항해운기업을 중점 육성하는 것이다. 그러나 대규모 외항해운기업을 육성하는 정책은 외항해운기업의 선정문제에 대한 선사들의 반발 등으로 정책이 추진되지 않았다. 이후 한국 정부는 1976년 3월 13일 ‘외항해운 육성방법’을 수정·보완한 ‘해운·조선 종합육성방안’을 확정하여 발표하였으며 계획조선제도는 외항해운 육성정책의 일환으로써 시행되었다.

한국정부가 계획조선제도를 실시하게 된 배경으로는 첫째, 당시 국내해운업계는 전체적으로 외국의 중고선 도입을 통하여 선복을 확보하고 있었으며 국내 조선소를 통한 신규 건조는 전체선복량의 2%에 지나지 않았다. 즉, 1971년부터 1975년까지의 국내선복량을 살펴보면 국내건조는 3만9000GRT로 전체의 2%에 불과하며 중고선 도입은 전체선복량의 98%에 달하는 170만7000GRT를 점하고 있었다. 두 번째 이유로서는 당시 주요수출입화물의 운송은 외국적선에 의해서 운송되고 있었다. 즉, 원유, 철광석 등의 건화물 운송시장에서 국적선의 적취비율은 15%에 지나지 않았으며, 컨테이너 정기선 시장에서의 국적선 적취율은 18%로써 해운시장에서 외국적 선박에 지불한 금액이 US5억100만달러에 달하였다²²⁾.

세 번째 배경으로 조선시장측면에서 살펴보면 1973년의 오일쇼크로 인하여 선박수주량은 격감하였으나 국내 조선소의 시설능력은 1970년의 18만7000GT에서 1975년 239만GT로 증가하여 조선소의 운영이 어려운 여건에 놓여 있었다. 가동율을 보면 1970년 20.9%, 1971년 22.8%, 1972년 26.6%에 지나지 않았다. 또한 국내조선산업의 국제경쟁력 측면에서 조선 기자재 및 부품의 국산화 비율이 40%로 다수의 기자재를 수입에 의존하고 있는 실정으로 인해 타 조선 경쟁국에 비해 경쟁력이 약하였다.²³⁾

한국정부는 이러한 어려움을 타개하고자 국내조선과 해운을 연계하여 육성하는 계획조선제도의 도입을 실시하였다. 계획조선제도는 한국정부가 실시한 해운정책 중 계획적인 시책이었으며 외항해운발전에 중요한 의미를 가진다.

<표 1> 우리나라의 1970년대 업체 현황 및 시설능력

(단위: GT)

연 도	공 장 수	시설능력	건조량	가동율(%)	최대건조선
1970	152	18만7000	3만9000	20.9	1만2000
1971	140	19만0000	4만3000	22.8	1만2000
1972	141	19만0000	5만0000	26.6	1만4000
1973	143	25만0000	16만3000	65.4	12만6000
1974	142	110만0000	56만2000	51.1	12만6000
1975	139	239만0000	61만2000	26.3	12만6000

자료: 한국조선협회, www.koshipa.or.kr 참조

22) 한국해사문제연구소(1984), 『현대해운발전 40년사』, pp.542-551.

23) 한국해운기술원(1985), 『해운통계요람』 pp.191-198.

2. 주요내용 및 추진과정

(1) 해운·조선 종합육성방안의 주요내용

해운·조선 종합육성정책의 기본 방향은 첫째, 우리 화물은 우리 손으로 들썰, 우리 선박은 우리 조선소가 건조 셋째, 해운업/조선업/화주의 연계육성 넷째, 후방 관련공업의 개발 촉진 다섯째, 해운·조선의 국제경쟁력 강화 등 5가지로 외항선은 수요의 75%, 내항선은 전량 계획조선으로 확보함으로써 조선 불황 시에도 최소 건조량을 유지하도록 목표를 세웠으나 1976년 9월에 계획조선 세부시행계획에 의하여 이들 목표가 조정되었다²⁴⁾. 이 계획은 지원 자금의 확보 문제로 당초 해운·조선 종합육성방안의 계획치보다 축소 조정되었다. 계획조선사업은 1976년 1차 연도에는 외항선 8척을 건조했으며, 2차 연도부터는 외항선과 함께 내항선, 어선 등도 계획조선에 포함하였다.²⁵⁾

계획조선은 표준선형의 개발에 의한 국산대체, 국내 조선소의 생산성 향상 및 설계능력 제고, 각 조선소의 안정적인 가동률 유지를 위한 업무량 확보, 국적선 적취를 제고에 의한 해운의 국제수지 개선 및 운송권 확보라는 여러 목적을 지니고 있었으며, 정책 지원의 내용은 다음과 같았다.

<표 2> 계획조선하의 선복증강계획

구 분		1976	1977	1978	1979	1980	1981	'77~'81
외항선	계획조선	74	175	200	225	200	200	1,000
	수입	176	100	100	150	200	200	750
	용선	250	25	200	325	35	450	1,550
	소계	500	500	500	700	750	850	3,300
내항선	계획조선	*5	10	10	10	10	10	*50
어선	계획조선	-	7	7	11	12	13	50
	기타	5	10	8	14	24	26	82
	수입	22	13	9	13	24	26	85
	소계	27	30	24	38	60	65	217
합 계		532	540	534	748	820	925	3,567

자료: 한국조선협회, www.koshipa.or.kr 참조

첫째, 선박건조에 소요되는 자금의 대부분을 국민투자기금 또는 계획조선자금 등의 내자와 외화대부, 전대차관, 상업차관 등의 외자로 조달했다. 따라서 자기 자금부담율은 컨테이너선이 8%, 기타선이 10%에 지나지 않았으며, 금리도 11%로써 일반대출보다 저리였다. 둘째, 강관 가격의 인하, 물품세, 직물류세, 석유류세 등 내국세의 면제 등을 실시하여

24) 한국조선협회, 한국조선산업발전사 - 1970년대, www.koshipa.or.kr 참조

25) 한국해운기술원(각년도), 『해운통계요람』, 각년도 참조.

선가의 8% 인하 효과를 거두었다. 셋째, 주요 정책 물자의 수송권을 확보하고 적정 운임율을 보장했다. 제1차 계획조선에 의해 건조된 선박 중 벌크캐리어 선주에게 5년 간 수입 비료원료 수송권을 부여했고 운임율도 시장 운임율에 비해 높은 가격으로 계약토록 지원했다.

