

초점기획

국방 기술의 脫軍事化: 민수 전환(conversion) 추진의 현황과 과제

洪性範<sup>1)</sup>

목차

- I. 머리말
- II. 민수 전환(conversion)의 개념적 이해
- III. 러시아의 민수 전환
- IV. 중국의 민수 전환
- V. 맺음말

I. 머리말

80년대 중반 이후 새롭게 대두되고 있는 국제 환경 변화의 높은 파고는 새로운 정책 이슈들을 제기시켰다. 평화와 군축이 가져온 새로운 과제들은 각국의 국방 정책, 산업 정책, 과학기술 정책 등에서 현저한 정책 패러다임의 변화를 요구하게 되었고, 특히 국가 경쟁력 문제와 맞물리면서 광범위한 국가 혁신 체제의 변혁이 제기되었다. 이들에게 주어진 시급한 과제는 냉전체제 하에서 군사화된 부문들을 '脫軍事化?(demilitarization)시키는 것이었고, 이것은 구체적으로 국방 부문의 민수 전환(conversion)을 의미하였다.

민수 전환은 각 국가들이 처한 환경과 그 추진 전략에 따라 여러 유형들이 다양하게 조합되어 나타나고 있다. 여기에는 두 가지의 큰 흐름이 있는데 그 하나는 러시아, 중국, 동구권 국가들을 중심으로 활발히 이루어지고 있는 이른바 군축에 따른 '평화 배당'을 국민의 '버터'를 위해 투입하려는 시도이며, 다른 하나는 미국, 프랑스 등 서방 자본주의 국가들의 군수 산업 부문이 군축의 여파를 이겨내기 위한 수단으로 사용되는 민수 기업으로의 전환이다. 이렇듯에서도 국방 및 항공 우주 등 일부 분야에서 첨단 기술을 보유하고 있는 러시아와 중국의 경우는 날로 강화되는 서방 선진국들의 기술보호주의에 대처할 수 있다는 점에서 특히 우리의 관심을 끌고 있다.

최근 국제 과학기술 환경의 변화는 상대적 기술 후진국의 기술 확보를 더욱 어렵게 하고 있다. 특히 UR, GR, TR 등의 태동, 특히 분쟁의 심화, 선진국들의 첨단 기술에 대한 기술보호주의의 강화는 우리의 기술 위기 상황을 더욱 어렵게 만들고 있으며, 현상황은 우리에게 새로운 전략과 인식 전환을 필요로 한다.

이러한 맥락에서 사회주의 기술 선진권 국가들의 민수 전환 추진은 우리에게 새로운 '기회의 창'과 '틈새'를 제공해 줄 수 있는 가능성을 충분히 갖는다. 이 글에서는 민간 산업의 기술능력 제고(capability-enhancing)에 초점을 두고 추진되고 있는 러시아, 중국 등 사회주의 선진 기술권 국가들의 국방 기술 민수 전환(conversion) 현황을 분석한다. 이러한 작업은 이들 국가가 보유하고 있는 과학기술 자원의 공동 활용 방안을 모색하는 기반이 될 것이다.

II. 민수 전환(conversion)의 개념적 이해

1. 민수 전환(conversion)의 용어 정의

러시아 경제학자인 Aleksei Kireev는 "민수 전환(konversiiia)이란 국방 예산을 균형적으로 그리고 비례적으로 감축하고, 군수 물자 생산의 전환을 꾀하며, 국제적으로 무기의 판매를 제한 및 금지하고 군비 축소의 결과로서 절약되는 자원을 발전적 목표에 투하하는 것"으로 정의한 바 있다. 다시 말해 "무기 생산과 기타 군사 활동들을 질서 있게 평화적 목적으로 변환시키며 민간 부문과 국방 부문간에 있어서 이에 상응한 재정적, 물적 및 인적 자원들을 재배치하는 것"을 말한다.

1992년 3월 제정된 러시아 정부의 「러시아 연방 내 군수 산업 민수 전환에 관한 연방법」의 규정도 Kireev의 개념과 큰 차이가 없다. 동법 제1장 1조 1항에서는 "군수 산업체와 이에 관련된 기업들의 노동력, 과학기술적 잠재력과 생산 능력을 군수에서 부분적 혹은 전적으로 민수 수요로 전환함을 의미하는 것"으로 기술하고 있다. 그리고 이와 같은 국방 부문에서 비국방 부문으로의 물리적, 인적 자원의 전환은 산업 및 지역의 구조적 변화와도 직결되어 있다.

실질적으로 민수 전환의 개념은 체제 혹은 국가에 따라, 그리고 한 국가 내에서도 시기에 따라 매우 다양하다. 또한 정부 차원에서는 국방, 산업, 과학기술, 재정, 고용 등 각종 정책들과 연관되어 있는 매우 다층적인 개념이다. 따라서 민수 전환은 "국방을 위해 종사하는 산업 분야를 민간재를 생산하는 산업 분야로 변형시키는" '군비 축소의 경제학' 이상의 의미를 포함하는 복합적인 요인으로 구성되어 있는 개념이다.

## 2. 민수 전환의 유형

민수 전환은 군수 산업의 인적·물적 자원 및 기술을 활용한 민수용 제품 생산 확대를 위한 조치를 지칭하는데, 민수 전환의 유형을 나누는 가장 일반적인 기준은 전환의 폭과 방식에 의한 분류이다.

### (1) R&D 전환

국방 부문의 연구소 및 설계 사무소의 연구시설들을 민수 분야로 이전하거나 국방 관련 연구소들이 민간 분야의 연구를 확충해 나가는 방식이다. 러시아의 軍産複合體는 제조 공장, 설계 사무소, 연구 실험실 등으로 구성되어 있는데 국방비의 감축으로 가장 큰 타격을 받는 곳은 R&D 부문이다. 현재 러시아에서 이뤄지고 있는 실질적인 R&D 전환은 외국으로부터 민수용 프로젝트 위탁수행이나 공동 프로젝트 추진 등이며, 심각한 문제로 대두되고 있는 외국 기업으로의 두뇌 유출(brain drain)도 여기에 포함시킬 수 있다.

### (2) 다각화

군수 생산을 계속하면서 민수 생산 활동의 범위를 증대시키는 것으로 부분 전환(partial conversion)의 성격을 갖는다. 실질적으로 대부분의 민수 전환은 다각화를 통해 이뤄지고 있는 상황이다. 이러한 다각화에는 ① 군수 플랜트 생산 능력 일부를 민수용 생산 라인으로 변경, ② 군수 공장에 새로운 민수용 생산 라인 신설, ③ 군수 부문의 매립 및 합병 등이 있으며 군수 산업과 민수 산업의 동시적인 발전을 추구한다.

### (3) 국방 기술의 민수 응용(spin-off)

국방 기술중에서 민수 시장에 잘 응용될 수 있을 때 군수 기업으로부터 민수 영역을 분리·응용하는 방법이다. 이것은 전체 모기업 입장에서 보면 다각화이지만 분리된 부문은 완전 전환의 형태로 볼 수 있다. 구체적으로 말한다면 국방부의 주요 프로젝트에 참여했던 민간 기업의 과학자나 엔지니어 프로젝트의 결과를 토대로 시장생산을 제품들을 발명해 내는 과정을 통해 국방 부문에서 민수 부문으로(from defense sector to commercial sector), 연구 실험실에서 공장으로의(from research lab to factory floor) 스피노프가 이루어진다고 볼 것이다.

### (4) 완전 전환(complete conversion)

군수 생산의 중단과 기존 생산 설비와 인력의 민수로의 전면적 전환을 말한다. 완전 전환에는 국가 정책의 새로운

방향성 정립(redirection), 국가 안보의 경제 사회적 시각으로의 재개념화(redefine), 산업구조의 재구축(restructuring), 기업의 활동 영역 및 조직의 근본적인 재설계(redesign), 인적 자원의 광범위한 재교육(retraining) 등이 수반된다.

이와 같은 완전 전환은 국가 정책, 지역 경제, 기업 등이 복합적으로 연계되는 매우 어려운 과정이다. 따라서 정교한 제도적 장치와 치밀한 계획이 요구되는 이유도 여기에 있다. 구소련의 경우, 완전 전환의 구체적 추진을 위해 Ioshkar-01a 공장, Yuryuzan 기계 공장, Lenin 조선조 등 3개의 군수 공장을 우선 선택하여 실험적으로 전환시키는 조심스러운 접근 방법을 취한 바 있다.

#### (5) 역전환(reverse conversion)

대부분 구소련 시기에 취해진 방법으로 비효율적인 민간 생산 시설을 방위 산업 관련부로(MOOP) 합병(consolidation)하는 경우이다. 역전환의 목표는 민간 생산을 자극하기 위해 방위 산업 담당 부서의 더 나은 관리 능력을 이용하는데 두고 있다. 이러한 과정은 각종 민간 기업체에 대한 행정적 통제의 권한이 국방부로 이전되는 오히려 일반 전환 과정의 역방향성을 갖는다.

1988년 초 구소련의 식품 산업 및 주택 기구를 담당했던 기계생산부(Minleppishchemash)가 해체되었다. 그리고 C 부서가 생산하였던 제품에 대한 책임을 국방부 산하 기관이 맡게 되었고, 모든 자산이 국방부 통제 하에 들어갔다. 이 조치로 110여 개의 설계국과 220개의 공장들이 국방부 산하로 이전된바 있다. 이와 같은 역전환은 민수 전환을 반대하는 군산복합체의 관리자 및 군부에 의해 열친 정권이 들어서기 전까지 상당한 지지를 받았다.

#### (6) 물리적 전환(physical conversion)과 경제적 전환(economic conversion)

국방 산업의 민수 전환에 대한 러시아의 접근 방법은 크게 "물리적 전환(physical conversion)"과 "경제적 전환(economic conversion)"의 두 가지로 나누어져 있다. '물리적 전환'은 기존 군수 생산 능력의 30% 정도만 남기고 나머지는 민수 생산으로 돌린다는 개념이다. 상황이 순조롭게만 진행된다면 긍정적인 결과가 2~3년 내에 가시화되고 5~6년내에 민수 전환을 완결지을 수 있는 시나리오였다. 물리적 전환의 중요한 걸림돌은 첫째, 군수품 생산의 완전 중단에 따른 대규모의 투자가 요구된다는 점 둘째, 민수 전환의 사업 성과와 우선 순위 등에 대한 명확한 방향성과 대안이 결여되어 있다는 점이다. 결과적으로 페레스트로이카 시기(1988~'91)의 '물리적 전환'은 실패로 끝났고, 러시아 경제에 새로운 문제점과 어려움을 가중시켰을 뿐이었다.

러시아 민수 전환 정책은 그 동안 추진되어 온 위로부터의 명령할당식의 '물리적 전환'의 방식에서 탈피하여 보다 새로운 접근 방식을 모색하고 있다. 이러한 입장은 '경제적 전환'의 개념으로 정리되고 있는데, 이 개념은 민수 전환을 효과적으로 추진하기 위한 자금 조달을 위해 군수품 생산과 무기 수출을 계속해야 한다는 것을 골자로 한다. 따라서 민수 전환의 완전한 중단까지도 상정하고 있다. 항공 우주 기술과 대규모 중화기 생산 분야에 이와 같은 개념이 우선적으로 적용되어야 한다는 주장이다.

