방위산업 투명성 강화를 위한 국외 도입 무기거래 계약에 있어 중개인의 로비 성격과 역할에 관한 연구

최기일†

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 선행연구 및 이론적 고찰
Ⅲ. 관련 제도 및 주요 현황 분석
Ⅳ. 전략적 활용방안 및 발전방향 제언
Ⅴ. 결론

Abstract

A Study on the Characteristics and Role of Agents in Arbitrage Arrangements Contract to Introduce Overseas Arrangement to Enhance Defense Industry Transparency

The purpose of this study is to examine the nature and role of Agents in contracts for international arms trade to enhance the transparency of the de-fense industry, and analyze the scope and characteristics of their lobby activities.

Key Words : Defense Industry, Weapons Trading, Agent, Lobbyist

† 국방대학교 국방관리대학원 국방관리학과 교수(육군 소령), gallipoli@korea.kr

방위산업 투명성 강화를 위한 국외 도입 무기거래 계약에 있어 중개인의 로비 성격과 역할에 관한 연구

최기일

요 약 문

국방 무기체계 획득 및 조달을 수행하는 방위사업 분야에서 '방산비리' 중 국외 도입 무기거래 계약에서 논란의 중심에 있었던 중개인의 성격과 이들의 로비 활동 영역과 양상 등에 대해서 살펴볼 필요성이 제기되었다.

따라서 본 연구에서는 방위산업의 투명성을 강화하기 위해 국외 도입 무기거래 계약에 있어 중개인의 성격과 역할에 대해 고찰하고, 이들의 로비 활동에 대한 영역과 특징 등을 위주로 분석하였다.

본 연구는 현실적으로 존재하는 방위산업 분야에서 로비스트 역할을 수행하는 중개인의 성격과 역할을 짚어보고, 이들의 일부 불법적인 로비 활동을 합법적으로 양성화함으로써 투명하게 공개하여 올바른 방위산업 풍토를 조성코자 함에 연구의 목적을 둔다. 즉, 방위산업 분야에서 국외 도입 무기거래 계약에 있어 로비 활동의 투명성 제고라는 제도 취지에 부합되도록 로비 활동의 투명성 및 효율성 확보에 중점을 두고서 연구를 진행하였다.

* 핵심어 : 방위산업, 무기거래, 중개인, 로비스트

A Study on the Characteristics and Role of Agents in Arbitrage Arrangements Contract to Introduce Overseas Arrangement to Enhance Defense Industry Transparency

Choi, Ki Il

Abstract

In the field of defense business, which deals with acquisition and procurement of defense weapons systems, it is necessary to look at the nature of the agents who were at the center of the controversy in the contracts for arms imports and the areas and aspects of their lobbying activities.

Therefore, in order to enhance the transparency of the defense industry, this study examines the nature and role of brokers in contracts for the introduction of foreign arms, and analyzes the scope and characteristics of their lobby activities.

This study examines the nature and role of brokers who act as lobbyists in the field of defense industry, which is realistic, and legitimately cultivates illegal lobbying activities of these brokers to transparently disclose their activities to create a proper defense industry climate. The purpose of the study is to coerce. In other words, in the field of defense industry, the study focused on securing transparency of lobbying activities and improving efficiency in order to meet transparency of lobbying activities in foreign arms contracts.

* Key Words : Defense Industry, Weapons Trading, Agent, Lobbyist

Ⅰ. 서 론

1. 문제인식 및 연구목적

새롭게 출범한 현 정부의 국정운영 5개년 100대 국정과제[1]로서 방위사업 비리 척결이 포함되어 발표되었다. 최근까지 정부의 방위사업 비리 수사와 관련된 사건들이 공개되면서 국민적 불신과 부정적 인식 등으로 국내 방위산업은 침체일로인 상황에 놓여 있다.

세계 각국은 국가 안보와 방위산업 육성을 위해서 다양한 지원정책 및 제도를 시행 중이며, 선진국들은 자국의 방위산업 경쟁력 강화를 위한 국방획득 업무체계 고도화를 추진하는 등 적극적인 국방개혁과 혁신을 모색 중인 시점에서 국내 방위산업은 경쟁력을 잃고서 추락하고 있는 실정이며, 급기야 방위산업 생태계 자체가 고사할 위기에 처해 있는 것이다.

국방 무기체계 획득 및 조달을 수행하는 방위사업 전반에 대한 수사, 조사, 감사 여파로 인해 국가 방위산업 자체가 구조적 비리집단으로 내몰리면서 이른바 '방산비리' 중 국외 도입 무기거래 계약에서 논란의 중심에 있었던 중개인의 성격과 이들의 로비 활동 영역과 양상 등에 대해서 심도 있게 규명하여 살펴볼 필요성이 제기되었다.

따라서 본 연구에서는 방위산업의 투명성을 강화하기 위해 국외 도입 무기거래 계약에 있어 중개인의 성격과 역할에 대해 고찰하고, 이들의 로비 활동에 대한 영역과 특징 등을 위주로 분석하였다. 개념과 정의, 특성, 주요 이슈 및 쟁점사항, 관련 현황 등을 분석해보고, 주요 시사점과 의의를 염출하여 향후 정부 정책 및 제도의 발전적 제언을 제시하고자 한다.

---

1) 대한민국 제6공화국의 일곱 번째 정부 수장이자 제19대 대통령으로 당선되어 출범한 문재인 정부 국정운영 5개년 간 추진될 100대 국정과제 중 '방위사업 비리 척결과 제4차 산업혁명 시대에 걸맞은 방위산업 육성'이 88번째 국정과제로서 선정되어 공표됨.

오늘날의 방위산업 경영환경과 여건은 하루가 다르게 변모하고 있으며, 국제적으로 치열한 방산수출 경쟁과 더불어 첨단무기 국산화율이 높아짐에 따라 국가 방위산업의 육성 및 진흥을 위한 정책들을 속도감 있게 추진하여 관련 방위사업 추진 업무체계의 구조적 혁신과 변화가 필요한 시점이다.

복잡・다양한 국방 무기체계를 획득 및 조달하는 방위사업은 고도의 전문성과 투명성[2]이 요구되는 전문분야로서 정부와 방산업계 종사자들의 전문지식과 청렴성에 대한 가치관이 매우 중요하겠으며, 합리적이면서 효율적인 방위사업 추진이 절실히 요구되고 있다.

하지만 우리의 방위산업은 각종 로비 스캔들(Scandal)에 얼룩져 무기체계 도입사업의 투명성과 신뢰성에 심각한 타격을 입어왔다. 일부 로비스트들은 출신 또는 지역별로 묶인 군내 선・후배 관계를 이용하거나 사업 관계자에게 금품 및 향응을 제공하는 방식으로 불법 로비를 하며, 군의 부적절한 의사 결정을 유도함으로써 천문학적인 부당이익을 취해왔다.

이처럼 무기체계 획득 결정이 밀실에서 불투명하게 이루어진 점이 있었음에도 정부에서는 이를 예방할 수 있는 근본적인 대책을 마련하지 못했다.

세계 각국의 모든 무기거래에는 필연적으로 로비스트가 개입하게 되어 있으며, 이들은 무기체계 도입사업을 둘러싸고 자신과 의뢰인의 이윤 추구를 위해 치열한 로비 활동을 펼칠 수밖에 없는 것이 현실이다.

따라서 본 연구는 현실적으로 존재하는 방위산업 분야에서 로비스트의 역할을 수행하는 중개인의 성격과 역할을 짚어보고, 이들의 일부 불법적인 로비 활동을 합법적으로 양성화함으로써 투명하게 공개하여 올바른 방위산업 풍토를 조성에 연구의 목적을 둔다. 즉, 방위산업 분야에서의 국외 도입 무기거래 계약에 있어 로비 활동의 투명성 제고라는 제도 취지에 부합되도록 로비 활동의 투명성 및 효율성 확보 측면에 중점을 두고서 연구를 진행하였다.

2) 방위사업법 제2조 기본이념에서 투명성, 전문성 및 효율성을 증진하여 방위산업의 경쟁력을 강화해야함을 명기하고 있음.

2. 연구방법 및 구성

본 논문의 연구대상은 방위산업 분야에서 국외 도입 무기거래 계약에 있어 중개인의 성격과 역할을 살펴보고, 이들의 로비 활동의 양상과 특성 등을 분석하였다. 이를 위해, 로비와 로비스트, 에이전트에 대한 사전적 개념과 정의를 고찰하고, 중개인의 성격과 역할에 주목했다.

연구의 방법은 기본적으로 다양한 문헌자료 등을 통해서 기초자료 수집과 접근방법 등을 도출하였다.

연구범위는 방위산업에 있어서 국외 도입 무기거래 계약 시 중개인의 로비 활동 영역에 초점을 두어 진행하였고, 최근 관련 동향과 현황 등을 조사・분석하면서 대응 및 발전방향을 제시하는 것으로 정리하였다.

연구 진행 간 각종 연구보고서, 학술자료 등 문헌조사를 통한 선행연구를 실시하고, 국회 도서관, 대학 연구소 외 산업통상자원부, 국방부, 방위사업청 공개자료 수집 및 검토, 해외 관련 연구자료 조사 및 발간 서적과 학위논문 등 검색, 세미나 및 컨퍼런스 발표자료 활용, 인터넷 게시자료 조사, 제조업 산업현장 방문 전문가 그룹 인터뷰 실시 등으로 종합적인 측면에서 다각적 검토와 분석을 세밀하게 진행하였다.

논문 구성은 크게 다섯 개의 장으로 구성하였다. 제1장에서는 연구목적과 연구방법 및 구성을 정리하였고, 제2장은 선행연구로서 이론적 고찰을 실시하였다. 제3장에서는 로비 활동영역에 대한 구분과 제도 및 주요 현황 등을 분석하였고, 제4장에서 전략적 활용방안과 종합적인 개선 및 발전방향 등을 제언하였으며, 마지막 제5장에서는 연구결과를 요약하였고, 연구 의의와 한계로서 결론을 맺는 순서로 기술하였다.

정책 보고서 형태를 지양하고, 가급적 이론적・학술적 측면에서 학술 연구의 성격 하에서 연구를 진행하기 위해 노력하였음을 밝히는 바이다.

본 연구의 구성은 <그림 1>과 같이 요약 및 정리하였다.

<그림 1> 연구의 구성

서론	문제인식과 연구목적, 연구방법 및 구성
선행연구 및 이론적 고찰	방위산업 특성과 방위사업의 정의, 국내 방위산업 변천과정과 현황, 로비와 로비스트 개념 및 정의,
로비 활동영역에 대한 제도 및 현황 분석	군수품 무역대리점의 신분과 역할에 대한 인식, 방위산업 분야 무역대리점 로비 관련 법규/제도, 군수품 무역대리점의 로비 활동 양상과 특징
전략적 활용방안 및 발전방향 제언	방위산업 군수품 무역대리점의 전략적 활용방안, 군수품 무역대리점 관련 규정 및 제도 개선, 로비스트 양성화 입법을 통한 발전방향 제언
결론	연구결과 요약, 연구의 의의와 시사점, 한계

Ⅱ. 선행연구 및 이론적 고찰

1. 방위산업 특성과 방위사업의 정의

올해 43조원에 달하는 국방예산[3] 중 새로운 무기체계를 구입하거나 개발하는 예산인 방위력 개선비는 13조원으로서 이를 통해 국내 방위산업 시장의 규모를 가늠해 볼 수 있다. 또한, 참고로 '14년 기준으로 방위산업 수출규모는 36억불로 세계 10위권을 차지한 바 있으며, 정부 지원정책과 더불어 우수한 첨단 기술력을 기반으로 국제 방산시장에서 치열한 무한경쟁을 벌이고 있다.[4]

우리나라 방위산업은 1970년대 초 자주적인 전력증강이 요구되기 시작하면서 정부의 보호 하에 태동되었다. 초기의 방위산업은 중화학공업 건설사업과 병행하여 방위산업을 건설하는 전략을 채택한 이후, 방위사업 연구개발은 정부기관 주도 하에서 추진하되 생산활동을 민수업체가 담당하도록 하여 오면서 육성되어 왔다. 지난 40여년 간의 방위산업을 통한 경제적인 효과는 187조원으로 추산되며, 국내 산업기술의 발전을 방산기술이 선도하면서 발전을 거듭해 올 수 있었다.[5]

이러한 방위산업은 국가의 안보와 직결되는 특수한 국방분야를 대상으로 하는 산업이며, 무기체계 연구개발 또는 구매를 통해서 수행하는 것을 일컫는다. 방위산업은 국방분야의 독점적 수요자인 정부와 소수 내지는 독점적 공급자인 방산업체로 구성되는 특징이 있고, 일반 민수시장에서 유통되지 않는 특수한 사양의 제품을 생산하게 된다.[6]

---

3) 기획재정부 '국가재정운영계획', '18년 기준 정부 세출예산 규모는 429조원이며, 이 중에 국방예산은 정부 세출예산의 10%에 해당하는 43.2조원임. 참고로 국방부에서 요구한 '19년 국방예산은 총 46.7조원 중 방위력 개선비는 15.4조원 규모로 집계됨.

4) 서우덕 외 2인, (2015. 3. 19), "방위산업 40년 끝없는 도전의 역사.", 한국방위산업학회.

5) 파이낸셜뉴스, (2015. 1. 5), "방위산업에 수출 날개 달자.", 기사본문 일부 발췌, 국방과학연구소(ADD) 창립 45주년 기념식에서 45년 간 총 25조원의 국방 연구개발비가 투입되어 297조원의 경제적 파급효과가 있었다고 밝힌 바 있음.

6) 최기일, (2013. 6. 19), "투명하고 공정한 방산원가, 방위산업 발전의 초석", 공감코리아.

이에 따라 방산업체는 방산물자를 생산하기 위한 방산전용 제조 및 생산 설비 시설을 갖추어야 하며, 오로지 방산물자 생산을 위해 투입되는 생산설비에 대한 투자비용 보상 및 공장 가동률에 따른 제조업 생산수지와 경영성과 등에 미치는 영향에 민감할 수밖에 없는 구조이다.

방위산업은 국가안보와 직결되는 특수한 국방분야를 대상으로 하는 산업이며, 무기체계 연구개발 또는 구매를 통하여 수행하는 모든 사업을 방위사업이라 일컫는다. 방위산업에 대한 개념과 인식은 최근에서 제대로 부각되고 있으며, 지금의 우리나라 산업 전 분야에 있어 방위산업이 미치는 파급효과와 영향은 매우 크게 작용하고 있다. 또한, 앞으로 우리 경제를 지탱하는 핵심역량 산업분야로서 방위산업은 국가 기간산업으로서도 역할을 할 개연성이 크다고 본다.

방위산업은 유사시에 국민의 생명과 재산을 보호하는 기능을 수행함과 함께 미래 평화를 보장하기 위한 공공안보재의 투자성격이 매우 짙다. 따라서 국가 방위산업 육성은 국가안보와 민족생존 보존을 위한 국방력의 원천이며, 귀중한 국가 안보자산이라 할 수 있다.

방위산업은 '군수산업' 또는 '국방산업'으로도 지칭되는데, 이는 국가방위에 필요한 물자를 생산하는 산업으로 한 국가가 자국의 안보를 보장하고, 영토를 수호하는 국가전략의 목표 하에 군을 운영함에 있어서 소요되는 물자를 연구개발・생산・공급하는 일체의 산업 활동 및 그 주체라고 할 수 있다. 협의의 개념으로 보면, 총포, 탄약, 미사일, 전차, 항공기, 전함, 잠수함과 같이 군의 직접적인 전투수행과 관련된 무기체계를 개발, 생산하는 사업이라고 이해하면 되겠다. 또한, 현대전 양상인 국가 총력전 개념에서 보면, 사회적인 모든 경제활동을 광의의 방위산업 개념에 포함할 수도 있다. 그러나 보편적으로는 방위산업에서 협의의 개념인 국방 무기체계와 관련되는 산업을 지칭한다고 해야 할 것이다.[7]

7) 우리나라는 방위산업 관리 기본규범으로 방위사업법을 제정하여 시행하고 있음. 기존 방위산업 특별조치법이 '06년 방위사업법으로 개정되었음. 개정된 방위사업법 제3조 정의에 따르면 방위사업 대신 방위력 개선사업이라는 명칭을 사용하는데, 이는 군사력 개선을 위한 무기체계 구매, 신규개발, 성능개발을 포함한 연구개발과 이에 수반되는 시설의 설치 등을 행하는 사업을 말함. 제34조 2항에

구체적으로 살펴보면, 방위산업은 국가방위와 관련하여 직접적으로 필요한 무기, 장비 등을 개발·생산하는 국방 및 군수산업으로서 일반 민수산업과는 다른 특수성을 지니고 있다. 첫째, 방위산업은 공공재 성격을 띠고 있고, 수요 측면에서 국가가 독과점하는 특성을 갖고 있다. 방산업체에서 생산하는 방산물자 수요자는 국가가 유일하다. 정부에 의한 수요의 독과점은 공급업체 지정 및 생산물자 양을 결정할 권리를 정부가 가지고 있다는 것을 의미한다. 이에 따라 방산물자의 최종 수요와 매출액 등 방산업체의 생산활동은 정부 정책에 크게 의존할 수밖에 없다.

방위산업에 영향을 미치는 요인은 국가정책, 국가안보 전략, 국방정책, 군사전략, 국방과학기술, 국방예산 그리고 사회문화 요인 등이 있다. 이 중에 국가정책, 국방정책, 국방과학기술 및 국방예산 규모 등은 군사력 건설 방향, 무기체계 획득비용 규모, 국방예산 투자방향과 무기체계 확보 우선순위 등에 지대한 영향을 주고, 민족적 특성 등 사회문화 요인은 주어진 예산 및 투자방향에 따라 효과적인 사업관리 수행에 주로 영향을 미친다.

이로 인하여 방위산업은 다음 장의 <표 1>에서와 같이 수요와 공급의 쌍방독과점적 형태[8]의 시장구조를 보인다. 쌍방독과점은 공급독과점, 수요독과점 성격을 동시에 갖고 있으며, 시장의 최적수준(완전경쟁)에 비해서 적은 생산량이 거래되므로 경제에 있어 전체적인 측면에서 바라볼 때에는 비효율성이 발생한다.

이러한 쌍방독과점 특성은 국내 방위산업의 구조적 특성과 그로 인해 발생하는 문제점들의 근본적인 원인과도 연결되어 있다. 즉, 방위산업은 죄수의 딜레마(Prisoner's Dilemma)[9]와 같은 상호 간 비협조적인 군비경쟁을 하게 되고, 그 결과로 과잉 생산설비를 갖게 되는 것이다.

따라 방산물자는 방위사업청장이 산업통상자원부 장관과 협의하여 무기체계로 분류된 물자 중 안정적인 조달원 확보와 엄격한 품질보증 등을 위해서 방산물자를 지정할 수 있음(방위사업법 법률 7845호).

8) 안영수 외, (2011), "방위산업의 글로벌 환경 변화와 경쟁력 평가", 산업연구원(KIET).

9) 두 주체가 협력하면 모두 이득이 된다는 것을 알지만, 서로 협력하지 않아 모두 손해를 보게 된다는 게임이론임.

