

韓·美 FTA 金融協商的 爭點과 對應方向*

申 龍 相 (研究委員, 3705-6329)

지금까지 우리나라의 금융산업 개방은 상업적 주재를 기초로 진행되어 왔음을 고려해 볼 때, 한·미 FTA의 금융협상은 개방방식의 선택, 국경간 금융서비스 및 新금융서비스 개방 등에 집중될 것으로 예상된다. 국경간 금융서비스 및 新금융서비스는 과거에 우리가 전혀 경험하지 못했던 신종 서비스라는 점에서 이를 규제·감독할 수 있는 제도적 근거가 전무한 상태이다. 감독체계가 없다는 것은 장래의 특정 시점에 금융시장을 혼란시킬 가능성을 내포하고 있다는 점에서 이들 부문의 개방은 국내 금융소비자를 보호할 수 있는 감독기능의 강화가 전제되어야만 한다. 따라서 미개방 ⇒ 부분개방 ⇒ 완전개방과 같은 단계적 개방을 추진하되, 각 단계별로 소비자보호를 위한 감독이 실행될 수 있는 조치를 마련해야 한다. 나아가 장기적 관점에서 한·미 FTA를 금융기법의 선진화 및 경쟁력 강화의 기회로 삼는 한편 국내 금융산업의 해외진출의 기회로 활용하는 방안도 함께 고려해야 할 것이다.

금년 2월 한·미 FTA 협상 시작이 선언되었다. 협상기간은 금년 5월부터 내년 3월말까지 11개월 정도이나 협정문 작성에 필요한 기간을 고려한다면 실질적인 협상기한은 금년 말까지 7개월 정도라고 보아야 할 것 같다. 이와 같이 협상기간이 길지 않다는 점을 고려할 때 쟁점사항들을 빠른 시간 안에 점검하고 공론화하여 이에 따른 대응방안을 모색하는 것은 매우 중요한 현안이라 할 수 있겠다.

*본고의 내용은 집필자의 개인의견으로서 한국금융연구원의 공식견해와는 무관함을 밝혀둡니다.



한·미 FTA 금융협상 기간이 길지 않다는 점을 고려한다면 쟁점사항들을 빠른 시간 안에 점검하고 공론화하여 이에 대한 대응방안을 모색하는 것은 매우 중요한 현안이다.

협상 기본방향의 시급한 제시 필요

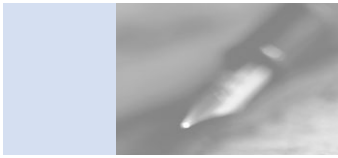
우리나라는 경쟁력 강화 차원에서 금융개방을 지속적으로 추진하여 왔다. 이에 따라 금융산업은 제조업에 비해 국제경쟁력은 떨어지나 여타 서비스산업에 비해 상대적으로 개방이 많이 진전되어 외환위기 이후 경쟁력이 강화되고 있다고 할 수 있다. 그러나 미국에 비하면 우리의 경쟁력이 여전히 취약해 한·미 FTA가 체결되면 미국의 금융회사들에 의해 국내 금융시장이 지배되는 것이 아닌가에 대한 우려가 존재하는 것도 사실이다. 따라서 현시점에서 한·미간 금융부문의 쟁점사항을 미리 가늠해 보고, FTA 체결에 따른 부작용은 최소화하고 긍정적 효과는 극대화하는 방향으로 협상의 기본방향 및 부문별 협상전략을 수립하는 것은 현시점에서 시급하고도 중요한 과제라고 할 수 있다.

한·미 FTA 금융협상의 기본원칙

미국과의 금융협상은 다음과 같은 기본원칙 하에 이루어져야 할 것이다. 첫째, 국내 금융산업 선진화에 기여해야 한다. 비록 국내 금융산업의 개방이 상당히 진전된 상태라고는 하나 아직까지 글로벌스탠다드와 선진금융시스템 구축 등에 있어 여전히 뒤쳐진 상태에 있다고 할 수 있다. 따라서 이번 협상이 국내 금융서비스부문의 발전을 가속화시키는 방향으로 진전되어야 한다.