'경제적 전환'의 개념은 국방 부문에서 민수부문으로의 직접적인 이전이 아니라, 군수 생산의 다각화와 군수, 민수 양부문의 동시적 발전을 의미한다. 이것은 상황에 따라서는 군수생산을 더 증대할 수도 있다는 사실을 뜻한다. 민수 생산은 국방 기술의 spin-off에 의해서 더 발전될 수 있다는 입장이다.

그러나 이 접근 방법 역시 개념적인 오류가 내재하고 있다. 비록 '물리적 전환'보다는 논리적이지만, 국제적인 관점에서 포괄적인 정치·사회적 발전의 고려를 소홀히 하는 기술관료의 수중에 다시 러시아의 발전을 맡기는 꼴이 되기 때문이다. 또한 '경제적 전환'에 의해 '물리적 전환'이 갖고 있던 자금 문제를 해결할 수 있다고 하지만 軍産複合體(Military-Industrial Complex ; MIC)의 기본적인 여러 문제를 4~5년 정도 미루는데 불과하기 때문이다.

#### (7) 재전환(reconversion)

Aleksei Izmov에 의하면 구소련의 체제 하에서 '전환'이라는 개념은 1920~'24년, 제2차 대전 이후, 1960년대 등 C미 3차례에 걸쳐 사용되었다. 따라서 1989년 고르바초프에 의해 시작된 전환 정책은 1920년대에 도입되었던 과정의 마지막 시도로서 '재전환'이라는 용어를 사용할 수 있다는 주장이다. "군수 산업체가 민간소비재를 생산하는 방향으로 전환된다는 것은 진정한 전환이 아니다. 그것은 단지 재전환이라고 할 수 있다. 많은 군수 산업체가 단순히 그들이 이전에 이미 생산하였던 비군사 물품을 생산하는 것으로 되돌아가는 것이기 때문이다."라는 Boris Salikhov의 말은 재전환의 의미를 단적으로 나타내고 있다. 그러나 이와 같은 '재전환'의 개념은 구소련 체제 하에서 민수 전환에 대한 논쟁의 한 단면에 지나지 않으며, 구분의 실익은 없다.

이 밖에도 탱크나 군함 등을 고철로 팔거나 탱크 몸체를 트랙터 등의 용도로 파는 재활용(recycling)도 민수 전환의 개념에 포함시키기도 한다. 그러나 광의의 민수 전환으로는 R&D 전환, 다각화(diversification), 국방 기술의 민수 응용(spin-off), 완전 전환(complete conversion)을 말하며, 협의의 개념으로는 완전전환만 지칭하는 경우가 일반적이다<sup>2)</sup>.

이상에서 언급한 민수 전환의 유형과 전환의 대상, 전환의 방향을 중심으로 민수 전환의 내용을 구체화해 보면 다음 <표 1>과 같이 요약할 수 있다.

### III. 러시아의 민수 전환

#### 1. 추진 배경

<표 1> 민수 전환의 내용

전환의 대상	노동력	기존 노동력의 재교육/해고/필요 인력의 신규 채용
	기계·설비	기존 기계·설비의 개제(reprofiling)/신규 설치
	기술	국방 부문으로부터 민수 영역을 분리·용용하는 spin-off
	부지·건물	유류 공장 부지나 건물을 민수품 생산을 위해 이용 ;
전환의 방향	同系統의 민수품 생산	호환성 분야, 기계·부품 등 중간재나 생산재
	다른 종류 민수품 생산	소비재같이 전혀 새로운 종류의 민수품 생산
전환의 목표 방식	R&D 전환	국방 부문의 연구소들이 민간 분야의 연구를 확충
	다각화(diversification)	군수 생산을 계속하면서 민수 생산 활동의 범위를 증대시키는 것으로 부분 전환이라고 함.
	기술 용용(spin-off)	특정 기술이 민수 시장에 잘 용용될 수 있을 때 국방 부문으로부터 민수 영역을 분리·용용
	완전 전환(conversion)	군수 생산의 중단과 기존 생산 설비와 인력의 민수로의 완전 전환. 협의의 민수 전환을 뜻함.

## (1) 경제적 측면

## ① 동원경제(mobilized economy) 체제의 구조적 한계

구소련의 군산복합체는 8개부와 1개 위원회로 구성된 방위산업관련부(MOOP)에 의해 운영되었다. MOOP 산하에는 15개 이상의 대공장과 최종 무기 조립 공장, 5천 개의 부품 공장들이 소속되어 있었다. 구소련 제조업 총노동력의 1/3이 군수 생산에 종사하였으며, 러시아만 900만 명이 고용되어 있었다. 국방분야는 연구개발 총예산의 75% 이상을 차지하였고, 기계 제조 부문 총생산중 군수 비중이 60%인 반면, 내구소비재는 5~6%에 불과하였다. 실질적으로 방위 산업은 소련이 보유하고 있던 과학기술 잠재력의 약 40%를 차지하였다고 말할 수 있다.

이와 같이 소련은 세계에서 가장 군사화된 국가였다. 소련의 경제는 평시의 조건 하에서도 전시 경제로서의 기능을 하는 동원 경제 체제였다. 과도한 무기 생산 능력에 따른 인적·물적 자원 낭비와 민수품 부족 현상은 계속 악화되고 있었다. 동원 경제 체제의 구조적 한계는 민수 전환이라는 돌파구를 필요로 하였다.

## ② 軍産複合體(military-industrial complex)의 해체: 시장 경제 체제로의 전환

구소련의 군산복합체는 소련 경제에 있어서 독특한 위치를 차지하고 있었다. 첫째는 국방부가 독점적 고객이 되는 특권을 보유하고 둘째, 가용한 최고의 능력을 가진 노동자와 기술자를 사용할 수 있는 권한을 부여받았고 셋째 자원과 물자 및 공급원을 획득하는데 있어서 우선권을 가졌고 넷째, 국가로부터 과다한 보조금을 받고 있었다. 따라서 군산복합체보다 우선 순위가 약한 민간 부문들은 이들이 남긴 자원들을 놓고 투쟁해야만 하는 이른바 소수의 승리자와 다수의 패배자만이 존재하는 불공정 게임이었다.

그러나 소수 승리자로서의 군산복합체는 민간 분야와 마찬가지로 소모적이고 비효율적이며, 어떤 점에서는 민간 부문보다 더 비효율적인 것으로 나타나기 시작했다. 그 이유는 군산복합체에 대규모의 현대 무기와 장비를 생산하도록 임무를 부여하면서 이를 점검하지 않았기 때문이다. 즉 백지위임장을 교부한 것처럼 군사 물품을 구입하는 고가의 입장에서 가격과 비용을 고려하지 않았던 것이다. 엄청난 물적·인적 자원을 가진 군산복합체를 해체하여 시장 경제 체제로 편입시키는 작업은 국가 경제를 활성화시키는 선결 요건이 되고 있다.

## ③ 경제 침체의 지속화

구소련의 경제는 러시아 혁명 이후 "생산 수단의 사회적 소유"와 "자본의 계획적 양분"을 특징으로 하는 사회주의 경제 체제 하에서 비약적으로 발전하였다. 그러나 '60년대 초반에 들면서 성장 둔화 현상이 나타나기 시작하여 '70년대 이후 성장을 하락이 지속되었다. 이러한 경제 침체의 요인은 사회의 점증하는 수요와 명령형 관리 체제 생산 관계 사이에 내재하는 모순에 주로 기인하였다. 이를 해결하기 위한 몇 차례의 경제 개혁들, 예를 들면 '60년대 초의 흐루시초프나 '60년대 중반 코시긴 개혁은 개혁 의지의 결여와 경직된 당과 국가 관료의 전통적인 계획 관행에 의해 침체 상태를 벗어나지 못하였다.

1985년 브레즈네프 20년의 경제 정체를 극복하기 위한 고르바초프의 신경제 정책이 추진됨에 따라 경제 체제의 질적 변화가 추구되었다. 즉 중앙 계획 기구의 권한 및 기능 축소, 기업의 자율권 확대, 대외 경제 개방 등이며 이를 위한 핵심적인 수단으로 민수 전환이 등장된 것이다.

## (2) 군사적 측면

미래의 무기 체계는 국방 부문과 민간 부문에 동시에 활용되는 민군 겸용 기술(dual-use technology)에 의존하게 되며, 이러한 민군 겸용 기술은 국방 부문이나 민간 부문의 과학기술 중 그 어떤 것에 우선권을 부여하던 국가 경제의 다른 한 부문을 약화시켜서는 더 이상 획득할 수 없는 상황이 되고 있다.

특히 포클랜드 분쟁이나 걸프전과 같이 최근의 지역 분쟁에서 판명된 사실은 전자 공학의 대대적인 도입으로 말미암

아 기존의 무기 체계가 쓸모없게 되어가는 속도가 더욱 빨라지고 있다는 점이다. 따라서 기존의 무기를 대량으로 생산하는 것은 어리석은 일이며, 새로운 무기체계의 신속한 생산에 오히려 방해가 될 뿐이다.

이러한 측면에서 본다면 '80년대 중반부터 소련 군대는 최신 무기를 대량으로 생산하지 못하는 방위 산업체의 무능력이라는 문제에 봉착하고 있었다. 민수 전환은 바로 이와 같은 문제의 해결책으로 등장하였다. 즉 "보다 적은 양과 보다 나은 질"의 원칙에 입각함으로써 방위 산업의 기술적 수준을 높이고, 장기적으로는 고도의 발달된 민간 경제가 소련의 국방 부문을 활성화시킬 수 있다는 가능성에서 출발했다.

### (3) 외교적 측면

고르바초프의 등장과 함께 소련의 군사 독트린도 변화하였다. 여기에서 제시된 내용은 "국비 축소는 반드시 기존의 무기량을 해체하는 것으로만 제한되어질 것이 아니라 나아가 방위 산업을 전환하는 데까지 나아가야 하며, 따라서 전쟁 위협을 감소하고자 하는 목표를 명확히 해야 한다"는 점을 밝히고 있다.

따라서 국내적으로 요구되었던 방위 부담의 경감이라는 사안을 외국의 국가들로 하여금 민수 전환에 참여토록 유도하고자 하는 외교적 표현으로 변형시킨 것이다. 결국 소련의 민수 전환은 외교 분야에 있어서 '新思考'에 의해 결다듬어진 생각들이 경제적 영역에까지 연장된 것이라 할 수 있다.

### (4) 정치적 측면

가이다르 등 급진개혁파가 제시하였던 민수 전환 방안은 국가의 주도나 지원보다는 군수 기업이 독자적으로 민수 전환을 추진하는 것이 중요하며, 정부의 무기 구매와 보조금이 삭감된 상황에서 결국 적자생존식으로 경쟁력있는 기업만이 살아남아야 된다는 논리였다. 이 과정에서 비효율적인 기업은 정리되어야 하며 사유화가 전환 자금의 조달 방법뿐만 아니라 중요한 정리 수단 하나가 될 것으로 예상하였다.

이러한 방식은 민수 전환을 대규모로 가능한 한 빨리 추진함으로써 보수파의 근거지가 되고 있는 군산복합체의 영향력을 약화시키려는 정치적 목적과 결부된다고 할 수 있다. 열친 정권의 쇼크 요법은 러시아 국민들 사이에 '거대한 자원을 낭비하는 괴물' 혹은 '국민의 피를 빨아먹는 흡혈귀' 등의 악명이 나있는 군산복합체의 '창조적 파괴'를 시도한 것으로 분석되고 있다.

