

『광장 국제통상연구원』

Special Issue Brief

“일본의 전략물자 수출통제와
우리기업의 대응방향”

작성자: 이재원 연구원

최근 일본의 수출규제(安全保障貿易管理, export control) 조치가 악화되는 한일 관계의 새로운 쟁점으로 부상하면서 전략물자 수출통제체제에 대한 우려와 함께 관심도 높아지고 있다.¹⁾ 일본 정부가 한국에 대한 반도체 관련 전략물자 3개 품목에 대한 통제 강화 및 ‘화이트국’ 지정 해제를 공표하면서, 관련 산업 및 경제 활동의 불확실성이 증가하고 있는 것이다.²⁾ 이번 사안은 기업의 대응 방향에 대한 명쾌한 답을 내리기에는 매우 복잡한 문제이지만, 적어도 전략물자 수출통제에 국한하면, 크게 두 가지 질문으로 요약할 수 있다. 첫째, 국내에서도 이러한 일본의 조치와 유사한 제도가 이행되고 있는가? 둘째, 한국 기업은 어떻게 이 사안을 이해하고 행동해야 하는가? 단기적으로 일본 수출규제 조치에 따른 파장은 피할 수 없는 리스크를 안겨줄 것으로 보인다. 그러나 장기적인 관점에서 전략물자 수출통제에 대한 완전한 이해를 통해 불필요한 리스크를 사전에 제거하려는 노력이 필요하다.

1. 강화되는 글로벌 수출통제체제

글로벌 수출통제체제의 핵심은 국제평화와 안보를 해치는 대량살상무기 등을 제조하려는 국가 혹은 단체가 자유로운 무역 질서를 남용하며 관련 부품, 소재, 기술 등(이하 전략물자)을 공급받지 못하도록 방지하는데 있다. 국제사회는 효과적 통제를 위해 수출통제를 4가지 유형으로 구분하여 발전시켜 왔다. 재래식 무기와 이중용도품목(예를 들어, 상업용으로 쓰이는 동일한 소재가 군사용으로 사용됨이 확인된 경우에 해당)은 바세나르협정(Wassenaar Arrangement, WA), 원자력 관련 품목은 핵공급국그룹(Nuclear Suppliers Group, NSG), 생화학무기 관련 품목은 호주그룹(Australia Group, AG), 이러한 무기의 운반 체계인 미사일 관련 품목은 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime, MTCR)가 담당하고 있다. 이를 일반적으로 다자간수출통제체제라 부르며, 수출통제는 참여국의 합의에 따라 자발적으로 국내법에 의해 이행되고 있다.³⁾

국제 사회는 수출통제체제를 강화하기 위해 노력해왔는데, 이는 크게 두 가지로 나타난다. 첫째, 탈냉전과 함께 구 공산권이 몰락하고 세계시장이 확대됨에 따라 구 공산권 국가에 대한 차별을 제거하는 노력이다.⁴⁾ 이를 위해 전략물자의 대공산권 이전을 통제하던 ‘다자간수출통제조정위원회 (Coordinating Committee for Multilateral Export Control, CoCom)’가 해제되고, 특정 우려 국가(states of concern)만을 대상으로 수출을 통제하려는



