

미국의 국제 방산협력 정책 변화와 한미 방산협력 방안 연구

김종열*

요 약

한국과 미국 간의 방산협력은 매우 저조하다. 상호 방산 수출입 규모에서도 심각한 역조현상은 지속되고 있고, 한국 방위산업은 고질적인 취약점을 벗어나지 못하고 있다. 이러한 문제를 해결하는 정책대안으로 미국과의 방산국제협력 확대가 필요하다고 제시하였다. 미국은 현재 방산분야 글로벌화의 추세를 적극적으로 활용하려는 방산 국제협력정책을 추구한다고 분석하였다. 대표적인 사례로, 해외로부터 긴요한 방산물자의 공급 보장을 위한 6개 국가와의 협약, 방산물자와 방산기술의 수출 승인 면제를 위한 영국과 호주와의 방산무역조약, 방산물자와 서비스를 공급할 수 있는 여건을 부여하기 위하여 23개 국가와 체결한 방산양해각서, F-35 전투기사업의 체계개발, 양산, 후속 성능개량 단계에서 8개 국가와 국제협력 등이다. 이에 한국은 미국과 방산 국제협력 추진 방안으로, 우선 정부차원에서 미국과 포괄적인 방산 양해각서를 체결하고, 방산업체 차원에서는 공동 연구개발과 공동생산의 기회를 넓혀가야 한다. 한국 방위산업의 고질적인 취약점을 개선하고 방산수출의 경쟁력 강화에 효과가 있을 것이다.

A Study on the Changes of US Policy in International Defense Industry Cooperation and the Future Korea-US Defense Industry Cooperation

Kim Jong Ryul*

ABSTRACT

It has been shown that the lack of sufficient defense industry cooperation between Korea and the US. The severe imbalance in defense trade between two countries and Korea's weak defense industrial base has been a problem. This paper suggests the enhancement of defense industry cooperation with the US as a defense policy. The US policy has been changed to utilize the globalization of defense industries. The following cases were analyzed to show the policy change: The security of supply arrangement with 6 countries, the defense cooperation treaty with the United Kingdom and Australia, the defense Memorandum of Understanding with 23 countries, and the international cooperation with 8 countries for F-35 JSF program. Korea government needs to sign a defense MOU with U.S. and the defense industries are recommended to increase the opportunities of weapon system co-development and co-production. So that the Korea defense industry may improve competitiveness and to overcome the current weaknesses.

Key words : Korea-US defense industry cooperation, defense trade cooperation treaty, defense MOU.

접수일(2014년 4월 28일), 수정일(1차: 2014년 5월 12일),
게재확정일(2014년 5월 13일)

* 영남대학교 군사학과

1. 문제제기

한국과 미국의 지난 60여 년간 동맹관계를 유지하여 오면서 동북아시아의 평화와 한반도의 안정에 긍정적 영향을 미쳐왔다. 한국과 미국의 안보협력은 여러 분야에서 긴밀하게 그리고 효과적으로 협조가 진행되고 있다. 특히 한국군이 무장하는데 필요한 전력을 확보하는데 있어서 미국은 군수물자의 제공자 역할을 하여 왔다. 미국은 1950-60년대의 무상원조에서부터 최근의 첨단무기의 정부판매(FMS) 또는 상업판매(CS)에 이르기까지 한국군 무기의 최대 공급자로서의 위치를 고수하고 있다.

한국은 1970년대 자주국방의 기치아래 방위산업을 보호 육성하여 왔으며, 국내 방위산업체가 무기와 군장비 수요의 상당 부분을 국내생산으로 충당하고 있다. 2012년도에는 약 23.5억 불 규모의 방산 수출을 달성하여 사상 최대 규모를 기록하였다. 단순한 수출 규모만 증가한 것이 아니라 수출대상국의 수도 2012년에 74개국으로 늘어났고, 수출업체수도 116개 업체로 늘어나 양적인 성장을 보이고 있다. 이러한 방위산업의 양적성장에도 불구하고 미국과의 방산협력은 매우 미흡하다고 볼 수 있다. 미국방성이 제시한 한미간의 방산교역 규모를 살펴보면 한국의 방산 수입 규모가 2011년도에 약 88억 불 수준이고, 미국으로 수출되는 방산물자는 약 11억불로(주한 미군의 한국 내 현지 구매액 포함) 수입의 1/8 정도이다¹⁾. 수년 동안 지속되어온 방산부문의 무역 역조현상을 보여주고 있다.

또한 세계의 방위산업체는 점차 글로벌화하고 있는 추세이다. 과거 무기개발과 생산의 국내 자급자족 형태는 사라지고, 생산구조의 국제화와 국가 간 상호의존도가 심화되어가고 있는 실정이다. 이러한 추세에도 불구하고 한국은 국내 방위산업의 보호차원에, 미국은 자국의 방산 관련 기술의 유출을 방지하는 입장에 머물다 보니, 양국 간의 방산협력은 미진한 상태이다. 한국의 방위산업체가 미국의 체계연구개발과 생산에 공동으로 참여하고, 미국이 한국의 체계연구개발과 생산에 공동 참여한다면 긍정적 효과가 나타날 것으로 보인다. 방위산업의 세계화 추세에 맞추어 한국은 방위산업과 무기 수출의 강국인 미국과의 방산협력력이

불가피할 것으로 예상된다.

따라서 본 논문은 한미 상호 방산협력 확대 방안이 요구되는 시점에 그 정책방안 도출을 위한 선행연구이다. 한미 방산협력의 정책적 방향을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 위하여 미국의 국제방산협력 정책을 분석하고자 한다. 한국의 방위산업 현황과 미국의 방위산업 현황을 비교 분석하고, 미국의 국제방산협력정책과 국제방산협력 실태를 분석한다. 각각의 분석결과를 바탕으로 한미 상호간 방산협력 방안을 제시한다.

