

1960년대 해운정책과 대한해운공사

이상철(성공회대)

I. 서론

해운업은 바다를 통로로 운송 수단인 선박을 이용하여 화물이나 여객을 이전하는 경제적 활동이다. 해운업은 운송 대상에 따라 여객/화물 운송, 운송이 이루어지는 지역에 따라 연근해 해운/원양해운 운송, 운송의 규칙성 여부에 따라 정기선/부정기선 운송 등으로 구분할 수 있다.

해운업이 국민경제에서 차지하는 중요성 때문만이 아니라, 국적 선대가 국가 비상시 동원 가능한 전략 자원이 될 수 있다는 군사 및 정치적 이유에서도 서구 열강들은 일찍부터 해운업 육성을 위한 정책들을 시행해 왔다. 특히 산업화 초기 유치산업인 해운업을 육성하려는 정책적 노력은 17세기 중반 영국의 항해조례(navigation act)에서도 확인할 수 있다.

해운업에서 제공하는 서비스는 독특한 산업기술적 특성도 갖고 있다.¹⁾ 특히 상대적으로 높은 고정비용으로 인해 선박의 과잉 공급에 따른 운임 하락에 대응하기 위해 원양해운의 정기선을 담당하고 있던 선진국의 주요 선사들은 1870년대부터 카르텔의 일종인 정기선 동맹(liner conferences)을 체결하고 있었다.

20세기 중반 세계 해운시장은 자본력을 갖춘 선진국에 의해 장악되어 있었다. 이 시기 개발도상국은 선진국의 해운시장 독점을 당연한 기정사실로 받아들였고, 선대 확충보다는 운임 수준 안정화, 국제수지나 교역조건 개선 등에 주로 관심을 기울였다. 그렇지만 1960년대부터 개발도상국들의 관심이 자국 선대의 확충으로 전환되었고, 그 중 일부 국가는 국제무역을 위한 안정적 운송수단인 해운업을 국내 핵심 전략 산업으로 보호 육성하기 시작하였다. 한국, 싱가포르, 인도, 홍콩 등이 이같은 자국선대 확충정책을 적극적으로 펼쳤던 대표적인 나라들이었다(정봉민 21015, 373쪽).

1960년대 한국 정부의 해운정책과 한국 해운업의 변화 과정에 관한 연구는 거의 없다. 배

1) 해운업이 제공하는 서비스가 갖는 첫 번째 특징으로 생산과 소비의 시간적 비분리성(소멸성)을 들 수 있다. 재화와 달리 재고를 저장한 다음 차후에 판매하는 것이 불가능하므로, 수요가 감소할 경우 공급자 사이의 경쟁이 치열해진다. 해운업의 두 번째 특징으로 해운에 대한 수요가 경제활동의 결과 유발되는 유발수요라는 점이다. 운송 대상이 되는 재화의 효용을 얻는 과정에서 해운에 대한 수요가 발생하기 때문에 경제 호황(불황)시 해운서비스에 대한 수요가 증가(감소)함에 따라 해운 경기도 호황(불황)이 된다. 세 번째로 시황의 변동성이 상대적으로 크다는 점을 들 수 있다. 경기 변동에 따라 운임 등락폭이 상대적으로 크다. 앞서 언급했던 소멸성으로 인해 불황기 공급자 사이의 치열한 경쟁으로 운임이 급속히 하락하기도 하지만, 선박이 건조되어 해운시장에 투입되기까지 시간이 소요되므로, 호황기 이처럼 공급의 비탄력적으로 대응하면 호황기 운임이 급등할 수 있다. 네 번째 특징으로, 해운업은 자본집약적인 산업기술적 특성을 갖고 있으며, 선박의 크기나 경영 규모 등의 측면에서 '규모의 경제'가 나타난다. 이로 인해 고정비용의 비중이 가변비용보다 훨씬 높고, 화물 1단위 추가운송에 따른 가변비용의 증가분(한계비용)은 상대적으로 크지 않다. 이로 인해 불황기 운임 수준이 해운 원가에 못미치는 낮은 수준으로 폭락할 가능성이 있다(정봉민(2015) 및 마틴 스토포드(2015)의 이곳 저곳).

석만(2013)은 해방이후 1960년까지의 해운산업 변화과정을 살펴보고 있으며, 이상철(2015)은 1980년대 해운산업 구조조정 정책을 다루고 있다. 나호수(2007)에서는 1960년 이후 2000년대 까지 한국해운업의 발전과정과 정부의 역할을 다루고 있지만, 1960-70년대를 해운업의 고도 성장기로 명명한 다음, 해운업 변화 과정은 한국선주협회(2007)의 내용을 간략히 요약하고 있으며, 이 시기 정부의 정책 역시 선복증강, 법 및 제도 정비, 민영화 등 여러 가지 정책을 간략히 소개하는데 그치고 있다.

1960년대 정부의 산업육성정책과 산업의 변화과정에 관한 연구는 제조업 분야에서는 어느 정도 진행이 되었지만, 제조업 이외 분야의 연구는 그리 많지 않다. 해운업 역시 본격적 연구는 이루어지지 않고 있다.

제조업 분야의 기존 연구를 살펴보면, 산업에 따라 정부의 관련 정책이 상당한 차이가 나고, 어떤 경우에는 기업과의 상호 관련성 속에서 시행착오를 거치면서 변화하는 모습도 확인할 수 있다. 또 정부 정책이 산업의 발전에 크게 영향을 미치지 못했던 사례도 지적되고 있다.

이하에서는 선복확충 과정에 초점을 맞추어 이 시기 정부의 해운정책을 살펴본다. 1950년대 이후 1960년대 말까지 해운정책의 주요 대상이 대한해운공사였으므로, 선복확충의 주체도 주로 대한해운공사에 한정해서 살펴본다. 주요 참고 자료는 국가기록원의 해운업 관련 정부 정책 자료, 대통령비서실 문서, 그리고 대한해운공사 영업보고서 등이다. 이 시기 해운정책과 해운업 전반에 관해서는 한국해사문제연구소(1984), 한국해사문제연구소(2001), 한국선주협회(2007)를 주로 참조하였다.

II. 제1차 경제개발계획과 해운업 육성정책의 전개

1. 1950년대 해운업과 대한해운공사

1948년 정부 수립 이후 해운업의 정비는 조선우선을 모체로 설립된 국영 대한해운공사를 중심으로 전개되었다. 1949년 10월 공포된 대한해운공사법에 의거, 1950년 1월 설립된 대한해운공사는 조선우선의 직원과 부영선박²⁾을 운항하던 교통부 해사국 운항과 직원 일부를 수용하였다(한진해운60년사편찬위원회 2010, 44-5쪽). <표 1>에서와 같이, 초창기 대한해운공사는 조선우선 선박 5척과 정부 대여선 20척으로 출발했지만, 한국전쟁 기간 동안 군수물자 운송 수요 증가, 그리고 원조물자 운송 수요 증가 등에 따라 보유 선박을 확충하기 위한 노력을 기울였다. 이 시기 대한해운공사 선박 신규 도입은 주로 정부 보유 자금 및 ICA 원조 자금 등을 이용하여 이루어졌다.

그렇지만 1961년 무렵 대한해운공사의 보유 선박 현황을 살펴보면, <표>에서와 같이, 비록 설립 당시에 비해서 1척당 규모는 증가했지만, 보유 척수는 25척에서 18척으로 감소한 상태였다. 1950년대 동안 정부의 지원 아래 선박을 도입했지만, 미해군 용선이 모두 반환되었고³⁾ 정부대여선의 상당수가 해군으로 이관되었기 때문이었다. 더욱이 보유하고 있던 선박의 상당

2) 당시 교통부 직영 선박회사

3) 1960년 초 미국 정부는 대한해운공사가 용선료를 제대로 지급하지 않았다는 이유로 12척의 반환을 요구하였다고 한다. 정치적으로 혼란하였던 당시 정부의 어떤 부서에서도 이에 적극적으로 대응하지 못하였고, 결국 1960년 4월 15일 반환이 이루어졌다(한국선주협회 2007, 157쪽).

수가 선령이 오래되었거나 당초 군용으로 건조되어 선박 운영의 경제성을 확보하기도 어려운 실정이었다.

<표 1> 대한해운공사 보유 선박 추이(1949~61년) (단위 : 척, G/T)

	1949년 말	1950~60년							1961년 말
		증가	감소					순증	
			폐선	이양	이관	반환	소계		
조선우선 소속선	5	4	5	1			6	-2	3
정부 대여선	20		3	1	14		18	-18	2
신규 도입선		14	1				1	13	13
미해군 용선		12				12	12	0	
합계(척)	25	30	9	2	14	12	37	-7	18
합계 GT	43,344								66,299
평균 GT	1,734								3,683

주: 1) GT는 총톤수(Gross Tonnage). 선박의 부피 단위. 선각으로 둘러싸인 선체에서 추진, 항해, 안 전, 그리고 위생 등에 관계되는 구역을 차감한 전 용량의 톤수

2) 조선우선 소속선 중 이양된 1척은 한국해양대학에 실습선으로 매각한 것임. 정부대여선 중 1척은 대한유조선에 이양되었고, 14척은 해군에 이관되었음. 미해군 용선은 1950년과 1951년에 각각 6 척씩 한미간의 용선 계약을 통해 도입되었다가, 1960년에 반환되었음.

출처: 한국선주협회(2007, 104-130쪽) 및 한진해운60년사편찬위원회(2010, 50-3쪽)에서 작성.

당시 이승만정부는 ‘대한해운공사-외항해운, 민간업체-연안해운’이라는 틀 속에서 해운업의 육성을 시도했지만, 이러한 정책은 성공하지 못했다. 보유 선박의 노후화, 외국의 자국해운보호정책, 그리고 원조경제 아래 왜곡된 수출입구조 등으로 인해, 대한해운공사의 외항 진출은 성공적이지 않았다. 이런 상태에서 연근해 항로에서 민간 해운업자와의 경쟁은 과열되어 갔으며, 연안해운조차도 철도를 중심으로 하는 육상교통과의 경쟁에서 밀리게 되면서, 1950년대 해운업은 침체를 벗어나지 못했다(배석만 2013, 155-6쪽).

군사정부가 수립했던 제1차 경제개발계획의 추진 과정에서 요구되는 수출입 물동량을 처리하기 위한 해운의 역할은 중요해졌지만, 당시 해운업의 상황은 이러한 역할에 부응할 수 있는 위치에 이르지 못하고 있었다.

2. 해운사업육성방안

경제기획원의 ‘해운사업육성방안’(이하 ‘방안’)은 “경제개발5개년계획의 일환으로 ... 보다 합리적인 해운사업을 육성”⁴⁾하기 위해 마련되었고, 1962년 12월 1일 제65차 경제각료회의에서 의결되었다. 이후 12월 27일 각의에는 이 내용이 ‘해운사업육성방침’으로 보고되었다.⁵⁾

1962년 10월 작성된 경제기획원의 ‘방안’에서는 우선 1957년 수에즈 운하 봉쇄 사건을 계

4) 1962년 12월 1일 경제각료회의에서 의결되고, 12월 27일 의안번호 제2268호로 각의에 보고된 ‘해운사업육성방침’ 중 “2.보고이유” 내용 중 일부이다(경제기획원, ‘해운사업육성방침’, 의안번호 제2268호, 1962.12.1., 「해운사업육성방침에 관한 각의 보고」, 1962.12.27. 국가기록원)

5) 해운업자들의 이익단체였던 한국선주협회는 이미 1962년 4월부터 선박도입 소위원회를 구성하였고, 선박도입 계획이 정부의 경제개발계획의 일환으로 추진될 수 있도록 활동을 전개하였다고 한다(한국선주협회(2007, 232쪽).

