

1984년 해운산업 합리화 조치와 2009년 해운산업 구조조정 정책의 특성 비교 연구

최기영*.최영석**.박용안***

A Research Comparing the 1984 Shipping Industry Rationalization with the 2009 Shipping Industry Restructuring Policy

Ki-Young Choi · Yung-Sok Choe · Yong-An Park

목 차

- | | |
|------------------------------|---------------------------|
| I. 서 론 | III. 1984/2009년 정책의 특성 비교 |
| II. 1984/2009년 정책의 배경과 현황 분석 | IV. 결론 및 정책 제언 |

Key Words : 해운산업, 합리화, 구조조정, 경쟁력강화

Abstract

This research studies the shipping industry rationalization of 1984 and the 2009 shipping industry restructuring and policy to raise competitiveness.

According to this research the operation of the two policies showed significant difference in the enforcer, aim and policy contents.

In 1984, under government initiative, M&A of shipping companies was accomplished but in 2009 restructuring of shipping companies is being pushed ahead by the group of creditors.

The use of different policies, M&A of shipping companies and restructuring of insolvent shipping companies, as solutions in a crisis shows different characteristics.

The act of shipping industry rationalization in 1984 was proposed on the very basic and aggressive aim and targeted to improve Korea's shipping industry structure. On the other hand, the 2009 policy of the restructuring of the shipping companies and improving competitiveness was based on the protective concept. This policy aimed for a prevention of bankruptcy of the shipping companies and hence preserve the shipping industry.

▷ 논문접수: 2010.05.01 ▷ 심사완료: 2010.05.25 ▷ 게재확정: 2010.06.11

* (주)그린로지스틱스 물류정보기술연구소장, andrewchoiky@hotmail.com, 대표집필

** 한국해양수산개발원 책임연구원, yschoe@kmi.re.kr, 02)2105-2992, 공동저자

*** 한국해양수산개발원 연구위원, yapark@kmi.re.kr, 02)2105-2789, 교신저자

I. 서론

1970년대 이후 무역진흥과 함께 괄목할만한 성장세를 보였던 우리나라 해운산업은 그동안 두 차례¹⁾의 큰 위기를 맞았다. 선박 가격이 치솟았던 1980~1982년 사이에 중고선과 용선확보에 과잉투자했던 우리 외항선사들이 1982년 이후 선박공급과잉이라는 구조적 요인에 의한 세계적인 장기 해운불황을 맞아 집단 도산위기에 몰렸었고, 2008년 리먼브러더스 파산을 시작으로 촉발된 미국발 금융위기, 세계 경제 악화, 글로벌 교역량 감소²⁾ 등으로 수익이 급감한 상황에서 무분별한 용선계약까지 겹쳐 또 한 차례 심각한 경영위기를 겪었다.

정부는 그 때마다 해운산업 회생을 위한 긴급 정책을 내놨다. 1984년에는 ‘해운산업합리화 조치’를 단행했으며 2009년에는 ‘해운산업 구조조정과 경쟁력 강화 방안’에 이어, 그 후속조치의 일환으로 같은 해 11월 ‘해운산업 동향 및 대응방안’을 확정 발표했다. 최근 해운시장이 일시적인 운임 회복세에 있지만 선박 공급 과잉 및 세계경제의 불확실성 등으로 본격적인 경기회복은 앞으로 3~5년 후에나 가능할 것이라는 전망 하에 선사들에 대한 상시 구조조정을 추진하면서 선박금융 위축 현상을 개선시켜나가겠다는 것이 정부 전략이다. 정부는 11월 후속조치에서 선박펀드의 선순위 금융 확보가 제한적일 경우 구조조정 기금이 최대 60%까지 참여할 수 있도록 탄력성을 부여하고, 현재 운항중인 선박에 대해 지원되고 있는 선박펀드 매입 대상을 건조 중 선박까지 포함하도록 대상을 확대했다.

경영 위기 극복을 위한 선사들의 자구노력도 가시화됐다. 특히 투자금 및 운영자금 등을 위한 유동성 확보에 총력을 기울였다. 한진해운은 2009년 회사채 공모를 통해 8,000억 원을 조달했으며 자산유동화증권(ABS)과 자산유동화대출(ABL)을 통해 4,000억 원을 확보했다. 현대상선은 2009년 총 1조 원의 회사채를 발행했으며 주 거래처인 S-Oil과 현대오일뱅크의 해상화물 운임채권을 유동화해 850억 원의 자금을 추가 조달했다. STX팬오션은 회사채를 통해 5,500억 원을 마련했고, 대한해운은 사모사채 500억 원, 신주인수권부사채 500억 원, 하나은행으로부터 자산유동화대출 1,000억 원, 그리고 회사채를 통해 800억 원을 조달했다.

선박 매각을 통한 자금확보도 추진됐다. 한진해운은 한국자산관리공사의 선박펀드에 16척을 매각해 2,300억 원을 확보했으며, 자사 보유 컨테이너 3만 2,000개를 해외 장비운용사에 738억 원에 매각했다. 대한해운은 선박 매각 후 용선을 받아 운용하는 세일 앤드 리스백(sale and leaseback) 방식으로 약 2,145억 원을 마련했다.

그러나 정부와 선사들의 이 같은 노력에도 불구하고 해운업계의 어려움은 좀처럼 해소

1) 1997년 아시아 외환위기로 인한 해운위기는 해운산업의 전형적인 호불황 주기와 관계없이 발생한 경우로 본 연구에서 제외함.

2) 김대진·전준수, “정보화시대 해운마케팅 전략에 관한 소고”, 『한국항만경제학회지』, 제18집 2호, 2002. p. 48.

되지 않고 있다. 한국기업평가는 '2010년 해상운송 산업전망'을 통해 2010년에도 국내 해운선사들이 신용등급 하향 위협에서 벗어나기 힘들 것으로 전망했다. 선박투자로 인한 선사들의 차입부담이 여전한데다 수급구조 개선이 쉽지 않기 때문이다. 선박의 공급과잉 상태가 계속되고 노후선 해체도 한계가 있어 당분간 해운업계의 수급불균형 구조가 지속될 것이며, 고유가 또한 선사들의 실적 회복을 지연시키는 요인으로 분석됐다. 선사들의 원가구조에서 연료비 비중은 대략 10~20%대를 차지한다.

채권단 중심의 구조조정이 한계에 이르렀다는 지적도 있다. 한국자산관리공사 주도의 선박펀드 운영 역시 금융권의 참여부진으로 당초 예상보다 실적이 저조한 실정이다. 따라서 정부가 선사 인수합병(M&A) 중용 등 산업정책 차원에서 개입할 필요가 있다는 주장이 나오고 있다.

본 연구에서는 1984년 해운산업합리화조치와 2009년 해운산업 구조조정 및 경쟁력 강화 방안을 비교 분석함으로써 정책의 주체와 구체적인 정책 내용의 차이점은 무엇이며 문제점은 없는지를 점검하고자 한다. 그동안 1984년의 해운산업합리화조치에 대한 연구는 배경과 효과에 대한 검토(이경순·김정인, 1992; 양창호, 1993), 이 조치의 해운산업 구조에의 영향(하영석·정근준, 2003) 시각에서 접근되었고, 2009년의 해운산업 구조조정 및 경쟁력 강화 방안에 대해서는 우리나라 해운산업의 취약성 검토를 바탕으로 위기의 재발 예방대책으로써 투자의 전문성강화, 스트레스 테스트, 정책의 일관성유지 등을 제안한 연구가 있다(임종관 외, 2009). 그러나 1984년과 2009년의 조치와 정책에 대한 체계적 비교연구는 아직까지 이루어지지 않고 있어, 이번 연구는 이러한 점에서 차별성을 갖고 있다. 한편 정책에 대한 비교 분석을 위해 매트릭스 분석(이종열 외, 1999; 조대우, 2006)을 참조했다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 1984년과 2009년의 정부 정책 배경과 상황을 분석하고, III장에서는 1984년 해운산업합리화조치와 2009년 해운산업 구조조정 및 경쟁력 강화 방안의 구체적인 정책 비교를 통해 각 정책의 특성과 차이점을 비교 연구한다. IV장은 결론 및 정책 제언이다.

