

+ POSRI 보고서

위기의 한국 제조업, ‘Buy National’ 검토가 필요한 시점

김지선 수석연구원, 경영연구센터 (jisunkim@posri.re.kr)

유승록 연구위원보, 철강연구센터 (srryu@posri.re.kr)

[목 차]

1. 세계적으로 확산되는 ‘Buy National’ * 제도

* ‘Buy National’: 자국산 제품 및 서비스 사용 의무화 제도

2. ‘Buy Korea’ 도입 고려할 때

3. ‘Buy Korea’ 도입을 위해서는

Executive Summary

- 글로벌 경기침체 장기화로 많은 국가들에서 자국 산업 보호 및 육성, 일자리 창출 등을 위해 '자국산 의무 사용 (Buy National)' 조치 도입 증가

<전세계 'Buy National' 도입 현황>



- 'Buy National' 은 주로 정부조달 부문에서 빈번하게 활용되고 있으며 정부 관련 기관 및 정부의 재정지원을 받는 프로젝트에도 확대 적용 추세
 - 자국산의 의무사용률을 규정하는 일반적인 유형 뿐만 아니라 서비스 부문의 자국 노동력 활용 의무화, 생산시설 자국 내 설립 의무화 등 다양한 형태 존재
- 최근 글로벌 경제위기와 내수부진 심화로 산업경쟁력 약화 우려가 증폭 되면서 수입억제 등 보호무역 차원에서 Buy National 활용 증대
 - 미국은 정부조달에서 자국산 원자재 및 제품의 우선 구매를 규정. 경기부양법 상에서도 인프라 건설 시 자국산 철강재 의무 사용 등을 명시
 - 브라질은 자국 산업육성 및 보호를 골자로 한 신산업정책을 발표하고 정부조달, 공적신용, 조세 감면 등 다양한 혜택을 통해 자국산 사용 확대 지원
 - 인도네시아는 조달법에 자국산 사용의무를 명시하고 있으며 석유/가스 프로젝트의 경우 각 활동별로 세분화하여 자국산 사용 기준 강화
- 엔저와 중국 공급과잉, 한중 FTA 등에 따른 한국산 제품의 국내외 입지 약화와 국내 산업구조조정 압력 완화 위해 'Buy Korea' 제도 검토 필요
 - ① 정부조달 등의 관련 규정에 자국산우선구매 조항 삽입
 - 현재 우리나라는 공공조달에서 자국산우선구매를 규정하고 있지 않음
 - 정부조달 뿐 아니라 정부 관련 기관, 자치 단체를 비롯 정부의 재정적 지원을 받는 사업에서 일정 비율 이상의 자국산 사용 의무화를 검토
 - ② 자국산 / 수입산 구분을 위한 원산지 관리 감독 강화
 - 사용재료의 자국산/수입산 구분 및 추적(tracking)을 위한 프로그램 도입
 - ③ 안전 또는 친환경(프로세스) 인증제품 의무사용 제도 도입
 - ④ 국산품 사용 분위기 조성 및 장려를 위한 홍보 및 캠페인 강화

1. 세계적으로 확산되는 'Buy National' 제도

- 글로벌 경기침체 장기화로 많은 국가들이 자국 산업보호와 제조업 생태계 강건화를 위해 'Buy National' 제도를 적극 도입
- 글로벌 경제위기와 내수 부진 심화로 주요국에서의 자국 산업보호 위한 수입억제 등 보호무역조치로서의 'Buy National' 활용 증대

<전세계 Buy National 도입 현황>



자료: Accenture (2015), 포스리 수정

'Buy National' 이란?

