

# 조선산업의 구조적 위기, 어떻게 대응해야 하나\*

배 규 식\*\*

## I. 머리말

한국의 조선산업은 2008년 세계 경제위기가 발발하기 전까지, 그리고 2013년 말 조선산업의 위기 징후가 나타나기까지 승승장구하면서, 세계시장을 석권하고 높은 고용창출, 많은 무역흑자를 기록하는 등 효자산업으로서 역할을 톡톡히 해 왔다. 그랬던 한국의 조선산업이 이제는 막대한 부실, 적자확대, 수주가뭄, 국책은행인 산업은행과 수출입은행의 엄청난 자금지원, 대규모 구조조정 등으로 한국경제의 걱정거리가 되었다.

한국경제의 효자산업이던 조선산업이 어쩌다 이렇게 걱정거리로 바뀌었는지는 이 글의 주된 관심이 아니기 때문에 논의하지 않기로 한다. 조선산업은 산업적 특성상 그 수요시장이 세계적으로 통합되어 있고, 세계적 무역량, 해운경기에 연동되어 있으며, 선주들의 투기적 성향까지 결합되어 급격한 경기변동의 영향을 받기 쉽다. 한때 한국 조선산업은 유리한 시장환경에서 많은 수주를 하고 시설과 인력을 확대해 왔으며, 수많은 선박들을 건조하여 선주에게 인도함으로써 많은 돈을 벌며 1970년대 말 중후장대형 중화학공업화의 가장 성공적인 모델로 평가되어 왔다. 그러나 이러한 '성공적 산업의 신화' 속에 이미 여러 문제들을 잉태하고 있었던 것으로 보인다. 즉 조선산업의 호경기에 늘려놓은 시설과 인력이 불경기에 들어서면 순간 시설과 인력의 과잉상태가 될 수 있다는 것이다.

2008년 세계적인 경제위기가 닥치자, 세계 조선경기도 위축되면서 선박발주가 크게 줄어들었다. 여기에 대한 국내 조선업계의 대응은 두 가지로 나타났다. 하나는 대우조선해양을 중심으로 한 조선3사(현대중공업, 대우해양조선, 삼성중공업)가 조선경기 불황을 타개하기 위해, 당

\* 이 글은 배규식 외, 『조선산업 구조조정과 고용대책에 관한 연구』(2016 발간 예정)의 일부 내용을 정리한 것이다.

\*\* 한국노동연구원 선임연구위원(baekiusik@kli.re.kr).

시 고유가를 배경으로 심해유전개발에 따른 해양플랜트 수요의 증가를 활용하기 위해서 해양플랜트 수주에 적극 뛰어들면서 해양플랜트 건조를 위한 시설과 인력을 오히려 늘리는 것이었다. 다른 하나는 여러 중소조선소들이 선박발주의 급감에 따른 위기에서 살아남기 위해 급격한 구조조정을 하거나 혹은 건디다 못해 자율협약, 법정관리, 폐업 등을 할 수밖에 없었다.

그러나 해양플랜트 수주를 통해 선박의 수요감소에 따른 위기를 극복하려던 조선3사의 전략도 석유가의 급격한 하락에 의한 해양플랜트 수요 급감에 따라 오히려 해양플랜트 설비와 인력의 부담까지 배가된 형태로 위기가 닥치면서 결국 실패로 돌아갔다. 2015년부터 부채누적으로 조선3사의 위기가 현실화되는 가운데 과잉건조능력과 인력의 구조조정이 불가피해졌다. 그러나 이미 발주된 선박과 해양플랜트를 인도기간에 맞추기 위해 2015년 하반기나 2016년 상반기 동안 여전히 사내하청과 물량팀을 사용하고 있어서 중소조선소나 조선3사에서 일자리를 잃은 사내하청 노동자들 중 적지 않은 수가 다른 회사에서 일시적으로 일을 할 수 있었다. 또한 단기계약직 형태의 물량팀이나 사내하청 노동자들은 노조로 조직화되지 않아서 일자리를 잃고 조용히 떠나는 식이어서 인력조정 문제가 크게 부각되지 않았다.

그렇지만 2016년 하반기부터는 과거에 수주한 물량들이 급격하게 줄어들게 됨에 따라 대규모 인력조정이 이루어질 것으로 보인다. 이 과정에서 이제까지보다 훨씬 더 많은 사내하청 노동자들이 일자리를 잃게 될 것이다. 이처럼 우리 조선산업의 상당한 구조조정이 불가피한 상황에서 구조조정 특히 인력감축 문제에 대해 어떻게 종합적으로 대응할 것인가 하는 점이 본고의 초점이다. 우선, 현재 구조조정 전반의 문제 그리고 그동안 진행되어 왔고 향후 좀 더 큰 규모로 진행될 인력감축에 문제는 없는지 하는 것이다. 다음으로 조선산업의 구조조정이 핵심 경쟁력 유지와 향후 지속가능성을 염두에 두고 진행되고 있는지 아니면 수세적·방어적으로만 이루어지고 있는지 하는 점이다.