II. 1984/2009 정책의 배경과 시황 분석

1. 1984년 해운산업 합리화 조치

(1) 우리나라 정부의 경제정책과 산업정책³⁾

1970년대 우리나라는 정부주도로 중화학공업 발전을 위한 집중적인 투자가 이루어졌다. 정부의 적극적인 유인정책과 대기업들의 성장에 따라 중화학공업 분야에 대한 신규진입과 설비투자가 급속히 증가했다. 우리 정부는 국내시장 규모의 성장과 국제무역환경 변화에 따라 보호경제체제에서 개방경제를 지향하며 1978년 2월 16일 '수입자유화 추진계획'을 발표했다. 수입자유화를 통한 개방체제를 구축하여 국내산업의 국제경쟁력 강화, 원자재의 안정적 공급과 가격 안정, 물가수준의 원활한 유지 등이 추진되었다.

해운산업에 대해서도 정부는 원자재의 안정적 수송을 위해 선박확보를 목표로 국내 조선산업과 연계한 계획정책을 추진했다.⁴⁾ 또한 정부는 원자재의 국적선 운송체제를 확립하는 웨이버(waiver) 제도 등을 실행하며 국적선 이용 정책을 강화했다.⁵⁾

한편 1979년 제2차 석유위기가 발생하면서 정부는 기존의 양적 성장의 경제정책을 재조정하여 경제 및 물가 안정화를 위해 긴축적인 재정정책과 통화정책을 도입했다. 우선적으로 정부는 과잉투자 비판을 받은 중화학공업 분야의 조정을 1980년에 2차에 걸쳐 실행했다. 이후 강도 높은 산업구조조정을 위해 「비료공업합리화」와 「해운산업 합리화계획」이 1981~1982년에 수립되었다. 1982년 12월 23일 발표된 「해운산업 합리화계획」은 세계 조선 공급 및 해운수요가 급속한 불균형을 형성하면서 불황에 빠진 해운산업의 구조 개선과 기업의 수익성 제고를 위해 긴급히 대책을 마련하였다.

3) 국가기록원의 국정분야별 자료 참조(<http://www.archives.go.kr>).

4) 조선산업 육성을 위한 외항선계획조선 제도는 선박의 해외수출, 국내수요 선박의 안정적 공급, 관련 산업 발전 등을 위해 추진되었다.

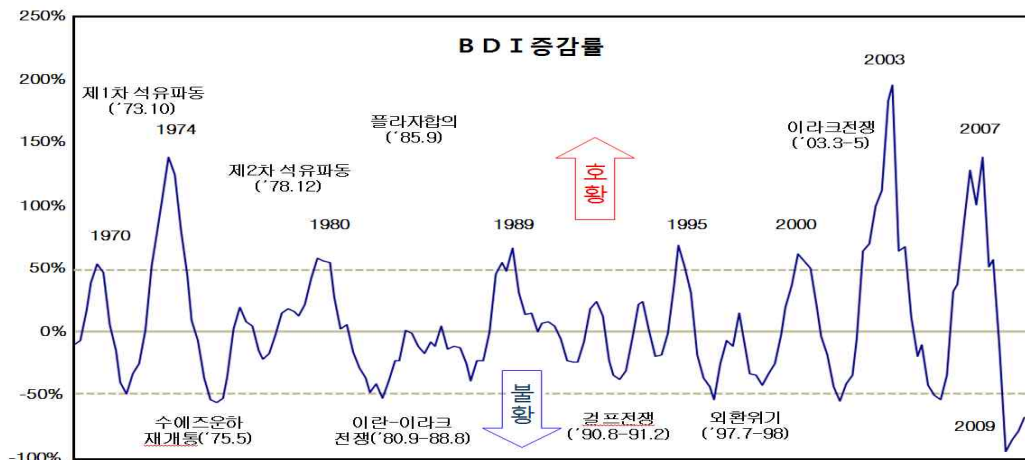
5) 오세영·이원철, “한국 해운 100년의 역사적 맥락과 전망”, 한국해운학회 제28회 학술발표회 논문집, 1999, p. 232.

(2) 세계경제 및 해운 시장

세계 경제는 제2차 석유파동 이후 1980년대 접어들어 유가 및 물가상승으로 경기침체, 금융불안 및 보호무역주의가 확산되었다. 경제 불황이 장기화 조짐을 보이면서 세계 해상 물동량이 감소함에 따라 해운 시장도 급속히 악화되기 시작했다. 1970년대에 크게 성장한 조선산업의 영향에 힘입어 발주된 신조 선박들이 1980년 초까지 대량으로 해운시장에 공급되면서 선박과잉 현상은 심화되었다. 해운시장의 구조적인 선박공급과잉 현상은 선사간 과당 경쟁을 유발시켰으며 이는 운임하락을 초래했다.

우리나라는 선박공급과잉 현상이 더욱 심각하여 해운산업 전반에 심각한 영향을 미쳤다. 우리 정부는 1981년에 해운 호황기에 준비한 ‘해운조선종합육성방안’을 발표하며 해운 불황이 시작되기 직전까지 선박량을 지속적으로 증가시켰다. 이러한 해운산업 육성방침으로 인해 고가의 중고선박 대량 매입과 외항해운선사가 난립하는 문제 등이 발생했다. 1982년에 해운불황이 산업 전반으로 확대되면서 해운기업들이 집단 도산사태에 이르게 되었다.⁶⁾

<그림 1> 세계 해운시장의 주기적 변동



자료: 국토해양부 내부자료.

6) 임종관 외(2009), ‘우리나라 해운산업의 불황극복 및 위기반복 예방책 연구’, 한국해양수산개발원, p.20.

