

현안분석 2012-07

대형금융기관(SIFI)의 규제시스템 개선을 위한 연구

이준호

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2012-07

대형금융기관(SIFI)의 규제시스템 개선을 위한 연구

이 준 호

대형금융기관(SIFI)의 규제시스템 개선을 위한 연구

The Legal Study on Regulatory System of
Systemically Important Financial Institution

연구자 : 이준호(부연구위원)
Lee, Joon-Ho

2012. 9. 30.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

- 2007년 발생한 글로벌 금융위기 전개과정에서 대형 금융기관들의 파산 또는 부실이 금융시스템에 불안정성을 가중하고, 실물경제에 까지 미치는 결과가 발생함
- 금융기관의 문제가 금융시스템 전체로 파급되면서 감독당국 및 관련기관들이 금융안정에 대한 침해의 방지수단을 활용하였으나 제한적이었음
- 금융위기 기간 중 금융안정 복원을 위한 공공부문의 개입이 불가피하게 되면서 정부의 대규모 개입이 이루어졌음
- 정부 개입에 따른 금융·경제적 비용 발생 및 도덕적 해이의 문제가 대두되면서 시스템 중요 금융기관의 파산 가능성 및 이에 따른 충격의 영향을 축소하기 위한 추가적인 수단을 마련해야 할 필요성이 제기됨

II. 주요 내용

- 글로벌 금융위기에 대응하기 위하여 바젤위원회는 은행 및 은행시스템의 복원력을 강화하기 위한 일련의 개혁안을 채택하였음

- 바젤위원회는 은행의 파산이 글로벌 금융시스템에 미치는 영향을 기준으로 글로벌 시스템중요도 평가
- 고려되는 지표들은 은행들의 규모, 상호연계성, 제공 서비스에 대한 대체가능성, 글로벌(국가간) 영업활동 수준 및 복잡성(complexity)을 반영
- D-SIB 규제시스템은 국제적 활동을 영업으로 하는 은행을 포함한 은행의 파산 또는 부도가 국내 경제에 미치는 영향에 중점을 두고 있으므로 G-SIB 규제체계를 보완하는 규제시스템이라고 할 수 있음
- 이러한 이유로 바젤위원회는 D-SIB와 관련된 기본원칙은 개별 국가별 금융시스템의 구조적 특성을 고려하여 국가 및 은행 부문의 특수성을 근거로 추가적인 규제가 가능하도록 국가별 재량권을 인정함
- 바젤위원회는 D-SIB 규제시스템을 구성하는 일련의 기본원칙을 수립하였는데, 총 12개의 기본원칙으로서 2개의 그룹으로 구분되며, 「기본원칙 1~7」은 주로 D-SIB 평가방법에 관한 내용이며, 「기본원칙 8~12」는 D-SIB에 대한 추가손실 흡수자본 규제에 중점을 두고 있음
- D-SIB 평가를 위한 기본원칙 수립의 기본적인 전제는 모든 개별 국가별 감독당국들이 국내적 관점에서 은행들의 시스템적 중요도를 평가해야 한다는 것임

Ⅲ. 기대효과

대형금융기관에 관한 금융시스템 정책 및 법제 개선의 정보 제공

금융시장에 대한 국제적 동향의 확인 및 국내 반영 검토

▶ 주제어 : 글로벌 금융위기, 글로벌 시스템적으로 중요한 은행, 국내 시스템적으로 중요한 은행, 금융기관의 정리계획, 채권자 손실부담

Abstract

I . Background and Purpose

- During the recent financial crisis that started in 2007, the failure or impairment of a number of large, global financial institutions sent shocks through the financial system which, in turn, harmed the real economy.
- Supervisors and other relevant authorities had limited options to prevent problems affecting individual firms from spreading and thereby undermining financial stability.
- As a consequence, public sector intervention to restore financial stability during the crisis was necessary and conducted on a massive scale.
- Both the financial and economic costs of these interventions and the associated increase in moral hazard mean that additional measures need to be put in place to reduce the likelihood and severity of problems that emanate from the failure of global systemically important financial institutions.

II. Main Summary

- The Basel Committee on Banking Supervision has, in response to the crisis, adopted a series of reforms to improve the resilience of banks and banking systems.
- The Basel Committee is of the view that global systemic importance should be measured in terms of the impact that a failure of a bank can have on the global financial system and wider economy.
- The selected indicators reflect the size of banks, their interconnectedness, the lack of readily available substitutes for the services they provide, their global (cross-jurisdictional) activity and their complexity.
- A D-SIB framework is best understood as taking the complementary perspective to the G-SIB regime by focusing on the impact that the distress or failure of banks (including by international banks) will have on the domestic economy.
- The principles developed by the Committee for D-SIBs would allow for appropriate national discretion to accommodate structural characteristics of the domestic financial system, including the possibility for countries to go beyond the minimum D-SIB framework and impose additional requirements based on the specific features of the country and its domestic banking sector.

- The Committee has developed a set of principles that constitutes the D-SIB framework. The 12 principles can be broadly categorized into two groups: the first group (Principles 1 to 7) focuses mainly on the assessment methodology for D-SIBs while the second group (Principles 8 to 12) focuses on HLA for D-SIBs.
- A starting point for the development of principles for the assessment of D-SIBs is a requirement that all national authorities should undertake an assessment of the degree to which banks are systemically important in a domestic context.

III. Expected Outcomes

- To provide the informations and experiences for SIFI regulation framework
- To Review and identify the global trend for SIFI regulation framework

➤ Key Words : Global financial crisis, Global SIB, Domestic SIB, Resolution plan in financial institution, Bail-in power

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 배경 및 목적	13
제 2 절 연구의 범위	16
제 2 장 대형금융기관(SIFI) 규제 현황	19
제 1 절 SIFI 규제 논의의 시작	19
제 2 절 SIFI 규제 논의의 구체적 내용	21
I. 도덕적 해이의 억제	21
II. 손실흡수력의 강화	22
III. 실행가능한 대형은행 정리시스템 정비	23
IV. 대형금융기관(SIFI)에 대한 감독 강화	26
V. 핵심적 금융인프라의 강화	27
VI. 국가별 정책의 실효적 확보	27
제 3 장 대형금융기관(SIFI) 규제 사례	31
제 1 절 개 요	31
제 2 절 미 국	31
I. 개 요	31
II. FSOC에 의한 지정과 FRB에 의한 감독	33
III. SIFI에 대한 건전성 기준 강화	36

제 3 절 스위스	45
I. 개 요	45
II. SIFI의 정의와 선정	46
III. 자본요건 강화의 내용	46
제 4 절 기타 국가	52
제 4 장 SIFI 규제의 국제 기준	57
제 1 절 G-SIB 규제	57
I. 개 요	57
II. 시스템중요도 평가방법	58
III. 지표기준법	59
IV. 감독 판단	62
제 2 절 D-SIB 규제	64
I. 개 요	64
II. D-SIB 규제 개관	69
III. 기본원칙	71
제 3 절 SIFI에 대한 정리시스템 정비	84
I. 개 요	84
II. 정리시스템 개요	86
III. 채권자 손실분담 제도	93
제 5 장 결 론	101
참 고 문 헌	107

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

최근의 글로벌 금융위기의 지속화 대응 및 국내 자본시장의 건전성 확보를 위하여, 우리나라는 금융위원회를 중심으로 하여 자본시장 정책을 매년 꾸준히 제시하고 있으며, 이러한 정책의 실효성 및 효과성은 개별적인 정책의 특성에 따라서 다르게 나타나고 있으므로, 현재로서는 정책성과를 논하기에는 시기상조라고 할 수 있다.¹⁾

금융위기 대응 이후 추진되는 정책들 중에서 가장 중요시되어야 할 쟁점으로서, 국제적인 금융규제개혁 논의의 동향에 부합하면서, 국내 자본시장의 상황과 여건을 고려한 제도 도입을 고려해야 한다는 것이다. 따라서 주요 자본시장 정책 및 제도에 관한 국제적인 논의 동향 및 국제기준에 대한 분석과 동시에, 이를 국내 제도로 수용하는데 있어서의 법제도 기반형성 및 이에 대한 연구가 필요하다.

현재 2008년 금융위기 이후 국제적으로 대형 금융회사에 대한 건전성 규제 방안에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있는데, 이중에서 주요 의제로서 G-SIFI에 대한 건전성 강화방안은 국제적 합의를 도출하였으며 이에 대한 감독을 강화해 나갈 예정으로 있다. 즉, 글로벌 금융위기 이후부터 금융시스템과 국제금융시장에 극대한 영향을 주고 있는 이른바, “시스템적으로 중요한 금융기관(SIFIs)”에 대한 규제의 필요성 및 강화 논의가 진행되었다.

1) 금융위원회 2012년 도입추진이 예정중인 주요 제도는 다음과 같다. ① 국내 투자은행(IB) 활성화 추진: 자본시장법 개정안 국회계류중, ② 대체거래시스템(ATS) 도입 추진: 자본시장법 개정안 국회계류중, ③ 중앙청산거래소(CCP) 도입 추진: 자본시장법 개정안 국회계류중, ④ 「금융회사 지배구조법」 제정 추진: 입법예고중, ⑤ 「전자증권법」 제정 추진: 2012년내 국회제출 예정, ⑥ SIFI 규제논의 진행: 2012년 국제논의에 참여하여 도입방안 강구

대형 금융회사의 파산과 경영부실 등은 금융위기 발생의 중요한 원인으로 인식되고 있으며 국제금융시장의 건전성을 심각하게 훼손할 뿐만 아니라, 주요 국가의 재정건전성을 훼손하는 실제 사례가 발생하였다. 리먼브러더스 파산 이후 금융회사의 연쇄적인 파산을 방지하고, 시스템 리스크 확대를 억제하기 위해 미국과 유럽을 중심으로 대규모 공적자금이 금융부문에 투입되었으며, 이로 인한 금융위기의 확산은 국가재정 부담을 가중시키고, 현재 유로존 정부부채 위기의 한 원인으로 지적되고 있다.

금융위기 이후, G20 정상회의 결정(2009.4)에 따라 금융안정위원회(FSB) 등은 대형은행의 부실이 금융시스템 및 실물경제로 파급되는 것을 차단하기 위하여 대형은행에 대한 추가자본 부과 등 감독강화 방안을 논의해왔다.²⁾

2011년 11월, G20 칸 정상회의에서 「시스템적으로 중요한 글로벌 대형은행(G-SIBs)³⁾」 29개를 선정하고, 이들에 대한 추가 자본규제 등에 합의하였다. 또한, 2012년부터 FSB와 BCBS에서는 D-SIFI(Domestic - SIFI)의 감독방안에 대해 논의할 예정으로 있다.

우리나라는 D-SIFI에 대한 국제논의에 적극적으로 참여하려 하고 있으며, 국제적 논의와 함께 D-SIFI의 국내 확대 도입방안을 강구하고 있으며, 국내 금융시장 및 금융산업에 영향이 큰 대규모 은행에 대해 차별화된 건전성 규제 적용을 검토하고 있다. 즉, 대형은행의 판별 기준, 건전성 규제 차등 수준 등 구체적인 세부기준과 규제내용에 관하여 관심을 고조시키고 있는 상황이다. 특히, G20, FSB, BCBS 등을 통한 국제적인 금융규제 논의에 주도적으로 참여하여, 국제적 합의도

2) 대표적으로 G-SIFI(Global Systemically Important Financial Institution) 선정을 위한 기준을 마련하려 하고 있으며, 이에 대하여 Global SIFI에 대한 추가자본(surcharge) 적립의무의 부과를 예정하고 있다.(시스템 리스크를 감안하여 1~2.5%씩 추가자본 적립 의무를 부과)

3) G-SIB: Global Systemically Important Banks

출과정과 제도개선 마련에 주도적 역할을 하고 있으며, 이에 따른 국내제도도 함께 정비해 나간다고 할 수 있다.

한편으로 2012년에 개별 국가내의 시스템적으로 중요한 국내 대형 은행(D-SIBs: Domestic SIBs)에 대한 감독강화 원칙에 합의할 예정으로 있는데, (2012년 11월 예정) 이러한 감독 및 규제원칙에서는 개별 감독당국이 국내 상황을 감안한 은행의 시스템적 중요도 평가체계를 수립하고, 자국 대형은행에 대해 추가 자본규제를 실시하는 방안 등이 포함될 것으로 예상되고 있다.⁴⁾

2012년 1월 10일, 스위스 바젤에서 열린 제10차 금융안정위원회(FSB) 총회에서는 FSB 24개 회원국 금융당국과 바젤은행감독위원회(BCBS) 등 국제기준 제정기구의 최고책임자들이 참석한 가운데, 칸느 G20 정상회의 이후의 금융규제개혁 세부추진과제에 대한 진행경과를 점검하고 의견을 조율하였다. 즉, FSB 총회의 중요의제로서, 대형금융회사(SIFI)에 대한 국제적 규제 프레임워크, 이행방안 및 향후 작업계획을 논의하였다. 주요 논의내용으로서, Global SIFI 뿐만 아니라 Domestic SIFI, Global 보험회사 등에 대한 규제 프레임워크 마련하기로 하였다. 또한, FSB는 효과적인 SIFI 정리를 위하여 「회복/정리 계획(RRP)⁵⁾」, 「개별 SIFI별 효과적 정리를 위한 각국 금융당국간 협력협약(cooperation agreement)」 등을 포함한 핵심원칙 이행계획을 승인하였다. 각 국가별로 정리제도에 대한 Peer Review가 우선 진행되고 협력협약은 개별 SIFI별로 2012년까지 완료할 예정으로 추진하고 있다.

최종적으로는 「D-SIB 규제체계」는 「G-SIB 규제체계」의 이행 경과 조치와 동일하게 2016년 1월부터 단계적으로 시행되어 2019년 1월 전면 시행될 예정이다.

4) 현재 진행 중인 바젤은행감독위원회(BCBS) 산하 “거시건전성 감독그룹(MPG)”의 D-SIBs 감독방안에 대한 실무 논의에는 금융감독원과 한국은행이 참여 중에 있다.

5) RRP: Recovery and Resolution Plan의 약어로써 통상 “Living Wills”로 불린다.

우리나라의 경우, 국내 대형 금융기관으로서 최근에 FSB가 선정한 Global SIFI에 포함된 금융기관은 없지만, 향후 국내 대형금융기관 (Domestic SIFI)에 대한 건전성 규제방안이 국제적인 논의를 거친 후 제도도입이 이루어질 전망이므로, 국내 법제도적인 측면에서 국제기준에 부합하면서 국내 자본시장의 현황에 부합할 수 있는 기준의 마련이 필요하다고 할 것이다.

제 2 절 연구의 범위

본 연구는 현재 국제적으로 진행되고 있는 SIFI 규제에 관한 사항을 중심으로 연구한다. 아직 현재까지는 최종적인 국제기준과 구체적인 입법사항이 나오지 않은 상태이지만, 각 국가별로 의견수렴 및 구체적인 입법논의가 진행되고 있다는 점에 착안하여, 진행되고 있는 현황을 중심으로 연구를 진행한다.

먼저, G20 정상회의를 중심으로 SIFI 규제에 대한 논의의 시작과 경과를 검토한다. 일반적으로는 본격적인 논의의 시작은 2010년 서울 정상회의의 논의를 그 기점으로 보고 있지만, 그 이전에 피츠버그 정상회의 때부터 SIFI 논의는 이루어졌었다. 따라서 서울 정상회의를 중심으로 그 전후에 걸쳐서 논의되어진 SIFI 규제논의의 쟁점을 간략하게 검토한다.

다음으로 SIFI 논의에 대한 국제회의 및 국제기구의 논의와 별도로 글로벌 금융위기를 경험하면서 국가별로 이루어진 대형금융기관에 대한 규제논의를 검토할 필요가 있다. 물론 이러한 국가들의 규제움직임은 G20 정상회의의 논의와 FSB, BCBS 등과 같은 국제기구의 논의와 궁극에 가서는 일치하는 경향이 있다. 따라서 SIFI 규제에 관한 일반적인 국제기준을 논의하기 전에, 글로벌 금융위기의 중심이었던 미국에서의 논의 즉, Dodd-Frank법을 중심으로 한 SIFI 규제를 살펴보고,

추가적으로 유럽금융시장의 중심 역할을 하고 있는 스위스 은행법의 개정안에 대해서 간략하게 살펴본다.

상기 내용의 검토를 배경으로 FSB와 BCBS에서 발간한 SIFI 규제에 관한 기준안에 대해서 검토한다. 현재 “G-SIB”라 하여 시스템적으로 중요한 금융기관 중 글로벌적인 영향력이 높은 금융기관을 대상으로 한 은행은 선정되어 있는 상태이다. 이렇게 선정된 대형금융기관은 FSB와 BCBS에서 검토하여 작업한 기준에 의해서 선정되었으며, 최근에 이를 기반으로 한 개별 국가를 대상으로 한 “D-SIB”의 기준안이 권고안의 성격으로 발간되어 각 개별국가로부터 의견수렴 및 국내법적인 작업을 요청하고 있다. 따라서 “G-SIB”와 “D-SIB”의 기준과 권고안을 검토함으로써 우리나라의 관련 법령의 대응 방향성에 대하여 간략하게 살펴본다.

SIFI 규제의 최종적인 국제기준에 대한 대응 및 구체적인 법령 개선은 향후에도 지속적으로 구체화될 예정이며, 궁극적으로는 2016년에 전면적인 규제를 제도도입 일정으로 예정하고 있다. 따라서 본 보고서에서는 제도도입 초기 단계에서의 가장 기초적인 현황과 향후 방향성에 대한 논의로 연구범위를 한정하기로 한다.

제 2 장 대형금융기관(SIFI) 규제 현황

제 1 절 SIFI 규제 논의의 시작

2010년 11월 12일, 금융안정이사회(FSB)는 「시스템상 중요한 금융기관에 의한 도덕적 해이(moral hazard)의 억제」라는 타이틀의 보고서를 공표하였다. 이 보고서는 「시스템상 중요한 금융기관(SIFI)」에 관한 정책 제안과 향후의 작업일정을 분명하게 공표한 것으로서, 11월 11일부터 12일까지 우리나라 서울에서 개최된 G20 서울 정상회의에 FSB가 제출함으로써 G20 국가의 수반에 의한 합의를 얻은 최종보고서이다.

SIFI에 관한 국제적 수준의 검토는 2009년 9월 G20 피츠버그 정상회의에서 SIFI에 대한 추가적 자본 부과, 유동성 강화 및 건전성 규제를 시행하도록 해야 한다는 FSB가 제안하도록 한 것을 시작으로 하여 지금까지 꾸준히 G20을 중심으로 작업되어 온 국제금융규제 사안이다. 당시 FSB는 G20 국가의 요청을 수용하여 SIFI의 개념과 규제 방향 등에 대한 검토를 2009년 11월에 「시스템상 중요한 금융기관과 시장 및 상품의 평가에 관한 가이드 : 1차 검토」라는 타이틀로 보고서를 발표하였다. 이 후 2010년 6월 캐나다 토론토 회의에서도 FSB는 SIFI 관련 보고서의 중간보고서를 발표하였다. 토론토 회의에서는 FSB에 대하여 서울 정상회의까지 SIFI에 관한 문제의 효과적인 규제 방안과 도산처리에 있어서의 구체적인 정책을 검토하여 발표하도록 하였다.

FSB의 보고서⁶⁾에 의하면 연쇄적으로 발생하는 금융기관의 파탄에 있어서 금융기관의 규모(size), 복잡성(complexity), 상호연관성(interconnectedness)을 원인으로 광범위하게 영향을 발생시킴으로써 금융 시스템과 경

6) FSB, “Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions: FSB Recommendations and Time Lines,” 20 October 2010

제활동에 중대한 혼란을 발생시키는 SIFI에 대하여 그 시스템 리스크와 모럴헤저드 리스크에 대응할 수 있는 정책을 제언하고 있다.⁷⁾ 그리고 SIFI의 중요한 경제적 기능의 계속성을 유지하면서 시장에 치명적인 손실을 발생시키지 않으면서 SIFI의 파탄을 처리가 위한 각 국가의 노력에 이바지할 수 있도록 해당 국가의 수준에 부합할 수 있는 방안을 선택하여 시행하고, 초국경적인 금융기관의 파탄처리 경우 해당 국가의 협력과 협조를 요청할 수 있도록 국내법적인 수정의 필요성을 제기하고 있다.

FSB 보고서는 도덕적 해이에 의한 리스크를 억제하기 위하여 포괄적인 정책구조를 제시하고 있으며, 글로벌적 규모의 SIFI에 대하여 보다 높은 손실흡수력을 요구하고 있고, 실행가능한 SIFI의 도산처리 제도, SIFI의 감독 강화, 금융 하부구조(infrastructure)의 강화, 글로벌인 SIFI에 대한 국가별 정책의 실효적 실시 등 많은 과제에 대한 정책제언을 하고 있다.

7) 금융위기를 발생시키는 원인으로서는 금융시스템의 취약점은 다음과 사항으로 설명될 수 있다. 첫째, 버블을 일으킨 주요인은 장기간 유지하여 온 풍부한 유동성이며 이는 통화정책과 국제간 불균형에 기인한 것이다. 중앙은행이 금융안정을 저해하는 통화정책을 제어할 장치도 중국 등에 대해 국제간 불균형을 제어할 장치 없다. 둘째, 금융혁신에 의한 자산유동화, 파생상품이 개별기관의 리스크를 분산시켰으나 시장보다는 모델과 신용평가기관에 의한 가치평가와 이를 기반으로 한 기관들의 과도한 레버리지와 단기조달구조가 금융시스템을 경제쇼크에 매우 취약한 구조로 만들었다. 이 결과 버블붕괴 시 부동산관련 채권, 파생상품, 관련 투자회사에 투자한 투자은행들은 부실화되고 상대방리스크(counterparty risk)로 인해 기관 간 자금흐름이 경색되었다. 유동성위기가 일어난 것이다. 금융혁신이 금융시스템리스크에 끼치는 영향을 수량적으로 파악하고 관리하는 시스템이 없다. 셋째, 금융시스템의 근간이 되어야 할 리만브라더스, AIG, 씨티코프와 같은 대형금융기관들(SIFI)이 지나친 위험을 택하면서 부실화 되었고 이들 부실이 전 세계를 신용경색으로 몰아넣었다. 은행간 연계망도 쇼크가 너무 커 전염현상을 막을 수 없었다. 사전적으로 위험관리를 안한 경영진의 선택은 대마불사(TBTF)¹¹와 관련이 있으며 이들의 과도한 위험선택은 경영진의 인센티브 구조와도 관련되어 있다. 넷째, 개방되어 있으나 기축통화를 보유하지 않은 국가나 지역은 구미의 대형금융위기로 인해 외화유동성 위기를 겪었다. 이런 부정적 외부효과(negative externality)에 대해 한국은 임기응변식으로 미국과의 통화스왑으로 간신히 불을 껐다. 부정적 외부효과에 의해 촉발된 외환위기에 대한 튼튼한 안전장치가 없다. IMF나 미국의 최후의 대부자로서의 역할은 미흡한 현실이다.(선우석호, 금융위기와 새로운 시장질서, 금융연구(2010.6), p.13)

유의해야 할 점은 글로벌적인 SIFI(G-SIFI)의 대상 금융기관이 2011년 까지 특정될 것으로 요구하였다는 점이다. G-SIFI가 특정되면, 바젤Ⅲ 적용이 추가됨으로서 지극히 엄격한 규제수단이 수반된다고 할 수 있다.⁸⁾ 또한, SIFI에 관한 작업일정 기한이 2012년까지 설정되어 있어 SIFI에의 정책대응을 단기간으로 실시해야 한다는 부담도 존재하였었다.

제 2 절 SIFI 규제 논의의 구체적 내용

I. 도덕적 해이의 억제

FSB 보고서에서는 도덕적 해이의 리스크를 억제하기 위한 정책에 있어서 SIFI 에 대한 정책 전반을 제시하였다. 보고서에서는 모든 금융

8) 금융위기사 일부 규제자본의 경우 자본의 기능을 제대로 감당하지 못했다는 비판에 따라 바젤Ⅲ 기준은 자본 요건을 엄격화하여 조작적인자본수단이 이용될 여지를 줄였다. 즉 바젤Ⅲ 기준은 바젤Ⅱ 기준에서 시장위험을 담당할 수 있었던 준보완자본(Tier 3)을 불인정한다. 그리고 기본자본(Tier 1) 개념을 계속기업(going-concern)의 손실흡수력으로 정의하고, 이를 다시 보통주자본 또는 핵심기본자본(core Tier 1)과 기타 기본자본으로 구분하고, 단계적 인상(phase-in)을 거쳐 각각 4.5%, 6% 이상 유지하도록 요구한다. 한편 보완자본(Tier 2) 개념은 청산시(gone-concern) 손실흡수력으로 정의하고, 기본자본과 보완자본의 합인 총자본은 바젤Ⅱ의 경우와 같이 위험가중자산의 8% 이상을 유지하도록 하였다. 또한 바젤Ⅲ 기준은 두 가지 완충자본(buffer) 개념을 도입하였다. 즉 자본보완 완충자본(capital conservation buffer)이 단계적 인상을 거쳐 2.5% 이상 유지되어야 하며, 이 기준을 밀도는 경우 배당 및 임직원 성과급 등 이익배분을 제약하도록 하였다. 그리고 경기대응 완충자본(counter cyclical buffer)을 각 국가별로 신용팽창기에 0~2.5% 범위 내에서 보통주로 적립하고 신용위축기에 이를 해제할 수 있도록 하였다. 이는 호경기 상황에서는 자본비율이 높으므로 규제가 별다른 제약이 되지 못해 대출증가를 억제하지 못하는 반면, 불경기 상황에서는 자본규제가 부담이 되어 대출감소를 유발하는 경기중폭문제(pro-cyclicality)를 해결하기 위함이다. 그리고 바젤Ⅲ 기준은 비위험 기준인(nonrisk-based) 부채비율 및 유동성 비율 규제를 도입하였다. 위기 상황에서는 자산들의 위험성이 증폭되는 성질이 있어 평소의 위험기준에 따른 자본적립만으로는 부족하다는 인식에 따른 것이다. 부채비율 규제에 따르면 위험자산이 아닌 총자산 대비 기본자본 비율 3% 이상 유지해야 한다. 유동성 비율 규제는 단기와 중단기 개념을 구분하여, LCR(liquidity coverage ratio)은 향후 30일간 순현금유출액 대비 고유동성자산 비율이 100% 이상, NSFR(net stable funding ratio)은 연간 필요한 안정적 자금조달액 대비 연간 가용한 안정적 자금조달액 비율이 100% 이상 되도록 요구한다.

