creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학석사학위논문

국제수출통제레짐의 국내 정책집행에 관한 연구

- Matland의 모호성-갈등 모형을 중심으로-

2017년 2월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
이 인 선

국제수출통제레짐의 국내 정책집행에 관한 연구

- Matland의 모호성-갈등 모형을 중심으로-

지도교수 구 민 교

이 논문을 행정학석사학위논문으로 제출함

2016년 9월

서울대학교 행정대학원

행 정 학 과

이 인 선

이인선의 석사학위논문을 인준함

2016년 12월

위 원 장	권 혁 주 (인)
부 위 원 장	엄 석 진 (인)
위 원	구 민 교 (인)

국문초록

한국은 1987년부터 국제수출통제레짐을 수용하여 정책을 집행해 왔다. 본 연구는 한국의 전략물자 수출통제정책의 형성과 집행과정을 정책확산론과 정책집행론의 융합적 관점으로 분석한다. 특히 정책집행 분석을 위하여 Matland의 모호성-갈등 모형을 재구성하여 체계적인 분석틀을 제시코자 한다. 모호성과 갈등 수준에 따라 국내 전략물자 수출통제 정책집행은 크게 수용기, 도약기, 발전기의 세 단계로 구분할 수 있다. 모호성-갈등 모형에 따르면 각 시기별로 실험적 집행, 상징적 집행, 정치적 집행 양상이 나타날 것으로 예상되는 바, 본 연구에서는 이를 검증하고 효과적인 집행을 위한 시사점을 찾고자 한다.

수용기에는 강압 기제에 의해 국제수출통제레짐이 국내에 도입됨에 따라 목표 모호성이 높았지만, 실질적 집행이 이뤄지지 않았으므로 정부조직간, 정부와 기업간 갈등은 낮았다. 수용기의 정책집행은 미약했으며, 정책 관련자들의 제도 학습이 두드러지게 나타났다. 이러한 특성은 모호성-갈등 모형이 예측한 실험적 집행에 해당한다.

도약기는 9·11테러로 인해 전략물자 수출통제에 대한 국내외의 관심이 크게 높아진 시기이다. 목표 모호성은 UN결의 1540호와 남한과 북한 간 교류 활성화 때문에 과거보다 상대적으로 낮아진다. 다만, 여전히 수출 진흥 정책이 우선시됨에 따라서 산업자원부 내에서 전략물자의 수출 진흥과 통제 간에 우선순위 모호성이 발생했다. 한편 정책집행 수준이 기존보다 강화되면서, 부처 간 업무 중첩으로 인한 갈등 수준은 높아졌다. 집행 측면에서 정책목표 공고화를 위한 여러 제도가 신설되면서 정책집행이 실질적으로 이뤄지기 시작했으나 다른 나라와 비교해서 아직은 낮은 수준이었다. 한편 효과적인 집행을 위해 전문성 강화를 위한 정책수단이 시행되었으며, 이는 상

징적 집행의 특성에 부합한다.

발전기 동안에는 북한 및 이란에 대한 국제사회 제재 강화와 전략물자 수출지원기관의 설립으로 정책 모호성이 크게 낮아졌다. 하지만 집행이 강화되면서 정부와 기업간의 갈등이 점차 높아지고 있다. 정책 이해관계자 간의 갈등이 심화되면서 보상을 통해 갈등을 해결하고자 하는 정치적 집행이 두드러졌다.

한국의 전략물자 수출통제 정책집행 변동에 대한 분석은 점차 높아져가는 정부와 기업 간의 갈등을 참여적 거버넌스를 통해 해결할 필요가 있다는 시사점을 제공한다. 다만 본 연구는 모호성과 갈등의 수준을 객관적으로 측정하는데 한계를 가지는 바, 향후 연구에서는 측정 지표 개발 등의 보완이 필요할 것이다.

주요어 : 수출통제, 전략물자, 국제수출통제레짐, 모호성-갈등 모형
학 번 : 2010-22150

목 차

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구의 목적 ····· 1
제2절 연구범위와 방법 ····· 2
1. 연구의 범위 ····· 2
2. 연구의 방법 ····· 4

제2장 전략물자 수출통제의 개요 ····· 6
제1절 전략물자 수출통제레짐의 의의 ····· 6
1. 전략물자의 개념 ····· 6
2. 국제수출통제레짐의 발전 ····· 7
제2절 한국의 수출통제제도 현황 ····· 8
1. 제도현황 ····· 8
2. 관련법령 및 소관부처 ····· 9

제3장 이론적 분석틀 ····· 12
제1절 선행연구 검토 및 한계 ····· 12
1. 선행연구 분석 ····· 12
2. 시사점 및 한계 ····· 14
제2절 Matland의 모호성-갈등 모형 ····· 15
제3절 정책확산 메커니즘과 정책목표의 모호성 ····· 18
제4절 정책갈등과 조정외부효과 ····· 20
제5절 소결 ····· 22

제4장 한국의 전략물자 수출통제 정책집행 변동과정 ····· 23
제1절 수용기 (1987년-2002년) ····· 23
1. 개요 ····· 23
2. 모호성 수준 ····· 24
3. 갈등 수준 ····· 31
4. 집행 현황 ····· 34
5. 소결 ····· 37
제2절 도약기 (2003년-2006년) ····· 38
1. 개요 ····· 38
2. 모호성 수준 ····· 39
3. 갈등 수준 ····· 47
4. 집행 현황 ····· 53
5. 소결 ····· 56
제3절 발전기 (2007년-2016년) ····· 60
1. 개요 ····· 60
2. 모호성 수준 ····· 61
3. 갈등 수준 ····· 65
4. 집행 현황 ····· 75
5. 소결 ····· 77

제5장 결론 ····· 82
제1절 분석결과 요약 ····· 82
제2절 연구의 시사점과 한계 ····· 83
1. 시사점 ····· 83
2. 한계 ····· 85

참고문헌 ····· 87
부록 ····· 95
Abstract ····· 96

표 목 차

<표 2-1> 전략물자 국제수출통제체제 ····· 8
<표 2-2> 전략물자 대상품목 및 수출승인(허가)기관 ····· 11
<표 3-1> Matland의 모호성-갈등 모형 ····· 15
<표 4-1> 한국의 對공산권 교역량(1983-1988년) ····· 26
<표 4-2> 도시바社 불법수출사건 경위 ····· 28
<표 4-3 > 한미 전략물자 양해각서 교섭경위 ····· 29
<표 4-4 > UN안보리결의 1540호 주요내용 ····· 40
<표 4-5> EXBS 수용에 관한 부처별 입장 ····· 49
<표 4-6> 전략물자판정자문단 현황 ····· 58
<표 4-7> UN안보리 대북제재 결의안 ····· 61
<표 4-8> 2007년 전략물자관리원 수지예산표 ····· 63
<표 4-9> UN안보리 대북제재 결의안 ····· 65
<표 4-10> 전략물자수출입고시 주요 규제완화 ····· 66
<표 4-11> 전국경제인연합 수출통제제도 개선제안 ····· 68
<표 4-12> 해외 SW 관리기준 완화 추세 ····· 70
<표 4-12> 연도별 유형별 행정처분 현황 ····· 71
<표 4-13> 수출통제전담조직 국내외 비교 ····· 73
<표 4-14> 전략물자 수출허가현황(2005-2015년) ····· 76
<표 4-15> 전략물자 자율준수무역거래자(CP) 현황 ····· 77
<표 4-16> 국제무역안보센터(CITS) 한국 수출통제제도 평가 ····· 78
<표 4-17> 기존 CP와 선택형 CP 인센티브 비교 ····· 80
<표 5-1> 시기별 수출통제정책 집행유형 ····· 82

그 림 목 차

<그림 3-1> 개념적 분석틀 ····· 17

제1장 서론

제1절 연구의 목적

2001년 미국에서 발생한 9·11 테러는 방법과 피해규모 측면에서 전 세계에 큰 충격을 주었다. 테러리스트들은 항공기 납치 후 동시 다발적 자살테러라는 경악스러운 수단으로 세계무역센터 쌍둥이 빌딩과 美국방부 등을 공격하였고, 이로 인해 수천 명의 인명피해와 막대한 재산피해가 발생한 것으로 추정된다. 기존의 테러와 달리 9·11 테러는 냉전 해체 이후 국제사회의 주요 행위자로 등장한 비국가행위자(non-state actor)의 위험성을 잘 보여준다. 9·11 테러 이후에도 영국 등 다른 여러 국가에서 테러가 발생하고 이란 등 우려국의 핵무기 개발 시도가 계속되면서, 테러단체나 우려국으로 대량살상무기의 비확산이 21세기 국제안보의 중요한 문제로 부각되었다. 9·11 테러 이전의 대량살상무기 비확산을 위한 국제사회의 노력이 미약했다고 평가 받음에 따라서, 국제수출통제레짐의 철저한 이행이 필요하게 되었다. 특히 2000년대 초반부터 무기 제조 및 운반에 사용할 수 있는 전략물자[1]에 대한 국제수출통제레짐의 국가별 이행이 중요해지고 있으며, 한국도 국제수출통제레짐을 수용하여 정책집행을 해오고 있다.

---

1) 전략물자란 무기 또는 무기제조·개발에 이용가능한 물품을 의미하며, 우려국 또는 테러단체 등에 이전될 경우 국제평화와 안전에 위해를 가할 수 있어 자유로운 무역거래가 제한되는 물품을 말한다. 전략물자는 산업용과 군용으로 모두 사용가능한 이중용도물품과 군용에만 사용가능한 방산물자를 모두 포함한다.

한국의 수출통제 역사는 이미 1980년대부터 시작한다. 1989년 한국은 미국과 협력을 통해 대공산권수출통제(Coordinating Committee for Multilateral Export Controls: COCOM)에 가입하며 공산권에 대한 전략물자수출통제를 실시해왔다. 또한 1990년대 냉전 해제 이후 무기 분야별 다양한 국제수출통제체제에 가입하여 활동해오며, 전략물자 수출통제법령과 조직을 신설하여 운영해왔다. 하지만 아직 국내에서 국제수출통제레짐의 집행은 여전히 미흡한 점이 많이 있다. 다수의 기업이 여전히 전략물자제도에 대해 인지하지 못하기 때문에 전략물자 불법수출건수가 증가하는 것이 대표적인 사례이다(산업일보, 2015).

본 연구에서는 국제규범의 수용과정에서의 특성이 정책집행 변동 과정에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 아직까지 국내 학계의 연구는 국제규범의 국내 수용과정에 관한 국제법적인 연구와 국제수출통제정책의 수용에 필요한 제도설계 관한 연구로 이원화 되어 있고, 동 이슈를 정책형성과 결정 및 집행과정의 관점에서 분석한 연구는 거의 없는 편이다. 이에 본 연구는 정책확산(policy diffusion), 목표 모호성(goal ambiguity), 정책조정(policy coordination) 등에 관한 논의를 종합하여 Matland의 모호성-갈등 모형(ambiguity-conflict Model)을 중심으로 분석하여, 기존 연구의 한계를 극복하고 정책학 관점에서 국내 수출통제정책집행을 고찰해 보고자 한다. 이를 위해 다양한 1차 및 2차 문헌을 체계적으로 분석하고 국내 수출통제 전문가 집단에 대한 인터뷰를 실시하고자 한다.

제2절 연구범위와 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 내용적 범위는 전략물자 중에서 군사용과 산업용으로 모두 사용가능한 이중용도품목(dual-use item)의 수출허가제도에 한하여 선정한다. 전략물자는 크게 군용 전략물자, 이중용도 전략물자, 원자력 전용 전략물자로 나눌 수가 있다. 각 물자에 따라 수출허가기관이 달라지며, 군용 전략물자는 방위사업청 수출협력과, 이중용도품목은 산업통상자원부 무역안보과, 원자력 전용 전략물자는 원자력안전위원회 원자력통제과가 허가를 담당한다. 군용 또는 원자력 전용 전략물자는 이중용도품목에 비해 통제품목의 범위가 좁으며, 수출통제의 필요성에 대한 공감대가 높으므로 정책 모호성이 낮다. 아울러 담당부처의 정책목적과 수출통제목적이 합치하므로, 갈등의 정도가 낮은 편이다.[2] 반면 이중용도품목은 상대적으로 통제범위가 광범위하고, 담당부처인 산업통상자원부가 수출통제뿐만 아니라 산업육성과 수출증진 등의 다양한 목적을 동시에 추구하므로 정책집행 측면에서 분석할 가치가 있다.[3]

본 연구의 시간적 범위는 한국이 수출통제정책을 도입하기 시작한 1987년부터 2016년까지 약 20년의 기간을 설정하였다. 한국의 수출통제정책은 크게 3기에 걸쳐서 진행된 것으로 구분할 수 있다. 1기는 국제수출통제레짐의 수용기로서 1987년 냉전시대부터 시작하여 2003년까지이며, 이 기간 동안 한국은 대공산권 수출통제 위원회(COCOM) 및 주요 국제수출통제체제(WA, NSG, AG, MTCR) 등에 가입하며 전략물자 수출통제를 시작하였다. 특히, 대외무역법 개정을 통해 전략물자 수출통제를 법령에 반영하였다. 2기는 도약기로서 2003년부터

2) 군용 전략물자의 경우 적국이 이를 확보할 경우 아국의 국가 안보에 직접적인 위해가 발생하는바 군용 전략물자통제는 방위사업청의 목적인 국가안보유지와 부합하며, 원자력 전용물자 역시 원자력안전을 추구하는 원자력안전위원회의 목표와 일치한다.

3) 산업통상자원부 홈페이지 장관 인사말에는 “산업통상자원부는 실물경제 주무부처로서, 산업발전과 수출증대를 통해 우리 경제의 지속적인 성장 동력을 확충하고 새로운 일자리를 창출하기 위해 노력하고 있습니다....” 라고 기재되어 있는 반면, 수출통제에 대해서는 언급이 전혀 없다.

2006년까지이다. 2001년 9·11테러 이후 비국가행위자의 테러 가능성이 국제안보이슈로 부각됨에 따라서, 전략물자수출통제를 규정한 UN 1540호 결의가 승인된다. 국내에서는 2003년 산업자원부가 수립한 '전략물자 무역통제체제 구축계획'이 청와대에서 재가를 받은 후, 본격적으로 수출통제제도가 집행되기 시작한다. 또한 개성공단사업이 2004년부터 시작되면서, 대북 반출 전략물자의 통제가 중요한 과제가 된다(최승환, 2007). 3기는 발전기로서 수출통제지원기관인 전략물자관리원이 설립되면서, 본격적으로 국내 전략물자 수출통제정책 집행이 이뤄지는 시기이다. 발전기 동안 자율준수무역거래자가 증가하는 등 비교적 성공적인 정책집행이 이뤄지고, "무역안보의 날" 행사가 개최되는 등 다양한 정책집행이 새로이 실시되었다.

2. 연구의 방법

본 논문은 개별 정책을 집중 분석한 사례연구에 해당한다. 사례연구에 대해서 다양한 정의가 있지만 요약한다면 소수의 사례를 자연적인 맥락에서 하나의 전체로서 파악하기 위하여 다양한 자료원을 활용하여 심층적, 종합적으로 분석하는 연구방법이라고 볼 수 있다(남궁근, 2010).

연구방법으로는 우선 문헌연구를 기본으로 하여 수행한다. 즉, 「대외무역법」을 기본적인 정책의 법적 근거로 하여, 국무조정실, 산업통상자원부(舊산업자원부), 미래창조과학부(舊과학기술부), 외교부, 전략물자관리원 등의 공개된 회의보고서와 정책보고서를 참고하였다. 특히 현재 국가기록원에서 공개하고 있는 과거 대외비 자료를 통해 기존 문헌에서 파악하기 힘들었던 내용들을 확인할 수 있었다. 아울러 국내 연구기관의 연구보고서, 단행본, 연구 논문 그리고 언론 보도 자료와 통계자료 등을 수집하고 분석하였다.

문헌연구를 보완하기 위하여 수출통제 담당 전직 공무원과의 반구조화 면접[4]을 시행하였다. 기존 문헌 자료만으로는 전략물자 수출통제정책에 대한 집행 현장의 업무와 문제점 등을 파악하는데 한계가 있다고 여겼기 때문이다. 인터뷰는 2016년 11월 16일과 12월 17일에 대면방식으로 이루어졌으며, 일정한 질문을 바탕으로 하되 피면접자의 대답과 관련하여 자유롭게 질문이 이루어졌다. 피면접자는 각각 수출통제 집행실무를 담당했던 전직 산업자원부 관료와 현직 전략물자관리원 연구원이다.

5) 반구조화 면접은 미리 정해놓은 최소한의 질문을 중심으로 면접을 진행하되, 상황에 따라 면접자가 자유롭게 질문을 추가하는 방식이다(남궁근, 2010).

제2장 전략물자 수출통제의 개요

제1절 전략물자 수출통제레짐의 의의

1. 전략물자의 개념

전략물자[5] 수출통제레짐이란 핵무기, 생화학무기, 이들 무기의 운반수단인 미사일 등의 대량살상무기, 재래식 무기에 사용될 수 있는 전용품목 및 이중용도품목에 대한 국제적 비확산 수출통제를 추진하는 규범을 의미한다. 대외무역법 제19조에서는 전략물자를 “산업통상자원부장관은 관계 행정기관의 장과 협의하여 대통령령으로 정하는 국제수출통제체제(이하 “국제수출통제체제”라 한다)의 원칙에 따라 국제평화 및 안전유지와 국가안보를 위하여 수출허가 등 제한이 필요한 물품등”로 규정하고 있다. 또한 국제수출통제체제에서는 대량살상무기의 획득, 개발에 이용될 수 있는 완제품, 재료, 부품, 제조설비, 검사장비, 기술 등을 전략물자 통제리스트로 작성하고 있다.

최근에는 유형의 전략물자뿐만 아니라 전략기술 수출통제 역시 중요한 이슈로 부각되고 있다. 전략물자수출통제의 대상이 되는 ‘전략기술’이란 일반적으로 당해기술의 이용이 국제평화 및 안전유지를 위해 해칠 우려가 있는 기술로서 전략물자의 개발 제조, 사용 및 저장에 사

5) “전략물자”라는 용어는 1987년 COCOM에서 사용하는 용어(strategic goods)에서 기인하며, 영문으로는 strategic commodities 또는 strategic items라는 용어가 사용되기도 한다.

용되는 이중용도 기술을 의미한다(전략물자관리원, 2015). 그동안 전략물자수출통제체제는 전략물자의 유형적 이전(tangible transfer)에 주로 초점을 맞추고 있으며, 전략기술 및 소프트웨어의 무형적 이전(intangible transfer)에 대해서 그다지 많은 관심을 기울이지 못했다. 여기서 무형적 이전이라 함은 팩스 전송, 전화 및 구두 대화, 이메일 전자식 이전 등과 같은 '비물리적 수단'(non-physical means) 및 '전자매체'를 통해 이루어지는 수출을 의미한다. 인터넷이나 팩스를 통한 정보통신(IT)의 이용이 급증하고 있는 현실을 고려해볼 때, 전략기술 및 소프트웨어의 무형적 이전은 전략물자수출통제의 중요한 이슈로 부각되고 있다.

2. 국제수출통제레짐의 발전

국제적으로 전략물자 수출통제는 1949년 11월 제2차 세계대전 이후 구소련을 중심으로 한 공산권 국가에 대해 미국 중심의 서방자유주의 국가 사이에 최초로 논의되었고, 1950년 1월 對공산권수출통제위원회(COCOM)가 설립되어 활동을 개시하였다. 이를 통해 서방국가들은 공산권 국가에 전략적 물자 및 기술의 제공을 엄격히 통제하였다.

그러나 수출통제가 적용되는 물자, 기술, 국가는 국제안보환경에 따라 수시로 변화되어 왔다. 과거 동서 냉전구조는 1990년 독일의 통일, 1991년 구소련의 붕괴로 인하여 그 목표나 의미가 퇴색되었다. 또한 신생 러시아가 공산주의 통치를 고수하지 않고 미국과 서방에 COCOM 체제의 해체를 요청함에 따라 1994년 3월 COCOM 체제가 해체되었다. 하지만 초강대국 사이의 큰 전쟁이나 무력충돌의 가능성은 감소하였으나, 중동 걸프만, 팔레스타인, 인도, 파키스탄, 아프리카 등 종교와 인종, 영토분쟁 등으로 인한 지역적인 분쟁이나 테러리스트

에 의한 안보위협은 지속되고 있으며, 생화학이나 핵무기, 미사일을 보유하려는 우려국가(concerned countries)도 여전히 존재한다. 따라서 화학무기나 핵무기, 미사일 및 그 운반수단의 확산을 통제하는 국제 협의체가 핵공급국그룹(NSG), 호주그룹(AG), 미사일기술통제체제(MTCR)로 구성되고, 해체된 COCOM은 1996년 7월 재래식 무기를 통제하는 협정형태인 바세나르체제(WA)로 다시 출범하게 되었다.

<표 2-1> 전략물자 국제수출통제체제

통제분야	핵무기	생·화학무기	미사일	재래식무기
체제명	NSG	AG	MTCR	WA
통제품목	원자력 전용 및 이중용도 품목 통제	화학물질, 생물물질 및 이중용도 설비, 기술 통제	미사일 체계 완성품 (300kg/500km 이상), 무인항공기 시스템 및 생산설비, 이중용도 통제	재래식 무기 및 전용 가능 이중용도 품목, 기술 통제
참여국	48개 참여국	41개 참여국	34개 회원국	41개 회원국
한국 가입시기	1995.10	1996.10	2001.3	1996.7

주) 1. NSG(Nuclear Suppliers Group): 핵공급국그룹
2. AG(Austratia Group): 호주그룹
3. MTCR(Missile Technology Control Regime): 미사일기술통제체제
4. WA(Wassenaar Arrangement): 바세나르체제

출처: 전략물자관리원(2015). pp. 68 일부 수정.

제2절 한국의 수출통제제도 현황

1. 제도현황

우리나라 대외무역법에 따르면 전략물자는 국제수출통제체제의 원칙[6]에 따라 국제평화 및 안전유지와 국가안보를 위하여 수출허가 등 제한이 필요한 물품(기술 포함)[7]으로 전략물자를 수출하려는자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업통상자원부장관이나 관계행정기관의 장의 허가를 받아야 한다.[8] 부연하자면 전략물자는 국제평화 및 안전을 위하여 다자간 국제수출통제체제의 일반적 원칙에 따라 수출허가 등 제한이 필요한 물품 및 기술로 재래식무기 또는 대량파괴무기 및 그 운반수단의 제조·개발·사용 및 보관 등에 이용 가능한 물품, 소프트웨어 및 기술로서 위험한 국가 또는 단체에 이전될 경우 국제평화와 안전에 위해를 가할 수 있기 때문에 자유로운 무역거래가 제한되는 물품이다(김현지, 2008). 수출허가의 유형에는 개별수출허가, 포괄수출허가, 상황허가, 중개허가, 경유·환적허가가 있다.

2. 관련법령 및 소관부처

우리나라는 1989년 대외무역법시행령 제정시 전략물자 수출통제에 대한 근거규정을 마련하였고, 1992년 대외무역법에 반영하여 본격적인 수출통제를 도입하였다. 2003년부터는 상황허가제도(Catch all)를 시행하고 있다. 이후 UN안보리 결의 1540호 이행을 위한 중개·환적·통과 및 무형기술이전 등에 대한 수출허가제도를 운영하고 있다(지식경제부, 2012).

---

6) 바세나르체제(WA), 호주그룹(AG), 핵공급국그룹(NSG), 미사일기술통제체제(MTCR) 등의 국제수출통제체제에서 관리하는 전략물자는 평화적 목적으로 사용될 경우에만 수출 또는 재수출이 허가되는 것이 원칙이다.

7) 대외무역법 제19조 제1항 <2016.1.27>

8) 대외무역법 제19조 제2항 <2016.1.27>

우리나라의 수출허가품목은 전략물자수출입고시 별표 2와 3에 수록되어 있으며, 별표 2는 이중용도품목,[9][10] 별표 3은 군용물자품목으로 구성되어 있다.

전략물자를 수출하고자 하는 개인 또는 업체는 수출 전에 반드시 관련 허가기관으로부터 수출허가를 받아야 하며, 전략물자가 아니더라도 우려용도로 전용될 위험이 있을 경우에는 역시 관련기관의 상황허가를 받아야 수출이 가능하다. 전략물자에 관련한 수출허가에 대한 사항은 '전략물자수출입고시'에 명시되어 있으며, 전략물자 수출입관리제도 허가기관은 일반산업용 전략물자, 소프트웨어와 전략기술은 산업통산자원부가, 원자력전용품목은 미래창조과학부, 방산물자는 방위사업청, 북한반출입 물품은 통일부가 담당하고 있다(방효식, 2012). <표 2-2>는 전략물자 대상품목 및 수출승인(허가)기관을 나타내는 표이다.

---

9) 이중용도물품은 물품뿐만 아니라, 기술, 소프트웨어를 포함하는 물품으로 민간 및 군사적인 목적으로 이용가능한 물품을 말하며, 핵무기나 기타 핵폭발 장치의 제도에 어떠한 형태로든 기여할 수 있거나 비폭발적인 용도로 이용될 수 있는 모든 물품을 포함한다(이성덕, 2009).

