

# 1970년대 초 조선산업의 수출전문산업 전환기 국가와 기업\*

— 대한조선공사 옥포(玉浦)조선소 건설계획 추진과정 분석

배 석 만\*\*

## [초 록]

이 글은 대한조선공사 옥포조선소의 건설이 시작되는 과정을 구체적으로 분석하였다. 옥포조선소 건설은 1970년대 초반 한국 조선산업이 수출전문산업으로 전환하는 계기로써 현대건설 울산조선소의 건설과 함께 중요한 의미를 가진다.

대한조선공사가 세계 최대 규모인 100만 톤급 옥포조선소 건설계획을 공식화하고 계획 승인과 관련 지원을 요청했던 1972년 8월 시점의 정부 태도는 부정적인 것이었다. 정부가 태도를 바꾸어 계획 승

\* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A5A2A01027144).

\*\* KAIST 인문사회과학부 강사

주제어: 조선산업, 수출, 차관, 중화학공업화정책, 대한조선공사, 옥포조선소, 경제기획원, 상공부

Shipbuilding Industry, Export, Heavy and Chemical Industrialization Policy, Korea Shipbuilding and Engineering Corporation, Okpo Shipyard, Economic Planning Board, Ministry of Commerce and Industry

인과 적극적 지원을 결정한 것은 1973년 1월 중화학공업화 선언 이후부터였다. 정부는 1억 달러에 이르는 옥포조선소 건설 차관의 제공자가 확정되지 않으면 승인과 지원을 할 수 없다는 입장이었다. 그러나 중화학공업화로의 정책전환 이후 갑자기 승인이 이루어졌다. 이 시점에도 여전히 차관 제공자가 확정되지 않은 동일한 상황이었다.

옥포조선소 건설계획의 추진 과정은 한국 조선산업의 수출전문산업화 전환이 정부의 정책적 육성에 의한 것이었다기보다는 기업의 생존과 성장 전략에 따른 결과물이었음을 보여준다. 대한조선공사를 자극한 것은 정부 정책이 아니라 현대 울산조선소 건설이었다. 1970년대 초반 수출전문산업으로 전환하는 시점의 조선산업에서 정부 정책의 역할은 그 전환을 ‘선도’했다기보다는 민간 기업의 전략 추진을 ‘조절’하고 ‘보조’하며 따라가는 것이었다.

## 1. 서론

1970년대 초 대한조선공사가 경남 거제에 대형 수출전문조선소로 옥포조선소 건설을 시작한 것은 현대건설의 울산조선소 건설과 함께 한국 조선산업이 1970년대 중화학공업화 정책의 핵심 육성산업 중 하나로 결정되는 계기로 작용하였고, 오늘날과 같은 수출전문산업으로서 한국 조선산업의 모습을 확정하는 순간이기도 하였다.

두 수출전문조선소 중 현대건설의 울산조선소(현 현대중공업) 건설 과정에 대해서는 어느 정도 전모가 밝혀졌다. 현대 울산조선소는 1970년대 박정희정권 중화학공업화 정책의 결과물이 아니고, 1969년 이른바 닉슨독트린에 따른 안보 위기와 자주국방의 필요성이라는 갑작스러운 정치적 변수가 계기가 되어 기획된 ‘4대 핵심공장 건설’이라는 정부 군수산업 육성사업의 일환이었다는 것이 확인되었다.<sup>1)</sup> 아울러

1) 이를 위해 주물선, 특수강, 증기계, 조선의 중공업 관련 4개 공장을 포함제철과

정부에 의해 반강제적으로 동원된 현대건설은<sup>2)</sup> 기업 생존의 관점에서 수출전문조선소 건설을 계획하였고, 우여곡절은 있었으나 100만 톤급<sup>3)</sup> 규모의 대형조선소 건설과, 수출용 대형 유조선 건조에 성공하면서 한국 조선산업을 오늘날과 같은 수출전문산업으로 전환시키는 시초가 되었다. 1960년대 말부터 1970년대 초반까지의 울산조선소 건설이 결정되는 이 짧은 기간은 근대 한국 조선산업사에서 가장 중요한 기간이기도 하지만, 민간기업의 전략이 정책을 선도했던 기간이기도 하였다.<sup>4)</sup>

반면 현대건설 울산조선소보다 불과 1년 정도 늦은 1972년부터 계획이 본격화된 대한조선공사 옥포조선소의 건설 과정과 관련해서는 그 중요성에도 불구하고 건설계획의 추진 과정에 대해서 명확하게 밝혀져 있지 않다. 옥포조선소와 관련하여 대체로 많이 알려져 있는 내용은 석유위기 이후 조선소 건설공사의 지연과 차질, 대우그룹으로 사업주체 변경 등의 1970년대 말 구조조정 과정에 대한 것이다.<sup>5)</sup>

한국 조선산업이 수출전문산업으로 전환하는 계기는 현대건설의 울산조선소 건설만이 작용한 것은 아니다. 거의 동일한 시기에 현대의

마찬가지로 일본의 지원을 받아 단시간에 집중적으로 건설한다는 프로젝트였다.

- 2) 현대건설의 조선산업 참여가 정부의 강권에 의해 시작되었음은 오너 정주영 회장이 여러 차례 스스로 밝힌 것이다. 대표적인 근거로는 정주영(1998), 『이 땅에 태어나서, 나의 살아온 이야기』, 솔, p. 161 참조.
- 3) 특별한 언급이 없는 이상, 본 논문에서 언급되는 톤수는, 선박 크기를 나타내는 여러 가지 단위 중 적재할 수 있는 화물의 중량을 의미하는 DWT(Dead Weight Tonnage, 재화중량톤)이다.
- 4) 관련해서는 배석만(2018), 「조선산업, 수출전문산업으로의 극적 전환」, 『역사비평』 2018 봄(통권122), 역사비평사; 배석만(2014b), 「조선 산업의 성장과 수출 전문 산업화」, 『한국 중화학공업화와 사회의 변화』, 대한민국역사박물관 참조.
- 5) 대한조선공사 옥포조선소 건설과정을 연구대상으로 한 본격적인 연구는 없다. 다만 박정희정권기 조선산업에 대한 연구에서 부분적으로 다루어졌다. 주요 연구로는 김주환(2002), 『세계 속의 한국조선업』, (주)새로운사람들; 박영구(2018), 『한국의 중화학공업화 공업별 연구: 조선공업』, 도서출판 해남이 있다.

울산조선소와 같은 목적의 비슷한 규모의 조선소를 건설하기로 결정하고 사업을 추진한 대한조선공사의 거제도 옥포조선소 건설 추진 역시 중요한 역할을 하였다. 옥포조선소 건설이 일반적으로는 1973년부터 본격화된 정부의 중화학공업화 정책의 일환으로 추진된 것으로 이해하지만 이것은 부분적으로만 맞는 이야기이다. 본 연구에서 명확히 하겠지만, 옥포조선소 건설은 정부 중화학공업화 정책이 공식화되기 이전 대한조선공사라는 민간 기업이 자발적으로 시작한 계획이었다. 정부의 4대 핵심공장 건설계획 하에 반강제적으로 조선산업에 동원된 현대건설과 비교한다면 민간 기업의 주도성이 좀 더 강했던 것이다. 최초 경제기획원을 중심으로 한 정부의 반응이 부정적 기류였다는 점도 이런 측면을 좀 더 강조할 수 있는 근거가 된다.

