

강제노동 결부 상품의 규제에 관한 글로벌 규범 현황 및 시사점

- 미국의 「위구르 강제노동 방지법」을 중심으로 -

이천기

대외경제정책연구원
부연구위원

GLOBAL LEGAL ISSUES

강제노동 결부 상품의 규제에 관한
글로벌 규범 현황 및 시사점
- 미국의 「위구르 강제노동 방지법」을
중심으로 -

 한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

CONTENTS

I. 서론	06
II. 「1930년 관세법」에 따른 강제노동 규제	09
1. 의의	09
2. 연혁	12
3. 집행 현황	12
III. UFLPA에 따른 강제노동 규제	15
1. 의의	15
2. 19 U.S.C. § 1307와 UFLPA 집행의 비교	15
3. UFLPA의 구성과 주요 내용	17
IV. 결론 및 시사점	40
1. 평가 및 전망	40
2. 대미 수출기업 대응방안	44
3. 국내 법제에 대한 시사점 및 정책 제언	47
참고문헌	53
부록 1. CBP 조사에서 제출이 요구될 수 있는 정보 유형	59
부록 2. “강제노동이 사용될 위험이 높은(a high-risk of forced labor)” 품목에 대해 CBP가 제출을 요청할 수 있는 공급망 추적 문서 유형	61

요약

- 「위구르 강제노동 방지법(UFLPA)」이 2022년 6월 21일부로 시행됨에 따라 중국 신장 위구르 자치구에서 강제노동을 통해 생산된 모든 상품의 수입 및 미국 내 반입이 원칙적으로 금지됨
 - UFLPA는 신장 위구르 자치구에서 완전하게 또는 부분적으로 생산된 모든 상품·물품·부품과 대상기업 목록(Entity List)에 포함된 기업이 생산한 모든 상품·물품·부품을 강제노동 결부 상품으로 보고 미국 내 반입을 금지한다는 ‘반박가능한 추정(rebuttable presumption)’을 적용할 것을 규정
 - 수입업자가 협의로 규정된 엄격한 예외사유에 해당됨을 입증하지 못하는 한, 19 U.S.C. § 1307에 따라 해당 상품의 수입이 금지됨
 - UFLPA는 또한 「2020년 위구르 인권정책법(UHRPA)」을 개정하여, ‘강제노동과 관련된 심각한 인권침해’에 책임이 있는 개인·기업에 대해 추가적인 제재를 부과할 권한을 미국정부에 부여함
- 신장 위구르 자치구에서의 강제노동 사용에 대해 미국은 투자제한, 수출통제, 수입규제, 경제제재 등 포괄적인 제재를 취해 왔으며, UFLPA는 기존의 다른 미국 연방법률과 비교해 보더라도 미국이 지금까지 취해왔던 조치 중 가장 강력한 수준임
 - 미국 외에도 UFLPA와 유사한 제도가 호주와 EU에서 검토 중에 있기는 하나, 현재로서는 UFLPA가 강제노동 결부 상품의 수입을 금지하는 국내법 제도로는 유일한 것으로 보임. EU 집행위는 2022년 9월에 관련 입법안을 발표할 예정
 - 상품 생산의 상류 공급망에 대해 보다 높은 수준의 노동기준 준수 의무를 부과하는 것이 미국과 EU의 일반적인 추세로 정립되어 나갈 것으로 전망됨
- UFLPA의 집행은 중국과 공급망이 연계되어 있는 산업·기업에 광범하게 영향을 미칠 가능성이 있음
 - 미국 세관의 행정부담 가중으로 인해 대미 수출품목 전반에 걸친 통관 지연으로 이어질 수 있으며, 중국에서 미국으로 직접 수입되는 물품뿐 아니라 중국산 원자재나 중간재를 구매·추가 가공하여 미국으로 수출하는 제3국의 기업에도 추가적인 부담이 발생할 것으로 예상됨

- 단순히 중국만의 문제가 아니라 지역 공급망 전체가 강제노동에 노출될 위험에 놓여 있으며, UFLPA의 규제에 따른 부담이 결국 미국시장으로 연결되어 있는 공급망상의 상류 공급 업체로 전가될 우려가 있음
- 중국으로부터 유래하는 거의 모든 물품에 추가 조사와 실사가 요구될 수 있고 실제로 미국정부는 UFLPA를 가능한 수준에서 최대한 집행하겠다는 입장을 보여옴
 - 단, 실무 차원에서는 미 관세국경보호청(CBP)이 단기적으로 UFLPA 대상기업 목록상의 기업과 집행 우선순위 부문(의류, 면화, 실리카 기반 제품, 토마토)에 주목할 가능성이 높아 보임
- UFLPA의 영향권에 속하는 기업의 운영 리스크를 최소화할 수 있도록 기업 간 거래 환경 및 공급망 전반에 대한 재검토가 필요한 시점
 - UFLPA의 핵심은 ‘상류 공급망’에 대한 규제 강화에 있음. 대상물품 및 그 구성부품의 ‘추적성(traceability)’이 요구됨에 따라 발생가능한 리스크에 대비해야 함
 - 직접 공급업체에 대한 실사뿐 아니라, 해당 업체의 상류 공급업체까지 포함하여 전체 공급망을 포괄적으로 검토할 필요
- UFLPA 이후에도 국제무역을 레버리지 삼아 노동 이슈를 통상 이슈화하는 ‘연계(linkage)’ 현상은 지속적으로 강화될 것으로 전망
 - 현재 우리나라는 CPTPP 가입을 추진 중에 있고, 2022년 5월 23일에 공식 협상 출범이 발표된 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF) 협상에도 참여 의사를 밝힌 상태
 - CPTPP 가입협상 결과 우리나라의 가입이 확정되는 경우, IPEF 협상에서 미국정부가 USMCA 수준의 강제노동 결부 상품 수입금지 의무를 제안하는 경우 등 다양한 시나리오를 두고 우리나라 대외무역법제의 제·개정 방식을 검토해 볼 수 있을 것
 - 중국과 공급망이 연계된 우리 제조·수출업체가 UFLPA의 시행으로 인해 부담하게 될 경제적 부담을 완화하기 위한 방안을 모색하고, 중장기적으로 생산과정에서의 강제노동 미사용, ILO 국제기준 준수 등 공급망의 ‘정성적’ 안정화를 확보하기 위한 법·제도적 기반을 마련할 필요가 있음



I. 서론



- 미국은 「위구르 강제노동 방지법(UFLPA: Uyghur Forced Labor Prevention Act)」(P.L. 117-78)을 제정, 2022년 6월 21일부로 시행함¹⁾
 - 2021년 12월 16일과 14일에 각각 제117대 의회 상·하원에서 법안이 통과된 이후 동년 12월 23일에 바이든 대통령이 법안에 서명, 180일간의 유예기간을 거쳐 2022년 6월 21일에 시행됨
 - 중국 내 신장 위구르 자치지역 및 위구르족과 관련된 중국정부의 조직적인 소수민족 인권 탄압에 대응하기 위한 법적 근거를 마련함
 - (i) 신장 위구르 자치구로부터 유래하는 상품 및 (ii) 신장 위구르 자치구와 관련된 사업을 운영하는 기업이 생산된 상품의 미국으로의 수입제한을 강화할 것을 규정하고, 강제노동 관련 기업에 추가적인 제재를 부과할 권한을 미국정부에 부여함

[표 1] UFLPA 제정 관련 주요 일지

	절차	내용
1	공공의견 수렴 절차 (22.1.24.~3.10.)	<ul style="list-style-type: none"> • UFLPA는 강제노동단속전담반(FLETF)이 중국에서의 강제노동 사용에 관하여, 그리고 중국에서 강제노동을 통해 완전하게 또는 부분적으로 생산된 상품의 미국 수입을 방지하기 위한 최적의 방법에 관하여 대중의 공공의견(Public Comments)을 요청할 것을 규정 • 국토안보부는 2022년 1월 24일(법률 제정 후 30일)에 FLETF를 대신하여 연방관보 공지(FRN: Federal Register notice)를 발표,²⁾ 공공의견 수렴 절차를 개시함. 연방관보 공지에서는 FLETF가 집행전략 마련에 참고할 18개의 질문을 제시하고 이에 대한 의견을 요청함

1) U.S. Department of Homeland Security, Strategy to Prevent the Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People's Republic of China - Report to Congress, June 17, 2022, p. 7.

2) U.S. Department of Homeland Security, Notice Seeking Public Comments on Methods To Prevent the Importation of Goods Mined, Produced, or Manufactured With Forced Labor in the People's Republic of China, Especially in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, Into the United States, Federal Register, Vol. 87, No. 15, January 24, 2022.

	절차	내용
1	공공의견 수렴 절차 (’22.1.24.~3.10.)	<ul style="list-style-type: none"> • 2022년 1월 24일부터 3월 10일까지(45일간) 의견수렴 기간 동안 국토안보부는 미국기업, 해외기업, 협회, 시민단체, 노동조합, 학계, NGO 등으로부터 총 181개의 공공의견을 접수함³⁾
2	공청회 (’22.4.8.)	<ul style="list-style-type: none"> • 공공의견 수렴 기간 종료 후 45일 이내에, FLETF는 강제노동 관련 집행조치(상품의 원산지 추적, 공급망 투명성 제고, 강제노동 결부 상품의 제3국 공급망 경로에 대한 조치 포함)에 관한 공청회를 개최해야 함 • 이에 따라 FLETF는 2022년 4월 8일에 중국에서의 강제노동 사용에 관하여, 그리고 중국에서 강제노동을 통해 완전하게 또는 부분적으로 생산된 상품의 미국 수입을 방지하기 위한 최적의 방법에 관하여 공청회를 개최⁴⁾
3	UFLPA 집행에 대한 사전 안내 (’22.5.25.)	<ul style="list-style-type: none"> • 미 관세국경보호청(CBP: U.S. Customs and Border Protection)은 UFLPA 대상물품의 수입이력이 있다고 파악된 수입업자를 대상으로 2,200여 건의 사전 안내문(Known Importer Letter)⁵⁾ 발송 • UFLPA의 집행대상 물품을 추후 수입할 경우 압류(seizure), 몰수(forfeiture), 과태료(penalties) 등 집행조치를 부과할 수 있음을 안내
4	CBP 운영지침 발표 (’22.6.13.)	<ul style="list-style-type: none"> • CBP는 UFLPA의 이행에 대한 수입업자 운영지침을 2022년 6월 13일에 발표함 • UFLPA의 집행절차를 설명하고 UFLPA 제3조에 규정된 추정을 반박하기 위해 수입업자가 CBP에 제출할 수 있을 문서에 관해 정보를 제공함으로써 FLETF의 UFLPA 집행전략을 보충하기 위함⁶⁾ • UFLPA하에서의 대상물품 수입절차 및 통관보류, 수입배제, 압류 등 집행과 반출 절차에 관한 설명, 반박가능한 추정에 대한 예외 적용 요청 방법, 통관보류 물품의 반출에 필요한 증빙문서에 관한 설명 등이 포함됨

3) Ibid.

4) U.S. Department of Homeland Security, Notice of Public Hearing on the Use of Forced Labor in the People’s Republic of China and Measures To Prevent the Importation of Goods Produced, Mined, or Manufactured, Wholly or in Part, With Forced Labor in the People’s Republic of China Into the United States, Federal Register, Vol. 87, No. 53, March 18, 2022.

5) U.S. Customs and Border Protection, UFLPA Known Importer Letter. <https://www.cbp.gov/trade/forced-labor/UFLPA?language_content_entity=en>

6) U.S. Customs and Border Protection, *supra* note 2, p. 4.

	절차	내용
5	UFLPA 집행전략 발표 (’22.6.17.)	<ul style="list-style-type: none"> • FLETF는 상무장관 및 국가정보장(DNI)과 협의하여 UFLPA의 집행을 지원하기 위한 전략을 마련하고, 의회의 소관 위원회에 UFLPA 제정일로부터 180일 이내에 집행에 관한 보고서(집행전략 포함)를 제출해야 함⁷⁾ • 이에 따라 FLETF는 2022년 6월 17일에 UFLPA 집행전략을 발표함
6	CBP의 집행 개시 (’22.6.21.)	<ul style="list-style-type: none"> • CBP의 UFLPA 집행은 동법 제정일로부터 180일 이내에 개시되어야 함⁸⁾ • 이에 따라 CBP는 2022년 6월 21일부터 UFLPA 적용 대상물품에 반박가능한 추정을 적용하기 시작함

※ 출처 : [표 1]에 포함된 각주상의 출처에 근거하여 저자 정리.7)8)

- UFLPA는「1930년 관세법(Tariff Act of 1930)」 제307조(19 U.S.C. § 1307)에 규정된, 강제노동을 통해 생산된 상품의 수입을 금지하는 규제 권한에 근거함
 - 19 U.S.C. § 1307의 집행을 강화하기 위해⁹⁾ 새로운 메커니즘과 절차가 일부 신설됨
 - UFLPA의 시행일인 2022년 6월 21일부터는 미 관세국경보호청(CBP: U.S. Customs and Border Protection)이 달리 결정하지 않는 한, 신장에서 생산되거나 제조된 상품 또는 해당 지역에 관련되는 특정 기업이 생산한 상품이 강제노동을 통해 생산된 것이라는 일응 추정, 즉 ‘반박가능한 추정(rebuttable presumption)’이 적용됨
 - 이러한 추정은 중국 내 다른 지역이나 다른 국가에서 생산된 상품, 중국 내 다른 지역이나 다른 국가를 경유한 상품이 신장에서 생산된 투입재를 포함하는 경우에도 적용됨
- 2022년 6월 21일 이전에 수입된 화물에는 19 U.S.C. § 1307에 따른 기존의 인도보류명령(WRO: Withhold Release Order) 절차가 적용되고, 2022년 6월 21일부터 수입되는 화물에는 6월 21일 이전에는 WRO의 적용을 받았던 물품¹⁰⁾에도 UFLPA 절차를 적용하여 통관보류, 수입배제, 압류가 이루어짐¹¹⁾

7) UFLPA 제2조(c).

8) UFLPA 제3조(e).

9) U.S. Customs and Border Protection, Uyghur Forced Labor Prevention Act - Operational Guidance for Importers, CBP Publication No. 1793-0522, June 13, 2022, p. 4.

10) 면화, 토마토, 신장생산건설병단(XPCC) 생산 제품 등.

11) U.S. Customs and Border Protection, *supra* note 2, p. 5; U.S. Department of Homeland Security, *supra* note 1, p. 8.

II. 「1930년 관세법」에 따른 강제노동 규제

1. 의의

- 미국정부는 UFLPA 시행 이전에도 신장 위구르 자치구에서의 강제노동 사용을 저지하고 강제노동 결부 상품이 미국 공급망에 진입할 우려에 대비하여 다양한 조치를 취해옴

[표 2] UFLPA 시행 이전 미국정부의 강제노동 규제 현황

구분	내용
CBP	<ul style="list-style-type: none"> • 2022년 6월을 기준으로, CBP는 중국산 물품에 대해 35건의 WRO를 시행 중에 있음. 이는 시행 중인 WRO 총 건수 대비 약 65%에 해당함 • 중국기업에 최근 적용된 WRO 중 다수는 위구르족 및 신장 위구르 자치구에서의 그 외 소수민족 및 소수 종교집단을 대상으로 하는 중국정부의 강제노동 사용에 연관된 기업임¹²⁾ • 또한 중국에서 강제노동을 통해 생산된 물품에 대해 5건의 조사결정(Finding)을 발급·시행 중임. 강제노동과 관련하여 CBP가 내린 대세계 조사결정의 55%에 해당됨¹³⁾
상무부	<ul style="list-style-type: none"> • 상무부 산업안전국(BIS: Bureau of Industry and Security)은 신장 위구르 자치구에서 강제노동을 사용하는 기업을 수출관리규정(EAR: Export Administration Regulations)¹⁴⁾ 제744.11조에 따라 상무부의 수출통제 대상기업 목록(BIS Entity List)에 추가 • 2019년 10월 이래 중국정부의 억압(repression), 집단억류(mass arbitrary detention), 강제노동 프로그램, 첨단기술을 동원한 위구르족과 신장 위구르 자치구 내 그 외 무슬림 소수집단에 대한 감시 등을 이유로 총 67개 기업이 위 목록에 새로 추가됨 • 수출통제 대상기업 목록(BIS Entity List)에 포함된 기업에 EAR의 적용을 받는 상품, 소프트웨어, 기술을 수출, 재수출, (국내적으로) 이전하기를 희망하는 미국기업은 상무부의 허가를 받아야 함

12) 예를 들어 ① 중국정부가 지원하는 강제노동을 사용한 9개 중국기업이 생산한 물품, ② 신장생산건설병단(XPCC: Xinjiang Production and Construction Corps)에서 생산된 면화, ③ 모든 신장 위구르 자치구산 면화 및 토마토, ④ 신장산 면화 및 토마토를 투입재로 사용하는 모든 하류제품에 대해 WRO가 발급됨. U.S. Customs and Border Protection, *Withhold Release Orders and Findings List*. <<https://www.cbp.gov/trade/forced-labor/withhold-release-orders-and-findings>>.

13) CBP는 '상당한 근거(probable cause)'에 기초하여, 물품의 제조·생산 과정에서 강제노동이 사용되었다고 결정할 경우 조사결정(Finding)을 발급함. 19 C.F.R. 12.42(f).

14) 15 C.F.R. § 730-774.

구분	내용
노동부	<ul style="list-style-type: none"> • 신장 위구르 자치구에서 생산되거나 또는 ‘아동노동 및 강제노동으로 생산된 물품 목록(List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor)’¹⁵⁾에 포함된 노동이전(labor transfer) 프로그램을 통해 생산된 물품을 식별하는 역할을 수행 • ‘아동노동 및 강제노동으로 생산된 물품’ 목록에는 조화, 크리스마스 장식, 석탄, 어류, 신발, 의류, 장갑, 헤어제품, 못, 원사 및 실, 토마토제품, 벽돌, 면화, 가전제품, 폭죽, 섬유, 장난감,¹⁶⁾ 폴리실리콘(2021년에 새로 추가됨)¹⁷⁾ 등 중국에서 강제노동을 통해 생산된 18개 물품이 포함되어 있음 • 이 중 10개 물품 즉 면화, 의류, 신발, 가전제품, 장갑, 헤어제품, 폴리실리콘, 섬유, 원사 및 실, 토마토제품이 신장 위구르 자치구에서의 강제노동 내지는 중국 내 다른 지역으로 이전된 위구르족 노동자에 의한 강제노동에 관련됨¹⁸⁾
재무부	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지정제재대상(SDN: Specially Designated Nationals and Blocked Persons) 목록을 적용받은 개인과 기업을 식별.¹⁹⁾ 신장생산건설병단(XPCC)도 여기에 포함됨
국무부	<ul style="list-style-type: none"> • ‘인신매매 실태보고서(Trafficking in Persons Report)’에서 중국을 최하 등급인 3등급(Tier 3) 국가로 수년간 평가해옴. 중국이 미국 연방법인 「인신매매 피해자 보호법(Trafficking Victims Protection Act)」에서 인신매매 철폐에 관해 규정한 최소 기준을 충족시키지 못한다는 이유에서임²⁰⁾ • 유관부처 합동으로 2021년 7월 13일에 발표된 ‘신장 공급망 사업 자문(Xinjiang Supply Chain Business Advisory)’ 보고서²¹⁾를 업데이트하는 데 주도적인 역할을 수행 • 신장 내 강제노동 문제를 다루기 위한 외교전략(Diplomatic Strategy)을 UFLPA에 규정된 바에 따라 2022년 4월 12일에 미 의회에 제출함

※ 출처 : U.S. Department of Homeland Security, Strategy to Prevent the Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People’s Republic of China - Report to Congress, June 17, 2022, pp. 7-8, 15-16, 29

15) U.S. Department of Labor, 2020 List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor, September 2020. <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2019/2020_TVPRAList_Online_Final.pdf>.

16) Ibid.

