

조달정책을 통한 고용 창출 활성화 방안 연구

2020년 8월

조 달 청
황 외 석

국외훈련개요

1. 훈련국 : 미국
2. 훈련기관명 : 경제개발센터(세인트 찰스)
(EDC Business and Community Partners)
3. 훈련 분야 : 정부조달
4. 훈련 기간 : 2018.08.28. ~ 2020.08.27.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
제2장 공공조달과 제조업	4
제1절 공공조달과 정책 수단	4
1. 우리나라 조달사업	4
2. 공공조달에 반영된 정책 수단	5
제2절 정책대상으로서의 제조업	10
1. 우리나라 제조업	10
2. 제조업의 중요성	12
제3장 미국 공공조달에서의 제조업 지원정책	19
제1절 미국산 제품 우선 구매법(the Buy American Act)	19
1. 미국의 보호주의	19
2. 미국산 제품 우선 구매법(BAA)의 내용	20
3. 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 예외 사례	39
제2절 미국산 제품 우선 구매 관련 대통령 행정명령	48
1. 대통령 행정명령의 특징	48
2. 대통령 명령의 주요 내용	50
3. 대통령 명령의 효과	53

제3절 미국산 제품 우선 구매법(BAA)과 유사 법률 차이	54
1. 미국산 제품 우선 구매법(BAA)	54
2. 미국 통상법(The Trade Agreements Act, TAA)	56
3. 미국 경기회복 및 재투자법(The American Recovery and Reinvestment Act, ARRA)	59
4. Berry Amendments	60
5. the Buy America Act	60
제4절 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 문제점	62
제5절 미국산 제품 우선 구매법(BAA)에 대한 평가	72
제6절 미국기업 규모와 업력에 따른 고용효과 선행연구	77
1. 제조업과 고용인력	77
2. 고용 창출을 위한 중소기업과 창업기업의 역할	81
제4장 우리나라 공공조달에서의 고용 확대 정책	84
제1절 고용 확대 직접지원제도	84
1. 입찰참가자에게 가점부여	84
2. 입찰참가자에게 가점부여 방식의 평가	87
제2절 고용 확대 간접지원제도	89
1. 중소기업자간 경쟁제품에 대한 직접확인제도	89
2. 일반제품에 대한 조달청 직접생산확인 기준	91
3. 직접생산 확인제도에 대한 평가	96
제5장 결론	99
제1절 연구 결과의 요약	99
제2절 연구의 한계와 향후 연구과제	104

〈표 차례〉

〈표 2-1〉 공공조달 우선 구매 지원제도 유형	9
〈표 2-2〉 산업별 산출 및 부가가치 구성	10
〈표 2-3〉 주요국의 GDP 대비 제조업 부가가치 비중	12
〈표 2-4〉 각국의 제조업 육성정책	13
〈표 3-1〉 Buy American Act 섹션 구성	21
〈표 3-2〉 Buy American Act Section 8301	25
〈표 3-3〉 Buy American Act Section 8303	33
〈표 3-4〉 Buy American Act Section 8304	37
〈표 3-5〉 Buy American Act Section 8305	38
〈표 3-6〉 적용 연방 물품 코드(Federal Supply Classes) 목록	47
〈표 3-7〉 미국산 제품 우선 구매법(BAA)과 미국 통상법(TAA) 적용 비교	58
〈표 3-8〉 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 가격 우대정책 실행 예시	62
〈표 3-9〉 행정부와 사법부의 상반된 결정 사례	63
〈표 3-10〉 미국 내에서의 제조로 간주하는 것	65
〈표 3-11〉 부품인가 또는 부품의 자재인가	66
〈표 3-12〉 우선구매제도에 대한 평가	72
〈표 3-13〉 2015년 기업 규모별 고용현황	78
〈표 3-14〉 창업초기기업과 그 외 기업 수	79
〈표 3-15〉 창업기업과 그 외 기업의 고용 창출	80
〈표 3-16〉 창업기업 기업 규모별 고용인원	81
〈표 4-1〉 물품구매적격심사 고용 창출 관련 세부평가 기준	86

<표 4-2> 직접생산확인 증명서 유효기업 수	90
<표 4-3> 중소기업자간 경쟁제품 직접생산 확인기준 예시	93
<표 4-4> 일반제품에 대한 직접생산확인 기준 예시	95
<표 4-5> 조달청과 중소벤처기업부 직접생산확인 기준 비교	96
<표 5-1> 우리나라와 미국의 자국산 제품 우선구매제도 비교	103

〈그림 차례〉

〈그림 2-1〉 조달청 연도별 내자 및 공사계약 추이	4
〈그림 2-2〉 물품과 용역 계약금액	5
〈그림 2-3〉 산업별 고용인원	11
〈그림 2-4〉 산출대비 수출 비중(산업별)	14
〈그림 2-5〉 경상수지 부문별 추이	15
〈그림 2-6〉 설비 투자 비중(산업별)	16
〈그림 2-7〉 연구개발비(산업별)	17
〈그림 2-8〉 특허 및 실용신안 등록 건수(산업별)	17
〈그림 3-1〉 철강 산업 고용인력	75
〈그림 4-1〉 신인도 평가가 입찰참가자에게 미치는 영향	88
〈그림 4-2〉 중소기업제품 공공구매제도	89
〈그림 4-3〉 중소기업자간 경쟁제품 직접생산 확인 절차	90

제1장 서론

제1절 연구의 목적

가계와 기업, 그리고 정부를 경제 주체라 한다. 이 중 가계는 주로 노동을 기업에 제공하고 임금을 받아 기업이 공급하는 재화나 서비스를 구매하는 중요한 경제 주체다. 그런데 2016년 기준 우리나라는 가계가 노동을 제공하고 임금을 받을 수 있는 일자리의 약 89.8%¹⁾를 기업이 창출하고 있다. 정부는 일자리 창출로 고용률을 높이기 위해 국가 재정을 지원하는 한편 실직자에 대해서는 다양한 직업훈련 등을 통한 고용 안정화 정책을 펼치고 있다.

일반적으로 기업은 매출이 발생해야만 기업을 영위할 수 있고 고용도 할 수 있다. 구매자의 비용 조달방식을 기준으로 시장을 나눈다면 민간시장과 정부 조달시장으로 나눌 수 있다. 정부 조달시장은 기업으로서는 상대적으로 낮은 진입 조건, 계약금액 지급 신속성 등의 이점이 있다. 또한, 정부조달 시장²⁾이 2015년 110.4조에서 2016년 117.8조, 2017년 137.2조로 증가하고 있어 규모 면에서 큰 매출 시장이라고 할 수 있다.

한편 정부의 조달정책은 집행적 성격이 강하고 연구개발 정책이나 교육정책 등 다른 정책보다 비교적 짧은 시간에 효과를 거둘 수 있고, 비교적 쉽게 적용 가능한 정책 수단으로 인식하고 있다. 또한, Vernon W. Ruttan은 그의 저서 “Is War Necessary for Economic Growth? Military Procurement and Technology Development”에서 미국의 제조업 혁신에서 조달정책의 중요성을 기술하였다. 그는 연구개발과 조달정책이 효과적으로 결합하여 운영될 때 혁신적인 기술개발이 이루어지

1) 통계청 국가통계포털, 2016년 기준 공공부문 일자리는 236.5만 개로 전체 일자리 2,322.6만 개의 약 10.2% 수준으로 공공부문을 제외한 기업이 담당하는 일자리가 89.8% 수준임.

2) 조달청, 공공조달통계시스템, 전체 공공조달 현황 통계.

고 이는 민간 부분의 제조업 혁신을 이끌 수 있다고 주장하였다.³⁾ 다른 예로 유엔 산업개발기구(United Nations Industrial Development Organization, UNIDO)⁴⁾는 인도, 브라질 등 각국의 중소기업과 지역산업 육성 및 친환경 산업 발전에 조달정책이 많은 영향을 미칠 수 있다고 사례로 제시하고 있다. 이렇듯 정부조달은 경제정책뿐만 아니라 산업정책 등 다양한 정책을 지원하는 수단으로 활용되고 있다.

우리나라 조달정책도 정부의 고용 확대 정책을 반영하고 있다. 조달정책에 반영된 고용 창출 유도하는 직·간접제도 현황과 문제점을 해외 사례의 비교 분석이 필요하다.

특히 우리나라는 생산시설 보유나 직접 제조 여부 또는 특정 공정의 실행 여부에 따라 정부조달 자격을 부여하는 미시적 관점의 조달정책을 운용하고 있으나 미국은 국내 내에서 생산·제조되는지에 따라 정부조달 자격을 부여하는 거시적 관점의 조달정책을 운용하고 있다. 우리나라의 직접생산확인제도는 계약상대자가 직접 생산을 하기 위해서는 생산인력이 투입되어야 하고 계약상대자가 고용을 유지하거나 확대할 수 있다는 관점에서 출발하지만, 미국의 경우에는 미국 내에서 생산·제조가 이루어지기만 하면 자국 내에서 고용이 유지되거나 확대될 수 있다는 관점에서 출발하고 있다. 두 제도를 비교 분석하여 우리나라 제도의 개선방안을 모색해볼 필요가 있다.

아울러 외국의 조달정책에서는 고용 창출을 조달제도에 어떻게 반영하고 있고, 어떤 수단으로 이행력을 확보하고 있는지 살펴보고 우리나라 조달정책과의 차이 분석 및 적용 가능성 등 관련 제도 개선방안에 관한 연구 필요가 있다.

3) Robert Pollin, James Heintz, Jeannette Wicks-Lim, "Strengthening U.S. Manufacturing Through Public Procurement Policies", The Political Economy Research Institute, Dec. 2015, 32.

4) UNIDO, "The role of public procurement policy in driving industrial development", 2017.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 조달정책에 반영된 고용 창출이라는 정책목표가 우리나라와 외국의 조달제도에 어떻게 반영되고 이행력을 확보하고 있는지 살펴보고 그 개선방안을 연구하고자 한다.

제2장에서는 공공조달에 반영된 정책 수단을 간략하게 살펴본 후 고용 확대를 위한 공공조달 정책이 제조업에 집중되는 이유를 국내외 사례 비교를 통하여 살펴보았다.

제3장에서는 미국의 공공조달에서의 제조업 지원정책을 자세히 살펴보았다. 미국 정부의 가장 대표적인 제조업 지원정책인 미국산 제품 우선 구매법(the Buy American Act)을 중심으로 그 태동과 주요 내용, 그리고 이 법률의 예외 적용 사례를 살펴보았다. 또한, 최근의 정책 방향을 알 수 있는 대통령 행정명령을 살펴보았고, 미국 통상법(the Trade Agreement) 등 다른 법령과의 차이와 이 제도의 적용에서 발생하는 다양한 문제점을 살펴본 후 미국산 제품 우선 구매법(the Buy American Act)에 대한 다양한 평가를 살펴보았다.

제4장에서는 우리나라 조달정책에 반영된 고용 확대 정책은 고용 확대 직접 지원제도와 고용 확대 간접지원제도로 구분하여 공공조달에서의 고용 확대 정책을 살펴보고 그 문제점을 분석하였다.

제5장에서는 연구 결과를 요약하고 본 연구과제의 한계와 향후 연구과제를 제시하였다.

본 연구는 방법은 문헌 조사를 통하여 이루어졌다.

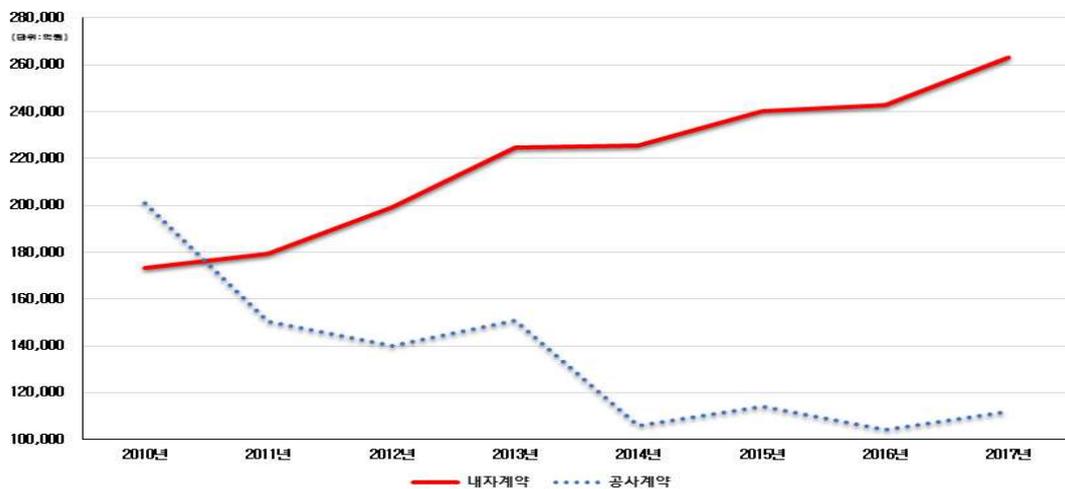
제2장 공공조달과 제조업

제1절 공공조달과 정책 수단

1. 우리나라 조달사업

우리나라 공공조달 시장은 조달청을 통해 조달하는 중앙조달과 공공기관이 직접 조달하는 자체조달로 구분된다. 중앙조달⁵⁾은 크게 공사계약과 물자계약으로 구분할 수 있다. 물자계약은 다시 내자계약과 외자계약으로 구분한다. 공사계약은 수주산업으로 정부의 예산편성 기조에 따라 사회간접자본에 대한 지출에 영향을 많이 받는 구조다. 하지만 내자계약은 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이 공공기관이 자신의 기능을 유지하기 위한 물품이나 용역을 조달하는 것이므로 공사계약과 비교했을 때 그 변동 폭이 상대적으로 적음을 알 수 있다.

<그림 2-1> 조달청 연도별 내자 및 공사계약 추이



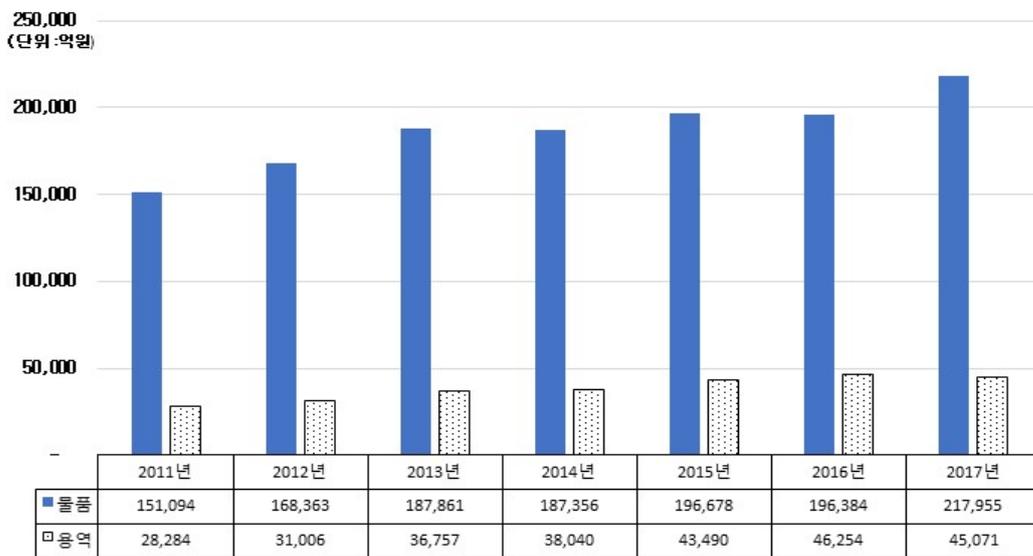
[자료] 조달청 조달연보(2014년, 2017년)

5) 중앙조달의 분류는 다음과 같이 할 수 있다.

중앙조달 { 공사계약
 물자계약 { 내자계약 { 물품구매계약
 용역계약
 외자계약

조달청을 통한 중앙조달의 내자계약은 다시 물품구매와 용역구매로 구분된다. <그림 2-2>와 같이 최근 10년간 평균 금액은 물품구매가 18.6조 원으로 용역구매 3.8억 원보다 약 5배 정도 크다. 따라서 공공 조달에 반영된 각종 정책은 주로 과급효과가 큰 물품구매 분야에 집중해서 살펴볼 필요가 있다.

<그림 2-2> 물품과 용역 계약금액



[자료] 조달청 조달사업통계(2014년 12월, 2018년 12월)

2. 공공조달에 반영된 정책 수단

공공조달은 정부 기관이 일상적인 활동을 수행하는 데 필요로 하는 물품이나 건물 또는 서비스를 제공하는 것이므로 물품이나 건물 또는 서비스에 대한 조달 효율성에 중점을 두는 것은 당연하다. 공공조달의 특성상 투명성, 회계 책임성, 조달과정의 반부패가 주로 연구의 주제로 등장한다. 그런데 정부는 정책 수단으로서 공공조달을 다양하게 활용하고 있으며 이에 관한 연구도 활발하다.

Raymond Mark Kirton⁶⁾(2013)은 케냐, 인도, 오스트리아, 자메이카 정

부조달 사례분석을 통하여 부족한 자원의 효율적인 배분과 지속적인 경제 성과를 창출하기 위해서는 정부조달이 중소기업 지원하는 것처럼 여성기업과 지역기업에 대한 진입 장벽을 낮추는 등의 방식으로 집행되는 것이 필요하다고 주장했다.

유엔 산업개발기구(United Nations Industrial Development Organization, UNIDO)⁷⁾는 인도, 브라질 등 각국의 중소기업과 지역산업 육성 및 친환경 산업 발전에 조달정책이 많은 영향을 미칠 수 있다는 사례를 제시하였다.

Stephen Seth Normanyo 등⁸⁾(2016.08)은 중소기업이 고용 측면에서 자본 단위당 노동이 대기업보다 높으므로 정부가 직접 영향을 미칠 수 있는 가장 큰 단일 시장인 공공조달 시장에 중소기업이 적극적으로 참여하도록 운영할 필요가 있다고 주장하였다.

Liesbeth Casier 등(2017.01)⁹⁾은 에너지 효율은 높이고 이산화탄소 배출량은 줄이며 재활용 제품이 우대받는 조달정책을 통한 조달시장 변화가 전체 시장의 변화를 유도할 수 있다고 주장하였다.

Robert Pollin 등(2015.12)¹⁰⁾은 하락하던 미국 철도 제조산업이 공공조달의 Buy America Program을 통하여 경쟁력을 높이고 좋은 임금의 일자리가 창출되었으므로 공공조달에서 Buy America Program 면제를 엄격하게 적용할 필요가 있다고 주장하였다.

6) Raymond Mark Kirton, "Gender, Trade and Public Procurement Policy", the Commonwealth, 2013.

7) UNIDO.

8) Stephen Seth Normanyo, Joseph Ansah and David Asante, "THE PUBLIC PROCUREMENT MARKET AS A PLATFORM FOR SME AND NATIONAL ECONOMIC GROWTH", 2016.

9) Liesbeth Casier, Richard Huizenga, Oshani Perera, Marina Ruete and Laura Turley, "Implementing Sustainable Public Procurement in Latin America and the Caribbean", 2017.01.

10) Robert Pollin, James Heintz, and Jeannette Wicks-Lim.

많은 나라가 조달 관련 규정에 자국산 제품 구매우대제도를 규정하고 있으며, 세계 경제 위기 발생과 보호무역이 확산된 2010년대 이후부터 이를 강화하거나 신규로 도입하는 국가들이 증가하고 있다.

대외경제정책연구원의 「‘Buy National’ 정책의 확산과 최근 정부 조달의 국제 논의 동향」(2018.07)을 중심으로 각국의 자국산 제품 구매우대제도를 살펴보면 다음과 같다.

인도는 2015년 영세기업과 중소기업에 공공조달의 20% 할당하였다. 2017년 자국 상품에 대한 우대정책을 명시한 ‘Make in India’ 정책 도입하였다. 인도네시아는 2010년 정부 조달법 개정을 통해 자국산 원재료 비중 40% 이상 물품의 의무사용을 명시하였다. 국방이나 안보 분야 조달에서도 자국산 제품 우대 혜택 제공하고 있다. 말레이시아는 일반적으로 국내 물품 및 서비스 조달이 불가능할 때에만 해외 입찰을 시행하며, 이러한 경우에도 외국기업은 말레이시아 내 부미푸트라 파 트너와의 합작으로 입찰에 참여할 수 있도록 규정하고 있다. 호주는 2017년 3월부터 새로이 시행되고 있는 연방 조달법을 통하여 호주산 제품에 대한 우대 혜택을 제공하고 있다. 2017년 9월 퀸즈랜드 주는 자체적으로 ‘Buy Queensland’ 조달정책을 도입하기도 하였다.

캐나다는 국영발전기업인 하이드로 퀘벡(Hydro-Quebec)의 에너지 관련 프로젝트 조달은 60% 이상 국산 부품 사용 의무화하였다. EU는 EU 조달지침에서 국제협정 및 양자협정 비적용 입찰만 유틸리티 부문(수자원, 교통, 에너지, 우편 등)에 대해 역내 물품 사용 비중 50% 이상 의무화하였다. 러시아는 내수시장 보호, 국가 경제 발전 및 자국 기업 지원을 이유로 해외생산 제품의 정부조달 제한 품목을 지정하였고 2014년 건설기계 등 엔지니어링 제품에 이어 의약품, 소프트웨어 등으로 지속 확대 중이다. 연방과 지자체 정부조달 시 자국산 가격 우대정책, 다양한 제품(의약품, 철강, 가전, 의료기기 등)에 대해 러시아 및 유라시아경제연합 회원국 가격 우대를 제공하고 있다.

터키는 조달관에게 외국기업의 참여를 제한할 수 있는 재량권을 부여하고 있으며 자국 기업에 15%의 가격 우대 혜택 부여하고 있다. 아르헨티나는 정부, 공공기관, 컨세션 등 모든 조달 분야에서 국내 제품에 대한 가격 혜택(5~7%)을 부여하였다. 주 정부에도 유사한 규정이 존재하며, 모든 공공 프로젝트에 대해 최소 33%의 국내산 부품을 사용하도록 규정하고 있다. 2017년 4월, 아르헨티나 산업부는 자국산 우대정책을 확대하는 법안을 국회에 제출하여 2018년 4월 18일부터 자국산에 대한 우대율을 높이도록 하였다.

볼리비아는 ‘Buy Bolivian Program’ 을 운영하며, 국내 생산자와 공급자에 대해 우대 혜택 부여하고 있다. 브라질도 국내 기업 우대 조치가 존재하며, 특히 유전개발 관련 기업에 대해 50%의 국산 부품 사용 비중을 의무화하였다. 2011년 ‘Greater Brazil Plan’ 정책을 도입하여 자국산 사용 시 정부조달, 공적 신용, 조세 등에서 다양한 혜택을 부여받도록 하였다. 이집트는 자국 기업에 15%의 가격 우대 제공, 이집트 중소기업에 대해 모든 정부 계약 물품 및 서비스의 10% 할당하고 있다. 남아공은 정부조달의 75%를 국내에서 조달한다는 정책 목표를 추구하고 있다. 흑인 경제 육성법(BEE: Broad-Based Black Economic Empowerment)을 통해 소외계층에 대한 우대 정책을 펴고 있는데 동 우대제도는 2011년 제정하였고 2017년 개정을 거쳐 2017년 4월부터 시행하고 있다. 카타르는 자국산 물품에 대해서는 10%의 가격 우대 혜택, GCC 국가 물품에 대해서는 5%의 가격 우대 혜택 부여하고 있다. 자국 중소기업에 대해서는 30%의 가격 우대 혜택 부여, 모든 부처와 정부 기관이 자국산 제품에 대해 우대를 할 수 있도록 하였다. 사우디아라비아는 해외조달 업체는 반드시 사우디 국적의 기업에 대해 조달 금액의 30% 하도급 요건을 준수해야 한다. 아랍 에미리트는 연방 조달은 국내 중소기업에 10% 할당하며 GCC 물품에 10% 가격 우대 혜택을 제공하고 있다.

우리나라 조달정책에도 다양한 정책목표가 반영되어 있다. 공공조달

시장에서 대기업과 비교할 때 경쟁력이 약한 중소기업을 우대하는 지원제도, 지역경제 활성화를 위한 지역 제한 경쟁제도, 여성기업인 및 여성고용 우수기업 우대제도, 기술개발기업 촉진을 위한 기술 개발제품 우대제도 등이 조달정책에 반영된 정책 수단이라 할 수 있다. 우리나라 공공조달에 적용된 우선구매제도 유형은 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 공공조달 우선 구매 지원제도 유형

유형	제도	소관 부처
기업 특성	중소기업 제품 우선 조달	중소벤처기업부
	여성기업 제품 우선 구매	중소벤처기업부
	장애인기업 제품 우선 구매	보건복지부, 중소기업부
	사회적기업 제품 우선 구매	고용노동부, 중소기업부
	창업기업 제품 공공기관 우선 구매	중소벤처기업부
제품 특성	중소기업기술개발 제품 우선 구매	중소벤처기업부
	우수조달물품 지정제도	조달청
	신제품·신기술 인증제도	산업통상자원부
연구·개발 지원	구매조건부 신제품개발사업	중소벤처기업부
	중소기업 기술혁신지원제도	중소벤처기업부

[자료] 한국노동연구원, “중소기업기술개발제품 우선구매제도 고용영향평가 연구”, 2015.12, 5 재편집.

하지만 다양한 우선 구매 지원제도 중 조달금액과 제도의 영향력이 큰 것은 제조업을 지원하는 직접생산확인제도를 중심으로 한 중소기업 제품 우선 조달제도라 할 수 있다.

제2절 정책대상으로서의 제조업

1. 우리나라 제조업

한국은행의 2014년 우리나라 산업별(농림어업, 광업, 제조업, 전력·가스·수도 및 폐기물처리업, 건설업, 서비스업) 산출 구조¹¹⁾를 보면, 산출 기준으로는 제조업 48.5%, 서비스업 40.9%, 건설업 5.5% 순이고 부가가치 기준으로는 서비스업 59.6%, 제조업 30.2%, 건설업 5.0% 순이었다. 2013년과 비교하면 산출 기준과 부가가치 기준에서 모두 서비스업의 비중이 상승하였으나 제조업 비중은 하락하였다.

이에 따라 우리나라 국내 총산출 규모는 2013년보다 1.7% 증가하였고 이는 제조업 증가가 아닌 서비스업 증가에 기인한 것이다. 부가가치 증가도 서비스업이 주도하고 있다.