문제 정의와 분석에 있어서 주관성을 배제하고 3중과오를 줄이기 위하여, 선행되어 발표된 방산협력에 관한 논문을 바탕으로, 신뢰할 수 있는 기관이 공개한 방산 협력 실태에 대한 통계자료를 사용하여 계량적 분석을 한다²⁾. 그리고 양국 정부의 공식 문서를 참조하여 한미간 국제 방산협력의 현 실태를 분석함으로써 객관성과 현실성을 확보하려 한다. 문제 해결을 위한 정책방향의 도출 과정은 목표 달성을 위한 최선의 대안을 선택하는데 초점을 두는 정책결정모형인 처방적 모형을 준용한다. 또한 문제 해결의 최적해를 구하는 합리모형보다는 제한된 분석에 의한 현 정책의 수정을 구하는 점증모형에 가깝다³⁾.

방산협력의 정의는 방위산업 분야의 협력을 말하는데, 방위산업에 대한 정의도 각국이 달리 사용하고 있다. 미국은 방위산업 기술과 산업 기반(DTIB: Defense Technology and Industrial Base)으로 광의적으로 규정하고 있다. 즉 국가안보를 달성하기 위한 무기체계와 군에 제공되는 모든 물품과 서비스를 포함하여, 이들을 개발하고 생산하며 지원할 수 있는 인적자원, 제도, 기술적 노하우, 생산능력의 조합으로 설명하고 있다⁴⁾. 반면에 한국은 방위사업법에 “방산물자를 생산하거나 연구 개발하는 업”이라고 협의적으로 규정하고 있다. 방산물자는 군이 획득하여 사용하는 군수품 중에서 방위사업청장이 지정한 물자로 한정하고 있다⁵⁾. 본 논문에서는 방산협력의 범주를 군이 직접적으로 사용하는 무기체계 뿐만 아니라, 간접적, 보조적으로 사용되는 군수물자에 대한 기술적, 생산적 분야에 대한 협력으로 정의하고자 한다.

2. 한·미 방산협력 현상 분석

2.1 한미 방산협력 협의체

한국과 미국은 한미상호방위조약을 기반으로 함미연합방위태세를 구축하고 있다. 안보정책 협의를 위한 양국 간의 협의체로 한미안보협의회의(SCM: Security Consultation Meeting)와 5개 실무분과위원회를 두고 있다. 한미안보협의회의는 국방부장관을 수석대표로 하고 양국 간 주요 안보현안을 협의하고 해결책을 마련하며, 양국군사관계의 발전방향을 공동으로 모색하는 등의 정책협의기구이다. SCM 산하에 양국의 합참의장을 공동 위원장으로 하는 군사위원회(MC: Military Committee)를 두고 한미 연합사의 운영과 관련 군사현안을 다룬다. 5개의 실무분과위원회의 주요기능을 보면 다음 표와 같다[6].

<표1> 한미 실무협의체의 기능

구 분	주 관	협의 기능
군사위원회 (MC)	합참의장	군사작전 및 전략 사항
정책검토위 (PRS)	국방정책실장	민감한 정책사항
군수협력위 (LCC)	군수관리관	군수협력분야
방산기술협력위 (DTICC)	방위사업청장	방산, 기술 협력, 기술자료교환
통합국방협의체 (KIDD)	국방정책실장	안보현안 협의

위의 실무분과위원회에서 방산협력과 관련이 있는 위원회가 군수협력위와 방산기술협력위라고 할 수 있다. 군수협력위는 현재 운용중인 미국산 무기의 부품조달 등을 원활히 추진하기 위한 협력이 주를 이루고 있으며, 상호 군수지원 협정의 이슈, 전시 지원체계, 한미 타협의 호환성 문제 등이 논의된다. 방산기술협력위는 방위산업에 대한 상호 협력방안, 국방과학기술분야의 상호 협력문제 등에 대한 협의체로서 명실 공히 방산협력의 실질적인 협의체이다.

3.2 한미 방산협력 현상

한미방산기술협력위에서 전반적인 양국의 방위사업 이슈에 대한 협의가 이루어져 왔다. 예를 들면, 한국의

자체 무기개발에 필요한 미국산 구성품에 대한 수출승인서 발부 문제, 각국의 국방획득정책의 변화내용 소개, 한국산 방산물자의 소개와 구매제의, 무기와 장비의 공동개발 생산의 확대 방안, 양국 상호 조달 협정(Defense MOU)체결 필요성에 대한 논의 등이 이루어져 왔다[7]. 미국 방위산업협회가 공개한 2008년도와 2013년도 협의 내용을 보면 좀 더 구체적인 방산협력 내용을 살펴볼 수 있다. 2008년 40차 방산기술협력회의 주요 의제는 상호 품질보증협정의 수정, 미측은 국방성의 에너지 안보정책과 육군의 긴급획득정책의 소개, 한측은 국제획득회의 개최와 국방중기계획의 주요사업 소개, 공동기술개발의 확대, F/A 50용 전자식레이다에 대한 협조 요청 등이다. 2013년 44차 방산기술협력회의 주요의제는 한측 방위사업청의 방산협력 확대 요청, 지대지 미사일에 사용되는 GPS 구매, FMS구매시 행정비용 면제 문제, 한국의 페트리어트 미사일에 대한 성능개량에 대한 협의, 그리고 미측의 아시아 중시정책과 새로운 국방물자 조달시스템의 소개 등이다[8]. 이처럼 한미방산기술협력위는 상호 방산협력을 주도적으로 발전시켜야 하나 그 역할이 다소 소극적인 면을 보인다.

