

무역안보 Brief

미국의 금융제재 방식 및
활용 검토

2021

Vol.2



전략물자관리원
KOREAN SECURITY AGENCY OF TRADE AND INDUSTRY

무역안보 Brief 2021 Vol.2

미국의 금융제재 방식 및 활용 검토

전략물자관리원 정책연구실 이서진 연구원

법무법인 세종 박효민 변호사

| 요약 |

미국은 대외정책 수단으로 금융제재를 적극적으로 활용하고, 이에 대한 풍부한 경험과 발달한 집행 메커니즘을 보유하고 있는 국가이다. 과거에 미국은 적대적 국가나 테러 및 대량살상무기(Weapons of Mass Destructions, WMD) 확산 우려국 등에 대해 주로 안보적 이유로 금융제재를 적용했으나, 최근에는 자국의 이익 및 안보 위협을 포함, 인권 침해 및 민주주의 훼손, 핵심기술 보호 등을 이유로 하여 폭넓게 금융제재를 적용하고 있다. 이러한 미국의 움직임은 前 트럼프 행정부 집권 당시 가속화되었으며, 現 바이든 행정부 또한 새로운 전략적 요소를 포함하여 효과적이고 정밀화된 금융제재를 시행하기 위해 관련 정책과 전략을 재정비하고 있다. 따라서 본 보고서는 미국 금융제재 관련법, 법적 체계 및 효력, 집행 절차 등 세부 방식과 최근 활용 동향을 검토하여 미국이 금융제재를 전략적 수단으로 어떻게 활용하고 있는지 파악하고자 한다.

최근 미국이 미국으로의 Inbound 투자와 미국으로부터의 Outbound 투자를 모두 활용하여 중국 기업의 금융거래와 자금조달을 제한한 것은 미국의 새로운 전략 수단으로 평가받고 있다. 동 사례를 살펴보면, 미국의 금융제재는 수출통제나 외국인투자심사 등 여타 통제 제도와 달리 그 법적 근거를 단일법에 두고 있지 않고, 기본법인 국제긴급경제권한법(International Emergency Economic Power Act, IEEPA)에 근거해 다양한 행정명령 및 제재 리스트, 행정규정을 탄력적으로 적용함으로써 높은 변동성과 불확실성을 수반한다. 또한 자산 동결, 금융시스템 접근 제한 등 포괄적인 방식이 아니라 특정 기업(제재 대상)뿐만 아니라 특정 거래를 표적화(Targeted)하여 제재함으로써 자국에 발생할 수 있는 피해를 최소화하는 경향을 보이고 있다. 이는 향후 미국이 금융제재의 방식과 전략을 고도화·정밀화하여 자국의 정책 목적에 따라 사용할 수 있음을 시사한다. 한편, 미국이 금융제재의 강력한 수단인 이차적 제재(Secondary Sanctions), 50% Rule, 야기(Causation) 조항 등을 광범위하게 해석 또는 적용하여 외국인에 대한 집행 근거로 사용할 경우, 국내 기업에게 높은 수준의 미국 금융제재 관련 규정 및 컴플라이언스 준수가 요구될 수 있다. 따라서 국내 정부와 기업은 미국 금융제재 위반으로 인해 발생할 수 있는 피해를 최소화하고 안전한 거래 활동을 위해 미국의 금융제재의 활용 방식과 변화에 대해 충분한 이해와 분석이 필요할 것이다.

- 본 연구 내용은 집필자의 주관적 의견이며 전략물자관리원의 공식 견해는 아닙니다.
- 본 보고서의 내용을 보도하거나 인용할 경우에는 출처를 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.



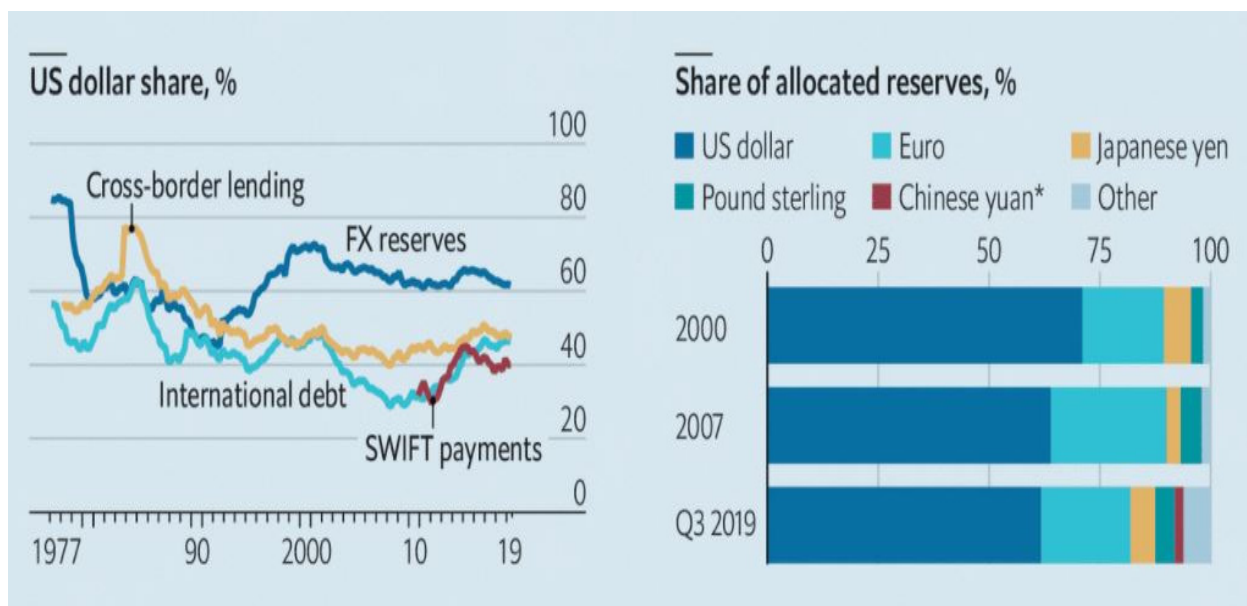
목 차

I	서론	1
II	미국의 금융제재 세부 내용	3
	1. 법적 체계	3
	2. 미국 금융제재의 집행	5
	3. 미국 금융제재의 세부 내용	7
	4. 미국 금융제재의 법적 효력	13
III	미국의 금융적 통제 조치 활용 동향	15
	1. Inbound 투자 통제: 외국인투자심사 강화	16
	2. Outbound 투자 통제: 증권거래 금지	19
	3. 증권시장 상장 및 거래 기준 강화 : 외국기업책임법(HFCOA)	21
	4. 소결: 미국의 금융제재의 활용 검토	23
IV	결론 및 시사점	25
	부록 - Non-SDN List별 상세 내용	27
	용어·약어	30
	참고문헌	31

I 서론

미국 달러가 세계 기축통화의 역할을 공고히 한 이래로 미국은 제재 대상에 대해 미국 달러 결제, 미국 금융시스템 및 시장에 대한 접근을 제한하는 방식으로 금융제재(Financial Sanctions)를 발전시키고 있다. 미국은 국제 금융시스템과 네트워크에서의 지배적 이점을 활용하여 금융제재를 사용하여 왔으며, 금융제재에 대한 풍부한 경험과 매우 발달한 집행 메커니즘을 보유하고 있다는 점이 미국 금융제재의 가장 큰 특징이다.

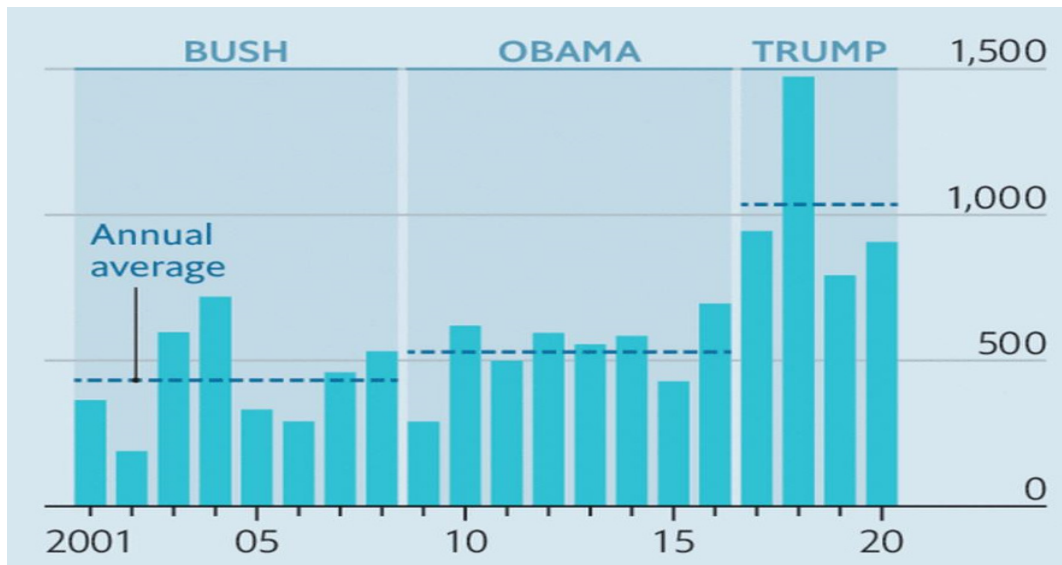
| 그림 1 | 미국 달러의 세계 금융시장 내 비중



출처: Economist(2021), "America's aggressive use of sanctions endangers the dollar's reign."

미국 정부는 국제사회와의 협력이 필요하며, 당국의 집행이 전방위적으로 미칠 수 없다는 한계를 가지는 기타 경제제재와 달리 신속성과 편리성, 낮은 제재 시행 비용, 다자간체제의 비효율성을 배제한 독자적 조치 등의 장점을 가진 금융제재를 정책 수단으로 선호하고 있다. The Economist에 따르면 前 트럼프 대통령의 임기 동안 美 OFAC이 부과한 연평균 제재는 前 부시 대통령과 前 오바마 대통령보다 약 2배에 달하는 것으로 나타났다. 이러한 미국의 금융제재는 이란, 북한, 베네수엘라 등과의 외교 협상 과정에서 실질적 행동 변화 측면의 효과가 크지 않았을지라도 금융·무역 네트워크 단절 측면에서는 단기적 효과가 발생한 것으로 평가된다. 한편 前 트럼프 행정부의 약 1천여 건 이상의 광범위한 제재 부과 조치는 제재 대상들이 달러화 우회 등 회피 방식을 고도화하도록 함으로써 美 제재 시행 능력이나 제재 효과, 그리고 미국의 지배력을 약화했다는 의견도 제시되고 있다.

| 그림 2 | 부시-오바마-트럼프 임기 내 OFAC 제재 추이 비교



출처: Economist(2021), "Sanctions are now a central tool of governments' foreign policy"

주: 美 재무부 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control, OFAC) 제재리스트 추가 등재 건수

이러한 금융제재의 효과에 대한 논란 속에서 미국은 국가안보 및 이익을 확보하기 위한 수단으로 점차 더 고도화·정밀화된 금융제재 형태를 만들어 가고 있다. 최근에는 기술, 무역 등 경제적 영역과 금융적 통제 조치를 결합함으로써 제재 대상뿐만 아니라 그들과 거래하는 자들에 대해서도 제재의 적용이 가능하게 하여 제재 동참을 유도하고, 이를 통해 제재 대상에 대한 압박을 높이는 상황이다. 現 바이든 행정부는 자국의 금융제재를 보다 효과적인 전략 수단으로 활용하기 위해 국제 금융시장 및 미국의 국익에 대한 충분한 분석과 검토를 진행하여 금융제재 관련 정책 및 전략을 수립하겠다고 밝혔다. 이를 위해 美 재무부를 주축으로 前 트럼프 행정부의 징벌적이고 독자적인 금융제재 사용 방식을 개선하고, 미국 기업 및 美 동맹국의 부수적 피해를 최소화하는 방향으로 정책과 전략을 개편하려는 움직임이 관찰된다.¹⁾

미국의 이러한 노력을 볼 때, 향후 미국은 금융제재를 비롯한 여러 금융적 통제 조치의 영향력과 효과성을 높여 자국의 정책 목표를 구현하는 전략적 수단으로 활용할 것으로 예상된다.²⁾ 따라서, 미국 금융제재의 상세한 내용과 활용 방식 등을 이해하는 것에 대한 필요가 높아질 것이다. 동 보고서는 미국 금융제재의 법적 체계 및 효력, 특징 등 세부 방식과 최근 활용 사례 및 동향 등을 소개하여 미국이 금융제재를 전략적 수단으로 어떻게 활용하고 있는지 보이고자 한다. 또한, 이러한 미국의 금융제재와 금융적 통제 방식의 활용으로 인하여 국내 기업이 주의해야 할 사항을 시사점으로 도출하였다.

