

한진해운 사태의 비일관적 대응과 결과: 개발자유주의 체제의 산업구조조정 딜레마*

배주현**

최영준***

본 연구는 한진사태에 대한 비일관적 대응의 원인과 결과를 역사적인 경제개발체제의 형성 관점에서 분석하고, 향후 구조조정 및 경제정책의 조정에 대한 함의를 도출하고자 한다. 한진해운 사태는 국책기업의 몰락으로 인해 사회·경제적으로 천문학적인 여파를 낳았으며 앞으로 부실기업 구조조정에 있어서 선례가 된다는 점에서 분석의 의의가 있다. 분석 방법으로는 시의성이 높은 주제인 만큼 주요일간지와 해운업 관련 보고서, 국정감사 회의록 등의 문헌분석을 통해 개발자유주의 체제 하의 유산이 어떻게 한진해운 사태를 촉발·가속화하였는지 분석하고자 한다. 이를 위해 관련 선행연구 검토와 함께 개발자유주의 체제가 어떻게 생성되었는지를 설명하였다. 이를 바탕으로 분석한 결과 한진해운 사태는 개발주의의 유산과 시장에 한발 떨어진 자유주의 경제운용이 결합되면서 발생하였다. 한진해운 내부에 존재했던 모순과 이에 대한 정부의 방관이 그 심각성을 가중하였음을 분석하였다. 이를 통해 정책적 함의로 개발자유주의 체제 유산을 넘는 새로운 국가-기업의 관계 및 결합양식이 필요함을 논의하고자 한다.

주제어: 개발자유주의, 산업구조조정, 정책유산, 딜레마, 한진해운

* 본 논문은 '2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2923475)

** 제1저자, 현재 연세대학교 행정학과 석사과정 중이고, 주요 관심분야로는 사회투자, 불평등, 불확실성과 정책 등이 있다(jbae1232@gmail.com).

*** 교신저자, 영국 바스대학교에서 사회정책학 박사를 취득하고, 옥스퍼드 대학교, 바스대학교, 그리고 고려대학교를 거쳐 현재는 연세대학교 행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 사회정책, 비교정책론, 그리고 불확실성과 정책에 관심을 가지고 연구를 진행하고 있다(sspyjc@yonsei.ac.kr).

Ⅰ. 서론 및 선행연구 검토

1. 서론

한진해운은 한 때 국내 1위 그리고 세계 7위의 해운회사였지만, 2017년 2월 17일 최종 파산을 하게 되었다. 한진해운은 우리나라 경제에 차지하는 비중이 상당한 국책 기업이었기 때문에 몰락의 원인부터 과정 그리고 결과까지 지속적인 논란을 낳고 있다. 한편으로는 잠재적으로 부실한 기업을 시장의 원리대로 정리한 긍정적인 사례로 보는 입장이 있다. 특히, 과거의 지지부진한 구조조정 노력에 비해서 금융당국이 ‘대마불사’를 깨고, 금융논리와 원칙을 일관성 있게 추진하였다는 점을 높게 평가하고 있다. 하지만, 다른 한편에서는 우리나라가 장기간 동안 축적해온 해운산업의 인적·물적 인프라를 한꺼번에 무너뜨린 사건이라고 비판을 하고 있다. 한 보고에 따르면 한진해운으로 인해서 부산에서만 3천 명의 실직과 전국적으로 1만 여명의 실직이 발생되었다.¹⁾ 이렇게 극단적으로 나타난 입장 차이는 한진해운의 구조조정 과정에서도 지속적으로 나타났다. 이러한 상반된 견해는 정부 뿐 아니라, 우리 사회에서 역시 발견되었다. 한 신문의 논설위원은 정부의 비일관성과 함께 언론에서도 한진해운 초기에는 ‘시장원칙’을 강조하는 강성목소리 일변도였지만, 실제 한진해운이 법정관리를 앞두고 파산이 예상되자 급속도로 ‘산업경쟁력’이나 ‘후폭풍’을 우려하는 목소리가 다시 득세하기 시작했음을 지적한 바 있다.²⁾

한진해운 사태는 특수한 한 사건으로 이해할 수 없다. 계속 진행되고 있는 대우조선의 구조조정이나 금호타이어의 구조조정 등 향후 유사한 형태로 대기업들의 산업구조조정이 진행될 가능성이 높다. 김상조(2015)에 따르면 대기업 중 순이익이 부채에 대한 이자보상액보다 적은 기업들이 상당수 존재하며, 이러한 기업이 경제에 상당한 부담이자 위협으로 존재하고 있음을 지적한 바 있다. 향후 이러한 기업들이 위기로 떠오를 때마다 시장원칙을 고수해야 한다는 입장과 국부 및 기술유출 혹은 축적된 인적·물적 인프라가 해외에 넘어가게 된다는 우려의 목소리들이 동시에 나올 가능성이 높다. 하지만, 왜 이러한 문제점들이 지속적으로 나타나고, 어떠한 역사적 연원을 가지고 있으며, 어떠한 대응이 필요한지에 대한 정책적 연구는 드물다.

1) http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2017/02/15/2017021503534.html (2017년 3월 17일 접속)

2) <http://www.hankookilbo.com/v/42cc217b8d5543ff9852b639f374d418> (2017년 3월 17일 접속)

이러한 배경에서 본 연구는 한진해운 사태에 대한 비일관적 대응의 원인을 역사적 경제개발체제의 형성 관점에서 분석하고, 향후 국가의 구조조정 및 경제정책에 대한 함의를 도출하고자 한다. 이를 위해 한국 개발주의체제의 기원과 변화를 검토하고, 어떻게 자유주의와 결합하게 되었으며, 1997년 경제위기 이후 국가의 경제정책 개입 양식이 어떻게 변화했는지에 대한 선행연구를 검토하고자 한다. 이를 통해 개발자주의의 생성과 이 체제가 가지고 있는 딜레마를 밝히고, 본문에서는 이러한 딜레마가 어떻게 한진해운 사태를 촉발했는지를 논의하게 될 것이다. 마지막으로, 정책적 함의를 도출하고 글을 마감하게 될 것이다. 본 연구에서는 개발주의체제의 유산과 시장주도의 자유주의 경제개입 방식이 결합되면서 한진해운 사태를 발생했으며, 새로운 국가-기업의 관계 및 결합양식이 필요함을 주장하고자 한다.

2. 선행연구 검토: 구조조정과 정부의 역할

기존 연구들은 산업 구조조정에서 정부의 역할에 대해서 1997년 경제위기 이후 다양한 논의를 진행시켜오고 있다. 이만희(1999)는 시장 자율성의 정도에 따라 산업 구조조정의 유형을 나누고, 외환위기 전 후 정부의 구조조정의 성격이 달라졌다고 분석하였다. 구조조정의 유형으로 먼저 '시장주도형 조정'은 시장의 자유로운 경쟁적 균형에 의해 자원 배분이 최적화 될 것을 믿는 구조조정 방식이다. 이러한 방식 하에서 주된 산업구조조정은 시장에 맡기고 정부의 역할은 기업이 합리적 선택을 하도록 제도적 장벽을 제거하는 것에 한정된다. 반면 '정부주도형 조정'은 시장이 사회적 비용을 내부화할 수 없을 때 필요한 공공정책을 정부의 통제를 통해 이루는 방식을 일컫는다. 이때 정부는 시장 기구를 보완하고 대체하는 실체로서 의미를 갖는다고 본다. 이러한 산업구조 조정의 유형에 비춰볼 때 외환위기 이전의 구조조정은 대개 정부주도형 체제로 강력한 정부개입을 그 특성으로 하였던 반면, 외환위기를 거친 이후 구조조정은 시장주도형으로 전환하는 행태를 띄었다고 보았다. 그러나 이만희(1999)의 연구에 따르면, 시장의 자유로운 경쟁적 균형에 맡긴 시장주도적 구조조정 방식은 기존의 국가 개입으로부터 발생한 지대를 근절할 것으로 기대하였으나, 오히려 부패현상은 더욱 증가하는 모순적인 모습을 보였다.

시장주도형 구조조정 과정에서 부패를 근절하지 못하였던 점에 관해, 신장섭, 장하준(2003)은 과거와 절연하려고 한 급진적인 개혁방식이 오히려 부작용과 부정적인 관행을 낳았다고 본다. 그들은 과거체제의 장점을 살리면서 단점을 보완하는 새로운 구조조정 경제체제가 구축되었어야 했다고 진단하였다. 즉 이만희(1999)의 논점과

같이, 신장섭, 장하준(2003)은 IMF 금융위기 이후에 한국의 구조조정의 모습은 급진적인 방향으로 이뤄졌다고 보았다. 구체적으로 과거 체제가 정부-금융기관-기업 간에 긴밀한 협조를 통한 구조조정이 이뤄지는 '아시아 모델' 이었다면, 금융위기 이후 최소한의 정부개입을 통해 단기적인 이익을 추구하고, 정부-은행-기업 간의 긴밀한 연결관계를 무너트리고자 영미식의 구조조정 모델로 변화되었다고 보았다.

위의 연구들이 정부의 역할이 급진적인 변화를 초래해서 구조조정 과정에서 다양한 문제가 발생했다고 진단한 반면, 다른 연구들은 정부주도 구조조정 양식과 시장주도형 구조조정의 특성이 존재된 모습에서 문제를 찾고 있다. 다시 말해서, 정부가 경제정책을 대처함에 있어서 하나의 확고한 정체성을 확립한 것이 아니라 혼동된 정체성을 갖고 있기 때문에 문제가 발생한다고 분석하고 있다. 김인영(2011)에 따르면 한국 정부는 과거 발전국가를 기반으로 하면서 신자유주의 경제정책을 추진하는 동시에, 사회적 합의를 강조하는 정책들이 혼합되는 과정을 겪으며 정체성의 혼동을 겪고 있다고 보았다. 특히 김인영(2011)은 이와 같은 정체성의 혼동이 신자유주의 정부를 주창한 이명박 정부에서도 발견할 수 있다고 분석하였다. 이명박 정부는 초기에 친기업적인 신자유주의 이념을 주창하는 대표적인 정권이었으나 정권 중반부에 나타난 금융위기를 관리하는 과정에서 자본을 통제하는 전형적인 과거 발전주의 국가 모습을 보이기도 하였다는 것이다. 또한 이러한 정체성의 혼동은 이명박 정부 뿐 아니라, 1987년 민주화 이후 등장한 김대중, 노무현 정부의 공통적인 특징으로 나타났으며, 신자유주의 정책과 함께 정부의 강한 개입을 당연시하는 발전국가의 유산이 혼재되고 혼합된 정체성이 나타난 것으로 분석하였다.

이렇듯 경제정책을 수행하는 데 있어서 전반적으로 나타나는 정부의 비밀관적인 태도는 과거 권위주의 정권 때 경제에 개입하던 정책 유산이 경로의존적으로 남아있다는 연구로도 설명할 수 있다. 대표적으로 김대중 정부의 대기업 구조조정에 대해 분석한 장지호(2002)는 구조조정 정책을 수행하는 데 있어서 기존 제도의 경로의존적 제약이 크게 작동한다고 주장하였다. 즉 금융위기 이후 정부의 모습은 주로 시장 자율적인 운영방식과 규제완화를 통해 정부 개입의 여지를 축소하는 것처럼 보였다. 그러나 금융정책을 수단으로 대기업을 통제해왔던 1960년대의 발전국가의 국가개입적 요소가 여전히 경로의존적 특성으로 남아, 자유주의 정책을 구속했다는 것이다. 구체적인 예로 장지호(2002)는 공적자금의 투입으로 은행에 대한 정부의 직-간접적인 영향력이 강화됨에 따라 관치금융의 행태가 나타나기 시작하였음을 지적한다. 이처럼 비공식적인 관행으로 정부의 금융을 통한 재벌통제가 유지되던 모습은 경제정책에 정부가 관여하는 발전국가의 모습이 여전히 존재함을 보여주는 일레이다. 그렇다면 지

금까지 정부가 경제정책에 대해 신자유주의적 면모와 함께 발전국가의 유산을 함께 지니던 행태가 지속될 것인가에 대한 질문에 대해 장지호(2002)는 발전국가의 산업정책의 유산인 정부의 개입은, 새로운 환경에서도 정부의 역할을 규정짓고 있기 때문에 정부주도적 개입은 지속될 것이라고 보았다. 이러한 특성은 특히 호황기 때 보다는, 경제위기 때 정부가 구조조정의 필요성을 인식하고 정부주도의 적극적인 구조조정과 초법적인 조치가 진행되는 것을 통해 알 수 있다(장지호 2002; 김인영 2011).

한국의 금융위기와 구조조정 정책에 대해 분석한 심지홍(2003) 역시 역사적으로 한국의 구조조정에 일관성이 부족하여, 정책 신뢰성에 상처를 입히고 결국 자본시장을 왜곡하는 경향이 있음을 지적한다. 특히 금융구조조정 초창기 부실금융기관의 퇴출과 합병이 추진되었으나 2차 구조조정에서 퇴출 보다는 회생으로 정부방침이 기울어지면서 구조조정 정책의 공정성, 일관성, 신뢰성에 상처를 입었다고 보았다. 같은 맥락에서 한국 금융제도의 경로의존적 특성을 연구한 김선명(2000)도 국가의 산업화 과정에서 환경변화에 상응한 제도와 정책이 쉽게 변화하지 않아, 경제자유화 시기에 도 여전히 발전국가 시기의 금융제도적 성격이 유지되었음을 지적한다.

