

현안연구 2017-08

산업정책적 관점에서의 주요국 해운정책 분석 및 정책방향 연구

A Study on Comparison of
Shipping Industrial Policies and Policy Directions
in the Perspective of Industrial Policy

2017. 09.

고병욱·길광수·안영균·김주현



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

보고서 집필 내역

<연구책임자>

고 병 욱 : 제1장~제6장

<연구진>

길 광 수 : 제1장~제6장

안 영 균 : 제4장 일부, 제5장 일부

김 주 현 : 제4장 일부, 제5장 일부

산·학·연·정 연구자문위원

여기태 (인천대학교 교수)

최용석 (전남대학교 교수)

* 순서는 산·학·연·정 순임



요 약 · i



프롤로그 · xvi

제1장

서 론 · 1

제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 목적	2
제3절 연구의 방법	3

제2장

산업정책의 개념과 의의 · 4

제1절 산업정책의 개념	4
제2절 산업정책 논의의 발전 과정	5
1. 20세기 주요 경제 사상	5
2. 신자유주의와 글로벌 금융위기	6
3. 새로운 경제성장론의 대두	7
4. 산업정책의 새로운 조명	8

제3절 새롭게 조명된 산업정책 : 스마트(Smart) 산업정책	11
1. 스티글리츠의 산업정책론	11
2. 중국의 산업정책 논쟁	11
3. 로드리크의 산업정책론	12
4. EU의 논의	13
5. 스마트(Smart) 산업정책의 의의	14

제3장

해운산업의 국적 효과: 국적선대의 운임 인하 효과 · 16

제1절 물류 기간산업으로서 해운산업의 중요성	16
제2절 국적 컨테이너 선사의 운임인하 효과에 대한 실증분석	17
1. 분석 방법	18
2. 분석 결과	22
3. 국적 컨테이너 선사의 운임인하 효과	27

제4장

주요국 해운정책 분석 · 28

제1절 유럽 해운정책	28
1. 유럽의 해운산업 발전전략	28
2. 주요 국가의 자국 선사 지원정책	31
3. 친환경 해운산업 육성을 위한 EU의 정책	35

제2절 중국 해운정책	39
1. 중국의 해운정책 실시 배경	39
2. 중국의 주요 해운정책	41
제3절 일본 해운정책	52
1. 아베 정권의 성장전략	52
2. 해운 산업정책	54
3. 해운 금융정책	60
4. 해운 재정정책	65
제4절 대만 해운정책	68

제5장

우리나라와 주요국 해운정책 비교 분석 및 시사점 · 72

제1절 비교 분석 방법론	72
제2절 우리나라와 주요국 해운정책 비교 분석 및 시사점	74
1. 해운산업의 중요성 인식	74
2. 해운금융 부문	75
3. 화물 집하력 부문	76
4. 해운-조선 상생 발전	77
5. 선사 간 협력	78
6. 기타 지원 정책	79

제6장

결론 · 82

제1절 우리나라 해운 산업정책 방향	82
제2절 우리나라 해운 산업정책 추진 과제	84
1. 해운금융 지원 방안	85
2. 화물 집하력 강화 방안	87
3. 해운-조선 상생 발전 방안	89
4. 선사 간 협력으로 선대 경쟁력 제고 및 운항 합리화 추구	90
5. 민관 협력 산업정책 추진	91



참 고 문 헌 · 92

〈표 3-1〉 자료 설명	19
〈표 3-2〉 한진해운 사태 전후의 각 국의 주요 항로 운임 변화	22
〈표 3-3〉 각 국가의 컨테이너 물동량 및 국적 선대 비교	23
〈표 3-4〉 우리나라와 일본 운임 비교를 통한 한국 프리미엄	24
〈표 3-5〉 한국 프리미엄에 따른 연간 추가 수출 운송비 부담	24
〈표 4-1〉 글로벌 금융위기 당시의 CMA CGM의 경영실적(2008~2009)	34
〈표 4-2〉 중국원양해운그룹과 중앙 국유기업이 체결한 주요 협약	43
〈표 4-3〉 연도별 표준선형 개발 보조금 지원 실적	56
〈표 4-4〉 연도별 비채산항로 보조금 지원 실적	57
〈표 4-5〉 일본 연도별 대선전문기업 법인수	60
〈표 4-6〉 선박투자촉진회사 연도별 자금공여 실적	61
〈표 4-7〉 대만 양명해운의 2017년 1분기 경영실적	71
〈표 5-1〉 주요국 해운정책 비교 분석 및 시사점	80

» 그림목차

〈그림 3-1〉 3차 가격 차별의 그래프 설명	20
〈그림 3-2〉 한국-미서안 항로에서의 한국 프리미엄 추이	25
〈그림 3-3〉 한국-미동안 항로에서의 한국 프리미엄 추이	26
〈그림 3-4〉 한국-북유럽 항로에서의 한국 프리미엄 추이	26
〈그림 3-5〉 한국-지중해 항로에서의 한국 프리미엄 추이	27
〈그림 4-1〉 유럽의 녹색해운보증프로그램 구성과 특징	38
〈그림 4-2〉 「해운산업의 건강한 발전촉진에 관한 약간의 의견」 주요 내용	40
〈그림 4-3〉 아베 정권의 산업정책 개념도	53
〈그림 4-4〉 선박투자촉진회사의 운영 프로세스	62
〈그림 5-1〉 해운산업의 구조	73
〈그림 6-1〉 우리나라 해운 산업정책의 추진 과제 종합	84
〈그림 6-2〉 상해컨테이너운임지수(SCFI)와 시황 연계 원리금 상환 프로그램	87
〈그림 6-3〉 해운-조선-화주 상생 펀드(3SW 펀드)	89

산업정책적 관점에서의 주요국 해운정책 분석 및 정책방향 연구

세계 주요 해운 경쟁국은 해운산업이 수출입 물류 기간산업이라는 인식 하에 산업정책을 시행하고 있으며, 특히 2008년 금융위기 이후 선진국 및 개도국 모두 금융지원을 포함한 적극적인 해운 산업정책을 추진하고 있다. 이에 본 연구 보고서는 한진해운 사태이후 우리나라 화주에게 미친 영향을 살펴본 후, 주요국의 해운 산업정책을 비교·분석하여 우리나라 해운 산업정책에 대한 시사점을 도출하였다.

우선 한진해운 사태를 전후한 운임 자료를 바탕으로, 우리나라 해운산업이 수출입 화주의 운임추가 부담 여부를 분석하였다. 분석 결과에 따르면 한진해운 사태 이후(2016년 9월~2017년 3월) 우리 수출 화주가 일본 화주에 비해 추가로 부담해야 하는 소위 ‘한국 프리미엄’이 동서 기간 항로에서 FEU당 최소 500 달러 이상 발생했으며, 이 같은 ‘한국 프리미엄’이 계속되었다면 막대한 물류비 부담을 질 수 있었다. 그러나 다행히 지난 4월 얼라이언스 개편과 SM 상선의 미서안 노선 신규 서비스 개설로 미주 노선은 ‘한국 프리미엄’이 사라진 것으로 나타났다.

본 연구보고서에서는 산업구조적 측면에서 주요 해운국가와 우리나라의 해운 산업정책을 비교하여 다음과 같은 시사점을 도출했다. 첫째, 해운산업을 국가 물류 인프라로서 인식하고, 해운산업의 존재 이유와 국민경제적 역할을 확립할 필요가 있다. 둘째, 해운금융 지원 방안을 마련해야 한다. 먼저 우리나라 무역 규모에 부합하는 선대를 확보하고 선사들의 원가 경쟁력을 강화할 수 있도록 대선 전문기관의 설립이 필요하다. 또한 해운금융 기간의 장기화와 이자율 인하와 함

계 호황기에는 원리금 상환을 많이 하고, 불황기에는 적게 하는 해운산업 맞춤형 금융 계약이 활성화되어야 한다.

셋째, 화물 집하력을 강화해야 한다. 이를 위해서는 화물 집하력 효과가 큰 국가필수선대를 활용한 자국선 우선제 도입, 국적 선사의 운송 안정성을 담보할 수 있는 하역보장기금의 설립, 해운-화주-조선 상생 펀드의 설립, (가칭)“해운 KOTRA” 설립 등이 필요하다. 넷째, 해운-조선 상생 발전 방안을 강구하고 시행해야 한다. 덴마크의 민관 협력체인 ‘Partnership for Cleaner Shipping’ 사례에서 보듯이, 공공-민간 협력체를 구축하고, 특히 선사의 운항 데이터를 조선소와 공유하는 등 수요가 견인하는 혁신 시스템(demand-driven innovation system)을 지향할 필요가 있다. 또한 유럽의 경우와 같이 별도의 자금을 조성하여 선사와 조선소의 R&D 등을 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다섯째, 선사 간 협력으로 선대 경쟁력을 제고하고 운항 합리화를 추구해야 한다. 이를 통해 투자비용을 절감하면서 동시에 서비스 질을 제고할 수 있을 것이다.

이 처럼 민관 협력에 기초한 다각적인 해운 산업정책이 효과적으로 시행되기 위해서는 정책의 거버넌스(governance)를 개선해야 한다. 우선 해운 산업정책을 책임질 주체로서 “해운산업발전위원회”의 설치가 긴요하고, “해운산업발전위원회”가 민관의 협력체로서 역할하기 위해서는 정부 이외에 민간의 해운, 화주, 금융 등의 민간 전문가들이 참여할 수 있도록 해야 한다. 또한 급변하는 해운산업 여건을 감안하여 5년 마다 수립되는 해운산업 장기발전계획을 매년 수립, 시행하도록 해야 할 것이다.

해운 산업정책은 수평적 산업정책과 수직적 산업정책의 의미를 모두 내포

■ 산업정책이란 2013년에 스티글리츠와 린이 편집발간한 「산업정책 혁명」에 따르면 “경제적 구조에 영향을 미치고자 하는 정책”이라고 정의

- 산업정책의 목적은 산업 및 경제의 발전 뿐 아니라, 환경 친화적 지속가능 발전, 일자리 창출, 불평등 완화, R&D 강화, 농업 부문의 생산성 제고 등도 포괄하는 것으로 이해됨

■ 산업정책은 수평적 산업정책과 수직적 산업정책으로 구분

- 수평적 산업정책은 인적자원 개발, R&D 투자 활성화, 물리적·제도적 인프라 구축 등과 같이 경제 전반의 산업에 모두 영향을 미치는 산업정책을 의미함
- 반면에 수직적 산업정책은 특정 산업에만 영향을 미치는 산업정책을 의미함

■ 해운 산업정책은 수평적 산업정책과 수직적 산업정책 두 의미를 모두 내포

- 해운 산업정책은 경제 전반의 물류 및 교통에 영향을 미친다는 측면에서 수평적 산업정책의 의미를 지님
- 아울러 이러한 해운산업의 경쟁력을 제고하기 위해 해운산업에 특정된 정책을 시행한다는 의미에서 수직적 산업정책의 의미도 내포함

글로벌 금융위기 이후 산업정책이 새롭게 진행되면서 스마트(Smart) 산업정책이 등장

■ 스마트 산업정책은 1세대 및 2세대 산업정책의 공(功)과 과(過)를 반영하여 하나의 통합적 산업정책 방향을 제시

- 1세대 산업정책은 시장실패를 전제로 수입 대체 산업화 등의 정부 역할을 강조하였고, 2세대 산업정책은 오히려 정부실패를 우려하여 자유화, 민영화, 규제완화 등을 통해 시장기능에 기초한 경제발전을 추구했음

- 스마트 산업정책은 민간과 공공 부문을 서로 배타적인 관계로 보지 않고, 산업정책을 민간과 공공 부문이 전략적으로 협력해 가는 상호적 과정으로 이해하고 있다는 점이 기존의 산업정책과 차별성이 있음

■ **민관 협력을 전제로 해운산업 본연의 국민경제적 역할을 수행할 수 있는 다양하고 통합적인 산업정책의 모색과 실천 필요**

- 스마트 산업정책이 추진되는 이유는 공통적으로 시장 경제 시스템이 자체적인 불완전성을 지니고 있기 때문이며, 특히 외부성(externality)의 문제 해소를 위해 산업정책이 수행되어야 함
- 해운산업은 국가 단위의 금전적 외부성(pecuniary externality)을 가지고 있어 해운산업에 대한 지원 정책은 이해관계자의 지대 추구(rent-seeking)를 도와주는 것이 아닌 국민경제적 타당성을 가지고 있음
- 스마트 해운 산업정책은 민관 협력 방식으로 효율성을 담보할 수 있는 방식으로 설계가 필요하며, 따라서 민관 협력에 기초하여 해운 산업정책을 추진할 수 있는 거버넌스(governance)가 필요함

해운산업 국적효과(Nationality Effect)의 실증분석

■ **경제 운영 및 발전에 중요한 역할을 수행하는 해운산업에 있어 해운기업의 국적이 중요한가에 대한 다양한 논의가 제기**

- 자국 해운기업이 없어도 된다고 주장하는 논자들은 시장기능이 효율적으로 작동하여 세계적 차원에서 결정되는 운임 수준에서 해운서비스를 이용할 수 있을 것이라고 주장함
- 자국 해운기업의 존재가 중요하다고 주장하는 논자들은 글로벌 시장에서 국적 효과(nationality effect)가 존재하기 때문에, 자국 해운기업이 사라지면 추가로 운임을 부담하고 서비스의 질도 저하된다고 우려를 제기함

- 우리나라가 한진해운 사태 이후(2016년 9월~2017년 3월간) 추가로 부담해야 하는 운임 규모인 한국 프리미엄(Korea Premium)을 추정
 - 동서 기간 항로에서 우리나라와 일본의 운임을 비교하면 FEU당 최소 500달러 이상의 한국 프리미엄이 발생

표 1. 우리나라와 일본 운임 비교를 통한 한국 프리미엄

단위 : 미서안, 미동안은 달러/FEU, 북유럽, 지중해는 달러/TEU

$$\text{회귀 방정식 : } \ln y_{k,t} = (\gamma_{j,c} + KP_j) \times \ln y_{j,t} + v_{kj,t}$$

구분	미서안	미동안	북유럽	지중해
우리나라와 일본 운임의 비교	539	596	402	461

자료 : KMI

- 한국 프리미엄에 기초해서 1년 간 우리나라 수출 화주가 추가로 부담해야 하는 운송비용을 일본 운임과 비교하여 계산하면 4개 기간 항로의 합계는 연간 1조 4,000억 원을 상회함

표 2. 한국 프리미엄에 따른 연간 추가 수출 운송비 부담

구분	합계	미서안	미동안	북유럽	지중해
달러 기준 (백만 달러)	1,224	430	193	345	256
원화 기준 (억 원)	14,076	4,945	2,220	3,968	2,944

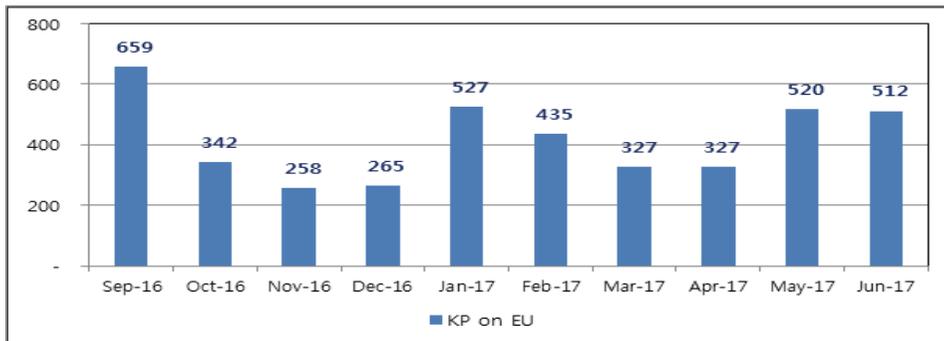
자료 : KMI

■ 얼라이언스 재편과 SM 상선의 미서안 서비스 개시로 인한 한국 프리미엄(Korea Premium) 추정

- 2017년 4월 글로벌 원양 항로에서 4대 얼라이언스 체제(2M, G6, Ocean3, CKYE)가 3대 얼라이언스 체제(2M+HMM, The Alliance, Ocean Alliance)로 재편되었음
- 얼라이언스 재편으로 현대상선은 북유럽, 지중해 서비스에 투입하던 10,000TEU 이상 선박을 2M에 대신하거나 중동항로로 전배하였으며, 이 같은 선박 철수로 공백이 된 서비스 능력은 2M으로부터 선박 구매를 통해 충당하였음
- 이는 현대상선의 아시아-유럽/지중해 서비스의 위축을 가져와 수요의 가격 탄력성이 줄어든 것으로 분석됨

그림 1. 한국-북유럽 항로에서의 한국 프리미엄 추이

단위 : 달러/TEU

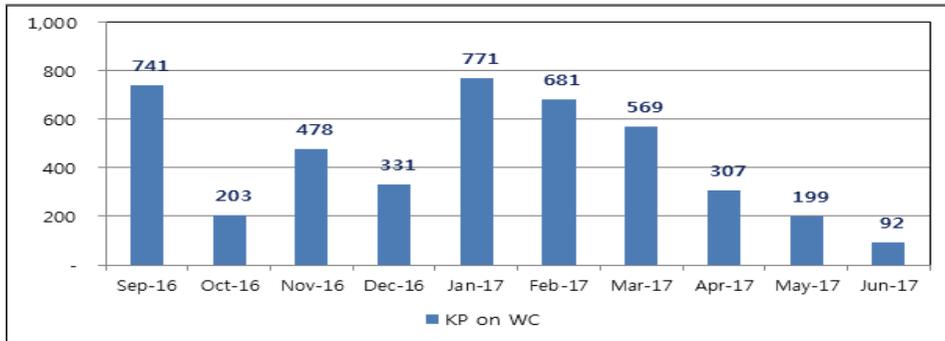


자료 : KMI

- 또한 북미 서안 서비스에는 SM 상선이 신규로 서비스를 개설하였음
- 북미 서안 항로는 SM 상선의 신규 진입으로 한국 화주의 수요의 가격 탄력성이 커진 것으로 분석됨

그림 2. 한국-미서안 항로에서의 한국 프리미엄 추이

단위 : 달러/FEU



자료 : KMI

우리나라와 주요국 해운정책 비교 분석 및 시사점

■ 국민경제에 기여하는 기간산업의 하나로 해운산업을 인식하고 해운 산업정책을 시행해야

- 유럽의 경우, 해운정책이 운송 정책, 해양 정책, 에너지 및 환경 정책 등의 보다 큰 정책적 범위를 가진 계획과 일관성을 유지하고 있음
- 중국도 5개년 경제 계획의 큰 틀 내에서 해양강국 수립 차원에서 해운정책을 수립하고 있으며, 일본도 경제 전반의 산업정책 차원에서 해운산업을 육성함
- 국민경제의 발전을 위해 수평적 산업정책 차원에서 해운산업을 경쟁력을 유지하고 발전하는 것은 필수불가결함

■ 공적 영역에서 별도의 초대형·고효율·친환경 컨테이너선을 발주하고 이를 국적 선사에게 대선하는 방식의 신조선 금융 강화 필요

- 우리나라는 한진해운 파산으로 원양 항로에 투입할 수 있는 대형 컨테이너선이 부족한 상황임

- 한진해운 파산으로 크게 위축된 원양 컨테이너 선대를 보강하고 조선소 일감 확보를 위한 적시적인 해운금융 대책을 마련할 필요가 있음
- 중국의 금융리스를 활용한 방안, 일본의 선박투자촉진회사, 대선전문회사 활성화 사례처럼 대선전문기관을 활용한 정책으로 해운산업의 경쟁력을 높여야 함

■ 국가필수선대제도를 활용한 자국선 우선제를 추진하는 등 우리나라 상황에 맞는 화물 집화력 강화 방안 마련 필요

- 중국은 정부 주도로 선사와 화주 국유기업 간의 협력 체계가 구축되고 있으며, 유럽은 신흥국의 운송시장 진출을 위해 무역협정 등을 통해 3국 해운시장 접근성을 확대하고 있음
- 일본은 암묵적이지만「자국선우선제」를 시행하고 있으며, 대만도 이와 유사한 자국선 우선 적취제를 운영하고 있음
- 중국, 유럽, 일본, 대만 모두 자국의 특수성에 맞는 정책을 수행하고 있으며, 예를 들어 중국은 많은 화물에 비해 자국 운송 비율이 낮기 때문에 국화국운 정책을 펴고 있고, 유럽은 이미 자국 적취율은 높기 때문에 추가적으로 3국 시장 진출을 강조하고 있음

■ 변화하는 외부 여건 변화에 적시적인 대응을 할 필요가 있으며, 국적 선사 경쟁력 강화와 조선업 활성화 차원에서 해운-조선 상생 방안 추진 필요

- 글로벌 2, 3위의 조선 국가인 중국과 일본은 선사의 선대 경쟁력 강화와 국내 조선업 활성화를 위해 폐선 보조금 정책을 시행함
- EU는 환경·안전·보안 규제 강화를 자국 해운산업의 경쟁력 차별화의 계기로 삼고 있으며, 특히 녹색해운 보증프로그램을 통해 친환경 선박의 건조 및 건조, 관련 기술 투자에 대한 지원정책을 시행함
- 일본은 벌크선 건조 경쟁력 강화를 위해 에너지 절감형 표준선형을 개발하여 운영하는 경우 보조금을 지급함

- 장기간 계속되는 시황불황을 탈피하고 해운-조선업 양 산업의 경쟁력 강화를 위해서는 해운-조선 상생 방안 마련이 긴급함

■ **채권은행과 선사 간 긴밀한 협력을 바탕으로 M&A를 포함한 다양한 형태의 선사 간 협력 강화 필요**

- 중국과 같이 정부가 개입하여 인위적인 M&A를 추진하기는 불가능한데, M&A는 기존의 주주, 채권단 등 이해관계자 동의를 필요하므로 시장경제 원리에 기반한 우리나라 경제 시스템에서 정부가 개입하여 주도하기는 어렵기 때문임
- 다만, 일본 3개 선사의 컨테이너 사업부 통합 사례와 같이 채권단과 선사들이 긴밀히 협력하여 M&A를 포함한 다양한 형태의 선사 간 협력을 강화할 필요가 있음

우리나라 해운 산업정책 방향

■ **우리나라 해운산업이 국민경제적 위상을 회복하고 수출입 물류 기간산업으로서 발전하기 위해서는 산업정책적 관점에서 적극적인 정책 방안을 마련하여 시행 필요**

- 이를 위해서는 기본으로 돌아가 기초적인 사항부터 점검해야 하며, 궁극적으로 정책의 거버넌스(governance) 개선이 시급함

■ **현재 추진 중인 「해운산업발전위원회」에 중앙 부처 공무원 이외에도 해운, 화주, 금융 분야의 민간 전문가들이 위원으로 참여 필요**

- 최근 새롭게 조명된 산업정책들은 민관이 협력하여 산업과 경제 발전을 추구할 것을 강력히 권고하고 있음
- 아울러 우리나라 해운산업의 어려움을 조속히 극복하기 위해서는 보다 강력한 권한과 책임을 지닌 주체가 필요하므로 대통령 직속으로 설치하는 방안도 검토할 필요가 있음

■ 매년 정책 실적을 평가하고 다음 년도 계획을 수립하도록 해운법 개정 필요

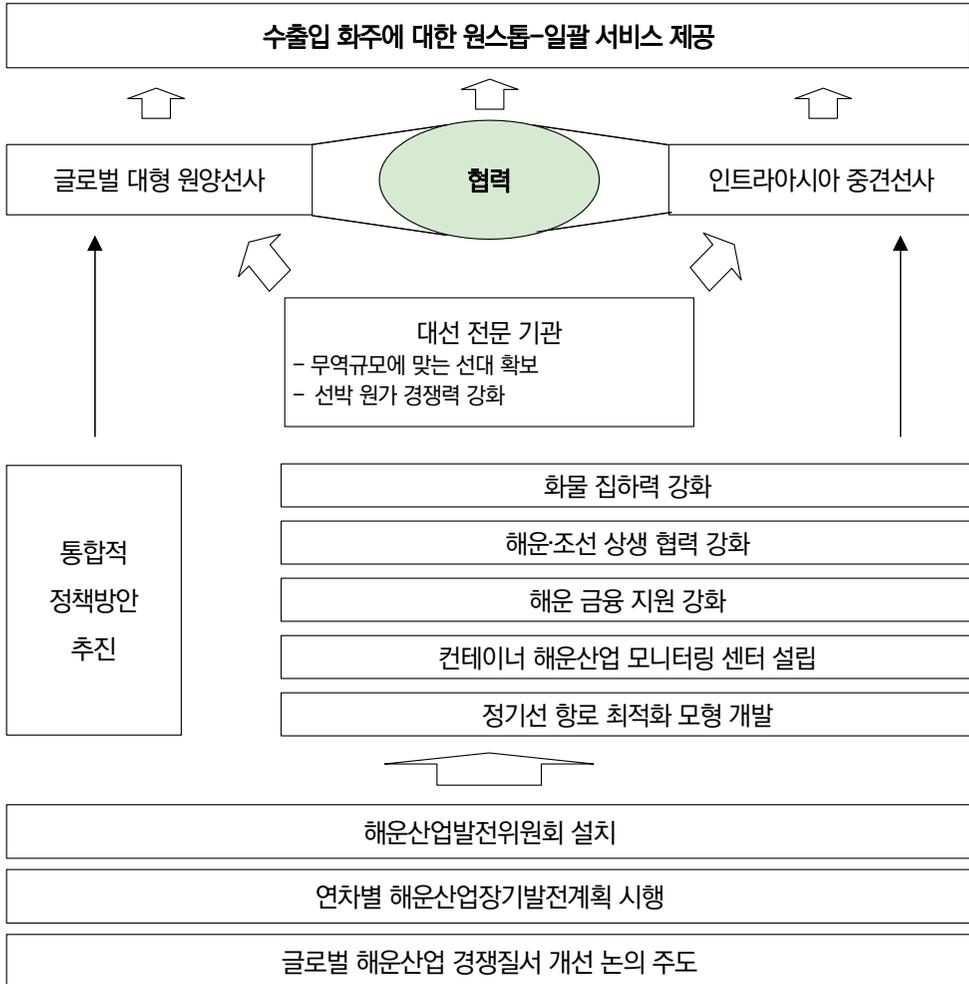
- 현재 우리나라의 대표적인 법정 국가 해운 정책은 해운법에 의거 5년 마다 수립되는 해운산업 장기발전계획에 의거 추진하고 있음
- 급변하는 해운산업 여건을 감안하면 5년은 지나치게 장기간이므로 해운 산업 정책의 효과적인 시행을 위해 매년 정책 실적을 평가하고 다음 년도 계획을 수립하도록 해운법 개정이 필요함

우리나라 해운 산업정책의 추진 과제

■ 우리나라 해운산업의 시장 여건이 급변하는 가운데, 수출입 물류 기간산업으로서 지속가능한 발전을 위해 종합적인 해운 산업정책 추진 필요

- 해운 산업정책의 목적은 국내외 수출입 화주에 대한 원스탑-일괄 서비스를 제공하는 것으로 설정할 필요가 있음
- 또한 다양하고 통합적인 추진 과제의 실천을 위한 전제 조건으로서 원양 선사는 글로벌 대형선사로, 근해 선사는 인트라 아시아 중견선사로서 역할을 명확히 분담하고 협력할 필요가 있음

그림 3. 우리나라 해운 산업정책의 추진 과제 종합



■ 해운금융 지원 방안으로 선박대선 전문기관 설립, 중장기 저리 해운금융 지원, 시황 연계 원리금 상환 등이 시급

- 초대형·고효율·친환경 컨테이너선의 신조 투자를 수행하고 이를 국내 선사에게 대신해 주는 기능을 맡는 선박 대선 전문기관의 설립이 필요하며, 현재

논의되고 있는 한국해양진흥공사의 산하 조직 또는 기존 국책 금융기관에서 별도의 조직으로 신설하는 방안 검토가 필요함

- 해운산업은 국가 물류 인프라로서 기능하는 바, 선사들의 신용도에서 설정되는 시장 금리를 정책 금리 수준까지 낮추어 주는 이차보전 지원 사업도 시행을 검토할 필요가 있음
- 시황의 변화에 따라 해운산업의 현금 수익 창출 능력은 변동하므로, 이렇게 변화하는 선사의 부채 상환 능력을 반영하는 해운금융 계약이 필요하며 시황 연계(cycle-linked) 원리금 상환 프로그램의 도입을 검토할 필요가 있음

■ 화물 집하력 강화 방안으로는 국가필수선대제도를 활용한 자국선 우선제 시행, 하역보장기금 설립, 해운-화주-조선 상생 펀드 설립, 가칭 해운 KOTRA 설립 등이 시급

- 일본에서 아직 자국선 우선제가 암묵적으로 시행되고 있는 점을 감안할 때 우리나라도 화물 집하력 제고 효과가 높은 수정된 형태로 도입할 필요가 있으며, 국가필수선대 운영선사에게 정부 물자, 에너지 전략 물자, 대량화물 등 우선 적취권을 부여하는 방안의 검토가 필요함
- 국적 선사의 서비스 안정성을 담보할 수 있는 실질적 대안으로서 하역비 지급을 보장하는 기금, 즉 하역보장기금의 설립이 필요하며 이를 통해 국적 선사의 화주 신뢰도 제고가 가능함
- 세계지원 등의 조치가 병행된 해운-조선-화주 상생 펀드를 설립하여 자국의 조선소가 건조한 선박에 자국 화주의 화물을 싣고 자국 선사를 통해 운반하는 선순환 생태계 구축이 필요함
- 해외 시장에 진출한 선사의 화물 집하력 제고와 해외 진출 국적 포워더 기업의 경쟁력 강화를 위해 (가칭)“해운 KOTRA”의 설립을 추진할 필요가 있음

■ 해운-조선 산업의 상생 협력을 활성화하여 국적 선대의 경쟁력을 강화하고 조선소의 수주물량 확보 시급

- 우선 환경기술 경쟁력을 강화할 수 있도록 공공-민간 협력 체제를 정부가 주도하여 구축할 필요가 있음
- 또한 선사의 운항 데이터를 조선소와 공유하는 등의 방식으로 수요가 견인하는 혁신 시스템(demand-driven innovation system)을 지향해야 할 것임
- 이 같은 해운-조선 상생을 위해 중국, 일본과 같이 폐선 보조금 정책을 조속히 도입할 필요가 있음
- 아울러 일본의 에너지 절감형 표준 선형 개발과 같이 선박 설계 등의 R&D 투자를 강화하고 이를 지원하는 정책 마련이 필요함
- 이 같은 해운-조선 상생을 위해 유럽의 녹색해운 보증프로그램과 같이 별도의 자금을 조성하여 지원하는 방안을 검토할 필요가 있음

■ 선사 간 협력으로 선대 경쟁력 제고 및 운항 합리화 추구 필요

- 지난 8월 8일, 국적 컨테이너 선사가 모두 참여하는 선사들 간의 협력체인 한국해운연합(KSP, Korea Shipping Alliance)의 업무협약 체결식이 개최되었음
- 이와 같은 선사 간 협력에 대해 항로 합리화, 선박 대형화, 신규 노선 개설 등에 보조금을 지급하는 지원책을 추진할 필요가 있으며, 선사 간 협력을 통해 선대 경쟁력을 제고하고 운항 합리화를 추진할 필요가 있음
- 일본 컨테이너 사업 통합 사례와 같이 이자율 인하, 상환기간 연장 등의 지원책도 검토가 필요함

표 3. 주요국 해운정책 비교 분석 및 시사점

구분	우리나라	EU	중국	일본	시사점
해운산업 중요성 인식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 기간산업이자 서비스 수출 산업으로 인식 	<ul style="list-style-type: none"> ○ EU 위원회 차원의 해운산업 중요성 인식 - 관련 정책들과 유기적 연계 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙 정부 차원의 해운산업 중요성 인식 - 해양강국 건설이라는 상위 정책과 연계 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2012년 아베 총리 집권 후 적극적 산업정책 시행 - 해운산업도 산업정책 대상에 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 산업 정책이라는 큰 틀에서 해운산업 위상 제고 필요
해운금융	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2.6 조 원의 선박 신조 지원 프로그램 지원 계획 ○ 한국선박해양(주)를 통한 선사 원가 경쟁력 확보 지원 ○ 캄코(KAMCO) 선박 펀드를 통한 중고선박 매입후 재용선 프로그램 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 덴마크 - Danish Ship Finance를 통한 지원 - 수출신용기관(EKF)을 통한 지원 ○ 독일 - 중앙 정부 1.47조 원, 지방 정부 1.35조 원 지원 ○ 프랑스 - 정부 금융지원 - 국부펀드(FSI) 지원 ○ EU 차원의 녹색해운 보증프로그램 시행 	<ul style="list-style-type: none"> ○ COSCO Shipping에 대한 금융 지원 - 수출임 은행 20조 원 - 국가개발은행 30조 원 ○ 금융리스기업 등 비전통적 해운금융 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ DIP(Debtor-in-Possession Finance) 정책 - 중앙은행이 구조조정 기업의 채무 보증 ○ 공적 채권 전환 정책 ○ 크리우딩 펀드 조성 - 화주의 적극적 참여 ○ 이차용 인하, 상환기간 연장 등 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해운금융 지원 정책의 적시성과 다양성 제고 필요

구분	우리나라	EU	중국	일본	시사점
<p>화물 집하력</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 화주와 선사와의 자율적 협력 지원 계획 ○ 해운-조선-화주 상생 펀드를 통한 적취율 제고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제3국 해운시장 접근성 보장을 위한 노력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부가 주도하는 COSCO Shipping의 화주 국유기업 간의 협력 - 우광발전, 비오우 그룹 등 국유기업 다수 ○ 국화국운 정책 ○ 대형화주의 해운산업 투자 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자국선 우선제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 효과성 높은 정책 검토와 우리나라 상황에 맞는 정책 도입 필요
<p>해운-조선 상생발전</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해운-조선 협력 네트워크 설치 계획 ○ 폐선 보조금 정책 계획 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Quality Shipping 전략으로 환경보안 규제 강화를 경쟁력 차별화와 연계 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 폐선 보조금 정책 - 국내 조선업 활성화 - 선사의 선대 경쟁력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 폐선 보조금 정책 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책의 적시성과 전략적 검토 필요
<p>선사 간 협력</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국해운연합(KSP)에 대한 항로 합리화, 선박 대형화, 신규 노선 개설 등에 대한 보조금 지원 계획 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기업 자체적 M&A 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ M&A 등 정부의 인위적인 구조조정 시행 	<ul style="list-style-type: none"> ○ NYK, MOL, K-Line 컨테이너선 사업부 통합 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선사간 협력에 대한 정책 지원 필요
<p>기타</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세계 지원 제도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선사들의 상시적이고 지속적인 구조조정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세계 지원 제도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 항로 보조금 정책 - 재산성 부족 항로 지원 ○ 각종 세제 지원 제도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 글로벌 추세에 부합하는 정책 대응

프롤로그

자신은 어떤 지적인 영향으로부터도 완전히 해방되어 있다고 믿는 실무가(實務家)들도, 이미 고인이 된 어떤 경제학자의 노예인 것이 보통이다.(케인즈, 「일반이론」(조순 역), 1936)

과학적 분석은 우리 자신과 선조의 마음이 만들어낸 것과의 끊임없는 투쟁이다. 과학적 분석은 새로운 아이디어, 관찰, 시대의 요구가 명령하는 바에 따라 진보한다.(슌페터, *History of Economic Analysis*, 1944)

상식이란 18세까지 습득한 편견의 집합이다.(아인슈타인)

한진해운은 수익성 악화가 장기간 지속되면서 2016년 8월 31일 법정관리를 신청했고, 올해 2월에 결국 파산했다. 일차적으로 경쟁력을 확보하지 못한 기업에게 책임이 있을 것이다. 그러나 한진해운의 국민 경제적 역할을 제대로 이해하지 못하고 구조조정을 주도한 정책 당국의 책임 또한 크다고 판단된다. 이 같은 한진해운 사태를 계기로 해운 산업계는 물론이고 일반 국민들도 우리나라 해운 산업정책을 근본적으로 바꾸는 노력이 필요하다고 인식하게 되었다.

