

방산물자 국산화 촉진을 위한 정책방향



金光烈
배재대 정치외교학과 교수
정치학 박사

방산물자 국산화의 주역은 정부도 군도 아닌 개발업체이다. 방산물자 국산화의 성패는 개발업체의 노력과 기술력에 달려있다 해도 과언이 아니다.

따라서 이들 개발업체를 도외시한 정부의 국산화정책은 실효를 거둘 수 없기 때문에 정부는 업체의 개발의욕과 기술수준을 높이는 투자와 노력을 기울여야 할 것이다.

또한 개발참여시 발생하는 문제점과 애로사항을 충분히 해소시켜 주는 법과 제도적 장치, 그리고 정책적 배려를 해 줄 때 국산화율을 향상시킬 수 있다.

일 반적으로 산업발전단계는 조립생산에서 부품국산화 단계, 그리고 독자설계에 의한 개발생산단계를 거치게 되는데 방위산업도 예외는 아니다. 우리 나라 방위산업이 독자적 개발생산단계에 진입하기 위해서는 오래 전에 부품개발 생산단계에 올랐어야 했다.

그러나 우리의 방위산업은 부품을 수입하여 조립생산 하는데 안주하여 현대전이 요구하는 고도정밀 무기를 독자개발 생산할 만큼의 수준에 이르지 못하였다.

이는 독자개발생산의 선행단계인 부품개발에 대한 투자와 인식이 부족한 결과로써 오늘날 우리 방위산업의 전반적인 수준은 장비개발의 일부 기능으로서만 부품국산화가 가능한 단계에 이르렀을 뿐이다.

방산물자(장비의 구성품과 부품) 국산화는 국가안보에 매우 중요하다. 왜냐하면 방산물자의 자급자족은 군의 전력증강과 전투준비태세 강화의 필수적 요소인 군수지원체제를 확보하는데 관건이 될 뿐만 아니라 방산장비의 수입경비를 크게 절감할 수 있어 국가경제에도 이바지 하기 때문이다.

아울러 국산화는 방산물자의 국내전환을 통해 얻을 수 있는 군사과학기술의 축적으로 향후 무기체계의 독자개발능력 배양과 국가과학기술 증진에 크게 기여하기 때문이다.

우리는 과거 해외수입에 의한 장비의 조립생산에 치중하여 방산물자 국산화에 소홀히 해 왔다. 그 결과 군사장비의 운영·유지 과정에서 발생하는 유지부품 획득에 많은 곤란을 겪어 왔으며 매년 장비 유지부품의 해외도입에 막대한 비용 지출로 국부의 유출은 물론 방산기술의 해외의존을 심화시키는 결과를 초래하기에 이르렀다.

정부와 방산관련 기관은 이러한 왜곡된 현상을 바로잡고 독자적인 무기체계의 국내개발·생산의 선결과제가 되는 방산물자 부품국산화의 중요성을 인식하여 방산물자 부품국산화 촉진에 많은 노력과 관심을 기울여 왔다.

그러나 정부와 유관기관의 국산화 노력에도 불구하고 국산화에 소요되는 막대한 개발비용, 개발수요량의 경제성 미달로 인한 개발업체의 참여회피, 모방조립생산에 따른 핵심기술기반의 취약, 연구개발기관과 조립업체의 국산화 의지 부족, 군사기술의 후진성과 선진국의 기술패권화 경향 등 많은 문제점과 제약으로 말미암아 방산물자 부품국산화에 괄목할 만한 성과를 거두지 못하고 있다.

방산물자 국산화의 주역은 정부도 군도 아닌 개발업체이다. 방산물자 국산화의 성패는 개발업체의 노력과 기술력에 달려있다 해도 과언이 아니다.

따라서 이들 개발업체를 도외시한 정부의 국산화 정책은 실효를 거둘 수 없기 때문에 정부는 업체의 개발의욕과 기술수준을 높이는 투자와 노력을 기울여야 할 것이다.

또한 개발참여시 발생하는 문제점과 애로사항을 충분히 해소시켜 주는 법과 제도적 장치, 그리고 정책적 배려를 해 줄 때 국산화율을 향상시킬 수 있다.

따라서 이 글의 목적은 개발업체의 국산화 참여를 촉발하기 위한 관점에서 방산물자, 특히 부품의 국산화를 진작시키기 위



한 올바른 정책적 방향을 제시하는 데 있다.

이를 위해 국산화 촉진을 저해하는 법적·제도적, 그리고 운영상의 문제점, 국산화정책 시행상의 문제점을 검토·분석한 후 방산물자 국산화를 촉진하기 위한 정책적 방향을 제시하는 데 있다.