10) 별표 2에 수록된 이중용도품목은 5자리로 구성된 통제번호를 통해 해당 품목이 어떠한 품목군에 속하는지, 어떠한 수출통제체제에 의해 통제되는지를 한눈에 알아볼 수 있다. 통제번호의 첫 번째 자리는 품목군을 나누는 것으로서 1번은 재료, 화학물질, 미생물 및 독소, 2번은 소재가공을 하는 기계류, 3번은 전자, 4번은 컴퓨터, 5번은 통신 및 정보보안, 6번은 센서 및 레이저, 7번은 항법 및 항공전자, 8번은 해양, 9번은 항공우주 및 추진, 0번은 원자력 전용품목의 순으로 이루어져 있다. 두 번째 자리는 알파벳으로 표시되며 A는 장비, 조립품 및 부품, B는 생산 및 테스트장비, C는 소재, D는 소프트웨어, E는 기술을 나타낸다. 세 번째 자리는 통제품목의 해당되는 통제체제를 표시하는데 0은 바세나르체제(WA), 1은 미사일기술통제체제(MTCR), 2는 핵공급국그룹(NSG), 3은 호주그룹(AG), 4는 화학무기금지협약(CWC)를 나타낸다(지식경제부, 2012).

<표 2-2> 전략물자 대상품목 및 수출승인(허가)기관

구분	대상품목	수출승인(허가)기관
전략물자·기술	기술	산업통상자원부 무역안보과
	원자력전용품목 (관련 S/W 및 기술포함)	원자력안전위원회 원자력통제과
	산업용물품	산업통상자원부 무역안보과
	원자력 일반산업용 물품 (관련 S/W포함)	
	군용물자(관련S/W 포함)	방위사업청 수출협력과
상황허가	상황허가 대상일반산업용 물자	산업통상자원부 무역안보과
	방사성동위원소의 유기 또는 무기화학물	원자력안전위원회 방사선안전과
	원자로 및 이들의 부분품과 관련기술	원자력안전위원회 원자력통제과
	상황허가 대상품목 관련기술	산업통상자원부 무역안보과
비고	· 기술이 물품 및 소프트웨어와 함께 수출되는 경우에는 물품 및 소프트웨어에 대한 수출허가기관이 담당 · 상기 품목을 북한으로 직접 반출·반입하는 경우에는 '남북교류협력에 관한 법률'에 의거 통일부 남북기술협력팀 담당 · 통관단계의 관리 : 관세법에 따라 관세청 통관기획과 담당	

출처: 전략물자관리시스템 (www.yestrade.go.kr)

제3장 이론적 분석틀

제1절 선행연구 검토

1. 선행연구 분석

국제수출통제레짐 관련해서 국내에서는 주로 국제법, 무역학 측면에서 연구가 이뤄져왔으며, 정책학 및 행정학 연구는 정책이전 및 조직위선 이론, 신제도주의(rational choice new institutionalism) 접근을 통한 분석 등이 있다.

우선 국제법 관점에서 국제수출통제레짐의 국제법적 해석, 제도 집행을 위한 국내법적 수용 등이 주요 관심사였다. 박언경(2009)는 국제수출통제레짐이 자유로운 교역을 보장하는 관세무역일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)와의 갈등 관계를 국제법적 관점에서 분석하였다. 국제법적 근거가 다소 미약한 국제수출통제레짐이 GATT 제21조 안보에 대한 예외사항에 해당함으로서, 국제법적 정당성을 얻을 수 있는 가능성을 보여주었다. 최승환(2007)은 개성공단사업을 국제통상법적 관점에서 분석하여, 미국산 물품 및 전략물자의 개성공단 납품이 국제수출통제레짐 위반 여부와 유의점을 소개하였다. 신창훈(2013)은 현재 수출통제에 대한 여러 법이 존재하여 혼란이 발생하는 바, 수출통제에 대한 특별법 제정이 제도의 효과적인 이행에 기여하리라 주장한다. 김현지·김대원·최승환(2007) 역시 한국의 통합 수출통제법령 제정을 제안하였다.

무역학 관점에서 수출통제제도의 효과적인 이행을 위한 자율준수제도 구축, 국내외 제도현황 소개, 기업 대상 홍보에 대한 연구가 주를 이루었다. 심상렬·소단·주이화(2011)은 전략물자 수출통제 자율준수제도에 관한 한일 비교연구를 통해서 한국보다 자율준수제도 구축시기가 앞섰던 일본의 사례를 통해 개선안을 제시하고 있다. 김현지(2008) 역시 자율준수제도를 중심으로 전략물자 수출통제의 경쟁력 제고방안을 연구하였다. 이충배·신창욱(2011)은 현재 시행되고 있는 자율준수제도에 기업규모 및 유형에 따른 등급제를 도입하여, 기업맞춤형 자율준수제도를 구축할 필요가 있다고 주장한다. 서민교(2007)는 자율준수제도의 주요국 현황을 소개하고 한국의 현황과 문제점 및 개선점을 제시하였다.

유준구·김석우·김종숙(2015)는 미국수출통제 법령의 특성과 시사점을 통해 국내제도개선안을 제시하였으며, 이한영(2014) 역시 미국의 전략물자 수출통제제도를 설명하였다. 이종영(2005)은 독일의 전략물자수출통제제도를 소개하였다.

이회용·강현재·김귀옥·여택동(2007)은 수출기업을 대상으로 수출통제제도 인지도 및 제도개선방안을 설문조사하여 개선점을 제안한다. 지해석(2009) 역시 수출기업을 대상으로 수출통제제도의 수용성을 설문조사하여 유인(incentive)과 처벌의 수용성 효과를 분석하였여, 처벌보다는 유인이 긍정적 수용을 높인다고 분석하였다.

유병협(2009)은 Dolowitz와 Marsh의 정책이전모델과 Krasner와 Brunsson의 조직위선 이론을 통해 한국의 수출통제를 크게 1987-2002년과 2003년 이후로 나누어 분석한다. 1987-2002년 사이에 국제수출통제레짐이 국내수용은 되었으나 정책집행은 미약하게 이루어져왔다. 그러나 2003년 산업자원부가 수립한 '전략물자 무역통제체제 구축계획'이 청와대에서 재가를 받은 후, 본격적으로 수출통제제도가 집행되기 시작했다고 본다. 따라서 1987-2002년에는 정책이전이 미미하였고 Krasner의 행위자 지향적 조직위선이 두드러졌으며, 2003년에는 정책이전에 따른 제도의 국내 수용이 시작되고 Brunsson의

개방체제 조직위선에 부합하는 행태가 나타난다고 주장한다. 심성근(2010)은 우리나라 수출통제의 효율적 이행체계에 관해 연구했으며, 우리나라 이행상황을 2003년 5월을 분기점으로 ①1987~2003년 ②2003~2010년으로 분리하였다. 2003년 5월부터 인터넷기반 전략물자 수출입관리 정보시스템이 추진되었고, 이는 한국의 수출통제집행에 크게 기여했기 때문이다. 정웅(2009)은 대북 전략물자 반출의 효과적 통제방안을 신제도주의 거래비용 이론을 중심으로 분석하여, 실효적 제도이행방안으로서 유인과 처벌을 활용하고 거버넌스적 시각에서 통제기관 간 상호협력체계를 갖추는 것이 중요하다고 주장한다.

2. 시사점 및 한계

그 동안의 연구는 국제법적 논의를 하거나 국내외 전략물자 수출통제제도 소개 및 개선방안이 중심으로 살펴봄으로서, 국제수출통제레짐의 국내 수용의 합법성이나 효과성의 증진에 기여하였다. 특히 한국보다 수출통제제도를 먼저 도입한 외국 사례를 분석함으로서, 정책비교를 통해 향후 수출통제정책 발전에 도움이 되리라 생각한다.

그럼에도 불구하고 기존 연구 중에는 정책학 관점의 연구가 거의 없었다. 따라서 정책집행 조직간 갈등이나 담당자의 행태에 대한 분석이 부족하다보니, 수출통제 정책집행을 이해하는데 한계가 있다. 아울러 이론적 분석틀 아래에서 분석하기 보다는 현제도의 실태와 개선방안을 소개하는 논문이 대부분이므로, 학술연구에 대한 기여는 상대적으로 미진했다고 본다.

선행연구를 바탕으로 본 연구에서는 국제수출통제레짐의 국내정책 수립 및 집행과정을 Matland의 모형을 통해 분석하고 향후 정책집행을 위한 시사점을 찾고자 한다. 모호성과 갈등을 주요변수로서 정책집행유형을 분류하는 Matland의 모형을 통해 수출통제 정책집행에

대한 이해를 높일 수 있으리라 기대한다. 나아가 정책학 연구범위를 수출통제정책에 대해 확장함으로써, 다른 국제레짐의 국내수용에 대한 정책연구에도 기여할 수 있을 것이다.

제2절 Matland의 모호성-갈등 모형

Matland(1995)의 모호성-갈등 모형은 모호성과 갈등 수준에 따라 정책집행 유형을 네 가지로 분류한다. 정책목표의 모호성과 이해당사자 간 갈등의 수준이 모두 낮으면 관리적 집행, 양자가 모두 높은 수준이면 상징적 집행, 정책목표의 모호성은 높은 반면 당사자 간 갈등의 수준이 낮으면 실험적 집행, 그리고 정책목표의 모호성 수준이 낮고 갈등수준이 높으면 정치적 집행형이 이루어진다(Matland, 1995).

<표 3-1> Matland의 모호성-갈등 모형

구분		갈등 수준	
		낮음	높음
모호성 수준	낮음	관리적 집행 (administrative implementation)	정치적 집행 (political implementation)
	높음	실험적 집행 (experimental implementation)	상징적 집행 (symbolic implementation)

출처: Matland(1995: 160)

첫째, 관리적 집행은 목표가 뚜렷하게 정의됨에 따라서 문제해결을 위한 기술적인 수단이 비교적 명확한 경우이다. 정책결과는 목표와 수단을 충족시키는 자원의 확보 여부와 그 정도에 따라서 결정되게 된다. 관리적 집행의 정책과정은 합리적인 결정이 하향식으로 전달되는 계층제적 특징을 보이며, 갈등의 수준이 낮기 때문에 집행과정에서의 순응이 규범적인 수단만으로도 충분히 확보될 수 있다. 표준운영절

차나 매뉴얼 등에 따라서 예상가능한 집행이 이루어지는 가장 안정적인 집행유형이다.

둘째, 실험적 집행은 정책목표에 대한 참여자들의 선호가 모호하며 정책수단이 불확실한 경우에 나타난다. 높은 모호성으로 인해 정책을 둘러싼 이해관계의 대립이 첨예하지 않기 때문에 집행현장에서는 실제로 집행하는 주체가 누구인지 또는 사용가능한 자원의 상태등과 같은 맥락적인 조건이 중요하다. 정책과정과 정책결과의 구체적 내용은 쓰레기통 모형이 제시하는 바와 유사하여, 일일이 예측하기 어렵우므로 상황에 따라서 집행이 매우 다를 것으로 예상된다.

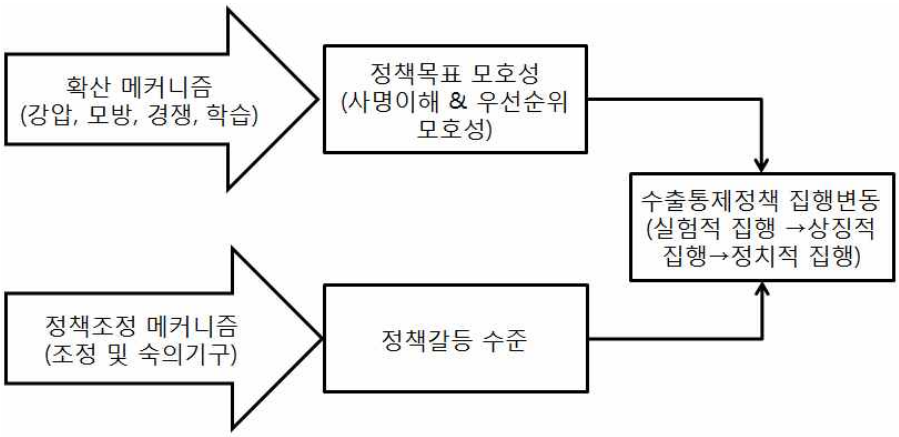
셋째, 상징적 집행은 정책목표가 불분명하고 갈등의 수준이 높은 경우에 나타난다. 정치적 집행처럼 집행의 결과를 좌우하는 것은 권력관계라는 점은 유사하지만, 정치적 집행과는 달리 정책목표 자체에 대한 모호성이 높기 때문에 정책수단에 대한 경쟁적 해석이 존재한다. 따라서 정책수단에 대한 해석을 도출해내는 전문가 집단의 역할이 중요하다. 또한 정책이 아직 완성된 상태가 아니기 때문에 집행결과가 중앙정부의 권위보다 각 분야의 개별 행위 집단간 연합의 강도(coalition strength)에 따라 결정된다는 점에서 정치적 집행과 차이를 가진다.

넷째, 정치적 집행은 행위자들이 명확한 정책목표나 수단을 가지고 있는 경우에 발생하며, 정책결과는 권력관계에 의해 해결된다. 정책집행 과정에서 행위자들의 대립적인 이해관계로 인해 갈등이 발생하며, 이들의 자발적 순응을 이끌어내기가 매우 어렵기 때문에 강압적(coercive) 또는 보상적인(remunerative) 수단이 사용될 가능성이 높아진다. 만약 행위자들이 강한 독립성과 자율성을 가지고 있는 경우에는 합의가 이뤄지지 않은 상태로 정책집행이 이루어질 수도 있다.

이상에서 간략히 살펴본 Matland의 모형은 정책집행의 중요한 구성요소인 정책목표의 모호성과 정책수단을 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등 수준에 따라서 정책집행의 유형을 체계적으로 유형화했다는 장점이 있다. Matland는 특정 상황에서 가장 영향력이 큰 변수를 제시

하는 것이 실천적으로 바람직한 처방이라고 주장하였다(Matland, 1995; 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호, 2016). 그러나 목표 모호성의 개념과 원인, 갈등수준의 결정 요소 등에 대한 설명이 부족하기 때문에 본 연구목적에 부합하는 분석틀로서 Matland 모형을 그대로 사용하기에는 한계가 있다. 따라서 정책확산이론, 목표 모호성, 조정 외부효과(coordination externalities) 등 기존의 연구를 접목시켜 동 모형의 개념화 수준을 향상시킬 필요가 있다[11].

<그림 3-1> 개념적 분석틀



11) Matland 모형의 독립변수인 모호성과 갈등 수준 간에는 이론적으로 다중공선성(multicollinearity)문제가 발생할 수 있다는 점이 지적되고 있다(서단비·구민교, 2014). Matland 역시 정책목표의 모호성 수준이 높을수록 이해관계자들의 선호도가 모호해지기 때문에 갈등이 낮아지는 경향이 있으므로, 정책목표의 모호성은 일반적으로 갈등의 수준과 반비례할 수 있다고 설명한 바 있다(Matland, 1995: 158). 다중공선성 발생가능성을 고려하여, 모호성과 갈등의 상관관계에 대한 분석이 추가로 필요하다.

제3절 정책확산 메커니즘과 정책목표의 모호성

정책목표란 '정책을 통하여 이루고자 하는 바람직한 상태'를 의미한다(정정길 등, 2006). 정책목표가 명확하지 않아서 이해관계자 간의 경쟁적 해석이 나타나는 상황이 모호성이라 할 수 있다. 모호성은 크게 목표 모호성(mission comprehension ambiguity), 지시적 모호성(directive ambiguity), 평가적 모호성(evaluative ambiguity), 우선순위 모호성(priority ambiguity)의 네 가지로 분류할 수 있다(전영한, 2004). 목표 모호성은 조직의 존재 이유에 대한 조직원의 경쟁적 해석의 정도라고 할 수 있다. 즉, 조직원들 간에 더 많은 경쟁적 해석이 나타날 수 있는 상황일수록 목표 모호성이 강하다고 볼 수 있다. 한편 지시적 모호성은 조직의 사명이나 목표들을 그 사명을 달성하기 위한 구체적 행동지침으로 전환하는데 발생하는 경쟁적 해석의 정도이다. 평가적 모호성은 조직의 목표를 얼마나 달성했는지 그 수준을 평가하는데 있어서 발생하는 경쟁적 해석의 정도이다. 마지막으로 우선순위 모호성은 복수의 목표들을 동시에 추구할 때, 우선순위를 결정함에 있어서 발생하는 경쟁적 해석의 정도이다. 이 경우 각각의 목표가 뚜렷하더라도 목표들 간 우선순위가 세워져있지 않다면 혼란이 발생할 수 있다(Chun & Rainey, 2005; 전영한, 2004).

정책목표의 모호성은 정책 결정과정에서 오해를 야기할 수 있으므로 정책실패를 불러올 수 있다(Cohen & Fesko, 2005). 본 연구에서 다루는 전략물자 수출통제정책은 국제규범이 국내정책으로 내재화되는 경우로서, 정책목표의 모호성은 그 규범이 확산되고 수용되는 메커니즘에서 직접적인 영향을 받을 수 있다. 이에 대해 Simmons, Dobbin & Garrett(2006)과 Marsh & Sharman(2009)는 규범이나 정책을 수용하는 국가의 자발성 여부에 따라서 네 가지의 확산 메커니즘을 제시한다.[12)]

첫째는 강압(coercion)으로서 이는 강대국들이 약소국들로 하여금 자신들이 선호하는 정책을 수용하도록 명시적 또는 암묵적으로 기회구조를 제공 또는 제한하거나 국제기구나 비영리기구를 통해서 영향력을 행사하는 경우로서, 약소국 입장에서 제도 수용이 비자발적으로 발생하는 확산기제를 말한다. 강압기제가 작용할 경우, 정책을 수용하는 입장에서는 정책 목표가 모호해질 가능성이 높다. 정책집행의 자발적 동기부여가 결여되어 있기 때문이다.

둘째는 모방(emulation)이다. 어떤 정책이 가장 바람직한지 정확히 인지할 수 없으며 정책 자체가 사회문화적 맥락에 좌우되기 때문에 선진국의 모범사례나 전문가들의 지지 또는 해당 정책을 채택한 이웃국가와의 근접성으로 인해서 타국의 정책을 모방하는 경우이다. 때로는 해당 정책이 국내에서는 효과적이지 못할 것임을 정책결정자들이 사전에 인지하고 있더라도, 국내 혹은 국제사회를 향한 상징적 의지를 보여주기에 유용하다고 판단하는 경우에 정책을 채택하기도 한다. 따라서 정책을 수용하는 입장에서는 그 정책의 국내적 효과가 모호하더라도 국제적 위신과 동료집단 압력 때문에 이를 형식적으로 받아들이는 경우를 말한다. 이 경우 정책목표의 모호성은 강압기제의 경우보다는 낮으나, 경쟁 및 학습기제보다는 여전히 높을 것으로 예상할 수 있다.

셋째는 경쟁(competition)이다. 이는 강압이나 모방에 비해 보다 분권화되고 비강제적인기제로, 국제적으로 경쟁관계에 있는 국가들이 정책선택을 하는 과정에서 유사한 국제규범들이 확산되는 과정이다. 따라서 경쟁이 없는 상태라면 수용하지 않았을 규범이나 정책이더라도 경쟁상황 하에서는 직접적으로 국익에 영향을 미치기 때문에 이를 받아들인다는 것이다. 이 경우에 비교적 자발적인 정책 수용으로 인해서 정책목표의 모호성은 강압과 모방의 경우보다 상대적으로 낮을 것으로 예상된다.

---

12) 본 연구는 Simmons et al.(2006)과 Marsh & Sharman(2009)가 분류한 네 가지 메커니즘인 강압, 모방, 경쟁, 학습의 개념을 사용한다.

넷째는 학습(learning)이다. 정책은 고정된 것이 아니라 새로운 증거가 나타나면 학습과정을 통하여 변화되기도 한다. 정책결정자들은 자국의 과거경험과 지식을 학습하고 다른 국가의 정책결정과 그 효과를 인지함으로써 정책집행에 대한 이해를 높일 수 있다. 학습기제는 네 가지의 확산 메커니즘 중에서 자발성이 가장 높기 때문에 이 기제가 작동하는 경우에 정책목표는 매우 명확할 것으로 예상된다(서단비·구민교, 2014).

제4절 정책갈등과 조정외부효과

일반적으로 갈등은 둘 이상의 개인, 집단 조직, 혹은 공동체 간에 제한된 혹은 상호 영향을 미치는 자원을 분배함에 있어 의견이 일치하지 않는 경우에 발생한다(Brickman, 1974; Plowman, 1995; Rubin, Pruitt & Kim, 1994). 특히 정책갈등이란 정책을 집행하는 과정에서 복수의 가치관 내지 이해관계가 서로 충돌하는 상황을 말한다. 본 연구에는 갈등을 관련 "행위주체 간의 불일치와 다름이 실제적으로 표출되어 다툼이 전개되는 상태"를 의미하는 '분쟁(dispute)'보다 더 넓게 "잠재적 불일치와 다름까지 포함"하는 확정된 개념으로 정의한다.(은재호·윤광석, 2009). 한편 Matland(1995)의 모형에서 갈등은 독립변수로서 중요하게 사용되고 있지만, 그에 대한 정확한 개념은 다뤄지지 않고 있다. 일반적으로 정책갈등의 원인에는 다양한 요소들이 존재한다.[13]

갈등은 크게 국가 내부, 사회부문, 국가와 사회 간의 관계로 구분

13) 정책갈등의 원인으로 다양한 요소들이 논의되어 왔다. 비수락성, 비비교성, 불확실성이 정책갈등을 야기하기도 하며(March & Simon, 1958), 권력의 차이와 영역 다툼, 이념적 차이로 갈등이 생겨나기도 한다(Hall, 1991).

할 수 있다(정용덕, 2010). 본 연구는 특히 국가 내부에서 발생하는 공공갈등에 주목한다. 국가 내부에서 발생하는 공공갈등은 대표적으로 관련 부처들 간의 갈등이나, 중앙정부와 지방정부 간의 갈등이 있다. 이러한 '국가' 내부에서 발생하는 갈등의 배경에는 근본적인 갈등 원인이 관련되어 있을 수 있다. 가령, 행정기구 혹은 그 하부조직들 간에 발생하는 갈등의 배경에 그들이 각각 대변하는 사회 집단이나 계층 등의 이익이나 가치가 자리 잡고 있는 경우가 있다.

국가 내부 특히 행정조직 사이에 발생하는 대부분의 갈등이 여기에 해당한다. 행정조직들은 본연의 주어진 조직 목표에 부합하는 시각에서 정책 사안들을 접근한다. 가령, 산업통상자원부와 환경부는 개발과 이용 그리고 환경보호라고 하는 본연의 조직 목표들이 주어져 있으며, 이 목표를 달성하기 위해 존재한다. 따라서 사안에 따라 양 조직 간에 이견이 존재하는 것은 자연스럽다. 행정조직 간의 갈등은 이처럼 주어진 조직 본연의 목표를 효과적으로 달성하려는 수준을 넘어 해당 조직의 구성원들의 이익이 또한 결부되는 경우 한층 더 심화될 수도 있다. 공공선택 이론가들이 주장하는 것처럼, 관료들은 조직 본연의 목표를 달성하는 수준을 넘어 자신들의 개인 이익을 증대하기 위해 '예산 극대화'를 추구하는 행동을 하는 경향이 있기 때문이다.

본 연구는 국가 내부의 행정조직 간의 다층적 이해관계 및 선호구조에 기인하는 조정외부효과에 주목한다. 조정외부효과란 서로 다른 복수 주체들 간의 조정이 효과적으로 이루어지는 지의 여부가 그들에게 미치는 긍정적 혹은 부정적 결과를 의미한다. 수출통제정책의 다양한 이해관계자들과 정책집행의 주체, 그리고 이들 간의 상이한 정책목표 및 현실 인식이라는 상황은 자연스럽게 이들 간의 협력을 위한 조정기제를 요구한다. 정책이 형성되고 집행되는 일련의 과정에서 다양한 행위자들을 모두 아우를 수 있는 정책조정 기제가 존재하는 경우 그렇지 않은 경우보다 갈등의 정도가 낮아질 것으로 예상할 수 있다. 당사자들 간의 대화와 타협에 의한 갈등의 해결이 어려운 경우에도 정책이해관계자들로 하여금 새로운 독립적인 조정기구를 만들어서 문

제를 해결할 수 있기 때문이다. '정책조정 및 숙의 기구(coordination and collaboration council)'는 정책과 관련된 각 계의 대표들로 구성되며, 정보의 교환과 사회적 학습이 일어날 수 있는 전달 창고로서 역할을 수행한다(Rodrik, 2008).

제5절 소 결

본 연구에서는 한국의 전략물자 수출통제 정책집행을 Matland의 모형을 통해 살펴보기 위해서, 대내외 환경 변화를 기준으로 크게 수용기(1987년-2002년), 도약기(2003년-2006년), 발전기(2007년-2016년)의 3단계로 구분하고자 한다. 각 시기별로 모호성과 갈등 수준을 측정하고, 이에 따라서 Matland 모형이 예측한 정책유형이 발생여부 및 특징을 살펴본다.

대내외 환경 변화는 모호성과 갈등에 모두 영향을 미치는 외생변수로서, Matland 모형의 정책집행 유형을 구분하는 기준으로 기능할 수 있다. 우선 국내법령 제·개정, 집행조직 개편 등 수출통제 정책집행의 전반적인 변동을 야기했던 대내외 환경을 선별하고, 환경 변화가 모호성과 갈등 수준에 미친 영향을 분석할 것이다.

