

# 유럽연합(EU) 및 유럽 각국 정부의 방위산업 정책 및 제도분석, 그리고 그 함의에 관한 연구

김종하<sup>1</sup>

## 내용목차

1. 서론
2. 유럽연합(EU)의 방위산업 정책 및 제도
3. 유럽 각국 정부의 방위산업 정책 및 제도
4. 정책적 함의
5. 결론

---

이 논문은 2013학년도 한남대학교 학술연구조성비 지원에 의해 연구되었음

1 한남대학교 국방전략대학원장/정치언론국제학과 교수  
(교신처자 Tel:042-629-8439 E-mail: [jong-ha44@hanmail.net](mailto:jong-ha44@hanmail.net))

논문접수일: 2013년 11월 8일 게재확정일: 2013년 12월 17일

논문수정일: (1차: 2013년 11월 15일, 2차: 2013년 12월 13일)

# A Study on the Analysis of the Defense Industrial Policies & Institutions of the European Union(EU) and Each European Government, and Its Implications

Kim, Jong Ha<sup>1</sup>

## Abstract

This study is to look at how the EU and each government has pursued some of the policies and institutions to develop their regional defense industries from 1990s to the present, and to draw policy implications that help Korean government to enhance competitiveness of the domestic defense industry.

Research findings show that defense-related agencies, such as OCCAR and EDA, didn't have authoritative means that coordinate and control the defense industrial policies of each European country. These agencies have played a role in coordinating collaborative program that would be focus on the defense-related Research and Technology(R&T) among European countries. In this respect, in Europe, each government's defense-related departments, armed forces & defense industries have the authority to perform a key role in the process of the formulation and implementation of defense industrial policies.

Each government and defense industry of the Europe has three strategies or policies in common to counter the dominance of the U.S. defense companies in global markets. First, it strengthens defense cooperation among European countries. Second, it fits into the global supply-chain dominated by the U.S. defense industry. Third, it seeks to become part of the U.S. defense industry.

With these in mind, Korea's defense industry must actively promote collaboration - common development & production - among domestic & foreign defense industries. And it needs to participate in the U.S. procurement market by taking over the U.S.'s small and medium-sized defense companies like the European defense industries. In addition, it needs to promote strategies to secure overseas production base through joint development & production, joint venture through technology transfer, etc., in the case of the Middle East and Asian countries that have a lot of demand of conventional weapons systems.

<Keywords> Defense Industry, defense cooperation, European defense companies, weapon acquisition

## 서론

국방기술 분야에서의 '군사협력'은 안보 및 국방정책의 하위영역에 속한다. 그것은 어떤 국가의 군사능력에 밀접하게 관련된 가장 민감한 국가안보 영역가운데 하나이다.[10] 그럼에도 불구하고 지난 수십 년간에 걸쳐, 유럽연합(EU)은 더 통합되고 기술적으로 첨단화된 방위산업을 구축하기 위해 역내 국가들 간의 군사협력을 점차적으로 증대시켜 왔다. 특히 냉전이후 유럽국가들 간의 무기체계 공동개발 및 공동생산은 현저하게 증가하였는데, 1971년~1980년 42%, 1981년~1990년 43%에서 1991년에서 2000년에는 57%까지 증가하였다.[29]

이처럼 유럽국가들 간의 무기체계 공동개발 및 공동생산이 지속적으로 증가한 것은, 미국의 '미국산구매법'(Buy American Act of 1933: 1988년 개정), 광범위한 수출 및 기술이전 통제, '미국기업에 대한 대외투자에 관한 제한적인 규제과정' 등이 미국과의 무기체계 공동개발 및 공동생산 추진에 정치적 장애요인으로 작용하였기 때문이었다. 이로 인한 미국시장 침투의 어려움은 유럽 방산업체들 간의 협력을 더 촉진시켰던 것이다. 그런데 결과적으로 유럽국가들 간의 무기체계 공동개발 및 공동생산 협력은 무기판매 및 기술과급효과의 관점에서 볼 때, 오히려 유럽 방산업체들이 미국 방산업체들과 효과적으로 경쟁하는 것을 가능케 하는 긍정적인 요인으로 작용하였다.

역내 국가들 간의 무기체계 공동개발 및 공동생산의 확대는 자연스럽게 역내 방산업체들 간의 인수합병(M&A: Merger & Acquisition)을 촉진시키는 요인으로 작용하였다. 유럽국가들 간의 M&A 비율은 1981년~1990년 43%에서 1991년~2000년 55%까지 증가했다.[30] 이는 역내 각국의 정부들이 글로벌 방위산업 시장에서 미국의 대형 방산업체들과 경쟁할 수 있는 업체를 만들어야겠다는 강한 정치적 동기를 가졌기 때문이었다. EADS와 MBDA의 탄생이 이를 잘 보여주고 있다. 프랑스의 아에로스빠시알 마르타(Aerospatiale Matra), 스페인의 Construcciones Aeronáuticas SA(CASA), 독일의 다임러-크라이슬러 에어로스페이스(DaimlerChrysler Aerospace)간의 합병으로 탄생한 EADS는 유럽국가들 간의 방산부문 통합을 향한 중요한 조치였다고 볼 수 있다. 왜냐하면 그것은 미국의 보잉(Boeing), 록히드 마틴(Lockheed Martin)과 경쟁할 수 있는 능력을 가지고 있기 때문이었다. 또한 유로파이터(Eurofighter)전투기, 유로콥터(Eurocopter), A400 수송기(A400M)와 같은 첨단 무기체계를 생산할 수 있는 유럽의 초국가적인 거대 방산업체를 창출했기 때문이었다. 이와 더불어 유럽의 주요한 미사일 제작업체인 MBDA를 만든 것은 한 지붕아래 유럽의 미사일 생산능력을 통합하고, 미국의 레이시온(Raytheon)에 도전하기 위한 중요한 조치였던 것이다.

이런 M&A 증대추세에 자극받아, 유럽연합(EU)은 1999년 유럽의 군사능력을 증진시키는 데 초점을 둔 '공통안보 및 국방정책'(Common Security & Defence Policy)을 수립하였다.[32] 또한 이를 실행에 옮겨나가기 위한 제도적 수단가운데 하나로 '유럽방위청'(European Defense Agency)을 창설하였다.[16] 이를 통해 역내 국가들 간의 국방 연구 및 기술을 통합하고, 군비협력을 촉진시켜 나가는 작업을 추진해 나가고 있다. 이와 더불어 2011년에 EU의 '유럽위원회'(European Commission)는 글로벌 방위산업시장에서 유럽 방위산업의 경쟁력을 계속 유지시켜 나가기 위한 조치로 국방 '태스크 포스'(task force)를 창설하였다. 이 태스크 포스의 역할은 현재 EU 법안의 국방시장에의 적용을 감

시하고, 유럽이 방위기술 분야에서 선두를 유지할 수 있도록 하는 산업정책의 개발에 관한 토론을 촉진하고, 공통규범과 표준을 개발하고, 유럽 군대의 장비공급을 안정적으로 보장하는데 두고 있다.[6]

미국이 글로벌 차원에서 경쟁력 있는 방위산업을 계속 보유할 것으로 가정할 경우, 유럽 국가들은 생존을 위해 무기체계 공동개발 및 공동생산 협력, 더 나아가 방산통합을 지속하려는 강한 동기를 가질 수밖에 없을 것이다. 최근 BAE-EADS 통합이 무산되기는 하였지만,[46] 역내 방산업체들 간의 통합추세는 지속될 것이다. 왜냐하면 역내 방위산업의 초과능력, 이윤축소, 국방예산 축소로 인한 투자능력의 감소는 자국 내 판매에 초점을 둔 방위산업의 '국가생산기반체제'를 유지하겠다는 논리에 대한 설득력을 얻는 것이 점차적으로 더 어려워지게 될 것이기 때문이다. 실제로 "유럽이 글로벌 경쟁력을 갖춘 기술능력을 유지하려 할 경우에는 투자의 집중이 이루어져야 한다. 그런데 이는 필연적으로 유럽 방위산업 부문의 더 많은 '통합'을 촉진시키는 요인으로 작용하게 될 것이다."[15]

이러한 맥락에서 본 연구는 EU 및 역내 각국 정부들이 1990년대부터 현재에 이르기까지 역내 방위산업 발전을 위해 어떤 정책 및 제도를 추진해 왔는지를 살펴보고, 이를 통해 향후 한국정부가 국내 방위산업의 경쟁력을 강화시켜 나가는데 도움이 될 수 있는 정책적 시사점이 무엇인지를 살펴보는데 목적이 있다.

## 1. 유럽연합(EU)의 방위산업 정책 및 제도

유럽통합의 깃발아래 유럽 내 대부분의 민수시장은 실질적으로 개방되어 왔고, 일련의 규제제도들이 시행되어져 왔다. 그런데 EU의 발전은 단방향·상향진보의 단순한 이야기가 아니다. 유럽통합이라는 프로젝트(project)는 유럽 내 각국 정부들 및 산업부문들 간에 상이한 의미를 가지는 것이다.[37] 국방문제가 가장 이해관계가 복잡하고 긴장을 많이 불러일으켰던 이슈였다. 이는 사회학자 베버(Max Weber)가 지적한 것처럼 조직화된 폭력의 합법적인 통제는 국가의 명확한 특징이기 때문에 그런 것이다.

### 2.1. 전략무역접근 vs 자유시장접근

통상적으로 유럽 산업정책의 발전은 프랑스의 '전략무역접근'(국가개입 강조), 영국의 '자유시장접근'(자유경쟁 강조) 가운데 어떤 것을 선택할 것인지를 둘러싼 긴장 하에서 이루어져왔다. 방위산업도 예외는 아니다.

## 4) 전략무역접근

1990년대 초반 짧은 기간 동안, 유럽은 방위산업 발전에 대해 '전략무역접근'을 채택하는 것처럼 보였다.[45] 1991~1992년에 유럽위원회는 일본 및 대만의 방위산업화 모델, 클린턴(Clinton) 행정부의 '방위다각화구상'(Defense Diversification Initiatives, DDIs)에 깊은 관심을 표명했다. 이를 참고해 '공통유럽국방정책'(Common European Defense Policy, CEDP)과 병행해 '유럽국방장비시장'(European Defense Equipment Market,

EDEM)의 통합발전에 대한 실질적 조치를 취하기 위해 노력했다.[18] 그러나 유럽 각국 정부들은 역내 방위산업의 적극적 개입을 통해 주요한 역할을 수행하려는 유럽 위원회의 노력에 저항했다. 특히 1992년 유럽 각국 정부의 각료회의는 항공산업 구조조정을 촉진시키자는 유럽 위원회의 제안을 거부했다. 리스본(Lisbon)에서 회담한 산업장관들은 방위산업 구조조정 문제를 논의하였지만, 어떤 가시적인 성과는 도출하지 못했다. 1994년 무렵부터 EU 내부 차원에서 방위산업 발전전략을 모색하기 위한 추진력은 점차적으로 고갈되어져 갔다. 그리고 1995년에 이르러서는 유럽 위원회의 방위산업발전에 대한 '전략 무역접근' 노선은 완전히 사라져 버리게 되었다.

