

방위산업 수출 진흥을 위한 절충교역 가치상계 방안 연구

A Study on the Swap way of Off-set for the promotion of Export of the Defense Industry.

권현철*, 박진보**

Heon-Chul Kwon, Jin-Bo Park

ABSTRACT

Securing the ability of defense industry exporters to smoothly implement off-set is an important factor directly linked to the promotion of exports. Recently, however, Korean defense industry exporters have been having difficulty fulfilling their export off-set obligations after the contracts. Export off-set is an duty of exporters, but policy support is needed. Among the government-level support measures, the swap system can be substantial and strong support from the perspective of defense industry exporters. However, because of differences in institutions, laws, etc. between countries, the value of the off-set that need to be implemented between them may result in 'equivalence' problems that may not be equal in the value of the off-set that are set off in each country. The purpose of this study is to find out the problems of each type of swap with these problems and to propose the corresponding measures for calculating the value of the off-set to prepare the criteria for future swap negotiations. Considering that the scale of the swap is determined by negotiations with the other country, however, the priority of the negotiations should be considered in various ways, including relations with the other country and the security situation at the time of the negotiations. Therefore, we hope that the measures proposed by this study will lead to the readjustment of the swap system, which will soon lead to the improvement of export competitiveness of the nation's defense industry companies.

초 록

방위산업 수출기업의 원활한 절충교역 이행능력 확보는 수출 진흥에 직결되는 중요한 요소이다. 하지만 최근 국내 방위산업 수출기업은 계약 이후 수출 절충교역 의무를 이행하는데 어려움을 겪고 있다. 수출 절충교역은 수출기업의 의무이지만 정책적으로 정부의 지원이 필요하다. 정부 차원의 지원 방안 중 가치상계 제도는 방위산업 수출기업 입장에서 실질적이고 강력한 지원이 될 수 있다. 하지만 가치상계는 국가들 간의 제도, 법률 등의 차이로 인해 서로간에 이행하여야 할 절충교역 가치가 서로 다르기 때문에 각 국가에서 상계하는 절충교역의 가치가 같지 않을 수 있는 '등가성' 문제가 발생할 수 있다. 본 연구는 이러한 문제를 갖는 가치상계에 대해 유형별 문제점을 알아보고 그에 따른 절충교역 가치 산정 방안들을 제안하여 추후 가치상계 협상에 있어서의 기준을 마련하는데에 목적을 둔다. 하지만 가치상계 규모 산정이 상대 국가와의 협상에 의해 결정된다는 점을 감안하면 협상안의 우선순위는 상대 국가와의 관계, 협상 당시의 안보 상황 등을 다각적으로 고려해야 할 것이다. 따라서 본 연구가 제시한 방안들을 통해 가치상계 제도 정비가 이루어지고, 그것이 곧 우리나라 방위산업 기업들의 수출 경쟁력 향상으로 이어지기를 기대해본다.

Key Words : Defense Industry(방위산업), Export of the Defense Industry(방위산업 수출), Off-set(절충교역), Swap(가치상계)

* 권현철, 국방대학교 국방관리대학원 국방관리학과 교수(교신저자 E-mail: heonkwon@hotmail.com)

** 박진보, 국방대학교 국방관리대학원 국방관리학과 석사과정

I. 서론

방위산업은 첨단 핵심기술이 융합되고 접목된, 새로운 경쟁력과 잠재력을 가진 미래의 성장동력이 되는 산업이다. 특히 방위산업 물자 수출은 방위산업의 기반을 강화시키는 기회를 제공함으로써 국가 전략 산업의 육성, 일자리 확대 등을 통해 경제 성장에 기여할 수 있고 국제적으로는 외교력 강화, 국위 선양 등의 파급효과를 가지고 올 수 있다. 그러므로 방위산업 수출의 증대는 필수적이며, 이를 위해서는 국가적인 노력과 지원이 필요하다.

우리나라 방위산업을 살펴보면 1983년부터 지난 2010년까지 약 340억 달러 규모의 무기를 수입하는 등 주로 수입 위주의 방위산업 무역 거래를 해왔다. 이후 2010년대부터는 국방 기술의 발전과 품질의 개선 등으로 인해 무기 수출계약이 성사되기 시작하였다. 그러나 수출기업들은 수출 절충교역 의무를 이행함에 있어서 큰 어려움을 겪고 있다. 수출 절충교역이란 상대국의 계약자에게 기술이전 및 부품 수입 등을 요구하는 일종의 조건부 교역¹⁾이다. 방위산업 수출기업들이 절충교역 의무를 원활하게 이행할 수 있는 능력을 확보하는 것은 수출진흥을 달성하는데 중요한 요소이다. 수출 절충교역은 수출기업이 부담해야 하는 의무이긴 하지만 정책적으로 정부 차원의 지원이 필요하다.

정부가 방위산업 기업을 지원하는 것은 방위사업법, 방위사업법 시행령, 방위사업청 예규, 대통령실 훈령 등의 법령에 근거하여 시행할 수 있다. 정부의 수출 지원 형태 중 하나로 가치상계가 있는데, 가치상계란 ‘방위산업 교역에서 발생한 정부 또는 업체 간에 합의된 절충교역 의무를 상호간에 상쇄하는 것’²⁾이다. 이는 참여 구성원에 따라 ‘양자상계’, ‘다자간 상계’, ‘제3자를 활용한 양자상계’ 등으로 구분된다.

관련 선행 연구들을 살펴보면 백상환(2019)은 절충교역 이행능력이 방산수출 경쟁력과 성과에 미치는 영향에 대해 분석하였고, 김병학(2018)은 선진국의 절충교역 사례를 통해 우리나라의 절충교역에 관한 연구를 하였다. 또한 김준영 외(2016), 서재현(2019), 홍석수 외(2013), 박준수 외(2006)는 절충교역 획득 기술의 기술가치 평가에 대한 연구를 하였고, 이춘주 외(2008), 홍석수 외(2012)는 절충교역

협상 담당자의 의사결정에 영향을 줄 수 있는 요인들에 대하여 연구하였다. 이렇듯 절충교역에 대한 연구는 많이 이루어져 왔으나 가치상계에 대한 연구는 없는 실정이다.

가치상계를 통해 절충교역 의무 이행을 할 때 국가들 간의 제도, 법률 등의 차이로 인해 서로간에 이행하여야 할 절충교역 가치가 서로 다르기 때문에 각 국가에서 상계하는 절충교역의 가치가 같지 않을 수 있는 ‘등가성’ 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제를 갖는 가치상계에 대한 연구를 통해 절충교역 가치 산정 방안에 대한 기준을 마련할 필요가 있다.

본 연구에서는 가치상계 유형에 대해 알아보고, 각 유형이 갖는 등가성 문제를 해결하기 위한 가치상계 유형별 절충교역 가치 산정 방안들을 제시하고자 한다.

II. 가치상계 유형

2.1. 국내 방위산업 현황

우리나라 방위산업 수출액은 <표 1>과 같이 2019년 기준 6.88억 달러로 세계 8위 수준이다. 이는 2018년 10.66억 달러로 6위 수준이었던 것에 비하면 감소한 수치이다.

<표 1> 세계 방위산업 수출 규모

(단위 : 백만\$)

순위	국가	수출규모
1	미국	10,752
2	러시아	4,718
3	프랑스	3,368
4	중국	1,423
5	독일	1,185
6	스페인	1,061
7	영국	972
8	대한민국	688
9	이탈리아	491
10	이스라엘	369

자료 : SIPRI Arms Industry Database, Generated 14 May 2020

세계 100대 방위산업 기업에는 <표 2>와 같이 2018년 기준 Hanwha Aerospace, Korea Aerospace Industries, LIG Nex1 등 3개의 국내 기업이 각각 46위, 60위, 67위에 속해 있다.

주1) 방위사업청. 『절충교역 지침서』, 서울: 방위사업청, 2019.

주2) 방위사업청. 『절충교역 지침서』, 서울: 방위사업청, 2019.

〈표 2〉 세계 100대 방위산업 기업에 속한 국내 기업

구분	2016년	2017년	2018년
Hanwha Aerospace	40위	50위	46위
Korea Aerospace Industries	51위	100위	60위
LIG Nex1	57위	61위	67위

자료 : SIPRI Arms Industry Database, retrieved December 2019

우리나라 방위산업 기업의 매출액은 〈표 3〉에서 볼 수 있듯이 2016년까지 꾸준한 증가 추세를 이어오다가 2017년에 12조 7,612억원으로 2016년 대비 2조 551억원(13.8%)이 감소하였다. 영업이익 또한 흑자를 유지하다가 2017년에 전년 대비 4,431억원(88%) 감소하는 양상을 보였다.

〈표 3〉 방위산업 기업 매출액 현황

(단위 : 억원)

구분	'14년	'15년	'16년	'17년
매출액	119,883	142,651	148,163	127,612
영업이익	5,352	4,710	5,033	602

자료 : 방위사업청, 2019 방위사업 통계 연보

국내 제조업 생산 중 방위산업이 차지하는 비중은 1.14%(2016년 기준)이며, 국내 제조업 수출 중 방위산업 수출이 차지하는 비중은 0.3%(2017년 기준)로 전년 대비 0.22%p 감소하였다. 국내 제조업 고용 중 방위산업이 차지하는 비중은 0.89%(2016년 기준)로 전년대 유사한 수준을 기록하였다. 세부 내용은 아래 〈표 4〉와 같으며 〈그림 1〉은 제조업 대비 방위산업의 위상, 〈그림 2〉는 관련 산업 대비 방위산업 생산액을 비교한 자료이다.

