

■ 해외업무 논단 - 러시아 ■

미국 제재 통합법 주요내용 및 시사점(러시아를 중심으로)



(법무법인 지평 이승민 선임 외국변호사(러시아) · 모스크바 사무소장)

1. 이란, 러시아, 북한 제재 통합법 시행

미국 하원은 2017년 7월 25일 이란, 러시아, 북한에 대한 통합 제재를 내용으로 하는 '제재를 통한 미국의 적국에 대한 대응법안'(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act: H.R. 3364) (이하 '본건 제재안')을 결의하였고, 미국 상원은 2017년 7월 27일 본건 제재안을 결의하였습니다. 본건 제재안은 2017년 8월 2일 트럼프 대통령 공식 서명 후 법률로서 시행되었습니다.

제재를 통한 미국의 적국에 대한 대응법(이하 '제재 통합법')은 이란, 러시아, 북한에 대한 통합 제재를 내용으로 하며, 특히 러시아에 대하여는 단계적으로 기존 제재를 확대하는 내용을 포함하고 있습니다. 제재 통합법에 반영된 러시아에 대한 제재의 구체적인 내용을 요약하면 다음과 같습니다.

2. 제재 통합법에 따른 대러시아 제재의 구체적인 내용

가. 대통령령 제13662호 개정을 통한 제재 강화

제재 통합법은 금융서비스 분야와 에너지 분야에 관한 기존의 대러시아 제재(대통령령 제13662호, Executive Order 13662) 내용을 확인하는 것 외에 일부 개정을 통해 추가 제재 도입을 예정하고 있습니다.

1) 산업분야별 제재대상자 목록(Sectoral Sanctions Identification List)(이하 'SSI목록')의 확대

기존 대통령령 제13662호에 의해 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control)은 행정명령(Directive)을 통해 러시아의 금융서비스(Financial service), 에너지(Energy), 금속(Metals), 광업(Mining), 엔지니어링(Engineering), 방위(Defense) 분야의 제재대상자를 선정하고 SSI 목록¹을 작성하여 적용하고 있습니다.

한편, 제재 통합법으로 인해 러시아 국유기업이 운영하는 철도(Railway) 분야를 추가하여, 제재 범위를 확대하였습니다. 향후 미국 재무장관은 철도 분야의 제재대상자를 선정하여, SSI 목록에 반영할 것으로 예상됩니다.

2) 금융서비스 분야 기관과의 금융거래에 대한 제재 강화

기존 대통령령 제13662호는 OFAC Directive 1을 통해 ① 미국인²이 SSI 목록에 포함된 러시아 금융서비스 기관과 i) 신규 채무 거래, ii) 자금 제공, iii) 신규 지분을 취득하는 하는 경우 또는 거래 주체와 무관하게 위와 같은 거래가 ② 미국 내에서 이루어지는 경우 제재 대상 거래로 인식되었습니다. 단, OFAC 라이선스³를 취득한 경우는 예외로 합니다.

¹ 2017년 6월 20일 기준 278개 기업

² 대통령령 제13662호 제6조 정의 조항에 따르면, 미국인(US Persons)이란 ① 미국시민, 미국 영주권자, ② 미국법에 의해 설립되거나 미국 관할권 내 설립된 기업(해당 기업의 해외지점 포함)으로 정하고 있습니다. 또한 본 조항의 적용을 받는 미국인은 반드시 미국 내에 거주하고 있을 것을 요하지 않습니다.

³ OFAC은 법률에 의해 금지된 거래에 참여할 수 있는 자격을 부여하는 라이선스를 발급하고 있습니다. 즉, OFAC의 승인에 의해 라이선스가 발급된 경우 미국인이 SSI 목록에 포함된 제재대상자와 거래를 할 수 있습니다. 라이선스를 발급받기 위해서는 신청서를 작성하여 OFAC에 제출하여야 하며, OFAC의 심사를 거쳐 발급가능 여부를 통지 받게 됩니다.

한편, 제재 통합법은 러시아 금융기관과의 채권, 채무 거래와 관련한 거래 주체를 ① 미국인 또는 ② 미국 내 소재자(Persons within the United States)⁴ (단, OFAC 라이선스 취득자 예외)로 변경하였습니다.

제재 통합법 시행 이후 SSI 목록에 포함된 러시아 금융기관과의 신규 금융 거래 시 채무의 만기일을 기존 30일에서 14일로 단축하도록 정하고 있습니다.

