

# 한국전쟁기 대한조선공사(大韓造船公社)의 국가 경영과 한계

배 석 만\*

## | 목 차 |

- I. 머리말
- II. 국영기업 대한조선공사의 출범
- III. 한국전쟁 발발과 모순된 경영국면의 전개
- IV. 국가 경영의 한계
- V. 맺음말

## | 국문초록 |

이 글은 ‘국영’이라는 형태로 본격적인 경영정상화와, 나아가 성장·발전을 시도하는 대한조선공사의 한국전쟁 기간 동안의 경영 과정과 그 한계를 살펴본 것이다.

1950년 1월 대한조선공사는 ‘반관반민의 국책회사’로 출범하였다. 그러나 국영기업의 단점을 보완하기 위한 민간기업의 경영 요소를 도입하는 시도는 형식적인 것이었다. 대한조선공사는 시작부터 전형적인 국영기업이었고, 이로 인해 곧바로 경영에 있어서 관료주의의 경직성이 나타났다.

한국전쟁은 대한조선공사 출범 반년 만에 일어난 돌발변수였다. 이 돌발변수는 대한조선공사 경영에 긍정적 요소이자 부정적 요소였다. 긍정적 요소는

\* 고려대학교 한국사연구소 / dolbe68@naver.com

전쟁특수가 대표적이다. 부산항으로 밀려드는 선박의 수리 및 정비 수요의 급증은 경영 개선에 도움을 주었다. 반면 戰時 인플레이션은 가장 큰 부정적인 요소였다. 인플레이션은 수많은 기자재가 필요한 조선산업의 특성상 단기간에 경영을 어렵게 만들었다. 또 정부 재정을 초긴축 기조로 전환하게 함으로써, 정부의 대한조선공사에 대한 금융 지원을 인색하게 만들었다. 전쟁특수보다 인플레이션이 오래 지속되었음으로 한국전쟁은 대한조선공사에게 부정적 요인으로 작용한 측면이 크다.

한편 정부의 일관성 없는 정책은 혼란을 가중시켰다. 국내 선박 시장에서 외국 중고선과 경쟁이 어려운 상황이었음으로 조선산업과 관련한 정부의 보호 정책은 일관되고 확고해야 했지만 그렇지 못했다. 대한조선공사와 대한해운공사의 갈등과 대립은 상징적인 사례였다. 정부 정책이 일관성을 보이지 못한 이유는 선박 확보 및 수리의 '시급성' 때문이었다. 사실을 추적해 들어가면 '명분'에 불과하기도 했던 '시급성'은 전쟁이 가져다 준 것이었음으로, 이 또한 한국전쟁에서 기인한 것이었다고 할 수 있다.

주제어: 한국전쟁, 조선산업, 대한조선공사, 국영, 전쟁특수, 인플레이션

## I. 머리말

일제가 중국과의 기나긴 전쟁을 시작한 해인 1937년, 부산항 제1, 2 부두와 마주보는 영도 봉래동<sup>1)</sup>에는 한국 최초로 1000톤급 이상 강선(鋼船)을 건조할 수 있는 조선소가 설립된다. 1930년대 후반의 경기 호황에 따른 내수와 대륙 침략에 따른 군수의 양 관점에서 필요성이 인정되면서 일본 최대 조선회사인 미쓰비시중공업(三菱重工業)의 기술과 자본 지원을 배경으로 탄생한 조선중공업주식회사(朝鮮重工業株式會

---

1) 일제시기 지명은 '영선정(瀛仙町)'이다가 1944년 '항정(港町)'으로 개칭되었다.

社)이다. 공전의 조선산업 호황으로 기존처럼 일본 조선소에서 필요한 선박을 건조하기 힘들어진 식민지 조선의 해운업체들, 식민통치안정의 관점에서 ‘산업경제조사회’ 개최 등을 통해 공업화에 사활을 걸고 있던 조선총독부, 소련과의 미래의 전쟁을 대비해 전함, 수송선 등 군수 선박의 수리거점이 필요했던 일본 군부의 이해관계가 맞아떨어진 결과였다. 조선중공업은 이후 연안 해운에서 대일 항로를 중심으로 근해 항로로 진출하려는 해운업체들의 선박 수요가 절정에 달하는 1930년대 말과 태평양전쟁 발발로 해상수송력 강화를 목적으로 국가차원의 대규모 조선계획<sup>2)</sup>이 실행되는 1940년대 전반에 걸쳐 빠르게 규모를 확대하였다. 1937년 설립 당시 조선중공업은 자본금 300만 엔에 주요 시설이라고는 1500톤급 수리용 독(dock)이 전부였으나, 1945년 8월 일제가 패전한 시점에는 자본금 1,500만 엔, 조선용 선대(船臺) 3000톤급 3기, 500톤급 2기, 수리용 독 7500톤급 1기, 2000톤급 1기, 2000명 이상의 종업원을 보유한 조선소가 되어있었다. 연간 조선 능력 2만 톤, 수리 능력 30만 톤의 생산 규모로, 당시 일본 조선소들과 비교해 봐도 중급조선소에 해당하는 수준이었다.

해방 후 조선중공업은 당연히 국가 중요산업시설의 대접을 받았다. 100~200톤급 목선을 건조하는 소형 조선소가 대부분인 상황에서 독과 선대, 크레인 등 조선설비를 갖추고 대형선을 건조할 수 있는 국내 유일 조선소였기 때문이다. 미군정기에는 중요기업체에 감독관으로 파견되던 미군장교가 조선중공업에도 부임했고, 군정 운수부가 직접 관리하였다. 정부 수립 이후에는 교통부가 직접 경영하는 산업시설이 되었고, 이름도 부산조선창(釜山造船廠)으로 바뀌었다. 그러나 이 시기 조선중공업은 갑작스런 일본 경제와의 단절, 해방 공간의 혼란 속에서 ‘경영’되었다기보다는 주요 설비를 ‘유지·관리’하는 수준이었다. 정상적인 경

2) ‘전시계획조선(戰時計畫造船)’이라고 한다.

영의 회복은 물론, 나아가 성장을 목표로 하는 경영체제 정비는 1950년 부터라고 할 수 있다. 1950년 1월 1일자로 ‘대한조선공사법(법률 제57호)’에 의거하여 대한조선공사(大韓造船公社)라는 국영회사로 출범했기 때문이다.<sup>3)</sup>

이 글은 ‘국영’이라는 형태로 본격적인 경영정상화와, 나아가 성장·발전을 시도하는 대한조선공사의 초창기 경영 과정과 그 한계를 살펴보고자 한 것이다.<sup>4)</sup> 일제가 남긴 중요 산업시설을 정상화하기 위한 당시 정부 나름의 구상과 전개된 정책, 이후 한국전쟁이라는 돌발변수가 여기에 어떻게 작용하였는가에 주목하여 분석하였다.

## II. 국영기업 대한조선공사의 출범

### 1. 국영의 구조: ‘반관반민 국책적 특수회사’

정부 수립 후 국내에서 유일하게 대형 강선을 건조할 수 있는 독점적 지위를 가진 조선소를 어떻게 처리할 것인가와 대해서는 큰 논란이 없었다. 이것은 두 가지 이유 때문인데, 우선 일제가 남긴 산업시설 중, 독립국가의 신속한 경제건설과 산업화에 중요한 위치를 점하는 시설들은 국가가 소유하고 경영한다는 사회적 분위기가 압도적이었다. 이것은 제

---

3) 일제시기 조선중공업의 설립 및 경영 전개, 해방 직후 조선중공업의 관리와 관련해서는 배석만, 『한국조선산업사: 일제시기편』, 도서출판 선인, 2014 참조.

4) 대한조선공사에 대해서는 필자의 일련의 논문이 있다(배석만, 「1950년대 大韓造船公社의 자본축적 시도와 실패원인-자본축적과정에서 歸屬企業體의 역할 분석-」, 『釜山史學』 25·26 합집, 1994; 「1930~50년대 造船工業 정책과 造船會社의 경영」, 부산대학교 박사학위논문, 2005; 「計畵造船と大韓造船公社」, 『韓國經濟發展への経路』 日本經濟評論社, 2013). 그러나 설립 초창기인 한국전쟁기 경영과 관련해서는 소략하게 다루었다.

헌헌법의 경제조항에 ‘공공의 필요에 부응하기 위한 생산수단의 국·공유 규정’으로 명문화되었다.<sup>5)</sup> 또 다른 한 가지 이유는 현실적 조건으로, 중공업 계열의 산업시설의 경우 대규모 자본이 동원되어야 하지만, 여기에 부응할만한 민간자본이 성숙하지 못했다는 점에 있었다. 따라서 조선중공업을 국영 기업화하는 것은 1951년 같은 부산에 소재했던 면방직기업 조선방직주식회사의 국영화 보다 논란은 없었고, 비교적 순탄하게 국영체제의 출범이 이루어졌다고 볼 수 있다.

조선중공업의 흡수합병을 통한 대한조선공사 설립 과정은 1968년 발행된 『대한조선공사30년사』에 비교적 상세하게 서술되어 있다.<sup>6)</sup> 대한조선공사법이 공포된 1949년 10월 10일 당시 교통부장관 허정(許政)을 위원장으로 하는 대한조선공사 설립위원회가 구성되었다. 허정이 위원장이 된 것은 조선중공업이 교통부 직영의 부산조선창이었던 관계로 동회사의 대표자가 당연직으로 교통부장관이었기 때문이다. 설립위원회는 10월 28일 정관을 작성하여 11월 1일 인가를 받았고, 12월 17일 부산 철도호텔에서 창립총회가 개최되었다. 초대 사장에는 당시 정권과 밀접한 관계를 가지고 재계의 주목받는 기업가로 부상하고 있던 이연재(李年宰)가 선임되었다. 그는 일제시기 오사카에서 양산제조를 통해 기반을 닦은 기업가로 1941년 귀국하여 부산에 정착했고, 해방 후에는 무역회사 미진상회(美進商會)를 설립, 대일 무역을 전개하여 부산 경제계에서 두각을 나타낸 인물이었다.<sup>7)</sup> 1911년 생으로 1950년 대한조선공사 초대 사장에 선임될 당시 39살의 청년기업가였다. 전문성이 필요한 거대 중공업 회사에 양산제조, 무역업에 종사한 젊은 민간기업가의 사장

5) 제헌헌법 제6장 경제, 87조 중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다. 공공 필요에 의하여 사영을 특허하거나 또는 그 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다. 대외 무역은 국가의 통제 하에 둔다.

6) 대한조선공사, 『대한조선공사30년사』, 1968, 81쪽.

