

방위산업 구조조정 및 제도개선



金 鐵 煥 국방대학원 교수
공학박사

선진 국을 위시한 각국의 방위산업 관련업체들의 최근 동향은 첫째, 세계방산시장 축소에 적응하기 위해 방산업체 간 통합, 축소, 폐업이 진행중이며, 탄약, 화포, 전투차량 등 필수 기본 무기생산은 정부 관리체제를 강화하고 연구개발과 생산 및 정비의 통합체제를 구축하는 등 방산구조를 재조정하고 있다.

둘째, 방산기술의 민수 파급효과(Spin-off)에서 민수기술의 군사 흡수효과(Spin-on)에 역점을 두어 군사기술의 민수화와 함께 신기술 개발시 민수 겸용화 계획을 적극적으로 추진하고 있다.

셋째, 군은 가용한 분야에서 상용규격을 대폭 수용하고 획득절차도 간소화 시킴과 동시에 개발기간을 단축하여 평시의 낭비적 획득관리체제를 개혁하고 있으며, 방산기술 투자를 하드웨어 중심에서 소프트웨어 중심으로 전환하고 있다.

넷째, 국제 컨소시엄을 형성하고 선진국간의 방산협력 다극화를 중심으로 관련 국가들이 방산협력의 국제화를 모색하는 추세이다.

방위산업 구조조정의 목표

세계 방위산업 및 기술동향과 한반도 주변국의 안보환경변화 및 국내 산업 구조 조정 여건을 고려할 때 우리의 방산기반 구조조정을 위한 바람직한 목표는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 군 소요에 적정비용으로 효과를 극대화할 수 있는 효율적인 획득체계를 제공한다.



방위산업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 방산활동의 효율성을 극대화시키는 방향으로 방산구조 조정과 제도개선이 절실히 요구되고 있다.

둘째, 미래의 군사기술 위협에 대처할 수 있고, 필요시 생산과 즉시 연계될 수 있는 기술경쟁력을 유지한다.

셋째, 생산물량 변화에 적응 가능한 융통성있는 생산체계를 유지한다 등이다.

한편, 이러한 목표달성을 위해 방위산업 기반 구조조정시 정책적으로 고려되어야 할 문제는 민군 공용기술과 군 소요기술간의 선택, 방산시설의 민간소유와 정부소유 및 운영방법의 선택, 경쟁력, 조달과 독점 공급간의 선택, 주계약업체, 하청업체, 부품 공급업체 등의 방위산업 생산구조 전문화·계열화의 범위와 정부책임·역할의 문제, 방산체제의 정보화 문제, 무기체계의 국내생산과 해외구매간의 선택 등이며, 이들은 합리적이고 효율적으로 고려되어야 한다.

방산구조 조정의 기본방향

방위산업구조 조정은 향후 군의 군사력 건

설 및 무기체계 소요계획과 국가산업구조 조정계획에 따른 방산활동의 효율성을 극대화시키는 방향으로 정립되어야 할 것이다.

즉, 군의 무기체계 소요계획에는 방산과 민수분야의 연구개발, 생산 및 정비활동의 모든 소요를 고려해야 하고 이들 방산활동은 국가 산업구조변화와 밀접한 연계하에 기술 및 지식집약형으로 구조조정을 통해 경제성을 추구해야 할 것이다.

따라서 방위산업의 경쟁력 확보를 위한 우리의 방산 구조조정을 위한 기본 방향은 다음과 같다. 첫째, 군의 정보화 및 기술집약형 전환을 지원할 수 있는 방위산업으로 조정되어야 한다.

둘째, 방산 생산구조는 원칙적으로 시장경제 경쟁체제로 운영하되, 한정적인 국내수요와 민수기술과의 호환성 등을 고려하여 무기체계 특성별 전문 계열화 체제를 구축해야 한다.

