

글로벌 방산수출 4대강국 진입을 위한 K-방산 절충교역의 최근 동향과 발전과제¹⁾

요약

최근 폴란드를 포함한 K-방산 주요 구매국들이 요구하는 수출금융지원 등 반대급부에 대한 정부의 적극적 지원이 긍정적이다. 반면 미국 등 주요국들로부터 F-35 전투기 2차 사업 등 대형 무기구매사업에 대해서는 구매국의 기본권리인 수입 절충교역(이하 절충교역)을 추진하지 않고 있어 앞뒤가 맞지 않는다는 지적이 계속되고 있다.

최근 5년(2016~2020)간 우리나라 절충교역 획득가치(offset value)는 8억 달러 수준으로 과거 5년(2011~2015) 대비 10% 수준으로 급감하였다. 주요 원인으로 2018년 감사원 감사 이후 지속되고 있는 절충교역 '의무' 조항 폐지 논란과 미국 FMS 대형 사업들에 대한 절충교역 미추진, 주요국들에 이미 보편화되어 있는 '사전절충교역(offset banking)' 제도 미정착, 국익을 고려한 '범부처 통합 절충교역 협상방안' 부재, 주무부처 내 부서 간 절충교역 필요성 논쟁 지속 등으로 분석된다.

전 세계 130여 개국이 무기구매의 전제 조건으로 활용 중인 절충교역 제도는 선진국 기술이전 및 부품 수출, 현지생산, 창정비 역량 확보 등의 주요 창구로 그 중요성이 더욱 강화되는 추세다. 절충교역 모범국가인 튀르키예, 네덜란드, 노르웨이, 대만, UAE 등은 미국 FMS 사업을 포함하여 적극적인 절충교역 추진으로 자국 방위산업 역량 강화와 일자리 창출, 공동개발·생산 및 중소기업 수출 등에 큰 성과를 올리고 있다. 이에 따라 향후 우리나라의 '글로벌 방산수출 4대강국 진입'을 위해서도 K-방산 절충교역의 위상을 재정립해 나가야 할 것으로 보인다. 이를 위해서는 무기구매국의 기본권리인 절충교역 요구에 대한 '의무' 조항 유지와 함께 최근 절충교역 실적 급감의 근본 요인 중 하나인 미 FMS 사업에 대한 절충교역을 적극 추진해 나갈 필요가 있다. 특히, 대형 FMS 및 비경쟁사업에 대한 절충교역 추진의 어려움을 '범부처 통합 절충교역 협상방안' 마련과 '사전가치축적(offset banking)' 제도 방식으로 전면 전환하여 해소해 나갈 필요가 있다. 마지막으로 보다 적극적인 K-방산 절충교역 업무 추진을 위한 조직 강화와 전문인력 확충, 주요 지자체 방산혁신클러스터 사업과 연계한 해외 방산기업 유치 등에도 역량을 집중해 나가야 할 것이다.

1) 본고는 2023년 5월 15일 국회 입법조사처에서 주최한 '방위산업 절충교역 간담회' 발표 내용과 세종연구원 Uninomic Review(2023) 내용을 기초로 수정 보완하여 작성하였다.

1. 서론

1982년 우리나라가 수입절충교역(이하 절충교역) 제도를 도입한 지도 40년이 지나고 있다. 절충교역(offset)이란 구매국(buyer)이 판매국(또는 판매업체)에게 무기구매의 전제조건(prerequisite)으로 기술이전, 부품 역수출, 창정비 능력 확보 등 반대급부를 요구하는 교역을 의미한다.²⁾ 우리나라는 이를 통해 T-50 고등훈련기 공동개발과 재래식 잠수함 자체개발능력 확보 등 오늘날 K-방산 수출 기반 마련에 크게 기여해 왔다.

그러나 지난 3월 방위사업청은 F-35 전투기 2차 사업(4조 원)에서 절충교역을 추진하지 않겠

다고 발표했다.³⁾ 2018년 감사원의 방위사업청 절충교역 감사 이후 현재까지 절충교역 '의무' 조항 폐지 논란과 함께 최근 절충교역 확보가치 급감, 사전가치축적(offset banking) 제도 미정착, 주무부처 내 부서 간 절충교역 필요성 논쟁 지속 등 다양한 문제점들이 제기되고 있는 실정이다.

이에 따라 본 보고서에서는 최근 절충교역 관련 여러 쟁점과 이에 따른 한계점을 살펴보고, 향후 산업경쟁력 강화와 국익 극대화 관점에서 절충교역 정책 방향을 재정립하고, 이를 위한 바람직한 발전과제들을 제시하고자 한다.

2) 장원준·김미정(2016), 「방위산업 절충교역의 최근 이슈와 향후 과제」, 산업연구원 이슈페이퍼.

3) 뉴스 1(2023), “방사청장, F-35A 추가 도입… 절충교역 땀 실익 크지 않아”, 3월 23일.

