

방산수출 절충교역에 대한 정부지원 한계 극복방안 고찰*

A Study on Overcoming the Limitations of Government Support for Offset in Defense Exports

이광현**, 심상렬***

Kwnag-Hyun Lee*, Sang-Ryul Shim***

ABSTRACT

This study sought to find the limits of government support for offset, and ways to overcome the trade-off that is acting as an obstacle to defense exports. Until now, the government has maintained a passive stance, perceiving support for compromise trade in defense exports as preferential treatment. Such a perspective is inappropriate and must also be included for the expansion of defense exports. Through literature analysis and a review of relevant systems and regulations, terms for export offset were established, and issues with options like offset and Swap were analyzed to propose rational government support measures. This study is expected to serve as an academic basis for effective government support in fulfilling the obligation of offset in defense exports.

초 록

본 연구는 방산수출 시 걸림돌로 작용하고 있는 절충교역에 대해 정부지원의 한계와 이에 대한 극복방안을 모색하고자 하였다. 그동안 정부는 방산수출 시 절충교역에 대한 지원을 특혜로 인식하는 경향이 있어 소극적 입장을 유지해 왔는데, 그러한 시각이 부적절하며, 방산수출 확대를 위해서도 반드시 수반되어야 하는 분야이기 때문이다. 문헌분석과 관련 제도 및 법규를 검토하여 수출 절충교역에 대한 용어의 정립에서부터 유상화 방안과 가치상계(Swap) 등의 제도에 대한 문제점을 분석하고 합리적인 정부지원 방안을 제안하였다. 본 연구는 방산수출 시 절충교역 의무를 원활하게 이행할 수 있는 정부지원의 학술적 근거가 될 수 있을 것으로 기대한다.

Key Words : Defense exports(방산수출), Industrial cooperation(산업협력), Export industry cooperation(수출산업협력), Offset(절충교역), Swap(가치상계), offset banking(가치축적), Commercialization(유상화)

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임. (NRF-2020S1A5B8101323)

** 이광현, 광운대학교 방위사업연구소 전임연구원(주저자)

*** 심상렬, 광운대학교 방위사업학과 교수(교신저자, E-mail: srshim@kw.ac.kr)

I. 서론

1.1. 연구의 배경 및 목적

우리나라의 방산수출 수주액이 지난해 170억 달러를 넘어섰다. 이는 연간 50억 달러 내외인 우리나라의 무기체계 수입규모를 상당히 초과한 것으로, 한국이 방위산업에 뛰어들어든 1970년대 이후 최초로 이룩한 놀라운 성과이다. 사실 방산수출 수주액은 2020년까지 연평균 30억 달러 규모를 유지하다가 2021년 72.5억 달러로 증가하였고, 2022년에 폴란드와 124억 달러에 달하는 수출계약이 성사되어 가능하였다[1].

이에 더해 정부는 2027년까지 세계 방산시장 점유율 5%를 돌파하여 4대 방산 수출국으로 도약하겠다는 계획이며, 올해는 170억 달러 이상 수주 목표를 제시하였다.

이런 추세가 지속된다면 영국, 이탈리아, 중국, 독일 등을 제치고 글로벌 방산수출 세계 4위권까지의 진입도 가능하다는 희망적인 전망도 나오고 있다[2].

그러나 이러한 전망은 방산수출이 지속 가능할 때 보장되는 것이다. 올해 이후 우리나라의 방산수출이 우상향을 그럴지 우하향 곡선을 그럴지 알 수 없다. 지난 해 우리나라의 방산수출은 다분히 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 국제정세가 큰 몫을 차지했다는 것을 부인할 수 없다. 뿐만 아니라 올해 초 노르웨이에서 K-2전차가 성능면에서 우수한 경쟁력을 가졌고 정부의 지원도 상당했음에도 불구하고 최종 탈락하면서 방산수출이 가격이나 기술 등에 의해서만 결정되지 않는다는 점을 보여주었다. 여기에 더해 국제 무기 거래시장에서 대응무역의 형태로서 하나의 관례 [3]로 통용되고 있는 절충교역이 방산수출에 걸림돌로 작용하고 있다. 무기 거래에 있어 국제정세나 정치적 요소는 우리나라가 인위적으로 조치할 수 있는 범주가 아니지만, 절충교역은 거래 상대국 간 발생하는 요인으로 대처가 가능하다.

그런데 방산수출 시 절충교역은 수입국에서 다양한 반대급부를 요구하고 있고, 이를 계약한 대로 해소하지 못할 경우 패널티가 부과되며, 수입국은 해당 수출기업뿐 아니라 수출국 기업 전체를 차후 무기거래에서 제외한다는 규정까지 있어 절충교역은 방산수출 시 반드시 해결해야 하

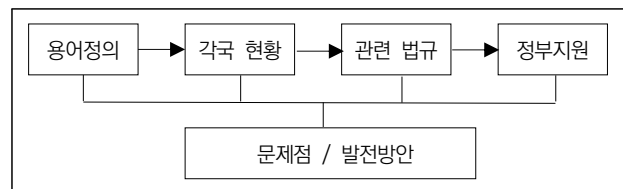
는 문제이다.

현 우리나라의 법규에 의하면 무기 수입국 정부에서 요구하는 절충교역에 대해 정부가 지원할 수는 있지만, 당사자인 해당 업체가 이행하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이 원칙에 따라 수출업체가 절충교역을 이행하고, 부족한 부분을 정부에 지원 요청하여 원활하게 해결이 된다면 방산수출 시 절충교역은 부수적 문제로 넘어갈 수 있을 것이다. 그러나, 수입국에서 요구하는 절충교역의 내용은 일개 수출기업이 해소할 수 있는 내용이 아니며, 정부는 수출기업을 지원하는 데 선 듯 나설 수도 없는 상황이어서 정부나 기업이 절충교역 이행에 어려움을 겪고 있다.

따라서 본 연구는 절충교역의 정확한 의미는 무엇이며 왜 걸림돌로 작용하고 있는지, 세계 각국은 어떤 제도를 운용하고 있는지와 핵심요인인 원활한 정부지원 방안에 대한 정책/제도적 지원체계를 모색하고 발전방안을 제시하고자 한다.

1.2. 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 <그림 1>과 같이 우선 수출과 관련된 절충교역의 용어와 관련하여 법규 내 용어의 정의가 상이하고, 일상적 용어와도 차이가 있어 이에 따른 혼란을 방지하기 위해 용어를 정의한다. 두 번째는 각국에 운영하는 절충교역의 현황을 살펴보고 우리의 대응에 시사점을 확인한 후 세 번째, 수출 시 절충교역과 관련된 법규를, 네 번째, 정부지원의 문제점을 살펴보면서 각각의 개선방을 제안한다.



<그림 1> 연구의 구조

II. 본 론

2.1. 선행연구

2.1.1 방산수출 시 절충교역의 의미와 용어

먼저 법규와 사전, 각종 논문에 나와 있는 방산수출과 관련된 절충교역의 정의를 살펴보자. <표 1>에서 보듯 우

리나라의 법규에는 ‘절충교역’이란 용어에 ‘우리’를 주어로 하여 정의하고 있고, ‘수출산업협력’이란 용어를 수출 시의 절충교역이란 의미로 정의하고 있다. 국방진흥기술연구소에서 발간한 「국립과학기술용어사전」²⁾에는 절충교역의 의미가 어느 한 편에 치중되어 있지 않고, 객관적으로 정의되어 있음을 알 수 있다.

