

은행의 건전성 규제와 정책과제*

전선애** · 함정호***

글로벌 금융위기의 발생원인으로 과도하게 자유화된 금융환경과 금융규제·감독의 실패가 지목되면서 금융규제 개혁논의가 활발히 이루어지고 있다. 2010년 7월 바젤위원회 회원국들이 자본 및 유동성 규제의 전반적 틀(바젤 III)에 대해 합의함에 따라, 우리나라의 금융규제·감독시스템도 국제적인 건전성 규제의 강화 추세에 맞추어 정비할 필요가 있다. 국내 은행의 자본금수준은 바젤 III의 자본규제수준을 충족하고 있지만, 종전보다 기준 자체가 대폭 상향 조정되었기 때문에 향후 은행의 경영부담은 커질 것으로 보인다. 금융회사의 레버리지 및 유동성 리스크의 모니터링 및 감독을 강화하여야 하고, 국내 은행의 대형화 전략을 점검하고 시스템적으로 중요한 금융기관의 선정에 대해 연구할 필요가 있다. 금융안정성을 높이기 위해서는 은행의 안정성을 확보하는 것이 핵심이며, 금융지주회사의 법적 틀 안에서 은행과 자본시장 업무를 합리적으로 분리시켜 이해상충 및 리스크 전이의 가능성을 차단할 필요가 있다.

핵심주제어: 자기자본규제, 시스템리스크, 도덕적 해이, 대마불사, 리스크 전이
경제학문헌목록 주제분류: G2

I. 서 론

2007~2008년 미국 서브프라임 모기지 위기로 촉발된 글로벌 금융위기의 발생원인으로 과도하게 자유화된 금융환경과 금융규제·감독의 실패가 지목되면서 금융규제 개혁논의가 활발히 이루어지고 있다. 이번 금융위기는 바젤의 자기자본규제체제, 특히 최저 자기자본규제의 한계를 노정하였다. 금융위기 과정에서 영국의 노던 록(Northern Rock) 은행은 비록 총 BIS 자기자본 비율이 높

* 2010년도 한국경제연구학회 제2차 정책세미나(2010. 5. 14)에서 유익한 논평을 해 주신 분들께 진심으로 감사드린다.

** 제1저자, 중앙대학교 국제대학원 교수, 전화: (02) 820-5821, E-mail: sechun@cau.ac.kr

*** 교신저자, 인천대학교 경제학과 교수, 전화: (032) 835-8577, E-mail: hahm3531@incheon.ac.kr

논문투고일: 2010. 6. 4 수정일: 2010. 10. 4 게재확정일: 2010. 10. 31

았으나, 양질의 자본이 부족하여 손실흡수 능력이 저하되었고 파산에 이르렀다. 자기자본규제는 은행자산의 신용위험만을 강조하여, 은행시스템 부내·부외에서 레버리지가 과도하게 증가한 점을 간과하였다. 또한 은행이 적절한 자본수준을 유지하고 있었음에도 불구하고 유동성을 제대로 관리하지 않아 유동성 위기에 처하였고, 유동성 위기는 기관 간 상호작용을 통해 다른 금융회사로 전이되는 시스템적 성향을 갖고 있음을 경험하였다. 또한 이번 글로벌 금융위기를 계기로 금융시스템의 안정성 유지 및 실물경제의 지속성장을 위해서는 시스템리스크를 조기에 포착하고 거시건전성 정책을 통해 이를 완화·축소시키는 것이 긴요하다는 점이 재확인되었다.

이에 바젤은행감독위원회(BCBS)는 2009년 12월, 은행의 자기자본규제 강화, 경기순응성 완화방안, 유동성 및 레버리지 비율규제 등을 내용으로 하는 「은행의 건전성 제고방안」을 발표하였다. 2010년 7월 26일 스위스 바젤에서 개최된 중앙은행총재 및 감독기구수장회의(Meeting of Governors and Heads of Supervision: GHOS)에서 바젤위원회 회원국들은 자본 및 유동성 규제의 전반적 틀(바젤 III)에 대해 개괄적 합의를 이루었고, 9월 12일에는 구체적인 수치기준 및 도입시기 등 세부 방안이 확정되었다. 시스템적으로 중요한 은행(Systemically Important Financial Institution: SIFI)을 선정하여 추가적인 규제를 강화하는 방안과 조건부 자본에 대한 검토도 2011년 상반기까지 해결할 과제로 업계 의견을 수렴 중이다.

본고에서는 국제적 금융규제 논의를 은행의 건전성 규제를 중심으로 개괄하고 우리나라 은행의 건전성 규제 및 정책과제를 조명하고자 한다. 본고의 구성은 다음과 같다. 제I절의 서론에 이어, 제II절에서는 국제적으로 논의되고 있는 은행의 건전성 규제방안을 개관한다. 먼저 제1항에서는 요구자기자본의 양적·질적 강화에 대한 논의를, 제2항에서는 경기순응성 완화를 위한 자기자본규제 방안을, 제3항에서는 레버리지 규제와 유동성 제고문제를 차례대로 살펴본다. 제4항에서는 시스템리스크의 관점에서 건전성 규제를 살펴본다. 시스템적으로 중요한 금융회사의 지정, 미국의 시스템리스크와 거시건전성 규제, 시스템리스크의 확산을 차단하는 방안으로 논의되고 있는 은행 부과금과 조건부 자본에 대해 살펴본다. 제III절에서는 우리나라 은행산업의 정책과제를 논의한다. 특히, 여기서는 국제적인 건전성 기준 강화 논의가 우리나라 은행산업에 미치는 영향과 함께 대형화·겸업화 이슈를 중심으로 정책과제를 논의한다. 마지막으로 제IV절에서 결론을 맺는다.

II. 위기 후 은행의 건전성 규제 논의

1. 자기자본규제 강화

(1) 자기자본의 질 · 일관성 · 투명성 개선

바젤은행감독위원회는 2009년 12월 「은행의 건전성 제고방안」을 발표하고, 보통주 중심으로 금융기관 자본의 질 · 일관성 · 투명성을 개선하는 안을 제안하였다(BCBS, 2009a, 2010d). 이 밖에도 동 방안에는 자본규제 강화, 레버리지 비율 도입, 유동성 비율 도입, 바젤 II 제도의 경기순응성을 완화하기 위한 조치 등의 내용이 포함되었다.

현행 자본규제는 영업권 등 조정 항목이 기본자본(Tier 1)의 보통주자본(common equity)이 아니라 기타 기본자본 또는 총자본에서 차감되어, 보통주자본을 실제보다 과대평가하는 오류가 발생한다. 또한 국가별로 적용되는 자본공제 항목이 달라서 국제비교 가능성이 떨어지고, 규제자본에 대한 공시가 미흡하여 자본구성 내용을 파악하기 어렵다. 새로운 규제안에서는 자본공제 항목¹⁾을 일반적으로 보통주에서 차감하게 하는 등 보통주자본 및 기본자본의 중요성을 강조하였다. 또한 규제자본의 종류를 제한하고, 규제자본 구성 항목을 회계상의 계정과목과 일치하도록 하여 은행의 자본 적정성에 대한 국제비교 가능성을 제고하였다.

자본구조의 단순화를 위해 현행 6단계 자본분류체계를 3단계로 단순화하고 단기후순위채무(Tier 3)는 폐지하였다. 총규제자본을 계속기업(going concern basis)으로서의 손실흡수력을 나타내는 기본(Tier 1)자본과 기업청산(gone concern basis)시 손실흡수력을 나타내는 보완(Tier 2)자본으로 새로이 구분하면서 각 자

1) 자본금에서 전액 제외하기로 한 조정 항목은 주식발행 초과금, 소액주주지분, 부동산투자 등에 대한 미실현 손익, 영업권 및 기타 무형자산, 자기주식(treasury stock), 내부 계산법 사용시 예상손실 대비 충당금 미달액, 현금흐름 헤지 보유액, 해당 은행의 신용위험 변화로 인한 부채의 공정가격 변화에 따른 이익 및 손실 등이다. 현행 바젤 II 규정상 기본자본과 보완자본에서 각각 50%씩 차감하고 있는 항목은 1,250%의 위험가중치를 부과하기로 하였다. 이연법인세자산(deferred tax assets), 비연결 금융회사 출자액, 모기지지원리금 청구권은 핵심 기본자기자본상 보통주의 10% 한도 내에서 자본금으로 간주하되 3개 부문 전체가 핵심 기본자기자본상 보통주의 15%를 초과하지 못하도록 규정하였다. 소액주주지분 가운데 은행 자회사의 최소 규제자본 비율 충족에 소요되는 부분은 핵심 기본자기자본으로 산입한다.

〈표 1〉 바젤은행감독위원회의 자기자본규제 개편방안

(현행) 6단계 분류		(개선) 3단계 분류		
구분	구분	구분	구분	기준
기본(Tier 1) 자본	보통주자본금	기본(Tier 1) 자본	보통주자본 (핵심 기본자기자본)	4.5%
	상위 신종자본증권*		부가적 계속기업자본	6.0%
보완(Tier 2) 자본	상위 후순위채**	보완(Tier 2) 자본		8.0%
Tier 3 자본	하위 후순위채**			
	단기후순위 채무			

주: 기준은 상위의 자본까지 합한 자기자본의 위험가중자산 대비 비율을 의미한다.

* 신종자본증권: 상위 step-up 조건 없음, 하위 step-up 조건 있음.

** 후순위채: 상위 10년 이상, 하위 5년 이상.

자료: BCBS(2009a, 2010d).

본별 인정기준을 제시하였다. 기본자본은 보통주 및 이익잉여금(핵심 기본자기자본, predominant element of Tier 1)의 보통주자본이 주된 형태여야 하지만,²⁾ 일정 기준을 충족할 경우에 제한적으로 부가적 계속기업자본(Additional Going-Concern Capital)도 기본자본으로 인정하기로 하였다.³⁾

자본의 질을 개선하기 위해 자기자본(Tier 1+Tier 2)이 위험가중자산의 8.0%를 초과하고, 기본자본은 위험가중자산의 6%를 초과하도록 하였다. 공제·조정 후 보통주 및 이익잉여금(핵심 기본자기자본)이 위험가중자산의 4.5%를 초과하도록 하여, 보통주자본 비율을 Tier 1 자본의 75%로 설정함으로써 자본의 질을 제고하도록 하였다.⁴⁾

- 2) 보통주는 청산시 최후순위이며, 해당 은행에 위기가 발생할 경우 손실을 실질적으로 흡수할 수 있고, 배당금 지급에 있어 재량권을 갖으며, 영구적으로 존재하는 성질을 갖는다.
- 3) 부가적 계속기업 자본 인정요건은, ① 강한 후순위성, ② 영구성, ③ step-up 등 상환유인이 없을 것, ④ 배당·이자 지급 재량권이 있고 비누적적일 것, ⑤ 부채인 경우 원금의 탕감 또는 보통주 전환조건이 있을 것 등이다. 보완자본(Tier 2) 인정요건은, ① 발행당시 만기 5년 이상의 후순위채로 구성되어야 하며, ② 잔존만기 5년 이내인 경우 정액법으로 상각하여 보완자본에서 제외하도록 하였다.
- 4) 현행 최소 필요자본 비율은 보통주자본 2%, Tier 1 자본 4%, 총자본 8%이다. 다만, 총자본 비율은 현행과 동일하나 자본의 인정요건이 강화된 점을 감안한다면 실질적으로 강화된 기준이다.

(2) 트레이딩 계정에 대한 자본규제 강화

금융위기가 시작된 2007년 중반 이후 트레이딩 계정(trading book)⁵⁾에서 은행의 레버리지 증가와 자산손실의 대부분이 발생함으로써 현행 자본규제체제가 일부 주요 시장리스크를 반영하지 못하고 있다는 비판이 대두되었다. 대표적인 시장리스크 측정방법인 VaR는 유동화에 제약이 없는 트레이딩 자산의 리스크 평가 측정치로 고안된 반면, 트레이딩 계정 내 유동화가 원활하지 않고 은행계정에 기입할 경우 높은 자본비용을 수반하는 자산이 점증하는 등 금융환경 변화에 따라 규제의 적정성이 저하된 것이다. 현행 자본규제체제하에서 트레이딩 계정은 자산 매도 및 거래 포지션 청산이 용이하다고 간주되어 낮은 위험가중치가 부여되어 왔다. 이에 은행은 유동화·구조화 증권 및 신용파생상품을 상대적으로 자본규제가 미약한 트레이딩 계정에 산입함으로써 자본규제를 회피해 왔다.

바젤은행감독위원회는 「Basel II 시장위험체제 개선안」(BCBS, 2009c)과 『트레이딩 계정의 incremental risk 측정 가이드라인』(BCBS, July 2009d) 보고서를 발표하였다. 이를 통해 1996년 도입된 트레이딩 계정 자산에 대한 시장위험 추정 방식이 드러낸 한계를 보정하기 위하여 다음과 같은 개선안을 제시하고, 2010년 말까지 회원국들이 이를 도입·적용하게 하였다.

먼저 표준방법상의 시장리스크 산정기준과 관련하여 트레이딩 포지션으로 분류된 재유동화 익스포저의 개별 리스크에 대한 규제자본을 강화하였다. 즉, 재유동화 익스포저의 위험가중치를 유동화 익스포저 위험가중치의 2배 내·외로 강화하였다. 아울러 유동화 증권에 대해서는, 일부 예외를 제외하고 은행계정과 동일한 수준으로 자본요구량을 상향 조정하여 은행들의 규제차익을 차단하도록 하였다. 아울러 현행 기준으로는 유동성이 높고 잘 분산된 주식 포트폴리오에 대해 4%의 위험가중치를 부여하고 있으나, 개선안에서는 모든 주식자산에 대해 8%의 위험가중치를 적용하도록 하였다.

특히, 위기시 트레이딩 계정 자산의 유동성이 크게 감소할 수 있음을 감안하여 은행이 내부모형을 사용할 때는 금융위기를 상정한 stressed VaR를 도입하여 12개월 동안 금융시장이 크게 불안정하였던 시기의 자료를 이용하도록 하였다. 한편, 내부모형의 개별 리스크 산출기준을 강화하였다. 최근 금융위기로 은

5) 은행은 전통적인 은행업무인 예금 및 대출 등을 포함하는 은행계정과 더불어 단기매매차익 획득을 목적으로 한 유가증권이 산입된 트레이딩 계정을 운용한다.

〈표 2〉 유동화·재유동화 익스포저에 대한 위험계수

신용등급	AAA~AA- A-1/P-1	A+~A- A2/P2	BBB+~BBB- A-3/P-3	BB+~BB-	BB-미만 A-3/P-3미만
유동화	1.6%	4%	8%	28%	자본차감
재유동화	3.2%	8%	18%	52%	자본차감

자료: BCBS(2009c, 2009d).