(2) 해운 · 조선 종합육성방안의 추진과정

계획조선의 추진과정은 신조선의 건조를 희망하는 해운기업이 한국산업은행에 계획조선을 신청하면 한국산업은행이 해운항만청과 협의하여 실수요자를 선정하고, 실수요자로 선정된 해운기업은 한국산업은행으로부터 공정별로 용자를 받는 식으로 진행되었다²⁶⁾.

실수요자의 선정원칙과 기준은 일반적으로 컨테이너 전용선의 경우 복수경쟁을 원칙으로 하였으며 신속한 항로개설이 필요한 항로를 대상으로 하여 적격기업을 선정하였다. 즉, 물동량확보 및 부대시설의 원활한 활용이 가능한 기업과의 관계, 해운동맹에의 가입여부, 즉각적인 항로개설이 가능한 기업에 중점을 두었다. 부정기선의 경우에는 비료원료, 철광석, 등 대량수입화물을 수송하는 선사에 우선권을 주었으며 적화보증 등 수송권 확보의 유무, 기업의 전문성, 외자확보의 유무, 재무여건 등이 심사기준으로 작용하였다.

계획조선제도가 시행된 1976년부터 1994년까지의 외항선 건조량 및 자금지원실적을 살펴보면 외항선 건조량은 195척 481만GT이며 계획조선에 지원된 한국산업은행의 용자금액은 내자가 1조5449억원, 외자가 2392억원으로 총 1조7841억원이 지원되었다²⁷⁾

계획조선 건조량은 1976년부터 서서히 증가하기 시작하였으며, 1985년부터 1988년 사이에 급증하는 추세를 보이고 있다. 이것은 정부가 1983년부터 해운산업합리화조치를 시행하였으며 노령선의 대체 및 정부의 계획조선 이외 신규선 도입 규제에 의하여 급속한 증가를 보인 것이다²⁸⁾. 그러나 정부의 신규선 도입 규제정책이 완화됨에 따라 계획조선의 수주량은 1990년대 이후 감소세를 나타내고 있다.

<표 3> 계획조선 자금자달 원칙

자기자금부담비율		10%(FULL CONTAINER선 8%)	
구 분	내 자	외 자	
차입자금	재 원	국민투자기금, 산은 기계공업육성자금	외자대부, 전대차관
	용자 금액	자기자금과 외자를 제외한 금액	외자재구입자금 전액
	용자 비율	선종별 국산화율에 따라 상이	
	대출기간	대출후 13년 이내	대출후 10년 이내
	대출이자	LIBOR+2.0	LIBOR+1.25

자료: 한국조선협회, www.koshipa.or.kr 참조

26) 한국해사문제연구소(1984), 「전계서」, pp.542-589.

27) 이원철(1985), 「전계서」, pp.145-155.

28) 민성규(1994), 「전계서」, pp.25-28.

한편, 계획조선정책의 중요한 요소중의 하나인 용자조건을 추이를 살펴보면 산업은행의 용자조건은 정부의 경제정책 및 시장금리추이에 의해 수차례 조정되었다. 대출금리는 1980년대 초까지 국내금리가 외국금리에 비해 열세의 위치에 있었지만 국내금융기관의 일반시설자금에 비해 4.5-5% 낮은 9-14% 수준이었다. 그러나 1982년 정부의 정책금리단일화 조치이후 금리차이가 없어지게 되었으며 일반시설자금의 용자조건과 동일한 10.5-11%를 1987년까지 유지하였다. 1987년의 산업정책심의회에서 내자는 LIBOR²⁹⁾+2%, 외자는 LIBOR+1.25%로 변경되어 1992년까지 적용되었으며, 1992년 이후부터는 매분기 US\$표시 변동금리를 적용하였다.

IV. 일본의 계획조선제도

1. 배경

제2차 세계대전 이전의 일본의 선박량은 1941년기준으로 1962척, 609만GT로 세계2위의 해운국이었다. 그러나 전쟁으로 인한 여파로 제2차 세계대전 이후인 1945년 8월에는 873척, 150만GT로 크게 감소하였다. 또한 이 중 70%가 성능이 크게 저하되는 선박이었으며, 나머지 30%는 노령선으로 일본해운의 경쟁력은 저하되어 있는 상황이었다.³⁰⁾

따라서 전후 일본 해운재건에 가장 큰 장애요소는 선박량의 부족이었다. 일본국내해상 수송에도 선박량이 부족하였으며 원료를 수입하여 가공 수출하는 일본의 경제체제에서는 외항선대의 복구는 필수불가결한 요소였다. 당시의 일본기업은 전쟁중에 징발당한 선박에 대한 전신보상금 24.5억엔³¹⁾이 일본정부로부터 지급거절당하여 신조선의 건조에 필요한 자금원을 상실하였으며 자력으로 상실선대를 회복하는 것은 불가능한 상황이었다.

또한 조선업의 조업율을 향상시키기 위하여 국가가 재정자금을 투입하고 민간자금을 도입하여 필요한 자금을 확보하여 선박의 정비확충 및 조업확보를 기하는 것이 요구되었다. 일본정부는 장기적인 선박확충계획을 설립하고 일본의 적정선박량을 400만GT로 책정하였다. 일본정부는 해운의 부흥을 촉진하기 위하여 선박, 조선기자재, 등을 전담 관리하는 선박공단법을 1947년에 제정하고 선박공단을 발족하였다³²⁾. 선박공단은 부흥금융고의 해운자금을 활용하여 선박확충정책을 실시하였다. 이후 1950년 해운이 민간에 환원되었으며 1953년부터는 이자보조법이 실시되어 본격적인 계획조선이 추진되었다³³⁾.

29) 국제금융시장의 중심지인 영국 런던에서 우량은행끼리 단기자금을 거래할 때 적용하는 금리로써, 런던은행간 금리(London Inter-Bank Offered Rates: LIBOR)라고 부른다. 국제금융시장의 기준금리로 활용되고 있으며 금융기관이 외화자금을 들여올 때 기준으로 삼는 금리이다.

30) 運輸省(1967), 『日本海運前後助成史』, 海産産業研究所, p.41.

31) 1967년 환산기준으로는 약 7350억엔에 달함

32) 運輸省(1967), 『전게서』, pp.46-47.

33) Pempel(1987)은 일본은행이 금융시스템에 미치는 힘의 강력함을 중시하여 경제정책 작성할 때 정부의 중심적 역할을 강조하면서 전략적 우선도에 따라 다방면에 유연한 자원배분을 행하는 일

이자보조법이란 계획조선의 건조자금을 대출한 금융기관에 국가가 일정비율의 이자보조금을 교부하여 선주의 금리부담을 경감시키는 제도로써 지속적인 외항선박의 건조를 촉진시키기 위하여 계획조선의 보강책으로 도입된 정책이다³⁴⁾.

