

미국의 전략물자 규제에 관한 연구: 재수출 및 재이전을 중심으로

A Study on the US Regulation of Strategic Items: Focusing on Reexport and Retransfer

이 한 영(Han-Young Lie)
중앙대학교 경제학부 교수

목차

Abstract

- I. 서론
 - II. 선행연구의 주요내용
 - III. 무기거래규정에 따른 군수물자·서비스의 재수출 및 재이전
 - IV. 수출관리규정에 따른 이중용도품목의 재수출 및 재이전
 - V. 결론
- 참고문헌

Abstract

Based on ITAR(International Traffic in Arms Regulations) and EAR(Export Administration Regulations), the US government requires any foreign stakeholder, irrespective of nationality and domicile, to obtain approval prior to the export or transfer of strategic items to interested parties of the third country. This extraterritorial jurisdiction has been recognized as a significant burden for Korea's commercial and governmental activities in strategic items trade, bringing concerns over its recent initiative to promote defense industry. Unlike previous researches which simply snapshot ITAR and EAR, this study is to analyze procedural requirements of ITAR and EAR for reexport or retransfer and get some academic and policy implications for Korea.

Key Words : Reexport, Strategic Items, ITAR, EAR

I. 서론

상업적 국제무역의 글로벌 규범을 제시해 온 GATT-WTO체제 하의 안보예외(security exception) 조항에 의하면, 국가안보에 관한 정보 제공, 핵물질에 관한 조치, 군수물자 및 서비스에 관한 조치, 전쟁 및 국제적 긴급 상황에서의 조치, 국제연합헌장에 따른 의무이행 조치 등 5개 사안과 관련하여 회원국은 자율판단(self-judging)에 따라 통상규범 면책을 주장할 수 있다.¹⁾ 이는 GATT 및 WTO협정의 법적 구속력이 국가안보가 문제되는 국제무역에까지는 효과적으로 미치지 못하고 있음을 의미한다.

군수품(defense articles)과 이중용도품목(dual use goods) 등 전략물자의 국제무역인 군수무역과 관련해서는 GATT-WTO체제와 별도로 ‘국제수출관리체제(International Export Control Regime)’로 통칭되는 다자간 규범이 유지되어 왔다. 국제수출관리체제는 냉전 종식에 따라 공산권 국가로의 전략물자 이전 방지를 표방해 온 코콤(COCOM)이 해체된 이후에도 대량살상무기 비확산(non-proliferation)이라는 국제적 공감대 하에서, 바세나르협정 등 일련의 다자간 규범들을 통해 핵무기, 생화학무기, 미사일, 재래식 무기와 이중용도품목 거래를 규율해 왔다.²⁾

한편 국제수출관리체제를 주도하여 온 미국은 911 테러를 기점으로 군수무역 통제 기조를 대량살상무기 비확산에서 반확산(counter-proliferation)으로 전환함으로써 군수무역 통제 수위를 한층 강화해 왔다. 급기야 미국은 2004년 4월 모든 회원국이 대량살상무기의 제조·유통·보관·수출·환적 등을 통제하는 법체계를 수립·시행해야 한다는 UN 안전보장이사회 결의안 1540호를 이끌어 내었다. 그 결과 군수무역에 관한 국제규범으로서 국제수출관리체제의 위상은 과거 그 어느 때에 비해서도 높아지게 되었다. 미국 스스로도 강화된 국제수출관리체제에 따라 군수무역을 규율하는 국내법을 구축·운영하고 있는바, 크게 군수품 및 군수서비스 대상의 국제무기거래규정(ITAR)³⁾과 이중용도품목 대상의 수출관리규정(EAR)⁴⁾으로 구분된다.

그런데 미국 군수무역 규제는 역외관할(extraterritorial jurisdiction)을 반영한 규정들을 담고 있는 것으로 알려져 있다. 역외관할 관점에서 특히 문제가 되는 법적 근거로서 이중용도품목을 규율하는 수출관리규정(EAR)이 거론되는 바, 동 규정의 법적 효력

1) Havana Charter, art. 99; GATT 1994, art. XXI, Alford, Roger P, “The Self-judging WTO Security Exception”, Notre Dame Legal Studies Paper, No. 2079608, 2012, pp.702-704.

2) 김성철, “전략물자의 수출관리체제에 관한 연구”, 국제통상연구, 제4권, 제2호, 1999, pp.279-285 참고.

3) 이하, 간략히 ‘무기거래규정’ 또는 ‘ITAR(International Traffic in Arms Regulations)’라고 지칭함.

4) 이하, 간략히 ‘EAR(Export Administration Regulations)’이라고도 지칭함.

은 자국 영토 내의 거래 또는 자국(법)인에 의한 거래에 그치지 않고 외국에 주재하는 외국(법)인⁵⁾의 거래에까지 이른다.⁶⁾ 예컨대, 미국의 수출·입 통제대상인 미국산 품목을 내장하는 우리나라의 이중용도품목은 제3국으로의 재수출(reexport) 또는 재이전(retransfer)을 위해 미국 정부의 사전승인이 필요하다는 것이다. 이는 전통적으로 방위산업 물자와 핵심기술 수입의 상당 부분을 미국에 의존해 온 우리나라 민간 이해당사자들이 미국 국내법의 역외관할 행사에 따른 민·형사적 제재 또는 상업적 불이익⁷⁾에 노출되어 있음을 의미한다. 더 나아가 미국의 군수무역 규제가 우리 정부의 최근 방위산업육성정책에도 적지 않은 걸림돌로 작용할 수 있는 개연성도 배제할 수 없다.

이러한 맥락에서 우리 정부가 일자리 창출 및 수출동력으로서 방위산업을 효과적으로 육성하고자 한다면,⁸⁾ 미국 군수무역 규제의 역외관할 정당성 논의에 앞서 우리나라 방위산업 분야의 각종 산업정책을 초동 단계에서부터 미국 관련규정과 양립성을 전제로 추진하는 것이 현실적으로 시급하다. 국제법적으로 역외관할 원칙에 관한 합의가 부재하기 때문에,⁹⁾ 정치적 힘의 논리가 지배할 가능성이 높다. 문제는 기존 연구가 미국 전략물자 수입국의 재수출 및 재이전에 대해서는 미국 정부의 규제내용을 심도 있게 다루지 않아 왔기 때문에 그러한 양립성 검증의 관점에서는 모자람이 있다는 것이다. 이에 본고는 기존 연구들과 달리 역외관할 관점에서 우리나라에게 특히 문제가 되는 전략물자의 재수출 및 재이전에 관한 절차적 규제요건을 중심으로 미국의 무기거래규정

5) 무기거래규정과 수출관리규정 상의 외국인인(15 CFR §734.2(b)(ii); 22 CFR §120.16; 8 USC §1324b(a)(3); 22 CFR §122.2(b)(2)) : ① 학생비자 또는 취업비자를 소지하는 자연인을 포함하여, 미국 내에 합법적으로 영주할 수 없는 자연인(natural person), ② 미국 내에서 (미국 법에 따라) 설립·조직되지 않은 법인 등 여하한 형태의 외국단체(foreign entity)로서, 외국회사 또는 외국협회, 국제기구, 외국정부, 외국정부기관, 외국정부기관의 사무소, 외국 대사관 등 포함, ③ 외국인(단체)에 의해 고용됨으로써 외국이익을 대변(RFI : representative of a foreign interest)함으로써 수출통제의 목적 상 외국인으로 간주되는 자연인인 의제외국인(deemed foreign natural person)으로서, 외국회사(단체)를 대변하는 미국인과 미국회사의 해외시설(공장)에 고용된 자를 포함, ④ 미국 내에서(미국 법에 따라) 설립·조직되었지만, 외국인이 소유·통제하는 법인인 의제외국법인(deemed foreign juridical person). 의제외국법인 판단을 위한 소유·통제 기준에 대해 ITAR 122.2(c)는 다음과 같이 규정함 : "(Foreign) ownership means that more than 50 percent of the outstanding voting securities of the firm are owned by one or more foreign persons. (Foreign) Control means that one or more foreign persons have the authority or ability to establish or direct the general policies or day-to-day operations of the firm. (Foreign) Control is presumed to exist where foreign persons own 25 percent or more of the outstanding voting securities if no U.S. persons control an equal or larger percentage."

6) 국방기술품질원, 효율적인 방산수출 통제체제 구축 방안 연구, 서울: 방위사업청-정책연구, 2011, p.56.

7) ITAR part 127, EAR part 764 참고.

8) 산업연구원, "청년 실업자의 6%, 방위산업 절충교역으로 해소 가능", e-KIET 산업경제정보, 제551호(2013-04), 2013, pp.1-12.

9) Marcuss, Stanley J. and D. Stephen Mathias, "U.S. Foreign Policy Export Controls: Do They Pass Muster under International Law", Berkeley Journal of International Law, Vol. 2, Issue 1, Winter 1984, pp.17-19.

(ITAR)과 수출관리규정(EAR)의 주요내용 및 특징을 상세히 분석하고 정책적 시사점도 간략히 제시한다.