〈표 4〉 방위산업 생산 관련 주요지표

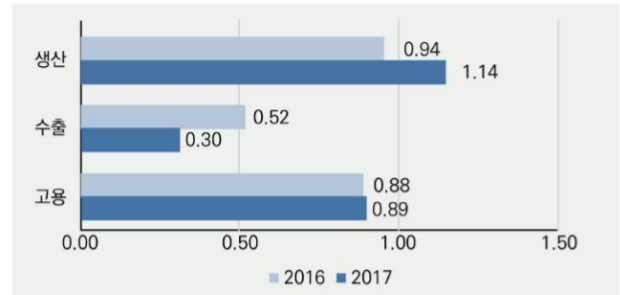
(단위 : 억 원, 명, %)

	구분	'14년	'15년	'16년
생산	방위산업	132,714	155,729	161,521
	제조업	17,283,750	16,593,990	14,158,095
	비중	0.77	0.94	1.14
수출	방위산업	15,360	25,488	29,512
	제조업	6,010,200	5,934,371	5,724,340
	생산액 대비	11.6	16.4	18.3
	제조업 수출 대비	0.26	0.43	0.52
고용	방위산업	33,915	35,739	36,175
	제조업	3,957,000	4,043,000	4,044,000
	비중	0.86	0.88	0.89

자료 : KIET, 2018 KIET 방위산업 통계 및 경쟁력 백서

제조업 대비 방위산업의 위상(2016 vs 2017)

단위 : %



주 : * 수출은 2017년, 생산, 고용은 2016년 기준.
 ** 수출은 통관 기준임.

자료 : KIET, 2018 KIET 방위산업 통계 및 경쟁력 백서

〈그림 1〉 제조업 대비 방위산업의 위상

관련 산업 대비 방위산업 생산액 비교(2017)

단위 : 조 원, 개



주 : 관련 산업은 2016년 생산액 기준.

자료 : KIET, 2018 KIET 방위산업 통계 및 경쟁력 백서

〈그림 2〉 관련 산업 대비 방위산업 생산액 비교

2.2. 절충교역과 가치상계

일반적인 상품의 수출입 교역과는 다르게 방위산업 물자 교역에서는 절충교역이라는 조건부 교역이 일반적이다. 방위산업 물자 교역시 절충교역이란 방위산업 물품을 수입할 때 외국 수출 계약자들에게 기술이전, 공동생산, 부품 역수출 등 일정한 반대급부를 요구하는 조건부교역³⁾이다. 이는 130개국 이상의 국가들이 운영하는 보편적인 제도이다. 절충교역 이행방법은 일반적으로 기술이전, 라이선스 생산, 하청계약, 공동생산, 신용공여, 교육훈련, 투자, 대응구매 등 8가지로 크게 구분할 수 있다.

주3) 방위사업청, 『절충교역 지침서』, 서울: 방위사업청, 2019.

최근 5년간 우리나라 절충교역 현황은 <표 5>에서 볼 수 있듯이, 기술이전이 25.25억 달러 규모로 전체 확보가치의 약 44.5%를 차지하였고, 그 다음으로는 군수지원 관련 장비 획득이 31.3%(17.79억 달러), 부품 제작 수출이 24.4%(13.74억 달러)를 차지하였다.

〈표 5〉 최근 5년간 절충교역 확보가치 현황(단위: 건, 백만\$)

연도	사업수	기술 이전	수출	장비 획득	계
'14	20	2,260.6 (53.5%)	378.9 (9.0%)	1,581.8 (37.5%)	4,221.3
'15	18	200.1 (19.0%)	729.8 (69.5%)	120.9 (11.5%)	1,050.8
'16	9	18.8 (9.5%)	152.3 (76.7%)	27.5 (13.8%)	198.6
'17	7	38.7 (41.7%)	20.9 (22.5%)	33.3 (35.8%)	92.8
'18	4	7.2 (6.3%)	92.5 (80.3%)	15.5 (13.4%)	115.2
계	58	2,525.4 (44.5%)	1,374.4 (24.2%)	1,779.0 (31.3%)	5,678.8

자료 : 방위사업청, 2019년도 방위사업 통계연보

또한 최근 5년간 우리나라 절충교역 사업에 참여한 국가 현황을 살펴보면 <표 6>과 같다. 미국이 29건 사업으로 총 45.69억 달러로 절충교역 총 가치의 80.5%를 차지한다. 프랑스는 8건 사업, 7.27억 달러로 절충교역 총 가치의 12.8%를 차지하며 미국의 뒤를 이었다. 미국과 프랑스가 절충교역 총 가치에서 높은 비중을 차지하는 것은 차기 전투기 및 공중 급유기 등의 대규모 항공 사업을 수주한 결과로 해석 된다.

〈표 6〉 최근 5년간 국가별 절충교역 현황

(단위: 건, 백만\$)

구분	사업수	사업수 비율	가치	가치 비율
미국	29	50.0%	4,569.9	80.5%
프랑스	8	13.8%	726.8	12.8%
이스라엘	9	15.5%	236.5	4.2%
영국	4	6.9%	76.0	1.3%
독일	4	6.9%	37.8	0.7%
오스트리아	1	1.7%	9.0	0.2%
핀란드	1	1.7%	8.4	0.1%
이탈리아	1	1.7%	7.5	0.1%
캐나다	1	1.7%	7.0	0.1%
계	58	100.0%	5,678.8	100.0%

자료 : 방위사업청, 2019년도 방위사업 통계연보

이런 절충교역 제도는 비교적 긍정적으로 평가된다. 수입하는 국가 입장에서는 경제적으로나 획득 사업에서 좋은 성과를 얻을 수 있었고, 또한 절충교역을 통해 획득한 기술이 국방 기술 수준을 크게 향상 시켰다는 것이 한 예이다.

그러나 수출기업들은 상대국이 요구하는 수출 절충교역 의무를 이행하는데 큰 어려움을 겪고 있다. 우리나라 방위산업 물자 수출은 1983년부터 2010년까지는 약 340억 달러 규모의 무기를 수입하는 등 수입 위주의 방위산업 무역 거래를 해 오다가, 2010년대부터는 국방 산업의 발전과 방위산업 물자 품질의 개선 등으로 대규모의 무기 수출 계약이 성사되기 시작했다. 이 과정에서 국내 수출기업들은 본 계약을 성사시키는 것에만 노력하고 수출 절충교역 이행 의무를 과소 평가하거나 간과하였기 때문에 절충교역 의무 이행에 큰 어려움을 겪고 있다. 또한 국내 방위산업 구조 특성상 핵심기술 이전, 산업협력, 투자, 훈련지원 등은 단독으로 이행하기가 어려운 분야가 많다. 대표적인 사례로 최근 국내 D조선 기업을 들 수 있다. D기업은 지난 2013년에 노르웨이로 군수지원함을 수출할 때 약 2.3억 달러의 절충교역 의무를 이행하기로 하였다. 그러나 절충교역 이행 과정에서 D기업은 노르웨이 군수품을 사주는 대응구매를 회사 성격상 이행할 수 없었고, 조선에 대한 사회적 생산기반이 열악하여 노르웨이 측에 대응구매 대신에 기술이전으로 의무이행을 하려는 것도 어려움을 주장했다. 결국 D기업은 정부가 보유하고 있는 절충교역 가치를 가치상계 등을 통해 지원해 줄 것을 요청하였다.

앞의 사례에서 보듯이 방위산업은 새로운 성장동력의 역할을 할 산업이며, 잠재력이 큰 미래형 산업이다. 특히 방위산업 제품 수출은 대내적으로 국민 경제에 기여할 수 있고 대외적으로는 국력 신장과 외교력 강화 등의 파급효과를 준다. 이런 방위산업을 발전시키고 방위산업 제품 수출을 늘리기 위해서는 정부 차원의 적극적인 지원이 필요하고 방위산업 제품 수출시 부담요인인 절충교역 의무를 정부가 이행해주는 등의 지원을 생각해 볼 수 있다.

기본적으로 방위산업 제품 수출 주체는 정부가 아닌 해당 방위산업 기업이고, 절충교역 의무 이행 또한 수출기업의 의무이다. 그렇기 때문에 이에 대해 정부가 지원을 하게 된다면 특정 산업(기업)에 대한 불공정 혜택, 특혜 시비거리가 될 수 있는 소지가 있다. 또한 WTO 규정⁴⁾에도 위배되는 것이기 때문에 절충교역 의무 이행에 대한 정부의 지원을

법제화하는 국가는 없다. 그러나 <표 7>의 주요 방위산업 수출국들의 절충교역 지원 방안을 살펴보면 주요 방위산업 수출국들은 공통적으로 절충교역이 하나의 불공정 무역 거래이며 이는 최소화되어야 한다는 입장을 갖고 있지만 기본적인 수출기업 지원제도(마케팅, 수출 신용 보증 제도 운영 등의 금융 지원, 수출통제 완화, 외교협력, 기술로 완화 등) 내에서 적극적으로 정부가 지원을 하고 있다.

〈표 7〉 주요 방위산업 수출국들의 절충교역 정부 지원 방안

국가	절충교역 정부 지원 방안
미국	• 절충교역 역효과 최소화를 위해 범부처 조직운영(미 상무부 중심) • FMS 계약 시 자국 방위산업 업체 절충교역 비율을 100% 원가로 인정 및 보전 지원
영국	• 국무부 산하 '잉여물자 관리국' 운용
프랑스	• 정부 대 정부간 절충교역 협의 가능, 수출 금융 제도 등 활용, 방위산업 외교적 협력활동에 주력
이스라엘	• 마케팅 위주 지원 • 업체의 자생적 역량 향상에 주안을 둠

자료 : 2011, 2012 GOCA Conference, 인터넷 자료 등

국내의 방위산업과 관련된 법령들과 제도들 하에서 우리 정부가 방위산업 수출기업들을 지원할 수 있는 근거와 내용은 <표 8>과 같다. 주요 방위산업 수출국들과 비교 시, 방위산업 수출기업 지원 내용이 구체화되지 않아 실제 적용하는데 있어 많은 어려움이 있다.

