
Ⅱ. 금융그룹 시스템리스크와 감독

1. 시스템리스크의 정의

본고는 금융안정성 관련 규제의 대표적 국제기구라 할 수 있는 FSB의 시스템리스크(Systemic Risk)의 정의를 따르고자 한다. FSB/BIS/IMF는 시스템리스크를 ‘(1) 금융시스템의 부분 또는 전체의 장애로 인하여, (2) 실물경제에 심각한 부정적 결과를 초래할 수 있는 잠재성을 가진, 금융서비스 흐름을 중단시키는 리스크’로 정의하고 있다.²⁾

이 정의에 의하면 시스템리스크는 부정적 외부효과 또는 시장실패와 연관되어 있으며 한 금융회사의 실패 또는 기능의 이상이 금융시스템뿐 아니라 실물경제까지도 영향을 미칠 수 있음을 의미한다. 금융서비스 흐름의 중단 또는 장애란 일부 금융서비스가 잠시 이용이 불가능해지거나 금융서비스 사용 비용이 급격히 증가하는 경우를 포함하는데, 이는 금융시스템 밖에서의 충격때문일 수도 있고, 금융시스템 안에서 발원된 충격때문일 수도 있다. 또한 실물경제로의 심각한 여파 또는 부정적 결과를 수반할 때에만 금융서비스의 장애가 시스템리스크로 고려될 수 있으며 실물경제로의 영향은 다른 재화나 서비스의 공급 또는 수요에 대한 영향에 의해서도 달라질 수 있으며 장기간에 걸쳐 형성될 수도 있다.

금융그룹의 시스템적 중요성에 대한 평가는 금융그룹의 부실화 또는 파산 확률보다는 그 부실화나 파산이 금융시스템 및 실물경제에 주는 영향의 크기에 초점을 맞춘다. 즉, 어떤 금융그룹이 부실화될 확률이 낮더라도 일단 부실화되는 경우 금융시스템과 실물경제로의 영향이 크다면 시스템적 중요성이 큰 금융회사로 볼 수 있는 것이다.

2) FSB/IMF/BIS(2009), pp. 5-6. 이외 시스템리스크의 정의는 임준환·유진아·이경아(2012), p. 26, 〈표 Ⅲ-1〉 참조.

2. 시스템리스크 관련 국제기구 논의

가. 시스템리스크 관련 논의 개요

1) 국제기구 논의 경과

글로벌 금융위기를 거치며 2009년 피츠버그 G20 정상회의에서 금융안정성 관련 금융규제 개혁을 위한 권한을 받은 FSB는 금융회사 건전성 규제 강화, SIFI 규제의 도입, 금융회사 임직원의 보상체계 개선, 장외파생상품 규제 강화 및 회계제도의 개선 등이 포함된 포괄적인 금융규제 개혁안을 제시하였다. 특히 대형 금융회사의 파산 시 다른 금융회사는 물론 금융시스템 전체와 실물경제에까지 악영향을 줄 수 있는 시스템리스크에 대한 인식이 제고되면서 FSB는 시스템적으로 중요한 금융회사(이하 SIFIs)의 선정 및 감독에 관한 논의를 진행해 왔다. 특히 소위 대마불사(Too big to fail)로 요약되는 글로벌 대형 금융그룹의 도덕적 해이(Moral Hazard)³⁾가 글로벌 금융안정성을 저해하는 주요 문제라는 데 인식이 모아지고, 이러한 대형 금융그룹을 식별하여 규제하는 방안이 제시되었다.

FSB/BIS/IMF는 2009년 10월, 공동으로 시스템적으로 중요한 금융기관, 시장, 상품의 평가에 관한 가이드라인⁴⁾을 제시하였고, FSB는 SIFI 규제방안에 관한 중간보고서⁵⁾와 G20 피츠버그 정상회의 권고사항의 이행상황에 관한 보고서⁶⁾를 2010년 6월에 제시하였으며, 2010년 10월에 대형 금융회사의 시스템적 영향을 완화하기 위한 권고사항 및 시간계획에 관한 보고서⁷⁾를 발표하였고 그해 11월 서울에서 열린 G20 정상회담에서 승인받았다.

3) 대형 금융회사가 파산하는 경우 뱅크런 등 금융시스템 전반에 파장을 초래할 수 있으므로 구제금융 지원이 불가피하고 이를 예상한 대형 금융회사는 전략적으로 과도한 리스크를 수용함.

4) FSB/BIS/IMF(2009, 10).

5) FSB(2010, 6b).

6) FSB(2010, 6a).

7) FSB(2010, 10).

이후 FSB는 은행권역의 바젤은행감독위원회(BCBS), 보험권역의 국제보험감독자협의회(IAIS), 국제증권감독기구(IOSCO) 등 각 금융권역의 금융감독 국제기준 제정 기구와 함께 지속적으로 금융안정성 관련 논의를 이끌어 왔다. 그 결과로 FSB는 각 금융권역의 G-SIFIs에 대한 선정 및 규제방안을 각 금융권역 국제기구와 함께 2011년부터 은행, 보험, 기타 금융권역에 걸쳐 순차적으로 제시하였다.