3) 에너지 분야 기관과의 금융거래에 대한 제재 강화

기존 대통령령 제13662호는 OFAC Directive 2을 통해 ① 미국인이 SSI 목록에 포함된 러시아의 에너지 분야 기관과 i) 신규 채무 거래, ii) 자금 제공하는 경우 또는 위와 같은 거래가 ② 미국 내에서 이루어지는 경우에 제재 대상 거래로 인식되었습니다. 단, OFAC 라이선스⁵를 취득한 경우는 예외로 합니다.

한편, 제재 통합법은 러시아 에너지 분야 기관과의 채권채무 거래와 관련한 주체를 ① 미국인 또는 ② 미국 내 소재자(단, OFAC 라이선스 취득자 예외)로 변경하였으며, SSI 목록에 포함된 러시아 에너지 분야 기관과의 신규 금융 거래 시 채무 만기일을 기존 90일에서 60일로 단축하는 내용을 포함하고 있습니다.

4) 석유 개발·생산 프로젝트에 대한 제재 강화

⁴ 제재 통합법은 '미국 내 소재자'에 대해서는 별도의 정의조항을 두고 있지 않습니다. 따라서 미국 소재 개인, 기업, 단체 등을 모두 포괄하는 개념으로 넓게 해석될 수 있습니다.

⁵ OFAC은 법률에 의해 금지된 거래에 참여할 수 있는 자격을 부여하는 라이선스를 발급하고 있습니다. 즉, OFAC의 승인에 의해 라이선스가 발급된 경우 미국인이 SSI 목록에 포함된 제재대상자와 거래를 할 수 있습니다. 라이선스를 발급받기 위해서는 신청서를 작성하여 OFAC에 제출하여야 하며, OFAC의 심사를 거쳐 발급가능 여부를 통지 받게 됩니다.

기존 대통령령 제13662호는 OFAC Directive 4를 통해 SSI 목록에 포함된 러시아 에너지 기업이 러시아 영토/영해 내에서 수행하는 석유 개발·생산 프로젝트 관련 상품, 서비스(금융 서비스 제외), 기술을 미국인이 지원하는 경우 또는 위와 같은 거래행위가 미국 내에서 이루어지는 경우 제재 대상이었습니다.

그러나 제재 통합법 하에서는 거래 주체가 ① 미국인 또는 ② 미국 내 소재자(단, OFAC 라이선스 취득자 예외)로 변경되었고, 제재요건도 러시아 영토/영해로만 국한되지 아니하고, SSI 목록에 포함된 러시아 에너지 기업이 33% 이상의 지분을 보유하고 있는 심해, 북극해안, 세일 석유 개발·생산 프로젝트에 대하여 상품, 서비스(금융 서비스 제외), 기술을 제공, 수출, 재수출할 수 없습니다. 즉, 종전에는 SSI 목록에 포함된 러시아 에너지 기업이 러시아 영토 및 영해 내에서 수행하는 석유 개발·생산 프로젝트만 제재 대상이었으나, 제재 통합법의 시행으로 러시아 역외에서 추진되는 석유 개발·생산 프로젝트에 대해서도 SSI 목록에 포함된 러시아 에너지 기업이 33% 이상 지분을 보유하고 있는 경우 모든 신규 프로젝트에 대하여 상품, 서비스, 기술의 제공, 수출, 재수출이 제한되게 되었습니다.

5) 제재 통합법 제223조 각 규정 비교

| | § 223 (a) [철도] | § 223 (b) [금융서비스 분야의 금융거래] | § 223 (c) [에너지 분야의 금융거래] | § 223 (d) [석유 개발·생산] |
|----|------------------------------|--|--|---|
| 취지 | 러시아 국유기업이 운영하는 철도 분야 신규 반영함. | SSI 목록에 포함된 러시아 금융서비스 기관과 신규 금융 거래 시, 채무 만기일 단축을 통해 그 제재를 강화함. | SSI 목록에 포함된 러시아의 에너지 분야 기관과 신규 금융 거래 시, 채무 만기일 단축을 통해 그 제재를 강화함. | 프로젝트의 수행지역이 러시아 영토 내인지 여부와 무관하게, SSI 목록에 포함된 러시아 에너지 기업이 33% 이상 지분을 보유하는 신규 석유 개발·생산 프로젝트에 상품·서비스·기술의 제공, 수출, 재수출을 금지함. |

