

| 논단 |

조선산업 업그레이드를 위한 업종 차원 사회적 대화 제안

2018년은 조선산업 사회적 대화의 적기

박종식 연세대 사회발전연구소 전문연구원

1. 문제제기

2009년 이후 한국 조선산업의 위기는 여전히 현재 진행형이다. 그리고 이러한 위기는 살을 도려내는 아픔을 동반하여 한국 조선산업의 설비와 인력을 대폭 축소시켰다. 한국 조선해양산업의 설비와 인력은 크게 축소되고 있는 가운데, 2009년 이후 중소형 조선업체들은 대거 폐업하였고, 2014년 이후 현대중공업, 대우조선해양, 삼성중공업 대형 3사(소위 조선업 빅3)는 누적 10조원이 넘는 천문학적인 적자를 기록하면서 한국은 '사양 산업'인 조선산업에서 손을 떼야 한다는 사회적인 여론이 득세하고 있다. 하지만 조선산업 사양산업론은 이번이 처음은 아니다. 1990년 이전에 이미 두 차례나 제기되었던 조선산업 사양산업론은 1990년대 중반 이후 한국 조선산업이 본격적으로 성장하고, 특히 2000년대 초중반 한국 조선산업이 세계패권을 차지하면서 높은 수출기여도와 고용창출효과가 나타나는 동안에는 잠잠했었다. 2010년 이후 세계 조선산업의 위기가 지속되고 한국 조선산업도 위기에서 벗어나지 못하자 '조선산업 사양산업론'은 다시 득세하고 있다.

조선산업은 수주산업이면서 동시에 제품제작 기간이 긴 제품 특성상 향후 전망에 따라서 호황과 불황이 주기적으로 반복되고, 선박시장은 일종의 '선물시장'(futures market)으로서 투기적인 속성이 내재되어 있다. 이와 같은 산업특성 때문인지 '조선산업 사양산업론'은 조선산업 종사자들이 감내해야만 하는 마치 숙명처럼 느껴진다. 하지만 장기적인 관점에서 바라보면 조선산업은 고정적인 수요(연근해 및 어업용 선박을 제외하고 국가 간 해상교역에 사용되는 5만GT 이상 20~25년 수명의 상선 2만 5천 척 전후)와 공급이 균형점을 찾아가면서 세계경제의 일정한 성장에 따른 교역량의 증가와 함께 안정적으로 성장하는 산업이다. 또한 전방산업인 해운산업의 최근 추세 -선박의 대형화, 고효율 친환경선박 중심-에 따라서 기술집약적인 산업으로 진화하고 있다. 상품의 국가 간 해상교역 자체가 사라지지 않는 이상 전방산업인 해운업과 선박공급 역할을 하는 조선산업은 설령 침체기는 있을지언정, 사양산업은 될 수가 없다. 이러한 점에서 근시안적이고 반복적인 조선산업에 대한 '사양산업론'은 전혀 생산적이지 못하다. 오히려 1.5~3년 정도의 장기적인 제품생산기간으로 인한 불확실성을 어떻게 최대한 줄여서 예측가능성을 높일 것인가를 고민하는 것이 바람직하다.

이 글에서는 먼저 한국 조선산업이 전 세계 단일시장으로서의 '선박건조시장'에 본격적으로 뛰어든 1970년대 이후 조선(해양)산업의 성장의 궤적을 3시기로 구분해서 살펴볼 것이다. 그리고 지난 10년 중 한국의 선박 건조량이 최저가 될 것이 거의 확실한 2018년에는 조선산업 종사자들의 어려움이 예상된다. 하지만 2018년 위기 이후 업황 개선 또한 예상되고 있는 상황에서 어떻게 보면 2018년은 향후 조선산업 호황에 대비하고, 장기적인 전망을 모색하기에 가장 적절한 때이다. 따라서 2018년에는 한국 조선산업이 성장하는 동안 나타났던 문제점들을 개선하면서, 한국 조선산업의 산업생태계 회복과 지속적인 성장과 일자리를 위해 업종 차원에서 당사자들이 함께 지혜를 모아 큰 그림(Big Picture)을 그리는 사회적 대화를 제안하고자 한다.

2. 한국 조선해양산업의 궤적 : 노동이 배재된 업종 거버넌스

한국 조선(해양)산업의 성장과정을 어떻게 시기구분하고 평가할 것인지에 대해서는 이해관계자마다 다양한 의견이 있을 수 있다. 이 글에서는 1970년대 이후 한국 조선해양산업의 성장과정을 국가-기업의 관계에서 누가 주도하였는가를 중심으로 1) 국가주도의 조선산업 발전 전략과 지원 하에서 빅3를 중심으로 중·대기업 조선소들이 세계적인 경쟁력을 확보한 시기

(1970~1993), 2) 한국 조선업체들의 성장과 유럽-일본 조선산업의 쇠퇴가 맞물리면서 한국 정부의 조선소 지원에 대한 감시와 견제가 심해지고, 또한 한국이 OECD에 가입을 준비하면서 정부는 한 발 물러서고, 대신 설비투자를 단행하고 숙련 기능공을 확보하고 생산관리능력을 향상시켜 경쟁력을 확보한 한국 조선업체들이 자체적으로 성장하면서 세계 조선산업의 패권을 차지한 시기(1994~2008) 3) 2009년 이후 구조조정 시기(2009~2018)로 구분해서 살펴보고자 한다. 그리고 국가주도의 1)시기, 기업주도의 2) 시기와 달리, 위기의 3)시기 이후에는 정부나 기업 한 쪽이 일방적으로 주도하는 것이 아니라 조선산업 노사정이 함께 공동의 미래전망을 설계해야 할 필요성을 지적할 것이다.