FSB는 BCBS와 공동으로 시스템적으로 중요한 글로벌 은행(이하 G-SIBs)의 선정 및 규제방안을 2011년 발표하였고 2013년 내용을 수정하였다.⁸⁾ 보험권역의 경우, FSB는 IAIS와 공동으로 시스템적으로 중요한 글로벌 보험그룹(이하 G-SIIs)의 선정방안과 규제방안을 2013년 발표하였다.⁹⁾ 마지막으로 비은행비보험 금융업의 경우, FSB는 IOSCO와 공동으로 시스템적으로 중요한 글로벌 비은행비보험 금융그룹(이하 NBNI G-SIFIs)¹⁰⁾의 선정에 관한 수정 초안을 2015년 3월 발표하였다.¹¹⁾

2) 금융권역별 사업모형과 시스템리스크

이들 금융그룹은 영위하는 사업모형에 따라 리스크에 차이가 있으며 이들 금융회사가 부실화되거나 파산하는 경우에 시스템에 미치는 영향력도 사업모형에 따라 달라진다. 각 금융권역 국제기구에서 진단한 사업모형에 따른 시스템리스크 요인은 다음과 같이 요약할 수 있다.¹²⁾

은행은 자금중개와 지급결제 등 핵심 사업모형의 특성상 유동성 위기에 취약하며 다른 금융회사들과의 높은 상호연계성으로 인해 부실이나 파산 시 시스템에 미치는 영향이 큰 금융업으로 인식되고 있다. 글로벌 금융위기에서 보듯 과도한 레버리지와

8) BCBS(2013, 7).

9) IAIS(2013b).

10) 여신전문회사(Finance Companies), 시장중개업(Market Intermediaries 또는 Securities Broker-Dealer), 투자펀드(Investment Fund), 자산운용업자(Asset Managers) 등의 비은행비보험 금융권역을 포함.

11) FSB and IOSCO(2015).

12) 이승준(2015).

불충분한 자본 상태의 대형은행이 유동성 충격을 흡수하지 못하여 부실화되면 상호 연계된 글로벌 금융시스템 및 실물경제로 영향이 파급되어 상황을 악화시킬 수 있다.¹³⁾

보험의 경우, 전통적인 보험영업은 그 자체로 시스템리스크를 일으키지 않으나 신용부도스왑(CDS) 같은 금융보증 등의 비전통비보험 영업(NTNI Activities)을 영위하는 보험그룹은 다른 금융권역에서 발생한 시스템리스크를 증폭시킬 수 있다.¹⁴⁾ 글로벌 금융위기 시 글로벌 보험그룹 AIG의 부실화는 금융투자 자회사인 AIGFP의 파생상품 거래와 이의 부실화가 주요 원인으로 지목되었으며 리먼 사태로 촉발된 글로벌 금융위기를 악화시킨 바 있다.

비은행비보험 금융업은 다양한 사업모형에 따른 다양한 리스크 프로파일을 가지며 그 중 특정 리스산업과 같은 시장의 집중, 영업 및 거래 과정에서 시스템적으로 중요한 거래 상대방과의 상호작용, 위기 시 자산급매각으로 인한 시장혼란 등을 통해 시스템리스크에 노출되어 있다고 알려져 있다.¹⁵⁾ 예를 들어, 항공리스와 같이 상대적으로 집중된 시장구조를 가진 금융업은 부실 시 빠른 대체가 어려운 시장구조로 시스템리스크에 취약한 것으로 인식되고 있다. 또한 투자금융회사는 금융시장의 주요 채권채무자로 기능하면서 금융위기 발생 시 증거금납부요구(Margin call)나 자산급매각 등의 경로를 통해 시스템리스크를 증폭시킬 수 있다.

나. 국제기구 발표 SIFIs 선정방안

FSB는 시스템적으로 중요한 글로벌 금융회사(G-SIFIs)를 지표기반 측정방법(Indicator-based Measurement Approach)과 이를 보완하는 감독자 판단(Supervisory Judgement)을 통해 선정하고 있다.

지표기반 측정방법은 시스템적 중요성을 글로벌 영업활동(cross-jurisdictional activity),

13) BCBS(2010, 10).

14) IAIS(2013a).

15) FSB and IOSCO(2015).

규모, 상호연계성, 대체가능성, 복잡성의 5개의 범주(category)로 분류하고, 각 범주는 지표(indicator)로 세분하여 각각 가중치를 부여한 뒤 이를 점수화하여 선정한다. 이러한 지표기반 측정방법은 금융회사의 부실 또는 실패가 금융시스템에 미치는 부정적 외부효과를 다양한 측면에서 파악하고자 한다.

특히 범주 및 지표의 선정과 가중치는 각 금융권역의 사업모형에 따른 특성을 반영하여 사업모형에 따른 시스템적 중요성이 선정과정에서 반영될 수 있도록 하고 있다. 예를 들어 <표 II-1>는 G-SIIs(보험권역 G-SIFIs) 선정 시 5개 범주 및 지표와 이들의 가중치를 보여주고 있다.

보험권역은 은행이나 비은행비보험 금융권역과 달리 복잡성 대신 비전통비보험 영업을 범주로 사용한다. 이는 보험회사의 사업모형에 따른 시스템적 중요성이 전통적 보험사업보다 변액상품과 같은 비전통 영업이나 파생상품 같은 비보험 영업에서 비롯됨을 반영하고 있다.