둘째로 국내 금융시장 안정과 건전성 제고 측면이 고려되어야 한다. 국내 금융서비스 개방이 자칫하여 외국 투기자본에 의한 금융시장의 위험 증가와 건전성 악화로 이어지지 않도록 다양한 측면에서의 고려가 필요하다 할 수 있다. 건전성규제 차원에서 국내 소비자보호와 시장안정을 위한 조치를 마련하고 시장개방에 따른 위험을 최소화할 수 있는 방안을 준비해야 할 것이다.

한·미간 금융협상의 기본원칙은 국내 금융산업 선진화 및 국제화와 금융시장 안정성 확보에 최우선 순위를 두어야 할 것이다.



셋째, 국내 금융회사의 국제화와 금융허브 전략에 기여할 수 있어야 한다. 최근 고령화 및 금융시장 수익률 하락 등으로 국내 잉여자본의 해외투자수요가 증가추세를 보이고 있는 측면을 고려하여 국내 금융회사들의 효율적인 국제화를 통해 현지영업 확대 및 국내자산의 해외투자 효율성 제고 등을 추진할 필요가 있다. 또한 금융산업을 통한 새로운 성장동력을 모색하고 금융선진화 및 국제화를 달성하기 위한 동북아금융허브 구축전략의 성공에도 기여할 수 있어야 할 것이다. 즉, 미국의 자산운용업, 구조조정시장 등 전략적 시장의 진입을 유리하게 이끌 수 있는 협상 방향이 설정되어야 할 것이다.

한·미 FTA 금융협상의 예상 쟁점사항

지금까지 우리나라의 금융산업 개방이 상업적 주재(commercial presence)를 기반으로 진행되어 왔음을 고려해 볼 때, 한·미 FTA의 금융서비스시장 개방협상은 개방방식, 국경간 금융서비스 거래, 新금융서비스 개방 여부 등에 집중될 것으로 예상된다.

한·미 FTA 금융협상에서는 개방방식의 선택, 국경간 금융서비스 거래, 新금융서비스 개방 등의 문제가 주요 쟁점으로 등장할 것으로 예상된다.

한·미 FTA 개방방식의 채택

지역무역협정에서 금융서비스 개방방식은 자유화대상 기재방식에 따라 크게 GATS 개방방식과 NAFTA 개방방식으로 구분할 수 있다. GATS 개방방식은 업종개방에 대해서는 개방분야를 일일이 기재하는 열거주의방식(positive list approach)을 취하는 반면에 일단 개방하기로 한 업종에 대해서는 제한조치만을 기재하는 포괄주의방식(negative system)을 취하는 이른바 ‘업종개방은 열거주의(positive), 개방된 업종에 대한 규제는 포괄주의

포괄주의 개방방식을 채택하는 경우, 미국의 금융회사들은 동 협정과 국내 금융업법을 동시에 적용받는 반면에, 기타 국가들 및 국내 금융회사들은 국내 금융업법만 적용을 받는 감독적용의 이원화 문제가 초래될 수 있다.



(negative) 방식¹⁾을 적용하고 있다. 반면에 NAFTA 개방방식은 국경간 거래(cross-border trade)와 해외투자 관련규정을 별도로 두고, 부속서에 유보나 비합치조치 등이 명기되지 않으면 개방을 허용하는 것으로 간주하는 포괄주의방식을 취하고 있다. 즉, ‘업종개방 및 규제가 모두 포괄주의’ 방식이며 협정체결 후에 추가적인 자유화조치가 자동적으로 협정에 반영되는 ratchet mechanism이 적용된다.

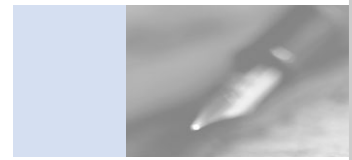
포괄주의 개방방식의 채택은 국내외 국가간 경쟁조건의 형평성 문제를 유발하고 감독이 원화에 따른 비용발생을 불가피하게 한다.

우리나라는 국내 금융규제 및 법률체계가 열거주의 방식으로 되어 있다. 이런 상황 하에서 NAFTA의 포괄주의 개방방식을 채택하는 경우에는 감독적용의 이원화 문제가 초래될 수 있다. 즉, 미국의 금융회사들은 동 협정과 국내 금융업법을 동시에 적용받는 반면에, 기타 국가들 및 국내 금융회사들은 국내 금융업법만 적용받게 된다. 이와 같이 금융회사들의 국적에 따라 차별적 금융규제가 적용되는 경우 감독정책에 대한 신뢰성과 실효성이 저하될 뿐만 아니라 비협상국과의 통상마찰을 유발할 수 있다. 특히, 금융규제가 국내외 동등대우를 원칙으로 하는 상황에서 경제적 규제를 차별적으로 적용하는 경우, 국가간 경쟁조건의 형평성 문제가 발생하고 감독이원화에 따른 비용발생이 불가피하게 된다.

