

**잘못은 美사에, 책임은 韓사가?  
P3C, 국책사업에 대한 정책적  
배려 필요하다.**

2011년 9월 19일

국회의원 김 학 송



## 글 목차

1. 개요
2. 첫 단추를 잘못 꿴 P3C 사업
3. 납기 지연, KAI가 책임지는 것이 맞나?
4. 안되면 되게 하라! 사업성공을 위한 KAI의 노력
5. 계약 조건의 원초적 부당성, 형평성을 지켜라.
6. 방사청의 배려... 그러나 충분하지 않다. 통 크게 생각하라.
7. 마무리 및 제언

## 표 목차

1. P3C 항공기 제원
2. P3C 2차 성능개량사업 계약 현황
3. P3C 2차 성능개량사업 납기 지체 현황
4. P3C 2차 성능개량사업 1-8호기 납품 현황
5. P3C 사업 추진 경과
6. 해상초계기 성능개량 사업 을-병 업체 계약 금액 비율
7. 생산 인력 미 현지 투입 현황
8. 지체 영향 일수 단축 현황
9. 국가정책사업 적용지침

## 그림 목차

1. P3C 2차 성능개량사업 계약 이행 체계도
2. 별첨자료: 성능개량 전후 모습



개 요



# 1. 개요

잠수함 킬러로 유명한 해상 초계기는 작전 해역에 대한 광역 초계, 조기 경보, 정보 수집은 물론 대잠수함전, 대수상함전 등 다양한 임무수행이 가능한 전력으로, 해안포, 육상 미사일 기지 타격, 해상 교통로 보호, 경제 수역 내 해양자원 보호, 해난 탐색 구조 등 광범위하게 활용할 수 있다는 장점이 있다.

〈표 1. P3C 항공기 제원〉

구분	제 원	기 타
크기	길이: 35.5m, 너비: 30.3m 높이: 10.3m, 무게: 63.4톤	보잉B737과 유사한 크기
시스템	항법, 무장제어, 통신, 전자전 지원(ESM), 레이더, 자기탐지기(MAD), 소노부이, 음향분석 장비, 통합자료관리 시스템(DMS)	
무장	어뢰, 기뢰, 폭뢰, 폭탄, 하푼, 소노부이 미사일 경보 및 기만 시스템	

이에 우리 해군은, 지난 90년대, 9천여 억원을 들여 미 해군의 중고 해상 초계기 8대를 직도입(미 록히드 마틴社)한 바 있으며, 해상 초계기 추가 필요성으로 인해 P3C 8대를 추가 도입하는 2차 사업을 추진(2005년 사업 추진, 공식 사업명: 해상초계기 2차 성능개량사업)해 왔다.

본 사업은 1차 사업과는 달리 미 해군의 중고항공기(P-3B)를 해외 기술 도입 방식으로 구매하여, 기체 수명 연장(15,000시간 또는 20년), 창정비 및 장비 현대화를 수행하는 항공기 성능 개량 방식으로 진행하였다.

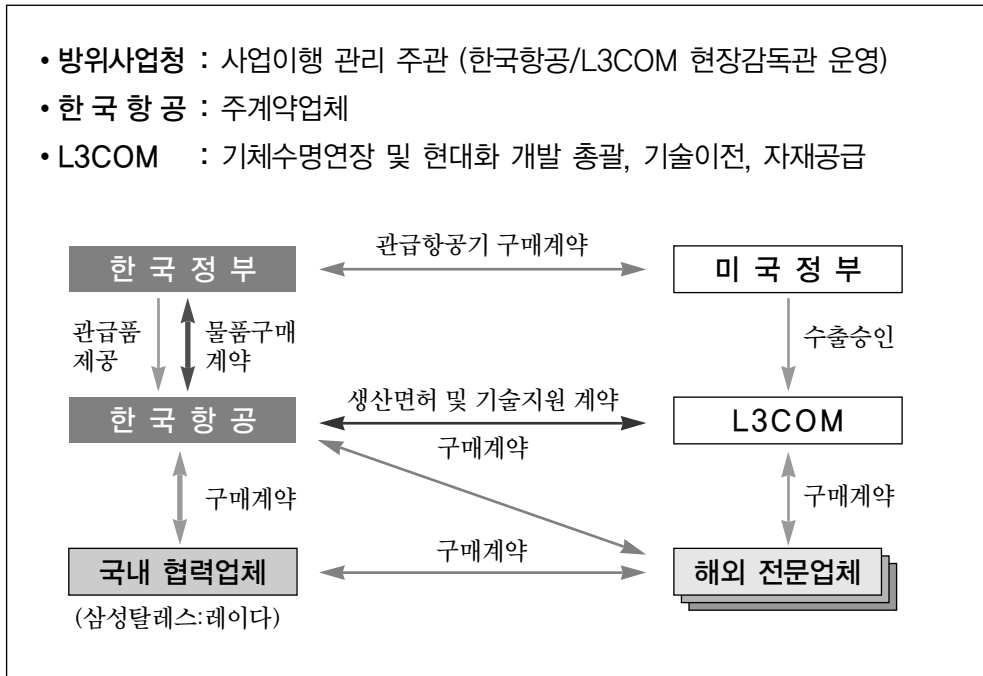
※ 해상초계기 2차 성능개량 사업은, 국방예산 절감 및 항공산업 발전을 위해 미 해군의 치장된 관급 항공기를 구매하여, 해외 기술 도입 방식으로 기체 수명 연장, 창정비 및 임무장비 현대화를 수행한 ‘국내 최초의 항공기 성능개량 사업’이라는 의미가 있음.

대상 장비인 미국의 P3B기는, 1966년에 제작, 40년 이상 경과된 노후 항공기로, 미 해군이 26년간 운용한 후 애리조나 사막에 14년간 치장하여 보관해 왔다.