II. 선행연구의 주요내용

본고에 앞서 국제수출관리체제, 미국 등 주요국과 우리나라의 전략물자 규제체제를 분석한 기존 연구로는 김성철(1999), 국방기술품질원(2011), 산업연구원(2013), 이호령(2005), 심성근(2007), 이지석(2006), 이상진 외(2005) 등이 있다.

김성철(1999)은 전략물자에 관한 국제수출관리체제의 현황과 미국 등 주요국의 규제체제를 검토한 후, 그에 근거하여 우리나라의 전략물자 수출관리제도를 분석하였다. 동 연구는 우리나라에 바람직한 전략물자 수출관리를 위해서는 양면적 접근이 현실적이라고 주장한다. 즉 표면적으로는 전 세계 평화유지와 안전보장 국제적 요구를 반영하면서도 내면적으로는 국내 산업발전에 부응하는 실익을 찾을 수 있는 전략물자 수출관리제도를 주문한다.

국방기술품질원(2011)은 국제수출관리체제와 미국, 영국, 우리나라 등의 전략물자 수출관리제도 각각을 심도 깊게 분석하고, 전략물자 가운데 특히 군수품에 대한 우리나라의 효과적 수출통제를 위한 제도적 개선방안을 도출한다. 동 연구는 우리나라의 전략물자 수출관리제도에 대한 양면적 접근의 필요성을 인식하고 있다는 점에서 김성철(1999)과 유사하나, 수출통제와 수출진흥이라는 양면적 가치를 실현하기 위해서는 방위사업법과 대외무역법에 근거한 이원화된 규제체계 정비가 시급함을 지적함으로써 전략물자 수출관리제도의 개선방향을 구체화했다는 점에서 의의를 갖는다.

산업연구원(2013)은 수출통제와 수출진흥이라는 양면적 가치보다는 수출진흥이라는 단일 가치에 초점을 맞추으로써 절충교역(offset)¹⁰⁾을 산업전략적으로 활용하는 주요 군수품 수입국들의 사례를 분석하고, 우리나라도 산업정책적 관점에서 방위산업의 절충교역을 일자리 창출 및 청년실업 해소 등 국내 경제현안 타개를 위한 신성장동력으로 활용할 것을 제안한다.

이호령(2005)은 미국의 제재대상인 북한과의 개성공단사업 등 남북 간 경제협력 진전에 따라 이중용도품목의 반출 가능성에 주목하면서 우리나라의 대북반출정책의 문제

10) 일반적으로는 '대응구매', 방위산업 분야에서는 '방위산업협력'이라고도 번역됨. 무기수입국의 구매자가 수출국 또는 해외수출 업체로부터 일정 반대급부를 얻는 것을 전제로 무기수입에 응하는 것을 의미함.

점과 개선방향을 제시한다. 그러한 목적을 위해 동 연구는 미국의 수출관리규정(EAR) 등 대북제재 관련법의 개요를 검토하고 있으나, 특히 수출관리규정(EAR)에 관한 검토는 개괄적 수준에 그친다. 결과적으로 대북 전략물자 수출통제의 문제점 및 정책제언은 실무적 구체성을 가지기보다는 대체로 정치적 관점에 기초하여 제시되고 있다.

심성근(2007)과 이지석(2006)은 코콤(COCOM)으로부터 UN 안전보장이사회 결의안 1540호에 이르기까지 국제수출관리체제의 추이와 현황을 검토하고, 우리나라의 정부와 민간이 유념해야 할 과제와 정책적 시사점을 일반적 수준에서 간략히 제시한다.

이상진 외(2005)는 전략물자 수출통제제도의 국제적 변화추이에 따라 우리나라 전략물자 수출통제제도의 문제점과 효과적 수출관리를 위한 대응방안을 제시한다. 동 연구는 전략물자의 수출관리 업무프로세스, 유관기관 간의 연계 및 기업의 자율적 수출관리 등의 측면에서 여전히 문제점이 상존하고 있어 법·제도 개선이 필요함을 지적한다. 특히 동 연구는 기존 연구들 가운데에서는 유일하게 우리 기업이 미국의 재수출에 적극적으로 대응할 수 있는 법제도적 정비가 시급하다고 강조한다. 하지만 그러한 법제도적 정비의 구체적 내용에 대해서는 함구하고 있다.

대부분의 기존 연구는 우리나라 전략물자 수출통제제도의 바람직한 활용 및 개선방향 제언에 앞서, 선행 작업의 일환으로 국제수출관리체제와 미국의 전략물자 규제체계의 개요를 검토한다. 하지만 특히 미국 등 주요국의 전략물자 규제체계 분석은 일반적 차원에서 이루어지고 있어 주요국의 전략물자 수출규제와의 합치성 문제에 관해서도 제도개선의 필요성 정도가 언급되고 있을 뿐이다. 그나마 기존 연구들 가운데 유일하게 이상진 외(2005)는 미국이라는 특정국을 적시하면서, 미국의 재수출 규제와의 정합성 문제로 인해 우리 기업이 피해를 당하지 않도록 제도정비가 필요함을 지적한다.

III. 무기거래규정에 따른 군수물자·서비스의 재수출 및 재이전

1. 무기거래규정의 적용범위

무기거래규정(ITAR)은 미국 무기수출통제법(AECA, 22 U.S.C. §2778)에 의거하여 기술적 데이터(technical data)¹¹⁾를 포함한 군수물자(defense articles)¹²⁾, 군수서비스

11) 기술적 데이터는 군수물자의 디자인, 개발, 생산, 제조, 조립, 가동, 보수, 시험, 유지 또는 변형에 필요한 정보를 의미한다. 그에는 소프트웨어, 제조방식·공정에 관한 노하우, 청사진, 그림, 사진, 계획서·권

(defense services)¹³⁾의 수출·수입 등 소위 군수무역(defense trade)을 규율하며, 미국 국무부 Bureau of Political-Military Affairs 소속의 DDTC(Directorate of Defense Trade Controls)가 관련 업무를 담당한다. 무기거래규정은 수출 및 일시적 수입에 대한 사전검토 및 허가, 등록, 보고, 기록과 기타 행정요건을 포함하는 군수무역 규제 프레임워크이다.

모든 군수물자 또는 군수서비스의 수출 및 수입을 위해서는 적법한 허가(승인)면제 요건에 해당되지 않는 한, 반드시 DDTC로부터의 사전승인(허가)을 필요로 하며, 그러한 사전승인은 기본적으로 미국 영토 밖에서 이루어지는 거래에도 유효하게 적용된다. 따라서 미국(법)인으로부터 이미 수출된 것이라고 하더라도 당초 허가의 과정에서 사전 승인된 바가 없는 최종용도, 최종사용자 또는 목적지로 새로이 이전되기 위해서는 반드시 사전승인을 득해야 한다.¹⁴⁾ 이는 미국인에 의한 당초의 수출 및 이전에 대해 부여된 허가가 사실상 여하한 후속거래 없음을 조건으로 부여되는 조건부 허가임을 의미한다. 이와 관련하여 무기거래규정은 원칙적으로 외국(법)인에게 군수무역을 위한 허가 취득을 불허하며,¹⁵⁾ 일부 예외만을 허용한다.¹⁶⁾

미국 군수물자목록인 USML(US Munitions List)은 거래대상물이 무기거래규정의 적용대상인지를 판단할 수 있는 일차적 기준으로서, 총포류, 실탄·군수품, 전함 및 특수해군장비, 탱크 및 군수차량, 항공기 및 관련장비 등 총 21개의 품목 대그룹으로 구성된다.¹⁷⁾ 하지만 USML에 등재되지 않은 물품, 기술적 데이터 및 서비스라고 하더라도, ‘디자인 의도 심사(design intent test)’로 지칭되는 검토절차에 따라, 군사적 활용 목적으로 특별히 디자인·개발·설정·부착·수정되고, 동시에 민수 목적으로 활용 여지가 극히 작거나 또는 군사적 또는 첩보 활용 여지가 극히 높다고 판단되는 경우에는 무기거래규

고서 등 문서, 지적권 보호 정보, 기타 기밀정보 등이 포함된다. ITAR §121.10.

- 12) 군수물자는 미국 군수물자목록인 USML(US Munitions List)에 등재된 물품(item) 또는 기술적 데이터(technical data)를 말한다. ITAR §121.1, ITAR §120.6.
- 13) 군수서비스는 일반적으로 군수물자 및 군사훈련에 관련된 지원협력 또는 기술적 데이터의 제공(이전)을 의미한다. ITAR §121.9.
- 14) 참고로 ITAR §120.19는 “당초 허가, 서면승인 또는 허가면제에 의해 승인되지 않은 최종용도, 최종사용자 또는 목적지로의 군수물자 또는 군수서비스의 이전”을 재수출 및 재이전이라고 정의하고 있다.
- 15) “A U.S. person may receive a license or other approval pursuant to this subchapter. A foreign person may not receive such a license or other approval except as follows [중략]”, ITAR §121.1(c).
- 16) 무기거래규정은 미국 내에 주재하는 외국정부기관이 직접 수출허가를 받거나, 미국 내 주재와 관계없이, 외국(법)인이 재수출 또는 재이전 승인을 받거나, 무기거래규정에 따라 적법하게 등록된 외국(법)인이 중개활동(brokering activities)을 위해 사전승인 받도록 하고 있다. ITAR §121.1(c)(1)-(2), §121.1(d).
- 17) ITAR §121.1.

