

國家安保와 技術競爭力의 딜레마: 美國 輸出統制體制의 변화 가능성

선임 연구원 홍성범

(동향 분석 연구실)

1. 머리말

지금 미국은 파산 위기에 몰린 한 기업체의 매각을 놓고 열띤 논쟁에 휩싸여 있다. 사건의 발단은 우주 항공 및 방위 산업체인 달라스 소재의 LTV社를 유럽 최대의 전자 및 군수 산업체의 하나인 프랑스의 톰슨社가 매입 입찰에 성공하면서 일어났다. LTV 社는 걸프전 때 높은 명중률과 엄청난 파괴력으로 이라크군에 막대한 타격을 입힌 미 육군의 다연발 로켓 발사 시스템과 우주 항공 분야에서는 최고 기밀 사항인 B2 스텔스 폭격기의 레이더 교란 동체의 제작 업체였다. 반면 톰슨社는 수십억 달러어치의 레이더 장비, 미사일 방어 시스템, 군사 통신 기기들을 이라크에 판매한 혐의를 받고 있으며, 이란 및 리비아와도 거래한 사실을 갖고 있었다. 따라서 국방부를 비롯한 반대론자들은 첨단 방 산업체를 상행위가 불분명한 톰슨社에 매각하는 것은 국가 안보에 중대한 위협이 된다는 주장이다. 그러나 거래를 지지하는 측은 위축일로에 있는 미국 방위 산업의 생존력을 위해서는 외국의 자본과 기술이 대대적으로 필요하다는 논를 펴고 있다. 더구나 톰슨社는 1만 4천명의 일자리를 제의하고 있어, 부시 행정부는 국가 안보와 경제력 신장이라는 양자 택일의 어려움에 직면해 있는 것이다.

이와 같은 상황은 현재 미국이 안고 있는 딜레마의 한 예에 지나지 않는다. 2차 대전 후 냉전이 시작되면서 미국은 자국이 보유한 첨단 기술이 소련을 비롯한 공산권 국가에 흘러 들어가지 않도록 엄격한 수출통제 체제를 구축하였다. 그러나 이러한 안보위주의 정책은 첨단 부문에서 오히려 미국 기업들의 수출을 가로막는 장애요인으로 작용, 세계 시장 점유율을 저하시킴으로써 산업 경쟁력은 계속 약화되었다. 이것은 또한 막대한 투자가 요구되는 첨단 기술의 R&D 활동을 위축시켜 기술 경쟁력에서 경쟁국들에 뒤지는 한 요인이 되었다는 지적이 강하게 나오고 있다. 국가 안보와 기술 경쟁력의 딜레마가 시작된 것이다.

탈냉전이라는 국제 환경 변화 속에서 이러한 수출 통제 정책은 전면적으로 재검토 되어야 한다는 목소리가 대내외적으로 커지고 있다. 이러한 변화에 미국이 얼마나 능동적으로 대응할지는 아직 미지수다. 그러나 국가 안보와 기술 경쟁력이라는 두 마리의 토끼를 잡기 위한 새로운 움직임들이 미국 국방 기술 정책의 저변에 나타나고 있는 것만은 사실이다.

2. 미국 수출 통제 체제의 구조

미국의 수출 통제 체제(national security export controls regime)는 매우 다양하고 복잡한 형태를 가지고 있다.¹⁾ 수출 통제 체제는 크게 미국이 주도하는 多者間 통제 체제인 코콤(COCOM: Coordinating Committee on Multilateral Export Controls. 대 공산권 수출 통제 위원회)과 미국 내 수출 통제 체제로 나뉘어진다.

가. 코콤 체제

코콤은 2차 대전 후 동구에서 계속된 공산 정권의 출현, '48년 5월 소련의 베를린 봉쇄, '49년 10월 중국 공산당의 대륙 장악 등 일련의 동서 대립이 첨예화되었던 '49년 11월 미국의 주도로 설립되었으며, '50년 1월 1일부터 정식으로 기능을 발휘하였다. 즉 코콤은 동서 냉전의 산물로 당시 미국의 막강한 경제력을 바탕으로 설립되었는데, 공산권에 대한 경제

적 철의 장막으로서 '49년 4월에 결성된 NATO의 정치, 군사적 역할을 뒷받침하는 경제적 방패 역할을 담당해 왔다.