방산물자 국산화의 필요성

● 방산물자와 국산화

정부는 70년대초부터 급박한 안보환경 변화에 능동적으로 대처하고 자주국방을 실현하고자 「방위산업에 관한 특별조치법(이하 방산 특조법)」¹⁾을 제정해 이 법에 근거하여 방산물자를 조달하여 왔다.

「방산 특조법」 제2조 제1호의 규정에 의하면 방위산업은 “방산물자를 생산(제조·가공·조립·정비·재생·개량 또는 개조하는 것을 말한다. 이하 같다)하거나 연구개발하는 업을 말한다”고 명시하고 있다.

방산물자를 규정함에 있어 동법 제2조 제2호는 “군용으로 제공되는 물자로서 무기체계로 채택된 물자중에서 정부가 지정한 물자로서 제4조의 2의 규정에 의하여 지정된 것을 말한다”고 정의하고 있는 바 제4조의 2에서는 “정부는 무기체계로 채택된 물자중에서 방산물자를 지정한다. 다만, 무기체계로 채택된 물자가 아니더라도 대통령령으로 정하는 물자에 대하여는 이를 방산물자로 지정할 수 있다”²⁾고 규정하고 있다.

또한 「방산특조법 시행령」 제4조 제2항에 방산물자의 성격에 관하여 대통령령으로 자세히 규정하고 있다.³⁾

이처럼 법령 및 시행규칙 등의 관점에서 볼때 방산물자는 군용으로 제공되는 물자로서 무기체계로 채택된 물자중에서 정부가 지정한 물자를 지칭하며 또한 방산물자의 제조 뿐 아니라 가공·조립·정비·재생·개량 또는 개조와 연구·개발까지 포함한 포괄적인 개념으로 이해해야 할 것이다.

국산화에 관련하여 국방부는 “군용장비 및 물자중

수입중인 품목을 국내에 설치된 시설과 설비를 이용하여 생산(연구개발, 기술도입생산, 성능개량)하는 형태”로 정의하고 부품 국산화를 “외국으로부터 수입되어 군용물자에 사용되는 부품을 그와 동일한 품목으로 생산하거나 그 이상의 성능과 기능을 발휘할 수 있는 대체품을 국내에서 생산하는 형태를 말한다”⁴⁾고 규정하고 있다.

국산화율 산정방법에 대해서 정부는 부품기준과 가격기준 국산화율을 제시하고 후자에 대해 “장비(물자포함) 총 조달가격에서 그 장비에 사용된 부품·소재 및 기술도입비 등에 소모된 외화지출액을 제외한 금액의 총 조달가격에 대한 백분율(%)”을 말한다고 규정하고 있다.⁵⁾

이처럼 방산물자의 국산화 추진방침과 절차를 법령으로 규정한 것은 방산물자 중에서도 전략적으로 중요성이 높은 군용물자 부품을 국산화하여 외국수입품목과 동일한 수준 내지 그 이상의 성능과 기능을 발휘할 수 있는 품목개발을 통해 자주국방을 조기에 실현하고자 하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

● 방산물자 국산화의 필요성

방산물자는 그 기능과 용도가 국방부문에 직접 공급되고 활용되는 특수물자로서 일반상품과는 달리 고도의 첨단기술(the state of art)이 요구되는 기술집약적 물품이다. 이는 전쟁이라는 특수상황을 전제로 생산하기 때문에 그 규격성, 견고성, 그리고 신뢰도 및 가용도 면에서 민수품 보다도 더 완벽한 수준을 요구한다.

방산물자를 생산하는 방산기술은 그 파급효과가 크고 방산물자는 매우 높은 부가가치를 지니고 있다. 오늘날 선진국뿐 아니라 후발 방위산업국가들까지도 방위산업을 통한 국방과학기술 발전에 전력을 기울이고 있는 까닭은 국방분야와 민수분야를 넘나드는 겸용기술을 통한 전략적 국가산업으로서 방위산업의 중요성을 인식하였기 때문이다.⁶⁾

기체계 개발을 위한 초석이 될 뿐만 아니라 차세대 무기개발과 생산에 크게 기여할 것이기 때문이다.

넷째, 군사장비의 국산화는 국방경제와 국가기술발전에 크게 이바지할 것이다. 또한 방산물자의 국산화는 해외도입으로 인한 국부(國富)의 해외유출을 막고 방산업체의 활성화를 통한 국내 생산성의 제고와 고용의 증대 등 국가경제적 측면에서 커다란 파급효과를 가져오게 된다.