이 글에서는 이런 점들을 염두에 두고 조선산업의 구조조정 특히 인력조정 문제에 대해 현재까지의 대응을 간략하게 살펴보면서 그 한계와 문제점을 짚고 향후 대응방안을 제시하고자 한다. 이에 앞서 먼저 조선(해양플랜트)산업의 일반적 특징을 살펴볼 것이다. 다음으로 현재 세계 조선시장과 해양플랜트시장 환경과 전망을 조망해 볼 것이다. 셋째, 한국의 조선과 해양플랜트산업의 경쟁력 정도와 위기 요인들을 간략하게 분석하고 평가할 것이다. 넷째, 현재까지 진행되어 온 조선해양플랜트산업의 구조조정에 대해 짚어볼 것이다. 다섯째, 조선해양플랜트산업의 인력조정 문제를 알아보면서 개선할 점이 없는지를 볼 것이다. 마지막으로, 조선해양플랜트산업의 구조조정과 인력조정에 대한 대안들을 제시하고자 한다.

## II. 조선(해양플랜트)산업의 특징과 거버넌스

조선산업의 첫째 특징은 조립형 노동집약적 산업과 자본집약적 설비산업 그리고 최근에는 기술집약적 산업이 결합되어 있다는 점이다. 과거에는 노동집약적 특징과 자본집약형 설비산업이라는 특성을 갖고 있었으나 주된 건조제품이 고부가가치 선박과 해양플랜트로 옮겨가면서 점차 기술집약성이 강화되어 왔다. 따라서 조선산업은 노동집약적이어서 일자리 창출을 많이 하면서도, 자본이 많이 들어가고 동시에 설계, 엔지니어링에 최첨단 기술이 요구되고 있다. 자본조달력을 가진 대자본, 기술력, 숙련인력 등이 없으면 조선산업을 키우고 경쟁력을 유지하기 어렵다.

조선산업의 둘째 특징은 하나의 선박이나 해양플랜트를 주문형으로 생산하는 산업이라는 점이다. 주문형 생산이기 때문에 건조하는 제품마다 달라서 표준화된 생산이 어렵고, 고객의 다양한 요구를 반영해야 하며, 미리 만들 수 없다. 이런 점이 건설업과 유사한 특징을 가지기 때문에 선박건조업(shipbuilding)이라는 이름이 붙여진 것이다.

조선산업의 셋째 특징은 경기순환의 진폭이 커서 주기적으로 선박과 해양플랜트<sup>1)</sup>의 수주가 급감하고 그에 따라 선가도 연동해서 낮아지면서 산업의 위기를 반복적으로 겪게 된다는 것이다. 여기에 선박이나 해양플랜트는 제품 생산에 들어가는 비싼 자본재이기 때문에 커다란 자금조달력을 갖고 있는 구매력 높은 일부 선주들이 투기적으로 선박이나 해양플랜트를 발주하여 선가가 심하게 변동하는 특징이 있다. 이같이 조선산업은 해운산업과 연동되어 높은 수요-설비증강-과잉선복-시장악화-수주감소와 과당경쟁-선가하락이라는 순환을 일정한 주기로 반복하여 겪는다(구승환 외, 2010).

이번 조선산업의 위기는 <표 1>에서 보듯이 세계적인 과잉설비라는 구조적 위기와 다른 한편으로는 경기순환에 따른 위기가 겹쳐서 나타나고 있다. 조선산업의 중장기적 생존은 산업경쟁력을 키우는 것이 근본적이지만, 현재와 같은 구조적 위기 때 어떻게 살아남는지도 다음 회복기와 호황기에 조선산업이 세계시장에서 중요한 지위를 유지하는 방법이다.

2013년까지 건조설비 과잉률이 가장 높았고 서서히 낮아지고 있으나 2018년까지도 28.3%로 설비 과잉률이 높게 남아 있다. 이 예측에 따르면, 전 세계적으로 2011년부터 점진적으로 조선

1) 해양플랜트산업이란 해양에서 석유나 천연가스 등 해양자원을 탐사, 시추, 채굴, 생산, 저장 후 운송하는데 사용되는 설비들을 설계 및 제작, 운반, 설치, 시운전, 운영 및 유지관리, 철거 또는 해체하는 데 필요한 산업으로 기초를 바다 바닥에 고정하느냐 반고정하느냐, 떠다니느냐에 따라 고정식, 유연식, 부유식으로 구분한다.

산업에서 건조능력을 축소해서 2017년에 이르면, 최대 건조능력을 가졌던 2011년에 비해 29.4%가량 줄어도 설비 과잉률이 26.2%에 이르게 되기 때문에 이번 조선산업의 구조적 위기는 쉽게 해소되기 어려운 것으로 보인다.2)

〈표 1〉 글로벌 건조량 전망 속 조선건조설비의 과잉

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
발주량	30.8	24.4	50.3	37.7	34.7	23.5	26.3	31.6	32.7	33.6
건조량	53.0	48.7	38.4	36.0	37.7	37.0	33.3	31.1	30.7	31.5
건조능력	64.0	63.0	55.8	50.9	50.0	48.3	45.2	43.4	41.5	40.4
과잉설비규모	11.0	14.3	17.4	14.9	12.3	11.3	11.9	12.3	10.8	8.9
설비과잉률	17.2%	22.7%	31.2%	29.3%	24.6%	23.4%	26.3%	28.3%	26.0%	22.0%

자료 : Clarkson(2016.3), 홍성인(2016) 재인용.

조선산업이 강했던 여러 나라들이 정도나 방식은 다르지만, 조선산업이 심각한 경기순환적 위기나 그 외에 구조적 위기를 겪을 때마다 위기극복이나 구조조정을 위해 국가나 비시장기구가 일정한 역할을 해왔다. 1970년 초 석유위기로 시작된 조선산업의 위기가 1970년대 말 구조적인 위기로 심화되자, 당시 조선강국이던 독일, 스웨덴, 일본 노사정은 각기 대응한 방식은 달랐지만 구조조정을 시장에만 맡겨두지는 않았다는 공통점이 있다(Stråth 1994: 92). 특히 정부가 미래 조선산업에 대한 미래전망을 고려해 노사당사자들이 타협을 하도록 하여 조선산업의 향방을 결정하는 데 중요한 역할을 했다(Stråth, 1994).