또한 사업모형에 대수의 법칙과 같은 규모의 경계가 반영되어야 하는 특성을 감안하여 규모, 대체가능성 및 국제성보다 비전통비보험 영업과 상호연계성에 보다 큰 가중치를 부여하고 있다. 은행의 경우 5개 모든 범주에 20%씩의 가중치를 동일하게 부여하지만 보험은 사업모형의 차이를 감안하여 차등적으로 가중치를 부여한다. 즉, 비전통비보험 영업에 45%, 상호연계성에 40%의 높은 가중치를 부여하고 나머지 범주에 각각 5%의 가중치를 주고 있다. 각 범주의 하위 지표에는 지표 당 같은 가중치를 부여한다. 따라서 보험권역은 비전통비보험을 구성하는 7개 지표에는 동일하게 6.4%의 가중치를 주며 상호연계성을 구성하는 7개 지표에는 각각 5.7%의 가중치를 부여하고 있다.

〈표 II-1〉 G-SIBs 지표기반 평가방법

범주	범주 가중치	지표	지표 가중치
글로벌 활동	5%	해외부문 수입	2.5%
		활동국가의 수	2.5%
규모	5%	총자산	2.5%
		총수입	2.5%
상호연계성	40%	금융기관 간 자산	5.7%
		금융기관 간 부채	5.7%
		재보험	5.7%
		시장유통 파생상품	5.7%
		거대노출	5.7%
		회전율	5.7%
		level 3 자산*	5.7%
비전통 및 비보험 활동 (복잡성)	45%	비보험부채 및 비보험수입	6.4%
		파생상품거래	6.4%
		단기자금조달	6.4%
		금융보증	6.4%
		변액보험 최저보증	6.4%
		그룹내부 약정	6.4%
		보험부채 유동성	6.4%
대체가능성	5%	특정 보험영업부문 보험료	5.0%

주: 파생상품 등과 같이 투입요소의 관찰이 어려워 모형을 이용하여 가치를 평가하는 금융상품.
 자료: IAIS(2013a).

감독자 판단(supervisory judgement)은 지표기반과 같은 정량적 방식을 보완하기 위해 정성적인 측면을 고려하되 자의성의 개입을 막고 일관성을 유지하기 위해 적용을 엄격하게 제한한다. 예를 들어, BCBS는 감독자 판단을 위한 4가지 원칙¹⁶⁾을 정하여 글로벌 은행의 시스템적 중요성에 대한 판단이 자의적으로 적용되는 것을 방지한다. 보험권역은 추가적인 정량적 판단기준으로 IFS(Insurance and Financial Stability) 평가¹⁷⁾를 사용하여 보험그룹 영업행위가 시스템적 중요성에 미치는 영향을 감독자

16) 1. 감독자 판단으로 인한 조정은 정량적 점수를 뒤집어야 하는 드문 경우에 한하여 예외적으로 적용 2. 감독판단 과정에서 은행의 리스크(즉, 부실 또는 부도 확률)가 아니라 부실 또는 부도 발생 시 시스템에 미치는 영향의 크기에 초점을 맞춤 3. 국가 내 정책/청산 체계의 질에 대한 견해는 G-SIBs 식별 과정에 영향을 주지 않음 4. 문서화되고 증명 가능한 정성 및 정량 정보에 근거하여 판단.

17) 보험회사 영업활동을 전통적 보험, 준전통보험, 비전통적 보험, 비보험금융, 산업활동으로 나누어 시스템적 중요도에 따라 가중치를 부여하여 보험회사의 시스템리스크를 측정.

판단 과정에서 고려한다. 특히 금융권역 또는 국가의 특성상 가용한 정량 자료가 충분하지 않은 경우, 시스템적 중요성에 대한 감독자 판단이 보다 중요한 역할을 담당할 것으로 보인다.¹⁸⁾

다. 국제기구 SIFIs 규제방안

SIFI 규제의 목적은 대형 금융그룹의 이른바 대마불사라 불리는 도덕적 해이를 줄여 금융시스템에 미치는 부정적 외부효과를 감소시키는 것이다. 이를 위해 FSB는 SIFIs에 대한 감독강화와 감독자 간 협력, 금융시스템의 불안정과 납세자의 부담 없는 부실금융기관의 질서정연한 청산, 추가적 손실흡수를 위한 자본확충, 개별 금융회사의 부실이 시스템으로 전이되기 어렵게 만드는 강건한 금융하부구조, 기타 국내 감독자 재량에 따른 추가적 규제 등의 SIFI 규제방안을 제시하고 있다.¹⁹⁾

FSB의 SIFI 규제방안에 따라 IAIS는 2013년 G-SIFIs 규제방안을 제시하였다. 이는 감독강화를 통해 비전통비보험 영업을 제한하는 시스템리스크 경감계획(System Risk Reduction Plan), 시스템리스크를 높이는 영업활동에 부과하는 추가손실흡수방안(Higher Loss Absorbency) 및 비전통비보험활동을 분리하는 절차와 계획을 포함한 효과적 청산방안 등을 포함하고 있다.

보험권역의 경우 은행권역의 바젤협약과 같은 국제적으로 통일된 보험회사 건전성 감독기준이 없다. 따라서 G-SIFIs에 추가손실흡수를 위한 추가적 자본을 부과할 기준도 국제적으로 통일되어 있지 않다. 이에 따라 IAIS는 임시적으로 기초자본기준(BCR; Basic Capital Standard)을 마련하고 이에 기초한 추가손실흡수(HLA) 논의를 진행하는 중이다. 동시에 국제적으로 통일된 보험회사의 자본기준인 국제보험자본기준(ICS; Insurance Capital Standard) 제정 논의도 진행 중에 있으며 향후 ICS는 G-SIFIs

18) 예를 들어, 비은행비보험 금융권역은 주로 영업행위 관점에서 규제를 받아왔으며 이에 따라 리스크 관련 데이터의 가용성이 다른 금융권역에 비해 떨어진다고 보고됨. FSB and IOSCO(2015), pp. 6-7.