7) 이연재에 대한 정보는 부산역사문화대전을 참조(<http://busan.grandculture.net>).

발탁은 다소 의외적인 측면이 있다. 정치적 힘이 작용했을 수 있지만, 관료주의가 만연할 수 있는 국영기업의 단점을 보완하는 차원에서 민간 전문경영자를 사장에 선임한 측면이 보다 컸다고 볼 수도 있다. 이런 사실은 대한조선공사 설립 취지서에 교통부 직영 부산조선창 시질의 반성과 함께 그 대안으로 ‘긴급한 국가의 조선정책을 經으로 하고 민간의 자주적 기업정신을 緯로 하는 반관반민 국책적 특수회사’로 공사의 성격을 명기한 것으로 뒷받침된다.<sup>8)</sup>

1950년 1월 1일 정식 출범한 대한조선공사는 자본금을 3억 원(600만 주, 1주 액면 50원)으로 하였고, 이 중 80%인 2억 4,000만 원(480만주)을 정부가 출자하였다. 귀속재산처리법에 의거하여 정부에 귀속된 기존 조선중공업의 시설과 재산이 해방 당시 동 회사 불입자본금이기도 한 1,100만 원으로 평가되어 현물 출자(22만주)되었는데, 이를 합하면 정부출자분은 2억5,100만 원이 된다.<sup>9)</sup> 나머지 4,900만 원(98만주)은 반관반민의 회사 성격을 살린다는 의미로 일반을 대상으로 공모하였다.

8) 설립취지서 전문은 대한조선공사, 앞의 책, 82쪽; 1949년 11월 민간에 대한 주식공모를 실시하였는데, 그 신문 광고에도 대한조선공사를 ‘정부의 보충육성을 經으로 하고, **자주기업정신을 緯로 하는 반관반민**의 現下 我國 정세에 卽應하는 造船에 관한 특수회사가 될 것’이라고 하였다(『동아일보』 1949.11.9.).

9) 조선중공업 현물자산 가치 1,100만 원은 매우 저평가된 것이다. 해방 당시 불입자본금 1,100만 엔(공칭자본금은 1,500만 엔)을 그대로 1,100만 원으로 한 것으로 생각된다. 해방 후 철수한 조선중공업의 일본인 구 경영진이 일본 정부에 제출한 재산조사보고서는 1945년 9월 30일 기준으로 조선중공업 부동산의 장부가액 1,200만 엔, 당시 시세를 반영한 가치로 3,300만 엔이라고 기록하고 있다. 또 조선중공업은 한국인이 소액이지만 주식을 보유하고 있었는데, 1945년 9월 30일 현재 2,142주로, 자본금 1,500만 엔에 대한 발행 주식 30만 주(1주 액면 50엔)의 0.7%였다(朝鮮重工業株式會社 東京事務所, 『朝鮮重工業株式會社現狀概要報告書(1945.9.30.)』, 『在朝鮮企業現狀概要調查書』, 1945). 따라서 엄밀하게 말하면 조선중공업 현물출자분 전부가 정부 지분이 되는 것은 아니고 한국인 주주 소유지분 0.7%를 제외해야 한다. 그리고 입장을 바꿔서 한국인 주주의 입장에서 보면, 조선중공업 현물가치 1,100만 원 평가는 큰 손실을 의미하는 것이었다.

<그림 1> 대한조선공사 일반 공모주 투자모집 신문광고

자료: 『동아일보』 1949.11.9.

<그림 1>은 대한조선공사 일반 공모주 98만주에 대한 투자모집을 알리는 신문광고인데, 내용을 보면 공모주 신청기한은 1949년 11월 10일부터 20일까지이고 주주의 자격은 한국 국민이면 누구나 가능했다. 그러나 실제로는 누구라도 몇 십주의 주식을 가질 수 있는 ‘국민주’의 성격은 아니었다. 10주 단위로 최소 4,000주(20만 원) 이상을 신청하여야 하고, 12월 10일까지 전액 불입을 하는 조건이었기 때문이다. 이것은 당시 정부가 대한조선공사 주식 공모가 상당히 인기가 있을 것으로 생각했음을 보여준다. 정부의 자신감은 대한조선공사법에 명기된 민간주주에 대한 특전 때문이다. 동 법 15조에는 민간주주의 투자금에 대해 향후 10년간 정부가 이익배당 10%를 보증하도록 하였다.<sup>10)</sup>

대한조선공사법은 국영기업으로서의 특권도 명기하였다. 공사 설립 후 10년간 영업 손실이 발생할 경우 정부가 그 손실금을 보전하고, 전체 불입자본금의 3배까지 사채(社債) 발행, 그리고 그 원금 및 이자에 대한 정부 보증을 하였다.

국영기업으로서의 특권을 가졌지만, 그 대가로 경영과 관련해서는 국가의 전면적인 통제와 감독을 받았다. 대한조선공사법에 명기된 주요

10) 대한조선공사법 전문은 대한조선공사, 앞의 책, 86~87쪽 참조.

내용을 보면, 인사와 관련해서는 임기 4년의 사장과 부사장은 대통령이 임명하였고, 임기 3년의 이사는 주주총회에서 선임하지만, 역시 주무부처 장관의 승인을 받아야 했다. 이들 경영진은 대한조선공사법을 위반하거나, 동 법에 의한 정부의 명령이나 처분을 위반했을 경우 30만 원, 승인 없이 타 직업에 종사할 경우 10만 원의 벌금에 처하도록 하였다. 경영과 관련해서도 주요 사업의 결정, 정관 등 규정 개정, 재무 회계 역시 마찬가지로 인가를 받도록 하였다. 아울러 정부는 주무부처 장관 명의로 임원의 해임, 업무에 관한 명령을 할 수 있었다. 경영진에 대한 인사권과 경영 전반에 대한 감독과 통제가 완전하게 정부에 있는 것으로, 민간의 기업가를 사장으로 세우기는 했지만 정부 승인 없이 경영자가 행할 수 있는 권한은 사실상 없었다.

대한조선공사는 ‘반관반민의 국책적 특수회사로 정부가 육성을 주도하면서도 자주기업정신을 살린다’고 하였으나 실제로는 민간기업이 가진 경영상의 장점을 적극적으로 접목하기 보다는 부산조선창 시절에 비해 정부 지원을 확대하는 한편 ‘직영’의 구조에는 크게 변화가 없는 다시 말해 부산조선창 보다 권한과 지원이 강화된 국영기업으로서의 출범이었다. 교통부 직영체제의 부산조선창 시절 일어났던 난맥상으로, 설립 취지서에 지적되었던 ‘자재수급과 자금운영의 지연, 불원활, 현장 근무원의 생산의욕 저하로 인한 조선공업 능률의 감퇴’에 대한 정부의 선택이기도 했으나, 민간기업의 경영요소를 도입하여 국영기업의 관료주의를 극복한다는 측면은 형식적인 수준에 그쳤다고 볼 수 있는 것이다.

## 2. 정부의 육성 지원책

교통부를 주관 관청으로 하는 대한조선공사의 국가 경영이 시작되면서 육성발전을 위한 정부 차원의 구체적 지원책도 마련되었다. 가장

주목되는 것은 ‘한미조선기술원조협정’<sup>11)</sup>이다. 동 협정의 핵심 내용은 ECA원조를 통해 미국 조선기술자 16명을 초빙하여 대한조선공사에서 기술 지도를 실시하는 한편으로 동 공사의 조선과 선박수리에 필요한 기자재비로 50만 달러를 제공한다는 것이었다. 1950년 3월 16일 서울 역 귀빈실에서 열린 협정 조인은 한국 측을 대표하여 대한조선공사의 감독 주무관청인 교통부 허정 장관, 미국 측에서는 앤더슨 ECA사절단 장대리 간에 이루어졌다. 대한조선공사에 조선기술자를 파견하는 미국 프메로이 회사의 네후 부사장도 조인식에 참석하였다. 사실상 국영 대한조선공사의 설립을 주도하고, 실질적 경영자라고 해도 과언이 아니었던 허정 장관은 동 원조협정을 통해 기술훈련과 기자재도입이 성사되면 수입대체가 이루어져서 막대한 외화를 절약할 수 있을 것으로 기대하였다.

“부산조선창(대한조선공사- 필자 주, 이하 동일)은 일제의 유력한 해군기지의 일부로써 지금부터 14년 전 조선제강회사(조선중공업주식회사)의 이름으로 등장하여 以來 침략전에 정비례하여 확장되어 해방 당시 종업원 2,500명, 최대 6천 톤급 선박을 건조할 수 있는 거대한 조선 및 수리시설을 가지고 있었던 것이다. 그 후 일인 기술자의 퇴거와 군정청 연간의 부실한 관리로 동 조선창은 그 기능을 거의 상실하여 해방 후 미국으로부터 이양 받은 『엘·메스·티(LST)』, 『뿔틱(Baltic)』선 등의 擧げ의 수리는 부득이 막대한 비용과 시간을 들여 일본에 의뢰할 수밖에 없었던 형편이고 一例를 들면 7척의 『뿔틱』선 수리비로 일본에 간 금액이 무려 60만 달러 내외에 이르게 되었던 것이다. 이에 교통부로서는 ECA 당국과 함께 동 조선창의 복구와 그에 필요한 한국인 기술자의 훈련을 목적으로 미국 『조메로이(프메로이)』 회사의 숙련기술자 16명을 ECA자금으로 초빙할 것을 결정하여 금번

11) ‘한미선박기술협정’이라고도 했다.

협정에 이른 것인데, 이 계획이 실시되면 앞으로 2, 3년 내에 우리는 자력으로 동 조선창의 기능을 완전히 발휘케하여 同時의 대형선의 건조와 如何한 신형선의 수리도 우리 손으로 아무 지장 없이 할 수 있게 될 것이다. 이와 아울러 ECA는 동 조선창의 필요 수입자재비로 약 50만 달러를 계상하여 그 시설 재건을 원조하게 될 것이므로 그 후 한 국은 선박수리비 수백만 달러를 절약할 뿐만 아니라 5~6천 톤급 선박 건조에도 착수하게 될 것이다.”<sup>12)</sup>

위의 조인식과 관련한 허정의 기자회견 언급을 보면 당시 이승만정 권은 한국 선박이 일본에서 막대한 외화를 들여 수리하는 것에 민감하게 반응하고 있음을 알 수 있다. 원조를 통한 기술 훈련과 필요 기자재 도입을 통해 대한조선공사를 정상화하여 우선 일본에 의존하는 대형 화물선 수리를 대체하고, 나아가서는 궁극적으로 필요한 대형선 건조도 동 공사에 담당시킴으로서 국내 필요 선박의 수입대체를 완성한다는 구상이었음을 알 수 있다.

