creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

**저작자표시**. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

**비영리**. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

**변경금지**. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

**저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.**

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정치학박사 학위논문

# 한국의 조선산업정책 변화에 대한 정치경제적 연구

2021년 8월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

조 한 나

# 한국의 조선산업정책 변화에 대한 정치경제적 연구

지도교수 임 혜 란

이 논문을 정치학박사 학위논문으로 제출함
2021년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학 전공
조 한 나

조한나의 박사 학위논문을 인준함
2021년 8월

위 원 장 백 창 재

부위원장 임 혜 란

위 원 권 형 기

위 원 류 석 진

위 원 정 재 환

# 국문초록

본 논문의 목적은 한국 조선산업을 사례로 산업의 경쟁력에 영향을 주는 정부의 산업정책이 어떻게 변화해 왔으며, 그 변화의 원인을 담론제도주의 시각에서 분석해보고자 하는 것이다.

산업정책의 변화를 설명하는 기존의 연구들은 변화의 요인으로 대외적 압력이나 제도, 이해 변수를 강조하는 경향이 있다. 각 국가의 산업정책의 변화나 위기의 대응 방향은 위기나 제도적 조건들뿐만 아니라 정책행위자들의 위기에 대한 해석과 담론경쟁의 내용을 살펴볼 때 더 잘 이해될 수 있다.

본 연구는 한국의 조선산업정책의 변화를 각각 정책목적과 정책수단으로 구분하는 정책 패러다임의 분석틀을 활용한다. 산업정책의 목적은 각각 발전주의적 목적과 자유주의적 목적으로, 그리고 산업육성적 목적과 산업조정적 목적으로 구분될 수 있다. 또한 산업정책의 수단은 정부 중심의 정책 집행과 민간 중심의 정책 집행으로 나눠서 구분이 가능하다. 한국의 조선산업은 한국의 경제에서 차지하는 비중이 높고 세계에서 높은 위상을 가졌음에도 불구하고 대내외적인 위기에 직면할 때마다 산업정책의 내용과 방향을 두고 담론경쟁이 이루어졌다. 따라서 한국 조선산업의 존속과 발전에 중요한 영향을 미친 담론경쟁을 살펴보는 것은 한국 조선산업정책 변화의 이해에 도움이 된다.

본 연구는 한국의 조선산업정책의 변화에 대한 시기별 사례연구를 진행하였다. 첫 번째 사례인 1980년대 후반 정부의 대우조선 지원에 대한 담론경쟁에서는 대우조선의 위기를 국가적인 위기와 동일시함으로써 정부의 적극적인 역할과 지원을 강조한 산업논리 담론이 더 설득력을 얻었다. 따라서 1989년 조선산업 합리화조치를 통한 대우조선에 대한 특혜적 지원은 정부의 직접적인 개입과 주도적인 역할을 특징으로 하였다. 그런 점에서 1980년대의 한국의 조선산업정책은 1970년대의 ‘정부 중심 발전주의적 육성정책’에서 ‘정부 중심 발전주의적 조정정책’으로의 변화를 보인다.

두 번째 사례인 1990년대 조선산업 합리화조치 해제를 둘러싼 담론경쟁의 결과 김영삼 정부의 조선산업정책이 규제완화로 변화하게 된다. 산업논리 담론은 세계화 시대에도 산업정책에서 최소한의 범위에서라도 정부의 역할이 필요하다고 강조하였다. 그러나 세계화 시대 국제경쟁력을 위해 산업부문에서 다양하고 폭넓은 규제완화를 강조한 시장논리 담론이 김영삼 대통령의 정치적 이해에 더욱 부합되었다. 그 결과, 김영삼 정부 시기 조선산업정책은 '민간 중심 자유주의적 육성정책'으로의 큰 변화를 보이게 된다.

마지막 사례는 2008년 글로벌 금융위기 이후 한국의 중형조선산업 구조조정을 둘러싼 담론경쟁과 관련된 것이다. 이 과정에서 산업논리 담론은 중형조선사들의 국제경쟁력을 강조하면서 정부가 산업의 존속을 고려한 구조조정을 할 필요가 있음을 강조하였다. 그러나 이명박 대통령의 정치적 이해에는 선제적 구조조정을 통한 시장의 불안 심리와 불확실성의 해소의 필요성을 강조한 시장논리 담론이 더 부합되었다. 따라서 이명박 정부 시기 조선산업정책은 '민간 중심 자유주의적 조정정책'으로 변화하였다.

본 연구는 사례연구를 통해 한국에서 조선산업이 위기에 직면했을 때 주요 정책 행위자들 간에 산업정책의 방향을 두고 산업논리 담론과 시장논리 담론이 첨예하게 대립하였으며, 이러한 담론경쟁의 결과가 한국의 조선산업정책의 변화에 중요한 영향을 미쳤음을 강조한다. 정리하면, 본 논문은 담론정치를 통해 박정희 정부 이후 한국의 조선산업정책이 크게 "발전주의적 육성정책→발전주의적 조정정책→자유주의적 육성정책→자유주의적 조정정책"의 4단계로 변화하였음을 보여준다.

본 연구는 산업정책의 변화를 목적과 수단으로 세분화하여 구분한 정책 패러다임의 활용을 통해 기존의 한국의 조선산업정책의 변화를 '발전주의-자유주의'와 같은 이분법적인 방식이 아닌, 보다 세분화된 방식으로 설명하고 있다. 따라서 각 정부별 조선산업정책 변화의 질적인 차이를 보여주는 장점을 가진다. 또한 한국의 조선산업정책의 변화에 담론이 미치는 영향을 보다 명확하게 서술하고 있다는 점에서 한국 조선산업정책의 변화를 더 정확하게 이해하는 데 기여할 수 있다.

**주요어** : 한국 발전국가, 조선산업정책, 산업정책의 변화, 담론경쟁, 담론 제도주의

**학 번** : 2012-30062

# 목 차


제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 문제제기 ····· 1

제 2 절 연구의 목적과 의의 ····· 3

제 3 절 논문의 구성 ····· 8

제 4 절 연구자료 ····· 10

제 2 장 기존 연구 검토 및 이론적 분석틀 ····· 12

제 1 절 기존연구 검토 ····· 12

1. 대외적 요인 ····· 12

2. 대내적 요인 ····· 15

1) 이해(interests) ····· 15

2) 제도(institutions) ····· 16

3) 아이디어(ideas) ····· 19

제 2 절 이론적 분석틀 ····· 21

1. 산업정책 패러다임 ····· 21

1) 산업정책 목적의 두 가지 기준 ····· 23

(1) 발전주의적 vs. 자유주의적 ····· 23

(2) 산업육성 vs. 산업조정 ····· 25

2) 산업정책의 수단: 정부 중심의 정책 집행 vs.
민간 중심의 정책 집행 ····· 28

2. 담론 제도주의와 정책 변화 ····· 31

제 3 장 한국 조선산업정책의 변화 ····· 38

제 1 절 한국 조선산업정책의 역사적 변화 ····· 38

1. 한국 조선산업의 특성 ····· 38

2. 한국 조선산업정책의 역사적 변화 ····· 50

1) 1950-60년대 ····· 50
2) 1970년대 ····· 51
3) 1980년대 ····· 54
4) 1990년대 ····· 57
5) 2000년대 ····· 59
**제 2 절 한국 조선산업정책의 패러다임 ····· 62**
1. 박정희 정부: 정부 중심 발전주의적 육성정책 ····· 62
2. 전두환-노태우 정부: 정부 중심 발전주의적 조정정책 65
3. 김영삼 정부: 민간 중심 자유주의적 육성정책 ····· 68
4. 김대중 정부: 정부 중심 자유주의적 조정정책 ····· 70
5. 이명박 정부: 민간 중심 자유주의적 조정정책 ····· 71

**제 4 장 1989년 조선산업합리화조치 정책 ····· 73**
**제 1 절 쟁점 ····· 73**
**제 2 절 담론경쟁 ····· 78**
1. 대우조선 지원 여부와 관련된 담론경쟁 ····· 78
1) 산업논리 담론 ····· 78
2) 시장논리 담론 ····· 80
3) 담론경쟁의 결과 ····· 81
2. 대우조선에 대한 지원 범위와 관련된 담론경쟁 ····· 83
1) 산업논리 담론 ····· 83
2) 시장논리 담론 ····· 84
3) 담론경쟁의 결과 ····· 87
**제 3 절 정책결과 ····· 97**
**제 4 절 소결 ····· 99**

**제 5 장 1993년 조선산업 합리화조치 해제와 규제 완화 정책 ····· 100**
**제 1 절 쟁점 ····· 100**

제 2 절 담론경쟁 ····· 102
1. 산업논리 담론 ····· 104
2. 시장논리 담론 ····· 106
3. 담론경쟁의 결과 ····· 109
제 3 절 정책결과 ····· 117
제 4 절 소결 ····· 119

제 6 장 2008년 글로벌 금융위기 이후
중형조선산업 구조조정 ····· 121
제 1 절 쟁점 ····· 121
제 2 절 담론경쟁 ····· 129
1. 산업논리 담론 ····· 129
2. 시장논리 담론 ····· 137
3. 담론경쟁의 결과 ····· 142
제 3 절 정책결과 ····· 155
제 4 절 소결 ····· 162

제 7 장 결론 ····· 165

참고문헌 ····· 171
Abstract ····· 202

# 표 목 차

[표 2-1] 산업정책의 목적 ····· 27
[표 2-2] 정책 패러다임: 정책목적과 정책수단의 변화 ····· 31
[표 3-1] 1990년대 말 국내 주요 조선업체의
구조조정 추진과정 ····· 59
[표 3-2] 한국 조선산업의 시기별 주요 정책 ····· 61
[표 3-3] 한국 조선산업정책의 목적과 수단의 변화 ····· 62
[표 4-1] 대우조선 지원여부에 대한 담론 경쟁 ····· 82
[표 4-2] 노태우 정부 시기 대우조선 지원 범위를
둘러싼 정책 엘리트 간 담론경쟁 ····· 86
[표 4-3] 대우조선 정상화 조치 내용 ····· 98
[표 5-1] 김영삼 정부의 경제팀 구성 ····· 107
[표 5-2] 김영삼 정부 시기 정책 엘리트 간
주요 담론경쟁 ····· 109
[표 5-3] 1990년대 이후 국내 조선업체의
주요 설비확장 현황 ····· 117
[표 6-1] 2008-2010년 키코 피해 중형 조선소의
파생상품 손실 규모 ····· 127
[표 6-2] Clarkson 통계에 기록된 연도별 수주참가
국내 중형 조선소 수 ····· 128
[표 6-3] 이명박 정부 시기 중형 조선산업
구조조정에 대한 주요 담론경쟁 ····· 140
[표 6-4] 이명박 정권의 경제팀 구성 ····· 144
[표 6-5] 이명박 정부 1기 경제팀 주요 경제관료 이력 ···· 145
[표 6-6] 이명박 정부 2기 경제팀 주요 경제관료 이력 ···· 147
[표 6-7] 이명박 정부 2.5기 경제팀 주요 경제관료 이력 · 148
[표 6-8] 이명박 정부 3기 경제팀 주요 경제관료 이력 ···· 150

[표 6-9] 이명박 정부 출범 이후 정부 부처 개편 내용 ···· 153
[표 6-10] 이명박 정부 당시 비상경제대책회의 ····· 154
[표 6-11] 조선업체에 대한 기업신용위험
상시평가 운영 지침의 주요 내용 ····· 157
[표 6-12] 글로벌 금융 위기 이후 조선업종 구조조정
방향과 전략 ····· 160
[표 6-13] 주요 조선업체들의 구조조정과 사업 전환 ····· 162
[표 7-1] 한국 조선산업정책의 변화 ····· 167

# 그 림 목 차

[그림 2-1] 정책변화를 이끄는 행위자들 간의 담론경쟁 ·· 34
[그림 3-1] 세계 조선시장 120년 순환모형도 ····· 43
[그림 3-2] 조선시장의 경기순환과 영향 요인 ····· 44
[그림 6-1] 2000년대 호황기 전후의 세계 발주량 ····· 123
[그림 6-2] 글로벌 금융위기 이후 선박 발주량 추이 ····· 124
[그림 6-3] 이명박 정부 핵심보직자 103명의
해외연수·유학국 ····· 143

# 제1장 서론

## 제1절 문제제기

동아시아 발전국가의 대표적 특징으로 시장을 주도하는 국가의 '전략적 산업정책'을 들 수 있다(Johnson 1982; Wade 1990; Amsden 1989). 발전국가는 전략적 산업정책을 통해 다양한 인센티브, 규제 수단 등을 제공함으로써 빠른 산업전환을 통한 경제성장을 이룰 수 있었다(장하준 2006, 264-265). 대표적인 동아시아 발전국가인 한국의 경제발전에서도 정부주도의 전략적 산업정책이 중요한 역할을 하였다.

지금까지 한국의 경제발전에서 정부의 역할과 관련된 대부분의 국내 산업정책에 대한 연구는 과거 발전국가 시기부터 지속되어 온 산업의 육성에 주로 초점을 두는 경향이 있었다. 반면에 산업의 조정에 대해서는 상대적으로 큰 관심을 보이지 않았는데, 산업의 발전에 중요한 정부의 역할은 산업의 육성뿐만 아니라 산업의 조정에서도 찾아볼 수 있다. 특히 국가 경제에 중요하며, 해외 경기에 민감한 산업일수록 예상치 못한 위기에 대응하기 위한 정부의 산업정책의 목적과 방식이 산업의 존속과 국제경쟁력에 매우 중요한 역할을 하게 된다(장석인 외 2009, 50, 54-58). 따라서 산업의 육성과 조정에 있어 정부의 역할을 종합적으로 고려할 경우 세계화시대 발전국가의 산업정책의 변화와 내용에 대한 좀 더 심도깊은 고찰이 가능할 것이다.

본 연구는 한국 조선산업을 사례로 산업의 경쟁력에 영향을 주는 정부의 산업정책이 어떻게 변화해왔으며, 그 변화의 원인을 담론제도주의 시

각에서 분석해보고자 한다. 산업정책의 변화를 설명하는 기존 연구들은 변화의 요인으로 세계화나 경제위기와 같은 외생적인 충격 혹은 제도적 조건들에 주목하는 경향이 있다. 그러나 각 국가의 산업정책의 변화나 위기의 대응 방향은 위기나 제도적 조건들뿐만 아니라 정책 행위자들의 위기에 대한 해석과 담론경쟁의 내용을 살펴볼 때 더 잘 이해될 수 있다. 특히 1980년대 후반 이후 WTO 체제의 출범과 세계화의 확산, 중국과 같은 후발개발도상국의 추격, 그리고 경제 위기 등과 같은 국내외 환경의 불확실한 상황에서 행위자들이 자신의 정확한 이해를 알기 어렵다는 점에서 산업정책 변화의 요인으로서 아이디어와 담론변수를 통한 분석이 기존의 연구를 보완할 수 있다. 따라서 본 연구는 한국의 산업정책의 변화를 분석함에 있어 담론제도주의 이론의 적용을 통해 산업정책의 변화에 대한 이해는 기존의 연구들이 강조하는 대외적 압력이나 제도, 이해 변수뿐만 아니라 정부 내 정책 결정 행위자들 간의 아이디어와 담론경쟁에 대한 이해가 적절히 조화되어야 함을 강조한다.

또한 본 연구에서는 시기별로 이들 정책 엘리트들 간의 담론연합이 내세우는 각각의 담론이 어떠한 이념의 산업정책을 지지하였는지를 설명할 것이다. 한국의 발전국가적 산업정책은 세계화시대 신자유주의의 수용을 경험하면서 경제기획원, 재무부, 상공부과 같은 경제부처 관료들 간의 정책아이디어 경쟁을 통해 지속적인 변화를 경험하게 된다. 산업정책의 방향을 놓고 서로 다른 아이디어들이 경쟁하고 투쟁하면서 한국의 산업정책에 변화를 가져왔다. 특히 한국에서 특정 산업이 위기에 직면할 때마다 산업정책의 방향은 크게 시장의 자율을 존중하는 시장중심적 담론과 한편으로는 그 산업이 국가 경제에 미치는 산업적 측면의 중요성을 고려해야 한다는 산업중심적 담론이 첨예하게 대립하였으며, 이러한 담론경쟁의 결과가 한국의 산업정책의 변화에 영향을 미쳤음을 본 연구를

통해 보여주고자 한다.

본 연구는 특히 한국의 산업정책의 변화요인에 대한 정치경제적 분석을 위해 조선산업을 사례로 선정하였다. 본 연구가 조선산업을 사례로 삼은 이유는 다음과 같다. 먼저, 조선산업은 한국 경제(수출, 고용, 지역경제 등)에 차지하는 비중이 높고 장기간 존속해온 대표 주력산업이다. 물론 자동차나 다른 제조업들 역시 한국의 주요 산업이라 할 수 있으나, 조선산업은 그 중에서도 시간의 변화에 따른 국가 산업정책의 뚜렷한 변화에 대한 분석이 가능하다. 조선산업은 박정희 정권 시기 그 경제적, 방위적 중요성을 인정받아 발전국가에 의해 집중적으로 육성되어왔다.

또한 조선산업은 전 세계 시장을 대상으로 하기 때문에 환율과 같은 금융 여건에 크게 좌우된다는 점에서 세계 경기의 영향을 많이 받게 된다. 특히 한국의 조선산업은 일본, 중국에 비해 내수시장이 작아 해외시장에 크게 의존하기 때문에 해외 경기 침체 시 그리고 국제 경쟁력 약화 시 위기에 직면해온 산업이다. 조선산업은 1990년대 이후 한국 경제를 견인하는 대표적인 효자산업으로서의 높은 위상을 가졌음에도 불구하고 위기에 직면할 때마다 사양산업 논쟁의 대상이 되기도 했다. 이런 상황 속에서 한국의 조선산업정책의 내용과 방향은 조선산업의 존속과 국가경쟁력에 중요한 영향을 미쳐왔으며, 따라서 정책행위자들 간의 담론경쟁을 통한 산업정책의 변화에 초점을 맞춘 본 연구의 사례로 적합하다고 할 수 있다.

## 제2절 연구의 목적과 의의

대표적인 동아시아 발전국가인 한국의 과거 눈부신 경제발전에서 국가 주도적인 산업정책은 매우 중요한 역할을 하였다. 그러나 세계화는 민주화, 정보화라는 메가트렌드와 함께 정부 주도의 산업화 모델의 적실성을 감소시키며 산업정책을 통한 국가개입의 정당성 및 효율성 하락의 논쟁을 불러왔다(임혜란 2005, 191-192). 특히 1997년 동아시아 외환위기 이후 동아시아 발전국가 모델은 정실 자본주의(crony capitalism)로 불리며 비판의 대상으로 전락하게 된다. 이런 상황에서 한국은 과연 기존의 발전모델을 폐기하고 영미식 발전모델을 취해야 하는지의 문제에 직면하게 되었다(김범석 2012, 207-208). 정부의 입장에서도 과거의 발전국가적 산업정책을 변화시켜야 한다면 어떻게 변화시켜야 하는지에 대한 커다란 딜레마에 빠져 있다고 할 수 있다.

따라서 본 논문의 조선산업정책에 대한 사례연구를 통해 한국의 산업정책의 변화와 정부의 역할을 살펴보면서 오늘날 한국을 포함한 많은 국가들이 경험하고 있는 새로운 환경의 도전 속에서 정부의 산업정책의 유지 여부와 변화의 방향에 대한 논의와 시사점을 살펴볼 수 있을 것이다.

1970년대 글로벌 시장에 진입 이후 국내 조선산업은 한국의 주력산업으로 성장하면서 단숨에 세계 2위의 위치에 올라서게 된다. 또한 2000년 이후에는 50여년 이상 세계시장을 주도하던 일본을 넘어서 세계 조선 선도국으로 부상하였다. 세계 조선시장에서 30~45%에 이르는 높은 점유율을 유지하였으며, 국내에서도 상당 기간 품목기준 수출 1위, 빠른 고용증가 등으로 인해 국가경제에 매우 중요한 산업으로 평가되었다. 그러나 2008년 세계금융위기로 인해 조선산업 수요가 급감하면서 위기를 맞게 된다(홍성인, 2015; 이희선・강동우・최충 2020, 120).

한국에서 조선산업은 풍부한 저임노동력, 높은 전후방효과 및 방위산업적 역할 때문에 매우 중요한 국가기간산업으로 인식되어 왔으며, 따라

서 산업의 성장을 위한 정부의 역할이 매우 중요하였다. 조선산업은 전체적으로 해외 생산비중이 10%를 밑돌기 때문에 생산 증가와 비례해서 창출되는 일자리와 부가가치가 국내에 잔류한다는 점에서 국내 경제에서 중요한 위치를 차지한다(이경묵・박승엽 2013, 14-20). 특히 한국 조선업체들의 두드러진 수출지향적 특성은 한국 조선업이 조선경쟁국인 일본과 중국에 비해 세계경기의 영향을 더 많이 받을 수밖에 없는 취약점을 가지게 만들었다. 조선산업의 전방산업인 해운산업은 기본적으로 세계경제의 영향을 받는데다, 조선산업의 수주와 건조시점의 차이로 인해 주기적으로 불황에 직면할 위험성에 노출되어 있다. 따라서 한국의 조선산업이 주기적으로 위기에 직면할 때마다 정부의 산업정책의 방향과 내용은 산업의 존속과 경쟁력에 중요한 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

조선산업의 이런 중요성에도 불구하고 한국의 조선산업을 사례연구로 살펴본 정치경제적 연구는 다른 산업에 비해 매우 부족한 편이다. 한국 조선산업정책에 대한 기존 연구는 크게 한국 조선산업의 역사와 한국 조선산업정책을 정리한 연구와 다른 국가와의 조선산업 정책 비교 연구 및 한국 조선산업 경쟁력 강화 방안에 대한 연구 등으로 구분할 수 있다.

먼저 한국 조선산업의 역사와 한국 조선산업정책을 정리한 연구로는 유병찬(2001), 이윤철・김민정(2004), 한국조선공업협회(2005), 이경묵・박승엽(2013), 정홍열(2015) 등을 들 수 있다.[1] 이 연구들은 한국 조선산업

1) 유병찬(2001)은 한국 조선산업의 발전사를 상세히 정리하고 조선산업의 발전전략을 잘 보여준다. 또한 조선산업의 선진국인 일본의 사례와 한국 조선산업을 비교하는 등 한국 조선산업정책에 대한 이해를 돕고 있다. 이윤철・김민정(2004) 역시 1950년대부터 2000년대까지 조선산업 발전과정과 정부정책을 정리하고 있다. 한국조선공업협회(2005) 또한 한국 조선산업의 역사와 세계 속의 한국 조선산업의 위상, 시기별 조선산업정책을 잘 보여준다. 정홍열(2015)은 한국 조선산업의 발전역사를 시기별로 나눠서 살펴보면서 미래에 한국 조선산업의 위상 제고를 위한 전략에 대해 논의한다.

의 발전과정을 보여준다는 점에서는 의의가 있으나, 한국의 조선산업정책을 개괄적으로 안내하는데 그치고 있으며, 각 시기별 조선산업정책의 도출의 내재적 배경을 설명하지 않는다는 점에서 역시 보완될 여지가 있다. 이경묵・박승엽(2013)의 연구는 한국 조선산업의 성공요인으로 정부의 산업정책, 재벌중심의 조선산업 육성, 재벌간 경쟁체제, 자체기술개발, 조선인력 육성을 꼽고 각각을 체계적으로 분석한다는 점에서 한국 조선산업에 대한 이해를 돕는다는 장점을 가진다. 그러나 이 연구 또한 한국 조선산업정책의 변화를 가져온 내부적 요인을 분석하고 있지는 않다는 점에서 아쉽다.

한국의 조선산업정책을 다른 국가와 비교하고 이를 통해 한국 조선산업의 경쟁력 강화 방안을 고찰하고 있는 연구로는 전상헌(2009), 김영주(2011), 박노식(2009), 우나(2014), 이재형(2014) 등을 들 수 있다.[2] 이 연구들은 한국 조선산업의 정책과 발전전략을 일본, 중국과 같은 주요 조선국과 비교함으로써 한국 조선산업의 위치를 분석한다는 점에는 의의가 있나 시기별 한국 조선산업정책의 형성과 변화에 대한 세밀한 분석과는 거리가 있다.

한편 한국 조선산업정책의 구조조정 정책을 다루고 있는 연구들로는 허민영(2011), 조영철(2016), 뤼첸(2018) 등을 들 수 있다.[3] 이 연구들은

2) 전상헌(2009)의 경우, 조선산업 발전을 위한 한국 정부의 제도 및 정책과 기업역량을 일본과 비교하여 어떠한 유사점과 차이점이 성과차이를 초래하였는지를 분석한다. 박노식(2009)은 조선산업의 글로벌 경쟁력 비교를 통해 세계 조선산업 및 한국 조선산업의 발전과정과 현황을 분석하면서 한국 조선산업의 발전전략을 제시한다. 김영주(2011), 우나(2014), 이재형(2014)은 한국과 중국의 조선산업의 발전과정 및 정책, 현황, 장단점 등을 비교함으로써 한국이 중국의 부상에 대응하여 세계 조선산업에서 우위를 유지하기 위한 경쟁력 제고방안을 제시하고 있다.

3) 뤼첸(2018)은 세계 조선업의 현황과 조선불황에 대해 검토한 뒤, 한국의 구조조정을 일본과 중국의 구조조정과 비교한다. 이를 통해 한국 구조조정의 가

주로 글로벌 금융위기 이후에 초점을 맞추는 단기적 사례연구들로서, 위기에 직면한 조선산업이 구조조정 등을 통해 어떻게 산업의 경쟁력을 제고할 것인지에 대한 논의가 대부분이다. 따라서 본 연구와 같이 장기적 관점에서 한국 조선산업 구조조정정책의 변화를 설명한 연구는 매우 부족하다고 할 수 있다.

앞서 언급한 선행연구들은 분석적인 연구가 많이 부족하고 대부분이 단편적이고 서술적인 연구라는 점에서 한계를 보인다. 또한 주로 경영학이나 행정학 분야에 많이 치중되어 연구가 행해져 왔으며, 정치경제적인 시각에서 분석한 연구는 매우 부족하다. 특히 기존의 연구들은 해외경기 침체로 한국 조선산업이 위기에 직면할 때마다 조선산업의 존속과 국제경쟁력에 중요한 영향을 미치는 산업정책의 방향을 두고 정책결정자들이 어떠한 아이디어를 바탕으로 위기를 해석하고 대안을 제시하였으며, 그들 간의 담론경쟁이 어떻게 산업정책의 변화를 가져왔는지와 같은 내부 정치동학에 대해서는 다루고 있지 않다.

이에 본 연구는 발전국가 한국의 산업정책의 변화를 가져오는 요인을 살펴보기 위해 한국의 조선산업에 대한 사례연구를 진행할 것이다. 특히 1980년대부터 2000년대까지 정부별 주요 조선산업정책을 사례로 살펴봄으로써 조선산업이 위기에 직면할 때마다 산업정책의 내용과 방향을 두고 정책행위자(policy actors)들 간에 어떤 담론경쟁이 존재하였으며, 이러한 담론경쟁의 결과가 정책변화에 영향을 미쳤는지를 보임으로서 기존

---

장 큰 특징으로 과잉생산능력을 삭감하는 근본적 설비처리보다 대형조선소 중심의 개편・유지를 위한 지원정책이 중심을 이루고 있다는 점을 지적하고 있다. 허민영(2011), 조영철(2016)은 글로벌 금융위기 이후 조선업의 위기에 대한 대응으로서 바람직한 구조조정 대안과 산업의 경쟁력 강화방안 모색에 초점을 두고 있다. 특히 조영철(2016)은 조선업이 사양산업이 아니라 기자재 국산화와 설계 및 기술개발을 통해 국제경쟁력을 높일 수 있는 산업이라는 점을 강조하고 있다는 점에서 참고할 만하다.

의 부족한 한국 조선산업의 정치경제적 연구를 보완하고자 한다. 본 연구는 담론경쟁에 참여하는 행위자 중에서도 특히 한국의 정책결정에 중요한 역할을 하는 정책 행위자(policy actors)들에 주목한다. 이는 본 연구의 사례분석 기간인 1980년대부터 2000년대 중후반까지 정부 내 정책 행위자들과 최고 정책결정자인 대통령은 한국의 산업정책결정과정에서 여전히 매우 중요한 역할을 했다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 한국의 조선산업이 위기에 직면할 때마다 조선산업 정책을 두고 정책 행위자들간의 담론경쟁에서 어떤 담론이 승리하느냐가 한국 조선산업의 존속과 발전에 어떤 중요한 영향을 미쳤는지 사례연구를 통해 살펴볼 것이다.

이와 같은 이해를 바탕으로 본 연구의 주요 연구 질문은 다음과 같다:

첫째, 시기별로 한국의 조선산업이 위기에 직면할 때마다 관련된 주요 정책결정 행위자들은 어떤 식으로 위기를 해석하고 어떠한 해결책을 두고 담론 경쟁을 하였는가?

둘째, 이러한 담론 경쟁이 한국 정부의 조선산업정책에 미친 영향은 무엇인가?

셋째, 이를 통해 한국 정부의 조선산업정책은 시기별로 어떻게 변화하였는가?

## 제3절 논문의 구성

이제까지의 논의를 바탕으로 본 논문의 구성과 각 장의 내용을 약술하면 다음과 같다.

제1장은 서론으로 문제제기를 통하여 한국의 조선산업정책 변화의 연구의 필요성을 제시하면서 연구의 목적과 방법을 밝힌다.

제2장에서는 먼저 한국의 산업정책의 변화 요인을 설명하는 기존 이론들을 검토하고, 이를 비판적으로 분석한다. 또한 사례연구로서 한국의 조선산업정책의 변화를 설명하는 이론적 틀을 제시할 것이다. 산업정책의 목적과 수단을 세분화하여 산업정책의 변화를 설명하는 정책 패러다임을 제시하고, 산업정책 결정을 두고 정책 행위자들 간에 벌어진 담론경쟁이 조선산업정책에 어떤 영향을 미쳤는지 설명하기 위해 담론제도주의를 활용할 것임을 밝힌다.

제3장에서는 한국 조선산업의 특성을 설명하고 시기별로 한국 조선산업정책의 역사적 변화를 살펴본다. 제2장에서 제시한 정책 패러다임에 기초하여 한국의 역대 정부별 조선산업정책의 목적과 수단의 변화를 정리한다.

제 4, 5, 6장은 사례분석으로서 이론적 분석틀을 적용하여 1980년대, 1990년대, 2000년대 각 시기별로 한국의 조선산업에서의 주요 쟁점과 담론경쟁으로 인한 정책의 변화를 분석한다.

제4장은 1989년 한국의 조선산업 합리화조치와 관련된 담론경쟁을 살펴본다. 이 장에서 다루는 내용은 1980년대 후반 위기에 빠진 대우조선을 지원하기 위한 조선산업 합리화조치의 내용을 둘러싸고 이루어진 담론경쟁이다. 대우조선의 위기가 '국가적 위기' 담론과 연관되면서 대우조선 지원에 대한 정부의 역할을 강조하는 산업논리가 더 우세하게 되었다. 그 결과, 1980년대 한국의 조선산업정책이 1960-70년대 박정희 정부의 '정부중심 발전주의적 육성정책'에서 '정부중심 발전주의적 조정정책'으로의 변하게 됨을 보인다.

제5장에서는 1990년대 한국의 조선산업 합리화조치 해제를 둘러싼 담

론경쟁을 다룬다. 이 담론경쟁에서는 세계화 시대 국제경쟁력을 위해 산업부문에서 다양하고 폭넓은 규제완화를 강조한 시장논리 담론이 우세하게 된다. 이로써 김영삼 정부 시기 조선산업정책은 '민간중심 자유주의적 육성정책'으로 전환되었다.

제6장은 2000년대 한국 중형조선산업 구조조정의 내용과 방향을 놓고 벌어진 담론경쟁을 살펴본다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 한국의 중형조선산업 구조조정을 둘러싼 담론경쟁에서 선제적 구조조정을 통한 시장의 불안 심리와 불확실성의 해소의 필요성을 강조한 시장 논리 담론이 우세하게 되면서 상대적으로 산업의 존속을 고려한 구조조정의 필요성을 강조하였던 산업논리 담론은 힘을 잃게 된다. 이 과정에서 이명박 정부 시기 조선산업정책은 '민간 중심 자유주의적 조정정책'으로의 변화 양상을 보인다.

제7장은 결론으로 시기별 한국 조선산업정책을 분석한 내용을 요약하고 본 논문의 함의와 연구의 한계를 밝힌다.

## 제4절 연구자료

본 연구는 사례분석을 통한 질적 연구로써 다음과 같은 자료와 연구방법을 활용하였다. 먼저, 정부 정책에 대해 정부 각 부처에서 발행한 공식문서와 조선해양플랜트협회가 발행한 자료, 국내외 각종 신문기사 등을 활용하였다. 또한 한국 조선산업 정책과 관련된 자료가 많이 부족하기 때문에 언론기사 역시 중요한 자료로 참고하였다. 한국언론연구원이 제공하는 인터넷 언론기사 DB인 KINDS를 이용하여 주요 일간지의 기사들을 참고하여 질적 분석을 수행하였고, KINDS에 포함되지 않은 보도물

의 내용들은 별도로 수집하였다. 또한 한국 조선산업정책을 다룬 각종 토론회, 학술대회, 논문, 연구보고서 등을 분석하였다.

본 논문은 한국의 조선산업정책과 관련해서 주요 행위자들이 위기에 대한 자신의 인식을 바탕으로 담론을 통해 어떻게 정치적으로 상호작용을 했는지를 보여주는 데 관심이 있다. 따라서 이러한 정치적 상호작용을 좀 더 자세히 분석하고 정부나 기업의 공식문서에는 나오지 않는 생생한 내용들을 반영하기 위해 한국의 산업정책 결정에 관여했던 관료들과 조선 기업인들의 회고록 역시 중요한 연구자료로서 활용하였다.

또한 2019년부터 2020년까지 여러 차례에 걸쳐 한국의 조선산업 구조조정 정책결정에 관여했던 관료들과 기업인들, 그리고 한국 조선산업 관련 연구소의 연구원 등 각 분야의 관련 행위자들을 대상으로 심층 인터뷰를 진행함으로써 정책 행위자들의 아이디어와 담론을 좀 더 풍부하게 연구에 반영하고자 하였다.

# 제2장 기존 연구 검토 및 이론적 분석틀

본 장에서는 먼저 산업정책의 변화를 설명하는 요인에 관한 기존 연구들을 대외적 요인과 대내적 요인들로 나눠서 설명하고, 기존 연구들의 한계를 보완하기 위해 산업정책을 목적과 수단으로 세분화하여 변화를 설명하는 정책 패러다임을 분석틀로 제시할 것이다. 또한 기존 연구 검토를 통해 한국의 조선산업정책의 변화를 이해하기 위해서는 담론 변수에 주목할 필요가 있음을 강조하고자 한다.

## 제1절 기존연구 검토

### 1. 대외적 요인

일반적으로 산업정책에 영향을 미치는 요인은 크게 대외적 요인(또는 외생적(exogenous) 요인과 대내적(또는 내생적(endogenous) 요인)으로 구분할 수 있다. 먼저 대외적 요인은 세계화, 신자유주의 이념의 우세, 국제규범의 변화와 같은 국제정치적 압력과 경제적 위기, 산업경쟁력 약화 등으로 나눠서 살펴볼 수 있다.

첫째, 국제 정치경제적 압력이나 영향이 개별국가의 정책변화에 중요한 변수로 작용할 수 있다(Keohane & Milner 1996; Stalling 1992; 한인희・고경민 2002, 10). 세계화의 압력은 개별국가의 자율적인 산업정책에

상당한 제한을 가하게 된다. 1980년대 이후 신자유주의의 등장과 확산에 따라 전 세계 거의 모든 국가에 신자유주의(neoliberalisms)가 큰 영향을 미쳤으며 따라서 국가의 경제와 사회 전반에서 '시장의 담론(market discourse)'이 지배적인 위치를 차지하게 되었다(하연섭 2006b, 2). 또한 1995년 WTO가 설립되면서 국가의 보조금 지급이 금지되는 등 WTO 체제 이후 산업정책의 국제 기준의 변화는 동아시아 발전국가들의 산업정책의 내용과 방향을 제한하게 되었다(장하준 2006, 246-250). 조선산업은 한국의 국가경제와 안보에 중요한 역할을 할 것으로 인정받아 박정희 정부의 전략산업으로 선정된 이후 정부의 강력한 지원 하에 집중적으로 육성되었지만 이러한 세계화와 신자유주의로 인해 산업정책 수단이 제약되게 된다.

둘째, 갑작스러운 경제위기나 경제침체 역시 정책의 변화를 가져오는 중요한 요인이 될 수 있다. 특히 경제위기는 기존의 경제체제가 실패하였음을 보임으로써 새로운 체제의 필요성을 제기한다. 경제적 위기에 직면한 국가들은 국가 내에서 생겨난 정책논쟁 때문에 이를 조정하려는 노력을 하게 됨으로써 산업정책의 변화를 유발할 수 있다(Williamson and Haggard 1994, 562-565; 김시윤 1997, 338). 또한 조선산업은 기본적으로 전 세계 시장을 대상으로 하기 때문에 환율 등 금융 여건에 크게 좌우된다. 특히 한국 조선업체들은 다른 조선국들에 비해 조선산업의 내수규모를 결정짓는 해운산업의 도움을 받지 못했기 때문에 더욱 수출지향적인 특성을 갖게 되었다. 따라서 한국 조선업은 조선경쟁국인 일본과 중국에 비해 세계경기의 영향을 더 받을 수밖에 없었다(이경묵・박승엽 2013, 1-5, 14-20; 한국조선공업협회 2005, 59). 이런 특성 때문에 예상치 못한 해외경기 침체 시에 한국 조선산업이 상대적으로 더 많은 위기를 경험하게 되고 이를 극복하기 위해 정부가 산업구조조정을 하게 되는 상

황이 더 빈번히 생기게 되는 특성 역시 한국 조선산업정책의 변화에 영향을 미칠 수 있다.

셋째, 세계시장에서의 후발개도국의 추격으로 인한 산업의 국제 경쟁력 약화 역시 산업정책에 영향을 미칠 수 있다. 한국 조선산업은 2008년 경제위기 이후 저가의 수주공세와 적극적인 투자활동을 펼치고 있는 중국에 의해 다방면에 걸쳐 압박과 추격을 받아왔다. 전 세계 조선시장에서 중국과 같은 신흥 강대국의 부상은 한국 조선업의 기존 비교우위에 변화를 가져오는 요인으로 작용하게 된다(신동면 2005, 132).

따라서 대외적 요인은 첫째, 기존 산업에 압력으로 작용함으로써 정책 "변화의 필요성(the necessity of change)" 을 제기하며, 둘째, 국제시장의 변화 등과 같은 대외적 압력은 현실적으로 실행할 수 있는 정책적 선택의 "(가능성의) 범위(the boundary of possibility)" 를 규정한다는 점에서 정책변화에 영향을 줄 수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 이러한 대외적인 경제적 압력과 환경의 변화는 한 국가의 산업정책의 변화에 영향을 미칠 수 있다. 그러나 외적인 경제위기라는 유사한 상황에서 개별국가들이 반드시 같은 방향으로 정책적 대응을 하는 것은 아니다. 대외적 환경 변화로 인한 정책 변화의 필요성은 어떠한 방향으로 변화해야 하는지와 같은 정책적 대응의 방향성을 결정하지는 않는다. 또한 가능성의 범위는 선택의 범위를 규정하지만 특정한 정책적 선택 자체를 결정하는 것은 아니다. 따라서 세계화나 경제위기와 같은 국제정치경제 환경의 변화는 한국의 조선산업정책의 변화에 영향을 주기는 하지만 정책적 변화 그 자체를 충분히 설명할 수 있는 요인은 아니며, 또한 위기의 대응방향까지 설명해주지는 못하는 한계를 가진다. 이러한 점에서 대외적 요인은 정책적 변화를 설명하는 필요조건일 수는 있으나 필요충분조건은 아니다(Gourevitch 1978). 따라서 한국의

조선산업의 정책의 변화를 충분히 설명하기 위해서는 대외적 요인뿐만 아니라 대내적 요인들 또한 살펴볼 필요가 있다.

## 2. 대내적 요인

### 1) 이해(interests)

정책결정자들이나 조선산업 관련 행위자들(stakeholder)이 자신들의 선호나 이해(interests)를 산업정책에 반영함으로서 정책 변화에 영향을 미칠 수도 있다. 합리적 선택 이론에서 행위자들은 이미 주어지고 고정된 보상체계와 이익을 가진 것으로 가정된다(Schmidt 2008, 317-318).

그러나 합리적 선택 이론에서의 가정과 같이 사회경제적 위치나 제도적 맥락에 의해 행위자들의 이해가 선험적으로 혹은 연역적으로 결정되지는 않는다. 또한 이러한 행위자들의 이해의 선험적 규정은 행위자들의 '실제 선택들'을 간과한다는 문제가 있다. 이해에 기초한 접근들이 간주하는 것처럼 합리성 또는 행위자의 이해는 명확하지 않을 뿐만 아니라 고정되어 있지도 않으며, 오히려 주관적 관점에서 지속적으로 재해석될 수 있는 여지가 있다(권형기 2014, 66-69, 91-92, 105-106).

이해 중심적 접근법의 한계는 특히 위기상황에서 불확실한 상황과 불확실한 정보에 직면했을 경우 물질적 이해에 근거해 결과를 예측하기란 쉽지 않다는 점에서 잘 나타난다(Goldstein 1989). 특히 1980년대 이후 탈냉전과 비우호적 통상환경으로의 변화, 세계화, 민주화 등 한국의 국내외 환경이 급격하게 변화되는 상황에서 정책결정 행위자들은 자신들과 국가의 이해(interest)에 부합하는 결정을 알기 어려운, 정책환경의 불안정성과 불확실성에 노출되게 되었다(Campbell, 2004 ; Stone, 1999; 배유

일 2010, 96에서 재인용).

조선산업은 세계시장을 대상으로 하는 산업인데다 일본이나 중국과 같은 주요 조선국들에 비해 상대적으로 내수시장이 작았던 한국의 조선산업은 해외경기의 영향을 많이 받는 특성을 가진다. 또한 발전국가 시기 국가의 전폭적인 지원을 받으며 세계 시장에서 선전하였던 한국의 조선산업은 정보기술(IT) 산업의 부상과 함께 조선경기 침체시마다 굴뚝산업, 심지어 사양산업으로까지 치부되게 된다. 이런 점에서 조선산업에 대내외적 위기가 닥칠 때마다 불안정하고 불확실한 정책 환경에 있던 정책 결정자들은 자신들의 이해를 정확히 알기 어려웠다고 할 수 있다.

또한 경남, 울산, 전남, 부산, 전북권 등에 조선업체와 기자재업체들이 밀집되어 있기 때문에 이들 지역이 조선산업에 의존도가 상당히 높고 정부의 조선산업정책이 지역경제에 지대한 영향을 미친다는 점에서 조선산업은 정부에서도 어느 정도 영향을 받을 수밖에 없는 산업이다.[4] 기본적으로 조선산업과 관련된 행위자들[5]은 한국 조선산업의 발전과 존속을 위해 행정부와 의회에 동일한 요구를 할 것으로 가정할 수 있다. 그럼에도 한국의 조선산업정책은 행정부별로 일관된 정책보다는, 다양하게 변화해 왔다는 점에서 이해 중심적 분석은 한국 조선산업정책의 변화를 설명하는 데 있어 보완될 여지가 있다.

### 2) 제도(institutions)

제도(institutions) 변수 역시 산업정책의 선택의 범위를 규정하는 데 중요한 영향을 미친다. 일반적으로 제도란 개인의 선호와 기대에 영향을 미치

4) 전 조선해양플랜트과 과장과의 인터뷰, 2019/09/06.
5) 조선해양플랜트협회, 조선업체, 기자재업체 등을 포함한다.

는 조직형태, 규칙, 관례, 패러다임, 역학 및 물질적 장치 등을 의미한다(March and Olsen 1989, 21-22). 보통 정치적 행위는 그들이 위치해 있는 이러한 제도적 구조에 의해 제약되고 심지어 형성되어진다. 이에 따라 정책에 영향을 미치는 제도 변수는 행동규칙과 규범, 국가구조, 정치제제 등을 포함한다(김시윤 1997, 329).

정책형성에 대해 논의함에 있어 정책 결정 과정에 참여하고 있는 구체적인 정책 행위자들의 활동은 일정한 규칙과 제도에 의해 틀 지워지고 있다는 점에서 제도는 중요하다. 정책형성과정에 참여하고 있는 주요 행위자들에는 여당과 야당의 정치인, 선출 및 임명된 공무원, 이익단체의 대표, 민간의 전문가 및 언론인 등을 들 수 있다(주재현 2007, 30-31). 한 나라의 제도적 모습(institutional arrangements)이라 할 수 있는 정치제도, 경제제도, 교육제도 등과 같은 제도적 틀이 그들의 활동을 제약한다(하연섭 2006a, 220; 주재현 2007, 30-31). 이 중에서도 정치제도는 정책결정 행위자들의 선택과 행위에 영향력을 가진다는 점에서 정책 변화의 중요한 요인이 될 수 있다.

한국의 정치제도는 특히 행정부에 권력과 권한이 집중되어 있으며, 대통령중심제를 기반으로 한 헌정체제는 대통령과 행정관료제가 정책결정과정의 중심에 위치할 수 있는 여건을 형성하였다. 이러한 행정부 중심적인 의사결정과정은 특히 권위주의 체제하에서 그 기본 틀이 형성되었는데, 민주화 이후 한국의 정책 아이디어 창안에서 좀 더 다양한 정책행위자들이 중요한 역할을 하게 되었음에도 불구하고 행정부 중심의 정책 의사결정에서 행정부가 중심이 되는 모습은 자유민주주의 체제로의 전환 이후에도 나타난다고 할 수 있다(주재현 2007, 37-38). 따라서 한국은 공적권력이 강하고 의사결정권한이 행정부에 집중되어 있는 특징을 가진다. 의사 결정권한이 집중되어 있고 일반 국민들로부터 절연되어 있

는 정책결정과정에서의 참여자들은 주로 정치·행정엘리트로 한정되는 경향이 있다(김세환·황용성 2019, 164; 하연섭 2010, 191-193).

본 연구의 주요 사례분석 기간인 1980년대부터 2000년대 중후반까지는 한국의 정책결정과정에서 여전히 정부 내 관료들과 그 중에서도 최고 정책결정자인 대통령의 역할이 중요하게 작용하였다. 이처럼 민주화 이전과 이후에 한국의 조선산업정책 결정과정에 큰 변화가 존재했다고 보기는 어렵다. 따라서 정치제도 역시 선택의 범위를 규정할 수 있으나 특정한 선택을 결정하는 것은 아니라는 점에서 이해와 마찬가지로 한국의 조선산업정책의 변화를 설명하는데 한계를 가진다고 할 수 있다.

이처럼 산업정책의 변화를 가져오는 대내적 요인으로서의 제도와 이해요인은 그 변수의 중요성에도 불구하고 결정론적인 설명을 제시하는 경향이 있으며, 따라서 행위자들이 정치적인 상호작용을 통해 자신들의 선호를 재해석하고 재구성하는 과정을 보여주기 어렵기 때문에 제도의 내생적인 변화를 설명하기 어렵다는 한계를 가진다(Grief and Laitin 2004, 633).

지금까지 살펴본 바와 같이 물질적 조건들보다 위기에 대한 해석을 통해 변화나 위기 대응의 방향은 더 잘 이해될 수 있다. 특히 국가 내부의 행위자들의 해석은 위기의 원인을 규정하고 다양한 해결책들을 제시하는데 도움이 된다(Schmidt 2008, 316-317; Blyth 2002, 7-8, 38-45). 즉, 단순히 경제적 위기나 대외환경의 변화, 그리고 이해와 제도적 조건만 가지고는 각 국가의 변화와 위기 대응방향을 완전히 이해하기는 어렵다. 오히려 국가 내부의 관련 행위자들이 위기에 직면했을 때 위기를 어떻게 해석하고, 어떠한 담론적 상호작용을 보였는지를 살펴보는 것은 각 국가의 변화나 위기 대응방향을 이해하는 데 있어 중요하다. 따라서 본 연구는 한국 조선산업정책 변화의 내재적 요인 중에서도 아이디어(ideas)와

담론에 주목할 필요성을 제기한다.

### 3) 아이디어(ideas)

아이디어(ideas)는 기본적으로 가치에 대한 서술, 인과관계에 대한 서술, 공공문제에 대한 해결, 상징이나 의미, 혹은 세계관이나 이데올로기 등 다양한 대상을 지칭하는 개념으로 이해된다. 아이디어는 크게 정책프로그램(policy solution), 정책 패러다임(paradigm), 그리고 공공철학(public philosophy 또는 public sentiments)으로 구분될 수 있다. 정책 프로그램(programs)은 정책과정의 참여자들이 정책문제에 대해 갖고 있는 구체적인 해결책을 의미하며, 정책 패러다임(paradigms)은 정책엘리트들이 문제를 인식하는 방식과 수용 가능한 문제 해결책의 범위를 판단케 하는 준거가 된다. 그리고 공공의 정서(public sentiments)는 일반 국민들이 지니는 문제 해결책에 대한 가정을 의미한다(Schmidt 2002a, 2002b, Campbell, 2002; 2004; 하연섭 2006a, 232; 윤홍근 2013, 179).

산업정책의 변화를 설명하는 데 있어서 아이디어가 필요한 이유는 크게 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 대외적 요인 등이 규정한 범위 내에서 특정한 선택이 이루어지는 것은 특정한 아이디어에 의존하여 문제를 해석했기 때문이며, 정책적 결과에 의존하여 손익계산이 분명하지 않을 때에도 특정한 아이디어에 의존하여 문제에 대한 해결책을 제시할 수밖에 없다. 또한 특정한 정책을 선택하고 관철하기 위해서는 이를 정당화하는 아이디어가 필요하다.

아이디어는 행위자가 처한 상황이 복잡하고 불확실할 때 더 중요한 역할을 할 수 있다. 블라이스(Blyth)의 주장처럼, '아이디어'는 불확실한 상황과 그 원인을 해석함으로써 실체를 설명해주는 해석적 틀

(interpretive frameworks) 역할을 함으로써 불확실성을 감소시키고 제도가 어떻게 형성되어야 할지에 대한 청사진을 제공해준다. 정책 엘리트들은 아이디어를 통해 위기의 원인에 대한 해석과 위기의 타개책을 동시에 제공받음으로써 불확실성을 줄이고 의사결정을 할 수 있게 된다(Blyth 1997; 2002; 하연섭 2011, 213-215; Harty 2005, 66; Mosler 2011, 31). 이처럼 아이디어는 대내외적 충격으로 인해 초래된 불확실하고 복합적인 상황에서 행위자로 하여금 새로운 상황에 접하게 함으로써 특정 상황에 대한 특정의 구체적 선택을 유도하여 행위자의 선택에 변화를 가져올 수 있다(Blyth 2003; Mosler 2011, 29; 윤홍근 2013, 167).

한국에서 조선산업은 세계 조선경기의 불황으로 인해 대내외 위기에 직면할 때마다 세계 속의 높은 위상에도 불구하고 계속해서 사양산업 논쟁에 휘말려왔다.[6] 한국의 발전국가적 산업육성의 대표적 사례라 할 수 있는 조선산업정책의 내용과 방향을 두고 정책 결정자들은 아이디어를 통해 문제의 원인에 대한 해석과 해결책, 그리고 정책선택의 정당화를 제공받을 수 있었다.

정리하면, 세계화, 경제위기와 같은 대외적 요인, 그리고 제도와 이해변수는 조선산업정책의 변화에 중요한 영향을 미친다. 그러나 이런 변수들은 조선산업정책의 내용과 방향의 변화를 유발한 주요 행위자들 간의 논의과정을 상세히 설명하지 못하는 한계를 가진다.

