

한국의 금융산업: 글로벌 금융규제 변화와 시사점⁽¹⁾

합 상 문

미국은 1999년 금융서비스 현대화 법을 제정함으로써 은행업, 증권업, 및 보험업의 겸업을 허용하였는데 이로 1933년에 제정된 금융업종간 엄격한 분리를 요구하는 글라스-스티걸 법을 폐기하게 되었다. 금융서비스 현대화 법의 제정으로 유니버설 बैं킹이 가능하게 되어 상업은행, 투자은행, 및 보험회사들간에 인수 및 합병이 증가하게 되어 은행들이 대형화되고 겸업화가 활발해졌다. 하지만 대형화, 겸업화된 금융기관들이 규제차익을 추구하여 자기자본 규제를 회피하고 개별기관들의 신용위험 및 유동성 위험을 금융시스템 전체의 위험으로 전이되게 한 것이 2007~2009년에 발생한 금융위기의 주된 원인으로 나타나게 되었다. 그 결과 미국에서는 2010년에 도드-프랭크 월스트리트 개혁 및 소비자보호 법(이하 도드-프랭크법)을 제정하였고 또 동년 서울 G-20 정상회의에서는 바젤 III의 제정을 확정 지어 금융시스템상 주요한 대형 금융기관들에 대한 자본금 규제를 강화하고 자본금 산출 시 위험자산 가중치를 증대하고 일관성 있게 설정하여 규제차익의 기회를 제거하는 등 금융기관의 대형화 및 겸업화 추세 및 고위험-고수익 추구 행위를 지양하게 하여 금융시스템의 안정성을 제고하려 노력하고 있다.

우리나라에서는 1997~1998년 외환위기 이후 정부주도로 은행산업을 구조조정 하여 상업은행들이 대형화 되어 시중은행의 수와 자산규모에 큰 변화가 있었다. 외환위기 이전 16개 이었던 시중은행의 수는 2012년에는 하나은행과 외환은행이 합병된 것을 감안하면 6개로 되었다. 시중은행의 평균자산은 1999년에는 47조원이었으

(1) 이 글은 저작권자의 승락을 얻어 단행본 『한국형 시장 경제체제』(2014년, 이영훈 편, 서울대학교출판문화원)의 제5장을 저자가 요약 발췌하여 작성되었다.

나 2012년 말에는 205조원이 되었고 특히 4대 시중은행(우리, 하나+외환, 신한 및 국민)의 평균자산은 273조원이다. 또 업종간 규제완화가 세계적인 추세로 부각됨에 따라 우리나라 은행들도 방카슈랑스의 취급 및 펀드 판매도 가능 하여지는 등 겸업화가 점차적으로 이루어지고 있다. 2000년 1월에는 금융기관간 업무위탁에 관한 규정이 제정되어 은행, 증권회사, 보험회사의 본질적 업무 이외의 업무에 대해서는 타 금융회사가 업무를 위탁 받을 수 있게 되었고, 2003년 9월부터는 보험회사와의 업무 제휴를 통해 은행이 보험서비스를 제공 할 수 있는 방카슈랑스가 시행되었으며 현재는 개인보장성 보험과 자동차 보험을 제외한 모든 보험상품을 은행이 판매할 수 있게 되었다. 또한 2009년 2월부터는 자본 시장 및 금융 투자업에 관한 법률이 시행되어 투자매매, 투자중개, 집합투자, 투자자문, 투자일임, 및 신탁업 등의 금융투자업에 대해 겸영이 허용되었다.