방산수출 시의 절충교역에 대해 조재일(2013)은 아직 개념이 정립되어 있지 않아 ‘수출절충교역’, ‘수출산업협력’, ‘수출업체 절충교역’, ‘절충교역 방산수출’ 등의 용어

<표 1> 절충교역에 대한 국내/외 정의

구분	정의	비고	
법 규	방위사업법 제3조(정의)	• “절충교역”이란 국외로부터 무기 또는 장비 등을 구매할 때 국외의 계약 상대방으로부터 관련 지식 또는 기술 등을 이전받거나 국외로 국산무기·장비 또는 부품 등을 수출하는 등 일정한 반대급부를 제공받을 것을 조건으로 하는 교역	수입국 입장
	방위산업 발전 및 지원에 관한 법률 제2조(정의)	• “수출산업협력”이란 국외에 방산물자 등을 수출할 때 계약상대자에게 관련 지식 또는 기술 등을 이전하거나, 계약상대자로부터 무기·장비 또는 부품 등을 수입하거나, 계약상 대국과 경제협력을 하는 등 일정한 반대급부를 제공할 것을 조건으로 하는 협력관계	수출국 입장
사전	절충교역 지침 별표 제1호 (용어의 정의)	• 절충교역(Offset): 외국으로부터 군수품을 획득할 때 외국 계약자에게 기술이전 및 부품 역수출 등 일정한 반대급부를 요구하는 조건부교역으로서 현금지급이 아닌 절충교역 가치(Offset Value)로 인정하는 것을 말한다	수입국 입장
	국립과학기술 용어사전	• 절충교역이란 외국으로부터 군사 장비, 물자 및 용역을 획득할 때 외국 계약자에게 기술 이전 및 부품 역수출 등과 같은 일정한 반대 급부를 요구하는 조건부 교역	객관적 입장
논 문	조재일(2013)	• 광의: 방산구매에 상응하는 반대급부를 한국정부에 요구 • 협의: 방산구매 계약의 일부로 일정비율 이상의 반대급부(절충교역)를 계약 당사자에게 요구	수출국 입장
	장원준 외(2016)	• 수출절충교역(export offset)은 판매국(또는 판매업체)이 무기판매를 위해 구매국이 요구하는 기술이전, 수출물량 제공 등 다양한 구매조건을 충족시키는 보상 관행을 의미	수출국 입장
	백상환(2018)	• ‘수출절충교역’이란 우리나라가 외국으로 방산물자를 수출할 때, 외국 정부가 일정 비율 이상의 절충교역(반대급부)을 계약당사자인 우리 방산업체에 요구하고, 이를 우리나라 방산업체가 이행하는 개념	수출국 입장
보고서	유형곤(2022)	• 방위사업발전법에 정의된 수출산업협력이란 용어를 사용하여, 제도적 근거 보강, 전담조직 강화, 대응역량 강화방안 등을 연구	수출국 입장
WTO (세계무역 기구)	GPA (정부조달협정) (16조, 23조)	• 국내 제품, 기술 라이선싱, 투자, 대응무역 혹은 유사한 요구사항을 이용하여 국내개발을 장려하거나 구매국의 대금지불을 개선하기 위한 방법 • 기본적으로 절충교역을 제한된 범위에서 규정하고 있으나 안보, 국방 목적의 자국 안보에 필수적인 경우 예외를 인정하여 실질적으로 군사 분야에서의 절충교역을 허용	객관적 입장
미 국	연방규정집 ¹⁾ (CFR) 상업 및 해외무역법규	• 무기수출통제법(Arms Export Control Act, 22 U.S.C. § 2751, et seq.)과 국제무기 거래규정(International Traffic in Arms Regulations, 22 C.F.R.§§ 120~130)에 의거하여 군수물자 및 /또는 서비스의 정부 대 정부 혹은 상업판매에서 구매 조건의 하나로 요구되는 보상 관행	수출국 입장
	방위생산법 ('92)(Defense Production Act)	• 미국 정부의 어떤 기관도 외국정부에게 군수물자를 판매하는 것과 관련하여 절충교역을 장려, 절충교역에 개입을 해서는 안 됨 * 자유무역을 저해하는 절충교역에 반대, 정부의 참여금지	
EU	내부거래규칙 Article 346(1)(b)	• 회원국은 회원국의 무기, 무장 및 전쟁물자 교역에 관련된 기본적인 이해관계를 수호하기 위해 필 요한 조치(절충교역을 의미) 를 취할 수 있음	객관적 입장

1) 미연방규정집(Code of Federal Regulation; CFR), 연방행정부가 발한 행정명령을 집대성한 것

2) 국방진흥기술연구소, 등록일 2013.12.16.

가 혼재되어 있어 정립이 필요하다고 지적하였다. 장원준 외(2016)와 백상환(2018), 민지혜 외(2018)도 '수출절충 교역'이란 용어를 사용하였다.[4,5,6,7]

외국에서는 절충교역을 의미하는 Off-set에 대해 방산 수출국에 해당하는 미국을 포함하여 국제기구에서 객관적 기술을 하고 있다.

2.1.2 절충교역의 형태

WTO-GPA에 의해 군사분야에서의 절충교역은 민수 분야의 경우와 달리 어느 나라나 직·간접적으로 운용하고 있는 것이 현실이다. 현재 전 세계적으로 약 130여 개 국가에서 무기류 구매 시 다양한 형태의 반대급부(절충교역, 산업협력 등)를 요구하는 제도를 운영[8]하고 있으며, 수입국의 입장에 따라 현지생산, 자국산 부품 적용 및 기술이전 등을 요구하는 추세이다. 구체적으로 요구하는 절충교역에는 <표 2>과 같은 것들이 있다.

<표 3> 절충교역 형태

구 분	내 용
공동생산 (coproduction)	• 제품의 전부 또는 일부를 생산하기 위해 외국정부나 생산업자가 기술정보를 받는 것을 허용하는 정부 간의 계약에 근거를 두고 이루어지는 해외생산
면허생산 (licensed production)	• 업체 대 업체 혹은 업체 대 정부 간에 직접적인 계약에 의해 획득한 기술자료를 근거로 원제작사의 제품 전체 또는 일부를 구매국에서 생산하는 형태의 교역
하청생산 (subcontractor production)	• 일반적으로 판매국 제작자와 외국 하청업체 간에 맺는 직접계약의 형태로 구매국에서 물품 등을 생산하는 것
해외투자 (overseas investment)	• 구매국에 자회사나 합작회사를 설립하는 형태로서 판매국의 업체가 구매국에 자본을 투자하는 것
기술이전 (technology transfer)	• 업체와 하청업체 간 또는 업체와의 직접계약에 의해 수행되는 해외에서의 연구개발, 해외의 자회사나 합작회사에 대한 기술지원, 그 외의 다양한 형태로 일어나는 기술의 이전
물물교환 (barter)	• 화폐의 거래 없이 상품만을 상호 교환하는 교역형태로서 보통 1회성으로 그치는 경우
대응판매 (counter trade)	• 해외 공급자가 일정기간 동안 조달가격의 일정비율에 해당하는 상품을 수입자로부터 구매하거나 구매자를 알선하는 형태의 거래
환매거래 (buy back)	• 수출자가 수출품으로 생산된 제품의 전부 또는 일부를 구매하는 거래형태

2.1.3 세계각국의 절충교역 운영 현황

각국에서 운영하고 있는 절충교역은 명칭에서부터 적용 분야, 최소 요구량, 미 이행 시 패널티, 요구분야에 이르기까지 국가의 산업구조, 무기 획득예산의 가용성 등에 따라 다르며, 여기서는 우리나라가 방산수출을 하고 있는 국가 위주로 절충교역 운영방식을 살펴본다.

미국은 우리나라의 주요 방산수출 대상국은 아니지만, 향후 우리나라가 진출해야 할 국가이기 때문에 자료에 포함시켰다. 그리고 세네갈 등 일부 국가는 공개된 자료가 없어 제외하였다.

<표 3>에서 보듯 우리나라의 수출 대상국들은 다양하게 절충교역 제도를 자국의 실정에 맞게 운영하고 있음을 알 수 있다. 먼저 미국은 절충교역이 자유무역을 저해하기 때문에 「방위생산법」을 통해 정부의 참여를 금지(Hands-Off)하도록 하고 있다. 방산 수출국으로서 절충교역 의무를 져야 하는 미국은 절충교역으로 인한 자국의 부가가치 및 고용기회의 감소에 반대하는 입장을 가지고 있다. 정부 간 거래의 경우 미국은 FMS(Foreign Military Sales; 대외 군사 판매)제도를 통해 정부가 직접 수출에 나서지만, 제품을 수출하는 자국 방산업체가 구매국으로부터 절충교역 의무를 부과 받을 경우 절충교역 이행으로 발생한 비용을 수출가격에 포함시켜 보전해 주고 있다. 그 외의 대부분의 국가들은 방산물자 수입 시 대부분 100%의 절충교역을 요구하며, 이를 이행하지 못할 경우 패널티(penalty)와 함께 추후 다른 사업에 참여하지 못하도록 하는 등의 조치를 하고 있다.