17) U.S. Department of Labor, Notice of Update to the Department Labor’s List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor, Federal Register, Vol. 86, No. 118, June 23, 2021, p. 32977.

18) U.S. Department of Homeland Security, supra note 1, p. 16.

19) U.S. Department of the Treasury, Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN) Human Readable Lists. <<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blockedpersons-list-sdn-human-readable-lists>>.

20) U.S. Department of State, 2021 Trafficking in Persons Report, June 2021, p. 47.

21) U.S. Department of State, Department of the Treasury, Department of Commerce, Department of Homeland Security, Office of the United States Representative, Department of Labor, Xinjiang Supply Chain Business Advisory - Risks and Considerations for Businesses and Individuals with Exposure to Entities Engaged in Forced Labor and other Human Rights Abuses linked to Xinjiang, China, July 13, 2021. <https://home.treasury.gov/system/files/126/20210713_xinjiang_advisory_0.pdf>.

- 이 중에서도 강제노동 결부 상품의 미국 내 반입을 금지하는 「1930년 관세법」 제307조(이하 “19 U.S.C. § 1307”)는 “미국 통상법제의 핵심(cornerstone)”²²⁾이어서 왔으며, 대외 무역에 있어 강제노동에 대한 가장 직접적인 규제라 할 수 있음
 - 19 U.S.C. § 1307은 재소자 노동, 강제노동, 기한계약노동을 통해 외국에서 완전하게 또는 부분적으로 채굴, 생산, 또는 제조된 모든 상품·물품·부품의 미국 수입을 금지
 - 여기에 해당되는 물품은 수입배제(exclusion) 또는 압류(seizure) 대상이 될 수 있고, 수입 시 19 U.S.C. § 1592(사기, 중과실, 과실에 대한 제재), § 1595a(법률에 반하는 수입) 및 18 U.S.C. § 545(미국으로의 물품 밀수)에 따라 형사처벌 또는 민사제재금 부과가 가능함
- 미 관세국경보호청(CBP: U.S. Customs and Border Protection)은 이러한 수입금지를 집행하고, 동시에 미국 내 328개의 통관항에서 합법적인 무역을 원활히 하는 역할을 수행함
 - CBP는 강제노동을 통해 생산된 물품을 통관 억류, 수입배제, 또는 압류하고, 관련 수입업자에 대해 과태료를 부과할 권한을 가짐²³⁾
 - CBP는 19 U.S.C. § 1307에 따라 강제노동을 통해 생산된 물품이 미국으로 수입되고 있거나 수입될 가능성이 있다고 볼 합리적인 근거가 있는 경우, 19 C.F.R. § 12.42에 따라 해당 특정 물품 또는 특정 기업이 생산한 물품을 대상으로 WRO를 발급함
 - WRO하에서 CBP는 수입업자가 해당 물품의 공급망에 강제노동 관련 요소가 포함되어 있지 않음을 증명하지 못하는 한, 미국의 모든 통관항에서 해당 물품의 통관을 보류시킬 수 있음
- 강제노동단속전담반(FLETF: Forced Labor Enforcement Task Force)은 19 U.S.C. § 1307의 집행 전반을 모니터링하는 역할을 수행
 - USMCA 이행법²⁴⁾ 제741조(19 U.S.C. § 4681)는 2020년 1월 29일로부터 90일 이내에 FLETF를 설치할 것을 규정하였고, 이에 따라 행정명령 제13923호(2020.5.15.)에서 FLETF가 설치됨²⁵⁾
 - FLETF는 국토안보부(의장), USTR, 상무부, 법무부, 노동부, 국무부, 재무부로 구성되며 농무부, 에너지부, 미국 국제개발처(USAID), CBP, 이민세관단속국(ICE), 국가안전보장회의(NSC)는 옵저버로서 참여함²⁶⁾

22) U.S. Department of Homeland Security, *supra* note 1, p. 58.

23) 19 U.S.C. § 1592, 1595a.

24) United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) Implementation Act (P.L. 116-113).

25) White House, *Executive Order* 13923—Establishment of the Forced Labor Enforcement Task Force Under Section 741 of the United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, May 15, 2020, Sec. 1.

26) *Ibid.*, Sec. 2.

2. 연혁

- 19세기 말 이래 미국 관세법은 특정 유형의 노동을 통해 생산된 상품의 수입을 금지하고 있음
 - 1890년을 시작으로 미국은 수형노동(convict labor)을 통해 ‘제조’된 상품의 수입을 금지해왔으며, 1930년에 미 의회는 「1930년 관세법」 제307조에 따른 수입금지의 범위를 확대하여 강제노동을 통해 ‘제조’된 상품뿐 아니라 강제노동과 관련된 모든 상품에 적용되도록 함
 - 19 U.S.C. § 1307는 강제노동을 통해 완전하게 또는 부분적으로 채굴, 생산, 또는 제조된 모든 상품·물품·부품의 수입을 금지함
 - 입법과정에서 일부 의원들이 인도적 차원의 목적을 언급하기는 하였으나, 위 입법의 주된 취지는 강제노동을 통해 생산된 상품으로부터 국내 생산업자를 보호하는데 있었음. 기존의 19 U.S.C. § 1307에서는 수입을 금지하려는 강제노동 결부 상품이 미국에서는 생산되지 않거나 미국 국내생산이 국내수요를 충족시킬 수 없는 수준인, 즉 ‘소비수요(consumptive demand)’ 예외에 해당하는 경우에는 강제노동 결부 상품의 반입을 허용하였음. 이 예외조항은 「2015년 무역촉진법(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015)」을 통해 삭제됨
 - 소비수요 예외조항이 삭제되면서 강제노동 결부 상품의 수입을 금지할 CBP의 권한이 보다 강화됨.²⁷⁾ 실제로, 그 이후 CBP의 19 U.S.C. § 1307 집행도 보다 빈번하게 이루어짐

3. 집행 현황

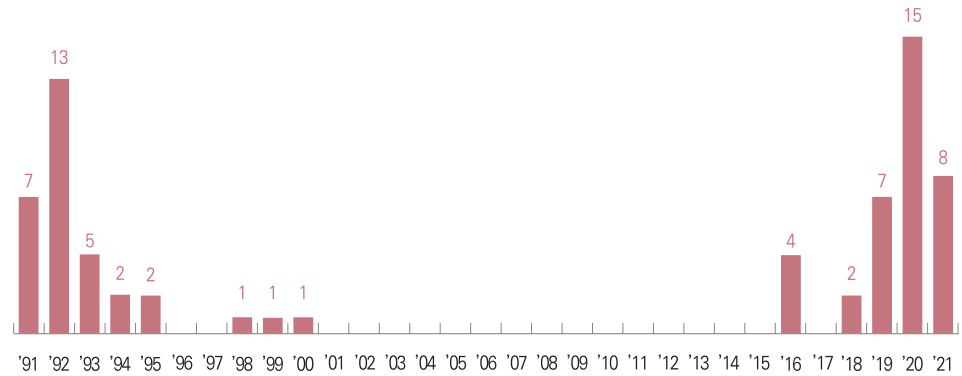
- 1930년 제정 이후 1980년대까지 19 U.S.C. § 1307가 적용된 사례는 많지 않음
 - 미 국제무역위원회(USITC: United States International Trade Commission)는 1930년부터 1980년대 중반 사이에 이해당사자가 19 U.S.C. § 1307 적용을 요청하거나 CBP가 적용 가부를 실제 검토한 사건이 약 60~75건이 있었다고 집계함.²⁸⁾ 이 중 최종적으로 물품 반입이 거부된 사건은 10여 건임²⁹⁾
 - 다만 1990년대 초에 19 U.S.C. § 1307의 사용이 상당 수 증가하였음. 특히, 중국산 상품의 대미 수출이 증가함에 따라, 1991~95년에 CBP는 27건의 WRO를 중국 제조업자를 대상으로 발급함. 2022년 4월을 기준으로, CBP는 37건의 WRO를 시행 중임

27) Congressional Research Service, *Section 307 and Imports Produced by Forced Labor*, IN FOCUS (2022.4.19.), p. 2. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11360>>

28) Ibid., pp. 1~2.

29) 19 U.S.C. § 1307의 집행 건수가 적은 것에 대해, 글로벌 공급망의 복잡성을 감안한다면 강제노동을 사용한 공장·농장 단계까지 상품을 추적하는 것이 어렵다는 점, 보다 많은 상품이 미국 외 지역에서만 생산되게 됨에 따라 수입업자들이 위에서 살펴본 소비수요 예외조항을 빈번하게 활용하였다는 점 등이 지적됨. Ibid., p. 2.

[그림 1] 1991~2021년 연별 WRO 발급 건수



※ 주 : x축은 연도, y축은 WRO 발급 건수를 의미함

※ 출처 : Congressional Research Service, Section 307 and Imports Produced by Forced Labor, IN FOCUS (2022.4.19.), p. 2.
 <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11360>>

■ 지금까지 발급된 WRO의 다수가 중국을 대상으로 함

- 1990년 이래 발급된 68건 중 44건(65%)이 중국산 상품을 대상으로 함
 - 중국을 대상으로 다수의 WRO가 1991~93년 사이에 발급되었으며, 1992년에 재소자 노동을 사용하여 생산된 상품과 관해 미-중간에 일정한 합의에 이른 이후 WRO 발급 건수는 감소함
 - 합의내용에는 정보교환 및 실사 요청에 관한 조항이 포함되었으나, 중국의 합의내용 이행이 일관되지 않아 중국 내 재소자 노동과 강제노동에 대해 미국은 지속적으로 문제를 제기해옴³⁰⁾
- 2016년을 시작으로, 신장 위구르 자치구 내 위구르족과 그 외 투르크계 무슬림에 의한 체계적 강제노동에 대해 19 U.S.C. § 1307 집행이 다시 증가하기 시작함
- 2019년 이래 CBP는 (i) 중국정부가 지원하는 강제노동을 사용한 9개 중국기업이 생산한 물품([표 3] 참고), (ii) 신장생산건설병단(XPCC)에서 생산된 면화, (iii) 모든 신장 위구르 자치구산 면화 및 토마토, (iv) 신장산 면화 및 토마토를 투입재로 사용하는 모든 하류제품, (v) 신장산 실리카 기반 제품에 WRO를 발급함³¹⁾

30) Congressional Research Service, *supra* note 27, p. 2.

31) U.S. Customs and Border Protection, *supra* note 12. See also U.S. Customs and Border Protection, CBP Issues Region-Wide Withhold Release Order on Products Made by Slave Labor in Xinjiang, Press release (2021.1.13.); U.S. Customs and Border Protection, The Department of Homeland Security Issues Withhold Release Order on Silica-Based Products Made by Forced Labor in Xinjiang, Press Release (2021.6.24.).

[표 3] 중국정부가 지원하는 강제노동을 사용한
9개 중국기업을 대상으로 발급된 WRO 목록

	기업·기관명	대상물품
1	Hoshine Silicon Industry Co. Ltd. 및 그 자회사	실리카 기반(silica-based) 제품
2	신장 위구르자치구 루푸현 제 4 직업 기술 교육훈련센터 (Lop County No. 4 Vocational Skills Education and Training Center)	동 센터에서 생산된 모든 제품
3	신장 위구르자치구 루푸현 헤어제품제조공단 (Lop County Hair Product Industrial Park)	동 공단에서 생산된 모든 제품
4	Yili Zhuowan Garment Manufacturing Co., Ltd. 및 Baoding LYSZD Trade and Business Co., Ltd.	의류제품
5	Xinjiang Junggar Cotton and Linen Co., Ltd.	동 사가 생산·가공한 면화
6	Hefei Bitland Information Technology Co., Ltd.	컴퓨터 부품
7	Lop County Meixin Hair Products Co., Ltd.	헤어제품
8	Hetian Haolin Hair Accessories Co. Ltd.	헤어제품
9	Hetian Taida Apparel Co., Ltd.	의류제품

※ 출처 : U.S. Department of Homeland Security, *Strategy to Prevent the Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People's Republic of China - Report to Congress*, June 17, 2022, p. 7.

III. UFLPA에 따른 강제노동 규제

1. 의의

- UFLPA의 시행일인 2022년 6월 21일부로, 신장 위구르 자치구에서 채굴, 생산, 또는 제조된 상품·물품·부품 또는 해당 지역에 관련되는 특정 기업이 생산한 상품·물품·부품이 강제 노동을 통해 생산된 것이라는 ‘반박가능한 추정(rebuttable presumption)’이 적용됨
 - 이러한 추정은 신장 위구르 자치구에서 생산된 투입재를 포함하는, 중국 내 다른 지역이나 다른 국가에서 생산되었거나 또는 중국 내 다른 지역이나 다른 국가를 경유한 물품에도 적용됨
 - 위 추정을 수입업자가 반박하지 못하는 경우, 신장 위구르 자치구로부터 미국으로 수입되는 모든 물품에 대해 통관보류, 수입배제, 또는 압류가 이루어질 수 있음
- UFLPA에 따른 CBP의 권한 변경은 2022년 6월 21일부로 발효하였음
 - 6월 21일 이전에 수입된 물품은 기존의 WRO 절차 및 조사결정(Finding) 절차가 적용되고, 6월 21일 이전에는 신장 위구르 관련 WRO가 적용되었던 물품의 수입에도 2022년 6월 21일부터는 UFLPA에 따라 통관보류, 수입배제, 압류가 이루어짐³²⁾

2. 19 U.S.C. § 1307와 UFLPA 집행의 비교

- WRO에서는 통관이 보류된 물품에 대해 CBP에 자료를 제출하는 데 수입업자에게 3개월의 기한이 주어지는 반면 UFLPA에서는 수입물품이 강제노동을 통해 생산되었다는 추정을 반박하는 데 30일 만이 주어진다라는 점이 WRO 집행과 UFLPA 집행의 가장 큰 차이점임
 - WRO 집행 절차하에서 통관이 보류된 수입업자는 해당 물품이 수입이 허용되는 (admissible) 물품임을 CBP에 증명하는 데 적어도³³⁾ 90일(3개월)을 부여받음³⁴⁾

32) UFLPA는 CBP가 신장 지역에서 완전히 또는 부분적으로 생산된 상품, UFLPA의 대상기업 목록(Entity List)에 기재된 기업이 생산한 상품이 19 U.S.C. § 1307를 위반하였다고 추정할 것을 규정하였으나, CBP가 19 U.S.C. § 1307에 따른 WRO를 발급할 것을 규정하고 있지는 않음. U.S. Customs and Border Protection, *supra* note 2, p. 5.

33) 많은 경우 CBP는 물품의 원산지를 증명하기 위한 추가 증거를 확보할 수 있도록 수입업자에게 30일의 기한 연장을 인정해 줌. See David Stepp, Frances P. Hadfield & Martín Yerovi, *CBP Issues Minimal UFLPA Guidance: What We Know Based on WRO Detentions of Goods Alleged to be Made from Forced Labor in the XUAR Region*, Crowell (2022. 6. 6.).

34) 19 C.F.R. § 12.43(b).

- 반면 UFLPA하에서 통관이 보류된 물품에 대한 불복청구 절차는 일반적인 통관보류 물품의 경우보다 훨씬 짧은 일정을 적용받음
 - CBP는 물품이 검사를 위해 제출된 때로부터 통관보류를 결정하는 데 5일을 부여받음. CBP가 물품의 통관보류를 확정적으로 결정하거나 또는 5일 기간 내에 반출하지 못하는 경우, 해당 물품은 통관이 보류된 것으로 간주됨³⁵⁾
 - 물품이 공식적으로 통관이 보류된 이후, CBP는 통관보류 결정이 내려진 때 또는 통관이 5일 내에 이루어지지 못한 때로부터 5일 이내에 수입업자에게 통관보류 통보서를 발급함³⁶⁾
 - UFLPA하에서 통관이 보류된 물품은 조사를 위해 CBP에 보내진 날로부터 30일 이내에 통관보류 물품의 수입허용 여부가 결정되어야 함.³⁷⁾ 30일 기간 내에 통관보류 물품의 수입허용 여부에 관해 CBP가 결정을 내리지 못하는 경우, 해당 물품은 수입이 배제(불허)되는 것으로 간주됨³⁸⁾
- 한편 수입배제에 대한 이의제기에 있어서는, WRO 절차와 UFLPA 절차가 유사함
 - UFLPA하에서 수입업자는 CBP가 수입배제에 관한 최종결정을 내린 날로부터 180일 이내에 이의를 제기할 수 있음³⁹⁾

[표 4] WRO 집행과 UFLPA 집행의 비교

집행	UFLPA	WRO
통관보류 권한	19 C.F.R. § 151.16	19 C.F.R. § 12.42(e)
각 집행조치에 적용되는 불복청구 절차	통관보류: 19 C.F.R. § 151.16 (30일) 수입배제: 19 U.S.C. § 1514 압류: 19 C.F.R. § 171	통관보류: 19 C.F.R. § 12.43-44 (3개월) 수입배제: 19 U.S.C. § 1514 압류: 19 C.F.R. § 171
증거 수준	‘명확하고 설득력 있는 증거(clear and convincing evidence)’ (※ UFLPA 제2조 제(d)항 제6호 및 동법 제3조에 따른 CBP에의 응답 의무 또한 참조)	19 C.F.R. § 12.43
권한 위임	UFLPA, 19 U.S.C. § 1307, 22 U.S.C. § 6901	19 U.S.C. § 1307, 19 C.F.R. § 12.42-44

※ 출처 : CBP, *Uyghur Forced Labor Prevention Act and Current Forced Labor Withhold Release Order, or WRO, Enforcement*, CBP Publication No. 1790-0522. <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2022-May/UFLPA-WRO%20Table_FINAL.pdf>

35) 19 C.F.R. § 151.16(b).
 36) 19 C.F.R. § 151.16(c).
 37) 19 C.F.R. § 151.16(e).
 38) 19 C.F.R. § 151.16(f).
 39) 19 U.S.C. § 1514(c)(3).

3. UFLPA의 구성과 주요 내용

(1) 목적

■ UFLPA의 목적은 다음과 같음

- (i) 19 U.S.C. § 1307의 효과적인 집행을 중국정부가 방해하지 못하도록 보장하는 등 강제노동을 통해 생산된 물품의 수입을 금지하고⁴⁰⁾
- (ii) “신장 위구르 자치구에서 완전하게 또는 부분적으로 채굴, 생산, 또는 제조된 상품을 포함하여, 강제노동을 통해 만들어진 모든 상품의 수입을 중단”하는 등 미국정부에게 가용한 모든 수단을 통해 강제노동 관행을 종식하는 데 국제사회를 선도하며⁴¹⁾
- (iii) 강제노동을 통해 생산된 물품의 수입을 금지한 미국·멕시코·캐나다 협정(USMCA: US-Mexico-Canada Agreement) 제23.6조를 효과적으로 이행하기 위해 캐나다, 멕시코와 논의하고⁴²⁾
- (iv) 강제노동 등과 관련하여 인신매매를 적극적으로 방지하며,⁴³⁾ 고문, 강제실종, 집단 억류, 자의적 구금, 광범하고 조직적인 강제노동의 사용 등 심각한 육체적 자유의 박탈, 특정 민족·종교집단에 대한 박해를 방지하며⁴⁴⁾
- (v) 신장 위구르 자치구에서의 중대한 인권침해 문제를 미국과 중국간에 양자다자 채널을 통해 다루고 수입통제, 수출제한, 금융제재, 비자제한 등 미국정부에게 가용한 권한을 활용하고자 함⁴⁵⁾

■ 특히 (v)번 목표와 관련하여, UFLPA는 미국정부가 신장 위구르 자치구 및 동 지역과 관련된 사업을 수행하는 기업에 대해 포괄적 경제제재, 수출통제, 수입제한 조치를 부과할 권한을 가짐을 확인하고

- 이를 위해 UFLPA는 강제노동 사용에 관련된 (i) ‘상품’에 대한 수입금지(제3조) 및 (ii) ‘개인’ 및 ‘기업’에 대한 제재(제5조) 등 크게 두 개의 집행 메커니즘을 규정함

40) UFLPA 제1조(1).