| | | | | |
|----------|--------|--|---|--|
| 적용 시점 | 법률 시행일 | 법률 시행일로부터 60일 이내 Directive 1 개정 이후 적용. | 법률 시행일로부터 60일 이내 Directive 2 개정 이후 적용. | 법률 시행일로부터 90일 이내 Directive 4 개정 이후 적용. |
| 거래 주체 | N/A | 미국인 혹은 미국 내 소재한 자. 단, OFAC 라이선스 취득한 경우 예외. | 미국인 혹은 미국 내 소재한 자. 단, OFAC 라이선스 취득한 경우 예외. | 미국인 혹은 미국 내 소재한 자. 단, OFAC 라이선스 취득한 경우 예외. |
| 개정 내용 | N/A | 위 거래주체가 SSI 목록에 포함된 러시아 금융서비스 기관과 i) 신규 채무 거래, ii) 자금 제공, iii) 신규 지분을 취득하는 경우 그 채무의 만기일을 기존 30일에서 14일로 단축. | 위 거래 주체가 SSI 목록에 포함된 러시아의 에너지 분야 기관과 i) 신규 채무 거래, ii) 자금 제공하는 경우 그 채무의 만기일을 기존 90일에서 60일로 단축. | 위 거래주체가 SSI 목록에 포함된 러시아 에너지 기업이 33% 이상의 지분을 보유하고 있는 심해, 북극해 안, 셰일 석유 개발·생산 프로젝트에 대하여 상품, 서비스(금융 서비스 제외), 기술의 제공, 수출, 재수출을 금지하고 있으며, 러시아 역외에서 추진되는 프로젝트의 경우에도 위 요건을 갖춘 경우 금지. |

나. 정보 및 방위 분야 관련 제재

제재 통합법에 신규로 도입된 규정으로 동 법에 따르면 러시아군 총정보국(GRU), 러시아연방보안국(FSB)을 포함한 러시아연방의 정보 또는 방위 분야 기관에서 활동하거나 그에 소속된 자(Person⁶)와 중요 거래를 하는 자에 대하여 미국 대통령은 제재를 하여야 합니다. 제재 통합법은 동 법 시행일로부터 60일 이내에 미국 대통령으로 하여금 러시아 연방정부의 정보 또는 방위 분야에서 활동하거나 그에 소속된 자의 범위를 구체적으로 정하는 규정을 제정하거나 가이드라인을 제시할 것을 정하고 있습니다.

한편, 정보 및 방위 분야 제재는 앞서 금융 서비스 분야 금융 거래, 에너지 분야 금융 거래, 석유 개발·생산 관련 지원에서 거래의 주체를 미국인 또는 미국 내 소재자로 규정하고 있는 것과는 달리 중요 거래를 하는 자로 규정하여 보다 확장된 대상을 정의하고 있습니다.

다. 러시아 연방 내 수출용 에너지(Energy) 파이프라인 개발 관련 제재

제재 통합법에 따라 미국 대통령은 미국의 동맹들과 협력하여 시가 기준으로 USD 1,000,000 이상 또는 12개월의 기간에 걸쳐 USD 5,000,000 이상을 i) 수출용 에너지 파이프라인 관련 러시아 연방의 능력(ability) 향상에 직접적으로 그리고 현저하게 기여하는 투자를 하는 자 또는 ii) 러시아 연방의 수출용 에너지 파이프라인 건설의 유지 및 확장, 현대화, 수리를 직접적으로 그리고 현저하게 용이하게 하는 상품, 서비스, 기술, 정보, 지원의 판매, 대여, 제공하는 자에 대해 제재를 부과할 수 있습니다.

라. 러시아 국유 자산의 민영화에 대한 투자 제재

⁶ 제재 통합법 제221조 정의조항에 따르면, 'Person'은 개인 또는 기업을 의미합니다(The term 'person' means an individual or entity). 동 법 제231조에서는 동 법 적용 거래주체를 미국인 또는 미국 내 소재자로 한정하지 않고 'Person'이라고 정하고 있습니다.

제재 통합법에 따라 미국 대통령은 ① USD 10,000,000 이상(12개월의 기간에 걸쳐 행해진 투자 중 투자금액이 USD 1,000,000 이상인 각 투자를 합산하여 그 총액이 USD 10,000,000 이상 되는 경우 포함)을 투자하거나 또는 ② 그러한 투자를 용이(facilitate⁷)하게 하는 자를 제재하도록 규정하고 있습니다. 다만, 이들의 투자가 러시아정부의 공무원 또는 그 공무원의 가족 또는 친지에게 불공정한 이익(unjust benefits)을 제공할 의미로, 직접적으로 그리고 현저하게 러시아 국유재산의 민영화 능력에 기여하여야 제재 요건이 충족된다고 정하고 있습니다.

