

최근 미국의 바이 아메리카(Buy America) 정책 강화 동향과 시사점

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



차 례

1. 배경 및 동향
2. 주요 바이 아메리카 정책 강화 조치 내용
3. 평가 및 전망

주요 내용

- ▶ 바이든 행정부는 취임 직후 공약했던 연방조달 부문에서의 바이 아메리카 정책 강화를 위해 전담기관을 설치하고 관련 규정을 제·개정하는 등 신속한 행보를 보임.
 - **[바이 아메리카 전담기관의 신설 및 예외적용(Waivers)의 엄격화]** 바이 아메리카 정책을 총괄하는 메이드 인 아메리카 실(Made in America Office, 이하 'MIAO')을 신설하여 각 조달기관의 바이 아메리카 규정 이행과 예외적용을 관리하도록 함.
 - 예외적용 최소화를 위해 △각 조달기관별 자국산 구매 담당자(Senior Accountable Officials, 이하 'SAO') 지정 △MIAO의 조달기관에 대한 시장 및 제품 분석 지원 △예외적용 관련 절차와 서류의 표준화 △바이 아메리카 정책 활용에 대한 정기적 보고서 작성 및 제출 의무화 등을 실시
 - **[공공 인프라 프로젝트에 대한 자국산 구매 규정 강화]** 2022년 5월 14일에 발효된 「인프라법(The Infrastructure Investment and Jobs Act, 이하 'IIJA')」을 통해 (연방재원)공공 인프라 프로젝트에서 미국산 제품 구매를 의무화하는 「빌드 아메리카, 바이 아메리카 법(The Build America, Buy America Act, 이하 'BABA Act')」이 도입됨.
 - 「BABA Act」는 이전에 비해 △규제 대상 '인프라'의 범위를 확대하고 △건축 자재(Construction Materials)까지 규제 대상에 포함하였으며 △예외적용의 절차와 요건을 강화함.
 - **[연방조달규정(FAR) 개정안 발효]** 2022년 10월 25일 발효된 연방조달규정(FAR) 개정안의 주요 골자는 △자국산 인정 기준 강화(55% → 60%) △핵심 제품 및 구성품(Critical products and components)에 대한 자국산 가격 우대 계획 △새로운 자국산 검증 방식의 도입임.
- ▶ 미국의 지속적인 바이 아메리카 정책 이행으로 미국 조달시장의 진입장벽은 더욱 높아지고 있으며, 특히 공공 인프라 조달에 대한 규제강화로 건축 자재(비철금속, 플라스틱, 유리, 목재, 폴리머 제품 등) 조달시장과 전기차 인프라 조달시장 진출이 어려워질 것으로 전망
 - 그러나 우리나라는 미국과 조달협정(GPA, FTA)을 체결하였기 때문에 조달협정 미체결국인 중국에 비해 상대적 우위를 확보할 수 있고, 연방재정지원 인프라에 대한 규제 강화로 지자체와 공공기관이 자체적으로 추진하는 인프라 프로젝트가 증가할 것으로 예상되는 점은 우리 기업에 기회요인임.
- ▶ 정부는 지속적으로 강화되고 있는 미국의 바이 아메리카 정책 이행상황을 모니터링하면서 미 조달시장에 대한 국내기업의 진출 리스크 완화를 위한 정책지원을 제공하고, 향후 미국이 제기할 수 있는 국제 정부조달협정에 대한 재논의(GPA 양허안 수정 및 철회, 한·미 FTA 조달협정 재협상, IPEF 조달협력 제안 등)에도 대비해야 함.

1. 배경 및 동향

■ 바이든 행정부는 취임 직후 서명한 'Made in America 행정명령(Executive order 14005 on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers)'¹⁾을 통해 공언했던 '바이 아메리카(Buy America) 강화 정책'을 이행하기 위해 다양한 조치를 도입하였음.

- 바이든 대통령이 2021년 1월 발표한 'Made in America 행정명령'²⁾의 주요 골자는 △자국산 물품 인정 기준 및 우대조건 강화 △바이 아메리카 정책의 이행체계 개선 △바이 아메리카 예외적용 관리의 엄격화 △조달절차의 투명성 제고이며, 바이든 대통령이 후보 시절 '바이 아메리칸 플랜(Buy America Plan)'³⁾에서 공약한 사항 중 연방조달 부문의 바이 아메리카 강화 정책에 관한 내용을 포함하고 있음.
- 바이든 행정부는 행정명령에서 명시한 정책목표를 달성하기 위해 바이 아메리카 정책 전담기관을 설치하고 관련 법률을 제·개정하는 등 후속조치를 적극적으로 수행해왔음(표 1 참고).
 - 가장 먼저 2021년 초에는 연방조달기관의 바이 아메리카 정책 이행을 총괄하는 메이드 인 아메리카 실(MIAO)을 설치하였고,⁴⁾ MIAO가 각 연방조달기관의 예외적용을 관리하도록 함.
 - 2021년 6월 11일과 12월 20일, 2022년 4월 18일 총 세 차례에 걸쳐 대통령 실행지침(Memorandum)⁵⁾을 발표함으로써 연방조달기관에게 바이 아메리카 정책 이행을 위한 구체적인 가이드라인을 제공하였음.
 - 2022년 5월 14일 「인프라법(The Infrastructure Investment and Jobs Act, 이하 'IIJA')」⁶⁾을 도입하였고,⁷⁾ 본 법률에 「빌드 아메리카, 바이 아메리카 법(The Build America, Buy America Act, 이하 'BABA Act')」⁸⁾이 포함되면서 공공 인프라 조달시장에서 바이 아메리카 정책을 강화하는 법적 근거가 마련됨.
 - 2022년 10월 25일에는 연방조달에서의 자국산 인정 기준을 강화하고 핵심 제품에 대한 국내산 우대 조치를 도입하는 내용을 포함한 연방조달규정(Federal Acquisition Regulation, 이하 'FAR')⁹⁾ 개정안이 발표되었음.¹⁰⁾

1) 본 행정명령은 자국산 물품 구매 의무뿐만 아니라, 미국 내 생산 및 제조, 미국 노동자의 고용까지 의무화하고 있다는 점에서 'Made in America'로 칭함.

