

다자간 전략물자 수출통제체제와 남북경협

洪翼杓 KIEP 동북아 경제협력센터 통일국제협력팀 전문연구원

남북경협사업이 기존의 단순 물자교역에서 벗어나 교역상품구조를 다양화하고 투자협력사업으로 확대·발전하는 데 있어 전략물자의 반·출입문제가 장애요인으로 작용하고 있다. 만약 남북경협사업에 전략물자통제체도를 엄격히 적용할 경우 거의 대부분의 산업 관련 물자나 기술의 대북 반출이 불가능하게 될 것이다. 현재 미국을 비롯한 일부 국가는 전략물자 및 관련 기술들이 소위 '불량국가'나 테러단체에 들어가는 것을 막기 위한 다자간 전략물자 수출통제체제를 형성, 운영하고 있다. 다자간 전략물자 수출통제체제란 핵무기, 생화학무기, 이 무기들의 운반수단인 미사일 등의 대량살상무기, 재래무기 및 이중용도품목에 대한 국제적인 비확산 수출통제체제(Non-Proliferation Regime)를 의미한다. 대표적인 다자간 전략물자 수출통제로는 ▲핵무기 수출통제와 관련해서는 핵공급그룹(Nuclear Suppliers Group; NSG) 및 쟁거위원회 ▲생물화학무기와 관련해서는 오스트레일리아그룹(Australia Group; AG) ▲미사일 기술 수출과 관련해서는 미사일 기술 수출통제(Missile Technology Control Regime; MTCR) ▲대량살상무기를 제외한 통상적인 재래무기와 이와 관련한 이중용도품목 및 기술에 대한 통제체제로 바세나르협정(Wassenaar Arrangement) 등이 있다. 한국도 이러한 다자간 수출입통제체에 회원국으로 가입해 있으며, 관련 지침 및 통제품목을 국내법 및 규정에서 반영하여 운영하고 있다.

1. 문제 제기

남북경협사업이 기존의 농수산물이나 경공

업제품 위주의 단순 물자교역에서 벗어나 교역상품구조를 다양화하고 투자협력사업으로 확대·발전하는 데 있어 전략물자의 반·출

입 문제가 장애요소로 작용하고 있다. 특히 개성공단은 남북경협에 있어 투자협력사업의 새로운 시험모델이 될 것으로 예상되는데, 사업초기 단계에서부터 일부 원부자재 및 생산재가 전략물자로 분류되어 대북 반출에 상당한 어려움을 겪고 있다. 현재 개성공단으로 반출될 품목은 약 1,300여 개에 달하는 것으로 알려지고 있는데, 대부분 공장을 가동하는 데 필요한 것으로 설비 제어용 컴퓨터, 밀링머신, 재봉틀, 선반, 드릴, 벨트 등이다. 이 제품 중에는 미국제품이 상당수 있는데, 해당 제품에 대해서는 미 상무부가 대북 반출이 금지된 전략물자인지 아닌지를 심사할 수 있는 권한을 갖고 있다.

현재 미국을 비롯한 일부 국가는 전략물자 및 관련 기술들이 소위 '불량국가' 나 테러단체에 들어가는 것을 막기 위한 다자간 전략물자 수출통제체제를 형성, 운영하고 있다. 한국도 이러한 다자간 수출입통제체제에 회원국으로 가입해 있으며, 관련 지침 및 통제품목을 국내법 및 규정에 반영해서 운영 중에 있다. 한국내 주요 관련 법적 근거로는 「대외무역법」,¹⁾ 「대외무역법 시행령」, 「전략물자수출입공고」 등이 있다.²⁾

산업자원부가 고시한 「전략물자수출입공

고」의 전략물자는 대량살상무기와 이의 운반 수단인 미사일의 개발, 제조, 사용 및 저장 등에 이용될 수 있는 이중용도품목(dual-use items) 및 방산물자로서, 다양한 분야의 첨단물자와 기술이 망라되어 있다. 한국의 「전략물자수출입공고」는 바세나르체제(Wassenaar Arrangement), 핵공급국그룹(Nuclear Suppliers Group; NSG), 호주그룹(Australia Group; AG), 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime; MTCR) 등 국제 수출통제체제와 화학무기금지협약(Chemical Weapons Convention; CWC)에서 정하는 통제대상 물자와 기술을 거의 그대로 수용하여 전략물자로 지정하였다.

이러한 전략물자 수출통제체제는 남북경협에도 반영되어, 통일부는 1990년부터 「남북한 교역대상물품 및 반출·반입승인절차에 관한 고시」³⁾를 시행하고 있다. 따라서 한국정부는 남북한의 군사적 긴장 및 국제사회의 대북 우려 등을 감안하여 남북경협에서 신소재, 전자장비, 통신, 보안, 정보보안 등 대외무역법상의 전략물자와 관련 기술을 대북 반출 제한품목으로 규정하고 있다. 이러한 제한규정은 현재 한국기업들의 생산설비 및 기술수준 등을

1) 「대외무역법」 제3장 제4절 “전략물자의 수출입”에서 통제규정을 두고 있다.