## 2) 자유시장접근

1996년 1월, 유럽 위원회는 역내 방위산업 발전을 위한 일련의 새로운 제안들을 하였는데, 대부분 '신자유주의적'(neo-liberal) 의제들로 이루어져 있었다. 유럽방산업체들 간의 '합리화', '집중화', '국제화'를 촉진시키기 위한 4가지 제안사항이 제시되어졌다. 공공조달을 포괄적으로 개방하고, 국경을 넘는 통합 및 합리화를 촉진시키기 위해 노력하는 방산업체들에 대해서는 공동보조금을 지원하고, 민군겸용기술 개발을 위해 공동 EU 연구재원의 활용을 증가시키고, 그리고 회원국들의 수출규정에 있어 더 큰 공통성을 도모하는데 필요한 EU 원칙들을 국방부문에 적용하는 것이 포함되었다.[12]

그러나 이런 제안들은 EU 회원국들로부터 의미 있는 지지를 이끌어내지 못했다. 특히 영국이 반대했다. 그 이유는 수출제한을 완화하는 부분은 독일 방산업체들에게는 호소력이 있었지만, 이미 그런 체제를 즐겨왔던 영국 및 프랑스 방산업체들에게는 거의 호소력이 없었기 때문이었다. 그러나 일반적으로 유럽 위원회의 '공통가능환경'(예: 공동개발 및 생산 등)을 창출하려는 욕망은 역내 정부 및 방산업계에서 크게 거부할만한 사안은 아니었다. 특히 역내 각국 정부들은 유럽 위원회가 제시한 공급측면의 조치들(예: 보조금 지급 등)에 많은 관심을 표명했다. 이로 인해 유럽 위원회를 비롯한 유럽 각국 정부들은 동맹제도를 통해 '공통가능환경'을 창출하려는 노력에 관심을 기울여 나가기 시작하였다.

### 2.2. 동맹제도의 탄생

1996년까지 유럽 방위산업에 대한 정책적 접근의 주된 초점은 서유럽연합(WEU: Western European Union)의 한 부분인 '서유럽군비그룹'(WEAG: West European Armaments Group)에 주어져 있었다. 그러나 현재는 1996년에 창설된 '합동군비협력기구'(OCCAR: Organisation for Joint Armament Cooperation)와 2004년 창설된 '유럽방위청'(EDA: European Defense Agency)이 유럽의 무기체계 획득 및 방위산업 관련 정책 프로그램에 영향을 끼치고 있는 양대 조직이다..

WEU는 북대서양조약기구(NATO)의 군비를 강화시키고, 또 서로 간의 군비협력을 발전시켜 나가기 위한 수단으로 1984년 '로마회의'(Roman Conference)를 통해 탄생했다. 1989년 4월, 네덜란드 국방장관이었던 William VanEkerlen이 WEU 사무총장으로 임명되었고, 유럽 방위산업에 대한 전략무역접근의 주창자가 되었다. 그리고 1996년 EU 정부간회의(IGC)에 보고하기 위한 합동 WEU-EU 실무그룹(Working Group)과 안보 및 외부적

사건들을 다루기 위한 위원회 이사회(DGI)가 1994년에 설립되었다.[34] WEU는 유럽 방위산업 구조조정에 관련된 주요 조직인 WEAG를 포함하고 있다.

WEAG는 마스트리히트(Maastricht Treaty)조약체결이후, WEU내의 정부상호 간 포럼형태로 1992년 12월에 설립되었다. WEAG는 1976년에 설립되었던 '독립유럽프로그램 그룹'(IEPG: Independent European Programme Group) - 당시 국방 및 군비이슈들을 다루는 유일한 유럽기관이었음 - 의 책임을 인계받았다. 그 주된 책임은 보다 더 효과적으로 유럽 군비협력을 지원하는 것이었다. 이는 유럽인들 스스로 방위산업정책을 조정해야 한다는 미국의 요구, 그리고 미국도 자국의 국내시장을 개방해 유럽과 쌍무적인 관계를 창출해야 한다는 유럽 각국 정부 및 방산업체들의 요구가 결합되어져 나온 것이었다.

설립이후, WEU는 산업군비정책, 무기수출정책, 합동유럽장비조달메커니즘, 유럽시장을 더 개방하기 위한 수단들을 발전시켜나가면서 동시에 공동 유럽국방과학기술기반을 어떻게 구축할 것인지에 대해 조사하고 있다고 선언했다.[42] 하지만 WEU는 사실상 유럽 각국의 방위산업에 아무런 영향력을 가지지 못했다. WEU와 WEAG 네트워크는 주로 역내 회원국들 간에 입씨름이나 하는 장소로 남아있었을 뿐, 방위산업 발전을 위해 필요한 영향력은 전혀 행사하지 못했다. 그럼에도 불구하고 WEAG는 1989년 프랑스의 구상으로 1990년 2월에 시작되었던 '협력적 국방연구개발을 위한 '국방장기프로그램'(EUCLID: The European Cooperative Long-Term Initiative for Defence)에 대한 유럽 국가들 간의 협력, 그리고 역내 국가들 간의 공동조달체계 구축 가능성을 식별하는 임무를 가지고 있었다. 1995년에 WEAG는 EUCLID에 기반을 둔 연구소를 설립하였고, 또 유럽 국가들 간의 기술적 조화를 위한 영역을 식별하기 위해 향후 10년간의 장비대체일정을 조사하는 임무를 수행하기도 했다. WEAG의 보조기관으로 1996년 11월 19일 '서유럽군비조직'(WEAO: West European Armaments Organization)이 설립되었다. 이 조직의 목표는 WEAG에서 합의 도출된 정책에 따라 유럽군비협력을 촉진 및 증진시키고, 유럽방위기술 기반을 강화시키고, 유럽방위장비시장을 창출하는 것을 지원하는데 두었다.[43] WEAO는 설립이후 지금까지 EUCLID(1990), EUROFINDER(1996), THALES(1996), SOCRATES(1998) 등의 몇 가지 방위프로그램을 관리해왔다. 이 조직은 '유럽군비기관'(EAA: European Armaments Agency)의 기초를 형성했다고 볼 수 있다. WEAO는 아래의 두 가지 경쟁조직을 가지고 있다.

### 1.1.1. 합동군비협력기구(OCCAR, Organization for Joint Armament Cooperation)

1970년과 1980년, 새로운 '유럽군비기관' 창설을 위한 제안은 공통장비를 사용하는 문제를 둘러싼 유럽 각국 군대의 저항, 그리고 초국가적 협력을 통한 대부분의 혜택은 궁극적으로 미국에게 돌아갈 것이라는 유럽 국가들의 의구심으로 인해 제대로 검토조차 되지 못했다. 1990년대에 들어서면서부터 유럽군비기관의 창설에 대한 전망이 다시 나타나기 시작했다. 1993년 11월 프랑스-독일의 '유럽연합군,' 혹은 '유럽독자군'(Eurocorps) 창설은 새로운 유럽군비기관의 창설을 위한 하나의 제안으로 받아들여졌다. 1995년 3월 프랑스와 독일은 새로운 기관의 역할에 대해 설명하면서 영국도 참여할 것을 제안하였다. 당시 국방조달장관인 프리만(Roger Freeman)은 이에 긍정적으로 반응했다.[8] 1995년 프랑

스-독일 협정(Franco-German Agreement)에 기초해 1996년 11월 12일에 프랑스, 독일, 이탈리아, 영국의 4인 국방장관들의 주도로 '합동군비협력기구'(OCCAR: Organization for Joint Armament Cooperation)가 설립되어졌고,[21]<sup>1)</sup> 2001년 1월 28일에 완전한 법적 지위를 획득했다.

이로 인해 유럽에는 WEAO와 OCCAR이라는 두 개의 분리된 군비관리 기구가 존재하게 되었다. 새로 설립된 OCCAR은 WEAO처럼 WEU의 보조기관이 될 것이라는 점을 강조했다. 그러나 결국 WEAO를 대신하는 새로운 초국가적 획득·조달시스템의 기초가 되어버렸다. 그런데 OCCAR은 출발부터 유럽의 군사능력을 증진시키는데 관련된 보다 넓은 측면보다는, 방위장비프로그램을 전적으로 관리하는 데에만 초점을 두고 일하는 문제를 발생시켰다.

지금까지 언급한 EU 역내 국가들 사이에서 추진되어져온 각종 군비협력 관련 기구들, 그리고 여기에서 나왔던 모든 정책 및 제도들은 역내 국가들 간에 충분한 조정 없이 개발, 채택되어져 왔다. 이 때문에 이 기구들은 회원국들 간의 공통전략 및 제도적 연계가 결핍된 구조를 가졌고, 또 역내 국가들이 이 기구들에 중복적으로 참여하고 있었다. 따라서 이런 기구들, 그리고 여기에서 나오는 전략과 정책들은 유럽국가들 간에 동의를 구하기가 어려웠고, 이로 인해 일관성 있고 권위 있는 공통전략 및 정책을 수립, 집행하는 것이 사실상 어려웠다.

바로 이러한 이유 때문에 EU가 경쟁력 있는 방위산업기반에 기초한 군사능력을 증진시켜 나가기 위해서는 조달, 연구 및 국방시장에서 일관성 있는 '공통정책'(common policy)을 개발해야만 했다. 이를 위해 만들어진 기구가 바로 유럽방위청이었다.

## 2) 유럽방위청(EDA: The European Defense Agency)

EU 위원회는 2003년 유럽의 군사력 개선과 군사 분야 개발 및 연구촉진 등을 위해 2004년에 '유럽방위청(EDA: European Defence Agency)'을 신설할 것임을 발표했다. 이를 위해 EU 위원회는 '기관설립팀'(AET: Agency Establishment Team)을 만들었고, 이곳에서 능력, 연구, 조달 및 군비개발에 초점을 두고 일할 수 있는 새로운 기관 신설을 연구토록 하였다. 2004년 1월 활동을 시작한 AET는 그 결과를 위원회에 제시하였다. 이에 따라 2004년 7월 12일 유럽 위원회는 "국방능력개발, 연구, 획득, 군비영역에서 EU의 단일 제도적 프레임워크 속에서 '공통외교안보정책'(CFSP: Common Foreign and Security Policy) 및 '유럽안보국방정책'(ESDP: European Security and Defence Policy)을 지원하면서 위원회의 권위에 따라 행동하는 것"을 강조하는, 소위 '합동행동'(Joint

1) OCCAR은 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아의 통합무기체계 획득기구로 현재 범유럽적인 무기체계 획득기구로 확대되고 있다. 이 기구는 독일 본에 위치하고 있고, 주요 사업부들은 프랑스와 독일에 산재해 있다. OCCAR은 프랑스, 독일, 이탈리아, 그리고 영국의 국방장관들에 의해 1996년 11월 12일 설립되어졌다. 4개국의 의회가 OCCAR 협약을 비준하였던 2001년 1월까지 법적지위를 갖지 못했다. 다른 유럽 국가들도 OCCAR 회원국들 가운데 적어도 하나를 포함하는 협력적인 장비 프로그램에 참여하고, OCCAR의 설립원칙, 규칙, 규정 및 절차를 받아들이면 OCCAR에 가입할 수 있다. 2000년에 벨기에, 2005년에 스페인이 이 조직에 가입했다. 따라서 현재 OCCAR 회원국은 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 벨기에, 스페인 6개국이다. 터키, 네덜란드, 룩셈부르크, 핀란드, 스웨덴, 그리고 폴란드는 공식회원국이 되지 않고 OCCAR 프로그램 가운데 하나 혹은 그 이상 참여하고 있다.

