

방산수출 지원정책에 관한 정책네트워크 연구: T-50 인도네시아 수출 성공사례를 중심으로

전종호*

<목 차>

- I. 서론
- II. 선행연구
- III. 연구분석의 틀
- IV. T-50 인도네시아 수출에 대한
네트워크 분석
- V. 결론

국문초록 : T-50 인도네시아 수출은 정부의 정책목표를 구현하고 국내 방산업체들의 해외 수출활동을 촉진시키는 촉매제가 되었다. 방산수출은 국가의 위상을 높이고 경제적 이익을 창출하는 신성장 동력으로서 인정받게 되었으며 정부의 주요 정책 중 하나로 자리매김하였다. 본고는 T-50 인도네시아 수출 성공의 동인(動因)을 정책 네트워크의 관점에서 분석하여 효과적인 방산수출 정책방향을 제시하고자 한다.

정책네트워크 이론(Policy Network Theory)은 방산수출 지원정책을 수립하고 집행하는 과정에서 각 정책행위자들의 속성과 그들 사이에서 이루어지는 상호작용이 어떤 산출물을 가져왔는지를 분석하는 데에 유용성과 적실성을 갖았다. T-50 인도네시아 수출에 관한 정책네트워크는 정책공동체(policy community) 유형으로서 다수의 정부부처와 이익집단인 방산업체, 그리고 연구기관의 전문가들이 공동의 정책목표 달성을 위해 상호 공감대를 형성하여 범정부 조직인 방산물자교역지원센터(KODITS)를 창설하고 이를 중심으로 행위자들이 공식·비공

* 서울과학기술대학교 IT정책대학원 공공정책학 박사과정 (junjongho103@gmail.com)

식 접촉을 지속하면서 수출 성공을 위한 전략을 모색하였다. 일부 주요 정책행위자 사이에 대립과 갈등이 존재했으나, 다수의 행위자가 강한 협력의 관계를 형성함으로써 T-50 인도네시아 수출을 위한 정책결정이 효과적으로 이루어질 수 있었고, 그것은 T-50 수출 성공의 중요한 동인이 되었다.

시사점으로 협력적 상호작용에 의한 정책공동체 유형이 방산수출 지원정책의 목표 달성에 유용함을 고려, 미국에 대한 훈련기(T-X) 수출 등 대형 방산수출프로젝트 추진시 범정부차원의 한시적 테스크포스(TF)를 운영할 필요가 있으며 TF에 참여한 기관들이 상호 협력의 관계를 강화할 수 있도록 기관장들간 정기적인 논의의 장 마련 등 제도·절차적 보완이 필요함을 제시하였다.

주제어 : T-50, 방산수출 지원정책, 정책네트워크, 방산물자교역지원센터(KODITS)

Analysis on the Policy Network in the Defense Industry Exportation Support Policy: Focusing on the Success of the T-50 Exportation to Indonesia

Jongho Jun

Abstract : T-50 exportation to Indonesia embodied an objective of governmental policy and became a catalyst accelerating the exportation of domestic defense industries. Defense industry exportation is recognized as a new growth engine creating economic interests and it became an important policy of the government. This study will suggest an effective direction for the support policy of the defense industry exportation through analysis on factors behind the success of the T-50 exportation to Indonesia in the view of policy network.

Policy network theory has its efficacy and workability in analyzing what kind of results are yielded from each policy actor's attributes and their interaction during the execution and establishment of the support policy for the defense exportation. The type of policy network of the T-50 exportation to Indonesia was a policy community. Many governmental ministries, defense industry which is the group of interest, and experts from the research institutes have established the Korea Defense Trade Support Center(KODITS) for accomplishing common policy goal with mutually shared sentiment, and sought for a strategy for the success of the defense industry exportation having official and unofficial meeting centering around the KODITS.

Although there were oppositions and conflicts among major actors, though forming a cooperative relationship among majority of the actors, policy-wise decision making for the exportation of the T-50 to Indonesia was efficiently carried out. The cooperative relationship was the key in the success of the T-50 exportation.

Considering that the policy community from cooperative mutual interaction is efficient in reaching the goal of the defense industry exportation support policy, this study suggests operating government-wise temporary Task Force(TF) to succeed in big

exportation projects such as the T-X exportation to the U.S. In addition, institutional and procedural supplementation such as regular meetings among the head of related governmental ministries and etc. are required in order to enhance the mutually cooperative relationship withing the TF.

Key Words : T-50, Defense industry exportation support policy, Policy network,
KODITS

I. 서론

1. 연구의 목적

우리나라의 방위산업은 정부가 주도가 되어 1970년대 초부터 자주국방을 목표로 육성되기 시작하였다. 그러나, 현존하는 북한의 군사적 위협을 단기간 내에 극복하기 위해 연구개발보다는 국외구매의 방법을 선호하였고 이로 인해 방산업체의 대부분은 내수시장을 겨냥한 소규모 장비 개발에 치중하였다.

정부의 전폭적인 지원으로 10여년의 단기간에 소총·박격포 등 기본 병기류를 국산화하는 데 성공하고 이를 제한적으로 수출하는 등 산업으로서의 기반을 다졌다. 그러나, 1980년대에 들어서 정부의 안보정책이 한·미 동맹 강화를 통한 협력적 국가방위를 도모하고 대북 군사력 우위를 조기에 달성하기 위해 무기체계의 국내 연구개발보다는 해외무기체계 직수입에 치중하는 경향을 보였다. 이로 인해 방위산업 육성을 위한 정부의 투자와 관심은 상대적으로 감소하게 되었고 국내 방산업체들은 점점 더 내수에 치중하게 되었다. 한편, 항공분야에 있어서만큼은 국가적으로 꾸준한 관심을 기울임으로써 KF-16 조립생산, KT-1 개발, T-50 개발 등 성과를 거두었다.

이명박 정부에 들어 방위산업은 새로운 전기를 맞이하였다. 대통령이 직접 ‘방위산업을 국가의 신성장 동력으로 활용하겠다’는 정책을 밝히고 방산수출을 독려하면서 방위산업 육성, 특히 방산수출 지원은 중요한 정책이슈로 부각하였다. 이후 청와대, 정부, 방산업체 및 민간전문가들이 혼연일체가 되어 방산수출을 통한 국익 제고를 도모하였고, 2011년 5월 T-50 국산 고등 훈련기의 첫 해외수출을 성공시켰다. 국산 고등 훈련기의 해외수출은 경제적 가치를 넘어 국가의 위상을 제고시켰고 우리나라 방위산업을 진일보시키는 계기가 되었다.

T-50의 인도네시아 수출로 2011년 우리나라의 방산수출 수주규모는 처음으로 20억불대를 넘어섰고 다른 방산업체의 해외수출활동을 독려하는 촉매제가 되었다. 또한, 정부와 국민들로 하여금 방산수출 가능성에 대한 의구심에서 벗어나 적극적인 방산수출 지원정책을 펼치도록 하는 전환점이 되었으며 이는 국내 방위산업의 체질 변화를 이끌었다. 이후 수출을 통해 입증된 T-50 항공기의 성능과 정부의 지속적인 수출 지원정책에 힘입어 이라크, 필리핀, 태국에 대한 후속 수출이 이어졌다.

<표 1> 최근 10여 년간 방산수출 수주액

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
수출액 (억불)	2.67	4.18	2.62	2.53	8.45	10.30	11.70	11.88	23.82	23.53	34.16	36

* 출처: 방사청(2014), '방위사업 통계연보'

본 연구는 우리나라 방위산업 역사에 한 획을 그은 'T-50의 인도네시아 수출 성공이 어떻게 가능했는가?'에 대한 질문에서 출발하였다. 방산수출은 방산업체뿐 아니라 정부 차원의 지원이 요구되는 사안임을 고려할 때, 선진국이 점유하고 있는 항공기 시장에서 T-50 수출 성공을 이끈 정책과정을 경험적·실증적으로 분석해 보는 것은 향후 방산수출 지원정책을 수립하고 발전시키는 데 참고가 될 것이며, 학문적으로 방산수출 지원정책과 관련한 이론적 연구모형을 제시할 수 있을 것이다.

2. 연구의 대상 및 방법

이 연구는 T-50 인도네시아 수출 지원에 관한 정책과정을 대상으로 사례연구¹⁾를 실시한다. T-50 인도네시아 수출²⁾은 국산 고등훈련기의 해외 첫 수출인 동시에 국민들이 방산수출의 중요성과 가치를 인식하고 방산수출 지원정책이 정부의 주요 정책으로 자리매김하는 전환점이 되었다는 점에서 그 의미가 크다. T-50의 첫 해외 수출은 정부가 주도한 방산수출 지원정책의 가장 대표적인 성공사례였으며, 국제사회에서 우리나라의 위상을 높인 상징적 의미를 갖는다. 이에, T-50 인도네시아 수출과 관련하여 국가정책 차원에서 이루어진 일련의 정책과정을 연구하는 것은 향후 다른 방산수출뿐 아니라 민간사업 지원을 위한 정책결정에도 큰 시사점을 줄 것이다.

T-50 인도네시아 수출과 관련한 주요 정책결정을 '범정부 차원의 조직' 창설, 인도네시아 정부에 대한 '패키지 딜³⁾' 수립·제시로 구분하고, 정책학에서 널리 사용되고 있는 정책네트워크 이론을 적용하여 첫째, 'T-50 인도네시아 수출 지원정책 수립과정에는 어떤

1) 사례연구는 모든 학문적 연구에서 특정 이론의 현실적 유효성을 확인시켜 줄 수 있는 방법론으로서 유용하다(임도빈, 2009: 174).

2) 4억 달러의 규모로서 T-50 16대를 인도네시아 공군에 인도하는 사업이었다.