2) 전략물자는 국제평화와 안전유지를 위하여 수출통제가 필요하다고 인정되는 것으로 「전략물자수출입공고」의 별표 9, 10, 11, 12 및 13에 등재된 물자 및 기술을 의미한다.

3) 동 고시는 2003년 12월 22일에 개정, 고시되었다.

감안할 때 대북 투자사업 확대에 결정적인 장애요인으로 작용하고 있을 뿐만 아니라, 남북교역의 확대 및 질적 제고도 가로막고 있다.

따라서 본고에서는 개성공단사업을 계기로 본격 제기된 대북 전략물자 반출문제를 보다 발전적으로 해결해나가기 위해서 전략물자에 관한 다자간 수출통제체제의 현황과 특히 문제가 되고 있는 바세나르협정의 주요 내용을 검토하고, 이를 바탕으로 남북경협에서의 전략물자 반출문제에 대한 해결방안을 모색해 보고자 한다.

2. 다자간 전략물자 수출통제체제 현황

다자간 전략물자 수출통제체제란 핵무기, 생화학무기, 이 무기들의 운반수단인 미사일 등의 대량살상무기, 재래무기 및 이중용도품목에 대한 국제적인 비확산 수출통제체제(Non-Proliferation Regime)를 의미한다. 대표적인 다자간 전략물자 수출통제로는 ▲ 핵무기 수출통제와 관련해서는 핵공급그룹 및 쟁거위원회 ▲ 생물화학무기와 관련해서는 오스트레일리아그룹 ▲ 미사일 기술 수출에 관련해서는 미사일 기술 수출통제 ▲ 대량살상무기를 제외한 통상적인 재래무기와 이와 관련한 이중용도품목 및 기술에 대

한 통제체제로는 바세나르협정 등이 있다⁴⁾(표 1참고).

다자간 전략물자 수출통제체제의 역사적인 배경을 살펴보면, 그 기원을 냉전시대의 대립에서부터 찾을 수 있다. 제2차대전 후 서구 자유주의국가는 공산주의국가에 대한 전략물자와 관련 기술의 이전방지를 목적으로 대공산권 수출통제체제(The Coordinating Committee on Multilateral Export Controls: COCOM)를 설립, 수출규제를 실시해왔다. COCOM체제하에서는 공산권 국가들에 대한 관련 물자의 수출과 기술제공이 엄격하게 제한되었다.

지난 1991년 구소련의 붕괴로 냉전이 종결되면서 진영간 또는 초강대국간의 무력충돌 가능성은 줄어들었지만 민족·종교·인종·경제적 이해관계 등을 둘러싼 지역 분쟁의 발생 가능성은 더욱 커졌다. 이와 같이 일부 국가의 대량살상무기 보유 및 재래무기의 과잉축적이 지역분쟁을 넘어 국제안보보장의 위협요소로 부각되면서, 대량살상무기의 확산 및 재래무기의 과잉축적을 방지하는 것이 다자간 전략물자 수출통제의 핵심과제로 부상하게 되었다. 따라서 위에서 언급한 네 가지 다자간 전략물자 수출통제체제는 냉전시기의 'COCOM형

4) 다자간 전략물자 수출통제체제에 관한 보다 구체적인 내용은 배광선(1998), 「다자간 전략물자 수출통제와 우리의 대응 방안」(산업연구원)을 참고.