1) WSJ(2021), "Biden to Temper U.S. Use of Sanctions Weapons, Officials Say"

2) The National Law Review(2021), "Sanctions and Export Control Developments in the First 50 Days of the Biden Administration"

II 미국의 금융제재 세부 내용

1. 법적 체계

미국에서 금융제재를 규율하는 단일 법률은 존재하지 않는다. 미국 의회가 제정한 다양한 법률이 경제제재의 부과와 관련된 내용을 규정하고 있으며, 이러한 법률의 위임에 따라 미국 대통령은 행정명령을 통해 금융제재의 부과 및 집행에 관한 상당한 재량권을 부여받는다. 현재 미국 대통령의 금융제재 부과의 기초가 되는 핵심적인 기본 법률은 적성국교역법, 국가비상사태법 및 국제긴급경제권한법 등인바, 아래에서는 이를 중점적으로 검토하기로 한다.

1) 적성국교역법(Trading with Enemy Act, TWEA)³⁾

미국의 금융제재는 TWEA로부터 시작되었다고 볼 수 있다. 제1차 세계대전의 발발로부터 6개월 뒤인 1917년 미국 의회는 TWEA를 제정했다. 이 법은 전시에 미국인으로 하여금 정부 허가 없이는 ‘미국 정부가 적국으로 지정한 국가·적국의 동맹국’과의 각종 교역 또는 금융거래 등을 할 수 없도록 하는 등 광범위한 제재 부과를 포함한 비상 권한을 대통령에게 부여했다.⁴⁾ 이후 이 법은 1933년 심각한 대공황에 대응하기 위해 전시가 아닌 평시의 국가비상사태에서도 대통령이 제재 부과 권한을 행사할 수 있도록 개정되며 적용 범위가 확대되었다.⁵⁾

1945년 제2차 세계대전 종식 이후에도 미국과 소련 간 냉전의 시작으로 인해 미국 대통령은 TWEA에 근거한 비상 권한의 사용을 합리화했고, 이후 수십 년 동안 대통령은 국가비상사태를 여러 번 선포하며 전후 대외 무역 및 거래 등에 대한 광범위한 권한을 사용하였다.⁶⁾ 그러나 대통령이 평시에도 TWEA의 비상 권한을 남용하는 것에 대한 비판이 의회에서 지속적으로 제기되었다.⁷⁾ 그 결과 1977년 TWEA는 대통령의 비상 권한의 행사 가능 시기를 ‘전시’로만 한정하도록 개정되었고, 대통령의 ‘평시’ 비상 권한은 이후 IEEPA라는 별도 법률의 입법을 통해 대통령에게 부여되었다. 이에 따라 현재 미국 대통령의 긴급조치 발동 권한은 ‘전시’와 ‘평시’로 엄격히 이원화되어 있다.

3) Trading With The Enemy Act (1917, as amended 28 Dec. 1977), Pub. L. 95-223, Title I, §§101(a), 102, 103(b), 91 Stat. 1625, 1626, codified at 50 U.S.C. §§1-5 (2006) *original citation*, Act Oct. 6, 1917, C. 106, 40 Stat. 411.

4) 50 U.S.C. Chapter 53 §4305 (b)

5) CRS Report for Congress, “Presidential Emergency Powers: The So-Called “War Powers Act of 1933”.”

6) Casey, et al.(2020), p.5.

7) Id., p.7.

2) 국가비상사태법(National Emergencies Act, NEA)⁸⁾

TWEA에 따른 대통령의 비상권한에 대한 개혁의 일환으로 1976.9.14. NEA가 제정되었다.⁹⁾ NEA는 이 법률에 규정된 요건에 따라서만 대통령에게 평시에도 국가비상사태를 선포할 수 있는 권한을 부여하고, 이 같은 비상사태 선포를 통해서만 대통령은 특별긴급권한¹⁰⁾을 행사할 수 있도록 한다. 특히 이 법에 따라 대통령은 국가비상사태를 선포한 경우 즉시 의회에 이 같은 내용을 송부하고, 연방관보에 공표해야 한다.¹¹⁾ 또한 국가비상사태 중 행사될 수 있는 권한을 부여하는 법률(아래의 IEEPA가 대표적)은 대통령이 국가비상사태를 선포한 경우에만 이 법에 따라 효력을 유지한다.¹²⁾

3) 국제비상경제권한법(International Emergency Economic Powers Act, IEEPA)¹³⁾

IEEPA는 NEA 제정 이후 ‘평시’ 비상사태 중 대통령에게 다양한 대외 거래 등을 규제할 수 있는 광범위한 권한을 대통령에게 부여하기 위해 1977.12.28. 제정되었다. 이는 현재 미국 대통령이 미국 금융제재를 부과함에 있어서 가장 핵심적인 기본 법률이다.

미국 대통령이 IEEPA에 따라 자신에게 부여된 특별비상권한을 행사하기 위해서는 먼저 NEA에 명시된 절차에 따라 국가비상사태부터 선포해야 하며, 이 같은 비상사태는 ‘미국의 국가안보, 대외정책 또는 경제에 대한, 그 근원이 완전히 또는 상당 부분 미국 밖에 있는, 이례적이며 특별한(unusual and extraordinary) 위협’을 다루기 위해서만 선포될 수 있으며,¹⁴⁾ 그 이외의 다른 목적을 위해서는 발동되어선 안된다. 새로운 위협에 대한 대통령의 경제제재 부과 권한 행사는 새로운 위협과 관련된 새로운 국가비상사태의 선언에 근거해서만 행사되어야 한다.¹⁵⁾ 대통령은 국가비상사태 선포 이후 행정명령을 통해 미국 관할권에 따르는 모든 인(persons) 또는 모든 자산과 관련하여 각종 금융거래 등을 규제할 수 있는 광범위한 권한을 가진다.¹⁶⁾

8) P.L. 94-412 (September 14, 1976), 90 Stat. 1255, codified as amended at 50 U.S.C. § 1601 et seq. (2018)

9) P.L. 94-412 (September 14, 1976), 90 Stat. 1255, codified as amended at 50 U.S.C. § 1601 et seq. (2018)

10) 동 권한에 금융제재 부과 권한이 포함됨.

11) 50 U.S.C. § 1621 (a)

12) 50 U.S.C. § 1621 (b)

13) International Emergency Economic Powers Act, Pub. L. 95-223, 91 Stat. 1628, codified at 50 U.S.C. §§1701 et seq. (2006).

14) 50 U.S.C. § 1701 (a)

15) 50 U.S.C. § 1701 (b)

16) 50 U.S.C. § 1702 (a)(1)

4) 기타 특별법

상기 기본법률 이외에도 미국 의회는 대통령으로 하여금 특정 국가에 대해 특정한 내용의 제재를 부과하도록 하기 위해 또는 일반법상 규정된 대통령의 광범위한 제재 권한을 제한하기 위해 특별법을 제정하기도 한다. 즉, 원칙적으로 대통령은 앞서 살펴본 기본법률에 근거하여 경제제재를 부과할 수 있는 권한을 가지지만, 의회는 특별법을 제정하여 대통령의 기존 권한을 보충하거나 제한할 수도 있다.

가장 대표적인 특별법은 미국이 자국의 적대세력으로 간주하는 이란, 러시아 및 북한에 대해 다양한 제재를 부과함과 동시에 대통령의 의회 보고 의무 등을 강화시킨 ‘미국 적대세력 제재 대응법(Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA)’이며, 이는 이란, 러시아, 북한에 대한 대통령의 기존 제재 부과 권한을 확장함과 동시에 이를 제한하는 내용을 포함한 것이 특징이다.¹⁷⁾ 특히 외국인의 특정 거래 등을 제한하는 다양한 이차제재의 내용을 규정하고 있다.¹⁸⁾

2. 미국 금융제재의 집행

상기 기본법 및 특별법에 따라서 대통령은 금융제재를 부과할 수 있는 광범위한 권한을 부여받는다. 그러나 이 같은 법률상 내용만으로 ‘제재’가 부과되는 것은 아니다. 제재 부과 권한을 실제로 집행하여 제재대상자를 지정하고 이들에 대해 금융제재를 부과하기 위해서는 아래와 같은 절차에 따라야 한다.

1) 대통령 : 행정명령

상기 법률에 기초하여 의회는 대통령에게 긴급권한의 행사를 위임했으며, 이 같은 권한 중 하나가 금융제재 부과 권한인바, 상기 법률에 근거하여 미국 대통령은 제재 부과 권한을 가진다. 미국 대통령이 이 같은 법률상 권한을 실제로 행사하여 금융제재를 부과하기 위해서는 ‘행정명령(executive order)’을 공표해야 한다. 여기서 ‘행정명령’은 미국 대통령에 의해 서명 및 공표되는데, 일단 발령되고 나면 법적 구속력을 가진다.

17) U.S. Congress, Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act, H.R. 3364, 115th Congress PL 115-44.

18) CAATSA 제225조, 제226조, 제231조, 제232조, 제233조, 제234조 등 참조.

대통령은 국가비상사태를 선포하고, 행정명령을 통해 제재대상자를 직접 지정하거나 지정 기준 등을 구체적으로 규정하며, 제재의 집행과 관련된 구체적인 권한은 재무부 장관에게 위임한다. 재무부 장관은 이같은 권한을 하부 기관에 재위임할 수 있는데, 이의 대표적인 기관이 해외자산통제국(OFAC)이다.

일반적으로 제재대상자의 지정 절차는 다음과 같다. 우선 대통령이 제재대상자의 지정 기준을 행정명령에서 규정하면, 이에 근거하여 재무부 장관 및 OFAC이 제재대상자를 지정하고 이 같은 제재대상자 명단을 관리하며, 이후 행정명령을 구체적으로 이행하기 위한 규칙 또는 지침 등을 공표·관리한다.

2) 재무부 및 OFAC :규칙 및 각종 지침 등

대통령이 행정명령을 통해 재무부 장관에게 위임한 제재 집행 권한을 재무부 장관은 재무부 산하 OFAC에게 재위임하여, 실제로는 OFAC이 금융제재의 집행·관리·감독자로서 역할을 수행한다. OFAC은 제재를 부과하게 된 원인이 되는 상황에 따라 구분하여 시행되는 각각의 제재를 ‘제재 프로그램(Sanctions Program)’¹⁹⁾으로 명명하며, 현재 OFAC은 36개의 제재 프로그램을 운영 중이다.²⁰⁾

OFAC은 각 제재 프로그램 별로 세부 규칙을 마련하며, 이의 구체적인 내용은 US Code of Federal Regulations (CFR) Title 31, Chapter V (Office of Foreign Assets Control, Department of the Treasury)에서 찾을 수 있다.²¹⁾ 이 CFR은 각 행정명령에서 규정한 금지 사항 뿐만 아니라 용어의 정의, 해석지침, 허가 등 제재의 집행 전반에서 필요한 다양한 내용을 규정하는 점이 특징이다. OFAC은 이 같은 규칙에 따라 금융제재를 집행한다.²²⁾

OFAC은 대통령이 국가안보에 대한 위협이라고 판단한 특정 사태에 책임이 있거나 이와 관련된 자를 제재대상자(target)로 지정하고 이들을 제재 목록(Sanctions List)에 등재하여 관리·집행한다.²³⁾ 이 같은 제재 목록은 OFAC에 의해 수시로 업데이트되기 때문에, 지속적인 모니터링은 필수적이다.²⁴⁾

19) 유엔에서는 이와 같은 개별 제재 프로그램을 ‘제재 체제(Sanctions Regime)’로 명명함.

20) U.S. Department of the Treasury, “Sanctions Programs and Country Information.”(2021.12.24. 기준)

21) CFR 세부 내용은 다음 웹사이트 참고. <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/31/chapter-V>

22) 2021.11.8.일 현재 Chinese Military Companies Sanctions 및 Ethiopia-Related Sanctions 프로그램 등에 대한 CFR은 아직 공표되지 않은 상황임.

23) OFAC, “Specially Designated Nationals and Blocked Persons List.” (2021.9.3. 기준)

24) U.S. Department of the Treasury, “OFAC Recent Actions.”