2. 2009년 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고 정책

(1) 우리나라 정부의 경제정책과 산업정책

우리 정부는 2000년대 이후 지속가능한 성장기반을 마련하기 위한 방안으로 '개방과 경쟁'의 원칙하에 능동적인 대외개방을 추진하며 경제시스템의 선진화를 추구해왔다. 국제유가 상승, 환율하락 등의 대외적 불안 요인에 따른 리스크를 최소화하고 안정적인 시장경제 성장과 투명성·효율성 제고 및 대외경쟁력 강화, 신성장동력 창출 등의 노력도 지속적으로 추진되고 있다.⁷⁾

산업정책은 투자활성화와 일자리창출을 통한 실물경제활성화에 주력하며 지식·혁신주도형 산업강국으로의 전환을 추진해 왔다. 자동차·전자·조선 등 기존 주력산업의 경쟁력을 계속 유지하고 신성장동력 발굴과 육성을 위해 지식서비스산업을 위한 기반조성 사업이 강화되고 있다.⁸⁾

2007년 미국의 서브프라임 모기지 부실 등으로 인한 글로벌 신용경색 및 세계경제 침체 영향으로 우리 경제는 2008년 경제 성장률 및 수출 증가세가 감소세로 전환되었다. 정부는 국제금융시장 불안 등에 따른 금융시장 및 실물경기 상황 악화 등에 대응하며 금융시스템의 안정을 도모하기 위한 정책적 노력을 강화했다. 유동성 공급 확대와 중소기업 자금지원 및 기업 구조조정 등이 추진되었다. 기업 구조조정은 기본적으로 채권금융기관 중심의 상시적 구조조정을 추진하고, 정부는 이를 정책적으로 지원하기로 하였다. 우선적으로 건설·조선업 등에 대하여 신속한 구조조정을 추진하고 채권은행간 협약 및 부실채권·구조조정 기업의 자산 매입을 구조조정기금을 통해 자산관리공사가 할 수 있도록 했다.⁹⁾

대외 무역의존도가 높은 우리나라의 해운산업은 수출입화물의 99% 이상을 운송하는 국가 기간산업이며 5대 수출산업이다. 우리나라 해운산업은 2004년에 톤세 제도 시행 및 선박투자회사제도 도입 등으로 지배선대 규모가 크게 늘어 2008년에 세계 7위로 올라서며 외형적인 성장을 했다.

7) 재정경제부(2007), 2006 경제백서, pp.17~19 및 기획재정부(2008), 2007 경제백서, p.34~19 참고.

8) 지식경제부(2008), 2007 산업자원백서, pp.17-20.

9) 기획재정부(2009), 2008 경제백서, pp.121~123.

<표 1> 국가별 지배선대 현황

단위 : 백만DWT

순위	국가명	지배선대			5년간 평균 증가율(%)	세계시장 점유율(%)
		국적선	외국적선	Total		
1	일본	12.0	164.4	176.4	10.0	16.38
2	그리스	54.6	121.1	175.8	2.4	16.32
3	독일	17.6	87.3	104.9	16.8	9.74
4	중국	38.2	55.0	93.2	15.4	8.65
5	영국	13.1	37.8	50.8	22.3	4.44
6	노르웨이	9.2	34.4	43.6	-3.0	4.05
7	한국	19.3	18.7	38.0	8.5	3.53
8	미국	6.3	28.4	34.7	-5.2	3.22
9	홍콩	17.6	15.1	32.6	0.8	3.03
10	대만	4.2	25.9	30.0	5.8	2.79
10개국 소계		192.1	587.9	780.0	7.1	72.42
전세계 합계		315.0	762.1	1,077.1	8.1	

주 : 2008년 1월초 기준임.

자료 : ISL(Institute of Shipping Economics and Logistics), 2009.

(2) 세계경제 및 해운 시황

2008년 세계 금융위기가 전 세계로 전파되면서 세계무역량이 큰 폭으로 감소하기 시작했다. 미국과 유럽 등의 대규모 구제금융 조치에도 불구하고 금융시장의 혼란이 가중되고 이에 따른 실물경기의 충격이 확대되면서 기업의 투자활동 및 소비 심리가 위축되었다.¹⁰⁾

2008년 5월 건화물선 대표 운임지수인 BDI는 역사적 최고점인 11,793포인트를 기록한 이후, 12월 663포인트를 기록하며 최저점으로 추락했다. 컨테이너선 용선료 지수도 2008년 하반기에 급격히 하락하며 해운산업은 불황국면에 빠지게 되었다. 이러한 운임 하락에도 불구하고 호황기에 발주되었던 신조선박은 예정대로 인도됨으로써 세계 선박량은 지속적으로 증가하며 해운불황을 가속화시켰다. 우리나라 선사들은 심각한 유동성 위기를 겪으며 선박매각, 용선선박 반선¹¹⁾ 등을 통한 선대 조절 노력과 함께 자발적인 구조조정을 통해 경영 여건 및 재무구조 개선 등을 추구하고 있다.¹²⁾

10) 한국개발연구원(2008), KDI 경제전망, p.63.

11) 반선이란 용선선박을 반환하는 것을 의미.

12) 임종관 외(2009), '우리나라 해운산업의 불황극복 및 위기반복 예방책 연구', 국해양수산개발원, p.63.

<표 2> 해상 운임 변동 추이

구분	2005년	2006년	2007년	2008년			
				1분기	2분기	3분기	4분기
BDI	3, 359	3,189	7,068	7,285	9,992	7,105	1,143
HR지수	1,833	1,239	1,264	1,366	1,326	1,251	680

주 : BDI(Baltic Dry Index) 및 HR지수(Howe Robinson Container Index)는 평균임.
 자료 : 한국선주협회(2009), 사업계획서, p.12~13 참고하여 제작성.

Ⅲ. 1984/2009 정책의 특성비교

1. 1984년 해운산업 합리화 조치

(1) 정책 13)14)15)

1) 정책목표 및 기본방향

1984년 해운산업합리화 조치는 우리 외항해운업계를 집단도산의 위기로부터 구제하는 것이 최우선 목표였다. 해운업계의 집단 도산이 가시화될 경우 대출 원리금 상환을 받지 못하는 금융권의 부실화를 피할 수 없고, 이는 국가경제 전반에 치명적인 악영향을 줄 수 있기 때문이었다¹⁶⁾. 또 3면이 바다이며 무역의존도가 높은 우리나라의 지형적·산업적 특성상 차제에 우리 해운산업이 국제경쟁력을 가질 수 있도록 해운선사들의 체질을 근본적으로 개선하자는 취지를 담고 있었다.

선사들의 산업합리화 참여는 ‘가급적 자율’을 지향하면서 당사자 간 합의가 여의치 않을 경우 해운산업합리화심의위원회의 조정을 거치게 했다. 합병에 참여하는 선사들에게는 대대적인 금융 및 세제지원과 함께 노후경제선 처분 촉진 및 신조선대 확보를 위한 지원을 병행했다. 그러나 희생가망이 없다고 판단되는 부실선사는 과감히 조정하고, 담보선박은 제3자에 매각하거나 운영선사에 위탁운영 또는 현물출자토록 함으로써 선박은 계속 운항시킨다는 기본방향을 세웠다. 아울러 정부 스스로도 선박관리와 항로 및 면허관리 정책을 대폭 개선했다.

13) 이경순 외(1992), ‘해운산업합리화의 평가와 반성’(KMI).

14) 양창호(1993), ‘해운산업합리화 조치의 의의와 평가’(KMI).

15) 한국선주협회(1985). ‘해운연보-1984년 사업보고서’.

16) 김광희·김현덕(2007), “우리나라와 일본의 해운정책 비교 연구“, 『한국항만경제학회지』, 제22집 3호, 2007, pp. 103-126.을 참조.

2) 정책 내용

선사에 대한 지원책과 정책의 개선에 초점이 맞춰졌다. 그러나 정책의 핵심은 선사통합을 통한 체질 강화였다. 선사는 합병 또는 운영선사 형태로 통합하되, 합병선사는 주력 선사를 중심으로 강력한 경영체제를 구축토록 했으며, 운영선사의 경우는 위탁선사가 개별 합리화 계획 승인 후 2년 내에 운영선사에 완전 합병토록 해 주력선사가 합병 혹은 선박매각을 주도케 했다. 결국 주력 선사 중심으로 실질적인 업계의 통합을 유도한 것이다. 합리화 참여선사에 대해서는 금융 및 세제지원과 노후 비경제선 처분촉진 및 신조선대 확보 지원을 병행했다.