정 적용대상으로 간주한다.¹⁸⁾

문제는 USML 검토와 디자인 의도 심사 모두를 거친 연후에도 거래대상 물자, 데이터 또는 서비스가 무기거래규정의 적용대상인지 파악하기 어렵다는 것이다. 이를 위해 무기거래규정은 그러한 의문사항을 해소할 수 있도록 돕기 위한 제도적 근거를 마련해 두고 있다. 무기거래규정은 거래당사자가 전자적으로 제출한 ‘DS-4076’이라는 상품관할결정서(commodity jurisdiction determination form)에 대해 DDTC가 USML 포함 여부를 결정·통보하도록 하고 있다.¹⁹⁾

2. 등록

무기거래규정은 군수물자 또는 군수서비스의 제조업자, 수출업자, 중개업자(broker) 모두에게 등록을 의무화하고 있다. 동 규정은 미국 내에서 군수물자 또는 군수서비스 제조·수출에 종사하는 자로 하여금 허가신청 전 DDTC에 등록하도록 의무화하고 있다.²⁰⁾ 그러한 등록은 당해 제조·수출에 종사하는 (법)인이 미국(법)인이고 미국 내에 주재하는 경우에만 적용된다. 군수물자 또는 군수서비스의 중개업에 종사하기 위해서는 미국(법)인과 외국(법)인 모두 미국 내 주재 여부와 관계없이 중개업 허가신청 이전 DDTC에 등록이 요구된다.

중개업자의 등록과 관련하여 주목을 끄는 한 가지 사실은 외국 군수물자 또는 군수서비스도 등록 대상에 포함된다는 것이다. 그에 따른 외국 군수물자 또는 군수서비스에는 USML이 규정한 성격을 갖는 미국산이 아닌 군수물자 또는 군수서비스가 포함된다.²¹⁾ 따라서 외국(법)인이 미국산 내용물과 전혀 연관성이 없는 군수물자 및 군수서비스 중개업의 경우에도 DDTC 등록이 필요하다는 결론에 도달한다.

등록을 원하는 자는 ‘DS-2032’라는 등록의향서(Statement of Registration)를 등기 우편 또는 속달로 미국 국무부에 제출해야 하며, 등록비는 온라인으로 별도 송금해야 한다. 유념해야 할 점은 등록과 등록비 송금이 매년 이행해야 할 연도별 의무라는 사실이다.²²⁾ 등록을 위해서는 등록의향서에 예정 등록회사(intended registrant)와 최고책임자(CEO) 등 예정 등록회사의 고위급 인사가 무기거래규정이 정한 미국 형사법²³⁾ 위

18) ITAR §120.3.

19) §120.4(commodity jurisdiction). 참고로 상품관할결정 요청을 위한 사전적 자격요건은 없으므로 상품관할결정을 위해 등록(registration)이 요구되는 것은 아니다.

20) ITAR part 122(manufacturers and exporters), 129(brokers).

21) ITAR §129.2(c).

22) 등록비는 최초등록의 경우 하한선인 연간 2,250 US\$에서부터 면허 수에 따라 상이하다. ITAR § 122.3.

반사실, 군수무역 계약 및 허가 또는 수출면허·승인 취득 결격 사실이 있는지를 기술해야 한다. 추가적으로 등록의향서에는 예정 등록회사가 외국인에 의해 소유 또는 통제되는지를 밝혀야 하며, 그러할 경우 예정 등록회사가 미국 내에서 설립·승인되었는지도 기술해야 한다.²⁴⁾

등록회사는 등록에 따른 일정한 보고의무를 준수해야 한다. 만일 등록의향서에 제시된 정보의 ‘중대한 변화(material change)’가 발생(예정)하는 경우에는 사안에 따라 사전 또는 사후 정해진 기간 내에 DDTC에 신고해야 한다. 등록의향서에 포함된 등록회사의 고위급 인사가 새로이 형사범을 위반하거나, 또는 최고책임자 등 인적 구성의 변화가 발생하는 경우에는 사실 발생 후 5일 이내에 사후신고가 의무화되어 있다. 반면 등록회사의 소유·통제권이 외국인으로 판매·이전되는 경우, 또는 여타 회사와의 인수·합병에 따른 허가 조건 변동 시에는 사전신고가 의무화되어 있다.²⁵⁾ 어떤 경우이든 등록 이후 등록회사와 DDTC 간 당초 맺어진 허가 조건이 변동될 때에는 반드시 사전 승인(prior approval)이 요구된다.²⁶⁾

3. 수출승인(허가)

군수물자, 군수서비스 또는 기술적 데이터 수출에 관한 수출승인의 유형은 허가, 면제, 협정(agreement) 및 서신(general correspondence) 등 크게 네 가지로 구분된다. 기술적 데이터를 포함한 군수물자는 허가 또는 면제에 의하며, 군수서비스는 협정에 대한 승인에 의한다. 서신(GC : general correspondence)은 허가, 면제, 협정이라는 전형적 수단에 의해 다루어지기 어려운 사안에 대한 승인을 요청하기 위해 활용된다. 예컨대, 미국(법)인에게 주로 허가 또는 협정이 특정 거래를 위한 승인 신청의 수단이라면, 서신은 외국(법)인에게 새로운 최종용도, 최종이용자 또는 목적지로의 재수출 및 재이전 승인 신청수단이 된다.

1) 허가(license)

허가신청서 유형은 거래 및 거래 대상물의 성격에 따라 DSP-5, DSP-73, DSP-61,

23) ITAR § 120.27(U.S. Criminal Statutes) 참고. Section 38 of the Arms Export Control Act (22 U.S.C. 2778), Section 11 of the Export Administration Act of 1979 (50 U.S.C. App. 2410) 등 포함.

24) ITAR § 122.2(b).

25) 각각 사실발생 이전 60일 이내, 인수·합병 사실 통보 후 60일 이내. ITAR § 122.4.

26) ITAR § 122.4(d).

DSP-85, DSP-83 등 다섯 가지 표제로 구분되며,²⁷⁾ ‘D-Trade system’을 통해 제출된 유형별 허가신청서에 대해서는 DDTC가 보통 15-17일²⁸⁾ 이내에 검토를 완료한다.

<표 III-1> 허가신청 서류의 유형 및 용도

유형	용도
DSP-5	비등재(unclassified) 군수물자, 기술적 데이터의 영구수출(permanent export)
DSP-73	비등재 군수물자, 기술적 데이터의 일시적 수출
DSP-61	비등재 군수물자, 기술적 데이터의 일시적 수입
DSP-85	등재(classified) 군수물자, 분류 기술적 데이터의 수출/일시적 수입
DSP-83	중요 군사장비 ²⁹⁾ , 등재/비등재 군수물자, 등재/비등재 기술적 데이터, 등재/비등재 군수서비스의 수출을 위한 비이전/사용(nontransfer and use certificate)

출처 : Bartlett III, James Ellwood, The Annotated ITAR-International Traffic in Arms Regulations, Latest Editorial Revisions, October 29, 2012, p.76.

허가신청에 대한 승인이 결정되는 경우, DDTC는 기본허가조건(standard terms and conditions)이 첨부된 면허장을 전달하며, 때로 면허에 따른 추가지침을 부과하기도 한다. 특히 미국 수출업자가 군수물자를 수출·이전하는 경우에는 언제나 송장(invoice), 청구서(bill), 기타 선적서류 등 수출관련서류 상에 다음과 같은 문구를 해당 각 서류와 ‘일체를 이루도록(as an integral part of)’ 표기해야 한다.

“이 상품은 귀국(최종목적지 국가)의 귀사(최종사용자)만 사용함을 전제로 미국정부로부터 승인되었습니다. 미국 국무부의 사전 서면승인 없이는 원래의 형태로든 다른 최종품목에 포함된 형태로든 여타 국가 또는 최종사용자에게 이전, 기착(정착) 선적에 의한 이송, 또는 처분될 수 없습니다.”³⁰⁾

이러한 관점에서 허가면제 당시 수출허가신청서 또는 EEI(Electronic Export Information) 신고서가 적시하지 않은 최종이용자, 최종용도 또는 최종목적지로 그러한 군수물자가 재판매 또는 재이전되거나, 또는 그러한 군수물자의 최종용도, 최종이용자, 최종목적지 변경을 위해서는 DDTC로부터 사전 서면승인을 요한다. 이를 위해서는

27) ITAR § 123.1(a).
 28) 2010년 4월 - 2011년 4월 기준.
 29) “심대한 군사적 가치 또는 용도로 인해 특별한 수출통제가 필요한 물자”로서 자세한 정의는 ITAR § 120.7(significant military equipment) 참고.
 30) ITAR § 123.9(b) : “These commodities are authorized by the U.S. Government for export only to [country of ultimate destination] for use by [end-user]. They may not be transferred, transshipped on a non-continuous voyage, or otherwise be disposed of, to any other country or end-user, either in their original form or after being incorporated into other end-items, without the prior written approval of the U.S. Department of State.”

