

영국 Vickers 보고서를 통해 본 올타리은행제도의 개요와 시사점

2012. 6.

연구위원

이 용 우



자본시장연구원
Korea Capital Market Institute

《 著 者 註 》

2008년 글로벌 금융위기 발생 이후 현재까지 세계 각국은 위기에 대한 대처뿐만 아니라 향후 위기 재발 방지 및 발생 시 피해의 최소화를 위하여 여러 측면에서 국제적인 공조를 해 오고 있습니다.

이 중 눈에 띄는 것은 금융시스템 전반에 시스템위기를 초래하는 시스템적으로 중요한 금융기관들이 그간 안고 있던 대마불사문제의 심각성에 대한 각국의 인식 및 이의 해결을 위한 각종 방안의 도출입니다. 특히 그간 글로벌 금융시장의 양대 축으로 기능해 왔던 미국과 영국에서 기존의 상업은행 내에서 결합되어 있던 소매은행부문과 투자은행부문을 분리하기 위해 제기된 볼커룰과 울타리은행제도는 눈여겨 볼 만하다고 하겠습니다. 그동안 진행된 금융산업의 융합화에 일정정도 제동을 거는 이러한 분리의 움직임은 궁극적으로 정부재정을 뒷받침하는 납세자 및 금융실패의 직접적인 피해자인 금융소비자 보호를 의도하고 있으며, 금융투자업의 발전도상에 있는 우리 금융시장에도 시사하고 있는 바가 있다고 생각합니다. 그간 볼커룰은 국내에서 자주 논의되었으나 2015년까지 법제화를 앞두고 있는 영국의 울타리은행은 그다지 많이 논의가 되지 않았습니다. 이에 본 이슈페이퍼를 통해 그 개요를 소개 하오니 관심 있는 분들께 조금이라도 도움이 되었으면 하는 생각입니다.

보고서의 편집을 담당하신 김지태 연구원과 이수련 연구조원, 그리고 예쁜 그림들을 제공해 준 김지희 연구조원에게 감사드립니다.

이 용 우 yong-woo.lee@kcmi.re.kr 3771-0680

yong-woo.lee@kcmi.re.kr 3771-0680

목 차

Executive Summary	v
Abstract	vii
I. 서론	3
II. 울타리은행제도의 내용	7
1. 도입의 배경	7
2. 울타리은행제도의 내용	9
3. 울타리은행의 규제·감독기구	21
III. SIFI가 초래하는 문제의 해결을 위한 다른 해법들	27
1. 미국의 불커를	27
2. 효용은행	32
IV. 울타리은행제도의 기본 손실흡수장치	39
1. 신 자기자본 규제	39
2. 손실분담채권 및 예금채권에 대한 우선변제권	45
V. 향후 일정 및 시사점	51
참고문헌	59

표 목 차

<표 II-1> 울타리은행서비스범위의 예시	15
<표 III-1> 불커룰의 개요	29
<표 III-2> 불커룰과 울타리은행제도의 차이 비교	31
<표 IV-1> 바젤III 자본규정	41
<표 IV-2> 울타리버퍼의 예시	43
<표 V-1> 국내 금융권역별 일부업무 검업 현황	55

그림 목 차

<그림 II-1> 영국은행 전체 자산에서 필요, 허용, 금지서비스의 점유율 추정 ...	14
<그림 II-2> 울타리은행제도에 의한 분리구조	21
<그림 II-3> 영국 금융감독체제의 새로운 모델	24
<그림 III-1> 불커블에 의한 분리구조	28
<그림 III-2> 효용은행에 의한 분리구조	34
<그림 III-3> 분리의 세 가지 전략 비교	34
<그림 IV-1> 단계별 손실흡수장치	40
<그림 IV-2> 바젤III 자기자본규제	41
<그림 IV-3> 울타리버퍼를 고려한 손실보전 완충자본	44
<그림 IV-4> 정리절차까지 이용 가능한 손실흡수장치의 예시	48

약 어 표

ABS	Asset-Backed Securities
CCB	Capital Conservation Buffer
EEA	European Economic Area
EU	European Union
FCA	Financial Conduct Authority
FPC	Financial Policy Committee
FSA	Financial Services Authority
FSB	Financial Stability Board
ICB	Independent Commission on Banking
LBG	Lloyds Banking Group
PRA	Prudential Regulation Authority
RBS	Royal Bank of Scotland
SIFI	Systematically Important Financial Institution

《 Executive Summary 》

- 울타리은행제도는 영국의 독립은행위원회가 작성한 Vickers 보고서의 가장 중요한 구성부분이며, 주요 목표는 시스템적으로 중요한 금융기관들의 도덕적 해이를 조장하는 대마블사논리를 종식시키는 것임

- 투자은행으로부터 분리된 소매울타리은행이 제공하는 금융서비스는 필수서비스, 금지서비스, 허용서비스로 구성
 - 필수서비스는 개인과 중소기업으로부터 예금을 받고 이들에 대해 오버드래프트를 제공하는 서비스
 - 불가피하게 시장위험에 울타리은행을 노출시키므로 울타리은행은 모든 종류의 투자은행서비스를 제공할 수 없음
 - 허용서비스는 대기업에 대한 여·수신서비스로 구성되는데 금융기관에 대한 대출은 금지

- 금융그룹 내 투자은행기관 간의 연결은 비용보다 이점이 상당히 큰 것으로 드러나 적절하게 법적·운영상 독립을 유지한 상황에서 엄격한 조건 하에 경제적 연관을 맺는 것을 허용함

- 제공하는 금융서비스의 측면에서 보면 울타리은행제도는 불커를 보다 더 엄격하며, 금융그룹 내 투자은행기관과의 연결에 대한 허용은 덜 엄격함

□ 울타리치기에 대한 규정에 이어, 보고서는 소매은행과 투자은행이 각각 손실을 흡수하기 위해 갖춰야 할 필요자본량을 포함한 각종 손실흡수장치를 제시

— 자기자본규제를 보면 투자은행은 국제 경쟁력을 고려하여 바젤Ⅲ에 기반하여 건전성규제를 하는 반면, 울타리은행은 좀 더 강한 규제를 위해 위험자산대비 필요자기자본을 바젤Ⅲ의 7%보다 높은 10%로 제안

— 이러한 자기자본규제 외에 회사정리절차에서 손실을 부과할 수 있게끔 손실분담채권을 모든 은행들이 설정하도록 규제

□ 현재 성장초기 단계에 있는 우리나라 금융투자업의 현황과 지배적인 구조로 자리 잡은 금융지주회사체제를 고려 할 때 불커를보다는 장기적인 관점에서 울타리은행제도의 적용을 검토해 보는 것은 의미가 있을 것으로 판단됨

« **Abstract** »

The main component of the Vickers Report is the proposal to set up ring-fence banks that separate wholesale and investment banking. The Report was prepared for banking reform in the UK following the 2008 global financial crisis. Its fundamental aim is to end the “too big to fail” problem that caused moral hazard in systematically important financial institutions.

According to the report, a ring-fenced bank is structured in two layers. First, the report suggests the scope of the ring-fence that prescribes the financial services that the bank should, is allowed, and is prohibited to provide. Mandated services include the taking of deposits from, and the provision of overdrafts to, individuals and small and medium-sized organizations, whereas prohibited services are any investment banking service which inevitably exposes the retail ring-fence bank to market risks. Permitted services are taking deposits from and providing payments services to any customer within the EEA, including providing current accounts, savings accounts, and investment products that will not require the ring-fenced bank to hold regulatory capital against market risk.

Second, the Report suggests the height of the ring-fence that determines the extent to which ring-fenced banks could be linked to other kinds of entities within any wider corporate group to which they belong.

Above all, ring-fenced banks should be separate legal entities and maintain operational independence from the wider corporate group. Given the legal and operational separation, the retail ring-fence bank can co-exist with other financial institutions within wider corporate group only if some strict conditions are met.

With regard to prudential regulation on reformed banking structures, the committee report suggests primary loss-absorbing capacities to be installed in UK banks. First of all, for the amount of equity required, ring-fence banks should be subject to stricter requirements than Basel III capital regulation. That is, compared with Common Equity Tier 1 baseline of 7% of Risk Weighted Assets for Basel III equity regulation, ring-fence banks should be equipped with at least 10%. However, investment banks are allowed to keep 7% to maintain international competitiveness. Apart from equity regulation, all the banks are required to set up bail-in bonds to cover losses in the resolution stage.

The ring-fence bank system, rather than the Volcker rule, should be considered for long term application in Korea considering the current development stage of the Korean financial market and the dominating governance structure of major financial corporate groups.

I . 서론

I. 서론

- 2008년 시작된 글로벌 금융위기를 겪으면서 문제의 핵심에 대마불사로 대표되는 시스템적으로 중요한 금융기관들(SIFI)이 놓여 있다는 것이 명백해짐

- 이 문제의 해결을 위해 금융안정위원회(FSB)는 서울 G20 정상회의에 제안서를 제출했고 정상회의의 인준 이후 칸 G20 정상회의에서 규제 권고안이 채택됨

- SIFI에 대한 규제의 핵심내용은 크게 두 가지로 요약 가능함
 - 하나는 이들 기관의 손실흡수 능력을 제고하는 것으로 각종의 추가 자본, 전환자본(contingent capital), 손실분담채권(bail-in bond)의 설정을 통해 이를 달성하도록 함
 - 다른 하나는 규제당국이 초기단계에서 문제를 발견하고 개입할 수 있도록 감독기능을 제고하는 것

- 본고에서 다루는 울타리은행제도의 근본적인 고려사항도 바로 이러한 SIFI의 폐해를 방지하는 것인데, 울타리은행제도에서는 손실흡수 능력의 제고를 단순히 동일 금융기관 내에서 수행하는 것이 아니라 소매은행을 투자은행으로부터 분리하고 각각의 기관에 손실흡수 능력의 제고기준을 부과한다는 특징이 있음

4 영국 Vickers 보고서를 통해 본 울타리은행제도의 개요와 시사점

- 아래에서는 영국에서 추진 중인 이러한 울타리은행제도의 개요와 내용을 주로 영국 독립은행위원회(ICB)가 정부에 최종 제출한 보고서에 의거하여 제시하고 이러한 제도가 우리 금융시장에 제공하는 시사점을 정리하고자 함

