

신뢰할 수 없는 실체명단 (중국판 블랙리스트) 관련

중국 상무부는 2020. 9. 19. <신뢰할 수 없는 실체명단 규정(不可靠实体清单规定)>(이하 “<규정>”)을 공포하였고, <규정>은 공포일로부터 시행되었습니다. 이는 미중무역분쟁이 심화되고 있는 상황에서 중국 정부가 외국 기업 등을 상대로 공포한 규정으로, 향후 우리기업에도 영향을 미칠 수 있을 것으로 우려됩니다. 아래에서는 <규정>의 제정 배경, 내용 및 유의점 등에 대하여 살펴보도록 하겠습니다.

1. <규정>의 제정 배경

미국 상무부는 2019년 5월 미국 대통령의 행정명령에 따라 Huawei 및 그 68개 관련 회사를 “실체명단”에 포함시키고 Huawei 및 그 관련 회사가 미국 정부의 허가 없이 미국 기업으로부터 부품 및 관련 기술을 취득하는 것을 금지하고 더 많은 중국 하이테크기업을 해당 명단에 포함시킬 것이라고 공포하였습니다. 이에 중국 정부는 2019. 5. 31. 상무부 기자회견에서 처음으로 <규정>을 제정 및 공포할 것임을 발표하였습니다¹.

또한 중국 국무원은 2019. 6. 2. <미중경제무역협상에 관한 중국의 입장> 백서를 발표하고 기자회견을 개최하여 미국이 중국에 대한 관세를 인상하는 행위는 쌍방의 경제무역문제의 해결에 불리하고 중국은 이에 대해 강력히 반대하며 중국의 적법한 권익을 수호할 수밖에 없음을 표명하기도 하였습니다.

법무법인(유한) 태평양의 뉴스레터와 관련된 문의사항이 있을 경우, 아래의 연락처로 문의주시기 바랍니다.

권 대 식 변호사
T 86.10.5879.3080
E daeshik.kwon@bkl.co.kr

홍 송 봉 외국변호사(중국)
T 02.3404.7583
E songfeng.hong@bkl.co.kr

김 호 연 외국변호사(중국)
T 86.10.5879.3082
E haoran.jin@bkl.co.kr

¹ http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/31/content_5396472.htm

2019. 5. 31. 상무부가 기자회견에서 <규정>을 공포할 것임을 발표한 후, 중국 정부는 정부문건에서 여러 차례 빠른 시일 내에 <규정>을 제정 및 시행할 것임을 언급하였습니다².

최근 미국 정부는 Huawei 외에도 Tik Tok, Tencent 등 하이테크, IT, TMT분야의 중국 기업들을 추가 제재하였습니다. 이러한 배경 하에서 중국 정부는 과거에 예고한 대로 <규정>의 제정 및 공포를 단행한 것으로 추측됩니다.

2. <규정>의 주요내용

<규정>은 총 14개 조항으로 되어 있으며, 주요내용은 아래와 같습니다.

(1) <규정>의 제정목적

중국의 국가 주권, 안전, 발전이익을 수호하고, 공정하고 자유로운 국제경제무역질서를 유지하며, 중국 기업, 기타 조직 또는 개인(이하 “중국 실체”)의 권익을 보호(<규정> 제1조).

(2) <규정>의 적용대상

국제경제무역 및 관련 활동에서 아래 행위를 취하는 외국 기업, 기타 조직 또는 개인(이하 “외국 실체”)에 대하여 중국 정부는 상응한 조치를 취할 수 있음(<규정> 제2조).

- 중국의 국가 주권, 안전, 발전이익을 침해
- 정상적인 시장거래원칙을 위반하고 중국 실체와의 정상적인 거래를 중단하거나 중국 실체에 대하여 차별적 조치를 취하여 중국 실체의 합법적인 권익에 심각한 손해를 초래

(3) 신뢰할 수 없는 실체명단 제도의 실행주체

중국 정부는 중앙국가기관 관련 부서로 구성된 업무수행 메커니즘 기구(이하 “규정시행부서”)를 설치하여 신뢰할 수 없는 실체명단 제도의 실행을 담당케 함(<규정> 제4조).