한미조선기술원조협정에 의한 미국 조선기술자의 대한조선공사 파견과 기자재도입에 필요한 자금 조달은 신속하게 진행되었다. 조선기술자는 4월초까지 이미 5명이 도착하여 현장에서 한국인 직공들과 함께 작업하며 기술을 지도하고 있었고<sup>13)</sup>, 기자재도입비도 20만 달러가 확보되었다. 확보된 자금으로는 원양어선 100톤급부터 1000톤급에 이르는 24척을 건조하기로 하고 관계 방면과 타협이 성립되었다고 언론에 보도되었다.<sup>14)</sup>

한편 미국 기술자들이 대한조선공사에서 직공들을 대상으로 기술훈련을 실시하게 된 것과 연동되어 조선소 내에 조선기술양성소를 설치하

12) 『동아일보』 1950.3.17. 『경향신문』 1950.3.17.

13) 『경향신문』 1950.4.7.

14) 『동아일보』 1950.4.6.

는 계획도 추진되었다.<sup>15)</sup> 동 양성소는 대학 조선과나 해양대학 졸업생을 대상으로 20명 내지 30명 정도의 입소시켜 2~3년간 훈련시키는 것을 내용으로 하였다. 초창기 기술교육은 당연히 미국에서 파견된 기술자들이 담당하는 것이었다.<sup>16)</sup> 1950년 3월에는 부산수산대학(현 부경대학교)에 조선공학과가 설립되었는데<sup>17)</sup>, 이것 역시 대한조선공사의 기술인력 양성과 맥을 같이하는 움직임이었다고 볼 수 있다.

교통부가 주도하는 대한조선공사 육성과 관련하여 행정 체계도 정비되었다. 가장 주목되는 것은 상공부로부터의 조선 관련 행정의 교통부 이관이다. 미군정의 행정 체제가 그대로 계승되어 상공부 관할이었던 조선 관련 행정은 대한조선공사 출범 3개월 후인 1950년 4월 1일부로 동 공사 관할 관청인 교통부 해운국 조선과로 이관되었다. 대통령령 310호에 의한 교통부 직제개편에 따른 것이었다.<sup>18)</sup>

한국전쟁 발발 직전인 6월 12일에는 이승만대통령이 김해로부터 해군함정을 타고 부산항에 들어와서 직접 대한조선공사를 방문하여 수리 중인 선박을 시찰하고 종업원을 격려하는 등, 각별한 관심을 표명하였다. 이대통령의 방문은 조금 적극적으로 해석한다면, 반공과 함께 반일 이데올로기를 정치 수단으로 부각시키고 있는 입장에서 일본에 절대적 존하고 있는 국내 조선시장을 대한조선공사의 경영을 통해 극복하고자

15) 일제시기 조선중공업주식회사 시절에는 사내에 기능공양성소가 설치되었다. 1939년 9월 조선총독부가 시행한 ‘工場事業場技能者養成令’에 의거한 지원을 받아 설치한 것이다. 조선중공업 기능공 양성소의 정식 명칭은 ‘조선중공업 기능공양성소’였고, 예과 1년, 본과 3년으로 총 4년의 교육과정이었다. 조선중공업 기능공양성소는 태평양전쟁기 급격히 확장된 조선중공업이 필요로 했던 조선 인력 수급에 결정적인 역할을 했다. 1945년 패전 직전 조선중공업의 기술자 수는 총 179명으로 그 구성은 상급 기술자 39명, 하급기술자 140명이었는데, 상급기술자 중 5명, 하급기술자 80명이 한국인이었다. 이들 한국인 기술자들은 해방 후 대한조선공사 조선 인력의 핵심을 이루었다(배석만, 앞의 책, 175쪽).

16) 『동아일보』 1950.4.6.

17) 부산수산대학 조선공학과는 1964년 부산대학교로 편입되었다.

18) 대한민국정부 공보처, 『관보』 제317호(1950.3.31).

했던 의지의 표명으로 볼 수 있다.

### Ⅲ. 한국전쟁 발발과 모순된 경영국면의 전개

#### 1. 전쟁 특수

대한조선공사의 출범은 비록 민간인 기업가를 사장으로 앉혔으나, 사실상 부산조선창 시절보다 교통부의 직영체제가 강화된 것으로 다양한 특권 부여와 지원책을 마련하여 강력한 국가 주도 육성을 전개하려고 한 것이었다. 그 구체적인 내용은 자본금의 80%를 정부가 직접 출자하고, 경영상의 손실을 정부가 보전하며, 각종 특권을 법으로 보장하는 것은 물론 ECA원조자금을 통해 기술·기능 인력 양성, 필요 기자재도입을 현실화시키는 것이었다. 아울러 원활하고 신속한 행정 서비스를 제공하기 위해 조선 관련 행정을 교통부로 이관하는 조치까지 시행하였다. 대한조선공사에 대한 국가 주도 육성의 강한 의지를 읽을 수 있으며, 대통령의 직접 시찰과 격려는 이런 의지를 단적으로 보여주는 것이었다. 정부의 대한조선공사 육성 의지는 반일 정치슬로건을 강화해나가는 이승만정권의 입장에서 일본에 절대 의존하고 있는 국내 선박 관련 수요의 수입대체 필요성 때문에 더욱 높아졌다고 볼 수 있다. 그런 의미에서 대한조선공사와 함께 동일한 방식으로 국영화된 국내 최대 해운회사 대한해운공사(일제시기 조선우선주식회사) 역시 같은 선상에서의 정부 조치였다. 그러나 대한조선공사 출범 반 년 만에 발발한 한국전쟁이라는 돌발변수는 대한조선공사 경영에 새로운 국면을 연출하였다.

대한조선공사의 입장에서 보면 출범 후 한국전쟁 발발까지 반년의

기간 동안은 ‘반관반민의 국책적 특수회사’라는 새로운 체제로의 이행을 위한 준비기간이었다. 부산조선창 시절의 기구를 개편하고 조직을 확립하는 것을 통해 새롭게 출범한 공사의 위상에 걸 맞는 체제를 만들어가는 과정이었던 것이다. 체제 개편과 동시에 부산조선창 시절에 진행 중이던 조선과 수리 공사도 재개되었다. 예선(曳船) 150톤급 2척, 100톤급 1척의 건조와 일제말 조선중공업이 건조하다가 해방으로 중단된 2200톤급 화물선 다이아마루(大治丸)의 수리였다.<sup>19)</sup> 동 선박은 해방 당시 선체는 완성되어 진수한 상황이었고, 부산항 한 모퉁이에 계류되어 있었다. 해방 후 혼란기에 제대로 관리되지 않아서, 부랑자들의 숙소로 전락하고 화재까지 발생하여 큰 손상을 입었는데, 1949년경부터 수리 공사에 들어갔던 것이었다.<sup>20)</sup>

다이아마루와 같은 미완성 선박이나 연안에 침몰되어 있던 선박을 인양하여 수리·재활용하는 사업은 해방 후 일찍부터 대한조선공사<sup>21)</sup>가 조선소 재가동의 가장 효율적인 방법으로 주목한 것이었다. 해방 직후인 1946년 독일선적 아넷트호(4000톤급)의 수리가 대표적이다. 아넷트호는 일제말 일본 해군의 수송선으로 사용되다가 부산항 입구에서 기뢰와 충돌하여 침몰되었던 선박으로, 조선은행의 용자를 통해 인양하여 수리하였다. 용자와 관련해서는 당시 조선중공업에 파견되었던 미군 감독관의 반대로 우여곡절이 있었으나, 결국 1947년 12월 초 수리를 완료하였고, 하지(John R. Hodge) 중장을 비롯한 미군정 수뇌부가 참석한 가운데 준공식이 거행되었다.<sup>22)</sup>

그러나 한국전쟁 발발로 대한조선공사가 진행하던 모든 공사는 일시에 중단되었다. 다이아마루 수리공사 역시 중단되었다. 대신 UN군 측

19) 대한조선공사, 앞의 책, 1968, 91쪽.

20) 尹鍾根, 『造船 老技師의 메모』, 부산일보 출판국, 1985, 16~17쪽.

21) 이 시기에는 미군정 관리를 받던 귀속기업체 조선중공업주식회사였다.

22) 『중외경제신보』 1947.1.10. 『경향신문』 1947.12.10.

의 전쟁피해 함정 긴급 수리공사 위탁을 받게 되었다. 이것은 함정은 물론 군수물자를 실어 나르는 거의 모든 선박이 부산항에 들어오게 됨에 따라 대한조선공사가 이들 선박에 대한 일반 정비와 피해수리를 담당해야 하였기 때문이다. 사실 역사의 아이러니지만, 대한조선공사의 이런 모습은 일제시기 조선총독부가 조선중공업 설립계획 추진 당시 반대를 표명했던 상공성 등 일본 중앙 경제 관청들을 누르고 조선소 건설을 성사시키는데 결정적인 지원 역할을 했던 일본 군부의 군사적 필요성에 대한 예상이 한국전쟁기에 소련이 아닌 북한을 대상으로 현실화된 것이기도 하였다.

한국전쟁은 대한조선공사의 입장에서는 공사 출범과 함께 야심차게 진행하던 육성 계획이 중단·연기 등으로 차질을 빚게 된 것을 의미했지만, 선박의 부산항 입출입이 급격히 늘어나면서 일거에 선박수리·정비 작업이 증가하여 갑작스런 호황을 누리는 상황이 연출된 것이기도 했다. 이른바 전시특수의 도래로, 대한조선공사는 여기에 대응하여 인력 증원과 시설정비를 진행하였고, 작업장은 활기를 띠게 되었다. <표 1>은 한국전쟁 발발 후 선박수리 일감이 급증했고, 이로 인해 경영성적도 좋아졌다는 사실을 잘 보여준다. 전시특수는 1951년 절정을 이루었음도 알 수 있고, 이 시기 영업이익은 10만 환·화폐개혁전의 구화폐로는 1,000만 원-을 넘어서고 있다. 그러나 전시특수가 오래가지 않았던 것도 명확하게 확인된다. 표에서 보듯이 전쟁이 장기 소강국면에 들어간 1952년부터 선박 수리량이 급격히 줄어들기 시작하였고, 아직 전쟁이 끝나지 않았던 1953년에는 이미 전쟁 전 수준으로 돌아가고 있음도 알 수 있다. 이렇듯 한국전쟁으로 인한 특수경기는 대한조선공사의 입장에서는 아쉬움이 남을 정도로 극히 짧은 기간 동안의 제한적인 것이었다.