3) 방산수출 추진 과정에서 구매국 정부가 희망하는 양국간 주요 산업·투자·자원 등의 협력안을 발굴하여 유관기관의 종합적인 정책결정을 거쳐 제시함으로써 수출 계약의 성사 가능성을 제고하는 것을 목적으로 하며, 주로 대 후진국 협상시 유효한 전략이다.(안영수, 2014)

정책 행위자들이 참여했고 핵심 행위자는 누구였는가?’ 둘째, ‘정책 행위자들 사이에서 이루어진 상호작용은 어떠했는가?’ 셋째, ‘그 정책네트워크는 어떠한 특징을 가졌으며, T-50 인도네시아 수출 성공에 어떻게 영향을 미쳤는가?’를 분석한다.

한편, 일반적으로 장기간이 소요되는 다른 방산수출과 달리 T-50 인도네시아 수출은 불과 1년 반이라는 단기간에 성사되었다는 특징을 갖는다⁴⁾. T-50 인도네시아 수출은 2010년 1월에 본격 착수되어 2011년 5월 계약이 체결된 비교적 단기간에 완료된 사안이다. 이에, 시간적 흐름에 따른 종단면적 분석보다는 정책과정에 참여했던 행위자들을 중심으로 횡단면적 연구를 실시한다. 이를 위해 공개된 자료를 기본적으로 활용하고 구체성과 신뢰도를 높이기 위해 당시 수출에 직접 참여했던 정부 및 방산업체, 그리고 연구기관 담당자들과의 인터뷰를 실시하였다.

II. 선행연구

1. 정책네트워크의 이론적 논의

정보화와 민주화의 발전은 정부의 정책결정 과정에 많은 변화를 가져왔다. 과거에는 공식행위자인 정부와 입법기관에 의해 정책이 결정되었으나 사회가 다원화되면서 비공식 행위자들의 정책결정과정에 대한 참여가 이루어졌고 그 참여의 폭은 점차 확대되었다. 정책조정 및 정책결정의 형태 또한 위계적 형태에서 수평적 형태로 변화하여 왔다. 이와 같이 국가의 정책이슈가 정부와 정부가 아닌 개인 또는 단체의 역할에 의해 의제화되고 결정된다는 개념을 적용할 때, 정책연구를 거버넌스(Governance)의 개념으로 확대시킬 수 있으며, 정책네트워크 모형은 이러한 거버넌스⁵⁾ 관점의 하나로 볼 수 있다. 네트워크는 정부에 속한 행위자뿐만 아니라 비정부 행위자들이 정책과정에 참여하여 행위

4) 당초 인도네시아는 중국의 FTC-2000을 선정했었으나 미상 이유로 취소하고 2009년 12월 사업을 재공고하였다. KAI는 KODITS의 지원하에 2010년부터 사업에 뛰어들어 2011년 4월 사업을 수주하고 인도네시아와 계약을 체결하였다.(연합뉴스, 2011.4.29.)

5) 거버넌스(Governance)란 공공행위자나 민간행위자가 사회문제를 해결하기 위해서 도입하는 수평적인 조정형태라고 할 수 있다. 이는 거버먼트(Government)에 대치되는 개념으로 세계화의 시대적 현상이 상당히 속도감 있게 진행되면서 국제정치학을 비롯한 사회과학 전반의 영역에 등장하여 주목받는 개념이다.(송희준, 2009)

자들 상호 간에 관계가 형성되는 하나의 연결망이라고 할 수 있으며,⁶⁾ “한정된 범위의 사람, 대상 또는 사건을 연결하는 특정 유형의 관계’, ‘구성원들이 자본, 물자, 정보, 인간 등의 이동을 주된 내용으로 비교적 느슨하게 연계된 조직 구조’이며 ‘일련의 관계에 의해 연결된 행위자들의 집합체’로 정의될 수 있다”(박해육 외, 2007: 9). 그러나, 이 연결시스템은 매우 긴밀하게 수놓듯이 짜여 있는 것은 아니며 어느 정도 안정성을 가지고 느슨하게 연결되어 있는 상태로 보는 것이 타당하다. 네트워크 관점에서의 정책은 다양한 행위자들 사이에서 이루어지는 상호작용의 결과에 의해 나타나는 산출물로 볼 수 있다. 즉, “정책은 상호의존적인 다양한 행위자 간에 이루어지는 협상·협력·교섭의 결과를 반영(Rhodes, 1997)하며, 이러한 정책이 어떻게 형성되고 결정되는지에 대한 논의의 시작이 정책네트워크의 등장 배경이라 할 수 있다.”⁷⁾

정책네트워크(policy network)는 하나의 정책영역에서 공동의 이익을 추구하기 위해 상호 협력할 수밖에 없는 상황이 존재하게 되며, 이러한 상황 하에서 행위자 상호 간에 자원을 교환하는 비계층적이고 수평적인 연결시스템이다. Leifeld & Schneider(2012: 731)는 정책네트워크는 ‘특정의 정책결정은 정보나 자원, 영향력, 멤버십을 교환하는 관계를 유지한 다양한 정부·비정부 행위자들에 의해 영향을 받는다’고 가정한다. 다시 말해, 어떤 정책문제를 대상으로 공적행위자 및 사적행위자가 참여하여 형성되어지는 상호간의 정보·자원의존 관계를 특징으로 하는 연결망이라 할 수 있다. 따라서, 행위자들 사이에서 일어나는 상호작용과 관계가 다를 경우 그 네트워크 또한 달라진다(Knoke & Kuklinski, 1982; 홍성만, 2006: 122; 박해육 외, 2007: 9 재인용). 정책네트워크는 ‘게임의 장⁸⁾’이면서 정책행위자간에 문제해결을 위해 형성된 틀로서 행위자간의 역동적 관계를 보기 때문에 그 동향을 파악하는 데 유용하다. 각각의 행위자가 가진 신념이나 이해관계, 보유한 자원은 네트워크에 영향을 미치며, 정책산출은 행위자들간 상호작용이 어떻게 이루어지느냐에 따라 크게 영향을 받는다(Sandstrom & Carlsson, 2008: 505). 다양한 이해관계자들이 만들어내는 정책네트워크는 구체적으로 핵심행위자와 주변행위자는 누구이

6) 사회학에서는 사회연결망이라고 하며 1930년대부터 이어져 온 오랜 연구방법론이라고 보며, 시간이 지나면서 더욱 새롭고 혁신적인 방법론이 되었다고 평가한다(Lewis, Rovins & Wang, 2012: 375).

7) 박해육·고경훈(2007). “지방자치단체 정책네트워크에 관한 연구: 임실군 치즈벨리 지역혁신 사례를 중심으로” 한국지방행정연구원.

8) “정책형성은 산출물에 대한 영향력을 최대화하기 위해 헌법적·법적·조직적·재정적·정치적 그리고 정보자원을 배치하는데 이익을 얻으려고 중앙과 지방 참여자들이 행동하는 게임”(Rhodes, 1990: 219)이며, “정책행위자들의 행동은 행위자 상호간 작용에 의해 표출되는 협상게임으로 묘사될 수 있다(Marsh & Rhodes, 1992; Sandstrom & Carlsson, 2008: 505 인용).

며, 행위자들 사이에 어떤 상호작용이 이루어지는지, 그리고 어떤 사안에 대해 갈등 또는 협력하며, 무엇으로 인해 그러한 양상을 보이는지를 분석할 수 있다.

‘정책네트워크가 정책결정에 어떠한 영향을 미쳤는가’ 하는 설명력을 확보하는 문제는 네트워크 구성요소에 대한 분석에 의해 좌우된다(김주환, 2004: 24). 정책네트워크 개념이 학자에 따라 상이하듯 그 구성요소에 대해서도 학자들은 다양한 견해를 제시한다. Jordan과 Schubert(1989: 4)는 행위자, 연결, 경계로 보았으며, 윤석환(1996: 51-57)은 “행위자, 상호작용, 연계구조, 안정성”으로 이순호(1999: 64)는 “정책행위자의 수와 유형, 정책행위자의 연계구조, 정책행위자의 상호작용, 정책행위자 관계의 제도화”로, 배용환(2000: 39-46)은 “정책 행위자, 정책이익, 권력관계, 상호작용통로”를 네트워크의 구성요소로 제시하였다.

정책네트워크의 유형은 일반적으로 하위정부(subgovernment model), 정책공동체(policy community), 이슈네트워크(issue network)로 분류된다. 하위정부 유형은 특정 정책이슈와 관련된 이익집단과 관료조직, 의회가 이해관계에 따라 상호 이익을 추구하며 연합하는 형태로서 철의 삼각(Iron triangle)이라고도 불리어 진다. 미국에서는 1960년대부터 이익집단의 수가 급격히 증가하고 다양화되었다. 각 이익집단은 자신들의 이익과 관련된 정책이 자신들에게 유리하게 결정되도록 하기 위해 그들이 보유한 인적·재정적 자원 등을 동원하여 공식적 정책결정권과 집행권한을 가진 정부부처 관료 및 정치가에게 영향력을 행사하였고, 그들 간에 상호이익을 추구하는 연계가 이루어졌다. 하위정부 유형은 의회, 관료조직, 이익집단 간에 견고하고 빈번한 상호작용을 통해 정책결정이 이루어진다고 본다. 선거에서의 지지, 예산 획득과 업무 영역의 확대, 그리고 기업 이익 달성 등 각자의 목표를 실현하기 위해 서로를 필요로 하는 폐쇄적 관계 속에서 소수의 정책행위자들에 의해 정책이 결정된다고 본다. 따라서 하위정부 유형에서 이루어지는 정책결정과정은 지극히 타협적이고 협력적인 특징을 갖는다.