〈표 1〉 디자인 전략물자 수출통제체제 현황

	비세나르체제 (Wassenaar Arrangement: WA)		핵공급그룹(Nuclear Suppliers Group: NSG)		호주 그룹 (Australia Group: AG)	미사일기술통제체제 (Missile Technology Control Regime: MTCR)
	제재식 무기 및 동 무기 제조 관련 이중용도품목의 수출통제(COCCOM의 후속체제)	NSG Part 1	NSG Part 2	미사일기술통제체제		
1. 설립배경	1996 (1996)	1978 (1995)	1992 (1995)	1984 (1996)	1987 (2001)	1980년대 초 일부 개도국의 미사일 개발로 인해 미사일 및 등 생산설비의 수출을 통제
2. 설립연도 (한국의 가입)	33	40	40	33	33	
3. 회원국	전 지역	전 지역	전 지역	전 지역	전 지역	
4. 수출제한국가	① 이중용도품목(dual-use items) 신소재, 소재가공 (공작기계 등), 전자, 컴퓨터, 전기통신 및 정보보안, 센서 및 레이저, 항법 및 항공전자공학, 해양기술, 추진장치 등 9개 분야 ② 방산물자 총포, 폭발물, 군용 차량, 군용 항공기, 전함 등 ※상기 품목 제조 관련 기술 포함	① 천연우라늄, 토륨 등 핵원료 물질과 플루토늄 239, 우라늄 233, 농축우라늄 등 특수 핵 분열성 물질 ② 원자로 및 관련 장비 · 부품 ③ 중수, 중수소, 원자력 전 융축연 ④ 재처리공장, 원자로 핵연료 요소, 기공공장, 우라늄 동위원소 분리공장, 중수 · 중수소 농축공장, 우라늄 · 플루토늄 변환공장 및 이들의 전용장비 ※상기 품목 제조 관련 기술 포함	① 공작기계, 등압프레스, 진동 시험시스템 등 산업용 장비 ② 탄소섬유, 펄리먼트류, 몰립, 지르코늄 등의 소재 ③ 레이저, 진공펌프 등 우라늄 동위원소 분리장비 ④ 중수 생산공장 관련 장비 ⑤ 핵폭발장치 개발을 위한 시험 및 측정장비 ⑥ 핵폭발장치 관련 부품 ※상기 품목 제조 관련 기술 포함	① 화학무기 전구체(pre-cursors): 디메틸아민, 시안화나트륨, 불화수소 등 54종의 화학물질 ② 화학물질 제조장비 및 설비: 반응기, 교반기, 열교환기, 충전장비, 밸브류, 펌프류 등 ③ 생물작용제(biological agents): 일본노염비이러스, 탄저균, 콜레라균, 아브린 등 ④ 이중용도 생물학적 장치: 완전밀봉장치, 원심분리장치, 발효조, 냉각조장치 등 ※상기 품목 제조 관련 기술 포함	① 로켓시스템 및 무인비행체(Category I): 최소 500kg 이상의 중량을 300mm 이상 운반할 수 있는 것 ② 상기 장비 제조 관련 이중용도품목(Category II): 추진제, 구조재, 계기 · 항법장비, 비행제어장비 등 ※상기 품목 제조 관련 기술 포함	
5. 수출통제품목	적절한 정보교환을 통해, 회원국이 자기 책임하에, 이전 또는 거부 결정	상기 품목을 핵 비보유국으로 수출하는 경우 다음 사항에 대한 수입국의 보증을 확보 ① 핵폭발장치에의 사용금지 ② 물리적 방호 ③ IAEA의 안전조치 이행 ④ 재수출통제	다음의 조건을 확보한 후 수출 ① 사용용도 및 장소에 관한 최종사용자 진술서 ② 핵폭발 활동 등에 사용되지 않을 것임을 밝히는 보증	다음 사항의 보증 확보 후 수출 ① 최종 사용용도의 적절성 ② 재이전시 사전동의	다음 사항의 보증 확보 후 수출 ① 최종 사용용도의 적절성 ② 재이전시 사전동의	
6. 수출통제 기본정책						

자료: 산업자원부

수출통제'와 대비해서 '비확산형 수출통제'라고 지칭되고 있다.

다자간 전략물자 수출통제체제는 비공식 국제적 협의체로서 강제적인 시행령을 갖고 있지 않으며, 회원국 회의에서 수출통제체제 지침과 통제품목 및 기술 등이 결정되면 회원국은 자국의 법령에 이를 반영하여 시행하는 것을 원칙으로 하고 있다. 따라서 회원국은 독자적인 수출허가제도를 마련해서 자국의 책임하에 수출통제를 시행하게 되는 것이다.⁵⁾ 또한 최근 다자간 수출통제는 냉전 당시의 COCOM형 수출통제와는 달리 특정 국가를 대상으로 하는 금수조치를 강구하고 있지 않고, 통제 물자 및 기술의 최종용도(end-use) 및 최종사용자(end-user)에 대한 수출통제를 강화하고 있는 것이 특징이다.

그러나 걸프전쟁 이후 UN 결의로 이라크에 대한 국제원자력기구(IAEA)의 특별사찰 결과에서 국제체제 규제수준 이하의 화물과 기술이 이라크의 대량살상무기 등의 개발프로젝트에 이용되었던 사실이 판명되었다. 이러한 사태의 재발을 우려한 미국, 영국, 독일 등은 대량파괴무기 등의 확산을 보다 확실하게 방지하기 위해, 국제체제의 규제대상 화물이나 기술로 되어 있지 않더라도 어떤 수출 화물 및 제공기술이 대량살상무기 등의

개발에 사용될 것을 수출자가 알고 있거나 알 만한 이유가 있는 경우에는 수출허가신청을 의무화하는 새로운 방식의 규제를 도입하였다. 이러한 규제를 모든 물자와 기술을 대상으로 한다는 의미에서 '캐치올(Catch-all) 규제'라고 부르는데, 어떤 물자와 기술이 대량살상무기 등의 개발에 사용될 것을 알고 있거나 알 만한 이유가 있는 것을 허가요건으로 하는 것으로 이것은 'Know 규제'라고 부르기도 한다. 즉 '캐치올규제'는 다자간 수출통제체제에서 규정하고 있는 통제리스트(Control List)상의 통제품목 여부와 상관없이 대량살상무기 및 이의 운반수단인 미사일 개발에 전용될 수 있는 모든 품목(all)을 통제(catch)하는 제도이다.

