



LEGAL UPDATE

방위산업·공공계약

Mar. 2024

한-미 국방상호조달협정 체결에 앞서

정부는 2024. 2. 21. 올해 안으로 미국과 국방상호조달협정(Reciprocal Defense Procurement Agreement, 이하 "RDP 협정")을 체결하겠다는 입장을 밝혔습니다.¹ 미국 국방부(Department of Defense)도 대한민국과의 RDP 협정 체결을 위한 절차를 진행 중인 상황입니다.² 이와 같은 변화에 앞서 RDP 협정의 의미, 주요 내용, 체결 효과 등에 대하여 살펴보고자 합니다.

1. 국방상호조달협정이란

가. 정의 및 현황

국방상호조달협정은 미국과 체결국 간의 국방조달에 관련된 약속으로, 양해각서(Memorandum of Understanding, 이하 "RDP MOU") 또는 협정서(Agreement)의 형태로 체결되고 있습니다. 미국 연방관보(Federal Register)에 따르면, RDP 협정을 체결하는 목적은 "동맹국 및 기타 우방국을 대상으로 양국의 재래식 군용장비의 합리화(rationalization), 표준화(standardization), 상호교환성(interchangeability) 및 상호운용성(interoperability)을 촉진하고, 국방협력을 강화하기 위하여 양국의 방위산업 시장 진입 및 조달에 대한 지속적인 의사소통의 프레임워크를 마련하는 것"이라고 합니다.³

미국은 국방부 조달규정(Defense Federal Acquisition Regulation Supplement, 이하 "DFARS") 225.003항에 따라 일본, 호주 등 28개국과 RDP MOU 또는 RDP협정(이하 총칭하여 "RDP")을 체결한 상황입니다. 체결국에 대해서는 적격국가의 지위를 부여하였는데, 대한민국도 올해 RDP 협정을 체결하면 적격국가에 포함될 것입니다.⁴

나. 목적 및 성격

RDP는 국방무역장벽 완화를 통해 공정한 경쟁 환경을 제공함으로써 체결국과의 방산협력·교역을 증진시키는 것을 목적으로 합니다. 이에 일각에서는 RDP를 국방 분야의 FTA라고 부르기도 합니다. 미국은 자국의 산업을 보호하기 위하여 연방 공공조달 분야에서 해외업체를 차별적으로 취급하는 법령을 만들어 두고 있으나, RDP 체결국에 한해서는 자국 방산업체와 공정하게 가격경쟁을 할 수 있도록 예외를 인정하고 있습니다.

1 "한미 국방상호조달협정 연내 체결 추진...한미 방산 FTA", 연합뉴스, 2024년2월 21일 <https://www.ynaco.kr/view/AKR20240221140500001>

2 Defense Acquisition Regulations System, Department of Defense, Negotiation of a Reciprocal Defense Procurement Agreement with the Republic of Korea, 89 Fed. Reg. 13,699 (Feb. 23, 2024)

3 Ibid.

4 Definition of "Qualifying country", DFARS 225.003.

RDP는 방산협력 강화를 위한 개략적인 틀을 정하는 것이고, 세부적인 사항은 추후 부속합의를 통해 정해질 것입니다. 그리스의 경우 전차에 대한 중점협력 분야를⁵, 이스라엘의 경우 상호 수락시험에 관한 내용을 부속서를 통해 합의한 적이 있습니다.⁶

2. 역사적 배경

RDP는 1940년대부터 시작된 미국과 소련 간 냉전에서 유래된 것으로 볼 수 있습니다. 냉전 당시 미국은 공산진영에 대응하기 위해 북대서양 조약 기구(NATO) 설립에 앞장섰고, 이 과정에서 NATO 회원국들과의 국방 협력관계를 구축하기 위한 수단으로 RDP를 체결하기 시작했습니다. 다만, RDP 체결로 미국과의 방산교역 불균형이 더욱 심화될 것을 우려하는 유럽국가들에 대하여 RDP 상 상호호혜(reciprocity) 원칙을 강제하기 어려웠고, 결과적으로 구속력이 없는 RDP MOU를 통해 협력관계를 구축하였습니다.⁷