이재원 연구원

T. 02-6386-6453

E. zjw@leeko.com

약력보기 ▶



김동은 변호사

T. 02-772-4397

E. dongun.kim@leeko.com

약력보기 ▶



정기창 변호사

T. 02-772-5904

E. kcc@leeko.com

약력보기 ▶



주현수 변호사

T. 02-6386-6363

E. hyunsoo.joo@leeko.com

약력보기 ▶

WA가 발족하였다. 둘째, 급격한 기술 발전에 대응하고자 통제 범위를 확대하는 노력이다. 기존의 수출통제는 무기 제조에 전용될 물품이나 기술을 목록화하여 통제하는 '목록통제(list control)' 위주였다. 그러나 1990년대 통제 목록 외 품목이 이라크의 핵무기 프로그램을 위해 수출되었음이 밝혀진 계기로, 미국을 중심으로 기존의 목록통제와 상관없이 무기를 제조하는 최종 사용자(end-user)나 그 최종 목적(end-use) 자체를 통제하려는 '비목록통제(non-list control)'까지 적용 범위가 확대되었다.⁵⁾ 바로 이러한 비목록통제가 최근 언론을 통해 재조명된 캐치올(Catch-all) 통제이다. 셋째, 수출통제제도를 특정 우려 국가에 대한 통제로부터 테러리스트 등 비국가행위자에 대한 통제까지 확대한 노력이다. 특히, 2001년 뉴욕에서 발생한 9.11 테러 공격 이후 국제연합 안전보장이사회는 결의1540을 통해 모든 회원국이 테러리스트 등에 대한 전략물자 수출통제제도 이행의 규범성을 강화한 바 있다.⁶⁾ 테러리스트 등에 대한 통제는 최종사용자의 목적을 통제하는 조치와 유사하기 때문에, 앞서 언급한 캐치올 통제가 전 세계적으로 강화된 것이다.

2. 우리나라의 수출통제 이행과 국가간 유사성

1980년대 우리나라의 경제가 급격히 성장하고 북방정책의 일환으로 동유럽 등 구 공산권 시장에 진출하려는 기업의 수요가 증가하게 되자, 우리나라에서도 전략물자 수출통제 제도 도입의 필요성이 나타났다. 그 시작으로 1987년 '전략물자 및 기술자료 보호에 관한 한-미 양해각서'를 체결하고 공산국가로의 특정 상품 및 기술 데이터의 무단 이전을 방지하면서, 미국으로부터 우호적인 수출 통제 허가 혜택을 얻게 됐다.⁷⁾ 이후 수차례 법 개정을 통해 우리나라의 전략물자 수출통제제도는 대외무역법 제19조에 안착하였으며, 그 시행령과 전략물자수출입고시를 통해 효과적으로 이행되고 있다. 특히, 최근 2019년 5월 23일 과학국제안보연구소(ISIS)가 발표한 보고서는 국가별 수출통제의 효과성을 평가하면서 한국을 17위로 평가했다.⁸⁾ 이는 미국(1위), 영국(2위), 스웨덴(3위) 보다는 낮지만 프랑스(20위), 일본(36위), 터키(50위)보다 높은 수준이다. 이러한 순위의 차이에도 불구하고, 다자간수출통제체제를 중심으로 개별 국가가 이행하는 수출통제제도는 서로 간에 높은 유사성을 띄고 있다. 전략물자의 국내적 이행과 국가간 유사성 관련 주요 쟁점은 다음의 세 가지와 같다.

첫째, 통제 품목의 지정과 판정이다. 판정은 수출되는 물품이나 기술의 전략물자 해당 여부의 평가이다.⁹⁾ 전략물자는 앞서 설명한 다자간수출통제체제에서 지정한 물품 및 기술의 목록을 우리나라 정부가 전략물자수출입고시를 통해 지정 및 고시한

것이다. 이러한 이유로 우리나라뿐만 아니라 미국, EU, 일본 등 주요 국가의 전략물자의 범위는 매우 유사하다고 볼 수 있다. 특히, 품목별 지정된 통제번호(ECCN)는 일부 추가 사항을 제외하고 국가간에 통용된다. 예를 들어, 최근 언론을 통해 유명세를 떨치고 있는 불화수소(Hydrogen fluoride)의 경우, 해당되는 통제 번호는 미국은 1C350.d.1, EU는 1C350.24, 한국은 1C350.24, 일본은 1C350(d)이다.