앞에서 살펴본 것처럼 아이디어는 정책 행위자들이 위기의 원인을 해석하고 해결책을 제공받는 과정을 보여준다는 점에서 유용한 변수이다. 그러나 쉬미트(Schmidt)가 지적한 바와 같이 아이디어에 대한 분석만으

6) 조선산업은 세계 경제 및 해운업 변동과 밀접한 관련을 맺으면서 주기적으로 호황과 불황을 반복하는 특성을 보인다. 조선경기에 영향을 미치는 다양한 요인들 중 대체로 해상물동량과 건조능력이 직접적인 영향을 주고 있는 것으로 인식된다(대한조선학회 미래위원회 2017, 41).

로는 정책결정과정에서의 동학을 설명하기 어렵다. 아이디어는 담론적 맥락 안에서 존재한다는 점에서 정책을 둘러싼 논의의 과정인 담론과정을 거쳐야 정책으로서 영향력을 가질 수 있다(Schmidt 2002a; 2002b; Schmidt 2008, 309; 하네스 B. 모슬러 2011, 32-33; 하연섭 2006a, 238).

이러한 기존 설명의 한계를 보완하기 위해 본 연구에서는 한국 조선산업정책의 변화 과정에서 설명함에 있어 특히 담론 요인의 역할을 살펴보고자 한다. 정책 행위자들 간의 담론경쟁과 정책변화의 연관성을 강조하는 담론제도주의 관점에서 한국 조선산업정책의 변화를 살펴볼 경우 정책변화의 원인으로서 내적인 역동성을 이해할 수 있다는 장점이 있다.

## 제2절 이론적 분석틀

### 1. 산업정책 패러다임

본 절에서는 정책 패러다임을 활용하여 산업정책의 변화를 보여줄 수 있는 산업정책의 분류방식을 제시할 것이다. 먼저 산업정책의 가장 일반적인 정의는 '산업활동에 영향을 미치는 산업관련(industry-related policy) 정책'(전수봉 외 2009, 153-154) 혹은 '산업이 확대되는 방식(how industries expand)에 영향을 주는 어떠한 정책 혹은 개입(intervention)'(Nabli 2006, 4-5)을 의미한다. 이는 산업정책을 산업발전에 영향을 주는 모든 정책을 포함하는 것으로 이해하는 것으로 이러한 정의는 산업정책에 대한 과부하적인 개념이라 할 수 있다(임혜란 2008, 3-4).[7)]

본 논문은 다음의 두 가지를 대안적 분석틀로서 사용하고자 한다. 본 연구의 종속변수인 정책 변화를 설명하기 위한 분석틀로는 산업정책을 정책 목적과 수단으로 구분한 정책 패러다임(Policy Paradigm)을 이용할 것이다. 이는 홀(Peter A. Hall)의 정책 패러다임의 개념에서 차용한 것이다. 그리고 정책변화를 야기한 담론정치를 설명하기 위해 담론제도주의(Discursive Institutionalism)를 활용할 것이다.

먼저 홀(Hall)의 분석틀은 본 연구에서 정책변화의 분석틀을 시도하는 데 유용하다. 기존연구에서 살펴본 바와 같이 경제 위기나 세계화와 같은 대외적 요인과 대내적 요인으로서의 제도와 이해만으로는 정책 변화의 내용과 방향을 설명하는 데 충분하지 않다. 정책 변화는 특정한 아이디어에 기초하여 선택되어진다는 점에서 특정한 정책이 어떠한 아이디어에 기초하고 있는지를 통해서 정책 또는 정책적 변화를 설명하는 홀의 분석틀이 유용성을 가질 수 있는 것이다.

홀(Hall)은 자신의 정책 패러다임(policy paradigm)의 변화에 대한 연구에서 영국의 거시경제정책 변화를 분석하면서 정책결정(policymaking)이 정책목적(Policy Goals)과 정책수단(Policy Instruments)을 수반하는 과정으로 보았다(Hall 1993, 278-279).[8] 본 연구에서는 홀의 이러한 정책 패러다

---

7) 장하준(2006) 역시 산업 정책 논쟁에서 주된 문제점 중 하나는 산업 정책의 개념을 명확하게 정의하지 못한 것이라고 지적한다. 그에 따르면, 산업 발전에 영향을 미치는 모든 정책을 산업정책으로 분류하는 것은 산업정책이 사실상 모든 경제 정책을 의미하게 되는 것이라는 점에서 유용한 정의가 아니다. 이렇게 산업정책에 너무 많은 내용을 담을 경우 산업정책이라는 개념을 무의미하게 만들어 버릴 수 있다는 것이다(장하준 2006, 261-262).

8) 홀은 자신의 논문에서 정책 패러다임(policy paradigm)을 "a framework of ideas and standards that specifies not only goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing" 이라고 규정한다. 홀은 정책의 변화를 세 가지 다른 종류의 변화로 구분할 수 있다고 보았다. 정책목적

임을 사용하여 한국 조선산업정책의 변화를 정책목적과 정책수단으로 세분화하여 설명할 것이다. 보통 산업정책을 정부 주도의 육성적 혹은 시장친화적으로 나눠서 이해하는 경우가 많은데, 이러한 이분법적 구분은 한국 조선산업정책의 내생적이고 점진적인 변화양상을 설명하는 데 한계를 가진다. 따라서 산업정책을 정책 목적과 정책 수단이라는 구분하여 살펴볼 경우 한국의 조선산업정책의 변화를 좀 더 세분화하여 이해하는 데 도움이 될 수 있다.

## 1. 산업정책 목적의 두 가지 기준

### 1) 발전주의적 vs. 자유주의적

산업정책의 목적은 크게 발전주의적 목적과 자유주의적 목적으로, 그리고 산업 육성적 목적과 산업조정적 목적으로 구분하여 이해할 수 있다. 첫 번째 기준은 산업정책의 목적을 발전주의적 목적과 자유주의적 목적으로 구분하는 것이다.

먼저 산업정책은 특정 산업의 비교우위를 인위적으로 유지하거나 창출하기 위한 목적을 가질 때 발전주의적 목적을 갖는다고 할 수 있다. 이는 기본적으로 시장이 가지고 있는 비교우위를 극복하고자 하는 것을 의미하며, 따라서 국가의 개입을 통해 시장논리에 순응하지 않는 방식을

---

이나 정책수단은 동일하게 유지되나 정책수단의 수준(the levels)이 경험과 새로운 지식을 고려하여 변화되는 것은 '제1단계 변화'인 정책 수단의 수준(the levels of instruments of policy)의 변화를 의미한다. '제2단계 변화(second order change)'는 정책 목적이 동일하더라도 과거의 경험에 따라 정책의 수단이 변화하는 것을 지칭한다. 그리고 '제3단계 변화(third order change)'는 정책의 수준과 정책의 목적 모두의 동시적인 변화를 수반한다(Hall 1993, 278-279).

취하게 된다. 이러한 발전주의적 목적은 독일이나 일본, 한국과 같은 경제발전에서 정부가 주도적이고 중요한 역할을 하는 국가에서 더 두드러지게 나타난다.[9)]

역사적으로 동아시아 발전국가 모델의 경우 국가의 주도적 역할과 시장의 기능을 활성화시키기 위한 국가의 시장 개입 등의 공통점이 강조되는데(임혜란・이영섭 2020, 522), 특히 한국과 같은 동아시아 발전국가에서 가장 대표적인 특징으로 강조되는 것이 시장을 주도하는 산업정책의 '전략적' 이고 '선별적' 인 목적이다. 이러한 전략적인 산업정책 개념은 독일, 일본, 한국과 같은 동아시아 발전국가와 같은 후발 개도국의 경제발전에서 정부의 역할을 설명하는 데 더 적실성을 갖는다. 이러한 목적을 가지고 정부는 경제 부문에 걸쳐 차별적인 국가 개입을 하였다(Johnson 1982; Wade 1990; Amsden 1989; Nabli, 2006. 4-5; 김시윤 2012, 3).[10)]

반면, 산업정책의 자유주의적 목적은 자율적인 시장체계 내에서의 비교우위에 기초한 산업재편의 목적을 가지며, 시장의 효율성을 중시하고 시장의 논리에 순응(adaptation)하려고 하는 것을 의미한다. 이는 자유주의가 사유재산권과 시장효용에 대한 강한 믿음을 바탕으로 국가개입에 반대하는 특성에 기초한다(손호철 2000, 378).[11)]

---

9) 거센크론(Gerschenkron)은 후발국가들은 적극적인 국가개입을 통해 특정 산업육성정책과 선발국가로부터의 기술이전 정책을 시도하여 경제성장의 속도를 낼 수 있다고 설명한다(Gerschenkron 1962, 임혜란 2013, 59에서 재인용).

10) 이런 점에서 "산업정책은 국가가 경제 전반에 효율적일 것으로 인식한 결과를 특정산업-그리고 그 요소로서 기업-으로 하여금 달성토록 하는 것을 목표로 하는 정책"이라고 하면서 "선별적 산업정책"을 강조한 장하준(2006)의 산업정책 개념이 유용할 수 있다(장하준 2006, 264-265).

11) 신자유주의는 1980년대 이후 국제경제관계의 패권적 운영원리로서 세계화(globalization)의 물결 속에서 세계적으로 확대되었다(김관옥 2011, 279-280). 자유주의는 사유재산권과 시장효용에 대한 맹신에 기초하여 국가의 개입에

정부가 발전주의적 목적을 가지고 산업정책을 수행할 경우 선별적으로 전략 산업이나 기업에 차별적인 지원을 하게 되지만, 반면에 자유주의적 목적의 산업정책을 수행할 경우 교육, 직업훈련, 공공기반시설의 구축, 기술개발투자 등을 포함하여 모든 기업에 혜택이 되는, 주로 생산 과정에서의 투입의 질을 향상시키는데 초점을 두는 기능적 산업정책을 펴게 된다(Nabli, 2006. 4-5; 김시윤 2012, 695).[12]

### 2) 산업육성 vs. 산업조정

또한 산업정책의 목적은 산업육성적 목적과 산업조정적 목적으로 구분 가능하다. 먼저 육성적 산업정책은 특정 산업을 지원하고 발전시키고자 하는 목적을 가진다. 특히 육성적 목적의 산업정책은 산업간(Inter-industry) 자원배분에 정부가 개입해서 특정 산업을 지원·발전시

---

반대하며 경제적 자유를 중심으로 개인의 자유를 지키고자 생겨난 정치사상이다. 자유주의를 기반으로 한 신자유주의는 경제성장을 위해서는 국가의 개입과 규제로부터 자유로운 시장만이 자원을 효율적으로 하는 데 있어 적합하다는 인식에 기반을 두고 있다(손호철 2000, 378).

12) 신고전주의 경제학자들은 다음과 같은 이유로 정부 주도의 선별적 산업정책을 반대하여 왔다. 먼저 국가의 정보 및 능력 부족이다. 이는 정부가 정확하고 확실하게 관련 기업이나 산업부문 또는 시장을 이해하는 것은 불가능하다는 것이다. 또한 이들은 산업정책은 부패와 지대추구를 초래할 수 있다는 점에서 국가의 특정산업 및 기업의 선택은 신뢰할 수 없다고 본다. 정부가 기업에 대한 지원을 제공할  경우 기업들은 경쟁을 왜곡하는 혜택을 요구하게 된다. 특히 특정 산업의 압력단체(pressure groups)의 이익(interests)으로부터 완전히 자유롭기 어려운 정부가 특정 산업에 자원을 배분하는 것은 시장신호의 왜곡과 비효율적인 자원배분의 결과를 가져올 수 있다는 것이다. 따라서 신고전주의 경제학자들은 불가피하게 산업정책을 실시할 때는 기능적 산업정책에 그쳐야 한다고 주장한다(Rodrick 2008, 8; Altenburg et al. 2008, 140-141; 김시윤 2012, 693-695에서 재인용).

킴으로서 경제의 효율성을 제고시킨다는 목적을 갖는다.[13]

반면 조정적 산업정책은 기업퇴출이나 진입제한 등을 통해 기존 산업의 지속성 또는 효율성을 유지시키고자 하는 목적을 가진다.[14] 따라서 조정적 산업정책의 경우 사양산업으로부터 기업이 원활하게 퇴출할 수 있도록 지원하는 정책과 1980년대 자동차산업 합리화조치와 같이 과당경쟁이 발생한 산업에 정부가 개입하여 신규기업의 진입을 제한하거나 기존 기업 간의 업무를 조정하는 정책을 포함한다(조동성 1994, 6-9).

---

13) 한국의 육성적 목적의 산업정책의 대표적인 예로는 1970년대 중화학공업육성정책을 들 수 있다. 당시 정부는 조선, 철강, 전자, 자동차, 반도체산업과 같이 높은 성장이 예상되거나 경제전체의 효율성 제고에 필요하다고 판단된 전략산업을 정부가 선별・지원하는 정책을 폈다(조동성 1994, 6-9).

14) 일반적으로 산업구조조정은 산업조정이 이루어지는 대상과 범위에 따라 크게 산업 내 (또는 산업 차원의) 구조조정(intra-industrial restructuring)과 산업간 구조조정(inter-industrial restructuring)으로 구분되기도 한다. 여기서 산업간 구조조정은 주로 제조업 또는 서비스산업 내에서 장기간 구조적으로 경쟁력을 상실하고 있는 산업으로부터 장기적으로 성장이 유망한 산업으로 자원을 이동시킴으로써 산업구조를 고도화하는 것과 같이 산업그룹 간 자원이동을 전제로 하는 구조조정을 말한다. 따라서 산업 간 구조조정은 다소 거시적 차원의 구조조정으로, 산업 전반의 대내외 여건변화에 따라 경쟁력을 잃고 쇠퇴해 가는 구산업의 퇴출을 지원하는 문제와, 구산업에서 퇴출되는 생산요소를 흡수할 뿐 아니라 경제 전체의 생산성과 경쟁력 향상을 통해 지속적인 성장을 가능하게 하는 신성장산업 창출 문제를 동시에 풀어 나가는 것이 핵심과제라고 할 수 있다.

한편, 산업 내 구조조정은 개별 산업 내 쇠퇴 또는 경쟁력을 상실하고 있는 세분화된 산업이나 개별기업 차원의 부실자산 및 한계사업의 매각 혹은 정리한 결과로 나타나는 해당 산업 내 구조적 변화를 의미한다. 산업 내 구조조정은 산업간 구조조정보다 더 미시적 차원의 구조조정이라 할 수 있다. 산업 내 구조조정에서는 여러 기업이 동시에 인력 구조조정(감원)을 중심으로 구조조정을 추진할 경우, 결과적으로 대량실업과 같은 경제적 문제가 나타날 때 정부의 개입이나 정책적 대응이 필요하게 된다(장석인 외 2009, 50, 54-58).

본 연구는 산업정책 목적을 각 정부별로 산업육성이 활발하게 이루어질 때 산업육성적인 목적이 더욱 두드러지고, 반면에 1997년 IMF 외환위기나 2008년 글로벌 금융위기와 같이 경제위기로 인해 산업의 위기가 뚜렷하게 나타날 때 산업조정적인 목적이 더욱 두드러지는 것으로 구분하였다.

앞에서 정리한 산업정책의 목적을 종합하면 산업정책의 목적은 다음의 표와 같이 4가지로 구분될 수 있다.

**<표 2-1> 산업정책의 목적**

| 구 분 | 발전주의 | 자유주의 |
|---|---|---|
| **산업육성** | 발전주의적 육성정책 | 자유주의적 육성정책 |
| **산업조정** | 발전주의적 조정정책 | 자유주의적 조정정책 |

먼저 발전주의적 육성정책은 정부가 전략적인 목적을 가지고 특히 다른 산업보다 어떤 특정한 산업을 선호하는 식으로 선별적으로 산업육성을 펴는 것을 의미한다. 발전경제학자들이 강조한 바와 같이 한국은 선별적이고 수직적인 산업정책의 적절한 수행을 통해 산업화에 성공할 수 있었다(Yilmaz 2011, 3).[15] 이처럼 한국 정부는 발전국가 시기 경제성장 혹은 국제경쟁력 향상의 목적을 가지고 다양한 정책 수단을 제공함으로써 발전국가가 빠른 산업전환을 통한 경제성장을 이루는 데 중요한 역할을 하였다.

15) 그동안 발전경제학자(developmental economists)들은 저발전국에서 삶의 수준을 증대시키는데 있어서 산업정책이 중요한 역할을 해왔다고 보았다. 그들은 한국, 대만, 싱가포르와 같은 낮은 산업기반적 국가(countries with very low industrial base)는 기능적이고 중립적인 산업정책이 아닌, 선별적이고 수직적인 산업정책이 적절하게 수행되었기 때문에 산업화에 성공할 수 있었다고 본다.

발전주의적 조정정책은 여러 가지 대내외적 위기로 인해 시장에서 탈락되어야 하는 산업이라 할지라도 정부가 전략적으로 필요하다고 봤을 때 해당 산업에 개입하여 특혜를 제공을 하는 식으로 구조조정을 하고자 하는 의도를 가진다. 발전주의적인 목적을 가지고 산업구조조정을 하는 것은 국가가 시장상황에 순응하여 산업구조조정을 하는 대신 보호무역정책, 조세혜택, 금융지원 등을 통하여 사양산업을 보호하거나 특정산업의 비교우위를 창출하기 위하여 산업정책을 통하여 시장을 형성하는 식의 정치적 개입을 통해 산업구조조정을 도모하는 것으로 이해될 수 있다(Moon 1987, 115-116; Wade 1990; 신동면 2005, 21-22).

한편, 자유주의적 육성정책의 경우, 신자유주의 논리에 따라 시장의 효율성을 중시하고 시장에 순응하는 방식으로 경제발전이나 국제경쟁력 향상의 목적의 산업정책을 수행하는 것을 의미한다. 마지막으로 자유주의적 조정정책의 경우 '시장결정적 조정(market-determined adjustment)'을 의미하는 것으로, 이는 산업구조의 변화가 자율적인 시장체계 내에서 비교우위에 기초하여 이루어져야 한다는 것을 강조하는 것이다(Moon 1987, 115-116; Wade 1990; 신동면 2005, 21-22).

## 2. 산업정책의 수단: 정부 중심의 정책 집행 vs. 민간 중심의 정책 집행

산업정책 수단의 변화 역시 한국의 산업정책의 변화를 설명하는 중요한 요인이다. 본 논문에서는 산업정책 수단을 정부 중심의 정책 집행과 민간 중심의 정책 집행으로 나눠서 구분한다. 이는 정부 주도로 산업정책을 집행하는지 아니면 민간 중심으로 집행하는지에 따라 산업정책을 구분하는 것이라 할 수 있다.

정부는 다양한 사회문제를 해결하고 정책목표를 달성하고자 정책수단을 활용한다(황창호 2015, 969). 정책수단은 Doem and Phidd(1983), Schneider and Ingram(1997), Vedung(1998), Salamon(2002), Howlett(2005)와 같이 다양한 학자들에 의해 연구되었는데, 일반적으로 정책수단을 정책목표를 효과적으로 달성하기 위하여 정부에 의해 의도적으로 고안되는 도구로서 정의된다. 특히 정책 수단은 빠르게 변하는 정책환경에서 더 중요성을 갖게 되는데 이는 정부가 정책 집행에 있어서 어떤 수단을 선택하는지에 따라 정책의 성공과 실패를 좌우할 수 있기 때문이다(전영한 2007, 263; 하연희・문명재 2007, 77-78; 황창호 2015, 972). 따라서 본 연구에서는 정책수단이 정책목표의 달성이나 집합적 문제해결이라는 목적지향적인 성격을 가진다는 점에서 "정책목표 달성을 위해 정부가 의도적으로 활용하는 수단"(전영한 2007, 261)이라는 정의를 따르고자 한다.

박정희 정부 시기 정부 주도의 선별적 산업 육성정책으로 경제발전을 이룬 한국에서 1987년 민주화와 세계화, 그리고 신자유주의 규범의 우세 등의 대내외 환경 변화에 직면하면서 정부뿐만 아니라 다양한 민간 주체들 역시 산업정책에 영향을 주는 행위자로 부상하게 된다. 따라서 산업정책의 수단을 정부 중심과 민간 중심으로 구분하는 것은 시기별 한국의 조선산업정책의 변화를 이해하는 데 있어 유용하다고 할 수 있다.

먼저 정부 중심의 산업정책 수단의 집행은 특히 발전국가 시기에 두드러졌는데, 이 시기 정부 중심의 산업정책의 가장 중요한 수단은 정부보조금,[16] 정책금융, 조세혜택 등과 같은 자금 지원 수단과 시장규제수단이었다. 과거 발전국가 시기에 정부 중심의 정책 집행이 이루어질 때에는 자본의 집중이 중요했기 때문에 특정 산업 육성을 위해 금융 및 세제

16) 긴 역사를 가진 정부의 보조금 제도는 국가별로 가장 광범위하게 사용되는 정책수단이자 가시성이 높은 재정지원의 성격을 가진다(황창호 2015, 974-976).

혜택 등 자금 조달에 초점을 둔 직접적인 유인책에 의존하였다.

그러나 정부 주도의 이러한 산업정책은 WTO 체제에서 시장주의가 들어서면서 상당한 제한을 받게 되는데, 이는 직접적인 보조금을 더 이상 사용하기 어렵게 되었기 때문이었다. 1980년대 이후 선별적 산업정책 수단에서 기능적·간접적 방식의 산업정책 수단의 사용으로 정책 수단의 변화가 생기게 되었다(Wydra 2011, 6; 김정주 2006, 106-108; 장하준 2006, 264-265; Salamon, 2002; 황창호 2015, 973에서 재인용). 따라서 WTO 체제 이후 상업기술 향상과 경쟁력 강화가 핵심적 산업정책으로 추진되면서 특정성이 없는 보조금, 산업연구, 기초개발활동, 낙후지역 개발에 대한 지원, 법이나 규제상 요구되는 환경조건에 기존설비를 적용시키는 목적으로 지급되는 환경보조금과 같이 WTO에서 허용되는 보조금 지원으로 산업정책의 수단이 변화하게 된다(윤대엽 2012, 249). 그 중에서도 연구개발(R&D) 투자와 같은 산업정책수단이 빈번하게 사용되고 있다.

이처럼 한국의 산업정책수단은 1980년대 이후 보조금이나 금융권의 독점을 통한 훨씬 더 직접적인 지원수단에서 균형적이고 중립적인 수단으로 변화하게 되었다고 할 수 있다. 또한 WTO 출범 이후 정부는 구조조정에 직접 개입하는 데 대한 부담을 갖게 되는데, 그 주된 이유는 시장경제주의의 근본을 흔들 수 있다는 이유에서였다. 정부 주도의 구조조정은 특정 기업에 대한 지원으로 보일 수 있으며 이는 통상 마찰로 이어질 수도 있다는 우려를 낳기도 한다(김성규·김창덕·손영일 2016/09/29). 따라서 WTO 체제 출범 이후 한국의 산업정책은 과거 발전국가 시기의 정부 주도에서 민간이 중심이 되어 연구 개발을 하는 것과 같은 산업 지원의 형태로 변화해갔다.

앞에서 언급한 정책목적과 수단을 조합하면 산업정책의 변화는 기본적

으로 <표 2-2>와 같이 8가지 형태로 설명될 수 있다.

**<표 2-2> 정책 패러다임: 정책목적과 정책수단의 변화**

| 구분 | | 정책목적 | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 발전주의적 육성정책 | 발전주의적 조정정책 | 자유주의적 육성정책 | 자유주의적 조정정책 |
| 정책수단 | 정부 중심 | 정부 중심 발전주의적 육성정책 | 정부 중심 발전주의적 조정정책 | 정부 중심 자유주의적 육성정책 | 정부 중심 자유주의적 조정정책 |
| | 민간 중심 | 민간 중심 발전주의적 육성정책 | 민간 중심 발전주의적 조정정책 | 민간 중심 자유주의적 육성정책 | 민간 중심 자유주의적 조정정책 |

본 연구에서는 위에서 제시한 표에서 보여주고 있는 정책 패러다임 분석틀을 바탕으로 한국의 조선산업정책의 변화를 산업정책의 목적과 수단의 변화 두 측면에서 살펴보고자 한다. 산업정책의 목적과 수단 구분의 세분화는 기존의 한국의 산업정책 변화를 설명할 때 자주 사용되는 방식인 발전주의적 혹은 자유주의적이라는 이분법적 구분의 한계를 넘어서서 각 시기별 한국 조선산업정책의 특성과 변화를 세분화하여 설명하는 데 도움이 될 것이다.

### 2. 담론 제도주의와 정책 변화

앞에서 우리는 한국 조선산업정책의 변화를 설명하는 데 있어 대외적 변수와 제도, 이해와 같은 대내적 변수의 한계를 살펴보았다. 이러한 한계를 보완하기 위해 본 연구는 한국 조선산업정책의 변화를 설명하는 데 있어 담론 변수의 중요성을 강조하고자 한다.

쉬미트(Schmidt)는 아이디어와 담론의 변화가 제도 변화를 가져올 수 있다고 강조하며, 이를 '담론제도주의'[17]라고 제시하였다(Schmidt 2002; 2008; 2011; Genieys and Smyrl 2008; Hassenteufel et al 2010; 윤홍근 2013, 168). 쉬미트는 담론을 정책엘리트들이 정책을 만들거나 자신들이 선택한 정책을 정당화하는 과정에서 다른 정책엘리트들과 일반 국민들에게 전달하고자 하는 내용과 말들의 집합이라고 보았는데, 이렇게 정책을 둘러싼 논의의 과정을 담론과정이라고 한다(Schmidt 2001, 2002b; 하연섭 2010, 192-193).

앞에서 살펴본 바와 같이 아이디어는 행위자들이 어떤 상황을 어떻게 해석하고 받아들이는지를 돕는 역할을 하지만, 아이디어 자체만으로는 정책이 될 수 없으며, 정책아이디어가 정책으로 현실화되기 위해서는 논의의 과정을 거쳐야 한다. 담론은 정책형성에 참여한 행위자가 정책 아이디어를 가지고 정책 형성에 영향을 주고, 이것을 정당화하기 위해 다른 행위자들과 상호작용하면서 특정한 공유된 아이디어를 형성하게끔 하는 중요한 역할을 한다.

담론은 정책 아이디어와 정책가치, 그리고 정책의 구체화와 의사소통 과정의 상호작용까지 정책 형성의 모든 부분을 포괄하는 개념이다.[18] 담

17) '담론제도주의'(Discursive Institutionalism)는 제4의 신제도주의(the forth new institutionalism)의 유형으로 이해될 수 있다(Campbell 2004; 윤홍근 2013, 168에서 재인용).

18) 쉬미트는 담론이 일련의 정책아이디어와 가치를 포함하는 아이디어 차원(ideational dimension)과 정책형성과 커뮤니케이션을 포함하는 상호작용 차원(interactive dimension)으로 구성되어 있는 개념이라고 보았다. 아이디어 차원에서의 담론은 인식적 기능(cognitive function)과 규범적 기능(normative function)을 수행한다. 인식적 기능은 정책의 논리와 필요성을 주장하는 것으로 주요 행위자들은 자신의 아이디어를 통해서 문제를 이해하는 '해석의 기본 틀'을 제공받게 된다. 그리고 규범적 기능은 정책이 공동체의 기본적 가치와의 부합 정도를 밝힘으로써 정책의 적절성과 타당성을 주장하는 것을 의

론이 없이는 사실상 정책형성과정이 성립될 수 없으며, 담론과정을 통해서 구체적인 정책 프로그램의 내용이 형성된다(Schmidt 2002b, 210; 주재현 2007, 30; 김세환·황용성 2019, 161-162). 이처럼 담론을 통해 정책형성과정에 참여하고 있는 행위자들이 각자의 정책안을 제시하는 과정과 자신의 정책안을 정당화하는 과정을 엿볼 수 있다는 점에서 담론 변수는 정책형성과정과 정책 변화를 설명하는 데 매우 중요하다.

담론제도주의 접근법에서 제도 변화는 정책행위자들 간 '정책아이디어'의 소통과 경쟁에서 기인한다. 정책 행위자들 간에 어떤 정책이 왜 더 설득적인 대안이 될 지에 대한 설득과정으로서의 담론경쟁이 이루어진다고 하겠다.

담론경쟁에 있어서 담론의 대상자들은 다음과 같다. 담론에 참여하는 행위자들은 크게 정책 행위자와 정치 행위자로 분류할 수 있다. 먼저 정책 행위자들은 정치인과 관료를 포함한 정부측 인사, 주요 이익단체의 대표, 경우에 따라 지방정부측 인사, 그리고 정부에 의해 임명되었거나, 해당 분야에서 널리 알려진 인사라고 할 수 있는 민간 전문가 등으로 구성된다. 이들이 주축이 되어 정책 아이디어가 제기·발전·구체화되고, 실제적인 정책수단, 목표, 이념들이 논의되면서 정책 프로그램의 기본안

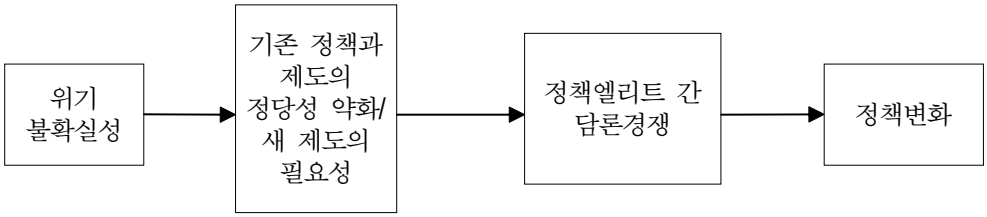
---

미한다. 한편, 담론의 상호작용적 차원은 조정적 기능과 (의사)소통적 기능으로 구분된다. 조정적 기능(coordinative function)은 정책엘리트들 상호 간에 정책 형성과 논쟁을 위해 필요한 공통의 언어와 논의의 틀을 제공한다. 이를 통해 상호 대립적인 아이디어를 조정하여 공유된 아이디어를 형성하게 한다. 정책에 관련된 모든 행위자는 이 단계에서 정책 결정 과정에 참여하여 정책의 기본틀을 만들게 된다. 반면, 의사소통적 기능(communicative function)은 일반 국민들을 대상으로 정책의 필요성과 적합성을 설득하여 공유된 아이디어를 형성하게 하는 기능을 의미하는 것이다. 이 단계는 조정적 단계에서 형성된 정책을 대중에게 전달하는 단계라 할 수 있다(Schmidt 2002a; 김세환·황용성 2019, 162; 권형기 2014, 87).

이 만들어지게 된다(주재현 2007, 31-32).[19]

특히 한국과 같이 의사결정권한이 행정부에 집중되어 있는 경우 정책 행위자 간 권위를 둘러싼 경쟁이 정책 변화를 설명하는 주요 동인이 되며, 제도변화는 정책결정과정에서의 권위 유지를 위한 경쟁관계에서 혁신을 추구하는 정책엘리트에 의해 주도되는 경향이 강하다. 정책형성과정에 참여하고 있는 엘리트들은 '정책 아이디어'를 고안·선택하며, 담론경쟁을 통해 선택된 아이디어를 실행해 나감으로써 정책변화를 견인할 수 있다(Genieys and Smyrl 2008; Hassenteufel et al 2010; 하연섭 2011, 228-229; 윤홍근 2013, 168). 따라서 본 연구는 산업정책결정과정에서 중요한 역할을 하는 정책 엘리트들 간의 담론경쟁에 특히 주목한다. 위기에 직면한 정책결정자들이 담론경쟁을 통해 정책변화를 가져오는 과정은 <그림 2-1>과 같이 이해될 수 있다.

**<그림 2-1> 정책변화를 이끄는 행위자들 간의 담론경쟁**




19) 한편 정치 행위자(political actors)는 정치인 및 그들과 연계된 대변인, 언론 담당관(spin doctors), 캠페인 관리자, 연설문 작성자 등으로 구성되며 이를 통해 특히 대중을 상대로 의사소통하게 된다(주재현 2007, 31-32).

먼저, 정책 행위자들은 위기와 불확실성에 직면했을 때 기존 정책과 제도로 그 문제가 해결될 수 없을 경우 새 제도를 통한 해결책을 모색하게 된다. 위기에 직면했을 때 주요 행위자들의 아이디어는 행위자들로 하여금 전략적 선택지들과 처방책들을 개념화하고 평가할 수 있는 인식론적 필터 역할을 한다. 행위자들은 서로 다른 인식론적 필터 혹은 패러다임을 가지고 있기 때문에, 다양한 관점들에 의해 서로 다른 패러다임과 아이디어들이 서로 경쟁하고 투쟁하며 그 과정에서 조정되게 된다(Hay 2008, 65-66; 권형기 2014, 86-87).

이처럼 정책 행위자들은 아이디어를 통해 문제를 해석하고 해결책을 모색하게 된다. 위기에 직면한 정책 행위자들은 현 정책의 변화의 필요성을 확인하고 정책변화에 자신들의 정책 아이디어를 관철시키고자 전략적으로 담론을 사용한다. 위기에 의해 불확실성이 높아지고 '현실의 탄력성(the elasticity of reality)'이 증가할 때 위기의 담론적 구성(the discursive construction of crises)은 위기를 해결할 제도변화로의 경로 결정에 중요한 역할을 한다(Jung 2017, 20). 아이디어를 통해 정책 행위자들은 문제를 해석하고 해결책을 모색할 수 있다. 제도 변화를 추진하기 위해 정책행위자는 자신들의 담론을 중심으로 저마다 다르게 문제를 정의하고 그에 따른 해결책을 제시하여 관료 조직 내의 정책 행위자들의 동의를 얻어내거나 사회적 정당성을 확보하고자 하는 담론경쟁을 하게 된다(Hay and Rosamond 2002).[20]

특히 정책 행위자들은 이러한 담론경쟁을 통해 최고 의사결정권자를 설득하기 위해 노력한다. 또한 정책 행위자들은 정책아이디어의 확산이

20) 지니스와 스멀(Genieys & Smyrl)은 이렇게 특정한 정책아이디어를 공유하는 엘리트집단을 프로그램 엘리트(program elite)라고 부른다. 프로그램 엘리트는 아이디어의 선택, 해석, 재결합, 그리고 실행을 통해 정책변화를 추동한다(Genieys & Smyrl 2008).

나 공유를 목적으로 일반 국민들을 대상으로도 담론활동을 펼치게 되며, 이러한 정책 행위자의 전략적 담론활동의 결과 승리한 담론과 그 정책 아이디어가 현실 정책으로 구현되게 된다(Schmidt 2002a, ch.5; 2010; 윤홍근 2013, 179에서 재인용). 담론경쟁을 통한 정책 변화는 이러한 과정을 거쳐 이뤄진다고 할 수 있다.

따라서 담론 경쟁에서 특정 담론이 승리하는 데 있어서는 담론의 대상자들에 대한 설득전략이 중요하다. 따라서 본 연구는 조선산업정책 결정과 관련된 담론경쟁에서 각 담론 연합이 어떤 담론 전략을 가지고 상대편을 설득하고자 했는지에도 주목하고자 한다. 특히 산업정책의 변화를 설명함에 있어 정책 행위자들이 위기의 원인을 대외적으로 봤는지 대내적으로 봤는지에 따라 상대편의 설득 담론에도 영향을 미쳤을 것으로 본다.

예를 들어 정책 행위자들이 위기를 해석함에 있어 조선산업이 직면한 위기가 대내적 요인보다 대외적인 요인(해외경기침체, business cycle 등) 때문이라고 볼 경우 정부가 지원해주고 보호해줘야 한다는 산업 논리의 담론의 설득력이 증가한다고 가정할 수 있다. 반면, 산업내의 과잉투자라든지 업체들 간의 경쟁이 과열되는 등 위기의 원인이 내부적인 요인이클 경우 산업적으로 보호하기 보다는 구조조정을 통해 정리되어야 한다는 시장 논리 담론이 더 우세할 수도 있을 것이다. 이처럼 본 연구는 사례연구를 통해 조선산업이 위기에 직면했을 때 담론경쟁에서 산업 논리가 승리하거나 혹은 시장 논리가 승리할 때 조선산업정책의 변화에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴볼 것이다.

앞에서 살펴본 것처럼 담론과정에 대한 이해 없이는 정책 아이디어의 변화를 수반하는 정책 변화를 제대로 이해하기 어렵다. 담론이 없이는 사실상 정책형성과정이 성립될 수 없으며, 담론과정을 통해서 구체적인

정책 프로그램의 내용이 형성된다(주재현 2007, 30). 담론을 통해 정책형성과정에 참여하고 있는 행위자들이 각자의 정책안을 제시하는 과정과 자신의 정책안을 정당화하는 과정을 살펴볼 수 있다는 점에서 담론 변수는 정책형성과정과 정책 변화를 설명하는 데 매우 중요하다.

한국 조선산업정책에 대한 담론제도주의적 분석을 통해 정책행위자들 간의 담론경쟁과 정책변화의 상관성을 강조하는 본 연구는 정책변화의 원인으로서 내적인 역동성을 이해할 수 있는 기회를 제공할 것이다. 대내외 요인으로 인해 조선산업이 위기상황에 직면할 때마다 조선산업정책의 방향을 둘러싸고 주요 경제부처, 관료들 간에 존재한 정책아이디어 경쟁이 한국 조선산업정책의 변화에 영향을 미쳐왔다. 그리고 이러한 담론경쟁은 특히 행위자들이 외부 환경에 대해 위기를 인식할 때, 그 위기를 타개하기 위한 대안정책을 모색하는 과정에서 더욱 두드러졌다. 따라서 담론제도주의 시각은 위기로 인한 외부환경의 변화가 정책결정 행위자들 간에 위기에 대응하기 위한 담론경쟁을 유발하며, 이 경쟁에서 승리한 담론이 정책변화에 영향을 준다는 점에서 한국 조선산업정책의 변화를 설명하는 데 이론적 유용성을 갖는다.

# 제3장 한국 조선산업정책의 변화

## 제1절 한국 조선산업정책의 역사적 변화

본 장에서는 한국 조선산업의 특성과 역사적 변화과정을 살펴보고, 시기별 한국 조선산업정책의 변화를 앞에서 언급한 산업정책의 변화 패러다임에 적용하여 설명할 것이다.

### 1. 한국 조선산업의 특성

조선산업은 타 제조업과는 구별되는 여러 특성을 갖고 있다는 점에서 조선산업정책의 변화를 이해하기 위해서는 조선산업의 특성을 먼저 파악하는 것이 중요하다. 조선산업은 세계 시장을 대상으로 선박과 해양구조물의 연구 개발, 설계와 건조, 인도를 포괄하는 엔지니어링(Engineering) 산업이자 한 나라의 경제와 안보와 직결되는 수출 증대, 고용 창출, 지역 균형 발전, 그리고 해군력 강화에 크게 기여하는 수주산업으로 정의된다(대한조선학회 미래위원회 2017, 7).

조선산업은 대표적인 노동집약적, 자본집약적 산업으로 조선산업에서의 성공을 위해서는 높은 기술 수준과 대규모 자본, 우수한 노동력이 요구된다(한국경제, 17/05/17; 한국조선공업협회 2005, 59). 먼저 조선산업은 여러 연관 산업으로부터 공급받는 각종 자재와 부품을 가공, 조립하는

점에서 기술 인력과 기능 인력과 같은 각종 분야의 전문 인력이 요구되며, 노동집약적이라는 점에서 근로자들의 임금 수준이 배의 가격에 중요한 영향을 미친다. 기본적으로 노동자들의 임금이 낮을수록 산업경쟁력은 올라간다. 또한 조선산업은 어느 산업보다 대규모의 자본이 필요하다[21]는 점에서 자본집약적인 산업인데, 이는 막대한 설비자금과 장기간의 선박 건조에 소요되는 운영자금이 뒷받침되어야 하는 것과 관련이 있다(이경묵・박승엽, 2013, 1-5). 한국에서 조선산업은 풍부한 저임의 노동력과 조선산업에 양호한 입지조건,[22] 그리고 전후방 관련 산업에 큰 영향을 미치는 종합조립산업이라는 점에서 국가의 경제발전에 가장 적합한 산업 중의 하나로 평가되며 집중 육성 대상이 되었다(한국조선공업협회 2005, 172-173).

이 밖에도 조선산업은 다음과 같은 중요한 특성을 보인다. 먼저 경제적 측면에서 조선산업은 한국의 수출효자산업[23]이다. 한국의 조선산업은 85% 정도의 매우 높은 기자재 국산화율, 전액이 달러 현금으로 결제된다는 점에서 외화 가득률 또한 매우 높으며[24] 여기에 국가 무역수지 흑자 기여도 역시 매우 높다(진수회 2015, 409). 또한 조선산업은 건조된

21) 이는 선박 건조를 위해 도크, 선대, 크레인 등 대형 설비가 필수적으로 설치되어야 하기 때문이다. 산업 진입시 대규모 초기 자본이 필요하다는 점에서 한국에서 재벌중심으로 조선산업이 발달하게 되었다(이경묵・박승엽 2013, 2).

22) 한국은 삼면이 바다로 둘러싸인 지형적 이점을 갖고 있다.

23) 1986년 이후 한국에서 선박 수출은 한국 전체 수출액의 4-12%를 차지하면서 5대 수출상품의 자리를 유지하였고, 2008-2011년에는 품목 중 수출 1위를 기록하였다(진수회 2015, 409).

24) 외화가득률은 총 수출액 대비 외화가득액 비율을 의미하는 것으로, 조선산업 외화가득률은 68%로 반도체(50%), 휴대전화(52%), TV(60%), 플랜트(30%)보다 높고 한국의 주력 산업인 자동차(70%)와 비슷한 수준을 기록할 만큼 국가 무역수지 개선에 대해 높은 기여도를 가지고 있다(대한조선학회 미래위원회 2017, 25).

배를 활용하는 전방산업인 해운업, 수산업 뿐만 아니라 선박 건조에 필요한 자원을 공급하는 철강, 기계, 전기, 전자, 화학 등과 같은 후방산업에 대한 파급효과가 매우 크다(한국경제 17/05/17). 조선산업은 연관 산업과 동반하여 발전하는 특징이 있어 고용창출 효과 또한 큰 산업이다(진수회 2015, 409).[25] 특히 한국에서 조선산업은 국내 주력 산업 가운데 생산거점을 국내에 집중하고 있는 대표적인 산업으로, 전체적으로 해외생산 비중이 10%를 밑돌기 때문에 생산 증가와 비례해서 창출되는 일자리와 부가가치가 국내에 잔류한다는 점에서도 국가 경제에서 매우 중요하다(한국경제 17/05/17).

조선산업은 국가의 군사안보에도 중요한 역할을 한다. 조선기술이 뛰어나면 군함, 잠수함, 항공모함 등의 해군 군사력 강화에 도움이 된다는 점에서 조선산업은 국가 방위산업의 성격을 가진다. 따라서 시장경쟁력을 상실한 국가들도 조선산업을 유지하려는 경향을 가지며, 대표적인 예로 미국을 들 수 있다(이경묵・박승엽 2013, 3).[26] 한국 정부 역시 이러한 이유에서 조선산업을 적극적으로 육성하였다. 1970년대 박정희 정부의 중화학공업화 정책은 특히 북한과의 체제경쟁에서 우위를 차지하기 위해 수출 100억 달러의 목표를 달성하기 위한 방안으로 추진되었다. 조선산업은 1973년 기계, 전자, 철강, 비철금속, 석유화학과 함께 정부의 전략산업으로 선정되었는데 이는 국가 방위산업으로서의 성격 또한 크게 인정받은 것임을 의미한다(오원철, 2006, 137-139; 김형아 2005, 291).

이처럼 국가의 경제와 방위에 중요한 조선산업은 특히 다음과 같은 특

25) 산업별 고용유발계수에서 자동차 9.3, 철강 5.3에 비해 조선은 10.6으로 더 높다(진수회 2015, 409).

26) 미국의 민간 조선업체들은 이미 경쟁력을 잃어 일반 상선이나 해상구조물을 건조하지는 않으나 군함, 잠수함, 항공모함 제작 등에서는 가장 뛰어난 능력을 보여주고 있다.

성 때문에 산업의 발전과 존속에서 정부의 역할이 중요하다. 첫째, 조선산업은 선박수주에서 선박인도까지 소요되는 기간이 타 산업에 비해 매우 길고 자본 회전율이 낮다. 초기 견적제시에서 선박건조를 완료하여 선주에 인도될 때까지 설계기간을 포함하여 평균적으로 1.5~2년 정도가 소요된다. 따라서 조선업체는 장기간의 선박 건조에 소요되는 각종 자재의 구입대금과 인건비를 포함한 운영자금 확보를 위한 자금조달 능력을 갖춰야 한다. 둘째, 조선산업은 다른 산업보다 표준화가 어렵고 보통 선주의 개별적인 발주에 의한 주문생산이 이루어진다(전은경 외 2009, 6-7; 이경묵・박승엽 2013, 2-3).

셋째, 조선산업은 세계 경기의 영향을 많이 받게 되는데, 이는 조선산업이 기본적으로 전 세계 시장을 대상으로 하기 때문에 환율 등 금융 여건에 크게 좌우된다[27]는 점, 그리고 조선산업의 수요산업인 해운산업 또한 세계 경기의 영향을 많이 받는다는 점과 관련된다. 따라서 조선산업의 수요 변동폭은 다른 어느 산업보다도 큰 편이다(한국경제, 17/05/17; 이경묵・박승엽, 2013, 4; 한국조선공업협회 2005, 59).

세계 경제 및 해운업 변동과 밀접한 관련을 맺고 있는 조선산업의 역사를 살펴보면 주기적으로 호황과 불황을 반복하는 순환 특성을 보인다(대한조선학회 미래위원회 2017, 9). 세계 조선산업 경기 변동은 일반적으로 다음과 같은 순서로 선순환하는데, 세계경기가 호황기를 맞이하면 해상물동량이 증가하게 되고, 해운경기가 호황을 맞이하게 된다. 따라서 선박 발주가 증가하면서 조선소 매출도 증가하게 되고, 이는  조선소 증가 및 설비 확충으로 연결되어 인력 채용 증가로 이어지는 과정을 밟게 된다. 반면에 세계경기가 불황으로 돌아서게 되면 해상물동량이 감소하

27) 따라서 국내 조선업체들은 기본적으로 환위험에 노출되게 되며, 환율 등 기본적인 금융 조건에 큰 변동이 있을 때 취약하게 된다(이경묵・박승엽 2013, 2-3).

면서 선박발주 또한 감소되고 설비 축소, 인력 감축, 조선소 파산과 폐쇄 등과 같은 악순환 과정을 나타나게 되는 것이다. 근대 해운산업이 시작된 1900년 이후 세계 조선산업은 네 차례의 대순환과 여덟 차례의 중순환을 보인 것으로 이해된다(대한조선학회 미래위원회 2017, 9, 41).[28]

28) 세계 조선산업에서의 대 순환은 세계 경제 대순환과 비슷한 과정을 보이며, 약 30-35년을 기간으로 상승(회복)과 호황, 하강(쇠퇴)와 불황을 반복하였다. 이 기간 동안 약 7-10년을 주기로 반복되는 중순환이 나타났다. 첫 번째 대순환 파동은 1870년부터 시작되어 1919년에 최고조에 달하였다. 이 기간 동안 영국은 식민지 해운수요를 바탕으로 선박 건조에서 최고 호황기를 누리며 세계 조선시장을 지배하게 된다.

두 번째 대순환 파동은 1945년에 절정을 맞았다. 1차 대전 기간 건조된 선박이 해운 수요보다 많은 공급 과잉상태를 나타내면서 조선업계는 커다란 불황을 겪었으며, 이 사이 몇 차례의 중순환 파동이 반복되었다.

세 번째 대순환 파동은 1970년대 발생한 중동 석유 위기로 시작되었는데, 2차 대전 이후 선박이 대량으로 과잉공급되면서 조선업계는 불황을 겪게 된다. 이후 유조선과 컨테이너선 건조가 본격화되면서 가파른 상승세를 보이다 중동전쟁에 이어 석유가격이 급등하면서 다시 침체에 빠져들었다.

네 번째 대순환 파동은 2007-2008년에 절정으로 나타났다. 2차 석유파동 이후 선박에 대한 수요 부진으로 극심한 조선 불황을 겪던 중 중국이 1990년대 이후 세계 경제시장에 본격적으로 등장하면서 조선경기 상승세에 불을 붙였다. 하지만 미국 금융위기에 뒤이은 자본시장 경색과 선박 금융시장 위축, 중국 경제성장 둔화, 해상교역 위축, 그리고 선박 공급과잉으로 2009년 이후 세계 조선경기는 다시 불황을 겪고 있다(대한조선학회 미래위원회 2017, 9, 42-43).

<그림 3-1> 세계 조선시장 120년 순환모형도

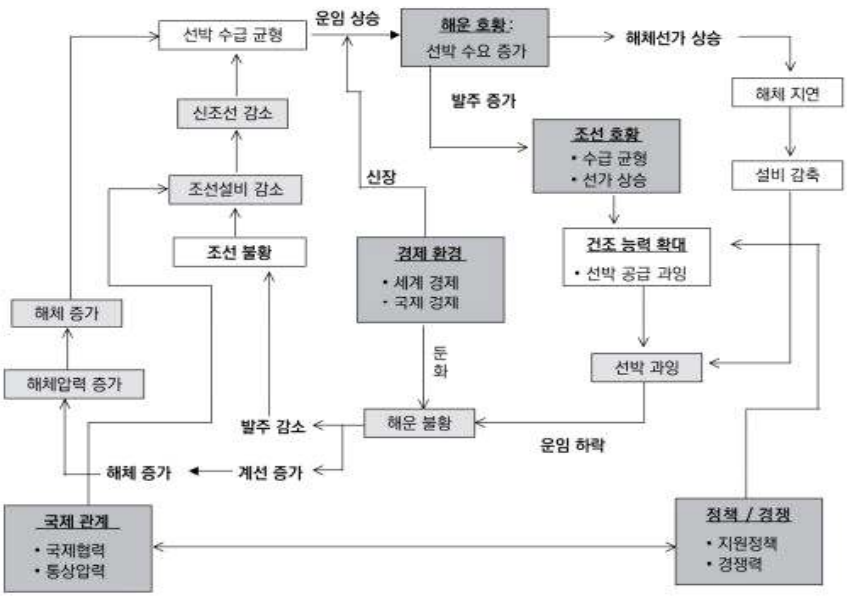
주: 건조량 기준

출처: Clarksons; Lloyd’s Register; 대한조선학회 미래위원회 2017, 42에서 재인용

세계 조선시장의 경기순환에 영향을 미치는 요인들은 세계경제, 금융, 기술, 해상운송전략과 같이 다양하다. 그 중에서도 조선산업이 대표적인 수주산업이라는 점에서 해운사가 조선사에 선박을 발주하고, 조선사가 수주한 선박을 건조해서 다시 해운사에 인도하기까지는 수년이라는 시간이 필요하다. 이 와중에 수주와 건조의 시점 차이로 미래 해운 시황 공급에 생기는 변화는 조선산업에 다시 영향을 미치게 된다. 해운호황때 발주된 선박이 수년 후에 시장에 나오면 해운산업의 공급과잉을 가져오게 되며, 이로써 해운과 조선 시장은 불황에 놓이게 될 수 있다(이은창

외 2019, 14-15).

<그림 3-2> 조선시장의 경기순환과 영향 요인




출처: 한국조선공업협회 2005, 212.