무기체계 수입국에서 절충교역을 요구하지 않는 사례도 있다. 대규모로 무기체계를 수입할 경우 대부분의 국가가 현지생산을 요구하는데, 이 경우 별도의 절충교역을 요구하지 않는다. 이집트, 인도, 호주, 폴란드 등 K9 수입국에서는 수출업체와 절충교역 계약을 체결하지 않았다. 그렇다고 절충교역이 없었다는 뜻은 아니다. 호주의 경우 절충교역 제도를 운영하지 않지만, K9 자주포를 수입하면서 현지에서 부품을 조달하고 완제품을 생산하도록 요구하여 정부 차원에서 반대급부를 요구했음을 알 수 있다. 이처럼 절충교역 형태에 나와 있듯 공동생산, 면허생산, 하청생산

〈표 3〉 주요국 절충교역 제도 현황

국가	명칭	적용분야	최소 요구량	패널티	형태
미국	N/A	-	-	-	모든 절충교역 방산업체 → 상무부 → 국회 제출
핀란드	Industrial Participation	국방	100%	10%	공동생산, 기술이전, 연구개발, 마케팅 지원, 중소기업 수출 등
폴란드	Offset Program	국방/민수	100%	100%	국방투자, 기술이전, 면허생산, 개량사업 외 간접분야 허용
인도	Offset	국방	50% (↑)	20%	부품구매, 공동개발/생산, 합작벤처, 투자
노르웨이	Offset	국방/민수	100%	15/30%(완료)	공동/면허생산, 기술이전, 연구개발, 투자
에스토니아	Offset	국방/민수	100%	N/A	N/A
호주	N/A	-	-	-	(K9 현지생산)
인도네시아	Offset	국방/민수	100%	N/A	대응무역
튀르키예	Offset	국방/민수	70%	6% (미이행)	기술이전, 수출, 훈련, 연구개발, 공동생산, 기술협력
페루	Industrial Cooperation	국방/민수	100%	소송, 공표	기술이전, 공동생산, 부품제작
태국	Countertrade Policy	국방/민수	20~50%	5%(이행보증)	대응구매
이라크	N/A	-	-	-	향후 병원 등 산업 인프라, 군 전력지원체계 요구 가능
필리핀	Countertrade	국방/민수	50%	5~100%	공동제작, 기술이전, 대응구매, 투자, 교육훈련, 하도급
영국	Industrial Participation	국방	100%(목표)	추가사업 배제	기술이전, 연구개발, 마케팅 지원, 하도급, 구매
노르웨이	Offset	국방/민수	100%	15/30%(완료)	공동/면허생산, 기술이전, 연구개발, 투자
UAE	Government Policy of Diversification	국방	60%	8.5% (약정)	합작 벤처
사우디	S.A Economic Offset Program	국방	100%	25% (↑)	공동 벤처, 투자
아라비아	Counter Trade Program	국방/민수	100%	5%	구매, 기술이전, 훈련, 연구개발, 국제 마케팅, 지역투자

등이 바로 현지생산을 의미하는 것이며, 이를 통해 현지 방산업체로부터 부품 조달, 일자리 창출, 기술 이전 등 절충교역의 목적을 충분히 달성할 수 있어 요구하지 않는 것이다.

수출국(업체) 입장에서는 수입국의 요구가 이행에 제한이 될 것을 알면서 최선을 다한다. 시장 확보를 위한 경쟁력 강화 수단으로서 지속적으로 수출을 가능하게 하고, 국방안보기업의 이미지를 갖게 하며, 동맹국의 장비 현대화와 산업 역량을 높이는 외교정책의 일환으로 생각하기 때문이다[10].

2.1.4 수출 관련 절충교역에 대한 선행연구

먼저 정부의 지원과 관련하여 유상화에 대해 조재일(2013)은 정부의 절충교역 지원에 대한 유상화 기준을 마련하되, 정부 자산의 평가가치 기준이 아니라 구매국 정부로부터 인정받은 '절충교역 가치'를 기준으로 1% 내외가 적절하며, 업체들도 자생적인 대응/이행 역량 강화가 필요함을 제기하였다. 국방대학교 산학협력단(2014)은 수출 시

절충교역의 정부 지원에 대해 3~5% 수수료율 수준이 적절하며, 가치상계(3~5%), 대응구매(1.5~2.5%) 시의 적정 수수료를 연구하였다. 방위사업청(2014)은 수출 절충교역 업체 간담회를 통해 정부지원 시 공정성 논란, 정부지원 소진, 형평성 등의 문제 발생을 고려하여 적정 수수료(안)로 정부가 소진한 절충교역 가치의 3~5% 요율이 적절한 것으로 발표하였다.

정부지원 방안과 관련해서는 유승민(2014)이 범정부적 수출 절충교역 지원제도의 시행이 필요하다며 가치축적(4)(Banking)과 연계한 가치상계(SWAP) 제도의 적극 시행을 요구하였고, 방위산업진흥회(2016)는 '절충교역의 산업 파급효과' 제하 전문가 회의 시 정부지원 발전(안)으로 유상화 기준의 구체적 마련과 다자간 가치상계 제도의 필요성을 제시하였다. 김병학(2018)은 절충교역 활성화 방안을

- 3) 상호 방산교역이 발생한 정부 또는 업체 간에 합의된 절충교역 의무를 상쇄하는 것(절충교역 지침)
- 4) 국외업체가 기본사업과 관계없이 절충교역을 사전에 이행하거나, 절충교역 합의각서를 체결한 이후 방위사업청의 승인 하에 합의한 규모보다 초과 이행하여, 절충교역 가치를 축적하고 향후 사업에 그 축적가치를 활용할 수 있는 제도

연구하면서 범정부 차원의 협력을 통한 국가이익 확대의 필요성을 언급하였고, 김도희(2020)는 보고서를 통해 정부 차원의 절충교역 지원의 필요성을 강조하면서 정부 거버넌스(governance) 정립을 요구하였다. 백상환(2018)은 수출성장에 미치는 영향요인으로 기업의 역량, 법·제도 효율성, 정부의 지원능력으로 꼽고 이를 델파이기법으로 분석하여 방산수출에 있어 정부의 지원능력이 가장 중요하다는 결론을 도출하였다. 권현철 외(2020)는 가치상계 제도가 가장 실질적인 정부지원의 유형이며, 의무 이행을 할 때 국가들 간의 제도, 법률 등의 차이로 인해 서로 이행하여야 할 절충교역 가치가 다르기 때문에 상계해야 하는 절충교역의 가치에 대한 '등가성' 문제를 제기하며 가치상계 유형별 절충교역 가치 산정 방안 등에 연구하였다. 유형곤(2022)은 '방산수출지원제도 고도화 방안'을 연구하면서 기존 「절충교역 지침」이 수입 절충교역에 한정되어 있어(가칭) 「수출사업협력 지침」 제정의 필요성을 거론하고, 가치상계 방안, 제3자 대신이행 정산 등을 구체화할 것을 제시하였다. 장원준 외(2022)는 수출기업들이 절충교역에 어려움을 겪고 있다며 정부의 수출 절충교역 지원제도의 구체화를 요구하였다. 산업연구원(2022)에서 연구한 「'23~'27 방위산업발전 기본계획」(안)에 정부의 절충교역 지원방안으로 가치상계를 통한 정부의 절충교역 지원방안을 구체화하였는 바, 총 절충교역 가치 5천만 달러 또는 의무 가치의 20% 이내를 지원한도로 설정하였다.[1, 2, 4, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17]

이러한 선행연구에서 제기한 내용 중 가장 많은 부분을 차지한 분야가 절충교역 지원을 위한 Control-Tower와 민·관·군 협력이었다. 이와 관련하여 방위사업청에서 정부, 군, 연구소, 업체가 하나가 되어 지원한다는 '통합 수출지원 그룹(One-Team)'을 만들어 수출지원에 나서고 있고, 방산수출 Control-Tower의 역할을 수행할 수 있도록 대통령실에 '방산수출 기획팀' 신설을 추진하고 있어 본 연구에서는 이를 제외하고 절충교역과 관련된 내용에 집중하였다.

상기 선행연구 결과를 종합하면 우선 방산수출 시의 절충교역과 관련한 용어의 정립이 필요하며, 현재 「절충교역 지침」 상 절충교역은 이행 당사자인 수출업체가 부담하는 것을 원칙으로 하고 있지만, 이행해야 하는 요소들이 정부의 승인, 타 산업분야의 협조, 정부의 자원 사용 등 업체 단독으로 추진할 수 없는 현실을 감안하여 정부 지원이 불

가피함을 나타내고 있다. 또한 대응구매, 가치상계 등을 통한 정부지원 시의 수수료율을 비롯하여 정부와 업체가 부담해야 하는 적정 비율 등에 관해 보다 세밀한 연구 필요성이 제기되었다.