모호성과 갈등 수준을 기반으로 한국의 수출통제정책이 Matland의 모형에 부합하는지 살펴본다. 정책집행모형 도출을 위해서는 언론보도, 인터뷰 내용, 전략물자 판정·허가 관련 통계 등을 종합적으로 분석하여 파악한다. 모호성-갈등 모형의 적용이 가능할 경우, 예측되는 변화를 통해서 성공적인 정책집행의 시사점을 찾아내고자 한다.

제4장 한국의 전략물자 수출통제 정책집행 변동과정

제1절 수용기 (1987년-2002년)

1. 개요

한국에서 전략물자 수출통제정책이 본격적으로 시행된 계기는 1987년 한미간 전략물자 및 기술자료 보호에 관한 양해각서[14](이하 '한미 전략물자 양해각서') 체결이다. 한미 양국은 1987년 9월 11일 워싱턴에서 한미 전략물자 양해각서를 서명했으며, 1989년에 국회에서 양해각서안이 승인됨에 따라 5월 11일자로 한국에서 효력이 발생하였다. 한미 전략물자 양해각서의 국내시행을 위하여 대외무역법시행령에 근거 조항을 마련하게 된다.

이후 1992년 대외무역법 개정을 통해 전략물자 수출통제 조항을 신설외고, 이에 따라 상공자원부의 전략물자수출입공고와 과학기술처

---

14) 전략물자 및 기술자료 보호에 관한 한미 양해각서의 주요내용은 다음과 같다.
1. 목록결정절차
2. 수입증명서 및 통관증명서
3. 허가 전 및 선적 후 점검
4. 재수출
5. 최종사용
6. 경유/보세구역내
7. 시 행

의 전략기술수출공고가 각각 제정되어 수출통제정책의 집행이 본격적으로 시작되었다.

2. 모호성 수준

국제수출통제레짐의 국내이행 초기 단계에서 정책수용 방식은 정책집행의 모호성을 결정하는 중요한 외생변수이다. 따라서 모호성 수준을 판단하기위해서, 당시 국내외 정책환경 및 수용기제를 살펴볼 필요가 있다. 대외환경 측면에서 1980년대부터 미국은 냉전시기부터 시행해왔던 對공산권 전략물자 수출통제정책을 한국을 포함한 신흥개발도상국을 수용대상으로 확장하였다.

국내적으로는 수출을 통한 경제성장이 국가 최우선 목표였으며, 수출 활성화를 위한 무역정책이 적극 추진되었다. 이로 인해 수출통제에 대한 인식 및 필요성은 매우 미약했으며, 한국의 안보와 직접적인 관련이 있는 對북한 전략물자 수출통제만이 주요 관심사였다.

본 논문에서는 수용단계에서 정책집행 모호성에 영향을 미치는 주요 환경변수로서 미국의 수출통제정책 도입요구와 일본 도시바기계의 불법수출사건을 중심으로 이를 살펴보겠다.

가. 미국의 수출통제정책 도입요구

1980년대 들어서면서 한국을 비롯한 아시아 지역 개발도상국(newly industrialized countries: NICs)의 산업발전이 두드러지게 나타나기 시작한다. 개발도상국의 제조업 기술수준이 선진국에 근접한 수준까지 발전하고 있음에도 불구하고, 수출진흥정책을 펼쳐왔던 해

당 국가들의 수출통제정책 수립 및 집행은 미미한 수준이었다. 이에 대해 미국은 개발도상국의 전략물자나 기술의 대공산권 수출에 대해 경각심을 가지고, 개발도상국의 수출통제제도 정착에 노력을 기울이기 시작한다.

1980년대 미국이 아시아-태평양 지역 국가 대상으로 실시했던 제3국 협력(third country cooperation: TCC)이 대표적이다. 이는 다자간 수출통제레짐과 달리 미국과 제3국(COCOM 비가입국)이 양자간 협력하여, 제3국으로 미국의 수출통제제도를 이전하는 사업이었다. TCC의 기본목표는 COCOM 비회원국이 효과적인 수출통제를 위한 절차[15]를 갖추는 것이다.

한국의 경우엔 1980년대 초까지 대공산권 교역이 거의 미미했으므로, 미국으로서는 수출통제제도 수립을 고려할 가치가 없었다. 한국은 1972년까지 구 무역거래법[16]에 의해 공산권 국가와의 무역이 제한되었으며, 같은 해 12월이 되어서야 비로소 공산권 무역제한근거규정이 폐지되었다. 하지만 거래절차 복잡성 등으로 대공산권 교역량은 여전히 미미한 수준을 당분간 유지했다. 하지만 1985년부터 민간상사 중심의 본격적인 대공산권 교역이 이루어지며 현저히 증가하기 시작했다(성백남, 1991). 한편, 1970년대부터 시작한 경제개발 5개년 계획의 수립과 이행으로 한국은 경공업 중심에서 중공업 위주의 산업구조로 변모했으며, 전략물자 제조·개발 능력을 갖추게

---

15) 1. 전략물자수입증명서(IC), 전략물자통관증명서(DV) 제도
2. COCOM 회원국의 통제품목 재수출 통제
3. COCOM 통제품목의 현지 수출 통제
4. 사전허가 및 사후선적검사 협력
5. 환적 및 자유무역지대에서의 치안활동 협력

16)구 무역거래법
제2조 (수출과 수입의 금지) ①다음 각 호의 1에 해당하는 수출과 수입은 이를 금지한다. 다만, 법률로서 정하는 자가 수출 또는 수입하는 경우는 그러하지 아니하다.
1. 공산지역으로의 수출과 그 지역으로부터의 수입
2. 공산지역에서 소비할 것을 목적으로 하는 물품의 수출
3. 공산지역에서 생산된 작품의 수입

된다. 가령, 반도체의 경우, 삼성이 1984년 64k d램을 생산한지 불과 4년 만에 당시 시장 선도자였던 일본 업체와의 기술격차가 6-9개월로 좁아질 정도로 기술 발전이 빠르게 이루어진다.

<표 4-1> 한국의 對공산권 교역량(1983-1988년)

단위: 천 달러($)

	중국		소련		동유럽		베트남	
	수출	수입	수출	수입	수출	수입	수출	수입
1983년	51,264	82,602	24962	23030	46232	15426	23,020	6,062
1984년	229,027	232,631	26,194	31,052	43,200	26,186	31,323	7,769
1985년	682,765	608,999	59,675	62,328	107,963	68,950	23,942	12,063
1986년	67,702	602,737	49,895	67,783	68,423	19,670	38,798	26,353
1987년	813,172	865,972	67,231	133,132	105,189	46,197	42,368	16,084
1988년	1,700,213	1,386,693	111,566	178,312	125,573	89,317	61,881	13,851

* 동유럽: 폴란드, 체코, 헝가리, 루마니아, 불가리아, 동독, 유고, 알바니아, 기타 동구권
출처: 성백남(1991). 일부 수정.

미국은 이처럼 한국의 대공산권 교역이 증가 추세와 빠른 기술 발전속도를 주목하였다. 특히 1984년 미국 상무부는 한국이 전략물자에 해당하는 16비트 컴퓨터를 제조 및 수출한다는 사실을 알게 되었고, 정부합동(국무부, 국방부, 상무부)으로 미국의 기술이 공산권국가로 이전되지 않도록 협상을 시작한다(Sheen, S., 2001). High Technology Round 협상을 통해서, 미국은 한국을 비롯한 신흥개발도상국의 민감한 컴퓨터 하드웨어 및 소프트웨어가 공산권을 수출되지 않도록 요구하였다.

한편 1987년에는 한국이 독자적으로 개발한 현무 미사일의 발사시험이 성공하며, 미국의 수출통제정책 도입 요구가 이전보다 강해진다(김종운, 2014). 한국은 이미 1970년대 초부터 미국산 나이키 미사일을 역설계를 통해 백곰 미사일을 개발해왔으며, 이에 대해 미국은 한국의 미사일 개발이 WMD 확산에 기여할 것을 우려했었다(안동만

등, 2016). 당시 미국의 미사일 기술지원을 받기 위해서 정부는 공식 문서가 아닌 국방부장관(당시 노재현)이 워컴 주한 미군사령관에게 미국의 기술지원을 받는 대신 사거리 180 km이상의 미사일은 개발 및 보유를 하지 않겠다는 미사일의 기술이전에 관한 서한(한미 미사일 양해각서)을 보내기도 하였다. 이후 박정희 정부에서 전두환 정부로 교체되면서 한국은 미국과의 우호적 관계를 위해서 미사일 개발이 잠시 중단하나, 버마 아웅산 사건으로 인해 다시 독자적 미사일 개발을 추진하게 된 것이다. 미국은 수출통제정책의 이행이 미흡한 한국의 미사일 기술 및 부품이 공산권 등 우려국으로 이전되는 것을 염려했으며, 미사일 개발에 필요한 미국산 전략물자의 수출을 금지하는 조치를 취하기도 하였다.[17]

나. 도시바기계 불법수출사건

1981년 일본 도시바기계가 소련 원자력잠수함의 저소음 스크루 제작에 사용할 수 있는 9축 동시제어 금속공작기계를 불법 수출하는 사건이 발생한다. 소련의 저소음 잠수함은 미군의 해군력을 상대적으로 약화시킴으로서, 이 사건은 미일 간 외교문제로 비화된다. 결국 도시바 회장과 사장이 사임하고, 일본정부가 수출통제제도 이행방안을 마련함으로서 일단락된다(매일경제, 1988).

이 사건은 수출통제에 무관심했던 국가와 기업에 경종을 울리는 수출통제 위반사건이 되었다. 특히 일본과 기계류를 포함한 수출산업 분야가 유사하고 공고한 한미 동맹관계가 중요한 한국 입장에서는 전략물자 수출통제에 관심을 기울이게 된 계기가 되었다(심성근, 2007).

17) 가령, 1990년 미국 정부는 한국이 수입하려던 관성항법장치에 포함된 자이로(Gyro)에 대해 수출을 불허하였다.

<표 4-2> 도시바社 불법수출사건 경위

일 시	주요 사건
1981.4	도시바기계 및 伊藤忠상사가 和光교역의 중개에 의하여 소련과 금속공작기계(TDP-70/110)수출계약 체결
1981.8	당해 공작기계에 관한 허위사항이 기재된 신청서에 의하여 비해당증명서를 취득함.
1986년초	미국정보는 일본정부에 COCOM위반사실을 통보하였으며, 일본 통산성은 위반사실이 없다는 취지의 회답을 함.
1987.4	와인버거 국방장관이 中曾根수상등에게 동사건에 대한 일본측 대응에 불만을 표시하였으며 조속타결을 촉구함. 이때부터 하원등 의회를 중심으로 대일비판이 급격히 고조됨
1987.5.15	통산성은 금속가공기계 본체수출에 관련된 관계자를 처벌
1987.5.26	경시청이 도시바 기계 사원 2명을 체포
1987.6.30	中曾根수상, 각료회의에서 재발 방지책의 검토를 지시 도시바제품의 2~5년 수입금지, 동사를 대상으로 한 보상교섭 등을 내용으로 하는 법안이 미상원에서 통과됨
1987.7.1	도시바의 회장과 사장 사임
1987.9.8	COCOM문제 관계각료회의 설치를 각의에서 결정
1987.11.10	외환법, 수출무역관리령의 일부개정
1988.8	미국은 종합무역법안에 의거 도시바기계의 미국정부에 대한 물자납품정지등 제재조치를 발표[18]

출처: 심성근(2010).

다. 소결

미국의 직접적인 수출통제 도입요구 및 일본 도시바기계 불법수출사건은 한미 전략물자 양해각서 체결에 직접적인 원인이었다. 한국의 수출통제집행의 모호성을 파악하기 위해 한미 전략물자 양해각서의 비준 동의 과정 및 관련 법령 제·개정을 자세히 살펴볼 필요가 있다.

18) 미국은 모기업인 도시바상사 전체에 대하여 3-5년간 대미 판매금지, 미국 정부조달 참여금지 제재 시행

국회는 한미 전략물자 양해각서 체결에 대해 비준동의안의 목적이 한미 협력강화와 미국산 전략물자 및 고도기술의 국내 수입 촉진이라고 밝히고 있다.[19] 미국 측의 양해각서 체결 요구를 한국이 거부할 경우, 미국산 전략물자 및 고급기술의 수입에 큰 지장을 받게 될 수 있었다. 전략물자 수출통제가 수출진흥이라는 목표에 상충하지만, 산업고도화를 추구하던 한국의 입장에서는 미측의 요구를 수용할 수 밖에 없었다.

미측의 적극적인 요청은 비준동의안에 소개된 한미 전략물자 양해각서 교섭경위를 통해 확인할 수 있다. 이에 따르면 1984년부터 미국이 한국에 양해각서 관련 협의를 먼저 제안했으며, 1986년 슐츠 국무장관 방한시 한국에 양해각서 체결 협조를 요구하는 등 여러 차례에 걸쳐서 미측이 수출통제정책 도입 요청을 한 사실을 파악할 수 있다.

<표 4-3> 한미 전략물자 양해각서 교섭경위

일시	주요내용
1984.4	미측, 본 양해각서 관련 협의 제의
1984.5-1986.10	한미간 3차례 비공식 협의 개최
1986.5	미 슐츠 국무장관 방한시 아측협조 요구
1987.5	한미 안보 협의회시 조기 체결 합의
1987.5.15	가서명 (외무부 제2차관보와 휴즈 미국무부 정치군사국 부차관보간)
1987.9.11	서명(주미대사와 홈즈 미국무부 정치군사국 차관보간)

출처: 한미 전략물자 양해각서 비준동의안(1987).

한미 전략물자 양해각서 비준이 국회에서 이뤄진 이후, 후속조치

19) 1. 제안이유
가. 한미 안보 협력관계의 강화와 관련, 전략물자 및 기술의 대공산권 유출방지에 아국이 협력할 것을 약속함으로써 아국의 적극적인 대공산권 안보협력 자세를 천명함
나. 미국으로부터 전략물자 및 고도기술의 대아국 수출 촉진 및 동 관련 절차 등 모든 면에서 코콤(COCOM)회원국과 동등한 대우를 보장받음

로서 수출통제 관련 법령의 개정이 이루어진다. 우선 1987년에는 갑작스러운 한미 전략물자 양해각서 체결로 인해서, 대외무역법 개정에 앞서서 동법 시행령에서 먼저 전략물자 수출통제근거 조항이 마련된다. 동법 시행령 제27조에 따르면, 정부는 전략물자를 수출하는 자는 수입국 정부가 발행하는 수입증명서 또는 구매자의 최종사용증명서를 제출토록 할 수 있다.[20] 1990년 7월 1일에는 대외무역관리규정에 의해서 전략물자수입증명서 및 전략물자통관증명서 발급제도가 실시된다. 대외무역법에서는 전략물자를 수출입하고자 하는 자에게 수출허가를 받게 하거나 수입증명서를 받도록 제한할 수 있는 근거를 신설된 시점은 1992년 12월 8일로서 양해각서 체결 이후 5년 이후이다.[21] 대외무역법 개정에 따라서 신설된 전략물자수출입통합공고에서는 국제수출통제체제에서 통보받는 통제품목리스트와 수출허가절차를 규정했으며, 내부통제제도운영지침을 추가로 제정하여 기업의 자율적인 수출통제제도 이행을 장려하였다.

내부통제제도운영지침(상공자원부고시 제1993-34호)의 경우에는 일본의 수출통제제도를 적극적으로 도입하여 수립된 것으로 보인다. 내부통제제도운영지침이 제안하는 기업의 전략물자 내부통제제도 구축 요소들이 일본 통상산업성이 1987년 발표했던 62무 제3605호 “수

---

20) 대외무역법 시행령 <1987.6.30.>
제27조 (상대국의 국제수입증명서의 제출)
①상공부장관은 따로 공고하는 전략물자를 수출하고자 하는 자에 대하여는 당해물품의 수입국 정부가 발행하는 국제수입증명서 또는 구매자의 최종사용증명서를 제출하도록 할 수 있다.
②상공부장관은 필요하다고 인정할 때에는 제1항의 규정에 의한 물품을 수출한 자로 하여금 수입국정부가 발행하는 통관증명서를 제출하도록 할 수 있다.
제28조 (수입소비지증명서의 제출)
①상공부장관은 특정지역에 대하여 특정물품을 수출하고자 하는 자에 대하여는 당해물품의 수입국에 주재하는 대한민국 재외공관의 장이 발행하는 최종소비지증명서를 제출하도록 할 수 있다.
②상공부장관은 제1항의 규정에 의한 특정 물품 및 특정지역을 정한 때에는 이를 공고하여야 한다.

21) 대외무역법 제24조의3 <1992.12.8.>

출관련 법규준수 철저에 대하여"라는 통달과 상당히 유사하기 때문이다. 당시 통상산업성은 도시바기계 불법수출 후속조치로서, 수출관리 사내규정(CP) 모델을 수출자에게 보급하고 전략물자 수출통제법령을 준수하도록 요청한다(강호, 2007). 통상산업성 통달에는 기업이 자율적인 수출통제를 할 수 있는 필수요소 9가지가 나열되어 있다. 그 내용은 수출통제 기본방침 수립 및 운영, 수출관리본부 설치, 권한 있는 임원의 수출통제 담당, 수출화물의 확인, 수출통제 이행을 위한 확인, 내부감사, 담당자에 대한 교육 및 훈련, 법령위반에 대한 처분, 전략물자 수출 관련 기록의 5년간 보관이다.

한국의 내부통제제도 기본요소 역시 기본방침의 수립 및 공지, 수출통제 전담조직과 인원의 배치, 수출절차 관리지침의 제정 및 시행, 교육 실시, 내부감사제도 시행, 전략물자 거래관련 기록의 보관 및 유지로 구성되어 있으며, 일본의 통달과 그 내용이 거의 일치한다. 다만, 거래내역, 교육, 감사에 대한 기록 보관은 포함하되, 일본처럼 보관기간은 명시적으로 규정하지 않았다는 차이점이 있다.

이와 같은 한국의 국제수출통제레짐 도입과정을 살펴보면, 정책수용을 위한 충분한 준비가 되어있지 않았던 것으로 보인다. 관련 법령의 개정이 늦춰졌으며, 주요 법령 역시 외국의 제도를 상당수 그대로 도입했기 때문이다. 이처럼 국제수출통제레짐의 국내수용이 강압기제에 의해 이루어지면서, 정부의 명확한 정책 목표를 설정이 어려운 상황이였다. 따라서 정책집행의 목표 모호성이 높았다고 평가할 수 있다.

3. 갈등 수준

갈등 수준의 파악을 위해서는 정부 부처 간 업무분담에 대해 살펴볼 필요가 있다. 각 정부부처는 관련 민간분야의 이해관계를 대표하는

기능을 하며, 부처별 정책집행을 통해서 갈등의 수준 및 이해관계자를 파악할 수 있다. 따라서 수출통제 정책수용 및 집행 과정을 정부부처를 중심으로 살펴보고자 한다.

우선 1987년 9월 1일 제34회 차관회의 회의록에 따르면, 한미 전략물자 양해각서의 의결을 최초 제안한 부처는 외교부(의안 제390호)였다. 이를 통해서 한미간 외교문제로서 정책이 검토가 시작되었던 것을 알 수 있다. 이후 외교부 주도로 한미 전략물자 양해각서가 체결되고 본격적으로 정책 수립 및 집행이 검토되면서 전략물자 수출통제 관련 부처들이 참여하기 시작한다. 제12대 국회 비준동의안(의안 재12046호)에 따르면 관련부처는 경제기획원, 국방부, 상공부, 과학기술처, 관세청, 법제처이며, 국회비준동의안은 관련부처 간 합의가 이뤄진 후 발의되었다.

당시 법제처 행정법제국이 양해각서 관련 법령을 검토 후 외교부에 회신한 보고서에 따르면, 전략물자 수출통제정책 집행을 위해서 대외무역법, 방위산업에관한특별조치법, 기술개발촉진법, 외자도입법 개정에 대해 다음과 같은 의견을 제안하였다(법제처, 1987).

가. 이 협정은 우리나라와 미국 간에 전략물자 및 기술자료의 공산권 국가에로의 유출방지에 상호협력함으로써 양국의 안전보장의 강화에 기여하기 위한 것인 바

나. 이 협정에 의하여 통제대상이 되는 전략물자의 수출입통제에 관하여는 대외무역법 및 방위산업에관한특별조치법에서 수출입 승인 또는 허가제도, 수출입기별공고에 의한 품목 및 지역제한, 검사, 위반자에 대한 허가취소 및 벌칙 등을 규정하고 있어 새로운 입법을 요하지 아니하나 전략물자의 최종사용의 제한, 법령위반 혐의가 있는 물자에 대한 유지에 관하여는 명확한 근거규정이 없으므로 이의 보완이 필요한 것으로 생각되며

다. 기술 자료의 수출입통제에 관하여는 기술개발촉진법 및 외

자도입법에서 기술수출입계약의 신고제를 채택하여 별다른 규제를 하고 있지 아니하므로 이 협정에 의한 수출통제목록 결정, 점검, 재수출 제한, 최종사용의 제한, 법령위반혐의물자의 유치 등의 내용을 수용하는 새로운 입법조치가 필요한 것으로 생각됨

라. 따라서, 이 협정은 입법사항에 관한 조약으로서 헌법 제96조 제1항의 규정에 의하여 국회의 동의를 받아야 할 것임

법제처는 당시 대외무역법 및 동법 시행령[22]과 방위산업에 관한 특별조치법에 전략물자 수출허가 근거규정이 이미 있다고 파악하였다. 이에 따라서 기존 법령의 소관부처가 한미 전략물자 양해각서 체결 이후에도 계속해서 부처의 기존 허가업무를 담당하는 것으로 보았다. 따라서 한미 전략물자 양해각서 체결 이후에 기존과 동일하게 이중용도품목 수출허가는 상공부 무역협력과가, 방산물자 수출허가는 국방부 장관이, 전략기술 이전허가는 과학기술처 장관이 담당하였다.[23] 이처럼 허가부처가 통합되지 않고, 관리물품에 따라서 분화된 것은 미국의 허가부처와 유사하다. 미국 역시 부처별 관리 물품에 따라서 허가기관이 상무부, 국무부로 구분되어 있다. 반면 호주, 캐나다, 독일, 일본, 영국이 이중용도품목과 방산물자를 모두 통

---

22) 대외무역법 <1986.12.31.>
제19조(수출입의 승인) 물품을 수출입하고자 하는 자는 당해물품·대금결제 방법등에 관하여 상공부 장관의 승인을 얻어야 함.
대외무역법 시행령 <1987.6.30.>
제35조(별도공고에 의한 수출입승인) 전략물자의 수출, 방산용원료·기재의 수입등의 경우에는 상공부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 별도공고에 의하여 수출입의 승인을 할 수 있음.

23) 방위산업에관한특별조치법 <1983.12.31.>
제21조(수출) 방산물자를 외국에 수출하고자 할 때에는 국방부 장관의 허 가를 받아야 함.
기술개발촉진법 <1986.5.12.>
제10조의 2(기술수출계약의 사전신고) 기술수출계약을 체결하고자 하는 자는 미리 기술내용·제공방법·수출대가 등을 포함한 기술수출계획을 과학기술처장관에게 신고하여야 함.

제하는 하나의 전담조직을 두고 있다(류화·안이섭, 2012). 한국의 집행조직은 미국의 수출통제조직을 참고한 것으로 보인다. 이처럼 새로운 정책 수용에도 불구하고 집행조직이 동일하게 유지됨에 따라서, 부처 간 갈등은 상대적으로 미약했다고 볼 수 있다. 반면 업무 배분이 새롭게 이루어질 경우, 부처 간 갈등이 부각될 가능성이 높아질 수 있기 때문이다. 아울러 다수 부처가 수출통제정책을 수립 및 집행함에도 불구하고 높은 정책모호성으로 인해 갈등 수준이 낮게 유지된 측면도 있다. 당시 정부의 목표는 법령 개정 등 제도수립 자체였으며, 전략물자 수출통제정책의 실질적인 집행의지는 미약했다. 따라서 정책집행과정에서 부처 간 이익 충돌이 나타날 여지가 거의 없었다.

한편 정부와 민간간의 갈등 수준도 미약한 편이였는데, 이는 수출통제정책 필요성에 대해서는 직접적인 이해관계가 있는 산업계의 공감이 있었기 때문이다. 산업부 전직 관료에 따르면, 대다수 국내 기업들이 국제레짐의 이행 및 국가안보 측면에서 수출통제정책의 국내 수용에 대해서는 필요하다고 생각했었다고 한다.[24] 다만 수출통제 정책집행에 대해서 우려했었으나, 실질적인 집행이 이뤄지지 않음으로 인해서 갈등이 야기될 여지가 없었다.

4. 집행현황

1987년부터 2003년까지 전략물자관리제도를 시행해왔지만 한국 정부와 기업의 전략물자 수출통제제도를 준수하려는 노력이 미약하였고 그 이행수준은 높지 않았다(심성근, 2010). 우선 조직 측면에서 살펴보면, 수출통제제도 시행 초기 1987년 5월부터 1990년 1월까지는 상공부 통상협력관실에서 전략물자의 수출통제를 담당하였다.[25]

24) 산업부 前수입과 과장 인터뷰. 2016.11.16.