2007~2009년 금융위기를 겪으면서 외국에서는 은행업과 비은행 금융업의 통합을 허용하는 체제에 대하여 여러 가지 문제점들이 부각 되었다. 첫째, 대형 복합금융기관의 상업은행과 투자은행 업무를 같은 기관에서 하는 것은 기관뿐 아니고 금융산업 전체의 시스템 위험을 증대시킬 수 있다는 것을 알게 되었다. 특히 증권인수, 증권매매, 고객업무와 무관한 자산트레이딩 및 다른 비은행 업무의 위험성이 부각되었다. 둘째, 은행은 예금보험 및 중앙은행 대출 특혜가 있어, 비은행 업무를 같이 할 경우 비은행 업무를 보다 중시할 유인이 발생함으로 시스템 위험이 증대 될 수 있다는 것도 알게 되었다. 셋째, 증권화로 외부투자자에게 위험을 이전시키게 되면, (1) 금융기관들의 고유업무인 대출 감시 유인이 작아지고, (2) 대출수수료 극대화를 위하여, 신용이 나쁘더라도 대출을 해주게 되어, 시스템위험이 증대되었다. 넷째, 증권화로 위험자산의 규모가 감소되어, 자기자본 규제 회피 수단으로 사용될 유인이 발생하였다. 예를 들면, 은행에서 보험으로 신용위험을 이전하면 위험자산의 규모를 줄일 수 있는 규제차익이 발생하게 되었다. 또한 은행수준의 건전성 규제를 받지 않는 증권사나 헤지 펀드, 또는 자산유동화 증권(ABS, MBS 포함), 신용파생상품(CDS 등), 자산유동화 기업어음(ABCP) 등을 이용하여 신용중개를 수행하는 섀도우뱅크(shadow banking)이 금융위기 전에 급속도로 확대되었는데 레버리지가 높아 금융위기 시 개별기관의 신용 및 유동성 위험이 시스템 위험으로 전이 되었다. 다섯째, 파생상품을 이용하여 위험을 외부투자자에게 이전하여 시스템위험이 증대되었다.

금융위기를 겪으면서 나타난 문제점들을 보완하기 위하여 2010년 미국에서 제정

된 도드-프랭크 법의 내용은 다음과 같다. 첫째, 볼커 룰(Volcker Rule)이라 불리는 금융개혁법 619조에서는 대형금융기관의 투자 및 규모를 제한하였다. 즉, 고객의 돈이 아닌 은행의 돈으로 주식, 채권, 외환 및 파생 상품에 투자행위를 할 수 없게 하고, 헤지 펀드나 사모펀드에 대해 투자 및 보증을 하는 것을 제한하며, 은행업과 이해상충이 되거나, 고 위험에 노출되거나, 건전성을 해하는 행위를 불허하였다. 비 은행 금융기관이 고객의 요구가 없이 스스로 투자를 하는 경우 목표자기자본을 상향시켰다. 규제차익의 가능성을 배제시키기 위하여 비 은행 금융기관과 은행이 허용된, 동일한 행위를 하는 경우 동일한 자기자본 규제를 적용시키게 하였다. 마지막으로, 금융기관 인수나 합병할 경우 인수나 합병 후의 총 부채가 부채기준으로 시장전체의 10%가 초과할 경우 관련 인수나 합병을 불허하였다. 둘째, 링컨 조항(Lincoln Provision)이라 불리는 금융개혁법 716조에서는 투기적 파생상품 거래를 제한하고 있다. 금융기관들이 거래 규모로 보나 참여의 빈도로 보나 단순 헷징 목적이 아닌 투기를 목적으로 파생상품 스왑거래를 할 경우 예금보험 혜택을 받지 못하게 하고, 또 금융기관들이 투기등급 자산관련 신용부도스왑 거래를 할 경우에도 예금보험 혜택을 받지 못하게 하였다. 만약 시스템 위험이 야기될 수 있다고 간주될 경우, 금융안정 감시위원회는 해당 금융기관으로 하여금 관련 금융거래를 중단하게 할 수 있고, 금융기관의 영업행위 및 거래방식의 변형을 요구 할 수 있으며, 심지어 해당 금융기관의 특정 자산의 매각 및 이전을 지시할 수 있게 하였다.

그 외에도 장외 파생상품 거래의 투명성을 제고시키기 위하여 장외 스왑거래의 결제는 파생상품 청산소를 통하여 하여야 하며 이러한 청산소들은 증권거래위원회(SEC)나 상품선물거래위원회(CFTC)에 등록되어야 하게 하였고, 중대형 헤지펀드나 사모펀드는 증권거래위원회에 투자자문사로 등록하여야 하고 자산규모, 레버리지 비율, 거래상대방 위험 노출 규모, 포트폴리오 내역 등 모든 주요 자료를 제출하게 하였다.