Action: 2004/551/CFSP)을 토대로 유럽방위청(EDA)창설을 승인하였다.[5] 사실 EDA는 EU 정부들이 과거 냉전시절 위협보다는 미래 안보적 도전들에 대처하도록 그들의 국방 예산을 지출할 것을 장려하고, 또 회원국들의 공통요구를 식별하고, 그것에 필요한 기술 개발 및 생산을 위한 협력을 촉진시키기 위한 의도로 만들어진 것이다.[40] EDA의 본부는 벨기에 브뤼셀(Brussels)에 있으며, 2009년 기준으로 27개의 회원국들이 참여하고 있다.<sup>2)</sup>

EDA는 유럽 위원회의 지시 및 권위 하에 있기 때문에 그것에 보고를 해야 하는 의무가 있다. EDA의 과업은 1) 유럽안보국방정책(EDSP)의 능력요구를 충족시키고, 2) 협력을 통해 유럽 국방관련 연구 및 기술(R&T)을 증진시키고, 3) 국방장비에 관한 유럽협력을 증진시키고, 4) 유럽 국방장비를 위해 국제적으로 경쟁적인 시장을 준비하는 작업을 추진하는 것이다. 짧은 기간에 EDA는 몇 가지 중요한 결과를 성취했고, 그것을 인정받아 2007년 3,140만 달러(US\$31.4 million)에서 2008년 4,560만 달러(US\$45.6 million)에 달하는 예산증액을 이끌어내기도 하였다. EDA의 가장 큰 성취 가운데 하나는 국방조달에 있어 '정부 간 레짐'(Regime), 그리고 2006년 7월 1일 효력을 발휘한 국방조달에 관한 '행동강령'(code of conduct) - 모든 회원국들은 공급업체들에게 공정하고 동등한 기회를 제공해야 함 - 이다. 이 외에 EDA가 지금까지 성취한 주요 업적으로는 전통적 항공교통에 따라 운영되는 것을 가능하게 하는 무인기(UAVs)의 로드맵(roadmaps)에 관한 연구, 그리고 2008년 말에 합의되었던 절충교역(offsets)에 관한 자발적인 행동강령 등을 들 수 있다.[35] 현재 EDA는 합동 유럽 '연구기술'(R&T: Research & Technology) 개발 - '군 보호에 관한 합동 투자 프로그램'(JIP-FP: Joint Investment Program on Force Protection) - 에 노력을 기울이고 있다. 이는 7,800만 달러(US\$78 million)의 예산을 투자해 저격병, 부비트랩(booby traps), 급조폭발물(IED) 등과 같은 전통적인 위협으로부터 EU 군대를 보호하기 위한 기술개발에 초점을 두는 협력 프로그램이다. 여기에는 20개의 유럽 국가들이 참여하고 있다.

EDA 창설 1년 후인 2005년부터 EDA와 OCCAR은 어떤 프로젝트와 프로그램에서의 협력 및 합동참여를 용이토록 하기 위해 가능한 협력모델을 연구했다. EDA가 군의 국방 능력 및 군비프로그램을 연구하는 책임을 갖고, OCCAR은 EDA가 승인한 협력적인 군비 프로그램을 관리 및 개발하는 센터로서의 역할을 수행하는 방향으로, 그리고 참여를 위한 적절한 결정은 이해당사국들에 의해 만들어지는 방향으로 연구가 이루어졌다. 이런 협력모델은 2008년 중반에 유럽위원회로부터 승인을 받았다. 이로 인해 OCCAR은 공식적으로 EDA내에서 만들어진(시작된) 프로그램들을 관리하는데 주된 책임을 가진 조직이 되었다.[7]

### 2.3. 생존전략

유럽의 국방예산의 감소, 그리고 구조조정을 통해 대형화·집중화·다각화된 미국 방위 산업의 유럽시장 침투를 감안할 때, 유럽 방산업체들은 새로운 무기판매 시장을 확보하고, 그곳에 대한 접근을 확보하는 새로운 방법을 찾아야만 하는 압력 하에 놓여 있었다.

2) EDA의 배경역사 및 조달활동 등에 대해서는, EDA 공식 웹사이트 <http://www.eda.europa.eu>를 참조하라.

이에 따라 단기 및 중기적 차원에서는 기존제품의 수출판매에 초점을 맞추고, 장기적 차원에서는 새로운 제품 및 시장을 개발하기 위해 초국가적 차원의 방산업체들간의 새로운 파트너십을 구축하기 위한 가능성에 초점을 두는 정책을 발전시켜 나갔다.

## 1) 수출

유럽 각국 정부들은 정치적, 산업적 둘 다의 이유로 무기 수출을 지원하고 있다. 그러나 경쟁의 장은 균등하지 않았다. 1990년 걸프전 기간 동안 벨기에의 무기수출 규정은 영국에 탄약판매를 금지했다. 그것이 분쟁에서 사용되어질 수 있는 의도를 가졌기 때문이었다. 1990년대 초반에 프랑스는 대만에 군함판매를 제안했다. 그러나 군함에 들어가는 네덜란드산 제품 및 구성품을 병합시킬 수 없어 판매를 할 수 없었다. 그것이 네덜란드 무기수출정책을 위반했기 때문이었다.

이런 문제들을 해결하기 위해, 유럽위원회 및 방산업체들은 점차적으로 무기수출규정에 있어 더 큰 공통성(공유성)을 각국 정부들에게 강하게 요구했다. 1996년 유럽 위원회는 유럽사법재판소 판결 이후에 무기수출에 관한 법적능력을 가지기를 원했다. 그러나 유럽 각국 정부들은 이런 요구를 받아들이지 않았다. 하지만 유럽위원회의 지속적인 요구에 따라 민군겸용기술 부문은 위원회의 검토과제로 남게 되었다. 이처럼 수출에 관련된 많은 문제점에도 불구하고, 현재 유럽 각국들은 <표 1>에서 보듯이 미국 다음으로 많은 무기체계를 해외로 수출하고 있다.

<표 1> 2007~2011년 무기수출국 현황(SIPRI TIV, 100만 달러, 1990년 불변가)

순위 (2007~ 2011)	국가	2007	2008	2009	2010	2011	누계 (07~11)
1	미국	7,919	6,463	6,656	8,111	9,984	39,133
2	러시아	5,496	5,980	5,287	5,881	7,874	30,517
3	독일	3,234	2,383	2,494	2,476	1,206	11,794
4	프랑스	2,400	2,048	2,037	856	2,437	9,778
5	영국	1,008	998	1,027	1,133	1,070	5,236
6	중국	434	593	1,018	1,335	1,356	4,736
7	스페인	594	610	997	280	927	3,408
8	네덜란드	1,235	512	517	440	538	3,242
9	이탈리아	691	406	505	594	1,046	3,241
10	이스라엘	511	318	814	528	531	2,703
11	스웨덴	348	430	370	653	686	2,488
12	우크라이나	732	367	385	488	484	2,455
13	스위스	302	482	256	182	297	1,519
14	캐나다	337	230	183	236	292	1,277
15	한국	219	78	163	97	225	782

출처: 국방기술품질원, 『2012세계방산시장연감 I』 (서울: 국방기술품질원, 2012), p. 46.

주해: SIPRI는 스톡홀름국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institution)이며, TIV는 Trend Indicator Values의 약자로 SIPRI의 국제거래 무기거래 데이터베이스(Data Base)이다.

## 2) 기술협력

민수제품처럼 대량생산 무기시장은 고비용 서유럽 방산업체들이 다소 기술수준이 떨어지는 방산업체들과 경쟁하기를 희망하는 영역이 아니다. 장기적인 차원에서 볼 때, 그것의 생존은 기술을 독특한(유일한) 제품에 병합하는 장기개발 프로젝트를 수행할 수 있는 능력에 달려있다. 그러나 장기개발 프로젝트들은 기술적으로 위험이 따르고 초기투자에 관한 낮은 보상율과 불확실한 재정적 요구에 직면하게 되는 문제가 있다. 그런데 이는 방산업체들이 국가의 효과적인 한 부분이고 오랜 기간 동안 후속계약을 기대할 수 있다면 비교적 큰 문제가 아닐 수도 있다. 그러나 상업지향 업체의 경우에는 심각한 문제가 될 것이다. 따라서 해결책은 시장폐쇄, 업체결속, 기금제공자, 그리고 오랜기간 동안 잠재적인 고객들을 유치하는 정도를 설정하는데 있는 것이다.

유럽에서 시장폐쇄에 대처하는 한 가지 방법이 바로 '국제협력'을 추진하는 것이었다. 1990년대부터 유럽에서 시작된 새로운 국제협력은 유로파이터(Eurofighter)개발과 타이거 헬리콥터(Tiger Helicopter) 개발과 같은 냉전의 유산으로 대표되는 오래된 협력모델[27]

과 구분되는 특징을 보여주고 있다. 새로운 협력 프로그램은 상업적 원칙을 더 많이 적용시키고, 정부가 협력 파트너들 사이에 분업을 요구하는 전통적인 모델과 단절하는 경향을 보이고 있다. 'HORIZON 항공방어 호위함'(HORIZON air-defence frigate)과 '미래 대형항공기'(Future Large Aircraft: FLA) 프로그램과 같은 새로운 협력모델은 방산업체들이 자기네들이 보유한 기술과 인력을 어떻게 최상으로 활용할 수 있는지를 자율적으로 선택하는 것을 가능하게 하는 목표를 가지고 있다.<sup>3)</sup>

1990년대 냉전종식 이래 유럽의 방산업체들과 군 모두가 직면하고 있는 중요한 문제가운데 하나가 바로 국방비 지출에 대한 국민들의 소극적인 반응이다. 정치 사이클은 군이 요구하는 유형의 새로운 국방기술을 개발하는데 요구되는 시간보다 훨씬 짧다. 사실 냉전 이후 환경 속에서 국방비 지출은 대중적으로 인기가 없었고, 경기침체는 공공예산에 긴장감을 불어넣었다. 특히 독일에 있어 국방비 지출, 특히 유로파이터(Eurofighter)와 같은 주요 프로그램을 둘러싼 논쟁은 치열하였다.[4] 그럼에도 불구하고 유로파이터 개발 및 생산은 승인되어졌다.

유럽내부, 그리고 국경을 넘는 협력적인 프로그램은 수많은 방산업체들이 일차적으로 직면하게 되는 문제, 즉 정치인들의 이해관계에 따른 결정변복 및 국방비 지출에 대한 국민들의 불편한 시선을 극복하는데 있어 중요한 실득 수단이 되고 있다. 사실 기술적 문제는 이슈가 아닌 것이다. 국제협력은 방산업체들에게 정치적 위험 - 법적·기술적 형식 및 외교정책 공약형식 - 에 대한 보호막을 제공한다. 왜냐하면 법적·기술적 형식은 한 국가가 철회할 경우 벌금을 내야하고, 외교정책 공약 형식은 한 국가가 협력을 취소할 경우, 외교적 마찰을 불러올 수 있기 때문에 법적·기술적 형식보다 철회하기가 훨씬 더 어렵기 때문이다.

초국가적 협력 네트워크의 구축은 방산업체들이 시장폐쇄를 방지하고, 또 비용감축까지도 가능하게 해주기 때문에 정부가 받아들여기가 용이한 것이다. 또 고객인 군을 위해서도 외부간섭을 최소화하면서 중요한 프로젝트를 추진해 나가는 것을 약속하는 것이나 다름이 없는 것이다. 이런 견지에서 보면, 군이 가질 수 있는 유일한 안보는 초국가적 협력 프로젝트를 수행하는 것이라 말할 수도 있는 것이다. 1989년에 영국 외교부 장관 호웨(Geoffrey Howe)는 국방생산에 대한 정치적 감시가 덜한 협력적 유럽군비생산에 영국이 크게 의존하고 있다는 사실을 밝히기도 하였다.[28] 아래의 <표 2>에서는 1990년대 시장폐쇄에 대한 대응으로 영국을 포함한 유럽 국가들이 수행한 협력적인 국방 프로젝트들을 보여주고 있다.

3) 원래 HORIZON 프로젝트는 항공방어에 필요한 새로운 함정설계를 위해 이탈리아, 프랑스, 영국을 포함하는 3국가 주도로 시작되었는데, 1999년 영국이 이 프로그램에서 탈퇴했다. Horizon Class-Naval Technology, <http://www.naval-technology.com/projects/horizon2/> (검색일: 2013년 10월 19일).

<표 2> 영국을 포함한 공동 국방 프로젝트(1996)

	양산 및 배치	개발 중	연구
벨기에	2	1	
덴마크	2	1	
프랑스	8	6	11
독일	9	7	6
그리스	1		
이탈리아	6	2	5
네덜란드	3	3	1
노르웨이	1	2	1
포르투갈	1		
스페인	2	3	
터키	2		1
미국	6	4	9

출처: Statement on the Defence Estimates(London: HMSO, 1996).