즉, 1952년부터 시작된 해운불황기에 계획조선에 의한 선박확충을 위하여 필요한 시중 금융기관의 협조자금을 확보하기 위하여 실시된 정책이다. 당시 일본의 해운기업들은 대량의 선박건조에 필요한 자금을 자력으로 확보하는 것이 불가능하였으며, 시중 금융기관으로부터 차입을 하는 경우에도 금리가 높은 단기차입금에 의존하고 있는 실정이었다. 또한 일본의 금융기관들도 과거에는 계획조선에 대한 대출에 호의적이었으나 해운불황기에 접어들자 계획조선에 대한 용자에 소극적인 입장을 보였으며 정부의 금융정책상화로 이러한 경향은 한층 강화되고 있었다.

한편, 당시 일본정부가 실시하고 있던 계획조선정책상의 용자조건은 선진해운국에 비해 열세인 상황으로, 금리면에서 7.5-11.3%, 상환기간에서 3-5년으로 정해져 있는 상황이었다. 이에 비해 선진해운국의 신조선건조용자조건은 금리면에서 3.5% 전후, 상환기간은 15-20년으로 일본의 계획조선보다 유리한 용자조건을 받고 있었으며, 일반적으로 신조선을 건조할 때 자기자본비율이 50%를 점하고 있음으로 해서 이자부담이 일본해운기업에 비해 적었다³⁵⁾.

이자보조법은 1953년 제정·공포된 '외항선박건조용자보급법'에 근거하고 있으며, 이후 손실보상제도 및 이자보조법의 내용을 강화한 '외항선박건조용자이자보조 및 손실보상법'으로 개정되었다.

2. 계획조선 및 이자보조제도

(1) 계획조선

일본의 계획조선은 해운정책의 간접보조정책 중 금융보조정책의 형태로 실시되었으며 일본정부가 당해 연도의 필요 조선량을 결정하고, 선박의 건조를 희망하는 선주 중에서 선정된 선주에 대하여 선가의 일부를 저리의 재정자금을 융자하여 건조를 촉진하는 방식으로 추진되었다³⁶⁾. 일본의 계획조선 추진과정은 일본개발은행자금에 의해 추진된 금융지원 및 이자보조제도가 실시된 1953년을 기준으로 구분하여 분석할 수 있다.

본정부의 기능을 강조하였다. T. J. Pempel(1987), "The Unbundling of Japan, Inc.: The Changing Dynamics of Japanese Policy Formation", *Journal of Japanese Studies*, Vol.13, No.2, pp.271.-306

34) 運輸省(1967), 「전계서」, pp.61-71.

35) 運輸省(1967), 「상계서」, pp.84-86.

36) 일본의 정부에 의해 주도되고 민간과 정부가 일체가 되는 형태의 경제발전형태를 J.Abegglen (1970)은 일본주식회사라고 표현함. James C. Abegglen, "The sources of Japanese Economic Growth," *Scientific American*, pp.139-140.

가) 부흥금융금고 및 선박공단³⁷⁾

1947년부터 1948년까지 2년 동안 부흥금융금고와 선박공단을 활용하여 계획조선을 실시한 방식으로, 선박공단이 70%이하, 선주가 30%이상의 비율로써 건조선박을 공유하며 10년 이내에 선주가 선박공단의 지분을 매입하여 선박을 자사선박으로 매입하는 방식이다. 선박의 공유에 필요한 선박공단의 지분은 부흥금융금고가 해운자금을 융자하며 선주는 입찰제를 도입하여 선발하였다³⁸⁾.

한편, 1949년에는 일본에 인플레이션이 발생하여 부흥금융금고를 활용한 기존의 융자방식은 정지되었으며 그 대신에 미국의 대일원조특별회계가 설치되었고 이 자금으로 재정융자를 실시하였다.

<표 4> 계획조선 건조량과 융자상황 추이

구분	건조량						건조자금(100만엔)			
	화물선		유조선		합계		자기	재정	시중	총액
연도	척	GT	척	GT	척	GT				
1947	51	7만8308	-	-	51	7만8308	-	4132	1143	5275
1948	36	9만4900	-	-	36	9만4900	-	4592	4223	8815
1950	33	21만7750	2	2만5000	35	24만2750	-	1만3217	8905	2만2122
1953	32	24만8360	5	6만4000	37	31만2360	-	2만6683	1만7817	4만4500
1955	16	12만9645	3	5만3920	19	18만3565	-	1만5233	3808	1만9041
1960	14	13만3940	2	5만7800	16	19만1740	-	1만3328	6018	1만9346
1965	48	101만4950	17	81만0400	65	182만5350	-	8만5032	2만5805	11만0837
1970	33	123만4270	12	139만0200	45	262만4470	1만5824	10만7230	5만2078	17만5132
1975	11	59만2800	3	35만2000	14	94만4800	1만8192	7만4260	2만5380	11만7832
1980	18	93만1900	13	90만7200	31	183만9100	2만2553	18만2300	5만8305	26만3158

나) 일본개발은행에 의한 계획조선³⁹⁾

1953년 이후의 계획조선은 부흥금융금고를 대신한 일본개발은행⁴⁰⁾의 융자에 근거하여

37) 運輸省(1967), 『전계서』, pp.46-51.

38) 杉山和雄(1992), 『海運復興期の資金問題』, 日本經濟評論社, pp.42-120.

39) 運輸省(1967), 『전계서』, pp.61-83.

행하여 졌다. 이전까지 계획조선의 재정자금을 공급했던 미국의 대일자금특별회계는 1954년에 폐지되었으며 중요산업의 장기설비투자에 관한 재정자금의 공급은 일본개발은행을 통하여 추진되었다. 또한 이자보조법이 공포되어 시중금융기관과의 원활한 협조금융의 활용이 가능하게 되어 선주의 금리부담이 축소되었다.

1954년 일본경제는 급속한 중화학공업화에 동반하여 경제구조가 변화하였으며, 수에즈 운하 폐쇄로 인한 세계적인 해운호황을 맞이하여 유조선 및 광석전용선 등 각종 전용선에 대한 수요가 급증하였다. 또한 운임절감효과 및 대량수송권 확보 측면에서 선박의 대형화 및 선복량의 증가가 진행되었다. 이러한 상황에서 해운기업자체의 체질개선 및 일본경제부흥을 배경으로 하여 지금까지 계획조선에 한하여 추진되었던 선복확충이 '자기자본선'이라는 명칭으로 재정지원을 받지 않고 해운기업 독자적으로 민간자본을 조달하여 신조선을 건조하는 방식이 추진되었다.