냉전 시대가 끝난 이후부터는 NATO 회원국을 비롯한 우방국들의 국방과학기술이 점차 발전하기 시작했고, 이에 따라 미국 입장에서 해당 국가들과 국방과학기술에 대한 협력을 강화할 필요가 생겼습니다. 그 결과, 과거 우방국에 대한 안보지원 수단으로 RDP를 체결했던 것과 달리, 근래에는 미국의 국익에 부합하는 협력적 안보 관계를 구축하기 위한 수단으로 RDP를 체결하고 있습니다. 그리고 향후에는 중국과의 패권 경쟁 과정에서 우방국들과의 결속력을 강화하기 위한 수단으로 RDP를 활용하게 될 것으로 보입니다.⁸

3. 주요 내용

RDP MOU와 RDP 협정은 구속력 측면에서 차이가 있습니다. RDP MOU에서는 구속력이 없는 용어들인 “will”과 “참여자(Participant)”를 사용하고 있는 반면, RDP 협정에서는 구속력이 있는 용어들인 “shall”과 “당사자(Party)”를 사용하고 있습니다. 이는 2016년에 MOU 방식으로 RDP를 체결한 일본의 사례⁹와 2021년에 협정의 방식으로 체결된 리투아니아의 사례¹⁰를 비교해 보면 확인할 수 있습니다.

아래에서는 두 가지 방식에 모두 포함된 내용을 바탕으로 RDP의 개략적인 내용을 살펴보겠습니다.¹¹

⁵ Article 2 (Tank Modernization), Annex A to the Defense Industrial Cooperation Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Hellenic Republic.

⁶ Annex III to the Memorandum of Understanding between the Government of Israel and the Government of the United States of America [Concerning Mutual Cooperation in the Mutual Acceptance of Test and Evaluation]

⁷ 캐나다 (1963년, MOU); 스위스 (1975년, MOU); 영국 (1975년, MOU); 노르웨이 (1978년, MOU); 프랑스 (1978년, MOU); 네덜란드 (1978년, MOU); 이탈리아 (1978년, MOU); 독일 (1978년, MOU); 포르투갈 (1979년, MOU); 벨기에 (1979년, MOU); 덴마크 (1980년, MOU); 튀르키예 (1980년, MOU).

⁸ 박태준, “미국의 RDP와 한국의 방산수출전략” 29-33쪽.

⁹ Memorandum of Understanding between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of Defense of Japan Concerning Reciprocal Defense Procurement, Jun. 4, 2016. 다만 일본의 경우 RDP MOU가 만료하던 2021년에 RDP MOU의 동일한 내용을 바탕으로 RDP 협정으로 개정하였음.

¹⁰ Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Lithuania Concerning Reciprocal Defense Procurement, Dec. 13, 2021.

¹¹ See Generally, 고은미/국방기술진흥연구소, “국방상호조달협정 기체결국 협정문 비교 연구 - 일본, 호주 협정문을 중심으로” (한국산학기술학회논문지 제24권 제6호, 2023년).

Preamble/Introduction (전문): 양국 당사자/참여자들의 관계(일본은 “일본과 미국 간의 상호 협력 및 안전 보장 조약”의 체결국임을 언급하고¹², 리투아니아는 NATO 가입국임을 언급), RDP의 체결 목적(합리화, 표준화, 상호운용성 등의 키워드 언급) 및 이를 기반으로 국방 협력과 관련한 각 국의 기대사항(우호관계 발전, 국방기술 교류 촉진 등)을 기술하고 있습니다. 다만, 일본의 RDP MOU에는 국제협약이 아님을 명시하여 구속력이 없음을 확인하고 있습니다.

