



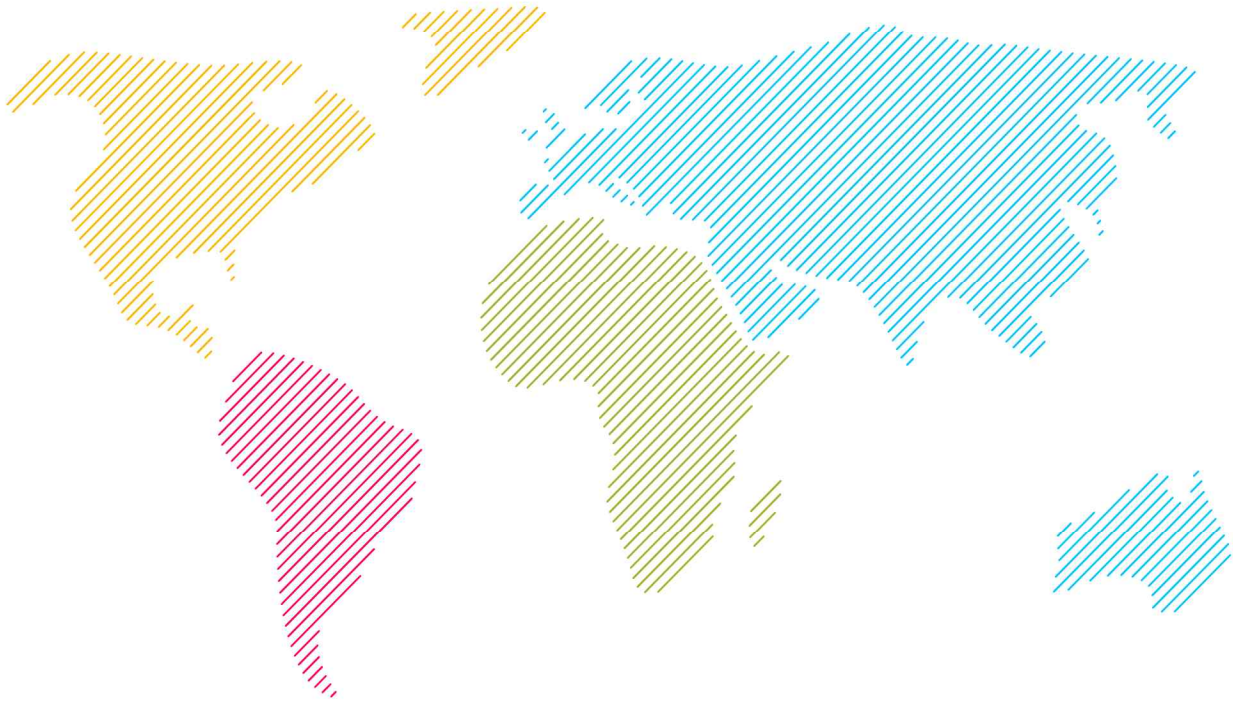
‘Buy National’ 정책의 확산과 최근 정부조달의 국제 논의 동향

박혜리 무역통상실 무역협정팀 전문연구원 (hrpark@kiep.go.kr, 044-414-1029)

‘Buy National’ 정책의 확산과 최근 정부조달의 국제 논의 동향

요약

- ▶ 미국의 자국우선주의 지속과 이에 대응하는 각국의 ‘Buy National’ 강화로 정부조달 시장 확대 및 조달시스템의 선진화 논의가 동력을 상실한 상태임.
 - 정부조달은 관행 및 네트워크 의존적인 특징이 있고 보호주의정책의 직접적인 영향을 받으므로, 각국의 정부조달 보호조치를 모니터링하면서 조달시장의 시장 확대 및 활성화를 위한 다자적/양자적 국제논의에도 동참해야 함.
- ▶ **[바이 아메리카 강화 동향]** 트럼프는 초당적 지지와 여론의 찬성을 얻고 있는 바이 아메리카 강화 정책을 자신의 정치적 지지도 확보를 위한 지렛대로 활용할 것임.
 - 그러나 미 정부는 바이 아메리카 보고서를 공개하지 않고 있으며, 바이 아메리카 강화를 위한 어떠한 가시적인 조치도 없음.
 - 작년부터 올해 초까지 이어진 바이 아메리카 강화에 대한 강경한 분위기와는 달리 최근 발표된 인프라 투자계획에는 바이 아메리카 규정이 포함되지 않아 향후 논의 행방이 주목됨.
- ▶ **[WTO 및 국제 논의 동향]** 미국과 주요국을 중심으로 한 보호무역주의 확대 분위기 속에서도 조달시장 활성화 및 조달제도 선진화를 위한 WTO와 국제사회의 노력은 지속되고 있음.
 - 시진핑 주석은 최근 보아오 포럼에서 중국의 신속한 GPA 가입을 공언하였고, 호주도 올해까지 GPA 가입 완료를 목표로 하고 있어 향후 조달시장의 확대가 예상됨.
 - 2014년 개정 GPA 발효 이후 WTO에서는 조달시스템 선진화를 위한 노력(전자조달, 조달 통계 및 보고서 양식 통일, 환경 조달 등)을 지속하고 있으며, 각 회원국들도 개정 GPA에 따라 조달법을 수정하는 국내 이행 절차를 진행 중임.
- ▶ **[FTA 정부조달 협상 동향]** 우리나라는 올해 상반기 한·미 FTA 재협상, 한·중미 FTA를 마무리 하였고 지난 5월 한·메르코수르 TA 협상을 개시하였으며, 하반기에는 태평양동맹 준회원국 가입과 CPTPP 가입 추진을 검토 중임.
 - 정부조달 협상 경험이 비교적 충분한 우리나라는 한·메르코수르 TA, CPTPP 협상에 큰 어려움이 없을 것으로 예상하지만, 협상 쟁점과 속도에 대한 전략적 완급조절은 필요함.
 - EU·메르코수르 FTA 협상이 상당히 진행되나, 우리 정부는 EU·메르코수르 FTA 조달 협상의 핵심 쟁점을 분석하여 협상안을 마련하는 등 한·메르코수르 TA 정부조달 협상에 대비할 필요가 있음.



차 례

1. 연구 배경

2. 정부조달 국제 논의 동향 및 이슈

- 가. 주요국의 Buy National 강화
- 나. WTO 정부조달 논의 동향
- 다. FTA/RTA에서의 정부조달

3. 향후 전망 및 대응

- 가. 미국의 Buy America 강화에 대한 대응
- 나. WTO 및 국제조달 논의에 적극 참여
- 다. FTA/RTA 조달 협상을 위한 전략 마련
- 라. 변화하는 조달 환경을 반영한 정부지원제도

1. 연구 배경

■ 트럼프가 취임 이후 지속적으로 유지하고 있는 보호무역 정책 기조와 이에 대응하는 각국의 보호주의 조치 강화로 정부 조달 시장의 검색과 조달시스템의 후퇴가 우려되는 상황임.

- 트럼프는 'Buy America Hire America'를 강조하며 자국 산업 활성화를 위해 자국산 제품 구매를 촉구하고 있으며, 작년 4월에는 바이 아메리카법의 강화방안을 검토하는 행정명령을 지시한 바 있음.
- 미국의 자국우선주의는 전 세계적으로 확산되어 각국은 경쟁적으로 자국산 제품에 대한 우대 혜택 제공을 골자로 하는 'Buy National' 정책을 도입하거나 강화하고 있음.
- WTO 조달위에서는 회원국에 과도한 자국보호주의 정책을 지양할 것을 권고하고, 미국에 바이 아메리카 행정명령에 대한 우려를 표명하는 등 조달시장 활성화를 위한 다각적인 노력을 하고 있으나 가입 협상 및 신규 협정에서 각국들은 방어적인 입장을 고수하고 있음.

■ 보호무역주의 환경하에서 효과적인 정부조달 분야 대응을 위해 각국의 보호주의 강화 동향을 살펴보고 국제조달 논의 동향과 FTA/RTA에서의 정부조달 협상 쟁점 등을 검토해보고자 함.

- 최근 다자 차원의 정부조달 논의 이슈는 중국과 러시아를 포함한 주요국의 GPA 가입 문제, 개정 GPA의 이행, 각국의 Buy National 정책에 대한 다자적 대응이며 그 외에 조달 관련 신규 이슈(환경, 원조, 서비스 조달 등)들에 대한 작업 계획(Work Program)도 진행 중임.
- 우리나라는 올해 CPTPP 가입과 중남미 지역과의 FTA를 추진할 계획이며, 신남방/신북방 정책을 통한 신규 시장 진출도 추진 중인바, 협상 동향 및 쟁점을 파악하여 향후 협상 및 시장개방에 대비할 필요가 있음.