방산기술협력위는 산하에 2개의 소위원회로서 기술협력소위원회(TCSC: Technological Cooperation Subcommittee)와 방산협의회(DICC: Defense Industry Consultative Committee)를 두고 있다. 기술협력소위는 약 30여개의 자료교환협정을 체결하여 운영하는데 주로 국방과학연구소가 자료교환 당사자로서 무기개발 기술자료의 획득이나 기술개발에 활용되고 있다. 방산협의회는 양국의 방산업체 대표로 한국은 방위산업진흥회가, 미국은 방산협회가 주관이 되어 방위산업체간의 공동 관심사와 이슈에 대한 논의를 한다.

지금까지의 한미 방산협력은 한국이 구매한 무기체계에 대한 성능개량이나 운영유지에 필요한 부품의 원활한 조달에 중점을 두고 있다는 것이다. 그리고 소규모의 공동기술개발이 연구소 수준에서 이루어지고 있다. 미래 무기체계에 대한 양국 공동개발이나 국제 공동개발의 참여, 공동생산의 참여, 제 3국으로의 수출을 위한 방산 협력은 매우 작은 규모로 이루어지고 있다고 분석된다.

3.3 한·미 방위산업 규모 비교

우선 미국의 방위산업의 위상을 살펴보면 방위산업 분야에서 국제적으로 그 규모나 기술적 기반 수준이 한국을 월등히 앞서있다. 관련 통계수치를 보면 2011년도 국방비 지출규모는 GDP 대비 약 4.7%로 약 7,000억불로 전 세계 국방비의 40.9%를 차지하고 있다. 세계20대 무기생산업체중에서 미국업체가 14개 업체로서 대다수를 차지하고 있고, 세계 100대 방산업체 중에서 미국업체가 44개를 점유하고 있다. 이 44개의업체의 무기판매가 전세계 무기판매액의 61%를 차지하고 있고, 특히 세계 100대 방산업체 중에서 군 서비스분야에 특화된 업체는 20개 업체가 포함되는데 19개 업체가 미국의 업체이다. 2008년부터 2011년까지의 무기거래 계약규모를 보면, 미국이 차지하는 점유율이 같은 기간 동안의 전세계 무기거래 계약금액의 79.2%를 차지하고 있다. 2012년 전세계 R&D 투자금액에서 미국이 차지하는 비중은 약 31%수준이다. 이러한 통계적 수치로 보면 미국은 세계적으로 방산분야에서 확고한 선두자리를 고수하고 있다^[9].

한국 방위산업의 현황을 관련통계 수치로 살펴보면 국방예산은 2011년도에 31.4조원(약 30억불)으로 세계적으로 12위권이며 미국의 1/20수준이다. 방위사업청이 발표한 한국의 무기수출 규모는 2012년도에 약 23.5억불 규모로 사상 최대 규모이다. 반면에 무기수입 규모는 SIPRI(Stockholm International Peace Research Institute) 데이터를 기준으로 1990년 불변가로 108억불수준이다. 방산무역 작자가 세계 5위 수준이다. 방위산업 총생산액은 2011년에 약 10억 달러로서 세계 방위산업 총생산액의 2%수준에 머무르고 있다^[10].

최근의 대미 방산 수출입 규모에 대한 통계를 보면 무역역조 현상은 더 심하다. 미 국방성이 승인한 정부간 판매(FMS: Foreign Military Sale)의 판매액^[11]과 미국 무성이 승인한 상업판매(DCS: Direct Commercial Sale) 데이터를 <표2>에 제시하였다^[12].

<표2> 대미 방산 수출입 규모(단위: 억불)

연도	대미 수출액	대미수입액		
		소계	FMS	DCS
2011	11.1	88.4	71.8	6.6

위에서 제시된 대미 방산 수출액에는 주한 미군의 한국 내 현지 구매도 포함되어 있는 수치이며, 전체 대미수출액의 90%가 주한미군의 현지구매에 해당된다. 따라서 순수한 미국 내로의 수출은 약 1억불을 상회한다. 이러한 현상은 우리 방산기업의 기술력이나 수출 경쟁력의 부족에서 원인을 찾기보다는, 미국의 일부 국가에 대한 미국산 구매우선법 적용을 통한 미국의 방산시장 보호 정책이 주된 원인으로 분석된다. 더구나 한국도 방위산업정책이 개방에 의한 국제협력보다는 자국 방위산업의 보호육성 차원에 머무르고 있다는 점이다.

4. 미국의 방산 국제협력정책

미국은 방위산업기반을 국가안보의 초석이라고 여기고, 현재 요구 전력의 유지와 미래 전력의 확보를 위하여, 어떠한 방위산업을 유지 발전시켜야 하는가에 초점을 맞추고 있다. 우선 국방예산의 삭감이라는 예산압박 하에서도 핵심적인 방위산업의 기반과 능력을 보존 유지하려고 한다. 그리고 미국이 자국의 이익을 지키고 외부 위협으로부터 안전을 보장하는데 소요되는 무기나 장비, 서비스의 제공이 불가능하게 될 사태를 미리 방지하고자 한다. 이런 목적 달성을 위하여 방위산업 정책이 수립되고 이행된다. 미국의 방위산업 정책의 일환으로 추진되고 있는 방산분야 국제협력정책을 분석하고자 한다.

미 국방성이 매년 의회에 보고하고 있는 자국의 방위산업 능력 보고서에 의하면 “지난 20년 동안 미국의 방위산업 기반은 점점 더 글로벌화 되어가고 있다”라고 평가하고 있다^[13]. 나아가 미 국방성은 더 이상 공급채널(Supply Channel)를 통제할 수 없다는 것을 받아들여야만 하며, 통제 지향적인 정책은 미국 방위산업 발전에 저해요소가 된다고 진단하고 있다. 방산 국제협력의 추세에 맞춰 대응하고, 방산분야도 통제보다는 자유 시장경제 논리로 효율성을 추구해야 하는 시기라고 인식하고 있다.