3. 미국 금융제재의 세부 내용

미국 금융제재는 원칙적으로 미국 대통령의 국가비상사태 선포 및 행정명령을 통한 제재대상자 지정으로부터 시작된다. 대통령이 제재대상자를 지정하고, 이 같은 제재대상자에 대한 미국 내 자산 동결, 각종 거래 금지 등과 같은 구체적인 금융제재 이행 의무를 ‘미국인’에 대해 부과한다. 따라서 OFAC 금융제재는 제재대상자를 직접 규제하지 않으며, ‘미국인’을 직접적으로 규제한다는 점에 유의할 필요가 있다. 또한 여기서 설명하는 세부 내용은 기본적인 내용을 설명한 것으로서, 이의 예외는 얼마든지 존재한다는 점도 미리 밝혀둔다.

1) 제재대상자의 지정 (Designating Targets)

OFAC 금융제재는 각 제재 프로그램별로 제재 부과 대상자를 지정한다. 따라서 원칙적으로 대통령 행정명령에 따라 미국에 대해 특정한 위협을 야기하는 인(persons)²⁵⁾ 등을 제재대상자로 지정한다. 제재대상자는 미국 OFAC 제재대상자 명단에 등재되는데, 미국의 제재대상자 명단은 SDN List(Specially Designated Nationals And Blocked Persons List) 또는 Non-SDN List(Consolidated Sanctions List)로 구분되며, 가장 널리 알려졌으며 기본적인 제재 목록은 SDN List이다. 또한 최근에 많이 언급되는 Non-SDN Menu Based Sanctions List 및 Non-SDN Chinese Military-Industrial Companies(NS-CMIC) List 등은 모두 Non-SDN List에 속한다. 양 목록의 차이점은 각 목록에 등재된 제재대상자에 대해 부과되는 구체적인 금융제재 부과 내용인바, 이는 아래에서 설명하기로 한다.

미국의 금융제재는 제재대상자에 대해 직접적으로 어떠한 제재를 부과하거나 처벌을 하지 않으며, 원칙적으로 ‘미국인’으로 하여금 ‘제재대상자’와의 특정 행위를 하지 않도록 금지하며, 이를 위반한 ‘미국인’을 처벌한다. 금융제재의 구체적인 내용은 제재대상자가 SDN List 등재자인지 또는 Non-SDN List 등재자인지에 따라 다른바, 아래와 같다.

① SDN List 등재자 : 자산 동결 및 일체 거래의 금지

자산 동결(asset blocking)²⁶⁾은 금융제재의 기본적인 내용으로서 SDN 목록 등재자의 미국 내 자산은 기본적으로 동결되며, 미국인의 이들과의 후속 거래는 일체가 금지되는 등 상당히 강력하며 포괄적인 제한 조치이다.

25) 이는 자연인과 법인 등을 모두 포함하는 개념임.(31 CFR §510.322 등 참조)

26) 유엔 제재 체제에서는 자산 동결(asset freezing)이라는 용어를 쓰에 반해 미국 제재 프로그램은 자산 차단(asset blocking)이라는 용어를 주로 사용함. 이의 의미는 동일한바, 이의 해석은 ‘자산 동결’로 통일하여 사용하였음.

구체적으로, 제재대상자의 자산이 동결될 경우, 소유권은 여전히 제재대상자가 보유하고 있으나, 소유자로서의 모든 권리 행사가 전면 금지되며, 해당 자산과 관련된 모든 거래 및 이전이 제재 지정 즉시 금지된다.²⁷⁾ 실무적으로 자산 동결은 금지 거래를 파악한 금융기관이 단순히 거래를 거절하는데 그치는 것이 아니라 해당 거래의 대상 자산에 대한 처분과 이전을 금지하는 조치까지 마치는 것을 의미한다. 통상 이는 문제 되는 자산을 금융기관이 관리하는 다른 자금과 분리된 별도의 계좌에 예치하는 방법으로 이루어진다.²⁸⁾ 이에 따라 제재대상자의 명의 자체는 유지되지만, 대상자는 OFAC의 승인 없이는 자산에 접근하거나 이를 이용할 수 없다.²⁹⁾

② Non-SDN List 등재자 : 특정 거래의 금지³⁰⁾

Non-SDN List 등재자에 대해서는 자산 차단이라는 포괄적인 제한 대신에 미국인과의 ‘특정한 거래’가 금지된다. ‘특정한 거래’는 근거가 되는 행정명령에 따라 상당히 다양한 내용을 포함한다. 예컨대, 최근 중국 군산복합체 기업을 지정하고 해당 기업의 증권에 대한 투자를 금지하는 명단(NS-CMIC List)이 발표되었는데 이는 동 기업의 증권에 대한 투자 거래에 대해서만 금지하고 있다³¹⁾. 그 외에도 특정 산업분야와 관련된 특정 거래에 대한 금지³²⁾, 미국인의 특정 기업에 대한 투자 금지³³⁾ 및 미국인과의 각종 거래에 대한 금지³⁴⁾ 등 다양한 내용을 포함한다.

2) 금융제재의 수범(受範) 대상

① 일차제재(primary sanctions)와 이차제재(secondary sanctions) 비교

미국 금융제재는 일반적으로 일차제재와 이차제재로 나눌 수 있다. 원칙적으로 대통령은 해외에서 발생한 특정사태를 미국에 대한 위협으로 판단할 수 있고, 이 경우 국가 비상사태를 선포함과 동시에 이같은 위협에 책임이 있거나 이와 관련된 자를 제재대상자(primary target)로 지정하고, 이같은 제재대상자와의 ‘미국인’과의 거래를 일체 금지한다(미국인에 대하여). 일반적으로 이를 ‘일차제재(primary sanctions)’로 부르며, 미국 금융제재의 기본적 모습이다.

27) U.S. Department of the Treasury, “Basic information of OFAC and Sanctions.”

28) OFAC FAQ 32번 참조: “일부 은행들은 매 동결 거래에 대해 별도의 계좌를 개설하는 반면, 어떤 은행들은 ‘동결된 리비아 펀드’와 같은 일괄 계좌를 열고 있다. 두 방법 모두 장래에 특정한 자산을 동결 해제할 수 있도록 추적 가능한 경우 허용된다.”고 명시

29) Neville(2015), p.4.

30) 상세내용은 부록 참고

31) 전략물자관리원 “[Issue Report 제2021-19호] 미국의 CMIC(중국 군산복합체) 대상 투자금지 조치” 참고

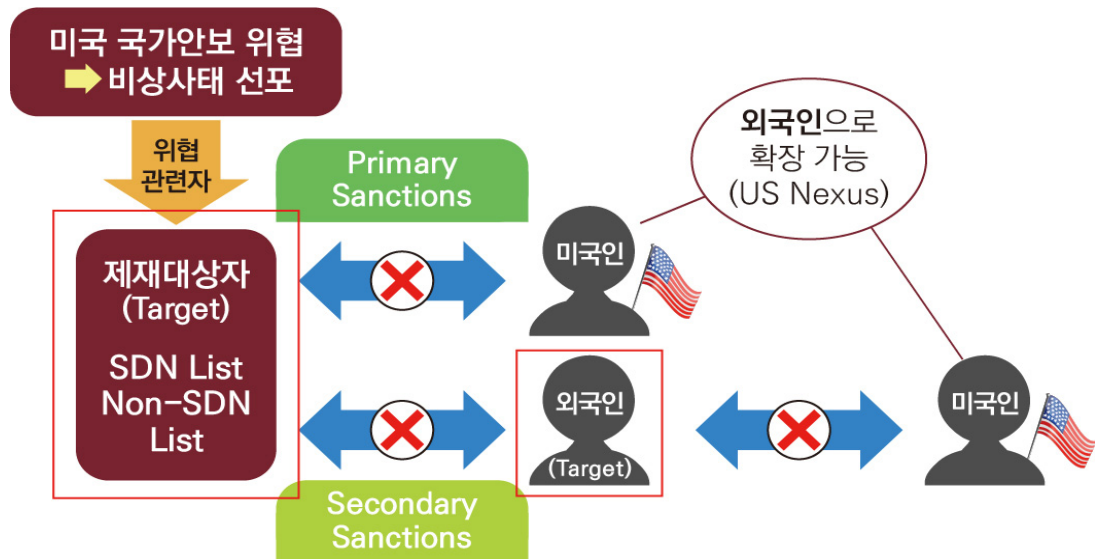
32) 행정명령 제13662호 및 OFAC Directive 1~4dp 따른 Sectoral Sanctions Identifications List

33) 행정명령 제14032호에 따른 Non-SDN Chinese Military-Industrial Complex Companies List

34) 행정명령 제13608호에 따른 Foreign Sanctions Evaders List

이에 반해 이같은 ‘일차제재’가 이같은 ‘primary target’과 거래를 한 ‘제3국의 인’으로 확장되는 예외적인 경우가 있는데, 이를 ‘이차제재(secondary sanctions)’라고 일컬으며, 이는 기본적으로 미국법의 역외적용적 효과(extraterritorial effects)를 가져오기 때문에, 국제사회에서 큰 논란이 되고 있다.

| 그림 3 | 일차제재와 이차제재의 구별



위의 그림에서 볼 수 있듯이, 일차제재는 미국이 ‘제재대상자(primary target)’를 지정하고 이들과 미국인과의 거래를 금지하는 구조이다. 따라서 실제 금지 명령은 ‘미국인’ 또는 ‘미국과의 관련성(US Nexus)을 가지는 외국인’에 대해 부과되기 때문에, 금지 명령의 대상이 ‘외국인’에 대해서까지 확장되는 경우가 발생한다고 하더라도 이를 ‘역외적용’으로 부르지는 않는다.

이에 반해 이차제재는 우선 미국이 제재대상자(primary target)를 지정한 뒤, 이들과 ‘외국인’과의 특정 거래를 금지하는 등 기존 일차제재상 금지 의무를 외국인에게도 부과한다. 그리고 이를 위반한 외국인을 또 ‘제재대상자(secondary target)’로 지정한 뒤, 이들과 ‘미국인’과의 일체의 거래를 금지시킨다. 그렇다면 여기에서 Primary Target이든지, Secondary Target이든지, 제재대상자는 모두 ‘외국인’이며, 이들이 미국 제재대상자 명단에 포함되고 궁극적으로는 ‘미국인’과의 거래에 제한을 받아 미국 금융시장에 대한 접근이 제한된다는 점은 동일하다. 즉, 일차제재이든지, 이차제재든지, 제재대상자로 지정된 이후 제재대상자로서 부과받는 금융제재 내용 - 미국 금융시스템에의 접근 상실 또는 제한 - 은 동일하다.

여기서 양자의 큰 차이점은 일차제재의 경우 ‘미국인 또는 미국 관련성이 있는 거래에 참여한 외국인’들만 Primary Target과의 거래가 금지되었는데, 이차제재로 인해 이제 ‘외국인’은 외국에서

미국과의 관련성이 전혀 없더라도, Primary Target과 거래를 하거나, 특정 투자 등의 행위를 하는 것이 금지된다는 점이다. 즉 일차제재와 이차제재의 차이점은 ‘미국과의 관련성이 없는 특정 거래에 관여한 외국인’을 미국 금융제재의 대상으로 포함하는지 여부이다.

예컨대, CAATSA 제225조는 외국인이 알면서 러시아의 특별 원유 프로젝트(Special Russian Crude Oil Project)³⁵⁾에 상당한 투자(significant investment)를 한 것으로 판단될 경우, 미 대통령으로 하여금 제재를 의무적으로 부과하도록 규정하고 있다.³⁶⁾ 이에 따르면 ‘모든 외국인’은 특별 원유 프로젝트에 상당한 투자를 하는 것에 대해서 상당한 제약을 받게 되며, 만일 이에 투자를 한 경우에는 언제든지 미국의 제재대상자로 지정이 될 수 있다. 이는 외국인의 미국 밖에서의 미국과 관련성이 없는 거래에 대해서도 미국이 제재를 부과할 수 있게 된다는 점을 보여준다.

