

【 주간이슈 】

은행업의 BIS 3와 보험업 건전성규제

김해식 전문연구위원

- G20 서울정상회담에서 재확인된 은행업에 대한 새 금융규제안(BIS 3)은 금융업권간 일관성 유지 차원에서 보험업 자본규제에서도 반영될 필요가 있다는 논의가 있음.
 - 새 규제는 은행에게 자본을 보통주 위주로 구성하여 손실 대응력을 높이고, 부채 만기를 늘리고 안전한 투자를 늘려 유동성을 확보하며, 자산의 보유를 자본의 일정 배수 이상으로 보유하지 못하도록 요구하고 있음.
 - 본고는 은행업의 새 규제가 보험업에 어떻게 반영될 수 있는가를 살펴봄.
- 기본적으로 BIS 3의 기초를 적극적으로 수용하여 보험업의 자본규제를 강화함으로써 금융업권간 일관성과 국제적 정합성을 높이는 노력이 필요한 시점임.
 - 보험업의 경우 기본자본의 비중을 늘려가는 방향으로 자본규제를 강화하는 것이 바람직하며, 이는 유럽 보험업의 새 건전성규제(EU Solvency 2)에서 추진하고 있는 개선방향과도 일치
- 다만, 보험업과 은행업의 자산 및 부채 구조가 상이하어 BIS 3에서 제시하는 레버리지와 유동성 규제를 보험업에 반영하는 데는 신중을 기할 필요가 있음.
 - 은행업은 단기 부채로 자금을 조달하여 장기 자산에 투자하는 구조여서 유동성 부족에 따른 부실이 시스템 전체로 확산될 수 있음을 지난 금융위기에서 다시 한 번 확인되면서 유동성 및 자산 규모에 대한 규제가 신설됨.
 - 반면, 보험업은 장기 부채로 자금을 조달하여 상대적으로 단기 자산에 투자하는 특성상 BIS 3와 같은 유동성규제의 필요성이 크지 않고, 자산 규모는 이미 자본규제에서 반영되고 있어 추가 규제가 필요하지는 않은 것으로 보임.
- 한편, BIS 3는 대마불사 관행의 차단이라는 위험의 집중에도 초점을 두고 있는데, 이는 보험업에도 적용될 수 있는 사안이므로 논의 전개를 주시할 필요
 - 그러나 위험의 확산(전염)에서 다소 자유로운 보험업의 특성을 고려할 때, 대형은행에 대한 위험집중규제와는 여전히 차별화가 필요한 것으로 보임.

1. 검토 배경

□ 미국 주택담보대출의 부실로부터 촉발된 은행들의 신용위기가 전세계 금융시장으로 확산되는 것을 경험한 세계 각국은 새로운 건전성 규제를 마련해야 한다는 공감대를 형성하고 있으며 최근 G20 서울정상회담에서도 이러한 기초를 재확인함.

- 지난 7월 미국은 350여개의 규제를 담은 금융개혁법안(도드·프랭크법)¹⁾을 마련
 - 미국의 금융개혁은 크게 대마불사 관행의 차단, 파생상품이나 자회사 등 규제 사각지대의 축소, 소비자보호를 강화하는 3가지 방향으로 추진
 - 건전성규제에 대해서는 BIS 기준을 따르는 등 국제적으로 공조
- 시스템위험을 내재하고 있는 은행업의 특성상 은행의 건전성 감독체계는 국제 기준이 기본 틀을 제공하고 각국은 이를 토대로 자국 은행을 감독하는 구조
 - 바젤은행감독위원회(BCBS: Basel Committee on Banking Supervision 이하 BCBS)는 전세계 개별 은행들에 대한 새로운 건전성 제고방안(이하 BIS 3)을 지난 9월에 최종 확정하였으며,
 - G20의 금융안정위원회(FSB: Financial Stability Board)²⁾는 한 기업의 부실이 금융시장 전체의 불안으로 이어지는 이른바 시스템위험의 관리대책으로서 시장 영향력이 큰 금융기업들³⁾에 대한 규제방안을 논의 중⁴⁾

□ 한편, 보험업에서도 BCBS의 새 금융규제가 고려될 필요가 있다는 지적이 있음.