<표 2-2> 산업별 산출 및 부가가치 구성

(조원, %)

		2010년		2011년		2012년		2013년		2014년	
산 출	제 조 업	1,492.7	(49.0)	1,718.2	(51.0)	1,748.9	(50.4)	1,730.1	(49.4)	1,728.4	(48.5)
					<15.1>		<1.8>		<-1.1>		<-0.1>
	서 비 스 업	1,227.8	(40.3)	1,308.4	(38.9)	1,368.9	(39.4)	1,401.1	(40.0)	1,456.1	(40.9)
					<6.6>		<4.6>		<2.4>		<3.9>
	전 산 업	3,048.1	(100.0)	3,367.6	(100.0)	3,472.1	(100.0)	3,503.5	(100.0)	3,564.1	(100.0)
					<10.5>		<3.1>		<0.9>		<1.7>
부 가 가 치	제 조 업	351.8	(30.7)	379.5	(31.4)	388.0	(31.0)	403.7	(31.0)	408.5	(30.2)
					<7.9>		<2.2>		<4.0>		<1.2>
	서 비 스 업	678.6	(59.3)	715.1	(59.1)	744.3	(59.5)	772.2	(59.3)	807.6	(59.6)
					<5.4>		<4.1>		<3.8>		<4.6>
	전 산 업	1,145.1	(100.0)	1,210.0	(100.0)	1,251.5	(100.0)	1,303.2	(100.0)	1,354.9	(100.0)
					<5.7>		<3.4>		<4.1>		<4.0>

* 참고사항: ()내는 구성비, < >는 전년 대비 증감률

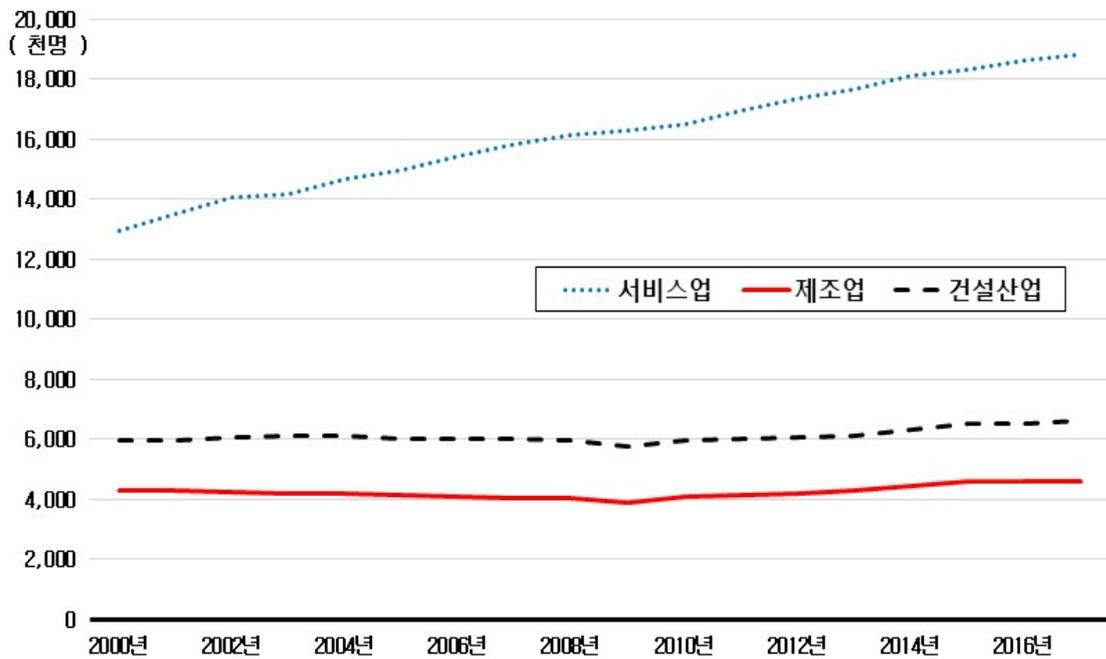
[자료] 한국은행 2014년 산업연관표(연장표) 작성 결과 재인용

11) 한국은행 2014년 산업연관표(연장표) 작성 결과/2016년 6월 16일.

우리나라 산업별 고용인원도 서비스업이 제조업보다 크다. OECD 기준¹²⁾의 <그림 2-3> 제조업과 서비스업 고용인원을 살펴보면 2017년 기준 서비스업 고용인원은 1,863만 명으로 제조업 고용인원의 457만 명의 4배가 넘는다. 또한, 서비스업 고용인원은 해마다 증가하고 있지만, 제조업 고용인원은 400만 명에서 500만 명 사이를 유지하고 있다.

하지만 주요국의 국내 총생산(Gross Domestic Product) 대비 제조업의 부가가치 비중을 나타내는 <표 2-3>을 살펴보면 우리나라는 중국과 같이 30% 이상으로 높은 수준으로 우리나라 경제에서 차지하는 비중이 작지 않다.

<그림 2-3> 산업별 고용인원



[자료] OECD

12) OECD, <https://data.oecd.org/emp/employment-by-activity.htm>

〈표 2-3〉 주요국의 GDP 대비 제조업 부가가치 비중

(단위 : %)

구 분	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
미 국	18.2	15.3	13.0	13.0	12.8	12.3	12.0	12.2	12.3	12.3
독 일	27.1	22.3	22.0	22.8	23.1	22.2	19.5	21.9	22.7	23.8
영 국	19.2	15.6	12.0	11.6	11.0	10.9	10.3	10.4	10.3	10.0
스 위 스	20.1	17.9	18.6	19.0	19.3	19.5	18.2	18.6	19.1	19.0
한 국	26.6	28.3	27.5	27.1	27.3	27.9	27.8	30.3	31.3	31.1
일 본	25.0	20.5	19.9	19.9	20.3	19.9	17.8	19.7	18.6	18.7
중 국	-	-	32.5	32.9	32.9	32.7	32.3	32.5	31.8	31.1
인 도	17.2	15.8	15.6	16.2	16.1	15.6	15.1	14.9	14.4	13.5

[자료] 김보민·한민수·고희채·김종혁·이성희, “미국의 제조업 경쟁력 강화정책과 정책 시사점”, 대외경제정책연구원, 2014.12, 재구성

2. 제조업의 중요성

제조업이 서비스업보다 고용 유발효과와 부가가치 창출효과가 작지만, 아래와 같은 사유로 국가 경제에 중요한 역할을 담당한다.

제조업은 국가 경제 내 공급 창출을 주도한다면 서비스업은 수요를 견인한다. 제조업 수요기반은 주로 산업 중간재와 수출이 대부분을 차지하고 있지만, 서비스업 수요기반은 소비에 의존한다.

여러 나라가 <표 2-4>와 같이 제조업의 중요성을 인식하고 육성정책을 펼치고 있다. 미국은 2011년부터 고부가가치 창출을 위한 첨단 제조업 육성하는 ‘첨단제조파트너십’을 추진하고 있고, 독일은 2012년부터 전통 제조업과 IT를 접목하여 생산 효율성 극대화를 위한 ‘산업 4.0’을 중국은 제조업 기술향상과 IT 융합 정책인 ‘중국제조 2025’를 2015년부터 시행하고 있다.

〈표 2-4〉 각국의 제조업 육성정책

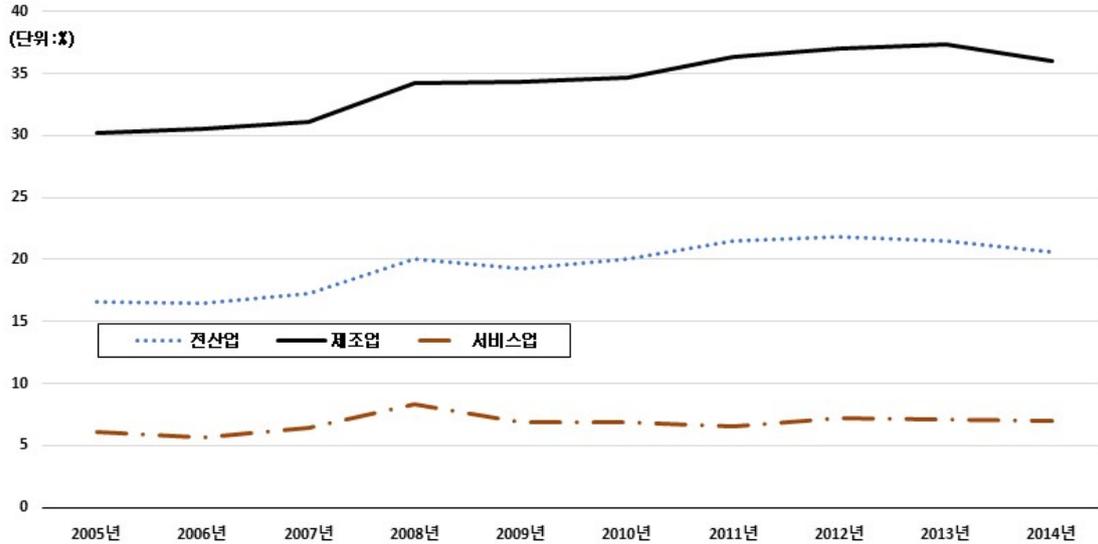
국가	정책명	추진시기	추진목적	달성목표
미국	첨단제조파트너십 (Advanced Manufacturing Partnership)	2011년~	첨단 제조업 육성	고부가가치 창출
독일	산업4.0 (Industrie 4.0)	2012년 ~2025년	전통 제조업과 IT의 접목	생산 효율성 극대화
중국	중국제조 2025	2015년 ~2025년	제조업 기술 향상과 IT 융합	‘제조업 강국’으로 전환
대만	생산력 4.0 프로젝트 (生産力 4.0 計劃)	2015년 ~2024년	제조업 업그레이드	산업자동화 구축
인도	메이크 인 인디아 (Make in India)	2014년 5월~	주요 제조업 육성	일자리 창출, 경제성장
러시아	2015 경제위기 대응계획	2015년 1월~	에너지 중심 경제구조 탈피	서방제재 등 경제위기 극복

[자료] 대한무역투자진흥공사(KOTRA), “주요국의 제조업 육성정책과 시사점”, 2015.10, 재구성

우리나라 경제의 내수 규모를 고려할 때 공급 창출 원천을 수출로 볼 수 있고, 〈그림 2-4〉와 같이 최근 10년간(2005년부터 2014년까지) 전산업 평균 수출 비중은 19.54%인데, 이 중 제조업이 차지하는 비중은 34.17%로 서비스업 비중 6.80%를 크게 상회하고 있다. 서비스업은 산업활동으로 창출되는 부가가치가 가계의 소득으로 이어져야 한다. 산업간 수요의 선후 관계를 명확하기 분석하기는 어려우나 주된 수요기반을 고려한다면 제조업이 서비스업 수요를 상당 부분 견인하는 것으로 보는 것이 타당하다. 특히, 서비스업 내 제조업 수요에 의존하는 비중이 높은 ‘제조업 지원서비스업’의 경우 제조업이 없으면 산업 생존 자체가 불가능하다. 서비스업의 제조업에 대한 수요의존도(제조업

으로의 중간투입액 및 수출액/총산출액)의 평균치 25%¹³⁾ 이상인 산업들은 운송 서비스, 사업서비스 등에 집중되고 있다.

<그림 2-4> 산출대비 수출 비중(산업별)

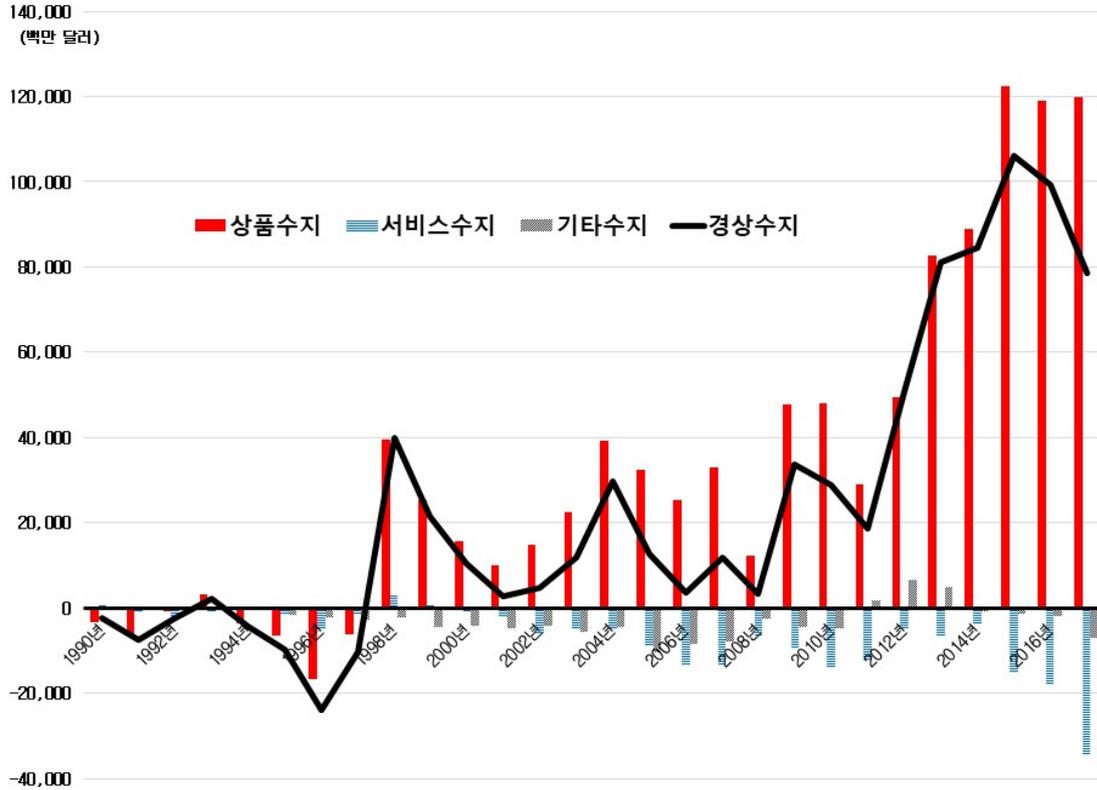


[자료] 산업연구원 산업통계 분석시스템(ISTANS)

두 번째로 제조업은 수출을 통한 시장의 외연 확대 및 외화획득 역할을 한다. 제조업이 생산하는 상품은 서비스업이 생산하는 서비스와 달리 수출을 통해 내수시장의 협소성을 극복하고 시장의 외연을 확대하는 것이 가능하다. 앞서 <그림 2-5>에서 살펴본 산업별 산출대비 수출 비중에서 제조업이 우리나라 수출을 주도한다는 것을 알 수 있다. 외환위기 이후 경상수지 흑자의 대부분이 제조업 무역수지(상품수지)가 차지하면서 경제의 운영과 발전을 위해 필요한 외화를 획득하는 역할을 담당하고 있다. 우리나라 경제는 부존자원이 풍부하지 않기 때문에 경제의 운영과 발전을 위해 필요한 외화획득은 오로지 수출로부터 가능하다. 1980년 이후 외환위기 직전까지 제조업 상품수지는 평균적으로 적자를 기록했지만, 1998년 이후 2012년까지 15년간 총 4,363억 달러, 연평균 291억 달러의 흑자를 기록했다. 반면, 서비스수지는 외환위기 이후 총 811억 달러 적자(연평균 54억 달러 적자)를 나타내고 있다.

13) 현대경제연구원, “제조업이 살아야 경제가 산다.”, 2013.08.

<그림 2-5> 경상수지 부문별 추이

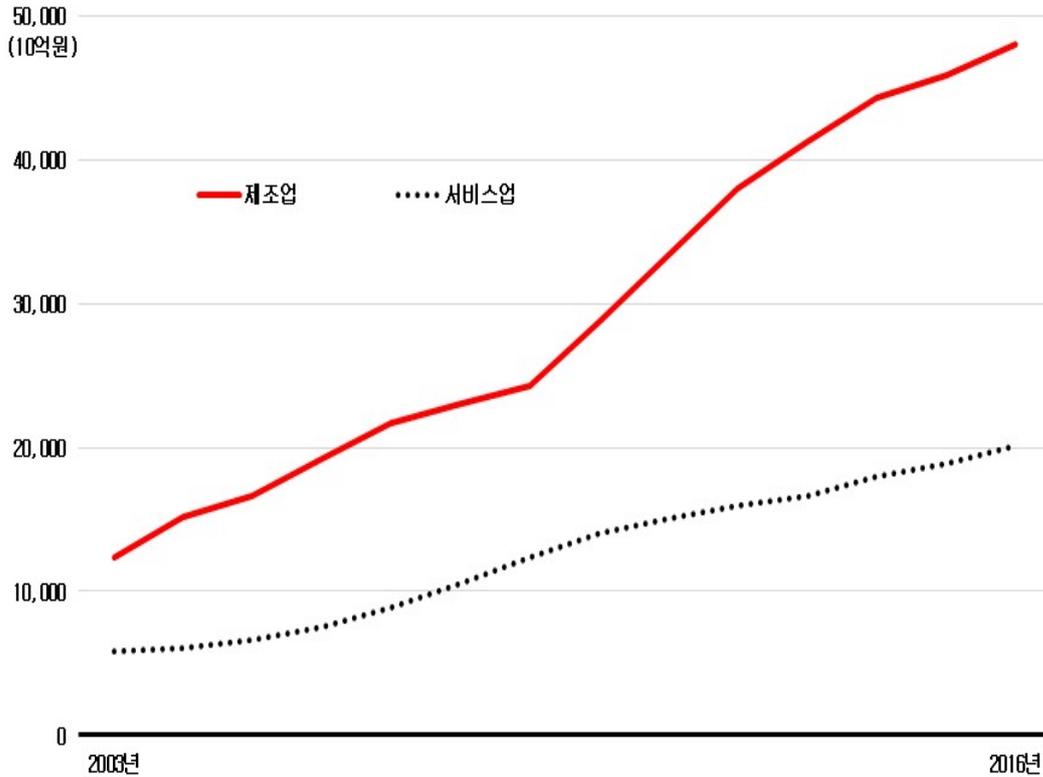


[자료] 산업연구원 산업통계 분석시스템(ISTANS)

세 번째는 제조업이 설비 투자를 통하여 성장잠재력 확충을 주도한다는 것이다. 설비 투자의 침체는 경기회복을 지연시키고 자본 스톡 증가율을 둔하시켜 성장잠재력 약화로 이어질 수 있어 중요한 요인이다. 설비 투자의 경우 경제 전체의 절반 이상이 제조업에서 이루어지고 있을 정도로 제조업 비중이 절대적으로 높다.

<그림 2-6>은 우리나라 산업별 설비 투자 비중을 나타내고 있다. 2010년 이후 경제 전체의 설비 투자 중 절반 이상이 제조업에서 이루어지고 있으며 서비스업은 30%를 넘지 못하는 상황이다. 2018년 기준 설비 투자 중 제조업 설비 투자는 57%, 서비스업 설비 투자는 25%를 차지하고 있다.

<그림 2-6> 설비 투자 비중(산업별)

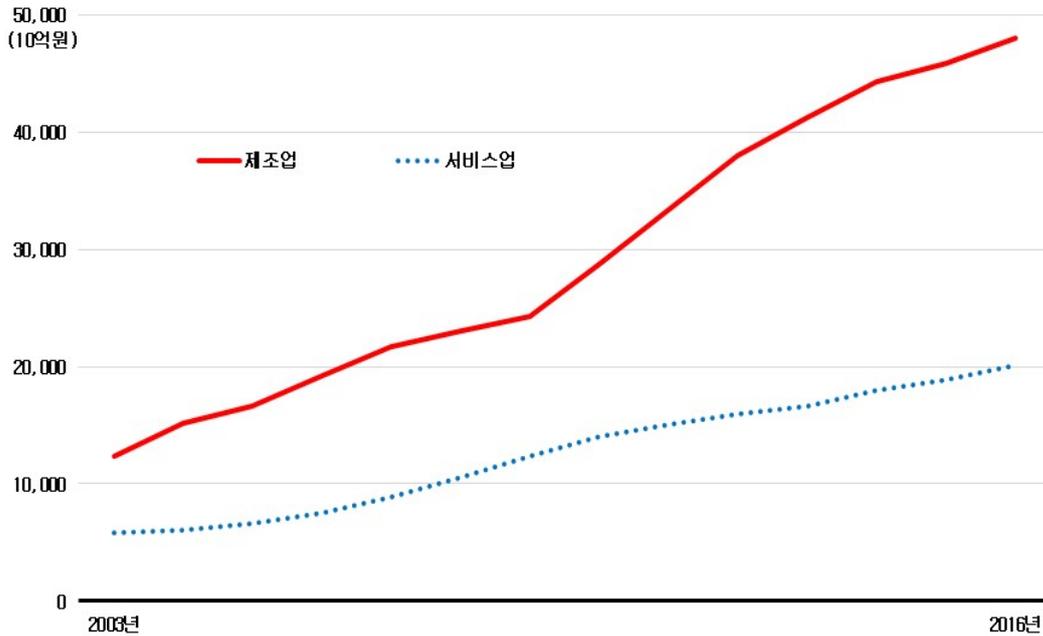


[자료] 산업연구원 산업통계 분석시스템(ISTANS)

네 번째는 제조업이 연구개발을 통한 기술경쟁력 제고를 선도한다는 것이다. 산업구조가 기술산업, 지식기반 시대로 나아감에 따라 지식과 과학 기술 등의 무형자산이 국가와 기업의 경쟁력을 결정하는 핵심 요소로 작용하고 있다. 특히, 연구개발 투자는 기업의 생산성 향상뿐만 아니라 기업간·산업간 파급효과로 산업 전체에 커다란 영향을 미치는 등 외부효과를 발생시키기 때문에 그 효과 및 중요성은 더욱 크다.

<그림 2-7> 산업별 연구개발비를 보면 제조업의 연구개발비가 서비스업 연구개발비의 두 배 이상이다. 구체적으로 2016년 기준 우리나라 전체 연구개발비 69조 4,060억 원 중 제조업이 48조 140억 원으로 69%를, 서비스업이 20조 1,190억 원으로 29%를 차지하고 있다. 이는 제조업의 연구개발이 핵심적인 역할을 수행한다는 것을 알 수 있다.

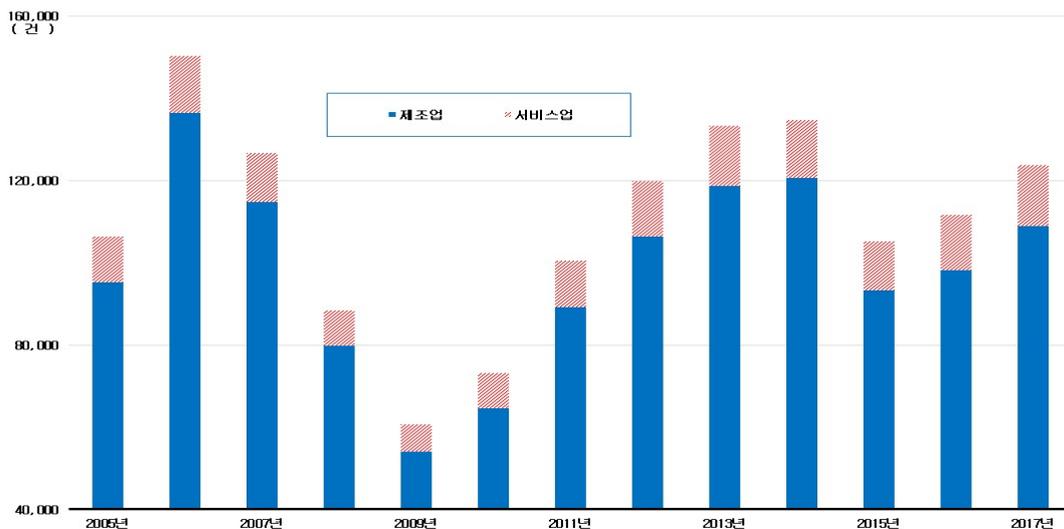
<그림 2-7> 연구개발비(산업별)



[자료] 산업연구원 산업통계 분석시스템(ISTANS)

<그림 2-8>은 연구개발에 따른 성과 지표로 볼 수 있는 특허 및 실용신안 등록 건수 그래프다. 2017년 기준 국내 특허 및 실용신안 등록 건수의 약 88%가 제조업이 차지하고 있다.

<그림 2-8> 특허 및 실용신안 등록 건수(산업별)



[자료] 산업연구원 산업통계 분석시스템(ISTANS)

다섯 번째는 제조업이 가진 직·간접 고용인원 규모와 임금 프리미엄이다. 미국의 경우 2013년 미국 제조업 분야 직접 고용인원은 12백만 명으로 미국 전체 고용인원의 8.8%를 차지하였다. 제조업 분야 지원을 위한 간접 고용인원은 17백만 명으로 제조업 분야 직·간접 고용인원이 29.1백만 명으로 전체 고용인원의 21.3%를 차지하였다. (Robert E. Scott, 2015) 2013년 미국 제조업의 국내 총생산액은 2.1조 달러로 미국 국내 총생산(Gross Domestic Product)의 12.5%를 차지하였다. 제조업 임금 프리미엄(The manufacturing wage premium)이 존재하여 제조업 이외 분야의 평균 임금보다 높다. 대학을 졸업하지 않은 저학력 노동자의 제조업 임금 프리미엄은 시간당 1.78달러, 약 10.9% 높은 것으로 나타났다. (Robert E. Scott, 2015)

여섯 번째는 제조업의 생산역량 저하가 국가안보에도 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 미국의 경우 국방물자생산위원회(Defense Production Act Committee, DPAC)는 중요한 정부 조달품 중 상당 부분이 안전하고 믿을 수 있는 자국 내 생산업체를 통한 조달이 어렵다고 평가하였다. 국방물자생산위원회(DPAC)가 제시한 자국 내 생산부족으로 국가안보의 취약함을 초래할 수 있는 주요 기술로 항공기 착륙장치, 철도 부품, 터빈의 대형 로우터, 원자력 부품, 네트워크 라우팅과 스위치 등을 언급하면서 자국 내 제조업 기반이 국가안보의 중요한 요소임을 인정하고 있다.

결국, 정부조달 지원정책의 필요성, 조달정책의 환경 등을 고려할 때 정책 집행대상이 제조업을 대상으로 하는 물품구매에 집중되어야 한다. 따라서 본 연구에서는 정부조달의 제조업 지원제도를 중심으로 살펴보고자 한다.

제3장 미국 공공조달에서의 제조업 지원정책

제1절 미국산 제품 우선 구매법(the Buy American Act)

1. 미국의 보호주의

경제 대공황 초기에 보호주의 분위기가 미국 의회에 조성된다. 실업률이 25%에 달하는 미국 노동자의 실직 문제는 미국 정치인들이 가장 우선하여 처리해야 할 문제였다. 의회의 분위기는 영국과 같은 나라의 보호주의 정책에 대응하는 방법으로 미국산 제품의 우선 구매정책에 대한 정치적 지지가 증가하였다. 당시 영국 정부는 모든 공공 구매 및 건설 계약에 ‘buy-British’ 조항을 반영하는 방안을 논의하기 시작하였다. 이러한 보호주의는 미국 입법부에 영향을 미쳐 미국 의회는 1930년 ‘the Smoot Hawley Tariff Act’가 통과되어 미국 역사상 가장 높은 관세를 부과하게 되었다¹⁴⁾. (Keith A. Hirschman, 1998)

미국산 제품 우선 구매법(the Buy American Act, 이하 “BAA”라 한다.)은 1932년 미국 육군 조달예산을 의회에서 논의하면서 처음 소개되었다. 논의 결과는 전쟁부(War Department) 조달은 미국에서 생산한 제품만을 구매하도록 규제하였다. 이러한 법률 선례는 1933년까지 유지되었고, 미국 의회는 모든 연방기관이 미국산 제품을 우선 구매하도록 규제하는 것을 고려하게 되었다. 의회 논의과정에서 캘리포니아 상원의원 Hiram Johnson은 후버담 완성에 필요한 중장비는 독일에서 들어와야 한다며 미국산 제품 우선 구매 정책에 대한 우려를 표명하기도 했다. 하지만 미국산 제품 우선구매제도에 앞장선 전기제품 산업과 철강 산업이 법률 통과를 위해 광범위한 로비를 펼쳤다. (Keith A. Hirschman, 1998)¹⁵⁾

14) Keith A. Hirschman, "THE COSTS AND BENEFITS OF MAINTAINING THE BUY AMERICAN ACT", NAVAL POSTGRADUATE SCHOOL, June 1998, 8.

15) Keith A. Hirschman, 8-9.

보호주의를 지지하는 글이 Congressional Record의 The Saturday Evening Post에 게재되면서 더욱 탄력을 받는다. 그 글은 미국산 제품은 국가적 위신의 문제라고 주장하였다. 미국의회는 ‘선량한 미국인은 미국인이 제조한 제품을 구매하는 것을 의미한다’는 신념이 대중적으로 확산되도록 촉진하였다. (Keith A. Hirschman, 1998)¹⁶⁾

1933.3.3. 미국산 제품 우선 구매법(BAA)이 통과되었다. 이 법률은 공식적으로 연방기관이 조달하는 물자에 대하여 미국산 제품 우선 구매 정책을 확립하게 만들었다. 후버 대통령은 전쟁부와 모든 연방기관에게 미국산 제품 우선 구매를 보여줄 의무가 있다면서 그 법률을 승인하였다. (Keith A. Hirschman, 1998)¹⁷⁾

미국산 제품 우선 구매법(BAA)은 다섯 섹션으로 구성되어 있다. 처음 세 섹션은 1933년 당시 제정된 부분이다. 네 번째 섹션은 1949년 의회의 의도를 더 명확히 하고자 추가되었다. 다섯 번째 섹션은 1954년 아이젠하워 대통령의 행정명령 10582에 따라 추가되었다.

2. 미국산 제품 우선 구매법(BAA)의 내용

미국산 제품 우선 구매법(BAA)은 미국법전(United States Code, U.S. Code, U.S.C.)의 41 U.S.C. § 8301-8305에 규정되었다. Title 41은 공공계약(PUBLIC CONTRACTS)이며, Subtitle IV의 기타(Miscellaneous)의 Chapter 83-BUY AMERICAN, Section 8301부터 8305에 규정되어 있다.