② 제재대상자의 확대 - 50% Rule

이 외에도 특정 기업이 제재대상자로 명시적으로 지정되지 않더라도 제재대상자와 동일한 취급을 받는 경우가 있는데, 이는 OFAC의 “50% Rule”이며, 주요 내용은 아래와 같다.³⁷⁾

50% Rule은 제재대상이 50% 이상의 지분을 소유한 기업도 제재대상으로 간주하는 원칙이다. 즉 제재대상자에 의해 기업의 자산이 50% 이상 소유(owns)되고 있으면 동 기업도 제재 대상이다. 주의할 것은 통제권이 아니라 소유권을 기준으로 판단한다는 점이다. 그러므로 제재대상자가 특정 주주나 임원으로서 당해 기업의 50% 미만의 지분을 보유하고 있으나 실질적 통제권(control)을 가지고 있다고 하면 50% Rule이 적용되지 않는다. 한편, 소유는 직간접을 불문하므로 직접적으로 당해 기업을 소유하지는 않지만, 다른 기업을 통해 간접적으로 소유권을 가지는 경우에도 50% Rule이 적용되며, 복수의 제재대상자의 소유권을 합산(aggregate)하여 50% 이상을 소유한 경우에도 50% Rule이 적용된다.³⁸⁾ 더욱이 이 50% Rule은 제재 목록 중 SDN List에만 적용되는 것이 아니며 SSI에 등재된 제재대상자에 대해서도 적용된다.³⁹⁾ 참고로, 중국군수기업 제재프로그램의 경우, NS-CMIC 목록에만 등재된 중국 군산복합기업은 50% Rule의 적용대상이 아님은 유의할 필요가 있다.⁴⁰⁾

35) UFSIA sec 2 (9)에 따르면, 특별 원유프로젝트는 (i) 러시아 심해(500피트 이상), (ii) 북극해 해상, 또는 (iii) 셰일층 중 어느 하나에서의 원유 개발 관련 프로젝트라고 정의됨.

36) 대부분의 이차제재는 외국인이 (i) 알면서(knowingly) - 알 수 있었던 경우 포함 - (ii) 상당한(significant) 거래를 하는 것을 공통 요건으로 한다는 점에 유의가 필요

37) Department of Treasury, “Revised Guidance on Entities Owned by Persons whose Property and Interests in property are blocked.”(게재일:2014.8.13.) 및 OFAC FAQ 제398 ~ 제402번 등 참조.

38) 이의 자세한 내용은 FAQ 401에서 설명

39) OFAC FAQ 제373번 참조

40) OFAC FAQ 제857번 참조

이와 같이 미국 금융제재는 이차제재 및 50% Rule 등을 통해 더 많은 이들이 미국 제재대상자에 해당하게 되며, 이로 인해 미국 관련성을 분문하고 각종 거래를 수행하는 해외 기업이 거래 시 주의해야 할 사항이 더욱 많아지며, 제재 컴플라이언스 수준이 더욱 복잡해지게 되는 결과를 가져온다.

③ 수범자의 확대 - 위반의 야기 (Causing a violation)

SDN List, Non-SDN List과 상관없이 공통적으로 금지되는 행위 중 중요한 것은 특히 외국인(한국기업)에 대해 중대한 영향을 미치는 ‘야기(causation) 조항’이다. 원칙적으로 외국인은 일차제재의 적용대상이 아니지만, 외국인이 미국인의 제재 법령 위반행위를 야기한 경우에는 외국인의 경우에도 제재의 적용대상이 된다. 2007.10.16.일자 IEEPA 개정⁴¹⁾에 따라, IEEPA상 권한에 따라 공표된 허가·명령·규칙·금지의 위반을 야기하는 것(causes a violation)은 금지된다.⁴²⁾ 이에 따라 대부분의 행정명령에서도 ‘당해 행정명령상 금지된 행위를 야기하는 것(causes a violation of ...)’을 금지한다.⁴³⁾

OFAC은 이 같은 ‘야기 조항’을 상당히 광범위하게 해석하여 외국인에 대한 금융제재 집행의 근거로서 활발하게 사용하고 있다.⁴⁴⁾ 즉, 외국 금융기관이 ‘미국 달러’를 사용하여 제재대상자 관련 거래를 처리할 경우, 당해 외국 금융기관과 연결된 미국 금융기관으로 하여금 달러의 거래를 처리하도록 하게 되며, 이는 미국 금융기관으로 하여금 제재대상자가 소유한 달러를 처리하게 하는 것이므로 - 이 지점에서 미국과의 관련성(US nexus)이 발생한다. - 금융제재의 위반을 ‘야기’한 것에 해당하게 된다.⁴⁵⁾

국제거래의 상당 부분은 미국 달러로 결제되며, 미 달러의 전신 송금(wire transfer)은 미국 은행 시스템을 통해 궁극적으로 청산되기 때문에, 미국과 관련성이 없는 거래라도 그 거래 과정에 미 달러의 지급이 수반되는 경우에는 미국 은행이 반드시 처리 과정에 포함되게 되며, 이는 결국 외국인이 미국인의 위반을 야기한 것에 해당하게 되어, 이 규정을 통해 미국 금융제재의 수범자가 ‘외국인’으로 확대된다. 따라서 우리나라를 포함한 외국 금융기관은 자신이 처리하는 거래에 미국 달러가 수반되는 경우에는 항상 미국 금융제재의 위반 가능성을 염두에 두고 제재 법령을 준수하며 거래를 처리해야 한다.

41) International Emergency Economic Power Enhancement Act, 50 USC §1701 *et seq.*

42) 50 USC §1705(a)

43) 행정명령 제13883호, sec. 2(a), 제14033호 sec. 5(a), 제13566호 sec. 7(a), 13581 sec 2(a) 등

44) U.S. Department of the Treasury, “Settlement Agreement Between US Department of the Treasury’s OFAC and CSE Global Limited and CSE TransTel Pte. Ltd.”(게재일: 2017.7.27.)

45) *Id.*

3) OFAC 허가

미국은 원칙적으로는 제재법령에 따라 금지되는 거래에 대해 일정한 경우 해당 거래를 예외적으로 허용하는 허가(license) 정책을 마련해두고 있으며, 이는 일반허가(General License) 및 특정허가(Specific License)로 나뉜다.⁴⁶⁾ 또한 이같은 두 종류의 허가는 모두 각 개별 제재 프로그램과 관련해서 부여되며, CFR 규칙에 각 프로그램별 허가 대상 거래에 대한 세부적인 내용이 규정되어 있다.⁴⁷⁾ 따라서 허가 신청자는 관련 프로그램 하에서 자신이 이용가능한 허가과 관련된 OFAC 규칙, 지침 및 FAQ 등을 참고하여 일반허가 및 특정허가상 규정된 모든 조건을 엄격하게 준수해야 한다.

① 일반허가(General License)

우선 일반허가는 금지된 거래에 대해 허용되는 조건을 정하여 OFAC이 고시한 것으로서 이를 충족하는 거래는 특별한 신청이 필요 없이 자동적으로 예외가 적용되는 허가이다. OFAC은 웹사이트에 일반허가 목록을 게재하며, 이를 직접 OFAC 규칙에 규정하기도 한다.⁴⁸⁾

참고로 Chinese Military-Industrial Complex Companies Sanctions 프로그램 관련 새로운 행정명령이 만들어짐에 따라 기존의 일반허가는 만료되었으며,⁴⁹⁾ 현재 새로운 행정명령 하에서는 이같은 내용이 대부분 행정명령의 본문에 포함되어 있다. 향후 이 프로그램의 CFR이 규정되면, 일반허가 관련 구체적인 내용을 알 수 있을 것이다.

| 글상자 1 | 만료된 기존 허가 내용

- 일반허가 1B. OFAC은 기업의 명칭이 NS-CCMC 대상기업과 그 이름이 유사하지만 완전히 일치하지 않는 기업에 대한 거래 금지의 적용은 2021.6.11.까지 유예한다.⁵⁰⁾
- 일반허가 2. 새롭게 NS-CCMC List에 등재된 경우, 그 자에 대해서는 등재일로부터 365일 까지 그 거래 및 활동을 허용한다.⁵¹⁾ → 이 내용은 새로운 행정명령 본문에 규정되었다.⁵²⁾

46) 일반허가와 특정허가의 절차는 CFR § 501.801.에 규정되어 있음.

47) 북한 제재 프로그램은 31 CFR Part 510 Subpart E - Licenses, Authorizations, and Statements of Licensing Policy 참조

48) Belarus 제재 프로그램의 경우, 웹사이트에 OFAC의 일반허가 내용을 게재함(<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/belarus-sanctions>)과 동시에 31 CFR Part 548. Subpart E에 관련 내용을 규정하고 있음.

49) U.S. Department of the Treasury, "Archive of Revoked and Expired General Licenses."

50) OFAC, General License No. 1B, https://home.treasury.gov/system/files/126/ccmc_gl1b.pdf

51) General License No. 2 https://home.treasury.gov/system/files/126/chinese_military_gl2_1.pdf

52) 행정명령 제14032호 Sec. 1 (c)(ii)

② 특정허가(Specific License)

특정허가는 특정인에 대해 발급된, 특정 거래를 승인하는 서면문서로서, 개별 사안별로 특정 개인 또는 단체의 요청에 따라 발급된다. 유사 사안에서 발급된 특정허가는 다른 사안에서 유용한 가이드가 될 수는 있으나, 그렇다고 하여 허가 발급 없이 유사 행위를 할 수 있는 것은 아니다. OFAC 규칙은 특정허가에 대한 신청권을 허용하지만 OFAC이 특정 사안에 대해 특정허가를 발급했다고 하더라도 향후 동일 조건의 다른 거래를 반드시 허가해야 하는 것은 아니며, OFAC은 언제든지 허가 요건을 변경할 수 있다. 더욱이 OFAC은 이전의 비공식적 해석 또는 의견을 별도 공지 없이 변경할 수 있다고 경고하기 때문에,⁵³⁾ 특정허가와 관련하여 OFAC의 허가를 받지 않고 OFAC 지침에 따르는 것은 매우 위험할 수 있다.

4. 미국 금융제재의 법적 효력

앞서 살펴본 미국 금융제재를 부과하는 각종 법령은 ‘미국인’에 대해 제재대상자와의 거래 등을 금지한다. 즉 미국인에 대해 특정 의무를 부과하는 것이다. 따라서 미국인이 각종 법령의 위반에 위반한 경우에는 아래와 같은 처벌을 받게 된다.

기본적으로 IEEPA 에 따라 내려진 행정명령, 규칙, 허가, 또는 금지사항을 위반하거나, 위반을 야기하거나, 위반을 공모하거나, 위반을 야기한 미국인의 행위는 위법행위에 해당한다.⁵⁴⁾ 또한 여기에는 앞서 살펴본 바와 같이 기본적으로 비미국인이라고 하더라도 미국인으로 하여금 위반을 야기한 경우 - 특히 달러화 거래에 관여한 경우 - 또한 포함된다.

이같은 위반행위를 한 자에 대해서는 그 위반이 고의적이지 않다고 하더라도 위반당 250,000달러 또는 위반의 기초가 된 거래 금액의 두 배 중 더 큰 금액을 초과하지 않는 금액의 민사벌칙금(civil penalty)을 부과할 수 있다.⁵⁵⁾ 여기서 중요한 점은 OFAC 금융제재 위반에 대해서는 무과실 책임 원칙이 적용된다는 점이다. 즉 행위자가 OFAC 제재를 위반하려는 의도가 있었거나, 위반 사실을 알지 못하였다고 하더라도, 위반 행위 자체만으로 처벌대상에 해당하게 된다. 만일 그 위반행위가 고의적이라면(willfully commits) 1,000,000달러 이내의 벌금 및 징역까지도 부과할 수 있다.⁵⁶⁾

53) OFAC FAQ 15번 참조

54) 50 USC §1705(a)

55) 50 USC §1705(b)

56) 50 USC §1705(c)

기본적으로 OFAC은 미국 금융제재의 민사적 차원의 조사 및 집행을 위한 1차적 책임이 있다. OFAC의 제재 집행에 대한 접근법은 OFAC 규칙 내에 ‘집행 지침(Enforcement Guidelines)’에 규정되어 있다.⁵⁷⁾ OFAC은 이 지침에서 금융제재 규정의 ‘명백한 위반(apparent violation)’에 대한 7가지 유형의 조치(무조치, 추가 정보 요청, 경고장 발송, 위반 확인, 민사 범칙금 부과, 형사 회부, 기타 행정조치 등)를 규정한다. OFAC은 여기에 규정된 7가지 조치 중 하나를 선택할 수 있으며, 매년 상당히 많은 외국기업에 대해 높은 금액의 민사범칙금을 부과하며 미국 금융제재를 전 세계적으로 집행하고 있는 실정이다.⁵⁸⁾

원칙적으로 미국 관련성이 없는 외국인의 거래에 대해서는 미국 정부에 대해 민형사상 처벌을 부과할 수 있는 관할권이 없다. 이같은 처벌의 공백을 방지하고 미국 금융제재의 성공적인 집행을 위해 미국은 제재 프로그램을 약화시킬 수 있는 거래에 관여하거나, 기존 제재 프로그램을 위반한 외국인의 행위를 이차제재 대상으로 규정하고, 이들을 제재대상자로 지정함으로써, 이들과 미국인과의 거래를 위와 같은 방식으로 금지시켜서 이들의 미국 금융시스템에 대한 접근을 제한시킨다. 즉 일차제재 및 이차제재 모두 궁극적으로는 이들과 ‘미국인’과의 거래를 제한시킴으로써 금융제재를 집행하게 된다.