한편 이 같은 혁명적 경제 정책의 변화는 비단 최근에만 적용되지 않는다. 위에서 소개한 케인즈, 슌페터, 아인슈타인의 언급은 이 같은 인식의 변화가 쉽지 않은 과정임을 보여준다. 동시에 격변의 시기에 시대가 요구하는 바에 따라 경제 정책을 수립·시행하기 위해서는 우리의 인식 방법의 근본적 변화도 필요함을 시사한다.

본 연구에서는 이 같은 문제의식을 바탕으로 글로벌 금융위기 이후 새롭게 조명되고 있는 산업정책적 관점에서 주요 해운 국가의 해운 산업정책을 비교·분석해 우리나라 해운 산업정책이 나아갈 바를 모색하고자 한다.

제1장

서론 ≪

제1절 연구의 배경

중국, EU, 일본, 독일, 대만 등의 주요 해운 경쟁국은 금융지원을 포함한 적극적인 해운 산업정책을 시행하고 있다. 구체적으로 중국은 해운산업을 국가경제발전의 기간산업으로 평가하고 30조 원에 달하는 금융지원을 포함한 종합적인 해운 산업정책을 추진하고 있다.

아울러 EU는 글로벌 금융위기 직후 인적자원 육성 등을 포함한 ‘해운산업 장기발전전략’을 발표했다. 나아가 2014년 5월에는 동 계획을 재검토하고 제3국 시장에 대한 접근성을 보장하기 위한 조치 등을 강조하는 ‘아테네 선언’을 채택했다. 한편 일본은 2018년 4월로 예정된 NYK, MOL, K-Line의 컨테이너선 사업부 통합 작업을 민간 주도로 추진하면서 정부가 금융·세제상의 지원을 약속하고 있다. 독일도 중앙정부와 지방정부가 자국 선사 Hapag-Lloyd에 대한 자금 지원을 실시했다. 대만 정부 또한 에버그린, 양밍 등의 자국 선사에 대한 금융지원을 추진하고 있다.

우리나라도 지난해 10월 31일 ‘해운산업 경쟁력 강화방안’을 발표하면서 재무구조개선에 초점을 둔 기존의 구조조정 정책에서 해운의 산업적 특성을 반영한 적극적 해운 산업정책으로 정책기조가 전환되었다. 이 같은 정책기조의 전환과 함께 우리나라 해운산업이 지속적인 경쟁우위를 확보하기 위해서는 급변하는 해운산업 환경과 여건 속에서 신속하게 대응할 수 있는 산업정책 차원의 정책 틀과 정책 수단을 시급히 마련해야 한다.

제2절 연구의 목적

글로벌 금융위기 이후 시장의 효율적 자원배분 기능을 강조하는 정책 기조에 서 최근에는 시장실패와 정부실패의 모든 가능성을 염두에 둔 새로운 산업정책이 대두하고 있다. 이러한 시장실패와 정부실패에 대한 대응책으로서 민관 협력의 산업정책의 필요성을 역설하면서 기존의 산업정책과 다른 최근의 산업정책을 스마트한(Smart) 산업정책으로 특징 지우기도 한다.

Stiglitz, Rodrik, Yin, EU 등 주요 논자(論者)에 따라 새로운 산업정책에 대한 정의(定義)나 그 특성은 다소 차이가 있다. 그러나 해운이 속해 있는 사회기간서비스(인프라스트럭처)의 중요성을 전제하고, 산업 고유의 특성에 맞는 문제 해소 대책을 시행함으로써 각 산업의 경쟁력 제고는 물론 더 나아가 국가 경제 발전을 달성할 수 있다는 점에서는 공통 분모를 가지고 있다.

본 연구는 이러한 새로운 조류의 산업정책적 관점에서 해운 산업정책이 가지는 의미와 기능을 정립하고자 한다. 이를 위해 산업정책적 관점에서 주요 해운 경쟁국의 해운정책을 분석함으로써 우리나라 해운 산업정책이 나아갈 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 구체적으로 EU, 중국, 일본 등의 주요 해운 경쟁국의 해운정책이 설정한 정책적 목표와 이를 달성하기 위한 정책 수단, 정책 틀 등을 비교·분석해 향후 우리나라 해운 산업정책의 추진 방향에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

아울러 산업정책적 관점에서 우리나라 해운 산업정책의 방향과 추진체계를 제안함으로써 해운산업의 지속적인 발전에 기여하고자 한다. 특히 민관 협력의 해운 산업정책이 지속적으로 추진될 수 있도록 현행 해운 산업정책의 거버넌스(governance)를 개선하는 방안과 구체적인 해운 산업정책의 추진체계를 제안하고자 한다.

제3절 연구의 방법

본 연구는 각 해운국의 해운 산업정책을 분석하기 위해 인터넷 자료 조사를 수행한다. 즉 광범위한 인터넷 자료를 입수해 각 해운국의 주요 정책을 정리한다. 문헌연구를 통해서도 산업정책의 개념을 명확히 하고, 또한 각 해운국의 정책을 분석한다.

연구 성과가 유기적으로 결합될 수 있도록 연구진 세미나 및 브레인스토밍을 적극적으로 활용한다. 특히 해운산업에 대해 산업정책적 관점에서 접근한 선행연구가 부족한 점을 고려, 연구진 간 산업정책적 관점을 공유하기 위해 수차례의 브레인스토밍을 실시하고자 한다.

주요국 해운정책을 분석하기 위해 해운산업에 대한 산업구조적 관점에서의 비교를 시도한다. 여기서 산업구조란 특정 산업의 전후방 연계 관계를 의미하는 바, 선화주 관계, 해운금융 관계 등을 중점적으로 비교·분석한다.

제2장

산업정책의 개념과 의의 <<

제1절 산업정책의 개념

산업정책(Industrial Policy)은 산업에 영향을 미치는 모든 정책이라고 말할 수 있다.¹⁾ 이에 따라 산업정책론을 설명하는 학자의 수에 비례해 산업정책의 정의도 매우 다양하다.²⁾ 이 같은 산업정책이란 용어가 지니는 개념의 다양성에도 불구하고 본 보고서에서는 최근에 새롭게 조명되고 있는 산업정책론에 입각해 산업정책의 개념을 명확히 하고자 한다.

2013년에 스티글리츠와 린이 편집·발간한 「산업정책 혁명」(*The Industrial Policy Revolution*)에 따르면 산업정책이란 ‘경제적 구조에 영향을 미치고자 하는 정책’이라고 정의된다.³⁾ 아울러 산업정책의 목적은 산업 및 경제의 발전 뿐 아니라, 환경친화적 지속 가능 발전, 일자리 창출, 불평등 완화, R&D 강화, 농업 부문의 생산성 제고 등도 포괄하는 것으로 볼 수 있다.

산업정책은 수평적 산업정책과 수직적 산업정책으로 구분된다. 수평적 산업정책은 인적자원 개발, R&D 투자 활성화, 물리적·제도적 인프라 구축 등과 같이 경제 전반의 산업에 모두 영향을 미치는 산업정책을 의미한다. 반면에 수직적 산업정책은 특정 산업에만 영향을 미치는 산업정책을 의미한다.

해운 산업정책은 경제 전반의 물류 및 교통에 영향을 미친다는 측면에서 수평적 산업정책의 의미를 지닌다. 또한 해운산업 자체의 경쟁력을 제고하기 위해 해운산업에 특정된 정책을 시행한다는 의미에서 수직적 산업정책의 의미를 갖는다.

1) 산업연구원(2009)의 p.155에서는 산업정책을 산업관련 정책, 광의의 산업정책, 협의의 산업정책으로 구분해 설명하고 있음.

2) 주현 외(2015)의 pp.72-73의 ‘〈글상자 3-1〉 산업정책의 정의’에서는 Warwick(2013)의 내용을 인용해 학자들이 각기 정의한 산업정책의 정의를 정리해 두었음.

3) Stiglitz and Lin(2013)의 p.1.

제2절 산업정책 논의의 발전 과정

산업정책은 경제 정책의 하나로서 전체적인 경제학적 사조(思潮)의 영향을 받는다. 따라서 산업정책이 논의된 과정을 이해하기 위해서는 이러한 주요 경제 사상을 검토할 필요가 있다. 본 절에서는 이를 위해 20세기 주요 경제 사상을 살펴보고, 최근에 새롭게 조명을 받고 있는 산업정책의 패러다임이 어떠한 역사를 가지고 있는지 간략히 소개하고자 한다.

1. 20세기 주요 경제 사상⁴⁾

케인즈는 1929년 10월 미국 뉴욕 주식시장 대폭락으로 시작된 대공황에 대한 해법을 제시한 것으로 평가받고 있다. 1930년 초 미국은 도시지역 실업률이 38%에 달하고 국민소득은 30% 이상 감소하는 대공황을 겪었다. 이러한 경제체제 위기 상황에 케인즈는 정부의 적극적인 시장개입을 통한 공황 극복 방안을 제시했다. 즉 대공황은 유효수요가 부족해서 발생한 것이기 때문에 정부가 재정지출을 확대해 유효수요를 창출할 필요가 있다는 것이다.

이외에도 케인즈는 시장 경제가 다양한 불안정 요소를 가지고 있기 때문에 정부의 적극적인 개입이 필요하다는 입장이었다. 이 같은 정부의 적극적 정책을 옹호하는 케인즈의 경제철학은 2차 세계 대전 후부터 1970년대 스태그플레이션 문제에 직면하기 전까지 각국 정부에 의해 채택돼 광범위하게 시행되었다.

슘페터는 자본주의 경제 발전의 원동력으로서 혁신(innovation) 현상에 주목했다. 혁신은 일종의 새로운 조합(new combination)으로서 i) 새로운 상품, ii) 새로운 생산기법, iii) 신시장, iv) 새로운 원재료·반제품 공급원, v) 산업의 새로운 조직과 같은 형태로 나타난다는 것이다. 슘페터는 이 같은 혁신을 추진하는 주체가 기업가(起業家)이며, 자본주의가 발전하기 위해서는 기업가 정신을 고양할 필요가 있다고 주장했다.

4) 20세기 경제학에 큰 영향을 미친 케인즈, 슘페터, 하이예크의 논의를 중점적으로 살펴봄.

하이예크는 시장 가격을 통한 자원배분의 효율성과 개인의 자유를 옹호한 경제학자로 유명하다. 특히 하이예크는 시장의 분권화된 가격기구가 중앙 계획경제제도 보다 경제활동의 조정에 더욱 적합하다는 점을 강조하고 있다. 환언하면, 하이예크는 경제활동의 조정에 필요한 지식이 지속적으로 소통되고 확보될 수 있는 장치로서 인위적 지식(즉 중앙계획경제)의 불가피한 불완전성을 지적하고 시장 가격기구가 바로 이러한 소통의 과정이라고 평가하고 있다. 비유적으로 말하면, 시장은 우리가 사용하는 언어처럼 자생적 질서이기 때문에 선불리 이에 대해 개입하게 되면 오류를 범할 수 있다는 것이다.

2. 신자유주의와 글로벌 금융위기

신자유주의는 1970년대 발생한 스태그플레이션의 치유와 소위 영국병이라고 불리는 복지국가의 부작용을 해소하기 위해 대두했다.⁵⁾ 1981년 미국의 Paul Volcker 연방준비제도 의장이 통화주의 입장에서 인플레이션을 억제하기 위해 긴축통화정책을 추진하면서 신자유주의의 경제적 처방이 현실화되어 갔다.

특히 통화주의자들은 대공황을 유효수요 부족이 아닌 은행 부문의 붕괴에 따른 통화 감소가 원인이 되어 발생했다고 주장하면서 케인즈의 적극적인 정부 역할론을 비판했다. 대표적으로는 최적 정책의 동태적 비일관성 문제를 제기하며 통화정책은 재량(discretion)이 아닌 준칙(rule)에 따라야 한다고 주장했다. 즉 정부가 경기변동에 대응하기 위해 매번 재량적 통화정책을 수행한다면 오히려 경기변동이 확대될 우려 등이 있기 때문에 미리 설정된 준칙에 따라 통화정책을 수행해야 한다는 것이다.

한편 이 같은 신자유주의 정책이 광범위하게 확산된 배경에는 경제학적인 이유도 존재한다. 이 시대에 경제학계는 합리적 기대 가설을 적극적으로 받아들이고 있었다. 합리적 기대 가설은 시장의 경제주체들이 정부의 정책변화를 자신의

5) 신자유주의가 등장한 배경에는 1971년 미국의 금태환 중지, 1970년대 두 차례의 석유파동도 영향을 미쳤다고 평가됨.

의사결정에 반영한다는 사실에 근거해 정부가 임시방편적으로 시행하는 재정·통화 정책 등의 효과를 부정적으로 평가했다. 따라서 정부의 적극적 노력을 통한 경제 발전정책에 대한 회의가 확산되었고, 상대적으로 시장의 효율적 자원배분 기능에 대한 믿음이 커지게 되었다.

이 같은 시장 기능을 증시하는 정부 및 경제학계의 분위기가 이어져 2008년 리만 브라더스사의 파산에 따른 글로벌 금융위기가 발생하자 시장 근본주의에 대한 반성이 강하게 나타났다. 즉 파산 처리된 리만 브라더스사 문제가 글로벌 금융 시스템의 붕괴 위험으로까지 이어지자 이러한 정책 처방의 근거가 되었던 신자유주의에 대한 비판이 강력하게 제기된 것이다.

후술하는 바와 같이, 이 같은 신자유주의에 대한 회의가 산업정책을 새롭게 조명하는 계기가 되었다.

3. 새로운 경제성장론의 대두

1950년대 Solow는 경제성장 요인을 물적 투입 요소 증가와 총요소 생산성 증대 등으로 구분했다. 이러한 구분을 통해 지속적인 경제성장을 위해서는 물적 투입 요소의 증가가 아닌 총요소 생산성의 증대가 요구됨을 알게 되었다.

1990년을 전후해 Romer와 Lucas 등은 이 같은 총요소 생산성이 증대되는 메커니즘을 규명하는 연구 결과를 발표했다. Romer는 지식(Knowledge 또는 Technology)이 가지는 소비의 비경합성이 이 같은 성장의 원동력이라고 주장했다. 특히 Romer는 특허권 등을 통해 지식창출 활동에 대한 인센티브를 부여함으로써 경제 내에서 지식창출이 지속적으로 이루어진다고 주장했다. 아울러 지식 창출과 전파를 활성화할 수 있는 다양한 제도를 갖추게 된다면 경제의 지속적 성장이 가능해진다는 것이다.

한편 Lucas는 인적자본의 축적이 경제성장의 원동력이라고 주장했다. 따라서 인적자본에 대한 투자가 활성화될 수 있도록 제도를 디자인하는 것이 경제성장을 촉진하기 위해 필요하다는 것이다.

4. 산업정책의 새로운 조명⁶⁾

1) 1세대 산업정책

1세대 산업정책은 2차 세계 대전 이후 중남미 국가 등의 제3세계 국가에서 광범위하게 추진됐다. 이들 국가들은 1940년대 유엔의 라틴 아메리카 경제 위원회(7) 구조주의 경제학자들(structuralist economics)이 체계화한 종속 이론(Dependence Theory)에 많은 영향을 받았다. 종속 이론은 라틴 아메리카 저발전의 원인을 주변부-중심부로 나뉘는 세계 경제 구조에서 찾았다. 즉 주변부는 1차 산업을 담당하고 중심부가 고부가가치 산업을 담당하기 때문에 주변부가 불리할 수밖에 없다는 것이다.

따라서 주변부의 후진국이 저발전에서 벗어나려면 제조업과 같은 산업을 발전시켜야 한다는 것이다. 이를 위해 정부가 개입해 수입대체 산업화(import substitution industrialization)를 추진해야 한다고 주장했다.

아울러 1세대 산업정책에서는 전통적 시장실패에 대응해 정부가 적극적으로 시장에 개입하는 산업정책을 수행할 필요가 있다고 주장했다. 예를 들어, 완전경쟁을 달성하지 못하는 시장 구조, 공공재의 존재, 외부 효과 등으로 시장이 불완전하기 때문에 정부의 교정 정책이 필요하다는 것이다.

이 같은 1세대 산업정책은 많은 문제점을 낳았다. 정부가 경쟁력 없는 기업에게 독점권을 부여하고, 이자율 상승을 억제하며, 임의로 환율 결정에 개입하고, 원자재 가격을 통제하며, 신용을 할당하는 등의 개입으로 시장의 자원배분 기능이 심각하게 왜곡됐다는 것이다. 더불어 1970년대에 발생한 스태그플레이션, 중남미 국가의 부채 위기, 1980년대의 사회주의 계획 경제의 몰락은 정부의 적극적 시장 개입을 옹호했던 제1세대 산업정책이 쇠퇴하는데 결정적 기여를 하게 됐다.

6) Lin(2012)은 개발경제학(Development Economics)의 조류를 크게 3가지 세대로 구분하고 있음. 개발경제학이 산업정책론을 포괄하기 때문에 여기서는 개발경제학의 3단계 발전과정에 맞추어 산업정책론의 전개 과정을 검토함.

7) ECLA; Economic Commission for Latin America.

2) 2세대 산업정책

1980년을 전후해 미국 레이건 대통령과 영국 대처 수상은 1세대 산업정책으로 인한 정부 실패를 지적하며 시장 친화적인 경제 정책으로 대전환을 하게 된다. 경제학적인 측면에서는 합리적 기대 이론이 크게 각광을 받으면서 정부의 인위적인 재정·통화 정책 등으로 경제 발전을 담보하기 어렵다는 점이 부각됐다.

이 같은 시장 근본주의 또는 신자유주의의 맥락에서는 시장 실패 보다는 정부 실패의 우려가 더 크다고 인식됐다. 정부 실패의 원인은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 정부가 시장에 개입함에 있어 정보가 제한된다. 즉 정책 추진에 필요한 충분한 정보를 정부가 확보하지 못한다는 것이다. 둘째, 정부의 시장 개입에 따른 민간 부문의 반응이 통제 불가능하다는 것이다. 셋째, 규제기관의 포획 현상이 나타난다는 것이다. 넷째, 민주주의 국가에서 실시하는 주기적 선거로 정책의 장기적 시야가 결여될 우려가 있다는 것이다.

따라서 2세대 산업정책의 시대에는 자유화, 민영화, 규제 완화 등을 통해 시장 기능을 강화하는 것이 경제 발전에 도움이 된다는 것이다. 즉 시장의 자원배분 기능이 원활하게 작동될 때 산업도 발전할 수 있다는 것이다. 아울러 이 같은 신자유주의 산업정책은 소위 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)를⁸⁾ 형성해 개도국에게 일률적인 경제 개혁 프로그램을 권고하게 된다. 즉 개도국은 경제 발전을 위해 재정건전화, 공공지출 정비, 공기업 민영화, 규제 완화 등의 개혁 조치를 시행해야 한다는 것이다.

그러나 이러한 워싱턴 컨센서스의 정책 처방을 추종한 중남미, 아프리카 등 개도국의 경제적 성과가 기대에 미치지 못하면서 세계은행에서도 이에 대한 비판의 목소리가 나타났다. 결정적으로는 2008년 글로벌 금융위기가 발생하면서 시장 근본주의(또는 신자유주의)의 한계가 분명해 짐에 따라 2세대 산업정책의 수정이 불가피하게 됐다.

8) 이러한 경제 정책을 주도한 미국과 미국 주도의 국제금융기구들인 세계은행, IMF 등이 모두 워싱턴 D.C.에 소재하고 있어 워싱턴 컨센서스라는 용어가 생겨남.

3) 3세대 산업정책

2008년 글로벌 금융위기는 선진국에서조차 경제 시스템 붕괴와 실업 대란을 막기 위해 정부의 적극적 개입이 필요하다는 점을 보여 주었다. 예를 들어, 미국은 자동차 산업의 붕괴를 막기 위해 GM에 134억 달러, 크라이슬러에 40억 달러 등 총 174억 달러의 자금을 지원하고, 자동차 부품업체에 대해서도 지원했다. 영국도 적극적인 은행 국유화 정책을 통해 금융시장의 안정성을 추구하고 있다.⁹⁾

이러한 배경에서 1세대 및 2세대 산업정책의 한계를 극복하고 시장의 자원배분 기능과 정부의 적극적 역할이 서로 유기적으로 결합될 필요가 있다고 주장하는 3세대 산업정책이 최근에 큰 관심을 받고 있다. 이러한 입장에서 정책 처방을 지속적으로 제시하고 있는 경제학자로는 Stiglitz, Rodrik, Lin, Velasco, Aghion, Spence 등이 있다. 이들 3세대 산업정책은 시장 실패의 가능성과 정부 실패의 가능성을 모두 인정하고 있다. 따라서 이들의 논의는 시장과 정부가 협력해 소기의 산업정책 목적을 달성하는 방법에 초점이 맞추어지게 된다.

스티글리츠는 논의의 초점이 산업정책을 정부가 해야 하는가에 대한 질문에 있는 것이 아니라, 어떤 방법으로 산업정책을 시행해야 하는가에 있다고 지적하고 있다. 즉 1세대 산업정책이 야기했던 것처럼 산업정책에 따른 왜곡현상을 최소화하고 산업 및 경제 발전 등의 정책적 목적을 산업정책을 통해 어떻게 달성할 수 있을지를 고민해야 한다는 것이다.

다수의 3세대 산업정책 경제학자들은 민간 부문과 정부가 소기의 목적을 위해 적극적으로 협력해야 한다고 권고하고 있다. 특히 이 같은 민관 협력은 기존의 일방적 시장 실패, 정부 실패 논의를 넘어서는 것으로, 서로의 실패 가능성을 인정하고 보완적 관계를 지향한다는 점에서 ‘스마트(Smart) 산업정책’이라고 불린다.

9) 산업연구원(2009)의 pp.110-111.

제3절 새롭게 조명된 산업정책 : 스마트(Smart) 산업정책

1. 스티글리츠의 산업정책론¹⁰⁾

스티글리츠는 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국, 영국 등의 선진국에서도 산업정책이 광범위하게 활용되고 있다는 점을 지적하고 있다. 또한 시장 근본주의와 워싱턴 컨센서스가 팽배한 시기에도 한국을 포함한 NICs의 성공 사례를 언급하며 산업정책의 타당성을 주장하고 있다.

스티글리츠가 특히 강조하는 산업정책의 영역은 지식과 관련되어 있다. 스티글리츠는 학습, 지식 축적, 연구개발 등의 영역은 전통적인 상품이 거래되는 시장과는 다르다는 점을 강조한다. 따라서 산업정책을 통해 경제의 구조적 전환과 학습사회의 조성이 가능하다고 주장한다. 나아가 산업정책을 통해 분배, 고용 등의 다양한 사회적 목적 달성도 가능하다고 지적한다.

2. 중국의 산업정책 논쟁¹¹⁾

2016년 중국에서는 산업정책을 둘러싼 논쟁이 이슈가 되었다. 대표적 산업정책론자인 린이푸 교수는 다음과 같은 이유로 산업정책의 당위성을 주장했다. 첫째, 16, 17세기 영국의 네덜란드 추격, 19세기 미국, 독일, 프랑스의 영국 추격, 20세기 일본, NICs의 미국 추격은 모두 산업정책의 결과이다. 둘째, 산업정책 없이 선두에 서거나 추격에 성공한 개도국은 없다. 일부 산업정책이 실패했다고 해서 산업정책을 적극적으로 추진하지 않는 것은 바람직하지 않다. 특히 린이푸 교수는 발전단계에 맞는 비교우위를 활용하는 것이 중요하데, 이를 위해서는 시장의 경쟁이 필수적이라고 강조하고 있다는 점이 주목된다.

10) Stiglitz et al.(2013)을 참조함.

11) 산업연구원(2017)을 참조함.

한편 장웨이잉 교수는 다음과 같은 이유로 산업정책에 대한 회의적인 시각을 나타냈다. 첫째, 정부는 기업보다 산업에 대한 이해와 판단력이 부족하다. 둘째, 정부의 지원 없이 와트는 증기기관차, 에디슨은 전등, 벨은 전화기를 발명했다. 셋째, 지난 30년간 중국 경제 발전의 기저에는 개혁개방도입의 시장 자원 배분 기능이 있었다. 따라서 장웨이잉 교수는 중국의 새로운 경제발전단계에 부합하는 정부의 역할이 무엇인지 심도 깊은 고민이 필요하다고 지적하고 있다.

3. 로드릭의 산업정책론¹²⁾

로드릭은 시장 실패의 주요 사례로 경제의 비용구조 파악 시 나타나는 정보 외부성과 투자 조정문제를 지적하고 있다. 예를 들어, 어떤 기업가가 새로운 상품을 시장에 출시하는 경우, 이 상품의 성공 여부와는 상관없이 이 기업가의 도전은 후발기업이나 경제 구성원에게 일종의 사업 정보를 제공한다는 것이다(정보 외부성). 따라서 이러한 기업가의 도전이 활성화되기 위해서는 정부가 산업정책을 통해 정보 외부성 문제에 대해 적극적으로 대응해야 한다는 것이다. 아울러 이 같은 산업정책은 근본적으로 시행착오를 겪을 수밖에 없기 때문에 실험주의 관점이 필요하다는 것이다.

한편 로드릭은 산업정책 설계에 있어 지켜야 하는 10가지 원칙을 제시했다. 이 중에서 4가지 원칙을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 성공과 실패에 대한 분명한 판단기준이 있어야 한다. 둘째, 산업정책의 권한은 분명한 능력을 지닌 기관에 부여해야 한다. 셋째, 산업진흥정책을 실행하는 기관은 민간부문과 소통하는 채널이 있어야 한다. 넷째, 산업정책은 실패할 수 있는 것이 자연스러우며, 이러한 실패에 따른 비용을 최소화하는 노력을 해야 한다.

12) Rodrik(2004)를 참조함.

4. EU의 논의¹³⁾

EU는 경제학 문헌상의 산업정책의 이론적 근거를 검토했다. 먼저 주류 경제학에서는 크게 4가지 측면에서 산업정책의 당위성을 주장하고 있다. 첫째, 외부효과, 시장 지배력, 정보 비대칭성, 공공재 문제 등으로 시장 실패가 발생하기 때문에 이에 대한 교정을 위해 산업정책이 필요하다. 둘째, 새로운 성장이론에서 강조하듯이 지속가능한 성장을 위해서는 외부효과를 나타내는 지식 부문에서 산업정책이 필요하다. 셋째, 전략적 무역 이론에서는 상대적으로 적은 규모의 정부 지원을 통해 국제 경쟁에 직면한 대규모 산업을 발전시킬 수 있기 때문에 산업정책이 필요하다. 넷째, 네트워크 외부성이 있는 부문에서도 산업정책이 필요하고, 표준화 정책도 산업정책의 영역이다.

다음으로 EU는 진화론적 경제학 측면에서도 산업정책의 당위성이 도출된다고 보고 있다. 진화론적 경제학에서 혁신은 다면적 개념으로 특히 조직적·마케팅적·사회적·경제적 지식이 혁신에 필수적으로 요구된다. 특히 생산과정에서 필요한 요소들을 결합하고 조정하는 사회적 지식, 사회적 자본, 신뢰 등이 중요한 역할을 수행한다. 또한 지식을 명목적 지식과 암묵적 지식으로 구분할 때 혁신 과정에서는 지식의 많은 부분이 암묵적 지식이다. 따라서 암묵적 지식을 체화하고 있는 인적 자본의 역할이 혁신에 요구된다. 그리고 혁신은 경제 전반에 발생하는 것으로 특정 고기술 산업에 국한되는 현상이 아니다. 아울러 혁신이 활성화되기 위해서는 국가-산업-대학 간의 유기적인 협력이 필요하다. 이와 같은 다양한 측면에서 정부는 산업 발전을 유도할 수 있는 산업정책을 추진할 필요가 있는 것이다.