- 'Buy National' 은 자국산 제품 및 서비스 사용 의무화 제도를 말하여 'Local Content Requirement (LCR)' 로도 불림
- **[주요목적]** 유치산업 (infant industry) 육성, 산업 기반 강화, 일자리 창출 등을 주요 목적으로 하는 산업정책 중 하나
 - 자국산 제품 또는 서비스 사용의 촉진을 통해 내수를 진작시키고 특정산업의 육성을 전략적으로 도모
 - 개도국에서는 국제수지 (Balance of Payments) 방어, 다국적기업으로부터의 기술이전 등의 목적으로 활용되기도 함
 - 또한 국내외 기업 생산활동의 자국 내 유치를 위한 투자 촉진 인센티브의 하나로도 활용
- **[효과]** 자국산 사용 확대의 직접적인 효과 뿐만 아니라 시장에 강한 시그널을 제공함으로써 자발적 자국산 사용 참여 도모
- **[유형]** (1) 국산 부품/재료 사용 최소 의무기준 (2) 자국 노동력 활용 최소 의무기준 (3) 설비, 공장 등 생산 관련 활동의 자국 내 설립 의무기준 등이 포함
- **[활용]** 주로 정부(연방/지방) 조달 부문에서 활용되고 있으며 정부의 재정지원 받는 프로젝트에도 확대 적용 추세

□ 미국의 경우 정부조달법 상에 미국産 의무사용을 규정. '08년 금융위기 이후 정부 재원 활용 사업에서도 미국産 사용을 강화

- 1933년 제정된 'Buy American Act'는 공공조달 부문에서의 미국 내 생산된 원자재 또는 제조품의 우선 구매를 규정
 - 대공황 당시 미국산 제품의 구매증진, 고용증대, 자국 제조업 보호 등을 목적으로 제정되었으며 현재까지 공공조달에서 자국산 의무사용을 규정
 - 정부조달에서 美 대기업이 제조한 물품의 경우 6%, 중소기업이 제조한 물품에 대해서는 12%의 가격 특혜 부여
- 2009년 의회를 통과한 경기부양법안 'American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)'에서도 미국産 철강제품 등 의무사용 명시
 - ARRA 재원(약 7,870억 불)을 활용한 모든 프로젝트에서 미국산 제품 사용을 명시
 - 특히 도로, 교량 등 인프라(사회간접자본) 건설 공사의 경우, 미국산 철강 제품 외에는 사용하지 못하도록 명시

□ 브라질은 자국 산업 육성을 위해 신산업정책을 발표하고 자동차 등 주력 산업 보호를 위해 자국산 사용 시 다양한 혜택 제공

- 2011년 발표된 브라질 신산업정책인 'Plano Brasil Maior'(일명 'Greater Brazil Plan')를 통해 국내 산업의 육성과 보호를 천명
 - 국내 생산을 촉진하고 자국 산업 보호를 위해 정부조달, 공적신용, 조세 인센티브 등 다양한 혜택을 부여하여 자국산 사용 확대 지원
- 2013년부터 시행 중인 'Inovar-Auto' 프로그램은 자국산 부품의 사용 비중을 높이는 업체 등을 대상으로 감세 혜택 부여
 - 연구, 기술개발, 기술혁신, 전략적 투입요소 등 관련 요건 충족 기업에 대해 공산품세(일종의 부가가치세로 품목별로 0~300%) 감면
 - 이를 위해 부품 생산지 추적을 위한 출처 추적 프로그램 도입을 추진 중