기관에 대해서, 금융시스템의 안정성을 해치지 않고, 시장구성자들의 부담과 피해를 회피할 수 있도록 안전하고 신속한 파도처리를 진행할 수 있도록 각 국가별로 법제도 전반의 준비를 요청하였다. 특히 SIFI에 관한 정책의 적용최초에 있어서는 글로벌적인 SIFI(G-SIFI)에 대한 규제를 우선적으로 하도록 방침을 명확하게 하고 있는데, G-SIFI가 글로벌인 금융 시스템에게 주는 높은 리스크를 반영하여, 보다 높은 손실 흡수력을 요구하게 된다는 배경을 제시하고 있다. 즉 G-SIFI의 해당 국가는 보다 큰 책임이 부과된다고 할 수 있다. 해당 국가의 감독기관은 국제적인 공동감시체제의 감독을 받게 되며, G-SIFI의 리스크가 엄격하게 평가될 수 있도록 해당 국가는 재건도산처리계획(recovery and resolution plan)의 수립하고 G-SIFI에 의무화하도록 하고 있다. 이른바 “living will” 제도의 수립이 명확하게 의무로 규정된다. 그리고 국제적으로 위기대응을 도모하는 국경간 위기관리 그룹에 대하여, 해당 국가의 감독기관은 개별 금융기관마다의 협력과 협정의 책정을 가능하게 할 수 있도록 교섭시행의 권한을 부여하도록 하고 있다.

G-SIFI에 관한 각 국가 및 지역별 정책 대응은 FSB가 설치한 상호 검토위원회(PRC)에 의해서 리뷰가 이루어지고 있으며, 각 국가의 도산처리절차 제도와 감독의 정책은, 모든 FSB 회원국가와 지역을 대상으로 FSB의 주제별, 국가별 상호검토(review)가 이루어지고 있다.

즉, G-SIFI에 대한 정책의 국제적 정합성이나 일관성을 유지하기 위해서 PRC의 검토를 통하여 각 국가 및 지역의 대응이 평가된다. 이러한 이유로 FSB의 검토에 의한 압력에서 지금을 지역별, 국가결 정책 대응으로 SIFI의 규제는 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

II. 손실흡수력의 강화

FSB는 G-SIFI에 대하여 그 규모나 시장에 있어서의 중요성 그리고 국제적인 상호연관성 등을 고려할 때에 경영위기나 파탄이 국제 금융

시스템에 중대한 혼란을 가져오기 때문에, 많은 국가의 경제에 악영향을 줄 수 있는 금융기관이라고 판단함으로써, 이러한 사태를 미연에 방지하기 위하여 FSB는 G-SIFI에 대해서 보다 높은 손실흡수력을 요구할 방침을 결정하였다. 구체적으로 2010년 12월에 확정된 바젤위원회의 최저기준을 초과하는 높은 손실흡수력을 G-SIFI에게 요구하고 있다. 이러한 조치는 각 국가에 대하여 일률적이고 통일된 기준으로 적용되는 것이 아니라, 국가별 상황에 따라서 실행가능한 정책 중에서 적절한 조치를 선택하여 수행하도록 하고 있다. 즉, FSB는 추가적 자본부과로서의 자본부과(surcharge), 조건부자본(Contingent capital)의 발행, 도산절차진행시 존속이 불가능한 손실을 입은 사항에 대하여 자본재구축 및 재건을 가능하게 하는 부채성 상품 등의 편성 등을 제시하고 있다. 또한, G-SIFI에 대해서 FSB는 상황에 따라서 유동성 자본부과(surcharge) 보다 엄격한 대규모 신용공여 규제, 부과금(levy), 조직 구조상의 조치 등의 추가적인 조치를 검토할 수 있다고 하였다. 따라서 G-SIFI에는 손실흡수력 기준을 대폭적으로 향상시킨 조치 이외에도 추가 조치가 이루어질 수 있는 가능성은 항상 남아 있다고 할 수 있다. 이렇게 G-SIFI에 대해서 높은 손실흡수력을 요구하는 조치가 이루어짐으로써, 바젤위원회는 G-SIFI가 지켜야할 추가적 손실흡수력의 수준에 대한 검토를 별도로 진행하게 되었다. 또한, 도산처리절차의 진행에 있어서 부채의 주식전환과 채권의 원금삭감 등에 관한 검토로 별도로 진행하게 되었다.

Ⅲ. 실행가능한 대형은행 정리시스템 정비

FSB는 금융기관의 규모가 대규모이기 때문에, 도산될 수 없다는 “Too Big To Fail”의 문제를 해결할 수 있도록 실효적인 도산처리 제도의 정비를 제시하고 있다. 동시다발적이고 연쇄적으로 발생하는 금융기관의 파탄에 의해서 발생하는 시스템 리스크를 회피하기 위하여,

이러한 손실의 리스크 회피를 강조하고 있다. 이를 위해서 각 국가별로 도산처리 제도의 출발점으로서 예금자의 예금에 대한 접근을 포함하여 금융기관의 본질적인 금융·경제기능의 지속을 확보하고 무담보 채권자를 포함한 손실 분담을 도모하는 한편, 공정하고 예견가능한 방법으로 시장의 혼란이나 불안정화를 회피할 수 있는 방법에 따라서 금융기관의 존속가능한 부분을 승계 또는 매각할 수 있도록 안전하고 신속한 개입권한을 감독당국에게 부여할 것의 필요성을 제시하고 있다.

FSB는 포괄적인 도산처리의 제도와 수단에 관한 제언으로서 우선적으로 모든 금융기관을 대상으로, 주주·무담보·무보증의 채권자가 후순위로서 손실을 흡수한다고 하는 메커니즘을 통하여, 본질적인 경제적 기능을 보호하는 방안을 고려하고 있다.

즉, 최근의 금융위기에서 각 국가의 고액 공적자금이 투입되어 큰 재정적 부담이 발생하였지만, FSB는 향후의 도산처리의 구조에 있어서, 국민의 납세자 부담 회피를 명확하게 내세우고 있다. 또한, FSB는 업종·업태를 불문하고, 모든 금융기관의 기존 도산처리제도의 정비를 요구하고 있다.

또한, FSB는 도산처리의 권한을 행사할 수 있는 의무를 도산처리의 감독당국으로 특정해야 한다고 하고 있다. 보통의 경우 예금취급기관의 도산처리 당국으로서는 예금보험기구 등이 이에 해당될 수 있을 수도 있다. 도산처리 당국은 FSB나 바젤위원회의 국경간 은행도산처리그룹(CBRG)에 의해서 행해지는 실효적인 도산처리의 골조에 관련하는 제언에 따라서, 자국의 파탄 처리 제도의 조정을 도모한다고 하는 역할이 요구된다.

그리고 FSB는 도산처리제도의 정비에 추가하여, 바젤위원회가 2011년 1월에 도입을 공표한 조건부자본(Contingent capital)에 의하여 자본재구축을 가능하게 할 수 있는 리스트럭처링(restructuring)에 대해서 각 국가별로 검토를 요청하였다.

한편, 국경간 금융기관의 도산처리에 관해서는, 각 국가별로 도산처리 제도의 차이가 크게 나타나기 때문에 국가간의 상호승인(mutual recognition)이 필수적으로 수반되어야 하며, 스트레스 대응이나 도산처리를 위한 계획을 독자적으로 세울 수 없다는 점이 장애로서 지적되었다. 또한, 다수의 금융기관과 그들간의 운용이 이루어지고 있는 국제금융시장에서 국경간 도산처리를 일률적으로 처리하는 것은 현행 제도하에 있어서는 현실적으로 불가능하다는 인식을 나타내었다.

따라서 FSB는 보다 실효적인 국가간 협력 및 협조 시스템을 제안하였다. 구체적으로 각 국가의 도산처리 감독당국은 국외의 도산처리 당국간 협력의 추진을 의미하고, 국경을 넘어 협력 및 정보공유를 도모하기 위한 법적인 권한이 부여하도록 하고 있다. 또한, 국내 예금자의 우선 등 공정한 국경간 도산처리를 방해하는 규정, 해외에서의 공적 개입이나 도산처리, 도산절차의 개시를 시작으로 자국에서 자동적으로 조치를 발동할 수 있도록 하는 규정의 검토를 요구하였다.

그리고 개별적인 G-SIFI에 관해서는 국가별 당국간 사이의 협력에 관하여 합의를 형성하도록 요구하였다. 그 합의는 도산처리 계획의 수립 및 파탄처리를 관리하며, 국가별 감독당국의 역할과 책임을 명확히 하였다. 합의의 내용으로서는 검토되어야 할 사항은, ① 위기관리 그룹을 통한 협력의 목적 및 절차 구축, ② G-SIFI의 재건·도산처리 계획의 평가를 위한 국가간 감독당국의 회의 개최, ③ 위기별 각 단계에 있어서 감독당국의 역할 및 책임의 명확화, ④ 각 국가별 정보공유의 법적 근거와 정보 공유의 수단의 제시가 포함된다고 하고 있다.

또한, FSB는 지속적인 재건·도산처리 계획에 관한 제언을 함에 있어서, G-SIFI에게 재건·도산처리 계획 수립에 관한 의무를 부담시키고 있다. 다만, 재건·도산처리 계획의 구체적인 내용에 대해서는 별도로 언급하지는 않았다. 무엇보다 다수의 중요한 법인격을 가지는 SIFI에 있어서는 개별 금융기관마다의 정보보관유지, 그룹내 보증(특

히 포괄 보증)의 과도의 이용 제한, 서비스 제공 계약의 적절한 문서화, 서비스 제공자의 파탄시 계약 파기의 저지, 지불·결제 서비스의 법적 분리가능성과 업무의 계속성의 확보 등을 요구받게 되었다.

추가적으로 FSB는 재건·도산처리에 관한 조치의 적용을 용이하게 하기 위하여, 각 국가별 감독당국이 금융기관에 대해서 법률상 또는 오퍼레이션상 비즈니스 관행의 변경을 요구할 수 있는 하는 권한을 가져야 한다고 하고 있어서, 금융기관의 조직구조의 변경을 요구하는 권한을 감독당국에게 부여하려 하였다.

이상과 같은 SIFI의 도산처리제도에 관한 제언과 관련되어 FSB는 회원국가들의 실효적인 도산처리제도의 운영을 위해서 ① 국가간 협력을 방해하는 조건과 다른 법제도로의 개입에 의해 자동적으로 조치가 발동되는 조건에 관한 규정의 폐지, ② 국외의 도산처리 감독당국과의 협력추진 의무부여, ③ 금융기관의 조직형태나 비즈니스 관행의 변경을 요구할 수 있는 권한부여에 평가 등을 함께 요구하고 있다.

IV. 대형금융기관(SIFI)에 대한 감독 강화

FSB는 SIFI의 감독에 관하여, 감독당국이 선제적으로 문제점을 발견하여 금융기관, 나아가서는 금융시스템 전체에 대한 잠재적인 스트레스의 영향을 완화할 수 있도록 조기에 개입할 수 있는 것을 기대하게 된다. 이러한 조치가 실효성을 갖기 위해서는 금융위기의 경험을 교훈으로 하여 다음과 같은 사항에 있어서의 개선이 필요하다.

- 명확한 감독상 권한의 위임과 독립성
- 적절한 양적·질적인 자원에 대한 접근
- 개별 국가의 감독당국이 자발적으로 위임사항을 완수할 수 있도록 가능하게 하는 권한 필요
- 금융시스템 및 이를 구성하는 금융기관을 포괄하는 거시건전성 확보를 위한 사전 리스크 발견 및 절차의 통합 필요

- 감독 프로세스의 잠재적 약점을 보다 조기에 감독당국에 보고될 수 있도록 하는 엄격한 평가제도
- 해당 G-SIFI가 직면하게 되는 리스크를 공동으로 평가할 수 있도록 충분한 정보의 제공이 가능하게 하는 시스템 필요
- 다수의 감독당국이 금융기관이나 기업을 감시하는 경우 책임소재의 명확성 필요

V. 핵심적 금융인프라의 강화

금융위기에 의하여 시장참가자의 상호 연관성, 거래상대방 간의 투명성 결여 등에서 발생된 위기원인들의 분석에 의하여 밝혀진 바와 같이, 건전한 금융시장 인프라의 구축이 금융의 안정에 대해서 중요한 과제라는 점을 인식하게 되었다. FSB는 핵심적인 금융시장 인프라(지급결제시스템, 증권결제시스템, 중앙청산기관(CCP)을 포함)에 관한 국제기준에 대해서, 금융위기의 교훈을 근거로 하여 제도개선을 제안하였다. 이외에도 금융시장 인프라의 강화에 관한 또 다른 대응으로서, BIS 지불결제시스템위원회(CPSS)와 증권감독국제기구(IOSCO)에 대해서 금융시장 인프라에 관한 기준을 검토하여 개선을 추진해야 할 것이라고 하였다.

VI. 국가별 정책의 실효적 확보

G-SIFI에 대한 국가별·지역별 정책의 실효적인 시행을 확보하기 위하여 FSB 몇가지 제언을 시도하였다. 가장 중심적인 사항은 G-SIFI를 2011년 중반까지 특정한다는 방침이다. SIFI에 관한 국제적인 논의 속에서, SIFI를 특정하면 해당 SIFI는 “Too Big To Fail”에 해당되고 도적적 해이가 발생할 수 있다고 지적될 수 있음에도 불구하고 이를 특정해야 한다고 강력하게 추진하였었다.

구체적으로, FSB와 각 국가별 감독당국은 바젤위원회, BIS글로벌금융시스템위원회(CGFS), CPSS, IOSCO, 보험 감독자 국제기구(IAIS)와 협의한 후, 정성적·정량적 지표에 근거하여, FSB는 G-SIFI에 적용되는 금융기관을 선정하였다. 이 제언에서는 증권회사나 보험회사라고 하는 금융기관도 SIFI의 대상이 될 수 있다는 것이고, G-SIFI 이외의 SIFI에 대해서도 장래에 있어서는 SIFI에 관한 정책조치가 함께 적용된다는 방향성을 파악할 수 있다.

또한, FSB는 상호검토(peer review)를 적절하게 활용하고 있다.

FSB는 자국지역에서 활동하는 G-SIFI에 대한 규제를 위하여 감독당국으로 구성되는 PRC를 설치하고 있다. PRC는 다음과 같은 점에 관하여 평가를 실시하고 있으며,

각 국가별 정책을 충분히 검토하여 국제적 정합성 여부를 평가하고 이를 FSB에 보고하게 된다. 각 국가에서 실시되는 G-SIFI의 정책은 이용가능한 정책 옵션을 선택하기 위해서 다음과 같은 점 등을 검토하게 된다.

- 다수의 잠재적 트레이드오프 중에서 어느 것을 합리적으로 선택할 것인지의 여부
- G-SIFI의 재건·도산절차 계획과 협력에 관한 합의의 효과성 여부
- G-SIFI에 관한 각 국가의 정책이 국제적으로 정합적이고 상호 보완적인지의 여부
- 추가적인 손실 흡수력을 높이는 조치는 실시되고 있는지의 여부

그리고 FSB는 바젤위원회에 대해서 시스템상의 중요성을 평가하기 위한 잠정적인 정량적 지표, 정성적 지표를 2010년 말까지 FSB에 제안하도록 하고 있다. FSB로부터의 피드백을 받아 바젤 위원회는 2011년에 이에 관한 정책을 확정한다는 계획이었다. FSB는 2009년 11월에 SIFI의 개념과 구체적 내용을 논의한 보고서가 있었지만 구체적인 방향성은 나타나지 않았다. 그러나 2011년 중반, G-SIFI를 특정하기 위하

여 그 기준이 구체적으로 제시되었다. 또한, FSB는 바젤위원회 등과 협의한 후, G-SIFI에 관하여 보다 높은 손실흡수력을 구축할 수 있는 방법, 유동성 자본부과(surcharge), 대규모 여신규제, 시스템 리스크 부과금 등의 건전성 규제와 금융기관의 도산처리 실행가능성을 높이기 위한 업무 및 법적 형태의 제한에 관한 정책적인 검토를 수행하였다.

제 3 장 대형금융기관(SIFI) 규제 사례

제 1 절 개 요

국제적으로 중요한 대형 금융기관에 대한 규제방안체계 마련이 마무리된 이후 개별 국가차원에서도 국내 대형 금융기관에 대한 규제방안 도입 논의가 진행 중에 있다. 2008년 9월 리먼브라더스의 파산 이후 개별 금융기관의 문제가 금융시스템 전체로 파급되는 것을 방지하기 위해 SIFIs(Systemically Important Financial Institutions) 규제 도입 필요성이 제기되었다. 2011년 11월에는 FSB(Financial Stability Board)는 G-SIBs(Global Systemically Important Banks)에 대한 정책체계와 29개의 G-SIBs 명단을 발표하였다. FSB에서는 G-SIBs 규제 체제에 이어 D-SIFIs(D-SIFIs, Domestic Systemically Important Financial Institutions)와 Global 보험회사 등에 대한 프레임워크를 마련하기로 하고 관련 논의가 진행 중에 있다. 각 국가에서는 D-SIFI 규제 도입 여부에 대한 검토 중에 있으며 미국·영국 등 일부 국가에서는 자국 경제에 영향을 미칠 수 있는 D-SIFIs 규제·감독방안을 발표하였다.

제 2 절 미 국

I. 개 요

미국에서는 FSB 또는 바젤위원회에서 검토되어 온 국제기준과는 별도로 국내법에 의한 SIFI의 규제감독의 강화가 이루어지고 있었다. 2010년 7월에 성립한 도드-프랭크법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)은 신설 금융안정감독평의회(FSOC)가 지정하는 비은행 금융기관 및 일정한 대규모 금융지주회사에 대한 건전성 규제의 수준을

인상하고 감독 강화에 관한 규정을 마련하고 있었다.⁹⁾ 즉, 미국은 2010년 7월 도드-프랭크법(Dodd-Frank Act)에서 D-SIFIs의 규제 근거를 마련하였으며, 2011년 12월 연준은 해당 법안의 시행을 위한 세부안을 발표하였다. 이른바 D-SIFI는 총자산 500억 달러 이상의 은행지주와 금융당국이 지정한 비은행금융기관이 대상에 포함되었다. 연준이 마련한 D-SIFIs 규제안에서는 자본비율 강화, 스트레스테스트 개선, 위기시 D-SIFIs 제한조치 등 시스템리스크를 최소화할 수 있는 방안이 포함되었다. 특히 규제방안에서는 금융위기의 주요 원인으로 대형 금융기관간 높은 상호연계성이 지적되면서 D-SIFI간 상호 순신용익스포져 상한을 도입하였다.

미국의 경우, 연결재무제표상 총자산 500억 달러 이상의 은행지주회사 등을 대상으로 하는 Dodd-Frank법의 파산절차계획과 총자산 500억 달러 이상의 은행을 대상으로 하는 FDIC 규칙에 근거한 파산절차 계획이 운영되고 있다. 전자는 연방도산법에 의하여 모회사(지주회사)의 파산절차를 계획하는 것이며, 후자는 FDIC의 은행자회사에 대한 파탄절차를 진행하기 위하여 수립된 계획이다. 다만, 어느 계획에 의하는 경우라고 하더라도 Non-Bank 자산이 2,500억 달러 이상인 대상 회사는, 2012년 7월 1일까지 최초 계획을 제출해야 한다. Non-Bank 자산이 1,000억 달러 이상 2,500억 달러 미만의 대상 회사는 2013년 7월 1일까지, 이 이외의 대상 회사는 2013년 12월 31일까지 최초 계획을 제출하는 것이 요구된다.¹⁰⁾

9) Daniel K. Tarullo, "Regulating Systemically Important Financial Firms"
(<http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/tarullo20110603a.pdf>)

10) Sullivan & Cromwell, "Federal Reserve Issues Proposed Rules Implementing Enhanced Prudential Supervision Regime," 2011.12

II. FSOC에 의한 지정과 FRB에 의한 감독

Dodd-Frank법은 FSOC가 시스템상 중요하다고 판단되는 비은행 금융회사를 지정하고, 이들을 FRB에 의한 규제감독을 받게 하는 것에 대한 결정권한을 부여하고 있다(제113조(a)). 지금까지도 은행 등의 예금취급 금융기관은 연방준비제도, 통화감독청(OCC), 연방예금보험 공사(FDIC) 등의 감독을 받아 왔지만, 투자은행과 같이 예금을 취급하지 않는 비은행 금융기관은 규모나 금융시장에 대한 영향도와 관계없이, 감독당국의 감독대상에 포함되지 않아서 상대적으로 완만한 규제가 이루어지고 있는 것이 현실이었다. 그러나 리만브라더즈의 사태를 경험하면서, 이러한 금융기관이 금융위기의 원인중 하나가 되었다고 하는 인식이 제기되고, 비은행 금융회사에 대해서도 시스템상 중요하다고 판단되는 기관에 대해서는 FRB의 감독대상에 포함시킴으로써 규제와 감독을 강화해나가는 것이 금융위기의 재발 방지를 도모할 수 있는 정책수단이라고 생각하였다.¹¹⁾

11) 미국의 Federal Reserve Act Section 13(3) 규정에서는 비예금취급금융기관들에 대한 Federal Reserve의 자금대여를 규정하고 있다. 13(3)의 대여는 대공황 이후 실시된 적이 없고, 규모에 있어서 상상을 초월하는 것이었으며, 피대여기관들에 대하여 Federal Reserve가 아무런 감독책임을 가지고 있지 않다는 점에서 지극히 예외적인 것이었다. 특히 소위 “시스템적으로 중요한 비예금취급금융기관들(Systematically Important Non-Depository Institutions)”에 대한 자금공여는 가장 주의를 끌었던 조치였다. Federal Reserve는 2008년 레만 브라더스의 붕괴 이후, 베어스텝스와 AIG에 직접 개입하여 금융시장 전체의 혼란을 막는 것에 주력하였다. Citi 그룹과 BOA에 대한 개입 역시 같은 맥락이었다. 개별 금융기관들에 대한 대여 이외에도 Federal Reserve는 지속적으로 필요한 경우마다 대응조치를 취하여야 하였다. 이러한 Section 13(3)하의 조치는 Primary Dealers Credit Facility(PDCF, Primary 딜러에게 국공채 이외에 투자적격 회사채, MBS 등을 담보로 1일 만기 오버나이트 자금을 재할인금리로 제공하는 것으로 2010년 2월 1일 종료됨), Asset-Backed Commercial Paper Money Market Mutual Fund Liquidity Facility(AMLF, 예금은행과 은행지주회사들이, Money Market 뮤추얼 펀드들의 환매요구에 대응하여 우량 ABCP를 매입할 수 있도록 유동성을 공급하는 방안이었음), Commercial Paper Funding Facility(CPFF, Primary 딜러들이 발행기업들로부터 3개월 만기의 무보증 CP들을 직접 구입할 수 있도록 자금을 지원하는 것을

Dodd-Frank법의 주요 내용¹²⁾

- (1) 금융안정성감독위원회(FSOC: Financial Stability Oversight Council)가 신설되어 시스템 전체에 대한 위험을 감독하고, FRB에 의하여 시행되는 보다 강화된 건전성 기준이 적용되어야 할 금융기관들을 결정하며, 이러한 기준들의 내용에 대하여 권고한다. 새롭게 금융조사국(Office of Financial Research)이 설치되며 광범위한 권한을 가지고 금융기관들에 대한 자료와 보고서를 수집하는 기능을 수행한다.
- (2) 500억 달러 이상의 총자산을 보유하는 은행지주회사들과 금융기관들로서 FSOC의 지정을 받은 경우, 보다 강화된 건전성 규제기준을 적용받게 된다. 이러한 규제의 내용은 자본과 유동성 기준의 강화, 신용집중의 한계 설정, 부채 부담 한계 설정, 위험관리와 같은 부분을 포함한다.
- (3) 증권회사들을 포함하여 저축대부조합 지주회사들(Savings & Loan Holding Companies)은 Federal Reserve의 규제와 함께 은행지주회사법의 적용을 받게 된다.
- (4) 과거에 FRB가 가졌던 증권회사들과 기능적으로 통제를 받고 있는 은행지주회사들의 자회사들에 대한 감독의 제한은 없어졌거나 수정되었다.
- (5) FRB의 감독을 받도록 하기 위하여 은행지주회사법 상 “증권지주회사”의 개념이 신설되었다.
- (6) 금융회사들간의 합병이나 인수로 인한 집중도에 대하여 새로운 제한이 설정되었다.
- (7) 실패한 은행지주회사들과 증권회사들에 대하여 새로운 청산제도가 마련되었다.
- (8) 더 이상 은행지주회사가 아닌 금융기관들도 계속해서 은행지주회사법의 규제를 받게 된다.

내용으로 함), Money Market Investor Funding Facility (MMIFF, 레만 브라더스 사태 이후 머니마켓 뮤추얼 펀드들을 지원하기 위한 프로그램이었음), Term Asset Backed Securities Loan Facility(TALF, 학자금, 자동차, 신용카드 대출, 기타 중소기업청이 보증한 우량등급(AAA 등급) ABS 보유기관에 유동성을 지원하는 것) 등을 포함하는 것이었다.(박선욱, G20 국가의 출구전략에 관한 법제 연구: 미국, 한국법제연구원 (2010), pp.51~52)

12) 박선욱, 전계보고서, pp.67~68

- (9) 은행들, 은행지주회사들, FRB의 감독을 받는 비은행 금융기관들의 자산 트레이딩(proprietary trading)에 대한 제한이 의무화된다.
- (10) 은행들의 파생상품관련 활동은 제한된다.
- (11) SEC와 CFTC의 관할권내에 스왑 관련 활동에 대한 새로운 규제체제가 마련된다.
- (12) SEC는 브로커-딜러들에게 새로운 성실의무를 부여할 것인가에 관하여 연구하고 고려할 것이 요구된다.
- (13) 헤지펀드에 대한 투자자문사들은 SEC에 대한 등록의무가 부과된다.
- (14) 자산유동화에 대해서 다른 규제상의 요건들과 함께, 신용위험을 통제할 의무가 부과된다.
- (15) 저축대부조합감독청(the Office of Thrift Supervision)은 폐지되고, 전반적인 은행규제감독 기구인 통화감독청(OCC)에 통합되어 은행기관들과 저축은행기관들에 대한 통합적인 관리가 가능하도록 변경된다.
- (16) 소비자보호청(Bureau of Consumer Protection)이 신설된다.

Dodd-Frank법에 의하여 시스템상 중요하다고 판단되는 금융기관의 기준으로서 「중대한 재무상의 문제 또는 그 활동의 성질, 범위, 규모, 분포, 집중도, 상호의존성, 또는 구성이 미국의 금융안정에 위협이 될 수 있다고 판단」되는 금융회사(제113조(a)(1))를 의미하여, 그 판단을 수행하는 FSOC는 해당 금융회사의 레버리지(leverage), 다른 금융회사와의 관계, 신용 공급원 및 유동성 공급원으로서의 중요성 등, 제113조(a)(2)의(A)부터 (K)에 규정되어 있는 사항을 고려하여 판단하게 된다. 외국에 본거지를 두고 있는 비은행 금융기관에 대해서도, 시스템상 중요하다고 판단되는 기관에 대해서는 FSOC의 지정에 의하여 FRB의 규제감독을 받을 수 있게 된다.

FSOC는 2010년 10월, 시스템상 중요하다고 판단되는 비은행 금융회사의 지정에 관한 Dodd-Frank법 규정 시행을 위한 세칙을 정하는 규제안의 사전 통지(Advance Notice of Proposed Rulemaking, ANPR)를 공표

하였다.