41) UFLPA 제1조(2).

42) UFLPA 제1조(3).

43) UFLPA 제1조(4).

44) UFLPA 제1조(5).

45) UFLPA 제1조(6).

(2) 집행 메커니즘 1: 강제노동 결부 상품에 대한 수입금지

1) 적용대상

- 2022년 6월 21일부로 CBP는 [표 5]의 두 개 범주가 19 U.S.C. § 1307에 따라 금지되며 미국 내 반입이 불허된다는 ‘반박가능한 추정’을 적용하기 시작함

[표 5] UFLPA에 따른 수입금지 적용대상

	분류	내용
1	상품·물품·부품의 생산지 기준	신장 위구르 자치구에서 완전하게 또는 부분적으로 채굴, 생산, 또는 제조된 모든 상품·물품·부품
2	신장 위구르 자치구 관련 사업 운영 기업 기준	FLETF 집행전략의 UFLPA 대상기업 목록(Entity List)에 지정된 기업이 생산한 모든 상품·물품·부품

※ 출처: UFLPA 제3조(a)

- 중국 내(특히 신장 위구르 자치구)에서 위구르족, 카자흐족, 키르키스족, 티베트족, 중국에서 박해를 받는 그 외 집단의 구성원의 강제노동을 통해 완전하게 또는 부분적으로 채굴, 생산, 제조된 상품이나 물품이 위 1번에 포함될 것
- 19 U.S.C. § 1307에서와 마찬가지로, UFLPA에서도 중국의 다른 지역이나 다른 국가에서 추가 가공을 거쳐 ‘실질적으로 변형된(substantially transformed)’ 상품에 대해 예외를 규정하지 않음
- 지금까지의 WRO 통관보류 사례에서 CBP는 강제노동 연계 투입재를 오로지 최소허용(de minimis) 수준으로 포함하고 있는 상품이라 하더라도 반입을 허용해오지 않음. UFLPA에서도 최소허용 기준은 인정되지 않을 가능성이 높음
- 즉 어느 생산단계에서, 어느 정도의 중요성을 가지는지, 어느 정도의 부가가치를 창출하는지와 무관하게, 전체 상품의 극히 일부에 신장 위구르 강제노동 연계 투입재가 포함되었다 하더라도 CBP는 해당 상품·물품·부품을 강제노동을 통해 생산된 것으로 추정할 가능성이 높아 보임
- 다양한 출처를 통해 CBP는 UFLPA 대상기업 목록(Entity List)⁴⁶⁾에 기재 및 관보에 공표된 기업으로부터 수입되는 물품 등 적용대상 물품을 식별할 예정⁴⁷⁾
 - CBP가 2022년 6월 13일 발표한 운영지침에 따르면, CBP는 신장 위구르 자치구 및 UFLPA 대상기업 목록과의 연관성 유무를 결정하기 위해 모든 화물의 UFLPA의 적용 가부를 검토하고 개별 사안마다 적절한 조치를 취할 것임

46) UFLPA 제2조(d)(2)(B) 참고.

47) U.S. Customs and Border Protection, *supra* note 2, p. 7.

- 연관성이 확인되고 CBP가 해당 물품에 집행조치 부과를 결정하는 경우, 수입업자에게 통관보류 통지서, 수입배제 통지서, 압류 통지서가 송부됨⁴⁸⁾

[표 6] UFLPA에 따른 집행 유형, 절차 및 내용

	집행 유형	집행 절차 및 내용
1	통관보류 (Detention)	<ul style="list-style-type: none"> • CBP가 UFLPA에 따라 상품·물품의 통관을 보류하는 경우, CBP는 19 U.S.C. § 1499 및 19 C.F.R. § 151.16에 따라 통관보류 사유와 통관보류 예상 기간을 안내하는 통관보류 통지서를 발급함 • 동 통지서는 UFLPA에 따른 추정을 수입업자가 반박하기 위한 CBP에의 자료제출에 관한 안내가 포함됨 • 19 U.S.C. § 1499 및 19 C.F.R. § 151.16상의 CBP의 권한에 따라, 물품의 반출 또는 통관보류 여부 결정을 위한 검사를 위해 CBP에 해당 물품이 제출된 날로부터 5 근무일 동안 CBP는 검사를 수행할 수 있음 • 해당 5 근무일 이내에 반출되지 않은 물품은 통관보류 물품으로 간주됨 • CBP는 5일의 기간 동안 또는 그 이후에 상품의 수입허용(admissible) 여부를 결정하는 데 수입업자가 제출한 자료를 검토하게 됨
2	물품 반출 (Release)	<ul style="list-style-type: none"> • 수입업자가 UFLPA 제3조(b)를 준수하였다고 관세국경보호청장이 결정하고, 수입물품이 완전하게 또는 부분적으로 강제노동을 통해 생산되지 않았다는 ‘명확하고 설득력 있는 증거’가 있는 경우, 관세국경보호청장은 반박가능한 추정을 적용하지 않을 예외조항에 해당된다고 결정하고 세관장이 해당 물품을 반출하게 됨 • CBP가 UFLPA 제3조(b)에 따른 예외를 인정할 경우, 수입업자가 제출한 정보는 정보공개 대상이고 의회 보고 대상임. UFLPA는 CBP가 예외를 인정할 경우, 대상물품 및 UFLPA 제3조(b)에 따른 예외를 부여하는 결정을 내리는 데 고려된 증거에 관한 보고서를 의회에 보고하고 공개 발표하도록 규정하고 있음. 일부 정보는 「정보자유법(FOIA: Freedom of Information Act)」에 규정된 예외⁴⁹⁾에 따라 공개가 제한될 수 있음
3	수입배제 (Exclusion)	<ul style="list-style-type: none"> • CBP는 UFLPA를 위반한 것으로 결정한 물품에 대해서는 수입배제를 부과할 수 있음 • 수입업자는 19 U.S.C. § 1514에 따라 수입배제에 이의를 제기할 수 있음 • 이의제기(Protests)는 관련된 품목별 전문센터(CEE: Center of Excellence and Expertise)로 전자적으로 전송됨

48) Ibid., p. 9.

49) 5 U.S.C. § 552.

	집행 유형	집행 절차 및 내용
4	압류·몰수 (Seizure, Forfeiture)	<ul style="list-style-type: none"> • UFLPA를 위반한 것으로 결정된 수입물품에 대해서는 압류 및 몰수가 가능함⁵⁰⁾ • UFLPA를 위반한 것으로 결정된 물품을 CBP가 몰수하기로 결정이 내려진 경우, 해당 사안은 각 세관의 벌금몰수담당관(FPFO: Fines, Penalties, Forfeitures Officer)에게 회부됨 • FPFO는 수입업자 및 그 외 모든 이해당사자에게 압류 통지서를 송부함 • FPFO의 통지서에서는 수입업자가 조사를 위한 자료를 CBP에 제출하는 방법, 이의신청 기한 등을 안내함

※ 출처 : U.S. Customs and Border Protection, *Uyghur Forced Labor Prevention Act - Operational Guidance for Importers*, CBP Publication No. 1793-0522, June 13, 2022, pp. 8-9

■ 이 경우 수입업자는 수입물품에 부과된 집행에 대해 다음의 조치가 가능함

(i) 해당 수입물품이 UFLPA의 적용범위에 해당하지 않으며 동법에 따른 반박가능한 추정을 적용받지 않는다고 주장할 수 있음

- 이 경우 수입업자는 수입물품과 구성부품이 모두 신장 위구르 자치구 외 지역에서 생산되었으며, UFLPA 대상기업 목록상의 기업에 의해 생산되지 않았음을 증명하는 문서를 CBP에 제출해야 함⁵¹⁾
- 수입업자가 제출한 자료에 비추어, 수입상품이 신장 위구르 자치구나 UFLPA 대상기업과 관련이 없어 UFLPA의 적용범위에 해당되지 않는다고 CBP가 결정하는 경우, 수입업자는 UFLPA의 반박가능한 추정에 대한 예외를 받아야 할 필요가 없으며, CBP는 해당 물품을 반출함⁵²⁾
- 2022년 6월 13일자 운영지침에서 CBP는 수입업자가 예외 적용을 요청하거나 또는 수입물품이 UFLPA의 적용범위에 해당되지 않음을 증명하는 데 CBP에 제출할 수 있는 문서의 예시 목록을 제시하였음. 수입물품이 신장 위구르 자치구 또는 UFLPA 대상 기업에 관련이 없음을 증명하고자 하는 수입업자는 연관성을 부인하기 위해 아래 문서를 제출할 수 있을 것

50) See 19 U.S.C. § 1595a; 19 C.F.R. Part 171.

51) U.S. Customs and Border Protection, *supra* note 2, p. 10.

52) *Ibid.*, p. 7.

[표 7] 물품이 UFLPA의 적용범위에 해당되지 않음을 증명하기 위한 정보 유형(예시)

1	공급업체 목록, 관련 기업들로부터의 진술서(affidavit), 원자재 구성품으로부터 최종재에 이르기까지 각 단계에 관한 상세사항
2	구입주문서, 원산지증명서, 재고기록 등 물품 관련 상세사항
3	수입물품 및 그 구성부품이 신장 위구르 자치구에서 채굴·생산·제조되지 않았음을 보여주는 증거

※ 주 : UFLPA의 적용배제 또는 예외 적용을 위해 CBP에 수입업자가 제출가능한 문서 전체 예시목록은 [부록 1]을 참고

※ 출처 : U.S. Customs and Border Protection, *Uyghur Forced Labor Prevention Act - Operational Guidance for Importers*, CBP Publication No. 1793-0522, June 13, 2022, p. 14

- (ii) 수입물품이 UFLPA의 적용범위에 해당됨이 분명하다면, 해당 물품의 미국 내 반입을 위해 UFLPA의 반박가능한 추정에 대한 예외 적용을 요청할 수 있음
- (iii) 물품의 수입배제가 결정될 경우, 수입업자는 그러한 결정에 대해 이의(protest)를 제기할 수 있음
- (iv) 물품이 압류 또는 몰수된 경우에는 자신에 대한 처벌을 경감하고 물품의 재수출에 대한 CBP의 승인을 받기 위해 CBP에 청원(petition)을 제출할 수 있음

2) 강제노동 결부 상품에 대한 반박가능한 추정

- (원칙) 2022년 6월 21일부터 CBP가 [표 5]의 두 가지 강제노동 결부 상품 유형에 대해 미국으로의 수입이 금지되고 반입이 불허된다는 ‘반박가능한 추정’을 적용할 것을 규정함⁵³⁾
- (예외) 반박가능한 추정에 대한 예외를 인정받기 위해서는, 수입업자는 다음의 요건을 충족해야 함
 - (i) 집행전략에 발표된 지침 및 후속 규정을 완전히 준수하였음을 증명하고,⁵⁴⁾
 - (ii) CBP의 정보요청에 완전하고 실질적으로 응답하였으며,⁵⁵⁾
 - (iii) ‘명확하고 설득력 있는 증거(clear and convincing evidence)’를 통해 해당 상품이 강제노동을 통해 완전하게 또는 부분적으로 채굴, 생산, 또는 제조되지 않았음을 CBP에 증명해야 함⁵⁶⁾

53) UFLPA 제3조(a).

54) UFLPA 제3조(b)(1).

55) UFLPA 제3조(b)(1).

56) UFLPA 제3조(b)(2).

- 수입업자는 반박가능한 추정에 대한 예외를 인정해 줄 것을 통관보류 기간 동안, 또는 수입배제 이후, 또는 압류절차 동안에 요청할 수 있음⁵⁷⁾
 - (i) 수입물품에 대해 통관보류 통지를 받은 수입업자는 해당 통지에 대해 19 C.F.R. Part 151에 따른 기간에 따라 응답할 수 있고, 물품이 CBP의 조사를 위해 제출된 날로부터 보통 30일 이내에 UFLPA의 반박가능한 추정에 대한 예외 적용을 요청할 수 있음
 - (ii) 수입배제 통지를 받은 수입업자는 UFLPA의 반박가능한 추정에 대한 예외 적용을 요청하기 위해 19 C.F.R. Part 174에 따른 기간에 따라 이의를 제기할 수 있음
 - (iii) 물품 압류를 통지받은 수입업자는 UFLPA의 반박가능한 추정에 대한 예외 적용을 요청하기 위해 19 C.F.R. Part 171에 따른 청원절차를 활용할 수 있음⁵⁸⁾
- 예외 적용을 요청하는 위 각 경우에 있어서, 수입업자는 UFLPA의 추정에 대한 예외를 적용받기를 희망한다는 점을 명확히 밝히고, 그러한 요청을 뒷받침할 수 있는 증빙문서(“명확하고 설득력 있는 증거”)를 제출해야 함⁵⁹⁾
 - 또한 수입업자는 해당 물품의 채굴·생산·제조 단계에서 강제노동이 전혀 사용되지 않았음을 명확하게 증명할 수 있도록 CBP의 모든 정보요청에 완전하고 실질적으로 응답해야 함
 - 제출문서를 영어로 번역하고 색인(index)을 포함하며, 해당 문서와 CBP 조사가 어떠한 관련성을 가지는지에 대한 설명을 포함할 경우 CBP의 조사가 원활하게 이루어지는 데 도움이 될 것임⁶⁰⁾
- 2022년 6월 13일에 발표된 CBP 운영지침에서는 수입업자가 UFLPA의 반박가능한 추정에 대한 예외 적용을 요청하는 경우 CBP가 요구할 정보 유형이 일부 예시됨

57) U.S. Customs and Border Protection, *supra* note 2, p. 9.

58) *Ibid.*, p. 10.

59) *Ibid.*

60) *Ibid.*, p. 13.

[표 8] UFLPA의 반박가능한 추정예에 대한 예외 적용을 위한 정보 유형(예시)

1	공급망 매핑, 강제노동 관련 훈련, 서면 작성된 공급업체 행동강령 등 기업실사(duediligence) 관련 문서
2	공급망 추적(Supply Chain Tracing) 관련 정보
3	강제노동을 방지하기 위해 취한 공급망 관리 조치(Supply Chain Management Measures)를 보여주는 문서

※ 주 : 2022년 6월 13일자 CBP 운영지침에서 UFLPA의 적용배제 또는 예외 적용을 위해 CBP에 예시한 수입업자가 제출가능한 문서 전체 목록은 [부록 1]을 참고

※ 출처 : U.S. Customs and Border Protection, *Uyghur Forced Labor Prevention Act - Operational Guidance for Importers*, CBP Publication No. 1793-0522, June 13, 2022, p. 14

- 특히, CBP는 ‘집행 우선순위 부문’으로 UFLPA에 예시⁶¹⁾되어 있는 면화, 폴리실리콘, 토마토 수입에 요구될 수 있는 공급망 추적 문서 유형을 상세 설명함(부록 2 참고)
- 이후 2022년 6월 17일에 FLETF가 발표한 UFLPA 집행전략에서는 CBP 운영지침에서 예시하였던 기업실사, 공급망 추적, 공급망 관리 조치 관련 정보에 대해 보다 상세한 내용이 포함됨([표 9] 참고)

[표 9] 기업실사, 공급망 추적, 공급망 관리 조치 정보에 관한 수입업자 참고사항

정보 유형	내용
1 기업실사	<ul style="list-style-type: none"> ● 기업실사에는 미국으로 수입되는 물품의 생산과정에서의 강제노동 리스크에 대한 평가, 방지, 완화가 포함되어야 함⁶²⁾ ● 신장 위구르 자치구와 관련하여 기업실사의 실효성을 담보하기 위해 수입업자는 미 노동부가 제공하는 “Comply Chain”⁶³⁾을 참조할 수 있음.⁶⁴⁾ 즉 △이해관계자의 참여 △리스크와 그 영향에 관한 평가 △윤리강령 △공급망 전반을 통한 소통과 훈련 △모니터링 준수 △위반 시정 △독립적 검토 △성과 보고 유무 등 8개 요소가 핵심임

61) UFLPA 제2조(d)(2)(B)(viii).

62) U.S. Department of Homeland Security, *supra* note 1, p. 41.

63) U.S. Department of Labor, Comply Chain. <<https://www.dol.gov/ilab/complychain/>>

64) U.S. Department of Homeland Security, *supra* note 1, p. 42.

정보 유형	내용
2 효과적인 공급망 추적	<ul style="list-style-type: none"> • 효과적인 공급망 추적은 기업실사에 중요한 첫 번째 단계임. 수입업자는 수입 물품의 생산에 사용된 원자재의 공급망까지를 모두 포괄하여 자사의 전체 공급망에 대한 완전한 지도화(mapping)가 가능해야 함⁶⁵⁾ • 공급망 지도화에 더하여, 공급망의 여느 시점에도 투입재가 혼합될 우려가 없도록 보장할 수 있어야 함. 신장 위구르 자치구와 그 외 지역 모두에서 자재를 조달하는 공급업체의 경우가 특히 이러한 위험이 높음. 수입물품의 공급망이 비(非)신장산 자재만을 사용하고 있으며 제조과정의 여느 단계에서도 신장산 자재로 대체되거나 신장산 자재와 혼합되지 않았음을 검증하는 것이 어려워질 수 있으므로 통관이 보류될 위험이 있음에 유의해야 함⁶⁶⁾
3 공급망 관리 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 공급망 관리 조치는 ‘확인된 강제노동 리스크를 방지하고 완화하기 위해 취해진’ 조치를 의미함⁶⁷⁾ • 효과적인 공급망 관리 조치의 예로는 △특정 공급업체와 계약체결 이전에 강제 노동 관여 여부를 조사하는 절차 마련 △공급망 내에 강제노동이 확인되는 경우, 공급업체가 시정조치를 계약상 의무적으로 취하도록 규정 △시정조치 불이행 이유를 하는 조치(계약해지 등)를 계약에 명시 △근로자 채용 단계에서부터 강제노동과의 연관성이 없음이 검증하는 조치 등이 있음⁶⁸⁾ • 수입업자는 공급망 맵과 리스크·영향 평가에 관한 정보 등 공급망 관리 데이터를 관리하는 정보 시스템을 가지고 있어야 하며, 이러한 정보가 강제노동 리스크를 방지하고 완화하는 데 어떻게 활용될 수 있는지를 증명할 수 있어야 함⁶⁹⁾

※ 출처 : U.S. Department of Homeland Security, *Strategy to Prevent the Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People’s Republic of China - Report to Congress*, June 17, 2022, pp. 41-42, 45-46

- 한편 CBP는 반테러 민관파트너십제도(C-TPAT: Customs-Trade Partnership Against Terrorism)에 참여하는 모범기업의 예외 적용 요청을 우선 검토하는 방식으로 동 제도 참여기업에게 일정한 혜택을 부여할 예정⁷⁰⁾
- 반박가능한 추정에 대한 예외 적용 인정을 결정할 경우, CBP는 그러한 결정을 내린 날로부터 30일 이내에 예외를 인정한 물품과 결정에 고려한 증거를 의회 소관 위원회에 제출하고 공개해야 함⁷¹⁾

65) Ibid., p. 45.

66) Ibid., p. 46.

67) Ibid.

68) Ibid.

69) Ibid.

70) U.S. Customs and Border Protection, *supra* note 2, pp. 9-10.

71) UFLPA 제3조(c).