이처럼 국경을 넘는 협력을 추진하는 것은 방산 구조조정에 대해 뚜렷한 함의를 주고 있다. 강력한 파트너에 종속되는 것을 피하기 위해 회사들은 뚜렷한 기술적 우위, 금융재원, 혹은 다양한 생산 포트폴리오(portfolio)에서 나오는 협상력을 가져야 한다는 것이다. 수많은 유럽 방산업체들은 미국 방산업체들과 협력하는 것을 두려워하고 있다. 왜냐하면 미국 정부와 방산업체들 간의 밀접한 관계 - 군산복합체 - 를 인식하고 있기 때문이다. 따라서 유럽 국가들은 미국과의 협력을 위한 전제조건으로서, 한편으로는 미국시장에 진입하기 위해 중소규모의 미국 방산업체들을 인수하기 위해 노력하고, 또 다른 한편으로는 지금보다 더 대형화·집중화·다각화된 강한 유럽 방산업체를 만들려는 바람을 갖고 있는 것이다.

1990년대 이래 이런 방향으로 움직였던 유럽 방산업체들에게 있어 미국시장은 대단히 중요한 것이었다. BAe가 미래 '공격용항공기'에 관해 다쏘(Dassault)와 협력하는 반면, 잠재적으로 훨씬 더 큰 새로운 전투항공기 프로젝트는 맥도넬 더글라스(McDonnell Douglas)와 협력하고 있다.[23] 롤스 로이스(Rolls Royce)는 미국과의 협력에 더 많은 노력을 기울이고 있다. 왜냐하면 미국은 해리어(Harrier)를 대체하기 위한 새로운 세대의 '수직이륙기'를 개발하고 있기 때문이다. GEC는 왕립공군 크루즈 미사일을 공급하기 위해 유럽회사와 영국항공(British Aerospace)컨소시엄에 대처한 경쟁을 위해 휴즈(Hughes)와 팀을 이루었다. 1998년 10월 미 육군과 해병대의 155mm 박격포 프로그램의 주계약업체권은 텍스트론(Textron)에서 트라코어(Tracor: 前 미국기업)를 인수하였던

GEC로 넘어갔다. 영국정부는 유럽시장으로부터 미국을 배제시키기 위한 유럽의 시도에 대처하기 위한 보루로서 미국과의 협력의지를 표명했다.[25]

1990년대 중반에 미국 국방성은 소위 20개의 중요한 기술들에 있어 미국과 유럽의 기술능력을 비교하는 연구를 시작했다. 그 결과 유럽 방산업체들은 대부분의 기술에서 미국보다 떨어지고 있지만, 7가지 부분에서 중요한 기술적 공헌을 할 수 있는 능력을 가진 것으로 결론 내렸다. 1990년대 중반까지 미국 방산업체들은 유럽 방산업체들이 수행하는 대부분의 중요한 무기개발 프로그램에 참여하고 있었다.[24] 또한 모든 유럽 방산업체들은 사실상 아시아 태평양지역 시장에 열정적으로 수출을 촉진시켰고, 미래에 협력적인 합의를 발전시켜 나갔다. BAe 및 다임러(Daimler)를 포함한 몇몇 방산업체들은 중국 및 다른 잠재적 고객 국가들과 좋은 관계를 가진 남아프리카 지역의 수출 가능성을 탐색하기도 하였다.[23] 사실 이런 다양한 종류의 협력적 프로그램의 발전은 단지 유럽에서 뿐만 아니라, 1990년대 이후 현재에 이르기까지 방위산업의 글로벌화를 이끌고 있는 중요한 추세가운데 하나라 할 수 있다.

앞으로 미국의 국방수요가 지속되고, 중동 및 아시아 태평양 지역으로의 수출이 활성화된다면, 유럽 방위산업의 구조조정 결과는 결코 유럽 중심적이 되지 않을 것이다. 특히 영국이 선도적으로 개척한 국제협력의 확대는 국경을 넘는 새로운 무기체계 개발에 있어 방산업체들을 깊이 관여하게 할 뿐만 아니라, 노동비용의 감소까지 가능하게 하는 고용의 재배치까지 만들어낼 수 있게 되는 것이다. 영국 방산업체들은 이미 인도에 소프트웨어 부문의 하청작업을 주었고, 이를 시발로 해서 국경을 넘는 조달확대까지 시행하고 있다. 특히 절충교역의 증대는 해외로 재배분되는 방산작업을 창출해 내고 있다. 이런 점에서 영국을 비롯한 유럽 방산업체들은 현재 무기생산의 글로벌화에 있어 중요한 역할을 수행하고 있는 것이다.

### 3) 인수합병(M&A)

1990년대 유럽 주요 방산업체들 간의 통합은 미국 방산업체들의 신속한 집중과 비교해 볼 때 너무 느렸다. 1996년 유럽에는 10개의 주요 항공회사, 10개의 장갑차 생산업체, 11개의 미사일 제조업체, 14개의 조선소들이 있었다. 미국의 경우 동등한 분야에 2~3개의 회사들만 있었다. 따라서 미국기업들은 더 큰 규모의 경제(economies of scale)를 향유할 수 있었다. 그러나 유럽 방산업체들은 다가올 더 경쟁적인 글로벌 무기시장에서 생존하는데 필요한 위치를 점할 수 있기 전에 요구되어지는 비용감축, 통합, 그리고 국제화의 척도를 완성하지 못했다. 이로 인해 미국과의 경쟁에 효과적으로 대적하는데 한계를 가질 수밖에 없게 된 것이다. 이 때문에 유럽 내에서 유럽 방위산업의 미래에 대한 우려의 목소리가 나오기 시작했다. 그것은 바로 미국 주계약업체의 틈새(niche)생산업체 및 하도급 업체가 되는 위험에 빠질 수 있다는 우려였다.[14] 특히 미국에서 지상, 공중, 해상시스템을 위한 27개의 조달 프로그램과 유럽(EU)의 89개 프로그램사이의 비교는 유럽의 비효율성을 극명하게 보여주는 것이다. 전차의 경우 독일은 레오파드(Leopard-2) 계열, 프랑스는 르클레르(Leclerc), 이탈리아는 아리에테(Ariete), 영국은 챌린저(Challenger)를 자체제작하고 있다. 또 미국과의 치열한 경쟁에도 불구하고, 스웨덴은 그리펜(Gripen), 프랑스는 라팔(Rafale), 독일-영국-이탈리아-스페인인 유로파이터(Eurofighter) 등 거의

대등한 유형의 전투기를 개발하고 있다. 바로 이런 것들에서 연구기술(R&T)의 중복투자가 있게 되고, 또 이로 인해 상호운용성을 도모하는 것을 어렵게 만드는 것이었다.[9]

이 때문에 유럽 위원회 및 WEAG는 빠른 구조조정을 요구하는 수많은 성명을 발표했지만, 효과는 거의 없었다. 그러다가 1997년 12월, 영국, 프랑스, 독일의 국방장관들이 어떻게 역내 방산업체들을 합병시킬 것인지, 그리고 새로운 유럽국방항공기업(European Defense Aerospace Company: EDAC)을 어떻게 창출할 것인지를 요구하는 공동성명을 발표했다. 1998년 여름, 3개 국가가 더 가입해 총 6명으로 불어난 각국 장관들은 실제적인 행동에 대한 요구를 재표명했다. 그런데 실제로는 GEC-Alenia Difesa 합병과 같은 이미 진행 중에 있던 발전을 더 촉진시키는 것에 불과했다. 1996년 중반에 영국항공(British Aerospace)와 다임러 벤츠(Daimler-Benz)는 군사용 항공기 부문의 가능한 합병을 발표했다. 그런데 이는 확고한 계획 하에서 나온 것이 아니라, 프랑스 방산업체가 신속하게 움직이도록 고무시키려는 의도에서 나온 것이었다. 유럽의 선진화된 주요 방산업체들은 일시적인 협력투자를 영원한 실체 - 어떤 프로그램 조직이 어떤 회사가 될 수 있는 - 로 변형시키는 목표를 가지고 있었지만, 협력 자체가 너무 제품 구체적이라 결과적으로 미국의 경쟁업체들보다 훨씬 제한된 차원의 방산업체를 탄생시키는 결과를 초래했다.<sup>4)</sup>

1990년대 말부터 유럽 방산업체들간의 M&A로 21개의 대기업이 4개의 대형화된 업체로 축소되었다.[BAE: British Aerospace + GEC Marconi 합병(99년), THALES: 전자/미사일(Thomson-CSF), 항공우주(Alcatel), 전투기(Dassault) 부문통합(1996년), EADS: Aerospatiale(프), DASA(독), CASA(스페인) 합병(2000년)].[3] 그러나 이런 통합은 미국 방산업체들의 통합만큼 광범위한 기술력을 가진 기업들을 만들어 내지는 못했다. 일례로 통합을 통해 유럽에서 가장 큰 방산업체가 되었던 EADS는 전투항공기, 수송항공기, 우주발사체, 그리고 합작투자를 통한 미사일 분야의 능력은 보유하게 되었지만, 국방전자 분야의 능력은 크게 제한적이었다. 그리고 이탈리아의 대표적인 방산업체인 핀메카니카(Finmeccanica)의 경우에는 헬리콥터와 항공기분야에서는 글로벌 차원에서 선도적인 위치를 점하고 있지만, 국방전자 부문에는 한계를 가지고 있는 것을 들 수 있을 것이다.

#### 4) 유럽기반 글로벌 방산업체 창출

EU는 EDA와 같은 유럽 공동조달 및 국방기술 연구를 위한 새로운 공식적 구조를 발전시켜 나가고 있다. 그리고 미국의 방산업체들과 마찬가지로 유럽 방산업체들도 역내 각국 정부의 불균형적 지원만으로도 그들이 할 수 있는 최상의 노력을 기울여 방위산업 기반을 잘 운영, 유지해 나가고 있다.[11] 그런데 유럽의 경우에는 각국 정부들보다는 방산업체들 스스로의 자발적 노력에 의해 방위산업 기반체계가 발전되어져 나가고 있는 측면이 더 강하게 나타나고 있다. 공식적 시스템은 방산업체의 주도 속에서 이미 시행되어진 형태에 대해 정부차원에서 법적·제도적 승인을 제공하는 형태가 많이 발견되고 있기

4) 유럽 각국의 정부들은 가야할 최상의 길에 관해 상이한 관점을 가졌다. 프랑스는 국경을 넘는 인수합병을 통해 대형화된 방산업체를 만들기 전에 우선적으로 자국 방산업체 가운데 하나를 국가적 챔피언으로 만들려는 생각을 가지고 있었다. 이는 1996년의 시라크 대통령의 국방정책 혁명에도 불구하고 지금까지 여전히 유효한 것처럼 보이고 있다. 영국 국방부는 20년 동안 BAe와 CEC가 국가적 챔피언이 되려는 시도를 저지했다.

때문이다.

바로 이것이 미국과 달리 유럽에서 초대형 '유럽 군산복합체'(European Military Industrial Complex)[19]의 형성이 제대로 이루어지지 않고 있는 주된 이유인 것이다. 현존하는 혹은 부상하는 국제협력의 대부분은 2~3개의 유럽 내 방산업체들 이상을 받아들이지 않고 있다. 또 많은 협력들이 유럽 바깥의 방산업체들, 특히 미국시장 진입을 위해 필요한 미국의 중소형 방산업체를 인수하는데 두고 있다. 이는 어찌보면 미국에 적합한 동맹 혹은 파트너가 되기 위한 욕망에서 나온 것이라 할 수 있다. 일례로 미국-이탈리아 헬리콥터 제조업체인 아구스타 웨스트랜드(Agusta Westland)는 대통령 전용헬기를 제조하는 계약의 한 부분으로 미국 버지니아(Virginia)에 새로운 본사를 설립했다. 프랑스 탈레스(Thales)의 자회사인 탈레스 커뮤니케이션(Thales Communication(TCI))은 미국 메릴랜드(Maryland)에 설립한 공장에서 이라크와 아프가니스탄에서 작전하고 있는 미군에게 공급할 무전기를 포함한 군사 커뮤니케이션 장비를 만들고 있다. 그리고 독일 방산업체의 미국 자회사인 헤클러 코흐(Heckler & Koch)는 미군의 M-16 소총을 대체하는 경돌격소총(LAR) 입찰경쟁에서 우위를 점하기 위해 US\$20million을 투자해 미국의 조지아(Georgia) 콜럼버스(Columbus)에 공장을 세우기도 하였다.[31] 2008년에 이탈리아 핀메카니카(Finmeccanica)의 뉴저지 국방전자(New Jersey Defense Electronics)업체인 DRS 인수는 영국이외의 유럽 방산업체들 가운데 미국에서 이루어진 첫 번째 주요 인수였다. 그 결과로 북미에서 핀메카니카의 판매 증대에 대한 기대감이 생겨나기도 하였다.[13]

아래에서 자세히 분석하겠지만, 그 어떤 유럽기관, 그리고 선출된 정치체제는 방위산업 구조조정 과정을 감시하고, 그것을 형성하기 위한 의지 및 수단들을 가지고 있지 않다. 방산업체들 스스로 산업변화에 있어 주요한 역할을 수행하고 있고, 정부는 그것을 승인해 주는 역할을 수행하고 있는 것이다.