2005년에 확정된 바젤II는 신용위험에 중점을 두었으나 유동성위험에 대하여는 취약한 것으로 나타났다. 또한 바젤II는 신용도에 따라 위험가중치가 차등 적용되어 금융기관 대출의 경기 순응성이 제고 되어 자산가격 버블이 생기는데 일조하였다. 유동화된 자산의 위험가중치는 낮아지게 되어 금융기관들이 유동화된 모기지 대출자산을 늘려 수익성을 제고하는 규제차익의 기회를 제공하였다. 이러한 문제점들을 수정하려는 목적으로 제정된 바젤 III는 미시건전성 감독 및 규제를 강화하고, 금융시

장에서 발생하는 시스템 리스크와 자기자본의 경기 순응성을 완화하기 위해 보통주 및 Tier 1 중심의 자기자본규제를 강화하고 최소 레버리지 비율을 정하고 최소 유동성 기준을 정하는 등 거시건전성 감독 및 규제를 도입하였다.

바젤 III의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 자본규제 시 자본의 질을 제고하려는 목적으로 위험가중자산 대비 보통주 자기자본 및 Tier 1 자기자본 비율을 상향 조정하였다. 바젤 II에서는 보통주 자기자본 비율은 2% 이상, Tier 1 자기자본 비율은 4% 이상, Tier 1 자기자본과 Tier 2 보완 자기자본을 더한 총 자기자본 비율은 8% 이상이었으나 바젤 III에서는 보통주 자기자본 비율을 4.5% 이상, Tier 1 자기자본 비율은 6% 이상으로 높였다. 자본의 질 제고를 위하여 신종자본증권을 Tier 1 자기자본에서 단계적으로 제외하고 후순위채권의 비중을 축소하고 위기 시 손실을 흡수 할 수 있는 Tier 1 자기자본을 많이 보유 하도록 하였다. 또한 손실보전 완충자본을 신설하여 위기 시 손실 흡수에 충분히 이용할 수 있도록 하였다. 2016년까지 보통주 자기자본 비율은 7% 이상, Tier 1 자기자본 비율은 8.5% 이상, 총 자기자본 비율은 10.5% 이상이 되게 하였다. 또 경기순응 완충자본을 신설하여 자기자본 비율의 경기 순응성을 완화하도록 하였다. 대형 금융기관에 대해 차등규제를 도입하였고 구조화된 유동화 증권, 고객을 위한 거래가 아닌 투자행위 등은 위험자산의 가중치를 증대하였다. 헤지펀드나 사모펀드에 투자할 경우도 위험자산의 가중치를 증대하였고 장외파생상품계약은 높은 위험가중치를 부과하고 중앙청산소를 거친 계약은 낮은 가중치를 부과함으로써 중앙청산소 정산을 권장하고 있다. 투명성 제고를 위하여 위험가중비율이 아닌 단순비율인 레버리지 비율을 도입하였는데 이는 보완 수단으로 신용등급과 무관하고, 회계상 명목금액 기준 자본비율 규제이고 최소비율을 3%로 하였다. 마지막으로 위기 시 금융기관들이 유동성확보를 위해 일시에 자산을 매각하는 것을 막기 위하여 장단기 유동성 비율 규제 도입하였다.

2010년 개정된 은행법에 의하면 우리나라 은행들은 예금 및 적금의 수입 또는 유가증권 발행 및 대출과 어음할인 등의 은행고유업무, 자본시장 및 금융 투자 업 관련 파생상품, 채권, 신용카드, 주택저당채권 유동화 자산의 거래 등의 겸영업무, 및 채권 보증과 어음인수 등의 부수업무를 할 수 있고 금융위기를 겪은 선진국들의 은행들과 같이 주택저당채권 유동화 관련업무를 수행할 수 있다. 하지만 다행히도 우리나라에서는 신용등급이 낮은 소비자들을 취급하는 주택담보 대출 및 유동화가 활발하게 일어나지 않았다. 정부의 주택담보대출비율 및 부채상환비율 규제 등의 거시건전성 규

제의 영향으로 선진국처럼 글로벌 금융위기 전에 주택담보 신용대출이 크게 일어나거나 심각한 수준의 버블이 생기지 않았다.

