

중국 금융개혁 혁신 및 금융 리스크 방지, 광둥자유무역구에 대한 고찰

가오웨이허(高维和) 중국국제문제연구소 상하이협력기구연구부 부주임

금 융개혁은 자유무역구(FTZ) 설립의 핵심이자 자유무역구 발전의 든든한 버팀목이다. 광둥 자유무역구는 홍콩과 마카오를 기반으로 대내적으로 서비스를 제공하며 대외적으로 개방을 확대해 나가고 있다. 이는 광둥-홍콩-마카오 간의 협력을 이끌고 21세기 해상 실크로드의 중요한 허브 역할을 하며 중국 개혁개방의 새로운 시험대가 되었다. 광둥자유무역구 출범 이전에도 금융개혁을 위한 광둥-홍콩-마카오 간의 다양한 협력이 있었다. 그 예로, 2003년 체결한 <포괄적 경제동반자 협정>(CEPA)은 중국-홍콩 및 중국-마카오 간 장벽을 허물고 은행, 증권, 보험 등 분야의 협력이 강화되는 계기가 되었다. 또한 2008년 글로벌 금융위기로 세 지역 간 협력이 가속화되었고 주강삼각주(珠三角) 발전 기획 보고서에 '중국-홍콩-마카오 금융 안전 사전예방 시스템'의 긴급 대응 체제를 구축하겠다는 내용이 담겼다. 2010년 <중국-홍콩 협력 프레임 협의>와 <중국-마카오 협력 프레임 협의>를 각각 체결하였고 위안화 해외 결제, 신용대출, 증권, 보험, 선물, 채권시장, 펀드운용 등 세 지역의 금융 협력을 한층 강화했다. 제12차 5개년 계획에는 홍콩 금융 체제를 선두로 주강삼각주 도시 금융자원과 서비스를 뒷받침할 금융 협력 구역을 조성할 것이라는 내용을 포함시켰다. 그 후, 2012년 <광둥 주강삼각주 금융개혁 혁신 종합 시범구 총체 방안>을 발표하여 세 지역의 시장, 기관, 업무, 관리감독, 능력 등의 협력을 심화하여 금융 협력

의 기반을 마련할 것을 밝혔다.

종합해 보면 광둥자유무역구의 금융개혁을 위한 기반이 어느 정도 마련되어 있는 듯하지만 자유무역구의 금융 구조 형성, 금융 기능 발휘 및 금융 서비스 실물경제 효율 제고 등 해결해야 할 문제가 아직 많이 남아있다. 금융개혁 혁신은 금융업 서비스 수준과 경쟁력을 높이는 데 결정적인 역할을 하며 금융 리스크를 방지하는 것은 금융개혁 혁신의 전제조건이다.

자유무역구 금융관리 체제 혁신의 주요 방향

자유무역구의 금융개혁은 금융 개방과 자유화를 가져오는 대신 그에 따른 금융 체제의 리스크가 따를 수밖에 없다. 그 예로, 역외 금융 서비스 개시로 인한 해외 돈세탁 문제, 해외 자본 유출로 인한 자금 조달 문제 그리고 금융 개방으로 인한 여러 금융 문제 등을 들 수 있다. 금융 산업 체제의 주요 리스크 요인은 화폐경제와 실물경제의 불균형으로 인한 것이다. 금융 개방의 속도나 금융 자유화의 순서, 금융 혁신 능력 등의 영향을 받을 수 있지만 이는 리스크 발발의 근본적인 원인은 아니다. 그렇기 때문에 자유무역구 리스크 방지 체제 혁신의 핵심은 금융 관리감독 체제와 이념의 혁신을 이루는 것이다. 광둥자유무역구 금융 관리감독 체제의 혁신은 국내외 관련 성공 모델과 체제를 참고해볼 수 있다. 현재 국내외 주요

국가 및 지역의 금융 관리감독 체제는 표1과 같다.