### 3. 유럽 각국 정부의 방위산업 정책 및 제도

#### 3.1. 영국

1980년대 후반까지 영국은 다른 어떤 유럽 국가들보다도 국방부문에 더 많은 지출을 하였다. 군사 및 방위산업기반은 크게 남아있었고 영향력 또한 있었다. 그리고 국방은 주요 정당의 정치지도자들사이에 사실상의 반대 없이 합의를 이끌어낼 수 있는 공공정책 영역이었다. 1980년대 중반부터 대처(Margaret Thatcher) 정부의 국방비 지출은 과거 정권과 비교해 볼 때 크게 떨어졌고, 이로 인해 국방부, 군, 방산업체 등은 전혀 예상하지 못했던 도전에 직면하게 되었다.

#### 1) 수출촉진

국내조달 축소에 직면한 영국의 방산업체들은 점차적으로 수출에 눈을 돌리기 시작했다. 이런 방산업체 차원의 수출 강조는 외교정책 및 조달비용상의 이유 때문에 정부의 전폭적인 지지를 받았다. 수출촉진은 대처와 메이어 총리 집권 기간 동안 방위산업정책

의 핵심이 되었다. 매년 50억 파운드에서 70억 파운드 가치에 달하는 수출은 14만 5천개의 일자리를 차지하였다. 이는 방위산업 고용의 1/4에 달하는 규모였고, 당시 다른 선진 방산국가들의 방위산업 운영실적과 비교해 볼 때 상당히 높은 수치였다. 개별 방산업체들에게 수출을 증대시키는 것은 사활적으로 중요한 요인이 되었다. 특히 영국항공(British Aerospace), 보스프 소니-크로프트(Vosper Thorneycroft), 그리고 수많은 작은 전문 방산업체들은 자체노력을 통해 자국시장보다 해외에 더 많은 방산판매를 기록했다.

이런 자체노력을 통해 세계 무기수출 시장에서 대략 20%를 차지할 정도로 성장했지만, 수출대상 지역이 주로 잠재적으로 불안정한 정권들 - 사우디아라비아, 인도네시아, 말레이시아 등 - 에 치우쳐져 외교적 논쟁을 많이 불러일으켰다. 이로 인해 국방성 산하의 국방수출서비스조직(DESO: Defense Export Services Organization)은 수출을 더 강화하고, 세계 수출시장 대상지역을 더 확대해 점유율을 높이기 위해 개편되었다. DESO는 해외시장에서 영국 방산업체들 간의 파괴적인 경쟁을 피함으로써 영국 무기 수출의 집단적인 경쟁력을 증진시키는데 목표를 두고 만들어진 조직이었다.[44] 그러나 2008년 1월 범정부적 방산수출확대 노력의 일환으로 영국의 방위산업 수출에 관한 업무는 '영국 무역투자청'(UKTI: United Kingdom Trade & Investment)의 DSO(Defense & Security Organization)이 주관해 수행하는 것으로 바뀌었다. UKTI DSO가 방산수출 및 수출통제에 관한 업무까지 수행하고 있는데, 특히 산업체 지원 및 중소기업 수출지원 등의 업무까지 수행하고 있다.

## 2) 시장성 시험 및 아웃소싱

1991년 이후 '시장성시험'(market testing)은 다른 공공부문의 다른 부분과 더불어 군의 개혁 및 방위산업에 대한 공식정책에서 핵심적인 요소가 되었다. 음식공급 및 수송에서부터 핵무기시설에 이르는 광범위한 군사 활동 범위의 관리 및 소유권은 민간업체들에게 이전되었다. 국방 분야의 더 많은 시장경제로의 전환은 1994년 '국방비용연구최일선'(Defense Costs Study Front Line First)에 의해 약속되었던 것이다. 이는 1991년 4% 이상에서 1998년 3% 아래로 GDP의 비율을 감소시켰다.[17]

## 3) 공개경쟁

1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 영국정부는 국방에 있어 '공개경쟁'을 강조하는 정도가 유럽의 다른 국가들보다 훨씬 더 높았다. 경쟁의 강조는 냉전시대의 비효율적인 습관에 매몰되어 있던 영국 방위산업을 정화시키는데 크게 기여했다. 1980년대 중반부터는 국방조달정책은 실행가능한 곳이면 어디에서든지 공개경쟁을 강요했고, 이로 인해 계약비율은 경쟁적으로 증가했다. 그리고 군은 정부차원의 비용압력으로 인해 '상호운용성'(interoperability)에 유리점을 가진 최첨단의 미국 무기체계 및 장비를 원하는 경향을 보였다.

그러나 1995~1996년 무렵, 치열한 경쟁단계는 충분한 역할을 다했다는 목소리가 표명되기 시작했다. 영국의 대표적인 방산업체들, 특히 BAe, GEC는 규모감축과 구조조정을 거치면서 군살 없고 효율적인 업체들로 탄생했다. 주식가격이 하락하는 추세도 바뀌게 되었다. 특히 BAE는 유럽에서 가장 큰 방산업체가 되었고, 국방판매는 75%를 차지할

정도였다. 그러나 BAE의 고용은 1980년 14만 명에서 1996년 4만 4천 명으로 떨어졌다. VSEL(영국에서 유일하게 살아남은 잠수함 제작업체)은 거의 10년에 걸쳐 1만 6천 명에서 4천 명까지 고용인력이 축소되었다. 전반적으로 영국 방위산업의 고용은 1980년대 후반과 1990년대 중반 사이에 100만 일자리가 거의 1/4로 감축되었다.[26] 이런 구조조정 노력을 통해 영국 방산업체들은 경쟁력을 증가시킬 수 있었던 것이다. 1990년대 후반에 들어서면서부터 방산업체들은 경쟁력보다는 기술력을 증가시키는데 목표를 둔 전문화에 초점을 두는 방향으로 나갔다.

노동당은 권력을 잡은 직후 곧바로 '전략적 국방검토'(Strategic Defense Review: SDR)를 진행시켰다. 그러나 검토결과를 기다리기 전에, JSF 계약을 위해 록히드(Lockheed)에 영국항공(British Aerospace) 입찰을 지원하고, 유럽 파트너들과 함께 유로파이터 프로그램(Eurofighter program: 총 620대 중 영국이 232대를 구매)에 대한 상당한 투자를 승인했다. 1997년 12월, 영국 국방장관인 로버트슨(George Robertson)은 프랑스, 독일 국방장관과 함께 유럽의 주요 방산업체들이 집중화와 합리화를 위한 계획을 설명하도록 요구하는 공동성명을 발표했다. 이로부터 6개월 후 '전략적 국방검토'(SDR)가 발표되었다. 이는 미래 무기 프로그램을 규정하는데 있어 방산업체가 초기부터 관여할 수 있도록 하는 시스템을 구축하는데 목표를 둔 '스마트 조달구상'(SMI: Smart Procurement Initiative)을 제안하는 것이었다.

#### 4) 스마트 획득

이를 토대로 1998년 영국은 국방성, 군 그리고 방산업체의 협력적인 활동에 초점을 두는 '스마트 획득정책'(Smart Acquisition Policy)을 추진했다. 이는 국방능력을 빠르고, 싸고, 좋고, 더욱 효과적인 통합을 통해 획득하는 것이다. 모든 무기체계 획득관련 연구 개발 계획수립 및 의사결정시 수명주기 문화 - 수명주기 관리계획서(TLMP: Through Life Management Plan) 작성 - 를 반드시 반영하도록 명시한 것이다. 이것의 7대 원칙으로 (1) 체계의 전 수명주기를 고려한 접근, (2) 사용자와 IPT 간의 유대 관계, (3) 기업체와의 상호 우호적이고 열린 관계, (4) 사업초기 단계에서 투자 증대, (5) 체계성능, 수명주기 비용 및 시간간의 효과적인 비교검토, (6) 새로운 획득방법 접근, (7) 사업승인 절차의 단순화를 제시하고 있다. 동시에 영국 국방성은 유럽 파트너들과 유럽전반의 조달구상을 발전시키기 위해 더 활동적이고 적극적인 개입을 약속했다.[36]

1998년 가을 무렵, OCCAR이 첫 프로젝트인 협력적인 장갑차 개발을 관리하기 위해 구축되어졌다. 이 프로젝트는 영국 방산업체가 프랑스, 독일 방산업체와 컨소시엄(consortium)을 구성한 것이다. 그 사이에 선도적인 유럽 항공회사들은 구조조정 전략에 대한 협력적인 장관들의 요구에 대응하기 시작하였다. 10월에 언론은 영국항공(British Aerospace)과 다임러 벤츠(Daimler-Benz) 간의 군사항공기부문의 통합제안에 관한 보도를 하였다. 이는 잠재적인 프랑스 파트너의 더 신속한 대응을 촉구하려는 의도에서 나온 것이었다. 그 사이에 노동당은 국방 다각화에 관한 백서를 출판했다. 사실 국방 다각화기관(Defense Diversification Agency)을 설립하는 새로운 제안은 긴 역사를 가지고 있었다. 이는 공장수준에서 전환 프로젝트를 발전시켜 일자리 축소에 우려를 가졌던 노동조합의 지속적인 압력에 대응하기 위해 1980년대에 이미 제시되어졌던 구상이었다. 그러나

1998년 무렵, 노동조합의 급진적인 요소가 사라지게 되었을 때, 그것은 완전히 다른 색깔을 드러내기 시작하였다. 전환(conversion)에 대한 원래 언급은 다각화로 대체되었다. 전환이라는 용어는 노동당에게는 혐오스러운 개념이었는데, 그 이유는 대중적으로 파시즘(pacifism)과 강력한 노동조합의 잔향을 가진 1970년대의 '루카스 계획'(Lucas Plan)과 연관되는 것이었기 때문이었다. 1998년 국방다각화에 대한 백서에서 새로운 기관은 방위생산에 대한 대안들을 촉진시키기 보다는, 이용 가능한 기술들을 활용하기 위한 영국 방산업체들의 능력을 극대화하는데 주로 관심을 가질 것이라는 점을 명확히 하였다. 따라서 그것은 영국 국방연구기반 - Defence Evaluation and Research Agency(DERA) - 내에 설치되어졌다. 그런데 국방부 소속 연구소였던 DERA(Defense Evaluation & REsearch Agency)는 2001년에 DSTL과 QinetiQ로 분리되었다.

2010년 영국정부는 '스마트 조달구상'(SMD)을 '스마트 획득'(SA: Smart Acquisition)이라는 용어로 바꾸었다. 이는 조달보다 더 넓은 개념인 획득이라는 용어를 사용해 장비 구매뿐만 아니라, 그 장비의 사용기간 내내 지불하는 수단의 획득까지도 강조하는 정책을 추진해 나가려는 의지를 표명하는 것이다.

## 3.2. 프랑스

프랑스는 유럽에서 가장 큰 군사-산업적 행위자이다. 그리고 미국과 중국 다음으로 세계에서 가장 군사비 지출을 많이 하는 국가이다. 프랑스의 정치, 특히 1950년대 드골(Charles de Gaulle)의 어떤 프랑스 관념에서부터 시라크(Jacques Chirac) 대통령에 이르기까지 군사부문을 지속적으로 강조하는 정치행위는 어떤 뚜렷한 사회적 합의를 반영하는 것이다. 1996년 전략과 정책에 있어 급진적인 변화에도 불구하고, 강력한 국방에 대한 프랑스 공약은 유럽기준으로 볼 때 예외적으로 야심적인 것이었다. 이는 프랑스의 외교적·운영적 자세에 그대로 반영되었다. 일례로 냉전 이후 르완다와 보스니아에서의 평화유지 활동기회를 신속하게 포착하고, 1996년 9월 이라크에 대한 미국의 공중공습에 대해 뚜렷한 입장을 채택했던 것을 들 수 있다.

