ZOOM -IN

미국 상장 중국기업의 회계감독권에 대한 양국 간 합의

□ 최근 미국과 중국은 미국 증시에 상장된 중국기업을 감사한 회계법인에 대해 미국 규제당국의 조사권한에 대한 합의를 도출

□ 미국은 사베인스 옥슬리법에 따라 중국기업에게 감리를 위한 회계감사 자료를 요구했지만 중국이 자국 규정을 근거로 정보제공을 거부하면서 10년 넘게 중국 회계법인에 대한 감독권 분쟁을 겪어옴

□ 이 과정에서 미국에 상장된 중국기업의 회계부정 사건으로 회계투명성 문제가 지속적으로 제기되었고, 이에 미국은 2020년 외국기업책임법(HFCAA)을 도입

□ HFCAA에 따라 미국의 회계감사 자료 제출 요구로 다수의 중국기업이 상장폐지될 위기에 처했으나, 이를 막기 위한 중국의 규제 변화 움직임이 나타나면서 결국 양국 간 합의가 이루어짐

□ 미·중 회계감독권 합의로 미국에 상장된 중국기업의 회계감사 감독이 실행될 것으로 예상됨에 따라 중국기업의 상장폐지 위기가 다소 해소되었고, 향후 중국기업에 대한 투자자의 신뢰도도 높아질 것으로 기대

□ 최근 미국과 중국은 미국 증시에 상장된 중국기업을 감사한 회계법인에 대해 미국 규제당국의 조사권한에 대한 합의를 도출

— 2022년 8월 미국 회계감독위원회(Public Company Accounting Oversight Board, 이하 PCAOB)[1]는 중국 증권감독관리위원회(China Securities Regulatory Commission, 이하 CSRC) 및 재무부(Ministry of Finance: MOF)와 미국 상장 중국기업의 회계감독권에 대한 합의를 도출

- 사베인스 옥슬리법에 따라 미국 증시에 상장된 중국기업을 감사한 중국 본토 및 홍콩에 본사를 둔 회계법인에 대한 PCAOB의 회계감리가 가능
- 중국 당국과의 협의 없이 조사 대상 기업을 선정하고 감사보고서의 열람 및 자료 접근이 가능하며 필요에 따라 보관할 수 있는 등 독립적이며 직접적인 조사가 가능

— 이번 합의는 2013년 미 · 중 간 회계감독권에 대한 양해각서(MOU) 체결 이후 오랫동안 요구해 온 미국 규제당국의 조사를 위한 접근 범위를 확대 허용한 것

1) PCAOB는 2002년 엔론 사태 이후 SOX(Sarbanes-Oxley Act)에 따라 설립된 기관으로 기업이 공시하는 재무정보의 정확성을 확인하여 투자자를 보호하기 위해 미국 거래소에 상장된 기업의 회계감사를 감독하는 기구, PCAOB는 회계법인에 대한 조사를 통해 감사규정을 준수했는지 확인해야 함

• 2013년의 합의는 미국의 회계감사 정보에 대한 접근이 가능하되 중국 규제기관을 통해 받아야 하기 때문에 거부할 수 있어 그동안 PCAOB의 조사 요청 시 거부하는 사례가 빈번하게 나타남[2)]

〈표〉 미국의 회계감독권에 대한 주요 합의 내용

PCAOB 권한	내용
독립적인 조사	중국 당국과의 협의 없이 조사 대상 기업을 선택하고 회계감사 업무 및 잠재적 위반사항에 대해 조사 가능
감사정보에 대한 완전한 접근	PCAOB 조사관이 모든 정보가 포함된 감사보고서 관련 문서를 열람하고 필요에 따라 보관이 가능
직접적인 조사	조사하는 회계감사와 관련된 모든 직원에 대해 직접적으로 인터뷰 가능

자료: PCAOB 참조

□ **미국은 사베인스 옥슬리법에 따라 중국기업에게 감리를 위한 회계감사 자료를 요구했지만 중국이 자국 규정을 근거로 정보제공을 거부하면서 10년 넘게 중국 회계법인에 대한 감독권 분쟁을 겪어옴**

— 미국은 그동안 상장된 중국기업에 대한 회계감독권을 요구하고 중국은 자국의 규정을 근거로 이를 종종 거부하며 10년 넘게 갈등을 겪어옴

• 중국은 2009년 발표된 중국 당국의 승인 없이 해당 국가 감독기관에 자료를 제공하는 것을 금지하는 규정[3)]을 근거로 자국기업이 상장된 해당 국가 감독기관에 회계감사 자료 제공을 거부

— 미국은 중국기업 회계법인에 대한 감리를 위해 자료를 요청했으나 중국이 이를 거부하자 PCAOB가 중국 회계법인의 신규 신청 승인을 중단하고, SEC는 소송까지 제기하면서 갈등이 격화

• 상장기업을 감사하는 회계법인은 PCAOB에 등록해야 하지만 2010년에는 양국 간 회계감독권에 관한 협상이 지연되면서 Big4 중국법인을 포함한 중국 및 홍콩 소재의 13개 회계법인에 대한 신규 등록을 중단[4)]

• 2012년에는 SEC가 중국기업 관련 감사 서류 및 기타 문서제출을 거부한 Big4 회계법인의 중국 계열사 등에 대해 행정소송을 제기[5)]

2) Financial Times, 2022. 8. 30, Landmark US-China audit deal spurs hunt for devils in the details.