II. 울타리은행제도의 내용

1. 도입의 배경
2. 울타리은행제도의 내용
3. 울타리은행 규제 · 감독기구

II. 울타리은행제도의 내용

1. 도입의 배경

- 울타리은행¹⁾제도는 영국의 독립은행위원회가 작성한 Vickers 보고서의 일부를 구성하며, 실질적으로 이 보고서의 가장 중요한 구성부분임
 - 독립은행위원회는 2010년 보수당과 자민당 연립정권이 집권하면서 그 해 6월 영국의 은행시스템개혁과 은행 산업 내 경쟁증진을 위해 John Vickers경을 수장으로 하여 수립

- 개혁과제 중에서도 가장 큰 이슈는 금융기관, 특히 SIFI의 도덕적 해이를 조장하는 대마불사논리를 종식시키는 것임
 - 잘 알려져 있듯이 SIFI의 조직의 규모, 수행업무의 상호연관성, 비즈니스의 복잡성으로 인해 이들 금융기관 내의 문제로부터 발생하는 부의 외부효과는 금융시스템 전반에 시스템위기를 초래함
 - 더 나아가 위기가 진행되는 과정에서 이들 기관에 대한 과감한 구조조정보다는 납세자들의 부담인 국가재정을 이용하여 SIFI을 구제하는 것이 더 경제적이라는 의견이 우세해짐
 - 결과적으로 이러한 금융기관들이 위협에 처해지는 경우 예금보험과는 별도의 예금자 보호조치가 추가적으로 취해질 것으로 시장은 예상

1) 보고서에 나오는 ring-fence 혹은 ring-fence bank 등의 용어는 울타리치기 및 울타리은행으로 번역한다. 국내에서 공인된 번역어가 존재하지 않고, 본 개념이 내포하는 내용, 즉 유니버설은행구조에서 소매부문을 분리하여 격리한다는 내용을 나타내기 위해 울타리라는 단어가 적절하다고 판단된다.

8 영국 Vickers 보고서를 통해 본 울타리은행제도의 개요와 시사점

- 실제 2008년 금융위기는 SIFI들이 가진 이러한 문제점들을 백일하에 드러냈는데 영국에서도 2008년 금융위기 시 위기에 빠진 주요 대형 은행들인 RBS, HBOS, Lloyds TSB(이후 HBOS와 Lloyds TSB는 합병하여 LBG설립)에 정부가 구제금융 조치를 취하였고, 결국 이들 은행들은 민간은행으로서의 실질적인 위치를 상실하게 됨
- 이러한 과정을 통해 궁극적으로 시장규율의 힘이 약화되는 결과를 초래함

□ 이러한 문제와 함께 영국 유니버설은행의 구조가 초래할 수 있는 문제도 동시에 제기됨

- 유니버설은행 비즈니스라인의 다양화는 개별 비즈니스라인에 부정적 영향을 미치는 외부충격에 대해 유니버설은행을 보호할 수도 있지만 자본의 자유로운 이동과 그룹 간 익스포저의 성장으로 인하여 외부충격이 발생하는 경우 은행 내 전염의 가능성을 증가시키는 경향이 있음
- 소매은행고객의 경우 대부분 중요한 금융거래를 지속하기 위한 대안이 현재의 거래은행 외에는 없기 때문에 이러한 상황이 발생하는 경우 투자은행고객과 달리 소매은행고객은 상당한 곤란을 겪을 가능성이 큼
- 따라서 그러한 고객들에게 제공되는 서비스의 계속성을 확보하는 것은 중요한 사회후생 목표

□ 종합해서 보면, 세계적 추세인 은행비즈니스 간의 범위를 명확하게 구분 짓는 것이 중요한 정책목표들에 부합할 수 있는 것으로 나타남

- 첫째, 금융안정의 관점에서 위기 시 금융기관 내 혹은 금융그룹 내 금융기관 간 전염을 제한 할 수 있음

- 둘째, 금융소비자보호의 관점에서 소매은행서비스의 연속성을 효율적으로 보장함
- 마지막으로 국가재정을 통한 예금자 보호의 범위를 더욱 명료하게 제한함으로써 사회적 비용의 관점에서 볼 때 효율적이고 저렴하게 예금자를 보호할 수 있음

- 금융기관 내 소매은행부문을 투자도매은행으로부터 분리해 내는 울타리은행제도는 바로 이러한 배경 하에서 등장
 - 그간 SIFI의 대마불사를 종식시키려는 노력이 영국에서만 일어났던 것은 아니며 내로우뱅크잉이나 금융위기 이후 제기된 미국의 볼커룰 등을 통해 금융업 내의 비즈니스라인을 구분해 내려는 시도들이 있어왔고 이는 III절에서 고찰함

2. 울타리은행제도의 내용

가. 울타리의 범위

- 울타리 범위를 확정짓는 것은 울타리은행을 통해 어떤 서비스가 제공되어야 하는지와 어떤 서비스가 제공될 수 있는지를 정하는 것임
 - 이는 동시에 투자도매은행 및 기타 금융기관이 제공해야만 하고 제공할 수 있는 서비스를 규정하는 것임
 - 이러한 규정은 금융혁신의 속도에 맞출 수 있도록 하기 위하여 현존하는 상품에 기반하여 정해지는 것은 아니며, 해당 금융서비스의 특징을 식별할 수 있게끔 하는 원칙들로 구성

10 영국 Vickers 보고서를 통해 본 울타리은행제도의 개요와 시사점

- 본질적으로 울타리은행이 제공하는 서비스는 소매예금수취, 지급서비스제공, 가계와 기업에 대한 신용제공으로 구성되며, 이는 원칙적으로 필수서비스, 금지서비스, 허용서비스를 통해 규정됨

1) 필수서비스

- 울타리은행만이 필수서비스를 제공할 수 있는 권리를 규제당국으로부터 부여받음
 - 필수서비스의 특징은 첫째, 작은 규모의 은행실패로부터 유래하는 서비스중단도 심각한 경제적 비용을 초래하는 서비스
 - 둘째, 금융소비자들이 이러한 서비스중단에 잘 대처할 수 없는 성격을 가진 서비스임

- 이러한 필수서비스는 개인과 중소기업²⁾으로부터 예금을 받고 이들에 대해 오버드래프트를 제공하는 서비스로 구성
 - 내로우뱅킹에서는 예금수취와 지급서비스의 제공은 가장 중요한 서비스이므로 이러한 서비스가 어떠한 형태의 위험자산과도 결합되어서는 안 된다고 규정하며, 따라서 내로우뱅킹은 궁극적으로 안정적인 신용공급처가 될 수 없고 신용공급은 규제를 덜 받는 기관에 의해 수행
 - 민간부문에 대한 대출도 필연적으로 리스크를 창출하므로 모든 대출은 금지되며, 국채 등의 자산만이 유일하게 보유 가능한 자산으로 규정됨

2) 2006년 회사법이 규정하는 조건인 2,590만 파운드 이하의 매출액, 1,290만 파운드 이하의 자산, 250명 이하의 피고용인 중 두 개 이상을 충족시키는 회사, 자선기관, 파트너십을 포함한다.

- 애초 모든 종류의 소매대출(retail credit)을 울타리은행에만 허용해야 한다는 주장도 있었으나 이는 비은행부문으로부터의 소매대출 공급을 위축시켜 상당한 경제적 비용을 창출할 가능성이 제기되어 폐기됨
- 위 원칙에 적용받는 기관은 독자적인 영국은행, 영국에 본부를 두는 복합금융그룹에 속한 은행, 해외에 본부를 두는 복합금융그룹의 영국 내 자회사를 포함
 - 해외은행의 영국지점도 필수서비스를 제공하는 것이 가능하더라도 유럽경제지역(EEA) 외부에 있는 은행들이 이러한 서비스를 제공하고자 하는 경우 자회사설립을 권고함
 - 울타리은행서비스와 관련하여 은행이라 할 때 전통적인 영국의 금융기관인 주택금융조합(building society)도 포함한 모든 예금수취기관을 의미
 - 애초 총자산으로 측정한 특정 규모 이하의 은행에는 울타리은행제도의 원칙을 적용하지 않는 것도 제안되었으나 이는 수용되지 않음

2) 금지서비스

- 금지서비스의 설정은 두 가지 요소를 고려하여 결정되는데 첫째, 개인과 중소기업에 대한 신용제공의 금지여부가 고려되어야 함
 - 자금의 직접중개 및 지급서비스제공에 필요불가결한 서비스가 아닌 경우 불필요한 리스크를 창출하고 파산과정에 들어간 은행의 정리 과정을 복잡하게 할 가능성이 있으므로 금지
 - 자산과 부채의 만기불일치를 제거하기 위하여 은행의 자산과 부채의 양쪽에 일정정도의 유연성을 부과할 필요

12 영국 Vickers 보고서를 통해 본 울타리은행제도의 개요와 시사점

□ 둘째로는 도매투자은행업무의 어느 범위까지 울타리은행에 허용되어야 하는가의 문제가 고려되어야 함

- 볼커룰은 자기계정거래를 금지하고 헤지펀드 및 사모펀드에 대한 투자를 제한하고 있는데 이러한 정도로는 울타리은행의 목적을 달성하는데 한계가 있음
- 타 은행에 문제가 생기는 경우 도매투자은행업무들도 문제가 발생하고 결국 공적 자금의 투입 없이는 필요서비스의 계속적인 제공을 어렵게 만들므로 모든 투자은행업무를 분리할 필요
- 울타리은행의 금융시스템과의 연결 및 은행성과의 금융시스템 성과와의 상관관계를 줄이기 위해 시장리스크와 거래상대방 신용리스크를 창출하는 트레이딩 등을 금지할 필요
- 또한 울타리은행은 도매투자은행업무에 참가하지 않고도 실물경제에서 중개기관으로서의 경제적 역할을 수행하는 것이 가능함
- 마지막으로 일부 도매투자은행업무의 복잡성을 제거함으로써 울타리은행의 운영, 모니터링, 감독이 더 용이해질 가능성