2. 정부조달 국제논의 동향 및 이슈

가. 주요국의 Buy National 강화

1) 미국의 바이 아메리카¹⁾

■ 미국의 바이 아메리카는 미국의 자국우선주의를 직접적으로 구현한 대표적 규정으로서, 미국시장에 진출하고자 하는 외국기업들에는 원천적인 장벽으로 작용함.

- 미국은 적용 대상 및 요건별로 다양한 바이 아메리카 규정을 제정하여 운영하고 있음(표 1 참고).

1) 최근 바이 아메리카는 미국의 자국산 구매 원칙을 포함하는 모든 규정을 통칭하는 용어로 사용되고 있으며 본고에서도 그러한 의미로 사용함.

- Buy American(1933)²⁾은 연방기관 조달에, Buy America(1982)³⁾는 주·지방 정부가 연방정부 지원을 받아 운영하는 프로젝트에 적용되며, 이외에도 통상협정법(TAA: Trade Agreement Act, 1979), Berry Amendment(1941), 지방정부나 특정 품목에 적용되는 바이 아메리카 등 규정으로 명시된 조항만 38개 이상임.

표 1. 미국의 자국산 제품 우선구매 규정

구분	조달기관/대상품목	기본 요건	예외	기타 사항
Buy American Act of 1933	연방정부/물품, 연방 건물과 시설의 자재를 직접 구매하는 경우(3,500달러 이상, TAA 적용범위가 아닌 경우)	- 비제조품: 미국 내 채취 및 생산 - 제조품: 미국 내 제조(단, 부품 비용의 51% 이상 사용, 상용제품(COTS)은 인 정)	공공이익 침해, 미국산 제품 부족, 비합리적 가격, 재판매용 구매, 상업정보 기술의 구매	서비스 미포함
TAA(1979)	특정 연방정부/특정 물품 및 건설 자재, 서비스 구매 시(양허하한선 이상, GPA에 따라 물품은 191,000달러 이상)	- 양허대상국가(GPA, FTA 통한)의 물품은 국내산과 동일한 대우 - 비양허국가로부터의 조달 불가(양허하한선 이상의 조달의 경우)	중소기업 할당, 국방 및 국가 안보를 위한 조달, 재판 매를 위한 조달, Federal Prison Industry 또는 AbilityOne의 조달	- 서비스 포함 - FTA를 BAA보다 우선 적용
Berry Amendment(1941) & specialty metals restrictions	국방부/양허대상 물품과 특수금속 구매 시(양허하한선 이상, 국외구매 시 예외적용)	식량, 의류, 특수금속 구매 시 100% 국내산 구매 의무	미국산 제품 부족, 특정 비경쟁 조달, 긴급 조달	특정 국가(쿠바, 이란, 이라크, 북한)산 물품이나 서비스 구매 금지(FAR 25.7)
Buy America Act of 1982	주·지방 정부, 기타 기관/연방교통부가 지원하는 Grant Funds* 프로젝트에 필요한 철강, 기타 공산품 구매 시	프로젝트 총비용의 60% 이상 국내산 구매 의무 (2017년 기준)	공공이익 침해, 국내산 제품 부족, 비합리적 가격, 미국산 부품 사용 비율 60% 이상인 경우	연방정부가 재정지원 하는 경우에도 구매주체가 연방정부가 아니면 Buy American Act 적용 대상 아님.
Other Provisions	주·지방 정부/특정 품목	-	-	명문화 조항 38개(2016년 현재)

주: * DOT grant funding, Clean Water State Revolving Funds, Drinking Water State Revolving Funds, or other appropriated funds.
자료: Congressional Research Service, September 12, 2016.

■ 2017년 4월 트럼프는 행정명령(Executive Order)을 통하여 WTO-GPA와 FTA가 바이 아메리카 규정(Buy American Law) 운영에 미치는 영향에 대해 검토할 것을 지시함.

- 본 행정명령은 바이 아메리카 규정의 이행을 강화하기 위한 사전검토 작업으로 보이며 결과 보고서(Buy American Report, 이하 바이 아메리카 보고서로 칭함)를 2017년 11월까지 제출하라고 지시하였음.

2) 1933년 대공황 당시 미국산 제품의 구매 증대, 고용 증대, 국내 제조업 보호 등을 목적으로 제정(상세 내용은 부록 참고).

3) 연방교통지원법(STAA: Surface Transportation Assistance Act)의 일부(Section 165)로 1982년 입법됨(상세 내용은 부록 참고).

- 2017년 말 완성되어 백악관에 전달된 바이 아메리카 보고서에는 구체적인 이행 강화방안이 포함된 것으로 알려져 있으며,⁴⁾ 이를 근거로 미국이 GPA와 기체결 FTA에서의 정부조달 협의사항을 재검토할 가능성이 있어 이에 대한 국제사회의 우려가 높음.
- 바이 아메리카 보고서 작성 시 트럼프 행정부는 기업, 협회, 해외정부 등 이해관계자들로부터 의견(Comments)수렴을 하였는데, 주요 건의 내용은 바이 아메리카 규정 강화와 적용범위 확대이며, GPA 및 FTA 재협상 의견도 존재함.
- 바이 아메리카에 대한 이해관계자들의 요구 및 건의 내용⁵⁾:
 - Buy America Act(1982)의 예외조항 축소 및 폐지
 - Buy America Act(1982)의 국내산 비율 상향 조정
 - ARRA의 연장 확대 입법으로 인프라 프로젝트에 국내산 조달 기준 100% 적용
 - 서비스 부문으로 'Buy America' 적용범위 확대
 - 미국의 해외조달 상한 기준 설정
 - GPA/FTA에서의 미국의 양허안 재협상

■ **[미국 내 바이 아메리카 강화 동향]** 바이 아메리카 강화에 대한 미국 각계의 요구는 여전히 지속되고 있지만, 백악관은 아직까지 바이 아메리카 보고서 내용을 공개하지 않고 있으며 가시적인 바이 아메리카 강화 조치도 없는 상황임.

- 최근 2~3년간 강화 및 적용범위 확대를 주장하는 법안이 국회에 다수 상정되었고,⁶⁾ 미국 내 여론조사 결과에서도 바이 아메리카를 지지하는 여론⁷⁾이 압도적인 것으로 나타남.
- 미국 제조업체는 바이 아메리카에서 규정하는 국내산 부품 사용 기준이 실제로 지켜지지 않는다고 규정 이행에 대한 모니터링과 강제성이 부족하다고 주장함.
- 작년부터 올해 초까지 이어진 바이 아메리카 강화에 대한 강경한 분위기와는 달리 최근 미국의 인프라 투자계획 (Infrastructure Plan)에는 바이 아메리카 규정이 포함되지 않음.⁸⁾

■ **[바이 아메리카에 대한 국제적 논의 동향]** 올해 3월 WTO-GPA 조달위원회에서는 미국의 바이 아메리카 강화 움직임에 대한 논의가 이루어졌으며 위원들은 미국의 행정명령 결과에 대해 깊은 우려를 표명하였음.

- 구체적인 논의 내용은 1) GPA상 미국 의무와의 양립성(Compatibility) 이슈 2) GPA 회원국의 보복조치 가능성 3) 조달 비용 증가, 관료주의 확산, 조달 절차 지연의 가능성임.
- 이에 대해 미국은 행정명령 결과로 인해 미국의 법률적 프레임이 바뀌는 일은 없을 것이며 사실상 바이 아메리카 보고서에는 국제협정상의 권리나 의무에 영향을 미칠 수 있는 어떠한 내용도 포함되지 않았다고 설명함.

4) 보고서는 완성되어 백악관에 제출되었으나 본 보고서는 이해적으로 대중과 국회에 공개되지 않고 있어 미국 내에서도 공개 요구가 지속되고 있음("U.S. Senator Tammy Baldwin Introduces Legislation Requiring Trump Administration to Release Buy American Reports," Urban Milwaukee, Jun 6th, 2018 참고).

5) "Buy American Report Due Soon," Perspectives on Trade, November 10, 2017 참고하여 저자 정리.

6) Congressional Research Service, September 12, 2016.

7) Monitoring Consult의 여론조사 결과에 따르면 바이 아메리칸 정책에 대해 유권자의 61%가 찬성, 22%가 반대하는 것으로 조사됨.

8) "Key Takeaways from Trump's Infrastructure Plan—Private Financing And A Capital Budget, But No 'Buy American' Requirements?" February 23, 2018, Procurement Law and Policy Insights.

2) 각국의 Buy National 현황⁹⁾

■ 세계 각국들도 경쟁적으로 보호무역 정책을 도입하거나 기존 'Buy National' 규정을 강화하는 등 보호주의가 확산되고 있음.

