

참고 6.

바젤Ⅲ 규제체계 하의 주요국 완충자본제도 운용사례 및 시사점¹⁾

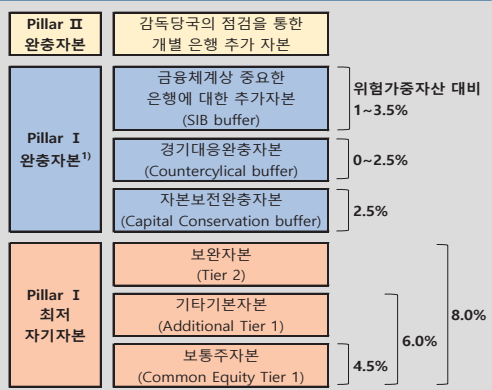
최근 주요국은 코로나19 발생 직후 하향 조정하였던 경기대응완충자본의 적립비율을 재인상하며 향후 발생가능한 충격에 대응하기 위해 은행의 복원력을 제고하고 있다. 금년 들어 발생한 SVB 등 일부 은행의 파산사태 또한 취약한 글로벌 금융시장 환경하에서 은행 손실흡수능력의 중요성을 상기시키고 있다. 이하에서는 바젤Ⅲ 규제체계 중 자본적정성 규제와 최근 주요국의 완충자본²⁾ 운용사례를 살펴보고 국내 시사점을 도출해보기로 한다.

바젤Ⅲ 자본규제체계

바젤은행감독위원회(이하 'BCBS')에서 제정하는 바젤 규제체계는 글로벌 은행의 복원력 제고를 위한 규제·감독기준으로 글로벌 금융환경 변화에 따라 바젤 I 및 II를 거쳐 현재의 바젤Ⅲ로 개편되었다.³⁾ 바젤Ⅲ 자본규제는 Pillar I, II, III로 구성⁴⁾되어 있으며, 기존의 최저자기자본비율에 더해 다양한 완충자본 규제가 추가되었다.

규제자본 적립요건을 살펴보면 바젤Ⅲ는 기본적으로 은행 보유 자산에 내재된 리스크(위험가중자산) 대비 복원력(자기자본)을 일정 수준(8%) 이상으로 유지하도록 요구하고 있다(Pillar I 최저자기자본규제). 이에 더해 완충자본을 적립하도록 하여 배당금 등 이익금의 재량적 배분을 억제하고 자본 재적립을 유도함으로써 은행의 위기대응력을 강화하고자 한다. 구체적으로 은행이 미래의 위기 상황에서 발생가능한 손실을 흡수하고(자본보전완충자본, 이하 'CCoB'), 신용 사이클에 따른 경기순응성을 완화⁵⁾하며(경기대응완충자본, 이하 'CCyB'), 금융체계상 중요한 은행⁶⁾의 복원력을 제고(G-SIB 및 D-SIB 추가자본)하기 위해 손실흡수능력이 가장 높은 보통주자본(CET1)을 추가적으로 적립하도록 하고 있다(Pillar I 완충자본). 또한 감독당국은 개별 은행의 리스크 특성에 따라 추가 자본을 부과할 수 있다(Pillar II 완충자본).

바젤Ⅲ 규제체계에 따른 규제자본



주: 1) 보통주자본(CET1)으로 적립
 자료: BCBS

1) 본고는 백운아·김지은(금융규제팀)이 작성, 서평석(금융안전연구부장)·권준석(금융규제팀장)이 검토하였다.
 2) 본고에서는 최저자기자본규제 이상으로 부과되는 모든 규제자본을 완충자본으로 통칭하였다.
 3) 1980년대 후반 바젤 I 이 도입된 이후 획일적인 위험가중치 적용에 따른 규제회피 문제 등을 해소하기 위해 2004년 바젤Ⅱ로 개편되었다. 이후 글로벌 금융위기 과정에서 표출된 문제점을 해소하기 위해 개편된 바젤Ⅲ는 은행 자기자본의 질·양 및 투명성을 제고하고 위험 인식 범위를 확대하였으며 시스템 리스크 및 상호연계성 완화를 위한 다양한 완충자본과 레버리지비율을 도입하였다. 또한 자본적정성 규제 이외에 유동성 관리를 위한 기준과 가액익스포저 한도 관리 등의 내용을 포함하고 있다.
 4) 바젤Ⅲ에서는 감독대상 은행 전반에 공통적으로 적용되는 자기자본 규제인 Pillar I 과 개별 은행의 리스크 관리 및 감독당국의 점검에 해당하는 Pillar II, 그리고 시장규율 강화를 위한 공시에 해당하는 Pillar III를 통해 은행의 자본적정성을 관리하고자 한다.
 5) 금융당국은 신용팽창기에 시스템 리스크가 확대된다고 판단할 경우 시스템 리스크의 축적 정도에 따라 경기대응완충자본을 부과하여 경기 과열을 방지하고 신용축소에 부과 해제를 통해 신용 경색을 방지하고자 한다. 최대 2.5%까지 부과할 수 있다.
 6) Global Systemically Important Banks(이하 'G-SIB') 및 Domestic Systemically Important Banks(이하 'D-SIB')에 해당한다.