이 규제에는 세 가지 유형이 있다. 첫째, inform 통제이다. 이는 수출허가당국이 수출자에게 문제의 품목이 대량살상무기 개발과 관련된 품목이라는 통보를 한 경우, 수출자는 허가신청을 해야 한다. 둘째, know 통제이다. 이는 수출자는 수입자 또는 최종사용자가 WMD 개발과 관련된 사실을 알고 있는 경우, 수출허가당국에 허가신청을 해야 한다. 셋째, suspect 통제이다. 이는 수출자는 수입자 또는 최종사용자가 대량살상무기 개발과 관련되었다고 의심할 만한 근거가 있는 경우, 반드시 수출허가당국

5) 김연철 · 신지호 · 동용승(2001), 「남북경협 Guide Line」 및 삼성경제연구소, p.162.

에 허가신청을 해야 한다. 캐치올 규제하에서 한 기업이 최종용도 및 사용자에 대한 확인없이 이중용도품목을 수출하고 동 품목이 무기개발과 관련된 경우, ‘캐치올 규제’ 시행국으로부터 수출입금지조치를 당할 수 있다. 예를 들면 미국의 경우 이로 인해 어떤 기업이 ‘거래부적격자 목록(Denied Persons List)’에 등재되면 해당기업은 10~20년간 미국과의 수출입이 금지된다. 또한 국제수출통제체제의 ‘거래부적격기업 목록(Denial List)’에 캐치올 규제 대상 기업으로 등재되는 경우, 캐치올 규제 시행국과의 수출입이 3년 이상 금지된다.

현재 ‘캐치올 규제’는 미국(1994. 11), EU(2000. 6), 일본(2002. 4) 등 약 25개국에서 시행 중인데, 국가별로 운영기준에 다소의 차이가 있다.⁶⁾ inform 및 know 통제의 경우 미국, 일본, EU 모두 채택하고 있지만, suspect 통제는 EU가 회원국의 선택사항으로 채택하고 있다. 미국과 EU의 know 통제에는 객관적으로 ‘알고 있는’ 경우뿐만 아니라 ‘알 만한 이유가 있는’ 경우도 포함되어 주관적 성격이 강하다. 한국의 캐치올 규제는 inform 및 객관적 know 통제를 채택하고 있는 일본의 제도와 유사하다.⁷⁾

3. 바세나르협정의 특징 및 대북 경제제재

바세나르협정은 「재래식 무기와 전략물자 및 기술(conventional arms and dual-use goods and technologies)」의 수출을 통제하기 위해 결성된 다국적 협의체이다. 동 협정은 재래식 무기와 전략물자 및 기술의 국가간 거래에 대한 정보를 상호 교환하여 거래의 투명성을 높이고 수출에 대한 책임을 부과하여 궁극적으로 세계평화와 안전을 위협하는 위험요소를 방지함으로써, 기존의 대량살상무기 확산금지체제를 보강하는 차원에서 만들어졌다.

바세나르체제의 설립과정을 살펴보면, 1990년대 초반 구소련 및 동유럽 사회주의권이 붕괴되고 냉전체제가 해체되면서 COCOM 회원국들은 기존 냉전시기의 수출통제체제가 더 이상 변화된 국제정치 환경하에서 적합한 기준이 되지 못하게 되었다는 데 인식을 같이하였다. 이로 인해 1993년 11월 16일 헤이그에서 개최된 17개 COCOM 회원국 고위급 대표회의에서 COCOM의 해체와 새로운 다자간 협력체제 창설에 합의하였다. 이후 1994년 3월 29~30일간 네덜란드 바세나르에서 개최된 고위급대표회의에서 이러한 결정을 재확인하는 한편,

6) 한국의 경우 2003년 1월 1일부터 시행하고 있다.

7) 또한 ‘No-undercut 통제’가 있는데, 이는 어느 한 국가가 특정 품목을 특정 수입자 또는 최종사용자에 대해 수출을 거부한 사례가 있는 경우 다른 회원국도 이에 따라야 하며, 이에 따르지 않을 경우 원 거부국과 협의를 해야 한다. 한국의 경우 명시적으로 도입하지는 않았으나, 수출허가시 이러한 통제를 실질적으로 적용하고 있다.