하지만 우리나라도 은행들이 유동화를 통하여 모기지 대출을 급격히 늘리려는 행위를 막고, 특히 대형금융기관들의 위험추구 노력이 금융시스템의 안정성을 해칠 수 있으므로 대형금융기관들의 위험흡수 능력을 키우도록 하여야 할 것이고, 유동화가 아니더라도 은행들이 위험을 과도하게 추구하려는 유인들을 선제적으로 제거하려는 노력을 하여야 할 것이다. 그러므로 정부가 바젤 III의 도입에 앞장서는 것은 바람직하다. 또한 비 은행 투자은행업무가 은행 및 금융시스템의 안정성을 저해할 수 있으므로 볼커룰에 정해진 바와 같이 은행의 트레이딩 업무를 제한시키거나, 링컨 조항에 있는 것처럼 투기적 파생상품거래에 불이익을 주거나, 바젤 III에 정해진 바와 같이 트레이딩 업무를 할 경우 해당 은행의 최소자기자본 규제를 상향시키는 것을 고려하여야 할 것이다.

우리나라에서도 금융기관간 규제차익을 해소하고, 거시 및 미시 건전성 감독을 체계적으로 강화하고, 장외파생상품의 투명성을 제고 시키고, 제도우banking의 감독을 강화하여 시스템 위험이 증대될 수 있는 소지를 사전에 제거할 수 있게 금융감독을 강화하여야 할 것이다. 또한 시스템 위험을 증대시킬 수 있으므로 대형화 된 은행들에 대하여는 차등화된 자기자본규제를 포함하여 감독을 강화하여야 할 것이다. 그러므로 메가 은행의 도입은 정부가 나서서 장려하기 보다는 설립 후에 생길 수 있는 금융시스템 위험의 증대를 심각히 고려한 후에 행하여야 할 것이다. 정부보유인 자산 규모 327조원(2012년 말 기준)인 우리금융을 민영화하려는 노력을 오랫동안 하고 있는데 민영화의 잣대가 단순한 공적 자금 회수 극대화가 되어서는 안되고 조금이라도 민영화 이후 시스템 위험이 증대되지 않도록 노력하여야 할 것이다.

지역 영업망 강화를 통해 예수금 기반을 확대하고 리스크 관리 역량을 제고하고 거래상대방의 신용위험을 상시 모니터링 하는 시스템을 갖추는 등 은행 핵심 업무를 강화 하여야 되고, 보험 역시 보험 핵심 업무 및 그와 시너지 창출이 가능한 업무를 강화하여야 할 것이다. 투자은행 업무는 유동화 증권 및 파생상품 규제 강화로 수익성이 저하 될 수 있으나 고객기반 강화로 이를 극복 하여야 되며 또한 향후 장외 파생상품 거래는 전자 청산소를 통하여 투명성을 높여 오히려 시장이 활성화되는 계기가 될 수 있게 하고 관련 시스템과 핵심 인력을 갖추어야 할 것이다. 금융기관의 해외 진출 및 투자 확대는 그 나라 금융기관에 비해 영업상 비교 우위가 있는 지, 그 지역

영업관련 핵심역량이 확보되어 있는지, 국내에 투자했을 경우와 비교하여 더 높은 수익성이 실현될 수 있는지를 파악하고 진출을 해야 할 것이고 이미 진출하였더라도 지속적으로 타당성 조사를 하여 지속 여부를 결정해야 할 것이다.

KDI 국제정책 대학원 교수
서울시 동대문구 회기로 85
전화: (02) 3299-1012
팩스: (02) 968-5072
E-mail: smhahm@gmail.com