영구수출면허 취득을 위해 제출되었던 모든 서류에 더해 (a) 군수물자 또는 군수서비스의 승인 당시 부여된 면허번호 및 승인(면제)서, (b) 군수물자 또는 군수서비스의 구체적인 성격, 수량 및 가치, (c) 신규 최종사용자, 최종용도 및 목적지, 그리고 (d) 면제를 득해 영국, 호주로 수출된 경우에 한해, 당초 거래에 관한 사전승인 서면요청서를 제출해야 한다.³¹⁾

주요 군사장비(significant military equipment)와 통제대상 기술적 데이터를 포함한 사실상 모든 군수물자, 군수용 기술적 데이터 또는 군수서비스의 수출을 위해서는 외국 인수자, 외국 최종사용자 및 신청자가 서명한 '비이전/사용확약서(DSP-83)'가 요구된다. 동 확약서에는 사전 서면승인 없이는 외국 인수자 및 외국 최종사용자가 무단으로 동 확약서에서 특정된 국가 이외의 제3국으로 그러한 물품을 재수출 또는 재판매할 수 없음이 명시된다.³²⁾ 다만, 미국산 내용물이 포함된 외국 군수물자의 재수출 또는 재이전의 목적지가 나토(NATO), 나토 소속기관, 나토 회원국 정부, 또는 호주, 이스라엘, 일본, 뉴질랜드, 대한민국 정부인 경우에는 일정 요건을 동시 충족함을 조건으로 서면승인을 요구하지 않는다.³³⁾

2) 면제(exemption)

무기거래규정은 면허 없이 군수물자, 기술적 데이터 또는 군수서비스의 수출 및 일시적 수입을 승인하기 위한 제한된 수의 예외적 근거를 두고 있다.³⁴⁾ 가장 널리 활용되는 면제는 저가(low value)의 여유부품(spare parts), 전시회 용도의 군수물자, 보수(repair) 및 반송(return), 미국 정부 사용 목적의 수출에 관한 면제이다. 수출 시에는 적법한 절차에 따라 미국세관에 DDTC의 승인이 면제됨을 밝혀야 하며, 면제내용 여하에 따라 이력기록(record-keeping)과 보고요건(reporting requirements)이 부과되기도 한다.

31) ITAR §126.16, §126.17, 123.9(c).

32) ITAR § 123.10(b), § 123.10(a). 비정부 외국 최종이용자(non-governmental foreign end user)로의 수출을 위해 비이전/사용 확약서가 필요할 경우에는 면허 발급의 조건으로 최종목적지 국가의 정부가 동 확약서에 서명하도록 요구된다.

33) ITAR § 123.9(e). 그러한 요건 가운데에는 미국산 내용물이 주요 군사장비, 2천 5백만 US\$ 이상으로 판매된 주요 군수장비(major defense equipment), 1억 US\$ 이상으로 판매된 군수물자 또는 군수서비스에 모두 해당되지 않고, 동시에 미사일기술통제체제(MTCR) 적용대상이 아닌 경우가 포함되어 있다.

34) 대부분의 면제 근거는 ITAR §123.4, §123.16, §124.2, §125.4, §125.5, §126.4, §126.5에 제시되어 있다.

3) 협정(agreement)

군수서비스 수출은 DDTC가 승인한 협정에 따른다. 무기거래규정에 따른 협정은 기술지원협정(TAA : technical assistance agreement), 제조면허협정(MLA : manufacturing license agreement), 보관유통협정(WDA : warehousing and distribution agreement), 역외조달협정(off-shore procurement agreement) 등이다. 무기거래규정은 승인 이전 체결 예정인 협정에 대해 구체적 정보를 요구하며, 이를 위해 다양한 근거규정을 두고 있다.³⁵⁾ 재수출 및 재이전과 직결되는 ‘비이전/사용확약서(DSP-83)’ 제출의무는 군수물자의 경우와 기본적으로 동일하다.³⁶⁾

4) 서신(GC : general correspondence)

서신은 허가신청과 관련하여 일반적으로 외국(법)인이 새로운 최종용도, 최종이용자 또는 목적지로의 재수출 및 재이전 승인을 요청하기 위해 또는 별도의 신청절차가 마련되지 않은 사안에 관한 자문을 요청하기 위해 편리하게 사용된다. 긴급한 필요성이 있거나, 또는 허가 또는 협정을 적용하기 곤란한 사안인 경우에 활용 가능한 승인 신청수단이다. 따라서 서신은 예외적으로 허용되는 신청수단으로 이해되어야 한다.³⁷⁾

IV. 수출관리규정에 따른 이중용도품목의 재수출 및 재이전

1. 수출관리규정의 적용대상 행위

수출관리규정(EAR)은 미국 수출관리법(EAA : Export Administration Act, 50 U.S.C. app. 2401-2420) 및 국제비상경제권법(IEEPA : International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. 1701-1706)에 의거하여 군사적 목적으로 전용 가능한 산업용 품목인 이중용도품목의 수출, 재수출 및 재이전을 규율하며, 상무부 산하의 산업안보국(BIS : Bureau of Industry and Security)이 관련업무를 주관한다. 여기에서 ‘재수출’은 수출관리규정의 적용대상 물품을 특정 외국에서 다른 제3국으로 선

35) 협정 승인 절차, 승인 요건 및 후속 의무, 승인의 조건 및 제한 등에 대해서는 ITAR part 124가 규정한다.

36) ITAR § 124.10.

37) ITAR § 126.3 및 footnote 305.

적(shipment) 또는 전송(transmission)함을 의미한다. 수출관리규정 적용대상인 기술 또는 소프트웨어를 당해 외국 내에서 제3국 자연인에게 ‘공개(release)’³⁸⁾하는 것도 재수출로 간주되므로 이는 일종의 ‘의제재수출(deemed reexport)’로 판단됨을 의미한다. ‘재이전’은 미국 영토 밖의 당해 외국 내에서 발생하는 수출관리규정 적용대상 물품의 개인 간 선적, 전송 또는 공개로 정의된다.

적용범위와 관련하여, 수출관리규정은 §734.5(a)를 통해 핵기폭장치, 생화학무기, 미사일 기술 확산 및 화학무기 확산과 관련된 미국인의 일부 행위가 그 적용대상임을 밝히고 있다.³⁹⁾ §734.5(b)는 수출관리규정 하에서 공포된 시행령(order)에 의해 원칙적으로 금지되는 미국인 및 외국인에 의한 일련의 거래를 ‘일반금지(general prohibition)’라는 명칭으로 지칭하는바, 그 내용은 다음과 같다.⁴⁰⁾

- (a) 일반금지 1 : 허가(면제) 없이 허가가 요구되는 통제대상 품목의 수출 및 재수출,
- (b) 일반금지 2 : 허가(면제) 없이 미국산 통제대상 내용물을 최소기준(de minimis) 이상 포함하는 외국산 품목의 수출 및 재수출⁴¹⁾,
- (c) 일반금지 3 : 일명, ‘외국산인 직접적 결과물의 재수출’로서, 허가(면제) 없이 미국산 기술, 소프트웨어, 플랜트의 직접적 결과물로 얻어진 외국산 제품 수출 및 재수출,
- (d) 일반금지 4 : 수출기피(법)인(person denied export privileges)이 관련되는 거래로서, 수출, 재수출 및 일부 재이전을 포함,⁴²⁾
- (e) 일반금지 5 : 허가 없이 금지된 최종용도 및 최종사용자로서의 통제대상 품목의 수출 및 재수출,
- (f) 일반금지 6 : 허가 없이 금수조치국(embargoed destinations)으로의 여하한 품목의 수출 및 재수출,
- (g) 일반금지 7 : 허가 없이 미국인에 의한 일정한 무기확산행위 지원, 또는 미국인에

38) 공개(release)는 (i) 외국인이 미국산 장비와 설비를 눈으로 검토하는 행위, (ii) 미국 내·외에서 정보를 구두로 교환하는 행위, 또는 (iii) 미국 내에서 취득한 사적 지식 또는 기술적 경험을 외국에서 발생하는 상황에 적용하는 행위에 의해 이루어지는 것으로 판단한다. Part 734 pp.2-3, Export Administration Regulations, August 2013, Bureau of Industry and Security, US Department of Commerce.

39) EAR §744.6. part 745.

40) 여기에서 ‘일반금지’는 원칙적으로 “허가가 없는 경우 금지되는 거래 또는 행위”로 해석되어야 하며, 그 가운데 허가면제가 상대적으로 용이한 경우는 일반금지 1, 2, 3이다. 여타 일반금지의 경우 허가면제가 불가하거나 또는 극히 예외적으로만 허용된다.

41) 일명, ‘미국산 내용물(contents)의 재수출’이라고 지칭.