이렇듯 선행연구의 검토를 살펴볼 때, 역사적 유산으로서 과거 발전주의 국가의 경제개입적 특성은 자유주의를 표방하고 있는 현 경제정책에도 여전히 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고, 이전의 선행연구들에는 몇 가지 한계점이 존재한다. 첫째, 대체로 구조조정과 기업의 위기 시 정부의 역할에 초점을 맞춘 반면에, 기업의 역할과 대응에는 큰 관심을 두고 있지 않다. 이는 대부분의 경제발전과 정책에 대한 연구가 개발국가 및 정부의 역할에 초점을 둔 반면에 국가와 기업 혼합체로의 체제(regime)에 주목하지 않았기 때문으로 파악된다. 앞선 점과 연결하여 두 번째로, 경로의존의 관점은 현재를 설명하는데 가장 강력한 도구가 됨은 사실이지만, 경로의존 역시 한계점을 갖는다는 점이다. 과거부터 내려온 정책유산은 현재의 정부 개입을 설명하는데 유효한 분석틀이지만, 신장섭과 장하준(2003)이 지적한 바와 같이 정부의 역할은 1980년대와 비교하면 상당히 변화한 것이 사실이다. 즉 국가주도의 자유주의 개혁인 것은 사실이지만, 실제로 국가가 기업에 개입하는 수준은 상당히 약화되었다. 또한 영국이나 미국과 같은 자유주의 경제체제에서도 국가가 금융감독을 강화하고 위기 시에 구제금융을 통하여 개입하는 것은 쉽게 찾아볼 수 있다. 그러한 점에서 경로의존에 대한 과도한 강조는 중장기적으로 변화되고 있는 양식의 변화를 놓칠 수 있는 단점이 있다. 그렇기 때문에 무엇이 변화하고 있고, 또 변화하고 있지 않은지를 분리하여 파악할 필요가 있는 것이다. 셋째, 이러한 논의는 초점에 따라서 정책적 함의가 달라진다. 개발주의에 문제를 맞추게 되면 관치금융이나 과도한 산업정책을

핵심적 문제로 삼게 된다(장하성 2014). 반대로 현재 한국경제의 문제를 신자유주의의 개입에서 찾게 되면 과도한 시장의 자유와 주주자본주의가 문제로 지적된다(장하준, 정승일, 이종태 2012). 이분적 관점을 벗어나기 위해서는 국가와 기업의 관계를 역사적으로 재구성하면서 한국의 경제체제 성격을 규명할 필요가 있다.

II. 이론적 검토: 한국 개발주의체제에서 개발자유주의체제로의 이진

1. 개발주의체제의 유산 형성

1960년대 가장 저개발 국가 중 하나였던 한국과 대만과 같은 국가들의 경제발전을 다룬 상당수의 연구들은 개발국가(developmental state)³⁾의 역할에 대해서 주목한다. Johnson(1982)의 'MITI and the Japanese Miracle'부터 본격적으로 연구된 개발주의에 대한 연구는 학자들마다 조금씩 다른 정의와 강조점들이 존재해왔지만, 경제성장에서 국가의 주도적 역할을 초점을 두었다는 점에서 공통점을 가지고 있다(Chen 1988, Wade 1990, Haggard 1988, Gereffi 1990, Woo-Cummings 1998). Schmidt(2002:67)는 개발주의 국가의 특징으로 이익집단에 대한 관료의 자율성, 국가금융을 통한 경제 통제, 노동에 대한 통제, 특정 기업에 대한 특혜 등을 통한 의도된 산업정책, 대기업과 전경련과 같은 민간기업단체에 대한 국가적 지원, 그리고 해외 자본의 제한된 역할과 통제 등을 제시하였다. 하지만, 이러한 국가주도적 해석에 대해서 Pempel(1998)과 같은 이들은 동아시아의 성공을 국가만의 역할로 해석하는 것이 적당치 않으며, 기업과 국가로 구성된 체제(regime)적 관점에서 볼 필요가 있다고 주장하고 있다. 일본의 경우는 더욱 기업의 역할과 국가와의 상호관계가 중요하다고 주장되어져 왔다(Yoshimatsu 1997). 한국의 경우 일본보다 국가의 지배력이 더욱 강했다고 할 수 있지만, 기업도 급속히 성장하면서 국가만을 중심으로 개발주의

3) 'Developmental state'의 번역인 개발국가는 발전국가라고도 해석이 된다. 발전주의는 보다 일반적인 개념으로서 사회의 진보를 추진하며 2차 세계대전 이래로 1970년대까지 공유되었던 사회발전의 열망을 반영한 개념이다. 반면에 개발주의라는 해석은 토목건설이나 산업화 등 경제성장 과정에서 행위자로서 국가의 적극적인 역할을 강조한다(김철규 2007:34). 경제정책의 유산과 변화를 다루는 본 논문에서는 '개발주의'를 사용하면서 국가와 기업의 관계에 주목한다.

를 해석하는 것은 어렵다. 그렇기 때문에 본 연구에서는 ‘개발주의국가’보다는 국가-기업의 연합체로서 ‘개발주의체제’의 관점에서 경제정책의 변화를 추적하고 분석하는 것이 적절하다고 판단된다.

1970년대 일본과 같이 한국정부 역시 금융과 산업정책을 동시에 강하게 통제하면서 개발주의 시대를 열어갔다. 일본보다 훨씬 권위적인 정부였기 때문에 사회에 대한 정치적 통제가 용이했을 뿐 아니라, 민간영역이 독립적으로 국내외에서 대규모의 자금을 조달할 능력이 없었기 때문에 시장에 대해 국가가 금융을 매개로 하여 포괄적으로 통제를 하였다(Woo-Cumings 1998). 또한 냉전시기에는 상대적으로 우호적인 국제경제 환경 하에서 국가는 대규모의 장기자금을 낮은 이자율로 빌려서 기업에게 빌려주는 역할을 했기 때문에 자연스럽게 금융과 산업을 통제할 수 있었다(Johnson 1987:148-158). 은행들은 대부분 민영화가 되었지만, 경제기획원의 지도하에 전략적인 산업정책을 수행하는 준공공의 역할을 담당했으며, 기업들 역시 정부의 정책을 실시하는 준공공기관적 성격을 가지고 있었다.

한국의 기업들 역시 이러한 환경 속에서 국가의 우호적인 지원 정책을 받으면서 대기업으로 성장할 수 있었다. 일본의 ‘자이바츠(zaibatsu)’를 닮은 가족중심의 기업들은 1970년대와 1980년대 초 위험성이 높은 투자를 국가의 지원 하에 할 수 있었다. 이러한 구조 속에서 기업들은 3:1이나 4:1의 높은 부채대자본(debt-equity ratio) 비율을 가지면서 성장을 하였다. 이러한 비율은 국가가 기업의 성공에 의존하는 경향성이 높아짐을 의미하는 동시에 기업 역시 국가의 금융정책에 생존여부가 달려있다는 의미도 된다. 이를 기존 문헌들에서는 ‘상호인질(mutual hostage)’의 상황이라고 표현한다. 또한, 정부는 과도한 경쟁을 규제 하면서도 적절한 정도의 경쟁을 유도하는 규제된 시장 속에서 우호적 지위를 누리게 되었다(Kahal 2001). 국가는 기업에게 산업정책과 금융정책을 통해서 지원을 하고, 기업은 다양한 형태의 ‘준조세’와 법인세를 감당하면서 국가의 준공공기관 역할을 한다(Kang 2002). 반면에 중소기업들은 대부분 대기업에 종속된 형태로 발전을 했다(Kienzle and Shadur 1997). 결과적으로 대기업이 실패하면 안 되는 ‘大馬不死(too big to fail)’ 원칙이 공고히 되고 중소기업은 대기업에 종속된 경제구조가 고착된다.

개발주의체제의 핵심적인 특성은 1) 정부주도의 경제성장 전략(관료들의 적극적 역할), 2) 정부의 금융 통제 및 산업정책, 3) 특정 기업에 대한 특혜 및 지원, 4) 가족경영체제의 재벌, 5) 재벌의 준공공기관화와 ‘대마불사’ 등으로 정리가 가능하다(Johnson 1982, Schmidt 2002:67).

2. 개발자유주의체제의 등장과 진화

한국 개발주의체제는 1980년대에 들어서면서 다양한 압력에 직면하게 된다. 그 시작은 한국이 1980년에 경제침체와 위기를 맞이해서 IMF 등의 국제기구에게 금융 지원을 받게 되면서 금융자유화와 강력한 통화정책을 시행할 것을 요청받게 되었다. 실제로 IMF는 1981년부터 1986년까지의 경제개발5개년계획에 실질적 영향력을 미쳤다고 알려지고 있다. 이와 더불어 1980년대부터 크게 세 가지 측면에서 국내외 압력이 있었으며, 이는 개발주의체제에 상당한 균열을 가져왔다. 첫째, 국제정치경제환경의 변화이다. 서구의 경제침체와 위기로 인한 미국과 유럽의 재정/무역적자 증가(쌍둥이 적자, twin deficits)는 한국 및 동아시아를 둘러싼 우호적인 경제환경을 더 이상 허락하지 않았다. 특히, 미국은 불공정무역 관행을 타파하고 이들 국가들의 높은 관세로 대표되는 보호주의 무역에 대해 끊임없이 문제제기를 하게 된다(Minns 2001). 이러한 환경은 세계경제의 편입 및 시장개방에 대한 압박이 증가했음을 보여주는 대목이다.

국내에는 재벌의 본격적인 성장과 민주화라는 두 가지 변수가 개발주의체제에 상당한 영향을 미쳤다. 1980년대 중반에 이르면 본격적으로 대기업으로 성장한 전국경제인연합회(전경련)가 정부 정책을 비판하기 시작하면서 경제자유화나 탈규제정책을 지지하기 시작한다(Moon 1994). 국제적으로 성공을 거두기 시작한 기업들이 정부의 긴밀한 지도와 안내를 받고, 다양한 '준조세'를 감당했던 시기에서 탈피하고자 하였다(Kang 2002). 이러한 변화의 움직임은 정부와 기업 간의 갈등을 높িয়ে 되었고, 1985년 '국제그룹'의 해산이나 1992년 정주영 현대회장의 대선출마는 이러한 연장선상에서 이해가 될 수 있다. 이와 함께 정치적 민주화는 권위주의적 독재정부 하에서의 정부에 비해서 관료제의 역할이 약화될 수밖에 없었다. 권력이 선거에 따라서 변화할 가능성은 관료들의 일관성을 약화시킬 가능성을 높였으며, 기업들은 그 영향력을 높일 가능성을 높였다. 김인춘(2004)은 개발주의의 근본적 변화가 1980년대 초반부터 시작되었으며, 1997-98년 경제위기로 더 이상 국가주도적 개발국가가 작동되기 어려워졌다고 진단하고 있다.

1990년대가 들어서면 위의 변화들이 더욱 본격화된다. 1990년대 중반 World Trade Organization(WTO) 가입과 우루과이라운드(Uruguay Round)를 통한 개방 압력의 증가와 OECD의 가입 등 자발적인 개방의지, '문민정부' 김영삼 정부의 '세계화' 정책, 그리고 대기업의 비약적인 성장은 더 이상 국가주도적이며 폐쇄적인 개발주의체제가 지속가능하지 않음을 보여주고 있다. 1994년의 개발주의체제의 핵심 기관

이었던 경제기획원 폐지는 이러한 변화를 보여주는 상징적인 사건이라고 할 수 있다. 하지만, 국가와 기업 간의 관계가 분리되어갔다고 보기는 어렵다. 개발주의체제의 해체와 자유주의의 등장 역시 정부주도의 '신산업정책'의 결과라고 해석하는 입장이 더욱 바람직할 수도 있다. 자유주의적 흐름과는 별도로 노태우 정부나 김영삼 정부는 직종전문화를 통한 재벌의 경제적 집중을 막고, 상호출자제한과 금융실명제를 통해서 끊임없이 기업구조를 재편하려는 노력을 했다(Shin 2003).

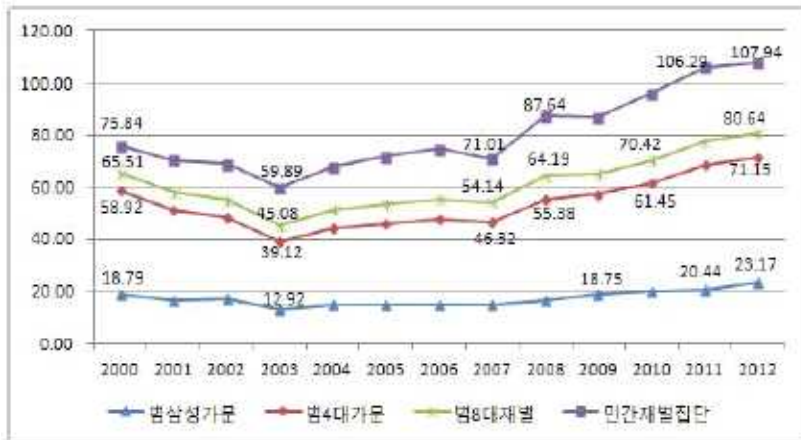
하지만, 노태우 정부와 김영삼 정부의 10년간의 노력이 얼마나 개발주의체제를 시장주도적 자유주의체제로 변화시켰는지, 얼마나 정부와 기업 간의 관계가 투명해졌는지에 대해서는 의문이 제기된다. 첫째, 농업부문의 개방과 반보호무역주의(anti-protectionist) 목표로 했던 우루과이라운드는 일본과 한국의 수출자본에 의해서는 적극적으로 지지되었다고 알려지고 있다(Yoshimatsu 1998:344). 특히 한국의 경우 수출에 대한 의존 비중이 일본보다 높고, 여전히 제조업이 상대적으로 약해서 농업분야 개방을 하지 않을 경우 무역보복에 대비할 필요가 있었다는 것이다. 이는 정부의 태도와 매우 일치하며, WTO 체제 이후 한국이 지속적으로 재벌중심의 제조업 성장을 위해, 다양한 무역 및 투자 협정을 통해서 세계경제체제에 매우 적극적으로 편입하려고 했다는 것은 이미 경험적으로 검토된 바 있다.