조선산업의 이러한 낮은 자본 회전율, 막대한 자금의 소요, 해운산업과의 연관성으로 인한 높은 수요 변동폭은 조선산업으로 하여금 타 산업에 비해 더 해외경기의 영향을 많이 받는 요인으로 작용하였다. 여기에 일본과 중국이 매우 강력한 해운산업을 갖고 있는 반면에, 조선산업 내수 규모를 결정짓는 해운산업의 상황을 볼 때 한국은 다른 나라에 비해 해운산업의 도움을 많이 받지 못했다. 먼저 보유 선박 면에서도 한국은 일

본과 중국에 크게 뒤져 있으며,[29] 이는 국내 조선업체가 만든 배를 거의 대부분 수출되고 있음을 의미하며 이는 한국 조선업체들이 수출지향적이 되는데 영향을 미쳤다(이경묵・박승엽 2013, 14-20). 이러한 점은 결과적으로 한국 조선업이 조선경쟁국인 일본과 중국에 비해 세계경기의 영향을 더 많이 받을 수밖에 없는 취약점을 갖게 하는 데 영향을 미쳤다.

또한 중국과 같은 후발개발도상국의 추격 역시 산업의 발전과 존속에 있어 정부의 역할을 중요하게 만드는 요인이라 할 수 있다. 중국과 베트남, 인도 등의 신흥공업국들이 막대한 투자를 하면서 조선산업을 주요 수출산업으로 육성하면서 부상하였고(진수회 2015, 408-409), 이는 한국 조선산업의 경쟁력에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 특히 2008년 미국발 금융위기와 저유가로 생긴 세계적인 조선 불황 속에서도 중국이 값싼 노동력과 정부의 강력한 지원, 그리고 세계 2위의 경제대국에서 파생된 풍부한 선박수요를 바탕으로 2010년부터 세계 조선시장의 전면에 등장하며 거세게 추격함으로써 한국 조선산업의 어려움은 더욱 늘어나게 되었다(대한조선학회 미래위원회 2017, 8).

앞에서 살펴본 바와 같이 조선산업은 고용효과가 크고 대규모 초기 자본이 필요하며 국가 방위적 관점에서도 중요하다는 점에서 대부분의 조선국들은 국가 지원을 통해 조선산업을 성장시켜 왔다. 한국 역시 유럽, 일본과 같은 대부분의 조선국들과 같이 국가 차원에서 적극적인 정책 지원을 하였으며(한국경제 60년사 편찬위원회 2010, 226), 이는 한국의 조선산업이 세계 속에서 높은 위상을 가지게 하는 기반이 되었다. 한국의 조선기업들은 세계 조선시장에 진입 이후 근면성과 높은 기술력을 바탕으로 해외 선주들의 요구를 충족시키는 맞춤형 선박 건조로 차별화하면

29) 2000년을 기준으로 일본・중국의 내수선박 건조비중은 각각 52%, 36%인 반면, 한국의 내수선박 건조비중은 10% 미만에 불과하다(이경묵・박승엽 2013, 14-20).

서[30] 1990년대 들어 일본을 앞지르며 단숨에 세계 2위의 조선국으로 부상하게 된다. 그리고 2000년 이후에는 반세기 가까이 세계시장을 주도하던 일본을 앞지르고 세계시장에서 강자로 떠오르면서 30~45%에 이르는 높은 시장 점유율로 세계시장을 선도하였다. 국내에서도 오랫동안 품목 기준 수출 1위, 빠른 고용 증가 등으로 대표적인 국가 주력산업의 자리를 차지하였다(홍성인 2015, 2).

그러나 한국의 조선산업이 내수시장의 부족으로 인해 수출지향적인 특성을 갖게 되면서 중국, 일본과 같은 조선국들에 비해 세계조선경기에 민감하게 되었으며, 중국과 같은 후발개도국으로부터 거센 추격을 받아왔다는 점은 해외경기의 침체시마다 조선산업으로 하여금 국내에서 사양산업 논쟁의 대상이 되게 하는 주요 요인이 되었다. 특히 한국에서 IT산업이 부상하면서 조선산업과 같은 전통 제조업을 “굴뚝산업”으로 치부하며 사양산업으로 인식하는 분위기가 더욱 두드러지게 된다.

이러한 분위기는 당시 정부 내에서도 어느 정도 찾아볼 수 있는데, 당시 산업정책을 담당했던 관료에 따르면, 한국의 조선산업은 1990년대에 이미 일본에 이어 세계 2위의 높은 지위를 가지고 있었음에도 정부 내에서도 조선산업을 굴뚝산업으로 인식하는 관료들도 존재하였다(전 산업자원부 생활산업국 국장과의 인터뷰, 2019/06/25).

그러나 업계의 전문가들은 조선산업을 사양산업으로 바라보는 시각에는 산업의 발전을 저해하는 위험성이 존재할 수 있다고 지적한다.[31] 앞

30) 한국 조선소들이 조선강국으로 자리매김하게 된 데에는 먼저, 일본이 견지해온 표준선 건조방식에서 벗어나 풍부한 우수 설계인력을 활용, 선주들의 요구에 부응한 맞춤 선박을 제작해 납기를 준수했다는 점을 들 수 있다. 또한 골리앗 크레인(Goliath crane) 등 최첨단 건조시설과 설비를 이용해 경쟁국들이 지을 수 없는 대형선박 건조에 주력하고 2000년대 들어 수요가 크게 늘어난 초대형 컨테이너선과 LPG선, LNG선 등으로 선종 다양화를 이룬 점 역시 주요 요인으로 작용하였다(대한조선학회 미래위원회 2017, 37).

에서 살펴본 바와 같이 조선산업은 자본집약적이면서 동시에 노동집약적인 산업이기 때문에 설비의 완전 자동화가 어려워 많은 고용인력이 요구된다. 또한 선가 대비 인건비의 비중이 25% 정도를 차지하기 때문에 조선인력의 규모와 수준은 가격과 기술경쟁력 측면에서 매우 중요한 요인이라고 할 수 있다. 따라서 정부가 자국의 조선산업을 사양산업으로 규정할 경우 산업에 대한 부정적인 이미지를 형성할 수 있으며, 이는 우수한 신규인력 확보에 어려움을 초래하게 됨으로써 젊은 기술인력과 기능인력의 수급체계의 붕괴를 가져오고, 장기적으로 산업의 미래에 대한 전망을 어둡게 할 수 있다(한국조선공업협회 2005, 74-75).

한국 조선산업은 굴뚝산업이라는 일반적인 오해와는 대조적으로 스마트선박, 자율운항선박과 같이 첨단기술이 많이 적용되어 있으며, 끊임없이 내부혁신을 해온 첨단산업이다. 조선은 종합적인 기술을 필요로 하는 산업이지만 반드시 사람의 손으로 작업해야 하는 공정이 있다는 점에서 굴뚝산업으로만 간주하는 것은 문제가 있다. 오히려 한국의 조선산업은 인건비의 비중을 상쇄할만한 내부혁신을 통해 경쟁력을 유지하고자 지속적으로 노력해왔다.[32]

따라서 전문가들은 적극적으로 R&D투자를 함으로써 설계 및 엔지니어링 부문의 기술을 높이면 한국의 조선업은 충분히 국제경쟁력을 가질 수 있으며 세계조선시장이 조만간 회복되면 중국, 일본과 충분히 경쟁할 수 있다고 강조한다. 따라서 그들은 섣불리 공급과잉이라면서 기업 구조조정을 통해 지나치게 숙련인력을 정리하고 설비규모를 축소하는 것은 바

31) 조선산업과 같은 전통산업을 사양산업으로 치부하고 신산업으로만 전환하려는 자세는 위험하며, 전통산업의 고부가가치화의 노력 또한 산업의 발전과 존속에 매우 중요하다(전 산업자원부 생활산업국 국장과의 인터뷰, 2019/06/25).

32) 한국산업기술평가관리원 조선해양 PD와의 인터뷰, 2019/07/17.

람직하지 않다는 입장을 보인다. 이런 점에서 조선업에 대한 정부의 구조조정정책은 조선업이 사양산업이 아니며 기자재 국산화와 설계 및 기술개발을 통해 국제경쟁력을 높일 수 있는 산업이라는 인식 속에서 이루어질 필요가 있다(조영철 2016, 37). 전 한국조선해양플랜트협회의 전무의 다음 인터뷰는 한국 조선산업이 세계속에서 가능한 한 오랫동안 높은 위상을 유지하기 위해서는 정부의 산업정책이 여전히 중요하다는 것을 잘 보여준다:

"사실은 조선도, 전자 못지않게, 아주 최첨단 산업이다. 근데 문제는 조선은 상대적으로 인력이 더 많이 소요되는 산업이다. ... 조선에서는 기계화, 자동화, 무인화에 관계없이 반드시 사람이 해야 될 공정이 있다. 그 필수 인력과 필수 공정이 있다. 그 인력을 우리 스스로가 유입하는 데 실패하면 조선산업은 자연스럽게 사양길을 걷는다. 그게 다 유럽이나 일본이 다 그렇게 걸었다. 근데 어느 시점에는, 일정 기간 동안은 연장을 시킬 수가 있다. 노력을 해서, 인위적으로. 그게 인제 정부의 정책일수도 있고, 우리의 어떤 기업의 부단한 노력일 수도 있다.

그러니까 결국은 지금까지 영광이 짧았는데, 일본은 50년 동안이었는데, 우리는 10년도 못했는데 10년도 못하고 내려올 판인데, 내려오려면 이왕이면 계속 끌어서 앞으로 2-30년까지 천천히 완만하게 내려오자 이거다. 그래서 이런 것들이 사실은 국가정책하고도 다 와닿아 있다. 고용정책이라든지 이런 부분들이 와닿아있는 상태이다. 그런 어떤 정책들이 조선산업에 미칠 영향들이 굉장히 크다." (전 한국해양플랜트협회 전무와의 인터뷰, 2019/06/19)

그렇다면 한국 조선산업의 발전에 있어 정부의 어떤 산업정책이 요구되는가? 뒤에서 살펴보겠지만 WTO 출범 이후 조선산업만을 특정적으로 지원하는 정책은 WTO의 규정에 저촉되어 시행하기 어렵다. 그러나 산

업 전반에 공통적으로 적용되는 기초기술 성격의 연구개발은 정부 차원에서 지원될 수 있다(김효철 외 2006, 92). 조선산업은 기업의 자력 R&D가 가능하다는 점에서 성숙산업으로 간주되기 때문에 기초 기반연구사업도 여타산업에 비해 적은 편으로 나타난다. 그러나 기업의 R&D는 실용과제 중심이라는 점에서 대형・장기・공공・기초 기술개발은 정부의 정책적으로 추진될 필요성이 있으며(한국조선공업협회 2005, 188), 여기에서 한국 조선산업에 도움이 될 조선산업정책의 방향성을 고려해볼 여지가 있을 것이다.

업계의 전문가들이 강조하는 바와 같이, 높은 기술력과 생산능력을 기반으로 한 고품질은 한국 조선산업의 주요 경쟁력이다. 한국은 대부분의 선종에 대한 기본설계 능력을 갖추고 있기 때문에[33] 주요 조선 경쟁국들 가운데 가장 우수한 새로운 선종이나 선형개발 능력을 보유하고 있다.[34] 또한 최고의 품질과 생산기술을 보유한다는 점에서도 한국 조선업은 세계시장에서 높은 경쟁력을 나타낸다(양종서 2018, 111-113).

이미 2000년 이후의 한국의 조선산업 정책은 글로벌 시장공략을 위한 차세대 선박 개발을 위한 기초 R&D 지원에 중점을 두고 있다(한국조선공업협회 2005, 189). 업계에서 강조하는 바와 같이, 향후에도 우수한 설계, 연구개발 및 숙련된 생산인력을 보유하고 있고, 대형선박 건조 및 조선해양기자재 산업 기반 역시 우수한 한국의 조선산업은 적절하고 전략적인 국가 차원의 지원이 뒷받침될 때 장기적으로 지속하고 발전할 가능성이 더욱 높아질 것으로 기대된다(대한조선학회 미래위원회 2017, 6).

---

33) 한국 조선산업 기술력의 기반으로 조선 3사와 국책연구소, 전문 설계엔지니어링사들을 들 수 있다.

34) 한국 조선소들이 개발한 제품 혁신은 2만TEU에 육박하는 극초대형 컨테이너선을 포함하여 LNG운반선, LNG-RV(액화천연가스 재액화선), LNG-FPSO(액화천연가스 생산 저장 하역설비)와 같은 새로운 개념의 선박 건조로 이어졌다(대한조선학회 미래위원회 2017, 38).

조선산업 발전에 있어 정부의 역할은 산업육성뿐만 아니라 구조조정에서도 매우 중요하다. 조선산업과 같이 국가 경제에 중요하며, 해외 경기에 민감한 산업일수록 예상치 못한 위기에 대응하기 위해서 정부의 산업구조조정의 목적과 수단, 그리고 방식이 산업의 존속과 국제경쟁력에 매우 중요한 역할을 할 수 있는 것이다(장석인 외 2009, 50, 54-58). 따라서 이하에서는 조선산업 발전에 있어서 이와 같은 국가의 역할을 염두에 두고 먼저 한국 조선산업의 육성과 조정에 중요한 영향을 미친 정부의 조선산업정책의 역사적 변화를 살펴볼 것이다.

## 2. 한국 조선산업정책의 역사적 변화

### 1) 1950-60년대

한국 조선산업의 기반 조성기라 할 수 있는 1950-60년대 조선산업은 기자재뿐만 아니라 기관의장품까지 대부분을 수입에 의존해야 했고, 국내 선박의 건조단가는 국제시세를 상회하고 있어서 가격경쟁력 또한 극히 취약했다. 따라서 자본력이 부족한 수산업체나 해운업체의 부담이 가중되었고, 국내 건조선박에 대한 수요는 갈수록 줄어들었다. 이러한 상황을 해결하기 위해 정부는 1958년 3월 11일 '조선장려법'을 제정, 공포하였다(한국조선공업협회 2005, 164-165). 이 법은 선박의 개량과 확충으로 해운 및 수산의 발전을 도모하기 위하여 조선을 장려함을 목적으로 하였다. 조선장려법은 신조선 건조비의 40% 이내에서 정부가 보조금을 지원할 수 있고, 산업부흥국채법에 따른 국채 발행 등으로 조선 자금을 지원하며, 제조한 선박을 담보로 조선 자금을 대부할 수 있으며, 선박 또는 선박 부품의 제조에 대해 물품세를 면제하도록 규정하는 내용을 담

고 있다(진수회 2015, 60). 그러나 조선장려법은 예산부족으로 성과가 없었다(한국 조선공업협회 2005, 38-39).

1960년대 들어 조선산업을 체계적으로 지원하기 위해 '조선공업진흥법'과 '조선공업진흥계획'이 제정되면서 조선산업 성장을 위한 기반이 실질적으로 조성되기 시작한다(한국조선공업협회 2005, 39). 특히 1967년 3월 30일 '조선공업법'이 제정되면서 6대 기간산업으로 선정[35] 한 조선공업을 위한 법률적 근거가 마련되었다. '조선공업법'의 목적은 "조선 및 조선 관련 공업의 진흥을 도모함으로써 선박 등의 수출을 증대하고 국민경제 발전에 기여"하는 것이었다. 따라서 '조선공업법'은 1950년대 해운, 수산의 진흥을 위하여 조선을 장려하기 위해 제정된 '조선장려법'(1958)과는 달리, 오로지 조선공업과 조선산업 자체를 발전시키려는 분명한 의지가 표출된 법이라 하겠다.

'조선공업법'은 주무장관을 상공부 장관으로 정하고, 국산화 장려금을 교부하거나 재정자금에 따라 장기저리 조선 자금을 조성할 수 있게 하여 조선사업자가 효율적으로 자금을 융자받게 해주고, 문제 없이 선박공제사업단체를 설립하는 것을 주요 내용으로 한다. 이 법은 매년 조선공업 진흥 기본계획을 수립, 공고하고 조선공업 합리화에 관한 권고 및 조정, 국산화 장려, 재정자금 조성과 지원을 할 수 있도록 규정함으로써 조선산업이 수출산업으로 자리매김하는 데 법적 근거를 마련하였다는 점에서 중요한 의의를 가진다(진수회 2015, 123). 그러나 1960년대까지 조선산업의 육성을 위해 다양한 지원정책이 추진되었음에도 불구하고 큰 성과를 거두지는 못하였다(한국조선공업협회 2005, 170).

### 2) 1970년대

35) 이는 중화학공업과 방위산업 육성 시책에 따라 선정되었다.

그러나 1970년대는 정부 차원에서의 중화학공업화 계획에 따라 조선산업을 주요 육성산업으로 채택하면서 정책적·재정적 지원이 이루어졌고, 현대화된 대형조선소 건설과 함께 세계 조선시장에 본격 진출하는 도약기였다. 특히 이 시기에는 현대조선, 삼성조선, 대우조선이 내수 중심의 소규모 산업에서 탈피하고 대형 조선소 건설로 경쟁력 있는 규모를 갖추면서 세계시장에 진입한 계기를 마련[36]한 시기였다. 정부 또한 금융지원과 계획조선 사업, 연불수출 제도실시 등을 시기적절하게 펴가며 조선산업을 규모와 내실 면에서 지속적으로 지원하는 모습을 보인다(진수회 2015, 389; 한국경제 60년사 편찬위원회 2010, 211-212, 226). 이러한 정부의 집중적인 재정 및 금융지원은 내수시장이 작고 수출에 크게 의존하는 한국 조선업계가 불황시에도 최소 건조량을 유지하는 데 큰 도움이 되었다.

1970년대 주요 조선산업정책으로는 먼저 1970년 2월에 수립된 '조선공업진흥계획'을 들 수 있다. 이 정책은 선박의 국내 자급율 향상과 국산화율 제고, 선박수출을 촉진하기 위한 목적을 가지며, 선박 수급 및 기자재 국산화, 조선소의 경쟁력 제고, 대한조선학회를 통한 설계지원 등의 내용을 포함하였다(한국조선공업협회 2005, 39; 산업연구원 자료)

정부는 또한 1973년 3월 확정된 '장기조선공업진흥계획'에 의거하여 1980년을 조선산업의 수출산업화 완성시기로 설정하였다. 이는 1976년까

36) 현대중공업은 1974년 600미터 대형도크를 건설하고 450톤급 골리앗 크레인을 설치하여 세계 최대 규모의 대형조선소로 등장하게 되었다. 이로써 조선산업의 대형화와 현대화가 적극 추진되었다. 현대중공업은 26만톤급 초대형 유조선(VLCC)를 건조하여 본격적으로 세계 조선시장에 진입하게 된다. 이후 대우중공업, 삼성중공업 및 현대미포조선 등 대형 조선소들이 속속 건설되면서 본격적으로 해외시장에서 두각을 나타내기 시작한다(한국경제 60년사 편찬위원회 2010, 211-212; 한국조선공업협회 2005, 35).

지 건조 능력을 260만 GT로 대폭 확충하기 위해 현대조선소 외에도 세계 최상위급의 초대형 조선소 2개소를 중심으로 군소조선소를 대폭 통합·계열화해 세계 수준급의 중형 전문조선소로 발전시킨다는 계획이었으며, 1980년까지 국내수요 선복을 자급하고, 320만 GT(10억 달러)의 선박을 수출한다는 데 목표를 두고 있었다. 그러나 이 계획은 1973년 말 석유파동과 함께 불어닥친 세계적인 조선불황으로 인해 초기 단계에서부터 일부가 보류되는 등 불가피한 계획의 수정을 겪게 되었다(한국조선공업협회 2005, 171-173).

그러나 1970년대 박정희 정부의 중화학공업화 정책의 추진으로 한국의 조선산업정책에서 획기적인 전환이 일어나게 된다(한국조선공업협회 2005, 35). 1973년 1월 12일 신년기자회견에서 박정희 대통령은 한국의 중화학공업화를 선언하면서 정부의 중화학공업화정책이 국가 계획의 기초가 될 것이며, 한국은 1980년대 초까지 수출 100억 달러와 1인당 국민소득 GNP 1천 달러를 달성하는 것을 목표로 삼을 것임을 천명하면서 한국의 중화학공업화를 선언하였다(김형아 2005, 279).

이에 한국 정부는 1973년 '전략산업개발계획'을 수립하고, 철강, 기계, 전자, 비철금속, 석유화학과 함께 조선산업을 전략산업으로 선정하였다. 특히 방위산업과 직결되며 전후방연관효과가 크고 산업 전반에 대한 성장기여도와 부가가치가 높고 국제적 수준에 이를 수 있는 내재적 능력을 가지고 있는 산업이 전략산업으로 선정되었다. 당시 이들 6개 산업에 대해서는 이미 각각 개별공업 육성법안[37]이 만들어져 있었는데, 이는 1960년대 후반 이후 전략산업의 집중 육성을 추구하는 식으로 개발국가

37) 기계와 조선은 1967년, 전자는 1969년, 철강과 석유는 1970년, 비철금속제련 육성법안은 1971년에 각각 제정되었다. 1979년에는 섬유공업 육성법안이 제정되면서 이들 6개 육성법안에 더하여 총 7개의 개별공업육성법안이 존재하게 되었다.

의 산업정책이 이루어졌음을 보여준다(김정렴 1997, 286-290; 김형아 2005, 291; 박병영 2003, 40-41). 특히 1973년 5월 24일 발표된 중화학공업 건설계획에서 박정희 정부는 '조선공업은 종합기계공업으로서 기계, 철강 등 연관공업 발전에 크게 기여하는 중화학공업화의 선도산업이고 동시에 금후 우리나라 수출의 첨탑으로 될 수 있는 전략산업으로 중점 육성할 계획'이라고 밝히면서 조선소 건설계획을 배포하게 된다(박영구 2012 (v.1), 247-248).

1970년대 정부의 집중적인 정책 지원으로 한국은 1970년대 말부터 세계 2위 조선국으로 부상하였으나 조선 설비의 확충 이후 석유파동과 함께 세계적인 불황이 닥치게 되면서 극심한 어려움을 겪어야 했다. 이때 계획조선정책이 국내 선박의 자급화 및 국내 화물의 자력 수송을 가능하게 함으로써 큰 기여를 하였으며, 이와 같은 시책은 조선산업 및 해운산업의 동반 발전에 큰 기여를 한 것으로 평가받는다(한국경제 60년사 편찬위원회 2010, 226). 계획조선에 의한 자금으로 내항선은 전량, 외항선은 75%까지 건조할 수 있게 되었으며, 이는 조선불황시에도 최소 건조량을 유지할 수 있었다(한국조선공업협회 2005, 40).

### 3) 1980년대

1970년대 한국의 조선산업은 기본 인프라의 구축과 정부의 전폭적인 지원 덕에 1976년 이후 연평균 30% 이상으로 빠르게 성장하였다. 그러나 1970년대의 두 차례에나 생긴 석유파동[38]으로 인해 1980년대에는 세계 해운·조선시장은 장기적인 불황을 경험하게 되었다. 이로 인해 조선

38) 1973년 제1차 석유파동이 일어난 데 이후 3년 뒤 1979년 제2차 석유파동이 발생하게 된다(한국경제 60년사 편찬위원회 2010, 231).

사들은 물량확보를 위해 경쟁적으로 저가 수주의 늪에 빠지게 되면서 경영수지악화와 같은 큰 어려움에 직면하게 된다(한국조선공업협회 2005, 41-42).

1973년 박정희 정부가 중화학공업 육성정책을 공식적으로 선언하면서 특혜에 가까운 지원을 해주자 대기업들은 중화학 분야의 설비투자 경쟁에 뛰어들게 되었다(이경묵・박승엽. 2013, 47), 이로 인해 1970년대 정부의 선별적 개입으로 육성된 중화학공업의 과잉・중복투자와 부실화 문제를 유발하였고 이로 인해 주기적인 투자조정이 불가피하게 되었다(김정주 2006, 105-106; 한국경제 60년사 편찬위원회 2010, 231).

1980년대 중반 이전까지는 개별산업의 지원이 가능하였기 때문에 중점육성 대상이었던 조선산업을 위한 다양한 정책이 시행되었고, 지원 역시 다양하게 이루어졌다. 이는 1980년대 중반 이전까지 정부가 OECD 신용양해 수준으로 연불수출금융을 개선하고, 내수기반을 확대하고자 지속적으로 계획조선을 지속적으로 확대・추진하는 등의 장기간의 조선불황 타개 노력을 한 것에서도 잘 나타난다(한국조선공업협회 2005, 49; 김효철 외 2006,  80). 하지만 1980년대 전두환 정권하에서 중화학공업 축소 조정정책이 행해지면서 조선산업 또한  업계의 자율조정과 시장경제 원리를 근거로 한 민간 주도형으로 변화하게 되었으며, 이로 인해 조선산업을 집중적으로 보호해 왔던 조선공업진흥도 폐지되었다.

1986년 1월 ‘공업발전법’의 제정은 한국의 중화학공업정책에 중요한 변화 요인으로 작용하였다. 공업발전법으로 인해 정부가 특정산업에 대해 선별적이고 직접적으로 개입할 수 있는 여지가 크게 줄어들었다(한국경제 60년사 편찬위원회 2010, 231). 즉, 공업발전법으로 인해 선별적 산업정책에서 일반적 산업정책으로 전환이 일어나게 된 것이었다. ‘공업발전법’의 제정으로 개별산업육성법이 공업발전법으로 흡수・통합되게

되었으며, 이로써 정부의 산업정책 기조는 특정 산업을 미리 선정하여 집중 육성하던 방식에서 산업 일반에 대해 기능별로 정책지원을 하는 식으로 전환되었다(조영철 1998, 147). '공업발전법'의 제정은 각종 산업별 지원제도가 상당수 폐지되었고, 업계의 자율화가 과거보다 확대되었다. 국내 조선산업도 이에 영향을 받아 업계의 자율조정과 시장경제 원리에 입각한 민간 주도형으로 변화하였으며, 다른 산업분야와 마찬가지로 자율경쟁체제로 전환되었다(한국조선공업협회 2005, 179).

세계 조선경기는 1987년 이후 점차적으로 회복되었고, 이에 수주량이 증가하고 선가가 상승하면서 조선업계의 경영상태는 점차 개선되었다. 그러나 일부 조선업체는 1980년대의 장기불황의 여파로 재무구조가 악화되면서 자력으로 경영정상화를 하기 어렵게 되었다(한국조선공업협회 2005, 180-182). 대우조선과 같은 몇몇 조선업체들은 차입금을 확대하여 대규모 시설투자와 운영자금으로 사용하였는데, 이로 인해 많은 금융비용을 부담하게 되었다. 정부는 조선산업이 위기에 놓이게 되자 산업의 경영 정상화를 지원하기 위해 1989년 8월 29일 조선산업 합리화조치를 취하였다. 조선산업 합리화조치는 '선박수출추천제도'를 실시하여 1993년 말까지 저가수주와 경쟁을 방지하고, 설비의 증설을 불허하는 조치였다(김효철 외 2006, 80).

정부는 합리화 대상업체를 두 업체-재무구조 개선을 위해 계열기업을 처분하고 자산을 매각하며 통폐합을 하는 등의 자구노력을 하는 업체와 주거래은행의 제 3자 인수를 통해 경영정상화를 추진하는 업체-로 선정하였다(한국조선공업협회 2005, 180-182).[39] 이 합리화조치로 대우조선은

39) 업체가 두 가지 경우에 해당할 경우, 이와 같은 지원을 함으로써 계열 기업과 자산의 처분 등 자구노력에 대해 조세지원을 하고, 기업합병에 따른 등록세·취득세 등을 면제해주며, 제3자 인수시 자산부족액에 대해 원천징수의무를 배제하고, 계열사의 출자한도 초과에 대해 예외를 인정해주기로 하였다

일부 계열사를 통폐합하는 등의 자구 노력을 전제로 산업은행 대출금의 상환 유예, 신규 대출금의 제공 혜택을 받게 되었다. 한라중공업, 한진중공업 등은 부실기업을 인수한 대가로 세제혜택을 받았다(한국경제 60년사 편찬위원회 2010, 226). 조선산업 합리화조치의 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다: 먼저, 대우조선의 정상화를 위해 자구노력에 대한 제세 감면, 산업은행이 공공주주로서 이미 존재하는 2,500억원의 대출금을 7년 거치 10년 분할상환 조건으로 상환유예하고, 자구노력을 이행한 후 현재의 1,500억원의 대출을 7년 거치 10년 분할상환해야 하는 조건을 포함하고 있다. 한진중공업의 경우 계열사 채무 인수시 차입금이자 손금불산입 등의 세제혜택을 부여하였고, 한라중공업(현재 현대삼호중공업)은 계열사에서 400억원을 출자하도록 하였으나 공정거래법과 여신관리 시행세칙상 동 출자에 대해서는 출자한도 초과금지에 대한 예외를 인정하도록 하였다(한국조선공업협회 2005, 49-50).

#### 4) 1990년대

1990년대의 주요 조선산업 정책은 1993년 조선산업 합리화조치 해제와 IMF 관리체제 전후의 조선업계의 구조조정을 들 수 있다. 1993년 말까지 조선시설의 신·증설을 억제하고 선박수출추천제도의 시행으로 저가수주와 과당경쟁을 방지토록 하였던 조선산업 합리화조치는 1989년 8월 28일 이후 4차례 보완된 후에 해제되었다. 이에 선박수출추천제도 역시 1993년 7월 1일부터 폐지되었으며, 시설의 신·증설 억제조치도 일정 기간동안 규제되었다가 해제되었다. 이를 계기로 일부 기업들은 대대적인 설비확충에 돌입하게 된다(한국조선공업협회 2005, 182-183, 187-188).

---

(한국조선공업협회 2005, 180-182).

기업자체의 효율성 제고를 위한 슬림화 작업에서 시작된 구조조정은 삼성, 한진 등에 대해 빅딜[40]에 의한 사업조정, 대우는 그룹 붕괴로 인한 조선사업의 분리 독립 등의 과정을 거치면서 이루어졌다. 이 중에서도 빅딜정책은 김대중 정부가 외환위기 이후 대대적으로 추진한 정책으로 조선산업에도 영향을 미쳤다. 조선산업은 빅딜의 대상은 아니었지만, 선박용 엔진이 대상에 포함되었고, 조선사업을 하던 다수의 기업들이연관되었다는 점에서 빅딜의 간접적인 영향을 받게 되었다. 빅딜정책은 업종 전문화를 통해 과잉투자분야를 조정하고, 관련업계의 재무구조를 개선하는 것을 목표로 하였다. 조선산업은 과잉설비의 논란이 있었지만 외화가득률이 높은 수출업종이었기에 호황을 누리고 있었고, 당시 평균적으로 2년치 이상의 수주물량이 확보하고 있었다는 점에서 직접적인 조정대상에서는 제외되었다. 그러나 대형 조선업체들 대부분이 빅딜의 대상업체였기 때문에 사업조정이 완료되자 조선전업도와 재무구조의 변화를 경험하게 되었다(한국조선공업협회 2005, 187-188).

국내 대형조선소들은 1990년대 말과 2000년대 초에 IMF 외환위기를 계기로 업체별로 사업구조 개편을 활발하게 전개하였으며 저수익사업부의 매각 역시 여기에 포함되었다. 1999년 빅딜에 따라 각 조선소들은 발전설비, 선박용 엔진, 철도차량과 같은 비조선분야의 사업부 매각을 단행하게 된다(한국조선공업협회 2005, 159).

---

40) 빅딜(Big Deal)이란 중복과잉투자 해소 등을 위한 사업구조조정을 의미한다. 빅딜은 간단하게 말하면 그룹간 대형사업교환이라는 의미로, 대기업들끼리 중복되어 있는 사업을 그룹별 업종전문화를 통해 경쟁력 있는 한 곳에 주력 핵심 업종부문으로 집중시켜 국제경쟁력을 갖춘 세계적 기업으로 거듭나는 계기를 마련하자는 것이다(이연호 외 2004, 34-35; 한국조선공업협회 2005, 159).

<표 3-1>은 1990년대 말 국내 주요 조선업체의 구조조정 추진과정을 정리한 것이다.

**<표 3-1> 1990년대 말 국내 주요 조선업체의 구조조정 추진과정**

| | 구조조정 추진과정 | |
|---|---|---|
| **현대중공업** | 1999.11 | 발전설비부문 한국 중공업(현 두산중공업)에 양도 |
| | 2002.2 | 현대그룹에서 계열분리 |
| **대우중공업** | 1999.7 | 철도차량부문 통합법인 설립 양도(한국철도차량) |
| | 1999.8 | 대우그룹 11개사와 워크아웃 결정 |
| | 1999.10 | 항공부문 통합법인 설립 양도(한국항공우주산업) |
| | 2000.10 | 조선전문회사인 대우조선공업 분리 |
| | 2001.8 | 워크아웃 졸업(2002.3. 대우조선해양으로 상호변경) |
| **삼성중공업** | 1998.6 | 중장비부문 스웨덴 볼보사에 매각 |
| | 1998.7 | 지게차부문 미국 클라크사에 매각 |
| | 1999.11 | 선박용엔진부문 분리 독립법인 설립(HSD엔진)<br>발전설비부문 한국중공업(현 두산중공업)에 양도 |
| **현대<br>삼호중공업** | 1997.12 | 부도발생(1998.11. 법정관리 인가) |
| | 1999.11 | 현대중공업 위탁경영개시 |
| | 2002.5 | 현대중공업 옵션행사 지분인수(현대중공업 그룹에 편입) |
| **한진중공업** | 1999.3 | 자회사 코리아타코마조선 흡수합병 |
| | 1999.7 | 철도차량부문 통합법인 설립 양도(한국철도차량) |
| | 1999.8 | 계열건설사 한진건설과 한진종합건설 흡수합병 |
| **STX** | 1997.2 | 부도발생(1998.8. 법정관리 인가) |
| | 2001.10 | STX(옛 쌍용중공업)가 지분인수 |
| | 2001.12 | 법정관리 해제(2002.1. STX조선으로 상호변경) |

출처: 산업은행 '한국의 산업' ; 한국조선공업협회 2005, 160에서 재인용.

### 5) 2000년대

2000년 이후에는 WTO의 규정 때문에 조선산업만을 특정적으로 지원하는 정책은 시행할 수 없다. 그러나 기초기술 성격의 연구개발은 조선

산업만이 아닌, 산업 전반을 대상으로 공통적으로 적용되는 기초 기술이기 때문에 정부 차원에서 지원하고 있다(김효철 외 2006, 92). 특히 2000년대 이후 조선산업 정책 대부분이 간접 R&D 지원 형태로 전환되면서 글로벌 시장에서 선도적 위치를 유지하기 위한 차세대 선박개발과 같은 기초 R&D 중심으로 추진되었다. 이는 기업 이 실용 및 응용연구과제를 중심으로 R&D를 하고 있기 때문에 대형・장기・공공・기초 기술개발은 국가에서 정책적으로 추진기반을 마련해야 할 필요가 있기 때문이었다(산업연구원 자료).

특히 국내 조선산업은 2000년 이후 세계시장의 1위를 차지하게 되면서, 그동안 1위였던 일본의 조선산업 제품 및 기술을 모방하고 습득하는 입장에서 새로운 기술과 제품 개발을 통해 시장을 차별화해야 하는 위치가 되었다. 신기술 및 제품 개발을 통한 시장 차별화를 하기 위해서는 미래 신개념 기술 및 기술혁신에 대한 지속적 R&D를 필요로 한다는 점에서 정부지원 R&D의 방향은 중장기적 기초 기반기술에 집중하게 되었다.

한편 미국발 금융위기로 인한 신용경색으로 2008년 하반기 이후 중소형 조선소에 대한 시설자금 대출이 중단되거나 선수금 환급보증의 발급이 축소되었다. 더구나 세계적 경기 침체로 인하여 상당기간 동안 조선시황이 회복되기는 어려울 것으로 예상됨에 따라 우량 업체도 자금 조달에 어려움을 겪게 되었으며, 이에 중소형조선소에 대한 구조조정을 진행하였다. 따라서 시장안정을 위해서는 신속한 구조조정을 통하여 부실기업을 골라낼 필요성이 제기되었으며, 2008년말에 전국은행연합회는 주요 은행 및 외부전문가 참여하에 ‘건설 및 조선업체에 대한 기업신용위험 상시평가 운영지침’을 마련하여 중소형조선소에 대한 구조조정을 진행하였다(전용수 2009, ii, 9). 24개 중소조선사를 대상으로 3차례 신용위험

평가(1월, 3월, 6월)를 거쳐 14개사에 대해 자금지원과 구조조정을 추진하였다. 채권금융기관 주도로 업체별 자금상황 등을 밀착 점검하고, 상시 구조조정을 지속 추진하였으며. 관계부처 협의 등을 통해 구조조정 조선사에 대한 사업전환(수리조선소, 블록공장 등) 타당성 등을 검토하였다(전은경 외 2009, 12). 2014년 이후에는 해양플랜트로 인한 대규모 손실과 수주 급감에 직면한 대형들도 구조조정에 돌입하였다(산업연구원 자료).

아래 표는 한국 조선산업에 대한 정책을 세계시장 진입기 이후 최근까지 시기별로 구분하여 요약한 것이다.

**<표 3-2> 한국 조선산업의 시기별 주요 정책**

| 시기 | 주요 산업정책(기업전략 포함) |
|---|---|
| 1970년대 | -대형선박 건조를 위한 초대형 조선소 건설<br>→현대/대우/삼성 시장진입<br>-연불수출 도입(수출장려)<br>-수출선에 주력 |
| 1980년대 | -설비확장 지속<br>-가격경쟁력으로 저가 수주 전략 추진<br>-수출선 비중 확대<br>-합리화 조치(부실기업 정상화) |
| 1990년대 | -대규모 설비투자(합리화 해제)<br>-선형개발/기술개발 투자 확대(고부가가치화, 인력확충, 설비/생산/관리 효율제고) |
| 2000~<br>2008년 | -설비효율성 극대화<br>-신공법 개발(육상건조, 기가블록건조, 댐공법 등)<br>-고부가가치 분야 개척(해양플랜트, 크루즈선 등)<br>-중소형 설비투자 |
| 2009년<br>이후 | -중소조선 구조조정에 이어 대형조선 구조조정 추진<br>-R&D 지원 지속 및 수요창출 지원<br>-선박금융/유동성 지원/ 선박펀드 및 보증지원 확대<br>-해양플랜트 사업비중 조정 중<br>-사업 다각화(풍력/태양광 등) 대부분 중단 |

출처: 산업연구원

## 제2절 한국 조선산업정책의 패러다임

본 절에서는 산업정책의 목적과 수단의 변화 두 측면에서 시기별로 한국의 조선산업정책의 변화를 살펴보고자 한다. <표 3-3>은 이론적 분석틀에서 제시한 정책 패러다임에 기초하여 한국의 역대 정부별 조선산업정책의 목적과 수단의 변화를 정리한 것이다.

**<표 3-3> 한국 조선산업정책의 목적과 수단의 변화**

| 구분 | | 정책목적 | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 발전주의적 육성정책 | 발전주의적 조정정책 | 자유주의적 육성정책 | 자유주의적 조정정책 |
| 정책 수단 | 정부 중심 | 박정희 정부 | 전두환-노태우 정부 | | 김대중 정부 |
| | 민간 중심 | | | 김영삼 정부 | 이명박 정부 |

### 1. 박정희 정부: 정부 중심 발전주의적 육성정책

먼저, 한국의 1960-70년대 박정희 정부 시기에는 정부가 발전주의적이고 산업육성적인 목적을 가지고 정부주도의 선별적 개입정책을 통해 조선산업정책을 적극적으로 추진하였다(장영성 18/09/04; 정보통신정책연구원 2006, 10-12).

당시 현대, 대우와 같은 대기업들은 조선업에 뛰어들기 싫어했는데 그 이유는 초기 시설 투자가 너무 많이 들어가는데다 성공한다는 보장이 거

의 없었기 때문이다. 1960-70년대 한국의 조선산업의 태동에 있어 박정희의 의지는 매우 크게 반영되었다. 당시 정치인이나 관료들 대부분이 당시 한국에서 조선산업의 육성이 무모하다고 생각하고 있는 상황이었다.[41] 1970년대 들어서도 조선업이 성장할 기미를 보이지 않자 내각에서도 박정희 대통령에게 조선산업은 부정적이라는 보고를 자주 올렸다고 한다. 그럼에도 박정희 대통령은 무조건 조선업을 추진할 것을 명령한다(이호 2007a; 이경묵・박승엽 2013, 27에서 재인용). 박정희 대통령의 조선산업 추진에 대한 강한 의지는 아래의 정주영 회장의 회고에서도 잘 나타난다(이호 2007b; 이경묵・박승엽 2013, 26-27).:

"그때는 말이지요, 경제 건설이라는 대명제 앞에서 대통령까지 정말 권위고 체면이고 다 던지셨어요. 장관이 전부 안 된다, 그간에 다양하게 다 조사를 해봤고, 가능한 방법을 죄다 찾아봤지만 당장 현실적으로 조선소 건설을 해본 경험 있는 회사가 없는데 어떻게 하려고 그러시느냐, 도저히 조선소는 안 될 것 같다고, 전부가 그렇게 보고하더라는 거지요. 그래서 대통령께서 이순신 장군도

41) 박정희 정부의 초대 제2 경제수석이 되어 한국 조선업 육성을 위한 기초를 닦았다는 평을 받는 신동식의 회고에 따르면, 1965년 9월 18일 신동식은 박정희 대통령의 요청에 따라 자신이 구상한 내용을 '한국의 조선공업 육성계획'으로 만들어 박정희 대통령에게 보고했다. 박정희 대통령은 그 보고에 찬성하면서 각료와 기업인, 국회 등에 두루 브리핑할 것을 지시하였다. 그러나 조선공업 육성계획에 대한 정치나 행정부의 반응은 미지근했다. 박정희 대통령 자신은 뚜렷한 조선입국의 의지가 있었지만 당시 일반 정치인들이나 당 관계자들, 경제관료 등 모두가 '경공업도 어려운 우리 형편에 조선업은 어림도 없다'면서 부정적인 반응을 보이는 분위기였다:

"대통령이 각 부 장관들을 모두 불러서 브리핑을 듣도록 지시해서 각료들이 다 모였습니다. 그 자리에서 조선입국 계획을 보고했더니 각료들이 일제히 반대합니다. "우리가 못 하나, 철판 하나도 못 만드는데 무슨 세계 최대의 조선소냐? 무슨 대형 선박이냐?" 하는 반응이었고 "그런 조선소 만들려면 돈이 한두푼 들어가나? 도대체 불가능한 소리다" 하며 다들 고개를 흔들어요." (육득경 2015, 277).

만나봤느냐고 소리를 질렀대요. 화가 나서 재떨이까지 집어던지면서 이순신 장군도 만나봤느냐고, 충무공이 거북선 만들 때도 경험 있는 건설회사가 있어서 가능했는지 물어봤어야 될 거 아니냐고, 막 호통을 치면서 나하고 같이 죽을 각오가 돼 있지 않은 장관들은 내일부터 출근하지 말라고, 얼마나 질책을 하셨는지 나중에 보니까 와이셔츠 단추가 두 개나 풀어져 있더라는 거지요."

박정희 대통령이 조선산업을 강하게 추진하고자 했던 정치경제적 배경으로는 다음의 요인들을 들 수 있다. 먼저, 당시 국제분업체계가 변화로 인해 1970년을 전후하여 기존의 경공업 중심 수출 정책이 한계에 부딪치고 불황에 처하게 된다. 또한 1960년대 수출증대와 이로 인한 경공업제품의 생산의 확대로 인해 소재 및 생산재 등 중화학공업 부문에의 후방연관압력이 생겨나게 되었다. 여기에 1969년 닉슨독트린과 그에 따른 미군철수, 그리고 1960년대 성장전략이 가져온, 국제수지의 악화, 외채의 급증, 급속한 인플레이션, 조세부담의 증대, 소득분배의 악화 등과 같은 경제적 모순들의 표출로 민중의 불만이 고조되면서 정치적 위기를 심화시켰다(김대환 1990, 298-303; 전재호 2000, 76). 결국 이러한 위기 상황에서 박정희 정부는 고도성장을 지속하여 정통성을 확보하기 위해 중화학공업화를 추진하였다. 특히 1960년대 후반과 70년대 초기에 북한의 군사도발과 위협이 극심해지면서 박정희 대통령이 안보의 위협을 느끼고 있었다는 점 또한 추진 동기로서 크게 작용하였다. 특히 1970년대 박정희 정권의 중화학공업화는 북한에 대해 군사적 우위를 확보하면서 대미군사의존으로부터 탈피하고자 하는 목표와 긴밀히 연계되어 추진되었다(전창환 2004, 87-88).

또한 이 시기의 산업정책은 정부의 선별적 산업 육성 목적을 위해 정부가 중심이 되어 수출산업과 지원산업에 대한 금융지원, 내국 및 관세상의 혜택과 더불어, 수입규제를 통한 내수시장 보호 등의 정책수단을

사용하였다(박병영 2003, 41). 당시 국가가 이러한 산업정책수단을 사용할 수 있었던 이유는 1970년대까지만 해도 민간부문은 매우 취약하였을 뿐만 아니라 당시에는 자본시장이 미발달되었기 때문이다. 투자재원은 거의 정책금융 및 재정투융자 그리고 외자의 형태로 국가에 의해 조달되었으며, 그 결과 국가는 이러한 재정 및 금융수단을 통해 민간기업을 직접적으로 통제, 지도할 수 있었다(김시윤 1997, 333-334).

이처럼 1960-70년대 정부의 조선산업정책의 추진은 강력한 정부주도로 발전주의적・육성적 목적을 가지고 진행되었다.

## 2. 전두환-노태우 정부: 정부 중심 발전주의적 조정정책

경제개발시기 국가주도의 선별적 산업정책에 대해서는 정책이 갖는 지나친 선별성으로 인해 산업별(중화학공업과 경공업, 수출산업과 내수산업) 및 기업규모별(중소기업과 대기업) 불균형이 심화되었고, 또한 특혜에 가까운 국가의 지원을 획득하기 위한 생산규모 및 실적을 둘러싼 기업들 사이의 경쟁을 격화시킴으로써 해당산업에서의 과잉중복투자 및 그에 따른 주기적 투자조정이 불가피하게 되었다(김정주 2006, 105-106).

이런 상황에서 경제에 대한 광범위한 국가개입으로 특징 지워지는 박정희 정부의 경제정책과는 달리, 전두환 정부는 지나친 국가개입주의의 한계를 인식하고 1980년대 초반 이래 시장개방, 금융부문의 자율화, 외환 및 자본시장의 자유화, 공기업 민영화 등 일련의 '경제자유화(economic liberalization)'를 지속적으로 추진하였다(김충남 2006, 368; 구현우 2010, 165에서 재인용).

따라서 1980년대 이후 심각한 정치적, 경제적 변환과 전두환 정부의 신자유주의 개혁으로 인해(김시윤 1997, 333-334) 전두환 정부 시기 산업

정책의 목적은 1960-70년대의 발전주의적 목적에서 자유주의적 목적으로 변화되는 듯 보였다. 또한 ‘경제 자유화’가 초래한 경제기획원 및 경제개발계획의 폐지와 맞물린 선별적 산업정책의 약화와 산업개입의 위축, 그리고 금융 기관 민영화와 금융 시장 개방은 한국 국가 정책수단의 약화를 초래하게 된다(오형석 2019, 28). 이처럼 1980년대 이후 산업정책의 수단 역시 선별적 산업정책 수단에서 기능적 산업정책 수단의 사용이라는 점에서 변화가 생기게 되었다(김정주 2006, 106-1 8).

1986년 제정된 ‘공업발전법’은 기존 산업정책의 근간을 이루던 선별적 산업지원정책의 폐지를 의미하는 것으로서 형식적으로는 과거 정부주도 정책과의 결별을 선언하는 것이었다. 그러나 공업발전법은 한 편으로는 공업발전법 제2장에 구조적 불황으로 특정 산업이 심각한 위기에 처한 경우 정부가 산업합리화를 처리할 수 있는 법적 근거를 확립해 두었다(조영철 1998, 147). 공업발전법의 제정을 통해 산업구조의 고도화가 민간업계의 노력만으로 달성하기 어렵다고 보고 산업에 대해 정부가 한시적으로 개입, 구조조정을 촉진함으로써 민간업계의 노력만으로 달성하기 어려운 산업구조의 고도화를 이루는 데 기여할 수 있도록 하였다(한국조선공업협회 2005, 180).

또한 1980년대 주요 산업정책이었던 부실기업정리와 산업합리화를 목적으로 한 정부 개입은 광범위한 금융, 조세상의 특혜를 동반하였다. 산업합리화 업종 또는 기업으로 지정될 경우 기업 통폐합시 양도세와 취득세의 면제, 자산의 양도 및 폐기시 법인세 등의 면세 등 각종 조세감면 혜택을 받을 수 있게 되었다. 산업합리화정책은 과당경쟁 방지, 경영정상화 및 조업안정, 국제경쟁력의 회복을 위한 신규진입의 규제 및 자금지원 등을 그 내용으로 하고 있었으며, 이를 위한 세제 및 금융지원은 조세감면규제법, 산업체질강화자금 등 구조조정 자금의 조성에 의해 이

루어졌다(이상철 외 2005, 62-63; 71-73; 박병영 2003, 52-53).

결과적으로 전두환 정부 시기 1980년대 초·중반에 이루어진 중화학공업 투자조정은 정부의 직접적인 개입과 주도적인 역할을 특징으로 한다는 점에서 발전주의적 목적과 정부 중심의 조정정책 집행으로 귀결되었다.

노태우 정부 역시 전두환 정부와 마찬가지로 정부중심의 발전주의적 조정정책 양상을 보여준다. 노태우 정부가 들어선 이후 경제민주화가 본격적으로 추진되기 시작하였다.[42] 노태우정권의 출범시기는 한국경제가 '3저호황(저달러, 저금리, 저유가)'의 정점에 달한 시기로 고도성장과 대규모 무역수지 흑자가 이어지는 등 너무도 양호한 경제상황이었기 때문에 대통령은 물론 국가관료기구 전반에 경제성장에 대한 낙관론이 팽배해있던 시점이었다. 따라서 경제민주화만 제대로 추진되면 대체적인 경제현안은 모두 해결되는 것으로 인식되었고, 실제로도 형평성과 분배문제, 경제정의 실현, 재벌개혁 등을 중심으로 경제정책의 기조가 짜여졌다(윤상우 2016, 20-22).

그러나 1990년 전후로 정치경제적 상황이 변화함에 따라 경제민주화 정책들은 대거 유보·철회되고 발전주의적 목적의 정책이 다시 전면에 등장하게 되었다. 이는 3저 호황이 1980년대 후반에 이르러 종료되면서 무역수지가 적자로 반전되고 경제성장률이 급락하면서 경제위기론이 확산되는 상황이 주요 원인으로 작용하였다(윤상우 2016, 20-22). 3저호황이 사라지고 노태우 정부 후반 한국 경제의 상황이 전반적으로 악화되자 '총체적 위기'에 대한 우려가 국가적으로 확산되게 되었다(구현우

42) 경제민주화는 금융실명제, 토지공개념관련제도, 형평조세제도, 재벌기업에 관한 독과점 규제 및 중소기업육성제도, 그리고 절대빈곤층을 포함하는 소득불균형 해소 정책 등으로 나타났다(김석준 1991, 493-495; 구현우 2010, 151-153에서 재인용).

2010, 155).

이런 상황에서 노태우 정부 시기 행해진 조선산업 합리화조치는 1989년 8월 관련 업체의 도산시 관계 중소기자재 업체의 연쇄도산, 대량의 실업사태 발생, 조선소 소재지 지역경제의 심각한 타격 등 국가경제와 사회에 미치는 충격이 지대할 것이라는 우려 때문에 시행되었다(한국조선공업협회 2005, 49-50). 조선산업 합리화조치는 당시 해당기업의 경영부실화로 인한 계열사, 조선기자재 업체 등 관련 업체의 연쇄도산 가능성과 대형 실업사태 등 지역경제에 미칠 수 있는 악영향을 제거해 주었다. 그러나 시장경쟁에서 탈락될 위기에 있는 업체들을 공정거래법과 시행세칙상의 예외인정을 통해 구제함으로써 정부가 시장구조 개편에 직접 개입한 정책이었다는 점에서(한국조선공업협회 2005, 182-183) 노태우 정부 시기 조선산업정책 역시 정부중심의 발전주의적 조정정책을 편 것으로 이해할 수 있다.