42) 일명, ‘denial order’라고 지칭됨

의한 일정한 화학물질 수출,

- (h) 일반금지 8 : 허가 없이 특정국⁴³⁾을 통과하는 품목의 수출 및 재수출과 그러한 특정국 경유,⁴⁴⁾
- (i) 일반금지 9 : 수출관리규정에 따른 허가 또는 허가면제 조건의 위반,
- (j) 일반금지 10 : 허가 없이 수출관리규정 통제대상 품목의 거래로 인해, 그러한 품목과 관련된 지식의 수출이 실행·예정됨으로써 결과적으로 수출관리규정 및 기타 관련법·제도 위반이 발생하거나 또는 위반이 예정(의도)되는 경우.

외국인의 재수출 또는 재이전에 대한 허가는 일반금지 1, 2, 3과 일반금지 4-10의 조합에 의해 규정된다. 일반금지 1, 2, 3은 거래대상 품목의 성격을 기준으로 수출관리규정에 따라 허가가 요구되는지를 판별하는 허가 필요성 검토의 논리적 출발점이다. 거래대상 품목의 사용자, 사용국, 사용목적 또는 거래방식에 대해서는 주로 일반금지 4-10에 의해 다루어진다. 일반금지 1, 2, 3은 허가금지를 의미하기보다는 ‘허가(면제)받지 않으면 금지’되는 행위로서 이해되어야 하나, 특별히 일반금지 4에 해당하는 거래는 허가금지, 즉 허가가 불가한 거래에 해당되기 때문에⁴⁵⁾ 수출기피(법)인이 관련되는 경우에는 외국인에 의한 재수출 및 재이전을 위해 허가를 받을 수 없으므로 재수출 및 재이전이 불가능하다고 보아야 한다.

2. 수출관리규정의 적용대상 품목

수출관리규정의 적용범위를 용이하게 이해하기 위해서는 그 적용대상 품목을 식별하기에 앞서 적용배제 품목을 먼저 파악하는 것이 개념적으로 바람직하다. 수출관리규정 §734.3(b)에 의해 적용이 배제되는 비통제 품목들은 다음과 같다.

첫 번째는 상무부 이외 국무부(무기거래규제 등), 재무부/OFAC⁴⁶⁾(특정국에 대한 엠바고 등), 미국 핵규제위원회⁴⁷⁾(원자로 수출통제 등), 에너지부(핵물질 생산기술 수출통제 등), 특허청⁴⁸⁾(특허적용기술 수출통제 등) 등 미국 정부기관이 전담하여 국가안보 또는 외교정책 차원에서 수출 또는 재수출을 통제하는 품목들이다.

43) 아르메니아, 아제르바이젠, 벨라루시, 캄보디아, 쿠바, 그루지아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 라오스, 몽고, 북한, 러시아, 타지크스탄, 투르크메니스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄, 베트남.

44) 항공기 또는 선박에 의한 운송과 관련하여 특정국에서 물품을 하역 또는 선적하는 것을 의미함.

45) EAR §736.2(b)(ii).

46) Office of Foreign Assets Control.

47) US Nuclear Regulatory Commission(NRC).

48) Patent and Trademark Office(PTO).

두 번째는 서적, 팜플렛, 기타 저작물(신문, 정기간행물 등)의 내용물을 재생하는 사전녹음물(prerecorded phonograph records); 서적, 팜플렛, 기타 저작물의 재본된 인쇄본; 아동용 그림책; 재본되지 않은 신문 및 정기간행물; 음악책; 악보; 달력; 종이; 지도, 해도(hydrographical chart), 지도책(atlas), 지명사전(gazetteer), 지구본 표지(cover), 지구본; 이상에서 열거한 내용물을 재생하는 공개 또는 자체 개발된 마이크로 필름; 공개 또는 자체 개발된 동영상 필름 및 음향; 홍보용 인쇄물 등이다.

세 번째는 ‘전자적 또는 미디어 형식의(in electronic form or media)’ 암호화 소스 코드(encryption source code)를 제외한 일반적으로 입수 가능한 기술 및 소프트웨어로서, 이미 공개되었거나 또는 공개 예정인 경우, 기초연구(fundamental research)의 산물인 경우, 교육용인 경우, 또는 특허적용기술에 포함된 경우 등으로 한정된다.

수출관리규정 §734.3(a)는 상기 수출관리규정 §734.3(b)가 규정한 품목을 제외한 다음의 품목들(items)이 수출관리규정의 적용대상으로서 통제대상임을 밝히고 있다.⁴⁹⁾

- (a) 미국의 FTZ(Foreign Trade Zone)에서 제조되거나 또는 미국영토를 경유하여 특정 외국으로부터 다른 외국으로 이동하는 품목을 포함한, 모든 미국영토 내의 품목,
- (b) 소재지를 불문한 모든 미국산(US origin) 품목,
- (c) 통제대상 미국산 내용물을 포함하는 외국산 제품, 통제대상 미국산 소프트웨어와 ‘결합 판매되는(bundled)’ 외국산 제품, 통제대상 미국산 소프트웨어와 ‘융합된(commingled)’ 외국산 소프트웨어, 통제대상 미국산 기술과 융합된 외국산 기술,⁵⁰⁾
- (d) 통제대상 미국산 기술 또는 소프트웨어의 ‘직접적 결과물(direct product)’로서 제조된 외국산 제품⁵¹⁾, 또는
- (e) 미국영토 외에 위치하며 통제대상 미국산 기술 또는 소프트웨어의 직접적 결과물로서 구축된 플랜트(plant) 또는 플랜트의 주요부문(major component)에 의해 제조된 제품.

49) EAR §734.3(a)(1), (2), (3), (4), (5).

50) 미국산 제품의 최소기준(비중)과 무관하게 적용되는 경우(no de minimis rule)와 미국산 제품의 최소 기준을 초과할 때 적용되는 경우(10% or 25% de minimis rule)로 구분됨. 미국산 제품의 비중과 무관하게 통제되는 제품은 쿠바, 이란, 북한, 수단 및 시리아로 수출되는 특정 성능 이상의 컴퓨터, 미국산 암호화기술 포함 외국산 암호화기술, 특정센서와 결합된 상업용 시스템, 특정 자동항법장치시스템, 특정 항공기, 특정성능 카메라 포함 외국산 군수제품 등임.

51) 여기에서 ‘직접적 결과물’은 기술 또는 소프트웨어 사용에 의해 ‘즉시 생산되는 제품(immediate product)’을 의미하며, 공정과 서비스(processes and services)도 포함된다. EAR §734.3(a)(4) 참고.

3. 수출관리규정의 재수출 및 재이전 규제

1) 규제기조

외국인이라 하더라도 미국산(US-origin) 물품 또는 기타 수출관리규정(EAR)의 적용대상인 상품, 기술 또는 소프트웨어 등 물품과 그러한 물품을 내재 또는 활용한 결과물을 재수출 또는 재이전하려는 경우, 원칙적으로 미국 상무부 산업안보국(BIS)으로부터 허가 또는 기타 승인을 우선 득해야 하며, 경우에 따라 추가적인 제한사항이 부과될 수 있다. 이를 위해서는 우선 재수출 또는 재이전 대상 품목(이하, 관련품목)이 수출관리규정 적용대상인지를 판정해야 하는바, 거래대상 품목이 수출관리규정 §734.3(a)가 정한 다섯 가지 품목들 가운데 어느 하나에라도 해당되는 경우에는 수출관리규정의 적용대상이라고 판단해야 한다.

하지만 거래대상 품목이 수출관리규정 적용대상 품목이라는 사실만으로 허가 또는 면제를 득해야 하는 것으로 해석되지는 말아야 한다. 이를 위해서는 그 다음 단계로 거래대상 품목이 수출관리규정이 특정한 수출 예정 목적지(specified destinations), 최종용도(end-use) 또는 최종사용자(end-user)에게 전달되는지도 확인해야 한다. 최종적으로 거래대상 품목이 수출관리규정의 적용대상인 동시에 그러한 목적지, 최종용도 또는 최종사용자에게 이전된다고 확인된다면, 합법적 거래를 위해 반드시 허가 또는 허가 면제를 득해야 한다.

2) 허가 필요성 판단을 위한 기초점검사항

(1) 수출통제분류번호(ECCN : Export Control Classification Number)

수출관리규정의 관심대상인 이중용도품목에 대해서는 Commerce Control List(CCL)⁵²⁾ 전반부에 해당품목 명칭과 함께 수출통제분류번호(ECCN)가 부여되어 있다. 품목별 ECCN은 최상위분류의 경우, 예컨대 0A001와 같이 숫자-영문자-숫자-숫자-숫자로 구성되는 5 자리 번호를 가진다.⁵³⁾ 한 가지 유념사항은 ECCN 번호가 순수하게 품목분류만을 위한 것이기보다는 통제이유도 함께 반영한다는 점이다. ECCN 번호의 첫째 숫자는 해당품목이 소속된 품목카테고리를 나타낸다.⁵⁴⁾ 둘째 숫자는 해당

52) Supplement No. 1 to part 774 of the EAR의 CCL 품목리스트 참고.

53) 하지만 세세분류로 가면서 예컨대 0A001.a, 0A001.a.1, 0A001.a.1.b 등과 같이 마침표 이후 영문자-숫자를 번차례로 사용하며 자리수를 늘려나간다.