한·미 FTA 개방방식은 국내 현행법제가 열거주의방식인 것과 기존 FTA와의 형평성을 고려하여 ‘상업적 주재는 포괄주의, 국경간 거래는 열거주의’ 방식을 채택할 필요가 있다.

우리나라는 한국-싱가포르간 및 한국-EFTA(유럽자유무역연합)간 FTA와 같은 기존 협정에서는 GATS 개방방식을 채택하여 왔다. 따라서 우리나라는 한·미간 금융서비스 개방방식과 관련하여 기존 FTA와의 형평성 유지와 현행 금융법제가 열거주의방식인 점 등을 감안하여 GATS 방식을 유지할 필요가 있다. 또한 미국이 과거 체결한 미국-호주간 및 미국-싱가포르간 FTA에서도 ‘상업적 주재는 포괄주의(negative), 국경간 거래는 열거주의(positive)’ 방식을 취하는 혼합적 접근(hybrid approach)을 하였다는 점을 심분 활용하여 동방식을 협상의 기본방향으로 활용할 필요가 있다고 판단된다.

1) 개방업종에 대해 포괄주의 방식을 적용하더라도 협상 당사자간의 협의에 따라 개방 예외사항을 부속서에 명기할 수 있다.



국경간 금융서비스 거래의 개방

국경간 금융서비스(cross-border supply of financial services)란 일국에 위치한 금융회사가 타국에 거주하는 소비자에게 지점이나 자회사 형태의 상업적 주재 없이 공급하는 금융서비스로 정의된다. 현재 각국의 WTO 협상 양허안에는 해상보험, 항공보험, 재보험 등 보험산업을 포함한 몇몇 부문을 제외하고는 국경간 금융서비스 거래를 양허하지 않는 경우가 대부분이다.²⁾ 그러나 IT기술의 발달로 인해 국경간 금융서비스 거래가 증가함에 따라 제도적으로 이를 허용할 필요성이 증대되면서 선진국들도 감독당국의 정책목표와 상충되지 않는 범위내에서 동 거래를 점차 허용하는 방향으로 제도를 정비하여 향후 협상에 대비하고 있다. 또한 국경간 금융서비스 거래는 향후 우리나라 금융산업의 중장기적인 발전을 위해서도 점진적 개방이 필요한 부문이다. 즉, 선진 금융서비스의 접근성 확대를 통해 국내 금융산업을 더욱 경쟁적이고도 효율적이며 경쟁력을 갖춘 부문으로 성장시키기 위해서도 선진 금융서비스의 도입이 필요하기 때문이다.

그러나 금융서비스 분야에서 국경간 거래를 허용할 경우 다음과 같은 문제점이 발생할 수 있다. 첫째, 사실상 우리나라는 국경간 금융서비스 거래를 허가하지 않고 있다는 점에서 이를 규제·감독할 수 있는 제도적 근거도 전무하다고 할 수 있다. 따라서 새로운 금융서비스에 대한 국내 금융소비자 보호, 금융시스템의 안정을 목표로 하는 감독당국의 규제와 상충되는 문제가 발생할 수 있다. 둘째, 외국금융회사의 국내진출로 인해 국내시장이 빠르게 잠식될 우려가 있다. 셋째, 국경간 거래의 특성상 상업적 주재를 기반으로 하는 국내진출과는 달리 고용창출, Know-how 이전 등과 같은 시장개방의 부수적 효

IT기술의 발달로 인해 국경간 금융서비스 거래가 증가함에 따라 제도적으로 이를 허용할 필요성이 증대되면서 선진국들도 감독당국의 정책목표와 상충되지 않는 범위내에서 동 거래를 점차 허용하는 방향으로 제도를 정비하여 향후 협상에 대비하고 있다.

국경간 금융서비스가 개방되는 경우 새로운 금융서비스에 대한 국내 금융소비자 보호, 금융시스템 안정을 목표로 하는 감독당국의 규제와 상충되는 문제가 발생할 수 있다.