## 3. 김영삼 정부: 민간 중심 자유주의적 육성정책

김영삼 정부의 조선산업 정책은 기존의 발전주의적 산업정책 목적이 자유주의적 목적으로 변화하는 양상을 보인다. 김영삼 정부 시기 전반적인 산업정책은 “민간주도의 경쟁촉진”과 규제완화로의 변화로 이해될 수 있다(김정주 2006, 106-108). 1980년대 중반 우리나라 산업에 가장 큰 영향을 미친 대외적 변화는 우루과이 라운드(UR) 타결과 그에 따른 WTO의 출범이라 할 수 있다(한국경제 60년사 편찬위원회 2010, 277, 298).

김영삼 정부는 1995년부터 본격적으로 세계화를 추진하기 시작했다.[43]

43) 한국에서 신자유주의 정책으로의 전환은 1980년대 초반 추진되었던 경제 자

세계화 정책의 배경에는 1995년 1월부터 출범된 WTO 체제가 세계 무역 질서에 대변화를 예고함에 따라 세계가 하나의 시장으로 통합되고 국내 시장의 개방이 가속화되면서 국내에서는 이에 대한 위기의식이 팽배하게 된 것을 주요 요인으로 들 수 있다. 김영삼 정부의 세계화 비전은 사회 각 분야의 세계화 추진이라는 목표와 함께, '작고 강한 정부', '자율화', '규제 완화' 등이 다양한 정책 영역에서 두루 선호되었다. 김영삼 정부가 추진한 세계화는 궁극적으로 '국가경쟁력 강화'에 역점을 두는 자유주의적이면서도 산업육성적인 정책 목적을 보여준다(한국행정연구원 2014, 137-138, 164).

1995년 WTO 체제의 출범은 보조금 등의 산업정책 수단을 크게 제한함으로써 1970년대에 중화학공업 육성을 위해 우리나라가 활용해왔던 각종 산업정책 수단들-수입 규제, 보조금 지급 등-이 제약을 받게 되는 결과를 가져왔다(한국경제 60년사 편찬위원회 2010, 277, 298).

김영삼 정부에서는 최소국가론이 국정 이념에 강하게 반영됨으로써 산업정책이 갖는 정책적 유용성 자체가 의문시되는 경향이 기존 정부들에 비해 강하게 나타났다. 김영삼 정부 시기는 '민간주도경제론' 하에 국가의 규제가 완화되거나 철폐되었다는 점에서 산업정책 수행에 있어 정부의 역할이 급격하게 축소되었다.[44] 이에 따라 김영삼 정부에서는 1980년대까지 유지되었던 정부 중심의 산업정책 집행이 민간 중심으로 변화

---

유화 정책에서 단초를 발견할 수 있다. 이러한 신자유주의적인 정책지향이 강화된 결정적인 계기는 김영삼 정부에서 추진된 '세계화' 프로그램과 1997년의 '외환·금융위기'라고 할 수 있다(하연섭 2006b, 9). 한국에서 신자유주의는 전두환 정부에 의해 처음 도입되었으며, 신자유주의적 정책 기조는 노태우, 김영삼 정권으로 이어지면서 더욱 심화되어 김영삼 정권의 세계화 전략으로 집약된 바 있다(손호철 2000, 386).

44) 이 시기는 심지어 정부의 '정책수단이 부재했던 시기'(김정주 2006, 108-109)라고까지 평가되기도 한다.

하는 양상을 보이게 된다. 특히 뒤의 사례연구에서 살펴보겠지만 김영삼 정부 시기 조선산업 합리화조치 해제를 두고 한국 정부의 조선소 증설문제에의 불개입 원칙은 1990년대까지 두드러지던 정부주도에서 민간주도로의 수단의 변화를 보여주며, 정책의 목적 역시 자유주의적 육성정책으로 변화되었음을 보인다.

## 4. 김대중 정부: 정부 중심 자유주의적 조정정책

김대중 정부의 산업정책은 정부 중심의 자유주의적 조정정책으로 분류될 수 있다. 1997년 말에 시작된 외환위기는 국내 경제 구조를 근본적으로 바꾸는 역할을 하였고, 나아가 산업 전반에 미치는 영향도 지대하였다(한국경제 60년사 편찬위원회 2010, 299). 세계화를 통해 급속하게 확산된 신자유주의는 1997년 IMF 외환위기 과정에서 한국에도 전면적으로 도입하게 된다. IMF 외환위기 상황에서 위기극복이 당면과제였던 김대중 정부는 IMF가 제시했던 신자유주의 경제정책을 대부분 수용하였으며,[45] 이로서 김대중 정부에서 신자유주의적인 IMF 구조조정이 본격적으로 추진되었다(김관옥 2011, 281; 윤상우 2016, 27).

조선산업은 과잉설비의 논란에도 불구하고 외화가득률이 높은 수출업종으로 호황상태에 있었고, 평균적으로 2년 치 이상의 수주물량이 확보되어 있다는 점에서 정부의 직접적 조정대상에서 제외되었다. 그러나 대형 조선업체들 대부분이 빅딜의 대상업체였으므로 사업조정이 완료와 함

45) IMF는 외환위기 극복을 명분으로 금융, 재벌, 공공, 노동 등 4개부분의 신자유주의 개혁을 요구했다. 이에 김대중정부는 IMF와의 합의에 따라 주식시장과 회사채 시장 등을 개방하는 등 신자유주의적 금융시장 개방정책을 채택했다. 이 과정에서 외환위기의 직접적 요인이 되었던 부실 금융기관 등을 구조조정하는 등 금융개혁을 단행하기도 했다(김관옥 2011, 281).

께 조선전업도와 재무구조의 변화 등을 겪게 되었다. 일부 부실화된 조선소들은 신조선 매출 호조와 더불어 금융기관의 채무재조정과 임금 동결 등의 구조조정을 통해 정상화 추진을 마무리하였다(한국조선공업협회 2005, 55-56; 159).

이처럼 신자유주의의 영향을 많이 받은 김대중 정부는 특히 '빅딜(Big Deal)'을 효과적으로 수행하기 위해 빅딜의 기본방향을 제시하고 주도적으로 추진하였다는 점에서 국가중심 자유주의적 조정정책을 펼쳤다고 할 수 있다(구현우 2010, 204-205; 이연호 외 2004, 34-35).[46]

## 5. 이명박 정부: 민간 중심 자유주의적 조정정책

이명박 정부 시기의 산업정책의 특징은 민간 중심 자유주의적 조정정책으로 분류할 수 있다. 위기에 빠진 중형조선산업에 대해 정부는 채권금융기관에 기업의 조정을 맡김으로써 중형조선산업의 구조조정을 수행하여 왔다(박수호 2018, 5). 이명박 정부의 중형조선 구조조정은 개별 채권금융기관이 개별기업의 구조조정을 수행하는 식의 구조조정 방식을 택함으로써 금융기관의 이익 또는 손실 최소화가 기업의 회생과 산업의 지속성과 장기적인 산업구조 재편에 대한 고려보다 높은 우선순위를 갖는 식의 구조조정이 진행되었다.

채권금융기관 자율에 의한 구조조정은 시장기능에 의하여 구조조정이 이루어진다(전용수 2009, 10-11). 이명박 정부는 시장 논리를 통한 구조조정을 추구했다는 점에서 자유주의적 정책목적을 유지했다고 할 수 있

46) 김영삼 정부를 중심으로 산업정책의 집행이 정부 주도에서 민간 주도로 변화를 보이게 된다. 그러나 김대중 정부 시기는 전례없는 국가적 위기(IMF)라는 독특한 환경 때문에 정부 중심적 조정적 자유주의로의 변화 양상을 띤 것으로 이해할 수 있다.

다.

# 제4장 1989년 조선산업합리화조치 정책[47]

## 제1절 쟁점

1980년대 후반 한국 조선산업의 가장 큰 쟁점 중에 하나는 1980년대 후반 세계조선불황과 파산위기 결과 1989년 취해진 조선산업 합리화조치와 관련된 것이었다. 먼저 대우조선은 1980년대 세계조선경기의 불황과 장기간의 조선소건설공사로 인한 과도한 부채와 높은 금융비율의 지불 등의 이유로 적자가 쌓여가면서 파산위기에 몰리게 되었다. 1987년 8월의 대우조선의 노사분규사태를 계기로 국내 조선산업을 활성화시키기 위해 산업정책적 차원의 정부대책이 있어야 한다는 견해가 대두되었다(매일경제 87/8/26, 6)[48]

대우조선의 부실화의 주원인은 차입금에 의한 대규모 시설투자와 운영자금의 차입확대 등 과도한 투자의 원인으로 재무구조가 약화돼 자력에 의한 경영정상화가 어려운 지경에 이르게 된 것으로 알려졌다(한국조선

47) 본 장은 박사과정 중에 작성 및 발표한 조한나(2016)의 내용 일부를 박사논문형식에 맞춰 수정・보완한 것이다.

48) 지속된 적자의 어려움과 더불어 87년 7월 대우조선은 노사분규로 인해 9백 40억원의 매출감소피해를 입게 되고 평균임금도 24.2% 오르게 된다. 이에 87년 12월, 김우중 대우 회장은 직접 대우조선의 대표이사로 취임하여 “신정(新政)체제”를 구축하면서까지 회사경영에 총력을 기울였으나 대우조선은 회생의 기미조차 보이지 않았다. 오히려 88년 4월에는 다시 노사분규가 발생하였으며 임금은 평균 25.3%가 다시 올라 인건비 부담이 크게 가중되었다(김왕기 1989, 316-317).

공업협회 2005, 180-181). 대우조선이 조선업에 뛰어든 것은 1978년이었는데, 여기에는 정부가 거의 강요하다시피 대우로 하여금 옥포조선소를 인수하게 한 배경이 있었다.[49] 당시 조선 시장 상황이 지극히 불투명한 상황에서 조선산업의 시작이 무모하게 여겨지던 터라 삼성, LG와 마찬가지로 대우 역시 조선산업 진입을 극도로 꺼리고 있었다.[50] 그러나 결국 김우중 회장은 정부의 강력한 요구로 인해 옥포조선소 인수를 타진하게 된다. 대신 대우의 옥포조선소 인수조건으로 김우중 회장은 다음의 조건들을 정부에 요구하게 된다.[51]:

첫째, 옥포일대의 종합공업단지 지정.

둘째, 옥포조선소를 공단의 중심지로 만들어 선박 외에 종합 플랜트의 수출기지로 만들 것.

셋째, 원활한 자금조달과 금리부담 경감을 위해 산업은행을 참여시켜

---

49) 70년대 중반까지만 해도 정부가 운영하는 국영 조선업체였던 대한조선공사(현 대우조선해양과 한진중공업의 전신)는 국영기업의 부실화를 막기 위해 정부가 70년대부터 시도한 민영화의 대상 중 하나였다. 원래 조선공사는 입찰 끝에 극동해운에게 넘어갔으나, 73년 5월 옥포조선소 건설 투자과정에서 문제가 생기면서 정부는 다른 업체를 찾아야 했다(이경묵・박승엽 2013, 26-27). 당시 박정희 대통령은 "수출입국을 위해서는 중화학공업의 수출산업화가 꼭 필요하다"는 강한 지론을 가지고 있었기 때문에 옥포 조선소 건설에 대한 대통령의 관심은 매우 강했으며, 김용환 장관을 포함한 당시 경제관료들의 입장에서는 대우로 하여금 중단된 옥포조선소 건설을 맡게 하는 것이 매우 중요한 임무였다.

50) 『김우중과의 대화』(2014)에서 김우중은 조선소를 인수와 관련하여 "그때 자동차와 조선은 정말 하고 싶지 않았어요. 자동차에 대해서는 내가 잘 모르고, 옥포조선은 조선공사에서 짓다 말고 방치해놓고 있던 것이었는데..." 라고 밝혔다(신장섭 2014, 62-63).

51) 특히 이 때 상당한 지분을 산업은행이 계속 보유토록 하고 지원을 약속받은 것은 훗날, 80년대 후반, 대우조선이 파산 위기직전에 정부를 대상으로 지원을 요청할 수 있는 명분을 제공한 셈이 되었다.

산업은행(이하 산은)이 51대 49의 비율로 공동출자할 것.

하지만 대우가 인수한 옥포조선소는 1981년 10월, 1973년 공사가 착공한 지 8년 만에 100만 톤급 조선소 건설을 완료하였으나, 공사가 지연되면서 공사비는 최초 664억에서 2천8백68억 원으로 4배 이상으로 늘었고, 그 결과로 부채가 자본을 완전히 잠식하게 되었다. 더욱이 조선소 완공 후에도 지속된 세계 조선 불황으로 선박 수주에 어려움을 겪어 1980년대 말까지 지속적인 적자 경영에 허덕였으며, 누적된 적자는 6천억 원에 이르렀다. 여기에 한 해에 내는 이자만도 87, 88년의 경우 1천5백억원에 달해 경영수지는 급속도로 악화되었으며, 84년 87억원 적자로 돌아섰고 적자규모는 85년 9백36억원, 86년 1천1백84억원, 88년에는 1천7백억원으로 늘어났다. 그 결과 1988년 말 현재 대우조선의 부채 비율은 1,518%에 이르게 된다(김왕기 1989, 315-316; 박기주 외 2014, 439).

당시 대우조선의 부실화의 원인으로 대우그룹 측의 방만한 경영으로 인한 고질적인 적자경영이 문제였다는 여론의 지적에 대해 김우중 회장은 대우조선에 1980년대 내내 적자가 쌓이게 되었던 원인이 대부분 금융비용 때문이며, 이는 산업은행(이하 산은)이 대우의 조선산업 진입 초기의 약속을 지키기 않았기 때문이라고 반박하였다. 대우의 옥포조선소 인수 당시, 정부가 대우 측과 원래 합의한 내용은 건설자금의 65%를 산은이 장기시설자금인 국민투자기금에서 지원하고, 나머지 35%는 대우와 산은이 51대 49의 비율로 자본출자 하는 것이었다. 자본금은 1978년 창립 때 대우그룹이 130억 원, 산은이 124억 원을 출자하여 총 254억 원으로 시작한 뒤 1980년에 955억 원으로 늘어났다. 그러나 김우중은 산은이 그 이후 증자에 참여하지 않아 대우 지분이 계속 높아졌으며 국민투자기금 지원도 중간에 끊겼다고 설명한다(신장섭 2014, 115-116). 이후 김우

중은 대우조선을 정상화시키기 위해 정부에게 약속을 지킬 것을 요청하게 된다. 요청 내용은 대우가 계열사 매각·유상증자 등을 통해 3천억원을 증자하고 산은도 87년 미증자분 2천억원을 포함, 3천억원을 출자하고 산은대출금의 원리금 상환유예로 2천5백억원을 지원해달라는 것이었다. 이후 1988년 9월 20일, 대우조선은 정부의 도움이 없이는 "문을 닫을 수밖에 없다." 는 '경영포기' 움직임까지 보이게 된다(한국조선공업협회 2005, 180-181; 김왕기 1989, 315-317). 이에 정부는 1988년 10월 중순부터 경제장관간담회에서 '대우조선의 정상화방안'을 논의하면서 대책마련을 시작하였다.

김우중 회장의 위와 같은 주장에 대해 산은은 지분율을 유지해야 한다는 원칙을 정한 바는 없다는 입장을 보였으며, 산은은 설사 지분율 유지가 인수조건이라 할지라도 부실의 책임은 대우에 있는 만큼 일방적인 증자원칙을 따르기가 어렵다고 반박하였다(심홍섭 88/11/15, 7). 산은실사 결과 대우조선은 자산이 1조5천9백79억원, 부채가 1조3천8백67억원, 자본이 2천1백12억원으로 총자본금 6천80억원 중 3천9백68억원이 잠식된 상태이며 88년 6월말 현재 누적결손이 4천6백54억원, 지급이자가 1988년 중 1천4백억원에 이르고 있는 것으로 나타났다. 대우조선의 이러한 재무구조로는 도저히 경영정상화가 불가능해 도산을 피할 수 없다는 인식을 불러 일으켰다. 당시의 대우 조선은 영업면에서 흑자로 돌아서도 과중한 이자부담 때문에 누적적자는 매년 눈덩이처럼 불어날 수밖에 없는 상태였다(동아일보 88/12/26, 6; 박영균 88/11/15, 2).

당시 정부 내 부처들뿐만 아니라 여론, 국민들 간에도 대우조선 지원문제를 두고 의견이 분분하였다. 정부가 대응방안에서 뚜렷한 결론을 내리지 못했던 이유는 대우조선을 그대로 두면 도산이 거의 확실한 상황에서 업계에서 자연스럽게 퇴출이 되겠지만, 그 경우 당장 경제, 사회적으

로 충격이 너무 클 것으로 예상되며, 그렇다고 대우조선을 지원하자니 뚜렷한 명분을 세우기가 어려웠기 때문이다. 여기에는 노태우 정권 초기 당시의 정치상황과 사회적 분위기가 과거 두 권위주의 정권 때와는 현저히 달라진 것이 크게 영향을 미쳤다. 특히 여소야대의 정국에서 한 기업에 수천억 원을 지원해준다는 것은 "6공 비리"로 비난의 여지가 많았다.[52] 또 다른 주요 쟁점은 대우조선을 지원했을 경우 정부가 어느 정도까지 지원하느냐의 문제였다. 이는 대우조선이 국가경제에 중요한 영향을 미치는 대기업이라 하더라도 이전 발전국가 시기와 같이 정부가 막대한 지원을 해서라도 살릴 것인지 아니면 대우조선의 자구노력범위를 더 크게 설정하여 좀 더 근본적이고 중장기적인 구조조정을 할 것인지와 연관되는 것이었다.

1988년 3저 호황이 끝나고 경제성장률의 하락 등 경기하강 조짐이 나타나는 상황에서 벌어진 대우조선사태는 국가적 위기론으로 번지게 된다. 1980년대 후반 도산위기에 빠진 대우조선 지원문제를 두고 정부의 각 경제부처들과 여론, 정치권은 갈등을 빚게 되었으며, 이는 담론경쟁으로 나타나게 되었다. 이 담론경쟁은 크게 조선업의 전망에 대한 낙관론과 비관론에 따라 나눠졌으며, 여기에 각 경제부처의 이념적 특성, 정치권의 이해관계, 그리고 민주화 시대 대기업에 대한 정부의 특혜지원에 대한 명분 등에 기초하여 진행되었다. 다음 절에서는 대우조선 지원에 대한 이러한 결과를 가져오게 된 것과 관련하여 당시 어떠한 담론경쟁이 있었는지 살펴볼 것이다.

52) 6공화국 정부 입장에서는 대우조선 문제가 민주화시대의 첫 번째 부실기업 처리사례라는 점에서 신중한 자세를 보일 수밖에 없는 상황이었다(심홍섭 88/11/15, 7).

## 제2절 담론경쟁

### 1. 대우조선 지원 여부와 관련된 담론경쟁

담론경쟁의 첫 번째 쟁점은 파산위기를 겪고 있는 대우조선의 지원 여부와 관련된 것이었다. 향후 조선업의 미래가 낙관적인가, 아니면 비관적인가의 판단이 조선업에 대해 정부지원을 할지 말지의 정책결정과 직결되어 있는 상황에서 주무당국인 상공부 안에서조차 의견이 엇갈려 조선업에 대한 정부정책은 갈피를 잡지 못하고 있었다. 이는 당시 조선업이 오랜 불황으로 침체를 거듭해왔기 때문인데, 이 때문에 조선 경기가 1989년 말부터 호황에 접어들어 앞으로 최소한 2-3년간 지속되리라고 점치는 낙관론과 후발국의 추격과 임금인상으로 호황을 기대할 수 없다는 비관적인 견해가 팽팽히 맞서게 되었다(박영균 89/02/25, 2).

#### 1) 산업논리 담론

먼저 대우조선을 지원해야 한다는 입장은 다양한 근거를 들어 자신들의 입장을 피력하였다. 1988년 중반부터 조선산업에 불황터널의 끝이 보이고 있다는 보도들이 나오기 시작하면서 상공부의 경우 주무부서인 조선과는 조선경기가 회복세를 보이고 있으며 대우조선의 자구노력 여하에 따라 정부의 지원책이 실시될 경우 회생이 가능하다고 보았다. 따라서 상공부에서는 대우조선을 포함한 조선업체에 대한 지원을 통해 조선업의 재기를 시도해야 한다는 주장에 힘이 실렸다. 5년여의 장기간의 불황을 깨고 세계해운경기가 되살아나면서 선박수주가 활기를 띄고 있으며, 선

가 또한 상승세로 전환되는 추세였기 때문에 한국 조선업계가 1990년대 초에는 세계 제1의 조선국이 될 것이라고 예견되기도 하였다(허준 88/06/28, 13). 또한 대우조선의 도산에 따르는 한국 조선업의 국제적인 신용추락 문제도 우려사항으로 거론되었다.

대우조선을 지원해야 한다는 주장의 또 다른 근거는 대우조선의 파산 시, 대우조선과 하청업체근로자 1만 9천명의 직장상실이 우려되었기 때문이었다. 여기에 마산, 거제 등지의 3백 70여개의 기자재 납품 및 하도급업체들의 경영위기 또한 예상되었다. 상공부에 따르면, 이들 업체들의 매출액 중 대우조선의존도는 50%를 넘기 때문에  대우조선이 문을 닫으면 그리고 일시퇴직금 규모만도 5백50억 원에 이르는 회사 1만 3천여 근로자 뿐 아니라 계열중소기업의 4만 2천여 종업원의 대량실직사태까지 예상되면서 심각한 사회문제가 될 것으로 우려되었다(서원석 89/06/09, 7). 또한 대우조선이 재벌그룹 산하 회사라는 점에서 대우조선의 파산은 대우그룹 계열사에도 안겨줄 부담과 경제적인 파급효과가 대우그룹 자체의 부실화를 가져올 수 있다는 점에서 대우그룹을 살려야 한다는 주장과도 연결되었다(매일경제 87/08/26, 6).

대우조선이 문을 닫으면 거제의 지역경제에 큰 타격을 줄 것이라는 담론도 대우조선 지원에 힘을 실어주었다. 대우조선이 폐업될 경우 15만 5천여 거제군민들의 경제활동에 부정적인 영향을 미치게 될 것이라는 여론이 형성되면서 거제 지역주민들은 거세게 반발하였다(한겨레 89/06/09, 11).

정치권에서도 다양한 이유로 정부에 대우조선 지원압력을 넣고 있었다. 평민당은 대우조선 노조원의 4할이 호남출신이라는 명분에서, 민주당은 거제지역이 당총재의 고향이며, 또한 현재 지역구의석을 장악하고 있다는 명분에서 각각 대우조선 지원에 찬동하였다. 공화당 역시 대우측

의 교섭에 비공식적으로 후원을 약속했던 것으로 알려졌다(송희영 89/03/28, 7). 이처럼 정부의 대우조선 지원과 관련하여 여야 4당 모두 대우조선의 회생에 대해 압력을 행사하였으며 이러한 정치권의 행보는 정부의 대우조선 지원에 더욱 힘을 실어주는 계기가 되었다.

### 2) 시장논리 담론

반면 조선과와는 달리 산업정책과는 전체적인 산업구조 속에서 조선업계를 바라보면서 비관론에 가까운 입장이었다. 그 이유로는, 첫째, 세계 조선경기의 회복조짐은 보이지만 이에 편승해서 한국의 조선업계가 과연 얼마만큼 이를 자기 몫으로 가져올 수 있을 지가 의문이었기 때문이며, 둘째, 어차피 조선산업이 사양산업이라면 이 기회에 과감히 규모를 줄여나가는 게 국가적으로 더 큰 손실을 막는 첩경이라고 봤기 때문이다(김왕기 1989, 316-317; 유영을 1989, 435-438).

조선업에 대한 비관적인 견해는 조선업을 진작 사양산업으로 지정하여 규모를 줄여야 했다는 여론과도 연결되었다. 여기에 상공부가 대우조선의 경영정상화를 위해 8천 5백억 원이 추가로 필요하다고 발표하자, 더 이상 부실기업에 몇천억원씩 정부 돈을 지원할 수 없다는 세론(世論)에 밀려 대우조선 지원문제의 조속 타결이 어려워지게 되었다. 당시 여론은 조선업을 “미운 오리”에 빗대면서, 국제 경기에 많은 영향을 받는 조선업이 규모의 경제를 이루지 못하고 엄청난 시설확장에 돈을 쏟아 넣었다고 비판하였다. 따라서 이런 조선업에 대해 또 다시 각종 혜택을 주는 것은 “밑빠진 독에 물붓기식(박영균 88/11/15, 2; 동아일보 89/02/14, 2)”이라는 견해가 대우조선 지원에 부정적인 여론으로 작용하였다. 이미 1조원이 훨씬 넘는 빚을 지고 있는 대우조선의 장래전망이 불투명한

상황에서 대기업이라는 이유로 결국 수천억원의 국민부담으로 귀결될 것이 보이는 부실기업지원정책을 하는 것은 바람직하지 못하다는 여론이 형성되고 있었던 것이다.

### 3) 담론경쟁의 결과

이러한 담론경쟁 결과, 대우조선의 도산이 가져올 국제적인 신용추락과 고용문제 등 국내외적 충격을 감안하여, 대우조선을 회생시키자는 데 정부의 의견이 수렴되었다. 정부로서는 사실상 국민부담으로 대우조선 경영정상화를 위한 지원방안을 마련할 수 있었던 가장 큰 동력은 대우조선의 파국만은 막아야 한다는 여론이 지배적이었기 때문이라고 할 수 있다(배인준 89/06/22, 6). 대우조선의 위기가 수면위로 부상한 시기는 1988년 3저호황의 종식과 맞물리던 때였으며, 갑작스러운 경기하강의 분위기 속에서 불거진 대우조선사태는 '국가적 위기'라는 담론과 크게 연관되었던 것이다.[53]

53) 당시는 3저의 퇴조 이후 팽배했던 한국 경제에 대한 자신감이 위기감으로 반전되는 때였다. 물가 불안과 부동산 투기, 과도한 임금상승 등에 대한 우려가 한꺼번에 분출되면서 국가의 경제 위기론이 더욱 확산되었다(김홍기 1999, 355).

## <표 4-1> 대우조선 지원여부에 대한 담론 경쟁

| | | 산업논리 | 시장논리 |
|---|---|---|---|
| | | **대우조선 지원 찬성** | **대우조선 지원 반대** |
| **대우조선 지원 여부** | **행위자 (연합)** | 정부부처(특히 상공부)<br>거제 주민<br>정치권(여야 3당) | 산업은행<br>여론(언론) |
| | **주요 주장** | -대우조선 폐업이 국가적 위기 불러올 것.<br>-사회, 경제적으로 부정적 파급효과가 예상됨.<br>-2-3년 이내 조선업 호황 예상.<br>-대우조선 도산시 조선업계에서 국제적인 신용추락 우려.<br>-대우조선, 하청업체 근로자 대량 실직사태 예상.<br>-거제 지역경제활동에 부정적 영향.<br>-대우그룹 자체의 부실화 가져올 것. | -조선업의 호황을 기대하기 어려움.<br>-조선업이 사양산업이라면 이 기회에 규모를 줄여야.<br>-대우는 부실기업, 명분없는 특혜지원일 뿐.<br>-민주화시대 첫번째 부실기업 처리사례, 6공 비리로 비난 받을 수 있음.<br>-결국 수천억원의 국민부담으로 귀결될 것. |
| | **담론** | -‘국가적 위기론’<br>-조선업 낙관론<br>-국제조선업계 신용추락<br>-대량실직사태<br>-거제 지역경제 타격<br>-대우그룹자체의 부실화 | -‘미운오리’<br>-‘밑빠진 독에 물붓기’<br>-조선업 비관론<br>-조선업 사양산업<br>-대우 부실기업<br>-특혜 지원<br>-6공 비리<br>-국민부담 |

## 2. 대우조선에 대한 지원 범위와 관련된 담론경쟁

그러나 정부의 대우조선의 지원이 결정된 후에도, 대우조선 지원액과 지원방안에 대한 논의를 놓고 정부 내 경제관료·부처 간에 의견 대립이 계속되었다. 결국 당시 경제부처 간의 대립의 초점은 대우그룹의 자구노력범위로 모아지게 되었다.

### 1) 산업논리 담론

1988년 11월 초, 상공부는 대우조선이 정상적으로 운영되기 위해서는 당시 1조1천억 원의 부채를 3천억 원으로 줄여야 한다고 판단하고, 약 8천8백억 원의 자금이 필요한 것으로 보았다. 상공부는 이 가운데 2천억 원을 대우가 대우투자금융, 동우개발(힐튼호텔), 제철화학 등을 매각하는 동시에 유상증자를 함으로써 조달하고, 나머지는 산은이 2천억 원을 출자 전환하여 4천8백억 원은 차입금을 대환해 주는 방안을 제시했었는데, 이는 대우가 제시하는 자구 범위와 비슷한 수준이었다는 점에서 특기할 만하다. 상공부의 이러한 대우조선 지원방안에 대해 산업은행은 대우증권, 대우투자금융, 제철화학 등을 매각하여 4천4백억 원의 대우 쪽 자금 조달을 요구하였다.

1988년 11월 15일, 한승수 상공장관은 기자회견을 통해 “대우조선의 정상화에는 총 8천5백억 원의 자금투입이 필요하다”고 밝히고 대우 측이 국민이 납득할 수 있는 수준의 자구노력을 취할 것을 촉구하였다. 이 구상은 대우가 4천억 원을 마련하고 나머지는 정부가 지원한다는 것이었다(주간매경 1989, 21; 김왕기 1989, 319; 박영균 88/11/15. 2).

산업논리의 담론은 위기 타파를 위한 정부의 적극적인 역할과 지원을 강조하였다. 따라서 국가적인 위기 앞에 대우조선의 파국을 막기 위해 정부가 대우가 원래 제시했던 자구 범위와 비슷한 수준에서 대우지원을 해줘야 한다는 점을 강조하였다.

### 2) 시장논리 담론

한편 상공부가 대우가 원래 제시했던 자구 범위와 비슷한 수준에서 대우지원을 해주려고 하자 경제기획원과 산은은 대우측이 제시한 자구노력의 범위가 정부의 지원에 비해 미흡하다고 보았다. 특히 대우조선에 대한 산은의 출자 요구와 관련하여 산은의 반대가 심하였다. 산은 노조에서는 1988년 11월 8일 『대우조선 경영정상화 지원문제에 대한 우리의 입장』이라는 성명서를 발표하고, 정부가 "시대적 흐름인 경제민주화, 금융자율화에 역행하는 어떠한 형태의 일방적 조치를 취해서는 안 되며, 대우조선 경영정상화를 이유로 대우조선의 부실경영 책임을 국민의 은행인 한국산업은행에 전가함으로써 국민에 그 부담을 지우지 말라"고 주장하였다. 그리고 대우그룹에 대해서는 산은 출자에 의지하기 보다는 먼저 기업정상화를 위한 자구노력을 선행한 뒤 정부와 은행의 도움을 청할 것을 요구하였다. 이러한 산은의 부정적인 반응은 당시 산은이 만성적인 경영 악화상태가 계속되고 있는 대우조선에 이미 1천9백99억 원이란 돈을 출자하고 있었기 때문이었다. 정부에서는 대우조선에 대한 산은의 추가 출자를 검토했으나, 당시 산은은 대우조선에 출자할 돈이 없는 상황이었다.[54]

54) 당시 산은의 법정자본금 1조원 중 납입자본금이 8천94억 원 가운데 투자액이 7천3백15억 원으로 여유액은 7백79억 원 뿐이었다. 법정자본금 1조원까지 현금 납입이 되더라도 출자한도 여유액은 2천6백85억 원이었으며 이중 대우

결국 대우조선에 대한 지원안은 총 8천5백억 원의 자금투입 중에서 대우가 4천억 원을 마련하고 나머지는 정부가 지원하는 방안으로 수정된다. 그러나 1989년 들어 경제기획원은 대우조선에 대한 이러한 대규모 지원에 강하게 반발하였다.

경제기획원은 다음과 같은 자체의견을 제시하면서 이러한 지원조치에 제동을 걸었다. 경제기획원은 정상화자금은 6천억 원이면 충분하다고 보고 대우가 4천억 원, 정부가 2천억 원을 조달한다는 안을 상공부에 통보하였다. 경제기획원측은 대우조선 지원에는 "6천5백억 원이면 충분"하며, "3, 4천억 원이면 한 개 중소기업에 1억 원씩만 줘도 3, 4백 개 기업을 살릴 수 있는데, 일개 기업에 이처럼 대규모지원을 할 수는 없다"는 강한 반발을 보였다(주간매경 1989, 21; 김왕기 1989, 319; 박영균 88/11/15. 2). 기획원측의 이러한 주장은 상공부가 제시한 안보다 정부지원이 절반 정도의 수준으로 적었다는 점에서 주목할 필요가 있다.

이러한 시장논리를 강조하는 담론은 1980년대 진행된 경제자유화 분위기와도 연관된 것으로 발전국가 시기와 같이 정부의 대기업에 대규모 지원을 하는 것을 지양하고자 하였다. 대신 합리화대상인 대우가 정부의 지원에만 의존하기보다 중장기적인 구조조정을 통해 만성적인 경영악화 상태를 해결하려는 자구적인 노력이 더욱 필요함을 강조하는 것이었다.

---

조선에 2천억 원 정도를 추가 출자할 경우 여유액은 6백85억 원 밖에 되지 않아서 중요산업에 투자기능을 갖고 있는 산은으로서는 정상적인 경영이 어려워질 수도 있는 상황이었다.

그러나 결국 대우조선에 대한 지원이 확정되면서, 정부는 산은법을 개정하여, 법정자본금을 1조5천억 원으로 늘리면서까지 대우조선에 대한 무리한 지원을 해주기로 결정한다.

## <표 4-2> 노태우 정부 시기 대우조선 지원 범위를 둘러싼 정책 엘리트 간 담론경쟁

| | 산업논리 (승리담론) | 시장논리 |
|---|---|---|
| **성향** | (국가) 개입주의적 | 신자유주의적 |
| **주도 담론** | -국가 위기<br>-대기업의 부실화 방지 | -경제민주화<br>-특혜지원 지양 |
| **산업정책 기조** | -위기시 정부의<br>적극적인 역할과 지원 | -기업의 방만 경영으로 인한 위기는 기업이 주가 되어 해결해야(정부는 보조 역할) |
| **주요 행위자 조직** | 상공부 | 경제기획원<br>산업은행 |
| **주요 행위자** | 한승수(상공부 장관) | 조순(부총리) |
| **주요 주장** | -국가적인 위기 앞에 대우조선의 파국을 막아야 함.<br>-대우가 원래 제시했던 자구범위와 비슷한 수준에서 대우지원을 해줘야. | -일개 기업에 대규모 지원을 하는 것은 형평성에 어긋남.(대우 한 기업에 줄 지원이면 수백 개의 중소기업을 살릴 수 있음)<br>-합리화 대상인 대우조선측이 제시한 자구노력의 범위가 정부의 지원에 비해 미흡.(만성적인 경영 악화상태가 계속되고 있는 대우조선에 이미 몇천억원의 돈을 출자한 상태임.)<br>-합리화대상인 대우조선측의 자구노력 범위가 정부지원보다 커야 함(대우가 정부의 지원에만 너무 의지해서는 안 됨).<br>-중장기적인 구조조정 강조(정부의 자금지원보다 근로자와 경영진의 정상화의지를 |

| | | |
|---|---|---|
| | | 통한 회사의 근본적인 개혁이 필요.) |
| **설득 전략** | -위기의 대외적 요인 강조<br>→1989년 말 3저호황의 종식 이후 경제상황의 약화<br>→대우조선의 파산이 국가적 위기 초래할 것에 대한 우려 | - |

### 3) 담론경쟁의 결과

하지만 1989년 3월 상공부가 발표한 대우조선 정상화방안에서 대우조선에 대한 신규자금 투입규모는 결과적으로 8천억 원으로 책정되었고, 대우와 산업은행이 각각 4천억 원씩 마련하는 것으로 결정되었다. 이는 대우조선에 정부가 더 적은 규모로 지원해야 한다는 경제기획원 안이 받아들여지지 못했음을 의미하는데, 여기에는 1989년 노태우 대통령의 경제팀이었던 조순-문희갑 경제팀의 경제정책 기조가 변화된 정치경제적 배경과 관련이 있다. 이하에서는 이러한 결과가 나오게 된 정치경제적 배경을 살펴보기 위해 경제관료부터들 간의 담론경쟁의 역사를 먼저 간단하게 살펴볼 것이다.

1960년대 박정희 정권의 발전국가 수립 이후 중화학공업 정책과 관련하여 경제관료 조직 내의 갈등과 경쟁이 계속되었다. 관련된 주요 정책행위자는 경제기획원, 재무부, 상공부 등을 들 수 있다. 중화학공업정책과 관련하여 경제 관련 부처들 간에 갈등을 보이게 된 데에는 먼저 각 부처가 가지는 고유한 기관적 특성을 주요 원인으로 들 수 있다. 경제기획원[55]은 거시적·장기적 안목과 정책적 융통성을 가지고 있는 것으로

알려져 있었다. 그리고 재무부는 정책자원을 지니고 있어 보수적인 성향을 가지고 있으며 당장의 현안문제를 먼저 해결해야 한다는 입장을 가지고 있었다.[56] 반면 상공부는 특정산업부문을 대상으로 하고 있어 사회의 특정집단과 연계가 강한 관료기구라고 할 수 있다(김용복 1996, 146-148).[57] 이 조직들은 각 기관의 특성과 구성원들의 이념에 따라 시기별로 서로 다른 정책 아이디어를 가지고 경쟁하였으며, 특히 박정희와 전두환의 권위주의 정권하에서는 대통령이 어떠한 경제이념을 가지고 있으며, 어떠한 정책아이디어를 선호하고 지지하느냐에 따라 그 위상이 변화해 왔다.

1960년대 경제기획원은 상공부와 재무부 등 경제 관련 부처들을 총괄하면서 정부의 산업정책에 상당한 영향을 미쳤다. 당시 경제기획원은 주

---

55) 5.16 군사혁명 후 정부는 제일 먼저 경제개발을 추진할 정부 기구의 정비작업을 하게 되는데, 이로써 1961년 7월 22일, 경제기획원이 발족하게 된다. 경제기획원은 경제를 발전시킬 계획을 세우고 계획을 집행하기 위해 필요한 외자를 원활히 도입할 수 있는 경제 협력업무와 내자 지원을 위한 예산 기능을 한 곳의 정부 부처로 모아 만들어졌다(강경식 2010, 283, 401-402). 1963년에는 정부조직상 경제기획원장관이 부총리로 격상되면서 이러한 권한과 위계를 가진 경제기획원은 경제개발계획의 작성 등 '개발국가'의 기획 기능을 담당하는 핵심적 정부기관으로 자리잡게 된다. 경제기획원의 설립은 기획부서의 설치라는 의미뿐만 아니라, 경제기획원이 예산과 결산에 대한 권한을 가짐으로써, 실질적인 정책 집행의 수단 및 정책조정 능력을 가지게 되었음을 의미하였다.

56) 이러한 성향으로 인해 재무부는 추후 경제기획원 주도로 안정화시책을 입안하고 추진하는 과정에서 경제기획원의 주장에 동조하기 보다는 해결해야 할 현실문제를 염두에 두고 더욱 강하게 경제기획원의 주장에 대립하는 자세를 보이게 된다(강경식 2010, 634-638).

57) 이와 관련해서 오원철은 경제기획원이 5개년 계획 등의 경제운용을 국가경제라는 대국적인 측면에서 다루기 때문에 상공부가 마이크로(micro)적인 데 반해 경제기획원은 매크로(macro)적이라고 지적하면서 두 기관의 차이를 설명하였다(오원철 1999, 78).

로 경제학과 법학을 전공한 경제 관료 중심의 조직으로서 경제 정책의 기획 기능과 함께 예산 편성 기능을 겸비함으로써 경제 정책 추진에 있어서 가장 강력한 힘을 발휘할 수 있었다(박기주 외 2014, 103-104; 박병영 2003, 42), 1960년대 박정희 대통령은 경제 관료에 대한 대단한 신임을 갖고 있었으며, 경제기획원이 경제 정책에 관해 주도권을 갖고 집행할 수 있는 시스템이 갖춰져 있었기 때문에 1960년대에는 경제기획원의 위상이 매우 높았다.

그러나 1970년대 중화학공업화 시기 경제기획원의 영향력은 1960년대에 비해 상당히 위축되게 된다. 이는 1970년대 초 제1차 오일쇼크를 배경으로 촉발된 경제위기 속에서 경제 전문가들 사이에서 정부주도의 성장전략의 한계를 지적하면서 부상한 민간주도의 성장지속론이 경제기획원의 신진 관료들을 중심으로 정부 내에서도 힘을 얻고 있었기 때문이다(윤홍근 2013, 169-174; 오원철 2006, 137-139).[58]

경제기획원은 중화학공업육성을 점진적으로 해야 한다고 주장했다. 그러나 경제기획원의 민간주도 시장경제로의 이행 아이디어는 수출중심의 중화학공업화를 북한체제와의 경쟁에서의 승리와 연관시켰던 박정희 정권하에서는 힘을 얻을 수 없었다. 반면 상공부는 1970년대에 박정희 대통령의 강력한 후원 하에 중화학공업화정책을 추진해나갔다. 특히 오원철은 1971년 11월 박정희 대통령에게 경제기획원의 4대 핵심 공장 건설사업을 취소하고 방위 산업 육성을 중화학공업화의 일환으로 추진할 것

58) 1970년대 민간 주도의 성장지속론이 부상한 데에는 당시 1960년대와 1970년대를 통해 외국, 특히 미국에 유학한 사람들이 귀국한 이후 주로 대학의 경제학과에 자리잡으면서 본격적으로 미국식 경제학이 주류로서 자리잡기 시작한 시대적 배경과 연관이 있다. 이들은 신고전학파적인 경제이론에 기초하여 경제정책을 제안하고자 하였다. 특히 소위 '서강학파'라고 불리는 김만제, 이승윤, 남덕우, 김병국과 같이 미국에서 유학을 거친 교수들이 1960년대 후반 이후 경제정책 결정에서 핵심적인 역할을 하였다(박태균 2004, 29-32).

을 건의하였으며, 당일 청와대 경제 제2수석비서실이 신설되고 경제수석으로 임명되는 등 파격적 인사가 단행되었다. 이로써 중화학공업화 정책은 경제기획원에서 분리되어 오원철을 위시한 기술 관료 집단의 주도로 전면적인 시행이 이루어졌다.[59] 당시 경제기획원은 중화학공업 추진을 위한 별도의 조직을 구성하는 것에 반대하고, 중화학공업 기획단을 구성할 때 기존의 조직을 활용하려고 생각하고 있었다. 당시 경제기획원의 반대에도 불구하고 박정희 대통령은 청와대 직할의 '중화학공업 추진기획단'을 만들었으며, 1974년 8월 이후에는 기획단이 추진위원회를 대외적으로 대표하면서 중화학공업화정책의 각 분야를 조정하는 역할을 맡게 되었다. 이로써 사실상 청와대 주도로 중화학공업화 정책을 주도하게 되었다(오원철 1999, 388-391; 박기주 외 2014, 107-109, 164-165; 김흥기 1999, 218-220).

이처럼 1970년대 초 중화학공업 추진기획단 출범 이후 경제정책은 사실상 이원화되어 결정되었고, 따라서 경제기획원은 경제정책의 중심권에서 벗어나 있게 된다. 1970년대 후반까지 이러한 경제부처 간 정책갈등 과정에서 박 대통령은 재무부와 상공부의 정책 아이디어를 주로 수용하였기 때문에 경제기획원의 위상은 더욱 저하될 수밖에 없었다(강경식 2010, 401-402; 김흥기 1999, 273-274).

한편, 1978년에 2차 석유파동이 나면서 나타난 또 다른 경제위기[60] 속

---

59) 중화학공업정책을 추진한 상공부의 기술관료는 테크노크라트(Technocrat)로 불렸는데, 오원철은 테크노크라트를 "기술적 기초 위에 정책을 다루는 공무원"이라고 설명한다. 이에 반해 경제기획원형 관료는 "경제학적 지식을 바탕으로 국가경제 전반에 대한 현황을 통계적으로 파악하고 이에 대처하는 행정능력을 갖는 관료"로서 경제관료(Econocrat)로 이해되었다(오원철 1999, 56-57; 78).

60) 당시 오일쇼크로 인해 수출 경기가 악화되고 제조업체들의 설비가동률이 크게 떨어졌고 인플레가 벌어지면서 금리가 치솟았으며, 해외채무 상환도 갈수

에서 경제부처들의 위상은 부침을 경험하게 된다. 특히 제조업 전체의 이윤율 저하를 초래하는 주범으로 인식되었던 중화학공업 부문의 과잉중복 투자를 조정, 해소하는 것이 중요한 과제로 떠올랐다. 물가안정과 중화학투자 대책이 필요하다는 경제기획원 관료들의 판단에 따라 1979년 4월 경제기획원은 정부 주도의 중화학공업 육성 정책을 업계의 자율조정과 시장경제 원리에 입각한 민간 주도형으로 바꾸어 나간다는 구상을 담아 '경제안정화 종합시책'으로 내놓았다.

그러나 1979년 4월 17일에 이 안정화시책이 발표되자, 재무부와 상공부와 같이 중화학공업화를 주도적으로 추진했던 기존 관료들은 여기에 반발하였다. 박정희 대통령 역시 안정화시책의 강력한 추진에는 이렇다 할 열의를 보이지 않았기 때문에 1979년 5월 제1차 중화학투자조정은 아무런 성과를 거두지 못했다(박기주 외 2014, 103-104; 박병영 2003, 42). 그리고 그 해 10·26 사태로 박정희 정권이 돌연 붕괴되게 된다.

이후 전두환 정부는 최악의 상황에서 5공화국을 시작하게 되었다. 극도의 정치적 불안은 물론이고, 제2차 오일쇼크와 누적된 구조적인 문제들이 한꺼번에 터져 나오면서 국내 경제가 심각한 불황 속에서 허덕이고 있었다. 따라서 전두환 정권은 눈앞에 닥친 경제문제 해결에 전적으로 매달릴 수밖에 없었던 데다가 허약한 정치적 정통성을 커버하기 위해 경제적 위기를 해결해야만 했다. 당시 가장 시급하게 해결해야 했던 문제는 과잉중복투자의 조정과 광범위한 안정화정책의 실행이었다(이장규 외 2011, 60-61; 전창환 2004, 104-105). 전두환 정부 입장에서는 당시의 경제위기를 잠재우는 정책을 추진하는 것이 정권의 안정 및 정당성과 연결되는 문제였기 때문에 안정화시책에 대한 타부처 경제관료들의 반발에도 불구하고 경제기획원이 주도한 안정화시책을 강력히 지지하였다(전창환

---

록 어려워졌다(박기주 외 2014, 103-104; 박병영 2003, 42).

2004, 105-111; 김용복 1996, 151-152).

특히 전두환 대통령이 안정화시책에 확신을 가진 데에는 김재익의 역할이 컸다. 김재익은 미국에서 박사학위를 받고 돌아온 뒤 경제기획원의 경제기획국장으로 임명되었으며, 제4차 경제개발 5개년 계획을 편성했다. 남덕우에 따르면, 김재익은 철두철미한 안정주의자로서 경제운영 방식을 근본적으로 뜯어 고쳐야 한다는 지론을 가지고 있었다. 대통령 경제수석으로 발탁된 김재익은 전두환 대통령으로부터 "경제는 당신이 대통령이야" 할 정도로 신임을 얻었으며,[61] 안정화시책이 5공의 경제정책 기조로 채택되는 데에 결정적 역할을 했다(남덕우 2009, 252-255).

상공부와 재무부 등 발전국가의 정책 유산을 지속시켜가기를 원하는 타 경제부처의 관료들은 다시 경제기획원 주도의 안정화 시책에 크게 반발하였다. 게다가 상공부 등 실무 부처의 공무원들은 주로 당시 정권 실세의 한축을 이루었던 군부출신 인사들-즉, 신군부 실세들[62]을 찾아가 안정화시책의 문제점들을 주로 얘기했다. 신군부 실세들에게 한국의 경제 실정을 잘 모르는 미국 유학파들이 미국의 이론을 그대로 한국에 적용하려 한다는 점을 특히 부각시키면서 타 경제부처 관료들은 안정화시책의 집행에 저항하기도 하였다. 그러나 안정화 시책이 타부처 경제관료들의 반발과 재계의 저항에도 불구하고 5공화국 정부의 경제정책 근간으로 자리잡을 수 있었던 것은 무엇보다도 김재익에 대한 신뢰를 바탕으로

61) 전두환의 김재익에 대한 신임은 다음의 일화에서 잘 드러난다. 1980년 전두환 대통령이 경제 가정교사 노릇을 하던 김재익을 청와대 경제수석으로 임명할 때, 김재익이 "각하, 제가 청와대 경제수석을 하려면 한 가지 조건이 있습니다. 제가 하려는 경제정책은 인기가 없습니다. 기득권층이 어떤 저항을 하더라도 제 말을 믿고 정책을 끌고 가 주시겠습니까?" 라고 묻자 전두환은 "여러 말 할 것 없어. 경제는 당신이 대통령이야." 라고 하면서 김재익의 경제정책 추진을 지지했다(최경선 2014/01/22).

62) 5공 창업에 직접 참여한 허화평, 허삼수 등을 가르킨다.

한 전두환 대통령의 압도적인 권력행사를 배경으로 가능했다(윤홍근 2013, 180-182).

그러나 전두환 대통령의 집권 초기의 안정화정책이 집권 중후반기까지 일관되게 유지되지는 못했다. 먼저 1983년 10월, 전두환 대통령의 동남아시아 순방길에 버마(현 미얀마)에 들렀을 때 아웅산에서 북한이 공작한 폭탄 테러가 발생하여 김재익이 갑작스럽게 사망하게 된다. 그 이후에는 당시 개혁을 주도했던 관료들의 힘마저 약해져 1984-85년을 기점으로 자유주의적 개혁드라이브가 크게 약화되었다(김상조 2004, 136-139).[63]

국제적으로 저금리, 저유가의 형성, 그리고 1985년 9월 선진국 간 정책협조의 산물인 '플라자합의' 이후 나타난 엔화에 대한 달러화의 평가절하(저달러) 등 대외적 경제 환경의 변화는 1980년대 초반 수출부문 중화학공업을 중심으로 한 대내적 축적체제의 재편과정과 맞물려 이른바 '3저호황'이라는 '단군 이래 최대의 호황국면'을 조성하였다(조성렬 1996, 195). 이로써 당시 발전국가모델에 기초한 중화학공업체제의 재구조화와 개혁의 필요성은 약화되었으며, 구체제의 개혁이 뒷전으로 밀려나게 되었다.

그러는 와중에, 1987년 6월의 6·29 선언 이후 그동안 억압되었던 정치적 자유가 폭발적으로 분출되었다. 1980년대 중반에 진행된 민주화는 정치경제체제에 중요한 변화를 야기하였는데, 민주화로의 이행과정에서 탄생한 6공화국의 경제이념은 '경제민주화' 추구였다. 당시 대중들의 경제민주화 요구의 핵심 내용은 "정부규제의 완화"와 "지역간, 계층간, 산업간 균형발전"이었다. 이에 노태우 정부는 출범초기 형평과 분

63) 이에 따라 1985년 이후 산업합리화 조치 등에서는 과거 재무부 출신 관료와 점진적 개혁주의자들이 주도적 역할을 하게 된다.

배를 강조하며 경제제도의 개혁에 나서는 듯하였다(김정주 2004, 323-324, 332-337; 김용복 1996, 153).

그러나 1989년 3저호황이 끝나면서 경제성장률의 하락, 수출증가율의 둔화, 그리고 인플레이션의 진행 등 경기하강의 조짐이 나타나게 되었다. 또한 3저 호황기 이후 경기하강 국면에서 경제위기의 원인으로 노사분규가 지목되면서 정부 내에서는 끊임없이 경제위기론이 재생산되었다(김정주 2004, 323-324, 332-337; 김용복 1996, 153).