54) 0-핵 물질, 시설, 장비 및 기타(Nuclear materials, Facilities and Equipment and Miscellaneous); 1-물

품목에 대한 기능적(functional) 분류를 위해 부여하는 품목그룹 표시이다.⁵⁵⁾ 셋째 또는 넷째 숫자는 다자적(multilateral) 차원 또는 개별국가(unilateral) 차원의 통제이유를 표시한다.⁵⁶⁾ 다섯째 숫자는 CCL에 기재된 품목의 추가적 세세분류를 위해 품목 간 존재하는 세부적 차별성을 반영하기 위해 부여하는 숫자이다. CCL 후반부에서는 5자리의 ECCN번호가 부여된 각 품목의 허가요건(통제이유, 적용대상 품목 및 국가 등 포함), 허가면제 조건 등을 구체적으로 설명하며, 통제이유를 나타내기 위해 편의상 AT(반테러), NS(국가안보) 등 약어가 사용된다.⁵⁷⁾

만일 거래대상 품목이 CCL에 부재할 경우에는 EAR99로 분류된다. 이는 통상적으로 널리 거래되는 “다수의 소비재와 산업재를 포괄하는 상품 및 기술의 일반 카테고리”로 이해된다. CCL에 EAR99 소속 품목이 기재되어 있지 않는다는 사실이 바로 EAR99 소속품목이 수출관리규정의 적용대상이 아님을 의미하지 않음에 특히 유념해야 한다. EAR99 소속품목이 수출관리규정의 적용대상이 아니기 위해서는 우선 일반금지 4-10에 해당되지 않아야 한다. 예컨대, 거래와 관련된 특정한 목적지와 당사자(개인 및 단체)에 대해서는 일반 소비재 또는 산업재의 경우에도 수출통제 대상이 된다. 참고로 수출관리규정은 특정품목의 분류 결정을 돕기 위해 ‘CCATS(Commodity Classification Automated Tracking System)’로 지칭되는 시스템을 운영하고 있다.

(2) 해당품목의 최종 목적지(ultimate destination)

특이한 점은 CCL 상에서 일정한 품목에 관한 통제이유를 상기 약어로만 표시하기보다는, 생소하게도 해당 약어에 NS Column 2, NP Column 1, AT Column 1 등 ‘Column No.’라는 표기를 함께 기재하고 있다는 사실이다. 이는 최종 목적지 국가별로 해당품목 거래가 통제되는 이유를 밝히는 ‘거래국차트(CCC : Commerce Country

질, 유기물, 미세유기물, 독성물질(Materials, Chemicals, Microorganisms, and Toxins); 2-가공 물질(Materials Processing); 3-전자; 4-컴퓨터; 5-통신 및 정보보호; 6-레이저 및 센서; 7-네비게이션 및 항공전자기기; 8-해양; 9-추진체, 우주비행체, 관련 장비(Propulsion Systems, Space Vehicles and Related Equipment).

55) CCL에 따른 품목그룹 표시유형은 다음의 5개이다: A-장비, 조립품, 구성품(Equipment, Assemblies and Components); B-테스트·조사·제조장비(Test, Inspection and Production Equipment); C-물질(Materials); D-소프트웨어(Software); E-기술(Technology).

56) CCL에 따른 각 숫자의 의미는 다음과 같다: 0-국가안보(이중용도 및 바세나르협정 군수물자품목 List 포함), NSG(핵공급자그룹)의 이중용도 Annex 및 Trigger List); 1-미사일 기술; 2-핵비확산; 3-생화학무기; 9-반테러, 범죄단속, 지역안정, 공급제한(Short Supply), UN제재 등.

57) AT-Anti-Terrorism; CB-Chemical & Biological Weapons; CC-Crime Control; CW-Chemical Weapons Convention; EI-Encryption Items; FC-Firearms Convention; MT-Missile Technology; NS-National Security; NP-Nuclear Nonproliferation; RS-Regional Stability; SS-Short Supply; UN-United Nations Embargo; SI-Significant Items; SL-Surreptitious Listening.

Chart)⁵⁸⁾와 연계하기 위한 기술적 목적에서 특별히 그러한 표기방법을 사용하는 것으로 이해된다. CCC는 <표 IV-1>과 같이, 국가별 통제이유를 동시에 보여주는 매트릭스(통제이유×국가) 구조로 되어 있다. 여기에서 국가는 품목이 수출 또는 이전되는 최종 목적지이다. 예컨대, 한국으로의 수출 또는 이전이 수출관리규정에 의해 통제되는 이유는 매트릭스 상에서 ‘X’로 표시되어 있는 CB1, NS1, MT1, RS1, RS2, CC1, CC3 등이다. 중요한 것은 그러한 이유에서 어떤 품목이 통제되는지를 CCC만으로는 알 수 없는데, 이를 위해서는 CCL을 함께 살펴보아야 한다.

<표 IV-1> 거래국차트(CCC)의 매트릭스 구조 예시

Commerce Country Chart
Reason for Control

Countries	Chemical & Biological Weapons			Nuclear Nonproliferation		National Security		Missile Tech	Regional Stability		Firearms Convention	Crime Control			Anti-Terrorism	
	CB 1	CB 2	CB 3	NP 1	NP 2	NS 1	NS 2	MT 1	RS 1	RS 2	FC 1	CC 1	CC 2	CC 3	AT 1	AT 2
	Kiribati	X	X		X		X	X	X	X	X		X		X	
Korea, North ¹	See Sections 742.19 and 746.4 of the EAR to determine whether a license is required in order to export or reexport to this destination.															
Korea, South ^{3,4}	X					X		X	X	X		X		X		
Kosovo	X	X		X		X	X	X	X	X		X	X	X		
Kuwait	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X		X		
Kyrgyzstan	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X			
Laos	X	X		X		X	X	X	X	X		X	X			
Latvia ³	X					X		X	X							
Lebanon ¹	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X		X		
Lesotho	X	X		X		X	X	X	X	X		X		X		
Liberia ¹	X	X		X		X	X	X	X	X		X		X		
Libya ¹	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X		
Liechtenstein ⁵	X					X		X	X			X		X		

출처 : US Department of Commerce, Export Administration Regulations, Bureau of Industry and Security, August, 2013, Commerce Control List Overview and the Country Chart, Supplement No. 1 to Part 738, p.8.

이러한 관점에서 수출관리규정의 규제체계 골격은 CCL과 CCC를 병치시키면서 CCL에서는 통제품목을, 거래국차트에서는 통제국가를 밝히는 이분법적 구도라고 풀이할 수 있다. 다만, 특정 개별 국가로의 수출 또는 이전이 어떠한 품목에 대해 왜 통제되

58) Supplement No. 1 to part 738 of the EAR.

는지를 파악하기 위해서는 양자를 연계해 볼 수 있는 매개고리가 필요한 바, CCL 상의 통제이유 약어표기에 부가된 'Column No.'가 그에 해당된다. 따라서 특정국과의 거래가 특정품목에 대해 어떤 근거로 통제되는지를 파악하기 위해서는 우선 CCL 상에서 특정품목이 통제됨을 전제로 그 통제이유(CB, NP, NS 등)와 Column No.를 확인하고, CCC 상의 특정국 Row에서 해당 통제이유 하단의 해당 Column에 'X'로 표시되고 있는지를 확인하면 된다. 만일 그러한 과정을 통해 'X' 표시가 하나라도 확인되면, 반드시 허가를 득해야 한다.

(3) 해당 품목의 최종사용자 및 최종용도

해당품목의 최종 목적지 관점에서 허가가 불필요하다고 판단되더라도, 최종사용자와 최종용도 여하에 따라서는 허가를 요한다. 이는 재수출 및 재이전 모두에 대해 예외가 없다. 수출관리규정이 특정하는 수출기피(법)인(person denied export privileges)과 무기확산행위에 가담한다고 인지되거나 합리적으로 인지될 수 있는 (법)인 등에 대해서는 추가 제한이 가해진다. 또한 수출관리규정 part 744가 특정한 최종용도⁵⁹⁾에 대해서는 심각성에 따라 허가금지, 허가제한 또는 조건부 허가 조치가 취해진다. 참고로 수출관리규정 part 744 Entity List(Supplement No. 4)에 등재된 (법)인에게는 수출관리규정 하의 모든 품목⁶⁰⁾의 재수출 및 재이전을 위해 사실상 예외 없이 허가가 요구된다.

3) 최소기준(de minimis rule) 적용

지정 가치(specified percentage value) 이상으로 미국산 내용물을 포함, 결합, 또는 융합하고 있는 외국산 품목(제품, 소프트웨어 또는 기술)은 수출관리규정 적용대상으로서,⁶¹⁾ 수출관리규정의 일반적 지침인 '최소기준(de minimis rule)' 등을 포함하여 다음 절차에 따라 수출관리규정의 적용 및 허가 필요성 여부를 판단해야 한다.⁶²⁾

첫째, 당초 수출된 미국산 제품의 수출통제분류번호(ECCN)를 확인한다. 이는 미국 수출업체로부터 협조를 받거나, 또는 SNAP-R(Simplified Network Application Process Redesign)⁶³⁾을 통해 무료로 산업안보국(BIS)에 분류번호 판단을 요청할 수도 있다.