COCOM체제를 1994년 3월 31일부로 해체하였다. 1995년 9월 11~12일간 바세나르에서 개최된 대표회의에서는 러시아, 체크, 헝가리, 폴란드, 그리고 슬로바키아공화국이 새로이 참여하였으며, 바세나르체제 창설에 대한 합의는 1995년 12월 19일 대표자회의에서 이루어졌다. 바세나르체제의 창립총회는 1996년 4월 빈에서 개최되었는데, 여기서 아르헨티나와 한국, 루마니아가 창립회원국으로 추가되었다.

1996년 7월에 창립총회가 재개되었는데, 불가리아와 우크라이나가 추가 참여하여 창립회원국은 모두 33개국으로 되었으며, 바세나르체제의 기본문서에 해당하는 'Initial Elements'에 대해 합의가 이루어졌다. 또한 새로운 수출통제 리스트와 정보교환체제를 1996년 11월 1일부터 실행하기로 하는 데 합의하였다.

바세나르협정의 목적은 Initial Elements에 반영되어 있는데, 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 상용무기와 이중용도품목 및 기술의 불법 추적 방지를 위해 이전에 대한 투명성과 책임증대를 강화한다. 둘째, 회원국은 국내 입법을 통해 이러한 품목의 이전이 동체제의 취지에 반하는 군비증강 또는 무기개발의 지원 및 기여에 전용되지 않도록 보장해야 한다. 셋째, 분쟁 가능성이 있는 위험지역으로 무기와 민감 이중용도품목 및 기술이 이전되

어 발생될 수 있는 국제평화와 지역안보 위협에 초점을 둠으로써, 이전시 한층 더 투명성과 책임성을 강조하는 대량살상무기 비확산체제를 강화·보완하는 것이다. 넷째, 지역적 상황 또는 어떤 국가의 행동이 회원국의 심각한 우려의 원인이 될 경우, 군사적인 최종용도를 위한 통상병기 및 민감 이중용도품목의 획득을 막기 위해 협력을 강화한다.⁸⁾

바세나르협정의 회원국은 상용무기와 이중용도품목 및 기술의 이전이 회원국의 책임하에 이행되도록 하고, 국제평화와 안보를 위해 바세나르협정의 기본원칙을 준수해야 한다. 이를 위해 회원국은 자발적인 정보교환, 전체 회원국간 논의 주도 및 위협에 대한 공동이해를 증진해야 한다. 교환정보에는 개별 회원국들이 다른 국가에 주의를 요청하고 싶은 문제 또는 개별 회원국 결정권 밖의 사항 등 다양한 의제가 포함될 수 있다. 통제품목의 이전 또는 거부에 대한 결정은 각 회원국의 고유권한으로 되어 있어 개별국가의 재량권을 상당 수준 보장하고 있다. 단지 회원국은 모든 통제품목의 이전 또는 거부사실을 통보해야 하는데, 이러한 통보의무는 비회원국과의 거래시 우선적으로 적용된다. 한 국가의 거부통보가 다른 국가의 동일 품목에 대한 이전결정을 구속하지는 않지만, 회원국이 최근 3년 동안에 다른

8) 그러나 바세나르협정은 특정 국가나 국가군을 통제대상국가로 지정하지 않고 있으며 순수한 민간거래를 방해하지 않는다. 또한 UN 헌장 51조에 따른 자위권 발동을 위한 합법적 수단의 군사 관련 물자의 취득을 저해하지도 않도록 되어 있다.

회원국에 의해 거부된 품목(민감 및 초민감 품목)과 동일한 것을 이전할 경우에는 가능한 30일 이내(최장 60일 이내)에 허가사실을 통보해야 한다.⁹⁾

바세나르협정은 두 개의 통제리스트를 갖고 있는데, 하나는 상용군수품 리스트(Munition List)이고, 다른 하나는 이중용도품목 및 기술 리스트(List of dual-use goods and technologies)이다. 상용군수품 리스트는 비회원국에 대한 UN 재래무기의 카테고리에 설정되어 있는 재래무기의 이전에 대해서 6개월마다 정보를 교환토록 회원국에 의무화시켰다. 이 정보에는 수량과 수입국이 포함되는데, 비회원국으로 이전 시 반기별로 관련 정보를 사무국에 통보해야 하는 7개 무기류는 ▲탱크 ▲장갑전투차량 ▲대구경대포 ▲전투기 ▲공격용 헬기 ▲전함 ▲미사일 또는 미사일 시스템 등이다.