19) FSB(2010, 10).

에 대한 추가손실흡수를 위한 추가적 자본 부과를 위한 기초가 되어 BCR을 대체할 예정이다.

시스템적 중요성을 갖는 금융그룹에 “강화”된 추가적인 건전성 감독이 필요한 이유는 금융그룹의 시스템리스크를 경감시켜 유사 시 실물경제에 주는 충격을 완화시키기 위해서다. 금융그룹에 시스템적 중요도에 비례하여 차등적으로 추가적 자본을 부과하면 부정적 외부효과를 “내부화”시키는 효과가 기대된다. 또한 자본비용에 민감한 금융그룹으로 하여금 시스템적 중요성을 스스로 낮추도록 하는 유인을 제공하기도 한다.

라. G-SIFIs 지정 현황

FSB는 개별 금융권역 선정방안에 따라 매년 11월 G-SIFIs를 선정하여 발표하고 있으며, 2015년 11월 현재 30개 은행과 9개 보험회사가 지정되어 있다. 현재 은행권역에서는 HSBC와 JP Morgan Chase 등 글로벌 대형은행이 시스템적 중요성에서 최상위 그룹에 속하며, 지정된 30개 글로벌 은행은 시스템적 중요성의 정도에 따라 5개 그룹(Bucket)으로 나누어 그룹에 따라 1~3.5%의 추가적인 자본을 적립하도록 규제하고 있다(〈표 II-2〉 참조).

〈표 II-2〉 2015년 발표 시스템적으로 중요한 글로벌 은행(G-SIBs)

그룹(Bucket)* 및 추가자본	시스템적으로 중요한 글로벌 은행
5(3.5%)	(해당은행 없음)
4(2.5%)	HSBC, JP Morgan Chase
3(2.0%)	Barclays, BNP Paribas, Citigroup, Deutsche Bank
2(1.5%)	Bank of America, Credit Suisse, Goldman Sachs, Mitsubishi UFJ FG, Morgan Stanley
1(1.0%)	Agricultural Bank of China, Bank of China, Bank of New York Mellon, China Construction Bank, Groupe BPCE, Group Credit Agricole, Industrial and Commercial Bank of China, ING Bank, Muzuho FG, Nordea, Royal Bank of Scotland, Santander, Societe Generale, Standard Chartered, State Street, Sumitomo Mitsui FG, UBS, Unitcredit Group, Wells Fargo

주: G-SIBs는 속한 그룹(Bucket)에 따라 차등화된 추가적 자본을 적립하도록 규제를 받음.
 자료: FSB(2015. 11. 3), 2015 update of list of global systemically important banks(G-SIBs).

보험권역에서는 2015년 11월 현재 미국 AIG, Prudential Financial, Metlife, 영국 Aviva, Prudential, 프랑스 Axa, 네덜란드 Aegon, 독일 Allianz, 중국 Ping An 등 9개 보험회사가 G-SIFIs로 지정되어 있다. 비은행비보험 금융권역은 현재 선정방안 수정 초안에 대한 의견수렴을 마친 상황으로 NBNI G-SIFIs의 선정 및 규제방안을 확정할 후 지정할 예정이다.

마. D-SIFIs 선정 및 규제방안

D-SIFIs 선정 및 규제방안은 현재 시스템적으로 중요한 국내은행(이하 D-SIBs)에 관한 원칙만 2012년 BCBS에서 제시하였다. 이에 따르면 각국 감독당국은 국내 사정을 반영한 자체적인 기준에 의하여 자국 은행의 국내 금융시스템 및 실물경제에 미치는 시스템적 중요성을 평가할 수 있는 방안을 마련하도록 하고 있다. 이때 G-SIBs 선정방안에 나오는 지표기반 방법의 5개 범주 중 국제성을 제외한 4개 항목을 사용하고 국내 경제규모 등을 고려하되 그룹단위 연결기준을 사용하도록 하고 있다. BCBS는 또한 측정 방식과 선정 과정을 공개하여 은행들이 자체적으로 시스템적으로 중요한 활동을 줄이도록 유도하고, 적시성을 위해 주기적으로 평가를 업데이트할 것을 권하고 있다.

D-SIBs의 규제는 국내 감독기관이 각 은행의 시스템적 중요성에 비례한 추가적인 자본부과 기준을 만들어 이에 따르도록 하고 있다. 만약 어떤 은행이 G-SIBs면서 D-SIBs이기도 하면 두 가지 추가적 자본 중 더 큰 자본을 적용하여 부과한다.

우리나라도 은행권역에서 D-SIBs에 대한 규제를 위한 추가적 자본부과 등의 내용을 담은 은행법 개정을 앞두고 있다. 특히 지금까지 국제기구에서 진행되어 온 G-SIFIs 논의의 추이를 보면 은행에 뒤이어 보험회사 등 비은행 금융권역에 대한 D-SIFIs 지정 및 감독에 대한 논의도 순차적으로 이루어질 것으로 예상된다.