□ 위의 기준을 토대로 울타리은행의 금지서비스는 다음의 특징들을 갖는 서비스로 규정

- 문제발생 시 울타리은행의 정리를 더 어렵게 하고 고비용을 초래하는 서비스
- 울타리은행의 글로벌 금융시장에 대한 익스포저를 직접적으로 증가시키는 서비스
- 울타리은행의 위험부담을 증가시키고 서비스와 소비자에 대한 지급서비스의 제공 및 채무자와 채권자 간의 직접적인 자금중개에 필수적이지 않은 서비스

- 위의 모든 사항들을 고려하여 금지서비스는 다음의 항목들로 정리됨
 - EEA 외부에 있는 소비자들에 대한 서비스제공
 - 비울타리은행 또는 비은행금융기관에 대한 익스포저를 초래하는 서비스
 - 트레이딩계정상의 자산증가를 초래하는 서비스
 - 시장위험에 대응한 규제자본설정을 초래하는 서비스
 - 거래상대방 신용리스크에 대응한 규제자본 설정을 초래하는 파생상품계약 및 기타 유사계약의 매입이나 체결
 - 대출이나 증권의 매입을 포함한 유통시장관련 서비스

3) 허용서비스

- 허용서비스는 울타리은행이 수행할 수 있는 서비스로 근본적으로 울타리은행의 대기업에 대한 여수신의 허용여부와 관련됨

- 대기업예금수취와 관련하여 보고서는 기본적으로 편익이 큰 것으로 판단하여 허용함
 - 규모와 형태에 관계없이 기업은 지급서비스를 필요로 하며 이러한 서비스의 제공은 은행의 기본 역할
 - 만일 대기업예금을 허용하지 않는다면 다른 은행들이 이러한 지급서비스를 제공해야 하는 정치적 압박이 커짐
 - 비소매예금의 수취는 은행의 손실 흡수 능력을 추가로 제고
 - 또한 편당의 다양화는 울타리은행을 안정화하는 역할도 수행

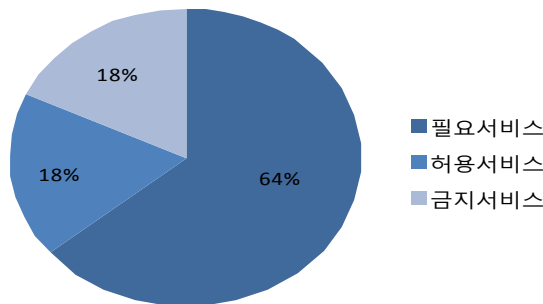
14 영국 Vickers 보고서를 통해 본 울타리은행제도의 개요와 시사점

- 대기업에 대한 대출은 대기업예금수취와의 만기불일치해소 및 대기업에 대한 신용제공이라는 측면에서 허용됨
 - 허용은 하되 이러한 서비스의 제공은 EEA 내부로 국한
 - 금융기관에 대한 대출은 금지서비스의 제공을 직·간접적으로 수행하는 결과를 초래하고 더 나아가 울타리은행의 금융시장에 대한 익스포저를 초래하므로 금융기관에 대한 대출은 허용하지 않음
 - 영국의 경험을 보면 1998년~2008년 간 영국은행의 가계와 민간 비금융기관에 대한 GDP대비 대출이 각각 50%, 60% 증가한데 비해 금융기관에 대한 대출은 200% 증가

4) 울타리범위의 정리

- 울타리의 범위를 정리해 보면 다음의 <표 II-1>과 같으며 이를 영국은행의 자산측면에서 살펴보면 <그림 II-1>과 같음
 - 2010년 말 기준 울타리은행의 창출은 울타리은행에 1.1~2.3조 파운드의 자산을 위치시키며, 이는 영국 GDP의 75%~160%에 달하는 금액

<그림 II-1> 영국은행 전체자산에서 필요, 허용, 금지서비스의 점유율 추정



자료: Final report(IBC)

<표 II-1> 울타리은행서비스 범위의 예시

울타리은행 필수서비스	울타리은행 금지 서비스
<p>개인과 중소기업으로부터 예금을 받고 이들에 대해 오버드래프트를 제공하는 서비스</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 유럽경제지역 외부에 대한 서비스제공 - 예금수취와 지급서비스 외의 서비스를 금융기관에 제공 - 다음의 서비스 제공 <ul style="list-style-type: none"> · 대리인이나 주인으로 파생상품거래를 구조화, 주선, 혹은 집행 · 주식, 회사채, 전환증권, 전환사채, 뮤추얼펀드 등에 대한 투자 · 증권(채무증권, 지분증권, 파생상품, 자산유동화 증권 포함)의 유동화, 거래, 대여, 시장 조성 등 · 채무증권과 지분증권의 판매를 인수
<p style="text-align: center;">울타리은행 허용서비스</p> <ul style="list-style-type: none"> - 유럽경제지역 내 모든 고객으로부터 예금을 수취하고 지급서비스를 제공, 당좌예금계좌 · 저축계좌 제공, 울타리은행으로 하여금 규제자본을 쌓게 하지 않는 투자상품 제공 - 유럽경제지역의 개인과 모든 규모의 비금융회사에 대해 다음의 서비스 제공 <ul style="list-style-type: none"> · 모기지과 신용카드를 포함한 소비자과 기업에 대한 대출 · 무역신용과 프로젝트파이낸스 · 울타리은행의 익스포저를 초래하지 않는 상품의 자문과 판매 	

나. 울타리의 높이

- 울타리의 높이는 금융그룹 내에서 울타리은행이 금융그룹 및 금융그룹 내 다른 부문과 관계정립을 어떻게 해야 하는지를 규정하며 세 가지 사항을 고려함

16 영국 Vickers 보고서를 통해 본 울타리은행제도의 개요와 시사점

- 울타리은행이 금지서비스를 수행하는 금융기관과 같이 동일한 금융그룹 내에서 공존할 수 있는지 여부
- 공존이 가능하다면 울타리은행과 금융그룹 간의 법적·운영상 관계의 성격을 규정하는 문제
- 또한 공존이 가능하다면 울타리은행과 금융그룹 간 경제적 관계를 설정하는 문제

1) 금융그룹 내 기타 부문과의 공존

- 불커를처럼 완전한 분리를 주장하는 의견의 근거는 크게 두 가지임
 - 동일 금융그룹 내 금융기관들에 대한 소비자평판이 점점 연관됨에 따라 소매은행과 투자은행에 대한 공통소유구조 하에서는 투자은행 부문문제의 소매은행부문으로의 전염이 증가함
 - 은행영업은 소비자 신뢰에 기초하기 때문에 금융그룹 내 다른 부문이 파산하거나 엄청난 손실을 일으키는 경우 소매은행도 정상적으로 영업하는 것이 불가능
 - 완전히 분리해내지 않는 한 공통소유구조 하에서 존재하는 동일 그룹내의 금융기관 간 경제적 연결을 효과적으로 통제하는 것이 실질적으로 불가능
 - 공통소유구조는 경영진으로 하여금 경제적 연결을 최대화하도록 인센티브를 제공

- 이에 대한 반론도 만만치 않으며, 이러한 반론은 다음의 두 가지가 충족되는 한 울타리은행의 금융그룹 내 존재는 가능한 것으로 판단함

- 소비자평판이론을 고려해 보면 반대로 다른 부문을 제외한 울타리은행만이 고통 받을 때 금융그룹 내 다른 부문이 개입하여 울타리은행을 구제하는 것이 가능하며, 단지 강조해야 할 사항은 반대의 경우에 대비하여 울타리은행은 지급여력, 유동성, 영업지속의 측면에서 독자적인 대처능력을 갖추어야 한다는 것임
- 또한, 울타리은행의 이사진은 금융그룹으로부터 적절하게 독립성을 유지해야 함
 - 영국 공익산업(utilities sector)의 경험을 볼 때 자회사의 지배구조가 충분히 독립적일 수 있음이 나타남

□ 중국적으로 울타리은행이 금융그룹 내 존재하는 경우 여러 가지 이점이 있는 것으로 나타남

- 울타리은행의 존재는 다각화를 가능케 하여 초과 자본을 금융그룹 내 다양한 부문 간에 이전시키는 것을 가능케 함으로써 비용절감에 일조
- 또한 고객이 한 금융그룹 내에서 다양한 금융서비스를 구매하는 것을 가능케 하는 소위 교차판매가 가능
 - 울타리은행은 관련시장위험이 투자은행부문에 넘겨지는 한 비울타리은행이 발행한 복잡한 위험상품을 고객에게 판매하는 것이 가능
- 동일 금융그룹 내에서는 정보나 전문성을 공유할 수 있으므로 상당한 정도의 운영상 시너지가 발휘됨

2) 법적 · 운영상 분리

- 법적 · 운영상 분리의 기본적인 원칙은 문제가 발생하는 경우 공공재정의 투입 없이 울타리은행을 금융그룹에서 분리하여 서비스의 영속적 제공을 가능케 할 수 있다는 확신을 당국자에게 제공하는 것

- 이러한 원칙하에 법적 · 운영상 분리는 다음과 같이 이루어져야 함
 - 일단 소매울타리은행은 소속 금융그룹에서 법적으로 분리된 독립체여야 함
 - 이 단계 없이는 뒤에 다루게 될 다른 부문들과의 경제적 연관에 대해 제한을 가하거나 모니터하기가 상당히 어려워짐
 - 울타리은행이 소유하거나 부분적으로 소유하는 금융회사는 울타리은행에 허용된 업무만을 수행해야 함
 - 또한, 이들의 대차대조표는 이러한 서비스와 영업에서 발생하는 자산과 부채만을 포함
 - 금융그룹은 울타리 은행 외 나머지 소속부문의 재무적 건강상태와 상관없이 울타리은행이 서비스제공을 계속하는데 필요한 운영, 인력, 데이터, 서비스 등에 대해 중단 없이 접근을 할 수 있는 제반조치를 취해 놓아야 함
 - 이러한 기반시설은 제3자 혹은 그룹의 기타부문이 제공하는 서비스에 대해 서비스제공협약을 맺는 방법, 금융그룹 내에 기반시설제공 회사를 설립하는 방법, 울타리은행이 자체 기반시설제공 회사를 설립하는 방법 등을 통해 공급
 - 소매울타리은행은 자신이 이용하는 모든 지급시스템의 직접적인 회원이거나 아니면 다른 울타리은행을 자신의 대리인으로 임명