국방부는 예산 절감 및 기술 습득을 위해, ‘조건충족 최저가’로 경쟁 입찰한 후, 기술 도입 생산하는 방식을 채택, 해상초계기 2차 사업 추진을 결정하였으며, 지난 2005년 4월 KAI(한국항공)를 주계약업체로 선정하여 사업을 추진하여 왔다.

이에 따라 계약 주체인 방위사업청(甲)은 사업 이행 관리를 주관(한국항공/ L3COM 현장 감독관 운영)하고, KAI(乙)는 기술도입 생산을 통해 국내 초도기 및 양산을 책임지며, L3COM(丙)은 기체 수명 연장 및 현대화 개발 총괄, 그리고 기술 이전과 자재 공급을 담당하는 역할 분담 체제로 사업이 추진되기에 이르게 된다.

〈그림 1. P3C 2차 성능개량사업 계약 이행 체계도〉



〈표2. P3C 2차 성능개량사업 계약 현황〉

사업 규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 계약금액 : 4,914억원(항공기 성능개량 8대 외 6개 항목)</li> <li>● 사업기간 : 2005년 4월 ~ 2010년 7월</li> </ul>
계약 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 납품 책임                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1,2호기 : L3COM 책임 하 미국 현지 성능 개량 후 납품</li> <li>- 후속 6기 : KAI가 기술 이전 받아 국내 생산 납품</li> </ul> </li> <li>● 지체상금                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- KAI : 계약 금액의 0.15%/일, 한도 없음</li> <li>- L3COM : 최대 납품 금액의 10% 한도(최대 100일)</li> </ul> </li> </ul>

국방부는 본 사업을 추진하면서, 1차 사업이 대당 1,216억원 소요되었음에 비해 2차 사업은 대당 716억원이 소요, 대당 500억원의 예산 절감 효과(총 4,000억원)가 발생하였으며, 예가 6,400억 대비, KAI 낙찰가 4,914억원 적용으로 1,350억원이 추가 절감되어, 총 5,350억원의 예산을 절감한 것으로 나타났다고 분석하였다.

당시 KAI는 계약가 5,500억원 정도가 손익 분기점이라고 판단하였지만, 금번 사업이 국책사업이고 또한 기술 축적 효과를 거둘 수 있는 관계로, 향후, 기존에 직도입한 해상 초계기의 성능 개량 사업을 수주한다는 전략 하에, 적자를 감수하고 저가로 입찰에 참여한 것으로 알려지고 있다.

이는 최근 방사청이 수행한 원가 검증에서 KAI가 이번 사업을 위해 758억원을 추가로 투입했음을 확인한 데서도 알 수 있다(김학송의원, 2011년 3월 임시국회 질의자료 참고).

**첫 단추를 잘못 꿰 P3C 사업**



## 2. 첫 단추를 잘못 꿰 P3C 사업

그러나 정부와 업체가 일심으로 야심 차게 추진했던 해상초계기 2차 성능개량 사업은 시작부터 난관에 봉착한다.

본 사업의 계약 내용에 의하면, P3C 1,2호기는 기술 이전을 책임지고 있는 美 L3COM社가 미국 현지에서 성능 개량하여 국내에 납품하고, 이후 후속기에 대해서 한국항공이 기술 이전을 받아 국내에서 생산하여 납품하는 것으로 되어 있다.

하지만 2008년 8월에 인도 예정이었던 1호기의 납품이 1년 5개월이나 지연된 2010년 1월(20일)에야 납품 완료되었고, 2호기는 더 늦어져 2년 가까이 납기가 지체된 것(2010년 9월 20일 납기).

〈표3. P3C 2차 성능개량사업 납기 지체 현황〉

구 분		지체일수	지체상금	비 고
항공기	1~2호기	1,213일	1,030억원	L3COM 책임
	3~8호기	876일	744억원	국내생산
	소계	2,089일	1,775억원	
전술지원소	2개소		32억원	
종합군수지원	지원장비 등		62억원	교육, 기술지원
합 계			1,869억원	

〈표4. P3C 2차 성능개량사업 1-8호기 납품 현황〉

호기	단가(월)	납품일	납기	지체상금	
				일수	금액(억원)
1호기	56,624,542,018	2010.01.20	2008.07.07	562	477
2호기	56,624,542,018	2010.09.20	2008.12.08	651	553
3호기	56,624,542,018	2010.02.08	2009.07.08	215	183
4호기	56,624,542,018	2010.02.22	2009.08.10	196	167
5호기	56,624,542,018	2010.04.19	2009.11.05	165	140
6호기	56,624,542,018	2010.05.31	2010.01.05	146	124
7호기	56,624,542,018	2010.07.14	2010.05.10	65	55
8호기	56,624,542,018	2010.10.05	2010.07.08	89	76
계	452,996,336,144			2,089	1,775

1-2호기의 납기 지연이 1,213일에 이르면서 1,030억원의 지체상금이 발생하였고, 순차적으로, 국내 생산 후속기 납기 지연(876일, 745억원), 그리고 종합군수지원 등 기타 지체상금(94억원) 등을 포함하면, 해상초계기 2차 사업으로 총 1,869억원(납기 지체 2,089일분 1,775억원, 전술지원소 납기 지연 32억원, 종합군수지원 지연 62억원)의 지체상금<sup>1)</sup>이 발생하게 되었다.

1) ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’에 따라 계약 상대방이 계약을 제 때 지킬 수 없었을 때 계약 금액의 일정 비율에 지체일수를 곱하여 정하는 일종의 지연 배상금제도. KAI는 국가계약법 75조, 물품의 제조·구매에 관한 규정에 따라 0.15%의 지체상금을 적용받음.

그렇게 늦어진 이유가 뭘까?

먼저 관급항공기 자체에 문제가 있었다는 것이다.

실제로 관급항공기의 인도 일정이 지연되었고, 창정비가 제대로 되지 않아 추가 작업이 수행되었으며, 제공된 관급항공기의 도장 규격이 실제 형상과 일치하지 않아 신규 제정하는데 시간이 많이 지체된 것으로 확인되었다.