2) 행정명령은 미국 헌법에서 대통령에게 부여한 명령권한으로 입법권과 유사한 효력을 지니며, 연방부처는 행정명령을 근거로 법률과 규정을 제정할 수 있음. 단 해당 대통령의 임기 동안에는 유효하지만 차기 대통령이 이를 취소할 수 있다는 점에서 의회를 통과한 법과는 다름. 한경 경제용어사전, <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=2212505&cid=42107&categoryId=42107>(검색일: 2022. 11. 9).

3) '바이 아메리카 플랜(Buy America Plan)'의 공약사항은 △바이 아메리카 규정의 강화 △미국 내 공급망 개선 △기후변화에 대한 대응임. 박혜리(2021), 「바이든 행정부의 바이 아메리카(Buy America) 강화 동향과 정부조달시장 전망」, 세계경제 포커스 Vol. 4, No. 16, p. 5 참고.

4) 메이드 인 아메리카 실(MIAO)의 역할과 업무에 대한 상세 내용은 이어지는 장에서 후술함.

5) 행정명령에 명시된 정책목표의 이행방안을 구체적으로 설명한 실행지침.

6) 「인프라법」의 법적 지위는 입법부가 통과시킨 '법률(Acts)'임.

7) 「인프라법」의 제정일은 2021년 11월 15일, 발효일은 2022년 5월 14일임.

8) 「인프라법」, Title IX, Subtitle A, Part I. Sections 70911-70917, 「BABA Act」에 대한 상세한 내용은 이어지는 장에서 후술함.

9) 규정(Regulation)은 입법절차를 통해 제정되는 것이 아니라 입법부의 위임을 받아 정부기관(government agency)이 법률(Acts)의 집행에 필요한 사항을 규정한 것임. 상위 법률인 메이드 인 아메리카 행정명령, 인프라법에서 필요한 경우 연방조달규정을 개정할 수 있다는 내용을 명시하고 있고 이번 개정안은 그에 따른 조치임.

10) 연방조달규정(FAR) 개정안의 상세 내용은 이어지는 장에서 후술함.

표 1. Made in America 행정명령의 이행 동향

일자	조치	주요 내용
2021. 1. 25	바이든 대통령이 'Made in America 행정명령'에 서명	- 연방조달 부문에서의 바이 아메리카 정책 강화 공언 - 주요 정책목표는 △자국산 물품 인정기준 및 우대조건 강화 △바이 아메리카 정책 이행체계 개선 △예외적용 관리의 엄격화 △조달절차의 투명성 제고
2021. 1. 25	바이 아메리카 정책 전담기관인 메이드 인 아메리카 실(MIAO) 설치	- 연방조달기관 및 연방재정이 투입된 프로젝트를 대상으로 바이 아메리카 정책의 이행을 관리 - MIAO에서 각 연방조달기관의 예외적용을 총괄
2021. 6. 11	실행지침 'Increasing Opportunities for Domestic Sourcing and Reducing the Need for Waivers from Made in America Laws' ¹¹⁾ 발표	국내산 조달 촉진과 예외적용 최소화를 위한 가이드라인
2021. 11. 15	「인프라법」 제정 * 발효는 2022년 5월 14일	연방재정지원이 투입된 인프라 프로젝트를 대상으로 바이 아메리카 강화(BABA Acts 도입, 적용대상 인프라 확대, 건축 자재를 바이 아메리카 적용 대상에 포함)
2021. 12. 20	실행지침 'Identification of Federal Financial Assistance Infrastructure Programs Subject to the Build America, Buy America Provisions of the Infrastructure Investment and Jobs Act' ¹²⁾ 발표	BABA Acts의 설명, 규정의 적용대상 범위, 이행 계획 스케줄에 대한 설명 및 지침
2022. 4. 18	실행지침 'Initial Implementation Guidance on Application of Buy America Preference in Federal Financial Assistance Programs for Infrastructure' ¹³⁾ 발표	인프라 프로젝트에서 BABA Acts의 적용 방안에 관한 구체적인 가이드라인(적용대상 인프라, 물품에 대한 설명, BABA Acts의 예외적용 절차 및 제출 정보 등)
2022. 10. 25	연방조달규정(FAR) 개정안 발효	- 국내산 인정기준 강화 - 핵심 제품 및 구성품에 대한 자국산 우대 강화 - 자국산 물품 검증 방식 개선

자료: MIAO 홈페이지(<https://www.madeinamerica.gov/>, 검색일: 2022. 11. 5), Memorandum for heads of executive departments and agencies(M-21-26), Memorandum for heads of executive departments and agencies(M-22-08), Memorandum for heads of executive departments and agencies(M-22-11)를 토대로 저자 작성.

■ 미국이 지속적으로 바이 아메리카 정책을 강화함에 따라 향후 미 연방조달시장 진출 환경에 많은 변화가 예상되는바, 주요 이행조치의 내용과 영향을 파악하고 이에 대한 대응방안을 마련해야 함.