- 다만, UFLPA 자체적으로 예외사유가 매우 협소하게 규정된데다가, 최근 CBP의 19 U.S.C. § 1307 집행사례에 비추어 볼 때 CBP가 ‘명확하고 설득력 있는 증거’ 충족 여부를 판단하는 데 보수적인 결정을 내릴 가능성이 커 보임
- CBP는 강제노동이 상품 생산에 관련성이 없다는 점을 증명하는 데 상당히 엄격한 준수 요건 내지는 증거기준을 요구해옴
 - 일례로, UFLPA가 규정하는 이러한 입증책임 수준은 「미국의 적대 세력에 대한 제재를 통한 대응법(CAATSA: Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act)」⁷²⁾에서 ‘북한 국민 또는 시민의 노동’을 통해 생산된 상품의 수입에 요구하는 입증수준⁷³⁾과 유사한 것으로 보임
 - CAATSA는 수입업자가 ‘명확하고 설득력 있는 증거’를 통해 자사의 공급망 내에 북한 국민·시민이 관여되어 있지 않음을 입증할 것을 규정함
 - CAATSA에 따라 CBP가 내린 의류 통관보류에 관한 HQ H317249 결정(2021.3.5.)에서 CBP는 ‘명확하고 설득력 있는 증거(clear and convincing evidence)’가 “증거의 우월(preponderance of evidence)”보다 높은 기준이며, 보통 청구나 주장이 사실일 “상당히 개연성이 있음(highly probable)”을 의미한다고 실시함⁷⁴⁾

[표 10] CAATSA에 따른 수입금지 적용대상

영문	국문
<p>SEC. 302A. REBUTTABLE PRESUMPTION APPLICABLE TO GOODS MADE WITH NORTH KOREAN LABOR</p> <p>(a) IN GENERAL.—Except as provided in subsection (b), any significant goods, wares, articles, and merchandise mined, produced, or manufactured wholly or in part by the labor of North Korean nationals or citizens shall be deemed to be prohibited under section 307 of the Tariff Act of 1930 (19 U.S.C. 1307) and shall not be entitled to entry at any of the ports of the United States</p>	<p>제302A조. 북한의 노동으로 생산된 상품에 적용될 수 있는 반박가능한 추정</p> <p>(a) 일반.-제(b)항에서 규정한 경우를 제외하고, 북한 국민 또는 시민의 노동으로 완전하게 또는 부분적으로 채굴, 생산, 또는 제조된 주요 상품 및 물품은 1930년 관세법(19 U.S.C. 1307) 제307조하에서 금지되는 것으로 간주되고, 미국의 모든 항만에서 반입될 수 없다</p>

72) Countering America’s Adversaries through Sanctions Act, P.L. 115-44, Aug. 2, 2017. <<https://congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf>>

73) CAATSA 제321조(b)(1).

74) U.S. Customs and Border Protection, Application for Further Review; 22 U.S.C. § 9241a; 19 U.S.C. § 1307; Protest No. 4601-21-125334; Poof Apparel; Dandong Huayang Textiles and Garments Co., Ltd.; Forced Labor, March 5, 2021.

영문	국문
(b) EXCEPTION.—The prohibition described in subsection (a) shall not apply if the Commissioner of U.S. Customs and Border Protection finds, by clear and convincing evidence, that the goods, wares, articles, or merchandise described in such paragraph were not produced with convict labor, forced labor, or indentured labor under penal sanctions	(b) 예외.-제(a)항에 기술한 금지는 미국 관세 국경보호청장이 명확하고 설득력 있는 증거를 통해 동 항에 기술된 해당 상품 또는 물품이 형사 제재하에서 수형노동, 강제노동, 또는 기한계약노동을 통해 생산되지 않았다고 판단되는 경우에는 적용되지 않는다

※ 주 : CAATSA 제321조(b)(1)는 「2016년 북한 제재 및 정책 강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)」에 제302A조를 신설, 위의 내용을 추가할 것을 규정함

※ 출처 : CAATSA 제302A조. 국문은 저자 번역

- 위 기준에 따를 경우, WRO하에서는 충분한 것으로 인정되는 증거수준이 UFLPA의 추정을 반박하는 데에는 충분하지 않을 수 있음
 - ‘합리적인 의심(reasonable suspicion)’에 기초하는 WRO에서와는 달리,⁷⁵⁾ 수입업자는 ‘명확하고 설득력 있는 증거’ 제출을 통해 수입상품이 강제노동을 통해 생산되었다는 추정을 반박해야 하기 때문임
 - 2022년 6월 7일에 개최된 웨비나에서도, CBP는 기존 WRO하에서는 통관보류 상품의 생산과정에서 강제노동 사용 여부에 대한 공급업체 감사가 관련된 증거가 될 수 있으나, UFLPA하에서는 감사 유무만으로는 추정을 반박하는 데 충분하지 못할 수 있으며 외부감사가 독립적·실효적으로 이루어졌다는 점에 대한 추가 검증이 필요할 수 있다고 설명한 바 있음
 - 따라서 UFLPA의 일응 추정을 반박하거나 예외를 인정받기 위한 증거수준은 상당히 높을 것으로 보임
- 한편 수입상품이 강제노동을 통해 생산되지 않았다는 점에 대해 수입업자가 ‘명확하고 설득력 있는 증거’를 제출하지 못하였다고 CBP가 판단하고 CBP의 결정에 대해 수입업자가 제기한 이의신청을 기각하였을 경우, 수입업자는 CIT에 소 제기가 가능할 것임⁷⁶⁾

75) 19 CFR § 12.42(e).

76) 이의신청에 대한 기각(denial of a protest) 처분을 전적으로 또는 부분적으로 다투기 위해 개시된 민사소송에 대해 CIT는 배타적인 관할권을 가짐. 28 U.S.C. § 1581(a).

- 다만 강제노동과 관련된 조치나 관련된 이의제기 기각에 대해 CIT에 회부된 사례가 지금까지는 많지 않음. WRO에 대해 제소가 이루어진 최초 사건으로, 현재 소송 계속 중인 *Virtus Nutrition LLC v. United States* 사건⁷⁷⁾이 있음
- 2021년 4월에 말레이시아의 팜유생산업체인 Sime Darby Plantation Bhd사가 생산한 팜유를 포함하는 상품에 CBP가 WRO를 집행한 조치에 대해 한 수입업자가 소를 제기함. 수입업자는 CBP에 제출한 증거를 통해 통관이 보류된 상품이 강제노동으로 생산된 제품이 아님을 증명하였다고 주장하였으나, CBP는 수입업자가 제출한 증거가 불충분하다고 판단하고 Sime Darby Plantation Bhd사에 대해 발급된 WRO를 근거로 해당 물품의 수입배제를 결정하였음. CBP는 수입업자의 이의신청도 기각하였는데, 그 이유로 수입업자가 WRO에 규정된 바와 같이 팜나무 열매의 수확 단계에서부터 생산을 추적하지 못하였다고 지적함

3) UFLPA 집행전략 발표(2022. 6. 17.)에 따른 추가 사항

- UFLPA 제2조(c)는 FLETF가 상무부 및 국가정보국과 협의하여 ‘중국 내에서 강제노동을 통해 생산된 상품의 미국 수입을 방지하기 위해 19 U.S.C. § 1307의 집행을 지원하기 위한 전략’⁷⁸⁾(이하 “집행전략”)을 2022년 6월 21일까지 마련할 것을 규정함
- UFLPA 제2조(d)에 따라, 집행전략에 다음의 7개 사항이 포함됨

[표 11] UFLPA 제2조에 따른 집행전략의 구성요소

	조항	내용
1	제2조(d)(1)	중국에서 강제노동을 통해 채굴·생산·제조된 상품이 수입될 위험에 대한 종합적인 평가
2	제2조(d)(2)	<ul style="list-style-type: none"> ● 아래 사항에 대한 종합적인 설명과 평가 (A) 중국의 강제노동 제도 (B)(i) 신장 위구르 자치구 내에서 강제노동을 통해 상품·물품·부품을 채굴·생산·제조하는 기업 목록 (ii) 위구르족, 카자흐족, 또는 신장 외 지역에서 그 밖의 박해집단의 강제노동을 채용, 운송, 수용하거나 공급받기 위해 신장 위구르 자치구 정부와 협업하는 기업 목록 (iii) 상기 (B)(i), (ii) 목록에 기재된 기업이 만든 물품 목록

77) *Virtus Nutrition, LLC v. United States*, CIT No. 21-00165.

78) UFLPA 제2조(c)(a strategy for supporting enforcement of Section 307 of the Tariff Act of 1930 (19 U.S.C. 1307) to prevent the importation into the United States of goods mined, produced, or manufactured wholly or in part with forced labor in the People’s Republic of China)

	조항	내용
2	제2조(d)(2)	(iv) (iii)번 물품을 중국으로부터 미국으로 수출하는 기업 목록 (v) 신장 위구르 자치구에서 자재를 조달하는 기업·시설 목록 및 ‘1 대 1 지원 (Mutual Pairing Assistance)’ 프로그램, ‘빈곤 완화(poverty alleviation)’ 프로그램, 또는 강제노동을 사용하는 그 밖의 중국정부 주도 노동 프로그램과 관련하여 신장 위구르 자치구 정부나 신장생산 건설병단(XPCC)과 협업하는 자로부터 자재를 조달하는 기업·시설 목록 (vi) (v)번 관련 기업·시설 목록을 추가로 확보하기 위한 계획 (vii) 각 기업이 미국에 수출하는 상품·물품·부품에 대한 집행 계획(WRO 발급 계획 포함) (viii) 우선순위 부문 목록(면화, 토마토, 폴리실리콘 포함) (ix) 우선순위 부문에서의 집행 계획
3	제2조(d)(3)	대상물품을 정확하게 확인하고 추적하기 위한 이니셔티브, 수단, 기술 등에 대한 권고사항
4	제2조(d)(4)	19 U.S.C. § 1307를 위반한 상품의 반입을 방지하기 위한 CBP의 법적 권한과 도구의 사용을 어떻게 개선할 것인지에 관한 설명
5	제2조(d)(5)	강제노동을 통해 생산된 상품이 미국의 통관함에 반입되지 못하도록 보장하기 위해 필요한 추가 자원에 관한 설명
6	제2조(d)(6)	<ul style="list-style-type: none"> • 수입업자를 위한 가이드라인 - 기업실사, 공급망 추적, 공급망 관리 조치에 관한 가이드라인 - 수입상품이 신장 위구르 자치구에서 생산되지 않았거나 중국의 그 외 지역에서 강제노동을 통해 생산되지 않았다는 점을 입증하기 위한 증거기준에 관한 가이드라인
7	제2조(d)(7)	집행전략을 이행·갱신하기 위한 NGO 및 민간부문 기관과의 조정 및 협력 계획

※ 출처 : UFLPA 제2조(d)(1)-(7); U.S. Department of Homeland Security, *Strategy to Prevent the Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People's Republic of China - Report to Congress*, June 17, 2022, p. iii

- 위 규정에 따라, FLETF는 2022년 6월 17일에 UFLPA 집행전략을 발표함. [표 11]의 구성요소에 관해 FLETF가 발표한 주요 내용은 아래와 같음
 - FLETF는 집행전략을 매년 업데이트하고, UFLPA 대상기업 목록도 매년 복수 번에 걸쳐 업데이트할 예정임
 - UFLPA 제2조(d)(1)와 관련하여, FLETF는 향후 강제노동으로부터 미국의 공급망을 보호하기 위해 신장 위구르 자치구와 관련된 공급망에 놓여있는 모든 기업의 실사를 강조함

- 수입업자는 자사의 공급망이 (i) 신장 위구르 자치구 내에서 운영 중인 기업, (ii) 중국 정부가 주도하는 노동이전 프로그램을 통해 또는 신장산 투입재를 사용함으로써 신장 위구르 자치구와 관련된 기업, 또는 (iii) 위구르족 또는 중국 내 다른 소수민족을 고용하고 있는 기업에 노출되어 있는지를 정확히 파악하기 위해 실사를 강화할 필요가 있음⁷⁹⁾
- UFLPA 제2조(d)(2)(A)에 따라, FLETF가 지적한 중국 노동제도 내 정부 주도 강제노동 현황은 [표 12]와 같음

[표 12] 중국 노동제도 내 정부 주도 강제노동 현황(UFLPA 제2조(d)(2)(B) 관련)

	구분	FLETF의 평가
1	상호 1 대 1 지원 (Mutual Pairing Assistance) 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 중국의 상호 1대1 지원 프로그램은 중국기업이 신장 위구르 자치구 내 공장 신설 및 수용소와의 연계를 원활하게 하기 위한 것임 • 중국정부의 위 프로그램을 통해, 적어도 19개 도시와 시에서 수십억 위안이 신장 위구르 자치구 내 공장 설립을 위해 유입됨
2	빈곤 완화 (poverty alleviation) 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 중국의 빈곤 완화 프로그램은 위구르족 및 박해를 받는 그 외 소수 집단을 중국 전역의 농장과 공장에 배치시켜 노동을 강제하는 프로그램임 • 이 프로그램은 신장 위구르 자치구 내 모든 근로 연령 인구의 고용에 대해 통제권을 행사하는 것을 목적으로 함
3	토지 소유권 이전 및 재고용(Land Transfer and Reemployment)	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 지방에서는 소농에 대한 강압적인 농지 수용을 통해 비자발적인 노동이전이 촉진되고 있음

※ 출처 : U.S. Department of Homeland Security, *Strategy to Prevent the Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People’s Republic of China - Report to Congress*, June 17, 2022, pp. 19-20

- 다음으로, UFLPA 제2조(d)(2)(B)(i), (ii), (iii), (v)에 따라 FLETF는 집행전략에서 ‘UFLPA 대상기업 목록(UFLPA Entity List)’ 및 그러한 기업이 생산하는 물품 목록을 발표함⁸⁰⁾
- 앞서 확인하였듯이 신장 위구르 자치구에서 완전하게 또는 부분적으로 유래하는 상품·물품·부품에 수입금지에 관한 반박가능한 추정을 적용하는 것에 더하여, UFLPA의 반박가능한 추정은 FLETF 집행전략의 대상기업 목록에 포함된 기업이 생산한 상품·물품·부품에도 적용됨⁸¹⁾

79) U.S. Department of Homeland Security, *supra note 1*, pp. 16-17.

80) UFLPA 제2조(d)(2)(B)(i), (ii), (iv), (v)에 따른 목록의 일차적인 출처는 CBP의 현행 WRO과 상무부 BIS의 수출통제 대상기업 목록(BIS Entity List)임. U.S. Department of Homeland Security, *supra note 1*, p. 22. 한편 제2조(d)(2)(B)(iii)에 따라 확인된 물품을 중국에서 미국으로 수출하는 기업 목록(제2조(d)(2)(B)(iv) 관련)은 2022년 6월 17일에 발표된 집행전략에는 포함되지 않았으며, FLETF는 제2조(d)(2)(B)(i), (ii) 목록상의 기업이 제조업체이자 수출업체이므로, 현 시점에서 그 외 수출업체를 확인하지는 않았으나 관련된 기업을 추가로 확인하기 위한 조사를 지속할 예정이라고 설명함. *Ibid.*, p. 25.

81) UFLPA 제3조(a).

- 이에 따라, UFLPA 대상기업 목록이 기재된 기업이 생산한 상품·물품·부품은 신장 위구르 자치구산이 아니라 하더라도 강제노동을 통해 생산된 것으로 반박가능한 추정을 적용받음
- UFLPA 대상기업 목록에는 (i) 강제노동 관련 신장 위구르 자치구 내에서 운영 중인 기업([표 13])뿐 아니라, (ii) 신장 위구르 자치구 외 지역으로 강제노동을 모집·운송·이전·은닉·인계하는 데 신장 위구르 자치구 정부와 협업하는 기업([표 14]), (iii) 그러한 협업 기업으로부터 자재를 조달하는 기업([표 16])도 포함됨
- FLETF가 강제노동 사용 또는 신장 위구르 자치구와 연관성을 확인한 기업·기관이 포함됨.
- 다만 이번 목록에서 새롭게 규제대상으로 지정된 기업은 없으며, 모두 기존에 CBP의 WRO를 적용받던 기업들과 상무부의 수출통제 대상기업 목록(BIS Entity List)에 기재되어 있던 기업들임

[표 13] 강제노동을 통해 완전하게 또는 부분적으로 상품·물품·부품을 채굴, 생산, 제조하는 신장 위구르 자치구 내 기업 목록(제2조(d)(2)(B)(i) 관련)

1	Baoding LYSZD Trade and Business Co., Ltd.
2	Changji Esquel Textile Co. Ltd. (Changji Yida Textile)
3	Hetian Haolin Hair Accessories Co. Ltd. (Hotan Haolin Hair Accessories; and Hollin Hair Accessories)
4	Hetian Taida Apparel Co., Ltd. (Hetian TEDA Garment)
5	Hoshine Silicon Industry (Shanshan) Co., Ltd. (Hesheng Silicon Industry (Shanshan) Co.) 및 그 자회사들
6	Xinjiang Daqo New Energy, Co. Ltd. (Xinjiang Great New Energy Co., Ltd.; Xinjiang Daxin Energy Co., Ltd.; Xinjiang Daqin Energy Co., Ltd.)
7	Xinjiang East Hope Nonferrous Metals Co. Ltd. (Xinjiang Nonferrous)
8	Xinjiang GCL New Energy Material Technology, Co. Ltd. (Xinjiang GCL New Energy Materials Technology Co.)
9	Xinjiang Junggar Cotton and Linen Co., Ltd.
10	Xinjiang Production and Construction Corps (XPCC; Xinjiang Corps; and Bingtuan) 및 그 자회사들과 계열사들

※ 주 : 통용되는 기업명이 복수 개인 경우 괄호로 병기함

※ 출처 : U.S. Department of Homeland Security, *Strategy to Prevent the Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People's Republic of China - Report to Congress*, June 17, 2022, p. 22-23

[표 14] 위구르족, 카자흐족, 키르키스족, 티베트족, 박해를 받는 그 외 집단의
강제노동을 신장 위구르 자치구 외 지역으로 모집·운송·이전·은닉·인계하는 데
신장 위구르 자치구 정부와 협업하는 기업 목록(제2조(d)(2)(B)(ii) 관련)

1	Aksu Huafu Textiles Co. (Akesu Huafu and Aksu Huafu Dyed Melange Yarn)
2	Hefei Bitland Information Technology Co., Ltd. (Anhui Hefei Baolongda Information Technology; Hefei Baolongda Information Technology Co., Ltd.; Hefei Bitland Optoelectronic Technology Co., Ltd.)
3	Hefei Meiling Co. Ltd. (Hefei Meiling Group Holdings Limited)
4	KTK Group (Jiangsu Jinchuang Group; Jiangsu Jinchuang Holding Group; KTK Holding)
5	Lop County Hair Product Industrial Park
6	Lop County Meixin Hair Products Co., Ltd.
7	Nanjing Synergy Textiles Co., Ltd. (Nanjing Xinyi Cotton Textile Printing and Dyeing; Nanjing Xinyi Cotton Textile)
8	No. 4 Vocation Skills Education Training Center (VSETC)
9	Tanyuan Technology Co. Ltd. (Carbon Yuan Technology; Changzhou Carbon Yuan Technology Development; Carbon Element Technology; Jiangsu Carbon Element Technology; Tanyuan Technology Development)
10	Xinjiang Production and Construction Corps (XPCC) 및 그 자회사들과 계열사들

※ 주: 통용되는 기업명이 복수 개인 경우 괄호로 병기함

※ 출처 : U.S. Department of Homeland Security, *Strategy to Prevent the Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People's Republic of China - Report to Congress*, June 17, 2022, p. 23

[표 15] 제2조(d)(2)(B)(i), (ii)에 따라 확인된 기업이 완전하거나 또는 부분적으로
채굴·생산·제조하는 물품 목록(제2조(d)(2)(B)(iii) 관련)

	기업명	생산 품목
1	Aksu Huafu Textiles Co.	직물 및 의류(Textiles; Clothing)
2	Baoding LYSZD Trade and Business Co., Ltd.	의류(Apparel)
3	Changji Esquel Textile Co. Ltd.	직물 및 의류
4	Hefei Bitland Information Technology Co., Ltd.	컴퓨터 부품, 가전제품
5	Hefei Meiling Co. Ltd.	가전제품
6	Hetian Haolin Hair Accessories Co. Ltd.	헤어제품
7	Hetian Taida Apparel Co., Ltd.	의류(Garments)
8	Hoshine Silicon Industry (Shanshan) Co., Ltd. 및 그 자회사들	실리카 기반 제품(silica-based product)

	기업명	생산 품목
9	KTK Group	철도운송 장비
10	Lop County Hair Product Industrial Park	헤어제품
11	Lop County Meixin Hair Products Co., Ltd.	헤어제품
12	Nanjing Synergy Textiles Co., Ltd.	직물 및 의류(Textiles; Clothing)
13	Tanyuan Technology Co. Ltd.	휴대용 기기 및 자동차용 터치스크린, 기타 유사 제품, 가전제품
14	Xinjiang Daqo New Energy, Co. Ltd.	폴리실리콘(태양광(Solar-Grade) 폴리실리콘 포함)
15	Xinjiang East Hope Nonferrous Metals Co. Ltd.	폴리실리콘(태양광 폴리실리콘 포함)
16	Xinjiang GCL New Energy Material Technology, Co. Ltd.	폴리실리콘(태양광 폴리실리콘 포함)
17	Xinjiang Junggar Cotton and Linen Co., Ltd.	면화(cotton), 가공처리된 면화(processed cotton)
18	Xinjiang Production and Construction Corps (XPCC) 및 그 자회사들과 계열사들	의류(Apparel)

※ 주 : 통용되는 기업명이 복수 개인 경우 대표적인 한 개 기업명만을 이 표에서는 기재함

※ 출처 : U.S. Department of Homeland Security, *Strategy to Prevent the Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People's Republic of China - Report to Congress*, June 17, 2022, pp. 23-24

[표 16] 1 대 1 지원 프로그램, 빈곤 완화 프로그램 등 강제노동을 사용하는 중국정부 주도 노동제도와 관련해서 신장 위구르 자치구에서 또는 신장 위구르 자치구 정부와 협업하는 자로부터 또는 신장생산건설병단(XPCC)으로부터 자재를 조달하는 시설 및 기업 목록(제2조(d)(2)(B)(v) 관련)

1	Baoding LYSZD Trade and Business Co., Ltd.
2	Hefei Bitland Information Technology Co. Ltd.
3	Hetian Haolin Hair Accessories Co. Ltd.
4	Hetian Taida Apparel Co., Ltd.
5	Hoshine Silicon Industry (Shanshan) Co., Ltd. 및 그 자회사들
6	Xinjiang Junggar Cotton and Linen Co., Ltd.
7	Lop County Hair Product Industrial Park
8	Lop County Meixin Hair Products Co., Ltd.
9	No. 4 Vocation Skills Education Training Center (VSETC)
10	Xinjiang Production and Construction Corps (XPCC) 및 그 자회사들, 계열사들
11	Yili Zhuowan Garment Manufacturing Co., Ltd.