〈표 8〉 수출 절충교역 지원 근거 법령과 주요 지원내용

기관	관련법령	주요내용
방위사업청	방위사업법 제44조 (방산물자 등의 수출 지원)	• 방산수출 진흥을 위하여 필요시 예산의 범위 안에서 재정적 지원 또는 물적/ 인적자원 지원 가능
	방위사업법 시행령 제58조 (수출 지원을 위한 조치 등)	• 방산 물자 등의 수출에 따라 구매국이 반대급부로 요구하는 대 응구매 및 기술이전 조치 가능
	방위사업청 예규 (절충교역 지침)	• 수출기업 절충교역 협상관련 지원, 절충교역 상계 및 기타 지원 요청사항

주4) WTO(국제무역기구)의 GPA(정부조달협정)나 유럽연합의 내부 거래 규정에서는 모두 국제교역의 공정한 거래를 저해할 수 있다는 측면에서 절충교역을 원칙적으로 금하고 있다. 그러나 예외적으로 개발도상국이나 군사적 목적에 한해 절충교역을 계약조건이 아닌 계약참여 자격의 요건으로 활용할 수 있다고 제한적으로 인정하는 예외규정이 있다.

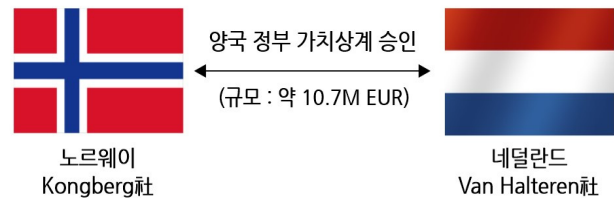
기관	관련법령	주요내용
KOTRA	대통령실 훈령 (방산물자 등의 교역지원에 관한 규정)	• 방산물자 수출을 위한 절충교역 협상 지원

자료 : 방위사업법, 방위사업청 예규, KOTRA 대통령실 훈령

방위사업청 절충교역 지침 상) 정부의 방위산업 수출기업 지원 형태 중 하나로서, 정부는 가치상계를 이용하여 방위산업 수출기업을 지원 할 수 있다. 가치상계란 무기 수출, 수입 등 방위산업 교역이 발생한 정부 또는 기업 간에 합의된 절충교역 의무를 상호간에 같은 가치를 주고 받음으로써 상쇄하는 것이다. 가치상계는 참여 구성원에 따라 '양자상계', '다자간 상계', '제3자를 활용한 양자상계'로 구분할 수 있다.

2.3. 양자·다자간 상계

양자상계는 2개의 국가가, 다자간 상계는 3개 이상의 국가가 자국 기업의 절충교역 이행지원을 위해 상호 부과하는 절충교역 의무를 상계하는 것이다. 양자상계의 대표적인 사례로는 <그림 3>과 같이 노르웨이-네덜란드간 사례가 있다.



〈그림 3〉 노르웨이-네덜란드 양자간 가치상계

노르웨이의 Kongsberg社가 네덜란드에 무기를 수출함으로써 발생한 절충교역 의무와 네덜란드의 Van Halteren社가 노르웨이에 무기를 수출함으로써 지고 있었던 절충교역 의무를 각 방위산업 기업이 상대국 정부에 양자상계 적용을 제안하였고, 양국 정부가 이를 승인함으로써 약 10.7M EUR 규모의 상계가 이루어진 사례이다. 노르웨이와 네덜란드 두 국가의 절충교역 제도의 세부 내용은 <표 9>와 같다.

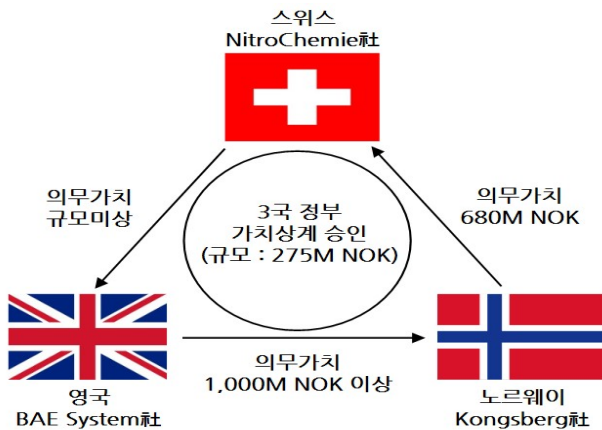
주5) 방위사업청 절충교역 지침 제9장 45조에 따르면 방위사업청은 국가 또는 업체 간의 상호 의무 이행의 가치상계 및 감면 등을 통한 수출기업의 절충교역 의무를 지원 할 수 있다.

〈표 9〉 노르웨이-네덜란드의 철충교역 관련 주요 내용

구 분	노르웨이	네덜란드
최소금액	\$600만	500만 유로
적용비율	100%	100%
적용기간	10년	계약 후 5~7년, 최장 10년
Multiplier	1~5	1~5
Penalty	10%	15% ~ 30%
인정범위	기술협력(이전), 제품 구매, 연구개발, 투자 등	공동/면허 생산, 기술이전, 연구개발, 투자 등

자료 : SWAP Examples for DAPA(Kongsberg Defense & Aerospace AS)

다자간 상계 사례로는 지난 2012년에 영국-스위스-노르웨이 3개 국가가 다자간 상계의 형태로 철충교역 의무를 해소한 사례가 있었는데, 이는 〈그림 4〉에서 보는 바와 같다.



〈그림 4〉 영국-스위스-노르웨이간 다자간 가치상계

영국의 BAE System社가 노르웨이에 1,000M NOK 이상을, 노르웨이의 Kongsberg社는 스위스에 680M NOK를, 스위스 NitroChemie社는 영국에 규모 미상의 철충교역 의무를 가지고 있는 상황이었다. 이 3개국은 순환고리식으로 서로간에 이행하여야 할 의무가 있었는데, 의무 대상국 정부가 갖고 있었던 철충교역 가치로 그 국가 방위산업 기업이 부담해야 하는 의무를 이행한 것으로 정부간에 합의하였다. 이 국가들은 이러한 다자간 상계를 통해 철충교역 의무 가치를 각각 275M NOK를 감면할 수 있었다. 자세한 내용은 알 수는 없으나 이들 3개국 모두가 비슷한 환경과 방위산업 제도를 갖고 있던 유럽 국가들이며 철충교역 제도도 서로 비슷하다는 공통점을 갖고 있다. 위의 3개국의 철충교역 제도를 살펴보면 〈표 10〉과 같다.

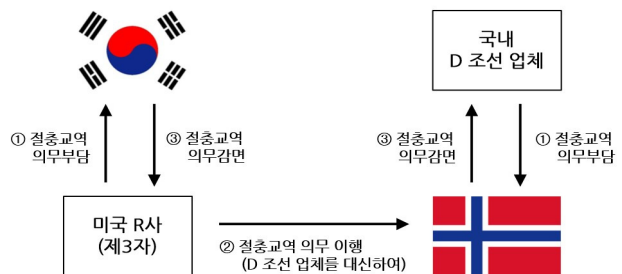
〈표 10〉 영국-스위스-노르웨이의 철충교역 관련 주요 내용

구 분	스위스	노르웨이	영국
최소금액	Case by Case	\$600만	£1,000만
적용비율	100%	100%	100%
적용기간	3년	10년	계약기간
Multiplier	2~3	1~5	없음
Penalty	2~6%	10%	추가사업시 불이익
인정범위	공동생산, 기술이전, 연구개발, 투자	기술협력, 기술이전, 제품구매, 연구개발, 투자 등	기술이전, 연구개발, 투자

자료 : SWAP Examples for DAPA(Kongsberg Defense & Aerospace AS)

2.4. 제3자를 활용한 양자상계

제3자를 활용한 양자상계는 자국에 철충교역 의무를 가진 타 국가의 제3자(기업)가, 자국 기업이 다른 국가에 가진 철충교역 의무를 대신 이행해주는 대신, 제3자가 자국에 진 철충교역 의무를 감면해주는 것이다. 제3자를 활용한 양자 상계는 실제 사례는 확인된 바 없으나 〈그림 5〉와 같이 과거 추진을 하려 했던 국내 D조선 기업의 사례를 들 수 있다. 당시 D기업은 노르웨이에 군수지원함 수출로 약 2.3억 달러의 철충교역 의무가 있었는데 의무 이행에 어려움을 겪고 있었다. 이에 노르웨이 정부가 제3자를 활용한 양자상계를 제안하였다. 즉 미국의 R사를 제3자로서 D기업 대신 노르웨이 정부에 철충교역 의무를 이행하고, 그 사항을 근거로 우리나라(방사청)가 R사의 철충교역 의무를 감면해주는 방안이 바로 그것이었다. 미국의 주요 방위산업 기업인 R사는 우리나라와 지속적인 무기 거래를 해와서 우리나라에 이행해야 할 철충교역 의무 가치가 있었기 때문에 R사(제3자)를 활용한 양자상계가 가능한 상황이었었던 것이다. 하지만 이러한 상계는 아쉽게도 우리나라의 가치상계 관련 법령의 부재로 추진되지 않았다.