행들이 입은 대형 손실이 CDO, ABS 등 트레이딩 계정 자산의 신용스프레드 확대 및 시장의 유동성 고갈에 기인함에 따라 개별 리스크에 부도리스크(default risk) 뿐만 아니라 신용변동리스크(credit migration risk)까지 추가적으로 고려하여 현재 VaR 분석에 기초한 자본요구량 규제를 보완하기로 하였다.

한편, 바젤위원회는 「Basel II 체제 개선안」(BCBS, 2009e)을 발표하고, 재유동화 증권(res securitization)⁶⁾을 엄밀히 정의·분류하고, 위험가중치를 일반 유동화 익스포저에 비해 크게 상향 조정⁷⁾할 방침이다. 또한 은행이 보유한 유동화 증권을 평가할 때 해당 은행의 보증에 기초하여 외부 등급이 산정된 경우 동 외부 등급을 사용하는 것을 금지하고 증권의 지급우선순위(seniority)를 엄격히 분류하도록 규정하는 등 유동화 증권의 신용평가를 강화하였다.

(3) 거래상대방 위험에 대한 자본규제 강화

금번 위기를 통해 현행 자본규제체제가 거래상대방 위험(counterparty risk)을 충분히 고려하지 못하고 있음이 확인되었다. 이에 바젤은행감독위원회는(BCBS, 2009a)는 파생상품, RP, 증권담보부 자금조달 거래로부터 발생하는 거래상대방 위험에 대한 자본요구량을 크게 높일 것을 제안하였다. 이에 따르면 거래상대방 위험 산출시 금융시장 위기를 상정하는 한편, 거래상대방 위험변화로 인한 손실을 시가평가하여 자본요구량에 반영하여야 한다. 또한 바젤위원회는 대형 금융회사 포지션의 상관관계가 보다 높은 점을 감안하고, 장외 파생상품·증권 거래의 마진위험 계산을 보다 엄격하게 하며, 담보관리체계를 강화할 것을 권

6) 재유동화 증권(res securitisation exposure)은 기초자산 관련 위험등급이 구분되어 있고, 하나 이상의 기초자산이 유동화 증권인 경우로 정의된다. 주거용 모기지를 근거로 발행한 RMBS를 다시 유동화한 CDO 등이 해당된다. 상품의 수익률이 하나 이상의 재유동화 증권과 연결되어 있을 경우에도 역시 재유동화 증권으로 분류되며 CDO에 대한 신용보장을 제공하는 신용파생상품도 재유동화 증권에 해당된다.

7) 2008년 12월 말 국내 은행의 CDO 보유액은 US\$ 3.1억으로 은행 총익스포저(1,189조 원)의 0.03% 수준이므로 위험가중치 상향에 따른 영향은 크지 않을 것으로 예상된다.

고하였다. 아울러 거래상대방 위험측정에 있어서 백테스트(back-test)와 스트레스트테스트(stress-test)도 의무화하여 관련 운영위험을 최소화하고자 하였다. 마지막으로, 장외 파생상품 거래와 달리 일정 요건을 갖춘 장내 거래소에서 거래되는 파생상품의 경우 거래상대방 위험이 배제됨으로 이러한 규제들은 향후 파생상품 거래를 장내로 유도하는 효과가 있을 것으로 예상된다.

2. 자기자본규제의 경기순응성 완화

금번의 글로벌 금융위기로 인해 금융시스템의 경기순응성(pro-cyclicality) 문제가 부각되었다. 즉, 바젤 II가 차주의 신용등급에 따라 위험가중치를 조정함에 따라 호황기에는 금융회사의 자산건전성이 양호해지면서 자산증가율이 더욱 상승하는 반면, 불황기에는 자산을 경쟁적으로 매각하는 디레버리징이 발생하는 악순환에 빠진다는 것이다. 자기자본의 경기순응성을 해소하기 위한 방안으로는 완충자본(capital buffer)과 동태적 충당금제도(dynamic provision)가 제안되었다. 두 제안 모두 자본금과 충당금을 호황기에 적립하여 침체기에 이를 활용하자는 방안이다.

완충자본은 총신용이 과도하게 팽창하여 시스템리스크로 발전하는 것을 예방하자는 취지의 거시건전성 규제방안이다(BCBS, 2009a, 2010c). 과도하게 신용이 팽창한 이후 경기가 침체하거나 금융시스템이 위기에 처했을 때, 은행이 완충자본을 보유하고 있으면 은행은 자체의 지불능력(solvency)을 훼손하지 않고도 지속적으로 경제에 신용을 공급할 수 있다. 이를 통해 위기발생시 은행이 신용공급을 축소하고 이는 실물경제에 악영향을 미치며, 다시 은행시스템의 신용손실로 이어지는 악순환이 발생하는 위험을 감소시킨다. 또한 완충자본은 신용이 적절수준 이상으로 과도하게 팽창되었다고 판단되는 시기에 신용의 비용을 상승시켜 신용에 대한 수요도 완화시키는 역할도 담당한다.

〈표 3〉은 자본보전 완충자본(capital conservation buffer)의 적립기준의 예를 보여준다. 최저 요구자본을 초과하는 완충자본의 규모를 5분위로 나누어 내부유보비율을 차등적으로 적용한다. 예를 들어, 최소 요구자본을 상회하는 완충자본수준이 목표수준의 25~50%에 달하면 2분위 범위에 속하여 은행은 다음 해 은행이익의 80%를 내부 유보하여야 한다. 즉, 배당, 자사주 매입 및 직원의 보너스 지급 등으로 수입의 20% 이상을 지출하지 않아야 한다. 만일 은행의 손실로 완충자본수준이 1분위에 속하면 은행은 다음 해 이익의 100%를 내부 유

〈표 3〉 (예시) 개별 은행의 자본보전 완충자본 적립기준

최소 요구자본을 상회하는 자본금수준 (보전범위의 %로 표시)	자본의 내부 유보비율
25% 미달	100% 이상
25~50%	80% 이상
50~75%	60% 이상
75~100%	40% 이상
완충자본금 목표 초과	0%

자료: 바젤위원회(2009a, 2010c).

보하여야 한다. 완충자본이 목표범위를 초과할 경우에 한해 은행은 내부 유보와 관련하여 아무런 제약을 받지 않는다.⁸⁾

자본보전 완충자본과는 별도로 신용이 과도하게 팽창되어 시스템리스크를 발생시킬 가능성이 있다고 판단되는 시기에 미래의 잠재적인 손실로부터 은행산업을 보호하기 위하여 경기대응 완충자본(counter-cyclical capital buffer)이 제안되었다.⁹⁾ 자본보전 완충자본의 의무적립 비율은 위험가중자산 대비 2.5%로, 경기대응 완충자본은 0~2.5% 범위 내에서 추가 적립하도록 하였다. 일정 시점에서 자본보전 및 경기대응적 완충자본의 합계는 목표비율이 되며, 여기서 은행의 보통주자본 목표비율은 9.5%가 된다.¹⁰⁾

동태적 충당금제도는 기존의 충당금제도가 경기확장기에는 위험이 과소평가되고 경기침체기에는 위험이 과대평가되는 문제점으로 인하여 경기역행성을 보임에 따라 경기진폭을 크게 확대하는 문제점을 해소하기 위해, 경기변동 국면에 따라 충당금 적립규모를 탄력적으로 조정하는 제도이다.

- 8) 국내 신용노출만을 보유한 은행의 경우 자국에 의해 발표된 추가적인 완충자본을 전부 적립하여야 하지만, 국제적으로 영업을 하는 은행은 신용노출이 발생한 국가의 완충자본 적립기준에 근거하여 완충자본을 적립하여야 한다.
- 9) 경기대응적 완충자본은 과도하게 신용이 팽창하는 기간에 적립하므로 완충자본을 적립할 필요가 있는 시기는 10~20년에 한 번 정도로 드물게 발생할 것으로 예상된다. 반면 여러 국가에 대한 신용노출을 보유한 국제적으로 영업을 하는 은행은 국가 간 신용주기가 항상 높은 상관관계를 갖는 것은 아니므로, 규모는 작지만 좀더 자주 완충자본을 적립하여야 할 가능성이 높다.
- 10) 은행은 목표비율의 기본자본을 확충하기 위하여 12개월의 기간이 주어지고, 이 기간 중 자본금 분배에 관한 제약은 발생하지 않는다. 그러나 12개월 이내에 규제당국이 완충자본규제를 완화할 경우에 그 효력은 즉시 발생한다. 이는 규제요구자본으로 인해 신용공급이 제한되는 위험을 방지하기 위함이다.

〈표 4〉 규제자본수준

	보통주자본 ¹⁾	Tier 1 자본	총자기자본
최소 필요자본(A)	4.5	6.0	8.0
손실보전 완충자본(B)	2.5		
A+B	7.0	8.5	10.5
경기대응 완충자본	0.0~2.5		

주: 1) 자본조정 항목 차감 후 기준(after deductions).

G20은 호경기에 증가하고 불경기에 감소하는 구조의 동태적 대손충당금(dynamic provisioning)제도를 도입하여 대손충당금 규모를 경기순환주기에 관계 없이 일정 수준으로 유지하는 방안을 제시하였다(G20, 2009). 전체 대출자산에서 발생가능한 대출기간의 손실을 예측하고, 동 기대손실과 특별충당금의 차이를 동태적 충당금으로 적립하는 구조로, 경기호황기에는 대출증가에 따르는 기대손실 증가규모만큼 대손충당금을 추가로 적립하고, 경기침체기에는 상대적으로 낮은 수준의 대손충당금을 적립하거나, 특별 충당금을 초과하는 부실이 발생할 경우 기적립된 동태적 충당금을 사용하는 구조이다.

3. 레버리지 규제와 유동성 능력 제고

(1) 레버리지 규제

이번 글로벌 금융위기의 주요 특징의 하나는 은행시스템의 부내·외에서 레버리지가 과도하게 증가한 점이다. 이번 금융위기 전개과정에서도 자기자본 비율이 양호함에도 불구하고 레버리지 비율이 높은 금융기관의 부실이 심각하였다. 그러나 바젤의 자기자본규제는 은행 자산의 신용위험만을 강조하여 금융회사, 특히 투자은행(broker-dealer)의 높은 레버리지를 정당화시키는 단점을 갖는다.¹¹⁾

바젤은행감독위원회(BCBS, 2009a, 2010d)는 자기자본규제 강화방안과 함께 보완수단으로 은행의 자기자본 대비 총익스포저 규모를 제한하는 레버리지 비율의 계산방법에 대한 기본안을 제시하였다. 익스포저는 자료 입수의 용이성

11) Morris and Shin(2008)과 FDIC(2006)는 은행의 최대 레버리지 비율에 제약을 가하여 자금 사정이 좋을 때 은행이 레버리지를 쉽게 높이고, 헤어컷이 상승할 때 시스템이 취약해지는 상황을 방지하자고 제안하였다.

및 자료의 투명성 확보 등을 위해 일반적으로 회계적 방법에 따라 측정하기로 하였다. 레버리지 규제비율은 Tier 1 자본기준 3%로 설정하였다.¹²⁾ 이는 영속성과 손실흡수 능력이 떨어지는 질 낮은 자본을 바탕으로 과도한 레버리지를 축적하지 못하도록 사전에 차단하기 위함이다. 일관성 유지 및 이중계산 방지를 위해 규제자본 산출에서 공제되는 항목은 레버리지 및 익스포저 산출에서도 공제한다.

(2) 유동성 규제

이번 금융위기를 통해 은행 본연의 기능 중 하나인 “단기수신을 이용한 장기대출”과 같은 전환기능의 확대는 시스템리스크를 증가시키며, 유동성 위기는 기관 간 상호작용을 통해 다른 금융회사로 전이되는 시스템적 성향을 갖음을 확인하였다. 금번 글로벌 금융위기에서도 은행이 적절한 자본수준을 유지하고 있었음에도 불구하고 유동성을 제대로 관리하지 않아 심각한 문제에 처하였다.¹³⁾

바젤은행감독위원회는 유동성 위험관리의 기준으로 단기지표로서 ‘유동성 커버리지 비율(Liquidity Coverage Ratio: LCR)’과 중·장기 지표로서 ‘순안정자금 조달 비율(Net Stable Funding Ratio: NSFR)’을 제안하였다. 유동성 커버리지 비율은 심각한 위기상황에서 은행 또는 감독기관이 적절한 조치를 취하거나 은행이 정리될 수 있는 최소한의 기간인 30일간의 순현금유출액을 충당하기 위해 현금화할 수 있는 고(高)유동성 자산을 충분히 보유하도록 요구한 것이다. 산식은 “유동성 커버리지 비율=(고유동자산/위기상황시 30일간의 순현금 유출)≥100%”이다.

여기서 고유동자산은 위기상황하에서도 매매처분에 별다른 제약없이 현금화할 수 있고, 국제기준에 부합하는 양질의 자산으로서 명시적 또는 암묵적으로 담보로 제공되지 않으며, 헤지목적으로 보유한 것이 아닌 자산이다. 초안에서 유동성 자산의 범위는 현금과 중앙은행 예치금, 그리고 국채, 통안채, 공사채로 제한되었다. 7월 말 바젤 III 수정안에서도 여전히 산금채, 중금채를 비롯한 금

12) 총자본 기준 또는 보통주자본 기준으로 할 경우의 영향에 대해서도 지속 점검할 예정이다.

13) 은행에 유동성 제약을 가하여 차입은행이 자금회수에 더욱 잘 견디고, 채권은행도 자금회수를 자제하는 환경을 조성함으로써 시스템 안정을 달성할 수 있다. Summers(2000)는 게임이론을 이용하여, Morris and Shin(2008)은 글로벌 게임이론을 이용하여 일정 비율(threshold)의 대출은행이 서로 협력하여 자금회수를 자제하면 ‘예금인출 사태’가 방지되고 안정적인 균형이 달성되는 분석틀을 제시하였다.

〈표 5〉 유동성 커버리지 비율(LCF)의 분자인 ‘고유동자산’의 분류

초안		수정안		
	고유동성 자산종류	자산안정 비율	추가된 고유동성 자산	자산안정 비율
레벨 1	현금	100% ¹⁾		
	중앙은행 예치금	100% ²⁾		
	시장성 유가증권(정부, 중앙은행, 공기업 발행/보증)	100%	정부·공기업 발행 유가증권(ECAI 등급기준)	85% ³⁾
	정부 및 중앙은행의 원화 표시 국내 부채	100%	외화표시 국채도 포함	100% ⁴⁾
레벨 2 (40% 한도)			회사채 및 커버드 본드 ⁵⁾	
			AA-이상	85% ⁶⁾

주: 1) 위기시 인출할 수 있는 범위.