CHAPTER 83—BUY AMERICAN의 섹션은 <표 3-1>과 같이 구성되어 있다.

16) Keith A. Hirschman, 8-9.

17) Keith A. Hirschman, 9.

〈표 3-1〉 Buy American Act 섹션 구성

섹션	내용
8301	정의 (Definitions)
8302	미국산 자재의 공공 부분 활용 요구 (American materials required for public use)
8303	공공사업을 위한 계약 (Contracts for public works)
8304	면제의 철회 (Waiver rescission).
8305	연례 보고 (Annual report)

가. 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 섹션 8301(정의) 주요 내용

섹션 8301 내용 중 ‘미국산 제품 우선 구매법률들(Buy American Laws)’ 부분과 ‘미국인 고용(Hire American)¹⁸⁾’ 부분이 혼재되어 있으며, 이 중 ‘미국산 제품 우선 구매법률들(Buy American Laws)’ 부분의 내용은 아래와 같다.

공공건물(Public building), 공공 활용(public use), 공공사업(public work)을 연방정부가 짓고 사용하는 공공건물, 공공 활용 및 공공사업을 의미한다고 정의하고 있다. 이 섹션에는 트럼프 대통령의 행정명령(Ex. Ord. No. 13788, Apr. 18, 2017, ‘Buy American and Hire American’)도 포함되어 있으며, 주요 내용은 다음과 같다.

미국의 헌법과 법률에서 대통령에게 부여된 권한에 따라 그리고 법률의 충실히 이행하고자 명령한다.

18) 섹션 5 "미국인 고용"을 위하여 이민제도의 투명성 확보 부분을 말한다. (Sec. 5. Ensuring the Integrity of the Immigration System in Order to "Hire American.")

섹션 1. 이 명령에 사용되는 정의(Sec 1. Definitions. As used in this order):

- (a) “미국산 제품 우선 구매법률들(Buy American Laws)” 이라는 것은 연방 조달과 연방 보조금-Buy America 또는 “Buy American” 을 포함-과 관련된 모든 법령(statutes), 규정(regulations), 규칙(rules), 그리고 행정명령(Executive Orders) 은 철(iron), 강철(steel) 그리고 제조품(manufactured goods)을 포함하여 상품(goods)이나 제품(products), 또는 자재(material) 를 미국에서 생산된 것을 요구하거나 제공하여야 한다.
- (b) “면제(Waivers)” 라 함은 “미국산 제품 우선 구매법률들(Buy American Laws)” 에 의해서 제외되거나 “미국산 제품 우선 구매법률들(Buy American Laws)” 에 따라 면제를 인정할 수 있는 부서나 기관의 장이 절차와 조건에 따라 면제로 인정하는 것을 말한다.

섹션 2. 정책(Sec. 2. Policy). 미국산 제품구매 그리고 미국인 고용이 행정부의 정책이어야 한다.

- (a) “미국산 제품 우선 구매법률들(Buy American Laws)” 은 경제 발전, 국가안보 유지, 경제성장 촉진, 좋은 임금을 받는 좋은 일자리 창출, 중상층 강화, 그리고 미국 제조업과 국방산업 기반을 지원하기 위한 것이다. 따라서 행정부는 법률에 근거하고 연방 재정 지원 수령과 연방 조달 약관에 맞게 미국에서 생산된 제품, 상품 그리고 자재의 사용이 최대화되도록 하여야 한다.

섹션 3. 미국산 제품 우선 구매법률들(Buy American Laws)에 따라 즉시 미국산 제품을 우선 구매하고 평가하여야 한다. (Sec. 3. Immediate Enforcement and Assessment of Domestic Preferences According to Buy American Laws.)

- (a) 모든 연방정부 기관들은 면밀하게 관련 법률이 일관되게 미국

산 제품 우선 구매법률들(Buy American Laws)의 적용이 확대되고 면제는 최소화될 수 있도록 조사하고 집행하고 준수하여야 한다.

섹션 4. 면제 적용의 신중함(Sec. 4. Judicious Use of Waivers.)

- (a) 법률이 허용하는 범위 내에서, 미국산 제품 우선 구매법률들(Buy American Laws)을 공공의 이익을 위하여 적용하지 않는 면제(Waiver) 허용 범위는 미국 국내에서 생산된 상품, 제품 그리고 원재료를 최대한 활용할 수 있도록 보장하는 것으로 해석되어야 한다.
- (b) 법률이 허용하는 범위 내에서, 공공의 이익을 위한 면제를 결정할 때에는 연방 재정 지원 수령과 연방 조달을 고려하여 연방정부기관 최고책임자의 권한으로 결정하여야 한다.
- (c) 법률에 의거 허용하는 범위에 있어, 공공의 이익을 위한 면제를 결정하기 전에 관련 연방정부 기관은 외국산 제품의 가격 우위가 많은 부분이 덤핑 철강이나 덤핑 제조품 사용의 결과는 아닌지, 또는 부당한 보조금이 지급된 철강이나 제조품이 사용된 것은 아닌지 충분히 고려하여야 한다. 그리고 이러한 조사 사실들은 면제 결정에 적절하게 포함되어야 한다.

섹션 6. 일반규정(Sec. 6. General Provisions)

- (a) 행정명령은 아래 사항에 대하여 부당하거나 여타에 영향을 주게 해석되어서는 안 된다.
 - ㉠ 법률에 따라 행정부나 정부 기관 또는 그 기관장
 - ㉡ 예산, 행정 또는 입법안 제안과 관련된 미국 관리예산국의 기능들 또는
 - ㉢ 국제협약에 따라 이미 존재하는 권리와 의무
- (b) 이 명령은 관련 법률에 따라 일관되게 시행되어야 하며, 세출 예산을 이용할 수 있는 대상이 되어야 한다.
- (c) 이 명령은 어떤 관계자가 미국, 미국 부처, 정부 기관, 단체, 임직원, 대리인 또는 어떤 개인을 대상으로 법률이나 형평성

에 대하여 권리나 이익, 실질적이거나 절차적으로 강요할 목적으로 하지 않으며 이를 생산하지도 않는다.

<표 3-2> Buy American Act Section 8301

41 USC Ch. 83: BUY AMERICAN
From Title 41—PUBLIC CONTRACTS
 Subtitle IV—Miscellaneous

CHAPTER 83—BUY AMERICAN

Sec.
 8301.
 Definitions.
 8302.
 American materials required for public use.
 8303.
 Contracts for public works.
 8304.
 Waiver rescission.
 8305.
 Annual report.

§8301. Definitions

In this chapter:

- (1) **PUBLIC BUILDING, PUBLIC USE, AND PUBLIC WORK.**—The terms "public building", "public use", and "public work" mean a public building of, use by, and a public work of, the Federal Government, the District of Columbia, Puerto Rico, American Samoa, and the Virgin Islands.
- (2) **UNITED STATES.**—The term "United States" includes any place subject to the jurisdiction of the United States.

(Pub. L. 111–350, §3, Jan. 4, 2011, 124 Stat. 3830.)

HISTORICAL AND REVISION NOTES

<i>Revised Section</i>	<i>Source (U.S. Code)</i>	<i>Source (Statutes at Large)</i>
8301	41:10c.	Mar. 3, 1933, ch. 212, title III, §1, 47 Stat. 1520; Pub. L. 86–70, §43, June 25, 1960, 74 Stat. 419; Pub. L. 100–418, §7005(a), Aug. 23, 1988, 102 Stat. 1552.

In paragraph (1), the words "the Philippine Islands" are omitted because of Proclamation No. 2695 (22 U.S.C. 1394 note). The words "the Canal Zone" are omitted because of the Panama Canal Treaty of 1977.

In paragraph (2), the words "when used in a geographical sense" are omitted as unnecessary.

IMPLEMENTATION OF BUY AMERICAN ACT WITH RESPECT TO CERTAIN WATER RESOURCE PROJECTS

Pub. L. 100–371, title V, §508, July 19, 1988, 102 Stat. 875, provided that:

"(a) **GENERAL RULE.**—For purposes of title III of the Act of March 3, 1933 (47 Stat. 1520; [former] 41 U.S.C. 10a–10c) [see 41 U.S.C. 8301 et seq.], commonly known as the Buy American Act, a cofferdam or any other temporary structure to be constructed by the Secretary of the Army, acting through the Chief of Engineers, shall be treated in the same manner as a permanent dam constructed by the Secretary of the Army.

"(b) **APPLICABILITY.**—Subsection (a) shall only apply to contracts entered into after the date of the enactment of this Act [July 19, 1988]."

Ex. ORD. No. 13788. BUY AMERICAN AND HIRE AMERICAN

Ex. Ord. No. 13788, Apr. 18, 2017, 82 F.R. 18837, provided:

By the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, and to ensure the faithful execution of the laws, it is hereby ordered as follows:

SECTION 1. Definitions. As used in this order:

(a) "Buy American Laws" means all statutes, regulations, rules, and Executive Orders relating to Federal procurement or Federal grants—including those that refer to "Buy America" or "Buy American"—that require, or provide a preference for, the purchase or acquisition of goods, products, or materials produced in the United States, including iron, steel, and manufactured goods.

(b) "Produced in the United States" means, for iron and steel products, that all manufacturing processes, from the initial melting stage through the application of coatings, occurred in the United States.

(c) "Petition beneficiaries" means aliens petitioned for by employers to become nonimmigrant visa holders with temporary work authorization under the H-1B visa program.

(d) "Waivers" means exemptions from or waivers of Buy American Laws, or the procedures and conditions used by an executive department or agency (agency) in granting exemptions from or waivers of Buy American Laws.

(e) "Workers in the United States" and "United States workers" shall both be defined as provided at section 212(n)(4)(E) of the Immigration and Nationality Act (8 U.S.C. 1182(n)(4)(E)).

SEC. 2. Policy. It shall be the policy of the executive branch to buy American and hire American.

(a) *Buy American Laws.* In order to promote economic and national security and to help stimulate economic growth, create good jobs at decent wages, strengthen our middle class, and support the American manufacturing and defense industrial bases, it shall be the policy of the executive branch to maximize, consistent with law, through terms and conditions of Federal financial assistance awards and Federal procurements, the use of goods, products, and materials produced in the United States.

(b) *Hire American.* In order to create higher wages and employment rates for workers in the United States, and to protect their economic interests, it shall be the policy of the executive branch to rigorously enforce and administer the laws governing entry into the United States of workers from abroad, including section 212(a)(5) of the Immigration and Nationality Act (8 U.S.C. 1182(a)(5)).

SEC. 3. Immediate Enforcement and Assessment of Domestic Preferences According to Buy American Laws. (a) Every agency shall scrupulously monitor, enforce, and comply with Buy American Laws, to the extent they apply, and minimize the use of waivers, consistent with applicable law.

(b) Within 150 days of the date of this order, the heads of all agencies shall:

(i) assess the monitoring of, enforcement of, implementation of, and compliance with Buy American Laws within their agencies;

(ii) assess the use of waivers within their agencies by type and impact on domestic jobs and manufacturing; and

(iii) develop and propose policies for their agencies to ensure that, to the extent permitted by law, Federal financial assistance awards and Federal procurements maximize the use of materials produced in the United States, including manufactured products; components of manufactured products; and materials such as steel, iron, aluminum, and cement.

(c) Within 60 days of the date of this order, the Secretary of Commerce and the Director of the Office of Management and Budget, in consultation with the Secretary of State, the Secretary of Labor, the United States Trade Representative, and the Federal Acquisition Regulatory Council, shall issue guidance to agencies about how to make the assessments and to develop the policies required by subsection (b) of this section.

(d) Within 150 days of the date of this order, the heads of all agencies shall submit findings made pursuant to the assessments required by subsection (b) of this section to the Secretary of Commerce and the Director of the Office of Management and Budget.

(e) Within 150 days of the date of this order, the Secretary of Commerce and the United States Trade Representative shall assess the impacts of all United States free trade agreements and the World Trade Organization Agreement on Government Procurement on the operation of Buy American Laws, including their impacts on the implementation of domestic procurement preferences.

(f) The Secretary of Commerce, in consultation with the Secretary of State, the Director of the Office of Management and Budget, and the United States Trade Representative, shall submit to the President a report on Buy American that includes findings from subsections (b), (d), and (e) of this section. This report shall be submitted within 220 days of the date of this order and shall include specific recommendations to strengthen implementation of Buy American Laws, including domestic procurement preference policies and programs. Subsequent reports on implementation of Buy American Laws shall be submitted by each agency head annually to the Secretary of Commerce and the Director of the Office of Management and Budget, on November 15, 2018, 2019, and 2020, and in subsequent years as directed by the Secretary of Commerce and the Director of the Office of Management and Budget. The Secretary of Commerce shall submit to the President an annual report based on these submissions beginning January 15, 2019.

SEC. 4. Judicious Use of Waivers. (a) To the extent permitted by law, public interest waivers from Buy American Laws should be construed to ensure the maximum utilization of goods, products, and materials produced in the United States.

(b) To the extent permitted by law, determination of public interest waivers shall be made by the head of the agency with the authority over the Federal financial assistance award or Federal procurement under consideration.

(c) To the extent permitted by law, before granting a public interest waiver, the relevant agency shall take appropriate account of whether a significant portion of the cost advantage of a foreign-sourced product is the result of the use of dumped steel, iron, or manufactured goods or the use of injuriously subsidized steel, iron, or manufactured goods, and it shall integrate any findings into its waiver determination as appropriate.

SEC. 5. Ensuring the Integrity of the Immigration System in Order to "Hire American." (a) In order to advance the policy outlined in section 2(b) of this order, the Secretary of State, the Attorney General, the Secretary of Labor, and the Secretary of Homeland Security shall, as soon as practicable, and consistent with applicable law, propose new rules and issue new guidance, to supersede or revise previous rules and guidance if appropriate, to protect the interests of United States workers in the administration of our immigration system, including through the prevention of fraud or abuse.

(b) In order to promote the proper functioning of the H-1B visa program, the Secretary of State, the Attorney General, the Secretary of Labor, and the Secretary of Homeland Security shall, as soon as practicable, suggest reforms to help ensure that H-1B visas are awarded to the most-skilled or highest-paid petition beneficiaries.

SEC. 6. General Provisions. (a) Nothing in this order shall be construed to impair or otherwise affect:

(i) the authority granted by law to an executive department or agency, or the head thereof;

(ii) the functions of the Director of the Office of Management and Budget relating to budgetary, administrative, or legislative proposals; or

(iii) existing rights or obligations under international agreements.

(b) This order shall be implemented consistent with applicable law and subject to the availability of appropriations.

(c) This order is not intended to, and does not, create any right or benefit, substantive or procedural, enforceable at law or in equity by any party against the United States, its departments, agencies, or entities, its officers, employees, or agents, or any other person.

나. 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 섹션 8302(미국산 자재의 공공 부분 활용 요구) 주요 내용

(a) 일반사항

(1) 허용되는 자재 - 부처나 독립기관의 장이 조달할 때 공공의 이익에 부합되지 않거나 비용이 비합리적이라고 결정하지 않는다면, 미국 국내에서 채굴되거나 제작에 있어서 제품화되지 않은 물건, 자재, 그리고 물품이나 미국 국내에서 상당한 부분이 채굴, 제작되고 제조된 물건, 자재, 그리고 물품만을 공공부문 활용으로 구매되어야 한다.

(2) 예외(Exceptions) - 이 섹션에 적용하지 않는 것은

- ① 미국 외에서 사용할 목적의 물건, 자재, 물품
- ② 만약 사용하고자 하는 물건, 자재, 물품의 등급이나 종류나 제조된 물건, 자재, 물품이 충분히 그리고 상업적으로 상당히 이용 가능한 양이 미국 국내에서 채굴되거나 생산 또는 제조되지 않았을 경우와 만족할만한 품질이 아닌 경우
- ③ 어떤 계약에 따라 조달되는 제조 물건, 자재 또는 물품의 계약가격이 섹션 1902에 의한 소액구매기준(the micro-purchase threshold)¹⁹⁾ 이하인 경우

19) 연방조달규정(FAR) 2.101, 2020.06.01. 기준으로 \$3,500(연방조달규정 FAR 2.101). 하지만 긴급작전, 핵 화생방 공격으로부터의 방위나 복구를 촉진하는 목적으로 미국 내에서 조달하는 경우에는 \$20,000, 해외에서 조달하는 경우에는 \$30,000로 확대되는 등 다양한 예외 규정을 두고 있다.

〈표 3-1〉 Buy American Act Section 8302

§8302. American materials required for public use

(a) IN GENERAL.—

(1) ALLOWABLE MATERIALS.—Only unmanufactured articles, materials, and supplies that have been mined or produced in the United States, and only manufactured articles, materials, and supplies that have been manufactured in the United States substantially all from articles, materials, or supplies mined, produced, or manufactured in the United States, shall be acquired for public use unless the head of the department or independent establishment concerned determines their acquisition to be inconsistent with the public interest or their cost to be unreasonable.

(2) EXCEPTIONS.—This section does not apply—

(A) to articles, materials, or supplies for use outside the United States;

(B) if articles, materials, or supplies of the class or kind to be used, or the articles, materials, or supplies from which they are manufactured, are not mined, produced, or manufactured in the United States in sufficient and reasonably available commercial quantities and are not of a satisfactory quality; and

(C) to manufactured articles, materials, or supplies procured under any contract with an award value that is not more than the micro-purchase threshold under section 1902 of this title.

(b) REPORTS.—

(1) IN GENERAL.—Not later than 180 days after the end of each of fiscal years 2009 through 2011, the head of each Federal agency shall submit to the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs of the Senate and the Committee on Oversight and Government Reform of the House of Representatives a report on the amount of the acquisitions made by the agency in that fiscal year of articles, materials, or supplies purchased from entities that manufacture the articles, materials, or supplies outside of the United States.

(2) CONTENTS OF REPORT.—The report required by paragraph (1) shall separately include, for the fiscal year covered by the report—

(A) the dollar value of any articles, materials, or supplies that were manufactured outside the United States;

(B) an itemized list of all waivers granted with respect to the articles, materials, or supplies under this chapter, and a citation to the treaty, international agreement, or other law under which each waiver was granted;

(C) if any articles, materials, or supplies were acquired from entities that manufacture articles, materials, or supplies outside the United States, the specific exception under this section that was used to purchase the articles, materials, or supplies; and

(D) a summary of—

(i) the total procurement funds expended on articles, materials, and supplies manufactured inside the United States; and

(ii) the total procurement funds expended on articles, materials, and supplies manufactured outside the United States.

(3) PUBLIC AVAILABILITY.—The head of each Federal agency submitting a report under paragraph (1) shall make the report publicly available to the maximum extent practicable.

(4) EXCEPTION FOR INTELLIGENCE COMMUNITY.—This subsection shall not apply to acquisitions made by an agency, or component of an agency, that is an element of the intelligence community as specified in, or designated under, section 3 of the National Security Act of 1947

(50 U.S.C. 401a).¹

(Pub. L. 111–350, §3, Jan. 4, 2011, 124 Stat. 3831.)

HISTORICAL AND REVISION NOTES

<i>Revised Section</i>	<i>Source (U.S. Code)</i>	<i>Source (Statutes at Large)</i>
8302	41:10a.	Mar. 3, 1933, ch. 212, title III, §2, 47 S 1520; Pub. L. 100–418, title VII, §7C Aug. 23, 1988, 102 Stat. 1553; Pub. 103–355, title IV, §4301(b), Oct. 13, 108 Stat. 3347; Pub. L. 110–28 title §8306, May 25, 2007, 121 Stat. 211

In subsection (a), the words "Notwithstanding any other provision of law" are omitted as unnecessary.

In subsection (b)(1), reference to fiscal years 2007 and 2008 is omitted as obsolete.

REFERENCES IN TEXT

The National Security Act of 1947, referred to in subsec. (b)(4), is act July 26, 1947, ch. 343, 61 Stat. 495, which was formerly classified principally to chapter 15 (§401 et seq.) of Title 50, War and National Defense, prior to editorial reclassification in chapter 44 (§3001 et seq.) of Title 50. Section 3 of the Act is now classified to section 3003 of Title 50. For complete classification of this Act to the Code, see Tables.

¹ See References in Text note below.

다. 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 섹션 8303(공공시설을 위한 계약)
주요 내용

(a) 일반사항 - 미국 국내 공공건물 또는 공공시설의 건설, 개조, 또는 보수를 위한 모든 계약의 계약조건에는 계약상대자, 부계약상대자, 자재상 또는 공급자가 작업할 때 다음의 것만 사용할 수 있다

- (1) 미국 국내에서 채굴이나 생산되었지만 제품화되지 않은 물건, 자재, 그리고 물품
- (2) 미국 국내에서 채굴이나 생산되어 제품화된 물건, 자재, 그리고 물품으로서 미국 국내에서 상당 부분 채굴이나 생산되어 제품화된 물건, 자재, 그리고 물품

(b) 예외

(1) 일반사항 - 이 섹션에 다음 사항은 적용하지 않는다.

- ① 미국 외에서 사용할 목적의 물건, 자재 또는 물품
- ② 만약 사용하고자 하는 물건, 자재, 물품의 등급이나 종류나 제조된 물건, 자재, 물품이 충분히 그리고 상업적으로 상당히 이용 가능한 양이 미국 국내에서 채굴되거나 생산 또는 제조되지 않았을 경우 그리고 만족할만한 품질이 아닌 경우
- ③ 어떤 계약에 따라 조달되는 제조 물건, 자재, 물품의 계약가격이 섹션 1902에 의한 소액구매기준(the micro-purchase threshold)²⁰⁾ 이하

(2) 특별한 물건, 자재, 또는 물품 - 만약 부처나 독립기관의 장이 계약을 체결하면서 특정 물건, 자재, 또는 물품에 대하여 서브섹션 (a) 을 준수하는 것이 실행 불가능하거나 터무니없이 비용이 증가한다는 것을 발견했을 때, 그 물건, 자재 또는 물품에 대한 규격서에 면제임을 기록하여야 한다. 그리고 면제 적용을 정당화할 수 있는 사실을 공식적으로 기록하여야 한다.

20) 연방조달규정(FAR) 2.101.

- (3) 공공의 이익에 부합하지 않음 - 만약 부처나 독립기관의 장이 구매를 결정하면서 공공의 이익에 부합되지 않거나 터무니없이 비용이 증가한다고 결정하지 않는다면 서브섹션 (a)는 미국 내에서 공공 사용 목적으로, 미국 내에서 충분히 그리고 상업적으로 이용 가능한 양이며, 만족할 만한 품질로 제조된 물건, 자재 또는 물품을 구매 요청한 것으로 간주한다.
- (4) 계약 불이행에 관한 결과 - 만약 부처, 국, 기관 또는 독립기관의 장이 서브섹션 (a)에 따라 요구된 계약조건이 포함된 계약을 체결했으나 계약이행 과정에서 계약조건을 위반한 것을 발견한다면, 부처, 국, 기관 또는 독립기관의 장은 그 결과를 공개하여야 한다. 그 결과에는 계약에 따라 의무가 부여된 계약상대자 명칭이 포함되어야 한다. 계약상대자 또는 계약상대자와 관련되거나 협력관계의 부계약상대자, 자재상 또는 공급자는 그 결과가 공표된 후에는 공공건물 또는 공공사업의 건설, 개조, 또는 보수에 대한 다른 계약이 3년 동안 부여되지 않는다.

〈표 3-3〉 Buy American Act Section 8303

§8303. Contracts for public works

(a) **IN GENERAL.**—Every contract for the construction, alteration, or repair of any public building or public work in the United States shall contain a provision that in the performance of the work the contractor, subcontractors, material men, or suppliers shall use only—

(1) unmanufactured articles, materials, and supplies that have been mined or produced in the United States; and

(2) manufactured articles, materials, and supplies that have been manufactured in the United States substantially all from articles, materials, or supplies mined, produced, or manufactured in the United States.

(b) **EXCEPTIONS.**—

(1) **IN GENERAL.**—This section does not apply—

(A) to articles, materials, or supplies for use outside the United States;

(B) if articles, materials, or supplies of the class or kind to be used, or the articles, materials, or supplies from which they are manufactured, are not mined, produced, or manufactured in the United States in sufficient and reasonably available commercial quantities and are not of a satisfactory quality; and

(C) to manufactured articles, materials, or supplies procured under any contract with an award value that is not more than the micro-purchase threshold under section 1902 of this title.

(2) **PARTICULAR ARTICLE, MATERIAL, OR SUPPLY.**—If the head of the department or independent establishment making the contract finds that it is impracticable to comply with subsection (a) for a particular article, material, or supply or that it would unreasonably increase the cost, an exception shall be noted in the specifications for that article, material, or supply and a public record of the findings that justified the exception shall be made.

(3) **INCONSISTENT WITH PUBLIC INTEREST.**—Subsection (a) shall be regarded as requiring the purchase, for public use within the United States, of articles, materials, or supplies manufactured in the United States in sufficient and reasonably available commercial quantities and of a satisfactory quality, unless the head of the department or independent establishment concerned determines their purchase to be inconsistent with the public interest or their cost to be unreasonable.

(c) **RESULTS OF FAILURE TO COMPLY.**—If the head of a department, bureau, agency, or independent establishment that has made a contract containing the provision required by subsection (a) finds that there has been a failure to comply with the provision in the performance of the contract, the head of the department, bureau, agency, or independent establishment shall make the findings public. The findings shall include the name of the contractor obligated under the contract. The contractor, and any subcontractor, material man, or supplier associated or affiliated with the contractor, shall not be awarded another contract for the construction, alteration, or repair of any public building or public work for 3 years after the findings are made public.

(Pub. L. 111-350, §3, Jan. 4, 2011, 124 Stat. 3832.)

HISTORICAL AND REVISION NOTES

<i>Revised Section</i>	<i>Source (U.S. Code)</i>	<i>Source (Statutes at Large)</i>
8303(a)		

	41:10b(a) (words before "except as provided").	Mar. 3, 1933, ch. 212, title III, §3, 47 S 1520; Pub. L. 100-418, title VII, §7C Aug. 23, 1988, 102 Stat. 1553.
8303(b)(1)	41:10b(a) ("except as provided in section 10a of this title").	
8303(b)(2)	41:10b(a) (proviso).	
8303(b)(3)	41:10d.	Oct. 29, 1949, ch. 787, title VI, §633, § 1024; Pub. L. 100-418, title VII, §7C Aug. 23, 1988, 102 Stat. 1553.
8303(c)	41:10b(b).	

In subsection (a), before paragraph (1), the words "growing out of an appropriation heretofore made or hereafter to be made" are omitted as unnecessary.

Subsection (b)(1) is substituted for "except as provided in section 10a of this title" for clarity.

In subsection (b)(3), the words "In order to clarify the original intent of Congress, hereafter, section 10a of this title" are omitted as unnecessary.

In subsection (c), the words "in the United States or elsewhere" are omitted as unnecessary.

EX. ORD. NO. 10582. UNIFORM PROCEDURES FOR DETERMINATIONS

Ex. Ord. No. 10582, Dec. 17, 1954, 19 F.R. 8723, as amended by Ex. Ord. No. 11051, Sept. 27, 1962, 27 F.R. 9683; Ex. Ord. No. 12148, July 20, 1979, 44 F.R. 43239; Ex. Ord. No. 12608, Sept. 9, 1987, 52 F.R. 34617, provided:

SECTION 1. As used in this order, (a) the term "materials" includes articles and supplies, (b) the term "executive agency" includes executive department, independent establishment, and other instrumentality of the executive branch of the Government, and (c) the term "bid or offered price of materials of foreign origin" means the bid or offered price of such materials delivered at the place specified in the invitation to bid including applicable duty and all costs incurred after arrival in the United States.

SEC. 2. (a) For the purposes of this order materials shall be considered to be of foreign origin if the cost of the foreign products used in such materials constitutes fifty per centum or more of the cost of all the products used in such materials.

(b) For the purposes of the said act of March 3, 1933 [probably means act Mar. 3, 1933, ch. 212, title III, 47 Stat. 1520, see 41 U.S.C. 8301 et seq.], and the other laws referred to in the first paragraph of the preamble of this order, the bid or offered price of materials of domestic origin shall be deemed to be unreasonable, or the purchase of such materials shall be deemed to be inconsistent with the public interest, if the bid or offered price thereof exceeds the sum of the bid or offered price of like materials of foreign origin and a differential computed as provided in subsection (c) of this section.