앞서 살펴본 바와 같이, 미국의 금융제재는 그 관할권을 ‘이차제재’ ‘50% Rule’ 및 ‘야기 조항’ 등과 같은 다양한 내용을 통해서 역외적으로 집행하며, 지속적으로 발전해나가고 있다. 따라서 대외 거래를 하는 국내 기업들은 당해 거래 자체는 미국과의 관련성이 없다고 하더라도 항상 미국의 제재 관련 법령 및 각종 지침 등에 대해 항상 유념하고, 미국 정부에서의 각종 발표 등을 모니터링할 필요가 있다.

57) 31 CFR Part 501. Appendix A to Part 501.

58) U.S. Department of the Treasury, “Civil Penalties and Enforcement Information.”

III 미국의 금융적 통제 조치 활용 동향

최근 미국은 특정 제재 대상의 자산 동결, 금융시장 접근 제한 등과 같은 전통적인 방식 외에 자국으로의 해외투자(이하 Inbound 투자)뿐만 아니라 해외로의 자국 투자(이하 Outbound 투자)를 제한하는 금융적 조치를 활용하고 있다. 2021년 7월, 미국의 국가안보보좌관 Jake Sullivan은 연설을 통해 바이든 행정부는 수출통제를 우회하거나 경쟁국의 기술 역량을 향상할 수 있는 미국의 투자 흐름을 주시하고 있다고 언급하였다.⁵⁹⁾

미국은 미국과 대상국 간의 투자를 Inbound와 Outbound 측면에서 동시에 금융적 규제 조치를 강화하고 이를 자국의 정책 목적에 따라 활용하기 위해 이와 관련된 관련법, 권한 등을 구체화하고 있는 것으로 확인된다. Inbound 투자의 경우 2018년 외국인투자위험심사현대법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018, FIRRMA) 제정을 통해 외국인투자심사를 강화하였고⁶⁰⁾, Outbound 투자의 경우 2020년 IEEPA 및 행정명령에 따라 특정 중국 군사 기업에 대한 미국인의 투자를 금지한 것을 시작으로 통제 강화가 본격화되고 있다. Inbound 투자는 심사를 통한 사전적 통제를 강화한 형태이며, Outbound 투자는 미국 금융제재 특성에 따라 위반 시 강력한 처벌 및 낙인효과 등과 같은 효과에 기반하여 작동한다.

| 표 1 | 미국의 주요 금융적 통제 조치

구분	조치	형태		내용	담당기관	관련 법령
		사전적 통제	사후적 제재			
Inbound	외국인투자심사	√		통제기술, 인프라, 민감정보 취급 기업에 대한 비지배적 투자 및 부동산 거래로 심사 확대	CFIUS (재무부 주관)	FIRRMA
Outbound	증권투자금지		√	중국 CMIC ⁶¹⁾ 의 증권거래 등 미국(인)의 투자 금지	재무부	IEEPA 행정명령

59) Inside U.S. Trade(2021), "Sullivan: White House eyeing outbound investments that undermine export controls." (게재일: 2021.7.16.)

60) FIRRMA를 제정하여 국방물자생산법(Defense Product Act, DPA)을 개정하였음.

61) 중국군산복합체(Chinese Military-Industrial Complex, CMIC)

1. Inbound 투자 통제: 외국인투자심사 강화⁶²⁾

미국은 중국을 포함한 주요 경쟁국들의 美 핵심기술 및 산업에 대한 직간접적 투자가 안보 문제에 대응하는 미국의 역량에 중요하다고 인식하고 있다. 2018년, 미국은 FIRRMA를 제정하여 미국 내 Inbound 투자에 대한 심사를 강화하였는데, 기존의 심사 범위를 확대하여 핵심기술, 핵심인프라, 민감개인데이터 등 3개 분야에 대해서는 비지배적 투자에 대해서도 심사할 수 있도록 하였고, 심지어 부동산 투자에 대해서도 안보 위험이 초래될 수 있다고 판단될 경우 심사 대상에 포함시켰다. 특히 미국의 핵심기술⁶³⁾ 관련 외국인의 합병, 취득, 인수 등의 외국인투자가 미국 국가안보를 해칠 수 있는 잠재적 가능성이 있다고 판단될 경우 이를 제한할 수 있게 되었고, 외국인투자심사위원회(The Committee on Foreign Investment in U.S., CFIUS)의 권한이 대폭 강화되었다.

| 표 2 | 미국 외국인투자 심사 대상

비지배적(non-controlling) 투자에 대한 심사	외국 개인의 부동산거래에 대한 심사
핵심기술 (Critical Technologies) 핵심인프라 (Critical Infrastructures) 민감개인데이터 (Sensitive Personal Data)	국가안보 위험을 초래할 수 있는 부동산거래

미국은 외국인투자 심사 시에 국방물자 생산량, 산업 역량, 기술 리더십, 산업 및 기술 보안, 자원 및 에너지, 수출통제, 테러 확산 등에 미치는 영향력을 국가안보 위험 요소로 고려하고 있다. 외국인투자가 미국이 주요 생산자로 있는 핵심기술의 연구, 개발, 생산에 관여하는 미국 기업을 인수하기 위해 체계적인 전략을 보유하거나 핵심기술과 관련된 상업적 기밀의 획득을 목표로 하는 해외 정부의 지시 및 산업 첩보 활동이 존재한다고 판단될 경우, 해당 거래에 대한 조사, 철회, 대통령 결정 등의 조치가 가능하다. FIRRMA 제정으로 소위 비지배적 투자에 대한 심사가 강화되면서, 미국 기업에 대한 투자시 투자하는 기업에 대한 소유권 또는 지분 구조에 대한 자료 제출 요구가 강화되었고, 투자 기업이 자사의 소유 및 지분 관계를 상세히 밝히도록 요구받는 경향이 보인다는 점은 주목할 만하다.

62) 전략물자관리원(2021), “미국 외국인 직접투자 심사 안내가이드” 주요 내용 참고

63) 심사대상은 미국 수출통제개혁법(Export Control Reform Act of 2018, ECRA)의 신흥 및 기반 기술이 포함되나 이에 대한 구체적 정의와 범주는 마련되지 않은 상황임.

| 그림 4 | 핵심기술 관련 국가안보 리스크 판단 절차



| 표 3 | 외국인투자 심사 강화 주요 현황

시기	인수기업	인수대상기업	관련산업	사유
2017. 07.	HNA Group	Global Eagle Entertainment	정보통신	통신서비스 고객 데이터보호, 미국 기술·정보유출
2017. 11.	China Energy Company Limited	Cowen Inc.	금융서비스	CFIUS 투자승인 지연 및 불확실, 기업 간 거래 취소 상호합의
2017. 11.	Orient Hontai Capital	AppLovin Corp.	소프트웨어 전자상거래	기업데이터 유출우려
2018. 01.	Ant Financial	Moneygram	금융서비스	미국 시민의 금융 데이터 접근 우려
2018. 02.	Hubei Xinyan Equity Investment	Xcerra	반도체	반도체 핵심기술 유출우려
2018. 03.	China National Heavy Duty Truck Group Co., Ltd.	UQM Technologies Inc.	전기자동차	기술유출우려
2018. 04.	HNA Capital	SkyBridge Capital	금융서비스 (헤지펀드)	민감기술 및 정보접근 우려
2019. 04.	iCarbonX	PatientsLikeMe	헬스케어 (의료플랫폼)	개인의료데이터 접근우려
2019. 05.	Beijing Kunlun Tech	Grindr	소셜미디어 (데이팅앱)	미국 시민의 개인(민감)정보 수집·유출 우려

자료: 전략물자관리원(2021), p.37.(연원호 외 3인(2020), “미·중 간 기술패권 경쟁과 시사점” 재인용)

최근 2018년~2020년 3년 간 CFIUS로의 신고된 누적 건수는 240건, 통지된 누적 건수는 647건이다.⁶⁴⁾ 산업 부문별 통지 건수는 금융·정보·서비스(43%, 80건), 제조부문(36%, 67건), 광업·공공설비(11%, 21건), 도매업·소매업·운송(10%, 19건) 순으로 금융·정보·서비스 부문이 가장 높은 비중을 차지한다. 금융·정보·서비스 부문에서는 과학 및 기술서비스 부문이(36%, 29건), 제조부문에서는 컴퓨터 및 전자제품(42%, 28건)에 대한 검토가 많은 것으로 나타났다.⁶⁵⁾

| 표 4 | CFIUS로의 최근 3년 간 산업 부문별 통지건수

	건수	제조	금융,정보,서비스	광업,공공설비,건설	도매업,소매업,운송
2018	229	80(35%)	86(38%)	47(21%)	16(7%)
2019	231	102(44%)	89(39%)	21(9%)	19(8%)
2020	187	67(36%)	80(43%)	21(11%)	19(10%)

우리나라와 관련된 사례로는 매그나칩반도체社의 매각 계약을 살펴볼 수 있다. 매그나칩반도체社는 미국 뉴욕증권거래소에 상장되어 있으나, 주요 부지, 공장, 연구인력 등이 모두 한국에 위치해 있고 미국에는 실물자산이 없다고 밝힌 바 있다. 2021년 8월 27일, 미국 재무부는 CFIUS 검토 결과에 따라 중국 사모펀드인 와이즈로드캐피털과 미국 뉴욕증권거래소(New York Stock Exchange, NYSE)에 상장된 매그나칩반도체 社 매각 계약이 미국 국가안보에 위협이 될 수 있다고 판단했음을 통보하고 추가 검토를 위한 자료를 요청하며 심사를 진행하였다.⁶⁶⁾ 매그나칩반도체社는 CFIUS의 요청에 응했으나 미국의 허가를 받지 못하였으며, 2021년 11월 14일 합병 계약을 철회한다고 발표하였다.⁶⁷⁾

64) 기업이 CFIUS에 외국인 투자거래를 신고할 경우 신고(declaration)와 통지(notice) 방식 중 선택하여 제출이 가능하며, 이 둘은 절차와 제출 자료 등에 차이가 존재함. CFIUS가 필요에 따라 통지를 요구할 수 있음.

65) U.S. the Department of Treasury(2021), "CFIUS Annual Report to Congress." 참고

66) SEC Form 8-K 'MAGNACHIP SEMICONDUCTOR CORPORATION'(발표일:2021.8.27.)

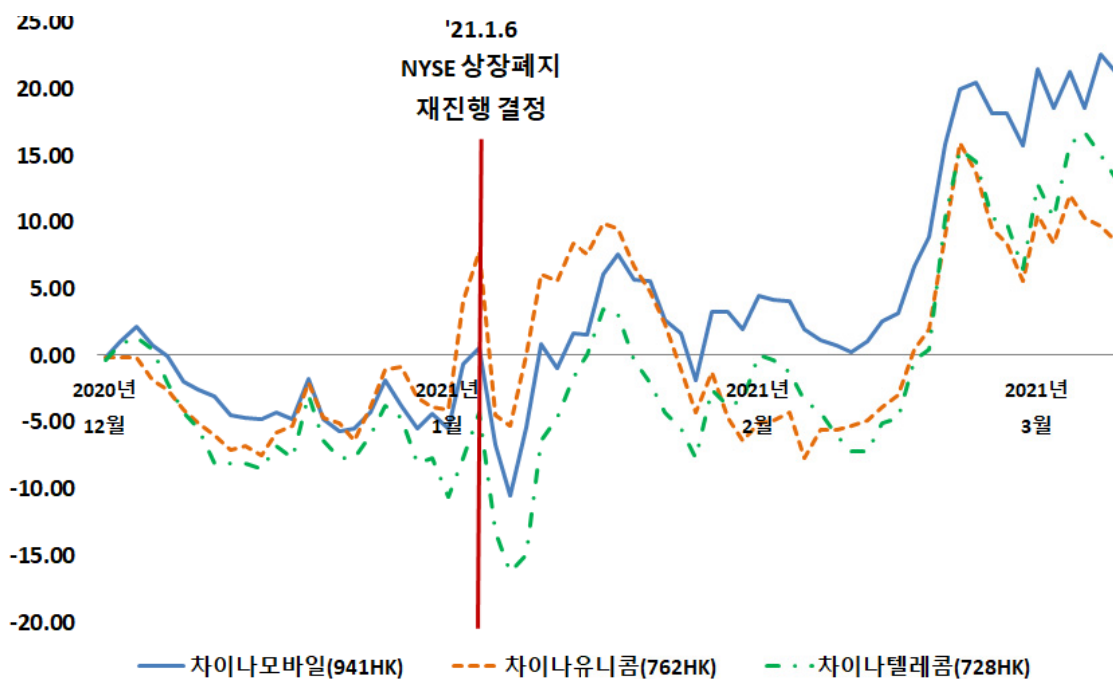
67) Magnachip 홈페이지, "Magnachip and Wise Road Capital Announce Withdrawal of CFIUS Filing and Mutual Termination of Merger Agreement."(발표일:2021.12.14.)