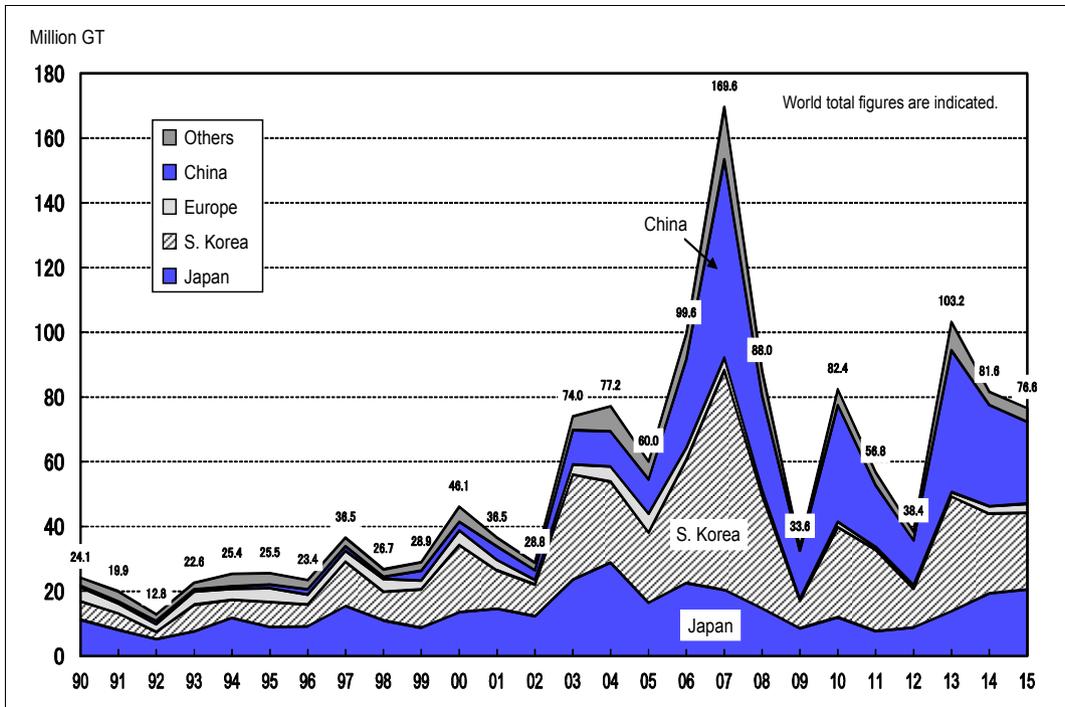
이와 같은 점에 비추어 조선산업의 위기를 시장, 특히 금융을 담당하는 은행들에게만 맡겨서 구조조정한다는 것은 조선해양플랜트산업의 구조적 특성을 무시하고 조선산업의 경쟁력이나 잠재력을 파괴하는 것이 될 수도 있다. 정부와 조선산업의 노사가 구조조정을 하더라도 중장기적인 산업경쟁력과 지속가능성 등을 고려하여 핵심경쟁력(기술과 숙련경쟁력)을 유지하는 방안을 고민할 필요가 있다.

2) 2018년이 되면 조선산업의 경기가 살아나지 않겠느냐는 낙관적인 예측을 하는 사람들도 있으나 주장의 근거가 빈약하거나 희망 섞인 예상에 불과한 것일 뿐이어서 믿기 어렵다. 위와 같은 예측이 아니어도 향후 조선해양플랜트산업이 회복되더라도 2010년대 전반기 한국 조선산업이 달성한 수주물량의 1/2을 초과하기는 어려울 것이라는 예측이 적지 않다. 2016년 3월 Clarkson의 예상을 보더라도 2016년 이후 선박발주 전망은 컨테이너선만 일정한 회복세를 보이고 있고 탱커, LPG선, LNG선 등은 미약한 회복세만을 보이고 있다.

### Ⅲ. 조선해양플랜트산업의 시장환경 변화

[그림 1]에서 보듯이 1990년 이래 지속적으로 확장국면을 보이던 세계 조선시장이 2007년을 정점으로 2008년 경제위기부터 크게 수요가 줄어드는 모습을 보이는 가운데 한국의 몫은 아래에서 두 번째 빗금친 부분으로 전체 가운데 일정한 비율을 유지하고 있으나 수주량은 크게 감소한 모습이다.

[그림 1] 세계 조선시장의 신규수주량



자료 : 日本造船工業會(2016. 3), 「造船關係資料(shipbuilding statistics)」.

이처럼 전 세계적으로 선박에 대한 신규 발주가 줄어드는 가운데 2007년까지 확대된 선박수요를 토대로 설비를 확장한 조선소들의 과잉건조설비가 문제가 되고 있다. 이는 현재 조선산업 위기가 구조적인 위기임을 보여주는 것이다. 한국 조선산업의 건조능력이 확대된 가운데 수주량이 감소하면서 수주잔량이 크게 줄어들고 있으며 2016년 들어서는 급격하게 줄어들고 있다. 2016년 상반기까지 조선의 신규 수주는 총 51척으로 2014년 같은 시간 292척의 17% 수준, 2015

년 같은 기간 248척의 약 20% 수준으로 수주 가뭄이라는 표현이 적절할 정도로 신규 수주가 급격히 감소했다(월간 해양과 조선, 2016. 7). 수주잔량의 급격한 감소와 신규 수주의 절벽 때문에 조선3사와 관련 하청업체들의 구조조정이 더욱 불가피해질 수밖에 없는 상황이 되어가고 있다.