2) 바젤 II 리스크가중치 0%. 활발한 Repo시장이 존재할 것. 은행·금융기관 발행물이 아닐 것.

3) 바젤 II 리스크가중치 20%일 경우.

4) 국내 발행국채의 경우 리스크가중치 0% 아니라도 가능.

5) Central Bank Eligibility, 은행, 투자회사 및 보험회사 발행물 제외, ECAI 등급이 없을 경우 내부 평가에 의해 부도확률에 따른 등급이 AA- 이상.

자료: BCBS(2009b, 2010d).

용체가 유동성 자산의 범위에서 제외되었으나, 고유동자산을 〈표 5〉와 같이 ‘레벨 1’과 ‘레벨 2’ 자산으로 나누어 우량 회사채 등을 ‘레벨 1’ 자산의 40% 범위 내에서 ‘레벨 2’에 포함시키기로 승인·결정하였다. 분모의 위기상황시 30일간의 순현금유출은 위기상황하에서도 30일간 예상되는 누적현금유출액과 누적현금유입액의 차이값을 말한다. 〈표 6〉과 같이 현금유출을 계산하는 이탈률(run-off rate)도 공개초안 대비 하향 수정되었다.

순안정조달 비율은 자금의 조달(부채·자본) 측면 뿐만 아니라 자금의 운용 측면(자산)도 고려한 유동성 리스크 지표로, 장기적·고정적인 대출투자(자산 운용)는 안정적인 자금조달(부채·자본)에 의해 뒷받침되도록 규제를 강화한 것이다. 산식은 (가용 안정적 자금조달/필요 안정적 자금조달) ≥ 100%로 하였다.

분자의 ‘안정적 가용자금조달’은 자본 및 부채를 available stable funding(ASF) factor로 가중평균한 금액의 합계로 안정적 자금일수록 높은 가중치를 갖는다. 분모의 ‘필요 안정적 자금조달’은 자산을 required stable funding(RSF) factor로

〈표 6〉 30일간 순현금유출 추정시 적용되는 이탈률 기준

나라마다 안정적/불안정 기준 차이 가능		이탈률(최소~%)	
		초안	수정안
소매예금	안정적	7.5%	5%
	불안정적	15%	10%
무담보 도매자금-중소기업	안정적	7.5%	
	불안정적	15%	
기타 법인, 정부, 중앙은행, 공기업(영업관계 존재)	영업목적예금	25%	
	영업목적예금(예금보험에 의해 전액보호될 경우)	7.5~15%	5~10%
비금융기업		75%	
미인출 신용공여 약정	소매/중소기업	10%	5%
	정부/공공기관	100%	10%
위에 정의되지 않은 모든 기관 예금		100%	

자료: BCBS(2009b, 2010d).

〈표 7〉 순안정조달 비율 계산에 있어 이용가능한 안정적 자금

안정적 가용자금	ASF Factor(안정자금 인정률)	
	초안	수정안
Tier 1, Tier 2 자본	100%	
실질적인 만기가 1년 이상인 우선주	100%	
실질만기가 1년 이상인 담보/무담보 대출과 차입	100%	
안정적*소매예금 및 적금(잔존만기 1년 미만)	85%	소매 및 중기예금 80~90% 차등 적용
안정적 무담보 도매자금/적금(중소기업, 잔존만기 1년 미만)	85%	
불안정적 소매예금 및 적금(잔존만기 1년 미만)	70%	
불안정적 무담보 도매자금/적금(중소기업, 잔존만기 1년 미만)	70%	
무담보 도매자금 및 예·적금(비금융기업, 잔존만기 1년 미만)	50%	
기타	0%	

주: 안정적이란 예금자가 동 은행에서 다른 금융거래를 하고 있거나 월급통장 등의 거래 계좌에 예금되어 있을 때를 이룸.

자료: BCBS(2009b, 2010d).

〈표 8〉 순안정조달 비율 계산에 있어 요구되는 안정자금

필요 안정적 자금	RSF Factor(안정자금 필요율)	
	초안	수정안
현금 및 현금성 자산	0%	
유가증권(잔존만기 1년 미만)	0%	
금융기관에 대한 대출잔액(실질만기 1년 미만)	0%	
무담보 시장성 유가증권(잔존만기 1년 이상)－ 국채, 통안채, 공사채, 다국적 개발은행 등	5%	
무담보 회사채 및 커버드본드(실질만기 1년 이상, AA급 이상)	20%	
금	50%	
무담보주식(주요 거래소 상장+대형 자본시장지수에 포함)	50%	
무담보 회사채 및 커버드본드(실질만기 1년 이상, AA－~AA+)	50%	
비금융사에 대한 대출(잔존만기 1년 미만)	50%	
소매대출(잔존만기 1년 미만)	85%	
기타	100%	주택담보대출 65%
난외약정	10%	5%

자료: BCBS(2009b, 2010d).

가중평균한 금액의 합계로 현금전환성이 용이할수록 낮은 비율로 가중치를 갖는다.

가용 안정적 자금은 자본, 우선주(1년 이상), 채무(1년 이상), 만기 없는 예금 또는 위기상황에서도 안정적인 것으로 예상되는 예금으로 안정성 정도에 따라 자본은 100%, 안정적 예금은 85% 등으로 차등화한다. 필요 안정자금은 자산 유동성 수준에 따라 자산가중치를 차등화하여, 현금 0%, 국채 5%, AAA회사채 20%, 기업대출채권(1년 이내) 50%, 대출채권(1년 초과) 100%로 한다.

4. 시스템리스크와 건전성 규제

금번 글로벌 금융위기를 계기로 금융시스템의 안정성을 유지하고 실물경제의 지속적인 성장을 위해서는 시스템리스크를 조기에 포착하고 거시건전성 정책을 통해 이를 완화·축소시키는 것의 중요성이 재확인되었다.¹⁴⁾ 시스템 붕괴는 궁

14) 시스템리스크는 일반적으로 여러 은행이 동시에 위협에 처하거나 한 은행의 위험상황이

극적으로 금융회사들의 파산을 의미하며 금융회사들이 수행하는 본연의 업무인 중개업무 기능을 마비시켜 경제에도 심각한 악영향을 미친다.

과거에는 개별 금융회사가 건전하면 전체 금융시스템이 안정될 수 있다는 시각하에 개별 금융회사의 부실방지를 목적으로 하는 미시건전성 감독이 금융시스템 안정성을 유지하기 위한 주요 수단으로 인식되었다. 그러나 개별 금융회사의 건전성에 큰 문제가 없는 상태에서 금융시스템 내생적으로 생성·축적된 금융불균형에 의해 시스템리스크가 현재화되었던 글로벌 금융위기를 계기로 인식의 변화가 나타났다. 즉, 금융시스템의 안정성 유지를 위해서는 기존의 미시건전성 감독에 더하여 시스템리스크의 예방·완화에 목표를 두고 있는 거시건전성 정책이 크게 강화될 필요가 있다는 견해가 광범위하게 받아들여지고 있다.

G20, 금융안정위원회(FSB), 바젤은행감독위원회(BCBS) 등에서는 거시건전성 정책수단의 개발·도입을 위한 논의가 진행 중이다. 현재 논의 중인 정책수단은 목적에 따라 크게 금융불균형의 원인이 되는 금융회사의 경기순응적 행태를 완화하는 수단과 충격의 확산·전이 가능성을 축소하는 수단으로 구분된다. 경기순응적 행태를 완화하는 수단으로는 앞 절에서 논의된 바와 같이 금융회사의 자기자본규제 측면에서 구체적 정책수단이 논의되고 있다. 충격의 확대·전이 가능성을 축소하는 수단으로는 시스템적으로 중요한 금융기관에 대한 추가 규제, 은행업과 투자업의 분리, 금융거래세 부과, 조건부 자본 등이 논의되고 있다. 본 소절에서는 시스템적으로 중요한 금융기관에 대한 규제 및 충격의 확대·전이 가능성을 축소하는 수단에 대해 살펴본다.

(1) 시스템적으로 중요한 금융회사

금번 위기의 전이과정에서 시스템적으로 중요한 금융회사(Systemically Important Financial Institution: SIFI)가 부실화되었으나 이를 적시에 파산시키지 못하여 시스템 위험이 전 세계적으로 급속히 확산되었다. 따라서 시스템적으로 중요한 금융회사를 선정하여 추가적인 규제를 강화하는 여러 방안이 제시되고 있다.

예를 들어, Brunnermeier *et al.*(2009)는 금융시스템에 미치는 영향의 수준에 따라 개별 금융회사를 <표 9>에서와 같이 3~4개 그룹으로 구분하고 감독수준을 차등화하여 적용할 것을 제안하였다.¹⁵⁾ 먼저 개별적으로 금융시스템에 영향

다른 은행들로 먼저 금융시스템 전반에 걸쳐 시스템이 붕괴할 위험을 지칭한다.

15) 아울러 시스템적으로 중요한 금융회사인지 여부를 결정하기 위한 객관적 판단기준인 리

〈표 9〉 금융시스템에 미치는 영향을 고려한 금융회사 구분

		금융회사 규모	
		대	소
금융시스템에 미치는 영향	대	Individually Systemic	Systemic as part of a herd
	소	Non-Systemic large	Tinies

자료: Brunnermeier *et al.*(2009).

을 줄 수 있는 금융회사집단(Individually Systemic)에 대해서는 거시 및 미시 건전성 감독을 모두 실시하고, 감독당국이 대상 금융회사 리스크를 작성하여 해외 감독당국과 정보를 공유하도록 한다. 레버리지 비율이 높은 헤지펀드와 같이 개별 규모는 작으나 집단적인 움직임으로 금융시스템에 영향을 줄 수 있는 집단(Systemic as part of a herd)에 대해서는 거시건전성 감독을 실시하고 필요시 제한적으로 미시건전성 감독을 실시한다. 보험회사와 연금펀드와 같이 금융시스템에 영향을 주지 않는 대형 회사(Non-Systemic large)에 대해서는 미시건전성 감독만 실시하고, 대부업체 등과 같이 금융시스템에 영향을 주지 않는 소형 회사(Tinies)는 영업행위 규제에 초점을 두고 감독하도록 하는 방안이다.

SIFI에 대한 감독을 차등화하기 위해서는 시스템적으로 중요한 금융회사에 대한 판별기준을 설정하는 것이 필요하다. 시스템적으로 중요한 금융회사에 대한 평가시 금융회사의 규모뿐만 아니라, 레버리지, 자금조달 불일치, 전염성과 상호연관성 등 다양한 요소들이 고려되고 있고, 대상 금융회사도 비은행 금융회사로 확대되었다.¹⁶⁾ 또한 SIFI의 판별기준 설정시 국제적인(cross-border) 금융회사에 국한하여 기준을 설정할지 또는 국내적인(domestic) 대형 금융회사에 대해서도 기준을 설정할지를 논의 중이다.

SIFI에 대해 감독을 강화하기 위한 구체적인 수단은 추가적으로 자본규제(capital surcharge)를 강화하는 방안과 그 외 기타 방안으로 나뉜다. 자본규제는 일정량의 자본을 추가적으로 부과하거나(flat surcharge), 완충자본 비율을 상향 조정하는 방안을 포함한다. 나아가 규모, 상호연관성, 복잡성, 공통 익스포저 등

스크 전이 측정치로 CoVaR를 사용할 것을 제안하였다. CoVaR는 조건부 VaR로 다른 금융회사들의 VaR 수준에서 이들이 위기를 겪을 경우 발생하는 조건부 VaR로 정의된다. CoVaR과 VaR의 차이(%)는 확산 리스크(spillover risk)를 나타내는데, 특정 금융회사가 위기를 겪을 경우 다른 금융부문이 확산 리스크에 얼마나 노출되었는지를 측정한다.

16) 예를 들어, 베어스틴스는 상호연계성이 높아 “시스템적으로 중요한 금융회사”였다. 베어스틴스는 헤지펀드를 대상으로 과도한 프라이밍 브로커리지 업무를 수행하였고, CDS의 주요 거래상대방이었으며, RP계약을 통해 단기자금을 대규모로 조달하였다.

과 같이 시스템적으로 중요한 요인과 추가 자본요구량을 직접 연결하여 부과하는 방안도 추가적으로 고려 중이다. 자본구성에 있어서 위기시 자본으로 전환될 것을 전제로 발행되는 역전환채권이나 자본금보험 등과 같은 조건부 자본(contingent capital) 발행을 의무화하는 방안도 고려 중이다. 기타 규제방안으로는 추가적으로 유동성 보유를 요구하거나, 중앙청산소(CCP)를 통한 담보요건 강화, 과도한 복잡성 완화 및 영업행위를 제한하는 내로우 बैं킹(Narrow banking) 등의 방안이 검토되고 있다.

시스템적으로 중요한 기관에 대한 규제강화가 한편으로 안전망(safety net)의 제공을 보장하는 것으로 여겨져 대마불사(Too big to fail)의 문제를 확대할 우려가 있다. 시스템적으로 중요한 금융기관의 도덕적 해이문제에 대한 해결방안의 하나로써 시스템적으로 중요한 대형 금융회사에 대해서는 위기가 발생하기 전 정상적인 영업기간에도 주기적으로 자체적인 도산계획(living will)을 제출하게 함으로써 금융회사 자체적으로 영업구조를 단순화하여 결과적으로 감독의 효율성을 제고시키는 효과를 기대할 수 있다. 또한 여러 국가에서 영업을 하는 국제적 은행이 부실해졌을 경우 효율적인 은행정리를 위해서 바젤은행감독위원회의 국경 간 부실금융기관 정리그룹(Cross-Border Resolution Group)이 정리절차의 권고사항에 대한 방안을 연구 중이다.

(2) 미국의 시스템리스크와 거시건전성 규제

2010년 7월 21일 미국에서는 미국 「금융개혁법(도드-프랭크법)」이 제정되어 1930년 대공황 이래 가장 근본적인 금융개혁법이 탄생하였다. 2009년 6월 17일 미국 오바마 행정부가 재무부 명의로 「새로운 기반: 금융감독 및 규제의 재확립(A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation)」이라는 제목의 금융규제개혁안을 발표한 지 13개월 만의 일이다.

금융개혁법은 미국 서브프라임 모기지 위기가 글로벌 금융위기로 발전한 원인 중의 하나로 금융감독시스템의 문제를 지적하였다. 즉, 금융시스템 전반을 관리·감독할 수 있는 기관의 부재로 거시건전성 감독이 제대로 이루어지지 않았고, 투자은행, 헤지펀드, 장외파생상품 등 그림자금융에 대한 감독의 공백이 발생하였다. 시스템적으로 중요한 금융회사(SIFI)에 대한 감독 및 정리절차 미비 등으로 대규모의 공적자금 지원이 불가피해졌으며, 일반 금융소비자들이 금융시장 정보를 충분히 이해하지 못한 상태에서 투자에 나서 위험투자 손실이 컸다는 진단이다.