그러나 전후처리과정에서 충분한 자본축적이 이루어 지지 않은 일본해운기업은 차입금에 의존한 선대확충과정에서 연간 차입금에 대한 이자부담이 증가하였으며, 일시적 해운호황기에도 수익을 충분히 올리는 것이 불가능하였다. 해운기업에 대한 이자부담은 해운기업의 경쟁력을 약화시켰으며 수에즈 붐 이후의 해운불황기에 경영상태가 급속도로 악화되어 건조선박의 감가상각 및 차입금 상환에 어려움을 겪고 있었다.

한편, 일본경제는 해운산업과는 반대로 호황기를 누리고 있었으며 증대되는 수출입물량으로 인해 선박의 수요는 꾸준히 증가하고 있었고 이로 인해 계획조선하의 선복확충은 지속적으로 추진되었다.

이러한 모순점을 해결하기 위하여 일본정부는 1960년 '국민소득배증계획' 정책을 채택하고 일본해운의 선복량을 향후 10년간 970만GT로 증가하는 정책을 추진하였다.

이후 1963년 '해운업의 재건정비에 관한 임시조치법' 및 '외항선박건조용자 이자보조 임시조치법의 일부를 개정하는 법률'을 제정하여 해운집약을 추진하였다⁴¹⁾. 해운산업집약이후에 계획조선량은 매년 증가하였으나 이것은 일본경제의 고도성장을 배경으로 한 선복수요를 충족시키기 위한 것이었다. 1973년 오일쇼크로 인하여 이자보조제도가 정지되었으며 이로 인하여 계획조선도 점차 감소하는 시기가 있었으나, 1976년부터 이자보조제도가 다시 시행되어 계획조선량은 다시 증가하였다. 이후 1980년대에 일본의 편의치적선이 확대됨에 따라 계획조선의 역할은 축소되었다.

(2) 이자보조제도

일본의 이자보조제도⁴²⁾는 1953년에 공포된 '외항선박건조 용자이자보조법'에 근거하여 실시되었다. 그러나 시행초기에는 선주부담비율이 7.5%로써 국제금리수준에 비해 높은 수

40) 산업설비 투자자금의 공급기관으로 1951년 4월20일 설립됨

41) 地田知平(1993), 『日本海運の高度成長』, 日本經濟評論社, p.59.

42) 運輸省(1967), 『전계서』, pp.93-112.

준이었으며, 당초 예정되었던 시중금융기관에 대한 손실보상제도의 규정이 누락되어 시중 금융기관의 참여가 저조하였다. 따라서 추가로 개정된 '외항선박건조용자이자보조법 및 손실보상법'의 공포와 더불어 시행에 들어갔다.

개정법안에는 계획조선의 조성내용이 강화되었으며 선주의 이자부담을 5%로 제한하는 내용이 삽입되었다. 또한 용자상환기간도 시중금융기관에 대해서는 준공일시 이후의 5-10년, 일본개발은행에 대해서는 화물선 15년, 유조선 13년간의 균등상환으로 규정하였다.

이후 1956년 수에즈 운하 폐쇄로 인한 일시적인 해운호황기에 이자보조제도의 내용을 축소하였으며, 1959년에는 폐지하였다. 그러나 1960년부터 해운에 불황이 시작되자 '일본개발은행에 관한 외항선박건조용자이자보조제도 임시조치법'을 제정하여 이자보조제도를 재개하였다.⁴³⁾

1963년에는 이자보조대상을 해운집약에 참가하는 기업으로 한정하고 이자보조금을 상향 조정하여 선주의 금리부담을 경감시켰다. 즉, 일본개발은행의 선주부담금리를 5%에서 4%로 감소시켰으며, 시중금융기관의 선주부담금리는 7.135%에서 6%로 낮추었다. 또한 이자보조기간도 일본개발은행에 대해서는 종래의 5년에서 10년으로 연장하였으며, 시중금융기관에 대해서도 건조기간이후의 5년에서 건조기간 이후의 7년으로 연장하였다.

이후 일본경제의 흑자기조가 정착되었고 일본경제가 예상을 상회하는 성장률을 기록하자 일본수출입물량의 안정적인 수송망 확보를 위하여 계획조선정책의 재검토가 요구되었으며 일본정부는 1970년 '개정 신해운정책'을 책정하여 선대 증장을 추진하였다.

그러나 1971년의 환율조정 및 1973년의 오일쇼크로 인하여 선대구조의 개편이 필요하게 되었으며 일본의 해운정책도 종래의 양적확대정책에서 필요최소 선대유지로 전환되었다. 이후 1979년 일본 조선업체의 도산을 방지하기 위하여 종래보다 강력한 이자보조율인 2.5-3.5%로써 이자보조제도를 실시하여 해운기업의 신조선 발주를 유도하였으며 이를 통하여 일본 조선업의 도산을 예방할 수 있었다. 또한 1987년 심각한 불황에 처해있는 해운산업을 지원하기 위하여 이자보조제도의 일부를 시행하여 일본개발은행을 통해 177억엔을 지원한 적은 1982년 이후 전면적인 이자보조제도의 시행은 중단되었다. 즉 1982년 이후부터 계획조선을 통한 이자보조제도의 실시는 폐지된 상태이다⁴⁴⁾.

43) 運輸省(1985), 『續 日本海運戰後助成史』, 海事業研究所, pp.15-31.

44) 運輸省(1985), 『상세서』, pp.192-214.