기로 현재에 이르기까지 국제 해운업의 불황기가 계속되고 있으며, 국내 해운업 역시 전반적인 침체상태에 있다고 판단하고 있다. 특히 국가적 보조 등의 결여, 기본적 법제도의 미비, 그리고 불합리한 경영 및 자본의 부족 등 이러한 침체를 가중시키는 악조건을 지적하고 있다.

‘방안’에서는 해운업의 특성과 의의에 관해서도 언급하고 있다. 이에 따르면, “해운은 육운을 보완하며 유기적 수송망을 형성하고, 외화획득에 의한 국제수지 개선에 기여하며 국내 조선업의 발전을 유도”하며, “국방상 필요성으로 보아도 중대한 가치가 있”었다.

특히 “과거 정권의 정책 빈곤으로 종합적인 해운정책이 수입되지 못하였으며” 해운업이 “방치상태”에 놓여 있었다고 하면서, “이를 타개하기 위한 시급한 대책이 요청되며 특히 운임외화의 유실을 방지하며 자화자선책(自貨自船策)을 견지하여 국제수지 개선에 기여하기 위한 목적에서 이 시급성은 더욱 강조”된다고 주장하였다.

‘방안’에서는 외항 해운 분야에 현재 14개 상사가 있지만 대개 5천 톤 미만의 1~2척 정도로 운영하는 영세기업체의 수준을 벗어나지 못하고 주로 부정기취항에 있고, 대한해운공사만이 겨우 원양정기항로의 개척을 서두르는 단계에 있다고 하였다.

이어서 ‘방안’이 제시하고 있는 대책은 6가지로, 첫째는 선박 도입 문제였다. ‘방안’에서는 우선 신조선 도입과 중고선 도입을 비교하고 있는데, 이에 따르면 신조선은 도입 기간이 약 10~18개월이 소요되는 데 비해, 중고선은 약 5~10개월이 소요되므로 중고선이 조기 도입에 유리한 측면이 있고, 중고선이 선가가 상대적으로 저렴하다는 장점도 있었다. 그렇지만 선박의 내구연한을 고려한다면, 중고선의 경우에도 선령 5년 이내의 선박을 도입해야 할 것이었다. 반면 신조선은 차관 획득이 비교적 용이하고, 동일형으로 도입할 경우 기관 대체 등이 용이하다는 장점이 있었다. 이에 따라 ‘방안’은 신조선은 정기항로에 적합한 반면 중고선은 부정기항로에 적합하다고 보고 있었다.

<표 2> 도입계획 및 소요자금

구분		척수	계(톤)	톤당 단가 (달러)	척당 단가 (달러)	선가 (달러)	비고
신조선	6,000톤급	2	12,000	425	2,550,000	5,100,000	(1)중고선은 주로 부정기취항을 한다
	8,000톤급	1	8,000	350	2,800,000	2,800,000	
	10,000톤급	2	20,000	320	3,200,000	6,400,000	
	소계	5	40,000			14,300,000	
중고선	6,000톤급	2	12,000	310	1,860,000	3,720,000	(2)신조선은 주로 원양정기취항을 한다
	8,000톤급	3	24,000	250	2,000,000	6,000,000	
	10,000톤급	2	20,000	230	2,300,000	4,600,000	
	소계	7	56,000			14,320,000	
합계		12	96,000			28,620,000	

출처: 경제기획원, ‘해운사업육성방침’, 의안번호 제2268호, 1962.12.1., 21쪽에서 정리.

결국 ‘방안’에서는, 시급히 요청되는 외화획득 및 수송수요 충족을 위하여는 정상적인 장기 발전책으로서의 신조선 도입이 원칙적이나 유리한 조건을 구비할 때에는 중고선으로 도입도 타당하다고 평가한 다음, 제1차 경제개발5개년계획의 제2차 연도에 신조선 5척 총 4만 톤과 중고선 7척 총 5만 6천 톤, 도합 12척 합계 9만 6천 톤의 선박 도입계획을 제시하였다.⁶⁾ 이

6) <표 2>에서 제시하고 있는 신조선 및 중고선 도입계획은 이미 1962년 초에 결정되었던 것으로 추측된다. 교통부가 1964년 8월 25일 국무회의 안건으로 제출했던 “대한해운공사수요 FY63 선박도입시행계획”에 첨부된 「행정연구서: 대한해운공사수요 FY63 선박도입촉구방안」에 따르면, 제1차 경제개

에 필요한 자금은 2천 862만 달러에 달했는데, ‘방안’에서는 정부재정투융자 35% 이내, 그리고 실수요자의 자기자금 5%(이상) 및 외국차관 60%를 자금 내역으로 제시했다. 물론 정부는 필요에 따라 외국 차관에 대한 지불보증을 할 수 있도록 하였다. 또 대한해운공사에 대해서는 제2차 연도분을 정부출자로 하기로 했다.

둘째는 중소 해운업 보조 문제였다. ‘방안’은 중소 해운업계가 극심한 자금난으로 운영 및 시설대체에 필요한 자금을 정부에서 보조유자해야 할 필요가 있다고 진단하면서, 직접 대하 또는 금융기관을 통한 구제방법을 시급히 마련해야 할 것이라고 주장하였다. ‘방안’에서 추산한 소요자금액은 운영자금 1억 75만 원, 선박보수자금 7,150만 원, 그리고 노후기관 대체 자금 5,804만 원이었다.

셋째는 외항과 내항에 대한 분리대책이었다. ‘방안’에서는 현재 실행 중에 있는 한미정기항로 취향은 재산성을 벗어나 강력히 추진해야 하며 이후 새로운 정기항로도 적극 개척해야 한다고 하면서, 이와 같은 정기항로는 신조선 도입에 따라 더욱 활발히 발전되어야 하며, 이 부문은 대한해운공사로 하여금 전담케 하였다. 반면 기타 민간업계는 연해 및 근해의 정기 및 부정기 항로에 종사케 할 것을 주장했다.

넷째는 외항대책이었다. ‘방안’에서는 외항선의 재배치 및 외항노선의 재검토가 필요하고, 필요한 해운동맹기구예의 가입 또는 단일 외국기업체와의 동맹 관계 형성 등에 대한 구체적 계획 수립이 필요하다고 주장하였다.

다섯째는 조선업과 해운업과의 연계대책이었다. ‘방안’에서는 조선사업을 해운사업과 유기적인 관계 아래 보다 효과적으로 추진토록 한다고 하면서도, 제2차 연도초에 한하여 시급한 수송력 확보에 대비키 위한 중고선 도입을 추진하도록 하였다.

여섯째는 해운업체의 확립대책이었다. ‘방안’에서는 현재 해운사업에 대한 기본법조차 제정되어 있지 않았으므로 관계 제법령을 정비토록 하고, 각종 해운단체를 재편 강화함으로써 확고한 법적 근거 아래에서 자체 발전을 위한 협동 활동을 촉진토록 하였다.

결론에서는 선박도입은 제2차 연도부터 실현하도록 하고, 선박도입에 있어서 대한해운공사 외 민간을 참여케 하되 이는 1964년부터 시작하도록 했고, 중소 해운업계의 자금유자는 1964년도에 책정하도록 하였다. 그리고 해운사업을 강력히 추진하기 위한 자문기구로서 주무부 장관 산하에 ‘해운사업촉진위원회(가칭)’을 연내에 설치토록 하였다.

요약하자면, ‘방안’은 당장 대한해운공사의 선박 확충을 실시함으로써 외항 정기항로의 발전을 도모하며, 이와 관련된 제도적 개선책을 마련하는 것에 초점을 맞추고 있었다. 민간 부문의 선박 확충 역시 중요하지만 이를 위한 정부의 실질적 지원은 1964년 이후로 미루고 있었다. 조선업과 해운업의 유기적 연계는 당위적 과제로 제시했지만, 이 문제를 전면에서 두지 않았는데, 이는 아마도 ‘방안’ 작성 과정에서 해운업자들의 의견이 반영되었기 때문일 것이다. 마지막으로 해운단체의 재편 강화 그리고 해운정책의 효과적 추진에 필요한 자문기구 설치를 과제로 제시하였다.

이하에서는 ‘방안’에서 제시되었던 해운업 육성을 위한 방안들이 실제 어떻게 구체화되었는지를 살펴보자.

발5개년계획 제2차 연도 사업으로 대한해운공사가 선령 5년 이내 중고선 68,000G/T 도입하는 것으로 되어 있었던 당초 계획이 1962년 3월 최고회의 지시에 의해 신조선 40,000G/T으로 도입 계획이 변경되어 FY63 예산에 책정되어 있었다(교통부, “대한해운공사수요 FY63 선박도입시행계획”, 1964.8.25., 총무처 의정국 의사과, 『안건철』, 1964, 국가기록원(관리번호 BA0084413)).

Ⅲ. 대한해운공사와 민간 해운업자의 선박 확충

1. 제1차 경제개발5개년계획 2차 연도 대한해운공사 선박 도입

1964년 4월 24일 언론을 통해 대한해운공사가 1,150만 달러⁷⁾의 선박차관계약을 맺은 스웨덴의 '아르네 라르손'(Arne Larsson, 이하 '라르손')이라는 회사의 자본금이 단돈 5천 크로네(미화 9백 달러)에 불과하고, 이 회사가 한국은행이 이미 행한 지불보증에 대해 확인요구를 해왔으나 한국은행이 이를 거절했다는 내용이 보도되었다(조선일보 1964.4.24. 4면). 한국은행에 따르면, 신용조사를 통해 '라르손'의 재무상태가 밝혀졌고, 이 회사가 한국은행에 대해 확인지불보증서를 추가로 요구하는 이유는 확인지불보증서를 국제금융시장에서 할인을 받아 그 돈으로 배를 구입하여 인도하려는 것으로 추측된다는 것이다. 더욱이 한국은행에 따르면, 대한해운공사가 '라르손'측과 체결한 선박차관계약에 따라 1963년 6월 5일 정부보유불 500만 달러에 대한 신용장이 개설되었는데, 그동안 선박 도입이 늦어져 신용장 유효기간을 2차례나 연장했다는 것이다. 그런데 지난 3월말 다시 두 번째 기한이 만료되었고, 재무부 지시에 따라 27일 다시 갱신 개설했다는 것이다. 한국은행은 경제기획원에 이 차관계약이 매우 불리한 조건이라는 점을 여러 차례 알렸다는 점도 밝히고 있었다(조선일보 1964.4.28. 4면, 1964.4.30. 1면, 1964.5.1. 4면).⁸⁾ 이 사건은 9월의 국정감사에서 야당에 의해 비판받게 되었다. 민정당 김은하 의원은, 대한해운공사가 선박도입 과정에서 자본금 970달러인 '라르손'의 자본금이 350만 달러라고 경제기획원에 거짓 보고했으며, 이로 인해 정부는 1년 반 전에 5백만 달러의 신용장을 개설만 해 놓고 사장됨으로써 6억 원의 국고 손실을 가져왔다고 주장했다(동아일보 1964. 9.28. 1면).

언론을 통해 단편적으로 알려졌던 이 사건의 진행과정을 살펴봄으로써, '방안'에서 제시되었던 2차 연도 대한해운공사의 선박 확충을 통한 외항 정기항로 개척 과정이 어떻게 전개되었는지 알아보자.