또한 관급항공기 형상이 도면과 일치하지 않고 기체 상태가 예상보다 훨씬 노후하여 추가 작업이 과다하게 발생한 것도 한 원인이 됐다.

※ 미 해군은 P-3B를 40여 년간 운용하면서 여러 차례 개조하고 개량한 것으로 알려짐. 때문에 항공기 도면에 반영되지 않았던 부분이 많았고, 관련 기술 자료들도 제대로 관리 되지 않았음은 자명한 사실. KAI측에 의하면, 항공기를 인도받고 P-3B를 분해했을 때, 미 해군이 보유했던 기술 자료와 도면이 항공기의 형상과 일치하지 않았고, 노후도도 훨씬 심각했던 것으로 파악됨.

다음은 미 정부의 정책적 영향과 L3COM사의 소극적 대응이 컸다는 주장이다.

첫째, 본 사업과 관련하여 미 정부에 기술지원계약(TAA) 승인을 신청했지만, 당시 카트리나 허리케인 사태로 미 정부가 긴급사태를 선포

하는 등으로 승인이 지연됐고 이에 따라 설계 착수 및 개발 일정이 지연됐다.

둘째, ESM(전자전 지원) 장비 관련, 최초 미 정부의 수출 승인을 득하여 제작하였으나, 전자파 노출 방지를 위한 수정 TAA 발행이 발행되면서 수출이 제한, 문제를 해결하는데 시일이 걸렸다.

셋째, 미 정부의 대테러정책 영향으로, 자국 방위산업 우선 공급이 시행됐다. 이에 따라 L3COM은 미 정부사업에 생산 인력과 자원을 최우선적으로 할당, 상대적으로 해상초계기 1,2호기 생산 활동에 차질이 빚어졌다.

이러한 요인에 더해, 기상 조건 악화로 시험 비행 등 일정이 차질을 빚었으며, 선행호기 생산 지연과 이로 인한 2호기 생산지 이전(KAI는 L3COM사가 1호기 생산에 전념할 수 있도록 2호기 생산을 국내에서 수행) 문제로 전반적으로 일정이 지연될 수밖에 없었던 것으로 파악되었다.

이렇듯 해상초계기 성능개량 사업과 관련하여 주요한 책임 소재를 보자면, 관급 항공기 자체의 문제, 미 정부의 문제, L3COM사의 납기 지연 문제, 기상조건 악화 등 불가항력적인 문제 등을 우선하여 꼽을 수 있다.

그럼에도 책임은, 주계약업체라는 이유로 제작사인 KAI만이 부담할 위기에 처해 있는 바 이는 상식적인 측면에서 보더라도 매우 부

당하다(김학송의원, 2011년 3월 임시국회 질의자료).

〈표 5. P3C 사업 추진 경과〉

시기	사업 내용	비고
2004.12	도입 방법 결정(기술도입 생산)	
2004.12	사업집행 승인(해군)	
2005.04	물품구매계약 체결	조달본부 - KAI
2005.10	관급항공기 1호기 인수	L3COM사
2005.12	TAA 미 정부 승인	
2006.02	기본설계검토회의 실시	
2006.09	상세설계검토회의 실시	
2007.02	TEST 수행 착수	
2007.07	1호기 주익 생산 완료	L3COM사 제공
2008.04	종합군수지원 품목(ILS) 납품	
2008.06	1호기 전기체 도장	
2009.04	1호기 출고	
2009.06	1호기 엔진 시운전 점검	
2009.06	조종사, 승무원, 정비사 교육 착수	L3COM사
2009.07	1호기 시험비행 착수	
2009.11	1호기 이동	L3COM→KAI
2010.01	1호기 납품	
2010.02	ESM, 美정부 수출제한 해제	전자전지원장비
2010.10	항공기 최종호기 납품	사업 종료

※ 최초 계약 시 사업 기간: 2005년 4월~2010년 7월(5년)

1호기 납품 예정일: 2008년 8월



**납기 지연, KSI가 모두  
책임지는 것이 맞나?**



### 3. 납기 지연, KAI가 모두 책임지는 것이 맞나?

물론 모든 사업은 계약에 의한다. 사업 일정 및 납품, 그리고 여기서 발생하는 모든 책임은 계약 사항에 준해 부담하게 된다.

그렇다면 본 사업에 있어 계약 사항은 어떠했을까?

앞서 적시한 바 있지만, 개략적으로 살펴보면, 계약 방식은 조건 충족 최저 비용 방식으로, 경쟁에 의한 상한가 계약으로 이루어 졌다. 다시 말해, 추가 발생 비용 등에 대한 원가 정산이 불가능한 구조로 되어 있는 것이다.

여기에 1,2호기는 L3COM사의 책임 하에 미국 현지에서 성능 개량 후에 납품토록 되어 있어 사실상 1,2호기 납품에 대해서는 KAI가 개입할 여지가 없다.

※ 본 사업에는 P-3C의 항법 레이다, 음향 등 임무 장비의 현대화와 각 임무장비를 통합하여 운영할 수 있는 시스템의 개발이 포함되어 있어 실질적으로 연구개발사업으로 분류되었어야 하고, 또한 L3COM이 책임지고 있는 1~2호기에 대해서는 KAI가 실질적 통제권이 없는 계약 구조였음을 주목할 필요가 있음. 이러한 사실은 누구보다도 방위사업청이 잘 알고 있음.

반면 후속 3~8호기는 KAI가 기술 이전을 받아 국내 생산 납품토록 되

어 있는데, 여기에 문제가 있다.

이번 해상초계기 사업의 경우, 단순한 성능 개량 차원을 넘어 항법, 레이다, 음향 등 임무장비 현대화와 통합 운영 시스템 체계 개발 등이 수반되는 연구개발 수준의 사업이다.

연구개발 사업의 경우, 해외기술 도입 생산 방식에 따라 1호기 개발 (감항 증명 획득) 성공 후 후속 호기 생산이 가능하기 때문에, 1호기가 지연되면, 국내 후속 생산 일정도 자연스럽게 지연될 수밖에 없다.