정책공동체(policy community) 유형은 하위정부 유형이 설명하지 못하는 부분을 보완하여 등장하였다. Marsh와 Rhodes(1992)는 정책공동체의 특징을 하위정부 유형과 마찬가지로, 제한적인 소수의 참여자가 빈번한 상호작용을 통해 정책문제에 대한 공감대를 형성함을 전제한다. 정책공동체에 속한 행위자들은 해당 정책에 대해 동일한 신념과 가치를 가지고 각자의 자원을 교환하며 협력적 방향으로 관계를 형성한다. 정책공동체의 주요 행위자는 정부관료, 정치인, 이익집단, 그리고 정부에 속한 전문가와 해당 정책에 전문성을 가진 대학과 연구기관 전문가들도 포함된다. 이들은 관심 사항과 연구 내용을 공유하고 각자가 가진 자원을 교환하기 위해 각종 공식·비공식 접촉을 지속하면서 네

트위크를 형성한다. 그 과정에서 공통 관심사에 대한 문제를 도출하고 바람직한 해결방안을 모색하며 공동체적 감정을 가진다. 그러나, 개인이나 조직의 이해관계에 반하고 정보 공유 과정에서 의견이 상충될 경우 갈등이 발생하기도 한다.⁹⁾

이슈네트워크(issue network)는 하위정부 유형과 정책공동체 유형에 대한 비판을 토대로 제시되었다. Hecl(1978)는 정책결정이 정부와 소수의 이익집단 사이에서 안정적이고 폐쇄적인 관계에 의해 이루어진다는 것을 부정하고, 다원주의 시각에서 개방성을 강조하며 정책결정은 유동적(unstable)인 환경 가운데 많은 수의 참여자들에 의해 이루어진다고 주장하였다. 하위정부유형은 매우 불안전하며 폐쇄적 삼각관계만을 고려하고, 정책공동체 유형은 전문가 집단의 범위를 제한하고 있기 때문에, 정부결정에 영향이 커지고 있는 다수의 개방형 네트워크를 놓치게 된다고 주장하였다. 이슈네트워크는 특정 정책이슈를 중심으로 이해관계가 있거나 그에 대한 전문성을 가진 개인 및 조직들에 의해 구성되는 네트워크로서 특정한 경계가 없다(Hecl, 1978: 88,102-103; 장영길, 2013: 37 재인용).

<표 2> 하위정부, 정책공동체, 이슈네트워크 비교

유형	행위자	주요 행위자	상호의존성	폐쇄성	관계지속성
하위정부 (철의 삼각)	제한	정부관료, 국회 상임위, 이익집단	강함	강함	높음
정책 공동체	다양	정부관료, 국회, 이익집단, 전문가집단	비교적 약함	비교적 약함	비교적 낮음
이슈 네트워크	매우 다양	정부관료, 국회, 이익집단, 전문가집단, 로비스트, 언론, 네티즌 등 다수 관심집단	약함	약함	낮음

* 출처: 홍종윤(2010)을 기초로 재작성

2. 방위산업수출에 관한 기존 연구

1970년대 국내 방위산업 태동 이후 정부 차원의 집중적인 지원을 통해 산업수행 기반이 갖추어 지면서 이에 대한 학문적 접근도 시작되었다. 1990년대부터 방위산업에 대한 연구가 수행되기 시작하였는데, 이 시기는 주로 국가방위라는 산업의 근본적인 목적을 달성하는데 필요한 연구내용이 중심이었다. 이후 1990년대 자체 개발에 착수한 국산 무

9) 이 점은 제한된 정책행위자 간의 긴밀한 협력과 합의에 의해 정책이 결정된다고 보는 하위정부(subgovernment model) 유형과 대비된다.

기체계가 본격적으로 양산되면서 2000년대 초반부터는 전문연구기관뿐만 아니라 학계에서도 방위산업을 학위논문 주제로 채택하는 등 연구가 활성화되기 시작하였다. 특히, 2008년 이명박 정부 출범과 함께 방위산업을 국가방위라는 본연의 목적 외에 국익 증진에 기여하는 산업적 특성을 중시하게 되면서 국내에서 방산수출의 가치 및 중요성을 재조명하며 방위산업 육성과 연계하려는 연구가 확대되었다.

방산수출 활성화에 대한 기존 연구를 살펴보면, 유순길(2003)은 국산 방산물자의 수출 장애요인을 분석하고 이를 극복하기 위한 활성화 방안을 제시하였다. 국내 방산수출의 장애요인으로 국제시장에서의 가격 및 기술 경쟁력 부족, 기술이전 및 모방생산 중심의 무기체계 생산, 정부·업체의 마케팅 능력 부족 등 3가지를 제시하였다. 한기훈(2005)은 AHP(Analytic Hierarchy Process) 방법론을 활용하여 방산수출 활성화 정책 수립을 위해 우선적으로 고려해야할 요소를 가격, 제품, 판매촉진, 제도개선 및 보완 등 4가지로 구분하여 연구를 수행하였다. 임치규(2010)는 방위산업육성 정책과 관련 변수를 제도개선, R&D 활성화, 경영여건 개선 및 방산수출 지원 등 4가지로 분류하고 변수별 하위요소를 선정하여 방산업체 경영 성과에 영향을 미치는 상관관계를 정량적으로 평가하였다. 김시권(2012)은 방산물자 수출 경쟁력 향상에 영향을 미치는 요인과 개방과 경쟁유도, 해외수출 유도, 핵심기술 개발지원, 공급자 중심 시장 육성 등 4개의 정부지원 요소 중 수출 성과 증대에 효과를 발휘하는 변수를 정량적으로 평가하여 각각 제시하였다. 김용남(2010)은 방산수출 활성화 전략 수립에 관한 연구를 통해 국내 방산수출 경쟁력 제고를 위해 필요한 방산물자 수출전략 방향, 국방과학기술 연구 패러다임 전환, 정부차원의 정책·지원제도 개선 등 3가지를 제시하였다. 방산물자 수출전략 방향으로서는 능력에 기초한 수출전략, 경쟁력 있는 제품 육성 전략, 개방형 국방연구개발 활성화 전략 및 국방연구개발체계 선진화 전략을 수립해야 한다고 제안하였다. 또한, 정부차원의 정책 및 지원제도 개선 측면에서는 방산수출 여건 개선을 위한 범국가적 인식전환, 방산수출 전담조직의 기능 확대, 범정부 방산수출 협의체 활성화 등 8개 사항을 제시하였다.

국내의 산업분석과 기업의 글로벌 경쟁력 강화 전략을 수립하는 국가 정책 연구 기관인 산업연구원(KIET)은 2011년 이후 방위산업 육성 및 방산수출 활성화에 대한 연구를 중점적으로 수행하였는데, 안영수 등(2012)은 국내 방위산업의 시장 성과와 경쟁력에 영향을 미치는 요인을 구조방정식 모형을 통해 정량적으로 분석하였고, 장원준 등(2012)은 방위산업 수출지원제도 경쟁력에 영향을 미치는 요인을 구조방정식 모형을 통해 정량적으로 평가하였다. 김경민(2010)¹⁰⁾은 미국, 영국, 프랑스, 이스라엘 등의 주요 방산선진국의 수출지원제도¹¹⁾를 고찰하고 국내 방산수출 지원제도와 비교 분석함으로써 방산수출

활성화를 위해 필요한 정부차원의 정책·제도 발전방안을 제시한 바 있다. 안영수 등(2012) 등은 국내 방위산업에 대한 SWOT 분석을 실시하고 방위산업 육성을 위한 대책으로 시장지향적 방산정책·제도 수립, R&D 체제 개편을 통한 민간참여 확대, 방산기업의 글로벌 역량 강화와 기업중심의 생산체제 구축, 수출주도형 산업구조 고도화를 위한 정책지원 필요사항을 제시한 바 있다.

한편, 방산수출에 대한 관심이 높아지면서 KT-1 기본 훈련기와 T-50 고등훈련기의 수출 성공 및 실패에 대한 연구도 이루어졌는데, 김영란(2010)은 KT-1 기본 훈련기의 인도네시아 수출 성공과 T-50 고등 훈련기의 UAE 수출 실패사례 연구를 통해 정부의 마케팅 커뮤니케이션 역량을 강조하고 절충교역과 적극적인 방산전시회 참여·홍보의 필요성을 제시하였다. 김성준(2015)은 필리핀과 이라크에 대한 FA-50 수출 성공요인으로 국방과학연구소와 KAI로 이원화되어있던 항공기 개발·생산을 KAI로 일원화하였으며, KAI가 항공기와 함께 교육훈련, 후속군수지원과 정비 사업을 하나로 묶어 구매국 대상 성공적인 마케팅 활동을 전개하는 동시에 정부에서 정부 대 정부(G to G)를 적극 지원한 것이 주요했다고 분석하였다.

3. 선행연구의 한계

정책네트워크 이론은 다양한 정책의 결정과정을 설명하는 데 유용하게 사용되고 있다. 특정 정책을 사례로 하여 그 정책의 의제화부터 정책산출까지의 과정을 행위자와 그들 간의 상호작용을 통해 분석하는 것은 정책결정의 인과관계를 설명하는 데 적실성을 갖는다. 한편, 방위산업과 관련된 정책결정과정 연구에는 아직까지 적용된 사례가 없으며, 이는 방위산업 분야가 정부와 군 주도로 추진되는 특수한 정책영역이라는 인식과 자칫 군사보안에 저촉되지 않을까 하는 우려에 기인한 것으로 판단된다.