## 2. 민수 전환의 역사적 추이

러시아 민수 전환의 전개 과정은 크게 구소련 시기와 러시아의 시기로 나눌 수 있는데 Thierry Malleret는 구소련 시대를 '실패로 끝난 전환 과정'으로, 1991년 8월 쿠데타 실패 이후의 시대를 '고통스러운 전환 과정'으로 명명하고 있다. 이 글에서는 ① 페레스트로이카 이전의 민수 전환 ② 페레스트로이카 시대의 민수 전환 ③ '91년 8월 쿠데타 이후의 민수 전환 ④ 최근 동향 등으로 나누어 설명한다.

### (1) 페레스트로이카 이전의 민수 전환

소련의 민수 전환은 페레스트로이카 이전부터 있어 왔다. 첫 번째 전환은 1918~'20년의 시민 전쟁 이후에 군사력의 대량적인 복원 계획의 일환으로 시도되었다. 두 번째 전환은 제2차 5개년 계획의 형성기인 1940년대 말까지 계속되었다. 세 번째 전환은 1950년에서 1960년대 중반 흐루시초프 정권 하에서 시도되었다. 이 시기의 민수 전환은 만능적 원자재 공급에로, 부처 할거주의 등 소련형 계획 경제가 갖고 있던 구축 노력의 일환으로 볼 수 있으나, 계획과 실행 면에서 실질적인 민수 전환으로 보기에는 미흡하다.

### (2) 페레스트로이카 시대의 민수 전환

1985년 3월, 고르바초프는 계속된 경제 침체를 극복하기 위한 체제의 급진적 재편을 위한 新思考 개념의 정치·경제

적 개혁을 시작하였다. 이것은 경제 분권화를 대폭 확대하려는 경제 실험으로 이른바 고르바초프의 페레스트로이카로 대변되는 신경제 정책(NEP)의 실마리였다. 고르바초프의 시기에 본격적으로 민수 전환을 거론한 경제 개혁안인 샤탈린의 「500일 경제 개혁안」으로 동 계획의 제1단계 기간중예(100일) "군수 산업의 용도 변경"이라는 내용을 포함하고 있었다. '89년 6월, Belousov 플랜에서는 전환 대상 10개 분야를 규정하고, 군수 산업에서 민수품 비중의 증대('89년 40%, '91년 50%, '95년 60%) 등 구체적인 수치들이 제시되기 시작하였다. '90년 2월, Valentin I. Symslov 국가계획위원회 제1부의장은 최고회의 상임간부회의에 이른바 Symslov 플랜이라 불리는 「1995년까지의 군수 산업 민수 전환 계획」을 제출하였다.

이 시기에 있어서 민수 전환은 소련이 갖고 있었던 경제적 병폐를 치료할 것이라고 높이 선전되어 있음에도 불구하고 경제적 기적을 달성할 수 없는 실패한 전환으로 평가되고 있다.

### (3) 쿠데타 실패 이후의 민수 전환 : '91년 8월~'92년 말

1991년 8월까지 진행되었던 민수 전환은 가시적인 성과가 나타나지 않았다. 결과적으로 민수 전환은 소련 경제의 사양에 가까운 붕괴와 공산주의의 총체적 와해의 징후를 나타내는 '死文(dead letter)'으로 남게 되었다. 소련 체제는 기존 시스템을 바꾸지 않은 채 상황 개선을 원했고, 군수산업계의 우선 순위를 대부분 손대지 않으면서 한편으로는 위로부터의 전환을 달성하려 했다. 따라서 '명령적 행정 체제'의 논리에 따라 민수 전환을 달성하려는 시도는 실패의 운명을 지닐 수밖에 없었다.

'91년 8월의 쿠데타 실패는 개혁 경로를 가로막는 많은 정치적 장애를 제거하고, 민수 전환을 위한 선결 요건들을 확보할 수 있는 새로운 기회가 주어졌다. 그러나 쿠데타 실패는 실제로 민수 전환이 수행될 수 있는 조건을 거의 다 깨놓지 못했다. 군수품 생산이 비경제적, 비효율적이라 하더라도 그렇게 할 수 있는 공장들은 여전히 생산을 계속하고 있었다. '91년 9월에 러시아 정부는 2~3년 내에 "급진적 전환 계획을 달성하여 군수품 생산을 70~80% 감축시킨다"는 목표를 발표했지만 그 이후 구체적인 안을 내지 못했다. 쿠데타 실패 이후 중앙 정부로부터 권력 이양이 급속도로 이뤄졌다. '91년 10월부터는 공화국 레벨에서 경제 정책이 결정되고 있었다. 그렇지만 러시아도 우크라이나도 '92년 초까지는 실질적이면서 논리적인 전환정책을 내놓지 못했고 두 나라 모두 일관성 있는 전략을 결여했다.

이와 같은 상황의 근본원인은 개혁 정책에 대한 확고한 노선이 없기 때문이다. 민수 전환 정책도 개혁파, 중도파 보수파 등으로 나누어 각기 주장하는 바가 달라 구체적인 정책이 집행될 수 없는 형편이었다. 권력 기반이 취약한 엘리트는 사사건건 의회보수파와의 정책 대결로 에너지를 소진해야 했으며, 대부분의 정책들이 파워 게임의 산물로 창출되었다.

러시아 의회는 민수 전환을 법적으로 뒷받침하기 위해 「러시아 연방 군수 산업 민수 전환법」(Law on Conversion of Defense Industries in the Russian Federation)을 1992년 3월 20일 통과시켰다. 이 법의 특징은 가능한 한 정부의 역할과 간섭을 줄이면서 인간의 창의와 자발성을 강조하는 개혁파의 노선과 입장이 많이 반영된 것으로 평가되기도 한다. 그러나 다른 한편으로는 구체적인 사항을 결정할 수 있는 합의가 어렵기 때문에 풀이할 수 있다.

민수 전환 기업들에 있어서 심각한 문제는 자금 조달이다. 정부로부터의 주문은 축소되는 반면, 새로 생산해 내는 민수품이 시장 경쟁력을 확보하기까지는 시간이 필요하기 때문이다. 1992년 5월 20일 「민수 전환 군수 기업에 대한 금융지원법」이 의회를 통과하면서 금융 지원 절차가 구체화되기 시작하였다.

러시아 경제부는 군수 공장의 시설 개선 및 교체에 필요한 자금을 1992년 상반기에 100억루블, 하반기에 320억 루블을 배정하였고, '93년 예산 내역 중 민수 전환 기금으로 463억 루블이 책정된 바 있다. 중점 지원 분야도 의학기술 환경, 가공 산업, 수송·통신, 화학, 에너지, 대중 소비재, 건설 자재, 사회 분야 등을 제시하고 있다.

이 시기의 민수 전환은 '기업가적 전환(entrepreneurial conversion)'의 폭발현상으로 특징지을 수 있다. 즉 군수품 공장들이 개별적으로 살아남기 위해 시장 경제로의 이행 조건 속에서 스스로의 성공에 의해 특권적 지위를 유지하려는 과정이었다. 서방 세계와의 합작 투자, 생산 협력, 과학기술 협력 등을 통해 수출시장을 확충하고, 무엇이든

판매하려는 희망은 사실상 파국을 피해보려는 군수업체들의 사력을 다한 시도로 볼 수 있다.

그러나 병기 조달비의 제로 쇼크 요법은 절대적인 통화 수축 효과로 군산복합체뿐만 아니라 러시아 국민 경제 전체를 재기 불능 상태로 몰아 놓고 말았다. 러시아 군산복합체의 '창조적 파괴' 목표를 내걸고 단기 결전에 임했던 '쇼크 요법'의 한계성으로 새로운 정책적 전환을 요구하는 소리가 높아지게 되었다. 결국 가이다르를 중심으로 하는 급진개혁파의 퇴진을 가져왔고, 체르노미르딘 수상의 등장과 함께 중도 보수파의 정책적 입장이 대폭 강화되기 시작하였다.

#### (4) 최근의 동향

'92년 쇼크 요법에 의한 급진적 민수 전환 추진은 러시아 경제를 위기 상황으로 치달게 하는 주요 요인이 되었다. 경제 위기의 발생 요인은 첫째, 병기 조달비의 제로 선택에서 오는 통화 수축 작용 둘째, 석유 등 에너지 자원의 과다 수출로 얻었던 외화 자금이 새로운 유전 개발의 어려움 및 시굴, 채굴용 기재, 수송 파이프 등에 대한 투자의 부족 등으로 인한 생산 부진으로 고갈되었으며 셋째, 연 2,600%의 하이퍼 인플레이션은 러시아 국민의 저축을 제로 상태로 만들었다. 넷째, 설비 투자가 45% 이상 감소됨으로써 러시아 자본재를 생산하는 기계 공업은 지지 부진하였다. 이와 같은 상황에서 가장 큰 문제점은 군수 산업이 안고 있는 병기 재고 및 과잉 생산 능력의 조정 과정이 완료되지 않았다는 점이다.

이와 같은 상황으로 민수 전환 정책은 새로운 방향성을 모색하게 되었다. 첫째, 민수 전환의 추진 전략이 '창조적 파괴론'에서 '기관차론'으로 바뀐 것이다. 그 동안 '파괴'의 대상이었던 군산복합체들이 '활용'의 대상으로, '하드 테크 산업 육성'의 기관차'로서 러시아 경제의 구제자로 인식되기 시작하였다.

둘째, 효율적 전환 전략의 등장이다. 위로부터의 명령 행정 방식에 의한 다각화를 주내용으로 하는 구소련 시기의 '물리적 전환(physical conversion)'은 실패로 끝났고, 수출을 위해 군수품 생산을 계속하면서 민수 전환의 속도를 최대한 늦추려는 보수파들의 이른바 '경제적 전환(economic conversion)'도 열친의 급진개혁파들의 찬성을 얻지 못했다. 다른 한편 급진개혁파들로부터 '전면적인 민수 전환' 시도도 성과를 얻지 못하고 경제적 위기만을 증폭시켰다. 특히 '93년 들어 더욱 격화된 열친과 보수파들간(의회 중심)의 권력 투쟁은 사실상 확고한 정책 노선을 규정하지 못한 채 정책의 혼선만 가중시켰다. 이와 같은 와중에서 '시민동맹'을 중심으로 한 중도 보수파들의 목소리들이 강하게 작용하기 시작했다. 이들은 우선 시장 접근과 정부의 지원 방식을 혼합한 '효율적 민수 전환(effective conversion)'의 추진전략을 제기하였다. 이 개념은 정부가 기업의 자유를 허용함과 동시에 적절한 자극을 주면서 지원하는 것을 말한다. 주요 내용은 군수 산업이 갖고 있는 과학기술적, 인적 잠재력으로 출발하여 국내외 노동 분업에 참여해야 한다는 주장이다. 특히 국제적인 분업에의 참여와 연계가 중요하며, 직접적인 서방의 금융 지원보다는 경영 관리 능력과 조직적인 하부 구조, 마케팅 경험이 풍부한 서방 기업의 참여와 투자를 원하고 있다. 체르노미르딘 내각은 이와 같은 '효율적 전환' 개념을 러시아 경제 정책에 반영하고 있다.

