

이스라엘 방산정책 개관 (2)



金正勳

해병 중령
국방부 획득개발관실 국제협력담당

이스라엘 방위산업기지의 “시간 차원”

해결 되어야 할 세번째 전략적 딜레마는 “시간 선호”이다. 당해년도의 예산을 배정하는 동안 당장 필요한 것과 잠재 소요를 충족시키기 위한 자원배분은 서로 다른 차원에서 다루어져야 한다.¹⁾ 첫째로, 정책결정권자는 예산 배정을 새로운 자본재(무기류

및 보조 시스템)를 구입할 것인가 또는 기존의 무기를 개조·개량할 것인가를 결정해야 한다.

둘째로 당해년도 무기구입예산을 R&D 예산으로 전용하는 것이다. 이 경우의 딜레마는 당장의 필요를 우선하느냐 차후의 필요를 우선하느냐를 결정하는 것이다. R&D 비용을 지불하지 않고는 군사력이 약화될 것이라는 사실 이외에 이 문제에 대한 보편적인 해답은 없다.

“현재”대 “잠재” 수요를 좀 더 정확하게 이해하기 위해서는 잘 알려진 소비와 투자에 관한 경제적 가치구분을 적용해 볼 수 있다. 경제적 가치의 구분을 적용한다고 해서 적절한 해답을 도

출할 수 있다는 뜻이 아니라 문제를 “우호적 場”으로 가져갈 수 있다는 것을 의미한다.

정책수단을 집행하는 주요원칙

방어 “피크타임”에 대한 대처능력을 유지하기 위한 논리적 노력의 개념구조는 어떤 가상노력(“전쟁”과 같은)의 특성에 기초를 두고 있다. 즉 이스라엘의 국방시설은 매우 빠른 시간내에 전쟁 준비를 완료해야 한다. 전쟁은 매우 치열하게 전개될 것이지만 오래 끌지는 않을 것이다. (일수로 셀만큼 짧게 끝날 것이다)

그러므로 이같은 전쟁준비나 다른 방위노력을 가상하여 이스라엘의 국방조직은 완벽한 대응태세를 논리적이고 경제적인 기반위에 항상 갖추 수 있는 능력을 배양해야 한다.

첫째, “물자”를 구입하고 “비상 병참부”에 보관되어 있는 저장품을 획득한다.(물자는 “군사용” 또는 “비군사용”이 될 수 있음)

둘째, 군인력 총당은 평생 근무형태가 아니라 국방상 필요할 때 징집하도록 한다.

셋째, 정미지원(정비, 경미한 정비 등)은 이스라엘 방위군의 창 및 군수지원단 뿐만 아니라 민간 서비스 시설도 활용토록 한다.

이상과 같은 활동의 중요한 개념과 지침은 두 부문, 즉 국방과 민간부문을 경제적, 효율적으로 짜맞추는 목표가 된다.

방위산업기지와 군수산업기지를 활용하는데 따른 경제적 지침은 저장가능한 물자와 서비스를 사전에 배치하고 인력수요가 최고수준에 달할 때 민간부문으로부터 군인력을 조달함으로써 피크타임(유사시)시의 초과수요를 조절하는 것이다.

정책 수단

국방조직이 활용하고 있는 정책수단들은 광범위하고 방위산업기지와 군수산업기지의 모든 요인을 관리하는데 목적을 두고 있다. 국방정책은 다른 수단을 사용하면 다른 결과가 나타난다.

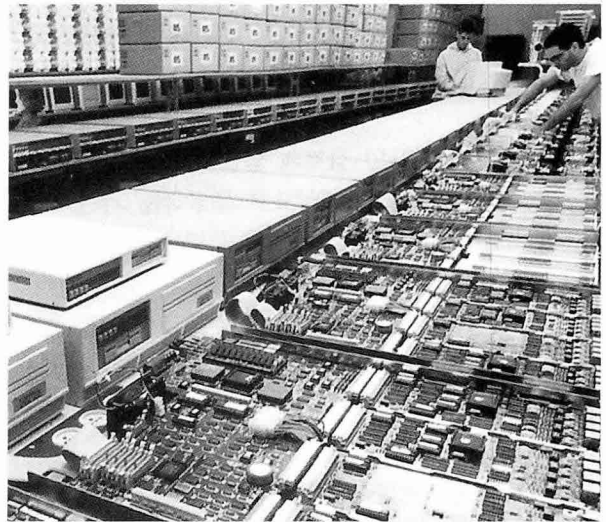
원칙적으로, 국방조직은 2가지 그룹의 정책수단을 사용하여 두 산업기지 목적에 관여한다. 첫 번째 그룹은 산업기지의 조직발전을 지배하는 정책수단으로 구성된다. 두 번째 그룹에는, 비록 게임법칙을 의무적으로 적용해야하는 것은 아니지만, 산업기지에 관한 "게임 법칙"을 정의하는 기반적 정책수단이 포함된다.