<표 1> 쌍방독과점 구조의 방위산업 문제점[10)]

특성	원인	결과
시장 최적수준에 비해 적은 생산량	규모의 경제 달성 제한	낮은 수익성
계약 또는 협상에 의한 가격 결정	관계특수 자산(방산전용 설비, 기술)	가격협상이 불리, 비효율성 발생 (민수 활용제한)
	비용(원가), 품질, 생산 효율성에 대한 정보 비대칭성	공급자(방산업체) 비용실적에만 근거하여 가격이 결정
	수요자(정부)의 제한된 예산 의존하여 방산업체 매출 결정	방산기업 이익유연화 요인으로 소요 물량변동에 따른 부담
	시장, 정부 실패가능성 상존	정부지원은 방산제품 고가화

둘째로, 방위산업은 고위험의 불확실성이 크다는 특성을 지니고 있다. 방위산업은 최첨단 과학기술을 총동원하는 기술집약적 산업이며, 연구개발 활동이 중요시되는 산업이다. 일반산업에서도 연구개발은 매우 중요하지만 방위산업에서는 상대보다 더 우수한 무기를 가지려는 노력과 함께 기술진보에 따른 무기체계의 진부화가 가속화됨에 따라 선행 연구개발이 더욱 중요한 의미를 지니게 된다. 특히, 현대 과학기술의 혁신적인 발전 속도는 무기체계의 수명

10) 한국산업기술평가관리원(KEIT)에서 발간한 연구 발표자료에서 일부 발췌, 요약하여 참고함.

단축과 기술의 진부화를 가속화시키기 때문에 새로운 무기체계 연구개발을 중요시하는 방위산업에 있어서 위험부담이 커질 수밖에 없다.

셋째, 방위산업은 산업의 전·후방 연관효과가 크고, 기술 파급효과도 크게 나타나는 특성을 갖는다. 막대한 설비투자를 수반하는 자본집약적인 산업으로 생산준비와 투자회수에 장기간이 소요되나, 산업의 전·후방 파급효과가 매우 큰 산업인 것이다.

넷째, 방위산업 기술은 일정시차를 두고서 민간부문으로 이전되는데, 이는 민수제품 생산비용을 감소시키게 된다. 즉, 방산기술의 외부적 경제성에 의해 민수제품의 시장가격은 하락하면서 공급량은 증가된다.

다섯째, 방위산업은 정치적 논리와도 깊이 연관된다. 방위산업은 국가방위를 위한 무기를 생산하는 산업으로 기밀이 노출될 경우에는 국가안보 측면에서 위해를 주거나 사안에 따라 국가 존립에 있어서도 영향을 줄 수 있다. 이와 같은 특성으로 방위산업 경영이 민간의 이해논리 또는 글로벌화에 있어 매우 커다란 한계에 부딪힐 수밖에 없겠다. 가령 해외협력 파트너를 구하는 것도 역시 국가안보 전략이라는 비경제적인 조건들을 고려해야 한다는 점이 방위산업 운영의 복잡성을 심화시키는 요인이다.

전술한 바와 같이, 방위산업은 일반 민수산업과는 다른 특수성을 지니면서 방산 중소기업들이 무기체계 획득사업과 관련한 하드웨어 및 소프트웨어 전 분야에 보유한 첨단기술과 부품들을 방산업체에서 생산하는 완성장비와 연계하여 지원함으로써 방위사업에 참여할 수 있겠다. 구체적으로는 ① 국내 방산장비의 부품소재, 구성품 및 소프트웨어 국산화사업, ② 국외 도입장비 유지부품 또는 소프트웨어 국산화사업, ③ 민간 신기술 및 부품의 무기체계 성능개량 적용사업, ④ 국방정보체계(정보화사업)에서도 수행할 수 있는 것이다.

이처럼 방위산업은 쌍방독과점적인 특성과 규제산업적인 특성 이외에도 대규모 투자와 고정비용 비중이 높고, 기술집약적인 산업이며, 국방과 관련한 연구개발에서는 제품의 성능이나 품질 자체를 중요시하는 경우가 많은 경향 등의 복잡·다양한 특성들을 갖고 있다고 정리할 수 있겠다.

방위사업은 사전적 의미에서 보면, ‘방위’라는 단어와 ‘사업’이라는 단어의 복합어라고 할 수가 있는데, 사업은 어떤 일을 일정한 목적과 계획을 갖고서 지속적으로 경영하는 것이고, 방위는 적의 공격이나 침략을 막아서 지킨다는 의미를 지니고 있다. 즉, 방위사업은 적의 공격이나 침략으로부터 막기 위해 군이 필요로 하는 것들을 획득 또는 획득할 수 있는 여건을 지속적으로 경영하는 것이다. 이를 군사적인 의미로 보면, 국가의 안전보장과 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 군사력 건설에 필요한 무기체계이다. 즉, 이러한 무기체계 운영 목적을 위해 장비, 물자, 용역 등의 획득과 이를 개발 및 생산하는 것이다.[11)]

방위사업법에서의 방위사업은 방위력 개선, 방위산업 육성 및 군수품 조달까지 포함하는 개념으로 명시되어 있다.[12)] 이 중에서 방위력 개선은 전투기, 함정 및 유도무기 등을 개발 및 구매하여 배치하는 활동으로 방위사업에서 가장 핵심 기본임무이고, 군수품 조달은 방위력 개선을 수행하기 위해서 필수적으로 수반되는 임무이다. 그리고 방위산업 육성은 방위력 개선사업을 달성하기 위한 원동력이면서 달성해야하는 임무이다. 이처럼 방위사업은 방위력 개선과 이를 지원하는 군수품 조달과 방위산업 육성의 개념을 모두 포함하는 광의의 개념으로 사용되고 있다.

다른 시각에서의 방위사업은 방위사업법에 방위력 개선, 방위산업 육성 및 군수품 조달에 대해 명확하게 표현되어 있지 않으나, 세 가지 영역의 경계를 구분하여 정의하고 있다. 첫째, 방위력 개선은 전투기, 함정 및 유도무기 등 무기체계를 개발 및 구매하여 배치하는 것을 의미한다. 둘째, 군수품 조달은 무기체계를 개발 및 구매한 후 활동이다. 셋째, 방위력 개선사업 이후의 활동 및 급식・피복 등 비무기체계를 조달하는 활동으로 구분하여 정의하고 있다.

11) 방위사업청, (2008), “방위사업개론”, p.6.
12) 방위사업법 제1조 목적에서 이 법은 자주국방의 기반을 마련하기 위한 방위력 개선, 방위산업 육성 및 군수품 조달 등 방위사업 수행에 관해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다고 명시되어 있음.

2. 국내 방위산업 변천과정과 현황

현 정부 출범 후 국정운영 100대 과제 중 '방위사업 비리 근절과 제4차 산업혁명 시대에 걸맞은 방위산업 육성'이 88번째 과제로 선정되었는데, 이를 통해 다가올 미래 방위산업 육성 및 지원정책 기조를 짐작할 수 있는 대목이다.

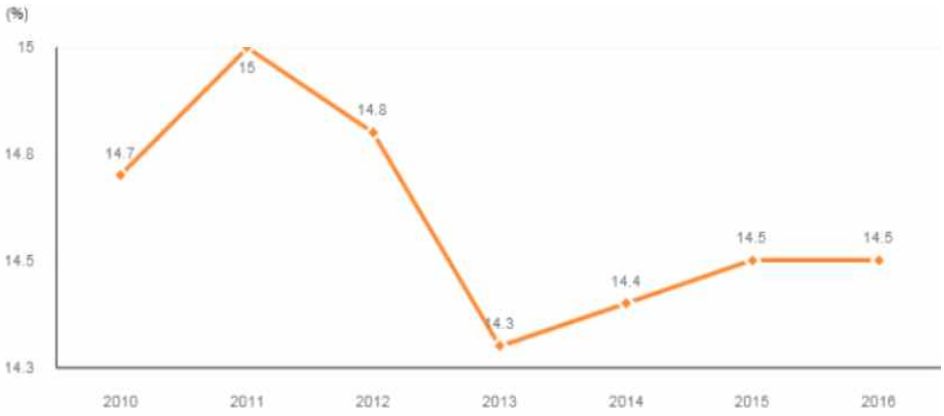
지난 박근혜 정부 당시에 모든 국정운영의 핵심키워드는 '창조경제'[13] 개념에서 시작되었다. 창조경제는 창조력과 상상력을 과학기술 및 정보통신기술 등이 실천력을 통하여 창업 등이 활성화되고, 일자리 창출형 성장이 선순환되어서 비로소 경제발전을 도모할 수 있다는 것을 뜻하는 개념이 되겠다. 하지만, 전 정부에서 방위산업의 경우는 오히려 마이너스로 뒷걸음치게 되었고, 방위산업 자체가 비리 산업이라는 국민적 인식이 뿌리 깊게 자리매김하는 악영향을 초래하는 결과만을 낳았다.

방위산업은 국가안보를 위한 전략산업이자 경제적인 차원에서 적극 육성시킴으로써 국방과학기술 선진화뿐만 아니라 고급인력의 육성, 새로운 일자리 창출 등에 커다란 영향을 미치는 등 그 잠재적인 파급효과와 성장 가능성도 매우 큰 산업분야이다.

국내 방위산업의 규모를 가늠해 보기 위해서 정부재정 대비 국방예산의 비중을 확인해 볼 필요가 있겠다. 참고로 과거 '09년도부터 '15년도까지의 정부 전체 세출예산 규모와 점유율 추이를 살펴보면, 대략 14% 정도를 상회하였던 것으로 확인할 수 있었다. 이는 다음 장의 <그림 2>에서 정부재정 대비 국방예산 점유율 추이 현황을 통해서 보다 더 자세하게 확인할 수 있겠다. 반면에 최근 '16 ~ '17년도는 10%를 약간 밑도는 수준이며, '18년도 요구안 기준으로도 10% 정도를 차지하고 있다.

13) 창조경제(The Creative Economy) 용어는 영국의 경영전략가 존 호킨스(John Howkins)에 의해 "창조경제(The Creative Economy, '01)"와 미국 카네기멜론대학 리처드 플로리다(Richard Florida)에 의해 저술된 "창조적 계급의 등장(The Rise of the Creative Class, '02)"에서 처음으로 소개된 개념임.

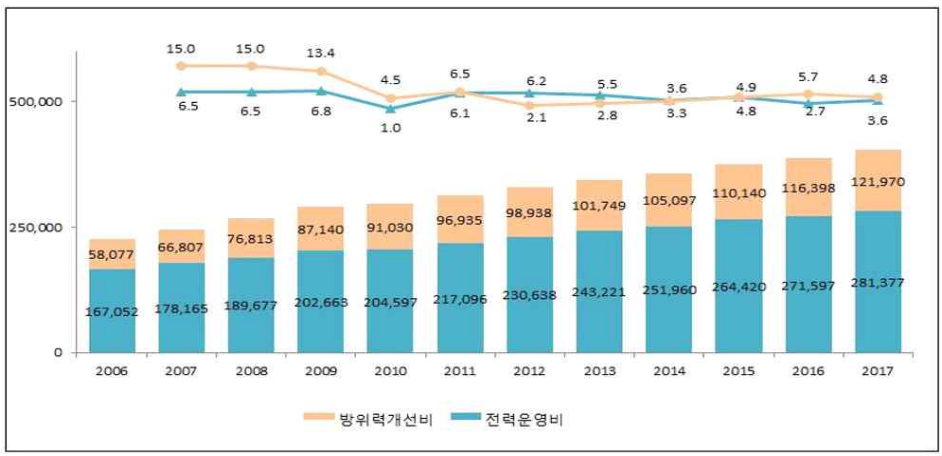
<그림 2> 정부재정 대비 국방예산 점유율 추이(출처 : 나라지표)



참고로 2018년도 국방예산 요구안의 총 43조 원 중에 전력운영비를 제외한 국방무기체계를 획득하기 위한 구매 및 연구개발 예산인 방위력 개선비는 약 13조 원 편성 요구되었다.

그리고 전력운영비 및 방위력 개선비 증가율 비중 추이는 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 전력운영비·방위력 개선비 연도별 증가율 및 비중[14)]



14) 방위사업청, (2017), "2017 방위사업 통계연보", p.66.

방위력 개선비 예산만을 기준으로만 살펴보자면, 방위력 개선비 증가율 및 국방예산 점유율은 <표 2>에서와 같이 확인할 수 있겠다.

<표 2> 방위력 개선비 증가율 및 국방예산 점유 비율

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
증가율(%)	4.5	6.5	2.1	2.8	3.3	4.8	5.7	4.8
점유율(%)	30.8	30.9	30.0	29.5	29.4	29.4	30.0	30.2

국내 방위산업은 1970년대 초부터 자주적인 전력증강이 요구되면서 육성되기 시작하여 중화학공업 건설과 병행하여 방위산업을 건설하는 전략을 채택하였고, 방위산업의 생산활동을 민수업체에서 담당하도록 하였다.

또한, 당시 국내 유일의 종합과학기술 연구기관인 한국과학연구소를 기반으로 1970년 8월 무기개발을 전담하는 국방과학연구소(ADD)를 창설하였으며, 1973년 방위산업 육성을 제도적으로 뒷받침하기 위해 기본법으로 '군수산업에 관한 특별조치법'을 제정하는 등 정부의 적극적인 지원과 강한 의지를 통해 목표 지향적 방위산업을 육성할 수 있었다.

1990년대 국방 획득정책이 첨단 정밀무기 개발을 위한 핵심기술 확보를 위해서 선진국들과 방산 기술협력을 추구하는 국산화 및 다변화하는 정책으로 변하고, 2000년대 들어서 한국형 첨단무기 개발을 위한 '국방과학기술 선진화 5대 정책'이 추진되었다. 하지만, 국내 방위산업은 정부의 수요독과점적인 내수시장 중심에서 벗어나 적극적인 수출 확대 정책과 노력 그리고 최근 해외수출 확대 추세임에도 불구하고, 아직까지도 국내 방산 제조업이 글로벌 방산시장에서 차지하는 위상은 미흡한 수준이다.

방위산업의 현 실태는 전반적으로 취약한 실정에 있으며, 특히 방산 중소기업의 실상은 방산 대기업에 비해 더욱 취약하다. 1970년 이후 제조능력 성장에도 불구

하고, 종합생산 기반은 아직도 미흡한 상태이다. 또한, 국내 방위산업은 조립생산 중심의 생산체제를 유지하고 있으며, 주요 핵심부품을 해외도입에 의존함에 따라 방산 중소기업은 더욱더 침체를 벗어나지 못하고 있는 것이다.

국내 방위산업의 경영실태에 있어서 먼저, 방산업체 경영상태를 분석하는 일반적인 지표로 기업의 경영성과에 대한 성장성, 수익성, 생산성, 안정성 및 활동성 지표를 통해서 확인할 수가 있다. 방진회 발간 방산업체 경영분석 통계자료[15]에 의하면, 방산매출은 흑자이고, 방산수출도 증대된 반면, 평균 생산·제조가동률이 낮고, 방산업체 간에 영업이익률 편차가 크게 나타나는 것으로 분석되었다.

<표 3> 국내 주력산업 대비 방위산업의 현 단계

구분	산업화 단계		특성	해당산업
내수시장 중심	1단계	직접보호 단계	정부주도(보조)	-
	2단계	중점지원 단계	정부주도, 국내시장 보호, 수출지원	**방위산업**
	3단계	자립발전 단계	민간주도, 자발적 국제규모 확충	-
글로벌시장 중심	4단계	완전 국제경쟁 단계	국제경쟁력 확보	자동차, 조선, 전자 등 타 국내 주력산업
	5단계	세계일류화 단계	세계시장 선도, 기술혁신	

15) 연합뉴스, (2018. 12. 14), “추락하는 韓 방위산업... 작년 93개 방산기업 매출 첫 감소”, 기사 본문 중 한국방위산업진흥회에 따르면, 방산업체의 방산부문 매출액 대비 당기순이익은 2014 ~ 2017년 5,352억원에서 602억원 수준으로 하락하고, 방진회가 회원사 방산부문 경영실적을 취합해 통계를 작성하기 시작한 1983년 이후 전체 매출액이 감소하기로는 처음임. 2017년 기준 방위산업의 영업이익률은 0.5%로 같은 해 제조업 평균인 7.6%에 크게 미치지 못하였음.

<표 3>처럼 국내 방위사업은 다른 타 주력산업 대비 산업발전 수준도 정체된 실정이다. 그동안 내수시장 규모 대비하여 방산수출은 증가 추세이나, 국내 제조업에서 방위산업 분야가 차지하는 비중은 대체로 제조업 대비 2% 내외의 수준에 불과한 것으로 주요 산업통계 지표(산업기술진흥원 분석) 등을 통에서도 확인할 수 있다.

그리고 과거 '70년대 방위산업은 국내 타 주력산업 대비 정부 주도의 보호 및 육성 정책 하에서 성장하기 시작하였으나, 오늘날 국내 주력산업(자동차, 조선, 전자 등)은 완전 국제경쟁 및 세계 일류화의 단계로 민간기업이 주도하여 글로벌 시장을 선도하고 있는 단계에 진입하였다. 반면에 방위산업은 아직까지 내수시장 중심의 정부 의존적인 '중점지원 단계'에서 고착화되어 저조한 발전단계 정체기를 벗어나지 못하고 있는 수준에 머물러 있는 실정이다.

이러한 국내 방위산업의 위상이 미비하고 저조한 주요 요인으로는 그동안 방산정책의 일관성 부족, 내수 위주의 산업정책 추진과 함께 오늘날 국내 방산업계가 수출산업으로서 글로벌 경쟁력을 확보하기 곤란한 구조적인 문제점(안정적 내수시장 확보, 민수분야 중심 경영, 정부투자 의존, 하부 공급망 기반 미흡, 수출품목 제약 등)이 내재되어 있기 때문이다.

과거 '70년대[16] 정부의 집중적인 지원으로 단기간 동안 '중점지원 단계'에 진입하였으나, '80년대[17] 이후부터는 수출지향적 산업정책이 미비하였고, 수출통제 등으로 글로벌 경쟁력을 확보하지 못하였으며, '90년대[18]에는 내수시장 중심으로 고착화된 것이다. 그나마 '00년대[19] 이후에 들어서면서 방산업체의 규모와 기술

16) '70년대 청와대 주도로 국가의 총력적인 육성체계를 구축하여 단기간 내 대부분 재래식 병기를 국내에서 생산하는 성과를 달성했으나, 미국의 기술지원을 근간으로 개발하여 자체 연구개발에는 소홀하게 됨.

17) '80년대 한미동맹 강화 등 안보환경 변화로 방위산업 육성의 의지 쇠퇴, 미국의 수출통제로 수출이 급감, 첨단무기의 해외구매 우선하는 등으로 방위산업이 독자 생존할 수 있는 기술력을 확보하는데 차질을 초래함.

18) '90년대 내수시장 포화와 미국의 수출통제로 극심한 방위산업 침체가 야기되어 업체 투자여력이 제한되고, 정부주도 위주 연구개발체계가 지속되어 방산업체 기술력 축적기회가 미흡하게 됨. 다만, 이 시기 국방과학기술 수행체계를 재정립, 첨단 무기체계 독자개발 착수, '00년대 방산수출 확대에 결정적 토대로 작용됨.