3. 미국의 시스템적으로 중요한 금융그룹 규제

2010년 미 의회를 통과한 미국 도드-프랭크법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)의 1장(Title 1)²⁰⁾에서 규정하고 있는 대형 비은행 금융그룹(SIFI)²¹⁾ 관련 규제 내용을 주로 시스템적 중요성을 고려한 지정 기준과 지정 후 감독에 초점을 맞추어 검토한다. 미국사례는 D-SIFIs 규제로 주요국 중 국내 활동 비은행 금융그룹의 시스템적 리스크에 대한 금융규제를 도입한 첫 사례로서 의미를 가진다.

가. 시스템적으로 중요한 비은행 금융그룹 지정

글로벌 금융위기를 거치면서 미국은 금융안정성 및 금융소비자보호에 대한 주의가 환기되었으며 이를 강화하기 위한 2010년 도드-프랭크법이 통과되어 입법이 이루어졌다. 도드-프랭크법을 통해 금융안정감시위원회(FSOC)를 비롯하여 연방보험청(Federal Insurance Office; FIO), 금융소비자보호국(Financial Consumer Protection Bureau; FCPB) 등의 새로운 조직이 신설되었다.

금융안정감시위원회는 재무부 산하의 상설 조직으로 재무부 장관을 위원장으로 연방준비제도 총재 등 10명의 투표권을 가진 위원과 연방보험청장 등 5명의 투표권 없는 위원으로 구성된다(〈표 II-3〉 참조). 도드-프랭크법에 규정된 금융안정감시위원회의 주요 역할 중 하나는 미국 금융안정성에 위협을 주는 비은행 금융그룹을 지정하는 것이다.

도드-프랭크법 제113조는 비은행 금융그룹의 상당한 부실이나 영업의 성격, 범위, 크기, 규모, 집중도, 상호연계성, 혼합정도가 미국 금융안정성에 위협이 된다고 금융안정감시위원회가 판단하는 경우, 위원회는 위원장 찬성표를 포함한 재적 위원 2/3

20) DFA Title 1은 다른 이름으로 2010년 금융안정법(Financial Stability Act of 2010)으로 부를 수 있음.

21) 도드-프랭크법에서는 회사(Company)로 표현하고 있으나 실제 이 회사들은 금융그룹(Financial Groups)이므로 이 보고서의 취지상 그룹으로 표현하기로 함.

이상의 찬성으로 연준 이사회 감독대상 비은행 금융그룹으로 지정하도록 하고 있다. 이러한 지정은 미국 국내 금융그룹뿐 아니라 미국 내에서 영업하는 외국 금융그룹에 대해서도 적용되며 이렇게 지정된 비은행 금융그룹은 미국 연방준비제도 이사회(the Board of Governors of the Federal Reserve System, 이하 연준 이사회)의 강화된 감독과 건전성 기준을 적용받게 된다.

〈표 II-3〉 금융안정감시위원회(FSOC) 구성

투표권 있는 위원(10명) (voting members)	투표권 없는 위원(5명) (non-voting members)
재무장관(위원장)	연방보험청장
연방준비제도이사회 의장	
통화청장	금융연구청장
금융소비자보호국장	
증권거래위원장	주(State) 보험감독관
예금보호공사사장	
파생선물위원장	주(State) 은행감독관
주택금융국장	
신탁 이사장	주(State) 증권감독관
대통령 지명 독립 위원	

자료: Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act(2010).

금융안정감시위원회의 연준 이사회 감독대상 비은행 금융그룹 지정 시 금융그룹의 다음 요건들을 고려하도록 법 제113조 (a)(2)는 규정하고 있다.

- (A) 레버리지 정도
- (B) 부외 노출도의 성격과 정도
- (C) 주요 은행지주회사 및 비은행 금융그룹과의 거래 및 연계 성격 및 정도
- (D) 가계 기업 주 및 지방 정부의 신용 원천 및 미국 금융시스템 유동성 원천으로의 중요도
- (E) 저소득, 소수자, 소외 계층에 대한 중요도 및 그룹의 도산 시 이러한 계층의 신용 가용 정도에 대한 영향력

- (F) 그룹에 의해 소유되기보다 경영되는 자산의 정도 및 경영되는 소유자산의 분산 정도
- (G) 영업의 성격, 범위, 크기, 규모, 집중도, 상호연계성, 혼합 정도
- (H) 그룹이 이미 하나 이상의 주요 금융규제기관에 의해 규제되는 정도
- (I) 그룹 금융자산의 성격과 양
- (J) 단기 자금 의존도를 포함한 그룹 부채의 종류와 양
- (K) 위원회에서 적절하다고 보는 다른 리스크 관련 요소

금융안정감시위원회는 지정과정에서 이들 고려사항에 기반하여 금융그룹의 부실이나 실패가 시스템에 영향을 주는 경로를 크게 노출 정도, 자산 유동화, 금융기능 등 세 가지로 나누어 금융그룹의 시스템적 중요성을 판단하고 있다. 또한 금융그룹이 받고 있는 현행 감독수준도 시스템적으로 중요한 금융그룹 지정에 고려된다. 2015년 현재 SIFI로 지정된 AIG, Prudential, MetLife와 GECC에 대한 SIFI 지정의 최종 결정근거서²²⁾는 이러한 고려요소에 근거하여 금융그룹이 미국 금융시스템에 위협이 되는지 분석한 내용을 담고 있다.