마. 통합 제재법 위반 시 법적 책임

1) 민형사상 처벌

제재 통합법에 따르면 동 법 제223조(대통령령 제13662호 개정) 제231조(정보 및 방위 분야 관련 제재)와 관련하여 ① 동 법을 위반 하거나, ② 위반을 시도하거나, ③ 위반의 원인을 제공한 자에 대하여 행정처분으로 과징금을 부과할 수 있으며, 과징금의 액수는 거래액의 2배 또는 거래액이 USD 250,000 미만인 경우에는 USD 250,000으로 정하고 있습니다.

나아가 동 조항을 ① 고의로 위반, ② 고의로 위반 시도, ③ 고의로 위반 공모 또는 ④ 고의로 타인의 위반을 방조한 자에 대해 그 행위로 인해 형사상 유죄가 확정되는 경우 최대 USD 1,000,000의 벌금 및 최대 20년의 징역에 처할 수 있습니다.

처벌 대상 범위와 관련하여 동 조 적용 거래주체인 미국인 또는 미국 내 소재자 뿐 아니라 이들에게 위반의 원인을 제공한 자, 이들과 고의로 위반을 공모한 자, 고의로 이들의 위반을 방조한 자도 처벌하게 됨으로, 처벌 대상 범위가 확대된 점을 유의할 필요가 있습니다.

⁷ 본 제재 통합법에서는 투자를 용이하게 하는 행위(facilitate investment)의 구체적인 범위에 대하여 규정하고 있지 않습니다. 다만, 기존의 다른 경제 제재법에 비추어 볼 때, 단순 사무, 보고는 투자를 촉진하는 행위에서 제외될 것으로 판단됩니다.

2) 행정처분

제232조(러시아 연방 내 에너지 파이프라인 개발 관련 제재)와 제233조(러시아 국유 자산의 민영화에 대한 투자 제재)의 경우 민형사상 처벌 조항은 부재하고, 제235조(제재)⁸에 따른 행정처분만 부과 됩니다. 한편, 제231조(정보 및 방위 분야 관련 제재)의 경우에는 민형사상 책임과 함께 제235조에 따른 제재처분도 될 수 있다는 점이 차이점입니다.

한편, 제231조(정보 및 방위 분야 관련 제재), 제232조(러시아 연방 내 에너지 파이프라인 개발 관련 제재)와 제233조(러시아 국유 자산의 민영화에 대한 투자 제재)에서 금지하는 거래를 한 자에 대하여 미국 대통령은 제235조에서 규정하고 있는 12가지 제재 중 5가지 이상의 제재 처분을 내릴 수 있습니다.

바. 제재의 종료를 위한 절차

제재 통합법에 따라 제231조(정보 및 방위 분야 관련 제재), 제232조(러시아 연방 내 에너지 파이프라인 개발 관련 제재), 제233조(러시아 국유 자산의 민영화에 대한 투자 제재) 위반으로 제235조의 제재 처분을 받고 있는 자에 대해 제재 종료가 필요한 경우 미국 대통령은 통지서를 의회에 제출할 수 있습니다. 이 경우 해당 통지서에는 제재 종료에 대한 통지, 제재 종료 사유 및

⁸ ① 미국 수출입은행을 통한 수출 관련 보증, 보험, 신용 연장에 대한 승인 거부 ② 재화와 기술의 수출과 관련하여 정부의 사전 승인을 요하는 경우 승인 거부 ③ 미국 금융기관으로부터 12개월 기간 내에 USD 10,000,000 이상의 대출 또는 이를 위한 신용의 제공 금지 ④ 국제금융기관에서 미국의 발언권, 투표권을 사용하여 제재 처분 대상자에 대한 대출 제한 ⑤ 제재 처분 대상자가 금융기관인 경우, 미국정부 채무상품의 1차적 중개인(primary dealer) 지정 금지 또는 미국정부 자금 보유 금지 ⑥ 제재 처분 대상자로부터 조달 금지 ⑦ 제재 처분 대상자가 이해관계를 가지는 미국 내의 외국환거래 금지 ⑧ 금융기관을 통한 신용장의 양도 및 송금 금지 ⑨ 제재 처분 대상자의 미국 관할권 내 소재 재산의 거래 및 권리행사 금지 ⑩ 미국인의 제재 처분 대상자 지분 또는 채무에 대한 투자 금지 ⑪ 제재 처분 대상자의 기업임직원에 대한 미국 내 입국 금지 ⑫ 제재 처분 대상자의 최고임원에 대하여 본 조항에 따른 각종 제재 부과 등 총 12가지의 제재를 규정하고 있습니다.