- 보험업 자체의 시스템위험은 미미한 것으로 평가되고 있으나⁵⁾, AIG그룹의 부실은 보험업에도 규제가 필요하다는 부정적 인식을 심어준 계기가 되었음.
 - AIG그룹은 투자 자회사와 신용파생상품 등 규제사각지대를 활용함으로써⁶⁾ 보험업에 대한 규제가 필요함을 보여줌.
- 보험업의 자기자본규제에서도 BIS 3가 고려될 필요가 있다는 지적이 있음.

□ 이에 본고는 은행업에 대한 새 금융규제, 특히 최근에 확정된 BIS 3의 자본규제를 중심으로 검토하고, 보험업의 건전성규제에 주는 시사점을 살펴보고자 함.

1) 미국의 금융안정개선법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Law)

2) 1999년 G7의 금융안정포럼으로 출발하여 2009년 현재의 금융안정위원회로 확대 개편

3) SIFIs : Systemically Important Financial Institutions

4) 진익, "G-20 서울정상회담 논의 동향: SIFI 규제 논의 흐름과 대응전략," 보험회사 재무분석, 보험연구원, 제4호, 2009.

5) 이승준, "보험산업 시스템리스크에 관한 국제기구의 논의와 시사점," KiRi Weekly, 보험연구원, 2010.10.18.,

6) 김해식, "CDS와 DCDS, "동일 위험, 동일 규제"의 원칙 적용해야," KiRi Weekly, 보험연구원, 2010.4.26.

2. 은행업의 BIS 3의 두 가지 변화

- BCBS는 은행들에게 보유자본 중에서 기본자본(Tier 1) 및 보통주자본(C/S: common stocks)의 비중을 현행보다 높이는 방향으로 자본구성을 강화
 - 요구자본비율(BIS비율)은 위험가중자산 대비 8%가 그대로 유지되는 반면, 보유자본의 구성비는 2013년부터 단계적으로 기본자본과 보통주자본의 위험가중자산 대비 비율을 높이기로 함.
 - 기본자본비율은 2015년부터 요구자본의 75% 수준인 6%를 적용하고, 보통주자본비율은 요구자본의 56% 수준인 4.5%를 적용
 - 이에 따라 은행의 자본조달비용이 늘어나 수익성이 하락할 것으로 예상되나, 국내 은행들은 BIS 3 기준에 근접해 있어 큰 영향은 없을 것으로 평가됨⁷⁾.

< 그림 1 > BIS 3의 자기자본규제



주: 1. 요구자본 = 위험가중자산 * 8%

2. 위험가중자산이란 각 자산에 자산항목별 위험가중치를 곱하여 산출된 금액들의 합계

- 또한 위기 시 손실보전 등에 필요한 자본적립의무가 신설되었으나, 2016년부터 적용될 예정으로 은행에 대한 단기적 영향은 없을 것으로 예상
 - 은행은 2016년부터 2019년까지 단계적으로 위험가중자산의 2.5%에 이를 때까지 보통주자본을 매기마다 적립하여야 하므로 2019년 은행의 손실보전용자본을 포함한 최소 보통주자본비율은 7.0%, 기본자본비율은 8.5%가 됨.
 - 또한 감독당국은 시스템위험을 초래하는 신용평창 정도에 따라 경기호황기에 위험가중자산의 최대 2.5%까지 보통주자본을 추가로 요구할 수 있음.

- 또한 BCBS는 은행이 자본 및 현금 순유출액과 연동하여 자산을 일정 규모 이하로 억제하고 장기부채와 안전자산 위주로 구성할 것을 제안

7) 서병호, “바젤 III 유동성규제의 국내 파급효과 및 대응방안,” 주간금융브리프, 19(41), 금융연구원, 2010.