국방조직은 장기적이고 다방면의 포괄적인 규칙과 시행령(국방부 규정-Hamab)에 따라 운영된다. 이러한 규칙은 모든 종류의 산업조달을 포함하여 전 국방조직의 조달업무에 적용된다.²⁾

운영정책수단 분류

국방조직의 목적을 달성하기 위해 사용하고 있는 중요한 정책수단은 4가지로 분류할 수 있다.

첫째, 1993년에 합의된 전문인력에 관한 기본

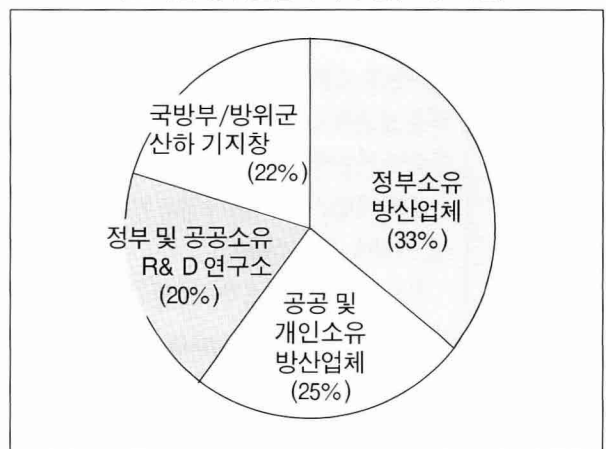


지시 내용이 포함된다. 이 그룹의 시행령은 재무부 및 국방부 장관의 지시와 정치지도자의 승인에 따라 작성된 규칙(산업정책의 기본방향)을 통해 방위산업기지와 군수산업기지를 보전하는데 목적이 있다.

산업정책의 기본방향은 실제성과 현실성을 염두에 두고 작성된 것인데 이것은 국방과 관련하여 필요한 것의 내부 대 외부조달에 관한 국방조직의 당면한 문제를 다루고 있다.

둘째, 정책수단은 국방조직이 산업기지 구조

이스라엘 방위산업기지 구성(고용 비율)



이스라엘 국방부의 기본산업정책지표

(“종합 훈령집”)

1. 사유화 예정인 정부의 방산업체
2. “라파엘”을 국가예산으로 운영하는 기관으로부터 하나의 회사형태로 개편
3. 국방부는 자체생산시설의 하부구조를 생산의 효율성 제고와 수출능력 증대를 목적으로 다른 산업부문과 통합할 계획이다.
4. 생산 하부구조상의 중복부분을 줄어나갈 필요가 있다. 중복부분을 줄이는 방식으로는 생산 능력을 상업적으로 통합하거나 통합대상 회사들의 상대적 이점을 극대화하기 위한 협력협정을 체결하는 방식(이와같은 방식은 통합에 따른 리스크를 크게 줄일 수 있다)이 가장 바람직스럽다.
5. 방위산업체들 간에 협력을 지원함으로써(국내시장구조를 문란시키지 않고) 해외시장에서의 경쟁형태를 바꿀 필요가 있다.
6. 기초연구개발에 대한 투자를 촉진해야 한다. 기초연구와 정보센터에 종사하고 있는 사람들의 사기를 진작시킬 수 있는 조치를 취해야 한다. 군사기술로 생산되는 제품을 상업화하는데 투입되는 보조금은 외부의 상업자본에서 끌어들여야 한다. 이렇게 함으로써 군사기술로 생산되는 제품의 상업화가 경제성이 있는지를 상업적으로 검토할 수 있게 된다. 민간 부문의 일은 별개의 주체에 의해 관장되어야 한다.
7. 군사기술제품의 상업화를 위한 금융지원은 외부의 상업자본을 이용해야 한다. 이렇게 함으로써 군사기술제품의 상업화 프로젝트의 경제적 타당성을 상업적 관점에서 조사할 수 있게 된다. 상업적 측면은 별개의 기구에 의해 관리되어야 한다.
8. 핵심적 산업기술은 모든 회사들이 받아들여 기업의 리스크를 줄이는 수단으로 이용되어야 한다.