EU는 혁신 시스템 이론 측면에서 산업정책의 당위성을 찾을 수 있다고 보고 있다. 혁신을 하나의 시스템으로 보게 되면 제도적·조직적 틀(framework)이 중요하고, 규제 시스템과 다른 인프라도 중요한 역할을 하게 된다. 또한 혁신 시스템의 축소판이라고 할 수 있는 산업 클러스터 안에서는 비시장적 기능(non-market mechanism)이 중요한 역할을 수행한다. 따라서 이와 같은 혁신

13) EU Commission(2003)을 참조하였음.

시스템의 원활한 작동을 위해 정부가 산업정책적 관점에서 개입할 수 있다는 것이다. 이와 같은 인식을 받아들이게 되면 산업정책은 시장 실패를 넘어 시스템의 불완전성(systemic imperfections)을 해소하는 역할을 해야 한다. 또한 이러한 시스템을 개선하기 위해서는 벤치마킹과 철저한 분석 작업이 요구되고, 기업들과 협력하여 상향식으로 의사결정을 해야 한다는 것이다.

5. 스마트(Smart) 산업정책의 의의

1) 스마트(Smart) 산업정책의 개념

앞서 살펴본 새롭게 조명된 산업정책에서는 정부의 역할이 강조된다는 점에서 1세대 산업정책과 유사성을 지니지만, 전통적인 수입대체 산업화 전략을 넘어서는 다양한 측면의 산업정책 방안을 제시하고 있다는 점에서 1세대 산업정책과 차이가 있다. 또한 시장의 역할을 강조한다는 점에서는 2세대 산업정책과 유사하지만, 정부의 적극적인 역할이 요구된다는 점에서는 2세대 산업정책과 차이점이 있다. 즉 새롭게 조명된 스마트 산업정책은 1세대 및 2세대 산업정책의 공(功)과 과(過)를 반영해 하나의 통합적 산업정책 방향을 제시하고 있다고 평가된다. 특히 스마트 산업정책은 민간과 공공 부문을 서로 배타적인 관계로 보지 않고, 산업정책을 민간과 공공 부문이 전략적으로 협력해 가는 상호적 과정으로 이해하고 있다는 점에서 기존 산업정책과 가장 큰 차이점을 보이고 있다.

2) 스마트(Smart) 해운 산업정책의 기본 방향

스마트 산업정책은 그 이유는 다양하지만, 공통적으로 시장 경제 시스템이 자체적인 불완전성을 지니고 있다는 점에 동의하고 있다. 특히 외부성(externality)의 문제 해소를 위해 정부가 적극적으로 산업정책을 펴야한다는 주장을 전개하고 있다. 제3장에서 면밀히 분석하겠지만, 해운산업도 국가 단위의 금전적 외부성(pecuniary externality)을 나타내고 있다. 따라서 해운산업에 대한 지원 정책도 이해관계자의 지대 추구 행위로 인한 것이 아닌 경제적 근거를 가지고 있는

것으로 평가된다.

또한 이러한 스마트 해운산업 지원정책도 민관 협력 방식으로 효율성을 담보할 수 있도록 설계될 필요가 있다는 점을 알 수 있다. 따라서 민관 협력에 기초해 해운 산업정책을 추진할 수 있는 거버넌스(governance)와 추진체계를 갖출 필요가 있다. 또한 민관 협력을 전제로 해운산업이 본연의 국민경제적 역할을 수행할 수 있도록 다방면에 걸쳐 통합적인 해운 산업정책을 모색하고 실천하는 방안이 필요하다.

제3장 해운산업의 국적 효과: 국적상대비용인하효과¹⁴⁾ <<

제1절 물류 기간산업으로서 해운산업의 중요성

일찍이 아담 스미스는 국부 창출의 원동력으로 노동 분업을 통한 생산성 향상을 지목했다. 이와 함께 노동 분업은 시장의 크기에 제약을 받는다고 지적했다.¹⁵⁾ 아울러 아래 인용문에서 보는 바와 같이, 해운산업은 시장의 크기를 확대해 주는 물류 기간산업으로 역할을 하고 있기 때문에 국부 창출에 있어 매우 중요한 요인으로 평가할 수 있다.

육상운송뿐만 아니라 수상운송에 의해 더 넓은 시장이 각종 산업에 개방되기 때문에, 해안과 운항할 수 있는 강의 연안에서 각종 산업이 자연적으로 세분되기 시작하고 발전하기 시작한다. ...

수상운송의 이점이 이처럼 크기 때문에, 수상운송이 편리해 세계 전체가 각종 노동생산물의 시장으로 개방되어 있는 곳에서 기술과 산업의 최초의 진보가 이루어지고, 그 진보가 훨씬 뒤에야 비로소 한 나라의 내륙지방으로 미치게 되는 것은 매우 당연하다(애덤 스미스, 「국부론」, 김수행역(譯), 1992).

14) Ko, B-W and Kil, K-S, "Nationality Effect from Price Discrimination with Substitutability Change in Container Shipping Market - Treating Hanjin Shipping's Collapse as Natural Experiment", Unpublished Manuscript, 2017에서 인용했음

15) The extent of labor division must always be limited by the extent of the market(Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776.).

한편, 노벨경제학상 수상자인 스티글리츠 또한 지속적 경제발전을 위한 국가 산업정책의 핵심 기능 중 하나로 물류산업의 중요성을 다음과 같이 강조하고 있다.

생산물이 저렴하고 신속하게 생산지에서 시장으로 이동할 수 있도록 인프라 스트럭처 및 공급망 물류시스템을 갖추는 것은 국가의 핵심 기능 중 하나이다.(Stiglitz, Foreword in *The Industrial Policy Revolution I*, 2013)

이와 같이 경제 운영 및 발전에 중요한 역할을 수행하는 해운산업에 있어 해운기업의 국적이 중요한가에 대한 논의가 다양하게 제기되고 있다. 예를 들어, 자국 해운기업이 없어도 된다고 주장하는 논자들은 시장기능이 효율적으로 작동해 세계적 차원에서 결정되는 운임 수준에서 해운서비스를 이용할 수 있을 것이라고 주장한다. 그러나 자국 해운기업의 존재가 중요하다고 주장하는 논자들은 글로벌 시장에서 국적 효과(nationality effect)가 존재하기 때문에, 자국 해운기업이 사라지면 추가로 운임을 부담하고 서비스의 질도 저하된다고 우려한다.

아래 제2절에서는 이러한 해운산업의 국적 효과가 존재하는지를 실증적으로 분석하고 시사점을 도출한다.

제2절 국적 컨테이너 선사의 운임인하 효과에 대한 실증분석

국적 컨테이너 선사 또는 선대가 수출입 물류에 미치는 효과를 제한된 시장 자료를 통해 파악하거나 측정하기는 쉽지 않다. 그러나 지난해 8월 31일 한진해운이 법정관리를 신청해 전 세계 항만에서 한진해운 선박에 대한 하역작업이 거부되면서 한진해운 부재가 수출입 물류에 미치는 영향이 관찰 가능하게 되었다. 경제학적으로 보면 이 같은 한진해운 서비스 중단 사태는 국적 컨테이너 선사 또는 선대의 경제적 영향을 가늠해 볼 수 있는 일종의 자연 실험(natural experiment) 대상이 될 수 있다. 본 절에서는 이 같은 배경 하에 한진해운 서비스 중단 사태에 따라 우리나라 수출입 물류

경쟁력이 얼마만큼 약화됐는지 분석해 보고자 한다. 이를 통해 국적 컨테이너 선사의 운임인하 효과를 간접적으로 추정할 수 있을 것으로 판단된다.

1. 분석 방법

1) 분석의 전제

한진해운은 현대상선과 함께 우리나라 원양 컨테이너 해운시장의 양대 국적 선사 역할을 했다. 따라서 한진해운 서비스 중단으로 원양 컨테이너선 항로에서 국적 선대 축소 및 이에 따른 운임인상 문제가 발생했다고 추론해 볼 수 있다. 따라서 여기서는 우리나라 주요 원양 기간항로인 북미서안, 북미동안, 북유럽, 지중해 항로 등 4개 항로에서 발생한 운임인상 효과를 추정해 보고자 한다. 한편, 우리나라 수출 항로는 흔히 Front Haul이라고 하여 수입 항로인 Back Haul에 비해서 물동량이 많다. 이러한 수출입 항로에서의 물동량 불균형 문제로 인해 수출항로에서는 한진해운 사태에 따른 운임인상 효과가 분명히 드러나는데 비해, 수입항로에서는 기타 요인들이¹⁶⁾ 복합적으로 작용해 한진해운 서비스 중단 사태의 효과가 희석될 개연성이 크다. 이 같은 이유로 인해 본 절에서는 수출항로에 국한해 한진해운 부재에 따른 수출 물류비 인상 효과를 분석하고자 한다.

2) 자료의 설명

한진해운 서비스 중단에 따른 우리나라 수출 항로에서의 운임 인상 효과를 추정하기 위해 다음과 같은 운임 자료를 확보했다. 첫째, 분석 대상 항로는 앞서 설명한 바와 같이 아시아→북미 서안, 아시아→북미 동안, 아시아→북유럽, 아시아→지중해로 특정했다. 둘째, 표본 기간은 2012년 9월부터 2017년 3월로 정했다. 2017년 4월 이

16) 통상적으로 물량이 적은 항로에서 크게 영향을 미치는 요인으로는 공 컨테이너 박스의 재배치 문제가 있음. 즉 공 컨테이너 박스를 재배치하는 과정에서 Back Haul 항로에서의 소석률과 운임이 영향을 받을 수 있음.

후의 자료를 활용하지 않은 것은 2017년 4월에 얼라이언스 체제가 개편되었고, SM 상선이 북미서안 서비스를 개시했기 때문에 시장 구조가 크게 바뀌었을 가능성이 크기 때문이다. 셋째, 자료 출처와 관련해서는 한국 항로는 한국화주협회의 발표하는 RADIS,¹⁷⁾ 중국 항로는 상해항운교역소의 SCFI,¹⁸⁾ 일본 항로는 Drewry 자료를 활용했다. 넷째, 한진해운 서비스 중단으로 운임인상 효과가 발생한 시점을 2016년 9월로 정했다.

〈표 3-1〉 자료 설명

구분	설명
표본 국가	한국, 중국, 일본
표본 항로	아시아→북미 서안(단위 : 달러/FEU) 아시아→북미 동안(단위 : 달러/FEU) 아시아→북유럽(단위 : 달러/TEU) 아시아→지중해(단위 : 달러/TEU)
자료 출처	한국 : 한국화주협회의 RADIS (Rate Discount & Consulting Service) 중국 : 상해항운교역소의 SCFI (Shanghai Containerized Freight Index) 일본 : Drewry
표본 기간	전체 기간 : 2012년 9월~2017년 3월 한진해운 파산 효과 발생 시점 : 2016년 9월

3) 실증분석 모형

한진해운 서비스가 중단되면서 한국 항로의 운임이 인상되는 효과는 미시경제학의 3차 가격 차별(3rd-degree price discrimination) 이론으로 설명이 가능하다.¹⁹⁾ 3차 가격 차별 이론에 의하면, 가격 설정을 할 수 있는 기업은 대상 시장에서의 수요의 가격 탄력성에 따라 가격을 설정한다. 예를 들어, 아래 식 (1)에서 보는 바와 같이, 시장 1에서 수요의 가격 탄력성 $|\epsilon_1|$ 이 감소하면 이에 비례해서 시장 1에서의 가격 p_1 을 인상시킨다.²⁰⁾

17) Rate Discount & Consulting Service.

18) Shanghai Containerized Freight Index.

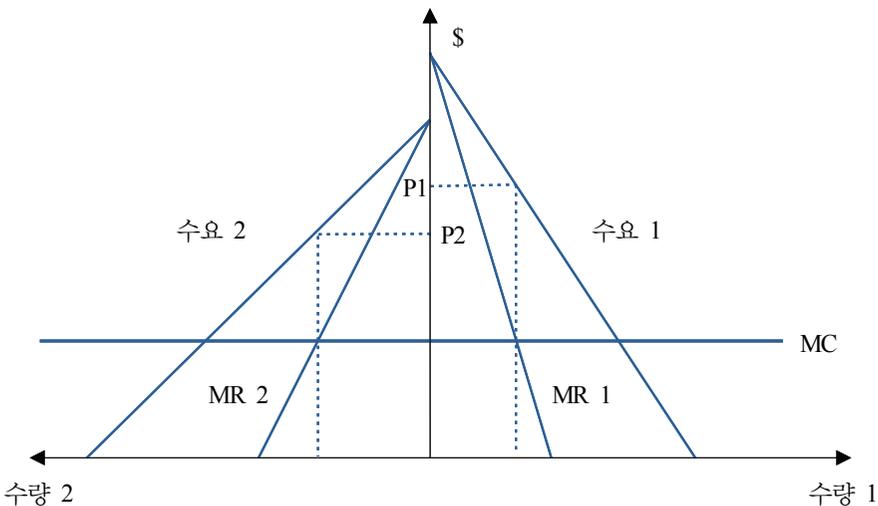
19) D. W. Carlton, and J. M. Perloff, *Modern Industrial Organization*, 1994, pp.443~447. 참조.

20) 기업이 3차 가격 차별을 할 수 있기 위해서는 크게 2가지의 전제 조건을 만족해야 함. 첫째, 소비자가 싼 가격에 상품을 구매하여 재판매할 수가 없어야 함. 둘째, 기업은 이들 수요 탄력성이 다른 소비자 그룹을 식별할 수 있어야 함. 컨테이너 해운산업은 국가별로(즉 지리적으로) 시장이 구분되기 때문에 기업은 소비자를 구분할 수 있고,

$$\frac{p_1}{p_2} = \frac{1 + \frac{1}{\epsilon_2}}{1 + \frac{1}{\epsilon_1}} = \frac{1 - \frac{1}{|\epsilon_2|}}{1 - \frac{1}{|\epsilon_1|}} \quad \text{--- 식 (1)}$$

위와 같은 3차 가격 차별은 다음의 <그림 3-1>과 같이 설명할 수 있다. 시장 1에서 수요의 가격 탄력성이 시장 2의 수요의 가격 탄력성보다 작기 때문에, 시장 1에서의 가격이 시장 2에서의 가격보다 높게 형성된다.

<그림 3-1> 3차 가격 차별의 그래프 설명



자료 : D.W. Carlton and J.M. Perloff, Modern Industrial Organization, 1994, p.446.

이 같은 가격 설정 이론을 한진해운 사태에 적용하면, 한진해운 서비스 중단으로 우리나라 항로에서 화주들의 선택 가능한 유력한 선사가 사라지면서 수요의 가격 탄력성이 줄어든 것으로 해석할 수 있다. 따라서 한진해운 이외의 선사들은 화주들에 대해 가격을 인상시킬 수 있는 여력이 생긴 것이다.

또한 해운서비스는 저장이 불가능하기 때문에 재판매가 불가능함.

이와 같은 3차 가격 차별 이론에 따른 우리나라 항로에서의 추가적 운임 인상을 측정하기 위해 실증분석 모형을 구축할 필요가 있다. 우선 한진해운 사태 전에 우리나라, 중국, 일본의 해상운임의 동태적 결정은 다음과 같은 모형에 따라 이루어진다고 가정한다.

$$w_t = \mu_w + \phi \times w_{t-1} + \epsilon_t \quad \text{--- 식 (2)}$$

$$\ln y_{k,t} = \alpha_k \times w_t + e_{k,t} \quad \text{--- 식 (3)}$$

$$\ln y_{c,t} = \alpha_c \times w_t + e_{c,t} \quad \text{--- 식 (4)}$$

$$\ln y_{j,t} = \alpha_j \times w_t + e_{j,t} \quad \text{--- 식 (5)}$$

단, w_t 는 세계 운임, y_k 는 한국 운임, y_c 는 중국 운임, y_j 는 일본 운임을 나타낸다.

여기서 분석의 편의와 모형의 변수들의 표준화를 위해 다음과 같이 가정한다.

$$\alpha_j = 1 \quad \text{--- 식 (6)}$$

이 같은 모형은 한진해운 사태 이후에 다음과 같이 변화한다.

$$w_t = \mu_w + \phi \times w_{t-1} + \epsilon_t \quad \text{--- 식 (2)}$$

$$\ln y_{k,t} = (\alpha_k + CP_j + KP_c) \times w_t + e_{k,t} \quad \text{--- 식 (3-a)}$$

$$\ln y_{c,t} = (\alpha_c + CP_j) \times w_t + e_{c,t} \quad \text{--- 식 (4-a)}$$

$$\ln y_{j,t} = 1 \times w_t + e_{j,t} \quad \text{--- 식 (5-a)}$$

식 (2)~(6), 식 (2-a)~(5-a)에 기초해 한진해운 사태에 따른 우리나라 추가 부담 운임은 다음과 같은 식으로 측정이 가능하다.

$$\ln y_{k,t} = (\gamma_{k,c} + NPK) \times \ln y_{c,t} + v_{kc,t} \quad \text{--- 식 (7)}$$

$$\text{단, } \gamma_{k,c} = \alpha_k \times \frac{1}{\alpha_c}, \quad NPK = \frac{CP_j \times \alpha_c + KP_c \times \alpha_c - \alpha_k \times CP_j}{(\alpha_c + CP_j) \times \alpha_c}$$

$$\ln y_{k,t} = (\gamma_{k,j} + KP_j) \times \ln y_{j,t} + v_{kj,t} \quad \text{--- 식 (8)}$$

$$\text{단, } \gamma_{k,j} = \alpha_k, \quad KP_j = CP_j + KP_c$$

2. 분석 결과

1) 한진해운 사태 전후 운임 동향

한진해운의 기업회생절차가 개시된 지난해 9월 이후 우리나라 화주들은 선복 부족, 운임상승 등으로 수출 물류경쟁력이 약화됐다고 주장하고 있다.²¹⁾ 이 같은 한진해운의 서비스 중단 여파는 우리나라는 물론이고 중국에까지 영향을 미친 것으로 분석된다. 아래 <표 3-2>는 한진해운 사태 전후의 우리나라, 중국, 일본의 운임 동향을 정리한 것이다. 우리나라는 4개 동서 기간 항로에서 운임이 모두 상승했고, 중국 또한 유사한 패턴을 보이고 있다. 다만, 일본은 한진해운 사태 전후에 운임 변화가 미미한 것으로 나타났다.

<표 3-2> 한진해운 사태 전후의 각국의 주요 항로 운임 변화

단위 : 미서안, 미동안은 달러/FEU, 북유럽, 지중해는 달러/TEU

구분	미서안		
	우리나라	중국	일본
한진해운 사태 전	1,294	1,044	1,954
한진해운 사태 후	2,150	1,771	2,066
증감(증감율)	856(66%)	727(70%)	112(6%)
한진해운 사태 전	2,288	1,860	3,261
한진해운 사태 후	3,343	2,845	3,397
증감(증감율)	1,055(46%)	984(53%)	136(4%)
한진해운 사태 전	1,238	593	1,241
한진해운 사태 후	1,371	912	1,236
증감(증감율)	134(11%)	319(54%)	-6(0%)
한진해운 사태 전	1,400	652	1,240
한진해운 사태 후	1,614	816	1,220
증감(증감율)	214(15%)	164(25%)	-20(-2%)

주 : 한진해운 사태 전은 2016년 1월~8월, 한진해운 사태 후는 2016년 9월~2017년 3월.

자료 : 우리나라는 RADIS, 중국은 SCFI, 일본은 Drewry 자료 ; Ko and Kil(2017).

21) 한국무역협회, “한진해운 파산에 따른 수출 물류환경 변화”, 2017. 2. 27.를 참조

2) 우리나라, 중국, 일본의 자국 선대 규모 비교

앞서 분석한 바와 같이 일본의 운임은 우리나라와 중국에 비해 한진해운 사태의 영향이 미미했던 사실을 확인할 수 있다. 따라서 일본의 화주들은 한진해운 서비스 중단으로 수요의 가격 탄력성이 크게 바뀌지 않았다고 추론할 수 있다.

이 같은 추론은 각 국가의 컨테이너 물동량 대비 국적 컨테이너 선대 규모를 확인해 보면 더욱 설득력을 지닌다. 아래 <표 3-3>은 우리나라, 중국, 일본의 컨테이너 물동량 대비 국적 컨테이너 선대를 정리한 것이다. <표 3-3>에서 보는 바와 같이, 일본은 우리나라 대비 약 5.3배, 중국 대비 11.3배의 국적 선대 비율을 가지고 있다. 따라서 한진해운 서비스 중단으로 남은 선사들이 운임인상을 통해 이윤 극대화를 도모할 때, 일본의 화주들은 국적 선사들의 지원에 힘입어 상대적으로 높은 운임 협상력을 유지하면서 추가적인 운임 부담이 적었던 것으로 이해된다.

<표 3-3> 각 국가의 컨테이너 물동량 및 국적 선대 비교

구분	물동량(백만 TEU) : S	선대(1,000TEU) : C	(C×100)/S
우리나라	26	434	1.7
중국	220	1,736	0.8
일본	16	1,442	9.0

주 : 우리나라는 현대상선, 중국은 COSCO Shipping, 일본은 NYK, MOL, K-Line의 운항선대.

자료 : Clarkson, Alphaliner.

3) 우리나라의 추가 운임 부담 규모(한국 프리미엄)

설명의 편의상, 우리나라가 한진해운 사태 이후(2016년 9월~2017년 3월 간) 추가로 부담해야 하는 운임 규모를 한국 프리미엄(Korea Premium)으로 정의한다. 우리나라와 일본의 운임을 비교하면 FEU당 500달러 이상의 한국 프리미엄이 발생한 것을 알 수 있다.

〈표 3-4〉 우리나라와 일본 운임 비교를 통한 한국 프리미엄

단위 : 미서안, 미동안은 달러/FEU, 북유럽, 지중해는 달러/TEU

$$\text{회귀 방정식 : } \ln y_{k,t} = (\gamma_{j,c} + KP_j) \times \ln y_{j,t} + v_{kj,t}$$

구분	미서안	미동안	북유럽	지중해
우리나라와 일본 운임의 비교	539	596	402	461

자료 : Ko and Kil(2017).

이 같은 원단위의 한국 프리미엄에 기초해 1년간 우리나라 수출 화주가 추가로 부담해야 하는 운송비용을 일본 운임과 비교해 계산하면 아래 〈표 3-5〉와 같다. 설명의 편의상 원화로 추가 부담하는 운송비용을 계산하면 4개 기간 항로의 합계는 연간 1조 4,000억 원을 상회한다.²²⁾ 즉 이 같은 한국 프리미엄이 계속되었다면 막대한 물류비 부담을 질 수 있었다.

〈표 3-5〉 한국 프리미엄에 따른 연간 추가 수출 운송비 부담

구분	합계	미서안	미동안	북유럽	지중해
달러 기준 (백만 달러)	1,224	430	193	345	256
원화 기준 (억 원)	14,076	4,945	2,220	3,968	2,944

자료 : Ko and Kil(2017).

4) 2017년 4월 얼라이언스 재편과 SM 상선의 미서안 서비스 개시의 영향

2017년 4월 글로벌 원양 항로에서 4대 얼라이언스 체제(2M, G6, Ocean3, CKYE)가 3대 얼라이언스 체제(2M+HMM, The Alliance, Ocean Alliance)로 재편되었다. 또한 북미 서안 서비스에는 SM 상선이 신규로 서비스를 개설했다. 아울러 얼라이언스 재편으로 현대상선은 북유럽, 지중해 서비스에 투입되어 10,000TEU 이상

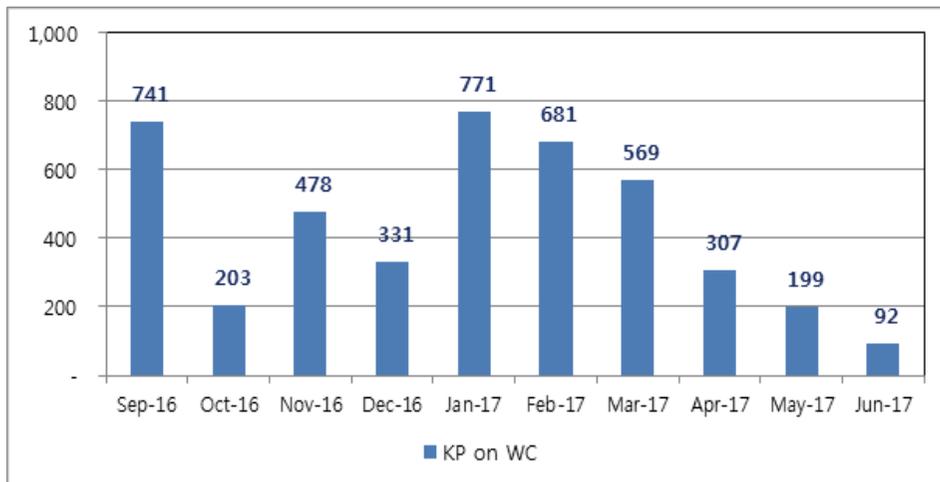
22) 중국 운임과 비교하면 2,000억 원을 상회함.

선박을 2M에 대신하거나 중동항로로 전배했다. 이 같은 선박 철수로 공백이 된 서비스 능력은 2M으로부터 선복 구매를 통해 충당했다. 이는 현대상선의 아시아-유럽/지중해 서비스의 위축을 가져온 것으로 이해된다.

즉 북미 서안 항로는 SM 상선의 신규 진입으로 한국 화주의 수요의 가격 탄력성이 커졌고, 유럽/지중해 항로는 이와는 반대로 수요의 가격 탄력성이 줄어들 것으로 해석된다. 아래 <그림 3-2>, <그림 3-3>, <그림 3-4>, <그림 3-5>에서 보는 바와 같이, 지난 4월 이후 이 같은 (이론적)우려는 실제로 나타나고 있는 것으로 평가된다.

<그림 3-2> 한국-미서안 항로에서의 한국 프리미엄 추이

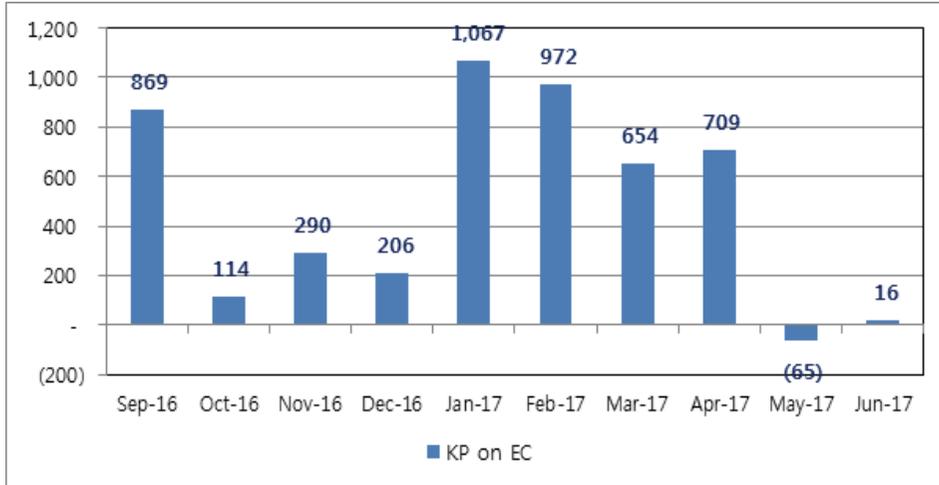
단위: 달러/FEU



자료: Ko and Kil(2017).

〈그림 3-3〉 한국-미동안 항로에서의 한국 프리미엄 추이

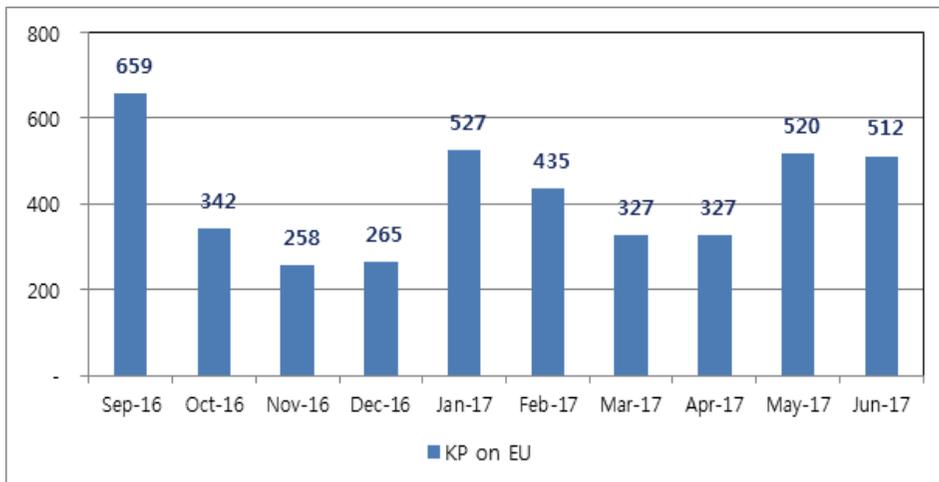
단위 : 달러/FEU



자료 : Ko and Kil(2017).

〈그림 3-4〉 한국-북유럽 항로에서의 한국 프리미엄 추이

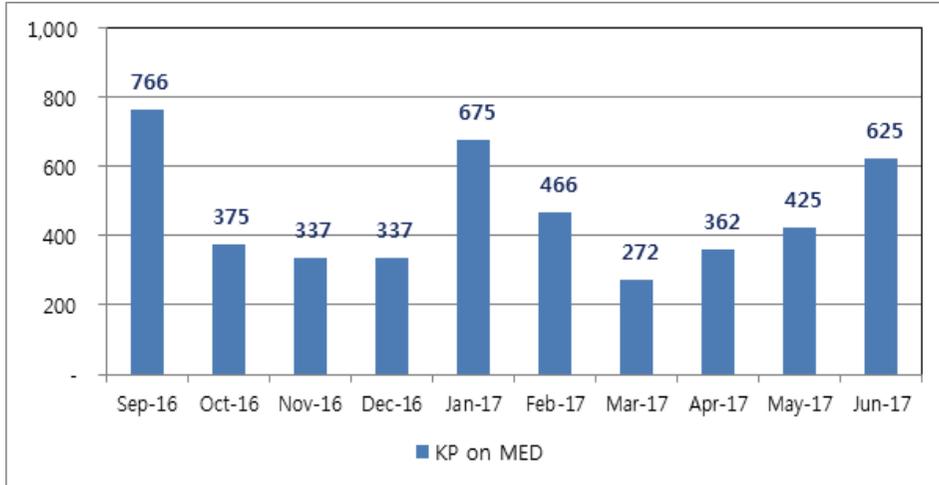
단위 : 달러/TEU



자료 : Ko and Kil(2017).

〈그림 3-5〉 한국-지중해 항로에서의 한국 프리미엄 추이

단위 : 달러/TEU



자료 : Ko and Kil(2017).

3. 국적 컨테이너 선사의 운임인하 효과

앞서 설명한 바와 같이 한진해운 사태 이후 우리나라 수출 화주의 추가 운임 부담액이 일본과 비교해 연간 1조 4,000억 원 정도 발생하는 것으로 나타났다. 물론 올해 4월 SM 상선의 미서안 항로 진출로 이러한 추가 운임 부담액은 상당 부분 사라졌다. 그러나 현대상선의 서비스 능력이 감소한 북유럽, 지중해 항로에서는 오히려 한국 프리미엄이 증가한 것으로 나타나고 있다.

이 같은 실증분석 결과는 한진해운이 영업을 활발히 하고 있을 때 우리나라 항로에서 운임인상을 억제하는 역할을 하고 있었다는 사실을 방증하는 것이다. 즉 국적 선사의 존재가 일종의 금전적 외부성(pecuniary externality)을 우리나라 화주들에게 제공해 주고 있었다는 것이다.

따라서 현대상선과 SM 상선이 지속적으로 서비스 능력과 경쟁력을 강화할 수 있는 조치가 필요하다. 나아가 북유럽, 지중해 항로에서 우리나라 화주의 부담을 경감할 수 있는 대책을 마련하는 것이 필요하다.