〈그림 5〉 제3자를 활용한 양자상계 예시

III. 절충교역 가치 산정 방안

3.1. 절충교역 가치의 등가성

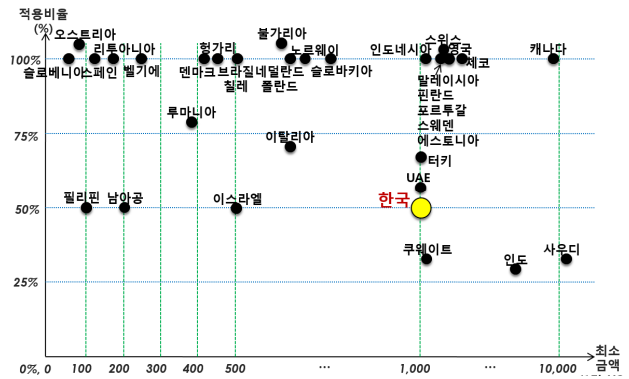
가치상계의 이면에는 각 국가가 상계하는 절충교역 의무의 가치가 같지 않을 수 있는 '등가성'의 문제가 발생할 수 있다. 가치상계를 함에 있어서 '등가'를 맞춘다는 의미는 각 국가가 상계하는 절충교역 의무의 가치가 같은지를 따져보는 것을 의미한다. 이는 절충교역 의무의 가치를 표현할 때 화폐 단위를 사용하지만 실제로는 그 가치의 숫자가 화폐 가치(시장가치)를 의미하는 것이 아니기 때문이다. 따라서 각 국가가 보유한 절충교역 의무 가치를 화폐의 단위로 표현할 지라도, 그 액면가는 실제의 가치를 의미하는 것이 아니며 또한 얼마나 다른지 계산하기가 어렵다는 것이 문제이다. 이러한 등가성의 문제는 국가별로 법령들과 제도들이 다르다는 것에서 기인하며, 이는 국가별 적용 비율, 가치 승수, 사전/사후 인정 여부가 좌우한다.

〈표 11〉 절충교역을 운영 중인 국가의 관련제도 현황

국가명	적용 비율	가치 승수	사전/사후 인정 여부
대한민국	비경쟁 : 10% 경쟁 : 50%	1~3	사전
노르웨이	100%	0.1~5	사후
터키	70%	1~8	사후
페루	100%	0.5~5	사후

위의 〈표 11〉과 같이 무기를 수입할 때 기업에 의무를 부여하는 적용 비율이 국가별로 다르다. 예를 들면, A라는 회사가 우리나라와 노르웨이에 똑같이 1,000만 달러의 무기를 수출한다고 했을 때, 우리나라에는 500만 달러 만큼의 의무만을 가지는 반면, 노르웨이에는 1,000만 달러 만큼의 의무를 가지게 된다. 이때, A기업 입장에서 노르웨이의 절충교역 의무를 이행하는데 필요한 비용이 액면가대로 한국에 절충교역 의무를 이행하는데 필요한 비용의 두 배일까? 만약 A기업이 200만 달러 만큼의 기술을 이전하여 절충교역 의무를 해소하려고 하는 경우를 가정해보자. 우리나라는 이 기술에 대해 가치 승수 2를 인정하고, 노르웨이는 5를 인정한다고 하면, A기업은 동일한 200만 달러로 노르웨이에 가진 절충교역 의무는 모두 해소되지만, 우리나라에 가진 절충교역

의무는 500만 달러 중 400만 달러만 해소되고 추가적으로 100만 달러를 더 이행해야 한다. 이러한 경우, A기업에게는 우리나라에게 이행해야 할 500만 달러의 의무가 노르웨이에게 이행해야 할 1,000만 달러의 의무보다 더 비싸게 여겨질 수 있다.



〈그림 6〉 주요 방위산업 수입 국가들의 절충교역 적용 비율

위 〈그림 6〉에서 보듯이 절충교역 제도를 운영하고 있는 대부분의 국가들이 100%의 적용 비율을 제도화하고 있다. 반면 우리나라는 경쟁 부분에서는 50%, 비경쟁 부분에서는 10%의 적용 비율을 갖고 있다. 액면가로만 따진다면 우리나라는 가치상계에 있어서 매우 불리하다고 할 수 있다. 한편 절충교역의 가치는 국가별 경제력의 차이에 의해서도 달라질 수 있다. 즉, 같은 액수일지라도, 그 국가의 구매력 지수와 물가 지수 등으로 액수의 가치가 다를 수 있다는 논리를 적용한다. 단, 이 논리는 국제 무역 시장에서 국가별 경제력의 차이는 인정하지 않는다는 점과 무기 교역 당시 환율에 의해 이미 반영되어 있을 수 있다는 점으로 인해 다소 인정하기 어려운 논리일 수 있다.

따라서 등가성의 문제는 어떻게 가공하느냐에 달려 있지만, 상대방이 납득 할 수 있어야 하며, 최대한 국익에 유리한 방향이어야 할 것이다. 이를 위해 가치상계 유형별로 절충교역 가치 산정 방안에 대한 제시가 필요하다.

3.2. 양자·다자간 상계시 절충교역 가치 산정

3.2.1 문제점

양자상계는 가장 단순한 유형의 상계로서, 협상의 주체가 두 개의 국가만 존재하는 유형이다. 그래서 양자상계가 원할

하게 이루어지기 위해서는 두 국가의 방위산업의 교역 규모가 비슷한 수준이어야 한다. 하지만 세계 방위산업 시장은 무기 수출이 주로 미국과 러시아, 영국 등이 차지하고 있으며, 특히 무기 수출 상위 10개국의 수출액이 전체 수출액의 88%를 차지하고 있다. 그중에서도 미국이 절반 이상인 57.9%를 차지하기 때문에, 미국에 편중되어 있다고 해도 과언이 아니다. 반면 수출과 달리 무기 수입국은 고르게 분포되어 있으며, 수출국의 수보다 수입국 수가 압도적으로 많다. 그렇기 때문에 세계 방위산업 시장에서 두 국가의 방위산업 교역 규모가 비슷한 상황은 적을 것으로 추론된다. 다시 말해, 불균형 구조의 세계 방위산업 시장 특성상 두 국가가 협상하는 양자상계가 가능한 상황은 많지 않을 것이다. 두 국가의 교역 규모가 비슷한 수준이라면, 첫째, EU와 같이 국방·경제·정치 등 다양한 분야에서 협업하는 국가들처럼 양자상계 협상 주체인 두 국가가 동등한 수준의 방위산업 기술을 보유하고, 활발한 국방 분야의 교류가 있어야 가능하다. 둘째, 한 국가가 상대국보다 기술적 비교우위에 있는 분야가 있는 경우에 가능하다. 만약 A국가가 B국가에 비해 방위산업 기술이 전반적으로 월등하지만, 특정 분야에서는 A국가가 더 우월한 기술을 갖고 있는 B국가에게 수입을 할 수 있다. 그러나 우리나라 방위산업 기업의 수출 대상국들과 현재의 우리나라 외교·안보 상황을 고려하면 이러한 조건들을 만족하는 국가를 찾기는 현실적으로 어렵다.

다자간 상계는 협상 주체가 다수의 국가인 유형으로, 조건은 양자상계와 다르지 않으나 협상 주체인 다수의 국가들이 모두 가치상계를 이행하려는 의지가 있어야 하므로 양자상계에 비해 협상을 성사시키기가 더 어렵다. 또한 협상 주체 국가들은 서로 자국의 이익을 극대화하기 위해 협상력을 발휘할 것이다. 특히 적용 비율에 있어서 협상국들의 각 입장이 첨예하게 대립하여 협상은 더욱 어려워질 가능성이 크다. 우리나라는 다자간 상계가 가능한 상황이 양자상계보다 많다고 보기 힘들다. 만약 다자간 상계가 이루어진다고 하면, 주요 수출국들 중 방위산업 기술의 협업 체계가 비교적 잘 갖추어져 있는 북유럽의 국가들과 이루어질 가능성이 크다.

3.2.2 절충교역 가치 산정 방안

양자 및 다자간 상계시 그 규모를 명확하게 산정하는데에 있어서의 핵심은 등가성 문제이다. 등가성 문제는 국가별 절충교역 제도의 차이에서 발생하는 보유가치와 가치 승수의

차이가 가장 큰 배경으로 작용한다. 여기서 보유한 가치의 제값을 받지 못하고 정부가 수출기업을 지원하여 가치를 없애는 것이 국익에 위배되는 것은 아닐까 하는 의문을 품을 수 있다. 하지만 제값을 받지 못해도 가치상계 그 자체가 수출 진흥의 효과로 이어진다면 손해 가치 그 이상의 역할을 할 수 있다. 이것을 타국에 대한 절충교역 의무 미이행으로 발생하는 비가시적 비용이라 볼 수 있는데, 이를 고려한다면 가치상계의 성사 그 자체가 방위산업의 수출 경쟁력을 드높이는 역할을 한다고 볼 수 있다. 또한 정부 차원에서의 가치상계 성사는 절충교역 의무 이행에 대한 보증 효과를 갖기 때문에 세계 방위산업 시장에서 우리나라 방위산업 기업들에 대한 신뢰도를 전반적으로 향상시킬 수 있다. 따라서 가치상계 유형별 절충교역 가치 산정은 협상 주체 국가별 절충교역 보유가치의 등가를 맞추는 것뿐만 아니라 비가시적인 비용까지도 같이 고려되어야 한다.