- 대부분의 국가들은 조달법에 자국 물품에 대한 우대 조항을 규정하고 있으며, 글로벌 경제위기와 보호무역이 확산된 2010년대 이후부터 Buy National 규정을 강화하거나 신규로 도입하는 국가들이 증가함.

- 아시아

- [인도] 2015년 영세기업, 중소기업에 공공조달의 20% 할당. 2017년 자국 상품에 대한 우대 정책을 명시한 'Make in India' 정책 도입(특히 ICT와 클린에너지 부문에서 국산 제품 사용 요건 강화)
- [인도네시아] 2010년 정부조달법 개정을 통해 자국산 원재료 비중 40% 이상 물품의 의무사용을 명시함. 국방이나 안보 분야 조달에서도 자국산 제품 우대 혜택 제공
- [말레이시아] 일반적으로 국내 물품 및 서비스 조달이 불가능할 경우에 한해 해외입찰을 실시하며, 이러한 경우에도 외국기업은 말레이시아 내 부미푸트라 파트너와의 합작으로 입찰 참여 가능
- [호주] 2017년 3월부터 새로이 시행되고 있는 연방조달법을 통하여 호주산 제품에 대한 우대 혜택을 제공함. 2017년 9월 퀸즈랜드 주는 자체적으로 'Buy Queensland' 조달 정책을 도입함.

- 북미 및 유럽

- [캐나다] 국영발전기업인 하이드로 퀘벡(Hydro-Quebec)의 에너지 관련 프로젝트 조달은 60% 이상 국산 부품 사용 의무화
- [EU] EU 조달지침에서는 유틸리티 부문(수자원, 교통, 에너지, 우편 등)에 대해 역내 물품 사용 비중 50% 이상 의무화(국제협정 및 양자협정 비적용 입찰에 한함)
- [러시아] 러시아 정부는 내수시장 보호, 국가경제 발전 및 자국기업 지원을 이유로 해외생산 제품의 정부조달 제한 품목을 지정함(2014년 건설기계 등 엔지니어링 제품에 이어 의약품, 소프트웨어 등으로 지속확대 중). 연방 및 지자체 정부조달 시 자국산 우대 정책(15%의 가격 우대), 다양한 제품(의약품, 철강, 가전, 의료기기 등)에 대해 러시아 및 EAEU 회원국 가격 우대 제공
- [터키] 조달관들에게 외국기업의 참여를 제한할 수 있는 재량권을 부여하고 있으며 자국기업에 15%의 가격 우대 혜택 부여(특히 첨단기술 상품)

- 중남미

- [아르헨티나] 정부, 공공기관, 컨세션 등 모든 조달 분야에서 국내 제품에 대한 가격 혜택(5~7%)을 부여함. 주정부에도 유사한 규정이 존재하며, PPP법에서도 모든 공공 프로젝트에 대해 최소 33%의 국내산 부품을 사용하도록 규정하고 있음. 2017년 4월, 아르헨티나 산업부는 자국산 우대 정책을 확대하는 법안을 국회에 제출하여 2018년 4월 18일부터 자국산에 대한 우대율을 높이도록 하였음.¹⁰⁾

9) 미국의 NTE 보고서(2017) 참고하여 저자 정리.

10) 중소기업 가산점 인상(7% → 12%), 기타 기업 가산점 인상(5% → 8%). 「아르헨티나 정부조달시장, 자국산 우대를 풀어야 한다」(2018. 6. 16), 해외시장뉴스, Kotra.

- [볼리비아] 'Buy Bolivian Program'을 운영하며, 국내 생산자 및 공급자에 대해 우대 혜택 부여(142천 달러에서 5.7백만 달러의 조달인 경우 해외조달 개방, 단, 자국 내 조달이 불가능한 경우 및 정부가 국내 공급자를 선택하지 않는 경우에 한함.)
- [브라질] 국내 기업 우대 조치가 존재하며, 특히 유전개발 관련 모든 업스트림¹¹⁾ 기업(국영기업인 페트로브라스 포함)에 대해 50%의 국산 부품 사용 비중을 의무화함. 2011년 'Greater Brazil Plan' 정책을 도입하여 자국산 사용 시 정부조달, 공적신용, 조세 등에서 다양한 혜택을 부여받도록 함.

- 아프리카

- [이집트] 자국기업에 15%의 가격 우대 제공, 이집트 중소기업에 대해 모든 정부계약 물품 및 서비스의 10% 할당
- [케냐] 국내 기업에 우대 혜택 제공(정부지원 프로젝트, 5천만 Ksh(약 57만 5천 달러) 이하의 경우는 예외), 여성, 청년, 장애인 기업에 30%, 원주민에 20% 할당. 'Buy Kenyan, Build Kenya' 아르헨티나 정부조달시장, 자국산 우대를 끌어야 한다" 정책을 도입하여 각 부처 및 정부기관은 40% 이상 국산 물품 조달 의무
- [남아공] 정부조달의 75%를 국내에서 조달한다는 정책 목표를 추구하고 있음. 흑인 경제 육성법(BEE: Broad-Based Black Economic Empowerment)을 통해 소외계층에 대한 우대 정책을 실시하고 있는데 동 우대 제도는 2011년 제정, 2017년 개정을 거쳐 2017년 4월부터 실효됨.

- 중동

- [카타르] 자국산 물품에 대해서는 10%의 가격 우대 혜택, GCC 국가 물품에 대해서는 5%의 가격 우대 혜택 부여, 자국 중소기업에 대해서는 30%의 가격 우대 혜택 부여, 모든 부처와 정부기관이 임의적으로(day-to-day) 자국산 제품에 대한 우대 가능
- [사우디아라비아] 해외조달업체는 반드시 사우디 국적의 기업에 대해 조달금액의 30% 하도급 요건을 준수해야 함(사우디 기업이 필요 물품 및 서비스를 제공하지 못한 경우는 예외). GCC 국가 물품에 대해 10%의 가격 혜택 제공
- [아랍 에미리트] 연방조달은 국내 중소기업에 10% 할당하며 GCC 물품에 10% 가격 우대 혜택 제공함. 두바이 정부도 중소기업에 10% 할당. 정부가 25% 이상의 소유지분을 보유한 공공기업들 모두 우대 혜택(상업중심지역에 5% 렌트비 할인, 5% 가격 우대)을 제공해야 함.

나. WTO 정부조달 논의 동향

1) WTO-GPA 가입 동향

■ 미국과 주요국을 중심으로 경쟁적으로 보호무역주의가 지속되고 있지만, 조달시장 확대와 조달제도의 선진화를 위한 WTO 차원의 다자적 노력은 지속되고 있음.

- 2018년 6월 현재 WTO-GPA 가입 협상 진행 중인 10개국 중 호주, 키르기스스탄, 타지키스탄은 2018년 말까지 가입 완료를 목표로 하고 있으며, WTO는 중국과 러시아의 신속한 가입을 독려하고 있음.

11) 원유의 탐사부터 생산까지의 단계.

- 현재 WTO-GPA 가입국은 총 47개국이며, 옵서버 국가는 31개국임(표 2 참고).
- 가입 협상 중인 국가들은 대체적으로 협상 절차에는 적극적이지만, 전 세계적인 보호주의 기조에 따라 협상 내용상 개방에는 다소 미온적임.
- 세계 조달시장 확대 및 활성화에서 중국의 GPA 가입 여부가 가장 중요한 이슈이며, 중국이 GPA에 가입할 경우 3조 1천억 위안(약 528조 원) 규모의 조달시장이 확대되는 것임.

표 2. WTO-GPA 가입 현황

구분	GPA 가입국	옵서버(가입 협상 중)
국가	아르메니아, 캐나다, EU(28개국), 홍콩, 중국, 아이슬란드, 이스라엘, 일본, 한국, 리히텐슈타인, 몰도바, 몬테네그로, 아루바, 뉴질랜드, 노르웨이, 싱가포르, 스위스, 대만, 우크라이나, 미국	아프카니스탄, 알바니아, 아르헨티나, 호주, 바레인, 브라질, 카메룬, 칠레, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 조지아, 인도, 인도네시아, 요르단, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 말레이시아, 몽골, 오만, 파키스탄, 파나마, 러시아, 사우디아라비아, 세셸레스, 스리랑카, 타지키스탄, 태국, 마세도니아, 터키, 베트남 국제기구: IMF, ITC, OECD, UNCTAD

주: 옵서버 국가 중 밑줄표시 국가는 가입 협상 진행 중임.

자료: WTO(2018. 6. 1), <https://e-gpa.wto.org/en/GPAlnBrief>.

■ 주요 국가의 가입동향 주요 사항은 다음과 같음.