19) '00년대에는 '90년대 독자 개발한 일부 첨단무기체계(KT-1, T-50, K-9 자주포)의 수출 본격화,

수준은 자립발전 단계에 진입할 수 있는 여건이 조성되었다. 이러한 여러 다양한 국제 안보환경 등의 변화에 따른 역대 방산정책 일관성 부족과 수출지향적 정책 미흡이야말로 지금의 우리나라 방위산업 경쟁력을 약화시키게 된 주요한 원인 중 하나라고 분석된다.

우리나라는 건국 이래 산업화, 민주화를 거치며 선진국 문턱에 진입[20]했으나, 각 분야에서 많은 당면 과제들에 직면해 있다. 특히, 최근 우리나라 경제상황은 성장동력이 약화되고, 해외시장 경쟁압력은 날로 심화되는 가운데 고용률 정체와 양질의 일자리 부족 등으로 이중고를 겪고 있는 상황이 가속되고 있다. 또한, 경제에서 큰 비중을 차지하고 있는 중소기업 경영여건은 서비스업 부문 생산성 향상이 지체되면서 일자리 창출이 어려워지고, 이에 따라 소득분배 기능도 악화되고 있는 실정인 것이다.

지난 박근혜 정부 출범 당시에 시급한 경제 현안과 문제들을 해결하기 위해서 범정부적인 노력이 요구되었고, 경제 부흥을 위한 국정기조로 대두되었던 '창조경제'에 초점을 맞추어 구체적인 해법들이 논의된 바가 있다. 당시에 정부의 경제부문 국정기조로서 '창조경제를 통한 고용 창출'이라는 국정목표에 있어서 정부 출범 초기에는 방위산업에 대해서도 지대한 관심과 정책적인 지원을 기대하게 했으나, 정작 방위사업 비리를 척결한다는 미명 하에서 오히려 국내 방위산업의 발전을 퇴보시키는 결과를 초래한 것이 사실이다.

새롭게 출범한 문재인 정부는 국정운영 5개년 계획에서도 명시한 바와 같이 '방위사업 비리 척결과 4차 산업혁명 시대 방위산업 육성' 국정과제 추진을 통해 방위사업 비리를 근절·차단하고, 효율적인 국방 획득체계 구축으로 첨단 무기체계에 대한 국방R&D 역량의 확보와 방위산업 경쟁력 강화로 일자리 창출에도 기여한다는 목표[21]를 세웠다.

업체주도 연구개발 확대 등으로 자립발전 단계로 진입할 수 있는 여건 마련되고는 있으나, 세계적 수준과는 격차가 존재함.

20) 2012년에 인구 5천만 명 기준 1인당 국민소득 2만 달러, 무역규모 1조 달러 달성으로 세계 7번째 '20-50클럽' 가입하여 선진국 대열에 진입한 바 있음.

21) 방위사업 비리에 대한 처벌 및 예방시스템 강화, 국방 획득체계 전반의 업무수행 향상방안 모색, 4차 산업혁명을 대응한 국방R&D 첨단무기 국내 개발 추진, 수출형 산업구조 전환 등이

방위산업은 첨단 과학기술을 기반으로 한 국가 존립과도 직결되는 특수 안보산업으로 선진국에서는 자국의 제한적인 수요를 극복하면서 보다 더 경제적으로 생산기반을 유지하기 위해서 방산수출을 적극적으로 추진하고 있다.

우리나라도 과거 방위산업 '전문화 및 계열화 제도' 폐지된 후 체계(종합)업체라고 하는 방산분야 대기업과 협력업체로 일컫는 중소기업 상생과 협업관계로 인하여 무수한 협력 및 하도급, 외주업체들이 파생되었는데, 이러한 방위산업의 대기업과 중소기업 관계가 산업 전반에 미치는 영향력도 지대하여 제조업 분야 생산성과 일자리 창출 등으로 이어질 수 있는 것이다.

이미 선진국들은 범국가적인 방위산업 육성과 지원정책 시행을 통해 미래전 양상에 대비한 무기체계 연구개발 활성화, 인수합병(M&A)을 통한 경쟁력 강화, 국제협력 증진 노력, 해외수출 증대 다각화 등 방위산업 구조개편과 글로벌화를 추구하면서 자국의 어려운 경제여건을 동시에 타개하기 위한 전략산업으로 인식하고 있는 상황이다.

국내 방위산업의 성장은 단순한 경제효과 이상을 의미하는데, 한국국방연구원(KIDA)에 따르면, 지난 40여 년간 우리나라 방위산업의 경제적 효과는 187조원으로 투자비용(16조원)의 약 12배에 달하는 수준인 것으로 발표하는 등 그동안 국방과학기술에 대한 투자는 군 전력증강과 더불어 국가 경제적으로도 막대한 파급효과들을 가져온 것이 분명하다.

방위산업은 세계적으로 미래 신성장동력으로 인식되고 있으나, 앞으로 봉착한 현실은 결코 녹록치가 않겠다. 방위산업의 중요성에 대한 국민적 공감대 형성과 외형적인 방산수출의 급격한 신장에도 불구하고, 갈수록 치열해지는 세계 방산시장에서의 각축은 물론 복지수요 증대 등에 따른 방위력 개선비 예산이 상대적으로 증대되지 못함에 따라 국내 방위산업 수요가 한계에 봉착했다. 그리고 방위산업에 대한 국민적 기대에 따라 기존 우리 군의 무기체계 공급수단이라는 고전적인 역할에서 벗어나 국민경제에 기여하는 산업적 측면의 역할도 요구되겠다.

주요 골자로 포함됨.

<표 4> 국내 방위산업의 시대별 발전과정 현황[22)]

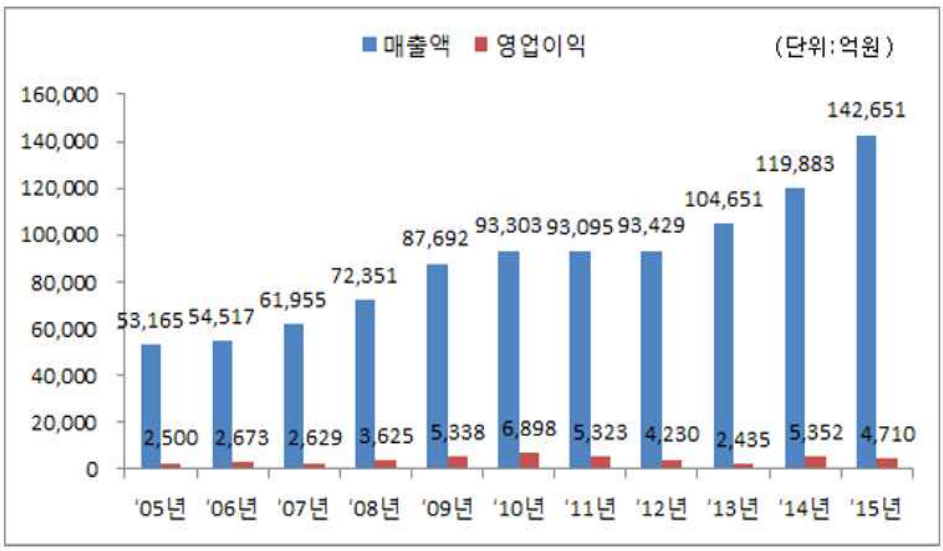
구분	추진계획	관련법규 및 조직	비고
1970년대 태동 '기반 조성' 시기	1970 ~ 1973	• 국방과학연구소 창설(1970) • 연구개발업무체계규정 제정(1972) • 방위산업특별조치법 제정(1973)	3, 4차 경제 개발
	1차 율곡사업 (1974 ~ 1981)	• 방위세법 제정(1975) • 방산원가 계산기준 제정(1978)	
1980년대 '시련과 도전' 시기	2차 율곡사업 (1982 ~ 1986)	• 군수조달 계약사무처리규칙(1982) • 국방기획관리제도 규정 제정(1983) • 무기체계 획득관리절차 제정(1985)	5, 6차 경제 개발
	3차 율곡사업 (1987 ~ 1991)	• 방산특별조치법 시행규칙(1989) • 무기체계 획득관리규정 제정(1990)	
1990년대 '안정과 성장' 시기	4차 전력 정비사업 (1992 ~ 1996)	• 절충교역 업무지침 제정(1992) • 방산 전문화·계열화 제정(1993) • 방산 원가계산 규칙 제정(1994)	7차 경제 개발
	방위력 개선사업 (1997 ~ 2001)	• 국방획득 관리규정 제정(1999)	
2000년대 '경쟁과 도약' 시기	전력투자 사업 (2002 ~ 2006)	• 방위사업법 제정(2006) • 방위산업 특별조치법 폐지(2006) • 국방전력발전업무규정 제정(2006)	노무현 정부
	국방획득 사업 (2007 ~ 2013)	• 방위사업관리규정 제정(2007) • 방산 전문화·계열화 폐지(2009) • 방산물자 교역지원규정 제정(2009)	이명박 정부
2010년대 '퇴보와 침체' 시기	방위사업 (2014 ~ 2016)	• 방위사업법 제·개정(2010 ~ 2016)	박근혜 정부

22) 유형곤, (2010), "산업으로서의 방위산업 육성방안", 안보경영연구원(SMI) 중 일부 발췌함.

국내 방위산업은 일반 제조업 대비 매출액 감소와 가동율 저하 등 방산업계 경영지표가 전반적으로 열악한 수준이며, 향후에도 국방비 증가율 감소 등으로 인하여 방산업계 경영수준의 획기적인 개선은 어려울 것으로 전망되고 있는 실정이다.[23)]

참고적으로 <그림 4>에서 보는 바와 같이 과거 '02년도부터 '12년도까지 방산업체의 매출액은 소폭 증가에서 정체수준을 보인 바 있으며, 영업이익도 증가에서 다시 감소로 전환되었는데, 최근의 실정도 과거 현황과 유사한 추이를 나타내고 있다.

<그림 4> 방산업체 매출액 및 영업이익 현황[24)]



그리고 방산업체의 영업이익률과 평균 가동률 관련 현황은 다음 장의 <표 5>와 같다.

23) 전체 방산 매출액 및 수출액 측면에서 증가 추세임에도 불구하고, 대부분 방산업체 가동율이 50% 미만을 밑도는 등 방산업계 경영지표는 여전히 일반 제조업에 비해 열악한 수준으로 최근까지 적자누적 지속으로 어려움을 겪고 있음.
24) 방위사업청, (2017), "2017 방위사업 통계연보", p.207.

<표 5> 방산업체 경영실태 현황[25)]

구분	매출액	영업 이익	영업이익률(%)		가동률(%)	
			방산업체	제조업 평균	방산업체	제조업 평균
2005년	53,165	2,500	4.7	6.1	57.8	79.8
2006년	54,517	2,673	4.9	5.3	61.0	81.0
2007년	61,955	2,629	4.2	5.8	59.8	80.3
2008년	72,351	3,625	5.0	5.9	60.3	77.2
2009년	87,692	5,338	6.1	6.1	61.8	74.6
2010년	93,303	6,898	7.4	6.9	59.5	81.2
2011년	93,095	5,323	5.7	5.6	59.4	79.9
2012년	93,429	4,230	4.5	5.1	59.0	78.1
2013년	104,651	2,435	2.3	5.2	58.0	76.2
2014년	119,883	5,352	4.5	4.2	66.8	76.1
2015년	142,651	4,710	5.1	3.3	68.6	74.3

방위산업은 국내의 안보여건 특성상 비교적 안정적인 내수시장이 보장된다는 이점으로 인하여 방산업계 자구적인 수출활로 모색 미흡 등 매출증대를 다각화할 수 있는 노력이 부진하게 되면서 이익증대 요인 등이 약화되었고, 일부 방산대기업 위주로 매출이 집중되어 우수한 경쟁력을 갖춘 중소 및 중견 방산업체가 감소하였다. 점차 민간업체의 국내 방산시장 진입이 어려워지게 되면서 저조한 민·군 겸용성 또는 민간주도 연구개발 부족에 따른 방위산업 제조업 분야에서의 경쟁력 약화 등 총체적 한계 상황에 직면하였다.

25) 방위사업청, (2017), “2017 방위사업 통계연보”, p.207.

3. 로비(Lobby)와 로비스트(Lobbyist)의 개념 및 정의

로비(Lobby)의 어원은 고대 독일어 'Lauba(낙엽을 모아 두는 곳)'에서 유래되었으며, 영어로 사용되면서 포장된 길, 넓은 복도, 찾아온 손님과 면담이나 휴식장소, 대기실, 의원에게 각종 운동을 하는 '원외단' 등을 뜻하게 되었다. '원외단'의 경우, 영국에서 궁정의 넓은 방을 겸한 통로로 쓰였던 로비에서 많은 귀족과 상인들이 국왕이나 여왕을 알현하여 자신들이 뜻한 바를 이루어내던 것에서 유래되었고, 그 성격으로 말미암아 일종의 청원권 역할을 하였다. 우리나라에서도 일찍이 청원권 구실을 했던 역사적 사례가 있는데, 조선 태종(1402) 때 운영되었던 신문고는 세계에서 가장 투명하면서 직접적인 청원권 행사의 역사적 사례로서도 기록되어 있다.[26)]

'로비(Lobby)'는 순수한 우리말은 아니며, 따라서 우리가 잘못 사용하고 있을 개연성이 농후한 바, 오히려 부정적으로 사용되어 왔던 것이 사실이다. 한국에서 '로비'라는 단어는 그 본래 뜻과는 달리 뇌물공여나 어두운 뒷거래 등의 의미로 인식되고 있다. 예를 들어, 옷 로비, 차떼기 로비, 심판 로비 등이 그 예이다. 또한 로비에 대해 체계적인 연구조차 이루어지지 않은 상태이며, 아직까지도 로비에 대한 인식이 생소해서 섣불리 로비에 대해 정의내리기가 어렵다.

현재 아이다호 보이시 주립대학(Boise State University, Idaho)에서 '로비학'을 강의하는 마크 던햄 교수(Mark Dunham, Director of Governmental Relations)의 정의에 따르면, 로비가 동사로 쓰일 경우에는 '그와 같은 목적을 이루기 위하여 조직된 압력 단체'를 의미한다고 한다. 즉 개인적 관계를 공적인 관계로, 더 나아가 투자자 관계로까지 발전시켜 그것을 기반으로 목적을 달성하는 일이다. 따라서 진정한 로비란 의회나 행정부 등을 대상으로 삼을 뿐만 아니라 국회의원들의 표를 거머쥐고 있는 유권자들이나 기업, 생산자 단체 등을 상대로 하는 것이라 할 수 있다.

26) 김진원, 2007, "로비스트", 보명BOOKS, pp.13-14.

로비는 법률적 또는 학문적 관점 차이에 따라 다양하게 정의되고 있지만, 일반적으로 협의의 로비와 광의의 로비로 정의할 수 있다. 협의의 로비란 공공기관의 정책결정에 대해 이해관계자가 정책결정자와의 직접적인 만남이나 연락을 통해 영향력을 행사하려는 행위로 규정할 수 있다. 반면 광의의 로비는 정책입안자와의 직접적인 만남 외에도 이익단체 구성을 통한 압력행사와 서신전달, 공공캠페인 등을 포괄하며 사적 이익을 추구하는 이익단체의 활동 이외에도 공익을 추구하는 시민단체들의 활동 또한 정부 정책결정이나 특정입법에 영향을 미치는 것을 목적으로 한다는 점에서 로비행위에 포함된다.[27)]

1946년 제정된 미국의 '연방로비활동규제법(Federal Regulation of Lobbying Act of 1946)'에서는 '로비'를 "어떤 개인이나 단체가 연방의회에 의한 의안의 통과 또는 부결에 영향을 미치는 것에서 주된 목적으로 하여 의원들과 접촉하는 행위 등"을 의미하는 것으로 정의하여 협의의 로비 개념을 채택하고 있다.[28)]

이와 더불어 1995년 제정된 미국의 '로비공개법(Lobbying Disclosure Act)'에서 '로비 활동'을 "로비를 위하여 대인접촉을 하는 행위와 대인접촉을 지원하기 위해 노력하는 행위 및 타인의 로비 활동과의 조정을 하는 행위"로 정의한다.

상기 내용을 종합적으로 고려해 볼 때 '로비(Lobby)'란 '특정 개인이나 단체가 정부(입법・행정부 등)의 의사결정에 영향력을 행사하기 위해 정치인이나 공무원들과 접촉하여 자신들의 견해를 전달하는 이익추구 활동'이라고 정의할 수 있다.

로비의 유형은 크게 '국내 로비'와 '국외(대외) 로비'로 나눌 수 있다. '국내 로비'란 국가 내 이익 집단들의 이익을 대변하여 규제 및 입법과정, 공공정책결정과정(Public Policy Making Process)에 영향력을 행사하는 활동을 말한다. 이에 반해 '국외(대외) 로비'는 어떤 국가의 이익을 대변하여 다른 국가의 정책, 규제 또는 입법 과정에 관여하는 활동을 말하며, 통상 로비나 안보 로비가 이에 해당된다고 할 수 있다.[29)]

---

27) 강유덕, (2010), "EU 로비제도(European Lobbing)의 현황과 사례연구", 대외경제정책연구원 지역연구시리즈.
28) 조규범, (2012), "로비활동 법제화의 쟁점과 과제", 국회입법조사처, p.5.
29) 손배원, (2007), "우리나라 로비 제도화 방안에 관한 연구", 한국부패학회 제2권, p.47.

한편, 로비의 유형은 로비 주체 및 대상 등에 따라 <표 6>과 같이 세분화될 수도 있다.

<표 6> 로비 활동의 유형[30]

구 분	유 형
성질상 분류	· 특정한 정보를 획득하고자 수행하는 로비 · 적극적 또는 소극적 영향을 미치고자 하는 로비
사건 해결 여부	· 문제 해결성 로비 · 문제 차단성 로비
특정 목적의 달성	· 현황 파악을 위한 로비 · 진행 중이거나 완료된 사안과 관련 이익을 최대화시키거나 불이익을 최소화하려는 로비
로비 주체	· 당사자가 직접 수행하는 로비 · 대리인 또는 매개인을 통해 행하는 로비
로비 활동의 지속성	· 지속적인 로비 · 일시적인 로비
로비 활동의 시점	· 사전적 로비 · 사후적 로비
목적의 구체성 여부	· 문제 특징적인 로비 · 특정 개인, 기관 또는 국가 이미지 제고를 위한 로비
로비 대상의 수	· 편무(片務)적 로비 · 다자(多者)적 로비

30) 안보섭, (2000), “한국 로비활동에 대한 탐색적 연구”, 한국홍보학회 홍보학연구 제4-2호, p.215.

이 밖에 합헌적 로비와 위헌적 로비, 음성적 로비와 범죄형 로비, 기업형 로비와 생계형 로비, 회전문 로비, 사이버 로비 등 수많은 로비형태가 나타나고 있다는 견해도 있다.[31]

이처럼 로비는 사건의 속성과 환경, 각종 상황에 따라서 다양한 형태로 진행될 수 있다.