국가주도의 조선산업 성장기(1970년대~1993년)

한국은 과거에도 중소형 조선소들이 선박을 건조했지만, 연근해 내수용 선박이 대부분으로 전 세계 단일경쟁시장으로서의 세계 조선산업과는 거리가 있었다. 그러다가 한국 조선산업이 본격적으로 세계시장에 편입을 하게 된 계기는 1973년 포항제철이 생산을 개시하는 시점에 맞춰서 진행된 현대, 삼성 등의 재벌기업들이 조선산업 진출이었다. 당시 박정희 정부는 조선소 설립에 난색을 표하던 재벌 총수들을 거의 반강제적으로 설득하여 신규 조선소 건설 및 기존 조선소 인수를 독려하였다는 것들이 대부분의 문헌들에서 나타나고 있다(김주환, 2008: 257-264; 이경목·박승엽, 2013: 26-33; 73-87). 초기 재벌기업들은 자발적인 조선산업 진출이 아니었으므로, 정부 차원에서 조선산업 보호·육성을 위한 노력들이 한국 조선산업에서 가장 중요하였으며, 이후에도 다방면에서 정부의 조선산업 육성정책이 전개되었다.¹⁾

그 중에서도 막대한 초기 설비투자비용, 수주계약에서부터 대금결제까지 장기간이 소요된다는 점, 해운업을 비롯한 국내 전방산업의 미발달로 인하여 처음부터 세계시장을 대상으로 해야 하는 수출산업이라는 조선산업의 특성상 초기 육성에서 금융지원은 필수적이었다. 이에 정부는 1976년 선박수출금융을 전담해서 지원하는 기관으로 '수출입은행'을 설립하여 재벌계열 조선소들의 자금유동성 문제를 해결해주었을 뿐만 아니라, 조선소들의 해외차관에 대한 보증인 역할을 수행하였다. 그리고 현대, 대우, 삼성 등 재벌기업들의 조선업 진입이 마무리되던 1970년대

1) 1950년대 이후 1980년대까지 시기별 정부의 다양한 조선산업 지원정책들과 내용은 홍석범·박종식·엄재연, 2013. 『조선산업 구조조정과 노동조합의 노동시장 개입전략』, 전국금속노동조합의 2장을 참고.

후반에는 정부 주도로 사용자단체들이 조직되었다. 1977년 7월에는 ‘한국조선공업협회’가 법정 단체로서 창립되었으며, 1979년 1월에는 조선소 납품업체들이 ‘한국조선관련공업협의회’를 설립하였고, 1980년 5월 ‘한국조선기자재공업협동조합’으로 이름을 바꾸었다. 이러한 과정을 거치면서 정부 주도로 조선산업에 대한 초기 거버넌스가 노동은 배제된 채 정부와 기업을 중심으로 형성되었다.²⁾

1970년대 말에 접어들면서 한국 조선산업 성장을 위한 산업 차원에서 큰 틀을 마련하는데 일정한 성과를 거두었으나, 정부의 지원만 믿고서 뛰어난 재벌기업들의 중복과잉 투자 문제가 불거지기 시작하였다. 더욱이 1979년 제2차 오일쇼크 이후 서구 선진국들의 신보호주의 공세와 원화절상 압력에 시달리면서 한국 조선산업의 대외환경 또한 악화되었다. 이에 정부는 중화학공업 부문의 중복과잉투자 문제를 해소하기 위해서 직접 시장에 개입하여 1978~79년 2차에 걸쳐서 ‘중화학공업투자조정조치’를 단행하였다. 이러한 점에서 1970년대까지 조선산업을 포함한 초기 중화학공업화는 정부가 제안하고, 거시적 발전 방향도 제시하고, 나아가 문제점이 발생하면 이를 해결하기 위한 노력도 정부가 주도했다는 점에서 사실상 국가주도의 산업화라고 평가할 수도 있을 것이다.

하지만 정부가 계속 나서서 재벌기업들에게 일방적으로 특혜를 제공하면서 중화학공업화를 추진할 수만은 없었다. 따라서 정부주도로 산업화의 토대를 마련한 이후로는 민간 차원의 자체적인 성장을 염두에 둔, 즉 중화학 기업들의 자체적인 성장의 여건을 마련하기 위한 정책들이 등장하였다. 이러한 흐름들을 가장 잘 보여주는 사례로는 1986년 「공업발전법」의 제정을 꼽을 수 있다.³⁾ 종전의 국가주도 공업화 추진기능을 최소화하고 시장기능을 촉진하기 위해 제정된 「공업발전법」이기에 자연스럽게 ‘민간자율’과 ‘산업합리화’가 핵심 축을 이루고 있다. 선별적 지원정책인 산업별 지원법들의 폐지에 따라서 정부의 개입은 최소한, 한시적, 기능적인 것으로 제한하고 그 대상도 유망유치산업과 구조적 불황산업으로 한정하였다. 나머지 대부분의 산업에 대해서는

2) 하지만 박정희 정권 시절 산업화는 ‘노동배제적’이었기 때문에 이와 같은 조선산업 관련 이해당사자들의 조직 형성 및 거버넌스에서 노동부문의 대표체는 그 형태를 찾아볼 수 없다. 1980년대 후반 이후 대부분의 중대형 조선소들에 노동조합들이 등장하였지만, 조선산업의 산업적 수준에서 노동배제적 특성은 여전히 지속되고 있다고 해도 과언이 아니다.

3) 1970년대까지 정부주도의 산업화에서 1980년대 이후 이와 같은 민간주도 경제질서 확립으로 경제정책 흐름의 변화는 1970년대 미국 유학을 다녀온 경제 관료들이 주도하였는데, 이들은 당시 미국에서 주류로 자리매김해가고 있던 하이에크식의 신자유주의 경제학 흐름들을 수용하면서 정부개입의 축소와 국영부문의 민영화를 지향하였다.

규제완화를 포괄적으로 시행하여 자율적인 구조조정을 추구하고자 했다. 조선산업 또한 「조선공업진흥법」이 폐지되면서 조선산업만을 위한 기존의 각종 지원제도들은 폐지되었지만 한편으로는 국가개입의 축소로 이후 조선업계의 자율성이 점차 강화되었다(김용복, 2005).

그리고 1987년 이후 세계 조선경기가 다소 회복되면서 조선업체들의 경영상태도 점차 개선되었지만, 1980년대 장기 불황의 여파로 일부 조선업체들은 차입금에 의한 대규모 시설투자와 운영자금의 차입 확대 등으로 인해 재무구조가 악화되었다. 결국 정부는 1989년 「공업발전법」에 근거해서 ‘조선산업합리화조치’를 시행했다. 이는 정부차원에서 조선산업에 대한 사실상 마지막 지원 조치라고 평가할 수 있는데, 당시 대우조선, 인천조선, 조선공사 3개의 조선소가 합리화지정을 신청하였고 각종 금융지원의 혜택을 받았다. 대신 정부는 ‘합리화’라는 목적 달성을 위하여 1993년 말까지 조선업체의 신·증설을 일체 금지하고, ‘선박수출 추천제도’를 통해 저가수주 및 과당경쟁을 방지하고자 하였다. ‘선박수출 추천제도’는 1993년 7월 1일 폐지되면서 이후 선박수출 영역은 업체들의 자율적인 경쟁에 맡겨졌으며, 정부 차원의 조선산업 지원정책들은 사실상 사라지게 된다.