- [호주] 2015년부터 시작된 약 2년간의 가입 협상 마무리 단계이며 올해 6월까지 비공식 합의를 달성하기로 함. 주요 이슈는 지방정부의 개방범위, 중소기업 예외 조항, 높은 양허하한선임.
- [러시아] 2016년 가입 절차 시작 후 2017년 6월 첫 번째 양허안을 제출하였음. 러시아 양허안은 중앙정부와 지방정부의 30% 개방, 건설서비스 전면 개방 내용을 포함하고 있으나 회원국들은 보다 개선된 양허안을 요구하고 있음.
- [중국] 2007년 12월 가입 협상 개시 이후 11년 동안 총 6번의 개선 양허안을 제출하였음. 그러나 여전히 회원국들은 최신 양허안(2014년 12월 제출)보다 개선된 양허안을 요구하고 있어 중국은 대내협상과 WTO 사무국의 기술지원 협조에 집중하고 있음. 중국 측은 공기업의 개방 확대에 대한 어려움과 장애 요인을 강조하며 회원국들에 개도국에 대한 유연한 절차 적용과 이해를 구함.
- [키르기스스탄] 키르기스스탄은 현재 최종 양허안을 준비 중임. 그러나 자국산 물품에 대한 20% 가격 우대 등 몇 가지 미결사항이 존재함. 키르기스스탄은 개도국이기 때문에 단계적 양허 방식(Transitional thresholds)으로 가격 우대가 인정될 수도 있으나 영구적 조치라면 가입 시 문제가 될 수 있음.
- [타지키스탄] 2015년 2월 가입의사를 표명하고 최초 양허안을 제출하였으며 이후 두 차례의 개선 오퍼를 제출하고 세 번째 개선안 제출 예정임. 타지키스탄의 경우에도 가격 우대와 단계적 양허에 대한 추가 협상이 필요함.
- [마세도니아] 2017년 3월 가입의사 체크리스트 응답서를 제출하였음. 최초 오퍼를 회람하였고 회람 결과를 반영한 개선 양허안을 제출하고 GPA에 가입하겠다고 밝힘.

2) 개정 GPA의 이행 및 성과

■ 2014년 개정 GPA 발효 이후 회원국들은 국내 이행작업을 진행 중이며, 개정 GPA는 조달시스템의 선진화 및 투명성 강화에 상당한 기여를 하고 있는 것으로 평가됨.

- 개정 GPA 주요 개선 내용은 다음과 같음.

- [변화된 조달환경을 반영한 규정] 전자조달 이용 장려, 호환 가능한 IT 시스템 이용 권장, 환경보호를 고려한 기술 규격 신규 인정 등
- [공정한 조달제도를 위한 규정] 요약광고 유지, 조달정보 공개, 국내 실적 요구 금지, 공급자 이의제기 관련 규정 등을 강화
- [조달협정 이행의 원활화를 위한 규정] 협정 적용범위, 적용 배제사항 명확화, 관련 문구 및 표현을 사용자 친화적(user-friendly)으로 개정, 협정 의무사항의 모호성을 제거하기 위해 정의조항¹²⁾을 신설
- [조달제도의 유연한 운영 규정] 개도국에 대한 특혜(가격특혜, 대응구매, 양허기관 및 분야 등의 단계적 추가 등) 규정 도입

■ 개정 GPA의 가장 대표적인 성과는 전자조달의 활성화이며 전자조달을 통해 조달시스템의 투명성, 접근성, 효율성이 강화됨.

- E-GPA(Integrated Government Procurement Market Access Information Portal)은 조달위원회가 제공하는 정보를 제공하는 포털임. 회원국의 양허안, 최근 조달 관련 발간물 및 기사, 각국의 조달 통계를 제공함.
- 개정 GPA 이후 2014년 11월 초기 버전 툴인 “Phase I”이, 2016년 7월에는 E-GPA 2.0(Phase II)가 완성되어 WTO 홈페이지에 공유되었으며, 2018년 2월에는 Phase III에 대한 사무국 브리핑이 이루어짐.
- 개정 GPA 발효 이후 WTO의 전자조달화 작업이 지속되어 왔으며 향후에도 전자조달 시스템의 개선 작업이 이루어질 예정이며 통계 분석을 통한 성과보고서도 회람될 예정임.

■ 회원국들은 개정 GPA를 준용하여 국내 조달법을 수정하는 국내 이행 절차¹³⁾를 진행하고 있으며, 신규 가입국들도 개정 GPA상의 의무를 준수하도록 권고하고 있음.

- 우크라이나는 전자조달시스템인 ProZorro를 도입하여 Open-source approach를 이행하고 있음. ProZorro에 도입된 BI¹⁴⁾를 통해 우크라이나 정부조달 입찰정보가 실시간으로 제공됨.
- 몰도바는 조달시스템의 선진화와 개정 GPA의 이행 작업을 진행 중임(국내법의 개정, 국회 산하에 독립적인 감독기관 설립, 사후 관리기관 설립, 디지털 조달시스템 도입 등).
- 일본은 조달규정을 수정하여 친환경 물품 및 서비스 조달, 온실가스 감축을 고려한 조달을 촉진하는 내용을 포함시킴.

12) 개정 WTO-GPA 협정문 제1조 신설.

13) 국별 개정 GPA 이행 현황은 각국의 WTO Notifications(https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/notnat_e.htm)를 참고하여 저자 정리.

14) Business Intelligence의 약자로, 데이터를 통합·분석하여 기업 활동에 연관된 의사결정을 돕는 프로세스임. 즉 여러 곳에 산재되어 있는 데이터를 수집·정리하여 사용자가 필요로 하는 정보를 정확한 시간에 제공하는 시스템임.

■ 전자조달 이외에도 WTO 정부조달위원회에서는 조달시스템의 개선을 위한 다양한 작업 계획(Work Program)을 진행 중임.

- 현재 진행 중인 작업계획
 - 중소기업의 조달 참여 촉진을 위한 정책 및 지원 작업계획
 - GPA에 부합하는 지속가능한 조달관행 확립 작업계획
 - 안전 기준 작업계획
 - 각 회원국의 조달 장벽 및 적용 예외에 대한 작업계획
 - 조달통계 및 보고서 수집을 통한 조달절차 개선 작업계획
- 향후 계획 중인 작업계획
 - PPP 법적 체계, 활용, 투명성, 국제협정 양허대상 조달과의 관계 검토
 - 상품 및 서비스에 대한 공동 명칭 개발 검토
 - 조달 공고의 표준화 검토

다. FTA/RTA에서의 정부조달

■ 우리나라는 WTO-GPA 가입국이며 총 11건의 FTA에서 다자적/양자적 채널을 통해 조달시장을 상호 개방하고 있음.

- GPA 미가입국인 중남미, 아시아 일부 국가들과는 FTA 또는 메가 FTA 체결을 통해 조달시장 개방을 추진 중임.
- 우리나라는 올해 상반기 한·미 FTA 재협상, 한·중미 FTA를 마무리하였고, 지난 5월 한·메르코수르 TA 협상을 개시하였으며 하반기에는 태평양동맹(PA: Pacific Alliance) 준회원국 가입과 CPTPP 가입을 추진할 예정임.

1) 한·미 FTA 개정 협상

■ 한·미 FTA 개정협상에서 미국의 정부조달 개선 요구가 있을 것으로 우려되었으나 기존 협의사항을 유지하는 것으로 마무리되었음.

- NAFTA 재협상¹⁵⁾에서와는 달리 미국은 한·미 FTA 재협상 정부조달 분야에서 양허 개선이나 예외조항 수정을 요

15) NAFTA 재협상에서 미국 측은 멕시코와 캐나다의 양허안을 미국 수준으로 수정할 것을 요구하였으며 'Buy American' 조항의 삽입을 주장함. 캐나다는 정부조달 시장의 자유화를 강력 지지하며 'Buy American' 조항의 삽입에 대해 '협상불가(non-negotiable)' 조항이라고 반박하고 'Buy American' 정책 폐지를 요구하고 있음. 캐나다와 멕시코 측은 미국 주정부 조달, 대규모 인프라 프로젝트 입찰 참여 기회 확대를 목표로 NAFTA 재협상을 통한 조달시장 확대를 주장하고 있음(KPMG(2017. 10), NAFTA Insights).

구하지 않았으며 당초 합의대로 중앙정부만을 개방하고, 국내 실적 요구 금지, 학교급식 예외, 중소기업 예외 등 우리나라의 민감 사항들은 기존대로 유지됨(표 3 참고).

표 3. 한·미 FTA의 정부조달 주요 합의사항

구분	중앙정부 (한국: 51개 중앙정부) (미국: 79개 연방정부)			지방정부	공기업	기타 주요 내용
	상품	서비스	건설			
한국	1억 원	1억 원	500SDR	미개방 (GPA: 개방)	미개방 (GPA: 개방)	○ BOT, 공공사업 실시협약을 조달 대상에 포함 ○ 학교급식 예외조항 신설 ○ 중소기업 예외조항 규정 ○ 공급자 과거실적 요구 금지
미국	10만 달러	10만 달러				

자료: 한·미 FTA 협정문 참고하여 저자 작성.