① 금융지원

금융지원은 3차에 걸쳐 진행됐다. 1차는 선박매입 원리금 상환을 최장 5년 유예하고, 합리화에 따라 운항권이 중지되면 운항비 등 일시적인 운전자금 소요액에 대해 운임채권 범위 내에서 지원했다. 원화부문은 원금상환 거치기간을 연장하거나 운전자금 대출로 대환했으며 이자상환은 운전대출로 대환했다. 외화부문은 이자 상환을 원금상환처럼 특별외화자금 대출로 대환했다.

1985년의 2차 지원은 합병이 완료된 선사 중 주거래은행이 회생가능성이 있다고 판단한 선사에 대한 추가지원이었다. 금융차입금을 최장 3년 거치 5년 분할상환으로 대환하고, 지원자금과 조건은 주거래은행이 관련 여신은행과 협의해 시행했다.

1987년에 시행된 3차 지원은 합리화지정 원양선사를 대상으로 기존부채 및 인수외화부채의 원금은 상환기일 도래시 5년거치 10년 분할상환 조건으로 대환하고, 이자는 정상이자율 원칙으로 하되 5년간 징수유예 후 무이자 10년 분할상환, 합리화 과정에서 인수한 원화부채 원금은 상환기일 도래시 10년 거치 10년 분할상환, 이자는 10년간 징수 유예 후 무이자 10년 분할상환토록 했다.

② 세제지원

합리화 지정선사의 자산 양수 양도에 따른 법인세, 등록세, 취득세, 특별부가세, 양도소득세를 면제했다. 합병법인은 합병에 따른 취득등록세를 면제받았다. 운영선사는 자산의 양수에 따른 취득등록세가 면제되었다. 합병 후 소멸하는 법인이나 운영선사 신설 시는 법인등록세를 면제했다.

③ 노후 비경제선 처분 촉진 및 신조선대 확보 지원

해운산업합리화 지정기업이 비경제선을 처분하는 경우 금융기관은 선박 처분에 따른 담보부족 상황을 감수하면서 이를 허용했다. 또 노후 경제선의 매각 처분에서 선가원리금 상환부족액은 일부 재정융자로 지원했다.

④ 해운정책 개선

우리나라 선박관리정책의 기초가 선박량 증강정책에서 증강억제정책으로 바뀌었다. 합리화 이전에는 계획조선, 중고선 도입, 국적취득조건부 나용선 등 다양한 형태로 선박을 확보했으나 1984년 이후는 노후 비경제선의 처분범위 내에서 선박 신조가 허용됐다. 특히 중고선 도입은 원칙적으로 금지됐다. 그러나 국내건조가 불가능한 선박은 중고선 도입이 제한적으로 허용됐다.

항로 및 면허관리정책에서도 국적선사간의 과당경쟁을 방지하기 위해 외항화물 사업의 신규면허는 전면 중지되었으며 면허기준도 항로별 사업종류별로 세분화됐다. 합리화 이전에는 외항화물 운송사업 면허가 개방돼 있었으며 면허기준도 사업구역별 구분 없는 단일 면허였다.

이와 함께 해운·항만 관련 국책 연구기관인 해운산업연구원(현 한국해양수산개발원)이 설립(1984년)됐다.

(2) 업계반응 및 기대효과¹⁷⁾

해운업계에서는 대형선사를 비롯한 특수선사들은 주력 선사 중심의 통폐합방안에, 중소형선사는 운영선사설립방안에 긍정적인 반응을 보였지만 상당수의 선사는 해운산업합리화 방안 자체에 부정적인 입장을 취했다. 통폐합 방안은 경영주도권문제, 채권·채무 및 평가손처리문제 등의 예상되는 문제점이 많아 실현성이 낮은 것으로 평가됐으며, 운영선사설립방안은 시황이 개선되면 운영선사를 이탈할 것이라는 점이 우려되지만 업계 간 과당경쟁 해소효과가 있고 기업 평가문제 등 까다로운 선결 과제가 없다는 점에서 실현가능성이 높은 것으로 분석됐다.

그러나 항로별, 분야별로 선사를 통폐합함으로써 국적선사간의 과당경쟁이 없어지고, 적정 선복이 유지돼 선박과잉에서 오는 경영압박을 해소할 수 있을 것이라는 기대감도 컸다. 또 기업 체질개선에 따른 자기자본비율 향상과 경영개선을 통한 부채상환 능력배양도 기대됐다.

하지만 선사간 통폐합을 통해 국적선사간의 과당경쟁이 일단 해소된다 하더라도 향후 대형선사간의 더욱 치열한 경쟁 가능성을 배제할 수 없다는 점과 통폐합 선사들의 경영부실화 및 와해 우려 등이 여전히 문제점으로 부각됐다. 정부는 국적선사간의 과당경쟁을 미연에 방지하기 위해 컨테이너선사는 1986년 이후에 공동운항을 유도하고, 원양벌크선사는 수송협의를 구성, 상호협력방안을 적극 추진토록 했다. 또 국적선 이용률을 높이기 위해 대량화물의 장기수송계약을 확대하며 분야별 선하주협의체 구성과 파일링제도 강화로 불공정거래와 운임덤핑을 강력히 규제했다.

17) 한국선주협회(1985). '해운연보-1984년 사업보고서'.

(3) 성과 및 평가¹⁸⁾¹⁹⁾²⁰⁾

선사 통폐합을 위한 실무작업 과정에서 대표이사선임, 인원구성, 자산평가, 영업방향문제 등을 둘러싼 참여선사 간의 이해득실 계산 때문에 초기에 어려움이 많았지만 위탁선사 명의의 선박입출항 금지조치 등과 같은 정부의 강력한 행정의지가 반영돼 1984년9월 마침내 17개 그룹선사의 설립이 완료됐다. 115개 선사 중에서 호남탱커, 동영해운, 홍아해운 등 3개사를 제외한 112개사가 합리화 정책에 참여해 9개의 계열선사를 포함한 31개 선사로 통폐합됐다. 외항선사도 합리화 불참선사 3개사를 포함한 34개사 체제로 정비됐다.

금융지원 부문에서는 1984년부터 1990년까지 약 2조 8,000억 원이 지원됐으며, 선사들이 합병 과정에서 받은 조세 감면 규모는 약 142억 원에 이른다. 노후 비경제선은 1985년과 1986년 사이에 125척(129만 G/T)이 처분됐으며 1987년과 1988년에는 세계 해운경기 회복으로 68척(91만 G/T)을 처분했다. 신조선 확보를 위해서는 1984년부터 1988년까지 4년간 6,600억 원 가량의 내외자 자금이 계획조선 자금으로 지원됐다.

이러한 과정에서 선사들의 경영합리화 작업이 자연스럽게 이뤄졌다. 선사경영합리화는 크게 두가지 방향으로 추진됐다. 먼저 인원 및 점소 정비이다. 1984년부터 1986년까지 3년에 걸쳐 7,057명 감원, 773개 점소의 정비를 통해 연간 317억 원의 경비절감 효과를 얻었다. 다른 하나는 부동산 처분 등 해운사들의 자구 계획 이행이다. 선사들은 같은 기간 약 3,053억 원의 자구 계획을 이행, 당초 목표 2,566억 원을 초과 달성했다.