표 1. 주요 국가 및 지역의 금융 관리감독 체제

관리감독 모델	국가	관리감독 방법
종합형	영국	금융감독청(FSA)은 은행, 주택 대출 기관, 투자사, 보험사의 심사 및 건전성 감독을 맡고 있으며 금융관리감독업무부, 시장진입, 법률집행 및 고객관리부, 행정부 및 경영관리부 등 총 네 개의 부서로 나뉜다.
	홍콩	금융관리국은 홍콩 지역의 금융 관리감독을 총괄하고 총재가 관리를 책임지고 있다. 총 세 명의 부총재가 있으며 각각 은행 및 금융 리스크 관리감독, 금융 정책 연구 그리고 금융 관리국 운용관리를 맡고 있다.
	두바이	두바이금융센터 산하에 세 개의 기관이 있으며 두바이 금융서비스관리국은 경영허가증 및 금융센터 내부의 각종 금융기관 활동을 책임지고 있다. 두바이 국제금융센터법원은 금융관리감독 법률 제정과 금융센터 내의 관련 사안 정리 및 집행을 책임지고 있다.
기관형	중국	인민은행, 은감회, 증감회, 보감회(약칭: 1행3회)가 관리감독 역할을 분업하고 있으며 재정국은 관리감독 정책 관련 의견 제시 및 관리감독에 참여하고 있다.
기능형	프랑스	프랑스은행, 국가신용위원회, 은행위원회가 관리감독을 맡고 있다. 은행위원회는 은행의 관련 법규 준수 여부와 재정상황 관리감독하며 프랑스은행은 현장 조사를 책임지고 있다. 국가신용위원회는 은행의 등록을 책임지고 있으며 은행의 자본금과 법적 신분 등을 심사한다.
혼합형	미국	연방과 주(州)는 권한을 분할하여 산하에 여러 관리감독 기관을 두고 있다. 이는 분업관리감독과 기능관리감독 그리고 통일관리감독을 혼합한 형태이다.

금융 관리감독 체제에 있어 자유무역구는 높은 수준의 금융 관리감독 개혁을 요구하고 있다. 전통적인 금융 관리감독 모델은 인민은행, 외환관리국, 증권관리감독위원회, 보험감독관리위원회, 은행업감독관리위원회 등 부처가 공동 참여하고 있다. 하지만 부처마다 절차나 정책 세부 규정이 상이하여 금융기관의 효율성과 금융 혁신 능력을 떨어뜨리고 있다. 2013년 중국 중앙은행은 ‘금융 관리감독 부처 간 연석회의제도’를 도입하였고 이는 ‘금융 정보 공유 및 금융업 종합 통계 체제의 조화’를 이루는 데 목적을 두고 있다. 또한 ‘교차형 금융상품 및 역외 시장 금융 혁신’과 ‘금융 관리감독 및 법규’ 간의 조화를 이루는 것이다. 인민은행, 증감회, 은감회 및 보감회(이하 1행3회)는 금융 리스크 방지 역할을 하며 거시적 금융 관리 시스템을 구축해 금융 관리감독을 위한 협업을

강조하고 있다. 이는 중국 금융 관리감독의 새로운 시도다. 하지만 자유무역구를 설립하기 위해서는 이 제도만으로는 부족하며 상하이자유무역구의 시행 현황을 비춰봤을 때 자유무역구의 금융 관리감독은 본질적으로 제도체제의 관리로 지역 플랫폼을 통한 관리감독보다는 더욱 강력한 관리감독 체제가 필요하다.

자유무역구 금융 관리감독 제도의 혁신에 있어 두바이의 금융관리감독 모델을 참고하여 지역 내의 독립적인 금융 관리감독 기관을 신설하는 역내 ‘대(大)형 금융 관리감독’ 모델을 도입할 수 있다. 예를 들어, 1행3회를 관리감독기관으로 포함시켜 관리감독과 업무협력을 책임지고 직무적으로는 자유무역구 금융 관리감독 조직의 일정 입법 권한을 갖도록 하며 인민

대표대회로부터 권한을 부여받아 자유무역구 내의 금융 입법과 집행에 담당한다. 자유무역구 내의 금융 관리감독 부처 역시 역내 금융시장, 금융기관 및 금융활동의 전면적인 관리감독 기능과 금융 관리감독 정보플랫폼 건설 및 국제 관리감독 정보교환 협력을 책임진다. 그 밖에도 금융 관리감독기관은 다른 국가의 우수 사례를 참고하여 국제적인 금융제도 체제를 하루빨리 도입해야 한다. 금융 제도 체제는 중국의 거시적 금융관리 목표와 광둥성의 실물경제 발전 수요에 부합해야 한다.