2.2. 정부 지원방안의 문제점 및 개선방안

2.2.1 용어의 정립

선행연구에서와 같이 방산수출 시 절충교역에 대한 용어가 정립되어 있지 않음을 알 수 있다. 통상적으로 '수출 절충교역'이란 용어가 사용되고 있기는 하나, 법률에서는 '수출산업협력'으로 규정하고 있고, 「절충교역 지침」에는 '수출업체 절충교역'이란 용어를 사용하고 있다. 다수의 논문에서는 '수출절충교역'이란 용어를 제시하고 있으나, 학술적으로 통일된 용어로서 사용하기에는 아직 공론화되지 않았다.

어떤 용어를 사용해도 의미는 소통되고 있으나, 사용하는 용어가 일관되지 않아 경우에 따라 혼란을 초래하기도 한다. 특히, '절충교역'과 '산업협력'은 시각적으로 어울리지 않아 전문인을 제외하고는 다른 의미라고 생각할 수도 있다. 법률적, 학술적 용어가 같아야 하는 것은 아니지만 학술용어는 '특정 분야의 사회에서 인위적으로 만들어 그 방면에서만 전문적으로 쓰이는 용어'를 말하며, 어떤 특정 분야에서 하나의 개념이 할당된 표현을 뜻[18]하기 때문에 방산분야에서는 혼동됨이 없는 하나의 용어를 확립해야 한다.

방산분야의 전문사전인 국립과학기술용어사전에 명시되어 있는 '절충교역'은 수출/수입에 상관없는 객관적 의미를 가지고 있지만, 이미 법률(방위사업법)에 수입 시의 용어⁵⁾로 규정되어 있어 절충교역 용어 자체에 수입 시의 절충교역이란 의미가 내포되어 있고, 수출 시의 절충교역은 또 다른 법률(방위산업 발전 및 지원에 관한 법률)에 '수출산업협력'으로 정의되어 있다.

해외 사례를 보면 가장 널리 쓰이는 절충교역(Offset) 외에 산업참여(Industrial Participation), 산업협력(Industrial Cooperation), 대응무역(Counter Trade) 등의

5) 「절충교역 지침」에 규정되어 있는 '수출업체 절충교역'은 수출업체가 이행해야 하는 절충교역을 의미하고 있어 논의에서 제외한다.

용어가 사용되고 있음을 알 수 있다. '산업(Industrial)'이 포함된 용어를 사용하는 국가(핀란드, 튀르키예, 태국, 영국)들을 국방/군수분야 외 민수분야가 더 필요한 국가로 구분 지을 수도 없고 단지, 용어를 무엇으로 사용하느냐의 문제일 뿐 Offset과 다른 특이점을 발견할 수 없다.

그렇다면 우리나라가 사용하는 용어는 누구나 이해할 수 있는 일반어로서 '수출절충교역'이 가장 바람직하겠으나, 이를 그대로 사용한다면 법률 용어(수출산업협력)와의 상이함으로 인해 혼란을 초래하게 된다. 또 다른 문제는 방위사업청에서 '절충교역'이라는 용어를 '산업협력'이란 명칭으로 바꾸기로 한 점이다. 향후 「(수출)산업협력 지침」이 「절충교역 지침」을 대체하게 되거나, 수출 관련 절충교역을 규정하는 내용으로 신설 제정된다면 법률용어는 통일성을 갖게 되지만 일반어와의 상이함을 피할 수 없게 된다.

따라서 본 논문에서는 전문/학술용어가 특정분야에서 통용되는 용어임을 고려할 때 '방위산업'이라는 분야에서 통용되는 용어로서 '수출산업협력(Export Industrial Cooperation)'을 제안한다. 정부는 국방/군수 분야에 국한하지 않고 산업 분야로 확대하기 위한 정책을 추진하고 있고, 법규에서도 '수출산업협력'이란 용어를 사용하고 있어 '방위산업'이라는 특정분야에서 하나의 개념에 맞는 용어를 사용한다는 취지이다. Industrial Cooperation을 '방산국제협력'이나 '방산교역협력' 등으로 번역하여 사용하자는 제안¹⁹⁾이 있으나, 법률용어와의 혼란을 극복할 수 없다.

이하 본 논문에서 '산업협력'은 기존 (수입)절충교역을, '수출산업협력'은 수출절충교역을 의미한다.

2.2.2 정부지원 임무 소재의 명확화

선행연구를 통해 수출산업협력에 있어 정부지원의 불가피함을 확인하였다. 정부의 승인, 정부자원의 사용 등이 이유였지만, 현실적으로 더 큰 요인은 정부지원 여부에 따라 수주가 판가를 나기도 하기 때문이다.

대표적인 예가 아랍에미리트(UAE) 고등훈련기 사업에서의 T-50 실주(失注)다. 경쟁국인 이탈리아는 M-346기종으로 경합하면서 항공기용 복합재 제조공장을 합작으로 지어주고 국제자동차경주대회(F1) 경지장 유치 등 20억 달러 규모의 산업협력을 제시하여 최종 우선협상대상자로 선

정되었다. 물론 이후 UAE와 이탈리아 간 산업협력과 기술 이전 등에 대한 이견으로 협상이 결렬되었지만, 당시 산업 협력을 증시했던 UAE의 요구를 충족시켜줄 수 없었던 K사로서는 실주할 수밖에 없었다.

또 하나는 현재 진행되고 있는 호주의 차세대 장갑차 사업이다. 우리나라 H사에서 '레드백'으로 알려진 AS-21 장갑차를, 독일 라인메탈사는 KF-41 '링스' 장갑차를 제안하여 최종 후보로 선정되었다. 호주군의 시험평가를 거치면서 우리나라의 레드백이 비교우위에 있음을 여러 경로를 통해 확인할 수 있었지만, 최근 독일 정부에서 새로운 제안을 하여 우선협상대상자 선정에 변수가 등장하였다고 한다.

독일은 자국에서 운영하고 있는 전투정찰차량(combat reconnaissance vehicle; CRV)인 Boxer를 2021년부터 호주에 납품하면서 총 211대 중 131대를 현지(퀸즐랜드)에서 생산하고 있다. 독일은 자국군의 전력 강화를 위해 호주 현지에서 생산하는 Boxer CRV를 공급받는 방안에 대해 호주 정부와 논의하고 있다는 것이다. 현지매체에 따르면 최근 호주 주재 독일 대사는 인터뷰에서 "독일 정부는 호주산 박서 CRV를 독일 군용으로 구매하겠다는 의사를 호주 정부와 공유했다"고 밝혔다⁶⁾.

독일의 이러한 움직임은 차세대 장갑차 사업에 있어 상당한 영향을 미칠 것이라 판단된다. 수출국 정부 차원에서 수입국 정부와의 위와 같은 협력은 일종의 수출산업협력으로 보아야 한다. 이러한 제안을 수출업체가 할 수는 없어 수주 확률을 높이기 위한 정부지원의 필요성이 제기되는 것이다.

우리나라는 어떤 실정인지 법규부터 살펴보자. 법규에 나와 있는 수출산업협력에 관한 정부지원은 모두 의무규정 아니고 권고조항이다. 「방위산업발전법」 제16조(수출산업협력 지원)를 보면 '구매국과의 협의를 통한 반대급부 간의 상호 감면 또는 면제, 방산업체를 대신하여 구매국에 이행하도록 하는 행위와 그와 관련된 구매국과의 협의' 등 수출산업협력에 필요한 정부지원 사항이 '호'에 나열되어 있다. 그러나 이러한 내용에 대해 '항'에서는 '조치를 할 수 있다'로 표현하고 있어 정부에서 이행하지 않아도 법규 위반이 아니다.

6) 한국경제, "한국 물먹었다" 날벼락...질나가던 'K방산' 어쩌다가(검색일 2023.3.16.)

세부규정인 「절충교역 지침」도 마찬가지다. 제42조(지원 기준)와 제43조(지원 범위)를 보면 ‘수출업체 절충교역 이행의무를 지원할 수 있다’로 표현하고 있다. 세부 조항에는 국방과학기술 이전, 현지생산, 대응구매와 같은 수출산업협력 전 분야를 아우르고 있으며, ‘수출업체의 절충교역 제안서 작성 및 협상 관련사항’ 등 수출협상 시작단계에서부터 이행과정에 이르기까지 지원할 수 있도록 규정되어 있다. 그러나 모든 조항들이 권고일 뿐 해당 조직에서 반드시 수행해야 하는 의무가 아니라는 점이다. 동 지침 제44조(지원 절차) (1)항을 보면 수출산업협력 이행업체는 ‘수시로 국장(방위산업진흥국장)에게 지원을 요청한다’라고 명시되어 있다.