로비의 방법은 정책수립의 과정에서 이해 당사자(의뢰인)의 요구사항이 의사결정자에게 직접적 또는 간접적으로 전달되느냐에 따라 '직접 로비(Direct Lobby)'와 '간접 로비(Indirect Lobby)'의 두 가지 형태로 나누어 질 수 있다.[32]

'직접 로비'는 의사 결정자에게 직접 접촉하여 특정인이나 이익집단의 주장을 반영시키는 방법으로 '권력형(Power Approach) 로비'와 '기술형(Technocratic) 로비'로 세분화 된다.[33]

'권력형 로비'는 저명한 전직 고관, 정치인이나 유명한 변호사 및 홍보대행사 등을 이용하여 의회의 지도자나 행정부의 정책 결정 핵심 인사들에게 영향력을 행사할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 이는 권력의 중심에 접근하여 권력구조 내의 주요 인사들을 통해 문제를 올바로 찾아서 빨리 해결하고 주요 정보를 얻어낼 수 있다는 점에서 장점이 있다. 반면 그 위험성이 높아서 로비 실패 시 문제해결보다는 이미지 손상 등 부정적인 결과를 초래할 확률이 매우 높다는 단점이 있다. 과거 '린다 김 사건'이나 '율곡비리' 등 방위산업과 관련하여 발생한 대형 로비 문제 사례는 이와 같은 권력형 로비의 부작용을 보여준 좋은 사례라고 할 수 있다.

'기술형 로비'는 기존 법안이나 정책상의 법률적 미비점과 허점을 기술적으로 파악하여 각종 규제 조치를 합법적으로 피해 나갈 수 있는 방안의 모색이라 할 수 있다.

---

31) 홍완식, (2008), "로비 제도 관련 법률안에 대한 헌법적 고찰". 한국헌법학회 헌법학연구 제4권, pp.316-362.
32) 정재영, (2000), "미국 로비 유형의 변화와 우리 대응방안에 대한 연구", 한일경상학회 논집, p.194.
33) 김민규 외, (1987), "대미통상 로비 연구", 인하대학교 국제관계연구소.

이것은 전문적인 지식을 가지고 있는 변호사나 상담자들을 고용하여 실질적인 문제 해결방안을 찾는 것이며, 실무진과의 접촉을 통해 문제를 사전에 예방할 수 있는 조기 경보체계를 발전시키는 것이다.[34]

'간접 로비'는 직접 로비와 달리 간접적인 방법으로 의사결정권자에게 영향력을 행사함으로써 자신들의 요구를 전달, 알리는 방법으로 '기능연계형(Functional Networking) 로비'와 '대중동원형 풀뿌리(Grass Root) 로비' 등으로 세분화된다. 이 방법은 직접로비에 비해 시간이 많이 걸리고 성공 가능성을 보장 할 수 없는 문제점이 있으나, 로비를 수행하는데 있어서 가장 일반적으로 널리 쓰이는 방법 중에 하나이다.[35]

'기능연계형 로비'는 많은 이익단체들이 어떤 문제에 관하여 이해관계를 같이 할 경우에 그 단체끼리 서로 공동으로 문제해결에 대처하는 로비이며, 이를 통해 이익단체들의 문제를 보다 광범위한 사회적 문제 또는 국가적 문제로 공공의제화 할 수 있기 때문에 이를 '연합로비(coalition lobby)라고도 한다.

'대중동원형 풀뿌리 로비'는 주로 선거구민들을 동원하여 지역 국회의원들에게 영향력을 행사하는 로비로 이때 사용되는 로비의 수단으로는 정치활동위원회(Political Action Committees)를 형성하여 정치자금의 모금, 각 이익단체의 자기 주장 정당성에 대한 홍보활동, 매스미디어 및 전문연구기관이나 학술기관을 통한 홍보, 그리고 선거구민으로 하여금 지역 의원들에게 직접 편지를 쓰거나 전화를 거는 방법 등이 있다.

그러나 이러한 풀뿌리 로비 활동이 이루어지기 위해서는 대중들로부터 지지를 받기 위한 로비 활동이 선행되어야 한다. 한편 상층부의 정책적 결정에 따라 무기체계의 도입 여부가 결정되는 경우가 많은 우리나라 방위산업의 실상을 고려해 볼 때, 국내에서 활동하는 방위산업 분야 로비스트들은 업무를 수행하는 과정에서 '간접로비'보다는 주로 '직접로비(권력・기술형)' 방법을 주로 사용한다는 결론을 도출할 수 있다.

---

34) 손배원, (2007), "우리나라 로비 제도화 방안에 관한 연구", 한국부패학회 제2권, p.48.
35) Congressional Quarterly, The Washington Lobby, 5th ed, washington D.C. Inc.

우리나라에서는 로비스트를 직・간접적으로 규정하는 법률이 존재하지 않는다. 따라서 로비스트가 무엇이라고 명확하게 규정하는 것은 쉽지 않은 것이 현실이다. 앞서 언급된 미국의 '로비공개법(Lobbying Disclosure Act)'에서는 '로비스트(Lobbyist)'를 2회 이상의 로비접촉을 포함하는 서비스의 제공에 대해 금전 또는 기타의 보상을 받고 의뢰인에 의해서 고용되었거나 또는 채용된 개인으로서 그 개인의 총 로비 활동 중 당해 의뢰인에게 제공된 서비스가 6개월의 기간 중 전체 서비스의 20% 이상을 사용한 경우로 한정하고 있다. 즉 미국에서의 로비스트는 특정 법안 및 정책 등을 통과 또는 부결시킬 목적으로 의원이나 공무원들을 설득하고자 하는 단체나 조직에 의해 고용된 인력을 말하며, 여기서의 단체나 조직은 기업, 노동단체, 행정집행기관, 외국정부, 이익단체 등을 모두 포함한다.

또한, 이 법에서의 '로비접촉(Lobbying Contact)'이란 "연방정부에서 입법 및 정책, 규칙, 행정명령 등을 채택 또는 수립, 수정하는 사항에 대해 행정부 또는 입법부 공무원들과 구두나 서면으로 의사교환(이메일 등 전자적인 방법 포함)을 하는 행위"로 규정하고 있다.[36]

한편, 유럽연합(EU)에서 로비란 유럽연합 기관의 정책이나 결정과정에 영향을 미치려는 목적으로 행해지는 모든 활동을 의미[37]하며, 로비스트는 이러한 과정에 영향을 미치려는 목적 등으로 컨설팅 회사, 로펌, NGO, 싱크탱크(Think Thank), 기업 내 로비 담당부서, 산업단체 등에서 일하는 인력을 의미한다.[38]

이러한 내용들을 종합적으로 고려해 볼 때, '로비스트(Lobbyist)'란 "의뢰인의 이익을 위해 입법 또는 정책을 수립하는 공무원(정치인 포함) 등과 접촉하는 자"라고 정의할 수 있겠다.

로비스트(Lobbyist)의 역할은 대리인, 매개자, 중재자, 전략가로서 역할 등으로 구분할 수 있으며, 세부적으로 다음과 같은 임무 및 기능을 수행한다.

---

36) 조규범, (2012), "로비 활동 법제화의 쟁점과 과제", 국회입법조사처, p.6.
37) European Commission, Green Paper on European Transparency Initiative, COM(2006) 194 final, p.5.
38) 강유덕, (2010), "EU 로비 제도(European Lobbing) 현황과 사례연구", 세종대외경제정책연구원 지역연구시리즈, p.21.

대리인으로서의 역할은 기본적으로 로비스트는 대리인으로서 특정 이익집단의 의견을 객관적인 정보로써 제시하는 역할을 수행하며 협상을 막후에서 조정하기 때문에 거래성사에 있어 의뢰인보다 훨씬 큰 능력을 발휘할 수 있는 장점이 있다. 그러나 에이전트와 비교하여 공식적으로 나서지 않는다는 점은 잘못하면 비도덕적인 로비 방법, 즉 음성로비의 가능성을 내포하게 된다.

앞서 언급한 바와 같이 로비스트는 자신을 고용한 단체나 개인들의 이익을 대변하기 위해 객관적인 정보를 가지고 거래를 성사시킨다. 따라서 이들은 로비스트로 고용되면, 우선적으로 해당사업과 경쟁업체 등에 대해서 치밀한 분석 작업에 착수한다. 협상 과정에서는 해당 물품이나 재화에 대한 정보의 제공과 비교를 통해 대리인의 입장을 충분히 반영할 수 있도록 하는 역할을 담당한다.

매개자로서의 역할은 로비스트는 국회, 행정부, 이익단체 간의 매개체 역할을 하기도 한다. 이들은 비공식 참여자로서의 역할도 하지만 공식적 참여자와 비공식적인 참여자 사이에서 연결 고리가 되기도 한다. 일종의 정보 브로커인 셈이다. 업체가 소유한 특정 기술이나 사안에 대해서 전문가라고 할 수 있는 로비스트가 행정부에 그들의 정보를 갖고서 교감을 형성한다면, 결국에 업계와 행정부가 로비스트로 인해 정보 교환의 채널을 확보하게 되는 것이다. 즉 로비스트는 각종 이익단체와 협회라는 그룹과 행정부, 국회 등의 정책 결정 그룹 사이에서 정보를 제공함으로써 그들 간의 교량 역할을 수행한다고 할 수 있다.

이해 당사자 간 중재자로서의 역할은 로비스트는 정책 결정 주체 간의 상호 대립되는 이해관계자와 이해집단들의 마찰을 효과적으로 조정하며, 목적 달성을 위해 이익을 같이하는 단체나 협회와의 연합전선을 형성하기도 한다. 미국과 같은 나라에서는 로비가 기업뿐만 아니라, 국가적 차원에서도 전개되고 있기 때문에 경우에 따라 국가 경제에 지대한 영향을 미친다. 이는 로비의 대상이나 주체에 따라 로비스트들의 영향력이 다양하다는 것을 입증하는 것이다.

협상 전략가로서의 역할은 로비스트는 법적인 테두리 안에서 투명성과 합리성, 객관성을 갖고서 정보를 수집하거나, 공동 전선을 구축하여 고용주의 목표를 달성하도록 해주는 협상 전략가 역할도 수행한다.

개인 또는 단체가 추구하는 목적이 다양하고 세상에 존재하는 법과 현실에 대한 인식은 사람마다 다르게 판단될 수 있기 때문에 로비스트에게는 무엇보다 정확한 정보의 중요성이 강조된다. 따라서 이들은 의뢰인의 거래(계약) 성사 시에 수집한 정보를 객관화시켜 제시하며, 이를 위해 먼저 의도하는 로비 대상에 대한 철저한 분석을 통해 빈틈없는 협상 전략을 수립하는 역할을 하게 된다.

로비스트의 유형을 살펴보면, 로비스트는 추구하려는 목적과 활동 방법에 따라 다음과 같은 유형으로 구분할 수 있다.

계약직 형태 로비스트로서 자신만의 정체성을 가지고 활동하는 사람들로 여러 의뢰인들의 업무를 동시에 수행하기도 하며, 상황에 따라 한 가지 현안에 중점을 두기도 한다. 특정 조직에 소속되어 있지 않은 관계로 자신들의 의사 결정에 따라 자유롭게 업무를 추진하며, 유흥과 사교, 정치활동 참여 등을 통해 정부 고위 관료 및 의원들과 유대관계를 형성한다. 과거 '린다 김' 등과 같은 거물급 무기중개상이 이러한 유형의 로비스트라고 할 수 있겠다.

기업 소속 형태의 로비스트는 특정 기업이나 단체로부터 월급을 받고 활동하는 로비스트들로 이들은 소속 기업 및 고용주의 이익 창출을 위해 일한다. 국·내외 방산업체나 무역대리점 등에 취업하여 영업 활동을 하는 예비역 군인 또는 퇴직 공무원들이 이러한 유형에 해당된다고 할 수 있다.

지방 자치 단체 또는 중앙 정부 등을 위한 로비스트로서 이들의 정체성은 소속된 정부단체 업무로 통한다. 따라서 정치 및 사교적 관계의 긴밀도는 상대적으로 약하다고 할 수 있다. 기업체 로비스트와는 달리 유흥접대를 거의하지 않고, 정치활동도 하지 않는다.

협회나 사회단체를 위한 로비스트 이들은 계약직 로비스트들과 정반대로 자신들의 신념을 바탕으로 일하며, 정치인들과의 유대관계 형성에 신경을 쓰지 않고 오직 진실 추구와 사회 정의 실현만을 위해 업무를 수행하는 특성을 가지고 있다.

여기에서 '로비스트(Lobbyist)'와 '에이전트(Agent)'는 역할과 활동 영역 등이 명확히 구분되어 있음에도 우리나라에서 '로비스트'라는 단어는 '에이전트' 또는 '브로커' 등과 같은 의미로 사용되어 지고 있다.

이로 인해 사람들은 '로비(Lobby)'라고 하면, 대게 부패한 공무원, 정치인, 무기거래 또는 중개업자 등의 부정적인 측면만을 떠올리게 된다. 미국 오리건주정부 주한대표부 대표이자 인하대학교 교수 김진원 박사는 자신의 저서 '로비스트'에서 '로비스트'와 '에이전트'를 다음과 같이 구분(린다 김의 자서전 '코코펠리는 쓸쓸하다'의 내용을 인용)하고 있다.

'에이전트'는 공식적으로 어떤 회사의 대리인 역할을 하는데, 가령 한국의 방위산업 분야에 참여하기 위해 필요한 서류 작성, 정보 수집, 담당자들과의 연락 등 실무적인 일을 담당한다. 따라서 에이전트는 어떤 방산사업이던지 초기부터 일을 하게 된다.

'로비스트'는 에이전트와는 달리 공식적으로 나서지 않는다. 물론 어떤 특정한 회사와 컨설턴트 계약을 맺고 그 회사의 제품이 선정되도록 일한다는 점에서는 에이전트와 다를 바 없지만, 실무적 일보다는 막후에서 협상 조언 역할을 한다는 점에서 다르다.

어떤 방산사업에 처음부터 관여하는 로비스트도 있지만, 추진 중인 사업이 어려움에 부딪혔을 때 그 어려움을 해결하기 위해 일을 시작하는 로비스트도 있다. 컨설턴트 계약서 상에서는 로비스트와 에이전트가 구분되어 있지 않지만 실제적으로 담당하는 일이 확실히 구분된다. 즉 '로비스트'는 거래의 전면에 나서지 않은 상태에서 거래가 이루어지도록 돕는 역할을 하는 사람 또는 계약의 성사를 위해 암묵적으로 일하는 사람이라 정의할 수 있다. 이에 반해 '에이전트'는 공식 입찰에 참여하거나 거래 측의 창구 역할을 하는 것이라고 일컫는다.[39]

이를 우리 방위산업 환경에 대입해 보면, '로비스트'는 막후에서 정부 상층부 또는 정치인 등과 접촉하면서, 판매하고자 하는 무기체계를 군 소요에 반영시키는 등의 정무적인 업무를 수행하는 사람이라고 할 수 있다.

반면 '에이전트'는 군 무역대리점 등에 소속되어 중개하고자 하는 무기체계의 입찰 서류(제안서・계약서 등) 작성 등에 관여하거나, 방사청과의 연락 등 실무

39) 김진원, 2007, "로비스트", 보명BOOKS, p.28.

업무를 수행하는 사람이라고 할 수 있겠다. 따라서 로비스트는 에이전트와 신분, 역할 및 활동 측면에서 명확히 구분되는 용어라 하겠다.

방위사업 중 국외 도입 무기거래 계약 간에 군수품 무역을 중개 또는 거래하는 업종의 무역대리점, 흔히 오퍼상으로도 실무에서 불리는 이들은 사실 에이전트 신분에 가깝지만, 방위산업 분야 특성상 이러한 무역대리점은 해당 사업에 따라 로비스트로서의 역할도 동시에 수행하는 특징을 지닌다.

군수품 무역대리점이란 외국기업과 방위사업청장 간의 계약체결을 위해 계약체결의 제반과정 및 계약이행과정에 있어서 외국기업을 위해 중개 또는 대리하는 업무를 수행하는 업체를 말한다. 이는 방위사업법령 정의와 방위사업청 계약관리본부 국제계약부 업무편람 등을 통해 확인할 수 있다.

최근 5년 동안 방위사업청에 등록된 조달원은 <표 7>과 같이 평균 6,816개이며, 조달원은 매년 평균 250개씩 증가하고 있다. 2015년 말 기준, 등록된 조달원은 7,550개이며, 그 중 국내 조달원은 4,585개(60%), 국외 조달원은 2,965개(40%)임을 알 수 있겠다.

<표 7> 방위사업청 조달원별 등록 현황[40)]

구분	계	국내조달	국외조달
2010년	6,104	3,537	2,567
2011년	6,271	3,716	2,555
2012년	6,587	3,928	2,659
2013년	7,077	4,312	2,765
2014년	7,309	4,423	2,886
2015년	7,550	4,585	2,965
평균	6,816	4,084	2,733

40) 정성민, 장희선, (2017), “통계자료를 활용한 군수품 무역대리점 중개수수료의 적정성에 관한 연구”, 한국방위산업학회지 제24권 제3호.

Ⅲ. 로비 활동영역에 대한 제도 및 현황 분석

1. 군수품 무역대리점의 신분과 역할에 대한 인식

방위산업 분야에 있어 국외 도입 무기거래 계약 간 무역대리점 또는 무기대리상(Commission Agent)은 군수품 무역을 중개 또는 거래하는 업종[41]을 영위하는 사업자로서 실무 현업에서 일반적으로 이들을 '오퍼상(Offer商)'이라는 용어로도 불리어진다. 군수품 관련 무역대리점(오퍼상)[42]은 통상은 에이전트(Agent)로서 신분에 가까우나, 방산분야의 특성상 이러한 무역대리점은 사업에 따라 로비스트(Lobbyist)로서 역할도 동시에 수행하는 특징을 보인다.

앞장에서도 확인한 바와 같이 에이전트는 무역대리점에 소속되어 중개하고자 하는 무기체계의 입찰 서류(제안서・계약서 등) 작성 등에 관여하거나, 방사청과 연락 등 실무 업무를 수행하는 사람을 말한다. 반면, 로비스트는 막후에서 정부 상층부나 정치인 등과 접촉하면서 판매하려는 무기체계를 군 소요에 반영시키는 등의 정무적인 업무를 수행하는 사람이다.

방위사업 중 국외 도입 무기거래 계약 간에 군수품 무역을 중개 또는 거래하는 업종의 무역대리점(오퍼상)들은 에이전트 신분에 가깝지만, 방위산업 분야 특성상 에이전트와 로비스트의 성격과 역할을 모두 지닌다고 볼 수 있겠다.

따라서 이러한 측면에서 국외 도입 무기거래 계약에서 무역대리점의 성격과 역할에 대한 인식과 접근 관련 연구는 의미가 있을 것이다.

일반적으로 국외로부터 무기를 구매하는 방법은 해외 업체로부터 직접 무기를 구매하는 국외 상업구매(상업확정계약, 한도액(Basic Ordering Agreement) 계약)

41) 방위사업청 계약관리본부 조달원 등록 현황에서 국외 조달원 중 무역대리점은 군수품 무역거래업 또는 군수품 무역중개업으로 등록되나, 보통 군수품 무역거래업과 무역중개업을 동시에 등록하는 것이 일반적이며, 해외 원제작사의 직영 대리점 등의 영업방식이 혼재함.