### 1) 비용절감

프랑스의 군사적 포부가 야심찼던 반면, 새로운 경제적 압력을 피하기는 어려웠다. 사실 프랑스의 경우, 국가와 방산업체들 간의 관계는 군사장비 생산에 대한 국가통제의 80% 지배를 포함하는 '준공생'(quasi-symbiotic)의 특징을 갖고 있었다. 이로 인해 방위산업 부문은 특혜적 위치를 점유하고 있었다. 그러나 1990년대 초반부터 프랑스 정부는 방위산업 관행을 재평가할 필요성을 느꼈다. 특히 비군사부문에서 독일의 부상은 프랑스 정부가 유럽 방위산업 통합과정에서 어떤 옵션(option)으로 활용될 수도 있는 군사부문에서 다른 유럽 국가들보다 더 유리한 위치를 차지하기 위한 정책적 수단가운데 하나로 방위산업 분야를 생각하도록 만들었다.[41] 이를 위해 1994년 국방연구 및 방위산업에 대한 책임을 가진 '병기본부'(DGA: Delegation General d'Armements)를 재조직화하였고, 산하에 전략산업 및 기술책임관(Délégue Stratégie Industrielle et Technologique)을 신설해 방위산업 활동을 지원하기 위해 노력했다.[1] 방산업체들이 매년 2%까지 비용을 절감하는데 목표를 둔 비용절감구상 또한 시작되었다. 그러나 이런 조치들은 즉각적인 성공

을 거두지 못했다. DGA 계약조건도 점차적으로 고정가격기반으로 변해갔고, 이에 대한 대응으로 1995년에 항공엔진 전문업체인 스넵마(SNECMA)가 파업을 선언하기도 하였다. 1994년에는 국방에 관한 첫 번째 프랑스 백서가 출판되었다. 이 백서는 운영적, 산업적인 용어를 통해 강하고 통합된 유럽 국방에 대한 공약을 다시 주장하였다. 그리고 운영적, 산업적 측면의 둘 다에서 프랑스의 역할의 중요성을 강조하였다. 1997년 다시 DGA 조직 개편이 추진되었는데 핵심은 비용감축 및 사업관리 방식 개편이었다.[2]

## 2) 프랑스-독일-영국과의 3자 국방협력

유럽통합의 핵심 동력원으로서 프랑스 대통령 미테랑(Francois Mitterand)과 독일 수상 콜(Helmut Kohl)사이의 밀접한 개인적 관계는 유럽연합군(Eurocorps) - 유럽 방위협력의 핵심 - 의 창출에서 두드러지게 표명되어졌다. 특히 프랑스와 독일의 긴밀한 운영적 협력은 '하위 위컴'(High Wycombe: 영국 잉글랜드 중남부 버킹엄셔(Buckinghamshire: 남부의 가구 공업이 발달한 소도시)에 소재한 프랑스 장군이 지휘하는 합동공군사령부(Joint Air Force Command) 창설을 통해 두드러지게 나타났다. 또한 백서는 프랑스는 핵 억제 및 성능 향상된 공중방어를 통해 본토를 방어할 것이고, 또한 원거리 작전능력의 지속적인 향상을 약속하면서, 이를 위해 새로운 군사위성, 특히 헬리오스(HELIOS) 및 레이더 위성이 새로운 항공모함(the Charles de Gaulle)과 함께 개발되어질 것이고, 새로운 수송기가 개발되어질 것이라는 것을 밝혔다. 그리고 1995년 국방비 지출이 영국처럼 삭감되어지지는 않았지만, 1990년대 후반부터는 느리게 증가해 나갈 것임을 제시했다.

## 3) 방산 구조조정

그러나 1년 후 시라크 대통령은 기대하지 않게도 안보적 이슈뿐만 아니라 방위산업의 기업구조까지 건드리는 급진적인 개혁안을 내놓았다. 그 결과 프랑스 군은 1/3까지 축소되었고, 해외로의 신속배치를 위해 채택된 4개의 엘리트 부대로 재 조형되었다. 지상기만 핵미사일은 단계적으로 폐지되었고, 징병은 영국과 유사하게 모두 전문적인 군으로 대체되었다. 가장 예기치 못했던 것은 프랑스의 오랜 이상이었던 무기체계 및 장비의 자급자족에 대한 폐기였다. Aerospatiale의 민영화와 다쏘(Dassault)와의 합병, 톰슨 CSF(Thomson CSF)의 민영화도 발표되었다. 이와 더불어 프랑스 방산업체들은 비용을 감소시키는 요구에 직면했다. 새로운 조달장관은 30%까지 비용을 삭감하도록 요구했다. 이는 프랑스 방산업체가 관련된 수많은 협력적 프로그램을 취소하게 만드는 요인으로 작용했다.

프랑스 방위산업은 정확한 비교는 어렵지만 영국보다 비교적 적은 인력을 고용했다. 1990년대 초반부터 일자리 축소가 진행되었는데, 일례로 Aerospatiale은 1993년에 1,100명을 축소했고, 1994년에 2,000명을 축소했다. 이처럼 인력이 축소되었지만, 프랑스 방산업체들은 유럽방위 내에서 주요한 행위자였다. 그 이유는 국방 연구개발 지출이 다른 유럽 국가들, 특히 영국과 달리 프랑스에서는 크게 떨어지지 않았기 때문이다. 그러나 한 가지 분명한 것은 현재 프랑스 방위산업 모델은 과거보다 일관성과 지속성이 훨씬 더 떨어졌다는 사실이다. 어찌 보면 영국항공(British Aerospace)과 다임러 벤츠(Daimler-Benz)와

같은 방산업체들이 보여주는 현대화되고, 날씬해진 새로운 기업스타일이 글로벌화의 새로운 추세에 오히려 더 적합한 형태를 보여주고 있다.

### 3.3. 독일

프랑스, 영국과는 대조적으로 독일의 국방비 지출과 방위산업은 1950년 미국과 아테나워(Adenauer)정부 간의 협정 이래 줄곧 논쟁거리가 되어 왔다. 독일의 재무장화를 촉진시키기 위해 좌파, 즉 사회민주 및 녹색 정치인들과 노동조합 및 평화단체들은 현존 국방 및 방위산업 정책에 대해 비판적인 태도를 견지했다. 또한 우파의 경우에도 독일의 NATO 안보구조, 미국무기에 대한 수입의존, 그리고 하위역할에 대해 비판적인 시각을 가지고 있었다.

#### 1) 토착 방산육성 및 방산통합

그럼에도 불구하고, 아테나워(Konrad Adenauer), 조셉 스트라우스(Franz Joseph Strauss)에서 콜(Helmut Kohl)에 이르기까지, 수많은 정치지도자들은 토착 방위산업의 발전을 촉진시켰다. 1980년대 후반에 들어서면서 독일 방위산업은 다임러 벤츠(Daimler-Benz)주위로 합체되었다. 이런 일련의 연속적인 합병을 통해, 궁극적으로 방산업체들은 비록 민수활동이 지배적이었지만, 그것의 산출물로 방위산업의 대략 2/3를 차지하도록 성장했다.

#### 2) 프랑스-영국-독일간의 3자 방산협력

독일에서 행해진 수많은 주요 무기체계 및 장비 획득 프로그램은 주로 프랑스와 영국과의 국제적 협력이었다. 1990년대부터 독일의 방산업체들은 프랑스와의 연계를 통한 발전이 중요하다고 생각하고 있었다. 왜냐하면 시라크 이전의 프랑스는 높은 국방비 지출을 유지하였고 방위산업 발전에 많은 관심을 표명하였던 유일한 유럽국가로 보여졌기 때문이었다.[25] 서독에 있어 방위비 지출은 통일이후에 크게 위축되었고, 동독의 경우에는 거의 붕괴되다시피 했다. 총체적인 실질 독일 국방비 지출은 1990년과 1994년 사이에 70% 가량 떨어졌다. 국방비 지출은 1994년 472억 마르크로 바닥을 쳤고, 1990년대 후반까지 정체상태로 남아있었다. 실제로 예기치 않은 통일비용으로부터 발생하는 공공지출에 관한 제약, 경기침체의 심화, 그리고 마스트리히트 수렴기준(Maastricht Convergence Criteria) - GDP의 3%내 국방비 지출 준수- 을 충족시키기 위한 압력은 국방비 지출을 둘러싼 논쟁을 점화시켰다.<sup>5)</sup> 유로파이터/예거-90(Eurofighter/Jager-90)에 대한 필요성을 둘러싼 논쟁이 대표적이다.

#### 3) 방산 구조조정

1989~1990년의 급격한 통일은 독일내부와 외부사이에서 독일이 NATO회원국으로 남

5) GDP 3% 이내 규범(norm)은 유럽통화연맹(European Monetary Union)에 관련된 '안정과 성장협정'(Stability and Growth Pact) 하에서 여전히 효력을 발휘하였다.

을 것인지 아닌지에 대한 질문을 촉발시켰다. 동맹에 대한 독일의 약속은 강하게 남았고, 그것의 국방전략은 확대된 NATO 내부의 유럽 동맹국과 협력해 본토를 보호하는데 초점을 두었다. 여기에 더하여 지역을 벗어난 군사적 역할의 합헌성을 둘러싼 논쟁이후 위기 관리 및 평화유지활동 수행에 필요한 새롭고 유연한 능력이 개발되어졌다. 일례로 독일의 시민군(Citizen's Army)이 55,000명의 강한 '위기대응군'(Crisis Reaction Force)으로 변형되어졌던 것을 들 수 있다.[39] 이를 뒷받침하기 위한 새로운 정보 및 수송 장비, 새로운 무기체계가 요구되어졌다. 장비 지출은 2000년에서 2005년까지 예산의 대략 20%에서 30% 수준까지 증가되었다. 그러나 이런 증가조차도 방위산업 부문의 고용인력 감축 추세를 바꾸지는 못했다.

1993년에 DASA는 민수 및 군사부문의 시장 취약점 때문에 1996년 말까지 여섯 개 공장 폐쇄 및 10,300명의 일자리 손실을 포함하는 구조조정 계획을 발표했다. 1989년 대략 28만 명 수준을 유지했던 서독에서 1990년대 중반에는 대략 10만 명 수준으로 떨어졌다. 1990년대 중반에 DASA는 급진적인 구조조정을 이끌었던 전례가 없던 어려움의 단계로 들어갔다. 더치 포커(Dutch Fokker) 자회사는 1996년에 문을 닫았고, 1998년에 크라이슬러(Crysler)와의 연결이 발표되었다. 그 이후 곧바로 다임러 벤츠(Daimler-Benz)는 그것의 군사항공사업을 영국항공(British Aerospace)과 통합하는 것을 고려하고 있음을 발표했다.

독일 방산업체들은 영국 및 프랑스 방산업체들이 했던 것처럼 수출을 촉진시켜 국내 수요 축소에 대응하는데 있어 더 큰 문제에 직면했다. 그 이유는 군사장비의 수출은 '전쟁무기감독법'(Kriegswaffenkontrollgesetz) 아래에서 엄격하게 규제되고 있었고, 특별한 국가들과의 무역에 관한 제한은 '대외경제법'(Aussenwirtschaftsgesetz)에 깊숙이 명기되어져 있었기 때문이었다. 그러나 1990년 중반에 들어서면서 이런 제한은 약화되어지기 시작했다. 1990년대 초반에 독일은 프랑스와 27개의 방위산업 협력 프로그램을 수행하고 있었다. 그러나 1990년대 중반이후부터 프랑스 방위산업정책의 변화는 양국 간 협력관계에 새로운 불확실성을 발생시켰다.[38] 만약 영국의 힘이 군사항공기 및 항공전자에 집중되고, 프랑스가 선박 및 미사일에 집중한다면, 독일 방위산업은 장갑차 분야에서 가장 강력하다고 할 수 있을 것이다. 바로 이러한 이유 때문에 독일 방산업체들은 1998년에 발표된 새로운 장갑차 개발을 위한 초국가적 프로그램에서 가장 좋은 몫을 차지할 수 있었던 것이다.