셋째, '금융-산업 집단'(financial-industrial groups)의 구성이다. '거대 복합 기업 집단'은 러시아 군수기업협력 연맹 회장인 슈파노프에 의해 처음 제기되었다. 즉 러시아의 군산복합체를 은행, 보험사, 대중소 공업 기업군으로 이루어진 5~60개의 금융-공업 집단으로 재편할 것을 주장한 것이다. 크라이슬러, IBM, 닷소 등에 필적하는 이 '거대 복합 기업 집단'을 첨병으로 러시아를 국민 총생산의 10~12%를 수출하는 무역 대국으로 만드는 것이 슈파노프 제언의 핵심이었다. 관련 분야는 항공우주, 레이저, 원자력, 조선, 정보 서비스, 지질 측량, 환경 조사 등에 우선 순위를 두는 것으로 되어 있다. 이와 같은 제안은 「러시아 국가산업정책(NIP)」에서 보다 구체화되고 있다.

#### 3. 민수 전환 추진 현황

러시아의 민수 전환은 많은 문제점에도 불구하고 국가적 필요성과 해당 기업이 자구 노력의 일환으로 지속적으로 추진되고 있다. 1990년의 경우 이미 소비재 생산이 '89년 대비 28% 증가하였고, 60개 정도의 새로운 TV 모델이 등장한 것도 민수 전환의 결과이다.



'91년 약 460개의 군산복합체와 200개의 연구개발 기관들이, '92년에는 89개 지역에서 550개 이상의 군산복합체들C  
민수 전환을 하였으며, 반면 무기 생산은 19.5% 감축, 계획보다 훨씬 높은 감산이 이루어졌다. 전투기는 1.9배 감  
축, 전략 미사일은 2.4배, 탱크류는 4.9배 감산하였으며, 단거리 미사일은 생산을 중단하고 있다. 따라서 군수 산업  
전체 생산량에서 민수품의 생산 비율이 '89년 40%, '90년 54%를 기록하였다.

러시아의 민수 전환 목적은 이미 확보하고 있는 기초 기술 및 첨단 기술을 민수 부문에 접목시켜 경쟁력 있는 상품  
을 만들어 내고, 이를 통해 국민 경제의 안정은 폐쇄되어 있던 러시아 경제를 국제화시켜 나가겠다는 전략이다. 특  
히 국민 생활에 절대적으로 부족한 소비재의 생산 확대에 주력하고 있는 상황이다. 군산복합체 민수품 생산 계획이  
따르면 '90년 일반 소비재 39%, 기타 분야 14%에서 '95년 일반 소비재 71%, 기타 분야에 29%를 생산할 계획을 가  
고 있다. 전체 민수화 전환율은 '95년까지 69%로 높여 군수 산업의 민수 산업 비중을 현재 70%에서 40% 정도로 조정  
하며, 일반 소비재의 생산을 5년간 1.8배 증가시킬 계획이다.

#### 4. 러시아 민수 전환의 문제점

##### (1) 민수 전환정책의 일관성 부족

민수 전환의 추진은 ① 점진적 전환(step by step conversion), ② 무기판매의 증대(more

<표 2> 군수산업의 주요 민수 제품 생산 점유비율 추이

(단위: %)

품목	1988	1990	1995(계획)
민간 항공기	-	100	100
민간 선박	-	100	100
식품 가공 기계	78	80	82
경공업 기계	-	-	90
의료 기기	19	80	87
TV	100	100	100
VTR	100	100	100
테이프레코더	100	100	100
재봉기	100	100	100
카메라	100	100	100
시계	22	23	-

자료: Cooper(1991)에서 재구성

step conversion), ② 무기판매의 증대(more arms trade), ③ 신속한 전환(immediate conversion), ④ 군수 기술의 민수 생산에 직접이용(spin-off) 등 4가지 접근 방법으로 가능하다. 문제는 각 정파에 따라 주장하는 접근 방법의 현저한 차이를 보이고 있다는 점이다. 정국을 둘러싼 보혁이 대결, 행정부 내에서의 갈등 등은 일관된 정책 수행을 어렵게 할 수밖에 없다. 민수 전환의 속도와 폭을 둘러싼 정책 갈등은 쉽게 해소될 것으로 보이지는 않는다.

## (2) 무기 수출에 대한 과도한 의존

민수 전환의 본 궤도는 무기 수출의 감소다.

그러나 정부 구매의 감축과 민수 전환 자금 부족에 허덕이고 있는 군수산업체들은 오히려 무기 수출을 확대하는 방법에 열을 올리고 있다<sup>3)</sup>. 결국 일시적, 비효율적인 생산 유지책에 지나지 않는 무기 수출에 대한 과도한 기대는 민수 전환의 궤도 이탈을 초래할 것이다.

## (3) 「금융-산업 집단(financial-industrial groups)」 구성의 난점

최근 민수 전환의 추진 방법으로 제기되고 있는 「금융-산업 집단」 또는 「거대 복합 기업 집단」의 구성은 매우 어려운 작업이다. 러시아의 군산복합체는 연구개발 기관, 생산 공장, 서비스 기관 각각이 prime contractor subcontractor, 부품 공급자 등으로 분류되어 생산 분업의 광대한 네트워크를 형성하는 미국의 군산복합체와 다르기 때문이다. 결국 「기관차론」에 따른 하이테크 복합 기업 집단의 재구축은 10년 이상의 세월과 엄청난 자금을 요구하게 될 것으로 보인다.

## (4) 두뇌 유출(brain-drain)의 문제

철의 장막이 제거되면서 서방 세계로의 이민이 폭발적으로 증가하고 있다. 1987년에서 1992년 사이에 백만 명 이상이 구소련을 떠났고, 이미 출국을 했거나 계획중에 있는 대부분은 젊은 인력과 이른바 국가의 '두뇌'들이다. 1991년 통계에 따르면 구소련의 경우, 이민자 6명 중 한 명은 연구원, 엔지니어, 의사였다. 3명 중 한 명은 화이트칼라였다. 1989년 이후 구소련 전체 연구 인력의 10% 정도인 7만여명이 고국을 등진 것으로 나타났다.

이러한 두뇌 유출은 다음과 같은 점에서 커다란 국가적 손실로 인식되고 있다. 첫째, 이들을 가장 필요로 하는 시장에서 국가의 가장 동적인 요소를 잃었다는 사실이다. 둘째, 국가적 과학잠재력이 위기와 악순환에 직면해 있다는 점이다. 셋째, 젊은 인력들이 과학기술 분야를 외면하기 시작했다는 점이다. 또하나의 심각한 문제는 러시아의 과학자들, 특히 핵관련 인력들이 제 3세계의 테러국들에 의해 고용되는 상황이다.

## (5) 노멘클라투라의 기득권 지속화

모든 개혁에는 저항이 뒤따르게 마련이다.

민수 전환은 경제적 측면에서 대규모의 구조조정을 볼 수 있으며, 정치적 측면에서는 기존 권력층의 기반인 군산복합체의 해체에 주안점을 두고 있다. 따라서 경제적 이유나 정치적 이유로 인한 기득권층의 반발이 매우 심한 상태이다.

## IV. 중국의 민수 전환

### 1. 민수 전환의 배경

민수 전환의 근원은 모택동의 "軍事經濟合一戰略"과 연결되어 있다. 이 경제 건설 전략은 경제 건설을 부흥시켜서 국방 건설이 가능하다는 논리로 경제 건설이 빠르면 빠를수록 국방건설은 더욱 큰 발전과 혁신을 가져올 수 있음을 강조한다. 실제로 '70년대 개방화 이전에도 중국의 지도층은 민수 전환의 중요성을 상당 부분 인정하고 있었다. 이를 들면 1952년 5월 중앙병기위원회는 당중앙위원회에 제출한 보고서에서 각 군수 공장은 최소한 한 가지 이상의 민

수품을 생산해야 한다는 점을 지적하였고, 1956년 5월 모택동은 평화시에는 민수품을, 전시에는 군수품을 생산을 할 수 있는 겸용 생산 기술을 강조한 바 있다. '57년 4월에는 주덕이, 1964년에는 주은래가 국가 경제 건설을 위한 민수와 군수의 결합, 평시와 전시의 결합을 주장했었다. 따라서 군의 사회 경제 참여 정책은 등소평의 독창적인 정책이 아니라 모택동의 군의 경제 활동 참여 전략을 답습, 확대시킨 것으로 볼 수 있다. 그러나 본격적인 민수 전환의 추진은 1978년 등소평의 등장으로 시작된 개혁, 개방과 그 맥을 같이 한다. 1978년 12월, 11기 당중앙위원회 제3차 전체회의(11期 3中全會)는 중국 역사의 한 획을 긋는 분수령이 되었다. 즉 '四人幫'의 실각과 더불어 문화 혁명(중식을 고하였고, 鄧小平을 중심으로 한 새로운 實權派들이 실용주의 노선과 대외 경제 개발 정책을 표방하는 국가 현대화 추진 전략을 공식 천명하였기 때문이다.

실질적으로 이 시기까지 중국의 정치, 경제, 과학기술 등 거의 모든 분야는 군사화(militarization)된 상태이다. 특히 '80년대 이전의 국가 과학기술 정책은 국방 과학기술이 핵심 내용이었으며, 국가 산업 정책도 국방 산업을 중심으로 한 정책 추진이 주를 이루었다. 따라서 실용주의자들에게 주어진 시급한 과제는 냉전체제 하에서 군사화된 부문들을 '脫軍事化'(demilitarization)시키는 것이었고, 이것은 구체적으로 국방 부문의 민수 전환(conversion)을 의미하였다.

'70년대 후반부터 중국의 민수 전환이 시작된 배경은 다음과 같다. 첫째, 첨단 기술과 과학 정보를 획득하고 수출을 증진시킬 수 있는 외부 세계로의 개방이란 경제 개혁이다. 2000년까지 1인당 국민 소득 800달러, GNP 1조 달러의 풍요한 중국을 목표로 하고 있던 등소평에게는 대규모의 잉여 인력과 설비가 걸림돌이 되었다. 국방과 민수의 통합 전략이 이를 해결하는 방안으로 등장하였다. 즉 국가 경제 발전에 국방 부문을 조직적으로 연계시키고 국민의 복지를 위해 국방 기술을 활용하는 민수 전환이 필요하게 된 것이다.

둘째, 국제적 힘의 균형에 대한 재평가이다.

소련을 비롯한 외부로부터의 위협이 감소됨에 따라 냉전과 중국의 혁명 노선에 대한 검토가 이뤄졌고, 특히 자본주의의 필연적 붕괴, 혁명에 의한 세계 변화 등 모택동의 교조주의적인 기존 이념에 대한 비판이 제기되었다. 미·소 강대국간 힘의 균형은 앞으로 지속될 것이고, 핵전쟁은 사실상 불가능하며, 강대국들의 주요 관심사는 경기 침체로 인한 국내 문제에 있고, 국제 질서는 다극화 현상으로 변모하는 이러한 시기야말로 중국의 경제 발전을 용이하게 해 줄 수 있다는 판단이다. 즉 민수 전환을 적극적으로 추진할 수 있는 국제 환경이 조성되었다고 중국은 보고 있다.

셋째, 중국 국방 사업 체제의 폐쇄성이다.