이렇듯 대한조선공사 옥포조선소 건설계획의 추진과정은 한국 조선산업사의 측면에서도, 중화학공업화 정책하의 국가와 기업의 상호관계와 주도성 등을 확인하는 데도 중요한 의미를 가진다. 이 글은 1970년대 초반 한국 조선산업이 수출전문산업으로 전환하는 과정에서 현대 울산조선소의 건설에 버금가게 중요한 의미를 가진 대한조선공사 옥포조선소의 건설이 시작되는 과정을 실증적으로 분석한다. 이를 통해 1970년대 초반 대형 수출전문조선소 건설과 관련하여 기간 밝혀지지 않았던 중요한 사실들을 밝히는 한편으로, 이 계획의 추진이 정부 주도 중화학공업화 정책의 일환이라는 측면도 있지만, 대체로는 민간 기업이 주도하는 과정이었음을 확인할 것이다. 그리고 대한조선공사의 옥포조선소 건설 추진이 결과적으로 정부 중화학공업화 정책에 조선산업이 핵심 육성 업종으로 결정되는 데 큰 영향을 미쳤음도 확인할 것이다.

글의 구성은 우선 2장에서는 대한조선공사가 현대 울산조선소에 버금가는 대단위 조선소를 건설하게 된 배경을 추적하였다. 3장에서는 사업계획과 차관 도입 승인을 둘러싼 정부와의 교섭과정을 분석하였

다. 4장에서는 중화학공업화 선언 이후의 계획 추진의 변화 양상과 조선소 건설공사 착수까지의 과정을 구체적으로 살펴보았다. 이용 자료는 경제기획원, 상공부, 한국산업은행, 외자도입심의위원회, 중화학공업추진위원회 등 당시 옥포조선소 건설에 관여한 정부 관계 부처가 관련하여 생산한 공문서, 그리고 대한조선공사의 사업추진 관련하여 작성한 내부 문서 등 1차 자료를 폭넓게 발굴하여 이용하였다. 이들 자료는 동 시기 연구에서 일반적으로 많이 이용되는 언론 기사, 관계자 회고 등이 가지는 불명확성을 보완하는 역할도 할 것이다.

## 2. ‘4대 핵심공장 건설계획’ 배제와 옥포조선소 건설계획 추진

대한조선공사는 현대건설이 울산조선소를 건설하기 전까지 사실상 한국 조선산업과 같은 이름일 정도로 절대적인 위상을 가지고 있었다. 국내 가장 큰 조선소였고, 원양 항해가 가능한 대형 선박들을 건조할 수 있는 설비 능력을 가진 유일한 조선소였다. 1960년대까지도 한국에서 가장 큰 배들은 모두 이 조선소에서 건조하였다. 대한조선공사는 일제가 중일전쟁을 시작한 1937년 조선중공업(주)이라는 이름으로 부산항 맞은편 영도에 건설한 조선소가 전신이다. 일본 최대 조선소인 미쓰비시(三菱)중공업의 자금, 기술 지원을 통해 이루어졌다. 해방 후 귀속기업체가 되어 미군정에 의해 관리되었고, 정부 수립 후 1950년 국영으로 전환하여 대한조선공사로 출범하였다.<sup>6)</sup>

한국 유일의 대형선 건조 능력을 가진 조선소라는 절대적 위상을 가졌음으로, 이승만정권부터 역대 정권의 조선산업 육성은 항상 그 중

6) 관련해서는 배석만(2014a), 『한국 조선산업사: 일제시기편』, 선인 참조.

심에 대한조선공사가 있었다. 따라서 1969년 정치적 요인에 의해 갑자기 시작된 ‘4대 핵심공장 건설계획’의 조선소 부분도 당연히 그 주체는 대한조선공사여야 했다. 그러나 당시 정부의 선택은 국내 조선업계를 대표하는 조선전문업체를 배제하고 조선에 경험이 없었던 건설업체 현대건설에 반강제적으로 맡기는 것이었다.

대한조선공사가 배제된 가장 큰 이유는 당시 경영상황이 극도로 어려웠기 때문이었다. 1968년 정부 방침에 따라 민영화되었던 대한조선공사는 ‘4대 핵심공장 건설계획’이 시작된 1969년, 경영난이 정점에 달해 있었다. 원인은 정부 지원을 받아 수주한 타이완(臺灣) 수출용 어선건조사업이 너무 낮은 가격의 수주로 인해 막대한 손실을 보았기 때문이다. 더욱이 경영진이 경영난을 이유로 대규모 감원을 계획하면서 노조의 대규모 파업까지 진행되었다. 정부는 1969년 5월부터 8월에 걸쳐 단행한 1단계 부실기업 정리 리스트에 대한조선공사를 올렸다.<sup>7)</sup>

장기간 한국 조선산업의 대표자임을 자임했던 대한조선공사의 입장에서, 경영난에 직면해 있다고 하더라도 정부 의지에 의해 건설업체였던 현대건설이 조선산업에 신규 참여하게 된 것은 충격이었다. 아울러 현대건설의 존재는 조선업계의 원톱으로 군림하던 상황에서 강력한 라이벌의 등장이기도 하였다. 특히 경영난에 허덕이던 대한조선공사와 달리 현대건설은 초창기 일본과의 지원 교섭에 실패하면서 난관에 봉착하기도 했지만, 1971년 유럽에서 차관 도입에 성공한 이후부터는 조선소 건설을 순조롭게 진행하였다. 대규모 수출전문조선소를 울산에 건설하는 동시에 20만 톤이 넘는 거대 유조선을 그리스 해운업자로부터 수주하여 건조하는 등의 성과는 대한조선공사에 큰 위기감과 자극제가 되었던 것으로 보인다.

7) 裴錫滿(2007), 「1970年代初頭現代グループの造船工業參入過程の分析—韓国經濟開發期における國家と民間企業の役割に関する再検討—」, 『現代韓國朝鮮研究』 7, 現代韓國朝鮮學會, pp. 27-28.

대한조선공사는 1972년 3월 현대건설이 대통령이 참석한 가운데 울산조선소의 건설 기공식을 성대하게 개최한 불과 4개월 후인 같은 해 7월 홍콩의 BFBC(Business & Financial Brokers Corporation)와 차관 도입 계약을 체결하였다. 이를 통해 경상남도 거제군 옥포만에 현대 울산조선소에 버금가는 100만 톤급 대형조선소를 건설하겠다는 사업계획 추진을 시작한 것이다. 1972년 7월 15일자로 맺어진 계약서의 주요 내용은 총 차관 규모 1억 달러, 연리 7.5%의 이자율로 15년 거치, 만기 일시불 상환의 조건이었다. 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 차관 도입 계약 주요 내용

차관 금액	미화 1억 달러, 또는 동일 가치의 다른 화폐
이자율	연리 7.5%, 매년 지불
차관 기간	15년
상환 방법	차관 기관 만기일에 일시 상환
지불 보증	한국외환은행

자료: 대한조선공사(1972), 「조선시설 확장을 위한 借款內承認申請」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』, 관리번호: BA0148153, 국가기록원.