(c) The executive agency concerned shall in each instance determine the amount of the differential referred to in subsection (b) of this section on the basis of one of the following-described formulas, subject to the terms thereof:

(1) The sum determined by computing six per centum of the bid or offered price of materials of foreign origin.

(2) The sum determined by computing ten per centum of the bid or offered price of materials of foreign origin exclusive of applicable duty and all costs incurred after arrival in the United States: provided that when the bid or offered price of materials of foreign origin amounts to less than \$25,000, the sum shall be determined by computing ten per centum of such price exclusive only of applicable duty.

SEC. 3. Nothing in this order shall affect the authority or responsibility of an executive agency:

(a) To reject any bid or offer for reasons of the national interest not described or referred to in this order; or

(b) To place a fair proportion of the total purchases with small business concerns in accordance with section 302(b) of the Federal Property and Administrative Services Act of 1949, as amended [former 41 U.S.C. 252(b)] [now 41 U.S.C. 3104], [former] section 2(b)

of the Armed Services Procurement Act of 1947, as amended, and [former] section 202 of the Small Business Act of 1953; or

(c) To reject a bid or offer to furnish material of foreign origin in any situation in which the domestic supplier offering the lowest price for furnishing the desired materials undertakes to produce substantially all of such materials in areas of substantial unemployment, as determined by the Secretary of Labor in accordance with such appropriate regulations as he may establish and during such period as the President may determine that it is in the national interest to provide to such areas preference in the award of Government contracts: *Provided*, that nothing in this section shall prevent the rejection of a bid or offered price which is excessive; or

(d) To reject any bid or offer for materials of foreign origin if such rejection is necessary to protect essential national-security interests after receiving advice with respect thereto from the President or from the Director [now Administrator] of the Federal Emergency Management Agency. In providing this advice the Director [Administrator] shall be governed by the principle that exceptions under this section shall be made only upon a clear showing that the payment of a greater differential than the procedures of this section generally prescribe is justified by consideration of national security.

Sec. 4. The head of each executive agency shall issue such regulations as may be necessary to insure that procurement practices under his jurisdiction conform to the provisions of this order.

Sec. 5. This order shall apply only to contracts entered into after the date hereof. In any case in which the head of an executive agency proposing to purchase domestic materials determines that a greater differential than that provided in this order between the cost of such materials of domestic origin and materials of foreign origin is not unreasonable or that the purchase of materials of domestic origin is not inconsistent with the public interest, this order shall not apply. A written report of the facts of each case in which such a determination is made shall be submitted to the President through the Director of the Office of Management and Budget by the official making the determination within 30 days thereafter.

라. 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 섹션 8304(면제에 대한 철회) 주요 내용

- (a) 조약의 형태 - 서브섹션 (b)에서 언급된 협약은 미국 국방부 장관이 해당 국가의 특정 제품을 장기적으로 면제로 인정함에 따라 미국과 다른 나라 사이에서 상호 국방 조달 양해각서를 말한다.

- (b) 미국 국방부 장관의 결정 - 만약 미국 국방부 장관이 미국 무역대표부와 협의한 후 서브섹션 (a)에서 기술된 협약의 당사국인 해당 국가가 협약의 범위에 포함된 미국 내에서 생산된 어떤 형태의 제품에 대하여 차별하여 협약을 위반했다고 결정하면, 미국 국방부 장관은 해당 국가에서 생산된 이런 형태의 제품에 대하여 이 장(Chapter)²¹⁾의 장관의 포괄적인 면제를 철회하여야 한다.

21) 미국 법률 조문 체계는 일반적으로 Title - Subtitle - Chapter - Subchapter - Part - Subpart - Section - Subsection - Paragraph - Subparagraph - Clause - Subclause - Item - Sub item으로 구성된다.

〈표 3-4〉 Buy American Act Section 8304

§8304. Waiver rescission

(a) **TYPE OF AGREEMENT.**—An agreement referred to in subsection (b) is a reciprocal defense procurement memorandum of understanding between the United States and a foreign country pursuant to which the Secretary of Defense has prospectively waived this chapter for certain products in that country.

(b) **DETERMINATION BY SECRETARY OF DEFENSE.**—If the Secretary of Defense, after consultation with the United States Trade Representative, determines that a foreign country that is party to an agreement described in subsection (a) has violated the agreement by discriminating against certain types of products produced in the United States that are covered by the agreement, the Secretary of Defense shall rescind the Secretary's blanket waiver of this chapter with respect to those types of products produced in that country.

(Pub. L. 111–350, §3, Jan. 4, 2011, 124 Stat. 3833.)

HISTORICAL AND REVISION NOTES

<i>Revised Section</i>	<i>Source (U.S. Code)</i>	<i>Source (Statutes at Large)</i>
8304(a)	41:10b–2(a)(2), (b).	Pub. L. 103–160, div. A, title VIII, §849 Nov. 30, 1993, 107 Stat. 1725.
8304(b)	41:10b–2(a)(1).	

In subsection (a), the text of 41:10b–2(b) is omitted as unnecessary.

SIMILAR PROVISIONS

Provisions similar to those in this section and section 8305 of this title were contained in the following acts:

- Pub. L. 115–245, div. A, title VIII, §8028, Sept. 28, 2018, 132 Stat. 3006.
- Pub. L. 115–141, div. C, title VIII, §8028, Mar. 23, 2018, 132 Stat. 469.
- Pub. L. 115–31, div. C, title VIII, §8029, May 5, 2017, 131 Stat. 253.
- Pub. L. 114–113, div. C, title VIII, §8028, Dec. 18, 2015, 129 Stat. 2357.
- Pub. L. 113–235, div. C, title VIII, §8028, Dec. 16, 2014, 128 Stat. 2258.
- Pub. L. 113–76, div. C, title VIII, §8027, Jan. 17, 2014, 128 Stat. 110.
- Pub. L. 113–6, div. C, title VIII, §8027, Mar. 26, 2013, 127 Stat. 302.
- Pub. L. 112–74, div. A, title VIII, §8027, Dec. 23, 2011, 125 Stat. 811.
- Pub. L. 112–10, div. A, title VIII, §8028, Apr. 15, 2011, 125 Stat. 63.
- Pub. L. 111–118, div. A, title VIII, §8030, Dec. 19, 2009, 123 Stat. 3435.
- Pub. L. 110–329, div. C, title VIII, §8030, Sept. 30, 2008, 122 Stat. 3627.
- Pub. L. 110–116, div. A, title VIII, §8029, Nov. 13, 2007, 121 Stat. 1321.
- Pub. L. 109–289, div. A, title VIII, §8027, Sept. 29, 2006, 120 Stat. 1279.
- Pub. L. 109–148, div. A, title VIII, §8030, Dec. 30, 2005, 119 Stat. 2705.
- Pub. L. 108–287, title VIII, §8032, Aug. 5, 2004, 118 Stat. 977.
- Pub. L. 108–87, title VIII, §8033, Sept. 30, 2003, 117 Stat. 1079.
- Pub. L. 107–248, title VIII, §8033, Oct. 23, 2002, 116 Stat. 1544.
- Pub. L. 107–117, div. A, title VIII, §8036, Jan. 10, 2002, 115 Stat. 2255.
- Pub. L. 106–259, title VIII, §8036, Aug. 9, 2000, 114 Stat. 682.
- Pub. L. 106–79, title VIII, §8038, Oct. 25, 1999, 113 Stat. 1239.
- Pub. L. 105–262, title VIII, §8038, Oct. 17, 1998, 112 Stat. 2305.
- Pub. L. 105–56, title VIII, §8040, Oct. 8, 1997, 111 Stat. 1229.
- Pub. L. 104–208, div. A, title I, §101(b) [title VIII, §8042], Sept. 30, 1996, 110 Stat. 3009–71, 3009–97.
- Pub. L. 104–61, title VIII, §8051, Dec. 1, 1995, 109 Stat. 662.
- Pub. L. 103–335, title VIII, §8058, Sept. 30, 1994, 108 Stat. 2631.
- Pub. L. 103–139, title VIII, §8069, Nov. 11, 1993, 107 Stat. 1455.
- Pub. L. 102–396, title IX, §9096, Oct. 6, 1992, 106 Stat. 1924, as amended by Pub. L. 103–355, title VII, §7206(b), Oct. 13, 1994, 108 Stat. 3382.
- Pub. L. 102–190, div. A, title VIII, §833, Dec. 5, 1991, 105 Stat. 1447.
- Pub. L. 102–172, title VIII, §8123, Nov. 26, 1991, 105 Stat. 1205.
- Pub. L. 101–189, div. A, title VIII, §823, Nov. 29, 1989, 103 Stat. 1504.

다. 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 섹션 8305(연례 보고) 주요 내용

매 회계연도 종료 후 60일 이내에 국방부 장관은 의회에 국방부가 그 회계연도에 외국기업으로부터 구매한 양에 대한 보고서를 제출하여야 한다. 그 보고서에는 이 장에서 면제에 따른 품목별 달러 가치를 표기하여야 한다.

- (1) 이 타이틀의 섹션 8304(a)에서 기술한 상호 국방 조달 양해각서
- (2) 1979년의 미국 통상법
- (3) 미국이 당사자인 국제협약

<표 3-5> Buy American Act Section 8305

<p>§8305. Annual report</p> <p>Not later than 60 days after the end of each fiscal year, the Secretary of Defense shall submit to Congress a report on the amount of purchases by the Department of Defense from foreign entities in that fiscal year. The report shall separately indicate the dollar value of items for which this chapter was waived pursuant to—</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) a reciprocal defense procurement memorandum of understanding described in section 8304(a) of this title; (2) the Trade Agreements Act of 1979 (19 U.S.C. 2501 et seq.); or (3) an international agreement to which the United States is a party. <p>(Pub. L. 111-350, §3, Jan. 4, 2011, 124 Stat. 3833.)</p>		
<p>HISTORICAL AND REVISION NOTES</p>		
<p><i>Revised Section</i></p>	<p><i>Source (U.S. Code)</i></p>	<p><i>Source (Statutes at Large)</i></p>
<p>8305</p>	<p>41:10b-3.</p>	<p>Pub. L. 104-201, div. A, title VIII, §827 23, 1996, 110 Stat. 2611; Pub. L. 105-261, div. A, title VIII, §846, Nov. 18, 1997 Stat. 1845; Pub. L. 105-261, div. A, title VIII, §812, Oct. 17, 1998, 112 Stat. :</p>

3. 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 예외 사례

미국산 제품 우선 구매법(BAA)의 예외 적용 사례는 2010년 3월 13일 미국 대통령이 발표한 COVID-19 발생 관련 국가비상사태를 중심으로 살펴보고자 한다.

가. 연방조달규정에 따른 결정과 인정

미국 연방조달규정²²⁾ FAR Subpart 1.7 - Determinations and Findings 조항은 일반적인 정책이나 조달 절차의 결정과 인정 (Determinations and Findings(D&F))에 관하여 규정한다. 미국 조달청 (General Services Administration, 이하 “GSA” 라 한다.)은 2020. 03. 13. 미국 대통령이 COVID-19 관련 국가비상사태를 선언함에 따라 연방조달규정 Subpart. 1.7에 따라 미국산 제품 우선 구매법률 규정(Buy American Statute)과 무역협정 규정(Trade Agreements)을 적용하지 않도록 예외로 결정하였다. (문서번호 SPE Memo SPE-2020-11, 2020. 04. 03.)

이번 결정과 관련된 규정은 다음과 같다.

- (1) 무역협정은 연방조달규정(FAR) 25.403(c) 물량 부족 규정 (Trade Agreements: FAR 25.403(c) insufficient quantity (19 U.S.C. 2512(a)(2)));
- (2) 미국산 제품 우선 구매 규정은 연방조달규정(FAR) 25.103(b) 예외조항 (Buy American: 연방조달규정(FAR) 25.103(b) (41 U.S.C. 8302(a)(2)).)

나. 미국 조달청(GSA)의 결정과 인정(Determination and Findings) 내용

22) 미국 연방조달규정(Federal Acquisition Regulation)은 52개 부분으로 구성되어 있으며, Subpart 1.7 - Determinations and Findings는 Part 1 - Federal Acquisition Regulations System에 속한다.

1) 인정 내용

미국은 COVID-19로 어려운 상태이며, 미국 국민을 보호하는 조치가 필요하다. 트럼프 대통령이 2020. 03. 13. COVID-19와 관련하여 국가비상사태를 발표하였다. 미국 국민의 건강과 안전이 미국 정부의 최우선 과제다.

현재 미국인의 생명과 삶의 방식은 큰 어려움에 봉착해 있다. 연방 정부는 COVID-19 완화를 위하여 전대미문의 노력을 기울이고 있다. 이러한 노력을 돕기 위하여 미국 조달청(GSA)은 다른 연방정부 기관들이 직원 생명을 보호하고 그 기능을 유지할 수 있으며, 연방정부 건물과 연방 병원을 깨끗하고 안전하도록 필요한 물품들을 손쉽게 구매하도록 노력하여야 한다.

허리케인 카트리나와 같은 과거 경험에서 배웠듯이 미국 조달청(GSA)은 충분한 물품을 활용할 수 있도록 특별한 대책을 세워 행하고 있다. 특정 필수 물품 공급을 위하여 미국 정부는 미국 국내뿐만 아니라 해외까지 모든 수준의 대책 필요성이 매우 증가했다. 미국 조달청(GSA)은 무역협정²³⁾에 따라 특정 필수 물품 공급이 충분하지 않다고 결정하였다. 또한, 특정 필수 물품 조달에서 미국산 제품 우선 구매법(BAA)을 적용하는 것도 충분한 물량이 아니다.

2) 결정 내용

특정 물품의 충분한 물량과 만족스러운 품질을 위하여 무역협정 적용을 일시적으로 중단한다.

상업적으로 사용할 수 있는 충분한 물량과 만족스러운 품질 확보를 위하여 미국 국내에서 채굴, 생산, 제조되지 않은 것에 대한 공급 물품에 적용되는 미국산 제품 우선구매조항의 예외 적용을 결정한다.

23) 연방조달규정(FAR) 25.400(a)에서 규정한 World Trade Organization Government Procurement Agreement, Free Trade Agreements, and other agreements를 말한다.

미국인의 생명과 삶의 방식을 보호하기 위하여 아래와 같이 물품 조달이 허용된다.

- 가) 미국이나 무역 협정대상국이 아닌 국가로부터의 조달
- 나) 미국산 제품 우선 구매 규정의 요구 조건이 충족되지 않는 부품이나 기타의 것에 대한 조달

이러한 예외 결정은 긴급사태 동안 제한적이며 긴급사태에 따른 정부의 요구를 충족시키기 위해서 결정된 것이다.

이번 예외 결정은 GSA 계약(GSA 계약이 기반한 납품 요구)에 적용된다. 이번 예외 결정으로 GSA 계약을 사용하는 연방정부 기관들에 개별적으로 활용 불가 결정을 위한 GSA 절차를 요구하지 않는다.

상황변화나 추가 정보에 따라 이번 예외 결정의 수정이 있을 수 있다. 예를 들어 이번 예외 결정이 조기 종료될 수도 있고 적용되는 물품 종류도 줄어들 수 있다. 또는 이번 예외 결정의 종료가 확대되거나 적용 물품의 종류가 확대될 수도 있다. 이번 예외 결정의 수정사항은 이번 예외 결정의 부록으로 추가될 것이다.

이번 예외 결정의 조건은 다음과 같다.

- 가) 이번 예외 결정의 적용기한은 이번 결정 발표 일자부터 2020년 7월 1일까지로 한다.
- 나) 이번 예외 결정이 적용되는 연방 물품 코드(Federal Supply Classes)는 [별표 1]과 같다. (이하 “방역대응물품” 이라 한다.)
- 다) 이번 예외 결정이 적용되는 금액은 모든 금액에 적용된다.
- 라) 이번 예외 결정이 적용되는 제조국가는 연방조달규정 Subpart 25.7 Prohibited Sources의 국가를 제외한다. (예를 들어 쿠바, 이란, 수단이 포함된 거래. 미얀마나 북한으로부터의 수입)

조달계약 책임관(HCA, Head of Contracting Activity²⁴)의 책임은 다음과 같다.

지방조달청 6[Federal Acquisition Service Regions 6(Kansas City, MO)]과 지방조달청 7[Federal Acquisition Service Regions 7(Ft. Worth, Texas)]은 중요한 청소용품과 개인 보호장비의 확보 불가능 결정을 위한 관련 사실을 제공하고 정보를 조사하여야 한다. 이러한 물품은 COVID-19로부터 미국 국민을 보호하기 위해서 필수적이며, 현재 긴급 상황에서 발생한 수요를 충족할 수 없는 상황이다.

조달계약 책임관(HCA)가 제공하는 정보를 기반으로 방역대응물품에 대한 미국 조달청(GSA) 계약에 적용되는 예외 결정을 하였다.

지방조달청 6과 지방조달청 7의 조달계약 책임관(HCA, Head of Contracting Activity)는 매달 조사자료를 갱신해야 하며, 미국이나 협정 대상국으로부터 활용 가능한 충분한 양이 있을 때는 통보하여야 한다. 조달계약 책임관(HCA, Head of Contracting Activity)가 계약상대자나 이해관계자에게 활용 가능한 제품에 대한 정보가 제공할 수 있기를 기대한다.

만약 다른 물품도 활용 가능한 충분한 양이 되지 않으면 이번 조치는 계속될 것이다.

COVID-19를 대응하기 위한 연방 물품 코드(Federal Supply Classes)를 확대하기 위한 미국 조달청(GSA)의 활용 불가능 결정을 위하여 지방조달청 조달계약 책임관(HCA)는 다음을 준수하여야 한다.

24) 48 CFR § 1302.101 - Definitions. Head of the Contracting Activity (HCA) means, for purposes of delegation of contracting authority, officials who are designated as Heads of Operating Units (those who are assigned by the President or by the Secretary to manage the primary or constituent operating units of the DOC) in orders establishing the respective operating units, with the exception of the Office of the Secretary. Such officials are designated as the HCA for procurements initiated in support of the procurement activities of that operating unit. The Chief Financial Officer and Assistant Secretary for Administration has been designated as the HCA for procurements initiated in support of the programs and activities of the Office of the Secretary and all other Secretarial Offices and Departmental Offices.

- 가) 미국이나 협정대상국으로부터 정부의 수요가 있으나 활용 가능한 충분한 양 또는 만족스러운 품질로 이용할 수 없는 공급원이 없다면 물품의 활용 불가능 결정을 확인할 수 있는 연방 물품 코드(Federal Supply Classes) 물품을 제출하여야 한다. 이번 예외 결정의 결정권자(Senior procurement executive)는 미국 정부에 가장 이익이 되는 결정을 할 수 있는 권한이 있다.
- 나) 이번 예외 결정에 포함된 연방 물품 코드(Federal Supply Classes) 물품에 대하여 지방조달청 조달계약 책임관(HCA)는 매달 조사자료를 갱신하고 미국이나 협정대상국으로부터 충분한 양이 활용할 수 있다면 본 예외 결정의 결정권자에게 알려야 한다. 지방조달청 조달계약 책임관(HCA)는 관련 이해관계자들이 최신의 물품 활용 정보가 제공되기를 희망한다는 것을 예상하여야 한다.

계약담당공무원의 책임은 다음과 같다.

- 가) 연방공급계약(Federal Supply Schedule)은 다음을 적용한다.
- (1) 연방공급계약(Federal Supply Schedule)²⁵⁾ 계약상대자는 연방 조달 서비스(Federal Acquisition Service)의 정책 및 규정에 자세한 실행 정책들이 기술되어 있다.
 - (2) 연방 물품 코드(Federal Supply Classes) 물품으로 <표 3-6>의 물품이나 후속 수정 물품만이 임시로 연방공급계약(Federal Supply Schedule)에 추가될 수 있다. 이번 예외 결정은 매우 단기간 지속되므로 새로운 계약보다는 기존 계약을 수정하는 것이 더 효율적일 것이다. 새로운 계약으로 무역 협상법(Trade Agreement Act)에 적용되지 않는 물품을 계약해서는 안 된다.
 - (3) 계약 물품을 추가하는 수정계약을 할 때는 이번 활용 불가

25) 연방조달규정(FAR) Subpart 38.1 - Federal Supply Schedule Program에서 규정하는 것으로 연방정부 기관에 간편한 조달 절차로 다량구매 할인을 적용할 수 있도록 하고 필요한 물량의 상용 물품이나 서비스 제공하기 위한 조달계약이다.

능 결정이 연장되지 않으면 해당 계약 물품은 2020.07.01.까지 계약이 유효하다는 명확한 계약 문구를 넣어야 한다.

- (4) 연방공급계약(Federal Supply Schedule)을 근거하여 납품 요구를 할 때는 앞서 말한 예외 결정 조건을 준수하면서 해당 물품이 적정한 양을 확보할 수 있도록 가능한 한 단기간이 되도록 하여야 한다.
- (5) 이번 활용 불가능 결정에 따라 무역협정 비대상물품에 대하여 관계 당국이 DO²⁶⁾ 또는 DX²⁷⁾ 등급으로 납품 요구할 수 있다.

나) 연방공급계약(Federal Supply Schedule)이 아닌 계약은 다음을 적용한다.

- (1) 연방기관이 이번 활용 불가능 결정에 근거한 계약이나 수정계약은 늦어도 2020.06.30. 계약이 완료되어야 한다. 어떠한 계약이나 납품 요구 또는 다른 형태의 합의도 적정한 물품을 확보할 수 있도록 가능한 한 계약 기간은 짧아야 한다.

계약가격 결정 정책을 변경하지 않는다.

기타 고려사항은 다음과 같다. 계약서에 포함된 다른 조항들은 여전히 유효하다. 예를 들어 연방조달규정 FAR 52.203-23²⁸⁾ Prohibition on Contracting for Hardware, Software, and Services Developed or Provided by Kaspersky Lab and Other Covered Entities. 그리고 연방

26) 15 CFR Part 700 - DEFENSE PRIORITIES AND ALLOCATIONS SYSTEM에 근거하여 국방방위와 위기 대응계획 요구에 대응하여 산업자원을 적시에 활용하고 국가 비상상황에 대응하여 긴급한 산업 대응을 지원하기 위한 것으로 DO는 DX보다 낮은 등급이지만 무등급 순위보다는 높은 조달 우선순위다.

27) 15 CFR Part 700 - DEFENSE PRIORITIES AND ALLOCATIONS SYSTEM에 근거하여 국방방위와 위기 대응계획 요구에 대응하여 산업자원을 적시에 활용하고 국가 비상상황에 대응하여 긴급한 산업 대응을 지원하기 위한 것으로 DX는 최우선 국가적 대응 긴급 등급 조달 우선순위다.

28) 연방조달규정(FAR) 52.204-23일 것으로 추정.

조달규정 FAR 52.204-25 Prohibition on Contracting for Certain Telecommunications and Video Surveillance Services or Equipment.

무역협정의 예외조항을 적용²⁹⁾할 때는 미국산 제품 우선 구매법령이 적용되지 않는다. 예외 결정 효력이 없다면(예를 들어 종료되거나 특정 물품이 제외되는 경우), 계약서에 포함된 무역협정³⁰⁾이나 미국산 제품 우선 구매법령³¹⁾이 적용된다.

29) 연방조달규정(FAR) 25.403(c): Purchase restriction. (1) Under the Trade Agreements Act (19 U.S.C. 2512), in acquisitions covered by the WTO GPA, acquire only U.S.-made or designated country end products or U.S. or designated country services, unless offers for such end products or services are either not received or are insufficient to fulfill the requirements. This purchase restriction does not apply below the WTO GPA threshold for supplies and services, even if the acquisition is covered by an FTA

연방조달규정(FAR) 52.225-5(b) Delivery of end products. The Contracting Officer has determined that the WTO GPA and FTAs apply to this acquisition. Unless otherwise specified, these trade agreements apply to all items in the Schedule. The Contractor shall deliver under this contract only U.S.-made or designated country end products except to the extent that, in its offer, it specified delivery of other end products in the provision entitled "Trade Agreements Certificate."

연방조달규정(FAR) 52.225-6(c) The Government will evaluate offers in accordance with the policies and procedures of part 25 of the Federal Acquisition Regulation. For line items covered by the WTO GPA, the Government will evaluate offers of U.S.-made or designated country end products without regard to the restrictions of the Buy American statute. The Government will consider for award only offers of U.S.-made or designated country end products unless the Contracting Officer determines that there are no offers for such products or that the offers for those products are insufficient to fulfill the requirements of this solicitation.

30) 연방조달규정(FAR) 52.225-5 Trade Agreements.

31) 연방조달규정(FAR) 52.225-1 Buy American-Supplies. FAR 52.225-3 Buy American-Free Trade Agreements-Israeli Trade Act.

연방조달규정 FAR 부분 832)의 조달 우선순위(예를 들어 조달 물품 1인 생산자(소지자)와 같은 필수 자원소지자)는 계속하여 적용한다. 필수 자원소지자 제품을 활용하는 것이 부족할 경우에서 개별적으로 위탁할 수 있다.

32) 연방조달규정(FAR) Part 8 - Required Sources of Supplies and Services.

<표 3-6> 적용 연방 물품 코드(Federal Supply Classes) 목록

「미국인을 위한 조달을 위하여 결정과 인정의 분류 - 활용 불가능하고 비정상적이며 주목하지 않을 수 없는 긴급성으로 무역협정과 미국산 제품구매 우선 구매법령의 예외」가 아래의 연방 물품 코드(Federal Supply Classes(FSCs))에 적용된다.

연방 물품 코드 (FSC)	구매 물품 (General Products Purchased)	결정 적용 시작 일자	결정 적용 종료 일자
FSC 4240 (Safety and Rescue Equipment)	N95 마스크 (N95 masks)	2020.04.03.	2020.07.01.
FSC 6810 (Chemicals)	하이포아염소산나트륨 (표백) (Sodium Hypochlorite (bleach))	2020.04.03.	2020.07.01.
FSC 6840 (Pest Control Agents and Disinfectants)	세척제, 스프레이 및 수건을 포 함한 살균제 (Disinfectants includes, cleaners, sprays and wipes)	2020.04.03.	2020.07.01.
FSC 7930 (Cleaning and Polishing Compounds and Preparations)	표면 세정제와 마루 세제를 포 함한 청소제 (Cleaners including sanitizing surface and floor cleaners)	2020.04.03.	2020.07.01.
FSC 8520 (Toilet Soap, Shaving Preparations, and Dentifrices)	손 세정제, 비누 그리고 기저귀 (Hand Sanitizers, soaps and dispensers.)	2020.04.03.	2020.07.01.

제2절 미국산 제품 우선 구매 관련 대통령 행정명령

미국산 제품 우선 구매제도가 고용 창출의 중요한 정책임을 알 수 있는 미국 대통령의 행정명령³³⁾이 2017년 4월 18일 시행된 “미국산 제품의 구매와 미국인 고용을 위한 대통령 명령”이다. 이 행정명령의 제목에서 미국산 제품 구매가 미국인 고용을 이끈다는 메시지를 잘 나타내고 있다. 이 행정명령은 정부 기관들에 미국산 제품 사용을 최대한화할 수 있도록 다양한 조치를 요구하고 있다.

모든 정부의 계약상대자들 특히 미국 이외의 공급망을 가진 기업은 주의를 필요로 하는 문제이기도 하지만 무엇보다도 정부조달의 측면에서 자국의 제품 조달을 통한 고용 확대를 어떻게 구체화하는지 알 수 있는 중요한 단서이기도 하다.

1. 대통령 행정명령의 특징

가. ‘Buy American’에 대한 포괄적인 정의

행정명령은 “Buy American Laws”를 “Buy America”와 “Buy American”, 그리고 이들 법률 관련된 연방 조달이나 연방 보조금과 관련된 모든 법률(Statutes), 행정규칙(Regulations, Rules)과 행정명령으로 정의하고 있다. “Buy America”와 “Buy American”이란 상품, 제품 또는 자재의 조달할 때 미국산을 요구하거나 우선권을 부여하는 것을 의미하며 철광석, 철강 그리고 제조품을 포함한다.

이러한 법률들은 the Buy American Act, the Buy America Act, the Berry Amendment, the Trade Agreements Act 등이 있다. 이들 중 연방 조달에서 가장 중요한 두 가지는 일반적으로 the Buy American Act와 the Trade Agreements Act다.