2. 국내 K-방산 절충교역의 최근 동향과 한계점 분석

(1) K-방산 절충교역의 변천 과정과 주요 성과

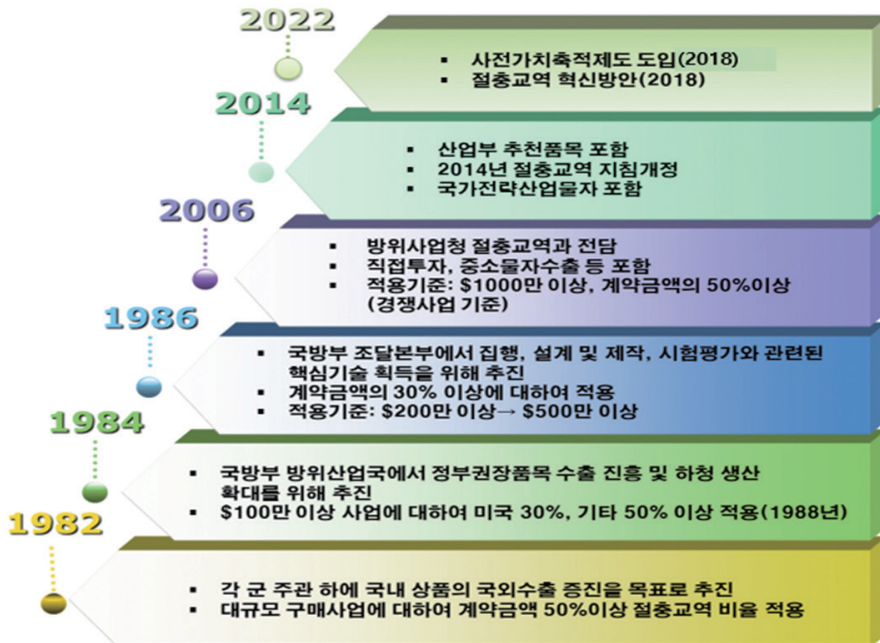
우리나라 절충교역 제도의 변천 과정을 살펴보면, <그림 1>과 같이 1982년 제도 도입 시 절충교역 적용 금액과 비중을 각각 100만 달러 이상, 계약 금액의 50% 이상으로 설정하여 시작하였다. 1980년대 후반에 들어 국방부를 중심으로 최초 국내 제품의 해외수출 증진과 더불어 하청 생산, 설계 및 제작, 시험평가와 관련된 핵심기술 획득으로 절충교역 대상 범위가 확대되었고, 절충교역

적용 금액 기준은 최초 100만 달러에서 200만 달러(1984), 500만 달러(1986)로 상향되었다. 지난 2006년 방위사업청 개청과 함께 절충교역 적용 금액 기준은 1,000만 달러 이상으로 상향되어 오늘에 이르고 있다.⁴⁾

해외 무기구매액 대비 절충교역 비중도 최초 50% 이상에서 30% 이상(1986)으로 감소하였고, 2006년 방위사업청 개청 이후 경쟁사업과 비경

4) 방위사업청, 절충교역지침(2022.12), 제4조(기본원칙) (1) 국외로부터 구매하는 군수품의 단위사업별 금액이 1,000만 미합중국달러 이상인 경우 절충교역을 추진하는 것을 원칙으로 한다.

〈그림 1〉 우리나라 절충교역 제도의 변천 과정(1982~2022)



자료: 장원준·김미정(2016), 「방위산업 절충교역의 최근 이슈와 향후 과제」, 산업연구원 이슈페이퍼를 기초로 보완 작성.

쟁사업을 구분하여 적용 비중을 달리 적용하기 시작하였다. 2023년 현재 절충교역 적용 기준은 해외무기구매금액 1,000만 달러 이상 사업에서 비중은 경쟁사업 50% 이상, 비경쟁사업 30% 이상(FMS 사업 제외) 사업에 적용하고 있다. 특히, 미국으로부터의 해외무기 판매(FMS, Foreign Military Sales)사업 등에 대해서는 국익에 도움이 된다고 판단되는 경우에 한하여 방위사업추진위원회의 심의를 거쳐 선택적으로 절충교역 추진 유무를 결정하고 있다.⁵⁾

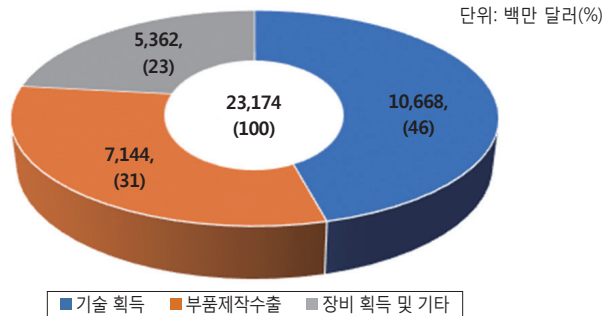
우리나라 절충교역의 주요 성과를 요약해 보면,

5) 방위사업청, 절충교역지침(2022.12) 제 8조(추진여부 결정) (1) 절충교역은 제 4조 제 1항에 해당하는 경우에 추진하는 것을 원칙으로 한다. 다만, IPT팀장 또는 조달기획과장은 ... 선행연구 결과 등을 근거로 국익에 도움이 된다고 판단되는 경우에 한하여 방위사업추진위원회의 심의를 거쳐 추진한다.

〈그림 2〉와 같이 지난 40년(1983~2022)간 약 232억 달러의 절충교역 가치(offset value)를 획득한 것으로 집계되었다. 그동안 국내 무기체계 자체 개발을 위한 기술 획득이 전체의 46.0%(106억 7,000만 달러)를 차지하여 가장 높고, 이어서 부품제작 및 수출 30.8%(71억 4,000만 달러), 장비 획득 23.1%(53억 6,000만 달러) 순이다.