홍콩의 BFBC와 차관 도입 계약을 체결한 한 달 후인 8월 19일 대한조선공사는 경제기획원에 계약서를 첨부하여 차관 도입 승인을 신청하였다. 정확하게는 정식 신청이 아닌 <표 1>과 같은 조건의 차관 도입을 추진하겠으니 정부, 구체적으로는 경제기획원의 ‘내부 승인’을 희망한다는 것이었다. ‘내부 승인’이 필요했던 것은 BFBC가 차관 등을 주선하는 중간 브로커였기 때문이다. BFBC와의 계약은 대한조선공사를 대리하여 차관제공자를 찾아주고, 그 대가로 차관액의 6%인 600만 달러를 수수료로 받기로 한 차관알선계약이었다. 따지고 보면 현대건설과 계약을 맺고 유럽 차관과 기술도입, 그리고 그리스 유조선 수주를 성사시키는 데 역할을 한 영국 A&P 애플도어사와 비슷한 역

할이었다. BFBC는 차관도입선을 확정하기 위해서는 한국외환은행 지불보증을 포함한 한국 정부의 ‘사전 승인’이 필요하다고 하였다. 이에 따라 8월 19일 대한조선공사가 경제기획원에 대한 차관도입 내부 승인 신청을 한 것이었다.

차관 도입 승인신청서에는 1억 달러라는 거액의 차관을 들여와 거제도 옥포만에 새롭게 조선소를 건설해야 하는 이유와 부실기업 지정 후 경영정상화를 위한 대한조선공사의 자구 노력을 구체적으로 기술하였다.<sup>8)</sup> 신규 조선소를 별도의 장소에 건설하는 이유로는 기존 일제시기 건설된 부산 영도조선소 부지가 5만 평에 불과하여 협소하고, 부산항 맞은편이라 확장도 곤란할 뿐만 아니라 설비도 노후했고 그나마도 부족한 설비가 많아 급격히 늘어나는 선박건조 주문에 따라가기 불가능하다는 것이었다. 사실 당시 세계 선박시장은 유조선 중심으로 급속히 대형화되는 추세였다. 협소한 부지에서 1930년대에 만든 설비를 가지고 대형화되는 선박 건조 추세를 따라가기 힘들었다.

경영정상화를 위한 자구 노력과 관련해서는 사채 등 악성 부채 해결을 통한 재무구조 개선, 노동쟁의 해결, 안정적 일감 확보를 통한 매출액 상승 등을 들었다. 실제로 대한조선공사 오너 남궁련(南宮鍊)은 개인 재산을 처분하여 정부가 민영화 당시부터 요구한 5억 원 이상을 증자 방식으로 조달하였다. 1970년 11월 정부도 여기에 화답하여 부실기업 지정을 3개월 만에 해제하고 시설정비와 선박건조 자금 명목으로 60억 원의 지원을 결정하였다.<sup>9)</sup> 또 정부 지원 하에 미국 걸프석유회사 등으로부터 10척 5천 만 달러 규모의 선박 건조 물량을 확보하여

8) 대한조선공사(1972a), 「조선시설 확장을 위한 借款內承認申請」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』, 관리번호: BA0148153, 국가기록원.

9) 대통령비서실(1970), 「조선공사 정비대책 추진상황 및 향후 대책보고(1970.10.19)」, 건번호: 1A00614175000943, 대통령기록관.

건조에 들어갔으며, 그 외 기계 및 플랜트 제작 사업도 진행하여 1972년의 경우 옥포조선소 건설계획을 신청한 8월까지 선박수출 실적만 750만 달러에 달했다.

대한조선공사는 이런 성과를 바탕으로 ‘부실기업으로부터 명실공이 조선, 기계공업의 개척자로서 자처할 수 있는 수출기업으로 성장하였다’고 스스로를 평가하였다. 장기간 한국 조선산업의 독보적 존재였음에도 불구하고 민영화 후 직면했던 경영난으로 건설업체 현대건설에 ‘4대 핵심공장 건설계획’ 조선 부분의 사업 담당자 자리를 빼앗긴 상황을 만회하기 위한 자구 노력과 성과가 있었음을 정부에 어필한 것이다. 그리고 그 승부수는 현대 울산조선소와 동급—정확하게는 좀 더 큰—의 조선소를 거제도 옥포만에 건설하는 것이었다. 대한조선공사는 차관 도입 계약이 정부나 지불 보증을 해야 하는 한국외환은행을 통하여 확인되면, 다시 말해 ‘내부 승인’이 이루어지면 1억 달러 차관을 통해 추진할 세부 사업계획서를 제출하여 승인을 받겠다고 하였다.<sup>10)</sup>

대한조선공사의 세부 사업계획서는 경제기획원에 차관 도입 승인 신청을 한 8월 시점에 완성되어 있었다.<sup>11)</sup> 「조공 제2조선소 건설계획」이라는 타이틀을 달았고, 대한조선공사가 이런 사업계획을 추진하는 이유를 서두에 언급하였다. 세계 조선산업의 동향을 볼 때, 선진국 조선산업은 점차 후퇴일로에 있어서 한국에 기회가 있으며, 이에 대응하여 세계적인 초대형조선소를 상환에 여유가 있는 장기 차관으로 건설하는 것은 ‘1980년대 이후 한국 조선산업이 세계에 균용할 수 있는 기회가 됨을 확신하고 계획을 세웠다’고 하였다. 제2조선소의 위치는 경상남도 거제군 옥포만에 100만 평(매립면적 30만 평)의 부지를 조성하

10) 대한조선공사(1972a).

11) 대한조선공사(1972b), 「造公 第二造船所 建設計劃(1972.8)」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

고, 여기에 최대 100만 톤급 선박의 건조와 30만 톤급 선박 수리가 가능한 대형 조선소를 건설한다는 것이었다. 현대건설이 건설에 들어간 울산조선소와 동일한 규모임은 물론 세계적으로도 가장 큰 규모였다. 건설 자금은 1억 달러, 건설공사 기간은 2년을 상정하였다. 선박 건조량은 조선소 가동 첫 해에 100만 톤으로 시작하여 완전 가동에 들어가는 3년차 이후에는 연간 350만 톤까지 늘어날 것으로 예상하였다. 그리고 이에 따른 매출액은 첫 해 1억8,500만 달러와 460만 달러의 순이익에서, 3년차부터 3억7,900만 달러와 2,000만 달러 이상의 순이익을 낼 것으로 기대하였다. 옥포조선소가 건설되어 완전 가동할 경우 고용 인원은 1만4,000명에 달할 것으로 보았다. 대규모 일자리 창출을 통한 실업률 개선의 효과를 강조한 것이다. 대한조선공사가 구상한 제2조선소의 주요 내용을 정리하면 <표 2>와 같다.

대한조선공사는 거제도 옥포만에 신조선소가 건설되어 가동되면, 10만 톤에서 100만 톤에 이르는 다양한 규모의 선박을 모두 건조할 수 있는 한편으로 국내 주요 항구로 입출항하는 각종 선박의 수리 거점<sup>12)</sup>이 될 것으로 기대하였다. 옥포만을 조선소 부지로 선택한 우수성과 관련해서도 면적, 수심, 공사에 용이한 토양 등 자연 조건과 일본과 근접한 거리로 외국선 유치가 용이하고, 전 지역을 보세구역으로 지정할 수 있다는 점도 지적하였다. 1973년 상공부가 조선산업 장기발전계획을 수립하면서 ‘조선산업단지’로서의 거점으로 거제도를 1순위로 결정한 것은 대한조선공사의 옥포조선소 입지 선정의 영향을 받은 것이다.

---

12) 건설계획서에는 ‘수리선 센터’로 표현되고 있다.