다섯째, 방산물자 국산화를 통한 선진 기술 습득과 이의 민수분야로의 전환은 국가적 차원에서 선진기술축적과 경제발전에 크게 기여하게 될 것이다. 역으로 민수분야에서 향상된 기술이 방산물자의 개발생산에 응용될 때 정부는 기술개발비 투입 없이 최첨단(the state of art)의 방산물자를 저렴한 가격에 획득할 수 있다는 점에서 국산화는 국민경제에 기여하는 바가 크다.

이렇듯 방산물자 국산화의 중요성과 필요성, 또 그 파급효과가 국가안보와 국가경제에 미치는 영향이 지대함에도 불구하고 오늘날 우리의 국산화율은 매우 저조한 실정이다. 방산물자 국산화율이 부진하게 된 배경과 국산화 추진상 발생하는 문제점은 무엇인가 알아보고자 한다.

방산물자 국산화의 쟁점과 문제점

방산물자의 관리체제는 일반적으로 방산특조법, 동시행령 및 관련 훈령에 의해 국방부 획득실내의 획득정책관, 사업관리관, 군수관리관 등의 협력체계를 통해서 이루어진다.

특히 국산화관련 업무는 주로 획득정책관실의 방산지원담당관이 맡고 있으며 또한 국산화 업무의 효율적인 추진을 위하여 “국산화 개발협의회”를 두고 있다.⁷⁾

209급 나대용함 진수식 장면

따라서 우리의 경우도 방위산업을 통한 국산화의 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그 이유를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 방산물자 국산화는 군수지원체제 확보에 필수불가결한 요소이다. 남북관계가 「6. 15 공동선언」 이후 점차적으로 호전되어 가고 있지만 남북한간에 군사적 대치현상은 여전히 지속되고 있는 현실을 감안할 때 유사시를 대비한 원활한 군수지원체제 확보는 군사상 없어서는 안 될 중요 사항이다. 유사시 적시에 필요한 군사물자 조달이 불가능할 경우 국가안보에 치명적 위해를 초래하기 때문이다.

둘째, 방산물자의 국산화에 대한 시각을 동맹관계나 주변국 사정 등 경제외적 요소들을 고려한 비경제적 관점에서 접근해야 한다. 방산물자는 국가안보라는 공공재(public goods) 기능을 먼저 고려하여야 하기 때문에 생산의 효율성, 경쟁성, 품질력, 가격경쟁력, 비용절감 등 경제논리를 그대로 적용할 수는 없다.

셋째, 우리 실정에 적합한 무기체계의 개발을 위해서 방산물자 국산화는 꼭 필요하다. 자주국방이란 단순한 무기체계의 자급자족을 말함이 아니고 우리의 실정, 즉 지형, 체형, 환경 등에 알맞는 무기체계의 개발생산을 의미하기 때문이다.

방산물자 국산화는 장차 우리에게 적합한 독자무

현재 국방부는 방산물자 국산화와 관련하여 방산 특조법 시행규칙 제7장(방산물자 등의 국산화)에 국산화의 기본방향, 국산화 대상품목의 구분 및 선정, 개발관리 기관, 국산화 개발대상품목의 보고, 개발품목의 규격화와 국산화계획 수립절차 등에 대해 상세히 규정하고 있다.

특히 국방부는 국산화의 기본방침으로 경제성과 기술능력을 고려하여 연구개발·장비도입 및 운용·관리 등 전과정에 걸쳐 국산화개발 대상품목을 선정하여 지속적으로 국산화를 추진해 오고 있다.

●방산물자 국산화촉진 정책상의 문제점

방산물자 국산화의 효율적 추진은 정부의 국산화 정책과 업체의 적정이윤보장이 맞아 떨어질 때 비로소 국산화정책이 착실하게 수행될 수 있다.

정부의 방산물자 국산화촉진 정책상의 문제점은 정부의 국산화촉진 의지부족, 장기종합계획의 부재, 국산화 목표의 모호성으로 나누어 볼 수 있다.