3) 경제적 관련

- 금융그룹 내 울타리은행과 금융그룹 내 기타 부문과의 연결은 제 3자 기반에서 이루어져야 하며, 울타리은행은 독립적인 지급여력과 유동성을 갖춰야 함

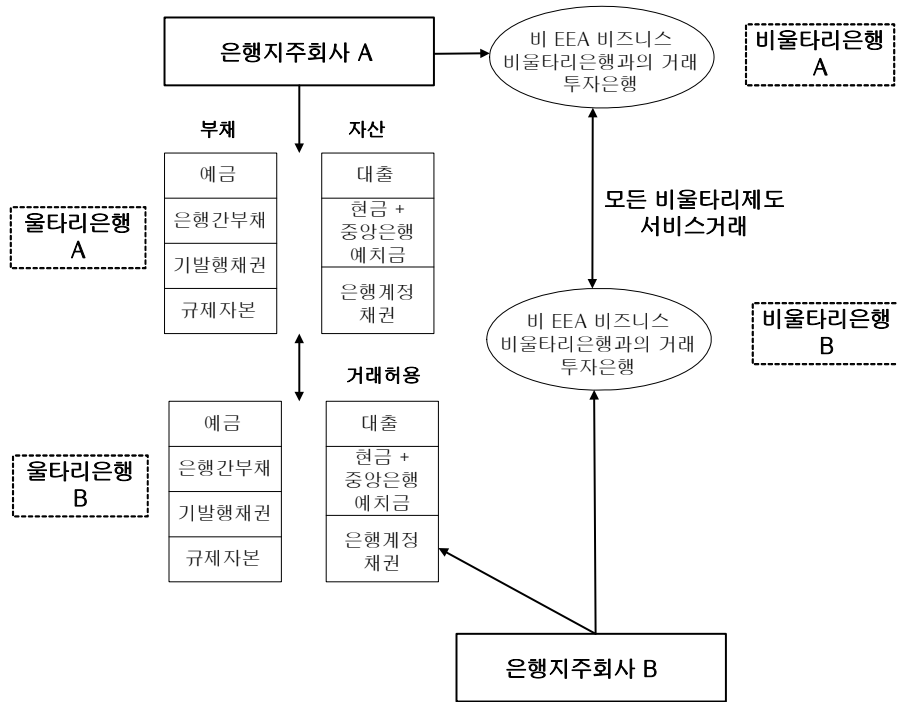
- 이러한 원칙하에 경제적 관련의 허용을 위해 다음의 조건들이 요구됨
 - 울타리은행의 금융그룹 내 기타 자회사와의 관계는 규제목적을 위해 제 3자 기반에서의 관계보다 더 우호적으로 이루어져서는 안 됨
 - 금융그룹 내 다른 부문과의 담보대출이나 자산매각 등의 모든 거래는 상업적이고 공정한 기초³⁾에서 정상적이고 적절한 위험 관리 기법에 맞게 이루어져야 함
 - 이는 구매가격의 부풀림이나 판매가격의 할인을 방지하여 그룹 내 한 부문에서 다른 부문으로 보조금이 이전되는 것을 방지
 - 현존하는 규제 하에서 공정기초에 기반한 거래의 성사가 불투명한 경우 추가적인 규칙의 적용을 고려해야 함
 - 금융그룹의 다른 부문과의 자산거래는 시장가치로 이루어져야 하며 금지되지 않은 서비스의 제공으로부터 결과하지 않는 한 금융그룹 내 다른 부문으로부터 자산을 구입할 수 없음
 - 울타리은행은 독립적인 기반에서 자본, 대규모 익스포저, 유동성, 자금조달 등에 대한 규제조건들을 맞춰야 함
 - 배당금지급 등의 자본이전은 울타리은행의 이사회가 그러한 행위를 할 수 있는 충분한 재원이 있다고 판단할 때만 이뤄질 수 있음

3) 거래는 서로 전혀 상관없는 측끼리 거래가 이루어지는 것 같은, 즉 서로 자신의 최선의 이익을 추구하는 기반위에서 평가되어야 함을 의미한다.

20 영국 Vickers 보고서를 통해 본 울타리은행제도의 개요와 시사점

- 울타리은행의 이사회는 독립적이어야 하며 이사회의 다수는 독립적인 비경영진이어야 함
 - 독립적인 비경영인 중 한 명은 이사회의장이어야 하며 이들 중 한 명만이 모기업 혹은 금융그룹 내 다른 부문의 이사를 겸할 수 있음
 - 투명성을 위해 울타리은행은 소속 금융그룹과는 독립적으로 규제 당국이 요구하는 모든 공시를 수행
 - 울타리은행과 모기업의 이사진은 울타리은행의 정직성과 신뢰성을 유지할 의무를 지며, 지금까지 논의된 울타리의 범위 및 높이와 관련된 울타리은행의 원칙이 유지되도록 힘써야 함
- 울타리은행의 소유구조에 대한 특별한 제한조건은 없음
- 은행그룹은 지주회사를 구성하여 영업을 할 수도 있고 울타리은행은 직접적으로 모회사의 소유일 수도 있음
 - 하지만 어떤 경우에도 울타리은행은 다른 울타리은행을 제외하고는 어떤 기관의 모회사도 될 수 없음

<그림 II-2> 울타리은행제도에 의한 분리구조



자료: IMF(2011)

3. 울타리은행 규제 · 감독기구

- 2010년 영국에서는 5월 총선에서 승리한 보수-자민 연합정부가 곧바로 선거 전 공약으로 내걸었던 영국 금융감독4)체제의 근본적 개혁에 착수했으며, 이 개혁의 골자는 FSA를 해체하고 영란은행을 금융감독의 중심 축으로 설정하는 것임

4) Wymeersch(2007)에 따르면 '규제'는 본질적으로 규칙의 제정을 의미하고 '감독'은 개별적 상황에 대한 이러한 규칙의 적용을 의미하는데 본고에서 '감독'은 이 두 가지 모두를 포괄하는 의미로 사용한다.

22 영국 Vickers 보고서를 통해 본 울타리은행제도의 개요와 시사점

— 애초에 자민당은 금융규제를 위한 예민한 시기에 불필요한 불안정을 초래할 가능성을 들어 FSA자체를 전면 해체하는 것에 대해 반대⁵⁾했으나 결국은 금융위기를 겪으며 형성된 전면적 개편에 대한 여론의 지지를 업은 보수당의 의지가 관철

□ 목표 지향적(objective-oriented) 감독체계의 구축을 위하여 FSA를 해체하고 예금수취기관, 보험사, 시스템적으로 중요한 금융기관의 건전성 감독을 수행하는 건전성감독원(PRA)과 기타금융회사의 건전성감독, 소비자보호 및 금융기관 영업행위 규제를 담당하는 금융행위감독원(FCA⁶⁾)을 신설

— 전자에 속하는 금융기관은 2,000개에 달하며 약 9조 파운드의 총자산을 보유하는 것으로 추산되고, 후자에 속하는 금융기관은 도·소매은행, 투자회사, 증권사, 보험사를 합쳐 27,000개로 추산되며 특히 건전성 감독 대상도 24,500개에 달하는 것으로 나타남.⁷⁾

— 중요한 사항은 건전성감독원을 영란은행의 자회사로 편입하여 실질적인 미시금융감독의 상당한 권한을 영란은행에 복귀시킨 것

5) "Hector Sants resigns as FSA boss", 영국 가디언지 2010년 2월 9일 기사 참조. 또한, FSA 해체를 통해 영국이 EU차원의 금융감독체계에서 영향력을 잃을 것이란 우려도 자민당에서 제기되었다. "FSA reform threatens influence in Brussels", 영국 파이낸셜 타임즈 2010년 10월 5일 기사 참조.

6) 최초 개혁안인 영국재무성의 "A new approach to financial regulation: judgement, focus and stability"에서는 명칭이 Consumer Protection and Markets Authority(CPMA) 였으나 최종적으로 FCA로 결정하였다. 또한 애초 안에서는 모든 금융기관의 건전성감독을 PRA가 맡기로 하였으나 이를 변경하였다. 이는 감독체계의 선택이 단순히 기존모델들(즉, 단봉체제와 쌍봉체제) 간의 선택일 필요가 없다는 사고에서 도출되었다.

7) "The Future of the Financial Services Authority", Insight Out Magazine 2011년 9월호 참조.

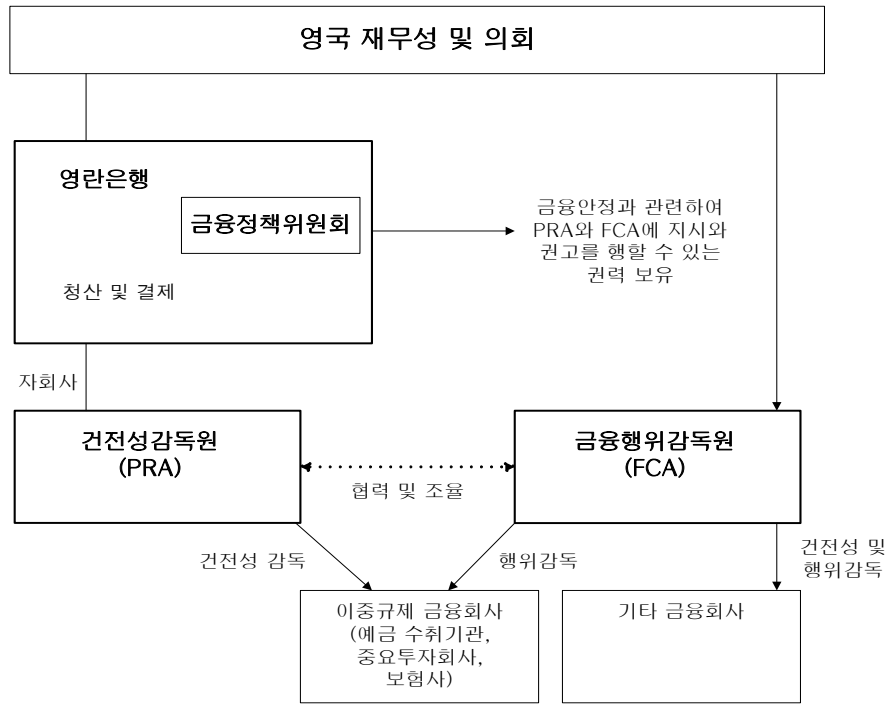
- 공정거래청이 관장하던 소비자신용규제업무를 금융행위감독원이 인수하고 유가증권 시장과 관련된 업무도 금융행위감독원이 계속해서 관장⁸⁾
- FSA가 보유하던 내부거래 등 경제적 범죄에 대한 기소권은 새롭게 형성될 국가범죄청으로 이관
- 전체적인 금융안정을 위해 거시건전성감독을 담당할 금융정책위원회(FPC)를 영란은행 내에 신설

□ 이렇게 변화된 구조 하에서 울타리은행과 울타리은행을 보유하는 복합금융그룹은 이중규제회사로 분류

- 따라서 시스템적으로 중요한 금융기관에 속한 울타리은행 및 이러한 울타리은행을 보유하는 복합금융그룹의 건전성감독은 PRA가 담당하며, 이들과 관련된 영업행위 규제 및 소비자보호 이슈는 FCA가 관장할 예정

8) 상장관련 업무의 경우 최초 개혁안에서는 이를 재무보고위원회로 이관하기로 하였으나 런던증권거래소 등의 반발에 부딪혀 변경되었다.