42) 군수품 무역대리점이란 외국기업과 방위사업청장 간 계약체결을 위해 계약체결의 제반과정 및 계약이행과정에 있어서 외국기업을 위해 중개 또는 대리하는 업무를 수행하는 업체를 말함.

방식과 미국 정부로부터 구매하는 대외군사판매(Foreign Military Sales)가 있다. FMS 방식은 미국 정부가 품질을 보증하기 때문에 상대적으로 성능 보장과 함께 부품조달 등이 쉽다는 장점이 있다. 하지만 가격이 미국 정부에 의해 결정되기 때문에 협상의 여지가 없으며, 대체로 가격이 높다는 단점이 있다. 국외 상업구매 방식의 경우는 방위사업청이 국외업체와 직접 계약하여 군수품을 구매하는 방식으로 경쟁을 유도해 가격을 낮출 수 있는 장점이 있는 반면, 무기중개상이 중간에 개입하여 불특정 이득을 취할 수 있어 개선이 필요한 상황이다.

<표 8> 방위사업청 조달원별 등록 현황[43)]

구분	계	제작	공급	무역대리점	기타
2010년	2,657개	958개	592개	413개	604개
2011년	2,555개	910개	565개	421개	659개
2012년	2,669개	929개	583개	436개	721개
2013년	2,765개	937개	596개	449개	783개
2014년	2,886개	952개	616개	458개	860개
2015년	2,965개	977개	633개	491개	964개
평균	2,768개	941개	599개	451개	777개

이에 따라, 방위사업청에서는 국외 상업구매의 장점을 극대화하고, 군수품 무역대리업 관리를 투명하게 하고자, 2016년도에 '군수품 무역대리업 등록제'에 관한 방위사업법 개정안을 발표하였다. 개정된 방위사업법에 따르면 방위사업에 참여하는 외국기업이 국내 무역대리업자를 활용할 경우에는 방위사업청에 사전 등록된 업체만 활용할 수 있으며, 이를 어기면 1년 이하 징역이나 1,000만원 이하의 벌금을 내야 한다. 또한, 군수품 무역대리업자가 외국 방산업체로부터 중개 또는

43) 정성민, 장희선, (2017), "통계자료를 활용한 군수품 무역대리점 중개수수료의 적정성에 관한 연구", 한국방위산업학회지 제24권 제3호.

대리 행위 등의 대가로 받게 되는 중개수수료 등을 방위사업청에 신고해야 한다. 다만, 이는 방위사업청과 직접 계약 건의 경우에만 해당이 되고, 국내 방산업체 또는 방위산업 분야 군수품 납품을 영위하는 협력업체 등과 거래하는 내역은 포함되지 않는다.

개정된 방위사업법에서 군수품 무역대리업을 하는 자는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 사업에 대하여 중개 또는 대리 행위를 통해 외국기업과 수수료 등의 대가에 관한 계약을 체결한 경우에 중개수수료를 방위사업청장에게 신고하여야 한다. 신고한 내용이 변경이 된 경우 해당 변경사항을 방위사업청장에게 신고해야 하며, 방위사업청 소속의 직원 또는 소속 직원이었던 사람은 직무상 알게 된 중개수수료 정보를 직무상 목적 외에 부정한 목적을 위하여 사용해서는 아니 된다.

이러한 개정된 방위사업법에 따르면, 방위사업청장은 군수품 무역대리업으로 등록한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 군수품 무역대리업의 등록을 취소할 수 있다고 명시하였다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록 또는 변경등록을 한 경우
2. 등록한 사항 중 중요한 사항이 변동되었는데도 이를 변경하여 등록하지 아니하고 군수품 무역대리업을 한 경우
3. 제출한 청렴서약서의 내용을 지키지 아니한 경우
4. 중개수수료 신고 또는 변경 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고 또는 변경 신고한 경우 한편, 중개수수료 신고 또는 변경 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고 또는 변경 신고한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 부과

이러한 방위사업 개정안은 2016년 12월 20일에 신설되어 2017년 6월 21일부터 시행되었다. 이를 통해서 지금까지는 군수품 무역대리업의 중개수수료가 공식적으로 얼마인지 정보공개가 이루어지지 않았지만, 앞으로 신고가 접수되고 관련 자료들이 축적되어 군수품 무역대리점 중개수수료의 합리적 수준을 판단해야할 필요성도 대두될 것으로 본다.

2. 방위산업 분야 무역대리점의 로비 관련 법규 및 제도

방위산업 분야에서 국외 도입 무기거래 계약 간 군수품 무역대리점의 로비 활동 관련 법규 및 제도는 입법과정과 제 · 개정의 변천을 거쳐 왔다. 방위사업법 제57조 제1항에서는 “주요 방산물자 및 국방과학기술의 수출거래를 중개(제3국 간의 중개를 포함한다)하는 것을 업으로 하고자 하는 자는 방위사업청장에게 신고해야 한다”고 규정하고, 동법 시행령 제68조 제1항 등은 중개업 신고서에 무역업 고유번호증, 보안측정결과서 등을 첨부하여 방위사업청장에게 제출하는 절차로 이루어져 있다.[44)]

대외무역법 제24조에서는 “대한민국 국민이 전략물자를 제3국에서 제3국으로 이전하거나 매매하기 위한 중개업을 하려면, 산업통상자원부 장관이나 관련 행정기관의 장의 허가를 받아야 한다”고 규정하고 있다. 여기서 전략물자는 국제평화 및 안전유지와 국가안보를 위하여 수출 허가 등 제한이 필요한 물품 등으로 산업통상자원부 장관이 지정하여 고시한 것을 말한다. 이와 같이 방위사업법이나 대외무역법상 무기중개상에 관한 규제는 수출거래 또는 제3국간의 거래에 한정하고 있으며, 현실적으로 많은 문제가 되고 있는 무기도입중개는 그 대상에 포함하지 않고 있다.

2010년 4월에는 방위사업청 내부 규정인 ‘무역중개업자 활용에 대한 업무지침’을 제정하여 무기중개 범위를 외국 업체가 방위사업청과 거래하는 모든 계약으로 확대하고, 미화 200만 달러 이상의 사업을 추진할 경우에는 국외 업체와 직접 거래토록 하는 원칙을 수립하였다. 이후에 방위사업청 ‘방위사업관리규정’ 제209조에 이와 유사한 내용이 반영됨에 따라 상기 지침은 2014년 2월에 폐지되었다. 한편, 국외 도입 무기거래 계약 간에 군수품 무역대리점의 로비 활동 등의 등록과 중개수수료 공개에 대한 실효적인 법안 입법을 추진해왔다.

44) 김태완, (2012), “로비스트”, 한국방위산업진흥회 국방과 기술 8월호, p.94.

<표 9> 군수품 무기중개상 관련 입법 추진 현황[45]

법안명 (발의 시기)	대표 발의자	주요 내용
방위사업에서의 원가부정행위 방지 등에 관한 법률안 (2010. 3. 30.)	김무성 의원	· 군수품 무역거래업(무기중개업)을 하려는 자는 대통령령에 따라 등록하고, 거짓으로 등록 시 허가 취소 · 군수품 중개업자는 중개수수료를 방사청 신고해야 하며, 수수료는 대통령령으로 정하는 상한을 초과 금지 · 방사청장은 국방조달업체 원가자료 제출 요청할 수 있으며, 조달업체 원가부정행위 확인 시 2배의 과징금 부가 가능
방위사업 원가관리 공정화에 관한 법률안 (2012. 9. 27.)	신학용 의원	· 김성찬 의원 발의 법안과 동일하게 취소 사유 발생 시 청문회를 거쳐 등록 허가 취소 · 군수품 중개업자는 사업비 최종 정산되는 시점에 수수료를 방사청장에게 신고 · 국방조달사업자의 원가부정행위에 대한 조사 권한을 방사청장에게 부여
방위사업법 일부 개정 법률안 (2014. 11. 12.)	김성찬 의원	· 현행 법 제57조의 2에 군수품 무역대리점 등록 의무조항 신설 · 현행 법 제587조의 3에 군수품 무역대리점의 중개수수료 신고 의무조항 신설 · 현행 법 제57조의 4에 방사청장이 군수품 무역대리점의 등록 및 허가를 취소할 수 있는 권한 부여조항 신설

45) 박재영, (2016), “방위산업 로비스트 양성화 방안에 관한 연구”, 용인대학교 통일대학원 석사 학위논문, pp.32-33.

그러나 김무성 의원과 신학용 의원의 발의 법안은 해당 국회 회기 내 처리하지 못하고 자동 폐기된 바 있다. 반면, 김성찬 의원이 발의한 '방위사업법 일부 개정 법률안'은 제19대 국회 회기 말미에 본 회의를 통과하였으나, 당초 논란이 된 '중개수수료 신고 의무조항'은 삭제[46]되어 기존 입법 취지가 퇴색되었고, 제20대 국회에서 재상정 추진되었다. 이후 방위사업법 개정안은 2016년 12월 20일에 신설되어 2017년 6월 21일부터 시행되면서 군수품 무역업자의 등록 및 수수료 신고 등에 관한 로비 활동 등의 투명성을 확보하기 위한 근간을 마련할 수 있었던 점에서 의의를 찾을 수 있겠다.

국방부는 국외 도입 구기거래 계약과 구매 관련하여 부족한 전문성을 보완하기 위한 방편으로 1984년 이후 군 무역대리점 제도를 도입한 이후, 군수품 무역대리점은 국외 조달 관련한 구매정보의 획득(견적, 판매실적, 목록 및 규격 자료 제공), 통역, 연락, 통신, 안내 등의 여러 분야에 있어서 활발하게 긍정적인 측면의 활동을 해왔다.

군수품 무역대리점의 활용 및 도입으로 인한 관련 정부기관의 전문성 보완 및 행정편의 제공 등의 긍정적 역할이 있었던 반면에 적정 수수료율 논란, 군사기밀 유출, 음성적인 비리, 정치권의 영향력 행사 등과 관련된 부정적 논란도 계속되어 왔다. 이는 일반적인 민수분야의 무역대리점과 비교할 시, 군수품 무역대리점은 방위산업이라는 고유한 환경과 국외 도입 무기거래 계약방식의 특수성에서 기인하는 것이 크다. 즉, 정부가 유일한 구매자인 시장이면서 폐쇄성이 강해 높은 진입장벽, 기밀성이 높아 보안진단 대상, 민수 대비 고수익 · 고위험 특성이 반영되어 있기 때문이다.

군수품 무역대리점의 변천과정 현황을 크게 1983년 이전과 이후로 구분하여 살펴볼 수 있겠으며, 2006년 방위사업청 개청과 2016년 방위사업법 개정 전 · 후를 비교하여 짚어볼 수 있겠다.

---

46) 국회 국방위원회 논의 과정에서 중개수수료 신고를 의무화할 경우, 업체의 영업비밀 침해가 우려되고, 수수료의 범위를 설정하는 기준 마련이 부재한 점 등을 들어 불필요한 과잉 규제의 등 반대의견이 제시됨에 따라 당초 법안에서 제외됨.

<표 10> 군수품 무역대리점 변천과정 요약

연도(특성)	주요 내용
1983년 이전 (직거래 단계)	· 국내 무역대리점 활용 무기체계 및 장비 획득 배제 · 외국의 제작 및 공급자와 직거래 방식
1984년 1월 (제한적 허용)	· 무역대리점의 음성적 활동 배제, 외국 제작업체 직거래 · 필요한 경우에 무역대리점을 제한적 활용(예, 용산무역)
1985년 11월 (양성화 초기)	· 무역대리점 등록제와 보안측정 실시, 군사기밀 보호 · 무역대리점 지위/활동 인정, 외국 제작업체 직거래 고수
1989년 5월 (허용 확대)	· 해외 공급업체 보증 하에 10만불 미만 무역대리점 허용 · 무역대리점 무분별한 수수료 수입 통제, 상한 제도 시행
1990년 10월 (군 무역협회)	· 군 무역협회 가입 회원사만 외자도달 사업에 참여 · 무역대리점 간 과다경쟁 방지, 거래질서 확립 등
1991년 4월 (공동 서명제)	· 10만불 미만 품목은 군 무역대리점 계약제도 폐지 · 계약서에 공급업체와 공동 서명하는 것으로 변경
1991년 6월 (등록 변경)	· 무역대리점 등록을 법정업무에서 관리 통제업무 전환
1991년 7월 (상한제 폐지)	· 수수료 요율 상한선제 폐지, 계약특수조건에 요율 포함
1991년 12월 (군 협회 해산)	· 군 무역협회 해산으로 군 무역대리점 등록제도 폐지 (단, 보안 측정에 합격한 업체에 한하여 참여도록 변경)
1995년 7월 (군납업체 인정)	· 군 무역대리점을 군납업체로 인정토록 국방부 훈령 규정
2006년 1월 (방사청 개청)	· 국제계약 경우, 국외 생산업체 또는 국내/외 공급업체와 직거래 원칙, 무역대리점 활용분야 확대 적용 시행
2016년 12월 (등록 및 공개)	· 2017년 6월 21일 부로 전면 시행되어 군수품 무역업자 등록제 및 중개수수료 공개 확대 적용

3. 군수품 무역대리점의 로비 활동 양상과 특징

2006월 1월 국방부 산하 국방조달본부에서 방위사업청[47]이 개청되기 전까지는 군이 자체적으로 도입 대상 무기체계를 선정하고, 이를 계약하는 조달 시스템을 유지했던 배경으로 방위산업 분야에서 에이전트 또는 로비스트들이 활동하기가 지금보다 훨씬 수월하면서 용이했던 측면이 있었다.

그러나 매 정권이 바뀔 때마다 대형 국방 및 방산분야 로비 사건 등이 사회적 문제로 대두되면서 관련 조사와 처벌 등이 이루어졌고, 이때마다 국외 도입 무기 거래 계약 간 이른바 큰손으로 불리는 무기중개상들의 존재가 드러났다. 이후에 군 무역대리점[48] 등과 같은 군수품 무역거래업 또는 군수품 무역중개업 등록을 한 사업자가 역할을 대체하였다.

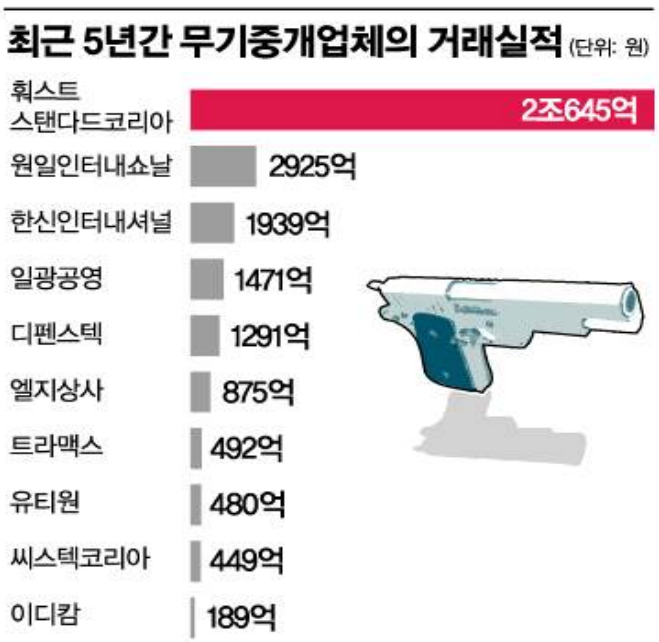
과거, '린다 김 사건'으로 알려진 1995년에 발생한 '백두 · 금강 정찰기 도입사업' 비리 의혹으로 총 사업비 규모 2,200억여 원에서 이 중 117억원이 커미션으로 드러난 바 있다. 이 사건으로 무기중개업은 '걸리면 대박'이라는 한탕주의 인식이 퍼져 서울 강남 일대에 약 300여 곳 이상의 군 무역대리점이 우후죽순 생겨나 사회적 물의를 야기한 적도 있다.

이후 국외 도입 무기거래 시장의 규모가 천문학적인 수준으로 증가하면서 방위사업청에 등록된 국외 조달원 기준 군수품 무역대리점은 2005년 480여 곳에서 2015년에는 964곳으로 10년 만에 두 배 가까이 증가하였다. 하지만, 모든 군수품 무역대리점 업체가 높은 수익을 창출한 것은 아니고, 다음 장의 <그림 5>에서와 같이 상위 10개 군수품 무역대리점이 전체 거래의 90% 이상의 비중을 독차지하고 있는 실정이다.

47) 정부조직법 상에서 국방부 외청으로 방위사업청과 병무청을 두고 있겠으며, 방위사업청은 중앙정부기관으로서 집행 및 조달기관임,

48) 1985년 국방부가 무기중개상을 양성화하기 위해 만든 제도로서 군수물자와 장비에 특화된 무역업체들을 등록받아 관리 및 통제가 가능한 보안/감찰 범위에 두고, 정책적으로 추진된 제도임. 방위사업관리규정에서는 '군 무역대리점'을 '외국 수출입업자의 위임을 받아 물품을 수/출입하는 계약의 체결 및 부대행위를 영위하는 자'로서 정의함.

<그림 5> 무기 중개업체 거래실적 언론보도 관련기사[49]



이들 군수품 무역대리점은 군에서 무기 도입사업에 착수하면, 해외 방산업체 등과 공모하여 입찰에 참가하는데, 평소 방위사업청이나 군의 소요 제기부서에 근무했던 퇴직 공무원(예비역 군인 포함) 등을 영입(채용)하여 사업 담당자 및 정책 결정자들과 수시로 접촉하면서 사업 관련 정보를 입수하는 행태이다. 이러한 행위가 가능한 이유는 먼저 군수품 무역대리점은 방산업체로 분류되지 않아 퇴직 공무원(예비역 군인)들의 취업이 자유로운 것에 기인하며, 더 나아가 퇴직 공무원들은 사업담당자들과 특정 사관학교 출신 등 군 내 선후배 관계로 엮여 있어 일반인들보다 접촉하기가 쉽고, 그만큼 사업 자료에 대한 접근도 용기하기 때문인 것으로 분석된다.

49) 양낙규 기자, (2012. 9. 4.) "수조원 주무르는 무기로비스트들의 세계", 아시아경제신문사.

군수품 무역대리점에 취업한 퇴직 공무원들은 해당 무기체계 거래의 전면에 나서서 과거 자신의 부하였던 공무원들과 납품가격 및 계약조건 등의 협상을 진행하기도 하며, 활동 간에는 개인적인 인간관계를 활용(사업담당 공무원의 진급에 영향력 행사 등)하거나 사업 관계자들에게 퇴직 이후 취업 알선 등의 조건을 제시하면서, 자신들이 중개하는 업체가 낙찰자로 선정될 수 있도록 압력을 행사하는 경우도 존재한다.

사업비 규모가 수 조원에 달하는 대형 사업에서는 실무자들뿐만 아니라 그보다 윗선의 정책결정자들과 접촉하기도 하며, 결정권자가 정치인일 경우에는 스폰서(Sponsor) 역할을 수행하는 방식으로 로비를 한다.