- 이에 본 자료에서는 미국이 행정명령을 발표한 이후 연방조달 부문에서 도입한 새로운 규정 및 제도의 주요 내용을 살펴보고 향후 전망 및 시사점을 도출하고자 함.¹⁴⁾

11) Memorandum for heads of executive departments and agencies(M-21-26), 2021년 6월 11일 발표.

12) Memorandum for heads of executive departments and agencies(M-22-08), 2021년 12월 20일 발표.

13) Memorandum for heads of executive departments and agencies(M-22-11), 2022년 4월 18일 발표.

14) 바이든 대통령이 메이드 인 아메리카 행정명령에서 공언한 연방조달(즉 연방기관의 조달, 또는 연방재정지원이 투입된 비연방기관이나 공공기관의 프로젝트 포함) 부문과 직접적으로 관련된 조치는 MIAO의 예외적용 강화, 인프라법의 BABA Acts, 연방조달규정 개정임.

2. 주요 바이 아메리카 정책 강화 조치 내용

가. 메이드 인 아메리카 실(MIAO)¹⁵⁾ 설치와 예외적용(Waivers)¹⁶⁾의 엄격한 관리

■ 미국은 행정명령 발표 직후 바이 아메리카 정책을 총괄하는 메이드 인 아메리카 실(MIAO)을 신설하고, MIAO로 하여금 연방기관의 바이 아메리카 정책 이행과 예외적용(Waivers) 조달을 관리하도록 함.

- MIAO의 설립 목적은 바이든 대통령의 정책목표를 정부조달과 재정관리정책을 통해 달성하고 국내 공급망을 강화하는 것이며, 특히 주요한 업무는 ‘Made in America Law’의 예외적용을 엄격하게 관리하는 것임.¹⁷⁾
 - ‘Made in America Law’는 연방조달과 연방재정이 지원된 인프라 조달과 관련한 모든 형태의 법률(Acts), 규정(Regulations), 규칙(Rules), 행정명령(Executive orders)을 포괄하는 개념임.¹⁸⁾ 따라서 MIAO는 [표 2]에 기술된 법률과 해당 법률과 관련된 조달기관의 바이 아메리카 규정의 이행(특히 예외적용)을 모두 관리함.

표 2. ‘Made in America Law’가 포괄하는 법률

메이드 인 아메리카 관련 법률	제정 시기	조달기관 및 주요 내용
「Buy American Act(BAA)」	1933년	연방기관의 상품 및 건설서비스 조달에서 미국산 제품 및 자재 사용 의무를 규정(1933년 제정)
「Berry Amendment」	1941년	국방부(DOD) 조달에서 미국산 식품, 의류, 섬유, 금속 등을 구매할 것을 규정(1941년 제정)
「Kissell Amendment」	2013년	국토부(DHS) 조달에서 국내산 조달 의무를 규정
「Jones Act」 ¹⁹⁾	1920년	미국 내 해상운송은 미국에 등록하고, 미 국적 선원이 탑승한, 미국인 소유의, 미국에서 제조된 선박만 허용하는 법률(1920년 제정)
「Cargo Preference Acts of 1904 and 1954」	1904년	「군사화물 우선적취법(Military Transportation Act)」: 해의 주둔하는 미군기지의 군수품 수송은 반드시 미국 국적선이 수송해야 한다는 규정(1904년 제정)
	1934년	「공식결의 제17호(Public Resolution No. 17)」: 미국 정부기관이 시행하는 차관으로 조달된 제품은 반드시 미 국적선에 의해 수송되어야 한다는 규정(1934년 제정)

자료: Memorandum for heads of executive departments and agencies(M-21-26), “Increasing Opportunities for Domestic Sourcing and Reducing the Need for Waivers from Made in America Laws”(2021년 6월 11일 발표) 참고하여 저자 정리.

15) 관리예산처(White House Office of Management and Budget, 이하 ‘OMB’) 산하 기관으로 설립됨.

16) 일반적으로 예외적용 근거는 미국 내 조달 불가(Non-availability), 비합리적 가격(Unreasonable cost), 공공이익(Public interest)임. 이 중 Non-availability로 인한 국외조달 비중이 가장 크고 MIAO가 주로 관리하는 대상도 Non-availability로 인한 국외조달임.

17) MIAO의 홈페이지(<https://www.madeinamerica.gov/>)상에 기술된 설립목적임.

18) Memorandum for heads of executive departments and agencies(M-21-26), “Increasing Opportunities for Domestic Sourcing and Reducing the Need for Waivers from Made in America Laws,” p. 4 참고.

19) 근거 법률은 「Merchant Marine Act of 1920」의 제27조이지만 일반적으로 「Jones Act」로 알려짐.

■ 각 연방조달기관의 예외적용을 중앙기관(MIAO)에서 관리하기 위해 여러 제도적 장치를 도입함.

- [자국산 구매 담당자(Senior Accountable Officials, 이하 'SAO') 지정] 각 조달기관은 자국산 구매 담당자(SAO)를 지정해야 하고 SAO는 MIAO와 소통 및 협력을 통해 각 조달기관의 바이 아메리카 정책을 이행함.
- [제품 범주 분석(Product Category Reviews) 지원] MIAO와 OMB는 국내조달 불가(non-availability)로 인한 예외조달이 가장 많은 산업에 대해 시장분석과 제품 범주 분석을 지원하고, 분석결과는 각 조달기관의 국내 조달 촉진과 장기적인 조달계획 수립에 활용하도록 함.
- [예외적용 정보의 표준화(Standardize waiver information)] 각 조달기관의 예외적용 조달 절차와 예외적용을 승인받기 위해 제출해야 하는 정보를 표준화하고, MIAO에서 이를 총괄적으로 관리하도록 함.