2 2019. 10. 31.일자 <중공중앙의 중국특색사회주의제도를 견지 및 보완하여 국가통치체계와 통치능력의 현대화를 추진할 것에 관한 중대한 문제에 대한 결정>(《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》), 2020. 5. 11.일자 <중공중앙무원의 신시대 사회주의시장경제체제를 추가 보완할 것에 관한 의견>(《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》)

(4) 외국 실체에 대한 조사 개시 및 조사 방법

규정시행부서는 자체 직권 또는 다른 주체의 제안, 신고에 근거하여 관련 외국 실체에 대한 조사를 개시할 수 있음. 다만 관련 외국 실체에 대한 조사 개시 시 공시해야 함(〈규정〉 제5조).

규정시행부서는 (i) 관련 당사자에 대한 신문, (ii) 관련 서류, 자료 열람 또는 복제(copy), (iii) 기타 필요한 방식으로 외국 실체에 대하여 조사할 수 있음. 조사 기간, 조사를 받는 외국 실체는 진술, 해명할 권리가 있음(〈규정〉 제6조).

(5) 신뢰할 수 없는 실체명단 포함 여부에 대한 결정

규정시행부서는 조사결과에 따라 아래 요인들을 종합적으로 고려하여 조사대상 외국 실체를 신뢰할 수 없는 실체명단(이하 “실체명단”)에 포함할지 여부를 결정하고 공고함(〈규정〉 제7조).

- 중국의 국가 주권, 안전, 발전이익에 대한 침해정도
- 중국 실체의 합법적 권익에 대한 손해 정도
- 국제 경제무역에 관한 통상적 규칙에 부합하는지 여부
- 기타 고려해야 하는 요인

다만 관련 외국 실체의 행위가 아주 명백한 경우, 규정시행부서는 상기 요인들을 종합적으로 고려하여 바로 실체명단에 포함할지 여부를 결정할 수도 있음(〈규정〉 제8조).

(6) 실체명단에 포함되는 경우의 규제조치

실체명단에 포함되는 경우, 규정시행부서는 실제상황에 따라 아래 1개 또는 여러 개의 조치를 취하고 공시할 수 있음. 아래 조치 실행 시, 관련 부서는 직책에 따라 실행해야 하고 다른 주체는 협조해야 함(〈규정〉 제10조).

- 해당 외국 실체의 중국 관련 수출입 활동을 제한 또는 금지
- 해당 외국 실체의 중국 역내 투자를 제한 또는 금지
- 해당 외국 실체의 관련 인원, 교통운송도구 등의 입국을 제한 또는 금지
- 해당 외국 실체의 관련 인원의 중국 역내 취업허가, 체류 자격 제한 또는 취소
- 경위의 경중에 따라 상응한 금액의 과태료를 부과
- 기타 필요한 조치

(7) 시정 명령

규정시행부서는 관련 외국 실체를 실체명단에 포함시키는 공고에서 해당 외국 실체와 거래 시의 리스크를 열거할 수 있고, 실제상황에 따라 해당 외국 실체의 시정 기한을 명확히 할 수 있음(〈규정〉 제9조). 시정 기한 내에 규정시행부서는 해당 외국 실체에 대하여 위 (6)의 규제조치를 취하지 않음. 해당 외국 실체가 시정 기한 내에 시정하지 않는 경우, 규정시행부서는 상기 규제조치를 취함(〈규정〉 제11조).

(8) 중국 실체의 외국 실체와의 거래 신청 및 규정시행부서의 동의

외국 실체가 실체명단에 포함되어 중국 관련 수출입활동이 제한되거나 금지되었으나, 중국 실체가 특수한 상황에서 해당 외국 실체와 거래를 진행하는 것이 불가피한 경우, 규정시행부서 판공실에 신청해야 하고, 규정시행부서의 동의를 취득한 후 해당 외국 실체와 거래를 진행할 수 있음(〈규정〉 제12조).

(9) 실체명단에서의 삭제(移除)

규정시행부서는 실제상황에 따라 관련 외국 실체를 실체명단으로부터 삭제할 수 있음. 관련 외국 실체가 공고에서 확정한 시정 기한 내에 시정하고 그 행위 결과를 해소하는 경우 규정시행부서는 해당 외국 실체를 실체명단으로부터 삭제해야 함.