미 획득기술군수 차관이었던 애쉬튼 카터(Ashton B. Carter)는 미국의 한 방산회의에서 국방비의 삭감 압박에 따른 미 방위산업의 새로운 방향을 제시하고

있다. 방위생산비의 절감을 위한 능률적이고 효율적인 방위산업의 기반이 무엇보다도 중요하지만, 새로운 안보환경의 변화로 인한 방위산업체의 국제화 또는 세계화추세는 미국이 선택할 수 있는 하나의 옵션이 아니라 현실로 받아들여야 한다고 언급하고 있다¹⁴⁾. 이어서 그는 현재 미 국방성의 주계약업체에 구성품과 서비스를 제공하는 협력업체의 대부분이 해외업체이며 이들 협력업체가 미 국가안보에 매우 중요한 요소가 되었고, 미 국방성은 자국의 방위산업을 앞으로 전 세계에 개방할 것이고, 미국의 파트너 국가도 상응한 조치를 취하여 나갈 것을 권고하고 있다. 미국은 방위산업의 국제화·세계화를 기회로 삼아 자국의 국가이익에 유리한 방향으로 활용하려는 정책으로 가고 있는 것이 분명하다고 분석할 수 있다.

4.1 방산 생산물자의 국제적 공급 협력

미 방산생산법위원회(DPAC: Defense Production Act Committee)는 대통령에게 방산분야에 대한 법률적 권한을 어떻게 효과적으로 사용할 것인가에 대한 조언을 하고, 미 의회에 방산분야에 대한 사안별 건의 및 자문을 하는 기구로 운용된다. 특히 방산생산법위원회 역할 중의 하나가 매년 자국의 방위산업능력평가서를 작성하여 의회와 대통령, 그리고 관련부서와 공유를 하는 것이다. 이 보고서는 “평시와 전시에 국가가 긴요하게 요구되는 물자를 생산해 낼 수 있는 국내 방산기반 및 기술기반 능력을 평가”하는 것이다. 평가결과에 따라 “국가 방위산업 기반의 취약점을 보강하고, 효율적이고 유사시 즉응적으로 생산할 수 있는 조치방안, 하부 협력업체의 건전성, 중요물자의 공급채널 상의 문제점 해소방안 등을 제시”하고 대통령에게 건의하는 업무를 수행한다. 이러한 정책을 뒷받침하는 방산생산법(DPA: Defense Production Act)은 1950년대에 국가안보를 위하여 민간자원을 긴급하게 동원하고자 대통령에게 권한을 부여하기 위하여 출발되었다¹⁵⁾.

이와 같은 방산생산법의 정책일환으로 미 국방성은 방산생산에 있어서 공급물자의 안정성을 확보하기 위하여 우방국과도 협조체제를 구축하고 있다. 미국이 필요로 하는 방산물자와 서비스를 우선적으로 공급받고, 또한 공급을 안정적으로 상호 보장한다는 협정을

체결하고 있다. 현재 미국과 안전공급협정(Security of Supply Arrangement)을 체결한 국가는 6개 국가로 호주, 캐나다, 핀란드, 이태리, 네덜란드, 스웨덴, 영국이다. 방산생산에 있어서 긴요 물자에 대한 우선순위를 설정하고 상호 국가 간에 우선적으로 공급을 보장하는 것이다¹⁶⁾. 이와 같이 방위산업에 대한 국제적 협력체계를 정부가 주도적으로 이끌어 가고 있고, 방산생산에 있어서 주 계약업체나 그 이하 협력업체가 요구하는 긴요하게 소요되는 물자에 대해서는 정부 간 협력으로 우선적으로 공급문제를 해결하여 주고 있다. 예를 들면 이라크 전에서 도로상의 급조 폭발물에 의한 아군의 피해를 최소화하기 위한 방탄조끼와 지뢰방호차량(MRAP; Mine Resistance Ambush Protected)의 개발생산도 국제협력에 의하여 신속한 개발과 양산이 가능하였다고 미 국방성은 밝히고 있다¹⁷⁾. 그 외 타국가로부터 공급되어지는 물자의 예를 들면 탄약, 안테나, 타이어, 방호장갑, 베어링 등을 제시하고 있다. 야간 감시장비, 인공위성용 전화와 무선장치, GPS 합법장비, 비행기 기체와 구성품 등에도 이 제도는 활용되고 있다.

미국과 호주가 합의한 상호 방산물자 공급보장 협의의 내용을 좀더 구체적으로 살펴보면, 우선 대상 공급물자는 재료, 서비스, 시설물 등으로서 원자재, 가공자재, 물자, 부품, 장비, 구성품, 부속품, 기술정보, 기술절차, 서비스 등이 해당한다고 규정하고 있다. 민간 산업분야에서 보편적으로 사용되는 공급품은 제외한다고 되어 있지만 방산물자와 기술의 대부분을 포함하고 있다. 여기에 참여하는 업체가 사전에 각각의 정부에 의하여 선정 지정되면, 참여업체는 긴요하고 위급한 물자 요청이 있을 경우에는 우선적으로 공급할 의무가 부여된다. 만약 약속된 공급이 이행되지 않을 경우에는 정부가 그 사유를 조사하고 상대방 국가에게 통보하며 필요시 업체의 참여자격을 해지하게 된다¹⁸⁾.