셋째, 기존시설중 향후 수요 부재 및 기술

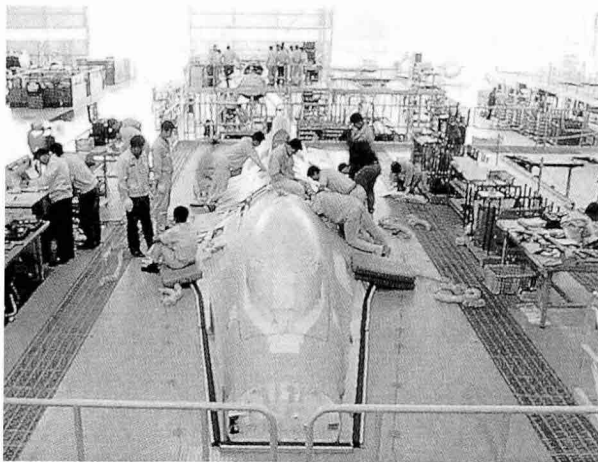
진부화 분야의 생산시설은 정리하고 필수 기본무기생산에 대한 유휴대책은 정부와 업체가 공동으로 보유하는 (예:CO/GO-CO) 구조로 조정해야 하며, 신규분야는 기술 및 지식집약형으로 구조를 조정한다.

넷째, 방산제품의 수출 등 적극적인 방산 협력활동을 추진하고, 국제협력 활성화를 위한 공동연구개발과 생산 등을 활성화할 수 있도록 조정한다.

다섯째, 방위산업은 방산 내부적 효율성 증대와 함께 방산과 민수산업의 효과적인 연계구축이 가능하도록 구조를 조정한다.

방산 소유 구조의 개선방안

우리나라도 분야별로 우리의 Co-Co 체제와 미국과 프랑스가 유지하고 있는 Go-Co 체제를 조화시켜 Co/Go-Co 체제로의 변환이 요구되고 있다. 우선 Co/Go-Co체제를 살펴보면 방산 소유구조는 현 상태로 유지되나, 필수 설비 및 인력을 정부가 소유 또는 지원하는 체제이다.



이와같은 Co/Go-Co체제로 변화시에는 정부가 설비 및 인력을 소유 또는 지원해야 하는데, 정부가 지원해야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 민간 방산업체의 경우 소요 감소시 생산 설비 및 인력의 감축은 필연적이기 때문에 정부가 전신 대비 필수 유지 품목에 대한 방산기반을 유지하기 위해서는 설비 및 인력지원이 필수적으로 필요하다.

둘째, 이때 정부는 향후 업체의 인력 감축에 대비하여 필수 방산품의 경우 생산자동화 위주의 설비투자를 지원해야 하며, 이를 통해 업체는 고정비 부담이 감소됨에 따라 효율적인 방산기반을 유지할 수 있게 될 것이다.

셋째, 이를 실현하기 위해서는 정부의 일시적인 비용 증가 부담이 있으나, 규모의 경제에 미흡한 방산 소요를 고려할 때 방산기반을 유지하는 측면에서 정부지원은 정부와 업체 모두에게 유익한 대안(기본병기 업체의 현 투자 규모는 2000억원 미만임)이 될 것이다.

넷째, 현재와 같이 생산물량의 변동이 심한 경우 업체는 필수 인력만 유지하도록 하고, 추가 인력이 필요할 경우 군 인력을 지원하여 소요변동에 완충작용을 할 수 있도록 방산기반을 유지해야 할 것이다.

따라서 우리의 방산 소유구조는 현 소유체제인 Co-Co방산체제를 유지하면서 효율성 증대 및 경쟁력 강화를 추구하고, 방산 기반 축소를 방지할 수 있는 Co/Go-Co체제로 구조를 조정하는 것이 바람직하며, 정부가 지원해야 할 세부사항은 업체와 협의 후 결정해야 할 것이다.

방산 생산 및 지원구조 효율화

핵심기술·부품의 국산화는 국방중·장기 첨단고도무기체계의 명확한 소요제기와 이에 따른 국산개발대상 무기체계의 선정, 그리고 개발계획과 이에 따른 핵심기술과 부품의 국산화에 대한 경제성 분석 및 전략적 선택이 선행되어야 할 것이다.

그러나 여기서는 이를 감안한 핵심기술·부품의 국산화 확대방안을 몇가지 제시하고자 한다.

* 핵심기술·부품의 국산화 여건 조성 및 국산화 확대

무기체계의 양산 이전에 최대한 국산화를 달성하기 위해 체계개발과 동시에 주요 기능품목의 개발을 동시에 추진한다.

이를 위해 개발계획 수립시 국산화계획을 구체화하여 국산화 목표와 대상품목, 연도별 계획, 개발방법, 개발기간을 명시하고 이를 수시로 확인·감독하며, 국산화 계획이 미흡할 때에는 무기체계의 개발 착수가 불가능하도록 원칙을 정하고, 종합군수지원을 충족하지 못할 경우에는 양산에 착수할 수 없도록 해야 한다.