※ 주 : UFLPA 제2조(d)(2)(B)(v)는 해당 목록에 신장생산건설병단(XPCC) 자체도 포함시킬 것으로 규정

※ 출처 : U.S. Department of Homeland Security, *Strategy to Prevent the Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People's Republic of China - Report to Congress*, June 17, 2022, p. 25

- 다음으로, 제2조(d)(2)(B)(v)에 따른 시설·기업을 추가로 식별하기 위한 계획⁸²⁾과 관련해서는, FLETF을 구성하는 연방기관들은 UFLPA 대상기업 목록의 추가·삭제·수정을 권고할 수 있으며, 해당 목록은 국토안보부의 FLETF 웹사이트와 연방관보에 발표될 예정이라고 설명⁸³⁾
 - 국무부는 FLETF와 협의하여 해외주재 미국 대사관들에 (i) 신장 및 중국 내 그 외 지역에서 강제노동 결부 상품을 생산하는 기업·시설, (ii) 강제노동의 모집·이전 또는 강제노동을 원활하게 만드는 그 밖의 행위 및 박해를 받는 집단 구성원의 노동이전에 관여하는 기업, (iii) 강제노동을 통해 생산되거나 또는 노동이전 프로그램을 사용하는 기업이 생산한 상품을 수출하는 기업을 추가로 식별하기 위한 가이드라인을 제공할 예정임⁸⁴⁾
 - CBP는 신장 내 기업, 신장생산건설병단(XPCC)의 자회사 및 계열사, 중국정부의 빈곤 완화 프로그램, 1대1 지원 프로그램, 또는 강제노동을 사용하는 그 밖의 정부 주도 노동제도를 사용하며 미국으로의 수출 가능성이 있는 기업을 식별하기 위해 광범한 자원과 조사 수단을 활용할 예정임. 신장 위구르 자치구 내 기업, 신장 위구르 자치구 내에 위치하였는지를 불문하고 신장에서 생산된 물품을 자사의 공급망에서 사용하는 기업 모두가 여기에 포함됨⁸⁵⁾
 - 상무부 산업안전국(BIS)은 수출통제 대상기업 목록(BIS Entity List)의 관리 위원회인 최종사용자검토위원회(ERC: End-User Review Committee)와 수출관리규정(EAR)상의 기준을 활용하여 추가 시설과 기업을 식별할 것이며, 수출통제 대상기업 목록에의 기업 추가 또는 삭제를 결정하기 위해 중국정부와 상업적 기업의 활동을 지속적으로 모니터링할 예정임⁸⁶⁾
- 제2조(d)(2)(B)(vii)에 따라, 상기 상품·물품·부품을 미국으로 수출하는 대상기업에 대한 집행계획과 관련하여, 국무부와 외국정부와의 양자 논의를 통해 19 U.S.C. § 1307에 따른 강제노동 결부 상품의 미국 내 수입금지조치 등 강제노동 종식에 대한 미국정부의 노력과 의지를 지속적으로 강조할 예정임
 - 국무부는 이러한 양자 논의를 통해 외국정부가 강제노동 결부 상품의 제3국으로의 수출 우회를 방지할 것을 장려하고, 강제노동 결부 상품의 수입을 방지하기 위해 기업들에게 책임을 지우는 보충적 조치를 추구할 것을 장려할 예정임⁸⁷⁾
 - CBP는 신장 위구르 자치구에 위치한 기업, XPCC의 자회사 및 계열사, 신장 위구르

82) 제2조(d)(2)(B)(vi).

83) U.S. Department of Homeland Security, *supra* note 1, p. 25.

84) *Ibid.*, p. 26.

85) *Ibid.*

86) *Ibid.*

87) *Ibid.*

자치구 내 위치하였는지 여부를 불문하고 신장 위구르 자치구산 물품을 자사의 공급망에서 활용한 기업이 미국에 수출하는 화물을 식별·규제할 예정임. 규제대상 물품은 이들 기업이 생산·수출하는 모든 제품이 될 것임. 다른 기업들이 UFLPA 대상 기업이 생산하는 투입재를 사용하여 최종재를 생산, 미국에 수출하는 경우 해당 최종재도 규제대상임. (i) 신장 위구르 자치구산 투입재를 포함하는, 불법 환적된 물품, (ii) 신장 위구르 자치구에 위치하고 있지 않으나 신장 내 기업에 연관(모회사, 자회사, 계열사 등)되어 있으며 신장 위구르 자치구로부터 투입재를 조달할 가능성이 있는 기업이 미국에 수출하는 물품을 특히 우선적으로 검토할 예정임⁸⁸⁾

- 다음으로, 제2조(d)(2)(B)(viii)는 UFLPA에 따른 ‘집행 우선순위 부문(high-priority sectors for enforcement)’으로 면화, 토마토, 폴리실리콘 등 3개 품목을 예시하였으나, 2022년 6월 17일 UFLPA 집행전략에서는 여기에 더하여 의류(Apparel) 부문이 포함됨

[표 17] UFLPA 집행을 위한 우선순위 부문 목록(제2조(d)(2)(B)(viii) 관련)

	부문	판단 근거
1	의류 (Apparel)	<ul style="list-style-type: none"> • 중국에서의 의류 생산에 강제노동이 사용되고 있다는 보고가 있음 • 신장 위구르 자치구는 의류 및 섬유 산업이 성장 국면에 놓여 있으며, 수십만 명의 근로자가 강제노동을 강요받고 있을 가능성이 있음 • 일부 근로자는 군대 형식의 관리 및 정부에 의한 주입식 교화를 받고 있으며, 최저임금 미만을 지급받고 있음 • 빈곤 완화 프로그램, 1대1 지원 프로그램을 통해 수용소가 위치해 있는 신장 위구르 자치구 내에 위치한 공장으로 배치되거나, 중국 동부지역에 위치한 공장으로 이전될 수 있음
2	면화 및 면화제품 (Cotton and cotton products)	<ul style="list-style-type: none"> • 강제노동이 중국 내 면화 생산에 사용되고 있다는 보고가 있음 • 신장 내 목화 수확의 기계화율이 높아지고 있으나, 강제노동이전 프로그램의 일환으로서 최대 50만 명의 소수민족 근로자들이 매년 목화 수확에 동원됨 • 이들은 신장 남부지역 농장에서 목화를 수확하는 계절근로자로 ‘농촌 잉여 노동자의 노동이전(Labor transfer of rural surplus laborers)’ 프로그램과 빈곤 완화 프로그램하에서 참여함 • 정부의 압력을 통해 모집되고, 근로 중에 지속적으로 감독과 통제를 받음. 최저임금 미만을 지급받는 것으로 보고됨 • 많은 근로자들이 특히 면사 공장에서 강제노동을 강요받음 • 2천여 명 이상의 위구르족과 카자흐족 출신 근로자가 비자발적으로 중국 동부 즉 신장 위구르 자치구 외 지역으로 면사 공장으로 이전되고 실 또는 면제 제품 생산을 강요받고 있는 것으로 보고됨

88) Ibid., pp. 26-27.

	부문	판단 근거
3	실리카 기반 제품 (silica-based product) (폴리실리콘 포함)	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 내 실리카 기반 제품의 생산에 강제노동이 사용된다는 보고가 있음 • 실리카는 건물, 자동차, 석유, 콘크리트, 안경, 태양광 패널, 가전제품 등을 생산하는 데 사용되는 알루미늄 합금, 실리콘, 폴리실리콘을 만드는 데 사용되는 원자재임 • 신장 위구르 자치구 내 기업이 소수민족 집단의 노동을 사용할 경우 정부 보조금이 지급됨 • 생산공장에서 강압적인 모집, 위협, 근로자들의 이동 및 소통의 자유 제약, 지속적인 감독, 종교적 믿음에 대한 탄압 등이 있어왔다는 신뢰할 만한 보고가 있음
4	토마토 및 그 하류제품 (Tomatoes and Downstream Products)	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 내 토마토제품의 생산에 강제노동이 사용된다는 보고가 있음 • 토마토제품 생산공장에서는 강압적인 모집, 지속적인 감독, 종교적 믿음에 대한 탄압 등이 확인됨 • 빈곤 완화 프로그램, 1대1 지원 프로그램을 통해 수용소가 위치해 있는 신장 위구르 자치구 내에 위치한 공장으로 배치받거나, 중국 동부지역에 위치한 공장으로 이전될 수 있음

※ 출처 : U.S. Department of Homeland Security, *Strategy to Prevent the Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People's Republic of China - Report to Congress*, June 17, 2022, pp. 27-28

● 위 네 개 우선순위 부문에 대한 집행계획⁸⁹⁾은 다음과 같음

- 미국정부는 현 우선순위 부문과 그 외 부문에 관한 정보를 지속적으로 확보하고 변경 사항을 지속적으로 모니터링할 예정임
- CBP는 UFLPA 대상기업 목록(Entity List)상의 기업을 포함하여, 신장 위구르 자치구에 위치한 생산업체, XPCC의 자회사 및 계열사, 중국정부 주도의 노동제도를 통해 강제노동을 사용하는 것으로 판명된 그 외 생산업체와 연관된 것으로 판명되는, 우선순위 부문에 속하는 물품을 식별하고 규제하는 집행계획을 시행할 예정임
- 신장 위구르 자치구에서 생산·수출된, 또는 XPCC와 관련된 기업에 의해 생산된 원자재와 완제품, 그 외 기업이 XPCC이 생산한 투입재나 신장산 투입재를 가지고 생산한 완제품 및 반제품 모두에 적용되고, 또한 최종 생산지를 불문하고, 신장산 투입재를 사용하였거나 UFLPA 대상기업 목록상의 기업이 생산한 투입재를 사용한 모든 완제품의 생산업자에 적용됨을 반복적으로 강조⁹⁰⁾
- CBP는 (i) 신장산 투입재를 포함하는, 불법 환적된 물품, (ii) 신장 위구르 자치구에 위치하고 있지 않으나 신장 내 기업에 연관(모회사, 자회사, 계열사 등)되어 있으며

89) UFLPA 제2조(d)(2)(B)(ix).

90) U.S. Department of Homeland Security, *supra* note 1, p. 29.

신장 위구르 자치구로부터 투입재를 조달할 가능성이 있는 기업이 미국에 수출하는 물품을 특히 우선적으로 검토할 예정임을 반복적으로 강조⁹¹⁾

- 상무부는 기업을 상무부의 수출통제 대상기업 목록(BIS Entity List)에 추가할 필요가 있는지를 판단하기 위해, BIS는 중국정부와 상업적 기업의 관련 활동을 식별·조사하는 데 최종사용자검토위원회(ERC: End-User Review Committee)를 지속적으로 활용할 예정임을 반복적으로 강조
- 수출관리규정(EAR) 제744.11조(b)⁹²⁾에 따라, 미국의 국간안보 및 외교 정책적 이해에 반하는 활동에 관여하였거나 관여하고 있거나 또는 관여할 중대한 위험이 있다고 믿을 만한 합리적인 이유가 있는 자는 상무부의 수출통제 대상기업 목록(BIS Entity List)에 추가될 수 있음. 강제노동의 사용 등 인권침해는 위 조항상 미국의 외교 정책적 이해에 반하는 것으로 간주되는 활동에 해당함⁹³⁾
- 국무부는 신장에서의 인권침해에 대한 주의를 환기하고 책임을 촉진하기 위해 적절한 수단과 권한을 지속적으로 행사할 예정임. 「2018년 엘리 비젤 대량학살 및 잔학행위 방지법(Elie Wiesel Genocide and Atrocities Prevention Act of 2018)」,⁹⁴⁾ 「국무부 해외사업 및 관련 프로그램 세출법(Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act)」⁹⁵⁾에 따른 비자제한 권한 등을 포함하여, 국무부는 신장에서 강제노동을 통해 이익을 얻은 기업이 책임을 지도록 하기 위한 ‘범정부적(whole-of-government) 노력’에 기여할 예정임⁹⁶⁾
- UFLPA 제2조(d)(3)에 따라, 적용대상 물품을 정확하게 식별·추적하기 위한 방안과 관련하여, CBP는 무역네트워크의 가시성과 완전하게 또는 부분적으로 강제노동을 통해 생산된 상품의 공급망 추적을 개선하기 위한 최첨단 기술을 확보할 예정이며, 자료의 질을 제고하고 적법하게 이루어지는 무역을 원활하게 하고 동시에 강제노동에 대해서는 집행을 개선하기 위한 현행 자동화 시스템을 개선할 예정임⁹⁷⁾
- 다음으로 UFLPA 제2조(d)(4)는 19 U.S.C. § 1307에 반하는 물품이 미국의 통관항으로 반입되지 못하도록 보장하기 위해 CBP의 법적 권한 및 그 밖의 수단의 사용을 어떻게 개선할 계획인지에 관한 설명이 집행전략에 포함될 것을 규정함
- 이에 대해 (i) 19 U.S.C. § 1499에 따른 통관역류 및 수입배제, 19 U.S.C. § 1595a(c)에 따른 압류 권한의 활용을 개선하기 위한 방안을 검토할 예정이며, (ii) 강제노동 관련

91) Ibid.

92) 15 C.F.R. § 730-774.

93) U.S. Department of Homeland Security, *supra note 1*, p. 30.

94) P.L. 115-441.

95) P.L. 116-260, § 7031(c).

96) U.S. Department of Homeland Security, *supra note 1*, p. 30.

97) Ibid., p. v.

사안에 보다 신속하게 대응하고, 수입 허용 및 예외 결정을 위한 절차, 요건 및 기한에 관해 수입업자에 명확한 운영지침을 제공하며 보다 일관된 결정을 내릴 수 있도록 관련 규정의 개정을 검토 중에 있다고 설명함⁹⁸⁾

- UFLPA 제2조(d)(5)에 따라, 강제노동을 통해 생산된 물품이 미국 통관항에 반입되지 않도록 보장하기 위해 필요한 추가 재원에 관해,
 - 집행전략에서 FLETF는 강제노동을 통해 생산된 물품의 수입에 보다 효과적으로 대응하기 위해서는 관련된 연방기관들이 주어진 자원을 효과적으로 관리하고 자원 부족을 정확히 파악하며 집행전략의 이행에 충분한 자원을 확보할 수 있어야 한다고 강조함⁹⁹⁾
- UFLPA 제2조(d)(6)는 FLETF가 집행전략에서 기업실사, 공급망 추적, 공급망 관리 및 강제노동 미사용에 관한 증거에 관해 수입업자가 참고할 수 있을 가이드라인을 마련할 것을 규정함
 - 각 항목에 관해 FLETF는 집행전략에서 [표 18]과 같이 설명함
 - 앞서 검토하였듯이, 반박가능한 추정에 대한 예외 적용을 희망하는 수입업자는 집행전략에 포함된 이러한 수입업자 가이드라인을 반드시 준수해야 함¹⁰⁰⁾

[표 18] UFLPA 절차에서 요구되는 정보(증거)에 관한 가이드라인

1	기업실사, 효과적인 공급망 추적, 공급망 관리 조치 관련 정보	[표 9] 참고
2	중국산 물품에 신장산 요소가 전혀 포함되지 않았음을 보여주는 증거	<ul style="list-style-type: none"> • 공급망 추적은 수입물품이 신장에서 채굴, 생산, 제조되지 않았음을 증명하기 위한 일반적인 방법임. 예를 들어 물품의 원산지를 불분명하게 만들기 위해 신장산 물품을 환적하는 경우, CBP는 해당 수입 물품 및 그 구성부품의 전체 공급망에 대한 공급망 추적을 증거로서 수입업자에 요구할 수 있음. 이러한 정보요청을 받은 수입업자는 CBP 조사대상 물품의 전체 공급망을 추적할 수 있어야 함 • 이를 위해, 수입업자가 제출하는 자료에는 다음이 포함되어야 함 <ul style="list-style-type: none"> ① 채굴, 생산, 제조의 모든 단계(물품의 조달, 제조, 가공 포함)에 거쳐, 수입물품 및 그 구성부품의 공급망에 대한 상세 설명: △원자재로부터 완제품에 이르기까지 수입물품의 생산과정, 생산 주체 및 지역(전체 사내 제조, 소조립(sub-assembly), 외주생산 등)에 대한 문서 △공급망의 각 단계에 관여한 기업의 역할에 관한 문서 및 각 기업 간의 관계에 관한 문서 등

98) Ibid., p. 34.

99) U.S. Department of Homeland Security, *supra* note 1, p. 35.

100) UFLPA 제3조(b)(1). See also U.S. Customs and Border Protection, *supra* note 2, p. 4.