하지만 납기 지연 등에 대한 계약 내용은 어떠한가?

한국항공, KAI는 하루가 지연될 때마다 계약 금액의 0.15%씩을 지체 상금으로 납부토록 되어 있다. 그러나 L3COM사는 납품 금액의 10%를 최대 한도로 잡고 있으며, 그 기간도 최대 100일로 한정하고 있다.

다시 말해, L3COM사는 납품 지연이 얼마가 발생하든 100일의 한도 내에서 계약 금액의 10%를 넘지 않도록 보호해 주고 있음에 반해, KAI는 지체 상금의 상한선이 설정되어 있지 않고, 또 양 사간에 책임 소재 등이 명확하지 않아 모든 책임을 뒤집어 쓸 위험에 처해 있는 것이다.

1차적인 계약 주체인 방사청(甲)과 KAI(乙) 사이에서 이러한 불공정 계약이 이루어질 수밖에 없었던 것은 물론 KAI의 책임이 가장 크다.

기술 축적 및 향후 사업에 대한 기대로 인해 저가 경쟁에 뛰어 들었으며, 명확한 사업 내용에 대한 검토 없이 책임 조항에 합의를 했다는 점은 분명 간과할 수 없다.

KAI(乙)와 L3COM(丙) 간에서도, 을 당사자가 병 당사자보다 불리한 계약을 체결했지만, 이는 사업 추진과 기술 이전이라는 측면에서 어쩔 수 없었던 부분이 인정된다. 단순한 을-병 계약을 넘어 특정 기술력을 보유한 업체와의 계약이다 보니 KAI가 L3COM의 종속변수로 작용했을 가능성이 크다고 보여 진다.

어쨌든 공정치 못한 계약은 체결되었고, 사업은 정상대로 추진되지 않았다. 납기일이 지연되었고 이로 인한 책임을 지는 일만 남았다.

2008년 8월에 인도돼야 할 초도기는 1년 5개월이 지연된 2010년 1월에 납품되었고, 2호기는 더 늦어 2년이나 납기가 지체되었다. 1~2호기만 1,213일 지체에, 지체상금만 1,030억원이 발생했다. 그러다 보니 3~8호기의 납기도 지연되어 876일에 744억원의 지체상금이 발생하게 되었고, 전술지원소나 종합 군수지원도 차질을 빚어 98억원의 지체상금이 부과됐다.

누가, 어떻게 부담하는 것이 맞을까?

권한에 따른 책임만을 단순하게 놓고 보자면, 1~2호기 납품과 교육 및 기술 지원책임을 지고 있는 L3COM사가 1,128억원, 3~8호기 책임

을 지고 있는 KAI가 744억원을 부담해야 할 것이다.

그러나 어찌된 일인지 본 사업 지체와 관련된 책임은 모두 KAI로 귀속되는 듯한 분위기다. 방사청은 사정은 이해를 하지만 감사원의 감사도 있고 하니 지체상금 1,869억원을 KAI가 부담해야 한다는 의견이고, 국가를 상대로 하는 계약 당사자인 KAI는 억울하지만 정부의 관용을 기대한다는 눈치다.

그러면 계약 금액을 한번 보도록 하자.

방사청은 중기계획 수립 당시 본 사업의 총사업비를 6,400억원 정도로 판단하였고, KAI는 손익분기점을 5,500억원 정도로 분석하였다. 그럼에도 불구하고 국책사업인 점, 기술 습득 효과, 향후 후속 사업 수주 등을 고려하여 예가 대비 23.2%, 손익 대비 10.6%가 낮은 4,914억원에 입찰을 참여하게 된다.

조건 충족 최저비용 방식이기에 출혈을 감수하고서라도 사업을 수주하겠다는 욕심이 앞 선 것이다. 이 부분의 책임에 대해서는 재론하지 않겠다.

그러나 두 번째, 을-병 간의 계약을 보면, 주계약업체인 KAI는 계약액의 36%인 1,949억원의 매출이 발생하고, 병 업체인 L3COM은 64%인 2,965억원의 매출을 발생시키고 있다.

〈표6. 해상초계기 성능개량 사업 을-병 업체 계약 금액 비율〉

계약금액	KAI(乙)	L3COM사(丙)
4,914억원	1,949억원(36%)	2,965억원(64%)

근데, 전적으로 KAI의 책임도 아닌 지체상금을 1,869억원이나 KAI에게 부과시킨다니, 문제가 있다.

5년이 넘는 기간동안 인건비와 투자, 생산 설비 시설 및 기타 비용으로 이미 수 백 억원의 손실이 발생했는데(방사청이 수행한 원가 검증에서 KAI가 이번 사업을 위해 758억원을 추가 투입했음이 확인됨), 매출액의 95.6%를 지체상금으로 앗아가줬다면, 영리를 목적으로 하는 기업에게는 문 닫으라는 말 밖에 되지 않는다.

첫째, 이번 납기 지연에 있어서 KAI의 책임이 매우 미약하다는 부분을 인정해야 한다.

둘째, 본 사업을 추진하는데 있어 관급항공기의 상태라든가 미 정부 정책, 기후 조건 등 납기 준수를 불가능하게끔 만든 불가항력적 요인들이 다수 발생했음을 고려해야 한다.

※ 대법원은 지체일수가 공제되는 수급인에게 책임지을 수 없는 사유란, 공사 도급계약에서 예상하지 못하였던 사정이 발생하였고, 그 사정으로 인하여 일정한 기간 동안 예정된 공사를 진행할 수 없어 공사의 지연이 불가

피한 경우라고 판시하고 있으며, 인천지방법원은 당초 설계상 예상치 못한 지반 상태로 인하여 공법 변경을 할 수밖에 없었던 경우에는 지체상금 부과가 부당하다고 판시하고 있음.