둘째, 수출 통제의 범위이다. 통제의 범위는 통제 품목에만 국한되지 않는다. 이는 앞서 언급한 캐치올 통제와 관련된다. 수출자의 상대방인 최종사용자(end-user)와 최종용도(end-use)도 통제의 범위에 해당되기 때문이다. 또한 이러한 우려 상황을 고려함에 있어서 수출하는 품목의 최종목적지도 평가 대상이 된다. 따라서, 최종사용자가 품목을 사용하여 무기로 전용하는 등의 불법적인 의도를 수출자가 알게 된 경우, 수출자가 이를 의심하게 된 경우, 당국이 이러한 정보를 통보한 경우에도 통제의 대상이 된다. 앞서 언급하였듯이, 캐치올 통제는 국제적으로 통용되며, 전략물자 수출통제를 효과적으로 이행하는 국가에서 적용하고 있는 제도이다.¹⁰⁾

셋째, 수출 허가와 혜택이다. 전략물자 및 캐치올 대상으로 판정이 되는 경우라도 반드시 수출이 금지되는 것이 아니라, 수출 허가를 취득하면 수출이 가능하게 된다. 기본적으로 수출자는 수출 시 건마다 개별적으로 수출허가(개별허가)를 받아야 한다. 그러나, 기업이 사내에 수출통제제도를 구축하여 효과적으로 운영하는 경우, 정부는 이를 인정하여 자율준수무역거래자(CP 기업)로 지정할 수 있으며, CP기업은 허가에 있어서 일부 서류 면제와 허가 기간 확대 등의 혜택을 받게 된다.

특히, 다자간수출통제체제에 모두 가입한 국가(가 지역)에 수출하는 경우 수출 허가 신청이 간소화되며, 경우에 따라서는 수출 후 사후보고로 같음하게 된다. 또한, 자율준수무역거래자는 수출 거래가 발생하기 전 '포괄허가'를 신청하여 동일한 품목이나 동일한 최종사용자에 대한 거래를 일정 기간 추가적인 허가 신청없이 거래할 수 있는 혜택을 받게 된다.¹¹⁾ 이렇듯 특정 품목-사용자 군을 대상으로 수출하는 경우 사내 수출통제를 효과적으로 이행하는 기업에 한정하여 혜택을 부여하는 제도는 미국, 독일, 일본 등 여러 국가에서 유사하게 이행되고 있다. 즉, 주요국들은 수출 허가 제도의 간소화를 통해 합법적인 거래의 경우 수출을 촉진하는 특별한 조치를 취하고 있는 것이다.

최근 일본의 조치와 맞닿는 부분이 바로 여기에 있다. 일본 정부가 최종 목적지로서의 한국을 수출 간소화 우대 국가군인 '화이트국'에서 제외시키기로 하면서 선량한 기업의 활동이

전략물자 수출통제의 철저한 이행이라는 명분으로 인해 중단되거나 지연될 가능성이 높아진 것이다.

3. 일본의 수출통제와 포괄허가 방식의 차이점

앞서 언급했듯이, 각국은 다자간수출통제체제에서의 합의에 따라 자발적으로 수출통제체제를 이행하기 때문에, 전반적인 제도의 모습에서 공통점이 많이 발견되며, 다만 세부적인 이행에서 차이점이 일부 발견된다. 공통점의 예로, 한국은 대외무역법 5조와 19조에서 국제평화와 안전 유지 의무를 위해 필요한 경우, 전략물자에 대한 수출 허가를 취득하도록 요구한다. 일본도 외국환 및 외국무역법 제1조와 제48조에서 국제사회평화와 안전 유지를 목적으로 전략물자에 대한 수출 허가를 경제산업성으로부터 취득하도록 요구하고 있다.

주요 차이점은 포괄허가를 부여하는 방식 등에 있다. 포괄허가는 기업의 수출허가 신청 절차를 간소화 시켜 정상적인 수출 활동을 촉진하는데 있으며, 일본은 이를 크게 일반포괄허가와 특별포괄허가로 구분한다.¹²⁾ 특히, 일반포괄허가는 화이트국으로의 수출에 대하여는 캐치올 통제를 적용하지 않고, 기업이 자율준수프로그램을 운영하지 않더라도 포괄허가 신청이 가능하도록 허용하고 있다.¹³⁾ 통제 목록 상 특정 품목을 특정 최종사용자에게 이전하고자 하는 수출자가 일반포괄허가를 취득하면, 3년간 추가적인 허가를 받지 않고도 거래를 계속할 수 있게 된다. 일본이 엄포를 놓은 화이트국에서의 한국 제외가 바로 이 부분에 해당하는 것이다.¹⁴⁾