당시 서유럽 국가들은 미국의 코콤 창설 제안에 대해 그다지 찬성하는 입장이 아니었으나, 마샬플랜에 의한 미국의 원조가 중지된다는 위협 때문에 대공산권 무역 축소에 불만을 품으면서도 미국의 강요에 따라 코콤 창설에 합의했다. 설립 초기에는 전략 물자의 수출 통제에 중점이 두어졌으나, 70년대 이후부터는 기술 이전 규제로 중점이 바뀌었다. 현재 회원국은 16개국이 참여하고 있으며 회원국들이 자국의 안전 보장을 위해 협력하는 비공식 국제 기구의 성격을 가진다. 따라서 각 회원국들은 수출 통제에 관하여 각국의 법률에 따라 독자적인 통제 규정을 가지고 있으며, 회원국들에게 기본적인 목적은 제시하지만 코콤 회원국 모두가 준수해야 하는 획일적인 규정은 없다. 그러나 구체적인 운영을 둘러싸고 자국의 이익을 대변하는 많은 쟁점들이 제기되고 있다. 운영과 쟁점 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 수출 통제 품목수는 산업 리스트 114개 품목, 군수품 리스트 23개 품목, 핵에너지 리스트 21종으로 되어 있으며, 특히 산업 리스트는 민군 겸용 기술(dual-use technologies)을 중심으로 국제 리스트 I(금수 품목), 국제 리스트 II(수량제한 품목), 국제리스트 III(최종용도 감시 품목)의 세 가지로 나뉘어져 있다. '90년 미국 정부는 기존의 리스트에서 대소 군사 우위 유지에 꼭 필요한 품목만을 뽑아 핵심 리스트(core list)를 작성하였는데, 주요 내용은 30개 품목을 완전 삭제, 13개 품목을 규제 완화하는 것으로 되어 있다.

둘째, 이와 같은 통제 품목의 개정은 매년 1회 1/3씩 재검토하는 방식으로 이루어지고 있는데, 통제 품목을 둘러싼 대립은 코콤 체제의 주도국인 미국과 기타 서방 국가들의 인식 차이에서 비롯되고 있다. 즉 미국은 전략 물자 및 고도 기술의 범위를 가능한한 확대 해석하려는 데 반해, 기타 국들은 최대한 축소하려는 입장이다.

셋째, 코콤의 모든 합의는 조약상의 강제력을 갖지 않고 있으며, 단지 신사 협정으로서 회원국을 구속하는데 지나지 않는다. 따라서 수출 금지의 장벽을 뚫고 첨단 기술이 공산국으로 유출되더라도 관련 국가나 기업에 대해 엄중한 법적 제재를 가하기가 쉽지 않게 되었다. 미국은 계속 코콤의 합의를 신사 협정의 지위에서 조약상의 지위로 격상시키고 유출 행위에 대한 감시 기능도 강화할 것을 주장하고 있다.

넷째, 수출 특별 인정 심사나 통제 품목의 개정 교섭 시기에 회원국들이 제출한 기술 정보를 논의하는 과정에서 산업 기술의 기밀이 누설되는 사례가 자주 발생하고 있다. 특히 미국의 첨단 기술 산업계는 거액의 투자로 개발한 첨단 기술 정보가 코콤의 협상 테이블에서 경쟁 상대가 되는 타회원국에 노출되는 점에 대해 강한 불만을 표시해 왔다. 치열한 기술 개발 경쟁이 코콤 체제와 부딪치고 있는 모순이라고 볼 수 있다.

나. 미국 내 수출 통제 체제

(1) 주요 수출 통제 법안

1949년 미국은 바르샤바 조약 기구 국가들의 군사 능력 억제를 위한 수출 통제법(Export Control Act)을 제정함으로써 구체적인 수출 통제에 들어간다. 이 법안은 1969년과 1979년의 두 차례 개정을 통해 수출 관리법(EAA: Export Administration Act)로 대체되었다. 이 법안의 목적은 크게 세 가지로 집약되는 데, 첫째는 미국 내 희귀 자원의 과도한 유출을 방지하고, 둘째는 타국의 군사적 능력을 제고시켜 미국의 안보를 위협할 수 있는 제품이나 기술의 수출을 규제하고, 셋째는 외교적 압력을 가할 수 있는 제품이나 기술의 수출을 규제하는 데 두고 있다.