협상이 성사되어 사업을 수주하게 되면, 해당 군수품 무역대리점은 국제 무기시장의 관례에 따라 외국 방산업체 등으로부터 총사업비의 "0.5 ~ 5%" 가량을 중개수수료(커미션)으로 받게 되는데, 이때 중개수수료율은 사업비와 반비례한 관계를 보이는 것이 일반적인 현상이다. 즉 총 사업비의 규모가 작으면 작을수록 높은 비율의 커미션을 지급받게 되며, 규모가 크면 클수록 낮은 비율의 커미션을 지급받게 되는 것이다.

앞서 언급한 것처럼 정부(방위사업청)에서는 이러한 폐해를 없애고, 무기중개상들의 '커미션 베이스' 관행으로 인한 국외 도입 무기체계 계약 간 가격 상승을 억제하고자, '방위사업관리규정' 제정, '방위사업법' 제 · 개정 등을 통해 제도를 마련했다.

그러나 방위산업 분야 국외 도입 무기거래 계약에서 활동하는 군수품 무역대리점(에이전트 또는 로비스트)들은 이러한 조치를 비웃듯이 '컨설턴트(Consultant)' 또는 '코디네이터(Coordinator)' 등의 갖가지 명칭과 미명 아래 여전히 대부분의 대형 국외 무기거래 도입 사업에 지속적으로 참여하고 있는 상황이다.

방위산업은 국가안보와 직결되는 분야임에 따라, 태생적으로 폐쇄적인 특성을 띌 수밖에 없다. 또한 사업의 시작과 끝이 모두 비밀로 다루어지기 때문에 일반인들은 접근 자체가 불가능하다. 즉 소수의 특정인만이 사업에 참여할 수 있는 특수분야인데다, 사업의 기밀성으로 인해 부당한 거래 내용이 외부에 공개될 위험성도

낮아, 이해 당사자 간의 로비 커넥션(Robby Connection)이 발생할 가능성이 높을 수밖에 없는 환경인 것이다.

이처럼 사업 자체가 극비리로 이루어지다보니, 방위산업에 종사하는 로비스트들(무기중개상 등)은 사업 관련 정보 입수 및 입찰에 유리한 환경 조성을 위해 물량 공세 등 자신들이 가진 모든 역량을 쏟아 부을 수밖에 없다. 이 과정에서 정부 사업 관계자과 로비스트 간에 금품이 오가는 불법 로비 현상 등이 발생하게 되는 것이다. 이는 우리나라 방위산업이 갖는 폐쇄성과 군사기밀에서 기인하는 독점성, 퇴직자의 불법 로비와 부당거래 유도 등이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다.[50]

군수품 무역대리업자에 대한 등록 및 중개수수료 공개는 방위사업 개정안이 2016년 12월 20일에 신설되어 2017년 6월 21일부터 시행되었다. 이를 통해서 지금까지는 군수품 무역대리업의 중개수수료가 공식적으로 얼마인지 정보공개되지 않았으나, 향후 등록 및 신고가 접수되면서 관련 자료들이 축적되어 군수품 무역대리점 중개수수료의 요율 기준을 마련해야할 필요성도 제기될 것으로 예측된다.

현행 군수품 무역대리점의 중개수수료 관련 연구결과를 참고하면, 최근에 발표된 연구논문 중 2017년도 방위사업청 계약관리본부 국제계약부에서 연구결과를 한국방위산업학회지(제24권 제3호)에 발표했던 정성민(해군 소령), 장희선(육군 대령)의 “통계자료를 활용한 군수품 무역대리점 중개수수료 적정성에 관한 연구” 결과를 참고할 수 있다. 이 연구결과에서는 통계청에서 공표한 상품 중개업자의 재무제표를 분석하여 국외 조달원 중 군수품 무역대리업종에 대한 중개수수료의 실체에 접근하고자 하였으나, 해당 군수품 무역대리점 관련자료 확보 및 분석의 한계로 일반 상품 중개업종 관련 평균 영업이익률 6.04% 수준에서 중개수수료율 수준이 유사한 정도일 것으로 추정한 것에 그쳤다.

2016년도 용인대학교 통일대학원 군사학 석사학위논문으로 발표한 박재영의 “방위산업 로비스트 양성화 방안에 관한 연구” 결과에서도 군수품 무역대리점의

50) 라미경, (2016), “방산비리에 대한 소고”, 해양안보포럼 저널, 기고문에서 일부 내용을 인용 및 발췌함.

로비 활동과 과거 사건 · 사례 등을 통해 담론적으로 분석한 현황은 있으나 구체적으로 군수품 무역대리점 관련 활동 및 중개수수료 등에 대한 실질적인 연구결과는 포함하여 분석하지 못했다.

2009년도 안보경영연구원(SMI)에서 방위사업청 계약관리본부 국제계약부의 정책연구용역 관련 보고서로서 “무기도입 시 무역대리점 활용 개선방안 연구” 중 군수품 무역대리점 현황과 중개수수료율을 “0.5 ~ 수십 %” 정도로만 추정할 수 있었다.

국외 도입 무기거래 계약에 있어 군수품 무역대리점의 구조를 살펴보면, 기본적으로 해외 원제작사가 존재하고, 해외 원제작사로부터 국내 독점적 지위의 영업 판권을 부여 받은 총판권자(Distributor)[51]가 존재한다. 그리고 이러한 총판권자(Distributor)는 해외 원제작사와의 국내 영업에 대한 독점권을 부여 받는 계약서에서 특약으로 중개수수료율(일명, 커미션)은 비공개로서 비밀유지협정(약)서를 체결한 후 커미션(Commission)과 같은 중개수수료율이 자의든 타의든 노출 또는 공개될 시 자동적으로 총판권자(Distributor) 지위를 상실하게 된다. 이는 일종의 비밀사항(Confidential)으로서 중개수수료율(일명, 커미션)은 영업비밀로서 간주되는 것이다.

따라서 국외 도입 무기거래 계약에서 군수품 무역대리점의 중개수수료율 관련 공식적인 공개 및 발표자료는 없으나, 일반적으로 국외 조달 관련 업종 종사자 또는 군수품 무역대리점 사업자 등에 대한 사건 · 사례나 비공식 인터뷰 내용 등을 종합해 볼 때, 통상의 군수품 무역대리업자 중개수수료율의 수준은 일반적으로 “4 ~ 5%” 내외 기준으로 ± 추정된다. 다만, 사업의 규모나 특성, 난이도 등에 따라 수십 %의 α가 존재하는 것으로 알려져 있으며, 특히 해외의 대형 군수 방산업체의 경우 총 사업비 규모에서 약 10% 정도를 커미션(Commission) 비용으로 부담 및 지불하는 것으로 업계에서는 인식하고 있는 수준이다.

51) 총판권자(Distributor)는 크게 해외 원제작사가 국내 직영대리점 형태를 취하거나 또는 국내 영업 독점권을 부여받은 무역대리점 행태로 구분이 되며, 국내 직영대리점만 운영하거나, 직영대리점과 무역대리점을 모두 운영하는 경우 또는 무역대리점만을 두는 방식이 존재함.

군수품 무역대리점의 운영 현황은 앞서 살펴본 바와 같이 매출액의 경우, 상위 10개 업체가 비중 90%를 차지하여 시장의 독과점성이 과도한 수준이며, 매우 불안정한 수익 구조로서 로비 활동이 단기가 아닌 짧게는 수년에서 길게는 5 ~ 10여 년 간의 추진비용이 부담된다는 특성을 지닌다. 또한, 투기와 한탕주의가 만연되어 있으며, 군 출신 인력의 로비 활동 가담으로 인하여 전관 예우 등 불공정 경쟁 및 군사기밀의 유출 가능성도 높다. 따라서 음성적인 커미션 뒷거래 등의 개연성이 농후하며, 경우에 따라 대형사업은 정권 핵심에 영향력을 행사함으로써 대형사업의 대형비리화 조장이 우려된다.

반면, 군수품 무역대리점의 활용에 따른 편익 측면에서 살펴보면, 신속한 정보 제공에 의한 전력 유지 및 강화에 기여한다. 또한, 소요기획부터 획득관리 및 운영유지 단계까지 전체 획득관리와 운영유지 차원에서 높은 활용성과 조력 차원의 역할을 수행한다. 그리고 군수품 무역대리점 간 경쟁을 통해서 구매가격 하락이 가능한 이점도 거둘 수 있겠다.

하지만, 오히려 군수품 무역대리점 활용 간 불법로비 조장으로 인하여 군사기밀 등이 유출되고, 경쟁 상황 조성이 실패할 시에는 고가구매할 수 있는 상황이 발생되며, 계약 수주를 성공하기 위해 뇌물공여 등 다양한 비리 발생 가능성이 우려될 수밖에 없다는 한계를 지닌다.

군수품 무역대리점의 경우, 대형사업에서 뿐만 아니라 소규모 사업에서도 비리 발생 현상이 나타나며, 일부 무역대리점들이 비리 사업에 연루됨에 따라 부정적인 이미지가 광범위하게 확산되어 있는 상황이다.

이에 따라, 군수품 무역대리점 동종 업계 내 자발적인 청렴과 투명성 확산 노력 등이 요구되며, 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위한 법과 제도가 마련될 필요성이 높겠다. 아울러, 군수품 무역대리점 등록 시 적격심사, 등록 후 정기 실사, 활동 내역에 대한 보고 의무, 평가 및 환류체계 등 무역대리점에 대한 정보 수집과 관리 노력을 통해 업체 난립현상 방지 및 불투명성을 제거하여 업계의 신뢰도 제고를 위한 모색이 요구될 것이다.

Ⅳ. 전략적 활용방안 및 발전방향 제언

1. 방위산업에서 군수품 무역대리점의 전략적 활용방안

방위산업은 국가의 안보를 유지할 뿐만 아니라 내수증대를 통한 고용증대와 산업구조 고도화와 같은 파급효과를 기대할 수 있다. 전 세계적으로 서구권 국가들은 탈냉전 이후 급격한 대형화 및 통합화 추세를 거쳐 1990년대 들어 새롭게 방산업계가 재편되어 가면서 경쟁력을 갖추어 나가게 되었다. 따라서 해외 선진국들의 방위산업 관련 정책 및 제도 현황과 사례를 살펴볼 필요가 있다.

<표 11> 군 무역대리점 활용 국가 현황

구분		일본	인도네시아	말레이시아	터키
국외 조달 담당기관		방위성 산하 방위장비청	국방부 시설국	국방부 조달국	국방부 국외조달국
무역대리점 활용여부		무역대리점 정보 등 활용	현실적으로 활용 필수	대부분 활용	간접적 활용
관련 제도	규제	5년 간 관련 영리기업 취직 시 승인 필요	취업 제한 없음	취업 제한규정 없음	공직자 3년 간 취업 불가
	기타	불법행위 금지 및 법적 준수 유도방안 제정	중개인 조건은 없으나, 입찰 시 사업별 등록	일반회사의 운영법규 적용	공공기관보다 업체 차원에서 중개인 활용
시사점		관련 문제 해결 및 방안 적극 모색	중개인이 무기 도입부터 조달까지 담담	무역대리점이 사업의 모든 절차 대행	터키에 제품 수출 시 중개인 활용 필수

먼저, 해외 주요 국가들의 군 무역대리점 활용 및 규제 현황을 살펴보자면, 크게 군 무역대리점 활용국가들과 미활용하는 국가로 구분할 수 있다. 군 무역대리점을 활용하는 국가 현황은 앞장의 <표 11>에서와 같이 일본, 인도네시아, 말레이시아, 터키를 확인할 수 있다.

그리고 군 무역대리점을 조건부 활용하는 국가로서 관련 등록 및 관리를 통해 이를 활용하는 국가들은 아래 <표 12>처럼 이탈리아, 헝가리, 불가리아가 대표적이다.

<표 12> 군 무역대리점 조건부 활용 국가 현황

구분	이탈리아	헝가리	불가리아
면허 신청 시 제출서류 보고사항	・무기체계 유형 및 수량 ・계약금액/인도조건 ・중개인 수수료 ・최종 수요자 ・국가 채무 ・산업적 보상	・사업등록증/증명서 ・은행계좌 정보 ・회사 체납여부 ・전문인력 보유 및 정보보안 필요조건 증명서	・신청서 ・사업자 등록 증명 ・무기 교역증 발행 ・비문 취급 증명서 ・관련인력 신상 등
운영 상 규제사항	・위반 시 벌칙 - 2 ~ 6년 징역형 - 계약금의 10 ~ 30%	・매년 의회 위원회 무기 교역 허가사항 보고 ・무기 허가 사무소 및 관세/재무 감시단 무기 교역 감독	・국가안보 및 외교정책, 국제 신인도와 위배되는 무역거래 시 취속 ・부정확 및 불완전 정보 제공 시 취소 ・면허 목적 불일치 행위 시 취소

공식적으로 군 무역대리점을 활용하지 않는 국가는 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 스페인, UAE이며, 다음 장의 <표 13>을 통해 확인할 수 있겠다.

<표 13> 군 무역대리점 미활용 국가 현황

구분		미국	캐나다	영국
국외 조달 담당기관		국방부 획득기술차관	공공사업 및 공무부 (PWGSC)	장비성능본부, 국방획득지원본부
무역대리점 활용여부		미활용	미활용	무역대리점 필요 및 활용영역 제한
관련 제도	규제	퇴직 전 1년 간 담당 시, 관계 업체 2년 간 취업 금지	1년 간 제한적 취직 가능, 대외활동 금지	별도 규정 없음
	기타	미 연방획득 규정(FAR)	정부계약규정(GCRs)	특이사항 없음
시사점		정부조달 참여업체 모두 CCR 등록	무기조달은 연방정부 조달기관 담당	국외 도입 비율이 낮으며, 기술 도입 생산방식 선호
구분		프랑스	스페인	UAE
국외 조달 담당기관		병기본부(DGA) 산하 중앙구매국	국방부 무기물자총국	총 참모부
무역대리점 활용여부		국외 도입 의존도가 낮아 미활용	미활용	에이전트 대신 컨설턴트쉽 활용
관련 제도	규제	공무원 출신 3년 간 유관분야 취업 금지	전역 후 관련기업에 대한 취업규제 없음	별도 규정 없음
	기타	국외 및 국내 도입 절차가 동일	유럽 및 NATO 국가 간 협약 준용	일반적으로 컨설팅 제도화 운영
시사점		상대적으로 엄격한 편, 전직 공무원 취업 제한	군 무역대리점 및 일반 무역대리점 등록조건 동일	자국 이익을 위해 외국인 사업 간 자국인 스폰서 규정

해외 선진국의 군 무역대리점 활용 국가들은 주로 국내 무기개발 수준이 낮은 개발도상국들로 구성되어 있으며, 미국, 캐나다, 영국, 프랑스 등 국내 무기개발 수준이 높은 선진국들은 군 무역대리점 활용 유인이 크지 않다는 것을 확인할 수 있었다.

그리고 방위산업 분야 관련하여 공직자의 퇴직 후 유관업체 취업제한 규정은 부패도가 낮으면서 행정 투명성이 높은 미국, 캐나다, 프랑스 등 선진국들이 도입하고 있으며, 터키 또한 도입하고 있음을 알 수 있겠다. 군 무역대리점 등록절차는 헝가리와 불가리아의 관련 규정이 대체로 잘 정비되어 있었다.

군수품 무역대리점의 전략적 활용방안으로서 규제 준수와 관리 가능한 범위 내에서 무역대리점의 영업을 허용하는 것에서부터 시작될 것이다. 다만, 무역대리점의 운용 시 편익과 비용, 매출실적은 이원화된 양상을 보이므로, 대형 비리가 집중되는 국외 도입 고가 무기체계 획득사업의 경우에는 자발적인 규제 준수를 기대하기 어려운 수준으로 관리 및 감독을 대폭 강화할 필요가 있다.

무역대리점 순기능을 강화하면서 역기능을 억제하는 전략도 주효할 것이다. 즉, 무역대리점을 통해 해외 방산업체와 방사청 간에 비대칭 정보를 줄이면서 한국정부의 요구 및 애로사항 등을 국외업체에 전달, 외국의 최신 무기체계 및 부품에 대한 정보 제공, 국외조달의 신속성 및 신뢰성 증대의 측면에서 순기능적 활용이 가능할 것이다. 또한, 방사청의 전문성을 보완하면서 추가 예산 및 인력 부담을 축소하고, 행정처리 등 국외 도입사업의 지원업무를 수행할 수 있다. 그리고 입찰경쟁 강화를 통해 구매 물자의 가격과 질을 제고하고, 직접 구매하는 경우보다 방사청의 협상력이 증대될 수 있음을 기대할 수 있겠다.

전제조건으로 군수품 무역대리점의 순기능적인 측면을 효과적으로 활용하기 위해서는 역기능을 억제하는 관련 정책 및 제도를 동시에 추진할 필요가 있다. 즉, 기본적으로 방사청과 무역대리점 간 공정한 계약 환경 및 풍토를 조성하면서 무자격업체 난립 방지, 투명성 제고에 의한 부정당행위 억제, 제재 강화를 통한 불공정행위 방지, 허위정보 등으로 인한 불공정위위 상쇄, 부정당행위 관련 수요원천적 차단 노력 등이 요구되겠다.

군수품 무역대리점 간 참여율 제고 등을 통해서 장기적으로는 경쟁구조의 개선 효과를 기대할 수 있을 것이다. 반면에 일정 가격 이상의 경우에 보고 의무 및 정기 감사 강화 등 관리를 집중하고, 고액 무기체계 구매와 관련해서 암행 감찰 등 적발활동 노력을 강화할 필요가 있겠다. 또한, 고가 항목의 경우에는 점진적인 과정(Piecemeal Process)에 의해 진행하되, 충분한 사업 공고기간 등을 부여하여 부정당 정보에 의한 경쟁우위 확보를 상쇄시킬 수 있을 것이다. 이를 통해, 국외 도입 무기거래 간 대형 비리 발생의 가능성을 사전적 · 예방적 차원에서 감소시킬 수 있을 것으로 판단된다.

군수품 무역대리점의 입찰 참여율 제고 및 경쟁 활성화를 통해 국외 도입 무기체계 사업 간 투명성과 효율성을 달성할 수 있을 것으로 사료된다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 군수품 무역대리점의 순기능적 측면을 강화하면서 역기능을 최소화하거나 억제하는 정책 및 제도를 통해 Win-Win Partnership과 공정한 경쟁풍토 조성이 가능할 것이다.

국외 도입 무기거래 계약 간 군수품 무역대리점의 고가 항목을 집중 관리하여 대형 비리의 발생 가능성을 사전에 예방하고, 참여율 제고 및 경쟁의 활성화로 효율성을 높일 수 있을 것으로 본다.

이를 좀 더 구체적으로 제시하자면, 먼저 해외 방산업체 관련 정보 교류 활성화 및 무역대리점과 정보 전달 공개채널 등을 정례화하는 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다. 해외 방산업체와 직접적인 정보 교류 및 매개 발굴 등의 노력과 병해하는 방안도 있겠다. 그리고 방사청의 자체적인 전문성 제고 노력으로 전문성 축적을 위해 단기 순환보직 제도를 보완하여 장기근무를 허용하고, 내부자 고발제도[52] 등을 통해 비리 유착을 방지할 수 있을 것이다. 아울러 전문성 제고를 위해서 전문교육의 기회를 확대하고, 외부 컨설팅 업체의 활용 또는 병행하는 전략으로 무역대리점에 지나치게 의존하는 것을 줄일 수 있겠다. 한편으로 군 무역대리점 모범사례를 발굴하여 포상 및 홍보하는 등 긍정적 측면의 방안도 검토될 수 있겠다.