<표 1> 한국전쟁기 대한조선공사 작업량

영업기(대상기간)	공사량			매출과 손익(10,000환)		
	신조선(隻)	수리선(隻)	육상공사(件)	총수입	총지출	손익
1기(50.1~50.3)	0	34	0	114	142	28
2기(50.4~50.9)	0	805*		244	183	61
3기(50.10~51.3)	0	324	98	1,143	1,093	49
4기(51.4~51.9)	1	424	98	1,677	1,574	103
5기(51.10~52.3)	0	369	57	2,303	2,181	121
6기(52.4~52.9)	0	126	36	3,052	3,088	44
7기(52.10~53.3)	0	56	19	3,139	3,088	50
8기(53.4~53.9)	0	27	9	6,369	6,321	47

자료: 대한조선공사, 『대한조선공사30년사』, 1968, 159쪽.

\* 2기의 805건은 선박수리와 육상공사를 합친 것임.

한편 대한조선공사에 있어서 한국전쟁은 선박 수리공사 급증과 같은 매출에 직결되는 실질적인 특수 외에, 피해를 입은 전함과 수송선박을 수리하는 모습 속에서 국가 중요산업시설로서의 동 공사의 위상을 선명하게 각인시키는 ‘무형의 전시특수’가 있었다. 우선 UN군 함정수리에 전력을 다하여 근작전면에서 직접 공헌하였던 것을 들 수 있다. 특히 1952년 5월에는 미해군함정 62호함의 매우 어려운 수리를 정해진 기한 내에 시공·완료하였다고 미태평양함대사령관으로부터 감사장을 수여받기도 하였다.<sup>23)</sup> 다음으로 1952년 10월 교통부가 공식 발표한 ‘제1차 계획조선’이다. 정부가 직접 대량의 선박을 건조하겠다는 것으로, 그 건조임무를 수행하는 중심에 대한조선공사가 있었다.<sup>24)</sup> 전시

23) 대한조선공사, 앞의 책, 100쪽.

24) 대한조선공사는 계획조선에 의해 건조·수리되는 선박의 엔진 제작을 전담하였다(『민중신보』 1952.10.8.). 1952년 11월 재무부는 대한조선공사에 시설보수 및 자재도입비로 긴급하게 100억 원을 정부보증 용자할 계획을 추진 중이라고 하였는데, 계획조선 추진의 연결 선상에 있는 조치라고 볼 수 있다(『경향신문』 1952.11.1.).

임에도 불구하고 정부가 대규모 계획조선을 발표한 배경에는 한국전쟁에 필요한 군수물자를 수송한다는 이유로 일본 선박이 UN군의 위탁을 받아 대규모로 한일항로는 물론 국내 연안항로까지 취항했기 때문이다. 정부는 1952년 9월 UN군과 일본선을 배제하기 위한 협상에 들어갔는데, 계획조선의 발표는 일본선을 배제한 이후 대체할 선박을 확보하기 위한 것이었다.<sup>25)</sup>

1951년경부터는 ‘침몰선 인양·수리사업’도 재개되어, 공사 설립이 전부터 진행하던 다이야마루(大治丸)의 수리가 완료되어 3월 15일 준공식이 거행되었다. 준공식에는 이승만대통령과 국무총리 등 정부 각료 대부분이 참석하였고, 대통령이 직접 훈시하였을 정도로 성대하게 거행되었다. 동 선박은 기존 일본 이름을 버리고 한양호(漢陽號)라고 명명되어 대한해운공사에 인도되었다.<sup>26)</sup> 곧이어 5월부터는 태평양전쟁기 폭격을 맞아 목포항에 침몰되어 있던 3800톤급 프루토(pluto)호의 인양·수리에 착수하였다.

1952년 4월에는 ‘대한조선공사감독규정’이 대통령령 제626호로 공포되었다. 대한조선공사법에 의해 사실상 교통부장관이 경영과 관련된 전반의 최종 결정과 감독 권한을 가진 동 공사의 국가 경영 시스템이 이로써 제도적으로 완비되었다고 할 수 있다. 아울러 같은 해 10월에는 기술인력 양성의 토대도 마련하였다. 즉 전쟁 전부터 추진하던 기술양성소가 문교부의 인가를 얻어 애초 계획보다 확대된 형태로 ‘대한조선고등기술학교’라는 이름으로 정식 설립되었기 때문이다. 2년 과정의 조선과와 조기과(造機科)에 각 50명씩 100명이 정원이었다. 1954년도에 조선, 조기 각 25명씩의 졸업자를 배출했고, 같은 해에는 고등기술학교와 별도로 초급기술학교인 ‘대한조선기술학교’를 개설하였다. 이들 기술

25) 1952년 10월 교통부 제1차 계획조선과 관련해서는 裋錫滿, 앞의 책, 184쪽 참조.  
26) 『부산일보』 1951.3.17.

학교는 1961년 5월 폐교될 때까지 245명의 조선 인력을 배출했다.<sup>27)</sup>

## 2. 전시인플레이션과 경영난

한국전쟁은 대한조선공사에게 작업량 급증과 국가 중요산업시설로서의 위상 강화라는 유·무형의 전시특수를 가져다주었지만, 한편으로는 정반대의 어려움도 직면하게 하였다. 우선 지적할 수 있는 것은 전쟁 발발 직후의 기존 사업 중단과 같은 몇 개월간의 혼란이 있었고, 전쟁협조를 명목으로 공장 부지의 일부를 징발당한 것 등을 들 수 있다. 공장 부지의 징발은 UN군의 요청에 의한 것이었다.<sup>28)</sup>

그러나 한국전쟁으로 대한조선공사가 직면한 가장 큰 어려움은 상상을 초월한 전시인플레이션과 이로 인한 자금난이었다. 전쟁으로 급등을 지속했던 물가는 막대한 기자재 조달비와 대규모 노동력 동원에 따른 인건비 등의 압력이 큰 조선산업에 있어서 치명적인 악재였다.<sup>29)</sup> 여기에 더하여 거대 구조물인 선박의 특징상 자금지전도 느렸기 때문에 전

27) 신원철, 『기업내부노동시장의 형성과 전개: 한국 조선산업에 관한 사례연구』, 서울대학교 박사학위논문, 2001, 115~116쪽; 1960년대 대한조선공사의 양성소 운영은 1961년 10월 설치된 ‘대한조선공사 부설 실업기술원양성소’로 계승되었다. 동 양성소는 1950년대에 고등기술과 초급기술로 나누어 운영되던 사내양성소를 통합·계승한 것이라고 할 수 있다. 대한조선공사 부설 기술·기능공 양성소는 1차적으로 동 공사가 필요한 기술·기능 인력을 조달하기 위한 것이었지만, 1970년대 현대중공업이 필두로 하는 대규모 조선소가 신설되어 사내 양성소가 설립될 때까지, 국내 조선산업 전체가 필요로 하는 인력을 조달하는 창구의 역할을 했다. 조선산업에서 공기업 대한조선공사가 갖는 특별한 위상을 볼 수 있는 측면이다. 이러한 특별한 위상으로 인해 세간에서 대한조선공사를 ‘조선사관학교’라고 부르기도 하였다.

28) 대한조선공사, 앞의 책, 91쪽.

29) 임금문제와 관련한 노사 간의 긴장관계는 아직 전쟁 중이었던 1953년 5월 조합원 570명으로 하는 대한조선공사노동조합의 정식 설립을 결과하였다. 이후 ‘조공 노조’는 권위주의 정권시절 한국 노동운동을 선도하는 대표적 ‘강성 노조’로 자리 잡게 된다. 관련해서는 남화숙, 『배 만들기, 나라 만들기: 박정희 시대의 민주노조운동과 대한조선공사』, 후마니타스, 2014 참조.

시인플레이션은 대한조선공사의 경영에 큰 부담이 되었다. 물론 일감이 많아서 공사비가 많이 들어오면 인플레이션의 압력을 어느 정도 커버할 수 있었겠지만, 한국전쟁기 대한조선공사는 그런 상황이 아니었다.

기본적으로 선박 건조용 3천 톤급 선대 3기와 500톤급 선대 2기, 그리고 수리용 독 7500톤급 1기, 2000톤급 1기를 가지고 연간 2만 톤의 선박 건조와 30만 톤의 수리능력을 보유한 상황에서, 이들 시설을 정상 가동하기 위한 일감 확보가 만만한 일이 아니었다. 특히 신조선 능력 2만 톤의 경우 보유한 선대 5기를 연간 2회 전환한다는 의미로, 3000천 톤급 선박 6척과 500톤 급 선박 4척을 건조해야 가능한 것이었으나, <표 1>에서 보듯이 공사 출범 후 한국전쟁기간동안 대한조선공사가 건조한 선박은 1951년 해군이 발주한 공작선(工作船) 150톤급 1척을 건조한 것이 전부였다.<sup>30)</sup> 신조선 설비가 사실상 가동 중지 상태에 있었고, 막대한 시설유지비만 들어가는 상황이었다. 선박 수리의 경우 전시특수에 힘입어 호황을 구가하였고, 경영 개선에 도움이 되었지만, 앞서 언급했듯이 1년 남짓한 짧은 기간 동안의 일이었고, 수리 대금의 회수가 제대로 되지 않고 장기 체불되는 상황까지 일어나고 있었다.<sup>31)</sup>

대한조선공사가 일감이 없었던 가장 큰 이유는 새로운 선박 건조를 활발하게 발주할 만큼 국내 해운업이 성숙해 있지 않았고, 이런 상황에서 그나마의 필요 선박도 미국과 일본 등 외국 중고선박의 도입으로 충당되고 있었기 때문이다. 설사 국내 해운사에서 신규로 선박을 발주한다고 하더라도 이미 세계적인 조선 강국으로 복귀한 일본 등 선진 조선 국가와의 경쟁력에서 상대가 되지 않았다.<sup>32)</sup>

30) 대한조선공사, 앞의 책, 96쪽.

31) “대한해운공사의 선박수리비 4,000만 원의 회수가 1년이 경과하였어도 가망이 없었으므로 더 한층 자금난이 심하여졌고…” 대한조선공사, 위의 책, 118쪽.

32) “생산 단가가 외국에 비하여 톤당 10만 원이나 높은 데서 오는 발주 전무는 공사의 장래를 위태롭게 하는 요인이 되고 있었다.” 대한조선공사, 위의 책, 118쪽.