1954년에 제정된 Battle Act 는 '76년 무기 수출 통제법(Arms Export Control Act)으로 바뀌었는데, 이 법안은 대통령에게 국방 관련 품목의 수출입 통제 권한을 부여하고 있다.

한편 핵관련 품목들의 수출 통제는 1954년에 제정된 원자 에너지 법(Atomic Energy Act)을 기초로 개정된 '78년 핵비확산법(Nuclear Non-Proliferation Act)에 의거한다. 미사일 기술도 '87년 7월 31일부터 시행되고 있는 다자간 미사일 기술 통제 체제(MTCR: Multilateral Missile Technology Control Regime)에 의해 거리와 무게에 대한 기술을 규제하고 있다. 또한 특정 국가를 목표로 수출 통제를 시행할 수 있도록 1977년 IEEPA(International Emergency Economic Powers Act)를 개정 하였다. 이 법안이 적용되었던 국가들을 보면 쿠바, 베트남, 북한, 캄보디아, 리비아, 이란 등이며 최근에는 쿠웨이트를 침공한 이라크에 발효된 바 있다.

(2) 수출 통제의 형태

첫 번째로 들 수 있는 것이 통제 리스트에 의한 관리이다. 코콤과 마찬가지로 세 가지의 리스트로 분류되는데, 국무부 담당의 군수품 리스트(Munitions List), 상무부 담당의 일반 품목 리스트(Commodities Control List), 그리고 에너지부 및 원자력 규제 위원회가 담당하는 핵관련 리스트(Nuclear Referral List)등이다.

둘째, 매년 10월 상무부는 수출 관리법 시행령 (EAR: Export Administration Regulations)을 발표하여 수출 관리법 (EAA)을 구체화하고 수정해 나간다.

셋째, 수출 허가서(Export License)에 의한 통제가 이루어지고 있는데 크게 세가지 유형으로 나누어진다. 먼저 일반 허가(general licenses)는 수출자가 규제 대상 품목을 자유 지역으로 수출하는 경우 별도의 수출 허가 심사 절차를 면제해 주는 제도이다. 특별 허가(special licenses)와 개별 허가(individual licenses)는 모두 정부의 사전 승인이 필요한데 특별 허가는 한번의 심사로 여러 차례 거래가 가능하지만 개별 허가는 규제 정도가 비교적 높은 품목으로 매건마다 수출 심사를 받도록 하고 있다.

3. 안보와 경쟁력: 수출 통제의 두 얼굴

1949년부터 시작된 수출 통제의 근본적인 목적은 군사 능력의 길을 줄일 수 있는 기술에의 접근을 못하도록 하거나 최소한 지연시키는 데 있었다. 그렇다면 수출 통제가 이러한 소기의 목적을 달성하였는가 하는 의문이 생긴다. 1985년 미 국방부는 수출 통제의 편익을 측정 한 바 있다. 결과는 13년 동안 79건의 수출 허가를 거부해, 66억 달러~133억 달러의 국방비 절감을 가져 왔다고 발표하였다.

그러나 이러한 주장에도 불구하고 수출 통제가 국가 안보를 제고시키는데 오히려 비효율적이었다는 의견이 강력히 제기되고 있는 상황이다. 첫째는 많은 규제 품목이 여러 경로를 통해 소련에 계속적으로 전달되었다는 점이다. 프랑스 정보 당국의 보고서(Farewell papers)에 의하면 1976~80년 동안에 소련은 서방 국가로부터 3,500여개의 품목을 입수하였는데, 소련이 목표로 삼았던 상품이나 기술의 70%에 해당된다는 사실이다. '80년 한해에만도 서구의 각종 설계도, 테스트 장비 등의 구입에 10억 달러를 사용한 것으로 나타났다. 입수 방법으로는 스파이 이용, 불법 구입, 제3국을 통한 우회 구입 등이었다. 둘째, 과도한 통제가 오히려 국가 안보를 저하시켰다는 점이다. 즉 첨단 기술의 흐름이 적국뿐만 아니라 우방국까지도 차단됨으로써 기술의 공유가 저해되고 이것은 결국 국방력에 영향을 미쳤다. 셋째, 이른바 테러국으로 낙인찍힌 제3세계 국가들에 대한 수출 통제가 효과적으로 이루어지지 못하고 있다는 점이다.