둘째, 김영삼 정부는 자유주의적 정책기조 하에서 금융자유화 및 자율화를 단행하면서 대기업들의 자금조달에 대한 자율성 및 금융기관에 대한 진출까지 허용하게 되었다(Shin 2003:145-146). 이는 산업부문에만 존재했던 재벌이 금융부문에 진출하면서 그 영역과 자율성을 확장시키는 결정적 역할을 하게 된다. 마지막으로, Kang(2002)에 따르면 민주주의의 부정적 차원으로 'money politics'가 증폭되면서 기업의 자율성이 더욱 높아지는 결과를 낳게 된다. 정당들의 선거지출이 1998년에 약 6억 원 수준에서 1997년에 2조원으로 증가하게 되는데, 이 중 대기업이 부담하는 비중이 상당히 많았다는 것이다. Kang(2002:196)의 추계에 따르면 현대, 삼성, 대우가 1994년부터 1998년까지 부담한 준조세가 그들의 순수입 비중의 37%, 25%, 78.5%에 이른다고 보고하고 있다. 경제위기 이후 파산한 한보의 경우는 거의 10조 달러 정도가 공식회계에서 사라졌으며, 뇌물로 사용된 것으로 추정되기도 하였다(Wad 2002:208). 결과적으로 국가 주도적인 자유주의 정책이 진행되었지만, 지속적으로 성장한 재벌과 기업구조를 변화시키는 것은 실패하면서 개발주의 재벌체제와 국가주도의 자유주의정책이 결합되게 된다.

IMF 시기 이후에 들어선 김대중 정부는 이러한 구체제 국가-기업관계에 자유주의 국가정책이 결합되면서 발생된 경제위기를 극복하는 것이 최우선과제였다. 한

보나 기아와 같은 기업이 도산하면서 '대마불사'의 신화가 부분적으로 깨지게 되었으며, 재벌에 대한 개혁이 본격적으로 착수되게 된다. 특히, 구제금융을 제공한 IMF와 World Bank는 기업의 구조조정과 금융자유화를 요구하였다. 이에 김대중 정부는 기업의 경영투명성제고, 상호보증채무 해소, 재무구조 개선, 업종전문화, 경영자 책임강화를 원칙으로 강력한 재벌개혁에 나선 바 있다(Haggard 2000:103). 기업에 대한 자유주의적 개혁과 함께 국가정책은 지속적으로 자유주의 정책을 지속했다. 외국금융자본에 대한 규제를 약화시키고, 부실한 국내은행을 해외에 매각하는 정책을 시행했다. 또한, 외국직접투자를 활성화시키기 위한 다양한 대책을 마련하기도 하였다.

〈그림 1〉 재벌가문과 민간재벌집단 매출액의 GDP대비 추이 (단위: %)



출처: 위평량(2014:11)

하지만, 재벌개혁을 통한 집중화를 방지하고, 자유주의적 기업체제로의 변화가 성공했다고 보는 이들은 많지 않다. 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 김대중 정부 기간에 일시적으로 재벌의 집중도가 GDP대비 줄어들었지만, 이후 다시 경제회복과 친기업 정책 등을 통하여 재벌의 역할이 더욱 강해지게 되었다. 재벌의 집중도가 증가한 것은 이후에 발생하였지만, 김대중 정부 개혁 시기의 개혁방향에 문제제기를 하는 전문가들도 있다. 이들에 따르면 김대중 정부 개혁은 재벌 기업의 '지배구조'에 집중을 하면서 "근본적인 총수 경영권 전횡 문제, 내부 불공정거래, 재벌 경제력 집중과 그로 인한 경제 양극화 현상"4) 등은 간과한 측면이 있다는 것이다. 이후 친기업 정책과 성장 정책 속에서 더 이상의 실질적 재벌개혁은 일어나지 않았으며, 재벌로 대표되는 한국

의 기업구조는 경로의존성을 더욱 강화하는 형태로 진행이 되었다. 이는 ‘개발주의체제’의 요인이라고 할 수 있다. 반대로 국가의 정책은 WTO체제에 편입되면서 자유무역협정과 금융자유화 등을 통한 자유주의 정책기조를 가속화했다. 장지호(2002)나 김인영(2011) 등이 지적한 바와 같이 개발주의 유산이 남아있지만, 기본적인 정부-기업의 관계는 자유주의적 속성을 강화해오고 있다고 할 수 있다.

‘체제’의 관점에서 요약하면 다음과 같다. 앞서 지적한 개발주의에서 정부 주도성이나 금융 통제나 산업정책은 상당히 약화가 되었다고 할 수 있다. 즉, 정부가 개발목표를 설정하여 투자를 유도하거나, 상대가격 구조를 왜곡하는 적극적인 시장형성자로서의 개발국가로서의(이연호 외, 2002) 모습은 민주화 및 1997년 외환위기 이후 상당히 해체가 되었다. 외환위기 이후 상당부분 규제완화로 돌아서면서, 신자유주의 패러다임 하 최소국가의 모습으로 시장 내 경쟁 규칙을 만들고 이를 심판하는 역할에 머물러야 하는 모습을 보여줬다고 할 수 있다(이연호 외, 2002). 반면에 가족경영과 정부의 특별한 정책과 혜택 하에 성장했던 기업 역시 경제위기 이후 구조조정 정책과 함께 일시적 변화의 모습을 보였다. 하지만, 금융의 탈규제화와 자유주의 경제정책이 선호되면서 기업이 개발주의 시기부터 가지고 왔던 배태된 속성들은 오히려 유지 및 강화되는 방향으로 나타났다.

이렇듯 개발주의체제로부터 내려오던 속성은 신자유주의적 행정수단과 함께 결합되면서 개발자우주의의 모습을 나타내게 된다(Koo 2010, 장경섭 2011). 개발자우주의체제 하 경제정책의 모습은 주로 민영화, 감세, 기업규제의 완화, 노동시장의 유연화 등의 신자유주의적 정책을 펼치면서도, 기업의 요구를 먼저 찾아서 해결해주려는 과거 유산적인 모습도 함께 갖고 있다. 즉 재벌규제를 포함한 자유시장적이며 규제국가적 모습을 보이면서도 발전국가의 전략을 선택적으로 채택하는 부조화된 모습을 갖고 있고(양재진 2005), 개발주의체제 하 형성된 가족중심경영의 기업체제가 ‘자유시장’ 기조 하에서 더욱 강화되면서 다양한 문제들을 파생하고 있는 것도 또 다른 개발자우주의체제의 모습이다. 이렇게 상호결합된 양상은 기존의 국가주도의 개발국가론이나 시장주도론의 이분법적 논의로 해석할 수 있는 현상이 아니라는 점에서(김인영 2008), 본 연구에서는 개발자우주의 체제 하에서 국가와 기업의 대응과 그것이 만나 촉발·가속화된 한진해운 사태에 대해 분석하고자 한다.

4) <http://www.newsquare.kr/issues/1030/stories/4184> (2017년 4월 14일 접속)

Ⅲ. 한진해운 사태 사례 분석

본 장에서는 한진해운의 대략적인 역사와 위기가 촉발된 시기부터 현 사태에 이르기까지의 개요를 보고자 한다. 해운업을 운영하기 위해서는 주요 기간노선의 구축에 1.5조원 내외의 투자비용과 장기간의 사업경험이 필요하며, 이와 함께 항만시설, 내륙물류, 영업네트워크 등 유무형자산의 확보 및 유지가 필요하다(곽노경 2016:1-2). 이처럼 기간산업으로서 위상과 중요성을 가지고 있는 한진해운의 구조조정 사례를 분석하는 것은 정책적 함의가 크다. 이러한 위상에도 불구하고 왜 파산의 길로 접어들게 되었는지를 밝히고자 한다. 개발자우주의 내재된 모순을 분석하는 틀로서 먼저 대기업의 가족경영으로 대표되는 개발주의 정책의 유산과 이를 방만한 정책당국의 문제, 편법을 이용한 기업의 이익사유화와 피해사회화 행위, 마지막으로 이러한 기업의 무책임한 관행을 적절하게 규제하지 못한 정부 당국의 정책 부재를 살펴보고자 한다.

1. 한진해운 사태 개요

원자재를 수입하고 그 제조업 제품을 수출하는 수출입물동량이 많은 우리나라로서는 해운업이 기간산업이라고 볼 수 있다. 특히 한진해운의 경우는 오랜 시간 쌓아온 인프라와 경쟁력 있는 미추항로 등을 갖고 있다는 점에서 그 중요성이 높다. 이러한 기간산업의 위상을 갖고 있는 한진해운의 역사를 개괄하면 다음 <표 1>과 같다. 1977년 조중훈 한진그룹 창업주가 한진해운을 설립하면서 그 역사가 시작되었다. 한진해운은 북미 서부항로를 개설하고, 대한상선을 합병하면서 1992년 국적 선사 최초로 매출 1조원을 돌파하였다. 1997년에는 세계 7위 해운사로 도약하게 되었다. 그러나 2003년에 한진해운 회장에 취임하여 한진해운을 이끌었던 조수호 전회장이 2006년 사망함에 따라, 조 전회장의 아내였던 최은영 전회장이 후계자로 취임하였다. 그러나 2006년부터 2014년 4월까지 한진해운 회장을 역임한 최 전회장은 시세보다 비싼 용선료(일종의 선박 임대료) 계약으로 한진해운의 부실을 야기하는 시초를 마련하였다.

최 전회장이 한진해운을 맡은 후부터 급격하게 사세가 기울었는데, 이는 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 해운업 상황이 크게 악화된 상황에서도 위기에 대응할 경영능력을 발휘할 수 없었기 때문이다. 최 전회장이 한진해운을 경영하는 동안 한진해운의 부채비율은 <그림 2>과 같이 2008년 글로벌 금융위기 때 156%였던 것이 5년 만에 9배나 급증하여 2013년에는 1445%의 부채비율을 기록하고, 수천억

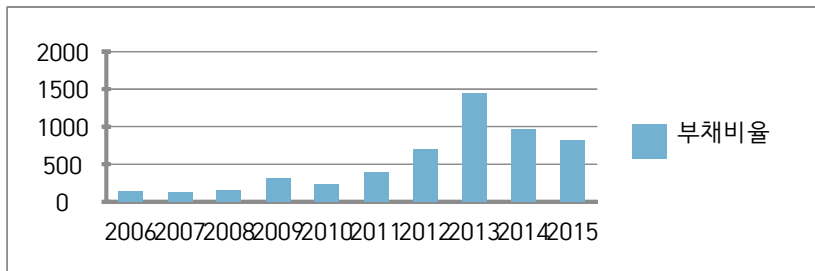
원의 영업 손실을 기록하였다.⁵⁾ 이처럼 2013년 말 한진해운의 잠정적인 부채비율이 급상승하게 되자 최 전회장은 결국 2014년 시속인 조양호 한진그룹 회장에게 한진해운 경영권을 넘기게 되었다. 즉 한진해운의 급격한 몰락은 글로벌 금융위기 이후 세계 해운 물동량의 감소되고 있는 상황에서, 오히려 선복량(선복의 적재능력)을 늘리면서 수요와 공급이 불일치되는 공급과잉상태로 인해 촉발되었다. 이에 2016년 5월 자율협약기간이 시작되면서 한진해운의 역사는 법정관리의 길로 접어들게 되었으며, 2017년 2월 17일 최종 파산신고를 하게 된다.

〈표 1〉 한진해운 40년 역사 연혁

시기	사건 요약
1977년	한진해운 설립
1997년	세계 7위 해운사로 도약
2003년	창업주 3남 조수호 회장 체제 출범
2006년	조수호 회장 별세, 아내 최은영 회장 경영권 인수
2011년~2014년	해운불황, 고가 용선료 납부 등으로 유동성 악화
2014년	경영난으로 최은영 회장 경영권 포기. 조양호 회장 인수
2016년 5월	채권단 조건부 자율협약 시작 (총 4개월)
2016년 8월 30일	채권단, 한진 측 제시안 만장일치로 불수용 결정 & 신규자금 지원 중단 결정
2016년 8월 31일	한진해운, 회생절차 신청
2016년 9월 1일	법원, 법정관리 개시
2016년 12월 13일	회계법인 청산가치
2017년 2월 17일	법원, 파산신고

출처: 한진해운, 재구성

〈그림 2〉 한진해운 부채비율 추이



출처: 금융감독원 전자공시 재구성

5) <http://news1.kr/articles/?2914800> (2017년 4월 13일 접속)

2. ‘개발’의 유산과 자유주의 정책: 대기업의 족벌경영과 정책당국의 방임

한진해운 사태를 가증시킨 문제 중 하나는 족벌경영이라고 볼 수 있다. 한국 경제의 발전 역사 경로에서 재벌의 형성과 경제발전은 불가분 관계에 있는데, 한국사회에서 권력으로서의 자본이 역사적 운동의 결과물로 창출된 것이 바로 대기업의 재벌 체제이기 때문이다(Park, 2013). 즉 개발주의 체제의 강한 국가 하에서는 정치적·산업적 지도력을 중심으로 단기간에 급속한 경제성장을 이룩하기 위해 재벌 친화적 정책이 주를 이루게 되었다(이병천, 2003). 특히 한국 재벌의 가장 큰 취약점은 가족기업이라는 점이고, 더 큰 취약점은 이러한 경영권이 혈족에게 대물림된다는 것이다(최정표 1997). 문제는 개발주의 체제모형에서의 주요 특징인 재벌 친화적 정책과 대기업의 족벌경영과 같은 바람직하지 못한 경영행태가 유산으로서 나타남에도 불구하고, 자유주의 시장경제를 주창된 이후에도 자유 시장을 방해하는 족벌경영이 묵인되고 방임되었다는 것이다.