1안. 절충교역 적용 비율을 고려하여 비례적(동등하게)으로 상계하는 방안

1안 “절충교역 적용 비율을 고려하여 비례적(동등하게)으로 상계하는 방안”은 국가별 적용 비율의 차이를 보정하기 위한 방안으로서 보유가치의 기본사업금액을 기준으로 가치상계의 규모를 산정하는 방안이다. 예를 들어, 우리나라가 노르웨이로부터 1,000만 달러만큼의 무기를 구매하고, 노르웨이가 우리나라로부터 1,000만 달러만큼의 무기를 구매할 경우를 가정하자. 우리나라는 절충교역에 적용하는 비율이 (경쟁사업인 경우) 계약 금액의 50%인 반면, 노르웨이는 100%이기 때문에 양국이 동일한 1,000만 달러를 구매했지만 확보 가능한 가치는 우리나라는 500만 달러, 노르웨이는 1,000만 달러로 2배의 차이가 발생하게 된다. 1안은 양국이 보유가치의 액면가를 고려하는 것이 아닌 기본사업금액을 고려하는 방안으로, 위의 예에서 우리나라는 500만 달러, 노르웨이는 1,000만 달러를 상계하는 방안이다. 이 방안은 우리나라와 같이 절충교역의 적용 비율이 낮아 가치상계에서 불리한 국가 입장에서는 국익 손실을 최소화 할 수 있는 방법으로 고려될 수 있다. 또한 다자간 상계에서는, 불리한 수준의 적용 비율을 보유한 국가의 동의를 받기가 용이하다는 장점이 있다. 하지만 적용 비율이 높은 국가의 경우, 절충교역 의무 이행이 불가능하여 가치상계가 불가피한 경우나 상대 국가와 협력체계를 바탕으로 합의에 도달한 경우를

제외하고는 이러한 규모 산정 방법에 동의할 가능성이 희박하다. 따라서 절충교역 적용 비율을 고려하여 비례적(동등하게)으로 상계하는 방안은 각 국의 합의를 도출하기까지 상당한 시간이 소요될 것이며 특히 다자간 상계의 경우 고려해야 할 요소가 많아짐에 따라 합의점을 찾기 더욱 어렵다. 이러한 협상 지연으로 인한 절충교역 이행의 어려움은 국가 신뢰도의 저하로 이어지고 이는 곧 국내 다른 기업들의 수출에도 영향을 주게 되어 국내 방위산업 수출에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 단점이 있다. 즉, 절충교역 적용 비율을 고려하여 비례적(동등하게)으로 상계하는 방안은 비가시적 비용이 증가를 맞춘 가치를 초과할 가능성이 있다는 문제점이 있다.

2안. 액면가를 인정하여 동일 규모만큼 상계하는 방안

2안 “액면가를 인정하여 동일 규모만큼 상계하는 방안”은 상대 협상국의 절충교역 적용 비율과 각 국이 보유한 절충교역 가치의 액면가를 인정하여 절충교역 가치를 기본 단위로 상계하는 방안이다. 이는 비가시적 비용을 우선 고려하되, 상대 협상국 정부의 등가 논리를 인정하는 것이다. 예를 들어, 우리나라와 노르웨이가 서로 동일하게 1,000만 달러 규모의 규모를 수출한 경우를 가정하자. 우리나라 절충교역 적용 비율 50%, 노르웨이의 절충교역 적용 비율 100%를 적용하면, 우리나라가 노르웨이에게 이행 해야 할 절충교역 규모는 1,000만 달러인 반면, 노르웨이가 우리나라에게 이행 해야 할 절충교역의 규모는 500만 달러가 된다. 500만 달러 규모의 가치를 서로 상계하여 감면하기로 합의하는 경우, 노르웨이는 절충교역 이행 의무가 해소되지만 우리나라는 상계하고도 500만 달러 규모의 절충교역 가치가 해소되지 않아 다른 형태로의 의무 이행이 여전히 요구된다. 이와 같이 액면가를 인정하여 동일 규모만큼 상계하는 방안은 위의 예에서의 노르웨이처럼 우리나라보다 적용 비율이 높은 국가와 협상을 할 때 상대국에서 수용할 가능성이 높고, 협상이 단기간에 종료될 수 있어 협상 과정에서 발생하는 제반 비용들을 절감할 수 있다는 장점이 있다. 또한 절충교역 가치를 신속하게 해소함으로써 세계 방위산업 시장에서의 국가 신뢰도를 높일 수 있고 이에 따라 수출 진흥 효과도 기대해 볼 수 있다. 그리고 이 방안은 각 국이 보유한 절충교역 가치의 정량적인 측정이 제한되는 상황에서 제한적으로나마 정량적인 수치인 액면가를 활용하므로 객관적 시각

에서 가장 합리적인 방법이라고 할 수 있다. 하지만 우리나라처럼 절충교역 적용 비율이 낮은 국가의 경우에는 등가성 측면에서 불리하며, 다자간 상계하는 경우에는 합의를 도출하기까지 상당한 시간이 소요될 수 있다는 단점이 있다.

3안. 적용 비율의 평균을 적용하여 상계하는 방안

3안 “적용 비율의 평균을 적용하여 상계하는 방안”은 국가별 적용 비율의 차이를 보정하기 위한 방법으로서 협상 국가들의 평균 적용 비율을 적용 비율이 낮은 국가에 적용하여 상계하는 방안이다. 이 방안은 상대 협상국 정부의 등가 논리와 우리나라 정부의 등가 논리를 절충하여 협상하는 방안이다. 예를 들어, 우리나라가 노르웨이로부터 1,000만 달러 규모의 무기를 구매하고, 노르웨이가 우리나라로부터 1,000만 달러 규모의 무기를 구매한 경우를 가정하자. 경쟁사업의 경우 절충교역에 적용하는 비율이 우리나라는 계약금의 50%, 노르웨이는 100%이기 때문에 각 국이 동일하게 1,000만 달러 만큼을 구매했지만 확보 가능한 가치는 우리나라는 500만 달러, 노르웨이는 1,000만 달러로 2배가 차이나게 된다. 만약 “적용 비율의 평균을 적용하여 상계하는 방안”을 적용하면, 두 국가의 적용 비율의 평균인 75%를 적용 비율이 낮은 우리나라에게 적용하여 상계하는 것이다. 즉, 우리나라가 기존에 보유한 500만 달러의 가치는 750만 달러의 가치로 평가 절상하게 되며, 우리나라와 노르웨이가 서로 750만 달러를 상계 하는 것이다. 그 결과, 노르웨이는 절충교역 이행 의무가 모두 사라지는 반면, 우리나라는 250만 달러의 절충교역 가치가 남게 되어 다른 형태로의 절충교역 의무 이행이 여전히 요구된다. 적용 비율의 평균을 적용하여 상계하는 방안은 1안인 절충교역 적용 비율을 고려하여 비례적(동등하게)으로 상계하는 방안의 중간적인 성격으로 1안과 비슷한 장점을 갖는다. 즉 우리나라와 같이 적용 비율이 낮아 가치상계에 있어서 불리한 국가의 경우, 국익 손실을 최소화 할 수 있는 방법으로써 고려할 수 있으며, 또한 불리한 수준의 적용 비율을 보유한 국가의 동의를 받기에 용이하다. 단점 또한 1안과 비슷한 단점을 갖지만, 차이점은 “평균 적용 비율”의 개념 자체가 모호하다는 것이다. 평균이라는 개념은 상반된 입장을 가진 두 국가가 절충하는데 있어서 합리적이라고 보여질 수 있지만, 사실은 두 국가 모두 손해를 전제로 하는 개념인 것이다. 즉, 이 방안은 두 국가 모두가 손해를 입었다는 생각을 떨치기 어려우며,

가치상계 협상이 성사되어도 가치상계라는 현안 과제만 해결된 것일 뿐 수출 진흥 효과라는 미래적인 과제에는 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 협상을 전제로 이 방안에 접근해 볼 수 있지만 오히려 협상이 가장 어려워질 가능성이 크다는 문제가 있다.

3.3. 제3자를 활용한 양자상계시 절충교역 가치 산정

3.3.1 문제점

제3자를 활용한 양자상계는 5개 이상(A·B 국가, A·B 기업, C기업)의 주체가 협상에 임하는 유형이다. 국가들(A·B)은 각 정부가 받아야 할 절충교역 가치는 최대화 하려 할 것이고, 삭감하는 절충교역의 가치는 최소화하려고 할 것이다. 반면, 기업들(A·B·C)은 자신의 절충교역 이행 의무를 최대한 감면받으려 노력할 것이다. 이렇듯이 제3자를 활용한 양자상계는 서로 완전히 다른 입장을 가진 5개의 주체가 합의를 하는 상황이며, 협상 과정에 영향을 미칠 수 있는 문제점들 또한 여론 문제, 국내·외 정치 등 모두 예측할 수 없을 정도로 많다. 그러나 우리나라는 제3자를 활용한 양자상계를 양자·다자간 상계보다는 접할 가능성이 많다. 그 이유는 세계 방위산업 시장은 미국·독일·러시아·이스라엘·영국 등 주요 선진국들이 대부분 주도하고 있고, 우리나라도 방위산업 물자를 수입할 때 역시 그 국가들로부터 하기 때문이다.

제3자를 활용한 양자상계는 절충교역 의무 이행을 하지 않고 절충교역의 의무 가치를 감면해주는 가치상계의 의미보다는, 제3자(외국기업)가 상대 국가에 이행한 절충교역 가치를 우리나라의 절충교역 가치로 환산하는 일종의 정산의 성격을 갖는다. 따라서 우리나라 정부와 상대 국가와의 복잡한 협상 과정을 단순화하거나 배제할 수 있다. 물론 제3자를 선정하는 과정에서는 가치상계 조건들에 대해 협상을 할 필요는 있다. 그러나 이러한 협상은 가치상계를 요청한 우리나라 기업이 주체가 되어 이루어져야 한다. 협상은 아무리 간단하더라도 시간과 비용 등 많은 노력들이 수반된다. 그렇기 때문에 제3자와 가치상계 협상은 수혜를 받는 우리나라 기업이 직접 임해야 한다. 제3자의 절충교역 의무 이행 내역을 우리나라의 가치로 환산을 할 시에는 <표 12>와 같이 적용 비율 적용 여부, 가치 승수 적용 여부, 이행 내역 인정 범위, 사전 축적 가치 적용 여부, 인센티브 부여방안 등을 고려해야 한다.