당시 경제위기에 대한 대통령의 위협 인식은 국무회의 석상에서의 노태우 대통령의 다음과 같은 발언에서도 잘 드러난다:

"경제가 중대한 갈림길에 서 있다. 이대로 가다간 내년부터 정말 큰 문제가 생길 것이다. 경제가 무너지면 민주화도 안 된다." (이장규 외 2011, 65-66)

1980년대 후반 한국사회에 만연해있던 경제위기론은 정부의 경제개혁을 좌절시키는 주요 요인이 되었다. 나웅배 경제팀에 이어 등장한 조순 경제팀(1988.12.~1990.3)은 안정과 복지의 정책기조를 가지고 본격적인 경제개혁 정책을 추진하였다. 1988년 11월 중순 나웅배 부총리는 대우조선이 도산될 경우 득보다 실이 많기 때문에 대우측의 자구노력 강화를 전제로 조건부 지원을 하겠다는 의사를 밝혔었다. 그러나 같은 해 12월 5일 개각을 통해 들어선 조순 경제팀은 자금문제보다도 근로자와 경영진의 정상화 의지가 더욱 절실히 요구되며, 근본적인 개혁이 없으면 정상화는 불가능하다는 입장을 강하게 표명하였다(김왕기 1989, 317-318; 유영을 1989, 437-438). 이는 특히 케인즈주의 경제학자로서 "형평과 균형"을 내세우며 복지정책과 경제민주화를 강조한 조순의 이념적 성향과 연관지어 이해될 수 있다.

당시 정부는 대우조선에 자금을 지원하는 방안을 검토하던 중 과거 5공화국의 부실기업 정리 때처럼 국민들의 의혹을 사지 않기 위해 미국의 크라이슬러 지원 사례 등을 연구하며 구체적인 지원방안을 다각도로 마련하였다.[64] 결국 미정부의 지원으로 크라이슬러가 회생케 되어 미국경제에 큰 보탬이 된 것을 교훈삼아, 당시 한국 정부는 대우조선도 미국 크라이슬러식의 지원만 뒤따른다면 90년부터 흑자전환도 가능할 것으로 보았다(박영균 88/11/15, 2; 심홍섭 88/11/15, 7).

이처럼 대우조선 지원에 있어서 조순이 생각했던 모델은 미국 크라이슬러 지원과 같이 근로자와 경영진의 정상화의지를 통한 회사의 근본적인 개혁을 하는 중장기적인 구조조정이었다. 그리고 대우조선이 정부지원에만 너무 의지하기 보다는 대우조선의 자구노력 범위가 더 커야한다고 강조하였다. 그러나 1989년 말 3저호황의 종식 이후 경제상황이 악화되고, 국가적인 위기론이 확산되면서 조순 경제팀은 중장기적인 구조조정보다도 단기적인 안정정책으로 정책 방향을 바꾸게 된다. 이러한 상황에서 결과적으로 대우조선에 대해 2천억 원의 구제자금을 지원하는 등 자신이 추진한 경제개혁과 모순되는 정책을 시행하게 되었으며(조성렬 1996, 196-198), 결국 1980년대 말 위기 앞에서 조순 경제팀의 초기 경제개혁은 후퇴를 거듭할 수밖에 없었던 것이다.[65]

---

64) 1979년 미국 빅3의 하나인 크라이슬러사가 50억 달러의 부채로 도산위기를 맞게 되었다. 미정부는 당시 도산에 따른 실업문제(50만 명) 세수감소 회생가능성 등을 감안하여 아이아코카 회장이 직접 의회에 나와 현황을 설명하는 의회청문회를 거쳐 정부와 의회가 0.5%의 지급보증료를 받고 15억 달러의 지급보증을 해주는 등 구제금융을 지원하기로 결정하였다. 대신 미국정부는 지원조건으로 크라이슬러가 회사자산매각, 신규융자, 근로자임금동결 등 자구노력으로 20억 달러의 신규재원을 조달할 것을 요청하였다.

65) 조순 부총리의 경제기조의 변화는 89년 11월 10일 위기상황을 극복하기 위해 경기부양으로 정책을 선회하는 선언에서도 잘 나타난다: “위기상황을 극복하기 위해 정부는 적극적인 부양책을 펴나가겠다. 재무부와 협의해 금리도

상공부가 처음 제시한 것에 비해 정부의 지원 규모를 줄이고 대우조선 측의 자구 노력을 강조한 경제기획원의 안이 받아들여지지 않은 데에는 1980년대 말 경제기획원의 위상이 약화되면서 상공부와의 권위 경쟁에서 밀리게 된 배경과도 연관이 있다. 경제기획원은 1960년대 초 이후 정부 조직이 경제 발전을 근간으로 계획되고 운영되면서 가장 '지나치게' 비대해진 대표 부서로 여겨져 왔다. 이후 1988년 5월에 발족한 행정개혁위원회(이하 '행개위')[66]는 1989년 7월, 행정 규제의 완화를 중심으로 경제 부처, 특히 경제기획원 기능을 축소할 것을 건의하였다. 행개위의 건의안의 주된 내용은 경제기획원이 경제 정책에 관한 종합 조정 기능만을 전담하고, 집행 기능을 각기 해당 부처로 옮기는 것이었다.

이러한 축소안에 대해 경제기획원은 강하게 반발하였으나 '6·29 민주화 선언' 이후 '부처 할거주의'가 만연해짐에 따라 각 경제 부처의 권익을 더욱 앞세우기 시작하면서 결국 경제기획원의 가장 중요한 기능인 정책 조정 기능은 약화되게 되었다. 이런 상황에서 1989년 하반기에 접어들어 조순 부총리의 권위에 대해 부처들과 경제수석이 도전하면서 기획원의 위상이 다시 흔들리게 되었다(김흥기 1999, 468-473).[67] 이처럼 6공 정부에 들어서면서 경제 팀장인 부총리의 입지가 과거에 비해 많이 약해진 상황에서 대우조선에 대한 정부의 지원방식에 있어서 조순 부총리가 자신의 경제이념을 관철시키지 못하고 결국 상공부가 제안한 대우조선에 대한 강력한 지원에 동의할 수밖에 없었던 것은 부처 간의 권위를 둘러싼 담론경쟁에서 경제기획원이 열세에 몰린 것과도 관련이 있음

---

내리겠다." (이장규 외 2011, 523)

66) 행정개혁위원회의 주된 설립 목적은 부처 조직을 합리적으로 개편하여 행정권한을 축소 조정하거나 민간 이양하기 위한 것이었다.

67) 예를 들어 당시 조순 부총리는 한국중공업이 공기업으로 존속해야 한다고 주장하였으나 상공부와 경제수석실에 의해 민영화가 확정되면서 결국 경제기획원의 위상은 더욱 약화되었음을 보였다.

을 보여준다.

결론적으로 위와 같은 이유로 1980년대 대우조선 지원 사례에서는 국가 개입주의적 산업정책을 강조하였던 상공부의 담론이 승리한 것을 볼 수 있다. 특히 상공부가 대우조선의 도산을 막기 위해 산은과 경제기획원의 반대에도 불구하고 막대한 정부의 지원을 해줄 수 있었던 것은 1984년 이후 세계적인 조선 경기의 침체로 선박 수주가격이 과거의 절반 수준으로 떨어지는 등(신장섭 2014, 115-116) 위기의 요인이 외부에 있다는 점을 강조함으로써 대우조선을 살려서 더 이상의 국가적 위기를 막아야 한다는 담론이 더 설득력을 얻었던 것도 주요 원인으로 생각해볼 수 있을 것이다.

## 제3절 정책결과

담론경쟁의 결과, 대우조선의 위기를 해결하기 위해 1989년 3월 27일 한승수 상공장관은 정부를 대표하여 '대우조선 정상화방안'을 발표하였다. 한승수는 이날 기자회견을 통해 대우조선에 대한 신규자금투입규모를 총 8천억 원으로 책정하고, 이 중 4천억 원은 대우측의 자구노력형태로 충당하며, 나머지 4천억 원은 산업은행의 융자형태로 지원하기로 결정했다고 발표했다. 이에 따라 대우조선측은 1989년 말까지 대우증권의 김우중 회장 개인지분 주식과 5개 계열회사(제철화학, 대우투자금융, 풍국정유, 신아조선, 설악개발 등)를 매각하고, 1990년 6월말까지 대우그룹본사빌딩과 다른 부동산-유가증권을 매각해야 했다. 반면, 정부는 산은의 기존대출금중 2천 5백억 원에 대해 원리금상환을 7년 거치 10년 상

환으로 유예해주고, 7년 동안의 이자 탕감과, 1990년 대우그룹이 4천억 원의 출자를 끝내면 산은을 통해 7년 거치 10년 상환조건으로 1천5백억 원을 신규융자해주는 지원을 하기로 하였다(송희영 89/03/28, 7). 이후 1989년 8월 27일, 정부차원의 '조선산업 합리화조치'가 시행되었으며, 이를 통해 조선산업을 합리화업종으로 지정하고, 정부는 당시 대우조선 외에 합리화지정을 신청한 인천조선, 대한조선공사 등 업체에 대해서도 각종 금융-세제상의 혜택을 제공하게 된다. 대우조선에 대한 이 같은 금융특혜는 1989년 8월 현재 가치기준으로 2천50억 원을 한꺼번에 지원하는 효과를 갖는 것과 같아서 기업지원의 형평원리를 철저히 외면했다는 비난의 여지를 남겼다(한국조선공업협회 2005, 180-181; 배인준 89/08/29, 3).

**<표 4-3> 대우조선 정상화 조치 내용**

| 회사측자구노력(4천억 원) | 정부지원내용(금융지원 2천억 원) |
|---|---|
| -5개 계열사 매각(제철화학, 대우투자금융, 풍국정유, 신아조선, 설악개발): 89년 말까지 1천 5백억 원 조달.<br>-대우그룹본사빌딩매각: 90년 6월말까지 5백억 원 조달.<br>-대우증권의 김우중 회장 지분 매각: 89년 말까지 1천 5백억 원 조달.<br>-대우중공업과 합병(92년까지).<br>-기타 부동산, 유가증권매각. | -산은(産銀) 기존대출금 2천 5백억 원 원리금 상환유예: 7년 거치 10년 상환으로, 1천 5백억 원 지원효과.<br>-산은 1천 5백억 원 신규대출: 5백억 원 지원효과.<br>-산업합리화 업종지정: 계열사와 주식 매각에 따른 법인세, 특별부가세 면제(세금감면액은 미정).<br>-여신관리규정적용 배제 및 공정거래법상 출자제한조치 배제. |

출처: 송희영 89/03/28, 7

## 제4절 소결

제4장에서는 1990년대 한국 조선산업정책의 변화를 1993년 조선산업 합리화조치 해제와 관련된 담론경쟁을 통해 살펴보았다. 당시 대우조선의 파국만은 막아야 한다는 여론이 지배적이었기 때문에 정부로서는 사실상 국민부담으로 대우조선 경영 정상화를 위한 지원방안을 마련할 수 있었다고 할 수 있다(배인준 89/06/22, 6). 그러나 정부의 대우조선 지원이 결정된 후에도, 대우조선의 지원 정도(지원액)를 두고 경제관료, 부처간에 이견 대립이 계속되었다. 담론경쟁의 결과 일개 기업에 대규모 지원을 하는 것이 형평성에 어긋난다는 점을 들어 시장논리를 강조한 담론보다 대우조선의 위기를 국가적인 위기와 동일시함으로써 정부의 적극적인 역할과 지원을 강조한 산업논리 담론이 더욱 설득력을 얻게 되었다.

대우조선에의 지원여부와 지원액 및 그 방법에 대한 담론경쟁이 이루어진 결과 1989년 조선산업 합리화조치를 통해 대우조선에 대한 전례없는 대규모의 지원이 확정되었다.

1980년대 이후 심각한 정치적, 경제적 변환과 전두환 정권의 신자유주의 개혁으로 인해 한국 조선산업정책의 목적은 1960-70년대의 발전주의적 목적에서 자유주의적 목적으로 변화되는 듯 보였다. 그러나 1989년 조선산업 합리화조치를 통한 대우조선 지원은 정부의 직접적인 개입과 주도적인 역할, 특혜적 지원을 특징으로 한다는 점에서 1980년대 조선산업정책은 박정희 정부 시기 정부 중심 발전주의적 육성정책에서 정부 중심 발전주의적 조정정책으로 변화되었다.

# 제5장 1993년 조선산업 합리화조치 해제와 규제 완화 정책[68]

## 제1절 쟁점

앞서 살펴본 바와 같이 1980년대 장기간 세계 조선 불황으로 한국 조선업계가 침체를 경험하면서 1980년대 말 대우조선 등 일부 조선업체들의 경영정상화의 어려움과 도산의 우려가 판단되어 1989년 9월 정부 주도로 조선업계의 대대적인 구조조정인 조선산업 합리화조치가 시행되었다. 1989년 정부는 조선산업의 불황이 깊어지자 산업정책심의회를 열어 조선산업을 합리화 업종으로 지정하고, 대우조선해양과 대우중공업의 합병, 산업은행의 조선합리화 자금 지원 등을 추진하며 1993년 말까지 조선시설의 신·증설을 일체 금지하고 선박수출추천제도의 시행으로 저가수주와 과당경쟁을 방지토록 하였다. 조선산업 합리화조치는 조선시설의 과잉설비에 따른 국내업체간 과다수주경쟁을 막기 위해 1993년 말까지 생산설비를 늘리지 못하게 하는 규제조치였다(한국조선공업협회 2005, 187-188; 최회봉 1993/05/24).

김영삼 정부 시기 조선산업정책에서 가장 중요한 이슈는 1993년 조선산업 합리화조치 해제와 관련된 정부와 업계의 논쟁이었다. 1990년대 초

68) 본 장의 내용은 박사과정 중에 작성 및 발표한 조한나(2017)의 내용 일부를 박사논문형식에 맞춰 수정·보완한 것이다.

만 하더라도 정부 정책의 기조는 조선산업 시설 증설에 명확히 반대하는 것이었다. 그러나 1993년 말 합리화조치 해제를 앞두고 현대, 대우와 같은 국내 조선 대기업들로부터 합리화조치 해제가 세계조선업계의 과잉공급과 국내 조선업계의 불황을 가져올 수 있기 때문에 해제를 연장해야 한다는 의견이 강하게 제기되었다. 1993년, 합리화조치 해제 시점을 6개월 정도 남겨둔 상황에서 합리화조치의 해제여부를 놓고 조선업체 간의 논쟁이 있었다. 먼저 삼성중공업은 조선시장의 호황[69]을 이유로 생산시설의 신·증설을 계속 억제할 경우 수주 확대가 불가능하다며 산업합리화조치의 조기해제까지 건의하였다.[70] 이에 대해 현대중공업과 대우조선해양은 설비 확대가 자칫 공급 과잉을 가져와 1980년대 중반과 같은 구조적 불황을 야기할 것[71]이라며 삼성의 주장을 반박하였다. 현대와 대우는 또한 조선 생산설비 확대 정책의 채택을 금지하고 있는 OECD 조선작업부회에 가입되어 있는 한국이 생산시설을 늘릴 경우 경제협력개발기

---

69) 1993년 5월까지 한국 조선수주량은 3백21만t(65척·2억달러)으로 1992년 같은 기간보다 무려 6백98%가 늘었는데 이는 1992년 불황여파로 수주잔량이 부족해 각사가 영업활동을 강화한데다 엔화강세로 외국 선주들이 발주처를 일본에서 한국으로 돌렸던 것에 크게 기인한다(권혁찬 93/06/24).

70) 업계에서는 삼성 중공업의 시설 확장 찬성입장에 대해 삼성이 시설증설을 원했던 진짜 이유는 삼성이 현대나 대우에 비해 규모가 어중간했기 때문에 규모의 경쟁에서 살아남기 위한 것으로 이해되기도 한다. 실제로 삼성중공업은 합리화조치 해제 전에 업계 3위였으나, 해제 이후 설비능력을 확장한 결과 기존의 조선업계 서열 2위인 대우조선을 제칠 수 있었다. 94년 현재 조선업체 순위는 현대중공업-삼성중공업-대우중공업-한라중공업-한진중공업 순이었다(이경묵·박승엽 2013, 102-103).

71) 현대와 대우는 한국의 조선 능력은 연간 4백57만Gt(세계시장점유율 25%)이지만 도크회전율을 극대화할 경우 연간 6백만 Gt까지 건조가 가능하기 때문에 이런 상황에서 합리화조치 해제로 인한 증설경쟁은 과당수주경쟁을 유발하여 조선산업을 다시 불황의 늪으로 빠지게 할 것이라고 경고하였다(최회봉 93/05/24).

구 각국으로부터의 제재는 물론 이들 나라의 조선업체들에도 신·증설의 빌미를 주어 1980년대 극심했던 조선 불황이 재현될 것에 대해 우려가 있다고 보았다(안재승 93/06/28). 이러한 이유를 근거로 현대와 대우는 조선산업 합리화조치가 3년 정도 더 연장되어야 한다고 주장하였다. 이렇듯 당시 조선업계의 대기업들 사이에서는 '사상 최대의 호황에 대비해 시설투자를 해야 한다'는 삼성중공업의 의견과 '시설 증설은 공멸이나 다름없다'는 현대중공업과 대우조선해양의 의견이 팽팽하게 맞서고 있었다.

따라서 김영삼 정부 시기 한국 조선산업정책에 대한 담론경쟁은 합리화조치의 해제 여부와 합리화조치 해제 이후에도 조선업계의 설비증설과 과잉경쟁을 막기 위한 정부의 행정지도 유지 여부와 관련되어 진행되었다.

## 제2절 담론경쟁

김영삼 정부의 경제개혁 프로그램은 애당초 신자유주의에 기초하고 있었다. 김영삼 정부는 초기에 신경제 5개년 계획을 발표하게 되는데, 이는 경제에 대한 국가개입의 축소와 시장기능의 강화를 강조한 '신자유주의'적 성격을 띠고 있다(정무권 2000; 하연섭 2006b, 11). 김영삼 정권을 구성하는 정책 엘리트들은 기본적으로 이러한 새로운 경제정책의 방향에 동의하였으나 산업정책에서의 국가의 역할과 관련해서는 서로 다른 담론을 주도하였다.

박재윤은 김영삼 정부 출범 초기 '신경제'라는 신 한국경제론을 제시하여 김영삼 정부의 경제정책방향을 이론화하였다. 신경제의 요체는 경제의 주도권을 민간에 넘겨 효율성을 높이고, 시장경제 원리를 활성화하

는 것이었다(정영무 92/12/30). '신경제 100일 계획' 은 당시 경제 상황을 위기로 정의하고, 적극적인 재정·통화정책을 통한 경기부양조치였기 때문에 기업들의 투자활성화를 위한 자금공급 확대 및 각종 규제완화를 포함하고 있었다. 그러나 이는 한편으로는 신자유주의자들의 지향과 달리 과거와 같은 수준의 정부 개입을 내포하는 것이었다. 이에 반해 경제기획원 관료들의 정책 우선순위는 경기부양보다는 구조조정을 통해 안정 및 긴축 기조를 유지하여 1980년대 말 이후 3저호황을 거치면서 한국 경제에 자리잡은 "거품을 걷어내는" 것이었다(김홍기 1999).

이 시기 담론경쟁은 한이헌[72]을 중심으로 한 경제기획원과 한국개발연구원의 시장논리 담론 대 박재윤[73]과 김철수를 중심으로 한 상공부와 재무부의 산업논리 담론 간에 이루어졌다. 한이헌과 박재윤은 김영삼의 대선캠프 때부터 경제자문을 해주면서 김영삼 정부 출범시의 경제기조의 틀을 구축하는데 중요한 역할을 했다. 한이헌과 박재윤은 모두 서울상대 출신으로서 '경제자율화', '경제 행정·제도의 개편' 을 강조한다는 공통점이 있었으나, 경제현안에 대한 시각과 해결방안에서 의견대립을 하였다.

---

72) 한이헌은 대표적인 후세대 시장주의적 관료로서 경남 김해출신으로 김영삼과는 경남고 선후배사이였던 민자당 경제전문위원시절 당시 김영삼 민자당 대표위원의 요구로 3년간 경제과외를 해주면서 김영삼의 경제교사로 불리게 되었다. 그는 김영삼 정권기 공정거래위원장, 경제기획원 차관, 청와대 경제수석 등 요직을 거치며 김영삼 정권의 경제정책을 주도하는 역할을 하였다(부산일보 92/12/20).

73) 박재윤은 서울대 경제학과 교수와 전국은행현합회산하 금융연구원장 출신으로 김영삼 대통령이 민자당 대통령 후보로 선출된 뒤 경제특보로 발탁이 되었다. 그는 김영삼 정권 시절 또한 경제수석, 재무부장관, 통상산업부장관, 금융통화운영위원을 거쳤다(정희경 98/05/28).

## 1. 산업논리 담론

김영삼 정부 초기 경제수석이었던 박재윤[74]은 한이헌과 같은 경제기획원 출신 정통 관료들과는 다르게 교수출신이자 금융연구원의 초대 연구소장직과 금융학회 회장을 지냈다. 금융연구원의 경우 신자유주의적·시장주의적 정책지향을 추구하던 경제기획원과 대립하며 국가에 의한 금융통제를 주장했던 재무부 관료들과 깊은 관련을 맺고 있었다.

김영삼은 출범 초기 박재윤의 신경제정책을 전적으로 지지해주었다. 여기에는 김영삼이 경기침체가 개혁에 걸림돌이 된다고 생각했으며, 경기 부양을 통해 국민들로부터 인기를 얻어 개혁에 성공하려는 정치적 의도가 작용했다고 할 수 있다(박종인 98/06/22). 앞에서 설명한 바와 같이 박재윤의 신경제정책은 신자유주의적인 규제완화의 성격을 지니면서도 동시에 정부의 개입 역시 내포하고 있었는데 이는 특히 산업정책에 대한 상공부의 의견과 일치되는 것이었다. 김영삼 정권 초반에 경제정책 추진에 있어서 막강한 영향력을 행사하고 있던 박재윤은 1994년 10월까지 경제수석의 자리를 지키고 있었다. 이 기간 동안 상공부 장관이었던 김철수는 "자동차, 철강, 항공, 반도체 등 대규모 장치산업은 투자위험이 높고 자금·고용·입지 등에서 국민경제에 미치는 영향이 크기 때문에 정부의 개입할 수 있는 정책수단이 필요하다"는 입장을 견지하고 있었으며 이러한 견해는 박재윤의 지지에 의해 뒷받침되었다(신현만 94/08/27).

김철수 상공장관과 박재윤 경제수석의 이러한 아이디어는 합리화조치 해제 이후 조선산업정책에도 영향을 미쳤다. 박재윤이 경제수석으로 재

74) 박재윤은 정치에 깊이 관여했던 김영삼의 차남인 김현철의 추천으로 경제특보로 발탁되었다.

임하는 동안은 조선산업정책은 합리화조치 해제 후에도 적어도 최소한의 범위 내에서 정부의 규제와 조정 의지를 보여주고 있었다. 1993년 12월, 상공자원부는 “앞으로 조선업계의 도크 신·증설에 정부가 직간접적으로 관여하는 일은 없을” 것이나 “증설에 따른 부당한 인력 스카우트를 막기 위해 조선업계가 설비를 확장할 경우 반드시 소요 인력 확보계획을 사전에 공개토록” 하였다(백현충 93/12/25). 또한 94년 초에는 한국 조선업체들의 “도크증설경쟁이 과잉우려 및 미국, 일본, EU 등 선진국과의 통상마찰을 가속화시킨다고 판단, 행정지도를 통해 증설을 억제하도록 강력히 유도”할 계획을 가지고 있었다(서울신문 94/03/27).

이처럼, 1993년 조선산업 합리화조치 해제 이후에도 김영삼 정부 내에서는 조선산업과 같이 “설비규모가 크고 국민경제에 미치는 영향이 큰” 산업의 경우 “과잉·중복투자가 없도록 업계의 자율조정기능과 정부의 행정지도기능을 적절히 조화시켜 나간다”는 정책방침을 고수하고 있었다(매일경제 94/04/05). 이들이 산업정책에서 이러한 국가의 역할을 강조한 데에는 경쟁촉진이 중복·과잉 투자 등 국가재원의 효율적 배분을 어렵게 한다는 인식을 공통적으로 갖고 있었으며, 또한 선진국과의 통상마찰을 가속시키는 것을 염려했기 때문이었다.

그러던 중, 1993년 8월, 삼성이 승용차사업 진출 의사를 보이자 산업정책을 담당해왔던 통산부의 김철수 장관과 박재윤 경제수석, 그리고 한국산업연구원은 국가주도의 투자조정 논리 하에서 삼성의 신규참여가 자동차 업계의 과당경쟁의 폐해와 이에 따른 경쟁력 약화를 불러올 것이라는 이유를 들어 삼성의 자동차 산업 진출에 반대하였다.

그러나 결과적으로는 삼성의 승용차사업 허용으로 김영삼 정부에서는 모든 산업에 대한 진입장벽을 없애는 계기가 되면서 산업정책의 대전환을 가져오게 된다.[75] 이후 김영삼 정부는 산업정책의 방침을 기업의 자

율성 확대를 통해 경제운용 주도권을 민간기업에 대폭 넘기고, 경쟁촉진을 강조하는 방향으로 바꾸게 된다(신현만 94/12/02).

그러나 삼성의 자동차산업에의 진출 이후에도 산업정책에서 정부의 개입주의적 역할이 어느 정도는 필요하다는 입장이었던 박재윤은 1994년 12월 내각에서 통상산업부 장관으로 자리를 옮기게 된다. 박재윤은 초대 통상산업부 장관 취임식에서 "강하고 효율적인 기업을 만드는 것이 통상산업부의 기본 임무다. 국가경쟁력은 기업의 경쟁력이며, 강한 기업이 뒷받침돼야 통상정책도 성공할 수 있다. 산업정책과 자원정책도 강한 기업을 뒷받침하기 위한 것이다." 라고 함으로써 여전히 개방과 경쟁뿐만 아니라 보호와 육성도 포함되어 있는 산업정책을 구상하고 있었다(신현만 94/12/25).

앞에서 살펴본 바와 같이 조선산업이 국가경제에 중요한 산업인 만큼 김영삼 정부에서 상공부는 합리화조치 해제 이후에도 계속해서 정부의 행정지도 방침을 가지고 산업의 육성 및 보호에 개입하고자 하는 의지가 있었다. 이는 박재윤이 산업부 장관으로 취임한 이후에도 신산업정책을 구상하고 국가의 역할이 수반된 산업정책을 펼치려고 했던 것과도 연관된다.

## 2. 시장논리 담론

한편, 시장주의적 담론은 경제기획원 출신의 한이헌을 중심으로 이루어졌다.

---

75) 김철수 당시 상공부 장관은 1994년 12월 3일 기자간담회에서 삼성의 승용차 사업을 긍정적으로 검토하기로 한 배경은 김영삼 대통령이 시드니에서 행한 세계화 추진선언이 계기가 되었다고 설명한 바 있다(매일경제 94/12/03).

<표 5-1>은 김영삼 정권의 경제팀 구성을 보여주는데, 한이헌과 더불어 김영삼 정권기의 경제팀에서 요직을 차지했던 정책행위자들의 상당수는 한이헌과 같은 시장주의적 관료로 대부분 경제기획원 출신이었다.[76]

**<표 5-1> 김영삼 정부의 경제팀 구성**

| 교체 시기 | 1993. 2. | 1994. 10. | 1995. 12. | 1996. 8. | 1997. 3. | 1997. 11. | 1998. 2. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 경제 부총리 | 이경식 | 정재석 | 홍재형 | 나웅배 | 한승수 | 강경식 | 임창렬 |
| 경제수석 | 박재윤 | | 한이헌 | 구본영 | 이석채 | 김인호 | 김영섭 |

출처: 김성수・유신희 2014, 142.

한이헌은 대표적인 후세대 시장주의적 관료로서 경남 김해출신으로 김영삼과는 경남고 선후배사이였다. 그는 민자당 경제전문위원시절 당시 김영삼 민자당 대표위원의 요구로 3년간 경제과외를 해주면서 김영삼의 경제교사로 불리게 되었다. 그는 김영삼 정권기 공정거래위원장, 경제기획원 차관, 청와대 경제수석 등 요직을 거치며 김영삼 정권의 경제정책을 주도하는 역할을 하였다(부산일보 92/12/20).

한이헌 경제수석과 한국개발연구원(KDI)은 1993년 8월 삼성의 승용차 사업 진출의 안내에 "경제주체의 자유로운 선택"이라는 시장경제원리의 해석을 바탕으로 이를 옹호하였다. 한이헌은 공정거래위원장과 경제기획원차관으로 있을 때 "재벌의 선단식 경영은 문제지만 더 큰 문제는 경쟁이 제한된 것"이라는 논리를 일관되게 갖고 있었다(이종재

76) 김영삼 정부의 경제정책을 맡았던 주요 정책 행위자들은 「서울상대학파」라고 불리는 40-50대의 서울상대 출신으로서 "자율"이 몸에 밴 서울상대 출신의 학자와 전문경제 관료들로 구성되어 있었기 때문에 자율경제와 개방경제의 틀을 만들어낼 수 있었다는 평을 받았다(이백만 92/12/22).

98/07/06). 이렇게 시장경제에 충실한 경제운용을 선호했던 한이헌의 주장은 정부의 산업정책은 개별기업의 자유로운 경영여건을 조성하는데 초점을 맞춰야 한다고 주장한 한국개발연구원의 주장에 의해 뒷받침되었다.

그러던 와중에 1994년 10월 한이헌이 경제수석에 임명되었다. 1994년 11월 시드니에서 김영삼이 세계화 구상을 밝힌 뒤 한이헌은 김영삼에게 계속 경쟁의 필요성, 부산지역 경제의 어려움과 부산시민의 정서 등을 들어 삼성 승용차 문제의 재론 필요성을 지속적으로 설득함으로써 삼성의 자동차사업 진출을 허가하는 데 있어 중요한 역할을 하게 된다(신현만 94/12/02).[77]

한이헌은 특히 세계화 담론을 주도했는데, 1994년 11월, 김영삼 대통령은 제 2차 APEC 정상회의 후 호주 순방길에 시드니에서 기자간담회를 통해 세계화 구상을 밝혔다. 이후 1995년 1월 25일, 시드니 구상을 더 체계적으로 밝히고 향후 나아가야 할 방향을 정리한 대통령의 "세계화 구상"이 발표되면서 세계화가 본격적으로 추진되게 되었다(하연섭 2006b, 10).

<표 5-2>는 김영삼 정부 시기 정책 엘리트 간 담론 경쟁의 주요 내용을 요약한 것이다.

77) 한이헌은 경제기획원 차관 재직 때부터 삼성의 승용차사업 진출은 기업 자체 판단에 맡기는 게 바람직하다는 견해를 밝혀오기도 하였다.

〈표 5-2〉 김영삼 정부 시기 정책 엘리트 간 주요 담론경쟁

| | 산업논리 | 시장논리 (승리담론) |
|---|---|---|
| **성향** | (국가) 개입주의적 | 신자유주의적 |
| **주도 담론** | 신경제 | 시장개혁, 세계화 |
| **산업정책 기조** | (최소한의) 정부 보호 및 육성필요 | 경쟁촉진, 완전규제완화 (기업의 자율성) |
| **주요 행위자 조직** | 상공부<br>재무부 | 경제기획원<br>한국개발연구원(KDI) |
| **주요 행위자** | 박재윤<br>김철수 | 한이헌 |
| **주요 주장** | -증설을 막지 않되 과열양상을 막기 위해 필요시 정부가 개입할 수 있음<br>-개방화, 자율화 시대에도 (산업정책에서) 최소한의 범위에서 정부의 역할은 필요 | -산업부문 관련해서 '시장주의'의 명목 하에 다양하고 폭넓은 규제완화조치 필요 |
| **설득 전략** | - | -위기의 대내적 요인<br>→조선업계 내부의 과잉투자나 기업들 간의 경쟁과열은 업계에서 시장논리로 알아서 처리해야 할 문제(정부의 불개입 원칙) |

## 3. 담론경쟁의 결과

결과적으로 1990년대 김영삼 정부에서 산업정책을 둘러싼 정책 행위자들 간의 담론경쟁에서 김영삼 정부의 정치적 이해에 부합하는 쪽은 세계화에 대한 대응으로서 신자유주의를 주창하는 시장주의자들의 담론이었

다고 볼 수 있다. 김영삼 정부 시기 산업정책 수행에 있어 시장주의 담론이 설득력을 얻을 수 있었던 배경은 다음과 같이 정리될 수 있다.

먼저 세계화와 이러한 전 세계적인 지적 조류의 변화와 함께 김영삼 정부 내에서 신자유주의적 관료들의 증가는 김영삼 정부에서 신자유주의적 정책 지향에 힘을 더해 주게 된다. 한국에서 시장주의적 관료들의 부상은 특히 1970년대 말부터 두드러지게 된다. 1970년대 말에 들어 부상한 김재익, 강경식, 김기환 등은 미국의 대학에서 경제학을 전공하고 통화주의 학파의 강력한 영향을 받은 신진 시장주의 관료 세력들로서 경제정책의 수행에서 자신들이 지닌 시장주의적 지향을 적극적으로 드러내게 된다. 이들은 주로 미국의 대학에서 경제학을 전공하면서 신자유주의적 이론체계에 영향을 받았으며, 박정희 시대의 성장중심적, 규제 지향적, 폐쇄적인 경제정책이 유신 말기의 고 인플레, 부동산 투기, 경상수지 적자 누적 등의 부작용을 초래한 원인으로 보고 경제 운용 기조의 획기적인 전환을 요구하였다(지주형 2011; 김성수・유신희 2014, 138에서 재인용). 1980년대부터 경제자유화를 추진한 엘리트 경제 관료들 사이에서 지속적으로 영향력을 행사해오던 신자유주의는(Weiss 2000, 하연섭 2006b, 10-11에서 재인용) 김영삼 정부에 들어와서 미국에서 유학하고 온 시장주의적 관료들의 수의 증가와 함께 김영삼 정부의 신자유주의적 정책지향에 심대한 영향을 미쳤다.

“80년대부터 (신자유주의쪽으로) 쭉 진행이 되어 오다가 그게 이제 대외적인 여러 가지가 맞물려서 급속하게 그 시기에 이렇게 (신자유주의적으로) 된 그런 면은 있었는데, 그 때 그렇게 된 데에는 정책을 담당하는 게 사람인데 우리가 미국 유학파들의 영향을 많이 받았다고 생각한다. (정부 내에) 미국 유학파들이 굉장히 많아졌다. 정책도 결국은 사람이 하는 거고 마인드가 중요하다. 그 이전에는 정부 예산도 적고 여러 가지 여건도 그래서 공무원들의 유학이 드물었는

데, 80년대 후반부터 90년대 행시를 통한 엘리트 공무원들은 웬만하면 다 유학을 갔다.

그 전에는 유학을 한 번 가려면 엄청나게 어려웠다. 그런데 이제는 웬만큼 자기가 가겠다고 하면은 갈 수 있는 정도로 폭을 넓히고 지원도 많이 해주고 그렇게 해가지고...미국 유학파들이 많이 늘어났고, 근데 미국으로 유학을 한 사람들이 정책결정을 하는 자리로 오게 되니까 이 멘탈(mental) 자체가 상당히 그 미국 oriented된 그런 생각들을 많이 가지고 있고, 또 신자유주의의 그런 물결을 굉장히 빨리 받아들이고, 어떻게 보면 그 앞장서기도 하고 정부 내에서도 이제 편도 생기고 그래서 나는 그 영향도 상당히 컸다고 본다." (산업자원부 생활산업국 전 국장과의 인터뷰, 2019/06/25)

세계화에 직면한 많은 경제 관료들은 특히 1980년대부터 계속된 미국의 시장 개방 압력과 WTO의 출범에 대비하여 기존의 발전국가적 지원 일변도의 정책지향을 변화시켜야 한다는 인식을 갖게 된다.

"...88 올림픽 하고 그 다음에 3저로 이어진 큰 폭의 흑자가 있었다. 그게 미국이 공격을 하는 빌미가 된 거고 '이제 큰 폭의 흑자를 너희가 가졌는데 이제는 바꿔야 된다' 고 하는 게 있고, 국내적으로 봐서는 '지원일변도의 산업정책을 바꿔야 된다' 라고 하는 필요성이 자연스럽게 제기가 되었다." (전 산업자원부 투자진흥과장 인터뷰, 2019/07/19)

여기에 1995년 WTO가 설립되면서 국가의 보조금 지급이 금지되면서 발전국가의 전통적 의미의 산업정책을 더 이상 사용하지 못하게 되자(임혜란 2008, 2), 정부의 산업정책이 규제완화나 자율화 분위기로 바뀌게 된다.

"(80년대도 시장을 중시하는 관료 분들이 많이 있었고 정부 주도가 컸다가

90년대 이후 ‘WTO 출범이나 이런 것에 대해 대비해야 된다’라는 식으로 내부적인 분위기나 그런 의견이 많이 모아지는 게) 확연하게 보인다. 특히 94년 95년 WTO로 바뀌지 않는가? 그 때 우루과이라운드(UR)가 타결되고 나서 이제 결국 인제 WTO로 넘어가는 것인데 그 때 우리가 공무원들이 하는 일 중 하나가 기존 법령을 다 뒤져가지고 이 WTO에 걸릴 만한 것들을 다 개정하는 작업을 했었다. 그 때 무엇 무엇을 지원한다는 그걸 다 빼고 삭제하고 이랬었다. WTO가 가장 큰 제약이었다. 이제 직접적인 지원은 어렵다 이렇게 해서 산업정책의 직접적인 지원, 또 규제...그런 걸로 보면 WTO에 걸리니까 외국인 투자가 들어오는데 못 들어온다 할 수가 없는 상황이 되지 않는가? 금지를 시킬 수가 없는 건데...” (전 산업자원부 투자진흥과장 인터뷰, 2019/07/19)

이런 분위기에서 한이헌은 세계화 담론의 주도를 통해 삼성의 승용차 산업 진출 허용을 합리화할 수 있는 근거를 제공했다. 사실 김영삼 대통령은 처음에는 업종전문화정책에 위배된다는 이유로 김철수 상공부 장관과 박재윤 경제수석의 삼성자동차 신규진입 불허에 동의하였다. 당시 경제수석이었던 박재윤은 개방화, 자율화가 대세라고 해도 정부의 역할은 있어야 한다는 입장에서 삼성의 승용차산업 진출을 반대하였으며 여기에 김철수 상공부 장관 역시 과당경쟁과 중복투자를 우려하여 강력히 반대하였다.[78] 청와대에서는 김영삼 대통령에게 직간접으로 삼성 승용차사업 진출 허용을 건의하는 목소리도 있었으나, 김영삼은 1994년 상반기까지만 해도 중복과잉 투자에 대한 우려를 이유로 김철수, 박재윤과 같은 산

78) 김철수에 따르면, 당시 자동차 산업은 국내외에서 모두 과잉생산능력으로 포화상태에 있었다. 해외에서는 생산업체들 사이에 구조조정이 일어나고 있었고 국내에서는 제한된 승용차 국내시장에서 현대, 대우, 기아가 심한 경쟁을 하고 있었다. 해외시장 진출은 초기 단계에 있었다. 그는 당시 기계공업국 실무자와 산업연구원의 박사들과 함께 여러 차례 토론을 거치면서 삼성의 자동차 산업 진출은 바람직하지 않다고 생각하게 되었다고 한다(김철수 2019, 181-183).

업정책에 대한 정부의 개입적 입장에 손을 들어주어서 삼성의 자동차사업 진입을 허용하지 않았다(신현만 94/12/02).[79]

이처럼 1994년 8월 말 김철수 상공장관이 밝힌 산업정책의 원칙을 보면 당시 김영삼 정부에서 산업정책에서 정부의 역할을 강조하는 모습을 확인할 수 있다. 당시 김철수는 "기술축적이 필요하거나 국가경제에 미치는 영향이 큰 업종에 대해서는 한시적으로나마 여전히 정부의 지원과 보호가 필요하다"고 밝히면서, "신규진출을 막는 것도 일종의 보호조치"라고 함으로써 특정업종에 대해서는 기업의 신규진출과 퇴출에 대해 정부가 계속 개입할 것을 시사하기도 하였다(남윤호 94/12/05).

그러나 결과적으로 김영삼 대통령은 자신의 결정을 바꾸고 삼성의 자동차 산업 진출을 허용하게 된다. 삼성의 승용차시장 진출을 계기로 김영삼 정부의 산업정책의 폭넓은 규제 완화 조치를 이끌어내게 되었으며, 산업정책은 시장경제원리를 중시하는 방향으로 바뀌게 되었다(이종재 98/07/06).[80] 김영삼이 이렇게 입장을 바꾸게 된 데에는 세계화 담론이 김영삼의 정치적 이해에 더 부합했기 때문이라고 볼 수 있다.

정치가들은 자신의 정권의 정통성을 유지함으로써 지지세력으로부터 지속적인 지지를 받아 정치적 생존(political survival)을 해야 하는 중요한 정치적 이해(political interest)를 가진다. 김영삼 정부는 1990년 3당 합당

79) 이때까지는 청와대에서는 박관용 비서실장, 홍인기 총무수석 등이 김 대통령에게 직간접으로 삼성 승용차사업 진출 허용을 건의한 것으로 알려졌으나 김영삼은 삼성의 승용차사업 진출을 허용하지는 않았었다. 김철수는 자신이 삼성이 승용차 사업을 하면 안 되는 이유를 정리하여 설명했을 때 김영삼 대통령은 진지하게 듣고 그의 보고에 이의를 달지 않았으며, 김철수의 의견대로 하라고 흔쾌히 허락해주었다고 회고한다(김철수 2019, 184-186).

80) 이 때부터 산업부문에서 민간투자는 기업과 시장기능에 맡기고 중복과잉을 이유로 신규진입을 막지 않는 것으로 변경되었다. 즉, 산업정책은 이제 "세계화시대 경쟁을 최대한 촉진"하는 방향으로 전환되게 된다(이종재 98/07/06).

으로 인해 기존 권위주의 체제 지지 세력과의 타협을 통해 성립되었다. 이로써 김영삼은 야당 지도자로서의 자신의 이미지가 심각하게 손상되었음을 잘 알고 있었기 때문에 집권과 함께 개혁적인 대통령의 모습을 각인시켜서 허약한 정권의 정통성을 만회하려는 정치적 이해를 가지고 있었다. 또한 1992년 한국 경제는 경제의 활력과 성장잠재력에 대한 우려가 커지고 있는 상황이었다(조찬수 2014, 183-184).[81] 따라서 김영삼은 경제 쪽에서 뚜렷한 업적을 남김으로서 정치적 지지를 획득하고자 하였다. 김영삼의 이러한 정치적 이해는 출범 당시 민간주도의 경제와 시장경제의 원리를 활성화한다는 내용의 경제정책을 추진함으로써 기존의 권위주의 정권과의 차별화 정책을 펴게 하였다.

이런 상황에서 삼성은 신발산업 사양 후 지역경제의 구심력이 될 대체산업이 없어 고심하던 부산에 승용차산업 공장을 세우겠다고 제안함으로써 부산지역의 지지를 획득하였다. 부산시민들 사이에서는 김영삼이 “고향인 부산지역 경제에 관심이 없어서 삼성 승용차 사업을 허가하지 않으며, 고향을 무시하는 사람”이라는 비난 여론이 확산되었다(이종재 98/07/02). 특히 1995년 지방자치단체 선거와 관련하여 김영삼 정부가 빠른 시간 내에 삼성승용차 진출을 허용해주지 않을 경우 단체장 선거에서 민자당이 참패할 수도 있다는 현지 여론은 김영삼의 정치적 이해를 자극하였다(김종현 94/12/03). 이런 배경 하에서 부산출신인 한이헌이 김영삼에게 계속 경쟁의 필요성, 부산지역 경제의 어려움과 부산시민의 정서 등을 들어 삼성 승용차 문제의 재론 필요성을 가지고 설득한 것이 산업정책의 변화에 결정적 영향을 미치게 된 것이다.[82]

---

81) 당시 경제성장률이 1991년 8.4%에서 1992년에는 4.7%로 떨어지고, 고임금과 투자 의욕 위축이 몇 년 동안 지속된 상태였다.

82) 94년 11월 중순 김영삼 대통령이 시드니 세계화선언은 새로운 산업정책방향을 표명함으로써 삼성승용차 진출을 허용하는 합리화 논리를 제공하였다. 김

"민간업계의 창의와 자율성이 강조되는 시점에서"도 "최소한의 범위에서 정부의 역할은 필요"하다고 보았던 김철수 상공부 장관 역시 어쩔 수 없이, 1994년 12월, "세계화촉진을 위해서는 시장경쟁원리를 존중하는 방향으로 산업정책이 전환돼야 한다"고 함으로써 산업정책 기조의 변화를 인정하게 된다(서울신문 94/12/04).

한국정부의 이러한 조선소 증설문제에의 불개입 원칙은 김영삼 정권 초기 합리화조치를 해제하되 행정지도를 통한 증설 억제 유도방침과는 달라진 것이었다. 그렇다면 김영삼 정부시기 조선산업정책이 정권 중후반으로 갈수록 더욱 규제를 완화하게 된 이유는 무엇인가? 여기에는 권위를 위한 담론경쟁에서 경제관료 조직들 사이의 위상변화가 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 김영삼 정부 초반 경제정책 결정과정의 중심에 있었던 박재윤은 신경제정책과 같은 국가개입적인 경기부양책을 강조했었다. 따라서 그는 금융실명제와 같은 구조개혁은 섣부른 개혁이 경제침체를 경제위기로 이끌 수 있다는 이유로 반대해왔다. 그러나 이 제도는 김영삼이 대중들에게 자신의 정권의 개혁의지를 보여주고자 심혈을 기울인 중요한 개혁이었던 만큼, 결국 경제수석인 박재윤을 정책결정과정에서 소외시킨 채 1993년 8월 추진이 진행되었다. 금융실명제의 실시와 그 과정에서 나타난 박재윤의 전면적인 배제는 정권 초기 경제정책의 의사결정권을 독점하다시피 했던 박재윤의 영향력을 급속히 축소시켰다. 이후 정치엘리트들 간의 위상변화가 생기게 되는데, 먼저 한이헌이 공정거래

---

영삼은 94년 11월 국정지표로 세계화를 제시한 뒤 귀국 비행기 안에서 한이헌에게 "국경없는 세계화시대 아니오? 국제경쟁력 강화에 도움이 된다면 삼성 승용차사업을 허용하는 것도 도움이 될 것 같은데 한수석 생각은 어떻소."라고 하였고, 이에 한이헌은 "그렇습니다. 외국기업이 한국에서 공장을 짓겠다고 할 때 도와줘야 하는데 우리기업이 짓겠다는 걸 막아서야 되겠습니까."라고 함으로써 그동안 지켜온 삼성차 불허방향을 완전히 방향을 바꾸게 되었다(박종인 98/07/06).

위원장에서 경제기획원 차관으로 인사이동을 하게 되었다. 또한 박재윤이 1994년 10월 재무부 장관으로 직책을 옮기게 되자 한이헌이 그 뒤를 이어 경제수석의 자리에 오르게 되면서 경제정책결정과정에서 한이헌의 영향력이 더 커지게 된다.

정부 내의 정책 엘리트들 간의 이러한 위상의 변화는 93년 합리화조치 해제 이후 조선산업에서의 규제완화정책에 중요한 영향을 미쳤다. 반면 여전히 산업정책의 중요성을 강조했던 박재윤의 담론은 점점 힘을 잃게 된다. 여기에는 세계화 담론으로 인한 정부조직 개편 또한 중요한 요인으로 작용하였다.

세계화 담론은 김영삼 정부로 하여금 "작고 강한 정부"를 실현하기 위한 정부조직을 개편할 수 있는 근거를 제공하였다. 특히 한이헌이 주도한 초강력부처인 재경원의 탄생[83]은 정부조직 내의 시장주의 관료들과 발전주의 관료들 간의 위상변화에 더 큰 영향을 미치게 되었다. 재경원이 기획과 예산기능을 모두 가지게 되면서 막강한 힘을 가지게 된 반면, 통산부는 상대적으로 조직의 크기와 기능면에서 대폭 축소되면서 그 위상도 같이 약화되었기 때문이다. 이런 상황 속에서 통산부 장관으로 취임한 박재윤의 산업정책에서의 정부의 역할 강조 논의는 상대적으로 힘

83) 원래 93년 11월 김영삼 대통령의 세계화의 일환으로 행정조직의 개편을 요구받은 행정쇄신위원회가 계획하고 있었던 개편안은 경제기획원의 기능을 축소하는 것이었다. 행쇄위는 당시 기획원이 경제개발기대의 산물로써 그대로 두면 세계화에 걸림돌이 된다고 보고, 결국 경제기획원을 축소하는 안을 김영삼에게 보고하였다. 경제기획원 출신의 한이헌은 행정쇄신위원회(행쇄위)에서 기획원의 역할을 줄이는 쪽으로 개편안을 만들고 있다는 소식에 기획원과 재무부의 1:1 통합을 추진하게 된다. 한이헌은 평소 관치금융에 익숙한 재무부에 극히 부정적이었기 때문에 부처통합이라는 형식을 빌어 재무부를 기획원 안에 끌어들임으로써 재무부를 무력화시키려는 의도를 가지고 있었다(하태수 2011, 395-396).

을 잃을 수밖에 없었다. 앞에서 살펴본 바와 같이 박재윤은 통산부 장관으로 취임하면서 산업정책에서 정부의 역할을 여전히 유지하려고 했으나 초강력부터인 재경원의 신자유주의적 관료들이 급격한 자유화를 강조하면서 통산부가 자기 목소리를 크게 내기 어렵게 되었다(Lee 2000, 121-126).

## 제3절 정책결과

조선산업 합리화조치 해제 이후 대우, 삼성 등 대형조선사들은 대규모 설비증설에 도입하게 된다. 이에 대해 경제협력개발기구(OECD) 회원국들의 압력과 상공자원부의 증설자제 촉구가 있었으나(연합뉴스 94/03/24), 현대, 대우, 삼성과 같은 대형 기업들 간에 시설과잉 경쟁은 계속되었다(김병수 94/12/01).

삼성중공업은 1994년 길이 540m, 너비 97.5m에 이르는 제3도크를 완공했고, 현대중공업도 1995년 길이 360m, 너비 97.5m에 이르는 제3도크를 완공했으며, 현대중공업도 1995년 길이 360m, 너비 70m인 8호와 9호 도크를 건설하였다. 한라중공업은 1996년 전남 영암군에 2개 도크를 건설하고 대형선박 건조능력을 갖췄고 대동조선도 같은 해 경남 진해시 73만 부지에 길이 320m 너비 74$m^2$에 이르는 도크를 완공하였다(한국조선공업협회 2005, 51-54; 대한조선학회 미래위원회 2017, 37).

**<표 5-3> 1990년대 이후 국내 조선업체의 주요 설비확장 현황**

| 업체 | 주요 설비확장 현황 |
|---|---|

| | |
|---|---|
| 현대중공업 | • 1995년 VLCC전용 제8,9도크 신설 |
| 삼성중공업 | • 1994년 대형탱커 건조 가능한 제3도크 신설<br>• 1994년 3,000톤급 플로팅크레인 제작<br>• 2001년 플로팅도크 신설, 3,600톤큽 플로팅크레인 제작 |
| 현대삼호중공업 | • 1995년 영암에 도크 2기 신설로 이전 |
| 현대미포조선 | • 1994년 제4도크 연장<br>• 1997년에 1기, 2000년에 2기를 신조도크로 전환<br>• 2004년 전남영암에 블록생산공장 설립 |
| 한진중공업 | • 1990년 동해조선, 부산수리조선 합병<br>• 1995년 영도조선소 도크 연장<br>• 1999년 코리아타코마 합병 |
| STX조선 | • 1996년 도크1기 신설 |

출처: 한국조선공업협회 2005, 159.