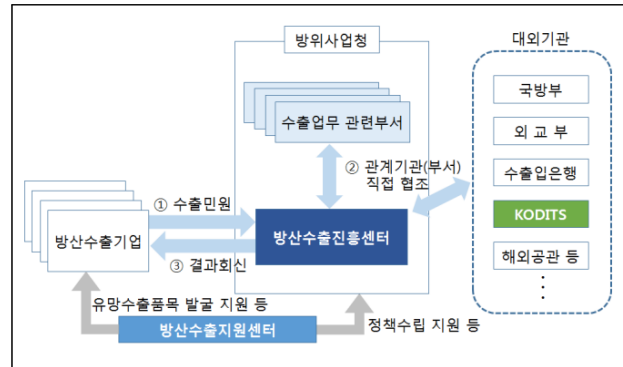
이에 따라 방산업체에서 관련 정부조직에 지원을 요청해도 해 부서에서 의무가 아니라는 이유로 적극 나서지 않을 경우 방산업체는 자체 해결 외에 방법이 없다. 따라서 수출산업협력에 대한 정부의 적극적 행정이 가능하도록 법규의 개정을 통해 정부 지원을 명문화해야 한다. 「방위산업발전법」개정과 (가칭) 「수출산업협력 지침」 제정 등을 조기에 시행하여 방산수출의 활성화를 이끌도록 제도적 뒷받침이 필요하다.

또 하나 개선이 요구되는 분야는 지원주체이다. 「방위사업법」과 그 소속기관 직제」 제5조의2(국제협력관) 국제협력관의 임무에 방위력개선사업 수행 관련 국제협력의 총괄·조정 및 제도개선, 방위산업물자 등의 수출 진흥을 위한 정책 수립 및 제도 발전 등 수출산업협력과 관련된 정책/제도의 발전업무가 명시되어 있다. 제9조(방위산업진흥국) 방위산업진흥국장의 임무에 방위산업 진흥 관련 정책 수립 및 제도 발전, 방위산업물자의 해외수출업무 협조·지원, 방산물자 등의 수출과 관련된 절충교역의 지원이 나와 있다.

세부 수행업무를 규정하고 있는 동 직제 「시행규칙」을 보면 국제협력관이 수입국과의 방산군수협력 MOU 체결 등 국제협력업무를 총괄하도록 되어 있고, 방산업진흥국장(절충교역과장)은 방위산업물자 등의 수출과 관련된 절충교역의 지원을 담당하도록 규정되어 있어 임무의 구분이 명확하지 않다. 정책/제도의 발전과 정부 간 협력은 국제협력관이, 수출산업협력과 관련된 가치상계 및 감면 등의 실무 지원은 방진국에서 수행하도록 되어 있어 정책/제도와 실무를 나누어져 있는 것이다.

따라서 지원정책과 실무를 하나의 조직에서 체계적으로

수행하도록 개선이 필요하다. 현재 국제협력관은 수출 최적화를 위해 분야별 업무체계를 구축하고 범정부적 지원을 추진하면서 수출여건 조성 및 정책/제도 개선을 통한 수출 활성화를 거시적인 측면에서 지원하는 것을 주요 목적으로 하고 있다[20]. 국제협력관 예하에는 <그림 1>과 같이 방산수출진흥센터가 있어 방산업체로부터 수출산업협력에 관한 건의사항을 수렴하고, 방사청 내 관련부서와 협조하며 대외기관과 협력을 담당하고 있다.



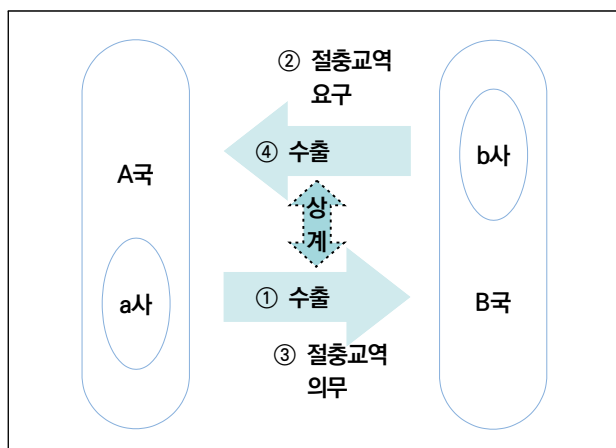
<그림 1> 방산수출 지원조직 연계운영 체계 [21]

방위사업진흥국(절충교역과)은 방산수출 관련 제도와 지원을 담당하도록 되어 있고 「절충교역 지침」에 따라 수출업체가 수출산업협력 이행 실적을 방진국장에게 매년 12월말까지 제출해도 실제로는 (수입)절충교역 중심의 업무를 수행하고 있으며, 실질적인 수출산업협력 지원업무는 수행이 제한되고 있다.

따라서 수출산업협력 전담조직을 국제협력관 예하 조직에 두되 ‘(가칭)수출산업협력팀’을 신설하여 정책/제도와 지원업무를 담당하도록 개선하는 것이 바람직하다. 이를 위해 「방위산업발전법」을 개정하여 국방기술이전, 가치상계(SWAP), 제3자 대신이행정산 등 정부의 이행항목을 정립하고, 수출업체가 수입국에 수출산업협력 제안서를 작성하고 협상할 때 이행관리 등의 지원업무에 대한 근거조항 추가가 필요하다. 또한 정부지원에 따르는 업체의 부담에 대한 방안도 구체화해야 한다.

2.2.3 정부지원 유상화 방안에 대한 재해석

정부지원에 대한 유상화는 정부자원의 소진에서 비롯되었다. 대응구매나 가치상계(SWAP) 시 소모된 정부지원에 대한 반대급부를 방산업체에서 일정 부분 부담하는 것이 타당하다는 논리다. 정부지원에 따른 가치상계는 <그림 2>와 같이 a사가 B국에 방산수출(①)을 하면 B국이 a사에 절충교역을 요구(②)하고, a사 대신 A국에서 의무를 부담(③)하는 조건으로 b사가 A국에 수출(④)을 하는 것으로 a업체의 절충교역 의무가 소멸된다.



<그림 2> 대응구매 / 가치상계(SWAP) 개념도

정부지원으로 절충교역 의무가 해소됨으로써 공정성 측면에서 정부의 자원을 특정 수출업체를 위해 사용하는 것에 대한 특혜 시비와 수출을 통해 방산업체는 수익만 챙기고 수출산업협력에 따른 의무는 정부에 전가하여 수익자 부담원칙에 위배되는 등의 문제가 제기되었고, 이러한 문제를 해소하는 방안으로 방산업체가 정부 대신이행에 대한 수수료 내지 지원비 등의 명목으로 유상화 방안이 제기된 것이다.

그러나 우리나라는 수출산업협력에 대해 정부가 지원한 사례가 극소수에 불과하다. 2001년 튀르키예에 K9 자주포 기술수출 시 정부에서 기술이전을 무상으로 지원했고, 2007년 튀르키예에 KT-1 훈련기 수출 시 대응구매를 통해 가치상계를 수행한 전례가 있다. KT-1 수출에 따른 절충교역 의무에 대해 튀르키예 방사청(SSM)에서 한국 정부에 공식적인 대응구매를 요구함에 따라 우리 방사청에서

튀르키예 Havelsan사의 공군 전자전 훈련장비를 구매하여 수출산업협력 의무를 이행한 것으로 상계한 바가 있다[6]. 튀르키예는 절충교역의 형태를 현지생산, 기술협력·투자·R&D, 제품 및 서비스 수출 등 세 가지로 구분[23]하고 있고, 그 중 제품수출을 선택한 것이다.

당시 튀르키예는 1.8억 달러 상당의 절충교역 의무를 요구하였다. 우리나라에서 대응구매한 전자전 훈련장비는 5백만 달러였다. 1.8억 달러와 5백만 달러의 상계가 가능했던 이유를 살펴보자.

「절충교역 지침」 용어의 정의에 나와 있듯이 절충교역은 현금지급이 아닌 절충교역 가치(Offset Value)로 인정하는 것이다. '이행 실제액'은 실제의 가치이지만, '이행 인정액'은 이행 실제액에 가중치와 그 밖의 무형요소 등을 적용하여 이행한 가치에 대해 수입국에서 인정해 주는 가치를 의미한다[22]. 예를 들어 훈련기를 100억 원에 수입한 국가가 100% 반대급부를 요구한다면 100억 원의 방산 물자를 수출하게 해 달라는 것이 아니라 100억 원의 가치가 있는 물자(설계기술, 타 방산물량 등)로 상계해 달라는 것이다. 만일 설계기술이 50원의 가치가 있다고 상호 인정하고, 수입국에서 설계기술에 대한 가중치를 2로 설정했다면 100원에 상응하는 가치를 이행하게 되는 것이다.