- 자산 규모와 관련하여 2018년부터 은행은 기본자본(Tier 1)의 33배를 초과하여 자산을 보유할 수 없도록 하는 레버리지비율을 제시
 - 이때, 자산은 부외항목인 지급보증 및 약정, 파생상품의 잠재위험 노출액 등이 추가되고, 무형자산 등을 차감하고 난 총자산을 나타냄.
- 한편, 자산의 구성과 관련하여 은행은 유동성이 높은 자산을 보유하고 자기자본이나 장기부채를 통해 자금을 조달하여 안정적인 유동성을 유지해야 함.
 - 이에 따라 제시된 유동성비율(LCR: liquidity coverage ratio)과 안정적 가용자본비율(NSFR: net stable funding ratio) 모두 단기자금 조달비중이 높을수록, 위험자산에 대한 투자비중이 높을수록 비율이 낮아지도록 설계됨.
 - LCR은 예금, 국채 등의 1등급 자산(1등급)이나 여기에 높은 신용등급의 회사채나 커버드본드(covered bonds)⁸⁾ 등을 포함한 2등급 자산을 위기상황에서 발생할 수 있는 현금 지출액과 비교하는 지표로서 2015년부터 적용⁹⁾
 - NSFR은 만기 1년 이상의 부채와 자본이라는 안정적인 자금과 향후 1년간 현금화되기 어려운 비유동성 자산을 비교하는 지표로서 2018년부터 적용
- 국내 은행의 경우 레버리지비율에서는 영향이 미미하나 유동성비율에서는 대다수 은행이 기준에 미달하여 유동성 규제의 영향이 클 것으로 예상
 - 2010년 6월 현재, 국내 시중은행의 조정 전 총자산은 기본자본의 13.3배 수준에 불과하여 부외계정 등을 추가하더라도 3% 레버리지비율(즉 33배)을 넘지 않을 것으로 보여 레버리지비율 규제의 영향은 크지 않을 것임.
 - 반면, 대다수 국내 은행이 유동성비율을 충족하지 못하고 있으므로 유동성 규제가 도입되면 조달비용이 높은 장기부채의 비중이나 수익성이 낮은 안전자산 보유를 늘릴 수밖에 없어 은행의 수익성이 하락할 것으로 예상

□ BIS 3의 내용은 단기로 부채를 조달하여 장기 자산에 투자하는 은행업의 전형적인 사업모형을 반영하고 있음.

- 첫째, BIS 3는 단기부채와 장기자산의 듀레이션 불일치라는 은행업의 구조적인 특성에 주목하여 레버리지비율과 유동성비율을 제시
 - 단기적으로는 위기상황의 순현금유출에 대응한 자산의 고유동성을 요구
 - 장기적으로는 부채의 만기 확대와 장기자산의 안정성을 높일 것을 요구
- 둘째, BIS 3는 급격한 현금유출에 대응할 수 있는 기본자본, 특히 보통주자본의 비율을 상향 조정하는 방향으로 자본구성 강화를 제안
 - 또한 위기상황 시 손실에 대응할 목적으로 적립할 자본과 경기대응 목적의 자

8) 보험회사의 특별계정과 같이 특정 채권자에게만 자산청구권을 부여하는(ring-fencing) 자산담보부사채

9) 2등급 자산은 1등급 자산의 40% 한도까지만 인정

본에 대해서 보통주 형태의 자본만을 요구하고 있음.

- 따라서 BIS 3의 보험업 적용 확대는 BIS 3 규제가 담고 있는 특성들이 보험업에도 그대로 적용될 수 있는냐의 관점에서 살펴볼 필요가 있음.

3. BIS 3와 EU Solvency 2

- BCBS의 사무총장 Knight는 은행업과 보험업의 상호 연계성이 높아지고 있으므로 금융업권간 감독의 일관성을 높일 필요가 있음을 지적한 바 있으며¹⁰⁾, 이런 시각은 BIS 3의 보험업 확대 적용 논의에서도 그대로 나타나고 있음.

- 금융업권간 장벽 완화로 방카슈랑스, 변액보험, 신용상품 등 은행권과 보험권의 접점은 지속적으로 확대되어 왔으며, 앞으로 은행권과 보험권의 상호 연계성은 더욱 높아질 것으로 예상
- 이에 따라 업권간 유사한 위험관리, 공정경쟁, 다국적기업의 감독, 시스템위험 등에 대응하여 금융기업에 대한 건전성규제의 일관성이 유지될 필요가 있다는 주장이 설득력을 얻고 있음.