제1장 Applicability(적용 범위): RDP에 적용되는 국방조달의 범위를 설정하고 있습니다. 연구개발, 물자 및 용역의 조달을 포함하고 있으나, 건설 및 건설계약에 따라 구매되는 자재는 포함하지 않습니다. 건설 분야는 인프라 및 시설물의 건설, 유지, 보수와 관련되어 있으므로 국방 분야와의 연관성이 떨어지고, 또한 국가별로 건설 관련 법률적·제도적 차이가 큼니다. 따라서 RDP 체결의 목적인 표준화나 상호운용성을 달성하기 어렵다는 이유로 RDP의 적용 범위에 포함되지 않는 것으로 보입니다.¹³

제2장 Principles Governing Mutual Defense Procurement Cooperation (원칙): 상호조달을 위하여 양국의 구매 장벽의 제거, 상대국 기업에 대한 대우, 조달정보 상호 제공 및 이에 따른 소유권의 보호나 정보 및 통계자료 교환의 절차 등의 기본 원칙을 설정하고 있습니다.

제3장 Offset (절충교역): 절충교역이 서로의 국방산업 기반에 미치는 부정적 영향을 제한하는 방법에 대해 양국 간 논의한다고 기술하고 있습니다. 구체적인 사항에 대해서는 RDP에 기재하지 않고 있지만, 대한민국의 절충교역 제도가 비교적 엄격하게 이행되고 있다는 점에서 향후 미국과 RDP가 체결될 경우 국내 절충교역 제도에 어떠한 영향을 미칠 지가 주목됩니다.

제4장 Customs, Taxes and Duties (관세 및 제세): 양국은 서로의 국방조달 입찰·제안을 평가할 때 조세를 고려하지 않고 평가할 것을 명시하고 있습니다. 즉, 세금이나 관세 등의 추가적인 재정적 부담에 대한 고려사항을 입찰 평가 기준에 반영하지 않아야 합니다. 또한 양국은 국방조달에 일반적으로 적용되는 관세·제세 의무를 서로 면제할 것을 규정하고 있습니다. 다만 이 조항은 양국의 국내법, 제도 및 국제적 의무가 합치하는 범위 내에서 상호주의 원칙 아래 실행되어야 합니다.

제5장 Procurement Procedures (조달 절차): 양국의 국방조달 입찰 참가자들에게 평등한 기회를 제공할 수 있도록 입찰 내용을 공고하고, 탈락한 업체에게는 그 결과를 적절히 설명하는 등 투명하고 공정한 국방조달 입찰의 진행 과정을 기술하였습니다.

제6장 Industry Participation (업체의 참여): 양국 당사자/참여자는 RDP가 체결된 사실 및 그 내용을 자국 기업에 알릴 책임을 부담합니다. 그러나 사업기회를 발굴하는 책임은 양국의 업체에 있음을 기술하였습니다.

제7장 Security, Release of Information, and Visits (보안, 정보공개, 방문): RDP에 의거하여 제공되는 군사정보의 보안에 대해서는 양국 간 체결한 관련 보안협정을 준수합니다. 당사국의 담당 관료들이나 업계 관계자들이 상대국으로부터 적합한 보안인가를 취득한 경우에 한하여 상대국의 유관 기관 및 실험실에 대한 방문을 허용하는 한편, 당사국의 방문자는 상대국의 방문수칙 및 관련 법령을 준수하도록 규정하고 있습니다.

제8장 Implementation and Administration (RDP의 이행 및 관리): RDP의 이행 및 관리를 책임지는 기관 및 지정된 담당자, 그리고 RDP의 이행 및 관리를 위한 정기적인 검토 및 회의 개최에 대한 내용을 명시하고 있습니다.

¹² Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States of America and Japan, US-Japan, Jan. 19, 1960, 11 U.S.T. 1632, 515 U.N.T.S. 329.

¹³ 박태준, “미국의 RDP와 한국의 방산수출전략” 40쪽.

제9장 Annexes and Amendments (부속서 및 개정): 합의된 부속서를 통해 RDP의 내용을 수정할 수 있다는 원칙을 명시하고 있습니다.

제10장 Effective Date/Entry into Force, Duration, and Discontinuance/Termination (유효기간 및 종료): RDP의 유효기간 및 종료에 관한 사항을 기술하고 있습니다. 일반적으로 5년 주기 자동연장, 10년 주기 자동연장, 또는 10년간 효력 유지 이후 상호협약에 따른 연장 방식을 채택하고 있습니다.