요약하면 1993년까지 한국 조선산업은 정부의 강력한 지원을 바탕으로 몇 차례의 일시적인 위기를 극복하였다. 이러한 과정에서 빅3와 중형 조선업체들은 숙련 기능 인력들을 확보하고, 기술력 및 관리능력을 향상시키면서 세계 조선산업에서 주요한 행위자로 등장할 수 있었다. 이와 같이 정부 주도로 한국 조선업체들이 경쟁력을 확보해가는 시기 동안 유럽과 일본 조선산업이 설비 및 인력 축소 구조조정을 추진하면서 한국 조선업체들이 반사효과를 일정정도 누린 점도 있다. 그 결과 세계 조선시장에서 한국 조선산업이 차지하는 비중이 1/4수준으로 높아졌다. 하지만 1980년대 후반 이후 미국, 유럽 등 선진국들은 한국 정부 차원의 조선업체들에 대한 지원을 중단하라고 본격적인 압력을 행사하였다. 그 결과 1989년 ‘합리화조치’ 이후 더 이상 정부 주도의 조선산업 성장전략을 추진할 수 없는 외부적인 환경이 만들어지고 있었다.

1994년 이후 정부개입 후퇴와 기업주도 조선업 세계시장 석권

앞서 확인한 것과 같이 1980년대 중반까지 정부는 중화학공업화 과정에서 조선산업을 전략산업의 하나로 선정하고 적극적인 지원뿐만 아니라 강력한 규제도 행사하면서 산업화를 주도해왔다. 하지만 1980년대 중반 이후 국가의 산업정책 패러다임이 국가주도에서 민간주도로 변화하는 과정에서, 1990년대에는 조선산업에 대한 정부의 적극적인 지원정책 및 행정규제 또한 대거 사라졌다. 1990년대 정부 차원에서 조선산업에 대한 지원 내용들을 찾아보면 선박해양공학연

구센터(구 한국선박연구소)를 통한 고부가가치선 개발, 설계생산자동화시스템 도입 등 조선산업 기술연구 및 기술개발자금 지원 정도이며, 내용 또한 기업에 대한 직접적인 지원은 사라지고, 산업 차원에서 기술개발 지원이다.

이와 같이 국가 차원의 조선산업에 대한 직접적인 지원정책을 중단해야만 했던 이유는 대외환경 변화의 영향이 컸다. 1980년대 이후 한국 조선산업이 세계에서 차지하는 비중이 점차 커지면서 기존 조선산업의 강국이었던 미국, 유럽 및 일본에서 자국 조선업체들의 항의와 견제로 인해 불공정성 시비가 벌어지면서 더 이상 적극적으로 지원하기 어려운 상황에 처하게 되었다. 이러한 맥락에서 한국 조선산업은 국제 적인 차원에서 상호협력의 필요성이 증대되면서 1990년 10월 OECD내 조선작업반인 WP6(working party 6)에 회원국으로 정식 가입하였다. WP6 회원국 가입을 통해 조선산업은 우리나라 산업 중에서는 처음으로 선진국과의 공식 회의에 참여하였다(한국조선해양플랜트협회 홈페이지(www.koshipa.or.kr)의 한국조선산업발전사 참고).

이와 같은 대외환경 요인으로 인한 직접적인 지원에 대한 외부감시의 눈초리가 강화되면서 이후 정부의 조선산업에 대한 직접적인 지원은 사실상 불가능해졌다고 할 수 있다. 특히 한국은 1993년 엔화 강세 영향에 힘입어 일본을 제치고 사상 최대의 수주 실적을 올리면서 유럽과 일본의 한국 조선산업에 대한 감시와 견제는 더욱 심해졌다. 한국 조선산업은 1993년도에 수주량 기준으로 세계시장 점유율 37.8%를 기록하여 일본의 점유율 32.3%를 추월하며 처음으로 1위의 자리로 올라섰다. 이후 한국 정부는 조선산업 관련하여 <수출입은행>과 <무역보험공사>를 통해 간접적인 금융 지원 이외에 별도의 지원 전략은 모색하지 않고 있었다.⁴⁾

그리고 정부는 1993년 말 민간주도의 신호탄이라고 할 수 있는 조선산업의 ‘설비투자 금지’를 해제하자, 삼성중공업을 필두로 조선산업의 호황기를 대비하여 설비투자를 단행하였으며, 현대와 대우에 비해서 상대적으로 생산능력이 뒤처졌던 삼성도 세계적인 조선업체로 성장할 수 있는 발판을 마련하였다. 이후 한국 조선산업은 이웃 일본의 조선산업 쇠퇴와는 반대의 길을 걸어갔다. 2000년대 이후 세계 해운업계의 대형화 추세를 빅3가 주도하면서 한국이 세계 조선산업의 변화와 발전을 견인하였다고 해도 과언이 아니다. 특히 2000년대 조선산업의 호황기에 선박주문이 급증하여 생산시설이 주문을 따라가지 못하던 시기에 한국에서는 기존의 블록건조

4) 한국 조선산업의 1단계 시기의 마지막 해를 1993년으로 한 것은 선박수출 추천제도의 폐지로 정부의 직접적인 지원책은 공식적으로 사라진 것과 설비투자 금지 해제조치, 그리고 첫 번째 수주량 1위 등극 등의 사례로 봤을 때 한국 조선산업의 분기점이라고 판단했기 때문이다.

공법의 규모를 더욱 대형화하여 메가(mega) 블록 또는 테라(tera) 블록 공법을 통해서 밀려드는 선박주문에 대응하면서, 한국에서 선박 건조 공법들이 크게 발전하였다. 이러한 과정에서 빅3업체들의 과감한 설비투자⁵⁾와 노동자들의 헌신적인 노력으로 한국은 2000년대 이후 일본을 제치고 세계 최고 조선산업 국가로 등극할 수 있었다.

한국 조선산업의 2단계는 1단계 국면에서 정부의 보호 아래에서 성장한 조선업체들이 이후 공세적인 설비투자를 단행하고, 기능 인력을 대거 확충하면서 한국 조선산업의 성장을 주도하고, 나아가 2000년대 이후 한국 빅3가 세계 조선산업의 성장을 주도한 1994~2008년이라고 할 수 있다. 산업 차원에서의 성장전략이나 전략적인 장기전망이 없었음에도 불구하고, 선박수요의 급증에 따라서 기업(민간) 주도로 다양한 선박건조기술의 개발과 축적을 통해서 세계 조선산업의 호황을 주도할 수 있었다. 하지만 이 시기를 고용 및 노동의 관점에서 보자면 수주량이 증가에 대해 사내하청을 대거 동원한 성장전략이 본격적으로 적용되었던 시기, 즉, 한국 조선산업에서 '사내하청 중심의 생산체제가 구축된 시기이기도 하다.