에 영향력을 행사하도록 움직이는 직접적인 운영수단을 포함하고 있다. 이것은 산업기지의 능력을 보존하고 일정기간에 걸쳐 발생하는 수요 등락에 적응시키는 일이다.

셋째, 국방조직의 업무추진과 관련된 원칙, 지침, 규정에 관한 것이다.

끝으로 정책을 집행하는 수단인 네번째 그룹에는 외부조달(Out-sourcing)과 같은 집행책임 분담에서의 변경에 관한 결정이 포함되어 있다.

군수산업기지에 대해 직접적으로

영향을 끼치는 수단

• 획득 메카니즘

군수산업기지에 영향을 끼치는 중심적 수단과 국방조직이 운영하는 개개수단들이 획득메카니즘을 구성하고 있다. 그러한 메카니즘은 계약당사자인 조달청에 의해 운영되고 있다.

획득메카니즘, 즉 “주문서 발행”은 이스라엘 방위군에서 파생되는 수요공급의 격차를 커버

할 필요성에 관한 결정에 의해 거의 전적으로 운영되고 있다. 당면한 구매수요와 장기적으로 보유하고 있어야 할 물자수요에 대한 고려는 꼭 일치하지 않아도 된다.

이와같은 양면성 사이의 격차를 좁히는 일은 장기적인 행동방향을 지배하는 틀의 역할을 하는 장기계획에 의해 성취될 수 있다.

“만하르(MANHAR)”는 산업기지 제조부분의 대부분에 대해 책임을 맡고 있는 조직단위이다. “만하르”의 일부는 자재구매부서로 운영되고 있는데 이 부서의 구매수단은 중요부품들의 국내생산을 안전하게 지켜주고 핵심적 생산라인을 보전하는 것이다.

이는 모든 종류의 입찰을 통한 경쟁에서 국내 공급자들을 예외취급함으로써 가능하다.

또다른 경우는 해외로부터 구입한 것을 국내 공급자들로 하여금 개조토록 하거나 개발촉진 지역내의 공장들에 대해 우선권(가격면에서)을 부여하거나, 심지어 “비용공작”(이 말은 작업능력/혜택에 대하여 기술자들이 붙여준 이름이다)까지 함으로써 국내공급자들에게 혜택을 주는 경우이다.

또한 방위조직은 핵심기술개발에 꼭 필요한 노하우 센터와 기반구조 개발능력을 구축하기 위하여 MAFAT라고 하는 또하나의 메카니즘을 운영하고 있다. MAFAT는 서로 다른 공장의 핵심능력을 보전하기 위한 예산수단을 갖고 있다.

뿐만 아니라 산업활동의 능률성 제고를 위한 작업들도 구매 메카니즘을 통해 수행되고 있다. 이는 제품의 품질을 확실히 하고 제품검사 계약 업무수행에도 적용된다.

또한 서로 다른 회사에서 방위예산에서 구입되거나 만들어진 자산(산업설비와 구조물)을 찾아내는 것은 어렵지 않다.

능력보전-노하우 센터와 국가 기반구조

우리가 표제에서 정의한 내용은 두개의 생산수준, R&D 그리고 필요한 정비능력에 관한 것이다. 첫째, 생산수준은 군지휘관들이 작전임무를 수행하는 군사력을 근접 지원하는데 필요한 능력에 관한 것이다. 이것이 “핵심능력”으로서 이 핵심능력의 대부분은 서로 다른 수준에서의 정비능력에도 적용되지만 이들의 일부는 긴요한 기술분야에 들어있다.