한진해운 사태는 이러한 족벌경영의 관행이 만연하게 나타난 대표적인 일례라고 할 수 있다. 이렇게 세습경영 제도 하에서는 경쟁을 통해 검증된 우수한 최고 경영자가 기회를 얻는 구조가 나타나기 어렵다(최정표 1997). 최대 이익창출 회수만을 목적으로 하는 재벌 일가와 그룹 전체 자의적인 권력이 행사·지배되고 있는 결과로 이어졌고(장진호 2014), 이는 한진해운 사태에서도 전혀 예외가 아니었다. 대기업의 일가라는 점만으로 해운업과 관련된 지식이 부재한 최은영 전회장이 책임을 맡은 이후 다양한 문제를 노출되었지만, 이러한 문제에 대한 정부의 개입은 부족하였다.

2006년부터 가족경영의 유산으로 한진해운의 후계자로 취임한 최 전 회장은 2008년 글로벌 금융위기 때 경영현실을 직시하였어야 했음에도 위기에 대처할 경영능력이 부재하였다. 이에 전술하였듯이 2013년에 5년 만에 9배나 상승한 1445%의 부채비율을 기록하게 되었다(조선·해운산업 구조조정 연석청문회, 2016년 9월 9일). 글로벌 금융위기의 영향으로 전 세계적으로 해운의 물동량이 감소하고 있는 상황이었음에도, 선복량을 늘리는 과잉투자와 시세보다 비싼 용선료 계약으로 인해 한진해운은 몰락의 길에 접어들게 되었다. 결과론적으로 수요와 공급의 불균형에 따른 해운시장의 불황의 상황에서(농림축산식품해양수산위원회, 2016년 10월 14일), 이러한 피해를 최소화하고 올바른 경영전망을 위해서는 전문 경영인의 능력과 해운업에 대한 전문지식이 필요했었다.

물론 가족경영을 하는 모든 기업이 동일한 문제를 경험하는 것은 아니다. 하지만,

많은 경우 경영수업을 받거나 경영의 시스템을 구축하여 가족경영으로 인한 리스크를 줄이려는 노력을 한다. 반면에, 해운업에 대한 전문적인 지식이 부재하다는 것은 최은영 전 회장 본인 스스로도 인정한 바 있다. 제대로 된 경영수업도 받지 않은 채 회사를 경영한 최 전 회장은 ‘가정주부로 집에만 있다 나와서 전문성이 부족하였다’고 인정하였다(조선·해운산업 구조조정 연석청문회, 2016년 9월 9일). 또한 최 전 회장은 재벌가가 회사경영을 도맡는 것에 대해 ‘소유와 경영을 분리해 경영은 전문 경영인으로 하여금 선진 경영을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다’고 답하는 것을 통해 알 수 있듯이 전문성이 부족한 재벌일가에서 경영을 지속하는 족벌경영의 문제성을 스스로도 인지하였다.⁶⁾ 이러한 개발자주의의 체제 하 족벌경영 유산은 비단 한진해운의 문제로 그치지 않는다. 부실경영으로 구조조정의 절차에 놓인 현대상선 역시도 2003년 정몽헌 전 현대회장의 사망으로 그의 부인인 현정은 회장이 경영을 맡게 되었다. 그러나 금융위기의 여파로 2011년부터 적자가 더욱 심해졌고 이에 현대증권 등 계열사를 정리하여 재무상의 위기를 타개해야 한다는 주문에도 불구하고 적재적소의 시간을 확보하지 못하여 결국 구조조정의 대상이 되었다.⁷⁾

이러한 족벌경영으로 대표되는 기업의 비합리적인 행태를 방임한 정부대응 역시도 한진해운 사태를 가중시킨 근본 원인으로 작용하였다. 이에 대해 유일호 경제부총리 겸 기획재정부 장관은 재벌의 족벌경영을 개선해야 할 필요성에 대해 강조하였다(조선·해운산업 구조조정 연석청문회, 2016년 9월 9일). 그러나 문제가 발발한 후 그 심각성이 발현되고 나서야 족벌경영으로 대표되는 부실경영과 기업의 경영권 세습의 문제를 인식하였다. 또한, 어떠한 방식으로 어느 시점에 개입할 것인지에 대해서도 명확하지 않았다. 이처럼 한진해운 사태는 단순히 기업의 소유지분을 세습하는 것이 아니라, 최고 경영권까지 세습하면서 전문경영인 제도의 도입을 어렵게 하는 전근대적 개발주의의 유산으로 나타난 것이다.

3. 이익의 사유화, 피해의 사회화

한진해운 사태는 개발주의의 국가 하에서 이어져 온 유산인 족벌경영과 더불어, 재벌의 독점적 지위와 문어발식 확장, 그리고 친족 일감 몰아주기로 이어진 부정적인 관행으로 인해 그 문제가 가중되었다. 즉 개발주의의 때부터 이어진 재벌의 독점적 지위는

6) http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201609111830001&code=920100 (2017년 4월 9일 접속)

7) <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3279276&ref=A> (2017년 11월 14일 접속)

개발자유주의 체제 하에서 그들이 보다 큰 이익을 확보할 수 있도록 보장해주었고, 재벌의 문어발식 확장과 일감 몰아주기 등의 이익극대화 행위는 이를 방임하는 정부 대응이 복합적으로 나타난 결과물이다. 이러한 개발주의적 유산을 해소하기 위해 1980년대에 신자유주의적 경제전환이 이뤄지고, 구체적으로는 공정거래법(독점규제 및 공정거래에 관한 법률)을 제정하였으나, 오히려 역설적으로 신자유주의 속성과 개발주의 국가적 속성이 결합하면서(장진호 2014) 자유주의라는 미명 아래에서 이러한 부정적인 관행이 더욱 만연해진 결과로 이어졌다. 이는 공정거래법을 통해 재벌규제를 실시하려 하였으나, 실제 규제대상으로 지정된 재벌들의 경제적 비중을 분석한 결과 <그림 1>과 같이 이들에 의한 경제력 집중이 완화되었다는 증거를 찾기 어렵다.

이러한 연유는 공정거래법은 표면상으로는 독점을 반대하였으나 결과적으로는 시장집중을 강화하고 탈규제를 지향하는 정책들이 핵심적으로 내포되어 있었기 때문이다(장진호 2014). 또한, 재벌들에게 조세감면법 제정과 같은 금융특혜를 제공하여 경제력 집중에 기여하기도 하였기 때문이다. 요컨대 대기업은 조세감면, 보조금 지원, 저금리 용자 등으로 혜택을 보고 반사이익으로 중소기업의 불이익과 국민들의 비용부담이라는 비용의 사회화 측면이 존재한다는 점에서 ‘이익의 사유화와 비용의 사회화’는 우리나라 대기업의 특성을 요약적으로 보여주는 표현이다(김태일 2017). 이러한 이익의 사유화와 비용의 사회화의 측면은 개발연대 시기 대기업의 왕성한 투자를 가능하게 한 원천이었고, 이는 한진해운 사태에서도 개발주의 시기의 유산과 자유주의의 특성이 결합된 귀결로 작용하였다.

한진해운 사태에서는 최 전 회장으로 대표되는 경영진의 퇴직금 확보 및 알짜배기 계열사를 통한 이익의 사유화 행위가 드러났다. 퇴직금과 관련하여서는 최 전회장 뿐 아니라, 조양호 회장 역시도 대한항공에서 2016년 말 퇴사하면서 42년간 근무하였던 퇴직금으로 548억 원을 사유화하였으며(농림축산식품해양수산위원회 국정감사, 2016년 10월 14일), 이에 대해 회사 경영이 위기에 처한 상황에서 너무 과도한 퇴직금이라는 비판의 여지가 존재한다. 특히 당시 한진해운 사태로 인한 사회적 파장과 경제적 손실을 생각해보면, 이러한 비판은 매우 타당하다. 피해의 사회화 결과의 일부 모습은 다음과 같다. 먼저 한진해운의 파산으로 거래대금을 받지 못한 협력업체의 피해액은 400억 원에 다다르며, 한진해운의 법정관리 직후, 부산해양수산청이 파악한 협력업체들의 미수금은 467억 원에 다다랐다는 점이다. 또한 이번 파산으로 인해 직장을 잃게 될 한진해운 직원은 현재 3900여 명으로 추정되고, 미수금도 해결하지 못한 상황에서 직원들의 퇴직금 정산 등의 문제도 제대로 이뤄지지 못하고 있는 실정이다.⁸⁾ 이처럼 이익을 사유화하였던 한진해운 경영진의 대응과 상반되게, 피해는 고스

란히 사회화되고 있었다. 이는 개발주의적 부정적인 관행을 해결하지 않고 방임하는 신자유주의적 대응 및 금융논리의 구조조정이 한진해운 사태를 더욱 가중시킨 것이라고 볼 수 있다.

퇴직금을 통한 사익추구와 더불어서, 한진해운 경영진 측 특히 최은영 전 회장은 주식매각 혐의와 우량계열사를 통해 사익 극대화를 추구하기도 하였다. 경제개혁연대에 따르면 최 전 회장은 한진해운을 분리하는 과정에서 우량계열사의 자산만을 지배하여 독립했을 뿐 아니라, 내부의 미공개정보를 이용하여 주식을 사전에 매각하면서 본인의 피해를 최소화하였다(조선·해운산업 구조조정 연석전문회, 2016년 9월 9일). 이는 최 전회장과 두 딸은 2016년 4월 6일부터 20일 한진해운 주식매각에서 미공개 정보 이용 혐의가 제기되고 있다는 점에서 심각성이 높다. 당시 최 전회장은 약 37만 주, 두 딸은 각각 19만 7천 주를 매각하였고, 이는 보유하고 있던 한진해운 주식의 전량인 31억 원 어치로 약 10억 원 가량의 손실을 회피한 것이다.⁹⁾ 이처럼 최 전회장과 두 딸은 2016년 4월 22일 한진해운의 채권단 공동관리, 자율협약신청결정 직전에 채권단 관리절차 계획을 미리 인지하고 주가가 하락하기 전, 보유 중이던 주식을 전량 매도한 것이라는 의혹을 피할 수 없다(이수정, 2016). 그러나 현 자본시장법에 따르면 내부자가 미공개정보를 이용하여 이득을 취하거나 손실을 회피하는 것은 불법임에도 불구하고(정무위원회 국정감사, 2016년 10월 6일), 최 전회장의 도덕적 해이로 인해 한진해운을 신뢰하고 거래하였던 많은 주주와 투자자들에게 손실을 공유하게 되는 결과를 초래하였다.

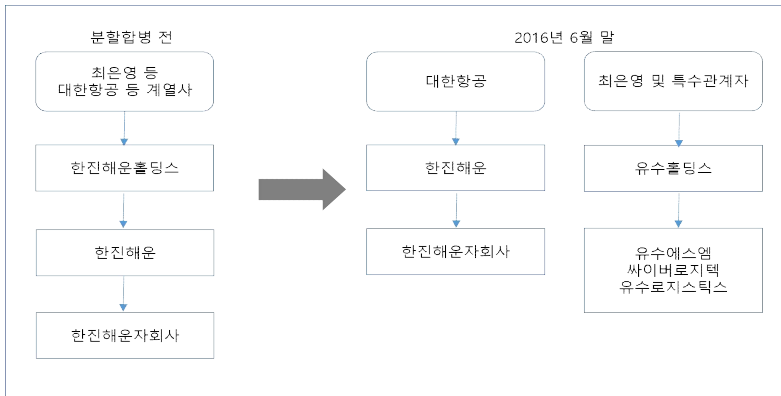
주식 매도뿐만 아니라, 최 전 회장은 '일감 몰아주기'를 통해 한진해운이 몰락하는 와중에서도 자신의 이익을 최대로 추구하였다. 한진해운홀딩스의 분할합병 전까지만 하더라도 유수에스엠과 유수로지스틱스는 한진해운의 100% 자회사였다. 그러나 최 전 회장은 2014년 3월 10일에 한진해운의 소속이었던 한진해운홀딩스의 지분을 매각한 후 계열분리를 하고, 최 전회장의 소속인 유수홀딩스를 통해 지배하는 구조를 만들었다. 즉, 조양호 회장에게 한진해운 경영권을 넘기는 대신에 최 전회장은 <그림 3>에서 참고하듯, 한진해운홀딩스와 알짜 계열사인 싸이버로지텍(물류 정보기술 및 해운 정보시스템 운영), 유수에스엠(선박 및 선원 관리·교육업체), 화물운송 중개사업과 관련한 유수로지스틱스(구 에이치제이엘케이) 등을 편입하였다(정무위원회 국정감사, 2016년 10월 4일). 즉, 2014년 4월 한진해운홀딩스를 분할합병하고 싸이버로지텍, 유수에스엠, 유수로지스틱스 등 알짜배기 계열사를 존속법인으로 둔 최 전 회장은 한

8) <http://www.news2day.co.kr/mobile/?mode=view&no=87754> (2017년 4월 10일 접속)

9) <http://news.join.com/article/20093214> (2017년 4월 14일 접속)

진해운홀딩스의 사명을 우수홀딩스로 바꾸고(이수정, 2016), 유통·외식 사업을 본격적으로 시작하였다.

