

체계적 정합성 확보 및 이용자 편의 제고를 위한 외국환 거래법령·규정 개편방안

2022. 7. 5.

정순섭

서울대학교 법학전문대학원

목 차

- I. 배경
- II. 외국환거래법과 외국환규제의 의의
- III. 외국환거래법의 입법목적과 기본체계
- IV. 외국환거래법의 법적 지위
- V. 외국환거래법의 규율체계
- VI. 외국환거래법 조문의 재구조화
- VII. 다른 법률과의 관계
- VIII. 과제와 전망

I. 배경

- 외환거래법령은 1999년 「외국환관리법」의 「외국환거래법」 전환 이후 체계적 관점의 검토가 부족한 상태로 부분적인 수정.
 - 외환거래에 관한 규제상 접근방식도 “금지와 제한”에 기초한 과거의 규제철학을 주로 반영하고 있어 경제성장, 해외거래·투자 증가, 금융시장의 발전 등 최근의 거래현실을 반영하는 데 한계.
- 이러한 사정을 고려하여 첫째, 외환규제법의 입법목적과 법적 지위, 적용범위와 다른 법률과의 적용관계의 명확화, 둘째, 법령 및 규정 간 체계적 정합성 확보, 셋째, 이용자관점에서의 조문 체계와 내용의 재구성을 중심으로 체계적인 관점에서의 재검토 필요.

Ⅱ. 외국환거래법과 외국환규제의 의의

1. 외국환

- '외국환'은 외국환업무와 외국환업자 등 외국환규제의 적용범위를 정하는 기준
 - 기능적 요소에 기초한 일반적 정의, 명시적 포함과 제외를 통한 구체성/명확성 확보.
 - <일반적 정의> 외국환을 (i) 대한민국과 외국 간의 자금이전이라는 기능적 요소와 (ii) 표시통화 또는 지급장소라는 형식적 요소에 기초한 대외거래성을 통하여 정의.
 - <명시적 포함> 법률상 외국환으로 열거사항 외에 시행령으로 추가가능한 구조.
 - <명시적 제외> "그 밖에 대한민국과 외국 간의 자금이전가능성과 규모 등을 고려하여 외국환으로 규정할 필요성이 없는 것으로서 대통령령으로 정하는 것" 제외.

2. 외국환업무

- 외국환거래법은 사업법이 아닌 **행위법 또는 거래법으로서의 성격**을 기본.
 - 그러나 금융관련법 등 다른 법령에 속하지 않는 새로운 유형의 외국환업무에 대해서는 사업법으로서의 기능을 수행할 수밖에 없음.
 - 은행법상 은행업 등 금융업에 해당하는 경우에는 외국환업무에서 제외하고 금융규제법의 적용을 전제로 외국환거래법상 자본거래에 관한 규제체계를 적용하는 방식으로 정리.
 - 외국환업무를 기능적으로 정의하여 외국환규제목적상 필요한 업무태양을 모두 규정.

3. 외국환규제

- 외국환규제의 정의는 "외환규제를 집행하는 정부의 기능, 즉 외환통계의 작성, 외환대책의 수립 및 외환법규에 반영까지를 포괄하는 개념"
 - 외국환규제와 자금세탁방지법 및 조세회피방지법과의 관계를 명확히 정리.

Ⅲ. 외국환거래법의 입법목적과 기본체계

1. 문제의 범위

- 현재의 경제여건과 거래현실을 반영하는 **외국환거래법의 입법목적**을 검토하고, 법에 필수적으로 포함되어야 할 규제를 검토.
 - 외국환거래법의 목적과 적용범위, 규제수단의 변화 등을 반영할 수 있도록 **법률의 제명 자체를 변경하는 방안도 함께 고려.**

2. 외국환거래법의 목적

- 외국환거래법의 목적은 **외국환정보의 집중과 관리를 1차적 목적**으로 하고, **비상상황에서의 국가의 개입을 통한 대외거래의 정상적 발전의 도모**를 2차적 목적으로 규정하는 것이 타당.
 - 이러한 목적을 고려하여 첫째, 자본거래에 대한 정보에 기초한 모니터링 근거 마련, 둘째, 외국환거래정보의 수집과 집중을 위한 외국환업무를 하는 자 또는 기관에 대한 등록의무 부과, 셋째, 긴급상황에서의 거래 및 지급 등 제한처분과 경제제재 근거 마련할 필요.