대한조선공사도 일찍부터 이런 상황을 인식하고 있었고, 그 대안으로 추진한 사업이 국내 연안에 침몰·좌초되어 있는 대형선들을 인양하여 수리하여 판매하는 것이었다.<sup>33)</sup> 당시 대한조선공사에서 기술자로 근무했던 윤중근(尹鍾根)의 다음과 같은 회고는 침몰선 인양·수리사업에 대한 동 공사의 의도를 잘 대변하고 있다.

“造公(대한조선공사·필자 주)은 그 당시 영업방침의 하나로 2차 대전 중에 한국 수역 일대에 침몰되어 있는 약 10만 톤 정도의 鋼材 중량으로 추산되는 많은 배들을 인양하여 부업적 수익을 올려보겠다고 해난구조부라는 기구를 준비하였다. 당시에는 신조선 건조나 수리선 공사 등의 정상적인 조선소 운영으로는 효과적인 경영유지가 절망적이기 때문에 이런 방법으로라도 수익을 올려보자는 생각에서 온 것 같았다.”<sup>34)</sup>

대한조선공사는 2200톤 급 한양호를 수리하여 1951년 3월 대통령까지 참석한 성대한 준공식과 함께 대한해운공사에 인도하였고, 곧바로 이어서 3,800톤 급 프르토토호를 인양하여 수리에 착수하였다. 그러나 침몰선 인양·수리사업은 대한조선공사 경영난 타개에 큰 도움이 되지 못했다. 생각보다 많은 시간을 요하는 일이었고, 필요한 자금 마련도 여의치 않았기 때문이다. 프르토토호의 경우 1951년 5월 사업을 시작하였으나, 인양하여 대한조선공사 수리용 독에 들여놓은 것은 1952년 3월로 10개월이 걸렸다. 그리고 여기에 들어간 경비만 동 공사 자본금의 2배가 넘는 7억 원이 들었다. 본격적인 수리에 필요한 자금도 1차로 20억 원이 상정되었다. 이 자금은 정부 재정융자로 조달이 추진되었는데, 재

33) 태평양전쟁 당시 국내 연안에서 침몰된 대형 선박은 1952년 현재도 34척 46,000톤에 이르렀다(『경향신문』 1952.1.13.).

34) 尹鍾根, 앞의 책, 21쪽.

무부와 한국은행을 거치는 심의와 국회동의를 받아내는데, 다시 1년 가 가까운 시간이 걸렸다. 1953년에 들어가서야 수리공사에 착수할 수 있었던 것이다. 이렇게 시일이 오래 걸린 이유는 건조된 지 30년이 넘은 낡은 선박을 총 경비 70억 원으로 예상되는 막대한 경비를 들여 수리하는 것이 효율적인 것인가에 대해서 정부 내에서도 여러 가지 의견이 있었을 뿐만 아니라 국회의 동의안 처리과정에서도 논란이 되었기 때문이었다.<sup>35)</sup> 1차 수리자금을 우여곡절 끝에 조달할 수 있었으나 프르토히 수리는 결국 완성되지 못하고 실패로 끝났다. 추가 경비의 조달이 성사되지 못했기 때문이었다.<sup>36)</sup>

한국전쟁기의 살인적 인플레이션 하에서 일감 부족에 따른 조선소가동 부진은 운영자금 고갈로 이어졌고, 결국 경영난으로 직결되었다. 대한조선공사는 운영자금 부족 문제를 타개하기 위해 정부에 대해 보조금을 요청했지만 받아들여지지 않았다. 급격한 전시인플레이션에 대항한 통화팽창 저지의 긴축재정에 따라, 정부 입장에서도 국영기업에 대규모 보조금을 공급할 여력이 없었기 때문이다. 결국 전시특수로 선박 수리사업 부문에서 호황이었던 1951년이었음에도 불구하고 대한조선공사는 기구 축소와 감원을 단행할 수밖에 없었다.<sup>37)</sup>

급속한 전시인플레이션과 일감 부족으로 운영자금이 고갈되고, 이것이 경영난으로 직결되는 상황에서 대한조선공사는 그 타개책으로 대규모 증자를 추진하였다. 1952년 7월 대외적으로 알려진 증자계획은 기존 3억 원의 자본금을 100억 원(신화폐 1억 환)으로 대폭 늘리고, 그 돈으로 시설확충과 운영자금을 충당하는 것이었다.<sup>38)</sup> 사실 증자안 제출은

35) 국회에서는 원래 포르투갈 선적인 것에 따른 소유권 문제가 남아있고, 대한조선공사의 용자금 상황에 대한 회의적 시각, 수리와 관련한 설계 등 기술적 측면의 문제제기 등으로 통과가 지연되었다(『동아일보』 1952.11.5.).

36) 尹鍾根, 앞의 책, 24쪽.

37) 1951년 896명이었던 종업원 수는 1952년 779명으로 117명이 축소되었다(대한조선공사, 앞의 책, 96쪽).

좋은 타이밍에 이루어진 것이었다. 전쟁물자, 구호물자의 긴급 수송을 명목으로 UN 깃발을 달고 국내 연안의 소규모 항구까지 누비는 일본선박의 퇴출을 목적으로 이를 대체할 선박의 양산을 위한 계획조선이 정부 차원에서 급하게 추진되던 시기였기 때문이다. 계획조선의 원활한 수행을 위해 그 핵심 조선소인 대한조선공사의 정상가동을 위한 국가의 대규모 지원이 필요하다는 주장이 강력한 명분을 가질 수 있는 시점이었다. 대한조선공사의 입장에서는 고갈된 운영자금 지원 명목의 정부 보조금, 정부보증 용자, 침몰선 인양사업 경비 조달 등이 전시 인플레이션에 따른 초긴축재정, 정부 재정투융자의 지원 효율성 재고 등과 같은 이유로 번번이 발목이 잡히는 상황을 일거에 반전시킬 수 있는 절호의 기회이기도 했다. 교통부는 정부 심의과정에서 증자의 필요성에 대해 다음과 같이 보고하였다.

“대한조선공사가 보유하고 있는 기존 시설을 보수 확장하고, 종래 외국에 의존하고 있던 기계 및 의장품을 제작하여, **정부시책에 의한 신조선계획을 실시하려는 목적**으로 자본금 및 정부 출자의 증액을 하려는 것이다.”<sup>39)</sup>

인용문 중 ‘정부시책에 의한 신조선계획’은 위에서 언급한 일본선박 대체 목적의 계획조선을 의미한다. 대한조선공사의 증자는 1953년 5월 국회의 승인을 거쳐, 원안대로 실현되었다. 100억 원 중 정부는 그 80%에 달하는 80억 원(신화폐 8천만 환)을 출자하였다.<sup>40)</sup> 그러나 이후에도 대한조선공사의 경영은 좋아지지 않았다. 오히려 그간 경영을 지탱해왔던 전함과 군수물자 수송선박의 수리와 관련한 전시특수가 급속히 사라

38) 『경향신문』 1952.7.26.

39) 법제처, 『심의경과표』, 국가기록원, 1953.

40) 법제처, 『대한조선공사법 중 개정법률 공포의 건』, 국가기록원, 1953.

지면서 동 공사의 경영난은 보다 악화되는 상황에 놓이게 되었다. 증자로 들어온 자금은 경영난과 전시인플레이션 속에 늘어나는 운영자금으로 충당되어 짧은 기간에 대부분 소진되었다. 그나마 증자가 실현되어 국영기업 대한조선공사가 파산하는 것을 막을 수 있었다고 보는 것이 보다 정확할 것이다.

#### IV. 국가 경영의 한계

일제가 남긴 ‘조선중공업’이라는 조선소를 토대로 사실상 국가가 교통부를 통해 직접 경영하는 형태의 대한조선공사 출범은 국가 주도로 조선산업을 강력히 성장시켜 국내 필요 선박의 수입대체를 달성하겠다는 것이었다. 특히 대한조선공사가 원양해운을 담당할 대형 화물선들을 건조를 하고, 이 선박들을 원조물자 수송 등에 투입하여 외화를 절약하겠다는 정부의 강력한 의지 천명이었다. 그러나 일본인이 철수하면서 경영, 자본, 기술이 사라지고 약간의 조선인 기술자와 숙련공을 제외하면 사실상 시설만이 남아있는 상황에서 막대한 유지비가 들어가는 거대 조선소를 정상가동하고 이를 통해 수입대체의 목적을 달성한다는 것은 현실적으로 쉬운 문제가 아니었다.

정부는 대한조선공사로 대표되는 한국 조선산업이 가진 어려움을 국가 경영이라는 방법으로 해결할 수 있을 것으로 보았던 것 같다. 거대 중공업회사를 감당할 민간자본이 존재하지 않는 상황에서 저생산성과 협소한 시장, 기자재 부족과 수입의존 등 구조적 불리함이 산재한 조선산업을 빠르게 성장시켜 외국에서 수입되는 중고선과의 경쟁력에서 우위를 점하고, 이를 통해 수입대체와 외화절약을 달성할 방법은 조선소의 국영과 이를 통한 국가의 강력한 정책적 지원 밖에 성공 방법이 없다

고 판단한 것이라 할 수 있다. 정부는 여기서 한걸음 더 나아가 대한조선공사와 함께 일제시기 조선우선주식회사로 해운업에서 동일한 위상을 가졌던 대한해운공사를 동시에 국영회사로 출범시킴으로써 선박의 공급과 수요를 모두 국가의 직접 경영 하에 두었다. 정부의 선박 수입대체 의지를 보다 강하게 읽을 수 있는 대목이다.

그러나 정부는 ‘초심’의 의지만으로 대한조선공사의 실제 경영에서 직면한 여러 가지 어려움을 손쉽게 극복하기 어려웠다는 것을 초창기 경영에서 뼈저리게 학습해야 했다. 우선 기업의 국가 경영이 가져오는 ‘관료주의’의 경직성과 기동성 저하의 단점을 단순히 민간인 기업가를 대통령이 직접 임명하는 형식을 통해 사장에 얹히는 것만으로 해소할 수 없다는 것을 깨닫는 데는 그리 오랜 시간이 걸리지 않았다.

그러나 무엇보다 큰 문제는 대한조선공사의 정상화, 나아가서는 조선산업 육성에 필요한 일관된 정책 기조를 유지하지 못했다는 점이다. 대한해운공사도 국영화하여 대한조선공사와 동일하게 교통부 산하에 둬으로써 선박의 수요·공급을 직접 관장했으나 조선과 해운 정책은 대립되고 모순적이었다. 그리고 미처 예상하지 못한 변수들의 등장은 이런 모순을 심화시켰다. 특히 한국전쟁은 전혀 예상하지 못했던 강력한 돌발 변수였다.