※ 방위사업청 질의 회신 역시, 유일한 부품공급업체가 테러 등의 사유로 생산시설 등이 파괴되거나 기타 특단의 사정으로 인해 부품공급을 지연하여 그로 인해 이행이 지체될 경우에는 이는 계약 당사자에게 발생한 사유로 볼 수 없다고 회신하고 있음.

셋째, 납기 지연 책임을 묻자면 1~2호기, 3~8호기로 단순 구분하기 보다는 1~2호기 납기 지연과, 이로 인해 불가피하게 3~8호기 납기가 지연될 수밖에 없었던 부분까지 L3COM사에게 귀책사유가 있음을 분명히 해야 한다.

넷째, 본 사업이 국책 사업임과 결과적으로 사업을 성공적으로 완수했을 감안해야 한다.

다섯째, 전체적인 사업 관리 책임은 방사청에 있었음을 간과해서는 안 된다.

※ 본 사업의 계약 일반조건 제26조 제3호에 따르면 ‘지체상금이 계약보증금 상당액에 달한 경우로서 계약 이행기간을 연장해도 계약 이행을 완료할 가능성이 없다고 판단될 경우에는 당해 계약을 해제 또는 해지하여야함

다'고 하고 있음. 이는 방위사업청이 지체상금이 계약 보증금 상당액을 초과하지 않도록 계약 관리를 하여야 한다는 것을 분명히 한 것으로 볼 수 있음. 즉 계약 보증금 상당액이 지체상금의 상한이 될 수밖에 없음을 의미한다고 할 수 있음.

따라서 제대로 지체상금 부과를 하자고 한다면, 전체 발생한 지체상금 중 L3COM이 부담해야할 규모를 정하고 나머지 부분에 대해서는, 정부의 관리 부실에 대한 책임과 KAI의 몫을 구분해야 할 것이다. 그리고 마지막으로 KAI의 지체상금에 대해서는 상기 사유 등을 고려, 정부가 상당 범위에서의 경감 조치<sup>2)</sup>를 시행하여야 할 것이다.(김학송 의원, 2011년 3월 임시국회 질의자료)

---

2) 지체상금 = 계약금액 × 지체상금율 × 지체일수. 업체는 지체상금을 부과 받더라도 방위사업 규정 제367조 제2항에 따라 군수조달분과위원회의 심의를 통해 면제를 받을 수 있는 기회가 주어짐. 방위사업규정 제367조 제1조에 따르면, ▲천재지변 등의 불가항력적인 사유 ▲ 중요 관급재료의 공급이 지연돼 제조 공정 진행이 불가능했을 경우 ▲ 도입 원자재 및 부품이 수출국의 파업, 화재, 동원, 징발, 전쟁, 수출금지 등 해외 판매자의 책임을 물을 수 없는 사유로 도입이 지연된 경우와 같은 사유로 계약자의 책임이 없다면 지체상금을 면제받거나 납기 조정이 가능(D&D FOCUS 7월호, p.87, 인용).



**안되면 되게 하라!**  
**사업성공을 위한 KSI의 노력**



## 4. 안되면 되게 하라! 사업성공을 위한 KAI의 노력

금번 사업 및 지체상금 문제와 관련하여 빼놓을 수 없는 것이 KAI의 노력 부분이다.

저자가 확인한 바로는 KAI는, 성능개량 사업의 납기일 최소화를 위해 인적 물적 자원을 아끼지 않고 투입하는 등 전사적 노력을 경주했다.

먼저 1호기 납품 지체 최소화를 위해 L3COM사 노조의 강력한 반대에도 불구하고 KAI의 생산, 전문 인력을 美 현장에 투입, 직접 생산에 참여하였으며, 경영진 역시 L3COM사를 수시로 방문하여 현안 사항의 조기 해소에 노력하는 등 사업 관리를 적극 독려하였다.

### 〈표7. 생산 인력 미 현지 투입 현황〉

내용	현황	비고
KAI 부담, 생산 인력 현지 지원	49명	09.02 ~ 09.05
전문인력(기술, 품질, 자재) 파견	22명	07.05 ~ 09.06
사장 4회, 본부장 8회 방문	-	-
미 L3COM 현지 상주	전담 임원 1명	09.06 ~ 09.11

이러한 노력에 더해 L3COM사의 경영 역량이 1호기에 집중될 수 있도록, 위험을 무릅쓰고, 2호기 생산지를 한국으로 변경함으로써 6개

월 이상의 추가 지연을 방지한 것으로 조사되었다.

또한 국내 양산 항공기의 생산 일정 단축을 위해서는 P-3성능 개량 라인 생산 인력 96명을 146명으로 증원하였으며, 항공기 작업 중 발생한 비계획 소요부품 18,400여 품목을 자체 제작하기도 했다.

그러자 L3COM도 KAI의 전사적 노력에 감흥 받았는지, 납기 지연을 위해 최선을 다하게 된다. 1호기 개발 전담 부사장을 배치하여 지원 토록 하고, 주 7일 근무 체제 운영 및 생산 인력 3교대 24시간 가동 등 총력을 기울이기 된다.

그나마 이런 노력들이 결집되어 P3C 사업은 성공적으로 완료될 수 있었던 것이다. 비록 각 호기의 납기일은 지연되었지만, 불가항력적인 요인들을 고려컨대, 현재의 성과만으로도 대단히 만족할 만한 수준이라는 것이다.

〈표8. 지체 영향 일수 단축 현황〉

지체영향 일수	단축일수	실 지체일수
3,336일	1,247일	2,089일

**계약 조건의 원초적 부당성,  
형평성을 지켜라.**



## 5. 계약 조건의 원초적 부당성, 형평성을 지켜라.

정부가 KAI에 부담하려 했던 1,869억원의 지체상금은 터무니없다. 책임 소재를 보더라도, 여타 조건을 보더라도 그렇다. 그런데 L3COM 사는 지체상금 납부를 거부하고 있고, 계약 조건에는 주계약 업체에 지체상금을 무한대로 부과토록 규정하고 있으니, KAI가 모두 부담하라는 것은 매우 부적절한 처사다.