### 3.4. 이탈리아 및 중소유럽국가들

1990년대 이탈리아의 안보 및 국방정책은 냉전의 종식으로 인해 제대로 방향을 잡지 못했다. 이탈리아 국방은 미국의 재정적, 기술적, 군사적 협력에 크게 의존하였다. '중중해중심안보정책' 및 '군사전구'에 대비해 중앙유럽전구의 중요성을 강조하는 전통적인 NATO 개념의 적절성이 가열되어져왔다. 이러한 입장은 선거수준에서 단순한 방식으로 결코 표명되지 않았던 가치와 정치적 정서에 있어 차이점을 반영하는 것이다. 좌파와 카톨릭 교회의 일부는 높은 국방비 지출과 국방수출을 강하게 반대했다. 그들의 노력은 결과적으로 1980년 후반 이래 방산수출의 감소를 가져오는 요인으로 작용했다.

### 3) 방산 국유화

1990년대에 들어서면서 방위산업은 국가소유기업으로 합리화, 국제협력, 비용감소를 촉진시키는 것을 시도하는 핀메카니카의 우산아래 모여들었다. 한편 피아트(Fiat)는 유럽 방위 및 항공에 있어 주요한 행위자 가운데 하나였다. 특히 유로파이터 프로그램에서 그 역할이 더욱 명확하게 드러났다. 1998년 영국 GEC(British GEC)가 국방시스템 및 미사일에서 34억 파운드 파트너십에서 핀메카니카의 자회사인 알레니아 다스페사(Alenia Difesa)와 몇 가지 사업을 통합하겠다는 것을 발표하였다. 이는 마치 유럽방위산업이 미국의 도전에 대응하도록 요구한 유럽 국방장관들에 의한 3자 진술에 대응한 것처럼 비추어졌다. 그러나 이는 장관급 선언의 결과로서 발표된 대부분의 다른 합병 및 합작투자처럼, 선언이 만들어지기 오래 전부터 이미 발전 중에 있었던 것이었다.

### 2) 국제기술협력정책

2000년대에 들어와 이탈리아는 미국과의 정치적 협력은 국방 분야에 있어 경제적, 기술적 혜택을 부여할 것이라는 희망을 가졌다. 특히 이탈리아 방산업체들은 영국, 미국을 제외한 그 어떤 국가들보다 동맹국으로서 이탈리아가 더 많은 군대를 아프가니스탄과 이라크에 파병해 미국을 지원했음을 강조하면서, 동맹으로서 이탈리아가 협력하는 것처럼 미국시장에 접근하는 문제와 관련해 동맹을 고려해야 한다고 주장하였다. 이탈리아 정부는 방산업체들의 이런 주장을 지원하면서 미국으로부터 더 많은 기술지원을 요구했다.[33] 2008년 핀메카니카의 DRS 인수는 이탈리아의 '충성스러운 동맹'(Loyal Ally)전략의 효력을 시험하는 사례였다고 할 수 있다.

이 외의 다른 더 작은 유럽 국가들은 일반적으로 냉전 기간 동안 적당한 방위산업 능력을 가졌다. 1990년대의 평화유지 능력을 갖추어야 한다는 필요성 강조는 작은 유럽 국가들에게도 새로운 장비에 대한 요구를 불러일으켰다. 남유럽에서 그리스와 터키사이의 긴장, 그리고 북아프리카에 대한 프랑스 정책을 포함한 지중해를 둘러싼 불확실성은 국방장비에 대한 지속적인 요구를 불러일으키는 요인으로 작용했다. 정부정책들은 네덜란드의 극단적인 자유시장 편견으로부터 '개발도상 방위산업' 국가들로 불리는 포르투갈, 그리스, 터키에 있어 새로운 방위산업을 구축하기 위한 고도의 보호주의 전략에 이르기까지 다양하다. 그러나 영국, 프랑스, 독일을 제외한 유럽국가들의 방산업체들은 일반적으로 규모가 작은 편이고, 주로 미국장비의 수입 옵션(offsets)을 통한 주문에 주로 의존하고 있다. 일례로 1993년에서 2005년 사이에 유럽은 미국 방산수출 계약가치의 46.9%, 절충교역 가치의 65%를 차지했다.[47] 많은 경우에 있어 유럽 주요 방산업체들의 해외 소유권은 증가하고 있는 추세에 있다. 1990년대 초반에 톰슨(Thomson)은 다른 유럽 국가들에 회사들의 소유권을 확대했다. 벨기에의 경우 방위산업은 중소기업으로 구성되어 있다. 그 대부분은 외국소유 회사에 공식적, 비공식적으로 연결되어 있는 상황에 있다.

## 4. 정책적 함의

지금까지 유럽연합(EU) 및 유럽 각국 정부들이 미국의 글로벌 방위산업 지배력에 대

응하기 위해 어떤 방위산업 정책 및 제도들을 수립, 집행해 왔는지를 살펴보았다.

유럽정부들 및 방산업체들은 공통적으로 크게 세 가지 방위산업 발전전략, 혹은 정책을 펼쳐 나가고 있다.

첫째, 유럽국가들 간의 협력을 강화해 나가는 정책을 취하고 있다. 글로벌 방산시장에서 미국 방산업체들 및 개발 프로그램들의 우위에 대처하기 위해 유럽 내 방산업체들을 통합해 대형화·전문화시켜 나가고 있다. 이와 동시에 유럽국가들 간의 공동 개발프로그램들을 창출해 나가고 있다. 앞서서도 언급한 것처럼, 이런 노력들은 세계에서 두 번째로 큰 항공업체인 EADS, 그리고 판매에 있어 미국의 경쟁업체들만큼 규모가 큰 통합미사일업체인 MBDA 창출을 이끌었다.

둘째, 미국 방위산업이 지배하는 '글로벌 공급망'속으로 들어가는 전략을 취하고 있다. 상업 항공기의 글로벌화는 특정 국가적 방위산업기반에 상관없이 '최고의 가치'를 찾기 위한 요구, 혹은 필요에 의해 추구되어진다. 이는 어떤 특정 국가적 기반에 상관없이 전 세계에 산재해 있는 최상의 하도급업체들을 찾는 것을 의미하는 것이다. F-35 합동타격기(Joint Strike Fighter: JSF) 개발이 이런 추세를 반영하는 명확한 예라 할 수 있다.

JSF는 개발과정에서 미국의 동맹국들로부터 전례 없는 지원 및 참여를 이끌었던 차세대 미국전투기 프로그램이다. 그 철학은 최상의 가치 - 재정적 기여 및 비교우위에 입각한 공정한 작업배분 - 를 달성하는데 목표를 두고 있다. 8개국(영국, 이탈리아, 네덜란드, 터키, 캐나다, 오스트레일리아, 덴마크, 노르웨이)이 다양한 수준의 재정적 기여를 통해 전투기 개발에 투자했다. 그 대가로 이들 국가들의 방산업체들은 최상의 가치에 기반을 둔 계약 하에서 경쟁할 수 있는 권리를 보장받았다. 그 결과 영국의 BAE Systems가 이 프로그램에서 주요 하도급업체가 되었다. 그리고 이탈리아 업체들 가운데 아비오(Avio)는 터빈 구성품, 마이크로테크니카(Microtechnica)는 엔진 방방 시스템, 피아지오 항공산업(Piaggio Aero Industries)은 엔진 구성품을 맡게 되었다. 네덜란드의 스토크 항공(Stork Aerospace)은 초도생산항공기의 모든 비행구동문 및 날개부분 제작을 맡았다. 그리고 터키의 투사스 항공산업(Tusas Aerospace Industries)은 하부조립 및 몇 가지 엔진부분을 맡았다. 이는 어떻게 보면 미국의 주계약업체인 록히드 마틴이 주도하는 방위산업 위계서열 내에서 다른 참여 국가들의 방산업체들이 종속되는 형태의 모델로 볼 수 있을 것이다. 그러나 JSF 개발 프로그램은 단지 미국과 영국의 군사적 소요를 위해서만 400억 달러(\$40 billion) 이상의 잠재적 가치를 가진 사업이다. 이는 앞에서 언급한 합동 유럽 프로그램에서 필수적으로 요구하는 '공정한 보답'(fair return, juste retour)과 거의 같은 개념인 것이다. 일례로 유로파이터와 A400M 프로그램은 투자액에 상응하는 작업배분 비율을 받는 것을 들 수 있을 것이다.

셋째, 미국 방위산업의 한 부분이 되는 것을 추구하는 전략이다. 특별히 이 전략은 유럽국가들 가운데 영국 방위산업의 대응전략에 있어 특별히 중요한 부분이다. 유럽의 다른 국가들의 방산업체들도 점차적으로 미 국방부와 주계약업체로서의 관계를 발전시키는 전략을 추구해 나가고 있다. 이를 위해 미국에 있는 수많은 국방자산들을 구매하고 있다. 일례로 2009년부터 2006년까지 유럽 방산업체들은 미국의 방위 및 항공사업체들의 137억 달러(\$13.7billion)를 구매했는데, 이 가운데 75%가 영국 방산업체들이 구매한 것이었다. 이는 주로 지상시스템에 집중되어졌고, 이것은 전체 구매가운데 35% 정도를, 국방전자는 34% 정도를 차지하였다.[20] 이처럼 미국시장에 진입하려는 움직임은 수많은 영국 방산

업체들을 미국시장에 심각하게 의존하게 만드는 문제를 발생시켰다. 영국 BAE Systems는 미국에서 국방판매의 40% 정도를 달성하게 만든 여러 개의 구매를 했다. 이보다 더 작은 방산업체들은 미국시장에 더 의존적인 구매를 했다. 일례로 항공구조물 제작업체인 GKN항공(GKN Aerospace)는 판매의 65%를 북미에서 얻고 있고, 가장 큰 국방 프로그램이 바로 JSF이다. 전투차량을 위한 정밀기계시스템을 제작하는 매길방위시스템즈(Meggitt Defense Systems)는 작업의 2/3가 미국에서 수행된다. 유사하게 영국 국방전자회사인 콧햄(Cobham)은 국방판매의 2/3가 미국시장이고, 국방전자제조업체인 울트라전자(Ultra Electronics)도 판매의 42%가 미국시장이다.

이 세 가지 전략들(정책들)은 거의 유럽 방산업체들의 주도 속에서 이미 시행되어진 형태에 대해 정부차원에서 법적·제도적 승인을 제공하는 방식으로 추진되는 특징을 보여주고 있다.

## 5. 결론

지금까지 유럽연합(EU) 및 역내 각국 정부들이 냉전이후 지금까지 역내 방위산업 발전을 위해 어떤 정책 및 제도를 추진해 왔는지, 그리고 그것의 정책적 시사점이 무엇인지를 살펴보았다.

유럽의 방산업체 발전 분석을 통해 도출된 정책적 시사점은 앞으로 한국도 글로벌 방위산업 시장에서 생존하는데 필요한 경쟁력을 갖추기 위해 많은 노력을 기울여 나가야 한다는 점을 가르쳐주고 있다. 앞으로 한국이 미국 및 유럽 방산업체들의 글로벌 방위산업 시장에서의 우위에 대처하기 위해서는 한국 방산업체들도 국내외 방산업체들 간의 협력 - 공동개발 및 공동생산 - 을 적극 추진해 나갈 필요가 있다. 이를 통해 초과생산능력과 과도한 경쟁을 줄여 나가고, 핵심적인 사업부문에 더욱 집중해 기술경쟁력을 강화시켜 나가야 하는 것이다. 일례로 한국의 경우 차륜형 및 궤도형 장갑차를 현대로템, 두산 DST, 삼성테크윈 등 3개사가 개발 및 생산해 서로 치열하게 경쟁하고 있는데, 앞으로는 유럽 역내 방산업체들처럼 콘소시움을 구성해 최상의 가치에 기반을 둔 공동개발 및 생산을 강화해 나가는 것을 들 수 있을 것이다.