#### Ⅳ. 한국 조선해양플랜트산업의 구조조정

세계 조선시장에서 선박이나 해양플랜트에 대한 수요가 급감한 가운데 중국을 포함하여 전 세계 조선소들이 구조조정의 소용돌이 속에 빠져들고 있다. 2009년 가동 중이던 일정 규모의 전 세계 조선소는 932개 있었으나, 2016년 현재 수주잔량이 남은 조선소는 402개로 57%가 가동을 중단하거나 폐쇄되었다. 중국에서는 2009년 382개의 조선소가 가동되었으나 2016년 140개만 남아 있으며, 2009년 한국도 66개의 조선소가 가동되었으나 2015년 말 19개가 폐쇄되었거나 가동중단상태에 놓여 있다(Clarkson, 2016; 문화일보, 2016. 9. 20 재인용).

한국 조선해양플랜트산업이 2008년 세계 경제위기를 맞아 선박의 신규 발주가 급감한 가운데 중소형 조선소들이 직격탄을 맞았다. 앞서 언급한 대로 중소조선소들 가운데 세광중공업, C&중공업, 녹봉조선, 세코중공업, 삼호조선, 21세기조선, 영광TKS, YS중공업, 일흥조선, 광성조선, 신아SB(조선) 등 11곳이 이미 폐업을 했다, 대한조선, 오리엔트조선이 법정관리를 거쳐서 회생절차에 성공했고, 진세조선도 법정관리를 거쳐서 부산조선에 매각되었으며, 지난 5월 STX조선해양이 법정관리에 들어가 있다. 2016년 현재 자율협약 중인 SPP조선, 성동조선해양, 대선조선 그리고 법정관리에 들어간 STX조선에 투입된 은행자금은 10조 원이 넘어 지속적인 위기를 겪고 있다. 또한 중소조선소들과 주로 거래를 했던 조선기자재업체들도 심각한 위기를 겪어 왔다. 2009년 이후 폐업한 중소조선소 및 하청회사에서 약 2만 명가량의 노동자들이 일자리를 잃은 것으로 알려졌으나 조선3사에서 때마침 확장하고 있었던 해양플랜트 부문의 사내하청 및 물량팀으로 흡수되었다.

조선3사의 연결채무제표상 부채규모(자회사까지 망라)를 보면 대우조선이 특히 심각한데 2015년 말로 18조 6,193억 원에 부채비율 4,266%, 현대중공업은 34조 2,339억 원에 221%, 삼성중공업은 13조 358억 원에 306%에 달하고 있다(자료: 금융감독원 전자공시시스템 2016).<sup>3)</sup> 여

3) 조선3사의 은행권 채무가 대우조선해양이 22조 7,362억 원, 현대중공업이 17조 3,725억 원, 삼성중공업이 14조 3,824억 원에 달하여 54조 5천억 원이 되고 있다. 그리고 STX조선이 5조 5,400억 원, 현대삼호중공업이 5조 1,757억 원, 현대미포조선이 4조 3,596억 원, 한진중공업이 1조 1,977억 원 등 조선3사가 54.5조

기에 조선3사의 해외부채가 5조 4천억 원에 달하고 있다. 이렇게 적자가 누적된 조선3사는 2014년과 2015년 9조 8천억 원의 적자를 기록하여 근래 들어 크게 재정사정이 악화되어 왔다.

2015년 이후 조선3사도 재무적 위기 속에서 구조조정을 서두르고 있다. 채권단인 은행과 조선3사 주도로 진행되는 구조조정을 통해 약 10조 3천억 원의 비용감축 방안, 그리고 11조 원의 자본확충 방안을 내놓는 동시에 설비 규모를 2015년 대비 2018년까지 20% 감축, 도크수 23%를 감축하겠다고 했다. 정부에 제출한 조선3사의 구조조정안에는 특히 2018년까지 직영 인력과 사내하청 인력을 포함하여 30% 이상을 감축하겠다는 방안이 포함되어 있다.

그러나 조선산업의 구조조정과 그에 따른 인력감축도 그렇게 간단하지 않다. 조선산업의 구조조정을 어떻게, 어느 정도의 규모로 하는 것이 바람직한가 하는 것은 향후 세계 조선시장의 회복이 언제, 어느 수준으로 될 것인가와 긴밀하게 관련되어 있기 때문이다. 뿐만 아니라 조선산업의 구조조정을 하는 경우에 정부가 개입해야 하는지, 개입한다면 어떤 규모로 어떻게 지원을 하는 것이 바람직한 것인지 하는 것도 문제가 된다. 또한 조선회사 경영진의 경영책임, 채권단인 산업은행이나 수출입은행의 경영진의 조선회사 경영감독과 자금지원 결정의 책임, 국책은행 경영진을 선임한 정치권의 책임을 포함한 국책은행과 조선회사들의 지배구조 문제까지 함께 제기되고 있어서 조선산업 구조조정과 인력조정 문제가 더욱 복잡해졌다.