4.2 미·영, 미·호주 방산무역협력 조약

방산무역협력조약(DTCT: Defense Trade Cooperation Treaty)은 미국과 영국이 2012년 4월, 미국과 호주는 2013년 5월부터 효력이 발휘 중인 조약이다¹⁹⁾. 이 조약의 핵심은 미국의 군수물자나 기술

이 해외로 수출을 되기 위해서는 정부의 수출승인서가 필수적인데, 영국과 호주는 이 조약으로 인하여 수출승인절차가 면제되는 것이다. 비록 그 물자와 기술이 군사비밀일지라도 수출승인을 면제 받게 된다. 미국은 군수물자와 방산기술의 수출입 승인절차를 정한 규정이 국제무기거래규정(ITAR: International Traffic in Arms Regulations)을 운용하여 자국의 첨단방산기술의 통제를 철저히 하고 있고, 그 승인절차가 복잡하고 시간이 많이 소요되는 것으로 알려져 있다^[20]. 대부분의 국가가 미국이 통제하는 핵심부품에 대한 미 정부로부터 수출승인(export licence)이 되지 않아 체계개발이나 생산 전반에 영향을 받는 경우가 허다하다. 수출승인을 위한 시간과 절차가 생략됨으로써 영국과 호주는 미국과의 상호 군수물자나 방산기술의 수입·수출과 기술이전이 훨씬 수월하고 방산협력도 더욱 활발하게 진행될 수 있는 여건이 마련되었다고 볼 수 있다. 지금까지는 이루어지지 않았던 새로운 형태의 파격적인 국가 간 방산협력이라고 할 수 있다. 샤피로 (Andrew J. Shapiro) 미 국무성 부장관은 미 의회 청문회에서 다음과 같이 두 국가와의 조약이 가져올 영향에 대해서 증언하고 있다. “미국 방위산업의 능력이 강화될 것이다. 영국과 호주의 방산업체와 기술이전 및 개발에 대한 상호 논의가 쉬워지고, 나아가 도전적 기술에 대한 해결책, 체계비용 절약, 생산기간 단축 등이 가능해질 것이다. 또한 이러한 방산협력은 동맹국과 함께 차세대 방산기술을 개발하고, 새로운 무기를 개발 생산함으로써 미국에게도 획기적인 도움이 될 것이다”라고 설명하고 있다^[21].

이 조약의 수행을 위한 미국, 영국, 호주의 방산업체와 물자 수출업체를 미리 사전에 승인 지정하고 있다. 그리고 수출입 승인의 절차를 면제하는 물품이나 기술은 다음과 같은 목적에 사용되어야 한다고 규정하고 있다. 즉, 연합 군사작전이나 대테러작전, 상호 협력에 의한 연구개발과 생산, 그리고 최종사용자가 미국, 영국, 호주의 정부일 경우로 한정하고 있다. 미국, 영국, 호주는 어떠한 소규모사업(Project), 대규모사업(Program), 그리고 연합작전이 이에 해당하는지를 상호 협의하고 동의하여야만 한다고 기술하고 있다. 미국과 영국의 경우, 이 조약의 혜택을 받게 되는 협력 중소기업사업은 2012년 4월에 약 49개 사업

에 이른다. 비밀사업을 포함 할 경우에는 이보다 더 많은 것으로 예측된다^[22]. 2014년 1월 상호협력 소규모사업은 비행기 레이다, 하푼, 초고속 미사일 등 71개 사업에 이른다^[23]. 미국과 호주의 조약으로 혜택을 받는 호주의 대규모사업은 2013년 4월에 58개 사업이며, 소규모 사업은(Project)는 무장 정찰헬기, 이중 GPS 안테나, SM-2 등 152개 사업이라고 공개하고 있다^{[24][25]}.

4.3 국제 방산 양해각서(Defense MOU)

미국이 군수물자와 서비스의 교역에 있어서 자국 산업을 보호하는 차원에서 미국산 우선 구매법(BAA: Buy American Act)과 베리 수정법(BA: Berry Amendment)를 운용하고 있다. 미국산 우선 구매법은 미국 정부가 자국 영토 내에서 공공기관이 사용하는 물품을 구매하고자 할 때는 미국에서 생산된 원자재나 제조품만을 구매할 수 있다는 법이다^[26]. 미국에 방산물자를 수출할 때에 미국산 구매 우선법이 지켜져야만 한다. 여기서 미국산이란 가격을 기준으로 하여, 제품을 구성하는 재료의 50% 이상이 미국 내에서 생산 제조되어야 한다는 것이다. 또한 베리 수정법은 미 국방부가 주로 식품, 의복, 섬유, 특수금속 등의 조달에 있어서 외국산 구매를 제한하고 있는 법이다. 특수금속의 경우 탱크, 선박, 비행기, 미사일, 차량 등의 구성품에 소요되는 강철이나 합금(니켈, 타이테니움, 코발트 등)으로, 미 국방성과 해당 사업의 주계약업체가 미국 내에서 생산된 것만을 구매해야 한다는 것이다^[27].

미국산 우선 구매법은 모든 연방정부의 기관에 적용되나 베리 수정법은 오로지 미 국방성에만 적용된다. 미 국방성은 DFARS(국방조달규정: Defense Federal Acquisition Regulation Supplement)라는 군수물자나 군수설비 조달 시에 적용하는 절차를 마련해 놓고 있다. DFARS는 위에서 언급한 미국산 우선 구매법과 베리 수정법을 구체적으로 시행할 수 있는 규정을 담고 있다. DFARS의 해외구매 규정에서는 해외구매가 가능한 제품을 규정하고 있다. 미 국방성이 외국으로부터 구매할 수 있는 적법한 물품(eligible product)은 유자격국가(qualifying country)의 물품이어야 한다. 유자격 국가란 미국과 상호 방산양해각서(defense MOU)를 체결하여, 양개 국가가 상호 장벽을 제거하고 양국가의 방산물자와 서

비스를 구매 판매하도록 동의한 국가를 말한다. 현재 미국은 호주, 영국, 스페인 등 23개 국가와 방산양해각서를 서명하여 유자격국가로 분류하고 있다²⁸⁾. 이러한 방산 MOU 유형은 크게 두 가지로 그 유형이 분리 되는데 포괄적 상호조달협정 방식(Blanket Public Interest Exception)과 구매건별 예외 요구방식(Purchase-by-purchase Exception Required)이다. 대부분의 국가가 포괄적 상호조달협정방식으로 연구개발, 장비와 군수품 조달, 국방서비스의 조달에 걸쳐 적용범위를 확대하고 있다. 한국은 미국과 포괄적인 방산 MOU를 체결하고 있지 않다²⁹⁾.