방산수출 지원정책에 관한 기존 연구들은 주로 국내 방위산업이 발전해 온 과정을 중단면적으로 고찰하면서 현재 산업전반이 처한 위기에 대한 공감에서 출발하고 있다. 그들은 주로 국내 및 외국의 방산수출 지원 제도와 인프라를 분석의 대상으로 하여 우리나라의 방산수출 활성화를 위한 제도 개선이나 지원정책 수립 등을 제안하는 데 중점을 두

10) 주요 방산수출국가의 수출지원제도 분석과 시사점(2012.12. /KIET)

11) 미국은 국방성 안보협력본부, 영국은 무역투자청 방산보안본부, 프랑스는 병기본부 국제개발국, 이스라엘은 국방부 대외조사지원 및 수출국이 방산수출 지원 전담조직으로서 운영되고 있었다.(김경민, 2010)

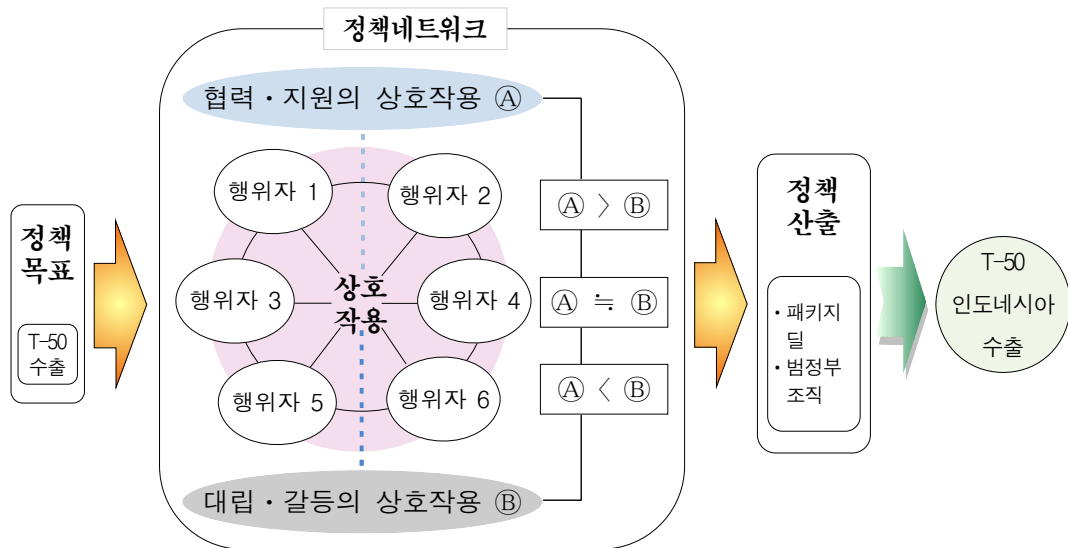
고 있다. 방산수출 성공 및 실패사례에 대한 연구도 이루어졌으나 수출지원정책 수립에 대한 구체적인 정보 수집이 제한되고 이론적 분석틀이 부재한 상태로 심층적인 연구에는 한계를 보인다. 그러나, 방산수출 성공 또는 실패에 대한 사례연구는 방산수출지원정책의 문제점과 발전방향을 구체적으로 드러나게 하여 정책적 제언을 이끌어낼 수 있다는 점에서 매우 유효한 연구라고 할 수 있다.

이런 관점에서 본 연구에서는 대표적인 방산수출 성공사례인 T-50 인도네시아 수출에 관한 방산수출 지원정책과정을 정책학 이론인 정책네트워크 이론을 적용하여 분석하고자 한다. 또한, 사례의 단순한 서술이 아닌 T-50 수출 지원정책에 참여한 공식·비공식 정책행위자들의 개별 속성과 그들간의 상호작용, 그리고 그들이 형성한 정책네트워크의 특징은 무엇인지 분석하고, T-50 인도네시아 수출에 어떠한 영향을 미쳤는지를 종합적이며 객관적으로 분석한다.

Ⅲ. 연구분석의 틀

본 연구의 목적은 T-50 인도네시아 수출을 성공시킬 수 있었던 정책결정과정의 특징을 파악함으로써 향후 방산수출 지원정책의 발전방향을 제시하고자 하는 데 있다. 방산수출을 성사시키기 위해서는 정부의 적극적인 지원과 업체의 마케팅 역량 강화, 가격 경쟁력 확보 등 자구책 강구를 위한 노력이 유기적이고 종합적으로 이루어질 때 가능하다는 공통된 선행연구 결과에 근거(유순길, 2003; 한기훈, 2005; 김용남, 2010; 김시권, 2012; 장원준, 2012; 안영수, 2012)해 볼 때, T-50 인도네시아 수출은 정책과정에 참여한 공식·비공식 행위자들 사이에 긴밀한 협력관계가 작용했다고 볼 수 있다. 한편, 특정 정책에 있어 공식 행위자와 비공식 행위자는 매우 다양하며 그 영향력 또한 상이할 뿐 아니라, 각 행위자들은 정책과정에서 협의·협조·교섭과 함께 대립·갈등의 관계를 형성하기도 한다. 이러한 점에서 정책네트워크 이론은 방산수출 성공을 이끈 일련의 정책과정에 대한 분석도구로서 적실성을 갖는다 할 수 있다. 정책네트워크 이론은 T-50 인도네시아 수출을 위한 정책과정에 어떠한 행위자들이 참여하였고, 그들 가운데 핵심적인 역할을 수행한 행위자는 누구였고, 정책행위자들 사이의 상호작용은 어떻게 이루어 졌는지, 그리고 종합적으로 그 정책네트워크가 가진 어떠한 특징에 의해 정책산출이 이루어졌는지를 설명해 줄 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 정책네트워크의 구성요소를 정책행위자, 상호작용, 정책산출로 구분한다.¹²⁾ 정책행위자들은 T-50 인도네시아 수출이라는 정책목표를 달성하기 위한 정책과정에서 어떻게 반응하였으며 그 이유는 무엇이었는지, 그리고 그들이 가진 자원과 능력을 어떻게 사용하였는가와 행위자들 사이에 형성된 관계의 구조를 분석에 포함한다. 일반적으로 정책신념과 목표를 같이하는 행위자들은 서로 협력·지원의 상호작용을 하나, 이해관계가 다른 행위자들 사이에는 갈등·대립의 관계가 형성된다. 다수의 행위자들은 그들 각자가 보유한 자원들을 동원하여 자신들의 신념과 이익에 부합한 정책이 실현되도록 행동하게 되며, 그 상호작용의 결과에 따라 정책산출은 효율적이고 원활하게 이루어지기도 하고 차질을 빚기도 한다. 즉, 정책산출은 정책네트워크를 형성하는 행위자들 간 상호작용에 영향을 받는다.



<그림 1> 연구분석의 틀

12) 선행연구에서 다수의 학자들이 제시한 정책네트워크의 구성요소를 모두 고려하는 것은 현실적으로 어려우며, 특정 정책의 네트워크를 규정하는 데 결정적 영향을 미칠 수 있는 한정된 분석변수를 선형적으로 선택하여 적용할 필요가 있다. 정책목표도 하나의 변수로서 고려될 수 있으나, T-50 수출이라는 동일한 정책목표가 있었기에 본고에서는 분석에 포함하지 않았다.

IV. T-50 인도네시아 수출에 대한 네트워크 분석

1. 정책행위자

1.1 청와대

청와대는 대통령이 공표한 방위산업의 신성장 동력 정책을 가시화할 수 있는 성과가 필요했다. 이명박 대통령은 국방 및 경제라인에 방산수출의 상징이 될 수 있는 T-50 수출의 성사를 위한 노력을 당부하였고, 청와대의 국방안보담당 라인이 이에 대한 실무를 맡았다. 청와대는 해외 방산선진국인 미국, 영국, 이스라엘, 프랑스의 방산수출 시스템을 분석하여 각국이 정부 각 부처의 기능을 효율적으로 조정할 수 있는 전담기구를 운영하고 있음을 확인하였고, 이를 우리나라에 적용하는 방안을 구상하였다. 또한, T-50 UAE 수출 실패의 원인¹³⁾을 분석한 결과, 수출대상국에 대한 정부 대 정부(G to G) 차원의 산업협력 제안이 매우 중요한 요소임을 인식하였다. 청와대는 국방과 경제분야가 긴밀히 협업하여 방산수출을 성공시킬 수 있는 방안을 고심하였다. 그 결과 국방분야와 경제분야가 함께 참여하는 범부처 조직 창설을 계획하게 되었고 국방부, 방사청, 지식경제부 등 유관 부처로 하여금 방산수출지원을 위한 범부처조직 창설계획을 구체화하도록 하였다. 그에 따라 2009년 10월 15일 코트라(KOTRA) 산하에 방산물자교역지원센터(KODITS¹⁴⁾)가 창설되었으며, 이후 청와대에서는 KODITS로부터 방산수출 지원에 필요한 추진내용을 직접 보고받고 필요한 부분을 지원하였다. 청와대는 인도네시아를 포함한 T-50 해외수출 지원을 위한 정책과정에서 정부의 유관부처들이 T-50 수출이라는 정책목표에 주목하도록 컨트롤하면서 범부처조직 창설이라는 정책결정을 이끌어 낸 중요 행위자였다.

1.2 방산물자교역지원센터(KODITS)

KODITS는 청와대가 주도하고 유관 정부부처의 협이에 의해 창설된 범정부조직이었다¹⁵⁾. 센터장은 지정부의 고위공무원이 맡고 총괄팀은 지정부, 방산교역팀은 방사청, 정

13) 동아일보 이정훈 기자는 신동아 9월호(통권595호, 248-259)를 통해 김형오 전 국회의장이 이명박 대통령에게 보낸 친서를 공개하며 '산업·기술협력 제안 부실'을 UAE 수출 실패의 원인으로 지적하며 그 근본원인으로 '정부의 컨트롤 타워 부재'를 지적한다.

14) KODITS: Korea Defence Industry Trade Support Center

보분석팀은 국방부, 수출계약팀은 KOTRA가 맡았으며, 수출보험공사와 민간 전문가들¹⁶⁾이 총괄팀을 지원하는 형태로 구성·운영되었다. 또한, 정보기관인 국정원과 기무사에서 직원을 파견해 전문요원의 직책을 갖고 센터장을 직접 지원하였다. KODITS는 방산수출과 관련하여 정부와 군, 업체, KOTRA로부터 수집되는 다양한 정보를 수렴하고, 국방부와 방사청을 통해 방산물자 수출을 지원하는 동시에 지경부를 통해 산업협력 방안을 모색하였으며 수출보험공사를 통해 파이낸싱¹⁷⁾ 제안 방안을 구상할 수 있었다. 이러한 측면에서 KODITS는 방산수출을 위해 필요한 모든 부분을 종합적으로 해결해 나갈 수 있는 조직이었다.