앞에서 살펴본 1962년 10월 작성된 '방안'에서는 시급한 외항 정기항로의 발전을 위해 대한해운공사의 선박 확충을 계획하고 있었다. 또 <표 2>에서 제시된 바와 같이, 원양 정기 취항을 위해서는 신조선을 투입한다는 원칙도 세우고 있었다. 그렇지만 대한해운공사는 1962년 9월 12일 '라르손'과 차관 도입 가계약을 체결한 상태였다.⁹⁾ 가계약에 따르면, '라르손'은 (가) 총액 1,430만 달러로 1963년 상반기까지 선령 5년 이내 중고선 55,000G/T를 공급하도록 되어 있었고, (나) 1,430만 달러 중 500만 달러는 선박인수도시 지불하고 잔액 930만 달러는 연리 6% 이하 7년 상환조건의 차관을 도입하는 것으로 되어 있었다. 또 (다) 차관액에 대해서는 한국정부 또는 한국은행이 지불보증하고 도입선박은 보험회사에서 부보담보를 하였다. 마지막으로 이 계약은 1962년 12월 31일 이내 한국정부가 승인함으로써 발효하도록 하였다. 이 후 1962년 12월 7일 일부 조항을 수정한 계약이 이루어졌다. 이 차관계약은 1962년 12월 22일 제25차 외자도입촉진위원회 의결을 거쳐, 1962년 12월 27일 경제기획원 장관의 승인을 받아 발효되었다.

7) 이후의 언론 보도에서는 1,430만 달러로 알려졌다.

8) 이 사건과 관련하여, 야당은 대한해운공사의 선박구입계약에 부정이 있다고 주장하고 책임자 엄단을 요구했으며(동아일보 1964.5.2. 1면), 검찰은 대한해운공사 관련자 및 계약을 알선해 준 사람을 소환하여 신문하였다(동아일보 1964.5.30. 7면 및 경향신문 1964.6.1. 7면)

9) 이하의 내용은 다음을 참조. 교통부, "대한해운공사수요 FY63 선박도입시행계획", 1964.8.25., 총무처 의정국 의사과, 『안전철』, 1964, 국가기록원(관리번호 BA0084413).

그런데 당초 조달계획에 따르면, 1,430만 달러 중 500만 달러는 정부가 대한해운공사에 출자하는 485만 4천 달러와 대한해운공사 자기자금 14만 6천 달러로 조달하도록 되어 있었다. 정부출자신용장의 개설이 지연됨에 따라 당초 ‘라르손’이 선박을 공급하기로 했던 기한이 1963년 6월 30일이 12월 31일로 변경되어 수정계약서가 작성되었고, 다시 정부지불보증서 발급이 지연됨에 따라 1963년 12월 9일 다시 계약이 수정되어 계약기한이 다시 1964년 12월 31일로 재연장되었다. 정부지불보증서는 1963년 12월 26일 발급되었다. 정부의 대한해운공사에 대한 출자 및 지불보증서 발급 등이 지체됨에 따라, 선박 도입 과정이 1년 가까이 지연되고 있었던 것이다.

그러자 이번에는 ‘라르손’이 한국은행 지불보증서만으로 서유럽 선박매매시장에서 통용할 수 없다고 주장하면서 당초 계약조항에 없는 제3국 은행확인보증서를 요구하였다. 이에 정부와 대한해운공사는 이러한 요구의 부당성을 지적하면서 이를 거부하였다.¹⁰⁾ ‘라르손’은 노르웨이와 서독의 수출신용기관을 통해 연지불형식의 구매를 시도하였지만 실패하였고, 결국 1964년 5월 30일 차관재원 관련 조치를 타인에게 양도했다고 한다.

이러한 과정에서 선박 도입은 계속 지연되었으므로, 이에 대한 대책 마련이 시급해졌다. ‘라르손’과의 계약을 일방적으로 파기할 경우 손해배상 요구가 예상되었고, 기존 1,430만 달러 규모의 계약을 유지한 상태로 사업을 계속 진행시킬 경우 선박 도입은 계속 지체될 가능성이 높았다.

1964년 8월 6일의 경제장관회의에서는 정부출자 및 대한해운공사 부담으로 마련된 500만 달러만으로 전액 현금으로 선박을 구매하고, 기존의 930만 달러 차관은 지양하는 것으로 의결하였고, 이 후 공청회를 거쳐 8월 10일 개최된 제76차 경제장관회의에서 정부보유 외화 500만 달러로 선형 10년 이내의 7천~1만 톤급 중고선을 최대한 구매하는 것으로 의결하였던 것이다.

500만 달러 현금만으로 필요한 선박을, 그것도 10년 이내의 중고선으로 확충하는데 필요한 추가적인 조치들은 10월 24일 10시 청와대 접견실에서 대통령이 참석한 회의석상에서 최종 결정되었다.¹¹⁾ 부총리, 재무부장관, 교통부장관, 한은총재, 이맹기 대한해운공사사장, 그리고 비서실장이 참석한 이날 회의에서 우선 신용장을 1965년 3월 31일까지 연장하고, 그 중 250만 달러는 연내에 지불하고 나머지는 1965년 3월 31일까지 지불하도록 하였다. 또 환율개정으로 인한 차액 6억 3,500만 원은 1965년 예산에서 해운공사에 대한 보상금으로 구제하고,¹²⁾ ‘라르손’과의 930만 달러 차관계약은 취소토록 하였다. 930만 달러 차관계약은 1965년 2월 2일 개최된 국무회의에서 최종 취소되었다.¹³⁾

대한해운공사는 이에 따라 ‘라르손’과의 기존 차관계약을 해제하고, 새롭게 ‘라르손’과의 중개인 협정을 체결하였다. 500만 달러의 현금으로 중고선을 도입하는 내용의 협정이었다.

10) 한국은행이 조사한 바에 따르면, 1954년 자본금 2만 달러로 설립된 ‘라르손’은 선박중개업을 영위해 오다가, 대한해운공사와 선박 매매 계약을 체결한 1962년 9월 12일 다음날 Atlontic friend A.B.라는 회사로 변경함과 동시에 과거의 사명 Arne Larsson Co.를 자본금 970달러로 재설립했다.

11) 안광석, “회의각서(제30호)”, 1964.10.28., 「선박도입을 위한 차관계약 및 동차관에 대한 지불보증허가취소(대한해운공사)(제83호)」, 총무처 의정국 의사과, 『안건철』, 1965, 국가기록원(관리번호 BA0084426). 참고로 안광석은 청와대 비서관으로, 회의에 배석하였다. 이날 회의에는 박상길 비서관, 교통부 해운국장, 그리고 박은범 대한해운공사 상무도 배석하였다.

12) 1964년 5월 3일 고정환율제에서 변동환율제로 환율제도가 개편됨에 따라, 미화 1달러당 환율이 130원에서 255원으로 대폭 인상됨에 따른 것이었다.

13) 경제기획원, 「선박도입을 위한 차관계약 및 동차관에 대한 지불보증허가취소(대한해운공사)(제83호)」, 총무처 의정국 의사과, 『안건철』, 1965, 국가기록원(관리번호 BA0084426).

1965년 2월 교통부 해운국장과 대한해운공사 상무 및 실무진들로 구성된 선박 도입반이 유럽으로 파견되어, 선가, 성능, 선급기록 등을 조사하여 본국에 보고하였고, 최종적으로 4척의 선박을 도입하게 되었다(한국해사문제연구소 2001, 227쪽).

<표 3>에서 확인할 수 있는 것처럼, 대한해운공사가 도입한 4척의 선박은 진덕호를 제외하고는 모두 선령 11년으로 10년을 초과한 중고선이었다. '방안'에서는 원양정기항로에 신조선 투입하는 것을 원칙으로 정했지만, 1962년 9월 대한해운공사와 '라르손'과의 선박 도입 계약 과정에서 선령 5년 이내 중고선의 중고선 도입으로 변경되었다가, 최종적으로는 선령 10년 전후의 중고선 도입으로 귀결되었다.

<표 3> 대한해운공사가 정부 보유 외화 500만 달러로 도입한 선박

구분 \ 선명	동명호	세종호	선덕호	진덕호
원선명	Nordstern	Longta	Aegier	Brager
국적 및 선급	독일, GL	영국, NV	독일, GL	독일, GL
건조연도 (선령, 년)	1955 (11)	1955 (11)	1955 (11)	1957 (9)
GT	8,681	9,642	6,084	6,120
속력(노트)	13	15	13	13
인수가격(만 달러)	132	137.5	110	120
인수일자	1965.5.10.	1965.6.16.	1965.9.24.	1965.12.3.
인수지	함부르크	오사카	아덴	아덴

주: GL(Germanischer Lloyd, 독일 선급협회)

NV(Det Norske Veritas, 노르웨이 선급협회)

출처: 한국해사문제연구소(2001, 229쪽) 및 한국선주협회(2007, 238쪽)에서 작성. 건조연도, 총톤수, 인수가격 등이 정확하지 않아 대한해운공사 영업보고서를 이용하여 확인 중

대한해운공사는 기존에 부정기선으로 미주항로에 투입되어 있던 '남해호'에 이들 4척의 선박을 추가하여, 부산-고베-미주서안을 연결하는 미주 항로에 정기항로를 개설하게 된다.¹⁴⁾ 그렇지만 1971년까지 정부보유 외화에 의한 해운업계의 선박 도입은 더 이상 이루어지지 않았다.

대한해운공사가 정부보유 외화를 이용하여 10년 전후의 선령의 중고선을 도입한 것에 대해 여론은 비판적이었다. 당시 언론은 "선박은 보통 선령 3년부터 성능을 발휘, 8~9년까지 절정에 이르렀다가 20년부터는 남아 막대한 기름이 들기 때문에 경비가 상당히 드니 이번에 선령 10년의 화물선을 구입한 것은 말이 안된다"는 해운관계자의 말을 인용하여 이를 비판하고 있었다(『경향신문』 1965.5.6. 3면).

2. 민간 해운업자의 선박 확충

정부의 전폭적 지원에 힘입어 정부보유 외화를 활용하여 원양 정기항로에 필요한 선박을 확충할 수 있었던 대한해운공사와 달리, 민간의 해운업자들은 증대하는 외항 화물수요에 대응하여 자신의 선복량을 확대하는 과정에서 염가의 중고선을 도입하였다. 중고선 도입에 필요한 자금은 대부분 상업차관에 의존했고, 일부 해운업자는 자기자금만으로 중고선을 확보하기도

14) 1965년 8월 3일 이들 4척 중 첫 번째 도입 선박인 '동명호'의 취항식에는 박정희 대통령이 참석하여 치사를 했다(한국해사문제연구소 2001, 229쪽).

하였다.

정부는 민간의 중고선 수입과 관련된 규제를 완화함으로써 중고선 도입을 통한 선박 확충의 길을 열었다.