<표 5> 이자보조계약내용의 추이

구분	일본개발은행					일반금융기관						
	연도	대부 이자	이자 보급율	선주부담 금리	이자보 조기간	대부 기간	대부 이자	이자 보급율	선주부담금 리	이자보조 기간	대부 기간	비고
52												
53		7.5	--	7.5	--		11.315	3.815	7.5			*1
54			1.5	6.0	47일		6.315	5.0	건조기간 +5년			
55							10.585	5.585				
56							9.855	2.424	7.428			
57												
58			-	6.5	-		9.49	-	9.49	-	건조기간 +5년	
59								7.5				
60						유조선 :13년	1.99	7.135	건조기간 +5년			*2
61			1.5	5.0								
62			-	6.5	5년	화물선 :15년	-	9.125	9.125			
63			-	6.5			1.99	7.135				
64		6.5	1.5	5.0			1.99- 3.125	7.135-6.0				*3
65			1.5-2.5	5.0-4.0			3.125					
66					10년		8.76- 8.943	2.76- 2.943	6.0	건조기간 +7년	건조기간 +7년	
67			2.5	4.0			8.76	2.76				
68							8.395- 8.76	2.395- 2.76				
69							8.2					
70			1.0	5.5		정기선: 13년	8.5	2.2	6.3			
71							8.2-8.5	1.7-2.0	6.2-6.5	건조기간 +8년		
72					건조기간 +8년	기타 :11년	7.7-8.0	1.2-1.5	6.2-6.5			
73	6.5-6.75	0.7-1.0	컨:5.5 기타:5.8				7.7-7.9	1.2	6.5-8.7			*4
74	6.5-8.0	0.7-1.625						1.2-2.5	6.5-7.4			
75	7.5-8.0	-	7.5-8.0	-			9.2-9.9	-	9.2-9.9	-	건조기간 +8년	*5
76	7.5	-	7.5	-			9.2	-	9.2	-		
77	6.5-7.5	-	6.5-7.5	-			7.6-9.2	-	7.6-9.2	-		
78	6.05	-	6.05	-			7.1	-	7.1	-		
79	6.05-7.15				13년		7.1-8.8	컨: 3.5	컨: 3.6-6.0			*6
80	8.0-8.5	컨: 3.5 부정기:3 탱크:2.5	컨:4.5-5.0 부정기: 5.0-5.5 탱크:5.0-5.5	건조기간 +8년			8.8-9.5	부정기: 3	부정기:4.1- 5.9	건조기간 +8년		
81	7.5-8.0						8.5-8.8	탱크:2.5	탱크:4.6-7.0			
82	7.3-7.5	-	-	-			8.4-8.9	-	-	-		*7

자료: 運輸省(1985), 『續 日本海運戰後助成史』, 海事産業研究所, pp.430-433.

주 *1: 1953년 8월 15일 이후 발생분에 대한 계약에 한함

*2: 1959년 10월 1일 소급하여 계약

*3: 최초 융자일까지 소급하여 계약보조율인상 등의 변경계약

*4: 1973년(29차)의 대출금리변경에 부합되지 않는 최초의 융자일까지 소급하여 계약보조율 인상 등의 변경계약

*5: 신규이자보조계약 정지

*6: 신규이자보조계약 정지

*7: 신규이자보조계약 정지

(2) 성과

일본의 계획조선정책의 성과로서는 첫째, 풍부한 재정자금을 바탕으로 하여 대량의 선박이 확충되었다는 점이다. 일본정부는 계획조선을 통하여 일본외항선대의 선박량을 전후 30년 만에 세계수위의 수준까지 비약적으로 발전시켰다. 재무구조상의 약점과 전후 기업의 신용도가 결여되어 있던 해운산업이 독자적으로 자본을 형성하여 선대를 증가시키는 것은 불가능한 것이었다. 일본외항선대의 60%에 달하는 재정자금의 투입과 이자보조제도를 통하여 일본정부는 시중금융기관의 해운업에 대한 투자를 적극적으로 유도하였으며, 이를 통하여 형성된 자금을 바탕으로 하여 일본외항해운은 경쟁력을 갖춘 대형 선대를 구축할 수 있었다.

일본의 계획조선정책은 일본의 해운산업 및 조선산업에 직접적인 긍정적인 효과를 유발하였으며 타산업에도 파급효과를 유발하였다. 계획조선에 의해 건조된 선박은 일본해운기업의 경쟁력 강화에 도움을 주었으며 일본 화주가 선박을 저렴한 가격에 이용함으로써 운임경쟁력 측면에서 제품의 수출경쟁력을 향상시킬 수 있었으며, 보다 광범위한 지역을 대상으로 하여 수출입을 전개함으로써 신규시장의 개척 및 자원의 안정적인 확보도 가능하게 되었다.

조선산업 측면에서는 안정적인 조업률을 유지하여 건조기술의 축적 및 노동력의 확보를 통하여 세계 수위 수준의 조선국으로 발전하는 것을 가능하게 하였으며 연관된 철강산업의 발전에도 커다란 영향력을 미쳤다.

V. 한국과 일본의 정책 비교

한국과 일본의 계획조선상의 추진과정에서 시행된 시책과 실적에 근거하여 양국을 상호 비교하면서, 한국의 계획조선제도상의 문제점을 분석한다. 정책의 분석은, 먼저 계획조선제도상의 재정금융조건과 계획조선건조량 및 재정지원실적을 비교하며, 외항해운선박량에 대한 계획조선이 점유율을 통하여 양국의 계획조선제도가 외항선박량 증가에 대한 기여한 바를 분석하였다.

1. 금융정책 비교

1) 일본의 이자보조제도

한국과 일본의 계획조선 금융조건과 재정지원책을 나타내면 다음 <표 6>와 같다.

<표 6> 한국과 일본의 금융조건 비교

구분		한국	일본
금융 조건	자기부담	20%	10-25%
	재정 및 시중은행 지원비율	재정(내·외자)80% 한국산업은행이 담당	LNG:개발은행60%, 시중은행30% 에너지선:개발은행60%, 시중은행20% 기타선박: 개발은행50%, 시중은행25%
	상환기간	13년(최장 5년 거치)	13년(3년, LNG선 5년 거취)
	이자율	수출선박 8%	개발은행: 3.65-4.85 시중은행: 3.5-4.9
계획조선량		195척, 481만GRT	1326척, 4,670만GRT
재정지원실적		1조7798억원	지원액: 3조6239억엔 이자보조액: 2665억엔

자료: 한국해사문제연구소(1984), 『현대해운발전 40년사』 및 運輸省(1985), 『續 日本海運戰後助成史』, 海事業研究所를 참조하여 작성.

한국과 일본의 계획조선제도 중 가장 큰 차이점은 이자보조제도의 유무이다. 일본정부는 이자보조제도를 활용하여 계획조선에 필요한 자금의 원활한 공급과 일본의항해운의 국제경쟁력강화를 기하였다. 즉, 일본정부는 시중은행의 대출금에 대한 이자의 일부를 국가재정으로 보충하여 줌으로써 시중은행이 계획조선에 대하여 협력자금을 적극적으로 운용하게 유도하였다. 이 결과 총계획조선자금 중 재정자금이 60%를 점하였으며 시중은행자금도 27%를 점하였다.