〈그림 3〉 한진해운 등 분할합병 전후 지배구조 도식화



출처: 이수정, 2016:5 재구성

문제는 한진해운이 항해할 때 선박의 사용품 공급을 전담하는 우수홀딩스와, 선박·터미널 운영시스템을 개발 관리하는 IT업체 사이버로지텍 두 업체 모두 주로 한진그룹으로부터 일감을 받아 대부분의 매출을 한진해운과의 거래를 통해 올리는 회사라는 것이다. 특히 일감의 상당부분을 한진해운으로부터 받아 사이버로지텍의 영업이익률은 44.5%에 이르면서 급성장하였고,¹⁰⁾ 우수홀딩스는 한진해운이 3년 째 수천억 원 규모의 적자를 내며 부실이 깊어질 때인 2013년에 한진해운과의 거래를 통해 1,000억 원대의 매출을 올렸다(정무위원회 국정감사, 2016년 10월 4일). 이러한 행태가 단순히 도의적 책임을 넘어서 법적 책임이 있는 이유는 2016년 9월 9일 조선·해운산업 구조조정 연석청문회에서 심상정 의원이 추궁했던 것처럼 법적 제재를 피하기 위한 위법적 행위였기 때문이다. 구체적으로 2015년 5월에 최 전 회장은 우수홀딩스에 있는 한진해운 지분을 3% 아래로 낮추어 한진그룹으로부터 완전히 분리하였다. 최 전 회장이 이러한 선택을 한 것은 공정거래위원회가 우수홀딩스 매출의 약 40%를 한진그룹에서 얻고 있다는 점에서 이를 한진그룹 소속으로 간주하고 규제대상으로 지정하였기에 이러한 ‘일감 몰아주기’ 제재로부터 피하기 위해서였다.¹¹⁾ 즉 최

10) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/09/07/2016090700570.html (2017년 4월 10일 접속)

전 회장은 과징금 등 처벌을 받을 상황에 놓이자, 한진그룹과 남이 되기 위해 친족분리에 결정한 것이다. 친족분리란, 기업 대표끼리 친인척이지만 소유 기업을 독립적인 별개 법인으로 떼어내는 것을 말한다. 요컨대 유수홀딩스는 친족 분리의 수법을 통해 매출에서 여전히 한진그룹 계열사가 차지하는 비중은 20%에 달하였음에도 불구하고, 겉으론 계열사가 아닌 독립기업으로 보이게끔 하여 일감 몰아주기의 규제로부터 피할 수 있었다(정무위원회 국정감사, 2016년 10월 6일). 즉, ‘일감 몰아주기’와 ‘친족분리’의 행태를 통해 최 전 회장은 한진해운의 경영권에서 물러나면서도 한진해운으로부터 거액의 이익과 배당을 챙길 수 있었다.

그렇다면 한진해운의 회생에 집중되어야 할 자본들이 경영진의 사익추구에 활용되었던 원인은 무엇일까? 이에 대해 본 연구에서는 개발자주의의 방임적 측면과 적절한 규제메커니즘이 작동하지 못한 것도 주요 원인이라고 분석한다. 개발자주의의 방임적 모습은 먼저 계열분리 공시에 대한 규제메커니즘이 작동하지 않은 것에서 발견할 수 있다. 특히 2016년 9월 9일 조선·해운산업 구조조정 청문회에서 심상정의원은 ‘계열분리를 공시하지 않은 것은 자본시장법 위반’이라고 지적하였으며, 특히 정책 당국 중 ‘산업은행이 이를 몰랐다면 직무유기이고, 알고도 묵인했다면 배임이다.’ 이라고 강력하게 비판하였다. 결과적으로 볼 때 산업은행은 이를 묵인한 측면이 있는데, 계열을 분리하는 것이 한진해운의 유동성 확충과 경영정상화에 도움이 된다고 오판하여 이익을 제기하지 않았기 때문이다. 그러나 오히려 실상은 정반대 나타났다. 경영정상화를 이루지 못하고 오히려 한진해운의 주가는 그 시점에서 10분의 1로 토막이 났고, 반면에 유수홀딩스의 주가는 1년 만에 350%정도 상승한 결과를 낳았다(2016년 10월 4일 정무위원회 국정감사). 계열분리 공시가 부재한 것에 대해 당연히 수출입은행과 산업은행은 반대를 하여야 마땅했으며, 계열분리를 하기에 앞서 한진해운에 만연하게 퍼진 부정적인 관행과 경제적 빛을 제거하는 노력을 기울여야 했다. 계열분리 공시가 되었다면, 한진해운 채권자들과 주주들은 한진해운 알짜배기가 빠져나가 한진해운의 부실이 더 확장될 것이라는 것을 예측하고 피해를 최소화할 수 있었을 것이다. 그러나 계열분리의 공시에 대한 정보를 제공하지 못하였고 이는 한진해운 사태의 피해를 더욱 증폭시키게 되었다(정무위원회 국정감사, 2016년 10월 14일). 즉, 계열분리 공시를 하지 않은 정부의 방임이 곧 기업의 부정적인 관행을 더욱 키우게 되었고, 천문학적인 국민의 혈세가 한진해운의 정상화를 위해 투입되지 못하여 손해는 고스란히 사회화되었다.

이렇게 한진그룹 총수 일가에 대한 도덕적 해이의 문제와 이를 방임한 정부의 행태에 대한 비난이 잇따르자 임종룡 금융위원장은 법규 위반과 도덕적 해이에 대해 철저히 추궁하겠다고 강조하였다. 하지만 이번 한진해운의 사태에서 천문학적 손실을 미리 예방하지 못하고 사후에 처리하는 것은 한진해운의 심각성을 가중하였고 정책당국의 책무성을 보여주지 못한 일례이다. 그럼에도 불구하고 이러한 법규 위반을 통한 기업의 이익사유화·피해사회화 태도가 해결되어야 하는 이유는, 한진해운 사태가 비단 한진해운의 몰락으로만 종결되지 않고 다른 기업의 문제로도 확장될 수 있기 때문이다. 한진해운 사태에서처럼 ‘친족 분리’ 수법을 통해 이윤을 추구하는 재벌 친인척은 증가하고 있는데, 2010년 이후 대기업 집단에서 독립한 친족분리기업이 100개에 육박하는 것으로 확인되었다.¹²⁾ 이러한 모습의 큰 문제점은 우리나라 재벌들은 전술하였듯이 족벌경영과 함께 기업을 세습하는 과정에서 이러한 일감몰아주기 등을 통한 이윤 집중화 행태가 나타나기 때문이다. 그리고 이를 눈감아주고 있는 개발자우주의 체제하의 정부의 방임이 이러한 추세를 가속화하고 있다.¹³⁾ 특히 친족 분리 행위는 공정위의 일감몰아주기 제재를 피해가는 수단으로 악용되고 있고, 대부분 중소·중견기업들이 활동하는 영역에서 경쟁 없이 지대와 유사한 독점적 수입을 누림으로써 신생 기업의 진입을 막고 있기 때문이다.¹⁴⁾ 또한 이번 한진해운 사태와 같이 규제를 피하기 위해 편법을 사용한 기업의 행위를 해결하지 않는다면, 앞으로 구조조정이 필요한 ‘좀비 한계기업’들에게 바람직하지 않은 선택으로 자리잡을 수 있다는 문제점이 있다.

앞서 살펴본 것처럼 기업이익의 사유화 행위와 이를 사전에 예방·해결할 정부의 규제가 부족한 결과, 그 피해는 고스란히 사회적으로 돌아가게 되었다. 이렇게 자기이익을 챙기는 기업의 행위와 이를 방임하는 정부의 모습은 곧 책임을 서로 핑퐁하는 (ping-pong) 행태와 관련 있다. 따라서 다음 장에서는 기업의 부정적인 관행을 방임하고 이것이 곧 책임의 회피로 이어지는 개발자우주의적 행태와 기업의 고위험의 투자부담을 국가에게 떠넘기는 책임회피적인 성향을 살펴보겠다.

4. 국가와 기업의 상호 책임회피

과거 개발주의 하에서 재벌들은 합리적인 정책적 판단에 기반하여 신중한 투자를

12) <http://doublechae.kr/press/5024> (2017년 4월 9일 접속)

13) http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/07/19/2016071901316.html (2017년 4월 9일 접속)

14) <http://doublechae.kr/press/5024> (2017년 4월 9일 접속)

진행하기보다는 고부채·고투자로 대표되는 무책임한 모습을 갖는 경향이 높았다. 이는 기업이 무리하게 규모를 확대하고 투자를 진행하더라도, 개발주의 하에서 대기업은 실패해서는 안 되는 ‘대마불사의 원칙’ 하에서 상당기간 정부가 나서서 그 위험을 대신하는 선택을 하였기 때문이다(장진호, 2014). 또한 정부와 정책당국은 금융을 압박하여 대기업을 밀어주는 것, 친재벌적이고 대기업 친화적인 경제정책이 한국 경제를 긍정적으로 추동할 것이라고 믿는 경향이 있었다(김태일, 2017). 이러한 기업의 무책임성은 한진해운 사태에서도 찾아볼 수 있다. 개발자주의 하에서 견제를 받지 않는 재벌의 무책임성과 도를 넘은 정부의 감독부재·책임회피의 사례가 한진해운 사태라고 할 수 있다.

한진해운 사태를 둘러싸고 한진해운 경영진 측과 정부는 서로에게 책임을 떠넘기면서 책임으로부터 벗어나려는 모습을 찾아볼 수 있다. 최 전 회장은 청문회에서 한진해운 사태에 대해 도덕적 책임을 통감한다고 하였으나, 법적·실질적 책임에 대해서는 언급하지 않은 것도 책임회피의 연장선에서 해석할 수 있다(2016년 9월 9일 조선·해운산업 구조조정 연석청문회). 최 전 회장이 재임기간 동안 시세보다 비싸게 용선료를 계약한 결과 한진해운의 부채비율이 9배나 상승하고 이것이 한진해운의 부실에 직접적인 영향을 미치는 등의 고부채·고투자 행위가 있었음에도, 책임을 지기는커녕 오히려 주식매각 등의 전술하였던 편법을 통해 손해와 책임에서 자유롭고자 하는 모습을 보였다. 최 전 회장의 책임회피적인 모습에 대해 지속적으로 비난이 잇따르고 책임에 대한 요구가 지속되자, 최 전 회장은 마지못해 100억 원의 사재출현을 약속하였고, 조양호 회장은 500억 원의 사재출현을 약속하였다(농림축산식품해양수산위원회 국정감사, 2016년 10월 14일). 그러나 심상정 의원은 국정감사에서 한진해운 경영진 측이 경미한 비율의 사재출현을 약속하고 이것으로 책임을 다하였다는 듯한 방식은 주주로서의 책임과 직무를 유기한 것이기 때문에 엄정하게 책임을 묻고 회수를 해야 하는 부분이라고 지적하였다. 이와 더불어 박용진 의원 역시도 최은영 전 회장의 책임이 필요하며, 정부 당국도 경영기간에 최 회장이 사적이익을 편취한 부분을 철저히 밝혀서 법적 책임을 물어야 한다고 강조하였다.¹⁵⁾

그러나 한진해운 사태에서 책임회피적인 모습은 단순히 경영진에서만 나타난 것이 아니라, 정책당국의 모습에서도 발견할 수 있다. 정책당국은 경영진의 책임회피적인 모습을 엄중하게 밝혀야 하는 역할임에도 불구하고 책임회피와 관리·감독의 부재로 문제를 방관하였다는 점에서 사태를 해결하기보다는 그 심각성을 더욱 가중시켰다.

15) <http://www.sisafocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=150737> (2017년 3월 31일 접속)

정책당국의 능력부족과 책임회피는 마치 동전의 양면처럼 연결되어 있다는 점에서, 기간산업의 위기에 대해 정부가 적시에 본인의 업무를 다하지 못한 것은 한진해운 사태의 심각성을 촉발하였다. 물론 한진해운 사태의 1차적 책임은 전술하였듯이 경영진의 도덕적 해이에서 비롯되었다고 할 수 있다. 그러나 금융당국과 정부가 산업 전반에 대한 대비책을 마련하고 전체적인 관리감독을 책임졌어야 함에도 불구하고, 기간산업인 해운업에 대해 면밀한 이해가 부족하였기 때문에 그 피해가 더욱 증폭되었다.