2. Outbound 투자 통제: 증권거래 금지

미국은 해외로부터의 투자뿐만 아니라 외국 기업이 자국의 자본 시장을 통해 자금을 조달하는 것을 제한하고 있다. 2020년, 미국 재무부는 기존의 SDN List 외에 중국의 신장 위구르 자치구 인권침해에 관련된 중국 공산주의군사기업(Communist Chinese Military Companies, CCMC)을 등재하기 위해 Non-SDN List의 한 종류로 NS-CCMC List를 발표하여 해당 기업에 대해 미국인이 주식, 채권, 간접투자 등 증권거래를 통해 투자하는 것을 금지하였다. 이는 외국인의 對미국 투자가 아닌 미국인의 해외(중국) 투자를 금지하는 것으로서, 당시 동 제재 대상 기업들에 대한 증권 거래와 관련하여 금융제재 위반 여부를 판단하는데 어려움과 혼란을 야기하였다. 동 조치 발표 이후 뉴욕증권거래소(NYSE)는 해당 리스트에 등재된 기업 상장폐지를 발표, 반복, 재진행하는 등 새로운 조치의 불명확성과 변동성으로 인해 제재 대상 기업의 주가 하락 등이 발생하였다.

| 그림 5 | NYSE 상장폐지 발표 대상 3개 中기업 주가 변동률 추이

(홍콩시장, 기간: '20.12.1~'21.3.8, 단위: %)



주: '20.12.1 대비 주가 변동률(세로축), 상장폐지 재진행 後 미국 시장의 해당 기업 주가 검색 불가

출처: <https://finance.yahoo.com>(검색일: '21.3.9)

이후 바이든 대통령은 행정명령 14032호(2021.8.2.)를 통하여 과거 트럼프 대통령이 행정명령 제13959호에 따라 부과했던 CCMC 대상 투자금지 조치의 기본 구조를 유지하되, 중국 민군융합 국가 전략에 따라 방산 및 감시 기술 분야와 관련된 중국 군산복합체기업(Chinese

Military-Industrial Complex Companies, CMIC)으로 제재 대상을 전환, 확대하였다.⁶⁸⁾ 바이든 행정부는 동 조치가 중국이 개발 또는 사용하는 감시 기술이 해외에서의 억압과 인권침해를 돕고, 미국 및 동맹의 안보와 민주주의 가치를 보호하기 위함이라고 밝혔다.⁶⁹⁾ 또한, 기존의 혼동을 초래했던 불명확했던 제재 대상의 정의, 범위, 관련 등에 대해 FAQ를 발표하는 형식으로 조치사항을 명확화하고 지속적으로 업데이트하고 있는 상황이다.

미국은 공급망 안정화, 중국과의 경쟁에 대한 대응 능력 강화 등의 측면에서 Outbound 투자를 분석하고 이와 관련된 심사를 검토하고 있다. 2021년 11월, 美中경제안보심사위원회(U.S.-China Economic and Security Review Commission)는 자국의 국가 및 경제 안보 이익 보호, 미중 금융 관계 조사, 공급망 및 생산 능력 저해 방지 등을 목적으로 Outbound 투자 검토 메커니즘 도입 필요성을 제시한 연례보고서⁷⁰⁾를 의회에 제출하였다. 해당 보고서에 따르면 중국이 기술 개발 및 군사 현대화를 실현하기 위한 자금조달을 위해 자본 시장을 모색하여 다각화하고 있으며, 중국 자본 시장에 대한 미국 투자자의 참여 증가는 미국 자본이 중국의 군사-민간 융합 전략을 지원으로 이어질 수 있으므로 미국의 국가안보에 새로운 위협이 될 수 있다고 지적하였다. 또한 2021년 12월, 미국 상원은 미국의 적대국 대상 해외투자 심사(Outbound investment review) 도입과 관련해 국가핵심역량수호법안(National Critical Capabilities Defense Act)을 통과시켰다. 이처럼 미국이 자국의 특정 국가 및 대상에 대한 Outbound 투자심사를 입법화하기 위한 움직임이 활발해짐에 따라 이에 대한 추가적인 분석과 대응이 필요할 것으로 예상된다.

| 표 5 | 미국의 對중국기업 투자 관련 금융제재 동향⁷¹⁾

일시	내용
2020.5.13	백악관은 국가안보를 근거로 연방 퇴직연금(Thrift Savings Plan, TSP)의 중국 주식 투자를 금지
2020.5.20	상원에서 외국기업책임법(HFCOA) 통과 - 美 주식시장에 상장된 외국기업은 회계 투명성 제고하기 위해 외국 정부의 소유 지분을 공개 - 외국기업은 미국 상장기업회계감독위원회(PCAOB)의 회계 감리를 3년 연속 통과해야 함. - PCAOB에 감사보고서를 제출하고 승인을 얻어야 하며, 미국 회계감사 규정을 따르지 않는 중국 기업은 미국 증시 상장이 금지됨.

68) 행정명령 제13959호를 제14032호로 완전 대체하였음. 이에 따라 미국 재무부의 OFAC은 Non-CCMC List를 폐기하고 Non-CMIC List를 새롭게 작성하여 관리하고 있음.

69) 상세내용은 전략물자관리원 "[Issue Report 제2021-19호] 미국의 CMIC(중국 군산복합체) 대상 투자금지 조치" 및 "[이슈 심층분석 Report 제2021-1호] 미국의 중국군사기업(CCMC) 대상 투자금지 조치" 참고

70) 2021 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission.

71) 연원호(2021), p.12.

2020.11.12	트럼프 정부는 행정명령 13959을 통해 2021년 1월 11일부터 중국 인민해방군 관련 기업(CCMC)에 대한 투자를 금지
2020.12.14	미국 재무부의 OFAC는 새롭게 NS-MBS List 도입하고 Non-CCMC List를 발표
2021.3.24	미국증권거래위원회(U.S. Securities and Exchange Commission, SEC)는 HFCAA의 잠정 최종 규칙의 일부를 도입
2021.6.3. -	행정명령 제14032호를 발표(행정명령 제13959호 대체) - 대상 중국 기업을 중국 CCMC에서 CMIC 기업으로 확대 - NS-CMIC List 발표 및 업데이트, 관련 FAQ 업데이트

주: 김효상 외 3인(2021), p.43 바탕으로 재구성

3. 증권시장 상장 및 거래 기준 강화 : 외국기업책임법(HFCAA)⁷²⁾

미국은 위와 같은 조치들과 동시에 미국 증권시장에서 상장 또는 거래하는 해외 기업에 대한 기준도 강화하여 미국 자본 및 시장에 대한 접근을 제한하였다. 2020년 12월 18일 제정되어 올해 1월 1일자로 발효된 외국기업책임법(Holding Foreign Companies Accountable Act, HFCAA)은 미국의 금융당국의 검사를 받지 않는 회계법인의 감사보고서를 사용하여 미국 증권시장에 상장하지 못하도록 제한하는 내용을 담고 있다.

과거 미국에 상장을 희망하는 외국 기업은 미국 상장기업회계감독위원회(Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB)⁷³⁾에 등록된 회계법인에 의해 작성된 감사보고서를 제출해야 하였으며, PCAOB는 동 감사보고서의 정확성과 객관성을 검사하도록 되어 있었다. 이때 PCAOB에 등록되어 있거나 하면 외국 관할에 위치한 회계법인의 지점 또는 사무소의 감사보고서를 제출해도 미국 증권 시장에 상장 또는 거래가 가능하였다. 그러나 일부 외국 관할의 경우 동 감사보고서의 검사를 위한 PCAOB의 현장 실사가 거의 불가능하다는 문제점이 있었다. 이에 대응하여 HFCAA가 제정되면서 미 증시에 상장된 기업이 PCAOB의 검사를 허용하지 않는 외국 관할권⁷⁴⁾ 내의 회계법인을 사용하여 감사보고서를 작성할 경우 동 기업이 외국 정부의 소유나 통제를 받지 않는다는 것을 입증하는 특정 정보를 미 증권거래위원회에 공개하도록 의무화되었다. 동 법은 PCAOB의 검사가 불가능한 외국 회계법인으로 하여금 감사 보고서를 준비하도록 하는

72) 전략물자관리원 “KOSTI 기초자료 - 외국기업책임법” 참고

73) 상장기업회계감독위원회(PCAOB)는 상장기업이 외부회계법인을 사용하여 수행한 감사보고서를 감독하는 기관으로 미국 증권거래위원회가 예산 및 감독 권한을 갖고 있음.

74) 현재 중국과 홍콩이 유일함.

발행인은 검사를 받지 않는 기간 동안 매년 아래의 사항을 공시해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 3년 연속 PCAOB 검사를 받지 않는 회계법인의 지점 또는 사무소로부터 감사를 받아 제출하는 경우, 미국 증권거래소에서 거래 정지 혹은 상장 폐지될 수 있다.

| 글상자 2 | PCAOB 감사가 불가능한 외국 회계법인의 주요 보고 사항⁷⁵⁾

- 발행인이 법인인 경우, 정부기관에 의해 소유된 주식의 비율
- 이같은 정부기관이 지배적인 재정적 이해관계를 가지는지 여부
- 중국 공산당의 간부인 이사진 관련 정보
- 발행인의 법인 정관에 중국 공산당의 현장이 포함되었는지 여부

미 의회의美中경제안보심사위원회의 보고서에 따르면, 미국 3대 증권거래소인 NASDAQ, New York Stock Exchange, NYSE American에 상장된 중국 기업은 2021.5.5.일 기준 총 248개인 것으로 파악되며,⁷⁶⁾ 다른 자료에 따르면 총 254개 중국 기업, 총 1조 달러 이상의 규모가 미국 증시에 상장되어 있는 것으로 파악된다.⁷⁷⁾ 미국 증권에 상장된 중국기업은 대부분 중국 또는 홍콩 내의 등록공인회계법인을 사용하여 감사보고서를 작성하며, 특히 PCAOB는 총 252개의 감사보고서가 PCAOB의 검사 자체가 불가능한 외국 관할권 내에서 설립된 공인회계법인에 의해 작성되었다고 보고한 바 있다.⁷⁸⁾

일부 연구에 따르면, 현재 PCAOB에 의해 식별된 등록공인회계법인(미국 PCAOB의 검사를 받지 않는)에 의해 감사를 받는 200여개 중국 기업이 동 법에 의해 영향을 받을 것이며, 여기에는 특히 Alibaba Group Holding Ltd(ADR), Baidu Inc., JD.com Inc., 및 Nio Inc.(ADR) 등이 포함될 것으로 예측된다.⁷⁹⁾ 더욱이 SEC는 2020년도 자료를 기준으로 검토를 했을 때, 273개의 미 증시 상장기업이 대상이 될 가능성이 있으며, 특히 이 중 5개 기업은 행정명령 제14032호에 따른 중국 군사 기업 제재(Chinese Military Companies Sanctions) 프로그램에 따라 미국 금융제재대상자로 지정된 기업이라고 발표하였다.⁸⁰⁾ 미중 간 갈등이 심화됨에 따라 미국이 前 트럼프 행정부부터 현재 바이든 행정부까지 중국기업의 미국 내에서의 경제활동을 제한하기 위해 상당히 강력한 조치를 취하고 있음을 감안하면, 향후 미국의 자국의 자본 및 자본 시장을 통한 중국 기업 활동을 제한하는 경향은 지속될 것으로 전망된다.