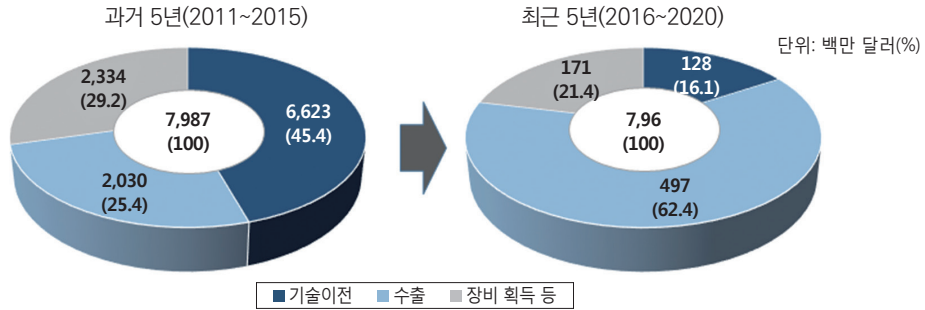
그러나 2010년대 후반 이후 절충교역 확보가치(offset value)는 크게 줄어들고 있다. 〈그림 3〉에서와 같이 최근 5년(2016~2020)간 우리나라 해외무기 수입 실적은 13조 6,000억 원에 이르고 있으나, 이를 통한 절충교역 획득가치(offset value)는 약 1조 원(8억 달러)에 불과하여 전체 무기수입의 7% 수준에 그치고 있다.⁶⁾⁷⁾ 이는 과거

〈그림 2〉 절충교역 유형별 확보가치(1983~2022)



자료: 방위사업청 제공자료(2011) 및 방위사업청(2023)을 기초로 재작성.

〈그림 3〉 절충교역 확보가치 비교



자료: 방위사업청 제공자료(2011) 및 방위사업청(2023)을 기초로 재작성.

5년(2011~2015)의 79억 9,000만 달러 대비 10% 수준으로 급감한 것이다.

(2) 주요 문제점 분석

1) 절충교역 '의무' 조항 폐지 논란 지속

최근 절충교역에 대한 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 전 세계 주요국과는 달리 절충교역 '의무' 조항에 대한 폐지를 추진하고 있다는 점이

다. 방위사업청은 2018년 감사원의 절충교역 감사결과에 따라 절충교역 추진의 기본전제 조건인 '의무' 조항 폐지를 포함하는 방위사업법 개정을 추진하고 있다. 구체적으로 방위사업청은 <표 1>과 같이 현행 방위사업법 제20조(절충교역)에 대해 '방위사업청장은... 중략... 절충교역을 추진하는 것을 원칙으로 한다'에서 향후 '다만, 국가안보·효율성 등을 해치는 경우 산업협력(절충교역)을 추진하지 아니할 수 있다'라는 단서 조항을 포함하는 내용으로의 방위사업법 개정을 추진하고 있다.

아울러 방위사업청은 2020년 3월 절충교역 지침 개정을 통해 1,000만 달러 이상 해외무기

6) 뉴스투데이(2022), "방위산업 절충교역, 이대로는 안 된다", 4월 6일.

7) 최근 2년(2021~2022) 절충교역 확보가치는 2.7억 달러로 최근 7년(2016~2022)간 10.6억 달러 수준에 머물고 있다. 방위사업청(2023), "절충교역 최근 동향 및 정책 방향", 국회 입법조사처 발표자료, 5월 15일.

〈표 1〉 절충교역 관련 방위사업법 개정 내용(안)

현행	개정(안)
제20조(절충교역) ① 방위사업청장은 제19조제1항의 규정에 의하여 국외로부터 군수품을 구매하는 경우에 대통령령이 정하는 금액 이상의 단위사업에 대하여는 절충교역을 추진하는 것을 원칙으로 한다.	제20조(산업협력) ① 방위사업청장은 제19조 제1항의 단서에 따라 국외로부터 군수품을 구매하는 경우 대통령령이 정하는 금액 이상의 단위사업에 대하여는 산업 협력을 추진하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 국가안보·효율성 등을 해치는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 산업협력을 추진하지 아니할 수 있다.

자료: 방위사업청(2022), 23-27 방위산업발전 기본계획(안), p. 41.

사업에 대해 조건부로 절충교역 사업을 추진할 수 있도록 규정을 개정하였다. 현행 절충교역 지침(2022. 12) 제8조(추진 여부 결정)에 따르면 절충교역은 1,000만 달러 이상 해외구매사업에 대해 추진하는 것을 원칙으로 하되, IPT 팀장 또는 조달기획과장이 선행연구 결과⁸⁾ 등을 근거로 국익에 도움이 된다고 판단되는 경우에 한하여 방위사업추진위원회의 심의를 거쳐 추진할 수 있도록 명시되어 있다. 이를 통해 최근 F-35 전투기 2차 사업(FMS)에서 절충교역을 추진하지 않기로 하였다는 점에서 이미 절충교역은 ‘의무(prerequisite)’가 아닌 ‘선택(option)’ 사안으로 변경된 것으로 풀이된다.

그럼에도 불구하고 대다수 방산업체 및 전문가들은 절충교역 추진의 기본전제사항인 ‘의무’ 조항을 ‘선택’ 사안으로 변경 시, 주요국들의 절충교역 활성화 트렌드와 불일치한다는 점, 절충교역을 통한 미래가치 포기가 국익에 부합하지 않는다는 점⁹⁾, 일부 실비(cost)가 들더라도 세계 130여

개 국가들이 여전히 절충교역 제도를 활용하고 있다는 점, 국내 무기수출 시 구매국의 다양한(수출) 절충교역 조건을 적극 이행하려는 것과 상반된다는 점 등을 들어 크게 우려를 제기하고 있는 실정이다.