따라서, 한국이 화이트국에서 제외되는 경우, 일본의 수출자가 전략물자를 한국으로 수출 시 개별허가(1건에 대하여 유효기간 6개월)를 취득하거나, 자율준수프로그램을 경제산업성으로부터 인정받아 특별포괄허가(동일 건에 대하여 유효기간 3년)를 취득할 수 있는 자격을 갖추어야 한다. 개별허가의 경우, 사업내용 및 존재 확인에 도움이 되는 자료 및 최종용도 관련 서약서 등을 추가 제출해야 한다.¹⁵⁾ 자율준수프로그램을 인증받는데 걸리는 기간은 상당 시일이 걸릴 것으로 예상된다.¹⁶⁾ 그런데, 포괄허가도 개별허가에 준하여 발급되므로, 한국에 대하여 특별포괄허가가 발급될 것인지는 낙관하기 어렵다.

4. 우리 기업의 대응 방향 - 수출통제체제의 완전한 이해

전략물자 수출통제체도는 국가간 합의에 따라 자발적으로 이행하도록 하므로, 합의의 불이행에 대한 국가간에 잘잘못을 따져 단기간에 문제를 해소하는데 한계가 많다. 기업의 입장에서 우선적으로 고려할 것은 불완전한 이해를 보완하고, 적극적인 준수 의지를 갖는데 있을 것이다. 전략물자 수출통제와 관련하여 사전에 리스크를 예방하기 위해 크게 세 가지 포인트를 지적할 수 있다.

첫째, 전략물자 관련 우회 수출입이 발생하지 않도록 해야 한다.

일부 오해와 달리, 전략물자의 수출 통제는 최종사용자의 소재지를 함께 고려한다. 따라서, 전략물자를 수입 혹은 수출하기 위해 제3국을 우회하는 행위는 수출통제를 의도적으로 회피하는 불법 행위로 간주될 가능성이 높다. 특히, 캐치올 통제는 수출자가 최종사용자의 불법적 의도를 이미 알았을 경우뿐만 아니라 의심되는 경우까지도 포함하는 매우 엄격한 통제를 가하고 있다. 따라서, 수출입이 당국의 규제에 의해 어려워질 때, 유통사 등을 통해 거래하는 행위도 수출자의 책임 소재에 해당한다고 할 수 있을 것이다.

둘째, 전략물자의 합법적 거래를 위해서 수출허가 요구사항뿐 아니라 특례, 예외, 면제 사항을 검토해야 한다.

전략물자에 해당하거나 최종목적지가 통제되는 지역이라고 해서 반드시 수출이 금지되지는 않는다. 앞서 언급된 여러 제한 사항에도 불구하고, 기업의 선량한 경제 활동과 자유로운 무역활동을 증진하기 위해 전략물자 수출통제제도 내에는 여러가지 조건이 제시되어 있다. 따라서, 전략물자 수출통제에 대한 올바르게 완전한 이해가 선행되어야 장기적으로 전략물자와 관련된 불필요한 리스크를 줄일 수 있을 것이다.

셋째, 전략물자 수출통제를 전사적으로 관리하기 위한 자율준수무역프로그램, 즉 컴플라이언스 체계 구축 및 운영을 검토할 필요가 있다.

전략물자 수출통제는 기업 활동을 보호하기 위해 존재하지만, 기업의 적극적 대응이 있을 때 더 큰 효율성을 발휘할 수 있다. 전략물자는 그 정의 상 장비, 부품 소재와 더불어 해당 기술을 포괄하고 있기 때문에, 기업은 제조 및 수출하는 품목의 사양과 전략물자 관련성 여부를 판단할 기본 역량을 갖춰야 한다. 수출통제체도에 대한 준비성을 높여 관련 리스크를 사전에 예방하는 것이 중요하다.

마지막으로 전략물자 수출통제체도를 준수해야 할 이유는 국내외적으로 존재한다.