표 3. 예외적용 승인을 위해 각 조달기관이 제출해야 하는 정보

구분	주요 내용
조달기관에 대한 기본 정보	◦ 조달기관에 대한 기초 정보
조달제품 및 건축 자재의 특징	◦ 조달대상 제품에 대한 설명, 해당 제품을 조달하지 못한 경우에 발생하는 영향, 조달제품의 원산지, 공급업체가 중소기업 또는 장애인 기업인지 여부, 조달기관의 예외적용 조달 비중 등
시장조사 및 아웃리치	◦ 국내산 조달이 가능한지 여부를 판단하기 위해 활용한 시장조사 결과와 방법론 ◦ 상품 범주 관리, 공급업체 스카우팅(상공회의소, MEP, ²⁰) 산업협회와의 공조) 검토 여부 ◦ 연구기간 및 연구결과, 관련 자료
입찰과정에서 경쟁의 활용	◦ 입찰 전후로 공급업체 간 경쟁조달이 이루어졌는지 여부 ◦ 입찰정보의 공지기간 ◦ 국내에 경쟁업체가 존재함에도 경쟁입찰에 미참여한 경우에는 이에 대한 적절한 설명
입찰공지에 가격우대조건 명시 여부	◦ 조달기관이 국내산 제품에 대한 가격우대 조건을 명시하였는지 여부
미국산 제품을 공급하는 국내업체 미선정 사유	◦ 미국 공급업체의 제품이 제외된 근거 설명(가격 이외의 요인에 대해 상세하게 설명)
기관장의 예외적용 승인 사실	◦ \$25,000 이상 조달에서 미국 내 조달불가로 인한 예외적용은 조달기관장 이상의 승인을 득해야 함

주: 일반예외 중에서 미국 내 조달 불가(non-availability)의 경우를 정리한 내용임.

자료: Memorandum for heads of executive departments and agencies(M-21-26), 'Increasing Opportunities for Domestic Sourcing and Reducing the Need for Waivers from Made in America Laws'(2021년 6월 11일 발표) 참고하여 저자 정리.

- [Made in America Law의 활용 및 개선에 대한 정기 보고서 제출] 각 조달기관의 SAO는 'Made in America Law'의 적용에 대한 보고서를 연 2회 작성하여 MIAO에 제출해야 함. 보고서에 포함되어야 하는 내용은 [표 4]와 같음.

20) MEP(Manufacturing Extension Partnership)는 미 50개 주와 푸에르토리코 중소기업 네트워크임.

표 4. 'Made in America Law' 정기 보고서에 포함해야 하는 내용

구분	주요 내용
예외적용 관련 운영 성과	예외적용 조달에 관련한 기관의 운영 내용(예외적용의 최종 승인을 한 결정권자의 직급, 예외조달에 대한 직원교육, 경영평가 등)
예외적용 규정 준수 여부	예외적용 근거가 적절한지 여부([표 3]에 기술된 내용 반영 여부)
예외적용에 대한 정보 제출	각 조달기관은 예외적용 사례를 연방조달 데이터 프로그램(FPDS)에 제출하고 상세 내용을 MIAO에 제출
예외적용에 대한 조달기관의 분석결과	예외적용 조달 사례에 대한 조달기관의 자체 분석 결과 (예외적용의 이유, 국내조달을 위한 노력 등)

자료: Memorandum for heads of executive departments and agencies(M-21-26), "Increasing Opportunities for Domestic Sourcing and Reducing the Need for Waivers from Made in America Laws"(2021년 6월 11일 발표) 참고하여 저자 정리.

■ 향후 MIAO는 미국 내 조달 불가(non-availability)로 인한 예외적용 이외에도 비합리적 가격(Unreasonable cost)으로 인한 예외적용, 상업기술(Commercial information technology)²¹⁾ 및 상용품(Commercial off-the-shelf, 이하 'COTS')²²⁾에 대한 예외적용까지 관리대상 범위를 확대할 예정임.²³⁾

- MIAO는 향후 조달기관과 협력을 통해 해외기업의 입찰가격과 경쟁력 있는 국내기업의 제품가격 비교, 국내 공급업체의 가격 경쟁력 분석을 실시하여 그 결과를 국내산 가격 우대 정책에 반영하는 등 비합리적 가격으로 인한 예외적용에도 관여할 것으로 예상됨.
- 기존의 바이 아메리카 정책하에서는 적용 예외 대상이었던 상업기술과 상용품(COTS)도 예외적용 근거 규정을 재검토하고 예외적용의 최소화 방안을 마련할 예정임.

나. 「빌드 아메리카, 바이 아메리카 법(BABA Act)」 도입

■ 미국은 지난 5월 14일 인프라 개선과 일자리 창출을 위해 1조 2,000억 달러의 인프라 투자를 골자로 하는 「인프라법(IJA)」²⁴⁾을 도입하였고, 이 법 안에 공공 인프라 프로젝트 부문에서의 자국산 구매를 의무화하는 「BABA Act」²⁵⁾가 포함됨.

- 「BABA Act」는 '연방재정지원(Federal financial assistance)'이 투입되는 인프라 프로젝트에 대해 미국산 철, 철강, 제조품 및 건축 자재를 사용할 것을 규정함.
- '연방재정지원'은 비연방기관(Non-federal entities)²⁶⁾에 지원되는 보조금(grants), 지원협정(cooperative

21) 정보통신기술(CT), 에너지, 농업, 공중보건, 국방, 교통 등 6개 분야에서 공급망 탄력성을 회복하겠다는 바이든의 정책목표에 따른 조치임.