이에 따라 2023년 2월 국회(설훈 의원)에서는 ‘절충교역 강화법’을 발의하여 FMS 사업과 같이 외국정부와 계약을 체결해 군수품을 구매하는 경우에도 반드시 절충교역을 추진하여 국방과학기술 및 국내 방산업체 발전을 도모하겠다고 발표하였다.¹⁰⁾ 결론적으로 2018년 감사원 감사결과 발표 이후 현재까지 절충교역 ‘의무’ 조항 폐지 논란은 아직도 마무리되지 않고 논쟁이 지속되고 있는 상황이다.

2) 절충교역 확보가치 급감

둘째, 최근 절충교역 확보가치가 급감하고 있다는 점이다. 최근 5년(2016~2020)간 해외무기 수입액(13조 6,000억 원) 대비 절충교역 확보가치(offset value)는 전체 무기수입의 7%(약 1조 원)

8) 무기구매사업 선행연구 간 절충교역 추진 유무를 검토한다는 조항도 절충교역 협상방안 준비 부족, 이에 따른 해외업체 절충교역 제안 곤란, 기술가치평가의 어려움 등으로 사실상 절충교역 추진 유무를 판단하기는 매우 어려운 실정이다.

9) GICA 절충교역 해외업체들이 통상적으로 절충교역 비용을 무기 판매총

액에 일정 부분 포함시킨다는 점. 컨퍼런스 주요국 절충교역 담당자 인터뷰 결과, 2023. 6.

10) 기호일보(2023), “설훈 의원 ‘절충교역강화법’ 대표발의”, 2월 24일.

로 줄어들었다. 이는 과거 5년(2011~2015)간 절충교역 확보가치인 80억 달러의 1/10에 불과하다. 우리나라 절충교역 적용 비율(경쟁 50% 이상, 비경쟁 30% 이상)을 고려하면 매우 저조한 수준이다.¹¹⁾ 주요 원인은 2016년 이후 FMS(대외군사 판매, Foreign Military Sales) 사업에 대한 절충교역 미추진 등 적극적인 절충교역 가치 확보 노력이 크게 미진한 결과로 풀이된다. 이러한 절충교역 확보가치 부족은 튀르키예, 네덜란드, 노르웨이 등 주요국과는 달리 첨단 전투기, 무인기 공동개발, 생산과 주요 국방기술 확보, 기개발 무기체계 및 주요부품의 수출통로 확보 등 '미래 방위산업 발전을 위한 핵심창구(window)'를 상실할 수 있다는 점에서 크게 우려된다.

3) 사전가치축적 제도 활용 미흡

셋째, 사전가치축적(offset banking) 제도의 활용이 저조하다는 점이다. 사전가치축적 제도란 해외 무기구매 기본사업과 관계없이 구매국에 대

한 절충교역 의무를 미리 충족시키는 제도이다.¹²⁾

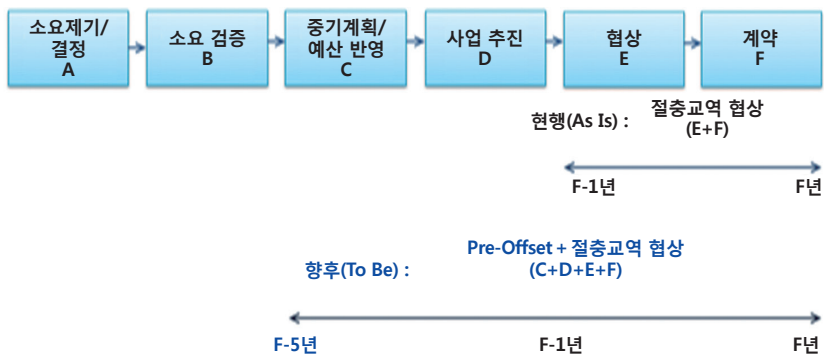
〈그림 4〉와 같이 사전가치축적 제도는 절충교역 사업으로 확정되어 1년 이내에 계약을 완료해야 하는 기존의 사업별 절충교역 추진 방식이 아니라 해외 무기구매 사업계약의 최대 5년 이전부터 국외 업체가 국내 업체들과 미리 체결한 실적(부품제작, 수출, 공동개발 등)을 축적해 두었다가 향후 수주한 사업에 절충교역 가치로 자유롭게 활용하기 위한 제도이다. 절충교역 주요국인 튀르키예, 네덜란드, 이스라엘, 대만 등은 사전가치축적 제도를 중심으로 무기구매사업과 관계없이 미리 국제공동개발·생산, 부품생산물량, 핵심기술들을 확보하고 있다. 튀르키예는 사전가치축적 방식으로 T-129 공동개발·생산, T-70 공동생산과 같은 국가전략적 대규모 절충교역 협상을 체결하였다.¹³⁾

11) 방위사업청, 절충교역지침(2022.12).

12) 장원준·김미정(2016), 「방위산업 절충교역의 최근 이슈와 향후 과제」, 산업연구원 이슈페이퍼.

13) 특히, 튀르키예는 사전가치축적 승인(pre-approval) 시 해외업체 선제안 이행에 대해 ① 본 사업과 연계하거나 ② 이와 무관하게 시행하는 두 가지 옵션을 선택하게 함으로써 절충교역 제안 이행의 유연성을 확보하고 있다는 점이 특징이다.

〈그림 4〉 사전가치축적 추진 개념도



자료: 장원준·김미정(2016), 「방위산업 절충교역의 최근 이슈와 향후 과제」, 산업연구원 이슈페이퍼.