제4장

주요국 해운정책 분석 <<

제1절 유럽 해운정책

1. 유럽의 해운산업 발전전략

EU는 해운선진국으로서 해운산업의 경제적 중요성을 인식하고 EU 선사들의 경쟁력 강화를 위한 세련된 해운 산업정책을 추진하고 있다. EU 위원회는 글로벌 금융위기 직후인 2009년에 글로벌 금융위기에 따른 실물경제의 위축과 해운산업의 충격에 대응해 2018년까지의 시간범위를 가진 해운산업 장기 발전전략을 발표했다.²³⁾

이 정책은 기존 EU 차원의 운송정책, 해양정책, 에너지 및 환경 정책 등의 보다 큰 정책적 범위를 가진 계획과 일관성을 유지하면서 수립됐다. EU의 해운산업 장기 발전전략은 i) 인적자원 육성, ii) 환경·보안 규제 강화에 대한 적극적인 대응, iii) 근해운송 활성화, iv) 연구개발·혁신을 통한 발전 추구 등의 내용을 담고 있다.

동 장기 발전전략은 크게 4가지 측면에서 중요성을 지니고 있다. 우선 EU 위원회는 해운관련 일자리의 70%를 차지하는 지식집약적 육상직 일자리의 잠재적 인력 풀인 해기사, 부원 등의 부족 문제를 심각하게 인식하고 있다. 따라서 해기사 등이 해운산업 클러스터에서 일생동안의 경력관리가 가능하도록 하는 정책 등을 포함해 해운산업의 인적자원 육성방안을 제시하고 있다.

다음으로 EU 위원회는 소위 'Quality Shipping as a Key Competitive

23) EU 위원회, *Strategic Goals and Recommendations for the EU's Maritime Transport Policy until 2018*, 2009. 1. 21. ; 고병욱, "EU 위원회의 해상운송 장기 발전전략 소개", 『해운과 경영』, 제15호, 2010. 1. 13에서 발췌.

Advantage' 라고 명명한 전략을 통해 EU 해운산업이 환경·보안 규제 강화 추세를 자신들의 경쟁력을 차별화하는 핵심적 지렛대로 활용하고자 한다.

뿐만 아니라 EU는 해상운송의 중요성을 인식하고 항만, 배후지 연계수송망, 해운선박 등의 인프라 투자를 위해 다양한 노력을 추진하고자 한다. 특히 유럽 근해운송의 활성화를 위해 '해상고속도로'(Motorways of the Sea) 사업을 적극적으로 추진하고, '유럽횡단 운송네트워크'(Trans-European Network Transport), Marco Polo²⁴⁾, 지역개발 정책 등에 대한 재정지원을 강화할 것이라고 밝혔다.

마지막으로 EU 위원회는 환경, 에너지, 안전, 인적자원 육성 등의 다양한 도전과제를 해결하기 위해 연구개발 및 혁신을 촉진하기 위한 정책적 조치를 추진할 것이라고 천명했다.

2014년 5월 7일, EU 회원국 해운관련 장관들은 아테네에서 비공식 회담을 개최하고 2009년에 발표한 'EU 해운산업 장기 발전전략'을 재검토하여 '아테네 선언'을 발표했다.²⁵⁾ '아테네 선언'에서 주목되는 것은 EU 해운관련 장관들이 EU에서 해운산업이 차지하는 역할과 경제적 기여도에 대해 의견일치를 보았다는 점이다. 주요 의견은 다음의 3가지로 요약된다.

첫째로 EU의 대외 수출입의 75%, 대내 교역의 37%가 해운을 통해 운송되고 있다는 점에서 EU 경제는 해상운송에 크게 의존하고 있다. 아울러 에너지 및 원자재 운송과 관련해서 해운이 결정적인 공급사슬의 안정성(security)을 담보하고 있다는 점을 인정하고 있다. 다음으로 EU 경제, EU 시민의 삶의 질에 있어 해운산업은 일자리를 제공하고 있을 뿐 아니라, EU 경제 전반의 경쟁력 유지에 핵심적 역할을 하고 있다는 것도 인정하고 있다. 마지막으로 EU 해운산업이 제3국으로부터 경쟁에 직면해 있고, 해운시장 접근성을 보장하기 위한 추가적인 조치가 필요하다는 점을 확인하고 있다.

이와 같은 인식 속에서 EU는 보안, 안전, 환경 등의 측면에서 경쟁국을 포함한 글로벌 해운산업이 동일한 수준에서 국제 협약 등의 규제를 받도록 노력해야

24) 2003년부터 EU에서 시행 중인 친환경 교통수단 지원정책으로 도로운송의 해운·수운·철도 운송으로의 전환을 촉진하는 것이 목표임.

25) EU 이사회, *Council Conclusions on the Mid-Term Review of the EU's Maritime Transport Policy until 2018 and Outlook to 2020*, 2014.

함을 강조하고 있다.²⁶⁾

EU는 역내 해운산업이 글로벌 경쟁력을 갖추고 있다고 평가하고 지속적인 경쟁우위를 점하기 위해 친환경 부문의 투자를 강화하고 있다. 특히 EU는 역내 해운산업이 지속적인 경쟁우위를 점하기 위해서는 CO₂를 포함한 선박의 대기오염 물질의 배출을 줄이는 등의 환경규제에 대한 대응력 제고가 필수적이라고 판단하고 있다.²⁷⁾ 지난 2017년 3월에는 경쟁력 강화, 디지털화 및 저탄소배출을 유럽 해운정책의 핵심으로 하는 ‘발레타 선언’(Valletta Declaration)이 정식으로 채택되었다. 이 선언을 기반으로 향후 디지털화와 친환경을 중심으로 한 사업이 확대될 것이다.

이 같은 맥락에서 EU는 2013년에 전기, LNG 등의 대체 연료를 사용할 수 있도록 EU 회원국들이 최소한의 인프라를 준비하는 사항과 관련된 지침(Directive)²⁸⁾을 채택했다. 아울러 친환경 선박과 관련된 지속적인 혁신을 추진하고 있다.

한편 EU는 역내 시장의 통합을 강화하기 위해 해상운송 부문의 효율화를 지속적으로 추진하고 있다.²⁹⁾ 이를 위해 행정·통관 측면에서의 형식적 절차를 간소화하고, 항만 서비스의 효율성 및 신뢰성을 제고하는 정책을 추진하고 있다.

EU 선주협회³⁰⁾는 EU의 무역협정 등을 통해 EU 선사들이 자유롭게 제3국 해상운송시장에 진출할 수 있도록 건의하고 있다.³¹⁾ EU 선주협회는 경쟁이 치열해지는 글로벌 해운시장에서 해운산업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 EU의 대외 해운정책이 다음과 같은 5가지의 원칙을 견지해야 한다고 제안하고 있다. 구체적으로 ① 세계시장의 개방, ② EU의 무역·개발 정책에 해운을 포함, ③

26) ‘아테네 선언’에서는 이 같은 규제 순응에서의 동일한 경쟁의 장이 조성될 필요가 있다고 언급한 후, 같은 문장에서 바로 EU 해운산업의 장기적 경쟁력을 확보해야 한다고 언급하고 있음. 이는 EU가 해운산업의 규제들 자신들의 경쟁력 제고 또는 차별화의 수단으로 인식하는 단면을 보여주는 것으로 해석됨.

27) EU 위원회, *An Integrated Industrial Policy for the Globalization Era Putting Competitiveness and Sustainability at Central Stage*, 2010. 및 EU 위원회, *For an European Industrial Renaissance*, 2014. 를 참조.

28) EU, *Directive 2014/94/EU on the Deployment of Alternative Fuels Infrastructure*, 2014.

29) EU 위원회, “Single Market Act II: Together for New Growth”, 2012.

30) European Community Shipowners’ Association(ECSA).

31) *ECSA Recommendations for an EU External Shipping Policy or Shipping and Global Trade: Towards an EU external shipping policy*, 2017.

EU의 무역협정을 통해 국제 해운서비스 시장에 대한 자유로운 접근 허용, ④ 중국 등과의 양자 간 해운회담 활성화, ⑤ 이란제재 해제 등에 따른 새로운 해운시장 기회 확대를 건의하고 있다.

2. 주요 국가의 자국 선사 지원정책

EU 전체로는 글로벌 해운산업의 규범과 원칙의 확립을 주도함으로써 경쟁력을 확보하는 전략을 추진하고 있다. 반면, EU 내의 개별 국가들은 자국의 해운기업이 위기에 처했을 때 적절한 정책수단을 활용해 위기극복을 도왔다. 특히, 덴마크, 독일, 프랑스 등 주요 해운국가는 글로벌 금융위기 이후 자국 해운기업이 어려움에 직면하자 다양한 방식으로 금융지원을 했다.³²⁾

1) Maersk Line

세계 1위 선사인 머스크를 포함한 A.P. Moller 그룹은 해운산업의 전 영역에서 사업을 영위하고 있으며 해운업, 석유 시추업, 항공 물류업을 비롯해 컨테이너 박스 제조업체까지 보유하고 있다. 특히 머스크는 불황기에 대비해 상시적인 구조조정을 추진하고 있다. 머스크의 구조조정은 민간 차원의 지속적인 경쟁력 강화노력과 더불어 덴마크 정부가 운영하는 정책금융기관을 통한 지원이 함께 이루어짐으로써 상시적이고 발 빠르게 진행되어 왔다.

구체적으로 머스크는 해운위기에 직면해 실적악화를 겪으며 경영정상화를 위해 인력감축, 노선축소, 자본지출 축소 및 M&A 추진 등 끊임없이 구조조정을 추진해왔다. 2015년 11월에는 경영악화로 인해 컨테이너 화물 운반에 종사하는 육상직 인력 2만 3,000명 중 4,000명을 해고하고 초대형 컨테이너선인 '트리플 E' 6척의 구매계획을 취소했다. 한진해운이 법정관리를 신청하고 구조조정을 진행하고 있던 2016년 8월에는 A.P. Moller 그룹이 컨테이너 운송사, 석유

32) EU에서는 공정한 경쟁을 저해하는 정부 지원은 원칙적으로 할 수 없다고 밝히고 있음. 그러나 글로벌 금융위기의 여파로 발생하는 금융 또는 실물 부문에서의 위기를 극복하기 위한 급박한 조치(유동성 공급 포함)는 불가피한 것으로 인정함(EU 위원회 홈페이지 참조).

회사, 시추회사, 항만운영회사 등 4개 부문을 통합운송물류부문과 에너지부문으로 분사하겠다고 발표했다.³³⁾ 2014년 이후 유가와 운임이 동반 급락하면서 해운업과 에너지 업종 모두 막대한 손실을 입어왔던 A.P. Moller 그룹은 에너지 부문의 분할을 통해 정기선 시장과 항만운영 및 공급망 관리에 더욱 집중해 왔다. 이를 통해 통합운송물류 부문에서 지위를 확고히 하고 경쟁력을 강화하고자 한 것이다.

한편 덴마크 정부는 정책금융기관을 통해 머스크의 구조조정과 경쟁력 확보를 위한 금융지원을 해왔다. 덴마크의 대표적인 선박금융기관으로는 1961년에 설립되어 운영중인 Danish Ship Finance가 있다. Danish Ship Finance는 2017년 상반기까지 총 454척의 선박에 선순위 대출로 약 6조 9,300억 원(60억 달러)을 투자하고 있다. 특히 주목할 만한 부분은 지금은 폐지되었지만 Danish Ship Finance가 2003년부터 선주들에게 덴마크 국내 조선소에서 선박이 건조되거나 개조되는 경우 CIRR(Commercial Interest Reference Rate)³⁴⁾ 수준의 금리를 적용해 금융상의 혜택을 제공했다는 점이다.

덴마크 수출신용기관인 EKF(Eksport Kredit Fonden)는 2009년부터 2011년까지 수출금융융자(Export Lending)제도를 실시해 머스크에 약 4.6억 달러의 융자를 일반 은행을 통해 간접적으로 제공했다. 머스크는 EKF로부터 제공받은 자금을 아시아, 유럽 및 남미 등 해외 조선소에서 건조 중인 선박의 건조자금으로 활용했으며 이는 머스크의 선박확보와 선대확장에 유리하게 작용했다.

2) Hapag-Lloyd

2017년 5월의 선복량 기준으로 세계 5위 컨테이너 선사인 독일 하파그로이드(Hapag-Lloyd)는 금융위기 전까지만 해도 비교적 안정적인 재무구조와 경영실적을 보이고 있었다. 그러나 2008년에 발생한 금융위기로 2009년 2분기

33) "A.P. Møller - Mærsk A/S - Progress update on strategic review and change of management", 머스크 홈페이지에 게재된 공식보도 자료, 2016. 9.22.

34) OECD 가이드라인에 의거한 표준상업금리로서 수출신용(export credit)에 적용되는 최소한의 금리임. 매월 15일에 결정되며, 우리나라는 3월 현재 2.86%로 설정되어 있음.

물동량과 운임은 전년 동기대비 각각 13%, 33% 하락했으며³⁵⁾ 매출액은 2008년의 9.68조 원(88억 달러)에서 2009년에는 6조 원(53억 달러)로 급감³⁶⁾했다. 물동량 감소와 운임 하락 상황에서 자산가치의 감소와 자금조달의 어려움이 지속되자 하파그로이드는 구조조정펀드인 도이치렌드펀드(Deutschlandfonds)에 긴급 유동성 자금을 신청하고 본격적으로 구조조정에 돌입했다.

하파그로이드는 크게 재무구조와 운영방식의 개선 및 비용절감의 3가지 방향에서 구조조정을 추진했다. 먼저 주주, 선주, 협력사 등 이해당사들의 동의를 바탕으로 자구안을 마련해 2009년부터 2011년 동안 3년에 걸쳐 약 3.3조 원(30억 달러)의 비용절감에 성공했다.

하파그로이드의 자구안 이행과 더불어 독일정부의 협조와 금융지원 역시 구조조정의 성공에 중요한 요인으로 작용했다. 독일 중앙정부는 주정부와 채권단을 설득 및 중재해 1.47조 원(12억 유로)에 달하는 지급보증을 제공했다.³⁷⁾ 뿐만 아니라, 하파그로이드의 모기업인 TUI가 본격적인 구조조정이 시작되기 전인 2009년 3월 지분(56.7%) 매각에 나서자 함부르크 주정부가 참여한 알버트 발린(Albert Ballin) 컨소시엄이 이를 맡아서 진행했다. 함부르크는 독일의 대표적인 항만도시로 해운업과 관련된 세수의 비중이 높아 이례적으로 주정부가 본지분매각 및 인수 건에 참여했으며 1.35조 원(11억 유로)의 자금을 지원했다.³⁸⁾

구조조정 시행 이후 하파그로이드는 2012년에 이르러 운임 상승으로 실적개선과 경영정상화에 성공했고 이후 칠레 선사 CSAV의 컨테이너 부문 인수 완료와 중동 선사 UASC의 합병 등을 추진하며 해운업계에서의 입지를 강화하고 있다.

35) '獨 해운 구조조정 전문가 "한진해운-현대상선 합쳐"', 매경프리미엄, 2016.05.23.

36) '해운사 구조조정 독일 사례 눈길...현대상선·한진해운 합병도 제3의 대안', 매경이코노미, 2016.05.23.

37) *The Financial Times*, "Germany Steps in with Aid for Hapag-Lloyd", 2009. 10.9.

38) *Lloyd's List*, "State of Hamburg Defends Decision to Buy More Hapag-Lloyd Shares", 2012. 2.22.

3) CMA CGM

2017년 5월 기준으로 세계 3위 컨테이너 선사인 프랑스 CMA CGM 역시 하 파그로이드와 마찬가지로 금융위기 이후 수익성 악화로 인해 경영위기에 처했다. 수익성을 나타내는 지표인 EBITA(이자, 세금, 감가상각비 차감전 이익) 이익률과 영업이익률은 각각 2008년의 7.95%, 5.87%에서 2009년 -6.63%, -9.79%로 하락했으며 부채비율은 204.7%에서 312.5%로 증가했다.³⁹⁾ 금융위기로 인한 수익성 악화와 더불어 1998년 호주 ANL사 인수 및 2005년 프랑스 내 라이벌 기업인 텔마스 인수 등 공격적인 M&A를 감행하는 과정에서 대규모 자금이 투입되어 CMA CGM은 유동성 부족에 직면했고 2009년 당시 부채는 약 5.6조 원(35억 유로)로 증가했다.⁴⁰⁾

〈표 4-1〉 글로벌 금융위기 당시의 CMA CGM의 경영실적(2008~2009)

(단위: %)

	수익성			부채	
	EBITA이익률	영업이익률	총자산이익률	총부채	부채비율
2008	7.95	5.87	0.77	52.5	204.7
2009	-6.63	-9.79	-11.4	62.1	312.5

자료 : 블룸버그, 이데일리 뉴스(2015.04.06.).

기업의 자구안 이행만으로는 채무상환과 위기상황의 타개가 쉽지 않자 CMA CGM은 2009년 9월부터 프랑스 재경부 관계자 및 채권은행과 긴급자금 지원 및 채무지급 유예 요청을 위한 논의를 시작했다. 프랑스 해양교통국은 국가 무역에 핵심 역할을 수행해온 CMA CGM의 재건을 위해 정부 차원에서 다양한 회생정책을 실시하겠다고 성명을 통해 의견을 밝혔다. 프랑스 정부는 1차로 채권단 위원회를 구성해 중·단기 필요자금 지원에 나섰으며 채권단은 2009년과 2010년 두 차례에 걸쳐 각각 5억 달러에 해당하는 긴급신용과 자금을 제공했다. 이로써 2010년 말의 평균수익률은 20% 수준으로 상승했다.⁴¹⁾

39) 이데일리, “위기 딛고 일어난 외국 해운사 비결은”, 2015.04.06.

40) HI Research Center, “CMA-CGM 긴급 자금지원 요청”, 「산업브리프」, 2009.10.01.

그러나 세계경기 회복 지연으로 CMA CGM은 2011년에 또다시 위기에 봉착했고 프랑스 정부는 프랑스 국부펀드인 FSI(French Government's Strategic Investment)를 통해 주식으로 상환이 가능한 채권 1억 5,000만 달러를 인수하고 유동성을 제공하는 2차 지원을 실시했다.⁴²⁾ 프랑스 정부는 채권인수 외에도 15억 달러의 은행대출에 대한 지급을 보증했으며 그 결과 2011년에 마이너스를 기록했던 평균수익률은 2012년에 다시 10%대로 회복했다.

프랑스 정부는 해운업이 국가경제에서 지닌 중요성을 명확히 인지하고 기업의 경영정상화와 구조조정을 위해 필요한 지원을 적기에 제공했다. 2009년 초기에는 채권단 위원회 구성을 통해 필요한 자금지원에 관해 논의했다. 2011년 두 번째 위기에서는 채권인수 및 지급보증을 통해 직접적으로 유동성을 제공함으로써 CMA CGM은 2013년에 성공적으로 구조조정을 완료했다.

3. 친환경 해운산업 육성을 위한 EU의 정책

유럽 공동의 해운정책 차원에서는 유럽 투자은행(EIB, European Investment Bank)⁴³⁾과 유럽연합 위원회(EU Commission)가 지속 가능하고 확장 가능한 친환경 운송에 대한 투자의 일환으로 녹색해운 보증프로그램(GSGP, Green Shipping Guarantee Programme)을 개발해 운영하고 있다. 녹색해운 보증프로그램은 유럽 투자은행의 전략적 투자펀드인 EFSI(European Fund for Strategic Investments)를 통해 재정이 지원되는 녹색해운 대출프로그램과 유럽연합 위원회의 EU 역내 교통 프로젝트인 CEF(Connecting Europe Facility)를 통해 운영되는 녹색해운 플랫폼 사업으로 구성되어 있다.⁴⁴⁾

2016년 6월에 EIB의 이사진과 EFSI 투자위원회로 부터 승인을 얻어 현재 시

41) 이데일리, “위기 딛고 일어난 외국 해운사 비결은”, 2015.04.06.

42) 현대경제연구원, 「주요국 해운업 지원정책과 시사점」, (현안과 과제), 2012.12.18., p.8.

43) 유럽연합에 속한 국가들이 공동으로 출자해 설립한 투자기관으로 유럽 국가의 경제적 격차를 해소하는 것으로 목적으로 하고 있으며 EU 소속 국가의 기업에 장기자금과 연구개발 자금을 대출하고 있음.

44) EIB, *GREEN SHIPPING GUARANTEE PROGRAMME*, 2016.11.05.

행 중인 녹색해운 대출프로그램은 총 2.5억 유로 규모의 용자프로그램으로, 유럽국가의 해운기업에 친환경 해운투자 관련 비용의 최대 50%까지 용자를 제공할 수 있다. 뿐만 아니라 유럽 해운기업을 대상으로 직접 선순위 보증대출(direct senior secured loans)도 제공한다. 투자대상은 친환경 선박 건조, LNG를 비롯한 대체연료 사용과 선박평형수 처리시스템(BWMS) 도입 및 선체 관리 등을 위한 선박 개조 등으로, 해운기업이 진행하는 친환경 선박 건조·개조 및 관련 기술투자에 소요되는 지출이다. 뿐만 아니라, 유럽의 특정 관심사에 관련된 해운분야 투자 중 EIB 교통부문 용자정책에 부합하는 투자 역시 대상으로 하고 있다. 동 프로그램의 시범사업 단계에서는 지중해와 대서양 유럽국가 선주의 신조계약을 집중적으로 지원할 계획이다.⁴⁵⁾

녹색해운 플랫폼은 지속가능성, 확장가능성, 상업성을 확보한 금융상품(sustainable, scalable and commercial financial instrument) 설계를 목적으로 추진되는 사업이다. 특히 오염물질 배출과 관련된 EU의 규정과 계획을 시행하는 초기단계에서 해운기업이 친환경 해운에 대한 투자를 가속화할 수 있는 방안을 마련하기 위한 것이다.

동 플랫폼을 통해 개발된 금융상품의 수혜대상은 EIB 기준으로 연 매출액이 5,000만 유로 미만인 중소기업이다. 일반적으로 상업은행은 중소기업에 대한 자금제공을 꺼리는 경향이 있기 때문에 EIB는 기본협정을 작성하고 체결하는 과정에서 우선적으로 상업은행과 협의를 진행하고 있다. 금융지원은 직접대출의 방식 보다는 상업은행을 통한 보증제공 및 펀드를 통한 투자형태로 구상하고 있다. 아울러 선순위 및 후순위 채무에 대한 보증 발급 또한 진행할 예정이다.

EIB는 기존 선박을 점진적으로 친환경 선박으로 대체 및 개조하는 환경투자에 대해서는 총 투자금액의 100%까지 지원할 계획이다. 또한 신조에 대한 대출 상품은 총 금액의 50%까지 지원할 예정이다. 그러나 EIB의 금융상품은 전체 선박금융 수요의 50%~80%에 해당하는 부분만을 지원하기 때문에 여전히 20~50%

45) 'EUROPEAN SUSTAINABLE SHIPPING FORUM'의 금융과 경쟁력(financing and competitiveness) 그룹 7차 공동회의 발표자료를 토대로 내용정리(2016.10.12., 브뤼셀).

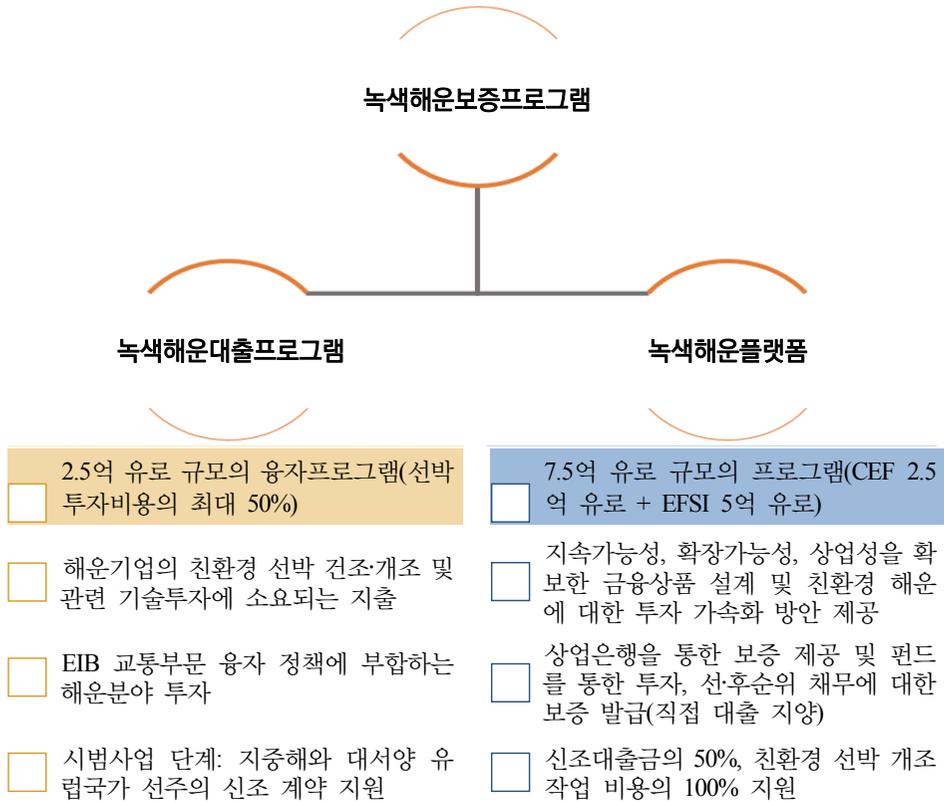
에 해당하는 금융수요는 상업은행을 통한 협조용자가 필요하다.

시범사업은 프랑스, 네덜란드, 북유럽국가의 금융기관과 공동으로 추진할 예정이다. 구체적으로 CEF가 2.5억 유로를 출연하고 EFSI가 5억 유로를 출연해 총 7.5억 유로 규모로 지원할 계획이다. 녹색해운 플랫폼이 개발하는 금융상품은 상업성 또한 강조하고 있기 때문에 수익성이 없는 사업계획을 지닌 해운기업은 지원 대상에서 제외된다. 녹색해운 대출프로그램과 마찬가지로 친환경 선박의 건조와 개조에 관련된 투자가 대상이 된다.⁴⁶⁾

녹색해운 보증프로그램은 선주의 지속 가능한 투자 메커니즘을 보장하고 민간 선박개조 기술투자에 대한 높은 리스크를 감소시키기 위한 방안으로 활용된다. 따라서 이 프로그램은 유럽의 해운산업이 친환경 해운을 선도하고 그 지위를 공고히 하는데 크게 기여할 것으로 기대된다.

46) 'Motorways of the Sea Workshop' 발표자료를 토대로 내용정리(2016.9.28., 브뤼셀).

〈그림 4-1〉 유럽의 녹색해운보증프로그램 구성과 특징



자료 : 1) EIB, *GREEN SHIPPING GUARANTEE PROGRAMME*, 2016.11.05.

2) EIB, *Motorways of the Sea Workshop* 발표자료, 2016.9.28.

3) EIB, *EUROPEAN SUSTAINABLE SHIPPING FORUM* 발표자료, 2016.10.12.

제2절 중국 해운정책

1. 중국의 해운정책 실시 배경

중국은 사회주의 시장경제라는 독특한 체제하에서 정부가 경제에 대한 전반적인 계획, 인도, 협조, 감독의 기능을 가지고 정부 주도의 개발전략을 구사하고 있다. 이러한 경제체제에서 중국의 정책 결정자들은 국유기업이 국가경제의 핵심 산업을 주도하고 산업정책에서 핵심적인 역할을 하도록 국유기업을 육성하고 개혁해 왔다. 따라서 중국의 산업정책⁴⁷⁾과 국유기업 정책은 불가분의 관계에 놓여있으며,⁴⁸⁾ 해운정책 또한 필연적으로 국유 해운기업의 구조조정과 혁신안을 포함하고 있다.

2006년 12월에 발표된 「국유자본 조정과 국유기업 개편 추진에 관한 지도의견」⁴⁹⁾에서는 국유기업이 절대적으로 통제권을 보유하고 지배력을 유지해야 하는 산업으로는 군사공업, 전력, 석유화학, 전기통신, 석탄, 항공, 해운산업 등 7개 산업이 선정되었다.⁵⁰⁾ 중국 정부는 7개 산업의 주요 기업을 세계적인 수준의 기업으로 성장시키고 항공, 해운산업 분야의 중앙 국유기업은 국유자본의 절대적인 지분 보유를 위해 노력하겠다고 발표했다.

뿐만 아니라, 중국은 제12차 5개년 계획(2011~2015)이 실시되고 있던 시기인 2012년부터 해양과 해운산업에 대한 중요성을 인식하고 강조하기 시작했다. 2012년 11월에 발표된 '제18대 전국인민대표대회 정보보고서'에서는 중국 최초로 해양경제 발전과 해양강국 수립이라는 국가적 차원의 해운산업 발전 목표를 설정했다. 또한 2014년부터는 본격적으로 해운산업의 발전에 관한 정부차원의 의견과 정책을 발표했다. 특히, 중국은 2014년 6월에 발표한 「해운산업의 건

47) 중국은 일반적으로 5개년 계획을 통해 산업육성과 관련된 정책의 큰 방향을 발표하고 있음. 이 5개년 계획을 바탕으로 각 정부부처 및 지방정부가 산업별로 또는 지역별로 구체적인 실행방안을 지도의견 등을 통해 제시하고 있음(대외경제정책연구원, “중국 국유기업의 개혁에 대한 평가 및 시사점”, 2014.12).

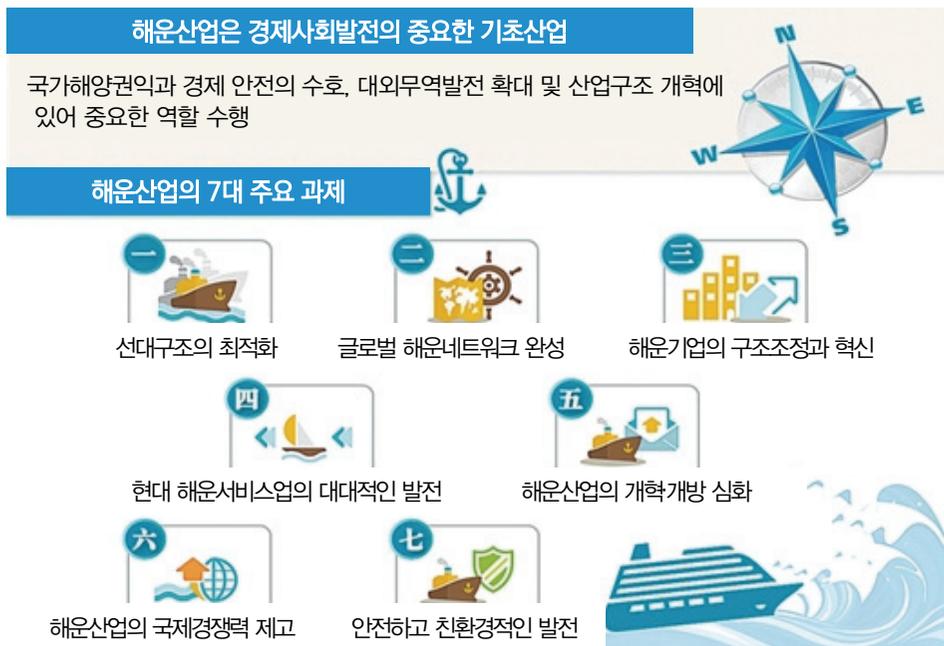
48) 대외경제정책연구원, “중국 국유기업의 개혁에 대한 평가 및 시사점”, 2014.12.

49) 국무원 판공청, 关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见, 2006.12.05.

50) 신화사, '国资委：国有经济应保持对七个行业的绝对控制力', 2006.12.18.

강한 발전촉진에 관한 약간의 의견」을 통해 해운산업의 발전을 국가전략 수준으로 격상시켰다. 아울러 해운산업을 국가 해양권익과 경제 안전의 수호, 대외 무역발전 확대 및 산업구조 개혁에 있어 중요한 역할을 하는 경제사회 발전의 기간산업으로 명시하고 있다.