우선 국내적으로는 집행이 강화될 여지가 많다. ISIS에서 발표한 전략물자 수출제도 평가보고서에서 한국(17위)이 높은 순위를 차지했으나, 세부항목 중 집행의 충분성(Adequacy of Enforcement)에서 한국은 302점, 일본은 308점을 받았다.¹⁷⁾ 한국보다 높은 종합평가를 받은 국가들의 집행 수준은 미국 334점, 독일 336점, 네덜란드 346점이다. 향후 전략물자 수출통제체도의 발전 방향이 집행의 강화에 초점을 둘 수 있다고 예상해볼 수 있는 대목이다.

대외적으로는 전략물자 수출통제 조치로 인해 우리 기업이 피해를 볼 가능성은 일본에만 있는 것이 아니다. 미국에서는 화웨이 미국 법인(Huawei Device USA Inc.)이 이란 제재 위반 혐의로 기소된 바 있다.¹⁸⁾ 미국이 수출통제 시 고려하는

우려대상목록(entity list) 중에는 한국에 소재한 기업도 포함되어 있다.¹⁹⁾ 격화되는 미-중간 무역 갈등과 고조되는 중동 긴장 등 세계 질서의 불확실성 앞에서 기업의 전략물자 수출통제에 대한 불완전한 이해와 미온적 대응이 고래 싸움에 새우등 터지는 결과로 이어지지 않도록 해야한다. 전 세계적인 대량살상무기 확산 방지 노력에 관심을 갖고, 전략물자 수출통제제도를 엄격히 준수해야 글로벌 시장에서 퇴출되는 불상사를 피할 수 있다. 전략물자 수출통제에 대한 국내적 관심이 높아진 시점에서 한일관계를 넘어 글로벌 시각으로 이 문제를 바라볼 필요가 있는 이유이다.