〈그림 5〉 일반 절충교역(Offset)과 사전가치축적(Offset Banking) 제도 비교



자료: 장원준·김미정(2016), 「방위산업 절충교역의 최근 이슈와 향후 과제」, 산업연구원 이슈페이퍼.

본 제도의 장점은 〈그림 5〉와 같이 개별 해외 구매사업과 관계없는 절충교역 업무 추진으로 동 구매사업 기본계약 추진에 걸림돌이 되지 않는다는 점, 충분한 협상기간(3~6개월 → 4~5년) 확보와 국익 차원의 대형 공동개발사업 추진 등 우수한 절충교역 협상방안 선점이 가능하다는 점, IPT 개별사업과 무관하게 국가전략산업 육성 등 국가정책 목표와의 연계성을 제고할 수 있다는 점 등을 들 수 있다.

그럼에도 불구하고 현재 방위사업청은 사업별 절충교역 방식(해당 IPT 사업팀 주관)과 사전가치 축적 방식(절충교역과 주관)으로 이원화하여 추진함으로써 본 제도의 장점을 충분히 살리지 못하고 있는 것으로 평가된다.¹⁴⁾ 이러한 문제점으로 인해 ‘23~27 방산발전 기본계획’에는 절충교역의 개념을 사전가치축적 개념으로 전환하는 내용을

포함하였다.¹⁵⁾

4) 통합 절충교역 협상방안 마련 부재

넷째, 주요국들과는 달리 ‘제2의 T-50 훈련기’ 등 국익을 고려한 대규모, 고부가가치의 절충교역 가치를 확보하기 위한 ‘통합 절충교역 협상방안’ 마련이 미흡하다는 점이다. 대만 등 주요국들의 경우 범부처 차원에서 국익 차원의 통합 절충교역 협상방안을 마련하여 이를 적극 홍보하고 있다.¹⁶⁾ 반면, 우리나라는 2018년 사전가치축적 제도 도입에도 불구하고, 기존의 상향식(Bottom-Up) 협상방안 추진방식에 머무르고 있는 실정이다. 주요 요인으로 국익 차원에서의 통합 협상방안 우선순위 마련 부재, 기존 방산 분야 위주의 절충교역 추진 경향 등이 원인으로 풀이된다. 이에 따라 ‘23-

14) 뉴스투데이(2022), “방위산업 절충교역, 이대로는 안 된다”, 4월 6일.

15) 방위사업청, 23~27 방위산업발전 기본계획(안), p. 41.

16) 장원준·김미정(2016), 「방위산업 절충교역의 최근 이슈와 향후 과제」, 산업연구원 이슈페이퍼.

27 방산발전 기본계획'에는 사업별로 추진 중인 절충교역을 통합 운영함으로써 절충교역 확보가치를 대규모로 확보하여 실효성 있는 협상방안을

확보하겠다는 내용이 포함되었다.¹⁷⁾

17) 방위사업청, 23-27 방위산업발전 기본계획(안), p. 41.

3. 글로벌 방산수출 4대강국 진입을 위한 K-방산 절충교역의 발전과제

(1) 절충교역 '의무' 조항 유지

먼저 현재 논란이 되고 있는 절충교역 '의무' 조항은 '국익'을 고려하여 폐지하지 않는 것으로 재조정할 필요가 있다. 절충교역 추진의 기본 전제조건인 '의무' 조항은 주요국 수준으로 유지하도록 현재 추진 중인 '방위사업법 개정(안)'의 수

정이 요구된다. 아울러 현 절충교역 지침(2022) 제8조(추진 여부 결정)에 대해서도 절충교역 '의무' 조항이 유지될 수 있도록 개정이 필요할 것으로 보인다. 무기판매국 입장에서 폴란드, 이집트, 노르웨이 등 무기구매국이 요구하는 수출절충교역(산업협력)은 최대한 충족시키려 노력하고 있는 반면, 무기구매국 입장에서 연간 수조 원

〈표 2〉 주요국의 대미 FMS 사업에 대한 절충교역 추진 현황

	네덜란드	튀르키예	노르웨이	대만	UAE	사우디아라비아
절충교역 적용 비율	100% 이상	70% 이상	100% 이상	35% 이상	60% 이상	35% 이상
대미 FMS 사업 간 절충교역 추진 유무	○	○	○	○	○	○
승인 기관	경제산업부 (MEA) 국방산업국 (CMP)	방위산업청 (SSB) 방위산업국	산업무역노동부 산업협력국 (ICA)	경제부 산업개발국(IDB) 및 절충교역위원회	경제부 절충교역위원회 (MIEC) 및 기술관리청(TDA)	방위사업청 (GAMI)/경제 절충교역 위원회 (EOC)
관련 규정	Guidelines to an industrial benefits and offsets program in the Netherlands	The Industrial Participation / Offset(IP/O) Directive	UICA(Umbrella Industrial Cooperation Agreement)	Directions for handling performance of ICP Transaction in excess of preapproved credits	Policy and Guideline on Industrial Collaboration Programme in Government Procurement	N/A

자료: GICA Conference 발표자료, 2023 및 주요국 절충교역 담당자 인터뷰(2023년 6월)를 기초로 산업연구원 작성.