- 보험업 건전성규제의 국제적 모범으로 자주 언급되는 EU Solvency 2는 BIS 기준을 기본 틀로 삼고 있어 금융업권간 일관성을 보여주는 사례임.

- 2012년 시행을 목표로 제5차 계량영향평가가 진행 중인 EU Solvency 2는 BIS의 3-Pillar 틀을 벤치마킹하여 최소자본기준의 pillar 1(2011년부터 국내에 적용될 RBC와 유사), 모니터링의 pillar 2, 그리고 시장 공시의 pillar 3로 구성
- EU Solvency 2의 pillar 1의 자본규제에 있어서도 손실흡수능력에 따라 자본을 기본자본과 보완자본으로 정의하고 BIS 3와 마찬가지로 자본 구성을 강화하는 방향으로 새 기준을 제안하여¹¹⁾ 금융업권간 규제의 일관성을 보여줌.

- 그러나 EU Solvency 2는 기본자본 위주의 자본구성을 제안하고 있으며 유동성 등에 대한 별도의 기준을 제시하지 않고 있어 세부 내용에서 BIS 3와 다름.

- EU Solvency 2 역시 손실흡수능력을 강화하는 방향으로 자본구성 강화를 제안하여 BIS 3와 일관성을 보이고 있으나, 유동성과 레버리지비율 규제는 없음.

10) Knight, M. D., "Meeting Worlds? Insurance and Banking," The Geneva Association 32nd General Assembly, 2005.6.2.

11) CEIOPS, EU Solvency 2 QIS5, 2010.

- 자본구성에서 Solvency 2는 기본자본(Tier 1) 위주의 자본 강화방안을 제시
 - 기본자본비율은 요구자본 대비 50% 이상을 유지하여야 하고,
 - 감독당국이 개입하는 최소요구자본 대비 80% 이상을 유지해야 함.
- 이러한 방식은 BIS 3와는 다른 방식으로 Solvency 2가 보험업 사업모형의 특성을 반영한 것으로 보임.

4. 보험업과 위험의 집중

□ 은행업의 사업모형에서 우려되는 유동성 부족과 그에 따른 인출쇄도(bank run)가 시장 전체의 불안정을 초래할 가능성은 보험업의 사업모형에서는 매우 낮음.

- 생명보험의 사업모형은 장기로 부채를 조달하여 상대적으로 단기자산에 투자하고 있어 보험계약자의 대량 해약사태(insurance run)가 일어나기 어려운 구조
 - 생명보험의 경우 한 번 해지하면 동일 조건으로 상품을 재구매하기가 어렵고, 해약에 따른 패널티 부과 등으로 인해 해약을 급증 가능성이 낮음.
 - 실제로 대량 해약사태가 발생하여 보험시장 전체로 확산된 사례는 없음.
- 한편, 전통적인 손해보험의 사업모형은 단기로 부채를 조달하여 상대적으로 장기자산에 투자하여 그 외형이 은행업과 유사하나 내용에서는 다름.
 - 은행이나 생명보험과 달리 보험계약자에게 지급할 적립금이 없고,
 - 보험사고가 발생한 후 사고조사에서 최종 보험금을 지급하기까지 상당한 기간이 걸려 예금자가 청구하면 즉시 지급해야 하는 은행업과 차이를 보임.
- 이런 특성 때문에 보험업의 건전성규제는 개별 국가별로 소비자보호에 초점을 두고 행해지며, 시스템 안정을 위한 국제 공조의 필요성도 크지 않았음.
 - 시스템위험을 내재한 은행업에 대해서는 일찍부터 예금보험제도, BIS 기준 등이 여러 나라에 공통적으로 적용되고 있어 보험업과 대조적인 상황
 - 은행권에서는 예금보험제도가 세계적으로 보편적인 제도이나, 보험권이 예금보험제도에 편입된 한국과 같은 경우는 예외적인 사례에 속함.
- 다만, 최근 들어 규제사각지대의 축소와 위험의 집중과 관련하여 다국적기업과 복합금융그룹에 대한 보험권의 국제적 협력 필요성이 증대되고 있음.