이를 통해 수렴된 의견 등에 근거하여 2011년 1월에 규제안을 공표하고 재차 공공의견의 모집을 공고하였다. 규제안에 대해서도 Dodd-Frank 법 제113조(a)(2)(A)부터 (K)에 나타난 고려사항이 거의 같은 내용으로 열거되고 있으며, 시스템적으로 중요한 비은행 금융회사의 지정기준에 있어서 수치와 같은 세부적인 사항 등이 구체적으로 명확하게 규정되어 있지는 않고 있다.

Ⅲ. SIFI에 대한 건전성 기준 강화

1. Dodd-Frank법의 규정

FSOC의 지정에 의하여 FRB의 감독을 받게 되는 시스템상 중요한 비은행 금융회사 및 일정한 규모 이상이며 상호연관성이 높은 은행지주 회사에 대해서는 FSOC의 권고에 근거하여 FRB가 통상보다 엄격한 건전성 기준을 정하고 있다(Dodd-Frank법 제115조, 제165조). 규정해야 할 건전성 기준은, ① 리스크 기반의 자본기준 및 레버리지(leverage) 한도, ② 유동성 요건, ③ 전체적인 리스크 관리 요건, ④ 도산처리 계획 및 신용위험노출(exposure) 보고 요건 및 ⑤ 기타로 집중한도, Contingent Capital 요건, 공시 강화, 부채 한도 등을 규정할 수 있다. 이러한 요건은 개별적인 금융기관의 자본 구조나 리스크, 업무 내용 등에 따르고 차이를 두고 적용될 수 있다.

높은 건전성 기준이 적용되는 대규모, 상호 연관성이 높은 은행지주 회사에 해당하는 기준은 구체적으로는 연결채무제표상 총자산 500억 달러로 정해져 있다. 다만, 개별적인 건전성 기준의 적용과 관련된 기준치를 500억 달러 초과로 설정하는 것도 규정상 가능하게 하고 있다. 건전성 기준의 강화에 관한 구체적인 내용이나 규제의 수준은 향후 세부적인 규칙에 의해서 정해질 것으로 예상되고 있다.

2. FRB의 입장

자본요건 강화에 관하여 추가적 자본 요건은 금융기관이 파탄에 이르렀을 때에 금융시스템 전체에게 주는 영향에 근거하여 계량되는 것은 당연하다. 즉, 자본요건의 강화는 금융기관의 규모보다 상호의존성에 중점이 놓여져야 할 사안이라고 할 것이다. 계량의 기준은 투명하고 명확한 기준이어야 하며, 자본기준의 강화는 선택의 문제가 아니라 단계적으로 강화 또는 조정되어야 할 사항이다. 또한 자본기준의 강화는 양질의 자본, 즉 보통주로 자본의 량을 채운다는 것을 의미하며, (조건부자본의 이용은 부정적), 미국 국내에서 적용되는 자본 기준은 가능한 한 국제기준과 부합되어야 한다는 입장이다.

추가적 자본에서 추가되는 범위의 산정에 관하여 3가지 방법이 제시되고 있다. 첫 번째는 “기대영향도”에 근거한 접근방법으로서, 예를 들어서 SIFI의 파탄에 의하여 전체 금융시스템이 받는 손실이 SIFI가 아닌 금융기관의 파탄에 의해서 일으켜지는 손실에 5배라고 한다면, 그 SIFI는 도산될 확률을 SIFI가 아닌 금융기관의 5분의 1에 상당할 양의 자본을 추가적으로 보유해야 한다는 입장이다.

두 번째 방법은 자본요건 인상의 코스트와 이익을 거시경제모델을 이용하여 계산하는 방법을 고려할 수 있는데, 자본수준의 인상효과만을 거시경제모델에서 도출하는 것이 어려운 작업이라고 하고 있다.

세 번째 방법은 SIFI가 “너무 대규모여서, 도산될 수 없다”라고 인식되고 있다는 점에 의하여 인하할 수 있는 자금 조달 코스트에 상당할 수준의 자본을 추가적으로 부과한다는 입장이다. 이 방법은 전제의 변화에 수반하는 발생하는 결과의 변동이 크고, SIFI의 도덕적 해이나 자본조달상의 우위성은 자본요건 강화의 직접적인 개념상의 근거가 되기는 어렵다고 한다.

이상을 근거로 하여 FRB는 상기 3가지의 방법을 고려한 다음, 최종적인 판단을 시행한다고 한다.¹³⁾

SIFI 규제 관련 Dodd-Frank법

§113. 일정한 비금융 금융회사에 대하여 감독 및 규제를 요구할 수 있는 권한

(a) 연방준비제도이사회(이하 FRB)가 감독하는 미국 비은행 금융회사

(1) 결 정

금융안정감독평의회(FSOC)는 미국 비은행 금융회사의 중대한 재무상의 문제 또는 그 활동의 성질, 범위, 규모, 분포, 집중도, 상호의존성 또는 기관이 미국의 금융안정에 위협이 될 수 있다고 판단했을 경우, 의장의 찬성을 포함하여 출석하고 있는 위원의 3분의 2 이상의 의결에 의하여 결정되고, 해당 미국 비은행 금융회사는 본편의 규정에 따라서 FRB의 감독을 받아 건전성 기준의 준수에 관한 사항을 결정할 수 있다.

(2) 고려해야 할 사항

(1)의 결정을 시행하는데 해당되는 경우, FSOC는 이하의 사항을 고려해야 한다.

(A) 해당 회사의 레버리지(leverage)의 정도

(B) 해당 회사의 오프밸런스시트, 익스포져(exposure)의 정도 및 성질

(C) 해당 회사와 다른 중요한 비은행 금융회사 및 은행지주 회사와의 거래 및 관계의 정도 및 성질

(D) 가계, 비즈니스, 주 및 지방 정부에 대한 신용 공급원으로서 또한, 미국의 금융 시스템에 대한 유동성 공급원으로서의 해당 회사의 중요성

(E) 저소득자, 소수자, 또는 서비스가 미치지 않은 커뮤니티에 대한 신용 공급원으로서의 해당 회사의 중요성 및 해당 회사의 도산

13) 다만, 추가적 자본의 크기를 결정하는데 있어서, 손실에 대하여 충분한 완충이 될 만한 크기가 필요로 하게 되지만, 한편으로는 은행에 대한 자본부과가 너무 커져서 리스크가 높은 Shadow Banking System이 나타나지 않도록 밸런스가 필요하다고 할 것이다. 자본규제만으로 금융 시스템을 지키려고 하는 것이 아니라, 다른 규제 강화와 함께 시너지효과를 노리고 전략적으로 접근하는 것이다 타당하다고 할 것이다.

그러한 커뮤니티의 신용 조달력에게 주는 영향

- (F) 해당 회사가 소유하지 않으며 관리하는 자산의 정도 및 관리하는 자산의 소유자의 분산 정도
- (G) 해당 회사의 활동 성질, 범위, 규모, 분포도, 집중도, 상호의존도, 및 편성
- (H) 해당 회사가, 이미 1 이상 복수의 주무 금융감독당국의 규제를 받고 있는 경우 및 그 정도
- (I) 해당 회사의 금융자산의 양 및 성질
- (J) 해당 회사가 단기적 의존도를 포함한 부채의 양 및 성질
- (K) FSOC가 적절하다고 판단하는 이 외의 리스크 관련 요소

(b) FRB가 감독하는 외국 비은행 금융회사

(1) 결 정

금융안정감독평의회(이하 FSOC)는 외국 비은행 금융회사의 중대한 재무상의 문제 또는 그 활동의 성질, 범위, 규모, 퍼져, 집중도, 상호의존성, 또는 기관이 미국의 금융 안정에 위협이 될 수 있다고 판단했을 경우, 의장의 찬성을 포함하여 출석하고 있는 위원의 3분의 2 이상의 의결에 의하여 결정되고, 해당 미국 비은행 금융회사는 본편의 규정에 따라서 FRB의 감독을 받아 건전성 기준의 준수에 관한 사항을 결정할 수 있다.

(2) 고려해야 할 사항

(1)의 결정을 시행하는데 해당되는 경우, FSOC는 이하의 사항을 고려해야 한다.

- (A) 해당 회사의 레버리지(leverage)의 정도
- (B) 해당 회사의 오프밸런스시트, 익스포져(exposure)의 정도 및 성질
- (C) 해당 회사와 다른 중요한 비은행 금융회사 및 은행지주 회사와의 거래 및 관계의 정도 및 성질
- (D) 가계, 비즈니스, 주 및 지방 정부에 대한 신용 공급원으로서 또한, 미국의 금융 시스템에 대한 유동성 공급원으로서의 해당 회사의 중요성
- (E) 저소득자, 소수자, 또는 서비스가 미치지 않은 커뮤니티에 대한 신용 공급원으로서의 해당 회사의 중요성 및 해당 회사의 도산 그러한 커뮤니티의 신용 조달력에게 주는 영향

- (F) 해당 회사가 소유하지 않으며 관리하는 자산의 정도 및 관리하는 자산의 소유자의 분산 정도
- (G) 해당 회사의 활동 성질, 범위, 규모, 분포도, 집중도, 상호의존도, 및 편성
- (H) 해당 회사가, 이미 1 이상 복수의 주무 금융감독당국의 규제를 받고 있는 경우 및 그 정도
- (I) 해당 회사의 금융자산의 양 및 성질
- (J) 해당 회사가 단기적 의존도를 포함한 부채의 양 및 성질
- (K) FSOC가 적절하다고 판단하는 이 외의 리스크 관련 요소

§115 FRB가 감독하는 비은행 금융회사 및 일정한 은행지주 회사에 대한 감독 및 건전성 기준의 강화

(a) 일 반

(1) 목 적

대규모적이고 상호간에 연관된 금융기관의 중대한 재무상의 문제, 파탄 또는 업무의 시행에 의해서 미국의 금융안정에 위험이 초래되는 것을 회피 또는 완화하기 위하여, FSOC는 FRB에 대해, FRB가 감독하는 비은행 금융회사 및 대규모적이고 상호간에 연관된 은행지주 회사에 적용되는 건전성 기준 및 보고·개시 요건의 설정 및 개선에 관한 권고를 수행할 수 있다. 권고되는 건전성 기준 및 보고·개시 요건은 다음과 같다.

- (A) 미국의 금융안정에 동일한 위험을 발생시키지 않을 다른 비은행 금융회사 지주회사 및 은행지주 회사에 적용되는 것보다 엄격하고,
- (B) (b)(3)에서 규정되고 있는 고려사항에 근거해 엄격함의 정도를 상향하여 규정한다.

(2) 해당 기준의 적용 권고

본조에 근거한 권고를 수행할 때에 FSOC는 다음과 같은 사항을 수행해야 한다.

- (A) 자본 구조, 리스크 정도, 금융 활동(자회사의 활동 포함), 규모, 이 외에 FSOC가 적절로 인정하는 리스크 관련 요소를 고려 한후, 개별적 또는 범주마다 보다 높은 기준을 준수해야 할 회사간에 취급의 차이를 규정한다.

(B) (c)에 규정되지 않고 (g)에 규정된 기준의 적용에 의하여 500억 달러를 초과하는 자산 기준에 대하여 권고할 수 있다.

(b) 건전성 기준의 설정

(1) 일반

(a)에 규정된 FSOC의 권고에는 다음 사항을 포함할 수 있다.

- (A) 리스크 기반 자본 요건
- (B) 레버리지(leverage) 한도
- (C) 유동성 요건
- (D) 도산처리 계획 및 신용 익스포져(exposure) 보고 요건
- (E) 집중 한도
- (F) 조건부자본 요건
- (G) 강화된 디스크로저(disclosure)
- (H) 단기 부채 한도
- (I) 전반적인 리스크 관리 요건

(2) 외국 금융회사에 대한 건전성 기준

FRB가 감독하는 외국 비은행 금융회사 또는 외국에 본거지를 두는 은행지주 회사에 대하여 적용하는 (1)의 기준에 관한 권고를 수행하는데 있어서 FSOC는 다음을 수행해야 한다.

- (A) 내국민 대우와 경쟁 기회의 평등을 적절하게 고려하고
- (B) 외국 비은행 금융회사 또는 외국에 본거지를 두는 은행지주 회사가 미국에 있고 금융회사에 적용되는 기준에 대응한 본국의 기준에 연결 베이스로 따르는 정도를 고려에 포함시키지 않으면 안 된다.

(3) 고려해야 할 사항

(1)에 근거한 건전성 기준과 관련된 권고를 수행하는데 있어서 FSOC는 다음과 같은 사항을 수행해야 한다.

- (A) 이하의 사항에 근거하여 FRB가 감독하는 비은행 금융회사와 (a)에 기재된 금융 지주회사와의 사이의 상위를 고려에 포함시키지 않으면 안 된다.
 - (i) 113(a) 및 (b)에 규정된 요소
 - (ii) 해당 회사에 의한 예금보험 대상 예금 취급 기관의 보유 유무
 - (iii) 해당 회사의 금융 이외의 활동 및 관련 회사
 - (iv) FSOC가 적절이라고 판단하는 그 외의 요소

(B) Section 113(a) 및 (b)에 규정된 요소의 변화가 Section 165에서 규정하는 건전성 기준의 급격하고 비연속적인 변화가 발생하지 않도록 가능한 한 이를 회피할 수 있어야 한다.

(C) 해당 회사의 주요한 업무의 이외에 관리하는 자산이나 특정의 기준이 타당하지 않는 다른 활동에 비추어 적절한 형태로 권고를 조정해야 한다.

§165 FRB가 감독하는 비은행 금융회사 및 일정한 은행지주 회사에 대한 감독 및 건전성 기준의 강화

(a) 일 반

(1) 목 적

대규모적이고 상호간에 연관된 금융기관의 중대한 재무상의 문제, 파탄 또는 업무의 시행에 의해서 미국의 금융안정에 위험이 초래되는 것을 회피 또는 완화하기 위하여, FRB는 독자적으로, 또는 Section 115에 근거하고 FSOC의 권고에 따라서, FRB가 감독하는 비은행 금융회사 및 연결 총자산 500억 달러 이상의 은행지주 회사에 대한 건전성 기준을 정한다. FRB가 규정하는 건전성 기준은 다음과 같아야 한다.

(A) 미국의 금융 안정에 동일한 위험을 발생시키지 않는 다른 비은행 금융회사 지주회사 및 은행지주 회사에 적용되는 것보다 엄격하고,

(B) (b)(3)에 규정하는 고려사항에 근거하여 엄격함의 수준을 상향시킨다.

(2) 개별 적용

(A) 일 반

본조에 근거하여 보다 엄격한 건전성 기준을 정하는데 해당되어, FRB는 독자적으로 또는 Section 115에 근거하여 FSOC의 권고에 따라서, 자본 구조, 리스크 정도, 금융 활동(자회사의 활동 포함), 규모, 그 외 FRB가 적절하다고 인정하는 리스크 관련 요소를 고려한 후, 개별적 또는 범주마다 보다 높은 기준을 준수해야 할 회사간에 취급의 차이를 규정한다.

(B) 일정한 기준의 적용에 관한 기준치의 조정

FRB는 Section 115에 근거하여 FSOC의 권고에 따라서, (c)에 규정되지 않고 (g)에 규정된 기준의 적용에 의하여 500억 달러를 초과

하는 자산 기준에 대하여 권고할 수 있다.

(b) 건전성 기준의 설정

(1) 일 반

(A) 기 준

FRB는 FRB가 감독하는 비은행 금융회사 및 (a)에서 규정하는 은행지주 회사에 적용하는 이하의 내용을 포함한 건전성 기준을 설정한다.

(i) 리스크 기반 자본 요건 및 레버리지(leverage) 한도. 단, FRB가 FSOC와 협의한 후, 보다 엄격한 건전성 기준에 규율되는 회사에 대해서 이러한 요건을 적용하는 것이, 그 업무(투자회사로서의 업무나 관리에 있는 자산 등) 또는 구조에 비추어 볼 때에, 적절하지 않다고 판단했을 경우를 제외하다. 이러한 경우에는 결과적으로 동일한 정도로 엄격한 리스크 관리가 가능하게 되는 다른 기준을 적용해야 한다.

(ii) 유동성 요건

(iii) 전체적인 리스크 관리 요건

(iv) 도산처리 계획 및 신용위험노출(exposure) 보고 요건

(v) 집중 한도

(B) 인정되는 추가적 기준

FRB는 FRB가 감독하는 비은행 금융회사 및 (a)에서 규정하는 은행지주 회사에 적용하는 이하의 내용을 포함한 추가적인 건전성 기준을 설정한다.

(i) 조건부자본 요건

(ii) 공시의 강화

(iii) 단기 부채 한도

(iv) FRB가 스스로 또는 Section 115에 근거하여 FSOC의 권고에 따라 적절하다고 판단하는 이 외의 건전성 기준

(2) 외국 금융회사에 대한 기준

FRB가 감독하는 외국 비은행 금융회사 또는 외국에 본거지를 두는 금융지주회사에 대하여 적용하는 (1)의 기준에 관한 권고를 수행하는데 있어서 FRB는 다음을 수행해야 한다.

(A) 내국민 대우와 경쟁 기회의 평등을 적절하게 고려하고

(B) 외국 비은행 금융회사 또는 외국에 본거지를 두는 은행지주 회사가 미국에 있고 금융회사에 적용되는 기준에 대응한 본국의 기준에 연결 베이스로 따르는 정도를 고려에 포함시키지 않으면 안 된다.

(3) 고려해야 할 사항

(1)에 근거한 건전성 기준과 관련된 권고를 수행하는데 있어서 FRB는 다음과 같은 사항을 수행해야 한다.

(A) 이하의 사항에 근거하여 FRB가 감독하는 비은행 금융회사와 (a)에 기재된 금융 지주회사와의 사이의 상위를 고려에 포함시키지 않으면 안 된다.

(i) 113(a) 및 (b)에 규정된 요소

(ii) 해당 회사에 의한 예금보험 대상 예금 취급 기관의 보유 유무

(iii) 해당 회사의 금융 이외의 활동 및 관련 회사

(iv) FRB가 적절이라고 판단하는 그 외의 요소

(B) Section 113(a) 및 (b)에 규정된 요소의 변화가 Section 165에서 규정하는 건전성 기준의 급격하고 비연속적인 변화가 발생하지 않도록 가능한 한 이를 회피할 수 있어야 한다.

(C) 해당 회사의 주요한 업무의 이외에 관리하는 자산이나 특정의 기준이 타당하지 않는 다른 활동에 비추어 적절한 형태로 권고를 조정해야 한다.

(4) 협의

본조에 근거한 건전성 기준 또는 도산처리 계획의 불충분함이나 보다 엄격한 요건에 관한 통지 또는 이러한 통지에 기인한 배제 명령을 포함하여 이 외의 요건으로, FRB가 감독하는 비은행 금융회사 또는 (a)에 규정된 은행지주 회사의 기능별 규제에 적용되는 자회사 또는 예금취급 자회사에 대하여 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는 것을 시행하는 경우에는 사전에 FRB는 이러한 자회사의 주무 감독 당국인 FSOC의 소속기관에 대하여, 해당 기준 또는 요건에 관한 협의를 실시하지 않으면 안 된다.

(5) 보고

FRB는 의회에 대하여 (1)에 근거하여 요구되는 건전성 기준의 수행에 관하여 미국의 금융 안정에 대한 리스크 완화를 위한 기준의 이용을 포함해 연차로 보고서를 제출하여야 한다.

제 3 절 스위스

I. 개 요

스위스에서는 2011년 4월 20일, 연방 내각이 대규모 은행의 시스템 리스크 대응을 위한 은행법 개정안을 의회에 제출하였다.¹⁴⁾ 공표된 자료에 의하면, 법안의 내용은 대규모 금융기관에 대하여 자본의 강화, 유동성 요건의 강화, 리스크 분산의 촉진, 도산위기시의 시스템상 중요한 기능 유지를 위한 조직상의 대응 등으로 구성되고 있지만, 특히 UBS와 크레딧 스위스라고 하는 국제적인 메이저 금융기관을 염두 하여, 대폭적인 자기자본 요건 강화를 의무화 하려 한다는 점이 국제적인 주목을 받고 있다.

즉, 스위스에서도 대마불사를 방지하고 구조조정 가능성을 높이기 위해 D-SIFIs를 지정하고 자본 및 유동성, 조직, 리스크 등에 대한 추가적인 규제안을 마련하였다. 2011년 9월 스위스 금융당국(FINMA)은 금융기관의 영위업무(지급결제, 예금수취, 기업대출 등)과 특성(시장점유율, 규모)을 고려하여 2개의 D-SIFIs를 지정하였다.

스위스의 D-SIFIs는 바젤Ⅲ에서 요구하는 10.5% 자본비율에 자본을 추가로 확충하여 총 자본비율을 19% 이상으로 유지하여야 한다. 다만 위험가중자산 대비 19%의 자본 중 보통주를 최소 10%, 나머지 부문은 조건부전환사채(contingent convertible bonds)로 적립할 수 있도록 완화하였다.

14) Commission of Experts to Limit the Economic Risks Posed by Large Companies, "Final Report," 30 September 2010.

(<http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00592/index.html?lang=en>)

II. SIFI의 정의와 선정

개정법안은 시스템상 중요한 은행에 대하여, “은행의 도산이 스위스 경제 및 스위스 금융 시스템에 무시할 수 없는 수준의 악영향을 미칠 가능성이 있는 은행, 금융그룹 및 은행이 지배하는 금융 콘글로메리트(conglomerate)를 의미한다”고 정의한다. 그리고 시스템상 중요성의 판단 기준으로서 규모, 상호 연관성, 대체 가능성의 3가지를 거론하고 있으며, 보다 구체적으로, 시스템상 중요한 기능의 비중, 예금보험에서 개별 은행의 거출 최대액(60억 프랑)을 넘는 예금액, 해당 은행의 총자산과 스위스의 연간 GDP와의 비율, 해당 은행의 리스크 프로파일 등 4가지를 특별하게 제시하고 있다.

이러한 기준을 근거로 해 스위스 국립은행(중앙은행)이 금융시장 감독청(FINMA)과 협의한 후, 시스템상 중요한 은행 및 해당 은행의 시스템상 중요한 기능을 결정하게 된다.

III. 자본요건 강화의 내용

개정법안에서는 시스템상 중요한 은행의 보완적 요건을 충족할 것을 의무로 부담시키고 있어서 자본에 대해서는 시스템상 중요하다고 판단되지 않는 은행보다 큰 손실 흡수력의 확보가 요구된다. 보완적 요건의 구체적인 내용은 스위스 국립은행과 협의한 후 FINMA가 정하는 것으로 되고 있다.

스위스 연방 내각이 공표한 자료에 의하면, 소요 자본은 기본 요건(basic requirement), 자본 버퍼(capital buffer), 진보적 요소(progressive component)의 3가지 요소로 구분될 수 있다. 제1의 기본 요건은 은행이 통상의 업무를 시행하는 면허를 취득하기 위한 요건을 충족하는 최저 기준으로서의 의미가 있으며, 제2의 자본 버퍼는 통상의 업무를 정지하는 경우 없

이 손실을 흡수하고 기본 요건을 유지하기 위한 요건이며, 제3의 진보적 요소는 시스템 리스크의 증대에 따라 자본을 보다 건전하게 유지하기 위해서 요구되는 것이다.

※ 스위스 은행법 (개정안)

시스템상 중요한 은행

제 7 조 정의 및 목적

1. 시스템상 중요한 은행이란 그 도산이 스위스 경제 및 스위스 금융시스템에 무시 할 수 없는 악영향을 미칠 가능성이 있는 은행, 금융그룹 및 은행이 지배하는 금융 콘글로메리트(conglomerate)를 말한다.
2. 개별적인 규정의 목적은 일반적으로 적용되는 은행규제와 함께, 시스템상 중요한 은행이 가져오는 스위스의 금융시스템의 안정에 대한 리스크를 한층 감소시켜, 경제상 불가결한 기능의 지속적으로 확보하는 것을 목적으로 한다.

제 8 조 시스템상 중요성의 기준 및 판단

1. 일정한 기능이 스위스 경제에 있어서 불가결하고, 단기간으로 대체가 불가능한 경우, 그 기능은 시스템상 중요하다고 할 수 있다. 시스템상 중요한 기능에는 국내 예금·대출 업무 및 지불 거래가 포함된다.
2. 은행의 시스템상 중요성은 규모, 금융 시스템 및 경제와의 상호 연관성 및 해당 은행에 의해서 제공되는 서비스를 단기간으로 대체가 가능한지의 여부에 의하여 판단된다. 특히, 이하의 기준이 적용된다.
 - a. 1에서 규정하고 있는 시스템상 중요한 기능의 시장 비율
 - b. 제37h조 1에 근거하여 보전이 의무화된 예금으로서, 제37h조 3의 b에 규정된 최대액을 넘는 액수
 - c. 해당 은행의 총자산과 스위스의 연간 국내 총생산(GDP)과의 관계
 - d. 비즈니스 모델, 밸런스시트 구조, 자산의 질, 유동성 및 레버리지(leverage)에 의해서 판단되는 해당 은행의 리스크·프로파일
3. FINMA(금융시장감독청)와 협의한 후, 스위스국립은행은, 시스템상 중요한 은행 및 그러한 은행의 시스템상 중요한 기능을 명령에 의하여 규정한다.

제 9 조 보완적 요건

1. 시스템상 중요한 은행은 보완적 요건을 충족하지 않으면 안된다. 보완적 요건의 범위 및 구성은 해당 은행의 시스템상의 중요성의 수준에 의하여 판단된다. 보완적 요건은 해당 은행에의 영향, 경쟁 및 국제적으로 인지된 기준의 요소를 고려하여, 이들과 균형을 이루지 않으면 안된다.
2. 특히 시스템상 중요한 은행은 다음과 같은 사항을 만족시켜야 한다.
 - a. 이하의 자본을 보관 유지해야 한다.
 1. 법률상의 요건에 따라 시스템상 중요하지 않다고 판단되는 은행보다 높은 손실 흡수력을 확보한다.
 2. 도산의 위험이 있는 상황에서 시스템상 중요한 기능의 유지에 의미있게 기여한다.
 3. 스스로의 시스템상 중요성을 억제하여, 스위스 및 국외에 있어서의 청산가능성을 개선하는 인센티브를 제공한다.
 4. 리스크 가중 자산 및 오프 밸런스 시트 거래를 포함한 비리스크 가중자산의 쌍방을 기본으로 계측한다.
 - b. 시스템상 중요하지 않은 은행에 비하여 보다 높은 충격을 흡수할 수 있고 이에 의하여 높아진 스트레스 상황에 있어도 지불이 확보가 가능한 한 유동성을 보관 유지해야 한다.
 - c. 당사자 쌍방 및 집단의 리스크가 한정되도록 리스크를 분산해야 한다.
 - d. 그룹내 유동성 및 자본흐름과 함께, 조직구조, 인프라 스트럭처, 경영 및 지배의 측면에서 도산의 위험이 있는 상황하에서도 시스템상 중요한 기능의 유지가 확보될 수 있도록 조직 되지 않으면 안 된다.