- 1) 일본 정부는 경제산업성(METI)의 안전보장무역관리(安全保障貿易管理) 웹사이트(<https://www.meti.go.jp/policy/ampo/index.html>)를 통해, 이번 조치를 공표하였는데, 영문으로는 수출통제(Export Control)로 표기하고 있다. 이는 한국 산업통상자원부 무역안보과에서 담당하는 전략물자관리에 해당한다. 한국도 전략물자관리를 웹사이트(<https://www.yestrade.go.kr/user/main.do?method=main>)를 통해 운영하고 있다.
- 2) METI of Japan (2019). Update of METI's licensing policies and procedures on exports of controlled items to the Republic of Korea. https://www.meti.go.jp/english/press/2019/0701_001.html
- 3) 다자간수출통제체제에 대한 개괄은 다음을 참조. 이인화(2018). *수출통제총람 1 국제사회의 수출통제외 제재* (pp. 128-161). 전략물자관리원. https://www.kosti.or.kr/user/nd366.do?View&headerSearchTxt=&pageST=TOTAL&pageSV=&itemShCd1=&pageLS=10&page=1&pageSC=REGDATE&pageSO=DESC&dmType=&boardNo=00001842&radio_evaluation=5&radio_evaluation=4&radio_evaluation=3&radio_evaluation=2&radio_evaluation=1&eval_menu_id=nd366
- 4) Kimball (2017). The Wassenaar Arrangement at a Glance. Arms Control Association. <https://www.armscontrol.org/factsheets/wassenaar>
- 5) 김현지(2006). Catch-all 제도와 기업의 책임. 한국무역협회의 전략물자무역정보센터(Ed) *수출통제 이론과 실무* (pp.261-273). 서울: 박영사.
- 6) UNSC 1540 Committee. <https://www.un.org/en/sc/1540/faq.shtml>
- 7) Lee (2013). South Korea's Export Control System. SIPRI Background Paper. <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/misc/SIPRIBP1311.pdf>
- 8) Albright, Burkhard and Stricker (2019). Peddling Peril Index (PPI) for 2019, Institute for Science and International Security. <http://isis-online.org/isis-reports/detail/peddling-peril-index-ppi-for-2019>
- 9) 제조 혹은 수출하는 기업이 자사의 해당 품목이 전략물자에 해당하는지 혹은 무기 제조에 전용될 수 있는지 알기 어렵다는데 있다. 수출자는 전략물자관리원의 온라인 판정시스템(www.yestrade.go.kr)을 통해 스스로 판정을 내리거나, 판정 신청을 통해 법적 효력이 있는 전문 판정을 받을 수 있다.
- 10) 전략물자수출입고시 상 캐치올 통제는 상황허가의 대상이 된다. 상황허가에 대한 구체적 내용은 전략물자수출입고시 제4장을 참조. https://www.yestrade.go.kr/common/commo.n.do?Path=/r/tde023G&CURRENT_MENU_CODE=MENU0014
- 11) 자율준수프로그램(ICP)을 운영하는 자율준수무역거래자(CP)에 대한 상세는 전략물자수출입고시 제6장을 참조.
- 12) CISTEC (2015). Overview of Japan's Export Controls (fourth edition). <http://www.cistec.or.jp/english/export/Overview4th.pdf>
- 13) 정하정(2018). *수출통제총람 5 주요국 수출통제(아시아)*. (pp. 128-161). 전략물자관리원. https://www.kosti.or.kr/user/nd366.do?View&headerSearchTxt=&pageST=TOTAL&pageSV=&itemShCd1=&pageLS=10&page=1&pageSC=REGDATE&pageSO=DESC&dmType=&boardNo=00001842&radio_evaluation=5&radio_evaluation=4&radio_evaluation=3&radio_evaluation=2&radio_evaluation=1&eval_menu_id=nd366
- 14) 한국의 경우, 일본의 일반포괄허가에 해당하는 제도는 존재하지 않고, 자율준수무역거래자에 한해서만 포괄허가를 허용하고 있으며, 29개국으로 구성된 '가' 지역에 대하여는 개별허가 신청 시 일부 서류를 면제하고 있다.
- 15) 임채욱 & 이서진(2019). 일본의 對대한국 전략물자 수출통제 강화 조치. *수출통제 Issue Report* 2019-8. (2019년 7월 5일). https://www.kosti.or.kr/user/nd52795.do?View&headerSearchTxt=&pageST=SUBJECT&pageSV=&page=1&pageSC=SORT_ORDER&pageSO=DESC&dmType=&boardNo=00002484&radio_evaluation=5&radio_evaluation=4&radio_evaluation=3&radio_evaluation=2&radio_evaluation=1&eval_menu_id=nd52795#attachdown
- 16) 우리나라의 경우 전략물자수출입고시 제79조에 따라 접수일로부터 40일 이내 심사 결과가 통보되나, 일본의 경우 자율준수프로그램 관련 법령인 수출자 등 준수 기준을 정하는 성령(輸出者等遵守基準を定める省令)에는 심사 기간 등을 명시적으로 제시하고 있지 않다. https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=421M60000400060
- 17) Albright, Burkhard and Stricker (2019). Peddling Peril Index (PPI) for 2019, Institute for Science and International Security. <http://isis-online.org/isis-reports/detail/peddling-peril-index-ppi-for-2019>
- 18) DOJ (2019). Chinese Telecommunications Conglomerate Huawei and Huawei CFO Wanzhou Meng Charged With Financial Fraud. <https://www.justice.gov/opa/pr/chinese-telecommunications-conglomerate-huawei-and-huawei-cfo-wanzhou-meng-charged-financial>
- 19) BIS (2019). Supplement No. 4 to Part 744 – Entity List, Bureau of Industry and Security, <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/2326-supplement-no-4-to-part-744-entity-list-4/file>

『광장 국제통상연구원』은 흔들리는 다자무역체제와 자유무역 기조 등 새로운 국제무역 질서에 대응하기 위해 「법무법인(유) 광장」의 산하 기관으로 설립되었습니다. 급변하고 있는 국제통상환경을 면밀히 파악해 국내외 전문가들의 지식과 경험을 한 데 모아 이를 소통하고 공유하는 열린 토론의 장으로 발전해 나갈 것입니다.