KODITS는 청와대와 유관부처의 지원에 의해 창설된 조직인 만큼 가시적인 방산수출 성과를 달성해야 한다는 책임감과 부담을 갖고 있었다. KODITS는 T-50의 첫 해외수출을 목표로 두고 수출대상국을 직접 방문하여 해당 정부 및 군 관계자를 만나 T-50의 우수성을 홍보하는 동시에 해당 국가가 원하는 국방·산업협력 요소들을 식별해 나갔다. 이러한 범정부 차원의 협력과 수집된 정보를 토대로 KODITS는 인도네시아 정부와 군을 유인할 수 있는 ‘패키지 딜’을 수립하고 제시하였다. KODITS는 청와대의 지원과 유관부처의 협조를 받아 T-50 인도네시아 수출을 성사시킨 가장 핵심적인 행위자였다.

1.3 방위사업청

방위사업청은 법적¹⁸⁾으로 무기체계의 도입과 수출을 주무하는 정부부처였다. 그러나, UAE에 대한 T-50 수출이 실패한 이후 방위사업청의 전략 부실에 대한 책임론이 뒤따랐다. 대형 무기체계의 해외수출 지원 경험이 부족했던 방사청으로서의 시행착오를 겪은

15) 2011년 4월 15일 KODITS 총괄팀장(문병철)은 데일리안과의 인터뷰에서 “대부분 국가는 방산 물자를 수입할 때 반대급부로 직접 절충교역(국방분야)뿐 아니라 간접절충교역(일반산업분야)을 요구하는 추세여서 이를 해결하기 위해 정부 차원에서 나서야 함에도 그동안 우리나라는 이를 지원할 전문적·상시적 조직이 없어 효과적인 협상안 마련이 어려웠다. 센터가 설립된 것도 정부 차원의 체계적인 방산수출지원 및 전략이 미흡했다는 반성 차원에서다”라고 KODITS의 창설 이유를 설명하였다. KODITS 창설 행사(2010년 10월 15일)에는 당시 최경환 지식경제부장관, 장수만 국방부차관, 변무근 방위사업청장, 김병기 청와대 국방비서관, KAI 김홍경 사장, 대한항공 조양호 회장 등 정부 및 방산업체 주요인사가 대거 참석하였다.

16) 방사청에서 대령으로 전역한 절충교역 전문가와 KAI에서 임원급으로 근무했던 방산전문가를 별도 채용하여 활용하였다.

17) 대형 방산수출거래시 국내 정책 금융기관을 통해 구매국이 선호할 수 있는 금융서비스를 제공함으로써 치열한 경쟁 속에서 우리의 방산물자 수입을 결정하도록 유인할 수 있다.

18) 방위사업법 제44조(방산물자 등의 수출지원)

것이었으나, 청와대와 국민들의 질책은 만만치 않았다. UAE 수출 실패를 통해 정부 유관부처 간의 협력이 얼마나 중요한지를 재인식한 방사청은 방산수출을 주무하는 부처였음에도 청와대가 제시한 방산수출을 위한 범정부조직 창설에 반대하지 못했다. 방사청은 부처간 합의에 따라 KODITS에 예산과 인원을 지원하였다. 그러나, KODITS 창설 이후 KODITS와의 연계보다는 기존 해오던 패턴대로 업체의 방산수출 지원활동을 독자적으로 전개하였다. KODITS가 인도네시아 정부와 군을 유인하기 위해 ‘패키지 딜’을 수립하는 과정에서 방사청은 별다른 관심을 기울이지 않았다. T-50 인도네시아 수출 지원과정에서 방사청은 외형적으로 범정부차원의 역량 결집의 구도에 동참하였으나 실제적으로는 법적인 지위에 따라 독자적인 행보를 취했으며, 이로 인해 KODITS와 갈등·대립하게 되었다. 방사청은 T-50 인도네시아 수출 지원정책을 추진하는 데 있어 중요한 행위자였으나 실제 역할은 그에 미치지 못하였다.

1.4 지식경제부

지식경제부는 법적으로 방산수출 업무와 직접 관련된 정부부처는 아니었다. 그러나 UAE 수출 실패의 가장 큰 원인으로 산업협력 제안 부실이라는 평가가 내려지자 정부의 핵심정책 중 하나인 방산수출에서 자유로울 수 없었다. 지경부는 UAE 수출 실패의 책임론에서 벗어나고, 청와대의 정책목표를 구현하기 위해 청와대가 제시한 범부처조직 구성·운영에 동의하고 실질적인 조직운영의 책임을 맡았다. 아울러, KODITS가 패키지 딜의 일환으로 인도네시아와의 민간항공기 분야 협력 방안을 마련하는 데 적극 조력하였다.

1.5 국방부

국방부는 지경부와 마찬가지로 방산수출과 관련하여 직접적인 업무를 수행하지는 않았으나, 국방정책 차원에서 방위산업 수출 지원에 대한 책임을 가지고 있었으며, 현지 무관을 통해 방산수출에 필요한 정보를 입수하고 있었다. 국방부는 방산수출이 국내 방위산업 육성에 기여한다는 측면에서 KODITS의 창설을 지지하였으며, 이후 KODITS가 추진한 ‘패키지 딜’ 수립에도 적극 협조하였다. 공군에 T-50 수출시 인도네시아 조종사 수탁교육 방안을 마련하도록 하였으며, 이것은 패키지 딜 가운데 인도네시아 군부가 T-50을 지지하도록 하는 중요한 요소가 되었다. 한편, KODITS와 방사청 사이에 형성된 미묘한 갈등관계에 있어서는 중립적인 입장을 취하였다.

1.6 대한무역진흥공사(KOTRA)

KOTRA는 외형적으로 KODITS를 관리하고 운영하는 조직이었다. 방산수출을 위해서는 수입국 정부가 요구하는 해당 무기체계에 대한 정부차원의 성능 보장 등을 골자로 한 정부 대 정부계약(G to G)이 가능해야 했으나, 정부부처인 방사청으로서는 업체가 생산한 무기체계에 대한 성능을 보증할 수 없는 한계가 있었다. 이에, 정부 유관기관간 협의 끝에 대외무역을 지원하는 KOTRA를 통해 G to G 거래를 수행키로 함으로써 범부처조직인 KODITS가 KOTRA에 자리하게 되었다. KOTRA는 지경부와 긴밀히 협의하며 지경부가 주도적으로 이끌어가는 KODITS 운영을 적극 지원하였다. KOTRA는 KODITS 창설 이후 수백 개에 달하는 해외지사를 통해 각국의 방산 동향을 수집하여 KODITS에 보고하도록 하였으며, KODITS와 방산업체의 현지 수출활동을 적극 지원토록 하였다.

1.7 한국항공우주산업(KAI)

KAI는 T-50 수출 성공시 실질적인 수혜를 받게 되는 직접적인 이해당사자였다. 청와대 차원의 범부처조직 구성은 KAI 입장에서 매우 환영할 만한 정책이었다. KAI는 수시로 KODITS를 방문해 수출전략을 논의하였다. 한편, KAI와 KODITS 간의 긴밀한 협조관계는 방산수출 지원 주무부처인 방사청에 대한 부담으로 작용하였다. KAI은 KODITS와 방사청의 대립구도 속에서 양 기관이 주문하는 사항을 충족시키기 위해 노력하였다. KAI는 인도네시아 현지에 인원을 상주시키고 그로부터 입수되는 정보를 KODITS와 방사청, 그리고 (주)인도네시아 한국대사관에 제공하며 필요한 부분에 대한 정부차원의 지원을 요청하였다. KAI로서는 정부에서 의지를 갖고 전폭적인 지원을 하고 있는 상황이었다. 만큼 T-50 수출의 호기로 삼고 총력을 기울였다.

1.8 수출보험공사·산업연구원(KIET)

수출보험공사 또한 방산수출과 직접적인 관계가 없는 조직이었다. 수출보험공사는 국내 방산업체가 대상으로 하는 국가들이 주로 개발도상국임을 고려하여 수입 대상국을 유인할 수 있는 재정적 지원 방안을 마련하거나 조언하는 역할을 수행하였다. 파이낸싱 부문에 전문성을 보유한 조직으로서 KODITS에 전문가를 파견해 방산수출 활동을 지원

토록하였다.

산업연구원(KIET)은 총리실 산하 연구기관으로서 KODITS의 구성원으로 참여하지는 않았으나 KODITS 창설 초기부터 수출전략 수립에 필요한 연구내용을 지속 제공하였다. 국방연구원을 비롯한 전문기관이 많이 있었으나, KIET가 주된 전문가 조직으로 참여한 것은 당시 KODITS를 지경부가 주도하고 있었고 KIET는 지경부와 업무적으로 밀접한 관계를 갖고 있었기 때문으로 분석된다. KIET는 T-50의 인도네시아 수출을 위해 한·인도네시아간 민간 항공기 공동개발 추진방안 등 인도네시아와의 경제·산업분야에 대한 협력방안을 연구하여 KODITS에 제공하였고, 이는 KODITS가 수립한‘패키지딜’에 반영되었다.

1.9 정보기관

T-50 인도네시아의 수출과 관련하여 특징적인 행위자는 국가정보원과 국군기무사령부였다. 정보기관 특성상 드러나지 않게 활동을 하고 정보를 제공하는 것이 원칙이었으나, 방산수출에 있어서만큼은 두 정보기관이 이례적으로 KODITS에 직원을 직접 파견하여 수출 활동을 지원하였다. 국가 정보기관이 수출 지원에 직접 참여한 것은 청와대 차원에서 방산수출 성공에 얼마나 관심을 기울였는지를 설명해 주는 사례라 할 수 있다.