1979년 이전까지의 국방 산업 체제는 중국의 민간 경제와는 전적으로 독립하여 발전되어 왔다. 이 독립성은 인적·물적 자원을 민간 분야에서 충원시켜야 한다는 면에서 불안정하였지만 중국 당국은 국방 산업체제의 독립적 성격을 강조해 왔고, 특히 생산면에서의 민간 경제와의 완전 분리를 주장하였다. 그 결과 생산 쿼타를 달성한 군수 공장들은 휴업에 들어가는 것이 상례였으며, 많은 과학기술 인력은 그 능력을 완전히 발휘할 기회가 상실될 수밖에 없었다. 중국의 과학기술 및 산업 시스템을 '70년대 이전과 이후를 비교해 보면 다음과 같은 특징을 갖는다.

결국 기존의 시스템을 파괴하고 새로운 시스템의 구축을 위해서는 민수 전환이라 전략이 필요할 수밖에 없었다. 그것은 민수 전환이 정치, 경제, 국방, 과학기술 요인을 포함하는 대규모의 개혁 프로젝트이기 때문이다.

넷째, '企業軍'으로서의 역할 강조이다. 모택동은 군대를 "사회의 큰 학교"로 정의하고 군대는 모택동주의의 정치 교육과 과정을 통해 국민의 동질화를 담당해야 한다는 점을 강조했다. 등소평 체제 하에서는 이러한 군대의 개념을 대폭 수정하였다. 毛는 군대를 가치 전파의 대행자, 즉 국민 통합자로 인식하면서 정치 교육의 제1주의를 표방하였지만 鄧은 군을 중국 경제 향상에 필요한 기술 전달의 대행자로 인식한 것이다. 따라서 인민해방군의 '企業軍'화를 통해 군의 생산 기술과 장비의 최대한 활용, 민간 경영 기술의 연구개발 장려, 군수 공장의 민수용품 생산, 국방 과학기술의 상업화, 군시설 장비의 민수용 전환을 추진했다. 민수 전환은 毛시대에 유지되었던 '생산대'로서의 군의 역할을 '기업군'의 역할까지 확대시킨 것이며, 국방 건설을 소모형이 아닌 증식형 또는 부가가치형으로 발전시키려

고 한 개혁파의 기본 철학을 반영한 것으로 볼 수 있다.

<표 3> 중국 과학기술 및 산업 시스템의 시기적 특징

구 분	'80년대 이전	'80년대 이후
시스템 기능	군수품 위주의 생산	군수품과 민수품 겸용 생산
시스템 상태	독립적, 폐쇄 시스템	상대적 독립, 개방 시스템
시스템 구조	중앙 집권적 피라미드	수평적, 분권적 매트릭스
시스템 통제	행정적 수단	행정적, 경제적, 법적 수단
경제 메카니즘	계획 경제	계획 경제 + 시장 경제
시스템 진화에 대한 평가 기준	계획 실행 정도, 기술적 spec	계획 실행 정도, 기술적 spec, 비용, 경제적 효율성

자료: Jin Zhude & Chai Benlang(1991), pp.31~33

다섯째, 중국 정책 체제(policy regime)의 변화이다. 중국의 현대사는 곧 紅(정치 이데올로기)과 專(전문성)의 갈등이라 해도 과언이 아니다. 이것은 중국 정부가 취해온 정책의 방향 성과도 그 맥을 같이 한다. 따라서 중국의 정책은 이른바 '紅專'이라는 정치 경제적 풍향계에 따라 그 방향성이 규정되어 왔다. 예를 들면 과학기술이 高揚되는 시기에는 '專'의 논리가, 과학기술이 정체되는 시기에는 '紅'의 논리가 주류를 이루는 것도 이 때문이다. '70년대 후반 이후 중국의 정책 체제는 '專'으로 선화하였다. 이와 같은 기조 하에서 내세운 목표는 "농업, 공업, 과학기술, 국방의 4개 현대화"였다. 이를 달성하기 위해 중국의 지도부는 전국적으로 거대한 조직망을 형성하고 있지만 비효율적인 군수 산업을 냉정하게 바라 보기 시작하였다. 민수 전환이 적극적인 정책 수단으로 등장한 것이다.

## 2. 민수 전환의 역사적 추이

1978년 12월 11期 3中全會에서 국가 경제 개혁 프로그램이 공식적으로 발표되면서 정책 우선 순위가 바뀌었다. 첫째, 군수 산업은 경제 기반 건설과 국방 기술 발전을 위해 민간 경제의 활성화에 적극적인 지원을 해야 한다. 둘째, 국가 투자의 우선 순위는 중공업보다(생산재와 병기 등) 농업 및 경공업(소비재)에 둔다. 셋째, 국방 및 민간 과학기술연구소는 기초나 이론 과학보다 산업계 수요 지향적인 연구에 중점을 둔다. 넷째, 군수 산업이나 전반적인 경제 개혁은 새로운 자본 건설이 아니라 산업의 기술 개선(technology transformation)을 우선시 한다. 다섯째, 국방 0

산의 감축으로 민수 산업에 대한 지원을 증대시킨다. 결국 국방 부문과 민간 부문의 연계 문제가 경제 개혁의 주요 내용으로 등장하였다.

중국 정부는 군수 산업을 진행중인 경제 개혁에 결합시키고 현대화 계획을 효율적으로 추진하기 위해, 잉여 생산 능력을 민수품 생산을 위해 활용하고 군수 산업을 민수 산업으로 전용하며, 인민해방군은 직접적으로 지방 기업의 생산과 건설을 지원해야 한다는 점을 강조했다. 이것은 "軍民結合, 平戰結合, 軍品優先, 以民養軍"의 16자 지침으로 하달되었다. 軍民結合지침은 군수산업체의 독립성이 상실되고 국가 경제에 유기적으로 통합되는 것으로 약 5년간의 실험 단계를 거친 후 1986년에 공식 채택된다. 平戰結合은 평시와 전시 체제를 결합시키는 것으로 군수 공장에서 군수용과 민수용의 물자를 생산함을 의미한다. 戰品優先은 군수용 생산에 우선 순위만 두는 것으로 군수 산업의 민수 전환을 의미하고 있다. 以民養軍은 민수 산업도 군수 산업을 지원해야 한다는 것으로 군수 산업의 독립 체제를 부인하는 과정에서 나타날 수 있는 국방 산업 체제의 약화를 막고 군수 산업 발전에 도움이 될 수 있는 민간 분야의 기술 및 시설 지원을 받도록 하는 정책 지침이었다.

1980년 5월 국방공업판공실은 "군수 산업의 민수품 생산에 대한 관리 방법"을 발표하였고, 군수 산업 관련 부서들인 26개 범주의 240개 종류의 민수품 생산을 위한 장기 발전 계획을 수립해 나갔다. 1982년 11월 국가계획위원회(SPC) 국가경제위원회(SEC), 국방과학기술공업위원회(COSTIND) 합동으로 18개 범주의 275개 종류의 민수품 생산을 위한 장기 발전 계획을 구체화시켰다. 1983년 3월에는 군수 사업 부서와 19개 민간 부문 부서간의 합동 모임을 갖고 군수 산업의 민수품 생산을 위한 R&D 문제, 민수 산업의 발전을 위한 장비 및 기술적 지원 문제, 기반 산업의 발전 문제 등을 집중 논의했다. 동년 8월 SPC, SEC, COSTIND는 민군 연계 문제에 대한 워크숍을 개최하고 7차 5개년 계획 기간 중의 군수 산업 민수품 생산 계획, 그리고 국방 부문의 민수 R&D에 대한 관리 방법에 대한 초안을 작성하였다. 후속 조치로 국가적 차원에서 민수 부문의 기술력 제고를 가능케 할 수 있는 300개의 기술 항목을 도출하였다.

1984년 10월 20일 "경제 구조 개혁에 관한 결정"으로 군수 산업의 민간 경제 참여에 대한 구체적인 조치들이 가시화되었다. 책임 경영제, 계약제, 기술 이전에 대한 보상 제도 등은 민수 전환에 상당한 영향을 미쳤다. 특히 기술시장(technology markets)의 설치가 정식으로 승인되면서 廣州, 北京, 심천 등에 군수 관련 부서들이 앞장서서 기술 시장을 개최했다. 실질적으로 기술 시장은 대부분 국방 기술의 민수 전환에 따른 거래가 대부분이었다. 국방 기술의 민간 이전, 군수 산업의 민수품 생산에 필요한 연구개발 지원을 위해 1986년부터 중국 工商은행은 연간 일정 비율을 대출해 주기 시작했다. 또한 '87년 이후 국가 과학기술 예산 중 일정 부분을 군수 산업의 민수품 생산 R&D에 할당하고 있다. 이 해에 「기술계약법」도 공포된다. 아울러 컴퓨터 같은 첨단 제품을 생산하는 민-군 합작 기업들이 급속히 증가하기 시작했다.

1989년 10월, 국가계획위원회, 국가과학기술위원회, 국방과학기술공업위원회는 지난 10년 동안의 민수 전환을 점검하고 향후 효율적인 민수 전환 방안 도출을 위한 워크숍을 개최했다. 여기에서 논의된 주요 내용은 다음과 같다. ① 계획 경제와 시장 조절의 조화 ② 군수산업은 국가 전반의 경제, 과학기술, 사회 발전 계획과 프로그램 속에서 운영되어야 함, ③ 기술 드라이브 정책과 시장 수요와의 연계, ④ 첨단 신기술 제품의 개발, ⑤ 중앙 정부와 지방 정부의 발전 계획을 연계시키고, 국가 산업 정책과 과학기술 정책의 연계 강화, ⑥ 민수 전환에 필요한 재정, 금융, 가격, 세제, 원료 공급 등의 지원 정책 강화, ⑦ 국방 기술의 확산과 소화 흡수를 제고시키기 위한 다양한 채널의 기본 축적, ⑧ 특정 국방 과학기술 능력의 지속적 유지를 위한 조치 강구 등이다.

### 3. 국방 산업 체제의 개혁

국방 산업 체제의 개혁은 모택동이 남긴 유산을 청산하는 데서 시작된다. 모택동이 남긴 유산은 첫째, 「獨立軍工體系」이다. 중앙의 군사 공업 부문은 병기, 우주, 항공, 핵, 전자, 조선 등 6개 공업 부문으로 구성되었으며, 각 부 산하에는 R&D 기구, 설계원, 전속 공장, 관련 부품 공장을 포함한 하나의 세트 조직 형태를 취했다. '80년대 이전에는 이들 군사 공업 부문은 국무원의 비군사 공업 부문(예를 들면 석탄공업부, 석유공업부, 방직공업부, 철도부 등)과 구별지위저 당중앙군사위원회의 지령계통에 속하는 「獨立軍工體系」로 불렸다. 둘째는 '65년부터 '75년까지 계획된 「三線基地建設」이다. 모택동이 제시한 전비 강화를 위해 적에게 침공되기 어려운 서남, 대북 내륙 지역, 또는 은폐하기 쉬운 산속에 군사 공업 기지를 건설했었다.

이와 같은 「獨立軍工體系」는 민간 경제와의 단절을 초래했고, 「三線基地建設」은 내륙의 오지라는 입지의 열악, 철도 등 인프라스트럭처 미정비, 주변 산업 및 생활산업도 없는 환경에 처해 방대한 초기 투자를 필요로 했다. 각 기업들은 고립된 섬의 기지같이 모든 것을 內製化해야 하는 비효율적인 생산 형태로 국민 경제에 대한 부담을 가중시켰다. 민수 전환은 이 같은 국방 산업 체제의 개혁으로부터 시작되었다.