〈그림 4-2〉 「해운산업의 건강한 발전촉진에 관한 약간의 의견」 주요 내용



자료 : 중국 인민일보 해외판(2014.09.04. 제4판)의 그림과 내용을 번역 및 재작성.

그러나 중국의 해운산업은 경제 발전에 따른 서비스 수요를 충족시키지 못하고 불명확한 발전목표, 불완전한 제도 및 시스템, 관련 정책의 미비, 낮은 운영 관리 수준, 약한 핵심경쟁력 등의 문제를 안고 있다.⁵¹⁾ 아울러 2008년 글로벌 금융위기 이후 현재까지 지속되고 있는 선복량 공급과잉, 운임하락에 따른 해운 산업 불황으로 중국의 주요 해운기업은 영업이익 하락과 적자를 겪어왔다.⁵²⁾

51) 중국 국무원, 「중국 국무원의 해운산업의 건강한 발전촉진에 관한 약간의 의견(国务院关于促进海运业健康发展的若干意见.)」, 2014.08.15.

이에 따라 중국 정부는 해운산업이 중국경제의 안정적인 성장과 개혁촉진, 산업구조 조정, 국민의 복리후생에 충분히 기여할 수 있도록 종합적인 산업정책의 일환으로 해운산업의 핵심역량 강화와 재정적인 지원, 구조개혁 등을 실시하고 있다.

2. 중국의 주요 해운정책

상기 발표된 공식 문건들과 국가전략을 바탕으로 중국은 2012년부터 크게 4가지 부문의 해운정책을 실시하고 있다. 구체적으로 i) 해운기업의 전략적 인수합병을 통한 규모 확대와 경쟁력 강화, ii) 해운산업과 전·후방 산업의 상호 투자 및 지분 인수를 통한 사업 다각화, iii) 화물유보제도를 통한 대중상품과 전략물자의 화물우선 적취권 복원, iv) 선박 톤세 실시 및 영업세의 부가가치세 전환 등 세수 측면의 정책 등을 증점적으로 실시하고 있다.⁵³⁾

1) 중국의 해운산업 구조조정 정책

중국 정부는 2015년 하반기부터 국유 해운기업 간의 인수합병을 추진해 왔다. 이의 일환으로 2015년 12월 중국 국무원 산하의 국유자산감독관리위원회는 중국 1위 해운기업인 중국원양홀딩스(COSCO Holdigs)와 2위 기업인 중국 해운컨테이너라인(CSCL)의 합병을 승인했다. 또한 3위 기업인 중국초상국그룹(China Merchants Group)이 4위 기업인 중국외운장항(Sinotrans CSC)을 자회사로 인수하도록 승인했다.

중국외운장항은 2009년에 시노트란스와 중국장강항운(CSC)의 합병으로 출범했으며 합병 이전에는 해운산업계에서 큰 영향력을 지니고 있었으나 합병 이후 실적 부진으로 존재감이 약해졌다. 중국초상국 그룹의 인수과정에서 양사는 해운물류부문의 구조조정에 집중해 경쟁력을 강화하고 있다.⁵⁴⁾

52) 중국발 컨테이너운임(CCFI)은 2009년 881로 최저 수준을 기록했으며 2015년 4분기 이후 다시 874('15), 739('16 1Q)를 기록하며 낮은 수준을 유지하고 있음.

53) 航运界, '交通运输部四大措施拯救扶持中国航运业', 2012.05.25.

2016년 2월 18일 상해에서 출범한 중국원양해운그룹(China COSCO Shipping Group)은 중국 컨테이너 해운산업의 구조조정을 단적으로 보여주는 사례이다. 중국원양그룹 내에서 컨테이너 사업부문을 관장하는 중국원양홀딩스가 중국해운그룹의 컨테이너 사업부문을 흡수하는 방식으로 합병을 추진했다. 이는 선사 간의 통합을 통해 컨테이너 해운산업의 공급측면에서 대대적인 개혁을 이끌어 내고 경쟁력을 집중하는 효과를 발생시키고 있다.

중국원양홀딩스와 CSCL은 2009년부터 영업이익 하락과 순이익 적자를 겪어왔다. 2014년의 연료유 가격 하락으로 실적이 개선되는 듯 했으나 양사의 합병이 결정된 2015년에는 운임하락의 영향으로 다시 영업이익과 순이익이 하락하기 시작했다. 뿐만 아니라 2010년을 제외하고는 2009~2015년 동안 줄곧 미미한 영업이익률을 기록했다.

이에 따라 중국정부는 2015년 8월, COSCO와 CSCL의 인수합병을 위한 통합개혁 TF를 조직하고 합병을 위한 계획안을 마련했다. 합병을 추진하던 2015년 12월 당시 COSCO는 컨테이너선 161척, 선복량 847,055 TEU 및 시장점유율 4.2%를 보유한 세계 6위 선사였으며 CSCL은 컨테이너선 132척, 선복량 706,340 TEU, 시장점유율 3.5%를 보유한 세계 7위 선사였다.

양사의 합병을 통해 탄생한 중국원양해운그룹은 지배선대 293척, 선복량 155.3만 TEU로 컨테이너 사업부문에서 머스크 라인, MSC, CMA CGM에 이어 세계 4위 컨테이너 선사로 올라섰다. 이를 통해 상위 3개 컨테이너 선사와 컨테이너 사업 운영규모의 차이를 크게 좁힐 수 있게 되었다.⁵⁵⁾

중국 정부는 국유기업 간의 인수합병이 완료된 이후에도 해운기업과 주요 에너지 및 원자재 국유기업과 전략적 협력을 위한 협약 체결을 촉구했다. 이 같은 노력을 통해 기업 간의 통합과 산업 간의 시너지 효과를 극대화하고 있다. 중국원양해운그룹은 2016년 5월 중국 최대의 금속광석제품 생산 국유기업인 우광발전(五矿发展)과 협약을 체결했다. 이를 통해 우광발전이 러시아 Chervel 제강소에 수출하는 상품을 러시아 세인트 피터스버그항까지 수송하는 업무를 중국원양해운 그룹이 맡게 되었다. 2017년 2월에는 중국 최대의 철강업체인 바오우

54) 코리아 쉬핑 가제트, '중 초상국 그룹, 시노트란스 CSC 전격 인수', 2016.01.07.

55) 航运界, '中远中海旗下上市公司重组方案出炉 航运界网全面解析', 2015.12.11.

(宝武) 그룹과 관련 물자수송, 물류, 수리조선업 등의 영역에서 협력하기로 협약을 체결했다. 또한 같은 월에 중국 최대 부동산 개발기업인 루디홀딩스와는 전세계 항만 터미널 기금(全球码头基金)을 마련해 전 세계의 우수 항만 터미널과 부대시설에 대한 투자와 인수합병을 진행하기로 협약을 체결했다.

〈표 4-2〉 중국원양해운그룹과 중앙 국유기업이 체결한 주요 협약

체결일자	협력대상 기업	주요 협력내용
2016.05.12	중국우광발전(五矿发展)	- 러시아 Chervel 제강소까지 해운·물류서비스 제공
2016.08.05	중국 수출입은행	- 1,200억 위안의 금융지원(선박 50여 척 건조를 위한 용자 제공)
2017.01.11	중국국가개발은행(CDB)	- 개발성금융합작협약(开发性金融合作 协议)체결 - 1,800억 위안의 금융지원
2017.02.06	중국 바오우(宝武)그룹	- 해운, 물류, 수리조선업, 터미널 등의 영역에서 협력 강화
2017.02.10	루디홀딩스(绿地控股)	- 전세계 항만 터미널 기금(全球码头基金) 설립 및 항만터미널과 부대시설 투자 - PPP 산업기금 조성 및 일대일로 지역 범위 내의 건설사업 참여

자료 : 1) 국무원국유자산감독관리위원회, '五矿发展协同中远海运稳固俄罗斯市场', 2017.02.08.
2) 중국원양해운그룹, '中远海运集团与国家开发银行签署《开发性金融合作协议》', 2017.01.11.
3) 구포강망(欧浦钢网), '中远海运集团与中国宝武集团签署战略合作协议', 2017.02.09.
4) 망역신문, '绿地控股与中远海运启动全面战略合作', 2017.02.13.

국유기업 간의 전략적 협력이 지속적으로 추진되는 상황에서 국유자산감독관리위원회의 관리하에 있는 중앙 국유기업 102개 및 지방 국유기업 등은 모두 중국원양해운그룹의 잠재적인 협력대상이 될 수 있다. 따라서 향후 해운산업의 발전을 위한 실질적 협력은 더욱 확대될 것이다.

2) 정책금융기관의 금융지원

중국은 원가 경쟁력 확보를 위해 정책금융기관을 중심으로 해운금융을 지원하고 있다. 예를 들어, 중국 국무원 산하의 정부기구인 중국 은행업감독관리위원회는 금융리스기업과 같이 비전통적인 해운금융의 확대를 장려함으로써 해운산업의 발전을 뒷받침하고 있다.

중국의 정책금융기관인 중국 수출입은행은 2017년 6월 초까지 직접대출과 신용공여를 포함해 총 120.9조 원(7,300억 위안) 이상의 금융지원을 실시했다. 같은 기간 동안 대출을 통해 금융지원을 실시한 선박과 해양플랜트는 총 8,399척으로 누적 대출액은 82.8조 원(5,000억 위안)에 달한다.⁵⁶⁾

뿐만 아니라, 중국수출입은행과 중국 국가개발은행은 전략적 협력을 위한 협약체결을 통해 선박확보와 해외자산 투자 목적으로 50조 원(3,000억 위안)의 추가 금융지원을 결정했다. 2016년 8월 중국 수출입은행은 20조 원(1,200억 위안)의 금융지원을 위한 협약을 체결했으며, 동시에 중국원양해운그룹의 선박 50여 척 건조를 위한 용자를 제공하겠다는 의향을 밝혔다.⁵⁷⁾ 2017년 1월에는 중국 국가개발은행과의 개발성금융합작협약(开发性金融合作协议)을 체결함으로써 2021년까지 총 30조 원(1,800억 위안)의 금융지원을 보장받았다. 아울러 국가개발은행은 용자지원과 각종 금융서비스를 지원하기로 했다.

금융지원 초기에는 정책금융기관과 8대 국영은행을 통해 선박금융을 주로 실시했던 것과 달리 최근에는 금융리스업과 신탁회사 등 비전통적 해운금융기구의 선박금융 참여가 정책적으로 확대되고 있다. 2017년 3월말까지 중국 전역에 개설된 금융리스회사는 총 60곳으로 이중 23곳이 선박금융 업무를 취급하고 있다. 중국 금융리스업계가 보유한 선박은 총 989척이며 상환액을 제외한 선박리스자산의 잔액은 18.9조 원(1,139억 위안)으로 2016년 3월말 대비 58% 증가한 것으로 나타났다.⁵⁸⁾ 은행업감독관리위원회는 금융리스회사가 일정 조건에 부합하면 중국 본토, 홍콩, 대만 및 해외에서 선박금융 업무를 전문적으로 취급하는 자

56) '海事金融助推船舶工业转型升级', 经济参考报, 2017.06.05.

57) 신화망, '1200亿元: 进出口银行巨资支持中远集团', 2016.08.05.

58) 第一财经日报, '银监会毛宛苑: 近四成金租公司开展船舶租赁 资产余额达1139亿', 2017.05.17.

회사를 설립해 안정적으로 운영할 수 있도록 지원할 계획이다.

금융리스회사는 선박의 직접발주와 구매 후 재용선(sales & lease-back) 방식을 통해 조선업계의 일감을 창출하고 해운업계에는 유동성을 제공하고 있다. 운용리스 방식을 통해서도 해운기업이 부외금융효과로 부채비율을 감소시키고 재무구조를 개선할 수 있어 해운기업에 긍정적으로 작용한다.

중국의 정책금융기관과 국유은행을 포함한 전통적 해운금융 주체의 역할 강화와 비전통적 해운금융기관의 선박금융 참여 및 이를 뒷받침하는 금융정책은 중국 해운산업의 경쟁력 확보를 뒷받침하는 강력한 원동력으로 작용할 것이다.

3) 중국의 국화국운(國貨國運) 정책

중국은 신중국 수립시점인 1949년부터 WTO 가입 이전까지 자국선사의 자국화물 운송을 위한 국화국운 정책을 시행해왔다. 1949년부터 1984년 이전까지는 철저한 자국화물 정책을 시행했으며, 1986년에서 1990년대 초까지는 국적선사의 화물우선적취 목표비율을 규정했다. 이 시기에 태국, 미국, 방글라데시 등 몇몇 국가와 체결한 양자 간 해운협정에는 자국선사에 대한 화물의 할당 비율을 규정하기도 했다.

그러나 1995년에 중국 교통부운수가 국화국운 정책을 공개적으로 폐기하고 중국이 WTO 회원국으로 가입한 2001년 이후부터는 관련 정책은 한동안 시행되지 않았다.⁵⁹⁾ 다만 2005년에 중국의 수입원유에 한해서는 중국선사가 수송하도록 하는 국유국운(國油國運) 정책이 실시되었으며 수입원유의 자국선사 수송 목표치를 2010년과 2015년까지 각각 50%, 80%로 설정했다. 실제로 국유국운정책을 통해 중국선사의 수입원유 수송비중은 10%(2010년)에서 50~60%(2015년)로 상승했다.⁶⁰⁾

이후 화물운송 지원제도의 일종인 화물유보제도를 현재의 상황에 맞추어 적절하게 복원하도록 추진하고 있다. 2014년에 발표된 「해운업의 건강한 발전에

59) 黄庆波·王孟孟·李焱(2013), 国货国运政策探究, Journal of Dalian Maritime University, 제12권 3호.

60) KMI 중국리포트 제16-10호.

관한 국무원의 약간의 의견」의 제3조 보장조치 제11항은 해운기업과 화주가 긴밀한 협력과 상호보완성을 강화하고 장기운송계약의 체결을 추진하도록 장려하고 있다. 또한 중국 해운업체가 원유, 철광석, LNG, 석탄, 양곡 등 주요물자의 수송을 보장하는 능력을 강화하도록 권고하고 있다.

4) 대형화주의 해운산업 투자제한 정책

기본적으로 중국은 대형 화주기업과 해운기업이 장기수송계약을 체결함으로써 해상수송에 전문성을 지닌 해운기업이 화주기업에 해운서비스를 안정적으로 제공하도록 권고해왔다. 중국 국내 해운기업의 안정적인 발전과 성장을 위해 중국정부는 대형 화주가 독자적으로 해운기업을 설립하고 선대를 소유하는 행위에 대해 제한을 두고 있다. 구체적으로 「화주의 국내 해운산업 투자규범에 대한 공고(2011)」⁶¹⁾를 통해 관련 규범을 마련했다.

동 규범에 따르면 화주기업은 원칙상 자본투자를 통해 해운기업과 1개 합자회사를 설립할 수 있으며 합자회사의 경영은 해운기업이 담당하도록 규정하고 있다. 이 과정에서 중국선주협회는 화주의 투자로 설립된 해운기업이 유리한 지위를 활용해 수송규모를 확대하는 것을 방지하고 선복량을 합리적으로 조절하는 역할을 수행하도록 규정하고 있다. 즉 화주의 해운기업에 대한 자본투자는 허용하되 해운기업의 경영권을 보장함으로써 해운업의 발전 여건을 조성하고 있는 것이다.

5) 폐선보조금 제도

중국정부는 노후선박 기인 환경오염 증가, 중국정부의 환경보호 정책 강화, 세계 해운 불경기와 선복량 과잉이라는 해운업체가 직면한 위기를 극복하기 위한 방안으로 2010년, 2011년, 2013년에 걸쳐 노후운송선박과 단일선체 유조선의 해체 가속화와 축진을 위한 정책 및 실시방안을 수립해 발표해 왔다. 동

61) 中华人民共和国交通运输部, 关于进一步规范货主投资国内航运业的公告, 2011.10.18.

제도를 통해 2014~2015년 동안 1,100만 톤 상당의 신규선박 160척이 건조되었으며 해체와 신조를 통해 관련 산업에서 발생한 경제적 가치는 약 9.8조 원(580억 위안)인 것으로 추산된다.⁶²⁾

2013년에 중국 4개 정부부처 및 기관 공동으로 발표된 「노후선박 및 단일선체 탱커의 조기 폐기 및 업그레이드 실시방안」⁶³⁾을 바탕으로 중국정부는 2013~ 2015년 동안에 한시적으로 조기 폐선을 실시하는 노후선박과 단일선체 탱커에 보조금을 지급하기로 했다. 뒤이어 2014년에는 「노후선박 및 단일선체 탱커의 조기 폐기 및 업그레이드를 위한 중앙재정 특별보조금 관리방법」⁶⁴⁾을 통해 중앙정부가 지원하는 보조금의 범위와 기준 및 관리방안을 명확히 했다.

2013년과 2014년에 발표된 중국 폐선보조금 제도에 따르면 보조금을 지급받기 위해서는 폐기되는 선박이 다음의 4가지 조건에 부합해야 한다. ① 중국 연안 및 국제 원양업에 투입되는 노후선박 중 단일선체 탱커는 600 DWT 이상, 기타선박은 1,000 DWT 이상으로 ② 지정된 기한에 유효한 취득소유권, 선박 등기 및 검사증서, 중국 연안 선박운영 수송증 또는 국제 해상수송선박 등록증명서를 보유하고 ③ 선박의 규정된 강제폐기 선령 및 단일선체 탱커의 도태 기일이 도래하기 1년 전부터 10년 사이에 해체가 진행되며 ④ 교통운수부가 인가한 중국 국내 선박해체 기업이 해체를 완료하는 동시에 선박 소유권과 국적 및 운영자격 등의 말소에 관한 수속을 처리해야 한다.

위의 조건에서처럼 규모가 1,000 DWT 이상인 중국 국적 컨테이너선을 중국 정부기관에 의해 승인된 중국 선박해체기업을 통해 조기에 폐선하면 중국 선사는 정부로부터 특별 보조금을 지급받을 수 있다. 실제로 중국원양홀딩스(COSCO Holdigs)는 2014년 한 해 동안 정부로부터 총 17.43억 위안의 보조금을 지급받았고 이 중 13.79억 위안을 폐선 보조금으로 지급받았다. 중국원양홀딩스는 2014년에 폐선보조금 제도를 가장 많이 활용한 해운기업으로 약

62) '2017 KMI 해양수산 전망대회'의 해운·해사 부문 주제발표 중 상해교통해운항만센터 류잔민 교수의 발표내용 일부 발췌 및 인용(2017.01.06.).

63) 중국 교통운수부·정치부·국가발전개혁위원회·공업정보화, 〈老旧运输船舶和单壳油轮提前报废更新实施方案〉(交水发[2013]729号), 2013.12.5.

64) 〈老旧运输船舶和单壳油轮报废更新中央财政补助专项资金管理办法〉, 2014.

313.8만 DWT에 해당하는 총 56척의 컨테이너선과 건화물선을 해체했다.⁶⁵⁾ 또 다른 선사인 중국해운컨테이너라인(CSCL)은 같은 기간 동안 1.2억 위안을 해체 보조금으로 지급받았다.⁶⁶⁾

당초 2013~2015년에 한해 시행하기로 했던 폐선 보조금 제도는 해운업계의 긍정적인 반응과 기간 연장 요청으로 2017년까지 연장되어 실시되고 있다. 폐선보조금 제도의 지원조건을 충족하는 모든 선박에 보조금이 지원되면 중국 해운기업이 잠재적으로 지급받는 금액은 총 1.12조 원(70.6억 위안)에 달할 것으로 추정된다.⁶⁷⁾

폐선 보조금 제도는 단순히 선박을 조기 폐선하여 선박량을 조절하는 효과만 있는 것이 아니다. 폐선 이후 국제규범에 부합하는 고효율 선박확보와 해운·조선 연계발전을 통해 중국 해운업의 성장과 발전에 기여하고 있다. 폐선 이후 신조 선박을 확보해 보조금을 신청하는 경우 신조 선박은 반드시 새로운 국제규범 및 기준에 부합해야 하며 톤수는 해체 선박의 톤수와 같거나 더 커야한다. 만약 선박을 해체한 이후 신조 선박을 확보하지 않거나 기존 선박보다 작은 톤수로 건조할 경우에는 보조금의 50%만 신청할 수 있도록 되어 있다.

이는 새로운 국제규범과 기준에 부합하는 친환경, 고효율 선박으로 기존의 저효율 선박을 대체하려는 의도이다. 2017년 9월부터 선박평형수 처리장치 의무화와⁶⁸⁾ 2020년부터 선박연료 황산화물(Sox) 함유량을 3.5%에서 0.5%까지 낮추도록 하는 환경규제가 적용되는 바, 중국 해운업계는 폐선 보조금 정책을 통해 선제적으로 규제에 대응할 수 있다. 뿐만 아니라 폐선보조금 제도는 선박해체를 국내 조선소를 통해 실시하도록 규정함으로써 해운업과 조선업 간의 연계를 강화하고 있다.

65) 21世纪经济报道, '船舶提前报废补贴延长两年 航运央企或将继续受益', 2015.06.26.

66) 중국해운그룹 산하의 중국발전과 중국해성 역시 각각 4.7억 위안과 1.83억 위안을 해체보조금으로 지원받았음 (상계서).

67) 상해교통해운항만발전연구센터 류잔민 교수와의 서면 인터뷰 내용 일부 발췌 및 정리(2017.01).

68) 지난 7월 세계해사기구(IMO)는 선박평형수 처리장치 의무화를 2년 유예하였음.

6) 세수제도 개선 : 선박 톤세의 개정과 영업세의 부가가치세 전환

중국의 선박 톤세(Tonnage Dues)⁶⁹⁾는 1952년에 발표된 「중국 해관 선박 톤세 임시방법」을 개정해 2012년 1월 1일부터 임시로 시행하는 잠정조례의 형식으로 시행되었다. 개정된 선박 톤세는 징수 범위와 면세대상 범위 확대, 세금 납부기한 연장 및 연체료율 인하, 세금징수 대상에서 비동력 선박 제외, 선박 톤세 세목별 세율표 확정으로 해운업의 현실에 부합하지 않는 세수 부문의 문제를 개선한 것으로 평가된다.⁷⁰⁾ 그동안 잠정 조례의 형식으로 임시로 시행되었던 선박 톤세는 2017년 10월에 전국인민 대표대회 상무위원회의 심사를 거쳐 빠르면 연내에 단행법으로 제정될 계획이다.⁷¹⁾

기존의 선박톤세에 따르면 중국 내 항구에서 운행되는 외국 국적의 선박과 외국인이 상업적 목적에 따라 용선한 중국 국적선 및 중외 합영기업이 사용하는 중외 국적선만 선박 톤세를 납부하도록 되어 있었다. 그러나 개정 후의 잠정 조례에서는 중국 경외에서 중국 경내의 항구로 진입하는 선박은 중국 본토기업이 사용하는 중국 국적선일지라도 선박 톤세를 납부하는 것으로 징수대상이 확대되었다. 비록 중국 본토기업으로까지 선박톤세의 징수대상이 확대되었으나 중국 정부는 일반 세율과 우대 세율로 구분해 중국 국적선에 우대 세율을 적용하고 있다.

뿐만 아니라, 중국 연안과 내항에서 활용되는 바지선과 예인선은 해당 순톤수 세율의 50%만 징수하도록 규정해 세금 감면 혜택을 부여하고 있다. 그리고 기존에는 납세자가 세금 납부고지서를 발급받은 날로부터 5일 이내에 세금을 납부해야 한다. 납부기한 초과 시 초과일수에 따라 총 납세액의 1%가 가산되도록 했다. 그러나 개정 후에는 세금 납부고지서를 발급받은 후 15일내에 납부하고, 납부기한 초과 시 납세액의 0.5%가 가산된다.

선박 톤세의 개정을 통해 중국 국적선 및 중국 연안과 내항에서 활용되는 바

69) 여기에서 설명하는 톤세(Tonnage Dues)는 항비의 일종으로 외국으로부터 입항하는 선박에 대해 그 등록 톤수에 따라 징수하는 세금을 의미.

70) 중국의 수입 규제제도, 코트라 국가정보, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2081341&cid=48564&categoryId=48564>(2017.07.03 검색)

71) '烟叶税法船舶吨税法年内将初次审议', 中国税务报, 2017.05.05.

지선 및 예인선에는 세금우대가 적용되고 있다. 빠르면 2017년 내에 일시적 성격의 잠정조례를 법률로 승격시켜 단행법으로 제정함으로써 그 실효성을 강화할 예정이다.

중국 해운산업에 있어 중요한 세수 방면의 또 다른 개정 사항은 영업세의 부가가치세 전환이다. 중국 정부는 2011년까지 교통운수업(3%), 금융보험 및 서비스업(5%), 오락산업(20%) 등에는 영업세를 부과하고 일반 제조업에는 부가가치세를 부과해왔다. 그러나 영업세의 모호성과 이중 과세의 문제점을 해결하고 조세 부담을 경감하기 위해 2012년 1월 1일부터 시범적으로 상해 교통운수업과 일부 현대 서비스업의 영업세를 부가가치세로 전환했다.⁷²⁾ 이후 2016년 5월 1일부로 영업세의 부가가치세 전환을 전면화했다.⁷³⁾

영업세의 부가가치세 전환 이후 2012년 시행 초기에는 해운기업과 연관 기업이 부담하는 세금이 증가했다는 인식이 팽배해졌다. 이에 따라 재정부와 국가세무총국은 보충통지를 통해 부가가치세로 전환함으로써 발생한 추가세금 부담액의 일부를 보전해 주기로 결정했다. 뿐만 아니라 시범지역인 상해의 교통관리부는 2012년 5월에 부가가치세 전환을 통해 추가로 징수한 세금 전액을 반환하기로 발표하고 약 2,000개의 기업에 3억 위안의 재정적 지원을 실시했다.⁷⁴⁾

중국 재정부와 국가 세무총국은 기업의 이중 과세를 방지하고 세금부담을 완화하겠다는 목표를 달성하기 위해 영업세를 부가가치세로 전환하는 과정에서 발생하는 여러 가지 문제점과 애로사항을 해결하기 위한 방안을 마련하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 일부 조건에 부합하는 해운 기업과 사업자에게는 영세율을 적용하는 방침도 마련했다.

72) 财政部·国家税务总局, 「关于在上海市开展交通运输业和部分现代服务业营业税改征增值税试点的通知」, 2011.11.16.

73) 经济日报, 「营业税改征增值税试点全面推开」, 2016.05.03.

74) 「营改增对航运业影响」, 杨纯新, 品位, 2016.04.08., <http://www.pincai.com/article/723284.htm>.

7) 편의치적선의 국적선 등록에 대한 세제혜택 부여

중국은 해상운송의 안정성 제고와 국적선대 확보를 목적으로 2007년부터 중국자본이 투입된 편의치적선이 국적선으로 등록할 경우 세제상의 혜택을 부여하고 있다.⁷⁵⁾

가장 최근의 정책은 2016년 9월 중국 재정부, 해관총서, 세무총국이 공동으로 발표한 것으로, 중국자본이 50% 이상 투입된 편의치적선이 국적선으로 등록할 경우 수입과정에서 발생하는 부가가치세와 관세 등을 감면하는 등 각종 세제혜택을 부여하기로 결정했다.

2016년 10월 말까지 상해장항국제해운유한회사, Ningbo 경제기술개발구역룡성항운유한회사, 선전에너지그룹유한주식회사, 교통운수부상해샬비지 등이 소유하고 있는 선박 13척(53.5만 DWT)이 세제혜택 적용대상에 부합하는 것으로 나타났다. 이번 세제혜택 정책은 2016년 9월 1일에서 2019년 9월 1일까지 집행될 계획이다.

중국정부는 국적선 등록에 따른 세제혜택 부여와 더불어 선박등록과 관련된 절차를 간소화하여 기업의 시간과 비용을 절약할 수 있도록 선박등록방법(船舶登记办法)을 중국 교통운수부가 제정하도록 하고 있다.

75) 交通运输部,「关于实施中资国际航运船舶特案免税登记政策的公告」, 2007.06.

제3절 일본 해운정책

1. 아베 정권의 성장전략

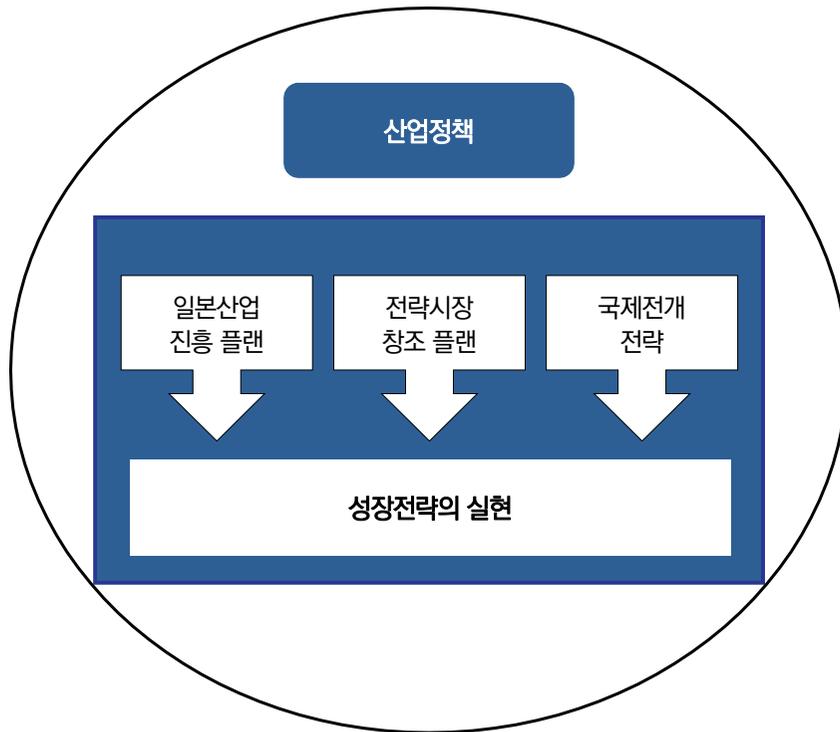
1) 전 산업 전략

일본 해운정책을 검토하기에 앞서 전 산업을 대상으로 하는 일본 정부의 산업정책을 살펴본다. 이를 통해 일본 해운정책의 기본방향을 가늠해 볼 수 있기 때문이다. 2013년 하반기에 발표된 아베 정권의 국가 성장전략은 산업정책, 금융정책 및 재정정책으로 구성되는 「3중1합(3種1合)」의 형태로, 산업정책은 다시 ‘일본산업진흥 플랜’, ‘전략시장(戰略市場) 창조 플랜’, ‘국제전개(國際展開) 전략’으로 분류된다. 아베 정권은 산업정책의 목표를 ‘성장전략의 실현’으로 정의하고, 산업정책을 통해 일본 경제에 만연되어 있는 장기적 디플레이션을 해소하고자 한다.⁷⁶⁾

일본은 1990년대부터 전 산업에 장기불황이 계속되면서 소위 ‘잃어버린 20년’이 이어져 왔다. 전례를 찾아보기 힘든 빠른 경제성장을 달성했지만, 1990년대 들어 금융권의 부실채권이 대량 발생하고 부동산 가격이 급락하면서 경제 성장은 지속적으로 둔화되고 성장 원동력이 상실되었다. 이러한 배경에서 2012년 12월 총리에 부임한 아베총리는 역대 총리들 중에서 가장 강력한 산업정책을 추진하며 일본 경제의 부흥과 산업재건을 도모하고 있다. 이는 아베 정권 바로 직전 노다 총리가 극단적인 시장 중심의 경제정책을 수행했던 점과 상반되는 정책기조이다. 즉 시장의 자생적인 힘만으로는 현실에 상존하는 제반 문제점들의 자동적 치유가 불가능해 반드시 정부의 개입, 특히 산업정책을 필두로 하는 정책개입을 통해 사회효용을 상승시켜야 한다는 것이다. 정부 개입의 당위성을 확보하고 있는 이러한 논리가 바로 ‘아베노믹스’의 핵심정신이며, 아베 총리는 해운산업을 포함하는 일본 전 산업에 있어 적극적인 산업정책을 추진하고 있다.⁷⁷⁾

76) 미즈호은행 산업조사부, ‘아베정권의 성장전략-일본 산업의 경쟁력 강화를 중심으로’, 2013. 7.