이상 무기수입 간 절충교역의 권리를 포기한다는 점에서 앞뒤가 맞지 않기 때문이다. 주요국들이 절충교역을 최대한 활용하여 자국의 방위산업 역량 강화와 기술이전, 현지생산 등을 통해 일자리 창출에 주력하고 있는 시점에서, 이와 상반되게 FMS 사업 등 대규모 무기수입 간 절충교역을 추진하지 않는 것은 국내 방위산업 육성과 일자리 창출에 역행하는 정책이 아닐 수 없다. <표 2>와 같이 절충교역 주요국인 튀르키예, 대만, 노르웨이, UAE, 사우디아라비아 등에서도 미국의 FMS 사업을 포함하여 절충교역을 적극 추진하고 있다.¹⁸⁾

결론적으로 최근 호주, 이집트, 폴란드 등의 국내 무기수출 사례에서와 같이 전 세계 주요국들이 절충교역을 오히려 강화하는 추세라는 점, 일부 실비(cost)가 들더라도 세계 130여 개 국가들이 여전히 절충교역 제도를 활용하고 있다는 점, 절

충교역 포기 시 과거 T-50 훈련기와 잠수함 개발 등과 같은 첨단무기 공동개발, 부품 역수출 등의 미래 가치를 상실할 수 있다는 점 등에서 ‘국익’에 부합되지 않음을 분명히 인식할 필요가 있다. 절충교역 ‘의무’ 조항은 유지하되, 미국 등 주요 무기판매국들과의 충분한 사전협상을 통한 사전가치축적(offset banking) 제도 활성화와 ‘국익’에 부합하는 통합 절충교역 협상방안 마련 등을 통해 실익을 제고해 나가야 할 것이다.

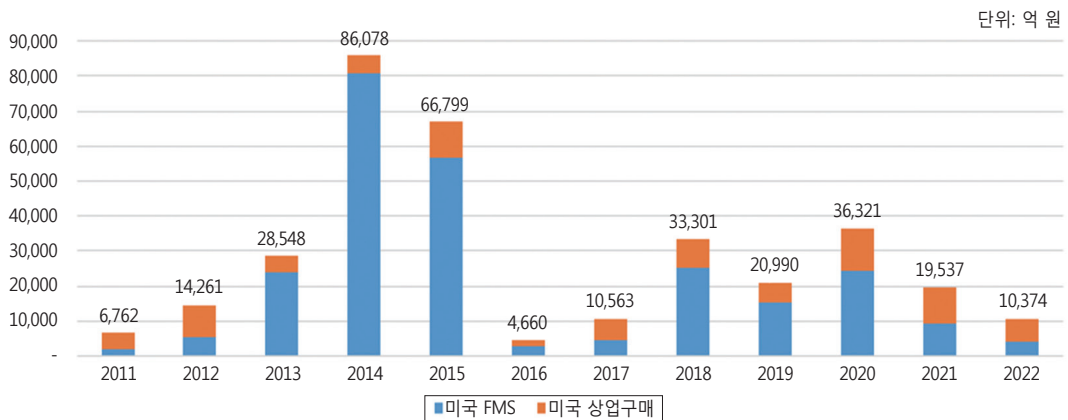
(2) 절충교역 절대 규모 확대

둘째, 절충교역의 양적 규모 측면에서 실적 급감의 근본 이유인 FMS 사업에서의 절충교역 추진 유무의 선택적 인정을 폐지할 필요가 있다. 최근 10여 년(2011~2022)간 우리나라의 미국 무기수입 33조 8,000억 원 중 FMS 사업이 전체의 74%(25조 원)를 차지하고 있다.¹⁹⁾

18) 산업연구원(2023), GICA 컨퍼런스 주요국 절충교역 담당자 인터뷰 결과, 6월.

19) 방위사업청(2021), 방위산업 통계연보.

<그림 6> 대미 무기수입 현황(2011~2022)



자료: 방위사업청(2023), 방위산업통계연보를 기초로 산업연구원 작성.
 주: FMS는 오퍼 수락 기준, 상업구매는 계약 기준.

〈그림 7〉 주요 국가별 절충교역 적용 비율 및 적용 금액 현황



이에 따라 최근 F-35 2차 무기구매사업 등과 같이 향후 미국과의 FMS 사업에 대해 절충교역을 추진하지 않을 경우, 절충교역 성과는 더욱 저조해질 수밖에 없을 전망이다. 현재 우리나라와 같이 주요국들이 미국과의 FMS 사업을 별도로 구분하여 절충교역 사업을 추진하지 않는 경우는 찾아보기 어려운 실정이다.²⁰⁾

상기 〈그림 7〉과 같이 절충교역 주요국들은 대부분 FMS 사업 여부와 무관하게 무기구매액의 50~100%를 적용하고 있음을 알 수 있다. 노르웨이, 불가리아 등 유럽 주요국들의 절충교역 적용 비율은 무기구매액의 100% 수준이다. 튀르키예는 최근 절충교역 적용 비율을 50% 이상에서 70% 이상으로 상향했으며, 금액 기준도 500만 달

리 이상으로 확대했다. 전체적으로 우리나라의 절충교역 적용 비율(50% 이상, 경쟁사업 기준)과 금액 기준(1,000만 달러 이상)은 전 세계 절충교역 제도를 시행하고 있는 40~50여 개 주요국 중 중하위권으로 평가된다. 이렇듯 우리나라 해외무기사업 예산의 70~80%를 차지하는 미국 FMS 사업에 대한 우리나라 절충교역 사업의 미추진은 절충교역의 절대 규모(quantity)를 크게 감소시키는 핵심 요인으로 작용하고 있다.