- 한·미 FTA 조달 챕터를 통해 우리나라는 바이 아메리카 적용 제외국이지만 향후 미국이 바이 아메리카 예외조항을 손보는 경우 조달 분야 통상마찰이 발생할 수 있음. 그러나 지금으로서는 그러한 가능성은 매우 낮으며, 만일 그러한 경우가 발생한다면 미국과의 양자간 협의보다는 다자간 채널을 활용하는 것이 효과적임.

2) CPTPP

■ CPTPP는 2017년 11월 타결 이후, 금년 3월 11개국 공식 서명을 거쳐 일본과 멕시코가 비준을 완료한 상태이며 우리나라는 하반기에 본격적인 가입 절차 개시 예정임.

- CPTPP는 가입국의 과반이 비준을 완료하는 시점부터 60일 경과 후 발효되므로, 우리나라는 가입시기와 효과적인 협상전략에 대해 고민 중임.
- 우리나라는 GPA와 FTA를 통해 대부분의 CPTPP 회원국과 정부조달 시장을 개방하고 있으므로 조달 분야의 협상 부담은 크지 않음.
- CPTPP 회원국 중 8개국과는 이미 GPA/FTA를 통해 조달시장을 개방하고 있으므로, 그 외에 멕시코, 브루나이, 베트남, 말레이시아 조달시장에 대한 진출기회를 확보하는 것임.

■ CPTPP 정부조달 협정문은 기존 TPP 협정문과 동일하며, 그중 유예된 사항은 다음과 같음.

- 조달 과정에서 국제노동법 준수를 촉진할 의무 규정과 협상 발효 후 3년 이내 양허범위 확대를 위한 추가협상 개시 의무는 유예됨.¹⁶⁾

16) 이요셉(2018), 「CPTPP 타결 의미와 시사점」, 『KITA 통상 리포트』, Vol. 6, p. 7.

■ CPTPP 정부조달 국별 양허수준과 특징(표 4 참고)

- GPA 가입국인 싱가포르, 뉴질랜드, 캐나다, 일본은 개정 GPA에서의 개방 수준과 동일하게 개방, 개도국인 말레이시아, 베트남, 브루나이는 단계별 양허로 점진적 개방에 합의함.
- GPA 미가입국인 호주, 페루, 칠레는 우리나라와 체결한 FTA에서보다 지방정부와 공기업 건설서비스 개방 수준 높음(1500만에서 500만 SDR로 하향 조정).
- CPTPP 정부조달은 상호주의 원칙을 적용하여 양허범위와 양허대상 품목에 대해 특정 국가에 대한 적용 상호 배제를 명시함(예: 지방정부 개방 대상에 포함하고 있는 일본, 캐나다는 지방정부 미개방국인 멕시코, 뉴질랜드, 베트남에 대해서는 개방하지 않는다는 적용 상호 배제를 양허안에 명시)

표 4. CPTPP 회원국 양허안 비교

(단위: 만 SDR)

개방 채널	구 분	중앙정부기관			지방정부기관			기타기관(공기업)		
		상품	서비스	건설 서비스	상품	서비스	건설 서비스	상품	서비스	건설 서비스
	한국 (개정 GPA)	13	13	500	20/40	20/40	1,500	40	40	1,500
GPA / FTA	싱가포르 (중앙: 한·싱/기타: GPA)	13(10)	13(10)	500(500)	지방정부 없음			40(40)	40(40)	500(500)
	뉴질랜드 (한·뉴)	13(13)	13(13)	500(500)	지방정부 미개방(GPA 개방)			40(미양허)	40(미양허)	500(미양허)
	캐나다 (중앙: 한·캐 / 지방: 기타: GPA)	13(7)	13(7)	500(500)	35.5(35.5)	35.5(35.5)	500(500)	35.5(35.5)	35.5(35.5)	500(500)
GPA	일본 (GPA)	10(10)	10(10)	450(450)	20(20)	20(20)	1,500(1500)	13(13)	13(13)	1,500(1,500)
FTA	호주 (한·호)	13(13)	13(13)	500(500)	35.5(20)	35.5(20)	500(1500)	40(45)	40(미양허)	500(1,500)
	페루 (한·페)	9.5(9.5)	9.5(9.5)	500(500)	20(20)	20(20)	500(1500)	16(40)	16(미양허)	500(1,500)
	칠레 (한·칠)	9.5(5)	9.5(5)	500(500)	20(20)	20(20)	500(1500)	22(45)	22(미양허)	500(1,500)
정부조달 미개방	멕시코	\$79,507	\$79,507	\$10,335,931	지방정부 미개방			\$397,535	\$397,535	\$12,721,740
	말레이시아	150(1~4년) 80(5~7년) 13(8~)	200(1~4년) 100(5~7년) 50(8~9년) 13만(10~)	6,300(1~5년) 5,000(6~10년) 4,000(11~15년) 3,000만(16~20년) 1,400만(21~)	지방정부 미개방			200(1~4년) 100(5~7년) 15(8~)	200(1~4년) 100(5~7년) 50(8~9년) 15만(10~)	6,300(1~5년) 5,000(6~10년) 4,000(11~15년) 3,000(16~20년) 1,400(21~)
	베트남	200(1~5년) 150(6~10년) 100(11~15년) 26(16~20년) 19(21~25년) 13(26~)	200(1~5년) 150(6~10년) 100(11~15년) 26(16~20년) 19(21~25년) 13(26~)	6,520(1~5년) 3,260(6~10년) 1,630(11~15년) 850(16~)	지방정부 미개방			300(1~5년) 200(6~)	300(1~5년) 200(6~)	6,520(1~5년) 5,500(6~10년) 4,000(11~15년) 2,500(16~20년) 1,500(21~)
	브루나이	25(1~2년) 19(3~4년) 13(5~)	25(1~2년) 19(3~4년) 13(5~)	500	지방정부 없음			50(1~2년) 31.5(3~4년) 13(5~)	50(1~2년) 31.5(3~4년) 13(5~)	500

자료: CPTPP 협정문, 정부조달 부속서 참고하여 저자 정리.

3) 한·중미 FTA/한·메르코수르 TA/태평양동맹 준회원국 가입

■ 우리나라는 최근 중남미 국가들과의 FTA를 활발히 추진 중임. 올해 2월 한·중미 FTA에 정식 서명하였고, 5월 25일에는 한·메르코수르 TA 협상이 개시되었으며, 올해 안에 태평양동맹(PA) 준회원국 가입을 위한 협상을 개시할 예정임.

■ 중미 국가들은 WTO-GPA 미가입국이며 한·중미 FTA를 통해 아시아에서 최초로 우리나라에 조달시장을 개방함(표 5 참고).

- 코스타리카와 파나마는 우리나라와 동일한 수준의 양허하한선을 채택하고 중앙정부, 지방정부, 공기업뿐 아니라 BOT의 양허하한선도 부속서에 명시함으로써 대체적으로 높은 수준의 개방에 합의함.
- 엘살바도르와 니카라과는 단계별 양허 스케줄(발효 후 3년간 높은 양허하한선 유지, 3년 경과 후 최종 양허하한선을 적용)을 채택하였고, BOT도 양허대상에 포함하지 않아 개방 수준이 낮음.
- 국내 실적 요구 금지, 중소기업 참여 촉진, 학교급식 예외 등 우리나라의 민감 부분은 모두 협정문에 포함됨.

표 5. 한·중미 FTA 정부조달 양허 현황

(단위: 만 SDR)

		중앙정부				지방정부				공기업			
		상품	서비스	건설 서비스	건설운 영이전 (BOT)	상품	서비스	건설 서비스	건설운 영이전 (BOT)	상품	서비스	건설 서비스	건설운 영이전 (BOT)
대한 민국	한·중미 FTA	13	13	500	500	A: 20, B: 40	A: 20, B: 40	1,500	1,500	40	40	1,500	미개방
	개정 GPA	13	13	500	500	A: 20, B: 40	A: 20, B: 40	1,500	1,500	40	40	1,500	1,500
	한·미 FTA	13	13	500	500	지방정부 미개방				25	25	500	500
코스타리카		13	13	500	500	35.5	35.5	1,500	1,500	가: 20, 나: 40	가: 20, 나: 40	1,500	1,500
엘살바도르		13 (26)	13 (26)	500 (595)	미개방	35.5 (48.2)	35.5 (48.2)	1,500	미개방	40	40	1,500	미개방
온두라스		13	13	500	미개방	40	40	1,500	미개방	가: 20, 나: 40	가: 20, 나: 40	1,500	미개방
니카라과		13 (26)	13 (26)	500 (600)	미개방	미개방	미개방	미개방	미개방	가: 20 (27.4) 나: 40 (55)	가: 20 (27.4) 나: 40 (55)	1,500 (1,800)	미개방
파나마		13	13	500	500	40	40	1,500	1,500	40	40	1,500	1,500

주: 괄호 안은 단계적 개방으로 발효 후 3년간의 양허하한선임.