1990년 2월에는 상공부 상역국 내에 무역협력과가 설치되어 총 7명이 수출통제 업무를 담당하였다.[26] 무역협력과는 국제사회가 제공하는 400페이지가 넘는 영문 통제리스트를 한글로 번역하여 전략물자 수출입공고를 매년 개정하고 전략물자 수출허가를 담당하였다. 그러나 1999년 무역협력과가 폐지되면서 불과 수입과 6급직원 1명이 수출허가 업무를 담당하게 된다. 전략물자 허가신청시, 담당직원은 품목의 주무부서에 통제대상 여부에 대한 의견을 묻고 전략물자 해당이라는 회신을 받으면, 국제수출통제체제에서 통보된 우려거래자 리스트에 등재되어있는지만 확인하고 없을 경우 수출허가를 하였다. 당시 수입과 과장에 따르면, 수출통제제도 이행이 거의 불가능했다고 한다.

> “허가담당 공무원은 우려거래자 리스트의 750개 정도 우려거래자를 확인 후 수출허가를 했으며, 국제회의 자료를 보관만할 뿐 전혀 검토하지 않은 상태였습니다”[27]

통계측면에서 2000년대 이전 전략물자 수출허가는 기록의 부재로 파악이 어렵다. 2002년 통계를 살펴보면, 전략물자수출통제 대상 가운데 판정신청은 연간 20-30건, 수출허가건수 370건, 이행업체는 45개 업체였으며 수출허가를 받고 있는 품목은 50개였다. 2003년 5월16일 일본 경제산업성 안정보장무역관리과의 수출통제허가 건수

---

25) 상공부 직제 제7조에 의하면, 통상협력관은 전략물자의 수출통제에 관한 사항에 관하여 차관을 보좌한다.

26) 상공부직제(대통령령 제12907호) 제12조(상역국)
①- ⑦ 생략
⑧무역협력과는 다음 사항을 분장한다.
1.전략물자 수출입통제에 관한 정책의 수립
2.전략물자 수출통제제도에 관한 사항
3.전략물자 수입관리제도에 관한 사항
4.전략물자 수출입통제에 관한 대외협력 및 자료수집
5.남·북한 물자교역에 관한 정책의 수립 및 추진

27) 산업부 前수입과 과장 인터뷰. 2016.11.16.

가 11,000건이 넘고 허가신청 업체수가 2,000개 내외라는 설명과 우리의 수출규모나 경제규모로 보아 1/3수준인 점을 비교할 때 한국의 수출통제정책집행은 도입 이후 2002년까지 매우 미미한 수준이었다는 것을 알 수 있다(심성근, 2010).

당시 한국정부의 수출통제집행은 수출에 미치는 부정적 영향을 최소화하도록 방향이 설정되어 있었다. 상공부장관의 전략물자수입증명서 발급 수입물품의 업무처리지침(이하, '전략물자수입증명서 업무처리지침')을 통해서 이를 확인할 수 있다(상공부, 1990). 전략물자수입증명서 업무처리지침의 기본방향에는 다음과 같은 내용이 포함되어 있다.

1. 기본방향
   - ㅇ 전략물자수출입통제제도는 경험 축적 및 대업계 충격 완화를 위하여 단계적으로 실시함.
   - ㅇ 한편, 전략물자를 수출할 경우, 수출통제대상물품(수입된 전략물자 포함)에 대한 상공부장관의 수출승인은 향후 실시할 방침임.

이처럼 한국 정부는 전략물자수출통제제도가 단기간에 도입되어 엄격하게 집행될 경우, 한국기업의 수출입 부진으로 인해 경제 전반에 걸쳐 부정적인 피해가 발생할 수 있는 가능성을 정책집행에서 고려하였다. 국제레짐의 수용이라는 원래의 목표가 달성되었기 때문에 실질적인 정책집행은 이뤄지지 않은 상황이었다.

한편, 한미 전략물자 양해각서 발효에 따라서 전략물자 수출통제제도 이행을 앞두고, 한국은 일본의 수출통제제도를 적극적으로 도입하기 위해 노력하였다. 우선 무역협회가 발표한 "일본의 COCOM 제도운영 및 대응" 자료에 따르면, 한미 전략물자 양해각서 발효로 1990년부터 전략물자 수출입통제제도가 시행될 예정이나 우리업계의 대응능력은 사실상 전무한 실정으로 평가하고 있다.

1990년 대한무역진흥공사가 발간한 “코콤, 우리의 대응방향”에도 일본기업들의 코콤 분쟁 사례와 내부통제제도가 자세히 소개되어 있다(대한무역진흥공사, 1990). 일본기업들은 여러 차례의 코콤분쟁 사례가 이미 있었던 만큼 한국보다 앞서서 전략물자 수출통제체제를 구축하였다. 본서에 소개된 일본기업들의 코콤분쟁 사례로는 일본공업전람회 사건(1969), 크리모트 사건(1983), 국제교역 사건(1983), 동명무역사건(1984), 동명상사 사건(1985), 토시바 사건(1984), 이또츄 사건(1987)이 있다. 일본기업은 수출통제 내부통제제도를 위해 별도의 조직과 규범을 갖추고 있었고, 이는 수출통제제도를 시작한 한국에게 좋은 모범사례가 되었다.

국제수출통제레짐 도입 초기에는 전략물자 수출통제제도에 대해서 정부와 민간 전반에 걸쳐서 이해가 부족한 상황이었다. 가령, 미국과 전략물자 양해각서 체결을 담당한 외교부조차도 수출통제제도에 대한 이해는 부족했던 것으로 보인다. 1984년 미국이 최초로 양해각서를 제안했음에도 불구하고 1986년 한국대표단이 워싱턴을 방문할 때까지 구체적인 검토를 하지 않았고, 미국 측 요구 역시 정확히 무엇인지 몰랐다고 한다(송영선, 1988). 강압에 의한 국제수출통제레짐의 갑작스런 수용으로 인해 정부와 산업계의 수출통제제도에 대한 학습이 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다.

5. 소결

Matland의 모형에 따르면, 모호성이 높고 갈등이 낮은 상태에서는 실험적 집행이 발생한다. 실험적 집행의 주요 특징은 맥락적(context) 상황이 정책결정에 중요하며, 정책 집행자의 학습이 주요 목표라는 점이다. 특히, 이 시기에는 정책의 구체적인 목표나 수단에 대한 지식이 없는 상태이기 때문에 정책집행 과정은 곧 학습의 기회가 된다.

1987-2002년까지 전략물자 수출통제정책의 집행과정을 살펴보면, 담당자의 전문성이 없었으며 기업의 정책이행도 매우 미미한 수준이었다는 것을 알 수 있다. 또한 미측의 요구에 의한 제도도입 과정에서 사전에 정책집행에 대한 준비가 부족했다. 당시 전략물자 수출통제제도의 본격적인 시행을 앞두고 정부와 기업의 대비가 여전히 미흡한 점이 여러 언론을 통해 지적된 바 있다. 이처럼 정책집행 과정에서 실질적인 집행은 미미한 반면에 학습이 두드러지게 나타난 측면에서 Matland의 모형이 예상한 실험적 집행의 양상에 부합한다고 평가할 수 있다.

제2절 도약기 (2003년-2006년)

1. 개요

2001년 미국 뉴욕의 트레이드 타워 및 국방부 등에 대한 911 테러가 발생하며, 비국가행위자에 대한 WMD 비확산의 중요성이 높아진다. 9.11 테러 이후 미국은 전세계적인 전략물자 수출통제를 위해 적극적으로 노력했으며, 그 결과 WMD 비확산을 위한 전략물자 수출통제를 규정한 UN안보리결의 1540호가 채택된다. 한편 국내에서는 남북협력 분위기 속에서 개성공단이 출범하며 남북 무역에 대한 관심이 높아졌으며, 對북한 전략물자 유출 관련하여 한미 전략물자 양해각서 위반여부 및 국가 안보가 중요한 이슈로 부각된다.

전략물자 수출통제에 대한 국내외적 환경 변화 속에서 국내 전략물자 수출통제정책 집행이 과거보다 강화된다. 전략물자관리시스템 개설, 전략물자 통제번호-HSK연계표 개발, 전략물자담당 조직 신설, 전략물자무역정보센터 설치 등을 통해서 정책집행의 실효성이 보다

높아진다. 한편, 수출통제 정책집행 강화에도 불구하고 여전히 수출지원이 중요한 정부 목표였으며, 두 정책 목표 간의 충돌로 인해서 모호성과 갈등이 발생한다. 또한 산업자원부의 수출통제집행 강화는 외교부, 과학기술부와의 갈등을 야기하게 된다.

2. 모호성 수준

가. UN안보리결의 1540호 체결

2004년 4월 28일 채택된 안보리 결의 1540호는 WMD와 그 운반수단인 탄도 미사일의 확산행위가 국제평화와 안전에 대한 위협을 구성한다고 규정하며, 비국가행위자의 확산행위에 초점을 두고 있다. 기존 국제 비확산 체제나 규범[28]이 주권국가를 대상으로 한 반면, 안보리 결의 1540호는 테러리스트 등 비국가행위자를 직접 규율한다는 차원에서 큰 의미가 있다(임갑수·문덕호, 2013)

미국은 9·11 테러 이후 테러단체의 WMD 획득 방지를 위해서 국제수출통제체제를 강화하고 유엔이 확산행위에 적극적으로 대처할 것을 요구하였다. 특히 부시 전 미국 대통령은 2003년 유엔 총회 기조연설에서 WMD 확산을 국제범죄화하는 방안을 제안하면서, 모든 유엔 회원국이 국제기준에 맞도록 국내수출통제체제를 구축하고 국가 내 민감물질에 대한 방호 노력을 기울일 것을 촉구하였다.[29] 이후 7개월

---

28) 기존 WMD 관련 국제규범으로는 1968년 NPT, 1972년 BTWC(생물무기협약), 1993년 CWC가 있다.

29) https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/09/20030923-4.html
"...Because proliferators will use any route or channel that is open to them, we need the broadest possible cooperation to stop them. Today, I ask the U.N. Security Council to adopt a new

후인 2004년 4월 28일 유엔 안보리에서 만장일치로 안보리 결의 1540호가 채택되었다.

안보리 결의 1540호는 모든 유엔 회원국이 WMD의 확산, 지원뿐만 아니라 확산행위에 기여할 수 있는 모든 형태의 금융지원을 금지하고, 엄격한 국내 수출통제체제를 수립할 것을 요구하고 있다. 또한, 1540위원회 산하에 전문가그룹을 설치하고 회원국의 입법 및 해정적 차원에서 결의이행 활동을 종합적으로 평가하는 공통 성과지표(common matrix)시스템을 개발하였다. 이는 유엔 회원국이 해당 결의를 이행하기 위한 국내조치를 수시로 안보리에 보고하도록 하기 위한 조치이다. 아울러 기존 비확산 규범에서 명시적으로 규정하지 않은 재수출, 최종사용자, 캐치올(catch-all) 통제를 언급하고, 비확산 이행에서 중요한 역할을 담당하는 민간 분야를 부각시켰다.[30]

<표 4-4> UN안보리결의 1540호 주요내용

조문	주요내용
1항	비국가행위자의 WMD 개발, 획득, 제조, 보유, 운송, 이전, 사용에 대한 지원을 금지
2항	비국가행위자가 테러 목적으로 WMD 획득, 보유, 개발, 운송, 이전, 사용 또는 이를 위한 공범, 지원, 자금조달을 금지하는데 적절하고 효과적인 법률을 채택하고 집행
3항	WMD의 계량, 방호, 국경통제, 불법거래와 중개 탐지 및 저지 등 국내조치를 집행
4항	2년 시한으로 동 결의의 이행상황을 안전보장이사회에 보고할 위원회를 설립하고, 결의 채택 후 6개월 이내에 동위원회에 최초 보고서

anti-proliferation resolution. This resolution should call on all members of the U.N. to criminalize the proliferation of weapons -- weapons of mass destruction, to enact strict export controls consistent with international standards, and to secure any and all sensitive materials within their own borders. The United States stands ready to help any nation draft these new laws, and to assist in their enforcement..."

30)http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540(2004)

	(국가이행보고서)를 제출
7항	동 결의 이행에 도움이 필요한 국가에 타국이 지원 제공
8항	WMD 비확산조약의 보편적 채택, 완전한 이행, 국내법령 채택, 기업과 공공의 비확산 의무 인식 전파를 위한 조치 촉구
9항	비확산위협에 대처하기 위한 국가간 대화와 협력증진 촉구
10항	WMD 불법거래 방지를 위한 국내법적 권한과 법률, 국제법의 범위 내에서 국가간 협력행동 촉구
11항	동 결의 이행을 면밀히 모니터링하고, 향후 필요한 경우 적절한 수준에서 추가적인 결정을 취할 의사가 있음을 표명

출처: 임감수·문덕호(2013). pp. 176 일부 수정.

한국 역시 UN회원국으로서 UN안보리결의 1540호를 이행하고 있다. 우선 외교부는 한국의 결의 이행에 대한 국가보고서를 매년 제출하고 있다.[31] 2004년 제1차 국가보고서에는 관계부처 협의 결과를 중심으로 입법현황 및 입법 추진 계획, 조치 현황 등이 포함되어 있으며, 추가 국가보고서에서는 유엔 안보리 1540위원회가 제작한 matrix에 기초한 이행 상황 분석현황이 기재되어 있다. 아울러 비국가행위자에 대한 테러목적 WMD 획득 및 개발 등 금지, 공모 및 자금제공 등 금지를 위한 조치를 시행 중이다. 형법에서 테러행위를 중대 범죄로 간주하고 있으며, 예비, 가담, 공모 등도 모두 처벌의 대상이 된다. 또한, 핵무기는 원자력법, 방사능방재법 등에, 화학무기 및 생물무기는 “특정화학물질 및 생물작용제의 생산, 수출, 수입 등에 관한 법률”에, 미사일 및 관련 물자는 방위사업법에 의해 규제되고 있다. 이 밖에 테러행위 자금조달 규제에 관해서는 특정금융거래보고법, 범죄수익의 은닉 규제 및 처벌에 관한 법률에 의거, 처벌할 수 있다. 또한, 2004년 테러자금 조달의 억제를 위한 국제협약 가입에 이어 2009년 국제자금

31) 외교부 홈페이지.
http://www.mofa.go.kr/trade/arms/disarmament/issues/index.jsp?mofat=001&menu=m_30_80_10&sp=/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp%3FtypeID=6%26boardid=95%26tableName=TYPE_DATABOARD%26seqno=307423

세탁방지기구(financial action task force: FATF) 가입을 하였으며, 테러자금조달 억제협약 이행 및 테러자금 차단을 위해 공중 등 협박 목적 및 대량살상무기확산을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률(약칭: 테러자금금지법)을 2007년에 제정하였다.

산업자원부는 2006년 전략물자수출통제종합계획을 발표하며, UN 안보리 1540호 국내 이행을 위해 대외무역법 및 그 시행령과 공고 개정을 추진하였다. 이후 2007년 4월 시행된 개정 대외무역법은 국내 물품이 불법적으로 수출된 경우와 국내 항만 및 공항을 경유하거나 국내에서 옮겨 싣는 외국 물품에 대한 국제기구 및 외국정부의 협조요청 등이 있는 경우에 물자의 이동을 일시적으로 중지시킬 수 있고(제21조의 5) 내국인이 제 3국에서 다른 제 3국으로 전략물자를 중개하는 경우에도 중개할 때마다 허가를 받도록 요구하였다(제 21조의 6).

또한 UN안보리결의 1540호가 모든 UN회원국들에게 자체 수출통제 개발능력이 없는 국가들에 대해 교육, 훈련 기회를 제공하거나 법령 및 제도 지원을 적극 장려하고 있는 바, 한국이 '전략물자관리시스템' 개발사례를 방콕과 대만 등에 소개하여 개발도상국들에 대해 정책이전의 주창자(entrepreneur)로서의 역할을 한 것은 이러한 UN안전보장이사회 결의안과 무관하지 않다(심성근, 2010).

나. 對북한 전략물자 불법수출

한국의 전략물자 수출통제에 대한 최초 관심은 북한으로 유입되는 전략물자를 차단하기 위해서였다. 1952년 외무부의 「소련 및 기위성국가에 대한 전략물자 금수의 건」 문서에 의하면, 한국은 미국과 협력하여 국가안보를 위해 소련 및 위성국가에 대한 전략물자 수출을 불허함을 밝히고 있다. 한국은 이후에도 북한에 대한 전략물자 수출에 대해 주의를 기울여왔다. 1979년 동아일보 보도에 의하면, 일본이 북

한에 고속정, 레이더, 엔진 등으로 COCOM 리스트의 전략물자[32]를 수출한 사건이 발생한다. 한국은 그동안 일본의 對북한 전략물자 수출에 대해 반발해왔으며, 특히 이번 사건이 COCOM과 무기수출 3원칙을 위반하였다고 항의할 것으로 예상한다고 보도되었다. 외무부(1980)에 따르면, 한국은 1980년 1월 12일 외무부 아주국장이 일본 외무성 차장과 회의시 이 문제를 언급하였으며, 일본측에서는 수출물자가 COCOM 리스트 해당품목이 아니며 자국의 무기수출 3원칙을 이탈한 것이 아니라고 밝히며 수출에 관한 구체적 자료를 제공할 의사를 밝힌 바 있다. 북한으로 수출되는 전략물자에 대해 한국정부는 높은 주의를 기울였던 것으로 보인다.

2000년대 들어서면서, 북한으로 유입되는 전략물자는 한국의 국가안보에 직접적인 위협으로 부각되었다. 이는 남북화해 분위기로 인해 개성공단이 추진되어 2005년도부터 본격적으로 가동함에 따라서, 남북교역이 활성화되었기 때문이다. 하지만 남북교역 활성화와 동시에 북한으로 유입되는 전략물자 수출통제의 중요성도 높아졌다. 실제로 북한으로 전략물자가 여러 차례 수출되기도 하였는데, 특히 2003년 발생한 시안화나트륨의 북한 수출이 대표적인 예이다. 중앙일보 2004년 9월 24일 “국내업체, 화학무기 원료 시안화나트륨 북한에 수출”에 따르면, 화학무기의 일종인 신경작용제로 쓰일 수 있는 한국산 시안화나트륨(청화소다)[33] 107톤이 중국을 통해 북한에 수출된 사실이 확인됐다. 산업자원부는 24일 ″국내 무역업체 A사가 지난해 6월부터 9월까지 107t의 시안화나트륨을 수출허가 없이 중국 단둥의 Y사로 수출했으며 다시 Y사가 이를 북한의 B무역상사에 재수출한 사실을 적발했

32) 일본으로부터 북한으로 1975년 고성능 통신기 160대, 1976년 레이더 75대와 고성능 통신기 80대가 수출되는 등 對북한 전략물자 수출이 점차 증가하고 있었다(동아일보, 1979).

33) 시안화나트륨은 청산나트륨,청산소다,청화소다 등으로 불리는 무색의 물질로서 주로 각종 강철의 열처리,제련,도금 등 공업용으로 쓰이지만 산에 의해 분해되면 독성이 강한 가스인 시안화수소(청산;HCN)를 발생시킨다. 소량으로도 인체에 치명적인 타격을 주는 신경작용제 타분을 만드는 원료로 사용될 수 있는 전략물자에 해당한다.

다"고 밝혔다. A사는 산업자원부의 전략물자 수출허가를 받지 않은 채 일반 물품으로 속여 관세청의 통관절차를 거쳤던 것으로 드러났다. 이처럼 전략물자 수출에 구멍이 뚫리자 산업자원부는 전략물자의 제3국 경유 불법수출을 막기 위해 내년 2월까지 전략물자 수출입 관리정보 시스템을 구축하기로 한다.

특히 북한의 1차 핵실험(2006년 10월 9일)이 발생했던 2006년 10월 18일 국정감사 재정경제위에서는 관세청을 대상으로 전략물자의 북한수출이 주요 이슈로 다루어졌다. 새누리당 최경환 의원 역시 북한 핵문제와 관련하여 관세청의 전략물자 수출통제의 미진함을 다음과 같이 지적하고 있다.

최경환 의원: 저는 최근 북한 핵 문제하고 관련해서 전략물자 통제 문제에 대해서 집중적으로 질의를 하도록 하겠습니다.

지금 전략물자 수출신고 대비 검사 비율이 거의 없는 것으로 나타나고 있어요. 전략물자 신고가 2005년 기준이 9만 3000건 이래서 한 10만여 건 내외 되는데 검사한 것은 11건에 불과해요. 이렇게 무사 통과시키는 이유가 뭡니까?

이처럼 북한 핵실험으로 인해 전략물자 수출통제에 대한 정치권의 관심은 높아짐에 따라, 전략물자 수출통제 정책집행의 중요성이 부각된다. 이는 북한으로의 전략물자 반출이 한국의 국가안보를 직접적으로 위협하는 사안이기 때문이다. 따라서 수출통제 정책의 실질적인 집행에 대한 요구가 증가하였다.

다. 평가

9.11 이후 국제사회의 점증하는 WMD 확산방지 노력에 동참하는

차원에서 한국 정부는 적극적으로 정책 형성 및 집행에 나서게 되었다. 법령에 규정된 전략물자외 품목이더라도 무기 제조, 개발 등에 사용되는 경우 상황허가(Catch-all)[34]를 받도록 제도를 도입한 것이 대표적이다(류광철 등, 2005). 상황허가 도입은 수출통제범위를 기존보다 넓힘으로서, 수출통제제도 집행을 강화하였다는 의미가 있다.

2003년에 한국은 미국과 일본에 의해서 반테러 관련 국가신용등급이 "감시등급"으로 분류된 상태였다(한국일보, 2003). 따라서 당시 외교통상부와 산업자원부는 공작기계, 반도체장비, 생화학장비 등 테러단체나 테러 지원국으로 유입될 경우 대량 살상무기 제조에 사용될 가능성이 있는 전략물자의 수출 규제를 전담할 민간 기구인 '국가안전보장무역정보협회'(가칭)를 연내 출범하기로 한다.

또한 개성공단으로 전략물자가 수출될 가능성을 차단하기 위해서, 통일부는 남북교류협력법을 개정하여 반출물자에 대해 통일부 장관의 승인을 받도록 한다. 국내에서 제조한 전략물자뿐만 아니라 미국에서 제조한 전략물자에 대한 관리도 시작한다. 미국산 전략물자의 개성공단 반출은 미국의 수출관리규정(export administration regulation: EAR)의 적용을 받기 때문이다.

이처럼 전 세계적으로 테러 위협에 대한 대응이 중요해지고 對북한 전략물자 수출에 대한 우려가 높아짐에 따라서, 한국의 전략물자 수출통제제도의 목표 모호성은 낮아진 것으로 보인다. 다만, 산업자원부 내에 수출진흥과 수출통제라는 두 가지 상반되는 목표가 양립함에 따라, 우선순위 모호성이 높은 상황이었다.

---

34) 대외무역법 제19조 3호에 따르면, 상황허가(Catch-all)는 다음과 같다.
" 전략물자에는 해당되지 아니하나 대량파괴무기와 그 운반수단인 미사일(이하 "대량파괴무기등"이라 한다)의 제조·개발·사용 또는 보관 등의 용도로 전용될 가능성이 높은 물품등을 수출하려는 자는 그 물품등의 수입자나 최종 사용자가 그 물품등을 대량파괴무기등의 제조·개발·사용 또는 보관 등의 용도로 전용할 의도가 있음을 알았거나 그 수출이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되어 그러한 의도가 있다고 의심되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업통상자원부장관이나 관계 행정기관의 장의 허가(이하 "상황허가"라 한다)를 받아야 한다."

우선순위 모호성이란 다수의 조직목표들 중 우선순위를 결정하는 데 있어 발생하는 경쟁적 해석의 정도로 정의된다. 우선순위를 결정한다는 것은 특정시점에서 어떤 목표가 다른 목표보다 우선권을 갖고 있음을 밝히거나 혹은 목표들을 수단-목표의 연계를 통해 수직적으로 통합시키는 것을 의미한다.

전략물자 수출통제제도의 목표는 9.11 사태로부터 촉발된 UN안보리 1540호 결의 및 對북한 전략물자 불법수출로 인해 보다 명확해졌다. 하지만 수출진흥정책을 펼쳐온 산업자원부는 여전히 전략물자 수출통제집행에 소극적인 입장을 보여 왔다. 가령, 2004년 취임한 산업자원부 이희범 장관은 취임사 및 언론 인터뷰를 통해서 수출 중요성을 여러 번 역설한 바 있다. 특히 이희범 장관은 상공부 수출1과장, 미국상무관, 유럽상무관, 무역위 상임위원 등을 거치며 통상전문가로서 평가를 받아왔다(전자신문, 2004). 당시 산업자원부는 기업중심의 정책운영을 통해 "기업 氣살리기"를 공식적으로 선포한 바 있다.[35] 산업자원부 수입과 과장은 전략물자 수출통제 정책집행에 대해서 여러 차례에 걸쳐서 의견을 제시했으나, 장관은 기업 규제가 우려되어 반려한 적이 많았다고 한다.