## 1. 일찍 드러난 국영기업의 폐단

대한조선공사 설립 당시 정부는 이전 교통부 직영체제의 부산조선창시철의 경험을 바탕으로 국영기업의 단점을 보완하기 위해 민간의 자주적 기업정신을 적극 받아들인다고 천명하였지만, 앞서 살펴보았듯이 최종적으로 탄생한 대한조선공사의 모습은 단지 민간기업인을 실권 없는 사장으로 앉힌 정도의 전형적인 국영회사였다. 그러나 그 인물마저도

설립취지서에 적힌 대로, ‘민간의 자주적 기업정신’을 가진 인물은 아니었고, 이승만정권과 유착한 정상(政商)으로 결국 중석불사건으로 퇴임하게 된다.

따라서 국영기업의 단점, 다시 말해 지나친 정부 규제와 간섭에 따른 조직의 경직성, 관료주의의 배양과 이에 따른 경영전략 수립과 실행과정의 기동성 약화 등은 대한조선공사 초기 경영부터 나타났다. 경영과 관련된 거의 대부분의 권한이 사실상 교통부장관에게 있었고, 긴급한 운영자금 조달조차도 ‘교통부→재무부·한국은행→국회’로 이어지는 긴 승인 절차를 거쳐야 하는 상황이 결과한 것이었다.

이런 점은 정부도 인정할 수밖에 없었다. 대한조선공사감독규정이 공포된 불과 4개월 뒤인 1952년 8월 정부는 동 규정을 개정하였다. 개정 목적은 대한조선공사 운영에 ‘기동성을 부여하기 위하여’ 감독 규정 중 경영권과 관련되는 정부의 인가 사항 등을 완화하려는 조치였다. 동 개정건은 1952년 9월 대통령의 재가를 받아 공포되었다.<sup>41)</sup> 그러나 이 정도로 국영기업으로서 가지는 단점이 근본적으로 개선되지는 않았다. 정부의 자세 또한 그런 의지가 있는지 의심스러울 정도였다. 이것은 감독 규정 개정 이후에 벌어진 다음의 두 가지 사례에서 잘 나타난다.

1952년 12월 『동아일보』는 대한조선공사 및 대한해운공사의 ‘이중 감독 폐단’을 지적하는 기사를 실었다. 1951년 10월 ‘정부소유 주권에 대한 권리 행사에 관한 건’에 의거하여 그간 교통부가 행사하던 양 공사에 대한 주주로서의 권한이 재무부로 이관되면서 경영에 막대한 지장을 초래하고 있다는 것이었다. 즉 경영전반에 대한 운영감독권을 가진 교통부와 80%의 지분을 가진 절대주주인 재무부가 경영 사항이나 인사권과 관련하여 의견이 맞지 않을 경우 양 공사의 경영 전반에 문제가 생길 것이라는 것이었다. 실제로 교통부는 동일한 이유를 근거로 재무부에

41) 법제처, 『대한조선공사 감독규정 중 개정안 공포의 건』, 국가기록원, 1952.

주주권을 다시 교통부로 이양해 줄 것을 요구할 것이며, 그 직접적인 계기가 대한해운공사 주총에서 결정된 경영진 개선 문제에 대해 재무부와 의견대립이 있다는 점도 지적하였다.<sup>42)</sup> 그러나 재무부가 정부출자 지분에 대해 주주로서의 권리를 행사함으로써 국영기업이 이중 감독을 받게 되는 구조는 이후에도 전혀 해결되지 않았다.<sup>43)</sup>

다음은 대한조선공사 사장의 교체이다. 한국전쟁기에만 2번의 사장 교체가 단행되었는데, 애초 취지대로 민간의 자주적 기업정신을 국영기업에 불어넣는 인물과는 거리가 먼 정치인과 관료가 대통령의 임명장을 받았다.<sup>44)</sup> ‘반관반민 국책적 특수회사’의 상징적 존재였던 초대 사장 이연재가 이승만정권 최대 정치스캔들 중 하나인 ‘중석불사건’ 사건에 연루된 것을 계기로 1952년 12월 사임하였고, 새롭게 신입사장으로 임명된 2대 사장 신성모(申性模)는 영국에서 해양대학을 졸업하고 상선회사 선장을 한 1세대 해기사였지만, 1948년 귀국 이후로는 줄곧 이승만의 최측근으로 정치인의 길을 걸었던 인물이었다. 그는 대한조선공사 사장을 맡기 몇 개월 전에는 주일대표로 일본에 있었고, 한 달 전에는 정부가 선박행정 통일 및 선원기술진 양성 및 확보를 목적으로 신설한 해사위원회 위원장에 취임한 상황이었다. 대한조선공사가 정부 계획조선 실시 분위기 속에 대규모 증자를 통해 경영 국면의 전환을 모색하던 중요한 시기였지만, 그는 1년의 임기도 채우지 못하고 퇴임하였다. 이

42) 『동아일보』 1952.12.16.

43) 1955년 조선과 해운 등 해사 관련 업무를 전담하는 기구로 신설된 해무청은 1961년 시점에서도 대한조선공사와 대한해운공사의 감독권을 둘러싸고 여전히 재무부와 대립하고 있었다(『경향신문』 1961.3.19.).

44) 1952년 9월 당시 교통부장관이었던 김석관(金錫寬)은 ‘지난 2년 동안의 전쟁 중 조선 계획은 어찌할 도리가 없었으나 지금부터는 계획을 세워 강력히 추진시켜줄 것이며, 현재 곧 폐선 해야 하는 노후 선박이 많기 때문에 조선 문제는 긴급한 바가 있어 국책회사인 대한조선공사 사장도 전임(專任) 사장을 두도록 고려 중’(『경향신문』 1952.9.17.)이라고 하였지만, 실제 벌어진 현실과 비교하면 거의 허언에 가까운 것이었다.

어서 사장에 임명된 유완창(兪莞昌) 역시 대학교수 출신으로 신한공사 총재, 토지행정처장 등을 역임한 관료였다. 이후에도 여러 명이 사장 자리를 거쳐 갔지만 자주적 기업정신을 불어넣을 만한 민간기업인이 임명된 예는 없었다. 오히려 이러한 정치인이나 관료들을 중심으로 빈번하게 이루어진 사장 교체는 이들이 들어올 때마다 추종하는 심복들을 대거 같이 데리고 와서 회사 요직에 임명하여 경영과 인사문제, 사내 질서와 풍기를 그르치게 하는 예가 많았다고 한다.<sup>45)</sup> 결국 초창기부터 드러난 대한조선공사의 국영기업으로서의 폐단이 이후에도 낙하산 인사와 이로 인한 조직의 비대화, 방만 경영 등 개선되기 커녕 오히려 악화되고 있는 상황이었다.

## 2. 조선과 해운정책의 괴리

대한조선공사와 대한해운공사를 교통부가 일원적으로 통제·감독하고, 경영 전반에 대해 직접적인 권한을 행사하는 상황이었음에도 불구하고, 한국전쟁기 정부의 조선과 해운 정책은 유기적으로 연결되어 상호 시너지 효과를 발생시키지 못하고 있었다. 사실 대부분의 자본을 정부가 출자하는 대한조선공사와 대한해운공사의 출범 의미는 간단히 말하면 대한조선공사가 건조한 선박을 대한해운공사가 인도받아 운영하며, 이를 통해 필요한 물자를 수송한다는 것이었다. 국가 기간산업인 조선과 해운의 발전이라는 궁극적 목표와 함께 당면한 현실로서 외국 중고선 도입 차단과 자국선에 의한 수송을 통해 선박도입비와 화물운송료로 나가는 막대한 외화를 절약하겠다는 포석이다.

그러나 이러한 정부 목표를 달성하기 위해서는 최소한 근본적인 다음의 문제를 해결해야 했다. 대한해운공사가 대한조선공사에서 선박을

45) 尹鍾根, 앞의 책, 38~39쪽.

건조할 경우 외국에서 선박을 건조하거나 중고선을 도입하는 것 보다 비싼 가격을 지불해야 한다는 현실 상황에 대한 대책이 필요했다는 것이다. 결국은 여기서 발생하는 대한해운공사의 손실을 정부가 보전해 줘야 한다는 것인데, 한국전쟁기는 물론 1950년대 내내 이런 정책은 실현되지 못했다. 정부는 오히려 대한해운공사가 필요한 선박의 대부분을 외국중고선 도입으로 충당하였다. 결국 최대 3000톤급 선박을 건조할 수 있는 대한조선공사의 선대들은 1950년대 사실상 가동 중지 상태에 있었고, 경영난의 주요 원인으로 작용하였다. 대한조선공사는 당연히 불만을 가질 수밖에 없었고 수시로 건조 가능한 선박은 수입하지 말고 동 공사에 건조를 맡기라고 주장했지만 관련한 정책적 조치는 이루어지지 않았다. 대한조선공사가 침몰선 프르토히를 인양하여 수리를 위한 경비 20억 원 조달을 위해 노력하고 있던 1952년 9월의 시점에서도 대한해운공사는 보란 듯이 총 283만 달러를 들여 2척의 외국 중고화물선을 도입하였다. 그것도 이승만대통령이 직접 관장했다는 정부 보유 외화를 사용한 것이었다. 대한조선공사의 프르토히 수리 경비의 용자가 지연되는 상황에서 거액의 외화를 들여 대한해운공사가 선박을 도입하자 여론조차도 ‘프르토히는 대한조선공사 독 안에서 고철화되고 있는 상황에서 당국의 무능·무책’이라고 비난하였다.<sup>46)</sup> 그러나 1953년에도 정부의 외국 중고 화물선 도입은 멈추지 않고 보다 확대되었다. 7200톤급 대형화물선을 필두 총 7척, 3만5,000톤의 선박을 도입하여 대한해운공사가 운영하도록 하였다. 이 역시 모두 정부 보유외화를 사용한 것으로 앞선 1952년 도입 화물선 2척을 합하면 1,000만 달러 이상의 외화가 사용된 것으로 추정되었다.<sup>47)</sup>

46) 2척의 화물선은 4000톤급 미국 선박으로 제2차 세계대전 당시 전시표준선(戰時標準船)으로 만들어진 것이다. 부산호로 명명된 선박이 150만 달러, 마산호로 명명된 선박이 133만 달러였다(『동아일보』 1952.9.1.).