3. 외국환거래법의 적용범위

- “외국환을 대상으로 하는 대외거래성을 가진 거래”를 적용대상으로 하므로 적용범위는 대외거래성과 외국환의 정의를 통하여 확정.
 - 거주성 판정기준, 외국환의 정의, 역외적용 등 기준을 법률상 명시하고, 구체적 기준을 하위규정에서 입법.

<표> 외국환거래법상 목적조항의 연혁

구분	내용	비고
외국환관리법[시행 1962. 1. 21.] [법률 제933호, 1961. 12. 31., 제정]	제1조 (목적) 본법은 외국환과 그 거래 기타 대외거래를 관리하여 국제수지의 균형, 통화가치의 안정과 외화자금의 효율적인 운용을 기함 을 목적으로 한다.	
외국환관리법 [법률 제4447호, 1991. 12. 27, 전부개정]	제1조 (목적) 이 법은 외국환과 그 거래 기타 대외거래를 합리적으로 조정 또는 관리함으로써 대외거래의 원활화를 기하고 국제수지의 균형과 통화가치의 안정을 도모하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.	“합리적으로 조정 또는 관리함으로써 대외거래의 원활화를 기하고” 추가 “외화자금의 효율적인 운용을 기함” 삭제
외국환거래법 [법률 제5550호, 1998. 9. 16, 폐지 제정]	제1조 (목적) 이 법은 외국환거래 기타 대외거래의 자유를 보장하고 시장기능을 활성화하여 대외거래의 원활화 및 국제수지의 균형과 통화가치의 안정을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.	“합리적으로 조정 또는 관리함으로써” 삭제 “대외거래의 자유를 보장하고 시장기능을 활성화하여” 추가
외국환거래법 [법률 제9351호, 2009. 1. 30, 일부 개정]	제1조(목적) 이 법은 외국환거래와 그 밖의 대외거래의 자유를 보장하고 시장기능을 활성화하여 대외거래의 원활화 및 국제수지의 균형과 통화가치의 안정을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.	자구 수정

4. 외국환거래법의 규제수단

가. 외국환거래법상 신고제도의 법적 의의

- 자본거래에 관한 “허가·신고수리·신고·확인·인정”(외국환거래규정 제1-2조 제13호).
- 신고제도를 이원화하여 수리를 요하는 신고와 수리를 요하지 않는 신고를 명확히 구분.
 - 원칙적으로 모든 신고는 수리를 요하지 않는 신고로 규정.
 - 일정한 심사가 필요한 경우에는 수리를 요하는 신고(“심사부 신고”)로 명시.

나. 외국환거래의 규제대상과 단계별 접근

- 외국환거래법은 “국경간 자금이동 그 자체”를 직접 규제대상으로 하면서도 “직접적인 자금이동거래 이전에 준비단계로 이루어지는 거래”에 대해서도 규제하는 구조.
 - 최종적인 국경간 자금이동거래에 대해서만 규제대상으로 정리하는 체계 구축 필요.

다. 국가의 긴급개입권한의 명시

- 국제약속을 이행하기 위해 필요하다고 인정할 때와 국제평화를 위한 국제적인 노력에 기여하기 위해 특히 필요하다고 인정할 때에는 경제체제 등의 조치를 위한 법적 근거 확보.

IV. 외국환거래법의 법적 지위

1. 문제의 범위

- 외국환거래법의 법적 지위에 관하여 사업법과 행위법의 관계, 그리고 행위법으로 정리할 경우 현행법상 사업법 사항의 처리방안을 검토할 필요.

2. 외국환규제의 의의와 외국환거래법의 법적 지위

- 외국환거래법 제정 당시 '행위법'으로서의 성격을 가진 것으로 평가.
 - 그러나 현행법은 지속적인 규제완화와 함께 외국환기관의 업무범위 확대 등 다양한 정책을 추진한 결과 '사업법'으로서의 성격도 함께 보유하게 된 측면도 지적.

3. 행위법으로서의 성격 명확화와 다른 법률과의 관계

- 외국환거래법을 행위법으로 재구성할 경우 현행법상 사업법적 내용의 규정 필요성을 검토하여 구체적인 규제 및 입법방안이 제시되어야 함.

V. 외국환거래법의 규율체계

1. 문제의 범위

- 외국환거래법령과 관련 하위규정의 규율체계를 재조정할 필요.