3) Provisions on Strengthening Confidentiality and Archives Administration in Overseas Issuance and Listing of Securities (No. 29 [2009])

4) 미국법에 따라 상장기업을 감사하는 회계법인은 PCAOB에 등록해야 함(Reuters, 2012. 12. 22, U.S. watchdog downplays deadline on China audit inspections)

5) SEC, 2012, SEC charges China affiliates of big four accounting firms with violating U.S. Securities Laws in refusing to produce documents.

— 회계감독권에 대한 양국의 갈등은 2년 넘게 지속되어 오다가 결국 2013년 5월 미국과 중국은 상호조항을 마련하여 규제기관을 통한 감사문서의 접근이 가능하다는 MOU를 체결하게 되었으나 이후에도 중국 감독 당국의 자료 제공이 제대로 이루어지지 않아 회계감독권에 대한 갈등이 지속

- 중국은 그동안 SEC의 조사 소환 및 PCAOB의 조사를 위한 작업문서의 양도도 거부하여 미국은 중국기업을 감사한 회계법인에 대해 적절한 감리를 수행할 수 없었음
- 2013년 체결된 양국의 MOU는 미국 자본시장에서 투자자 이익을 보호하기 위해 양국 간 협력한다는 취지로 PCAOB의 회계감사 자료 접근성은 다소 향상되는듯 했으나 중국 규제기관을 통해 받아야 하고, 자국법에 반하는 경우 거부가 가능하다는 조항[6]을 두어 실질적으로 조사 범위가 제한적이라는 한계가 있음

□ **이 과정에서 미국에 상장된 중국기업의 회계부정 사건으로 회계투명성 문제가 지속적으로 제기되었고, 이에 미국은 2020년 외국기업책임법(HFCAA)을 도입**

— 미국에 상장된 중국기업의 회계부정 사건이 지속적으로 발생하며 회계투명성 문제가 제기되었고 2020년 발생한 대규모 분식회계 사건은 이를 촉발하는 계기가 됨

- 2000년대 중반부터 중국기업의 미국 증시 입성이 시작되면서 성공적인 자금조달이 이루어지기도 했지만 회계부정 사건도 빈번하게 발생하며 상장폐지되는 사례도 나타나면서 중국기업의 회계투명성 문제가 제기
- 금융서비스 소프트웨어 제공기업인 Longtop Financial Technologies는 2011년 거래내역 위조 사건으로 상장폐지되었고, 2013년에는 ChinaCast Education가 내부자 거래 혐의로 SEC에 의해 기소되었으며 2016년에는 Longwei Petroleum Investment Holding이 사업의 일부를 조작
- 2020년 6월 발생한 Nasdaq 상장기업 Luckin Coffee의 매출을 과대계상하는 회계부정 사건은 중국기업의 회계투명성 문제가 다시 수면위로 떠오르는 계기가 되었으며, 중국기업에 대한 회계감독의 필요성은 더욱 확대

— 미국은 2020년 과거 체결된 미·중 회계협정을 파기한다고 발표하였고, 12월에는 PCAOB의 회계감리·조사 협조 및 미국 회계기준 준수를 주요 내용으로 하는 외국기업책임법(Holding Foreign Companies Accountable Act, 이하 HFCAA)을 제정

- 미국거래소에 상장된 외국기업은 PCAOB의 회계감리·조사에 협조하고 3년 연속으로 회계감리 기준을 통과해야 하며 자국 정부에 의해 통제되지 않는다는 것을 SEC에 소명해야 함
- 이는 미국내 상장된 모든 외국기업에 대해 적용하는 것이나 사실상 과거 맺었던 중국과의 회계협정을 무효화하며 중국기업을 대상으로 한 법[7]

6) ① 서류 제공이 법에 반하는 경우 ② MOU 규정에 따라 요청되지 않은 경우 ③ 국익 또는 공익을 근거로 ④ 요청서에 구체성이 결여된 경우

7) CNBC, 2020. 5. 20, Senate passes bill on oversight of Chinese companies, Alibaba shares move lower.