□ 인도네시아는 조달법 개정을 통해 자국산 의무사용을 강화하고 석유 및 가스 생산 관련 세부 활동별로 상이한 자국산 의무사용률 적용

- 2010년 개정된 조달법에 정부조달 시 자국산 원재료 비중이 40% 이상인 물품의 사용을 명시

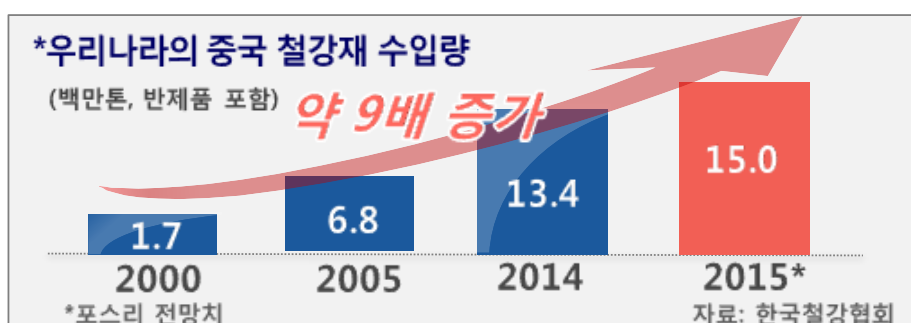
- 또한 석유 및 가스 사업에서의 자국산 의무사용 비중을 기존의 약 35%에서 사업활동별로 세분화하여 최대 약 90%까지 확대 적용
 - 동 규정은 상품(원료/소재, 건설 및 제조, 제작, 조립, 마감 등에 사용된 품목 등) 및 서비스(노동, 소프트웨어 등)를 모두 포함
 - 또한 석유/가스 회사에 일임하던 감독 및 관리 책임을 정부 산하기관이 직접 하도록 명시함으로써 정부의 감독 기능 강화
- **중국**은 정부조달법 상에 자국산 우선구매를 규정하고 있으며 이에 대한 시행과 관리감독 강화를 위해 '09년 'Buy China' 지침을 발표
 - 동 지침은 정부 프로젝트에 소요되는 물품과 서비스의 중국산 우선 구매를 규정하고 있으며 외국산 구매 시 관련 부처 사전허가 명시
 - 또한 정부가 물품구매 시 자주혁신제품(정부가 인증한 혁신적 중국산 제품)의 우선적 구매 조항을 포함

2. 'Buy Korea' 도입 고려할 때

- 전세계적으로 'Buy National' 도입이 확산되고 있는 가운데 지금까지 우리나라는 'Buy Korea' 도입에는 미온적
 - 우리나라 정부조달법 등에는 자국산 사용을 의무화 하고 있지 않음
 - 건설부문의 경우 KS 인증을 취득할 경우 원산지에 상관없이 모든 공공 관련 공사에 수입산 철강재 사용 가능
 - 또한 KS 미인증 수입산 건설용 강재의 경우, 국가 인증 품질검사 전문기관의 시험을 통과하게 되면 KS 인증 제품과 동일하게 인정
- 국내 제조업은 (1) 엔저 현상에 따른 원화 절상 (2) 중국發 공급과잉 (3) 한중 FTA 체결이라는 3重苦로 인한 수입증가와 수출경쟁력 약화
 - (1) 엔저 등에 따른 원화 절상으로 수출경쟁력 하락
 - 엔저 현상 지속으로 對일 수출이 급감하고 있으며 국내외 시장에서 일본 제품과의 경쟁이 더욱 치열해지고 있음
 - 철강재의 경우 '15년 1분기 對일본 수출이 전년 동기 대비 33.1%, 그리고 석유제품은 전년 동기 대비 54.3% 감소
 - 한국무역협회(2015)는 엔저에 따른 일본 제품 가격경쟁력 상승으로 미국 등 주요 수출대상국에서 한·일 제품의 수출경쟁 심화 전망

(2) 중국發 공급과잉에 따른 수입재 유입 급증 및 수출 감소

- 철강을 비롯 시멘트, 폴리실리콘 등 주요 제품의 중국 생산과잉으로 관련 제품의 수입 증가와 수출시장에서의 국산 제품의 입지 약화
 - 철강재의 경우 '14년 중국 철강재 수입은 약 1,340 만 톤('13년 대비 약 35% 증가)으로 전체 철강재 수입의 약 60% 차지
 - 중국發 철강 공급과잉 현상이 지속될 것으로 예상됨에 따라 중국의 과잉 물량 밀어내기로 인한 국내 수입 증가 및 산업 피해 우려 증대
- ※ 동부제철, 중국산 수입 급증과 수요 부진에 따라 연 300만 톤 규모 당진 열연공장 가동 중단('14.12)