이중용도품목의 리스트는 민감도에 따라 통제리스트가 기본리스트(Basic List), 민감리스트(Sensitive List), 초민감리스트(Very Sensitive List) 등으로 구분된다. 바세나협정의 이중용도 통제대상품목은 제품의 기능에 따라 다음과 같이 모두 아홉 가지 범주¹⁰⁾로 구성되어 있는데, 구체적으로 살펴보면 ① 신소재, ② 소재가공, ③ 전자, ④ 컴퓨터, ⑤ 통신장비, ⑥ 레이저 센서, ⑦ 항법장치, ⑧ 해양

기술, ⑨ 추진장치 등이다. 각 범주는 다시 통제품목의 형태에 따라 A: 장비, 조립 및 구성품, B: 생산 및 시험장비, C: 소재, D: 소프트웨어, E: 기술 등으로 구분된다.

바세나르협정을 COCOM체제와 비교해보면, COCOM은 제2차대전 이후 구소련 등 공산세력이 급팽창하는 것을 막기 위해 1949년 11월 美國의 주도로 설립되었다. 따라서 COCOM은 공산권국가들의 군사력을 강화시킬 수 있는 전략물자와 고도기술의 수출금지 또는 통제를 목적으로 설립 초기에는 군사용으로 전용 가능한 이중용도물자(Dual-Use Product)의 수출통제에 중점이 두어졌으며, 1970년대 이후부터는 기술이전 통제로 중점이 바뀌어 고도기술제품이 통제의 주요 대상이 되었다. 또한 COCOM은 회원국들이 자국의 안전보장을 위해 상호 협력하는 비공식 국제기구로서 회원국 모두가 준수해야 하는 확실적인 규정은 없으나 회원국들이 합의한 한도내에서 자국의 실정에 맞추어 제도를 운영해왔다.

이에 비해 바세나르협정의 규제대상품목은 재래식 무기 및 이중용도품목이 규제대상으로 되어 있다. 수출관리방식은 회원국간에 상세한 정보교환 및 협력을 통해 실시토록 되어 있지만 개별사안에 대한 승인 여부의 최종 판단은 각국의 재량에 위임하였다. COCOM과는

9) Initial Elements 제2절 4항을 참고.

10) COCOM체제에서는 핵 관련 품목을 포함하여 열 가지 범주로 분류하였다.

달리 규제대상지역도 미리 특정하지 않고, 전 세계를 수출관리대상으로 하였는데, 바세나르 협정을 운용하는 선진국간에는 '테러 및 분쟁 우려국 4개국' (이란, 이라크, 리비아, 북한)에 대한 수출에 대해 엄격한 규제를 실시키로 합의한 바 있다. 한편 COCOM 참가국은 서방측 제국에 한정되어 있었지만 바세나르협정은 신규 참가에 대해 개방된 기구로서 구공산권 국가들인 러시아 및 동구제국도 참가하고 있다 (중국은 불참).

한편 바세나르협정과 미국의 대북 경제제재를 살펴보면 기본적으로 바세나르협정은 미

국의 대북 경제제재와는 직접적으로 연관되어 있지 않다. 미국의 대북 경제제재는 쌍무적 관계의 문제인 반면, 바세나르협정은 다자간 국제협약으로 특정국가를 대상으로 하고 있지는 않기 때문이다. 그러나 전략물자 수출통제체제에서 차지하고 있는 미국의 위상을 감안할 때, 미국의 대북 경제제재의 완화 및 해체에 따라 바세나르협정의 대북한 규제내용도 결정될 것으로 전망된다. 미국이 1994년 제네바 합의 이후 대북 경제제재의 일부를 해제하였는데, 당시 해제대상은 적성국교역법, 수출관리법, 방위산업물자법 등에 묶인 일반

〈표 2〉 미국의 대북한 경제제재 해제 및 비해제 대상

<p>해제대상</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 북한산 상품과 원재료의 수입 - 미국기업 및 자회사들의 소비재, 금융서비스, 비군사 관련 물품 및 서비스의 수출 재수출 - 미국 국적인의 북한인에 대한 송금 - 미국 국적 선박과 항공기를 통한 비군사 관련 화물의 북한 유출입 - 북한과 미국간의 상업적 비행 	
<p>비해제대상</p>	<p>테러지정국</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 군수품 물자품목에 있는 물품과 기술의 수출 - 수출통제목록에 있는 이중목적 사용 가능한 물품의 허가 없는 수출 - 국제금융기관에 의한 북한 용자 지원 - 전리품의 이전 - 대미 수출에서 면세 특혜 - 재무장관의 허가 없는 미국인과 북한정부간의 금융거래 - 북한내에서 발생한 기업·개인소득에 대한 해외소득 면제 요구
	<p>미사일통제법 등 비확산관련법</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 무기수출통제법에 따라 대북한 수출통제품목의 수출을 위한 개인별 허가 불허 - 특정 북한기관과 미국정부간 계약 불허 및 생산물품의 미국 수입 금지 - 미사일 장비기술 관련 물품, 항공기술 개방과 생산에 영향을 주는 품목의 대북한 수출 및 미국 수입 금지 - 대량살상무기 확산 관련 품목의 대북한 수출 금지

자료: 황동언(2000, 4), 「남북경협에서 바세나르체제의 영향과 시사점」, 『통일경제』, p. 74.