52) 미국의 리니언시(Leniency) 제도와 같이 자진신고를 유도하여 불공정행위를 사전에 신고할 경우에 처벌 감면 또는 면제하는 제도임.

2. 군수품 무역대리점 관련 규정 및 제도 개선

세계 방위산업 시장 규모는 날로 증가하여 지난 5년 간 국제 무기거래는 연간 4,800억 달러 이상으로 추산되며, 재래식 무기거래 시장까지 포함 시 천문학적인 규모로 증대될 것으로 예측된다. 해외 선진국들은 범국가적 방위산업 육성과 지원 정책 시행으로 미래전 양상에 대비한 무기체계 연구개발의 활성화, 인수합병(M&A)을 통한 경쟁력 강화, 국제협력 증진 노력, 해외수출 증대 다각화 등 방위산업 구조개편과 글로벌화를 추구하면서 자국의 어려운 경제여건을 동시에 타개하기 위한 전략산업으로 점차 인식하고 있다.

우리나라는 2017년도 기준 매년 무역 1조 522억 달러를 거래하는 세계 8대 무역대국의 반열에 올라섰다. 최근 10년 간 국내 방산수출의 경우, 수주액 기준 2011년 비약적으로 증대되어 2014년 36억 달러로 정점을 기록한 바 있다. 국외 도입 무기거래 규모는 연간 약 7조원 안팎으로 추산되며, 해마다 대형 무기체계 도입사업이 검토 및 추진되면서 군수품 무역대리점의 그 역할과 기능을 재정립해야 할 것으로 본다.

무역대리점은 일반적으로 국제 간의 상품, 자본, 서비스 등의 교역 및 유통과 관련하여 제조업자 또는 수출입업자를 대리하여 중재 주선 등 서비스 제공을 주 임무로 하고, 대리권 위임자로부터 수수료를 취득하는 조직을 말한다.[53]

군 무역대리점은 군에서 군수물자 국외 도입 시 등록을 받아 활용하는 무역대리점으로 1985년 국방조달본부가 외자구매와 관련하여 부족한 전문지식 등을 보완하기 위해 최초로 도입되었다.[54]

이러한 점에서 직업상 무역업에 속하지만, 중개 주선의 과정에서 수수료를 취득하기 때문에 소득상 분류는 서비스업에 속하기도 한다. 국내에서는 2000년까지

53) 송명성, (2001), “무역환경변화와 무역대리점업의 발전 방향에 관한 연구”, 연세대학교 석사 학위논문.
54) 유규열, (2009), “군사무기 해외조달에 따른 무역대리점 효율적 활용방안”, 한국관세학회 제10권 제3호, p.249.

대외무역법에 무역대리업 규정[55]을 두었지만, 국제 교역과 국내 거래 간에 차별을 두지 않는 외국에서의 경우와 같이 주로 상법상의 대리점 관계규정이 적용되고 있다.

무역대리점은 계약의 성격에 따라 다양한 명칭으로 분류가 가능하다. 제도적으로는 일반업자, 현품공급업자, 실수요자, 외국인으로 분류 가능하며, 기능적 분류로는 판매대리점, 특약점, 특약대리점, 중개 및 주선자, 장기공급 계약자, 지사 및 지점으로 칭하기도 한다.

국외 도입사업에 있어서 조달원은 크게 국내 · 외 업체로서 통상은 판매 대리점(Commission Agent)라 일컫는 국내 무역대리점과 국외 제작업체(Manufacturer) 및 공급업체(Supplier)를 말한다. 이 중에 군수품 무역대리점은 국외조달 사업에 있어 국내 · 외 제작업체 및 공급업체와 함께 국외 조달원의 하나로서 일반적으로 무역대리점 또는 무기대리상(Commission Agent)이라 한다.

군수품 무역대리점 제도가 1984년 이후 국외 조달 외자구매 관련 사업에 있어 국방부의 전문성을 보완하기 위한 수단으로 도입된 이래로 신속한 구매정보 및 행정편의 제공 등 긍정적인 역할과 함께 수수료율 논란, 군사기밀 유출, 음성적인 비리, 정치권의 개입 등 부정적인 논란 또한 끊이지 않고 지속되어 왔던 것이 사실이다. 한편, 방위력 개선사업으로 인해 해외를 통한 무기체계 획득 지출 비용이 대폭 증가함에 따라 국외 무기체계 획득비용 지출을 보다 효율적으로 집행할 필요성도 증대되어 왔다.

군수품 무역대리점 활용 시의 장단점 분석을 통해 필요성을 근본적으로 재점검하고, 장점과 이점을 최대한 활용하면서 단점을 억제하는 제도 개선방안을 강구할 필요가 있겠다.

해외의 사례 중 미국의 경우에는 자국의 무기체계 경쟁력이 세계 최고 수준으로 미국산 우선 구매법 등 보호무역이 심한 관계로 무기 수입시장은 매우 제한되어 있으며, 그만큼 대리점의 역할도 미미한 실정을 나타냈다.

55) 무역대리업은 외국의 수입업자 또는 수출업자의 위임을 받은 자가 국내에서 수출품의 구매 또는 수입 계약 등의 체결과 이에 부가되는 행위를 업으로 영위하는 것을 말함.

이는 여타의 해외 선진국 사례에서도 공통적인 특징을 보였는데, 미국의 방산산업과 시장은 정부의 통제가 매우 높은 분야로 수입과 수출 모두 강력한 중첩통제 하에 있으며, 해외부패관행법의 경우에 우리나라의 무역대리점을 포함하여 미국 무기의 해외 중개상 또한 보고 및 통제 대상이 되었다.

앞서도 분석했듯이 군수품 무역대리점 활용의 긍정적 · 순기능적 측면에 주목하여 그 필요성은 인정되나, 활용 시 비리 발생 등 역기능의 예방이 관건이라 할 수 있겠다.

따라서 이러한 군수품 무역대리점 관련 현행 규정과 제도를 시대적 · 환경적 여건에 맞추어 보완 및 재정비되어야 할 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 군수품 무역대리점의 순기능적 측면을 강화하는 정책 수단과 역기능을 최대한 억제하는 정책 수단 등을 통해 고가 항목은 집중관리하고, 저가 항목은 관리를 완화하는 전략을 병행하면서 방위사업관리규정 이외에도 관련 방위사업법과 규정을 등을 업계 의견 수렴 및 소관부처 검토를 기반으로 제도화 난이도를 추정한 이후 실행 가능성이 높은 분야를 중심으로 세부 검토가 요하겠다.

군수품 무역대리점 관련 방위사업법 전면 제 · 개정, 방위사업관리규정 개정 등 개정 소요를 반영하기 위한 검토와 실행 가능성이 높은 부분부터 축차적으로 정책과 제도 부문의 개선에 중점을 두어 추진해 나아가야 할 것이다. 상위법의 영향 하에 있어 제도화 난이도가 높다고 판단되는 현실적인 요소들을 식별하고, 부처 간 협의가 필요한 경우에는 중장기 과제로 반영하여 추진할 수 있겠다.

3. 로비스트 양성화 입법을 통한 발전방향 제언

세계 각국의 모든 무기 거래에는 필연적으로 로비스트가 개입하게 되어 있으며, 로비스트 없이 무기체계 도입사업을 추진하는 것은 현실적으로 불가능에 가깝다라고 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 방위사업 분야 로비스트들은 정보력과 협상력 측면에 있어서 무기체계 획득 담당 공무원들보다 월등한 능력을 지니고 있기 때문이다.

로비스트들은 협상가이기 이전에 기본적으로 사업가인 관계로 방산업체들이 무기체계를 판매하면서 남기는 이윤과 해당 제품의 가격 대비 성능에 관한 정보 등을 누구보다도 잘 알고 있다. 또한 이들은 정보의 풀(Pool)로서 이러한 정보들을 무기 구매의 협상과정에서도 디스카운트룸(Discount Room)으로 활용할 줄 아는 능력을 보유하고 있다.

둘째, 방위사업청 및 소요 군에서 해외 방산업체와 직접 접촉하여 업무를 진행하다면 시간, 인력, 전문성, 언어소통 측면에서 많은 애로사항이 발생할 수 있지만, 방위산업 분야에서 로비스트들은 전력증강 업무의 전문가로서 수요자와 공급자 사이에서 효율적이면서도 유기적인 역할을 담당하는 기능을 수행할 수 있다. 즉 이들은 정부와 군, 해외 방산업체 사이에서 중간 매개자 역할을 수행하는 동시에 외적으로 혼자 움직이면서 판단하는 특성을 가지고 있기 때문에 무기체계 소요, 획득, 관리, 유지보수 측면에서 국가 기관보다 원활하고 신속하게 사업을 추진할 수 있는 장점이 있다.

만약, 방위산업에서 로비스트 없이 정부가 직접 무기체계 도입 업무를 추진하게 된다면, 의사 결정자가 직접 정보를 수집해야하는 부작용이 생길 수 있으며, 이로 인해 지금보다 더 많은 담당 공무원 충원이 필요한 상황이 발생하게 될 것이다.

방위산업 분야에 있어 로비스트를 양성화한다면, 국외 무기도입 사업의 효율성 제고뿐만 아니라, 우리나라 무기체계의 해외 수출에도 긍정적인 효과를 발휘할 수 있을 것으로 사료된다. 앞서 언급한 것처럼 방산 로비스트들은 파상적인 정보력과 방대한 인적 네트워크를 구축하고 있으므로 국내 방산업체가 해외에 진출할 경우, 수출 대상국가의 정부 및 에이전트와 원활하게 협상을 진행할 수 있는 가교 역할을 수행할 수 있다. 이러한 경우에는 국내 방산업체가 해당 국가별로 굳이 지사를 설립할 필요도 없어 비용 절감 효과까지 기대할 수 있을 것이다. 이에 대한 것은 해외 방산업체가 국내시장에 진출할 때 무엇보다 우선적으로 능력 있는 로비스트를 물색하는 것에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이라고 판단된다.

다시 말해, 방위산업 분야에서 로비스트를 양성화하게 되면, 해외 무기체계의 도입 과정에서 이들의 정보력을 통해 보다 합리적인 구매 판단을 할 수 있고, 방위

사업청 등과 같은 획득담당 부서의 전문성 보완에도 기여할 수 있으며, 국내 무기체계의 해외 수출 판로 개척에도 긍정적인 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

한편, 국방부의 '2017 ~ 2021년 국방중기계획'에 따르면, 우리 군은 향후 5년간 대북 국지 도발 및 전면전 대비 역량 강화를 위한 방위력개선비로 약 73조 4천억 원의 대규모 예산을 투자할 예정이다. 투입되는 예산 규모에 비추어 볼 때에 이 기간 중에도 과거와 같이 무분별한 불법 로비 활동이 지속될 것으로 전망된다.

하지만 일정한 규칙을 만들어 로비스트들의 활동을 보장한다면, 앞서 서술한 것처럼 보다 합리적인 무기체계 도입사업 추진이 가능할 것으로 판단된다. 따라서 이들을 합법적인 범위 내에서 좀 더 투명하게 효율적으로 활용할 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하겠다.

방위산업 분야에서 로비스트를 양성화하기 위해 선행되어야 할 주요과제는 먼저 이들의 활동 범위와 영역에 대한 기준을 설정이다. 그동안 우리나라에서는 로비 제도화에 관한 논의는 입법・행정・사법 로비스트 위주로 이뤄져왔고, 각 분야별 로비스트의 활동 영역이 구체화되지 않았으며, 이들의 접촉 대상이 명확히 하지 못한 관계로 이를 방위산업 환경에 그대로 적용할 수 없는 것이 현실이다. 물론 방위산업 분야의 로비스트도 정부(국방) 공무원을 대상으로 활동하는 사람들이기 때문에 행정 로비스트의 하나로도 볼 수 있으나, 무기체계 획득은 국가안보와 직결되는 특수한 분야임을 감안할 때, 이들(입법・행정・사법 로비스트)과의 활동영역 구분이 반드시 필요할 것이라고 판단된다.

만약 이러한 기준이 정립되지 못한다면, 각 분야별 경계가 모호해져 전문성이 부족한 로비스트가 난립할 수 있고, 과도한 경쟁으로 인한 시장 교란현상이 발생할 수도 있으며, 무분별한 로비 활동으로 인한 행정력 낭비 초래와 군사자료 불법유통 등의 부작용이 발생할 수 있을 것이다.

따라서 방위산업 분야의 로비스트의 활동 영역 및 범위를 국방조달(무기체계 및 비무기체계) 사업으로 한정하고 이들의 접촉 대상 또한 국방 분야 공무원 및 국회 국방위 소속 의원 등으로 특정할 필요성이 있으며, 타 분야에서 활동하는 로비스트의 시장 진입을 제한하는 방안이 강구되어야 할 것으로 본다.

함께 고려해야할 사항으로 일정한 자격 요건을 정하여 특정 집단이나 개인에게 방위산업 분야의 로비스트로 자격을 부여하는 것은 업무의 전문성을 담보할 수 있는 장점이 있는 반면, 자유로운 로비 활동을 제한하는 요소로 작용할 수 있는 단점도 존재한다.

그러나 앞서도 언급한 것처럼 무기체계 도입 사업은 무엇보다도 전문성이 요구되는 특수 분야임에 따라 로비스트에 대한 등록 자격기준 및 적격심사를 강화해야 할 필요성이 있다. 이에 대한 세부 기준은 현재 시행 중에 있는 군수품 무역대리점 제도를 준용하되, 관리 및 감독을 강화하는 차원의 방안이 모색되어야 할 것이다.

또한, 로비스트에 대한 신뢰성 및 질적 수준 제고, 계약 이행의 안전성 등을 확보하기 위해 사기 및 뇌물수수 등으로 금고 이상의 형(집행유예 포함)을 선고 받은 자나, 방위사업청으로부터 부정당업자 제재를 처분을 받은 전력이 있는 업체나 개인은 결격 대상으로 분류하는 방안이 검토되어야 하겠다.

이와 더불어 우리 사회의 고질적인 병폐인 '회전문 현상'이나 '전관예우' 문제 등을 사전에 방지하기 위해 무기체계 획득 분야에서 근무했던 퇴직 공무원(예비역 군인 등)은 일정기간 로비스트로 활동할 수 없도록 하는 제도적 견제 장치도 마련되어야 할 것이다.[56]

등록・관리 주관기관은 로비스트의 등록 및 활동 내용(실적) 보고에 관한 사실관계 확인, 위법행위 여부에 대한 조사, 위반행위 적발 시 제재 등 역할을 수행하게 됨으로 무엇보다도 업무의 객관성과 투명성을 확보하는 것이 중요하다.

따라서 등록에 관한 업무는 방산업체 지정 절차와 같이 산업통상자원부에서 주관(등록 허가서 발급)하고, 방위사업청이 이에 대한 타당성을 검토(검증)하는 방식으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

한편, 업무의 연속성 및 전문성 확보를 위해 무기체계 획득의 핵심 부처인 국방부나 방위사업청에서 동 업무를 주관하는 방법도 고려될 수는 있겠으나, 이 경우

56) 미국에서는 '의뢰인을 대신하여 로비스트로서 활동하였거나, 활동할 것으로 예상되는 퇴직 공무원이 로비스트 등록을 신청하면, 해당 퇴직 공무원이 의뢰인을 대신하여 최초로 로비스트로 활동한 날로부터 2년 이내에 특정한 행정부 등의 공무원으로 근무했는지를 확인하고, 재직 당시 직위 등을 명기토록 규정하는 등의 퇴직 공직자에 대한 견제 장치를 마련해두고 있음.

등록 및 이후 활동 과정에서 담당 공무원들과 로비스트 간의 유착・공존 위험성에 직면할 수도 있기 때문에 객관성을 담보하기 어려울 것으로 판단된다.

따라서 방위산업 분야 로비스트 등록에 관한 절차는 로비스트가 산업통상자원부 등과 같은 제3기관에 등록 지정을 신청하고, 국방부 및 방위사업청에서 적격 여부를 검증한 뒤 최종 허가서를 발급하는 절차로 진행하는 것이 가장 보편타당한 방법일 것이라 본다.

방위산업 분야 로비스트 양성화에 관한 핵심은 로비스트가 자신이 군수품 무기중개업자임을 등록하고, 사안별 로비 행위를 국민들이 알 수 있도록 공개함으로써 투명성 제고라는 제도 도입 취지에 부합되어야 하는 것이다.

다만, 로비 활동의 투명성 확보와 국민의 합리적 판단을 위한 자료 제공이라는 목적에 충실하면서도 로비스트 본인이나 의뢰인의 명예 또는 프라이버시가 침해되지 않은 방향으로 공개되어야 할 필요성이 있다.[57]

등록 내용 및 로비 활동의 보고, 공개 범위는 방법에 따라 여러 가지 대안이 도출될 수 있겠으나, 로비스트의 인적사항 및 로비 대상과 목적, 수입・지출 내역 등은 기본적으로 포함되어야 할 것이다.

한편, 활동내역 보고 주기는 로비스트의 책임성 제고를 위해 되도록 짧게 설정하는 것이 바람직하겠으나, 보고내용의 사실 여부 파악과 위반사항 확인 시 제재조치 발동을 위한 행정처리 기간 등을 고려할 필요가 있으며, 로비 활동의 종료 시점을 명확히 하기 위한 차원에서 종결보고를 의무화해야 할 것이다. 또한 공개 방법에 대해서 로비스트 등록부 및 활동 보고서의 상시 열람이 가능하도록 인터넷 상에서 자료를 비치하는 방향으로 추진하되, 개인의 사생활 침해나 국가 안보에 있어 심각한 위협이 될 수 있다고 판단되는 경우에 한해 공개를 거부할 수 있는 제도적 장치도 마련해야 할 것이다.

과거, 일부 방위산업 분야에서 활동한 로비스트들이 무기중개 업무를 추진하는 과정에서 정부 당국자들을 대상으로 뇌물을 제공하거나, 사업 관련 비밀자료를

57) 정기창, (2007), “불법・음성적 청탁방지를 위한 로비활동 법제화 추진방향”, 국가청렴위원회, p.35.

불법 유출하는 행위 등을 자행하여 국방조달 업무의 신뢰성을 저하시킴은 물론, 그 파장이 국가 전체에 까지 미치는 부정적인 결과를 초래했다. 따라서 방위산업 분야 로비스트를 양성화할 경우에는 불법이나 위법한 로비 활동을 엄격히 규제할 수 있는 제재 장치 마련이 필요하다.