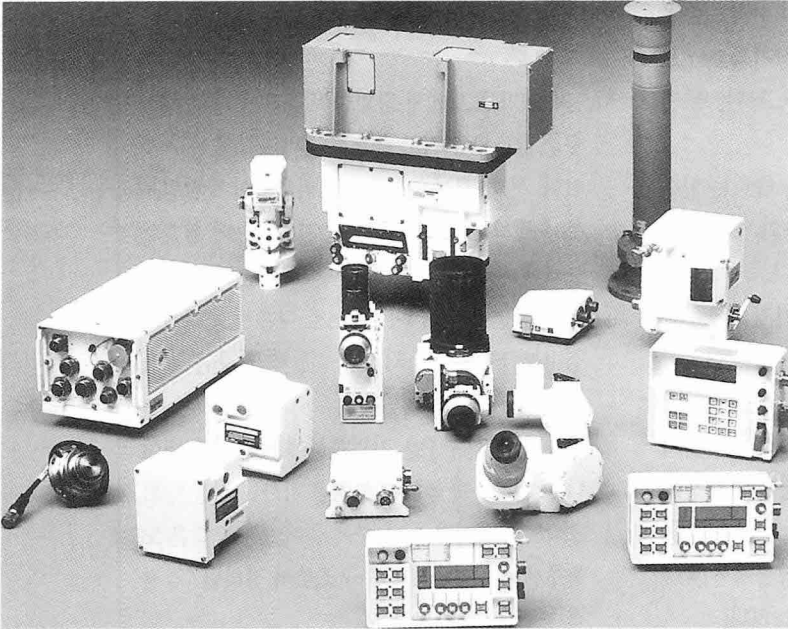
둘째, 생산수준은 기업부문에 배치된 능력이다. 기업부문에 놓여진 능력을 지키는 일은 방위조직의 문제이다. 이 수준에 들어있는 능력은 노하우센터와 기술의 하부구조로서 정의된 “결정적 능력”이 포함된다.

이와같은 능력을 지키는 일은 서로 다른 방법으로 이루어지며 이 모든 일들의 공통요소는 능력보전을 위한 국방예산자원의 일부를 배분할 필요성이다. 그렇다면 얼마만큼 배분할 것인가? 또하나의 질문은 주어진 능력(생산능력과 같은)을 어떻게 보전하느냐 하는 것이다. 구매주문 또는 생산라인의 정비를 위해 자금을 지원하는 방식으로 할 것인가? 이 모든 질문들은 서로 다른 특별한 해답들을 받아왔다.

노하우센터, 생산능력 및 그 하부구조의 상당한 부분이 순전히 기업적 목적으로 설립된 각각의 산업체가 이해관계 속에 놓여있다. 이러한 상황에서 능력의 보전 역시 기업 스스로 감당하게 되는 것은 놀라운 일이 아니다. 어느 기업이 문제에 부딪칠 때 국방조직에서 지원을 해야 하느냐 하는 문제에 대답이 주어져야 한다.

대외관계 메카니즘

방위/군수산업기지를 주로 기업적으로 유지



이스라엘이 세계에 자랑하는 MERKAVA 전차에 들어가는 각종 부품

하는 것은 수출시장규모 뿐만 아니라 국내구매 예산의 크기에 좌우된다. 일을 군수물자보급센터로부터 외기업체로 돌리는 것은 불충분하며 산업기지에 잉여능력이 발생하거나 기업에 이익이 돌아오지 않는데 대한 부분적 해결책 밖에 안된다.

국제시장에 판매할 물건을 생산하는 것은 1980년대 국방예산의 축소로 야기된 상당한 국내수요의 감소문제를 능률적으로 해결하는데 도움이 되었다. 국제시장은 치열한 경쟁과 불안정한 요소로 특징지어진다.

1990년대 초 국제시장의 환경변화에 따라 경쟁이 더욱 치열해져 거의 전면전으로 비화되었다. 미국 제조업자들이 美행정부로부터 대규모의 금융지원, 정치적 지원과 마케팅 지원을 받아 경쟁에 참여하게 됨에 따라 경쟁이 더욱더 치열해 졌다.

수출업자들에게 주어지는 지원메카니즘은 국방조직내 여러 부서들의 노력이 결집되어 형성

되었다.

또한 국방부내 고위직책자들, 심지어 국방장관까지도 항상 적극적으로 지원활동에 참여해 왔다. 판매촉진활동은 일반적으로 시장개발에 집중적으로 전개되고 정치집단도 시장개발노력에 대비토록 하며, 드물게는 이와 같은 거래에 직접 관여케 하고 있다.

이스라엘 방위기금(IDF)은 비록 구매주문이 입찰에 성공하는 일부 기업들에게만 주어지고 있으나 아직도 구매거래에 있어서 결정적인 “표지” 또는 “상표”로서 쓰인다(이러

한 추세는 지난 몇 년동안 확대되었다).

국가기관들에 의해 수출을 촉진하는 두번째 수단으로서 자국상품 되사기(BUY BACK), 산업협력, 국방물자구매에 관한 협정 등이 있다.(이것은 국제무대에서 매우 잘 알려진 정책이다.)