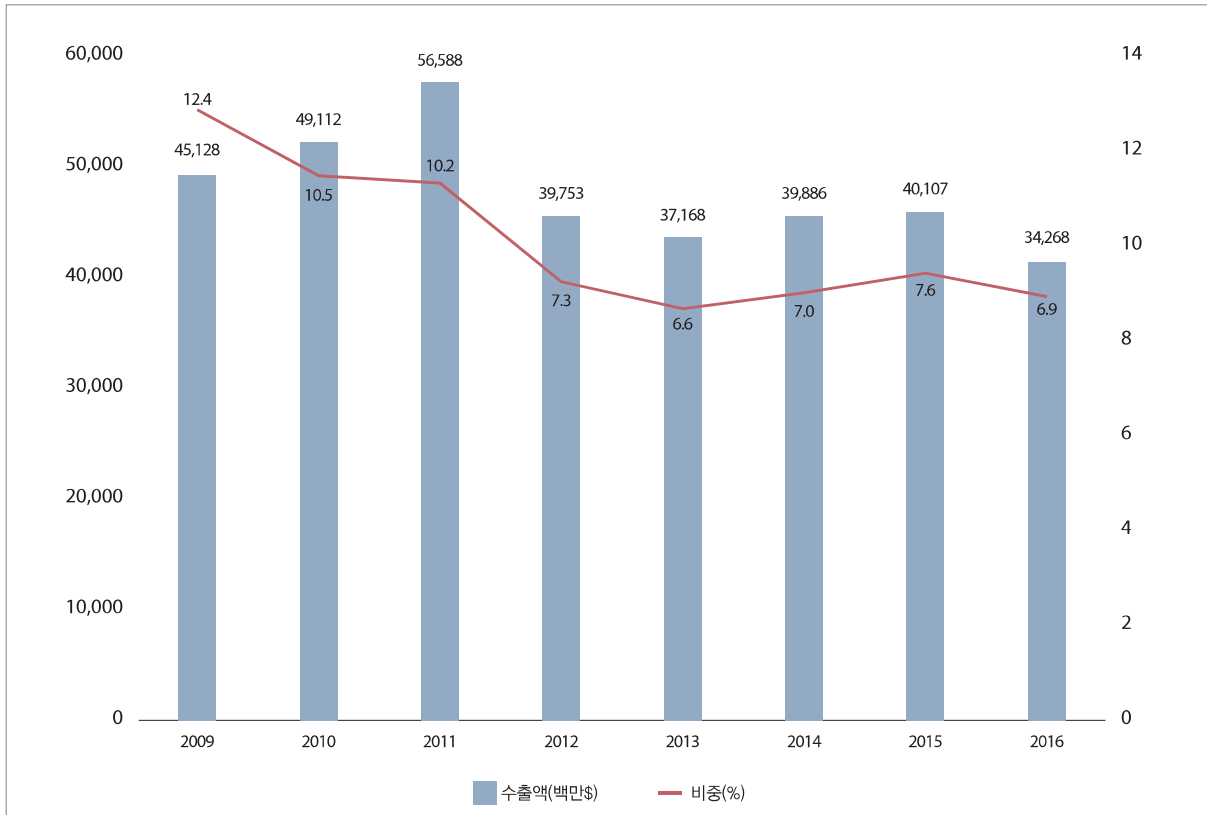
2009년 이후 글로벌 금융위기 이후 위기돌파 시도와 생산능력 축소

2008년 9월 리먼 브러더스(Lehman Brothers Holdings)의 부도로 촉발된 글로벌 금융위기(global finance crisis)는 2009년 이후 세계 경제의 침체로 이어지고, 또한 2010년대 이후 중국 경제가 2000년대와 같이 연평균 10% 이상의 고도성장을 더 이상 하지 못하면서 물동량 증가율도 둔화되어 전방산업인 해운업의 침체가 나타났고, 이는 곧 조선산업의 침체로 이어졌다. 한국 조선산업의 총생산액은 2011년을 정점으로 하락 추세로 나타나고 있다. 조선산업의 위기가 2009년부터 곧장 시작되지 않았던 이유는 상품제작 기간이 1.5~3년 정도 소요되고, 수주산업이라는 조선산업의 특성이 반영되었기 때문이다.⁶⁾ 수출액과 비중을 중심으로 조선업의 위축을 살펴보면 2011년 이후로 한국의 총 수출액 중에서 조선산업의 수출액 비중과 절대적인 수출액이 동시에 감소 추세를 보이고 있음을 확인할 수 있다.

5) 1994년 삼성의 설비투자에 대해서는 당시 국내 뿐 아니라 해외 조선업계에서도 비판이 많았으나, 결과적으로는 2000년대 호황을 대비한 성공적인 투자결정이었다고 할 수 있다.

6) 이후 중소형 조선업체들 중심의 1차위기와 2014년 이후 빅3 중심의 2차위기의 전개과정과 원인에 대한 구체적인 검토는 이 글에서는 하지 않으며, 박종식(2016) "한국 조선산업의 현황과 과제"(전국금속노동조합 <조선산업 위기극복을 위한 균형 발전전략과 노동친화적 정책과제>의 2장)를 참고할 것.