불법 또는 위법한 로비 활동으로는 가령, 결격 사유가 있는 자가 로비스트로 등록한 경우, 미등록[58] 로비스트의 로비 활동, 로비 활동의 보고 의무 불이행, 로비 활동의 허위보고 등으로 요약될 수 있겠다.[59]

한편, 불법・위법 행위 등에 대한 제재 강도는 제도의 취지 및 실효성 담보, 외국 사례, 타 법률과 상충 여부 등을 고려하여 적절한 수준으로 결정하되, 위법 경중에 따라 제재 수준에 차등을 둘 수 있는 기준 정립이 요구된다.[60]

방위산업 분야에 있어 국외 도입 무기거래 계약 간 무역대리점 또는 무기대리상(Commission Agent)은 군수품 무역을 중개 또는 거래하는 업종을 영위하는 사업자로서 군수품 관련 무역대리점(오퍼상)은 통상은 에이전트(Agent)로서 신분에 가까우나, 방위산업 분야의 특성상 이러한 무역대리점은 사업에 따라 로비스트(Lobbyist)로서 역할과 이를 동시에 수행하는 특징을 보인다는 점을 확인할 수 있었다. 즉, 방위사업 중 국외 도입 무기거래 계약 간에 군수품 무역을 중개 또는 거래하는 업종의 무역대리점(오퍼상)들은 에이전트 신분에 가깝지만, 방위산업 분야 특성상 에이전트와 로비스트의 성격과 역할을 모두 지닌다고 볼 수 있다는 것이다.

따라서 방위산업 분야에서 로비스트 양성화 입법 논의는 충분히 검토되고, 또 공론화할 여지가 있겠다. 로비 행위와 활동이 사실상 존재하거니와 현행 제도와 규정상으로도 이를 인정하고 있으므로 음성화되어 있는 영역을 양성화하여 법적 범위 내에서 허용 및 관리, 감독할 필요성이 제기되는 것이다.

---

58) 로비스트의 미등록 활동이란 담당기관에 등록하지 않고서 로비 활동을 하는 경우로 이로 인해 발생한 수익금이 벌금보다 많다면, 로비스트들은 과태료 납부를 감수하더라도 불법활동을 지속하려고 할 수 있기 때문에 강력한 처벌이 필요할 것임.

59) 조규범, (2012), "로비활동 법제화의 쟁점과 과제", 국회입법조사처, p.68.

60) 정기창, (2007), “불법・음성적 청탁방지를 위한 로비활동 법제화 추진방향”, 국가청렴위원회, p.30.

Ⅴ. 결 론

본 연구에서는 국외 도입 무기거래 계약에 있어 군수품 무역대리점이라는 중개인의 로비 활동이 갖는 성격과 역할을 분석하고, 특수한 방위산업 분야에서 필연적으로 발생하는 영업 및 사업 양상의 특징에 기인하여 로비스트의 양성화를 통해 음성화 된 무기거래 시장에서 투명성과 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색해 보았다.

군은 지난 반세기 동안 '자주국방 실현'이라는 기치 하에서 대형 무기체계 도입 사업을 지속 추진해왔으나, 사업 진행 과정에서 불법 로비에 의하여 의사결정이 왜곡되는 현상이 빈번하게 발생하였다. 일부 로비스트들은 출신・지역별로 묶인 군내 특정 양성과정 선・후배 관계를 이용하거나, 사업 관계자에게 금품 및 향응 등을 제공하는 방식으로 불법 로비를 하면서 군의 부정한 의사 결정을 유도하여 천문학적인 부당 이익을 취했던 사실이 드러났다.

하지만, 이처럼 무기체계 획득이 밀실에서 불투명하게 이루어짐에도 불구하고, 정부는 이를 예방할 수 있는 근본적인 대책을 마련하지 못했다.

세계 각국의 모든 무기 거래에는 필연적으로 로비스트가 개입하게 되어 있고, 이들은 무기체계 도입사업을 둘러싸고 치열한 로비 활동을 펼칠 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 방위산업 분야에서 군수품 무역중개업을 영위하는 로비스트의 로비 활동을 합법적으로 보장하되, 이들의 활동 영역을 투명하게 공개함으로써 공정하고 올바른 방위산업의 국방획득 업무체계 여건과 환경, 풍토를 조성할 필요성이 있겠다.

미국을 위시한 주요 방위산업 선진국들은 일찍부터 로비스트의 활동을 합법적으로 보장하고, 등록 절차와 활동 방법에 대한 법규를 발전시켜 온 것과 달리, 우리나라에서는 모든 로비 활동이 불법으로 규정되어 있다. 이로 인해 사업관계자와 로비스트 간의 유착이 더욱 음성화되고, 부정한 뒷거래가 지속되는 악순환이 반복되고 있는 것이다.

국내 방산업계에서 로비 환경의 문제점은 크게 두 가지이다. 첫째, 로비 사실을 있는 그대로 밝히지 않다는 점이다. 많게는 수십조 원의 예산이 투입되는 대규모 국책사업(무기도입)[61]에 국내·외 방위산업체 및 로비스트들이 뛰어 들어 이익을 챙기려는 것은 어찌 보면 당연한 현상이다. 그러나 양성화되지 않은 로비 활동 등으로 인해 정책 결정이 밀실에서 이루어지게 되고, 이것이 대형 '방산비리'로 연결되는 악순환이 되풀이 되는 것이다. 특히, 우리 군은 전통적으로 출신(학연)·지연·근무연고 등[62]이 중요시하는 조직 특성을 가지고 있기에, 예비역 출신 로비스트들의 로비 활동에 취약할 수밖에 없다.

또한, 군은 대부분의 업무가 비밀로 이루어지는 조직 특성상 로비가 만연되기 쉬운 구조이다. 그러므로 방위사업 관계 공무원들의 도덕성만을 강조해서는 음성화된 불법 로비를 막을 수 없다. 따라서 공정한 로비 규칙을 만들어 해당 규정에 따라 로비 활동을 하게 함으로써 부정의 소지를 없애는 것이 군 무기체계 획득 의사 결정의 투명성을 높일 수 있는 지름길이 될 것이다.[63]

둘째, 우리나라 무기체계 획득 담당 공무원들은 합리적인 의사 판단을 할 수 있는 수준의 정보력을 가지고 있지 못하고 있다는 점이다. 아무리 유능한 공무원이라도 복잡하고 빠르게 변화하는 최신 무기체계 관련 기술과 시장 환경에 정통할 수는 없다. 따라서 군이 합리적인 판단을 하고 좋은 정책 결정을 하기 위해서는 로비스트들로부터 정확하고 가치 있는 정보를 받아볼 필요가 있다.

국내 방위산업은 로비가 인정되지 않아 한정된 소수만이 정책결정자들과 접촉할 수 있다. 정책 결정자에게 제공되는 정보가 제한된다면, 정보의 양과 질은 떨어

61) 방위사업은 기본적으로 국가 정책사업으로서 정책적 실패 또는 비리 개연성 등이 발견 시 정책감사 또는 정책수사(조사) 범위까지 접근하여야 비로소 근본적인 방위사업 관련한 비리의 실체와 본질에 접근할 수 있을 것으로 봄.

62) 육/해/공군 사관학교 출신 순혈주의가 만연한 실정이며, 해군의 경우에는 함상 근무특성 등 고유한 군 조직 내 특징이 조직 유대를 강화하여 퇴직 이후에도 출신성분에 따른 유착이 고착화되어 있는 경향이 짙음. 공군의 경우에는 현대판 軍 골품제 사례로서 최근 5년 간 장성 진급 98%가 사관학교 출신으로 2018년 국회 국방위 국정감사에서 지적(김중로 의원실)된 바 있으며, 방위사업청의 경우에는 2018년 육군 중령 진급자 10명 중 8명이 사관학교 출신으로 편중되었음.

63) 손혁제, (2007), "불법·음성적 청탁방지를 위한 로비활동 법제화 추진방향 : 로비활동 법제화 추진방향 공개토론회 자료집", 국가청렴위원회.

질 수밖에 없다. 일정한 기준을 세워 허가된 인원들에게 로비를 할 수 있도록 양성화한다면, 국방 관료 및 담당 공무원들은 공개적으로 다양한 무기체계의 정보를 제공받을 수 있어 보다 합리적인 정책 결정을 내릴 수 있다. 그리고 광범위한 정보력과 전문성을 두루 겸비한 로비스트들이 많아진다면, 담당 공무원들의 전문성을 보충해 줄 수 있는 효과도 얻을 수 있을 것이다. 그러므로 일정한 가이드라인을 정해 로비스트들이 자신의 활동 내역을 스스로 등록・보고할 수 있는 여건을 조성하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 즉, 과거에 음성적으로 활동하던 로비스트를 공개적으로 활동할 수 있도록 양성화해야 불법 로비를 제대로 규제할 수 있다는 것이다. 또한, 로비스트의 의뢰인 및 지출 비용, 수수료 수익 등의 활동 내역을 정부 주무부처에 보고하게 하고 일반에 공개할 수 있도록 해야 로비 활동 관련 투명성을 확보할 수 있다. 더불어 로비스트가 할 수 있는 것과 없는 것을 명확하게 규정하고, 공개적인 활동의 권리 부여함으로써 투명한 로비 제도가 정착될 수 있도록 해야 한다. 이에 더해 불법적인 로비 활동에 대해서는 금전적인 제재뿐만 아니라, 미국의 '원 스트라이크 아웃(One Strike Out)' 제도와 같이 불법적인 비리 사실이 적발될 시 영원히 업계에서 퇴출[64]시키는 강력한 처벌이 필요하겠다.

한편, 군내・외의 일각에서는 방위산업 분야에서 로비스트를 양성화하는 것이 국민 정서상 시기상조인데다, 자본금이 많고 인적 네트워크가 잘 구축된 로비스트들이 시장을 독점할 수 있다는 부정적인 시각도 내비치고 있다. 그러나 우리나라 헌법에서는 국민의 기본권 중 하나로 '청원권'을 보장하고 있다. 다시 말해, 로비는 헌법에 보장된 국민의 권리 중 하나이기 때문에 무작정 규제만 하기는 어렵다는 것이다. 현실적으로 존재하는 방위산업에서 로비 활동을 지금처럼 계속 방치하게 되면, 음성적인 로비 활동으로 인하여 군 내 의사결정이 왜곡되고, 이 과정에서 부패가 더욱 심화될 수 있다.

64) 2014년 4월 16일 발생한 '세월호 침몰 사고' 참사로 인해 드러난 통영함 수중음파탐지기(SONA) 납품비리가 오늘날의 '방산비리' 사태를 몰고 온 결과를 초래함. 당시, 통영함에 민수용 어군탐지기를 납품한 강덕원 씨가 출소 후 버젓이 방위사업 관련 영업을 재개한다는 업계 풍문 등으로 방위산업에서는 불법적인 비리를 저지르고도 솜방망이 처벌과 제도의 허점을 악용하는 사례가 빈번함을 추정하건데 유추해 볼 수 있음.

만약, 로비를 양성화한다면 정책 결정자는 공개적으로 더 많은 정보를 얻을 수 있고, 국가와 군의 이익에 더욱 부합되는 의사 결정이 가능해질 것이다. 따라서 국입 도입 무기거래 획득사업과 관련된 로비 활동이 음지에서 양지를 지향할 수 있도록 시급하게 '방위산업 로비스트 양성화 법(가칭)' 제정이 요구되는 바이다.

방위산업은 보안이 요구되는 속성을 지니고 있고 로비스트와 관련 내용은 업체 영업비밀에 해당되는 사항임에 따라, 본 연구의 사례 분석에 있어 보다 신뢰성 있는 자료에 대한 접근이 제한된 측면이 있다.

이로 인하여, 해외 방위산업 로비스트의 활동 현황 분석은 국·내외 언론 보도 자료 및 각종 기고문 등에 의존할 수밖에 없었다. 한편, 국내 방위산업 로비스트의 사례 분석은 군수품 무역대리점 뿐만 아니라, 국내 방산 업체와 해외 방산업체 국내 지사 등 다양한 단체에 소속되어 활동 중인 로비스트 유형을 분류하여 진행했어야 하나, 관련 현황이 집계된 자료가 전무하였고, 사례 접근도 극히 제한되었던 관계로 군수품 무역대리점 관련 일반적인 사항에 중점을 두고서 연구를 진행할 수밖에 없었던 것이 본 연구의 한계로서 지적되는 부분이다.

연구에서는 방위산업 투명성 강화를 위해 국외 도입 무기거래 계약에 있어 군수품 무역대리점의 중개인 로비 활동에 주목하였고, 이러한 군수품 무역대리점 로비스트의 성격과 역할을 재조명하여 인식의 전환을 시도하였다. 분명, 군수품 무역대리점의 로비 활동이 음성적 · 부정적 측면도 존재하였으나, 반면에 현행 제도와 규정 하에서도 순기능적 · 긍정적인 차원의 활동 영역을 명확하게 접근할 필요가 있을 것으로 본다.

본 논문은 정책 연구논문으로서 각종 선행연구 및 이론적 고찰, 국내·외 관련 사례와 현황 등을 수집 및 조사, 분석하였다. 연구 진행 간에 좀 더 구체적인 사례 분석 및 관련 세부 실증적인 자료가 뒷받침되지 못한 부분이 한계로서 남는 부분이다.

향후, 이러한 미비점에 대한 보완을 통해 군수품 무역대리점의 중개인으로 로비 활동이 갖는 의미와 보다 구체적인 사실 연구와 면밀한 접근이 가능한 후속 연구 진행을 바라는 바이다.

【 참 고 문 헌 】

국 내 문 헌

[1] 방위사업청, (2017), “2017 방위사업 통계연보”.

[2] 송일두, (2017), ″대리점법의 문제점 및 개선방안에 관한 연구″. 고려대학교 박사학위논문.

[3] 정성민, 장희선, (2017), “통계자료를 활용한 군수품 무역대리점 중개수수료 적정성에 관한 연구”, 한국방위산업학회지 제24권 제3호.

[4] 박재영, (2016), “방위산업 로비스트 양성화 방안에 관한 연구”, 용인대학교 통일대학원 석사학위논문.

[5] 국방기술품질원, (2014), “2014 세계방산시장연감”, 국방기술품질원.

[6] 산업연구원, (2014), “주요국 방위산업 발전정책의 변화와 시사점”. KIET.

[7] 이우영, (2014), “변호사 제도상 로비활동 법제화 방안” 법무부 연구과제.

[8] 방위사업청, (2013), “방위사업 용어사전”.

[9] 최기일, (2013. 6. 19), “투명하고 공정한 방산원가, 방위산업 발전의 초석”, 공감코리아 정책기고문(문화체육관광부).

[10] 김태완, (2012), “로비스트”, 국방과 기술 제402호.

[11] 조규범, (2012), “로비활동 법제화의 쟁점과 과제”, 국회입법조사처 제20호.

[12] 이상현, (2012), “부정청탁 및 이해충돌 방지 관련 영국법제 연구와 그 시사점”, 한국형사법학회 형사법 연구 제24권 3호.

[13] 한용섭, (2012), “국방정책론”, 박영사.

[14] 광운대학교, (2011), “국방분야 부패 발생실태 분석 및 개선방안 연구”, 광운대학교 방위사업연구소.

[15] 김거진, (2011), ″국제대리점계약의 실무상 유의점에 관한 연구″. 성균관대학교 석사학위논문.

[16] 김상아, (2011), “한국 무역대리점업의 발전 방안에 관한 연구”, 강남대학교 석사학위논문.

[17] 안영수 외, (2011), “방위산업의 글로벌 환경 변화와 경쟁력 평가”, 산업연구원(KIET).

[18] 강유덕, (2010), “EU 로비제도(European Lobbing)의 현황과 사례 연구”, 대외경재정책연구원.

[19] 박귀희, (2010), “우리나라 무역대리업 변천과정과 발전 방안”, 목포대학교 석사학위논문.

[20] 유형곤, (2010), “산업으로서의 방위산업 육성방안”, 안보경영연구원(SMI).

[21] 한국방위산업학회, (2010). “방위사업 발전을 위한 국방연구개발 활성화 방안 연구”, 한국방위산업학회 자료.

[22] 김진원, John L. Zorack, (2009), “로비 & 로비스트 Ⅱ : 로비와 로비스트에 대한 바른 이해를 위하여”, 도서출판 생각나눔.

[23] 박희상, (2009), “무역대리점의 경쟁력 강화방안에 관한 연구”. 한양대학교 석사학위논문.

[24] 안보경영연구원, (2009), “무기도입 시 무역대리점 활용 개선방안 연구”, 방위사업청 연구용역과제.

[25] 유규열, (2009), “우리나라 무역대리업의 변천과정과 발전방안”, 한국관세학회 제10권 제3호.

[26] 유규열, (2009), “군사무기 해외조달에 따른 무역대리점 효율적 활용방안”, 한국관세학회 제10권 제3호.

[27] 방위사업청, (2008), “방위사업개론”.

[28] 황의상, 송영일, (2008. 4. 30), “방산업체 연구개발 투자활동이 경영성과에 미치는 실증적 연구”, 한국국방경영분석학회.

[29] 권근상, (2007), “외국의 로비스트 규정 사례”, 국회보 통권 제488호.

[30] 김진원, (2007), “로비스트”, 보명BOOKS.

[31] 손배원, (2007), “우리나라 로비 제도화 방안에 관한 연구”, 한국부패학회.

[32] 손혁제, (2007), “불법・음성적 청탁방지를 위한 로비활동 법제화 추진방향 : 로비활동 법제화 추진방향 공개토론회 자료집”, 국가청렴위원회.

[33] 정기창, (2007), “불법 음성적 청탁방지를 위한 로비활동 법제화 추진방향”, 국가청렴위원회.

[34] 이대식, (2006), “방위산업체의 효율성 및 생산성 국제 비교 분석”, 국방대학교 석사학위논문.

[35] 한국행정학회, (2006), “구조적 취약분야 음성적 청탁 근절 방안”, 국민권익위원회 연구용역과제.

[36] 최규영, (2006), “한국 방위산업체의 효율성 및 생산성 분석”, 국방대학교 석사학위논문.

[37] 조승민, (2005), “로비의 제도화”, 삼성경제연구소.

[38] 김철환, (2003), “방위산업의 이론과 실제”, 국방대학교.

[39] 로비제도연구회, (2002), “로비활동의 공개화에 관한 연구” 국회사무처.

[40] 박만택, (2002), “방위산업 육성 및 발전에 관한 연구”, 육군교육사령부.

[41] 송명성, (2001), “무역환경변화와 무역대리점업의 발전 방향에 관한 연구”, 연세대학교 석사학위논문.

[42] 정재영, (2000), “미국 로비유형의 변화와 우리 대응방안에 대한 연구”, 한일경성학회 경상논집 제20권.

[43] 안보섭, (2000), “한국 로비활동에 대한 탐색적 연구”, 한국홍보학회 홍보학연구 제4-2호.

국 외 문 헌

[44] Alan Rosenthal, The Third House : Lobbyists and Lobbying in the States. CQ Press, Washington D.C., 1993.

[45] Bruce C. Wolpe, Lobbying Congress : How the System Works. Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1990.

[46] Anderson, J. Michael, Lobbyists and Interest Groups : Sources of Information, Congressional Research Service. May 5, 2008.

[47] Charles, S. Mack, Lobbying and Goverment Relations : A Guide for Executies. Quorum Books, New York, 1989.

[48] Congressional Quarterly, The Washington Lobby. 5th ed. washington D.C. Inc., 1987.

[49] DeCaro, Dave, ITAR Part 129 Brokering. 2007.

[50] European Commission, Green Paper on European Transparency Initiative. 2006.

[51] John L. Zorack, The Lobbying Handbook. Beacham Pub, 1990.

[52] Lester W. Milbrath, The Washington Lobbyist. Rand McNally, Chicago, 1963.