실체명단에 포함된 외국 실체는 해당 외국 실체를 실체명단으로부터 삭제해 줄 것을 신청할 수 있음. 규정시행부서는 실제상황에 따라 실체명단에 포함된 외국 실체를 삭제할지 여부를 결정함. 규정시행부서가 실체명단으로부터 삭제하기로 결정한 경우, 규정시행부서는 공시해야 하고 공시일로부터 상기 제(6)번 조치를 중단해야 함(〈규정〉 제13조).

3. 분석 및 유의점

(1) 외국 실체가 중국에 설립한 외상투자기업, 대표처 등도 〈규정〉의 적용대상에 포함되는지 여부

우선, 〈규정〉에서는 외국 실체가 중국에 설립한 외상투자기업, 대표처 등도 〈규정〉의 적용대상에 포함되는지 여부에 대하여 명확히 규정하지 않았습니다.

중국 〈외상투자법〉, 〈회사법〉 등 법률 규정으로부터 볼 때, 외상투자기업은 중국 법률에 따라 설립된 중국 법인

으로 중국 실체에 해당되기에 <규정>의 적용대상에 포함되지 않아야 합니다. 다만 중국도 미국 등 다른 나라의 규정을 참고하여 향후 외상투자기업도 <규정>의 적용대상에 포함되어야 한다는 규정을 추가로 공포할 것을 배제할 수 없습니다. 따라서 향후 중국의 입법 및 사법 동향을 유의해야 할 것으로 사료됩니다.

그러나 실제로 외상투자기업 등에 대해서는 중국 정부가 속지관할권을 행사할 수 있고, 이번에 문제된 <규정> 외에도 <외상투자법>, <반독점법> 등에 이미 유사한 규제 규정들이 있으므로, 중국 정부가 현행 법령 체계하에서도 외상투자기업 등에 대한 규제는 가능하다고 생각합니다. 그리고 <규정>의 적용대상에는 외국인 개인도 포함되고 규제조치로 “해당 외국 실체의 관련 인원의 입국을 제한 또는 금지”, “해당 외국 실체의 관련 인원의 중국 역내 취업허가, 체류 자격 제한 또는 취소”를 규정하고 있습니다. 따라서, 외국 실체가 실체명단에 포함되는 경우, 외국 실체가 외상투자기업에 파견한 외국인 임직원들은 입국 제한 또는 금지, 중국 역내 취업허가, 체류 자격 제한 또는 취소 등 제재를 받을 수 있습니다.

이상의 점을 종합적으로 볼 때 <규정>에 외상투자기업이나 대표처와 같은 중국 경내의 조직이 포함되어 있느냐 여부는 실제적인 측면에서 유의미한 차이를 만들지는 않을 것으로 판단됩니다.

(2) “정상적인 시장거래원칙 위반”, “정상적인 거래 중단”에 대한 해석

<규정>에서는 외국 실체가 “정상적인 시장거래원칙을 위반하고 중국 실체와의 정상적인 거래를 중단하거나 중국 실체에 대하여 차별적 조치를 취하여 중국 실체의 합법적인 권익에 심각한 손해를 초래하는 경우 실체명단에 포함될 수 있다고 규정하고 있습니다.

실무상 구체적으로 어떠한 경우 “정상적인 시장거래원칙 위반”, “정상적인 거래 중단”에 해당하는지의 판단 기준 등에 관해서는 후속 입법 및 관련 당국의 유권해석, 조치 사례 등의 법 집행 동향을 예의주시할 필요가 있습니다.

특히 어느 외국 실체가 이번에 문제가 된 미국의 규제나 그 자국의 국내법 또는 관할 당국의 행정명령 등에 따라 취하는 거래거절 등의 행위가 과연 “정당한 항변 사유”로 될 수 있는지가 향후 중요 쟁점이 될 것으로 보입니다. 앞으로 이 점은 중요한 법률적 논의 대상이 될 것으로 예상됩니다. 중국 일각에서는 만일 그러한 항변을 정당한 것으로 인정해 주는 경우, 이번 <규정>의 규제 목적이 실질적으로 형해화될 우려가 있고, 입법 취지상으로도 그러한 경우를 정당한 항변 사유로 인정해주지는 않아야 한다고 주장하고 있는 것으로 보입니다.