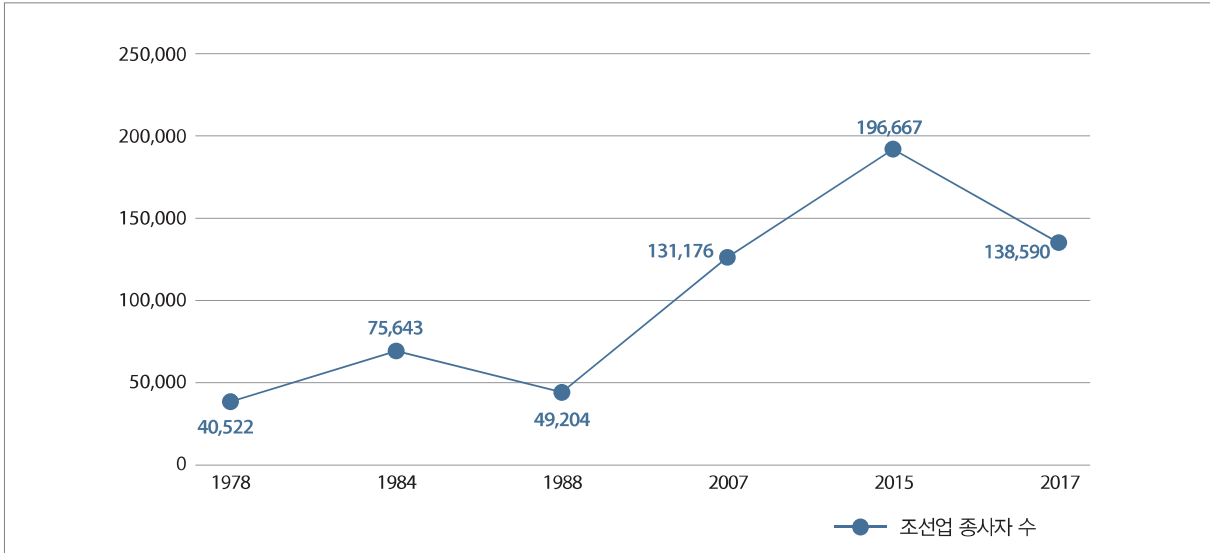
그림 01 2009년 이후 조선산업 수출액 및 수출 비중



* 비중(%)은 한국의 전체 수출액 중 '선박해양구조물 및 부품' 수출액

그런데 이처럼 조선산업의 위기가 진행되는 동안에도 위기 초기 뿐 아니라 상당히 진행된 이후에도 조선산업 종사자수는 오히려 증가했다. 중소형 조선업체들이 대거 몰락하면서 일자리들이 사라졌으나 2000년대 후반 빅3의 위기들과 전락과 유가가 100달러는 넘는 고공행진이 맞물려 해양플랜트 부분의 수주가 급증하면서 신규 인력수요가 급증하여 2015년까지도 조선산업 종사자수는 지속적으로 증가했다. 하지만 2014년 이후 상선에 이어 해양플랜트 분야마저도 저유가로 인해 어려움에 직면하게 되었다. 그 결과 해양플랜트 부문을 주도한 빅3의 위기가 본격적으로 외화되고 있는 2016년 이후에는 조선산업 종사자수가 급감하고 있다. 2016년 초 이후로 국내 주요 조선소에서 일하던 노동자들은 2년 동안 7만 명 이상 줄어들었는데, 이들 대부분은 사내하청 노동자들이며, 일부 원청 사무직 노동자들과 중형조선소의 기능직 노동자들도 포함되어 있다.

그림 02 한국조선해양플랜트협회 파악 조선업 종사자수(1978~2017년 4월)



* 출처 : 한국조선해양플랜트협회

그리고 조선산업의 위기 이후로 조선산업 종사자뿐만 아니라 생산능력도 크게 축소되었는데, 한국 조선산업의 건조능력을 살펴보면(아래의 <표 1> 참고) 2012년 16.9백만CGT를 정점으로 이후 지속적으로 하락하여 2018년에는 11.0백만CGT 수준으로 떨어질 것으로 클락슨(Clarkson)에서는 예상하고 있다.

표 01 한중일 3국의 건조능력 변화 추이(단위 : 백만 CGT)

연말기준	한국	중국	일본
2012	16.9	25.8	10.7
2013	16.0	22.6	9.1
2014	14.8	19.4	8.9
2015	14.8	16.6	8.4
2016	15.2	15.7	8.4
2017	13.1	15.3	8.4
2018	11.0	14.0	8.0
2019	10.8	12.7	7.2
2020	11.0	13.0	7.3
2021	11.3	13.3	7.5
2022	12.4	14.0	8.0

* 출처 : 클락슨 모니터링(2017년 3월 발표), 2017년 이후는 전망치.

결과적으로 한국 조선산업은 2009년 위기 이후 설비와 인력이 1/3 이상 축소되었음을 확인할 수 있다. 이와 같은 생산설비와 인력의 축소는 어느 정도는 피할 수가 없는 상황이었다. 2008년 이전 호황기에 실제 필요선박 이상으로 투기적인 과잉발주가 있었고, 이후 세계경제의 성장세가 둔화되었기에 과잉발주에 맞춰서 증가한 생산설비와 인력은 어느 정도 구조조정을 통해서 줄여야만 했었다고 할 수 있다. 특히 2010년 이후 2007~2008년 투기적인 발주물량들이 과잉 공급되면서 선박운임 단가가 하락하자, 이후 해운회사들이 적자를 이유로 선박발주를 자제하면서 조선산업의 위기는 쉽사리 사라지지 않고 있다. 이로 인해 비단 한국 뿐 아니라 중국과 일본의 선박 건조 능력도 함께 줄어들고 있음을 <표 1>에서 확인할 수 있다.