제재 처분 대상자가 제재의 원인이 되는 행위에 가담하지 않고 있거나, 해당 행위 중단을 위해 중대한 단계를 이행하였다는 검증 가능한 사실 및 향후 제재 처분 대상자가 제재 대상 행위에 의도적으로 가담하지 않는다는 것을 보증하는 신뢰할 만한 약속서가 포함되어야 합니다.

3. 제재 통합법 시행에 대한 러시아 정부의 대응

러시아 외무부는 2017년 7월 28일 성명을 통해 2017년 9월 1일까지 러시아에 주재하는 미국 외교관과 대사관 소속 기술직원 등의 숫자를 미국 내 주재하는 러시아 대사관의 소속인원과 동일한 수준인 455명으로 줄일 것을 통보하였습니다. 또한 2017년 8월 1일부터 미국 대사관이 현재 사용 중인 모스크바 내 창고시설과 별장 등의 사용을 즉각 중지한다고 밝혔습니다. 나아가 미국의 국익에 영향을 미칠 다른 수단을 통한 추가적 후속 조치가 있을 수 있음을 언급하였습니다.

4. 시사점

가. 이전 제재가 집행 중이었던 관계로 단기적으로 제재 통합법으로 인한 러시아의 경제충격은 높지 않을 것으로 전망됩니다. 그럼에도 불구하고, 이번 제재 통합법으로 인해 철도 분야가 새롭게 추가되어, 조만간 제재 대상자가 선정되어 발표될 것으로 예상되고, 석유 개발·생산과 관련하여서는 러시아 내 프로젝트 뿐 아니라 SSI 목록에 포함된 러시아 기업(33% 지분)이 수행하는 러시아 역외 프로젝트에 대해서도 미국인 또는 미국 내 소재자의 직간접적인 참여를 제한하는 것이 큰 변화입니다.

나. 정보 및 방위 분야의 경우에는 제재 대상자들과 '중요 거래하는 자', 러시아 연방 내 수출용 에너지 파이프라인 개발의 경우에는 '투자하는 자', '상품, 서비스, 기술, 정보, 지원의 판매, 대여, 제공하는 자', 러시아 국유 자산의 민영화에 대한 투자의 경우에는 '투자하는 자', '투자를 용이하게 하는 자'로 확대하여, 문언적으로만 해석하는 경우 미국인 또는 미국 내 소재자로만 적용 범위가 제한되지 않는다는 점을 주목할 필요가 있습니다.

다. 한국 기업의 입장에서 한국 법인(모회사)이 미국 내 설립한 미국 법인(자회사)이 SSI 목록에 포함된 제재 대상자와 금융 서비스, 에너지 분야 기관과의 금융거래에서 명시하고 있는 제재 대상 거래를 직접적으로 수행하지 않는 한 큰 영향은 없으리라 판단됩니다.

다만, 정보 및 방위 분야, 러시아 연방 수출용 에너지 파이프라인 개발, 러시아 국유자산 민영화 투자의 경우 한국 법인 및 러시아 법인도 통합 제재법의 적용을 받을 수 있으므로, 거래 시 거래 당사자 및 거래 유형에 유의할 필요가 있다고 보여집니다.

라. 동 법으로 개정된 대통령령 제13662호를 위반하는 경우에는 민형사상 책임을 부담할 수 있는데, 이때 처벌 대상 범위와 관련하여 동 조 적용 거래주체인 미국인 또는 미국 내 소재자 뿐 아니라 이들에게 위반의 원인을 제공한 자, 이들과 고의로 위반을 공모한 자, 고의로 이들의 위반을 방조한 자도 처벌하게 됨으로, 처벌 대상을 범위가 확대된 점을 유의할 필요가 있습니다.

마. 동 법의 거래 유형 요건에 대해 '중요 거래', '직접적으로 그리고 현저하게', '불공정한 이익'이라는 추상적인 용어들을 사용하고 있는 바, 위반 여부 및/또는 위반 가능성에 대해서는 각 구체적인 사실 관계에 따라 위반여부를 판단할 것이므로, 위반여부를 포함하여 위험을 측정하거나 예측하는 것이 어려워 질 것으로 예상됩니다.