22) 상용품(COTS)은 조달기관의 수요에 맞게 제조되는 물품이 아니고 일정 규격으로 상용되어 범용적으로 사용 가능한 제품을 의미.

23) Memorandum for heads of executive departments and agencies(M-21-26), "Increasing Opportunities for Domestic Sourcing and Reducing the Need for Waivers from Made in America Laws"(2021년 6월 11일 발표)의 내용을 토대로 작성함.

24) Public Law Number 117-58.

25) The Infrastructure Investment and Jobs Act Title IX, Subtitle A, Part I - Buy America Sourcing Requirements. Sections 70911-70917.

26) States, local governments, territories, Indian tribes, Institutions of Higher Education(IHE), and nonprofit organizations("The Infrastructure Investment and Jobs Act" Title IX, Subtitle A. Sec. 70912).

agreement), 비금전적 지원(non-cash contributions), 직접지원(direct assistance), 융자(loans), 융자보증(loan guarantees), 기타 재정지원을 의미함.

■ 「BABA Act」는 기존 「Buy America Act(이하 「BAA」)」²⁷⁾와 비교할 때 1) 규제 대상 「인프라」의 범위를 확대하고 2) 건축 자재(Construction materials)도 적용대상으로 포함하며 3) 예외적용의 인정범위와 요건을 엄격화했다는 점에서 이전보다 강화된 국내산 구매 의무 규정임.

- [인프라 범위 확대] 「BABA Act」는 도로, 고속도로, 다리, 공공수송, 항만, 댐, 항구, 해상시설, 화물철도, 화물시설, 항공, 통신 인프라, 건물, 발전설비 등 기간산업 설비와 전기차 관련 인프라, 인프라의 유지 및 보수, 수리 및 교체와 관련된 조달까지 「인프라」로 정의²⁸⁾(글상자 1 참고)
 - 특히 실행지침은 전기차(EV) 충전을 포함하여 에너지를 생성, 운송 및 분배하는 구조물, 설비 및 장비를 인프라로 간주한다는 점을 명시함.
 - 또한 실행지침은 연방조달기관이 「인프라」의 범위를 폭넓게 인정하여 「BABA Acts」를 적용해야 한다고 명시함(글상자 1 참고)(예: 이동식 안테나, 선로, 이동식 연구실 등은 「인프라법」상에 정의된 범위에는 포함되지 않지만, 특성상 「BABA Acts」 적용 대상으로 간주²⁹⁾).
 - 단 「스태포드 재난구호 및 긴급지원법(Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)」 규정에 따라 재난 또는 응급상황에 대한 사전적·사후적 지원을 위한 지출, 응급상황 대응을 위한 지출³⁰⁾에는 적용되지 않음(단, 재난을 대비한 장기적인 인프라 프로젝트는 규제 대상).

글상자 1. 「BABA Act」의 인프라 프로젝트 인정 범위

Thus, the term “infrastructure” includes, at a minimum, the structures, facilities, and equipment for, in the United States, roads, highways, and bridges; public transportation; dams, ports, harbors, and other maritime facilities; intercity passenger and freight railroads; freight and intermodal facilities; airports; water systems, including drinking water and wastewater systems; electrical transmission facilities and systems; utilities; broadband infrastructure; and buildings and real property. Agencies should treat structures, facilities, and equipment that generate, transport, and distribute energy - including electric vehicle (EV) charging - as infrastructure.

When determining if a program has infrastructure expenditures, Federal agencies should interpret the term “infrastructure” broadly and consider the definition provided above as illustrative and not exhaustive.

자료: Memorandum(M-22-11), “Initial Implementation Guidance on Application of Buy America Preference in Federal Financial Assistance Programs for Infrastructure.”

27) 「Buy America Acts」는 연방재정지원이 투입된 공공교통 관련 인프라 프로젝트에 대해 국내산 제품 구매를 의무화하는 규정으로 「BABA Act」와 규제 대상이 같음.

28) 「Buy American Acts」는 인프라 프로젝트를 육상교통, 항공, 항만, 수처리, 에너지 생산, 발전, 천연자원 유통 시스템, 통신, 파이프라인, 식수 관리 인프라 등으로 정의하였으며 전기차 관련 인프라, 유지 및 보수를 위한 조달에 대한 규정이나 별도의 실행지침은 없었음.

29) “Frequently Asked Questions about Build America, Buy America,” p. 1, National Science Foundation.

30) Section 402, 403, 404, 406, 408, or 502 of the Robert T. 「Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act」.