> "전략물자수출입시스템 구축, 전략물자전담조직 신설 등의 문제에 있어서 장관을 비롯한 국과장의 반대가 심했었다. 하지만 전략물자 불법수출로 인해 발생할 수 있는 예상피해를 설명하며 설득해 나갔다."[36]

이처럼 수출통제의 중요성이 높아졌음에도 불구하고, 여전히 부처 내부에서는 수출진흥이 보다 중요한 우선순위였음을 알 수 있다. 따라

35) 2004년 1월 2일에 과천청사에서 열린 시무식에서 기업 氣살리기 산업정책과제가 발표됐으며, 이희범 산업자원부 장관은 기업의 애로해결과 규제개혁 등을 통한 기업의 사기진작을 다시 한번 강조하였다(산업자원부, 2004a)

36) 산업부 前수입과 과장 인터뷰. 2016.11.16.

서 수출통제집행 과정에서 우선순위 모호성이 높았다고 추정할 수 있다.

3. 갈등 수준

가. EXBS 사업

미국의 EXBS(export control and related border security assistance: EXBS)는 개발도상국 대상으로 전략물자수출통제제도 발전을 지원하는 아웃리치 프로그램이다. 탈냉전 이후 WMD 자료로 우려되는 구소련 지역을 대상으로 1998년부터 시작하였으며, 구소련 인근 WMD 밀매 지역(중앙아시아, 발칸, 코카서스 지역 등)에서 주요 환적지인 중동, 지중해, 동남아로 확대되었다. 국무부 비확산국 수출통제협력과(office of export control cooperation)이 주무기관이며, 상무부, 에너지부, 국토안보부, 국방부도 프로그램에 참여한다. 현재 러시아, 중국, 대만, 싱가포르, UAE, 인도 등 32개국이며, EXBS 예산으로 일본, 영국, 폴란드, 호주, 스웨덴, 싱가폴 등과 함께 양자협력, 국제회의 개최를 지원한다.

2005년부터 한국은 EXBS 프로그램에 참여하기 시작한다. 2005년 3월 수출통제제도 정부조사단 일원으로 한국의 산업자원부 전략물자관리과장이 미국을 방문했을 당시, 국무부 비확산국 과장과 면담하여 EXBS 프로그램 참여에 대한 논의를 시작한다. 산업부 과장에 따르면, 한국의 수출통제제도 발전을 위해서 미국의 선진 수출통제제도 도입이 필요했기 때문에 미측 제안을 긍정적으로 검토했었다고 한다.

“당시 세계에서 수출통제제도가 가장 발전했던 미국의 제도를 배

우기 위해서는 미정부의 적극적인 협조가 필요했다."[37]

이후 산업자원부는 EXBS 예산으로 '05년 미국 정부와 함께 한미 세미나를 3차례에 걸쳐 개최하였으며, 향후에도 계속 협력사업을 지속키로 한다. 하지만 2006년 뒤늦게 미국의 EXBS 예산을 이용한 사실[38]을 알게 된 외교부는 EXBS 대상이 주로 전략물자 수출통제가 미흡한 개발도상국이므로, 한국정부가 이를 이용할 경우 국가 위상이 하락할 것이므로 한미 세미나를 중단할 것을 요청하였다. 외교부의 반대에 따라 2006년 계획된 한국에 대한 미국의 EXBS 사업은 잠정중단된다.

이처럼 EXBS 참여를 찬성하는 산업자원부와 반대하는 외교부의 입장이 엇갈림에 따라, 2006년 4월 20일 국무조정실 경제조정관 산업심의관 주재로 EXBS 수용여부에 대한 회의가 개최된다. 두 부처의 입장 차이는 EXBS 사업 성격의 이해에서 비롯된다. EXBS사업의 성격은 크게 수출통제제도가 미흡한 개발도상국 대상 지원과 이미 수출통제제도를 구비한 국가와의 협력으로 나누어진다. 다만, 형식적으로는 EXBS사업은 지원사업과 협력사업을 구별하지 않고 있기 때문에, 부처 간 입장 차이가 발생했다.

외교부는 EXBS 참여시 한국처럼 5대 수출통제체제에 모두 가입한 국가가 지원대상국으로 오인 받음으로서, 수출통제·비확산 분야에서 한국의 평판이 저하될 수 있다고 판단하고 EXBS 협력을 중단하자는 의견이었다.[39] 반면 산업자원부는 2005년 시행한 한미 세미나 개

37) 산업부 前수입과 과장 인터뷰. 2016.11.16.

38) 2006년 2월 동경에서 개최된 ASTOP-Ⅲ 회의 시 미측 수석대표가 '05년에 개최한 한미 수출통제 세미나가 EXBS 예산으로 개최되었다고 밝힌 바 있다.

39) 2005년도 EXBS 지원대상국은 알바니아, 아르메니아, 아제르바이잔, 보스니아, 크로아티아, 카자흐, 키르기즈, 마케도니아, 몰도바, 러시아, 세르비아, 타지크, 우크라이나, 우즈벡, 케냐, 탄자니아, 요르단, 오만, UAE, 예멘, 아프간, 인도, 파키스탄, 인니, 말련, 필리핀, 싱가폴, 대만, 태국, 베트남, 브라질, 파나마(총 32개국)이다.

최를 협력사업으로 이해하고, 미국의 노하우(know-how) 수용 및 포괄적 지원을 위해 EXBS 참여를 지속해야 한다는 입장이다. 특히, 2005년 5월 25일(목) 미국, 영국의 수출통제제도를 소개한 「전략물자 수출통제 국제포럼」을 개최한 결과, 미국법에 대한 참석자들의 높은 관심이 확인된 바 있다(산업자원부 보도자료, 2006). 이처럼 해외선진 제도에 대한 한국 기업 및 학계의 관심이 높은 상황이었으므로, 한미 협력의 필요성이 중요하다고 판단한 것으로 보인다.

<표 4-5> EXBS 수용에 관한 부처별 입장

외교부	입장	·불수용
	근거	·EXBS 지원대상국과 동일한 수준으로 취급되는 것을 곤란 ·우리정부의 비확산 정책에 대한 신뢰도 하락 및 미측의 개선요구 증개를 야기
산업자원부	입장	· 수용
	근거	·우리 수출통제를 선진국수준으로 발전시키기 위해서는 미국의 노하우 및 기술 등을 전수하는 것이 효과적 ·미 정부측에 대해 우리의 노력을 홍보하는 기회 ·EXBS는 후진국대상 프로그램이 아님

출처: 국무조정실 회의자료(2006a).

당시 회의에서는 EXBS의 선별적 수용 또는 완전 배제에 대해서 검토 후 다시 논의하기로 한다. 이후 외교부는 미국 대사관측과 협의 이에 대해 회의를 개최했으며, 그 결과 미국 대사관으로부터 한국이 다른 개발도상국과 달리 교육대상은 아니라 협력관계라는 답변을 받았으나 세미나 내용이 실질적으로 미국이 한국을 대상으로 실시하는 교육·훈련이라고 판단한다(외교통상부, 2006). 결국 외교부 측의 입장이 관철됨에 따라 추진예정이던 EXBS 사업이 잠정중단된다.

나. 전략기술 이전허가

2005년 전략물자 수출관리 효율성을 높이기 위해 산업자원부가 마련한 대외무역법 개정안이 과학기술부의 반대로 합의가 불발되었다. 산업자원부는 남북경협 확대 등으로 전략물자 수출관리 자율규제 확대, 전략물자관리원 설립, 불법 수출에 대한 처벌 강화 등을 골자로 하는 대외무역법 개정안을 입법예고하였으나, 과학기술부과의 이견을 좁히지 못했다.

특히 산업자원부와 과학기술부가 대립하고 있는 법조항은 대외무역법 제21조 제2항으로 국내 외국인에 대한 무형물자 이전 시 통제 신설에 대한 부분이다. 이 개정안은 전략물자 중 소프트웨어 및 기술 등 무형물자를 국내에서 외국인(외국인 투자지분 50% 이상 또는 외국인이 경영에 참여한 법인 포함) 이전 시 그 외국인이 도착한 국가 및 소속 국가에 대한 수출로 간주(간주수출)한다는 것을 골자로 하고 있다.[40] 산업자원부가 이와 같은 개정안을 수립한 이유는 전략물자 뿐만 아니라, 무형의 전략기술 이전에 대한 통제의 필요성이 높아졌기 때문이다.

그러나 기술이전촉진법에 따라서 전략기술 수출허가를 담당하는 과학기술부는 산업자원부가 대외무역법 개정을 통해 전략기술 이전에 관한 허가 권한을 가지는 것을 반대하였다. 과학기술부는 대외무역법에서 전략물자를, 과학기술촉진법에서 전략기술을 분리하여 통제하는 것이 국제수출통제레짐, 특히 WA 통제지침에 부합한다는 점을 근거

---

40) 대외무역법 개정안 제21조 제2항
②전략물자 중 소프트웨어 또는 기술을 국내에서 외국인에게 인도하거나 이를 인터넷에 등재·모사전송·전화·기타 전자정보 저장장치의 전달에 의해 국내외 외국인에게 이전한 경우, 그 외국인의 국적이 있는 국가에 대한 수출로 본다. 이 경우 국내법인 중 외국인의 지분 50%이상 또는 외국인이 경영에 참여하는 법인은 외국인으로 본다.

로 제시하였다(감사원, 2006). 이에 대해 산업자원부는 전략물자 관련 주무부처이므로, 전략기술 수출허가 판정 및 허가업무는 과학기술부가 하더라도 대외무역법에 총괄규정은 담아야한다고 주장하며 양측이 대립하게 된다.

두 부처 간의 갈등이 시작된 배경은 전략물자 수출통제제도 도입 당시로 거슬러 올라간다. 수출통제제도 도입 시 유형의 전략물자는 대외무역법에 따라 상공부가, 무형의 전략기술은 기술이전촉진법에 따라 과학기술처가 수출 허가를 담당하기로 결정이 된다. 당시에는 전략기술에 대한 허가건수가 매우 미미하고, 무형의 전략기술이전에 대한 관심도 매우 낮은 편이었기 때문에 부처 간 갈등이 부각되지 않았다. 하지만 2000년대 들어서 인터넷 등 IT의 발전, 세계화에 따른 인적자원의 이동성 증가 등으로 전략기술의 이전이 중요한 과제가 되었다. 따라서 외부환경 변화에 따라서 두 부처 간의 갈등이 수면 위로 드러났다고 볼 수 있다. 두 부처 간의 갈등은 2008년 정부조직법 개정에 의해서 기초과학진흥을 위해 교육과학기술부가 신설되면서 기존의 과학기술부 소관의 산업기술 연구개발정책(전략기술 허가 포함)이 지식경제부로 이전[41]됨에 따라 해결되었다.

다. 평가

도약기 동안 산업자원부의 수출통제정책 집행강화로 인해서 다른

41) *기술개발촉진법 <2006.10.29.>
제13조 (전략기술수출의 승인) ① 전략기술을 수출하고자 하는 자는 수출을 하기 전에 과학기술부장관의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.
*기술개발촉진법 <2008.2.29.>
① 전략기술을 수출하고자 하는 자는 수출을 하기 전에 지식경제부장관의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

부처와의 갈등이 본격적으로 심화되었다. 갈등 초기 조정체제는 국가안전보장회의(National Security Council: NSC)와 국무조정실이 담당하였다(국무조정실, 2006). 2005년 2월 14일 NSC 회의를 통해서 수출통제 관련 조정체제를 NSC와 국무조정실이 분담하기로 한다. NSC는 전략·정책 협의 및 대책수립을, 국무조정실은 제도이행 관련 협의·조정을 담당하기로 결정된다. 따라서 정책집행 실무와 관련된 조정은 국무조정실이 이후 담당이 된다.

하지만 부처 간 갈등이 수시로 발생함에 따라, 관계기관간 정보교류 및 협조체제 구축의 필요성이 높아졌다. 2006년 감사원 보고서 역시 수출통제제도 개선방안으로서 "관계기관간 협조체제 등 강화"를 제안하고 있다(감사원, 2006). 감사원은 수출통제가 전략물자무역정보센터, 관계 정부부처, 세관이 각각 지원, 허가, 통관을 각각 담당하였고, 수출통제 관련 정보의 통합 및 공유가 이뤄지지 않았다고 지적하였다. 또한 외교·안보와 경제적 측면을 종합적으로 고려할 수 있는 관계부처 간 상설협의체가 마련되지 않은 상태이므로 관계부처 간 협력체계가 구축이 필요하다고 제안하였다.

이에 따라 2006년부터 산업자원부 주도로 부처 간 갈등의 해소를 위해 공식적인 부처 간 협의체 신설이 논의된다. 산업자원부 내부문서에 의하면, 산업자원부는 이미 필요시 타부처와 비공식적 협의를 거쳐 수출허가를 결정한 바도 있었다.[42] 협의회는 애초 국무총리 산하에 두고자 하였으나, 국무조정실 검토 결과 수출통제의 법적 근거 및 수출허가업무 주무부처인 산업자원부에 설치하기로 한다. 다만, 외교부는 이미 유사한 협의회[43]가 있으며 허가 당사자로서의 조정에 대한 한계를 이유로, 외교부 또는 국무조정실 내에 협의회 설치를 주장한다. 외교부 입장을 고려하여 산업자원부는 외교부 산하 협의회와의 업

42) CDMA기술 해외이전, D사의 대이란 통신장비 수출허가, 청화소다의 불법수출 사후처리 등

43) 외교부는 수출통제협의회를 운영하여, 국제수출통제체제 동향의 국내 전파, 국내 이행상황의 국외전파, 전반적인 아국입장 조율 및 대표 등을 하고 있다.

무 중복을 제거하고 수출허가부서로서의 조정 역할을 수정하는 안을 마련한다. 이후 2007년 4월 4일 대외무역법 개정을 통해 전략물자수출입통제협의회를 신설한다.[44]

협의회는 과학기술부, 통일부, 외교통상부, 국방부, 산업자원부가 참여하며, 국가정보원·검찰청·경찰청·국군기무사령부에 조사·지원을 요청할 수 있다. 협의회를 통해 부처 간 정보교환 및 주요문제 다루어지면서, 갈등해소의 기반이 마련되었다.

4. 집행 현황

2003년 산업자원부 수입과는 「전략물자무역통제체제 구축(안) 계획」을 수립한다(심성근, 2007). 당시 산업부 수입과장은 부임 후 일본 경제산업성 과장을 면담한 자리에서 전략물자 수출통제제도에 대해서 최초 인지한 후, 그해 부산에서 열린 핵공급국그룹(NSG) 총회에 참석하여 중요성을 깨닫게 되었다고 한다.

"일본 경제산업성 과장이 도시바기계의 전략물자 불법수출사건을 언급하며, 한국 역시 전략물자 제조기술이 발전함에 따라 불법수출사건이 발생할 가능성이 높다고 얘기해주었습니다."

---

44) 대외무역법 제21조의12 (전략물자수출입통제협의회) <2016.1.27.>
①산업자원부장관 및 관계 행정기관의 장은 전략물자의 수출입통제와 관련된 부처 간 협의를 위하여 공동으로 전략물자수출입통제협의회(이하 이 조에서 "협의회"라 한다)를 구성할 수 있다.
②협의회의 회의는 관계 행정기관의 소관 업무별로 그 소관 관계 행정기관의 장이 주재한다.
③협의회는 협의회의 안건에 관하여 필요한 경우 대통령령이 정하는 정보수사기관의 장에게 조사·지원을 요청할 수 있다.
④협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이후 산업자원부 수입과는 전략물자제도 이행현황을 살펴본 결과, 제도가 시행되고 있으나 실질적으로 관리체제가 미비하다는 상황을 인지하고 종합적인 제도 이행계획안을 마련한다. 보고서에 따르면, 당시 한국은 허가 담당자가 1명에 불과했으며 시행실적[45]이 매우 미미하고 민간기업과 협조체제가 거의 없었다. 따라서 별도 전략물자통제 조직 신설, 안전보장무역관리원(가칭)설립, 관계기관 협조체계 구축, 기업 인식향상을 위한 교육 및 홍보, 국제회의 참석 확대의 대책을 수립하고 있다.

또한 상황허가제도가 국내에 최초 도입되었으며, 그 이행 경위를 살펴보면 다음과 같다. 우선 2001년부터 외교통상부 주관으로 수출통제 관계부처협의회를 매분기별로 개최하여, 관련 국제 동향 및 주요 국제수출통제체제 논의 결과를 설명하고 우리의 수출통제체제 강화방안을 협의하였다(류광철 등, 2013).

2002년 7월에 개최된 제 3/4분기의 관계부처협의회에서는 Catch-all 제도의 조기도입 원칙에 대해 합의하였으며, 주요 국가의 Catch-all 제도를 상세 파악하기위해 2002년 9월 류광철 외교통상부 군축원자력과장을 실무단장으로 하여 정부합동조사단이 일본을 방문하였다. 아울러 같은 해 11월 제4/4분기 협의회에서는 대외무역법 등 관련 법령 개정 전에 시행할 임시조치를 2003년 1월부터 시행하기로 합의하였으며, 이어 11월 민간차원의 이해를 증진시키기 위하여 외교부, 산자부, 무역협회 주관으로 민간기업 설명회를 개최하였다(류광철 등, 2013).

2002년 12월에 개정된 전략물자 수출입공고는 catch-all 통제를 도입하여 기존 국제수출통제체제에서 규제하고 있는 전략물자와 관계없더라도 WMD로 전용가능한 모든 이중용도품목으로 통제대상을 확대

45) 2002년 일본의 전략물자 개별허가금액은 2,100억불이었으나 한국은 38억불에 불과했으며, 이는 양국의 경제규모를 감안하더라도 한국의 전략물자허가가 경제규모에 비해 매우 미미했음을 보여준다.

하였고, 국제수출통제체제에 모두 가입한 미국, 일본, EU회원국 등 27개국 이외의 지역을 수출제한지역으로 새롭게 명시하였다. 또한 수출입공고 83조를 통해 수출통제요건을 Catch-all 제도에 부합하도록 강화하였다. 수출자가 수출 품목의 최종용도가 WMD 개발활동과 관련되었다는 사실을 인지하는 경우 수출허가기관에 허가를 신청해야하거나, 수출자가 수출 품목의 수요자(수입자, 최종사용자 또는 대리인)가 WMD 개발활동과 관련되었다는 사실을 인지하는 경우에는 수출허가기관에 허가를 신청해야한다. 아울러 수출허가기관의 장이 수출자에게 수출품목이 WMD 개발에 이용될 위험이 있다고 통보하는 경우 수출자는 수출허가기관에 허가를 신청한다고 명시하였다.

한편 전략물자 판정 및 허가를 효율적으로 처리하기 위해서 온라인 시스템의 신설이 검토된다. 수출통제 정책집행의 강화를 위해서는 수출기업의 수출허가신청을 효율적으로 처리해야하는 필요가 있기 때문이다. 이를 위해 2003년 9월 29일 개정한 대외무역법 제21조의 2와 같은 해 12월 개정된 대외무역법시행령 제45조의 2에 온라인 시스템을 구성·운영할 수 있는 법적근거를 신설한다. 개정된 법령에 따라 2004년 신규예산에 온라인 시스템 구축비 10억 원을 확보 후, 2004년 8월부터 LG CNS와 KT Net 컨소시엄에서 전략물자관리수출입관리정보 시스템이 개발되어, 2005년 2월 17일에 개통하게 된다.

전략물자수출입관리시스템(Yestrade)[46]를 통해서 기업은 전략물자 판정 및 수출입 허가를 온라인으로 처리할 수 있게 되었다. 이를 통해 기존에 방문신청에 비해서 수요자 편의의 행정이 가능해졌으며, 전략물자 판정 및 허가 통계의 구축이 비로소 시작되었다.

하지만 정부의 여러 조치에도 불구하고 2005년에 시행된 한국무역협회 전략물자무역정보센터의 설문조사에 따르면, 전략물자 수출통제 강화에도 불구하고 기업들의 인식 및 이행은 매우 낮았었다(디지털타임스, 2005). 수출기업 576개를 대상으로 실시한 설문에서 전략물자 수출허가를 받고 수출하는 기업은 17.1%에 불과한 것으로 나타났다.

46) www.yestrade.or.kr

수출허가를 받지 않은 이유에 대해서 수출허가제도를 잘 몰라서라는 응답이 50.0%, 문제없을 것 같다는 응답이 28.7%를 차지했다. 다만, 수출관리제도가 필요하다는 응답은 63.2%로, 대다수의 기업이 공감하고 있는 이 제도의 필요성에 대해서는 반드시 필요하다는 응답은 28.6% 정도로 나타났다. 따라서 기업은 제도 취지에는 공감하지만, 이행에는 전혀 관심이 없는 상태라고 볼 수 있다. 이는 정부의 전략물자 수출통제제도 집행의지가 상대적으로 낮았기 때문이다. 제도의 중요성에 대해서는 공감했지만, 강력한 법집행으로 인해 수출지원이라는 더 중요한 목적이 훼손되는 결과가 야기되기 때문이다.

전략물자 수출통제 정책의 본격적인 시행을 위해서 정부가 시행했던 관용조치는 당시의 정책집행이 형식적인 수준에 그쳤음을 잘 보여준다. 2005년 산업자원부는 기업이 전략물자를 허가 없이 수출한 경우라도 계도기간에 이를 스스로 밝힐 경우 법적 책임을 묻지 않고 관용조치하기로 한다(연합뉴스, 2005). 당시 7개월간 조사결과 이미 수출된 70여개 업체 200여개 품목이 1종 전략물자로서, 불법수출 처벌을 받아야 하는 상황일 정도로 정책집행의 수준은 미미했던 것으로 보인다. 산업자원부는 전략물자 수출통제 정책집행으로 인한 기업의 피해를 최소화하고자, 수출기업의 제도 이행계획서를 제출받고 법적조치는 별도로 취하지 않았다. 다만, 이 사건을 계기로 전략물자 수출통제 정책집행의 본격적인 시행을 위한 기반을 마련해나가기 시작한다.

5. 소결

도약기 동안 정부는 수출통제 정책집행을 위해서 일선 수출기업들의 인식과 자발적 협조 없이 이행되기 어렵다는 판단아래, 일본의 안전보장무역정보센터(center for information on security trade control: CISTEC)[47]와 유사한 형태의 독자적인 수출통제 지원조직을

운영키로 하였다. 이에 따라 2004년 8월 무역협회 내에 “전략물자무역정보관리센터”를 설립하였다(산업자원부. 2004).전략물자무역정보관리센터는 민간 자율에 의한 관리시스템이 정착되도록 지원하고, 전략물자 수출입 종합관리정보시스템을 구축 및 운영한다. 또한 전략물자 전문가로 구성된 기술자문 위원단을 운영함으로써 전략물자 수출시 관련 정보를 기업에게 제공하고, 전략물자 해당여부를 사전에 판정하는 업무를 수행하게 된다. 전략물자무역정보관리센터는 무역협회 부설기관으로 민간기관의 형식이나, 실질적으로는 수출통제담당 정부의 역할을 보완하는 공적인 업무를 수행하고 있다. 예산 측면에서도 한국무역협회보다 정부 보조금 및 정부 용역 수탁금의 비중이 더 높다.

전략물자무역정보관리센터의 조직은 2개 팀(기획정보팀, 무역관리팀) 14인으로 구성되어 있다(산업연구원, 2006). 기획정보팀은 국제협력 및 교류, 조사연구, 정보시스템 운영, 기획·인사·총무를, 무역관리팀은 전략물자 사전판정·전략물자 정책 및 제도연구·기업의 자율관리 지원·전략물자제도 홍보를 담당한다. 아울러 전략물자무역정보관리센터는 전략물자 판정의 전문성 강화를 위해서 학계 및 관련연구기관의 전문가로 구성된 “전략물자판정자문위원회”를 운영하고 있다. 전략물자판정자문위원회는 전략물자 여부에 대해 검토하고, 전략물자에 해당하는지 여부에 대한 의견을 제시하는 역할을 한다.[48] 이는 전략물자 여부를 판단하기 위해서 고도의 기술적 검토가 필요한 경우가 있기 때문에, 해당 분야 전문가의 판정 참여가 필요할 수 있다. 위원회 신설과 동시에 전략물자 판정 전문성을 향상시키기 위해서 판정 워크숍을 지속적으로 개최해나갔다.

---

47) 안전보장무역정보센터(CISTEC)는 일본 정부의 전략물자수출통제를 지원하기 위해 1989년 4월 설립된 민간 비영립종합추진기관이다(전략물자관리원, 2015).

48) 2005년 전략물자판정자문위원회는 총 114회의 판정심의회를 개최하였다.

<표 4-6> 전략물자판정자문단 현황

	기계	전기/전자	소재	생화학	원자력	항공/조선	합계
품목 전문가	36	43	31	39	22	16	187
업종 단체	3	4	5	3	1	2	18
합계	39	47	36	42	23	18	205

출처 : 산업연구원(2006).

수출통제 관련 정부부처 공무원의 전문성 향상을 위한 노력도 계속되었다. 산업자원부는 미국의 선진 수출통제제도를 학습함으로서 담당 공무원의 전문성을 향상시키고자 하였다. 이를 위해 유관부처(과학기술부, 관세청, 방위사업청 등)가 참여하는 한미 수출통제 워크숍(2005.9)을 개최하고, 미국 조지아 대학교의 국제무역안보센터(Center for International Trade and Security: CITS) 교육훈련(2005.10월)에 산업자원부, 관세청, 방위사업청, 전략물자무역정보센터 담당자 4명을 파견하였다. 2010년에는 지식경제부와 미국 에너지부가 공동으로 한미 전략물자 식별훈련 워크숍을 개최하여, 국방부, 해양경찰청, 관세청 등의 담당공무원의 전략물자 식별능력을 제고하였다(지식경제부, 2010). 워크숍에서는 미국 에너지부의 동아시아 담당관 등 원자력·미사일·생화학 분야 전략물자 전문가가 초청되어, PSI 관련 최신동향과 전략물자 식별방법 등을 소개하였다.