그렇다면 수출 통제는 경제력에 어떤 파급 효과를 가져왔는가? 86년 Quick과 Finan의 연구에 의하면 최소한 93억 달러어치의 수출량이 줄었고, 18만 8천개의 일자리가 줄었다는 결과가 나왔다. 이와 같은 부정적인 결과는 결국 수출 통제 체제의 문제점에서 연유될 수밖에 없다는 전문가들의 지적이다.

구체적으로 살펴보면 첫째, 수출 통제 체제에 많은 기관과 법규가 관련되어 있다는 점이다. 상무부는 민군 겸용 기술에 대해, 국무부는 무기 선적을, 국가 안보국은 암호 기술을 담당하고 있으며, 국방부의 방위 기술 안보국은 다른 정부 기관의 의사 결정 과정에 개입할 권한을 갖고 있다. 미국 기업이 한 제품을 수출하려고 할 때, 우선 이 제품이 수출 통제에 해당되는지의 여부를 결정해야 하며, 그리고 나서 어떤 정부 기관이 해당된 통제를 담당해야 하는가를 찾아야 한다. 미국의 수출 통제 제도는 11개 정부 기관에 걸친 관료적 미로이다. 반면 일본은 MITI라는 한 기관에 의해 관장되며 1/20의 수출 허가 서류를 요구하고 있을 뿐이다.

둘째, 수출 허가의 복잡성과 관련 법규의 상충이다. 수출 관리법(EAR) 하나만 보더라도 600페이지가 넘는다. 따라서 수출 통제 문제를 전문적으로 다루는 워싱턴의 법률가를 활용할 힘이 없는 소규모 기업들의 수출은 저해될 수밖에 없다.

셋째, 수출 허가의 처리기간이 길다. 예를 들어 '86년 1월 한달의 신청 건수는 2,131건인데 대부분의 경우(1,920건)가 120일 넘게 걸렸다. 930일의 최장 기록도 있다. 반면 독일은 4일, 일본은 2~3일이 걸릴 뿐이다. 지연과 불확실성은 판매의 기회를 쉽게 잃게 한다. 뉴욕에 본부를 둔 공작 기계 회사인 Hardinge Bros社는 80년대 중반 중국과의 거래 관계 개척을 열망하는 미국 정부의 강력한 장려 하에 중국에 판매 기지를 개척하기 시작하였다. '88년 상해의 세탁기 회사로부터 7개의 산업용 선반을 주문 받고 수출 통제 면허 절차에 따라 면허를 신청하였다. 그러나 국방부는 이 기계들이 허용 한도를 약간 상회하는 공차에 맞추면 컴퓨터 프로그램이 가능하다는 근거 하에 이 제품의 수출을 봉쇄하였다. 이 결정에 불복하고 상고하였지만 그 동안 중국 회사는 독일 제조업자에게 주문해 버렸다. 그 시점에서 이 회사는 23개의 수출 면허 신청을 미결인 상태로 갖고 있었으며, 그중 가장 오래된 것은 거의 1년 동안이나 검사 중에 있었다.

넷째, 통제 목록의 구태성이다. 하루가 다르게 발전하는 첨단 기술의 정교함이 반영되지 못하고 있는 통제 목록은 그 만큼 기술 경쟁력에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 예를 들어 슈퍼 컴퓨터에 대한 통제는 이 분야에서 최근의 괄목할 기술 발전과 동떨어져 있다. 부시 행정부는 150메가플롭 이하 용량을 가진 슈퍼 컴퓨터의 판매는 비교적 자유롭게 허용하며, 심사가 좀더 엄격한 경우에는 300메가플롭까지 허용한다. 그러나 1976년 수준이 160메가플롭이며, '93년에는 1만메가플롭을 초과하는 슈퍼 컴퓨터가 크레이社, 인텔社, NEC社에서 선보일 예정이다. 공작 기계에서도 마찬가지이다. 1974년 국방부는 플러스 마이너스 10미크론 한도내의 부품을 제작할 수 있는 공작 기계들은 개별 면허를 취득해야 한다고 규정하였다. 그 동안 공작 기계에 있어서 컴퓨터 혁명에도 불구하고 10미크론이란 기준은 16년 동안 변하지 않고 있다. 5미크론 정도의 낮은 허용 오차도 이제는 구닥다리로 전락해 있는 상황이다.