1.10 (주)인도네시아 대사관

(주)인도네시아 대사관은 T-50 수출을 성사시키는 데 있어 KODITS와 함께 한국정부의 의지와 전략을 인도네시아 정부에 정확히 전달하고 인도네시아 고위직위자들이 한국에 대해 호감을 갖도록 하는 중추적 연결고리 역할을 담당하였다. (주)인도네시아 대사관에서는 대사가 직접 인도네시아의 정부 및 군 주요인사를 접촉하며 T-50을 홍보하였고, KODITS에서 현지 인사 접촉을 요청할 경우 면담이 성사되도록 적극 주선하는 등 다른 업무에 우선하여 T-50 수출을 지원하였다. 대사관은 T-50 수출이 대통령의 주요 관심사인 점을 고려 대사관내 국방무관, 상무관에게 수출지원 임무를 부여하고, KAI 및 KOTRA 파견요원들과 수시 회의를 가지며 T-50 수출 성공을 위한 지원방안을 모색하였다.

2. 네트워크 상호작용

2.1 협력적 상호작용

T-50 수출에 관한 정책네트워크에서 청와대, KODITS, 지경부, 국방부, 정보기관, 방사청, (주)인도네시아 대사관, 정보기관, KAI, KOTRA, 수출보험공사, KIET 등 모든 행위자 사이에는 정도의 차이는 있으나 협조의 상호작용이 이루어졌다. 그것은 대부분의 행위자가 정부부처 및 산하기관으로서 대통령의 중점추진 정책에 역할을 해야한다는 책임감과 부담을 갖고 있었으며, 전문기관과 방산업체는 연구영역의 확대 및 기업이익 달성이라는 이해관계를 갖고 있었기 때문이었다.

특히, 핵심 행위자였던 청와대와 KODITS는 긴밀한 협력의 관계를 형성하였으며, 이 익집단인 KAI 또한 KODITS와 강한 협력의 상호작용을 하였다. KODITS는 청와대의 T-50 수출을 성공시키겠다는 의지가 반영된 범부처 조직이었기에 이 두 행위자는 긴밀한 협력·지원관계를 유지하였다. KODITS는 해외 현지활동 계획에서부터 수행이 요구되는 전략까지 모든 활동내용을 청와대에 보고하였고, 청와대는 KODITS가 요청하는 사항을 적극 수용하고 지원하였다. 청와대 기획관리비서관이 KODITS를 방문하여 방산수출 지원을 위한 관계관 회의를 개최하고 방산수출을 위한 유관기관의 협조와 노력을 당부¹⁹⁾하는 등 KODITS의 위상을 높여 주었으며, 방사청과 KODITS 간에 내재된 갈등이 표출될 때에는 이를 중재함으로써 KODITS의 활동이 위축되지 않도록 지원하였다.

KODITS와 지경부는 예산과 조직 측면에서 협력의 관계에 있었다. 센터장과 총괄팀이 지경부 직원들이었고, 지경부로부터 예산과 인원을 지원받고 있었으며, 조직체계상 KODITS가 지경부 산하기관인 KOTRA 안에 편제되어 있었다. 지경부로서는 KODITS를 하나의 산하 조직 또는 부서로서 인식한 측면도 있었다고 볼 수 있을 것이다. 한편, KODITS의 입장에서는 방산수출을 위한 신생조직으로서 지경부의 인적·물적 지원을 필요로 하였다. 특히, 당시 이명박 대통령의 측근이었던 박영준씨가 지경부2차관(2010년 8월~2011년 5월)이었던 만큼 KODITS로서는 필요할 경우 지경부에 지원을 요청할 수도 있다는 생각을 염두에 두고 있었다²⁰⁾.

19) 2010년 3월 17일 청와대 기획관리비서관(정인철)이 KODITS를 방문하여 애로 및 건의사항을 청취하고 유관부처간 역량 결집을 당부하였다.

20) 방사청과 KODITS의 대립과 갈등이 대외적으로 표출되지 않은 원인 중 하나로 당시 이명박 대통령의 최측근이었던 장수만씨가 방사청장(2010년 8월~2011년 3월)이었고, 박영준씨가 지경부2차관(2010년 8월~2011년 5월)이었기 때문에 충돌을 피할 수 있었다는 해석이 있다.

KODITS와 KAI은 T-50 수출이라는 목표를 같이 하는 운명공동체였다. T-50 해외수출의 성공 여부는 KODITS와 KAI의 사활과 직결된 과제였기에 두 행위자는 가장 강한 협력관계를 형성하였다. KAI은 T-50 해외수출이 업체만의 노력으로 성사되기 어렵다는 것을 알고 있었기에 청와대와 유관정부부처의 지원을 받고 있는 KODITS의 지원이 반드시 필요하였다. KODITS 역시 KAI가 T-50 수출을 성사시켜야만 조직의 입지를 세울 수 있었기에 KAI가 요청하는 지원사항에 대해 협력을 아끼지 않았다. KODITS는 KAI으로부터 기업차원의 수출마케팅 활동 내용을 수시로 청취하고 필요시 공동으로 해외현지 활동을 전개하고 전략을 수립함은 물론 수출보험공사측의 조언을 받아 경쟁국에 비해 불리한 파이낸싱 문제를 해소하는 등 총력을 기울여 지원하였다.

한편, KAI는 방사청과도 긴밀한 협조관계를 유지하였다. 청와대를 비롯한 유관 정부부처가 KODITS를 지원하고 있었으나, 방위산업을 관장하고 있는 방사청 또한 KAI에게는 중요한 정책행위자였다. 방사청은 KODITS와 별도로 방산수출 성과 달성을 위해 노력하고 있었기에 KAI가 확인한 시장정보 및 마케팅 전략을 수렴해야만 했다. KAI로서는 KODITS와 방사청 두 행위자를 오가며 T-50 수출에 필요한 지원을 얻어내기 위해 적극 노력하였다.

정보기관은 KODITS를 지원하는 역할을 수행하였다. KODITS는 KAI와 현지 대사관, KOTRA를 통해 해외시장에 대한 첩보를 수집할 수 있었으나, 첩보가 다른 경우가 있는가 하면 검증되지 않은 추측성 첩보인 경우도 존재해 무조건적인 신뢰는 불가능하였다. 반면, 정보기관의 분석 정보는 객관성과 신뢰성을 보유하고 있어 적절한 수출전략을 수립하고 시행하는 데 큰 힘이 되었다. 또한, 방산수출 분야 특성상 군사보안과 관련된 사안이 많았고, 다수의 부처에서 파견된 직원들로 인한 조직운영상의 문제점도 발생할 우려가 있었던 만큼 KODITS는 업무적으로나 조직운영 차원에서 정보기관 파견요원들의 조언을 필요로 하였다. 정보기관 또한 KODITS가 청와대의 정책목표를 달성하도록 지원하기 위해 방산업무 수행 중에 발생할 수 있는 비밀 유출 가능성 등 보안사고를 예방하고, KODITS 에서 추진하는 업무를 객관적으로 모니터링하면서 필요한 사항을 센터장에게 조언하였다.

KOTRA는 지정부 산하조직이었던 만큼 KODITS를 지원하는 데 적극적으로 나섰다. KOTRA는 인도네시아를 포함한 해외 현지의 방위산업 동향을 KODITS에 수시로 보고하였으며, KODITS가 현지 방문시 산업·경제분야에 대해 설명하며 안내자 및 조언자의 역할을 수행하였다.

KIET는 당시 정부정책에 따라 방산분야로 연구영역을 확대하려 하고 있었던 상황으

로 KODITS에서 요청하는 방산수출전략 수립에 필요한 정책연구 과제들을 적극 지원하였다. KIET는 정부의 수출산업화 정책과 기업 글로벌 경쟁력 강화 등 산업·경제 연구에 대한 전문성을 보유하고 있었기 때문에 이와 관계된 방산수출에 대한 연구에 역량을 발휘할 수 있었다. KODITS로서는 KIET가 수출대상국을 유인할 수 있는 민간산업협력 부문을 발굴하고 협력안을 구체화하는 데 유용한 전문기관이었으며, KIET는 KODITS와의 협력을 통해 방산분야로의 연구영역 확대를 실현시킬 수 있었다.

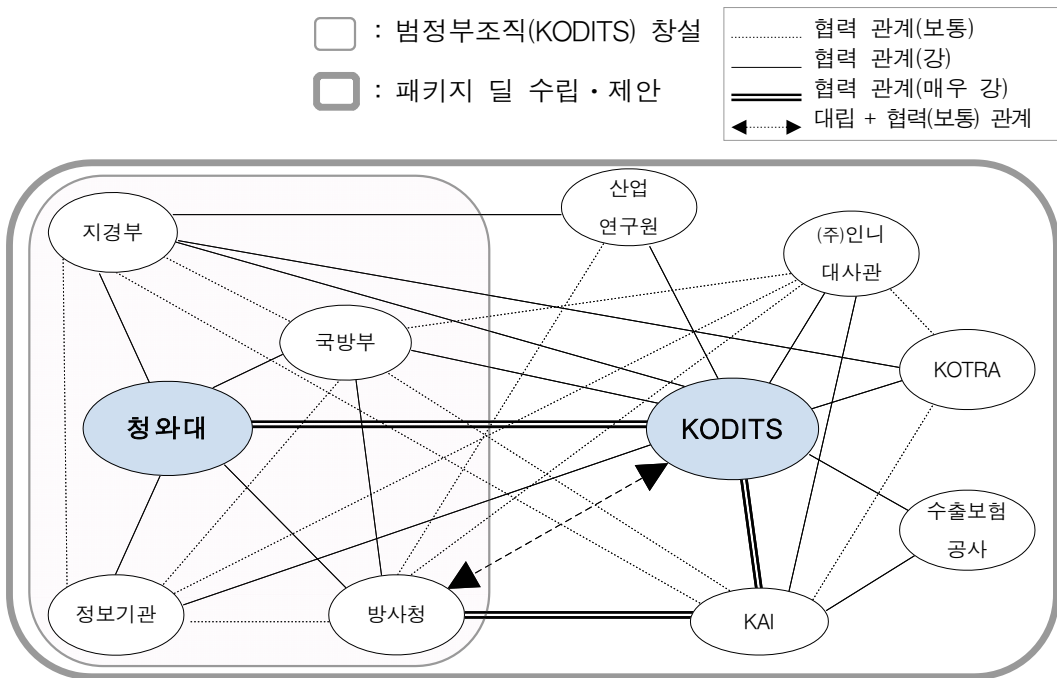
(주)인도네시아 대사관은 대통령의 방산수출에 대한 관심과 정부의 노력을 인지하고 있었기에 T-50 수출이 성사될 수 있도록 적극 지원하였다. KODITS에서 현지를 방문할 때마다 대사가 직접 만나 관련 동향과 수출전략을 논의하였으며, 인도네시아 정치안보조정장관, 국방차관, 국방부 획득차관 등 주요인사를 예방할 때는 대사가 동석하여 대한민국 정부의 의지를 보여주었다. 또한, 대사관 내 무관보좌관과 상무관은 방산수출 지원을 핵심 업무로 추진하며 KODITS와 긴밀히 협조하였으며, 수출당사자인 KAI측으로부터 수시 관련 내용을 청취하고 KAI가 인지 못하고 있는 내용들을 전달해 주어 마케팅 활동에 참고토록 하였다. KODITS 또한 현지의 지원이 무엇보다 중요했기 때문에 (주)인도네시아 대사관과 수시로 소통하며 의견을 교환하였다. KODITS와 (주)인도네시아 대사관 간의 긴밀한 협력관계는 T-50 수출전략의 효율성을 높였다.