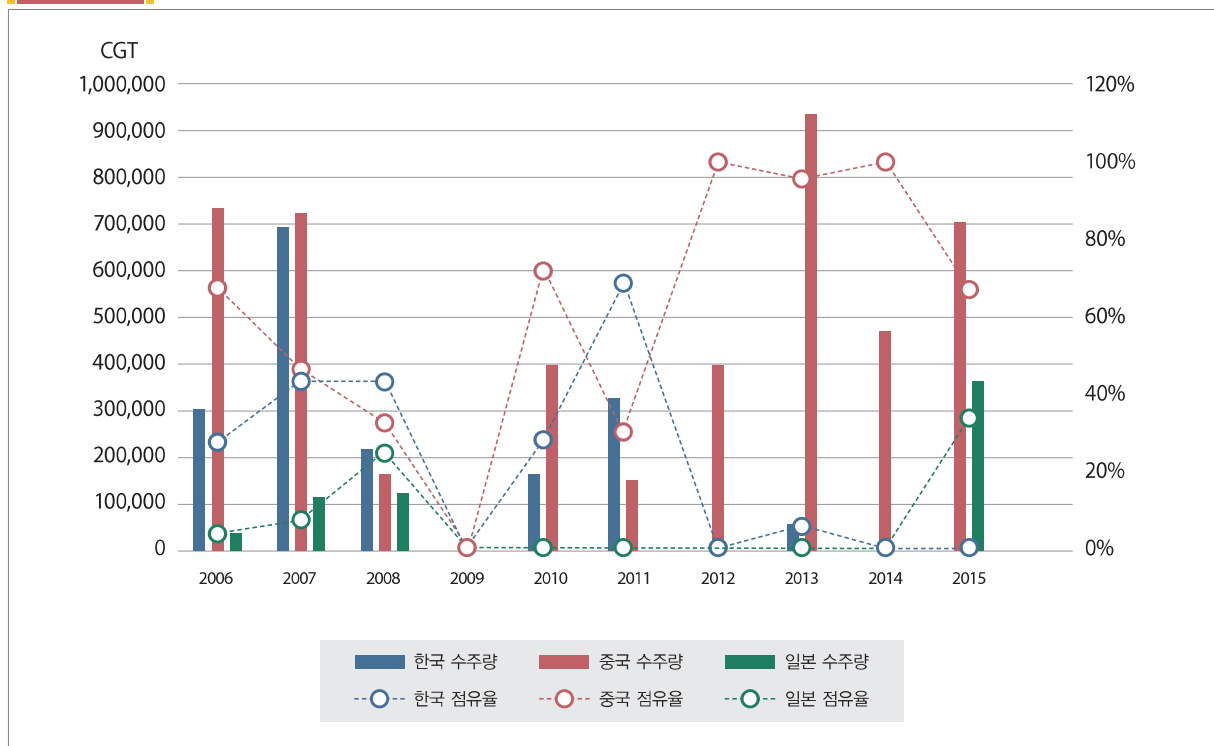
3. 위기 이후 한국의 조선산업 : 산업생태계 파괴 및 회복의 과제

이제 위기 이후 한국 조선산업의 변화에 대해서 검토해 보자. 먼저 위기 이후 지난 몇 년 동안 설비 및 인력이 대폭 줄어드는 구조조정이 전개되었는데, 이와 같은 구조조정의 성격에 대해서 살펴 보도록 하자. 위기 이후 한국 조선산업의 설비 및 인력 축소 구조조정은 금융주도(finance-led)로 전개되면서 한국 조선산업의 경쟁력이 저하되었다는 점을 지적할 필요가 있다. ‘구조조정’이란 체질개선을 통한 경쟁력의 회복이 목적이라고 할 수 있다. 하지만 살아남기 위해서 조선업체들은 채권단에서 요구하는 설비축소와 고용조건 악화와 인원 감축까지 대부분 요구사항들을 수용했다. 하지만 구조조정을 경과하면서 버티고 살아남은 업체들보다 사라진 업체들이 더 많아 조선산업의 구조조정은 경쟁력 강화를 위한 구조조정이 아니라 설비와 인력 축소, 조선업체 퇴출을 목적으로 한 구조조정이라고 평가할 수 있으며, 또한 체질개선을 통한 경쟁력 향상이라는 가시적인 성과는 찾아볼 수 없다.

이와 같은 금융주도 구조조정을 통한 중소형 조선업체들의 대거 퇴출은 한국 조선산업의 산업 생태계에도 악영향을 미치고, 나아가 한국 조선산업의 미래를 어둡게 하고 있다. 이러한 예로 컨테이너선 시장을 둘러싼 변화를 살펴보도록 하자. [그림 3]을 통해서 한국 중형 조선업체들이 대거 사라지면서 중형 컨테이너선 시장을 2012년 이후에는 중국이 사실상 독차지하고 있음을 알 수 있다. 그리고 중국은 컨테이너선 건조경험을 쌓으면서 big3가 주도해온 초대형 컨테이너선 건조시장에도 중국 업체들이 문을 두드리고 있다. 2017년 9월 프랑스 CMA-CGM사에서 발주한 22,000TEU급 초대형 컨테이너선 9척을 중국의 후동중화조선 및 상해외고교조선이 수주하면서

한국 조선업체들은 충격을 받았다. 그리고 중국의 거센 추격을 말하면서 한국이 초대형 컨테이너선 시장도 중국에 내주는 것이 아닌가라고 언론에서는 호들갑을 떨었다. 중국 조선업체들이 현대중공업보다 저가입찰을 해서 수주한 측면도 있지만, 중국이 컨테이너선에 대한 건조경험을 축적하여 성장하고 있다는 점을 부인할 수 없다. 이러한 점에서 오히려 중국의 메가 컨테이너선 9척 수주 소식에 대해서 또다시 '조선업 사양산업론'을 들먹일 것이 아니라 오히려 이제 남은 중형조선소들이라도 지원을 통한 체질강화를 통해서 중국의 추격을 차단할 방안을 모색할 필요가 있다. 즉 한국의 중형조선업체들이 대거 사라지면서 순망치한(唇亡齒寒)의 고사성어와 같이 한국 조선산업의 산업생태계가 파괴되어, 중소형→기자재→대형의 순서로 차례대로 중국에 시장을 내주고, 한국에서 조선산업이 아예 사라질 수 있다. 또한 중형조선소들이 대거 사라지면서 한국 조선기자재 업체들은 수요처 부족으로 생존의 어려움 가중되면서 조선산업 생태계는 악순환에 빠지게 된다는 점에서 조선산업을 둘러싼 산업생태계 회복에 대한 고민이 필요한 시점이다.

그림 03 중형 컨테이너선의 한중일 점유율 추이



* 출처 : 양중서·김창록(2016), 『한중일 조선업 경쟁력 분석 및 전남 중형조선산업 지속발전 전략』, 한국은행 목포본부.

경쟁력 있는 한국의 중형 조선업체들이 대거 사라지면서 중국 조선업체들은 여러 선종에서 중소형에서 중대형으로 건조선박 종류를 확대하고 있다. 중형탱커 부문에서는 현대미포, STX, 성동조선 등이 강점을 보이고 있지만, SPP조선이나 신아SB가 사라지면서 이미 중국 조선업체들이 중형 탱커 시장에서 추격하고 있다. 2017년 빅3는 초대형 탱커(VLCC)들을 대거 수주하면서 수주 절벽에서 다소 벗어날 수 있었는데, 만약 중형 탱커 시장마저 중국에 내주면 초대형 탱커시장도 장담할 수 없을 것이다.

조선산업 업무 현황개선을 목전에 둔 2018년, 이제는 조선산업 구조조정보다는 <대형 조선업체-중소형 조선업체-조선기자재 업체>가 상호작용을 통해 시너지 효과를 발휘하면서 성장해가는 방안을 모색해야 하는 시점이다.⁷⁾ 즉, 한국 조선산업이 건전한 산업생태계를 형성해서 ‘따로 또 같이’ 함께 성장하는 모습이 한국 조선업계가 가야 할 길이다. 이를 위해서 조선산업에 대한 중장기적인 전망에 근거하여 조선산업의 양질의 노동력을 유지 및 확대 방안의 모색이 필요한 시점이다.

4. 향후 조선업 전망 : 업황 개선에 대한 기대와 2018년 버티기

영국 조선·해양 분석기관 클락슨에 따르면 현재 전세계 해상에서 떠다니는 선박 9만4543척 가운데 선령 20년(1997년 이전 건조) 이상인 선박은 3만9266척으로 41.5%를 차지하고 있다. 최근 선박 운영기간이 과거보다 단축되어⁸⁾ 20년 전후로 폐선한다는 점을 고려하면 잠재된 선박발주량이 많다. 2010년 이후 일시적으로 선박발주가 나아지기도 했지만 전체적으로 발주량이 줄어들었기에 노후선박 교체수요가 꾸준히 누적되어 왔다고 할 수 있다.