1) 지정 과정²³⁾

연준 이사회 감독 대상 비은행 금융그룹의 지정 절차는 3단계로 이루어진다. 1단계(stage 1)에서 넓은 범위의 비은행 금융그룹에 대하여 6가지 양적 기준을 적용하여 지정을 위한 추가 고려가 필요한 그룹을 추려낸다. 양적기준은 금융그룹의 연결기준 자산이 500억 달러 이상이면서 다음 중 하나를 만족하는 경우 2단계 적용 대상이 된다.

- (A) CDS가 파생된 회사채 총액 300억 달러 이상

22) FSOC(2013a); FSOC(2013b); FSOC(2014).

23) Authority to Require Supervision and Regulation of Certain Nonbank Financial Companies, 12 CFR parts 1310.

- (B) 파생 부채 35억 달러 이상
- (C) 총부채 200억 달러 이상
- (D) 연결기준 레버리지 배율 15 이상
- (E) 12개월 미만 단기채무 대비 연결기준자산 비율 10% 이상

2단계 분석에 들어가기 전 금융안정감시위원회는 해당 금융그룹에 연준 이사회 감독대상 비은행 금융그룹 지정에 대한 내용을 통보하고 지정에 이르게 된 근거에 대한 설명도 금융그룹에 제공하여야 한다.

2단계(stage 2)는 위원회에서 1단계를 통과한 금융그룹이 미국 금융안정성에 잠재적으로 위협이 될 지를 확인하기 위한 기초적인 분석을 수행한다. 이때 법 제113조(a)(2)에 규정된 연준 이사회 감독대상 비은행 금융회사 지정 시 고려사항을 금융회사의 규모, 상호연계성, 대체가능성, 레버리지, 유동성 및 만기(maturity), 현 감독수준 등 6가지로 분류하여 분석을 통해 보다 심도 있는 3단계 분석이 필요한 그룹을 식별한다.

마지막 3단계(stage 3)에서는 2단계의 분석에 기반하여 정량 및 정성적 분석을 추가적으로 수행한다. 3단계 진행을 통보받은 금융그룹은 이에 대하여 30일 이내에 지정 제안을 반박하는 청문 절차를 신청할 수 있다. 금융안정감시위원회는 신청 후 30일 이내에 청문 절차를 진행하여야 한다. 청문 절차가 끝나면 60일 이내에 위원회는 지정에 관한 최종 결정을 내리며 이때 결정근거서도 함께 발표한다.

최종결정 전 금융안정감시위원회는 금융그룹의 1차 감독기관과 반드시 협의해야 하며 최종 결정에는 위원장 찬성표를 포함한 재적 위원 2/3 이상의 찬성이 필요하다. 위원회는 적어도 1년에 한 번 연준 이사회 감독 대상으로 지정된 비은행 금융그룹을 재평가하여 재지정 또는 지정 해제를 결정해야 한다.

최종 지정통보를 받은 비은행 금융그룹은 30일 이내 관할 지방법원에 최종 결정을 취소해 달라는 소송을 제기할 수 있으며 법원은 검토 후 소송을 각하하거나 금융안정감시위원회의 최종 결정을 취소할 수 있다. 단, 법원의 검토는 위원회의 최종 결정이 독단적이거나 임의적인 지에 한정된다.

최종 지명 결정에 대한 근거를 위원회가 금융그룹에 서명으로 설명하거나 금융그룹이 요청한 청문 절차를 수정하거나 생략하는 것은 비상 상황에서만 가능하다. 이 경우도 금융그룹은 정해진 절차에 따라 반론을 제기할 수 있다. 즉, 미국 금융안정성에 해당 회사가 미치는 위협을 방지하거나 완화하는 데 필요하고 적절하다고 금융안정감시위원회가 결정하는 경우, 비은행 금융회사 지정에 관한 서명 근거 설명 및 청문의 절차를 수정하거나 생략할 수 있다. 그러나 이 결정 역시 위원장의 찬성표를 포함한 재적 위원 2/3의 찬성이 필요하다. 위원회는 이러한 수정 내지 생략 결정 후 가능한 빨리, 늦어도 24시간 이내에 결정내용을 해당 비은행 금융그룹에 통보하여야 한다. 또한 외국계 비은행 금융그룹에 대한 결정의 경우, 위원회는 적절한 본국 감독자와 협의해야 한다.

해당 비은행 금융그룹은 이러한 절차의 수정 또는 생략 결정을 통보받고 10일 이내에 서면 또는 구두로 위원회의 결정에 이의를 제기하는 청문 기회를 서면으로 요청하면 위원회는 이를 허용해야 한다. 기한 내 접수된 청문 요청에 대하여 위원회는 해당 회사가 직접 또는 변호인을 통해 서면 자료(또는 위원회 재량으로 구두 증언이나 반론)를 제출할 시간(요청을 접수한 지 15일 이내)과 장소를 정해야 하며, 위원회는 청문 후 30일 이내에 위원회의 결정근거서를 담은 최종 결정을 비은행금융회사에 통보해야 한다.

현재 금융안정감시위원회가 연준 이사회 감독대상 비은행 금융그룹으로 지정한 회사는 2013년 지정된 AIG, Prudential, GE Capital과 2014년 지정된 MetLife가 있다. 이들 중 MetLife는 지정 취소를 위한 소송이 현재 진행 중에 있으며, GE는 GE Capital이 연준 감독대상 비은행 금융그룹으로 지정되자 대부분의 금융부문을 매각하기로 2015년 4월 발표하였다.