2	중국산 물품에 신장산 요소가 전혀 포함되지 않았음을 보여주는 증거	② 수입물품의 구성부품의 원산지를 증명하는 증거: 가능한 경우, 공급망 내에서 사용된 원자재와 그 밖의 투입재를 추적할 수 있도록 고유 식별번호가 사용되어야 함. 상이한 공급업체로부터 조달한 원자재나 투입재가 혼합된 경우, 각 원자재·투입재의 원산지와 원자재·투입재 관리를 증명하는, 감사가 가능한 절차를 마련해야 함
3	중국산 물품에 강제노동 요소가 전혀 포함되지 않았음을 보여주는 증거	• 다음의 증거가 해당될 수 있음 ① 해당 기업의 전체 공급망 및 공급망에 따른 각 단계에서의 운송 활동을 지도화하는 증거 ② 수입상품의 생산에 대해 반박가능한 추정을 적용받는 기업 내 모든 근로자의 목록: △임금 지불 방식 및 지급 대상을 보여주는 증거 △근로자가 신장 출신 여부를 보여주는 증거 및 거주 증명 △생산량이 서류상의 근로자 수와 일관된다는 점을 보여주는 증거 등 ③ 물품 생산에 관여한 근로자 중 중국정부, XPCC, 또는 UFLPA 대상기업 목록상의 그 외 기업의 개입을 통해 모집·운송·이전·은닉·인계된 자가 없음을 보여주는 증거 ④ 신장 출신의 근로자가 여하한 위협 없이 자발적으로 근로하고 있음을 보여주는 증거

※ 출처 : U.S. Department of Homeland Security, *Strategy to Prevent the Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People's Republic of China - Report to Congress*, June 17, 2022, pp. 41~42, 45~46, 49, 50-51

- 마지막으로, 제2조(d)(7)에 따른, NGO 및 민간부문 기관과의 조정 및 협력 계획과 관련해서, FLETF는 UFLPA의 이행에 관해 NGO 및 민간부분과 지속적으로 소통할 것이고, 집행 및 무역원활화 기회에 관한 논의를 위해 NGO 및 민간부분과 함께 관계부처 합동의 회의를 주최할 예정임
- 또한 국토안보부 홈페이지 내에 FLETF에 관한 정보, FLETF가 발표한 공개 보고서, 강제노동 문제를 담당하는 FLETF 자원 목록, 미국 공급망 내 강제노동 문제 및 글로벌 공급망에서 강제노동 리스크를 완화하기 위한 업무를 담당하는 자원 목록을 게시할 예정¹⁰¹⁾

(3) 집행 메커니즘 2: 신장 위구르 자치구 강제노동에 연관된 개인·기업에 대한 제재

- UFLPA는 「2020년 위구르 인권정책법(UHRPA: Uyghur Human Rights Protection Act of 2020)」을 개정, ‘강제노동과 관련된 심각한 인권침해(serious human rights abuses in connection with forced labor)’를 이유로 제재가 가능하도록 함

101) U.S. Department of Homeland Security, *supra note 1*, p. vi.

- UHRPA 제6조(a)(1) 말미에 제(F)항을 추가하는 방식으로 법 개정이 이루어짐¹⁰²⁾
- 위구르족, 카자흐족, 키르키스족, 또는 신장 위구르 자치구에서 박해를 받는 그 외 집단의 구성원에 의한 강제노동과 관련하여 심각한 인권침해에 책임이 있는 외국 국적의 자연인 및 법인을 대상으로(중국정부 관료 포함), UHRPA에 따른 제재대상을 명시한 보고서를 미 대통령이 2022년 6월 21일까지 의회에 제출할 것을 규정함¹⁰³⁾
- 이후 대통령은 해당 보고서상에 기재된 자연인 및 법인을 대상으로 자산 차단,¹⁰⁴⁾ 미국 비자 거절 및 입국 자격 상실,¹⁰⁵⁾ 민사금전벌 및 벌금¹⁰⁶⁾ 등 UHRPA에 따른 제재를 부과해야 함¹⁰⁷⁾

(4) 일몰조항

- UFLPA는 8년의 일몰조항을 규정함
- 제3조, 제4조, 제5조는 법 제정일로부터 8년 동안 효력을 가짐¹⁰⁸⁾
- 또는 그 이전의 시기라도, 중국정부가 “위구르족, 카자흐족, 키르키스족, 티베트족, 신장 위구르 자치구에서 박해를 받는 그 외 집단의 구성원이 겪는 집단억류, 강제노동, 그 밖의 중대한 인권침해를 종식”시켰다는 결정을 미 대통령이 의회에 제출하는 날에 제3조, 제4조, 제5조는 효력을 잃게 됨¹⁰⁹⁾

102) UFLPA 제5조(a).

103) UFLPA 제5조(c).

104) UHRPA 제6조(c)(1).

105) UHRPA 제6조(c)(2).

106) UHRPA 제6조(c)(3).

107) UFLPA 제5조(c)(2).

108) UFLPA 제6조(1).

109) UFLPA 제6조(2).

IV. 결론 및 시사점

1. 평가 및 전망

- 최근 몇 년 동안 미국은 신장 위구르 자치구에서의 강제노동 및 그 밖의 인권침해 가능성에 대해 점점 더 많은 관심을 보여 왔으며, UFLPA는 미국으로 반입되는 물품의 공급망에 포함된 강제노동 관련 요소를 저지하기 위해 미국 의회와 행정부가 보여온 오랜 노력의 연장선이라 할 수 있음
 - 신장 위구르 자치구에서의 강제노동 사용에 대해 미국은 투자제한, 수출통제, 수입 규제, 경제제재 등 포괄적인 제재를 취해 왔으며, UFLPA는 기존의 다른 연방법률과 비교해 보더라도 미국이 지금까지 취해왔던 조치 중 가장 강력한 수준임
 - UFLPA는 기존의 연방법률 즉 19 U.S.C. § 1307과 UHRPA에 기초하여 (i) 강제노동 결부 ‘상품’에 대한 수입금지와 (ii) 신장 위구르 자치구에서의 강제노동 사용에 관련된 ‘개인’ 및 ‘기업’에 대한 제재 모두를 규율범위로 규정하고
 - 특히 (i)번과 관련해서는 신장 위구르 자치구산 모든 상품·물품·부품 및 신장 위구르 자치구 내 강제노동 사용과 연관된 기업이 생산한 모든 상품·물품·부품의 수입이 금지됨을 추정하도록 하는 등 상당히 포괄적인 적용범위를 가짐¹¹⁰⁾
 - 신장 위구르 자치구에서의 강제노동에 결부된 상품의 수입을 보다 효과적으로 금지하기 위해 새롭게 도입된 접근법이라 할 수 있음

[표 19] 강제노동 사용 규제에 대한 UFLPA의 특징

	규제 유형	특징	
1	상품에 대한 수입제한 (제3조)	규제내용의 심화	19 U.S.C. § 1307의 집행을 강화하기 위한 메커니즘 신설
		규제범위의 확대	신장 위구르 자치구산 모든 상품·물품·부품뿐 아니라, 신장 위구르 자치구 내 강제노동 사용과 연관된 기업이 생산한 모든 상품·물품·부품에 적용
2	개인 및 기업에 대한 제재 (제5조)	규제범위의 확대	UHRPA의 적용범위에 ‘강제노동과 관련된 심각한 인권 침해’를 추가하여 확대 적용

※ 출처 : 저자 작성

110) UFLPA 제3조(a).

- 미국 외에도 UFLPA와 유사한 제도가 호주와 EU에서도 검토 중에 있기는 하나, 현재로서는 미국의 UFLPA가 강제노동 결부 상품의 수입을 금지하는 국내법 제도로는 유일한 것으로 보임
 - EU의 경우, 2021년 7월 12일에 EU 집행위가 ‘EU 기업의 운영과 공급망에서의 강제 노동 위험에 대응하기 위한 기업실사 지침¹¹¹⁾’을 발표한 바 있음
 - 이 기업실사 지침은 신장 위구르 자치구를 직접적으로 규율하고 있는 것은 아니나, 인권보호 및 공급망에서의 노동기준, 강제노동 금지, 직장 내 안전, 환경·사회·거버넌스(ESG)에 대한 모니터링을 강조
 - 이후 우르술라 폰데어라이엔 유럽연합 집행위원장은 2021년 9월 15일 국정연설(State of the Union 2021)에서 강제노동에 의해 생산된 상품의 EU 단일시장으로의 수입을 금지하기 위한 입법안을 계획하고 있다고 발표하였으며,¹¹²⁾
 - EU 집행위는 2022년 2월 23일에 ‘기업 지속가능성 실사(Corporate Sustainability Due Diligence)에 관한 지침(안)’을 발표하면서,¹¹³⁾ 강제노동 결부 상품의 수입금지에 관해서는 별개의 입법안을 제안하기로 함.¹¹⁴⁾ 해당 입법안은 2022년 9월에 발표 예정임¹¹⁵⁾
 - 이에 관해 최근 유럽의회는 2022년 6월 9일 결의에서 (i) 기업 지속가능성 실사 지침을 보완할 수 있도록, 강제노동을 통해 생산된 상품의 수출입을 금지하는 새로운 무역조치를 WTO 협정에 합치하는 방식으로 도입할 것을 요청하고,¹¹⁶⁾ (ii) 특정 생산현장, 수입업자, 기업, 또는 지역으로부터 유래하는 강제노동 결부 상품의 수입을 금지할 수 있도록 해야 한다는 입장을 표명함¹¹⁷⁾
 - 이러한 움직임에 비추어 볼 때, 상류 공급망에 대해 보다 높은 수준의 노동기준 준수 의무를 부과하는 것이 미국과 EU의 일반적인 추세로 정립되어 나갈 것으로 전망됨
- UFLPA의 집행과 관련하여 법 시행 초기에는 적지 않은 혼선이 예상됨

111) European Commission and European External Action Service (EEAS), Guidance on Due Diligence for EU Businesses to Address the Risk of Forced Labour in Their Operations and Supply Chains, 12.07.2021. <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/july/tradoc_159709.pdf>

112) European Commission, 2021 State of the Union Address by President von der Leyen, Speech (2021. 9. 15.). <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701>

113) European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, COM(2022) 71 final, 23.2.2022.

114) European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on decent work worldwide for a global just transition and a sustainable recovery, COM(2022) 66 final, 23.2.2022, p. 14.

115) CLEPA, Critical shortcomings in Commission’s Corporate Sustainability Due Diligence Proposal, Mediaroom (2022.5.24.).

116) European Parliament, A new trade instrument to ban products made by forced labour - European Parliament resolution of 9 June 2022 on a new trade instrument to ban products made by forced labour (2022/2611(RSP)), P9_TA(2022)0245, p. 3, para. 1.

117) Ibid., p. 4, para. 3.

- 영향권에 속해 있는 기업 입장에서는 UFLPA를 준수하는 데 필요한 구체사항을 제대로 파악하지 못한 채 법상 의무를 이행하는 과정에서 시행착오를 겪을 우려가 있음
- 미국이 UFLPA와 관련해서 취하는 후속 조치를 두고 지속적인 모니터링이 필요함
 - CBP 운영지침(2022.6.13.)과 집행전략(2022.6.17.)은 UFLPA의 시행(2022.6.21.)을 바로 앞두고 제한된 정보만을 제공한 것에 불과하므로 UFLPA의 집행에 CBP가 어떠한 접근법을 실무적으로 취할 것인지에 주목할 필요가 있음
 - FLETF의 집행전략은 매년 갱신될 예정이므로 UFLPA의 집행 과정에서 시행세칙이 지속적으로 변경·추가될 가능성이 높음
 - 화물 인도 지연이 수출입업자에게 심각한 경제적 피해로 이어지지 않도록 신설된 제도의 조속한 정상화와 고도화를 위한 노력이 필요할 것으로 보임.
 - 또한 기업 공급망 감사 방법에 관해서는 FLETF 집행전략에 더하여 지속적으로 수출입업자를 위한 상세 운영지침이 보완되어야 할 것임
- 유엔통계처(UNSD)에 따르면 중국은 2019년 기준 전세계 제조업 생산량의 28.7%를 차지하는 가운데,¹¹⁸⁾ UFLPA의 집행은 중국과 공급망이 연계되어 있는 산업·기업에 광범하게 영향을 미칠 것으로 예상됨
 - UFLPA에 따른 추정을 반박하기 위해 수입업자가 제출한 자료를 CBP가 접수·검토하는 과정에서 화물의 통관을 보류하고 있어야 하므로¹¹⁹⁾ 미국 세관의 업무 부담이 가중되고 대미 수출품목 전반에 걸친 통관 지연으로 이어질 우려가 있음
 - UFLPA가 규정한 높은 수준의 증거요건 및 공급망 관리 요건은 중국에서 미국으로 직접 수입되는 물품뿐 아니라 중국산 원자재나 중간재를 구매·추가 가공하여 미국으로 수출하는 제3국의 기업에도 추가적인 부담이 될 것임
 - 실무적으로, 각 제조업체들이 생산에 사용하는 모든 자재의 조달 출처를 일일이 추적하기 어렵고 신장산 자재가 소량 혼합되더라도 UFLPA의 규제를 적용받게 된다는 점이 수입업자와 제조업자 입장에서 상당한 리스크로 작용할 예정임

118) Felix Richter, China Is the World's Manufacturing Superpower, Statista, May 4, 2021.

119) CBP는 2016년 2월부터 2021년 1월 사이에 총 29건의 WRO를 발급하였는데, UFLPA 시행 이후 CBP의 조사 및 집행을 적용받는 거래 건수가 11배 이상 증가할 것으로 예상된다는 의견으로는 다음을 참고. Carl A. Valenstein, Todd Liao, Katelyn M. Hilferty, Jiazhen Guo, *Uyghur Forced Labor Prevention Act Takes Effect in United States*, Morgan Lewis Lawflash (2022.6.23.). 참고로, 2021년에 CBP는 강제노동을 통해 생산된 물품이 포함되었음이 의심된다는 이유로 약 4억 8600만 달러 상당의 물품을 포함한 1,469개의 화물의 통관을 보류하였음. Ibid.

- 신장 위구르 자치구에서 생산되는 상품·물품·부품이 중국 내 다른 지역 또는 지역적으로 근접하거나 제조업 공급망이 연계되어 있는 인근 국가에서 최종재를 생산하는 데 사용될 수 있음
 - 예를 들어, 중국 폴리실리콘 제조업체에서 신장 위구르산 폴리실리콘과 그 외 지역에서 조달한 폴리실리콘이 생산과정에서 혼합되는 경우가 흔히 있음¹²⁰⁾
 - 따라서 단순히 중국만의 문제가 아니라 지역 공급망 전체가 강제노동에 노출될 위험에 놓여 있으며, UFLPA의 규제에 따른 부담이 결국 미국시장으로 연결되어 있는 공급망 상의 상류 공급업체로 전가될 수 있을 것임
 - 궁극적으로는 공급망의 차질로 인해 미국 내 하류 부문에도 영향을 미칠 것으로 예상됨
 - UFLPA의 집행으로 인해 인플레이션이 지속적으로 문제되고 있는 상황에서 공급망에 대한 부담이 가중될 우려가 있음
 - 공급망의 복잡성과 신뢰할 수 있는 외부감사가 중국에서 실질적으로 어렵다는 점에서도 UFLPA의 준수에 어려움이 예상됨. 일부 경우 신장 위구르 자치구 관련 공급업체와의 거래를 사실상 중단하도록 강제하는 효과도 있을 것으로 보임
- UFLPA에 반박가능한 추정이 규정됨으로 인해 중국으로부터 유래하는 거의 모든 물품에 추가 조사와 실사가 요구될 수 있고 실제로 미국정부는 UFLPA를 가능한 수준에서 최대한 시행하겠다는 입장을 보여 왔으나,¹²¹⁾
- 상기한 현실적인 이유에 비추어 볼 때 단기적으로는 CBP가 UFLPA 대상기업 목록상의 기업과 집행 우선순위 부문(의류, 면화, 실리콘 기반 제품, 토마토)에서의 집행에 집중할 가능성이 높아 보임
 - 전세계 면화 생산의 20%가 중국에서 이루어지고,¹²²⁾ 중국 생산량의 86%가 신장 위구르 자치구에서 이루어지고 있으며, 중국이 수출하는 면화의 52%가 중간 단계의 제조업체로 수출되어 최종적으로 103개의 글로벌 브랜드에 공급되고 있으며,¹²³⁾ 전세계 태양광 폴리실리콘 공급량의 45%가 신장 위구르 자치구에서 생산됨¹²⁴⁾
 - 이처럼 면화와 폴리실리콘 전세계 생산량의 상당 부분이 신장 위구르 자치구에 의존

120) Tim Sylvia, *UFLPA implementation strategy could be best-case scenario for solar industry*, PV Magazine (2022.6.20).

121) UFLPA는 적용범위를 제한하고 있고 신장 위구르 자치구에서 생산된 '모든' 물품에 적용됨(UFLPA 제3조(a)). 이에 앨런 버신(Alan Bersin) 전 관세국경보호청장은 UFLPA가 전세계 경제에 미치는 경제적 영향은 수십억 달러 규모일 것이라고 전망하기도 함. Ana Swanson, *Companies Brace for Impact of New Forced Labor Law*, NY Times (2022.6.22.). <<https://www.nytimes.com/2022/06/22/us/politics/xinjiang-uyghur-forced-labor-law.html>>

122) Amy K. Lehr and Henry C. Wu, *Addressing Forced Labor in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region - Collective Action to Develop New Sourcing Opportunities*, A Report of the CSIS Human Rights Initiative, CSIS, 2021.2., p. vi.

123) Exiger, *The Uyghur Forced Labor Prevention Act and Its Impact on Supply Chains*, June 21, 2022.

124) Laura T. Murphy and Nyrola Elimä, *In Broad Daylight: Uyghur Forced Labour and Global Solar Supply Chains*. Sheffield, UK: Sheffield Hallam University Helena Kennedy Centre for International Justice, 2021, pp. 7-8.

하고 있다는 점을 감안한다면, 해당 산업부문에서 UFLPA의 일응 추정을 반박하는 것은 실질적으로 어려울 전망이다

- 이러한 현실여건을 감안하여, 2022년 6월 17일에 발표된 UFLPA 대상기업 목록에 소수의 기업만이 기재되었음([표 13, 14, 16] 참고)
- 강제노동 사용을 이유로 기존에 WRO의 적용대상이었던 중국기업, 상무부 BIS가 공표하는 수출통제 대상기업 목록(BIS Entity List)의 수출통제 대상기업 목록에 기존에 포함되었던 중국기업만이 UFLPA 대상기업 목록에 포함됨
- 기존에 WRO에 포함되지 않았으나 이번 집행전략상의 목록에 새로 포함된 기업은 없음. 강제노동을 이유로 상무부 수출통제 대상기업 목록에 포함되었던 중국기업 모두가 집행전략 목록에 기재된 것도 아님
- 중국 국적의 폴리실리콘 공급업체는 3개 기업¹²⁵⁾만이 목록에 포함되고 그 외 중국 업체들은 목록에서 제외되었음. 또한 신장 위구르산 폴리실리콘을 사용하는 것으로 알려진 하류 부문의 중국 태양전자·태양광모듈 생산업체가 있음에도, 이번 UFLPA 대상기업 목록에는 전혀 포함되지 않음¹²⁶⁾
- UFLPA에 따른 규제범위를 폴리실리콘 전반으로 광범하게 설정하지 않고, 기존에 강제노동의 사용이 공식 확인된 폴리실리콘 공급업체만을 UFLPA 대상기업 목록에 포함시킨 것은 미국 국내 관련업계의 경제적 부담을 의식한 것이라는 해석¹²⁷⁾이 있음
- 다만 UFLPA는 대상기업 목록이 연례적으로 업데이트되도록 규정하고 있으므로, 새로운 법·제도가 어느 정도 안정된 이후에는 대상기업 목록을 확대할 가능성도 현 시점에서 배제할 수 없을 것

2. 대미 수출기업 대응방안

- 절차적 측면에서, UFLPA의 실효적 집행을 위해서는 미국으로 수입되는 거대 규모의 수입물품 중에서 미국 세관이 신장 위구르 자치구에 관련된 물품을 효과적으로 식별해낼 수 있어야 함
- 미국 세관에서는 강제노동 위험 부문에 종사하는 기업과 수입업자를 파악하고 이들 기업의 공급망에 관한 정보를 요청할 것이며, 수입업자가 제대로 응답을 하지 못할 경우 신장산 자재를 포함하고 있거나 강제노동에 연관된 기업이 생산한 물품이라고 판단할 것임
- CBP는 수입상품이 ‘강제노동’에 관련된 것인지를 개별 사안별로 판단을 내릴 것임을

125) Xinjiang Daqo New Energy, Xinjiang East Hope Nonferrous Metals, Xinjiang GCL New Energy Material Technology.

126) 이에 대해 미국 태양광제품 제조업체(폴리실리콘 수입업체) 입장에서는 기존에 우려했던 것보다 업계에 유리한 방향으로 집행전략이 규정되었다는 평가로는 다음을 참고. Tim Sylvia, *supra* note 120.