2.2 갈등과 대립의 상호작용

T-50 인도네시아 수출을 추진하는 과정에서 두드러진 갈등은 KODITS와 방사청 사이에서 나타났다. 법적으로 방산수출 지원 및 통제업무를 주무하도록 명시된 방위사업청과 방산수출 성과 달성을 위해 범부처조직으로서 창설된 KODITS는 업무의 중복성을 피할 수 없었다. 방사청은 KODITS의 창설에 동의하고 예산과 인원을 지원한 반면, 업무영역을 G to G에 국한해야 한다고 주장하였다. 한편, KODITS는 정부의 핵심정책인 방산수출을 성공시키는 것이 조직창설의 목적이며 임무라고 판단했다. 두 행위자의 갈등은 KODITS가 활발한 해외현지 활동을 전개하면서 점차 심화되었다. KODITS가 해외 현지에서 대한민국을 대표하는 수출 전담기구라는 자격으로 수출 지원활동을 실시하고 국내 방산업체들이 KODITS에 의존하는 경향이 강해지자, 방사청은 KODITS가 추진하는 현지활동 내용 및 전략을 방사청과 공유할 것을 요구하였다. 방사청은 KODITS에 직원을 파견하고 예산을 지원한 협력적 행위자였던 동시에 방산 수출 지원정책의 혼선을 우려하며 내면적으로 KODITS와 갈등과 대립의 관계에 있었다²¹⁾.

KODITS는 방사청의 수동적 방산수출전략과 대 기업 수출방식이 진부하다고 비판하며, 과거 민간수출 확대 정책을 통해 얻은 경험과 노하우로 독자적인 수출전략을 수립하고 추진하였다. KODITS는 청와대의 후원을 적절히 이용하는 동시에 지경부의 인적·물적 자원을 동원하여 입지를 강화해 나갔다²²⁾.

이 두 기관의 갈등은 T-50 인도네시아 수출과정 전반에 걸쳐 지속되었으며 수출전략 수립에 혼선을 야기하기도 하였다. KODITS가 인도네시아에 제시하기 위해 ‘패키지 딜’을 수립하는 과정에서 다른 유관기관 및 군은 적극 참여한 반면, 방사청은 별다른 관심을 보이지 않았다. 이로 인해, (주)인도네시아 대사관에서는 두 기관의 갈등으로 인해 KODITS에 대한 지원방향에 혼란을 겪기도 하였다.



<그림 2> T-50 인도네시아 수출 정책네트워크 모형

- 21) 방사청은 KODITS 창설 배경이 UAE T-50 수출 실패에 기인한 것이며 청와대 차원에서 KODITS를 후원하고 있음을 알고 있었기에 KODITS와의 대립이 공론화되는 것은 피하려 하였다.
- 22) 당시 지경부장관(최경환)과 국방부장관(김태영)의 친분관계를 활용하여 양 장관간에 방산수출에 대한 의견이 오고갈 수 있도록 함으로써 방사청을 견제하기도 하였다.

3. 정책산출

범정부조직인 KODITS는 청와대의 신성장 동력 정책 구현을 위해 구상되고, 청와대의 권력을 의식한 정부부처들의 동의에 의해 실현된 정책결정과정의 산출물이었다. 그리고 이것은 방사청이 건재하였으나 부처들의 협업이 미진했던 현실의 난제를 효과적으로 극복하는 방안이 되었다. KODITS는 창설 초기 싱가포르를 대상으로 T-50 수출을 모색하였으나, 이미 사업이 상당부분 진행된 상황이었기 때문에 수출 활로를 개척하는 데 한계를 경험하였다. 이어서 KAI와 논의하여 폴란드 수출을 추진하였다. 그러나, 정보 분석 결과 폴란드의 사업이 단기간 내에 진행되기 어렵다는 결론이 내려졌으며, 그 즈음 인도네시아의 고등훈련기 사업을 인지하게 되었다. KODITS는 인도네시아에 대한 수출 가능성을 판단하고 모든 역량을 인도네시아에 투입하였다. 10여회 이상 인도네시아를 직접 방문하여 구체적인 수출 지원 전략을 수립하고, KODITS 직원들을 통해 자신이 속해있는 원소속 부처의 협력을 이끌어 내도록 하였다. 또한, 인도네시아의 항공산업 분야에 대해 전문성을 보유한 KIET의 항공우주·방산정책 전문가를 활용하여 한·인니간 산업협력 방안을 연구하도록 하였다. 비록 방사청과 내면적으로 갈등을 겪기도 하였으나, 전체적으로 청와대를 비롯한 유관부처·기관과 형성된 협력관계는 매우 강력하였다. 정책행위자들 사이에 이루어진 강한 협력의 상호작용은 KODITS로 하여금 인도네시아 정부에 향후 지속적인 방위산업 협력을 골자로 하는 ‘패키지 딜’을 수립하고 제안하는 범부처 형태의 정책적 합의를 이끌었다. 그 결과 2011년 4월 T-50은 인도네시아 고등훈련기 도입사업의 우선협상기종으로 선정되었고, 2011년 5월 최종 수출계약을 체결하였다.

V. 결론

1. 연구의 요약 및 함의

T-50 인도네시아 수출의 정책목표를 달성하기 위해 형성된 네트워크는 정책네트워크 유형 가운데 정책공동체(policy community)의 유형을 나타내었다. 제한적인 행위자들이 참여하는 하위정부유형과는 달리, 청와대와 정부부처, 정부산하기관, 해외주재 공관, 정보기관 등 공식적 행위자와 이익집단인 KAI, 전문가 집단인 KIET, 수출보험공사 등

다수의 행위자가 정책과정에 참여하였다. 청와대는 T-50 수출의 정책목표 달성을 위해 정부 유관부처들을 결집시켜 수출전담기구인 KODITS를 창설하고 그 추진업무를 후원하였으며, KODITS는 유관 정부부처 및 방산업체, 전문가 조직과 강한 협력의 관계를 형성하여 T-50 인도네시아 수출 성공을 위한 수출지원정책을 효과적으로 마련하고 제시할 수 있었다.

당시 정책행위자들은 청와대가 제시한 정책목표를 달성하기 위해 협력의 상호작용을 하였으나, 일부는 조직적 이해관계로 인해 대립과 갈등을 겪기도 하였다. 그러나, 다수 행위자들 사이에 이루어진 강한 협력의 상호작용은 일부 내재된 갈등과 대립관계를 극복하고 핵심 행위자인 청와대와 KODITS가 정책을 주도해 나아가는 데 힘을 발휘하게 하였다. 즉, 하나의 정책네트워크에서 주요 행위자들 사이에서 협력과 대립의 상호작용이 이루어지더라도 다수 행위자 사이에서 협력의 상호작용이 우세하게 이루어질 때 정책에 대한 합의와 결정이 원활히 이루어지고 집행 또한 탄력을 받게 된다는 것을 보여주었다.

T-50 인도네시아 수출은 국가 위상을 높여 국민들의 자부심을 고양하고 우리나라 방산수출의 규모와 수준을 향상시키는 전환점이 되었다. T-50 인도네시아 수출 이후 T-50의 개량형인 FA-50의 해외 수출이 뒤따르고 있으며²³⁾ 국내 방위산업의 위상이 높아지면서 다른 방산제품의 수출에도 긍정적 영향을 미치고 있다. 그동안 우리나라의 방산수출은 미국 등 주요 방산 선진국들과 비교할 수 있는 수준이 아니었으나, T-50의 연이은 수출 성사로 주요국 정부와 해외 방위산업체들을 긴장시켰다. 이는 청와대가 주도한 방산수출을 위한 범정부조직 결성과 범정부조직을 중심으로 한 청와대 및 유관기관들의 강한 협력적 정책네트워크에 의해 가능하였다.

2. 연구의 학문적 의미와 한계

본 연구는 정책학 이론인 정책네트워크 이론을 방산분야에 최초로 적용한 연구라는 점에서 의미를 갖는다. 그동안 방산수출에 대한 연구가 시도되어 왔으나 정책행위자와 그들 사이에 이루어지는 네트워크를 분석한 연구는 전무하였다. T-50 인도네시아 수출은 KODITS라는 범부처조직을 중심으로 유관기관 및 방산업체, 연구기관, 정보기관이 상호작용하는 형태였다는 점에서 다른 무기체계의 수출지원체계와 다른 것 같이 보일

23) 인도네시아 수출 성공 이후 ① 2013년 12월 12일 이라크와 FA-50 24대 수출 계약 ② 2014년 3월 28일 필리핀과 FA-50 12대 수출 계약 체결 ③ 2015년 4월 17일 태국에 T-50 4대의 수출 계약을 체결하였다.(한국항공우주산업 홈페이지, <http://www.koreaero.com/>)

수 있으나, 모든 무기체계의 수출이 방위사업청, 국방부, 지식경제부, 연구기관, 방산업체 간 상호작용에 의해 이루어짐을 고려할 때 본 연구의 분석 모델은 다른 무기체계의 수출 사례에 대한 연구에도 적용 가능할 것이다.