59) 예컨대, 핵기폭장치, 생화학무기, 미사일의 제조 등과 관련된 용도.

60) CCL 상의 전 품목과 EAR99로 분류되는 전 품목을 의미함.

61) 통제대상 미국산 제품(commodities)을 포함하는 외국산 제품, 통제대상 미국산 소프트웨어와 '결합 판매되는(bundled)' 외국산 제품, 통제대상 미국산 소프트웨어와 '융합된(commingled)' 외국산 소프트웨어, 통제대상 미국산기술과 융합된 외국산기술.

62) 이를 위한 좀 더 구체적인 절차 및 요건은 EAR §734.4 및 Supplement 2 part 734를 참고.

둘째, 해당 미국산 제품이 통제대상 내용물(contolled content)인지를 판단한다. 통제대상 내용물은 특정국으로 별도(separately) 재수출되는 경우 필히 허가가 필요하다.

셋째, 해당 미국산 통제대상 내용물의 비율이 가치 기준으로 당해 외국산 최종재 가치의 25% 초과인지 결정한다. 다만, 수출관리규정이 지정한 테러지원국가⁶⁴⁾의 경우에는 미국산 통제대상 내용물이 외국산 최종재 가치의 10% 초과인지를 판단해야 한다. 만일 미국산 통제대상 내용물이 외국산 최종재 가치의 25%(테러지원국가의 경우, 10%) 또는 그 미만인 경우에는 수출관리규정 적용대상이 아니다. 반대로 미국산 통제대상 내용물이 외국산 최종재 가치의 25%(테러지원국가의 경우, 10%) 초과인 경우에는 수출관리규정 적용대상이다.

넷째, 상기 최소기준에 따라 당해 제품이 수출관리규정 적용대상이라고 판단된다면, 그 다음으로 앞서의 ‘나. 허가 필요성 판단을 위한 기초점검사항’의 내용 가운데 최종 목적지, 최종용도 또는 최종사용자를 확인함으로써 허가 필요성 여부를 판단해야 한다.

4) 미국산 기술·소프트웨어 및 미국산 플랜트의 직접 결과물인 외국산 제품 판단

아래의 (a), (b), (c) 요건들에 동시에 해당되는 경우, 외국산 제품은 미국산 기술·소프트웨어의 직접적 결과물로서 또는 미국산 기술·소프트웨어를 근거로 건립한 플랜트 또는 플랜트의 주요부문에 의한 직접적 결과물로서 수출관리규정의 적용대상이 된다. 수출관리규정 적용대상이라는 전제 하에, 상기 ‘다. 최소기준 적용’의 네 번째 단계에서와 같이 최종 목적지, 최종용도 또는 최종사용자를 확인함으로써 허가 필요성 여부를 판단해야 한다.

- (a) 해당 외국산 제품이 당해 외국으로부터 국가그룹(Country Group) D:1 또는 E:1⁶⁵⁾에 등재된 국가로 수출 예정이고,⁶⁶⁾
- (b) CCL 상의 ECCN 하에서 국가안보(NS)를 이유로 통제대상이고, 그리고
- (c) 해당 외국산 제품이 기초하는 미국산 기술 또는 소프트웨어가 미국에서 수출되었을 당시 국가안보를 이유로 해당 기술 또는 소프트웨어의 외국 인수자(recipient)로부터 ‘서면확약서(written assurance)’를 받아 허가면제(License Exception)된 경우.⁶⁷⁾

63) 통제대상 품목의 (재)수출 허가신청을 위한 산업안보국(BIS) 홈페이지 상의 온라인 신청시스템.

64) EAR, Country Group E:1 in Supplement No. 1 to Part 740.

65) Supplement No. 1 to Part 740.

66) 참고적으로 수출관리규정(EAR)은 국가그룹(Country Group)을 크게 Group A(국제수출통제체제 회원국, Regime Members), Group B(제한완화국, Less Restricted), Group D(우려국, Countries of Concern), Group E(테러지원국, Terrorist Supporting Countries)로 구분하여 규제수준을 조절한다.

67) EAR §734.3(a)(4), §736.2(b)(3).

4. 허가면제(License Exception) 해당 여부

이상의 점검과정을 통해 재수출 또는 재이전을 위해 허가가 필요하다고 판단되는 경우라고 하더라도, 혹여 수출관리규정에 따라 허가면제(License Exceptions)가 가능한지를 살펴보아야 한다.⁶⁸⁾ 해당 거래가 수출관리규정이 정한 허가면제의 모든 조건을 충족하고, 동시에 수출관리규정의 허가면제 제한대상이 아니라면, 해당 재수출 및 재이전은 허가신청 없이도 추진 가능하다. 허가면제를 득할 수 없는 경우는 크게 다음과 같으며, 어느 하나에라도 해당되는 경우에는 허가면제가 불가하다.⁶⁹⁾ 허가면제 불가 시에는 미국 상무부 웹사이트인 SNAP-R(Simplified Network Application Process Redesign)을 통해 필요한 정보를 확인하고 전자적으로 허가를 신청하면 된다.

- (a) 당해 신청자가 과거에 허가 승인이 정지 또는 취소된 경우,
- (b) 해당 (재)수출이 허가면제가 불가한 일반금지(General Prohibition)에 해당되는 경우,
- (c) 해당 품목이 비밀감청장비(surreptitious interception device)인 경우,
- (d) 산탄총(알) 등 공적/사적 범죄대응품목(crime control items)인 경우,
- (e) 미사일기술 통제품목, 또는
- (f) 금수조치국(embargoed destinations)이 거래 목적지인 경우.

V. 결 론

미국 무기거래규정(ITAR)과 수출관리규정(EAR)에 따르면, 미국에서 전략물자를 수입한 외국 수입업자는 제3국으로 그러한 전략물자(최종재) 자체 또는 그러한 전략물자(중간재)를 내재·활용한 전략물자 재수출(재이전)⁷⁰⁾을 하기 이전에 반드시 해당 재수출이 동 규정들의 적용대상인지를 판단해야 한다. 특정 물자가 동 규정들의 적용대상이라

68) EAR part 740. 거래대상 품목 및 거래의 속성(nature of transaction)에 기초하여 통상 약어로 표기되는 허가면제 유형은 GBS(Shipments to B Countries), CIV(Civil End Users), LVS(Limited Value Shipments), TSR(Technology and Software Restricted), TMP(Temporary Imports, Exports and Reexports), RPL(Service and Replacement of Parts and Equipment), TSU(Technology and Software Unrestricted) 등이다. 이 가운데 GBS(Shipments to B Countries), LVS(Limited Value Shipments), TSR(Technology and Software Restricted)은 Group B 국가들에 대해 적용되는 허가면제 유형이며, CIV는 Group D 국가들에 대해 적용되는 허가면제 유형이다.

69) EAR §740.2.

70) 이하, 재수출 및 재이전은 재수출로 통칭하여 설명함.

하더라도 반드시 승인대상이 되는 것은 아니다. 미국 정부의 승인대상은 전략물자 또는 그러한 전략물자를 내재·활용하는 전략물자가 재수출에 의해 무기거래규정(ITAR)과 수출관리규정(EAR)에 따른 우려 또는 제한 대상인 주체(용도)로 이전·활용되는 경우에 한한다. 즉 전략물자 재수출에 대한 미국의 규제기조는 품목의 특성과 예정·의도된 용도라는 이중 잣대에 의한다.

무기거래규정의 경우, 미국 수출업자는 수출하고자 하는 군수물자 및 군수서비스의 군수물자목록(USML) 등재 여부, 디자인 의도 심사(design intent test), 또는 규제당국의 협조에 의한 상품관할결정(commodity jurisdiction determination) 등을 통해 동 군수물자 및 군수서비스가 무기거래규정의 적용대상인지를 판단한다. 무기거래규정의 적용대상임을 확인한 미국 수출업자는 동 군수물자 및 군수서비스 수출을 위해 필히 사전에 규제당국으로부터 수출허가를 받아야 한다. 그런데 미국 수출업자의 수출허가 취득을 위한 제출서류에는 외국 수입업자가 서명한 ‘비이전/사용확약서(DSP-83)’가 반드시 포함된다. 이는 외국 수입업자가 수입 이전에 이미 해당 군수물자 또는 군수서비스가 무기거래규정 적용대상임을 인지했음은 물론이고, 제3국으로의 이전이 불가하다는 사실에 대해 동의했음을 의미한다. 군수물자 수출의 경우, 추가적으로 각종 수출서류 상에 외국 수입업자가 해당 군수물자의 적법한 최종사용자임이 명기되어 있으므로 외국 수입업자로서는 재수출의 위법성이 문제될 경우 무기거래규정 적용여부 및 승인요건 무지를 이유로 항변할 수 있는 여지는 극히 희박하다.