## V. 한국 조선해양플랜트산업의 인력조정의 문제점

한국의 조선해양플랜트산업의 구조조정에는 인력조정이 따를 수밖에 없다. 2015년 하반기와 2016년 상반기까지 진행된 조선해양플랜트산업 그리고 특히 조선3사의 인력조정이 어떻게 이루어져 왔는지를 살펴보자.

2015년 6월부터 12월 말까지는 조선산업 전체 3,095명이 감소했다. 현대중공업은 4,860명이 줄었으나 대우조선해양은 2,535명, 삼성중공업도 2,938명이 늘었으며, 조선부문은 8,420명이 줄었으나, 해양플랜트 쪽은 6,803명이 증가하는 등 복잡한 모습을 보였다.

2015년 12월 말부터 2016년 6월 말 사이에는 조선산업 전체 인력이 203,282명에서 183,193명으로 20,089명(9.9%)이 감소하였다. 이 가운데 조선3사에서 일자리를 잃은 인력이 총 12,838명으로 전체의 63.9%를 차지하고 있다.

가 되어 7대 조선사만으로도 70조 7,641억 원의 은행채무를 안고 있다(자료: KIS Line, 한국기업평가, 인포맥스 등 연합뉴스(2016. 5. 25)에서 재인용).

〈표 2〉 조선산업 직종별 인력 변화(2015년 12월 말과 2016년 6월 말 비교)

(단위 : 명)

		사무 관리직	기술직	기능직			계
				직영	사내하청	소계	
현대중공업	2015년 말	2,803	7,454	14,674	36,504 (71%)	51,178	61,435
	2016년 6월	2,733	7,485	15,125	28,156	43,281	53,499
대우해양조선	2015년 말	1,929	3,860	7,270	37,400 (84%)	44,670	50,459
	2016년 6월	2,748	2,971	6,890	30,684	37,664	43,383
삼성중공업	2015년 말	1,394	6,972	5,560	24,543 (82%)	30,103	38,469
	2016년 6월	1,539	6,662	5,640	26,882	32,522	40,723
현대삼호	2015년 말	276	1,099	2,868	9,842 (77%)	12,710	14,085
	2016년 6월	305	977	2,853	8,922	11,775	13,057
현대미포	2015년 말	257	1,030	2,326	7,887 (77%)	10,213	11,500
	2016년 6월	268	952	2,261	6,937	9,198	10,418
STX	2015년	175	1,277	1,050	5,416 (84%)	6,466	7,918
	2016년 6월	110	985	993	4,612	5,605	6,700
성동	2015년	461	548	968	6,028 (86%)	6,996	8,005
	2016년 6월	191	138	346	4,118	4,464	4,793
한진	2015년	162	605	758	1,780 (70%)	2,538	3,278
	2016년 6월	149	543	736	1,878	2,614	3,306

자료 : 한국조선해양플랜트협회, 2015년 12월 말, 2016년 6월 말.

2015년 12월 말 현재 10대 조선사(위 표의 8개와 대한조선, SPP조선)의 전체 인력(사내하청 포함) 중 정규직 인력이 67,497명(전체 인력의 33.2%)이었는데, 2016년 6월 말까지 2,134명(10.6%)이 줄어들었다. 직영기능직은 35,808명에서 35,258명으로 550명이 감소하였을 뿐이고 기술직은 23,903명에서 21,623명으로 2,280명이 감소하였는데 조선엔지니어는 4,392명이 감소한 반면 해양플랜트엔지니어는 290명이 증가하였다. 사무직은 인력조정에도 불구하고 신규인력 충원 때문인지는 모르겠으나 7,786명에서 8,482명으로 증가를 보이고 있다. 반면 사내하청 인력은 135,785명에서 117,830명으로 17,955명(전체 감소인력의 89.4%)이 줄어들었는데 해양플랜트에서만 11,806명(58.8%)이 감소하였고 조선에서는 5,919명이 감소하였다. 위의 통계에서는 나타나지 않았으나 조선기자재 708개의 업체(51,780명)와 블록제조업체들도 조선해양플랜트산업의 수요 감소로 직격탄을 맞아 10%를 훨씬 초과하는 인력감축을 겪었을 것으로 예상할 수 있다.

현대중공업의 경우 2016년 들어 사무기술직 1,170명과 20년 이상 근속한 생산직 기장 490명

이 명예퇴직했음에도 불구하고, 사무기술직은 40명만이 감소한 것으로 나타났고 생산직은 451명이 늘어났는데, 이는 현대중공업의 조선산업이 아니라 정유사업이나 전기전자시스템(변압기, 배전반 등) 등에서의 고용이 늘어난 결과로 보인다.

2015년 말과 2016년 상반기 언론보도의 분위기가 조선산업에 당장이라도 구조조정 태풍이 몰아칠 기세였던 것에 비한다면, 적어도 위 8대 조선회사들에서 적은 규모는 아니나 아직 구조조정이 심각하게 진행되었다고 할 수 없다. 삼성중공업과 한진중공업의 경우 오히려 인력이 증가했으며, 현대삼호중공업이나 현대미포조선의 경우에도 약 1,000명가량의 인력이 줄어들었을 뿐이다. 이처럼 구조조정이 비교적 느리게 진행되는 것은 이미 수주한 선박, 해양플랜트를 건조해야 할 물량이 남아 있을 뿐 아니라 이들 물량을 계약 시 정한 인도기간에 맞추어 인도해야 하기 때문에 부채가 많고, 적자를 보는 경우에도 인력규모를 당장 크게 줄이기가 어렵기 때문이다.