한편, 본 연구가 T-50 인도네시아 수출 지원 정책과정을 심층적으로 분석하려 하였으나 보안이 요구되는 부분에 대해서는 구체적 기술이 제한되는 한계점을 갖는다.

3. 시사점

방산수출은 그 특성상 방산업체만의 능력과 자원을 통해 성공하기는 매우 어렵다. 방산물자를 수입하는 국가는 무기체계 도입시 수출국 정부에 해당 무기체계의 성능·후속군수지원에 대한 보증과 더불어 자국을 위해 군사·경제적 분야에서 다른 무엇인가를 제공해 줄 것을 기대하며 이를 기중 평가요소에 반영하기 때문이다. 현재 우리나라의 방위산업은 T-50 인도네시아 수출 성공 이후 내실을 다지며 꾸준히 성장하고 있고, 정부 또한 지속적인 방산수출 성과 달성을 위해 정책적 지원을 아끼지 않고 있다. 하지만 현재의 방산수출 지원을 위한 정책네트워크는 T-50 인도네시아 수출 시에 비해 상대적으로 느슨해져 있다. 해외수출의 전위대 역할을 수행했던 KODITS는 T-50 수출 성공 이후 존재감과 역할이 현저히 저하된 상태²⁴⁾이며, 방사청이 업체들을 독려하고 지원하며 주도적으로 수출활동을 지원 중이나 T-50 인도네시아 수출 당시와 같은 범부처적 협력은 찾아보기 어렵다.

방산수출 지원을 위한 정책네트워크가 행위자들의 협력적 상호작용의 우세 속에서 보다 역동적으로 작동한다면 주요 무기체계의 해외수출은 더 많은 결실을 맺을 수 있을 것이다. 이것은 또 다른 새로운 범부처조직의 창설을 필요로 하지는 않으며, 현 상태에서 운영되고 있는 조직의 효율적 관리와 활용을 통해 가능하다. 어떤 정부부처가 주도하느냐보다는 범정부 차원에서 유관기관과 방산업체, 전문가 집단의 능력과 자원을 결집하고 효과적으로 발휘될 수 있도록 하는 것이 핵심이 된다. 이를 위해서는 정책행위자들 사이에 강한 협력적 네트워크가 형성될 때 수출 지원정책의 수립과 추진이 원활하고 효율적

24) 이성휘, “코트라 방산물자교역지원센터는 산업부 공무원의 쉼터,” 2015년 9월 1일, URL: <http://thin-barked23.rssing.com/browser.php?indx=12790367&item=48222>. 국회 산업자원통상자원위원회 소속 새누리당 이강후 의원은 2015년 9월 1일 “방산물자교역지원센터를 통해 성사된 거래는 최근 5년간 단 10건(7.64억 달러)에 불과했고, 국내외 개최되는 각종 전시회나 행사에 참여하는 것이 주종을 이루었으며, 센터장은 최근 6년간 7명이 교체되었다”면서 KODITS의 역할 제고를 주문하였다.

임을 고려, 유관부처간 갈등을 최소화할 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 해당 기관장들이 정기적인 논의의 장을 마련하고 범정부 차원의 중요정책결정시 기관들 간 상호 협의절차를 두어 갈등과 대립을 최소화하여야 한다. 미국을 대상으로 한 고등훈련기(T-X) 수출이 본격화되는 시점에서 향후 대형 방산수출 프로젝트의 성공적 수행을 위해서는 국가전략적 차원에서 청와대의 관심과 지원하에 방사청 또는 KODITS를 중심으로 외교부, 국방부, 산자부 및 경제·방산 전문기관이 동참하는 한시적 태스크포스(TF)를 구성·운영하고, TF에 참여하는 기관들이 상호 강한 협력의 관계를 형성하도록 제도·절차를 마련하는 방안이 적극 검토될 필요가 있다.

참고문헌

(1) 국내문헌

- 김경민 (2010), 『방산물자교역지원센터 향후 발전방향』, 서울: 한양대학교 산학협력단 연구보고서.
- 김시권 (2012), “한국 방위산업체의 수출경쟁력 결정요인에 관한 연구”, 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 김성준 (2015), “(주)KAI 사례연구: FA-50 경전투기 수출을 중심으로”, 한국외국어대학교 석사학위논문.
- 김영란 (2010), “방산물자 수출마케팅 연구: 항공기 수출사례를 중심으로”, 숙명여대 국제관계대학원 석사학위논문.
- 김용남 (2012), “방산수출 활성화를 위한 전략수립 연구”, 한국경영교육학회 2010년도 추계 학술발표논문.
- 김주환 (2004), “정책네트워크의 변화와 정책반응 연구”, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 김현 (2011), “T-50 헐값 수출? 포니보다 더 역사에 남을 것”, 데일리안, 2011년 4월 15일, URL: <http://www.dailian.co.kr/news/view/244644>
- 방위사업청 (2014), 방위사업 통계연보.
- 박해육·고경훈 (2007), 『지방자치단체 정책네트워크에 관한 연구: 임실군 치즈벨리 지역혁신 사례를 중심으로』, 서울: 한국지방행정연구원.
- 배응환 (2001), “정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색”, 『한국행정연구』, 제10권 제3호, pp. 258-298.
- 송희준 (2009), “정책네트워크와 공공거버넌스”, 이화학술원 교수포럼.
- 안영수 (2012), 『방위산업의 경쟁력 분석과 주요국의 수출방안』, 서울: 산업연구원.
- 안영수 (2014), 『정부간거래의 부상과 우리 기업의 수출 촉진전략: 방산 및 보안산업을 중심으로』, 서울: 산업연구원.
- 이성휘 (2015.9.1), “코트라 방산물자교역지원센터는 산업부 공무원의 쉼터”, 뉴스토마토, <http://thin-barked23.rssing.com/browser.php?indx=12790367&item=48222>
- 이순호 (1999), “노동복지정책네트워크의 변화: 고용보험제도를 중심으로”, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 이정훈 (2009.4.30), “T-50 해외수출 좌절 내막(1): 정권 따라 춤추는 防産 인사·정책 난맥”, 『신동아』, pp. 248-259.
- 임도빈 (2009), “질적 연구 방법의 내용과 적용전략: 양적인 질적 연구와 질적인 질적 연구”, 『정부학연구』, 제15권 제1호, pp. 155-188.
- 임치규 (2010), “방위산업육성 정책이 방산업체의 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 경희대

학교 박사학위논문.

- 유현민 (2011.4.12), “최대한 낮은 가격 주효..경쟁기종 사고로 반전”, 연합뉴스.
- 유순길 (2003), “방산물자의 수출 장애요인 분석 및 활성화 방안 연구”, 국방대학교 석사학위논문.
- 윤석환 (1996), “정보통신정책영역에 있어서의 정책연계망에 관한 연구”, 충남대학교 대학원 박사학위논문.
- 장영길 (2013), “정부와 이익집단 간의 정책네트워크 연구: 건설산업의 분리 발주 제도 폐지 추진 사례를 중심으로”, 서울과학기술대학교 IT정책대학원 박사학위논문.
- 장원준·안영수·김정호 외 (2012), “주요 방산수출국가의 수출지원제도 분석과 시사점”, 『KIET 산업경제』, 164, pp. 19-29.
- 한기훈 (2005), “방산물자 수출활성화 방안 연구: AHP를 이용한 정책 개선을 중심으로”, 국방대학교 석사학위논문.
- 한국항공우주산업 홈페이지, <http://www.koreaaero.com>
- 홍성만 (2006), “정책네트워크 분석: 정책행위자간 동적 네트워크 분석을 통한 정책현상 규명하기”, 『국토』, 통권297호, pp. 120-127.
- 홍종윤 (2010), “한국 방산 정책결정 과정의 역동성: 정책옹호연합체론을 통한 방산 정책결정 체계 이론의 재구성”, 『한국언론학보』, 제54권 제6호, pp. 201-226.

(2) 국외문헌

- Hecllo, H. (1978), “Issue Networks and the Executive Establishment”, In Anthony King (ed.), *The New American Political System* (pp. 87-124), Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Jordan, G. and K. Schubert (1992), “A Preliminary Ordering of Policy Network Labels”, *European Journal of Political Research*, Vol. 21, No. 1-2, pp. 7-27.
- Knoke, D. and J. Kuklinski (1982), “Network Analysis”, *Beverly Hills, CA: Sage*.
- Lewis, J. M., G. Robins and P. Wang (2012), “Statistical Network Analysis for Analyzing Policy Networks”, *Policy Studies Journal*, Vol. 40, No. 3, pp. 375-401.
- Leifeld P. and V. Schneider (2012), “Information Exchange in Policy Networks”, *American Journal of Political Science*, Vol. 56, No. 3, pp. 731-744.
- Marsh, D. and R. A. W. Rhodes (1992), “Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology”, In D. Marsh and R. W. A. Rhodes (ed.), *Policy Networks in British Government*, pp. 249-287, Oxford: Clarendon Press.
- Rhodes, R. A. W. (1990), “Policy Networks: A British Perspective”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, No. 3, pp. 219-318.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity*

and Accountability, Buckingham: Open University Press.

Sandstrom, A. & Carlsson, L.(2008), “The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance”, *Policy Studies Journal*, Vol. 36, No. 4, pp. 497-524.

□ 투고일: 2015. 11. 10 / 수정일: 2015. 12. 27 / 게재확정일: 2016. 01. 06