33) Presidential Executive Order on Buy American and Hire American, The White House(Apr. 18, 2017), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-buy-american-hire-american/>

나. 새로운 강제조항

행정명령에 따라 모든 연방정부 기관들은 연방 조달과정에서 미국산 상품, 제품, 자재 사용을 법률에서 허용한 범위 내에서 최대화되도록 정책을 개발하고 제안하도록 요구하고 있다. 정부 기관들은 2017년 9월 중순까지 이러한 새로운 정책들을 제안하여야 하지만 행정명령이 어떤 정책이 포함되어야 하는지에 대한 기준을 제공하지 않았다.

다. 연방정부 기관의 의무과 면책

행정명령은 연방정부 기관들에 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제 규정 사용을 최소화하도록 지시하고 있고, 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제를 결정할 수 있는 권한을 정부 기관 내 최고 인사권자로 변경하였다. 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제 규정은 미국 정부 기관들이 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 규정에도 불구하고 외국산 상품이나 서비스를 구매할 수 있도록 허용하고 있다.

예를 들어 만약 미국 내 생산제품이 수입제품보다 상당히 더 고가일 경우(일반적으로 6%, 또는 중소기업으로 조달할 경우 12%) 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용이 면제될 수 있다.

미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제는 국내적으로 활용할 수 있는 물품이 없거나 공공의 이익을 위하여 적용되며 이때 이미 수입된 제품이 사용될 수 있다. 유사하게, 미국 통상법(the Trade Agreements Act, 이하 'TAA' 라 한다.) 적용도 만약 미국 내 생산제품을 이용할 수 없거나 조달의 목적을 달성하기에 충분하지 않을 때 면제된다.

행정명령은 각 정부 기관의 의사결정권이 위임되지 않는다는 전제하에 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제를 인정해 준다.

또한, 공공의 이익을 위하여 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제를 인정하기 이전에 정부 기관들은 외국산 제품을 구매에 따른 비용

효과가 덤핑 된 철광석, 철강, 또는 제조품의 결과인지 또는 부당하게 보조금을 받은 철광석, 철강 또는 제조품인지 평가하도록 하고 있다. 또한, 정부 기관들에는 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제 근거 자료를 충분히 문서화하도록 요구하고 있다.

나아가 행정명령은 Buy American과 관련된 연구를 요구했다. 정책과 정책준수에 대한 기초자료를 만들기 위해 정부 기관들은 Buy American 요구사항들을 어떻게 감시, 시행, 지킬 것인가에 대한 포괄적인 보고서를 완성하여 2017년 9월 중순까지 제출하도록 하였다.

개별 정부 기관의 평가를 넘어서, 행정명령은 미국 상무부와 미국 통상대표부에 Buy American 요구사항들에 대한 미국의 자유무역협정, WTO 협정의 효과를 검토하도록 하였다. 연구 결과는 2017년 11월 말까지 대통령에게 제출하도록 하였다.

2. 대통령 명령의 주요 내용

가. 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제의 축소 / 엄격한 강제

미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제 권한을 최고 의사결정권자로 상향하는 것은 강화된 감시와 결합하면서 트럼프 행정부 재임 동안 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제에 큰 영향을 미칠 것이다. 이 같은 조치는 최고 의사결정권자에게 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제를 시행하기에 전에 주의를 기울이도록 요구하고 있어 사실상 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제를 축소하도록 하는 압박으로 작용할 수 있다.

그리고 정치적으로 임명된 자들은 과감하게 행동하거나 대통령의 취지를 무시하는 것을 주저할 것이다. 이것은 특히 공공의 이익을 사유로 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제를 활용하면서 좀 더 높은 기준과 성과를 요구하게 될 것이다.

유사하게, 덤핑과 불공평한 보조금에 관한 주장은 가격 차이를 근거로 하는 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제도 상당한 부분 제한될 것이다. 덤핑과 불공평한 보조금에 관한 주장들은 증명하기가 매우 어려우므로 이러한 주장이 있다는 사실만으로도 계약담당공무원은 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제를 인정하는 것을 주저하게 될 것이다.

또한, 공정한지 아닌지와는 관계없이 중국과 같은 어떤 국가들은 다른 나라보다 덤핑과 불공평한 보조금 주장의 대상이 되기 쉬울 것 같다. 그리고 이러한 국가들의 원료를 공급하는 제품들은 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 면제 거부가 편중되게 나타날 수도 있다.

트럼프 행정부는 연방조달규정의 정의 중 불합리하게 가격 책정된 국내 최종생산품에 대한 정의를 변경할지도 모른다. 이것은 연방조달 규정(FAR) 25.105에 따라 현재 6%(중소기업에는 12%)의 프리미엄을 적용한다. 그러나 연방기관의 조치 또는 연방조달규정 변경으로 미국산 제품에 대한 프리미엄 기준을 높일 수도 있을 것이다.

나. 해외 무역협정에 따라 제품에 대한 면제는 유지

미국 통상법(TAA)에서 무역협정이 체결된 여러 나라의 제품을 미국산 제품과 동일하게 취급되게 되어있기 때문이고 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 면제 규정으로 계속 유지될 것이다. 이러한 협정들에는 세계무역기구의 조달협정, 지역 자유무역협정, 특정 나라와의 무역협정, 그리고 국방부의 상호조달협정이 포함된다.

미국 통상법(TAA) 개정으로 더 많은 미국산 상품에 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 규정을 적용하여 조달로 나타날 수 있지만, 이것은 심각한 무역 분쟁을 불러일으킬 수도 있다. 이러한 연유로 트럼프 행정부는 미국산 제품 우선 구매법(BAA)와 미국 통상법(TAA) 적용 면제들은 없앨 것 같지는 않다. 미국은 미국이 무역에서 순수하게 손실만 본

다면 무역협정 배제는 재협상 또는 백지화를 제안할 것이다.

이론적으로는 미국 행정부가 미국기업이 상대국에 거점을 획득하지 못한 곳에서 무역협정 개정을 추진할 것이다. 가능하다면 국가 대 국가 간의 무역 재협상에는 상당한 시간과 노력이 요구되고, 협정 파기 보다는 재협상으로 나타날 것이다.

간단하게 말해, 적어도 해외 무역 상대국에 대한 미국산 제품 우선 구매법(BAA)/미국 통상법(TAA) 적용 면제는 단기간 내에 변경되지는 않을 것이다.

다. 부당청구방지법(False Claims Act)

트럼프 행정부는 부당청구방지법³⁴⁾을 통하여 Buy American 규정 강화를 위한 노력을 계속할 것이다.

GSA 계약을 포함한 대부분의 연방 계약은 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 규정을 준수하겠다는 긍정적인 진술서를 요구하는 증명서 조항이 포함된다.

미국산 제품 우선 구매법(BAA) 규정 준수 노력 부족으로 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 규정 위반 혐의의 대상이 되기 쉽고, 이것은 부당청구방지법 적용 대상이 될 수 있다. 미국 정부와 계약을 체결한 계약상대자는 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 증명서로 준수하고 있다는 것과 공급망에서도 이를 준수한 자는 평가 자료로 향후 문제 발생을 대비할 필요가 있다.

라. 미국산 철강의 보호

행정명령은 미국 내 철강 제품을 보호하는 데 특히 신경을 쓰고 있다. 철광석과 철강 제품은 용해와 주입을 포함한 전체 생산과정이 미

34) 국가자산에 대해 부정한 방법으로 대금을 청구하여 이득을 얻었으면 징벌적 배상을 요구하도록 한 법률.

국 내에서 발생하여야만 미국 내에서 생산된 것으로 인정받는 것에 대한 요구사항을 지지한다. 이러한 기준은 다른 나라로부터 수입된 반제품 철강 사용을 거부한다.

심지어, 백악관은 상무부에 1962년의 무역협정 확장 법률에 따라 철강 산업이 국가안보를 위하여 보호되어야 하는지를 조사하도록 요구³⁵⁾ 하였다. 이러한 보호 조치들이 합쳐져서 정부조달에서 미국산 철강에 대한 프리미엄이 발생할 수 있다.

3. 대통령 명령의 효과

행정명령의 결과에 따른 행정부의 추가적인 기준이 나올 때까지, 미국 정부 계약상대자들은 미국산 우선 법률, 규정, 제안규정, 계약 규정 준수하도록 하여야 한다.

특히, 계약상대자들은 그들의 공급망을 확인하고 제품이나 자재가 미국산 제품 우선 구매법(BAA), 미국 통상법(TAA), Berry Amendment 그리고 다른 미국산 우선 규정을 준수하는지 확인하여야 한다.

다음으로 이것은 공급망에 대한 조사와 배상이 강화될 것이다. 그리고 이 같은 관심은 1차 하도급에 집중될 것이다.

35) Presidential Memorandum for the Secretary of Commerce, The White House(Apr. 20, 2017), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-secretary-commerce/>

제3절 미국산 제품 우선 구매법(BAA)과 유사 법률 차이

미국산 제품 우선 구매법(BAA), 미국 통상법(TAA), 미국 경기회복과 재투자 법률(the American Reinvestment and Recovery Act, 이하 “ARRA” 라 한다.)들은 복잡한 정부의 규정으로, 이것을 완벽하고 충분히 이해하기 위해서는 매우 어렵고 복잡하다. 하지만 간략하게 말하면 미국 정부 또는 공공사업 프로젝트에 참여하기 위해서는 자재와 최종생산품이 미국 국내에서 생산되거나 계약금액이 일정 금액 이상이면 미국과 무역협정을 가진 70개 이상의 국가 중에서 생산된 것을 사용해야 한다는 것이다.

그러나 현재 국제경제 환경을 고려한다면 이를 적용하기가 쉽지는 않다. 왜냐하면, 많은 제조품이 전 세계적으로 다양한 곳에서 생산된 부품들로 구성되기 때문이다. 미국 정부도 이것을 알고 있고, 미국산 제품 우선 구매법(BAA), 미국 통상법(TAA), 그리고 미국 경기회복과 재투자 법률(ARRA)는 무역협정이 체결된 나라들의 해외 생산품에 대한 어느 정도를 허용하고 있다.

미국산 제품 우선 구매법(BAA), 미국 통상법(TAA), 미국 경기회복 및 재투자법(ARRA)의 차이를 조달 규정 중심으로 조사하였다.

1. 미국산 제품 우선 구매법(BAA)

미국산 제품 우선 구매법(BAA)은 1933년 세계대공황기에 미국인의 고용을 보호할 목적으로 제정된 법률이다. 미국산 제품 우선 구매법(BAA)의 핵심은 연방 규정을 통하여 미국에서 생산된 제품에 대한 우선 구매권을 부여하는 것이다. 하지만 입법상의 많은 법률적 정의에도 불구하고 규정의 복잡성으로 인한 면제조항과 명확하지 못한 부분이 존재한다.

먼저, 미국에서의 생산을 어떻게 정의하는가가 문제다. 미국 정부는

제품의 상당한 부분이 미국에서 변경되는 것을 미국산 제품으로 인정한다. 본질에서 제품의 모양이 상당히 변경되어 마무리되어야 하고, 상당한 시간과 비용 또는 기술이 제품생산에 포함되어야 미국에서 제조된 것으로 인정받을 수 있다.³⁶⁾ 미국산 제품 우선 구매법(BAA)에서는 미국 이외 국가의 부품이 미국산 제품에 활용될 수 있지만, 미국산 부품의 비용(원료 또는 노동)이 전체 부품 총비용의 50%를 초과하여야만 미국에서 제조한 것으로 인정하고 있다.

또한, 미국산 제품 우선 구매법(BAA)는 무역 규정과 관계없이 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 최소구매 기준을 제시하고 있다. 무역협정 때문에 복잡해지는데 무역협정은 협정 국가마다 기준을 달리 정하고 있으므로 어떤 국가로부터 조달하는가에 따라 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 적용 최소구매기준이 다르게 결정되고, 이러한 이유로 미국산 제품 우선 구매법(BAA)는 여전히 복잡하고 어렵다.

다양한 면제조항도 미국산 제품 우선 구매법(BAA)에 많이 있다. 중요한 면제조항을 살펴보면 상업적으로 이용 가능한 재고품에 적용되는 면제조항이다. (일반적으로 COTS 면제라 부른다) 만약 상업적으로 이용 가능한 재고품을 구매하는 경우에는 그 제품에 얼마나 많은 외국산 부품이 사용되었는가는 중요하지 않다. 다만 상당한 변형이라는 정의에 따라 미국에서 생산된 제품에 부합하는가가 중요하다.

다음으로는 미국산 제조품의 구매가격이 비합리적인 상황이라면 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 면제조항이 적용된다. 이것에 적용되는

36) 미국 정부는 미국에서 생산된 제품에 대한 정의를 미국에서 제품의 부품들이 ‘상당한 변형’이 있는 것으로 정의한다. 그런데 ‘상당한 변형’이란 제품에 요구되는 조건들에 맞추기 위해 시행되는 많은 시험 중 하나이다. 간단히 말해 최종제품은 처음 시작할 때 보다 외형이나 변형이 상당히 있어야 한다는 것이다. 예를 들어, 패키지를 위해 부품을 조립하는 것은 상당한 변화로 볼 수 없고 단순한 기계생산도 아니며 원래 자재의 변형으로 볼 수도 없다. 정부는 부품들의 물리적 또는 화학적 특성의 주요 변화나 상당한 시간, 비용, 기술이 처리 과정에 요구된 것을 상당한 변형으로 인정한다.

복잡한 평가 항목이 다양한 환경, 다양한 정부 기관에서 적용되지만 대략 보면 미국에서 생산된 제품을 구매할 때 외국에서 제조된 물품보다 12% 이상 비용이 많이 들면 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 면제조항이 적용된다.

마지막으로 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 면제조항의 논리적인 문제다. 만약 미국산 제품이 양이나 질에서 조달요구사항을 충족시킬 수 없다면 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 면제조항이 적용된다.

미국산 제품 우선 구매법(BAA) 핵심은 합리적으로 가능하다면 미국에서 상당히 변형된 제품, 적어도 미국산 부품이나 노동력을 50% 이상 사용한 제품을 구매할 것을 요구한다.

2. 미국 통상법(The Trade Agreements Act, TAA)

미국 통상법(The Trade Agreements Act, TAA)은 1977년 국제무역을 저해하는 규정을 축소하여 미국과 주요 동맹국 간의 무역이익을 보호하고자 제정된 법률이다. 공급계약이나 건설 계약의 총 계약금액이 일정한 기준을 초과하면, 미국 통상법(The Trade Agreements Act, TAA) 적용 대상이 될 수 있다. 일부 면제 규정을 제외하고 18만 불 이상의 공급계약과 7백만 불 이상의 건설 계약에 대하여, 미국 통상법(TAA)은 미국산 제품 우선 구매법(BAA)에 미국과 무역협정이 체결된 70개 이상의 국가들에서 생산된 제품 사용을 허용하도록 규정하고 있다. 문제는 미국산 제품 우선 구매법(BAA)와 같은 규정들이 미국 정부를 대상으로 계약을 진행할 때 미국과 무역협정을 체결한 국가들에 공정한 경쟁을 어렵게 한다는 것이다.

미국 통상법(TAA) 핵심은 미국과 무역협정이 있는 국가 내에서 제조된 상품은 미국에서 제조된 상품과 동일하게 취급된다는 것이다. 미국 통상법(TAA)은 미국산 제품 우선 구매법(BAA)의 미국산 제품의 규정과 다르게 제품들의 부품 비율을 적용하지 않는다는 점이 흥미롭다.

앞에서 언급한 바와 같이 미국 통상법(TAA) 적용을 위한 최소 금액 기준이 있다. 이 기준은 계약이 공급인지 건설인지에 따라 다르고, 무역협정이 체결된 국가에 따라서도 다르다. 예를 들어, WTO GPA(World Trade Organization Government Procurement Agreements)와 개별 자유무역(Free Trade Agreement)은 매우 다른 금액 기준이 적용된다.

또 다른 특이점은 모든 주나 지방 정부가 모두 이러한 무역협정의 적용 당사자가 되는 것은 아니라는 것이다. 이는 주나 지방 정부 기관들에 대한 프로젝트가 미국 통상법(TAA) 면제조항에 따라 미국 통상법(TAA) 적용 범위에서 다를 수 있음을 의미한다. 예를 들어 대부분의 주는 WTO 협정이 적용되지만, 북미자유무역협정(The North American Free Trade Agreement, NAFTA)은 적용되지 않는다.

미국 통상법(TAA)의 중요 사항은 미국 정부를 대상으로 하는 계약에서 계약목적물이 미국이나 무역협정이 있는 국가에서 생산되었고, 미국 통상법(TAA) 적용 기준금액 이상이라면 미국에서 생산된 제품과 동일하게 취급한다는 것이다.

미국산 제품 우선 구매법(BAA)과 미국 통상법(TAA) 적용을 비교하면 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> 미국산 제품 우선 구매법(BAA)과 미국 통상법(TAA) 적용 비교

BAA	TAA
상품	상품과 서비스
<ul style="list-style-type: none"> - \$3,500이상이고 TAA 기준금액(일반적으로 18만 불) 이하 - TAA 기준금액(일반적으로 18만 불) 이상이면, TAA 면제조항에 해당하는 것 	<ul style="list-style-type: none"> - 일반적으로 18만 불 이상, 협정에 따라 국가마다 기준금액 다르므로 더 낮을 수 있음
<p>예외</p> <ul style="list-style-type: none"> - 미국 국내 이외에서 사용할 목적의 계약 - 미국에서 채굴, 생산, 생산되지 않지만 양, 질 또는 가격에서 충분하지 않을 때 - 정보화 관련 상품계약 	<p>예외</p> <ul style="list-style-type: none"> - 특정한 계약(예를 들어, 국방서비스, 연구개발 등) - 중소기업을 위한 계약 - 무기획득, 탄약, 전쟁 장비 등 국가안보 관련 계약 - 재판매 목적의 계약 - 수의계약 - 정부조달 요건에 맞출 수 없는 경우
<p>미적용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공공의 이익 - 비합리적인 가격 	

[자료] Daniel Chudd, esq., Licke Bell, Esq., Morrison & Foerster, “The ‘Buy American, Hire American’ Executive Order, Digested”, Thomson Reuters Westlaw, Jul. 2017. 2.

3. 미국 경기회복 및 재투자법(The American Recovery and Reinvestment Act, ARRA)

미국 경기회복 및 재투자법(ARRA)은 2009년 통과된 법률로 2007년 경제 대공황 기간에 폭락한 미국경제를 회복하기 위한 고용 유지와 창출, 인프라에 대한 투자, 에너지 효율성 강화, 과학 지원, 실업자 지원과 주 정부 및 지방 정부의 회계 안정성을 도모하고자 하는 세출예산 승인 법률이다.³⁷⁾ 미국 경기회복 및 재투자법(ARRA)의 주요 목적은 정부 기금을 제공하고 공공사업계획을 추진하고, 진행 중인 사업에 대한 일자리 창출을 자극하는 것이다. 그런데 이 법률에서도 미국 경기회복 및 재투자법(ARRA) 기금을 받은 프로젝트는 미국에서 생산된 원료나 최종생산품을 사용하도록 의무화하고 있다.

미국 경기회복 및 재투자법(ARRA)에도 면제와 설명이 필요한 부분이 많다. 먼저 미국 경기회복 및 재투자법(ARRA)은 공공건물이나 공공사업의 건설이나 재건 프로젝트에만 적용되고 정부공급계약에는 적용되지 않는다. 두 번째는 미국 경기회복 및 재투자법(ARRA)은 미국 경기회복 및 재투자법(ARRA) 기금이 포함된 것에만 적용되고, 만약 다른 형태의 기금으로 운영되는 프로젝트라면 미국 경기회복 및 재투자법(ARRA) 규정이 적용되지 않는다. 세 번째는 미국 경기회복 및 재투자법(ARRA)은 모든 제품에 대한 부품 테스트를 생략한다. 따라서 외국산 부품의 비율은 중요하지 않다. 네 번째는 미국 경기회복 및 재투자법(ARRA) 면제 인정은 제품의 양이나 질이 미국에서 활용이 충분하지 않을 때다. 다섯 번째는 미국산 제품을 사용하는 비용이 외국산 제품 사용 비용보다 25% 이상이라면 미국 경기회복 및 재투자법(ARRA)가 적용되지 않는다.

미국 경기회복 및 재투자법(ARRA) 핵심은 미국 경기회복 및 재투자

37) Speaker of the House of Representatives.,

<https://www.congress.gov/111/bills/hr2131/BILLS-111hr2131enr.pdf>, One Hundred Eleventh Congress of the United States of America.

법(ARRA)의 자금지원을 받는 건설 프로젝트를 위해 제품을 조달한다면, 당신은 미국에서 생산된 제품(외국산 부품의 함유량과 관계없음)이나 미국 무역협정을 적용받는 국가들의 제품을 사용하여야 한다는 것이다.

4. Berry Amendments

The Berry Amendment는 미국 국방수권법의 일부로 1941년 시행된 미국 법률 코드 10 U.S.C. § 2533a를 말한다.

The Berry Amendment는 미국 국방부가 구매하는 특정 물품에 대해서는 100% 미국산 제품을 요구한다. 이후 이러한 요구 조건은 구매 물품의 구성품까지 확대되었다. 적용되는 구매 물품은 해마다 변경되었다. 현재 The Berry Amendment는 미국 국방부가 구매하는 직물, 의류, 신발, 음식 그리고 측정용 도구에 적용된다. 이러한 물품들은 미국 국내에서 전체가 자라고, 재가공되고, 재활용되거나 생산된 것을 요구한다. 법률에서 면제로 인정하지 않는 한, 원료 생산부터 부품 생산 및 최종 조립까지 제품생산 모든 과정이 반드시 미국에서 이루어져야 한다.

The Berry Amendment는 1933년의 미국산 제품 우선 구매법(BAA)보다 높은 수준의 국내생산을 요구한다.

5. the Buy America Act

the Buy America는 미국산 제품 우선 구매법(BAA)과 다르다. the Buy America는 미국 교통부(the Department of Transportation)에 의해 관리되는 특정 보조금에 부여되는 미국산 제품구매 규정을 일컫는 말이다. 이 규정은 미국산 제품 우선 구매법(BAA)과 다른데 연방정부 기관이 구매하거나 조달하는 제품에는 적용되지 않는다. 미국 법률 코드 49 U.S. Code § 5323으로 CHAPTER 53 - PUBLIC TRANSPORTATION에 해당한다. 연방 규정 코드(Code of Federal Regulations, CFR)로는 49 CFR Part 661 - BUY AMERICA REQUIREMENTS에 규정하고 있다. 일반적으로 Buy America 법률은 미국 교통부로부터 연방 보조금을 받

는 자에게 미국산 철강 제품과 제품이나 원료를 구매할 것을 요구한다.

제4절 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 문제점

표면적으로는 미국산 제품 우선 구매법(BAA)은 연방정부 기관의 다음 조건에 해당하면 외국산 제품구매를 금지하는 것처럼 보인다.

- 미국 국내에서 채굴되거나 생산된 비제조 물품(articles), 비제조 자재(materials), 비제조 재료(supplies) 또는
- 미국 국내에서 채굴되거나 생산되거나 제조된 물품(articles), 자재(materials), 재료(supplies)에서 실질적으로 제조된 제조 물품(articles), 제조 자재(materials), 제조 재료(supplies)를
- 공공 목적으로 구매하는 경우를 말한다.

그러나 실무에서는 위와 같은 추상적인 정의보다는 미국산 최종 완제품과 건설용 자재에 대한 가격 우대정책으로 더 잘 알려져 있다.

미국산 제품 우선 구매법(BAA)에서 미국산 제품에 대한 가격 우대정책은 미국산 제품 이외의 제품에 불이익을 부과한 후 가격을 평가하여 미국산 제품의 입찰가격이 낮거나 같으면 미국산 제품 입찰자를 낙찰시키는 것을 주요 골자로 하고 있다. <표 3-8>이 미국산 제품 우선 구매법에 따른 가격 우대정책의 실행 예시이다.

<표 3-8> 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 가격 우대정책 실행 예시

U.S. manufacture company	Current Evaluation Factor	Bidding Price (U.S. manufacture company)	Bidding Price (Korea company)	Evaluation (Korea company)	Awardee
Large Business Offerors (FAR 25.105(b)(1))	6%	\$110,000	\$100,000	\$106,000 = \$100,000 + (\$100,000 x 6%)	Korea Company
Small Business Offerors (FAR 25.105(b)(2))	12%	\$110,000	\$100,000	\$112,000 = \$100,000 + (\$100,000 x 12%)	U.S. manufacture company

그런데 이러한 미국산 제품에 대한 가격 우대정책에도 불구하고 외국산 제품의 입찰가격이 낮으면 미국산 제품 우선 구매법(BAA)에 따라 미국산 제품의 비합리적인 가격으로 인하여 외국산 제품이 낙찰자로 선정된다.

미국산 제품 우선 구매법(BAA)을 조달 실무에 적용할 때 복잡한 법률적 지식 또는 사실에 관한 의문들이 발생한다. 많은 경우 특정 단어에 대한 정의를 어떻게 해석할 것인가에서 발생한다. 예를 들어 최종 생산품과 부품이라는 단어를 들 수 있다. 사실 세부적인 제조공정들은 매우 서로 연관되어 있다.

가. 미국 국내 제조에 관한 판단의 주체에 대한 논쟁

미국산 제품 우선 구매법(BAA)에 따라 연방정부 기관은 미국 국내에서 사용할 목적으로 물품을 구매할 때 최소기준 금액(the micro-purchase threshold³⁸⁾)을 초과하는 계약은 예외적인 상황에서만 미국산 제품 이외의 제품구매를 허용된다. 연방조달규정(FAR)의 최종 완제품(end product) 정의는 다음과 같이 겉으로는 단순하게 보인다.

- 최종 완제품(end product)은 공공 사용을 목적으로 획득되는 최종의 물품(articles), 자재(materials), 그리고 재료(supplies)를 의미한다. (End product means those articles, materials, and supplies to be acquired for public use.)

그러나 어떤 상품(item)이 최종 완제품인지 부품인지 결정하는 것은 매우 복잡할 수 있으며, 특히 연방정부 기관이 복합 형태의 제품을 구매할 때 발생할 수 있다. 그리고 이에 관한 결정은 자주 조달의 목적에 기반하여 사법부의 결정이나 행정부의 심판에 의해 이루어진다.

38) 연방조달규정 FAR 2.101.

〈표 3-9〉 행정부와 사법부의 상반된 결정 사례

어떤 상품이 최종 완제품인지 또는 부품인지 결정하는 것은 미국산 제품 우선 구매법(the Buy American Act)에서 중요한 결과일 수 있다. 최종 완제품은 미국 국내에서 반드시 생산되어야 한다. 그러나 개별 부품은 미국 내에서 제조된 것이 최소한 모든 부품의 50%를 넘으면 잠재적으로 미국 이외에서 생산되어도 된다. 또는 상품이 상업적으로 이용 가능한 기성품이라면 미국 이외에서 생산되어도 된다. 하나의 조달계약에서 특정 상품이 그 자체로 최종 완제품인지 또는 최종 완제품을 위한 부품인지에 대하여 미국 회계감사원(GAO)과 연방법원이 다른 결론에 도달하여 최종 완제품이나 부품이라는 결정이 서로 달라질 수 있다.

Bell Helicopter Textron, B-195268(Apr. 24, 1980) 사례³⁹⁾에서 미국 회계감사원은 상품 그 자체를 최종 완제품으로 본 사례가 있다. 왜냐하면, 복합 형태의 제품(system)에 직접 결합하여 통합되지 않기 때문이다.

그러나 Textron, Inc., Bell Helicopter Textron Div. v. Adams, 493 F. Supp. 824(D.D.C. 1980) 사례⁴⁰⁾에서는 연방법원은 어느 정도는 계약담당공무원이 그 상품을 복합 형태의 제품의 부품으로 결정한 것이 타당한 이유가 있다고 판단하였다. 왜냐하면, 낙찰자가 제출한 미국산 제조 증명서가 그 상품을 복합 형태 제품의 부품이라고 규정하고 있기 때문이다.

나. 미국 국내에서의 제조에 대한 논쟁

제조에 대한 정의는 미국산 제품 우선 구매법(BAA), 이 법령을 시행

39) GAO, Bell Helicopter Textron, B-195268, Protest of Helicopter Contract Award, April. 24, 1980.