□ **HFCAA에 따라 미국의 회계감사 자료 제출 요구로 다수의 중국기업이 상장폐지될 위기에 처했으나, 이를 막기 위한 중국의 규제 변화 움직임이 나타나면서 결국 양국 간 합의가 이루어짐**

— HFCAA를 시행하면서 미국 규제당국은 여러 중국기업의 NYSE 및 Nasdaq에서의 퇴출 가능성을 언급

- 2020년 12월부터 시행된 HFCAA의 후속조치로 SEC는 2021년 3월 2021년부터 3년 연속으로 감사보고서를 제출하지 않은 기업을 상장폐지할 수 있다는 내용을 골자로 한 회계감리 관련 개정안을 발표[8)]
- SEC는 우선 조사 대상으로 선정된 패스트푸드 대기업인 Yum China, 생명공학 기업 BeiGene, Zai Lab, HutchMad 및 기술기업인 ACM 등 5개 기업이 감사관련 자료를 제출하지 않으면 NYSE에서 상장폐지될 예정이라고 언급[9)]

— 이에 CSRC 및 재무부 등 규제기관 공동으로 미국 증시에서 중국기업의 상장폐지를 막기 위해 해외 상장 관련 규정 개정안을 발표[10)]

- 2022년 4월 해외 상장 관련 규정인 '해외증권 공모 및 상장 관련 비밀유지 및 문서 관리 강화 규정(Provisions on Strengthening Confidentiality and Archives Administration for Overseas Securities Offering and Listing)' 개정을 통해 비밀유지에 관한 보다 명확한 지침을 도입하고 해외 상장기업의 회계감리에 대한 협력을 강화[11)]
- 개정안에는 회계감사에 대한 현장실사가 중국 규제기관에 의존해야 한다는 조항을 삭제하고 HFCAA에 대한 대응으로 감사보고서 불필요한 민감한 정보를 포함하는 것을 줄여야 한다고 명시

□ **미 · 중 회계감독권 합의로 미국에 상장된 중국기업의 회계감사 감독이 실행될 것으로 예상됨에 따라 중국기업의 상장폐지 위기가 다소 해소되었고, 향후 중국기업에 대한 투자자의 신뢰도도 높아질 것으로 기대**

— 2022년 9월부터 PCAOB는 조사대상 중국기업을 선정하여 조사를 시작하였고, 감리가 적절하게 이루어지면 중국 본토와 홍콩 소재 회계법인의 감사를 받은 중국기업의 상장폐지 위기가 해소될 것으로 예상

- 2022년 9월 30일 기준 262개의 중국기업이 미국거래소(NYSE, Nasdaq, NYSE America)에 상장되어 있으며 시가총액은 7,750억달러의 규모로 시가총액의 98%를 차지하는 131개의 기업이 HFCAA에 따라 상장폐지될 위기에 있었음[12)]

---

8) SEC, 2021. 3. 24, SEC issues amendments, seeks public comment on Holding Foreign Companies Accountable Act.

9) Financial Times, 2022. 3. 11, SEC sets clock for delisting Chinese companies over US audit demand.

10) CSRC, 2022. 4. 2, The CSRC solicits public comments on revision to the Provisions on Strengthening Confidentiality and Archives Administration of Overseas Securities Offering and Listing by Domestic Companies.

11) Provisions on Strengthening Confidentiality and Archives Administration of Overseas Securities Offering and Listing by Domestic Companies

12) U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2022. 9. 30, Chinese companies listed on major U.S. Stock Exchanges.

- 하지만 이번 양국 간 합의로 인해 골드만삭스 애널리스트에 의하면 미국에 상장된 중국기업의 상장폐지 확률이 지난 3월 95%에서 50%로 감소[13)]

— 2013년 MOU 이후 처음 이루어진 합의로 미국에 상장된 중국기업에 대한 미국 규제당국의 독립적이고 직접적인 회계감독이 가능해지면서 회계투명성 강화에 따른 투자자의 신뢰도가 높아질 것으로 기대

- SEC 의장은 회계감독권 합의의 첫 단계이며 합의한대로 PCAOB가 중국기업의 회계감사 정보에 대한 접근이 완전하고 시기적절하게 허용되기를 기대한다고 밝힘[14)]
- CSRC는 중국의 데이터 보안법, 개인정보보호법 등의 규정을 준수할 의무가 있지만 상호 협력을 통해 감사의 질을 높이고 투자자를 보호하여 해외 상장을 위한 우호적인 규제환경을 구축하기 위해 회계감사 감독에 협력할 계획[15)]

선임연구원 홍지연

13) CNBC, 2022. 8. 28, Delisting risk for U.S.-listed Chinese stocks nearly halves after regulators reach audit agreement, Goldman says.

14) PCAOB, 2022. 8. 26, Fact sheet: China agreement.

15) Reuters, 2022. 8. 29, U.S. and China sign historic agreement on audit firm supervision