본 장에서는 1993년 조선산업 합리화조치 해제를 계기로 김영삼 정부의 조선산업정책이 규제완화로 변화하게 된 데에는 당시 정책 엘리트들 간의 담론경쟁이 중요한 역할을 하였음을 강조하고 있다. 1990년대 한국 조선산업정책을 다루고 있는 기존의 연구들은 산업의 특성상 지속적으로 정부의 역할이 요구되어 왔던 한국의 조선산업정책이 김영삼 정부 들어서 강력한 규제완화방침으로 변화한 이유에 대해 충분히 설명해주지 못한다. 이에 대한 보완으로 본 사례연구에서는 담론제도주의 접근법을 사용하여 1990년대 한국 조선산업정책의 변화의 내적인 주체라고 할 수 있는 정책행위자들의 역할을 강조하였다.

국내 조선업계가 이렇게 설비확장을 활발하게 추진하자 해외에서는 한국 조선산업의 무분별한 설비확장으로 인한 세계조선시장의 심각한 수급불균형에 대해 우려를 표명하였다. 1994년 3월, OECD 다자간 조선협상에서 미국, 일본, EU와 같은 협상참여 국가들은 “세계 조선산업이 현재 7백만~9백만 톤가량 공급과잉인 상태에서 한국 업체가 3백만 톤이나 증

설할 경우 2000년까지 공급과잉이 더 악화된다" 며 한국 정부가 자국 조선업체의 설비확장을 억제하도록 노력할 것을 촉구했다. 또한 한국이 증설을 강행할 경우 반덤핑의 조치도 불사하겠다는 간접적 위협을 가하기도 하였다. EU 의회의 대외경제위원회는 한국의 조선설비 증강이 가격하락, 실업발생, EU 조선산업의 존폐위기 등 EU 조선업계에 가져 올 사회적, 경제적 파장이 매우 심각하다고 주장하였다. 이런 이유로 95년 EU가 추진 중이던 한국과의 통상협력 기본협정 체결에 있어서 한국의 조선설비 증강문제는 큰 걸림돌로 인식되었다(김종현 95/01/29). 한국 조선업계의 설비확장에 대한 국내외의 이러한 우려와 한국 정부가 이에 대한 규제를 하지 않고 있다는 비판은 김영삼 정권 전반에 걸쳐 가해졌다.

또한 한국 조선업의 약점으로는 업체 간 출혈 경쟁 및 협력의식의 부족이 주로 지적된다. 1990년대 중반이 넘어가면서 공급 과잉에 따른 구조적 불황이 지속되는 상황에서 한국 기업들은 생존을 위해 경쟁력 없는 조선소들이 도산하기를 기다리면서까지 규모확장 전략을 계속 유지하였다(김낙훈 1997, 252-257). 한국 조선업체들 간의 과다수주경쟁은 한국 조선업계의 수주단가를 매우 낮추었으며,[84] 선박수주의 둔화와 과잉설비로 인한 수주가격의 하락은 채산성 악화에 상당한 요인으로 작용하게 되었다(매일신문 97/09/08).

## 제4절 소결

제5장에서는 1993년 조선산업 합리화조치 해제를 둘러싼 담론경쟁을

84) 1997년 대우의 t당 수주단가는 738달러로 업계평균인 818달러보다 80달러나 낮았으며, 특히 부도를 낸 한라중공업의 경우 730달러를 밑돌아 저가경쟁을 주도하여 업계 전체를 부실화하였다는 비난도 받았다(매일경제 98/02/03).

살펴보았다. 김영삼 정부 시기 조선산업정책 방향의 변화를 두고 한이헌이 중심이 된 시장논리 담론과 박재윤, 김철수로 대표되는 산업논리 담론 간의 경쟁이 있었다. 산업논리 담론은 세계화 시대에도 산업정책에서 최소한의 범위에서라도 정부의 역할이 필요하다고 강조하였다. 그러나 시장논리 담론은 세계화 시대 국제경쟁력을 위해 산업부문에서 다양하고 폭넓은 규제완화를 강조하였다.

박재윤은 김영삼 정부의 주요 경제정책 기조였던 신경제정책을 주도하였는데, 이 경제정책은 민간주도의 시장경제 원리의 활성화를 강조하는 것으로 각종 규제완화를 포함하고 있었지만 산업정책에서는 과거와 같은 수준의 정부 개입을 내포하고 있었다. 따라서 김영삼 정부의 산업논리 지지자들은 조선산업 합리화조치 해제 이후에도 행정지도를 통한 증설 억제를 유도할 방침을 가지고 있었다. 그러나 삼성의 자동차 산업 진출 허용 이후 김영삼 정부의 산업정책은 규제 완화와 기업의 자율성을 높이는 방향으로 변화되었다. 이 과정에서 한이헌과 같은 시장주의자들의 위상의 강화와 더불어 정부의 조직개편으로 인한 통산부의 기능과 영향력 약화 역시 조선산업정책의 변화에 영향을 미치게 된다.

1980년대까지 한국의 권위주의 정권하에서 주로 대통령의 정책선호가 정책결정의 관권이 되다시피 했다. 그러나 김영삼 정부는 최초의 문민정부를 슬로건으로 내세웠음에도 정책결정은 여전히 대통령의 이해관계에 따라 정해지는 양상을 보였으며, 산업논리도 대통령의 정책적 판단에 의해 자주 번복되게 된다(김용복 1997, 137). 이렇게 강력한 최고의사결정권자(대통령)에 의해서 정책결정이 주도되는 상황에서 김영삼 대통령은 자신의 정치적 이해와 부합하는 시장논리 담론에 더욱 힘을 실어주었다. 그 결과, 김영삼 정부 시기 조선산업정책은 1980년대의 '정부 중심 발전주의적 조정정책'에서 '민간 중심 자유주의적 육성정책'으로의 큰 변

화를 보이게 된다.

# 제6장 2008년 글로벌 금융위기 이후 중형조선산업 구조조정

## 제1절 쟁점

2008년 글로벌 금융위기 이후 중형조선산업 구조조정을 둘러싼 담론경쟁의 쟁점은 금융위기 이후 한국 중형 조선산업의 위기였다. 한국의 중형 조선산업은 세계 1위라는 높은 위상을 가지고 있으나 그 중요성은 대형 조선산업에 비해 덜 알려져 있는 편이다. 중형 조선산업은 중형 선박을 건조하는 기업 활동으로 정의되는데, 일반적으로 약 10,000dwt급 선박을 기준으로 그 이상을 중형으로 그 미만을 소형으로 정의한다. 중형 선박은 벌크선 10,000dwt~20,000dwt 미만, 탱커 10,000~120,000dwt 미만, 컨테이너 1,000~6,000TEU 미만급, LPG선 5,000~65,000CuM 미만급 등으로 정의한다. 국내 중형조선산업은 중형 원양상선을 주로 건조하므로 국내보다 해외선주들의 비중이 높은 수출산업의 특성을 가지고 있다. 또한 세계 조선시황의 영향을 직접적으로 받고 중국, 일본과 경쟁구도를 형성하고 있다(박수호 2018, 1).

한국의 중형조선소들은 호황기 이전부터 해당 선형 시장에서 세계적인 경쟁력과 좋은 평판을 받으며 한국 조선산업에서 중요한 역할을 해왔다(박종환 외 2018, 165; 박현 21/02/13).[85] 중형 조선시장은 시황이 정상적

인 상황에서는 전체 조선시장의 50% 이상의 비중을 차지할 정도로 중요한 시장이며(박종환 외 2018, 142), 특히 중소조선사들이 대형조선소가 수주하지 않는 틈새시장을 확보하여[86] 국가 기간산업으로서의 의미도 지니고 있다(전용수 2009, 16-17). 2004년 이후부터 등장하기 시작한 이들 중소형조선업체들은 국내 대형조선사들이 VLCC, 초대형 컨테이너선, LNG선과 Offshore 등 대형 고부가가치 선종 위주의 수주 전략에 집중함에 따라 중소형 Bulker 및 Chemical & Oil Tanker, Products Carrier 등 틈새시장을 공략하여 일정수준의 수주 기반을 확보할 수 있었다(홍석준 2009, 7).

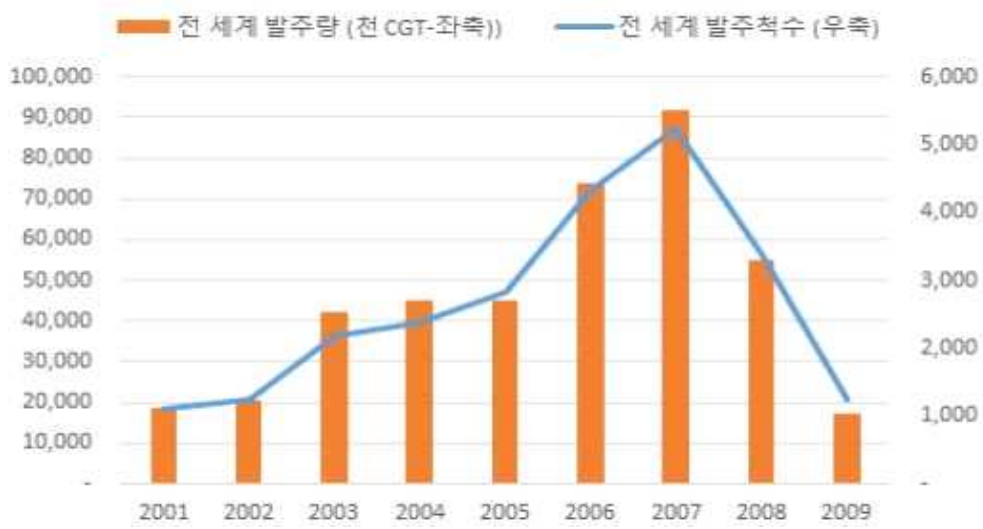
2000년대 당시 세계 조선산업은 유례없는 호황기를 맞아 산업의 규모가 크게 확대되었다. 특히 중국을 중심으로 한 신설 조선소들의 난립으로 단기간 내 산업이 크게 팽창하였으며, 호황기를 맞아 국내 중형 조선산업 역시 양적으로 크게 확대되었다. 중형 조선소들의 경우 기존 블록제작 업체가 신조선소로 전환되고, 대기업의 신규투자까지 발생하면서 많은 조선소가 설립되었다. Clarkson의 수주 통계 기록을 보면, 2004년

85) 대선조선은 1,000TEU급 컨테이너선과 30,000dwt를 전후한 중소형 탱커시장에서 높은 경쟁력과 평판을 유지하여 왔으며, 신아조선의 경우 50,000dwt급 탱커에서 세계 최고의 조선소로서 평판을 받았다. 삼호통영조선, 녹봉조선, 목포조선, 세광조선 등 경남과 전남 지역의 많은 조선소들이 10,000~20,000dwt급 탱커시장에서 높은 경쟁력을 유지하였고, 세광중공업(INP중공업)인 LPG선을 건조하였다(양종서 2018, 82-83).

86) 조선산업의 장기 호황과 맞물려 신규 업체들의 신조 사업 진출과 기존 소형 조선사들의 설비 증설이 이어지면서 Big 7 (현대중공업그룹 3사, 대우조선해양, 삼성중공업, STX조선, 한진중공업 등) 조선사 이외에도 성동조선해양, SPP조선(SPP해양조선 포함) 등이 세계 10위권의 수주잔고를 확보하고 있으며 대한조선, CG&중공업, 대선조선, 21세기조선 등 10여개 업체가 세계 100위권 내에 진입하여 국내 조선산업의 하부구조로서 시장지위를 강화하는 데 기여하고 있다(홍석준 2009, 6).

수주를 기록한 국내 중형조선소는 13개에 불과했으나 2008년은 총 26개의 조선소가 기록됨으로써 단기간 내에 2배로 규모가 증가하였으며, 세계 10위권 조선소에까지 이름을 올리는 등 선전하는 모습을 보였다(박종환 외 2018, 165; 박현 21/02/13).

**<그림 6-1> 2000년대 호황기 전후의 세계 발주량**



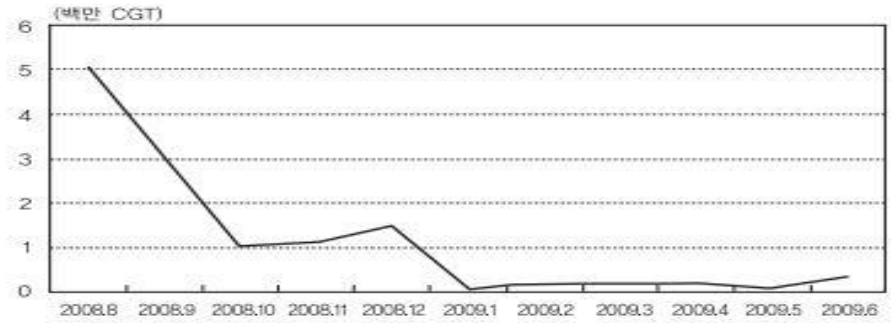

출처: Clarkson.

그러나 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 거품이 꺼지면서 10여년 이상 이어진 업계 전반의 불황으로[87] 한국의 중형 조선산업은 수주의 중

87) 발주물량까지 대거 쏟아지면서 신규 수주시장은 폭발적 성장세를 지속하였다. 하지만 미국 금융위기에 따른 자본시장 경색과 이로 인한 선박 금융시장 위축, 중국 경제성장 둔화, 해상교역 위축, 선박 공급과잉으로 세계 조선경기

단, 시황의 침체, 파생상품에 의한 대규모 재무적 손실 등이 발생하였다(박종환 외 2018, 139, 170).[88]

**<그림 6-2> 글로벌 금융위기 이후 선박 발주량 추이**




출처: Clarkson; 홍석인 2009, 65에서 재인용.

글로벌 금융위기 이후 한국 중형조선산업의 위기의 주요 원인은 다음의 두 가지를 들 수 있다. 먼저, 첫 번째 원인은 호황기 무분별한 투자와 2008년 금융위기를 계기로 시황이 급경색되면서 발생한 재무적 위기

---

는 2009년부터 다시 불황의 깊은 늪에 빠져 어려움을 겪고 있다(대한조선학회 미래위원회 2017, 9, 42-43).

88) 한국의 중형 조선소들의 이러한 어려움은 오늘날에도 계속되고 있다. 한국수출입은행 해외경제연구소의 자료에 따르면 국내 7개 중형 조선소가 2020년 수주한 선박은 14척으로 전년 동기 대비 26% 감소를 기록했다. 국내 조선업 전체 수주량의 4.2%에 그친 데다 수주액마저 5억1000만달러에 불과하였다. 이는 2020년 한국 조선업계가 연간 수주량 세계 1위에 올랐지만 그 수주의 대부분이 대형 조선업체들에 집중된 반면 중형 조선사들이 여전히 '수주 가뭄'에서 벗어나지 못하고 있음을 보여준다(박현 21/02/13).

라 할 수 있다. 2003년 조선업 호황이 시작된 이후 기존 블록업체 등의 신조선 전환, 신규 투자 증가 등으로 중형조선소들이 무분별하게 창업되거나 확장되었다.[89] 국내 일부 조선소는 과감한 시설투자와 저가 수주 경쟁에 뛰어들었다. 그러나 신생 조선소들은 창업과정에서 충분한 설비투자 없이 폭증한 수요를 기반으로 우선 수주한 선박의 계약금으로 설비에 투자하고 해당 선박의 건조비용은 후속 계약금으로 충당하는 위험한 경영행태를 보였다. 이러한 경영은 후속계약이 지속적으로 이루어져야만 지속가능하지만, 2008년 미국발 금융위기의 발발과 함께 후속계약이 중단되며 조선소들은 자금 유입 없이 선계약분을 건조하여야 하는 재무적 위기에 직면하게 된다(최성진 19/10/01).[90]

두 번째 원인으로는, 키코(KIKO: Knock-in knock-out) 사태를 들 수 있다. 키코는 국내 시중은행들이 2007년을 전후하여 해외에서 도입하여 판매한 외환 파생상품이다. 계약기간 동안 환율이 일정 구간에서만 움직일 경우 미리 정한 환율로 약정된 금액의 외환판매권리를 가짐으로써 기업이 이익을 얻을 수 있는 구조이다. 환율이 일정액 이하로 내려갈 경우 자동으로 해지되거나 옵션의무를 없앰으로써 판매금융기관의 과도한 손해를 막도록 설계되었다. 반대로 환율이 크게 올랐을 때는 기업이 시장에서 약정액의 2배 이상의 달러화를 높은 시장가격으로 사서 낮게 약정된 가격에 금융기관에 매도할 의무를 가짐으로써 큰 손실을 입도록 계약된 상품이었다. 미국발 금융위기로 환율이 치솟자 이 상품으로 인한 기업 피해가 급증했다. 전문가들은 조선업계에서는 수출 비중이 높아 달러

89) 특히 2008년 위기 전까지 많은 신생 중소형 조선업체가 목포와 해남, 신안, 영광, 진도 등지에 들어서게 된다(최성국 09/04/27).

90) 신용경색과 대출부실화 우려 등으로 금융기관들이 신규 여신 제공을 대부분 중단하면서 상당수 중소조선사들이 조선소 건설 자금 조달과 선수금 환급보증(RG) 발급에 어려움을 겪고 있다(홍석준 2009, 11).

가 많고, 환 헤지나 파생상품에 관한 이해수준은 높지 않았던 중형 조선소가 금융권의 주된 표적이 되었다고 지적한다. 조선업계는 수주계약에 앞서 금융사의 선수금 환급보증(RG: Refund Guarantee)[91]이 필요한데, 조선소가 은행으로부터 RG를 받기 위해 키코에 반강제로 가입하는 일이 많았기 때문에 대기업 계열사와 달리 수출형 중형 조선소가 주로 키코 피해를 보게 되었다는 것이다(최성진 19/10/01).

15개 중형 조선소가 입은 키코(재무제표에는 파생상품으로 표기) 손실은 막대하였다.[92] 아래 표에서 볼 수 있듯이, 키코 피해가 본격적으로 기업 회계에 반영되기 시작한 2008년 이후 3년간 이들 15개 조선소에서 발생한 키코 누적손실은 6조6696억원에 이른다(박수호 2018, 2-4; 최성진 19/10/01; 이재용 12/04/16).

91) 선수금 환급보증(RG: Refund Guarantee)이란 선주가 조선소에 선수금을 지급할 때, 조선소 부도에 대비해 은행으로부터 받아두는 보증서를 말한다.

92) 2019년 10월 기준으로 키코에 가입했던 15개 주요 중형 조선소의 현황을 직접 살펴보면, 12곳이 이미 파산하거나 매각된 것으로 나타났다.

**<표 6-1> 2008~2010년 키코 피해 중형 조선소의 파생상품 손실 규모**

단위: 억원

| 중형 조선소 | 매출액 | 파생상품 손실 |
|---|---|---|
| 오리엔트 조선 | 315 | 1210 |
| 삼호 조선 | 1조2007 | 937 |
| 목포 조선공업 | 2052 | 211 |
| 세광중공업 | 1조1448 | 1826 |
| 21세기 조선 | 8633 | 3791 |
| 세광 조선 | 4132 | 496 |
| 에스피피 조선 | 2조4618 | 1조4652 |
| **성동조선해양 (매각절차 진행중)** | 5조7240 | 1조9428 |
| **대한조선(정상엽업)** | 1조6211 | 2218 |
| 씨앤중공업 | 977 | 127 |
| **대선조선(정상영업)** | 8130 | 4896 |
| 에스피피 해양조선 | 2조7397 | 1조2506 |
| 지오해양조선 | 616 | 39 |
| 신아에스비 | 2조1588 | 3828 |
| 녹봉조선 | 2065 | 531 |
| **합계** | **20조271억** | **6조6696억** |

출처: 나이스평가정보(KISVALUE 등) ; 최성진 19/10/01에서 재인용.

주: 2019년 10월 기준.

키코 피해로 인해 많은 중형조선소들이 큰 피해를 입게 되자 영업을 지속하는 조선소의 숫자가 크게 줄어들면서 국내 중형조선산업은 심각한 수준으로 위축되었다. Clarkson의 세계 조선소 수주통계를 인용하면 2008년 호황의 정점에서 26개 중형조선소의 수주 기록이 있었던 반면, 키코 손실과 구조조정이 단행된 2009년 9개로 급격히 축소되었고 2010년에는 4개로 감소되었다.

〈표 6-2〉 Clarkson 통계에 기록된 연도별 수주참가 국내 중형 조선소 수

| 연도 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 수주참가 국내 중형조선소 수 | 13 | 16 | 18 | 24 | 26 | 9 | 4 |

출처: Clarkson.

이처럼 2008년 미국발 금융위기를 계기로 버블붕괴가 일어나게 되면서 조선산업 중에서도 특히 중형 조선업은 다른 업종에 비하여 더욱 큰 타격을 받게 되었다. 당시 한국의 조선산업은 시황의 침체와 장기적 영업부진의 우려와 더불어 전 세계 시장에서 중국의 추격으로 인하여 위협을 받는 구조적 변화에 직면하고 있었다. 여기에 호황기에 수주한 많은 수주잔량이 있었음에도 불구하고 키코 손실로 인하여 건재하거나 자력으로 생존이 가능한 중형 조선사가 거의 없는 상황이었다. 특히 금융권의 선수금 환급보증 기피로 중형조선소들은 현금 확보까지 어려움을 겪고 되고,[93] 선주들의 선박 인도연기 요청으로 잔금회수가 지연돼 현금유동성이 갈수록 악화되는 어려움을 겪고 있었다(조재영 12/10/18).

93) 글로벌 금융위기 이후 중형조선업체들이 금융권으로부터 추가 자금을 확보하기 어렵게 되었던 것이 연쇄적 몰락의 주요 원인이라 할 수 있다. 특히 조선업의 경우 많은 자금이 소요되기 때문에 대출금 또한 큰 상태여서 은행권의 상환 압박도 커지게 되었으며, 은행권은 조선업계를 믿지 못해 조선사가 발주업체로부터 받게 될 선수금 환급보증(RG)을 꺼리면서 중형조선소들은 수주를 할 수 없는 상황이 되었다(권민철 08/11/20).

당시 중형조선산업의 위기가 특정 몇몇 조선업체의 위기가 아닌 한국 조선업계 전반적인 위기로 인식되면서 이러한 위기를 해결하기 위한 구조조정의 필요성이 제기되었다. 따라서 중형조선산업의 구조조정 내용과 방식을 두고 사회 전반적으로 담론경쟁이 일어나게 된다. 쟁점은 조선산업구조조정을 함에 있어 산업논리를 더 중시할 것인가 아니면 시장논리를 더 중시할 것인가와 관련되었다.

## 제2절 담론경쟁

이명박 정부의 중형조선산업 구조조정을 두고 정부 내 부처들뿐만 아니라 조선업계, 조선산업 협력업체와 관련 지역 주민들 간에도 의견이 분분하였다. 이명박 정부 시기 중형조선산업 구조조정에 영향을 준 담론은 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 산업논리를 강조하는 담론이고 다른 하나는 시장논리를 강조하는 담론이다. 산업논리를 강조하는 담론은 특히 중형조선사들과 협력업체들, 그리고 신생조선소들이 많은 전남도지사와 목포시장 등 지역 대표가 중심이 되어 펼쳐졌고, 시장논리를 강조하는 담론은 정부의 기획재정부와 금융위원회(금융당국)가 중심이 되어 진행되었다.

### 1. 산업논리 담론

2008년 금융위기 이후 이명박 정부의 중형조선산업 구조조정 방침이

나오자, 특히 조선업계에서는 정부의 구조조정이 산업적 측면을 고려해야 한다고 주장하였다. 먼저 산업 논리를 강조하는 입장에서는 당시 중형조선산업의 위기가 중형 조선기업들 내부의 문제라기보다는 키코와 같은 약탈적 금융의 폐해 때문이라고 위기의 원인을 진단하고 있다.[94] 이 담론은 중형 조선소들이 과거 호황기 이전부터 시장에서 높은 평판을 유지해 왔다는 점에서 당시 중형조선소들의 위기는 세계시장에서 경쟁력이 하락했기 때문이 아니라고 강조한다. 오히려 글로벌 금융위기 이후 중형조선산업 구조조정 과정에서 키코로 인한 극심한 피해로 인해 시장의 침체만으로도 어려움을 감당하기 어려운 상황에서 금융상품에 의한 대규모의 재무적 손실까지 겹치면서 오랜 영업능력과 평판을 유지해온 우량 조선소들은 버티기 어렵게 되었고, 이는 결국 중형조선산업에서 연쇄적인 몰락을 가져오는 데 일조하였음을 강조한다(박종환・양종서・이준범 2018, 173-177). 중형조선소들은 키코가 은행에 일방적으로 유리한 상품인 것이 문제였으며, 금융권의 RG만 원활히 이뤄지면 중형조선소의 회생 가능성이 높다고 주장하였다. 이를 위해 정부는 중형조선소가 금융권에서 RG를 발급받을 수 있도록 도와줘야 한다는 입장이었다(박상수 09/01/06).

과거 선박금융은 이자가 높지 않은 데다 전문인력이나 경험이 없어 시중은행들이 대출을 기피해왔다. 하지만 2004~2007년 조선업 시장이 활기를 보이면서 시중은행들도 관심을 가지고 뛰어드는 단계에서 금융위기로 인해 은행들이 위기를 맞이하게 되었다. 조선업체들은 선주로부터 계약을 수주하면서 계약금액의 70~80%를 선수금으로 받아 배를 만들기 때문에 RG를 개설해 선주에게 제시해야 하지만 유동성 경색과 조선업 경

94) 2010년 10월에 발표된 금융감독원의 보도자료에 따르면 피해기업은 738개사, 피해액은 3조 22,47억원 수준이었다. 그 중에서도 중형조선산업은 키코의 피해를 가장 크게 본 업종으로 꼽힌다(양종서 2018, 84).

기 둔화 우려 등으로 은행들이 RG 개설을 꺼리게 되었다. 이에 RG에 대한 보증서를 발급하는 수출보험공사나 서울보증보험, 일반 손해보험사들도 보증서 발급을 자제하게 되면서 중소조선사들의 수주가 어렵게 되었다. 이는 은행들이 중소 조선소들의 신뢰도가 하락하면서 자금 지원을 기피하게 된 것으로, 결국 시중은행은 2008년 말부터 신규 선박대출을 자제하고, 국책은행이 제작금융을 주로 지원해 왔다.[95] 당시 조선업계에서는 선수금과 중도금을 일부 지급한 뒤 배를 인도하고 나서 잔금을 주는 비중이 높아지고 있었기 때문에 은행의 이러한 자금 지원 기피는 조선소의 선박 수주에 부정적인 영향을 미칠 수 있었으며, 따라서 이는 중형 조선업계의 재무상황을 어렵게 만드는 데 일조하였다(이국현 12/11/29; 최현석 08/11/18; 진상훈 12/09/18).

따라서 이러한 산업중심의 담론은 정부가 금융논리가 아닌 산업의 존속을 고려해서 구조조정을 해야 하고 중형조선산업이 다시 부활할 수 있도록 정부가 역할을 해줄 것을 강조한다. 그러기 위해서는 당시 금융감독원 중심으로 추진하고 있는 중소조선사 구조조정이 조선산업의 특수성을 감안하여 신생조선사에게 불리하지 않은 방식으로 진행되어야 한다고 주장하였다. 이는 금융기관이 구조조정 대상 기업에 대한 대출은 부실채권으로 처리하고 대손충당금을 적립해야 하므로, 자기자본비율 악화를 우려하여 구조조정 대상 기업에 대한 신규자금 지원을 축소하려는 경향이 존재하기 때문이다(전용수 2009, iii).

2000년대 중반 중국의 경제성장으로 인한 국내 조선업의 호황의 시점에서 특히 전남 서남권에는 무료 26개의 신생 중소형 조선업체가 들어서

95) 한 예로 중소 조선업계 관계자는 “통영 지역의 한 중소 조선사가 선박 수주를 위해 금융권에 선수금 환급보증(RG) 발급을 요청했지만 금융권이 저가 수주에 따른 수익성 악화를 이유로 발급을 거절했다“며 “중소 조선사는 수주 자체가 불가능한 상황“이라고 전하기도 하였다(이재용 12/04/16).

게 되었다(이재용 12/04/16; 최성국 09/04/27). 중소 조선사들은 2004년 정부 전략산업으로 선정되면서 더욱 적극적으로 유치되었는데, 글로벌 금융위기 이후 서남권 중형조선소들이 자금난을 겪게 되자 박준영 전남도지사와 정종득 목포시장 등 지자체 대표들은 국책은행을 통한 금융지원 등 자금난 해소를 위해 정부에 다양한 지원책을 요구하게 된다(구길용 08/10/16).

박준영 전남지사는 2009년 1월 11일, '중소 조선사 구조조정에 따른 전남의 입장'이란 성명서를 통해 "2004년 정부 전략산업으로 선정돼 시작한 중소 조선소를 퇴출시킨다면 앞으로 누가 정부정책을 믿고 투자하겠느냐"고 하였다. 이는 정부의 신생 중형 조선사들에 대한 구조조정 방침에 대해 전국은행연합회의 구조조정 평가지표가 조선산업의 특수성을 감안하지 않은 처사로서 신생조선사에게 상대적으로 불리하여 중형 조선업의 붕괴를 가져올 것에 대한 우려에서 기인한 것이었다. 예를 들어 재무적 항목평가의 경우 조선산업이 다른 산업과 달라 초기 대규모 시설자금이 필수적인 장치산업인데도 금융권은 총 신용공여액이나 수익성 평가 등을 기준으로 삼고 있어 신생 조선사는 상대적으로 불리한 입장이라는 것이다(박상수 09/01/06; 조기선 09/01/11; 여운창 09/01/11; 김현수 09/01/12). 전남도는 전남지역 12개 중형 조선소 가운데 금융권의 구조조정 기준에 해당되는 업체가 10여 개에 이를 것으로 추정하고 전남 조선업의 붕괴를 우려하였다. 한 전남도 관계자에 따르면 주채권은행들의 이러한 "잣대를 들이댈 경우 전남 중소형조선사 대부분이 45점 미만의 D등급(퇴출 대상)을 피하지 못할 것"이라고 예상하기도 하였다.

전남의 신생 중형 조선소들은 정부가 투자금의 규모가 크고 회수기간이 긴 중형조선산업의 특수성을 감안하여 미래가치 분석을 토대로 "국가적 지원이 뒷받침되면 중형조선산업의 미래는 결코 어둡지 않을 것"

이라고 보았다(최성국 09/04/27). 이러한 담론은 조선산업이 지역경제 및 고용, 그리고 외화확보에 중요한 영향을 미친다는 점을 강조함으로써 일률적인 구조조정 기준으로 인해 중소 조선사들이 연쇄적으로 붕괴할 경우 지역경제 및 고용에 적지 않은 영향을 미치기 때문에 중형 조선산업 구조조정은 단순히 시장논리로만 진행되서는 안되고, 업계와 정부 차원에서 대책을 마련해야 한다는 주장이었다다(이재용 12/04/16).[96]

이와 관련해서 조선산업의 협력업체들(기자재 업체들)도 금융권이 중형조선소에 금융지원(예: 선수금 환급보증)을 해주지 않을 경우 수많은 부품장비회사, 협력업체들의 경영난을 우려하면서 정부의 구조조정이 산업적 측면을 고려해야 함을 강조하였다. 이는 중형 조선기업들의 경영난은 결국 "조선과 관계된 수많은 부품·장비회사와 협력업체들 역시 덩달아 일거리를 잃게 돼 연쇄적인 경영난을 겪"게 하는 주요 원인이 되었기 때문이다(진상훈 12/09/18). 기자재 업계는 국내 중형 조선산업의 붕괴로 세계시장에서의 점유율에서 밀려나고 수주 척수가 줄어들게 되면 조선산업을 후방 지원하는 기자재산업의 존립이 어려워지게 됨을 강조한다. 기자재 생산량이 감소하면 생산단가도 상승하여 대형조선업의 경쟁력에까지 영향을 미칠 수도 있다. 즉, 중형 조선산업이 건재해야 기자재산업, 설계 엔지니어링, 인력양성 등 여러 면에서 조선업 경쟁력을 유지할 수 있는 건전한 생태계가 유지될 수 있다. 이처럼 산업중심 담론은 한국에서 조선산업이 가지는 경제적 중요성을 고려할 때 조선산업의 허리역할을 하는 중형조선산업의 붕괴는 조선산업 뿐만 아니라 협력업체 등의 도산을 가져올 것이며 이는 한국 경제에 부정적인 영향을 미치게 될 수 있다는 주장을 내포하고 있다.

---

96) 2009년 기준, 전남도는 조선산업을 통해 민간부문 일자리 창출 5000여명을 예상하고 있으나 많은 중소형 조선사들이 퇴출될 경우 오히려 2만5000여명의 실업자가 양산될 것으로 우려하기도 하였다(정건조 09/01/12).

2008년 11월 24일 열린 “한나라당 최고위원회의 경남도 현장회의”에 참석한 조선 기자재업체 대표의 다음과 같은 발언은 글로벌 금융위기 이후 중형조선업계의 위기가 기자재 업계에 미치는 영향을 잘 보여준다:

“그러나 지금 중소형 조선소가 흔들리고 있다. 선급금, 선수급 환증보증서가 있는데 발행이 안 되고 있다. 해외에서 선수금을 주겠다는데도 은행에서 지급보증을 안 해줘서 그렇다. 중도금도 마찬가지다. 이 부분이 해결되지 않으면 조선기자재 업체도 그렇게 된다. 현실은 국내의 7대 조선업체 이외에는 모두 도산한다는 위기감이 있다. 정부에서 계속 자금을 지원하는데 전혀 중소기업에는 오지 않는다. 산업은행이나 기업은행에 자금을 지원해서 그 부분을 풀도록 하던지, 각 금융기관별로 중소기업전담반을 만들어서 중소기업금융을 해결하지 않으면 조선기자재 업체들, 특히 7대 조선소이하의 중소형 조선소들도 마찬가지이다. 일부는 수금도 잘 되지 않는다. 이런 부분을 잘 살펴서 정책에 반영해주시면 향후 십년을 책임지지 않을까 생각한다.” (한나라당 대변인실 08/11/24)

위와 같은 이유로 조선업계에서는 이렇게 중요한 중형 선박시장을 포기하고 대형 조선 산업국의 지위를 지키는 것이 어렵다는 점을 강조하였다. 한국의 대형 조선산업의 우수한 위상과는 별개로 중형 선박시장에서 중국, 일본과 같은 경쟁국들과 적절히 경쟁해야 하며 이를 통하여 경쟁국의 독주 또한 견제할 수 있다는 것이다(박종환・양종서・이준범 2018, 141).[97]

97) 2018년 12월 한국산업기술진흥원이 낸 ‘중소 조선산업의 중요성과 발전방안’ 보고서에서는 중형 조선산업이 중요한 이유를 이렇게 설명하고 있다.: “중형 조선산업은 지역경제를 넘어 기자재산업, 산업 생태계 문제 등 우리나라 조선산업 전체의 경쟁력을 좌우할 만큼 큰 중요성을 가지고 있다. 한국이 이를 포기하면 (중국과 일본 등) 경쟁국은 중형 시장 장악에 그치지 않고 여기서 획득한 수익을 재투자해 고부가 대형 시장에 끊임없이 도전할 것이며 이미 그런 움직임이 나타나고 있다” (최성진 19/10/01).

정부 내에서도 중형조선산업 구조조정에 있어 산업적 측면을 고려해야 할 필요성이 제기되었다. 산업정책을 담당하는 부서인 지식경제부의 초대 장관인 이윤호 장관의 경우 대형조선소는 선두 경쟁력 유지를 위해 지속적으로 지원하고 유동성 위기에 직면한 중소형 조선소는 산업정책과 고용 등의 중요성을 감안해 대책을 마련하기로 했다고 언급하였다(이민종 08/12/05). 이는 정부가 중형조선산업의 구조조정에 있어 산업적 측면을 고려하겠다는 의지를 보인 것으로 이해할 수 있다. 이후에도 이윤호 장관은 조선산업 구조조정에 있어 "금융당국과 아직 구체적 구조조정 요건을 조율하지 않았다"며 "(대상 선정 등에) 지경부로서는 산업 정책적 차원에서 구조조정 후 경쟁력과 생존력을 우선 고려할 것"이라고 답함으로써 "산업정책적 차원"에서 구조조정 대상을 선정하겠다고 밝힌 바 있다(최명용 09/01/01; 김종수 09/01/01).

당시 지식경제부 관계자들은 "비교적 우량했던 기존 중소 조선사들마저 키코 피해 등으로 지금보다 심각한 유동성 위기에 몰릴 가능성도 있다"고 보면서 키코사태로 인한 중형조선산업의 어려움을 인지하고 있었다(류시훈・박준동・노경목 09/01/15). 글로벌 금융위기 이후 중형 조선산업 구조조정의 문제점으로 산업 전체의 위기가 있었음에도 산업구조조정 관점보다는 개별 기업의 구조조정 형식으로 금융기관의 처리에 의존함에 따라 산업의 붕괴에 대한 우려가 사회적으로 제기되기 시작하였다.

기업 구조조정에 있어 단순히 재무적 측면뿐만 아니라 산업적인 측면도 고려되어야 하며 지식경제부가 그런 부분에 대한 역할을 해야 한다는 이윤호 장관의 생각은 다음의 발언에서도 확인할 수 있다(정현상 09/03/25):

"기업 구조조정은 두 가지 측면을 놓고 봐야 한다. 첫째는 산업적인 측면이

다. 관련 분야의 시장 상황이 어떻고 그 회사가 갖는 기업 위치는 어떠한지 등을 봐야 한다. 둘째는 재무적 측면을 보지 않을 수 없다. 기업이 얼마나 건전하고, 이익을 얼마나 내느냐는 부분 말이다. 이런 측면을 종합적으로 평가해서 옥석을 가려야 한다. 재무적인 측면은 금융기관이 맡고 있고, 지경부는 산업적인 측면을 주로 평가한다."

이처럼 중형조선산업의 구조조정에 있어서 다른 경기민감업종과 마찬가지로 채권금융기관 주도의 구조조정을 실행하면서도 정부는 이에 대한 지원과 산업정책적 측면을 고려하여 구조조정의 기본 방향 및 지원방안을 논의한다고 발표한 바 있다. 이는 구조조정 업무의 주도는 채권금융기관 중심으로 하되, 채권단 중심의 구조조정이 산업의 미래에 대한 고려를 간과하는 식으로 진행될 수도 있다는 우려 때문에 산업의 질을 고려한 산업정책을 위해 정부의 역할을 유지하겠다는 의지로도 해석될 수 있다. 산업논리를 강조하는 정부 내의 정책엘리트의 이러한 우려는 2대 지식경제부 장관의 다음 발언에서도 나타난다. 최경환 장관은 중소 조선업계를 담당하는 채권단이 산업정책적 마인드로 적극 움직여야 하는데 그렇지 못하고 있음을 지적하고, 중형 조선산업 구조조정에 있어 산업정책적 측면에서 대책의 고려의 필요성을 다음과 같이 강조하였다:

"중소 조선업계는 아직도 많이 어려운 게 사실이다. 채권단 중심의 성과가 생각만큼 나지 않는다. 조선 부문의 일부 과잉 설비는 정리할 필요가 있지만 중소 조선업계 전반의 부실을 막기 위한 대책도 함께 강구해야 한다.

또 채권단이 산업 정책적 마인드로 적극 움직여야 하는데 그렇지 않다."

(김형곤・조현숙 10/05/17).

이처럼 글로벌 금융위기 이후 이명박 정부 내에서는 지식경제부를 중

심으로 산업논리가 고려된 중형조선산업 구조조정의 필요성에 어느 정도 동의하고 있으며 이에 걸맞는 정부의 역할의 필요성도 인식하고 있었다. 정부 내에서는 90년대 WTO출범 이후 보조금 지급 논란 및 일본, 중국, 유럽연합(EU) 등의 시선을 의식해 정부 직접 주도하의 구조조정이 어렵다는 것을 인지하고 있었다. 그러나 업계의 전문가들은 일률적인 기준으로 구조조정을 하기 보다는 조선산업의 미래가치를 고려한 구조조정을 위한 산업부의 역할이 충분히 있을 수 있다고도 보는 상황이었다.

## 2. 시장논리 담론

이에 반해 시장논리를 강조하는 담론은 기획재정부와 금융위원회가 중심이 된 것으로 글로벌 금융위기 이후 중형조선업계가 처한 극심한 위기는 경기에 대한 예측을 소홀히 하고 차별적인 사업 확장의 결과로 공급과잉을 불러온 중형조선업계 내부의 방만한 경영의 문제도 있다고 그 원인을 진단하고 있다는 점에서 산업논리의 담론과 구별된다.

앞에서 살펴본 바와 같이 2000년대 초반 전 세계 조선시장의 호황으로 인해 중형조선소들이 무분별하게 창업되거나 확장되었다. 당시 중소형 신생 조선사들은 호황만 믿고 충분한 설비투자 없이 폭증한 수요를 기반으로 우선 수주한 선박의 계약금으로 설비에 투자하고 해당 선박의 건조비용은 후속 계약금으로 충당하는 위험한 경영형태를 보였다는 점에서 당장 생존해도 중형조선소들은 다시 부실해질 수 있는 여지가 있다는 것이다. 특히 “중형조선소는 금융권의 RG만 원활하게 이뤄지면 회생 가능성이 높”기 때문에 위기에 처한 중형 조선사들이 시중은행들로부터 금융지원을 받을 수 있도록 지원해줘야 한다는 산업 논리의 담론에 대해 정부는 세계무역기구(WTO)의 보조금 지급 논란 및 일본, 중국, 유럽연합

(EU)등의 시선을 의식할 수밖에 없기 때문에 시장 자율을 통한 구조조정이 이루어져야 함을 강조하였다(이민종 08/12/08).

이처럼 시장논리를 강조하는 담론은 선제적 구조조정을 통한 시장의 불안심리와 불확실성을 해소하는 것을 우선가치로 두었다. 앞에서 살펴보았듯이 산업 측면을 고려하는 담론은 위기에 처한 중형 조선산업을 실물경제를 담당하는 지식경제부와 같이 정부 부처가 나서서 조선산업의 특수성을 고려한 산업 구조조정을 할 수 있도록 중간 역할을 하는 것을 요구하고 있다. 그러나 시장중심의 논리는 기획재정부와 금융위원회가 중심이 되어 시장의 불안요인을 서둘러 제거하기 위해 중형조선산업의 구조조정을 기업별로 개별 채권기관에 맡기며 중요한 사안이나 기본 방향에만 관여하는 것을 위기에 대한 해결책으로 제시하고 있다(박종환・양종서・이준범 2018, 171-172).

2기 경제팀의 수장이었던 윤증현 기획재정부 장관의 다음 발언은 소위 모피아라고 불리는 옛 재무부 출신 관료들 중심의 경제팀이 중형조선산업 구조조정과 관련해서 '금융의 안정화'를 최우선시하고 있음을 잘 보여준다(기획재정부 편 2011, 24).:

"금융시장에 내재된 불확실성을 걷어내고 금융기능을 정상화하기 위한 노력이 중요합니다. 경쟁력을 상실한 기업이 정리되어야 경쟁력이 있는 기업, 창의적이고 혁신적인 기업에 자금이 물 흐르듯이 공급될 수 있습니다.

이를 위해 기업 구조조정이 채권금융기관을 중심으로 적기에 그리고 실효성 있게 이루어지도록 뒷받침하겠습니다."

(윤증현 기획재정부 장관 취임사, 2009/02/10).

2009년 2월 19일 '구조조정 추진방향' 기자회견에서 진동수 금융위원장이 강조한 바와 같이, 구조조정에서 시장논리를 강조하는 담론이 건

설과 조선업과 같이 부실이 나타난 산업에 대해 상시적으로 채권단 중심의 구조조정과 함께 시장형 구조조정을 강조한 것은 과거 외환위기 때 경험한 금융기관의 부실이나 시스템 리스크를 막기 위한 의도에서였다. 외환위기 당시 기업들의 상환능력 등을 고려하지 않은 무분별한 대출관행이 금융기관들의 부실로 이어졌던 경험 때문에 글로벌 금융위기시에 채권은행들이 기업들에 대한 신용위험을 평가하게 한 후 회생가능성이 없는 기업들은 퇴출시키고 나머지 기업들에 대해 자금을 충분히 공급하는 노력을 기울임으로써 금융시장을 조기에 안정시키는 것이 필요하다는 것이었다(한국개발연구원 10/01/07).[98]

<표 6-3>은 이명박 정부 시기 중형조선산업 구조조정을 둘러싼 담론 경쟁의 주요 내용을 요약한 것이다.

98) 금융당국 관계자들은 "선박금융은 건당 금액이 크기 때문에 금융회사로선 신중하게 접근할 수밖에 없"으며 이미 은행이나 보험사가 선박금융 혹은 RG로 상당한 손실을 본 상황에서, 지원을 확대할 경우 손실 규모가 커질 수 있음에 대한 우려를 표하였다(김문성・고일환・윤선희・김호준 10/03/01). 따라서 이 담론은 금융기관의 부실화 방지를 통한 금융의 안정화를 강조하였기 때문에 중형조선사들이나 협력업체들의 요구와 같이 무턱대고 민간 금융회사에 선박금융 확대를 요청할 수도 없는 상황임을 강조한다.

## <표 6-3> 이명박 정부 시기 중형조선산업 구조조정에 대한 주요 담론경쟁

| | 산업 논리 강조 | 시장 논리 강조 (승리담론) |
|---|---|---|
| **성향** | **(국가) 개입주의적** | **시장친화적** |
| **주요 행위자 조직** | 지식경제부<br>전남도<br>중소조선업체<br>조선산업 협력업체 | 기획재정부<br>금융위원회<br>옛 재무부 관료 |
| **주요 주장** | -현재 중형 조선산업이 겪고 있는 위기는 키코와 같은 약탈적 금융의 폐해때문이기도 함. 중형 조선기업들은 금융권의 선수금 환급보증(RG)만 원활히 이루어지면 회생가능성이 높음.<br>-한국 중형 조선산업의 몰락은 일본, 중국에 경쟁력 상실을 유발함으로써 한국 조선업계 전체의 경쟁력을 약화시킬 것.<br>-금융권이 마련한 구조조정 기준은 전남의 신생 조선사들에게 불리함. 따라서 중형 조선업계 구조조정은 조선산업의 특수성(투자금 규모가 크고 회수기간이 긴)을 감안하고 미래가치 분석을 토대로 이루어져야 함.<br>-정부의 중형조선사 구조조정은 산업의 발전 잠재력 등에 대한 구체적 검토 없이 금융 논리만으로 진행됨으로써 경쟁력있는 신생 조선사들도 퇴출시키고 있음. 정부는 산업의 존속 차원에서 구조조정에 접근해야 함.<br>-따라서 정부는 은행이 아르지 | -글로벌 금융위기 이후 중형조선업계의 위기는 경기에 대한 예측을 소홀히 하고 공급과잉을 불러온 중형 조선업계 내부의 문제도 있음.<br>-중소형 신생 조선사들은 당장 생존해도 다시 부실해질 수 있음. 따라서 시장의 불안 심리와 불확실성의 해소 위해서(리스크 줄이기 위해서) 선제적 구조조정 해야 함.<br>-이미 은행이나 보험사가 선박금융 혹은 RG로 상당한 손실을 봤고, 지원을 확대할 경우 손실 규모가 커질 수 있기 때문에 정부가 무턱대고 민간 금융회사에 선박금융 확대를 요청할 수도 없음.<br>-채권단 중심의 구조조정과 시장형 구조조정을 병행하여 외환위기 때처럼 금융기관의 부실이나 시스템 리스크가 생기지 않도록 해야 함.<br>-정부가 조선업 구조조정에 직접 개입할 경우 세계무역기구(WTO) |

| | | |
|---|---|---|
| | (RG: 선수금 환급 보증) 발급을 거절하지 못하도록 조선소 금융 지원에 대한 적절한 기준을 마련하는 것이 필요함.<br>-조선산업은 고용창출 효과가 큰 최고의 일자리 창출산업이자 수출 효자 산업임. 따라서 구조조정시 이에 따른 고용불안 및 협력업체 도산 등 파장도 우려해야 함. | 의 보조금 지급 논란 및 일본, 중국, 유럽연합(EU)과의 통상문제가 발생할 수 있음. 따라서 정부 직접 주도하의 구조조정 대신 가급적 금융감독당국 및 금융권과의 협의아래 시장 자율을 통한 대책이 필요함. |
| **담론** | -중형 조선산업의 경제적 중요성<br>-'약탈적 금융'의 피해자로서의 중형 조선산업<br>-중형 조선산업의 몰락과 산업경쟁력 약화<br>-중형 조선산업의 미래가치 분석의 필요성<br>-전후방산업에의 부정적 영향 | -시장 자율 존중<br>-선제적 구조조정<br>-금융 안정화<br>-금융기관의 부실화 방지 우선시<br>-시장 친화적 금융정책<br>-시장의 불안심리와 불확실성 해소 |
| **설득 전략** | | -위기의 대내적 요인<br>→중형조선산업의 위기는 업계 내부의 문제<br>→시장의 불안을 막기 위해 시장중심의 선제적 구조조정을 하여 불안의 원인을 제거해야 할 필요 있음. |

### 3. 담론경쟁의 결과

결과적으로 이명박 정부 초기 정부의 중형조선산업 구조조정은 산업의 존속보다는 시장에 맡기는 식의 구조조정이 이루어졌다. 이는 이명박 정부에서 "과거 외환위기 때 경험했던 것과 같이 금융기관의 부실이나 시스템 리스크가 생기지 않"게 하는 것(신현상·김한준 09/02/19)의 중요성이 더 설득력을 얻었기 때문이라고 볼 수 있으며, 이를 통해 금융기관의 부실도 막고자 하였다. 당시 시장친화적인 구조조정이 이루어진 데에는 최종정책결정자인 이명박 대통령의 정치적 이해와 경제 관료 부처 간의 위상변화도 크게 영향을 미쳤다. 서로 다른 이념과 특성, 그리고 네트워크를 견지한 경제관료 부처들 간에 정당한 권위(legitimate authority)를 위한 경쟁을 살펴봄으로서 이명박 정부 시기 중형 조선산업 구조조정 정책의 변화의 요인을 좀 더 잘 이해할 수 있다.

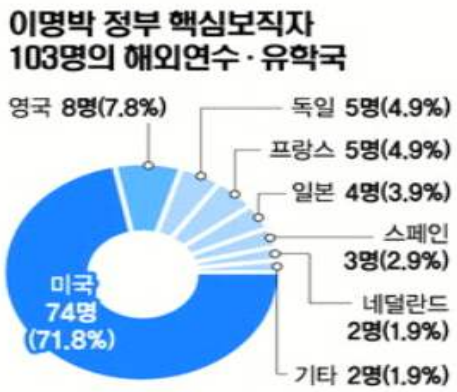
먼저 이명박 정부에서 활동한 경제 관료들은 기본적으로 MB노믹스라는 경제이념을 공유하는 공통된 특징을 보인다. MB노믹스의 요지는 '성장주의,' '친기업주의,' '시장친화주의' 정책을 통해 국민 모두가 잘 사는 '부국강병'을 이루겠다는 것으로, 이명박 정부의 모피아[99]들은 '작은 정부, 친시장, 친기업적'인 이념을 공유하였다(홍준석 07/12/19). 또한 아래의 표에서 볼 수 있듯이 이명박 정부의 경제팀의 대부분의 경제 관료들은 모두 미국에서 석사 혹은 박사과정으로 수학한 공통된 경험을 가지고 있다.[100] <그림 6-3>에서 볼 수 있듯이 그 중에서

99) 옛 재무부 출신들의 관료를 일컫는다.