40) US District Court for the District of Columbia, Textron, Inc., Bell Helicopter Textron Div. v. Adams, 493 F. Supp. 824 (D.D.C. 1980), May 30, 1980

하기 위한 대통령 행정명령 또는 연방 조달 규정(FAR)에는 없다. 미국 국내 제조는 미국 내에서 만들어졌다고 말할 수 있는 제품에 대한 제조를 구성하는 특정 행위가 있었는지에 따라 결정된다. 이 질문에 대한 해답인 사법부 판결과 행정부 결정은 여러 경우에 다음 사항을 고려하였다.

- ‘상당한 물리적 변화’가 있었는지 또는
- 개별 제조 단계가 포함되는지, 또는
- 하나의 연속적인 공정이 있었는지 그리고
- 물품이 정부가 요구하는 형태로 완성되었는지의 여부

목적물이 완성된 이후에 실행되는 작업 예를 들어 포장, 검사는 일반적으로 제조로 분류하지 않는다.

<표 3-10> 미국 내에서의 제조로 간주하는 것

연방정부 기관은 일반적으로 미국 내에서 제조된 최종 완제품이나 최소한 모든 부품 비용의 50% 이상일 것을 요구한다. 그러나 미국 내에서의 ‘제조(manufacturing)’가 반드시 해외에서 모든 처리를 가로막는 것은 아니다. 하나의 예로 미국 회계감사원(GAO)은 같은 판매자가 제안한 두 종류의 팩시밀리를 구별하였다. 두 종류의 팩시밀리는 모두 상용 일본 팩시밀리를 결합하였다. 그러나 미국 회계감사원(GAO)은 한 종류의 팩시밀리는 적어도 부품 비용의 50% 이상이 미국 국내에서 제조되었다고 보았다. 왜냐하면, 판매자는 미국 연방정부 기관이 요구하는 형태를 구현하기 위하여 일본 팩시밀리 변형 작업을 미국 내에서 구현하고 조립하는 작업을 제조로 분류하였다. 반면 다른 종류의 팩시밀리는 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 법령 준수를 발견하지 못했다. 왜냐하면, 그 판매자가 미국 국내에서 행한 것은 일본 팩시밀리를 배달한 것에 불과하다고 보았다.⁴¹⁾

41) GAO, General Kinetics, Inc., Cryptek Division, B-242052.2, 70 Comp.Gen. 473, May 7, 1991.

다. 부품인가 부품을 구성하는 자재인가에 대한 논쟁

부품이란 최종 완제품이나 건설 자재에 직접 결합하는 물품(articles), 자재(materials), 재료(supplies)를 말한다. 그러나 부품과 최종 완제품을 구분하는 것은 앞서 언급한 바와 같이 어려울 수 있다. 추가로 부품은 다음의 경우에는 잠정적으로는 실질적 원산지와는 관계없이 미국 국내에서 채굴, 생산, 제조된 것으로 간주할 수 있다.

- 부품이 결합하는 최종 완제품이 미국 국내에서 제조되는 경우
- 부품이 정부에서 만족할만한 품질이면서 상업적으로 활용할 수 있는 충분하고 합리적인 물량이 미국 국내에서 채굴, 생산, 제조되지 않는 종류에 해당한다고 결정된 경우

<표 3-11> 부품인가 또는 부품의 자재인가

어떤 물품을 부품이나 부품의 구성품 중 어떤 것으로 볼 것인가는 미국산 제품 우선 구매법(BAA)의 결과에 매우 큰 영향을 미칠 수 있다. 왜냐하면, 해당 법은 부품과 명백히 관련 있기 때문이다.

예로 미국 회계감사원은 민원인의 이의제기를 기각하였다. 민원인은 금고 세트 조달에서 한국에서 가공 처리된 강철은 미국 국내 부품이 남은 상태였다고 주장하였다. 민원인은 미국에서 철강을 구매하여 가공을 위하여 한국으로 이송하였다. 가공된 철강은 미국으로 돌아왔고 미국 내에서 금고 세트의 최종 제작되었다. 민원인은 제품이 철강이고 철강은 원산지가 미국이기 때문에 한국에서 가공된 철강이지만 미국산 부품이라고 주장하였다.

미국 회계감사원은 이러한 주장에 동의하지 않았다. 스테인리스 스틸이 스틸 블레이드의 부품이 되는 다른 부분으로 제조되지 않았다. 또한, 미국 국내에서 제조된 스테인리스 스틸이 최종 완제품에 직접적으로 활용되지 않았다. 대신 스테인리스 스틸은 한국에서 금고 세트 제조에 요구되는 구분 가능한 개별 부분으로 가공되었다. 따라서 민원인의 설명에 의하면 한국에서의 처리 과정은 압연강판이 아닌 부품을 찍어내거나 구부리거나 손질하는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 강철 비용은 관련 미국산 제품 우선 구매법(the Buy American

Act) 적용과는 관련이 없다고 판단하였다. 미국 회계감사원은 금고 세트의 부품에 대하여 한국에서 가공된 부분과 미국에서 구매된 부분에 대하여 미국산 제품 우선 구매법(the Buy American Act) 법령을 민원인의 입찰에 적절히 다르게 적용하여야 한다고 결정하였다.⁴²⁾

‘부품 비용(costs of components)’은 일반적으로 계약자가 부품을 구매하거나 제조할 때 발생하는 어떤 비용에 기반으로 하여 결정된다. 특히,

- 계약자가 구매한 부품에 대해서는, 부품 비용에는 조달 비용(최종 완제품이나 건설 자재와 결합하기 위한 장소로 이동하는 운임을 포함한다.)과 부과될 수 있는 세금(무관세 증명서 발행과 관계없음), 그리고,
- 계약자가 제조한 부품에 대해서는, 부품 비용에는 부품 제조와 관계있는 모든 비용(최종 완제품이나 건설 자재와 결합하기 위한 장소로 이동하는 운임을 포함한다.)과 배분 가능한 간접 비용을 포함한다. 그러나 이윤과 최종 완제품 제조와 관련된 비용은 제외된다.

‘상업적으로 이용 가능한 기성품(commercially available off-the-shelf(COSTS) items)은 다음 물품을 포함(건설 자재 포함)한다.

- 민감 제품(commercial item)이고,
- 민간시장에서 상당한 양이 거래되며,
- 구매하는 정부 기관에 변경 없이 제공되는 것 즉 민간시장에서 판매하는 것과 같은 형태로 제공되는 것

라. 미국산에 대한 정의의 불확실성

제품의 원산지를 결정하는 것은 매우 어려운 일이며, 미국의 경우에는 역사적으로 의회가 제조업을 고용 창출 특히 저학력 노동자에 대한 고용 창출에 중요한 역할로 주시하고 있다. 국가안보 차원에서는 미국

42) GAO, Yohar Supply Company, B-225480, February 11, 1987.

국내에서 특정 제품이 물리적으로 생산되는 것을 선호한다. 경제성장의 촉진하는 생산성 향상의 중요한 원천으로 제조업으로 보고 있고, 생산성은 일반적으로 경제의 다른 분야보다 제조업에서 더 빠르게 증가한다.

미국 통계청은 제조를 새로운 상품과 관련하여 기계적, 물리적 또는 화학적으로 변형되는 자재, 물질 또는 부품이 공장이나 설비에서 구성이 이루어지며 건설 외의 목적으로 제조품 부품을 조립하는 것을 포함한다고 정의하고 있다.⁴³⁾

그러나 이 정의는 제조사와 노동자가 어떻게 경제적 가치를 만들어 내는가를 이해한다면 유용성이 제한된다. 제조품의 경제적 가치와 그 제품생산과 관련된 고용은 물리적인 변형뿐만 아니라 광범위하면서 특별하며 다양한 활동에서 나온 것이다. 두 종류의 비제조 활동들이 특히 제품의 가치 창출, 제조품의 생산에 투입된 노동 및 제품을 최종 소비자에게 전달에 이바지한다. 하나는 비즈니스 서비스로 연구개발, 디자인, 마케팅, 물류 그리고 정보 기술이다. 다른 하나는 소프트웨어 개발이다. 이러한 비물리적 투입은 제조사 자체에서 하거나 다른 기업에서 구매를 통하여 이루어진다.

많은 제조품은 고유하므로 제조품의 비제조 투입 요소의 역할을 이해하는 것은 주로 사례연구에서 확인되었다. 이러한 사례연구들은 소비자, 기업 그리고 정부에 팔리는 많은 최종제품의 생산에 사용된 복잡한 공급망을 풀어내는 것이다.

43) U.S. Census Bureau, "Definition: NAICS 31-33, Manufacturing. The Manufacturing sector comprises establishments engaged in the mechanical, physical, or chemical transformation of materials, substances, or components into new products. The assembling of component parts of manufactured products is considered manufacturing, except in cases where the activity is appropriately classified in Sector 23, Construction.", <https://www.census.gov/econ/manufacturing.html>.

한 연구에서 노키아 N95 휴대전화기의 마지막 조립과정 비용은 즉 최종 소비자에게 판매하는 물리적 제조사의 비용이 세금부과 전 최종 판매가격의 2%에 불과하다는 것을 밝혔다. 전화기 제조를 위하여 노키아가 구매한 물리적 투입 요소의 가치, 즉 프로세스, 카메라, 집적회로의 가치가 지적 재산권, 인하우스 서비스, 그리고 휴대전화기와 관련된 이익의 가치보다 적은 것으로 추정된다. 다른 사례연구에서는 컴퓨터나 음악 재생기의 조립 비용은 판매가격의 3%에서 5%에 불과하다고 밝혔다. 이탈리아 제조사는 중국에서 생산되는 신발의 디자인, 품질관리, 물류, 판매, 그리고 관리 등 유럽에서 이루어지는 것이 신발 전체 원가의 반을 차지하고 가치 창출의 3/4을 차지한다는 것을 밝혔다.

제조 활동을 정의하고 제조업을 구분하는 어려움은 미국 정부의 정책으로 미국 국내제조업을 촉진하는 노력에 직접적인 영향을 미친다. 국가 차원에서 제조품의 생산지를 확인하는 것은 적어도 1930년대 이래 의회의 관심사였다. 1930년 관세법에서는 미국으로 수입되는 모든 외국산 물품은 눈에 잘 띄는 장소에 읽기 쉽고, 지워지지 않으며, 영구적으로 해당 제품의 원산지를 표기해야 할 것을 요구했다. 이러한 방식으로 미국 국내 최종 구매자에게 원산지를 표시하도록 허용했다. 원산지가 뜯어지거나, 훼손되어 이러한 표시가 없는 수입품은 그 물품의 가치에 10%의 벌금을 부과할 수 있다.

연방정부들의 조달에 적용되는 1933년 미국산 제품 우선 구매법(BAA)은 몇 가지 면제는 있지만, 일반적으로 미국 국내에서 생산되거나 제조된 물건, 자재, 채굴된 물품이 미국 국내에서 상당한 부분 제조된 물건, 자재, 물품만을 공공용으로 구매되어야 한다고 요구하였다. 제조라는 용어를 정의하지 않았지만, 법원은 물리적 특성의 변화가 포함되는 것을 제조로 해석하고 어떤 제품의 물리적 변화 이후 작업을 수행하여 완료하는 것, 예를 들어 검사나 포장은 제조로 해석하지 않았다. 정부에서 구매한 제조품에 투입된 물리 투입 요소는 이 법률에 적용되지만, 서비스 투입 요소는 이 법률이 적용되지 않는다. 따라서 만약 제품 및 그 부품들과 관련된 모든 디자인, 엔지니어링, 금융 작업

이 미국 바깥에서 이루어지고, 물리적인 변경이 미국 국내에서 이루어진다면 미국산 제품 우선 구매법(BAA)의 목적에 따라 미국산 제조품으로 간주할 수 있다.

연방 차원의 보조금이 투입되는 교통 프로젝트는 대부분 비(非)연방 공공기관, 즉 주 정부나 지방 정부 그리고 수송 및 항공 당국에서 수행한다. 이들 기관의 연방 보조금 지출은 “Buy America”로 일반적으로 알려진 자국산 제품 규정을 준수하여야 한다. Buy America는 연방 보조금이 사용되는 고속도로, 공공 교통수단, 도시 간 여객 철도, 그리고 비행 프로젝트에 적용되는 여러 개의 유사한 법령이나 규정을 인용한다. 일반적으로 Buy America는 철, 강철, 생산품, 버스, 출퇴근용 궤도차량과 같은 조립 제조품이 미국에서 제조될 것을 요구한다. 철과 강철은 미국 국내에서 용해되고 주조될 것을 요구한다. 어떤 상황에서는 Buy America 요구를 면제하는 것을 법적으로 허용하고 있다. 2017년 4월 18일 대통령 명령에서 아래와 같이 명기하고 있다. “Buy American 법률의 면제는 미국 국내에서 생산된 상품, 제품, 자재 활용을 최대화하도록 보장하는 것으로 해석되어야 한다고 기술하고 있다.

Buy America는 기관마다 적용을 달리한다. 예를 들어 연방고속도로 관리청(Federal Highway Administration)은 고속도로와 교량에 사용되는 제조품이 그곳에 사용될 철과 강철을 제외하고는 미국산일 것을 요구하지 않는다. 연방 교통관리청(Federal Transit Administration) 규정은 연방 보조금이 사용되는 공공 교통수단 프로젝트에 사용되는 최종제품은 면제가 허용되지 않았다면 미국 국내에서 생산되어야 한다고 요구한다. 수송 차량은 비용 기준으로 부품의 60% 이상이 미국 국내에서 생산되어야 하고 최종 조립이 미국 국내에서 이루어져야 한다.

미국국방부는 제조 최종제품이 미국산인지에 관한 결정할 때 두 가지 기준을 활용한다. 최종제품 자체가 반드시 미국 국내에서 제조되어야 한다. 그리고 부품 가치가 최소한 50% 이상이 미국이나 자격 있는 국가에서 생산되어야 한다. 따라서 물리적 변화 이외 활동의 가치는

일반적으로 미국에서 제조된 제품인지를 결정하는데 고려되지 않는다. 몇몇 사례에서는 요구사항이 가치의 중요한 원천을 반영하지 못하기도 한다. 예를 들어 미국국방부는 미국에서 제조되지 않은 슈퍼컴퓨터 구매를 금지한다. 그러나 규정에서는 슈퍼컴퓨터를 만드는 데 사용되는 지식재산권 즉, 반도체나 컴퓨터의 설계를 미국에서 생산할 것을 요구하지 않는다.

제5절 미국산 제품 우선 구매법(BAA)에 대한 평가

미국산 제품 우선구매제도에 관한 연구의 결과를 보면 다양한 시각이 존재한다는 것을 알 수 있다.

<표 3-12> 우선구매제도에 대한 평가

구분	긍정적 측면	부정적 측면
Peter B. Dixon	- 제조업 고용	- 비용이 편익보다 큼
Keith A. Hirschman	- 국가안보	- 구매 비용 상승 - 조달 시간 지연
미국회계감사원	- 일자리 보호 - 미국기업이 겪는 불공정 해소 - 국가안보	- 구매 비용 상승 - 비용 편익 분석을 하지 않음
미국의회조사국	- 철강 산업의 고용	

Peter B. Dixon 등⁴⁴⁾이 일반균형이론(General equilibrium theory)을 기반으로 미국경제에 적용할 수 있는 USAGE(U.S. Applied General Equilibrium) 모델을 고안했다. 연산일반균형(Computable General Equilibrium) 모델 구성에 필요한 많은 데이터는 많은 부분 미국 상공부 경제분석국(the U.S. Commerce Department's Bureau of Economic Analysis)의 자료를 활용하여 분석하였다. (Peter B. Dixon, Maureen T. Rimmer and Robert G. Waschik, 2017)

2017년 연구에서는 Buy America(n)⁴⁵⁾ 정책을 폐기하여 미국 정부나

44) Peter B. Dixon, Maureen T. Rimmer and Robert G. Waschik Centre of Policy Studies, Victoria University, Melbourne, "Macro, industry and regional effects of eliminating Buy America(n) programs: USAGE simulations", 2017.04.

45) Buy America(n)는 Buy American과 Buy America를 합쳐서 표현. Buy American은 정부 기관이 미국산 제품을 직접 구매하는 것을 말하며, Buy America는 정부 기관에 납품할 물품을 제조하는 기업이 미국산 제품(부품이나 재료 등)을 구매하는 것을

미국 정부 계약상대자가 완전 자유롭게 부품 및 완성품 공급자를 선정한다는 가정 하에서의 미국경제에 미치는 정책의 효과를 산출하였다. 이를 위해 경제의 다양한 측면이 연계된 모델인 일반균형모델(General equilibrium model)을 적용하였다.

미국 정부 기관에 의한 직접구매는 주로 건설 프로젝트에서 발생하고 건설 프로젝트는 수입경쟁사와의 경쟁은 거의 없다고 분석하였다. 비건설 프로젝트 분야에 있어서 미국 정부 기관은 수입업체를 차별하지 못한다고 보았다. 그 결과 미국 정부 기관의 직접구매에 적용되는 Buy american의 영향력은 크지 않다고 분석하였다.

USAGE 모델은 Buy america(n) 정책을 폐기함에 따라 정부의 조달 비용 감소는 세금 감축으로 민간에 이전되므로 정부의 재정적자는 변화되지 않는다고 가정했다. 이러한 정부의 조달 비용 감소는 세금 감소로 민간으로 이전되고 민간 부문에서 더 많은 고용이 이루어지고 이는 공공부문 예산의 수입이 늘어나고 이는 다시 세금 축소를 가능하게 하는 선순환 구조형성이 가능하다고 보았다. 따라서 Buy america(n) 규정 폐지하는 것이 거시 경제적 측면, 즉 고용과 국내 총생산에 좋은 영향을 미치는 것으로 보았다.

고용 분야를 살펴보면 Buy america(n) 규정 폐지가 제조업 분야의 고용은 줄어드는 것으로 나타나지만 제조업 이외의 분야에서는 고용이 더 큰 것으로 나타난다고 보았다. 제조업 내에서도 첨단 기술의 기계류 중심 수출산업 분야에서 고용 창출이 된다고 주장하였다.

Keith A. Hirschman은 1998년 논문⁴⁶⁾에서 미국산 제품 우선 구매법령의 비용과 편익을 분석하였다. 그는 많은 연구와 경제이론이 보호주의가 불필요하게 가격은 높이고 조달 시간이 지연된다는 것을 뒷받침하고 있다. 반면 자국산 제품 우선구매제도의 가장 중요한 이익인 자국의 산업 능력 유지에 따른 가치는 계량화하기 어렵다고 보았다. 즉

말한다.

46) Keith A. Hirschman.

자국의 산업 능력 유지에 대한 가치 결정이 불가능하다는 것이 비용편익 결정의 문제라고 보았다. 이 연구에서는 미국이 군사행동을 취하기 전에 국제적인 협력과 동의를 필요하므로 미국 국내 산업을 기반으로 하는 단일 국방 물자는 그 중요성이 낮아지고 있다고 주장하였다.

미국회계감사원(Government Accountability Office, 이하 ‘GAO’ 라 한다.)은 감사보고서에서 고속도로 건설 분야의 미국산 우선구매제도에 대한 감사보고서를 작성하였다. (GAO-09-36, “FEDERAL-AID HIGHWAYS” , Dec. 2008.)

주 정부 교통국(a state department of transportation, DOT)은 연방고속도로부(the Federal Highway Administration, FHWA)로부터 연방 자금을 받아 고속도로 건설 및 유지보수 사업을 추진하는 경우 환경정책법령(the National Environmental Policy Act, NEPA)과 데이비스-베이컨법(the Davis-Bacon act, 정부 건설사업에 고용된 노동자는 적절한 임금을 받도록 규정)과 사회적 약자기업 프로그램(Disadvantaged Business Enterprise program, DBE), 그리고 미국산 제품 우선구매제도(America program)를 적용하여야 한다.

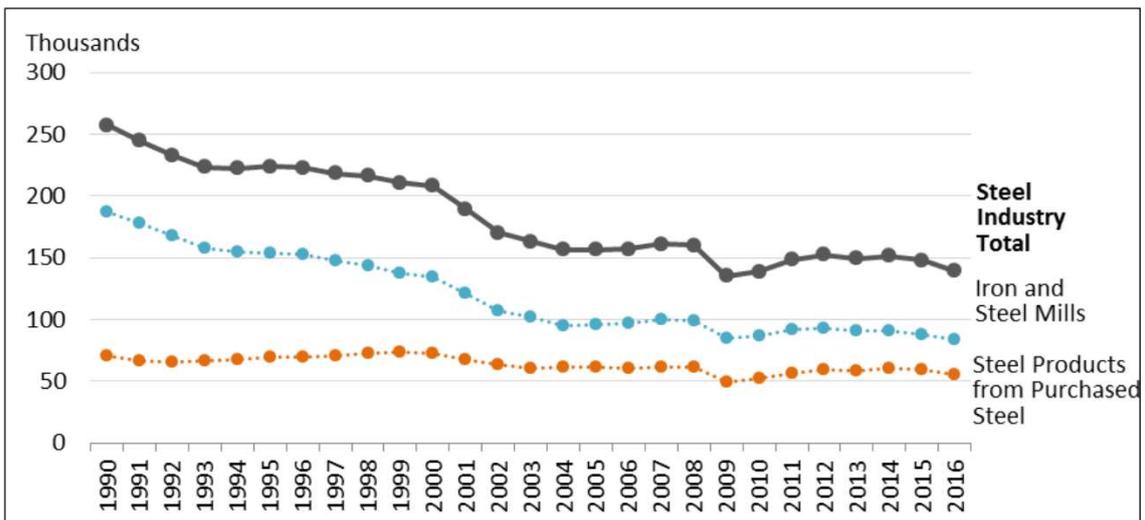
이러한 연방정부의 요구사항과 관련하여 비용대비 효과, 연방정부의 요구사항들이 주 정부가 연방정부 자금의 투입 여부 결정에 영향을 미치는지, 또한 이러한 연방정부의 요구사항이 직면한 문제점과 대응 방안을 감사보고서에 담았다.

감사보고서에서 미국산 제품 우선구매제도가 주 정부의 구매 비용 상승시키지만, 이익도 발생한다고 보았다. 미국산 제품 우선구매제도는 미국 노동자 보호와 경제활동 활성화, 새로운 직업을 창출할 수 있는 사회간접자본 기능으로 보았다. 또한, 다른 나라 정부가 보조금 지원 등으로 자국 기업을 지원함에 따라 발생하는 미국기업이 겪는 불공정 경쟁으로부터 철강 산업과 같이 미국경제 내 특정산업을 계속 유지하고 발전시켜 국가 안보적으로도 이익이라고 보았다. 그러나 감사보고

서에서 미국산 제품 우선구매제도 시행에 따른 비용과 편익을 계량화하지는 않았다.

미국의회조사국(Congressional Research Service, 이하 ‘CRS’ 라 한다.)의 2017년 보고서⁴⁷⁾에서 철강 산업에 대한 미국산 제품 우선구매제도의 영향을 연구 보고서에서 미국산 제품 우선구매제도가 제철 산업 고용에 긍정적인 영향을 미친다고 보았다. 그런데 제철 산업 고용인원이 <그림 3-1>에서와 같이 1990년 260,000개에서 2016년 140,000개로 줄어들었는데 이는 대부분 높은 생산성에 기인한 것이라고 보았다. 미국 철강협회에 의하면 제철 산업의 생산성 향상에 따라 한 단위 철강 생산에 필요한 노동시간이 1980년 이후 10.1에서 2017년 1.9로 81% 감소했다고 주장한다. 만약 미국산 철강 제품에 대한 연간수요량이 백만 톤이 증가하고, 톤당 단위 노동시간이 1.9시간이 요구된다면 고용인력은 약 1,000명이 늘어날 것이라고 보았다.

<그림 3-1> 철강 산업 고용인력



[자료] Congressional Research Service, “Effects of Buy America on Transportation Infrastructure and U.S. Manufacturing: Policy Options” , Jun. 2017, 9 인용.

Rhys Jenkins 등은 그의 논문⁴⁸⁾에서 국제무역과 제조업 종사자와 관

47) Congressional Research Service, “Effects of Buy America on Transportation Infrastructure and U.S. Manufacturing: Policy Options” , 2017.07.14.

계를 4개국 사례분석으로 국제무역이 베트남과 방글라데시에서 특히 여성 노동자의 일자리 창출하였으나 케냐와 남아프리카 공화국에는 오히려 일자리가 소멸하였다고 주장하였다. 이러한 결과의 원인은 산업 구조와 생산성의 차이로 해석하였다. 산업구조가 내수보다 수출에 의존하는 나라와 생산성이 높은 나라에서는 일자리 창출이 증가하였다고 해석하고 있다. (Rhys Jenkins and Kunal Sena, 2005)

48) Rhys Jenkins and Kunal Sena, “International Trade and Manufacturing Employment in the South Four Country Case Studies”, School of Development Studies University of East Anglia Norwich, May 2005

제6절 미국기업 규모와 업력에 따른 고용효과 선행연구

1. 제조업과 고용인력

2013년 미국 제조업 분야 직접 고용인원은 1천 2백만 명으로 미국 전체 고용인원의 8.8%를 차지했다. 제조업 분야 지원을 위한 간접 고용인원은 1천 7백만 명으로 제조업 분야 직·간접 고용인원이 29.1백만 명으로 전체 고용인원의 21.3%를 차지했다. (Robert E. Scott, 2015)

2013년 미국 제조업의 국내 총생산액은 2.1조 달러로 미국 국내 총생산(Gross Domestic Product)의 12.5%를 차지했다. 제조업 임금 프리미엄(The manufacturing wage premium)이 존재하여 제조업 이외 분야의 평균 임금보다 높다. 대학을 졸업하지 않은 저학력 노동자의 제조업 임금 프리미엄은 시간당 1.78달러로 평균 임금보다 약 10.9% 높은 것으로 나타났다. (Robert E. Scott, 2015)

가. 기업 규모별 고용인력

<표 3-13>에서 보는 바와 같이 2015년 기준으로 대부분의 기업⁴⁹⁾ (5,265,682개사 또는 89.3%)은 종업원 20인 미만이고, 20인 이상 499인 미만 기업은 그 수가 적다. (615,585개사 또는 10.4%). 500인 이상 기업은 더 적어 기업 수가 19,464개사(0.3%)에 불과하다. 그런데 종업원 20인 미만 기업의 고용인원 비율은 16.8%, 20인 이상 499인 미만 기업은 30.7%, 500인 이상 기업은 52.5%를 차지한다. 전체적으로 500인 미만 기업의 고용인원 비율은 약 47.5%다.

49) 1인 기업은 제외한다.

<표 3-13> 2015년 기업 규모별 고용현황

구분	기업 수	기업 수 비중	고용인원	고용인원 비중	평균 고용인원
20인 미만	5,265,682	89.3%	20,789,279	16.8%	3.9
20인~499인	615,585	10.4%	38,148,868	30.7%	62.0
499인 이상	19,464	0.3%	65,147,800	52.5%	3,347.1
합계	5,900,731	100.0%	124,085,947	100.0%	21.0

[자료] Congressional Research Service, “Small Business Administration and Job Creation” , Feb. 2018, 3 재구성.

나. 창업기업과 그 외 기업 수

미국의회조사국(CRS) 보고서⁵⁰⁾에서 경제 주체 중 기업은 경제활동을 활성화하고 고용을 창출하는 곳이며 기업 규모와 업력(業歷)에 따른 순수 고용 창출을 분석하면 창업기업(사업경력이 1년 미만인 기업)이 고용 창출에 중요한 임무를 수행하지만 1/3은 2년 차에 폐업하고, 5년 이후 생존하는 기업이 50% 미만이기 때문에 시간이 흐름에 따른 순수 고용 창출은 제한적이라고 분석하였다.

<표 3-14>에서 보는 바와 같이 2005년부터 2011년까지 창업기업 수는 2009년이 최소로 518,500개사, 2007년이 최대로 668,395사였다. 같은 기간 전체 기업 수는 2011년이 최소로 5,684,424개사, 2007년이 최대로 6,049,655개사다. 전체적으로 같은 기간 창업기업이 전체 기업 수에서 차지하는 비율은 9.0%에서 11.1% 수준이다.

50) Congressional Research Service, “Small Business Administration and Job Creation” , Feb. 2018.