지난 3월 F-35 2차사업(4조 원)에 대한 절충교역 미추진 결정은 향후 이와 유사한 대미 FMS 사업에 대한 절충교역 추진 여부에도 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다. 방위사업청에 따르면 향후 2년(2023~2024)간 절충교역 대상(예정) 사업은 59개 사업에 이르고 있으며, 이 중 경쟁 여건이 형성되지 않은 비경쟁 사업(FMS 사업 포함)은

20) 산업연구원(2023), GICA Conference 주요국 절충교역 담당자 인터뷰 결과, 6월.

무려 76%(45개 사업)에 이르고 있다.²¹⁾ 이에 따라 향후 절충교역 추진 간 현행 경쟁/비경쟁 사업 구분을 폐지하고 사전가치축적 전환과 연계하여 절충교역 획득 비중을 단계별로 확대해 나갈 필요가 있다. 아울러 절충교역 확보 비중도 현행 경쟁/비경쟁 구분 방식에서 향후 구분 없이 사전절충교역 제도로의 전면 전환을 통해 50~100%로 단계별로 상향해 나가야 한다. 마지막으로 미국 FMS 사업에 대해서도 상기와 같은 ‘사전절충교역’ 및 ‘통합절충교역 협상방안’을 병행함으로써

절충교역 대상사업으로 포함시켜 추진해 나가야 할 것이다.

(3) 사전가치축적 제도로의 추진방식 전환

셋째, 현행 사업별 절충교역 추진방식을 ‘사전가치축적’ 방식으로 전면 전환해 나가야 한다. 다음 <표 3>과 같이 절충교역 주요국들은 대부분 사전가치축적 제도를 절충교역 추진의 대표적인 방식으로 활용하고 있다. 사전가치축적 제도는 구매국이 요구하는 우선순위가 높은 가치(value)를 사업과는 무관하게 미리 충족시킬 수 있다는 점 등

21) 방위사업청(2023), 절충교역 대상(예정)사업 현황(2023~2024) 기준이다.

<표 3> 주요국의 사전가치축적 제도 활용 종합

	네덜란드	튀르키예	이스라엘	대만	말레이시아
명칭	Pre-Approval	Pre-Approval 및 Pre-Crediting	Pre-performance Offset/activity	Preapproved credits/ Preliminary approval	Pre-ICP Credit Banking
인정 범위	절충교역 전 분야	Category B, C 한정(단, A는 특수한 경우 인정)	국가우선순위 분야 위주(항공, 소재, 바이오/의료, 수자원/재생 에너지 등)	절충교역 전 분야	절충교역 전 분야
제안 시기	최대 본 계약 10년 이전	통상 본 계약 2~5년 이전	통상 본 계약 2~5년 이전	통상 본 계약 2~5년 이전	좌동 (단, 말레이시아는 현재 제도 도입 초기 단계로 기간 확대 예정)
가치 축적 사전 승인	○ 사전 승인 인정 기간은 최대 10년 (평균 5~7년 인정)	○	○	○	○
사전가치 축적 인정	○	○	○	○	○
사전가치 축적 이행 기간	계약 이후 10년	절충교역 계약 이후 10년 (단, Category A는 본 계약 기간 + 2년 이내)	N/A	N/A	N/A

자료: 장원준·김미정(2016), 「방위산업 절충교역의 최근 이슈와 향후 과제」, 산업연구원 이슈페이퍼를 기초로 보완 작성.

〈표 4〉 방위사업청의 절충교역 산업협력 제도 추진 방향(2021)

	사업별 추진방식(산업협력쿼터제)	사전가치축적(offset banking)
주무부서	해당 무기구매 IPT	절충교역과
절충교역 대상	해당 무기체계 부품제작, 수출, 및 공동개발·생산	간접 부품제작, 수출, 핵심기술 이전, 군수지원, 창정비, 군수품 수출, 항공 MRO, 민수품 수출 및 외국인 투자 등
계약	기본계약 포함	합의각서 체결
적용 비율	경쟁 50%, 비경쟁 30%	사업별 적용

자료: 방위사업청(2021), 산업협력 제도 및 목록화 추진 안내, 10월.

에서 네덜란드와 튀르키예, 이스라엘, 대만과 함께 최근 말레이시아, 한국 등으로 확대되고 있다.

반면, 2018년 12월 본 제도를 도입한 방위사업청은 기존 사업별 절충교역 추진방식의 보조적 역할로 사전가치축적 제도를 활용하고 있어 그 장점과 취지를 제대로 살리지 못하고 있다고 평가된다. 〈표 4〉와 같이 현재 방위사업청이 추진하는 절충교역 이원화 추진방식으로는 전문성이 부족한 해당 무기구매 IPT에 상당한 업무 부담이 작용할 것으로 예상된다. 아울러 절충교역 주무부서인 절충교역과가 담당해야 할 핵심 업무인 무기체계 부품제작, 수출, 공동개발·생산 등의 업무를 해당 IPT에 전가한다는 비판을 피하기 어려울 것으로 보인다. 이에 따라 사전가치축적 제도의 장점인 해외 무기구매사업 기본계약과 무관하게 대규모, 고부가가치 절충교역 가치를 충분한 기간(4~5년)을 두고 추진할 수 있도록 절충교역 추진방식을 전환할 필요가 있다.