1965년도 하반기 무역계획에 따르면 수입정상품목인 일반 기선에 대해서는 “교통부장관의 추천분에 한함. 단 선령 10년 이하의 것으로서 GT 2,600 이상의 것에 한함”이라는 제한조치를 부과하고 있었다. 그렇지만 정부는 8월 2일자 상공부고시 제2,131호를 통해 1965년도 하반기 무역계획의 제한 조치 중 “선령 10년 이하의 것으로서”라는 문구를 삭제하였다(대한민국 정부, 『관보』 제4,108호, 1965.8.2.).¹⁵⁾

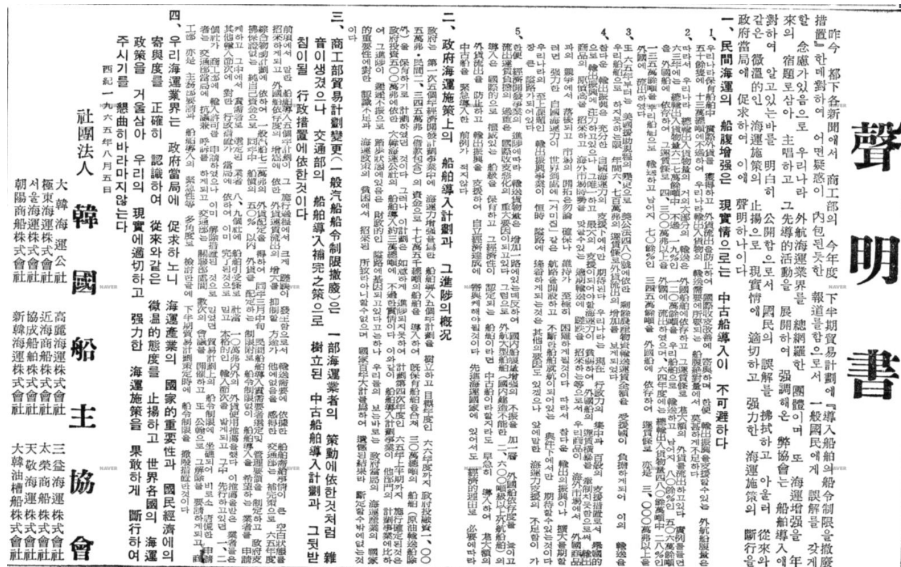
또 정부는 1966년 2월 26일자 재무부령 제396호를 통해, 관세법 33조 1항 3호 규정(관세면제 대상이 되는 중요산업용 기초설비품, 기계 및 원자재용품)에 의한 지정 물품 관련 규정 중 해운업 중 선박에 대한 내용에 “총톤수 2,700톤 이상의 것에 한한다”라는 내용을 첨부하였다(대한민국정부, 『관보』 제4,283호, 1966.2.26.).

정부는 1966년 12월 19일 총톤수 2,700톤 이상의 선박에 대한 취득세 비과세 조치도 취하였다.¹⁶⁾

이에 따라 민간의 해운업자들은 선령 제약 없이 중고선을 수입할 수 있게 되었고, 총톤수가 2,700톤 이상이면 관세 및 취득세도 면제받을 수 있게 되었다.

선령제한 규정을 삭제하고, 일정 톤 수 이상의 선박 수입시 관세 부과를 면제하고, 나아가 선박 취득세를 면제하는 일련의 조치가 이루어지는 가운데 해운업자들이 어떤 역할을 했는지 구체적으로 알 수는 없다. 그렇지만 선령제한 규정 삭제 조치와 관련하여 한국선주협회의 성명서가 1965년 8월 7일자 신문지상에 게재되었기 때문에 이를 통해 그간의 과정을 유추해 볼 수 있다.

<그림 1> 한국선주협회의 성명서 (1965년 8월 7일)



출처 : 『조선일보』 1965.8.7. 1면.

15) 1965년 8월 이전 해운공사가 도입했던 선령 10년 초과한 2척의 선박이 어떻게 수입되었는지 확인할 필요가 있다.

16) 한국선주협회(2007, 239쪽). 그렇지만 지방세법, 시행령, 혹은 이하의 어떤 규정을 변경하였는지 아직 확인할 수 없다.

하반기 무역계획이 개정 고시된 바로 다음 날부터 신문에서는 “연령 10년 이하 수입제한 규정의 삭제로 인해 노후선이 마구 들어와 해상사고 발생이 우려된다”는 내용의 기사가 게재된다(『동아일보』 1965년 8월 3일 2면). 이러한 언론의 우려에 대해, 한국선주협회의 성명서에서는 “선령제한을 철폐조치한데 대하여 어떤 의혹이 내포된 듯한 보도로 인해 일반 국민에게 오해를 갖게 할 염려”가 있다고 하면서, “민간 해운의 선복 증강은 현실적으로는 중고선 도입이 불가피하다”고 주장하였다. 특히 성명서는 1965년도 하반기 무역계획 상의 선령제한 철폐와 관련하여서는, 교통부가 중고선박도입계획에 따라 선령 제한 없이 선박 도입을 희망하는 업자의 신청을 받아 업자들을 선정하였고, 이들 업자들이 선령 제한 철폐가 이미 이루어진 것으로 알고 선박 수입을 진행하다가, 선령제한 규정으로 인해 수입이 막히게 되자, 교통부에 항의 및 호소를 했고, 이후 관계부처간의 협의를 통해 최종적으로 선령제한 철폐가 이루어지게 된 것이라고 주장했다.

<표 4> 민간 해운업자의 중고선 도입 (1965~6년)

도입회사	GT	선령	인수연월	자금조달내역(천 달러)			항로
				차관	자기자금	계	
조양상선	3,315	9	1965. 2.	507	100	607	동남아
"	3,915	17	1965.10.	333	100	433	동남아
삼익선박	3,715	17	1965.11.	390	78	468	동남아
영풍상사	4,180	16	1966. 3.	392	98	490	동남아
근해상선	875	22	1966. 3.		80	80	월남
유진화학	480	5	1966. 4.		140	140	일본
신한해운	2,732	19	1966. 4.	250	62	312	동남아
고려해운	4,748	15	1966. 4.	478	100	578	동남아
영풍상사	3,424	9	1966. 5.	580	145	725	동남아
협성해운	4,242	15	1966. 6.	210		210	동남아
한진상사	606	19	1966. 6.		80	80	동남아
"	694	18	1966. 6.		80	80	동남아
협성해운	2,878	21	1966. 6.	115		115	동남아
희영수산	3,240	18	1966. 6.	328	82	410	동남아
태영수산	3,881	21	1966. 7.	174	155	329	동남아
대동상선	3,701	17	1966.12.	328	97	425	동남아

주 : 1967년에는 9개 해운업체가 11척의 중고선(총톤수 합계 30,971톤)을 도입했다. 상세 내역은 확인되지 않고 있음.

출처 : 한국선주협회(2007, 241쪽).

민간 해운업자의 선복 증가는 우선 차관을 통한 중고선 도입으로 이루어졌다. 조양상선은 1965년 2월 총톤수 3,315톤 선령 9년의 중고선을 차관을 통해 도입했는데, 선령제한이 철폐된 직후인 10월에 선령 17년의 중고선을 역시 차관을 통해 도입하였다. <표 4>에서 1965년 10월 이후 민간 해운업자들이 차관을 이용해 도입한 중고선의 선령이 높다는 것을 확인할 수 있다. 일부 민간 해운업자들은 자기 자금만으로 중고선을 도입하였다. 근해상선, 유진화학, 그리고 한진상사가 이 시기 자기 자금으로 중고선을 도입한 업체들이다. 이들 4척의 선박은 모두 일본에서 도입되었다.¹⁷⁾ 한진그룹의 모기업이었던 한진상사가 도입한 2척의 중고선은 동남

17) 이들 4개 선박의 총톤수는 각각 1천톤 미만으로, 총톤수 2,600톤 이상의 수입정상품목에 해당하지 않는다. 자기자금만으로 도입할 경우 이 규정을 적용하지 않고 수입가능했는지 확인할 필요가 있다.

아 노선에 투입되었고, 근해상선은 함태탄광이 소유하고 있던 해운회사로 1966년 3월 도입한 선박은 월남에 배치되었다. 유진화학이 도입한 선박은 일본 지역에서 화학 탱크 운반선 역할을 수행하였다(한국선주협회 2007, 240-2쪽).

3. 계획조선의 부활

계획조선이란 정부가 장기적인 선복확충계획을 수립하고 이에 기초하여 다음 매년 필요 조선 공급량을 설정한 다음, 선박을 필요로 하는 해운업자에게 적절한 지원 통해 신조 선박을 구입케 함으로써 조선업과 해운업의 병행 발전을 도모하는 것이다. 계획조선은 1947년부터 1957년까지 일본에서 실시되었다.¹⁸⁾

한국의 계획조선은 해무청이 출범한 1955년부터 본격적으로 추진되었다. 해무청은 일반건조계획 및 노후선대체5개년계획 등을 통해, 1955~60년 사이 외자 6,536만 달러와 내자 435억 환으로 신조 143,000톤과 수리 42,750톤을 달성하고자 하였다. 그렇지만 1955~60년 사이 계획조선을 통해 신조된 선박은 191척, 10,157톤에 불과하였다(배석만 1994, 192쪽). 이 시기 계획조선이 성공적이지 않았던 이유로는 수출입구조의 불균형과 해운업계의 영세성, 조선업의 낙후성, 그리고 정부의 효과적 지원책 미비 등이 지적되고 있다.

1962년 정부는 새로운 내용의 조선-해운 병행 육성책을 발표하게 된다. 1962년 4월 2일 상공부가 발표한 조선자금융자요강에 따르면, 재정자금 16억 환을 기금으로 하여 선박건조나 선질개량을 희망하는 사람의 신청을 받은 다음, 조선장려위원회¹⁹⁾에서 심사를 거쳐 선정된 사람에게 연리 3.5% 5년 거치 15년 분할 상환 조건의 융자를 제공한다는 것이었다(경향신문 1962.4.2. 1면 및 조선일보 1962.4.2. 1면). 제1차 경제개발5개년계획의 조선공업 육성방안의 일환으로 발표되었지만, 이를 통해 해운업의 육성도 함께 도모하는 계획조선의 내용이였다. 제1차 연도에 2,650톤의 신조와 3,250톤의 선질개량을 목표로 설정한 다음, 선박의 실수요자인 해운업자에게 당시로서는 파격적인 조건의 융자를 제공함으로써 해운업의 선복 확충을 지원하고 있었기 때문이다. 선정된 해운업자에게는 톤당 건조소요자금의 50%를 융자하고, 40%는 보조금으로 지급하고, 나머지 10%는 자기자금으로 조달하도록 하였다. 융자를 신청은 쇠도하여, 4월 24일 상공부에 따르면 융자신청은 886건, 53,000톤에 달하였다고 한다(동아일보 1962.4.25. 2면). 그렇지만 조선장려위원회에서 선정한 조선사업실수요자 전체를 확인할 수는 없고, 그 중에서 신문자료에서 확인가능한 사례는 제한적이다. 5월 1일 상공부 발표에 따르면, 선정된 선박 중 강선은 350톤 화물선 2척 그리고 각각 50톤, 70톤 120톤의 여객선 3척 합계 5척이었고, 나머지는 어선 및 활어운반선 등 목선 29척이었다(조선일보 1962.5.1. 1면). 그렇지만 한국선주협회(2007, 245~6쪽)에 따르면, 신태범²⁰⁾과 고려해운이 시차를 두고 회차를 달리하여 이 사업에 선정되어, 각각 1,600톤급 선박을 대한조선공사에 발주하였고, 신태범이

18) 일본의 계획조선은 성공적이었다는 평가가 있다. 일본의 계획조선에 힘입어 일본 조선업은 1956년 선박 건조량에서 영국을 따라잡고 세계 1위에 올랐다(배석만 1994, 194쪽).

19) 조선장려위원회는 1958년 제정된 조선장려법 제8조에 근거하고 있으며, 조선장려사업에 관하여 정부의 자문에 응하기 위해 주무부장관 소속하에 설치되었다.