한편 수출통제를 비롯한 안보와 통상이 연계된 분야에서 민간 연구의 활성화 필요성이 대두되면서, 2005년 국제법·국제정치·무역 분야의 전문가를 중심으로 학회 설립을 위한 창립준비위원회가 구성된다(한국안보통상학회 블로그, 2013). 다음해 2006년 10월 25일 산업자원부는 산업자원부 공고 제2006-298호를 통해 국내 수출통제 및 비확산 연구를 위해 한국안보통상학회 설립을 허가한다. 한국안보통상학회는

교수 40여명, 기관 연구위원 및 변호사 10여명과 대학원생 등 총 70여명으로 구성되어 있다. 한국안보통상학회는 유관학회와 세미나를 공동개최하고, 일본안전보장무역학회(japan association of international security and trade: JAIST)와 협력을 강화했다. 또한 학술지 「안보통상연구」를 발간하며 수출통제분야의 학술연구활동을 지원하였다.

도약기의 전략물자 수출통제 정책집행은 모호성이 높고 갈등 수준이 낮을 때 나타나는 상징적 집행형(symbolic implementation model)에 부합해 보인다. 상징적 집행은 목표와 수단이 불분명함에도 불구하고 이해관계자간 갈등이 존재할 때에 발생하는 집행으로,새로운 정책목표를 공고히 하거나 계속적으로 추진되어 온 이전의 정책목표를 재확인하거나 중요한 가치와 원칙을 강조하기 위해서 상징적인 집행이 일어난다(정정길 등, 2016). 상징적인 집행의 결과를 좌우하는 것은 자원을 가지고 있는 행위자들이 형성한 다수 연합체들의 권력관계이며, 연합체들의 권력에 영향을 미치는 것은 바로 집행이 발생하는 현장의 맥락적인 조건들이다.

도약기 동안 한국의 전략물자 수출통제 정책집행은 과거에 비해 상당히 발전했다. 수출통제 전담조직 및 전략물자관리시스템 신설, 상황허가제도 구비 등 효과적인 수출통제 집행을 위한 제도가 마련되었다. 한편 수출통제집행이 강화되면서 부처 간 갈등이 심화되기 시작한다. 이러한 갈등 조정을 위해 부처 간 협의체 신설이 이뤄졌다.

정책집행에 있어서 의미 있는 것은 전문가의 등장이다. 전략물자 수출통제의 경우, 특히 기술적 전문지식이 크게 필요한 분야이므로 정책집행의 강화에 있어서 전문가의 역할이 매우 중요하다. 이에 따라 판정전문가, 학계전문가 등의 집단이 형성되었다.

이러한 도약기의 정책특성은 상징적 집행에 해당된다고 추정할 수 있다. 과거의 정책목표를 재확인하는 과정에서 행위자간의 갈등이 부각되었으며, 갈등 해결 기제를 새롭게 마련되었기 때문이다. 한편 정책목표 공고화를 위한 수단으로서, 정책전문가 집단이 등장한 점도 상징적 집행의 특징으로 볼 수 있다.

제3절 발전기 (2007년-2016년)

1. 개요

북한의 5차에 걸친 핵실험과 이란 핵무기 개발 의혹으로 WMD 확산 관련 우려국에 대한 국제사회의 전략물자 수출통제는 과거보다 엄격해진다. 한국 역시 북한으로부터 직접적인 안보 위협에 직면한 바, 북한으로 유출될 수 있는 전략물자의 수출통제가 보다 중요해진다. 한편 한국은 이란에 대한 미국의 2차 제재(secondary sanction)으로 인해 이란과 교역이 직접적으로 타격을 받게 된다. 특히 미국이 이란으로의 전략물자 수출에 대해 강력히 제재함에 따라, 이란과 교역량이 많은 한국 기업이 제재를 당할 가능성이 높아진다. 따라서 제재 회피를 위한 전략물자 수출통제 정책집행의 정당성이 확보된다.

아울러 이 시기 동안 전략물자 판정 및 교육을 담당하는 전략물자관리원(공공기관)이 설립되어, 국내 전략물자 정책집행이 보다 강화된다. 하지만 전략물자 수출통제를 규제로 인식하는 산업계를 중심으로 반발 움직임도 동시에 나타나고 있다.

2. 모호성 수준

가. 對북한 및 이란 제재

2007년 이후에 정책집행에 영향을 미치는 대내외적 환경 변화가 있었다. 우선 대외적 측면에서 북한 및 이란의 핵개발과 이에 대한 국제사회 제재 강화가 있었다. 북한은 2006년 10월 9일 함경북도 길주군 풍계리에서 최초 핵실험을 강행한 이후 2009년, 2013년, 2016년 1월과 9월까지 총 다섯 차례의 핵실험을 실시하였다. 이뿐만 아니라 장거리 미사일 발사 실험을 수차례 시도하여 국제사회의 안보를 위협해왔다. 북한의 연이은 도발에 대해 국제연합(UN)은 현재까지 7번의 결의를 채택하여, 북한으로의 무기나 전략물자 등의 수출을 금지하는 제재를 부과했다.

<표 4-7> UN안보리 대북제재 결의안

결의안	날짜	계기	내용
제825호	1993년 5월	핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 및 핵개발 선언	북한의 핵사찰 수용 및 NPT 탈퇴 선언 철회 요구
제1695호	2006년 7월	대포동 2호 발사	미사일 등 무기제조와 관련한 상품·기술·금융자산의 북한 이전 방지 촉구
제1718호	2006년 10월	1차 핵실험	무기 관련 품목과 사치품 공급·판매 금지, 대북제재위원회 구성
제1847호	2009년 6월	2차 핵실험	무기 관련 물자 수출 금지, 금융제재 강화, 의심 화물 및 선박 검색 강화
제2087호	2013년 1월	은하 3호 발사	대북제재 강화, 추가도발 시 중대조치 표명, 제재대상 추가 등
제2094호	2013년 3월	3차 핵실험	금수조치, 금융제재, 화물검색, 의심 선박·항공기의 검색·차단, 개인·단체 제재, 북한 외교관의 위법행시 감시 강화 등
제2270호	2016년 3월	4차 핵실험, 장거리 미사일 발사	대북 항공유 판매 금지, 제재대상자 소유 선박 입항 금지, 제재 관련 외교관 추방 등

출처: 통일한국(2016). 일부 수정.

한편 이란에 대한 국제사회 제재는 한국의 무역에 부정적인 영향을 미쳤다. 이란은 1979년 이슬람 혁명 이후 서방의 제재로 어려움을 겪었으며, 이를 타개하고자 핵무기 개발을 시도한다. 2004년 이란은 EU 3국(영·프·독)과 파리협상을 통해 모든 우라늄 농축 관련 프로그램을 중단했으나, 2005년 6월 강경파인 마흐무드 아흐마디네자드(Mahmoud Ahmadinejad) 대통령이 당선되면서 다시 우라늄 농축활동을 개시하였다. 2010년 UN은 기존의 대이란 결의보다 강력한 제재 내용을 담은 결의 1929호를 채택한다. 결의 1929호에는 핵·미사일 개발 관련 물품의 대이란 수출 금지, 유엔 재래식무기등록제도상 무기와 부속품의 공급 및 판매 등의 내용을 담고 있다. 한국도 책임 있는 국제사회의 일원으로 국제의무를 충실히 이행한다는 방침 아래 안보리 제재결의를 성실히 이행하였다(임갑수·문덕호, 2013). 한국 정부는 국제사회의 대이란 제재에 동참하여, 전략물자 전면 수출금지, 금융 제재대상 기관 및 개인 지정, 대이란 금융거래 사전허가제 도입 등의 조치를 취하게 된다.[49]

나. 전략물자관리원 설립

2004년 전략물자 수출허가 업무 지원을 위해 한국무역협회 산하에 전략물자무역정보센터가 설립되었으나, 예산부족 및 전문인력 확보의

49) 2010년 9월 8일 정부는 대이란 제재를 발표하면서, 다음과 같이 이중용도품목에 대한 수출허가 불허 방침을 발표하였다.
"9. (이중용도 품목 등 수출 금지) 정부는 핵공급국그룹(NSG), 미사일기술통제체제(MTCR), 호주그룹(AG), 쟁거위원회(ZC) 및 바세나르체제(WA) 등 5대 국제 수출통제체제상 이중용도 품목을 포함한 전략물자의 대이란 수출을 허가하지 않을 방침입니다."

문제로 인해 정책집행에 한계가 있었다. 예산부족 문제는 한국무역협회 부설로 운영되고 있음에도 불구하고 전략물자무역정보센터가 공적인 업무를 수행함에 따라, 민간단체인 한국무역협회 예산을 충분히 사용할 수 없었기 때문이다(산업연구원, 2006). 이후 설립된 전략물자관리원의 신설 당시의 예산을 살펴보면, 정부보조금이 약 19억으로 전체 수입의 약 67%정도를 차지하고 있다. 즉, 정부보조금에 의존하는 비율이 높았으며, 한국무역협회로부터의 예산 지원은 상대적으로 미약한 편이었다. 한편, 전략물자무역정보센터는 임시조직으로 시작하였으므로 임직원 대부분이 비정규직 인력으로 채용된 상태였기 때문에, 전문인력의 채용에 어려움이 많았다. 따라서 장기적인 관점에서 전략물자 수출통제의 전문적이고 안정적인 집행을 위해서 전략물자 전문 공공기관의 설립에 대한 필요성이 대두되었다.

<표 4-8> 2007년 전략물자관리원 수지예산표

(단위: 백만 원)

수 입 예 산			지 출 예 산		
항 목	금 액	구성비	항 목	금 액	구성비
1. 정부보조금	1,940.0	65.3	1. 사업비	990.3	34.4
2. 무역협회지원	200.2	6.9	2. 일반관리비	699.1	24.3
3. 사업수탁수입	737.3	27.8	3. 인사제비	1,188.1	41.3
			4. 예비비	0.0	0.0
합 계	2,877.5	100.0	합 계	2,877.5	100.0

* 전략물자관리원의 전신인 무역협회 전략물자무역정보센터의 예산이 포함됨
출처: 지식경제부 보고서(2007).

산업통상자원부는 전략물자관리원 설립을 추진하여 마침내 2007년 대외무역법 개정[50]을 통해서 전략물자 판정 및 홍보를 전담하는

50) 대외무역법 제29조(전략물자관리원의 설립 등) <2016.1.27.>
①전략물자의 수출입 업무와 관리 업무를 효율적으로 지원하기 위하여 전략물자관리원을 설립한다.

전략물자관리원이 신설되었다. 전략물자관리원은 산업통상자원부 산하 기타공공기관으로서, 전략물자 판정, 정보시스템 운영, 수출입자에 대한 교육의 업무를 수행하게 된다.

다. 평가

한국은 국제사회의 제재가 강화된 북한 및 이란과 밀접한 경제관계를 유지해왔었다. 북한의 경우, 천안함 피격사건 이후 북한과의 교역중단을 발표한 5.24조치 이후에도 반출입 규모는 오히려 증가하는 추세를 보였다. 직접적인 남북교역은 중단되었지만, 개성공단으로의 반출입이 증가했기 때문이다. 이란과의 교역 역시 제재 이후에 급격히 감소했으나, 2015년도에도 37억불 수준의 수출규모를 유지하였다. 특히 제재에도 불구하고 이란은 사우디, UAE에 이어서 한국의 중동지역내 제3위의 수입국을 유지해왔다.

이처럼 제재에도 불구하고 한국은 북한 및 이란과의 교역을 지속해왔다. 따라서 한국의 수출에는 제재국가로의 전략물자 유출 가능성이라는 잠재적 불안요소가 상존한 상태였다. 이런 상황에서 한국 정부는 제재국가로의 전략물자 유출이 발생할 경우, 자국기업이나 은행이 국제사회의 제재대상이 되어 국가 위상이 하락하고 제재로 인한 피해가 발생할 수 있는 점을 인지하였다. 특히 북한의 경우에는 전략물자 유출이 곧 국가 안보에 직접적인 위협이 될 수 있다는 점을 개성공단 시작단계에서부터 인지하고 있었다. 결과적으로 과거에 비해서 전략

---

②전략물자관리원은 법인으로 한다.
③전략물자관리원은 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 직원을 둔다.
④전략물자관리원은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.
⑤전략물자관리원은 정부의 전략물자 관리정책에 따라 다음 각 호의 업무를 수행한다.

물자 수출통제 정책집행의 필요성이 높아지게 된다.

<표 4-9> 한국의 對북한·이란 교역 현황(2010-2015년)

(단위: 백만 달러)

	북 한		이 란	
	반출	반입	수출	수입
2010년	868	1,044	4,597	6,940
2011년	791	900	6,608	11,358
2012년	896	1,074	6,262	8,531
2013년	520	615	4,481	5,564
2014년	1,137	1,206	4,167	4,578
2015년	1,259	1,452	3,759	2,362

출처: 한국무역협회 무역통계(http://stat.kita.net/)

한편 그동안 무역진흥을 추구하는 한국무역협회의 목표로 인해서 한국무역협회 산하에 개설된 전략물자무역정보센터의 정책집행의 모호성은 높은 편이었다.[51] 하지만 전략물자 수출통제만을 단일 목표로 하는 기관으로 신설됨에 따라서, 정책집행의 목표가 보다 명확해졌다. 즉, 전략물자관리원의 목표가 전략물자 수출통제 지원에 집중됨에 따라, 우선순위 모호성이 발생할 여지가 낮아진 것이다. 결론적으로 대내외적 환경 변화로 인해서 발전기 동안의 정책집행의 모호성은 낮아졌다고 평가할 수 있다.

3. 갈등 수준

가. 수출통제 완화

51) 산업부 前수입과 과장 인터뷰. 2016.11.16.

2007년 이후 전략물자 수출기업을 위한 수출통제 완화가 추진되었다는 주장이 있다. 2016년 홍의락 의원(산업통상자원위원회 소속)이 산업통상자원부로부터 제출받은 '전략물자 수출위반 행정처분' 자료에 따르면, 지난 6년간 총 187건의 위반에 대한 처분으로 내려진 '교육명령'이 109건, '수출제한'이 78건으로 나타났다(디지탈경제, 2016). 아울러 정부가 내린 '수출제한' 처분의 평균 일수는 지난 2011년 50일에서 2016년 7월 기준 17일로 급감했다. 이에 대해 홍의락 의원은 이 같은 솜방망이 처벌이 지난 2008년 이명박 정부 이후로 지속되어 온 '비즈니스 프랜들리' 정책기조와 무관하지 않다고 주장했다.

2008년 5월 지식경제부는 수출역량 극대화를 위해 대량살상무기 제조 전용가능성이 높은 품목을 32개에서 10개로 축소시켰고, 위험국에 대한 수출허가 처리기간도 120일에서 50일도 단축시킨 바 있다. 이러한 규제완화로 전략물자 관련 무역통계분류(HSK) 품목 개수는 2011년 1천964개에서 2015년 1천804개로 감소됐고, 수출허가 기업 수는 215곳에서 2015년 421개로 증가했다. 박근혜 정부 역시 4차례 고시 개정을 통해 바세나르체제 이중용도 품목의 수출가액 면제기준을 완화(3천불→8천불)하고 시험, 검사목적의 군용 전략물자에 대한 수출허가 서류를 면제하는 등의 지속적인 규제완화를 했다.

<표 4-10> 전략물자수출입고시 주요 규제완화

일 자	주 요 내 용
2007. 12. 31	·자율준수무역거래자에 대한 특례 확대 ·수출허가 면제범위 확대
2008. 8. 29	·포괄허가의 종류 및 첨부서류 간소화 ·자율준수무역거래자에 대한 특례 확대 ·수출허가 면제범위 확대
2009. 1. 20	·수출허가 면제범위 확대 : 전시회 출품 품목 ·원자력 전용품목의 對인도 수출 허용
2009. 7. 24	·8개 통제품목 기준완화 및 45개 품목 규격, 사양 수정
2009. 11. 2	·전략물자 확인, 신고의무 관련 조항 삭제

	·특정포괄수출허가 요건완화 및 허가 면제조항 추가
2011. 3. 16	·수출허가 면제대상 확대 ·CP기업에 대한 인센티브 확대
2012. 5. 1	·상황허가 면제대상 품목 지정(별표 2호의 3)
2012. 12. 28	·품목 소관체제 회원국으로 해당품목 수출시 허가 신청서류 면제 확대
2013. 5. 31	·암호화 품목 관련 면제 대상 개정 및 확대 조항 신설
2014.01.28	·시행령에서 지정한 허가예외 대상 기술이전의 경우를 상세히 규정 ·별표2의2 상황허가 대상품목에 대한 사전, 자가판정 허용 ·사용자, 품목포괄수출허가를 신설하고 CP등급제에 따른 수출업체 재량권 확대
2014.09.29	·자가판정 기재사항에 대한 점검 및 필요시 교육 등 지도 실시 가능 조항 신설 ·사전판정에 대한 이의신청 제기 가능 ·사전판정 유효기간 연장 (판정 물품이 변경되지 않고 해당 품목이 개정되지 않은 경우에 한함) ·허가 면제 조건 중 시스템 관리전용 암호화 기능에 대상 추가
2015.07.20	·미국의 쿠바에 대한 테러지원국 지위 해제에 따른 국내규정 내의 쿠바 규제 완화 ·허가면제 조건 및 그 대상의 신설

출처: 전략물자관리시스템(www.yestrade.go.kr)

이와 같은 전략물자 수출통제 규제완화는 수출기업의 요청에서 기인한다. 다만, 아직까지 한국은 전략물자 수출통제집행이 엄격하지는 않은 바, 피규제자인 기업의 집합적 행동 양상은 보이지 않는 편이다. 반면 이익단체 조직화 수준이 높은 미국은 유관 협회를 중심으로 전략물자 수출통제 완화를 직접적으로 요구해왔다. 가령 2007년 상공회의소를 포함한 8개 협회[52]가 국가안보 및 산업경쟁력 향상을 위해 수

52) 8개 협회는 다음과 같다.
Aerospace Industries Association, Association for Manufacturing Technology, Coalition for Employment through Exports, Electronic Industries Alliance, Information Technology Industry Council, National Association of Manufacturers, National Foreign Trade Council, U.S. Chamber of Commerce

출통제 제도의 현대화를 촉구하는 서안을 보낸 바 있다.

다만 한국의 경우에는 미국처럼 조직적인 의사결집을 통한 규제완화 요청은 아니지만, 간헐적으로 기업의 수출통제 규제완화 시도가 있어왔다. 2014년 전국경제인연합은 “규제개혁 종합건의”를 발간하며 전략물자 사전판정기간 단축, 전략물자수출관리 제도 개선, 전략물자 사전판정 이의신청 절차 신설, 전략물자 판정사례 조회 허용을 제안하였다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 4-11> 전국경제인연합 수출통제제도 개선제안

과제명	현황 및 문제점	개선방안
전략물자 사전판정 기간단축	·사전판정 의뢰 시 최소 15일-30일 이상 소요로 긴급건 수출지연 ·A사의 경우 전사기준 월 40건으로 5건 초과 시 전략물자 판정지연으로 인한 수출 차질 발생	·전략물자관리원 전문판정인력 보충으로 고객 납기 단축 ·사전판정 시 판정료 규정 구체화
전략물자 수출관리 제도개선	·전략물자 신고는 사전판정 15일, 수출허가 15일 등 총 한 달이 걸리며, 자료보완을 요구할 때에는 판정처리 시기가 더 지연 ·해외건설형장에서 사용되는 자재 등이 전략물자로 분류되어 시간 및 비용 부담	·해외건설현장에서 사용되는 자재 등을 전략물자 사전판정 대상에서 제외
전략물자 사전판정 이의신청 절차신설	·전략물자 사전판정 신청 시 동일 물품이 통제규격의 개정이 없었음에도 불구하고, 최초에는 비해당으로 판정 되었으나 두 번째 신청에서는 해당으로 판정되는 경우가 발생 ·전략물자 해당 물품은 그 판정일로부터 즉시 수출이 불가하며, 수출을 위해서는 전략물자수출 허가를	·사전판정기관이 종전에 전략물자 비해당이었던 물품을 해당으로 변경 결정하는 경우에 대하여 신청인이 이의신청을 할 수 있도록 개선

	받아야 함	
전략물자 판정사례 조회허용	·전략물자관리시스템에서 해당업체 판정결과는 조회 가능하나, 이외의 타사 상용물품 등 판정사례 조회 불가하여 기업 간 동일 품목 중복 신청, 유사물품 참조 등 곤란으로 판정신청 건수 증가 및 처리시한 지연으로 수출 지연	·전략물자자율관리기업의 경우 타상용물품 등 판정사례 조회를 허용하여자가판정 활성화를 통한 판정업무 효율 향상

출처: 전국경제인연합(2014).

또한 기업 현장애로 개선을 위해 2008년에 열린 국가경쟁력강화위원회[53] 회의에서는 지식경제부는 전략물자·기술 수출입 통합고시를 개정하면서 전략물자와 관련성이 적은 품목(19개)에 대한 수출허가를 폐지했다고 밝혔다. 이를 통해 기업의 연간 13억 원 가량의 재고부담이 감소하는 비용절감 효과가 예상된다.[54] 이 자료는 전략물자 수출통제제도의 경제적 비용을 측정한 예로서, 다수의 수출기업이 전략물자 수출통제제도에 대해 경제적 부담을 가지고 있었음을 잘 보여준다.

수출기업은 비영리 협회를 통해 수출통제규제완화를 요청하기도 한다. 2014년 4월 11일 미래창조과학부가 개최한 제5차 민관합동 소프트웨어(SW) TF 회의[55]에서는 SW수출 활성화를 위해 한국소프트웨어산업협회[56]가 제안한 “전략물자 관리 기준 완화”가 논의되었다.

53) 국가경쟁력강화위원회는 국가경쟁력을 강화하여 경제를 활성화하기 위해 이명박 정부가 2008년 설치한 대통령 자문기관이다.

54) 13억 원의 산출근거는 다음과 같다.
13억 원=수출허가폐지품목의 1일 수출규모(178,938불) × 수출허가 소요기간(7.3일) × 환율(1000원)

55) 민관합동 소프트웨어 TF는 SW 진흥 및 수출 활성화를 위해 공동 팀장(윤종록 미래부 2차관, 고건 이대교수), 관계부처(기획재정부,산업자원부, 공정거래위원회 등) 실·국장, SW지원기관(NIPA, ETRI 등), SW업계 대표, SW수요업계대표, SW개발자 대표 등이 월 1회 주기로 중요 사안을 논의하기 위해 설립되었다.

56) 한국소프트웨어산업협회는 1988년 4월 8일 소프트웨어산업진흥법 제26조에 따라 소프트웨어산업을 진흥하기 위해 설립되었으며, 현재 1422개 SW업체를 회원사가 활동하고 있다.

이에 따르면, 국내 SW기업들은 전략물자관리가 SW의 해외수출 규제로 작용하고 있다고 생각하고 있다. SW의 경우, 바세나르체제(WA) 비회원국으로 수출시 건별로 매회에 걸쳐 개별수출허가를 신청하고 승인을 받아야하며, 이로 인해 수출허가승인절차로 인한 시간지연(15일)이 발생하여 계약취소 위험 및 업무 효율과 생산성 저하가 발생한다. 또한 수출을 위해 해외 고객의 서약서 및 서명이 필요하며, 이는 글로벌 인지도가 약한 한국 SW기업의 해외진출 시 계약체결의 불편요소로 작용하여 수출활성화 저해요소로 작용할 수 있는 점이 지적된다. 해외사례를 참고할 경우, SW 전략물자에 대한 기준이 완화되는 추세에 있으므로 한국 SW산업의 경쟁력 강화를 위해 국내 전략물자 관리기준 역시 완화돼야 한다는 입장이다. 결론적으로 한국소프트웨어산업협회는 단기적으로는 전략물자 관리기준 예외조항에 대한 해석기준 완화를, 장기적으로는 전략물자 판정 제품에 대한 수출입신고 허가면제 조항의 확대[57]를 통해 전략물자 수출허가 제도가 수출의 걸림돌로 작용하지 않도록 하는 법제도 개선이 필요하다고 주장하고 있다.

<표 4-12> 해외 SW 관리기준 완화 추세

해외국가	개정 사례
미국	· 미국 EAR(수출관리규정) 470.17(암호화품목 허가면제)에 따른 '암호분석', '비표준 암호화 기술', 'Open Cryptographic Interface'외에는 허가면제 조항을 마련 중에 있음
일본	· 2012년 7월 31일, 수출령 일부 개정을 통하여 시판 암호화 품목을 통제대상에서 제외하여 허가완화를 시행함

출처: 미래창조과학부(2014).

이와 같은 전략물자 수출통제 완화 경향은 비단 한국만의 상황이

57) 전략물자수출입고시 26조(개별수출허가의 면제)에 암호화 품목에 대한 개별수출허가 면제항목이 있으나 범위가 제한적이어서 이에 대한 확대 필요하다는 입장이다.