- [건축 자재를 바이 아메리카 규제 대상에 포함 이전에는 철, 철강, 제조품에 대해서만 바이 아메리카 규정을 적용하였으나 「BABA Act」는 건축 자재에도 바이 아메리카 규정을 적용
 - 철강: 다른 법률 또는 규정이 적용되지 않는 한 대부분의 철과 철강 품목에 적용되며 모든 생산 및 제조과정(금속의 용해부터 도금까지 전 과정)이 미국 내에서 이루어져야 함.
 - 제조품: 미국 내에서 채굴, 생산, 제조된(mined, produced, manufactured) 구성품 비용이 최종품 비용의 55% 이상을 차지하는 국내산 제품의 조달을 의무화(인프라 시설에 귀속되는(incorporated in) 제조품도 「BABA Act」의 적용 대상(예: 건물 온도제어 장치))
 - 건축 자재: 미국 내 제조된 건축 자재(비철금속, 플라스틱, 폴리머(polymer) 제품(PVC, 복합건축자재, 광섬유 케이블에 사용되는 폴리머), 유리, 목재, 석고보드 등)의 조달을 의무화(단, 시멘트 및 시멘트 재료, 돌, 모래, 자갈 같은 골재는 미포함)
- 「BABA Act」를 적용하기 위해서는 조달 대상 품목이 위 세 가지 범주 중 하나로 분류되어야 하고, 최종품의 일부만 「BABA Act」 적용 대상 물품인 경우라 하더라도 최종품은 규제 대상으로 간주
- 서비스 조달(예: 건설용역 계약)은 「BABA Act」의 적용 대상이 아니며, 건설현장에서 사용하는 임시 시설(예: 건설 현장에 반입되거나 철거되는 품목들)이나 공사 완료 후 인프라 시설 안에서 사용되는 장비나 비품(portable equipment and furnishings)도 적용 대상이 아님.
- [예외적용 요건 및 절차 강화] 각 조달기관은 예외적용 조달에 대한 입찰정보를 공개하고, 예외적용 조달에 대해 공공의견을 수렴해야 하며, 예외적용 근거에 대한 정보를 제출해야 함. 또한 5년마다 정기적으로 예외적용 검토 보고서를 작성하여 MIAO에 제출해야 함.
 - 각 조달기관이 예외적용 조달을 위해서는 기관장(the head of a federal agency)의 승인을 받아야 함.
 - 예외적용 조달계획을 온라인상에 15일간³¹⁾(일반예외는 30일간) 공지하고 공공의견 및 코멘트를 받아야 함.
 - 조달기관은 예외적용에 대한 정당성을 설명하는 ‘예외적용 요청서’를 MIAO에 제출해야 하는데, 이 요청서에 포함되어야 하는 정보는 예외적용 사유, 조달기관 정보, 연방재정지원 리스트, 연방지원 프로그램명, 연방재정지원 규모, 총 인프라 지출의 구성(연방재원과 비연방재원), 인프라 프로젝트의 성격, 조달대상 철, 철강, 제조품 건축자재 정보(산업 코드 등), 예외조달이 불가한 경우 프로젝트에 미치는 영향, 공공의견 수렴 결과, 국내조달을 위한 노력(시장 조사, 산업 내 아웃리치, 충분한 입찰 공지기간 등)임.

다. 연방조달규정(FAR) 개정안의 발효

■ 지난 10월 25일 연방조달규정 개정안이 발효되었고 본 개정안은 연방조달기관의 자국산 구매 의무를 강화하는 내용을 담고 있음. 개정안의 주요 내용은 △자국산 인정 기준 강화 △핵심 제품 및 구성품에 대한 추가적인 자국산 가격 우대 계획 △새로운 자국산 검증 방식의 도입임.

- [국내산 인정기준 강화] 국내산 인정기준을 현행 55%에서 60%로 상향 조정(2022년 10월 25일 발효

31) 예외적용은 1) 조달기관의 특별 예외적용(a specific waiver requests)과 2) 일반 예외적용(general applicability waivers)으로 구분되고 일반예외는 공공이익, 미국 내 조달 불가, 비합리적 가격인 경우임. 조달기관의 특별 예외적용의 경우 공지기간이 일반예외보다 짧음.

이후부터 바로 적용)하고 향후에도 국내산 인정기준을 2024년 1월에 65%, 2029년 1월에 75%로 점진적으로 강화할 예정

- [대체 적용기준(fallback threshold) 도입] 대체 적용기준을 도입하여 2030년까지 ‘예외적인 경우’에 한해서 이전의 국내산 인정기준(55%)을 적용할 수 있도록 함.³²⁾ 그러나 대체 적용기준의 적용을 최소한으로 할 것을 권고함.
 - ‘예외적인 경우’라 함은 ① 조달기관이 개정된 국내산 인정기준에 부합하는 상품이나 건축 자재를 찾을 수 없거나 가격이 너무 높은 경우 ② 장기간에 걸친 조달계약이 개정안 발효 이전에 체결된 경우임.
- [핵심 제품 및 구성요소(Critical Products and Components)에 대한 자국산 우대 강화] 핵심 제품 및 구성품에 대해 추가적인 국내산 가격 우대 조치를 도입할 것을 명시
 - 현재 국내 제품에 대해 대기업 조달은 20%, 중소기업 조달은 30%, 국방부 조달은 50%의 자국산 가격 우대 혜택을 제공하고 있는데 ‘핵심 제품 및 구성품’에 대해서는 이보다 높은 가격 우대기준을 적용할 것이라는 내용
 - 이번 개정안에서는 ‘핵심 제품 및 구성품’의 리스트와 가격 우대수준에 대한 구체적인 기준은 명시하지 않고 조달기관의 ‘핵심 제품 및 구성품 조달에 대한 상세보고서’ 제출 의무에 대해서만 명시함. 핵심 제품 및 구성품 리스트와 국내산 우대조치 수준 등은 후속 규정을 통해 구체화될 것임.
- [자국산 검증(Domestic Component Test) 방식 변경]: 2단계 검증(Two-part test) 방식을 도입하여 ① 최종 생산품이나 건축 자재가 미국 내에서 제조(manufactured)되었는지 여부와 ② 국내 생산비용이 총비용의 일정 기준 이상을 충족하는지 여부를 검증함.
 - 개정안은 각 연방조달기관이 두 번째 검증 요건인 ‘국내산 비중 55% 이상 기준’을 ‘다른 방식(Alternative method)’으로 대체할 수 있다고 명시하여 조달기관에 결정재량권을 부여함.
- 자국산 검증 테스트가 면제되는 경우는 ① 상용품(COTS) ② 더욱 엄격한 바이 아메리카 규정이 적용되는 철강 및 철강제품, 건설 자재 ③ 발효일자 이전에 국내산 제품으로 인정받은 경우임.
 - 단 상용품의 경우에도 2단계 검증(Two-part test) 중 두 번째 요건인 구성품 비용 테스트가 면제되는 것이고 첫 번째 요건(최종 생산품이 미국 내 제조되어야 한다는 조건)은 만족해야 함.