<표 12> 제3자의 절충교역 이행내역을 우리나라 가치로 환산시 고려사항

구 분	고 려 사 항
적용 비율 적용여부	• 상대국과 우리나라의 적용비율의 차이 인정 • 적용비율의 차이 미인정
가치 승수 적용여부	• 상대국의 승수 적용 • 승수 미적용
이행내역 인정범위	• 객관적 증명(대응구매 등)이 가능한 범위에 한해 절충교역 이행에 발생한 실제 비용을 인정 • 주관적 판단이 가능한 분야(기술이전, 교육훈련 등) 이행한 모든 실적을 인정
사전 축적가치 적용여부	• 제3자가 상대국에 축적한 가치를 상계 대상에 포함 • 미포함
인센티브 부여여부	• 사후 제3자가 한국의 사업 참여시 우선권 부여 • 인센티브 미부여

적용 비율은 상대 국가와 우리나라의 적용 비율의 차이를 인정하거나 또는 미인정하는 방법이 있다. 제3자의 입장에서는 가치상계를 하고자 하는 양국의 적용 비율은 인정하기 어려운 개념이다. 그러나 적용 비율 측면에서 불리한 위치에 있는 우리나라는 반드시 고려해야 할 요소라고 할 수 있다.

가치 승수는 상대 국가의 승수를 적용하거나 또는 미적용하는 방법이 있다. 상대 국가의 승수를 적용할 때, 가치상계에 참가할 제3자를 모색 하는데에 큰 도움이 될 수 있다. 하지만 주관적 판단에 의한 승수의 왜곡이 발생할 가능성이 있다는 단점이 있다.

이행 내역 인정 범위는 제3자가 상대 국가에 이행한 절충교역 의무 중, 어떤 내용을 상계해 줄 것인가에 대한 것이다. 각 국이 절충교역에 가지는 Needs가 다르기 때문에, 절충교역의 이행 방법에는 상대 국가와 제3자의 주관적 판단이 개입할 여지가 있다. 따라서 제3자가 상대 국가에 행한 이행 실적이 우리나라 절충교역 제도 하에서는 인정하기 곤란한 항목일 수도 있기 때문에 이에 대한 고려가 필요하다.

만약 제3자가 상대국에 사전 축적한 가치가 있을 때 그 가치를 상계 대상으로 포함할 것인가에 대해 고려해야 한다. 일반적으로 가치상계는 사전에 축적된 가치를 대상으로 하는 것을 전제로 한다. 우리나라 정부에서 추진하고자 하는 이행 가능성이 적거나 이행 합의각서가 체결되지 않은 가치로 가치상계를 추진하는 것이 일반적이지 않을 수 있기 때문에 축적한 가치를 상계 대상으로 포함하는 것이 논리적으로 설득력이 있다. 하지만 제3자가 사전에 축적한 가치는 인정범위 측면에서 모든 실적을 인정하는 것이고 승수 측면에

서 상대 국가의 승수를 적용한 산물이기 때문에 등가성 측면에서 적절하지 않을 수 있다. 또한, 제3자 입장에서 상대 국가에 축적한 가치는 미래 수출을 위한 투자 개념의 성격이기 때문에 상계 대상으로 포함에 유보적인 입장을 할 것으로 보인다.⁶⁾ 때문에 현 시점에서 사전 축적가치 적용 여부에 대해서는 신중한 접근이 필요하며, 중·장기적으로 제도를 개선해 나갈 필요가 있다.

마지막으로 제3자에게 인센티브 부여방법을 고려해야 한다. 이는 이행 내역 인정 범위와 가치 승수, 사전 축적가치 적용 여부 등에서 제3자가 가치상계에 참여할 동기가 없고 오히려 이탈 요인이 클 때, 인센티브를 부여하여 가치상계에 참여하도록 하는 유인책의 성격이다. 인센티브 부여방법으로는 사후 제3자가 우리나라의 사업에 참여시 우선권을 부여하는 방법이 대표적인 예이다. 한편, 제3자가 절충교역 참여를 하지 않더라도 상대 국가 기업으로부터 부품 등 공급 받아야 할 품목이 있다고 판단되는 경우, 제3자는 우리나라에 해야 할 절충교역 의무 가치만큼의 원가절감 효과가 있는 것이다. 이러한 관점에서 제3자에 대한 인센티브는 불필요할 수 있다.

3.3.2 절충교역 가치 산정 방안

1안. 절충교역 의무를 이행하는 데 발생한 실제 비용을 기준으로 하는 방안

1안 “절충교역 의무를 이행하는 데 발생한 실제 비용을 기준으로 하는 방안”은 객관적으로 증명(대응구매 등)이 가능한 범위 내에서 절충교역을 이행하는데 발생한 실제 비용을 상계(의무를 감면)하는 방안이다. 이 때, 가치 승수와 사전 축적가치는 적용하지 않는다. 기술이전, 새로운 시장 개척, 연구개발 협력, 자국 내 인적자원 개발 지원 등의 분야는 가치 산정에 있어 상대국과 제3자의 주관적인 평가가 반영되어서 절대적 기준이 없고 국가별로 평가하는 기준에 차이가 있기 때문에, 제3자의 이행 항목에서 제외한다. 우리나라 정부에 1,000만 달러 규모의 절충교역 의무가 있는 외국 C기업이 노르웨이에 1,000만 달러 만큼의 절충교역 의무를 진 우리나라 A기업을 대신하여 절충교역 의무를 이행하는

경우를 가정하자. C기업은 이 절충교역 의무 이행을 위해서 노르웨이로부터 400만 달러 규모의 방위산업 부품을 구매하고(노르웨이 기준 가치 승수 1), 노르웨이 정부로부터 가치승수 6으로 인정받은 100만 달러 가치의 기술을 이전하여 총 1,000만 달러의 절충교역 의무를 인정받았다. 이에 우리나라 정부는 C기업이 제출한 절충교역 의무 이행 내역 중에서 객관적으로 증명이 가능한 400만 달러 만큼의 방위산업 부품 구매건만 절충교역 상계 대상으로 인정하고, 노르웨이 정부와 C기업의 주관적 판단이 들어간 기술이전 건은 인정하지 않아 C기업이 우리나라 정부에 가진 의무 1,000만 달러 중 400만 달러만 상계 대상에 포함한다.(실제로는 C기업이 400만 달러만 상계 대상에 포함되는 것을 절충교역 의무 이행 전에 파악하고 400만 달러 상당의 의무만 이행할 것이다.) 이 방안은 우리나라가 보유한 가치를 효율적으로 활용한다는 측면에서 우리나라에게 가장 유리한 방안이라고 할 수 있다. 방위산업 기업은 통상 절충교역 이행 의무가 클수록 기술 및 교육 훈련 등 주관적인 판단으로 원가 산정이 가능한 방법을 선정하고 승수를 높이는 방법을 활용한다. 그렇기 때문에 절충교역 이행 의무 평가에 대한 왜곡이 발생할 수 있는 여지가 충분하다. 이 방안은 절충교역 이행 방법 중 객관적인 지표를 적용하기 때문에 이러한 왜곡을 최소화 할 수 있는 방안이다. 하지만 가장 큰 단점은 이에 대해 제3자가 수용할 확률이 낮다는 것이다. 제3자가 우리나라에게 이행해야 할 의무를 정상적으로 이행했을 때는 제도가 허락한 범위 안에서 국내 현실에 맞게 다양한 방법으로 의무 해소 방안을 강구 할 수 있다. 그러나 가치상계 상대국에 대신 이행할 경우, 객관적 증명이 가능한 범주로 좁혀지기 때문에 선택의 폭이 줄어들게 된다. 이는 제3자 입장에서 부담으로 작용한다. 제3자가 가치상계에 응하게 되는 경우는 상대국에게 지출하는 내용이 원가 절감 효과를 지니거나 미래를 위한 투자 개념의 성격을 지닐 때 등에 한해 이루어지게 된다. 장단점을 정리하면, 실제 비용을 기준으로 하는 방안은 우리나라에게는 유리하지만, 제3자 입장에서는 불리한 조건이다. 따라서 제3자 선정이 그만큼 어렵다는 것이 문제이다. 그러나 우리나라의 가치상계 대상 가치가 정상 이행이 불가능한 가치로 한정한다면, 제3자가 우리나라에게 절충교역 의무를 이행하는데 상당한 어려움을 겪고 있는 기업을 대상으로 제3자를 특정하여 설득할 수 있리라 판단된다. 만약 가치상계 대상 가치를 합의각서 체결

주6) 백상환, 심상렬, “국내 방산업체의 방산수출 시 절충교역 의무이행 지원방안 연구”, 『한국방위산업학회지』 24권 제4호, 한국방위산업학회, 2017. pp.17-31.

이전의 가치 또는 축적된 가치라면, 제3자의 가치상계 참여가 제한적이므로 그에 상응하는 인센티브를 부여해야 한다.