아니다. 미국 역시 2000년대 후반 이후 수출통제개혁(export control reform: ECR)이 진행 중이다(권희석·이준·이은정, 2015). 미의회 보고서는 전략물자 종류에 국무부, 상무부 등 여러 정부기관이 허가를 담당함에 따라 제도 이행이 복잡하고 비효율적임을 지적하고 있다(Ian F. Fergusson·Paul K. Kerr, 2014). 특히 민간용품보다 상대적으로 통제가 강한 군용물품목록에 일반민간물품 다수가 포함되어 있음에 따라, 일반민감물품의 수출이 어려운 상황이었다. 가령, F-18 전투기의 부품(볼트)조차 F-18 전투기 자체와 동일하게 엄격하게 통제하고 있다.[58] 이에 따라 오바마(Obama) 대통령은 2009년 8월 국가안보와 산업경쟁력을 강화하기 위해 현재의 위협과 경제, 기술 변화에 맞추어 대폭적인 수출통제체제를 개편할 것을 행정부에 지시하였고, 부처 간 검토결과 현재의 수출통제제도가 지나치게 중복적이고 가장 중요한 국가안보우선순위에 집중할 수 있는 역량을 저해한다는 결론을 내리게 되었다. 이에 따라 미 행정부는 수출통제개혁을 선언하고, 수출통제 제도 전반에 관한 검토와 개편작업을 진행 중에 있다.

나. 수출통제 강화

2013년 8월 개최된 제1회 을지국무회의에서 박근혜 대통령은 전략물자 수출통제의 홍보 강화를 언급한다(헤럴드타임즈, 2013).

"우리 수출 중소기업들이 불법 수출이 금지된 전략물자를 수출하다가 적발되는 사례가 계속 발생하고 있습니다. 대부분 전략물자수출금지에 대한 내용을 잘 몰라서 벌어지는 일인데, 본의 아니게 불법을

58) "They gave an example of a bolt for an F-18 fighter jet that was controlled in exactly the same way as the F-18 itself."

저지르고 안보에 악영향을 기치는 일이 없도록 세심하게 관리해 나가야 하겠습니다. 작년부터 산업부에서 수출기업에게 전략물자제도를 안내하는 '전략물자 홈닥터 사업'을 실시하고 있는 것으로 압니다. 중소기업들이 이런 내용 자체를 잘 모르고 있고, 또 홍보도 잘 안 되고 있는 것 같습니다. 산업부와 중기청은 전략물자관리원 등과 상시협의체제를 구축해서 전략물자 업무를 지원하고 제도를 안내, 홍보하고 기업들의 경각심을 높일 수 있도록 적극 나서주기를 바랍니다."

당시 대통령의 이러한 발언이 나온 배경은 2013년 초에 발생한 북한의 3차 핵실험 및 은하 3호 발사 때문이다. 또한 2013년 초 전략물자 불법수출사례가 크게 증가한 점도 고려되었다. 산업통상자원부에 따르면 2013년 상반기 전략물자 불법 수출로 행정 처분을 받은 업체는 39개에 이른다. 2012년에 28개 업체가 적발된 것과 비교하면 불과 반 년 동안 1.4배나 늘어났다. 2010년에는 17개, 2011년에는 21개 업체가 행정 처분을 받는 등 적발 업체 수는 해마다 증가하고 있다(한국경제, 2013).

2003년 전략물자 수출통제집행 강화를 시작으로 연도별 행정처분 건수는 증가하고 있다. 2010년 중 우리기업 총 18개社가 대외무역법의 수출통제규정을 위반하여 처벌을 받았다. 처벌내용은 수출금지가 6건, 경고가 12건이었으며, 그 중 교육명령이 1건 발부되었다. 이는 전년의 2.6배 수준으로 통계가 집계되기 시작한 2003년 이후 가장 많은 수치이며, 최근 정보수사기관의 적발활동이 활발해짐에 따른 것으로 보인다.

<표 4-13> 연도별 유형별 행정처분 현황

행정처분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	합계
수출금지	1	1	1	4	5	6	1	6	25
경고	-	-	-	-	5	8	4	12	29

출처: 전략물자관리원(2011).

하지만 전략물자 수출제한 처분의 기한은 1개월이 대부분이었고, 수출액이 경미하거나 자진신고 한 경우는 경고처분으로 조치되었다. 또한 수출금지처분과는 별도로 2010년 총 17개 기업이 교육명령처분을 받았으며, 이들 기업 대상으로 총 556.5시간의 의무교육이 실시되었다. 적발건수는 증가하고 있으나, 처벌의 강화가 기업의 경영에 미치는 부정적인 영향을 고려하여 비교적 가벼운 처벌에 그치고 있다. 수출통제 정책집행이 강화되고는 있으나, 수출통제 완화에 대한 수요를 함께 고려하고 있는 것으로 보인다.

한편 국회에서도 수출통제에 대한 이행의 중요성을 공감하고, 예산 지원의 필요성을 여러 차례 언급했다(산업통상자원부, 2014a). 2010년 임시국회 업무보고(국회 지경위 유관기관 업무보고, 2010)에서 이종혁 의원은 전략물자 전담조직이 상대적으로 적은 예산・인원으로 소극적 운영되고 있다고 지적했다. 실제로 한국은 미국, 영국, 독일, 일본에 비해서 수출통제전담조직이 무역규모에 비해서 상대적으로 작은 편이다.

<표 4-13> 수출통제전담조직 국내외 비교

국가	담당부서	담당인원	수출규모 (억불)	수출허가 신청건수
미국	상무부 BIS 국무부 DDTC 재무부 OFAC	BIS 415명	14,807	108,501
영국	통상부 ECO	ECO 92명	4,346	12,515

	외무성 비확산국 국방부			
독일	경제수출통제청 (BAFA)내 2개국	BAFA 193명	13,919	49,000
일본	경산성 안보무역관리국(3개과) 지역경제산업국	안보무역관리국 84명 지역경제산업국 60명 *안전무역정보센터 40명	8,245	8,300
한국	산업부(1개팀) 방사청, 교과부, 통일부	무역안보팀 9명 *전략물자관리원 38명	2,783	5,635

* 2011년 기준

출처: 산업통상자원부(2014a).

또한 김기현, 이종혁, 정태근 의원은 UAE 원전품목의 불법 유출을 예방키 위해 판정, 홍보, 교육 등 철저한 관리 필요성을 언급했다. 한편, 김정훈, 우제창, 이종혁 의원은 중소기업 등 국내기업에 대해 적극적인 자율관리체제 도입 지원을 언급했다.

2011년 예산심사(국회 예결위·지경위, 2010)에서는 이화수・이상민의원(이상 예결위), 김성회·정영희·김재경 의원(이상 지경위)은 전략물자관리원의 대이란 교역·투자 非금지확인서 발급업무는 기업의 對이란 수출 및 대금결제 해소를 위해 중요한 사업이므로 정부예산지원 필요하다고 발언했다.

2013년 예산심사(국회 예결위·지경위, 2012)에서는 권성동 의원(이상 예결위), 이강후·이채익 의원(이상 지경위)이 국가R&D과제가 불법이전에 연루될 경우 국가신뢰도 저하 우려되므로 전략기술 사전확인제 예산 10억 증액 필요성을 밝혔다.

과거 국회에서의 전략물자 수출통제에 대한 발언이 주로 북한 관련이었던 점에 비해서, 2007년 이후에는 원전 수출, 이란 제재, 기술이전 등의 다양한 주제로 확장되었음을 알 수 있다. 대내외 환경 변화로 인해 전략물자 수출통제에 대한 정책결정자의 인식이 점아 높아지는 편이다.

다. 평가

한국은 그동안 수출지향적인 경제정책을 지향해왔다. 2015년 세계은행에 따르면, 한국 국내총생산(GDP) 대비 무역비중은 84.8%로서 전세계 평균(58.3%), OECD 평균(57.0%)보다 훨씬 높은 수준이다. 한국은 그동안 수출진흥을 위해 여러 국가들과 FTA를 체결하고, 수출절차를 간소화하는 등 수출규제 완화를 추진해왔다. 하지만 북한 및 이란의 핵개발에 대한 국제사회의 제재강도가 높아지면서, 전략물자 수출통제는 강화해 나가고 있다. 특히 북한 핵실험으로 한국의 안보가 위협받으면서, 북한으로의 전략물자 유입을 차단하기 위한 노력을 강화해나가고 있다.

이런 상황으로 인해서 한국에서도 전략물자 수출통제 강화와 완화를 지지하는 이해관계자 간의 갈등이 점차 부각되고 있다. 전략물자 수출통제를 강화할 경우에는 전략물자를 수출하는 기업은 물론 그렇지 않은 기업 역시 자사의 제품이 전략물자임을 확인해야하는 부담이 발생한다. 자사 제품이 전략물자가 아님을 명백히 확인하지 않고 수출했을 경우, 만약 추후에 전략물자로 판명된다면 전략물자 불법수출로 인한 처벌의 위험이 발생하기 때문이다. 또한 전략물자 확인을 위해서는 인적·물적 비용이 추가로 소모되며 수출기간이 길어지는 부정적 효과가 있다. 따라서 기업 입장에서는 국가 안보라는 거시적 목표에 공감하면서도 수출통제를 완화해줄 것을 요청하고 있기 때문에, 발전기의 갈등 수준은 높다고 볼 수 있다.

4. 집행현황

2007년 전략물자관리원 설립 이후 사전판정, 수출허가 건수는 2006년에 비해 크게 증가하였다. 2006년 사전판정은 917건이었으나, 2007년에는 2,943건으로 3배 이상 증가하였다. 또한 2006년 수출허가는 723건이었으나, 2007년에는 1,451건으로 2배 정도 증가하였다.

<표 4-14> 전략물자 수출허가현황(2005-2015년)

구 분	사전판정				수출허가			
	해당	비해당	반려	총건수	허가	거부	반려	총건수
2005	29	427	221	677	546	2	26	574
2006	57	760	100	917	656	1	66	723
2007	194	2,476	273	2,943	1,303	3	145	1,451
2008	303	2,909	263	3,475	1,408	3	139	1,550
2009	347	2,444	164	2,955	1,476	3	214	1,693
2010	483	3,170	218	3,871	1,966	3	222	2,191
2011	465	3,643	0	4,108	2,783	1	37	2,821
2012	1,491	5,842	375	7,708	3,596	0	37	3,633
2013	2,504	10,446	12	12,962	4,139	0	12	4,151
2014	2,088	12,505	7	14,600	4,106	0	17	4,123
2015	2,180	13,500	2	15,682	4,438	0	7	4,445

출처: 전략물자수출관리시스템(www.yestrade.go.kr)

이처럼 전략물자관리원 설립 이후 수출통제정책은 과거에 비해 성공적으로 집행되고 있다고 평가할 수 있다. 수출규모가 유사한 상황에서 전략물자 판정 및 허가건수 증가는 기업의 수출통제이행이 증가했다고 해석할 수 있기 때문이다. 즉, 전략물자 수출통제제도의 국내 홍보 활성화와 집행이 과거에 비해 원활히 이루어진 편이다.

한편, 정부는 기업의 자율적인 전략물자 수출통제를 위해서 자율준수제도(compliance program: CP)를 운영하고 있다. 자율준수제도란

무역거래자가 내부적으로 일정 정도의 인력과 예산을 가지고 스스로 수출거래심사 및 통제시스템을 갖추고, 수출물품에 대해 전략물자 해당 여부 및 법령상 수출가능 여부를 판단하여 우려되는 수출거래를 거부하거나 정부 허가기관과 밀접하게 협력하여 수출허가 절차를 이행하는 제도로서 대외무역법 제25조에 규정되어 있다.[59] 자율준수무역거래자 가입 기업수는 국내기업의 전략물자 수출통제정책 집행수준을 대표하는 지표로서 2005년 이후 꾸준히 증가추세에 있다. 전략물자관리원이 설립되면서 자율준수제도 홍보가 증가함에 따라, 2006년 7개에 불과했던 자율준수무역거래자는 2013년 213개로 약 30배가량 증가하였다.

<표 4-15> 전략물자 자율준수무역거래자(CP) 현황(2005-2015년)

년도	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
기업	4	7	31	64	98	130	150	185	213	174	151

* '14년도 CP등급제 실시에 따라 새로운 기준으로 재심사함으로서 CP기업 일부 감소

출처: 전략물자수출관리시스템(www.yestrade.go.kr)

5. 소결

2007년 이후 한국의 수출통제 정책집행은 이전 시기보다 실질적으로 이루어졌다고 평가받고 있다. 국제무역안보센터(CITS)의 각국별

59) 대외무역법 제25조(자율준수무역거래자) <2016.1.27.>
①산업통상자원부장관은 기업 또는 대통령령으로 정하는 대학 및 연구기관의 자율적인 전략물자 관리능력을 높이기 위하여 전략물자 여부에 대한 판정능력, 수입자 및 최종 사용자에 대한 분석능력 등 대통령령으로 정하는 능력을 갖춘 무역거래자를 자율준수무역거래자로 지정할 수 있다.

수출통제 이행수준 평가[60]에 의하면, 한국은 2000년 72.33점이었으나 2007년에는 86점으로 대폭 상승하였다.

<표 4-16> 국제무역안보센터(CITS) 한국 수출통제제도 평가

	항 목	만점	2000년	2007년
1	수출허가시스템	17.9	16.3	16.3
2	통제리스트	15.2	15.2	15.2
3	국제수출통제체제준수여부	7.7	7.3	7.7
4	캐치올규정 채택여부	2.9	0	2.9
5	교육 및 훈련	9.3	3.1	9.3
6	행정절차	8.3	6.0	6.5
7	세관기능	15.8	10.5	7.9
8	수입수출 현장확인조사	8.8	6.4	8.3
9	처벌조항 마련	4.3	2.9	4.3
10	정보수집과 공유	10.0	4.2	9.3
합계		100점	72.3점	85.4점

* 소수점 2자리인 항목별 점수를 소수점 1자리라 반올림함

출처: 유병협(2008) 일부 수정.

하지만 집행강화로 인해 수출기업의 규제완화 요구는 점차 높아지는 상황이다. 이는 Matland의 모형이 가정한 정치적 집행의 유형에 해당한다고 보인다. 정치적 집행은 행위자들이 상이한 정책목표나 정책수단을 가지고 있는 경우에 발생하며 정책의 결과는 권력관계에 의해 결정된다. 이로 인해 정책집행과정은 대립적인 이해관계를 가진 집행조직 외부의 행위자들에 의해 영향을 많이 받으며, 강제력을 행사하여 자원이나 지지를 확보하거나 또는 협상을 통하여 합의를 이끌어낼 수밖에 없다. 따라서 순응을 확보하기 위해서는 강압적 또는 보상적인 수단이 중요해진다.

발전기 동안에는 수출규제완화와 수출통제강화라는 상충된 정책

60) CITS는 10가지 항목(허가, 통제리스트, 국제체제 가입 및 참가,캐치올, 교육훈련, 행정절차, 세관, 검증, 벌칙, 정보)에 대해 담당공무원 인터뷰 등을 토대로 세계 각국의 수출통제 시스템을 평가한다(beck, cuppitt, & jones., 2006)

요구가 높은 상황에서 갈등의 완화수단으로 보상(reward)이 활용되었다. 정책집행과정에서 기업의 수출규제완화 요구가 미국의 이익집단과 같이 집합적으로 강하게 투입되진 않았지만, 수출진흥이 주요 목표인 한국정부는 기업의 수출규제완화 요청을 비교적 수용한 편이다. 기업이 자율적으로 수출통제제도를 이행하기 위한 제도를 내부적으로 구축할 경우, 수출통제허가절차에서 여러 혜택을 주도록 규정한 자율준수무역거래자 등급제가 대표적이다. CP등급제는 자율규제(self-regulation)[61]의 일종으로서, 시장의 자율성을 증진하는 방향으로 규제방식을 재설계하는 것으로 볼 수 있다(최성락·이혜영·서재호, 2007).

정부는 2014년부터 자율준수무역거래자 등급제[62]를 시행하여, 등급별로 차등적인 혜택을 제공하고 있다. 전략물자관리원 담당직원에 따르면, 등급제 시행은 단일한 가입과 혜택 기준을 차등화 하여 가입기업을 확대하고 혜택을 보다 강화한다. 가입기업수의 확대는 수출통제정책집행의 효과성을 향상시키며, 혜택의 증가는 수출통제제도로 인해 발생하는 기업의 불만을 최소화하는 효과가 있다.[63] 가입 기준 측면에서 기업의 규모(대/중소) 및 업종(제조/상사)별 평가기준을 달리 설정함으로서, 기존의 단일 기준에서는 가입이 어려웠던 많은 기업이 다양화된 기준에 따라서 가입을 할 수 있도록 규정하고 있다(산업통상자원부, 2014b). 아울러 수출관리조직 및 규정, 최고경영자의 준수의지, 수출거래심사, 출하관리, 교육, 감사, 문서관리, 위반사항 보고

61) 자율규제란 일반적으로 조직화된 집단이 그 구성원의 행위를 규제하는 것을 의미하는데, 정부에 의해 규제권한이 사업자에게 형식적으로 위임되는 것에서부터 사업자와 기타 민간영역에 의해 자발적으로 조직화되어 관리되는 규제에 이르기까지 다양한 스펙트럼이 존재한다(최병선, 1992).

62) 대외무역법시행령 제43조(자율준수무역거래자의 지정 등) <2016.10.18.> ④ 산업통상자원부장관은 법 제25조제1항에 따라 자율준수무역거래자를 지정하는 경우 제2항에 따른 능력을 갖춘 정도에 따라 자율준수무역거래자의 등급을 달리 정할 수 있다.

63) 전략물자관리원 연구원. 2016.12.20.

및 시정조치, 정보보안관리를 기준으로 평가 후, 지정등급을 3단계(A, AA, AAA)로 구분하여 등급별 특례를 제공하고 있다.

CP기업에 대한 주요 등급별 특례는 포괄수출허가[64] 부과, 개별수출허가 처리기간단축(비CP기업 15일 이내, AA등급 10일, AAA등급 5일), 旣수출건과 동일품목 동일최종사용자인 경우 허가신청 서류 면제, 계약 없이 전략기술 수출 시, 허가 면제 (AA등급 이상)이다.

<표 4-17> 기존 CP와 선택형 CP 인센티브 비교

특 례	기존 CP	선택형 CP		
		A	AA	AAA
'가'지역 허가면제	X	○	○	○
'나'지역 개별수출허가 처리기간	15일	15일	10일	5일
계약 체결없이 산업부장관의 허가대상 기술을 수출하는 경우 허가면제	X	X	○	○
허가면제에 해당되는 수출의 거래보고	수출 후 7일 이내 보고	7일	7일	연간

* '가'지역은 국제수출통제체제(AG, MTCR, NSG, WA)에 모두 가입한 회원국이며, '나'지역은 그 외 국가를 의미

출처: 산업통상자원부 보도자료(2014b).

이 밖에도 CP등급 상위기업은 수출통제와 관련한 여러 가지 법적 혜택뿐만 아니라, 대외적으로 수출통제제도 집행을 홍보하는 효과도 있다. 특히 해외기업은 상대방의 수출통제제도 집행여부를 거래시 반영하는 경우가 있기 때문에, 우수한 CP등급은 기업의 대외신인도 향상에 효과가 있을 것으로 기대된다(아시아경제, 2014). 아울러 우수 CP기업은 사내 홈페이지에도 수출통제제도 이행선언문[65]을 게시하여

64) 포괄허가란 한 번의 허가로 2-3년간 동일 품목(사용자포괄허가) 또는 동일최종사용자 품목포괄허가)에 대하여 자유로이 수출이 가능한 허가 종류이다. 다만, 실적보고 의무는 면제되지 않는다.

65) P사의 경우 다음과 같이 전략물자 수출통제에 대한 경영방침을 밝히고 있다.

홍보에 활용하고 있다.

이처럼 2007년 이후 한국의 수출통제집행에 있어서 수출자의 이행을 위해 보상강화를 통해 자율준수무역거래자제도의 구축을 강조하는 경향은 정치적 집행의 갈등해결과정으로 볼 수 있다. 수출통제담당조직의 확대로 인해 수출통제집행이 강화되면서, 기업의 규제 완화 요구가 점차 조직적으로 나타나고 있다. 한국정부는 기업의 요구를 수용하면서 수출통제 정책집행의 효과성을 향상시켜야하는 이율배반적인 목적을 모두 달성하기 위해서, 기업 스스로 수출통제집행을 이행토록 유인을 제공하기 위해 노력하고 있다.

하나, 우리 모든 임직원은 전략물자 수출 관리제도의 올바른 이행이 국제 안보 및 세계 평화 유지를 위한 기업의 사회적 책임이라는 것을 깊이 인식하고, 이를 공유하도록 노력한다.

하나, 우리 모든 임직원은 전략물자를 자율적으로 관리하기 위한 필요 조직과 운영체계를 구축하기 위해 노력하며, 회사의 모든 조직은 자율수출관리기구의 효율적·체계적인 운영을 위해 적극 협조한다.

하나, 우리 모든 임직원은 정부의 전략물자 수출관리 정책에 적극 협력하며, 전략물자의 불법 수출 등 대외무역법에 위반되는 행위를 하지 않도록 최선의 노력을 다한다.

제5장 결론

제1절 분석결과 요약

Matland의 모호성-갈등 모형에 따르면, 한국의 전략물자 수출통제 정책집행은 실험적 집행, 상징적 집행, 정치적 집행 순서로 변동이 있었다. 수용기 동안에는 한국의 공산권 수출이 증가하는 가운데 산업고도화가 진행되면서, 국제수출통제레짐의 도입에 대한 외부의 수용압력이 존재하였다. 제도 이해에 대한 이해가 부족함에도 불구하고 정책집행이 이뤄짐에 따라서 목표 모호성이 높으나, 갈등은 낮은 편이었다. 따라서 정책집행주체의 학습이 강조되는 실험적 집행의 특성이 두드러지게 나타났다. 도약기에는 9.11 테러 이후 국제수출통제레짐이 강화됨과 동시에 국내적으로는 남북경협 강화로 북한으로의 전략물자 수출통제에 대한 관심이 높아졌다. 이로 인해 목표 모호성이 감소했으나 수출진흥이 여전히 중요한 목표로 설정됨에 따라서 우선순위 모호성이 높아졌다. 한편, 수출통제정책 집행이 실질적으로 이루어짐에 따라 유관 부처 간의 갈등은 높아졌다. 이 기간 동안 수출통제 정책집행이 효과적으로 이루어질 수 있도록 지원하는 전문가 집단의 양성이 있었으며, 이는 상징적 집행의 특징을 잘 보여준다. 발전기 동안에는 북한 및 이란에 대한 국제제재가 부과됨에 따라서 정책집행의 모호성은 상대적으로 많이 낮아졌으나, 정책집행 주체인 정부와 집행 대상자인 기업 간의 갈등이 높아짐으로서 정치적 집행의 양상이 점차 나타나기 시작했다.

<표 5-1> 시기별 수출통제정책 집행유형

구 분		수용기 (1987 - 2002)	도약기 (2003 - 2006)	발전기 (2007 - 2016)
집행유형		실험적 집행	상징적 집행	정치적 집행
환경변화		·對공산권 수출 ·산업 고도화	·9·11 테러 ·남북협력	·북한 핵미사일 실험 ·이란 제재
국내제도변화		·수출통제법령 제정 및 조직 신설	·상황허가 도입 ·전략물자관리시스템 구축	·전략물자관리원 설립
모호성	수 준	높 음	높 음	낮 음
	유 형	목표 모호성	우선순위 모호성	-
갈등	수 준	낮 음	높 음	높 음
	주 체	-	부처 간 갈등	민관간 갈등

제2절 연구의 시사점과 한계

1. 시사점

이슬람국가(Islamic State :IS) 등의 테러단체에 의해 무차별 테러가 발생하고, 북한의 5차례에 걸친 핵실험으로 안보환경은 심각하게 위협받고 있다. 특히 세계화로 국제무역이 활발해지고, 정보화로 기술이전이 자유로워지는 상황에서 우려국가 및 테러단체 등으로의 전략물자·기술의 이전이 크게 우려되고 있다. 따라서 많은 국가들이 점차 전략물자나 기술의 수출 및 이전에 대한 통제에 관심을 점차 높여나가고 있다. 한국 역시 북한의 위협에 대응하기 위해 전략물자의 북한 반출을 통제하기 위해 여러 국가들과 협력하는 등 전략물자 수출통제

정책을 강화해가고 있다. 이번 연구는 전략물자 수출통제에 대한 관심이 높아지는 상황에서 수출통제 정책의 국내 수용 및 변동과정을 분석했다는 점에서 의미가 있다.

현재 한국의 수출통제 정책집행은 Matland의 모형에 따르면 정치적 집행으로 볼 수 있다. 수출통제에 대한 정부와 기업 간의 상충된 요구로 인해 민관간의 갈등이 점차 부각되고 있는 상황이다. 앞으로 전략물자 수출통제를 둘러싼 갈등의 심화에 따라 사회적 비용이 높아질 가능성이 있다. 따라서 정부와 기업 간에 참여를 통한 갈등해소기제의 구축이 중요한 시점이라고 판단된다. 이를 위해서 한국보다 앞서서 민관 간의 갈등을 겪었던 미국의 사례를 참고할 필요가 있다.