자료: 한·중미 FTA 협정문, 정부조달 부속서 참고하여 저자 작성.

■ 태평양동맹¹⁷⁾에 준회원국(Associate Membership)으로 가입을 위한 의사를 표명하였으며 올해 하반기 공식 절차를 개시할 계획임.

17) 태평양동맹은 회원국 간의 무역자유화를 통한 경쟁력 강화, 외국인 투자 활성화, 아시아·태평양지역 국가와의 협력 확대를 위해 멕시코, 칠레, 콜롬비아, 페루 4개국이 2012년 6월 결성한 연합임.

- 태평양동맹 4개 회원국 인구는 총 2억 1,000만 명, GDP는 2조 달러로 세계 9위 수준이며 이는 중남미 전체 경제의 40%에 달하며 전체 중남미 FDI 유치액의 47%가 태평양동맹 회원국에 집중되어 있어 유망한 시장임.
- 또한 우리나라는 멕시코와 FTA를 체결하지 않았기 때문에 태평양동맹 가입 시 한·멕시코 FTA를 대체하는 효과를 기대할 수 있음.
- 태평양동맹은 FTA 수준 이상의 높은 경제통합을 목표로, 역외국에 대해서도 개방적이며 특히 아시아·태평양지역과의 경제협력을 추구하고 있어 우리나라의 가입과 조달 협상 모두 무리 없이 진행될 것으로 예상함.
- 태평양동맹 정부조달 챗터는 GPA를 준용하여 구성되었고, 주요 내용은 회원국 간의 기체결 양자 협정 합의 내용을 최근 조달 환경에 부합하도록 업그레이드(투명성, NT, 비차별 조항, 특히 계약 절차상 전자수단의 이용)한 것이어서 협정 수준이 높지 않음.

■ 한·메르코수르 TA는 지난 5월 25일 협상 개시되었는데, 남미 경제의 76%¹⁸⁾를 차지하고 공공부문 비중이 높은 메르코수르의 정부조달 시장이 개방되면 우리 기업의 진출 시장이 크게 확대될 것임.

- 메르코수르는 전통적으로 비개방적이고 지자체나 공기업들이 높은 비율의 자국산 제품 사용을 요구하고 있으며, 지리적으로도 멀기 때문에 우리 기업들의 진출 유인이 낮은 지역임.
- 그러나 최근 개방적인 정부와 도시화 사업으로 인한 인프라 건설 수요 증가, 한류로 인한 우리 기업의 호감도 상승은 기회 요인임.
- 한·중미 FTA 정부조달 협정에서와 같이 조달 경험이 없는 메르코수르 측은 개정 GPA와 우리나라의 기체결 FTA의 양허안 내용을 준용할 것으로 예상되나, 최근 진행 중인 EU·메르코수르 FTA 조달 협상의 쟁점 및 수준을 모니터링하면서 협상전략을 구상해야 함.
 - EU·메르코수르 FTA 협상에서 메르코수르는 단계별 양허방식을 주장하면서 경과기간 조항을 명시하고 일정 기간 중앙정부만(지방정부와 공공기관은 향후 개방)을 양허하겠다는 입장임.¹⁹⁾
 - 또한 메르코수르는 대응구매 금지조항에 대해서도 경과기간(정확한 기간 명시하지 않음)의 도입을 주장하고 있어 사실상 해당 조항의 적용 예외를 요구하고 있음.
 - 그 외의 합의사항으로는 과거실적 요구, 입찰·이행보증금 납부 의무화임.

4) 한·영 FTA

■ 우리는 한·EU FTA를 통해 상호 정부조달 시장을 개방하고 있으나, 영국이 EU로부터 분리가 완료되는 2020년 이후부터는 영국 정부조달 시장 진출이 불가하므로 한·영 FTA 체결을 검토 중임.

- 지난 6월 5일 영국은 WTO-GPA에 가입을 신청하였고 EU는 탈퇴 이행기에 영국이 제3국과 무역협정 협상, GPA 가입 협상을 할 수 있도록 승인하였음.²⁰⁾

18) 「중남미 최대시장 메르코수르가 열린다」(2018. 5. 24), 산업통상자원부 보도자료.

19) EU-Mercosur FTA Draft(<https://www.bilaterals.org/?eu-mercotur-fta-27-draft-chapters&lang=en>)를 참고하여 파악한 내용이며 향후 최종 협정문에서는 일부 내용이 수정될 수 있음.

20) 2019년 3월 29일 영국이 EU 탈퇴 이후에도 2020년 말까지 21개월간 EU회원국 자격(의결권은 없으며 단일시장 및 관세동맹 혜택만을 유지)을 유지

- GPA 가입 시 영국의 개방 수준은 EU 회원국으로 GPA 가입할 당시 제출한 EU 스케줄과 유사한 수준일 것으로 예상된다. 단 주정부의 양허범위 및 정의를 영국 조달규정에 맞추어 수정할 것으로 보임.
- 한·영 FTA 정부조달 협상은 까다로운 EU 조달지침을 따르는 EU와의 협상보다는 순조로울 것으로 예상되며 협상 결과에 따라 오히려 영국 조달시장의 진출 장벽이 낮아질 것으로 기대함.

■ 영국의 조달시장은 EU의 16.5%²¹⁾를 차지하여 독일, 프랑스에 이어 세 번째로 큰 시장이며, 정부조달 지출 비중이 크고 외부 공급자의 서비스 조달 비중이 높음.²²⁾

- 영국은 서비스 산업의 비중이 크기 때문에 서비스 조달 수요가 많고, 서비스 조달에 적합한 규정 및 시스템²³⁾이 잘 구축되어 있음.
- 영국의 주요 구매품목은 정보통신, 시설관리, 건설, 전문가 서비스, 에너지, 교육훈련 등임.
- 특히 영국의 보건의료시장은 세계 5위, 유럽 3위 규모이며 보건의료 공공조달을 담당하는 국민보건서비스(NHS)²⁴⁾는 공급자로부터의 직접 조달이 가능한 시스템을 운영 중임.
- 2016년 기준으로 영국이 보건 분야 공공조달에 지출한 금액은 총 1,387억 파운드로 영국 GDP의 7.4%에 해당하며 이 중 NHS의 조달금액은 약 1,290억 파운드로 영국 총 공공조달 지출의 18.4%를 차지함.²⁵⁾
- NHS 조달 물품은약품, 건설, 병원 시설관리, 청소용역 등으로 다양함.
- 보건의료서비스 시장은 잠재 수요가 많은 유망한 분야이지만 서비스 조달 특성상 입찰조건 및 절차가 상품 조달보다 훨씬 까다로워 조달시장 초기 진입이 어려움.²⁶⁾
- 그러나 영국 내 의료보건산업에 대한 수요가 꾸준히 증가할 것으로 예상되고, 영국 보건당국은 제품의 가격경쟁력과 혁신성을 조달 기준으로 강조하고 있어 높은 기술력과 혁신적 아이디어를 바탕으로 한 제품 및 서비스(예: 디지털 처방전 앱²⁷⁾)를 개발한다면 현지 네트워킹이나 과거실적 없이도 품질과 가격 경쟁력으로 승부할 수 있음.

하는 이행기간을 둔.

21) EU 집행위 보고서(2016).

22) 2014년 기준 영국의 총 공공지출액은 7,340억 파운드이며 이 중 정부조달 지출 규모는 전체의 31%인 2,420억 파운드(한화 약 410조 원) 수준임(김응결 2016).

23) 영국의 중앙조달기관인 CCS(Crown Commercial Service)는 수요기관과 공급자 간 서비스 조건에 대한 포괄적 약정(Umbrella Agreement)으로, 우리나라의 다수공급자계약(MAS)과 유사한 제도이며 서비스 조달의 벤치마킹 모델임.

24) NHS(National Health Service)는 영국보건부(Department of Health)가 관리·감독하는, 영국 내 거주민을 대상으로 하는 국민보건서비스 담당 기관임. 보건부에 할당된 예산 중 약 90%를 NHS를 통해 지출함(Kotra 2016, p. 92).

25) 「영국 의료 공공조달, NHS를 공략하라」(2016. 8. 5). 해외시장뉴스, Kotra.

26) 따라서 영국의 조달시장은 대부분 대기업 위주이며 중소기업의 참여비율은 30%로 우리나라(74%)와 비교됨(김응결 2016).