〈표 2〉 대한조선공사 제2조선소 건설 관련 주요 내용

		주요 내용	비고
입지	위치	경상남도 거제군 옥포만	
	공장부지	100만 평, 이 중 매립면적 30만 평	
	건설기간	24개월	자금 확보 후 건설기간 임
생산능력	선박건조	연간 380만 톤, 건조가능 최대선 100만 톤급	조선소 완전가동은 생산 시작 후 3차년도부터임
	선박수리	연간 800만 톤, 수리가능 최대선 30만 톤급	
시설규모	건조용 독(dock)	100만 톤 (길이 750m, 폭 100m, 깊이 15m)	선박 건조용 독(dock)식 선대
	선대(building berth)	15만 톤 1기, 5만 톤 1기	
	수리용 독	30만 톤 1기	
	안벽	3,000 미터	
자금조달	외자	6,500만 달러	총 1억 달러, 시설공사비 전액 총당
	내자	3,500만 달러	
생산계획	선박건조	1차년도 5척 100만 톤, 3차년도 이후 10척, 350만 톤	
	선박수리	1차년도 47척 660만 톤, 3차년도 이후 57척 770만 톤	
수지예상	매출액	1차년도 1억8,500만 달러, 3차년도 이후 3억7,900만 달러	
	매출이익	1차년도 1,600만 달러, 3차년도 이후 3,500만 달러 전후	
	당기순이익	1차년도 460만 달러, 3차년도 이후 2,000만 달러 이상	
고용계획	사원	1차년도 425명, 2차년도 525명, 3차년도 650명	총 1만3,755명, 사원에는 기술직 포함, 기능공은 부산 조선소의 사내 직업훈련소에서 양성, 총당
	기능원	1차년도 3,135명, 2차년도 3,870명, 3차년도 5,150명	

자료: 대한조선공사(1972b), 「造船 第二造船所 建設計劃(1972.8)」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』에서 작성.

### 3. 정식 인가신청과 정부 승인 보류 결정

1972년 8월 대한조선공사의 ‘내부 승인 요청’에 대해 경제기획원은 사실상 거부 방침을 결정하였다. 가장 큰 이유는 대한조선공사에 대한 차관 제공자가 확실하지 않다는 것 때문이었다. 대한조선공사가 제시한 차관 조건은 흥미롭지만, 과거 유사한 사례에서 확인 과정에 무산된 예가 있기 때문이라고 하였다. 경제기획원은 우선 정부의 공적 기관에 의하여 확실한 차관인지 여부를 확인한 연후에 구체적인 사업계획 검토를 하겠다고 대한조선공사에 통보하였다.<sup>13)</sup>

경제기획원이 차관제공자가 명확하지 않은 상황을 이유로 ‘내부 승인’ 거부 방침을 통보하자 대한조선공사는 오히려 더 적극적인 행동으로 나왔다. 1972년 10월 30일자로 외자도입법 규정(제8조 1항)에 의거하여 차관계약서, 세부사업계획서 등의 필요 서류를 갖추어서 옥포조선소 건설에 대한 정식 승인 신청(차관계약 인가 신청)을 하였던 것이다. 세부사업계획서의 주요 내용은 앞서 소개한 8월 시점의 사업계획서와 대체로 동일한 것이었다. 부지 매립면적, 생산계획, 수지예상에서 약간의 차이가 있으나 무시할 수 있는 수준이다. 1972년 8월 작성한 최초 사업계획서에서 2년간으로 계획된 공사기간은 1973년 1월부터 시작하여 1974년 12월 완공하는 것으로 명시하였다. 주요 시설별 건설 계획을 정리하면 <표 3>과 같다.

문제는 차관계약서였다. 여전히 차관제공자는 확정되지 않은 상태에서 홍콩 BFBC와의 차관알선 계약서가 첨부되었다. 다만 차관 조건이 연리 7.5%, 15년 거치 일시 상환에서 연리 8%, 20년 거치 일시 상환으로 변동되었다.<sup>14)</sup>

13) 경제기획원(1972a), 「조선시설 확장을 위한 차관 내승인 신청」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

14) 경제기획원(1972b), 「대단위 조선소 건설 개요(사업주:조선공사)」, 재무부 경제

〈표 3〉 옥포조선소 주요 시설별 건설계획

구분	착공	완공	비고
정리공사	1973.1	1973.7	소요 자금 총 1억 달러는 건설자금 투입액 4,150만 달러, 기계구입비 4,850만 달러, 예비비 1,000만 달러로 구성.
토목공사	1973.4	1973.12	
100만 톤 독 건설	1973.7	1974.12	
30만 톤 수리용 독 건설	1973.4	1974.6	
부대시설	1973.4	1974.12	
기계설치	1974.1	1974.12	

자료: 경제기획원(1972c), 「대단위 조선소 건설을 위한 차관 계약 인가, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』에서 작성.

차관제공자가 확정되지 않으면 내부 승인을 할 수 없다는 경제기획원의 통보에도 불구하고 이를 무시하고 BFBC와의 차관알선계약서로 차관 도입 정식 승인을 신청했음은 물론, 신청 시점에서 불과 2개월 후 조선소 건설을 시작하겠다고 결정한 대한조선공사의 선택은 어떤 상황에서 나온 것일까. 경제기획원 검토 과정에서 거부될 것이 명확한 차관 도입 신청을 결정한 대한조선공사의 내부적 판단 과정은 확인할 수 없다. 다만 대한조선공사가 현대 울산조선소 건설을 의식하면서 이에 버금가는 신조선소를 옥포만에 건설하겠다는 의지가 매우 강했다는 점은 확실하다. 이것은 정식 신청서에 명기한 공사기간에서 확인된다. 경제기획원의 내부 승인을 받을 목적으로 작성한 8월 세부사업계획서에는 공사기간이 명시되지 않고, 자금 확보 후 2년으로 기록하였다. 그러나 10월 말 정식 신청에서는 자금 확보가 여전히 미정인 상황임에도 불구하고 <표 3>에서 보듯이 1973년 1월 시작하여 1974년 12월 완공한다고 명시하였다. 정부 승인절차와 관련해서도 차관 제공자가 확정되지 않으면 승인할 수 없다는 정부 방침을 고려하지 않더라도 2개월 만에 재무부, 상공부, 건설부 등 관계기관 기술검토 요청과 그 결과를 바탕으로 외자도입심의위원회를 열어 승인하는 것은 무리한 일정이

협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

었다. 건설기간도 경험이 없는 후진국의 구식 조선소가 100만 톤급 최신식 조선소를 2년 만에 완공한다는 것은 만만치 않은 과제였다. 1972년 3월 착공한 현대 울산조선소의 경우를 보더라도 1974년 6월 말 1단계 완공만을 보았다. 2년 3개월이 걸린 것인데 이것만으로도 준공식에 참석한 박정희대통령은 치사를 통해 ‘다른 선진 국가에서도 그 예를 볼 수 없는 가장 능률적이고, 빠른 건설이었다고’ 높게 평가하였다.<sup>15)</sup>

결국 대한조선공사가 경제기획원의 통보에도 불구하고 차관 도입 신청을 강행한 것은 정부에 대하여 본인들의 옥포조선소 건설에 대한 강력한 의지를 보이는 한편으로 1974년 완공을 목표로 한창 건설 중이던 현대 울산조선소를 강하게 의식한 행위였다고 할 수 있을 것이다. 수출전문 대형조선소라는 한국 조선산업의 새로운 길을 건설회사에 선점당하고 싶지 않은 한국 대표 조선전문기업 대한조선공사의 의지가 나타나있는 것이다.<sup>16)</sup>

경제기획원이 차관 도입 승인을 위해서는 차관제공자가 확정되어야 한다는 통보를 했음에도 불구하고 대한조선공사가 정식 차관도입 승인신청을 하자 정부는 외자도입법 규정절차에 따라 심의에 착수하였다. 경제기획원은 대한조선공사 신청 당일인 10월 30일자로 상공부, 재무부, 한국산업은행, 건설부 등 관계 관청에 기술검토 요청을 하였다. 기술 검토는 11월 초에 완료되어 경제기획원에 보고되었다. 정리하면 <표 4>와 같다.