<표 2>에 올 상반기 이루어진 인력감축은 주로 사내하청 중심 특히 해양플랜트 부문의 사내하청 중심으로 이루어졌다. 사내하청 가운데서도 물량팀 노동자들이 우선적인 인력조정 대상이 되고 다음으로 사내하청 직고용 본공들이 대상이 되었다. 현대중공업에서만 2014년 말부터 2016년 5월 말까지 물량팀 포함 사내하청 인력이 41,059명에서 29,773명으로 11,286명(27.5%) 감소했다. STX해양조선의 경우에도 2016년 5월 말 법정관리에 들어간 뒤 7월 말까지 사내하청 인력이 급감하여 2016년 7월 말에는 이미 3,000명 이하로 줄어들어 있었다(현장방문 인터뷰, 2016. 7. 29).

조선산업의 구조조정은 사내하청 노동자의 인력조정 이외에도 사내하청과 기자재업체들에 대한 쥐어짜기 식으로 이루어져 왔다. 2015년 조선소들이 어려워지기 시작하자 사내하청 회사들에 대한 기성금 축소와 지급지연, 조선기자재업체들에 대한 납품단가 인하압력으로 나타났다(파이낸셜뉴스, 2015. 8. 24, 사내하청, 기자재업체 사장들과의 면담). 조선사의 사내하청 회사들이 보통 계산하는 시간당 평균단가에 비교해 볼 때 기성금은 2015년 이래 삭감되어 매우 낮게 지급되고 있다.<sup>4)</sup> 특히 적자가 나고 있는 해양플랜트사업에서 공정지연 등으로 기성금 축소와 지급지연이 크게 증가했다. 이에 따라 사내하청 회사들은 임금을 10~20%씩 삭감하거나 이미 낮은 사내하청 노동자들의 임금을 매년 인상되는 최저임금 수준에 맞추기 위해서 기존에 지급하던 상여금을 줄이거나 없애서 기본급이나 통상임금에 반영하는 식의 눈가림을 하고 있다. 이런 현상은 조선회사에 납품을 하던 조선기자재업체들에서도 동일하게 나타나고 있다.

4) 조선3사에 속하는 어느 회사의 사내하청 사장들은 사내하청 회사들이 본사로부터 지급받아야 하는 기성금의 50~60% 수준으로 지급하고 있다고 고통을 호소하고 있다(사내하청 사장들과의 인터뷰, 2016. 7). 또 다른 대형 조선회사의 사내하청 사장들은 같은 블록을 만드는 작업을 했을 때 2007년에 지급받았던 기성금과 비교하여 2016년 현재 기성금은 1/3 정도 낮게 받고 있다고 말하고 있다(사내하청 사장들과의 인터뷰 2016. 7).

앞에서 살펴본 것처럼 사내하청 노동자(기능직) 중심의 인력조정(17,955명)은 직영 정규직 인력의 550명 감소에 비해 대조가 된다. 인력조정이 지나치게 사내하청 인력을 중심으로 이루어지고 있어 불공정하다는 점이다. 정규직 노동자들만을 정리해고로부터 보호하고 사내하청 노동자들은 사실상 일자리를 잃어도 괜찮다는 논리는 크게 설득력을 갖기 어렵다. 정규직 노동자들의 고용보호만이 아니라 가능한 범위에서 비정규직들과 일자리 나누기 방안 등을 고민할 필요가 있다.

다음으로는 구조조정으로 퇴직하는 정규직과 사내하청 노동자들 사이에 보상에서도 심각한 불공정성이 존재한다. 조선3사의 경우 관리직, 주로 중고령 생산직 근로자 등을 대상으로 약 40개월분이나 그 이상의 기본급 명퇴금에 자녀학자금(현대중공업의 경우 대학까지)을 주고 있다. 그러나 몇 년을 근속해 온 퇴직 사내하청 노동자들에게는 퇴직금 이외에는 없다.

조선산업에서 재무적 구조조정이 초점이 되다보니 정부, 채권단, 조선3사 중심으로 구조조정 논의가 이루어져 왔다. 국회, 조선회사의 노사, 사내하청업체와 조선기자재업체의 노사, 지방자치단체, 전문가들은 논의에 제대로 참여하지 못하고 있는 문제가 있다.

## Ⅵ. 조선해양플랜트산업의 대안적 구조조정 방식

조선해양플랜트산업의 많은 부채가 국민들에게 부담이 되고 국책은행, 조선회사의 경영진이 부패했다고 해서 조선산업이 가진 잠재력<sup>5)</sup>과 경쟁력을 훼손하는 방식의 구조조정이 되어서는 안 될 것이다. 물론 조선해양플랜트산업의 구조적 위기를 초래한 부패한 경영진, 국책은행, 정치권에 대해서는 별도의 책임을 물어야 할 것이다.

우선, 이번 조선산업의 구조조정을 계기로 하여 정부와 조선회사 노사가 중심이 되어 사회적으로 책임 있는 구조조정(socially responsible restructuring) 정책과 사례를 개발할 필요가 있다. 정부의 특별고용업종 지정과 그에 따른 각종 지원정책이 출발점이 될 수 있다.