□ 글로벌 금융위기 이후 금융감독은 위험의 전염 이외에 위험의 집중에 초점을 맞추고 있으므로 보험업 규제에서도 위험의 집중을 고려할 필요가 있음.

- 글로벌 금융위기 이후 시스템위험은 인출쇄도가 아니라 위험의 집중에 따른 대

마불사 측면에서 효과적인 대응책이 필요한 상황

- 개별 금융기업의 대형화 문제와는 별개로 몇몇 기업에 의한 시장 집중도가 높아지는 상황을 억제할 필요성이 있으며, 이는 보험업에도 공통적으로 적용될 사안
- o 다만, 보험업의 특성을 반영한 감독방식을 유지함이 바람직
 - 금융업권간 일관성 유지와 더불어 국제 보험권의 논의를 반영하여 보험업의 건전성규제가 보험회사를 국내·외적으로 역차별하지 않아야 할 것임.

5. BIS 3가 보험업 건전성규제에 주는 시사점

□ 은행업의 새 건전성규제(BIS 3)가 제시하는 자본구성 강화는 보험업의 건전성규제에서도 이를 적극적으로 수용하는 것이 바람직하며, 국제 보험권의 논의를 반영하는 국제 공조도 필요

- o BIS 3와 EU Solvency 2 모두 보유자본의 구성 강화를 담고 있으므로 보험업에서도 이를 반영하여 금융업권간 일관성과 국제적 정합성을 함께 제고
- o 자본규제의 경기순응성과 관련하여 보험업에서도 충분하게 검토할 시점
 - Solvency 2에서는 위기상황시나리오 조정, 국제회계기준에서 제시한¹²⁾ 할인율의 유동성프리미엄 조정하는 방안이 검토되고 있음.

□ 다만, 위험의 전염과 위험의 집중을 모두 고려하고 있는 BIS 3의 규제가 위험의 전염에서는 다소 자유로운 보험업에 그대로 적용될 경우 도입의 효익보다 비용이 더 클 수 있으므로 반영에 신중을 기할 필요

- o 자본구성에서는 Solvency 2의 기본자본 위주의 강화가 BIS 3의 보통주자본 위주의 강화보다 유연하면서도 합리적인 방식이라고 판단됨.
 - 향후 보험업 자본규제는 손실흡수능력에 따라 자본을 구분하고, 기본자본의 비율을 단계적으로 높이는 조치가 강구될 필요가 있음.
- o 레버리지비율을 통한 자산 규모에 대한 규제는 보험업의 기존 자본규제와 중복되어 추가적으로 고려할 필요가 없는 것으로 보임.
 - 레버리지규제는 매출과 부채에 대해 일정 자본을 요구하는 현행 자본규제와 유사하며, 현행보다 위험을 세분화하여 규제를 강화한 위험기준자본(RBC)제도가¹³⁾ 2011년부터 적용될 예정이므로 레버리지규제가 필요한 것인지 의문

12) 국제보험회계기준 2단계(IFRS 4 phase 2) 초안

- 보험업 역시 유동성위험을 관리할 필요성은 있으나, BIS 3의 유동성비율이 보험업의 유동성을 모니터링하는 데 유효한 지표로 보기 어려움.
 - 다만, 보험업의 경우에도 자산운용과 연계된 파생상품 등에서 담보요건에 따른 유동성 수요가 발생하므로 이에 대한 유동성관리가 제고될 필요가 있음.
- 마지막으로 위험의 집중과 관련한 보험업 규제와 신용위험을 주로 다루는 종목에 대한 업권간 규제의 일관성을 고려할 필요가 있음.
 - 보증보험의 경우 RBC 내부모형 등을 통해 일반 보험업과 자본규제를 차별화하고, 세부 내용에서는 BIS 3를 준용하는 방식도 검토할 필요가 있음. KiRi

13) 국내 보험업에 적용될 RBC는 미국의 RBC를 벤치마킹한 위험기준자본제도로써 것으로 EU Solvency 2(pillar 1)와도 유사하며 2011년부터 현행 EU Solvency 1 방식을 대체하게 됨.