75) 유승민, 박혜란(2021), p.2.

76) USCC, "Chinese Companies Listed on Major U.S. Stock Exchanges," (발표일:2021.5.5.)

77) <https://stockmarketmba.com/chinesecompaniesthattradeonusexchanges.php>

78) PCAOB, "Audit Reports Issued by PCAOB-Registered Firms Located Where Authorities Deny Access to Conduct Inspections."

79) MGO, "Impact of HFCAA on Chinese Public Companies,"(발표일:2021.2.18.)

80) 86 FR 70039

4. 소결: 미국의 금융제재의 활용 검토

최근 미국의 사례를 살펴본 결과, 미국은 국가안보 위협에 대응하기 위하여 외국인투자심사제도 강화와 금융제재를 통한 투자금지 조치를 통해 특정 국가 및 분야(투자)에 표적화된 금융적 통제 수단을 사용하고 있다. 이 둘은 금융적 조치 수단을 활용하는 점과 미국이 자국 법률에 따라 외국 기업이 미국과 거래하는 것을 제한한다는 점에서 공통점이 존재한다.

미국의 Outbound 투자 금지 조치 등 금융제재는 다른 국가의 협조 없이도 높은 집행력을 지닐 수 있다. 이는 현재 미국 달러의 기축통화의 지위로 인해 전 세계 국제 거래의 대부분이 미국 달러로 이뤄지고, 이에 따라 대부분의 주요 금융기관에서는 달러를 취급하고 있다는 미국의 국제금융시장에서의 지배적 우위에 기반한다. 미국이 지배적인 지위를 차지하고 있는 현재의 국제금융시스템 하에서는 미국의 금융제재 관련법은 단지 ‘외국법률’에 그치는 것이 아니라 ‘보편적 법률’로서 초국가적인 영향력을 발휘할 수 있다.⁸¹⁾ 특히 미국 금융제재의 특징인 이차제재 및 50% Rule, 야기(causation) 조항 등을 통해 더 많은 이들이 미국 제재대상자에 해당될 수 있다. 미국이 이들을 광범위하게 해석하여 외국인에 대한 금융제재 집행 근거로 사용할 경우 미국과 관련성이 있는 거래를 수행하는 우리 기업이 거래를 시 주의해야 하는 대상자가 더욱 많아지며, 컴플라이언스 준수 수준이 더욱 복잡해지게 되는 결과를 발생할 수 있다.

Inbound 투자와 관련된 외국인투자심사제도는 미국 정부가 주도하여 이뤄진다. 따라서 투자 허가 심사 의사 결정 주체와 실제 조치 집행 주체가 모두 미국 정부로서 동일하다. 반면 금융제재는 미국 정부가 제재대상을 지정하고 미국 관할에 속하는 금융기관에 대해 특정한 의무를 부과한 뒤 해당 의무를 이행하지 않을 경우 금융기관에 대해 각종 벌금을 부과하는 간접적 방식을 취한다.⁸²⁾ 즉, 민간 분야의 금융기관이 제재대상자의 자산을 동결하는 등 실제 금융제재 조치를 시행하는 바, 제재 의사 결정 주체(정부)와 제재 집행 주체(민간, 금융기관)가 동일하지 않은 것이 특징이다. 따라서 금융제재의 집행과 효과는 금융 분야에서의 민간 행위자인 금융기관에 의존한다.⁸³⁾ 국제 거래에 관여하는 전 세계 금융기관은 미국 금융시스템과의 연계성과 의존도가 높아 미국의 독자적인 금융제재 대상이 되거나 위반할 경우 미국 금융시장에 접근이 불가능하며 이와 유사한 또는 이에 대안적인 금융시장 또는 통화를 찾는 것이 어렵다.⁸⁴⁾ 특히, 금융기관은 ‘돈’이라는 각종 거래의

81) 중국, 러시아 등은 현재 이 같은 미국 지배적인 금융시스템으로부터 탈피하기 위해 분산원장방식의 디지털 화폐 등을 발전시키려고 노력하고 있음.

82) 이는 자산 보유의 주체가 정부가 아닌 은행이며, 수출과 달리 정부가 금융거래를 건별로 감시할 수 없다는 차이에 기인함.

83) 이를 ‘안보 분야의 민영화(Privatization of the Security Sector)’로 명명하기도 함.(Alision, 2009: 재인용)

84) 박효민(2020), p.129.

기본단위를 취급하기 때문에 일반인들은 은행의 신용도에 특히 민감하며, 은행의 신용도 및 안정성이라는 ‘평판’을 유지하는 것은 그 은행의 지속가능성과 직결된다. 따라서 각 금융기관은 특히 이 같은 전세계 통신망을 통해 연계된 금융거래에 있어서 조금이라도 위험한 것으로 보이는 거래에 관여하는 것을 꺼리며, 금융기관 자신의 평판에 대해 극도로 민감하여 보수적으로 미국의 금융제재를 이행하는 경향을 나타낸다. 미국의 금융제재는 바로 이 같은 국제사회에서의 ‘평판’에 극도로 민감한 금융기관을 간접적으로 집행에 이용하는 방식을 취함으로써 효과를 발생할 수 있다.

최근 미국의 중국 CMIC 투자 금지를 위한 금융제재는 Non-SDN List에 등재하여 진행되었다는 점에서 기존의 금융제재와 차이를 나타낸다. Non-SDN List 등재될 경우, SDN-List에 적용되는 자산 동결, 또는 관련 금융 시스템 및 서비스 접근에 대한 포괄적인 내용의 제한 대신에 미국인과의 ‘특정 기업에 대한 특정 거래(중국 CMIC 기업과의 증권거래 등 투자)’가 금지된다는 점에서 정밀화가 가능하다. 또한 이러한 금융제재는 IEEPA 및 행정명령, 관련 지침에 따라 다양한 내용을 탄력적으로 규정하고 있다.

표 6 | 최근 투자 관련 금융적 통제 조치별 비교

구분	Outbound 투자 관련 금융제재	Inbound 투자 관련 심사제도
근거	① 다양한 제재법 및 그에 따른 행정명령 ② 국가비상법(NEA) 및 국제비상경제권한법(IEEPA)에 따른 행정명령	외국인투자심사현대화법 (FIRRMA)
연혁	1917년 TWEA 제정 1976년 NEA 제정 1977년 IEEPA 제정 이후 IEEPA에 근거하여 행정명령 발동 후 관련법 적용	1950년 국방생산법 제정, 2018년 FIRRMA 제정으로 투자심사 강화
기관	재무부	외국인투자심사위원회 (재무부 장관이 의장)
특징	목적별로, 제재 대상에 따라 차별화 가능 제재 조치만으로 (금융기관의 협조로) 강력한 집행력이 발생함.	해당 업무별로 전담기관과 개별 법체계가 존재 - 정부가 그 이행에 적극적으로 개입하므로 전문성 필요하므로 외국인투자심사는 경제, 안보 등 다양한 측면의 심사를 위해 9개의 부처 ⁸⁵⁾ 가 참여
검토	제재 조치의 탄력성을 위해 행정명령 및 재무부 지침 위주로 운영	미국 기업에 대해 직접적 영향을 미치므로 상대적으로 예상 가능하고 안정적인 운영이 필요하므로 법령 위주로 운영

85) 재무부, 법무부, 국토안보부, 상무부, 국방부, 국무부, 에너지부, 무역대표부(USTR), 백악관 과학기술정책실

외국인투자심사제도 강화는 미국 내에 투자를 하려는 외국기업에 대해 CFIUS의 사전심사를 통해 당해 투자의 허용 여부를 결정하는 것으로서 이는 특정 외국 투자의 허용 여부에 대한 사전적 통제에 해당한다. 따라서 CFIUS의 투자금지 결정은 당해 투자에만 적용될 뿐, 이로 인해 이후 외국기업이 자신의 자산을 이용하는 것이 제한되지는 않는다. 이에 반해 금융제재는 미국 국가안보를 근거로 하여 일단 제재 대상으로 지정한 개인, 기업, 단체에 대해서는 미국인과의 금융거래 등이 해제 결정이 있기 전까지 지속적으로 제한될 수 있다.

IV 결론 및 시사점

미국은 금융제재의 방식과 활용 전략을 고도화·정밀화하여 자국의 피해를 최소화하고, 유연하고 탄력적인 사용이 가능한 방식으로 지속적으로 발전시키고 있는 것으로 확인된다. 미국 재무부를 중심으로 행정부와 의회가 동시에 금융제재에 대한 검토를 적극적으로 시행하고, 금융제재의 효과성과 영향력을 확대하는 개선하기 위한 검토 결과와 실질적 조치가 발표되고 있다. 따라서 향후 미국 정부는 금융제재를 단독적 또는 기타 통제 조치와 함께 미국 정책 목표를 구현하는 전략적 수단으로 동시에 활용할 것으로 예상된다.⁸⁶⁾

기본적으로 미국의 금융제재는 그 관할권을 이차제재, 50% Rule, 야기 조항 등을 광범위하게 해석 또는 적용해 역외적 집행이 가능하다. 더욱이 미국은 현재 미국의 국제금융에서의 지배적 이점을 활용하여 금융 환경 변화에서 경제·산업·무역 등의 분야를 금융과 분리하여 다룰 수 없다는 점, 동맹 및 파트너국 간 협력 등을 바탕으로 금융제재 효과성을 높이기 위해 노력하고 있다. 따라서 국제적 거래를 수행하는 국내 기업들은 당해 거래 자체는 미국과의 관련성이 없다고 하더라도 항시 미국의 제재 관련 법령 및 각종 지침 등에 대해 항시 유념하고, 미국 정부의 각종 발표 등을 꾸준히 모니터링할 필요가 있다.

미국 금융제재는 다양한 근거법과 행정명령, 새로운 제재 대상 List 등으로 탄력적으로 시행되어 높은 변동성과 불확실성을 수반한다. 이러한 금융제재의 특징 및 방식과 활용은 미국의 금융제재가 생소한 기업에 법적 해석의 어려움과 혼란 등을 야기할 수 있으며, 국내 기업에게 높은 수준의 미국 금융제재 관련 규정 및 컴플라이언스 준수를 요구한다. 따라서 국내 정부와 기업은 미국의 금융제재에 대한 활용 방식과 변화에 대한 충분한 이해와 분석을 통해 미국 제재 위반으로 인해 국내에 발생할 수 있는 피해를 최소화해야 할 것이다,

86) The National Law Review(2021), "Sanctions and Export Control Developments in the First 50 Days of the Biden Administration"

특히 최근 미국이 투자 측면에서 Inbound 투자와 Outbound 투자를 동시에 통제하여 중국 특정 기업 및 분야의 금융거래와 자금조달을 제한한 것은 미국의 새로운 전략으로 평가된다.⁸⁷⁾ Inbound 투자의 경우 외국인투자심사제도 강화를 통해 사전에 통제되고 있으며, Outbound 투자 제한의 경우 미국 금융제재의 특성에 기반하여 작동한다. 나아가 미국은 외국 기업이 미국의 증권시장을 통한 상징 및 거래를 위해서 자국법과 감사에 따르도록 기준을 강화하여 투자와 관련된 다양한 제재 부과가 가능하도록 투자 규제 환경을 형성하고 있다. 이러한 미국의 동향은 향후 미국이 자국의 정책 목적에 따라 유사한 방식으로 과거 자산 동결, 금융시스템 및 서비스 접근 제한 등의 포괄적 조치가 아닌 특정 기업에 대한 특정 거래에 표적화하여 금융제재를 시행할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 또한 미국 금융제재는 기타 통제 조치나 경제제재를 보완하는 수단으로 활용될 수 있어 관련 법령과 영향, 연계성, 적용 사례 및 유형 분석 등에 대한 지속적 모니터링과 심도 있는 연구를 지속적으로 수행해야 할 것이다.

87) Atlantic Council(2021), "Foreign Direct Investment: A new strategy for the United States."
(게재일: 2021.8.5.)