<그림 11-3> 영국 금융감독체제의 새로운 모델



자료: 영국 금융감독청

III. SIFI가 초래하는 문제의 해결을 위한 다른 해법들

1. 미국의 볼커룰
2. 효용은행

III. SIFI가 초래하는 문제의 해결을 위한 다른 해법들

1. 미국의 불커를

가. 불커들의 이론적 근거

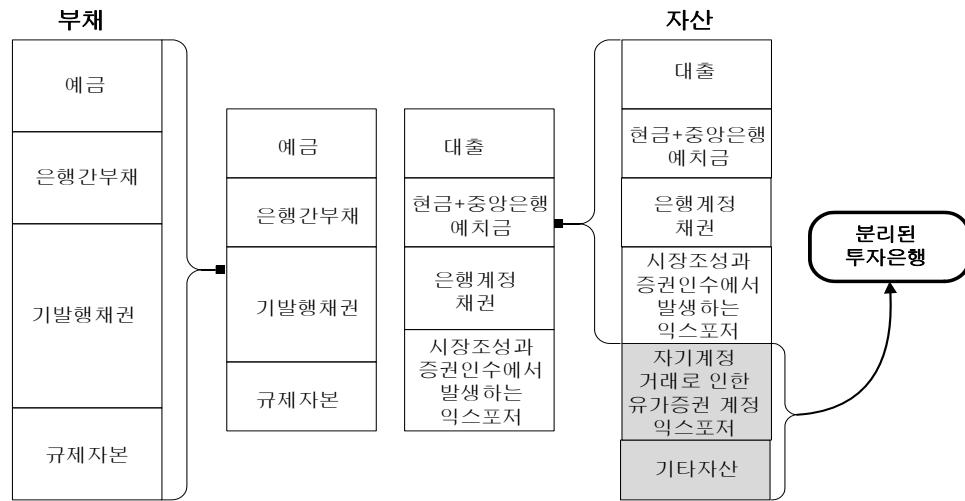
- 미국 도드-프랭크법의 불커들은 상업은행으로부터 몇 가지 투자은행기능을 분리하는 것으로 대출, 증권인수, 시장조성기능 등의 업무를 자기자본투자, 자기계정거래 등과 결합할 때 나타나는 이해상충을 제거하는 것이 목표임
 - 기업대출을 수행하는 은행의 경우 자산관리나 투자자문 고객들을 대상으로 해당기업의 증권을 판매하거나 인수할 가능성 존재
 - 이 자체는 문제가 없을 수도 있지만 해당기업의 재무상태가 악화되는 경우 신용익스포저를 제거하기 위해 이러한 행위를 하는 경우는 이해상충 가능성 발생
 - 상업은행이 자기계정거래나 헤지펀드 인수 등을 통해 증권시장에 직접적으로 개입하는 경우 시스템위기의 가능성 존재
 - 이러한 이유로 G20은 자기계정거래에서의 예측 못한 막대한 손실 및 구조화신용상품과 헤지펀드에 대한 대규모 익스포저를 은행영업의 기타 부문과 더 나아가 금융시스템 전체를 위기로 몰아넣은 주범으로 지목
 - 글로벌 금융위기 이전 은행은 은행계정과 트레이딩계정 간에 끊임없이 자본 차익거래를 시도
 - 트레이딩계정에 대응하여 적립하는 자본은 은행계정에 대응하는 적립자본에 비해 규모가 작으므로 은행은 신용익스포저를 트레이딩계정에 위치시키려는 인센티브가 강해짐⁹⁾

— 마지막으로 투자은행업무에 적용되는 투자자와 채권자를 위한 공시와 투명성이 상업은행에 요구되는 것에 비해 현저하게 약함

나. 불커룰에 의한 분리구조

□ 불커룰의 핵심은 미국의 예금수신 상업은행에 자기계정거래나 자기 자본투자 등의 비즈니스를 허용하지 않는 것

<그림 III-1> 불커룰에 의한 분리구조



자료: IMF(2011)

9) FSA의 Turner review(2009) 1장 참조.

<표 III-1> 불커들의 개요

	자기계정	펀드투자
거래에서 배제되는 기관들	FDIC가 보증하는 예금수취기관 및 이러한 기관을 소유하는 기관 미국에 지점이나 자회사를 갖는 외국 은행 및 은행지주회사 위 기관들의 계열사	좌동
금지되는 거래의 유형	증권, 파생상품, 선물 및 선도계약, 그리고 증권, 파생상품, 선물 및 선 도계약에 대한 옵션 등을 사고파는 거래에 본인으로 참가(즉, 은행의 트레이딩 계좌에 대한 거래)	헤지펀드 및 사모펀드 의 주식, 파트너십, 소 유관계를 획득하거나 보유하는 것
면제조항	미국채나 정부기관이 발행하는 채권 등 은행적격증권의 거래	좌동. 하지만 마지막 조항과 관련하여 해외 은행의 해외지점이 투 자하는 펀드는 미국거 주자에게 판매할 수 없음
	고객 혹은 거래상대방의 요구에 의한 인수와 시장조성에 관련한 거래 해정을 위한 거래	
	고객을 위한 대리인으로 거래	
	소기업에 대한 투자, 복지투자, 기타 적격프로젝트 투자	
	손해보험계좌에 대한 규제보험회사의 거래	신탁업무나 투자자문 의 일부로 제공되는 펀드에 대한 투자; 은행 자기자본 3%와 전체 펀드자산의 3% 가운데 작은 금액을 투자하는 경우
	증권화 혹은 대출판매와 연관된 거래	
	외국은행 및 금융지주회사의 해외 지점이나 자회사의 자기계정거래	

- 불커들은 상업은행을 투자은행으로부터 분리하여 미국에서 유니버설은행모델을 종식시킨 1933년 글래스-스티걸법과 유사하나 차이가 존재

- 불커롤은 글래스-스티걸법에 비해 상업은행에 더 많은 업무를 허용하나 면제조항의 경우는 더 적음
 - 예를 들어, 면제조항의 은행적격증권의 경우 글래스-스티걸법은 불커롤이 제시하는 항목들 외에도 특정 외국채권, 국제개발은행채권, 양질의 채권과 ABS 등도 포함했으나 불커롤에서는 제외
 - 또한, 펀드투자와 관련해서도 글래스-스티걸법은 투표권의 5% 이하 혹은 통제 지분 이하로 투자하는 한 은행지주회사의 미국 헤지펀드나 사모펀드에 대한 투자를 허용했으나 이를 축소

다. 불커롤과 울타리은행제도의 비교

- 불커롤과 울타리은행제도의 차이는 다음의 표에 정리되어 있는데, 특히 울타리은행의 제공서비스범위가 불커롤에 비해 상당히 제한적임을 알 수 있음

<표 III-2> 볼커룰과 울타리은행제도의 차이 비교

	볼커룰	울타리은행제도
적용대상	모든 미국 은행과 미국 은행 지주회사, 미국에 지점이나 자회사를 둔 외국 은행지주회사	울타리은행서비스를 제공하는 모든 영국 은행, 은행지주회사, 외국 은행지주회사의 영국 내 자회사
적용대상 금융 기관이 수행해야 하는 기능	정해진 의무서비스는 없지만 예금수취, 신용중개 등이 전형적 서비스이며, 때때로 브로커리지 서비스와 시장조성, 인수업무를 수행	예금수취, 개인과 중소기업에 대한 대출과 지급서비스제공
금지행위	자기계정거래, 펀드투자, 투자 은행업무의 일부	트레이딩, 시장조성, 증권인수, 트레이딩계정에 대한 익스포저를 창출하는 서비스제공, 유럽경제지역(EEA)의 외부로 제공되는 서비스
법적 기업구조	적용대상 은행과 은행지주회사는 별도의 자본금을 보유하고 독립적인 기관으로 운영된다 해도 금지행위에 참가하는 자회사를 보유할 수 없음	울타리은행은 금지행위를 제공하는 자회사와 동일그룹 안에 존재할 수 있으나 반드시 별도의 자본금을 보유하고 독립적으로 운영되어야 함
금지행위를 제공하는 기관과의 경제적 연관 허용	분명한 제약은 명시적으로 없지만 자기계정거래나 펀드 투자를 회피할 수 있는 연관은 절대 허용되지 않음	울타리은행이 속한 그룹 외부에 있는 기관과는 사전에 규제기관의 허락이 없는 한 연관을 설정할 수 없음. 단, 동일그룹 내 자회사와는 공평함과 건전성제약조건 하에서 연관 가능

2. 효용은행

가. 효용은행의 이론적 근거

- 효용은행 전략은 기능적 접근방식을 취해 비위험 효용은행서비스와 위험 비효용서비스라는 제도적·규제적 구분을 이루고자 함
 - 효용은행서비스가 정확히 정의되고 있는 것은 아니지만 실물경제 활동과 경제성장을 촉진하는 서비스라고 암묵적으로 정의됨