2) 선진국의 경우에도 대규모 자본이동이 수반되는 예금, 대출 등의 분야에서는 국경간 거래에 대해 신중한 입장을 취하고 있다. 현재 우리나라는 국내법으로 투자자문, 생명보험, 수출입적하·항공·장기상해·여행 및 선박·재보험에 대해서만 국경간 거래가 허용되고 있다.



국경간 거래는 상업적 주재를 기반으로 하는 국내진출과는 달리 고용창출, 선진금융기법의 이전 등과 같은 시장개방의 부수적 효과를 기대하기 어려운 측면이 있다.

국경간 금융서비스 개방은 국내 금융소비자 보호를 위한 감독기능의 강화가 전제되어야 하기 때문에 미개방 ⇒ 부분개방 ⇒ 완전개방의 단계적 개방을 추진하되 각 단계별로 소비자보호를 위한 감독조치가 마련되어야 한다.

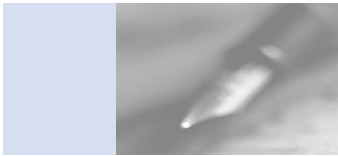
과를 기대하기 어려운 측면이 있다.

따라서 국경간 금융서비스의 개방은 국내 금융소비자 및 투자자를 보호할 수 있는 감독기능의 강화가 전제되어야 하기 때문에 단계적인 개방을 유도하는 것이 바람직하다고 판단된다. 현재의 미개방 ⇒ 부분개방 ⇒ 완전개방의 단계별 개방을 추진하되 각 단계별로 소비자보호를 위한 감독조치가 마련되어야 할 것이다. 한편 향후 국가간 금융서비스 거래에서 국경간 거래의 비중이 크게 상승할 것으로 예상되기 때문에 현재 정부가 추진하고 있는 동북아 금융허브 육성 계획은 국경간 금융서비스 거래가 활발히 이루어질 수 있는 인프라를 구축하는 방향으로 추진되어야 할 것으로 판단된다.³⁾

한편 감독유형의 선택과 관련하여 각국의 금융산업은 세계화의 물결과 실물거점이 없는 가상공간을 매개로 거래가 이루어지는 전자금융거래의 급속한 발달에 따라, 금융서비스 거래의 규제·감독에 대한 이용국가기준 적용이 점차 실효성을 상실하고 있다. 따라서 향후 각국의 금융서비스에 대한 감독은 제공국가 감독기준에 의존할 가능성이 점점 높아질 것으로 예상된다. 따라서 개방에 따른 국내 금융시장 혼란을 최소화하기 위해 개방 초기에는 이용국가 감독방식을 적용할 수 있도록 제도를 마련하고, 향후 국경간 거래가 활발해짐에 따라 국가간 감독방식 차이로 야기되는 문제점에 대해 제공국가 감독방식을 점진적으로 적용하여 해소하는 것이 바람직하다고 판단된다.

이용국가 감독방식은 감독기관이 자국의 규제·감독에 대해 전문적인 지식과 경험을 가지고 있으므로 감독기관의 입장에서는 가장 바람직한 방식이나,

3) 우리나라는 정보통신 인프라 측면에서 최고수준에 이른 국가중 하나로 분류된다. 이러한 정보통신기술의 발달은 국가간 금융서비스의 입장에서 보면 FTA 체결국이 국내에 새로운 실물거점을 설립하지 않고도 금융서비스를 자유롭게 제공할 수 있을 뿐만 아니라 국내소비자가 협상체결국이 제공하는 금융서비스를 가상공간을 통해 얼마든지 손쉽게 접근할 수 있는 환경이 된다는 차원에서 국내 금융서비스산업을 오히려 위협할 수도 있다. 이러한 환경은 FTA 체결국내의 금융서비스 제공자로부터 국내에 실물거점을 설치할 유인을 없애 유수의 국제금융회사를 국내에 유치하여 금융허브를 형성하고자 하는 계획은 그 의미를 상실할 수도 있게 된다. 따라서 외국금융회사의 국내유치가 선행된 이후에 국경간 금융서비스 거래를 양허하는 것이 필요하다고 판단된다. 먼저 금융허브를 형성한 이후에는 발달된 정보통신 인프라는 앞의 경우와 반대로 국내외에 효과적인 금융서비스의 제공을 가능케 하는 기반으로 기능하게 되며, 국내로의 금융정보의 집중으로 이를 통해 새로운 금융서비스의 창출도 가능하게 될 것으로 판단된다.