도드-프랭크법의 내용은 크게 감독시스템 개편, 금융회사 규제개선, 금융시장 투명성 강화, 소비자 보호 등으로 요약된다. 먼저 중복감독 및 감독의 공백¹⁷⁾ 등으로 인한 폐해를 줄이기 위한 금융감독시스템 개편방안을 제시하였다. 금융감독기관 간 업무조정 및 시스템적으로 중요한 금융회사 및 금융시장의 시스템 리스크를 효과적으로 관리하기 위해 재무부와 연준 등 14개 기관이 참여하는 형태의 금융안정감시위원회(Financial Stability Oversight Council: FSOC)가 신설된다.¹⁸⁾

금융개혁법은 금융회사 및 금융시장 참가자의 각종 도덕적 해이를 줄이기 위해 이들에 대한 규제도 강화하였다. SIFI를 지정하여 감독하고,¹⁹⁾ 은행의 자본시장 관련 업무 및 규모를 제한하며, 파생상품시장과 헤지펀드 등 그림자금융에 대한 규제를 강화하는 한편, 신용평가사의 영업행위도 규제하였다. SIFI는 총자산 500억 달러 이상의 대형 은행지주회사나 FSOC에서 지정된 금융회사이며, 부실자산구제 프로그램(Troubled Asset Relief Program: TARP)의 지원을 받은 SIFI는 은행 자회사를 처분해도 SIFI로 간주된다. 선정된 SIFI에 대한 감독결과 이상 징후가 포착되면 FRB에게 회사분할과 청산계획 제출 등 각종 조치를 권고할 수 있다. 특히, 연준의 비상대출자금은 특정 회사의 구제를 위해 사용될 수 없으며, 공적자금을 지원받은 금융회사가 파산할 경우에는 정부가 최우선 채권자가 된다.

은행 등에 대한 위험투자 및 대형화를 제한하는 일명 ‘볼커룰(Volcker Rule)’은 부보예금을 수취하는 은행 및 해당 은행의 계열사는 원칙적으로 고유계정을 통한 트레이딩 업무를 금지하였다. 그러나 다음과 같은 경우는 예외적으로 허용된다. 우선, 미국 정부 혹은 정부대행기관의 채권과 Ginnie Mae, Fannie Mae 등이 발행하는 유가증권의 트레이딩은 영위가능하다. 다음으로 유가증권 인수,

17) 미국의 예금취급기관은 통화감독청(OCC), 연방준비은행(FRB), 연방예금보험공사(FDIC), 저축기관 감독청(OTS), 전국신용조합연합회(NCUA) 등 다섯 개 연방 감독기관과 50개 주정부 감독기관의 통제를 받는다. 반면 투자은행, 헤지펀드, 사모펀드 등 그림자금융(shadow banking)에 대해서는 감독이 취약했으며, 보험사에 대해서도 연방정부 차원의 감독기구가 없었다.

18) 금융소비자 보호를 강화하기 위해 연준, 연방예금보험공사 등에 산재되어 있던 소비자 보호기능을 모두 담당하는 독립적인 금융소비자보호국(CFPB)이 신설된다. 저축은행의 연쇄부실을 계기로 저축기관감독청(OTS)이 폐지되며, 그 기능은 연준과 연방예금보험공사 등으로 이관된다. 나아가 보험산업에 대한 보다 효율적 감독을 위해 재무부 내에 연방보험국이 설치되며, 연방보험국장은 재무부장관이 임명한다.

19) FRB는 동 법의 시행 후 18개월 이내에 최소 자본, 레버리지, 유동성, 리스크관리 의무사항, 정리계획, 집중도 한도, 신용위험 노출규모의 보고, 적기 시정조치 등 SIFI에 대한 건전성 감독의 기준을 강화하는 방안을 마련하여야 한다.

시장조성, 위탁매매 등 대고객업무와 관련한 트레이딩, 그리고 보유위험을 헤지하기 위한 트레이딩도 허용된다. 끝으로 고유계정 트레이딩 금지원칙에도 불구하고, 중소기업투자펀드에 대한 투자나 공공복리를 위한 투자와 관련된 트레이딩은 허용된다. 실제로 미국에서는 은행의 주식투자가 전면 금지되어 왔으며, 회사채의 경우에도 투자등급 채권에 한해 자기자본의 10%까지만 투자할 수 있다. 이러한 점에서 이번 고유계정 트레이딩 업무제한 조치로 인해 은행이 받는 실질적인 영향은 크지 않으며, 따라서 불커롤의 주된 목적은 은행계열 증권사의 과도한 고유계정 트레이딩을 차단하는 것임을 알 수 있다.

도드-프랭크법에 반영된 불커롤은 은행 및 은행계열사의 헤지펀드, PEF(private equity fund)에 대한 투자와 운용을 원칙적으로 금지하고 있다. 그러나 고유계정 트레이딩과 마찬가지로 대고객 업무를 위한 경우는 예외적으로 허용한다. 구체적으로는 은행 및 은행계열사는 개별 펀드지분의 3%를 초과해서 투자할 수 없으며, 헤지펀드, PEF에 대한 투자총액은 은행 및 은행계열사 전체 자기자본(Tier 1 기준)의 3%를 초과할 수 없다. 미국의 경우 우리나라와는 달리 이미 오래 전부터 은행의 PEF투자·운용이 금지되어 왔으며, 은행의 헤지펀드 투자도 사실상 불가능한 실정이었다. 결국 불커롤에 포함된 사모펀드 관련 제약은 은행에는 아무런 변화를 야기하지 않는 반면, 은행지주회사 산하의 증권회사, PEF 전문자회사, 헤지펀드 전문자회사 등에는 직접적인 영향을 미치게 될 것이다.

금융회사의 대형화를 제한하기 위한 조치도 취해졌는데, 우선 기업결합시 부채기준 시장점유율이 10%를 초과할 경우 인수·합병이 금지된다. 여기서 금융회사란 부보예금 취급기관, 은행지주회사, 저축은행 지주회사, 부보예금 취급기관의 지배회사, 연준의 감독을 받는 비은행 금융회사, 은행지주회사로 해석되는 외국 금융회사 등을 지칭한다. 단, 부도위기에 처한 은행을 인수하거나 FDIC의 지원을 받는 경우에는 예외적으로 허용된다.

(3) 은행부과금

은행부과금은 금융회사의 과도한 대형화와 도덕적 해이를 방지하기 위하여 2009년 11월 영국 브라운 총리가 G20회의에서 처음 아이디어를 제시한 후 이를 둘러싼 논의가 활발히 진행되어 왔다. 2010년 4월 IMF는 G20의 요청으로 『금융권에 의한 공정한 실질적인 기여(A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector)』라는 보고서를 제출하였고,²⁰⁾ 이를 토대로 2010년 6월 토

론토 G20 정상회의에서 국제적인 합의가 도출될 수 있을 것으로 기대되었다. 그러나 각국 간 의견 차이를 좁히지 못하고, 도입에 합의한 경우에도 부과방식이나 목적 등에 대해서도 의견이 분분하였다. 이에 이 문제는 더 이상 논의하지 않기로 하여, 향후 은행부과금은 국가별로 자국 상황에 맞게 제도를 도입·시행할 가능성이 높아졌다.

은행부과금은 은행세(bank tax), 은행수수료(bank fee), 은행부과금(bank levy) 등 다양한 명칭으로 불리고 있으나 은행에 추가적인 금전적 부담을 지운다는 뜻에서 광의의 ‘세금’이라고 볼 수 있다. 부과대상은 대체로 ① 은행의 부채와 ② 초과이익(excess profit)의 두 가지인데,²¹⁾ 통상 부채에 부과되는 경우는 기여금(contribution), 초과이익에 부과되는 경우는 세금(tax)으로 구분된다.²²⁾

은행부과금은 금융회사의 과도한 대형화와 리스크 추구를 방지하고, 글로벌 금융위기 극복을 위해 투입된 공적자금의 회수와 미래에 대비한 자금비축 등의 목적을 가지고 있다. 부채규모가 커질수록(예금 이외의 자금조달이 커질수록) 부과금 부담이 늘어나므로 과거와 같이 무조건 대형화를 추구하려는 유인이 줄어들고, 일정 규모 이상의 대형 금융회사만으로 부과대상을 한정함으로써 대형화 유인을 축소한다. 한편, 안정적인 예금 이외의 자금조달 수단에 지나치게 의존하는 행태를 시정함으로써 리스크가 높은 자금조달-운영 방식을 시정할 수 있다. 또한 성과급 등 초과이익에 대해 과세함으로써 직원들의 과도한 리스크 추구행태를 근본적으로 차단할 수 있다.

현재 각국은 규제금융자금 투입규모 등 자국의 사정에 따라 은행부과금제도 도입 여부에 대해 상이한 입장을 보이고 있다. G20 선진국 중 미국, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아 등이 제도를 시행하거나 도입절차를 진행 중이며 캐나다, 호주, 일본은 명백한 반대를 선언하였다. 한편, 신흥시장국 중에서는 러시아, 인도, 중국이 반대의사를 나타내고 있으며 다른 나라는 국제적인 진행 추이를 지

20) IMF는 사전적으로 파산금융기관의 처리비용을 확보하기 위하여 자본금과 예금보호 대상 부채를 제외한 자산에 부과하는 금융안정분담금(Financial Stability Contribution)과 이익 및 보수 합계에 부과하는 금융활동세(Financial Activity Tax)의 두 가지 방안을 제시하였다.

21) 부채의 경우는 예금과 정부부채가 제외되며, 초과이익은 주로 임직원의 성과상여금이 대상이다.

22) 1970년대 미경제학자 토빈(James Tobin)의 이름을 딴 토빈세라는 이름의 금융거래세(Financial Trading Tax)도 논의되고 있다. 금융거래세는 단기투자자금의 유출입 억제 위해 외환거래나 특정 금융거래시 과세하는 방안으로, 유럽 일부 국가에서는 선호하나 미국 등 여타 선진국가 IMF, 민간기관들은 반대하는 입장이다.

켜보자는 입장이다.

(4) 조건부 자본

사회 전체적으로 보았을 때, 손실을 입은 은행이 자기자본규제를 충족시키려 할 때 자산을 헐값으로 매각하거나 대출을 감축하기보다는 증자를 통해 자본을 확충하는 것이 바람직하다. 그러나 위기시에는 금융시장이 불안정하여 증자가 쉽지 않고 시간도 많이 걸리므로, 자본확충이 신속히 이루어지기 힘들다. 또한 증자는 주당 순이익률을 희석시키므로 기존의 주주로부터 반발을 살 수 있고, 향후에도 손실이 클 것이라는 부정적인 사인을 시장에 보낼 우려도 있다. (Myers and Majluf, 1984) 한편, 은행이 자본을 확충할 경우 이로 인한 편익은 내부화되지 않고, 다른 은행이나 경제 전반으로 혜택이 돌아가므로 개별 은행은 자본을 확충할 유인을 별로 갖지 못한다. 따라서 은행의 자본확충은 공공재적 성격을 띠고 이것이 바로 자본확충에 있어 정부개입을 정당화시키는 요소가 된다. 그러나 정부가 어느 정도의 재량권 및 권한을 사용하여야 하는지에 대한 기준이 명확하지 않고, 정부개입에 따라 도덕적 해이가 발생할 여지도 있다.

이에 미국 및 유럽의 은행감독기관들은 최근 차후 금융위기 발생시에 금융기관들의 자본확충이 자동적으로 이루어지기 위한 수단으로 조건부 자본(contingent capital)을 고려하기 시작하였다. 조건부 자본은 위기시 금융기관으로 하여금 정부의 지원 없이도 신속하게 자본확충이 가능하게 하여 파산위험 및 재무적 곤경 비용을 줄일 수 있다는 장점을 지닌 것으로 인식된다.

조건부 자본과 관련된 최초의 논의는 미국 플로리다대학의 플래러리(Mark J. Flannery) 교수가 역전환채권 구조를 금융안정 수단으로서 조건부 자본에 활용할 것을 제안하면서 시작되었다(Flannery, 2005). 역전환채권은 금융회사 주식의 시장가격을 이용하여 산정된 시장자기자본 비율이 일정 수준 이하로 하락하면 자동적으로 해당 금융회사의 현 주가수준에서 자본금으로 전환되는 구조의 채권으로, 이를 통해 금융회사의 자본금이 확충되고 건전성이 회복되도록 하자는 아이디어이다.

역전환채권 도입시 금융회사가 부실화되기 전에 자동적으로 자본금을 확충하도록 함으로써 시스템리스크 차단을 위한 정부의 개입을 미연에 방지하여 사회적 비용을 최소화하는 것이 가능하다. 한편, 역전환채권의 주식전환은 금융회사의 건전성 확보뿐만 아니라 손실분담의 의미를 내포하고 있다. 특히, 채권보유자들이 부실화된 금융회사에 대한 손실을 분담한다는 의미에서 시장규율에 의

한 감독이 강화된다.

그러나 역전환은 은행의 경영성과가 좋지 않을 경우 은행에게 부채를 탕감(debt forgiveness)해 주는 것과 동일한 효과를 가지며, 따라서 은행의 지배구조 및 도덕적 해이의 문제를 악화시킨다. 전환이 은행의 주가에 기초하여 이루어지는 것도 문제다. 부실이 발생할 경우, 기존의 주주는 역전환으로 인해 자신의 주식보유 비중이 하락할 것으로 예상하므로 주가는 더욱 하락하고, 이에 채권의 역전환이 이루어질 확률은 더욱 커진다. 또한 저렴한 가격으로 주식을 매입하고자 하는 투기세력에게 주가를 조작할 유인을 제공할 우려도 있다. 한편, 금융·규제당국이 특정 세력이 은행시스템을 소유하는 것을 제한하고자 하는 경우 투자자의 성격을 제한하거나 투표권을 부여하지 않아야 하는데, 이는 투자 수단으로서 역전환채권의 매력을 반감시킨다.²³⁾

미국의 「금융개혁법」에서도 조건부 자본을 규제수단에 포함하고 있다. 즉, 해당 금융회사가 규제당국에서 설정한 건전성 기준을 충족시키지 못하였거나, 미국 금융시스템의 안정에 미치는 위협이 커서 주식전환이 불가피하다고 규제당국이 판단하였을 때, 주식으로 전환되는 장기 하이브리드채권을 일정 수준 이상 유지할 것을 강제화하고 있다. 또한 미국의 FRB의 감독을 받는 비은행 금융회사와 시스템적으로 중요하다고 판단되는 은행 지주회사에 대하여 조건부 자본 발행을 의무화하였다. 영국도 2009년부터 영국 금융감독청과 영란은행 등에서 미국과 비슷한 형태의 조건부 자본을 도입하는 것을 적극적으로 고려하고 있다.²⁴⁾ 캐나다도 해당 은행이 파산위기에 처했다고 규제당국이 판단하거나, 정부가 해당 은행의 주식을 매입할 수밖에 없을 때 조건부 자본이 주식으로 전환 되도록 설정하였다.