제10조 개별 은행 수준으로의 도입

1. 스위스국립은행과 협의한 후, FINMA는 제9조 2의a와 c에 따라서 시스템상 중요한 은행이 충족해야 할 보완적 요건을 명령에 의하여 결정한다.
2. 시스템상 중요한 은행은, 제9조 2의 d에 근거하는 보완적 요건을 충족하고 있는 것 및 도산의 위험이 있는 상황하에서도 시스템상 중요한 기능을 유지할 수 있을 것을 증명해야 한다. 해당 은행이 그러한 증명을 할 수 없는 경우, FINMA는 필요한 조치를 부과하지 않으면 안 된다.

3. 제9조 2의 a에 근거하는 자본 요건을 규정하는데 해당되어, 제9조 2의 d에서 규정하는 요건을 충족하고 있는 이상, 해당 은행이 스위스 국내 및 국외에 있어서의 청산 가능성을 높였을 경우는 FINMA는 요건을 완화할 수 있다.
4. 스위스 국립은행 및 FINMA와 협의한 후, 연방내각은 이하의 규칙을 규정한다.
 - a. 제9조 2에 규정된 보완적 요건
 - b. 2에 규정된 증명의 평가기준
 - c. 2에 규정된 증명이 나타나지 않는 경우에 FINMA가 취할 수 있는 조치

제10a조 보수에 관련된 조치

1. 시스템상 중요한 은행 또는 그 그룹의 모회사가 보완적 요건을 충족하고 있음에도 불구하고, 연방재원에 의한 정부 지원을 직접 또는 간접으로 받고 있는 경우, 연방내각은 해당 지원이 계속되는 동안, 동시에 보수 관련 조치를 부과하는 것으로 한다.
2. 특히, 해당 은행의 재무 상황 및 지원받고 있는 내용을 고려한 다음, 이하를 부과할 수 있다.
 - a. 변동 보수의 지불의 전면적 또는 부분적인 금지
 - b. 보수 시스템의 변경 명령
3. 시스템상 중요한 은행 또는 그 그룹의 모회사는 보수계약안에 정부 지원이 발생하였을 경우 변동 보수에 대한 법률상의 권리를 제한할 수 있는 취지를 정하는 조항을 포함하지 않으면 안 된다.

추가적 자본

제11조 원칙

1. 법률상 회사 형태를 취하는 은행 및 은행 그룹과 은행이 지배하는 금융 콘글로메리트(conglomerate)의 모회사는 정관으로 이하를 규정할 수 있다.
 - a. 이사회에 대해 주식(share) 또는 참여자본 늘리는 권한의 부여(유보 자본)

- b. 일정한 상황이 발생했을 경우에 강제로 전환되는 채권의 전환에 의한 주식 또는 참여자본의 증가(조건부자본)
- 2. 은행 및 은행 그룹 및 은행이 지배하는 금융 그룹집단의 모회사는, 법률상의 형태에 관계없이, 특정의 상황이 발생했을 경우에 채권자가 그 채권을 폐기하는 것을 채권의 발행 조건으로서 정할 수 있다(채권 포기 조건부 채권).
- 3. 1 및 2에 근거한 추가적 자본은 자본기반의 강화 또는 해당 은행의 위기 대처를 위해서 미리 발행할 수 있다.
- 4. 개별 섹션의 규정에 근거한 강제 전환 조건부 채권 또는 채권 포기 조건부 채권은 본법 및 그 시행을 위한 규칙에 의해 인정되는 범위안에서 자본요건에 산입할 수 있다. 산입의 가부는 FINMA에 의한 관련 발행 조건의 승인에 의존한다.

제12조 유보 자본(reserve capital)

- 1. 주주 총회는 정관 변경에 의하여 이사회에 대한 주식 또는 참여자본 증가할 수 있게 하는 권한을 부여할 수 있다. 정관은 이사회가 증가시킬 수 있는 자본의 액면액(nominal amount)을 정한다.
- 2. 특히 조속하고 원활한 주식 또는 참가증서의 배분에 이바지하는 등의 충분한 이유가 있는 경우 이사회는 주주 또는 참가증서 보유자의 인수권을 취소할 수 있다. 새롭게 발행되는 주식 또는 참가증서는 시가로 발행되지 않으면 안 된다. 디스카운트는 주식 또는 참가증서의 조속하고 완전한 배분의 점에서 해당 회사의 이익이 되는 경우에 허용된다.
- 3. 이외의 모든 사항들은 이하의 규정을 제외하고, 승인된 증자에 관한 채무법(Code of Obligations)의 규정이 적용된다.
 - a. 제651조 1 및 2(승인된 증자의 시기 및 규모에 대한 제한)
 - b. 제652b조(인수권의 취소에 관한 중요한 근거)
 - c. 제652d조(자기자본에 의한 증자)
 - d. 제656b조 1 및 4(승인된 참여자본의 증가 규모에 대한 제한)

제13조 조건부자본(convertible capital)

- 1. 주주총회는, 정관에 대하여 강제 전환조건부 채권으로부터 생기는 채무 증권이 주식 또는 참가 증서로 전환하는 것을 규정하는 것으로써,

- 주식 또는 참여자본의 증가를 정할 수 있다.
2. 주주 총회는 정관에 대하여, 증가하는 조건부자본의 액면액을 제한할 수 있다. 주주 총회는 정관에 대하여 이하를 규정한다.
 - a. 주식 및 참가증서의 수, 종류 및 액면가액
 - b. 발행액의 산정 기초
 - c. 주주 및 참가증서 보유자의 인수권의 취소
 - d. 새롭게 등록된 주식 및 참가증서의 양도에 관한 제한
 3. 이사회는 정관의 규정 범위 내에서 강제 전환 조항 첨부 채권을 발행하는 권한을 가진다. 정관은 별도 정하지 않는 한 이하를 정의한다.
 - a. 다른 채권 또는 양도시의 분할
 - b. 트리거 이벤트, 양도의 경우는 각각 대응되는 트리거 이벤트
 - c. 발행량 또는 이를 결정하는 룰
 - d. 전환 비율 또는 그것을 결정하는 룰
 4. 강제전환 조항첨부 채권은 주주 또는 참가증서 보유자에 대하여 그 보유량에 따라 인수권이 주어진다. 강제 전환 조항 첨부 채권이 시가로 또는 조속하고 완전한 소화를 확보하기 위해(때문에) 디스카운트로 발행되는 경우는 주주 총회는 주주 및 참가증서의 우선 인수권을 배제할 수 있다.
 5. 전환의 트리거가 되는 상황이 발생했을 경우는 이사회는 신속하게 그것을 문서로 공표해야 한다. 공표 문서에는, 발행되는 주식 및 참가증서의 수, 액면가액 및 종류, 주식 및 참가증서의 발행 후의 수 및 필요한 정관의 개정에 대해서 적지 않으면 안 된다.
 6. 이사회 결의는 신속하게 상업등기기 되지 않으면 안 된다. 상업등기 부에의 기재는 방해할 수 없다.
 7. 주식 및 참가증서 자본은, 이사회 결의에 의해 즉시 증가한다. 동시에 강제 전환 조항 첨부 채권으로부터 생기는 채무 증권은 소멸한다.
 8. 조건부자본의 증가에 관한 채무법의 규정은 이하를 제외해 적용되지 않는다.
 - a. 제653a조 출자의 하한
 - b. 제653d조 전환 및 옵션의 수익자 보호
 - c. 제653i조

제 4 절 기타 국가

스웨덴과 영국¹⁵⁾에서도 D-SIFIs 규제초안이 발표되었으며 현재 입법화가 진행 중에 있다. 영국의 FSA는 2008년 3월부터 시스템적으로 중요한 금융기관에 대한 감독 강화와 감독관의 인원 증강 및 연수 강화, 유동성에 관한 감시 강화 등을 내용으로 하는 감독개선 프로그램(Supervisory Enhancement Program)을 추진해 왔다. 그리고 이러한 감독 강화방향은 2009년 2월 FSA의 터너 장관이 FSA의 권한을 강화하는 방안을 제안하면서 더욱 탄력을 받았다.¹⁶⁾ 특히 FSA의 목적중의 하나로 금융안정화라는 정책목적이 정식으로 추가됨으로써 현재와 같이 금융소비자보호의 관점에서의 규정의 제정만이 아니라 보다 광범한 범위에서 규칙제정권이 부여되도록 금융서비스시장법을 개정하여야

15) 영국의 금융위기는 글로벌 금융위기의 주된 원인이라고 지목된 리먼브라더스의 파산 이전인 1997년 가을부터 조짐이 보이기 시작하였다. 즉, 영국 내 건축대부조합으로 증권은행이지만 동종업종 상위권에 있는 Northern Rock의 예금인출사태 발생시 신속하게 대응하지 못한 금융감독당국의 조치와 미국발 금융위기로 인한 경제 침체로 그 여파는 더욱 확대되었다. 비록 최초 위기의 조짐이 보였을 당시 영국의 금융감독당국의 조치는 신속하지 못했지만 이후 금융감독기간의 공조 및 대응은 매우 빠르게 이루어졌다고 평가할 수 있다. 당시 금융위기의 주요 원인중의 하나로 분석된 금융회사 지배구조에 대한 검증 및 이에 대한 법제도적 대응과 향후 재발을 막기 위한 시스템적으로 중요한 금융기관의 재건 및 파산처리제도 마련 및 금융규제 개혁을 목표로 한 금융법제 정비 및 유동성 부족에 대한 각종 금융지원 및 규제적 조치들을 비롯한 통화정책과 심지어 금융감독기관의 개편방안까지 다양하고 수많은 조치들이 2007년 하반기부터 현재까지 계속 발표되고 있다.(안수현, G20 국가의 출구전략에 관한 법제 연구: 영국, 한국법제연구원(2010), p.13)

16) 시스템적으로 중요한 기관에 관해 정식으로 정의하고 있지는 않지만, 그 인정범위나 감독방법에 관해서는 2009년 말까지 재무부, FSA, 중앙은행, 특히 다른 국가의 감독당국과 논의한 결과를 공표하는 것으로 제시되었다. 또한 금융기관에 대해 명시적으로 규모의 제한을 두거나 예금업무와 투자은행업무를 분리시키는 등의 사업구성에 제한을 가하는 방안에 관해서는 이번 금융위기의 경험에서 보여지듯이 효과가 제한되고, 금융서비스의 이용자에 대해 이용편이성이 떨어지고, 특히 실제 도입하려고 해도 실행이 어려운 점에서 찬성하고 있지 않음을 밝혔다. 대신 시스템적으로 중요한 기관이 파산하지 않도록 하는 방안, 특히 파산한 경우 영향을 억제하는 것에 주안점을 두고 방안을 제시하였다.(안수현, 전개보고서, p.69)

한다는 방안이 검토되었다.¹⁷⁾ 특히 기업과 개인의 부정행위를 중단시키고, 과징금을 부여하는 권한의 강화 및 공매도 규제 등 상황에 따라 도입할 수 있는 권한의 부여 및 정보수집권한의 강화 등도 제시되었다. 이외에 FSA의 권한강화와 관련해서는 감독대상인 금융기관 이외의 기관에도 감독권을 확대하는 목소리도 나왔다.¹⁸⁾

2011년 11월 스웨덴 중앙은행은 4개 은행그룹을 D-SIBs로 지정하고 2013년까지 4개 은행그룹은 보통주자본 10%이상, 2015년까지 12%이상을 적립하도록 의무화하였다.

영국에서는 GDP의 3% 이상 위험가중자산(RWAs)을 보유하고 있는 리테일뱅크를 D-SIFIs로 규정하고 17~20%이상의 자본을 확보하도록 하였다. 그러나 영국·스웨덴·스위스에서 D-SIFIs로 선정된 금융기관 대부분이 G-SIBs이며, 미국의 경우 G-SIBs가 아닌 D-SIFIs에 대해서는 다소 완화된 규제를 적용하는 것으로 나타나고 있다.

한편으로, 영국, 스위스의 D-SIFIs로 선정된 기관들 중 대부분이 G-SIBs로 선정될 정도로 초대형 금융기관 위주로 D-SIFIs가 선정된 것으로 나타났다. 미국의 경우 자산규모 500억 달러 이상인 은행지주

17) 금융기관이 파산하지 않도록 하는 방안으로서 ① 금융회사의 지배구조의 강화, 보수제도의 감시등 시장의 감시를 강화하는 조치와 ② 건전성의 관점에서의 감독을 강화하는 방안, ③ 대규모이고 업무가 복잡한 기관의 경우 필요자기자본을 인상시키는 것으로 파산위험을 금융기관에 내부화시키는 방안이 제시되었다. 아울러 금융회사의 임원에게 지급되는 보수와 관련해서는 금융기관의 보수에 관한 행동기준의 준수상황, 특히 금융시장의 건전성에 미치는 영향에 관한 분석을 FSC가 매년 보고하도록 하는 방안이 제안되었다. 한편, 시스템적으로 중요한 기관과 자기자본 규제와의 구체적인 연동체제에 대해서는 구체적으로 제시하지 않고 있는데, 이점에 관해서는 금융기관에 의한 규제의 차익을 방지하기 위한 국제적인 공조가 필요하다는 점을 제시하는데 그쳤다. 이밖에 금융회사 파산시 그 영향을 억제하는 조치로서 i) 영향의 확대를 억제하기 위하여 CDS 등 금융시장에서의 인프라를 정비할 것과 ii) 파산처리절차를 정비할 것 등을 제안하였다. 이외 시스템위험관리를 강화하는 수단으로서 i) 회계정보의 투명성 강화, ii) 은행간 시장등 도매시장의 투명성과 안정성 개선, iii) 시스템위험에 관한 감시와 감독의 강화, iv) 경기순응의 증폭효과를 억제하는 수단의 도입 등이 제시되었다.(안수현, 전계보고서, p.70)

18) 안수현, 전계보고서, p.68

회사 30여개 가운데 8개만이 G-SIBs에 해당하나, G-SIBs가 아닌 D-SIFIs에 대해서는 완화된 규제가 적용된다.

G-SIBs로 지정된 D-SIFIs는 상호간 순신용익스포저가 법정자본금의 10%를 초과할 수 없으나 G-SIBs가 아닌 D-SIFIs는 25%까지 허용된다. G-SIBs로 지정된 D-SIFIs는 1~2.5%의 경기대응완충자본을 추가로 적립해야 하나 나머지 D-SIFIs의 완충자본 적립기준은 명확하게 제시하지 않고 있다.

각 국가별 SIFIs에 대한 자본규제를 살펴보면 조건부전환사채, 손실분담채권 등을 통해 D-SIFIs의 자본확충 부담을 경감시키고 있으며 Global SIBs 자본규제와 유사한 수준이다. 영국, 스위스에서는 조건부전환사채나 손실분담채권(bail-in bonds)¹⁹⁾ 등을 활용한 조건부채권²⁰⁾을 자본으로 인정하고 있어 금융기관의 자본확충부담을 경감시키고 있다. 스위스에서는 자본비율 19% 중 최소 10%를 제외한 나머지를 조건부전환사채 적립이 가능하며 영국의 경우 7~10%까지 손실분담채권을 통한 자본확충이 가능하게 하고 있다. 스위스, 영국, 스웨덴 모두 바젤III

19) Bail-in은 외부의 제3자에 의한 구제금융(Bail-out)에 대비되는 개념으로, 내부의 이해당사자인 기존의 주주나 채권자가 부실로 인한 손실 및 위험을(최소한 일부분이라도) 먼저 감당하도록 만들자는 것이다. 이와 유사한 취지로 제안된 조건부 자본이 있는데, 이는 평소에는 채권으로 발행되었다가 위기상황에서 주식으로 전환되는 금융수단이다. Bail-in 개념은 적절한 법규 장치를 만들어 사전적으로 적절한 손실분담을 반영한 부채계약을 유도하거나, 또는 사후적 협상에 개입하여 신속한 손실분담을 강제하려는 것으로 이해할 수 있다.(권세훈, Bail-in과 조건부 자본의 비교, 자본시장연구원, 2010.7)

20) 조건부 자본은 회사가 자신의 상황에 맞도록 자본을 조달하기 위한 기업금융수단에서 유래하였다. 여기서 자본은 자기자본(equity capital)과 타인자본(debt capital)을 모두 포괄하는 개념이다. 글로벌금융위기 이후 금융회사의 자기자본(equity capital) 확충 방안의 일환으로 조건부 자본, 특히 역전환채권 구조를 활용하자는 의견이 주목을 받고 있다. 그러나 건전성 규제 목적으로 활용되기 위해서는 규제관련 제약사항이 증권설계에 추가적으로 반영되어야 하는데, 이로 인해 기업금융수단의 경우와는 달리 시장성이 저해될 수 있다. 즉 투자자에게는 수익에 비해 지나치게 위험한 증권이 되며, 발행자에게는 발행금리가 지나치게 높은 증권이 되어 시장에서 자발적인 거래가 이루어지지 않을 수도 있다. 따라서 조건부 자본의 시장성을 높이기 위해서는 규제 관련 불확실성이 최소화되는 구조가 바람직하다.(권세훈, 전계자료)

이상의 CET1비율을 요구하고 있으나 G-SIBs과 비교해볼 때 각 국의 SIFI에게 적용되는 CET1비율과 유사하다고 볼 수 있다.

한편, 중국, 일본의 경우 D-SIFIs 규제에 대한 적극적인 움직임을 보이지 않고 있다. 29개의 G-SIBs 중 아시아에서는 총 4개 은행이 포함되었는데 일본이 MUFJ(세계5위), Mizuho(17위), SMFG(16위) 등 3개, 중국에서 Bank of China(9위)가 포함되어 있다. 중국 및 일본 금융당국은 G-SIBs 규제적용을 위해 자국 법규를 정비하고 있을 뿐 D-SIFIs 규제 마련에 대해 적극적인 움직임은 보이지 않고 있다고 볼 수 있다. 따라서 국내 금융당국은 금융안정과 함께 금융기관의 경쟁력에 미치는 영향을 고려하여 명확하고 구체적인 D-SIFIs 선정기준과 근거를 마련 후에 점진적으로 도입할 필요가 있다.

금융당국은 각 국의 사례와 국내 금융시장의 특수성, 국내 대형금융기관의 잠재위험요인 등을 파악하여 D-SIFIs 규제 필요성을 우선 검토할 필요가 있다. 국내 은행은 G-SIBs 기준으로 최하위 등급인 6등급에 해당되었다. 추가적인 자본규제보다는 D-SIFIs 부실화 가능성을 사전에 예방하고 부실 시 영향을 최소화하기 위한 수단 및 금융당국의 권한을 우선적으로 정비할 필요가 있다. 또한 금융당국은 D-SIFIs 규제 도입이 금융안정과 금융기관 경쟁력 및 금융시스템의 효율성 등에 미치는 긍정적·부정적 영향을 면밀하게 비교할 필요가 있다. 금융당국은 D-SIFIs에 적용할 시스템 중요도에 대한 명확하고 구체적인 평가기준과 D-SIFIs의 선정 근거 등을 마련하여야 할 것이다. 또한 국회에 계류 중인 조건부자본 관련 법안(자본시장법)의 조속한 입법화가 필요하다. 조건부전환사채 등 조건부자본은 채권자가 금융기관 부실에 대한 손실을 분담함으로써 시장에 의한 감독 강화와 금융위기 발생시 공적자금 투입을 축소할 수 있다.

또한 투자자에게는 높은 금리를, 은행에게는 증자보다 절차가 간편할 뿐만 아니라 일반적으로 조달비용이 주식발행보다 저렴하다는 장

점이 있다. 글로벌 금융위기 이후 조건부자본의 가치평가의 어려움, 시장형성 여부의 불확실성 등으로 성공에 대한 우려가 존재했지만 Lloyds, Rabobank, Unicredit, Credit Suisse 등 유럽의 여러 금융기관들은 다양한 형태의 조건부 발행을 발행하고 있다. 따라서 자본조달 부담 경감, 조달방식 다양화 측면에서 조건부자본 도입이 필요하다.²¹⁾

	Global SIB	미국 SIFI	스위스 SIFI	스웨덴 SIFI	영국 SIFI
SIFI 선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 은행규모 - 복잡성 - 글로벌 활동성 - 상호연계성 - 대체가능성 	<ul style="list-style-type: none"> - 자산규모 500억 달러 이상 은행 지주 - FSOC가 지정한 비은행 금융기관 	<ul style="list-style-type: none"> - 영위업무 (지급결제, 기업대출, 예금수취) - 특성(시장 점유율, 규모) 	N.A	<ul style="list-style-type: none"> - GDP의 3% 이상 위험 - 가중 자산을 보유한 금융기관
SIFI 수	29	약 30여개 (G-SIB 8개)	2개 (G-SIB 2개)	4개 (G-SIB 1개)	6개 (G-SIB 5개)
규제 수단	<ul style="list-style-type: none"> - 자본규제 - RRP 	<ul style="list-style-type: none"> - 자본규제 - 레버리지 규제 - 상호 순신용 공여 규제 	<ul style="list-style-type: none"> - 자본규제 - 유동성 규제 - 조직규제 - 리스크 다각화 	<ul style="list-style-type: none"> - 자본규제 	<ul style="list-style-type: none"> - 자본규제 - 레버리지 규제

21) 김혜미, 최근 주요국의 D-SIFIs 규제 도입 움직임과 시사점, 하나금융경영연구소, 2012.3, pp.6~9

제 4 장 SIFI 규제의 국제 기준

제 1 절 G-SIB 규제

I. 개요

2007년에 발생한 글로벌 금융위기의 상황에서 글로벌 대형금융기관들의 파산 등에 따라서 국제금융시스템의 불안정성이 증가하고, 이러한 악영향은 실물경기 침체로 연결되는 결과가 발생하였다. 개별 금융기관의 문제가 금융시스템 전체와 자본시장 전체로 확산되면서 감독당국 및 감독기관들이 금융안정을 위협하는 상황을 방지하기 위한 수단이 동원되었지만, 이는 매우 제한적인 수단에 불과하였다. 따라서 결국에서 공공부문의 재원이 개입하게 되고 대규모 정부지원을 통하여 상황의 타개를 모색하여 하였다. 공적자금의 개입과정에서 발생하는 비용발생 및 도덕적 해이의 문제는 글로벌적 시스템 중요 금융기관(Global Systemically Important Financial Institutions)의 파산에 따른 시장의 충격과 함께 많은 문제점으로 대두되었으면, 이러한 충격에 의한 영향을 최소화시켜야 한다는 주장이 제기됨에 따라서 다양한 대형금융기관에 대한 규제시스템의 개선이 국제적으로 관심이 집중되었다.²²⁾

글로벌 금융위기에 대응하기 위하여 바젤위원회는 은행 및 은행시스템의 복원력을 강화하기 위한 개혁안을 작업하여 이를 채택하였는데, 일련의 개혁안을 채택하였는데. 이 개혁안에서는 필요자본규제의 질적·양적 강화 및 리스크 범위의 확대 그리고 리스크에 기반한 규

22) BCBS, Global Systemically Important Banks: Assessment Methodology and the Additional Loss Absorbency Requirement - Consultative Document(2011.7), p.1(이하에서는 BCBS, Global SIB); BCBS의 보고서 원문을 참고하였으며, 국내에서 통용되는 용어와 표현에 통일성을 기하기 위하여, 이하에서는 한국은행 금융안정분석국에서 발간한 번역본을 함께 함고하였다.

제를 보완하기 위하여 레버리지비율 도입 등이 포함되어 있다.

개혁안의 기본적인 전제는 규모, 상호연계성, 복잡성, 대체가능성 부족 및 국제적 활동성을 기준으로 분류될 수 있는 대형금융기관들이 가지는 부정적 외부효과에 관하여 의미를 부여하고 있다. 특히, 위기 상황시에 정부지원이 이루어질 것이라는 기대와 같은 묵시적 보증이 도덕적 해이를 발생시키고, 이로 인하여 시장규율이 약화됨으로써 또 다른 위기의 발생원인을 제공한다. 따라서 바젤위원회는 G-SIBs에 대한 규제의 목표를 다음과 같이 나타내고 있다.²³⁾

- (1) 계속기업(going-concern)으로서의 유지를 위한 손실흡수력 제고를 통하여 G-SIBs의 파산 가능성 축소
- (2) 사전적인 회생 및 정리체계 개선을 통하여 G-SIBs의 파산으로 인한 충격의 완화

II. 시스템중요도 평가방법

FSB 권고안은 바젤위원회가 G-SIFIs의 시스템중요도를 측정하기 위하여 양적·질적 지표에 의한 평가방법의 제정을 요구하였다. 또한 권고안에서는 FSB와 국가별 감독당국이 바젤위원회 및 CGFS, CPSS, IOSCO, IAIS 등과의 협의를 가능하게 하고, 양적·질적 지표를 근거로 한 FSB의 G-SIFI 관련 권고사항이 적용될 금융기관에 대하여 2011년 중반까지 선정할 것이라고 기술하고 있다.²⁴⁾

바젤위원회가 개발한 G-SIBs의 시스템중요도 평가방법은 지표기준에 관한 측정방법(indicator-based measurement approach: 이하 지표기준법)으로 발전시켰다. 지표기준법에 이용될 지표들은 G-SIBs의 부정적인 외부효과(negative externalities)와 은행의 금융시스템 안정성에 대한 기여도 등의 요소를 반영하고 있다.

23) BCBS, Global SIB, p.2

24) BCBS, Global SIB, p.3

글로벌 은행의 구조 및 영업활동이 다양하기 때문에, 금융시스템에 대하여 미치는 위험의 특성과 정도 또한 차이가 많이 나타나게 되며, 다른 평가방법을 활용한다고 하더라도 글로벌 은행의 시스템중요도를 정확하게 측정하기는 어렵다고 할 것이다. 완벽하게 측정할 수는 없는 상황이다. 따라서 이러한 방식은 질적 정보(qualitative information)를 반영할 수 있는 감독적 판단 절차에 의하여 지원받아야 하며, 다만 감독적 판단 절차는 지표기준법에 의한 결과가 예외적으로 불합리한 상황에서 이를 조정하기 위한 방법으로 사용되어야 하고, 적용의 일관성을 확보하기 위해서 상호평가절차를 경유해야 한다.

Ⅲ. 지표기준법

바젤위원회는 은행의 파산이 글로벌 금융시장 및 시스템 전반에 미치는 영향을 기준으로 시스템중요도를 평가할 것을 제안하였다. 이는 글로벌 수준의 시스템과 국제자본시장 전반에 걸쳐서 부도시 손실률(loss-given-default, LGD)과 관련성을 가지는 개념이고, 선정된 지표들은 은행들의 규모, 상호연계성, 제공 서비스에 대한 대체가능성, 글로벌(국가간) 영업활동 수준 및 복잡성(complexity)을 반영하고 있다.²⁵⁾

※ 지표기준법 사용지표²⁶⁾

부문(가중치)	개별 지표	가중치
1. 글로벌 영업활동 수준 (20%)	국가간 청구권	10%
	국가간 부채	10%
2. 규모(20%)	바젤Ⅲ 레버리지비율 산정 기준 총익스포저	20%

25) BCBS, Global SIB, pp.4~5

26) 이하에서 사용되는 용어의 번역은 국내에서 통용되는 용어와 통일성을 기하기 위하여 한국은행 번역본을 참조하였다.