정부는 더욱 적극적으로 다양한 조선수요를 개발하고, 조선산업에서 일자리를 잃었거나 잃게 될 노동자들을 위한 일자리 수요를 발굴할 수 있다. 정부가 한국가스공사의 노후 LNG선을

5) 1997~2015년 조선산업이 수출로 벌어들인 돈은 4,971억 달러이다. 반면 조선산업에서 선박이나 해양플랜트를 만들기 위해 각종 기자재 등의 수입에 쓴 돈은 466.6억 달러에 불과했다. 이 기간 동안 조선산업이 무역수지 흑자에 기여한 몫이 4,465.6억 달러(1달러 = 1,120원으로 환산하면), 우리 돈으로는 무려 500조 1,472억 원이나 된다. 여기에 따른 조선산업의 고용창출은 조선기자재업체 등 관련 전후방산업을 제외하고도 2001년에 86,682인에서 2005년 104,704인, 2010년 153,769인, 2014년 최고 204,635인까지 13년 사이에 무려 11만 8천 명이나 되었다.

교체하여 신규 LNG선의 발주를 하도록 한다든지, 노후여객선 68,000여 척 가운데 20년 이상된 노후선박 5,800여 척에 대한 교체를 지원하는 방식으로 소형 조선소들의 수주가목에 대응할 필요가 있다. 이미 중국과 일본에서도 정책적인 선박 발주가 경제위기 동안 두 나라 조선산업의 생명줄 같은 역할을 하고 있음은 잘 알려져 있다. 그 외에 신재생에너지로서 풍력이나 조력 발전, 각종 석유화학플랜트나 발전설비 정비업무의 발주, 노후상하수관 교체 등의 공공사업 등을 통해서 일자리를 잃거나 잃게 될 노동자들을 위한 일자리를 발굴할 필요가 있다. 이런 정부의 사업에는 적지 않은 예산이 필요하며, 이 때문에 국회의 협조가 필요하다.

조선3사를 포함한 기업 측에서도 사내하청 근로자들의 고용조정에 대해 보다 책임 있는 태도와 정책이 필요하다. 유럽에서와 같이 인력이적회사(transfer companies)를 만들든지 혹은 정부와 협력하여 사내 희망센터를 만들어서 구조조정 과정에서 일자리를 잃은 정규직 퇴직자들은 물론 사내하청 노동자들을 위해 기업 수준에서 할 수 있는 교육훈련과 각종 다양한 지원서비스를 해야 할 것이다.

다음으로 조선산업 구조조정을 논의하는 다양한 이해당사자들이 참여하는 사회적 협의체가 필요하다. 올 4/4분기에 조선산업에서 대량의 인력조정이 본격화되기 전에 정부, 국회, 채권은행, 조선3사 노사, 중소조선소의 노사, 사내하청업체와 조선기자재업체 노사, 지방자치단체, 전문가 등이 참여하는 전국 단위의 조선산업 구조조정에 관한 사회적 협의체를 만들 수 있다. 울산, 거제, 창원, 목포 등 지역 단위에서도 여러 관련된 이해당사자들이 참여하는 조선산업의 구조조정과 고용대책 및 지속가능성 확보를 위한 논의들의 설치가 필요하다. 단순히 인력조정에 대한 사후대안 마련만이 아니라 산업과 고용의 지속가능성, 정부의 산업정책, 향후 유사한 경우에 대한 선례개발이라는 면에서도 필요하다.

셋째, 조선회사 노사가 구조조정 과정 동안에 ‘노동시간 단축을 통한 일자리 나누기’를 보다 적극적으로 다양하게 추진할 필요가 있다. 2016년 8월 조선3사 중 모 회사는 원청근로자들의 경우 연장근로와 휴일근로 중단, 연월차 사용축진, 1개월 무급휴가로 근로시간 단축 시도를 하는 반면에, 사내하청은 연장근로를 하고, 일부 블록건조를 외주화하는 것은 모순으로 보인다. 수주받은 선박과 해양플랜트의 정해진 인도기간이 정해져 있어 어려움이 있으나, 조선 3사나 노조 측도 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기를 제대로 검토하지 않고 있다. 좀 더 과감하고 창의적인 방식으로 가령 1일 6시간 2교대제 혹은 3교대제 등을 고민하면서 노동시간 단축과 일자리 나누기 노력을 할 필요가 있다. 조선회사의 노조들도 일시적 수요부족에 의한 인력감축을 막기 위해서 교대제 개편과 노동시간 단축만으로 안될 경우, 고용조정 대신 무급순환 휴직 등도 적극 고려하여야 할 것이다. 이는 사내하청 노동자들의 인력을 덜 줄이는 방안으로도 의미를 가질 수 있다.

넷째, 정부와 업종별 노사가 협력하여 고용안정기금(employment security fund) 설치를 검토

해야 한다. 현재의 고용보험제도에 추가적으로 정부와 기업 그리고 근로자들이 기여를 하는 산업, 업종별 고용안정기금을 설치하여 향후 닥칠 구조조정 등에 대비하도록 해야 한다. 이는 조선산업만이 아니라 향후 있을지도 모를 다른 산업에서의 구조조정에 대비하기 위한 것이기도 하다. 이를 위해서는 유럽세계화구조조정기금(European Globalization Adjustment Fund)을 참고할 필요가 있다.<sup>6)</sup>

다섯째, 지역별 희망센터 이외에 조선3사 내부에 희망센터를 설치하도록 하여 정규직의 구조조정에 따른 문제만이 아니라 사내하청 노동자들의 고용문제 해결에서 조선3사가 가진 훈련 시설과 기타 시설을 이용하여 자기 회사 구내에서 일하다가 일자리를 잃은 노동자들에게 일정한 역할과 책임을 갖도록 하는 것이 필요하다.