품목의 수출입과 투자, 금융거래, 항공기·선박의 기항 등이며, 군사적 목적 가능성이 있는 물품은 해제대상에서 제외되었다. 또한 미국은 북한에 대해 적성국 지정은 해제했지만, 테러국 지정과 공산국가에 대한 일반적 제재는 해제하지 않았는데, 현재 바세나르협정의 적용과 테러지원국 지정과는 상당히 연계되어 있는 것으로 볼 수 있다.

이러한 국제수출통제 이외에도 미국은 수출관리령(Export Administration Regulation; EAR)을 통해 첨단부문의 미국산 제품과 기술의 이전을 엄격히 규제하고 있다(표3 참고), 반도체생산장비, 정밀기계 및 통신장비 등에서 첨단분야의 제품과 기술을 미국으로부터의 수입에 크게 의존하고 있는 한국기업들에게는 상당한 부담으로 작용하고 있다. 특히 대북 반출시 미국의 물자나 기술이 10% 이상 포함된 이중용도제품에 대해서는 미국 상무부의 수출관리국(BXA)이 규정하고 있는 이중용도 상업제품 및 기술의 수출·재수출에 대한 관할권 저축을 신중히 검토하는 것이 바람직하다.¹¹⁾

4. 남북경협 활성화를 위한 효율적인 전략물자 반출 방안

지금까지 남북경협은 단순 물자교역이나 노

동집약형 임가공 수준에 머물러왔기 때문에, 다자간 전략물자 수출통제체제로 인한 제한이 많지 않았지만, 개성공단의 경우 대북 투자 협력사업이라는 점에서 전략물자의 대북 반출과 관련된 본격적인 문제제기가 야기되고 있다. 4개의 비확산 통제체제 중에서 바세나르협정이 이중용도 물자 및 기술에 대한 통제를 하고 있다는 점에서 남북경협사업에 직접적인 제한을 가하고 있다. 따라서 전략물자 반출문제는 단기적으로 개성공단사업과 관련되어 있지만, 중장기적으로는 남북경협사업 전반에 영향을 미치게 될 것이다. 만약 남북경협사업에 전략물자통제체도를 엄격히 적용할 경우 거의 대부분의 산업 관련 물자나 기술의 대북 반출이 불가능하게 될 것이다. 이는 남북경협을 사실상 불가능하게 하거나 경제적 실익을 상실케 하는 결과를 초래하게 될 것이다.

현재 미국정부는 대북 전략물자 반출에 대해서 기본적으로 부정적인 입장을 갖고 있는 것으로 판단된다. 우선 미국은 북한의 핵개발 문제가 완전히 해결되기 이전에 대규모 대북 투자나 교역확대 등의 남북경협사업 추진을 원치 않고 있다. 한국정부는 개성공단에 대해서는 한국기업들이 최종사용자라는 특수성을 고려해서 다자간 수출통제체제의 예외규정을 바라고 있지만, 미국의 경우 전략물자 수출에 대한 기본원칙이 손상될 경우 추후 다른 나라

11) 김연철·신지호·동용승(2001), pp. 170~171.

〈표 3〉 수출관리령(EAR)의 적용범위

EAR의 적용대상 품목 ¹²⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 원산지에 상관없이 미국내의 모든 품목 - 세계의 어느 곳에 있는 모든 미국 원산지 품목 - 최소수준을 초과하는 미국산 성분이 포함된 외국제품 - 직접적으로 미국의 기술이나 소프트웨어를 이용해서 제조한 외국제품 - 공장이나 구성품이 직접 미국기술이나 소프트웨어에 의해 만들어졌다면 외국공장 혹은 외국공장의 주요 구성품에 의해 제조된 외국제품
EAR 적용대상 외국품목	<ul style="list-style-type: none"> - 미국기술 혹은 소프트웨어를 이용해서 생산한 외국제품과 외국공장 혹은 외국공장의 주요 구성품이 직접적인 생산품인 외국제품의 경우 <ul style="list-style-type: none"> · 쿠바, 북한, 리비아 혹은 국가그룹을 대상으로 하는 선적 · 허가신청을 위한 참고서류로서 혹은 허가예외(Licence Exception) TSR의 이용을 위한 사전조건으로 서면보장을 요구하는 미국 기술 혹은 소프트웨어를 이용하여 직접 제조된 외국제품 · 상품통제리스트(Commodity Control List)의 ECCN하에서 국가안보통제의 대상이 되는 외국제품 - 최소한의 미국 성분을 포함한 외국품목 <ul style="list-style-type: none"> · ECCN 3A001에 의해 통제되는 어떤 미국 반도체 혹은 ECCN 4A003.g에 의해 통제되는 interconnect devices를 포함하는 것으로 7천MTOPS를 초과하는 외국 컴퓨터 · 미국 성분이 10% 이상 포함한 기타 외국제품으로 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 북한, 시리아, 수단, 크로아티아의 어떤 지역을 대상으로 하는 경우 · 미국 성분이 25% 이상 포함한 기타 외국제품으로 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 북한, 시리아, 수단 및 크로아티아의 어떤 지역을 제외한 여타 국가를 대상으로 하는 경우