또한 일본정부는 일본의항해운기업의 경쟁력 강화를 위하여 일본해운기업이 일본국내의 계획건조자금을 통하여 신규선박을 건조할 수 있도록 지원책으로써 이자보조제도를 활용하였다. 즉, 서구의 해운선진국에 비해 선박금융조건이 불리했던 일본해운기업에 대하여 2.0-6.0%의 이자보조를 실시하여 유럽의 선진해운국에 비해 금융조달면에서 유리한 위치를 점하는 정책으로써 이자보조제도가 활용되었다. 또한 선박확보측면에서도 일본해운기업은 전면적으로 일본국내조선소를 활용함으로써 일본국내조선산업의 활성화에도 기여하였다.

2) 한국의 재정지원정책

한편, 한국의 계획조선은 자금지원을 재정에 국한하여 운영하였으며 이로 인하여 수요량을 충족시키지 못하였다. 즉 1976년부터 1993년까지의 기간 동안 계획조선을 신청한 선박량은 904만GRT에 달하였으나 발주량은 490만GRT로써 약 52% 수준이었다. 또한 1981년

까지의 계획조선에 대한 금리는 일반시중금리보다 4-5% 낮은 9-14%수준이었으나 이는 일본의 선주가 부담했던 금리와 비교하면 2배이상 높은 수준이었다.

그리고 1982년부터는 한국정부의 정책금리단일화조치로 인하여 일반시중금리와의 차이가 없어져 금리면에서 장점이 사라졌다. 한국정부에서 실시한 계획조선은 단지 자금조달 측면에서만 장점을 유지하였으며, 금리면에서는 장점을 상실함에 따라 한국의 선주는 자본부담이 큰 신조선의 건조보다는 중고선의 도입으로 경영방침을 변경하였다. 한국정부는 신조선 건조보다 중고선의 도입이 다시 증가하자 중고선의 도입을 규제하는 정책을 실시하게 되었다.

따라서, 재정지원책 측면에서의 한국의 계획조선은 부족한 선박건조자금을 조달하여 노령화된 선박의 교체를 촉진했다는 점에서는 긍정적인 평가를 받을 수 있지만 일본과 같은 국제경쟁력 향상측면에서는 부정적인 측면이 있다.

한국과 일본의 1994년의 계획조선 금융조건을 비교하여 보면 금융지원비율 및 상환조건 등은 상호 유사한 수준을 보이고 있다. 그러나 일본의 경우, 추가적인 이자보조제도를 시행하지 않아도 장기간의 일본경제의 불황으로 인해 저금리 추세가 지속적으로 진행되어 3.5-4.9% 수준을 유지하였다. 그러나 한국의 금리는 약 9.3%로 일본의 2배 이상의 수준을 기록하였다. 특히 한국의 계획조선 자금금리는 국적취득조건부나용선의 금리 및 국내수출선의 금리인 8%보다 높은 수준을 보였다. 따라서 한국의 대형해운회사들은 국내조선소에서 신규조선을 발주할 때 계획조선이 아닌 국적취득조건부나용선방식으로 선박을 발주하여 계획조선은 유명무실화되었다.

2. 계획조선 건조량

1) 일본의 선박건조량

계획조선 중 선박건조량은 한국이 195척 약 481만GRT이며, 일본은 1,326척 약 4670만 GRT로써 약 10배의 차이가 있다. 또한 재원지원측면에서 한국은 총 1조7798억원을 투입하였으나 일본은 3조6239억엔을 투입하였으며 이자보조액도 3665억엔이 달한다. 일본은 풍부한 자금지원 및 이자보조제도를 활용하여 계획조선을 실시하였으며 외항해운성장의 원동력으로 계획조선제도를 활용하였다.

<표 7> 일본의 선박 건조 추이

구 분	계획조선 건조			자기자금 건조			합계	
	척수	GT	구성비(%)	척수	GT	구성비(%)	척수	GT
1965	17	182만5350	81.22	42	42만2000	18.78	59	224만7350
1966	11	190만9050	75.43	91	62만2000	24.57	102	253만1050
1967	10	203만3240	72.40	80	77만5000	27.60	90	280만8240
1968	11	230만8210	68.67	138	105만3000	31.33	149	336만1210
1969	12	247만3800	66.41	166	125만1000	33.59	178	372만4800
1970	12	262만4470	70.28	121	111만0000	29.72	133	373만4470
1971	12	321만8200	61.01	151	205만7000	38.99	163	527만5200
1972	15	330만4000	66.96	89	163만0000	33.04	104	493만4000
1973	14	198만5200	59.45	62	135만4000	40.55	76	333만9200
1974	13	193만8590	55.10	60	158만0000	44.90	73	351만8590
1975	3	94만4800	33.43	108	188만1000	66.57	111	282만5800
1976	1	16만4990	11.47	105	127만3000	88.53	106	143만7990
1977	1	25만7740	21.90	83	91만9000	78.10	84	117만6740
1978	4	30만1900	27.57	79	79만3000	72.43	83	109만4900
1979	18	162만7090	57.72	98	119만2000	42.28	116	281만9090
1980	13	183만9100	66.22	78	93만8000	33.78	91	277만7100
1981	7	180만1850	58.98	80	125만3000	41.02	87	305만4850
1982	4	67만0700	41.41	83	94만9000	58.59	87	161만9700

자료: 運輸省(1985), 『續 日本海運戰後助成史』, 海産産業研究所, p.434를 참조하여 재구성함.

일본의 선박증강은 전체적으로는 계획조선에 의한 선박량이 약 58%를 점하고 있다. 연대별로는 1953년에서 1964년까지(이자보조제도의 시행부터 해운기업집약화이전까지는 57.1%, 해운기업집약화에 의한 본격적인 계획조선 실시기간인 1965년부터 1970년까지는 71%, 1970년대에는 53.4%, 1980년대에는 49.9%를 점하였다. 특히 일본정부가 재정지원을 확대하고 이자보조제도를 강화한 1965-1970년에 계획조선의 비율이 가장 높게 나타나고

있다. 일본은 계획조선정책을 본격적으로 실시한 1970년대에는 계획조선에 의한 건조비율이 높게 나타나고 있으나 이자보조제도를 중지한 1980년대에 들어서는 계획조선의 장점이 사라짐에 따라 자기자본에 의한 건조가 증가함을 알 수 있다. 즉, 일본은 계획조선정책이 일본외항선대의 증강에 중요한 역할을 수행하였음을 알 수 있으며 그 비중이 점차 감소하고 있음을 알 수 있다.