바젤은행감독위원회는 지난 8월 협의안 발표를 통해 조건부 자본을 제안하였다(BCBS, 2010b).²⁵⁾ 내용은 공적자금이 투입되는 상황이 발생하면 보통주가 아닌 기본자본(non-common Tier 1) 및 후순위채, 하이브리드채권 등 다양한 보완

23) 글로벌 금융위기 발발 이후 2009년에는 역전환채권의 개념을 응용하여 자본금보험(capital insurance)(Kashyap *et al.*, 2008), 자본규제용 변종증권(regulatory hybrid securities), 주주 마진콜(shareholder margin call) 등 자동적인 자본금 확충을 통한 금융시장 참가자의 손실 분담 방안들이 다양하게 제시되기 시작하였다.

24) 실제 정책적 사례로 2009년 11월 로이즈 은행에서 ECN(Enhanced Capital Notes)이라는 이름의 조건부 자본이 발행되었다.

25) 본 협의안은 2009년 12월에 발표한 은행산업의 위기 대응력을 높이기 위한 금융규제 강화방안의 일환으로, 바젤은행감독위원회는 2010년 10월 1일까지 협의안에 대한 의견을 수렴하여 2010년 말까지 최종보고서를 발표할 예정이다.

자본(Tier 2)이 보통주로 전환되면서 손실을 분담하는 구조를 갖는다. 조건부 자본은 금번 금융위기에서 구제금을 통해 금융기관의 채권자는 아무런 손실을 입지 않은 반면 주주 및 납세자가 그 비용을 부담하였다는 비판에 대한 해결방안으로 거론되고 있다. 바젤은행감독위원회는 조건부 자본의 도입으로 공적자금 투입에 대한 도덕적 해이를 방지하고 과대위험투자가 감소할 것으로 기대하고 있다.²⁶⁾

조건부 자본은 전환요건과 더불어 전환비율(conversion rate), 시장형성 및 투자수요 존재 등 다수의 해결해야 할 과제를 안고 있는 바, 개별 국가 차원에서 조건부 자본 발행을 강제하는 규제를 도입하기보다는 국제적 규제가 마련되고 도입되는 상황에 맞추어 각국이 적절한 공조정책 및 대응방안을 마련해 나가는 것이 바람직하다.

Ⅲ. 정책과제

우리나라의 금융규제·감독 시스템도 국제적인 건전성 규제의 강화 추세에 맞추어 체계적인 정비가 필요하다. 먼저, 자본금규제와 관련하여 우리나라는 이번 글로벌 금융위기로부터 자본건전성이 크게 훼손되지는 않았지만, 자본금규제 강화 추세에 대응하여 최소 핵심자본비율 규제 도입 등 자본구조를 질적으로 강화하여야 한다. 아울러 총레버리지 규제 도입 등 금융회사의 레버리지 감독을 강화하고, 유동성 위험의 모니터링 및 감독을 강화하여야 한다. 특히, 이번 위기시 우리나라는 심각한 외환유동성 위기를 겪은 경험을 바탕으로 외환유동성 감독기준 마련 및 외환건전성 감독강화도 추진되어야 한다.

또한 대형화에 따른 대마블사가 비효율과 시스템리스크를 증가시킨다는 점에서 국내 은행의 대형화 전략을 점검할 필요가 있다. 한편, 시스템적으로 중요한 금융회사의 지정이나, 불커롤의 적용에 있어서도 우리나라의 금융구조와 발달 단계에 맞는 탄력적인 적용이 필요해 보인다. 금융위기가 발생한 미국이나 유럽은행의 경우와 달리 우리나라 은행은 전통적인 예대업무 비중이 위험 성향이

26) 반면 감독당국의 권한 남용이나 규제유예를 유발시킬 우려가 있다. 예를 들어, 해당 금융회사가 다소의 부실징후가 보일 경우에 감독당국은 소액의 공적자금을 투입함으로써 전환요건을 발동시켜 다양한 보완자본의 보유자들이 손실을 분담하도록 할 유인이 있다. 따라서 공적자금 투입에 따른 전환요건 및 전환비율 등을 설계할 때 감독당국을 포함한 이해관계자들의 유인부합적 체제로 고안할 필요가 있다.

상대적으로 높은 투자은행이나 자산운용업무 비중에 비해 높기 때문이다. 또한 겸업화와 관련하여 금융지주회사그룹은 은행, 금융투자, 보험 등 자회사 업종별로 리스크가 다양하고 리스크 전이·집중의 가능성이 있으므로 그룹 차원에서의 리스크관리 및 이에 대한 규제강화가 필요하다.

1. 은행의 건전성 규제와 우리나라 은행산업

(1) 바젤 Ⅲ의 이행기간

바젤 Ⅲ는 지금까지 나온 금융건전성 규제 중 가장 강력한 안을 담고 있지만 2009년 말 발표된 초안에 비해서는 완화된 수준이다. BIS 비율 8% 이상 기준은 그대로 두되 보통주자본 비율은 4.5% 이상, Tier 1 비율은 6% 이상으로 높였다. 은행이 미래의 위기발생 가능성에 대비해 BIS 기준 자본과 별도로 2.5%의 완충자본을 보통주자본으로 쌓도록 한 것 외에도 신용이 과도하게 팽창할 경우 감독당국이 최대 2.5%까지 추가자본을 ‘경기대응 완충자본’으로 쌓을 수 있도록 하였다. 이에 따라 은행의 보통주자본 비율은 현재 2%에서 7~9.5%, Tier 1 비율은 4%에서 8.5~11%, 총자본비율은 8%에서 10.5~13%로 대폭 강화된다.

또한 2012년까지 규제이행을 완료하는 일정을 제시하였던 초안에 비해 최장 7년까지 완만한 이행기간을 설정하여, 은행산업은 충분한 적응기간을 갖게 되었다. 즉, 총자본비율은 2013년부터 전면 적용되는 반면, 보통주자본과 Tier 1 자본은 2013년 1월부터 단계적 이행을 거쳐 2015년 1월부터 전면 시행될 예정이다. 자본조정 항목(regulatory capital adjustments)은 영업권 등 위기시 가치가 불확실한 항목으로 2014년 1월부터 2018년 1월까지 매년 20%씩 단계적으로 보통주자본에서 차감하도록 하였다. 단, 예외적으로 2013년 1월부터 3개 자본조정 항목²⁷⁾의 합계액이 보통주자본의 15% 한도 초과시 동 초과분만 보통주자본에서 차감하도록 하였다. 손실보전 완충자본은 2016년 1월부터 2019년 1월까지 보통주자본(자본조정 항목 차감 후) 기준 매년 0.625%씩 누적적으로 적립하도록 하였다. 동 기간 중 과도한 신용팽창을 겪는 국가의 경우 ‘손실보전 완충자

27) ① 타 금융기관 지분투자(보통주의 10% 이상), ② Mortgage Servicing Rights(MSRs, 은행이 모기지 유통화관련 관리업무를 수행하면서 제공하는 서비스에 대한 대가(수수료)를 받을 수 있는 권리), ③ 일부 이연법인세자산(Deferred Tax Assets: DDTAs, 세무회계와 재무회계상 비용인식 차이로 인해 발생하는 미래에 경감될 법인세액). 15% 한도 초과분은 매년 20%씩 단계적으로 차감하는 ‘자본조정 항목’의 차감방식을 적용한다.

〈표 10〉 바젤 III 개혁안 이행기간

(단위: %)

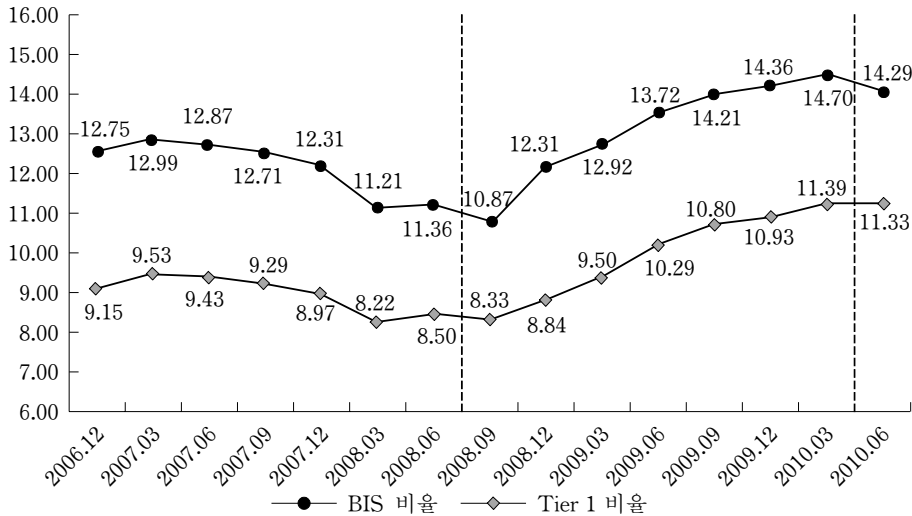
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019. 1. 1
레버리지 비율	모니터링 기간		보조지표로 활용(parallel run)				보완(상반기)	pillar1 규제 도입	
보통주			3.5	4.0	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
손실보전 완충 자본						0.625	1.25	1.875	2.50
보통주 + 손실보전			3.5	4.0	4.5	5.125	5.75	6.375	7.0
자본조정 항목 차감				20	40	60	80	100	100
Tier 1			4.5	5.5	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
Total Capital			8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0
Total Capital + 손실보전			8.0	8.0	8.0	8.625	9.125	9.875	10.5
비적격 자본차감			2013년부터 10년에 걸쳐 단계적으로(2022. 1. 1부터 100% 제외)						
유동성 커버리지 비율(LCR)	관찰기간				최소기준도입→				
순안정 조달비율(NSFR)	관찰기간							최소기준 도입→	

자료: BCBS(2010a).

본'의 이행일정을 앞당길 수 있으며 '경기대응 완충자본'의 적립도 가능하다. 레버리지 비율은 2013년 1월부터 2017년 1월 1일까지 시험운영하기로 하고, 2017년 상반기 중 최종 검토 및 조정이 이루어진 후 2018년 1월부터 Pillar 1로 이행하기로 하였다. 유동성 기준으로 LCR 및 NCFR은 각각 2015년 1월 및 2018년 1월 이후 이행하기로 하였다.

(2) 자본금 및 레버리지 비율 규제

국내 은행의 자본금수준은 글로벌 금융위기 이후 감독당국의 선제적인 지도하에 자본금 확충이 지속적으로 이루어져 바젤 III의 자본규제수준을 충족시키고 있다. 6월 말 현재 국내 은행들의 Tier 1 비율과 BIS 비율은 평균 11.33%와



자료: 금감원.

〈그림 1〉 국내은행의 BIS 비율 및 Tier 1 비율 추이

14.29%로 바젤 III의 평상시 최소비율(최소필요자본+손실보전 완충자본) 8.5%와 10.5%를 크게 초과한다.²⁸⁾

그러나 신용팽창기에 접어들어 경기대응 완충자본을 쌓아야 할 경우(Tier 1 비율 11% 이상, BIS 비율 13% 이상) 국내 은행들도 영향권에 접어들고,²⁹⁾ 국내 은행지주사들의 경우 계열 은행보다 자본적정성이 더욱 취약하다. 다만, 신용팽창기의 기준이 신용증가율이 급등할 경우인 만큼 당장 신용팽창기 때의 자본적정성 비율을 적용할 가능성이 낮고, 바젤 III를 적용하기까지 유예기간이 충분하여 국내 은행들에 당장 큰 영향을 미치지 않는 전망이다.

다만 종전보다 자기자본 비율기준 자체가 대폭 상향 조정되었기 때문에 향후 은행들이 높은 수준의 건전성을 유지하기 위한 경영부담은 커질 것으로 보인다. 경기변동 상황에 따라 부실자산이 급격히 늘어날 경우, 자기자본 비율은 쉽게 하락할 수 있다. 이때의 자본금 규제강화는 대출축소로 이어지며, 특히 신용도가 낮은 중·소형 기업에 대한 대출이 급격히 축소될 가능성이 높으므로 대출 축소가 거시경제에 미치는 영향에 대해 유의할 필요가 있다. 또한 규제자본의 상승으로 단위당 자본비용이 상승하고 자기자본 대비 수익성(ROE)이 하락

28) 공적자금이 투입된 수협만 기본자본 비율이 7.41%로 기준을 미달한다.

29) 기업은행은 BIS 비율이 13%에 미달하고, SC제일은행, 우리, 국민, 상당수 지방은행들은 기본자본 비율이 11%에 못 미친다.

하기 때문에 은행은 이에 대해 이자마진 확대, 수수료 등 비이자 수익확대 등 다양한 수익원 확보의 과제를 안게 되었다.

경기대응 완충자본 적립과 관련하여서는 자본금 적립기준으로 삼기 위하여 실시간으로 경기의 위치를 파악할 수 있는 지표를 설정하는 과제가 남아 있다.³⁰⁾ 그러나 다양한 지표들이 나름대로의 장·단점을 가지고 있어 국제적인 합의를 이끌어 내는 것이 쉽지 않을 전망이다. 또한 나라별로 경제의 규모 및 구조의 차이로 인해 경기변동주기가 다른 양상을 보임으로 동일한 지표를 사용하여 모든 국가들에게 일률적으로 경기대응적 자본금 적립을 의무화하는 것이 바람직하지 않을 수도 있다. 경기대응 완충자본은 일국의 규제당국이 사용할 수 있는 거시건전성 규제수단의 하나로서, 국제적으로 일관성 있는 규제수단으로 인식되어야 하나, 한편으로는 개별 국가 감독당국의 재량권이 확보되도록 고안되는 것이 바람직하다.

(3) 유동성 규제

유동성 규제는 수정안을 통해 유동성 커버리지 비율이 과거 외환위기시 실제 이탈률(run-off rate) 경험치 등을 고려해 현실적으로 하향 조정되면서, 우려하였던 급격한 시장변화가 초래될 가능성은 낮아졌다. 특히, 순안정자금조달 비율은 2018년에 도입할 계획이므로 당장 시장에 미치는 영향은 제한적일 것으로 판단된다. 유동성 기준강화의 목적이 은행으로 하여금 안정적인 예금조달을 통한 대출 실시라는 은행 고유의 중개업무에 전념하라는 것인 만큼, 국내 은행도 금융위기 이전과 같이 높은 예·대율을 통한 자산확대 경쟁이 제한될 전망이다.