20) 신태범은 대한해운공사 소속으로 좌초사고로 대한조선공사에 수리를 맡긴 군산호 수리(1962년 10월 까지) 과정에서 공무감독직을 수행하였다. 신태범은 공무감독을 맡고 있었던 시기에 대한조선공사 이영진 사장과 논의하여, 상공부에 조선장려법에 근거한 계획조선 실시를 건의하였다. 상공부의 조선자금융자요강이 발표되자 신태범은 스스로 실수요자로 응했고, 자신이 선정되자 발주한 선박을 고려해운에 투자하는 형식으로 합병을 하였고, 1963년 11월 고려해운 상무이사직을 맡았다(한국선주협회 2007, 243~5쪽).

선정된 회차에 천경해운과 남성해운이 각각 총톤수 500톤급²¹⁾의 실수요자로 선정되었다고 기록되어 있다. 천경해운과 남성해운의 화물선은 각각 대한조선공사와 대선조선에서 건조하였다. 신태범이 발주한 선박은 신양호, 고려해운이 발주한 선박은 동양호, 천경해운과 남성해운이 발주한 선박은 각각 천경호와 우양호로 명명되었고, 이들 4척의 선박은 모두 1964년에 준공되었다.

따라서 1960년대 초 시도되었던 계획조선 역시 성공적이지는 못했던 것으로 보인다. 1964년까지 화물선 4척만이 건조되었기 때문이다.²²⁾ 1960년대 후반이 되면 계획조선은 새로운 국면을 맞이하게 된다. 그 후 남성해운과 박현규가 조선장려법의 실수요자로 추가 선정되어, 1966년 총 2,597톤급의 선박을 인수하고 이를 각각 남성호와 보리수로 명명하였다(한국선주협회 2007, 245쪽). 그렇지만 이후부터 계획조선에 따른 선박 건조에는 일본의 재정차관 자금이 투입되고 있었다.

IV. 대일청구권자금과 선박 확충

1. 청구권협정과 선박건조자금의 배정

1965년 6월 22일 ‘한일기본조약’과 ‘재산과 청구권에 관한 문제 해결과 경제협력에 관한 협정’(이하 ‘청구권협정’)이 체결되었다. ‘청구권협정’²³⁾에 따른 3억 달러 이상의 민간 상업차관 중에서 3천만 달러를 선박건조자금으로 책정하게 된다. 해운업계로서는 선박확충에 필요한 자금을 추가로 확보할 수 있는 기회였지만, 조선업계는 청구권자금으로 외국에서 선박을 도입하는 것에 반대하고 있었다.

선박건조자금으로 3천만 달러가 책정되었다는 사실이 국내에 알려지자, 조선업계에서는 외화 획득과 실업자 구제를 위해서라도 국내에서 배를 만들어야 한다고 주장하였다. 당시 대한조선공사 이영진 사장은 “현재의 시설만으로도 4천 톤급의 배를 만들어 내고 있고 1966년도까지는 1만 톤급 시설을 갖추도록 현재 추진중에 있어 굳이 외화를 낭비해가면서까지 외국에서 배를 도입할 필요성은 없다”고 주장했다(경향신문 1965.5.5. 2면).²⁴⁾

21) 조선일보(1962.5.1. 1면)에 보도된 350톤급 화물선 2척이 천경해운과 남성해운이 발주한 선박으로 추측된다.

22) 국내 조선업계의 원양항해에 필요한 대형 화물선 건조 능력은 아직 제한적이었다. 대한조선공사의 1,600톤 신양호 건조에 대해, 당시 언론은 국내에서 처음으로 거물급 선박이 건조되고 있다고 보도하면서 기사의 제목을 “우리 손으로 만든 원양을 항해할 거선”으로 게시하고 있었다(경향신문 1963.7.22. 5면).

23) ‘한일기본조약’의 부속 협정으로는 ‘청구권협정’ 외 ‘재일교포의 법적지위와 대우에 관한 협정’, ‘어업에 관한 협정’, 그리고 ‘문화재·문화협력에 관한 협정’이 있었다. ‘청구권협정’은 재산청구권에 대해 3억 달러를 무상으로 지급하고, 경제협력으로 정부간 차관 2억 달러를 제공하는 것을 주 내용으로 하고 있었다.

24) ‘청구권협정’ 상업차관 중에서 3천만 달러가 선박건조자금으로 책정된 것은 1945년 12월 6일자 미군정법령 제33호에 근거한 선박 반환을 지속적으로 일본측에 요구해 왔던 그간의 사정과 무관치 않았다. 일부 선박이 반환되었지만, 대부분의 선박은 반환되지 않았다. 1951년 8월 8일 샌프란시스코 강화조약 체결 후 1년간의 효력을 지녔던 ‘해운에 관한 잠정협정’에 따라 한국은 선박의 반환을 요구했지만, 일본측은 이를 외면했다. 참고로 1949년 당시 기획처의 대일배상조사심의회에 따르면 선박과 관련된 배상액은 일반어선 20척, 특수어선 108척, 화물선 48척, 합계 81억 8,261만 원에 달하였다(한국선주협회 2007, 247쪽).

반면 해운업자들은 청구권 자금을 이용하여 해운업체에 대한 지원을 확대하고 선박 도입을 더 늘려줄 것을 요구하였다. 이 문제와 관련하여 한국선주협회가 정부에 요구한 내용은 다음과 같았다.²⁵⁾ 우선 무상 3억 달러 중에서 9천만 달러에 해당하는 원화 50억 원을 해운진흥기금으로 투자하고, 이 기금으로 해운금고를 설치할 것을 요구했다. 다음으로 재정차관 2억 달러 중에서 5천만 달러로 총톤수 26만 1,000톤의 선박을 도입할 것을 요구했다. 마지막으로 민간상업차관 중 3천만 달러는 총톤수 12만 2천톤의 선박을 도입하되, 이 자금의 상환은 3년 거치 10년 상환으로 하고, 금리는 4.5% 이하로 할 것을 요구하였다.

한국선주협회의 요구²⁶⁾때문이었던지는 확실하지 않지만, 최종적으로 청구권자금에 의한 선박도입 자금에 기존의 민간 상업차관 3천만 달러 외 정부간 차관(즉, 재정차관)의 일부가 선박 확보를 위해 배정되었다.

2. 재정차관에 의한 선박도입

재정차관에 의한 선박 확충은 2가지 방법으로 추진되었다. 우선 국내 조선업계의 선박 건조에 필요한 자재 구입비 2,600만 달러가 배정되었다. 국내 해운업자가 필요한 선박을 국내 조선소에서 건설하고, 이에 필요한 자재를 재정차관으로 수입하는 계획조선의 방법이었다. 다음으로는 해외에서 직접 선박 건조를 통해 신조를 구입하는 방법으로, 이에는 2,100만 달러가 배정되었다.

1966년 계획조선의 선박건조는 대한조선공사가 담당하였다. 대한조선공사가 제출한 사업시행계획서²⁷⁾에 따르면, 500톤급, 1,000톤급, 그리고 4,000톤급 화물선 각각 2척씩, 합계 6척의 화물선을 건조하는 것으로 되어 있었으며, 이를 위해 수입해야 하는 기자재(철판, 엔진, 기타 부속 등등)의 금액은 500톤급, 1,000톤급, 그리고 4,000톤급 화물선 각각의 경우 13만 5천 달러, 26만 5천 달러, 그리고 80만 4천 달러로, 6척 모두 건조하는데 필요한 기자재 수입 금액은 총 240만 8천 달러였다. 이 계획서에 따르면 선박 건조는 1966년 8월에 시작되어 1967년 9월에 끝나도록 되어 있었다. 대한조선공사의 계획서에 따라 6척의 선박에 대한 도입실수요자 선정위원회가 구성되었고, 제1차 회의가 1966년 7월 15일 오후 1시 교통부 회의실에서 개최되었다.²⁸⁾

재정차관으로 건조되는 선박의 실수요자로 선정될 경우, 선박 구입자금의 15%를 자기자금으로 조달하고, 나머지는 용자 55% 및 정부 보조금 30%으로 하였다. 1962년 당시의 계획조선보다는 정부보조 비율은 줄어든 대신 용자 비율과 자기자금 조달 비율이 늘어났으므로, 해운업자에게 상대적으로 불리한 조건이었다. 이들 선박의 건조도 계획보다 늦어져서 착공한지 3년이 지난 뒤에야 선주에게 인도되었다.²⁹⁾

25) 이하는 한국선주협회(2007, 247-8쪽)를 정리한 것이다.

26) 한국선주협회(2007, 248쪽)에서는 정부가 협회의 건의를 최대한 반영하여 재정차관 일부가 배정되었다고 주장하고 있다.

27) Korea Shipbuilding & Engineering Corp., Ltd., "The Implementation Program of Development of Marine Transportation (Building of Cargo Ships) Project", 1966, 재무부 재무정책국 자금시장과, 『해운진흥사업(K-5) 실시계획(선박도입) 관계철』, 1966, 국가기록원(관리번호 BA0147079).

28) 교통부, "해운용 선박 건조 및 도입 실수요자 선정 위원회 위원 위촉 및 위원회 개최", 교해사 1336-17, 1966.7.14., 재무부 재무정책국 자금시장과, 『해운진흥사업(K-5) 실시계획(선박도입) 관계철』, 1966, 국가기록원(관리번호 BA0147079).

29) 한국선주협회(2007, 249쪽)에 따르면, 원자재 도입 지연, 건조선박에 대한 조선소의 성능보장 문제,

재정차관을 이용한 계획조선은 1967년과 1968년에도 실시되었다. 1967년 정부는 1966년도와 동일하게 6척의 선박 합계 12,000톤의 선박 건조를 계획하고 이에 대한 실수요자를 선정했지만, 4,000톤급 실수요자로 선정되었던 2개의 선박회사가 건조를 포기하였다.³⁰⁾ 1968년에는 합계 24,500톤의 선박 건조를 계획하였지만, 13,395톤의 선박만이 건조되었다. 1969년부터 일본 재정차관에 의한 계획조선은 더 이상 이루어지지 않게 되었는데, 일본 재정차관의 용자자금이 이미 소진되어 버렸기 때문이었다.

대한해운공사는 재정차관을 이용하여 해외에서 직접 선박을 도입하였다. 1966년 4월 23일 경제기획원에 제출한 사업시행계획서에 따르면, 6,000톤급의 화물선 2척을 신조하여 동남아 정기노선에 투입하고, 3,500톤급 유조선 2척을 신조하여 울산-인천 노선에 투입할 계획이었다. 6,000톤급의 화물선 1척의 가격은 220만 달러, 3,500톤급의 유조선 1척의 가격은 110만 달러로, 총 660만 달러가 필요하였다.³¹⁾

대한해운공사는 사업시행계획서 제출과 더불어 전시선(戰時船) 및 노령선에 대한 할증보험료 부과 문제를 교통부에 알리면서 동남아노선에 신조 화물선 투입의 필요성을 읍소하기도 하였다.³²⁾ 이 문서에 따르면, 영국 로이드(Lloyd) 보험협회를 비롯한 세계 주요 보험업계에서 전시선이나 선령 20년 이상의 선박에 적재한 화물에 대해 고율의 할증 보험료를 부과함에 따라 대한해운공사의 고객 화주들로부터 클레임이 속출하고 있었다. 예를 들어, 교통부에 제출한 이 문서에 첨부된 서류 중 미국 캘리포니아 소재 Vanport International社가 1966년 4월 6일 대한해운공사에게 보내온 서한의 내용은 로이드로부터 대한해운공사의 한국-대만 노선에 투입된 선박이 선령 20년을 초과하였으므로, 이 선박에 선적된 화물에 대한 704.48달러에 달하는 추가 할증 보험료를 부과하겠다는 통보를 받았고, 만약 대한해운공사가 이 금액을 지불하지 않는다면 자신의 고객들에게 대한해운공사의 선박을 이용하지 말라고 통보할 것이라는 것이었다. 해외로부터의 신조선 수입이 필요함을 정부에 알리기 위함이었을 것이다.