2) 한국의 선박건조량

한국은 계획조선에 의한 선박증가비율이 약 35%로써 일본에 비해 낮은 수준으로 일본의 계획조선에 비해 선박확충효과를 발휘하지 못하였다. 즉 한국은 계획조선정책을 실시한 이후부터 1983년의 해운산업합리화이전까지의 기간동안 선박확충방법으로 주로 중고선 도입이나 국적취득조건부 나용선에 의존하였다. 해운산업합리화기간에는 중고선의 도입이 규제되어 계획조선실적이 60-77%에 달하였으나, 중고선 도입 규제가 완화된 1990년부터는 계획조선이 점차 감소하여 금리면에서 유리한 국적취득조건부나용선방식으로 선박량을 확충하였다.

<표 8> 국내 신조선 건조량 추이

구분	국 내 선			수 출 선			합 계		
	척	GT	천\$	척	GT	천\$	척	GT	천\$
1973	29	10,373	5,619	5	1,635	2,003	34	12,008	7,622
1974	42	18,519	9,720	21	201,832	73,552	63	220,354	83,272
1975	34	14,064	8,817	13	416,003	137,346	47	430,067	146,163
1976	44	302,114	53,039	53	551,294	298,086	97	853,408	351,125
1977	84	89,478	73,993	108	553,660	472,396	192	643,138	546,389
1978	140	151,409	104,399	68	617,525	543,976	208	768,934	648,375
1979	97	221,086	190,216	56	304,107	372,396	153	525,193	562,612
1980	77	190,482	190,877	27	464,449	353,436	104	654,931	544,313

자료: 한국조선협회, www.koshipa.or.kr 참조

우리나라의 계획조선정책은 선박자본측면에서 해운회사의 부담을 경감시킴으로써 우리나라 해운회사들이 저렴한 선원비와 화물유보정책 등의 지원하에서 급속한 성장을 이룩하는데 일조를 담당하였다.

우리나라의 계획조선은 당초 목표에는 미달하였으나 국내조선산업의 성장과 국적선박량의 증가에는 일익을 담당하였음이 인정된다. 국내조선산업을 살펴보면 1975년 국내의 신조선 건조량은 총 43만GT에 달하였으나 국내선은 1.4만GT로 3.26%에 지나지 않았으나 1980년에는 총국내신조선 건조량 65.5만GT중 19만GT로 29.14%를 점하였다.

3) 시사점

해운산업에 대하여 실시된 계획조선제도는 자본력이 부족했던 우리나라 해운선사에 대하여 선박량의 증강 및 노령선의 대체가 가능하게 하는 계기로 작용하여 계획조선이후인 1977년부터 1994년까지 우리나라 총선박량인 1459만GT중 31.3%에 달하는 457만GT를 점하였다.

그러나 1990년대 이후부터는 해운기업의 선박확충의 수단으로써 계획조선을 회피하고 있으며 이러한 원인으로는 첫째, 계획조선의 조달재원의 금리측면에서 이점이 없어졌다는 것이다. 계획조선하의 금리는 선진해운국의 금리조달측면과 비교하여도 열위에 있으며 국적취득조선부나용선방식의 금리보다도 불리한 조건에 있어서 국내선주들이 계획조선을 기피하고 있다.

둘째, 계획조선을 위한 조달재원이 불안정한 측면으로 계획조선재원은 수요면을 고려한 후에 공급의 한도내에서 조달된 자금의 분배에 중점을 두고 있다. 재원부족으로 수요를 충족시키지 못하였다.

정부의 계획조선과 병행하여 시행한 선박수급관리제도으로써 선사의 방만한 선박확보를 관리할 수 있다는 장점이 있으나 선사의 자율경영과 선박확보수단을 억제하여 선사에 선박자본금리에 부담을 가중시켰다.

세계해운시장이 개방화, 국제화되고 있는 시점에서 경쟁력있는 선박의 확보는 중요한 경영수단의 하나이며 해운정책에 대해서도 일대의 전환이 필요하다

VI. 요약 및 결론

해운정책은 국가에서 실시하는 경제정책의 한 요소이며, 국가의 교통정책의 일부분이며, 또한 국가가 국민경제와 국제해운시장의 자국상선대의 지위에 영향력을 행사하는 경제적·법적·행정적 조치로 정의할 수 있으며 정책의 주체인 국가가 주요 객체인 자국 해운업에 대하여 행하는 시책으로 정의할 수 있다.

우리나라와 일본정부는 해운정책의 일환으로써 계획조선정책을 실시하였다. 한국의 경우, 선박의 확보, 자국화자국선의 실시, 국내조선산업과 해운을 연계하여 육성하기 위하여 계획조선제도의 도입을 실시하였다. 일본도 마찬가지로 제2차세계대전중에 파괴된 상선대의 회복 및 자국조선산업의 활성화를 위하여 계획조선제도를 실시하였다.

그러나, 우리나라와 일본의 계획조선정책에 대한 결과는 상이하게 나타난다. 일본의 경우, 계획조선에 의한 선박량 증강은 전체선박량의 약 58%를 점하고 있다. 특히, 해운기업 집약화에 의한 본격적인 계획조선 실시기간인 1965년부터 1970년까지는 71%를 점하고 있다. 물론, 이자보조제도를 중지한 1980년대에 들어서는 계획조선의 장점이 사라짐에 따라 자기자본에 의한 건조가 증가하여 49.9%로 감소하였으나, 1970년대에는 53.4%를 점하고

있었다.

한편, 한국의 경우 국내조선산업을 살펴보면 1975년 국내의 신조선 건조량은 총 43만GT에 달하였으나 국내선은 1.4만GT로 3.2%에 지나지 않았으며, 1980년에는 총국내신조선 건조량 65.5만GT중 19만GT로 29.14%를 점하고 있다.

우리나라의 계획조선정책은 선박자본측면에서 해운회사의 부담을 경감시킴으로써 우리나라 해운회사들이 저렴한 선원비와 화물유보정책 등의 지원하에서 급속한 성장을 이룩하는데 일조를 담당하였음은 인정된다.

그러나 일본과 같이 계획조선을 통한 해운업의 세계수위 수준으로의 성장은 없었다. 그 이유로써는 첫째, 조달재원의 금리적인 측면이다. 계획조선하의 금리는 선진해운국의 조달금리와 비교하여 열위에 있었으며, 국내의 국적취득조선부나용선방식의 금리보다도 불리한 조건에 있어서 국내선주들이 계획조선을 기피하였다.