이중용도품목을 규율하는 수출관리규정과 비교하여 무기거래규정은 중요한 차별성을 갖는다. 무기거래규정은 당초 수출된 미국산 군수물자 및 군수서비스를 미소하게라도 포함하는 외국산 군수물자 및 군수서비스까지를 모두 적용대상으로 한다. 반면 수출관리규정은 소위 ‘최소기준(de minimis rule)’에 의해 일정 비율 이상의 미국산 내용물을 내재·활용하는 경우에 한해 적용된다. 따라서 외국 수입업자는 미국으로부터 수입한 군수물자 및 군수서비스를 미소하게라도 포함하거나 활용하여 취득한 군수물자 및 군수서비스의 재수출을 위해 필히 거래 이전에 미국 규제당국으로부터 승인을 득해야 한다. 결과적으로 미국으로부터 수입한 군수물자 및 군수서비스, 그리고 그러한 미국산 군수물자 및 군수서비스를 내재·활용한 국내산 군수물자 및 군수서비스는 모두 무기거래규정의 적용대상이며, 이들의 재수출은 미국 규제당국의 사전승인 대상이다.

수출관리규정의 경우에는 재수출 대상 품목이 동 규정 적용대상인지를 용이하게 판별하기 어렵다. 앞서 군수품 및 군수서비스에서와 같이 각종 수출관련서류 상에 표기되

는 최종사용자 제한 문구, 수출허가 취득에 제출되는 비이전/사용확약서(DSP-83) 등과 같은 꼬리표가 미국으로부터의 수입품에 붙지 않기 때문이다. 또한 수출관리규정은 적용대상 품목의 범위에 관해서 네가티브 기재방식(negative listing)이라는 포괄적 접근방식을 채택하고 있기 때문에 적용범위가 불확정적이다. 즉 적용배제 품목은 명시하지만, 적용대상 품목은 일일이 열거하지 않는다.

이러한 관점에서 좀 더 확실하게 재수출 대상인 미국산 품목이 수출관리규정 적용대상인지를 확인하기 위해서는 일차적으로 미국 규제당국이 운영하는 품목분류시스템(CCATS)을 활용하는 것이 필요하다. 하지만 재수출과 관련된 수출관리규정의 적용대상에는 동 규정이 적용배제를 명시한 일부 소비자 및 산업용도 품목들을 제외한 사실상 모든 미국산 품목이 포함된다고 이해하는 것이 바람직하다. 실무적으로는 미국 이외의 제3국으로부터도 용이하게 수입 가능한 품목은 수출관리규정의 적용대상이 아닐 가능성이 높다는 어림기준(rule of thumb)을 활용할 수도 있다.⁷¹⁾

수출관리규정은 앞서 언급한 바와 같이 미국산 품목을 내재하는 외국산 제품에 대한 적용여부를 결정함에 있어 그 내재 비율이 특정 수준을 넘는 경우에만 적용대상으로 하는 ‘최소기준(de minimis rule)’을 따른다. 미국산 기술 및 소프트웨어를 활용하여 직접 취득한 외국산 제품에 대해서 수출관리규정은 이를 미국산의 ‘직접적 결과물(direct product)’이라는 다소 애매한 표현을 사용하고 있다. 이에 대해서는 실무적 차원에서 당초 미국으로부터 특정 기술 및 소프트웨어를 수입할 당시 국가안보를 이유로 관련 수입업자가 ‘서면확약서(written assurance)’를 제출했는지를 확인하는 것이 필요하다. 왜냐하면 수출관리규정이 미국산의 직접적 결과물이 되기 위한 요건으로 서면확약서를 요구하기 때문이다. 만일 서면확약서 제출 사실이 있는 경우에는 그러한 기술 및 소프트웨어를 통해 취득한 제품이 미국산의 직접적 결과물이 된다고 보아야 한다.

본고의 분석결과에 따른 무기거래규정과 수출관리규정 간 규제기조는 상이하다. 엄격한 규제기조를 취하는 무기거래규정은 당초 미국으로부터 발생한 원수출의 허가조건에 대한 무역상대국 이해당사자의 사전 동의를 통해 재수출 자체를 금지행위로 규정한다. 반면 수출관리규정은 원수출 당시에는 재수출을 금지행위로 규정하지 않으나, 이는 기본적으로 재수출이 무역상대국 이해당사자의 상업적 권리로 이해됨을 의미한다. 따라서 국제평화 및 국가안전 등에 대한 위해가능성을 이유로 그 범위가 매우 포괄적인 이중용도품목의 후속거래(재수출)을 규제하는 것은 무역상대국 이해당사자들의 상업적 권리

71) Fergusson, Ian F., The Export Administration Act : Evolution, provisions and Debate, Congressional Research Service, 7-5700, RL 31832, 2009, p.8 at www.crs.gov.

에 대한 사후적 제한이라고 판단할 수 있다. 즉, 품목의 예정·의도된 용도가 불순하다는 이유로 이중용도품목의 재수출을 사후적으로 금지하는 수출관리규정의 규제는 당초의 원수출 승인을 통해 제한되지 않은 무역상대국 이해당사자의 상업적 권리에 대한 소급 제한에 해당된다. 이는 재수출 제한에 대해 무역상대국 이해당사자의 사전 동의를 구함으로써 적어도 소급제한 논란으로부터 자유로운 무기거래규정과 대조되는 부분이다.

본고의 분석결과는 전략물자 재수출에 관한 미국의 양대 규제근거 가운데 무기거래규정보다 상대적으로 소프트한 규제기조에 의하는 수출관리규정이 역설적으로 국제법적 쟁점화 가능성이 높다는 학술적 함의를 보여준다. 다른 한편, 본고의 분석결과는 재수출을 추진함으로써 국제무기거래시장에 진입하고자 하는 우리나라 기업에게 무기거래규정보다 수출관리규정이 더 큰 초기 비용부담을 유발하게 할 것이라는 정책적·실무적 시사점도 던져준다. 왜냐하면 무기거래규정과 수출관리규정 간 역외관할 적용방식의 상이성으로 인해 후자와 관련된 법적 불확실성이 훨씬 더 높고, 결과적으로 우리나라 기업이 그러한 불확실성 해소를 위해 더 많은 비용을 감당할 수밖에 없기 때문이다.

이러한 맥락에서, 특히 우리나라 방위산업의 수입의존도가 절대적으로 높은 미국의 재수출 규제로 인해 우리 기업이 지불하게 되는 비용 부담을 경감시키는 것은 방위산업 수출진흥의 필수 전제조건이 아닐 수 없다. 이를 위해서는 기업의 자율적 수출관리를 위한 정부 지원의 초점이 미국 규제와의 양립성 확보, 좀 더 구체적으로 미국 규제내용 가운데 무기거래규정보다는 수출관리규정과 양립성 확보에 맞추어져야 한다. 만일 미국의 재수출에 대응하기 위한 필요한 법제도적 정비가 무기거래규정과 수출관리규정에 대해 대칭적·중립적으로 이루어질 경우에는 우리 기업의 애로에 실질적 도움이 되지 못하고, 방위산업 수출진흥 관점에서의 정책 효과성도 상당히 제한적일 것이다.

참고문헌

- 국방기술품질원, 효율적인 방산수출 통제체제 구축 방안 연구, 서울: 방위사업청-정책연구, 2011. 11.
- 김성철, “전략물자의 수출관리체계에 관한 연구”, 국제통상연구, 제4권, 제2호, 1999. pp.277-301.
- 산업연구원, “청년 실업자의 6%, 방위산업 절충교역으로 해소 가능”, e-KIET 산업경

- 제정보, 제551호(2013-04), 2013. 2. 19.
- 심성근, “수출통제의 국제규범화 최근 동향과 과제”, 경희법학, 제42권, 제3호, 2007, pp.199-233.
- 이상진, 윤남권, “전략물자 통제제도의 국제적 변화에 따른 효율적인 수출관리 방안 에 관한 연구”, 관세학회지, 제6권, 제4호, 2005, pp.251-270.
- 이지석, “새로운 국제무역질서로서 전략물자 수출통제”, 자치발전, 통권 제134호, 2006, pp.135-141.
- 이호령, “미국 수출통제법과 IT 분야 남북경협”, 국방정책연구, 제67호, 2005, pp.59-78.
- Alford, Roger P. “The Self-judging WTO Security Exception”, Notre Dame Legal Studies Paper, No. 2079608, 2012, pp.697-759.
- Bartlett III, James Ellwood, The Annotated ITAR-International Traffic in Arms Regulations, Latest Editorial Revisions, October 29, 2012.
- Fergusson, Ian F. The Export Administration Act : Evolution, provisions and Debate, Congressional Research Service, 7-5700, RL 31832, July 15, 2009, at <http://www.crs.gov>.
- Interim Commission for the International Trade Organization, Final Act and Related Documents(Havana Charter), UN Conference on Trade and Employment held at Havana, Cuba, from November 21, 1947 to March 24, 1948.
- Marcuss, Stanley J. and D. Stephen Mathias. "U.S. Foreign Policy Export Controls: Do They Pass Muster under International Law", Berkeley Journal of International law, Vol. 2, Issue 1, Winter, 1984, pp.1-28.
- US Department of Commerce, Export Administration Regulations, Bureau of Industry and Security, August, 2013.