4.4 F-35 전투기 사업의 국제협력 사례

미 국방성의 육해공군 합동프로젝트인 F-35 전투기 사업은 현재 마지막 시험평가 단계에 있다. 미군이 주로 사용하게 될 전투기이지만 타국의 소요까지 감안하여 사업초기단계에서부터 국제협력 사업 형태로 추진되고 있다. 현재 8개국 이 연구개발 단계에서 부터 공개적으로 참여하고 있다. 이들 국가는 최초 개발 체계개발 및 시연 단계로 부터 생산단계, 운영유지 단계, 후속 성능개량 단계에 이르는 전 단계에 참여할 예정이다. 현재 체계개발 단계에서 이들 국가가 투자하는 금액이 나라마다 다른데, 그 투자 금액의 규모에 따라 3개 레벨로 구분되고 있다. 레벨 I 국가는 영국으로 체계개발 비용의 약 10%를 투자하고 있으며, 이에 따라 설계나 요구 성능 설정에 영국의 요구가 반영되고, 사업팀에 영국인원이 편성되며 관련 기술도 확보하게 된다. 레벨 II 국가는 이태리와 네덜란드로 약 10억불 수준의 투자금액을 체계개발에 투자하고 있다³⁰⁾. 이에 따라 이태리는 자국에 최종 조립 시설과 정비 시설을 갖도록 하고 있다. 레벨 III 국가로 호주, 덴마크, 노르웨이, 캐나다, 터키 등 5개 국가로 요구 성능에 관여하고 생산협력을 원하고 있다. 이들 국가가 체계개발 단계에서 투자한 금액과 향후 F-35에 대한 예상 구매 대수를 <표3>에 정리하였다³¹⁾³²⁾.

<표3> F-35 체계개발 참여 국가

레벨 구분	국 가	투자금액 (억불)	구매예정 대수
I	영국	20	138
II	이태리	10	90
	네덜란드	8	85
III	호주	1.5	100
	덴마크	1.25	48
	노르웨이	1.25	56
	캐나다	1.5	65
	터키	1.75	100

J-35 전투기 사업의 국제협력에도 많은 문제점이 있는 것도 사실이다. 예를 들면, 개발이 진행되면서 대당 구매가격의 상승, 참여 국가들의 과도한 요구, 미국의 전투기 핵심기술에 대한 기술이전 기피 등과 같은 것들이다. 이러한 문제점은 체계개발이 완료되고 생산단계에 접어들면, 무난히 해결될 것으로 예상하고 있다. 그리고 체계개발에 참여한 8개 국가는 앞서 언급한 미국산 우선 구매법이나 배리 수정법에 저촉을 받지 않고 F-35 전투기 시장에 진입할 수 있는 권한을 갖게 된다.

5. 한미 방산협력 정책 방안

앞서 살펴본 바와 같이, 한국은 세계 방산시장의 최대 규모국가인 미국과의 방산 협력은 타 국가와 미국과의 방산협력에 비해 매우 미진한 상태이다. 미국의 방산분야 국제협력의 실상을 보면 방위산업의 글로벌화 추세에 맞춰 많은 국가와 국제협력을 다각도로 추진하고 있다. 자국의 방위산업에게 유리한 방향으로 국제협력을 적극적으로 활용하고 있다는 것이다. 정부간 협정 체결과 방산업체간 체계개발 협력 등 다변화하고 있고, 과거의 통제된 방산시장을 시장경제에 입각하여 개방하고 있다. 이러한 미국의 방산정책 변화환경은 한국에게도 기회로 작용하고 있다.

한국은 아직도 방산시장의 보호육성이라는 틀에 안주하고 있다. 최근 수출의 증가로 방위산업을 국가 성장 동력화의 하나로 간주하고 있지만, 고질적인 취약점인 방산기술 수준의 낙후, 가동률 저조, 내수시장 위주의 생산구조를 수년 동안 벗어나지 못하고 있다.

국내 방산 기술수준은 높은 R&D (정부지출의 20%)에 비해 선진국 대비 84%에 불과하다. 방산업체 가동률은 59.1%로 한국 전체 제조업 평균보다 약 16%포인트가 낮다. 그리고 국내 방산생산액의 96%는 내수용으로 충당되고, 수출액은 약 4%에 불과하다. 최근에 방산수출에 있어서 추가적으로 지적되고 있는 정부 정책의 글로벌 경쟁력 저하도 취약점으로 분석되고 있다³³⁾. 정부의 방산수출 정책의 부족함을 의미한다. 이러한 한국의 방산의 현상을 극복할 수 있는 대안으로 미국과 국제 방산협력이 필요하며, 그 정책방향으로 두 가지를 제시하고자 한다.

우선 한미 정부 간에 포괄적인 방산 MOU 체결이 필요하다. MOU 체결 수준은 연구개발 단계, 생산단계, 또는 구매 단계에서 양국의 군수물자와 서비스가 수요자에게 공급이 가능해야 할 것이다. 이러한 MOU의 효과는 한국의 방산물자와 관련기술, 서비스가 미국으로 수출하는데 있어서 각종 제한 규정으로부터 벗어나 자유스러워 질 수 있다. 미국 방산제품과 기술도 그 만큼 한국으로의 유입이 수월해 질 것이다. MOU가 무난하게 양국 모두에게 이득이 되도록 운영된 이후에는, 영국과 호주처럼 방산협력조약으로 확대되어야 한다. 방산협력조약의 효과는 미국의 방산제품과 기술이 수출승인 같은 절차없이 한국으로 도입이 시간적, 절차적으로 수월해 질 것이다. 무엇보다도 한미 간의 방산분야 무역역조현상의 개선이 가능할 것이다.