특히 금융당국은 해운업의 특수성을 이해하고 구조조정을 진행하기보다는, 개발자 유주의 체제 하에서 일차원적인 시장논리에 입각하여 추가적인 자금 지원은 불가하다는 ‘신 지구 후 지원’ 원칙을 제 1 원칙으로 내세웠다. 정책당국이 발표한 ‘2016년 기업구조조정 추진실적 및 향후 계획 보고서’에 따르면 ‘해운업의 구조적 불황이 장기화되고 있는 현 상황에서 원칙 없는 지원은 도덕적 해이와 밀 빠진 독에 물 붓기를 초래한다고 보아, 금융논리라는 분명한 원칙을 갖고 구조조정을 추진할 것’이라고 입장을 밝혔다. 이러한 단편적인 구조조정 원칙에 대해 국민의당 채이배 의원은 사건에 대한 진단과 처방이 서로 맞지 않았다는 점을 강도 높게 비판하였다(정무위원회 국정감사, 2016년 10월 6일). 즉, 금융위원회는 구조조정 추진현황에서 한진해운의 사태가 ‘세계 해운업의 구조적인 어려움’이라고 산업적인 측면에서 문제를 진단하였지만, 그에 대한 처방으로는 ‘단기 유동성 해소에 주력한다’는 금융논리적 입장을 표명함으로써 현 문제를 더욱 심각하게 만들었다고 할 수 있다. 실제로 정부는 2015년 말 해운에 대한 구조조정 원칙을 ‘개별회사의 유동성 문제는 원칙적으로 자체적인 노력으로 해소’하는 것으로 정하고 이를 기업에 요구했다(금융위원회, 산업별 구조조정 추진현황과 향후계획). 결국 한진해운 구조조정에 접근하는 정책당국의 모습은 지원수단을 갖고 있는 국책은행이 자신이 떠안아야 할 리스크를 최소화하기 위해 유동성과 시장논리에 입각한 구조조정 방안을 채택한 것이며, 이러한 국책은행의 리스크 관리 방안에 대해 정책금융기관으로서 민간기업 지원이라는 본연의 기능에 충실하지 못했다고 볼 수 있다(정무위원회 국정감사, 2016년 10월 18일). 즉 국책은행이 산업 정책적 측면에서 기간산업의 경영정상화 논의를 이끈 것이 아니라 구조조정의 대원칙으로 공격자금 투입의 최소화에 치중하였다는 점에서, 부담을 최소화하고 리스크를 기업들에게 전가하는 책임회피적인 요소가 분명히 존재한다.

문제는 금융당국의 유동성 확보 및 지구노력에 대한 강도 높은 요구로 인해, 오히려 중장기적인 경쟁력을 잃게 된 점이다. 글로벌 금융위기 이후 2013년 해운사의 수익으로 직결되는 운임의 하락세가 계속 되자 금융당국은 개별회사가 유동성 문제를 자체적인 노력으로 해소하는 것을 원칙으로 삼았다. 이에 수익성 악화에 빠진 한진해

운과 현대상선은 2013년 말부터 자구안을 발표하고 유동성을 확보하고자 하였다. 이 과정에서 두 국적사 모두 이익창출에 큰 영향을 미치는 전용선 사업부, 터미널 매각 등 중요한 인프라를 매각하였다(산업통상자원위원회, 2016년 10월 14일). 이러한 절차로 2016년 5월 해운업계에 따르면, 2013년부터 추진해온 자구계획을 통해 한진해운은 2조 140억 원(현대상선 약 3조 1830억 원)을 확보하였다. 그러나 이러한 고강도의 유동성 확보는 오히려 장기적으로는 회생이 불가능 기로에 놓이게 되는 시초가 되었다. 고강도의 자구안 마련을 위한 알짜사업 중심의 매각은 향후 두 국적사의 경쟁력마저 잃게 되는 결과를 낳았기 때문이다(농림축산식품·해양수산위원회 국정감사, 2016년 10월 14일). 특히 2015년 12월 금융위원회는 선박신조지원프로그램의 조건으로 부채비율을 400%이하로 유지하도록 조건화하였다(금융위원회, 산업별 구조조정 추진현황과 향후계획). 그러나 그 당시 한진해운과 현대상선의 부채비율은 이를 상회하는 수준이었다. 이에 선주협회 측은 용선료를 미리 계약하는 선사 특성상 부채비율이 400%라는 것은 위기 상황을 뜻하는 것이 아니므로, 단순히 정부의 지원방향을 해운사의 재무제표 개선에 급급할 것이 아니라, 해당 산업에 대한 이해가 선행되어야 한다고 지적하였다.¹⁶⁾ 즉 한진해운이 맞닥뜨린 위기는 전 세계적으로 수요의 감소로 인한 해운업의 불황으로 나타났기 때문에, 해운사의 자구노력만으로는 극복하기 어려웠음을 알 수 있다. 대신에 부실에 대한 근본적인 원인을 분석하고 종합적인 규모의 경제를 누릴 수 있는 장기적인 대책이 필요한 시점이었다.¹⁷⁾

이와 더불어 해운업관계자들은 해운업에 대한 이해에 기반하여 구조조정을 진행해야 할 임종룡 금융위원장에 대해 그가 해운업계의 특성을 무시하고 있다고 비판하였다. 임종룡 금융위원장은 한진해운이 기업회생절차(법정관리) 직전까지 화물을 실은 점이 기업의 부도덕을 보여준다고 지적하였다(정무위원회 국정감사, 2016년 10월 18일). 그러나 이는 해운업 관계자들에 따르면, 해운업의 특성상 선박운송은 최대 한 달 이상 이뤄지기 때문에 불가피한 것이라고 보았다.¹⁸⁾ 이렇듯 정부 측에서는 기간산업에 대한 면밀한 검토가 부재한 채 본연의 업무부족에 따른 책임을 무마하고자 기업에게 무한 책임을 요구하는 등 책임회피적인 모습으로 일관하고 있다.

16) <http://www.seoulfn.com/news/articleView.html?idxno=250018> (2017년 11월 15일 접속)

17) http://photo.edaily.co.kr/news/realtime/realtime_NewsRead.asp?newsid=03735926612649576 (2017년 11월 15일 접속)

18) <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2016091275901> (2017년 4월 3일 접속)

또한 한진해운과 현대상선의 구조조정을 접근함에 있어서도, 한진해운의 생존이 경제적으로 더 유리함에도 불구하고 이를 다각적인 측면에서 다루지 않았다는 점에서 정부가 그 관리감독의 의무를 다하지 못한 측면을 파악할 수 있다. 국책연구기관인 한국해양수산개발원(KMI)이 2010년~2014년, 총 5년간 항로별 물동량 자료를 분석하여 발간한 ‘국적선사 구조조정의 영향 및 대응방안 보고서’에 따르면 한진해운을 퇴출할 시 추가 운임비용이 4407억 원이 증가하여 수출 및 내수에 부담이 증가할 것이라는 전망¹⁹⁾이 있었고, 한진해운이 법정관리 후 청산될 경우 매출 소멸, 운임 상승 등으로 연간 17조원의 손실이 발생할 것으로 추산한 선주협회의 우려²⁰⁾에도 불구하고, 정부는 현대상선의 자구노력, 채무조정노력, 정상화 의지 등을 높게 평가한 반면, 한진해운의 경우에는 자구노력이 부족하다는 평가를 통해 법정관리로 돌입하였다. 이에 대해 김영석 해양수산부장관 역시도 실제 전체적 규모나 선복량, 영업망 등을 고려할 때 한진해운을 살리는 것이 더 유리하다는 것을 알았다고 인정하였다(농림축산식품해양수산위원회 국정감사, 2016년 10월 14일). 이러한 정책적 배경이 있었음에도 불구하고 현대상선이 아닌 한진해운이 구조조정에 들어서게 된 것에 대해 이동걸 산업은행회장은 정부위원회 국정감사에서 현대상선이 1조 2000억 원의 유동성을 확보하려는 노력을 하였고, 현대증권을 내놓겠다는 오너의 결단이 있었기 때문이라고 말하였다. 이를 통해 파악할 수 있는 것처럼, 한진해운 문제에 접근하는 정책당국의 1순위는 기간산업에 대한 충분한 이해와 전망이어야 함에도 불구하고, 유동성의 확보라는 금융논리에 사로잡혀 한진해운 사태의 파장을 더욱 심화시켰음을 알 수 있다.

또한 한진해운의 몰락과 위기와 둘러싼 대외적인 리스크를 분석하여야 할 정책당국이 글로벌 금융위기를 제대로 파악하지 못하였다는 점에서 정책당국이 해야 할 업무와 그 책임을 다하지 못하였다는 비판의 여지가 있다. 한진해운의 위기의 기운은 2000년대 글로벌 시장의 악화와 그에 대한 대비책이 부족하면서 나타나기 시작하였다. 이렇게 기업이 올바른 판단을 내리지 못하였을 때 이를 조정해줘야 할 정부의 역할은 부재한 채 자유주의라는 기치 아래에서 이것을 방임한 측면이 존재한다. 대외적 금융위기로 인해 해운산업의 불황은 우리나라에만 국한되었던 문제가 아니었기에 세계 해운산업에도 지대한 영향을 미쳤고(김영대, 2016), 글로벌 금융위기를 맞은 다른 세계해운선사들은 2008년 직후부터 2010년 초반까지 내부적으로 아주 강도 높은 구조조정에 돌입하거나, 자산매각 등으로 위기를 해소하는 노력을 강구하였다. 특히 자유주의 경제정책을 표명하고 있는 미국 역시도 해운업의 위기를 극복하기 위해 해운

19) <http://m.news1.kr/articles/?2758720> (2017.03.10. 접속)

20) <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160831000436>. (2017.01.17. 접속)

업의 위기를 미리 예측하고 이를 바탕으로 기업이 잘못된 판단을 내리지 못하도록 조정하는 정책조정자 역할을 충분히 진행하였다. 그러나 한진해운에 대한 정확한 구조 조정에 대한 진단과 이를 바탕으로 한 정책방향을 제시해야 할 시기에 우리나라의 경우는 용선료 인하, 통폐합 등의 긴급한 구조조정이 시급함에도 불구하고 일시적으로 유동성을 지원하는 것에만 그쳤다(정무위원회 국정감사, 2016년 10월 4일). 이와 더불어 긴급하고 면밀한 구조조정이 논의되는 대신에, 산업은행은 회사채 신속인수제도를 실시하여 한진해운의 구조조정의 골든타임을 가로막았으며, 이를 통해 실제 한진해운과 현대상선은 2016년 초까지도 1조원이 가까운 돈을 정부로부터 지원받았다. 정무위원회 국정감사에 참석한 정의당 심상정 의원에 따르면, 이러한 금융당국의 행태는 '긴급한 외과수술을 진행해야 하는 시기에 해운, 철강 등 부실기업에 대해 3조원이 넘는 인공호흡기만 붙여주고 연명치료를 한 것'이라고 비난하였다(정무위원회 국정감사, 2016년 10월 4일). 즉 금융당국은 글로벌 위기가 발생하였을 때부터, 사태를 정확하게 진단하여, 현상에 맞는 시기적절한 조치가 취해져야 했음에도 불구하고 미봉책만을 제시하여 사태를 가중시키는데 일조하였다는 것이다. 이에 따라 한진해운의 법정관리는 2015년 12월로 지지부진하게 미뤄지며, 결국 쪼미기업으로 전락하게 되는 결과를 초래하였다.²¹⁾

하지만, 더욱 중요한 사실은 이미 전술한 바와 같이 한진해운의 위기는 2011년부터 수면아래에서 존재하고 있었다. 한진해운의 이자보상비율은 2011년부터 2014년까지 4년 연속으로 마이너스를 기록하며, 금융비용조차 감당하기 힘든 잠재적 부실기업이 되어가고 있었다.²²⁾ 정책당국의 역할이 잠재적인 부실의 징조를 파악하고 위기가 확장되기 전에 부실기업의 워크아웃 등의 조치를 취해야 함에도 불구하고, 일시적인 미봉책을 제시하는 정책실패가 한진해운 사태를 더욱 악화시켰다고 볼 수 있다.

글로벌 위기와 같은 대외적 위기를 진단하고 정책적 대응을 사전에 진행해야 할 골든타임을 놓쳤다면, 정책 당국으로서의 위기가 표면적으로 발생한 이후에서라도 컨트롤 타워와 협의체 등을 결속하여 유기적으로 대책을 강구했어야 했다. 그러나 한진해운의 사태가 발발한 이후에도 이를 해결하려는 정책당국의 모습은 협의체 구성의 노력도 부족한 채 전문성이 부족한 모습으로 일관하였다. 2016년 10월 14일 산업통상자원위원회 국정감사에서, 선주협회는 해운·조선·금융이 전체적으로 선순환 고리를 이루어서 협의체를 구성한 후 상생하는 전략을 강구했어야 함에도 각기 분리되어 온

21) http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/10/10/2016101003265.html (2017년 3월 29일 접속)

22) <http://shippersjournal.com/mobile/article.html?no=22621> (2017.03.08. 접속)

의가 진행된 것이 이 사태를 더욱 가속화 시켰다고 주장하였다. 특히 정책당국이 상생 협의체를 주도적으로 제공하여 산업정책적 대안을 논의하는 컨트롤 타워의 역할을 하지 못해 위기대응에 미흡했다고 비판하였다. 또한 채권단의 한진해운 자구안 부결의 결론이 나오기 하루 전인 8월 29일 국회에서는 '해상수송시장의 건전한 발전방안'을 주제로 한 정책세미나에서 한진해운의 국가경제차원에서의 존속 타당성에 대한 논의를 진행하였음에도, 해당 입장을 개선해야 할 금융권과 정부관계자는 불참하였다는 점에서 문제 해결의 노력을 보여주지 않았다는 비판을 받을 여지가 있다(출처: 해양한국, 2016. 10월호 해운뉴스종합).