금융 관리감독 이념에 있어 자유무역구의 설립은 정부 부처의 새로운 관리감독 이념이 전제되어야 한다. 중국의 전통적인 금융 관리감독 이념은 규칙형 관리감독 모델을 기반으로 하고 있다. 규칙형 관리감독 이념은 관리감독 기관이 관리감독의 제도화, 규범화 및 법제화에 따르며 관리감독의 법규체계가 광범위하고 규범이 세분화되어 있으며 시장 리스크를 효과적으로 방지할 수 있다는 특징을 갖고 있다. 하지만 규칙형 관리감독은 실질적인 경제 상황보다 법적 형식에 무게를 두고 있다. 기업의 업무 프로세스와 절차를 관리감독 하는 데 중점을 두어 기업의 업무나 경영 관련 규범 등의 효율성이 떨어질 수밖에 없다. 결국 자유무역구 금융 혁신에 있어 규칙형 관리감독은 시장의 자유화를 저해하고 금융의 효율성과 혁신 능력을 떨어뜨리며 심지어 규제차익 문제를 야기할 수 있다.

자유무역구 설립 과정에 있어 전통적인 금융 관리감독 이념을 체계적으로 바꿀 필요가 있다. 이에 영국의 금융서비스관리국의 원칙형 관리감독 이념을 참고해 볼 만 하다. 원칙형 관리감독 모델이란 규칙 대신 원칙을 절대적으로 고수하는 것이 아닌 관리감독 규범 체제에 있어 원칙을 최대화하고 관리감독 표준 제정 및 발전의 기반을 제공하는 것이다. 구체적으로

살펴보면 먼저 자유무역구 관리감독 입법 과정에서 다양한 지도적 의견과 원칙형 규칙을 설정해 두고 절대적인 조항이나 구체적인 지표는 줄이되 관리감독 규범의 원칙을 더하는 것부터 시도해 볼 수 있다. 그 예로, 영국의 금융 관리감독은 기업지배구조, 내부 통제체제 구축, 돈세탁 방지, 금융업 종사자 훈련, 고위급 인사 재직 자격, 재무제표 주식모집 설명서 정기 공개 등에 있어 규칙보다는 원칙에 따른 조항을 두고 있다. 그 다음으로는 금융 관리감독 과정에 있어 금융기관은 원칙을 준수한다는 내용을 리스크 관리감독 체제에 포함시켜 관리감독 대상이 합법적인 경영을 하도록 격려해야 한다. 마지막으로 기존의 법규를 하루빨리 재정비하여 역내 기업이 법적 의무를 다하며 정보 공개와 공공 참여를 하도록 해야 한다.

자유무역시범구 금융개혁 혁신의 구체적인 조치

〈중국(광둥) 자유무역시범구 총체 방안, 이하 방안〉에 광둥자유무역구 금융 혁신의 종합 방안이 제시되어 있다. 위안화 업무혁신 발전 추진과 광둥-홍콩-마카오 서비스 무역 자유화를 위한 금융 혁신 추진, 자금 조달 원활화 추진, 자유무역시범구 금융 리스크 방지 체제를 위한 네 가지 주요 내용이 담겨있다. 다른 자유무역구와 달리 광둥자유무역구는 금융 혁신 개혁에 있어 지역적인 특색을 갖추어야 한다. 구체적으로는 다음과 같다.

1. 지리적 이점을 살려 금융 혁신과 산업발전의 조화를 이뤄야 하며 광둥-홍콩-마카오의 융합을 추진해야 한다.

광둥-홍콩-마카오의 금융 협력은 광둥자유무역구 설립의 발판이다. 금융 체제 혁신은 광둥-홍콩-마카오 간의 가까운 지리적 이점을 살려 금융 개혁 혁신을 하고 광둥-홍콩-마카오 지역의 금융자본, 인적교류,

정보의 자유로운 교환이 이뤄져야 하며 상호보완성을 극대화해야 한다. 먼저 광둥-홍콩-마카오 해외 위안화 업무 혁신을 통해 위안화의 역외 사용과 위안화 자금 조달 채널을 확대해야 한다. 둘째, 광둥-홍콩-마카오 서비스 무역 자유화의 금융혁신을 가속화해야 하며 홍콩-마카오 간의 금융상품 상호인정, 자금의 자유로운 이동, 시장 연동 체제를 점차 마련해 나가야 한다. 셋째, 광둥-홍콩-마카오 자금 조달의 원활화와 위안화 계좌 관리의 새로운 모델을 탐색해야 한다. 넷째, 소비 금융 서비스 및 전자 결제의 개방을 확대하고 광둥-홍콩-마카오 기업이 무역물류회사에 위탁해 제3자 결제 서비스 및 금융 서비스를 하도록 격려하며 경제활동에 있어 가계소비의 역할을 극대화하도록 해야 한다.