다음으로 방위산업체 간의 협력을 확장하여 나가는 것이다. 물론 양국 정부의 지원 없는 방산업체 간의 협력체계 구축은 어렵다. 미국의 F-35 전투기 사업에 체계개발 단계에서부터 공동 참여하고 있는 협력한 8개 국가처럼, 미래 무기체계의 소요를 예상하고 요구 성능 결정, 체계 연구개발, 양산에 걸쳐 참여하는 것이다. 이러한 협력의 확대가 가져오는 효과는 공동 참여과정에서 각종 가치 있는 정보, 즉 가격정보, 성능정보, 기술정보 등을 획득하게 된다. 구매나 생산설비 유치를 위한 협상에도 유리하게 나설 수 있다. 또한 참여 방산업체는 선진 사업관리기법이나 방산기술을 획득하게 된다. 특정 분야의 방산업체 간에는 전략적 제휴에 의하여 기술력이나 국제 마케팅에서 경쟁력 우위를 달성할 수 있을 것이다. 이러한 국제협력 공

동개발과 공동생산은 한국 방위산업이 갖고 있는 고질적 취약점인 방산기술 수준과 가동률 저조, 내수위주 생산구조에서 탈피도 가능할 것으로 보인다. 국제적인 방산업체 간의 협력형태로 미국과 일본이 시행하고 있는 방산업체 간의 협력구조인 미일기술포럼을 참고할 필요가 있다³⁴⁾. 민간 주도보다는 반관반민의 성격을 띠고 양국 방산분야의 공동이익을 추구하고 있다.

이러한 양국 정부 간의 방산협력 협정 체결과 방산업체 간의 협력확대는 양국 모두에게 이득이 될 것으로 보인다. 미국은 한국의 우수한 ICT 분야와 제조기술을 활용할 수 있을 것이다. 한국은 미국의 방산기술, 사업관리기술, 공동 수출 시장으로의 진출, 구성품이나 부품단위의 수출충대 등의 효과가 있을 것으로 보인다. 다만 국내 내수시장의 개방으로 일부 방산업체는 자연스럽게 합병의 과정을 거쳐 도태될 것이다. 이는 냉전이후 1990년대에 있었던 유럽과 미국의 방산업체 들이 보여준 합병과정에 의한 통폐합 현상이 일어날 것으로 예측할 수 있다³⁵⁾.

양국 간에 필요한 협의체는 현재 운용중인 안보협의체인 방산기술협력위(DTICC)와 예하 2개의 소위원회인 기술협력소위원회(TCSC)와 방산협의회(DICC)로서도 충분하다. 새로운 협의체의 구성은 불필요하다고 본다. 양국 간 방산 국제협력의 확대는 정책적인 선택만 남아 있다.

6. 결 론

세계 각 국가가 국방비 절감이라는 예산의 압박을 받고 있지만, 세계의 국방비 지출은 미세한 증가 추세에 있다. 국제 무기거래량도 총 규모면에서 아직 줄어들지 않고 있다. 세계에서 국방비와 국제무기거래에 있어서 가장 많은 비중을 차지하는 국가가 미국이다. 한국은 거대한 방산국가인 미국과 방산 협력이 통계적 수치에서 매우 미흡한 것으로 나타나고 있다. 한미 방산 국제협력은 정치적, 경제적, 군사적 협력의 수준에 걸맞지 않게 매우 저조한 편이다. 이러한 현상은 한국이 신생 방위산업의 보호육성에 안주하여 국내 소요 충족에만 연연하고 있기 때문이다. 최근의 방산

수출 증대가 방위산업 도약의 견인차 역할을 하지 못하고 있다.

미국은 방산업체의 글로벌화, 세계화를 대세로 받아들이고 국제적 방산협력을 넓혀가고 있다. 세계 각국과 방산물자 공급보증 협약, 영국 및 호주와 방산협력조약의 체결, 과거의 폐쇄된 무기체계 개발에서 벗어나 F-35 전투기사업은 국제 공동연구개발로 추진하는 등 방산정책의 변화된 환경을 여실히 보여주고 있다. 한국은 이러한 기회에 미국과의 국제협력을 하나의 전략적 방안으로 채택할 필요가 있다. 양국 정부 간에 포괄적인 방산양해각서(Defens MOU)를 우선적으로 체결하여야 한다. 그리하여 군수물자와 서비스, 방산기술이 상호 규제 절차 없이 상대방 국가에 공급이 가능하도록 해야 할 것이다. 다음으로 양국의 방산업체가 체계연구개발, 양산, 후속 운영유지 단계에 걸쳐 국제협력이 가능하도록 하여야 한다. 한미 정부 간의 방산협력협정과 한미 방산업체 간의 협력확대에 따른 효과는 한미 방산 무역역조 현상을 개선하고, 한국 방위산업의 고질적인 취약점을 해소하는데 기여할 것으로 보인다.

한미 간의 포괄적 방산 MOU 체결에 있어서 그 구체적인 수준, 그리고 상호 개방되었을 때 국가 경제나 안보를 위하여 보호되어야 할 방산분야 등은 추가적으로 연구되어야 할 부분이다. 한미 양국은 60여년의 동맹관계가 국가안보의 큰 축이지만, 방산협력은 성숙되어 있지 못하고 있다. 한미 간 방산 국제협력이 정부 및 업체 차원에서 확대되어야 한다.