그 결과 선사들의 집단도산과 은행 부실화를 막을 수 있었으며, 외항선대 구조를 개선했다. 선령 10년 미만의 선대가 1984년 41.8%에서 1988년 51.2%로 늘어나 1988년 이후 해운경기가 호전되면서 선사의 수지 개선에 크게 일조했다. 이에 따라 해운산업 합리화 조치는 외항해운산업이 새로이 도약할 수 있는 발판을 마련하는 등 정책의 목적을 달성한 것으로 평가되었다.²¹⁾ 그러나 선사에 대한 금융 및 세제지원으로 부실경영 책임이 국민의 부담으로 전가됐다는 부정적인 평가도 있었다.

2. 2009년 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고 정책

(1) 정책

1) 정책 목표 및 기본 방향

18) 이경순 외(1992), '해운산업합리화의 평가와 반성'(KMI).

19) 양창호(1993), '해운산업합리화 조치의 의의와 평가'(KMI).

20) 한국선주협회(1985). '해운연보-1984년 사업보고서'.

21) 남금석·장홍동(1995), "우리나라 외항해운산업의 선박확보방안에 관한 연구", 『한국항만경제학회지』, 제11집, 1995.7, p. 136.

2009년 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고 정책의 목표는 해운업계의 경영위기 극복에 맞춰져 있다. 정부는 이를 위해 업계의 구조조정과 정부 지원의 병행 추진을 기본 방향으로 정했다.

2) 정책 내용²²⁾

2009년 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고 정책은 크게 당면 위기²³⁾ 극복을 위한 대책과 지속적인 성장기반 확충 정책으로 나뉜다.

당면 위기극복을 위한 대책은 첫째, 해운산업특성을 감안한 선사 구조조정이다. 선가급락과 복잡한 용대선 계약 등에 의한 일부 선사의 부실이 해운산업 전반은 물론 금융권을 비롯한 경제 전반으로 확대될 우려감이 높았기 때문이다. 해운업계에 대한 전체 금융권 여신 규모는 약 20조 4,000억 원에 이르렀으며 이중 은행권 여신은 약 17조 원에 달했다. 따라서 채권금융기관 주도의 신용위험평가를 통한 상시 구조조정 추진이 정책의 핵심이었다. 둘째는 선박 매입 및 채무조정 프로그램 도입이다. 공공부문을 비롯, 민간투자자 및 채권금융기관 공동의 선박 매입 및 채무조정을 통해 선사의 원활한 구조조정을 지원한다는 전략이다. 공공부문(1조원 내외)과 민간투자, 채권금융기관이 공동으로 4조 원 규모의 선박펀드를 조성해 선박 100여 척을 시가 매입키로 했다. 일정 공정률 이상 건조가 진행된 선박의 경우, 수출입은행의 제작금융과 선박금융을 통해 지원받을 수 있게 했다. 조선소에 지원되는 제작금융은 2009년에 3조 7,000억 원, 선사용 선박금융은 같은 해 1조 원 가량이 책정됐다. 이들 선박금융까지 고려하면 2009년에 해운산업 경쟁력 강화에 투입된 자금은 총 8조 7,000억 원에 이른다. 셋째는 구조조정선박 투자의 활성화이다. 구조조정 과정에서 선박거래가 크게 위축되고 국적선박이 헐값으로 해외에 매각되는 것에 대비해 매각 선박에 투자하는 선박펀드의 설립요건을 완화했다. 선박투자회사의 3년 이상 존립과 2년 이상의 대선 등과 같은 의무사항이 완화됐고, 은행 및 보험사 등 금융기관은 선박투자회사에 15% 이상의 지분을 가질 수 있게 됐다. 넷째는 투기성 다단계 용대선 관행의 단절이다. 무등록업체 실태를 철저히 파악해 부실 가능성이 있는 용대선은 조기 정리하고, 용대선 비중이 과도할 경우 해운소득에 법인세 대신 보유선박 톤수에 따라 일정액을 부과하는 톤세 혜택이 배제되도록 했다.

해운산업의 지속적인 성장기반 확충방안으로는 첫째, 선박전문 투자기관 육성이 추진된다. 선박 운용회사에 대한 지분 출자제한(30%)을 폐지함으로써 해운·조선·대기업이나 금융기관의 투자를 적극 유도해 선박 운용회사의 대형화를 추진키로 했다. 둘째는 해운세계 안정화 방안이다. 국내 해운산업의 경쟁력을 높이기 위해 톤세제(2004)와 국제선박등록제

22) 기획재정부·국토해양부·금융위원회(2009), '해운산업 구조조정과 경쟁력 강화방안'과 한국선주협회(2009), '2008해운연보' 요약 정리.

23) 이상윤·고현정, "국적선사와 외국적선사의 물류서비스 속성과 역량에 관한 비교 연구", 『한국항만경제학회지』, Vol.22(3), 2006, pp. 139-158의 경우 해운위기를 발생 2년전에 간파한 바 있음.

(1998) 등 선진 해운세계의 시효를 각각 2014년과 2012년 말까지 연장 시행키로 했다. 셋째는 국내 대형 화주와 해운선사 간 선화주협의체를 활성화해 국적 화물의 안정적 운송기반을 구축하는 한편, 외항화물운송사업의 등록제 전환(1996.8) 이후 대폭 늘어난 선사 설립을 조정하기 위해 선박 보유량 및 자본금 등 등록 요건을 상향 조정키로 했다.

(2) 해운업계 반응 및 기대효과

우리 해운업계는 구조조정의 필요성과 정부 정책에 전반적으로 긍정적인 평가를 했다. 그러나 구조조정의 주체 등 일부 각론에 대해서는 상당한 견해차를 보였다. 해운업계는 무엇보다 구조조정이 채권단보다는 정부 중심으로 추진되기를 희망했다. 해운업계의 부채 및 선박건조자금 상환유예, 운영자금 지원 등에 정부가 직접 나서야 하며, 특히 중소선사들은 회사채 발행이나 금융권 차입이 사실상 불가능해 정책적 지원이 없으면 유동성 압박 해소를 기대하기 힘들다는 이유에서였다. 또 채권단은 선사와 마찬가지로 영리를 추구하기 때문에 지원에 앞서 채권확보를 우선시 할 것이며, 매입 선가의 적정성에 있어서도 선주와 견해차를 보일 수 밖에 없다는 점도 정부 주도의 구조조정을 요구하는 이유 중 하나였다. 실제 금융권은 구조조정을 위한 선박펀드의 60%를 부담하겠다고던 당초 계획을 수정해 자금 지원 비중을 20%로 대폭 줄인 바 있다. 투기성 용대선 다단계 관행 근절 정책에 대해서는 용대선 거래는 시장 기능에 의해 이뤄지기 때문에 인위적으로 막을 수 없으며, 용선 체인상 중간업체가 문제가 생기는 경우 원선주와 원용선사간 채권채무가 자동적으로 승계될 수 있도록 법률·행정체계가 이뤄져야 한다는 의견이 나왔다.²⁴⁾

이와 함께 해운업계는 외화환산회계제도를 시급히 개선해 줄 것을 금융감독원에 건의했다. 대규모 평가손실이 발생해 영업이익을 실현하였음에도 재무제표에는 적자로 표기되며, 이에 따른 부채비율 상승과 국내의 신인도 저하로 선사의 금융조달 비용 상승, 금융권의 선박금융 조기상환 압박, 신규대출 제한 등 불이익이 우려됐기 때문이다. 이에 따라 정부는 외화로 회계장부를 기록하는 기능통화제도를 2008년 결산부터 허용키로 했으며 2011년 국제회계기준 도입에 앞서 부동산·항공기·선박 등 유형자산에 대한 자산 재평가도 조기에 허용했다.