먼저, 현행 사업별 절충교역 획득방식은 현재 추진 중인 일부 사업을 제외하고는 사전가치축적 제도로 전면 전환해 나가야 한다. 필요하다면 사업별 절충교역 방식에 대해서는 수년 내 제도 자체

가 폐지되는 ‘일몰제’ 적용을 검토할 필요가 있다. 아울러 사전가치축적 제도가 현행 사업별 절충교역 추진방식을 완전히 대체할 수 있도록 제도를 혁신해 나가야 한다. 23-27 방산 기본계획 내 포함된 ‘절충교역 개념의 사전가치축적 개념으로 전환’을 적극 추진할 필요가 있다. 향후 4~5년 내 해외구매사업 추진이 예상되거나 지난 수십년간 한국에 절충교역을 제공해 왔던 해외 대형 방산업체(보잉, 레이시온 등)에 대해서는 시급히 사전가치축적 제도로 전환해야 한다. 예를 들어 방사청과 보잉 간 절충교역 기반의 ‘첨단무기체계 공동 연구개발 MOU’ 체결 등을 확대해 나가야 한다.²²⁾ 아울러 사전절충교역 이행기간을 현행 5년에서 사업별 5~10년으로 연장이 가능케 함으로써 해외 방산업체들의 사전절충교역 제도 참여를 활성화해 나가야 할 것이다.

(4) 부처 간 ‘통합 절충교역 협상방안’ 마련

넷째, 절충교역 업무추진 시 사전가치축적 제도

22) 연합뉴스(2023), 4월 13일.

와 병행하여 현행 '사업별 절충교역 협상방안' 방식에서 부처별 국익을 최우선으로 하는 범부처 관점에서의 '통합 절충교역 협상방안' 방식으로 전환해야 한다. 이미 절충교역 주요국들은 사전가치측적 제도와 연계하여 절충교역을 통한 대규모, 고부가가치의 절충교역 가치를 확보하기 위해 '통합절충교역 협상방안' 방식을 적극 추진하고 있음을 벤치마킹할 필요가 있다. 특히 대만은 매년 절충교역 우선순위 리스트 현황을 작성하고 이를 온라인에 공개, 주요 해외업체로 하여금 우수한 절충교역 협상방안을 준비토록 하고 있다.²³⁾ 대규모 무기체계 공동개발과 생산을 포함하는 우수한 절충교역 제안을 준비하기 위해서는 무기 구매국이 요구하는 충분한 정보와 준비기간이 필요하기 때문이다.²⁴⁾

향후 주요 부처(방사청, 산업부 등)별 기존 상향식(Bottom-Up) 협상방안에 추가하여 국가 전략산업 발전 중장기 계획 등을 고려한 하향식(Top-Down) 협상방안 발굴을 병행해 나가야 한다. 이후 방사청 협상방안과 통합, 절충교역 심의회 내 우선순위 검토를 거쳐 국익을 극대화할 수 있는 '통합 절충교역 협상방안' 마련이 요구된다. 필요하다면 방위산업발전협의회(국방부-산업부 장관 공동주관) 또는 대통령실 '방산수출전략평가회의'에 의제로 올려 주기적으로 범부처 차원의 '통합 절충교역 협상방안' 마련을 공식화할 필요가 있다. 이러한 통합 절충교역 협상방안 마련과 연계하여 미리 우선순위가 높은 절충교역 가치를 확보하도록 노력을 배가할 필요가 있다.

1:1 절충교역 상담회에 대한 범부처(방사청+산업부+중기부) 확대, 국내외 대형 항공 및 방산 전시회 등에 'K-방산 절충교역 설명회(Korean Offset Forum)' 개최 등을 통해 우리나라가 요구하는 최우선순위의 '통합 절충교역 협상방안'을 해외 방산업체들이 충분히 이해하고 검토하여 제안할 수 있도록 노력을 배가해 나가야 할 것이다.

(5) 절충교역 조직 및 전문인력 역량 강화


여섯째, 방사청 및 산업부 내 절충교역 전담조직을 강화해 나갈 필요가 있다. 현재 방사청 절충교역과는 10여 명 수준이나, 해외 방산업체 및 주요국 절충교역 조직과 같은 수십 년간 절충교역 업무를 전담해 온 전문인력은 극소수에 불과하다. 산업부도 기계로봇과 내 절충교역 담당 1~2명 수준에 불과하며, 항우협 등에서 업무를 지원하는 수준이다. 이에 따라 단계적으로 절충교역 외부전문가 영입 및 장기 보직 등의 방식으로 전문인력 역량 강화가 필요하다.

(6) 주요 지자체 방산혁신클러스터 사업과 연계한 해외 방산기업 R&D, MRO 센터 유치

마지막으로 현행 절충교역 협상방안 제안 창구를 '방산혁신클러스터 지정 주요 지자체'로 확대, 방산 클러스터 활성화에 기여할 필요가 있다. 지자체가 희망하는 해외 방산기업 R&D 센터, MRO 센터, 국방시험평가/인증 센터 등을 사전가치측

23) Industrial ICP Priority List (Primary), <https://www.icpo.org.tw/>
24) 산업연구원, Boeing, Raytheon 등 절충교역 관계자 면담결과, 2020.

적 제도를 활용하여 유치 모색이 요구된다. 방사청 (방진회), 산업부(항우협) 등의 절충교역 협상방안

마련 시 방산혁신클러스터 주요 지자체의 의견 수렴과 적극적인 협력이 필요할 것이다. 



장원준

성장동력산업연구본부 기계·방위산업실 연구위원
wjjang47@kiet.re.kr / 044-287-3284

「글로벌 IT 기업의 방위산업진출 동향과 시사점」(공저, 2022)
「글로벌 방산수출 Big 4 진입을 위한 K-방산 수출지원제도 분석과
향후 과제」(공저, 2022)



박혜지

성장동력산업연구본부 연구원
hjpark@kiet.re.kr / 044-287-3827