우리나라 은행은 2000년대 들어 2007~2008년 글로벌 금융위기 이전까지 대출증가를 통한 자산규모 확대전략을 취하였고, 예수금만으로 충당되지 않는 자금부족분을 CD, 금융채 등과 같은 시장성 자금조달로 대체하였다. <표 11>, <표 12>는 2000년대 우리나라 일반은행의 자금조달 및 운용 추이를 보여준다. 2002년을 기점으로 2007~2008년 글로벌 금융위기 이전까지 일반은행의 B/S가 약 2배가량 확대되었음을 알 수 있다. 2002년 이후 은행의 전통적 자금조달원천인 예수금 비중은 감소로 전환되어 2008년 말에는 50% 이하까지 떨어진 가운데 CD 및 금융채(원화사채)와 같은 시장성 자금조달 비중은 증가세를 보였

30) 거론되는 지표로는 신용위험 스프레드의 중·장기 평균치와의 차이, GDP성장률 대비 주가성장률 등의 거시변수 또는 여신증가율의 중·장기 평균치와의 차이, 포트폴리오의 도산확률 변동 등 은행변수들이다.

〈표 11〉 일반은행의 총조달금액 대비 조달원천별 비중 추이

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010. 6
예수금	66.22	64.60	61.56	59.67	55.78	51.21	48.07	57.33	60.78
원화	63.49	61.54	58.77	57.08	53.39	48.73	46.98	54.11	58.03
외화	2.73	3.06	2.79	2.59	2.39	2.48	3.09	3.22	2.75
CD	3.37	4.35	4.77	6.18	7.48	9.11	7.93	7.47	4.09
차입부채	8.27	9.38	11.47	10.89	12.24	14.08	13.01	11.48	10.47
원화사채	7.46	8.24	10.22	9.68	10.90	12.54	11.40	9.68	8.64
외화사채	0.81	1.14	1.25	1.21	1.34	1.54	1.61	1.80	1.83
원화차입금	2.88	2.88	2.68	2.66	2.38	1.98	1.83	2.13	2.00
외화차입금	4.44	3.95	3.43	3.70	3.90	4.38	4.65	3.86	4.20
자기자본	4.66	4.55	5.44	6.58	6.82	6.79	6.04	7.06	6.85
금액(조 원)	636	697	718	774	873	965	1,178	1,126	1,179

자료: 금감원(일반은행 은행계정 말잔기준).

〈표 12〉 일반은행의 총운용금액 대비 운용원천별 비중 추이

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010. 6
현금 및 예치금	4.62	4.81	3.84	4.92	4.81	4.73	5.47	5.33	5.74
현금	1.81	1.68	1.39	1.76	1.55	1.25	0.97	1.08	0.89
원화예치금	2.15	2.51	1.92	2.62	2.73	2.89	3.00	3.50	3.94
외화예치금	0.54	0.48	0.39	0.41	0.40	0.46	1.34	0.59	0.76
대출금	67.54	69.77	70.08	69.33	71.28	72.36	68.03	70.60	68.69
원화	56.15	58.09	58.70	57.67	58.20	60.36	55.81	59.87	58.14
외화	3.42	3.34	3.03	3.18	3.95	3.98	4.83	3.61	3.52
유가증권	20.78	19.05	18.23	19.57	17.38	15.59	14.46	16.40	16.43
단기매매	—	—	1.71	1.17	0.98	1.13	0.90	0.90	0.80
매도가능	—	—	12.42	13.77	11.96	10.18	9.50	10.18	10.07
금액(조 원)	636	697	718	774	873	965	1,178	1,126	1,179

자료: 금감원(일반은행 은행계정 말잔기준).

다. 이러한 조달구조 변화는 저축성예금 중심으로 증가하던 예수금이 높은 투자수익을 보장하는 금융 신상품 출현 후 감소세로 돌아선데도 일부 기인하나, 무엇보다도 우리나라 은행의 대출증가를 통한 은행의 자산규모 확대전략과 관

〈표 13〉 일반은행 예대율 추이

(단위: 평균기준, %)

	2003 말	2004 말	2005 말	2006 말	2007 말	2008 말	2009. 6	2009. 12	2010. 1
CD 제외	95.4	10.17	103.7	111.9	127.1	121.9	115.3	114.5	110.4
CD 포함	89.0	94.0	93.3	98.4	106.3	103.0	99.8	97.6	97.3

자료: 금감원.

런이 있다.

국내 금융당국은 이미 2009년 12월 및 2010년 3월 CD 제외 예·대율³¹⁾을 100% 이내로 규제한다는 방침을 발표한 바 있다. 바젤 III의 유동성 규제안 도입에 앞서 은행의 외형경쟁을 최소화하고 유동성 위험을 축소하기 위해 CD·은행채 등 시장성 수신을 감축하고 대출을 축소함으로써 B/S 규모를 축소하는데 규제의 목적이 있었다. 예·대율 목표비율은 100%로 하되, 2013년 말까지 유예기간을 부여하기로 하였다. 즉, 2014년 1월 1일부터 예대율을 100% 이하로 유지하여야 한다.³²⁾ 규제 발표 이후 예·대율은 빠른 속도로 떨어지고 있다. 2007년 말 127.1%에 달하던 예·대율은 금년 1월 현재 110.4% 수준이다.

예·대율 규제와 바젤 III의 유동성 규제강화의 영향으로 은행은 CD·은행채 등 시장성 수신의 발행잔액을 축소하고,³³⁾ 은행채 대신 안정적 예금조달 및 우량채권 투자 선호 움직임이 나타날 것으로 판단된다.³⁴⁾ 실제로 예·대율 규제 이후 CD 발행이 줄고 외형 확대 경쟁이 다소 줄어든 반면, CD 발행이 막히자 은행들은 특판예금, 법인예금 등 단기예금 비중을 높이면서 조달비용 상승이 현실화되기도 하였다.³⁵⁾ 예·대율 규제 및 은행의 자금조달·운용 포트폴리오가 변화함에 따라 은행의 수익성을 나타내는 순이자마진(NIM)에도 영향을 준다.

31) 예대율=(원화대출금/원화예수금(CD 제외)).

32) 적용대상은 원칙적으로 원화대출금 2조 원 이상인 일반은행(외은지점 포함)에 적용되며, 특수은행은 정책목적 대출 등 특수성을 감안하여 농협에만 적용된다.

33) 이번 바젤 III에서는 유동성 커버리지 비율(LCR)에 국고채와 회사채(AA 이상)는 포함하되 은행채는 제외하였다. 연이어 발생한 금융위기의 주범이 은행채란 인식 때문이다. 예·대율 규제에서 CD를 제외한 것이 바젤 III의 유동성 커버리지 비율과 상충된다는 지적도 있다. CD가 시장성 수신의 일환이기는 하지만 LCR 개념으로 보면 중도해지가 없고 만기 30일 이상이어서 훌륭한 유동성 확충수단으로 간주될 수 있기 때문이다.

34) 바젤은행감독위원회의 유동성 규제 강화방안이 국내 은행에 미치는 영향을 구체적으로 계량화하기 위해서는 개별 은행의 자료 및 예금별 이탈률(run-off) 등을 통해 계산이 필요하다.

35) 은행이 예수금을 확보하는 과정에서 수신금리가 상승하면 곧 대출금리 상승으로 이어져 가계·기업의 이자상환 부담이 가중될 우려가 있다.

일반적으로 예수금 확대는 NIM의 감소요인이며, 대출금 증가와 CD·은행채 잔액감소는 NIM의 증가요인이다. 향후 실제금리와 은행 경영전략 및 B/S 구성에 따라 수익성이 악화될 가능성이 있다.³⁶⁾

예·대출 규제를 시행함에 따라 은행의 과도한 자산성장이 초래하는 리스크요인이 감소할 것으로 기대된다. 반면 은행이 2013년까지 예대율 100%를 준수하기 위하여 대출성장을 제한함에 따라, 특히 저신용 중소기업 및 가계의 경우 대출축소로 어려움이 발생할 가능성도 있다.³⁷⁾

(4) 외화유동성 규제

금번 위기전개 과정에서 금융회사의 외환부문 취약요인이 드러남에 따라 금융회사의 외환건전성을 지속적으로 제고해 나가는 동시에 향후 위기 재발방지를 위한 관련 제도를 정비해 나갈 필요가 있다. 영국 FSB도 신흥국에 대해 외화유동성 위기발생에 대비하여 시스템 불안정 리스크를 축소하기 위한 조치 마련을 권고한 바 있다.

우리나라는 국가 전체적으로는 2000년부터 2007년까지는 지속적으로 대외채권이 대외채무를 능가하였으나, 은행권의 경우 대외채무 규모가 대외채권을 능가하고 있었을 뿐 아니라 대외채무의 만기가 단기에 치중되어 있어 통화 및 만기 불일치 문제로 외화유동성 관리 측면에서 문제를 내포하고 있었다.

이번 글로벌 금융위기 중 우리나라가 경험한 외화유동성 위기는 우리나라 외채구조의 높은 외은지점 의존도와 연계해 생각해 볼 수 있다. 국내 은행 및 외은지점의 대외채무는 2006~2007년 2년간 1,100억 달러가 집중적으로 증가하여 2008년 9월 말에는 2,195억 달러로 사상 최고를 기록하였다. 이 중 73%인 1,594억 달러가 1년 이하 단기채무로 국내 은행은 654억 달러(41% 비중)이며, 외은지점은 940억 달러(59%)를 기록하였다.

외은지점의 단기채무 비중이 높았던 것은 거래기업의 실물거래지원, 조조사

36) 예금증가율 7%, 대출증가율 3.8%를 가정하고 그 증가분의 차액으로 CD·은행채 등 시장성 수신을 상환하며, 기타 B/S 항목은 고정된 것으로 가정할 경우 NIM은 소폭 개선되는 것으로 분석된다. 이는 낮은 금리로 예금을 조달해서 높은 금리의 CD·은행채를 상환하고, 또한 높은 금리의 대출로 운용하기 때문이다(이때 예금금리는 4.36%, CD·은행채 가중평균금리 4.59%, 대출금리 6.19%로 과거 5년간 평균을 가정).

37) 규제대상 은행의 2009년 말 원화대출금은 793조 원, 원화예수금은 693조 원이다. 2013년까지의 매년 예금증가율을 7%(과거 10년 평균)로 가정할 경우 2013년 말까지 예대율을 100%로 유지하기 위해서는 대출증가율은 매년 3.8%로 유지해야 하는 것으로 계산되었다. 이는 과거 10년간 대출증가율(14%)에 비해 매우 낮은 증가율이다.

의 선물환거래지원 등을 위한 단기성 해외차입의 규모가 증가한 요인도 있지만,³⁸⁾ 국내 은행들에 적용되는 3대 건전성 규제가 외은지점에 대해서는 적용되지 않았던 점에도 기인한다. 국내 은행은 외국환 포지션 한도와 기간별(7일, 1개월, 3개월, 1년) 외화유동성 비율 등을 준수하도록 하는 규제가 적용되나, 외은지점은 외국환 포지션 한도만 규제를 받는다. 외은지점은 외화유동성 비율이 적용되지 않음으로 유동성 자산의 보유부담 없이 외화부채를 조달할 수 있으므로 낮은 금리의 단기자금을 주로 차입하여 단기부채 비중이 과다하였던 것으로 나타났다.

정부는 2009년 9월 25일 금융회사의 외환건전성 제고 및 감독강화 방안을 마련하여 발표한 이후, 같은 해 11월, 2010년 1월과 8월에 걸쳐 동 제도를 지속적으로 정비하였다. 본 감독강화 방안에서 외은지점은 외환파생상품거래 리스크 관리기준, 보고의무만이 적용되며 유동성 비율 규제 등 직접적 규제는 적용되지 않았다. 외은지점은 해외 차입여건이 유리하고 본지점 차입금이 많아 외화상환부담이 적은 특수성 등이 감안된 것으로 판단된다. 다만 2010년 11월 1일부터 외은지점에도 비상자금조달 계획 등 외화유동성 리스크 관리기준 신설을 의무화하였다.³⁹⁾

외은지점은 국내 은행이 필요로 하는 외화자금을 국내 은행보다 낮은 금리로 조달하여 공급하는 순기능적 역할이 있다. 그러나 이러한 순기능에도 불구하고 금융위기와 같은 대외충격이 발생하면 외은지점도 국내 은행과 비슷한 외화유동성 리스크에 노출될 가능성이 있다. 특히, 본점차입금보다 외화차입금의 만기 불일치로 인한 유동성 리스크가 큰 것으로 나타나므로 외은지점의 외화공급을 크게 위축시키지 않는 범위 내에서 외은지점에도 일정한 유동성 기준이 필요하다.

38) 조선사 등 수출업체와 자산운용사의 해외펀드 관련 환헤지로 2006~2007년 중 선물환매도가 급증하였고, 이를 국내 은행이 주로 매입하였다. 이러한 선물환매입으로 미래에 외화유입 포지션에 노출된 국내 은행은 외화조달을 통하여 외화지출 포지션을 확대함으로써 환헤지를 하는데, 이때 외은지점은 해외차입 후 은행 간 대역나 스왑거래로 외화자금을 국내 은행에 공급한다.

39) 이상과 별도로 2010년 6월 13일 정부는 ‘자본 유·출입 변동 완화방안’을 발표하고, 은행들에 대한 선물환 포지션 제한을 별도로 하기로 결정하였다. 이에 따르면 7월부터(3개월 유예기간 고려시 10월부터) 자기자본 대비 선물환(FX 및 통화 스왑 등 환 관련 파생상품 포함) 비율은 국내 은행이 50%, 외은지점이 250% 한도로 규제된다. 국내 은행의 선물환 포지션의 경우에는 지난 4월 말 기준 15.6%로 규제범위 50% 이내에 머물고 있어 포지션 한도규제 영향은 적을 것으로 판단된다. 이에 반해 외은지점의 경우 선물환 포지션이 301.2%로 250% 한도준수를 위한 부담이 적지 않다.

〈표 14〉 외화유동성 관련 규제 현황

외화건전성 부문		지도비율	지도비율 정의
외국환 포지션 한도*		자기자본×50% 이내	외화매입(매도) 초과액
외화 유동성 비율	7일 갭비율	-3% 이상	(7일 외화자산-외화부채)/총외화자산
	1개월 갭비율	-10% 이상	(1개월 외화자산-외화부채)/총외화자산
	외화유동성 비율	85% 이상	3개월 외화자산/외화부채
외화 중·장기 비율		100% 이상	1년 이상 외화조달/1년 이상 외화대출
외화안전자산 보유		최저한도 이상 보유	총외화자산의 2% 또는 2개월 이내 최대 유출가능액
외환과생상품거래 리스크관리		100% 이내	기업투자자와 외환과생상품 거래시 실물 거래 대비 한도

주: 외국환 포지션 한도는 외국환거래규정상 규제, 그 밖에는 은행업감독규정상 규제.