15) 대통령비서실(1974), 「현대조선소 명명식 대통령각하 치사(1974.6.28)」, 건번호: 1A00614175003204, 대통령기록관.

16) 관련해서 2004년 발간된 사사(社史)의 대한조선공사 오너 남궁련에 대한 평가는 참고가 된다. 남궁련은 우리나라 해양산업의 개척자라는 자부심을 가지고 있었다. 극동해운을 설립하고 1952년 부산 앞바다에서 침몰해 있던 1만 톤급 일본선박을 인양, 수리하여 고려호라 명명하고 한국 최초로 미주항로에 취항하였다. 민영화된 대한조선공사를 차지하게 된 배경이기도 하다. 대우조선해양주식회사(2004), 『옥포조선소, ‘신뢰와 열정의 30년’ 1973~2003』, pp. 156-167 참조.

<표 4> 옥포조선소 건설계획 관련 정부 관계기관 기술검토 내용

관계 기관	검토 의견 주요 내용
상공부	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 현재 울산에 건설되고 있는 대단위 조선소 이외의 제2 또는 제3의 대형 조선소 건설은 현 국내의 여건으로 보아 환영함</li> <li>2. 공장의 입지, 배치, 규모 등에 관한 세밀한 검토(회사 자체 또는 용역 회사를 통하여)가 필요함</li> <li>3. 현 상태로서는 외자도입법 관계 각 조항에 의한 검토가 불가능함</li> </ol>
재무부	<p>확정 차관 계약서가 추후 제출되는 대로 구체적으로 검토하여 회보할 것임</p>
한국산업은행	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 소요 자금 전체 규모(시설자금, 운전자금)와 관련해서는 현재로서는 사정근거 자료가 미비하여 검토가 곤란함</li> <li>2. 소요 내자 조달은 제2조선소의 수출선 건조가 차질 없이 이루어진다면 가능함</li> <li>3. 원리금 상환은 가능하다고 판단함</li> <li>4. 자기자본의 법정비율은 향후 상당액의 이익 발생이 예상됨으로 유지가 가능함</li> <li>5. 현 시점에서 담보 능력은 부족함</li> </ol>
건설부	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 조선소 건설입지로서는 대체로 가하다고 사료됨</li> <li>2. 공유수면 매립은 당국 승인 필요</li> <li>3. 항만시설, 동력, 용수 공급, 종업원 주거지 등 세부 사항은 추가적 검토 필요</li> </ol>

자료: 경제기획원(1972c) 및 건설부(1972), 「차관계약 인가 신청에 따른 기술 검토」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』에서 작성.

재무부는 <표 4>에서 보듯이 확정 차관계약서가 추후 제출되면 검토하여 회보할 것이라고 하고, 검토 자체를 하지 않았다. 상공부 현재 울산에 건설되고 있는 대단위 조선소와 같은 규모의 추가적 조선소 건설을 환영한다고 하여 상대적으로 호의적인 태도를 보였지만, 외자도입법에 준하는 검토는 불가능하다고 하였다. 관계기관 기술 검토를 취합하여 경제기획원이 종합적으로 내린 결론은 예상대로였다. ‘사업추진의 필요성은 수출신장과 경제 성장에 크게 기여할 것이라는 점에서 인정되지만, 본격적인 검토는 차관제공자가 확정된 후 가능하다’는 것이었다. 아울러 이 사업이 시설 규모 및 소요자금의 방대함을 고려할

때 민간 기업 단독으로 추진하기는 어려우며, 정부의 적극적인 지원과 관계 기관 협력이 필요하기 때문임도 들었다. 결국 대한조선공사의 옥포조선소 건설과 관련한 차관 도입 승인은 외자도입심의위원회에 상정도 되지 못하고 경제기획원 내부 결재 과정에서 보류되었다.<sup>17)</sup>

#### 4. 중화학공업화 선언과 정부 방침 전환

차관제공자가 결정되지 않았다는 이유로 대한조선공사의 옥포조선소 건설계획의 추진을 보류시켰던 정부 방침은 한 달도 지나지 않아서 언제 그랬냐는 듯이 정반대로 바뀌었다. 1972년 12월 말 경제기획원은 대한조선공사 대표이사를 수신처로 하여 돌연 사업계획을 검토하겠으니, 옥포조선소 건설에 따르는 구체적인 사업 계획 및 추진 방법, 기술 제휴 및 차관계약 추진내용 등 관련 자료를 조속히 제출하라고 통보하였다.<sup>18)</sup> 그리고 1973년 1월 23일자로 대한조선공사는 정부로부터 그토록 희망했던 차관 도입과 관련한 ‘내부 승인’이 이루어졌음을 통보받았다. 상공부장관 명의의 통보서에는 사업성 검토 내지 차관 등은 외자도입법 등 관계법령과 절차에 의한다는 단서를 달기는 했지만, 대한조선공사가 요청한 정부 내부 승인이 이루어졌으니 계획하고 있는 대단위 조선소 건설을 추진하기 바란다는 내용이었다.<sup>19)</sup> 1972년 8월 홍콩 금융컨설팅회사 BFBC와의 차관 알선계약서 체결을 계기로 대한조선

17) 경제기획원(1972c), 「대단위 조선소 건설을 위한 차관 계약 인가」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

18) 경제기획원(1972d), 「대단위 조선소 건설사업 추진(1972.12.23)」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

19) 상공부장관(1973), 「대단위 조선소 건설 내 인가(1973.1.23)」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

공사가 지속적으로 정부에 요구했던 내부 승인이 갑자기 이루어진 것이다. 앞서 보았지만 정부는 1972년 11월까지도 차관제공자가 확정되기 전까지는 정식 승인은 물론 내부 승인도 할 수 없다는 입장이었지만, 불과 한 달도 안 된 상황에서 태도가 정반대로 바뀐 것이다.

갑작스러운 정부 방침 변화의 직접적 계기는 1973년부터 시작된 중화학공업화로의 정책적 전환에 있었다. 1월 12일 대통령은 연두기자 회견에서 중화학공업화선언을 하였고, 현대 울산조선소와 동일한 규모의 100만 톤급 대규모 조선소를 추가적으로 건설할 것임을 공식적으로 밝혔다.<sup>20)</sup> 이것은 상공부가 주동이 되어 1972년 11월부터 중화학공업의 업종별 육성계획을 만들었는데, 이를 참조한 것이다. 조선공업육성방안은 1972년 12월 작성되었다.<sup>21)</sup> 주지하듯이 정부 중화학공업정책 추진 주체는 경제기획원이 아닌 상공부가 중심이 되었고, 별도로 중화학공업추진위원회와 산하 기획단이 조직되어 정책 실무를 담당하였다. 앞서 언급했지만, 상공부는 대한조선공사의 옥포조선소 건설에 상대적으로 호의적이었다. 대통령의 직접적 언급과 상공부가 중화학공업화 정책 추진을 주도하는 상황이 되면서 대한조선공사 옥포조선소 건설을 위한 차관 도입의 정부 내부 승인이 차관제공자가 확정되지 않은 상황임에도 불구하고 전격적으로 이루어진 것으로 볼 수 있다. 이런 정황은 자료를 통해서도 확인된다. 우선 내부 승인이 이루어졌음을 상공부가 직접 대한조선공사에 통보하였다. 경제기획원은 내부결재 문서에서 ‘대한조선공사의 대단위 조선소 건설사업계획이 상공부로부터 동 사업 추진의 필요성이 인정되어 사업 추진에 대한 내인가를 득한바 있다’고 명시하였다.<sup>22)</sup>

20) 「10월유신 민족주체성 실천에, 박대통령 연두회견내용」, 『조선일보』 1973.1.13.