이와 관련하여 특히 <반독점법>상의 시장지배적지위사업자의 남용행위 중 하나로서 거래거절 이슈가 더욱 예민해질 것으로 전망됩니다. <규정> 적용과 별개로 중국 정부는 <반독점법>상의 시장지배적지위사업자의 남용행위

에 대한 규제를 더 강화해 갈 것으로 예상됩니다(이는 미중무역분쟁과 별개로 최근 3~4년간의 일관된 흐름임). 또한 중국 정부가 target으로 할 기업들은 global 저명기업이 될 가능성이 크고 관련 시장 내에서 영향력이 크며 중국 경제에 대한 파급력이 큰 기업이 될 가능성이 크고, <규정>을 직접 적용할 경우에는 외교정치적인 마찰도 따를 수 있으므로, 중국 정부는 <반독점법>의 적용을 우선적으로 고려할 것으로 보입니다. 따라서 향후 중국 <반독점법> 관련 compliance를 더욱 유의하고, 관련 활동과 노력을 강화해야 할 필요가 있다고 사료됩니다.

(3) 실체명단에 포함된 외국 실체와 거래하는 경우의 제재

<규정>에서는 실체명단에 포함된 외국 실체에 대한 제재조치를 규정하였으나, 실체명단에 포함된 외국 실체와 거래를 하는 중국 실체(외상투자기업 포함)에 대해서는 어떠한 제재 또는 처벌을 하는지에 대해서는 규정하지 않았습니다. 예컨대 중국 실체가 실체명단에 포함된 외국 실체와 계속 경제기술합작을 하는 경우 어떠한 불이익이 있는지에 대해서는 규정하지 않았습니다.

따라서 이 역시 향후 중국의 입법 및 사법 동향을 유의해야 할 것으로 보입니다.

(4) 실체명단에 포함된 경우 구제조치

<외상투자법> 제35조의 규정에 의하면 중국 정부가 <외상투자법> 제35조의 규정에 따라 내린 외상투자안전심사 결정은 최종 결정으로서 이에 대해서는 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 없습니다.

그러나 <규정>에 의하면 외국 실체가 실체명단에 포함된 경우, 해당 외국 실체는 규정시행부서 조사 시 진술, 해명할 권리가 있습니다. 다만 <규정>에서는 규정시행부서의 결정에 대하여 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있는지 여부에 대해서는 명확히 규정하지 않았습니다.

원칙상 <규정>은 상무부서에서 제정한 부문규정에 해당하기에 실체명단에 포함된 외국 실체는 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다고 해석하는 것이 타당할 것으로 보이나, 이에 대해서는 행정심판법(行政复议法), 행정소송법(行政诉讼法) 등의 관련 법령에 대한 유권해석이나 법집행 지침과도 연관되어 있으므로, 이 역시 향후 중국의 사법 동향을 통하여 판단해야 할 것으로 보입니다.

4. 우리기업의 대응방안

상기 제2부분 “〈규정〉의 주요내용” 및 제3부분 “분석 및 유의점”에서 알 수 있듯이, 〈규정〉은 원칙적인 내용을 위주로 담고 있고 상세한 내용들은 많이 부족한 상황입니다.

따라서 우리기업은 (i) 우선 회사의 compliance를 강화하고(특히 〈반독점법〉의 적용에 유의하고 관련 컴플라이언스 활동 강화 필요), (ii) 향후 중국이 〈규정〉 관련 세칙을 제정 및 시행하는지 여부 등 입법 동향을 예의주시 하며, (iii) 규정시행부서가 외국 실체에 대하여 조사를 개시하는 경우 공시해야 하고 외국 실체가 실체명단에 포함되는 경우 역시 공시해야 하기 때문에, 규정시행부서가 어떠한 외국 실체에 대하여 조사를 개시하는지 및 어떠한 외국 실체가 실체명단에 포함되는지 등 실무 동향을 관찰하여, 우리기업 또는 그 관련 기업, 개인이 실체명단에 포함될 가능성이 있는지, 우리기업의 중국 관련 사업에 어떠한 영향이 있을지를 종합적으로 판단하고 지속적, 상시적 관련 규제 동향 모니터링을 해야 할 것으로 사료됩니다.

태평양은 지속적, 상시적으로 중국 입법, 사법, 집행 기타 규제 동향 모니터링을 하고 있으며, 여러 기업들을 상대로 종합적 법령 업데이트 및 compliance 프로그램 제공, 기업 진단 업무 등을 수행하면서, 선제적으로 중국 법률 관련 리스크 매니지먼트에 도움을 드리고 있습니다.