한편 대한해운공사의 3,500톤급 유조선 2척 도입건은 기존에 연안에서 유조선을 운영하고

그리고 선주 부담금(착수금)의 과중 등 여러 가지 원인으로 인해 완공이 늦어졌다고 한다. 1970년 7월 13일자 경제기획원 공문에 따르면, 대일청구권자금에 의한 제1차 년도 조선공사 선박 건조분의 경우, 일본에서의 기자재 도입이 지연되어 계약상 완공일자인 1968년 3월 31일을 지난 1968년 4월 초에야 모든 기자재가 도착했다. 대한조선공사로부터의 선박인수는 1969년 2월 10일 시작되었지만, 불비장치의 보수 및 수리로 인해 완전 완공 인수는 1970년 4월 15일에야 이루어졌다. 정부와 대한조선공사 사이에 체결된 계약에 따르면 거치기간이 1968년 12월 31일로 완료되는데, 경제기획원은 이 거치기간을 선박양수자들이 대한조선공사로부터 선박을 인수한 1970년 4월 15일부터 2년 후인 1972년 1월 26일로 연장하려는데, 일본측의 양해가 필요하다고 주장하고 있다. 뿐만 아니라 조선공사로부터 선박 2척을 인수한 동서해운의 경우 1차 및 2차 원금, 약정이자, 그리고 연체이자까지 총 1억 400만원의 체불이 되어, 상환기간 연장 및 이자율 조정을 근거로 한 전대계약 갱신이 불가피한 상황이라고 보고하고 있다(경제기획원, “제1차년도 대일청구권 자금 중 해운진흥사업자금(조선공사 선박건조 분)의 전대계약 변경에 따른 해외경제협력기금과의 협의 의뢰”, 외관 321-101, 1970.7.13., 경제기획원 대외경제국 국제협력과, 『PRO/AG No.K-5 해운진흥사업관계철』, 1968-, 국가기록원(관리번호 BA0141249).

30) 건조를 포기한 회사는 대한해운공사와 삼익선박이었고, 정부의 기준 선가와 실제 선가 사이에 상당한 차이가 발생했기 때문이었다.

31) Korea Shipping Corporation, Ltd., “The Implementation Program of Development of Marine Transportation (Procurement of Vessels) Project”, 1966, 대한해운공사, 「대일 장기 저리자금에 의한 선박도입 사업 시행 계획서 제출」, 기획 제890호, 1966.4.23., 재무부 재무정책국 자금시장과, 『해운진흥사업(K-5) 실시계획(선박도입) 관계철』, 1966, 국가기록원(관리번호 BA0147079).

32) 대한해운공사, “전시선 및 노령선에 대한 적하 할증 보험료”, 영업 제485호, 1966.4.27., 재무부 재무정책국 자금시장과, 『해운진흥사업(K-5) 실시계획(선박도입) 관계철』, 1966, 국가기록원(관리번호 BA0147079).

있는 해운업자들의 비난을 받게 된다. 특히 한일유조선(주)은 직접 경제기획원에 진정서를 보내 대한해운공사 유조선 도입의 부당성을 주장하였다. 1959년 설립된 한일유조선(주)은 1963년 경제개발5개년계획에 의한 계획조선으로 건조한 350톤급 유조선 1척으로 대한석유공사와 유류해상수송계약을 체결하고 울산-부산-인천 사이의 유류 수송을 담당하고 있었다. 진정서에서 이 회사는 “국영기업이란 민간사업으로는 운영하기가 곤란하거나 사회적 공익성이 큰 사업에 국한되어야 하고 ... 원양항로를 개척하여 한국해운업계의 선구자적인 역할을 하여 세계에 다 해운한국이란 명예를 높여야 할 것이 당연하다고 사료”된다고 주장하고, 대기업의 독점이 우려되고 “탐문한 바에 의하면 실수자를 국책회사인 대한해운공사를 선정하고 실질적인 운영은 해운공사의 투자회사인 대한유조선(주)이 맡게 된다는 바 이의 부당성”을 제기하여 진정한다고 하면서, 자신의 회사에 유조선을 배정해 줄 것을 요청하고 있었다.³³⁾ 그렇지만 경제기획원은 공공차관과에서 기안하고 장관 결재를 받은 문서에서 “이미 한일 양국 정부간에 대한해운공사를 실수요자로 하여 유조선(2척) 도입을 재정차관 제1차연도 실시계획으로 합의 확정하여 이에 따라 현재 추진중에 있”으니 양지하기 바란다는 내용의 답변을 준비하고 있었다.³⁴⁾

1968년 3월 이들 유조선 2척이 국내에 도입되자 대한해운공사는 대한유조선(주)와 용선계약을 맺었고, 대한유조선(주)가 유조선을 운영하였다. 이후 대한해운공사가 소유한 대한유조선(주)의 주식 비율은 줄어들어 41%가 되고 대한유조선(주)의 주식 비율이 59%가 됨으로써, 이들 선박이 대한유조선(주) 소유 선박으로 등기이전되었다.³⁵⁾

일본에서 건조되어 1967년과 1968년에 각각 도입된 6천톤급 화물선은 알테어(Altair) 및 베가(Vega)로 명명되었고 동남아노선에 투입되었다.

3. 상업차관에 의한 선박도입

1966년 6월 27일 개최된 제35차 경제장관회의에서 대일선박도입자금 3천만 달러 집행요령에 따라 대한해운공사가 실수요자로 선정되었다. 이 후 대한해운공사는 1만 톤급 2척의 신조 화물선 도입을 위해 일본 도쇼쿠(東食)사와 777만 달러 규모의 자본재 도입계약을 체결하였다. 총선가 777만 달러의 80%에 해당하는 576만 달러는 장기결제방식에 의한 자본재 도입이었고, 1969년부터 1978년까지 10년간 1년 거치 9년 분할 상환하는 조건이었다. 연리는 5.75%였다. 나머지 20%(착수금)는 건조계약시, 착공시, 진수시, 그리고 인도시 각각 5%씩 지불하는 조건이었다.³⁶⁾

그렇지만 1966년 연말 개최된 제5차 선박도입실수요자 선정위원회에서는 1만 톤급 2척(576

33) 한일유조선주식회사, “진정서”, 1966.5.7., 재무부 재무정책국 자금시장과, 『해운진흥사업(K-5) 실시계획(선박도입) 관계철』, 1966, 국가기록원(관리번호 BA0147079).

34) 경제기획원, “대일재정차관에 의한 유조선 도입 : 내부결재”, 1966.5.12., 재무부 재무정책국 자금시장과, 『해운진흥사업(K-5) 실시계획(선박도입) 관계철』, 1966, 국가기록원(관리번호 BA0147079).

35) 河泰씨가 대한유조선(주)의 사장이었지만, 실제 소유주는 호남정유로 락히그룹이라는 소문이 파다하였고, 이 시기 대한해운공사의 민영화 추진과 맞물려 대한해운공사를 인수했던 한양학원 김연주와의 갈등설도 언론에 보도되었다(매일경제신문 1968.10.29. 6면). 청구권자금에 의해 도입된 선박이었기 때문에 대한해운공사는 선박 양도에 따른 승인 절차를 거쳐야 했다. 경제기획원은 1968년 9월 11일 대한해운공사에 발송한 공문에서 대한유조선주식회사로의 유조선 2척 양도를 승인하였다(경제기획원, “청구권 제1차년도 차관자금에 의해서 도입한 선박의 목적변경 승인”, 의총 325, 1968.9.11., 경제기획원 대외경제국 국제협력과, 『PRO/AG No.K-5 해운진흥사업관계철』, 1968-, 국가기록원(관리번호 BA0141249).

36) 대한해운공사, “장기결제방식에 의한 자본재도입신청서(화물선도입)”, 1966.9.7. 재무부 경제협력국 경제협력과, 『대한선주차관관계철 1967-1967』, 1967, 국가기록원(관리번호 BA0147615).

만 달러)에서 1만 톤급 1척과 8,500톤급 1척(532만 8천 달러)으로 수정 변경하는 결의가 이루어졌다.³⁷⁾ 현재로서는 갑자기 이런 변경 결의가 이루어졌던 경위를 확인할 수는 없지만, 대한해운공사는 1967년 2월 22일자 공문을 통해 교통부장관에게 1만톤급 화물선 2척 도입이 불가피하다는 점을 주장하며 선박건조자금의 증액배정을 요청하고 있었다.³⁸⁾ 대한해운공사의 주장에 따르면 국제적 경쟁이 가능한 선박 건조를 위해서는 수정 변경된 자금으로는 어렵고, 국제경쟁을 위해서는 1만 톤급 이상의 선박이 필요하며, 건조에 있어서 동일 선형이 자매 선박(sister ship)으로 건조해야 선가가 절약되고 운항에 있어서도 편리하다는 것이었다.

대한해운공사의 요청에 따라 교통부는 경제기획원에 선박 건조 자금의 증액을 요청하는 공문을 발송한다.³⁹⁾ 8,500톤급을 1만 톤급으로 변경하기 위해서 필요한 자금을 상업차관 3천만 달러 실링(ceilling) 이외에서 증액되도록 조치하여 주고, 이것이 불가능할 경우 정부보유 외환이 대부될 수 있도록 배려하여 줄 것을 요청하였다.

이 과정에서 선박 제공자가 기존의 일본 도쇼쿠(東食)사에서 카사도조선소(笠戸造船所, Kasado Dockyard Co.)로 변경되었고, 착수금은 기존의 20%에서 10%로 줄었고 이자율도 5.5%로 변경되었으며 상환기간도 1년 거치 8년 상환으로 변경되었다. 물론 선박 도입 규모도 1만 톤급 2척으로 다시 변경되었다. 결국 경제기획원은 추가로 증액되는 금액에 대해서는 일본정부와의 교섭결과 3천만 달러의 실링이 증액될 경우에는 동증액분에서 충당하도록 하며 증액이 불가능할 경우에는 대한해운공사의 자체자금(KFX, 정부보유외환)에서 충당해야 할 것이라고 결론 내리고 있었다.⁴⁰⁾

<표 5> 대한해운공사의 선박 도입 내역(1962~9년)

연도	선박명	선종	총톤수(GT)	취항항로	비고
1962	대포리	G/C	3,827	동남아정기	군산호 재생
1963	도라지	화객선	938	국내여객	
	아리랑	화객선	914	한일여객	
1965	동명	G/C	8,682	미주정기	
	세종	G/C	9,642	미주정기	
	진덕	G/C	6,120	미주정기	
	선덕	G/C	6,083	미주정기	
1967	Altair	G/C	5,987	동남아정기	
1968	Vega	G/C	5,991	동남아정기	
	Korean Pioneer	G/C	9,745	미주정기	
	Korean Frontier	G/C	9,749	미주정기	
1969	Korean Trader	G/C	9,486	미주정기	
	Korean Exporter	G/C	9,679	미주정기	

주: G/C : 일반화물선(general cargo)

출처: 한진해운60년사편찬위원회(2010) 및 국가기록원 여러 자료.