특히, 기술도입생산 무기체계의 경우 초기 단계에서 국산화를 확대하기 위해 기술도입생산 초기단계에서 국산화목표, 대상품목, 연도별계획, 기술도입여건 등을 중점 검토하고, 국산화목표를 달성할 수 있도록 협상지침을 설정 및 계약을 체결하며, 국산화의 경제성 판단시 해외직도입 대비 국내 생산가격의 상한선을 폐지(현재 120%)한다.

또한, 해외구매장비에 대해서는 직접 절충 교역을 강화하여 협상시 핵심기술 및 정비기

술을 최대한 획득하고, 해외구매 기종결정시 유지부품의 국산화 정도를 최대한 고려하며, 기술이전에 따른 협상기능을 강화해야 한다.

* 국산화 대상품목 선정 및 관리의 효율화

방산물자별 국산화 대상부품과 소요기술을 목록화하여 국산화 개발이 이루어 질 수 있도록 유도하고, 주요 품목을 중점 관리하여 부품국산화 5개년 계획을 체계적으로 추진하고 이를 관리해야 한다.

* 국산화개발 협력체제유지

전문화·계열화 업체간의 공동개발체제를 활성화하기 위해 무기체계별 조립업체에 부품업체가 참여하는 “국산화 추진본부”를 설치·운영하고, 조립산업과 부품, 소재산업의 균등발전을 도모하며, 조립업체와 부품업체 간 공동개발에 기술개발자금을 우선적으로 지원해야 한다.

또한, 유관 정부부처와 긴밀한 협력활용을 강화하기 위해 관련계획의 상호협조 및 보완체제를 갖추고 기술정보 교환 및 공동연구를 추진한다.

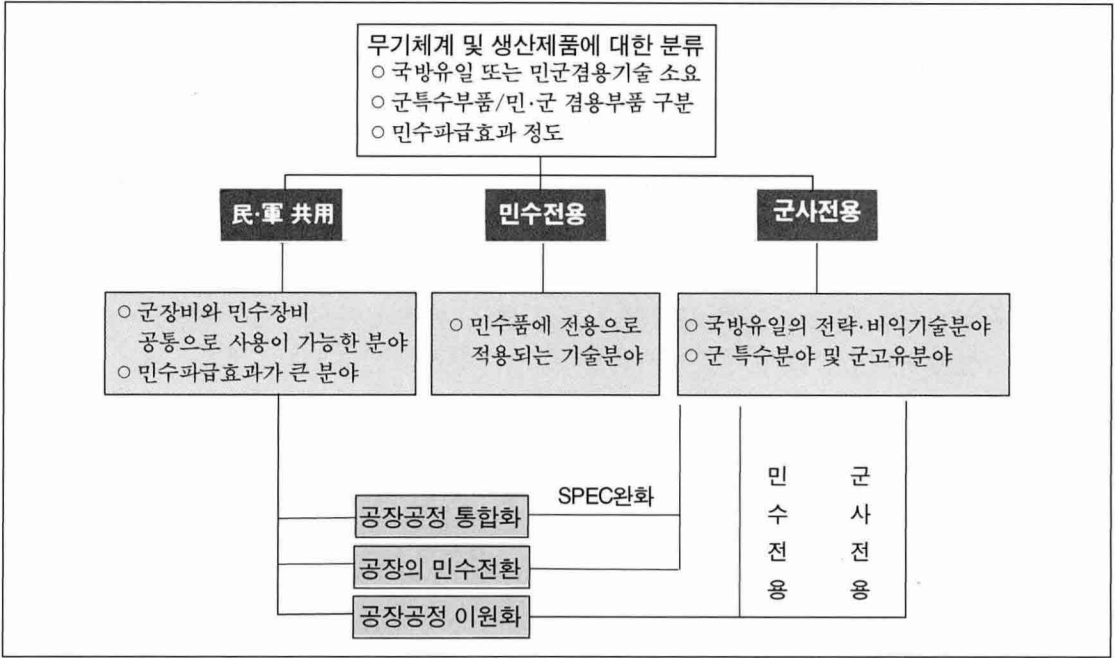
국산화 소관부서와 관련부서간의 관계 및 역할, 기능정립을 제도화 및 규정화 한다.