KAI를 두둔하자는 것이 아니다. 상식의 수준에서 이야기하는 것이다. 게다가 이번 계약 자체가 매우 불공정하다고 설명한 바 있는데, 구체적으로 그 부분을 보다 상세히 들여다보도록 하자.

첫째, 계약 당시로 거슬러 올라가 보자.

본 사업의 기종 결정은 ‘요구조건 충족 시 최저 비용방법’이라는 방법에 의해 이루어졌다. 요구 조건 충족 시 최저 비용 방법은 발주청이 요구하는 일정 수준의 조건을 충족하는 업체를 선정 후 선정업체간 가격 경쟁을 통해 최저가를 제시한 업체의 기종을 결정하는 방법이다. 즉 위 계약 방식대로 경쟁을 하기 위해서는 당연히 비용에 영향을 미치는 모든 조건을 동일하게 하는 것이 타당하다.

그러나 본 사업의 기종 결정 단계에서 당시 KAI의 경쟁 상대였던, 록히드 마틴에 대한 계약 조건을 정함에 있어 국방부는 계약 금액의

10%를 지체상금 상한으로 한다는 것을 분명히 한 바 있다.

그렇다면 요구조건 충족이라는 전제요건의 형평성 있는 적용 차원에서 본 건의 계약에 있어서도 지체상금은 계약 금액의 10%를 넘지 못한다고 해석되는 것이 마땅할 것이다.

두 번째, 현재 국가정책사업의 경우에는, 지체상금의 한도는 계약금액의 10%로 한다는 방위사업청 지침이 마련되어 있다.

#### 〈표9. 국가정책사업 적용지침〉

제4조(계약기간의 연장) ① 계약관은 계약 대상자의 의무 불이행으로 발생한 지체상금이 국가계약법 시행령 제50조(계약보증금)의 규정에 의한 계약이행보증금 상당액(10%)에 달한 경우로서, 계약목적물이 국가정책사업일 경우에는 계약기간을 연장할 수 있으며, 이 경우, 계약기간 연장 수정계약 체결 전일까지 발생한 지체상금은 부과하고, 계약기간 연장 수정계약 체결일로부터 연장된 계약기간 만료일까지는 지체상금을 부과해서는 아니 된다.(방위사업청 지침, 2009년 1월 14일 제정)

하지만, 방사청은, 동 지침은 2009년에 제정되었고, 해상초계기 2차 사업 계약은 2005년에 체결되었기에, 소급 적용에 해당, 동 지침을 적용할 수 없다는 입장이다.

그러나 2009년에, 무슨 이유로, 국책사업의 경우에는, 국내 계약에도

불구하고 지체상금 10% 상한을 두었는가를 생각해 본다면, 금번 사업의 소급 적용 무조건 배제를 주장하는 것은 적절하지 않다고 본다

게다가 해외 계약 시에 적용하는 기본 조건인 표준계약조건 제20조 나항에 의하면 분명히 지체상금의 누계 총액은 계약 총액의 10% 한도로 한다고 명시하고 있다. 이러한 조건에 의거, L3COM사와는 지체상금 조건을 맺고 국내사만이 무한책임을 지도록 하는 것은 누가 봐도 우습다.

그마저도 거부한다면 주계약업체가 연대책임을 지듯 전체 지체상금 부담을 지는 것은 어불성설이다.

해외 계약 조건을 준용하고, 일부 법적 흠결 요건 발생에 의해 보완된 방위사업지침을 적용하여 금번 사업을 돌이켜 보는 것이 바람직하다는 의견이다.(김학송의원, 2011년 3월 임시국회 질의자료)



**방사청의 배려... 그러나 충분하지 않다.  
통 크게 생각하라.**



## 6. 방위사업청의 배려... 그러나 충분하지 않다. 통 크게 생각하라.

그럼에도 다행인 것은 방위사업청이 본 사업에서 발생한 여러 요건들을 반영하여 지체상금 규모를 경감시켰다는 것이다.

방위사업청은 지난 4월, 관급항공기의 노후도와 미 정부 요인, KAI의 노력 등을 인정하여 총 지체상금의 53%인 990억원을 감경, 최종 879억원을 부과기로 결정했다.

※ 지난 5월 3일과 9일, 두 차례에 걸쳐 열린 방위사업청 군수조달분과위원회는 KAI가 제출한 면제원을 분석하여 이같이 감액 결정하였음.

환영할 일이지만 충분치 못하다.

KAI가 고의로 계약 이행을 지체한 정황이 없고, 도리어 일정 단축을 위해 미국 현지에 대규모 추가 인원을 장기간 투입하는 등 많은 노력을 했기 때문에 지체상금 문제는 전액 감면이 가능할 것으로 기대됐다.

그럼에도 불구하고 과중한 지체상금에 경미한 감면 결정을 받자 KAI

를 비롯한 방산 관련자들은 매우 당혹했던 것으로 전해진다.(D&D FOCUS 7월호, p.86)

경감되었다지만, 원죄로 볼 때, KAI의 책임 하에 있었던 3~8호기 지체상금 744억원을 상회한다.

배려하려면 통 큰 배려가 필요하다. 해외 계약의 기본 조건인 표준계약조건이나 국가정책사업 지침인 방위사업청 지침을 반영하여, 이 역시 계약 금액의 10% 상한선 지침을 준용하도록 하는 게 맞다.

생각해 보자.

이 사업은 국가정책 사업으로 KAI가 아니더라도 누군가는 해야 될 사업이다. 최소한 국가와 기업이 윈-윈하는 구조가 가장 이상적이다.

사업이 실패했다면 그 책임은 물어 마땅하지만 그 과정에 있어 불가피한 사정으로 문제가 발생했다하여 국내 기업에게 모든 책임을 덮어씌우려는 것은 올바른 자세가 아닐 것이다.

여기서 지적하지 않을 수 없는 문제가 지체상금이다.