선사들은 2009년 해운산업 구조조정 및 경쟁력 강화 정책이 선사들의 자금난 해소와 더불어 해외시장의 신인도 회복에 큰 도움이 될 것으로 기대했다. 특히 공공부문의 선박투자 참여는 구조조정을 촉진하고 경쟁력 있는 국적선대를 확충하는 데 지대한 역할을 할 것으로 예상했으며, 기능통화 회계제도 허용은 선사들이 환율 상승 시에도 부채비율을 낮추고 적자폭을 줄일 수 있을 것으로 전망했다.²⁵⁾

(3) 성과 및 평가

24) 최기영 외(2009) '한국 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고정책에 대한 분석', 『해운물류연구』, 제 25권 제3호 pp.4-5.

25) 한국선주협회(2009) '2008해운연보', p80.

2009년 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고 정책은 현재 진행중이기 때문에 성과를 평가하기는 아직 이르다. 또 정부가 후속 정책의 일환으로 2009년 11월 ‘해운산업 동향 및 대응방안’²⁶⁾을 내놨기 때문에 좀 더 지켜봐야할 것으로 보인다.

그러나 2009년 자산관리공사의 선박펀드를 통한 선박 매입이 매우 부진해 선사들이 당초 희망했던 64척에 크게 못미치는 17척에 그쳤으며 초대형선사인 한진해운이 16척을 차지했다. 선사의 구조조정은 채권단이 91개 해운선사를 대상으로 2009년 4월과 6월에 신용위험평가를 벌여 이중 10개사(C등급 3개사와 D등급 7개사)에 대해 후속조치를 진행 중이다. C등급 2개사는 경영정상화계획이행약정서(MOU) 확정 등 워크아웃 추진 중이며 C등급 1개사와 D등급 7개사는 경매 등 채권회수절차가 진행 중이다.²⁷⁾

한편, 그리스, 스페인 등에서 촉발된 유럽경제의 침체로 세계 해운시장이 불안한 상황에 놓여 있음에도 불구하고, 2010년 2월 이후 해운업 경기가 서서히 회복되었다.²⁸⁾ 중국의 긴축 정책 채택가능성과 위안화 절상이 세계경제에 또 다른 불확실성을 제공할 수 있는 등 아직까지 해운경기에 대한 낙관적인 전망은 이르다.²⁹⁾ 정부는 해운업 위기극복 대책이 업계 연쇄부실 방지와 유동성 지원, 국적선대 유지 및 영업실적 개선 등 상당한 성과를 거둔 것으로 파악하고 있다.³⁰⁾ 구조조정기금을 활용한 선박펀드 설립 등을 통해 정부의 의지를 대내외에 공고히 함으로써 시장 안정화와 선사들의 위기극복에 기여한 것으로 평가되고 있다.

3. 1984년 해운산업 합리화 조치와 2009년 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고 정책의 특성 분석

우리 해운선사들의 집단도산 위기를 극복하자는 정책 최우선 목표는 서로 같다. 그러나 1984년 정책은 우리 해운산업의 체질을 개선한다는 보다 큰 그림이 있었고 2009년은 기업회생 차원이라는 데 차이가 있다<표3 참조>. 1984년은 부실선사의 선 통폐합을 통해 주력 선사를 중심으로 한 강력한 경영체제를 구축하는 한편 국제경쟁력이 있는 대형 선사를 출현시키기 위해 금융과 세제, 노후 비경제선 처분 및 신조선대 확보 지원 등 각종 지원을 쏟아 부었다. 반면 2009년은 해운선사에 대한 구조조정에 초점이 맞춰져 있어 신용위험평가를 통한 부실선사 퇴

26) 국토해양부(2009), ‘해운산업 동향 및 대응방안’.

27) 국토해양부 (2009), ‘해운산업 동향 및 대응방안’ p5.

28) 컨테이너 운임은 북미항로의 경우 연초부터 지속적인 증가세를 나타냄, 한국해양수산개발원 (2010.6.10.), ‘해운시황 동향과 전망’, 선박금융간담회 발표자료, p2.

29) 모수원(2010)은 2010년의 BDI를 예측하면서 2010년 말까지 시황 침체가 지속될 가능성과 침체에서 느리지만 서서히 벗어날 가능성이 있는 것으로 파악하며 해상운임 예측의 어려움을 나타냈음, 모수원(2010), “우리나라 외항해운산업의 선박확보방안에 관한 연구”, 『한국항만경제학회지』, 제26집 제1호, 2010.3, pp. 230-231.

30) 국토해양부 보도자료(2010.6.3.), ‘해운업 위기극복 대책 추진성과 및 향후 정책방향’, p1.

출과 선사들의 도산 위기 극복을 위한 유동성 확보 차원에서 선박 매입과 채무조정 프로그램이 도입됐다. 채권단의 신용위험평가 결과 C등급은 부실징후기업군으로 워크아웃(기업개선작업)에 들어가고, D등급은 퇴출절차를 밟기로 했다.

정책의 주체도 다르다. 1984년 정책은 정부 주도였지만 2009년은 채권단 중심의 선사 구조조정이다. 따라서 정책 추진 강도가 다르다.

선박매입에 있어서도 1984년에는 산업합리화 지정선사가 노후 비경제선을 처분하는 경우 금융기관은 그 처분에 따른 당해 선사의 담보부족에도 불구하고 매각을 허용했으며, 또 노후 경제선의 매각처분에서 선가원리금 상환부족액은 일부 재정융자로 지원했다. 2009년은 공공부문을 비롯해 민간투자자 및 채권금융기관 공동의 선박 매입 및 채무조정 프로그램을 도입해 해운사의 원활한 구조조정을 지원한다는 전략이다. 또 선박편드의 설립요건 완화와 선박투자회사의 의무사항 완화, 은행 및 보험사 등 금융기관의 선박투자회사가 가질 수 있는 지분을 늘렸다. 그러나 용대선 관련 상사채권 조정의 어려움 등으로 채권단 중심의 워크아웃을 통한 경영정상화 추진에 한계가 있다고 정부도 인정하고 있으며,³¹⁾ 이는 이미 예견됐던 우려 사항이었다.³²⁾

금융지원과 세제지원 측면에서도 1984년은 선박 운영자금 지원까지 그야말로 전폭적이었다. 금융지원 규모가 약 2조 8,000억 원에 이르렀으며 선사들이 받은 조세감면액도 약 142억 원에 달했다. 그러나 2009년은 해운업 구조조정 지원 등을 위해 총 4조원의 선박편드를 조성했지만 같은 해 자산관리공사가 선박매입편드를 통해 17척(총 4800억 원)의 선박을 매입하는 것에 그쳤다. 그나마 한진해운이 16척으로 대부분을 차지해 정부 지원책이 턱없이 부족한 현실이다. 선박금융 위축, 해운사 참여 부진, 출자한도 40% 등 선박 편드 특성에 따른 제약 등으로 기금 조성 규모에 비해 실적이 다소 저조한 것으로 정부는 분석하고 있다. 세제지원에서도 1984년은 법인세, 취득등록세, 특별부가세, 양도소득세 등 다양한 분야에서 세금을 면제했으나 2009년은 톤세제도 연장 실시에도 그쳤다.