둘째, 계획조선을 위한 조달재원이 부족하여 수요를 충족시키지 못한 점이다. 일본의 경우 계획조선제도와 비교하여 이자보조제도를 활용함으로써 시중금융기관의 참여를 적극적으로 유도하였으나, 한국의 경우 정부산하의 한국산업은행에서만 계획조선금융을 담당함으로써 재정적으로 부족한 상황이 지속되었다.

셋째, 일본정부의 시장환경변화에 따른 신속한 정책적 대응이다. 일본정부의 경우 시장상황의 변동에 따라 계획조선에 의한 선박량을 장기간 및 단기간으로 구분하여 탄력적으로 적용하였으며, 이자보조제도를 활용하여 선주가 부담하는 금리를 호황기와 불황기로 구분하여 적용함으로써 선사의 선박수요를 조절하였으나 우리나라는 해운산업합리화조치를 통한 선박수급관리제도를 시행하여 선사의 자율경영과 선박확보수단을 억제하여 선사에 선박자본금리에 부담을 가중시켰다.

해운정책은 여러 가지 장점에도 불구하고 선사가 정부에 대해 의존도를 높이고 선사의 자주적인 산업활동을 제한하는 단점을 지니고 있다.

오늘날 세계해운시장이 개방화, 국제화되고 있는 시점에서 경쟁력 있는 선박의 확보는 해운기업의 중요한 경영요소의 하나이며 우리나라도 이를 지원할 수 있는 방향으로 해운정책이 수립되어야 한다. 우리나라의 해운정책이 내형과 외형에서 모두 성공하기 위해서는 환경에 알맞은 정책의 수립이 중요하며 부작용과 역작용을 최소화할 수 있는 방향으로 정책이 수립되어야 한다.

참고문헌

1. 김진구, 박창호, "세계물류진전과 한국해운항만의 경쟁력 향상을 위한 마케팅 전략", 2005 공동 학술대회, 한국항만경제학회.
2. 김창범(2007), "해상운송의 물동량 예측과 항만물류정책", 『한국항만경제학회지』, 한국항만경제학회, 제23권 1호.
3. 민성규(1994), "해운환경의 변화와 2000년대의 해운정책", 『해운학회지』, 한국해운물류학회, 제19권.

4. 박영근, “국제해상운송업의 물류경쟁력 영향요인”, 2004 국제학술대회, 한국항만경제학회.
5. 손태현 · 민성규(1986), “해운산업합리화 조치 이후의 해운과 해운정책”, 『해운학회지』, 한국해운물류학회, 제3권.
6. 이원철(1984), “미국의 화물우선척취정책에 관한 일고찰”, 『해운학회지』, 한국해운물류학회, 제1권.
7. _____(1985), “해운정책의 국제적 추치와 한국 해운정책의 과제”, 『해운학회지』, 한국해운물류학회, 제2권.
8. _____(1988), “해운정책 전환을 위한 기본과제”, 『해운학회지』, 한국해운물류학회, 제7권.
9. 최재수(1988), 『한국해운산업합리화정책의 평가에 관한 연구』, 한국해사문제연구소.
10. _____(1990), “유럽공동체 통합후의 해운과 해운정책”, 『해운학회지』, 한국해운물류학회, 제9권.
11. 한종길(2002), “성장기 일본 해운정책의 결정과정에 대한 고찰”, 『한국해운학회지』, 한국해운물류학회, 제36권.
12. 한국해사문제연구소(1984), 『현대해운발전 40년사』.
13. 한국해운기술원(각년도), 『해운통계요람』
14. 해운항만청, 『해운항만청10년사』.
15. 한국조선협회, www.koshipa.or.kr 참조
16. 遠藤尚彌(1980), “開發途上國による國旗差別政策”, 『船協海運年報』, 日本船主協會.
17. 織田政夫(1979), 『海運政策論』, 成山堂書店.
18. 佐波宣平(1949), 『海運理論體系』, 有斐閣.
19. 杉山和雄(1992), 『海運復興期の資金問題』, 日本經濟評論社, pp.42-120.
20. 高村忠也(1951), “海運政策に關する若干の考察”, 『海運』.
21. _____(1987), “그칠줄 모르는 자국화자국선주의 정책”, 『해운학회지』, 제5권, pp.112-125.
22. 吉田茂(1995), “日本海運業の成長戰略と市場適合”, 『海事産業研究所報』, 海事産業研究所報, 第351券, pp.10-11.
23. 運輸省(1967), 『日本海運前後助成史』, 海事産業研究所.
24. 運輸省(1985), 『續 日本海運戰後助成史』, 海事産業研究所.
25. Cargo Preference Bill (50-50 cargo), p.6, Laes Relating to Shipping and Merchant Marine, p.730
26. James C. Abegglen, “The sources of Japanese Economic Growth,” Scientific American, pp.139-140.
27. T. J. Pempel(1987), “The Unbundling of Japan, Inc.: The Changing Dynamics of Japanese Policy Formation”, Journal of Japanese Studies, Vol.13, No.2, pp.271.-306

< 요약 >

우리나라와 일본의 해운정책 비교 연구

- 계획조선제도에 대한 회고와 시사점을 중심으로 -

김광희 · 김현덕

우리나라와 일본정부는 해운정책의 일환으로써 계획조선정책을 실시하였다. 한국의 경우, 선박의 확보, 자국화자국선의 실시, 국내조선산업과 해운을 연계하여 육성하기 위하여 계획조선제도의 도입을 실시하였다. 일본도 마찬가지로 제2차세계대전중에 파괴된 상선대의 회복 및 자국조선산업의 활성화를 위하여 계획조선제도를 실시하였다.

우리나라의 계획조선정책은 선박자본측면에서 해운회사의 부담을 경감시킴으로써 우리나라 해운회사들이 저렴한 선원비와 화물유보정책 등의 지원하에서 급속한 성장을 이룩하는데 일조를 담당하였음은 인정되나 문제점도 발견된다. 첫째, 조달재원의 금리적인 측면에서 선진해운국의 조달금리와 비교하여 볼 때 열위에 있었다는 점이다.

둘째, 계획조선을 위한 조달재원이 부족하여 수요를 충족시키지 못한 점이다.

셋째, 한국정부는 시장환경변화에 따른 신속한 정책의 반영이 결여되어 있었다.

오늘날 세계해운시장이 개방화, 국제화되고 있는 시점에서 경쟁력 있는 선박의 확보는 해운기업의 중요한 경영요소의 하나이며 우리나라도 이를 지원할 수 있는 방향으로 해운정책이 수립되어야 한다.

□ 주제어: 해운, 조선, 해운정책, 계획조선