### (1) 국방 경제 개념의 도입

국방 분야에 도입되기 시작한 국방 경제의 개념은 국방 예산과 기획에 대한 보다 과학적이고 비정치적인 접근의 필요성, 군수업체의 민간 및 군사 경제에 대한 상대적인 기여도 산정을 위한 비용대 효과 분석, 군수 생산에 있어서의 가치, 가격, 이윤의 역할에 대한 검토, 시장 가격의 영향을 받는 군산 체계로의 재정비 등으로 설명될 수 있다.

따라서 그 동안 군수 산업을 지탱해 왔던 이른바 鐵飯碗(평생 직장 보장), 鐵交椅(직위 보장), 鐵工賃(월급 보장)의 3鐵原則이 타파되고, 새로운 경쟁 시스템이 강조되었다. 또한 인민 해방군의 산업 관리자들은 어쩔 수 없이 기업가가 되어야만 했다. 군수 생산이 보다 높은 효율성과 타부문의 경제적 연계가 불가피해진 것이다.

### (2) 국방 예산과 인력의 감축

1975년, 등소평은 인민해방군의 군살빼기를 강조하면서 대대적인 인력 감축과 예산 삭감의 신호탄을 올렸다. 중국의 공식적인 통계에 따르면 국방 예산은 1975년 142.5億元에서 '79년에는 222.7億元으로 증가하였고, '81년에는 168.9億元으로 감소되었다. 국가 예산에서 차지하는 비율도 '79년 17.5%에서 '81년 15.1%, '86년 8.4%로 떨어졌다. GNP 대비 비중도 '80년 이전에는 10%를 웃돌았으나, '85년에는 7.5%였다. 물론 중국 공식 통계의 정확성에 대해서는 의문들이 제기되고 있지만 1980년대 이후 국가 예산의 지출 우선 순위가 바뀌면서 국방비는 정상보다 낮은 수준에서 책정된 것만은 확실하다.

### (3) 군수 산업 관련 관료 조직의 재편

1975년 현재, 국무원은 크게 군사 공업 부문과 비군사 공업 부문으로 대별되었다. 즉 군사 공업 부문은 제1기계공업부(일반 기계), 제2기계공업부(핵병기), 제3기계공업부(항공기), 제4기계공업부(전자), 제5기계공업부(일반 병기), 제6기계공업부(함선), 제7기계공업부(미사일) 등 비밀 번호가 붙여진 일반 기계공업부로 위장하였다. 그리고 이들의 연구개발 및 생산 활동은 「국방공업판공실」에서 관장하였다. 한편 훈련, 무기 시험을 포함하여 군사 분야의 연구개발에 대한 책임은 「국방과학기술위원회」에 있었다. 이들은 모두 당중앙군사위원회에 대해 책임을 졌다.

1982년 8월, 전반적인 조직 개편이 이뤄졌다. 우선 국무원의 「국방공업판공실」과 인민해방군의 「국방과학기술위원회」를 「국방과학기술공업위원회」(COSTIND)를 통합시키면서 국방 R&D와 민수 전환, 신무기와 신기술 문제를 총괄하게 된다. COSTIND의 역할은 첫째, 국방 R&D와 생산 부문간에 오랫동안 지속되어 온 갈등 조정, 군수 산업의 비효율성 극복, 군수 산업과 민수 산업의 통합 촉진 둘째, 민수 전환에 관련된 연구개발의 모든 재정과 행정적 감독 기능 수행 셋째, 민수 전환에 대한 승인 등이다. 특히 효율적인 민수 전환을 위해 군수 공장과 국방 대학으로부터 수천 명의 기술 요원들을 차출하여 기업들의 계획, 장비, 제품 개발 및 근로자의 기술 훈련 지도를 수행하고 있다. 또한 각 쑤 차원의 支局은 제품의 생산에서 판매에 이르기까지 성 전체의 민수 전환을 지도하면서 군수 공장, 지방 정부 판매 기업을 통합하는 기능을 가졌다.

국무원 내의 각 군사 공업 부문도 명칭을 바꿨다. 제1기계공업부는 기계공업부로, 제2기계공업부는 핵공업부로, 제3기계공업부는 항공공업부로, 제4기계공업부는 전자공업부로, 제5기계공업부는 병기공업부로, 제6기계공업부는 조선공업부로, 제7기계공업부는 航天工業部로 일반화시켰으며, 部長도 모두 민간인으로 교체했다. 그러나 군사 공업 부문은 여전히 독립 왕국처럼 운영되었다. 각 공업부는 원자재와 부품을 가공하는 장비, 교육 기관, 연구소 등을 독자적으로 구비한 '매우 자력갱생적'이었다.

이와 같은 상황은 1988년 7월 이후 새롭게 통폐합되면서 실질적인 변화를 이룩한다. 즉 군수 산업의 독립성을 타

하고 민간 부문과 결합시킴으로써 민군 겸용 제품의 생산을 통합·조정하는 기능이 부여된다. 구체적인 통폐합 내용을 보면 기계공업부, 전자공업부, 병기공업부를 기계전자공업부로, 항공공업부와 항천공업부를 항공항천공업부로 통폐합하고, 핵공업부는 핵공업총공사, 조선공업부는 중국선박공업총공사로 기업화해 버렸다. 그리고 이와 같은 군사공업 부문은 산하에 제품 판매 및 수출입 업무를 담당하는 기업들을 가지고 있었다.

한편, 1993년 3월 정부 조직 개편에서는 기계전자공업부를 기계공업부와 전자공업부로 다시 나누고, 항공항천공업부는 航空工業總公司와 航天工業總公司로 분리, 기업화시켰다.

#### (4) 三線계열 산업의 재배치

1960년대 과도하게 건설된 중국의 군수산업체들은 외부의 적으로부터 대규모의 침략을 받거나 공중 폭격에의 취약성을 줄이기 위해 오지의 산악 지대에 주로 군수 공장을 설치하였다. 즉 중국은 정치적이고 전략적 요인 측면에서 산업 배치를 고려했을 뿐 사회적, 경제적, 기술적 요인을 무시했다. 따라서 삼선 지역의 군수산업체들은 에너지 자원과 교통 수단으로부터 고립되어 있었고, 자본과 기술 시장이 부족하여 민수 전환에 많은 어려움을 겪었다. 1988년 북경당국은 산간 벽지에 위치한 제3선 군수 공장들을 중소도시나 수송 체계가 편리한 지역으로 이전시킬 것을 결정하고 20억 원의 특별 자금을 배정하였다.

전국 군수 생산 능력의 50%를 점하고 있었던 四天省의 경우, "호랑이를 산 밑으로 끌어 내리는", "호랑이에 날개를 달아" 정책이 수립되어 3선 공장을 효과적으로 지방 또는 제1선 계열(연해 지역) 공장과 연계될 수 있도록 공장 이전을 추진하였다.

#### (5) 국방 기술 시스템의 구조적 개혁

구조적 개혁의 핵심은 다양한 산업 분야별, 지역별 기업들을 통합하고, 경제적 결정권한을 분권화하는 2가지 점에 초점을 맞출 수 있다. 한편 '70년대 후반 이후 계속된 광범위한 경제 개혁에 국방 산업도 깊이 관여되었다. 민수품 생산에 의한 이익과 손해를 기업 관리자가 담당하는 새로운 책임제와 계약제, 인센티브제 등의 관리 개혁이 이뤄졌고, 민수 전환에 대한 법적인 뒷받침도 계속되었다. 예를 들면 1983년 "군수 산업 기술의 민수 이전에 따른 민군 연계에 관한 규정", 1986년 "국가 국방 연구개발비의 관리에 관한 규정", "병기 및 장비의 연구개발 계약제에 관한 규정", 1988년 "군수 산업 제품에 대한 품질 통제에 관한 규정", 1988년 "국가 기밀법 초안" 승인, 1989년 "국가 기밀 기술 수출에 관한 검토 승인 규정" 등이다. 은행 여신이나 이익의 사내 유보제 등 재정면에서의 개혁으로 민수품 생산에 대한 투자의 확대가 가능하였고, 노동 개혁으로 근로자의 생산성과 복지 측면을 강조하였다.

### 4. 민수 전환 현황

"권력은 총구로부터 나온다"는 모택동의 말이 시사하듯이 그 동안 국방 기술 발전에 대한 중국 지도부의 관심은 거의 광적으로 가까웠다. 따라서 소위 「제3선」 산업으로 불리우는 국방산업에 대한 집중 투자와, 대규모 공장 건설, 상위 수준의 과학기술 인력 배치 등으로 지극히 낮은 수준의 민수 산업에 비해, 국방 기술은 첨단을 달리는 이중 구조가 심화되었다. 중국이 대표적인 과학기술 성과로 자주 인용하는 이른바 "三强一星"(1964년 원폭 실험, 1966년 수폭 실험, 1970년 인공 위성 발사)도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

이러한 이중 구조의 문제에서 오는 민수 산업의 피해와, 개혁 이후 군수 공장의 가동을 저하라는 두 가지 문제 해결의 방법으로 민수 전환이 등장하였다. 1984년 등소평이 국방 기술의 경제 건설 참여를 역설한 뒤 민수 전환은 급속히 이루어지고 있는데, 전체 국방 관련 산업의 민수품 생산 비율은 '85년 47%, '88년 58%, '89년 66%로 증가하였으며, 1,200개 기업의 3백여만 명이 이에 종사하고 있는 것으로 집계되었다. 이러한 점유 비율은 더욱 증가될 것으로 전망된다.

한편 군수 공장에서의 민간 기업으로의 기술 이전도 활발히 진행되고 있는데, 1989년 현재 2만 개의 프로젝트를 통해 전체 기술 교역의 1/2 수준인 10억원의 기술 이전비가 지불되었다.

국방 관련 산업중 가장 활발히 민수 전환이 이루어지고 있는 분야는 우주 기술 부문이다. 1984년까지 14개의 위성을 쏘아 올린 중국은 '85년, 자신감을 바탕으로 위성 발사의 상업화를 선언한 이래, '90년 10월 5일 'Asiasat 1호'를 '92년 8월 14일에는 호주의 '옵터스 1호' 통신 위성도 성공시킨 바 있다. 우주 분야의 총 생산량 중 민간 수요 생산량이 차지하는 비율은 1987년 40%에서 1988년 76%로 급증하였다. 이들 공장에서 생산하는 소비재들은 '87년 통계로 TV 51만 대, 자동차 1만 5천 대, 냉장고 28만 대 등으로 알려져 있다.

항공 분야에서의 민수 전환은 생산액에서 다른 부문을 압도하고 있는 상황이다. 지난 40여년간 1만 3천 대 이사아의 항공기가 생산되었는데, '80년 이전에는 군용기 생산에 주력했었다. 민간 항공기의 생산 비율은 '78(6.4%) → '86년(60%) → '88년(74%)로 80년대 후반부터 급증된 것으로 파악되고 있는데, 현재 100여 개의 기업과 70만 명이 종사하고 있다. 한편 항공기를 제외한 민수품 생산 비율은 '80년(20%) → '85년(35%) → '88년(45%)를 기록하고 있는데 민수품의 종류는 운송 기계, 각종 내구 소비재, 건축 기기 등이며, 특히 오토바이는 전국 수요의 2/3를, 자전거의 연간 생산량은 82만 대이다. 민간기업에 대한 기술 이전은 주로 신물질, 표준화, 그래픽 처리 기술, 광섬유, 로봇공학 등과 관련된 소프트웨어, 고강도 금속물질 등이 이루어지고 있다.