〈그림 4-3〉 아베 정권의 산업정책 개념도



자료 : 미즈호은행 산업조사부(번역), 2013. 7.

2) 해운산업 전략

2016년 12월 아베 총리는 해운업계 관계자들이 모인 간담회에서 “국민들의 해운산업 중요성 인식 제고를 통해 해양 국가인 일본이 해양을 중심으로 계속적으로 번영해야 한다”고 언급하는 등 일본 정부는 해운산업의 중요성을 인식하고 있다. 또한 당일 국토교통성 관계자는 현재 해운업이 겪고 있는 위기를 타개하기 위해 정부가 실효적인 정책 지원을 수행할 것임을 약속했다.

정부 개입의 당위성으로 첫째 해양에 둘러 싸여 다수의 섬으로 이루어진 국토

77) 국토교통성, '일본의 해운·물류정책 전개', 2017. 5.

의 구성을 감안할 때 국가안보 차원에서 해운산업은 결코 포기할 수 없는 분야이다. 둘째 해운산업을 통한 일자리 창출 및 수출품 판매 등 경제적 효과를 고려할 때 해운업의 진흥은 반드시 이루어져야 한다는 2가지 이유를 들었다.⁷⁸⁾

국토교통성 기준에 의하면 일본 해운정책은 크게 산업정책, 금융정책, 그리고 재정정책의 3가지로 분류할 수 있다. 국토교통성 해사국은 홈페이지⁷⁹⁾를 통해 정기적으로 해운산업 관련 정책들을 공시하고 있는데, 전술했듯이 3가지 체계로 이를 분류하고 있다.

2. 해운 산업정책⁸⁰⁾

장기간 지속되고 있는 해운 불황을 타개하기 위해 국토교통성, 재무성 등이 중심이 되어 산업정책을 수행하고 있으며 대표적인 최신 산업정책으로 자국선 우선제, 보조금 지급 정책, DIP(Debtor-in-Possession Finance) 정부보증 정책을 들 수 있다.

1) 자국선 우선제 정책

정부 및 관계 기관과 연계된 화물 또는 농산물, 원유 등 국민 생활에 반드시 필요한 전략물자로서 외국적 선박보다 국적 선박을 통한 운송이 바람직하다고 판단되는 경우에 있어 국토교통성은 국적 선사가 운송하도록 규제하는 암묵적인 '자국선우선제(自国船優先制)'를 시행하고 있다. 동 제도를 시행하는 목적은 주요 전략물자의 경우 평시 자국 선박을 통해 운송되는 것이 국가 안보적 차원에서 바람직하다는 것이다. 하지만 동 제도를 법·제도화하여 정부 차원에서 공식적으로 운영하는 것은 자유무역 침해로 인해 WTO 등 국제기구에 제소당할 가능성이 있다고 판단되어, 국토교통성 등은 우회적인 방법으로 국적선박을 통한 운송을 유도하고 있다.

78) '아베 정권에 의한 사회개혁의 특징과 문제점', 돗토리(鳥取) 대학, 2017. 5.

79) <http://www.mlit.go.jp/maritime/index.html>.

80) 국토교통성, '일본에서의 외항해운에 대한 지원조치', 2017. 2.

구체적인 사례로 원유, 석탄, 철광석 등을 정부 계열 기관에서 수입할 경우 조달청을 통해 수입이 이루어지고 있으며 조달청이 대상 선사를 지정하게 된다. 조달청은 선사 모집에 대한 공고를 내고 국내외 선사를 망라한 전 세계 선사들을 대상으로 지원모집을 받는데 평가기준 항목들 중에서 ‘수송안정성’ 항목을 두어 국적선사를 통해 수송이 이루어지면 가점을 받을 수 있도록 평가체계를 구성해 놓고 있다. WTO 등 국제기구로부터 규제를 받지 않으면서도 국적선사가 운송권을 확보할 수 있는 방식의 비공식적이지만 실효적 혜택을 제공하는 암묵적인 방식의 지원이 이루어지고 있는 것이다.

2017년 7월 컨테이너 사업 부문을 통합한 일본 메이저 3대 선사(NYK, MOL, K-Line)를 대상으로도 국토교통성은 「산업 활력 재생 및 산업 활동 혁신에 관한 특별조치법」 개정 등을 통해 향후 국가 전략 화물(석탄, 원유, LNG, 대정부 자원 수출입 화물, 컨테이너 화물 등)의 운송권을 이들 3개사에 지원할 계획이다.⁸¹⁾

2) 표준선형 개발 보조금 지원 정책⁸²⁾

경제산업성 산하 자원에너지청은 국토교통성과 연계해 매년 ‘자원수송형 운송 사업자의 연비개선 사업비 보조금’ 정책을 시행하고 있다. 동 정책은 선박의 실제 운항 시에 연비 개선 및 에너지 절약이 인정될 경우 규정에 의거 관련 조선소나 선주사 등 에너지 절약 기여 주체에 일정 금액을 지원하는 정책이다.

특히 동 사업에서 보조금을 지급받는 업체는 내·외항 선박의 건조를 담당하는 중소형 조선소이다. 이들 조선소는 에너지 절약형 선박 등 표준적인 선형의 개발을 통해 연비 효율 수준 향상을 도모하고 이에 대한 반대급부로 보조금을 지급받고 있다.

보조금을 지급하는 본래의 목적은 국내외 경제적 사회 환경 변화에 따른 안정적이고 적절한 에너지의 수급 구조를 구축하는 것이다. 보조금 수령 업체의

81) 마리나비 일본해사신문, [https://secure.marinavi.com/news/file/FileNumber/92588\(2017.08.01 검색\)](https://secure.marinavi.com/news/file/FileNumber/92588(2017.08.01%20검색)).

82) ‘자원수송형 표준 벌크 선형 개발 지원사업’, 자원에너지청 환경전망대, 2016. 6., <http://tenbou.nies.go.jp/navi/metadata/90545>.

상당수가 벌크선 표준선형을 개발하는 자원화물 수송 선사들이다. 즉 대부분의 보조금 수령 대상 업체들이 선사들이지만 보조금 재원이 국토교통성이 아닌 자원에너지청으로부터 지급된다는 특징이 있다.

보조 대상 사업은 i) 기존 선형의 개조를 통해 획기적인 연비 효율이 인정된 사업, ii) 에너지 절약 내·외항 선박의 표준적인 신규 선형의 개발 성과가 인정된 사업 2가지로 일정 금액의 보조금이 지급된다.⁸³⁾

〈표 4-3〉 연도별 표준선형 개발 보조금 지원 실적

2012	2013	2014	2015	2016
7억 9천만 엔	10억 4천만 엔	12억 4천만 엔	9억 8천만 엔	7억 4천만 엔

자료 : 경제산업성 자원에너지청, 2017.

3) 기타 보조금 지급 정책(폐선보조금, 항로투입보조금 등)

국토교통성은 폐선 보조금 지급 정책을 수행하고 있는데 이는 재무성의 자금 지원을 통해 선박을 해체하는 일부 선사들에게 보조금을 지급하는 정책이다. 동 정책은 현 해운산업 위기의 원인이 바로 선박 수급불균형에 있다는 국토교통성의 판단으로 2016년 하반기부터 시행되고 있다.

일본의 경우 노령화 선박 비중이 다른 주요 해운 국가들에 비해 월등히 높은 편이다. 즉 전체 선박 대비 20년 이상 선령 비중이 18.9%에 달해 독일 12.7%, 영국 13.4%, 덴마크 6.9%, 중국 8.4% 대비 노령화 선박들이 다수 존재하고 있다. 국토교통성이 지급하는 보조금 금액은 선박해체 시에 고철 매각 등으로 받게 되는 보상액의 글로벌 시가(市價)를 정례적으로 조사해 정하기 때문에 시시각각 변한다. 이처럼 현재 시가를 반영하는 합리적인 보조금을 지급해 선사들의 참여 확대를 유도한다는 계획이다.

또한 국토교통성은 사회적으로 필요 불가결하다고 판단되는 항로 네트워크

83) 건당 3백만 엔에서 최대 1천만 엔까지임.

의 유지와 확충을 위해 대상 항로에 투입되는 선박에 보조금을 지급한다.⁸⁴⁾ 2014년부터 국토교통성은 일본 국제협력기구(JICA, Japan International Cooperation Agency)와의 협력을 통해 항로개발이 미흡하고 경제적 채산성 부족으로 투입이 불가능한 동남아시아 항로에 선박을 투입하는 선사들에게 보조금을 지급하고 있다.

EU, 북미 등 항로개발이 활성화된 동서항로 대비 개발이 미흡한 동남아시아 발착 화물의 경우 일본 화주들의 운송 수요가 적지 않으나 선사 입장에서는 채산성이 부족해 운항이 이루어지지 않는 경우가 발생할 수 있다. 그렇지만 국제 해운서비스의 지속가능한 유지라는 차원에서 동남아시아 발착 서비스는 이루어질 필요가 있다. 또한 2000년대 들어 일본 화주들은 계속적으로 동남아시아 발착 항로의 운항을 요청해 온 바 있다.

즉 비채산적 항로인 동남아시아 발착 항로의 운항 유지를 위해서는 정부의 추가 보조가 필요하다는 것이다. 이를 위해 국토교통성은 각 지방정부(각 지방 항만청 항만국)에 선사들을 대상으로 보조금을 지급할 것을 요청했으며 실제 지급이 이루어지고 있다. 4천 TEU 이상 동남아시아 항로 운항 컨테이너 선박을 대상으로 1항차당 최대 12만 엔의 보조금이 지급된다.

〈표 4-4〉 연도별 비채산항로 보조금 지원 실적

구분	NYK	MOL	K-Line	기타선사 소계
2015년	120만 엔 (10항차)	48만 엔 (4항차)	96만 엔 (8항차)	72만 엔 (6항차)
2016년	144만 엔 (12항차)	48만 엔 (4항차)	96만 엔 (8항차)	48만 엔 (4항차)

자료 : '공공교통 확보유지 개량사업', 국토교통성, 2017.

84) 일본국제협력기구, '민간 선박투자 확충 정책', 2013. 12.

4) DIP 정부보증 정책

DIP 정부보증 정책은 기업이 구조조정을 진행하는 등 재무적인 어려움을 겪고 있을 때에도 중앙은행인 일본은행의 보증을 통해 기업이 시중은행 등 금융기관으로부터 자금을 차입할 수 있는 제도이다. 일반적으로 기업이 구조조정을 실시하게 되는 등 재무 상황이 건실하지 못한 상태에서는 제1금융권 등 시중 금융기관으로부터 신규 대출을 받는 것은 거의 불가능하다. 재무구조가 위협에 처해 도산 가능성이 있는 업체들에게 선뜻 자금을 지원하고자 하는 금융기관은 없기 때문이다.

일본에서 DIP 정부보증 정책이 처음 도입된 것은 2009년으로 당시 일본 항공업체인 일본항공(JAL)이 법정관리에 들어간 이후 단기간에 상환해야 할 자금이 약 2조 2천억 원(2천억 엔)에 달했을 때이다. 당시 일본산업은행 등의 긴급자금 공여가 이루어졌음에도 불구하고 전체 상황에 필요한 금액을 조달하지 못했다. 그러자 중앙은행인 일본은행이 보증을 하고 JAL로 긴급 유동성 자금이 투입될 수 있도록 시중은행들을 독려했다. 이와 같이 일본은행이 보증을 선 것이 성공적인 정책으로 평가를 받기 시작하면서 이후 DIP 정책은 보다 활발하게 시행되어 왔다.

2008년 세계 경제 위기 당시 일본 주요 해운선사들은 긴급 유동성 자금 마련이 시급했다. 반면 시중은행들의 대출 거부로 인해 도산 위기에 처하자 일본은행은 다시 DIP 제도를 활용해 시중은행 대출에 대한 정부보증을 통해 원활한 자금의 융통이 이루어질 수 있도록 했다. 당시 DIP 제도를 활용한 선사의 수는 메이저 3사인 NYK, MOL, K-Line 등을 포함해 20여 개 사에 달하고 총 보증금액은 약 2조 7천억 원(2천 7백억 엔)으로 추정된다.

최근 사례로는 2015년 들어서 신조 선박 자금을 위해 긴급 유동성 자금이 필요했던 MOL이 약 1천 7백억 원(150억 엔)을 DIP 제도를 통해 차입한 바 있다.⁸⁵⁾

85) 일본재생지원기구, '기업회생을 위한 채권자 협의회 신규 기능 및 권한강화조치 평가', 2015. 12.

5) 부채비율 규제를 통한 대선전문회사 활성화 촉진⁸⁶⁾

일본 해상운송법 제2조 제7항에서 “선박대선업이란 선박의 임대(기간선박 포함) 또는 운항의 위탁을 하는 사업이다⁸⁷⁾” 라고 정의하고 있다. 현재 NYK, MOL, K-Line 등 일본 주요 선사들의 자사 보유 선박 비중은 50% 수준에 달한다. 반면 우리나라 선사들의 자사 보유 선박 비중은 20% 수준에 그치고 있어 지나치게 용선 비중이 높으며, 이로 인해 우리나라 선사들은 시황변동 위험에 노출된 익스포져(exposure)가 크다.

용선 비중이 상대적으로 낮고 자사 보유 선대 비중이 높은 일본의 선사들은 수익을 창출하는 비즈니스 방식이 다양하다. 단순한 선박운항 비즈니스에 그치지 않고 운임수입과 더불어 자사 보유 선박의 중고선 매매 차익, 선박 대선 등을 통해 수익을 얻고 있다. 국토교통성은 2017년 1월 ‘연례 사업 추진 설명회’에서 “일본 선사들은 단순 선박운항 비즈니스에서 탈피해 사업 다각화를 통한 시황 리스크의 노출을 지속적으로 줄여야 하며, 이를 위해서 특히 대선 비즈니스의 활성화가 필요하다”고 언급한 바 있다.

또한 국토교통성은 대선전문회사 설립을 독려하고 있는데 대선전문회사란 자기 보유 선박을 일정 수준 이상 확보했지만 직접 운항은 하지 않고 모든 보유 선박들을 채용선해 용선료 수익을 창출하는 회사이다. 일본 내 대선전문회사는 2000년 186개에서 2016년 기준 1,059개까지 증가했는데 이는 국토교통성의 부채비율 규제 정책에 힘입은 바가 크다.

국토교통성은 리먼 브라더스 경제 위기 이후인 2009년「세계 경제위기에 따른 해운선사 건전성 확보 시행규칙」에서 선사들이 부채비율을 450% 이하로 유지할 것을 권장했다. 경제위기로 인한 경영악화 시에 부채비율 준수를 하지 않는 선사의 경우 국책은행 중심의 정부 지원이 불가능하다는 설명을 덧붙여 권장이 라기보다는 강제적인 구속력이 따르는 조치로 평가된다. 그런데 대선의 경우 해당 선사의 장래 수익창출이 이루어지는 것으로 간주되어 재무제표에서 자산으

86) 일본해운산업조합총연합회, ‘해운산업의 분류 및 주요활동’, 2017.

87) 「船舶貸渡業とは、船舶の貸渡(期間よう船を含む。)又は運航の委託をする事業をいう。」.

로 잡히지만, 용선의 경우 해당 선사들의 미지급금 부채로 계상되기 때문에 대선업의 활성화와 용선 억제의 효과가 있다.

국가 해운산업 전체 차원에서 일본은 지나치게 용선업 비중이 높았는데 국토교통성은 부채비율 규제를 통해 대선만을 전문적으로 취급하는 대선전문업체의 비중이 높아진 점을 바탕으로 ‘부채비율 규제’ 정책이 해운산업 내 비즈니스의 다각화에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가하고 있다.

〈표 4-5〉 일본 연도별 대선전문기업 법인수

2000	2005	2010	2015	2016
186개	214개	562개	1,113개	1,059개

자료 : ‘해운산업의 분류 및 주요활동’, 일본해운산업조합총연합회, 2017.

3. 해운 금융정책⁸⁸⁾

장기간 지속되고 있는 해운 불황을 타개하기 위해 국토교통성, 재무성 등이 중심이 되어 금융정책을 수행하고 있으며 공적채권 전환, 해운·해사산업 크라우드 펀드 조성 등을 실시하고 있다.

1) 선박투자촉진회사⁸⁹⁾

일본 국적 조선소가 건조자금 중 일부를 스스로 조달하고 이를 통한 자금확보 경쟁 우위를 통해 해외로부터 조선 수주를 확대하고자 일본국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation; JBIC) 주도로 선박 투자 파이낸싱을 지원하는 주식회사인 ‘일본 선박투자촉진회사’가 2012년 4월 23일 설립되었다.⁹⁰⁾

88) ‘일본에서의 외항해운에 대한 지원조치’, 국토교통성, 2017. 2.

89) 국토교통성, ‘일본 선박투자촉진회사의 설립’, 2012. 4.

90) 2014년 12월 해체됨.

리먼 쇼크 이후 일본 국적 조선소 등은 신조선 수요 급감에 따른 수주 절벽 등을 겪었으며, 장기간 지속되는 엔고 현상으로 인해 더욱 더 일본 조선업 수주 여건은 현저하게 악화되었다. 이러한 어려움 속에서 2011년 7월 국토교통성은 「종합적인 신조선 경쟁력 강화 방안」을 발표하고 신조선 수주 경쟁력 강화 방안의 일환으로 선박 수출 확대를 위한 투자 촉진 계획을 제안했다.

동 투자 촉진 계획은 일본 국책은행인 일본국제협력은행이 보유하고 있는 자금을 활용해 수출 금융 방식으로 일본 국내 조선소들에게 건조 자금의 일부분을 저리로 대출해 수주 확대를 꾀하려는 것이다. 일본 선박투자촉진회사의 설립은 국토교통성이 2011년 한 해 동안 선사, 조선소, 상사(商社) 등을 대상으로 지속적인 인터뷰 실시 결과 충분히 실현 가능성이 있으며 신설되는 선박투자촉진회사가 일본 자국 조선소 발주 확대에 도움이 될 수 있다는 결론을 내리고 추진되었다. 지원실적은 2014년에 정점을 기록했는데 당해 년에만 약 700억 엔의 긴급 신조자금 공여가 이루어졌다.

〈표 4-6〉 선박투자촉진회사 연도별 자금공여 실적

2012 (4~12월)	2013	2014
150억 엔 (7척)	350억 엔 (13척)	700억 엔 (18척)

자료 : 국토교통성, 2017.

이 제도는 단순히 컨테이너 선박이나 벌크선 선박을 대상으로 하지 않고, 그간 일본 조선업에서 건조 실적이 부족했던 선박, 특히 급속히 시장이 확대되고 있는 해양플랜트 관련 선박이나 에너지 절약 에코선박 등 신기술을 탑재한 선박 중심으로 지원이 이루어졌다. 이를 통해 일본의 친환경 고효율 선박 확대에 기여한 정책으로 이해된다.

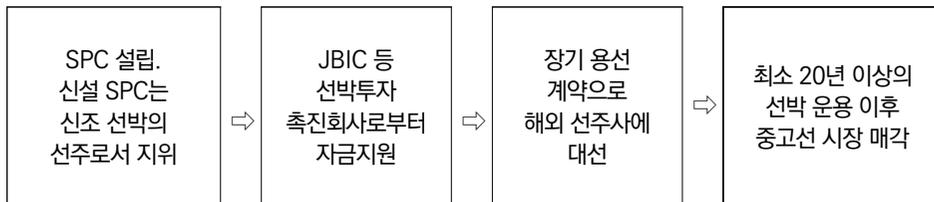
한편 자금 지원을 담당하게 되는 일본 선박투자촉진회사는 전술한 것처럼 일본국제협력은행의 자금을 활용했지만 이외에도 일본 국내 주요 조선소 14개사와 종합상사, 민간금융기관 등의 출자를 더해 자금을 모았다. 필요시 일반인을

대상으로도 증자를 실시해 가용 자금을 풍부하게 유지·운용했다. 국책은행을 중심으로 민간의 협업이 더해져 제도가 운영된 사례로 평가되고 있다.

금융자금 지원프로세스는 선박의 1척 수주 안건마다 별개의 선박 보유 업체인 특정목적회사(Special Purpose Company; SPC)를 설립하고 동 SPC 기업이 선주가 된다. 선주의 지위로 JBIC 등으로부터 대출금을 지원받게 되며, SPC는 일본 조선업체에 신조를 맡주하게 되는 구조이다. 건조된 선박은 장기 용선 계약으로 해외 선주사에 대선되고 용선계약 이후에는 매각된다. 선박투자촉진회사를 통해 인도된 신조선박은 대부분 최소 20년 이상의 장기 용선 계약을 맺으므로 용선계약 완료 후에는 폐선시장에서 매각이 이루어지는 것이다.

SPC의 수입은 용선료 수입과 장기 용선 계약 완료 시점에서의 중고선 매각 자금으로 구성되며, 동 수입을 통해 정례적인 대출 상환을 실시하게 된다.

〈그림 4-4〉 선박투자촉진회사의 운영 프로세스



선박투자촉진회사 제도의 특징은 자국 조선소에 대한 자금 지원을 통해 수주절벽을 해소하는 데는 실효적이지만 자국 조선소에서 건조된 선박을 해외 선주사에 대선하도록 해 국내 선사가 운영하는데까지는 미치지 못한다는 것이다. 즉 제도의 도입 경위가 신조선 수요 급감과 엔고현상이라는 이중고를 겪고 있는 일본 조선업체 업황 개선을 위한 것이었기 때문에 자국 해운업계에 대한 뚜렷한 지원 내용은 포함하지 않는다는 한계점이 있다. 선박투자촉진회사 제도를 우리나라에 도입 시에는 보다 광의의 정책을 개발해, 조선업만을 대상으로 하지 않고 국내 해운업까지 포괄하는 정책으로 외연을 확대 운용할 필요가 있다고 판단된다.

2) 공적채권 전환 정책⁹¹⁾

일본 정부는 선주(선사)의 경영악화 시 채권의 상환 의무자를 선주에서 재무성 정부로 전환함으로써 바로 상황이 이루어져야 하는 단기 채권을 재무성이 우선 상환해 주어 선주의 단기 자금 압박을 덜어주는 정책을 실시하고 있다. 즉 사유채권의 공적채권으로의 전환을 통해 선주는 자금을 공여한 채권자에게 당장 상환하지 않아도 되므로 단기 유동성 압박을 완화할 수 있다. 또한, 채권자는 재무성으로부터 애초 약속된 이율을 지급받게 되므로 불만이 발생하지 않는다. 실제로 1980년대 후반 상사(商社) 금융을 통해 기업체들로부터 자금을 조달한 다수의 일본 선사들이 경영악화로 상환불능 상태에 놓이자 재무성은 공적채권으로 전환해 대리 상환을 실시한 바 있다.

1980년대 일본 선사들은 경제 불황으로 인해 대부분 공적채권을 신청했는데, 당시 30여 개 선사들 중에서 20여 개 선사가 신청했으며 전환 금액은 1개사 당 수십억 원(수억 엔)에서 수천억 원(수백억 엔)에 달했다. 최근 들어서는 2009년 산코라인이 약 2조 5천억 원(2천 3백억 엔)에 달하는 총 채무액 중 30% 수준에 해당하는 약 7천 7백억 원(7백억 엔)을 재무성의 공적채권으로 전환하기도 했다. 전환된 공적채권의 상환기간은 일반적으로 30~50년의 기간이다.

3) 크라우드 펀드 조성⁹²⁾

2008년 세계 경제 위기 이후 일본 정부는 해운·해사산업 살리기를 주목적으로 하는 ‘해운·해사산업 재생 크라우드 펀드’를 운영했다. 당시 국토교통성은 일본 증권협회(JSDA, Japan Securities Dealers Association)와의 협력을 통해 재무적인 압박을 겪고 있는 선주·선사들에게 긴급 유동성을 공여하는 것을 목적

91) 일본재생지원기구, ‘기업회생을 위한 채권자 협의회 신규 기능 및 권한 강화 조치 평가’, 2015. 12.

92) 일본증권협회, ‘일본 재생전략 및 크라우드 펀드 제도개요’, 2016. 12.

으로 신규 펀딩을 추진했다.

당시 일본 국민들은 세금을 투입해서 불량 기업을 지원하는 것에 대해 불만을 제기했으며 정부 재원 투입을 통한 지원 방안에 극심한 반대여론이 조성되어 있었다. 크라우드 펀딩은 ‘군중(crowd)’과 ‘자금 조달(funding)’을 합친 용어로 일본 금융상품 거래법 규제대상이 되어 동 펀드를 운영할 주체가 지정되어야 하는데 재무성이 운영 주체의 역할을 담당했다.

펀딩 당시 경영 위기를 겪고 있는 선주·선사와 연계된 다수의 화주들이 직접적인 투자를 통해 펀드에 자금을 공여했으며 이를 통해 다수의 선사들이 기업 재생에 성공한 것으로 평가된다. 2008년 연말부터 다수의 일본 선사들이 법정 관리에 들어가면서 운임이 단기간 내 15%까지 상승했는데 이로 인해 피해를 보게 된 화주들을 중심으로 펀딩이 이루어졌다. 모금된 자금으로 다수의 선사들이 재생 가능했으며, 이를 통해 나중에는 운임안정 등이 달성되어 결국 화주들도 이득을 보는 상생(win-win) 구조가 형성되었다.

4) 채권은행과의 협력을 통한 3대 선사의 컨테이너 사업부 통합

2017년 7월 1일 일본 메이저 3대 선사(NYK, MOL, K-Line)의 컨테이너 부문 통합 신규회사인 Ocean Network Express Japan(ONE)이 설립되었다. 세계적으로 컨테이너 선사들의 합종연횡이 진행되는 가운데 플레이어인 선사수가 줄어 경쟁은 더욱 심화되고 있는 상황이다. 동 3개 선사의 통합 목적은 비용 경쟁력 강화가 주요 목적이지만 일본 해운업의 바탕이 되는 해상수송 시장에서 통합회사 설립을 통해 고품질 서비스 제공 등으로 제대로 대응하겠다는 것도 주요 목적 중 하나이다.

국토교통성은 금융 지원을 통해 창립 초기부터 신규 합작회사의 경영부담을 덜어 줌으로써 신규회사가 머스크, MSC, CMA CGM, COSCO Shipping 등 세계 주요 선사와의 비용 경쟁에서 뒤처지지 않도록 할 계획을 발표했다. 특히 국책

은행인 일본개발은행, 일본국제협력은행 등과의 공조를 통해 3개 선사의 상환 이율 인하, 상환기간 연장 등을 추진한다는 것이며,⁹³⁾ 이 같은 금융지원은 신규 발생 부채뿐 아니라 기존 부채에도 적용될 예정이다. 구체적으로는 일본개발은행과 일본국제협력은행은 상환기간을 연장하고 이율을 추가 0.1~0.15% 인하할 예정이다.⁹⁴⁾ 이는 채권은행을 포함한 정책 당국과 일본 민간 선사 간의 긴밀한 협력을 통해 대형선사 통합이 달성된 민관 협력 사례로 평가할 수 있다.

4. 해운 재정정책⁹⁵⁾

외항해운 산업에서 운용되는 선박은 일반적으로 내항에 투입되는 선박 대비 선형이 크기 때문에 건조비용이나 운항 비용이 더 많이 소요된다. 이에 따라 국토교통성은 장기간 계속되는 해운업 시황 악화로 경영위기를 겪고 있는 자국 선사들을 실효적으로 지원할 수 있는 방법이 무엇보다 세계 지원을 통한 직접적인 선박자본비용 및 운항비용 절감이라고 판단하고 다각도의 세계 지원 정책을 수행하고 있다.

1) 환경부하 저감 선박(친환경선박) 대상 특별상각

일본 해양오염 방지법에서는 이산화탄소 배출 허용 기준치를 규정하고 있는데 단위는 EEDI(Energy Efficiency Design Index)⁹⁶⁾를 사용하고 있다. 국토교통성은 해양오염 방지법에서 제시하는 허용 기준치(EEDI)의 93/100 이하 CO₂를 배출하는 친환경선박에 대해 가속상각을 허용해 법인세 부담을 절감시켜 주고 있다. 국적선의 경우 취득가액의 18%, 외국적선은 취득가액의 16%를 정률로 적용할 수 있도록 특별상각

93) 일본개발은행, 일본국제협력은행 등은 통합 이전 3개 선사에 대해 선사당 채권액이 약 270억 엔~350억 엔에 달하는 등 선사들의 주요 채권사로서의 지위를 가지고 있음.

94) 마리나비 일본해사신문, <https://secure.marinavi.com/news/file/FileNumber/92297>(2017.08.03 검색).

95) '일본에서의 외항해운에 대한 지원조치', 국토교통성, 2017. 2.

96) 1톤의 화물이 1마일 운송될 때의 CO₂ 배출량.

제도를 실시하고 있다. 일본 회계법상 선박은 '선박과 수상운반구' 계정에 속하는데 일반적으로 5% 이하의 감가상각률이 적용되므로 16~18% 비율은 해운 경기침체로 어려움을 겪고 있는 선사들을 감안한 상당히 파격적인 조치라고 할 수 있다. 동 특별상각 제도는 2008년 금융위기 이후 일본 해운 선사들의 위기가 가중되자 2010년부터 시행되었다.

2) 매수자산의 과세특례

매수자산의 과세특례는 선사들이 매수한 선박을 대상으로 하며 2016년 들어 새롭게 실시되는 정책이다. 외국적선을 제외한 일본 국적 선박만을 대상으로 하며, 매수가격의 80%까지 과세대상에서 제외시켜 준다. 예를 들어 과세율이 10%인데 100원에 매수한 선박은 원래대로라면 10원의 세금을 납부해야 한다. 하지만, 과세표준이 20원으로 대폭 감소해 2원의 세금만 납부하게 되어 납부세액은 대폭 감소하게 된다. 즉 중고선의 매입이나 신조 선박의 매수 시에 선주(선사)는 고정자산세(한국의 재산세)를 납부해야 하는데 과세표준의 공제를 통해 장기간 불황을 겪고 있는 선주들의 세액 절감을 도모한다는 목적이다.

2016년 들어 동 정책이 도입된 이유는 장기간 지속되는 불황으로 인해 일본 선주(선사)들이 신규 투자를 주저하는 경향이 높아지자 보다 적극적인 투자를 독려하기 위해 일본 정부에서 고정자산세 감면이라는 공격적인 정책을 수립하게 된 것이다. 선주가 개인사업자 형태일 경우에는 양도소득 과세표준을 공제하고, 법인의 경우 매입액에 대해서 일정액(총 매입액의 40~80%)을 공제해 주게 된다. 영세 법인일수록 공제 비율은 더 높아진다.

실례로 2017년 7월 설립된 일본 메이저 3개 선사의 통합회사에 대해 국토교통성은 자산세 감면, 취득세 감면 등의 세제상의 지원을 추진할 예정이다. 합작회사 설립 직후 조속한 경영 정상화를 위해 신규 자산 취득이 빈번할 것으로 예상되는 바 취득세율 인하를 통해 세부담을 경감해 준다는 계획이다. 구체적으로는 2018년까지 자산세를 현 1.4%에서 1.0% 이하로 경감하고 취득세는 현 2.1%에서 1.5% 수준까지 인하시킬 계획이다.⁹⁷⁾

3) 등록면허세의 과세특례

국토교통성은 매년 ‘국제선박’⁹⁸⁾을 지정하고 대상선박에 승선하는 외국인 선원 인원을 제한하면서 국적선원 양성을 도모하고 있다. 일본 외항 해운 사업자들이 비용 절감을 위해 일본 선박의 편의치적 행위를 실시하는 등 이른바 ‘Flag Out’이 속출하면서 외항 해운에 종사하는 일본인 국적 선원 수 감소라는 문제도 동시에 발생했다. 이에 대응하기 위해 일본 정부는 국적 선원의 유지·확보를 위해 1975년부터 ‘국제 선박 제도’를 도입했다.