<표 3-14> 창업초기기업과 그 외 기업 수

구분	창업기업 수	창업기업 외 기업 수	전체 기업 수	창업기업의 비중
2005	644,122	5,339,424	5,983,546	10.8%
2006	670,058	5,352,069	6,022,127	11.1%
2007	668,395	5,381,260	6,049,655	11.0%
2008	597,074	5,333,058	5,930,132	10.1%
2009	518,500	5,248,806	5,767,306	9.0%
2010	533,945	5,200,593	5,734,538	9.3%
2011	534,907	5,149,517	5,684,424	9.4%
합계	4,167,001	37,004,727	41,171,728	10.1%

[자료] Congressional Research Service, “Small Business Administration and Job Creation” , Feb. 2018, 3 재구성.

전체적인 순수 고용인력이 2005년부터 2008년까지 증가하다가 2009년과 2010년은 감소하였으며 2011년에 다시 증가했다. 창업기업에 의해 창출된 인원은 2005년부터 2007년까지 견고하게 유지(2005년 3.60백만 개, 2006년 3.68백만 개, 2007년 3.55백만 개)하다가 2008년(3.33백만 개)과 2009년(2.69백만 개)으로 하락 후 2010년 2.69백만 개로 안정을 유지하다가 2011년 2.61백만 개로 하락하였다.

창업기업 외 기업의 순수 고용인력은 2006년과 2011년 약간의 개선이 있기는 했지만 대체로 감소하였으며 특히 2009년은 고용감소가 가장 큰 시점이었다.

2005년에서 2011년 전체를 보면 창업기업은 22.2백만 개의 고용을 창출하였고, 창업기업 이외의 기업은 약 24.2백만 개의 고용을 파괴하여 순수 고용인력은 축소되었으며 그 수는 약 2.0백만 개다.

<표 3-15> 창업기업과 그 외 기업의 고용 창출

구분	창업기업 고용 창출	창업기업 외 기업의 고용 창출	창업기업 외 기업의 침체에 의한 고용축소	창업기업 외 기업의 폐업에 의한 고용축소	창업기업 외 기업의 순수고용인력	전체적인 순수고용인력
2005	3,609,285	13,970,562	-13,031,004	-3,307,415	-2,367,857	1,241,428
2006	3,682,455	15,210,462	-12,074,631	-3,219,966	-84,135	3,598,320
2007	3,554,300	16,100,255	-15,635,492	-3,481,861	-3,017,098	537,202
2008	3,376,055	11,885,005	-11,708,855	-3,413,379	-3,237,229	138,826
2009	2,696,829	10,967,954	-16,577,673	-3,458,848	-9,068,567	-6,371,738
2010	2,697,105	11,132,049	-13,507,078	-2,857,218	-5,232,247	-2,535,142
2011	2,619,013	12,367,780	-10,948,143	-2,613,790	-1,194,153	1,424,860
합계	22,235,042	91,634,067	-93,482,876	-22,352,477	-24,201,286	-1,966,244

[자료] Congressional Research Service, “Small Business Administration and Job Creation” , Feb. 2018, 4 재구성.

다. 창업기업 규모와 고용인력

<표 3-16>에서 살펴보면 2005년부터 2011년까지 대부분 창업기업은 20인 미만(총 4,167,001개사 중 3,993,133개사, 95.83%)이고, 20인 이상 499인 미만 기업은 172,595개사(4.14%)이며, 500인 이상 기업은 1,273개사 0.03%에 불과하다. 종합적으로 보면 전체 99.97%(4,167,001개사 중 4,165,728개사)가 500인 미만 기업이다. 2005년부터 2011년까지 20인 미만 창업기업은 전체 창업기업의 고용인원의 55.71%를 담당하고, 20인 이상 499인 이하 기업이 37.01%, 500인 이상 기업이 7.28%의 고용을 담당한다.

전체적으로 2005년부터 2011년까지 창업기업 전체 고용인력의 92.72%가 500인 미만 기업 창업기업에서 발생한다.

<표 3-16> 창업기업 기업 규모별 고용인원

구분	창업기업 수	창업기업 비중	창업기업 고용인원	고용인원 비율	평균 고용인원
20인 미만	3,993,133	95.83%	12,386,815	55.71%	3.1
20인 이상 499인 미만	172,595	4.14%	8,229,742	37.01%	47.7
500인 이상	1,273	0.03%	1,618,742	7.28%	1,271.6
합계	4,167,001	100.00%	22,235,042	100.00%	5.3

[자료] Congressional Research Service, “Small Business Administration and Job Creation” , Feb. 2018. 5 재구성.

2. 고용 창출을 위한 중소기업과 창업기업의 역할

일반적으로 중소기업이 신규고용 창출과 고용감소가 주로 발생하지만, 순수 고용 창출은 중소기업이 더 클 것으로 생각한다.

그런데 선행연구⁵¹⁾에서 중소기업이 새로운 일자리 창출을 책임질 것이라는 시각에 의문을 가지게 된다. 시간이 지남에 따라 순수 고용인력 부분에서의 중소기업 역할이 상당히 변화한다는 것을 알게 되었다. 어떤 시기에는 중소기업이 대부분의 고용 창출을 담당하지만 다른 시기에는 기존 고용 비율 수준으로 회귀한다는 것이다. 이는 순수 고용 창출에서 중소기업 역할이 과대 포장되었다고 주장하는 것이다. 왜냐

51) Dane Stangler and Robert E. Litan, “Where Will The Jobs Come From?” , Kaufman Foundation Research Series, Nov. 2009, 5.

하면, 신규고용은 새로운 사업에서 발생하고 새로운 사업은 규모가 작은데 이는 대규모 사업을 시작하기에는 자원 확보가 어렵기 때문이다. 또한, 창업기업이 창출한 고용은 수년 내에 사라진다는 것이다. 창업기업의 20%가 1년 이내에 폐업하고, 1/3이 2년 이내, 5년 후에도 생존한 창업기업은 50% 미만이라고 주장했다. (Dane Stangler 등, 2009년)

다른 연구⁵²⁾에서 1994년부터 2006년까지 미국 내 고용 창출을 분석한 결과 20인 미만 창업기업이 기업형성기에는 고용 창출효과가 매우 크지만, 시간이 흐름에 따라 고용 창출효과는 줄어들고 6년 차에는 고용 창출보다 고용파괴가 많아진다고 주장했다. (Zoltan Acs 등, 2008)

그런데 이 연구에서 20인 이상 499인 이하 창업기업은 설립 초년도 이후에도 고용 창출에 긍정적으로 나타났고 5년 이후에는 고용 창출이 최대에 도달하였다가 시간이 지남에 따라 소폭 조정 후 중간 정도를 유지되며 이들 기업의 긍정적인 고용 창출효과는 연구 전체 기간(1994년부터 2006년)에 걸쳐 유지됨을 확인했다. 이러한 원인은 20인 이상 499인 이하 창업기업이 20인 미만 창업기업보다 기업 규모나 준비상황이 우월하여 자본 확보 등이 쉬워 시장 진입 후 바로 생산성을 향상할 수 있기 때문이라고 분석했다. 결국, 이미 시장에 진출해 있는 기업에 도전하여 생존할 수 있는 경쟁력을 확보한 것은 20인 이상 499인 이하 창업기업이라고 주장했다.

결론적으로 창업기업이 고용 창출을 하지만 사업경력이 1년에서 5년 사이에서는 순수 고용을 파괴한다는 것이다. 창업기업의 고용 창출효과는 연구자의 순수 고용 창출에서의 창업기업 역할은 연구 방법에 따라 다른 결과를 도출했다. 만약 창업하는 해 창업기업에서 발생하는 고용 창출을 분석에서 제외되면 사업경력이 많은 기업이 사업경력이 짧은 기업보다 순수 고용 창출에 더 큰 역할을 담당했다. 만약 창업기

52) Zoltan Acs, William Parsons, and Spencer Tracy, "High-Impact Firms: Gazelles Revisited", U.S. Small Business Administration Office of Advocacy, Jun. 2008, 13-14,

업에서 발생하는 고용 창출이 분석에 포함되면⁵³⁾ 창업기업이 고용 창출에 더 큰 역할을 한다는 것이다. 또한, 분석을 생존 기업을 초점을 맞추면 순수 고용 창출에서는 창업기업과 사업경력이 최소 6년 이상 28년 미만 기업 중 상대적으로 규모가 큰 기업이 고용 창출에 긍정적인 역할을 수행⁵⁴⁾한다는 것이다.

53) Scott Shane, “Entrepreneurial Job Creation Statistics are Economic Rorschach Test” , Economic Trends, Mar. 2010.

54) Dane Stangler and Robert E. Litan, 5.

제4장 우리나라 공공조달에서의 고용 확대 정책

조달정책에 반영된 고용 확대 정책은 고용 확대 직접 지원제도와 고용 확대 간접지원제도로 구분할 수 있다.

고용 확대 직접 지원제도는 입찰참가자를 낙찰예정자로 선정하기 위하여 평가할 때 평가지표로 고용 창출을 평가하여 입찰참가자에게 직접 가점을 부여하는 방식으로 종합평점을 산출한 후 종합평점이 일정 기준 이상이면 낙찰예정자로 선정하는 방법이다. 일반적으로 적격심사의 신인도 부분 평가지표가 대표적인 사례다.

고용 확대 간접지원제도는 입찰참가자에게 직접 가점을 부여하는 고용 확대 직접 지원제도와는 달리 입찰 참가 자격을 제한함으로써 해당 물품과 관련된 기업 전체에게 영향을 미치는 방식이다. 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 시행령」 제6조의 규정에 따라 중소기업부장관 지정하는 중소기업자간 경쟁제품의 직접생산확인 제도가 대표적인 고용 확대 간접지원제도라 할 수 있다.

이 장에서는 조달정책에 반영된 고용 확대 정책은 고용 확대 직접 지원제도와 고용 확대 간접지원제도로 구분하여 살펴보고자 한다.

제1절 고용 확대 직접지원제도

1. 입찰참가자에게 가점부여

내자 구매계약 중 가장 대표적인 낙찰자선정 방법은 적격심사로, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제42조 제1항의 규정에 해당하는 물품 계약 중 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정하는 입찰에 적용된다.

물품구매 입찰 중 적격심사가 적용되는 입찰의 경우 「조달청 물품

구매적격심사 세부기준」(구매총괄과-5094호, 2019.12.31.)(이하 ‘조달청 물품구매적격심사’라 한다.) 이 적용⁵⁵⁾되고, 일반용역⁵⁶⁾의 경우에는 「조달청 일반용역 적격심사 세부기준」(조달청 공고 제2020-10호, 2020.03.11)(이하 ‘조달청 일반용역적격심사’라 한다.) 이 적용된다.

내자 구매계약 중 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 시행령」 제6조의 규정에 따라 중소기업부 장관 지정하는 중소기업자간 경쟁제품은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이 아닌 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제7조의 규정에 따라 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정하도록 하고 있어, 조달청은 「조달청 중소기업자간 경쟁물품에 대한 계약이행능력심사 세부기준」(구매총괄과-5094호, 2019.12.31.)(이하 ‘조달청 계약이행능력심사’라 한다.) 을 운영하고 있다.

조달청 물품구매적격심사, 조달청 일반용역적격심사 및 조달청 계약이행능력심사 모두 고용 창출과 관련하여 항목별 배점이 조금씩 차이가 나지만 평가 항목의 등급 기준은 동일하거나 유사하므로 본 보고서에서는 물품구매적격심사를 기준으로 작성한다. 물품구매적격심사 기준의 고용 창출 관련 내용을 물품구매적격심사 심사항목 및 배점표(추정가격이 10억원 이상으로 제조자로 한정하는 물품제조 입찰)을 중심으로 살펴보면 <표 4-1>과 같이 신규고용 우수기업, 청년고용 우수기업, 여성고용 우수기업, 장애인고용 우수기업 및 고용형태 등으로 총 5개의 평가 요소로 고용 창출을 평가하고 있다.

55) 적격심사기준은 새로운 정책 요구상황이 발생하거나 정책 환경변화, 입찰 관련 규정 변경에 따라 변경되며, 본 보고서는 2018년 말을 기준으로 작성함. 일반용역적격심사나 계약이행능력심사 모두 동일

56) 「조달청 일반용역 적격심사 세부기준」(조달청 공고 제2020-10호, 2020.03.11.) 제2조 제1항에서 일반용역이란 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제4조 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제5조에 따른 용역 중 「건설기술진흥법」, 「전력기술관리법」 또는 「정보통신공사업법」에서 규정한 용역과 그에 준하는 용역을 제외한 나머지 모든 종류의 용역(학술연구용역, 청소용역, 시설물경비용역, 시설물관리용역, 소프트웨어용역, 폐기물처리용역 및 육상운송용역 등)을 총칭

<표 4-1> 물품구매적격심사 고용 창출 관련 세부평가 기준

(단위 : 점)

심사항목	평가요소	등 급	평 점
라. 고용창출	① 신규고용 우수기업	A. 설립 1년 6개월 이상 기업 - 전년도 6개월간 평균고용인원 대비 해당년도 최근 6개월간 평균고용인원 증가율이 기업규모에 따라 정해진 증가율 이상인 기업 · 대기업 7% 이상인 기업 6% 이상인 기업 5% 이상인 기업 · 중기업 8% 이상인 기업 7% 이상인 기업 5% 이상인 기업 · 소기업 및 소상공인 11% 이상인 기업 9% 이상인 기업 5% 이상인 기업	3.0 2.0 1.0 3.0 2.0 1.0 3.0 2.0 1.0
		B. 설립 1년 6개월 미만 기업 - 총고용인원 6인 이상 - 총고용인원 3~5인	1.5 1.0
	② 청년고용 우수기업	A. 「중소기업기본법」 제2조에 의한 중소기업자의 경우 - 최근 6개월 평균 청년고용률이 30%이상인면서 최근 6개월 평균 청년고용인원이 15인 이상인 기업 - 최근 6개월 평균 청년고용률이 10%이상인면서 최근 6개월 평균 청년고용인원이 10인 이상인 기업 - 최근 6개월 평균 청년고용률이 5%이상인면서 최근 6개월 평균 청년고용인원이 5인 이상인 기업	1.5 1.25 0.75
		B. 「중소기업기본법」 제2조에 의한 중소기업자에 해당하지 않는 경우 - 최근 6개월 평균 청년고용률이 40%이상인 기업	1.25
	③ 여성고용 우수기업	A. 「중소기업기본법」 제2조에 의한 중소기업자의 경우 - 최근 6개월 평균 여성고용률이 30%이상인면서 최근 6개월 평균 여성고용인원이 15인 이상인 기업 - 최근 6개월 평균 여성고용률이 10%이상인면서 최근 6개월 평균 여성고용인원이 10인 이상인 기업 - 최근 6개월 평균 여성고용률이 5%이상인면서 최근 6개월 평균 여성고용인원이 5인 이상인 기업	1.5 1.25 0.75
B. 「중소기업기본법」 제2조에 의한 중소기업자에 해당하지 않는 경우 - 최근 6개월 평균 여성고용률이 40%이상인 기업 C. 고용노동부장관에 의해 남녀고용평등 우수기업으로 지정 받은 자		1.25 2.0	
④ 장애인고용 우수기업	A. 『장애인고용촉진 및 직업재활법』 제24조에 따른 장애인 고용우수사업주	2.0	
	B. 최근 6개월 평균 장애인고용률이 3.1% 이상인 기업	1.25	
⑤ 고용형태 등	A. 「고용정책기본법」 상 '고용형태공시제' 공시의무대상기업으로서, 공시된 소속근로자와 소속외 근로자 중 기간의 정함이 없는 단시간근로자와 기간제근로자, 소속 외 근로자 수의 합계가 차지하는 비중이 조달청장이 별도 공고하는 업종별 기준비중의 (1) 0.5배 미만인 경우 (2) 0.5배 이상 0.6배 미만인 경우 (3) 0.6배 이상 0.7배 미만인 경우 (4) 0.7배 이상 0.8배 미만인 경우	2.0 1.5 1.0 0.5	
	B. 고용노동부로부터 정규직 전환 지원 사업 대상자로 승인을 받은 기업으로서, 입찰서 제출마감일 전일 기준 최근 1년 이내에 정규직 전환을 이행한 기업	1.5	

[자료] 조달청, 조달청 물품구매적격심사 세부기준(구매총괄과 - 5094호, 2019. 12. 31.), 20-23 재편집

2. 입찰참가자에게 가점부여 방식의 평가

조달청 물품구매적격심사, 조달청 일반용역적격심사 및 조달청 계약 이행능력심사 용어의 차이는 있으나 낙찰자를 결정할 때 입찰가격, 납품이행능력, 신인도 및 결격사유⁵⁷⁾ 부분으로 구분되어 최저가 입찰자부터 평가하여 합산한 종합평점이 일정 점수 이상이면 낙찰자를 결정하는 구조다. 이중 신인도 부분의 심사항목으로 고용 창출에 대한 평가가 있고, 이 평가에서 가점을 받으면 낙찰자 결정에 유리하도록 제도가 운용되고 있다.

신인도 부분 배점 한도가 전체 점수 100점 중 차지하는 비중이 크지 않다. 조달청 물품구매적격심사의 ‘[별표 1] 추정가격 10억원 이상으로 제조자로 한정하는 물품제조 입찰 적격심사 항목 및 배점한도’를 보면 총 100점 중 입찰가격이 55점, 납품이행능력이 45점이며, 신인도 부분은 ±5점에 불과하다. 결국, 입찰가격과 납품이행능력이 충분하다면 신인도 부분의 가점 없이도 낙찰자가 될 수 있다.

신인도 점수는 납품이행능력 부분 평가가 부족한 경우에만 부여⁵⁸⁾되므로 신인도 점수의 영향력이 매우 제한적이다. <그림 4-1>은 적격심사에서 신인도 부분의 가점이 낙찰자 결정에 영향을 미치는 범위를 점정 삼각형으로 표기하였다.

또한, 신인도 부분 평가 중 고용 창출 심사항목은 다른 많은 심사항목⁵⁹⁾ 중 일부에 불과하므로 고용 창출 우수기업으로 신인도 가점을 받

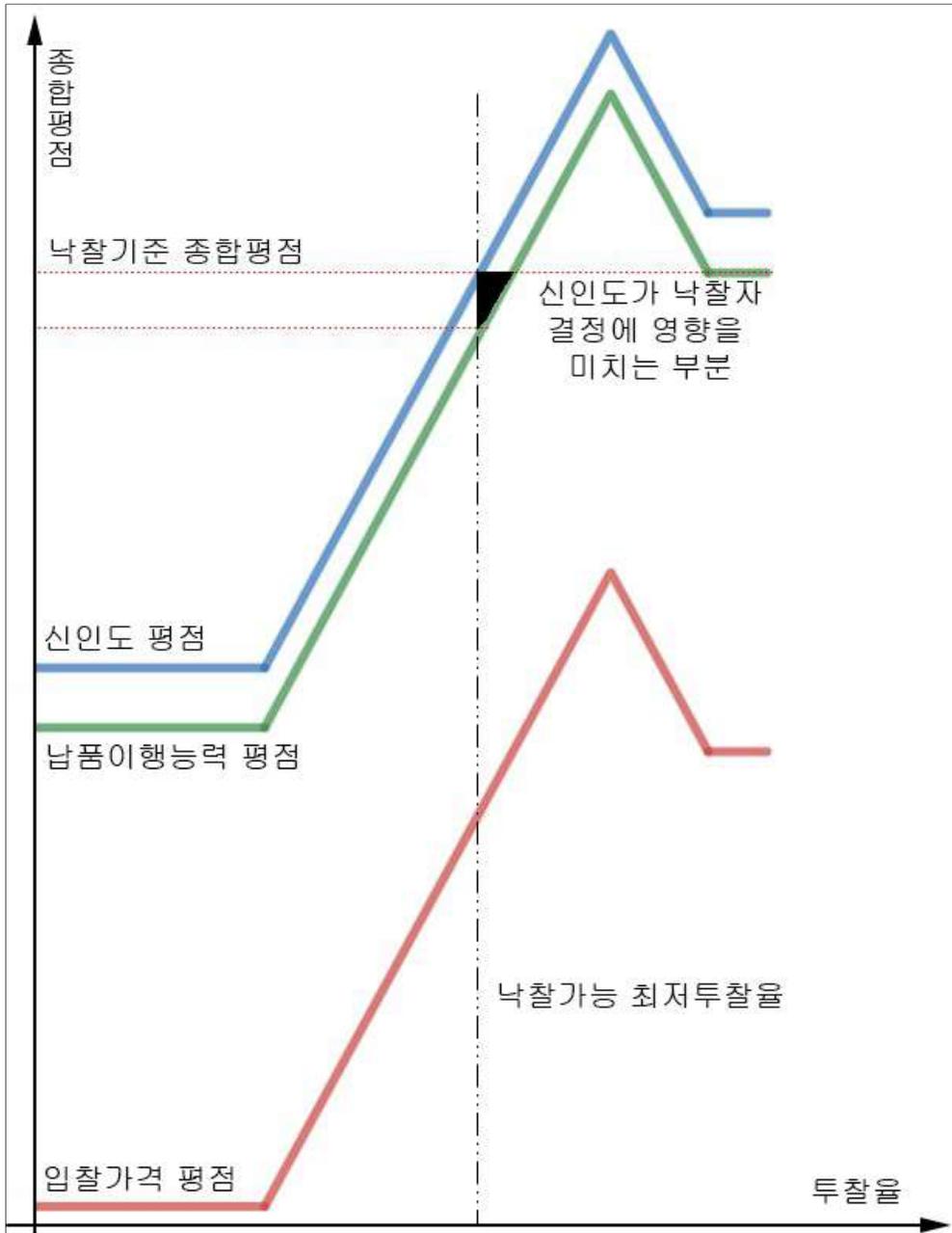
57) 결격사유는 부도 등의 상태로 해당 계약이행이 어렵다고 판단되는 경우 많은 점수를 감점하여 낙찰자에서 제외하기 위한 것으로 본 보고서의 논의에서는 제외하였다.

58) 조달청 물품구매적격심사 세부기준(구매총괄과 - 5094호, 2019. 12. 31.) 제4조(배점기준 및 평가기준) 제3항 신인도평가는 적격심사대상자의 납품이행능력(납품실적, 기술능력 및 경영상태) 취득점수가 심사분야별 배점한도에 부족한 경우에만 배점한도 범위 내에서 가산점을 부여하도록 규정하고 있다.

59) 조달청 물품구매적격심사 세부기준(구매총괄과 - 5094호, 2019. 12. 31.) ‘[별표

아 낙찰자로 이어지는 것은 매우 제한적일 수밖에 없다.

<그림 4-1> 신인도 평가가 입찰참가자에게 미치는 영향



1] 추정가격 10억원 이상으로 제조자로 한정하는 물품제조 입찰 적격심사 항목 및 배점한도' 의 신인도 심사항목은 총 7가지다.

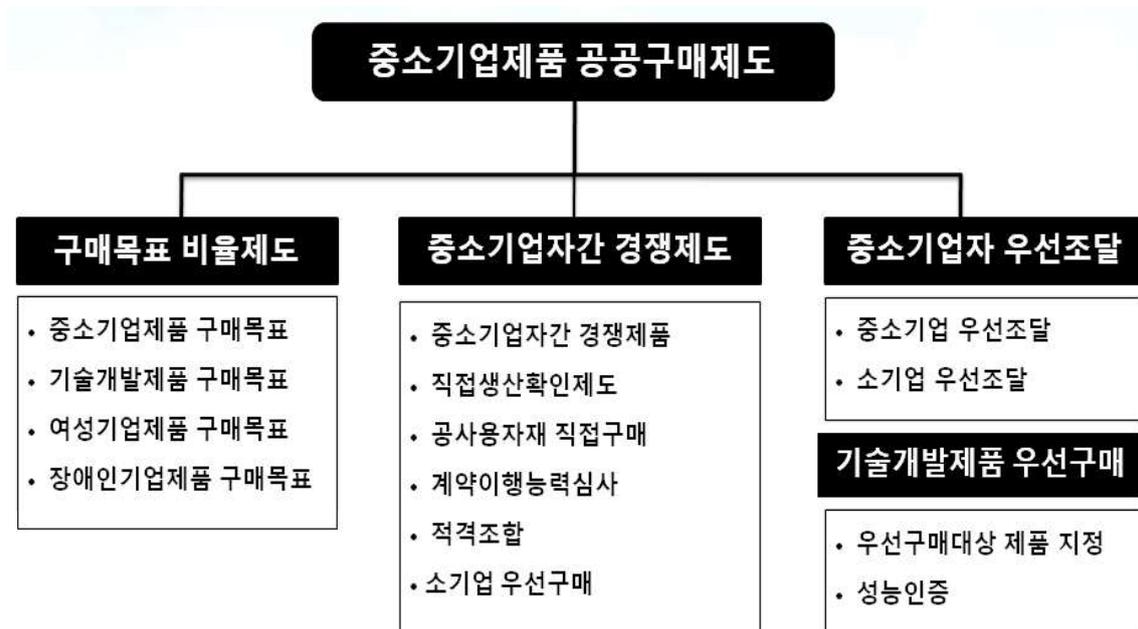
제2절 고용 확대 간접지원제도

1. 중소기업자간 경쟁제품에 대한 직접확인제도

단체수의계약제도가 2014년 12월 폐지법안이 국회를 통과하여 2006년 12월 말로 종료되게 되었었다. 이에 대한 보완대책으로 마련된 중소기업 공공구매제도는 ‘중소기업자간 경쟁제도’로서 세부적으로는 2005년 7월 이후 새로운 중소기업제품 공공구매제도가 운영되고 있다.⁶⁰⁾

현행 중소기업제품 공공구매제도의 <그림 4-2>와 같이 10여 개의 세부정책으로 운영되고 있다. 이러한 세부정책 중 고용 확대 정책은 중소기업자간 경쟁제품에 대한 직접생산확인제도다.

<그림 4-2> 중소기업제품 공공구매제도



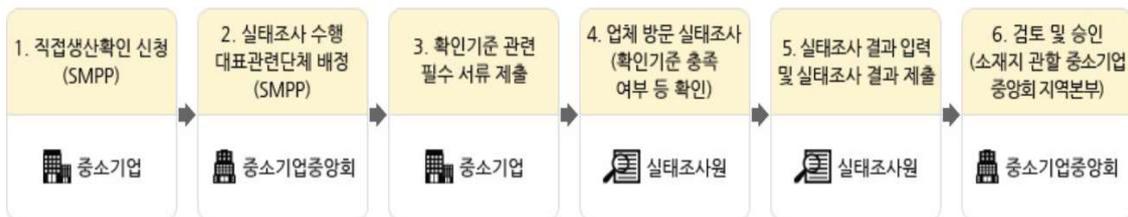
[자료] 중소벤처기업부, “중소기업제품 공공구매제도의 이해”, 2018. 자료 재구성

60) 김수환, “중소기업제품 공공구매제도 운영 효율화 방안”, 중소기업연구원, 2008, 3.

중소기업자간 경쟁제품에 대한 직접생산확인제도는 공공조달 시장에서 생산능력을 보유한 기업이 입찰 및 납품을 할 수 있도록 하여 제조업체의 보호 및 육성이 목적이다. 또한, 제조능력이 없는 부적격업체가 계약상대자로 선정되어 발생할 수 있는 계약이행 지체, 대체 납품 문제 등을 예방하고 저가 수입제품의 납품 및 계약 후 불급 하도급으로 인한 품질 저하 방지를 목적으로 하고 있다.⁶¹⁾

확인 절차는 중소벤처기업부의 「중소기업자간 경쟁제품 직접생산 확인기준」에 따라 <그림 4-3>과 같이 중소기업자간 경쟁제품별로 생산공장, 생산설비, 생산공정, 생산인력, 기타 사항에 대하여 실태조사원이 관련 자료 및 생산공장을 직접 방문하여 확인한 후 직접생산확인 증명서를 발급한다.

<그림 4-3> 중소기업자간 경쟁제품 직접생산 확인 절차



[자료] 중소기업중앙회, “중소기업 제품 공공구매 종합정보망”

2015년 기준 직접생산확인 증명서를 발급받은 중소기업은 33,845개사이며 연도별 직접생산 확인 유효기업 수는 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 직접생산확인 증명서 유효기업 수

(단위: 개사)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
유효기업 수	28,138	28,648	33,582	36,022	33,845

[자료] 감사원, “감사보고서 - 중소기업자간 경쟁제도 등 운영실태”, 2016, 72 재구성

61) 한국조달연구원, “직접생산확인 기준의 적정성 연구”, 2013.