27) 디지털 헬스는 의료서비스, IT, 모바일 기술이 결합하여 탄생한 산업으로 전 세계 시장 규모가 2014년 230억 파운드에서 2018년에는 430억 파운드로 연평균 18%의 성장률을 기록하며 성장함. 특히, 디지털 처방전 앱은 이미 영국 내 약사들에게 호응을 얻고 있음. 「앱으로 건강을 체크할까? 英 디지털·모바일 헬스산업 엿보기」(2018. 4. 26), 해외시장뉴스, Kotra.

3. 향후 전망 및 대응

가. 미국의 Buy America 강화에 대한 대응

■ 최근 트럼프의 지지율이 상승하고 있고 2018년 11월 중간선거와 2020년 재선을 고려할 때 미국의 보호주의는 향후에도 상당 기간 지속될 것임.

- 트럼프는 초당적 지지와 여론의 찬성을 얻고 있는 '바이 아메리카 강화' 카드를 자신의 정치적 지지도 확보를 위한 수단으로 충분히 이용할 것임.
- 현재 바이 아메리카에 대한 가시적 조치는 없지만 향후 어떠한 방식으로든²⁸⁾ 강화방안이 도입될 것으로 예상되며, 특히 인프라 투자계획에 바이 아메리카 규정의 포함 여부를 두고 국회 및 정치권의 찬반대립이 지속되고 있는 바,²⁹⁾ 인프라 투자계획을 중심으로 바이 아메리카의 논의 방향을 모니터링해야 함.

■ 바이 아메리카의 적용 예외 지역 및 분야를 공략하여 미국 조달시장에 진출할 수 있는 우회전략을 마련해야 함.

- 미국시장의 여건 악화로 우리 기업들의 미국시장에 대한 진출의지는 상당 부분 상실되었지만 미국시장은 규모 면에서 여전히 메리트가 있고, 최근 GSA 통계³⁰⁾에 따르면 바이 아메리카의 강화에도 불구하고 해외조달 비중이 증가하고 있음.
- 바이 아메리칸 조항은 국제협정을 맺은 대상국, GPA에서 양허한 37개 주 정부조달에는 적용되지 않으므로 개방된 주·지방 정부 프로젝트를 공략해야 함.
 - 주·지방정부별 바이 아메리카 규정은 각기 상이하고 세부 기준이 부재한 법률상 맹점(loop-hole)이 존재하기도 함.³¹⁾
- 연방정부 자금이 포함되지 않는 지자체 프로젝트는 바이 아메리카 규정의 적용을 받지 않으므로 민간 자금으로 운영되는 인프라 프로젝트(PPP) 참여방안을 모색해야 함.
 - 트럼프는 공공 인프라 투자, 민간·공공 파트너십을 강조하고 있는바, 향후 인프라 시장 수요가 증가할 것으로 예상되므로 대규모 인프라 프로젝트에 효과적인 선단형 컨소시엄(금융기관, 건설사, 제조, 서비스 기업이 참여) 진출 방식을 적극 고려해야 함.³²⁾

■ 장기적으로 미국 의존적인 우리나라의 조달 무역구조를 개선하기 위해서는 중남미, 중동, 아세안 등으로 조달 진출 시장을 다변화하고 상품 중심의 조달에서 벗어나 진출 품목을 다양화하려는 노력이 이루어져야 함.

28) 바이 아메리카는 명목상 개선(Cosmetic change) 수준에 머물 것이라는 주장도 존재함('How Buy American' may play out'(2017. 4. 23), The Denver Post).

29) 공화당은 무역보복의 가능성, 건설원가 상승 등을 우려하여 인프라 투자법에 바이 아메리카 조항을 도입하는 것을 반대하는 입장임.

30) Federal Procurement Data System 2006~2017(<https://www.fpds.gov/fpdsng/cms/index.php/en/reports.html>).

31) 예를 들어 연방철도청 바이 아메리카 규정은 국내제품 의무사용비율을 100%로 규정하고 있으나 하위부품에 대해서는 명시하지 않음. 따라서 해외에서 생산된 부품을 미국에서 조립하는 경우 미국산으로 인정받을 수 있음('미보호무역주의 피할 우회 진출전략 찾아라'(2018. 1. 15), 중기이코노미).

32) '미국 조달시장 '바이 아메리칸으로 빗장 거는 중'(2017. 6. 6), 산업일보.

- 중남미 국가는 인프라(수자원 관리, 공항시스템 등), 교육서비스, 의료서비스 시장이 유망하며³³⁾ 지리적으로 가까운 아시아 시장은 서비스 조달 진출에 유리함.

나. WTO 및 국제조달 논의에 적극 참여

■ 최근 몇 년간 지속되고 있는 보호무역주의로 인해 조달시장도 위축되어 있으나, 중국이 WTO-GPA 가입 협상에 속력을 낼 것으로 보이고,³⁴⁾ 호주도 올해까지 GPA 가입 완료를 목표로 하고 있어 조달시장이 다소 활성화될 것으로 기대함.

- 중국을 비롯하여 새로이 개방되는 조달시장에 대한 선점효과를 확보하기 위해서는 해당국 공기업 및 지방정부 현황 및 특성, 시장 수요, 유망 진출 지역 및 분야 등에 대한 사전 분석이 필수적이며 가입 협상 과정에서의 양자 협의(상호주의 조항)에 대비하여 우리나라 민감 분야에 대한 법·제도적 방어 논리와 상대국별 협상전략을 마련해야 함.

■ 미국의 일방적 보호주의와 조달분야 통상마찰을 가장 효과적으로 해결할 수 있는 방법은 다자 채널을 활용하는 것이므로 정부조달 국제공조체제를 공고히 해야 함.

- 중소기업, 지속가능한 조달, 환경 문제 등 WTO에서 추진 중인 작업계획의 수립과 이행에 적극 참여하는 등 정부 조달 국제논의에 능동적으로 참여하여 목소리를 높이고 국제 네트워크를 강화해야 함.
- 정부는 기업의 미래경쟁력 확보를 위해 정부조달 국제논의 흐름과, 국별 조달 수요 성향, 미래 유망 품목 등 기회 요인과 위험 요인을 파악하여 기업에 제공해야 함.

다. FTA/RTA 조달 협상을 위한 전략 마련

■ 진행 중인 중남미 국가들과의 FTA를 조속히 타결하여 중국과 일본 등 경쟁국들과의 시장 선점 경쟁에서 우위를 확보해야 함.

- 중남미 국가들과의 FTA 조달 협정³⁵⁾(대응구매 금지, 전자조달시스템, 조달 공고 등 조달 절차의 투명성 강화와 공정한 입찰 참여 기회 보장을 위한 조치)을 통한 중남미 국가들의 조달시스템 선진화로 조달시장 접근성이 한층 개선될 것으로 기대함.

■ 한·메르코수르 TA에서의 정부조달 협상은 한·중미 FTA 협상 경험에 비추어 볼 때 큰 어려움은 없을 것으로 예상되나 현재 진행 중인 EU·메르코수르 FTA 협상 결과를 주시하면서 주요 쟁점별로 우리나라의 협상카드를 준비해야 함.

33) 권기수 외(2016), pp. 60~62 참고.

34) 올해 6월 시진핑 주석이 보아오 포럼 개막식 연설에서 대외개방 확대를 통한 무역 불균형 해소를 목표로 빠른 시일 내에 WTO-GPA 가입 절차를 마무리하겠다고 밝힘('시진핑 올해 車 수입관세 상당 폭 인하, 트럼프 요구 일부 수용'(2018. 4. 10), 조선일보).

35) 대응구매 금지, 전자조달시스템, 조달 공고 등 조달 절차의 투명성 강화와 공정한 입찰 참여 기회 보장을 위한 조치를 포함.

- 정부조달 분야에서 FTA 체결은 협정문상 합의 내용도 중요하지만 중남미 지역의 조달시장 개방을 통한 잠재적 수요처를 확보하고, 관련 기관과의 네트워크, 조달 분야 소통채널을 구축한다는 점에 큰 의미가 있음.
- 한국과 메르코수르의 경제, FTA 경험, 조달 선진화의 격차를 고려할 때 메르코수르 측은 다소 수세적인 입장을 취할 것으로 예상되므로 정부조달 분야는 체결에 의미를 두고 전체 FTA 협상에 힘을 실어주는 방향으로 협상을 이끌어야 할 것임.

■ CPTPP에 미국이 재가입 의사를 밝힌바, 미국의 본격적인 가입 절차가 시작되기 전 CPTPP 가입을 조속히 검토해야 함.