47) 1952년부터 1953년에 걸친 대량의 대형 화물선을 미국에서 도입한 것은 주무부처인

대한조선공사와 대한해운공사의 주무부처가 교통부로 동일함에도 불구하고 조선과 해운 정책의 괴리는 언제나 ‘시급성’이라는 명분에 의한 것이었다. 한국전쟁으로 인한 ‘전시’라는 시대 분위기는 이런 명분을 보다 강화했다. 예를 들어 중소조선소들 생존의 사활이 달린 어선 건조와 관련해서 정부는 1951년 초 어선 30~40척을 일본에서 도입하는 것을 추진하였다. 그 이유는 ‘금년 어업의 성패가 걸린 긴급한 문제’라는 것이었다.<sup>48)</sup> 물론 한국전쟁의 돌발적 상황이 있었다고 하지만, 임시수도인 부산은 부산항을 중심으로 중소조선소의 전국 최대 밀집지역이기도 하였고, 당연히 전쟁피해 없이 시설을 온존시키고 있었다. 그리고 전쟁 이후에도 장기간 일본으로부터의 어선 도입이 지속되었다는 점에서 이러한 ‘시급성’은 현실을 반영한다고 보기 어려웠다.

정부의 조선정책과 해운정책이 전혀 유기적으로 조화를 이루지 못했다는 것은 선박 수리 및 검사와 관련해서 보다 여실히 드러난다. 선박 수리는 앞서 보았듯이 대한조선공사가 정상 가동과 관련하여 가장 희망을 걸었던 사업 부문이었다. 설비도 최대 7500톤 급 선박을 수리할 수 있는 독까지 보유하고 있어서 당시 연근해를 다니는 거의 모든 선박의 ‘입겨 수리’가 가능한 수준이었다. 그 중에서도 특히 대형 화물선의 수리 물량은 대한조선공사의 입장에서는 생존을 위해 꼭 확보해야 하는 일감이었다. 그러나 당시 해운업계는 대한조선공사에서의 선박 수리 및 검사를 회피하고 가급적이면 일본에 가서 수리하기를 희망하였다. 이것은 국영기업 대한해운공사 조차 같은 입장이었다. 가장 큰 이유는 대한

---

교통부의 계획에 의한 것이 아닌 이승만대통령의 직접 지시에 의한 것으로 알려졌다. 대통령 부인 프란체스카(Rhee Francesca)가 알선에 깊이 관여했고, 당시 샌프란시스코 주재 총영사인 주영한(朱榮翰)이 실무를 담당했다고 한다. 시세에 비해 비싸게 선박을 도입하는 것이라고 하여 반대 입장을 피력했던 대한해운공사 사장 김용주(金龍周)가 퇴임하는 계기로도 작용하였다. 관련해서는 최재수, 「이승만 대통령의 해양정책 개관」, 『해양한국』 428, 2009 참조.

48) 대통령비서실, 「어선도입 촉진에 관한 건」, 국가기록원, 1951.

조선공사의 기술력에 대한 불신 때문이었고, 정부 정책은 이 문제를 불식시키지 못했다. 대표적인 사례로 고려호(高麗號) 수리 문제를 들 수 있다.

고려호는 1938년 미쓰비시중공업(三菱重工業)이 건조한 6800톤급 화물선 가즈우라마루(和浦丸)로 1만 톤의 화물을 적재할 수 있는 대형 화물선이었다. 태평양전쟁 발발과 함께 일본군에 징발되어 수송선으로 사용되다가 해방 직전 부산항에서 기뢰와 접촉, 선체가 대파되어 좌초된 상태로 방치되어 있었다. 고려호는 한국해운사에서 잘 알려져 있듯이 1947년 극동해운을 설립한 남궁련(南宮鍊)에 의해 수리되어 1952년 최초로 미주항로에 취항한 원양 화물선이다. 문제는 남궁련이 동 선박을 일본에서 수리하려고 한 것이 발단이었다. 1950년 4월 9일 고려호를 일본으로 끌고 가기 위해 서일본중공업(西日本重工業)의 예인선이 부산항에 들어오면서 그간의 정황이 세간에 알려지게 되었다. 대한조선공사는 동 공사가 자재, 기술, 설비의 우수성을 확보하고 있는 국책회사로 고려호의 수리가 크게 어렵지 않고, 수리비도 일본에서 하는 것 보다 저렴한데 막대한 돈을 들여 일본에서 수리할 이유가 없다고 강력히 반발하였다. 대한조선공사는 고려호를 일본에 보내 수리한다면 한국의 일대 치욕이고, 일본에 선박을 빼앗길 염려도 있다하고 하며 관계기관의 반성과 각성을 촉구하였다. 이에 대해 극동해운측은 일본에서 수리하려는 이유로 기술이 확실하고, 필요 자재가 풍부하며, 수리비용이 저렴할 뿐만 아니라 수리 기한도 짧게 걸린다고 주장하였다. 그러자 대한조선공사는 이러한 극동해운 측의 주장에 대해 다시 조목조목 반박했다. 우선 기술과 관련해서는 ECA원조를 통한 미국 기술지원단이 이미 들어와 있고<sup>49)</sup>, 여기에 더하여 고려호 수리와 관련해서는 특별히 동 공사의 전

49) 앞서 언급한 ‘한미조선기술원조협정’에 의해 대한조선공사에 파견된 미국 조선기술자들을 말한다.

신인 일제시기 조선중공업 초대 사장이자 도쿄대학(東京大學) 선박과를 나왔으며, 당시 일본선박회 최고고문인 아베(阿部)<sup>50)</sup>가 역시 도쿄대학을 나온 한국인 공학사와 함께 고려호의 설계도면을 가지고 곧 내한할 것이라고 하였다. 다음으로 수리기한은 종업원 진용이 강화되어 있고, 이들이 결사적인 각오를 하고 있어서 일본과 같은 6개월에 완료할 수 있고, 자재의 경우 미국기술지원단이 가져온 20만 달러로 부족분을 충분히 조달할 수 있다고 주장하였다. 수리 경비와 관련해서는 일본에서 수리할 경우 약 7억5,000만원이 들지만, 동 공사에서 할 경우 4억 원이면 가능하다고 주장하였다.<sup>51)</sup>

당시 여론은 국책회사의 체면, 국가경제적 측면, 그리고 실업자 구제책까지 거론하며 고려호를 대한조선공사에서 수리하는 것을 지지했지만, 결국 고려호는 극동해운 측 요구대로 일본에서 수리되어 1952년 돌아왔고, 미주항로에 취항했다. 선박 수리를 담당한 것은 일본강관(日本鋼管) 산하의 쓰루미(鶴見)조선소였다.<sup>52)</sup> 당초 6개월을 예상했던 공사기간이 2년 넘게 걸린 것은 극동해운이 공사비 70만 달러를 지불하지 못했기 때문이었다. 남궁련은 당시 주일대표부의 특명전권공사로 부임해있던 김용주(金龍周)를 움직여 이승만대통령에게 직소, 정부외화대부를 받아내어 수리비를 지불하였다고 한다.<sup>53)</sup>

고려호 수리문제는 정부가 전체 자본금의 80%를 출자하여 사실상 경영하는 대한조선공사 출범 직후에 벌어진 일로, 대한조선공사의 표현을 빌리자면 ‘한국의 일대 치욕’이 벌어진 것이었다. 그러나 이 문제에 대해 조선과 해운 모두를 관장하였으며 고려호 수리문제의 최종 결

50) 아베 고이치(阿部梧一)이며, 정확하게는 조선중공업 2대 사장이고, 도쿄대학 공학부 조선과를 졸업한 엔지니어 출신이기도 했다. 관련해서는 배석만, 앞의 책, 94~95쪽 참조.

51) 『산업신문』 1950.4.13.

52) 『경향신문』 1952.10.8.

53) 김용주, 『나의 회고록 雪風時代八十年』, 新紀元社, 1984, 204~205쪽.

정권도 갖고 있었던 교통부는 애매한 태도를 취했다. 즉 이연재 사장을 비롯한 대한조선공사 경영진과의 면담에서는 동 공사 측 주장에 동의하였고 -최소한 대한조선공사는 그렇게 믿고 있었다-, 극동해운 역시 고려호의 일본 수리를 교통부장관으로부터 허가받았다고 알고 있었다. 특히 이 같은 인식 아래 일본에서 예인선을 부른 극동해운은 상당히 당혹스러웠을 것이다. 고려호 예인을 위해 들어온 서일본중공업 대표도 같은 반응을 보였다.<sup>54)</sup> 결론적으로 보면 정부가 고려호의 일본 수리를 이미 허가한 상황에서 대한조선공사의 반발과 이로 인해 세간의 주목을 받게 되자 면피용 해프닝을 만든 것으로 해석하는 것이 사실에 가까울 것이다.

그러나 정부의 조선과 해운정책의 괴리는 이후에도 계속되었다. 1952년부터 1953년에 걸친 미국 중고화물선의 대량 도입에 대해서는 이미 언급하였지만, 1955년에는 정반대로 모든 선박 수리를 국내에서 하도록 강제하는 정부의 조치가 취해졌다. 외화의 국외유출 방지를 명목으로 단행된 동 조치에 대해서 이번에는 국영기업인 대한해운공사를 중심으로 한 해운업계가 반발하였다. 사실 선박수리 및 검사의 국내 시행을 둘러싼 대한조선공사와 대한해운공사의 대립은 이미 이전부터 전개되고 있었다. 여기에는 악연도 있었다. 고려호 수리 문제로 대립했던 극동해운 남궁련이 1954년 8월 대한해운공사 사장에 임명되었기 때문이다.<sup>55)</sup> 대한해운공사는 외국항로에 취항하는 모든 선박은 국제공인의 선급협회 인정 조선소에서 선박수리 및 검사를 진행해야 하나 대한조선공사의 경우 인정 조선소가 아니라는 이유로 부정적인 자세를 견지했다. 대한조선공사에서 수리를 할 경우 별도로 선급협회 인정 조선소에서 검사를 받아야 하는데, 비용은 물론 기간도 더 걸리게 되고,

54) 『산업신문』 1950.4.13.

55) 총무처, 『대한해운공사 사장 임면 상신』, 국가기록원. 1954.