일반 선박의 경우 등록면허세가 4/1000 요율이 적용되지만 국제선박의 경우 3.5/1000로 저렴한 세율이 적용된다. 등록면허세의 과세 표준은 선박의 장부가액인데 대형 컨테이너 선박의 경우 일반적으로 수천억 원의 가치가 장부에 기장되므로 경미한 요율의 인하에도 선사들이 얻을 수 있는 실제 비용 절감액은 크다.

4) 특수목적법인의 양성화를 위한 자진신고 정책

국토교통성은 일본 해운업체들이 해외에 SPC를 설립하고 이를 통해 과세를 유예하는 사례가 많아지자 2015년 법 개정을 통해 해외에 SPC가 설립되었다 해도 그 본연의 실체가 일본 국적 법인이라고 인정될 경우 일본 법인에 준하는 것으로 같음한다고 규정하고 있다.

해운선사의 경우 일반적으로 운임수익과 선박 S&P 등으로 인한 양수 자산에서 얻는 이익에서 이자 등 지급이 필요한 비용 등을 뺀 영업수익을 베이스로 법인세 과세 표준이 결정된다. (톤세제 참여 선사 제외 시) SPC 설립을 통해 얻을 수 있는 이득은 과세 적용을 받지 않는 제3의 편의치적국에 법인을 설립해 해당 법인이 애초 과세대상에서 제외되어 큰 폭의 절세가 가능하다는 것이다.

2010년 이후 해외 SPC 선사들의 종류와 수가 기하급수적으로 늘어나면서 발생한 문제점은 크게 두 가지로 i) 세원 탈루로 인해 충분한 재원확보가 불가능

97) 국토교통성 홈페이지, 2017.

98) 국제선박 지정 요건은, ① 총톤수 2,000톤 이상 ② 원양 구역 또는 근해 구역이 항행 구역, ③ 오로지 외항에 사용되는 선박임.

하고, ii) 해당 산업의 규모(매출액, 고용자수, 영업이익 등) 파악이 불가능하다는 점이다. 그런데 국토교통성의 경우 두 가지 문제점 중에서 해당 산업의 동향 파악이 불가능하다는 점을 문제시했는데, 해당 산업의 규모와 추이 파악이 불가능하다 보니 차년도 예산 편성 시와 대응 성장전략 수립 시 일정 수준 애로가 발생한다는 것이다.

따라서 2015년 국토교통성의 주도로 「투자 신탁 및 투자 법인에 관한 법률」이 개정되었으며, 개정법안 시행규칙에서는 “해외에 설립된 특정 목적 회사(SPC)의 경우 그 실체가 국내법인으로 간주될지라도 해당 국가의 법령에 의거 신탁, 신탁 수익, 대출, 대여, 과세 등이 이루어진다”라고 명시하고 있다. 국토교통성은 개정된 동 법령에 의거, 이와 같은 해운선사의 SPC 설립 시 그 실체는 인정하나 과세 등의 의무는 부과하지 않는 방식으로 자국 선사들을 암묵적으로 지원하고 있다.

제4절 대만 해운정책

2016년 8월 말 세계 7위 컨테이너 선사인 한진해운의 법정관리 신청으로 물류대란이 발생하고 대만의 주요 컨테이너 선사들이 부진한 경영실적을 기록하자 대만 교통부(MOTC)는 자국 해운업을 지원하기 위한 계획안을 공식 발표했다. 대만교통부는 「세계해운업경기불황에 대응한 해운업 장려 및 산업 업그레이드 촉진조치방안」⁹⁹⁾을 통해 자국 해운업의 경쟁력 강화와 해운경기 불황을 극복하기 위해 정책적 지원을 실시하겠다는 취지를 밝혔다. 그리고 자국선사에 대한 정책지원 수준을 해운 선진국의 수준에 맞추어 실시하겠다고 명시했다. 또한 이번 지원은 해운기업에 대한 행정, 재무, 금융 등 다양한 부문에 걸쳐 세부적인 방안이 마련될 계획이다.

동 촉진조치방안의 일환으로 대만 금융감독관리위원회가 기업투자 확대, 수출

99) 「因應全球航運景氣衰退航運業獎勵、紓困暨促進產業升級措施方案」.

증진 및 경제발전 촉진을 목적으로 2015년 8월 12일에 조성한 5,000억 대만 달러의 비중소기업 전용 대출자금을 해운업계에서도 신청해 활용할 수 있도록 했다. 뿐만 아니라 대만 교통항항국(交通部航港局)은 국가발전위원회에 별도로 600억 대만달러(한화 2.2조 원)의 중장기 저리 대출자금을 신청해 해운기업들이 금융당국에 계획안을 제출하고 내부 심사와 검토를 거쳐 이용할 수 있도록 했다.¹⁰⁰⁾

장기 저리 대출자금 이용대상은 4분기 연속 적자를 기록한 해운기업으로 한정하고 있으며 상기조건에 부합하는 대상은 양명해운(YangMing), 에버그린(Evergreen), 스웨이항업(ShihWei Navigation) 3개 선사로 파악된다. 2016년 4분기 동안 양명해운, 에버그린, 스웨이항업은 각각 약 168.26억 대만달러와 89.14억 대만달러, 89.14억 대만달러의 적자를 기록했다. 구체적인 금리는 금융당국의 심사과정에서 결정되지만 평균 2.9% 수준으로 예상된다.¹⁰¹⁾

대만 교통부는 자국 대량 수출입화물의 높은 해운 의존도와 한진해운 사태를 통한 교훈을 바탕으로 해운업이 국가 경제발전에서 큰 중요성을 차지하고 있음을 인식하고 해운업에 정부지원이 필요함을 주장하고 있다.¹⁰²⁾ 대만정부는 대출자금 지원 외에도 해운기업의 입항비 감면, 대출 상환기간 연장 등의 추가 지원을 실시할 것이라고 밝혔다.

중국과 일본의 정부기관이 주요 컨테이너 선사의 인수합병을 추진한 것과 달리 대만정부는 인수합병을 추진하지 않고 있다. 대만 교통부는 입법위원회의 요청에 따라 교통부 산하의 운수연구소로 하여금 합병에 대한 타당성 연구를 수행하도록 지시했다. 연구결과에 따르면 민영기업인 에버그린은 기업문화가 국유기업인 양명해운과 상이해 정부기관의 지분참여, 입법위원회의 관리감독이 불가능할 것으로 예상된다. 또한 대만정부 역시 양명해운이 에버그린과 인수합병을 진행하도록 강요할 수 없어¹⁰³⁾ 대만 주요선사 간의 인수합병은 당분간 추진되지 않을 것으로 예상된다.

100) 航港局, '政府協助海運業者渡過景氣低谷提供貸款管道, 仍須由業者償還本利, 未有利息補貼', 2016. 12.08.

101) 中時電子報, '陽明、長榮海運 四季累虧257億 救海運 交通部祭600億紓困', 2016.11.16.

102) 강미주, '대만정부, 해운선사 보조금 19억불 지원 발표', 해양한국, 2016년 12월호, p.156.

103) 中時電子報, '陽明長榮併? 難上加難', 2016.11.03.

양밍해운의 최대주주인 대만 교통부(33% 지분소유)는 양밍해운의 경영실적 부진에 대한 대응으로 양밍해운이 직접 자사의 문제점을 파악해 심층분석 보고서를 작성하고 재무구조개선 계획안을 수립하도록 요구했다. 양밍해운의 2016년 3분기 누적매출액은 전년 동기 누적매출액 976.4억 대만달러에서 14.09% 감소한 838.87억 대만달러를 기록했다. 뿐만 아니라, 동기간에 발생한 적자는 130.23억 대만달러로 총 누적 적자는 161.43억 대만달러에 달하고 주당 순이익은 -3.76 대만달러였다.¹⁰⁴⁾ 양밍해운은 중역임금 30~50% 삭감, 자본축소 및 사모형태의 보통주 발행을 통한 재증자 계획을 수립하고 지출축소와 수익원 확대를 위한 재무구조 개선을 추진했다.

특히, ‘자본축소 및 재증자 계획’은 정부기관의 지분참여를 통해 이행되고 있으며 올해 12월 22일까지 수차례에 걸쳐 총 100억 대만달러를 증자할 계획이다. 작년 12월, 양밍해운은 경영실적 악화에 따른 적자보전과 주당 순이익 상승을 위해 160억 대만달러의 자본금을 축소하고 올해 2월 21일까지 사모 형태로 총 16.91억 대만달러를 증자시킴으로써 제1차 재증자를 완료했다.

감자 및 제1차 재증자를 통해 정부기관의 소유지분은 33.3%에서 36.62%로 증가했으며 자본금은 300.44억 대만달러에서 156.62억 대만달러로 감소했다. 후속증자 과정에서 정부기관의 지분참여를 통해 관(官)측의 소유 지분을 33.3% 이상으로 유지할 계획이며 대만행정원의 국가발전기금이 1억 주, Taiwan Navigation(台湾航业)이 1,900만 주, 타이완화마오(台湾华懋)가 2,500만 주를 인수할 계획이다.¹⁰⁵⁾

현지 언론은 정부기관의 지분참여를 통한 재증자 계획이 양밍해운의 경영실적 개선에 효과가 있는 것으로 분석하고 있다. 실제로 2017년 5월 12일에 발표된 양밍해운의 2017년 1분기 경영실적에 따르면, 매출액은 302.54억 대만달러로 전년 동기대비 11.56% 증가했으며 컨테이너 운송량은 TEU 기준으로 총 1,128,042개를 기록해 전년 동기대비 14% 증가했다. 뿐만 아니라, 세후 순이

104) ‘今日新聞, 陽明海運過寒冬 提財務改善計畫 宣布減資53.27%’, 2016.11.07.

105) 위 3개 국영기업 및 정부기관 외에 민영기업인 T3EX Global Holdings(台驛国际投资控股股份有限公司)가 1,000만주를 인수할 계획이며, Mercuries 생명보험 등이 투자에 참여할 예정이다.(中国港口网, ‘阳明海运澄清: 重申因减资再增资停牌’, 2017.4.26.).

익은 2016년 1분기의 -35.56억 대만달러에서 2017년 1분기에는 -9.01억 대만달러로 적자규모가 1/4 이하로 축소되었다.

〈표 4-7〉 대만 양밍해운의 2017년 1분기 경영실적

항목	실적치	전년 동기대비 변화율
매출액	302.54억 대만달러	11.56%
운송량 (TEU 기준)	112.80만 개	14%
세후 순이익	-9.01억 대만달러	75.3%
주당 순이익(EPS)	-0.53 대만달러	-

자료 : 중국전자보, 2017.05.12., <http://www.chinatimes.com/cn/newspapers/20170512000039-260202>

경영실적이 개선된 양밍해운과 달리 대만의 또 다른 주요 해운기업인 완하이(WANHAI) 해운은 2017년 1분기에 경영적자를 기록¹⁰⁶⁾하며 경영실적이 악화되었다. 완하이해운은 2017년 1분기에 138.77억 대만달러의 매출액을 기록해 전년 동기대비 1.25% 감소했으며, 세전 순이익은 -2.35억 대만달러로 적자를 기록했다.

대만 역시 해운산업을 영위하고 있는 타국가와 마찬가지로 자국 연안해운의 발전과 보호를 위해 정부기관과 공기업의 수입물자를 자국선사가 우선해서 운송할 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있다. 대만은 2014년 8월 22일에 수정 및 발표된 ‘정부기관과 공기업 수입물자 해상운송작업방법¹⁰⁷⁾’을 근거로 정부기관과 공기업의 수입화물에 대해서는 자국적선에 우선하여 적취(優先承運)하도록 규정하고 있다. 동 작업방법에 따르면, 대만선사로 구성된 해운경영총처는 대만 교통부의 위탁에 따라 정부 수입물품의 자국적선 운송 업무를 전담 및 관리하도록 되어있다. 한편 자국적선 우선 운송이 적용되는 대상은 대량화물 5,000톤 이상, 수입금액 20만 달러 이상, 계약기간 1년 이상의 화물로 지정되어 있다.

106) 2012년 1분기에 3.68억 대만달러의 적자를 기록한 이후 줄곧 순이익을 기록해왔던 완하이해운은 2017년 들어 5년만에 처음으로 적자를 기록하였다.(中國水運網, ‘台灣地區三大船公司一季業績: 長榮盈利, 陽明減虧, 萬海報虧’, 2017.05.16.).

107) 「政府機關及公營事業機構進口物資器材海運運送作業辦法」.

제5장 우리나라와 주요국 해운정책 비교 분석 및 시사점 <<

제1절 비교 분석 방법론¹⁰⁸⁾

경제는 상호의존적인 경제활동이 균형을 이루고 있는 하나의 복잡계 시스템(complex system)의 특성을 지닌다. 즉 경제활동은 서로 다른 경제단위 간의 끊임없는 거래와 연관될 뿐 아니라 동시적으로 일어나고 있다. 따라서 한 종류의 경제활동은 다른 종류의 경제활동에 영향을 미치며, 다시 피드백되는 작용 또한 발생한다. 해운산업은 바로 이 같은 경제 활동 내에서 해상운송 서비스를 제공하는 역할을 맡고 있을 뿐 아니라, 전체 경제와 유사하게 복잡계 시스템으로서의 특징도 가지고 있다.

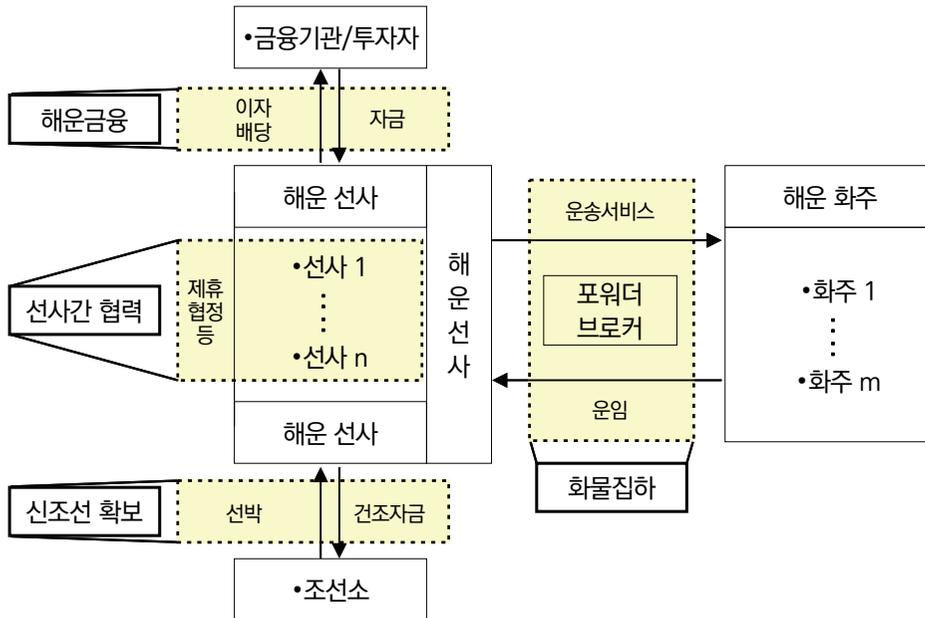
제2장에서 설명한 바와 같이 새롭게 조명된 스마트 산업정책은 시장실패와 함께 산업 구조(즉 산업 시스템)의 불완전성을 해소하는 역할을 해야 한다. 이 같은 인식에 기초해 우리나라와 주요국 해운정책을 비교하기 위해 해운산업의 전후방 연관 산업 간의 구조적 관계 속에서 해운정책을 이해할 필요가 있다.

시장 실패 및 구조적 불완전성을 파악하기에 앞서 일찍이 하이예크가 지적한 바와 같이, 시장은 노동 분업을 비롯한 다양한 경제활동의 핵심적 조정역할을 하고 있다는 점을 분명히 해야 한다. 따라서 본 연구에서는 원칙적으로 이러한 시장의 근본적 조정역할을 인정하면서, 구체적으로 해운 관련 시장의 불완전성에서 나타나는 시장 조정기제의 한계점을 개선시키는 방향에서 정책을 비교하고 시사점을 도출하고자 한다.

108) 고병욱·윤재웅·박성화·김주현·최영재(2017)의 제3장 논의를 재정리했음.

이 같은 이해를 바탕으로 본 연구에서는 주요국의 해운정책을 비교하기 위해 해운산업을 아래 <그림 5-1>과 같이 구조화해 이해하였다. 첫째, 해운산업은 금융기관 또는 투자자와 해운금융 계약을 맺으면서 자금을 조달하고 있다. 둘째, 해운산업은 무역의 운송수요에 서비스를 제공하는 산업으로 선화주 협력을 통한 화물집하 능력이 경쟁력에 큰 영향을 미친다. 셋째, 선사들은 조선소와의 선박 건조 계약을 통해 저렴하고 질 높은 선박을 확보하는 것이 중요하다. 넷째, 선사 간 협력을 강화해 시너지를 창출하는 것 또한 경쟁력 제고에 필요하다.

<그림 5-1> 해운산업의 구조



자료 : 고병욱·윤재웅·박성화·김주현·최영재(2017)의 그림을 일부 수정

제2절 우리나라와 주요국 해운정책 비교 분석 및 시사점

산업정책은 변화에 대해 어떠한 입장을 지니느냐에 따라 i) 현상 유지 정책(defensive policy), ii) 변화 적응 정책(adaptive policy), iii) 혁신 정책(innovative policy)으로 구분할 수 있다.¹⁰⁹⁾ 이 같은 산업정책의 구분은 우리 해운 산업정책이 급변하는 정책 환경 속에서 일률적인 입장을 지닐 필요가 없음을 보여준다. 따라서 여기서는 우리나라와 주요국 해운정책을 비교하면서 우리 해운산업 특유의 정책 필요성을 유연성 있게 검토한다.

1. 해운산업의 중요성 인식

우리나라 정부는 해운산업이 국가 기간산업임을 전제하고,¹¹⁰⁾ 3국간 운송서비스를 통해 외화를 벌어들이는 서비스 수출산업으로 평가하고 있다.¹¹¹⁾ 또한 자금을 지원하는 금융, 선박을 공급하는 조선, 입출항 및 하역을 제공하는 항만, 화물 중개 및 육상 운송 등의 물류 등과 산업생태계를 형성하고 있다고 인식하고 있다.

그러나 이는 관계 부처가 합동으로 발표한 해운 산업정책으로, 산업정책 차원에서 해운산업의 중요성을 인식하는 데에는 한계를 보이고 있다. 유럽의 경우 해운정책이 운송 정책, 해양 정책, 에너지 및 환경 정책 등의 보다 큰 정책적 범위를 가진 계획과 일관성을 유지하고 있다고 밝히고 있다. 중국도 5개년 경제 계획의 큰 틀 내에서 해양 강국 수립 차원에서 해운정책을 수립하고 있고, 일본도 경제 전반의 산업정책 차원에서 해운산업을 육성하고자 한다.

따라서 우리나라도 국민경제에 기여하는 주요 산업정책의 하나로 해운정책이 정립됨이 바람직하다. 특히 국민경제의 발전을 위해 수평적 산업정책 차원에서 해운산업을 경쟁력을 유지하고 발전하는 것이 필수적으로 요구된다는 인식을 가져야 한다.

109) Diebold(1981) 참조.

110) 관계부처 합동(2016)의 p.14.

111) 관계부처 합동(2016)에서는 해운산업이 2015년 기준 7위 수출산업으로서 수출액이 266억 달러에 이르고 있다고 평가하고 있음.

2. 해운금융 부문

정부는 해운기업이 초대형·고효율 선박을 확보할 수 있도록 선박 신조에 대해 2조 6천억 원의 지원을 계획하고 있다. 이는 컨테이너선을 중심으로 하되, 수유가 있는 건화물선 및 유조선 등의 기타 선박에 대해서도 지원이 가능하도록 하고 있다.

또한 한국해양선박주식회사를 2017년 1월 25일 설립해 선사의 원가 경쟁력 확보 및 재무구조 개선을 지원하고 있다. 구체적으로 한국해양선박주식회사는 현대상선의 컨테이너선 10척을 시가에 매입해 채용선해주고, 장부가와 매입 시장가와의 차액은 유상증자, 영구전환사채 인수 등을 통해 지원했다. 아울러 중고선박을 매입 후 재임대하는 캠프(KAMC) 선박펀드를 매년 2,000억 원씩 1조 원 규모에서 매년 5,000억 원씩 1조 9천억 원으로 확대했다.

그러나 우리나라 해운금융 지원정책은 중국, 일본, 유럽 등에 비해 정책의 적시성이나 다양성 측면에서 뒤처지는 것으로 이해된다. 우선 중국의 경우에는 2017년 3월까지 금융리스업과 신탁회사 등 비전통적 해운금융 기구의 선박금융 참여가 정책적으로 확대되어 성과를 얻고 있다. 예를 들어 중국 금융리스업계가 보유한 선박은 총 989척, 18.9조 원에 이르고 있다. 이를 통해 해운업계의 금융 부담을 크게 완화해 주고, 선박 발주를 통해 일감을 창출했다. 또한 중국은 수출입은행 20조 원, 국가개발은행 30조 원 등의 금융지원을 통해 유동성 문제를 겪고 있는 자국 선사를 적기에 지원하고 있다. 따라서 우리나라도 한진해운 몰락으로 크게 위축된 원양 컨테이너 선대를 보강하고 조선소 일감 확보를 위한 적시적인 해운금융 대책을 마련할 필요가 있다. 물론 중국과 같이 금융리스업 등의 대안적 모델을 강구하는 것도 검토가 필요하다.

또한 일본은 DIP 정부 보증, 공적 채권 전환 정책, 크라우드 펀드 조성 등의 다양한 해운금융 지원 정책을 시행하고 있다. 또한 NYK, MOL, K-Line 3사의 컨테이너 사업부 통합에 대해 이자율 인하, 상환기간 연장 등의 지원정책도 약속하고 있다. 유럽의 경우에도 선박금융기관, 수출신용기관, 중앙 및 지방 정부, 국부 펀드 등을 통해 해운금융을 지원하고 있다. 또한 환경규제를 경쟁력 차별화의 지렛대로 삼기 위한 차원에서 녹색해운에 대한 금융지원도 시행하고 있다.

따라서 우리나라도 다양한 수단을 사용해 해운금융을 지원할 필요가 있다.

특히 우리나라는 한진해운 파산으로 원양 항로에 투입할 수 있는 대형 컨테이너선이 부족한 상황이다. 따라서 중국의 금융리스를 활용한 방안, 일본의 선박 투자촉진회사, 대선전문회사 활성화 등에서 알 수 있듯이, 공적 영역에서 별도의 초대형·고효율·친환경 컨테이너선을 발주하고 이를 국적 선사에게 대선해 주는 방식으로 신조선 금융을 강화할 필요가 있다.

3. 화물 집하력 부문

정부는 한국무역협회(화주 대표 단체)와 한국선주협회(선사 대표 단체) 등이 자율적 협력체를 구성할 수 있도록 유도해 국적 선사의 국내 화물 적취율을 제고하고 국내 화주에 대한 서비스를 개선하고자 했다. 이를 위해 한국무역협회와 한국선주협회는 2016년 12월 선화주 경쟁력 제고를 위한 업무협약을 체결했고, 2017년 7월에는 선화주 경쟁력 제고를 위한 정책과제를 정부에 건의한 바 있다.

또한 정부는 석탄 등의 국가 전략물자 운송에 대해 기존의 최저가 낙찰제를 대신해 종합적격심사제 도입을 추진함으로써 안정적 화물 수송과 적정 운임을 보장하고자 하고 있다. 또한 컨테이너선 분야에서도 대형 화주가 참여하는 소위 해운-조선-화주 상생 펀드(3SW 펀드)의 조성을 추진하고 있다. 이는 화주가 펀드의 배당 등으로 수익을 거두고, 선사는 화물수송으로 운임을 안정적으로 획득하고, 조선소는 일감을 확보할 수 있는 구조이다. 특히 이를 통해 대형 화주가 국적 선사에게 지속적으로 화물운송을 맡기면서 선사는 수익력 제고와 함께 화주의 니즈 만족을 위해 운송 효율성을 제고할 수 있는 방안으로서 큰 장점이 있다.

그러나 우리나라 화물 집하력 제고 정책은 경쟁국에 비해 정책의 효과성 측면이나 우리나라만의 특수한 상황을 충분히 고려치 못하다는 한계가 있다. 우선 중국의 경우 정부가 주도해 선사와 화주 국유기업 간의 협력을 이끌고 있다. 또한 막대한 자국 운송 물량을 자국 선사가 운송할 수 있도록 국화국운 정책을 펴

고 있고, 나아가 운송의 전문성을 제고해 선사 등의 물류기업의 경쟁력을 제고하기 위해 대형화주의 해운업 진출을 규제하고 있다.

유럽은 자국 시장에서의 경쟁력에 자신감을 가지고 신흥국의 운송시장 진출을 위해 무역협정 등을 통해 3국 해운시장 접근성을 확대하기 위한 노력을 경주하고 있다. 일본 또한 암묵적이지만 ‘자국선우선제’를 시행하고 있으며, 대만도 이와 유사한 자국선 우선 적취제를 운영하고 있다.

여기서 도출할 수 있는 시사점은 중국, 유럽, 일본, 대만 모두 자국의 특수성에 맞는 정책을 펴고 있다는 것이다. 예를 들어, 중국은 많은 화물에 비해 자국 운송 비율이 낮기 때문에 국화국운 정책을 펴고 있고, 유럽은 이미 자국 적취율이 높기 때문에 추가적으로 3국 시장 진출을 강조하고 있다는 것이다.

따라서 우리나라도 효과가 큰 국가필수선대제도를 활용한 자국선 우선제를 추진하는 등의 우리나라 상황에 맞는 화물 집하력 강화 방안을 마련해야 한다.

4. 해운-조선 상생 발전

정부는 해운-조선 협력 네트워크를 설치해 해운-조선 간 정보를 공유하고 수요-공급 불일치를 완화할 계획이다. 또한 노후선박의 조기폐선을 유도해 친환경 경고효율 선박을 신규로 건조하고 조선소에는 일감을 제공하며, 선사의 선대 경쟁력을 강화할 정책을 추진할 예정이다.

그러나 우리나라 해운-조선 상생 발전 정책은 적시성과 전략적 차원에서 개선의 여지가 많다. 이미 글로벌 2, 3위의 조선 국가인 중국과 일본은 선사의 선대 경쟁력 강화와 국내 조선업 활성화를 위해 폐선 보조금 정책을 시행하고 있다. 특히 중국은 보조금의 50%는 신조선 발주 시에 지급함으로써 명시적으로 선대 경쟁력 강화와 조선소 일감 확보 전략을 펼치고 있다. 또한 전략적 차원에서 EU는 환경안전보안 규제 강화를 자국 해운산업의 경쟁력 차별화의 계기로 삼고 있다. 특히 녹색해운 보증프로그램을 통해 친환경 선박의 건조 및 건조, 관련 기술 투자에 대해 지원정책을 시행하고 있다.

또한 일본은 벌크선 건조의 경쟁력을 제고하기 위해 에너지 절감형 표준 선형을 개발해 운항하는 경우 보조금을 지급하고 있다. 그리고 선박투자촉진회사제도를 운영해 수주 절벽의 어려움을 겪는 조선소에 일감을 제공하는 정책을 추진한 바가 있다.

따라서 우리나라도 변화하는 외부 여건 변화에 적시적인 대응을 할 필요가 있다. 또한 우리나라의 상황에 맞는 전략적 차원, 즉 국적 선사 경쟁력 강화와 조선업 활성화 차원에서 해운-조선 상생 방안을 마련해 추진할 필요가 있다.

5. 선사 간 협력

2017년 8월 8일 현대상선, SM 상선, 고려해운 등의 국적 컨테이너 14개 선사가 모두 참여하는 선사들 간의 협력체인 한국해운연합(KSP, Korea Shipping Partnership)의 업무협약 체결식이 개최되었다. 정부는 이 같은 선사 간 협력에 대해 항로 합리화, 선박 대형화, 신규 노선 개설 등에 보조금을 지급하는 지원책을 준비하고 있는 것으로 알려졌다.

선사 간 협력의 경우 우리나라는 중국과 같이 정부가 개입해 인위적인 M&A를 추진하기는 곤란할 것으로 판단된다. 왜냐하면 M&A는 가장 강력한 형태의 조직 결합 방식으로 기존의 주주, 채권단 등의 이해관계자가 M&A의 필요성과 방식에 대해 동의해야 가능하다. 이러한 M&A를 시장경제 원리에 기반한 우리나라 경제 시스템에서 정부가 개입해 주도하기는 어렵다. 다만, 일본의 방식과 같이 채권단과 선사들이 긴밀히 협력해 M&A를 포함한 다양한 형태의 선사 간 협력을 강화해 나갈 필요가 있다.

따라서 이미 추진되고 있는 한국해운연합이 소기의 성과를 거둘 수 있도록 적시에 지원방안을 마련하는 것이 필요하다고 판단된다. 또한 M&A가 민간 자율적으로 추진될 경우 필요 자금의 지원, 이자율 인하 또는 상환기간 연장 등의 지원책도 검토할 필요가 있다.

6. 기타 지원 정책

우리나라 정부는 해운산업의 경쟁력 제고를 위해 국제선박등록제도의 일몰을 연장하고, 제주 선박등록특구 제도에 따른 재산세 감면을 지속할 계획이다. 중국, 일본 등도 이 같은 세제 지원 제도를 다양하게 추진하고 있다.

따라서 우리나라는 글로벌 경쟁여건 측면에서 국적 선사가 역차별되는 경우가 없도록 지속적인 해외 동향 모니터링과 그에 상응하는 정책을 꾸준히 시행해야 할 것이다.

〈표 5-1〉 주요국 해운정책 비교 분석 및 시사점

구분	우리나라	EU	중국	일본	시사점
해운산업 중요성 인식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 기간산업이자 서비스 수출 산업으로 인식 	<ul style="list-style-type: none"> ○ EU 위원회 차원의 해운 산업 중요성 인식 - 관련 정책들과 유기적 연계 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙 정부 차원의 해운산업 중요성 인식 - 해양강국 건설이라는 상위 정책과 연계 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2012년 아베 총리 집권 후 적극적 산업정책 시행 - 해운산업도 산업정책 대상에 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 산업정책이라는 큰 틀에서 해운산업 위상 제고 필요
해운금융	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2.6 조 원의 선박 신조 지원 프로그램 지원 계획 ○ 한도선박(주)를 통한 선사 위기 경쟁력 확보 지원 ○ 캄코(KAMCO) 선박 펀드를 통한 중고선박 매입후 재용선 프로그램 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 덴마크 - Danish Ship Finance를 통한 지원 - 수출신용기관(EKF)을 통한 지원 ○ 독일 - 중앙 정부 1.47조 원, 지방 정부 1.35조 원 지원 ○ 프랑스 - 정부 금융지원 - 국부펀드(FSI) 지원 ○ EU 차원의 녹색해운 보증프로그램 시행 	<ul style="list-style-type: none"> ○ COSCO Shipping에 대한 금융 지원 - 수출인 은행 20조 원 - 국가개발은행 30조 원 ○ 금융리스기업 등 비전통적 해운금융 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ DIP(Debtor-in-Possession Finance) 정책 - 중앙은행이 구조조정 기업의 채무 보증 ○ 공적 채권 전환 정책 ○ 크라우딩 펀드 조성 - 화주의 적극적 참여 ○ 이지원 인하, 상환기간 연장 등 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해운금융 지원 정책의 적시성과 다양성 제고 필요
회물 집하력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 화주와 선사의 자율적 협력 지원 계획 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제3국 해운시장 접근성 보장을 위한 노력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부가 주도하는 COSCO Shipping의 화주 국유기 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자국선 우선제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 효과성 높은 정책 검토와 우리

구분	우리나라	EU	중국	일본	시사점
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해운-조선-화주 상생 펀드를 통한 적취율 제고 		<ul style="list-style-type: none"> 업 간의 협력 - 우광발전, 바오우 그룹 등 국유기업 다수 ○ 국화국운 정책 ○ 대형화주의 해운산업 투자 제한 		<p>나라 상황에 맞는 정책 도입 필요</p>
해운-조선 상생발전	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해운-조선 협력 네트워크 설치 계획 ○ 폐선 보조금 정책 계획 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Quality Shipping 전략으로 환경보안 규제 강화를 경쟁력 차별화와 연계 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 폐선 보조금 정책 - 국내 조선업 활성화 - 선사의 선대 경쟁력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 폐선 보조금 정책 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책의 적시성과 전략적 검토 필요
선사 간 협력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한화해운연합(KSP)에 대한 상호 합리화, 선박 대형화, 신규 노선 개설 등에 대한 보조금 지원 계획 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기업 자체적 M&A 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ M&A 등 정부의 인위적인 구조조정 시행 	<ul style="list-style-type: none"> ○ NYK, MOL, K-Line 컨테이너선 사업부 통합 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선사 간 협력에 대한 정책 지원 필요
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세계 지원 제도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선사들의 상시적이고 지속적인 구조조정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세계 지원 제도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 항로 보조금 정책 - 채산성 부족 항로 지원 ○ 각종 세제 지원 제도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 글로벌 추세에 부합하는 정책 대응

제6장

결론 <<

제1절 우리나라 해운 산업정책 방향

우리나라 해운산업이 국민경제적 위상을 회복하고 수출입 물류 기간산업으로 발전하기 위해서는 산업정책적 관점에서 적극적인 정책 방안을 마련해 시행해야 한다. 이 같은 해운 산업정책을 수립하기 위해서는 기본으로 돌아가 기초적인 사항부터 점검하며 정책의 거버넌스(governance)를 개선해야 한다.