국방비의 삭감과 국가 발주의 감소로 중국의 많은 軍工企業들은 불황에 직면하게 되었지만 사회주의 국영 기업으로서 방위의 방위 산업과 같이 간단하게 노동자의 수를 줄일 수는 없었다. 생존 수단은 민수 전환에서 찾는 것 외에는 선택의 여지가 없었다.

중국의 민수 전환 형태는 다음과 같이 5가지로 구별할 수 있다. ① 군사 공업의 생산 능력 이용, ② 군사 시설과 설비의 이용, ③ 三線기업의 이전, ④ 국방 과학기술 성과의 이용, ⑤ 군사 공업 부문의 인력 활용 등이다.

중앙의 군공 체계에 속한 전문 기업은 기업의 잉여 생산 설비와 생산 라인을 민수품 생산으로 전용시키고 있다. 지방 소속의 小三線 군공 기업에 대해서는 대부분 군공 전문에서 민수품 전문으로 전환시키고 있으며, 비군사 공업 기업의 병기 위탁 생산은 국가 조달의 대폭 삭감에 따라 대부분 폐지되었다.

'79년 당시 8.1%였던 군공 기업의 민수품 생산은 '92년 70%까지 상승하였고, 2000년까지는 80% 수준으로 끌어올릴 계획이다. 인민해방군 첸 다지 장군의 말을 빌리면 민수 전환은 13년 전 시작된 후 연평균 20%씩 실적이 늘고 있으며, '95년까지 350개 기업이 더 전환 될 것으로 보고 있다.

## 5. 중국 민수 전환의 특징과 과제: 러시아와의 비교

### (1) 중국 민수 전환의 특징

민수 전환의 속도 측면에서 본다면 냉전 체제 붕괴 후 중국이 추진하는 민수 전환은 순조롭게 진행되고 있다. 러시아의 더딘 진행과 대조적이다. 중국 군사 공업의 민수품 생산은 '79년 8.1%에서 '92년 70%까지 상승한 반면, 러시아의 민수 생산율은 '90년 40%, '95년 67%까지 상승시킨다는 계획이지만 계획대로 목표를 달성할 수 있을지 의문시되고 있다. 실제로 '93년 총선에서 의회를 장악한 지리노프스키를 비롯한 보수파들은 민수 전환 정책을 공개적으로 비판하고 있는 상황이다.

중국이 러시아에 비해 비교적 성공적인 민수 전환이 가능했던 이유는 다음과 같이 분석되고 있다.

첫째, 중국은 러시아보다 거의 10년이나 빨리 민수 전환을 시작했다. 그것은 각기 국제정치적 입장이 달랐기 때문이다. 냉전의 최전선에서 있었던 소련이 1979년 아프가니스탄 침공사건으로 서방측과의 관계를 한층 악화시켰던 것인 반면, 중국은 거의 같은 시기에 "전세계 인민의 공동 노력에 의하면 세계 대전의 발발은 막을 수 있다"라는 인식과 함께 군축과 민수 전환을 추진했다. 따라서 군사 공업 부문의 '재편성'도 빨리 이뤄졌다.

둘째, 해외 화교, 대만, 홍콩의 자금이 최근 대량으로 중국에 유입되어 러시아와 같은 자금난의 문제가 완화되고 있다는 점이다. 1993년의 통계에 의하면, 대만의 중국에 대한 투자는 40억 달러, 홍콩으로부터의 200억 달러를 넘고



있다. 1992년 해외로부터의 총투자액은 575억 달러에 달하여, 1991년의 4배가 되고 있다. 이와 같은 투자는 중소기업, 서비스업뿐만 아니라 대·중형 군수 기업에서도 이뤄지고 있다. '93년 「中國平和利用軍工技術協會」에 의해 출판된 「中國軍工企業 軍民轉換 國際協力과 投資 가이드」에서는 이미 158개의 대형 군수 기업이 外資를 받아들였고, 일부 기업은 주식 회사화하여 해외 주식 시장에 상장시킨 경우도 있다.

셋째, 중국에서는 14년간의 경제 개방 노선을 거치는 동안 러시아를 훨씬 상회하는 막대한 규모의 민간 경제가 형성됨으로써 민수 전환 시장이 존재할 수 있다는 사실이다. 이 시장은 전환에 의한 과잉 설비·인원을 어느 정도 흡수할 능력을 가지고 있다. 1990년 현재 50만 대의 국영 공업 기업 중(대·중형 기업은 12,158개), 6만여 개가(12%) 민영화된 것으로 나타났다. 한편, 러시아의 군산복합체는 중국보다 규모가 크고, 보다 집중, 독점화되어 非國有部門(협력조합, 아렌다)의 수는 1991년 말경에 1,300개 밖에 되지 않아, 민수 전환 및 민영 시장을 육성하기까지는 상당한 노력을 하지 않으면 안 될 것으로 보인다.

넷째, 민수 전환 정책의 일관성과 효율성 측면이다. 민수 전환 정책은 계획 경제 이행의 일환으로 강력한 정부의 유도 정책이 무엇보다도 필요한 것이다. 러시아에서는 「민주화」 정치 체제가 경제 시장화, 민영화보다 선행하였기 때문에, 중앙 정부의 경제 전환 노선에 대한 지배력은 오히려 약해지고 있다. 현재의 혼란 상황을 생각하면, 필요한 경제법의 不備, 무정부주의하에서의 경제의 자유화라고 이해하여도 좋을 것이다. 이에 반해 중국은 경제의 시장화와 함께 정치적인 「권위 노선」도 강화하고 있어, 페루, 한국, 대만에서 볼 수 있었던 것과 같은 기적을 낳고 있다. 정부는 半市場經濟的, 半行政的인 유도 수단을 통하여 경제의 재편을 꾀하여 하고 있다. 외자 도입, 국영 기업의 민영화를 추진하기 위해, 수십 개의 관련 법안을 공포하였다.

다섯째, '80년대부터 서서히 확대된 무기 수출은 과잉된 군수 산업 설비를 이용하여 군수 산업을 수출 산업으로까지 전환하는 역할을 하고 있다. 요컨대 민수 전환과 함께 다시 수출전환을 통하여 이익의 일부를 민수 전환, 무기 개발의 기술개조로 재투입하는 전략을 취하고 있다. 중국은 민수 전환 정책의 일환으로 비대해진 군수 산업을 수출 산업으로 전환하여 무기 수출을 확대시킴에 따라, 민수 전환과 군수 산업의 기술력 제고에 필요한 자금을 획득할 수 있게 되었다.

## (2) 민수 전환의 과제

중국의 민수 전환은 러시아와 비교한다면 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 평가될 수 있다. 그러나 중국이 해결해야 할 과제들도 상당수 존재한다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 軍工부문이 기술적으로 우위성을 갖는 분야는 예외적으로 경쟁이 심한 일반 가전 제품, 내구 소비재 분야에의 참여가 용이하지가 않다. 민수 전환이 비교적 잘 진행되고 있는 부문은 우주, 조선, 전자 등이며, 핵과 병기 분야는 아직 활성화되지 못하고 있다.

둘째, 상당수의 민수 전환 기업들이 적자를 기록하고 있다는 점이다. 특히 병기 공업부 계통의 기업들은 50% 이상 적자로 나타나고 있다. 대부분이 군수 기업들이 민수품 생산 비중은 증가하고 있지만 단지 생산액 기준이며, 제품 시장에서 팔려 부가가치가 실현되고 있다는 보장이 없다. 실제로 시장 수요적인 제품 개발 능력과 대량 생산 시스템의 경험 등이 결여 되어 있고, 마케팅 노하우가 부족한 실정이다.

셋째, 三線企業의 문제점이다. 군수 산업의 보호를 위해 四川, 山西, 貴州 등 내륙의 산악 지대에 군수 공장을 세웠던 이른바 '三線建設'은 이와 같은 지리적인 입지 조건으로 인해 오히려 발전의 걸림돌이 되고 있다. 특히 노동력의 이동없이 3세대가 공장 내의 종업원 사택에 살고 있는 폐쇄적인 기업 사회를 변화시키고, 오랫동안 세상과 격리된 채 산 속에서 병기 생산에만 종사해온 기업 경영자들에게 시장 경제를 이해시키는 일은 쉽지가 않다.

넷째, 민수 전환에 있어서 국방 기술 부문의 비밀 해제(解密) 문제이다. 지금까지 국방 R&D 기구에서 개발된 기술은 과도한 '보안비밀'의 베일에 싸여 그것을 달리 기술 이전한다는 것은 어려운 일이었다. 비밀을 해제하고 국방 기술을 재가공하여 민수품으로 전용하는 것은 병기 개발에만 전념해온 과학기술자에게는 미경험의 영역이었다.

다섯째, R&D 기구가 직면하고 있는 심각한 자금 부족 현상도 민수 전환의 장애가 되고 있다. 국방 공업 부문이 보유

하고 있는 R&D 기구는 국가로부터 우수 인력, 설비, 자금 등을 우선적으로 배분받았었다. '80년대 들어 군수품의 2달 삭감과 함께 R&D 기구도 연구 과제의 부족, 연구자·기술자의 과잉, 운영 자금의 부족에 직면하게 됨으로써 R&D 기구의 생계를 위해 시장 경쟁에 뛰어들지 않을 수 없게 되었다. 그러나 이와 같은 민수 전환 과정에서 자금 부족은 오히려 민수 전환 자세를 힘들게 하고 있다.

여섯째, 민수 전환을 통한 국방력 증강과 현대화 작업은 새로운 지역적 불안 요인으로 등장하고 있다. 민수 전환을 촉진한 국방 체제의 개혁과 더불어 무기 수출의 증대는 민수 전환 정책에 기초한 국방 부문의 측면적인 비즈니스이지만 러시아의 최신예 전투기 수호이27의 구입과 같이 첨단 병기 구입을 위한 외화가득원이 되고 있다. 실제로 중국은 지금까지의 「소극 방위형」에서 국외에서 적을 제압할 수 있는 입체 작전 능력을 갖춘 「적극 방위형」을 목표로 새롭게 군비 증강에 박차를 가하고 있다. 따라서 중국의 민수 전환은 국방 유지 비용이 절약과 다른 한편으로는 「적극방위형」으로의 전환에 토대가 되는 국방 현대화 계획의 일환을 이루는 것이라 할 수 있다.

일곱째, 민수 전환이 가속화됨에 따라 企業軍이라는 특수 이익 집단화의 우려가 제기되고 있다. 현재 중국군이 직접적으로 운영하는 기업수는 2만여 개로 연간 수입은 중국군의 국방예산('93년 4백 25억원, '94년 5백 25억원)에 버금가는 4백억원에 이르는 것으로 추산되고 있다. 특히 고급 군부대가 보고없이 수시로 기업을 설립하고 폐쇄하고 있다. 중국군 總後勤部도 파악할 수 없는 상황이다. 이들 기업은 비행기, 전자 장비, 냉장고, 오토바이 등에서부터 작은 단추나 연필까지 생산하는 수많은 민수 전환 공장을 비롯, 건설회사, 제약회사, 호텔, 무역회사, 농장 등 다양한 기업들이 운영되고 있으며, 최근에는 기업 집단으로 재벌화되고 있는 실정이다. 예를 들면 총후근부는 新興그룹을, 총참모부는 保利그룹을, 총정치부는 凱利그룹을, 공군은 연합 항공사 등을 운영하고 있으며, 각급 부대들도 자율적으로 많은 기업들을 보유하고 있다. 이와 같은 중국의 기업 경영은 국방 예산의 부족과 개혁 개방에서 비롯되었다. 그러나 중국군의 돈벌이 과열 현상은 새로운 문제점을 야기시키고 있다. 즉 군의 작전 능력 배양 및 훈련이 등한시되고 있으며, 군수뇌부를 비롯한 부정부패가 증가하고 있고, 특히 군부대가 경제, 정치를 망라한 특수 이익 집단으로 변모할 수 있다는 점이다.