* 국산화 계획의 이행여부에 대한 점검 및 감독체제 강화

분기별 심사분석을 강화하여 계획대 실적을 철저히 분석하고, 주요 품목별 국산화 부진 사유를 분석하고 이의 대책을 수립한다.

국산화 개발 대상품목에 대한 국산화 개발을 소홀히 한 업체에 대해서는 방산업체 지정을 취소하고, 각종지원대상에서 제외하며, 군 조달참여를 제한한다.

민·군 공용화 방안



*** 국산화 유인책 및 보상책 강화**

주요품목에 대한 개발비 지급원칙을 정하여 대상품목을 선정하고, 국산화사업 예산을 확보하고 집행한다. 이를 위해 방산특조법, 시행령, 및 시행규칙에 국산화시 개발비 지급을 명문화한다.

실질원가 보상 및 구매를 보장하기 위해 개발성공시 수의계약을 원칙으로하고 확정계약제도를 점진적으로 발전시키며(사후관리조건폐지), 일괄 및 통합구매 계약을 확대(소량, 소액품목)하고, 개발시 계획된 소요물량에 대해서는 조변을 보장한다. 이를 위해 원가제도를 발전시키고 고가이더라도 국산화된 품목을 우선적으로 구매하고, 동일 종류의 국산화 품목시 핵심부품 국산화 및 국산효율이 높은 품목을 우선 구매하도록 한다.

또한, 우수 국산화 부품에 대해서는 연구개발 장려금지급 등 포상제도를 실시하고 방위산업육성기금의 추가조성 및 지원범위 확대 등 금융지원도 확대한다.

방산 관련규정 및 제도 개선

● 방산관련제도 및 운영 개선방안

첫째, 국방예산(전력증강비)의 안정적 확보방안을 강구해 최근 북한 핵개발과 미사일 개발 등 국내외적 안보상황에 대처한다.

둘째, 방산계약 및 원가계산제도면에서 원가절감보상계약, 중도확정계약, 특히 유인부 확정계약제도를 적극 확대하도록 하고, 예상임금 원가계산제도를 도입하며 산업수당의 인정기준 확대와 성과급의 원가 인정제를 시행해야 한다.

셋째, 기본병기류의 필수 생산설비 및 인력의 유지비용을 국가가 보전하는 방산 유희 생산능력에 대한 보조금 지급이 시급하다.

넷째, 방산 조세금융지원제도를 대폭 확충해야 한다. 이를 위해서 방산시설의 개체보완, 확장 자동화를 위한 장기 저리의 정책자금 지원제도를 신설하고, 방산투자촉진을 위한 투자 세액공제, 특별 감가상각제도를 부활하며, 방산용 물품 관세감면기간을 폐지하고 면세율을 상향 조정하고('93→영구), 부가가치세, 특별소비세 등 감면제도를 지속적으로 존치('96→영구)해야 한다.

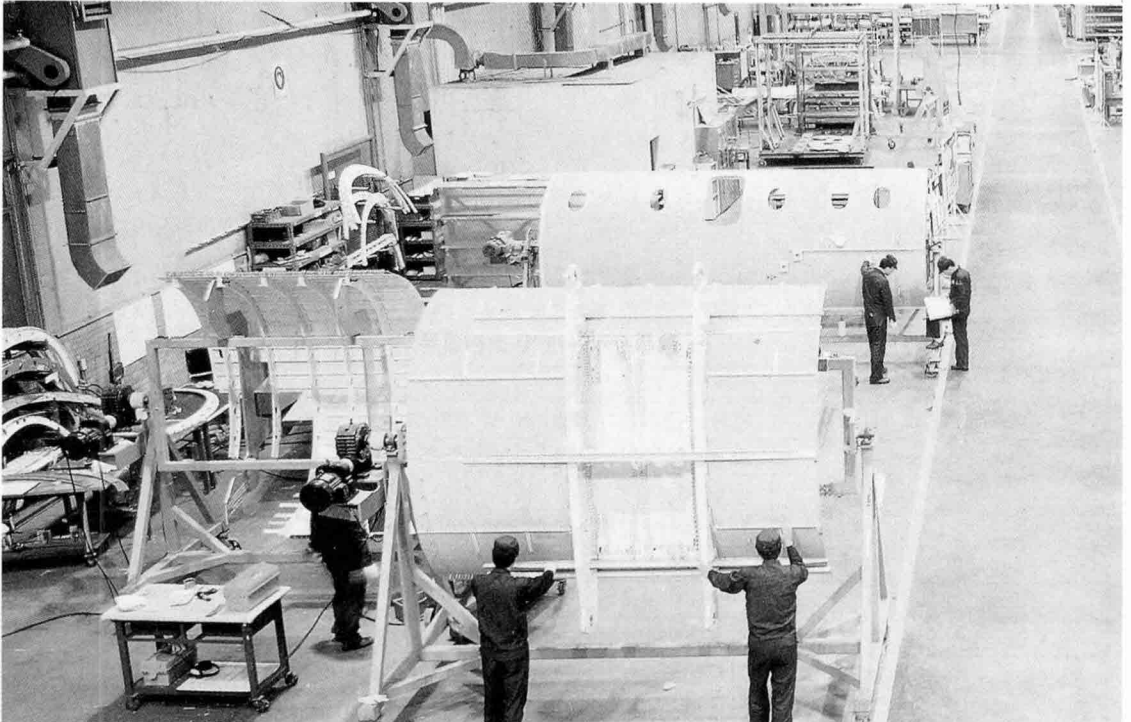
다섯째, 방산제품중 민수전환이나, 민·군 겸용기술개발을 촉진할 수 있는 규정을 추가하여 이를 제도적으로 가능하도록 해야 한다.