이에 따라 2022년말 현재 우리나라를 포함한 주요국 감독대상 은행은 최저규제자본 8.0%에 더해 CCoB 2.5% 및 국가별 감독당국이 금융·경제상황에 따라 설정한 CCyB⁷⁾ 비율을 적립해야 하며 G-SIB 및 D-SIB 선정여부와 Pillar II 조치에 따른 개별 추가자본 적립 의무도 충족해야 한다.

한편 은행은 Pillar I, II에 따른 자기자본규제 비율을 준수하는 가운데 은행의 고유한 비즈니스 모델에 따른 리스크를 감안한 내부필요자본비율을 결정·적립하며 이는 통상 규제자본비율을 상회한다.

최근 주요국의 완충자본규제 운용 현황 및 평가

양(+)의 경기중립비율 설정

최근 주요국에서는 그간 운용 경험 및 금융경제 상황 변화를 바탕으로 시스템 리스크가 높지도 낮지도 않은 평상시 최적 CCyB 적립비율(이하 ‘경기중립비율’)을 기존의 0%에서 1~2% 수준으로 상향 조정하였다. 이는 위기 시 즉시 부과 해제가 가능한 CCyB 규제의 활용성 증대 의도를 바탕으로 경제·금융사이클의 모든 국면에서 은행이 이익분배에 신중하고 자본비율을 충분한 수준으로 유지하도록 하고자 한 것이다.⁸⁾

BCBS는 CCyB를 포함한 완충자본규제의 효과 평가 결과를 바탕으로 각국이 재량에 따라 양(+)의 경기중립비율을 설정하는 데 따르는 이점을 인식하고 지지한다는 성명을 발표하였다.⁹⁾ BCBS는 양(+)의 경기중립비율을 도입한 금융당국 사례를 통해 코로나19와 같이 갑작스러운 경제 충격 발생 시에도 완충자본을

보유하는 것이 은행에 이롭다는 것을 확인하였다. 위기 발생으로 인한 손실흡수 과정에서 은행의 자본비율이 규제자본비율을 하회하는 경우 해당 은행의 복원력에 심각한 문제가 있다는 신호가 발생할 우려가 있다. 이때 금융당국이 완충자본 적립의무를 명시적으로 해제하면 이러한 평판리스크를 해소시켜 급격한 신용공급 위축을 방지할 수 있다.

영국은 CCyB제도에 양(+)의 경기중립비율을 가장 먼저 도입한 나라로 2015년 11월 동 비율을 1%로 설정하였으며, 2019년 말에는 2%로 상향 조정하였다. 이 같은 결정의 배경에는 시스템 리스크 측정의 어려움 및 CCyB 비율 결정 후 이행까지의 시차(12개월)를 고려하여 CCyB 비율을 사전에 인상하는 것이 경제적 비용 측면에서 낫다는 판단이 있었다.

스웨덴은 2021년 3월부터 CCyB의 경기중립비율을 2%로 설정하였는데 이러한 결정에는 코로나19 시기의 경험이 중요하게 작용하였다. 스웨덴은 코로나19 발생 전에 2.5%로 운용하던 CCyB 비율을 2020년 3월에 0%로 인하함으로써 코로나19로 인한 경기 침체 및 금융시장 변동에 원활히 대응할 수 있었다. 이를 계기로 스웨덴은 (1) 시스템 리스크가 통계에 반영되기까지의 시차, (2) CCyB 비율 결정 후 이행까지의 시차, (3) 갑작스러운 자본 축적(주식 발행 등) 보다 점진적인 자본 축적(배당금 보류 등)이 용이한 점을 고려하여 완충자본을 조기에 구축하도록 하였다.

호주는 2021년 11월부터 CCyB의 경기중립비율을 1%로 설정하였는데 이는 전반적인 자본규제 체계 개편의 일환이었다. 동 개편은 바젤 III 규제체계를 충족할 뿐만 아니라 ‘의심할 여지 없이 강건한’

7) 금융위는 우리나라 은행 및 은행지주회사에 대해 2024.5월부터 CCyB 적립수준을 0%에서 1%로 상향하기로 결정하였다.