127) *Ibid.*

강조하고 있는데, 사안별로 증거 수집, 분석 및 결정이 내려지는 과정에서 대상물품의 수출업자와 미국 내 수입업자에게 적지 않은 부담이 될 것으로 보임

- UFLPA에 따른 조사절차는 기존보다 단축되어 있으므로, 수입업자는 CBP의 정보 요청에 신속하게 응답하고 정보를 제출할 준비가 되어 있어야 함
 - CBP가 운영지침에서 설명하였듯이, 조사에 필요한 정보 제출이 영어로 이루어질 경우 좀 더 신속하고 효율적인 조사가 가능할 것으로 보임¹²⁸⁾
- 실체적 측면에서, UFLPA가 대미 수출에 가장 가시적으로 영향을 미칠 부분은 UFLPA 제3조에서 규정한 반박가능한 추정 조항이라 생각됨
- 반박가능한 추정 조항(2022.6.21.)은 UFLPA 집행전략 발표일(2022.6.17.)과 거의 동일한 시기에 적용되기 시작한 관계로, 수입업자 입장에서 충분한 제도 숙지와 대비 부족 등을 이유로 법 시행 후 초기에는 UFLPA 예외조항을 충족시키기 특히 어려울 것으로 보임
- UFLPA의 영향권에 속하는 기업의 운영 리스크를 최소화할 수 있도록 기업 간 거래 환경 및 공급망전반에 대한 재검토가 필요
- 특히 UFLPA의 핵심은 ‘상류 공급망’에 대한 규제 강화에 있음. 대상물품 및 그 구성 부품의 ‘추적성(traceability)’을 요구함에 따라 발생가능한 리스크에 대비해야 함
 - 많은 기업이 운영 중인 무역준수 체제가 하류 부문의 최종사용자와 최종 사용에 초점이 맞추어져 있다는 점에서 UFLPA에 따른 의무를 충족하지 못할 가능성이 높으며, 관련된 DB의 정비가 필요해 보임
 - 자사의 공급망 내에 신장 위구르 자치구에 위치한 공급업체 유무, 공급업체 중 UFLPA 대상기업 목록에 기재된 기업 유무 등 신장 위구르 자치구에 관련된 요소가 없는지를 가장 우선적으로 파악할 필요가 있음
 - CBP 운영지침도 수입업자가 미국에 수출하는 물품이 신장에서 완전하게 또는 부분적으로 생산되거나 강제노동에 연관된 기업에 의해 생산되지 않았음을 정확하게 파악하기 위해 자사의 공급망을 원자재 단계에서부터 파악할 것을 권고함
 - UFLPA는 신장 위구르 자치구 외 중국의 다른 지역에서 선적된 물품, 제3국에서 추가 가공이 이루어져 미국으로 수출되는 물품까지를 규제대상으로 함
 - 신장 위구르 자치구 외 중국의 다른 지역에서 생산되거나 중국 내 다른 지역 또는 다른 국가에서 생산된 물품이라 하더라도, 신장 위구르산 투입재가 포함되어 있는 경우 UFLPA에 따른 추정이 적용됨

128) U.S. Department of Homeland Security, *supra* note 1, p. 10.

- FLETF가 집행전략에서도 지적하였듯이, 신장 위구르 자치구에 접근이 어려운 관계로 근로조건을 완전히 투명하게 확인·검증하기 어려우며, 해당 지역 내에서 신뢰할 수 있는 독립적인 기업실사를 수행하는 것이 현실적으로 어렵다는 점은 CBP의 UFLPA 집행 과정에서 지속적으로 문제로 제기될 것으로 예상됨
- 미국 세관에서 해당 물품이 신장 위구르 자치구에서 그 전부 또는 일부가 생산되었거나 강제노동 연관 기업에 의해 생산되었다고 판단할 경우, 수입업자는 강제노동에 관련된 요소가 없음을 ‘명확하고 설득력 있는 증거’를 통해 증명해야 함
 - CBP는 수입업자가 제출할 수 있을 증거로 물품이 생산된 공장 및 시설을 보여주는 공급망 지도화(mapping), 각 시설 내 근로자에 관한 정보, 강제노동 관련 요소를 파악하고 시정하기 위한 기업실사 정보 등을 예시하였음
 - 자사의 공급망을 지도화하는 작업이 가장 먼저 이루어져야 할 것이며, 공급망 관련 데이터를 관리하고 정기적으로 업데이트하기 위한 강력한 DB 체계를 갖추고 있어야 할 것임. 특히, 투입재 공급업체의 변동이 잦은 경우 자사 공급망의 강제노동 노출 가능성을 수시로 점검하는 항시 모니터링 체제를 유지할 필요가 있음
 - 공급업체와 강제노동 요소의 유무에 관해 지속적으로 소통하고 협조를 구할 필요가 있음
- 한편 일부 기업은 신장 위구르 자치구로부터 유래하는 자재가 중국 또는 미국을 제외한 다른 국가로 수출되는 상품을 생산하는 데에만 활용되도록 자사의 공급망을 이분화하는 작업을 추진 중에 있는 것으로 알려짐
 - 문언 그대로 해석할 경우 이러한 상품의 수입은 허용될 것으로 보이나, UFLPA의 시행 단계에서 지속적인 모니터링이 필요할 것으로 보임
- 또다른 변수로서, 중국법에 따라 UFLPA의 이행에 일정한 제약이 발생할 가능성도 염두에 두어야 함
 - 중국정부는 신장 위구르 자치구에서의 강제노동이 사용되고 있다는 미국의 주장에 반발하고, 대응제재 등을 통해 UFLPA 집행에 강력히 대응하겠다는 입장을 보여옴
 - 2021년 6월 10일에 중국의 전국인민대표대회 상무위원회는 미국의 수입규제에 대한입법의 성격을 가지는 「외국의 중국제재 방지에 관한 법률(Anti-foreign Sanctions Law of the People's Republic of China)」¹²⁹⁾을 통과시킴. 동법은 (i) 외국이 국제법을

129) Standing Committee of the National People's Congress, Anti-foreign Sanctions Law of the People's Republic of China, Order No. 90 of the President of the People's Republic of China. <<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202106/d4a714d5813c4ad2ac54a5f0f78a5270.shtml>>

위반하여 자국법에 따라 중국을 봉쇄·억압하거나, 중국 국민·기관을 대상으로 차별적인 제한조치를 도입하거나, 중국의 국내문제에 간섭할 경우 중국은 대응조치를 부과할 권한을 가짐을 규정하고,¹³⁰⁾ (ii) 외국이 중국 국민·기관에 대한 차별적 제한 조치를 교사 또는 방조하지 못하도록 금지함. (iii) 이러한 부작위의무를 위반한 자에 대해서는 피해를 입은 중국 국민·기관이 중국 내에서 손해배상 청구를 제기할 수 있도록 함¹³¹⁾

- UFLPA에 따른 규제는 위 법이 규정하는 중국에 대한 ‘봉쇄·억압’이며 중국 국민·기관에 대한 ‘차별적 제한조치’에 해당될 수 있음
- 이 경우 동법 제12조에 따라 어떠한 개인이나 기관도 그러한 차별적 제한조치를 이행하거나 이행에 협조하지 않아야 할 의무를 부담하므로, 관련 기업은 UFLPA의 준수를 준비하는 과정에서 중국정부에 의한 대응제재의 대상이 될 가능성을 충분히 검토한 이후 UFLPA의 이행전략을 마련·이행해야 할 것으로 보임

3. 국내 법제에 대한 시사점 및 정책 제언

- 국제무역을 레버리지 삼아 노동 이슈를 통상 이슈화하는 ‘연계(linkage)’ 현상이 향후 강화될 것으로 전망됨
 - 우리나라와 관련해서도
 - (i) ILO 핵심협약 미비준 등을 이유로 EU가 한국의 한·EU FTA 제13장 TSD 챕터 위반을 주장하며 FTA 분쟁해결절차를 2018년에 개시, 전문가패널의 최종 판정이 2021년 1월 내려졌으며
 - (ii) 2021년 11월 캐서린 타이 USTR 대표 방한 당시 향후 미국의 통상정책은 노동자 보호 문제와 연계될 것임을 강조한 바 있음
 - (iii) 한국, 미국, 일본을 비롯해 호주, 인도, 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 뉴질랜드, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남 등 13개국이 협상 개시를 선언한 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)에서 미국 USTR의 주도로 필라1(연결경제)에서 노동 이슈가 주요 의제로 다루어지고 있음
 - 노동 이슈가 우리나라의 대외 통상정책과 국내 법·제도에 미칠 수 있는 영향에 관해 종합적인 검토가 필요한 시점이라 생각됨
- 2016년에 신장 위구르 자치구 내 강제노동에 대한 19 U.S.C. § 1307 집행이 본격화되고 2022년 6월 21일부로 UFLPA가 시행되기 이전까지 강제노동에 대한 미국의 보다

130) Ibid., 제3조.

131) Ibid., 제12조.

주된 접근법은 FTA 등 국제무역협정을 통해 국제기준(ILO) 수준의 노동자 보호 의무를 국제적으로 강제하는 것이었음¹³²⁾

- 더 나아가, 최근 미국은 강제노동 결부 상품의 수입금지 의무를 USMCA에서 국제무역협정의 형태로도 재확인하였음
 - USMCA에서는 미국이 체결한 무역협정 중에서는 처음으로, 강제노동을 통해 완전하게 또는 부분적으로 생산된 수입을 직접 금지하고 그러한 상품을 식별하는 데 상호 협력할 것을 당사자들의 의무로 규정함¹³³⁾
 - UFLPA와 19 U.S.C. § 1307와 실질적으로 유사한 문구가 국제무역협정에 사용된 것이며,¹³⁴⁾ 이 의무의 국내적 이행을 감독하기 위해 앞서 살펴본 바와 같이 「USMCA 이행법」 제741조(19 U.S.C. § 4681)에 따라 FLETF가 설립됨

[표 20] USMCA상 강제노동 결부 상품 수입금지 의무

원문	국문
<p>Article 23.6: Forced or Compulsory Labor</p> <p>1. The Parties recognize the goal of eliminating all forms of forced or compulsory labor, including forced or compulsory child labor. Accordingly, each Party shall prohibit the importation of goods into its territory from other sources produced in whole or in part by forced or compulsory labor, including forced or compulsory child labor.</p> <p>2. To assist in the implementation of paragraph 1, the Parties shall establish cooperation for the identification and movement of goods produced by forced labor as provided for under Article 23.12.5(c) (Cooperation).</p>	<p>제23.6조(강제노동)</p> <p>1. 당사자는 아동 강제노동을 포함하여, 모든 유형의 강제노동을 철폐하는 목표를 인정한다. 이에 따라, 각 당사자는 아동 강제노동을 포함하여, 강제노동에 의해 완전하게 또는 부분적으로 생산된 상품의 다른 원산지로부터 자신의 영역으로의 수입을 금지한다</p> <p>2. 제1항의 이행을 지원하기 위해, 당사자는 제23.12.5조(c)(협력)에 규정된 바와 같이 강제노동에 의해 생산된 상품을 파악하고 이동시키기 위한 협력을 구축한다</p>

※ 출처 : USMCA 제23.6조. 국문은 저자 번역.

132) 일례로 2020년 7월 1일 발효한 USMCA의 제23장 노동챗터에는 (i) 노동의무 위반이 무역과 투자에 영향을 미친다는 추정을 신설하여 ‘무역과 투자에 영향을 미치는 방식으로(in a manner affecting trade and investment)’ 요건에 대한 일차적 입증책임을 노동 의무 위반국에 부과하고, (ii) 동 협정 제31장 분쟁해결제도를 통한 당사국 정부 대 정부 차원의 집행가능성을 개선하였으며, (iii) 특정사업장 노동 신속해결 메커니즘(RRLM: Facility-Specific, Rapid Response Labor Mechanism)을 신설, 결사의 자유와 단체교섭권이 부인된 건 관련 대상시설에 대해 정부 조사와 별도의 패널 조사 규정. 이천기 외 「FTA 신통상규범에 관한 통상법적 쟁점과 경제적 영향: 환경과 노동을 중심으로」 KIEP 연구보고서 20-30, 대외경제정책연구원, 2020, pp. 104-106 참고

133) USMCA 제23.6조.

134) 앞서 확인하였듯이, UFLPA의 목적 중 하나가 ‘강제노동 결부 물품의 수입을 금지한 USMCA 제23.6조의 효과적인 이행’이기도 함. UFLPA 제1조(3).

- 한편 위 의무는 미국의 주도하에 협상이 타결되었으나 트럼프 행정부 출범 이후 2017년 1월에 미국이 탈퇴하였던 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP, 舊TPP) 제19장 노동 챕터의 강제노동 결부 상품의 수입 ‘억제(discourage)’ 의무¹³⁵⁾보다 높은 수준의 의무에 해당됨

[표 21] CPTPP상 강제노동 결부 상품 수입금지 의무

원문	국문
<p>Article 19.6: Forced or Compulsory Labour</p> <p>Each Party recognises the goal of eliminating all forms of forced or compulsory labour, including forced or compulsory child labour. Taking into consideration that the Parties have assumed obligations in this regard under Article 19.3 (Labour Rights), each Party shall also discourage, through initiatives it considers appropriate, the importation of goods from other sources produced in whole or in part by forced or compulsory labour, including forced or compulsory child labour.⁶</p> <p>⁶ For greater certainty, nothing in this Article authorises a Party to take initiatives that would be inconsistent with its obligations under other provisions of this Agreement, the WTO Agreement or other international trade agreements.</p>	<p>제19.6조(강제노동)</p> <p>각 당사자는 아동 강제노동을 포함하여, 모든 유형의 강제노동을 철폐하기 위한 목표를 인정한다. 이와 관련하여 당사자들이 제19.3조(노동권)에 따른 의무를 부담한다는 점을 고려하며, 각 당사자는 자신이 적절하다고 판단하는 이니셔티브를 통해, 아동 강제노동을 포함하여, <u>강제노동에 의해 완전하게 또는 부분적으로 생산된 물품의 다른 원산지로부터의 수입을 또한 억제한다</u></p> <p>6) 보다 명확히 하기 위하여, 이 조의 어떠한 규정도 당사자가 이 협정, WTO 협정, 또는 그 밖의 국제무역협정의 다른 규정에 따른 의무에 불합치하는 이니셔티브를 취할 권한을 부여하지 않는다</p>

※ 출처 : CPTPP 제19.6조. 국문은 저자 번역

- 현재 우리나라는 CPTPP 가입을 추진 중에 있고,¹³⁶⁾ 2022년 5월 23일에 공식 협상 출범이 발표된¹³⁷⁾ 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF) 협상에도 참여 의사를 밝힌 상태임
- CPTPP 협상 결과 우리나라의 가입이 최종 결정되는 경우, IPEF 협상에서 미국정부가 USMCA 수준의 강제노동 결부 상품 수입금지 의무를 제안하는 경우 등 다양한 시나리오를 두고 법적 차원에서 우리나라 대외무역법제의 제·개정 방식을 검토해 볼 수 있을 것임

135) CPTPP 제19.6조.

136) 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」에 따른 국내절차가 진행 중임.

137) White House, Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, Statements and Releases (2022.5.23.). <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>>

- 예를 들어 향후 우리나라의 CPTPP 가입 확정 시, 한국은 협정 당사국으로서 [표 21]의 강제노동 결부 상품 수입금지 조치를 국내적으로 이행할 법적 구속력 있는 의무를 부담하게 됨
 - 다만 USMCA 제23.6조에서와는 달리 CPTPP 제19.6조에서는 강제노동 결부 상품 수입금지가 WTO 협정 등 국제무역협정에 위반되지 않은 방식으로 이루어질 것을 단서로서 규정함¹³⁸⁾
 - CPTPP 제19.6조는 강제노동 결부 상품의 수입을 금지하기 위한 구체적인 이행방식은 각 당사국의 재량으로 남겨두었으므로, WTO 협정 등 우리나라가 당사자로 있는 국제무역협정의 의무에 합치되는 방식으로 위 의무를 국내법에 반영·이행하는 것이 중요함
 - 문제는, UFLPA에서와 같이 특정 국가나 지역을 대상으로 상품 수입금지 조치를 시행할 경우 국제통상법의 시각에서는 이는 ‘차별적인’ 조치로서 GATT 제1조(최혜국대우 의무)와 제3조(내국민대우의무)의 일응 위반을 구성하게 될 가능성이 크다는 점임
 - 다만 GATT 제20조(일반예외) 제(e)항은 ‘교도소노동상품과 관련된 조치(relating to the products of prison labour)’를 GATT 의무 위반에 대한 예외사유로 인정하고 있음. 위 예외를 통해 정당화시키려는 조치가 ‘자의적이거나 정당화할 수 없는 차별’ 내지는 ‘국제무역에 대한 위장된 제한’에 해당되지 않는 한 그러함.¹³⁹⁾ 지금까지의 GATT/WTO 판정례에 비추어 볼 때, 특정 국가나 지역만을 규제대상으로 하거나 제도의 경직성으로 인해 실질적으로 동일한 조건을 갖추고 있는 국가들 사이에 차별이 발생하는 경우 ‘자의적이거나 정당화할 수 없는 차별’이 있다고 해석될 여지가 큼
 - 미국의 UFLPA 또는 특정 생산현장·수입업자·기업 또는 지역 단위로 수입금지 조치를 취할 것을 요청한 유럽의회의 2022년 6월 9일자 결의¹⁴⁰⁾에서와는 달리, CPTPP 제19.6조를 국내적으로 이행하는 데에는 동 조 각주6의 내용을 염두에 두어야 하므로 신장 위구르 자치구나 중국만을 명시적인 규제대상으로 국내법에 규정하는 것보다는 원산지 중립적으로, 강제노동 사용이 문제된 ‘여느’ 국가에 대해 수입금지 조치를 취할 수 있음을 임의규정의 형식으로 규정할 필요가 있음
 - 그 외에도, 기존의 CPTPP 당사국들(11개 서명국 중 일본, 캐나다, 싱가포르, 호주, 뉴질랜드, 베트남, 멕시코, 페루 등 8개국)이 위 제19.6조에 따른 강제노동 결부 상품 수입금지 의무를 국내법상 어떠한 식으로 발현하고 실제 이행하고 있는지를 참고할

138) CPTPP 제19.6조 각주6.