마지막으로 해양수산부는 한진해운의 구조조정과 관련하여 영업망이나 선박량 등을 종합적으로 고려하여 이를 실제 정책 대응에 참고하는 노력이 필요하였음에도, 뒤늦은 정책대응으로 인해 한진해운의 물류대란 사태까지 발생하게 되었다. 이에 한국해양수산개발원 측은 국내 해운산업 발전의 경험과 노하우의 상실, 컨테이너 수출의 환적, 제3국 물류의 혼란 사태 발생, 부산항 허브기능 위축 등을 예측하여 해당 보고서를 제출하여, 이를 정부가 적극적으로 반영할 수 있도록 하였다(경제인문사회연구회 국정감사, 2016년 10월 7일). 그러나 결과적으로는 이러한 예측에 대한 보고서가 있었음에도 면밀한 대비가 없이 현 경제팀이 주먹구구식으로 대응하게 되어 한진해운이 법정관리에 들어서게 되자, 전 세계 120만 개의 컨테이너 운송이 멈추고, 140억 달러에 달하는 화물지연에 대한 클레임이 속출하는 물류대란²³⁾이 실제 발생하게 되었다(정무위원회 국정감사, 2016년 10월 4일). 이에 물류대란이 충분히 예상가능한 일이었다고 보았던 위성곤 의원은 국정감사에서 스테이오더²⁴⁾를 통해서라도 피해를 최소화하는 것이 가능하였던 것을 법정관리가 이루어진지 3주가 이르러서야 수행한 뒤늦은 대처들이 해양수산부가 직무를 유기하는 무책임한 행위라고 지적하였다. 또한 해양수산부 장관은 한진해운 사태가 벌어지면서 머스크나 MSC 등 해외 선사들이 미주노선에 선박을 확대하면서 신규 발생할 수 있는 피해액 산출도 진행하지 않았다고 국정감사에서 밝혔다. 그 이유에 대해서는 화주의 문제나 환적 화물의 문제는 한진해운 자체의 문제이므로 정부 측에서 판단할 수 없다고 책임을 한진해운에게 떠넘기는 모습을 보였다. 이처럼 개발자주의의 체제 하에서의 행위자들인 정부와 산업은행, 최

23) http://www.huffingtonpost.kr/2016/09/04/story_n_11852392.html (2017년 4월 14일 접속)

24) 법원이 법적인 절차를 부분·전적으로 연기하라고 명령하는 것, 한진해운 사태에서는 법원이 자산에 대해 채권자의 압류를 금지하는 것을 의미함
(출처:<http://www.sisunnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=44594#closed>)

전 회장과 한진그룹은 서로 핑퐁게임을 통해 책임을 서로에게 떠넘기고 있고, 이들이 현재의 한진해운 사태에 이르게 한 공동주범으로 볼 수 있다.

IV. 결론 및 정책적 함의

이번 한진해운 사태는 자유주의의 논리에 따라 개발주의의 유산인 대마불사 논리가 철화된 것이라 볼 수 있다. 그러나 더욱 심각한 것은 현재 우리나라에서 진행된 자유주의적 구조조정은 관치와 재벌경영으로 대표되는 개발주의의 부정적인 유산은 건들이지 않은 채 진행되었고, 이를 시장의 자유라는 명목으로 방치하는 자유주의의 모순이 결합된 형태를 보인다는 점이다. 즉 자유주의적인 방임과 개발주의의 유산에 따른 결과물로 한진해운 사태가 발발한 것이다. 정책이란 예측 가능성을 통해 시장행위자들이 대응을 할 수 있도록 해야 한다. 그러나 관리감독 능력부족과 책임회피, 그리고 비일관적인 태도로 대표되는 이번 한진해운 사태는 앞으로 남겨진 부실기업들의 구조조정이라는 과제에 대해 그 예측가능성을 낮추었기 때문에 바람직한 선례를 남기지 못하였다는 점에서도 비판의 여지가 존재한다. 이러한 관행과 방임의 결과, 한진해운 사태가 증폭되었으나 이를 책임지고 해결할 정부의 능력도 부재하였으며 기업과 정부는 서로에게 책임을 떠넘기며 그 피해는 고스란히 국민과 한진해운의 근로자 등이 안게 되었다. 한진해운 사태는 우리나라의 경제정책이 가지고 있는 여러 모순과 딜레마를 보여준다는 점에서 특수한 사례로 바라볼 수 없을 것이다.

구조조정은 경제 및 산업 환경 변화에 따라서 기업의 사업/조직 변경이나 경영합리화 등을 통해 기업의 경쟁력을 향상시키는 모든 노력을 일컫는다.²⁵⁾ 하지만, 정책은 진공의 상태에서 나타나는 것이 아니어서 제도의 모습은 정치적 경쟁의 구체적 모습을 제약하고, 구체적으로는 정책목표와 정책문제, 목표를 달성하기 위한 수단 등이 사회적인 맥락에 의해 영향을 받게 된다(윤견수 2014). 이러한 맥락에서 정부의 정책과 대응을 분석함에 있어 초점을 두어야 하는 사항은 단순히 정책 대안과 현상 그 자체가 아니라, 정책의 기저에 놓여있는 맥락과 구조를 함께 분석해야 하며, 이때 현상의 본질적인 근원을 파악할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구의 주제인 한진해운 사태의 분석은 그 시사하는 바가 크다. 특히 정부의 경제개입을 축소하고 시장역할을 확대하여야 한다는 신자유주의적 글로벌 흐름 속에서 우리나라의 경제정책 패러다임이 단순

25) <http://www.smefn.or.kr/gs03/adjust/adjintro01.jsp> (2017년 12월 14일)

히 그 흐름대로 따라가는 것은 역사적 맥락을 이해하지 못한 것이기 때문이다. 따라서 이번 한진해운 사태가 보여주는 것은 역사적 맥락과 실정에 맞게 우리나라 경제정책의 역할과 방향을 재설정해야 하는 시점이 도래하였다는 것이다. 구조조정에 관한 국내외 사례연구를 제시한 김재훈(2016)의 연구 역시 각국의 구조조정이 그 맥락과 환경에 따라서 얼마나 다르게 나타나는지를 잘 보여주고 있다.

본 연구의 정책적 함의는 다음과 같다. 개발주의 시대는 나름의 긍정적 결과물을 생산했지만, 재벌의 잘못된 경영형태가 강한 유산으로 남겨졌다. 대마불사를 논하는 것은 그만큼 이러한 기업들의 사회적 영향력이 크다는 것이다. 그렇다면, 방임 하에서 문제가 있을 때 개입하는 것보다는 문제가 발생하기 전에 합리적인 경영체제를 가질 수 있도록 정책적으로 유도하는 것이 중요하다. 최고 음악가의 자녀가 당연히 최고의 음악가가 될 수는 없다. 게다가 한 사람의 잘못된 결정이 많은 근로자들이나 국가 경제에 미치는 영향이 심대하다면 더욱 적극적인 논의와 개입을 통해서 바람직한 방향을 모색할 필요가 있다. 문재인 정부의 시작과 함께 공정거래위원장으로 취임한 김상조위원장은 지배구조나 사업개편, 일감 몰아주기 등에서 자발적 개혁 의지를 보이지 않을 경우 강한 개입을 할 것이라 경고하고 있다.²⁶⁾ 이러한 정부의 의지는 개발자주의 체제를 흔들고 새로운 체제로 전환하기 위한 필수적 과정이 될 것이다.

위기 시 국가의 적절한 대응에 관련한 중요성은 해외사례를 통해서도 알 수 있다. 대표적인 예로 세계 5위 해운사인 독일의 하팍로이드(Hapag Lloyd)사는 글로벌 금융위기 이후 강도 높은 구조조정과 전략적인 합병을 통해 위기를 극복할 수 있었다.²⁷⁾ 2009년에 보유 중이던 용선료 비중을 절반가량으로 줄이는 구조조정을 감행했고, 2014년에는 칠레의 CSAV사와의 합병을 통해 세계에서 4번째로 큰 컨테이너 해운사로 자리매김하면서 역대 최대규모인 1억 4570만 톤의 물동량을 기록할 수 있게 되었다. 가장 중요한 점은 이러한 구조조정이 단순히 단선적으로 진행된 것이 아니라, 정부와 금융기관, 사용자 단체 등 이해관계자들의 협력과 고용과 지역경제 등의 보완 대책이 마련되면서 상호 자신의 몫을 희생하는 노력으로 이뤄졌다는 점이다. 선제적 대응이 반드시 위기가 발현되기 전부터 찾아가 발굴하는 것이 가능하지는 않았지만, 위기의 전조가 확실할 때 상황에 맞는 정밀하고 정확한 정책적 대응이 필요하다는 것이다. 이번 한진해운 사태에서도 골든타임에 적절한 정책적 대응이 실패하였기에 문

26) <http://www.hankookilbo.com/v/9f0557149db146978e5da34e1184c7a2> (2017년 11월 15일 접속)

27) <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/4/globalBbsDataView.do?setIdx=243&dataIdx=150511> (2017년 12월 12일 접속)

제가 가증되었다는 것을 알 수 있다. 대조적으로 해외 해운사들의 경우에는 2008년 글로벌 경제위기 직후부터 골든타임인 2010년 초반인 2012, 2013년에 자산매각, 용선료 인하, 통폐합 등 강도 높은 구조조정을 통해 산업변화에 적응을 할 수 있는 기회를 확보할 수 있었다(2016년 10월 4일 정무위원회, 국정감사회의록).

독일 사례에서 알 수 있는 바와 같이 '축소'를 위한 구조조정도 필요했고, 합병과 같은 적극적인 구조조정도 행해졌다. 이를 위해서 산업을 이해하고, 구조조정의 필요성을 제기하는 이들이 함께 논의하고 정책이 추진되었다는 점도 본받을만하다. 다행히 2017년 12월 8일에 발표된 '새로운 기업구조조정 추진방향'은 이러한 요인들을 잘 반영하고 있다(기획재정부 2017). 이 안에서는 1) 사후적 대응 위주에서 사전적 대응으로 2) 국책은행 중심의 구조조정에서 시장 중심 구조조정으로, 그리고 3) 금융논리 중심에서 산업-금융 측면을 균형있게 고려하여 구조조정을 할 것이라고 제시하고 있다. 정상기업들은 기업활력법을 통해서 선제적 사업개편을 시도하고, 부실징후 기업에 대해서는 자율협약, 구조조정 펀드, 법원절차 등을 통해서 시장 중심의 구조조정을 시도한다는 전략이다. 이와 함께 부실징후기업에 대해서 1) 재무적 관점의 회계실사, 2) 산업생태계 등 산업적 고려를 하고, 3) 채권단이 최종 처리방안을 제시하지만 정부가 필요시 보완대책을 제시할 수 있도록 하였다. 이와 함께 독일 사례에서와 마찬가지로 지역사회의 의견을 수렴하고 반영하며, 민간중심의 관리위원회를 두겠다는 것을 제시하였다. 본 사례 분석을 통해서 볼 때 이러한 대책은 거시적 방향에서 바람직하다고 평가할 수 있다.

하지만, 여전히 '악마는 디테일에 있다'. 구체적으로 부실징후를 어떻게 파악하고, 지역의견을 어떻게 수렴할 것이며, 언제 개입을 시작할 것인지 등은 여전히 구체적 사례로 들어가면 난제가 될 것이다. 그렇기 때문에 공정거래 등의 기업관련 법과 규제를 평소에 효과적으로 운영하면서 문제들이 커지는 것을 사전에 예방하는 것이 중요할 것이다. 특히, 여전히 'national champion'으로서 재벌에 대한 다양한 사회경제적 문제제기가 제기되고, 2세를 넘어 3세 경영인이 등장하는 시점에서는 시장에 대한 규율이 중요할 것이다.

한진해운 사태는 이제 종결된 것이 아니라, 그 시작점에 놓여있다. 일례로 재계 서열 2위의 그룹에서 몰락의 길을 걷을 대우의 역사는 정부와 금융당국, 그리고 대기업의 동맹의 개발주의 체제가 더 이상은 완전히 작동할 수 없는 것을 보여주었다(김태일 2017). 마찬가지로 이번 한진해운 사태도 개발자우주의 체제의 기로에 놓여있는 사건으로 볼 수 있다. 한진해운 사태는 이것을 시작으로 앞으로 경제정책의 방향과 부실기업의 구조조정에 영향을 미칠 것이며, 지금의 개발자우주의 체제가 앞으로의 구조

조정의 부정적인 유산을 더욱 양성하여 피해를 사회화할 것인지 그 기로에 놓여있다는 것이다. 그렇기에 이번 한진해운 사태는 앞으로의 경제정책이 나아가야 할 방향으로서 개발자유주의의 관행을 해소하는 것을 그 기초로 삼아, 기업으로 하여금 일관되고 예측가능한 경제정책을 확보하고, 기업과 정부의 선순환 구조를 형성함에 대해 시사하는 바가 높다.