부문(가중치)	개별 지표	가중치
3. 연계성(20%)	타금융기관에 대한 자산	6.67%
	타금융기관에 대한 부채	6.67%
	도매자금조달비중	6.67%
4. 대체가능성(20%)	보호예수자산	6.67%
	지급결제규모	6.67%
	채권·주식 인수 규모	6.67%
5. 복잡성(20%)	장외파생상품가치	6.67%
	레벨3 자산	6.67%
	트레이딩계정 및 매도가능자산 가치	6.67%

1. 글로벌 영업활동 수준(Cross-jurisdictional activity)

“글로벌 영업활동 수준”에 의한 기준이 포함된 이유는 G-SIBs를 판단함에 있어서 은행의 글로벌 영업활동 수준을 고려하여 해당여부를 판단하기 위한 것이라고 할 수 있다. 글로벌 영업활동 수준을 결정하는 요소인 “국가간 청구권”과 “국가간 부채”의 기준은 평가대상이 되는 은행의 글로벌 영업활동 즉, 본점이 소재하고 있는 국가 이외의 국가에서 이루어지는 영업활동과 비교하여 보았을 때에 개별 은행이 수행한 글로벌 영업활동의 중요성 정도를 산정하기 위한 기준이라고 할 수 있다. 이러한 평가방식은 개별적인 은행의 파산 또는 부실상태로 인하여 발생하는 국제금융시스템의 충격이 해당 은행의 국가간 자산 및 부채 비중에 비례하여 차이가 발생할 수 있다는 점을 고려하였다고 볼 수 있다. 개별 은행의 글로벌 영업활동 범위가 넓으면 넓을수록 이에 비례하여 해당 은행의 파산으로 인한 정리절차진행 등의 업무가 국가간에서 이루어진다는 이유로 국경간 협력이 어렵게 되고 이로 인하여 파산에 의한 영향이 확대된다고 볼 수 있다.²⁷⁾

27) BCBS, Global SIB, pp.5~6

2. 규 모(Size)

대형금융기관 즉, 대형은행의 부실상태 및 파산은 국내외 금융시스템 전체에 대한 신뢰도를 대폭 감소시킬 수 있다는 점을 감안하여 해당 은행의 규모는 시스템 중요도 산정에 있어서 중심적인 요소라고 할 수 있다. 개별 은행의 규모를 나타내는 지표는 해당 은행의 총익스포저²⁸⁾ 금액을 전체 평가대상은행의 총익스포저 금액 합계액으로 나누어 산출하게 된다.²⁹⁾

3. 상호연계성(Interconnectedness)

은행이 영업활동과 관련하여 다른 은행들과 계약상 채무 등으로 상호간에 연계되어 있는 경우에는 해당은행의 부실과 파산이 상호간에 연계되어 있는 은행의 부실과 파산으로 이어질 가능성이 매우 높다고 할 것이다. 따라서 은행이 전체 금융시스템에 미치는 영향과 충격의 정도는 다른 은행과의 상호연계성의 정도에 따라서 결정된다. 이러한 상호연계성은 다른 금융기관에 대한 자산 또는 부채를 전체 평가대상은행의 다른 금융기관에 대한 자산 또는 부채의 합계액으로 나누어 산출하게 된다.³⁰⁾

4. 대체가능성(Substitutability)

대체가능성이란 해당 은행이 자본시장에서 업무를 수행하는 경우 다른 은행으로 하여금 이를 대체할 수 있는 정도를 의미한다. 즉, 은행의 부실상태 또는 파산이 전체 금융시스템에 미치는 영향을 판단함에

28) 신용사건이 발생한 경우에 기업이 거래상대방으로부터 받기로 약속된 대출금액 또는 상품의 시장가치를 의미한다. 즉, 거래 상대방의 부도사건으로 인해 발생할 수 있는 피해의 크기를 말한다. 상술하면, 거래상대방 익스포저란 거래상대방의 부도로 인해 손해가 발생할 수 있는 파생상품 포지션의 시장 가치를 말한다. 현행익스포저는 익스포저의 현재 가치를 의미한다. 기대익스포저는 미래의 평균익스포저를 의미하게 된다.

29) BCBS, Global SIB, p.7

30) BCBS, Global SIB, p.7~8

있어서 시장참가자의 지위와 고객에 대한 서비스 제공자로서의 지위에 있는 은행이 수행하는 기능들이 다른 은행에 의하여 대체하기 어려운 정도가 높다면, 이는 시스템 중요도의 평가에 있어서 영향력이 매우 큰 것으로 예상할 수 있다.³¹⁾

5. 복잡성(Complexity)

복잡성이란 평가대상이 되는 은행이 운영하는 사업과 영업구조 등이 어느 정도 수준으로 복잡하게 구성되어 있는지의 여부를 나타내는 의미이다. 즉, 은행의 부실상태 및 파산이 전체 금융시스템에 미치는 영향은 해당 은행의 복잡성에 비례하여 높아질 것으로 예상할 수 있다. 은행의 복잡성이 높으면 높을수록 정리절차의 진행에 있어서 더 많은 비용과 시간을 필요로 하게 된다.³²⁾

IV. 감독 판단

1. 판단기준

감독적 판단은 지표기준법을 적용하여 측정된 시스템중요도 평가 결과를 지원한다. 바젤위원회는 감독적 판단과 관련하여 다음과 같은 4개 원칙을 발전시켰다.³³⁾

- (1) 감독적 판단에 관한 시스템중요도 점수의 기준과 수준은 높게 설정되어 있다. 특히, 감독적 판단은 예외적인 경우에 지표기준법에 대하여 조정하는데 이용되어야 한다. 다만, 이러한 사례는 매우 드물 것으로 예상된다.
- (2) 절차는 글로벌 시스템에 영향을 줄 수 있는 요인들에 집중되어야 한다. 즉, 은행의 부실·파산의 가능성이 아닌, 은행의 부실·파산이

31) BCBS, Global SIB, pp.8~9

32) BCBS, Global SIB, p.9

33) BCBS, Global SIB, p.11

미치는 영향을 의미한다.

- (3) 정책과 정리시스템의 질적 수준에 대한 견해가 G-SIBs 선정절차 과정에 영향을 주어서는 안된다.
- (4) 판단은 검증가능한 양적 정보와 질적 정보 및 문서화로 구성되어야 한다.

2. 보조지표

바젤위원회는 지표기준법만을 파악이 되지 않는 금융기관의 시스템적 특수한 측면과 관련하여 보조 지표를 활용할 수 있으며, 이러한 지표들은 판단을 지원할 수 있다.³⁴⁾

※ 표준보조지표 목록

구 분	지 표
글로벌 영업활동수준	<ul style="list-style-type: none"> · 총수익 대비 외국수익중 · 총자산 및 총부채 대비 국경간 자산 및 부채
규모	<ul style="list-style-type: none"> · 총수익 또는 순수익 · Equity 시장자본
대체가능성	<ul style="list-style-type: none"> · 시장참여 정도 1. 레포 및 역레포의 시장가치와 증권대차거래의 총시장지표 2. OTC 파생상품거래의 총시장지표
복잡성	<ul style="list-style-type: none"> · 감동당국의 수

3. 감독적 판단을 포함한 절차

감독적 판단은 다음의 순차적인 단계를 경유함으로써 지표기준법에 의하여 산출된 점수에 포함될 수 있다.

34) Id.

- (1) 평가대상은행에 대한 정보 및 감독적 판단 의견의 수집
- (2) 지표기준법의 기술적 적용 및 분류
- (3) 관련 감독기관에 의한 합의된 절차에 근거하여 개별 은행의 점수 조정의 제안
- (4) 바젤위원회의 FSB에 대한 의견서 진행
- (5) FSB와 국가별 감독기관은 바젤위원회와 협의를 경유하여 최종 결정

제 2 절 D-SIB 규제

I. 개요

1. 서 설

2012년 4월 19일과 20일 양일간 미국 워싱턴에서는 G20 재무장관 및 중앙은행 총재회의가 개최되었다. 이 회의에서는 국제통화기금(IMF)의 자금기반을 4,300억 달러 이상으로 확대하는 점이 발표되어 많은 주목을 받게 되었는데, 이외에 G20 체제하에서 진행되고 있는 국제적인 금융규제개혁에 대하여 주목할 만한 움직임이 있었다는 점에도 많은 관심이 집중되었다.

구체적으로 금융안정이사회(FSB)와 바젤위원회는 2012년 11월까지 “시스템상 중요한 금융기관(SIFI)”의 규제에 있어서 “국내적으로 적용되는 시스템상 중요한 은행(domestic systemically important bank, D-SIB)”에 대해서까지 확대된 규제방식의 도입을 완료한다는 점에 의견을 일치하였다. 또한 FSB는 2012년 말까지 슈도우 banking시스템에 대한 감시규제의 강화를 위하여 최종적인 권고안을 제시하기로 하여, 이에 대한 의견의 일치는 G20 재무장관 및 중앙은행 총재회의의 종료후에 공표된 성명에서 이루어졌다.³⁵⁾

35) 바젤위원회(Basel Committee on Banking Supervision)는 2011년 11월, 「글로벌 시스템적 중요은행(Global Systemically Important Banks: 이하 G-SIBs) 평가 방법 및 손실

2. 논의의 경위

2011년 11월 G20 칸느 정상회의에서는 주로 SIFI의 금융 스트레스나 도산에 의하여 발생하는 외부성 효과, 즉 시스템 리스크를 감소시키기 위하여, 기존의 문제로 지적되고 있었던 “Too Big To Fail”의 문제를 해결해야 하고, 이를 위하여 은행의 도산처리에 있어서 일반 국민 또는 납세자의 부담을 회피해야 한다는 입장에서 글로벌 SIFI(G-SIFI)를 대상으로 SIFI 규제정책을 시행하기로 G20 정상들이 합의하였다. 또한, G-SIFI중 글로벌하게 시스템상 중요한 은행(G-SIB)에 관해서는 별도로 29개의 은행 리스트를 FSB에 의하여 공표되었다. 또한, 칸느 정상회의에서는 글로벌 SIFI 뿐만 아니라, 국내에서 영업을 하고 있으면서, 시스템 리스크를 발생시킬 가능성이 높은 D-SIB에 대해서도, 새롭게 SIFI 규제정책을 적용해야 한다는 의견이 개진되었다.

구체적으로, G20 정상들은 FSB에 대해서 바젤위원회와 협의한 후 G-SIFI의 정책구조를 신속하게 D-SIB에까지 확장하기 위하여, 2012년 4월의 G20 재무장관 및 중앙총재 회의까지 보고하도록 요청하였다. 따라서 D-SIB에 대해서도, 국내적인 “Too Big To Fail” 문제를 해결하기 위한 조치가 수반될 것을 예상되었다.

흡수력 부과체계에 대한 기준서」를 발표하였다. 「G-SIB 기준서」는 2011년 11월 G20 정상회의의 승인을 받았으며, 동 회의에서 G20 정상은 바젤위원회 및 금융안정위원회(FSB)가 G-SIFI 규제체계를 국내 시스템적 중요은행(Domestic Systemically Important Banks)에게 신속하게 확대 적용할 수 있는 방안을 마련할 것을 요청하였다. 즉, 2011년 11월 금융안정위원회(FSB)와 바젤은행감독위원회(BCBS)는 G20 칸 정상회의(2011년 11월)의 최종 승인을 거쳐 「글로벌 시스템적 중요은행(G-SIB) 명단」 및 「글로벌 시스템적 중요은행(G-SIB) 기준서」를 공표하였다. 동 회의에서 각국 정상이 FSB와 BCBS에게 G-SIFI 규제체계를 국내 시스템적 중요은행에 확대하여 적용하는 방안을 조속히 마련할 것을 요청함에 따라 BCBS가 「D-SIB 규제체계」 마련 작업을 추진해 왔다. 이러한 작업의 일환으로 BCBS는 「D-SIB 규제체계 권고안(consultative document)」을 발표하고 이에 대한 민간의 의견(public comments)을 공개 수렴하는 과정을 2012년 8월 1일까지 진행할 예정이었다. BCBS는 공개의견 수렴 내용을 바탕으로 「D-SIB 규제체계」 최종안을 마련하고 이를 금년 11월 G20 재무장관·중앙은행 총재 회의에 보고할 예정이었다. 「D-SIB 규제체계」는 「G-SIB 규제체계」의 이행 경과 조치와 동일하게 2016년 1월부터 단계적으로 시행되어 2019년 1월 전면 시행될 예정이다.

바젤위원회(BCBS)는 2012년 6월 29일 “시스템적으로 중요한 국내 은행(Domestic Systemically Important Banks, D-SIB) 규제체계”에 대한 권고안을 발표하고 12개 기본원칙을 제시하였다. D-SIB 규제체계 권고안은 “글로벌 시스템적 중요은행(G-SIB) 규제체계”와 보완적 관점에서 은행 부실 또는 부도가 국내 경제에 미치는 부정적인 효과를 최소화하기 위해 G-SIB 규제체계가 승인(29개 은행 선정)된 G20 칸 정상회의(2011.11월)에서 각국 정상들이 G-SIB 규제체계를 D-SIB에 확대·적용하는 방안을 마련토록 FSB(금융안정위원회)와 BCBS에 요청함에 따라 진행되어 왔다. BCBS는 ‘D-SIB 권고안’에 대한 민간의 의견을 공개적으로 수렴하는 과정(기한: 8월 1일)을 거친 후 금년 11월 G-20 회의 승인을 거쳐 최종 확정할 예정이다. ‘D-SIB 규제체계’가 확정되면 바젤Ⅲ 자본규제 비율의 분자에 해당하는 자본 부문에 대한 국제 논의가 모두 일단락되며 그 이후에는 국가별로 자국 대형은행에 대한 규제체계 수립 작업이 본격화될 것으로 예상된다. D-SIB 규제는 G-SIB 규제에 적용된 이행경과조치와 동일하게 2016년 1월부터 단계적으로 시행되어 2019년 1월부터 전면 시행될 예정이다.³⁶⁾ 한편 2012년 말 ‘D-SIB 규제체계’가 확정되면 바젤Ⅲ 자본규제 비율의 분자에 해당하는 자본 부문에 대한 국제적인 논의가 모두 일단락된다는 의미가 있다고 할 수 있다.³⁷⁾

3. D-SIB 규제체제의 방향성

FSB는 바젤 위원회와 2012년 3월에 회의를 통하여, 국내 금융기관의 시스템상의 중요성을 평가하기 위한 수단과 D-SIB가 발생시킬 수

36) 심규선·강현수, 국내 시스템적 중요은행(D-SIB) 규제체계 권고안 발표, 한화증권 산업코멘트(2012.7)

37) 바젤Ⅲ 자본규제가 전면 시행되면 경기대응완충자본 제외 시 일반 은행에 대해서는 위험가중자산 대비 보통주자본 7% 및 총자본 10.5%의 자본규제가 적용되며, 시스템적 중요은행에는 보통주자본 8.0~9.5% 및 총자본 11.5~13.0%의 자본규제가 적용되게 된다. 국가별로 설정될 D-SIB 추가자본 부과 규모가 현 G-SIB 추가자본 부과 규모(1~2.5%)보다 작게 부과된다고 가정하여 계산하다. 경기대응완충자본 포함시 시스템적 중요은행에 대해서는 최대 보통주자본 12.0% 및 총자본 15.5%가 부과될 수 있다.

있는 시스템 리스크를 방지하기 위한 정책을 포함하여 일련의 원칙을 발표하였다. 발표된 정책을 위한 원칙은 D-SIB 규제체제의 최저 기준에 대한 검토를 한 것으로서, 2012년 11월의 G20 재무장관 및 중앙은행 총재 회의에서 최종적인 제안을 할 계획으로 있다. 포함한 작업 결과를 제출할 전망을 나타내고 있다.

D-SIB 규제체제는 바젤위원회 등 기준설정 주체가 구체적인 내용을 규정하는 것이 아니라, 일련의 원칙으로 구성되는 원칙기반의 규제시스템을 채택하고 있다. D-SIB 규제체제는, 은행의 파산이 해당 국가에게 미치는 지역적인 영향을 평가한 것에서부터 시작하여 글로벌적으로 공통적인 시스템 구조가 될 수 있도록 G-SIB 체제를 보완하는 방향으로 규정되어 있어서, 기존의 G-SIB 규제체제와 시스템적으로 정합성을 확보하고 있다.

D-SIB 규제체제는, FSB나 바젤위원회가 규정하는 G-SIB 규제체제와는 달리 지역적으로 해당 국가의 평가에 근거하여 운영하게 된다. 국내적으로 시스템상 중요한 은행을 특정하려면, 지역적인 국가의 판단이 가장 적당하다고 판단되었기 때문이다.

FSB는, D-SIB 규제체제에서 2가지의 방향성을 가지고 있다.

첫째로, D-SIB 규제체제에서는 G-SIB 규제체제와는 달리 개별적인 법역의 특성을 고려하고 있다. FSB는 법역의 구조적인 차이를 조정하는 관점으로부터, 정책의 평가와 적용에 있어서, 각 국가의 재량을 충분히 인정하는 것이 필요하다는 점을 인식하고 있었다. 따라서 기본적으로 D-SIB 규제체제는 개별 국가의 재량을 최대한 고려한 규제시스템이라고 할 수 있다.³⁸⁾ 둘째로, 글로벌인 관점에서는 무시될 수 있

38) 이러한 특징은 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 개별 국가의 구조적 특성을 잘 고려하기 위해서는 평가방법 및 정책수단 적용 시 적절한 수준의 국가별 재량권이 허용되어야 한다. 이러한 특징은 G-SIB 규제시스템의 규범적 접근법과 대조된다. 둘째, D-SIB 규제시스템이 지역적 또는 상호적 차원의 전염효과로 인해 초래되는 국가 간 부정적 외부효과를 축소하는 데에도 관련이 있으므로 개별은행들이 초래하는 리스크에 대해 각국이 효과적으로 대응하는 것은 국제적인 차원에서도 중요한 사항이라고 할 수 있다. 이에 따라 G-SIB 규제체제를 보완할 수 있도록

지만, 개별적인 법역에 있어서 중대한 국경간 외부성을 감소시키기 위하여 지역적인 국가의 국내수준에 맞추어 시스템 리스크에 실효적으로 대처하는 것이 개별 국가에 있어서는 가장 큰 관심사라고 할 것이다. 따라서 FSB는 적절한 D-SIB 규제체제를 모든 법역을 대상으로 확립하는 것이 필요하고, 국제적인 수준의 관점에서도 중요하다는 인식으로 가지고 있어서, 이상과 같은 D-SIB 규제체제는 모든 법역을 대상으로 도입될 시스템이라고 할 수 있다.³⁹⁾

4. 규제시스템의 쟁점

D-SIB 규제체제의 원칙에 대해서 FSB는 G-SIB 규제체제를 보완하여 국내적으로 시스템상 중요한 금융기관의 파산에 의하여 발생하는 국경간 외부성에 대응하도록, 국내 및 국경간 수준에서 최저의 기준을 설정하여 평가하고 있다. D-SIB의 원칙은 각 국가별로 국내에서 은행의 시스템상 중요성을 평가하는 가이드라인이 된다. D-SIB의 시

최소한의 기본원칙들로 구성된 규제시스템을 수립하여 국가간 부정적 외부효과를 적절히 예방하고 공정경쟁여건이 조성될 수 있도록 해야 한다.

39) D-SIB 규제 수단으로 보통주자본(CET1, Common Equity Tier1)에 의한 추가자본 적립의무가 도입된다. 추가자본 부과 수준은 가능하면 계량적 방법을 이용하여 산정해야 하며 본국(본점소재국) 및 진출국(해외 자회사 소재국)간 상호 협력할 수 있는 절차를 마련해야 한다. 추가자본은 시스템적 중요도 크기에 따라 차등 부과될 수 있으며 국내 은행, G-SIB의 자회사 등 은행의 형태에 관계 없이 시스템적 중요도에 따라 동등하게 규제가 부과되어야 한다. 우리나라의 경우에 있어서 글로벌 자본비율 규제강화 영향은 국내 은행에도 미칠 전망이다. 국내 은행들에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 전망하고 있다. 2012년 3월말 은행기준 BIS비율은 14.3%, Tier1비율은 11.0%로 감독기준을 상회하고 있다. 금융위기가 확산된 2008년에 비해 3%p 이상 상승하였는데, 금융위기 이후 직접적인 피해가 크지 않았음에도 불구하고 유상증자, 하이브리드채권 발행, 후순위채권 발행 등 적극적인 자본확충 노력을 기울였으며, 성장전략을 보수적으로 유지하면서 안정적인 이익 시현으로 자본을 늘렸기 때문이다. 금융지주 기준 BIS비율 감독기준이 강화되면 추가적인 자본확충이 필요할 수 있다는 우려가 있으나, 금융지주 기준으로 바로 자본비율 규제가 확대될 가능성은 낮고, 저성장이 지속되고 은행 펀더멘털의 안정과 배당 억제 등을 통한 자본유보를 통해 규제가 예상되는 2016년~2019년까지는 자본비율이 충분히 규제 기준을 상회할 것으로 판단하고 있다.(심규선·강현수, 전계보고서)

시스템상 중요성을 평가할 때에 규모, 상호 연관성, 대체성/금융기관 인프라, 복잡성 등 G-SIB 규제체제의 평가요소가 동일한 항목으로 적용된다. 이와 함께 국내 경제와 비교하여 은행부문의 규모나 집중도가 포함된 각 국가별 특징과 D-SIB의 성질 또는 법적 형식으로 분류될 수 있는 특성도 고려된다. D-SIB 규제체제에서는 이러한 사항들을 고려하면서, 각 국가별 감독당국에 의하여 D-SIB의 평가빈도나 공시시스템 그리고 보다 제고된 손실흡수력을 요구하는 기본적인 정책이 정해진다. 또한, 원칙은 각 국가의 보다 높은 손실흡수력 관점에서 각 국가 및 국내 은행부문의 특성에 근거하여 최저 기준을 넘어서 추가적인 규제를 부과하는 것도 가능하도록 하여, 국내 금융시스템의 구조적 특성을 조정하기 위한 각 국가별 재량을 인정한다. FSB는 D-SIB에 대한 적절하고 실효적인 규제체제의 준비를 확보하기 위하여, 각 국가별로 D-SIB 규제체제의 원칙이 잘 적용되고 있는지에 관한 상호평가(peer review)의 절차를 적용해야 한다.⁴⁰⁾ 이로써 D-SIB 규제체제는 국제적인 시스템 안에서 그 실효성을 감독받게 된다.

II. D-SIB 규제 개관

G-SIB 은행의 파산과 부실로 인하여 발생하는 글로벌 금융시스템 및 경제에 미치는 부정적 영향의 축소를 위하여 이루어지는 규제목적과 동일하게 D-SIB 규제체제는 D-SIB 부도가 국내 금융시스템 및 경제에 미치는 부정적 영향의 축소를 목적으로 하고 있다. 「D-SIB 규제시스템」은 개별 국가내 은행의 파탄이 그 해당 국가의 금융시스템에 미치는 영향을 가장 잘 평가할 수 있는 국가별 시스템적 중요도의 평가

40) D-SIB 규제시스템에 있어서의 기본원칙에 관한 이행은 바젤위원회의 강화된 상호평가(strong peer review process)와 결합된다. 바젤위원회는 D-SIB 규제시스템을 “바젤III 규제 일관성 평가 계획”의 범위에 포함시키고자 하며, 이는 D-SIB에 적용될 적절하고 효과적인 규제체제가 상이한 개별 국가에서 수립될 수 있도록 기여할 것으로 예상된다.

결과를 근거로 함으로써, 국가의 감독기관이 이를 수행하게 된다.⁴¹⁾

또한 D-SIB 규제시스템은 G-SIB 규제시스템을 보완하는 규제시스템으로서 개별 국가에서 개별적으로 정책을 수립하게 되지만, 이는 국내적 차원의 문제뿐만 아니라 국가간 발생하는 부정적 외부효과를 축소시킬 수 있기 때문에 국제적인 수준에서 매우 중요한 의미를 가지게 된다. 따라서 BCBS의 D-SIB 규제시스템 기본원칙은 국제적 최저 기준으로서 D-SIB이 초래하는 부정적 외부효과의 국가 간 확산을 예방함과 아울러 국제적 차원의 공정경쟁여건 조성에도 기여할 것으로 기대된다.⁴²⁾

D-SIB 규제시스템은 국가별 금융시스템의 특수성을 적절히 반영할 수 있도록 G-SIB 규제시스템과 같은 규정기반 방식(rule-based approach) 보다는 정립된 기본원칙을 바탕으로 각국이 자국 실정에 맞게 D-SIB 규제체계를 수립하도록 하는 원칙기반 방식(principle-based approach)을 채택하고 있다. 총 12개의 D-SIB 규제 기본원칙(principles)은 크게 D-SIB 평가방법(기본원칙 1~7) 및 D-SIB에 대한 추가손실흡수자본 규제(기본원칙 8~12)의 두 부분으로 구성되어 있다.⁴³⁾

D-SIB 규제 수단으로 보통주자본(CET1, Common Equity Tier1)에 의한 추가자본 적립의무가 도입된다.⁴⁴⁾ 추가자본 부과 수준은 가능하면 계량적 방법을 이용하여 산정해야 하며 본국(본점 소재국) 및 진출국(해외 자회사 소재국)간 상호 협력할 수 있는 절차를 마련해야 한다.