물리적 실체가 없는 국경간 서비스 제공자를 이용국가가 감독하는 데는 현실적인 제약이 있을 수밖에 없다. 반면에, 제공국가 감독기준 적용의 경우, 국내와 해외에서 제공되는 동일한 서비스에 대해 동일한 감독기준을 적용하여 다른 국가와 조화로운 감독활동을 수행할 수 있다는 장점이 존재한다. 그러나 이 경우에는 제공국가 감독기준의 적용으로 인해 이용국가 감독기관이 제공국가 감독기관에 의존해야 하므로 제공국가 감독기관의 능력에 대한 신뢰가 전제가 되어야 한다는 것이다. 따라서 원활한 감독기능의 수행을 위해서는 각국 감독기관간의 긴밀한 상호협력이 중요하며, 국경간 금융서비스 이용국가와 제공국가 감독기관간의 '동등성 원칙'⁴⁾ 등을 포함한 MOU를 체결하여 국가간 감독수준의 차이를 해소하는 것 역시 중요한 사항이다.

감독유형은 개방 초기에는 이용국가 감독방식을 적용하되 국가간 국경간 금융서비스 이용국가와 제공국가 감독기관간의 '동등성 원칙'을 포함한 MOU를 체결하는 등 제공국가 감독방식을 점진적으로 반영하여 국가간 감독수준의 차이를 해소해 나가야 할 것이다.

新금융서비스 개방

新금융서비스는 특정 회원국에서는 제공되지 않지만 다른 회원국에서는 제공되고 있는 금융서비스로 정의할 수 있다. 新금융서비스를 개방할 경우 회원국은 자신의 영토내에 주재하는 타 회원국의 금융서비스 제공자가 자신의 영토 내에서 新금융서비스를 제공할 수 있도록 허가해야 한다. 각국의 FTA협정의 예를 보면, 新금융서비스에 대한 개방협정을 점차 확대하고 있는 추세이나, 우리나라가 추진한 한국-싱가포르간, 한국-EFTA간 FTA에서는 아직까지 新금융서비스를 허용하지 않고 있는 상황이다.

新금융서비스 개방이 허용되는 경우, 국내 금융회사에 대한 역차별 문제가 발생할 수 있어 현행법체계를 전면적으로 수정해야 하는 상황이 발생할 수 있으며, 나아가 감독미비에 따른 소비자 권익 침해 문제가 발생할 수 있다.

新금융서비스를 허용하는 경우에는 다음의 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 금융상품 허가에 대해 열거주의를 유지하고 있는 우리나라의 경우, 포괄주의

4) 서비스 제공국가의 규제·감독이 국제수준에 못 미칠 경우 부실한 해외금융회사의 국내진입으로 인해 시장을 교란시킬 수 있다. 따라서 국경간 거래의 허용은 호주의 경우처럼 금융회사 규제 및 감독에 있어 국내법규와 동등하거나 국제수준에 부합하는 기준을 갖추고 있는 국가로 제한하는 '동등성 원칙'을 마련하여 부실한 해외금융회사의 국내진입을 적절히 통제할 필요가 있다.



新금융서비스 개방은 협상상대국에 존재하는 모든 금융서비스에 대한 개방을 의미할 뿐만 아니라 장래에 출시될 수 있는 잠재적 금융상품에 대한 개방을 포함한다는 점에서 보다 신중한 접근이 필요하다.

를 채택하고 있는 국가의 금융회사가 자국에서 판매하고 있는 상품을 국내에서 판매하게 된다면 국내 금융회사에 대한 역차별 문제가 발생할 수 있어 현행법체계를 전면적으로 수정해야 하는 상황에 직면하게 된다.

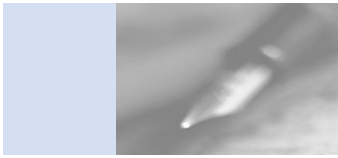
둘째, 新금융서비스의 개방은 새로운 상품 또는 방식에 의한 금융서비스 제공이 확대되는 것을 의미하는데 新금융서비스에 대해 상품공시, 분쟁해결 등에 대한 명확한 규정을 마련하지 못한 우리나라의 경우에는 소비자의 권익이 침해될 가능성이 크다. 뿐만 아니라 현재의 금융분쟁해결제도의 경우, 분쟁해결에 대한 금융감독원의 권한이 상호간 합의를 권고하는 수준에 머무르고 있어 분쟁해결능력에 한계가 있으며, 소비자 분쟁기구간 네트워크가 부족하고 전문성이 낮아 사후적 소비자보호도 미흡한 실정이다.