수출촉진을 위한 또하나의 지원이 SIBAT(Foreign Defense Assistance & Export : 국방부 해외방산수출국) 및 수출진흥기관에 의해 제공되고 있다. 이들의 지원은 해외전시회 참가, 수출촉진단의 해외파견, 해외 바이어들과의 상담주선 등의 마케팅활동에 집중되고 있다.

재정 메카니즘을 통한 지원

계약절차는 예산과 재정메카니즘을 포함하고 있다. 계약을 이행할 때 재무메카니즘은 종종 공급자와 대금지급일 사이의 현금 입출수요를 충당하는 수단으로 사용된다.

국방조직의 자금공여는 저렴한 금융으로서

은행금융을 대체하는 좋은 역할을 하고 있다. 마찬가지로, 국방조직의 재무메카니즘은 물품공급자들이 현금입출 면에서 겪는 일시적 문제를 해결하는데 도움을 줄 수 있다.(국방부의 선지급을 수출촉진을 위한 인센티브로 사용하는 것은 엄격히 금지되고 있다.)

재정 지원

재무부는 국가소유의 방위산업체들에게 예산을 배정함으로써 방위산업기지를 지원하고 있다.

재무부의 자금지원은 유리한 금융수단 역할을 할 뿐만 아니라 수출프로젝트, 방위집단(병참소)의 구조 조정 등을 직접 지원하는데 목적을 두고 있다.

국제무역과 관련한 리스크에 대한 보호 메카니즘은 방위산업체나 민간업체들의 수출활동에 중요한 영향을 미치기 때문에 이것은 국가의 지원 구도상 필수불가결한 요소이다.

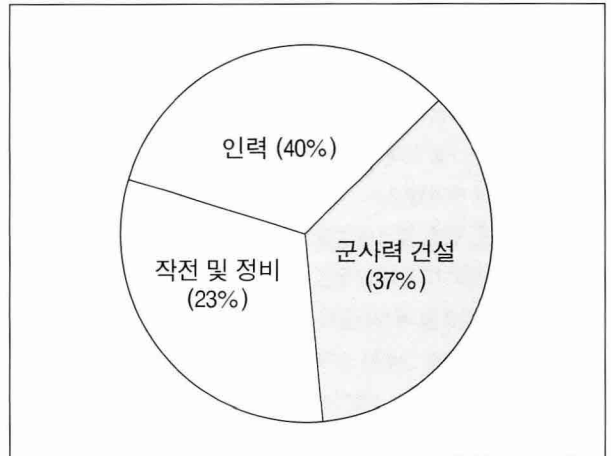
기업적 도구의 이용(예산업무에 채택됨)

국방관련기관들은 국방예산을 가장 효율적으로 사용할 목적으로 업계에서 사용하는 수단들을 정책에 반영하고 이를 예산업무에 통합하는 정책을 수립하였다.

업무를 좀더 경제적, 능률적으로 추진하는 것은 국방조달예산의 감소 뿐만 아니라 예산지출구조의 경직성 때문이다.

최소의 예산으로 방위산업목표를 달성하기 위해서는 업계에서 사용하고 있는 수단을 국방예산업무에 활용하지 않을 수 없다. 업계 수단을 국방예산업무에 적용하는 것은 재원에 대한 책임을 지고 있는 국방부가 끊임없이 추구해 온 과

국방비 배분



제이다.

국방예산업무에 적용하고 있는 4가지 상업적 수단들은 다음과 같다.

- 경제성에 입각한 "경쟁"
- 계약은 공정하게, 위험이 따르는 거래에는 이익을 크게 해주고, 장기계약에는 미래의 불확실성에 대한 보상 메카니즘 제공 등의 방법으로 "공급자들의 리스크 줄이기"(주문에 따른 위험 분담)
- 가격표를 포함 "각 사업별로 꼬리표 붙이기"
- 모든 사업에 대해 "공통의 비용 시스템" 적용

註)

- 1) 현재소비와 미래소비 사이의 대체율은 공공예산에서 "자본비용"을 그럴싸하게 추정하는 것으로 알려져 있다. 이 문제는 합의에 도달한 해결책이 없는 문제로 간주되고 있다.
- 2) 방위군사력만을 목적으로 하고 있는 것은 물론이고 앞서 언급한 규칙들은 무엇이 허용되고 무엇이 금지되는가를 결정하는 기준이 된다. 적당한 규칙을 적용할 수 없는 경우에는 관계당국으로부터의 별도 승인을 필요로 한다. 이런 경우가 여러번 반복될 때는 규칙에 삽입된다.