부록 - Non-SDN List별 상세 내용

목록명	식별부호	등재근거	관련법	사유/대상	내용
외국인제재회피자 (Foreign Sanctions Evaders, FSE)	FSE	EO 13608 (2012.5.1.)	국제긴급경제제한법 (IEEPA 50 U.S.C 1701)	① 시리아·이란에 부과된 기존 미국제재를 위반·회피·공모·야기한 외국인(개인·기업 포함) ② 美 제재대상자를 위해 기만적 거래를 조장한 외국인	FSEs와의 '미국인에게/에 의한' 또는 '미국 내' 품목 기술 금융 거래 및 서비스 제공 등을 포함한 모든 직·간접적 거래 금지
			국가긴급사태법 (NEA 50 U.S.C. 1601)		
			이민국적법 (8 U.S.C. 1882(f)) 및 기타		
Non-SDN 이란제재법 (Non-SDN Iranian Sanctions Act, NS-ISA)	NS-ISA	EO 13628 (2012.10.9.)	국제긴급경제제한법(IEEPA)	미국의 對이란제재 관련법, 특히 ISA 제6조상 규정된 자산동결이 아닌 제재 규정(Non-blocking provisions)의 이행	① 이란 에너지·해운·항만 산업 투자, 이란 관련 석유·석유화학제품 ② 수출입 및 판매 등에 수반되는 금융거래 금지 ③ 제재 목록에 등재된 이란 금융기관 및 중앙은행과의 금융거래 금지 ④ 이란금융기관 자금세탁 우려 대상으로 지정
			국가비상사태법(NEA)		
			이란제재법(ISA)		
			이란위협감축및시리아인권법 (ITRSHRA)		
			포괄적이란제재법(CISADA) 및 기타		

목록명	식별부호	등재근거	관련법	사유/대상	내용
산업분야별 제재대상 (Sectoral Sanctions Identification, SSI)	UKRAINE- EO13662	EO 13662 (2014.3.20.)	국제긴급경제제한법 (IEEPA 50 U.S.C 1701)	러시아 특정 산업분야(금융서비스, 에너지, 군수산업)에서 활동하는 개인 및 기업 * OFAC 50% Rules 적용	① SSI 등재대상자와의 미국인/미국 내 주식·투자·대출 등 채무거래 및 자금조달 금지 ② 러시아 특정 산업분야 개발과 관련된 상품·기술 및 서비스 제공·(재)수출 등 거래 금지
			국가비상사태법 (NEA 50 U.S.C. 1601)		
			이민국적법 (INA 8 U.S.C. 1882(f)) 및 기타		
Non-SDN 팔레스타인의회 (Non-SDN Palestinian Legislative Council, NS-PLC)	NS-PLC	31 CFR §594.513(b), §595.511(b), §597.509(b)	국제테러제재규정 (31 CFR Part 594)	① SDN List에 등재되지 않은 하마스 정당 슬레이트(Slate)에 의해 선출된 팔레스타인 입법위원회(PLC) 구성원 ② 외국테러조직(FTO) ③ 특수지정테러리스트(SDT) ④ 특별지정국제테러리스트(SDGT)	① 美 금융기관에 Non-PLC 목록에 등재된 대상과의 거래를 거부할 수 있는 권한을 부여 ② 하마스 관련 금융거래 금지
			테러제재규정 (31 CFR Part 595)		
			외국테러조직제재규정 (31 CFR Part 597)		

목록명	식별부호	등재근거	관련법	사유/대상	내용
대리계좌 또는 환계좌 제재 (Correspondent Account or Payable-Through Account Sanctions, CAPTA)	561 - RELATED	31 CFR §561.201 (2019.3.15.) 등	우크라이나자유지원법(UFSA)	대리계좌 또는 대리지불계좌·환계좌 제재 대상인 외국금융기관(Foreign Financial Institution, FFI)으로서 자산동결 이외의 제재를 부여받을 경우 * Part 561 List 등재대상 (中 쿤룬은행, 총 1곳)은 CAPTA List로 편입(2019.3.14.)	① 미국 내 제재 당국의 대리계좌·대리지불계좌·환계좌 개설 금지 ② 외국금융기관에 적용되는 제재 당국의 기존 대리계좌·대리지불계좌·환계좌 유지하기 위한 1개 이상의 엄격한 조건(Strict Condition)을 제시 ③ 해외금융기관 제재대상 등록 가능
			적성국대응제재법(CAATSA)		
			북한제재규정(31 CFR Part 510)		
			이란자유및반확산법(IFCA)		
			이란금융제재규정 (31 CFR Part 561)		
			헤즈볼라금융제재규정 (31 CFR Part 566)		
			EO 13846(2018.8.6.)		
Non-SDN 중국 군산복합체 (Chinese Military-Industrial Complex, CMIC)	NS -CMIC	EO 14032 (2021.6.3.)	국제긴급경제권한법(IEEPA)	① 중국의 방산 및 감시기술 분야에 종사하거나 종사해온 자	미국인은 지정된 CMIC 기업의 상장 거래된 증권, 파생증권 또는 투자 가능한 각종 증권과 관련된 거래 금지
			국가비상사태법(NEA)	② 상gi인을 소유 또는 통제하거나, 상gi인에게 소유 또는 통제되는 자(직간접 모두 포함), 또는 동 행정명령에 따라 지정되는 대상이 직간접적으로 소유 또는 통제하는 자	
			증권거래법(SEA) 및 기타	* OFAC 50% Rules 미적용	

용어·약어

C	
CAATSA	미국 적대세력 제재 대응법 Countering America's Adversaries Through Sanctions Act
CCMC	중국 공산주의군사기업 Communist Chinese Military Companies
CFIUS	외국인투자심사위원회 Committee on Foreign Investment in U.S.
CFR	미국연방규정 Code of Federal Regulations
CMIC	중국 군산복합기업 Chinese Military-Industrial Complex Companies
D	
DPA	국방물자생산법 Defense Production Act
E	
ECRA	수출통제개혁법 Export Control Reform Act
EDA	전자 설계 자동화 Electronic Design Automation
EU	유럽연합 European Union
F	
FIRRMA	외국인투자위험심사현대법 Foreign Investment Risk Review Modernization Act
H	
HFCAA	외국기업책임법 Holding Foreign Companies Accountable Act
I	
IEEPA	국제긴급경제권한법 International Emergency Economic Powers Act
N	
NS	비특별지정제재대상자 Non-Specially Designated Nationals

NYSE	뉴욕증권거래소 New York Stock Exchange
O	
OFAC	해외자산통제국 Office of Foreign Assets Control
P	
PCAOB	상장기업회계감독위원회 Public Company Accounting Oversight Board
S	
SDN	특별지정제재대상자 Specially Designated Nationals
T	
TSP	연방 퇴직연금 Thrift Savings Plan
TWEA	적성국교역법 Trade With Enemy Act
U	
USIC	미국정보공동체 U.S. Intelligence Community
USTR	미국 무역대표부 Office of the United States Trade Representative
W	
WMD	대량살상무기 Weapons of Mass Destruction

참고문헌

국문 자료

- 김효상 외 3인, 2021, "미국 금융제재의 경제적 영향 연구", 연구용역 보고서. 전략물자관리원.
- 박효민, 2019, "유엔 안보리의 對북한 제재 연구 - 분야별 주요 내용 및 주요국의 이행을 중심으로", 법제연구 제57호, 한국법제연구원.
- 박효민, 2020, "미국의 일방 표적 제재에 대한 국제법적 평가와 구제수단," 인권과 정의 제494호, pp.113-417, 대한변호사협회.
- 유승민, 박혜란, 2021, "美 SEC, 외국기업책임법 후속조치 착수." Geological Research, 삼성증권.
- 연원호, 2021, 「미·중 갈등과 중국의 반도체 산업 육성전략 및 전망」, 『KIEP 세계경제 포커스』, Vol. 4, No. 39, 대외경제정책연구원.
- 이서진, 이원종, 2021, 「미국의 중국군사기업(CCMC) 대상 투자금지 조치」, 『이슈 심층분석 Report』 제2021-2호, 전략물자관리원.
- _____. 2021, 「미국, 중국 군산복합체(CMIC) 대상 투자금지 조치」, 『수출통제 Issue Report』, 제2021-19호. 전략물자관리원.
- 전략물자관리원, 2021, "미국 외국인 직접투자 심사 안내가이드."
- _____. 2021, "미국 금융제재 안내가이드."
- _____. 2021, 「외국기업책임법」, 『KOSTI 기초자료』

영문 자료

- Allison Stanger, 2009, "One Nation Under Contract: The Outsourcing of American Power and the Future of Foreign Policy." Yale University Press.
- Christopher Casey, et al., 2020, "The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, Congressional Research Service." CRS Report, Congressional Research Service(CRS)

CRS, 1996, "Presidential Emergency Powers: The So-Called "War Powers Act of 1933." Report for Congress, *CRS Report for Congress*.

Deborah Avant, 2005, "The Market for Force: the Consequences of Privatizing Security." Cambridge University Press.

Mark Neville, 2015, "International Trade Laws of the United States."

온라인 자료

Administration of Barack H. Obama, "Notice on Continuation of the National Emergency With Respect to North Korea." <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-200900502/pdf/DCPD-200900502.pdf>(발표일: 2009.6.24.)

Atlantic Council, "Foreign Direct Investment: A new strategy for the United States." <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/foreign-direct-investment-a-new-strategy-for-the-united-states/>(게재일: 2021.8.5.)

Economist. "America's aggressive use of sanctions endangers the dollar's reign." <https://www.economist.com/briefing/2020/01/18/americas-aggressive-use-of-sanctions-endangers-the-dollars-reign> (게재일:2020.1.18.)

_____. "Sanctions are now a central tool of governments' foreign policy." <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/04/22/sanctions-are-now-a-central-tool-of-governments-foreign-policy>(게재일:2021.4.24.)

Inside U.S. Trade, 2021, "Sullivan: White House eyeing outbound investments that undermine export controls." <https://insidetrade.com/daily-news/sullivan-white-house-eyeing-outbound-investments-undermine-export-controls>(게재일:2021.7.16.)

The National Law Review, 2021, "Sanctions and Export Control Developments in the First 50 Days of the Biden Administration" <https://www.natlawreview.com/article/sanctions-and-export-control-developments-first-50-days-biden-administration>(게재일: 2021.3.17.)

The Wall Street Journal, 2021, "Biden to Temper U.S. Use of Sanctions Weapons, Officials Say." <https://www.wsj.com/articles/biden-to-temper-u-s-use-of-sanctions-weapons-officials-say-11625500717>(보도일: 2021.7.5.)

- Magnachip 홈페이지. "Magnachip and Wise Road Capital Announce Withdrawal of CFIUS Filing and Mutual Termination of Merger Agreement." <https://www.magnachip.com/magnachip-and-wise-road-capital-announce-withdrawal-of-cfius-filing-and-mutual-termination-of-merger-agreement-2/>(발표일:2021.12.14.)
- MGO, "Impact of HFCAA on Chinese Public Companies." <https://www.mgocpa.com/article/impact-of-hfcaa-on-chinese-public-companies>(발표일:2021.2.18.)
- U.S. Department of the Treasury, "Archive of Revoked and Expired General Licenses." <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/venezuela-related-sanctions/archive-of-revoked-and-expired-general-licenses>(검색일:2021.11.8.)
- _____. "Basic information of OFAC and Sanctions." https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_general.aspx#basic(게시일: 2020.3.15.)
- _____. "Civil Penalties and Enforcement Information." <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/civil-penalties-and-enforcement-information>(검색일: 2021.9.3.)
- _____. "OFAC Recent Actions." <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions>(검색일: 2021.9.3.)
- _____. "Revised Guidance on Entities Owned by Persons whose Property and Interests in property are blocked." https://home.treasury.gov/system/files/126/licensing_guidance.pdf(게재일: 2014.8.13.)
- _____. "Sanctions Programs and Country Information." <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/counering-americas-adversaries-through-sanctions-act>(검색일:2021.11.8.)
- _____. "Settlement Agreement Between US Department of the Treasury's OFAC and CSE Global Limited and CSE TransTel Pte. Ltd." https://home.treasury.gov/system/files/126/20170727_transtel.pdf(게재일: 2017.7.27.)
- _____. "Specially Designated Nationals and Blocked Persons List." <https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf>(검색일: 2021.9.3.)



무역안보 Brief
2021 Vol.2

발 행 인 이은호
편 집 인 채수홍
관리번호 KOSTI 21-16320
발 행 일 2021년 12월
발 행 처 전략물자관리원
주 소 (우 06164) 서울시 강남구 영동대로 511(삼성동)
무역센터 트레이드타워 16층 전략물자관리원
전 화 02-6000-6400
홈페이지 www.kosti.or.kr