2. 실물경제에 주안점을 두고 금융생태권을 형성하여 다양한 집단이 모두 윈윈할 수 있도록 해야 한다.

금융생태는 각종 금융조직이 생존 및 발전하기 위해 처해진 환경 내에서 또는 금융조직 간 장기간 긴밀한 관계를 유지하며 상호작용하는 과정으로 분업과 협력을 통한 구조적 특징 띄고 역할의 균형을 이루는 것을 의미한다.

금융생태권은 산업사슬의 레버리지 효과 극대화, 실물경제 활성화 및 금융체제의 기본적인 기능을 발휘할 수 있도록 해준다. 자유무역구 설립 과정에 있어 금융 혁신은 실물경제에 주안점을 두고 금융생태권을 모두가 함께 누릴 수 있도록 하며 인터넷 금융과 빅데이터 분석, 사물인터넷 간의 상호 작용을 통해 업계에 새로운 산업 금융 서비스 모델을 제공해야 한다.

먼저 광둥자유무역구 금융 혁신에 있어 상류(商流), 정보, 물류, 금융이 합쳐진 금융공유 플랫폼 및 업무

체제를 구축하여 역내 기업이 가치공유와 협력을 하도록 하여 지역 간 생산요소의 효과적인 운용을 촉진시켜야 한다. 그 외에도 광둥자유무역구의 산학연이 결합하여 빅데이터 공공 서비스 플랫폼을 건설하고 데이터 소스 센터를 기반으로 특색을 지닌 금융 산업을 육성하고 광둥자유무역구에서 이를 누릴 수 있도록 해야 한다. 셋째, 신용체제 구축 및 공유를 강화하고 금융신용을 통해 거래가 성사될 수 있도록 하며 금융기관 및 금융투자자 등 금융생태권에 포함된 모든 개인 및 기관의 합법적인 권익을 수호해야 한다. 금융생태권에 포함된 핵심 요소는 그림1과 같다.(그림 하단 참조)

3. 금융 개방 영역을 확대하고 역외 금융 서비스 체제 수립을 강화하며 광둥-홍콩-마카오 자유무역항 건설 방안을 모색해야 한다.

2017년 10월 제 19차 공산당 전국대표대회에서는 ‘자유무역시범구의 개혁 자주권을 확대하고 자유무역항 건설 방안을 모색할 것’이라는 내용을 발표하였다. 같은 해 3월 발표한 <중국(상해) 자유무역시범구 개혁개방 전면심화 방안>에서 ‘양산보세항구와 푸둥공항 종합보세구역 등 세관특수 관리지역에 자유무역항구를 건설할 것’이라 밝힌 바 있다. 자유무역구는 상하이에서 시작되어 점차 다른 지역으로 확대되고 있다. 현재 상하이자유무역항의 설립이 확정되었고 중국의 자유무역구 설립 경험을 바탕으로 상하이자유무역항을 설립한 뒤 이를 중국의 다른 지역 항구로 점차 확대할 가능성이 매우 높다. 광둥성은 중국 개혁개방의 발상지이자 항구도시라는 지리적 이점을 갖고 있어 자유무역항 시범지역으로서 최상의 조건을 갖추었다.