4. 체결 효과

미국산우선구매법(Buy American Act, 이하 "BAA")¹⁴은, 미국의 공공조달 분야에서 미국산 우선정책을 시행하기 위해 만들어진 법령입니다. BAA는 1930년대 대공황이 발생했던 시기에 자국 업계를 보호하기 위해 제정된 것인데, 공공조달 시 소액 구매 한도(현 기준 USD 10,000¹⁵)를 초과하는 외국산 물품에 대해서는 일정 비율의 페널티를 적용하는 원칙을 마련하여 입찰 경쟁에서 자국산 물품이 우위를 선점하도록 하였습니다. 예를 들어, 국방조달을 하는 경우 외국산에 대해서는 업체가 제시한 입찰가의 50%를 가산하고 있습니다.¹⁶ 또한, 미국산에 해당하려면, 원자재의 경우 미국에서 채굴 또는 생산된 것이어야 하며, 가공품의 경우 미국산 원자재를 가지고 미국 내에서 일정 비율 이상 제조되어야 합니다(2024년부터 2028년까지 조달하는 물품의 경우 미국 내에서의 제조 비율은 전체 비용의 65%로 규정되어 있습니다¹⁷). 그런데 RDP를 체결하면 그 체결국은 위 BAA에 따른 미국산 우선정책 적용을 면제받을 수 있습니다.¹⁸

5. 유의할 점

RDP는 BAA 적용만 면제할 뿐 그 밖에 외국산 구매와 관련한 다른 규제까지 면제하지는 않습니다. 따라서 RDP 체결이 미국 방산시장 진출 과정에서의 제약을 모두 제거하는 것으로 볼 수는 없습니다. 예컨대, DFARS 규정 중에는 미국 국방부를 위해 구매한 물품은 미국에 등록된 선박을 통해서만 운송할 수 있다는 규정이 있는데, 해당 규정은 외국 항구로부터 미국 항구로 물품을 운송하는 경우에도 적용됩니다.¹⁹ 또한 미국에 국방 관련 물품, 용역을 제공하려면 사전에 정보·기술 등을 확보해야 하는 경우가 있는데, 국제무기거래 규정(International Traffic in Arms Regulations)의 경우 미국 국무부의 별도 승인 없이 국방 관련 기술을 포함한 정보·자료 등을 외국인에게 제공하는 행위를 금지하고 있습니다.²⁰

이와 같은 규제는 RDP 체결과는 별개로 체결국의 방산업체들에 계속적으로 적용될 것입니다. 따라서 미국의 국방 공공조달 입찰에 참여하는 국내 방산업체들은 사전에 규제 관련 법령을 철저히 검토하고, 그에 대한 대비책을 마련할 필요가 있습니다.

¹⁴ Buy American Act, 41 U.S.C. §§ 8301-8305

¹⁵ Federal Acquisition Regulation § 2.101

¹⁶ 48 CFR, § 225.105(b)

¹⁷ Federal Acquisition Regulation § 25.101(a)(2)(i)

¹⁸ 41 U.S.C. §§ 8302(a)(2)(B), 8304

¹⁹ DFARS, 48 CFR § 252.247-7023

²⁰ 22 CFR §§ 120-130

화우 방위산업-공공계약팀은 공공조달 사업에 참여하는 기업의 어려움을 해결하면서 실질적이고 구체적인 도움을 드리고 있습니다. 기업이 변화하는 환경에 적극 대응할 수 있도록 최신 이슈를 선제적으로 안내해 드리고 있으니, 문의사항이 있으신 경우 언제든지 연락하여 주시기 바랍니다.

Contacts

박근배

파트너변호사

T. (+82) 2 6182 8384

E. gbpark@yoonyang.com

김근호

파트너변호사

T. (+82) 2 6182 8542

E. kimkh@yoonyang.com

홍범

외국변호사

T. (+82) 2 6182 8363

E. bhong@yoonyang.com

류우석

변호사

T. (+82) 2 6182 8110

E. wsryu@yoonyang.com

김시철

고문

T. (+82) 2 6003 7565

E. sckim@yoonyang.com