(3) 한중 FTA 체결로 중국산 수입 증가와 취약산업 구조조정 우려 증대

- 철강의 경우 우리나라의 對중국 수출 주력품목인 아연도강판, 냉연강판 등의 중국 관세 철폐율은 매우 낮아 對중국 수출 확대 영향은 미미
- 반면 조립금속의 경우 대다수의 품목에서 국내 관세가 철폐됨에 따라 관련 품목의 수입 증가 및 생산시설의 중국 이전 우려 증폭

⇒ 국내 산업의 구조조정 심화와 공동화 현상이 빠르게 진행될 가능성 매우 높음. 이에 국내외 시장에서 한국산 제품 입지 강화와 구조조정 압력 완화를 위해 'Buy Korea' 도입 등 대책 마련이 시급

3. 'Buy Korea' 도입을 위해서는...

□ **[추진방향]** 국내 제조업 및 산업경쟁력 강화를 위해 산업정책을 재정비하고 실행방안의 하나로 'Buy Korea' 도입 검토

(1) 관련 법규 개정을 통해 자국산 우선구매 조항 삽입

- 정부조달 뿐만 아니라 정부 관련 기관, 자치 단체를 비롯 정부의 재정적 지원을 받는 사업에서 일정 비율 이상의 자국산 사용 의무화

(2) 원산지 관리 감독 강화

- 제품 생산을 위해 사용된 재료의 자국산/수입산 구분 및 추적(tracking)을 위한 프로그램 도입
- 유통 및 생산과정에서 수입산이 국내산으로 둔갑하는 사례가 빈번하게 발생하고 있으므로 이에 대한 엄격한 가이드라인 제시 및 관리 강화

(3) 안전 또는 친환경 (프로세스) 인증제품 의무사용 제도 도입

- 최근 안전사고(예: 마우나리조트 붕괴사고)의 빈번한 발생과 배출권 거래제 등 환경규제 강화로 안전 및 환경이 중요 이슈로 대두
- 국민의 안전과 환경보호를 위해 정부조달 부문에서의 안전 또는 친환경 인증제품의 사용을 의무화하고 이를 확산하기 위한 지원책 마련

(4) 국산품 사용 분위기 조성 및 장려를 위한 홍보 및 캠페인 강화

- 관련 부처, 협회 및 유관기관을 중심으로 국산품 사용 확대를 위한 홍보 및 캠페인 강화

□ [고려사항] 'Buy Korea' 도입 시 WTO 규범과의 상충 가능성, 국산품 사용에 따른 추가적인 비용 부담 등에 대한 면밀한 검토 필요

- 우리나라는 WTO 정부조달협정(GPA) 가입국으로 동 협정 가입국에 한하여 차별을 금지하는 예외조항 포함 필요
- 또한 국내산 제품 가격이 비합리적으로 높거나 국내산 제품 사용이 국익에 부합하지 않는 경우 등에 대한 예외조항 필요

※ 미국 'Buy American Act'와 경기부양법 상의 'Buy American' 조항에서도 WTO GPA 등 국제 협약 준수와 미국산 제품 가격이 비합리적으로 높은 경우, 국익에 부합하지 않는 경우 등의 예외조항 명시

[참고] WTO의 정부조달협정 (Government Procurement Agreement, GPA)

정부조달시장의 상호개방을 약속하는 WTO 설립협정에 부속하는 무역협정의 하나. GPA에 가입된 국가만을 대상으로 적용되며 정부 발주 공사입찰에 동등한 조건을 부여. 2015년 5월 현재 미국, EU(28), 일본, 한국 등 15개 WTO 회원국 (EU(28)은 하나로 간주)이 가입 중이며 중국은 미가입국