3. 평가 및 전망

- [평가 및 전망] 미국 바이든 행정부는 집권 당시 공언했던 바이 아메리카 강화 정책을 신속하고 구체적으로 이행한 것으로 평가됨.³³⁾ 정책 이행을 위해 구체적인 가이드라인을 각 조달기관에 전달하고, 다양한 제도적 장치³⁴⁾를 도입함으로써 바이 아메리카 정책의 이행력을 높임.

32) 그러나 이러한 대체 적용기준을 적용하여 바이 아메리카 적용이 예외된 케이스를 공표함으로써 이 기준의 적용을 최소화하도록 함. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2d1930bc-4263-4a23-85b0-8a2cf82dae80>(검색일: 2022. 10. 25).

33) 트럼프 행정부에서도 10건 이상의 바이 아메리카 관련 행정명령을 시행하였으나 실질적인 이행조치가 이어지지 않아 조달시장 및 공급망 개선에 큰 영향을 미치지 못한 것으로 평가된 것과 대조됨. Jack Caporal(2021. 1. 28), “Buy American, Again,” CSIS 참고.

- 바이 아메리카 정책을 총괄하는 MIAO를 신설하여 각 조달기관별로 분산되었던 예외적용을 중앙에서 관리함에 따라 미국 연방조달에서의 예외적용이 크게 제한될 것으로 보임.
 - 미국은 우리나라에 대해 자국의 조달시장과 상호 개방 수준이 불균형하다고 지속적으로 지적하고 있기 때문에³⁵⁾ 예외적용 절차의 엄격한 관리는 우리나라의 미국 조달시장 진출에 불리하게 작용할 가능성이 있음.
 - 현재 MIAO는 각 조달기관의 예외적용을 승인하고 예외적용 사례를 수집 및 관리하는 기능을 하고 있으나 향후에는 각 조달기관의 조달계획에도 관여하여 기관별 예외적용 최소화를 위한 지원(예외적용 품목에 대한 시장조사, 제품 범주 분석 지원, 가격 경쟁력 분석, 공급업체 스카우팅 등)을 강화하는 등 역할 범위를 계속 확대해 나갈 것으로 보임.
 - 연방정부의 바이 아메리카 강화 정책은 지방정부 및 공공기관 조달로 확산되어³⁶⁾ 각 기관이 자체적인 바이 아메리카 규정을 도입하거나 국내산 조달을 위해 조달관의 재량권을 강하게 행사할 가능성이 높음.
- 「BABA Act」가 도입되면서 바이 아메리카 규정이 적용되는 인프라의 범위가 확대되고, 건축 자재도 규제 대상으로 포함되었으며, 인프라 조달의 예외적용 절차도 강화되어 우리 기업의 미국 공공 인프라 시장 진출은 한층 어려워질 것으로 전망됨.
 - 특히 새로이 규제대상이 된 건축 자재(플라스틱, 폴리머 등)를 납품하는 기업의 미국시장 진출과 유망한 신규 시장이지만 미국이 집중적으로 주목하고 있는 전기차 인프라 시장 진출도 쉽지 않을 전망이다.
- 연방조달규정 개정안이 단기적으로 우리 기업에 미치는 영향은 제한적일 것으로 예상되지만, 개정안에서 바이 아메리카 정책의 추가적인 강화 조치 도입을 명시하고 있어 미국 조달시장 진출에 대한 불확실성을 높이고 있음.
 - 우리 기업의 미국 연방조달 시장 진출 규모가 크지 않고, GPA 가입국인 우리나라는 양허하한선(Threshold) 이상 조달에 대해서는 미국산 물품과 동일한 것으로 인정받기 때문에³⁷⁾ 단기적으로 조달규모가 크게 감소하지는 않을 것임.
 - 그러나 연방조달규정 개정안은 핵심 제품 및 구성품에 대한 자국산 가격 우대, 국내산 검증에 대한 방법론, 예외적용 범위와 절차의 강화 계획에 대해 언급하고 있어 미국시장에 진출하고자 하는 기업과 신규 품목의 진출 리스크를 높이는 요인임.³⁸⁾

■ [기업 대응] 기업은 단기적으로 바이 아메리카 강화 정책의 이행과정에서 불이익을 받지 않도록 대응하면서 장기적으로는 바이 아메리카 강화로 인해 발생할 수 있는 기회요인을 활용해야 함.