그리고 유럽의 방산업체들처럼 미국의 중소방산업체들을 인수해 미국조달시장에 참여할 수 있도록 노력할 필요가 있다. 이와 더불어 지상군 중심의 군 구조 및 재래식 무기체계 수요를 많이 가지고 있는 중동 및 아시아 국가들에게는 공동개발 및 생산, 기술이전을 통한 '합작투자' 등을 통한 다양한 해외생산기지 확보전략을 추진할 필요가 있을 것이다. 이는 방산업체가 주도하고 정부가 나중에 승인하는 형태의 유럽모델을 참고해 추진해 나가는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로 유럽의 방산업체 발전모델에 관한 총체적인 분석결과를 참조해 앞으로 한국 정부와 방산업체들이 글로벌 경쟁력을 강화해 나가기 위한 정책적 노력(예: 국제협력 및 방산 구조조정)을 적극적으로 취해나가지 않을 경우, 앞으로 국내 방위산업기반체계를 유지해 나가는데 있어 많은 어려움을 겪게 될 것이다. 지금과 같은 재래식 방위산업의 초과능력, 국내업체들 간의 과도한 경쟁으로 인한 이윤축소, 그리고 국방예산 축소로 인한 투자능력의 감소는 '국가생산기반체계'를 유지하는 것을 시간이 가면 갈수록 더 어

럽게 만들 것이기 때문이다. 특히 방산 선진국들만큼의 정책 및 제도, 그리고 기술기반체계가 갖추어져 있지 않은 한국이 적극적으로 국내의 방산업체들 간의 기술협력 및 구조조정 작업을 추진해 나가지 않는다면, 앞으로 선진 방산업체들의 공급망에 연계되는 것 - 하도급업체 - 이상의 능력을 갖추기는 어려울 것이라는 점을 똑바로 인식해야 할 것이다.

## 참고문헌

- [1] 김석순 역, 『프랑스 방위산업: 협력·구조조정·유럽차원의 통합』, 서울: 21세기 군사연구소, 2000, p. 62. (이 책의 원 제목은 Pierre DUSSAUGE and Christophe Cornu, *L'Industrie Francaise de l'Armement*, 1998.)
- [2] 김석순 역, 『프랑스 방위산업: 협력·구조조정·유럽차원의 통합』, 서울: 21세기 군사연구소, 2000, p. 63. (이 책의 원 제목은 Pierre DUSSAUGE and Christophe Cornu, *L'Industrie Francaise de l'Armement*, 1998.)
- [3] 김종하, “방위산업 재편의 세계적 추세와 한국방위산업의 글로벌화 구상”, 『한국방위산업학회지』, 제15권 제2호, 2008년 12월 참조.
- [4] Albrecht, Ulrich, Peter Lock, and Jonathan Cohen, “Germany-The Reluctant Eurofighter Partner,” in Randall Forsberg, ed., *The Arms Production Dilemma-Contraction and Restraint in the World Combat Aircraft Industry*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1994, pp. 177-192.
- [5] Alfonso-Meirino, Arturo, “Chapter One: Establishment of the European Defence Agency,” *European Defence Agency: Past, Present & Future*, Ministerio De Defensa, 2010, p. 28.
- [6] Ames, Paul, “New Task Force to Strengthen European Defence Industry,” *Europolitics*, 10 November 2011.
- [7] Barrasa Martin, Jose Ignacio, “Chapter Four: Cooperation in Armaments,” in MINISTERIO DE DEFENSA, *European Defence Agency: Past, Present & Future*, Imprenta Ministerio de Defensa, 2010, p. 158.
- [8] Barrie, Douglas, “A Minister for Europe,” *Flight International*, March 15-21, 1995, pp. 28-29; Bernard Gray, “Portillo Plea to U.S. for Two-Way Arms Market,” *Financial Times*, May 2, 1996.
- [9] Clermont, Ralph, M. H., “Debate: European Defense Collaboration vs National Interests,” *Defence IQ*, April 2013, pp. 1-2. <http://www.defenceiq.com/air-land-sea-defence-services/articles/debate-european> (검색일: 2013년 3월 26일).
- [10] Clermont, Ralph M. H., “Debate: European Defence Collaboration vs. National Interests,” *Defence IQ*, April 2013, pp. 16-17.
- [11] Coen, Robert M., Bert G. Hickman, “Macroeconomic Impacts of Disarmament and the Peace Dividend in the U.S. Economy,” in Nils Gleditsch et al., eds., *The Peace Dividend*, Amsterdam: Elsevier, 1996, pp. 27-61.
- [12] Commission of the European Communities, *The Challenges Facing the European*

- Defence-Related Industry: A Contribution for Action at European Level*, Brussels: CEC, (96)10, final, 1996.
- [13] Cowan, Gerrard, "Finmeccanica Buys DRS Technologies," *Jane's Defense Weekly*, October 24, 2008; David Gow, "Finmeccanica Outlines Benefits of DRS Merger," *Jane's Defense Weekly*, August 1, 2008; Guy Anderson, "The Drive for Growth: Mergers & Acquisitions Activity in the Aerospace and Defense Sector," *Jane's Defense Industry*, March 1, 2008.
- [14] Cowan, Gerrard and Keri Smith, "Solana Warns Europe on Niche Status," *Jane's Defense Weekly*, February 7, 2008.
- [15] Darnis, Jean-Pierre, "The European Defence Industry's Future: How European?" *Policy Paper 67*, Jacques Delors Institute, 13 February 2013, p. 2.
- [16] Defensa, Ministerio De, *European Defence Agency: Past, Present & Future*, isdefe, 2010.
- [17] Dodd, Tom, *Frontline First: The Defence Costs Study, Research Paper 94/101*, International Affairs & Defense Section, House of Common Library, 14 October 1994.
- [18] Feddersen, Hans B. and Armindo Silva, "The Single European Market and the Defence Industry," *Nato's Sixteen Nations*, Brussels International Press Center, (37)2, 1997, pp. 13-16.
- [19] Fine, Ben, "The Military-Industrial Complex: An Analysis Assessment," *Cyprus Journal of Economics*, Vol. 26, No. 6, 1993, pp. 26-51 참조.
- [20] Finnegan, Philip, "International Defense and Homeland Security Markets," presentation at the AIAA Aerospace Markets - The Decade Ahead conference, March 6, 2007.
- [21] GAO, *Defense Trade: European Initiatives to Integrate the Defense Market*, GAO/NSIAD-98-6, October 1997, p. 6.
- [22] Garnham, David, *The Politics of European Defense Cooperation: Germany, France, Britain, and America*, Ballinger Publishing Company, 1988, pp. 51-81.
- [23] Gold, David, "The Internationalization of Military Production," *Peace Economics, Peace Science, and Public Policy 1*, No. 3, 1994, pp. 1-12; Richard Samuels, *Rich Nation, Strong Army: National Security and the Technological Transformation of Japan*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1994.
- [24] Gray, Bernard, "Eurofighter Programme Leads Defence Bonanza," *Financial Times*, June 24, 1996.
- [25] Gray, Bernard, "Portillo Plea to U.S. for Two-Way Arms Market," and Bernard

- Gray, "Defence Policy Gives a Nod and a Wink to U.S.," *Financial Times*, May 7, 1996.
- [26] Gray, Bernard, "U.S. Deal signed to Develop Military Jets," *Financial Times*, April 20, 1995.
- [27] Hayward, Keith, *European Aerospace Collaboration in Transition Royal, Whitehall Paper 2*, London: United Services Institute for Defence Studies, 1991.
- [28] Haywood, Keith, *The West German Aerospace Industry and Its Contribution to Western Security, Whitehall Paper 2*, London: Royal United Services Institutes for Defence Studies, 1990, p. 39.
- [29] Jones, Seth G., "The Rise of Europe's Defense Industry," *U.S.-EUROPE ANALYSIS SERIES*, The Brookings Institution, May 2005, p. 3.
- [30] Jones, Seth G., "The Rise of Europe's Defense Industry," *U.S.-EUROPE ANALYSIS SERIES*, The Brookings Institution, May 2005, p. 5.
- [31] Karp, Jonathan and Andy Pastor, "Northrop, EADS to Link up for Bid," *Wall street Journal*, June 8, 2005; William Matthews, "Who Wins When Foreign Firms Build Factories," *Defense News*, January 10, 2005; William Hawkins, "Preserve American Defense Production," *Defense News*, September 22, 2003; Matthew Swibel, "UK: Cutting a Lager Slice of the Sticky US Defense Pie," *CorpWatch*, April 29, 2005; Jerry Grossman, "Market Watch: International Transactions Fuel Rise in M&A Volume," *Washington Technology*, October 8, 2005.
- [32] Keohane, Daniel and Charlotte Blommesteijn, "Strength in Numbers?: Comparing EU Military Capabilities in 2009 with 1999," *ISS Policy Brief*, EU Institute for Security Studies, December 2009.
- [33] Kington, Tom and Gopal Ratnam, "Italy Turns War Support into US Work," *Defense News*, November 8, 2004.
- [34] Martin, Laurence and John Roper, eds., *Towards a Common Defence Policy*, European Strategy Group and the Institute for Security Studies of the Western European Union, Paris, 1995.
- [35] Matthews, Ron and Curie Maharani, "The Defense Iron Triangle Revisited," in Richard A. Bitzinger, ed., *The Modern Defense Industry*, Praeger Security International, 2009, p. 46.
- [36] Matthews, Ron and Curie Maharani, "The Defense Iron Triangle Revisited," in Richard A. Bitzinger, ed., *The Modern Defense Industry*, Praeger Security International, 2009, pp. 47-48.

- [37] Middlemass, Keith, *Orchestrating Europe: The Informal Politics of European Union 1973-1995*, London: Fontana Press/HarperCollins, 1995.
- [38] Moxon, Julian, "France and Germany Rethink Joint Defence Programmes," *Flight International*, June 12-18, 1996.
- [39] Naumann, Klaus, "German Security Policy and the Future Tasks of the Bundeswehr," *R.U.S.I. Journal*, 1994, pp. 8-13.
- [40] Neuman, Stephanie G., "Power, Influence, and Hierarchy: Defense Industries in a Unipolar World," in Richard A. Bitzinger, ed., *The Modern Defense Industry*, Praeger Security International, 2009, p. 87.
- [41] Özer, Tuğçe. "European Defence Industrial Restructuring and Consolidation in the Post-Cold War Era: Defence Industrial Base, International Institutions and Complementary Actors/Variables," MA thesis, Middle East Technical University, December 2004, p. 61.
- [42] Reed, Carol, "European Minds Look to Meet On Mergers," *Jane's Defence Weekly II*, February 23-24, 1993.
- [43] Schmit, Burkard, "European Armaments Cooperation Core Documents," *Chaillot Paper*, Vol. 59, Institute for Security Studies of Western European Union, Paris, April 2003, pp. 12-13.
- [44] SDE, *Statement on the Defence Estimates*, London: Her Majesty's Stationer's Office, 1996.
- [45] Skoems, Elisabeth, "Western Europe: Internalization of the Arms Industry," in Herbert Wulf, ed., *Arms Industry Limited*, London: Oxford University Press, 1993, pp. 160-190.
- [46] The Economist, "Europe's Defence Industry: A Hard Pounding, This Falling Defense Budgets and Excess Capacity have Put Europe's Military Equipment Makers in a Blind. Consolidation is Need," *The Economist*, March 2, 2013.
- [47] U.S. Department of Commerce's Bureau of Industry and Security Office of Strategic Industries and Economic Security, "Offsets in Defense Trade Eleventh Report to Congress, January 2007," *DISAM Journal of International Security Assistance Management*, Vol. 29, No. 3, 2007, p. 56.