139) GATT 제20조 두문 및 제(e)항. Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: [...] (e) relating to the products of prison labour; [밑줄추가]

140) European Parliament, supra note 116, p. 4, para. 3

필요가 있음. CPTPP 위원회 정례회의에서의 협정 ‘이행’에 관해 어떠한 논의가 진행 중인지 지속적으로 모니터링하는 작업도 유의미할 것임

- 2022년 1월에 USTR은 최초로 강제노동에 맞서기 위한 통상전략을 마련하겠다고 발표한 바 있으며, IPEF 협상에서 기존의 FTA 노동기준과는 구분되는 보다 ‘노동자 중심적인’ 접근법을 제안할 것임을 강조한 바 있음.
 - IPEF 노동기준에 강제노동에 관한 의무가 포함되는지, 만약 그러하다면 USMCA 등 기존에 미국이 체결한 FTA 내 노동의무와는 어떠한 차이가 있는지를 분석하고, 개정이 필요할 국내법의 범위와 내용, 새로운 형태의 강제노동 관련 의무의 국내법 반영·기술형식 등에 관해서도 사전 검토가 유의미할 것임
- 마지막으로, 중국과 공급망이 연계되어 있는 우리나라 제조·수출업체가 UFLPA의 시행으로 인해 부담하게 될 경제적 부담을 완화하기 위한 방법을 모색할 필요가 있음
 - 2021년 10월 19일에 일부 개정, 2022년 4월 20일부로 시행된 「무역조정 지원 등에 관한 법률」이 UFLPA로 인한 국내 기업의 공급망 충격을 완화하기 위해 어떠한 역할을 할 수 있을지도 생각해 볼 필요가 있음
 - 개정 이전의 법률¹⁴¹⁾은 FTA 체결 및 이행으로 인해 피해를 입었거나 피해를 입을 것이 확실한 기업과 근로자를 지원하기 위한 목적이었다면, 최근의 대외 통상환경은 “FTA뿐만 아니라 코로나19, 무역분쟁, 보호무역주의 확산 등과 같은 FTA 이외의 요인으로 인해 급격히 변화”하고 있음. 이와 같은 통상환경 변화로 인한 통상피해를 지원해주기 위한 목적에서 일부 개정이 이루어짐¹⁴²⁾
 - 이에 따라 「무역조정 지원 등에 관한 법률」 제2조 제3항은 “국제적 공급망 붕괴 등 통상환경의 급격한 변화 등으로 인하여 입었거나 입을 것이 확실한 피해”를 지원대상으로 하고 있으나, 정확하게 어떠한 상황이 여기에 해당되는지 상세 내용이나 판단기준을 규정하지 않음
 - UFLPA의 시행으로 인해 특정 공급망상에 놓인 영세기업은 중국 신장 위구르 외 다른 원산지를 확보해야 하거나, 신장산 원자재·중간재의 구성 비율이 높은 상품의 경우 한국에서 우리 기업이 추가 가공을 통해 제조하였다도 미국에는 수출할 수 없는 상황이 발생할 수 있음. 이러한 경우를 “국제적 공급망 붕괴 등 통상환경의 급격한 변화”로 보아 UFLPA의 영향권에 놓은 기업에게 동법에 따른 지원¹⁴³⁾을 제공하는 것이 가능할 것인지를 하나의 정책 옵션으로 검토해 볼 수 있을 것임
 - 나아가 공급망의 ‘정성적’ 안정화를 확보하기 위한 법·제도적 기반을 마련하기 위한 방안을 강구할 필요가 있음

141) 「자유무역협정 체결에 따른 무역조정 지원에 관한 법률」[시행 2021. 10. 21.] [법률 제18128호, 2021. 4. 20., 타법개정]

142) 법제처 국가법령정보센터, 무역조정 지원 등에 관한 법률 - 제정·개정이유. <law.go.kr/법령/무역조정지원등에관한법률>

143) 예를 들어, 단기 경영 안정 및 경쟁력 확보를 위한 용자지원(제9조) 등.

- 제229차 대외경제장관회의(2022.6.7.)에서 우리 정부는 경제안보 관점에서 ‘공급망 위험의 포착단계에서부터 위기예방, 위기 시 대응’을 포괄하는 공급망 안정 체도를 마련하고, 수입선 다변화와 생산시설 확충 등 민간부분의 공급망 안정 노력에 대한 재정·세제·금융·규제 지원을 위해 ‘공급망 관련 3법’의 제·개정을 추진할 계획임을 발표함¹⁴⁴⁾
- 중장기적으로는, 공급망의 정량적 안정화뿐 아니라 UFLPA가 요구하는 바와 같이 상품 생산과정에서의 강제노동 미사용, ILO 국제기준에 부합하는 근로자 보호 등 공급망의 ‘정성적’ 안정화를 개별 기업 차원의 노력을 넘어 국가 차원에서 확보하기 위한 법·제도적 기반을 마련하는 작업이 필요할 것으로 생각됨

144) 기획재정부, “「제229차 대외경제장관회의」 개최”, 보도자료(2022.6.7.); 기획재정부, ‘추 부총리 “공급망 안정 노력에 패키지 정부 지원…3법 추진”, 대한민국 정책브리핑(2022.6.7.). <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148902281>>

참고문헌

[국문자료]

이천기·이주관·박혜리·강유덕, 「FTA 신통상규범에 관한 통상법적 쟁점과 경제적 영향: 환경과 노동을 중심으로」, KIEP 연구보고서 20-30, 대외경제정책연구원, 2020

[국제조약]

미국·멕시코·캐나다 협정(USMCA: United States-Mexico-Canada Agreement)

포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)

관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreements on Tariffs and Trade)

[우리나라 국내법령]

「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14840호, 2017. 7. 26., 타법개정]

「자유무역협정 체결에 따른 무역조정 지원에 관한 법률」[시행 2021. 10. 21.] [법률 제18128호, 2021. 4. 20., 타법개정]

[우리나라 정부 문서]

기획재정부, “「제229차 대외경제장관회의」개최”, 보도자료(2022.6.7.)

[미국 국내법령]

국무부 해외사업 및 관련 프로그램 세출법(Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act)(P.L. 116-260, § 7031(c))

미국의 적대 세력에 대한 제재를 통한 대응법(CAATSA: Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)(P.L. 115-44)

위구르 강제노동 방지법(UFLPA: Uyghur Forced Labor Prevention Act)(P.L. 117-78)

USMCA 이행법률(United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) Implementation Act)(P.L. 116-113)

1930년 관세법(Tariff Act of 1930)

2018년 엘리 비젤 대량학살 및 잔학행위 방지법(Elie Wiesel Genocide and Atrocities Prevention Act of 2018)(P.L. 115-441)

2020년 위구르 인권정책법(UHRPA: Uyghur Human Rights Policy Act of 2020)(P.L. 116-145)

[미국정부 문서]

U.S. Customs and Border Protection, Uyghur Forced Labor Prevention Act - Operational Guidance for Importers, CBP Publication No. 1793-0522, June 13, 2022

_____, Application for Further Review; 22 U.S.C. § 9241a; 19 U.S.C. § 1307; Protest No. 4601-21-125334; Poof Apparel; Dandong Huayang Textiles and Garments Co., Ltd.; Forced Labor, March 5, 2021

U.S. Department of Homeland Security, Strategy to Prevent the Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People's Republic of China - Report to Congress, June 17, 2022.

_____, Notice of Public Hearing on the Use of Forced Labor in the People's Republic of China and Measures To Prevent the Importation of Goods Produced, Mined, or Manufactured, Wholly or in Part, With Forced Labor in the People's Republic of China Into the United States, Federal Register, Vol. 87, No. 53, March 18, 2022

_____, Notice Seeking Public Comments on Methods To Prevent the Importation of Goods Mined, Produced, or Manufactured With Forced Labor in the People's Republic of China, Especially in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, Into the United States, Federal Register, Vol. 87, No. 15, January 24, 2022

U.S. Department of Labor, *Notice of Update to the Department Labor's List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor*, Federal Register, Vol. 86, No. 118, June 23, 2021

_____, 2020 List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor, September 2020. <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2019/2020_TVPRAList_Online_Final.pdf>

U.S. Department of State, 2021 Trafficking in Persons Report, June 2021

U.S. Department of State, Department of the Treasury, Department of Commerce, Department of Homeland Security, Office of the United States Representative, Department of Labor, Xinjiang Supply Chain Business Advisory - Risks and Considerations for Businesses and Individuals with Exposure to Entities Engaged in Forced Labor and other Human Rights Abuses linked to Xinjiang, China, July 13, 2021. <https://home.treasury.gov/system/files/126/20210713_xinjiang_advisory_0.pdf>

White House, Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, Statements and Releases (2022.5.23.). <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>>

_____, Executive Order 13923—Establishment of the Forced Labor Enforcement Task Force Under Section 741 of the United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, May 15, 2020

[미국 법원 문서]

Virtus Nutrition, LLC v. United States, CIT No. 21-00165

[유럽연합 문서]

European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, COM(2022) 71 final, 23.2.2022

_____, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on decent work worldwide for a global just transition and a sustainable recovery, COM(2022) 66 final, 23.2.2022

_____, 2021 State of the Union Address by President von der Leyen, Speech (2021. 9. 15.). <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701>

European Commission and European External Action Service (EEAS), Guidance on Due Diligence for EU Businesses to Address the Risk of Forced Labour in Their Operations and Supply Chains, 12.07.2021. <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/july/tradoc_159709.pdf>

European Parliament, A new trade instrument to ban products made by forced labour - European Parliament resolution of 9 June 2022 on a new trade instrument to ban products made by forced labour (2022/2611(RSP)), P9_TA(2022)0245

[중국정부 문서]

Standing Committee of the National People's Congress, Anti-foreign Sanctions Law of the People's Republic of China, Order No. 90 of the President of the People's Republic of China. <<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202106/d4a714d5813c4ad2ac54a5f0f78a5270.shtml>>

[온라인 자료]

기획재정부, ‘추 부총리 “공급망 안정 노력에 패키지 정부 지원…3법 추진”, 대한민국 정책브리핑 (2022.6.7.). <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148902281>>

법제처 국가법령정보센터, “무역조정 지원 등에 관한 법률 - 제정·개정이유”. <law.go.kr/법령/무역조정지원등에관한법률>

CLEPA, Critical shortcomings in Commission’s Corporate Sustainability Due Diligence Proposal, Mediaroom (2022.5.24.)

Congressional Research Service, *Section 307 and Imports Produced by Forced Labor*, IN FOCUS (2022.4.19.). <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11360>>

David Stepp, Frances P. Hadfield & Martín Yerovi, *CBP Issues Minimal UFLPA Guidance: What We Know Based on WRO Detentions of Goods Alleged to be Made from Forced Labor in the XUAR Region*, Crowell (2022. 6. 6.)

Exiger, The Uyghur Forced Labor Prevention Act and Its Impact on Supply Chains, June 21, 2022

Lehr, Amy K., Henry C. Wu, *Addressing Forced Labor in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region - Collective Action to Develop New Sourcing Opportunities*, A Report of the CSIS Human Rights Initiative, CSIS, 2021.2

Murphy, Laura T., Nyrola Elimä, *In Broad Daylight: Uyghur Forced Labour and Global Solar Supply Chains*. Sheffield, UK: Sheffield Hallam University Helena Kennedy Centre for International Justice, 2021

Richter, Felix, China Is the World's Manufacturing Superpower, Statista, May 4, 2021

Swanson, Ana, *Companies Brace for Impact of New Forced Labor Law*, NY Times (2022.6.22.)

Sylvia, Tim , *UFLPA implementation strategy could be best-case scenario for solar industry*, PV Magazine (2022.6.20.)

U.S. Customs and Border Protection, UFLPA Known Importer Letter. <https://www.cbp.gov/trade/forced-labor/UFLPA?language_content_entity=en>

_____, *Withhold Release Orders and Findings List*. <<https://www.cbp.gov/trade/forced-labor/withhold-release-orders-and-findings>>

_____, The Department of Homeland Security Issues Withhold Release Order on Silica-Based Products Made by Forced Labor in Xinjiang, Press Release (2021.6.24.)

_____, CBP Issues Region-Wide Withhold Release Order on Products Made by Slave Labor in Xinjiang, Press release (2021.1.13.)

U.S. Department of Labor, Comply Chain. <<https://www.dol.gov/ilab/complychain/>>

U.S. Department of the Treasury, Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN) Human Readable Lists. <<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blockedpersons-list-sdn-human-readable-lists>>

Valenstein, Carl A., Todd Liao, Katelyn M. Hilferty, Jiazhen Guo, *Uyghur Forced Labor Prevention Act Takes Effect in United States*, Morgan Lewis Lawflash (2022.6.23.)

부록 1

CBP 조사에서 제출이 요구될 수 있는 정보 유형

	정보 유형	내용
1	실사(Due Diligence) 제도 및 절차에 관한 정보	<ul style="list-style-type: none"> • 강제노동 리스크를 평가하고 다루기 위한, 공급업자 및 그 밖의 이해관계자와의 약정 내용 • 수입물품의 원자재로부터 생산에 이르기까지의 공급망을 따라 이루어지는 공급망 매핑(mapping) 및 강제노동 리스크 평가 • 강제노동의 사용을 금지하는, 그리고 중국정부의 노동 관련 프로그램이 활용될 리스크에 대해 다루는, 서면 작성된 공급업체 행동강령 • 공급업체를 담당하는 자사 피고용인 및 대리인에 대한 강제노동 리스크 관련 훈련 • 공급업체의 행동강령 준수에 대한 모니터링 • 확인된 강제노동에 대한 시정 및 시정이 불가하거나 적시에 완료되지 않을 경우 해당 업체와의 거래 종료 • 자사 실사 제도에 이행 및 실효성에 대한 독립적 검증 등
2	공급망 추적(Supply Chain Tracing)에 관한 정보	<ul style="list-style-type: none"> • 공급망 전반에 관련된 증거 <ul style="list-style-type: none"> - 수입상품 및 그 구성요소를 포함하는 공급망에 관한 구체적인/상세한 기술(채굴, 생산, 제조의 모든 단계를 포함) - 송하인 및 수출자를 포함한, 공급망에 위치한 기업의 역할 - 공급망에 위치한 기업 입장에서는, 19 C.F.R. § 152.102(g)에 따른 모든 관련성을 확인하는 증거 - 생산공정의 각 단계에 관련된 공급업체 목록(상호, 주소, 연락처 포함) - 생산공정에 관여하는 각 기업으로부터의 진술서(Affidavit) • 상품 또는 그 구성요소에 관련된 증거 <ul style="list-style-type: none"> - 구입주문서 - 모든 공급업체 및 하위 공급업체의 송장 - 포장명세서(Packing List) - 자재명세서(BOM: Bill of Material) - 원산지증명서 - 지불 기록 - 판매업체의 재고기록

	정보 유형	내용
2	공급망 추적(Supply Chain Tracing)에 관한 정보	<ul style="list-style-type: none"> - 구매업체의 재고기록 - 모든 공급업체 및 하위 공급업체의 송장 및 영수증 - 수출입 기록 •채굴·생산·제조업체 관련 증거 <ul style="list-style-type: none"> - 원자재의 경우, 상품 또는 상품의 구성요소 관련 증거 - 채굴·생산·제조 기록 - 원자재로에서부터 채굴·생산·제조된 상품에 이르기까지의 공급망을 CBP가 추적할 수 있도록 하는 문서 - 구입주문서 - 해당 상품의 공장 생산능력에 관한 자료 - 수입업자, 제3자, 해당 공장으로부터 제품을 소싱받는 하류 공급업체의 공장 현지방문에 관한 자료 - 상품 구성부품 자재의 투입량이 상품 생산량에 일치하는지 여부에 관한 증거 •물품이 완전하게 또는 부분적으로 강제노동을 통해 채굴·생산·제조되지 않았음을 증명하는 그 밖의 여하한 증거
3	공급망 관리 조치 (Supply Chain Management Measures)에 관한 정보	<ul style="list-style-type: none"> •강제노동 리스크를 예방하거나 또는 수입상품의 채굴·생산·제조 단계에서 확인된 강제노동의 사용을 시정하기 위한 내부 통제 조치 •수입업자는 제출된 서류가, 감사가 완료된 재무제표를 포함하는 운영·회계 제도의 일관임을 증명하는 증거
4	물품이 완전하게 또는 부분적으로 신장 위구르 자치구에서 채굴·생산·제조되지 않았음에 관한 증거	<ul style="list-style-type: none"> •상품의 공급망 추적을 가능하게 하는 문서
5	중국산 물품이 완전하게 또는 부분적으로 강제노동을 통해 채굴·생산·제조되지 않았음에 관한 증거	<ul style="list-style-type: none"> •물품 생산에 참여한 모든 기업을 명시하는 공급망 지도 •중국 내 상품 생산에 참여한 각 기업의 근로자에 관한 정보(임금, 근로자 1인당 평균 생산량 등) •근로자 채용에 관한 정보 및 중국 내 모든 근로자의 자발적 채용 및 자발적 근로를 보장하기 위한 내부 통제에 관한 정보 •강제노동 지표를 확인할 수 있는 신뢰가능한 감사 및 해당되는 경우, 강제노동의 시정에 관한 문서

※ 출처 : U.S. Customs and Border Protection, *Uyghur Forced Labor Prevention Act - Operational Guidance for Importers*, CBP Publication No. 1793-0522, June 13, 2022, pp. 14-15

부록 2

“강제노동이 사용될 위험이 높은(a high-risk of forced labor)” 품목에 대해 CBP가 제출을 요청할 수 있는 공급망 추적 문서 유형

	품목	CBP 조사에 제출이 요구될 수 있는 정보
1	면화	<ul style="list-style-type: none"> • 통상적인 사업 과정에서 보관할 수 있는 모든 기록(예를 들어, 구매주문서, 지불 기록 등)을 포함하여, 면화의 원산지에서부터 최종 제품의 마지막 생산 단계에 이르기까지 전체 공급망을 제시할 수 있도록 충분한 서류를 제출할 것 • 생산공정의 흐름도와 생산공정이 이루어진 지역의 지도를 제출할 것. 생산공정을 따라 각 단계에 번호를 붙이고, 각 생산공정에 관련된 그 밖의 추가 증빙서류에도 번호를 붙일 것 • 생산공정의 각 단계에 관련된 기업을 명시할 것 • 수입업자와 직접 거래를 하지 않은 각 상류기업을 식별하는 데 사용한 사업기록은 각주에 기재할 것
2	폴리실리콘	<ul style="list-style-type: none"> • 수입업자는 (i) 특정 물품의 제조·가공(manipulation)·수출에 관여한 모든 기업을 증명하고, (ii) 강제노동의 사용이 의심되는 수준(즉 신장 위구르 자치구 내 생산 또는 UFLPA 대상기업 목록상의 기업에 의한 생산)까지 거슬러 올라가서, 상품 생산에 사용된 각 자재의 원산지국을 증명하는 완전한 거래 기록과 공급망 관련 문서를 제출해야 함 • 폴리실리콘 생산에 사용된 규암(quartzite)의 원산지부터, 폴리실리콘 제조 시설의 위치, 수입상품 생산에 사용된 하류제품을 생산하는 시설의 위치에 이르기까지 모든 자재의 생산 및 조달과 관련하여 각 단계를 매핑하는 흐름도를 제출하고, 생산에 사용된 각 자재가 유래한 지역을 명시해야 함 • 생산공정의 각 단계에 관련된 모든 기업 목록을 제출해야 함 • 수입업자가 직접 거래하지 않은 상류기업을 식별하는 데 사용한 사업 기록은 각주에 기재할 것 • 수입업자는 신장 위구르 자치구 또는 그 외 지역에서 폴리실리콘을 조달하는 공정으로부터의 상품 수입은 통관보류의 대상이 될 수 있음에 유의해야 함. 자사의 공급망이 신장 위구르 자치구 외 지역을 원산지로 하는 폴리실리콘만을 사용하고 있으며, 해당 자재가 상품 제조과정에서 신장 위구르산 폴리실리콘으로 대체되거나 뒤섞이지 않았음을 검증하는 것이 어려워질 수 있기 때문

	품목	CBP 조사에 제출이 요구될 수 있는 정보
3	토마토	<ul style="list-style-type: none"> • 상품, 품종, 산지, 수확일에 할당되는 로트 코드(Lot Code) 등 토마토씨앗, 토마토, 토마토제품의 원산지를 증명하는 공급망 추적성(supply chain traceability)에 관한 문서를 제출할 것 • 모회사 및 토마토씨앗과 토마토를 조달해오는 업체를 포함하여, 토마토 가공시설을 명시할 것 • 파종에서부터 최종제품에 이르기까지, 그리고 재배 및 미국으로의 선적에 이르기까지 생산공정의 모든 단계를 확인할 수 있는 토마토씨앗 및 토마토제품에 관한 기록 • 생산공정의 각 단계에 관련된 모든 기업 목록 • 수입업자가 직접 거래를 하지 않은 각 상류기업을 식별하기 위한 사업 기록은 각주에 기재할 것

※ 출처 : U.S. Customs and Border Protection, *Uyghur Forced Labor Prevention Act - Operational Guidance for Importers*, CBP Publication No. 1793-0522, June 13, 2022, pp. 16-17



GLOBAL LEGAL ISSUES

강제노동 결부 상품의 규제에 관한 글로벌 규범 현황 및 시사점

- 미국의 「위구르 강제노동
방지법」을 중심으로 -

이천기

대외경제정책연구원

부연구위원



발행일 2022. 8. 5. 발행인 김계홍 발행처 한국법제연구원
30147 세종특별자치시 국책연구원로15 한국법제연구원
Tel. 044)861-0300 Fax. 044)868-9913

ISBN 979-11-92325-12-5(95360)