참고문헌

- [1] 미국방성 보고서, “Report to Congress on DOD FY2011 Purchases from Foreign Entities”, May 2012.
- [2] 정정길, 최종우, 이시원, 정준금, 정광호, 『정책학 원론』, 대명출판사, 348-349쪽, 2014.
- [3] 정정길, 최종우, 이시원, 정준금, 정광호, 『정책학 원론』, 대명출판사, 464-469쪽, 2014.
- [4] 정진태, 『방위사업학 개론』, 21세기북스, 11 7-1 19쪽. 2012.
- [5] 방위사업법(법률 제 11713호, 2013.3.23. 개정), 제 34조
- [6] 대한민국 국방부 홈페이지, “한미안보정책협의”, http://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=O_50719&boardSeq=O_50743&titleId=null&id=mnd_010601020000, (검색일: 2014. 2. 27)
- [7] 최종섭, 홍종희, 송용준, “한미 정보화기술(ICT) 협력 종합 발전 전략 연구”, 한국국방연구원 정책 연구보고서, 19-22쪽, 2008.
- [8] Song H. White, “Defense Technological and Industrial Cooperation Committee(DTICC) & Technology Cooperation Sub Committee(TCSC) Meeting Outbriefs”, Joint United States Military Affairs Group-Korea, Nov 1, 2012.
- [9] 국방기술품질원, 『2012 세계방산시장연감』, 5-14쪽, 2012.
- [10] 안영수, 장원준, 신재영, 정경진, 『2012 KIET 방위산업 통계 및 경쟁력백서』, 산업연구원, 1-24쪽, 2013.
- [11] 미국방성 국방안보협력국, “Historical Facts Book”, Financial Policy and Analysis Business Operations, 15쪽, Sep 2012.
- [12] 미 국무성 방산교역국(DDTC), “2011 Section 655 Annual Military Assistance Reports”, 2011.
- [13] Under Secretary of Defense, “Annual Industrial Capabilities Report to Congress”, 1쪽, October 2013.
- [14] Ashton B. Carter, “The Defense Industry Enters a New Era”, Cowen Investment Conference, 1쪽, Feb 9, 2011.
- [15] 미 국방성 홈페이지, DPAC Overview, <http://www.acq.osd.mil/mibp/overview.html>, (검색일 : 2014. 3. 3)
- [16] 미 국방성 홈페이지, Security of Supply, <http://www.acq.osd.mil/mibp/sec.supply.html> (검색일 : 2014. 3. 4)
- [17] Sydney Pope, Mark Toupas, Mark Buffler, O USD AT&L, “Defense Production Act”, 37쪽, Jan 20, 2010.

- [18] Reciprocal Security of Supply Arrangement between the DOD of the USA and The DOD of Australia. 3-4쪽, Apr 15, 2011.
- [19] 미국무성 방산조약 홈페이지 : <http://pmdtc.state.gov/treaties/index.html> (검색일 2014. 3. 20)
- [20] 방위사업청, ‘미국의 국제무기거래규정(ITAR)’, 2012.
- [21] 미 의회 증언, Andrew J. Shapiro, Assistant Secretary, US Department of State. “Defense Trade Cooperation Treaties Between the US, the UK, and Australia, The DISAM Journal, March 2010.
- [22] UK-US Defense Trade Cooperation Treaty: Eligible Cooperative Programs, As of April, 2012, US Department of State.
- [23] HMG Projects List for US-UK Defense Trade Cooperation Treaty, Last updated 01/07/14, US Department of State.
- [24] Australia-US Defense Trade Cooperation Treaty : US DOD/ADOD Eligible Cooperative Programs List current at 18 apr 2013, US Department of State.
- [25] Australia-US Defense Trade Cooperation Treaty: Government of Australia End-Use List current at 21 Feb 2014, US Department of State.
- [26] 미공법, 41 USC 10a.
- [27] John R. Lucky, “Domestic Content Legislation: The Buy American Act and Complementary Little Buy American Provisions”, CRS report, 8-9 쪽, 2012.
- [28] 미 국방획득규정, <http://www.acq.osd.mil/dpap/dars/dfarspgi/current/index.html> (검색일; 2013. 8. 20), subpart 225.0.
- [29] 미국방성 방산MOU 홈페이지: http://www.acq.osd.mil/dpap/cpic/ic/reciprocal_procurement_memo_randa_of_understanding.html (검색일: 2014. 3.21)
- [30] Jeremiah Gertler, “F-35 Joint Strike Fighter Program”, CRS Report for Congress, 14-15쪽, Feb 16, 2012.
- [31] 미 F-35 JSF 홈페이지, “International Participation”, http://www.jsf.mil/program/prog_intl.htm (검색일: 2014. 2. 13).
- [32] Global Security Homepage, “F-35 Joint Strike Fighter(JSF) Lighting II”, <http://www.globalsecurity.org/military/systems/aircraft/f-35-int.htm> (검색일 2014. 2.13).
- [33] 안영수, 장원준, 김정호, 김창모, 조은정, 『방위산업의 글로벌 환경변화와 경쟁력 평가』, 산업연구원, 43-44쪽, 2011.
- [34] 김진기, “탈 냉전기 미국과 일본의 방위산업 협력: 미일기술포럼에서의 논의를 중심으로”, 국방연구, 제53권 제2호, 88-98쪽, 2010.
- [35] Richard A. Bitzinger, 『The Modern Defense Industry』 Political, Economic, and Technological Issues, ABC CLIO, 160-162쪽, 2009.

[저 자 소 개]



김종열 (Kim Jong Ryul)

1980년 3월 학사
 1989년 12월 무기체계공학 석사
 1996년 5월 재료공학 박사
 2011~현재 영남대 군사학과
 부교수

email : jrkim1201@yu.ac.kr