41) 이와는 다르게 G-SIB 선정을 위한 시스템적 중요도 평가는 BCBS에서 수행하고 있다.
42) 한국은행 보도자료, “BCBS, 「국내 시스템적 중요은행(D-SIB) 규제체계 권고안」 발표 및 공개 의견 수렴 실시”, 2012년 7월 2일
43) 한국은행 전계 보도자료
44) 국가별 일관성 제고를 위하여 추가자본 부과를 가급적 계량적 방법 등을 활용하여 산정하도록 하고 본국 및 진출국 간 상호 협력할 수 있는 절차를 마련하도록 하였다. BCBS는 각국에서 적절하고 효과적인 D-SIB 규제체계가 수립될 수 있도록 강화된 동료평가절차(strong peer review process)를 적용할 예정이다. 또한, G-SIB 및 D-SIB 규제시스템 간 일관성 제고를 위해 추가자본 적립수단, 경과조치 등을 G-SIB 규제체계와 일치시켰으며, G-SIB과 D-SIB 규제 간 이중규제가 방지되도록 조치하였다. G-SIB과 D-SIB에 동시에 선정될 경우 양 규제체계에 의한 추가자본 중 더 큰 값이 부과된다.(한국은행 전계 보도자료)

추가자본은 시스템적 중요도 크기에 따라 차등 부과될 수 있으며 국내 은행, G-SIB 의 자회사 등 은행의 형태에 관계 없이 시스템적 중요도에 따라 동등하게 규제가 부과되어야 한다. G-SIB 및 D-SIB 추가자본이 모두 적용되는 은행⁴⁵⁾에 대해서는 그 중 높은 추가자본을 적용해야 한다. 바젤Ⅲ 자본규제가 전면 시행되면 경기대응완충자본 제외시 일반은행에 대해서는 위험가중자산 대비 보통주자본 7% 및 총자본 10.5%의 자본규제가 적용되며, 시스템적으로 중요한 은행에는 보통주자본 8.0~9.5% 및 총자본 11.5~13.0%의 자본규제가 적용된다. 여기에는 국가별로 설정될 D-SIB 추가자본 부과 규모가 현 G-SIB 추가자본 부과 규모(1~2.5%)보다 작게 부과된다는 가정이 들어가 있다. 경기대응완충자본을 포함할 경우 시스템적 중요은행에 대해서는 최대 보통주자본 12.0% 및 총자본 15.5%의 자본규제가 적용될 수 있다.⁴⁶⁾

Ⅲ. 기본원칙

D-SIB 규제체계는 국별 당국이 수행한 시스템적 중요도 평가 결과를 바탕으로 한다. 즉, BCBS 가 수행한 시스템적 중요도 평가결과를 바탕으로 하는 G-SIB 와는 평가 주체가 다르다. D-SIB는 해당 은행이 얼마나 취약한지를 나타내는 “부도 위험”이 아니라 해당 은행 부도 발생시 금융시스템에 미치게 될 충격의 크기로 측정한 “시스템적 중요도”를 기준으로 선정되어야 한다. 여기에서 시스템적 중요도는 규모, 상호연계성, 대체가능성과 금융기관 인프라, 복잡성의 4가지 요인 및 국가별 특수 요인을 반영하여 평가하게 된다. G-SIB에서 활용되는 글로벌 영업활동 부문은 국내 시스템적 중요도와는 직접적인 관련성이 낮으므로 평가부문에서 제외된다. 시스템적 중요도는 글로벌 연결 기준으로 국내외 자회사를 포함한 은행 그룹 전체를 대상으로 평가하며

45) G-SIB이 D-SIB 에 선정되지 않을 수 있고, Non G-SIB이 D-SIB에 선정될 수 있다. 또한 본점은 D-SIB이 아니지만 해외 자회사는 D-SIB에 선정될 수 있다.

46) 심규선·강현수, 전계보고서

국내에 진출한 외국은행 자회사들 역시 해당 자회사 및 하위 국내의 자회사들을 포함하는 연결 기준으로 평가해야 한다. 또한 각국은 D-SIB 선정을 위한 시스템적 중요도 평가 방법을 공개해야 한다.⁴⁷⁾

바젤위원회는 D-SIB 규제체계를 구성하는 일련의 기본원칙(principles)을 마련하였다. 총 12개의 기본원칙들은 대체로 2개의 그룹으로 구분되는데, 첫 번째 그룹(기본원칙 1~7)은 주로 D-SIB 평가방법에, 두 번째 그룹(기본원칙 8~12)은 D-SIB에 대한 추가손실흡수자본 규제⁴⁸⁾에 중점을 두고 있다. D-SIB 규제시스템 12개 기본원칙은 다음과 같다.⁴⁹⁾

※ 평가방법 (Assessment methodology)

- 원칙 1. 국별 감독당국은 국내적 차원(domestic context)에서 은행의 시스템적 중요도를 평가하는 방법을 수립해야 한다.
- 원칙 2. D-SIB 평가방법은 은행 부도가 미치는 잠재적 충격 또는 외부효과를 반영해야 한다.
- 원칙 3. D-SIB 부도가 미치는 영향을 측정하기 위한 준거 시스템은 국내 경제이어야 한다.
- 원칙 4. 본국 감독당국은 연결 기준으로 은행의 시스템적 중요도를 평가해야 하며, 진출국 감독당국은 해당 자회사 및 하위 자회사들을 포함하는 연결 기준으로 자국 내 자회사의 시스템적 중요도를 평가해야 한다.
- 원칙 5. D-SIB 부도가 국내 경제에 미치는 영향은 원칙적으로 다음과 같은 은행별 특수요인을 고려하여 평가되어야 한다.
 - a. 규모

47) 심규선·강현수, 전계보고서

48) 국제영업영위 은행에 적용되는 바젤Ⅲ 규제 대비 추가적인 손실 흡수력 규제를 의미하며 국제 영업을 영위하지 않는 국내 은행의 경우 국내 은행에 적용되는 규제 대비 추가적인 손실흡수력을 의미한다.

49) 이하에 서술된 12개의 원칙에 대한 국문번역은 D-SIB에 대한 바젤위원회의 최종안으로서 “BCBS, A Framework for Dealing with Domestic Systemically Important Banks, October 2012(이하, BCBS, October 2012)”의 원문을 참조하여, 국내 실무적으로 최초로 번역된 한국은행과 금융감독원의 공동 번역본(2012년 7월)의 내용을 인용하였다.

- b. 상호연계성
 - c. 대체가능성/금융기관 인프라(은행부문 집중도와 관련된 요소들을 포함)
 - d. 복잡성(글로벌 활동에서 초래되는 추가적인 복잡성을 포함)
- 이에 더하여 국별 감독당국은 상기 요인들의 범주 내에서 은행별 특수지표에 대한 정보를 제공하는 여타 측정수단 및 데이터(예: 국내 경제의 규모 등)를 고려할 수 있다.

원칙 6. 국별 감독당국은 금융시스템 상황이 평가에 반영될 수 있도록 은행의 시스템적 중요도를 정기적으로 평가해야 하며, D-SIB 평가 주기는 G-SIB 평가 주기에 비해 과도하게 길지 않도록 해야 한다.

원칙 7. 국별 감독당국은 자국 은행들의 시스템적 중요도 평가시 사용된 방법을 설명할 수 있는 정보를 일반에 공개해야 한다.

※ 추가손실흡수자본(Higher loss absorbency)

원칙 8. 국별 감독당국은 자국 내 D-SIB에 대해 부과할 추가손실흡수자본(higher loss absorbency) 산정 방법 및 고려된 사항들을 문서화해야 한다. D-SIB에 적용될 추가손실흡수자본의 수준은 가능하다면 계량적 측정방법 및 국별 특수요인에 의해 설명되어야 하며, 감독적 판단에 과도하게 의존해서는 안 된다.

원칙 9. 은행에 부과되는 추가손실흡수자본은 원칙 5에 따라 측정된 시스템적 중요도 수준에 부합해야 한다. 특정 국가에서 복수의 D-SIB 구간이 있는 경우, 이는 D-SIB 구간별로 추가손실흡수자본 수준이 상이하게 부과될 수 있음을 의미한다.

원칙 10. 국별 감독당국은 G-SIB 및 D-SIB 규제체계가 자국 내에서 양립 가능하도록 해야 한다. 본국 감독당국은 모은행 및 (또는) 연결그룹 기준에서 측정한 추가손실흡수자본을 부과해야 하며, 진출국 감독당국은 자회사 및 자회사 이하 연결 기준에서 측정한 추가손실흡수자본 규제를 부과해야 한다. 본국 감독당국은 D-SIB 추가손실흡수자본이 자회사 수준에서 부과될 경우를 포함하여 모은행이 (연결 기준이 아닌) 단독 회사 기준에서(on a stand-alone basis) 자본이 적절하게 확충되었는지 여부를 평가해야 한다. 본국 감독당국은 은행그

롭이 본국에서 G-SIB 및 D-SIB으로 선정되었을 경우 D-SIB 또는 G-SIB 추가손실흡수자본 규제 중 큰 값을 부과해야 한다.

원칙 11. 은행 자회사가 진출국 감독당국에 의해 D-SIB으로 고려되는 경우, 본국 및 진출국 감독당국은 진출국의 관련 법령에 의한 제약 조건 하에서 적절한 추가손실흡수자본 규제에 대해 상호 조정하고 협력할 수 있는 절차를 마련해야 한다.

원칙 12. D-SIB 추가손실흡수자본은 보통주자본(CET1)에 의해 완전하게 충족되어야 한다. 추가로, 국별 감독당국은 D-SIB에 의해 초래되는 위험을 축소하기 위해 적절하다고 판단될 경우 추가적인 규제 및 여타 정책 수단을 마련해야 한다.

1. 평가방법(Assessment methodology)

원칙 1. 국별 감독당국은 국내적 차원(domestic context)에서 은행의 시스템적 중요도를 평가하는 방법을 수립해야 한다.

원칙 2. D-SIB 평가방법은 은행 부도가 미치는 잠재적 충격 또는 외부효과를 반영해야 한다.

D-SIB 규제시스템은 기본적으로 개별 국가내 은행들에 대하여 “국내”라는 요소를 고려하여 시스템적 중요도 평가를 바탕으로 수행되어야 한다는 것을 의미한다. 즉, D-SIB 평가를 위한 기본원칙은 모든 국가별 감독당국들이 국내적 관점에서 은행들의 시스템적 중요도를 평가해야 한다는 것이며, 그 영향이나 기준 또한 국내적 관점에 중점을 두고 판단해야 한다는 것을 의미한다.⁵⁰⁾

50) D-SIB는 해당 은행이 얼마나 취약한지를 평가하는 “부도 위험”이 아니라 해당 은행의 파산시에 금융시스템에 미치게 될 충격의 크기로 측정된 “시스템적 중요도”를 기준으로 선정되어야 한다는 것을 의미한다. 즉, D-SIB 규제는 G-SIB 규제와 동일하게 해당 은행의 부실 또는 부도 가능성이 높은 은행에 대해 추가적인 규제를 적용하는 것이 아니라 해당 은행 부도 시 시스템에 미치는 충격의 크기가 일반 은행에 비해 매우 큰 은행에 대해 적용하는 것임에 유의할 필요가 있다.(한국은행

「G-SIB 기준서」 제14조에서는 “글로벌적으로 시스템상의 중요도는 개별적인 은행에 있어서 부도가 발생할 위험을 측정하여 평가하기 보다는 해당 은행의 부도에 의하여 발생하는 글로벌 금융시스템과 경제 전반의 충격을 기준으로 평가되어야 하고, 이는 파산발생확률 또는 부도발생확률(probability of default, PD) 보다는 글로벌 수준에서 시스템 전반에 대하여 파산시 발생하는 손실률(loss-given-default: LGD)과 관련된 개념”이라고 설명한다.⁵¹⁾

바젤위원회는 상기의 G-SIB 평가방법에 부합하도록 D-SIB의 파산과 관련된 시스템에 미치는 잠재적 충격을 기반으로 하여 D-SIB을 평가해야 한다는 입장이고, 평가방법에 포함된 D-SIB 평가지표들이 “파단의 위험”에 대한 측정이 아닌 측정이 아닌 “파산의 충격”에 대한 측정과 관련되어야 한다.⁵²⁾

원칙 3. D-SIB 부도가 미치는 영향을 측정하기 위한 준거 시스템은 국내 경제이어야 한다.

원칙 4. 본국 감독당국은 연결 기준으로 은행의 시스템적 중요도를 평가해야 하며, 진출국 감독당국은 해당 자회사 및 하위 자회사들을 포함하는 연결 기준으로 자국 내 자회사의 시스템적 중요도를 평가해야 한다.

D-SIB 규제시스템과 G-SIB 규제시스템과의 관련성을 결정하는 두 가지 중요한 측면은 실무적으로 중요성을 가지는 이 두 가지의 개념적 문제를 어떻게 취급하여 관련을 가지게 할지의 문제라고 할 수 있다. 즉, 이 두가지 개념은 첫째로 시스템적 충격의 평가를 위한 준거시스템이 무엇인지의 문제와 적절한 대상으로 인정될 수 있는 분석 단위(즉 평가 대상이 될 실체(entity)의 문제)가 무엇인지의 문제라고 할 수 있다.⁵³⁾

전계 보도자료)

51) BCBS, October 2012, p.4

52) Id.

53) BCBS, October 2012, p.4

G-SIB 규제시스템에서는 글로벌적인 은행의 부도가 초래하는 국가 간 부정적 효과 및 외부효과에 중심을 두고 있으므로, 적절한 준거 시스템은 글로벌 경제 또는 국제적인 자본시장이라고 할 수 있다. 이에 근거하여 G-SIB 규제시스템은 은행들이 글로벌 관점에서 시스템적으로 중요한지 평가하도록 하고 있으며 분석 단위 또한 글로벌적으로 연결된 기준 은행 그룹으로 설정하였다.⁵⁴⁾

이에 상응하여 국내적 차원에서 시스템적 중요도를 평가하는 방법은 은행파산에서 발생하는 부정적 외부효과의 방지에 목적을 두어야 할 것이다. 따라서 바젤위원회는 적절한 준거시스템이 국내적인 경제와 시장이 되어야 한다는 입장⁵⁵⁾에서 특정 개별 국가의 영역내에서 은행이 가지는 시스템적 중요도를 해당 국가의 감독당국에 의해 평가받게 될 것이고, 그 결과로 국내 경제에서 활동하는 은행들에 대한 시스템적 중요도 측면에서의 평가가 이루어질 것으로 보고 있다.⁵⁶⁾

원칙 5. D-SIB 부도가 국내 경제에 미치는 영향은 원칙적으로 다음과 같은 은행별 특수요인을 고려하여 평가되어야 한다.

- a. 규모
- b. 상호연계성
- c. 대체가능성/금융기관 인프라(은행부문 집중도와 관련된 요소들을 포함)
- d. 복잡성(글로벌 활동에서 초래되는 추가적인 복잡성을 포함)

이에 더하여 국별 감독당국은 상기 요인들의 범주 내에서 은행별 특수지표에 대한 정보를 제공하는 여타 측정수단 및 데이터(예: 국내 경제의 규모 등)를 고려할 수 있다.

54) Id.

55) 이에 따라서 G-SIB이 본국(본점 소재 국가)에서 D-SIB으로 선정되지 않을 수도 있고, 본국에서는 D-SIB으로 선정되지 않은 은행의 해외 자회사가 진출국(해외 자회사 소재 국가)에서는 D-SIB으로 선정되는 사례도 발생할 수 있다. 또한 G-SIB 및 D-SIB에 동시에 선정된 경우 D-SIB 추가자본이 G-SIB 추가자본 보다 더 커질 수도 있다.(한국은행 전계 보도자료)

56) BCBS, October 2012, p.4

G-SIB 선정방법은 규제시스템은 시스템적 중요도에 영향을 미치는 “규모”, “글로벌적 활동”, “상호연계성”, “대체가능성/금융기관하부구조 및 복잡성”의 5개 요소를 검토하여 결정하였다. G-SIB 평가방법의 지표기준접근법 및 가중치 적용 체제는 국제적으로 통일성있게 인정될 수 있는 G-SIB의 순위 선정을 위해 개발되었다.⁵⁷⁾ 바젤위원회는 D-SIB 규제시스템이 은행파산에 의한 국내영향도에 중심적인 내용을 두고 있으며, 개별국가의 금융시스템 차이가 매우 크기 때문에 국제적인 수평비교가 어렵다는 점을 감안하고 있다. 따라서 G-SIB 수준의 상세한 기준이 D-SIB 규제시스템을 결정하는데 있어서는 부적절할 수 있다는 입장⁵⁸⁾에 기초하여 “원칙 기반 방식(principle-based approach)”의 시스템을 마련하였다.⁵⁹⁾

원칙 6. 국별 감독당국은 금융시스템 상황이 평가에 반영될 수 있도록 은행의 시스템적 중요도를 정기적으로 평가해야 하며, D-SIB 평가 주기는 G-SIB 평가 주기에 비해 과도하게 길지 않도록 해야 한다.

평가점수가 포함된 G-SIB 명단은 평가대상 은행들이 제공한 데이터를 근거로 하여 매년 평가되고 있으며, 전체 평가대상 은행 데이터의

57) 추가로 해당 국가별 감독기관은 국내 GDP 대비 은행 부문의 규모 등 국별 특수 요인을 통하여 국내 시스템적 중요도 평가를 가능하게 할 수 있다는 이점이 있다. (한국은행 전계 보도자료)

58) 이러한 견해에 부합하도록 D-SIB 파산충격을 평가하기 위하여 개별 국가들은 보다 정치한 요소들을 적절하게 선별하여 필요성이 제기되며, G-SIB 선정방법의 5개 부문 중, 규모, 상호연계성, 대체가능성/금융기관인프라 및 복잡성 요소는 D-SIB 시스템 결정에 있어서도 모두 관련된다고 볼 수 있고, 이외의 글로벌적 활동 부문은 D-SIB 규제체계에서 은행의 글로벌적 활동 수준을 평가하는 것이기 때문에 직접적인 관련성은 부족하다고 할 수 있다.(BCBS, October 2012, p.6)

59) 바젤위원회는 이와 관련하여 “국내 GDP 대비 은행 규모”를 예로 들고 있다. 만약 국내 GDP 대비 은행 규모가 상대적으로 높은 경우에는 개별 해당 국가의 감독기관은 GDP 대비 규모가 더 작은 다른 국가에서 동일한 규모의 은행이 D-SIB로 선정되지 않을 경우에도 이 은행을 D-SIB으로 선정하는 것이 합리적일 것이라고 한다. 따라서 개별 해당 국가별 감독기관은 해당 국가의 상황에 따라서 이러한 요인들에 대하여 상대적 가중치를 부여할 수 있는 재량권이 필요하다고 할 수 있다.

합계는 일반적으로 3년간 변경되지 않는다.⁶⁰⁾ 바젤위원회는 국가별 감독기관이 자국의 금융시스템 내 은행들의 시스템적 중요도를 정기적으로 평가하는 것은 모범관행이라고 신뢰하고 있다.⁶¹⁾

평가 주기는 G-SIB 평가 주기에 비하여 지나치게 길지 않도록 하는 것이 바람직하며, G-SIB으로 선정된 은행이 동일 국가나 다른 국가로 진출한 경우 해당국가에서 D-SIB으로 선정될 수 있으며, 또한 G-SIB에 제외된 은행이 새롭게 D-SIB으로 선정될 수도 있다. 이러한 경우에 있어서는 일관적인 접근방법이 유지되기 위하여 G-SIB와 D-SIB의 양 규제시스템에 대한 평가주기가 유사한 빈도로 이루어지는 것이 타당할 것이다.⁶²⁾

원칙 7. 국별 감독당국은 자국 은행들의 시스템적 중요도 평가시 사용된 방법을 설명할 수 있는 정보를 일반에 공개해야 한다.

활용된 평가방법은 진행은 명확한 설명되어야 하며, 일반에 공지될 수 있도록 하기 위하여, 은행이 준거시스템에 영향을 주는 시스템 리스크 축소하도록 하는 적절한 동기를 부여할 필요가 있다.⁶³⁾ 이는 G-SIB 규제시스템의 핵심점인 측면을 나타내는 것으로서, 평가방법 및 바젤위원회의 공시 요건에 대하여 「G-SIB 기준서」에 기술되어 있다. 바젤위원회는 개별 해당 국가에서 정책구조 및 정책수단이 상호간에

60) 해당 국가별 감독기관은 G-SIB 및 D-SIB 규제시스템 운영에 있어서 양 규제대상 간에 일관성이 유지될 수 있도록 규제시스템의 시스템적 중요도 평가주기를 길게 형성하지 않아야 한다는 점을 의미한다.

61) BCBS, October 2012, p.7

62) Id.

63) 규제대상이 될 수 있는 은행이 영업활동을 함에 있어서 시스템적 중요도 점수 및 이에 따라 부과될 추가자본 규모에 미치는 영향을 은행, 시장 참가자 등 이해관계자들이 이해하고 숙지할 수 있도록 하기 위하여 D-SIB 규제시스템의 투명성을 제고하는 동시에 은행들이 시스템적 중요도 감소를 추구할 수 있는 동기와 유인을 제공해야 한다는 점을 강조하고 있다.(한국은행 전계 보도자료)

다르기 때문에 D-SIB 평가과정이 다르게 나타날 수 있겠으나, 이러한 과정의 투명성이 중요하다고 하고 있다.⁶⁴⁾

2. 추가손실흡수자본(Higher loss absorbency)

원칙 8. 국별 감독당국은 자국 내 D-SIB에 대해 부과할 추가손실흡수자본 (higher loss absorbency) 산정 방법 및 고려된 사항들을 문서화해야 한다. D-SIB에 적용될 추가손실흡수자본의 수준은 가능하다면 계량적 측정방법 및 국별 특수요인에 의해 설명되어야 하며, 감독적 판단에 과도하게 의존해서는 안 된다.

D-SIB에 대한 추가손실흡수자본 규제의 목적은 D-SIB의 파산이 해당 국가의 금융시스템 및 경제에 충격을 줄 것이라는 판단으로, 시스템적으로 중요하지 않은 금융기관에 비하여 D-SIB의 부도 가능성을 축소하는 것이라고 할 수 있다.⁶⁵⁾ 더 작아지도록 하는 것을 목적으로 한다. 따라서 바젤위원회는 국가별 상황이 다르다는 점에 착안하여 본국 및 진출국 감독기관의 규제시스템에 대한 이행상황을 평가하고자 한다. D-SIB 규제시스템 이행과 관련된 국가들 사이에서 일관적인 시스템운영을 제고하고, 국내 사정이 다른 국가들에서 국내의 시스템적 중요도가 다른 은행에게 다른 D-SIB 규제시스템이 적용될 수 있는 가능성을 줄이기 위하여 황을 방지하기 위해서는, 본국 및 진출국 감독기관은 바젤위원회가 수행한 검토를 수행할 수 있도록 문서를 제공하는 것이 중요한 사항이라고 할 수 있다.⁶⁶⁾

64) BCBS, October 2012, p.7

65) 국가별 감독기관은 D-SIB 추가자본 산정을 위한 분석체계를 갖춰야 하며 감독적 판단을 남용해서는 안된다는 점을 의미한다. BCBS의 경우는 G-SIB 추가자본 규모 결정을 위해 예상충격접근법(expected impact approach) 등을 이용하였다.(한국은행 전계 보도자료)

66) BCBS, October 2012, p.7

D-SIB에 대한 추가손실흡수자본의 수준은 국가별 감독기관의 정책적 판단에 따라 결정되어야 한다. 이러한 정책적 판단은 분석체계에 의하여 전달될 필요가 있다. 추가손실흡수자본에 대한 정책적 판단은 은행부문의 집중도, GDP 대비 은행의 규모 등과 같이 국가별로 특수한 요인에 의하여 유인되어야 한다. 특수하게, GDP 대비 은행 부분의 수준이 높은 국가의 경우는 동일한 기준에 있어서 수준이 낮은 국가보다 D-SIB의 파산에 의한 경제적 여파가 더 크게 나타날 것으로 예상할 수 있다. 또한 비교적 측정이 쉽게 이루어질 수 있는 GDP 대비 규모와 함께 은행 부문의 집중도도 함께 고려될 수 있다. 중간 규모로 집중이 높게 나타나는 은행 부문이 규모는 더 크더라도 넓게 분산되어 있는 은행 부문보다 더 큰 충격이 나타날 수 있다.⁶⁷⁾

원칙 9. 은행에 부과되는 추가손실흡수자본은 원칙 5에 따라 측정된 시스템적 중요도 수준에 부합해야 한다. 특정 국가에서 복수의 D-SIB 구간이 있는 경우, 이는 D-SIB 구간별로 추가손실흡수자본 수준이 상이하게 부과될 수 있음을 의미한다.

G-SIB 규제시스템에서는 지표기준접근법을 통해 산정된 점수에 근거하여 G-SIB들을 시스템적 중요도에 따라 구분된 서로 다른 그룹으로 구분되어진다. 그리고 이렇게 상이한 그룹별로 추가손실흡수자본 규제가 적용된다.⁶⁸⁾ D-SIB 규제시스템은 G-SIB 규제시스템과 같이 구체적으로 적시된 방법론에 의하여 점수가 산출되지는 않지만, 바젤위원회는 D-SIB 추가손실흡수자본 규제도 마찬가지로 은행의 국내적으로 시스템상 나타나는 중요도의 정도에 근거를 갖고 이루어져야 한다는

67) BCBS, October 2012, p.8

68) 따라서 해당 국가별 감독기관은 은행의 시스템적 중요도를 근거로 하여 D-SIB의 추가자본을 부과해야 하며 은행의 시스템적 중요도 감소 유인을 부여하기 위해 시스템적 중요도를 기준으로 2개 이상의 구간을 설정하여 차등 규제하는 방안을 도입할 수 있다.(한국은행 전계 보도자료)

견해를 가지고 있다. 이는 추가손실흡수자본 규제의 대상에 포함되는 은행에게 있어서 시간이 경과함에 따라서 시스템적 중요도를 감소시킬 수 있는 동기를 제공하는 것이다.⁶⁹⁾

원칙 10. 국별 감독당국은 G-SIB 및 D-SIB 규제체계가 자국 내에서 양립 가능하도록 해야 한다. 본국 감독당국은 모은행 및 (또는) 연결그룹 기준에서 측정한 추가손실흡수자본을 부과해야 하며, 진출국 감독당국은 자회사 및 자회사 이하 연결 기준에서 측정한 추가손실흡수자본 규제를 부과해야 한다. 본국 감독당국은 D-SIB 추가손실흡수자본이 자회사 수준에서 부과될 경우를 포함하여 모은행이 (연결 기준이 아닌) 단독 회사 기준에서(on a stand-alone basis) 자본이 적절하게 확충되었는지 여부를 평가해야 한다. 본국 감독당국은 은행그룹이 본국에서 G-SIB 및 D-SIB으로 선정되었을 경우 D-SIB 또는 G-SIB 추가손실흡수자본 규제 중 큰 값을 부과해야 한다.