세부적으로 우리나라와 튀르키예 간 당시 어떤 협상이 있었는지는 정확히 알 수 없지만, 튀르키예 방사청에서 전자전 훈련장비의 대응구매에 대한 가치를 높게 평가했다는 뜻이 된다. 물론 당시 훈련기를 튀르키예에서 조립하게 하는 등의 추가 협상이 큰 역할을 했겠지만, 가치상계란 상호 가치를 상계함으로써 절충교역이 이행되는 것으로서 정부지원이 결정적 역할을 하게 되는 것이다.

그렇다면 정부지원 소진의 개념이 타당한 것인지 살펴보자. 먼저 대응구매를 보면, KT-1 사례와 같이 튀르키예의 전자전 훈련장비를 구매했을 때 정부가 투입한 5백만 달러를 전부 소진으로 볼 수는 없다. 왜냐하면 우리나라가 필요하지도 않은 것을 구매한 것은 아니기 때문이다. 다른 대응구매를 했더라도 우리 군에서 활용하지 않는 장비, 부품, 체계를 구매하지는 않을 것이기 때문에 위 사례와 마찬가지로 아니다. 단, 아래 식(1)과 같이 해외구매를 할 품목이었다면 경쟁입찰 대신 수의계약으로 인해 좀 더 낮은 가격으로 조달하지 못함으로써 발생한 차이가 정확한 '소진'의 대상이 되어야 한다.

정부 소진자원 = 수의계약 가격 - 경쟁입찰 가격 (1)

가치상계의 경우라면 우리나라가 상대국으로부터 먼저 무기체계 수입이나 공동개발·생산 등을 통해 사전 축적해 놓은 가치(Banking)와 상계를 하게 되며, 제3자를 활용한 가치상계⁷⁾도 마찬가지다. 절충교역으로 확보한 가치는 수출국으로부터 기술이전, 장비 및 공구 등의 물품자산을 제공받거나 수출국으로 부품 등의 수출에 활용하게 되는데, 기술 및 물품자산의 경우 우리 방산업체에 이전/대부를 해 주고 방산업체가 제대로 받았는지 확인되면 가치상계가 완료된다. 정부 고시⁸⁾에 기술료와 대부료를 징수하는 것으로 규정하고 있지만, 거의 이루어지지 않고 있다. 즉, 산업협력으로 확보한 가치는 국내 방산업체에서 무상으로 활용하거나 수출이 이루어지는 것만으로 종결되는 데 반해, 수출 산업협력에 정부가 지원하는 데 대해 유상으로 하는 것과 형평성 문제가 발생한다.

산업협력을 통해 확보한 가치를 국내 방산업체가 수출하거나 기술이전을 받아 부품수출 확대, 일자리 창출 및 방산 육성에 기여하기 때문에 무상으로 사용하고, 수출 산업협력은 특정 방산업체가 부담해야 할 의무를 해소해 주는 혜택이라서 유상으로 해야 한다는 논리는 타당성이 없다. 왜냐하면 수출업체도 수출을 통해 국부를 증대시키고, 일자리 창출과 중소기업과의 협업을 통해 방산 육성에 기여하고 있기 때문이다. 수출업체나 산업협력으로 혜택을 받는 방산업체의 이득에 차이가 있을 수 없다. 오히려 수출업체는 엄청난 노력을 기울여 수출을 성사시키는 것이고, 산업협력 혜택 방산업체는 특별한 노력 없이 기술을 이전 받거나 수출이 이루어진다.

따라서 아래 식(2)와 같이 정부자원을 활용하여 수출 산업협력이 이행됨으로써 수출업체가 의무를 해소하는 이득이나, 무기 수입에 따른 산업협력을 통해 수출하는 업체의 이득은 동일하게 정부자원을 활용한 것인데, 수출 산업협력은 정부자원 '소진'이 되고 산업협력(절충교역)을 활용한

수출은 방산업체 '육성'으로 표현되는 방식에 동의하기는 어렵다.

$$\begin{aligned} & \text{수출산업협력 의무 해소 이득} = \text{정부자원 활용(소진)} \\ & \text{산업협력 혜택 방산업체 이득} = \text{정부자원 활용(육성)} \\ & \text{수출산업협력업체 의무 해소 이득} \neq \\ & \text{산업협력 혜택 방산업체 이득 (2)} \end{aligned}$$

다만, 엄밀하게 계산을 해야 할 부분은 정부에서 대응구매를 했을 때 경쟁입찰이 아닌 수입국 방산업체와 수의계약을 함으로써 절감하지 못한 조달예산이 있고, 상대국과 가치상계를 했으나, 어느 한쪽의 가치가 부족하여 1 : 1의 상쇄가 되지 않을 때이다.

먼저 정부 소진자원이 경쟁입찰과 수의계약 시의 계약가 차이를 산출해야 하는데, 경쟁입찰을 하지 않은 이상 얼마나 절약할 수 있을지 알 수 없다. 그렇다고 국내에 유사한 장비가 있다면 이를 비교하여 수입국과 협상을 할 수도 있을 텐데, 그런 장비라면 우리나라측에서 무리하게 수입할 필요가 없으니 대응구매 대상에서 제외될 것이다.

구매장비의 적정가격(경쟁입찰가격) 산출을 위해 '절충교역 지침'에 나와 있는 '절충교역 심의회'와 '실무회의' 구성원들의 협조가 필요하다. 특히, 국방과학연구소와 국방기술품질원, 방산기술센터 등을 활용하여 구매 대상장비의 연구개발 예산 및 양산가를 염출하도록 하여 전체 전력화 비용을 도출한 후 수입국과 협상에 나서도록 하는 것이다. 이를 통해 우리나라가 산출한 적정가격(경쟁입찰가격)을 수입국에 제시한다면 수의계약가와와의 차이를 최소화할 수 있고, 이는 결국 정부 자원의 불필요한 소진을 최소화할 수 있음을 의미한다. 국제협력관(가칭 '수출산업협력팀')이 주도하여 대응구매 적정가격 산출을 위한 통합 노력이 요구된다.

또 한 가지 대응구매 시 우리가 우위에 설 수 있는 요소가 있다. 바로 품질 문제다. 수입국에서 요구한 대응구매 품목이 다행히 해외구매로 계획되어 있어도 수입국에서 제시한 품목의 스펙과 정확히 일치하기 힘들고, 만일 스펙이 유사하더라도 우리나라가 요구하는 품질규격까지 일치하기 어렵다. 이 점은 우리나라의 협상력을 높일 수 있는 기회가 될 것이다. 우리나라가 추가적으로 개량이 필요하거나, 수입국에 스펙, 소재, 설계 등을 제시하면서 우리나라의 요구대로 제품을 보완하도록 하면서 우리나라의 노력(요구)을

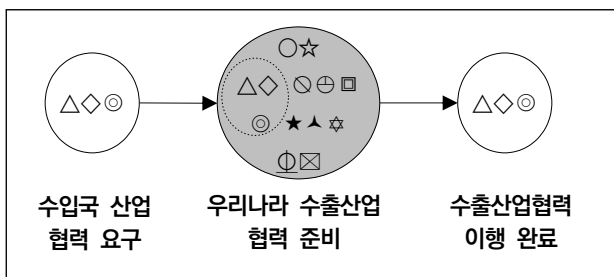
7) 수출·입 상대국과의 가치상계가 아니라 B국가에 수출한 a업체(A국가)가 이행해야 할 의무를 A국가에 수출한 c업체(C국가)가 B국가에 요구하는 절충교역 의무이행을 대행하는 개념

8) '절충교역 획득자산의 기술료 및 대부료 징수요율에 관한 고시' 제2조(징수요율) 1. 선급 기술료: 기술자산(노하우)의 절충교역 가치에 대한 100분의 1 2. 고정 기술료: 기술자료의 절충교역 가치에 대한 100분의 5 3. 대부료: 물품자산의 실제금액에 대한 연간 100분의 6

가치로 환산하도록 하여 수출산업협력의 가치상계 도구로 활용할 수 있기 때문이다. 대응구매를 하면서 튀르키예에서 도입한 공군 전자전 훈련장비와 같이 품질문제가 발생하는 오류를 범해선 안 된다. 수출산업협력을 책임지는 부서에서 품질문제가 발생하지 않도록 대책을 마련해야 한다.