2안. 액면가를 인정하여 동일 규모만큼 상계하는 방안

2안 “액면가를 인정하여 동일 규모만큼 상계하는 방안”은 상대 국가 정부가 인정하는 절충교역 이행 가치만큼 우리나라도 제3자의 절충교역 의무를 감면하는 방안이다. 제3자가 상대 국가에게 인정받은 가치 승수를 인정하며, 제3자가 상대 국가 정부에 축적한 가치도 활용이 가능하다. 이 방안은 과거에 노르웨이 정부가 우리나라의 D기업에 제안한 바 있는 방식이다. 우리나라 정부에게 1,000만 달러 규모의 절충교역 의무가 있는 외국 C기업이 노르웨이에 1,000만 달러 가치의 절충교역 의무를 진 우리나라 A기업을 대신하여 절충교역 의무를 이행하는 경우를 가정하자. C기업은 기술이전, 교육 훈련, 방위산업 부품 구매 등을 통해 노르웨이 정부로부터 1,000만 달러의 가치를 인정받았다. 이에 우리나라는 그 댓가로 C기업이 우리나라에 이행해야 할 1,000만 달러 만큼의 가치를 동일하게 감면해주는 것이다. 이 방안의 장점은 동일 규모만큼 상계하는 경우 제3자가 협상 제안을 수용할 확률이 상대적으로 높으며, 협상 과정에서도 상계 규모에 관해서는 큰 이견 없이 합의점에 도달할 수 있어 협상 과정에서 발생 가능한 비용을 절감할 수 있다는 점이다. 또한, 제3자가 상대 국가에 이행한 내역을 검증하는 절차를 생략할 수 있기 때문에 가치상계를 처리하는 행정적인 절차도 간소화할 수 있다. 한편, 각 국가가 보유한 가치의 정량적인 측정이 제한되는 상황에서 비교적 정량적인 수치를 가지고 있는 액면가를 활용하기 때문에, 이해 관계에 포함되어 있지 않은 객관적인 시각에서 가장 합리적인 방법이라고 판단된다. 하지만 국가 간 절충교역 제도상의 차이로 우리나라가 손해를 볼 가능성이 분명히 존재한다. 우리나라는 다른 나라보다 가치 승수의 인정 범위가 좁기 때문에 비록 보유가치의 액면가는 낮더라도 그 가치가 주는 실제 이익은 높은 편에 속한다. 또한 양자·다자간 상계의 경우와 동일하게, 적용 비율이 낮은 우리나라와 적용 비율이 높은 국가의 보유가치가 액면가와 다르기 때문에 등가성 문제에서 불리한 방안이라고 할 수 있다.

3안. 적용 비율에 비례적으로 상계하는 방안

3안 “적용 비율에 비례적으로 상계하는 방안”은 상대 국

가 정부가 인정하는 절충교역 이행가치를 상대 국가와 우리나라의 적용 비율을 고려하여 평가 절상 또는 절하하는 방안이다. 제3자가 상대 국가에게 인정받은 가치 승수를 인정하며, 제3자가 상대 국가 정부에 축적한 가치도 활용이 가능하다. 우리나라 정부에 1,000만 달러 규모의 절충교역 의무가 있는 외국 C기업이 노르웨이에 1,000만 달러 가치의 절충교역 의무를 진 우리나라 A기업을 대신하여 절충교역 의무를 이행하는 경우를 가정하자. C기업은 기술이전, 교육 훈련, 방위산업 부품 구매 등을 통해 노르웨이 정부로부터 1,000만 달러의 가치를 인정받았다. 이에 우리나라는 적용 비율(50%)이 노르웨이의 적용 비율(100%)의 50%이기 때문에, 노르웨이 정부가 인정해준 1,000만 달러의 가치를 50%인 500만 달러로 평가 절하하여 C기업이 우리나라에 이행해야 할 1,000만 달러의 가치 중 500만 달러를 감면하는 것이다. C기업은 우리나라에 남은 500만 달러 규모의 절충교역 의무를 더 이행해야 한다. 이 방안은 2안 액면가를 인정하여 동일한 규모만큼 상계하는 방안의 최대 단점인 등가성 문제를 부분적으로 해소할 수 있다는 것이 장점이다. 또한 상대 국가 정부가 인정한 절충교역 이행 가치를 토대로 양국의 적용 비율의 비율만 고려하면 되기 때문에 행정 절차를 간소화할 수 있다. 또한 제3자의 입장에서 절충교역 이행 방법에 대한 선택의 폭을 넓히기 때문에 그 방면에 대한 부담이 경감된다. 단점은 1안 절충교역 의무를 이행하는 데 발생된 실제 비용을 기준으로 하는 방안과 유사하게 제3자가 수용할 가능성이 낮다는 점이다. 이행 방법의 폭이 넓다고 하더라도 자신이 이행한 가치를 평가 절하하는 것은 제3자가 불합리하다고 생각할 수 있다. 제3자가 가치상계에 응하게 되는 경우는 제3자가 절충교역 의무를 이행하는데 상당한 어려움이 있거나, 상대 국가에 대한 절충교역 이행이 제3자 입장에서 원가 절감 또는 투자 효과가 있을 때가 될 것이다.

IV. 절충교역 가치 산정 방안 비교분석

4.1. 양자·다자간 상계

양자·다자간 상계시 절충교역 가치 산정 방안 3가지를 적용 비율 측면에서의 등가성, 협상 비용·수출 진흥 효과 등에서 비교·시적 비용, 상대 국가가 납득 할 수 있는지에 대한

협상 가능성 측면에서 우선순위를 도출하였다. 위 세 가지 요소 모두 정량적인 측정이 지극히 제한되기 때문에 무엇이 우선인가는 정부의 정책 방향과 그에 따른 의지에 달려있다고 할 수 있다.

이러한 측면에서 방위산업을 수출형 산업구조로 전환하려는 정부의 수출 정책 방향은 분명하다고 판단된다. 또한, 양자·다자간 상계가 정부와 정부간 거래(G to G)이기 때문에 국가 신뢰도 향상이라는 수출 진흥 효과가 클 것으로 생각된다. 덧붙여 가치상계 대상 가치가 방위산업 육성에 주는 실익이 적다고 판단된다.

〈표 13〉 양자·다자간 상계시 절충교역 가치 산정 방안 비교

구 분	1안	2안	3안
등가성	상	하	중
수출 진흥효과 (비가시적 비용)	중	상	중
협상 가능성	하	상	중
우선순위	2순위	1순위	3순위

따라서 〈표 13〉과 같이 1순위로 2안 “액면가를 인정하여 동일 규모만큼 상계하는 방안”, 2순위로 1안 “절충교역 적용 비율을 고려하여 비례적으로 상계하는 방안”, 3순위로 3안 “적용 비율의 평균을 적용하여 상계하는 방안”을 제안한다.

그러나 위 우선순위는 양자·다자간 상계 협상안의 우선순위를 의미하는 것이 아니며, 무엇이 더 타당한가에 대한 내용이다. 양자·다자간 상계는 기본적으로 각 국 정부 간의 협상에 의해 상계방안이 결정되기 때문에 여러 번에 걸쳐 가치상계 방안에 대한 조율이 있을 것이다. 따라서 최초의 협상안은 명시적인 등가성에 기초하되 상대국의 수용 가능성 및 상대국의 등가 논리를 고려해야 한다. 상대국이 우리나라에 우호적이고 가치상계에 적극적인 입장을 보인다면 명시적 등가성이 우수한 적용 비율을 고려하여 비례적으로 상계하는 방안이 우선순위가 될 수 있다. 또한, 상대국이 가치승수 등 기타요소를 식별하여 등가성을 맞추는 제안을 한다면 우리가 마련한 1안, 2안, 3안과 비교하여 수용할 수도 있다. 실제 협상안에 대해서는 가치상계 지원 여부와 규모를 결정하는 절충교역 심의회에서 결정해야 한다.

4.2. 제3자를 활용한 양자상계

제3자를 활용한 양자상계시 절충교역 가치 산정 방안 3가지를 적용 비율 측면에서의 등가성, 수출 진흥 효과 측면

에서의 비가시적 비용, 제3자의 상계조건 수용 가능성 및 협상 비용 측면에서 우선순위를 도출하였다.

등가성 측면에서 1안, 3안이 2안에 비해 국익에 유리하다는 것은 의심할 여지가 없다. 그러나 수출 진흥 효과 측면에서 고려해 보면 2안이 1안, 3안에 비해 월등하다고 보기는 어렵다. 가치상계 과정에서 상대 국가 정부와 우리나라 정부가 G to G 협상이 필요하지만, 상대 국가 정부는 받아야 할 가치를 제3자에게 받는 개념이기 때문에 협상을 거부할 이유가 없다. 즉, 협상 과정에 있어 가치상계 성사를 위한 우리나라 정부의 노력을 경험할 기회가 상대적으로 적다. 따라서 양자·다자간 상계에 비해 국가 신뢰도 향상이라는 수출 진흥 효과는 반감될 수 있다.

한편, 제3자의 수용 가능성은 2안이 가장 높다. 1안이 절충교역 이행 방법 선택의 좁은 폭, 3안이 이행 내역 평가 절하 측면에서 뚜렷한 단점을 가지고 있기 때문이다. 그러나 1안, 3안을 동시에 제도화하고 제3자가 선택할 수 있다면, 이 단점은 보완될 수 있다. 객관적인 증명이 가능한 이행 내역은 실제 비용을 기준으로 하고, 주관적 요소가 가미된 이행 내역은 적용 비율의 차이만큼 평가 절하 하는 것이다. 제3자에게 선택의 폭을 넓히면서 이행 내역 평가 절하의 폭을 감소시킬 수 있다.

〈표 14〉 제3자를 활용한 양자상계시 절충교역 가치 산정 방안 비교

구 분	1안	2안	3안
등가성	상	하	상
수출 진흥효과 (비가시적 비용)	중	상	중
제3자의 수용가능성	하	상	하
우선순위	1순위	3순위	1순위

따라서 〈표 14〉와 같이 “절충교역 의무를 이행하는 데 발생한 실제 비용을 기준으로 하는 방안”인 1안과 “적용 비율에 비례적으로 상계하는 방안”인 3안을 제3자가 선택적으로 할 수 있도록 제도화하는 것을 제안한다. 다시 말하면, 대응 구매 등 객관적인 증명이 가능한 분야는 절충교역 의무를 이행하는 데 발생한 실제 비용을 기준으로 상계하고, 기술이전, 교육 훈련 등 주관적인 판단(승수, 가치 평가 등)이 개입된 분야는 적용 비율을 고려하여 비례적으로 상계하는 것이다.