● 유인부 확정계약제도의 개선방안

위험부담이 큰 방산물자 획득사업에 대하여 정부가 일정한 위험비율을 분담하여 계약자에게 투자환경을 조성해 주고, 이러한 투자환경하에서 계약자 스스로가 생산성 향상/원가절감을 위하여 최선의 노력을 하도록 유도하고, 계약자의 원가절감 달성 성과에 따라 적절한 이익을 보상하여 계약자의 원가절감 노력이 자신의 이익 극대화 목표에 부합되고, 정부의 방산물자 획득 목표 달성에도 도움이 되도록 해야한다.

이러한 유인부 확정계약을 이용한 방산물자 획득 계약에 있어서 정부의 입장은 다중의 목표(저렴한 비용으로 양질이 방산물자 획득)를 만족시키는 최선의 계약을 체결하는 것이다.

업체 연구개발 촉진을 위해 방산육성기금의 운용을 2,000억원으로 확대 조성하고 적정 원가 보상을 위한 제도적 개선이 필요하다.



반면 계약자의 입장은 정부의 다중목표를 충족하면서 자신의 이익을 극대화하는 것이다.

따라서, 정부는 계약서 작성시 정부의 목표는 물론 계약자의 이익추구 목표를 동시에 고려하여 공정한 위험분담 비율을 도출하고, 원가절감 성과에 따라 적절한 이익을 보상해 줄 수 있는 때 계약자의 원가절감 노력을 극대화시켜야 한다.

결론적으로 유인부 계약요소를 효과적으로 분석/설계 할 수 있는 모델의 확보가 시급하게 요구되고 있다고 하겠으며, 이를 위해 정부와 업체 또는 관련 기관이 한국적 유인부 확정계약 모델을 개발하여 적용하도록 해야 한다.

● **군 표준/규격(Spec) 개선방안**

방산업체의 생산성 제고와 경영개선 그리고 민·군겸용 기술 개발의 활성화를 위해서는 현 규격(Spec)을 과감하게 완하하고 필요시 개정하고, 개정 절차도 단순화하여야 할 것이다.

즉 규격서와 표준의 차이문제는 관련제도와 규정을 개정/보완하여 신뢰성과 품질이

향상되는 한, 업체가 군사규격에 대한 비용 절감 대안을 채택하도록(설계변경과 제조기술)주계약자에게 재정상의 자극을 주고, 상용 비개발장비의 사용도 허용하도록 군사규격을 재검토 한다.

● **방위산업 육성기금 운용 개선방안**

방산육성기금은 지금의 653억에서 2000억 수준으로 확대하고, 방산육성기금의 운용개선은 다음과 같이 3단계로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

방위산업 육성기금 운용개선의 1단계방안은 UR보조협상이 국가의 정치·안보적 목적을 위한 정책금융은 허용보조금으로 분류함으로써, 방산육성기금의 허용성을 이용한 산업 지원정책금융으로 최대한 활용된다.