방사청의 지체상금 부과행태를 보면, 그동안 여러모로 잡음이 많았던 것을 알 수 있다. 일단 부과하고 보자는 식의 방사청 때문에 방산업체들이 그동안 극심한 스트레스에 시달려 왔던 것으로 알려진다.

방위사업청이 개청한 2006년부터 2009년까지의 지체상금 면제원 신청 내역을 보면, 지체상금 부과 건수는 큰 변동이 없지만 면제원 제출 건 수는 7건에서 28건으로 증가했다. 면제원 신청 금액 대비 면제액 비율도 매년 증가해 2006년에는 64.4%였다가 2009년에는 94.9%까지 증가했다. 면제원을 제출한 업계 대부분이 지체상금을 면제받고 있는 것이다.

사례별로 보면, KT-1 기본훈련기 사업은 계약 금액 5,600억원에 지체상금 129억원이 부과됐다. 하지만 면제원 처리 결과에 따라 8,000만원 정도만 부과되고, 나머지는 면제(99.4%)하는 것으로 결정됐다.

계약금액 66억원에 81억원의 지체상금이 부과된 C4I 개발사업의 경우, 계약 금액 대비 122%나 되는 지체상금이 부과됐지만 76억원(93.8%)이 면제되었으며, 해군 중어뢰 개발 사업은 17억원의 지체상금 전액을 면제받기도 했다.(D&D FOCUS 7월호, p.86)

각설하고, 이번 사업을 통해 기대되는 효과를 따져보자.

KAI는 본 사업을 통해 국내 최초로 대형 항공기 무기체계 성능 개량 기술을 확보하게 됐으며, 향후 해외 성능 개량 사업을 수출할 수 있는 기반을 확보하게 됐다. 이는 차세대 중형 민항기 국내 개발 시 적용 가능한 유용한 기술이라 평가되고 있다.

정부 입장에서, 성능 개량 방식을 통한 국방예산 절감 및 고용 유발

효과가 있었고,

군에 있어서도, P3C 8대 추가 도입으로 작전 운용성을 제고하고 합동 전투능력을 향상시킬 수 있게 됐다.

국가적으로 상당한 이득이 발생했음은 주지의 사실이다.

국익 증진에 기여한 업체의 노고를 치하한다는 측면에서라도 지체 상금의 대폭 경감은 필요하다.

다만 납기일을 준수하지 못한 부분에 대한 최소한의 책임은 현재 지체상금과 관련된 규정에 의거, 10% 이하로 제한해 주는 것이 적절한 처사라 판단된다.

※ 복잡한 구조를 가진 항공기의 성능 개량은 대부분 노후화된 항공기를 대상으로 하는 만큼 계약 당시 예측 불가능한 부분이 있을 수밖에 없음. 따라서 원칙적으로 보자면, 사업 진행 과정에서 이를 반영해 추가 작업 비용을 배려해야 하나 현행 제도로는 이를 인정해 주지 않고 있음.

## 마무리 및 제언



## 7. 마무리 및 제언

미 해군의 노후 P3기를 기술 도입하여 성능 개량하는 금번 해상초계기 도입 사업은 매우 매력적이다.

특히 생산된 지 40년이나 된 P-3B 해상 초계기를 들여와 20년 넘게 운용할 수 있도록 성능 개량하는 사업은 세계적으로도 전례가 없는 사업이다.

※ KAI는, “L3COM과 록히드 마틴이 P-3 계열 항공기의 기골 보강이나 시스템 업그레이드는 지속적으로 해 왔지만 이번 사업처럼 기골 보강과 병행해 시스템 업그레이드를 수행한 대규모 개량은 세계 최초”이며, “성능 개량이라기 보다는 연구개발에 가깝다”고 설명(D&D FOCUS 7월호, p.84)

본 사업을 통해 기술 습득과 예산 절감은 물론 군 전력에 기여했음은 주지의 사실이다.

때문에 향후 관련 사업을 추진함에 있어 무조건적인 직도입 보다는 국내 인프라 활용 및 기술 축적이 가능한 기술 도입 생산을 적극 권장한다.

하지만 걸림돌이 있다. 이번 사업에서 보는 바 같이, 사업 추진의 어

려움과 이로 인한 차질을 전부 주계약업체가 부담한다면 과연 누가 흔쾌히 참여하겠는가?

전사적인 노력을 통해 문제를 해결하고 사업 성공을 이끌어낸 공로는 간데없고 주계약업체 앞에 놓인 것이 총 매출에 맞먹는 지체상금이라면 과연 어느 기업이 선뜻 나설 수 있겠는가?

일반 사업도 아니고 국책사업이라면 사업 관리 등에 대한 책임은 정부에게도 있음을 명심해야 한다.

이번에 지체상금 경감 조치를 결정한 방위사업청의 결정을 환영하지만 그 규모로 볼 때, 아쉬움이 크다.

더구나 대부분의 원인제공을 한 미 정부나 L3COM사에게는 일원 한 푼도 지체상금을 부과하지 못한다는 현실이 서글프기까지 하다.

KAI는 이번 사업을 통해 1,949억원의 매출을 올렸지만, 재료비(1,066억원)를 제외한 매출은 883억원에 불과하다. 게다가 추가로 758억원의 경비가 소요돼 결과적으로 본 사업을 통해 발생한 매출은 125억원에 불과하다. 125억원도 인건비 등을 감안하면 남는 게 없다. 그런데도 지체상금을 1,869억원을 부과한다면, 업체가 수용할 수 있겠는가? 경감된 879억원도 별반 다를 바 없다.

이런 상황에서 정부는 조건 충족 최저가 낙찰제를 통해 1,350억원의

예산을 절감했으며, 성능개량 사업 방식 도입으로 4,000억원에 가까운 예산 절감 효과를 거둔 것으로 알려졌다.