2. 위임입법주의와 법령체계

- **현행 외국환거래법령은 실질적인 규제내용을 「외국환거래규정」에서 규율하고, 법과 시행령은 선언적 내용을 규정하는 체제.**
 - 제재수준을 기준으로 현행 외국환거래법 규정을 분류하여 법률사항-시행령사항-규정사항을 구분하여 구체적인 입법방안을 정리할 필요.

3. 외국환거래규정과 시행규칙

- 법규성이 약한 규정을 시행규칙으로 대체하는 방안도 검토할 필요.
 - 그러나 은행법 등 금융규제법 대부분이 시행규칙이 없거나 시행규칙에는 단순한 기술적 사항을 규정하고 있는 입법실부와 비교하여 판단할 필요.

4. 원칙과 예외규정의 관계

- **현행 외국환거래법은 [원칙 - 예외- 예외의 예외]와 같은 다단계 조문구조가 많음.**
 - [원칙 - 예외]의 **2단계 조문구조로 재구성**하는 방안을 검토.

VI. 외국환거래법 조문의 재구조화

1. 서언

- 공급자위주로 구성되어 있는 현행 외국환거래법령과 규정을 규제이용자가 쉽게 접근할 수 있는 이용자 친화적 방식으로 조문을 재구조화할 수 있는 방안을 검토할 필요.

2. 법령 및 규정의 체계적 구성

- 현행법은 [총칙 - 외국환업무취급기관 - 위탁 및 중개 - 지급·수령 - 지급 방법 - 지급수단 수출입 - 자본거래 - 현지금융 - 해외직접투자·부동산 등]으로 구성.
 - 첫째, 경제환경의 변화에 따라 현실적으로 적용필요성이 줄어든 현지금융, 역외금융계정 등의 처리방안 검토.
 - 둘째, 외국환규제목적과 직접적인 관련성이 적은 시설임대차, 해외직접투자, 국세청 자금출처확인 등은 다른 법률로 이관을 검토.

Ⅶ. 다른 법률과의 관계

1. 문제의 범위

- 금융법 등 다른 법률과의 정합성 제고를 위해 개선이 필요한 개념과 내용을 파악하여 정비하는 방안을 검토할 필요.

2. 외국환거래법의 특별법으로서의 지위

- 규제목적으로서의 외국환규제와 금융규제는 명백히 차별화되는 것임.
 - 그러나 외국환거래법의 사업법으로서의 성격은 금융관련법률 등 다른 법률에서 사업규제를 하지 않는 경우에 제한적으로 이루어져야 함.
 - 은행법 등 설립근거법에서 환업무의 범위를 확대할 경우에는 별도의 조치없이 외국환업무의 범위도 확대되는 구조가 필요.
- 외국환거래와 금융상품의 관계, 동일한 행위에 대한 법적성질결정의 차이, 외국환거래와 가상자산의 법적 취급 등도 세부적인 검토과제.
- 외국환거래법(제10조 제2항)과 자본시장법은 유사한 구조와 내용의 불공정거래규제.
 - 양법의 규제목적과 보호법익이 다르므로 특별한 문제는 없음.
 - 외국환거래법상 불공정거래규제는 외국환거래법을 정보중심의 행위규제법으로 정비할 경우 국가의 권입권을 보충하는 근거로도 활용가능.

VIII. 과제와 전망

- 외국환규제의 구성원칙으로 외국환, 외국환업무, 외국환업자에 대한 기능별 정의에 기초한 기능별 규제체계를 구성.
- 규제의 목적은 외국환정보의 집중과 관리를 1차적 원칙으로, 비상상황에서의 국가개입권 보장을 2차적 원칙으로 해야 함.
 - 규제의 내용은 첫째, 자본거래에 대한 정보의 집중과 관리를 위한 필요최소한의 직접규제를 중심으로, 둘째, 외국환시장인프라에 대한 간접규제를 보완적으로 규정.
 - 규제의 한계로 외국환정보 수집의 범위와 빈도와 비상상황에서의 국가개입권도 명확히 정의된 요건을 충족하는 필요최소한의 경우로 제한.
- 외국환규제목적과 직접적 관련이 없는 시설임대차, 해외직접투자, 국세청 자금출처 확인 등은 그 목적에 따라 세법이나 외국인투자관련법 그 밖의 외국환거래법이 아닌 관련법이나 새로운 규제법으로 수용.
 - 현지금융, 역외계정도 규제의 존속필요성을 재검토할 필요.