또한 2020년 강화된 환경규제의 발효를 앞둔 시점에서 노후선박에 대한 교체 필요성은 더욱 커지고 있다. 특히 황산화물(SOx) 배출규제 강화가 2020년 1월부터 발효(2016년 10월 IMO 결정사안)되는데, 이는 신규 선박 뿐 아니라 기존 선박에도 적용된다는 점에서 매우 강력한 규제라고 할 수 있다. 황산화물 규제강화에 대한 대안은 탈황연료 사용, 탈황설비 장착, 황산화물이 거의

7) 중국 조선산업도 그 동안 정부주도로 강력한 구조조정을 진행하였는데, 작년 말 이후 조선업황 회복을 예상하고서 부실 조선업체 퇴출속도를 다소 늦추고 있는 상황이다.

8) 선박의 품질상의 문제로 폐선기간이 단축된 것이 아니라, 최근 고연비/고효율 선박들이 나오면서 운영유지비가 많이 드는 노후선박은 조기 폐선하는 것이 오히려 선주에게 유리하다.

없는 LNG추진선박으로 개조하는 것이다. 선주사가 지불해야 하는 비용은 ‘LNG개조 > 탈황설비 > 탈황유’의 순서이고, 연료비는 반대로 ‘LNG < 벙커유 < 탈황유’의 순서라고 한다. 따라서 미래의 유가 전망 등을 고려하면서 선주사들이 어떠한 선택을 할 것인지, 시장의 대세는 어떻게 전개될 것인지를 선주사들이 서로 눈치보면서 신규선박 발주 타이밍을 다소 늦추고 있기는 하지만 2020년 전, 아니 2018년 상반기에는 SOx규제 대응방안을 결정하고 신규선박을 발주해야 한다. 이 뿐 아니라 2024년까지는 모든 선박에 해상생태계 훼손방지를 위해서 평형수(ballast water) 처리장치를 의무적으로 설치해야 하는데, 이 또한 노후선박의 경우에는 조기 폐선을 유도하는 요인이 될 수 있다.⁹⁾

이와 같은 환경규제요인 등을 종합적으로 고려해서 클락슨에서는 그 동안 향후 전망을 지속적으로 어둡게 전망하다가, 2017년 9월 발표에서는 기존 추세와 달리 향후 선박발주 회복의 폭을 다소 상향조정 하였으며, 특히 2021년에는 과거 평균 수준의 발주 수준을 회복해서 정상화될 것으로 예상하고 있다.¹⁰⁾ 다만 당분간 2000년대 중후반과 같은 폭발적인 조선산업의 성장은 기대하기는 힘들 것이며, 그러한 투기적인 상황에 기대 성장은 이후 필연적으로 고통을 동반한다는 점에서 바람직하지도 않다. 이러한 점에서 조선산업의 당면한 위기 이후 적절한 규모의 선박발주 회복에 대한 예상 속에서 업황 개선 시기를 준비할 필요성을 확인할 수 있다.

표 02 클락슨의 향후 선박발주량 전망치 변화 추이(단위 : 만CGT)

발표시점	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
2016.09	2,050	2,950	3,490	3,750	3,630
2017.03	2,140	2,560	3,170	3,440	3,520
2017.09	2,320	2,780	3,220	3,470	3,840

* 출처 : Clarkson forecast club(언론의 보도내용들을 필자가 정리.)

9) 아울러 현재 부진을 면치 못하는 해양플랜트 부문의 경우 현재 50달러 수준의 유가수준을 고려하면 드릴십과 FPSO 등의 석유시추 부문은 앞으로도 계속 부진이 예상된다. 하지만 석탄 및 석유의 환경오염(미세먼지) 문제로 인해 천연가스에 대한 수요가 (중국발로) 급증하면서 심해 천연가스 생산설비인 FLNG는 발주가 회복할 것으로 예상하고 있다.

10) 한국 조선산업은 전세계 3,500만 CGT전후의 발주량에서 1/3가량, 연간 1,200만 CGT, 월 1백만 CGT정도의 선박수주를 적정수준으로 미래를 준비할 필요가 있다.

다만 2018년 이후 조선산업의 수주물량 회복은 예상되지만 현재의 수주잔량과 2016년의 수주 부진을 고려하면, 단기적으로 2018년에는 건조량이 일시적으로 급감하여 2000년대 초반 수준의 건조가 이루어질 것이다. 실제 대우조선해양을 제외한 거의 모든 조선업체들이 최소 2018년 상반기에는 생산설비의 완전가동이 불가능한 상황이다. 따라서 2018년에는 업황 개선으로 설령 수주는 개선되더라도 건조량 감소로 인해 여전히 위기 대응 국면이라고 할 수 있다. 따라서 2018년에는 단기적으로 조선산업 노동자들의 순환휴직과 노동시간 단축 등을 통한 기존 숙련인력의 일자리 유지 전략이 필요하다. 아울러 향후 업황 개선에 대비해서 한국 조선산업의 체질 강화를 위한 노력이 필요한 시점이다. 특히 구조조정으로 인한 어수선한 분위기에서 핵심 숙련인력들이 타 산업으로 이탈하거나 중국 등 경쟁국으로의 이전(특히 엔지니어들)하여 한국 조선산업의 경쟁력 저하를 경계할 필요가 있다. 예정된 2018년의 생산량 감소에 대한 대응에서 미래에 대한 별다른 구상 없이 인력을 줄이는 경우에, 1980년대 이후 일본 조선업이 쇠락한 길을 우리도 걸어갈 수 있음을 유념할 필요가 있다.

5. 한국 조선산업 회생을 위한 업종차원의 대응 : 사회적 대화의 필요성

지난 10여 년 동안 조선산업 위기와 구조조정 국면에서 한국의 조선산업은 대외적인 환경의 압박 뿐 아니라 대내적으로도 어려운 과정에서 사회적으로 지지를 받지 못하는 신세였다. 그럼에도 불구하고, 이제는 전체 한국 조선산업의 회생을 위한 고민들이 필요한 상황이며, 또한 지난 한국 조선산업의 성장과정에서 나타났던 문제점들을 개선하면서 보다 나은 미래를 준비해야 할 때이다. 과거 1980년대까지 정부주도, 1990년대 중반 이후 기업주도의 한국 조선산업 성장전략을 이 시점에서 재검토하면서, 기존의 노동배제 거버넌스에서 앞으로는 노동도 일주체로 참여하는 조선산업 성장전략/발전전략을 모색할 필요가 있다. 즉, 한국 조선산업의 3번째 국면에서는 노사정 모두가 함께할 필요가 있다. 이는 또한 한국사회의 지속적인 성장과 불평등해소/완화와 같은 사회 문제 해결을 위해서도 필수적이다.