2) 시장 및 1차 감독자와의 소통

금융안정감시위원회는 연준 이사회 감독대상 비은행 금융그룹 지정과정에서 시장 및 기존 1차 감독자와 소통함으로써 지정의 투명성을 높이기 위한 다양한 방안을 도

입하였다.²⁴⁾

금융안정감시위원회는 비은행 지정위원회(Nonbank Designation Committee)에 2단계 조치에 들어가기 위한 분석팀을 만들도록 통보한 후 30일 이내에 해당 금융그룹에 이 내용을 통지해야 한다. 2단계 분석 중, 금융그룹은 위원회에 지정을 위한 평가와 관련되는 추가적 정보를 제출할 수 있고 금융그룹이 요청하면 분석팀과 면담도 가능하다. 또한 분석팀은 금융그룹이 요청하면 2단계 분석에 사용되는 공시자료 목록을 금융그룹에 제공해야 한다.

2단계 분석 결과 3단계로 진행하지 않는 경우, 금융안정감시위원회는 이 결정을 서면으로 금융그룹에 통지하고 향후 해당 금융그룹에 대하여 2단계 분석을 다시 수행하게 되는 경우 다시 그 내용을 통지할 것임을 알려야 한다. 2단계 분석 결과 3단계로 진행하는 경우, 해당 금융그룹은 서면으로 지정 제안을 반박할 수 있다. 여기에 추가적으로 분석팀은 3단계 시작과 함께 금융그룹 대리인을 면담하여 향후 지정 관련 절차를 설명해야 한다. 또한 2단계 분석을 통해 그룹의 운영이나 영업상 특별한 측면이 지정을 위한 평가의 우선 고려사항이라면 이러한 내용도 면담 시 통보해야 한다. 3단계 분석 중에도 금융그룹은 지정을 위한 평가와 관련되는 추가적 정보를 제출할 수 있고 요청 시 분석팀과 면담도 가능하다.

금융안정감시위원회는 연준 이사회 감독 대상 비은행 금융그룹을 재지정하는 과정에서 금융회사에 의견을 제시할 수 있는 기회를 열어두고 있다. 적어도 1년에 한 번 연준 감독대상 지정그룹을 재평가하도록 되어 있는 법 규정에 따라 위원회는 연례 재평가 시 해당 금융그룹과 비은행 지정 위원회 스태프가 만나 재지정 과정 및 검토 내용 등을 논의한다. 이때 금융그룹은 구조조정, 규제변화, 시장변화 등 금융그룹이 금융안정성에 주는 영향의 변화 요인에 관한 정보를 제공할 수 있다.

도드-프랭크법은 금융안정감시위원회가 연준 이사회 감독을 받는 비은행 금융그룹에 대한 최종 결정 전에 반드시 해당 금융그룹의 1차 감독기관과 협의하도록 규정하고 있다. 예를 들어, 주별 감독을 받는 보험그룹의 1차 감독기관은 해당 보험그룹

24) FSOC(2015, 2, 4), "Supplemental Procedures Relating to Nonbank Financial Determinations". 단, 위기 상황에서 빠른 상황 대처를 위하여 이러한 방안은 생략될 수 있음.

이 위치한 주 감독청이 된다. 미국에서 영업 중인 외국 보험그룹이라면 해당 국가의 해당 금융권역 감독기관이 1차 감독기관이 된다.

1차 감독기관과의 원활한 협의를 위하여 금융안정감시위원회는 2단계에서 해당 금융그룹에 지정 관련 통지를 하기 전에 1차 금융감독기관에 먼저 통지한다. 그리고 2단계 과정 중에 3단계 과정으로 진행 여부를 결정하기 전에 해당 감독기관과 협의를 시작한다. 3단계로 진행되는 경우 해당 금융그룹의 1차 감독기관과 협의를 지속하며 지정 제안 또는 최종 결정 전에 협의하고 결정 후에는 결정을 내리게 된 근거를 1차 감독기관에 공개되지 않는 서면으로 제공한다.

나. 적용회피 방지조항(anti-evasion)

도드-프랭크법은 회사의 조직이 복잡한 복합그룹(Conglomerates)의 시스템적 중요성도 규제할 수 있도록 적용회피 방지조항을 두고 있다. 이 조항은 금융 및 비금융 자회사를 거느린 복합그룹의 금융부문이 시스템에 위협이 된다고 간주되는 경우, 중간금융지주회사로 분리하여 연준 이사회 감독대상 비은행 금융회사로 지정하여 법에 규정된 규제를 받도록 만들고 있다. 이 과정에서 비금융 자회사는 자연스럽게 금융감독 대상에서 제외되도록 하고 있다.

적용회피 방지조항은 미국 연방 또는 주 법률에 의해 설립된 회사 또는 외국회사에 적용된다. 도드-프랭크법은 이들 복합그룹이 이 법에 의한 지정을 회피하지 못하도록 만들기 위해 금융안정감시위원회에 이들의 시스템적 중요성 등과 관련된 다음의 결정 권한을 주고 있다.