다음으로 가치상계 시 차이금액(가치) 문제를 해소해야 한다. 현재 산업협력에 대해서는 방사청에서 홈페이지(공고란)를 통해 산업협력(절충교역) 대상사업을 공고하여 참여 희망기업에게 정보를 제공하고 있다. 지난해 11월 15일부터 해외 기업이 산업협력 대상품목, 기업 등을 쉽게 조회할 수 있도록 한국방위산업진흥회에 온라인 전시관을 개설하여 '절충교역 유망목록'을 제공하고 있고, 지난해에는 103개사 724개 품목/기술을 지정하는 등 대상을 지속 확대해 나아가고 있다. 산업통상자원부에서도 산업협력을 위해 항공·로봇·전기전자 품목과 민수 또는 민군 겸용 항공 MRO 기술 및 정비물량 등을 각 협회를 통해 추천 대상 수요조사를 하여 산업협력에 대해 사전 준비를 하고 있다.

수출산업협력도 마찬가지로의 준비를 해서 협상에 나가야 한다. 산업협력을 위해 투입하는 노력만큼 수출산업협력에도 동일한 노력이 필요하다. <그림 3>과 같이 방산수출 지원체계에 '수출산업협력 준비'를 포함시켜 다양한 준비를 해놓고, 수입국에서 요구하는 산업협력에 대해 사전 준비한 점선원의 내용으로 기술이전, 구매, 투자 등 국방/민수분야를 통합하여 대응하고, 우리나라의 수출 산업협력에 대한 가중치를 높게 받기 위한 논리도 치밀하게 수립하여 수출 산업협력이 체계적으로 이행되는 방향으로 나가야 한다.



<그림 3> 수출산업협력 준비 및 이행

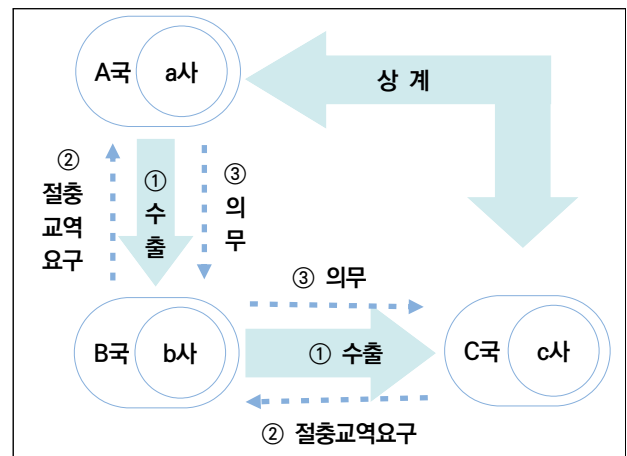
노르웨이는 2013년 우리나라 D사로부터 군수지원함을 수입하면서 2.3억불의 100%에 해당하는 산업협력을 대응 구매 형식으로 요구하였으며, 이행기간은 2023년까지이지

나 현재 10% 조금 넘게 이행한 것으로 알려져 있다. 만기일까지 이행을 완료하지 못하면 미이행 금액의 10%에 해당하는 현금을 패널티로 부과 받게 된다. 약 200억 원 정도가 되는데, 패널티를 지불하게 되면 적자사업이 될 것이다.

이보다 더 큰 문제는 노르웨이 정부에서 우리나라의 산업협력 이행의지를 의심하고, D사뿐만 아니라 우리나라 방산업체의 입찰을 배제시킬 수도 있다는 점이다. 실제 우리나라 H사에서 노르웨이에 K9 자주포를 수출할 때 노르웨이 정부에서 산업협력 이행 가능성을 집요하게 확인했고, H업체는 이행 가능성을 입증하는 데 많은 노력을 기울여야 했다.

수출산업협력을 수출업체만의 책임으로 돌린다면 방산수출 자체가 위축될 수밖에 없게 되는데, 더 이상 정부가 방관해서는 안될 것이다. 방위사업청(국제협력관)과 산업자원부(시스템산업정책관)가 공동으로 심의회를 통해 수출 산업협력을 준비하고, 더 큰 규모의 협력이 필요할 경우 대통령실 안보실(수출기획팀) 주관으로 심의 및 준비해서 수출산업협력 이행을 완료시켜야 한다.

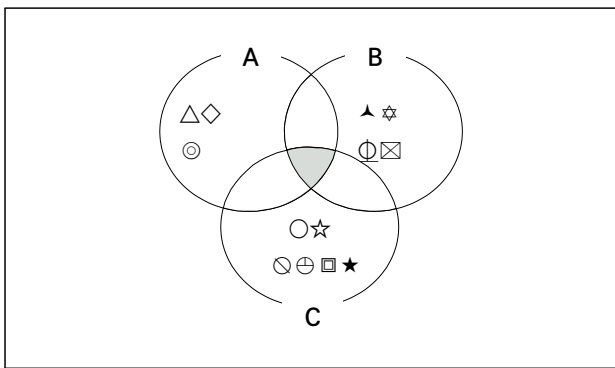
상대국과의 가치상계 외 제3자를 활용한 가치상계(대신 이행)는 매우 복잡하다. <그림 4>에서와 같이 방산수출을 한 a사와 b사는 각각 절충교역 의무를 지게 되는데, a사가 b사를 대신해 C국에 산업협력 의무를 이행하는 방식이다. 이 경우의 문제는 A국과 C국 간 절충교역에 관한 협력기반이 전제되어야 하며, 그렇다 하더라도 산업협력 규모가 상이할 수밖에 없어 절충교역 의무가 큰 국가는 잔존해 있는 의무 이행을 위해 원 수입국과 이중 협상을 해야 한다.



<그림 4> 제3자 활용 가치상계(SWAP) 개념도

또한 요구하는 절충교역의 내용도 일치하기 쉽지 않다. B국이 A국에 대해 부품수출을 요구하려했고, C국은 B국에 대해 기술이전을 요구하려고 했다면 A국과 C국 간 협상이 이루어질 수 없게 된다. 제3자 활용 가치상계가 개념적으로는 가능하게 생각되지만, 실무에서는 이행이 제한될 것이 분명하다.

노르웨이에서 우리나라 D사의 군수지원함 산업협력 문제 해소를 위해 미국 방산업체와의 3자 간 가치상계를 제시했었다고 한다. 노르웨이(F-35 미사일시스템)는 미국에, 미국은 한국에, 한국은 노르웨이에 각각 이행해야 하는 산업협력 의무를 상계하는 방식이어서 <그림 5>와 같이 각국이 원하고, 해줄 수 있는 산업협력 내용이 원 내의 모양과 같이 달라 교집합이 없고 각각의 가치상정이 맞을 수가 없었을 것이다.



<그림 5> 제3자 가치상계 시 교집합 부재 상황

제3자 활용 가치상계는 현실적으로 어려움이 많을 것으로 예상된다. 따라서 향후 유사한 요구가 발생할 것에 대비하여 정부는 3국이 협상 테이블에 모여 상호 호혜적 입장에서 절충교역에 관한 MOU 체결부터 시작하여 가치평가 방법, 적용비율, 가중치 등에 관한 협의와 절충교역 규모의 상이함으로 인한 차이를 수출·입 당사국 간 현장에서 조치하는 발전방안을 마련해야 한다.

2.2.4 유사화 방안의 기술료 산출

정부자원 사용에 대한 유사화에 대한 수수료율 문제를 살펴보자. 앞에서 대응구매, 가치상계에 대한 문제와 해소

방안을 제시했지만, 대응구매 시 우리 군의 전력화 소요 규모로 인해 불가피하게 수입국의 요구(가치) 이상을 구매하게 되는 경우도 발생할 수 있으며, 앞에서 언급한 수의 계약에 따른 경쟁계약과의 차이에 대해서는 수출업체에서 적정비용을 분담하는 것이 수익자 부담 원칙에 맞는다 할 것이다.

정부에서 소비한 초과비용에 대한 분담료(수수료)는 앞에서 국방대 산학협력단(2014) 연구에서 대응구매 예산의 1.5~2.5% 수준을 제시하였다. 그러나 이는 대응구매를 정부 산업협력 가치(50%)의 상실에 따라 적정 수수료율인 3~5%의 50%를 반영한 것이다. 가치상계와 제3자 활용 가치상계는 3~5%를 제시하였는데, 이는 대응구매나 가치상계가 우리나라의 해외 조달계획과 완전히 별개이며, 단순히 수출산업협력만을 위해 정부 예산을 소진했다고 상정했을 때의 분석이다. 필자가 앞에서 제시했듯이 대응구매, 가치상계 등은 불필요한 물품을 조달하는 것이 아닌 만큼 초과된 대응구매 예산에 대해서만 부과하는 것이 타당하다 하겠다.