자료: 배광선(1998)을 참고.

에서도 이러한 요구가 발생하여 미국중심의 국제통제체제 운영에 어려움이 초래될 수 있다는 점을 우려하고 있는 것으로 보인다. 또한 미국은 이러한 통제체제를 향후 북한과의 각종 협상(핵무기, 생화학무기, 인권문제 등)에

서 카드로 활용하고자 하기 때문에, 현시점에서는 대북 전략물자 반출에 보다 엄격한 규정이 적용되기를 바라고 있다.¹³⁾

따라서 남북경협과 관련된 전략물자의 반출과 관련하여 두 가지 접근이 가능한데, 우선은

12) 그러나 위의 범주 중 하나에 속하더라도 ▲다른 미국 수출 재수출 통제규제의 배타적인 관할권의 적용대상품목(예: 미국 군용품목) ▲EAR 734.3(b)(2) 조항에 명시된 음성기록, 잡지, 달력 등 ▲공개적으로 입수 가능한 기술 및 소프트웨어 등의 품목들은 EAR 적용대상에서 배제된다.

13) 전략물자의 관정 및 이전에 대해 한·미·양국이 견해를 달리할 경우 「한·미전략물자통제양해각서」를 체결한 한·미간에 분쟁이 발생할 수도 있다. 전략물자통제체제도에 위반되는 물자를 반출하는 한국기업에 대해 미국정부가 제재조치를 취할 경우(미국 수출관리법의 역외적용문제) 해당기업은 미국정부로부터 상당한 경제적 제재를 받게 될 수도 있다.

미국과의 협상을 통해 미국정부의 양해 또는 합의하에 이루어지는 경우이다. 이는 수출통제체제에서 가장 중요하게 평가하는 최종용도 및 최종사용자에 대한 엄격한 관리·감독 체계를 구성하고, 이를 미국 및 국제사회로부터 검증받게 하는 것이다. 예를 들면 개성공단 관리기구내에 담당부서를 두고, 관련 국제기구 인사들의 정기방문이나 상주를 허용해야 하는데, 이에 대한 북한 당국의 협조가 우선적으로 필요하다. 또한 가급적 전략물자와 연관이 없는 업종 및 공장을 중심으로 대북 진출을 허용하는 것도 고려할 수 있다. 그러나 이 방안은 중장기적으로 개성공단을 비롯한 전체적인 대북 투자협력사업의 활성화에 제약요인으로 작용할 가능성이 높을 뿐만 아니라, 남북경협을 통해 첨단분야의 투자나 기술이전을 기대하는 북측의 요구와도 거리가 있다.

또 다른 접근은 한·미관계나 한국정부의 입장 등을 감안할 때 다소 가능성이 낮지만, 미국과의 원만한 합의도출이 안될 경우 일방

적 또는 우회적 방안을 선택하는 것이다. 기본적으로 바세나르협정을 비롯한 국제수출통제체제는 개별 국가에 재량권이 부여되어 있다는 점에서, 기존의 국내 통제절차를 통과한 기업들을 중심으로 한국정부가 물자반출을 허용하고 이를 회원국들에게 통보(정보교환)하는 것이다. 이 경우 한·미간의 마찰이나 한국사회 내부의 갈등이 고조되어 개성공단사업을 둘러싼 정치적·외교적 부담이 가중될 가능성이 있다.

또한 국제수출통제체제가 수출은 물론 재수출에 대해서도 감시를 하고 있지만, 필요한 생산설비나 원부자재를 중국을 통해 개별기업이 구입하는 것도 방안이 될 수 있다. 예를 들면 중국에 페이퍼 컴퍼니를 설립해서 동 회사를 통해 물자를 구입하는 것인데, 이 방안 역시 해당기업의 생산제품을 미국으로 수출할 경우에는 불이익을 받을 가능성도 배제할 수 없다. 