■ 참고문헌

- 곽노경. 2016. “해운산업 현황 및 전망”, Special Report. NICE 신용평가.
- 김상조. 2015. “한국경제 현황과 과제”, 베버리지보고서연구회 발표문건(2015.3.14.).
- 김선명. 2000. “한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구-역사적 제도주의 접근법을 중심으로”, 《한국정책학회보》, 9(3): 187-215.
- 김재훈. 2016. 《구조조정에 관한 국내외 사례연구》, 2016년도 연구용역보고서. 국회예산정책처.
- 김영대. 2016. “위기관리 미숙함 드러낸 한진해운 사태”, 《마이더스》, 10(단일호): 64-67.
- 김인영. 2008. “한국의 발전국가론 재고: 1997년 외환위기 이후 발전국가의 변화와 특질.” 《한국동북아논총》, 47: 182-204.
- _____. 2011. “이명박 정부의 본질에 관한 고찰: 신자유주의 국가인가, 발전국가의 변환인가?”, 《비교민주주의연구》, 7(2): 71-94.
- 김인춘. 2004. “위기 이후의 발전국가와 국가정체성: 한국, 중국, 일본”, 《세계지역연구논총》, 22(1): 223-252.
- 김철규. 2007. “87년 체제의 해체와 개발주의의 부활”, 《한국사회》, 8(2): 33-53.
- 김태일. 2017. 《한국경제, “경로를 재탐색합니다.”》, 코난박스.
- 신장섭, & 장하준. 2003. “한국 금융위기 이후 기업구조조정에 대한 비판적 평가”, 《한국경제의 분석》, 9(3).
- 심지홍. 2003. “한국의 금융위기와 구조조정 정책”, 《경상논총》, 21(1): 191-209.
- 양재진. 2005. “한국의 발전모델과 국가관료제: 민주적 발전조합주의 (Democratic Developmental Corporatism)의 모색”, 《연세대 동서문제연구원 제14차 동서정책포럼 발표논문》, 12(5)
- 윤건수. 2014. “합리적 행동의 비합리적 기원: Deborah H. Stone 의 정책역설과 딜레마를 중심으로”, 《한국정책학회 추계학술발표논문집》, 2014(단일호): 309-328.

- 위평량. 2014. “재벌 및 대기업으로 경제력 집중과 동태적 변화분석(1987-2012)”, 경제개혁리포트 2014-02. 경제개혁연구소.
- 이만희. 1999. “산업구조조정과 정부-재벌 관계”, 국제고려학회 서울지회 논문집. 545-575.
- 이병천. 2003. “개발국가론 딛고 넘어서기”, 《경제와사회》, 57(단일호): 99-124.
- 이수정. 2016. “한진해운 구조조정 진행 상황과 문제점”, 《경제개혁이슈》, 1-19.
- 이연호, 임유진, 정석규. 2002. “한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계”, 《한국정치학회보》, 36(3): 199-222.
- 장경섭. 2010. “From Developmental Liberalism to Neoliberalism: South Korea’s Transition in Social Policy and Political Economy”, 《한국사회학회 사회학대회 논문집》, 1183-1203.
- 장지호. 2002. “김대중 정부의 대기업 구조조정정책 연구-역사적 제도주의의 적용”, 《한국정책학회보》, 12(2): 89-111.
- 장진호. 2014. “한국 재벌과 ‘무책임의 경제’”, 《역사비평》, 91-119.
- 장하성. 2014. 《한국자본주의》, 헤이북스.
- 장하준, 정승일, 이종태. 2012. 《무엇을 선택할 것인가》, 부키.
- 정균화. 1998. “우리나라 재벌기업의 소유구조 결정요인”, 《재무관리연구》, 15(2): 339-368.
- 최정표. 1997. “한국경제의 선진화와 재벌의 과제”, 《질서경제저널》, 1: 159-174.
- _____. 2003. “기업집단지정제도의 유효성에 관한 실증분석”, 《산업조직연구》, 11(3): 1-35.
- 해양한국. 2016. 《해운뉴스 종합 10월호》.
- Haggard, Stephan. 1988. *The politics of industrialisation in the Republic of Korea and Taiwan*, Helen Hughes (ed.) *Achieving Industrialisation in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press. pp.260-282.
- _____. 2000. “The political economy of the Asian financial crisis” *Institute for International Economy*.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese miracles: The growth of industrial policy 1925-75*. Stanford University Press.
- Kahal, Sonia El. 2001. *Business in Asia Pacific: Text and Cases*. Oxford University Press.
- Kang, David C. 2002. “Bad loans to good friends: money politics and the developmental state in South Korea”, *International Organisation*. 56(1):177-207.

- Kienzle, Rene and Mark Shadur. 1997. "Developments in business networks in East Asia", *Management Decision*, 35(1):23-32.
- Koo, MG. 2010. "Embracing Free Trade Agreements, Korean style: From developmental mercantilism to developmental liberalism", *Korean Journal of Policy Studies*, 25(3): 101-123
- Minns, John. 2001. "Of miracles and models: the rise and decline of the developmental state in South Korea", *Third World Quarterly*. 22(6):1025-1043.
- Moon, Chung-in. 1994. *Changing patterns of business-government relations in South Korea*, In Andrew MacIntyre (ed.) *Business and government in industrialising Asia*. Allen & Unwin Pty Ltd.142-166.
- Park, H. J. 2013. Chaebol: the Transnational Capital that Rules Korea, 한글판: 재벌, 한국을 지배하는 초국적 자본, 출판: 책세상.
- Schmidt, J. D. 2002. "Political business alliances: the role of the state and foreign and domestic capital in economic development", *Political Business in East Asia*. Routledge.
- Shin, D. M. 2003. *Social and economic policies in Korea: Ideas, networks and linkages*. Routledge.
- Wad, Peter. 2002. The political business of development in South Korea. In Edmund Terence Gomez (ed.) *Political Business in East Asia*. New York: Routledge. pp.182-215.
- Woo-Cumings, M. J. E. 1998. *14 National security and the rise of the developmental state in South Korea and Taiwan*, In Henry S. Rowen(ed.) *Behind East Asian growth: The political and social foundations of prosperity*, Routledge.
- Yoshimatsu, Hidetaka. 1997. "Business-government relations in Japan: the influence of business on policy-making through two routes", *Asian Perspective*. 21, 2:119-146.
- 《경향비즈》. 2016. "DDM 최은영, 주부가 흘린 '노회한' 경영자의 눈물" 09월 11일.
- 《경향신문》. 2016. "[사설]최은영 전 한진해운 회장 모녀의 수상한 주식 매각", 4월 24일.
- 《뉴스스퀘어》. 2015. "재벌개혁 그 오래된 얘기속으로." 9월 17일
- 《뉴스웨이》. 2016. "[국감] 심상정 의원 '산업은행 한진해운 구조조정 골든타임 가로막았다.'" 10월 4일.

- 《뉴스1코리아》. 2017. “사라지는 한진해운, 경영패착·정책오판이 빚어낸 참사.” 2월 17일.
- 《뉴스1코리아》. 2016. “한진해운 퇴출시 추가운임 4407억원, 수출·내수에 부담커” 8월 28일
- 《뉴스투데이》. 2017. “한진해운파산, 수천 명 실직자 퇴직금 불씨로.” 2월 17일.
- 《조선비즈》. 2016. “눈물 뒤에 나온 시대에 대한 비수, 한진해운 위기에 모르쇠.” 9월 9일.
- 《조선비즈》. 2017. “한진해운 파산 후폭풍, 진짜 위기가 시작됐다.” 2월 16일.
- 《비즈니스포스트》. 2016. “유일호 ‘재벌의 족벌경영 개선논의 필요하다’” 9월 9일.
- 《서울파이낸스》. 2016. “해운업 부진한데 ‘매각중심’ 구조조정, ‘효과있나’”. 4월 12일.
- 《시사저널》. 2017. “[재벌가 후계자들 (2) 한진그룹] ‘오너 리스크’ ‘유동성 위기’ 마주한 3세 경영.” 2월 16일.
- 《시사포커스》. 2016. “한진해운 사태로 본 족벌경영폐단, 국간산업 흔들어.” 9월 9일
- 《시선뉴스》. 2016. “법적인 절차를 멈추게하는 효과 ‘스테이오더’”. 11월 19일.
- 《쉬퍼스저널》. 2016. “한진해운 법정관리, 정부는 왜 소극적이었나?”. 12월 8일
- 《연합뉴스》. 2016. “정부는 전 세계적인 한진해운 ‘물류대란’에 대비하지도, 대책을 내놓지도 못했다.” 9월 4일
- 《연합뉴스》. 2016. “한국 해운사 구조조정 ‘뒷북’, 외국 5년전 마무리” 5월 22일.
- 《KBS 뉴스》. 2016. “최은영 회장 ‘좀비’ 한진해운에 수년간 ‘빨대’”. 4월 26일.
- 《KBS 뉴스》. 2016. “[집중진단] ①한국식 ‘가족경영’의 비극, 부실 위험 키웠다”. 5월 14일.
- 《KOTRA 해외시장뉴스》. 2016. “한국 조선 해운산업 위기에 독일 사례의 시사점은?”, 6월 13일.
- 《시사타파 TV채널》. 2016. “심상정 의원 ‘최은영 증인 파산하는 기업버리고 알짜배기 회사만 갖고 나간거 아니냐, 한진해운 부실원인 청문회.’ 9월 9일.
- 《월간사람》. 2016. “최은영 회장, 마지못해 100억 원 사재 출연?” 9월 13일.
- 《월요신문》. 2016. “최은영 전 한진해운 회장 ‘퇴직금 다 받지 않았다’ 주장 확인해보니”. 4월 26일.
- 《이데일리뉴스》. 2016. “차 떼고 포 떼는 현대·한진, 단순해진 사업구조 향후 과제는”. 5월 16일.
- 《조선비즈》. 2016. “무리한 부채비율 맞추기, 해운업 모르는 무능경영인, 반짝 호황에 눈먼 업계·정부, 구조조정 시기 놓쳤다.” 6월 16일.
- 《조선비즈》. 2016. “[이재용의 뉴삼성] 박상인 서울대 교수, ‘재벌, 계열분리해야 회사도 살고,오너도 산다.’” 7월 19일.

- 《조선비즈》. 2016. “[국감2016] 회사채 신속인수제, 현대상선·한진해운에 65% 지원”. 10월 6일.
- 《조선비즈》. 2016. “구조조정 무던 칼날에, ‘좀비기업’ 46%늘었다”. 10월 11일.
- 《조선일보》. 2016. “한진해운 부실 키운 최은영 전회장 사옥임대료 연 140억 꼬박꼬박 챙겨”. 9월 7일.
- 《조선일보》. 2016. “조양호 회장 400억, 최은영 회장 100억 사재 출연 약속 지켜”. 9월 13일.
- 《조선일보》. 2016. “친족일감 몰아주기, 계열분리 후 더 은밀해졌다”. 11월 3일.
- 《중앙일보》. 2016. “[최은영 회장 한진해운 주식 매각 막전막후] 1800억대 부자가 10억 손해 피하려고?”. 5월 29일.
- 《중앙일보》. 2017. “[이정재의 시사각각] 구조조정은 아무나 하나”, 11월 30일.
- 《한국경제》. 2016. “물류대란 책임지라는 압박에 한진그룹 ‘속앓이’”. 9월 12일.
- 《한국일보》. 2016. “한진해운, 어설픈 원칙의 쓴 맛”. 9월 9일.
- 《헤럴드경제》. 2016. “[한진해운 법정관리 파장③] ‘대마불사’ 대신 ‘시장논리’, 국가 경제에 가져올 득실은”. 8월 31일.
- 경제인문사회연구회. 2016년 10월 7일. 《국정감사회의록》.
- 금융위원회. 2015년 12월 30일. 《산업별 구조조정 추진현황과 향후계획》.
- 금융위원회 금융감독원. 2017년 4월 13일. 《신 기업구조조정 방안》.
- 기획재정부. 2017년 12월 8일. 《새로운 기업구조조정 추진방향: 산업경쟁력 강화 관계 장관회의 안건 ①》
- 산업통상자원위원회. 2016년 10월 14일. 《국정감사회의록》.
- 정무위원회. 2016년 10월 4일. 《국정감사회의록》.
- 정무위원회. 2016년 10월 6일. 《국정감사회의록》.
- 정무위원회. 2016년 10월 18일. 《국정감사회의록》.
- 조선·해운산업 구조조정 연석청문소위원회. 2016년 9월 8일. 《연석청문회 회의록》.
- 조선·해운산업 구조조정 연석청문소위원회. 2016년 9월 9일. 《연석청문회 회의록》.
- 농림축산식품·해양수산위원회. 2016년 9월 27일. 《국정감사회의록》.
- 농림축산식품·해양수산위원회. 2016년 10월 14일. 《국정감사회의록》.

Causes and Consequences of Hanjin Shipping Bankruptcy: Dilemma of Developmental Liberalist Regime in Industrial Restructuring

Juhyun Bae & Young Jun Choi

The study attempts to investigate causes and consequences of Hanjin Shipping Bankruptcy declared in February 2017, focusing on the evolution of developmental economic system. Hanjin bankruptcy has led to enormous financial and employment losses. Similar cases are awaiting. This case is worthy of critical review for future industrial restructuring. We conducted qualitative document analysis using newspaper articles, business reports, parliamentary hearing reports, and meeting minutes. We argue that a combination of the legacy of developmental regime and neo-liberalist features have triggered the incident. First, this study demonstrated the establishment process of the developmental liberalist regime. Second, under the developmental liberalist regime, we analyzed how the inherent problem of family-run chaebol and inconsistent response of the government had intensified Hanjin's problem. In conclusion, this study discussed the necessity for establishing a new relationship with state-business and draw policy implications for future industrial restructuring.

※ Key Words: developmental liberalist regime, industrial restructuring, developmental state, dilemma, Hanjin Shipping