이와 함께 1984년에는 선박관리정책의 기초가 선박량 증강 억제책으로 바뀌었으며, 외항화물사업의 신규면허를 전면 중지하는 한편 면허기준도 항로별, 사업종류별로 세분화했다. 2009년은 구조조정선박 투자를 활성화시키기 위해 선박편드 설립 요건을 완화했으며 투기성 다단계 용대선 관행을 바로 잡기 위해 부실 가능성이 있는 용대선은 조기 정리 하는 등 용대선 관리를 강화했다.

또 1984년에는 해운 항만 관련 국책연구기관인 해운산업연구원(현 한국해양수산개발원)을 설립했으며 2009년에는 해운경기 예측 기능을 강화하기 위해 한국해양수산개발원 내에 해운시황 분석센터를 설치했다.

31) 국토해양부 (2009), '해운산업 동향 및 대응방안' p5.

32) 최기영 외(2009) '한국 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고정책에 대한 분석',『해운물류연구』, 제 25권 제3호, pp.499-505.

<표3>1984년과 2009년 정책 비교 분석33)

구분	1984년해운산업합리화		2009년해운산업구조조정정책	
	강점(Strength)	약점(Weakness)	강점(Strength)	약점(Weakness)
주체 (S)	· 정부 주도의 신속하고 강도 높은 해운산업 개혁	· 정부의 강력한 리더십이 선사 자율경영 위축 요인으로 작용	· 체권단의 신용위험 평가를 근거로 한 선사 구조조정	· 체권단의 선사 지원 한계
경쟁 환경 (E)	· 수입자유화(1978년)를 통한 개방경제 체제 구축으로 국내산업의 국제경쟁력 강화와 원자재의 안정적 공급 · 원자재의 안정적 수송과 선박수출, 내수선박의 안정적 공급, 관련 산업 발전을 위한 외항선 계획조선 제도 도입 · 원자재의 국제선 운송체제 확립(웨이버제도 시행)	· 제2차 석유파동(1979년)에 따른 정부 정책 변화-긴축 재정 및 통화정책 도입 · 과잉투자된 중화학공업 분야 조정 · 제2차 석유파동이후 세계 경제 침체, 금융불안 및 보호무역주의 확산 · 세계 해상물동량 감소로 해운 시장 악화 · 신조선박 대량 공급으로 선박과잉현상 심화 · 선사간 과당경쟁에 따른 운임하락 · 선사 집단 도산사태 직면	· 2000년이후 지속가능성장기만 마련위해 '개방과 경쟁'의 원칙하에 능동적인 대외개방 추진 · 국제유가 상승, 환율 하락 등의 대외적 불안 요인에 대한 리스크 최소화 추진 · 안정적 시장경제 성장과 투명성 효율성 제고 및 대외경쟁력 강화, 신성장동력 창출	· 2008년 경제 성장률 및 수출의 감소세 전환 · 기업투자활동 및 소비심리 위축 · 글로벌 금융위기로 인한 세계무역량 대폭 감소 · 세계 선박량의 지속적인 증가 · 해운불황 가속화에 따른 선사들의 유동성 위기 심화
인적·물적 자원 (R)	· 금융지원 (1984~1990년): 약 2조8,000억 원 · 조세 감면: 약 142억 원 · 계획조선 지원 (1984~1988년): 약 6,600억 원 · 해운산업연구원(현 한국해양수산개발원) 설립	· 선사에 대한 금융 및 세제지원으로 국민부담 가중	· 4조 원 규모의 선박펀드 조성 · 조선소 지원 제작금융 3조 7,000억 원 · 선사용 선박금융 약 1조 원 · 한국해양수산개발원내 해운시황분석센터 설치	· 선박금융 위축, 선사 참여 부진, 선박펀드 특성에 따른 제약 등으로 실적 저조
운영 메카니즘 (M)	· 선사통폐합을 통한 경영 체질 강화 · 선사의 참여는 '가급적 자율'을 지향하되 당사자 간 합의가 여의치 않으면 합리화심의위원회가 조정 · 합병참여선사에 대대적인 금융 및 세제지원, 노후경계선 처분 촉진 및 신조선 확보 지원 · 부실선사의 과감한 조정 통한 국제경쟁력 있는 대형선사 육성 · 정부의 선박관리 및 항로면허관리 정책 대폭 개선	· 정부 지원에 따른 선사들의 경제윤리 쇠퇴 및 경영 체질 악화 · 각종 규제 정책에 따른 선사의 자율경영 저해 · 신규 면허 규제로 기존 선사의 독과점화 유도 · 항로관리 정책에 따른 항로별 환경변화에 대한 대응력 약화	· 선사의 상시 구조조정 · 구조조정 선박투자 활성화 · 투기성 다단계 용대선 관행 근절 · 선박전문 투자기관 육성 · 톤세제와 국제선박등록제 연장 시행 · 선화주협의체 활성화를 통한 국제화물의 안정적 운송기반 구축 · 선사 설립 등록 요건 강화	· 용대선 관련 상사채권 조정 어려움 · 체권단 중심의 워크아웃 통한 경영정상화 추진 한계

33) 조대우, '대덕연구개발특구와 대덕밸리 벤처기업의 경쟁력원천 및 경쟁전략', 『경영경제연구』, 충남대학교 경영경제연구소, 제29권 제1호, 2006, pp.152- 153의 'ser-M과 S-W 매트릭스' 기법 참조.

IV. 결론 및 정책제언

1984년 해운산업 합리화 조치와 2009년 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고 정책은 시장이 느끼는 위기감의 절박성이 비슷한 상황³⁴⁾에서 나온 정책이며, 우리나라 해운산업의 위기 극복이라는 당면 과제를 수행하기 위한 정책이라는 공통점이 있다. 그러나 정책 수행의 주체와 구체적인 정책 내용, 그리고 지원 수단과 규모 면에서는 상당한 차이점을 보이고 있다. 정책추진 강도, 정책목표, 유동성지원, 선대개선 지원 등에서 1984년 정책이 2009년 정책보다 훨씬 강력하고, 스케일 또한 매우 큰 것으로 분석됐다.

1984년 해운산업 합리화 조치는 정부 주도하에 이뤄졌다. 합리화 대상 선사들 간의 통합 폐합 과정에서 서로 다른 이해관계 때문에 협상이 잘 안되면 해운산업합리화심의위원회의 조정을 받도록 했으며, 정부 정책에 순응하지 않을 경우 선박 운항을 금지시키는 등 매우 강력한 행정의지를 보여주기도 했다. 당시 정부가 해운산업 개혁을 주도할 수 있었던 것은 해운업이 정부가 통제하는 면허제였기 때문에 가능했던 것으로 분석된다.³⁵⁾ 합리화 참여 선사들에 대한 세제 및 금융 지원이나 노후 비경제선 개선에서도 정부가 나서 전폭적으로 지원했다. 그러나 2009년 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고 정책은 정부가 아닌 채권단이 중심이 돼 정책이 수행되고 있다. 선사의 신용위험평가를 통한 등급 결정과 선박펀드 조성, 선박 매입 등에서 채권단의 역할이 매우 크다. 이는 정부의 역할 한계가 1984년과 크게 달라졌기 때문인 것으로 보인다. 즉, 산업간 형평성이나 WTO 등 국제문제 때문에 정부가 법률적 장치나 시스템화 등을 추진할 수는 있으나 예산을 통해 우리 선사들이 안고 있는 금융문제를 해결하겠다고 직접 나설 수 있는 상황이 아니다.³⁶⁾ 따라서 1984년 해운산업합리화 조치에서는 합리화 과정에서 발생하는 법인세·취등록세·양도소득세 등 각종 세금의 면제 혜택도 주어졌지만 2009년 해운산업 구조조정에서는 세제 지원이 정책에 포함되지 못했다.