이 경우 참고로 할 수 있는 수수료율은 기술료 부과에 있다. 정부가 규정한 「국방과학 기술료 산정·징수방법 및 징수절차 등에 관한 고시」에 따라 제품기술료는 국내 조달 가격의 1%, 기술이전 기술료는 순판매가의 2%를 징수하고 있다⁹⁾. 이에 대한 적절성 여부는 판단이 제한된다. 단, 기술료도 정부 예산이 투입된 자원을 사용한 데 대한 수수료이므로 초과 대응구매에 대한 수출업체 부담도 이에 맞춰 2%로 부과하는 것에 이의가 없을 것이다. 그러나 모두가 공감하는 적정 수수료율로 확정하기 위해서는 추가적으로 전문연구기관을 통해 수출업체와 국과연, 기품원, 국기연 등 관련기관 대상 의견수렴 등을 통해 최종 수수료율을 결정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

9) 방사청은 고시를 개정하여 2023.1.1.일부터 2024.12. 31일까지 경성기술료를 순조달가격의 0.5%, 기술이전 기술료는 1%로 감면 시행 중이고, 기술이전 기술료에는 기본기술료(착수기분료)가 추가되는데 정부투자연구개발비의 10%를 상한으로 하고 있다.

III. 결론

본 연구는 달라진 우리나라의 위상으로 방산수출이 점증할 것이고, 이에 따르는 현실적 문제로서 수출산업협력에 대한 정부지원 방안을 살펴보았다. 기존 연구들과 국내 관련 법규에 규정되어 있는 정부지원의 문제점들을 분석하고 해소방안을 제시하였다.

먼저 학술적으로 정립되어 있지 않은 방산수출 시 절충교역에 관한 용어를 전문학술용어의 관점과 법률 용어와의 일치성을 위해 '수출산업협력'으로 정의하였다.

두 번째, 수출산업협력에 대해 정부지원 관련 법규가 모두 권고사항이기 때문에 정부의 소극적 행정을 유발하고 있고, 지원주체도 통합적이지 않다는 문제점을 지적하면서 정부지원의 법규적 명문화와 조직 정비의 필요성을 제시하였다.

세 번째, 정부지원에 대한 유상화의 근거가 다소 왜곡되어 있으며, 유상화의 대상이 되는 대응구매와 가치상계(SWAP)에 있어 어디까지 정부자원의 소진으로 봐야 하는지 분석하였다. 기존 연구에서는 정부의 지원으로 대응구매나 가치상계가 이루어질 때 모든 비용이 정부자원의 소진이므로 공정성이나 수익자부담 원칙 등을 들어 유상화의 근거를 제시하였다. 그러나 본 연구에서는 객관적 분석을 통해 대응구매나 가치상계 시 수입국에서 요구하는 절충교역이 수익계약으로 인해 일반경쟁 시 조달할 수 있는 가격 이상의 비용이 발생하는 부분이 유상화의 대상임을 처음으로 제기하였다는 점에서 본 연구의 가장 큰 의의가 있다고 하겠다.

네 번째, 초과 대응구매 및 가치상계에 대한 수수료율 부과방안에 대해서도 기술료 징수요율을 기준으로 제시하였다. 기존 연구에서 제시한 수수료율의 대상이 되는 정부자원이 무엇인지를 규명하기 않았기 때문에 정확한 유상화의 대상에 따른 수수료율 산출이 필요하였다.

그러나 본 연구에서 적정 수수료율에 대한 과학적 분석을 하지 못했다는 한계가 있고, 향후 이 부분에 대한 전문적 연구와 검증이 필요하다고 판단된다.

현 정부는 국정과제(106번)로 국가안보실 주도 범정부 방산수출 협력체계 구축을 추진하고 있다. 지난해 말 대통령이 「2022 방산수출 전략회의」를 주재하면서 “방위산업

은 미래 신성장 동력이자 첨단산업을 견인하는 중추”로서 방산수출 지원체계 마련을 강조했다. 방산수출 지원체계에 정부자원의 하나인 기 확보한 절충교역 가치의 활용도 포함하여 적극적인 지원을 하는 것이 타당할 것이다.

이제 방산수출과 관련된 수출산업협력에 대해 정부지원을 가로막는 어떤 논의도 더 이상 제기되지 않는 것이 바람직하다. 방위산업이 신성장 동력으로 작용하기 위해서는 방산수출이 전제가 되어야 한다. 본 연구는 수출산업협력에 대한 원활한 정부지원의 근거로 활용하여 정부와 연구소, 방산업계가 One-Team이 되어 수출에 매진하기 위해 관련 법규를 개정하고 범정부지원체계를 구축하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대하며, 이제 우리나라가 세계 4대 방산수출 강국으로 도약할 수 있도록 모든 노력이 집중되기를 바란다.

참고문헌

- 1) 유형근, “방산수출 지원제도 고도화 방안”, 방산정책 심포지움, 한국국방기술학회, 2022.12.22.
- 2) 장원준, 송재필, 김미정, “글로벌 방산수출 Big 4 진입을 위한 K-방산 수출지원제도 분석과 향후 과제”, 『월간 KIET 산업경제』, No.288, 20-33, 산업연구원, 2022.
- 3) S. Martin, “The Economics of Offset: Defense Procurement and Countertrade”, 1996.
- 4) 조재일, “방산수출시 절충교역의 현주소와 발전방안”, 『국방과 기술』, 제413호, 2013.
- 5) 장원준, 김미정, “방위산업 절충교역의 최근 이슈와 향후 과제”, 『산업연구원 ISSUE PAPER』, 2016-404, 2016.
- 6) 백상환, “국내 방산업체의 방산수출 시 절충교역 의무이행 지원방안 연구”, 『한국방위산업학회지』, 제24권 제4호, 2017.
- 7) 민지혜, 변정욱, “이중경매 이론을 이용한 절충교역이 무기 교역에 미치는 영향 분석”, 『한국방위산업학회지』, 제25권 제4호, 2018.
- 8) 방위사업청(절충교역과), “해외 절충교역 제도 현황”, 내부문서, 2015.
- 9) Kogila Balakrisnan, “Technology Offsets In International Defence Procurement”, 『New York: Routledge』, 2019.
- 10) 국방대 산학협력단, “수출 절충교역 지원 유사화 방안 연구”, 방위사업청 연구용역과제, 2014.
- 11) 유승민, “방산수출 확대에 따른 방위산업 활성화 방안 연구”, 『국방대학교 석사학위논문』, 2014.
- 12) 방위사업청(절충교역과), “수출 절충교역 간담회”, 내부문서, 2014.
- 13) 한국방위산업진흥회, “절충교역의 산업 파급효과”, '16 하반기 절충교역 전문가 회의, 2016.
- 14) 김병학, “수출증진을 위한 방위산업의 절충교역에 관한 연구”, 『중앙대 석사학위 논문』, 2018.
- 15) 백상환, “수출절충교역 이행능력이 방산수출 경쟁력 및 성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 『광운대학교 박사학위 논문』, 2018.
- 16) 권현철, 박진보, “수출절충교역 의무가 방위산업 수출에 미치는 영향”, 『한국방위산업학회지』, 제27권 제2호, 2020.
- 17) 산업연구원, “'23~'27 방위산업발전 기본계획(안)”, 방위사업청 연구용역과제, 2022.
- 18) 이경은, “법률전문용의 어휘론적 연구”, 『서울대 석사학위 논문』, 2009.
- 19) 김기표, “방위산업 수출지원을 위한 법·제도 정비방안”, 『NARS 정책연구용역보고서』, 2019.
- 20) 김도희, “방위산업 수출 지원체계 현황 및 개선방안”, 『NARS 정책분석모델개발 보고서』, 2020-5, 2020.
- 21) 방위사업청, “방위산업 수출지원 체계의 현황과 개선방향”, 국회입법조사처 간담회 발표자료, 2020.
- 22) SSM, “Industrial Participation / Offset Guideline”, 『Republic of Turkey Ministry of Nation Defence Undersecretariat for Defence Industry』, 2011.
- 23) BIS, “Offsets in Defense Trade, Twenty-Fourth Study”, 2020.