[첨부] 주요국 'Buy National' 도입 사례



Buy America

□ 1933년 제정된 'Buy American Act'는 공공기관이 사용하는 물품 구매 시 미국 내에서 생산된 원자재나 제조품 우선 구매를 규정

- 연방 구매 총괄 법령인 '연방구매규정(FAR, Federal Acquisition Regulation)'에 의거하여 시행
- 동 법규에 따르면 정부조달에서 美 대기업이 제조한 물품의 경우 6%, 중소기업이 제조한 물품에 대해서는 12%의 가격 특혜 부여
 - (1)비제조품의 경우 미국에서 채굴하거나 생산된 품목 (2)제조품의 경우 구성성분 50% 이상이 미국에서 채굴 혹은 생산된 재료를 사용한 제품을 미국산으로 인정
 - 단 미국산 제품 가격이 비합리적으로 높은 경우, 국익에 부합하지 않는 경우 등 예외조항 명시
 - 또한 WTO 정부조달협정(GPA) 등 국제협정에서 양허한 품목에 대해 협정 가입국에 한하여 차별 금지

□ 운송조달 부문은 연방정부 자금으로 주정부 조달이 이루어질 경우 미국 제품에 우선권을 부여하는 'Buy America Program' 운영

- 주 정부가 美 교통부 연방운송국(Federal Transit Administration)의 자금으로 운송수단 등을 구매할 경우 국내산 비율 요건 충족 필요
 - 운송수단(버스, 철도차량, 선박 등)의 경우 미국 내에서 조립되어야 하고 구성요소의 60% (비용 기준) 이상이 미국 내에서 생산된 재료여야 함
 - 철강 및 철 제조품(운송편의시설, 철도 선로 등)의 경우 미국 내에서 조립되어야 하고 구성요소 전체가 미국 내에서 생산되어야 함
 - 단 철강제품은 원자재가 미국산일 경우 영토 외 조립된 것 사용 가능

□ 2009년 의회를 통과한 경기부양법안 'American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)'에서도 미국산 사용 의무를 명시

- 7,870억 불 규모의 경기부양법안인 ARRA는 동 경기부양 재원을 활용한 모든 프로젝트에서의 미국산 제품 사용을 명시
- 특히 도로, 교량 등 인프라(사회간접자본) 건설 공사의 경우 미국산 철강 제품 외에는 사용하지 못하도록 명시
 - 단 공익에 부합되지 않는 경우, 미국산 철강 또는 관련 제품 사용이 전체 비용의 25% 이상의 상승을 초래하는 경우 등은 예외
 - 또한 WTO GPA 등 국제협약에 부합하는 방식으로 적용되어야 함을 명시



Plano Brasil Maior / Inovar-Auto 프로그램

□ 2011년 발표된 브라질 신산업정책인 'Plano Brasil Maior' (일명 'Greater Brazil Plan')를 통해 국내 산업의 육성과 보호를 천명

- 국내 생산촉진을 통한 산업경쟁력 제고와 수입품과의 불공정 경쟁에서 자국 산업 보호가 목적. 각종 보호무역조치 도입의 근거 제공
- 정부조달, 공적신용, 조세 인센티브 등 다양한 혜택 통해 자국산 부품 사용의 확대를 지원
 - 국산부품사용(Processo Produtivo Basico) 요구 조건은 품목별 상이
 - 정부조달 계약 시 섬유, 의류, 신발 산업에 대해서 국내 생산자에 대해 8%, 굴삭기, 모터그레이더, 의약품 등에 대해서는 최대 25%의 차별적 마진 혜택 적용