먼저 조선산업 업종별 사회적 대화에서는 그간 금융주도/금융관점 구조조정의 문제점들을 지적하고, 산업의 논리를 반영한 업그레이드 전략으로서의 구조조정 논의를 할 필요가 있다. 조선산업에 대해 금융 전문가의 시각이 내부의 고질적인 문제점들을 해소하는데 도움이 되는 측면이 있을 수도 있다. 하지만 금융주도/금융관점의 구조조정은 오로지 '기존의 부실을 털어내고/향후 발

생활 부실을 차단' 목적만 있을 뿐이지, 세계 1위의 경쟁력을 바탕으로 시장점유율 확대와 같은 고민은 전혀 없다는 점에서 산업 특성에 대한 고려가 없다. 하지만 한국에서는 산업 특성에 대한 이해가 사장된 금융주도 구조조정 강행되었는데, 따라서 설령 내부 문제 해결을 위해서 구조조정을 하더라도 조선산업 전후방 연계효과(가치사슬)와 고용을 고려한 산업을 포괄하는 차원에서 구조조정을 진행하고, 또한 장기적인 전망을 바탕 하에서 전개되어야 할 것이다.

그리고 조선산업 사회적 대화 의제로는 전통적인 상선 건조 부문으로서 조선산업에 대한 고민과 함께 육상에너지 고갈 이후 기댈 곳은 바다뿐이라는 점에서 해양플랜트산업의 재추진과, 나아가 subsea industry에 대한 고민까지도 장기적인 조선산업의 발전방안에 대한 논의와 인력 및 일자리 문제를 병행해야 할 것이다. 특히 2014년 이후 빅3의 엄청난 적자의 주범으로 지목된 해양사업에 대해 일시적인 적자를 이유로 중단할 것이 아니라 오히려 그동안 값비싼 수업료를 지불한 해양(offshore)부문에 대한 설비 및 기술투자과 인력양성의 방안을 논의해야 할 것이다.

이러한 인식을 바탕으로 특히 노-사는 인력과 설비 감축보다는 고용구조의 구조조정/업그레이드를 고민할 필요가 있다. 한국 조선산업이 장기적으로 성장동력을 확보하기 위해서 설비투자 및 연구개발도 필요하겠지만, 현장 기능직 인력에 대한 투자도 필요한 시점이다. 이를 통해 <고품질/고부가가치 제품 생산→고숙련 기능직 정당한 보상>의 선순환 모델을 구축할 필요가 있으며, 보다 근본적으로는 2000년대 이후 확립된 사내하청 중심의 생산시스템에 대한 근본적인 재검토 필요가 필요하다. 이제는 주요 핵심 및 안전관련 공정 대한 숙련 직영 기능인력을 확보하고, 사내하청이 남용되고 있는 공정에서는 재직영화를 통해서 생산관리 능력 향상과 품질관리비용 절감 방안을 모색해야 한다. 기능직 노동자들의 '생산기술'도 중요하지만, 작업장 내 설비 및 장비에 대한 운용능력, 관리능력이 결합된 '관리기술'은 해당사업장에서 장기간 근무하면서 축적가능하다는 점을 염두에 두고 고품질 선박 건조를 위해서는 적정 직영인력 확보가 필수적이다. 아울러 사내하청을 일거에 해소할 수는 없겠지만, 다단계 사내하청 폐지 및 하청업체 대형화를 통한 전문성 향상에 대한 조선산업 차원의 고민도 필요하다.

종합하면 당면한 조선산업 위기를 기회로 바꾸기 위해서 고숙련(노)-고품질(사) 전략에 대한 지혜를 모을 필요가 있다. 만약 아무런 준비없이 그냥 2018년을 지나면, 회복 이후 다시 2010년 이후 사내하청 남용으로 인한 품질 및 기술문제를 반복할 것이 자명하다. 이러한 점에서 생산물량이 저점을 기록할 2018년이 고용구조의 구조조정의 적기라고 할 수 있다.

그 동안 정부와 사용자들은 조선산업 노동자/노동조합들을 구조조정 및 고용조정을 둘러싼 협의 당사자로 인정하지 않았다. 2013년 고용위기 지역 선정이나, 2016년 고용위기 업종 선정 과정에

서 노동자와 노동조합을 주체로 인정하기 보다는 시혜의 대상 정도로만 간주하였다. 하지만 산업 내 당면한 문제해결을 위해서는 당사자들이 주체로 참여하면서 대화를 진행하는 것은 필수적이다. 이는 이해관계 당사자들 간의 상호협의를 중요성이 점차 증대하는 오늘날의 시대정신에 비추어 봐도 노사정 주체들이 함께 산업적 차원에서 공동대응을 해나갈 필요가 있다. 아울러 노동자 뿐 아니라 그 가족들에게까지도 영향을 미치는 사안에 대해서 이들을 배제한 논의들과 대책들은 정당성이 떨어지고, 실효성도 떨어질 수밖에 없다.

한국 조선산업의 지속가능한(sustainable) 발전과 조선업종 노동자들의 일자리 유지/창출을 위해서 산업-고용 관점에서 노사를 아우르는 위기대응 위원회 구성과 대응방안 모색이 필요한 상황이다. 한국 조선산업의 미래가 결정될지도 모를 2018년에 일차적으로 고용과 산업을 아우르는 사회적 대화를 위한 협의기구 구성이 절실하다. 여기에는 기본적으로 정부 관련부처들과 조선산업 사용자단체(조선해양플랜트협회 및 기자재협동조합 등), 노동조합, 그리고 사내하청업체 협의회와 사내하청 노조 등이 참여하여 사회적 대화를 시작할 필요가 있다. 여기서 조선산업의 향후 전망과 당면한 문제점, 그리고 극복방안 등에 대해서 폭넓고 다양한 논의하면서 이러한 과정에서 한국 조선산업의 혁신과 업그레이드를 통한 한국 조선산업의 미래상이 그려져야 할 것이다. 그리고 이러한 과정에서 일정 수준에서 당사자 간 조정과 타협은 필수적이다.

한국에서 업종별 차원에서 사회적 대화의 경험은 전무하다고 해도 과언이 아니다. 전례가 없다는 이유로 당사자들 스스로가 업종차원의 사회적 대화 참여에 주저할 수도 있지만, 어떤 업종에서든 이제 시작하지 않을 수 없다. 위기에 대한 대응 차원에서 한국사회에서 아무도 가지 않았던 길을 가장 먼저 간다는 자부심으로 조선산업 노사정 사회적 대화가 2018년에 시작되기를 기대한다.