미국은 일찍이 국가안보와 수출경쟁력이라는 상충된 목표를 추구하는 정부와 기업 간의 갈등이 계속 존재해왔다(Fergusson, 2012). 2010년 이후부터 미국 정부는 갈등을 해결하기 위해서, 전략물자 수출통제제도를 개선하는 수출통제개혁(ECR)을 추진하고 있다. 현재 미국의 수출통제 허가 및 집행권한은 품목에 따라서 여러 부처에 관할권이 산재해 있다. 국무부는 군용물품인 미국방위목록(United States Munitions List: USML)의 품목을, 상무부는 이중용도 물품인 무역통제목록(Commercial Control List: CCL)의 품목을 담당하고 있다. 이처럼 분절화된 집행조직으로 인해 행정비용이 증가하고 수출절차가 복잡해짐에 따라서, 국가안보를 추구하는 정부와 수출증진을 목표로 하는 기업 간의 갈등이 심화되었다.

기업의 요구를 수용하여 수출경쟁력을 높이기 위해서 오바마 행정부는 수출통제개혁을 추진하게 된다. 개혁의 주요 내용은 허가 및 집행조직, 통제품목 목록, 온라인 시스템의 통합이다. 향후 미국 정부는 분화된 통제품목 목록 간의 조정을 통해 통제대상과 범위, 관할권을 명확히 하며, 궁극적으로 단일 통제목록을 수립하여 이를 단일부처에서 관리할 예정이다. 가령, 수출통제개혁을 통해 국무부의 일부 비민감 USML의 군용물품이 상무부 관할 CCL의 이중용도품목 통제대상으로 변경될 수가 있다. 상대적으로 군용물품보다 이중용도품목에 대

한 수출허가가 수월하므로, 해당 물품을 생산하는 기업 입장에서는 규제완화의 효과를 누릴 수 있다. 이처럼 미국 정부는 민감한 기술은 지속적으로 강하게 통제하되, 동시에 덜 민감한 품목에 대한 불필요한 수출규제를 완화를 추진 중이며, 미국 정부의 수출통제개혁은 자국 기업들에게 지지를 받고 있다. 특히 주로 전략물자에 해당하는 고급 기술과 관련된 산업계의 지지가 높은 편으로서, 2016년 5월에는 우주항공산업협회, 방위산업협회, 인공위성협회가 공동으로 오바마 정부에 수출통제개혁의 남은 이슈를 빠른 시일 내에 처리해줄 것을 요청하는 서한을 보낸 바가 있다.

한편 미국 정부는 수출통제개혁을 추진하면서 이해관계자의 의견을 수렴하였다. 우선 미국 정부는 각 분야의 이익을 대표하는 의회와 수출통제개혁에 대한 의견교환을 여러 차례에 걸쳐서 교환하였다. 가령 2011년과 2013년에 걸쳐 하원 외교위원회는 두 차례의 청문회를 개최하였는데, 특히 2013년에는 수출통제개혁에 대한 국무부, 국방부, 상무부로부터 진행상황을 보고받고 의견을 교환하였다(Committee on Foreign Affairs U.S. House of Representatives, 2013). 청문회에서 Edward R. Royce 외교위원장은 국가안보와 경제성장의 목표 간의 균형을 강조했으며, 상무부 산업안보국 Kevin Wolf 차관보는 수출통제개혁을 위한 입법 활동 등에 대해 의회의 협조를 요청하였다. 또한 상무부는 수출기업을 대상으로 세미나를 개최하고 이를 영상으로 제공하거나 홈페이지 등을 통해서 적극적으로 정보를 공유하고 있다. 이와 같이 정책 결정 및 집행 과정에서 이해관계자의 참여를 높이는 것은 갈등해결에 중요한 수단이 될 수 있다(정용덕, 2010).

한국에서도 미국의 개혁처럼 수출통제 절차를 간소화하기 위해서 수출통제 관련 법령의 통합에 대한 연구가 이뤄진 바 있다(김현지 등, 2007). 하지만 아직 본격적으로 연구 및 검토가 이뤄지지는 않은 상황이다. 하지만 향후 기업의 규제완화 요구가 높아짐에 따라 수출통제제도 개혁이 정책문제로 부각될 가능성이 있다. 미국 사례를 참고할 때, 성공적인 제도 개혁을 위해서는 투명한 정보 공개와 이해관계자의 평

등하고 적극적인 참여가 보장되어야 할 것이다. 특히 국민의 이익을 대표하는 의회에서 전략물자 수출통제정책에 대한 합리적이고 자유로운 토론이 이뤄져야할 것이며, 이를 위해서 정부와 의회간의 긴밀한 협조가 뒷받침되어야 한다.

2. 한계

본 연구는 모호성과 갈등의 존재 여부 및 수준을 확인하기 위해 언론보도 및 정부 보고서 등의 문헌 검토와 정책집행 담당자와의 면담을 진행하였다. 이를 통해서 각 시기별 정책집행의 모호성과 갈등을 파악할 수 있었으나, 모호성과 갈등의 구체적인 수치를 측정하지 못하는 한계가 있었다. 향후 연구에서는 모호성과 갈등의 측정을 위한 객관적인 지표를 개발하는 것이 필요하다. 또한 모호성과 갈등의 상호관계에 대해 정밀한 분석이 이뤄지지 못하였다. Matland에 의하면, 모호성은 갈등의 독립변수로서 기능할 수 있으며, 모호성에 따라 갈등이 높아지거나 낮아질 수 있다. 두 변수간의 상관관계에 대한 연구가 이뤄지면, 보다 정밀한 정책집행의 분석이 가능해질 것이다.

한편, 향후 한국의 수출통제 정책집행의 개선방안을 위한 연구는 계속 필요해 보인다. 국제수출통제레짐이 수용된 지 30여년이 지났으나 한국의 수출통제 정책집행은 관리적 집행에 이를 만큼 안정적인 상황이 아니며, 기업규제완화 흐름 속에서 정부와 민간 간의 갈등이 보다 심화될 가능성이 높다. 수출통제 정책집행의 발전을 위한 연구를 위해서는 관련 통계나 자료의 확보가 중요하다. 하지만 현재 공개된 정부측의 자료는 대부분 2010년에 국한되어 있으며, 현직 공무원의 인터뷰를 통해서 솔직한 답변을 얻기 어렵다는 한계가 있다. 향후 전략물자 수출통제 연구에서는 최신 자료의 확보 방안이 마련될 필요가 있다.

《 참고문헌 》

1. 국내문헌

강호. (2007). “일본의 수출통제제도”. <안보통상연구>. 1(2): 1-35.

권희석·이준·이은정. (2015). “미국 수출통제 제도 개관”. <항공우주산업 기술동향>. 13(1): 21-42.

김강녕. (2009). “전략물자 수출통제체제: 현황과 과제”. <동북아연구>. 24(2): 1-24.

김종운. (2014). “한·미 미사일지침과 MTCR이 대 북한 미사일 방어력 확보에 미치는 상호 연관성에 관한 연구”. 공주 대학교 석사 논문.

김현지·김대원·최승환. (2007). “한국의 통합 수출통제법령 제정에 관한 연구”. <국제통상연구>. 12(2): 153-175.

김현지. (2008). “전략물자의 국제 수출통제와 경쟁력 제고방안에 관한 연구”. <통상정보연구>. 10(1): 349-371.

남궁근. (2010). <행정조사방법론>. 법문사.

류광철·이상화·임갑수. 2005. <외교 현장에서 만나는 군축과 비확산의 세계>. 평민사.

류화·안이섭. (2012). “해외 수출통제 제도의 비교 Ⅰ”. <국방과 기술>. 402: 56-59.

박언경. (2009). “전략물자수출통제에 대한 1994 년 GATT 제 21 조의 적용성”. <국제법학회논총>. 54(1): 47-77.

방효식. (2012). “전략물자 수출통제제도의 실태와 개선방안에 관한 연구”. 건국대학교 대학원 박사학위 논문.

서단비·구민교. (2014). “국제 해양투기 금지레짐의 국내수용과 내재

화에 관한 연구-정책목표의 모호성과 갈등을 중심으로". <한국정책학회보>. 23(2): 145-171.
서민교. (2007). "전략물자 관련 기업내부 자율준수제도에 관한 연구". <국제상학>, 22(3): 181-198.
성백남. (1991). "한국의 대동구권 무역정책". <공산권연구논총>. 14: 151-176.
송영선. (1988). "미국의 대공산권 수출통제정책". <국제정치논총>. 27(2): 97-126.
신창훈. (2013). "대량파괴무기의 비확산 관련 국제의무의 효율적 이행을 위한 포괄적 국내 입법의 필요성". <국제법학회논총>. 58(4): 163-192.
심상렬·소단·주이화. (2011). "전략물자 수출통제 자율준수제도 (CP)에 관한 한· 일 비교 연구". <통상정보연구>. 13(4): 297-321.
심성근. (2007). "수출통제제도 전반에 대한 정책적 평가와 제언". <안보통상연구>. 1(2): 159-194.
_____. (2008). "전략물자 수출통제 주요동향과 무역환경에 미치는 영향". 무역학자 전국대회 발표논문집: 742-752.
_____. (2010). "우리나라 수출통제의 효율적 이행체계에 관한 연구". 성균관대학교 대학원 박사학위 논문.
안동만·김병교·조태환. (2016). <백곰, 도전과 승리의 기록>. 플래닛미디어.
유준구·김석우·김종숙. (2015). "미국 수출통제 법제의 특성과 시사점". <미국헌법연구>. 26(3): 81-117.
유병협. (2009). "한국 수출통제정책 연구 정책이전 및 조직위선 이론 관점에서". 경원대학교 대학원 박사 논문.
유훈. (2007). <정책집행론>. 대영문화사.
은재호·윤광석. (2009). "갈등조정 전문가 인증제의 제도화를 위한 탐색적 연구". KIPA 연구보고서.
이성덕. (2009). "유럽연합의 이중용도 물품수출통제제도에 대한 검

토". <중앙법학>. 11(3): 359-391.
이종영. (2005). "독일(獨逸)의 전략물자수출통제제도". <중앙법학>. 7(3): 7-31.
이충배·신창욱. (2011). "전략무역자율준수제도에서의 등급제 도입 방안에 관한 연구". <관세학회지>. 12(4): 119-140.
이한영. (2014). "미국의 전략물자 규제에 관한 연구: 재수출 및 재이전을 중심으로". <무역연구>. 10(1): 385-408.
이회용·강현재·김귀옥·여택동. (2007). "전략물자수출통제제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구". <무역학회지>. 32(1): 89-117.
임갑수·문덕호. (2013). <유엔 안보리 제재의 국제정치학>. 한울.
전봉근. (2005). "전략물자 수출통제체제의 현황과 전망". <외교안보연구원 주요국제문제분석>.
전영한. (2004). "공공조직의 목표모호성". <한국행정학보>. 38(5): 49-65.
정용덕. (2010). "공공갈등과 정책조정 연구". <행정논총>. 48(4): 1-30.
정웅. (2009). "대북 전략물자 반출의 효과적 통제방안". <국방연구>. 52(1): 97-125.
정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. 2016. <정책학원론>. 대명출판사.
조성락·이희열·이서행·황채규·이기재. (1995). "전략기술 통제제도와 국내 산업기술수준 비교분석". 연구보고.
지해석. (2009). "전략물자 수출통제제도의 수용과 전사적 확대에 관한 실증 연구". 경희대학교 대학원 박사학위 논문.
최병선. (1992). <정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제>. 대명출판사.
최성락·이혜영·서재호. (2007). "한국의 자율규제의 특성에 관한 연구: 자율규제 유형화를 중심으로". <한국행정학회 춘계학술발표논문집>. 2007(단일호): 1-16.
최승환. (2007). "개성공단사업의 국제통상법적 쟁점과 과제". <통상

법률>. 73: 9-39.

_____. (2008). “북미관계의 개선이 남북경협에 미치는 영향에 관한 법적 고찰”. <통상법률>. 84: 10-40.

최종원. (1998). “정책집행연구의 이론적 틀에 대한 비판적 고찰”. <한국정책학회보>. 7(1): 173-206.

최종원·백승빈. (2001). “한국의 정책집행 실증연구에 관한 고찰”. <행정논총>. 39(3): 167-193.

2. 외국문헌

Beck, M. D., Cuppitt, R. T., Gahlaut, S., & Jones, S. A.(2006). *To supply or to deny: Comparing non proliferation export controls in five key countries*. Hague: Kluwer law international.

Brickman, P. (1973). *Social Conflict; Readings in Rule Structures and Conflict Relationships*. Lexington, MA: D.C. Health.

Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies. *Journal of public administration research and theory*. 15(4): 529-557.

Cohen, A., Timmons, J. C., & Fesko, S. L. (2005). The Workforce Investment Act How Policy Conflict and Policy *Ambiguity Affect Implementation. Journal of Disability Policy Studies*. 15(4): 221-230.

Ferguson, I. F. (2012). *The US Export Control System and the President's Reform Initiative*. DIANE Publishing.

Hall, Richard H. (1991). *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*. New Jersey: Prentice Hall.

Jones, S. A. (2003). “Current and future challenges for Asian nonproliferation export controls”. *East Asian Review*. 15(2): 3-26.

Lipson, M. (1999). “The reincarnation of CoCom: Explaining post cold war export controls”. *The Nonproliferation Review*. 6(2): 33-51.

_____. (2001). *Organizational Fields and International Regimes*. Christopher H. Browne Center for International Politics, University of Pennsylvania, Working Paper Series 1.

Marsh, D., & Sharman, J. C. (2009). “Policy diffusion and policy transfer”. *Policy studies*. 30(3): 269-288.

March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley and Sons.

Matland, R. E. (1995). “Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation”. *Journal of public administration research and theory*. 5(2): 145-174.

Plowman, K. D. (1995). “*Congruence between public relations and conflict resolution: Negotiating power in the organization*”. Unpublished doctoral dissertation, University of Maryland, College Park.

Rodrik, D. (2008). *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton: Princeton University Press.

Rubin, J. Z., Pruitt, D. G., & Kim, S. H. (1994). *Social conflict: Escalation, stalemate, and settlement*. NY: Mcgraw-Hill Book Company.

Sheen, S. (2001). “*Trade, technology and security: US bilateral export-control negotiations with South Korea, Taiwan,*

Singapore, and Australia". Unpublished doctoral dissertation, Tufts University, Fletcher School of Law and Diplomacy.

Simmons, B. A., Dobbin, F., & Garrett, G. (2006). *Introduction: The international diffusion of liberalism. International Organization*. 60(4): 781-810.

3. 기타자료

감사원. (2006). "전략물자 수출통제제제도 실태 및 개선방안".

경제산업성 홈페이지. http://www.meti.go.jp/policy/anpo/index.html (검색일: 2017. 1. 21).

과학기술정책연구원. (2000). "다자간 전략기술 수출통제체제의 최근 강화추세와 우리의 대응전략". 과학기술부 연구보고서.

국무조정실. (2006). "전략물자 관련 대책회의 진행자료."

_____. (2006). "전략물자수출통제 제도 실태 및 개선 회의 개최 계획".

국정감사. (2006). "제17대 262회 재정경제위".

국회. (1987). "대한민국정부와 미합중국정부간의 전략물자 및 기술자료보호에 관한 양해각서 비준동의안".

대한무역진흥공사. (1990). <코콤, 우리의 대응방향>. 대한무역진흥공사.

동아일보. (1979). "日紙보도 일, 북한에 전략물자". 11월 26일. http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1979112600209201020&edtNo=2&printCount=1&publishDate=1979-11-26&officeId=00020&pageNo=1&printNo=17890&publishType=00020 (검색일: 2016. 11. 25).

디지털경제. (2016). "홍의락 의원 "기업들의 전략물자 수출 위반 처분 솜방망이에 그쳐"". 9월 27일.

http://www.deconomic.co.kr/news/articleView.html?idxno=16696
디지털타임스. (2005). “전략물자 수출허가제 ‘유명무실’”. 10월 5일. http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=105&oid=029&aid=0000116486 (검색일: 2016. 11. 8).
매일경제. (1988). “도시바기계 美통상법에 걸려 3년간 금수”. 8월 13일. http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1988081300099204005&editNo=1&printCount=1&publishDate=1988-08-13&officeId=00009&pageNo=4&printNo=6906&publishType=00020 (검색일: 2016. 10. 14).
_____. (1989). “중소기업 코콤 대책 시급”. 6월 20일. http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1989062000099201007&editNo=1&printCount=1&publishDate=1989-06-20&officeId=00009&pageNo=1&printNo=7169&publishType=00020 (검색일: 2016. 10. 14).
_____. 1991. “전략물자 수출輸出 혼선”. 5월 30일. http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1991053000099207001&editNo=1&printCount=1&publishDate=1991-05-30&officeId=00009&pageNo=7&printNo=7811&publishType=00020 (검색일: 2016. 11. 25).
미래창조과학부. (2014). “제5차 민관합동 SW TF 회의 개최”. 보도자료.
법제처. (1987). “1987년 조약 회신철”. 업무보고자료.
산업연구원. (2006). “전략물자 수출통제조직의 선진화 연구”. 산업자원부 연구보고서.
산업일보. (2015). “전략물자 수출제한 처분 급증”. 10월 4일. http://kidd.co.kr/news/181802 (검색일: 2016. 10. 15).
산업자원부. (2004). “산자부, 변화와 혁신으로 기업 기살리기 선포”. 보도자료.
_____. (2004). “「전략물자무역정보센터」 발족”. 보도자료.

_____. (2006). “산자부, 전략물자수출통제 종합계획 발표”. 보도자료.
_____. (2006). “대기업은 수출통제 노하우 中企에 전수 中企는 전략물자납품 철저관리로 화답을”. 보도자료.
_____. (2006). “전략물자 수출통제협의회 신설 방안”. 업무보고자료.
_____. (2006). “공고 제2006-298호”.
산업통상자원부. (2014). “예산 및 기금운용계획 사업설명자료”. 업무보고자료.
_____. (2014). “선택형 자율준수무역거래자(CP)제도 시행에 따른 29개 기업 등급 지정”. 보도자료.
산업통상자원부 홈페이지. http://www.motie.go.kr/ (검색일: 2016. 9. 1).
상공부. (1990). “전략물자수입증명서 발급 수입물품의 승인업무처리지침 통보”. 업무보고자료.
세계은행 홈페이지. www.worldbank.org/ (검색일: 2017. 1. 25).
스탠다드앤컴퍼니. (2010). “전략기술 수출통제 이행을 위한 중장기 발전방안 연구”. 지식경제부 연구보고서.
아시아경제. (2014). “대우인터내셔널, 업계 첫 전략물자 CP 최고등급 획득”. 9월 1일. http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2014090110520729741 (검색일: 2016. 11. 31).
외교통상부. (2006). “EXBS 프로그램 참여 관련 한-미 협의결과”. 업무보고자료
외교부 홈페이지 http://www.mofa.go.kr/ (검색일: 2016. 11. 28).
외무부. (1952). “소련 및 기위성국가에 대한 전략물자 금수의 건” 업무보고자료.
_____. (1980). “일본의 대북한 전략물자 수출문제 1979-1980”. 업무보고자료.
월간항공. (2012). “11년만에 개정된 미사일 지침 성과와 과제는?”.

11월호: 11-29.
전국경제인연합. (2014). “규제개혁 종합건의”.
전략물자관리시스템 http://www.yestrade.go.kr/ (검색일: 2016. 9. 1).
전략물자관리원. (2011). “2011년 연례보고서”.
_____. (2015). <무역안보와 통상진흥을 위한 수출통제의 이해>. 박영사.
전략물자관리원 홈페이지 http://www.kosti.or.kr/ (검색일: 2016. 9. 1).
전자신문. (2004). “[특별대담]이희범 산업자원부 장관”. 2월 23일. http://www.etnews.com/200402220062(검색일: 2016. 11. 29).
_____. (2005). “전략물자관리원 설립 난항”. 12월 30일. http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=030&aid=0000129244(검색일: 2016. 11. 20).
중소기업청·기획재정부·지식경제부·국토해양부·국가경쟁력강화위원회. (2008). “국가경쟁력강화위원회 제5차 회의자료: 기업 현장애로 개선 : 성과 및 방안”.
중앙일보. (2004). “국내업체, 화학무기 원료 시안화나트륨 북한에 수출.” 9월 24일. http://news.joins.com/article/394140 (검색일: 2016. 11. 11).
제34회 차관회의록. (1987). http://theme.archives.go.kr/next/pages/viewer/archiveViewer.jsp?archiveEventId=0028778751&singleData=Y (검색일: 2016. 11. 25).
지식경제부. (2012). “대외무역법 법령 해설 및 유권해석 사례집”.
청와대 홈페이지 http://president.go.kr/ (검색일: 2016. 11. 29).
통일한국. (2016). “유엔 안보리 대북 추가제재 관전포인트”. http://unikorea21.com/?p=11787 (검색일: 2016. 11. 25).
포스코대우 홈페이지 https://www.daewoo.com/kor/company/strategy/fulfill.jsp (검색일: 2016. 12. 2).

한국경제. (2013). “기업 ‘전략물자’인지 모르고 수출 늘어…朴대통령 “홍보 미흡” 질책”. 8월 19일. http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2013081916131 (검색일: 2016. 11. 28).

한국무역협회 무역통계 홈페이지 http://stat.kita.net/ (검색일: 2017. 1. 25).

한국소프트웨어산업협회 홈페이지 https://www.sw.or.kr/ (검색일: 2016. 11. 11).

한국안보통상학회 블로그 http://blog.naver.com/kast21c/186351117 (검색일: 2016. 12. 3).

한국일보. (2003). “테러단체·지원 국가에 전략물자 수출규제기관 설립”. 5월 27일. http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=038&aid=0000184181 (검색일: 2016. 10. 21).

헤럴드타임즈. (2013). “제1회 을지국무회의 및 제36회 국무회의”. 8월 20일. http://www.heraldtimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=11966 (검색일: 2016. 11. 29).

Committee on Foreign Affairs U.S. House of Representatives. (2013). “*Hearing on Advancing Export Control Reform: The Agenda Ahead*”.

ECR 홈페이지 http://2016.export.gov/ECR/ (검색일: 2017. 1. 20).

EXBS 홈페이지 https://www.state.gov/strategictrade/program/index.htm (검색일: 2017. 11. 23).

Metropolitan Corporate Counsel. (2016). “*Higher Walls, Lower Barriers?: Export Control Reform means promise and problems for aerospace and defense companies*”. November 4. http://www.metrocorpcounsel.com/articles/34389/higher-walls-lower-barriers-export-control-reform-means-promise-and-problems-aerospac (검색일: 2016. 11. 21).

Prnewswire. (2007). "*Eight Associations Urge President Bush to Implement Modern Export Control System to Enhance U.S. Security, Competitiveness*". March 6. http://www.prnewswire.com/news-releases/eight-associations-urge-president-bush-to-implement-modern-export-control-system-to-enhance-us-security-competitiveness-51634932.html (검색일: 2016. 11. 21).

THE INSIDER. (2016). "*Associations urge continued attention to export-control reform*". March 28. https://insidedefense.com/insider/associations-urge-continued-attention-export-control-reform (검색일: 2016. 11. 21).

부록

인터뷰 대상자 목록

이름	직업	날짜
심ㅇㅇ	산업자원부 전 과장	2016.11.13
정ㅇㅇ	전략물자관리원 연구원	2016.12.20

Abstract

The Implementation of International Export Control Regime in South Korea:

From the Ambiguity-conflict Perspective

Lee, In Sun
Dept. of Public Administration
Graduate School of Public Administration
Seoul National University

Since 1987, Korea has enforced its policy of regulating the international export control regime. The study analyzes the formation and implementation process of Korea's strategic goods export policy as a fusion point of policy and policy enforcement policy. In particular, we will present a systematic analysis framework by reconstructing Matland's ambiguity-conflict model for policy enforcement analysis. Depending on the level of uncertainty and conflict, implementation of domestic strategic goods control policies can be divided into three stages, acceptance period, leap period and development period. According to the

Matland model for each period, experimental, symbolic, and political enforcement patterns are expected to appear at each period. In this study, we will examine this and find implications for effective enforcement.

During the acceptance period, the goal ambiguity of the mission was high due to the introduction of the international export control regime by the coercive force mechanism, but the actual execution was not carried out, so the conflict between the government, the government and the business was low. Policy implementation in the acceptance period was weak, and institutional learning of policy - related people was prominent. These characteristics correspond to experimental execution conducted by the Matland model.

The leap period was a time when domestic and foreign interest in strategic material export control increased significantly due to the September 11th terrorist attacks. The goal ambiguity is relatively lower than in the past due to UN Resolution 1540 and the activation of exchanges between South Korea and North Korea.. However, as the export promotion policy has been given priority, there has been a precedence ambiguity among export promotion and control of strategic goods within the Ministry of Commerce, Industry and Energy. As the level of policy enforcement has been strengthened, the level of conflict caused by overlapping of work between ministries has increased. In terms of enforcement, various systems have been established to consolidate policy objectives, but enforcement levels are still weak. On the other hand, policy measures to strengthen professionalism have been implemented for effective enforcement, which is consistent with the nature of symbolic enforcement.

During the development period, policy ambiguity was significantly lowered by strengthening international sanctions against North Korea and Iran, and by establishing strategic export support organizations. However, as enforcement is enforcing, conflicts between the government and businesses are growing steadily. As the conflicts between policy - makers deepened, political enforcement to resolve conflicts became more prominent.

The analysis of Korea's strategic export control policy enforcement changes suggests that it is necessary to resolve conflicts between government and corporations through participatory governance. However, this study has limitations in objectively measuring the levels of ambiguity and conflict, and future studies will need to supplement the development of measurement indicators.

keywords : Export control, Strategic Item, International Export Control Regimes, Ambiguity-conflict Model

Student Number : 2010-22150