외국 진출국의 감독기관을 포함한 국가별 감독기관은 현재 자국 내 은행들에게 적절하다고 판단되는 자본 규제를 설정하고 부과할 수 있는 권한을 보유하고 있다. “G-SIB 기준서”에서는 G-SIB의 자회사에 있어서 외국 진출국 감독기관이 자국 내 단독으로 법적 실체 또는 연결은행 기준으로 추가손실흡수자본 규제를 적용할 수 있음이 기술되어 있다. 국가별 감독기관은 개별 해당 국가 내에서 다른 조건이 같다면 국내 은행, 외국 은행 그룹의 자회사 또는 G-SIB의 자회사에 관계없이 동일한 수준의 시스템적 중요도를 갖는 은행들에 대하여 동일한 추가손실흡수자본 규제가 적용될 수 있도록 해야 한다. 한 국가 내에서 은행들은 은행 형태(국내 은행, G-SIB의 자회사 등)에 관계없이 일관되고 동등한 규제를 받아야 한다. 자회사에 대해 추가손실흡수자본을 부과하는 진출국 감독당국의 권한은 자회사 부도가 시스템적 특성에 기인하여 국내 경제에 큰 충격을 주는 것을 완화하기 위해 자본을 강화

69) BCBS, October 2012, p.8

하는 것을 목적으로 하다. 이러한 점은 한 은행이 본국에서는 시스템적으로 중요하지 않거나 또는 덜 중요하나 진출국에서는 동 은행의 자회사가 시스템적으로 중요한 경우에도 유지되어야 할 것이다. D-SIB 추가손실흡수자본을 부과하기 위한 외국 진출국 감독기관의 조치는 자회사가 진출국에서 적절한 완충자본을 이미 보유하고 있지 않거나 부과된 추가자본이 외부 투자자에 의해 조달되지 않을 경우, 본국 모은행으로부터 진출국 자회사로의 자본 이동을 통하여 자회사의 자본 증가가 이루어지게 된다. 이러한 사례가 중요 또는 대형 자회사에서 발생할 경우 모은행을 보호하기 위한 자본 규모가 크게 감소될 수 있다. 이 경우 본국 감독당국은 (연결기준 은행그룹이 아닌 모은행 단위에서 충족되어야 하는) 단독 자본규제(a solo capital requirement)를 통하여 모은행 수준에서도 충분한 재무적 재원이 유지될 수 있도록 해야 한다. 한 국가 내에서 D-SIB 규제체계를 G-SIB 및 non-G-SIB 모두에게 적용하는 것은 국가별 관점에서 공정경쟁여건을 조성하는데 기여할 수 있다. 예컨대, 한 은행은 G-SIB이고 다른 은행은 G-SIB 아닌 두 은행이 국내 수준에서 평가된 시스템적 특성이 대체로 동일한 경우, 국가별 감독기관은 동일한 D-SIB 추가손실흡수자본 규제를 양 은행에 적용할 수 있는 권한을 보유하고 있다. 이러한 경우, 본국 감독기관은 연결기준 은행그룹의 추가손실흡수자본 규제에 G-SIB 또는 D-SIB 규제체계에 의한 규제 중 높은 규제를 적용하게 되는 상황에 있게 될 것으로 예상된다.⁷⁰⁾

원칙 11. 은행 자회사가 진출국 감독당국에 의해 D-SIB으로 고려되는 경우, 본국 및 진출국 감독당국은 진출국의 관련 법령에 의한 제약 조건 하에서 적절한 추가손실흡수자본 규제에 대해 상호 조정하고 협력할 수 있는 절차를 마련해야 한다.

70) BCBS, October 2012, pp.8~10(한국은행 · 금융감독원 공동번역본 참조)

바젤위원회는 외국 진출국가의 감독기관이 해당국 내에서 외국 은행그룹의 자회사에 대한 추가손실흡수자본 규제를 부담시킬 때, 그룹 전체의 관점에서 고려하지 않을 수 있다는 점에 대하여 인식하고 있다. 한편으로는 본국의 감독기관이 주요한 자회사에 대한 D-SIB 추가손실흡수자본 규제로 인하여 은행그룹 내에서 재무적 재원의 할당에 대한 관련성을 가질 수 있기 때문에 이에 대하여 정확하게 이해할 필요가 있게 된다. 이러한 상황에 있어서 본국 및 외국 진출국의 감독기관은 외국 진출국의 관련 법령에 의한 제한 등을 추가손실흡수자본 규제에 있어서 상호간 조정하고 협력할 수 있는 절차를 마련하는 것이 중요하다고 할 것이다. 이를 위하여 본국 및 외국 진출국의 감독기관은 자회사에 대한 추가손실흡수자본 규제에 관한 계획과 규제 수준에 대한 조치가 이행되기 전에 상호간의 조정과 협력이 필요하다. 외국 진출국의 감독기관은 해당 은행이 규제에 관한 적용을 피하게 되거나 완화되기 위한 조치를 위해서 필요한 사항을 제공해야 하며, ① 본국 및 외국 진출국의 정리시스템, ② 해당 은행에 대하여 적용될 수 있는 정리절차상의 전략과 계획, ③ 추가손실흡수자본 규제에 영향을 줄 수 있는 기타 절차에 대한 논의 등을 진행해야 한다.⁷¹⁾

원칙 12. D-SIB 추가손실흡수자본은 보통주자본(CET1)에 의해 완전하게 충족되어야 한다. 추가로, 국별 감독당국은 D-SIB에 의해 초래되는 위험을 축소하기 위해 적절하다고 판단될 경우 추가적인 규제 및 여타 정책 수단을 마련해야 한다.

G-SIB에 대한 추가손실흡수자본은 보통주자본(CET1)에 의하여 충족된다. 바젤위원회는 보통주자본의 이용에 있어서 은행이 계속기업으로서 유지될 수 있도록, 손실흡수능력을 증가시키는 가장 단순하면서도 효율적인 방법인 것으로 판단한다. D-SIB에 대한 추가손실흡수자

71) BCBS, October 2012, p.10

본을 이러한 보통주자본으로 충족하도록 하는 것은 손실흡수능력의 측면에서 가장 높은 수준의 일관성을 유지시킬 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 수단은 개별 해당 국가별로 추가손실흡수자본 적용을 직접적이고 투명하게 비교할 수 있으며, 규제대상이 되는 은행들이 상호간의 직접적 경쟁을 통하여 국경간 영업을 하게 할 수 있다는 사실에 있어서 바람직하다고 할 수 있다.⁷²⁾

제 3 절 SIFI에 대한 정리시스템 정비

I. 개 요

금융위기의 주요 원인으로서는 중심으로 취급되었던 논의인 「시스템적으로 중요한 금융기관」(systemically important financial institutions; SIFIs)의 파산처리 문제는 SIFI와 관련된 “too big to fail”의 문제로 귀결된다. 즉, 도덕적 해이(moral hazard)의 원인을 우선적으로 제거하기 위한 노력으로 SIFI의 파산처리 계획이 추진되었다. 2011년 11월의 G20 칸느 정상회의에서는 이와 관련된 주요 결과가 도출되었다. FSB와 바젤 위원회에 의해서 검토를 해 온 SIFIs 정책 패키지가, G20 정상에 의하여 승인되었다.

SIFI 정책 논의의 시작은 글로벌 금융경제위기가 시작되었던 2007년을 경험한 후, 2008년 11월 워싱턴에서 처음으로 개최된 G20 정상회의에서 기원을 찾을 수 있다. 워싱턴 정상회의의 성명서로, 「모든 SIFI에 대한 적절한 규제 확보」라는 방침이 수립되었으며, 2009년 9월의 피츠버그 정상회의에서는 SIFI 정책에 관한 보다 구체적인 정책이 수립되었다. 금융안정이사회(FSB)는 이에 맞추어 SIFI 정책에 대한 검토를 시작하였으며, 그 검토 결과로 「시스템적으로 중요한 금융기관이 발생시키는 도덕적해의의 억제」라는 제목의 보고서가 발간되었다.

72) Id

이 보고서는 2010년 11월 서울 정상회의⁷³⁾에서 G20 정상에 의해서 승인되었다. 서울 정상회의의 승인을 받아 2011년 7월에는, FSB가 「SIFIs의 실효적인 파산 처리에 관한 보고서」를 발간하였고, 바젤 위원회는 글로벌 SIFIs(G-SIFIs) 중에서 “글로벌적으로 시스템상 중요한 은행」(global systemically important banks; G-SIBs)”을 특정하는 방법과 G-SIBs에 요구되는 추가적인 손실 흡수력의 요건에 관한 보고서를 발간하였다. 칸느 정상회의에서는 이 2가지의 보고서를 최종적으로 결정하여 G20 정상회의 승인으로 SIFI 정책 패키지가 G20 정상에 의해서 승인되었다.

효과적인 정리체계의 목적은 심각한 시스템 혼란이나 납세자들의 손실 없이 금융회사 정리를 가능케 하고, 주주 또는 무담보 채권자들이 손실부담순위(seniority)에 따라 손실을 흡수하여 금융회사의 핵심 기능이 보호될 수 있도록 하는 것이다. 따라서 효과적인 정리체계는 다음의 사항을 포함해야 한다.

- 시스템적으로 중요한 기능의 연속성 보장
- 예금자 및 보험계약자를 보호하고, 고객 자산의 신속한 보상
- 금융회사 주주 및 채권자들에게 손실부담순위에 따른 손실 분담
- 공적 자금을 의존해서는 안되며, 그러한 지원이 가능할 것이라는 기대도 주어해서는 안됨

73) 2010년 11월 서울정상회의에서 G20 정상들은 FSB에 “금융회사의 효과적인 정리체계 구축을 위한 핵심 요소(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for financial institutions)” 마련을 요구하였다. 금융회사의 정리체계에는 금융시스템 혼란 및 도덕적 해이를 축소할 수 있는 효과적인 정리 틀과 방법(tools)이 포함되어야 한다. 따라서 정리시스템 정비에 필요한 핵심 요소들은 모든 국가의 정리체계(resolution regimes)에 포함되어야 하는 주요 특징을 반영하고 있어야 할 것이다. 이를 위해 대부분의 국가에서 입법 조치가 필요할 것으로 예상된다. 그러나 핵심 요소에서 정하고 있는 정리 수단이 모든 금융부문과 시장환경에 적합한 것은 아니다. FSB는 이에 보험회사, 금융시장인프라(FMIs), 시스템적으로 중요한 비은행 금융회사 등 여타 금융회사 정리에 필요한 분야별 맞춤형 가이드라인이 추가로 제공될 예정이고, 현재로서는 SIFI에 해당되는 금융기관의 정리시스템의 가이드라인을 제정하였다.

- 불필요한 금융회사 기업가치가 훼손(destruction of value)되는 것을 방지하고 정리절차에 수반되는 총비용을 최소화
- 질서 있는 정리를 위해 신속·투명하고 예측가능성 있는 절차를 마련
- 해외 정리 당국과의 협력(cooperation), 정보교환, 조정(co-ordination)을 위한 법적 기반(mandate)을 제공
- 생존이 어려운 금융회사가 순서대로 시장에서 퇴출될 수 있도록 함
- 신뢰성 있어야 하며, 그에 따라 시장 기반 솔루션(market-based solutions)에 대한 유인을 제공

II. 정리시스템 개요

1. 적용범위

정리시스템의 구조는 특정한 상황에서 모든 “시스템적으로 중요한 금융회사”에 적용되어야 하며, 관련 범위내의 금융회사에 대한 정리시스템은 명확하고 투명해야 한다. 이러한 정리시스템이 적용될 수 있는 적용범위는 ① 지주 회사, ② 금융그룹에 포함되나 규제대상에 해당되지 않는 중요 법인 및 계열 기업, ③ 해외 금융회사의 지점이다.⁷⁴⁾

2. 정리 감독기관

개별적인 국가의 사법당국은 정리시스템의 범위안에서 금융회사에 대한 정리절차의 실행 등에 관한 권한을 행사가능하게 하는 행정기구(이하, 정리감독기관)을 지정해야 한다. 동일한 국가 내에 다수의 정리감독기관이 있는 경우에는 개별적으로 각각의 직무, 역할, 책임이 명확하게 규정되고 조정되어야 한다. 또한, 동일한 국가 내에서 다수의

74) FSB, Consultative Document: Effective Resolution of Systemically Important Financial Institutions - Recommendations and Timelines, 19 July 2011, p.24(이하, FSB, Resolution of SIFI)

정리감독기관이 동일한 집단에 속한 기관들을 개별적으로 정리절차의 개시를 수행하는 경우에는 기관간 조정의 역할을 수행하는 집단정리 감독기관을 선정해야 한다. 이상의 조정과 지정은 실정법상 목적의 내용으로 구성되어야 된 것으로서, 정리감독기관은 금융안정과 예금자 보호, 보험계약자, 기타 금융소비자의 보호를 추구하고, 외국의 금융안정에 미치는 영향 또한 고려대상이 된다. 정리를 위한 행위가 타 국가의 금융 안정에 미치는 영향도 고려해야 한다. 이를 위하여 정리 감독기관은 외국의 정리감독기관과 협정을 체결할 수 있는 권한 또한 보유해야 한다.⁷⁵⁾

3. 정리절차에 관한 권한

정리감독기관은 SIFI의 종합적이면서 복잡한 내부조직의 구조에 적절하게 적용될 수 있도록 특별한 법적 권한의 보유뿐만 아니라, 정리절차의 정치한 실행을 위한 운영능력을 함께 가지고 있어야 한다. 이러한 권한은 다음과 같은 사항을 포함하고 있다.⁷⁶⁾

- ① 경영진 및 이사의 해임, 교체, 책임추궁
- ② 관리자 선임 등 회사의 운영권 보유
- ③ 계약의 파기·지속·체결, 매매, 채무상각, 재조정 등을 포함한 운영 및 정리절차 수행 권한
- ④ 보험회사의 경우, 보호펀드에 관한 포트폴리오 이전 요구 및 파생상품 산의 보유 등
- ⑤ 정리회사와 동일한 그룹에 속한 다른 회사에 대하여 필요적 서비스의 제공 요구 등
- ⑥ 정리회사의 주주권한 무효화의 요구 등
- ⑦ 합의와 계약갱신 여부에 관계없이 자산·부채 및 예금성 부채, 주식 소유권 등의 권한 및 의무를 지불능력있는 제3자에게 이전

75) FSB, Resolution of SIFI, pp.24~25

76) Id.

- ⑧ 중요 기능을 유지하면서 부실 회사의 사업을 인수하기 위한 임시 중개 금융회사의 설립
- ⑨ 부실자산과 무수익대출의 이전을 위한 별도의 자산관리기구 설립
- ⑩ 정리절차 진행중 bail-in 권한 시행
- ⑪ 예금의 지급과 이전 또는 거래계좌의 관리를 통한 실패기업의 전체 혹은 일부분을 폐쇄 또는 청산
- ⑫ 무담보 채권자 또는 일반 고객에 대한 일시적 변제 중지 및 압류 등에 관한 채권자 행위의 일시 유보
- ⑬ 계약이행이 가능한 제3자에게 이전할 수 있도록 계약상 조기계약종결 권한 및 조기상환권한 행사의 일시 유보

4. 상계, 담보제공 및 분리

상계, 담보제공, 고객에 대한 분리절차를 위하여 법적인 구조를 명확하고 투명하게 유지해야 하며, 금융회사에 대한 정리절차는 강제적으로 가지고 있어야 하고, 효과적인 정리절차 수단의 진행은 장애가 있어서는 안된다.⁷⁷⁾

5. 정리회사의 재원

정리당국은 금융회사의 정리수단으로서 공적 지배(public ownership)나 구제금융기금(bail out funds)에 의존하지 않도록 국가는 법적 또는 정책적 수단을 마련하여야 한다. 정리절차의 효과적인 수행을 위하여 일시적인 재원 확보가 필요한 경우, 정리감독기관 또는 일시적 재원 제공을 하는 기관은 재원제공으로 인한 손실을 금융회사의 주주와 무담보 채권자 또는 전체적인 금융시스템으로부터, 보전 받을 수 있도록 해야 한다. 즉, ① 민간영역의 재원조달이 불가능한 경우 필요한 경우에만 일시적 재원제공을 결정하여 정치한 정리절차의 진행이 이루어지도록 해야 하며, ② 주주의 손실분담과 사후평가 등 관련 역학

77) FSB, Resolution of SIFI, p.27

구조에 따라서 무담보·비예금보호 채권자에게 잔여비용을 이전할 수 있도록 해야 한다. 정리절차의 진행과정에서 대상회사의 일부가 계속 회사로서의 가능성이 존재하는 경우에는 중앙은행의 재량에 근거하여 유동성 자금이용이 가능하고, 최종적인 방안으로서 매각, 합병 등의 방법을 동원할 때까지 국유화도 가능하다.⁷⁸⁾

6. 신속, 유연성, 적절한 안전장치

정리감독기관은 정리절차의 진행 과정에서 신속하고, 유연하며 적절한 안전장치를 보유해야 한다. 적절한 안전장치는 채권자들에게 최소한의 채권회수를 보장하고 일반적인 청산절차와 동일한 수준의 보상을 확보해야 한다. 정리감독기관은 정리절차진행의 수단을 적절한 시기로 조정하여 시행할 수 있어야 한다.⁷⁹⁾ 법원의 명령이 필요한 경우, 정리감독기관은 이러한 사항을 사전에 정리계획에 포함시켜서 반영해야 하며, 이에 의하여 법원의 절차가 효과적인 정리절차의 이행에 영향을 미치지 않도록 해야 한다. 사법심사는 사후적으로 이루어지며, 정리감독기관은 금융시스템과 채권자에게 손해를 발생시켜도 상당한 경우 보상금을 지급하는 경우라 아니라면, 취한 조치를 변경할 수 없다.

78) FSB, Resolution of SIFI, p.27~28

79) 이와 관련하여 영국 FSA는 재건·파산처리계획을 도입함에 있어 그 내용 설정에 다음과 같은 접근방법을 취할 것임을 밝히고 있다. (제1단계) 관계하는 금융기관에 대해 재건·파산처리계획을 세우고, 시기별, 내용에 관하여 가이드스를 만드는 FSA가 서면으로 이에 대해 요구할 예정, FSA는 추진상황에 대해 금융기관과 논의를 하면서 계획자체는 당해 금융기관이 독자적으로 분석하고 이에 기초하여 책정하고 금융기관의 이사회가 이를 인증하여 제출할 것, (제2단계) 금융기관이 계획의 초안을 제출하면 FSA는 영란은행과 협의하여 계획을 검증하고 금융기관과 논의하는 단계를 거침. FSA는 계획의 신뢰성 및 그 한계, 파산처리를 하는데 발생하는 장애가 명확히 특정되어 있는지 그 외 이러한 장애에 대한 대책이 마련되어 있는지에 대해서 초점을 맞추어 평가, (제3단계) FSA는 계획의 초안에 대해 코멘트를 하여 금융기관에 송부하고 금융기관이 이를 감안하여 적절하게 수정, (제4단계) 남아 있는 문제점에 관해 금융기관과 FSA가 논의하여 완료한 단계에서 계획에 합의된 수정을 하여 이사회가 사인 (안수현, 전계보고서, pp.81~82)

한편으로 시장의 신뢰를 보존하기 위하여 정리당국은 공시요건의 일시적 면제 등을 통하여 절차 진행의 유연성을 제공해야 한다.⁸⁰⁾

7. 국경 간 협력을 위한 법적 구조의 조건

다수의 국가에 소재지를 갖고 있는 금융회사에 대한 효과적인 정리 절차의 실행을 위하여 개별 국가들은 중요특성이 반영된 수단과 권한을 해당 국가에 적용할 수 있도록 입법적인 준비를 시행해야 한다. 국내가 법령이 외국에서의 절차 즉, 정리절차 또는 파산절차가 개시되더라도 자국내에서 자동적인 조치가 이루어지게 하는 규정을 포함하고 있어서는 안되지만, 국가의 안정성을 확보하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우나 국경간 협력 또는 정보공유가 이루어지지 않은 경우에는 국가의 재량적 조치의 시행은 가능하다. 정리감독기관은 외국 금융회사의 자국내 지점에 대한 정리권한을 보유하고 있어야 하며, 외국의 정리감독기관이 실행하는 정리절차를 지원할 수 있는 권한을 함께 보유하고 있어야 한다. 개별 국가는 외국의 정리감독기관이 실행하는 정리절차의 진행에 협조를 해야 하며, 이는 해당국 채권자에게 불리한 결과를 발생시키지 않고 정리절차에서 차별적 취급을 받지 않는다는 조건이 선행되어야 한다. 정리감독기관은 정보 보호와 비밀 유지가 이루어질 경우, 정리계획(RRP) 등을 포함한 정보를 보유할 수 있도록 법적인 권한이 부여되어야 한다.⁸¹⁾

8. 특정 금융회사의 국경간 협약

모든 G-SIFI에 해당되는 금융회사는 현지 감독당국의 정리감독기관과 국경간 협약을 체결해야 하며 다음과 같은 내용을 포함하고 있어야 한다.⁸²⁾

80) FSB, Resolution of SIFI, p.28

81) FSB, Resolution of SIFI, p.29

82) FSB, Resolution of SIFI, p.30

- ① 위기관리그룹(Crisis Management Group)에 의한 협력의 목적과 절차
- ② 위기전과 위기발생시 정리감독기관의 역할과 책임
- ③ 위기관리그룹에 참석하지 않는 정리감독기관을 포함하여, 정리감독기관과의 정보공유와 위기전 및 위기발생시 정보공유를 위한 절차와 법적 근거
- ④ 모기업, 지주회사, 중요 자회사, 지점 및 협정에 포함된 관련 회사들이 포함된 정리계획(RRP)의 구체화를 위한 절차
- ⑤ 정리가능성 평가 수행에 있어서 조정과정
- ⑥ 중요사건 발생과 중요조치 및 위기조치의 착수 이전에 본국의 감독당국이 현지 감독당국에게 이를 통보하고 협의하기 위한 메뉴얼
- ⑦ 국경간 정리절차시행과 관련하여 세부적인 사항의 일정 수준 제공
- ⑧ G-SIFI의 정리계획을 평가하기 위한 국경간 상위 감독책임자의 회의 정기 개최

9. 정리계획

개별 국가들은 감독절차의 일부로서 금융회사의 정리가능성을 제고시키기 위하여 해당국에 소재하고 있는 금융회사에 대하여 정리계획(RRP)을 마련하도록 하여야 한다.⁸³⁾ 정리계획에는 금융회사의 개별적

83) 영국의 경우에는 이미 2009년도에 FSB 권고안과 유사한 내용의 규제시스템 도입을 시작하였다. 영국 금융감독청은 2009년 10월 22일 발표한 Turner Review Conference Discussion Paper(DP09/4)에서 시스템적으로 중요한 금융기관에 관한 정책대응 및 자본과 유동성규제에 관한 영향도에 대한 검증 등이 행해졌는데, 이의 일환으로 living will을 취급하였고, 특히 부록(Annex 1)이에 관해 상세한 논의를 하였다. 그리고 특히 일부 주요 은행그룹에 대해서는 2009년중에 시범적으로 재건·파산처리계획의 책정을 시작하고 2010년 1분기중에 계획안을 제출할 계획 및 입법차원에서도 명시하여 2009년 11월에 제출된 금융서비스법안중에 FSA가 금융기관에 재건·파산처리계획의 책정을 의무화하는 것을 내용으로 하는 규정을 포함하는 등 living will에 대한 도입절차가 체계적으로 진행해 오고 있다. 금융위기 후 자기자본비율규제 등 국제적인 금융규제강화가 진행되고 국제기관 및 각국 정부에 의해 구체화된 조치들이 강구되고 있지만 그중에서도 금융기관이 부적절한 행동을 하게 하는 인센티브구조와 그 대응에 대해 관심이 높아졌다. 특히 리만브라더스의 경우 결과적으로 파산에 이르렀지만, 이처럼 시스템적으로 중요한(systemically important) 대규모 금융기관이 파산함으로써 가져오는 악영향이 매우 큰 것임을 고려하여 대마불사(Too-big-to-fail)의 문제가 큰 관심을 받았다. 이러한 금융기관은 위기시에 공적인 지원과 구제를 받는 것이 확실하다고 보여지는 상황에서

인 특성을 고려해야 하며, 금융회사의 복잡성, 관련성, 대체가능성 및 규모 등을 반영하여야 하고, G-SIFI의 경우에 정리계획에 근거하여 금융회사의 정리가능성에 대한 평가를 포함해야 한다. 감독당국과 정리 감독기관은 정리계획의 적용이 적용되는 금융회사가 위기상황에 처했을 경우 회복을 가능하게 하는 수단 등이 포함된 정리계획을 수립해야 하며, 다음과 같은 사항을 포함하고 있어야 한다.⁸⁴⁾

- ① 특이한 상황 및 금융시장 전반에 대한 스트레스의 상황에 대처할 수 있는 방안⁸⁵⁾
- ② 자본부족과 유동성압박에 대한 시나리오
- ③ 스트레스상황에서 회생방법을 제시하여 적절하게 진행할 수 있는 절차

는 공적 지원과 구제를 전제로 높은 수익을 추구하여 과도한 위험을 추구할 유인이 있기 때문이다. 이러한 문제를 고려하여 그 대응책이 논해질 필요가 제기되었다. 이러한 도덕적 해이에 대한 대응책의 일환으로 이른바 living will(생전유언)제도가 2009년부터 논의되기 시작하였는데 특히 영국을 중심으로 금융감독당국이 도입을 주장하고 있다. 그러나 그 정의, 방법, 절차 등이 최근 국제적으로 핫이슈로 떠오르고 있다. 현재 living will의 개념 정의와 관련하여 시스템적으로 중요한 금융기관이 파산에 빠진 경우 그 처리를 용이하게 하기 위하여 조직의 해체, 사업의 매각·축소, 계약관계 등의 처리 등의 계획을 미리 준비시켜 두는 것을 의무화하는 것으로 파산처리계획(resolution plan)이라고 불리운다. 이러한 계획에 의해 일단 파산처리가 되면 그 실행이 보다 원활해진다는 이점이 있지만 동시에 이러한 계획을 책정하는 것으로 금융기관 스스로 그 조직, 업무 구조, 내용, 위험 등을 보다 심도깊게 파악할 수 있게 되어 업무 개선에 기여하고, 감독당국에 의해서도 평상시 대상금융기관에 대한 심도깊은 이해가 가능하다는 점에서 이점이 기대되고 있다.(안수현, 전계보고서, pp.78~79)

84) FSB, Resolution of SIFI, p.31

85) 영국의 경우에는 재건계획의 수립과 관련하여 재건계획은 금융기관이 압박을 받는 경우 어떻게 대처할 것인가를 보여줄지를 요구하게 되는데, 이에는 다음과 같은 점이 포함되어야 한다. 즉 자본구조조정계획과 유동성구조조정계획이 그것이다. 계획에는 긴급한 경우 자금조달계약과 스트레스 테스트 등 FSA가 정하는 기존의 요건을 만족하는 것도 포함되며 당해 금융기관의 비즈니스로 인해 야기되는 위험의 감소를 위하여 경영진이 취하는 조치들로 인해 어느 정도 재건을 뒷받침할 수 있는지에 대해서도 기술하여야 한다. 아울러 금융기관이 계획상 제시한 조치들에 관해 그 실행계획에 관해서도 기술하여야 하며, 이외에 당해 금융기관의 최대 거래 상대방이 파산한 경우 그 대응에 관해서도 계획안에 검토하여 기술해야한다. 파산금융기관이 관리하는 고객자산을 적시에 분배하기 위한 계획도 포함하고 있어야 한다. (안수현, 전계보고서, p.82)

정리계획은 시스템적으로 중요한 기능을 유지하면서 시스템적인 혼란과 일반국민(납세자)에 대한 손실의 전가가 발생하지 않도록 정리절차를 수행할 수 있는 권한이 효과적으로 실행될 수 있도록 다음과 같은 사항을 포함하고 있어야 한다.⁸⁶⁾

- ① 금융 및 경제적 기능의 연속성
- ② 금융 및 경제적 기능의 보존을 위한 적절한 정리절차 수단
- ③ 회사의 운영, 구조, 시스템적으로 중요한 기능에 대한 정보 확보
- ④ 효과적인 정리에 대한 잠재적인 장애와 이를 완화시키는 수단
- ⑤ 예금자 및 보험자 보호와 고객구분자산의 신속한 반환