100) 경제 관료들뿐만 아니라 이명박 정부의 핵심 보직을 차지한 '파워 엘리트'들의 대다수가 미국 유학·연수파로 집중된 모습을 보인다. 이명박 정부 집권 초기에 핵심보직자 215명 중 103명(47.9%)이 해외에서 유학이나 연구를

미국이 71.8%로 가장 많으며, 전체 핵심보직자로 넓혀도 3명 중 1명(34.4%)이 미국에서 수학한 것으로 볼 수 있다(박재현 08/04/06). 이명박 정부의 경제 엘리트들의 이러한 미국 학맥 편중은 이명박 정부에서 신자유주의 이데올로기의 우세에 어느 정도 영향을 미쳤다고 할 수 있다.[101]

**<그림 6-3> 이명박 정부 핵심보직자 103명의 해외연수·유학국**




출처: 박재현 08/04/06

---

한 것으로 분석되었다.

101) 글로벌 금융위기 이후 위기 극복의 임무를 완수하기 위해 대거 결집하게 된 모피아들이 공유한 이러한 신자유주의 이념은 이명박 정부의 기업 구조조정 방침에 반영될 가능성이 높았다.

## <표 6-4> 이명박 정권의 경제팀 구성

| 교체 시기 | 08. 02. | 08. 03. | 08. 06. | 09. 01. | 09. 02. | 09. 09. | 10. 04. | 11. 01. | 11. 03. | 11. 02. | 11. 06. | 11. 09. | 11. 11. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 금융위원장 | - | 전광우 | | 진동수 | | | | 김석동 | | | | | |
| 기재부 장관 | 강만수 | | | | 윤증현 | | | | | | 박재완 | | |
| 지경부 장관 | 이윤호 | | | | | 최경환 | | 최중경 | | | | - | 홍석우 |
| 경제수석 | | 김중수 | 박병원 | 윤진식 | | | 최중경 | 김대기 | | | | | |

## <표 6-5> 이명박 정부 1기 경제팀 주요 경제관료 이력

| 성명 | 직위 | 임기 | 출신지 | 출신고 | 출신대 | 행시 | 주요경력 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 강만수 | 기획재정부 장관 (초대) | 08.2.29. ~09.2.9. | 경남 합천 | 경남고 | 서울대 법대, 미국 뉴욕대학교 경제학 석사 | 8회 | 14대 관세청장, 재정경제원 차관, 대통령직 인수위원회 경제1분과 간사 |
| 이윤호 | 초대 지식경제부 장관 (초대) | 08.2.29. ~09.9.18. | 충남 대전 | 대전고 | 연세대 정치외교학과, 미국 위스콘신 매디슨 대학교 경제학 박사 | 13회 | LG경제연구원 고문, 전국경제인연합회 상근부회장 |
| 전광우 | 금융위원장 (초대) | 08.3.1.~ 09.1.20. | 서울 | 서울 사대부고 | 서울대 경제학과, 미국 인디애나 대학교 경영학 박사 | - | 세계은행 World Bank 선임 연구원, 우리금융지주 총괄부회장 |
| 김중수 | 경제수석 (초대) | 08.3.1.~ 08.6.20. | 서울 | 경기고 | 서울대 경제학과, 미국 펜실베니아 대학교 경제학 박사 | - | 한국개발연구원 원장 한림대 6대 총장 |
| 박병원 | 경제수석 (2대) | 08.6.23. ~09.1.19. | 부산 | 경기고 | 서울대 법대, 미국 워싱턴대학교 경제학 석사 | 17회 | 재정경제원 예산실 예산정책과장, 재정경제부 제1차관 |

출처: 설진훈・이진명 08/02/15; 천영식 08/04/04; 위키피디아(ko.wikipedia.org) 등을 참고해서 작성.

주: 기획재정부 장관의 교체를 기점으로 경제팀 구분.

2009년 초 새로 시작된 이명박 정부의 2기 경제팀의 주요 경제정책 행위자로는 윤증현 기획재정부 장관[102]을 꼽을 수 있다. 윤증현은 노무현 정부에서 금융감독위원장으로 재직할 당시에도 철저하게 시장 친화적 금융 정책을 펼칠 정도로 시장주의를 고수하는 인물이었다. 윤증현은 기획재정부 장관 시절 한 인터뷰에서 "그 어떠한 정책도 시장을 이기지 못한다는 걸 정부는 명심해야" 한다고 밝힌 바 있다. 또한 "정부의 역할은 공정한 질서가 있느냐, 투명한 경제가 일어나느냐 등 감시·감독 업무에만 충실하면 되는" 것으로 정부는 "시장개입을 최소화"해야 함을 주장하며 시장주의자의 모습을 보이면서 이명박과 경제 관점이 같음을 나타내기도 하는 등 'MB노믹스'를 철저하게 추종하는 모습을 보였다(성수영, 18/10/10; 이정환 09/01/21).[103]

102) 윤증현은 행정고시 10회 출신으로 재경원 금융정책실장을 지냈으며 재무부 금융라인의 대부로 불리었다. 2007년 이명박 대통령 당선 직후 대통령직 인수위 자문위원으로 발탁되면서 이명박과 인연을 맺게 된 윤증현은 국민경제자문회의 위원으로 선임돼 청와대 지하벙커에서 열리는 비상경제대책회의 멤버로 참여하며 경제위기를 극복하는 데 조언자 역할을 하기도 하였다(이정환 09/01/21; 구영식 09/01/19; 조득진 09/02/10).

103) 윤증현은 한 인터뷰에서 "(이 대통령의) 눈빛만 보면 안다. 소위 영혼으로, 마음으로 대화한다," "앵글이 맞으면 프로끼리는 몇 번 만나면 대화가 필요 없다"며 이 대통령과 경제 관점이 같음을 나타내기도 하였다.

## <표 6-6> 이명박 정부 2기 경제팀 주요 경제관료 이력

| 성명 | 직위 | 임기 | 출신지 | 출신고 | 출신대 | 행시 | 주요경력 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 윤증현 | 기획재정부 장관 (2대) | 09.2.10. ~11.6.1. | 경남 마산 | 서울고 | 서울대 법대, 미국 위스콘신매디슨 대학교 공공정책, 행정학 석사 | 10회 | 아시아개발은행(ADB) 이사, 세무대학 학장, 금융감독위원장 |
| 최경환 | 지식경제부 장관 (2대) | 09.9.19. ~11.1.26. | 경북 경산 | 대구고 | 연세대 경제학, 미국 위스콘신대학교 경제학 박사 | 22회 | 청와대 대통령비서실 경제수석실 보좌관, 제17대 국회의원, 제17대 대통령직인수위원회 경제2분과위 간사 |
| 진동수 | 금융위원장 (2대) | 09.1.20. ~11.1.3. | 전북 고창 | 경복고 | 서울대 법대, 미국 보스턴대학교 경제학과 석사 | 17회 | 제23대 조달청장, 재정경제부 제2차관, 한국수출입은행장 |
| 윤진식 | 경제수석 (3대) | 09.1.19. ~10.4.1. | 충북 충주 | 청주고 | 고려대 경영학, 미국 펜실베이니아 주립대학교 경제학 석사, 건국대 경제학 박사 | 12회 | 제7대 산업자원부 장관, 제8대 서울산업대학교 총장, 한국투자금융지주 회장 |
| 최중경[104] | 경제수석 (4대) | 10.4.1.~ 11.1.27. | 경기 화성 | 경기고 | 서울대 경영학, 미국 하와이대학교 경제학 박사 | 22회 | 기획재정부 제1차관, 주 필리핀 대사, 청와대 경제수석 |

출처: 설진훈・이진명 08/02/15; 천영식 08/04/04; 위키피디아(ko.wikipedia.org) 등을 참고해서 작성.

주: 기획재정부 장관의 교체를 기점으로 경제팀 구분.

104) 2011년 1월 3대 지식경제부 장관으로 임명되었다.

## <표 6-7> 이명박 정부 2.5기 경제팀 주요 경제관료 이력

| 성명 | 직위 | 임기 | 출신지 | 출신고 | 출신대 | 행시 | 주요경력 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 윤증현 | 기획재정부 장관 (2대) | 09.2.10. ~11.6.1. | 경남 마산 | 서울고 | 서울대 법대, 미국 위스콘신 매디슨 대학교 공공정책, 행정학 석사 | 10회 | 아시아개발은행 (ADB) 이사, 세무대학 학장, 금융감독위원장 |
| 최중경 | 지식경제부 장관 (3대) | 11.1.27. ~11.9.27. | 경기 화성 | 경기고 | 서울대 경영학, 미국 하와이대 학교 경제학 박사 | 22회 | 기획재정부 제1차관, 주 필리핀 대사, 청와대 경제수석 |
| 김석동 | 금융위원장 (3대) | 11.1.3.~ 13.2.25. | 경남 부산 | 경기고 | 서울대 경영학 | 23회 | 재경부 1차관, 금융감독위원회 부위원장 |
| 김대기 | 경제수석 (5대) | 11.2.7.~ 13.2.24. | 경남 진주 | 경기고 | 서울대 경제학, 미국 펜실베이니아 대학교 와튼스쿨 경영학 석사 | 22회 | 기획예산처 예산실 예산총괄심의관, 대통령비서실 경제정책비서관, 기획예산처 재정운용실 실장 |

출처: 진훈・이진명 08/02/15; 천영식 08/04/04; 위키피디아(ko.wikipedia.org) 등을 참고해서 작성.

주: 기획재정부 장관의 교체를 기점으로 경제팀을 구분함.

윤증현에 이어 3기 경제팀의 수장이 된 박재완[105] 기획재정부 장관 역

시 작은 정부를 지향하는 시장주의자로 이명박 정부 출범 당시 정부조직 개편을 주도하면서 기능이나 업무가 중복되는 정부부처들을 과감하게 통폐합하는 모습을 보이기도 하였다(한국행정연구원(편) 2014, 19-20). 박재완이 이끄는 3기 경제팀 역시 기존 윤증현 경제팀의 시장주의 원칙에서 크게 벗어나지 않는 모습을 보였다(이미호 11/06/02).

105) 박재완 역시 이명박 정부 출범 이후 대부분의 기간 동안 주요 공직을 맡아왔다. 정권 출범과 함께 대통령직 인수위원회 정부혁신·규제개혁 태스크포스팀장을, 이후에는 청와대 정무수석비서관, 국정기획수석비서관, 고용노동부 장관에 이어 경제 수장 자리까지 맡으면서 'MB맨'으로 활약했다(정진우·유영호 11/05/08).

## <표 6-8> 이명박 정부 3기 경제팀 주요 경제관료 이력

| 성명 | 직위 | 임기 | 출신지 | 출신고 | 출신대 | 행시 | 주요경력 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 박재완 | 기획재정부 장관 (3대) | 11.6.2.~ 13.3.22. | 경남 마산 | 부산고 | 서울대 경제학 미국 하버드대 정책학 박사 | 23회 | 성균관대학교 행정학전공 교수, 제17대 국회의원(한나라당 비례대표), 대통령실 정무수석 비서관 |
| 홍석우 | 지식경제부 장관 (4대) | 11.11.17~13.3.11. | 충북 청주 | 경기고 | 서울대 무역학과, 미국 하버드대 정책학 석사, 성균관대 행정학 박사 | 23회 | 산업자원부 미래생활산업 본부장, 산업자원부 무역투자정책 본부장, 중소기업청장, 대한무역투자진흥공사 사장 |
| 김석동 | 금융위원장 (3대) | 11.1.3.~ 13.2.25. | 경남 부산 | 경기고 | 서울대 경영학 | 23회 | 재경부 1차관, 금융감독위원회 부위원장 |
| 김대기 | 경제수석 (5대) | 11.2.7.~ 13.2.24. | 경남 진주 | 경기고 | 서울대 경제학, 미국 펜실베이니아 대학교 와튼스쿨 경영학 석사 | 22회 | 기획예산처 예산실 예산총괄심의관, 대통령비서실 경제정책 비서관, 기획예산처 재정운용실 실장 |

출처: 설진훈・이진명 08/02/15; 천영식 08/04/04; 위키피디아(ko.wikipedia.org) 등을 참고해서 작성.

주: 기획재정부 장관의 교체를 기점으로 경제팀 구분함.

둘째, 글로벌 경제위기로 인해 2008년 하반기 이후 중소 건설사 및 신생 조선사 등 일부 업종 기업들의 부실심화와 신용 경색에 따른 연쇄도산 우려로 경제 전반에 불확실성이 증대되었다. 이명박의 회고에 따르면 세계 금융위기 발발 이전부터 국내의 논란을 근거로 한국 경제에 대한 부정적인 보도를 하던 <파이낸셜타임즈>는 2008년 10월 14일, "침몰하는 한국 경제(A sinking feeling in South Korea)"라는 제목의 기사를 내보냈다. 이 기사에서 <파이낸셜타임즈>는 국내 민간단체의 주장을 인용하며 한국 위기설을 증폭시켰다(이명박 2015, 136-137).

따라서 이명박 정부는 신속하고 체계적인 구조조정 추진을 통해 시장의 불안심리와 불확실성을 해소해야 하는 정치적 이해를 가지게 된다. 이에 이명박은 글로벌 금융위기가 심화되자 위기를 극복하기 위해 주로 재무부 출신인 모피아들을 대거 기용하였는데, 이는 이명박 정권 말까지 그들이 표방하였던 시장중심적 산업구조조정에 힘을 실어주는 계기가 되었다.

이명박은 자신의 회고록에서 글로벌 금융위기 당시 자신이 가진 염려를 다음과 같이 회고했다:

"1997년 외환위기 때의 악몽이 떠올랐다. 당시 250만 명에 가까운 사람들이 일자리를 잃었고, 2만 개가 넘는 회사가 도산했다. 경제적 곤궁으로 스스로 목숨을 끊는 이들도 생겼다. 그리고 수많은 가정이 파탄을 맞았다.

이런 시기에 CEO 출신인 내가 대통령으로 선출된 데는 역사적 소명이 있을 것이라며 수없이 마음을 다잡았다. 전대미문의 경제위기를 극복하는 것이 내게 주어진 소명이라고 스스로를 채찍질했다." (이명박 2015, 138).

셋째, 기획재정부와 금융위원회가 중심이 된 금융논리를 강조하는 담론은 위기의 대내적 요인을 강조하였다. 산업논리의 담론이 글로벌 금융위기 이후 중형조선산업의 몰락의 원인을 세계조선경기 침체와 키코라는 외부적 요인에서 찾는 것에 반해 금융 논리를 강조하는 입장에서는 중형조선산업의 위기가 업계 내부의 방만경영에서 기인한다고 봄으로서 오히려 시장중심적인 선제적 구조조정을 하여 불안의 원인을 제거해야 함을 강조하였다.

넷째, 앞서 살펴본 바와 같이 지식경제부에서는 채권단 중심의 구조조정이 간과할 수 있는, 중형조선산업의 미래를 고려한 구조조정의 필요성을 강조한 바 있다. 그럼에도 이명박 정부 하에서 지식경제부의 목소리가 중형조선산업 구조조정에 충분히 반영되지 못한 데에는 정부조직 개편으로 인한 정책 엘리트들 간의 위상의 변화 역시 중요한 요인으로 작용하였다.

이명박 정부에서 조선산업 구조조정이 산업논리보다는 금융논리 중심으로 이루어지게 된 배경에는 먼저 이명박 정부 하에서 다른 부처들에 비해 기획재정부가 높은 위상을 가지게 되면서 이명박 정부의 경제정책이 기획재정부 중심으로 이루어지게 된 것[106]과 연관 지어 생각해볼 수 있다.

106) 이명박 정부는 출범 당시 ' 작은 정부' 를 만들겠다며 조직개편을 통해 15부 2처를 출범시켰는데 이는 부처 통폐합이 효율성을 높여 일하는 정부로 만들 수 있는 미래지향적인 정부 구조라고 보았기 때문이었다(대통령직인수위원회 2008).

**<표 6-9> 이명박 정부 출범 이후 정부 부처 개편 내용**

| | 개편 후 |
|---|---|
| 재정경제부 + 기획예산처 | 기획재정부 |
| 건설교통부 + 해양수산부(해양) | 국토해양부 |
| 농림부 + 해양수산부(수산) | 농림수산식품부 |
| 산업자원부 + 정보통신부 | 지식경제부 |
| 교육부 + 과학기술부 | 교육과학기술부 |
| 금융감독위원회 + 재정경제부(금융) | 금융위원회 |

출처: 박병률 08/09/08.

이명박 정부에서 다른 경제부처들이 기획재정부의 협조 없이 정책을 추진하기가 어려울 정도로 기획재정부의 권력이 강화된 것은(오재록 2012, 237-238) 중형조선산업 구조조정에 있어 기획재정부의 수장의 경제적 이념과 정책방향이 중요한 역할을 하게 되는데 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

이명박 정부에서 기획재정부의 이러한 높아진 위상에 비해 산업정책을 담당하는 지식경제부는 발언권이나 정책 수단 면에서 상대적으로 낮은 위상을 보였다. 글로벌 금융위기 해결에 있어 기획재정부와 지식경제부의 위상 차이를 보여주는 한 사례로 비상경제대책회의를 들 수 있다. 리먼 브러더스 파산으로 2008년 4분기 경제성장률이 마이너스(-)를 기록하자 이명박 정부는 2009년 1월 8일 청와대 지하 벙커에 워룸(war room: 전시작전상황실)이라고 하는 비상경제상황실을 꾸렸다. 이어 매주 한 차례 대통령이 주재하고 기획재정부 장관, 한국은행 총재, 청와대 수석 등 20여 명이 참석하는 비상경제대책회의[107]를 열었다(안준용・홍준기

107) 이 회의에서는 주로 일자리 대책, 조선・해운 산업 구조 조정 방안, 미소금융재단 설치, 서민 주택 공급 방안 등을 다루었다.

09/03/18).

**<표 6-10> 이명박 정부 당시 비상경제대책회의**

| | |
|---|---|
| **기간** | 2009년 1월 8일~2012년 10월 5일까지 총 136회(2010년 10월부터 1년간 중단됐다 재개) |
| **장소** | 초기 청와대 지하벙커에서 열다가 현장 개최로 변경 |
| **참석자** | 대통령, 경제부처 장관, 청와대 수석, 민간 전문가(기업인 포함) |
| **실무 조직** | 비상경제상황실(기재부 차관보가 실장, 각 부처 국과장급 10여 명) |
| **성과** | 조선·해운업 구조조정 방안, 서민 주택 공급 대책, 일자리물가 대책 등 |

출처: 안준용·홍준기 09/03/18

그런데 비상경제대책회의의 고정 구성원에는 의장인 대통령 외에 기획재정부 장관과 같은 거시 금융분야의 책임자들이 포함되었으나,[108] 지식경제부는 고정 멤버에서 빠져 있었다. 이에 대해 비상경제대책회의의 핵심이 구조조정이며, 이는 금융권이 주도할 수밖에 없는 현실을 반영한 구조 때문이라는 해석도 있었으나, 이명박이 위기 대응을 위해 중요시 여겼던 비상경제대책회의가 기획재정부와 금융위원회 중심으로 돌아간 것은 당시 이명박 정부에서 지식경제부의 위상이 상대적으로 낮았음을 보여준다.

이명박 정부에서 기획재정부에의 권력 집중과 지식경제부의 상대적인 위상 약화는 권력을 위한 권위경쟁에서 상대적으로 우위에 있는 기획재정부의 수장들과 정치엘리트들의 경제이념과 담론이 기업 구조조정 정책에 더 큰 영향을 미치는 구조를 만드는 데 기여했다. 이명박이 경제 위

108) 비상한국은행 총재, 대통령 경제특보와 청와대 경제수석 및 국정기획수석, 국민경제자문회의 위원 등을 포함한다.

기 타개를 위해 옛 재무부 출신 관료들의 손을 잡게 되면서 기획재정부와 금융위원회의 권력이 강화되었으며 이는 정부의 구조조정이 산업 전체에 대한 고려보다는 금융의 신속한 안정화에 중점을 둔 시장친화적 금융정책에 더 초점을 두게 되는 계기가 되었던 것이다.

## 제3절 정책결과

이명박 정부는 2008년 11월 금융위원회와 금융감독원 합동으로 “기업재무개선지원단”을 설치하였다(박종환・양종서・이준범 2018, 171-172). 정부는 신속하고 체계적인 구조조정 추진을 통해 시장의 불안심리와 불확실성을 해소할 필요가 있다고 판단하고 2008년 12월 기업 구조조정 추진 방향 및 체계를 발표했으며 2009년 중 본격적인 구조조정 시행이 이뤄지게 된다(한국행정연구원(편) 2014, 106).

2008년 12월 23일 김종창 금융감독원장은 기자간담회에서 “살릴 기업은 살리되 회생 가능성이 없는 기업은 과감하고 신속하게 정리하겠다”고 강조했으며, “일주일 만에 퇴출기준과 절차를 마련해 퇴출대상을 선정하겠다”며 빠른 구조조정을 예고하였다. 이후 금융감독원이 나서서 평가기준과 절차를 마련해주고 “은행들은 그 기준과 절차에 따라 구조조정 작업을 진행“하는 식으로 구조조정이 진행되게 된다(우승호 08/12/23).

2008년 12월 26일, 지식경제부는 청와대에서 열린 대통령 업무보고에서 산업별 위기대응 방안을 밝히면서 대형 7개사와 중소형 15개사 등 기존 조선소는 위기 대응 능력이 비교적 양호하다 해도 8개 신생 중소조선사[109]중 일부는 과도한 외부차입, 계약 취소 등으로 유동성 위기에 겪고

있다고 판단했다. 이에 따라 이들 8개사에 대해 종합평가를 실시한 뒤 회생 가능성이 낮은 조선사는 신속한 구조조정 통해 퇴출을 유도할 방침을 나타냈다. 이들 기업에 대해 워크아웃(기업개선작업)과 M&A, 기업 간 협력 등을 추진함으로서 퇴출기업 부지는 대형조선의 블록공장이나 수리조선소로 활용을 유도하고 퇴출 기업 인력은 다른 조선업체가 고용하는 것을 지원할 방침을 보였다(김세형 08/12/26; 양영권 08/12/26).

2009년 1월 6일 전국은행연합회는 건설과 함께 조선업종에 대한 1차 구조조정 작업에 들어가게 된다. 전국은행연합회는 주채권은행의 신용공여액이 50억 이상인 조선업체 중 선박인도 경험과 수주잔고, 선박건조설비, 선수금환급보증(RG) 발급율 등을 구조조정의 평가지표로 설정하였다. 그리고 은행연합회는 조선업체의 신용 위험을 평가한 후 A~D까지 4개 등급으로 구분해 C등급은 기업개선작업, D등급은 퇴출 등을 단행할 방침을 나타냈다(박상수 09/01/06).

은행들은 금감원이 정해준 심사기준에 따라 심사 대상인 중소 조선업종 기업을 정상(A), 일시적 유동성 부족(B), 부실징후(C), 부실(D) 등 4개 등급으로 분류하였다. B등급은 신규자금 지원을 조건으로 자구계획(양해각서 체결)을 마련해야 했으며, C등급은 외부자금지원이나 별도 차입 없이는 기존 차입금 상환이 어려운 업체로 유동성 문제를 해소하기 위해 자금관리인 파견, 경영정상화계획 이행약정 체결, 경영정상화 가능성 점검 등을 거쳐야 했다. 반면 D등급은 신규자금 지원이 끊어지고 대주단협약에 의한 채권행사 유예조치도 취소돼 사실상 시장에서 쫓겨나게 되는 것을 의미하였다.

---

109) C&중공업, 대한조선, 오리엔트조선, 고려조선, S&C조선해양, TKS조선, 신안중공업, 진세조선 등 8개가 2005년 이후 설립된 신생조선사였다.

## <표 6-11> 조선업체에 대한 기업신용위험 상시평가 운영 지침의 주요 내용

| | | |
|---|---|---|
| 평가대상 | | 주채권은행의 신용공여액 50억원 이상인 조선사로서 RG 미발급률 증가, 손실급증 등으로 경영애로가 있는 기업 |
| 세부 평가 지표 | 재무위험 | 차입금의존도, 선수금 대비 현금성자산 유보율, 매출액순이익률 등 |
| | 경영위험 | 경영진의 평판, 소유 및 지배구조 등 |
| | 영업위험 | 산업내 지위, 선박건조 경험, 수주잔고, 수주잔고대비 RG 발급률, 건조설비 완료여부 등 |
| | 기타 | 권리침해 여부, 연체발생 이력 등 |
| 절차 | | -지침에 따라 주채권은행이 평가하고 평가결과에 따라 기업구조조정촉진법 및 채권은행협약에 따라 처리<br>-타 채권은행이 주채권은행의 평가등급에 이견이 있는 경우 검증작업반을 통해 조정 |
| 평가등급 및 사후관리 | A등급 | [정상적으로 영업이 가능한 기업]<br>정상적으로 영업을 유지할 수 있도록 자금지원 |
| | B등급 | [부실징후기업이 될 가능상이 있는 기업]<br>경영개선 노력 필요성을 권고하고 자금지원 심사시 반영 |
| | C등급 | [부실징후기업에 해당되나 경영정상화 가능성이 있는 기업] 워크아웃(채권행사 유예, 경영정상화 계획 수립 후 구조조정, 채권재조정, 신규자금 지원 등) |
| | D등급 | [부실징후기업에 해당되며 경영정상화 가능성이 없는 기업] 퇴출, 청산 또는 법정관리 |

출처: 전국은행연합회, 「'건설 및 조선업체에 대한 기업신용위험 상시평가 운영 지침' 마련」, 보도자료, 2008.12.; 전용수 2009, 10에서 재인용.

2008년 글로벌 금융위기 이후 특히 정부의 구조조정 대상이 되었던 전남의 신생 중소형 조선업체들은 채권단 주도의 이러한 구조조정이 신생

조선사들에게 불리하다는 입장을 보였다. 따라서 경쟁력 있는 신생 조선기업들이 무더기로 업계에서 퇴출되지 않도록 중형 조선산업의 미래가치에 대한 분석을 토대로 구조조정을 해줄 것을 요청하였다.

그러나 중형조선업 구조조정에 대한 이러한 요구에 대해 정부는 여전히 '시장 자율 존중'과 '선제적 구조조정'을 통한 시장의 불안 심리와 불확실성의 해소에 초점을 두고 구조조정을 진행하였다. 2009년 1월 20일 금융위원회가 발표한 "건설·조선업 신용위험평가 결과 발표와 관련하여" 보도자료에 따르면 정부는 기업 구조조정 추진 기본 방향과 추진 여건을 다음과 같이 제시하고 있다.

① 금융당국은 기업 살리기에 중점을 두되, 회생가능성이 없는 기업은 신속히 정리 하는 것을 기업구조조정의 기본 방향으로 설정.

-금융불안 및 실물경기 침체의 영향을 가장 크게 받아 유동성 애로를 겪고 있는 건설업 및 중소조선업부터 우선적으로 구조조정을 추진.

② 다수 기업의 부실이 이미 현재화된 상태에서 일괄 구조조정 추진이 가능했던 외환위기 당시와는 달리 현재는 기업 부실화가 가시화되지 않은 상태에서 선제적으로 대응함에 따라 어려움이 있었으나, 주채권은행들은 이번 신용위험평가를 짧은 기간 내에 완료함으로써 신속한 구조조정을 통한 경제위기 극복 노력에 적극 동참하였음.

이에 따라 정부는 신용위험평가에서 채권금융기관 공동관리 추진대상으로 선정된 기업에 대해서는 채권금융기관이 기업 측의 충분한 자구계획 이행을 전제로 실효성 있는 금융지원과 철저한 경영관리를 통해 조기 회생을 추진해 나가겠다는 계획을 가지고 있었다. "채권금융기관 공동관리"는 재무적 곤경에 처했으나 회생가능성이 있는 기업을 대상으로

채권단과 기업이 협력하여 재무구조와 사업구조를 조정함으로써 기업회생과 채권 회수 증대를 도모하는 과정으로, 기업은 충분한 자구계획을 마련하여 이행하고 채권금융기관은 금리감면, 출자전환 등 채무재조정을 포함한 금융지원을 제공한다고 밝혔다(박종환・양종서・이준범 2018, 171-172).

정부의 '상시적 구조조정'과 '시장형 구조조정' 원칙은 이후에도 계속 유지되었다. 윤증현 기획재정부 장관은 2009년 2월 19일 국회 기획재정위원회 업무보고에서 "상시적인 구조조정이 신속하게 이뤄지도록 법과 제도를 보완하고 위기 이후의 재도약을 위해 성장 잠재력을 확충하면서 경제제도 개선 노력도 병행할 것"이라고 말했다. 진동수 금융위원장 역시 '구조조정 추진방향' 기자회견에서 "상시 구조조정을 추진하되 건설・조선업과 같이 부실이 현재화된 산업에 대해서는 구조조정을 신속히 끝내는 한편 채권단 중심의 구조조정과 함께 기업의 자율적 구조조정을 지원하는 '시장형 구조조정 방식'을 병행할 것"이라고 밝혔다(조용우 09/04/14).

이처럼 이명박 정부가 2009년 초 주요 채권단과 진행한 1, 2차 구조조정은 부실 중소 조선사 퇴출에 초점을 맞추고 진행되었다고 할 수 있다. 2009년 4월 14일 발표한 "업종별 구조조정 방향과 전략"에서 지식경제부는 여전히 시장의 자율은 존중하되 부실 징후가 있는 기업은 사전에 선별해 구조조정하기로 방침을 정했음을 보여준다(조용우 09/04/14).

〈표 6-12〉 글로벌 금융위기 이후 조선업종 구조조정 방향과 전략

| | 조선 |
|---|---|
| **구조조정 방향** | -한계 상황의 신생업체 퇴출<br>-대형회사는 고부가가치 분야 강화<br>-중소형 회사는 선종 전문화 |
| **주요 추진 전략** | -퇴출기업 용지는 대형조선소 용지로 전환<br>-R&D 지원 확대<br>-우량 조선소에 수출금융 확대 |

출처: 조용우 09/04/14

이명박 정부는 2009년부터 신규 선박 수주가 사실상 중단되어 조선사들의 제작자금 부족문제가 심화되자 조선산업의 어려움을 타개하기 위해 2009년 4월 30일, 부실조선사의 구조조정과 우량 조선사에 대한 유동성 지원을 연계하여 추진하는 것을 주요 내용으로 하는 '조선산업의 구조조정과 경쟁력 강화방안'을 발표하였다. 이후 이명박 정부는 조선산업뿐만 아니라 해운산업의 침체가 예상 외로 장기화될 수 있다고 판단하고 2009년 11월 9일 해운과 조선산업에 대한 추가 지원방안으로서 '조선산업 동향 및 대응방안'을 발표하였다. 위기에 대한 대응으로 2008년 11월 현재 추진 중이던 8개 중소조선사에 대한 구조조정과 병행하여 앞으로도 채권금융기관 주도로 업체별 자금상황 등을 밀착 점검하고 '상시 구조조정'을 지속해서 추진할 것을 확인하였다. 또한 이들을 수리 조선소나 블록공장 등으로 전환하는 방안을 검토하였다(전은경 외 2009, 11).

이처럼 글로벌 위기발생 이후 2009년부터는 정부는 관계부처 합동으로 대책을 마련하기 시작하여 Fast track 등 시장논리에 따라 중형조선산업의 구조조정을 수행하여 왔다. 정부의 중형조선 구조조정의 핵심 방안은

채권금융기관에 해당 조선소의 구조조정 책임과 권한을 일임하는 것이었다. 금융위기 이후 이명박 정부의 중형조선산업 구조조정은 또한 산업정책을 담당하는 지식경제부보다는 금융위원회와 기획재정부를 중심으로 이루어졌다. 이미 여러 보고서에서 지적하고 있듯이 이 과정에서 개별 채권금융기관이 개별기업의 구조조정을 수행하는 식의 구조조정 방식을 택함으로써 금융기관의 이익 또는 손실 최소화가 기업의 회생과 산업의 지속성과 장기적인 산업구조 재편에 대한 고려보다 높은 우선순위를 갖는 식의 구조조정이 진행되었다. 그 결과, 구조조정 이후 대부분의 중형 조선소들이 청산되거나 업종전환 등으로 시장에서 퇴출되게 되었으며, 그로 인해 산업의 규모가 대폭 축소되었다는 평가를 받았다(전은경 외 2009; 박종환・양종서・이준범 2018, 179-181; 박수호 2018, 5).

또한 금융위기가 발생한 이후 3년간 조선소들은 영업부진에 의한 실적 악화와 더불어 외환파생손실액이 매출액의 수십%까지 늘어나며 치명적인 위기를 맞게 되었다(박수호 2018, 2-4). 뒤늦게 시장의 호조세 진행과 동시에 투자를 감행한 중형급 이하 조선업체들은 대부분 투자회수에 실패했고 법정관리를 통한 매각이나 파산되었으며 일부에서는 아직도 구조조정이 진행되고 있다. 여기에 2000년대 중반부터 진행되었던 금융기관들의 KIKO와 같은 금융파생상품 강매와 이로 인한 심각한 타격이 조선업체들의 빠른 시장 퇴출에 일조하기도 했다. 그런 결과로 분석한 바와 같이 1만 톤~2만 톤 규모의 선박을 생산하던 중소조선사가 빠르게 퇴출되면서 이는 한국의 중형조선산업이 세계경쟁력을 빠르게 상실하게 되는 주요 원인으로 작용하였다(이은창 외 2019, 171-172).

〈표 6-13〉 주요 조선업체들의 구조조정과 사업전환

(2019년 기준)

| | | 대상업체 | 특징 |
|---|---|---|---|
| 가동 중 | 구조조정 이후 정상경영 | 한국야나세(삼호, 관공선*수리), 건화공업(녹봉), 목포조선(소형 관공선), 마스텍(STX부산, 신조), 대한조선(신조, 워크아웃→위탁경영→법정관리 졸업, 아프라막스탱커 특화), 성광(일흥, 수리), 연수중공업(세코), 태양중공업(C&중, 블록) | 인수 후 재가동/수리/소형 관공선 전환 |
| | 영업중 (자율협약, 위탁경영, 워크아웃) | 대선조선(신조), STX조선해양(신조) | 채권단 관리 |
| 재가동/가동중단 | 기업회생절차 | 오리엔트조선(수리, 매각 중), 고려조선(관공선 전환) | 매각통한 회생절차 |
| | 사업전환/매각 | 광성조선, 영창중공업(신안중), 여수해양(YS중) | 사업전환(수리조선, 타사업전환) |
| | 회사정리/매각절차 | 성동조선, 진세조선, 가양중공업, 원영조선 | 법정관리/매각추진 |
| | | SNC조선해양, TKS조선, 지오해양조선, 세광중공업, 신아SB, 해진(21세기조선), 세광조선(재매각 중) | 퇴출, 부조, 매각, 파산 |

출처: 산업연구원; 이은창 외 2019, 171에서 재인용.

## 제4절 소결

제6장에서는 2000년대 한국 조선산업정책의 변화를 2008년 글로벌 금

융위기시 한국의 중형조선산업 구조조정을 둘러싼 담론경쟁을 통해 살펴보았다. 먼저 산업논리 담론은 중형조선사들의 국제경쟁력을 강조하면서 정부가 산업의 존속을 고려한 구조조정을 할 필요가 있음을 강조하였다. 한국의 중형조선업체들은 대형조선업체들 못지않게 해당 선형 시장에서 세계적인 경쟁력을 유지하며 한국 조선산업의 중추역할을 해오고 있었다. 업계의 관계자들은 한국의 중형조선산업이 무너질 경우 기자재산업에까지 부정적인 영향을 미치기 때문에 조선산업 생태계가 건전하게 발전되기 어렵다고 강조하면서[110] 정부가 산업의 존속과 발전을 고려한 구조조정을 해줄 것을 요구하였다.

그러나 최고 정책결정자였던 이명박 대통령은 글로벌 금융위기가 IMF 위기 때와 같이 가져올 금융의 불안 요소를 선제적으로 제거함으로써 시장의 불안심리와 불확실성의 해소를 서둘러야 할 정치적 이해를 가지고 있었다. 중형조선산업의 구조조정에 있어서 시장의 자율을 존중한 시장친화적 구조조정을 강조한 시장논리 담론은 이러한 이명박 대통령의 이해에 부합함으로써 담론경쟁에서 우위를 점할 수 있었다. 그 결과, 채권은행들이 개별적으로 구조조정을 진행하게 되었는데, 개별 채권금융기관에 개별기업의 구조조정의 수행을 맡김으로써 중형조선기업의 회생과 산업의 지속성보다 금융기관의 이익 또는 손실의 최소화가 더 높은 우선순위를 갖게 되었다(박수호 2018, 5). 이로 인해 회생가능성이 없다고 여겨지는 중형조선기업들이 빠르게 산업에서 퇴출되는 결과를 낳았으며, 중

110) 한국의 조선 관련 기자재산업이 유지되기 위해서는 중형조선소 비중이 커져서 건조하는 배의 척 수가 많아져야 한다. 그러나 글로벌 금융위기의 영향으로 인해 중형조선산업이 무너지게 되면서 기자재업체들이 줄어들고 있다. 향후 2-30년 후에는 한국 조선산업을 뒷받침해줄 기자재업체의 부재로 외국에서 기자재를 수입해야 하는 상황이 빈번하게 발생할 수 있으며, 이 경우 공급 단가를 맞추기 어려워 조선업이 더욱 어려워지게 될 수 있다(전 한국조선협회 전무와의 인터뷰, 2019/06/19).

형조선산업 구조조정은 금융시장의 조기 안정화를 우선시하는 방향으로 진행되었다. 이처럼 이명박 정부 시기 조선산업정책은 김영삼 정부 시기 자유주의적 육성정책에서 자유주의적 조정정책으로 변화하는 모습을 보여준다.

# 제7장. 결론

본 논문은 한국 조선산업을 사례로 산업의 경쟁력에 영향을 주는 정부의 산업정책이 어떻게 변화해 왔으며, 그 변화의 원인을 담론제도주의 시각에서 분석하는 연구이다.

한국의 조선산업은 특히 수출이나 고용의 측면에서 한국경제에 매우 중요한 산업이지만 해외시장에 크게 의존하기 때문에 해외 경기 침체로 인한 위기에 직면할 때마다 사양산업 논쟁의 대상이 되기도 하였다. 본 연구는 시기별로 한국의 조선산업이 위기에 직면할 때마다 산업정책의 방향을 두고 산업중심적 담론과 시장중심적 담론이 첨예하게 대립하였으며, 이러한 담론경쟁의 결과가 한국의 조선산업정책의 변화에 영향을 미쳤음을 보였다. 한국에서 정책결정과정의 주요 행위자라고 할 수 있는 정책엘리트들은 조선산업이 위기에 직면했을 때 산업정책의 방향과 내용을 두고 담론경쟁을 해왔으며, 이 담론경쟁의 결과는 박정희 정부 시기부터 2000년대까지 한국 조선산업의 내용과 방향에 중요한 영향을 미쳤음을 본 연구를 통해 확인할 수 있었다.

본 연구의 첫 번째 사례는 1989년 조선산업 합리화조치와 관련된 것이다. 이 합리화조치를 통해 정부가 대우조선에 막대한 지원을 해줄 수 있었던 것은 대우조선 지원여부에 대한 정책 행위자들 간의 산업논리와 시장논리의 담론경쟁에서 산업논리가 더 설득력을 얻었기 때문이라고 볼 수 있다. 대우조선의 파산과 국가 위기 담론이 연관되면서 대우와 같은 대기업을 살려야 지역경제와 고용위기와 같은 경제적 위기문제가 해결될 수 있다는 산업논리 담론이 더 우세하게 되었다. 이로서 1989년 조선산

업 합리화조치를 통해 정부는 대우조선에 전례없는 지원을 하게 된다. 이러한 과정 속에서 1980년대 초반 전두환 정부의 경제자유화 정책과 1980년대 중후반 노태우 정부의 경제민주화 정책은 지속되지 못하고 후퇴를 경험하게 된다. 따라서 1980년대 전두환, 노태우 정부 시기 조선산업정책은 국가 중심의 발전주의적·조정적 성격을 유지하게 된다.

두 번째 사례는 1993년 조선산업 합리화조치 해제를 둘러싼 담론경쟁을 다룬다. 산업논리 담론은 세계화 시대에도 산업정책에서 최소한의 범위에서 정부의 역할이 필요하다고 강조하였다. 그러나 세계화 시대 국제경쟁력을 위해 산업부문에서 다양하고 폭넓은 규제완화를 강조한 시장논리 담론이 김영삼 대통령의 정치적 이해에 더욱 부합되었으며, 그 결과 김영삼 정부의 조선산업정책은 규제완화로 변화하게 된다. 따라서 김영삼 정부 시기 조선산업정책은 1980년대의 정부 중심의 발전주의적 정책에서 민간 중심의 자유주의적 육성정책으로의 큰 변화를 보인다.

마지막 사례는 2008년 글로벌 금융위기 이후 한국의 중형조선산업 구조조정을 둘러싼 담론경쟁과 관련된 것이다. 이 과정에서 산업논리 담론은 중형조선사들의 국제경쟁력을 강조하면서 정부가 산업의 존속을 고려한 구조조정을 할 필요가 있음을 강조하였다. 그러나 선제적 구조조정을 통한 시장의 불안 심리와 불확실성의 해소의 필요성을 강조한 시장 논리 담론이 이명박 대통령의 정치적 이해에 더 부합됨으로써, 중형조선산업 구조조정은 채권단 중심의 시장친화적인 구조조정으로 진행되었다. 이런 점에서 이명박 정부 시기 조선산업정책은 민간 중심의 자유주의적 조정정책으로 변화했다고 볼 수 있다.

아래의 표는 지금까지 논의된 내용을 바탕으로 시기별 한국 조선산업 정책의 변화를 정리한 것이다.

## <표 7-1> 한국 조선산업정책의 변화

| | 정책 목적의 변화 | 정책수단의 변화 | | 정책의 변화 (종합) | 조선산업정책 (결과) |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 정책 수단 | 구분 | | |
| 1960 -70년대 (박정희 정부) | 발전주의적 육성정책 | -선별적 산업지원 (보조금, 정책금융) | 정부 중심 | 정부 중심 발전주의적 육성정책 | - |
| 1980년대 (전두환, 노태우 정부) | 발전주의적 조정정책 | -공업발전법 제정으로 선별적 산업정책 폐지, 산업합리화를 목적으로 한 정부 개입 여전히 가능 | 정부 중심 | 정부 중심 발전주의적 조정정책 | -대우조선에 특혜적 지원 |
| 1990년대 (김영삼 정부) | 자유주의적 육성정책 | -정부의 산업 불개입 조치 -규제완화 -정책금융의 감소 | 민간 중심 | 민간 중심 자유주의적 육성정책 | -조선산업 합리화조치 해제와 강도 높은 규제완화 |
| 1990년대 (김대중 정부) | 자유주의적 조정정책 | -정부주도의 빅딜 | 정부 중심 | 정부 중심 자유주의적 조정정책 | - |
| 2000년대 (이명박 정부) | 자유주의적 조정정책 | -채권단 중심 시장친화적 구조조정 | 민간 중심 | 민간 중심 자유주의적 조정정책 | -중형조선산업에 대한 선제적 구조조정 -중형조선 산업의 축소 |

본 연구는 다음과 같은 의의를 갖는다. 첫째, 본 연구는 한국 조선산업 정책의 변화를 목적과 수단으로 구분하여 좀 더 세분화해서 살펴보고 있다. 이러한 세분화된 정책 패러다임의 활용을 통해 본 연구는 동아시아 발전국가의 산업정책을 설명함에 있어 기존의 '발전주의-자유주의'라는 이분법적 구분이 가지는, 현실을 단순화하는 한계를 보완할 수 있다. 한국의 조선산업정책의 변화를 이해함에 있어 본 연구에서와 같이 좀 더 세분화된 정책 패러다임의 활용은 시기별, 정부별 한국의 조선산업정책의 점진적·질적인 변화를 파악하는 데 좀 더 도움이 된다는 점에서 의의를 가질 수 있다.

둘째, 본 연구는 조선산업정책의 변화에 아이디어와 담론과 같은 변수가 미친 영향을 보다 명확하게 서술하고 있다는 점에서도 중요한 의의를 가진다. 산업정책에 대한 정치경제적 연구들 중에 세계화, 경제위기와 같은 대외적 요인이나 제도, 이익집단을 독립변수로 한 논문에 비해 이념과 담론변수를 사용한 논문은 많지 않다. 본 연구는 산업정책 변화를 가져오는 정책 행위자들의 아이디어와 담론경쟁에 주목하여 심도깊은 논의를 진행했다는 점에서 한국 조선산업정책의 변화를 더 정확하게 이해하는데 기여할 수 있다.

셋째, 이 연구는 세계화시대 발전국가모델 연구에 기여할 수 있다. 정치경제분야에서 산업정책에 대한 연구는 정치학의 기초가 되는 국가와 가장 중요한 제도라 할 수 있는 시장과의 관계를 연구하는 것으로 국가의 경제발전에 많은 함의를 줄 수 있는 분야이다. 세계화 이전 한국을 포함하여 동아시아 발전국가의 성공요인에 대한 다양한 연구가 진행되었다. 그러나 97년 외환위기 이후 세계화시대 국가의 역할의 축소 논의가

계속되면서 동아시아 발전국가 모델은 그 사명을 다한 것처럼 치부된 부분이 있다. 세계화 시대 국가의 역할이 쇠퇴한다는 기존의 주장과는 달리 본 연구는 세계화시대에도 개별국가가 산업정책을 통해 다양한 국가역할을 지속할 수 있다는 것을 보여준다. 따라서 이 연구는 최근 미국 등의 국가들이 자국 우선주의의 성향을 강하게 나타내면서 세계화의 분열 조짐이 뚜렷해지고 있는 상황에서 한국과 같은 동아시아 발전국가의 국가역할을 고찰해볼 수 있다는 점에서 유용성을 가질 수 있다.

넷째, 본 연구는 특히 기존의 발전국가 모델이 산업의 육성에 있어서 정부의 역할에 주로 초점을 맞춰서 진행되어 온 반면 상대적으로 산업의 구조조정에 대한 연구가 부족하다는 점에서 위기에 대응하기 위한 산업구조조정에서의 정부의 역할에 대한 이해의 폭을 넓히는 데 기여할 수 있다.

마지막으로 조선산업의 경제적 중요성에 비해 한국 조선산업에 대한 연구는 다른 산업에 비해 아직도 매우 적은 편이며. 단편적이며 서술적인 연구가 상대적으로 많은 반면, 분석적인 연구가 상대적으로 부족하다. 특히 한국 조선산업 전반에 대한 본격적인 정치경제학적 연구는 매우 부족한 상황이라는 점에서 이 연구는 한국 조선산업에 대한 연구의 공백을 메우는 데 기여할 수 있을 것이다.

본 연구는 단일 산업 사례에 기반한 연구라는 점에서 특정 산업정책의 변화를 시기별로 심도깊게 살펴볼 수 있다는 장점은 있으나 본 연구에서 제시한 변수들이 다른 산업에서도 적용이 가능한지와 같은 이론적 일반화의 한계를 가질 수도 있다. 또한 본 연구에서 독립변수로 삼고 있는 담론의 설득 대상이나 종류에는 여러 가지가 있을 수 있지만 이 논문에서는 주로 정책 결정에 직접 관여하는 정책 행위자들간의 담론에 주목했다는 점 역시 추후 보완될 여지가 있다. 따라서 한국의 다른 산업정책과

연계한 비교연구나 좀 더 포괄적인 연구의 분석틀의 고안은 향후 본 논문을 발전시키는 데 필요한 작업이라 할 수 있을 것이다.

# 참 고 문 헌


강경식. 2010. 『국가가 해야 할 일, 하지 말아야 할 일』. 파주: 김영사.

강인수. 2001. 『한국의 산업정책과 산업구조조정』. 서울: 집문당.

경제기획원 편. 1990. 『4.4 경제활성화종합대책』. 서울: 경제기획원.

경향신문. 1993. “조선시설 신·증설 허용/상공자원부/내년부터 합리화 조치 해제로.” 『경향신문』 (12월 25일).

공인호. 2009. “정부, 기업구조조정 전면에 나선다.” 『서울파이낸스』 (4월 30일).

구현우. 2009. “발전국가, 배태된 자율성, 그리고 제도론적 함의: 이승만 정부, 박정희 정부, 전두환 정부의 산업화 정책을 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 20(1).

국민일보. 1994. “새경제팀 「세계화 각론」 시각차/산업정책 혼선조짐.” 『국민일보』 (12월 28일).

권민철. 2008. “해운→조선→철강 ''도미노 부도'' 위기감 확산.” 『노컷뉴스』 (11월 20일).

권순직. 1988. “80년대 부실기업 정리의 부실내막.” 『신동아』 344 (5월).

권혁찬. 1993. “조선업계 “바쁘다”…올수주 7배 증가(업계는 지금…).” 『서울신문』 (6월 24일).

------. 1994. “ “대책없는 규제완화는 곤란”/새 경제팀 정책선회 움직임.” 『서울신문』 (12월 31일).

권형기. 2014.『세계화시대의 역행? 자유주의에서 사회협약의 정치로: 아일랜드 사회협약 모델의 수립과 진화』. 서울: 후마니타스.

금융위원회. 2019. “건설·조선업 신용위험평가 결과 발표와 관련하여.” (1월 20일).

기획재정부 편. 2011. 『(위기를 기회로 바꾼 통찰과 소통의) 리더십: 기획재정부 장관 윤증현 연설문집』. 서울: 기획재정부.

김경미. 2017. 『발전국가 모델의 지속과 재구성의 정치 : 비교역사적 관점에서 본 한국 발전 모델의 진화』. 서울대학교 대학원 박사학위논문.

김관옥. 2011. “신자유주의와 참여정부의 경제정책 결정요인연구.” 『국제정치연구』 14(1).

김낙훈, 1997. “무너지는 한국 대표산업: 수주 늘수록 적자 느는 조선.” 『신동아』 (9월).

김대환 1990. “박정희의 중화학공업화정책.” 『현대사를 어떻게 볼 것인가 4: 박정희와 5・16』. 서울: 동아일보사.

김도훈. 2017. “산업구조조정의 진전과 향후 방향.” 『미래성장연구소 Issue Paper』.

김도훈・김규태・최성호. 2005. 『시장개방과 산업구조조정: FTA 확산과 DDA 협상을 중 심으로』. 산업연구원 (12월).

김문성・고일환・윤선희・김호준. 2010. “위기의 조선업..탈출구 없나.” 『연합뉴스』 (3월 1일).

김범석. 2012. “역동성의 정치경제: 한국 발전모델 재고찰.” 『21세기 정치학회보』 22(1).

김병곤. 2003.” 부산지역 전략산업육성정책 효율성분석-구조고도화 산업을 중심으로. “ 『산업경제연구』 16(2).

김병수. 1994. “조선업체마다 「덩치불리기」 박차/시설 과잉- 출혈경쟁 우려.” 『세계일보』 (12월 1일).

------. 1996. “조선산업 침체늪서 허덕.” 『한겨레』 (8월 3일).

김상조. 1998. “김영삼정부의 개혁실패와 경제위기.” 이병천・김균 편, 『위기, 그리고 대전환: 새로운 한국경제 패러다임을 찾아서』. 서울: 당대.

------. 2004. “재벌문제의 현실과 인식: 1980~90년대 대내외적 자유화

정책의 의미와 결과.” 유철규 편. 『박정희 모델과 신자유주의 사이에서: 산업화 이념의 재고찰과 대안의 모색(Ⅱ)』, 135-165. 서울: 함께읽는책.

김선명. 1999. 『한국 산업화과정에서의 금융정책: 제도변화의 정치경제』. 연세대학교 행정학과 박사학위 논문.

김성규・김창덕・손영일. 2016. “구조조정 컨설팅 보고서“ “철강, 고부가 강판에 주력해야.” 『동아일보』(9월 29일).

김성수・유신희, 2014. “김영삼 정권의 신자유주의 경제개혁: 기술관료(Technocrat)와 정당 엘리트의 상호관계를 중심으로.” 『사회과학연구』 25(4).