그러나 채권단 주도의 구조조정이 지지부진하자 정부가 2009년 11월 후속조치를 발표했다. 특히 용대선 관련 상사채권 조정의 어려움 등으로 채권단 중심의 워크아웃을 통한 경영정상화 추진에는 한계가 있다고 판단하고 상시 구조조정을 추진하는 한편, 선박금융 위축과 선사들의 참여 부진 및 선박펀드 특성에 따른 제약(출자한도 40% 등)으로 기금 조성에 비해 실적이 저조한 구조조정 선박펀드 운영을 개선키로 했다. 구조조정기금을 활용한 선박펀드의 활용도를 높여 선사 구조조정을 적극 지원하겠다는 것이다. 선박매입 대금이 당초 금융회사가 20% 구조조정기금이 40%를 대고 나머지 40%는 5년뒤 선박을 되사는

34) 최기영 외(2009) '한국 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고정책에 대한 분석', 『해운물류연구』, 제 25권 제3호 pp.499-505.

35) 임종관 외(2009), '우리나라 해운산업의 불황극복 및 위기반복 예방책 연구', 한국해양수산개발원.

36) 최기영 외(2009) '한국 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고정책에 대한 분석', 『해운물류연구』, 제 25권 제3호 pp.499-505.

해운사가 이행보증금을 내는 형태였으나, 선순위 금융 확보가 제한적일 경우 구조조정기금이 최대 60%까지 참여할 수 있도록 했다. 또 선박 펀드 매입 대상을 '운항 중인 선박'에서 '건조 중 선박'까지 확대했으며, 현재 1조 원인 구조조정기금을 확대하는 방안도 검토하기로 했다.

채권단 중심의 구조조정에 대한 우려의 목소리는 정책 검토 단계부터 여러 경로를 통해 흘러나왔던 사안이다. 그러나 정부가 정책 수행의 주도권을 행사할 수 없는 입장이라면 정책의 장기적 목표를 더욱 구체적으로 제시해야 한다. 1984년 해운산업 합리화 조치 때와 같이 우리 해운산업의 근본 체질을 강화하는 보다 강력하고 미래지향적인 정책과 상시 시장 점검 및 예측 시스템 구축이 필요하다. 2009년 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고 정책은 아직 추진 중이다. 따라서 추후 보다 다양한 자료 추적과 조사 분석 등을 통한 심도있는 연구가 이뤄져야한다고 본다. 1984년 해운산업합리화 조치의 경우 관련자료가 빈약해 연구에 어려움이 있었다.

참 고 문 헌

1. 국토해양부 보도자료(2010.6.3.), '해운업 위기극복 대책 추진성과 및 향후 정책방향', p1.
2. 국토해양부, '해운산업 동향 및 대응방안', 2009, p.5.
3. 기획재정부, 『경제백서』, 2007.
4. 기획재정부, 『경제백서』, 2009.
5. 기획재정부·국토해양부·금융위원회, 『해운산업 구조조정과 경쟁력 강화방안』, 2009.
6. 김광희·김현덕, "우리나라와 일본의 해운정책 비교 연구", 『한국항만경제학회지』, Vol.23(3), 2007, pp. 103-126.
7. 김대진·전준수, "정보화시대 해운마케팅 전략에 관한 소고", 『한국항만경제학회지』, 제18집 2호, 2002. pp. 47~64.
8. 김태구 외, 신제품 수요예측을 위한 FGI 항목 개발 및 분석방법론에 대한 연구-로지스틱스 모형을 중심으로 - 2006년 추계학술대회, 대한산업공학회, 2006.
9. 남금식·장홍동(1995), "우리나라 외항해운산업의 선박확보방안에 관한 연구", 『한국항만경제학회지』, 제11집, 1995.7, p. 136.
10. 모수원(2010), "우리나라 외항해운산업의 선박확보방안에 관한 연구", 『한국항만경제학회지』, 제26집 제1호, 2010.3, pp. 230-231.
11. 양창호, 『해운산업합리화 조치의 의의와 평가』, 한국해양수산개발원, 1993.
12. 오세영·이원철, "한국 해운 100년의 역사적 맥락과 전망", 『한국해운학회』, 제28회 학술발표회 논문집, 1999, p. 232.
13. 이경순 외, 『해운산업합리화의 평가와 반성』, 한국해양수산개발원, 1992.
14. 이상윤·고현정, "국적선사와 외국적선사의 물류서비스 속성과 역량에 관한 비교 연구", 『한국항만경제학회지』, 제22집 3호, 2006, pp. 139-158.
15. 이종열 외, '환경영향평가에 있어서 매트릭스 분석기법 활용에 관한 사례연구', 『한국정책학회보』, 제8권 제2호, 1999, pp.115- 140.
16. 임종관 외, 『우리나라 해운산업의 불황극복 및 위기반복 예방책 연구』, 한국해양수산개발원 2009.
17. 재정경제부, 『경제백서』, 2006.
18. 조대우, '대덕연구개발특구와 대덕밸리 벤처기업의 경쟁력원천 및 경쟁전략', 『경영경제연구』, 충남대학교 경영경제연구소, 제29권 제1호, 2006, pp.151- 165.
19. 지식경제부, 『산업자원백서』, 2007.
20. 최기영 외 '한국 해운산업 구조조정 및 경쟁력 제고정책에 대한 분석', 『해운물류연구』, 한국해운물류학회, 제25권 제3호, 2009, pp.499-505.
21. 하영석·정근준(2003), '우리나라 내항과 외항해운산업의 구조적 변화분석', 『해운물류연구』, 한국해운물류학회, 제38호, pp.31-45.
22. 한국개발연구원, 『KDI 경제전망』, 2008.
23. 한국선주협회, 『해운연보-1984년 사업보고서』, 1985.
24. 한국선주협회, 『2008해운연보』, 2009, p.80.
25. 한국해양수산개발원 (2010.6.10.), '해운시황 동향과 전망', 선박금융간담회 발표자료.

<요약>

1984년 해운산업 합리화 조치와 2009년 해운산업 구조조정 정책의 특성 비교 연구

최기영·최영석·박용안

본 연구는 1984년 해운산업합리화 조치와 2009년 해운산업 구조조정과 경쟁력 강화 방안에 대한 정책의 특성을 비교하고 분석했다.

본 연구에 따르면 두 정책의 시행 주체와 목표, 그리고 정책 내용 등에서 상당한 차이를 보였다. 1984년에는 정부 주도하의 강력한 행정의지에 의해 선사 통폐합이 이뤄졌으나, 2009년에는 채권단에 의해 선사의 구조조정이 추진됐다. 위기 극복을 위한 처방에서도 각각 선사 통폐합과 선사 구조조정이라는 점이 서로 다른 특성이다. 1984년 해운산업합리화 조치는 우리나라 해운산업의 체질을 개선한다는 보다 근본적이고 적극적인 목표를 갖고 정책이 마련됐다면, 2009년 해운산업 구조조정과 경쟁력 강화 방안은 선사들의 도산을 막아 해운산업을 유지시키는 다소 한정적 접근이 담겨있다고 볼 수 있다.

□ 주제어 : 해운산업, 합리화, 구조조정, 경쟁력강화