여섯째, 정부의 노력에도 불구하고 피보험자격확인청구를 한 근로자수가 적고 고용유지지원금의 혜택을 받은 근로자수도 264명에 불과하다. 이처럼 이용자가 저조한 것은 아직도 실직한 근로자들이 일부 조선회사의 물량팀 등에서 일시적으로 일할 기회가 있거나, 조선산업에서 실직한 사내하청 근로자들의 평균임금이 비교적 높아서 정부가 실업급여로 주는 액수가 매력적이지 않았기 때문으로 보인다. 또한 피보험자격확인청구를 하는 경우에도 소급해서 고용보험료를 내야 하는데, 실직한 사내하청 근로자들은 고용보험료를 내야 할 돈에 비해 실업급여로 받을 수 있는 액수가 적다고 판단했기 때문으로 보인다. 또한 이미 주요 조선업체들이 구조적인 위기를 겪고 있기 때문에 일시적인 고용유지지원금으로 고용을 유지해도 가까운 장래에 경기회복을 기대할 수 없기 때문이다.

그러나 조선산업의 인력감축이 더욱 대규모로 이루어지는 경우에는 위 제도를 이용하는 실직

6) 유럽세계화구조조정기금(European Globalization Adjustment Fund)

- (1) 의의 - 세계화에 따른 경제무역의 주요 변화와 관련한 위기상황(정리해고)에 대비하기 위해 조성된 기금, 유럽의회(European Parliament)/유럽이사회(European Council)가 2006년 제정, 2007년부터 실시
- (2) 목적 - 세계화 또는 글로벌 금융/경제 위기의 영향으로 정리해고된 노동자들이 가능한 한 빨리 새로운 일자리를 얻을 수 있도록 돕기 위함
- (3) 신청대상 - EU 회원국, 지원대상 - 정리해고자, 기간제 및 임시직 근로자, 사업이 중지된 자영업자
- (4) 지원규모 - 연간 5억 유로 이내, 지원범위 - 총 비용의 60%까지 기금에서 부담(50→65) 60%, 나머지는 국가, 지방정부, 지역당국, 민간기금 부담
- (5) 사용처 - 구직활동, 교육훈련, 숙련형성, 취업알선, 창업 등
- (6) 신청요건 - 4개월간 정리해고 인원이 최소 500명인 경우, 중소기업에서, NACE2/NUTS II의 하나 또는 두 개의 지역에서 9개월 동안 최소 500명 이상을 정리해고한 경우, 작은 노동시장과 예외적 상황에서는 정리해고 인원이 500명 이하여도 특별히 적용
- (7) 활용상황 2007~14년 동안 20개 회원국으로부터 134건의 신청서 접수
  - 45개 분야(주로 자동차/섬유/기계/설비/인쇄), 12만 2천 명의 정리해고자 대상 총 5억 6천만 유로 신청
  - 건수 : 스페인(20건) - 네덜란드(16) - 이탈리아(12) - 덴마크(10),
  - 대상자 수 : 프랑스(15,454명) - 스페인(14,863) - 이탈리아(13,367) - 독일(11,957)
  - 금액 : 프랑스(8,400만 유로) - 아일랜드(6,730만 유로, 9건) - 덴마크(6,370만 유로)

근로자들이 더욱 많아질 것으로 전망된다. 정부의 고용보험을 이용한 대책에 한계가 드러나고 있어 앞서 논의한 더 적극적인 조선 수요와 일감발굴 정책이 필요하다.

조선해양플랜트의 구조조정에서 보완해야 할 점만이 아니라 산업과 고용생태계의 건강한 발전이라는 측면에서 주요하게 고려해야 하고 정부도 정책적으로 장려해야 할 점들이 있다. 조선해양플랜트산업의 건강한 생태계는 대형 조선사, 중소조선사, 좀 더 독립적인 사내하청 회사 그리고 조선기자재업체들이 협력형 분업과 동반 성장을 할 수 있는 경우에 형성된다. 상선만이 아니라 해양플랜트산업에서도 기자재산업의 발전이 없이는 산업 자체의 발전을 기대하기 어렵다. **KLI**

### [참고문헌]

배규식 · 조성재 · 이정희 · 정홍준 · 박종식 · 심상완, 『조선산업 구조조정과 고용대책에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2016 발간 예정.

월간 해양과 조선(2016. 7), 『2016년 상반기 조선산업, 역대 최저수주 실적 기록』, pp.50~58.

이수호(2016), 『우리나라 해양플랜트산업동향 및 전망』.

한국조선해양플랜트협회(2015, 2016), 『조선자료집』.

홍성인(2016), 『조선해양산업의 전망과 경쟁력』, 2016. 7. 11, 한국노동연구원 발표자료.

具承桓 · 加藤寛之 · 向井悠一期(2010), 『造船産業のダイナミズムと中手メーカーの製品戦略 - 国際競争構図の変化と新たな取り組み(조선산업의 다이내미즘과 중견메이커의 제품전략 - 국제경쟁구도의 변화와 새로운 노력)』, 東京大学ものづくり経営研究センター, Discussion Paper Series No.286.

European Commission(2014), “European Globalisation Adjustment Fund: Solidarity in the face of change.”

\_\_\_\_\_ (2015), “EGF(European Globalisation Adjustment Fund) - Solidarity in the face of change: What you always wanted to know about the EGF(2014~2020).”

Stråth, Bo(1994), *Modes of Governance in the Shipbuilding Sector in Germany, Sweden and Japan. in Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*, edited by Hollingsworth J. R., P. C. Schmitter and W. Streeck, pp.72~96, Oxford: Oxford University Press.