- (A) 해당 회사의 직·간접적 금융사업 또는 외국회사의 미국 내 금융사업과 연관된 상당한 부실 또는 회사 영업의 성격, 범위, 크기, 규모, 집중도, 상호연계성, 혼합 정도가 상기 고려사항에 비추어 미국 금융안정성에 위협이 되는지 여부
- (B) 해당 회사가 이 법의 적용을 회피하기 위한 방법으로 회사를 운영하거나 조직하는지 여부
- (C) 해당 회사의 자회사 등 조직 중에서 중간지주회사로 분리하여 이 법에 따른 연준 이사회 감독을 받아야 하는 회사의 금융사업²⁵⁾

이 결정은 금융안정감시위원회 단독으로 또는 연방준비제도 이사회의 요청으로 이루어 질 수 있으며, 표결은 위원장의 찬성표를 포함한 재적 위원 2/3의 찬성으로 결정하고, 의회의 해당 위원회에 이러한 결정에 관한 상세 보고서를 제출하여야 한다. 지정과 관련된 절차는 전술한 연준 이사회 감독대상 비은행 금융그룹의 지정 절차와 동일한 과정을 거친다.

이에 따라 지정된 금융그룹은 연결기준 감독을 위해 금융자회사를 분리하여 중간 금융지주회사를 설립하여야 한다. 연준 이사회는 용이한 감독을 위해 중간금융지주회사 설립을 요구할 수 있다. 그리고 해당 중간금융지주회사가 연준 이사회 감독대상 비은행 금융그룹이 되며 따라서 해당 중간금융지주회사 및 자회사의 금융관련 사업이 연준 이사회의 규제 및 지침을 준수하도록 해야 한다. 특히 비금융회사는 이 법에 따른 연준 이사회의 감독 및 건전성 기준에서 제외되도록 법에 규정되어 있다. 또한 비은행 금융그룹 관련 최종 지정은 해당 비은행 금융그룹 및 그 자회사의 1차적 감독 기관과 협의를 거쳐야 한다.

다. 시스템적으로 중요한 금융그룹에 대한 강화된 규제

강화된 규제의 목적은 상호연계된 대형 금융그룹의 상당한 정도의 부실, 실패 또는 일상적 영업이 미국 금융안정성에 미치는 리스크를 완화하거나 방지하기 위한 것이다. 따라서 시스템적으로 위협이 되지 않는 다른 금융그룹에 비해 엄격한 규제가 요구되며 리스크의 증가에 따라 비례적으로 강화된 규제를 적용하도록 규정하고 있다.

도드-프랭크법에 따라 연준 이사회 감독 대상 비은행 금융그룹(SIFI)으로 지정되면 연결기준 자산 500억 달러 이상의 대형 은행지주회사와 함께 도드-프랭크법 165조에 규정된 강화된 감독과 건전성 기준의 적용대상이 된다.²⁵⁾ 그러나 실제로는 비은행

25) 이 법의 적용을 받는 금융사업은 (A) 1956년 은행법 4(k)에 정의된 본질적인 금융(financial in nature) 사업에 국한되며, (B) 하나 이상의 예금수취기관을 포함하고, (C) 내부 자금조달, 투자, 종업원 복지 등을 위한 회사 또는 그 자회사 내부 금융 행위는 포함하지 않음.

26) 〈부록 I〉 가. 참조.

금융그룹에 대해서는 원칙적으로 적용을 제외하고 사업모형 등을 고려하여 선별적으로만 적용한다.²⁷⁾

이는 도드-프랭크법이 비례성의 원칙(proportionality)에 따른 맞춤형 규제를 규정하고 있기 때문이다. 즉, 적용 대상 금융그룹에 대해 개별적으로 또는 종류별로 자본 구조, 위험도, 복잡성, 재무활동, 규모와 연준 이사회가 적절하다고 보는 리스크와 연관된 다른 요인들을 고려하여 강화된 규제를 차등적으로 적용하도록 하고 있다.²⁸⁾ 또한 연준 이사회는 강화된 감독과 건전성 기준의 여러 규제 중 우발 자본 등 일부 규제²⁹⁾에 대해서는 금융안정감시위원회의 권고에 따라 적용되는 연결기준 자산문턱(threshold)을 500억 달러 이상으로 차등화할 수도 있다. 이와 같은 비례성의 원칙에 따른 차등적 규제는 강화된 건전성 기준을 연결 기준 자산 500억 달러 이상의 은행지주회사에만 적용하고 연준 감독대상 비은행 금융그룹에는 적용을 제외하는 근거가 된다.

27) 12 CFR Part 252 Enhanced Prudential Standards for Bank Holding Companies and Foreign Banking Organizations; Final Rule, March 2014, pp.17244~17245 [T]he Board recognizes that the companies designated by the Council may have a range of businesses, structures, and activities, that the types of risks to financial stability posed by nonbank financial companies will likely vary, and that the enhanced prudential standards applicable to bank holding companies and foreign banking organizations may not be appropriate, in whole or in part, for all nonbank financial companies. Accordingly the Board is not applying enhanced prudential standards to nonbank financial companies supervised by the Board through this rulemaking. ... In applying the standards to a nonbank financial company, the Board will take into account differences among nonbank financial companies supervised by the Board and bank holding companies with total consolidated assets of \$50 billion or more. For those nonbank financial companies that are similar in activities and risk profile to bank holding companies, the Board expects to apply enhanced prudential standards that are similar to those that apply to bank holding companies(밑줄은 저자가 강조를 위해 추가).

28) DFA 제165조 (a)(2)(A).

29) DFA 제165조 (c) 우발 자본 (d) 청산 계획 및 신용노출 보고서 (e) 집중 한도 (f) 강화된 공시 (g) 단기채무 한도.