또한 新금융서비스에 대한 개방은 협상상대국에 존재하는 모든 금융서비스에 대한 개방을 의미할 뿐만 아니라 장래에 출시될 수 있는 잠재적 금융상품에 대한 개방을 포함한다는 점에서 보다 신중한 접근이 필요하다 할 것이다.

新금융서비스의 개방은 금융상품별 개방가능분야를 선정하되 소비자 보호를 위한 감독체계가 정비된 이후에 허용하는 것이 바람직하다.

이와 같은 新금융서비스 개방에 대한 문제점에도 불구하고 동아시아 금융허브를 지향하는 우리나라 입장에서는 새로운 금융서비스의 개발 및 재조합과 수출을 가능하게 한다는 긍정적 측면도 고려할 필요가 있다. 그러나 감독체계가 없다는 것은 장래의 특정 시점에서 금융시장을 혼란시킬 가능성을 내포하는 것이므로 新금융서비스의 개방은 감독체계가 지금보다 선진화된 시스템을 갖춘 이후에 협약하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 다시 말해, 新금융서비스 개방에 앞서 금융소비자 보호를 위한 국내의 법체계를 우선적으로 정비하는 것이 필요하며 장래의 개방에 대비하여 금융감독체계의 선진화를 지속적으로 추진해야 할 것이다.

한편, 최혜국대우 규정에 의해 미국과의 협상결과에 따라 미국에게 허용한 모든 금융서비스를 미래 FTA 체결국에게도 허용해야 하는 상황에 직면할 수 있다. 이와 같은 관점에서 금융서비스 개방과 관련하여 미국뿐만 아니라 현재 FTA 체결국 및 미래의 FTA 후보국들의 금융서비스 업종이 우리와 어떠한 차



이가 있는지를 비교하여 개방가능분야를 선정하는 것이 필요하다. 즉, 우리나라와 상대국가의 금융서비스 분류를 상호 비교한 후 기존 금융상품 및 신종 파생금융상품 등 금융상품별 개방가능분야를 선정하고, 미래시점의 개방요구에 대해서는 타국간의 FTA 예를 적용하여 개방을 불인정하는 전략을 구사할 필요가 있다.

상업적 주재 관련 잔존규제 폐지문제

국내 감독당국은 외국 금융회사의 국내진출에 대한 제한이 거의 없으나 현재 극히 일부분에 대해 양허표상 상업적 주재와 관련된 제한을 유지하고 있다. 예를 들어 ① 외은지점의 본점자본금 불인정, ② 중소기업 의무대출비율, ③ 증권투자시 외국인등록제, ④ 국내 외국계 보험사 설립을 외국 동종 보험사에 제한하는 조치, ⑤ 외국 보험사업자와 국내 보험업자간의 국내 합작법인 설립 금지, ⑥ 부동산신탁업 진출 금지 등이 여기에 포함된다.

그러나 상업적 주재와 관련된 잔존규제사항은 주로 상이한 금융규제 및 감독체계에 따른 건전성과 관련되어 있어 일부 규제유지가 불가피한 측면이 있다. 따라서 건전성규제로서 반드시 필요한 조치와 향후 국내 금융선진화 및 발전정도에 따라 제도개선이 필요한 조치인지를 구분하여 상호호혜원칙에 기초하여 최대한 실제 개방수준을 양허안에 반영하여 개방하는 것이 필요할 것으로 판단된다. **KIF**

우리나라와 상대국가의 금융서비스 분류를 상호 비교하여 기존 금융상품 및 신종 파생금융상품 등 금융상품별 개방가능분야를 선정하고, 미래시점의 개방요구에 대해서는 타국간의 FTA 예를 적용하여 개방을 불인정하는 전략을 구사해야 한다.

상업적 주재 관련 잔존규제에 대해서는 개방을 원칙으로 하되, 상호호혜원칙과 건전성규제원칙을 적용하거나 협상의 레버리지로 활용할 필요가 있다.