자세한 내용은 「은행 및 은행지주회사에 대한 경기대응완충자본 부과 결정」(금융위 보도참고자료, 2023년 5월 24일)을 참고

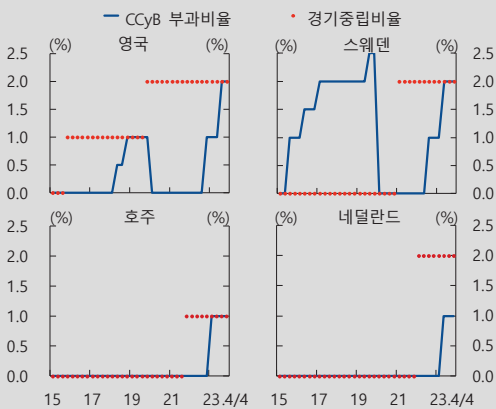
8) ECB(2023), “A positive neutral rate for the CCyB – state of play in the banking union”, Macroprudential Bulletin, Issue 21

9) 자세한 내용은 BCBS 뉴스레터(BIS, 2022년 10월 5일), 「Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms」(BIS, 2021년 7월) 및 「Evaluation of the impact and efficacy of the Basel III reforms」(BIS, 2022년 12월)를 참고. 다만 동 보고서에서는 현재까지 CCyB의 활용 사례가 풍부하지 않은 점 등을 이유로 CCyB 규제의 단독 효과는 통계적 유의성이 부족하다고 명시하고 있다.

수준의 자본을 통해 국내 금융시스템의 복원력을 강화하기 위한 목적으로 진행되었으며 스트레스 상황에 대한 유연성을 제고하기 위해 경기중립비율을 인상하였다.

네덜란드는 2022년 2월부터 CCyB의 경기중립비율을 2%로 설정하였는데 이는 코로나19 위기 대응 과정에서 양(+)의 CCyB 설정 필요성이 부각되었기 때문이다. 구체적으로 경기중립비율을 2%로 설정한 것은 예상치 못한 충격 발생 시 필요한 인하 여력과 자본적립에 소요되는 비용을 감안한 데 따른 것이다. 양(+)의 경기중립비율 도입 이후 GDP 대비 신용 지표뿐만 아니라 거시경제 환경, 비금융부문 및 금융시장 관련 변수 등도 CCyB 비율 조정 시 고려지표에 추가되었다.

주요국의 CCyB 부과비율¹⁾ 및 경기중립비율



주: 1) 2023.4월말 현재 공표·예정된 부과비율을 감안하여 작성
 자료: 각국 금융당국

기타 완충자본제도 도입·운용

한편 캐나다, 미국 등은 Pillar I을 통해 포착되지 않는 시스템 취약성을 보완하기 위해 개별 은행에 적용되는 기타 완충자본제도를 도입·운용하고 있다.

캐나다는 2018년 6월부터 국내안정성완충자본(Domestic Stability Buffer, 이하 'DSB') 제도를 운용하고 있다. 동 제도는 자국의 금융체계상 중요한 은행(D-SIB)에 대해 동일한 비율로 추가 자본을 적립하게 하는 것으로 현재 3%로 설정되어 있다. DSB 부과 비율은 반기별(6월, 12월) 또는 필요시 위험가중자산의 0~4% 범위 내에서 결정되며, CCyB와 마찬가지로 인상 결정 후 시행까지 시차가 있는 반면 인하 시에는 즉각 반영된다. 가계 및 기업 부채, 자산시장 불균형, 외부시스템 관련 취약성이 증가하는 경우에는 취약성에 대한 탄력성을 제고시키기 위해 DSB를 인상하고, 취약성이 감소하거나 위험이 현실화된다고 판단하는 경우 신용공급을 유지시키기 위해 DSB를 인하한다.

미국은 스트레스 상황에서 개별 은행의 복원력 강화를 위해 2020년 3월부터 대형은행을 대상으로 스트레스완충자본(Stress Capital Buffer, 이하 'SCB') 제도를 운용하고 있다. SCB는 매년 미 연준의 스트레스 테스트 결과에 따라 은행마다 다르게 결정¹⁰⁾되며, 적립 규모는 부정적 시나리오 상황에서 요구되는 자본과 향후 1년간 지급 예정인 배당금의 합으로 계산된다.

유로존의 완충자본제도는 CCoB, CCyB 등을 포함하는 CBR(Combined Capital Buffer), P2R(Pillar II Requirement) 및 P2G(Pillar II Guidance)로 구분된다. P2R은 Pillar I으로 포착하지 못한 리스크에 대하여 은행이 파산을 피하고 모든 손실을 흡수할 수 있도록 추가 자본적립을 요구하는 것으로 법적 구속력이 있다. P2G는 은행이 스트레스 상황을 견딜 수 있도록 개별 은행에 예상되는 자본손실비율에 따라 최대 4.5%(2021년 기준)의 추가 자본 적립을 권고하는 것으로 법적 구속력은 없다. ECB는 코로나19 발생에