- 효용은행에 대한 논의는 주로 이론적으로 이루어지고 있으며 현실적으로 이를 추진하고 있는 국가는 없으나, 분리의 급진적인 형태의 하나로 고찰해 볼 필요는 있음
 - 효용은행에 대한 이론들은 몇 갈래로 갈리는데 여기서는 Kay(2009)의 논의를 중심으로 내용을 소개함
 - 다른 주요 논자인 Litan(1987)과 Pierce(1991)는 효용은행이 모든 형태의 대출을 제공하는 것을 금지하는 반면 위의 논자들은 소비자대출과 모기지론은 허용해야 한다는 점에서 가장 큰 차별성 노정

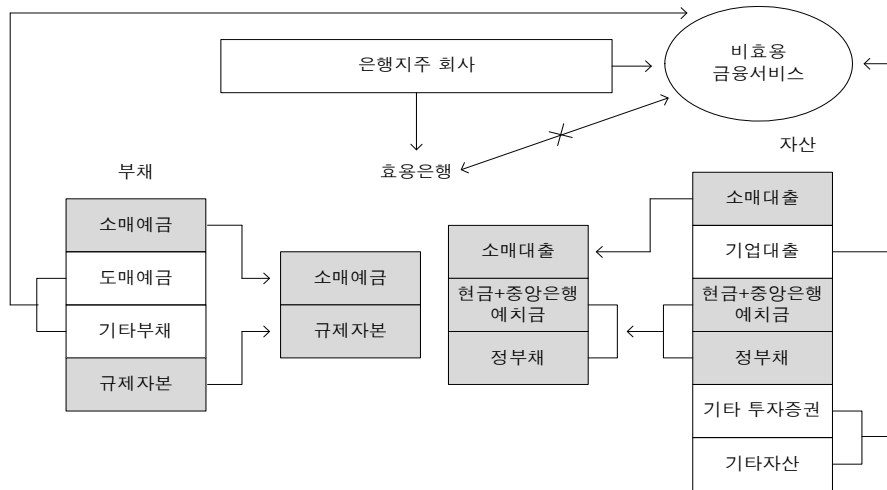
- 분리는 궁극적으로 다음과 같은 이점들을 산출할 것으로 예측됨
 - 트레이딩, 펀드투자, 증권화 등 투자은행업무를 제거함으로써 예금기반 기관의 레버리지는 상당한 수준으로 저하
 - 보유가능 자산을 고품질의 유동성이 높은 증권으로 한정함으로써 자산부채관리기능이 향상

- 효용은행에만 지급시스템을 허용함으로써 비효용금융기관에서 발생하는 손실이 초래하는 시스템위기를 고립시키고 결과적으로 은행을 신용, 유동성, 결제위기로부터 방어
- 마지막으로 공적 신용보증의 제공을 효용은행에 국한하여 채권자들이 비효용금융기관의 대리인문제를 좀 더 강하게 모니터링하게 함으로써 궁극적으로 도덕적 해이문제를 약화시키고 감독기구의 부담을 경감

나. 효용은행에 의한 분리구조

- 이러한 구분에 따라 지급기능을 수행하는 은행과 상업대출 등의 행위를 영위하는 기관 간에 제도적 분리를 이루고자 시도
 - 효용은행은 인가를 받은 규제대상 예금기반 기관으로 고품질의 유동성이 높은 증권에 투자하며, 예금보험 등 공적 신용보증의 대상이 될 수 있음
 - 대출의 경우 소비자나 모기지제공을 제외한 상업대출과 투자은행 업무는 부채와 주식발행에 의존하는 법적으로 독립된 금융기관이 수행
 - 그림에 나타나듯 이 두 기관이 지주회사 내에 공존하는 것은 가능하지만 법적·재무적·운영적 측면에서 분리를 엄격히 수행

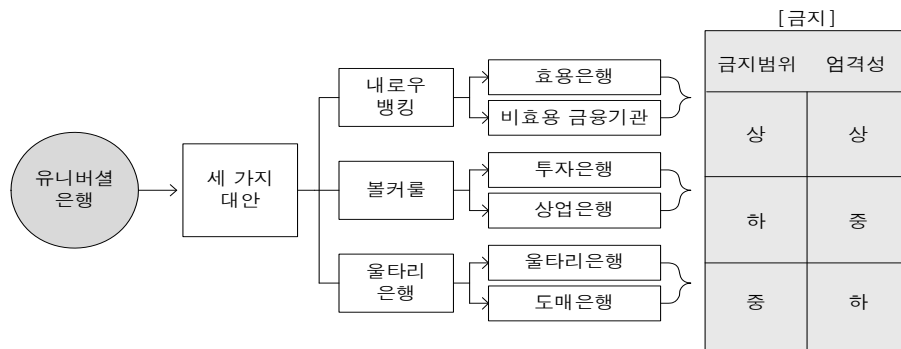
<그림 III-2> 효용은행에 의한 분리구조



자료: IMF(2011)

- 위의 논의들을 기반으로 세 가지 전략을 정리해보면 다음의 그림과 같으며 영국은 제반 요소를 고려하여 울타리은행으로 개혁방향 설정

<그림 III-3> 분리의 세 가지 전략 비교



자료: IMF(2011)

주 : 금지범위는 허용 가능한 서비스의 범위를 말하며, 엄격성은 금융그룹 내 기관 간 연결의 허용정도를 의미

- 전술했듯 내로우뱅킹에서는 민간부문에 대한 대출도 필연적으로 리스크를 창출하므로 모든 대출은 금지되며, 국채 등의 자산만이 유일하게 보유 가능한 자산으로 규정하는데 울타리은행은 이러한 엄격성을 폐기
 - 자산과 부채의 만기불일치를 제거하기 위하여 은행의 자산과 부채의 양쪽에 일정정도의 유연성을 부과할 필요
- 대신 볼커룰과 달리 모든 종류의 투자은행업무를 소매은행으로부터 엄격하게 배제
- 금융그룹 내 다른 기관 간의 연결은 비용보다 이점이 상당히 큰 것으로 드러나 적절하게 법적·운영상 독립을 유지한 상황에서 엄격한 조건 하에 경제적 연관을 맺는 것을 허용함

IV. 울타리은행제도의 기본 손실흡수장치

1. 신 자기자본규제
2. 손실분담채권 및 예금채권에 대한 우선변제권

IV. 울타리은행제도의 기본 손실흡수장치

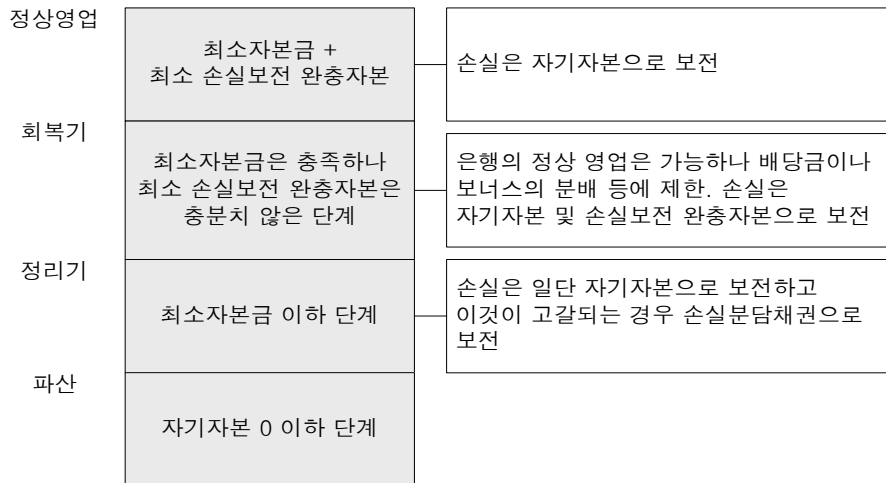
- 울타리은행제도가 Vickers 보고서의 가장 중요한 부분을 차지하지만 보고서에는 이외에도 울타리은행제도를 뒷받침하는 신자본규제와 은행산업의 경쟁증진을 위한 중요한 제안들이 있음
 - 울타리치기에 대한 규정에 이어, 보고서는 소매은행과 투자은행이 각각 손실을 흡수하기 위해 갖춰야할 필요자본량을 포함한 각종 손실흡수장치를 제시
 - 여기에는 전통적인 위험가중자산 대비 필요자기자본뿐만 아니라 정리절차과정에서 손실을 흡수할 수 있는 장기무담보채권인 손실분담채권 등도 포함
 - 보고서는 울타리은행제도가 적절한 자본규제와 결합됨으로써 금융안정이라는 최종목표가 달성될 것임을 강조

1. 신 자기자본규제

가. 자기자본규제의 고려 사항

- 글로벌 금융위기를 통해 더 많은 자기자본이 필요하다는 것이 인식되었으며, 이는 충격에 대한 복원력을 증대시키고 파산 시에도 좀 더 용이하게 처리하는데 있어 필수
 - 특히, <그림 IV-1>에서 보는 바와 같이 자기자본은 회사정리절차 과정 전·후에 모두 이용 가능한 손실흡수기제로서 중요한 의미를 가지며 많을수록 좋은 것으로 인식

<그림 IV-1> 단계별 손실흡수장치



자료: Final report(IBC)

- 문제는 현재 제시되는 바젤Ⅲ가 제시하는 자기자본에 대한 가이드라인과 비교하여 어느 수준에 맞추는 것이 적정한가의 문제임
 - 바젤Ⅲ의 자기자본규제는 다음의 <그림 IV-2>과 같이 정리되며, 자본종류의 정의는 <표 IV-1>를 참조

<그림 IV-2> 바젤Ⅲ 자기자본규제

손실보전 완충자본을
고려한 최소자본금: 15.5%

최소자본금: 8%		경기대응 완충자본 (0%~2.5%)
		글로벌 SIFI (1%~2.5%)
		최소 손실보전 완충자본(2.5%)
보통주 자본금(4.5%)		보통주 자본금(4.5%)
추가핵심 자기자본 (1.5%)		추가핵심 자기자본 (1.5%)
보완자본(2%)		보완자본(2%)

자료: Final report(IBC)

<표 IV-1> 바젤Ⅲ 자본규정

자본종류	전형적 요소	자본의 질
보통주 자본금(CET1)	보통주, 유보이익	최상
추가 핵심자기자본(AT1)	우선주, 영구후순위채	차상
보완자본(Tier2)	만기가 5년 이상 남은 후순위채	차차상