□ 2013년부터 시행 중인 'Inovar-Auto' 프로그램의 경우 자국산부품의 사용 비중을 높이는 업체 등을 대상으로 감세 혜택 부여

- 자동차 부품수입 증가에 따른 국내 산업 악화 우려 해소 및 무역적자 완화 목적
- 연구, 기술개발, 기술혁신, 전략적 투입요소 등 부문에서 관련 요건 충족 기업에 대해 공산품세 (일종의 부가가치세로 품목별로 0~300%) 감면
 - 이를 위해 부품 생산지 추적을 위한 출처 추적 프로그램 도입을 추진 중



에너지 및 가스 프로젝트 관련 LCR

□ 2010년 조달법 절차 및 입찰 간소화를 위해 조달법을 개정하였으며 개정내용에 자국산 물품의 우선구매 조항 포함

- 정부조달에서 자국산 구성재료 비중 40% 이상의 물품 사용을 명시
- 정부예산, 외국 차관을 통한 프로젝트 발주 시 1억 루피아 (850만원 상당) 이상의 물품조달에 대해서는 자국업체에 대한 특혜 부여
 - 또한 인니 자국업체에 대해 국산 조달 물품의 경우 15%, 건설공사의 경우 7.5%의 입찰가격 혜택 제공

□ 또한 인니 정부는 국내 제조업 성장 지원의 일환으로 2013년부터 석유 및 가스 조달 관련 자국산 사용 의무 규정 강화

- BPMigas(현재 SKKMigas)와 산업부가 최소 35%로 설정한 기존의 자국산 사용의무 기준을 에너지광물자원부(MEMR)에서 강화
 - 석유 및 가스 생산과 관련된 활동별로 자국산 부품사용 수준을 다르게 책정하여 적용
- 동 규정은 상품(원료/소재, 건설 및 제조, 제작, 조립, 마감 등에 사용된 품목 등) 및 서비스(노동, 소프트웨어 등)를 모두 포함
- 또한 석유/가스 회사에 일임하던 감독 및 관리 책임을 정부 산하기관이 직접 하도록 명시함으로써 정부의 감독 기능 강화

석유/가스 프로젝트에서의 최소 LCR 기준

석유/가스 관련 활동	기존 목표	조정 목표	시행시기
Drilling	35% (육상)	70% (육상)	2016년 이후
	35% (해상)	45% (해상)	2016년 이후
Offshore EPCI*	35%	45%	2016년 이후
Shipping Services	35%	75%	2013년
Survey, Seismic and Geology Studies	35% (육상)	90% (육상)	2020년 이후
	35% (해상)	35% (해상)	2020년 이후
Other services	35%	75%	2020년 이후

*EPCI (Engineering, Procurement, Construction and Installation)

자료: HHP (2013), 포스리 재정리

[참고자료]

[보고서]

한국무역협회 국제무역연구원. "Buy American 규정 및 세부 시행방안의 의미와 영향"
2009.07

한국무역협회 국제무역연구원, ' 미국 수입시장에서의 한일과 한중 수출경합 비교'
2015.05.08

월간 전경련, "2018년이면 대부분 주력산업에서 중국에 밀려, 산업정책과 기업경영전략
패러다임 바뀌야," 2014.11

Accenture, "Local Content: Lessons Learnt," 2015.03

Hadiputranto, Hadinoto & Partners (HHP), "Oil and Gas New Rules on Domestic
Content: Hard Headed Pragmatism or Impossible Dream" 2013.04

PricewaterhouseCoopers (PwC), "Brazil: Inovar Auto Overview" 2012.12

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "Local Content
Requirements and the Green Economy," 2014

US Congressional Research Service, "The Buy American Act in Brief: Preferences for
"Domestic" Supplies and Construction Materials in Federal Procurements" 2013.07.09

USTR, "2015 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers" 2015. 4

[홈페이지]

US Department of Transportation (<http://www.dot.gov/highlights/buyamerica>)

조달청 (<http://www.pps.go.kr/kor/index.do>)

한국철강협회 (<http://www.kosa.or.kr/>)

[언론]

Steel & Metal News, "엔저, 대일 철강재 수출 '직격탄' 2015.05.04