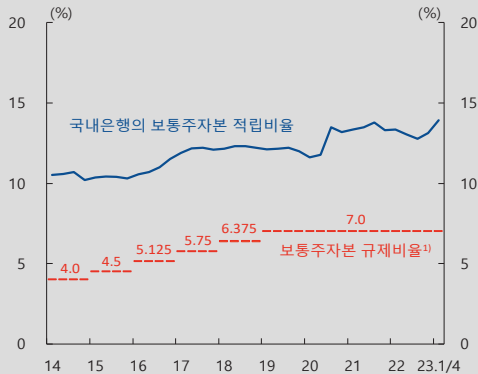
10) 2022년 기준 최저 2.5%(뉴욕멜론, 찰스슈왈, 스테이트스트리트 등)부터 최대 9%(크레디트 스위스)까지 부과되었다.

다른 자본규제 완화조치¹¹⁾가 은행이 위험이 확대된 상황에서도 손실을 감수하고 신용공급을 지속하는데 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가하였다.

국내은행의 자기자본비율 및 자본여력

국내은행(은행지주 및 은행)의 보통주자본(CET1) 비율은 우리나라에서 바젤Ⅲ 이행을 시작한 2013년 이후 대체로 상승하여 2023년 1/4분기말 현재 13.9%¹²⁾를 기록하였다. 이는 국내 규제자본 비율을 월등히 상회하는 수준이다. 향후 국내 CCyB 비율이 1% 부과되는 경우에도 모든 기관에서 규제비율과 실제 자본비율의 차이인 자본여력은 충분한 상황이다.¹³⁾ 다만 은행지주의 자본여력은 3.1~4.7%포인트 수준이고 외국계은행은 8.4~18.1%포인트로 은행 그룹별 편차가 존재한다.

국내은행의 보통주자본(CET1) 비율 적립 추이



주: 1) 바젤Ⅲ의 단계적 도입에 따라 보통주자본 규제비율이 최저규제비율 4.5%와 CCoB 2.5%를 합친 7.0%까지 점진적으로 인상되었다. (D-SIB은 1% 추가적립)

자료: 금융기관 업무보고서

CCyB 규제비율 상향에 따라 은행들은 향후 발생가능한 리스크, 여타 은행 및 주요국과의 수준 차이 등을 감안하여 자본여력을 얼마나 보유할지 결정할 것이다. 자본여력이 위축되는 것을 방지하고자 하는 은행은 배당금을 줄이거나 위험기중자산을 축소하는 등의 방안을 통해 대응할 것으로 예상된다.

시사점

최근 금융당국은 스트레스 완충자본 제도 도입 고려 등 자본적정성 제도 정비 계획¹⁴⁾을 발표하고 CCyB 비율을 1%로 상향 조정하는 등 은행의 복원력 제고를 위한 정책을 마련하였다. 이와 더불어 본고에서 살펴본 바와 같이 BCBS 및 주요국의 완충자본제도에 대한 긍정적 평가를 바탕으로 국내에서도 양(+)의 경기중립비율 개념을 도입하는 등 보다 적극적으로 국내은행의 자본확충을 도모할 필요가 있다. 또한 Pillar I을 통한 규제자본적립 외에도 미국, 유럽 등 일부 국가와 같이 스트레스 테스트 등을 통해 감독당국의 판단에 따라 개별 은행의 리스크 특징에 부합하는 선별적 자본적립을 유도하는 것도 바람직한 방안으로 판단된다. 이처럼 바젤Ⅲ의 완충자본제도를 효과적으로 활용하여 국내은행의 복원력을 더욱 향상시킬 경우 대외 평판에 긍정적으로 작용하면서 글로벌 경쟁력 및 국내 금융시스템의 안정성 제고에 기여할 것으로 기대된다.

11) 기타기본자본(AT1) 및 보완자본(Tier2)으로 보통주자본(CET1) 적립요건을 부분 대체하여 P2R을 충족할 수 있도록 허용하고 CBR도 완화하였으며 감독당국에서 은행의 자본비율이 P2G 수준 이하로 내려가는 것을 명시적으로 허용하였다.

12) 자본비율이 월등히 높은 카카오뱅크(34.1%)와 아직 바젤Ⅲ 완전 적용대상이 아닌 토스뱅크를 제외하고 은행지주 및 은행 총 26개 기관을 기준으로 단순평균하였다.

13) 개별 은행에 부과되는 CCyB 비율 계산 시 엄밀하게는 각 은행의 국가별 민간부문 신용 익스포저에 대해 해당국에서 부과 중인 CCyB 수준을 반영하여 계산해야 하나 본고에서는 자본여력이 1%포인트 줄어드는 것으로 단순하게 계산하였다.

14) 「은행권 손실흡수능력 제고를 위한 건전성 제도 정비방향」(금융위·금감원 보도참고자료, 2023년 3월 16일)을 참고.