* 동 법규는 선물과 현물의 종합포지션을 기준으로 하고 있다.

자료: 금감원.

2. 대형화와 시스템적으로 중요한 금융기관

최근 들어 우리나라 은행의 대형화 논의가 활발히 이루어지고 있다. 향후 은행산업의 건전성 규제가 강화되어 수익성이 악화될 전망이어서 인수·합병을 통한 대형화를 통해 성장의 돌파구를 찾아야 한다는 논리이다. 은행을 포함한 국내 금융시장에서 쏠림현상이 반복적으로 발생하는 것도, 금융시장이 과포화된 상대하에서 조그만 틈새를 발견하여 이익창출이 발생하면 모든 금융회사들이 그 부문으로 쏠림현상을 보이는 때문이라는 것이다.

실제 우리나라 은행은 경제규모(2008년 명목 GDP기준 세계 15위)에 비해 영세하다. 총자산순위로 보았을 때 세계 1,000대 은행(2008년 The Banker) 중 우리나라 은행은 우리금융 81위, 국민 87위, 신한지주 89위를 차지한다. 국내 은행권 시장집중도(CR3)는 0.53으로 선진국에 비해 높은 편은 아니며,⁴⁰⁾ GDP 대비 최대 은행자산 규모도 주요국에 비해 낮은 수준이다. 2008년 우리금융 총자산규모는 세계 1위 은행의 6.6%, 10위 은행의 12.3%, 50위 은행의 53.1%에 불과하다.

향후 우리금융 및 산업은행 민영화, 외환은행 매각 등도 예정되어 있어, 국내 은행 간 합병이 성사될 경우 자산규모 400~500조 원대의 초대형 은행이 탄생

40) 한국금융학회·한국금융연구원(2010).

할 가능성도 있다. 앞으로 우리나라 은행산업의 대형화는 더욱 진전되고, 시장 집중도는 심화되고 경쟁도는 더욱 저하되는 경향을 보일 전망이다.

은행의 경우 전통적인 자금중개업무, 정보화 투자, 신상품 개발 등의 막대한 고정비용이 들어가기 때문에 규모를 키울수록 비용절감이 가능해 규모의 경제가 발생하는 것으로 알려져 있다. 그러나 대형화의 이점에 대한 국내·외 실증 분석 자료는 일관된 결과를 제시하지 않고 있다. 오히려 합병을 통해 초대형 은행의 경영효율성이 증대되었다는 확실한 증거가 없는 상황에서 시장의 집중도가 증가하면 평균적으로 은행의 위험이 증가하는 것으로 분석되고 있다(박광우·박현성, 2007).

은행이 대형화됨에 따라 운영이 복잡해지고 감시가 어려워지면 개개인 직원의 행동을 통제하기가 힘들어 운영위험이 증가할 수 있다. 또한 대형 은행은 변동성이 크고 비예수금 펀드에 의존하는 경향이 커지고 있으며, 단기성 펀드의 비중증대는 유동성 위험을 증가시킨다는 연구결과도 있다(Seelig and Elmer, 2000). 지난 30여 년 간 대형 은행은 증권과 OTC 파생상품 등을 포함하는 딜링과 트레이딩 활동으로 업무영역을 확대하면서 불투명성이 더해져 왔으며, 대형 은행들의 규모와 그 복잡성은 정부당국으로 하여금 통제와 부실정리에 있어 그 어려움을 가중시켜 왔다.

1980년대 미국 S&L 위기가 소규모의 부실한 금융회사로 인해 발생하였으며, 최근의 위기에서 파산한 금융회사는 대부분 소형 회사이다.⁴¹⁾ 이는 소형 은행의 경우에는 정부가 파산을 허용한 반면, 부실 대형 은행의 경우 시스템 위기를 걱정한다 나머지 오히려 자금지원 등을 통해 구제한 결과이다. 이는 대형 은행에 대한 지원을 아끼지 않아 향후에 더 큰 문제를 불러일으킬 가능성이 큰 대마불사(TBTF)의 문제가 있음을 시사한다. 대형 금융회사는 고위험·고수익 투자가 실패하더라도 구제금융을 통해 파산을 모면할 수 있으므로, 이는 도덕적 해이문제를 증폭시키고 위험거래로 인한 금융위기 재발가능성을 증대시킨다.

따라서 은행의 대형화 전략을 고려함에 있어 효율성 제고 및 경쟁력 강화 효과와 시스템리스크 증가의 상충관계를 고려할 필요가 있다. 시장지배력을 확대한 초대형 은행이 탄생한다면 독점력이 높아져 공정경쟁을 해칠 가능성이 높다. 대마불사로 보호받은 은행의 경영진은 고위험·고수익 투자를 통해 이익과 그에 따른 보상을 향유하려는 유인을 보유하며, 이는 금융위기를 촉발시킬 수

41) 2007~2009년 도산한 146개 은행 중 자산규모가 10억 달러 미만인 은행이 117개로 80%에 달한다.

있음을 이번 글로벌 금융위기를 통해 경험하였다.

이와 더불어 현재 국제적으로 진행되고 있는 시스템적으로 중요한 금융회사(SIFI)를 선정하고 규제를 강화하는 방안에 대한 논의에 참여하고, 우리나라에도 이를 지정할 것인지에 대한 연구가 필요하다. 시스템적으로 중요한 금융회사의 판별에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있으나 국제적인 합의를 도출해 내기가 쉽지는 않은 형편이다. SIFI의 판별기준 설정시 국제적인(cross-border) 금융회사에 국한하여 기준을 설정할지 혹은 국내적인(domestic) 대형 금융회사에 대해서도 기준을 설정할지를 결정하여야 한다. 국제적인 금융회사에 한정하여 기준을 설정하는 것은 전 세계를 대상으로 비즈니스를 수행하고 있고 따라서 전 세계적으로 밀접히 연결되어 있는 대규모 선진 금융회사들이 글로벌 관점에서 시스템리스크를 유발할 가능성이 높다는 측면을 고려한 것이다. 반면 주요국에서 큰 비중을 차지하는 국내적 대형 금융회사가 부실화되면 해당국 금융시스템에 큰 영향을 주게 되고 이것이 국제적인 위기로 전화될 수 있다는 측면에서 국가별로 국내적인 대형 금융회사에 대해서도 기준을 설정할 필요가 있다는 반론도 제기되고 있다.

또한 각국별로 다양한 지배구조를 가지고 있는 금융회사에 대해서 일률적인 시스템적인 중요도를 부과하는 것에도 문제가 있다. 시스템적으로 중요한 금융회사에 대한 평가지 금융회사의 규모뿐만 아니라, 레버리지, 자금조달 불일치, 전염성과 상호연관성 등 다양한 요소들이 고려되고 있고, 대상 금융회사도 비은행 금융회사로 확대되었다. 현재까지 논의가 되고 있는 시스템적 중요 기관에 대한 추가 자본규제(capital surcharge), 사전도산계획(livign will), 지배구조의 단순화 등 다양한 규제강화 방안도 아직 구체적으로 제시되지 못하고 있다. 국내 시장에서 시스템적으로 중요한 국내 금융회사에 대한 지정은 향후 국제적 논의의 흐름 및 국내 은행의 합병 추이를 보아가며 검토되어야 한다.

3. 겸업화

(1) 은행과 증권업의 분리

은행 등에 대한 위험투자 및 대형화를 제한하는 일명 ‘볼커룰(Volcker Rule)’로 그 동안 간헐적으로만 제기되었던 은행업과 증권업 겸업제한 논의가 활발히 이루어졌다. 미국은 1933년 개정 은행법(일명 글래스-스티걸법)에서 은행업과 증권업의 사내 겸영은 물론, 은행들이 증권계열사를 통해 증권업을 영위하는

것도 금지되었다. 그러나 1999년 「금융서비스현대화법(Financial Service Modernization Act, 일명 Gramm-Leach-Bliley Act)」의 통과를 계기로 미국의 은행들은 금융지주회사 형태로 은행업과 증권업을 겸업하고 있다. 미국과 달리 독일, 프랑스 등 유럽의 대다수 은행들은 은행과 증권업을 사내 겸업하고 있다.

은행업과 증권업이 법적으로 분리되어야 하는 논거로 은행업과 증권업의 겸영으로 이해상충의 문제가 발생하고, 은행산업의 안정성과 건전성이 훼손된다는 점이 지적된다.⁴²⁾ 그러나 단순히 위험요소에 대한 고려만으로 은행이 기업의 증권인수업과 같은 활동으로부터 금지되어야 한다고 주장하기는 어려워 보인다. 증권업무는(기업이 은행으로부터 이탈하여 자본시장에서 직접 자금을 조달하는) 탈중개화(disintermediation) 시대에 은행에게 새로운 수입원을 제공하여 또 다른 다각화의 기회를 제공하기 때문이다.

무엇보다도 은행업과 증권업을 분리해야 하는 주된 이유는 금융안전망의 왜곡일 것이다. 대부분의 국가에서는 은행을 예금인출 사태로부터 보호하고 금융시스템의 안정성을 유지하기 위하여 금융안전망⁴³⁾을 도입하였다. 그러나 금융안전망은 은행으로 하여금 과도한 위험을 인수하고, 예금자의 은행을 모니터링할 유인을 감소시켜 도덕적 해이라는 또 다른 문제를 발생시킨다. 은행이 과도한 위험을 인수하려는 유인을 제한하기 위해 규제·감독제도가 도입되었는데, 예를 들어 미국의 경우 은행이 증권업을 동시에 영위하는 것을 금지하는 등과 같이 특정 영업활동을 제한하거나, 자기자본규제 등을 포함한다.

금융안전망에 대한 위협은 은행과 산업의 결합을 금지하는 이유이기도 하다.⁴⁴⁾ 금융안전망은 은행부채의 위험도를 줄여서 은행이 낮은 금리로 자금을 조달하는 것을 가능하게 한다. 이러한 자금조달의 보조금 효과는 자금이 공공부문에서 은행으로 단순히 이전되는 것으로 보일 수 있다. 그러나 만일 은행이 지주회사 내의 자회사로 있으며 모기업에 대출하는 것이 허용된다면, 이러한

42) 은행이 금융안전망의 보호를 받는 경우 높은 기대수익률을 갖는 고위험자산에 투자할 유인이 높다. 이러한 문제는 은행이 특히 고위험 증권업을 사내 겸영할 때 더욱 심각해질 수 있다. 예를 들어, 트레이딩업무는 높은 가격변동성을 감안할 때, 안정적인 자산운용이 필수적인 은행에 적합하지 않다. 그러나 금번 위기 중 증권업을 사내 겸업하고 있는 유럽의 은행들이 미국의 경우(전체 자산 중 트레이딩 자산비중이 20% 내외)보다 트레이딩 업무를 공격적으로 하였으며(전체 자산 중 트레이딩 자산비중이 절반 이상), 레버리지 비율도 높은 것으로 확인되었다.

43) 금융안전망은 예금보험제도, 중앙은행의 제한인 창구, 지급결제시스템 등을 포함한다.

44) 산업과 금융의 결합에 따른 장점으로 은행의 기업에 대한 정보의 비대칭성이 완화되고, 일반기업의 은행업 진입규제 완화를 통해 효율성 및 시너지효과가 제고된다는 점이 거론된다.

보조금은 은행으로부터 지주회사에 속하는 자회사에게 이전된다는 문제점을 갖는다.

더욱이 은행업에 진입한 이업종(모회사)이 금융당국이 인식하지 못하는 리스크⁴⁵⁾로 인해 경영위기에 직면하는 경우, 자회사인 은행의 경영위기로 연계되어 금융시스템의 문제로 발전될 수 있다. 미국이 금융과 산업을 엄격히 분리하고 있는 이유도 이 때문이다. 산업자본의 은행소유를 직접 제한하는 규정을 명시하지 않고 있는 국가에서도 은행을 소유한 산업자본에 대한 직접적인 감독권한을 강화함으로써 산업자본의 금융지배에 따른 폐해를 방지하고, 자격 미달 기업은 시장에서 퇴출되도록 하는 전략을 취하고 있다.

미국에서 볼커룰이 다소 완화된 방향이지만 법제화되면서, 당분간 은행업과 고위험 증권업 간 업무분리문제는 국제적으로 논의의 대상이 될 전망이다. 대부분의 G20회원국들은 볼커룰의 기본방향인 투자제한과 대형화 억제에는 공감하고 있으나, 구체적 규제방안에 대해서는 큰 이견을 보이고 있다. 향후 은행업과 고위험 증권업의 분리문제는 금융시스템의 안정성 확보 및 국내 금융산업 발전 등의 측면에서 고려되어야 할 것이다. 미국, 영국 등 선진 금융회사의 경우 투자은행업 겸업을 통한 과도한 위험 인수 및 자산규모 확대로 시스템리스크에 크게 노출되었으나, 우리나라는 오히려 소매금융에 지나치게 편중된데다, 국내 은행 간 또는 은행·증권, 보험회사 간 경쟁의 심화로 은행수익성이 만성적으로 하락하는 등 수익기반 확충 및 경쟁력 강화문제가 보다 시급하기 때문이다.

금융안정성을 높이기 위하여 은행의 안정성을 확보하는 것이 가장 핵심적인 조건이다. 현실적인 대안은 금융지주회사의 법적 틀 안에서 은행과 자본시장 업무를 합리적으로 분리시키는 것이다. 또한 금융지주회사의 자본시장업무 중 전문성의 필요성과 이해상충의 가능성이 높은 자산운용업과 기업금융업무 등은 전문 자회사의 형태로 운영하고 계열사 간 내부 통제시스템을 엄격히 적용해야 한다.

(2) 우리나라 은행의 겸업화

정부는 금융의 경쟁력 제고방안으로 금융지주회사를 통한 대형화와 겸업화를 적극 모색하고자 2000년 10월 금융지주회사법을 제정하였다. 2001년 4월 한빛,

45) 새로운 사업 실패, 수요구조의 급격한 변화, 대규모 환투기 실패 등 금융회사와 다른 일반회사의 사업리스크 등.

평화, 경남, 광주은행 등을 자회사로 편입한 우리금융지주회사의 출범을 시작으로 현재 외환은행을 제외한 6개 시중은행(우리, 신한, 하나 KB, SC, 씨티(설립인가 진행 중))과 산업은행이 금융지주회사로 전환하였다. 다른 비은행 금융회사들도 지주회사 전환을 서두르고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 움직임은 성장의 한계를 뛰어넘기 위해서는 과거 개별 업종 중심으로는 승부를 겨룰 수 없다는 판단과 자본시장법 등 법체계와 감독체계 등이 모두 시장융합 쪽으로 바뀌어 온 것과는 관련이 있다.