우선 해운산업의 존재 이유와 국민경제적 역할을 분명히 확립해야 한다. 즉 해운산업은 국민경제의 수출입 물류 인프라로서 존재한다는 사실을 명확히 인식해야 한다. 아울러 해운산업의 특성상 제3국 시장에 진출할 수밖에 없기 때문에 동시에 외화를 벌어들이고, 소득 및 고용을 창출한다. 또한 조선 및 기자재 산업의 전방 산업으로서 선박 수요를 창출해 국민경제적 파급효과를 배가한다.

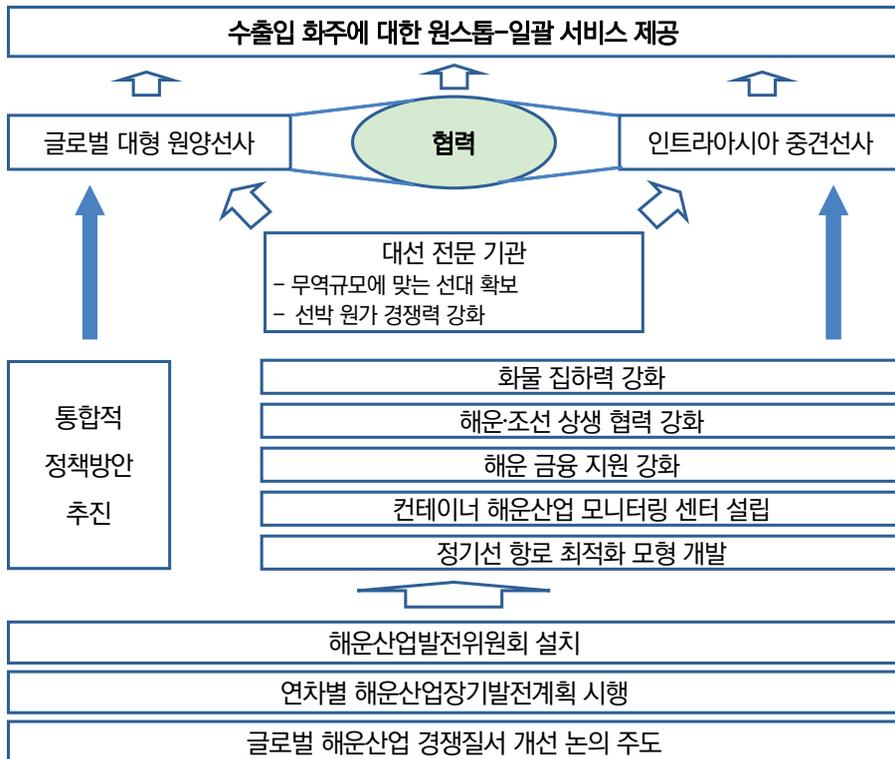
이와 같은 해운산업의 미션과 역할을 전제로 해서 해운 산업정책을 입안해야 한다. 해운정책의 거버넌스와 관련해 지금 국회에서는 ‘해운산업발전위원회’ 설치를 내용으로 하는 해운법 개정안이 발의된 상태이다. 동 개정안에서는 해양수산부 장관을 위원장으로 하고, 기획재정부, 금융위원회, 산업통상자원부 등 관계 행정기관의 차관급 공무원이 참여하게 되어 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 최근에 새롭게 조명된 산업정책은 민관이 협력해 산업과 경제 발전을 추구할 것을 강력히 권고하고 있다. 따라서 ‘해운산업발전위원회’에 중앙부처 공무원 이외에 해운, 화주, 금융 분야의 민간 전문가들도 위원으로 참여할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 아울러 현행 우리나라 해운산업의 어려움을 조속히 극복하기 위해서는 보다 강력한 권한과 책임을 지닌 주체가 해운 산업정책을 추진할 필요가 있다. 따라서 ‘해운산업발전위원회’를 대통령 직속으로 설치하는 것도 검토할 필요가 있다.

아울러 해운 산업정책의 효과적인 시행을 위해 정책의 추진체계를 개선해야 한다. 현재 우리나라의 대표적인 법정 국가 해운정책은 「해운법」에 의거 5년마다 수립되는 해운산업 장기발전계획에 기초해 추진되고 있다. 급변하는 해운산업 여건을 감안하면 5년은 너무 장기이다. 따라서 매년 정책 실적을 평가하고 다음 연도 계획을 수립하도록 해운법을 개정할 필요가 있다. 물론 해운정책의 심의 및 의결은 ‘해운산업발전위원회’가 맡는 것이 바람직하다고 판단된다.

제2절 우리나라 해운 산업정책 추진 과제¹¹²⁾

해운시장 여건이 급변하고 있는 가운데, 우리나라 해운산업이 수출입 물류 기간산업으로 지속적으로 발전하기 위해서는 아래와 같은 종합적인 해운 산업 정책을 추진할 필요가 있다. 특히 해운 산업정책의 목적은 국내외 수출입 화주에 대한 원스톱-일괄 서비스를 제공하는 것으로 설정할 필요가 있다. 그리고 다양하고 통합적인 추진 과제의 실천을 위한 전제 조건으로서 원양 선사는 글로벌 대형선사로, 근해 선사는 인트라 아시아 증견선사로서 역할을 명확히 분담하고 협력할 필요가 있다.

〈그림 6-1〉 우리나라 해운 산업정책의 추진 과제 종합



112) 고병욱·윤재웅·박성화·김주현·최영재(2017)의 내용을 인용하였음

1. 해운금융 지원 방안

1) 선박대선 전문기관 설립

해운산업이 국가 수출입 물류경쟁력 확보에 기여하기 위해서는 우선 우리나라 수출입 물동량에 상응하는 선대를 갖출 필요가 있다. 2016년 기준, 우리나라 원양 항로(북미 항로, 유럽 항로, 중남미 항로 등)의 물동량은 750만 TEU로 추산된다. 평균적으로 왕복 1항차에 2개월이 소요된다고 하면, 우리나라 필요 선대는 약 63만 TEU가 된다. 2017년 현재, 우리나라 원양 선사의 자사 선대가 15만 TEU에 불과하기 때문에 약 48만 TEU의 선대가 추가로 필요한 것으로 해석된다.¹¹³⁾

이 같은 선대 필요성에도 불구하고 현재의 공급과잉 시장 상황에서 현대상선과 SM 상선이 자체적인 자금조달을 통해 선대를 확보하기는 사실상 불가능하다고 판단된다. 즉 통상적으로 선사가 자체적으로 자사선의 발주에 필요한 자금을 조달하기 위해서는 금융권으로부터 대규모 대출을 받아야 하지만, 현 상황 및 국적 선사의 영업 경쟁력을 감안할 때 이는 매우 어려운 것으로 판단된다.

따라서 국적 선대의 확대 필요성, 국적 선사의 자금 조달 능력 등을 고려했을 때, 우리나라 수출입 물류 경쟁력을 확보하기 위한 추가 선대 확보는 산업정책적 관점에서 공적 부문에서 맡을 수밖에 없는 것으로 이해된다. 구체적으로는 일본의 선박투자촉진회사와 같이 초대형·고효율·친환경 컨테이너선의 신조 투자를 수행하고 이를 국내 선사에게 대선해 주는 기능을 맡는 선박대선 전문기관의 설립이 필요하다. 아울러 이 선박대선 전문기관은 상업적·기술적 관리를 전문적으로 맡을 수 있는 조직이 되어야 할 것이다. 이를 위해 현재 설립이 논의되고 있는 한국해양진흥공사의 산하 조직으로서 설립하는 방안과

113) 다른 관점에서 보면, 현행 3대 얼라이언스 체제에서 가장 적은 선대를 지닌 선사가 Yang Ming으로, 운항 선대가 66만 TEU임. 현대상선의 운항 선대가 35만 TEU, SM 상선이 5만 TEU이기 때문에 이들 두 선사가 얼라이언스 최소 규모를 갖추기 위해서는 각각 31만 TEU, 61만 TEU가 추가로 필요함. 따라서 우리나라가 추가로 필요한 선박량은 90만 TEU가 넘어간다고 추산할 수도 있음.

기존의 한국수출입은행 등의 국책 금융기관에서 별도의 조직으로 신설하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2) 해운금융 확대

가. 중장기 저리 해운금융 지원

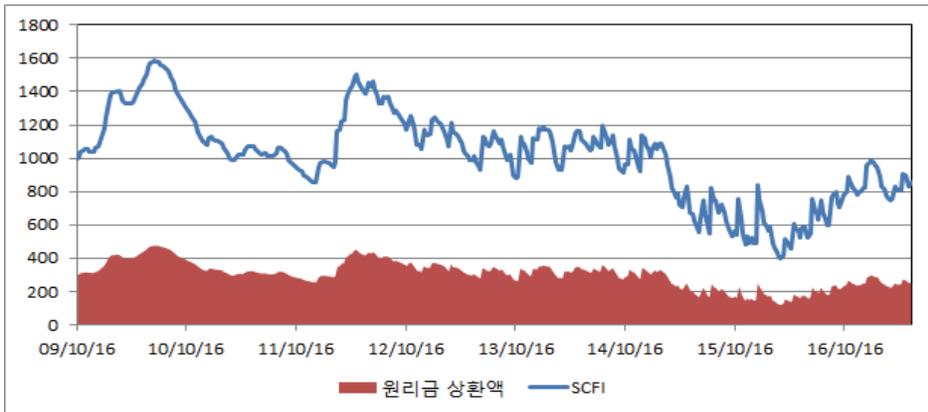
해운산업은 고가 선박 활용, 영업망 등의 확보를 위해 인적자원에 대한 고정 투자가 필요한 산업이다. 또한 이들 투자의 회수 기간이 10년 이상의 장기간이기 때문에 이에 적합한 금융계약을 활성화할 필요가 있다. 따라서 해운금융의 만기를 장기로 할 필요가 있다. 아울러 해운산업은 국가 물류 인프라로서 기능하는 바, 선사들의 신용도에서 설정되는 시장 금리를 정책 금리 수준으로 낮추어 주는 이차보전 지원 사업도 시행을 검토할 필요가 있다. 앞서 언급한 일본 사례에서 보듯이 일본 정부는 3사 컨테이너 사업 통합을 전제로 이 같은 만기연장과 이자 지원 정책을 기존 채무에까지 적용하는 정책을 약속하고 있다.

나. 시황 연계 원리금 상환

해운산업은 시황의 변화에 따라 현금 수익 창출 능력이 변동한다. 따라서 선사의 부채 상환 능력 또한 시황에 따라 변하게 된다. 이렇게 변화하는 선사의 부채 상환 능력을 반영하는 해운금융 계약이 필요하다. 예를 들어 아래의 <그림 6-2>와 같은 시황 연계(cycle-linked) 원리금 상환 프로그램의 도입을 검토할 필요가 있다.

〈그림 6-2〉 상해컨테이너운임지수(SCFI)와 시황 연계 원리금 상환 프로그램

단위: 포인트



자료: 상해항운교역소

2. 화물 집하력 강화 방안

1) 국가필수선대제도를 활용한 자국선 우선제 시행

우리나라는 1965년 교통부 고시로 화물유보제도를 도입·시행한 바가 있다. 그러나 1996년 12월 OECD 가입의 후속 조치로 1998년 해운산업육성법을 폐지하면서 화물유보제도가 전면 폐지되었다. 이는 더 이상 정부가 해운산업에 대한 보호 및 지원 정책을 시행하지 않는다는 상징적인 조치였다. 따라서 과거와 같은 강력한 화물우선적취권 제도를 현 단계에 다시 도입하는 것은 사실상 불가능할 것이다.

그러나 일본에서는 아직 자국선 우선제가 암묵적으로 시행되고 있는 점을 볼 때, 우리나라도 화물 집하력 제고 효과가 높은 자국선 우선제를 수정된 형태로 도입하는 것을 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 국가 필수 선대를 운영하는 선사에게 정부 물자, 에너지 전략 물자(원유, 가스 등), 대량 화물(철광석, 석탄 등) 등에 우선 자국선 우선제를 적용하는 방안을 검토하는 것이 필요하다.

2) 하역보장기금 설립

지난해 8월 31일 한진해운의 법정관리 신청으로 글로벌 화주들의 화물 운송이 장기간 지연되면서 국적 선사의 서비스 안정성에 대한 신뢰가 크게 훼손되었다. 따라서 국적 선사의 서비스 안정성을 확보할 수 있는 대책 마련이 절실히 요구된다.

한편 NYK, MOL, K-Line 3사, 대만의 Yang Ming, 독일의 Hapag-Lloyd로 구성된 THE 얼라이언스는 지난 3월 별도의 신탁펀드를 조성해 얼라이언스 회원사가 경영파탄이 난 경우, 화물을 예정된 항만까지 수송할 수 있는 안정장치를 마련했다. 그러나 한진사태의 당사국인 우리나라는 아직 선사들이 화주의 신뢰를 얻을 수 있는 이 같은 장치를 마련하지 못하고 있다.

따라서 국적 선사의 서비스 안정성을 담보할 수 있는 실질적 대안으로서 하역비 지급을 보장하는 기금, 즉 하역보장기금의 설립이 필요하다. 이를 통해 국적 선사의 對화주 신뢰도를 제고할 수 있을 것이다.

3) 해운-화주-조선 상생 펀드 설립

해양수산부는 선화주 간의 상생과 나아가 우리나라 조선 산업의 발전을 위해 다음 <그림 6-3>과 같은 해운-화주-조선 상생 펀드의 설립을 추진하고 있다. 이 같은 상생 프로그램이 실현되도록 세제지원 등의 조치와 함께 관련 정책의 조속한 시행이 필요하다.

〈그림 6-3〉 해운-조선-화주 상생 펀드(3SW 펀드)



자료 : 해양수산부

4) (가칭) '해운 KOTRA' 설립

아울러 해외 시장에 진출한 선사의 화물 집하력 제고를 위해 간접적이지만 해외 진출 국적 포워드 기업의 경쟁력 강화를 위해 (가칭) '해운 KOTRA'의 설립을 추진할 필요가 있다. KMI가 조사한 바에 따르면 해외 진출 국적 포워더는 진출 국가의 기업설립·회계·조세·자금결제·고용·통관 등에 대한 현지 맞춤형 비즈니스 지원이 필요하다고 한다. 또한 현지 진출 물류업체 간의 정기 간담회, 컨퍼런스 등의 협력 강화 사업, 현지 화주 정보, 경쟁 외국 기업의 동향 분석 등의 지원 업무에 대한 요구도 크다.

3. 해운-조선 상생 발전 방안

덴마크, 일본 등의 주요 해운국에서는 해운-조선 산업의 협력이 자국의 해운-조선 산업생태계 각 주체 간의 파트너십, 클러스터 등과 같은 형태로 추진되고 있다. 특히 이들 협력은 고효율·친환경 선박에 대한 기술·환경 측면의 경쟁력 강화에 초점을 두고 있다.

우리나라도 국제 환경규제에 대응하기 위해 우리 선대의 저효율·비환경성이

가지는 구조적 취약점을 해소하고 보완하기 위해 해운-조선 산업이 협력해 혁신을 강구할 필요가 있다. 덴마크 정부가 주도한 민관 협력체인 'Partnership for Cleaner Shipping' 사례와 같이 우리나라도 환경·기술 경쟁력을 강화할 수 있도록 공공-민간 협력 체제를 정부가 주도적으로 구축할 필요가 있다. 또한 선사와 운항 데이터를 조선소와 공유하는 등의 방식으로 수요가 견인하는 혁신 시스템(demand-driven innovation system)을 지향해야 할 것이다. 이러한 고객 지향적 혁신 시스템이 갖추어지면 우리나라 해운 및 조선 산업은 유럽의 'Quality Shipping' 보다 한 차원 높은 전략적 우위를 점할 수 있을 것으로 생각된다.

이 같은 해운-조선 산업의 상생 협력은 국적 선대의 경쟁력을 강화하고 조선소의 일감을 확보하기 위한 정책적 방안으로 중국, 일본과 같은 폐선 보조금 정책을 조속히 시행할 필요가 있다. 앞서 언급한 선사와 조선소 간의 상생 협력을 바탕으로 국제적 환경 규제를 맞추지 못하는 노후화된 선박을 고효율 친환경 선박으로 대체하게 되면 해운 및 조선 산업이 서로 시너지를 내며 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

아울러 일본의 에너지 절감형 표준 선형 개발과 같이 해운과 조선이 협력해 선대 경쟁력을 확보하고 국내 발주를 확대할 수 있도록 선박 설계 등의 R&D 투자를 강화하고 이를 지원하는 정책을 마련해야 한다. 이를 위해 유럽의 경우와 같이 녹색해운 보증프로그램과 같은 별도의 자금을 조성해 해운-조선 상생을 지원하는 방안을 검토해야 한다.

4. 선사 간 협력으로 선대 경쟁력 제고 및 운항 합리화 추구

지난 8월 8일 국적 컨테이너 14개 선사가 모두 참여하는 선사들 간의 협력체인 한국해운연합(KSP, Korea Shipping Partnership)의 업무협약 체결식이 개최되었다. 이들 국적 선사들은 1단계로 선복 교환 협력을 강화하고, 2단계로 항로 합리화, 신규항로 공동개설, 공동운항, 공기기 이송과 교환, 터미널 합리

화 등의 영역으로 협력을 확대할 것으로 전망된다. 정부는 이 같은 선사 간 협력에 대해 항로 합리화, 선박 대형화, 신규 노선 개설 등에 보조금을 지급하는 지원책을 추진할 필요가 있다. 즉 이 같은 선사 간 협력을 통해 선대 경쟁력을 제고하고 운항 합리화를 추구할 필요가 있는 것이다.

아울러 일본의 3사 컨테이너 사업부 통합 사례에서 보듯이 이자율 인하, 상환기간 연장 등의 지원책도 추가로 검토할 필요가 있다. 또한 이러한 협력 과정에서 민간 협력의 가장 강력한 형태인 M&A가 추진된다면 이에 대해서도 필요 자금의 지원 등을 준비할 필요가 있다.

5. 민관 협력 산업정책 추진

글로벌 금융위기 이후 새롭게 조명되고 있는 스마트 산업정책은 시장 실패와 정부 실패의 우려를 모두 고려하면서 민간 부문과 정부가 전략적으로 협력해 가는 상호 과정으로 이해된다.

우리도 민관의 전략적 협력을 촉진할 수 있는 유연한 정책과정을 설계할 필요가 있다. 예를 들어 ‘해운산업발전위원회’를 조속히 설치하고 위원회 활동을 통해 민관 협력이 원활히 이루어질 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 이러한 해운 산업정책 거버넌스 속에서 사전·사후 정책 평가와 피드백을 강화할 필요가 있으며, 한국해양수산개발원은 지속적인 연구업무를 통해 이 같은 민관 협력의 산업정책을 지원할 필요가 있다. 이를 위해 각 국가의 해운 산업정책에서 민관이 협력하는 방식에 대한 후속 연구가 필요하다.

참고문헌 <<

[국내 문헌]

- 강미주, “대만정부, 해운선사 보조금 19억불 지원 발표”, 「해양한국」, 2016년 12월호
- 고병욱, “EU 위원회의 해상운송 장기 발전전략 소개”, 「해운과 경영」, 제15호, 2010. 1. 13.
- 고병욱·윤재웅·박성화·김주현·최영재, 「컨테이너 해운산업 구조개선을 통한 경쟁력 제고방안 연구」, 중간보고회 발표 자료, 2017
- 관계부처 합동, 「해운산업 경쟁력 강화 방안」, 2016.10.31
- 문익준·이장규·최필수·나수엽·이효진, 「중국 국유기업의 개혁에 대한 평가 및 시사점」, 대외경제정책연구원, 2014.12
- 산업연구원, “산업정책에 대한 담론”, 「중국산업경제브리핑」, 2017.1
- 산업연구원, 「위기극복과 경제도약을 위한 신산업정책 연구(I) - 산업별 혁신과 경쟁 -」, 2009
- 정동익, “CMA-CGM 긴급 자금지원 요청”, 「산업브리프」, HI Research Center, 2009.10.01
- 정봉민, 「해운경제학」, 2015
- 조규립, “주요국 해운업 지원정책과 시사점”, 「현안과 과제」, 현대경제연구원, 2012.12.18
- 주현·김인철·노영진·최현경·김영민·김종일·권현욱·G. Erber·P. Buigues, 「글로벌 금융위기 이후 선진국의 산업정책 연구」, 2015
- 케인즈, 「일반이론」(조순 역), 1936
- 희가혜·박문진, “이슈 포커스 : 중국의 국유해운기업 M&A 동향과 시사점”, 「KMI 중국리포트」, 한국해양수산개발원, 2016.07.06

[국외 문헌]

- Ambroziak, A. A., *The New Industrial Policy of the European Union*, 2017.
- A.P. Møller – Mærsk, “A.P. Møller – Mærsk A/S – Progress update on strategic review and change of management”’, 2016.9.22.
- Diebold, W., “Industrial Policy as an International Issue” , *Challenge*, 1981.
- EU Commission, “Industrial Policy in the Economic Literature – Recent Theoretical Developments and Implications for EU Policy” , 2003.
- EU Commission, “Strategic Goals and Recommendations for the EU’ s Maritime Transport Policy until 2018” , 2009. 1. 21.
- EU Commission, Council Conclusions on the Mid-Term Review of the EU’ s Maritime Transport Policy until 2018 and Outlook to 2020, 2014.
- EU Commission, “An Integrated Industrial Policy for the Globalization Era Putting Competitiveness and Sustainability at Central Stage” , 2010.
- EU Commission, “For an European Industrial Renaissance” , 2014.
- European Community Shipowners’ Association(ECSA), “ECSA Recommendations for an EU External Shipping Policy” , 2017.
- EBI, “GREEN SHIPPING GUARANTEE PROGRAMME” , 2016.11.05.
- Ko, B-W and Kil, K-S, “Nationality Effect from Price Discrimination with Substitutability Change in Container Shipping Market – Treating Hanjin Shipping’ s Collapse as Natural Experiment” , Unpublished Manuscript, 2017.
- Lin, J. Y., *New Structural Economics – A Framework for Rethinking Development and Policy*, 2012.
- Rodrik, D., “Industrial Policy for the Twenty-First Century” , 2004.
- Stiglitz, J. E., Lin, J. Y. (eds.), *The Industrial Policy Revolution I*, 2013.
- 슈페터, *History of Economic Analysis*, 1944.

- 中华人民共和国交通运输部, <关于进一步规范货主投资国内航运业的公告>, 2011. 10.18.
- 中华人民共和国国务院办公厅, <关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见>, 2006.12.05.
- 财政部·国家税务总局, <关于在上海市开展交通运输业和部分现代服务业营业税改征增值税试点的通知>, 2011.11.16.
- 中华人民共和国国务院, <国务院关于促进海运业健康发展的若干意见>, 2014.08.15.
- 中华人民共和国交通运输部·政治部·国家发展改革委员会·工业和信息化部, <老旧运输船舶和单壳油轮提前报废更新实施方案(交水发[2013] 729号)>, 2013.12.5.
- 中华人民共和国交通运输部·政治部·国家发展改革委员会·工业和信息化部, <老旧运输船舶和单壳油轮报废更新 中央财政补助专项资金管理办法>, 2014.
- 黄庆波·王孟孟·李焱, “国货国运政策探究”, Journal of Dalian Maritime University, 제12권 3호, 2013.
- みずほ銀行産業調査部(みずほ은행 산업조사부), “安倍政権の成長戦略- 日本産業の競争力強化を中心に(아베정권의 성장전략- 일본 산업의 경쟁력 강화를 중심으로)”, 2013.
- 日本国際協力機構(일본국제협력기구), “民間船舶投資の拡充政策(민간 선박투자 확충 정책)”, 2013.
- 日本再生支援機構(일본재생지원기구), “企業再生のための債権者協議会 `新規機能及び権限強化措置評価(기업회생을 위한 채권자 협의회 신규 기능 및 권한 강화 조치 평가)”, 2015.
- 日本証券協議会(일본증권협의회), “日本再生戦略やクラウドディング・ファンド制度の概要(일본 재생전략 및 크라우드딩 펀드 제도개요)”, 2016.
- 国土交通省(국토교통성), “日本船舶投資促進株式会社の設立について(일본 선박투자 촉진 주식회사 설립)”, 2017.
- 国土交通省(국토교통성), “公共交通確保の維持改良事業(공공교통 확보유지 개량사업)”, 2017.
- 国土交通省(국토교통성), “日本の海運・物流政策展開(일본의 해운·물류정책

- 전개)”, 2017.
- 国土交通省(국토교통성), “日本での外航海運に対する支援措置(일본에서의 외항해운에 대한 지원조치)”, 2017.
- 鳥取大学(돗토리대학), “安倍政権による社会改革の特徴と問題点(아베 정권에 의한 사회개혁의 특징과 문제점)”, 2017.
- 日本海運産業組合総連合会(일본해운산업조합총연합회), “海運産業の分類および主要活動(해운산업의 분류 및 주요활동)”, 2017.
- 交通运输部, 「关于实施中资国际航运船舶特案免税登记政策的公告」, 2007.06.
- 「政府機關及公營事業機構進口物資器材海運運送作業辦法」.

[인터넷 자료]

- “獨 해운 구조조정 전문가, 한진해운-현대상선 합쳐”, 매경프리미엄, 2016. 05.23.
(검색일 2017.03.27.)
- “해운사 구조조정 독일 사례 눈길…현대상선·한진해운 합병도 제3의 대안”, 매경이코노미, 2016.05.23. (검색일 2017.04.05.)
- “위기 딛고 일어난 외국 해운사 비결은”, 이데일리, 2015.04.06.(검색일 2017.03.27.)
- “중 초상국 그룹, 시노트란스 CSC 전격 인수”, 코리아 쉬핑 가제트, 2016. 01.07.
(검색일 2017.02.24.)
- “Germany Steps in with Aid for Hapag-Lloyd”, The Financial Times, 2009. 10.09.(검색일 2017.04.27.)
- “State of Hamburg Defends Decision to Buy More Hapag-Lloyd Shares”, Lloyd’ s List, 2012. 02. 22.(검색일 2017.03.27.)
- 資源エネルギー庁, “エネ庁と国交省、平成28年度省エネルギー船舶標準船型の開発支援事業を公募”, 2016.06.14.(검색일 2017.05.14.)
- 新华社, “国资委: 国有经济应保持对七个行业的绝对控制力”, 2006.12.18.(검색일 2017.03.22.)
- 航运界, “交通运输部四大措施拯救扶持中国航运业”, 2012.05.25.(검색일 2017.03.22.)
- 经济参考报, “海事金融助推船舶工业转型升级”, 2017.06.05.(검색일 2017.09.11.)

航运界, “中远中海旗下上市公司重组方案出炉 航运界网全面解析”, 2015.12.11.

(검색일 2017.04.16.)

欧浦钢网, “中远海运集团与中国宝武集团签署战略合作协议”, 2017.02.09.

(검색일 2017.04.16.)

网易新闻, “绿地控股与中远海运启动全面战略合作”, 2017.02.13.

(검색일 2017.05.17.)

经济参考报, “海事金融助推船舶工业转型升级”, 2017.06.05.(검색일 2017.03.24.)

新华网, “1200亿元：进出口银行巨资支持中远集团”, 2016.08.05.(검색일 2017.03.24.)

第一财经日报, “银监会毛宛苑：近四成金租公司开展船舶租赁 资产余额达1139亿”,
2017.05.17.(검색일 2017.03.24.)

中国税务报, “烟叶税法船舶吨税法年内将初次审议”, 2017.05.05.(검색일 2017.03.22.)

经济日报, “营业税改征增值税试点全面推开”, 2016.05.03.(검색일 2017.03.22.)

中時電子報, “陽明 `長榮海運` 四季累虧257億 救海運 交通部祭600億紓困”,
2016.11.16.(검색일 2017.03.22.)

航港局, “政府協助海運業者渡過景氣低谷提供貸款管道, 仍須由業者償還本利,
未有利息補貼”, 2016.12.08.(검색일 2017.03.22.)

中時電子報, “陽明長榮併? 難上加難”, 2016.11.03.(검색일 2017.05.17.)

今日新聞, “陽明海運過寒冬 提財務改善計畫 宣布減資53.27%”, 2016.11.07.

(검색일 2017.02.24.)

中国港口网, “阳明海运澄清：重申因减资再增资停牌”, 2017.04.26.(검색일 2017.05.17.)

中國水運網, “台湾地区三大船公司一季度业绩：长荣盈利, 阳明减亏, 万海报亏”,
2017.05.16.(검색일 2017.05.17.)

KOTRA 국가정보-중국.

<http://terms.naver.com/list.nhn?cid=48564&categoryId=48564>.

(검색일 2017.09.11.)

AP 몰러-머스크 그룹, <http://www.maersk.com/en>.

국무원국유자산감독관리위원회, <http://www.sasac.gov.cn/>.

국토교통성, <http://www.mlit.go.jp/maritime/index.html>

대만교통부, <http://motc.gov.tw>.

마리나비 일본해사신문, <https://secure.marinavi.com/news>

유럽선주협회(ESCA), <http://www.ecsa.eu/>.

유럽투자은행(EIB), <http://www.eib.org/>.

중국원양해운그룹, <http://www.cosco.com/>.

〈발표자료〉

‘EUROPEAN SUSTAINABLE SHIPPING FORUM’의 금융과 경쟁력(financing and competitiveness) 그룹 7차 공동회의 발표자료(2016.10.12., 브뤼셀).

EIB, Motorways of the Sea Workshop 발표자료(2016.9.28.).

EIB, EUROPEAN SUSTAINABLE SHIPPING FORUM’ 발표자료(2016.10.12.).

‘2017 KMI 해양수산 전망대회’의 해운·해사 부문 주제발표 중 상해교통해운항만센터 류잔민 교수의 발표자료(2017.01.06.).

산업정책적 관점에서의 주요국 해운정책 분석 및 정책방향 연구

• 인 쇄	2017년 9월 28일 인쇄
• 발 행	2017년 9월 30일 발행
• 발 행 인	양 창 호
• 발 행 처	한국해양수산개발원 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
• 연 락 처	051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
• 등 록	1984년 8월 6일 제313-1984-1호
• 조판·인쇄	(주)애드원플러스 Tel : 070-4390-3850

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337

정가 6,000원