37) 경제기획원, “자본재도입계약 인가 신청에 따른 선대 확보 보고”, 1967.2.25., 재무부 경제협력국 경제협력과, 『대한선주차관관계철 1967-1967』, 1967, 국가기록원(관리번호 BA0147615).

38) 대한해운공사, “대일상업차관에 의한 선박건조자금 증액배정 요청”, 1967.2.22., 재무부 경제협력국 경제협력과, 『대한선주차관관계철 1967-1967』, 1967, 국가기록원(관리번호 BA0147615).

39) 교통부장관, “대일 상업차관에 의한 선박건조자금 증액”, 교해사 1522, 17-2259, 1967.2.27., 재무부 경제협력국 경제협력과, 『대한선주차관관계철 1967-1967』, 1967, 국가기록원(관리번호 BA0147615).

40) 경제기획원, “자본재도입계약인가조건이행승인신청”, 321-2548, 1967.6.27., 재무부 경제협력국 경제협력과, 『대한선주차관관계철 1967-1967』, 1967, 국가기록원(관리번호 BA0147615).

대한해운공사는 카사도조선소로부터 1968년 10월 9일에는 1만톤급 화물선인 코리안 파이어 니어호를, 그리고 12월 25일에는 역시 1만톤급 화물선인 코리안 프론티어호를 인수하였고,⁴¹⁾ 이 후 이들 선박은 미주항로에 투입되었다.

대한해운공사 이외 해운업체의 '청구권협정'에 따른 상업차관에 의한 선박도입은 어떻게 이루어졌을까? 한국선주협회(2007, 251-2쪽)에 따르면 1966년 6월 27일 경제장관회의에서 대한해운공사 외에도 7개 사의 총 10척이 함께 선정되었지만, 최종적으로는 이들 중 3개 사의 4척만이 준공되었다.

V. 대한해운공사의 민영화와 외항해운정책의 전환

1954년 개헌으로 경제관련 조항이 대폭 변경되자 해무청은 대한해운공사의 민영화 필요성을 주장하게 된다. 그렇지만 이후 민영화와 관련된 구체적 조치가 취해지지 않고 있었다. 1957년 10월 제정된 '대한해운공사법과 대한조선공사법 폐지에 관한 법률'(법률 제44호)이 공포됨에 따라 대한해운공사는 주식회사 형태로 변경되었고, 이후 민영화에 필요한 법적 절차도 마련된다.⁴²⁾ 법적 절차가 마련되었음에도 불구하고 민영화가 이루어지지 않았던 이유는 거대한 규모의 대한해운공사 정부소유 주식을 인수할 사람이 없었기 때문이었다(한국해사문제연구소 2001, 243쪽). 1960년 1월 29일 개최된 국무회의에서는 관영기업체 일부의 민간불하 원칙이 마련되기도 하였다. 이에 따르면 최단시일 내에 민간에 불하할 국영기업체 3곳 중 하나로 대한해운공사가 적시되고 있었다(조선일보 1960.1.29. 1면). 그렇지만 4.19로 인해 민간 불하가 실제 진행되지는 못하였다. 그런데 1957년 12월 제정된 주식회사대한해운공사의 정관에는 정부의 감독을 받는다는 조항을 두고 있었다.⁴³⁾ 사장의 임명 등과 같은 인사에서의 정부 개입 역시 항상적으로 이루어질 수 있는 근거가 되었지만, 다른 한편으로는 정부로부터 지속적 지원이 이루어질 수 있는 근거가 되기도 했다.

5.16 이후 민영화 논의는 수면 아래로 내려가는 듯했지만, 1964년 8월 정부는 국영기업체 민영화 및 관리합리화 방안을 발표하게 된다. 이 방안은 국무총리실과 재무부에 의해 작성되었다. 이에 따르면 기존의 국영기업체를 ①수익성은 비교적 좋지만 공익성이 낮은 기업체, ②공익성이 비교적 높은 기업체, 그리고 ③정부출자가 현저한 기업체로 구분한 다음, ①은 완전 민영화하고, ②는 정부-민간 혼합 경영화하고, ③은 완전국영화한다는 것이다. 완전 민영화 대상으로 선정된 기업체 19개에 대한해운공사가 포함되어 있었다(경향신문 1964.8.24. 2면). 1965년 4월에는 재무부가 국영기업체 민영화 방안을 발표하였는데, 이에 따르면 20개 기업체가 완전 민영화 대상이었고, 이 가운데 대한해운공사가 포함되어 있었다(동아일보 1965.4.10. 2면).

41) 한국외환은행, "대한해운공사의 대일본 차관에 따른 당행 대외지급보증서와 지급 기일 확정 통보", 1969.1.28., 재무부 경제협력국 경제협력과, 『대한선주차관관계철 1967-1971』, 1967, 국가기록원(관리번호 BA0147548).

42) 법 제7조 ①항에서 양회사의 주식을 평가처분하기 위하여 재무부에 정부소유주식처리위원회를 설치하도록 하였고, 1957년 12월 2일에는 '정부소유주식처리령'이 대통령령 제1,318호로 공포되었다.

43) 1957년 제정된 정관 제2조의 내용은 다음과 같았다. "당회사의 건전한 발전과 공익을 도모하기 위하여 정부의 감독을 받는다"(대한해운공사, "제3호 의안 정관변경안", 1963, 성업공사, 『대한해운공사 주총관계 책자철(주식회사 대한해운공사) 1961-1961』, 국가기록원(관리번호 DA0422438).

민영화의 구체적 방법은 1967년 6월 29일 개최된 경제장관회의에서 발표되었다. 이날 회의에서 정부소유 주식 중 8억원을 한도로 매각 계획을 의결했고, 이들 주식은 공매 또는 시중은행에 위탁할 예정이었다. 민영화 대상이 된 업체 7곳 중에선 대한해운공사가 포함되어 있었다(조선일보 1967.6.30. 2면). 이 후 정부는 4차례에 걸쳐 증권거래소를 통해 이들 기업의 주식을 공매했는데,⁴⁴⁾ 제4차 공매가 시작된 12일째인 1968년 7월 25일이 되면 대한해운공사의 주식 중에서 정부가 직접 소유한 주식의 비중이 48.96%로 하락함으로써, 형식적인 민영화가 이루어졌다(매일경제신문 1968.7.26. 1면).

정부는 8월 8일 돌연 정부 보유 주식 매각은 제4차 공매가 끝나는 8월 10일에 중단하고, 이들 주식을 시중은행에 출자할 것이라고 발표하였다. 대한해운공사를 포함한 이들 국영기업체의 주식 754만 7천 주를 정부 출자 당시 금액의 약 60%에 해당하는 가격인 30억 2,600만 원으로 평가하여 5개 시중은행에 출자하고, 이후 시중은행은 증권거래소를 통해 이들 주식을 매각한다는 것이었다.⁴⁵⁾

결국 대한해운공사는 한양(학원)재벌 김연준⁴⁶⁾에게 경영권이 넘어가게 된다. 김연준은 20만 주를 부찰(附札)하여 당시 자산주가⁴⁷⁾ 1,344원의 반값에도 못 미치는 640원에 전량을 확보하였다. 그렇지만 김연준이 보유한 대한해운공사의 주식 지분은 12%에 불과하였다.⁴⁸⁾ 대한해운공사는 11월 11일 임시주주총회를 개최하여 주요한⁴⁹⁾을 사장으로 신규 선출하고 기존 12명의 임원 중 8명을 교체하였다. 이 날 822명의 민간주주 중 참석한 200여명은 새로운 경영진 선출에 반대하고, 적어도 금년 결산은 현 경영진에게 맡기고, 내년 2월의 정기총회로 임원 개편을 미루어야 한다고 주장하였다. 밤 12시까지 심야회의가 계속되었지만 이들의 주장은 받아들여지지 않았다(매일경제신문 1968.11.15. 2면).

그렇다면 당시 정부가 대한해운공사의 민영화를 통해 기대한 바는 무엇이였을까? 대통령비서실(1969.2.6.)에서는 정부가 대한해운공사의 민영화에서 기대하였던 효과로 다음과 같은 4가지 효과를 제시하고 있었다. ①민간 기업주의 투자유치 및 민간자본에 의한 기업 확대 ②기업의 생산성 향상과 투자효과 제고 ③자율적이고 적극적인 민간기업활동 촉구 ④창의적이고 수익성 있는 기업개발 장려.

44) 정부소유 주식의 4차 공매 10일째인 7월 22일 오후 모든 주식이 첫날보다 낮은 가격에 거래가 되고 있으며, 이러한 주가 하락 현상이 주식 독점을 피하는 몇몇 특정재벌의 주가조작전 때문인 것으로 증시 옵서버들이 분석하고 있다는 기사가 게재되기도 하였다(조선일보 1968.7.23. 2면)

45) 당시 언론은 엮가 매각에 대한 비난 여론을 의식해서 그 역할을 시중은행에 돌리는 처사라고 비난하였다(조선일보 1968.8.9. 2면).

46) 야사에 따르면, 김연준은 공화당 실세들에게 정치자금을 헌납하고 제2 정유공장 실수요자로 내정되었지만, 다른 기업이 제2 정유 실수요자로 선정되자, 정치자금을 받았던 공화당 실세들이 민영화 대상이 되었던 국영기업체 중 가장 좋은 회사를 선택할 수 있는 특혜를 주었고, 김연준이 선택했던 것이 대한해운공사였다고 한다. 또 김연준은 불하받을 때 필요한 주식 매입자금에 대한 은행 용자와 향후 약 5년간 정기향로 결손보조금 및 외화획득 장려금의 집중 지원 등과 같은 특혜를 주겠다는 내용이 당시 국무총리와 관계 장관 연명으로 작성된 지원각서를 교부받았다고 한다(한국선주협회 2007, 312면)

47) 대한해운공사 보유 자산(아마도 선박)의 가격으로 환산한 주식의 가치???

48) 당시 언론(매일경제신문 1968.11.15. 2면)에서는 당시 김연준이 보유한 대한해운공사의 주식 지분이 17.3%라고 보도하였지만, 대통령비서실(1969.2.6.)에서는 12%라고 보고하고 있다.

49) 1900년 평양 출생으로, 1918년 『창조』의 편집인이 되고, '불놀이'라는 시를 발표하였다. 1927년 동아일보 편집장, 그리고 1931년 조선일보 편집국장을 역임했다. 1958년 제4대 민의원에 당선되었고, 4.19 이후 제6대 및 제9대 부흥부장관, 그리고 제15대 상공부장관을 역임했다. 1966년 김연준의 대한일보(1961년 창간) 회장이 됨으로써 김연준과 인연을 맺었다고 한다. 그렇지만 해운에 관한 전문지식은 생소하여 실무경영은 백용흠 전무에 의해 거의 다 이루어졌다는 주장도 있다(한국해사문제연구소 2001, 259-60쪽)

그렇지만 김연준이 대한해운공사를 인수한 지 3개월이 지난 1969년 2월 초까지 지분을 추가 확보하려는 어떠한 노력도 기울이지 않고 있었다. 대통령비서실(1969.2.6.)에서 파악한 바에 따르면, “주식인수 실적과 기업 참여 의식이 저조하거니와 ... 경영주 자신도 ... 정부가 육성하여야 할 불가피성을 고려 현 여건하에서는 전적으로 정부에 의존하였다는 극히 객관적이고 타산적인 경영자세로 임하고 있는 한편, 정부측도 민영화를 이유로 재정지원을 주저함으로써 (실질적으로는 미영도 국영도 아님) 오히려 기존 사업계획 추진에 막대한 지장을 초래하고 있는” 상황이었다. 결국 대통령비서실(1969.2.6.)에 따르면, “이와 같은 상태가 지속되는 한, 형식상의 민영화 기구개편 및 경비절감 등 지엽적인 효과는 있다하더라도 본래 목적하였던 민간자본에 의한 기간산업의 확대개발 및 국제시장 개척활동의 촉진등의 문제는 오히려 등한시되는 인상을 주고 있어 현 경영주의 기업소유 의식과 기간 산업을 빙자한 정부자금 수혜의식을 탈피토록 정부 시책에 부응한 기업 경영을 추구할 수 있도록 필요한 조치가 선행되어야 할 것”이었다. 또 “정부가 본래 의도하였던 민영화 취지에 입각하여 현 기업인수자로 하여금 최소한 51%의 주식지분을 소유토록 시한을 정할 것”과 “2차 5개년 계획상 책정된대로의 자금 투입과 사업추진을 독려”할 것을 건의하고 있었다. 그렇지만 김연준의 주식지분 확충은 더디게 진행되고 있었다.