V. 결 론

방위산업은 첨단 핵심기술이 융합, 접목되어 국가 경쟁력의 새로운 원천이자 잠재력을 가진 미래 성장동력 산업이다. 우리 정부도 이러한 방위산업 육성의 중요성을 인식하고 지속 가능한 방위산업 발전 전략을 위해 고심하고 있다. 뿐만 아니라 방위산업 수출은 방위산업의 기반을 강화시키는 기회를 제공함으로써 대내적으로는 국가전략산업 육성, 방위산업 수출 및 일자리 확대 등을 통해 경제 성장에 기여할 수 있고 대외적으로는 외교력 강화 등의 파급효과를 가지고 있을 수 있다. 세계 방위산업 시장은 글로벌화가 상당히 진행되어 무기 수출 시장에서의 무기판매자 간 경쟁이 더욱 심화되고 있다. 따라서 방위산업 수출 증대를 위해서는 국가적인 노력과 지원이 필요하다.

방위산업 시장은 구매국 우위의 시장으로서 방위산업 수출을 좌우하는 핵심 요소 중 하나는 구매국의 요구, 즉 절충교역에 대한 효과적인 대응이다. 이는 방위산업 기업 단독의 노력만으로는 어려운 경우가 많기 때문에 실제로 방위산업 선진국들은 방위산업 수출 지원을 위한 Control Tower를 구축하여 제도적 장치를 마련하고 운영하고 있다. 우리나라에서도 주요 방위산업 교역국 정부 간 협력기반 확대, 정부 간 거래 제도 구체화, 기술료 제도 개선 등 다양한 방법을 통해 수출 절충교역을 지원하고 있다.

정부가 수출 절충교역을 지원하기 위한 방안 중 하나로서 가치상계는 그 필요성이 지속 제기되어 왔으나 지난 2013년 우리나라 D조선 기업이 노르웨이에 군수지원함을 수출할 때 절충교역 의무 이행에 어려움을 겪으면서 다시 이슈화되었다. 가치상계 제도는 “방위산업 교역이 발생한 정부 또는 기업 간에 합의된 절충교역 의무를 상쇄하는 것”으로서 기업의 절충교역에 대한 정부의 직접적인 지원 방안이다. 하지만 가치상계 제도는 국가 간 절충교역 제도(특히, 절충교역 적용 비율) 상의 차이로 인해 상계 규모 산정 과정에서의 등가성 문제를 내포하고 있다.

본 연구에서는 절충교역 적용 비율 등 제도가 다른 국가 간에 가치상계를 할 때 어떤 기준으로 규모를 산정할 것인가에 대한 분석 결과를 제시하였다. 다만 이는 형평성 문제를 일단 배제한, 즉 가치상계를 일단 지원하기로 결정한 상황을 전제로 적정 상계 규모를 도출하기 위한 연구임에 유의하길 바란다. 우선 양자·다자간 상계 유형에서는 각 국가

가 보유한 가치의 등가를 맞춘다는 기본 전제 하에 절충교역 미이행에 따른 비가시적 비용을 고려하였다. 비가시적 비용은 수출 위축 가능성, 보유가치의 유용성, 글로벌 시장 개척 가능성 등을 아우르는 개념이다. 구체적인 절충교역 가치 산정 방안으로는 적용 비율을 고려하여 비례적으로 상계하는 방안, 동일 규모만큼 상계하는 방안, 적용 비율의 평균을 적용하여 상계하는 방안을 제시하였으며 각각의 장단점을 분석하였다. 본 연구에서는 등가성, 수출 진흥 효과 등의 비가시적 비용, 협상 가능성 등을 고려하였을 때 양자·다자간 상계 간에는 동일 규모만큼 상계하는 방안을 1순위로 판단하였다.

제3자를 활용한 양자상계는 제3자가 상대 국가에 이행한 절충교역 내용을 우리나라 절충교역 가치로 환산하는 정산의 성격을 가지므로 제3자의 절충교역 이행 내역을 우리나라 가치로 환산 할 때의 고려사항(이행 내역 인정 범위, 적용 비율, 가치 승수 적용 여부, 인센티브 부여 등)을 중심으로 절충교역 가치 산정 방안을 제시하였다. 제3자를 활용한 양자상계에서는 절충교역 의무 이행에 발생된 실제 비용을 기준으로 하는 방안, 동일 규모만큼 상계하는 방안, 적용 비율을 고려하여 비례적으로 상계하는 방안을 제시하였으며 각각의 장단점을 분석하였다. 본 연구에서는 등가성, 수출 진흥 효과, 제3자의 수용 가능성을 고려 시 절충교역 의무를 이행하는 데 발생된 실제 비용을 기준으로 하는 방안과 적용 비율을 고려하여 비례적으로 상계하는 방안을 최적의 방안으로 판단하였으며 이 두 가지 방안 중에 제3자가 선택적으로 할 수 있도록 제도화하는 것을 제안하였다. 하지만 가치상계 규모 산정이 상대 국가와의 협상에 의해 결정된다는 점을 감안하면 협상안의 우선순위는 상대 국가와의 관계, 협상 당시의 안보 상황 등을 다각적으로 고려하여 절충교역 심의회에서 그 우선순위를 결정해야 할 것이다.

우리 정부는 첨단무기체계 개발 능력을 확보하고 글로벌 경쟁력을 강화한다는 의지 하에 방위산업 육성을 위해 국내 방위산업 기업을 전폭적으로 지원해 왔다. 방위산업을 수출형 산업구조로 전환하면서 수출 지원 인프라를 확대하고 있는 현 시점에서 가치상계 제도는 방위산업 수출기업 입장에서 실질적이고 강력한 지원이 될 수 있다. 제도의 정비를 통해 가치상계라는 정부의 지원이 글로벌 방위산업 기업에 대응할 수 있도록 우리나라 방위산업 기업들의 수출 경쟁력 향상으로 이어지기를 기대해본다.

참고문헌

1. 권현철, 권오성, 문주영, 이지연, 박의승, 임도형. 『수출절충교역 지원을 위한 가치상계 방안 연구』, 산학협력단, 충남: 국방대학교, 2019.
2. 권현철. “절충교역 의무 이행 등의 지원을 통한 방산 수출진흥 방안”, 『국방대학논총』제 27권 2호(통권 제73집), 2019.
3. 권현철, 권오성, 이종섭, 유승민, 정성훈. 『수출 절충교역 지원 유사화 방안 연구』, 산학협력단, 서울: 국방대학교, 2014.
4. 국방기술품질원. 『2018 세계 방산시장 연감』, 진주: 국방기술품질원, 2019.
5. 김병학. 『수출증진을 위한 방위산업의 절충교역에 관한 연구』, 중앙대학교 산업·창업경영대학원, 2018.
6. 김용남. “방산수출 활성화를 위한 전략수립 연구”, 『2010년도 추계학술발표대회논문집』, 한국경영교육학회, 2010. pp.1-13.
7. 김적교. 『경제정책론 : 한국의 경제정책』, 서울: 박영사, 2010.
8. 방위사업청. 『2016 방위산업 지원제도』, 서울: 방위사업청, 2016.
9. 방위사업청. 『2018 방위산업통계연보』, 서울: 방위사업청, 2018.
10. 방위사업청. 『2019 방위산업통계연보』, 서울: 방위사업청, 2019.
11. 방위사업청. 『18 ~ 22 방위산업육성 기본계획』, 서울: 방위사업청, 2018.
12. 방위사업청. 『절충교역 지침서』, 서울: 방위사업청, 2019.
13. 백상환, 심상렬. “국내 방산업체의 방산수출 시 절충교역 의무 이행 지원방안 연구”, 『한국방위산업학회지』24권 제4호, 한국방위산업학회, 2017. pp.17-31.
14. 안영수. 『주요 신흥 방산수출 국가들의 수출 전략 분석 및 시사점 연구』, 세종: 산업연구원, 2015.
15. 양익순, 성양현. “방산수출 원스탑 지원체계 구축을 위한 제언”, 『국방과 기술』제455호, 한국방위산업진흥회, 2017. pp.100-107.
16. 이춘주, 장원준. “국방 절충교역 성과영향 요인 분석”, 『한국핵심학회지』3권 1호, 2008. pp.59-86.
17. 장원준, 김미정. 『방위산업 절충교역의 최근 이슈와 향후 과제』, 세종: 산업연구원, 2016.
18. 장원준, 송재필, 김미정. 『2017 KIET 방위산업 통계 및 경쟁력 백서』, 세종: 산업연구원, 2017.
19. 장원준, 송재필, 김미정. 『2018 KIET 방위산업 통계 및 경쟁력 백서』, 세종: 산업연구원, 2018.
20. 장원준, 안영수, 김정호, 이상현, 김창모, 지일용, 김미정, 신재영. 『주요 방산수출국가의 수출지원제도 분석과 시사점』, 서울: 산업연구원, 2012.
21. 조재일. “방산수출 시 절충교역의 현주소와 발전방안”, 『국방과 기술』제413호, 한국방위산업진흥회, 2013. pp.56-69.
22. 유영대, 최기일. “방위산업의 경제적 파급효과와 육성방안 연구”, 『한국방위산업학회지』22권 제3호, 한국방위산업학회, 2015. pp.92-123.
23. SIPRI, Arms Industry Database, 2019.
24. SIPRI, Arms Industry Database, 2020.