이 기간 동안 외국항로 운항을 할 수 없게 됨으로써 그에 비례하여 해운을 통한 외화획득에도 막대한 손실이 발생한다는 논리였다. 아울러 대한조선공사의 시설낙후, 기술적 문제, 그리고 함정 수리도 병행하는 관계로 공사지연이 빈번하다는 것도 이유로 들었다. 이에 대해 대한조선공사는 시설개선과 이를 통한 국제선급협회 인증조선소가 되는 것도 곧 이루어질 것이며 국내 조선산업 육성의 관점에서선 선박 수리는 국내에서 이루어져야 한다고 주장하였다. 또 인증조선소가 될 때까지는 국제선급협회 심사관을 초빙하여 검사를 시행하면 된다는 논리도 전개하였다. 양측의 입장이 평행선을 달리는 상황에서 정부가 선박 수리를 국내에서 하도록 하는 조치를 갑자기 단행하면서 논란을 보다 가중시켰던 것이다.<sup>56)</sup>

## V. 맺음말

1948년 단정으로 수립된 제1공화국 정부가 조선산업 육성을 위해 선택한 길은 일본이 남긴 조선중공업 시설을 토대로 한 국영기업의 설립이었다. 이것은 정부의 유일한 선택지였을 수 있다. 1950년의 시점에서 면방직회사들처럼 시장성이 명확하지 않았음에 비하여 막대한 자금 투자가 필요한 거대 중공업 회사를 안정적으로 경영할 만큼 자금력을 가진 민간 기업가가 없었기 때문이다.

조선중공업 국영은 1950년 1월 대한조선공사의 출범으로 현실화되었다. 정부는 동 공사의 성격을 국영기업의 단점을 보완한다는 의미에

56) 선박 수리 및 검사를 둘러싼 조선과 해운업계의 갈등 문제는 『동아일보』가 「해운발전과 선박수리」라는 제목으로 1955년 12월 18일부터 20일까지 3회에 걸쳐 연재한 기사 참조.

서 민간기업의 경영적 요소를 가미한 반관반민의 국책적 특수회사로 규정하였다. 여기에는 교통부 산하 부산조선창 시절의 경험에 대한 학습이 반영되었고 이것은 대한조선공사 출범 취지문에 명기되었다.

그러나 결론적으로 국영기업 대한조선공사의 실험은 정부가 기대한 만큼의 성과를 내지 못했다. 이런 결과는 다양한 측면의 요인들이 결합하여 만들어 낸 것이었다. 먼저 국영기업의 단점을 보완하는 반관반민의 경영체제가 형식적인 것에 불과했기 때문에 대한조선공사는 사실상 전형적인 국영기업이었다. 국영기업이 가지는 관료주의적 경직성은 출범 초기부터 나타났고, 정부는 이를 해소하기 위해 서둘러 관련 감독규정을 개정해야 했다. 그러나 문제는 해소되지 않았고 시간이 갈수록 심각해졌다. 경영 전반에 대한 정부의 간섭은 교통부와 재무부의 이중 감독에서 보듯이 오히려 보다 복잡해졌다. ‘반민’을 상징하는 민간기업인의 사장 임명은 어느새 정치인과 관료 임명으로 바뀌었다. 그나마 한국전쟁기에만 2번의 사장 교체가 있을 정도로 빈번했고, 이들이 관련 인물들을 대거 끌고 들어왔기 때문에 회사 조직은 방만해지고 전횡이 자행되었다. 출범 몇 년이 지나지 않은 사이에 국영기업의 폐단을 그대로 보여준 것이었다.

한국전쟁은 대한조선공사의 경영에 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 가져다주었다. 그러나 엄밀하게 보면 부정적으로 작용한 측면이 컸다. 부산항으로 몰려드는 선박의 수리·정비 수요라는 전시 특수는 경영난을 해소하는데 도움이 되었다. 대한조선공사의 국가기간산업으로서의 위상도 보다 강화되었고, UN군의 수송선으로 들어온 일본선박 대체를 위한 계획조선의 중심 조선소로 규정되면서 염원하던 대규모 증자의 실현을 보게 되었다. 반면 급격한 전시인플레이션은 경영난을 가중시켰다. 전시 특수는 불과 1년 남짓의 짧은 기간이었지만, 인플레이션은 오랜 기간 지속되었기 때문이다. 경영난 해소와 정상가동을 위해

서는 정부의 적극적 재정투용자가 필요했지만, 전시인플레이션에 따른 통화팽창 저지가 우선인 상황에서 초긴축재정 기조로 인해 번번이 좌절을 겪어야했다. 고갈된 운영자금 충당을 위한 정부보조금 요청, 프르토호 수리비용 용자 등의 실패가 대표적 사례이다. 대한조선공사는 전시 특수가 정점이었던 1951년에도 기구 축소와 감원을 단행할 수밖에 없었다.

조선산업 관련 정부 정책은 일관된 기조를 유지하지 못했고, 한국전쟁은 이것을 심화시켰다. 정부가 대한조선공사의 국영을 통해 궁극적으로 추구한 목적은 국내 필요선박의 수입대체와 이를 통한 외화절약이었다. 따라서 선박을 공급하는 조선과 수요처인 해운 관련 정책은 유기적으로 연관되고 일관된 기조를 유지할 필요가 있었다. 그러나 대한조선공사 출범과 동시에 정책은 일관성을 결여했고, 조선과 해운정책의 괴리는 한국전쟁기를 거치면서 ‘일본선 대체’에서 보듯이 ‘시급성’을 동반했기 때문에 보다 심화되었다. 극동해운의 고려호 수리를 둘러싼 갈등, 한국전쟁기 거액의 정부 외화를 통한 대형화물선 도입은 조선과 해운정책의 괴리가 낳은 대표적 사례들이었다. 휴전 이후에도 정책적 혼선은 계속되었다. 예를 들어 1955년 정부는 선박 수리 및 검사의 국내 강제 조치를 단행하였다. 그러나 이 갑작스런 국내 조선산업 보호 조치로 인해 정부 조선과 해운 정책의 유기적 연관을 상징하던 국영기업체 대한조선공사와 대한해운공사는 침예하게 대립하였다.

한국전쟁 발발 반년 전에 반관반민의 국책적 특수회사로 화려하게 출범한 대한조선공사는 전쟁이 촉발한 인플레이션이 진정되지 않는 상황에서 불과 몇 년 만에 국가 재정운용에서 부담이 되는 부실 국영기업으로 전락해 있었다. 대한조선공사 국가 경영을 통한 조선산업 육성이 실패하면서 정부는 휴전 후 새로운 대안을 모색할 수밖에 없었다. 선택한 해결책은 정반대의 길인 민영화였다. 이것은 긴축재정을

통한 경제안정을 우선시했던 미국의 강력한 요구에 떠밀린 조치이기도 했다.

## | 참고문헌 |

### 1. 자료

- 김용주, 『나의 회고록 雪風時代八十年』, 新紀元社, 1984.
- 대통령비서실, 「어선도입 촉진에 관한 건」, 국가기록원, 1951.
- 대한민국정부 공보처, 『관보』 제317호(1950.3.31).
- 대한조선공사, 『대한조선공사30년사』, 1968.
- 법제처, 「대한조선공사 감독규정 중 개정안 공포의 건」, 국가기록원, 1952.
- \_\_\_\_\_, 「대한조선공사법 중 개정법률 공포의 건」, 국가기록원, 1953.
- \_\_\_\_\_, 「심의경과표」, 국가기록원, 1953.
- 尹鍾根, 『造船 老技師의 메모』, 부산일보 출판국, 1985.
- 朝鮮重工業株式會社 東京事務所, 「朝鮮重工業株式會社現狀概要報告書(1945.9.30)」, 『在朝鮮企業現狀概要調書』, 1945.
- 총무처, 「대한해운공사 사장 임면 상신」, 국가기록원, 1954.
- 최재수, 「이승만 대통령의 해양정책 개관」, 『해양한국』428호, 2009.
- 『동아일보』 『경향신문』 『중외경제신보』 『부산일보』 『산업신문』
- 부산역사문화대전(<http://busan.grandculture.net>).

### 2. 저서 및 논문

- 남화숙, 『배 만들기, 나라 만들기: 박정희 시대의 민주노조운동과 대한조선공사』, 후마니타스, 2014.
- 배석만, 「1950년대 大韓造船公社의 자본축적 시도와 실패원인-자본축적과정에서 歸屬企業體의 역할 분석-」, 『釜山史學』 제25·26 합집, 부산사학회, 1994.
- \_\_\_\_\_, 「1930~50년대 造船工業 정책과 造船會社의 경영」, 부산대학교 박사학위논문, 2005
- \_\_\_\_\_, 「計畫造船と大韓造船公社」, 『韓國經濟發展への経路』日本經濟評論社, 2013.

\_\_\_\_\_, 『한국조선산업사: 일제시기편』, 도서출판 선인, 2014.  
신원철, 『기업내부노동시장의 형성과 전개: 한국 조선산업에 관한 사례연구』, 서울  
대학교 박사학위논문, 2001.

**투고일** : 2017.11.10. **심사완료일** : 2017.12.5. **게재확정일** : 2017.12.20.

| Abstract |

## National Management of Korea Shipbuilding Corporation and its Limitations during the Korean War

Bae, Suk-Man

This paper examines the management process and its limitations of the Korea Shipbuilding Corporation, which attempted to normalize its management and seek growth and develop as ‘state-operated’ company during the Korean War.

In January of 1950, the Korea Shipbuilding Corporation was launched as a ‘semi-governmental corporation’. However, attempts to introduce management elements of private corporations to complement the disadvantages of a governmental corporation were simply formalities. The Korea Shipbuilding Corporation was a typical government-run enterprise from the outset. Accordingly, it immediately showed bureaucratic rigidity in management.

The Korean War was an unexpected variable that occurred half a year after the establishment of the Korea Shipbuilding Corporation. This unexpected factor became a positive and negative factor in the management of the Korea Shipbuilding Corporation. Special procurement demands of war was the representative positive factor. The surging demand for repair and maintenance of ships crowding into the Busan port helped improve its management. On the other hand, wartime inflation was the biggest negative factor. Inflation made management difficult in a short period of time due to the nature of the shipbuilding industry, which requires a lot of equipment and materials. In addition, since the government went into retrenchment, its

financial support for the Korea Shipbuilding Corporation was decreased. Since inflation lasted longer than the special procurement demands of war, the Korean war worked more as a negative factor for the Korean Shipbuilding Corporation.

Meanwhile, inconsistent government policy added to the confusion of management. Given that the domestic shipbuilding market was in a disadvantageous position in competing with foreign second-hand ships, the government's protection policy regarding the shipbuilding industry should have been consistent and firm. However, this was not the case. Conflicts and confrontations between the Korea Shipbuilding Corporation and the Korean Shipping Corporation are symbolic examples showing the government's inconsistent policy, which has been attributed to the 'urgency' for procuring and repairing ships. Nonetheless, since closer examination reveals that such 'urgency,' which was no more than a 'justification,' was the effects of the war, it can be argued that the 'urgency' likewise resulted from the Korean war.

**Keywords:** Korean war, shipbuilding industry, the Korea Shipbuilding Corporation, governmental management, special procurement demands of war, inflation