마침, 육성기금관리기본법에 따라 기금의 통·폐합, 예산에의 흡수, 관리주체의 전환을 검토할 때 방산육성기금의 특수성을 십분 활용하여 ‘산업정책금융의 Incubator화’ 하는 것이다.

2단계 방안은 금융자율화가 진전. 완료되는 시기가 되면 해외자본이 유입, 통화 관리 방식의 간접규제 등으로 인한 산업금융정책

방산관계기관 및 소관업무

기 관 명	소 관 업 무
국 방 부	방위산업에 관한 제반정책 및 계획, 조정, 통제
상 공 부	방산업체의 지정, 생산, 경영 등의 육성시책 수립 및 추진
재 무 부	금융, 조세지원
조 달 본 부	방산물자의 원가계산 및 조변계약
국방품질관리소	방산물자 품질보증
국방과학연구소	방산물자 연구개발, 기술지도
한국국방연구원	방산관계제도 정책 등 조사연구
기 타	기획원(예산), 노동부(노사안정), 과기처(과학기술), 병무청(병역특례), 합참 및 각군(무기 체계소요제기 등)

의 효과가 감소되고, 한정된 정부예산 및 재원재에서 국방 예산의 점증은 민간경제에 주는 부담이 가중된다.

따라서 주어진 국방예산을 효율적으로 운용·관리하는 일환으로 예산불용액 등을 전용하여 회전자본성격의 회전기금인 군수조달 기금으로 적용범위를 확대해야 한다.

3단계 방안은 21세기 산업지원정책과 국방정책을 연계한 기금운용방안을 모색해야 한다.

또한, 향후 금융시장 개방과 금리 자유화가 더욱 진전될 경우 방산지원 정책자금으로서 금리수준은 제조정되어야 하고, 지속적인 산업금융지원을 위해서는 정책금융에 의존하고 있는 현행 산업지원 금융제도를 보완할 특수은행의 기능강화, 재정자금이 충분한 확보 등의 사전조치가 마련되어야 한다.

맺 는 말

한반도를 중심으로 한 북한 및 주변국들의 위협이 상존하는 가운데 국방 예산과 연구개발 투자비 등은 감소되는 추세이며, 특히 방위산업의 경영 실태는 실로 최악의 상태를 맞이하고 있다.

무기개발 및 방위산업의 기반강화는 국가 생존차원에서 유지 및 지속되어야 하나 정책의 부재, 소요물량의 감소, 업체 가동률의 저하, 각종 지원제도의 미흡 등으로 방산업체의 총체적 위기를 초래하고 있다.

이러한 현실의 악조건에서 방위산업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 방산구조 조정과 제도개선이 절실히 요구되고 있으며, 이에 따른 우리나라의 방산구조 조정 및 제도개선

은 향후 소요에 따른 방산 활동의 효율성을 극대화시키는 방향에서 정립되어야 하고 이를 위해서는

첫째, 기술집약형 군 건설을 지원하는 생산구조를 전환해야 한다.

둘째, 연구개발·생산·정비활동이 통합된 방산체제를 구축해야 한다.

셋째, 기본병기는 수요 지향적으로 방산구조를 조정하고 신규분야는 기술 및 지식 집약형으로 구조를 조정해야 한다.

넷째, 국가산업과 밀접하게 연계하여 방산의 민수전환을 추진해야 한다.

다섯째, 분야별로 경쟁화·정예화를 통한 전문·계열화체제를 구축해야 한다.

여섯째, 방위산업이 민수화전환·통합을 활성화 해야한다.

일곱째, 방위산업의 경영정보화(CALS)체제를 구축해야 한다.

여덟째, 방산계약 및 원가계산제도면에서 유인부확정계약제도를 도입해야 한다.

아홉째, 방산조세금융제도를 대폭 확충하여 장기 저리의 정책자금 지원제도를 신설하고, 방산 투자촉진을 위한 투자 세액공제 및 특별 감가상각제도를 부활하며, 방산용 물품 관세감면기간의 폐지 및 면세율을 상향 조정하고 ('93→영구), 부가가치세, 특별 소비세 등 감면제고를 지속적으로 존치('96→영구) 해야 한다.

마지막으로 방위산업육성기금을 현재의 653억원에서 2000억 수준으로 확대하여 연구개발에 집중 투자할 수 있도록 해야 한다.

특히 방위산업의 안정화 및 업체의 적정원가보상과 이윤보장의 제도적 노력이 필수적으로 요망되고 있다. 