중소기업자간 경쟁제품 직접생산확인제도는 입찰참가자 또는 계약상 대자가 생산에 필요한 인력을 직접 고용하여 외주를 허용하는 공정을 제외한 모든 공정을 직접 수행하는 것을 기본으로 하고 있다.

<표 4-3>은 유산소운동기구에 대한 중소기업자간 경쟁제품 직접생산 확인기준 예시다.

2. 일반제품에 대한 조달청 직접생산확인 기준

조달청은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 근거로 일반제품에 대한 「조달청 제조물품 등록 직접생산확인 기준」을 운영하고 있으며, 이는 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 근거한 중소기업간 경쟁제품에 대한 직접생산확인제도와는 운영에서 차이가 있다.

일반제품에 대한 조달청 직접생산확인기준으로 <표 4-4>은 모의소총에 대한 일반제품에 대한 직접생산확인 기준 예시다.

조달청과 중소벤처기업부 직접생산확인 기준 비교와 같이 「중소기업간 경쟁제품에 대한 직접생산확인제도」와 같이 제조공장, 생산시설, 생산인력, 생산공정, 기타 항목으로 동일하게 구분하고 있으나 세부항목은 <표 4-5> 조달청과 중소벤처기업부 직접생산확인 기준 비교서 보는 바와 같이 차이가 있다.

가장 큰 차이는 조달청 직접생산확인 기준은 기업 자체기준표에 의하여 생산시설, 생산인력 및 생산공정을 인정한다는 것이다. 조달청은 보도자료⁶²⁾에서 생산시설, 생산인력, 제조공정을 지정하는 기존의 방식은 획일적 기준은 빠른 속도로 변화·발전하는 시장에 신속하게 대응

62) 조달청 보도자료, “생산방식은 기업 자율, 부당납품 단속은 강화합니다”, 2018.08.02.

하지 못할뿐더러, 오히려 창의·혁신적인 제조업체의 성장을 저해하여 국내 건실한 산업 생태계 조성에 반한다는 지적을 반영하여 직접생산 기준을 제품 특성 및 기술변화에 맞게 적극적으로 바꾸기로 한 것이다.

<표 4-3> 중소기업자간 경쟁제품 직접생산 확인기준 예시

141	【경쟁제품】 유산소운동기구 <세부제품 : 트레드밀>
-----	--

□ 직접생산 정의

유산소운동기구(트레드밀)는 철재 및 철판(혹은 고무판), 벨트 등 기타 원재료 부품을 구입, 보유하고 있는 생산시설 및 인력을 활용하여 절단·가공·용접·도장·조립 등 각 생산 공정을 거쳐 완제품을 생산하는 것을 말함.

□ 직접생산 확인기준

항 목		내 용	비 고
생산공장		① 사업자등록 ② 공장등록 : - 한국표준산업분류번호 : 33301 - 제조시설면적 165㎡ 이상	- 사업자등록증명 - 공장등록증명서
생산시설		① 전기용접기(5kW 이상) ② 알콘용접기(200A 이상) ③ 드릴머신 ④ 콤푸레샤(1마력 이상) ⑤ 절단기	- 임차보유 인정하지 않음
생산인력		① 상시근로자(대표자 제외) : 생산직 3인 이상	- 4대보험 가입증명으로 확인 (1개 이상 보험가입 증빙자료 확보)
생산 공정	전체 공정	원자재 절단→가공→용접→도장→조립	- 작업공정도 또는 작업표준 등
	필수 공정	원자재 절단→가공→용접→조립	
기 타		① 최근 3개월간 전기사용내역	- 월별전기사용내역 (한국전력공사 확인 혹은 영수증 등)

[별첨 141-1]

생산시설 세부설명

연번	생산시설명	세 부 설 명
1	전기용접기(5kW 이상)	원자재 접합 등을 위해 전기를 이용하여 용접하는 설비
2	알곤용접기(200A 이상)	원자재 접합 등을 위해 알곤가스를 이용하여 용접하는 설비
3	드릴머신	원자재에 구멍을 뚫을 때 사용하는 기계
4	컴프레샤(1마력 이상)	공기를 압축생산하여 높은 공압으로 저장 하였다가 필요에 따라 각 공압공구에 공급해주는 기계
6	절단기	원자재(철재, 철재파이프, 스텐레스)를 절단하는 장비로서 커팅스탠드 180mm이상의 절단능력 보유

[별첨 141-2]

생산공정 세부설명

연번	생산공정명	세 부 설 명
1	원자재 절단	원자재인 철재 및 철재파이프, 스텐레스 등을 구매한 후, 절단기를 이용하여 제작도면에 따라 절단하는 공정
2	가공	절단된 자재를 선반이나 프레스, 드릴머신 등을 이용하여 절삭·절곡 등 제작도면에 맞게 가공하는 공정
3	용접	제품모양에 맞추어 절단 및 절곡된 부품을 용접기를 활용하여 용접하고 난 후 표면을 아름답게 처리하는 공정
4	도장	부품 및 완성품에 도료를 칠하거나 바름. 부식을 막고 모양을 내는 공정 (외주가능)
5	조립	제작도면에 맞게 완성품으로 조립

[자료] 중소벤처기업부, 중소기업자간 경쟁제품 직접생산 확인기준(중소벤처기업부 고시 제2020-35호, 2020.4.8.), 페이지 646-647 발취

<표 4-4> 일반제품에 대한 직접생산확인 기준 예시

5055	모의소총 [6010979701]
------	-------------------

□ 일반사항

- 적용일시 : 2018/12/14 이후 입찰참가자격 신규등록 또는 갱신등록에 적용됨
- 중기간 경쟁제품 여부 : 아니오
 - ※ 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 따른 중소기업자간 경쟁제품에 해당할 경우 「중소기업자간 경쟁제품 직접생산 확인기준(중소벤처기업부 고시)」에 의함

□ 직접생산확인기준

항 목	내 용	작성자명	비 고
제조공장	① 사업자등록 - 업태 : 제조 - 종목 : 해당품명의 관련업종 ② 공장등록 - 한국표준산업분류번호 : 25200 33401 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 공장면적이 500㎡ 미만으로 공장을 미등록한 소기업은 건축물관리대장 상 해당 면적의 용도가 '공장' 또는 제1종, 제2종 근린생활시설의 용도로 기재되어 있어야 함 ※ 단, 해당 생산공장에 대한 현장실사를 통해 직접생산 여부를 확인한 후 적합할 경우 직접생산 제조업체로 인정		- 사업자등록증명 - 공장등록증명서 - 건축물관리대장
생산시설	직접생산확인 자체기준표에 의함 ※ 인허가 사항 - 총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률 시행규칙 제20조의2(모의총포의 제조신고 등)에 의거 '모의소총 제조 신고필증 ' 확인		검교정 대상이 아닌 검사설비는 확인기준 설정에도 불구하고 검교정성적서 제출 생략 가능.
생산인력	상시근로자(대표자 제외) : 00 명 이상		- 4대 보험 가입증명으로 확인 - 관련보험 증빙서류 (보험금 납부 서류 및 내역 등)
생산공정	직접생산확인 자체기준표에 의함(생산인력 포함)		
기 타	※ 주의사항 1 제조공장, 생산시설, 생산인력, 생산공정은 '조달청 제조물품 등록 직접생산확인기준' 제12조 내지 제15조, 제18조에 따라 직접생산 여부를 판정함		- 결산서 중 제조원가명세서, 세금계산서, 매입장 등 - 원자재 수급 여부, 전기 및 수도사용 영수 내역 - 생산능력(특정품목에 한함) - 납품실적 - 소명자료 등

[자료] 조달청, 품명별 세부 직접생산확인 기준 공고(조달품질원 공고 제2018-22호, 2018.09.14.) 발취

<표 4-5> 조달청과 중소벤처기업부 직접생산확인 기준 비교

구분	일반제품에 대한 조달청 직접생산확인 기준	「중소기업간 경쟁제품에 대한 직접생산확인제도」
제조공장	- 사업자등록과 공장등록 - 공장 미등록 소기업에 인정	좌동
생산시설	- 기업 자체기준표에 의함	- 생산시설 및 설비 나열
생산인력	- 기업 자체기준표에 의함	- 기준 제시
생산공정	- 기업 자체기준표에 의함	- 전체공정과 필수공정으로 구분
기타	- 전기사용료, 원자재 구입 내역 등 - 제조원가명세서, 세금계산서, 매입장 - 수도사용 내역 - 납품실적	- 전기사용료, 원자재 구입 내역 등

3. 직접생산 확인제도에 대한 평가

중소기업간 경쟁제품에 대한 직접생산 확인제도는 직접생산에 대한 정의가 복잡하지 않아 실무에 적용하는 것이 어렵지 않지만, 아래와 같은 비판을 받고 있다.

생산공정의 불합리성 문제다. 감사원 감사보고서⁶³⁾에서 인쇄물의 경우 계약 건별로 기획·편집, 인쇄, 후가공 공정 모두 필요한 경우와 기

63) 감사원, "감사보고서 - 중소기업자간 경쟁제도 등 운영실태", 2016.

획·편집이 필요하지 않은 경우가 있으나 하나의 생산공정으로 규정함에 따라 제조 현장을 제대로 반영하지 못하였다고 지적하고 있다.

또한, 이 감사보고서에서는 “기획·편집 업체가 기획·편집이 필요하지 않은 계약 건에서도 낙찰을 받아 아무런 제조 활동도 하지 않은 채 중간에 차익만 취하는 등 사실상 중계자의 역할만 하고, 직접 제품을 생산하는 인쇄업체는 하청업체의 역할을 하는 사례도 발생하고 있다. 그 결과 국내 제조 중소기업의 제조기반 보호 강화를 목적으로 도입된 직접생산 확인제도의 취지를 살리지 못하게 되었다.” 라고 지적하고 있다.

세부품목별 특성을 고려하지 못하고 직접생산확인 기준을 정한 사례로 플로팅보드를 지적하였다. 플로팅보드는 합판을 가공하여 생산하는 제품으로서 설비 투자 부담 능력⁶⁴⁾과 기술력이 부족하므로 중소기업이 원목(제재목)을 제재하여 합판을 만들 수 없는 실정임에도 필수공정에 제재공정을 명시함에 따라 조사대상 기업 모두 제재공정 없이 마무리 합판을 구입하여 가공공정을 거쳐 플로팅보드를 생산하고 있어 직접생산확인기준을 지키지 못하고 있다고 지적하였다.

이를 더 확대하면 현행의 직접생산확인제도는 입찰참가자 또는 계약상대자 개별 기업에 한정함에 따라 국가 전체의 기업 경쟁력 제고는 고려하지 않고 있다는 것이다. 예를 들어 개별 기업이 기술개발을 통하여 기존의 제조공정을 축소하여 경쟁력을 높일 수도 있고, 제조원가 절감을 위하여 외주를 허용하지 않은 공정도 외주화를 통하여 경쟁력 확보가 가능하여야 한다.

일반제품에 대한 조달청 직접생산확인 기준은 생산시설, 생산인력과 생산공정 모두 기업의 자체기준표를 기준으로 하고 있어 부가가치가

64) 국내 합판 생산의 경우 4대 대기업만이 설비를 갖추어 생산하고 있으며, 이 4개사의 2015년 기준 생산설비 등 유형자산 규모는 1,411억 원에서 2,406억 원임(감사원, "감사보고서 - 중소기업자간 경쟁제도 등 운영실태", 2016, 80.)

매우 낮은 공정이나 매우 단순한 공정만 운영하는 기업과 부가가치가 매우 높은 공정이나 핵심 공정을 운영하는 기업을 동일한 입찰자격이 있는 기업으로 대우하는 문제점이 발생할 수 있다.

제5장 결론

제1절 연구 결과의 요약

본 보고서는 조달정책을 통하여 고용 창출을 활성화하는 방안을 다음과 같이 연구하였다.

먼저 고용 창출이라는 지원정책을 시행할 수 있는 우리나라 공공조달 분야를 살펴보았다. 조달사업은 크게 내자계약과 공사계약으로 구분되고, 공사계약은 수주산업으로, 예산편성 기조에 따른 사회간접자본 예산액에 따라 변동되고 되는 특성이 있었다. 그러나 내자계약은 공공기관이 자신의 기능을 유지하기 위한 물품이나 서비스 구매이므로 그 변동 폭이 작음을 알 수 있었다. 내자는 다시 물품구매와 서비스 구매를 구분되는데 물품 구매가 서비스 구매보다 약 5배 정도 컸다. 따라서 공공조달에 반영된 각종 정책이 물품구매에 집중된다는 것을 알 수 있었다.

물품구매 분야는 다시 공급과 제조로 구분할 수 있는데 정부조달의 지원대상인 제조 분야의 중요성을 살펴보고 해외 각국의 조달정책에 반영된 자국 제조업 지원정책인 자국산 제품 우선구매제도를 간략하게 살펴보았다.

나아가 우리나라 제조업 현황을 간략히 살펴보았다. 우리나라 제조업이 서비스업보다 산업구조에서 차지하는 비중이 작고 고용인원도 적음에도 중요한 이유는 다음과 같다. 우리나라 경제의 내수 규모를 생각할 때 공급 창출의 원천을 수출로 본다면, 수출에서 제조업이 차지하는 비중이 서비스업 비중을 크게 상회하고 있다는 것이다. 또한, 제조업은 수출을 통한 시장의 외연 확대 및 외화획득, 설비 투자를 통한 성장잠재력 확충을 주도하며, 연구개발을 통한 기술경쟁력 제고를 선도하며 직·간접 고용인원 규모와 임금 프리미엄을 제공할 수 있다는 것이다. 또한, 제조업의 생산역량 저하가 국가안보에도 영향을 미칠 수

있기 때문이다.

제3장에서 미국 공공조달에서의 제조업 지원정책을 살펴보았다. 미국산 제품 우선 구매법(BAA)은 제품의 모양이 상당히 변경되어 마무리되어야 하고, 상당한 시간과 비용 또는 기술이 제품생산에 포함되어야 미국에서 제조된 것으로 인정받을 수 있다.⁶⁵⁾ 구체적으로는 BAA에서는 미국 이외 국가의 부품이 미국산 제품에 활용될 수 있지만, 미국산 부품의 비용(원료 또는 노동)이 전체 부품 총비용의 50%를 초과하여야만 미국에서 제조한 것으로 인정하고 있다.

미국의 자국산 제품 우선구매제도의 각종 면제 조항과 유보 조항을 살펴보았고 이 제도 운영상의 문제점과 평가를 살펴보았다. 문제점으로는 미국내 제조에 대한 판단의 주체 문제, 부품 범위를 어디까지 정의할 것인가의 문제 및 미국산이라는 정의에 관한 문제가 대두되고 있다. 이런 문제점에도 불구하고 최근 이 제도에 대한 미국 대통령의 행정명령을 살펴보면 이 제도를 강화하는 방향으로 나아가고 있다는 것을 알 수 있다.

이 제도가 미국경제 전체적인 측면에서는 이익이 크지 않다는 연구가 있음에도 불구하고, 미국 국내 일자리 창출 부분에는 이바지한다는 연구도 있다. 또한, 미국뿐만 아니라 인도 등 여러 나라가 자국산 제품 우선구매제도를 운영하는 것 또한 사실이다.

또한 미국 기업 규모와 업력에 따른 고용효과를 살펴보았다. 창업기

65) 미국 정부는 미국에서 생산된 제품에 대한 정의를 미국에서 제품의 부품들이 ‘상당한 변형’이 있는 것으로 정의한다. 그런데 ‘상당한 변형’이란 제품에 요구되는 조건들에 맞추기 위해 시행되는 많은 시험 중 하나이다. 간단히 말해 최종제품은 처음 시작할 때 보다 외형이나 변형이 상당히 있어야 한다는 것이다. 예를 들어, 패키지를 위해 부품을 조립하는 것은 상당한 변화로 볼 수 없고 단순한 기계생산도 아니며 원래 자재의 변형으로 볼 수도 없다. 정부는 부품들의 물리적 또는 화학적 특성의 주요 변화나 상당한 시간, 비용, 기술이 처리 과정에서 필요하다는 것을 요구한다.

업은 창업연도에는 고용을 창출하지만 1년에서 5년 사이에는 순수 고용을 파괴한다고 나타났다. 아울러 20인 이상 499인 이하의 창업기업이 시간이 지나도 고용 창출에 긍정적인 효과를 나타내고 있음을 알 수 있었다. 따라서 이를 감안하여 조달제도 설계가 필요하다.

제4장에서는 우리나라 공공조달에서의 고용 확대 정책을 살펴보았다.

먼저 공공조달에서 고용 확대를 직접지원제도로 입찰참가자에게 가점을 부여하는 방식에 대하여 살펴보았다.

낙찰자선정방법 중 가장 대표적인 적격심사에서 고용 확대에 우수한 입찰참가자에 신인도 가점을 부여하는 방식은 한계가 있었다. 먼저 신인도 부분 평가가 입찰가격 부분 평가나 납품이행능력 부분 평가 비중과 비교하면 그 비중이 매우 작았다. 또한 신인도 부분 중 일부 평가 지표가 고용 창출이므로 낙찰자 결정에 영향을 미칠수 있는 고용 창출 평가는 극히 제한적일 수 밖에 없었다.

공공조달에서 고용 확대를 간접지원제도로 자국산 제품 구매우대제도를 살펴보았다. 우리나라의 ‘중소기업자간 경쟁제품에 대한 직접생산확인제도’ 나 ‘일반제품에 대한 조달청 직접생산확인제도’는 미국의 ‘미국산 제품구매 우대제도’와의 차이와 이를 통한 고용 확대를 위한 제언은 다음과 같다.

우리나라와 미국의 자국산 제품 구매우대제도의 가장 큰 차이는 제조자를 바로보는 시각 차이라 할 수 있다. 우리나라는 계약상대자이자 구매목적물의 최종생산자이면서 기본적으로 전 생산과정을 책임져야 한다는 것에 초점을 맞추고 있다면, 미국은 구매목적물을 제조사가 미국 국내에서 얼마나 가치를 창출한 것인가에 초점을 맞추고 있다.

미국이 좀 더 시장 친화적으로 운영한다고 볼 수 있다. 미국 이외

국가의 부품이 미국산 제품에 활용될 수 있지만, 미국산 부품의 비용(원료 그리고/또는 노동)이 전체 부품 총비용의 50%를 초과하여야만 미국에서 제조한 것으로 인정하는 방식으로 미국 국내에서 얼마나 부가가치를 창출하는지를 기준으로 한다.

현대 경제구조는 복잡하지만 국제적이면서 효율적인 물품 공급망을 구축하고 분업화를 통한 제조원가 절감을 추구하고 있으므로 우리나라와 같이 계약상대자가 기본적으로 생산의 전체 과정을 담당하여야 한다는 접근은 자칫 경쟁력 저하로 이어질 수도 있다. 따라서 제조 그 자체만 추구하지 않고 국제적인 경쟁력을 갖춘 제조자가 될 수 있도록 미국산 제품 우선 구매법(BAA)처럼 국내에서 일정 부분 이상 제조되면 제조업으로 우대하는 제도 도입을 고려할 필요가 있다.

두 번째 차이점은 자국산 제품 구매우대제도에서의 가격 우대정책의 차이를 들 수 있다.

우리나라는 중소기업자간 경쟁제도는 중소기업자 중에서 가격경쟁력이 있는 계약이행능력이 있는 기업을 낙찰시키며 중소기업 내에서 제한적으로 경쟁을 촉진한다. 우리나라의 경우에는 중소기업자간 경쟁입찰에 참가한 중소기업자 중 적격자가 없는 등의 사유로 유찰됨에 따라 중소기업자간 경쟁입찰 외의 경쟁입찰 방법으로 새로 입찰을 진행하려는 경우에는 중소기업자간 경쟁입찰 외의 방법으로 조달계약을 체결할 수 있도록 규정하고는 있다. 하지만 계약의 실무과정에서 계약목적물에 대한 가격조사 과정에서 입찰에 참여하지 못하는 국외기업 제품이나 상호출자제한기업 제품의 시장가격을 조사할 필요성이 높지 않다. 또한 중소기업자간 경쟁입찰 외의 경쟁입찰 방법으로 새로 입찰을 진행하는 것은 업무부담이 가중되므로 입찰참가자의 가격경쟁을 유도할 요인이 부족하다.

반면 미국은 미국 제조업에 기회를 제공하지만 수입품보다 가격경쟁력이 일정 수준 이하로 떨어지면 계약을 체결하지 않는 제도를 운영하

여 국민의 세금 낭비를 방지하고, 미국 제조업이 가격경쟁력을 확보하도록 해외 기업과 경쟁을 촉진한다.

미국의 경우 미국산 제조품의 구매가격이 비합리적인 상황이라면 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 면제조항이 적용된다. 이것에 적용되는 복잡한 평가 항목이 다양한 환경, 다양한 정부 기관에서 적용되지만 대략 보면 미국에서 생산된 제품을 구매할 때 외국에서 제조된 물품보다 12% 이상 비용이 많이 들면 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 면제조항이 적용된다.

따라서, 우리나라도 국제적인 가격 경쟁력을 갖춘 제조업 육성을 위하여 미국산 제품 우선 구매법(BAA)과 비슷하게 정부조달의 입찰참가 자격은 국내·외 기업으로 확대하고 국내 제조사에게는 입찰가격에 일정 부문 우대평가하여 최종 낙찰자를 결정하는 방식으로의 변경이 필요하다.

<표 5-1> 우리나라와 미국의 자국산 제품 우선구매제도 비교

구분	우리나라	미국
제조업에 대한 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 계약상대자의 생산 여부가 기준 - 제조로 인정할 수 있는 제조절차 기준표가 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 구매대상물품을 미국 국내 제조 비중이 기준 - 제조 절차는 계약상대자가 자유롭게 결정
가격 우대정책	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업자만 입찰에 참여하도록 허용 - 중소기업자간 경쟁 면제조항에 대한 구체적인 기준 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 자국 제조기업의 입찰가격이 대기업 또는 수입품보다 고가라도 낙찰할 수 있지만, 일정 기준(예: 12% 이상)을 초과하면 낙찰에서 제외

제2절 연구의 한계와 향후 연구과제

세계 각국은 자국산 제품 우선구매제도를 활용하여 자국의 제조업을 보호하고, 제조업을 통한 고용 창출과 혁신을 추구하고 있다. 우리나라 정부조달에서도 다양한 제조업 지원제도를 운용하고 있다.

우리나라의 제조업 제품 우선구매제도를 미국의 미국산 제품 우선구매제도와 비교할 때 정부조달의 계약상대자인 우리나라 제조업은 기본적으로 제품생산의 전체 과정을 책임지도록 하고 있어, 국제적인 공급망이 운영되는 현대 경제 여건을 고려할 때 기준 변경의 필요성이 요구된다.

우리나라의 제조업 제품 우선구매제도를 미국의 미국산 제품 우선구매제도와 비교할 때 우리나라 제조업이 수입품과의 가격경쟁을 통하여 경쟁력을 높일 수 있도록 제도를 운용하는 것이 필요하다 하겠다. 이를 위해서는 중소기업자간 경쟁제품 입찰에서 중소기업의 입찰가격이 국내 대기업 또는 수입품 가격보다 현저히 내려간다면 낙찰에서 제외하는 방안을 고려할 필요가 있다 하겠다.

또한 공공조달을 통한 자국산 제품 구매우대제도가 국가 전체적으로 손해보다 이익이 더 크가에 대해서는 많은 학자가 의문을 제기하고 있다.

공공조달을 통한 자국산 제품 구매우대제도가 우리나라 제조업의 국제 경쟁력을 높이면서 동시에 일자리 창출에 얼마나 이바지하는 방안에 대한 추가적인 연구가 필요할 것이다.

<참고 자료>

- 김보민·한민수·고희채·김종혁·이성희, “미국의 제조업 경쟁력 강화정책과 정책 시사점”, 대외경제정책연구원, 2014.12.
- 감사원, “감사보고서 - 중소기업자간 경쟁제도 등 운영실태”, 2016.
- 김수환, “중소기업제품 공공구매제도 운영 효율화 방안”, 중소기업연구원, 2008.03.
- 대한무역투자진흥공사(KOTRA), “주요국의 제조업 육성정책과 시사점”, 2015.10.
- 산업연구원, 산업통계 분석시스템(ISTANS).
- 조달청 공공조달통계시스템-전체 공공조달 현황 통계.
- 조달청, 조달청 보도자료, “생산방식은 기업 자율, 부당납품 단속은 강화합니다”, 2018.08.
- 조달청 조달연보(2014, 2017).
- 중소벤처기업부, “중소기업제품 공공구매제도의 이해”, 2018.
- 중소기업중앙회, “중소기업 제품 공공구매 종합정보망” .
- 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.do>).
- 한국노동연구원, “중소기업기술개발제품 우선구매제도 고용영향평가 연구”, 2015.12.
- 한국은행, 한국은행 2014년 산업연관표(연장표) 작성 결과, 2016.06.16.
- 한국조달연구원, “직접생산확인 기준의 적정성 연구”, 2013.
- 현대경제연구원, “제조업이 살아야 경제가 산다.”, 2013.08.
- Congressional Research Service, “Effects of Buy America on Transportation Infrastructure and U.S. Manufacturing: Policy Options”, Jul. 2017.

Congressional Research Service, “Small Business Administration and Job Creation” , Feb. 2018.

Dane Stangler and Robert E. Litan, “Where Will The Jobs Come From?” , Kaufman Foundation Research Series, Nov. 2009.

Daniel Chudd, esq., Licke Bell, Esq., Morrison & Foerster, “The ‘Buy American, Hire American’ Executive Order, Digested” , Thomson Reuters Westlaw. Jul. 2017.

GAO, Bell Helicopter Textron, B-195268, Protest of Helicopter Contract Award, Apr. 1980.

GAO, Yohar Supply Company, B-225480, Feb. 1987.

Keith A. Hirschman, “THE COSTS AND BENEFITS OF MAINTAINING THE BUY AMERICAN ACT” , NAVAL POSTGRADUATE SCHOOL, Jun. 1998.

Liesbeth Casier, Richard Huizenga, Oshani Perera, Marina Ruete and Laura Turley, “Implementing Sustainable Public Procurement in Latin America and the Caribbean” , Jan. 2017.

OECD, <https://data.oecd.org/emp/employment-by-activity.htm>

Peter B. Dixon. Maureen T. Rimmer and Robert G. Waschik Centre of Policy Studies, Victoria University, Melbourne, “Macro, industry and regional effects of eliminating Buy America(n) programs: USAGE simulations” , 2017.

Presidential Executive Order on Buy American and Hire American, The White House(Apr. 2017), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-buy-american-hire-american/>

Presidential Memorandum for the Secretary of Commerce, The White House(Apr. 2017), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-for-the-secretary-of-commerce/>

andum-secretary-commerce/

Raymond Mark Kirton, “Gender, Trade and Public Procurement Policy” , the Commonwealth, 2013.

Rhys Jenkins and Kunal Sena, “International Trade and Manufacturing Employment in the South Four Country Case Studies” , School of Development Studies University of East Anglia Norwich, May. 2005.

Robert Pollin, James Heintz, Jeannette Wicks-Lim, “Strengthening U.S. Manufacturing Through Public Procurement Policies” , The Political Economy Research Institute, Dec. 2015.

Scott Shane, “Entrepreneurial Job Creation Statistics are Economic Rorschach Test” , Economic Trends, Mar. 2010

Speaker of the House of Representatives.,
<https://www.congress.gov/111/bills/hr2131/BILLS-111hr2131enr.pdf>,
One Hundred Eleventh Congress of the United States of America

Stephen Seth Normanyo, Joseph Ansah and David Asante, “THE PUBLIC PROCUREMENT MARKET AS A PLATFORM FOR SME AND NATIONAL ECONOMIC GROWTH” , 2016.

UNIDO, “The role of public procurement policy in driving industrial development” , 2017.

U.S. Census Bureau, “Definition: NAICS 31-33, Manufacturing.”
<https://www.census.gov/econ/manufacturing.html>

U.S. District Court for the District of Columbia, Textron, Inc., Bell Helicopter Textron Div. v. Adams, 493 F. Supp. 824 (D.D.C. 1980), May 30, 1980.

Zoltan Acs, William Parsons, and Spencer Tracy, “High-Impact Firms: Gazelles Revisited” , U.S. Small Business Administration Office of Advocacy, Jun. 2008.