21) 김광모(1988), 『한국의 산업발전과 중화학공업화정책』, 지구문화사, pp. 213-214.

22) 경제기획원(1973a), 「(내부결재)조선소 건설을 위한 EXIM BANK 차관 교섭 (1973.3.5)」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

대통령의 직접적인 언급, 상공부를 컨트롤타워로 하는 중화학공업화 정책의 주요 사업으로 포함된 대한조선공사 옥포조선소 건설사업은 1973년 1월 정부의 사업에 대한 적극적 협조와 지원을 의미하는 ‘내부 승인’을 얻은 이후 빠르게 진전을 보였다. 2월 말 대한조선공사 사장 남궁련은 정부에 미국과의 차관 교섭이 ‘극히 순조롭다’고 보고하였다.<sup>23)</sup> 동시에 차관교섭에 정부가 적극 협조하여 줄 것을 요청하였다. 정부는 외교부를 통해 주미대사에게 동 사업의 필요성을 통보하고 적극적인 교섭지원을 하도록 훈령하였다.<sup>24)</sup>

대한조선공사가 극히 순조롭다고 보고한 미국과의 차관교섭은 미국수출입은행(EXIM)과 진행한 것이었다. 옥포조선소 건설계획의 시작점이었던 1972년 7월 홍콩 BFBC와의 차관알선계약은 이 시점에서 해지되었다.<sup>25)</sup> 미국수출입은행과의 차관 교섭은 4월 말 대체적인 윤곽이 드러났다. 총 7,200만 달러의 차관을 연리 6%, 조선소 완공 후 또는 1976년부터 10년, 20회 분할 상환, 한국외환은행 지불 보증 조건으로 제공하겠다는 것이었다. 차관 중 3,240만 달러는 미국수출입은행이 보증하는 상업차관이며, 차관제공자는 미국 민간은행 MGT(Morgan Guaranty Trust Co.)였다. MGT는 미국수출입은행과의 차관교섭을 알선한 당사자이기도 했다. 홍콩 BFBC의 역할을 한 것이다.<sup>26)</sup>

23) 대한조선공사 대표이사 남궁련(1973), 「제2조선소 건설용 차관에 관한 미대사관 문의건에 대한 회신(1973.2.28)」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

24) 경제기획원(1973b), 「조선소 건설을 위한 EXIM BANK 차관 교섭(1973.3.7)」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

25) 경제기획원(1973c), 「공유수면 매립 면허 신청(1973.3.7)」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

26) 미국수출입은행과의 차관도입이 성사된 후 대한조선공사는 MGT에 알선료 30만 달러를 별도로 지불하였다(외자도입심의회(1973), 「대단위 조선소 건설을 위한 차관 계약인가(대한조선공사) 1973.8.16」, 경제기획원 총무과, 『외자도입심의회안건(80차) 1973』, 관리번호: BA039220, 국가기록원).

대한조선공사가 교섭한 미국수출입은행 차관은 1972년 홍콩 BFBC와 계약한 1억 달러 차관과 총액에서 차이가 크게 나는 것이었다. 정부는 그 차이가 반영된 변경사업계획서를 제출하도록 대한조선공사에 요구하였다. 한국외환은행 지불 보증 등을 포함한 사업계획에 대한 정식 승인은 제출한 변경사업계획서를 검토한 후 결정하여 통보하겠다고 하였다. 주미대사관을 통해 대한조선공사 차관 조건에 대한 한국 정부 동의 여부를 질의한 미국수출입은행에 대해서도 동일한 입장을 견지하였다.<sup>27)</sup>

정부 요청에 따라 대한조선공사는 변경사업계획서를 제출하였고, 중화학공업추진위원회 기획단에서 검토되었다. 우선 자금 계획은 기존 1억 달러에서 7,000만 달러로 줄어든 차관에 대하여 차액 3,000만 달러에 대해서는 우선 자기자금으로 2,000만 달러를 충당하는 것으로 하였다. 자기자금은 두 차례에 걸친 증자를 통해 충당하는 것이었다. 증자 2,000만 달러(80억 원)는 1차 증자 1,000만 달러(40억 원)의 경우 보통주와 전환사채 공모로, 동일한 액수의 2차 증자는 타자본가 참가 또는 전환사채로 한국산업은행 인수를 제안하였다. 한국산업은행 인수의 경우 조선소 건설 후에 증권시장에 상장, 매각하여 투자금을 보전한다는 계획이었다.<sup>28)</sup> 나머지 1,000만 달러는 MGT에서 국내 기자재 및 용역비 조달 목적의 내자용 차관을 도입하는 것으로 하였다. 정리하면 <표 5>와 같다.

27) 경제기획원(1973d), 「(내부결재)제2대단위 조선소 건설을 위한 미국 EXIM BANK 차관 추진(1973.6.12)」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

28) 대한조선공사는 2차 증자 1,000만 달러에 대해 최종적으로는 정부 용자를 요청했다. 연리 7.5%, 5년 거치 10년 상환 조건의 제안이었다(외자도입심의회(1973).

〈표 5〉 옥포조선소 건설자금 조달계획

(단위: 1,000달러)

조달자금 내역		금액	비고
차관	자본채	72,000	차관 공여와 관련한 제 경비 및 공과금 납부 용도의 착수금 720만 달러 포함
	내자용	10,800	국내 기자재 및 용역비 조달 목적
	소계	82,800	미국수출입은행 직접차관과 동 은행 보증 MGT 차관으로 구성
자기자금	20,000	1차 증자 1,000만 달러(50%는 보통주식, 無償株 12% 배당조건, 50%는 전환사채 공모, 연리 12%, 4년 거치), 2차 증자 1,000만 달러(타자본가 참가 또는 전환 사채로 한국산업은행 인수, 연리 8%, 산업은행 인수의 경우 조선소 완공 후 증권시장에 상장하여 매각)	
합계	102,800		

자료: 경제기획원(1973e), 「제2대단위 조선소 건설을 위한 미국 EXIM BANK 차관 계약 체결 (1973.7.16)」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』; 외자도입심의회(1973), 「대단위 조선소 건설을 위한 차관 계약인가(대한조선공사) 1973.8.16」, 경제기획원 총무과, 『외자도입심의회안건(80차) 1973』에서 작성.

옥포조선소의 시설 규모는 1972년 8월 작성한 원 계획과 비교하여 큰 차이는 없었지만, 선박 건조용 5만 톤급 선대(building berth) 1기 건설이 계획에서 빠지는 대신 수리용 독의 규모가 기존 30만 톤에서 50만 톤으로 확대되었다. 공사기간은 2년으로 동일했으나, 착공은 1973년 7월에 시작하여 1975년 6월에 완공하는 것으로 원래 계획보다 7개월 정도 지연되게 되었다.<sup>29)</sup>

1973년 5월 29일 개최된 중화학공업추진위원회는 대한조선공사 옥포조선소 건설사업을 현대 울산조선소의 확장과 함께 조선산업 육성 기본 계획에 의하여 ‘1973년도 선발 사업’으로 의결하고, 6월 30일까지 사업계획을 승인하도록 결정하였다.<sup>30)</sup> 6월 8일 대한조선공사는 중

29) 대한조선공사(1973a), 「대단위 옥포 조선소 사업 계획 개요」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

30) 중화학공업추진위원회 기획단(1973), 「조공#2조선소(옥포)건설계획 검토」, 재

〈표 6〉 옥포조선소 시설 규모

시설 구분	내용	비고
대지	100만 평	매립 27만 평 포함
주요시설	100만 톤급 독	길이 750m, 폭 100m, 깊이 13.5m
	15만 톤급 선대	길이 300m, 폭 60m
	50만 톤급 수리용 독	길이 450m, 폭 80m, 깊이 14.5m
	선각(船殼) 공장	5만 평
	의장 안벽	2,500m
선박 건조능력	최대선 100만 톤급 연간 건조능력 350만톤	
선박 수리능력	최대수리선형 50만톤 급 연간 수리량 300-500만 톤	

자료: 대한조선공사(1973a), 「대단위 옥포 조선소 사업 계획 개요」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』에서 작성.