— 이에 따르면 은행들은 반드시 위험가중자산의 8%를 최소한의 자기
자본금으로 보유해야 함

42 영국 Vickers 보고서를 통해 본 유타리은행제도의 개요와 시사점

- 또한 보통주자본금과 연계하여 최소손실보전 완충자본(CCB)을 도입하는데 위험가중자산의 적어도 2.5%이어야 하며 따라서 보통주자본금과 CCB의 합¹⁰⁾은 최소 7%이어야 함
 - 최소손실보전 완충자본은 두 가지 방향으로 확장 가능한데 하나는 글로벌 SIFI부과 자본금이며, 다른 하나는 경기대응 완충자본임
 - 이러한 가이드라인은 유럽의 자본요구지침IV를 통해 영국에서 채택 예정
- 높은 수준의 필요자기자본설정은 금융안정성을 제고하지만 이로 인한 신용경색이 대출을 제한하여 경제에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있음
- 자기자본보다 부채에 조세제도가 유리하게 되어 있어 주식발행을 통해 자금조달을 하는 경우 조달비용이 증가하고 대출자의 차입비용을 증가시켜 궁극적으로 경제성장에 부정적 영향
 - EEA 내 은행들은 홈국가의 규제 하에서 영국에서 지점을 내고 영업할 수 있으며 영국 내 은행이 이들보다 훨씬 높은 자기자본규제에 직면하는 경우 영국은행들의 경쟁력 훼손예상
 - 또한 은행에 지나치게 높은 자기자본규제가 실행될 경우 은행업무의 일부가 규제를 덜 받는 그림자은행으로 옮겨갈 가능성이 증대하여 은행 내에서 적절하게 운영되고 규제될 수 있는 영역을 몰아내는 역할
 - 마지막으로 높은 수준의 규제자본 부과는 은행들의 디레버리징을 촉진하여 궁극적으로 은행의 대출공급을 축소할 가능성이 커짐
- 이 기준에서 위원회는 적정 위험자산대비 필요자기자본을 7~20%로 결론 내림

10) 이를 위험자산대비 필요자기자본이라고 정의한다.

- 또한 도매투자은행의 경우 주로 국제적인 경쟁을 하므로 이를 감안하여 국제기준이 정한 선보다 높게 설정하지 않고 소매은행의 경우 모든 대형울타리은행의 경우 이보다 높게 설정하여 최소 10%가 되도록 할 예정
- 또한 울타리은행과 비울타리은행 간 규제자본의 양이 크게 차이나는 경우 울타리은행업무가 비울타리은행으로 옮겨갈 차익거래 가능성이 있으므로 이도 감안

나. 자기자본규제 내용

- 위의 고려사항을 참작하여 위원회는 대형울타리은행의 경우 바젤Ⅲ가 제시하는 위험가중자산 대비 필요자기자본 7%에 더하여 최소 3%를 추가로 쌓고 소형울타리은행의 경우 이보다 적은 울타리버퍼를 쌓도록 함
 - 울타리은행이 금융그룹에 속해있는 경우 이러한 울타리버퍼의 적용은 순수하게 울타리은행에 기반 하여 계산(solo basis)
 - 글로벌 SIFI부과 CCB의 경우 정책적 의도가 울타리버퍼와 같으므로 둘을 중복부과하지 않고 둘 중의 큰 것을 적용하며 경기대응 완충자본의 경우는 이와는 다르므로 울타리버퍼와 중복부과 가능

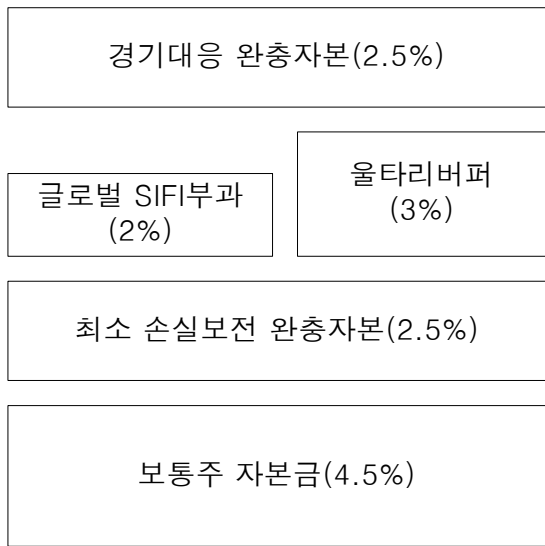
<표 IV-2> 울타리버퍼의 예시

울타리은행의 규모 (위험가중자산/GDP)	울타리버퍼	위험가중자산대비 최소 자기자본
<1%	0%	7%
1%-3%	$(3/2 \times (\text{위험가중자산} / \text{GDP} - 1\%))$	7%+울타리버퍼
>3%	3%	10%

자료: Final report(IBC)

예시: 다음의 <그림 IV-3>에 나타난 예는 글로벌 SIFI에 속한 울타리은행에 기반 했는데, 이 은행은 GDP대비 위험가중자산이 4%이며 또한 경기대응 완충자본이 설정된 것으로 가정했음. 따라서 글로벌 SIFI 자본부과 2%, 울타리버퍼 3%, 그리고 경기대응 완충자본 2.5%가 부과되는데 울타리버퍼가 글로벌 SIFI 자본부과보다 크므로 이를 적용하여 총 합은 12.5%가 됨 ($4.5\%+2.5\%+3\%+2.5\%=12.5\%$)

<그림 IV-3> 울타리버퍼를 고려한 손실보전 완충자본



자료: Final report(IBC)

- 이러한 소매/투자영업에 따른 규제자본에 대한 이중구조는 EU규제와 상반되는 것으로 논쟁을 초래했으나 영국의 입장 관철
 - 현재 EU에서 작성 중인 바젤Ⅲ의 유럽판인 자본요구지침Ⅳ는 원칙적으로 최대조화철학¹¹⁾에 기반
 - 영국은 지침보다 완화된 규제는 문제가 될 수 있지만 더 엄격하게 설정하는 것은 국민국가에 맡겨야 한다는 입장이며, EU가 최종적으로 이를 수용
 - 위원회가 제시하는 필요자기자본 10%까지는 영국이 재량껏 설정 가능하나 그 이상으로 설정하고자 하는 경우는 EU의 동의필요¹²⁾
 - 특정 모기지과 관련하여 최대조화에 대한 예외를 허락하고 있으므로 이미 이 부분도 협상의 여지가 있을 것으로 판단¹³⁾

2. 손실분담채권 및 예금채권에 대한 우선변제권

- 글로벌 금융위기에서 드러난 문제는 은행채의 경우 자기자본과 달리 파산 시에만 손실을 분담하게 되어 있어 은행의 지나친 리스크수용을 초래했다는 것이며 이에 대한 대책을 손실분담채권의 설정으로 마련

11) 최소조화원칙은 국민국가의 법률이 충족해야 하는 최소 필요조건을 설정 하므로 실제 회원국의 법률이 EU 법률을 초과하여 수립될 수 있는 반면 최대조화원칙은 회원국의 법률이 EU 법률을 초과하여 수립될 수 없도록 한다. 따라서 최대조화원칙 하에서 회원국은 EU 법률을 초과하여 국내 법을 수립하는 덧붙이기를 할 수 없다.

12) “Chancellor wins on banking regulations”, Financial Markets, 2012년 5월 16일.

13) Ferran(2011) 8~9페이지 참조.

- 이러한 은행채의 손실 분담을 유도하여 시장규율의 강화와 지나친 리스크수용의 방지가 가능하며, 궁극적으로 회사정리절차단계에서 손실을 분담하는 기제를 마련하여 정부재정을 통한 구제금융제공의 가능성을 낮춤

가. 손실분담채권

- 손실분담채권은 회사정리절차단계에서 채권자에게 손실을 부담하게 하는 기제로서 이는 정리절차에 있는 은행의 자본 확충을 위하여 은행의 자기자본이 모두 손실되는 경우 추가적으로 손실을 보전하기 위해 감액(write-down)됨
- 이러한 목적을 위해 일차 손실분담채권은 발행 시 만기가 12개월 이상인 장기무담보채권으로 설정하며 이러한 채권은 이 내용과 관련된 리스크에 대해 공시를 실시할 필요가 있음
 - 법적·경제적 곤란함으로 인하여 담보채권, 예금보험에 가입한 예금, 파생상품 상대방, 단기무담보채권, 무보험 예금 등에 대한 손실부담은 제외
- 현재까지 논의된 보통주 자본금, 최저 손실보전 완충자본, 손실보전 완충자본 확충 등의 '자기자본', 추가 핵심자기자본, 보완자본 등의 '자기자본이 아닌 자본', 그리고 '일차손실분담채권'이 보고서가 제시하는 은행의 기본 손실 흡수능력(primary loss absorbing capacity)을 구성

- 기본 손실 흡수능력이 충분치 않은 경우 이러한 일차손실분담채권에 대하여 모든 무담보채권을 이차 손실분담채권으로 설정하여 손실을 분담시킬 수 있도록 함

나. 예금채권에 대한 우선변제권

- 예금보험에 가입되어 있는 예금의 경우 채무변제 순위에서 다른 무담보 채권자들보다 가장 나중에 위치시켜 보호하게 했으며, 이 사항은 은행 뿐만 아니라 주택공제조합에도 동일하게 적용

손실흡수장치에 대한 최종 결론

다양한 비용-편익분석을 통하여 대형울타리은행과 영국의 대형 글로벌 SIFI의 경우 위험가중자산의 적어도 17%에 달하는 손실 흡수능력을 갖출 것이 제안되었고 이것이 불충분하다고 여겨지는 경우 최대 3%까지 정리버퍼(resolution buffer)를 증가시킬 수 있도록 제안.

예시: 다음의 <그림 IV-4> 에 나타난 예에서 소매은행은 대형울타리은행이고 영국 글로벌 SIFI그룹에 속해있으며 정리버퍼는 없다고 가정. 반면 투자은행은 울타리은행이 아니고 영국 글로벌 SIFI에 속해있으며 정리버퍼 3%를 가지고 있는 것으로 가정. 이 경우 그림에서 보는 바와 같이 소매은행은 위험가중자산대비 총 17%의 손실 흡수능력을 갖추며 투자은행은 20%의 능력을 갖추게 됨. 은행에 문제가 생기는 경우 그림의 아래로부터 순차적으로 손실을 부담하게 됨.