## V. 맺음말

냉전 체제의 한 극을 차지하고 있었던 구소련 국가들은 사회주의 계획 경제에서 자본주의 시장 경제로의 이행(transition)이라는 역사상 유례없는 실험으로 인해 이들 국가들의 脫軍事化의 과제는 더 어려운 것이라 할 수 있다. 구소련 국가 중 특히 군수 산업이 집중되어 있는 러시아는 그간 사회주의 체제 하에서 축적해온 첨단 과학기술 고급 노동력, 최신 설비 등이 모두 軍産複合體(Military-Industrial Complex)에 집중되어 있기 때문에 이들이 갖고 있는 잠재력의 효율적인 민수 전환이 시급한 과제로 대두되고 있다. 러시아의 민수 전환은 1992년 3월 20일 발표된 「러시아연방 군수산업 민수 전환법(Law on Conversion of Defence Industries in the Russian Federation)」에 근거하여 추진되고 있는데 기본 정책 방향은 국가의 주도나 지원보다는 군수 기업이 독자적으로 민수 전환을 추진하며, 정부의 무기 구매와 보조금이 삭감된 상황하에서 결국 적자 생존식으로 경쟁력 있는 기업만이 살아남아야 된다는 논리이다. 이 과정에서 비효율적인 기업은 정리되어야 하며, 사유화가 전환 자금의 조달 방법뿐 아니라 중요한 정리 수단 하나가 될 것으로 예상하고 있다. 특히 내국인보다는 외국인의 사유화 참여가 민수 전환 촉진의 중요한 방법으로 권장되고 있다. 1993년 5월 7일 러시아 각료 회의는 2천년까지 외자 29억 2천 4백만 달러를 민수 전환에 투입하는 민수화 프로그램을 최종확정하였다.

중국은 지난 '79년 국방 과학기술도 국민 경제와 유기적으로 연결되어야 한다는 이른바 '軍民複合'의 방침에 따라 민수 전환이 활발하게 이루어지고 있는데 러시아와는 다른 방식으로 추진하고 있다. 즉 정부 기관 산하에 있는 공장을 업종별, 지역별로 나누어 그 중에 기반이 강한 공장과 약한 공장들을 적절하게 그룹화 또는 집단화하고 연구 기관도 그룹별로 배치하여 그룹화된 기업 연합이 자력으로 설계 능력과 R&D 추진 능력을 발휘할 수 있게 한 것이 특징이다. 즉 중국 유형은 급격한 군비감축이 없는 상황 하에서 정부 주도로 위로부터 다각화에 의한 민수 전환이며, 집단화를 기본적인 군수 산업 개편 방식으로 삼고 있다. 중국은 7차 5개년 계획 기간(1986~'90년)중 299개 항목의 민수 전환 항목을 정해 30억원의 자금을 투입하였으며, 중국 방산업체의 70% 정도는 이미 민수용품을 생산하는 일반 공장으로 전환된 것으로 알려져 있다.

최근 국제 과학기술 환경은 상대적 기술 후진국의 기술 확보를 더욱 어렵게 만들고 있으며, 우리도 예외가 될 수는 없다. 따라서 이들 국가들의 민수 전환 추진은 우리에게 새로운 가능성을 제공해 주고 있다. 안폴스키 러시아 방산 위원회부위원장을 단장으로 하는 러시아 사절단의 내한('93. 5. 23), 한·러 민수화 협력 양해각서 체결('93. 5. 24), 한·러 과기장관 회담('93. 5. 29 ~ 6. 3), 러시아 첨단 기술 전시회 개최('93. 6. 2 ~3.) 등 최근 러시아 민수 전환에 참여하기 위한 일련의 활발한 움직임도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 그러나 중요한 사실은 앞에서 살펴본 바와 같이 같은 사회주의권 국가라 할지라도 서로 상이한 전략과 방법으로 민수 전환이 추진되고 있다는 점이다. 따라서 러시아와 중국의 민수 전환 과정에 대한 현황을 구체적으로 분석하고, 국별, 지역별로 보다 정교한 기술 이전 및 기술 협력 방안의 모색은 물론 기업들의 교류를 뒷받침해 줄 수 있는 효율적인 법적·제도적 장치가 시급한 과제일 수밖에 없다. 우리도 이제는 외국의 민수 전환이 제공해 줄 수 있는 자산의 공동활용에 주목해야 한다. 우리에게 필요한 첨단기술·과학기술 인력 등 외국의 과학기술 자산을 최대한 공유할 수 있는 효율적인 기술 이전 및 기술 협력 전략이 절실한 상황이다. 결국 우리가 가지고 있는 한정된 자원을 상호 보완할 뿐만 아니라, 사회주의 선진 기술권 국가 보유의 과학기술 자원을 최대한 공유할 수 있는 협동 네트워크(coordinated networks)의 구축이C 말로 우리에게 주어진 시급한 과제라 아니할 수 없다.

#### 【참고 문헌】

- 김영범(1992), "러시아 軍需産業의 民需化 현황 및 대응방안," 「북방 통상정보」, 1992년 10월호
- 羅基山 역(1992), "戰爭經濟로부터 非軍事화된 經濟에로의 轉換", 「1990年代 러시아와 中國의 軍事變化」, 국방대학원 안보정책자료시리즈 92-3, 66쪽~67쪽; 원제는 Marcus A. Kuniper, "From War Economy to De Militarized Economy"
- 朴濟勳(1993), 「러시아 軍需産業 民需轉換에 관한 研究」, 政策研究 93-08, 對外經濟政策研究院
- 신남식(1993), "러시아 군수 산업 민수 전환 및 서방 국가의 참여 현황," 「북방현안 레포트」, 대한무역진흥공사
- 張泳堉(1993), 「러시아 軍需産業의 民需化 참여 동향」, 산업기술정보원 북방산업동향 93-02
- 曹哲秀(1993), 「러시아 軍需産業의 民需轉換에 관한 연구」, 국방대학원 석사학위논문
- 崔秉熙(1992), 「러시아 極東地域의 軍需産業 民需轉換 現況과 課題」, 대외경제정책연구원 조사보고 92-05
- 河暎愛(1993), 「中國 現代화와 國防政策」, 서울: 범한서적주식회사
- 홍성범·송위진(1993), 「국방 기술 정책의 패러다임 변화와 최근 동향에 관한 연구」, KIST 정책기획본부 기본연구 92-09
- 홍성범(1994), 「민군겸용패러다임과 기술개발전략」, KIST 과학기술정책관리연구소, 정책보고 94-01
- 黃炳茂(1992), 「新中國軍事論」, 서울: 법문사
- Aleksei Kireev(1990), "Conversion in the Soviet Dimension," *International Affairs*, 1990, No.5, p.92
- Brauer, Jurgen and John Tepper Marlin(1992), "Converting Resources from Military to Non-Military Uses," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, No. 4, Fall 1992
- Cassidy, Kevin J.(1992), "Defense Conversion: Economic Planning and Democratic Participation," *Science Technology & Human Value*, Vol. 17, No. 3, Summer 1992

Cooper, Julian (1991), *The Soviet Defense Industry: Conversion & Reform*

Cooper, Julian (1993), "Transforming Russia's Defense Industrial Base," *Survival*, Vol.35, No.4. Winter 1993 pp.147~162

Frieman, Wendy (1989), "China's Military

R&D System: Reform and Reorientation," Dennis Fred Simon & Merle Goldman(eds.), *Science and Technology Post-Mao China*, Harvard Uni. Press

Gurtov, Mel (1993), "Swords into Market Shares: China's Conversion of Military Industry to Civilian Production," *The China Quarterly*, June 1993, pp.213~241

Kincade, William and Keith Thomson(1990), "Economic Conversion in the USSR," *Problems of Communism*, January-February 1990

Krutsky, V. and G. Kocetkov(1992), "The Conversion Experience of Military Enterprises in Russia," *MOS* 1992/2, pp.81~94

Kushnirsky, F. I. (1991), "Conversion, Civilian Production, and Goods Quality in the Soviet Economy," *Comparative Economic Studies*, Spring 1991

Ropelewski, Robert R. (1989), "Soviet Defense Industry Frustrated by Lack of Conversion

Blueprint," *Armed Forces Journal International*, Nov. 1989

Twigg, Judith (1990), "Balancing the Soviet Military and Civilian Economics," in *Science and International Security*, Eric Arnett(ed.), Washington, D. C.: American Association for the Advancement of Science

Wittneben, Kathryn(1993), "Defense Conversion: An Overview," Michael P. Claudon & Kathryn Wittneben(eds.), *After the Cold War: Russian-American Defense Conversion for Economic Renewal*, N. Y.: New York Uni. Press

Zhude, Jin & Chai Benlang (1991), "Strategic Thinking of China's Conversion in the 1990s," *Proceedings of the International Conference on International Cooperation in Peaceful Use of Military Industrial Technology*, Oct. 22~25.

丸山浩行(1993a), "難航する軍民轉換: 對決する創造的破壊論と機關車論," 「エコノミスト」, 1993.3.2, pp.70~75

丸山浩行(1993b), "難航する軍民轉換: 兵器輸出にかける過大な期待," 「エコノミスト」, 1993.3.9, pp.70~75

平可夫(1994), "民需轉換してまなお余る中國の兵器生産力," 「エコノミスト」, 1994.3.8, pp.70~77

주석 1) 동향분석연구실, 선임연구원

주석 2) 민영화의 개념은 "전체 혹은 부분적으로 공공 부문에서 민간 부문으로 기능의 이전"을 말하며, 사회적 목적을 달성하기 위해 민간 주체(private actors)나 시장력(market forces)에 대한 의존도가 증가하는 현상을 가리킨다. 여기에는 정부 기구의 군살빼기(shrink)나 책임 한계의 축소조정(roll back) 등이 수반된다. 따라서 국방 부문이 민수부문이든 국가 소유의 소유권을 민간에게 이전하는 것으로 요약된다. 결국 민수 전환은 민영화의 한 부분에 포함되며, 민영화는 민수 전환을 포괄하는 개념이 된다. 민수 전환은 국방 부문의 민영화를 특별히 지칭한다고 볼 수 없다.

다.

주석 3) 이들의 논리는 이렇다. "우리는 헬리콥터 1대를 만드는데 소요되는 금속으로 1천개의 발판 사다리를 만들 수 있다. 그러나 이것으로는 모스크바 교외의 Lyubertsy에도 모자란다. 동일한 금속을 사용하여 우리의 아이디어 기술적 지식 그리고 현대 기술로 헬리콥터 1대를 만든다면 서방시장에서 3~4백만 달러를 벌 수 있으며, 원하기만 한다면 이 돈으로 국가 전체가 필요로 하는 발판 사다리를 구입할 수 있다."