*국산화에 대한 의지부족

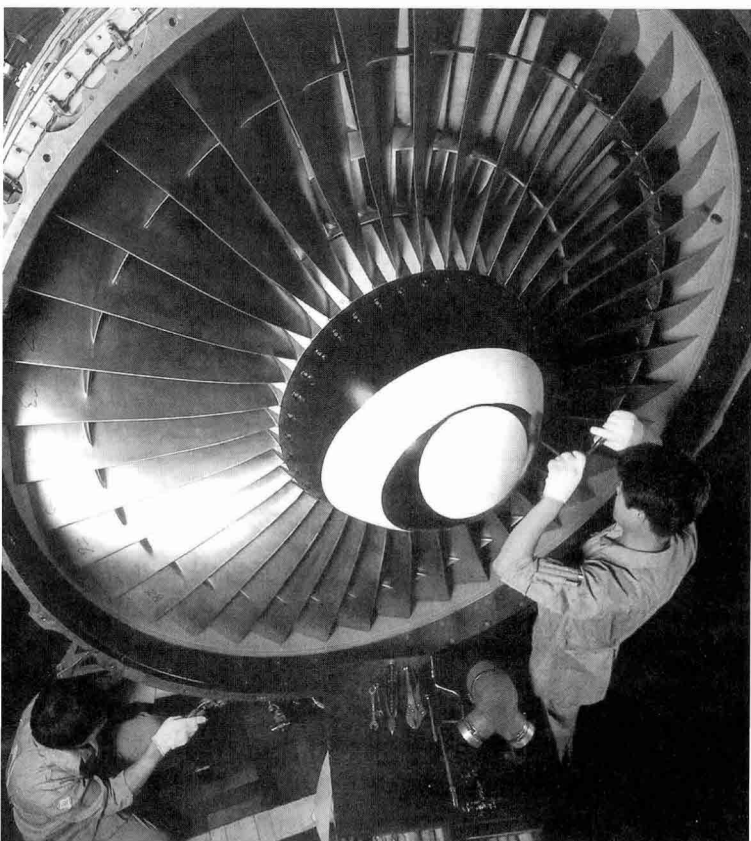
방산물자 국산화는 국가최고 지도자의 강력한 추진력과 과학기술의 중요성에 대한 국민의 공감대 형성, 그리고 과학자들의 중단없는 노력이 결합될 때에만 그 결실을 볼 수 있다.

왜냐하면 방산물자 국산화는 어느날 갑자기 이루어지는 것이 아니며 수많은 시행착오와 막대한 연구개발투자의 결과물이기 때문이다. 미국 등 기술선진 국가도 장기간에 걸친 막대한 예산과 인력을 투자하여 오늘의 첨단과학기술을 보유하게 된 것이다.

우리 나라는 70년대만 해도 지도자의 강력한 의지와 관심으로 후발주자임에도 불구하고 방산분야에 있어 상당한 수준의 발전을 거두었으나 80년대에 이르러 연구개발에 대한 정책결정권자의 관심 소홀로 낙후성을 면치 못하였다.

우리의 경우 위정자의 강력한 의지력 및 방향제시는 정책입안과 시행에 있어 그 무엇보다도 중요하다. 정책결정권자의 국산화 의지가 장비의 주요부분은 반드시 국산 무기를 사용한다는 원칙으로 나타나고 이를 지켜 나감으로써 처음에는 다소 품질이 떨어지고 가격이 비싸더라도 점차적으로 값싸고 질 좋은 무기생산을 하게 되면 바로 이것이 국산화의 첩경이다.

우리의 경우 방산장비와 부품의 해외구매가 단기간내 전력증강에 도움이 되지만 비싸도 자체개발 무기체계를 사용한다는 정부의 정책기조와 지도자의 강력한 의지 없이는 기술 후발국으로서 첨단군사기술과 방산물자 국산화율의 향상을 이룰 수 없다.



일본의 경우 90식 일본전차의 가격은 미국의 M1A1 전차의 3.5배나 되고 89년식 일본소총 가격은 우리의 M16 소총에 비해 14배 정도 비싼 가격임에도 불구하고 자체 개발한 무기체계를 사용하고 있음은 우리에게 시사하는 바가 크다.

*** 국산화에 대한 정책부재**

방산물자 국산화가 부진한 또 하나의 이유는 국산화 촉진을 위한 정부의 정책부재에 있다. 이는 정부가 군의 조기전력화를 빌미로 장비와 부품의 해외구매를 우선시하여 기술개발과 부품개발에 투자와 노력을 기울이지 않은 근시안적 정책에 기인한다.

우리 방위산업은 70년대초 미국의 무기체계를 그대로 모방생산 하는데 안주하여 핵심기술기반 육성에 투자와 노력을 기울이지 않아 고도의 정밀무기체계 개발기반을 구축하지 못하였다.