역외 무역을 발전시키는 것은 자유무역항 설립의 핵심이며 금융 개방 확대와 금융 체제 개혁 혁신은 역

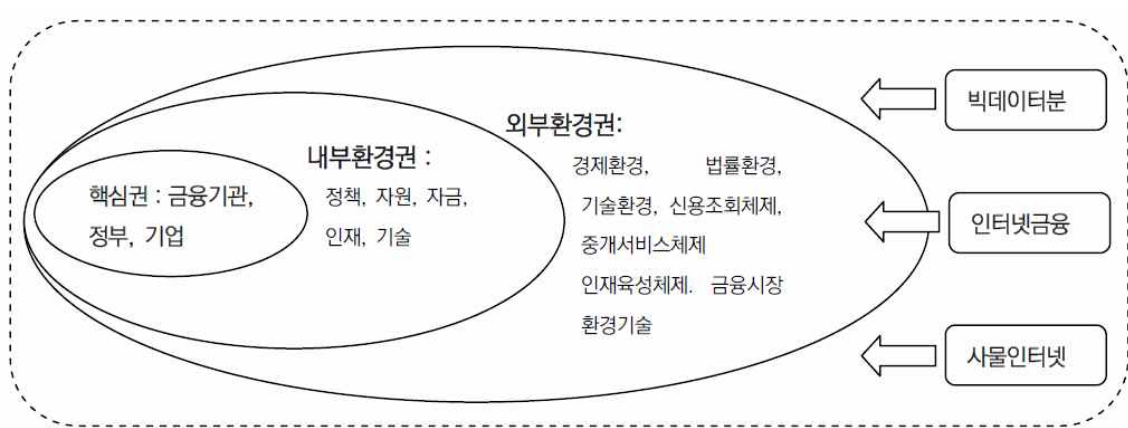
외 무역을 발전시키는 데 필수적이다. 광둥자유무역구는 자유무역항으로의 과정으로 역내 각 항구와의 상호연계를 통해 금융업 대외개방 시범창구인 광둥자유무역구 첸하이(前海) 서커우(蛇口) 편구(片口)에서 실시하고 있는 위안화 역외 대출, 역외 채권 발행, 역외 캐쉬풀링(cash pooling) 및 역외 주식투자 등 ‘4대 역외’를 기반으로 금융업의 개방을 더욱 확대해야 한다. 또한 국제수준에 부합하도록 해야 하며 홍콩자유무역항 설립 및 발전의 경험을 토대로 선강(深巷) 금융 통합과 광둥-홍콩-마카오 금융의 상호 개방을 추진하며 국제기준에 부합하는 금융 관리감독 제도를 구축하고 역외 금융 서비스 체제 수립을 강화하며 광둥-홍콩-마카오의 이점을 살려 광둥자유무역구를 국내외 자금흐름을 연결하는 ‘역외 금융센터’ 형태의 자유무역항으로 발돋움 하도록 해야 한다.

금융개혁 혁신은 광둥자유무역구 발전의 핵심이며 금융 리스크 방지는 금융체제 개혁의 중요한 버팀목이다. 금융체제 혁신에 있어 광둥자유무역구는 홍콩과 마카오와 인접하다는 지리적 이점을 살려 광둥-홍콩-

마카오 간 금융 혁신 및 협력을 추진해야 한다. 더불어 자유무역구의 금융 혁신 과정에서 금융 혁신, 산업 발전 및 지역 발전 간 조화를 이뤄야 하며 금융 혁신을 통해 산업의 고도화와 지역 균형 발전을 촉진해야 한다. 자유무역구 설립 과정에서 유동성 문제와 금융 리스크 발발 가능성이 매우 높다. 더불어 자유무역구 내의 금융분쟁은 국제적인 성격을 띠고 있어 문제 해결이 더욱 복잡하다. 때문에 금융기업과 소비자의 권익을 철저히 보호해야 한다. 이에 효과적인 자유무역구 리스크 방지 체제가 반드시 필요하다. 광둥자유무역구 금융 관리감독 체제의 혁신은 국내외 관련 성공 모델과 체제를 참고하여 지역 내의 독립적인 금융 관리감독 기관을 신설하는 역내 ‘대(大)형 금융 관리감독’ 모델을 도입할 수 있다. 더불어 원칙형 금융 관리감독으로의 전환 등 전통적인 금융 관리감독 이념을 체계적으로 바꿔야 한다.



그림1. 자유무역구 금융생태권의 각종 요소



알립니다

- CSF 칼럼은 대외경제정책연구원(KIEP)에서 발간하고 있으며, 저작권 정책은 '공공저작물 자유이용허락 표시기준 제 3유형'에 따릅니다. 해당 원고에 대해 사전 동의 없이 상업 상 또는 다른 목적으로 무단 전재·변경·제 3자 배포 등을 금합니다. 또한 본 원고를 인용하시거나 활용하실 경우 △출처 표기 △원본 변경 불가 등의 이용 규칙을 지켜셔야 합니다.
- 본 원고에 대한 글, 그림, 사진 등 저작권자가 표시되어 있지 않은 모든 자료에 대한 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며, 해당 원고의 의견은 KIEP 및 CSF의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.