다섯째, 코콤에 의해 공식화된 기준보다 더 높은 기준을 적용하고 있어 이에 대한 엄청난 불이익들을 미국 기업들은 감수 하고 있다. 동구권에 대한 텔레콤 기술 수출이 좋은 예다. 구공산권 국가들은 서구에 비해 50년 정도 뒤떨어진 전화 시스템을 현대화하기 위해 서구의 기술을 요청하였다. 전화 시스템의 특성상 최초의 계약자가 계속적인 사업권을 갖기가 쉽기 때문에 이 분야에서는 단 한번의 기회만이 있을 뿐이었다. 특히 미국은 텔레콤 부문의 강점과 동구 국가들의 미국 기술에 대한 선호로 아주 유리한 위치에 있었다. 그러나 국가 안보

국과 국방부의 주장 때문에 동구의 서구 기술에 대한 접근을 최첨단 수준보다 훨씬 아래로 제한하도록 하였고, 소련에 대한 수출은 더욱 낮은 기술 수준에서 규제되었다. 결국 프랑스의 Arcatel社, 독일의 SEL社, 캐나다의 Northern Telecom社, 스웨덴의 Ericsson社 등이 1,400억 달러의 동구 시장을 선점하고 있으며, 미국은 세계 제2의 텔레콤 시장인 CIS를 잃을 가능성이 커지게 되었다.

4. 수출 통제 체제의 변화 가능성

2차대전 이후 미국을 지배하고 있었던 암묵적 가정은 첫째, 서구 국가 등의 이념적 중주국의 위치에 있고 둘째, 전세계의 기술 선도국이며 셋째, 국제 무역에의 의존도가 다른 국가보다 낮다는데 근거하였다. 이러한 가정 하에 바탕을 두었던 수출통제 체제는 환경의 변화에 탄력적으로 대응하지 못했다. 문제는 이와 같은 인식의 변화가 제대로 이루어지지 못하는데에서 연유된다고 할 수 있다.

미국의 산업계, 하원 그리고 유럽 국가들로부터의 증대되는 반대에 직면하여 상당 부분의 수출 통제 제도가 자유화되고 있다. 특히 '90년 6월 파리 코콤 회의에서 이루어진 조치들은 상당 부분 획기적인 내용을 담았다. 우선 기존 인식의 틀을 바꾸었다. 그것은 첫째, 과거의 수출 통제 체제는 실패하였다는 점 둘째, 미국을 제외한 코콤 회원국들도 괄목할 국력 신장을 이루었다는 점 셋째, 1990년대의 기술 환경과 정치적 환경 변화를 충분히 고려해야 한다는 점 등이었다. 또한 수출 통제 리스트에 대한 전면적인 완화 작업이 진행되었다. 그 주요 내용을 보면 (1) 코콤 산업 리스트의 116개 품목 중 30개 완전 해제 (2) 컴퓨터, 공작기계, 텔레콤에 대한 규제 완화 (3) 8개 품목에 대한 핵심 리스트를 작성하여 이에 대한 규제는 강화 (4) 안전 장치가 확인된 헝거리, 폴란드, 체코슬로바키아에 대한 규제 완화 등이다.

이에 따라 미국이 수출하는 기술의 30%정도(450억 달러)가 완전 해제되었으며, 동구권으로 수출은 더욱 늘어날 전망이다. 특히 컴퓨터, 공작기계, 전기 통신 등 첨단 부분의 규제 완화는 새로운 수출 기회를 열어 주고 있다. 최근들어 정부 고위관리들의 잇따른 규제 완화에 대한 시사도 상황 변화에 대한 대응 모색이라고 보여진다. 즉 92년 4월 23일 부시 대통령은 컴퓨터, 반도체 설비 등 첨단 기술에 대한 추가 완화 조치를 시사하였고, 5월 14일 에는 체니 국방 장관이 냉전 시대에 만들어진 각종 규제, 법률, 관례들을 개선하는 종합적인 국방 산업 대책안을 검토하고 있다고 밝혔다.