화학공업추진위원회 결정에 근거하여 정부에 미국수출입은행이 요구하는 정식 차관계약 체결 전 한국 정부의 사전 동의를 정식 서면으로 확인 조치하여 줄 것을 요청하였다. 현재 미국수출입은행과의 차관 교섭은 정식 계약 체결 단계에 와 있으며, 정부 사전 동의를 요구하는 것이 미국수출입은행의 내부 수속 절차규정 상 필요하다고 하기 때문이라고 하였다.<sup>31)</sup> 정부는 사전 동의를 수락하고, 외교부를 통해 주미 대사에게 ‘대한조선공사가 미국수출입은행 및 MGT의 차관으로 추진하고 있는 대단위 조선소는 정부에서 건설키로 결정된 사업이니 차관계약이 조속히 체결되도록 미국수출입은행에 통보하고 적극 교섭하라’고 지시하였다.<sup>32)</sup>

주부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

31) 대한조선공사(1973b), 「대단위 옥포 조선소 건설에 필요한 차관 및 보증에 대한 건(1973.6.8)」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

32) 경제기획원(1973d), 「(내부결재)제2대단위 조선소 건설을 위한 미국 EXIM BANK 차관 추진(1973.6.12.)」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

1973년 7월 10일 미국수출입은행 회의실에서 총 8,280만 달러의 차관계약이 성사되었다. 거치기간 3년, 연리 6%, 12년 분할상환 조건으로 한국외환은행이 지불 보증을 하였다.<sup>33)</sup> 정부는 1973년 8월 16일 개최된 80회 외자도입심의회에서 미국수출입은행 차관을 통한 대한조선공사 옥포조선소 건설 인가를 의결하였다. ‘의결 주문’은 다음과 같은 것이었다.<sup>34)</sup>

“대단위 조선소(년간 3,500천DWT 건조) 건설을 위하여 대한조선공사(대표:남궁련)가 미국 EXIM BANK 및 Morgan Guaranty Trust Co, 와 체결한 별첨 자본재 차관계약(\$64,800,000), 미국 Morgan Guaranty Trust Co, 와 체결한 별첨 착수금 차관계약(\$7,200,000) 및 별첨 내자용 차관계약(\$10,800,000)을 다음과 같은 조건으로 인가할 것을 의결한다.”

1973년 10월 11일 대통령이 참석한 가운데, 옥포조선소 건설 기공식이 개최되었다.<sup>35)</sup> 대한조선공사가 1972년 7월 홍콩 BFBC와 1억 달러의 차관알선계약을 한지 1년 3개월 만에 계획의 실현을 보게 된 것이다. 현대 울산조선소를 의식하여 1973년 1월 착공을 목표로 했었지만, 9개월 이상 지연된 출발이었다. 지연은 차관 교섭을 위한 정부 내부 승인을 둘러싼 경제기획원과의 마찰이 결정적인 요인이었다. 차관 교섭과정에서도 최초 차관알선계약을 맺었던 홍콩 BFBC가 이탈하고 미국 MGT가 역할을 대신하는 등 우여곡절이 있었다. 그나마 1973년

33) 외무부(1973), 「전문」, 재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』.

34) 외자도입심의회(1973).

35) 8월 외자도입심의회 의결 이후에도 약 2달 정도 시일이 더 걸린 것은 3,080만 달러의 내자 조달 문제가 완전히 해결되지 않았기 때문이었다. 그러나 이 문제는 결국 <표 5>의 원안대로 차관 1,080만 달러, 증자 500만 달러, 전환사채 500만 달러, 정부융자 1,000만 달러로 조달하게끔 정부와 조율되었다.

중에 착공이 가능했던 것은 중화학공업화로의 정책적 전환과 그 정책 주도를 기존 경제기획원에서 상공부가 중심인 중화학공업추진위원회가 하게 되면서 가능해진 것이었다. 1973년 8월초 상공부는 대한조선공사 옥포조선소 건설을 위한 차관계약 인가와 관련한 경제기획원의 최종 검토 요청에 대하여 ‘본 사업은 1973년 5월 29일 중화학공업추진위원회의 의결을 거쳐 대통령 각하의 재가를 받은 조선공업 육성기본계획에 의하여 1973년도 선발 사업으로 결정된 사업임으로 필요한 각종 지원 사업이 조속히 이루어지도록 조치하여 주시기 바란다’고 회신하였다.<sup>36)</sup>

## 5. 결론

오늘날도 여전히 한국의 대표적 수출산업 지위를 유지하고 있는 조선산업은 1970년대 정부 중화학공업화 정책의 대표적 성과로 거론된다. 그러나 현대 울산조선소와 함께 한국 조선산업의 양대 축인 대한조선공사 옥포조선소(현 대우조선해양)의 건설 과정을 구체적으로 살펴보면 좀 더 세밀한 설명이 필요함이 확인된다. 즉 1970년대 한국 조선산업의 수출전문산업으로의 전환은 정부 정책의 영향을 무시할 수 없지만, 기업의 생존과 성장 전략이 보다 중요한 역할을 하였다는 것이다. 구체적으로는 현대 울산조선소의 경우 주어진 상황에 적극 대응한 민간기업의 생존 전략이었다면 대한조선공사 옥포조선소 건설 추진은 기업의 적극적 성장 전략의 결과물이었다.

사실 해방 후 역대 정권은 오랜 기간 동안 변함없이 정부 주도로 수입대체적 관점의 조선산업 육성을 시도했으나 번번이 실패하였다.

36) 상공부(1973), 「제2 대단위 조선소 건설을 위한 차관계약 인가 신청에 대한 검토 회신(1973.8.9)」, 경제기획원 총무과, 『외자도입심의회안건(80차) 1973』.

1970년대 초 기존 수입대체산업화의 관점을 포기하고 수출전문조선소 건설을 구상한 것은 정부 4대 핵심공장 건설계획에 끌려들어간 현대건설의 주어진 상황에 적극 대응한 생존 전략 속에서 나온 것이다. 그리고 현대 울산조선소의 ‘의외의 성공’은 오랜 기간 한국 조선산업의 대표기업이었던 대한조선공사를 자극했고, 적극적으로 옥포조선소 건설을 추진하도록 하였다. 옥포조선소 건설계획을 구상하고 추진을 시작하는 과정은 민간기업 대한조선공사 스스로 결정한 측면이 강하다. 이것은 최소한 두 가지 근거로 확인된다.