80년대 들어와 정부가 기존의 모방생산 단계를 벗어나 첨단기술도입 생산체제로의 진입을 추구했지만 핵심 구성품과 부품을 해외 생산업체로부터 직도입하여 조립하는 형태를 벗어날 수 없는 방위산업의 구조적 문제로 말미암아 소기의 성과를 거둘 수 없었다.

또한 절충교역을 통한 첨단기술도입 역시 선진국의 기술패권주의 경향으로 핵심기술 이전이 쉽지 않고 국내 방산기술의 낙후로 국산화하려 해도 할 수 없는 상황에 도달하게 되어 결과적으로 방산물자 국산화가 매우 저조한 상태에 머무를 수밖에 없다.

결과적으로 정부가 하루가 달리 변화하는 첨단무기체계와 군사기술발전 추세에 대한 종합적인 정보 부족으로 우리 방위산업의 기술수준과 방산장비 유지를 고려한 장기적인 종합개발계획 없이 매년 품목 위주의 일시적 수요 충족을 위한 임시방편의 국산화 정책을 추진해 온데서 비롯된 것이다.

아울러 정부가 해외도입 장비에 대한 향후 국산화 촉진을 위한 기본전략과 장기계획조차 없이 임기응변식 방산물자를 생산하여 온 당연한 결과이기도 하다.

(다음호에 계속)

註)

- 1) 1973. 2. 17. 「군수조달에 관한 특별조치법(법률 제2540호)」으로 처음 제정되어 1983. 12. 31 「방위산업에 관한 특별조치법(법률 제3699호)」으로 그 명칭을 변경되어 현재에 이르기까지 11차에 걸친 법개정이 이루어져 왔다.
- 2) 「방산 특조법」 제4조에서는 주요 방산물자의 종류를 다음과 같이 명기하고 있다: ① 총포류 기타 화력장비 ② 유도무기 ③ 항공기 ④ 함정 ⑤ 탄약 ⑥ 전차, 장갑차 기타 전투기 동장비 ⑦ 레이더, 피아식별기, 기타 통신·전자장비 ⑧ 야간투시경 기타 광학·열상장비 ⑨ 전투공병장비 ⑩ 화생방장비 ⑪ 기타 국방부장관이 군사전략 또는 전술운용상 중요하다고 인정하여 지정하는 물자.
- 3) 대통령령 제16147호('99. 3. 3), 「방산특조법시행령」 제4조 제2항에 의하면 “「방산 특조법」 제4조의 2 제1항 단서규정에 의한 주요 방산물자에 관하여 1) 군용으로 연구개발중인 물자로서 연구개발이 완료된 후 무기체제로 채택될 것이 예상되는 물자, 2) 기술도입하여 생산하고자 하는 물자로서 무기체제로 채택될 것이 예상되는 물자, 3) 기타 국방부령이 정하는 기준에 해당되는 물자로 규정하고 있다.
- 4) 국방품질관리소, 품질소 연구규정 (Q-15-3)
- 5) 국방부, 「국산화 추진방침 및 절차(부품 및 소규모 물자개발 절차)」 국방부 국산 24523-40호(1990. 1. 24), 사업성격이나 국산화유형에 따라 장비 직접 제조비에서 그 장비에 사용된 부품·소재·기술 및 기술도입비 등에 소모된 외화 지출액을 제외한 금액의 직접 제조비에 대한 백분율(%)로 국산화율을 산정하고 있다. 즉 국산화율의 산정방법을 도표화하면 다음과 같다. 국산화율=직접제조비-외화지출액/직접 제조비×100
- 6) Susman, Gerald I. and Sean O'Keefe, ed., The Defense Industry in the Post-Cold War Era, Amsterdam : Pergamon, 1988 ; Irwin, D.A. and Klenow, P.J., "High Tech and R&D Subsidies : Estimating the Effects of SEMATECH," NEVER Working Paper No. 4974, December 1994
- 7) 국방부, 「방위산업에 관한 특별조치법 시행규칙」 제43조에 의하면 ① 국산화개발품목의 선정·개발절차 및 지원 등 국산화에 관한 사항을 심의 하기 위해 국방부장관 소속하에 국산화개발협의회를 둔다. ② 국산화개발협의회의 구성·운영 기타 필요한 사항은 국방부장관이 정한다. ③ 각군 및 조달본부에서 부품국산화개발계획을 수립하는 경우에는 각군 참모총장 및 조달본부장은 각각 자체 국산화개발협의회를 구성하여 운영할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 「국산화 추진방침 및 절차 : 국방부 국산 24523-40호('90.1.24)」에 의하면 “국산화개발심의위원회”를 설치한다고 규정하고 있다.