<그림 IV-4> 정리절차까지 이용 가능한 손실흡수장치의 예시

		투자은행	소매은행
		보험가입 예금	보험가입 예금
		무담보 채권	무담보 채권
		손실분담 채권(7%)	손실분담 채권(3.5%)
		글로벌 SIFI(2.5%)	울타리 버퍼(3%)
		최소 손실보전 완충자본 (2.5%)	최소 손실보전 완충자본 (2.5%)
		추가 핵심자기자본(1.5%)	추가 핵심자기자본(1.5%)
		보완자본(2%)	보완자본(2%)
		보통주 자본금(4.5%)	보통주 자본금(4.5%)
최소 자본금	바젤 III 자기자본규제		
	글로벌 SIFI(1%-2.5%)		
	최소 손실보전 완충자본 (2.5%)		
	추가 핵심자기자본(1.5%)		
	보완자본(2%)		

자료: Final report(IBC)

V. 향후 일정 및 시사점

V. 향후 일정 및 시사점

- 위원회 최종보고서의 제안들에 대해 영국정부는 2011년 12월 동의를 입장을 공식적으로 표명했으며, 2012년 봄까지 울타리은행제도의 세부 실행방안을 담은 백서를 작성하기로 하였으나 그간 지연되다가 6월 후반 경에 발표하기로 공표함

- 백서의 작성 이후에는 2015년까지 입법화를 완료하고 그 직후부터 은행들로 하여금 가능한 한 빨리 울타리치기를 실행하도록 촉구할 예정임

- 또한 손실흡수 능력과 관련된 제반사항은 바젤Ⅲ가 실행예정인 2019년까지 완료를 하도록 할 예정임

- 이러한 개혁안에 대해 영국국내에서는 상당한 반대가 이루어졌으며 이는 강력한 규제 때문에 영국은행들의 경쟁력이 약화된다는 전망에 기반 함
 - 이러한 우려의 근거로는 울타리은행제도 실행에 수반되는 막대한 예상비용(추가 자본을 쌓는 데서 오는 비용을 포함)이 제시되는데 위원회 추산에 의하면 새로운 규제를 실행하는데 연간 35억~80억 파운드의 비용이 발생할 것으로 예측

- 하지만 이러한 비용에도 불구하고 영국정부는 금융위기가 발생하는 경우 책임의 소재가 납세자가 아닌 은행투자자에게 돌아가야 함을 명확히 했으며, 또한 이것이 궁극적으로 금융안정성의 제고를 통해 비용을 초과하는 편익을 창출함을 보임

- 또한 더 엄격한 규제가 궁극적으로 런던의 금융허브로서의 위상을 흔들지는 못하리란 전망이다
 - 현재까지 런던금융중심지인 시티의 성장은 영국국내은행의 성장이 아닌 해외은행이 주요금융활동지로서 시티를 선택한 것에 의해서 이루어졌다는 워블던효과가 그 근거임¹⁴⁾

- 영국금융산업에 갖는 새로운 제도의 의미를 보면 울타리은행제도의 도입은 그간 영국의 대표적인 금융기관 조직·영업모델이었던 유니버설은행모델이 종말을 고함을 의미함
 - 역사적으로 볼 때 영국을 포함한 유럽은 미국과 달리 대공황시기에 유니버설은행모델을 철폐하기보다는 유니버설은행에 대한 감독체제를 강화하는 방향으로 나아갔으나¹⁵⁾ 울타리은행제도를 통해 영국의 은행들은 모두 유니버설은행조직의 변경을 겪게 되어 이 모델은 사라질 전망

- 또한 EU차원에서도 울타리은행제도를 추진할 것이라는 예측이 제기되고 있고 올해 안에 그 방향성이 제시될 가능성이 있는 것으로 전망되어 이러한 분리의 움직임이 영국에 국한되지 않고 EU차원에서 전개될지 지켜볼 필요가 있음¹⁶⁾

14) "Britain's financial industry: Death by a thousand cuts", The Economist, 2012년 2월 22일 참조.

15) 세계경제연구원 국제컨퍼런스 자료집(2010) 중 패널토론 "점업화와 불커를 -어디로 갈 것인가" 참조.

16) "Barnier: EU to create rival Vickers ring-fence regime", 2012년 1월 12일, CITY A.M.

□ 울타리은행제도의 적용검토에 있어 제도의 장단점에 대해 우리나라 금융산업의 맥락에서 고찰할 필요가 있음

— 우리나라는 영국과 달리 금융겸업주의가 아닌 전업주의를 채택하고 있어 그간 유니버설은행이 내재적으로 간직해 온 문제들을 우리가 안고 있다고 보기는 힘들

- 유니버설은행으로 대표되는 겸업주의는 한 금융기관이 은행, 증권, 보험 등 여러 금융서비스를 한꺼번에 취급하는 것을 허용하는 반면, 전업주의는 각 금융서비스가 해당 전문 금융기관에 의해서만 제공되도록 규정함
- 겸업주의에는 범위의 경제 및 정보생산의 우월성이 있는 반면 업무 간 이해상충으로 인한 금융불안정성을 노정함
- 반면 전업주의는 이해상충 등의 문제를 제거할 수 있으나 범위의 경제를 통한 수익성 창출 등을 실현할 수 없음
- <표 V-1>에서 볼 수 있듯이 우리나라는 그간 내용적으로 겸업화가 꾸준히 진전되어 왔으나 여전히 금융기관 간 전업주의를 기본으로 하고 있음

□ 현재 성장초기 단계에 있는 우리나라 금융투자업의 현황과 지배적인 구조로 자리 잡은 금융지주회사체제를 고려할 때 볼커를보다는 울타리은행제도의 장기적인 관점에서의 적용검토가 더 의미가 있을 것으로 판단됨

— 유니버설 은행 등의 투자은행모델이 과도한 위험감수를 통해 사회후생을 감소시킨 영·미의 자본시장과 달리 우리나라의 자본 시장은 아직 발전의 초기단계에 놓여 있기에 향후 금융투자업은 위험감수를 통한 과감한 영업을 할 필요가 있음

- 이런 맥락에서 볼 때 은행 및 은행금융지주 계열사의 자기계정거래, 헤지펀드 및 사모회사투자를 제한하는 불커룰의 국내적용은 아직 시기상조라고 판단됨¹⁷⁾
- 반면, 금융투자업의 활성화를 도모하면서 소매금융을 보호하는 것은 우리에게도 중요한 과제
- 특히, 현재 대부분의 주요 국내은행이 금융지주회사형태를 취하고 있는 상황에서 은행 내의 투자은행업무가 소매금융에 부정적인 영향을 미치지 않도록 장기적으로 적절한 방화벽을 구축하거나 투자은행업무를 금융지주회사 내의 자회사인 금융투자회사에 집중하는 것이 올바른 것으로 보임
 - 앞서 지적했듯이 우리나라는 금융전업주의를 고수하고 있으며, 주로 금융지주회사를 통해 금융겸업이 나타나므로 금융지주회사를 통해 유니버설 은행의 문제가 노출될 가능성 존재
- 이러한 금융지주회사를 통한 금융겸업에 대한 적절한 통제는 궁극적으로 이종업종 간 핵심업무의 내부겸영을 금지하는 방향으로 이루어져야 함
 - 이종업종 간 핵심업무의 겸영은 궁극적으로 시스템위기를 초래할 가능성이 높다는 것이 현재 논의되고 있는 모든 분리이론들의 공통점임

17) “국내 불커룰 적용하기 일러”, 2012년 3월 13일 연합뉴스포맷스.

<표 V-1> 국내 금융권역별 일부업무 겸업 현황

대분류	중분류	증권	자산운용	은행	보험
지급결제	지급업무	○		●	
	결제업무	○		●	
수신	예금업무			●	
여신	대출업무	(△)		●	△
	지급보증			●	
유가증권	매매업무	●		(△)	(△)
	중개업무	●			
자산운용	간접투자		●	○	△
	투자자문	○	○		
	투자일임	○	○		
보험	인수업무				●
	중개대리	(△)		(△)	△
파생금융	상품매매	○		△	
	상품중개	○		△	

주 : ●은 고유업무, ○은 겸업업무, △는 부수업무, ()는 일부업무를 의미
 자료: 손상호(2005) 일부인용 및 일부수정

참 고 문 헌

참 고 문 헌

<국내문헌>

세계경제연구원, 2010, 세계금융질서의 개편: 아시아의 시각, IGE/IMF International Conference 자료집.

손상호, 2005, 금융업무의 특성과 겸업화 방향, 금융연구원.

이용우, 2012, 영국판 볼커룰 '울타리치기(ring-fence rule)'와 '울타리은행(ring-fence bank)'제도의 내용과 시사점, 자본시장연구원 『유럽금융시장포커스』 창간호.

<해외문헌>

Chow, J., Surti, J., 2011, Making Banks Safer: Can Volcker and Vickers Do It?, IMF Working Paper WP/11/236.

Ferran, E., 2011, The Reorganisation of Financial Supervision Services in the UK: an Interim Progress Report, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper.

FSA, 2009, The Turner Review: A Regulatory Response to the Global Banking Crisis.

HM Treasury, 2010, A New Approach to Financial Regulation: Judgement, Focus, and Stability.

ICB, 2011, Interim Report: Consultation on Reform Options.

ICB, 2011, Final Report: Recommendations.

Kay, J., 2009, *Narrow Banking: The Reform of Banking Regulation*, Center for the Study of Financial Innovation.

Litan, R., 1987, *What Should Banks Do?*, Brookings Institution.

Pierce, J., 1991, *The Future of Banking*, Yale University Press.

Wymeersch, E., 2007, The Structure of Financial Supervision in Europe: About Single Financial Supervisors, Twin Peaks, and Multiple Supervisors, *European Business Organization Law Review* 8(2), pp. 237-306.

<웹사이트>

EBA	www.eba.europa.eu/home.aspx
EC	http://ec.europa.eu/index_en.htm
The Economist	www.economist.com
Finance Markets	www.financemarkets.co.uk
Financial Times	www.ft.com
FSA	www.fsa.gov.uk
Guardian	www.guardian.co.uk
HM Treasury	www.hm-treasury.gov.uk
ICB	http://bankingcommission.independent.gov.uk/
IMF	www.imf.org
Insight Out	www.insightoutmagazine.com