정부는 본 사업을 통해 전력화 목표 달성 및 작전 운용 능력 배가, 기술 등의 지적 재산권 확보는 물론이요 5,350억원에 달하는 예산을 절감했음에도,

국책사업에 참여한 업체는 추가 경비 지출 등으로 손해를 본 것도 모자라서 879억원에 이르는 지체상금까지 부과 받았다면 이처럼 부당한 일이 또 어디 있겠는가?

그러다보니 업체가 정부를 상대로 자구책 마련에 나선 것 아니겠는가? 현재 본 사업의 지체상금과 관련, KAI는 지체 상금 규모가 과다하다는 취지의 소송을 제기한 것으로 알려졌다. 충분히 공감이 가는 부분이다.

※방위사업청이 지체상금과 관련하여, 한국조달연구원에 용역 의뢰한 국가정책사업에 대한 계약 이행 관리 방안 연구에 의하면, 방위사업 관련 지체상금 제도의 법적 성격에 대해 다음과 같이 정의하고 있다. 지체상금은 손해배상의 예정적 성격과 위약벌적 성격으로 나눌 수 있음. 지체상금 부과와 관련된 대법원 판례나 해외사례를 살펴보면, 지체상금은 손해배상의 예정으로 해석하고 있는 것이 일반적인 경향으로 지체상금이 위약벌적 성격을 가질 만큼 과도하게 부과되는 것을 원칙적으로 금지하고 있음. 현행 정부계약법규상에는 명시적으로 지체상금 부과의 한도 규정이 없기 때문

에 정부조달계약의 경우, 계약 보증금이나 계약 금액에 관계없이 지체일수에 따라 무한정 부과되어 손해배상의 예정보다는 위약벌적 성격을 가지는 것으로 보아 법정 소송 시 대부분 국가패소로 결론지어짐. 또한 해외 조달의 경우에는 총 계약금액의 10% 이내에서 지체상금을 적용하도록 규정하고 있어 국내 조달상황과 형평성 문제가 발생하고 있음.

정부도 KAI의 딱한 사정에 동정을 하면서도 규정 때문에 어쩔 수 없다는 입장인 것으로 알고 있는 바, 이런 부분에 있어서는 전향적 자세가 필요하다.

2009년, 해외 계약 조건에 준용해, 국책사업의 경우, 국내 계약이라도 지체상금의 상한을 10%로 두는 조항을 마련했음은 현재 동일한 상황으로 인한 피해가 얼마나 막대한 지를 잘 보여준다 하겠다.

이런 문제를 법적으로 해결해야 한다면 얼마나 소모적인가? 또 얼마나 많은 유사 사례를 양산하겠는가? 주도권을 갖고 있는 정부가 통 큰 결정을 하는 게 효율적이다. 그게 국책사업도 살리고 정부와 업체가 함께 상생하는 길이 아닐까 한다.

**별첨자료: 성능개량 전후 모습**



## 8. 별첨자료: 성능개량 전후 모습

### ○개선 전 (동체내부)

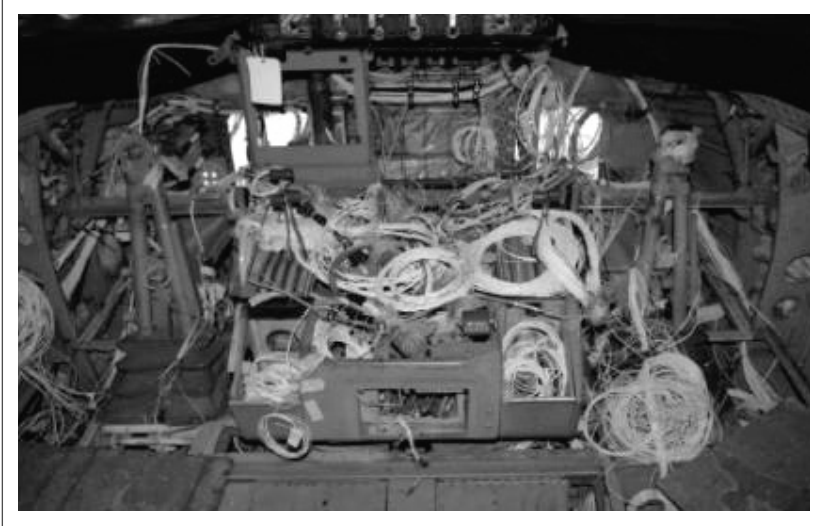


### ○개선 후 (동체내부)



---

○개선 전 (조종석)

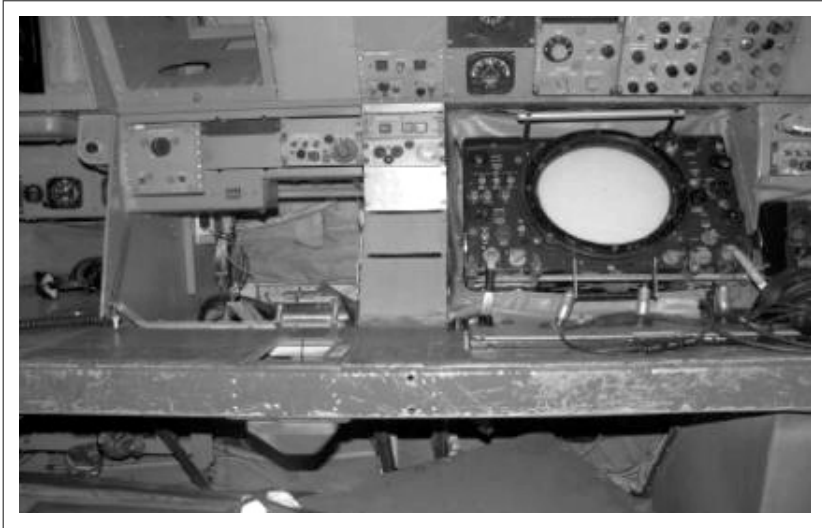


○개선 후 (조종석)



---

○개선 전 (임무시스템)



○개선 후 (임무시스템)



○개선 전 (갤리)



○개선 후 (갤리)



---

○개선 전 (전기체 도장)



○개선 후 (전기체 도장)