그러나 이러한 움직임에도 불구하고 미국 앞에는 해결해야 할 문제가 남아 있다. 첫째는 그동안 미국 기업들이 수출 통제 체제에 얽매어 있는 동안 이미 경쟁국들의 첨단 부분 기술 수준이 대등하거나 우월한 위치까지 추격해 왔다는 사실이다. 예를 들어 IBM의 차세대 메인 프레임은 히다치나 후지쓰에서 개발하고 있으며, 로봇 부문은 이미 일본이 선두자리를 빼앗은 상태이다. 둘째는 미국 정부 관리들 사이에 반세기 이전에 형성된 국가 안보에 대한 낡은 개념이 하루 아침에 사라지지 않고 있다는 점이다. 미국 정책의 표면상 변화에도 불구하고 국방부 관리들은 그들의 상급자들에 의해 원칙적으로 동의된 자유화를 휘방할 수 힘을 가지고 있다. 예를 들어 국방부 방위 기술 안보국은 '핵심 리스트'의 타협에도 저항하고 있는데, 이 계획이 부시 대통령에 의해 개인적으로 승인되었다는 말에 "부시 대통령은 방위 기술 안보국을 대변하지 않는다"라고 단호하게 주장한 바가 있다. 또 국방부 관리들은 많은 민군 겸용 기술이 산업 리스트에서 자유화되자 더욱 엄격하게 통제하기 위해 군수품 리스트에 삼입할 것을 제안하고 있는 실정이다.

5. 맺음말

수출을 통제하려는 관점에서 보면 거의 모든 첨단 기술은 민군 겸용 기술(dualuse

technologies)의 성격을 가지고 있으며, 따라서 규제될 필요가 있게 된다. 현재 미국 수출 품의 40% 정도가 적용되고 있는 상황이다. 그러나 군안보(military security)를 국가 안보의 하위 개념으로 보고, 국가 안보는 군사적인 힘뿐만 아니라 경제적, 기술적 성과까지를 포함하는 개념으로 확대한다면 이러한 규제 일변도의 인식은 전환될 여지가 있다. 이것은 국가 안보와 기술 경쟁력의 딜레마를 해결할 수 있는 한 방안이 될 수 있다.

최근 개선되고 있지만 미국 내 수출 통제 체제의 모순은 상존하고 있다. 관료들은 기업의 요구에 비해 뒤떨어지며, 규제는 기술에 비해 그리고 정치는 시장에 비해 뒤떨어지기 때문이다. 따라서 공정하고 효율적인 수출 통제 제도의 부재 상태에서 미국은 정책 동기에 비취 현 수출 통제 체제를 근본적으로 재평가해야 할 것이다. 그리고 군사적인 안보, 경제적 활력, 과학기술의 진보가 상화 종합되면서 바람직하게 균형을 맞출 수 있도록 국제 기술 이전의 문제를 다시 분석해야 한다. 그러나 미국 정부가 첨단 기술 수출을 감시하는 경찰(techno-cops)의 역할을 강화할수록 미국 첨단 기술 수출 업체들이 시장을 잃어가고 있는 딜레마는 쉽게 해결하기가 어려울 것이다.

<참고문헌>

- Arvind Parkhe(1992). " U.S. National Security Export Controls: Implications for Global Competitiveness of U.S. High-Tech Firms". *Strategic Management Journal*, Vol. 13. pp.47~66
- Lee Smith(1992). " Coping with the Defense Build-Down". *Fortune*, 29 June, 1992
- Brian Bremner(1992). " The technies vs. the techno-cops". *Business Week*, 15 June, 1992
- Natinal Academy of Sciences(1991). *Finding Common Ground: U.S. Export Controls in a Changed Global Environment*. National Academy Press, Washington, D. C
- Robert Kuttner(1991). " How 'National Security' Hurts National competitiveness". *Harvard Business Review*, January-February, 1991

주석1) regime은 수출 통제에 관련된 법(laws), 규칙(regulation), 국제 협약(internaion agreements), 조직들을 포괄하는 집합적인 용어로 사용되고 있다.