김세형. 2008. “( ‘09 지경부) ②완성차업계 유동성 지원 검토.” 『이데일리』 (12월 26일).

김세환・황용성. 2019. “가짜뉴스에 대한 한국과 EU의 비교정책 연구: 정책형성 담론을 중심으로.” 『언론정보연구』. 56(2).

김시윤. 1997. “정책변화와 신제도주의: 통신산업정책의 사례.” 『한국정치학회보』31(1).

------. 2012. “선별적 산업정책의 유용성: 일본의 바이오산업정책을 중심으로.” 『한국행정논집』 24(3).

김영주. 2011. 『중국 조선산업 발전에 따른 한국의 대응 방안』. 숭실대학교 대학원 석사학위 논문.

김왕기. 1989. “대우조선표류기.” 『월간중앙』 (8월).

김용복. 1996. “경제자유화시기에 있어서 산업조정의 정치.” 서울대학교 박사학위 논문.

------. 1997. “업종전문화정책에 나타난 한국 산업정책과정의 특징.” 『한국정치연구』.

김우성. 2015. 『조선산업의 주도권 변동 연구』. 서울대학교 경제학부 석사학위 논문.

김은경. 2018. 『규제완화 이론의 관점에서 본 김영삼 정부의 금융 자유

자유화 정책』. 이화여자대학교 정치외교학과 대학원 석사학위 논문.

김인식・차기현. 2009. “[‘모피아’ 다시 뜨는 이유] 집단적 엘리트 의식 강한 재무・금융통...“명령하면 실행한다”.” 『한국경제』 (1월 24일).

김인영. 2011. “이명박 정부의 본질에 관한 고찰: 신자유주의 국가인가, 발전국가의 변환인가?” 『비교민주주의연구』 7(2).

김정렴. 1997. 『아, 박정희: 김정렴 정치 회고록』. 서울: 중앙M&B.

김정주. 2004. “시장, 국가, 그리고 한국 자본주의 모델: 1980년대 축적체제의 전환과 국가 후퇴의 현재적 의미.” 유철규 편. 『박정희 모델과 신자유주의 사이에서』. 서울: 함께읽는책.

------. 2006. “경제위기 이후 산업구조의 변화와 대안적 산업정책 방향의 모색.” 유철규 편. 『혁신과 통합의 한국경제모델을 찾아서』. 서울: 함께읽는책.

김종현, 1995. “신・증설 정부개입장치 마련/“거꾸로 가는 산업정책” 반발.“ 『매일경제』 (4월 25일).

------, 1995. “한국 조선증설, EU 억제 요구.” 『매일경제』 (1월 29일).

------. 1994. “「세계화」 구실로 급선회.” 『매일경제』 (12월 3일).

김주환. 1999. 『개발국가에서 국가-기업 관계에 대한 연구: 한국의 조선산업 발전과 ‘지원-규율’ 테제에 대한 비판적 검토』. 서울대학교 박사학위 논문.

김진근. 2013. “경남의 해양플랜트 산업정책 강화방안.” 경남정책 Brief. 2013(7).

------. 2017. “[정책제안] 조선업 불황 어떻게 헤쳐 나가야 하나.” 『공공정책』 136(2).

김진근・최원옥. 2008. 『경남 조선산업의 경쟁력 유지・강화 방안』. 경남연구원 중점정책연구 기본연구. (10월).

김철수. 2019.『통상의 길 50년: 김철수 회고록』. 서울: 매일경제신문사.
김충남. 2006.『대통령과 국가경영: 이승만에서 김대중까지』, 서울: 서울대학교 출판부.
김현대. 1993.“뛰는 삼성 어디까지 가나, 이 회장 채찍, 승용차 등 중공업 석권 의욕.”『한겨레』 (8월 5일).
김현수. 2009. 전남도 “조선업계 구조조정, 정책적 판단 고려돼야.”『아시아경제』 (1월 12일).
김형아. 2005.『유신과 중화학 공업: 박정희의 양날의 선택』. 일조각.
김호진. 1992.『한국정치체제론』. 서울: 박영사.
김회평. 2009. “관치-시장주의의 변주(變奏).”『문화일보』 (2월 13일).
김효철 외. 2006.『한국의 배: 세계 1위 조선각국을 이룩한 자랑스런 선박들』. 서울: 지성사.
---------. 2007. “조선산업 세계1위 지속을 위한 기술개발 협력방안.”『대한조선학회지』 44(2).
김흥기. 1999.『비사 경제기획원 33년 영욕의 한국경제』. 서울: 매일경제신문사.
남덕우. 2009.『경제개발의 길목에서』. 서울: 삼성경제연구소.
남윤호. 1994. “산업 신규참여 제한폐지-상공부, 시장경제원리 존중키로.”『중앙일보』 (12월 5일).
노응근. 1995. “조선설비 증설, 한-EU 통상마찰 우려.”『서울신문』 (1월 29일).
대한민국정부. 1998.『국민과 함께 내일을 연다: 국민의 정부 경제청사진—DJ노믹스』.
대한조선학회 미래위원회. 2017.『조선해양산업 중장기 미래발전 전략 1-조선산업 분야』. 2017(11). (내부보고서).
동아일보. 1988. “대우조선 자구노력 충족되면 1월초 지원여부 결정.” (12월 26일).
--------. 1989. “조선업 지원말라.”『동아일보』 (2월 14일).

뤼첸. 2018. 『조선 불황과 한중일 조선업 구조조정의 특징에 관한 연구』. 강릉원주대학교 국제통상학과 석사학위 논문.
매일경제. 1987. “조선 지원정책 나와야.” 『매일경제』 (8월 26일).
--------. 1994. “‘신산업정책 방향’ 의미.” 『매일경제』 (12월 5일).
--------. 1994. “김상공장관, “시장경쟁원리 존중 방향 산업정책 전환.” ” 『매일경제』(12월 3일).
--------. 1994. “자동차・조선・항공산업 과잉・중복 투자 규제.” 『매일경제』 (4월 5일).
-------- 1998. “조선...고금리, 고임금 경쟁력 걸림돌.” 『매일경제』 (2월 3일).
매일신문, 1997. “핵심산업 투자과잉.” 『매일신문』 (9월 8일).
문돈・정진영. 2014. “‘발전국가모델’에서 ‘신자유주의모델’로.” 『아태연구』 21(2).
문장원. 2018. “무더위 속 ‘장하준의 경제학 강의’...한국경제 오아시스 될까?” 『M이코노미뉴스』 (8월 22일).
박기주・이상철・김성남・박이택・배석만・정진성・김세중. 2014. 『한국 중화학공업화와 사회의 변화』. 서울: 대한민국 역사박물관.
박노식. 2009.『한국 조선산업의 초일류 경쟁력 강화방안에 관한 연구』. 광주대학교 산업대학원 석사학위 논문.
박병률. 2009. “[조직개편 6개월] 정책혼선・관치 부활...위기대응도 ‘무기력’.” 『경향신문』 (9월 8일).
박병영. 2003. “1980년대 한국 개발국가의 변화와 지속: 산업정책 전략과 조직을 중심으로.” 『동서연구』 15(1).
박상수. 2009. “조선업체 일률적 구조조정 ‘반발’.” 『뉴시스』 (1월 6일).
박수호. 2018. “중소 조선산업의 중요성과 발전 방안”. 한국산업기술진흥원 Issue paper. 2018(10).

박영구. 2012. 『한국의 중화학공업화: 과정과 내용』. 서울: 해남.
박영균. 1988. “대우로 되넘겨진 ‘경영정상화’ 책임.” 『한겨레』 (11월 15일).
------. 1989. “조선업 경기회복 믿어도 되나.” 『한겨레』 (2월 25일).
박완규. 1995. “ “조선산업 정부보조금 중단하라” EU 대한 통상압력 강화.” 『세계일보』 (5월 19일).
박은홍. 2000. “구조조정과 민주주의: 이론과 경험.”『한국정치학회보』. 34(2).
박재현. 2008. “이명박 정부 1급이상 절반은 ‘해외파’...그중 72%는 ‘미국파.” 『경향신문』 (4월 6일).
박종인, 1998.「잘못끼운 첫단추- 新경제 100일 계획: (비록 문민경제)」, 『경향신문』, (6월 22일).
------. 1998. “현대 죽이기와 삼성 봐주기:下.”, 『경향신문』 (7월 6일).
박종환・양종서・이준범. 2018. “서남권 중형 조선산업 발전전략 연구.” 2018(3). 『한국 역대정권의 주요 경제정책』. 한국은행 목포 본부.
박진근. 2009. “한국 역대정권의 주요 경제정책.” 『한국경제연구원 정책연구』. 2009(6).
박천오. 2004. “정부관료제(I): 정책과정상의 역할과 영향력.” 하태권 외, 『현대한국정부론』. 서울: 법문사.
박태견. 1997. 『관료 망국론과 재벌신화의 붕괴』. 서울: 살림출판사.
박태견・전홍기혜. 2002. “한이헌 부산시장 후보, ‘지역주의 발언’ 물의 - “부산시민들은 부산대통령 나올 것으로 기대.” 『프레시안』 (5월 13일).
박태균. 2004. “1970, 80년대 경제정책 주체의 변화와 새로운 경제 담론.” 유철규 편. 『박정희 모델과 신자유주의 사이에서: 산업화 이념의 재고찰과 대안의 모색(Ⅱ)』. 서울: 함께읽는책.

박현. 2008. 『한국발전국가의 “변화와 지속성” : 한국정보통신산업의 기술개발사례를 중심으로』. 중앙대학교 석사학위 논문.

-----. 2021. “‘일감 없는’ 중형 조선업계, 체질 개선 ‘안간힘’.” 『이뉴스투데이』 (2월 13일).

박형신. 2000. “김영삼정부의 정치위기: 구조와 동학.” 『사회와 문화』. 제11집.

박희요・한정희. 2016. “조선산업 실패 사례를 통해서 본 시사점.” 『산업융합연구』 14(2).

배영일. 2009. “한국 조선산업의 경쟁력 진단.” 『CEO Information』 690. 삼성경제연구소.

배유일. 2010. “불확실성하의 정책이전, 확산, 그리고 제도변화: 정책 아이디어를 중심으로.” 『국정관리연구』 5(2).

배인준, 1989. “대우조선 분규 순손실 106억원.” 『동아일보』 (6월 22일).

------. 1989. “부실기업 지원해야하나.” 『동아일보』 (8월 29일).

백현충, 1993. 「조선설비 신증설 자유화」, 『부산일보』(12월 25일).

부산일보. 1992. “‘신한국 경제’ 이론 뒷받침.” 『부산일보』 (12월 20일).

산업연구원 자료-한국 조선산업의 정책 변화.

산업자원백서.

서문성. 2019. “동아시아의 환경변화와 한국해운・조선산업의 중흥과 부산항의 발전 전략에 관한 연구.” 『한국항만경제학회지』. 35(1).

서울신문. 1993. “조선시설 확충 내년에도 제한.” 『서울신문』 (12월 5일).

--------. 1994. “조선설비 신증설 경쟁, 정부 행정지도로 억제.” 『서울신문』 (3월 27일).

--------, 1994. “산업정책 ‘시장경쟁 중심’ 대전환/진입 제한・‘합

리화’ 등 철폐.” 『서울신문』 (12월 4일).
--------. 1994. “신산업정책 곧 발표”/박 통상산업장관/전기료 인상도 추진.” 『서울신문』 (12월 27일).
서원석. 1989. “대우조선 폐업되면, 실업 만2천명 퇴직금 5백50억.” 『조선일보』 (6월 9일).
설진훈・이진명. 2008. “이명박정부 초대내각 뜯어보니...” 『매일경제』. (2월 15일).
손호철. 2000. “한국의 신자유주의와 민주주의.” 안병영・임혁백 편. 『세계화와 신자유주의: 이념, 현실, 대응.』 375-401. 나남.
송희영. 1989. “대우 4천억 신규출자 산은 대출금 상환유예, 정부 대우조선 경영정상화 방안.” 『조선일보』 (3월 28일).
신동면. 2005. 『국가와 산업구조조정』. 서울: 경희대학교 출판국.
신장섭. 2014. 『김우중과의 대화: 아직도 세계는 넓고 할 일은 많다』. 서울: 북스코프.
신현만. 1994. “기업지원 정책 강화될 듯/ 박재윤 통상산업 장관의 정책 방향.” 『한겨레』 (12월 25일).
------. 1994. “삼성승용차 허용 배경/부산 볼모 정부달래기 성공.” 『한겨레』 (12월 2일).
------. 1994. “합리적 산업정책 만들기 부심.” 『한겨레』 (8월 27일).
------. 1995. “통상산업정책은 침묵?/ 박재윤장관 취임이후 정책구상 안밝혀.” 『한겨레』 (2월 22일).
신현상・김한준. 2009. “구조조정기금 조성, 기업 부실채권 사들인다.” 『파이낸셜뉴스』 (2월 19일).
심상환・이상호. 2014. “고용촉진특별구역의 정책 개선 과제: 통영시의 사례를 중심으로.” 『지역고용노동연구』 6(2).
심홍섭. 1988. “대우조선 정상화 진통.” 『매일경제』 (11월 15일).
안병영. 1994. “한국관료제의 전개과정.” 안해균 외. 『한국관료제와 정책과정』. 서울: 법문사.

안병영. 2000. “세계화와 신자유주의: 충격과 대응.” 안병영・임혁백 편. 『세계화와 신자유주의』. 서울: 나남.
안상훈・구자현 외. 2017. 『주력산업 구조조정과 고도화를 위한 사례연구』. 한국개발연구원.
안재승. 1993. “주력업종’ 빗나간 사업확장.” 『한겨레』 (6월 28일).
안정권. 2000. 『주요산업의 최근 동향과 전망』. 산은경제연구소 연구보고서.
안준용・홍준기. 2009. “2009년 청(靑) 경제 워룸, 관료에 면책권 줘 대통령 메시지 신속집행.”『조선일보』 (3월 18일).
양기웅. 2001. 『주요산업의 최근 동향과 전망』. 산은경제연구소 연구보고서.
양영권. 2008. “정부, 완성차업체 R&D 자금 지원.” 『머니투데이』 (12월 26일).
양종서. 2018. 『대한민국 조선산업의 발전사』. 글로벌지식협력단지 학예연구보고서 (미간행).
엄상현・송홍근・정호재・강치남・구가인. 2008. “군계일학(群鷄一鶴) 측근 중의 최측근 1m 그룹.” 『주간동아』 (1월 2일).
여운창. 2009. “박전남지사 “조선업 구조조정 정부신뢰 지켜야”.” 『연합뉴스』 (1월 11일).
연합뉴스. 1991. “日 조선시설확충으로 국내업계 긴장.” 『연합뉴스』 (5월 20일).
--------. 1993. “조선소 증설 문제로 업체간 대립첨예화.”『연합뉴스』(7월 27일).
--------. 1993. “조선합리화 조치 올해 말로 종료.”『연합뉴스』(12월 23일).
--------. 1994. “〈新春診斷〉 재계판도 바뀌는가... ③重工業에서의 각축.” 『연합뉴스』 (1월 5일).
--------. 1994. “조선업계, 설비증설 예정대로 추진키로.”『연합뉴

스』(3월 24일).
오연천・이달곤 외. 2004. 『(세계화시대의) 국가정책』. 서울: 박영사.
오원철. 1999. 『한국형 경제건설: 엔지니어링 어프로치 7: 내가 전쟁을 하자는 것도 아니지 않느냐』. 서울: 한국형경제정책연구소.
------. 2006. 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나: 불굴의 도전 한강의 기적』. 서울: 동서문화사.
오재록. 2009. “정부 조직개편에 따른 기획재정부의 권력 관계 변화 분석.” 『행정논총』 47(2).
------. 2012. 『관료제 권력구조: 이명박 정부의 41개 정부부처 실증연구』. 서울: 대영문화사.
오형석. 2019. 『한국 발전국가 전환과 1997년 한보사태』. 중앙대학교 대학원 박사논문.
우나. 2014. 『한중 조선산업의 발전과정 및 현황에 대한 비교연구 및 평가』. 한국 외국어대학교 석사 학위논문.
우승호. 2008. “건설・조선 내년초 퇴출작업 왜?” 『서울경제』 (12월 23일).
우연섭. 2003. “우리나라 조선관련 산업의 성장과 지역적 함의.” 『한국지역지리학회 지』 9(1).
------. 2005. “조선산업 구조조정과 지역사회 협력구조에 관한 연구-거제시 신현읍을 사례로.” 『대한지리학회지』. 40(4).
우지운. 2009. 『국가, 시장, 미디어: 1990년대의 케이블 TV 산업을 중심으로』. 고려대학교 언론학과 대학원 박사학위 논문.
------. 2013. “케이블TV의 정책 이념에 반영된 김영삼정부의 정체성과 경제 이데올로기.” 『커뮤니케이션 이론』. 9(1).
유병찬. 2001. 『한국조선산업의 발전과정과 정책과제』. 연세대 경제대학원 석사학위 논문.
유영을. 1989. “파산직전의 대우조선, 「기사회생작전」 내막.” 『신동아』 (1월).

유철규, 1998. “금융자유화와 외환위기, 그리고 IMF 금융개혁.”, 이병천・김균 편. 『위기, 그리고 대전환: 새로운 한국경제 패러다임을 찾아서』. 당대.
육득경(육성으로 듣는 경제기적 편찬위원회). 2015. 『코리안 미러클 3 숨은 기적들: 중화학공업: 지축을 흔들다』. 파주: 나남.
윤대엽. 2012.『수출주도 발전의 위기와 산업정책의 정치, 1980-2007: 이념, 제도와 발전의 거버넌스』. 연세대학교 대학원 박사학위 논문.
윤상우. 2005. 『동아시아 발전의 사회학』. 나남 출판.
------. 2009. “외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화-국가의 성격변화와 정책대응을 중심으로.” 『경제와 사회』 83.
------. 2016. “한국 성장지상주의 이데올로기의 역사적 변천과 재생산.”『한국사회』17(1).
윤정현. 2018. “한국사회의 4차 산업혁명 수용과정과 대응전략의 시사점.” 『국가정책연구』32(1).
윤홍근. 2013. “한국정부의 경제적 역할 변화와 시장제도의 변화: 1980년대 초 ‘안정 화시책’에 대한 담론제도주의 분석.” 『한국정치연구』22(1).
이경・이선권. 1989. 『한국의 산업정책: 산업기술정책관련자료집』. 서울: 산업연구원.
이경묵・박승엽. 2013. 『한국 조선산업의 성공요인』. 서울: 서울대학교 출판문화원.
이경태. 1996. 『산업정책의 이론과 현실』. 산업연구원.
이국현. 2012. “조선업, 올해가 바닥...2014년까지 버티는 게 관건.” 『뉴시스』(11월 29일).
이근. 2008.“이명박 정부 정책 검토 시리즈 (1), (2).”『프레시안』(4월).
이대희. 2004.“이익집단.” 하태권 외.『현대한국정부론』. 서울: 법문사.
이동규・박형준. 2010.“초점사건(focusing event) 이후의 정책변동 모형

의 탐색: 재난사건과 관련된 정책변동 모형의 설계를 중심으로.” 한국행정학회 발표논문.

이명박. 2015. 『대통령의 시간: 2008-2013』. 서울: 알에이치코리아.

이미호. 2011. ” 한국경제, ‘윤증현노믹스’에서 박재완노믹스‘로 탈바꿈. “ 『아주경제』 (6월 2일).

이백만, 1992. “YS신경제 이끌 경제두뇌들/자율 몸에 밴 「서울상대」 주류.” 『한겨레』 (12월 22일).

이상윤. 2011. “한국 조선산업 연구: 산업클러스터 특화분석 중심으로.” 『기술혁신학회지』 14(3).

이상철・유철규・방진욱. 2005. “혁신주도형 경제와 신산업정책.” 『정책연구』 1(167)

이승민. 2008. 『한국 산업정책의 변화와 지역혁신체계』. 서울대학교 석사학위 논문.

이연호. 정석규, 임유진. 2004. “전두환정부의 산업합리화와 김대중정부의 기업구조조정 비교연구: 부실기업정리방식의 변화에 관한 연구.”『21세기정치학회보』 14(1).

이윤철・김민정. 2004. ” 한국 조선산업의 발전과정에 관한 연구. “ 『산업과 경영』 11(1).

이은창・정귀수・김영삼. 2009. 『세계경기변동에 따른 해운산업 중장기 전망과 조선산업 영향분석』. 하나금융경영연구소.

이은창・홍성인・남상욱・양종서. 2019. 『한국 조선산업의 중장기 전망과 정책과제』. KIET 산업연구원 연구보고서. (11월 22일). 연구보고서. 915.

이장규 외. 2011. 『경제가 민주화를 만났을 때』. 서울: 올림.

이장균. 2014.“제조업 혁신 정책의 현황 평가와 시사점.”『VIP 리포트』.

이재용. 2012. “대형 어선・국방 분야 등으로 선종 특화...기술력 키워야 산다.”『서울경제』 (4월 16일).

이재형. 2014. 『한국 조선산업의 경쟁력 제고방안 연구: 중국 조선산업과의 비교연구를 통해서』 고려대학교 석사학위 논문.
이종재. 1998. “신경제에서 환란까지.” 『한국일보』 (7월 2일).
------. 1998. “신경제에서 환란까지.” 『한국일보』 (7월 6일).
이종찬. 2014. “제도변화에 대한 이론적 고찰: 후기 신제도주의의 쟁점과 한계.” 『한국정치학회보』 48(1).
이중남. 2014. 『한국 조선산업의 경쟁우위 지속을 위한 전략에 관한 연구』. 부산대학교 박사학위 논문.
이호. 2007a. “‘정회장 사업 일절 거절하시오’ 조선업 못하겠다고 하자 박대통령 진노...” 『이코노미스트』 873. (1월 30일).
----. 2007b. ‘장관들에게 “이순신 장군 만나봤느냐”.’ 『이코노미스트』 874 (2월 6일).
이희선・강동우・최충. 2020. “조선업 위기가 지역상권 고용에 미친 영향: 거제시와 통영시 사례를 중심으로.“ 『한국경제학회』68(2).
임수호. 2012. “국내정치와 남북한 관계.” 『세계정치』 16.
임혜란. 2005. “대만의 정보화 추진과정과 국가역할.” 『21세기정치학회보』 15(2).
임혜란. 2006. “동아시아와 발전국가와 거버넌스: 정보화 시대 한국과 대만의 산업정책을 중심으로.” 『신아세아』 13(1).
------. 2008. “한국 산업정책의 변화와 거버넌스.” 『한국정치연구』 17(2).
------. 2013. “동아시아 발전국가모델의 적용가능성과 한계.” 임현진・임혜란편, 『동아시아 협력과 공동체』. 파주: 나남.
------. 2015. “미국의 TPP 참가와 타결을 둘러싼 제도적 동학.”
------. 2018. 『동아시아 발전국가모델의 재구성』. 서울: 서울대학교출판문화원.
임혜란・이영섭. 2020. 『국제정치경제와 동아시아』. 서울: 율곡.
장달중. 1996. “한국의 이익집단.” 민준기 외.『한국의 정치』. 서울:

나남.
장석인・남장근・서동혁・홍성인・정은미・김종기・김경유・산업연구원. 2009. 『글로벌 경제 위기 이후 한국 주력산업의 구조조정 방향과 정책과제』. 서울: 산업연구원.
장영성. 2018. “‘중화학공업, 창조를 위한 파괴가 필요하다.’” 『이코노믹리뷰』 (9월 4일).
장지호. 2007a. “산업정책으로서의 R&D지원: 유형별 비교분석.“ 『대한정치학회보』 14(3).
------. 2007b. “한미자유무역협정(FTA)의 내부 담론분석.”『한국정책과학학회보』 11(2).
장하준. 2006. 『국가의 역할』. 이종태・ 황해선 옮김. 서울: 부키.
전국은행연합회 보도자료. 2008. “건설 및 조선업체에 대한 기업신용위험 상시평가 운영지침”마련.” (12월 31일)
전상헌. 2009. “한・일 조선산업 발전의 비교연구: 정부의 제도・정책 및 기업능력을 중심으로.” 성균관대학교 박사학위 논문.
전수봉 외. 2009. 『위기극복과 경제도약을 위한 신산업정책 연구(Ⅰ): 산업별 혁신과 경쟁』. 서울: 산업정책연구원.
전영한. 2007.“정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가.” 『정부학연구』13(4).
전용수. 2009. 『조선산업 구조조정 및 국제경쟁력 강화 방안』. 서울:국회예산정책처.
전은경・이상은・김봉주. 2009. 『조선산업의 현황과 정책과제』. 국회입법조사처.
전재호. 2000. 『반동적 근대주의자 박정희』.서울: 책세상.
전창환. 2004. “1980년대 발전국가의 재편, 구조조정, 그리고 금융자유화.” 유철규 편. 『박정희 모델과 신자유주의 사이에서: 산업화 이념의 재고찰과 대안의 모색(Ⅱ)』. 서울: 함께읽는책.
정건조. 2009. “‘중소형 조선사, 금융잣대만으로 퇴출해선 안돼” 반

발.” (1월 12일).
정무권. 2000. “‘국민의 정부’의 사회정책: 신자유주의로의 확대? 사회통합으로의 전환?” 안병영・임혁백 편. 『세계화와 신자유주의』. 319(70). 서울: 나남.
정보통신정책연구원 편. 2006. 『산업구조 선진화 방향 및 정책 개발』. 과천: 정보통신정책연구원.
정영무. 1992. “밑그림 잡힌 ‘김영삼정부’ 신경제, 민간주도・효율성 초점.” 『한겨레』 (12월 30일).
정재환. 2017. “국제금융질서의 변화와 지속성: 규범 전환적 변화와 수단제한적 변화.” 『한국정치학회보』 51(4).
정준오. 2015. “탈냉전기 한국의 외교정책과 민주화 동인: 노태우 정부의 북방정책을 중심으로.” 『전략연구』 66.
정진우・유영호. 2011. “윤증현이 ”박재완이라면 믿을만 해“라고 한 까닭.” 『머니투데이』 (5월 8일).
정태환. 2005. “김영삼 정권의 등장배경과 주요 정치 세력의 역학.” 『한국학연구』22.
정현상. 2009. “[Interview] 실물경제 회생 중책 맡은 이윤호 지식경제부 장관.” 『신동아』 (3월 25일).
정홍열, 2015. “한국 조선산업의 발전역사와 미래과제.” 『해양비지니스』 30.
정희경, 1998. “신경제에서 환란까지.” 『한국일보』 (5월 28일).
조기선. 2009. “전남도 “금융권의 조선업 구조조정, 재검토하라”.” 『노컷뉴스』 (1월 11일).
조동성. 1994. 『한・일 산업정책연구(상)』. 서울: 국제기업전략연구소.
조득진. 2010. “[커버스토리] 이명박 정부의 신종관치 ‘완장’들.” 『주간경향』 859 (1월 19일).
조성렬. 1996. “노태우 정권의 경제개혁과 국가전략의 변화.” 『한국정치학회보』 30(2).

조성봉 외. 2011. “이명박 정부 정책평가 및 선진화 과제(상).” 『한국경제연구원 연구보고서』 10(1).
조영철. 1998. “국가후퇴와 한국 경제발전모델의 전환.” 이병천・김균 [공]편. 『위기, 그리고 대전환: 새로운 한국경제 패러다임을 찾아서』. 서울: 당대.
------. 2016. “조선・해운업의 위기와 구조조정 방안.” 『노동연구』. 33.
조용우. 2009. “10개 대표업종 수술案 11년만에 재등장… “부실 선제대응”.” 『동아일보』 (4월 14일).
조재영. 2012. “중소 조선소 사상 최악의 위기 타개책은...” 『경남도민일보』 (10월 18일).
조찬수. 2014. 『잃어버린 10년과 신자유주의 정책전환: 한국 개혁주의 정부들에 대한 정치경제적 해석』. 파주: 나남.
조한나. 2016. “1980년대 한국 중화학공업정책을 둘러싼 담론의 정치: 89년 조선산업합리화조치를 중심으로”『한국정치연구』 25(3).
------. 2017. “김영삼 정부 시기 조선산업의 규제완화 정책과 담론정치.” 『인문사회과학연구』 18(4).
주간매경. 1989. “대우조선 정상화 갈수록 태산 1500억 지원안 대우측 반발.” 『주간 매경』 (3월 2일).
주재현. 2007. “정책형성 담론의 국가간 비교분석: Schmidt의 제도적 담론분석 적용.”『현대사회와 행정』 17(1).
주현철. 2019. “기획통 챙긴 홍남기…기재부, ‘이피아’ vs ‘모피아’ 세 싸움 여전.” 『뉴스웨이』 (1월 17일).
지주형. 2011. 『한국 신자유주의의 기원과 형성』. 서울: 책세상.
진상훈. 2012. “[불황의그늘] 문닫은 공장엔 녹슨 도크만...위기의 조선업.” 『조선비즈』 (9월 18일).
진수회 엮음. 2015. 『進水會 70年 : 남기고 싶은 이야기들』. 서울: 지성사.

천상. 2009.『한국 조선산업의 경쟁력 제고방안에 관한 연구』. 동아대학교 석사 학위 논문.

천영식. 2008. “<2008 파워엘리트 500-경제> 관료·민간 조화 이룬 ‘파워 실용 내각’.” 문화일보. (4월 4일).

최경선. 2014. “[世智園] ‘경제대통령’ 김재익.” 『매일경제』(1월 22일).

최명용. 2009. ” 이윤호 장관 “수출에 역량 총동원.” 『머니투데이』(1월 1일).

최성국. 2009. “[광주·호남]냉온기류가 교차하는 서남권 조선단지를 가다.” 『한국경제』 (4월 27일).

최성진. 2019. “한국 중형 조선소의 몰락, 그 뒤엔 ‘약탈적 금융’.” 『한겨레』 (10월 1일).

최연식. 2012. “1970년대 박정희 정권의 산업합리화와 중화학공업화 정책의 역기능.” 『동서연구』 24(2).

최진명. 2021. “포스트 코로나 시대 조선산업의 과제와 전략.” 한국 산업경쟁력포럼 4차 세션(3월 26일) 발표자료. 서울대 경영대·매일경제신문 공동 주관.

최현석. 2008. “ ‘동문서답’ 조선사 금융지원 설명회.” 『연합뉴스』(11월 18일).

최회봉. 1993. “호황진압 「조선 산업」, 「합리화시한」연장- 해제 공방.” 『국민일보』 (5월 24일).

하나금융경영연구소. 2010. “조선산업 현황과 중장기 전망.” 『산업연구 시리즈』 5.

하네스 B. 모슬러. 2011. 『담론분석 접근으로 고찰해 본 제도개혁의 정책결정과정에 대한 연구: 한국 지구당 폐지 사례를 중심으로』. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.

----------. 2013. 『사라진 지구당, 공전하는 정당개혁』. 고양: 인간사랑.

하연섭. 2003. 『제도분석: 이론과 쟁점』. 다산출판사.
------. 2006a. “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.” 『행정논총』 44(2).
------. 2006b. “정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로.” 『행정논총』 44(4).
------. 2010. “정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성의 관계에 관한 연구: 교육 정책을 중심으로.” 『행정논총』 48(2).
------. 2011. 『제도분석: 이론과 쟁점』. 서울: 다산.
하연희・문명재. 2007. “정책목표의 변화에 따른 정책도구의 전략적 선택과 효과: 우리나라 인구정책을 중심으로.” 『정부학연구』 13(2).
하태수, 2011「김영삼 정권 전반기의 중앙정부조직 개편 분석」, 『한국정책연구』 11(2).
한겨레. 1989. “대우 ‘폐업’ 충격…거제주민 침통.” (6월 9일)
한국개발연구원 경제정보센터. 2010. “경제위기 극복을 위한 정부의 노력: 글로벌 금융위기 1년 평가와 위기 이후 과제<2>.” 대한민국 정책브리핑 (1월 7일).
한국경제. 1995. “전경련・기협주최 통상산업부후원/협력적 기업관계 정립 경제인연찬회:Ⅱ.” (4월 18일).
--------. 1996. “ “조선, 대일 경쟁력 “비상”.” 수주 번번이 뺏겨. “ 『한국경제』 (6월 9일).
--------. 2003. “[CEO가 만난 모교총장] ’박재윤 총장. 윤병철 회장 약력’.” 『한국경제』 (1월 20일).
--------. 2017. “ ‘수주절벽’ 벗어나는 조선, 고부가선 경쟁력 더 높여야.” 『한국경제』 (5월 17일).
한국경제60년사편찬위원회. 2010. 『한국경제 60년사 (Ⅱ: 산업)』 서울: 한국개발연구원.
한국일보, 1994. “의표찌른 “작은 정부”.” 『한국일보』 (12월 5일).

--------. 1994. “삼성의 승용차진입.” 『한국경제』 (12월 3일).
한국조선공업협회 편. 2005. 『한국의 조선산업: 성장과 과제』. 서울: 한국조선공업협회.
한국행정연구원 [엮음]. 2014. 『대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영. 5, 김영삼정부』. 서울: 대영문화사.
한기홍. 2008. “[인물연구]전광우 금융위원회 초대 위원장.” 『주간경향』 766 (3월 18일).
한영수. 2000. “[제조업 강하게] 나는 이렇게 생각한다.” 『매일경제』 (10월 9일).
한인희・고경민. 2002. “신자유주의적 정책변화의 결정요인: ‘탐색적’ 고찰.” 『한국정책 과학학 회보』 6(1).
허민영. 2011. “글로벌 금융위기 이후 조선산업 노동시장의 구조변화와 일자리대책에 관한 연구.” 『지역고용노동연구』 3(1).
허준. 1988. “5년만에 다시 태어나는 조선산업.” 『매일경제』 (6월 28일).
홍석준. 2009. “생존과 퇴출의 기로에 선 국내 중소조선사.” 『KIS Credit Monitor』 한국신용평가 (1월 12일).
홍성인. 2005. “조선산업고용구조의 문제점과 대응방안.” 『KIET 산업경제』.
------. 2008. “위기탈출을 위한 조선산업의 자발적 구조조정 필요.” 『e-KiET 산업경제 경제정보』 425. 산업연구원.
------. 2009. “글로벌 위기 이후 조선산업의 변화와 중국 지원정책의 시사점.” 『KIET 산업경제』 (10월).
------. 2015. “조선산업의 글로벌 위상 변화와 향후 전략.“ 『e-KIET 산업경제정보』. 606. 산업연구원.
홍준석. 2007. “[이명박 시대] ‘MB 노믹스’ 들여다보니...” 서울경제. (12월 19일).
황비웅. 2018. “[위기의 주력산업-안 보이는 산업정책] 벼랑끝 몰리는

‘코리아 빅4’ - 현장 요구 담아 선제적 혁신하라.” 『서울신문』 (11월 8일).

황인엽. 1995. 『한국과 대만의 산업구조조정정책 비교분석: 1980년대를 중심으로.』 이화여자대학교 석사학위 논문. 황인혁・민석기・손일선・임성현. 2009. “새 경제팀이 답해야 할 금융현안 2제.” 『매일경제』 (2월 4일).

황종규. 2014. 『부산지역 조선기자재산업 경쟁력 제고방안』. 부산대학교 석사학위 논문.

황지환. 2012. “남북한 관계의 국제정치학.” 『세계정치』. 16.

황창호. 2015. “정부의 정책수단이 정부성과 인식에 미치는 영향에 대한 연구: 정부규제, 보조금, 바우처, 조세, 민영화 정책을 중심으로.” 27(4).

Altenburg, Tilman, Christina Rosendahl, Andreas Stamm, and Christian von Drachenfels. 2008. “Industrial Policy: A Key Element of the Social and Ecological Market Economy.” In Corinna Küsel, Ulrike Maenne and Ricarda Meissner (eds.), *The Social and Ecological Market Economy: A Model for Asian Development?* Eschborn: GTZ, 134-153.

Amsden. Alice H. 1989. *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Béland, Daniel. 2005. “Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective.” *Social Policy and Administration* 39(1).

Blackmore, Jill and Stephen Thorpe. 2003. “Media/Ting Change-The Print Media’s Role in Mediating Education Policy in a Period of Radical Reform in Victoria, Australia.” *Journal of Education Policy* 18(6).

Bleich, Erik. 2002. “Integrating Ideas into Policy-Making Analysis:

Frames and Race Policies in Britain and France." *Comparative Political Studies* 35(9).

Blyth, Mark. 1997. "Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy." *Comparative Politics* 29(2).

_____. 2001. "The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change." *World Politics* 54.

_____ 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge University Press.

_____. 2003. "Structures Do Not Come with an Instruction Sheer: Interest, Ideas, and Progress in Political Science." *Perspectives on Politics* 1(4).

Bunce, V. 2001. "Democratization and Economic Reform." *Annual Review of Political Science* 4.

Busch, Andreas and Dietmar Braun. 1999. "Introduction." in Dietmar Braun and Andreas Busch (eds.), *Public Policy and Political Ideas*. 1-7. Cheltenham : Edward Elgar.

Campbell, John L. 2001. "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy." In John L. Campbell and Ove K Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. 159-89. Princeton: Princeton University Press.

Campbell, John L. 2002. "Ideas, Politics, and Public Policy." A*nnual Review of Sociology* 28(1).

Campbell, John L. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Cerny, Philip G., Georg Menz, and Susanne Soederberg. 2005. "Different Roads to Globlaization: Neoliberalism, the

Competition State, and Politics in a More Open World." In Susanne Soederberg, Georg Menz, and Philip G. Cerny (eds.), *Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism* 1-30. New York: Palgrave Macmillan.

Clarkons.

Cumings, Bruce. 1987. "The Origins and Development of the Northeast Asia Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycle, and Political Consequences." Frederic C. Deyo eds. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.

Doem, B. and R. Phidd. 1983. *Canadian Public Policy: Ideas, Structures, Processes*. Toronto:Nelson Canada.

Eliadis F. Pearl, Margaret M. Hill, and Michael Howlett. 2005. *Designing Government: From Instruments to Governance.* Montreal, Canada: McGill-Queen's University.

European Commission. 2015. "LeaderSHIP 2020."

Genieys, William and Marc Smyrl. 2008. *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*. New York: Palgrave Macmillan.

George Tsebelis. 2000. "Veto Players and Institutional Analysis." *Governance* 13(4).

Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge: Belknap.

Goldstein, Judith and Robert O. Keohane. 1993. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Frame work." In Judith Goldstein and Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. 3-30. Ithaca: Cornell University Press.

Goldstein, Judith. 1989. "The Impact of ideas on Trade Policy: the origins of U.S. agricultural and manufacturing policies." *International Organization* 43(1).

Gourevitch, Peter B. 1978. "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics." *International Organization* 32(4).

Greif, A. and D. Laitin. 2004. "A Theory of Endogenous Institutional Change." *American Political Science Review* 98(4).

Haggard, Stephen. 1988. "The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreement Act of 1934." *Institutional Organization*. 42(1).

Hajer, Maarten A. & Hendrik Wagenaar. 2003. "Introduction." In Maarten, Hajer, & Hendrik Wagenaar(eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. London: Cambridge University Press.

Hajer, Maarten. 2003. "A Frame in the Fields- Policymaking and the Reinvention of Politics." In Maarten Hajer and Hendrik Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis : Understanding Governance in the Network Society*. 88-110. New York: Cambridge University Press.

Hajer. Maarten. 1995. *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.

Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain." *Comparative Politics* 25(3).

Harty, Siobhan. 2005. "Theorizing Institutional Change." in Andre Lecours (ed.). *New Institutionalism: Theory and Analysis*. 51-79.

Toronto: University of Toronto Press.

Hassenteufel, P., M. Smyrl, W. Genieys, and F. J. Moreno-Fuentes. 2010. "Programmatic Actors and the Transformation of European Health Care States." *Journal of Health Politics, Policy and Law* 35(4).

Hay, Colin. 2004. "Ideas, Interests and Institutions in the Comparative Political Economy of Great Transformations." *Review of International Political Economy* 11(1).

Hay, Colin. 2004b. "The Normalizing Role of Rationalist Assumptions in the Institutional Embedding of Neoliberalism." *Economy and Society* 33(4).

Howlett, M. 2005. "What Is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes, and Implementation Styles." In Eliadis, Pearl, Margaret M. Hill and Michael Patrick Howlett (eds). *Designing Government From Instruments to Governance.* Montreal : Ithaca,

Howlett, M. and M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy*. New York: Oxford University Press.

Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.

Jung, Jaehwan. 2017. "A Strategic-Constructivist Analysis of Korea's Economic Restructuring after the 1997 Financial Crisis." *Korean Political Science Review* 51(3).

Kang, C. S. Eliot. 2000. "Segyehwa Reform of the South Korean Developmental State." In Samuel S. Kim (ed.), *Korea's Globalization* 76-101. Cambridge: Cambridge University Press.

Keohane, Robert and Helen V. Milner eds. 1996. *Internationalization and Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press.

Kim, Hyung-A. 2004. *Korea's Development under Park Chung Hee:*

*Rapid Industrialization*, 1961-1979. RoutledgeCurzon.

Krasner, Stephen D. 1974. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16(2).

Kwon, Hyeong-ki. 2021. *Changes by Competition: The Evolution of the South Korean Developmental State*. Oxford: Oxford University Press.

Lee, Yoon-Ho. 2000. "The Failure of the Weak State in Economic Liberalization: Liberalization, Democratization and the Financial Crisis in Korea." *The Pacific Review* 13(1).

Lim, Haeran. 1998. Korea's growth and Industrial Transformation. Houndmills: Macmillan.

_____. 2010. "The Transformation of the Developmental State and Economic Reform in Korea." *Journal of Contemporary Asia* 40(2).

Lloyd's.

March, James G. and Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

McAdam, Doug, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald. 1996. "Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes-Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements, In Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements- Political Opportunities, Mobilizing Structures,and Cultural Framings*. 1-20. Cambridge: Cambridge University Press.

McCarthy, John D., Jackie Smith, and Mayer N. Zald. 1996. "Accessing

Public, Media, Electoral, and Governmental Agendas." In Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings 291-311. Cambridge: Cambridge.* University Press.

Moon, Chung-In and Chull-Ho Chang. 1987. "Trade Frictions and Industrial Adjustment: The Textiles and Apparel Industry in the Pacific Basin." *Pacific Focus* 2(1).

Nabli, Mustapha K., Keller, Jennifer, Nassif, Claudia, Silva-Jáuregui, Carlos. 2006. "The Political Economy of Industrial Policy in the Middle East and North Africa." Working Paper. Washington, DC.: WorldBank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28426.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Petri, Peter A. 1993. "The East Asian Trading Bloc: An Analytical History" In Jeffrey Frankel and Miles Kahler, eds. *Regionalism and Rivalry: Japan and the U. S. In Pacific Asia*. Chicago: University of Chicago Press.

Rodrick, D. 2008. "Industrial Policy: Don't ask why, ask how." Middle East Developmental Journal." Demo Issue.

Rosamond, Ben. 1999. "Discourses of Globalization and the Social Construction of European Identities." *Journal of European Public Policy* 6(4).

----------. 2002. "Globalization, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperatives." *Journal of European Public Policy* 9(2).

Ruggie, John Gerald. 1982. "International Regimes, Transactions, and

Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." *International Organization* 36(2).

Salamon, Lester M. (ed.). 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.

Schmidt, Vivien A. 2001. "Discourse and the Legitimation of Economic and Social Policy Change in Europe." In Steven Weber ed., *Globalization and the European Political Economy*. 229-72. New York: Columbia University Press.

_____. 2002a. "Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?" *Comparative Politics Studies* 35(2).

_____. 2002b. *The Futures of European Capitalism*. New York: Oxford University Press.

_____. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* 11.

_____. 2010. "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Forth 'New Institutionalism'." *European Political Science Review* 2.

_____. 2011. "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism." In Daniel Béland and Robert HenryCox(eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, 47-64. Oxford: Oxford University Press,

Schmidt, Vivien A. and Claudio M. Radaelli. 2004. "Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues." *West European Politics* 27(2).

Schneider, A. and H. Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy. Lawrence.* Kansas:University Press of Kansas.

Shin, Jang-Sup and Ha-Joon Chang. 2005. "Economic Reform after the Financial Crisis: A Critical Assessment of Institutional Transition and Transition Costs in South Korea." *Review of International Political Economy* 12(3).

Stallings, Barbara. 1992. "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform." Stephan Haggard and Robert Kaufman eds. *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Pr inceton: Princeton University Press.

Stone, Diane. 1999. "Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines." *Politics* 19(1).

Thelen, Kathleen and Sven Steinmo. 1992. "His orical Institutionalism in Comparative Politics." In Steinmo, S. et al. (eds), *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. NY: Cambridge University Press.

Thurbon, Elizabeth. 2016. *Developmental Mindset: The Revival of Financial Activism in South Korea*. Ithaca: Cornell University Press.

Tsebelis, George. 2000. "Veto Players and Institutional Analysis." *Governance* 13(4).

Vedung, Evert. 1998. "Policy Instruments: Typologies and Theories," In Bemelmans-Videc, M., Ray C. Rist, and Evert Vedung (ed.). *Carrot, Stick and Sermons: Policy instruments and their evaluation.* Routledge.

Vermon, Raymond. 1971. *Sovereignty at Bay*. New York: Basic Books.

Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

Waltz, Kenneth. 1959. *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press.

Weiss, Linda. 2000. "Developmental States in Transtion: Adapting, Dismantling, Innovating, not 'Normalizing'," *Pacific Review* 13(1).

Williamson, John and Haggard, Stephan. 1994. "The Political Conditions for Economic Reform." John Williamson ed. The Political Economy of Policy Reform. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Williamson, John. (ed.) 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics.

Wydra, Sven. 2011. "Innovation and industrial policy for key enabling technologies in Europe–Findings for micro-/nanoelectronics and industrial biotechnology." Conference Paper. 3rd European Conference on Corporate R&D and Innovation CONCORD-2011 at Seville, Spain. October 2011.

Yilmaz, Gokhan. 2011. "Resurgence of Selective Industrial Policy: What Turkey Needs. Discussion Paper, No. 2011/3, Turkish Economic Association, Ankara.

# 부록 1. 주요 인터뷰 대상자 명단

| 일시 | 소속 | 직위 |
|---|---|---|
| 2019.06.11. | 현대중공업 | 전 회장 |
| 2019.06.14. | STX | 전 사장 |
| 2019.06.17. | 대우조선해양 | 전 사장 |
| 2019.06.18. | 한국수출입은행<br>해외경제연구소 | 선임연구원 |
| 2019.06.19. | 한국조선해양플랜트협회 | 전 전무 |
| 2019.06.25. | 산업자원부 생활산업국 | 전 국장 |
| 2019.07.17. | 한국산업기술평가관리원 | 조선해양 PD |
| 2019.07.19. | 산업자원부 투자진흥과 | 전 과장 |
| 2019.07.25. | 국립외교원 | 명예교수 |
| 2019.09.02. | 한국조선해양플랜트협회 | 차장 |
| 2019.09.04. | 삼성경제연구소 | 수석 |
| 2019.09.06. | 산업연구원 | 선임연구원 |
| 2019.09.06. | 산업연구원 | 부연구원 |
| 2019.09.06. | 조선해양플랜트과 | 과장 |
| 2019.09.11. | 조선과 | 전 팀장 |
| 2020.01.16. | 산업자원부 | 제조산업정책관 |

# Abstract

# A Political and Economic Analysis on Policy Changes in the South Korean Shipbuilding Industry

CHO Han Na
Department of Political Science
The Graduate School
Seoul National University

The purpose of this paper is to analyze how the South Korean government's industrial policy, which affects the competitiveness of the Korean shipbuilding industry, has changed over time and to analyze the cause of the changes from the perspective of discursive institutionalism by utilizing examples from the Korean shipbuilding industry.

Existing studies attempting to explain the changes in Korean industrial policy emphasize external pressures, institutions, and varied interests as factors resulting in policy change. Changes in industrial policy or countries' responses to crises, however, can be better understood when considering how these crises are perceived by the policy actors and how the discursive contention takes form among the

policy actors, in addition to observing the crises and institutional conditions themselves.

This study utilizes an analytical framework within policy studies that distinguishes the objective of the policy from the means when investigating policy changes in the Korean shipbuilding industry. Policy objectives can generally be categorized as pursuing either developmentalistic or liberalistic purposes, growth or reorganization. Subsequently, industrial policy measures can be divided into government-centered policy implementation and private-sector-centered policy implementation. Although the Korean shipbuilding industry constitutes a large fraction of South Korea's economy and is well-regarded internationally, debate over the content and direction of Korea's industrial policy resurfaces whenever the shipbuilding industry is faced with new challenges, both internal and external. As such, in order to understand the policy changes in the Korean shipbuilding industry, it is helpful to refer to the discursive contention taken place among policy actors that has come to greatly influence the survival and development of the Korean shipbuilding industry.

This study constitutes a cumulative case study on policy changes in the Korean shipbuilding industry. In the first case, the discursive contention around the DSME (Daewoo Shipbuilding and Marine Engineering) crisis in the late 1980s, the industry-rationale discourse that construed the crisis as constituting a national crisis and, therefore, put a strong emphasis on the need for an active role and assistance from the government was seen as being more persuasive than other discourses. As a consequence, the preferential treatment

DSME received through special rationalization measures set in place in 1989 was characterized by an active role played by the government and direct government intervention. In this regard, industrial policy on shipbuilding shifted away from the government-centered developmentalistic growth policy of the 1970s and shifted toward the government-centered developmentalistic reorganization policy.

In the second case, the 1990s discursive contention surrounding whether the special rationalization measures for the shipbuilding industry should be lifted resulted in the deregulation of Kim Young-sam administration's industrial shipbuilding policy. The industry-rationale discourse emphasized that even in the era of globalization it is necessary for the government to play at the least a minimum role in industrial policy-making. However, the market-rationale discourse, which put strong emphasis on varied and extensive deregulation in the industrial sector in order to increase international competitiveness in the era of globalization, corresponded more closely with the political philosophy of Kim Young-sam. Industrial policy on shipbuilding during the Kim Young-sam administration, as a result, began to show noticeable signs of shift toward a private-sector-centered liberalistic growth policy.

The last case is concerned with the discursive contention surrounding the reorganization of the mid-level sector of Korea's shipbuilding industry after the 2008 global financial crisis. During the debate, the industry-rationale discourse put emphasis on the international competitiveness of medium-sized shipbuilding businesses and the need for the government to step in to ensure the survival of

those businesses. In the end, however, the industrial policy was shaped by the market-rationale discourse that emphasized the need to preemptively alleviate anxiety and uncertainty concerns in the market and which coincided more closely with president Lee Myung-bak's political interests. Accordingly, industrial policy on shipbuilding during the Lee Myung-bak administration gradually shifted toward a more liberalistic private-sector-centered reorganization policy.

This paper illuminates, with the use of case studies, that when the shipbuilding industry is faced with crises, these crises are accompanied by fierce contention between policy actors that side with either the industry-rationale or the market-rationale discourse when determining the direction of the era's industrial policy, and the study also shows that the discursive contention has significantly impacted the formation of Korea's industrial policy on shipbuilding.

In summary, this paper shows by example of discursive politics that the Korean industrial policy on shipbuilding in the aftermath of the Park Chung-hee administration evolved progressively in four stages: developmentalistic growth policy → developmentalistic reorganization policy → liberalistic growth policy → liberalistic reorganization policy.

This study utilizes an analytical framework within policy studies that distinguishes the objective of the policy from the means when analyzing changes in Korean industrial policy on shipbuilding in a more granular manner than compared to the previously existing developmental–liberal dichotomy. Each government has, therefore, the advantage of showing qualitative differences in industrial policy on

shipbuilding. This study also contributes to providing a more accurate understanding of the policy changes in the Korean shipbuilding industry in so far it describes the impact of discursive contention on the formulation of Korean industrial policy on shipbuilding.

**keywords** : The Korean developmental State, shipbuilding Industrial policy, changes in industrial policy, discursive contention, discursive institutionalism

***Student Number*** : *2012-30062*