<표 6> 대한해운공사의 손익 및 재무 상황(1961-78년)

구분 연도	매출액	영업이익	당기순이익	자산	부채	자본	자본금	부채비율
1961	5,446	-1,101	148	6,748	3,714	3,034	1,500	122%
1962	758	2	81	821	545	276	150	197%
1963	754	-	21	3,175	2,337	838	538	279%
1964	1,272	28	38	2,450	1,296	1,154	1,037	112%
1965	1,933	311	288	2,125	779	1,346	1,037	58%
1966	2,563	294	293	2,911	901	2,010	1,037	45%
1967	2,680	263	271	6,693	4,602	2,091	1,037	220%
1968	3,239	10	-63	7,548	5,579	1,969	1,555	283%
1969	4,303	13	-165	9,104	7,301	1,803	1,555	405%
1970	5,906	40	-310	8,204	6,934	1,270	1,555	546%
1971	7,918	-119	-561	11,628	10,703	925	1,555	1,157%
1972	11,348	469	-279	12,365	11,253	1,112	1,555	1,012%
1973	14,370	983	453	21,490	19,677	1,813	1,555	1,085%
1974	24,695	1,468	996	26,303	18,605	7,698	4,754	242%
1975	25,058	2,072	759	50,768	43,564	7,204	5,705	605%
1976	28,808	529	-1,611	44,784	40,566	4,218	5,705	962%
1977	39,058	-1,262	-1,298	60,618	57,698	2,920	5,705	1,976%
1978	52,795	3,985	354	90,162	82,789	7,373	5,705	1,123%

주 : 1961년은 백만원, 1962년 이후는 백만원.

출처 : 한진해운60년사편찬위원회(2010) 및 성업공사, 『대한해운공사 주총관계 책자철(주식회사 대한해운공사) 1961-1961』, 국가기록원(관리번호 DA0422438).

대통령비서실(1970.5.9.)은 1970년 5월 초까지도 김연준의 주식 비중은 19.6%에 불과하므로 이를 51% 이상 인수하도록 해야 하며, 현 자본금을 15억 원에서 20억 원 수준으로 증자하도록 해야 할 것이고, 이와 관련하여 5월 11일 총리 주재하에 관계 장관 회의를 열어 결론을 낸 다음 대통령에게 보고할 예정이라고 적고 있었다.

그리고 민영화 이후 대한해운공사의 당기순이익은 적자로 돌아서게 된다. <표 6>에서와 같

이, 대한해운공사는 1961년부터 계속 흑자를 유지했고 1967년 당기순이익도 2억 7,100만원 흑자였지만, 민영화가 이루어진 해인 1968년 6,300만원의 적자를 기록한 이후 적자규모는 증가하고 있었다.

대한해운공사는 1968년 도입했던 화물선 2척, 즉 코리안 파이어니어호와 코리안 프론티어호의 도입차관 원리금 대불이 발생하였다. 이들 화물선 도입 차관에 대해 지불보증을 담당했던 한일은행이 경제기획원에 알려진 바에 따르면, 이미 1970년 4월 9일자 1회분 482,850 달러 중 274,725 달러의 대불이 발생하였고, 6월 25일에 기일이 도래하는 2회분 482,850 달러 전액에 대해서도 대불이 예상된다는 것이었다.⁵⁰⁾ 대한해운공사가 이 두 척의 화물선에 대한 자본재 도입계약 금액은 총 740만 달러였다. 경제기획원은 내부 논의를 통해 1970년 5월 21일 대한해운공사에게는 대불금 정리방안 및 대책을 조속히 수립하여 보고해 줄 것을 요청하고, 한일은행에게는 대불금 발생 사유와 정리방안, 그리고 향후 대책 등을 수립해서 보고해 줄 것을 요청하기로 하였다. 대한해운공사는 약 13억 원의 운임 미수금을 담보로 저리 대출을 받아 이를 해결하는 방안을 교섭중이라고 5월 30일 보고했지만,⁵¹⁾ 대불문제를 해결하지는 못했다. 경제기획원이 1970년 9월 24일자 공문을 한일은행장 앞으로 보내, 구체적 정리방안 및 대책을 수립하여 조속히 해결하도록 지시한 바 있지만 실현되지 않고 있다고 지적하면서, 조속 보고하도록 하였던 것이다.⁵²⁾

VI. 결론

‘대한해운공사-외항해운, 민간업체-연안해운’이라는 이승만정부 당시의 해운정책의 큰 틀은 5.16 이후 박정희정부에도 이어졌고, 제1차 경제개발5개년계획 수립과 함께 마련되었던 ‘방안’에서는 대한해운공사의 선박 확충을 우선적으로 실시함으로써 외항 정기항로의 발전을 도모한다는 보다 구체적인 실행 방안을 담고 있었다.

정부는 이를 위해 정부보유 외화 500만 달러를 대한해운공사에게 직접 지원하는 방식으로 선박 확충을 서둘렀지만, 정부의 행정적 미숙 그리고 대한해운공사의 선박 조달 능력 미숙으로 인해 선박 확충을 통한 외항 정기항로 발전은 지체되었다. 이 과정에서 정부는 선량제한 규제를 완화하는 정책 등을 통해 대한해운공사의 선박 확충을 지원했고, 이후 청구권 자금을 활용하여 대한해운공사의 선박 확충을 다시 적극적으로 지원했다.

민간으로부터의 자본을 유치함으로써 기업의 덩치를 키울 뿐만 아니라 생산성도 향상시킬 것으로 기대했던 대한해운공사의 민영화는 기대했던 성과를 달성하지 못하고 있었다. 오히려 적자 누적에 허덕이며, 도입차관에 대한 대불을 발생시키고 있었다.

정책의 바깥에 있었던 민간 해운업자들은 급증하는 해운 수요에 대응하여 다양한 자금원을 활용하여 적극적인 선박 증강에 나서고 있었다. 대한해운공사는 1966년까지는 보유 선박량에서 국내 최대 선사 지위를 유지하고 있었지만, 1967년이 되면 새롭게 등장한 박건석의 범양전용선이 보유 선박량에서 대한해운공사를 제치고 제1위의 자리에 오르게 된다. 뿐만 아니

50) 경제기획원, “대불금 정리방안 및 대책 수립에 관하여”, 외관 321-665, 1970.5.21., 재무부 경제협력국 경제협력과, 『대한선주차관관계철 1967-1971』, 1967, 국가기록원(관리번호 BA0147548).

51) 대한해운공사, “대불금 정리방안 및 대책수립에 관하여”, 경리제423호, 1790.5.30., 재무부 경제협력국 경제협력과, 『대한선주차관관계철 1967-1971』, 1967, 국가기록원(관리번호 BA0147548).

52) 경제기획원, “대불정리 방안 및 대책”, 외관 321-, 1970.9.24., 재무부 경제협력국 경제협력과, 『대한선주차관관계철 1967-1971』, 1967, 국가기록원(관리번호 BA0147548).

라 해운업이 아닌 분야에서 급성장한 재벌기업들 역시 각자의 다양한 이유로 해운업에 대해 관심을 기울이기 시작하고 있었다. 이 과정에서 대한해운공사를 외항 항로 개척의 핵심 주체로 설정하고 있었던 지금까지의 정부 정책은 기초부터 변화하고 있었다.

참고문헌

- 경제기획원, '해운사업육성방침', 의안번호 제2268호, 1962.12.1., '해운사업육성방침에 관한 각의 보고', 1962.12.27. 국가기록원
- 경제기획원 대외경제국 국제협력과, 『PRO/AG No.K-5 해운진흥사업관계철』, 1968-, 국가기록원(관리번호 BA0141249).
- 나호수, 「한국해운업의 발전과 정부의 역할」, 『해양비즈니스』 제10호, 2007.
- 대통령비서실, 「대한해운공사의 업무현황 및 문제점보고」, 1967.6.
- 대통령비서실, 「대한해운공사 뉴-욕 정기항로 취항에 관한 보고」, 1967.8.2.
- 대통령비서실, 「민영화 기업체의 주식인수 촉구 및 운영촉진에 관한 보고(대한조선공사, 대한해운공사)」, 1969.2.6.
- 대통령비서실, 「대한해운공사 운영 지원에 관한 보고」, 1970.5.9.
- 대한민국정부, 『관보』.
- 마틴 스토포드(양창호 외 역), 『해운경제학』, 박영사, 2015.
- 배석만, 「1950년대 대한조선공사의 자본축적 시도와 실패원인」, 『역사와 경계』 제25.26합집, 1994.
- 배석만, 「초창기 해운산업의 현황과 재편과정(1945-1960)」, 『지역과 역사』 제33호, 2013.
- 성업공사, 『대한해운공사 주총관계 책자철(주식회사 대한해운공사) 1961-1961』, 1961, 국가기록원(관리번호 DA0422438).
- 이상철, 「1980년대 한국 해운산업구조조정정책 연구」, 『경영사학』 제30집 제2호, 2015.
- 재무부 재무정책국 자금시장과, 『해운진흥사업(K-5) 실시계획(선박도입) 관계철』, 1966, 국가기록원(관리번호 BA0147079).
- 재무부 경제협력국 경제협력과, 『대한선주차관관계철 1967-1967』, 1967, 국가기록원(관리번호 BA0147615).
- 재무부 경제협력국 경제협력과, 『대한선주차관관계철 1967-1971』, 1967, 국가기록원(관리번호 BA0147548).
- 손태현, 『한국해운사』, 위드스토리, 2011.
- 천경해운주식회사, 『천경해운50년사: 힘찬 도약 50년 고객과 함께 100년』, 2012.
- 총무처 의정국 의사과, 『안건철』, 1964, 국가기록원(관리번호 BA0084413).
- 총무처 의정국 의사과, 『안건철』, 1965, 국가기록원(관리번호 BA0084426).
- 한국선주협회, 『한국해운60년사』, 2007.
- 한국해사문제연구소, 『현대한국해운발전40년사』, 1984.
- 한국해사문제연구소, 『잃어버린 항적 : 대한해운공사의 40년』, 2001.
- 한진해운60년사편찬위원회, 『한진해운60년사 1949~2009 史』, 2010.
- 현대상선주식회사, 『현대상선20년사』, 1996.
- 정봉민, 『해운경제학』, 블루 & 노트, 2015.
- 『조선일보』, 『동아일보』, 『경향신문』, 『매일경제신문』