Ⅲ. 채권자 손실분담 제도

FSB에 의하여 작성된 「SIFI의 효과적인 정리시스템에 대한 권고안(SIFI Recommendations)」에서는 국가 감독기관의 차원에서 법제도와 시장기능에 부합할 수 있는 “계약(contractual)”과 “법률(statutory)”에 의하여 출자전환(debt-equity conversion) 및 채권상각(write-down) 등의 수단을 활용하여 계속기업으로서 지위를 유지할 수 있도록, 금융기관(금융회사)의 자본재확충을 가능하게 하는 구조적 메커니즘의 고려를 요구하고 있다. FSB는 계약에 의한 채권자손실부담(bail-in) 수단과 법률에 의한 채권자손실부담(bail-in)에 대하여 법률적인 측면과 운영적 측면에서 이를 검토하였다. FSB는 “효과적인 정리시스템 영역에서의 주요 특징(Key Attributes of Effective Resolution Regimes)”에 있어서 하나의 수단으로서 법률에 의한 bail-in 권한을 포함하고 있으며, 정리시스템에서 적용될 수 있는 “법률에 의한 bail-in 제도”를 제안하고 있다. “법률에 의한 bail-in 제도”는 금융회사의 채권상각 또는 출자전환에 의한 채권발행을 못하도록 금지하는 것을 의미하는 것은 아니며, 감독기관이나 정리시스템 운영을 담당하는 기관이 채권상각 또는 출자전

86) FSB, Resolution of SIFI, pp.31~32

환에 의한 채권발행을 금융회사에 요구하지 못하도록 금지한다는 의미를 갖고 있는 것도 아니다. 정리시스템의 개시단계에서 “계약에 의한 bail-in 채권”을 금융회사가 보유한 경우, 법 “법률에 의한 bail-in” 및 감독기관의 권한 행사이전에 상각 또는 전환될 수 있다. 따라서 “계약에 의한 bail-in”의 대상이 되는 채권이 정리절차 개시 이전에 상각 또는 전환 되었더라도 정리절차 개시 이후에 적용되는 bail-in 권한의 적용은 동일하게 받게 된다.⁸⁷⁾

1. 목 적

bail-in의 목적은 정리비용을 일반 국민 즉, 납세자가 아닌 해당 회사의 주주와 기타 무담보(unsecured) 및 비예금보호(uninsured) 채권자들이 부담하도록 하는데 있다. 이는 도덕적 해이(moral hazard)를 감소시키고 시장질서를 정상화시키며, 도산절차와 관련된 경제적 혼란 및 사회적 가치의 손실을 최소화 하는데 목적이 있다고 할 수 있다. 정리절차에 있어서 bail-in은 특별한 절차의 진행 속에서 행사될 수 있는 실정법적인 원한을 의미한다고 할 수 있다. 대상 기관의 자본확충을 통하여 생존이 불가능한 기관에 시스템적으로 중요한 기능을 제공하고, 계속기업으로서의 사업 지속성을 확보하는 것을 가능하게 하며, 남겨진 기관의 잔여조직이 폐지되고 새로운 조직이 구성될 때에 중간자 역할을 수행하는 금융회사에 의한 자본확충을 시스템적으로 중요한 기능으로 이전하게 된다. 따라서 정리절차에 관련된 감독기관은 이러한 구조적인 메커니즘 중 최소한 하나 이상을 활용하여 bail-in에 적용될 수 있는 법적 권한을 보유해야 하고, bail-in을 통한 자본확충은 시장의 신뢰성과 건전성 그리고 재무적인 안전성을 충분하게 확보할 수 있도록 적절한 수준의 자본을 확보하여야 한다.⁸⁸⁾

87) FSB, Resolution of SIFI, p.35

88) FSB, Resolution of SIFI, pp.35~36

2. 실정법적 구조

bail-in 권한은 “효과적인 정리시스템 영역에서의 주요 특징(Key Attributes of Effective Resolution Regimes)”을 만족시킬 수 있도록 정리시스템내에 포함되어야 한다. bail-in을 위한 정리시스템 및 법적구조는 다음과 같은 부분을 명확하게 하여야 한다.⁸⁹⁾

- ① 정리시스템 개시를 결정하는 감독기관(감독당국)
- ② bail-in 및 기타 정리절차 수단이 이용되는 조건 및 담당정리기관
- ③ bail-in 권한이 적용되는 해당 채권과 bail-in 권한이 적용되는 계층적 구분 및 책임 범위
- ④ bail-in의 결정에 관한 절차
- ⑤ 주주와 채권자에 대한 영향과 이에 대한 법적 구제절차 및 보상

3. bail-in 권한

정리시스템에서의 bail-in 권한은 정리기관으로 하여금 손실을 흡수하게 하고, 금융회사의 주요 부분에 대한 자본재확충 또는 주요 부분이 이전되어 새롭게 창설된 회사의 자본재확충이 가능하도록 부여되어야 한다.⁹⁰⁾

- ① 회사의 주식 또는 소유권과 관련된 기타 수단으로서의 채권 상각
- ② 모든 후순위 채권에 대한 상각
- ③ 모든 후순위 또는 선순위 무담보, 비예금보호 채권 상각
- ④ 정리절차 개시 이후 후순위 또는 선순위 무담보 및 비예금보호 채권을 정리회사의 주식 또는 기타 다른 수단으로 전환

89) FSB, Resolution of SIFI, pp.36

90) FSB, Resolution of SIFI, pp.36~37

신주에 bail-in과 전환을 적용하여 효력을 발생시키기 위해서는 정리 절차의 진행시에 필수적으로 요구되는 권한이 제공되어야 하며, 이는 법적 구조에 부합하여야 한다.⁹¹⁾

- ① 주주에 의한 동의의 요구없이 신속성에 근거한 신주 발행
- ② 정리회사의 기존 주주가 보유하고 있는 선취권(preemption right)에 대한 우선 적용
- ③ 이후 단계에 있어서 주식의 배분을 조정하기 위하여 완전상각 주식 또는 후순위 채권자에게 보증(warrant)
- ④ 자본금의 취소(이용가능한 자산에 의하여 나타낼 수 없는 경우)
- ⑤ Bail-in의 효과적인 실행을 위하여 주식 및 기타 주상의 상장, 거래중단을 위한 일정기간의 설정 등을 위하여 법률적 근거조항의 제정

4. 절차 개시

감독기관이 정리절차의 대상기업에 대하여 정리절차 개시를 결정하는 경우에는 정리절차가 진행되는 상황에서 bail-in 권한이 법적 장애 없이 이용될 수 있어야 한다.⁹²⁾

5. 범 위

실법법상 bail-in의 적용 범위는 가능한 최대한으로 광범위하게 채권에 적용되어야 한다.

채권상각과 이를 전환할 수 있는 권한은 대상 기관의 자본구조 순위에 부합할 수 있도록 적용되어야 하고, 담보권자 및 선순위 채권자

91) FSB, Resolution of SIFI, p.37

92) Id.

에 대한 변제의 순서에 부합도록 적용되어야 한다. 정리절차에 있어서의 Bail-in은 계약에 의한 상각/전환으로 인하여 취득된 주식에 대해서도 같은 유형의 증권에 적용되는 방식으로 공평하게 적용되며 이는 다음의 내용을 의미한다고 할 수 있다.⁹³⁾

- ① 사전에 상각되지 않거나 전환되지 않은 경우, “계약에 의한 bail-in”은 정리절차의 개시와 함께 계약조건에 따라서 상각되거나 전환된다.
- ② 정리절차가 개시되기 전에 계약조건에 따라서 상각 또는 전환이 이루어진 채권의 경우는 이후에 정리절차가 개시된 이후 bail-in 권한의 적용 대상이 될 수 있다.
- ③ 정리절차의 개시 이전 또는 직후에 “계약에 의한 bail-in 채권”이 상각 또는 전환되어 취득된 주식은 “법률에 의한 bail-in”의 적용에 의하여 선순위 채권이 상각 또는 전환되기 이전에 손실을 흡수하도록 한다.

6. 실정법적인 우선순위에 대한 존중

정리절차의 진행중에 실정법으로 상각 또는 출자전환의 권한이 행사가 이루어지는 경우는 채권자평등의 원칙, 법적 우선순위, 해당 채권의 순위 등과 관련된 사항이 존중되어야 한다. 다만, 실정법적인 정리시스템의 목적을 달성하기 위한 필요 범위 내에서 예외적인 경우를 상정할 수는 있다. 예외적인 경우는 법령에 명시적으로 규정되어야 하고, “청산되는 경우보다 불이익을 받게 되는 채권자는 없어야 한다”는 원칙이 준수되어야 한다. 동 원칙은 투자자가 최초 투자시에 사전적으로 합의한 “계약에 의한 상각 또는 전환” 조건의 채권인 경우는 준수될 것이 요구되지는 않는다.⁹⁴⁾

93) FSB, Resolution of SIFI, pp.37~38

94) FSB, Resolution of SIFI, p.38

7. 안전조치 및 사법심사

충분한 안전조치 및 국가별·채권자별 차별금지의 원칙 등은 실정법적인 정리절차의 진행에 있어서도 동일한 방식으로 적용되어야 한다. 감독기관은 bail-in 및 기타 정리절차의 수단을 적용할 경우, 채권자에 대한 대우 및 보상과 관련해서 일관적인 방법으로 접근해야 한다. bail-in 이외의 기타 정리절차상 수단이 활용되는 경우에도 계약에 의한 bail-in 채권 보유자의 채권순위를 존중하여야 한다.⁹⁵⁾

8. 그룹 및 국경간 문제

원칙적으로 채권에 대해 정리절차상 수단으로서의 bail-in 권한은 본국(home)의 감독기관이 모회사(모회사 소재 지역의 자회사 포함)가 발행한 채권에 관하여 실행된다. 외국 진출국의 감독기관이 자국의 정리절차상 수단으로 bail-in 권한을 갖고 있는 경우, 자회사 수준에서 bail-in 권한이 행사될 수 있으며, 새로운 주주에게로 소유권이 이전될 수도 있다. 외국 진출국의 감독기관은 권한을 행사하기 전에 본국의 감독기관, 위기관리그룹(CMG) 다음과 같은 사항을 협의해야 한다. 즉, ① 자회사가 생존가능성이 없어서 정리절차에 착수해야 한다는 점과, ② 그룹은 자회사를 더 이상 지원하지 않을 것이며, 전 그룹차원의 관점과 외국 진출국의 관점 및 국경간 금융안정성의 관점에서 성공적인 결과를 달성할 수 없다는 점을 협의해야 한다.

본국과 외국 진출국의 감독기관은 우선적으로 bail-in 권한의 실행 등 정리절차와 관련된 조치를 조정할 수 있도록 이에 관한 절차를 합의해야 한다. Bail-in이 국경간 관계에서도 효과적인 방법이라는 것을 확신시키기 위하여, 본국 감독기관은 자국내 금융회사의 계약서에 본국

95) FSB, Resolution of SIFI, pp.38~39

감독기관의 bail-in 권한의 인정을 내용으로 하는 조항을 추가하도록 하여야 하며, 이러한 조항은 계약의 내용이 본국법 또는 현지법 중에서 어떠한 법이 적용되는지의 여부와 관계없이 채권 상각 또는 주식 전환이 가능하게 한다는 본국 감독기관의 bail-in 권한을 인정한다는 의미이다.⁹⁶⁾

96) FSB, Resolution of SIFI, p.39

제 5 장 결 론

글로벌 금융위기 직후부터 금융시스템과 경제 전반에 커다란 영향을 미치는 시스템적으로 중요한 금융회사(SIFIs)에 대한 규제강화 논의가 전개되었다. 대형 금융회사의 파산과 경영부실 등은 금융위기 발생과 함께 주요국의 재정건전성을 훼손시키면서 자본시장에 중대한 영향을 미치게 되었다. 그 예로서, 리먼브러더스 파산 이후 금융회사의 연쇄적인 파산을 방지하고, 시스템 리스크 확대를 억제하기 위해 미국과 유럽을 중심으로 대규모 공적자금이 금융부문에 투입되고, 이를 통해 금융위기의 확산은 방지된 반면 국가재정 부담은 가중되었으며, 이는 현 유로존 정부부채 위기의 한 원인으로 지적되고 있다. 향후에도 부실 대형 금융회사에 대한 공적자금 지원과 같은 대마불사 관행이 고착화될 경우, 이들 금융회사의 위험추구 행위 등 도덕적 해이로 인한 금융시스템 불안이 다시 재연될 우려가 있다.

이러한 배경으로 2011년 11월 프랑스 칸에서 열린 G20 정상회의를 통해 SIFIs 규제의 정책수단 등을 공표되었다. 위기 직후 전개되고 있는 SIFI 규제정책은 대형 금융회사의 구제조치 등으로 인한 재정악화 등 경제적 비용의 발생을 사전에 방지하는 것이 주요 목적이 있다고 할 수 있다. 이후, 금융위기의 재발 방지를 위한 전세계적인 금융제도 개혁 속에서 2008년 11월 G20 정상회의 이후 SIFI 규제 논의가 지속되었고, 종합적인 정책방안은 2011년 11월 G20 칸 정상회의에서 구체화되었다.

이러한 국제적 움직임의 일환으로 바젤은행감독위원회는 G-SIBs (Global Systemically Important Banks)의 평가방법과 추가자본적립 요건 등을 제시하였다. 또한 FSB는 각국 금융회사의 파산처리제도가 마련해야 할 책임, 권한, 수단을 규정한 “금융회사의 실효성 있는 파산처리 수단의 주요 특성”을 공표하였다.

SIFI 규제가 주요국 경제에 미치는 영향은 제한적일 것으로 예상되는 가운데 은행의 경영부담은 D-SIFIs 범위에 좌우될 가능성이 크게 나타나고 있다. 또한 장기적으로는 금융 시스템 리스크 저하를 통해 성장 제고에 기여할 수 있다는 낙관적인 전망도 나타나고 있다. 다만, SIFIs 규제는 2016년부터 2019년까지 단계적으로 실시되므로, 세계 대형금융회사들은 추가 증자나 대규모 자산매각 등의 가능성이 낮아 실물경제에 미치는 영향은 제한적일 것으로 예상된다.

향후 회생 및 정리계획이나 정리가능성 평가 등이 D-SIFIs에 적용되면서 금융회사의 사업모델이나 조직구조 등에도 영향을 미칠 것으로 예상된다. 회생 및 정리계획의 책정에 따른 실질적 부담이나 대응 비용 등은 금융회사의 사업모델이나 구조에 의해 차별화될 것으로 보이며, 정리가능성 평가의 적용은 조직구조나 사업모델의 변화에도 적지 않은 영향을 미칠 가능성이 있다. 자기자본비율을 비롯한 각종 건전성 규제나 포괄적인 리스크 관리나 통제 등과 함께 정리가능성의 향상은 중요한 경영과제로 부각될 전망되고, D-SIFIs의 적용 범위가 넓을수록 은행부문의 관련 부담이 클 것으로 예상된다.

한편으로, 부실은행에 대규모의 공적자금을 투입한 경험이 있는 우리나라는 금융시스템의 안정을 위한 대형은행 손실흡수능력의 중요성에 공감하고 있으며, 특히 우리나라 은행산업의 시장집중도를 감안할 때에 대형은행의 부실이 금융시스템에 미치는 파급효과가 클 것으로 예상된다. D-SIBs 감독방안에 대해서는 국가별 재량이 크게 주어질 것으로 예상되나, 우리나라의 경우는 금융시스템 및 실물경제의 안정을 위해 대형은행에 대한 사전적 감독의 필요성이 크게 부각된다고 볼 수 있다. 또한, 국내 대형은행에 대한 추가적인 자본확충의무를 부과하는 경우, 위기발생시에 은행이 자체적으로 대응할 수 있는 손실흡수능력을 제고시킬 수 있다는 기대를 가질 수 있다. 국내 은행들은 보통주자본 비율이 높아, 보통주자본을 추가적으로 부과하더라도 적

응에 큰 무리는 없을 것으로 예상된다. 다만, 은행들이 자본규제 준수를 위해 고위험자산을 축소하는 등 보수적으로 자금운용할 경우, 중소기업대출 위축 등의 부작용이 우려되고 있다.

법제도적 측면에서 SIFI 규제에 대한 논의가 국제적으로도 현재 진행중이며, 구체적인 기준안이 최종적으로 제시될 예정이지만, 각 국가별로 이에 대한 국내 법제도적인 대응은 조심스럽게 이루어지고 있다. 2016년부터 단계적 실시를 목표로 하고 있기 때문에 시급한 법개정이나 제도도입이 요구되지는 않지만, 국내외적인 자본시장의 변화가 급격하게 나타나고 있는 점을 감안한다면, 이에 대한 대응은 최대한 신속하고 명확하게 이루어질 필요성이 있다.

SIFI 규제에 대한 구체적인 국내법적 대응방향을 논의할 때, 현재로서는 우리나라의 감독기구가 중앙은행으로서의 한국은행과 금융위와 금감원이 있다는 점을 감안한다면, 이에 대한 권한배분의 문제도 향후 논의되어야 할 것이다. 특히 SIFI 선정에 있어서 리스크 분석을 위한 정보수집권의 문제도 어느 기관에 부여할 것인지의 여부 또한 구체적인 SIFI 규제시스템을 도입할 때에 고려될 사항이다.

한편으로는 SIFI 규제에 대한 법제도 대응에 있어서 은행법과 자본시장법과의 상충문제도 고려해야 한다. 대형금융기관이라는 점에 있어서는 은행법의 직접적인 규율을 받아야 하지만, 정리절차 등에 있어서는 도산법제와의 관계를 설정해야 하며, 추가자본적립을 위한 자본조달에 있어서는 자본시장법의 적용을 고려해야 한다. 외국법제와 달리, 자본시장을 규율하는 법제와 다양화되어 있는 우리나라에서는 법률 상호간의 충돌과 조화가 최우선적으로 고려된 이후에 SIFI 규제에 대한 구체적인 내용이 설정되어야 할 것이다.

또한 감독당국은 각 국의 사례와 국내 금융시장의 특수성, 국내 대형금융기관의 잠재위험요인 등을 파악하여 D-SIFIs 규제 필요성을 우선 검토할 필요가 있다. 국내 은행은 G-SIBs 기준으로 최하위 등급인

6등급에 해당되었다. 추가적인 자본규제보다는 D-SIFIs 부실화 가능성을 사전에 예방하고 부실 시 영향을 최소화하기 위한 수단 및 금융당국의 권한을 우선적으로 정비할 필요가 있다. 또한 금융당국은 D-SIFIs 규제 도입이 금융안정과 금융기관 경쟁력 및 금융시스템의 효율성 등에 미치는 긍정적·부정적 영향을 면밀하게 비교할 필요가 있다. 금융당국은 D-SIFIs에 적용할 시스템 중요도에 대한 명확하고 구체적인 평가기준과 D-SIFIs의 선정 근거 등을 마련하여야 할 것이다.

내년부터 적용되는 조건부자본⁹⁷⁾ 규제 도입 이후 국내 조건부자본 발행이 조속히 활성화되기 위해선 자본시장법과 은행법 등 제도개선이 시급하다는 지적이 있다.⁹⁸⁾ 특히, SIFI 규제와 궤를 같이 하면서 진행되는 바젤Ⅲ의 도입과 관련하여, 바젤위원회는 글로벌 금융위기를 계기로 은행부문의 복원력 강화를 위해 조건부자본 규제를 포함한 자본유동성 규제개혁 방안(바젤Ⅲ)을 2013년부터 적용하게 된다. 조건부자본이란 미리 정한 특별한 조건이 충족되면 금융기관 등을 대상으로 해당 조건으로 차입하거나 주식을 발행할 수 있는 것을 의미한다. 국내은행의 후순위채권 발행이 늘어나는 상황에서 바젤위원회의 규제에 따라 조건부자본을 통한 자본확충이 제약되면 국내은행들은 중장기적

97) 조건부자본(contingent capital)은 특정 전환사건(trigger event) 발생시 자동으로 상각(write-down)되거나 보통주로 전환(convert)되는 자본증권을 의미한다. 바젤Ⅲ는 보통주를 제외한 모든 자본증권은 은행이 독자적인 생존불가능 상황(trigger event)에 처할 경우 공적자금 투입 이전에 상각 또는 보통주로 전환되는 “생존불가능시점(point of non-viability)의 조건”이 부가되어야 자기자본(기타 Tier1 또는 Tier2)으로 인정받을 수 있다고 규정하고 있다. 조건부자본은 위기 발생으로 정상적인 자본확충 메커니즘(증자, 후순위채권 발행 등)이 작동하기 힘든 상황에서 보통주자본(CET1)을 자동적으로 확충함으로써 은행의 복원력(resilience)을 강화한다.(한국은행 보도자료, 조건부자본 규제 도입의 영향 및 정책적 시사점, 2012년 9월 25일)

98) 시스템적 중요은행에 대한 규제 도입과 관련하여 손실흡수력을 향상시키기 위해 조건부자본 발행을 단계적으로 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 앞에서 설명한 국가인 스위스와 미국의 경우는 살펴보면, 이러한 경향은 이미 국제적으로 나타나고 있다고 볼 수 있다. 스위스는 자국내 시스템적 중요 은행에 대해서 일정 수준 이상의 계속기업시점 조건부자본 발행을 의무화하고 있으며 미국은 금융개혁법(Dodd-Frank Act)에서 연준이 최저 조건부자본 보유한도를 정할 수 있도록 규정하였다.

으로 증자·내부유보 등을 통한 자본조달 의존도가 커질 가능성도 있다는 우려가 발생한다. 이러한 은행의 부담은 현재 SIFI 규제에 대한 논의가 진행되는 점을 고려한다면 법제도적 보완이 필요한 부문이라고 할 수 있다.⁹⁹⁾ 즉, 원활한 조건부자본 발행을 위해선 자본시장법, 은행법 등 관련 법규 개정이 선행되어야 하며, 조건부자본 전환방식 및 전환비율 등 구체적 발행방식에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

99) 조건부자본 규제 도입 이후 국내 조건부자본 발행이 조속히 활성화될 수 있기 위해서는 관련 법규 등 제도적인 여건 조성이 필요한 상황이다. 조건부자본 발행을 위해서는 자본시장법, 은행법 등 관련 法 등의 개정이 선행되어야 하나 아직 이와 같은 제도적인 여건이 마련되지 못한 상태이다. 조건부자본의 발행 근거 및 보통주 전환을 위한 신주발행 방식 등에 관한 법적 근거 등이 마련되어야 하며, 보통주 전환에 따른 동일인 소유한도 초과 등 조건부자본 발행으로 파생될 수 있는 문제들에 대한 규정 정비도 필요할 것으로 보인다.(한국은행 전계 보도자료)

참고 문헌

- 권세훈, 대형 IB 육성 방안을 고려한 자기자본규제 개선 방향, 자본시장
연구원, 2011. 8
- _____, Bail-in과 조건부 자본의 비교, 자본시장연구원, 2010. 7
- 금융위원회, FSB와 글로벌 금융규제개혁, 금융위원회, 2010. 4
- 김병덕, 시스템적으로 중요한 금융기관에 대한 국내 감독강화 방안,
한국금융연구원, 2011. 5
- _____, SIFI에 대한 향후 규제 전망과 대응방안, 한국금융연구원,
2011. 2
- 김형태, 글로벌 금융시장 환경변화와 금융자본주의의 미래, 자본시장
연구원, 2011. 4
- 김혜미, 최근 주요국의 D-SIFIs 규제 도입 움직임과 시사점, 하나금융
경영연구소, 2012. 3
- 박선욱, G20 국가의 출구전략에 관한 법제 연구: 미국, 한국법제연구원,
2010
- 서병호, 미국 금융감독시스템 개편의 주요 내용과 시사점, 한국금융연
구원, 2010. 8
- 서정호, 금융그룹에 대한 건전성규제 강화 논의와 정책과제, 한국금융
연구원, 2010. 5
- 선우석호, 금융위기와 새로운 시장질서, 금융연구, 2010. 6
- 심규선·강현수, 국내 시스템적 중요은행(D-SIB) 규제체계 권고안 발표,
한화증권 산업코멘트, 2012. 7

참 고 문 헌

안수현, G20 국가의 출구전략에 관한 법제 연구: 영국, 한국법제연구원, 2010

연태훈·허석균, 금융산업과 규제의 새로운 패러다임 정립, 한국개발연구원, 2010. 12

이시연, SIFI 규제동향과 시사점, 한국금융연구원, 2012. 6

이한득·최문박, 글로벌 금융규제 강화와 금융환경 변화, LG경제연구소, 2010. 12

전선애·함정호, 은행의 건전성 규제와 정책과제, 한국경제학회, 2010. 5

정중호, 글로벌 금융규제 개혁과 전략적 대응, 하나금융경영연구소, 2011. 11

최호상, SIFIs 규제의 주요 논의 내용과 시사점, 국제금융센터, 2012. 3

한국은행 보도자료, “BCBS, 「국내 시스템적 중요은행(D-SIB) 규제체계 권고안」 발표 및 공개 의견 수렴 실시”, 2012년 7월 2일

한국은행 보도자료, “조건부자본 규제 도입의 영향 및 정책적 시사점”, 2012년 9월 25일

BCBS, Global Systemically Important Banks: Assessment Methodology and the Additional Loss Absorbency Requirement - Consultative Document, 2011. 7

_____, A Framework for Dealing with Domestic Systemically Important Banks, October 2012

Commission of Experts to Limit the Economic Risks Posed by Large Companies, “Final Report,” 30 September 2010.

(<http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00592/index.html?lang=en>)

- Daniel K. Tarullo, “Regulating Systemically Important Financial Firms”
(<http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/tarullo20110603a.pdf>)
- FSB, Consultative Document: Effective Resolution of Systemically Important Financial Institutions - Recommendations and Timelines, 19 July 2011
- _____, “Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions: FSB Recommendations and Time Lines,” 20 October 2010
- Sullivan & Cromwell, “Federal Reserve Issues Proposed Rules Implementing Enhanced Prudential Supervision Regime,” 2011. 12
- 小立 敬, 米国SIFIに求められる破綻処理計画: ドッド・フランク法と連邦預金保険法の2つの規則, 野村資本市場クォーターリー, 2012 Spring
- _____, 国内のシステム上重要な銀行 (D-SIB) に対する追加的な資本規制の提案, 野村資本市場クォーターリー, 2012 Summer
- _____, G20による新たな金融規制改革の動き : D-SIB 政策とシャドールバンキング規制, 野村資本市場クォーターリー, 2012 Summer
- _____, SIFIs政策パッケージと実効的な破綻処理の枠組み : 金融機関、金融市場に与える潜在的影響, 野村資本市場クォーターリー, 2012 Winter
- _____, ソウル・サミットが示した今後の金融規制改革の方向性, 野村資本市場クォーターリー, 2011 Winter
- _____, システム上重要な金融機関 (SIFI) に関する政策提案と作業工程, 野村資本市場クォーターリー, 2011 Winter

대형금융기관(SIFI)의 규제시스템 개선을 위한 연구

2012년 9월 28일 印刷
2012년 9월 30일 發行

發行人 金 裕 煥
發行處 한국법제연구원

서울특별시 서초구 양재천로131(양재동90-4)
전 화 : (02)579-0090
등록번호 : 1981.8.11. 제01-0190호
<http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-135-6 93360