금융지주사를 설립하면 은행·증권·보험 간 복합연계상품 개발이나 교차판매를 통한 윈스톱 서비스가 가능해져 수익성을 제고할 수 있고, 조직·인력 구조를 통합해 불필요한 비용 지출을 줄일 수 있다. 아울러 지난 7월 금융지주회사법의 대폭적인 개정(2010년 2월 1일 시행)을 계기로⁴⁶⁾ 출자금 기준이 완화되고, 비금융자회사 설립이 가능해져 추가적인 시너지 효과도 기대할 수 있게 되었다. 그룹 내 업무위탁과 임직원 겸직도 활성화될 전망이다.

금융그룹은 그룹 내 내부거래로 예금보험의 적용을 받는 금융자회사로 리스크를 전가하려는 유인이 존재한다. 금융그룹 내 비은행 금융자회사가 부실화될 경우 감독당국은 은행부문에 악영향을 우려하여 비은행자회사에 대해 지원을 하고자 한다. 은행안전망이 금융그룹 내 비은행자회사에도 지원될 개연성이 증대하면 금융그룹은 독립 금융회사보다 더 위험 추구적으로 포트폴리오를 구성할 유인이 생긴다(Santomero and Eckles, 2000). 한편, 금융그룹화로 금융안전망의 적용 경계가 흐려질 경우 예금보험의 적용대상이 되는 은행계열 금융그룹과 비은행계열 금융그룹 간에 형평성 문제도 야기된다.

금융그룹 내 위험 전이를 차단하기 위한 방안으로 미국에서는 상호보증(cross guarantee provision)과 힘의 원천이론(source of strength doctrine)이 시행되고 있다.⁴⁷⁾ 그러나 최근 글로벌 금융위기를 통해 알 수 있듯이 모회사 및 여타 자회

46) 정부는 산업자본의 은행 및 은행지주회사 주식보유 제한 완화를 골자로 하는 개정 「금융지주회사법」이 시행(2009년 10월 10일 및 2009년 12월 1일)됨에 따라 동 법률에서 위임하는 사항을 규정하기 위해 「금융지주회사법 시행령」을 개정한 바 있다(2009년 10월 10일 및 2010년 1월 18일 시행). 개정 시행령은 ① 비은행지주회사 인가요건 완화, ② 대주주에 대한 신용공여 한도 등을 구체화, ③ 금융지주회사의 자회사에 대한 통할 및 지원 기능 강화, ④ 임직원 겸직·자회사 간 업무 위탁 허용절차 마련 등의 내용을 포함하고 있다. 이 밖에도 은행 또는 은행지주회사의 주식을 4% 초과하여 보유하는 산업자본의 경영참여 판단기준도 구체화하였다.

47) 즉, 자회사의 부실에 대해 모회사에게 책임을 지음으로써 결과적으로 금융그룹의 도덕적 해이를 사전에 차단할 수 있다는 논리이다. 상호보증에 따라 금융지주회사 내의 예금취급자회사가 채무불이행에 직면하여 예금보험기구(FDIC)의 손실이 발생하는 경우 예금보

사에 부실의 책임을 지우는 것은 그룹 전체를 경영위기에 처하게 할 위험성을 내포하고 있음을 알 수 있다.⁴⁸⁾

금융그룹의 위험수준은 개별 자회사가 보유하는 위험의 단순한 총합으로 나타나는 것이 아니라 자회사 영업의 상호의존성, 수익의 상관관계, 위험의 전이, 분산, 파급 양태에 따라 다양한 형태로 나타나게 된다. 따라서 개별 자회사에 대한 감독만으로는 금융그룹 전체의 위험을 제대로 파악할 수 없으며 금융그룹의 효율적 위험통제 또한 어려울 수 있다.

금융그룹 감독의 기본적인 원칙은 금융그룹을 하나의 경제적 동일체로 가정하고 그룹 전체의 건전성을 유지하기 위하여 연결기준에 의해 감독을 시행하는 연결감독(consolidated supervision)이라 할 수 있다.⁴⁹⁾ 우리나라는 연결감독제도가 아직 도입 초기단계에 머무르고 있으며,⁵⁰⁾ 금융그룹에 대한 감독은 금융그룹 형태에 따라 상이한 방식으로 수행되고 있다. 은행지주 및 증권지주사 그룹의 경우 그룹을 하나의 감독대상으로 보는 연결감독제도가 도입되었으나 보험지주사, 산업자본과의 혼합금융그룹 등에는 아직 본격적인 연결감독제도가 도입되지 못한 실정이다.

특히, 산업자본과의 연계에서 비롯되는 비금융 위험의 전이가능성 등을 고려할 때 산업자본과 연계된 금융그룹에 대한 연결감독제도 도입도 중요한 과제이다. 현재 감독당국은 금융지주회사그룹의 연계검사시 지주회사는 그룹 차원의 통합리스크 관리, 시너지 제고전략, 자회사 관리실태 점검을, 자회사의 경우에는 경영실태 평가, 내부거래 적정성 및 리스크 취약분야를 중심으로 점검하고 있다. 연결감독제도가 본격적으로 도입되기 위해서는, 특히 이중영업을 영위하는 복합금융그룹에 대한 연결검사 및 연결자료에 의한 경영실태 평가 실시 등의 감독수단이 적절히 확보될 수 있어야 하며, 연결감독을 위한 조직 및 인력

험 기구는 상호보증을 책임지는 금융지주회사 내 타 예금취급자회사에 대해 손실액의 보전을 요구할 수 있다. 이러한 상호보증과 힘의 원천이론은 부실에 대한 책임을 금융지주회사 및 자회사가 부담한다는 면에서 의의가 있다.

48) AIG와 씨티그룹은 그 대표적인 예인데, AIG의 경우 Financial Service 부분의 부실이, 씨티그룹은 SIVs 자회사에 대한 보증으로 인해 그룹 전체가 경영위기를 겪었다.

49) 금융산업의 통합 및 그룹화 추세에 대응하여 미국, EU 등에서는 이미 1990년대 초반부터 금융그룹의 효과적인 감독체계를 수립하기 위한 방안을 모색해 왔다. 즉, 1996년 BIS Joint Forum on Financial Conglomerates의 의견수렴 결과를 토대로, 1999년 금융그룹 단위의 자본적정성 평가, 내부거래 규제, 위험전이의 방지 등을 위한 감독방안을 마련하여 각국에 권고하였다.

50) 우리나라 금융지주회사의 연결감독제도는 경영실태평가제도, 그룹리스크평가제도, 자본적정성 규제에 따라 이루어지고 있다.

의 전문성 강화 등도 시급한 과제로 남아 있다.

V. 맺 음 말

2007~2008년 미국 서브프라임 모기지 위기로 촉발된 글로벌 금융위기의 발생원인으로 과도하게 자유화된 금융환경과 금융규제·감독의 실패가 지목되면서 금융규제 개혁논의가 활발히 이루어지고 있다. 2010년 7월 스위스 바젤에서 개최된 ‘중앙은행총재 및 감독기구수장 회의(GHOS)에서 바젤위원회 회원국들은 자본 및 유동성 규제의 전반적 틀(바젤 III)에 대해 개괄적 합의에 도달하였고, 9월에는 구체적 규제수치 및 도입시기 등이 발표되었다.

바젤 III는 지금까지 나온 금융건전성 규제 중 가장 강력한 안을 담고 있지만 2009년 말 발표된 초안에 비해서는 완화된 수준이다. 또한 2012년까지 규제이행을 완료하는 일정을 제시하였던 초안에 비해 최장 7년까지 이행기간을 연장하여 점진적인 변화를 유도하기로 하였다. 시스템적으로 중요한 은행(SIFI)을 선정하여 추가적인 규제를 강화하는 방안과 조건부 자본에 대한 검토도 2011년 상반기까지 해결할 과제로 업계 의견을 수렴 중이다.

우리나라의 금융규제·감독 시스템도 국제적인 건전성 규제의 강화 추세에 맞추어 체계적인 정비가 필요하다. 국내 은행의 자본금수준은 글로벌 금융위기 이후 감독당국의 선제적인 지도하에 자본금 확충이 지속적으로 이루어져 바젤 III의 자본규제수준을 충족시키고 있지만, 자본금규제 강화 추세에 대응하여 최소 핵심 자본비율규제 도입 등 자본구조를 질적으로 강화하여야 한다. 또한 종전보다 기준 자체가 대폭 상향 조정되었기 때문에 향후 은행들이 높은 수준의 건전성을 유지하기 위한 경영부담은 커질 것으로 보인다. 한편, 경기변동 상황에 따라 부실자산이 급격히 늘어날 경우 자기자본 비율은 쉽게 하락할 수 있으므로, 이때의 자본금 규제강화는 대출축소로 이어지며, 특히 신용도가 낮은 중·소형 기업에 대한 대출이 급격히 축소될 가능성이 높으므로 대출축소가 거시경제에 미치는 영향에 대해 유의할 필요가 있다. 또한 규제자본의 상승으로 단위당 자본비용이 상승하고 자기자본 대비 수익성(ROE)이 하락하기 때문에 은행은 이에 대해 이자마진 확대, 수수료 등 비이자 수익확대 등 다양한 수익원 확보의 과제를 안게 된다.

아울러 총레버리지 규제도입 등 금융회사의 레버리지 감독을 강화하고, 유동

성 리스크의 모니터링 및 감독을 강화하여야 한다. 특히, 이번 위기시 우리나라는 심각한 외환유동성 위협을 겪은 경험을 바탕으로 외환유동성 감독기준 마련 및 외환건전성 감독강화도 추진되어야 한다.

또한 대형화에 따른 대마불사가 비효율과 시스템 위험을 증가시킨다는 점에 서 국내 은행의 대형화 전략을 점검하고 시스템적으로 중요한 은행을 지정할지 에 대한 연구가 필요하다. 불커룰의 적용 또는 시스템적으로 중요한 금융회사 의 지정 등의 전략 마련시 국제적 일관성·투명성 유지를 위해 마련된 지침을 준수하는 범위 내에서, 우리나라의 금융구조와 발달단계에 맞는 탄력적인 제도 를 마련하는 것이 중요하다. 금융위기가 발생한 미국이나 유럽은행의 경우와 달리 우리나라 은행은 전통적인 예·대 업무비중이 위험성향이 상대적으로 높은 투자은행이나 자산운용업무 비중에 비해 높기 때문이다. 금융안정성을 높이기 위해서는 은행의 안정성을 확보하는 것이 핵심적으로 중요하며, 금융지주회사 의 법적 틀 안에서 은행과 자본시장 업무를 합리적으로 분리시켜, 이해상충의 가능성 및 리스크 전이 가능성을 차단해야 한다.

참 고 문 헌

- 박광우·박현성, “은행대형화와 예금보험기금의 건전성 제고방안,” 『금융안정연 구』 제8권, 2007, 96~150.
- 한국금융학회·금융연구원, 『국제 금융규제 대변혁기의 우리 금융산업의 전망』, 세미나자료, 2010. 4.
- BCBS(Basel Committee on Banking Supervision), “Strengthening the Resilience of the Banking Sector,” December 2009a.
- _____, “International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring,” December 2009b.
- _____, “Revisions to the Basel II Market Risk Framework,” July 2009c.
- _____, “Guidelines for Computing Capital for Incremental Risk in the Trading Book,” July 2009d.
- _____, “Enhancements to the Basel II Framework,” July 2009e.
- _____, Meeting of Governors and Heads of Supervision, BIS, September 2010a.
- _____, “Proposal to Ensure the Loss Absorbency of Regulatory Capital at the Point

- of Non-Viability,” August 2010b.
- _____, “Countercyclical Capital Buffer Proposal,” July 2010c.
- _____, Meeting of Governors and Heads of Supervision, BIS, July 2010d.
- Brunnermeier, Markus, Andrew Crocket, Charles Goodhart, Avinash P. Persaud, and Hyun Shin, “The Fundamental Principles of Financial Regulation,” *Geneva Reports on the World Economy* 11, 2009.
- FDIC, Speech by Chairman Sheila Bair, 2006.
- Flannery, Mark J., “No Pain, No Gain? Effecting Market Discipline via Reverse Convertible Debentures,” Chapter 5 of Hal S. Scott, ed., *Capital Adequacy Beyond Basel: Banking Securities and Insurance*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- G20, “Declaration on Strengthening the Financial System,” G20 London Summit, April 2009.
- Kashyap, Anil K. and Jeremy C. Stein, “Cyclical Implications of the Basel II Capital Standards,” *Economic Perspective, Federal Reserve Bank of Chicago*, 1Q, 2004.
- Morris, Stephen, and Hyun Song Shin, “Financial Regulation in a System Context,” Prepared for the Brookings Panel Meeting, 2008.
- Myers, Stewart C. and Nicholas S. Majluf, “Corporate Financing and Investment Decisions When Firms Have Information that Investors Do Not Have,” *Journal of Financial Economics* 13, 1984, 187~221.
- Santomero, Anthony M. and David L. Eckles, “The Determinants of Success in the New Financial Services Environment: Now that Firms can do Everything, What Should They Do and Why Should Regulators Care?,” Federal Reserve Bank of *New York Economic Policy Review*, October 2000, 11~23.
- Seelig, S. A. and P. Elmer, *Risks Associated with Mega Financial Institutions*, Quorum Books, 2000.
- Summers, Lawrence, “International Financial Crises: Causes, Prevention and Cures,” *American Economic Review Papers and Proceedings* 90, 2000, 1~16.
- U.S. Department of the Treasury, Financial Regulatory Reform—A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation, 2009. 6.

[Abstract]

Bank Prudential Regulation and It's Policy Implications

Sun Eae Chun* · Jeong Ho Hahm**

Basel III which is announced in July 2010 includes regulatory measures such as improving quality and quantity of bank capital, lessening the procyclicality problem of capital regulation, and leverage and liquidity regulation. Since Korean banks are currently well capitalized and have little exposure to the trading accounts, impact of such regulations is expected not to be onerous. Besides regulating liquidity and leverage ratio, TBTF and systemic risk problem should be addressed in Korean banking industry. Banks and other non-bank capital market activities should be separated under the framework of Financial Holding Companies, thereby preventing the conflict of interest and risk transfer within the bank groups.

Keywords: Basel III, capital regulation, systemic risk, moral hazard, TBTF

JEL Classification: G2

* First author, Associate Professor, Graduate School of International Studies, Chung-Ang University, Tel: (02) 820-5821, E-mail: sechun@cau.ac.kr

** Corresponding author, Professor, Department of Economics, University of Incheon, Tel: (032) 835-8577, E-mail: hahm3531@incheon.ac.kr

— |

| —

— |

| —