- CPTPP는 경제, 정치, 문화 등 상이한 배경을 가진 국가들로 구성되어 있어 정부조달 협정문은 상호주의 조항을 다수 포함하고 있음. 우리나라도 각 회원국의 양허안을 분석하여 우리나라의 민감사항을 반영한 양허안과 상대국별 협상전략을 마련해야 함.

라. 변화하는 조달환경을 반영한 정부지원제도

■ 해외조달시장 진출 시 애로사항에 대해 국가 간 협상으로 해결할 수 있는 부분은 제한적이며, 결국은 품질 경쟁력과 현지 정보력(사전 리서치, 네트워크 확보, 정부 간 협력 및 소통)으로 결정되는바, 우리 기업과 제품의 경쟁력 확보를 위한 지원방안을 강구해야 함.

- 정부가 공급업체의 기술혁신을 지원·유도하고 개발제품에 대한 선도적 구매자로서의 역할을 하는 혁신조달(PPI: Public Procurement of Innovative solutions)시스템이 구축되어야 함.
- 전통적인 조달 진출 분야 및 방식에서 그린조달, 원조조달, 서비스 조달(시설관리 시스템, 노인 돌봄서비스, 장애인 용 상품, 환경 상품 등) 등 새로운 분야 및 진출방식에 대한 관심과 지원이 필요함.
- 신규 분야 진출에 필요한 규제 장벽(환경 기준, 기술장벽, 인증 절차 등)에 대한 교육 및 지원도 수반되어야 함.
- 정부가 주도하는 공급 측면의 지원 정책, 신규 진출 분야 개발, 새로운 규제 장벽 발굴에 대한 인식과 관심은 증대되고 있으나 아직 시스템적으로 정착되지 못하고 성공사례에 머물고 있는바, 서비스 조달이나 혁신조달의 선두주자인 선진국(예: 영국)의 조달시스템을 벤치마킹하는 것도 좋은 방법임.

■ 우리 기업의 해외조달시장 진출 지원에 대한 정부의지와 인프라는 충분한 편이지만, 이러한 지원의 효과를 극대화하기 위해서는 지원 채널 및 방식을 환경에 맞게 지속적으로 수정·보완할 필요가 있음.

- 해외조달시장 진출을 지원하는 기관은 정부 및 각 협회와 단체, 컨설팅 업체 등 다양하며 각 지원 창구별로 장점과 특징이 존재함. 따라서 해당 기업과 제품에 가장 적합한 지원기관을 선택하도록 유도할 수 있는 조달지원지도를 제작함.
- 매뉴얼에 따른 일괄적 지원방식으로는 기업들이 직면하는 각기 다른 진출 장애 요인을 극복하는 데 한계가 있으므로 기술적 지원(코트라, 중기청, 조달청) 이외에도 지역 및 업계에 대한 정보 제공(각 업계 실무자, 국제기구나 해외 기관 구매담당 은퇴인력 활용 등), 수요 예측 및 시장 분석(통상전문가, 연구소 등) 등을 통합적으로 지원하여 지원 공백을 최소화해야 함. KIEP

[부록] 미국의 자국산 우선구매 관련 규정

1. Buy American Act(BAA) of 1933

■ 연방기관의 물품 및 건설자재 조달 시 미국산 재료 및 미국에서 제조된 물품 구매 의무를 규정한 법(연방조달규정(FAR) 또는 국방조달규정(DFAR)을 통해 집행)

- 1933년 대공황 당시 미국산 제품의 구매 증대, 고용 증대, 국내 제조업 보호 등을 목적으로 제정
- 'Domestic content' 정의: 비제조품(Unmanufactured)은 미국 내에서 생산된 것, 제조품(Manufactured)은 부품 총액의 51% 이상 국내산 물품 사용 의무
- 적용 예외(FAR의 예외사항 5가지를 명시): 1) 공공 이익에 반하는 경우 2) 국내산 제품 구매가 불가능한 경우 3) 불합리하게 가격이 비싼 경우(가격 차이가 6% 초과) 4) 상업정보기술의 구매 5) 재판매용 물품 구매 + 국외 사용을 위한 구매 + Micro Purchase Threshold(3,500달러 이하에서는 법 적용 면제)

〈Box〉 Exceptions to the Buy American Act

The FAR lists five "exceptions" to the Buy American Act, or five circumstances in which an agency may purchase foreign end products or use foreign construction materials without violating the act. These exceptions apply when (1) the procurement of domestic goods or the use of domestic construction materials would be inconsistent with the public interest; (2) domestic end products or construction materials are unavailable; (3) the contracting officer determines that the costs of domestic end products or construction materials would be unreasonable; (4) the agency is procuring information technology that is a commercial item; or (5) the goods are acquired specifically for commissary resale.³⁸ However, some commentators also view the requirements that purchases be above the micro-purchase threshold, and for use in the United States, as exceptions to the Buy American Act.³⁹

2. Buy America Act of 1982

■ 연방재정(DOT grant funding, Clean Water State Revolving Funds, Drinking Water State Revolving Funds, or other appropriated funds)으로 진행되는 주·지방 정부, 기타 비연방 정부기관의 프로젝트에서 미국산 철강재 및 제조품을 사용하도록 규정함.

- 연방교통지원법(STAA: Surface Transportation Assistance Act)의 일부(Section 165)로 입법됨.
- 2016~17년도: 프로젝트 총비용의 60% 이상 국내산 규정

- 적용 예외: 1) 국내산 제품이 충분히 생산되지 않을 경우(수량 및 품질) 2) 국내산 제품 이용 시 총 비용의 25% 이상 증가할 경우 3) 공공 이익 침해 시

* 교통부 재원으로 시행되는 주정부의 다른 대중교통 관련 법에서도 개별 입법되어 운영 중(Federal Aviation Administration 49 USC 50101, Federal Highway Administration 23 USC 313, 23 CFR 635.410 등)

3. Barry Amendment(1941)

■ 제2차 세계대전 당시 미군들이 내국산 군복과 식품을 사용하도록 하기 위해 제정, 이후 도구 및 특수금속도 포함

- 본 법안은 국방조달에 적용, 미국 영토 내 조달에만 국한되지 않음.

- 미국 국방부가 특정 물품 구매 시 미국산 100% 사용 의무

4. 수자원 인프라 개선법(WIIN: Water Infrastructure Improvements for the Nation Act of 2016)

■ 낙후된 상하수도, 수로 등의 정비를 위해 100억 달러 투자 계획

- 민주당에서는 본 법에 'Buy America' 조항 영구 포함 주장, 그러나 공화당 반대로 한시적(2017년)으로 적용기로 최종 결정

5. 미경기부양법(ARRA: American Recovery and Reinvestment Act of 2009)

■ 2008년 금융위기 극복을 위해 제정: 인프라, 교육, 보건, 에너지, 실업구제 등에 10년간 8,400억 달러 투자

- 'Buy America' 조항 포함(called 'Section 1604 of ARRA'): 동 법안에 의해 마련된 재원으로 진행되는 프로젝트의 경우, 모든 공산품 미국산 사용 의무 규정(100% 국내산 의무)

- 적용 대상: 공공건물 및 인프라 건설에 필요한 철강, 기타 공산품 등
- 적용 예외: 1) 공공 이익에 부합하지 않거나 2) 국내 구매가 어려운 경우(수량과 품질 측면에서) 3) 국내산 철강 및 공산품 사용이 프로젝트 비용을 25% 이상 증가시키는 것으로 판단될 경우 + 완화 조항('국제협정상 미국의 의무에 일치하도록 한다')

〈Box〉 PUBLIC LAW 111--5--FEB. 17, 2009 123 STAT. 303

LIMIT ON FUNDS

SEC. 1604. None of the funds appropriated or otherwise made available in this Act may be used by any State or local government, or any private entity, for any casino or other gambling establishment, aquarium, zoo, golf course, or swimming pool.

BUY AMERICAN

SEC. 1605. USE OF AMERICAN IRON, STEEL, AND MANUFACTURED GOODS. (a) None of the funds appropriated or otherwise made available by this Act may be used for a project for the construction, alteration, maintenance, or repair of a public building or public work unless all of the iron, steel, and manufactured goods used in the project are produced in the United States. (b) Subsection (a) shall not apply in any case or category of cases in which the head of the Federal department or agency involved finds that-- (1) applying subsection (a) would be inconsistent with the public interest; (2) iron, steel, and the relevant manufactured goods are not produced in the United States in sufficient and reasonably available quantities and of a satisfactory quality; or (3) inclusion of iron, steel, and manufactured goods produced in the United States will increase the cost of the overall project by more than 25 percent. (c) If the head of a Federal department or agency determines that it is necessary to waive the application of subsection (a) based on a finding under subsection (b), the head of the department or agency shall publish in the Federal Register a detailed written justification as to why the provision is being waived. (d) This section shall be applied in a manner consistent with United States obligations under international agreements.