첫째는 대한조선공사가 정부에 옥포조선소 건설을 위한 대체적인 계획수립을 완료하고 차관도입 승인 신청을 한 1972년 8월의 시점은 정부가 중화학공업화로의 산업육성정책 전환을 완전히 결정하고 그 강력한 추진을 위해 새롭게 중화학공업추진위원회를 조직하여 정책을 주도하게 하기 이전이라는 것이다. 둘째는 대한조선공사의 옥포조선소 건설 승인신청에 대해 정부, 정확하게는 당시 산업육성정책을 주도하던 경제기획원의 태도가 부정적이었기 때문이다. 정부가 태도를 바꾸어 계획 승인과 적극적 지원을 결정한 것은 1973년 1월 중화학공업화로의 전환을 공식화한 이후부터였다. 1972년 시점의 정부는 1억 달러에 이르는 옥포조선소 건설 차관의 제공자가 확정되지 않으면 승인과 지원을 할 수 없다는 입장이었다. 그러나 1973년 중화학공업화로의 정책 전환 이후로는 여전히 차관 제공자가 확정되지 않은 동일한 상황이었으나 조선소 건설계획을 승인하고 관련 지원을 결정하였다. 그 배경에 정부 내의 산업육성정책 컨트롤타워가 기존 경제기획원에서 상공부 주도의 중화학공업추진위원회와 산하 기획단으로 바뀐 것과 밀접한 관련이 있었음은 옥포조선소 건설 추진과정에서도 확인된다.

결국 1970년대 한국 조선산업의 수출전문산업화 전환 과정은 정부 중화학공업 육성정책에 의한 것이었다기보다는 기업의 전략이 정부 정책을 선도하면서 시작되었다고 할 수 있는 것이다. 현대건설이 우여

꼭질 끝에 기업 생존을 위해 구상한 수출전문조선소 울산조선소 건설 과정이 한국 조선산업의 수출전문산업화의 가능성을 알리는 것이었다면, 대한조선공사의 옥포조선소 건설의 추진 과정은 성장을 위한 기업 스스로의 결정과정으로, 한국 조선산업이 수출전문산업화의 길을 확정하는 과정이었다. 현대건설이 조선산업에 참여하는 1970년부터, 대한조선공사가 옥포조선소 건설계획을 공식화하는 1972년까지 수출전문산업으로서의 한국 조선산업의 원형이 만들어지는 시기였다. 이 시기 정부 정책의 역할은 민간 기업의 계획 추진을 ‘견제’ 내지 ‘조절’하고 ‘보조’하는 것이었다.

정부가 주도하는 중화학공업화 정책하의 대대적인 조선산업 육성 계획은 1973년 상공부에 의해 만들어졌다.<sup>37)</sup> 그러나 이 새로운 계획은 1970년대 두 차례의 석유위기에 따른 이후 장기간의 조선산업 불황에 직면하여 거의 성과를 낼 수 없었다. 재벌기업 삼성이 일본 제2위의 조선업체 이시카와지마하리마(石川島播磨)중공업과 합작으로 건설하려고 했던 100만 톤급 조선소 건설을 포기한 것은 이를 상징하는 사건이었다.

---

37) ‘장기조선공업진흥계획’이라는 이름으로 만들어진 이 계획은 1980년까지 1단계로 9개 조선소를 신설하고, 1985년까지 추가로 5개 조선소를 더 건설하는 것이었다. 신설되는 조선소의 규모는 옥포조선소와 같은 규모의 100만 톤급 조선소 5개, 이보다 큰 150만 톤급 초대형 조선소 3개가 들어가 있었다. 조선소가 들어설 지역은 거제도 외에 남해, 고흥, 삼천포 등이 대상이었다(상공부(1973), 『장기조선공업진흥계획-대조선지역설정안』, p. 20).

## 참고문헌

### 【자 료】

「10월유신 민족주체성 실천에, 박대통령 연두회견내용」, 『조선일보』 1973.1.13.  
경제기획원 총무과, 『외자도입심의회안건(80차) 1973』, 관리번호: BA039220,  
국가기록원.

김광모(1988), 『한국의 산업발전과 중화학공업화정책』, 지구문화사.

대우조선해양주식회사(2004), 『옥포조선소, ‘신뢰와 열정의 30년’ 1973~2003』.  
대통령비서실(1974), 「현대조선소 명명식 대통령각하 치사(1974.6.28)」, 건번  
호: 1A00614175003204, 대통령기록관.

\_\_\_\_\_ (1970), 「조선공사 정비대책 추진상황 및 향후 대책보고(1970.  
10.19)」, 건번호: 1A00614175000943, 대통령기록관.

상공부(1973), 『장기조선공업진흥계획-대조선지역설정안』.

재무부 경제협력국 외자관리과, 『대한조선공사 차관관계철 1972-1973』, 관리  
번호: BA0148153, 국가기록원.

정주영(1998), 『이 땅에 태어나서, 나의 살아온 이야기』, 솔.

### 【논 저】

김주환(2002), 『세계 속의 한국조선업』, (주)새로운사람들.

박영구(2018), 『한국의 중화학공업화 공업별 연구: 조선공업』, 도서출판 해남.

배석만(2018), 「조선산업, 수출전문산업으로의 극적 전환」, 『역사비평』 2018  
봄(통권122), 역사비평사.

\_\_\_\_\_ (2014a), 『한국 조선산업사: 일제시기편』, 선인.

\_\_\_\_\_ (2014b), 「조선 산업의 성장과 수출 전문 산업화」, 『한국 중화학공업  
화와 사회의 변화』, 대한민국역사박물관.

裵錫滿(2007), 「1970年代初頭現代グループの造船工業參入過程の分析—韓国  
經濟開發期における國家と民間企業の役割に関する再検討—」, 『現代  
韓国朝鮮研究』 7, 現代韓国朝鮮学会.

원고 접수일: 2021년 7월 21일

심사 완료일: 2021년 8월 9일

게재 확정일: 2021년 8월 10일

ABSTRACT

---

Government and Companies in the Transition Period of  
the Export-specialized Industry in  
the Shipbuilding Industry in the Early 1970s:

Analysis of the Progress of the Construction Plan of Okpo Shipyard in  
Korea Shipbuilding and Engineering Corporation

Bae, Suk Man\*

This article specifically analyzed the process of starting the construction of the Okpo Shipyard of Korea Shipbuilding and Engineering Corporation. The construction of the Okpo Shipyard in the early 1970s was an opportunity for the Korean shipbuilding industry to transform into an export-specialized industry, and it has an important meaning along with the construction of Hyundai E&C Ulsan Shipyard.

The attitude of the government at the time of August 1972, when Korea Shipbuilding and Engineering Corporation formalized the world's largest 1 million-ton Okpo Shipyard construction plan and requested the approval of the plan and related support, was negative. It was after the declaration of heavy and chemical industrialization in January 1973 that the government changed its attitude and decided to approve the plan and actively support it. The government took the position that it could not approve and provide

---

\* Lecturer, School of Humanities and Social Sciences, KAIST

support until the provider of the \$100 million Okpo Shipyard Construction Loan was confirmed. However, approval was suddenly granted after the policy shift to heavy and chemical industrialization. At this point, it was still the same situation where the loan provider had not been confirmed.

The progress of the Okpo Shipyard construction plan shows that the transformation of the Korean shipbuilding industry into export-specialized industrialization was a result of the survival and growth strategy of the company rather than the government's policy fostering. It was not the government policy that stimulated Korea Shipbuilding and Engineering Corporation, but the construction of the Hyundai Ulsan Shipyard. The role of government policy in the shipbuilding industry at the time of transition to an export-specialized industry in the early 1970s was not to “lead” the transition, but to “regulate” and “assist” and follow the strategic promotion of private companies.