- 34) 예외적용의 공지, 예외사례 데이터 관리, 조달기관별 바이 아메리카 담당자(SAO) 지정, 예외적용에 대한 정기 보고서 작성 및 제출 등.
- 35) 미국 정부조달에서 해외조달이 불가한 조달 비중이 80%, 해외조달이 가능한 조달 비중이 20%인 반면, 한국 조달시장은 미국기업에 개방한 조달이 13%, 미국기업 진출이 불가능한 조달 비중이 87%이라고 분석함. Buy American, Reported by U.S. Senator Debbie Stabenow (2018. 9).
- 36) 바이든 대통령은 바이 아메리카 정책을 연방조달뿐만 아니라 지방정부와 공공기관으로 확대 적용하겠다고 공언하였고, 실제로 교통부, 정통부 등 각 부처와 산하기관은 바이 아메리카 예외적용을 통해 해외조달을 함. 박혜리(2021), 「바이든 행정부의 바이 아메리카(Buy America) 강화 동향과 정부조달시장 전망」, 세계경제 포커스, Vol. 4, No. 16, p. 9, 대외경제정책연구원.
- 37) 우리나라는 미국과 국제조달협정을 맺은 양허국가(designated country)이므로 연방조달규정은 GPA 양허하한선 \$183,000 이하 조달에만 적용.
- 38) 국내기업들이 미국 조달시장에 진출할 수 있는 경로는 우리 제품의 기술력이나 AS 및 서비스, 가격 경쟁력을 바탕으로 예외적용을 받아 진출할 수 있는데, 예외적용 절차에 대한 관리가 엄격해지면 경쟁력 있는 조달품목을 보유한 기업이라 할지라도 행정적 절차와 비용 부담으로 미국시장 진출 리스크가 커질 것임.

- 미국이 새로운 바이 아메리카 규정을 이행하는 과정에서 우리 기업은 불이익(입찰계약 취소, 불리한 조건으로 계약, 조달자격 인증을 위한 과도한 행정비용 지출 등)을 받지 않도록 정부 및 전문기관과의 공조를 통해 대응해야 함.
- 바이 아메리카 정책 강화로 미국과 조달협정을 체결하지 않은 국가들(예: 중국)은 상당한 영향을 받을 것으로 예상되는 가운데, 미국과 조달협정을 체결한 우리나라는 상대적으로 유리한 입장임.³⁹⁾ 단 중국산 제품을 대체할 수 있는 제품 경쟁력과 가격 경쟁력, 현지화 전략을 갖추는 것이 중요함.
- 연방재정지원 인프라에 대한 규제가 강화되면 지방정부와 공공기관이 자체 재원을 통한 인프라 프로젝트를 선호할 가능성이 높음.⁴⁰⁾ 따라서 지자체나 공공기관의 인프라 프로젝트 진출 방안을 지속적으로 모색해야 함.
 - 실제로 미국 내에서는 경제상황 악화 등으로 인한 업계 불만이 반영되면서 교통부, 정보통신부 등이 「BABA Act」의 한시적 면제 조치(temporary waiver)를 발표하면서 「BABA Act」 적용이 연기되고 있음.⁴¹⁾
- 「BABA Act」는 긴급조달(재난, 응급상황)에는 적용되지 않는데, 최근 코로나19, 기후변화로 인한 자연재해, 전쟁 등으로 긴급조달 수요가 증가하고 있으므로 긴급조달을 통해 미국시장에 진출하여 미국 내 조달 실적을 쌓아야 함.⁴²⁾

■ [정부 대응] 정부는 지속적으로 강화되고 있는 미국의 바이 아메리카 정책으로 인해 높아진 미 조달시장의 불확실성과 기업의 진출 리스크 완화를 위해 정책지원을 제공하고, 향후 미국이 국제 정부조달협정 재논의를 요구할 가능성이 있으므로 이에 대한 대응전략도 마련해야 함.

- 현재까지 구체화되지 않은 바이 아메리카 관련 조치들(핵심 제품에 대한 자국산 우대조치 수준, 국내산 검증 방식의 도입, 예외적용 절차의 확대 범위)이 논의되는 동향을 모니터링하면서 기업에 그에 적합한 컨설팅(법률자문, 행정지원)과 정보공유 서비스(규정에 대한 설명, 규제 대상 산업 및 품목)를 지원해야 함.
- 미국의 바이 아메리카 강화 조치는 미국이 기체결한 조달협정(GPA, FTA)과 상충될 가능성이 있어 미국 내에서는 국제조달협정의 재협상에 대한 실질적인 국회 논의가 이루어지고 있음.⁴³⁾ 향후 미국의 GPA 양허안 개선 또는 철회 요청, 한·미 FTA 조달협정의 재협상 요구, IPEF를 통한 새로운 조달 협력방안 제시⁴⁴⁾ 등에 대비하여 적절한 대응논리와 협상전략이 필요함. **KIEP**

39) 우리나라는 GPA 회원국이며 한·미 FTA를 통해 미국과 조달협정을 맺고 있기 때문에 자국산 인정기준이나 공급 가격 측면에서 중국보다 유리해지는 측면이 있음.

40) 'Congress expands Buy America Requirements in the Infrastructure Investment and Jobs Acts' CRS(2021. 12. 7).

41) "Biden has ambitious infrastructure goals. Made-in-America rules could slow them," <https://www.vox.com/policy-and-politics/2022/10/26/23375613/buy-america-biden-infrastructure>(검색일: 2022. 10. 28); "USDA seeks temporary reprieve from IJA 'Buy American rules,'" <https://www.fiercetelecom.com/telecom/usda-seeks-temporary-reprieve-ija-buy-american-rules>, (검색일: 2022. 11. 1).

42) 미국은 입찰평가에서 미국 내 조달실적을 중요한 요인으로 평가하기 때문에 미국 내 실적은 미국시장에 진출하기 위한 중요한 요소임.

43) 'U.S. Government Procurement and International Trade' Congressional Research Service(2022. 9. 19).

44) *Ibid*.