

## 바젤위원회의 자본적정성 기준에 관한 소고\*

김 용 재

(국민대학교 법과대학 부교수)

### 【초 록】

정부차원에서 은행자본을 규제하려는 이유는 다음의 4가지이다: ① 예금자들의 대규모 예금 인출을 방지한다; ② 시스템상의 은행파산 위험을 감소한다; ③ 예금보험체제가 수립된 국가들에 있어서 일반 납세자들의 구제금융 및 거액의 공적자금투여를 예방한다; ④ 자본적정성 규제가 국제적으로 보편화된 기준으로 정립될 경우, 가장 완화된 자본규제가 시행되는 국가로 은행들이 설립준거지를 이전시키는 문제점(race to the bottom의 문제)을 예방할 수 있게 된다.

은행자본에 대한 정부규제가 당연시되는 상황에서, 자본적정성 규제를 좀더 면밀하게 분석할 경우 매우 흥미로운 사실이 발견된다. 현행 자본적정성 규제는 독특한 형태의 입법절차에 의한 산물이라고 할 수 있다. 은행자본은 내국법의 규제대상이므로, 은행에 대한 자본적정성 규제도 그 은행이 소속된 국가에 의하여 제정되는 것이 원칙이다. 어떠한 국제조약도 相異한 국가에 소재한 은행들로 하여금 특정 수준의 자본을 유지하게끔 강제할 수 없다. 국제연합도 은행의 대차대조표에 대해 어떠한 제한도 한 적이 없다. 그럼에도 불구하고 자본적정성 규제는 전세계적으로 통일적인 모습을 띠고 있다. 이렇게 통일적인 자본적정성 규제가 출현하는 데 있어서 산파역할을 한 것은 바로 바젤위원회(the Basle Committee on Banking Supervision)이다.

본고는 우선 전세계적으로 통일적인 자본적정성 규제를 주창한 바젤위원회의 역할과 권한 및 그 국제적인 영향력에 대해 분석하였다. 다음으로 1988년 바젤협약과 2004년의 신바젤협약에 대해 소개하고 이면에 내재된 정책적인 고려사항에 대해 검토한 후, 자본적정성 기준의 근본적인 문제점을 제시하였다. 마지막으로 2005년말 신바젤협약이 국내에서 시행될 경우 발생할 수 있는 정책적인 시사점을 찾고자 하였다.

주제어: 바젤위원회, 자본적정성 기준, 1988년 바젤협약, 2004년 신바젤협약, 연성국제법, 신용위험, 시장위험, 운영위험, 규제자본(자기자본), 규제상의 차익거래, 표준방식, 내부등급 방식

### 【차 례】

#### I. 처음에

#### II. 바젤위원회의 역할 및 권한

##### 1. 총 설

##### 2. 바젤위원회의 구성 및 성격

##### 3. 바젤위원회의 협약: 연성국제법(Soft International Law)

#### III. 1988년 바젤협약(Basle I)의 주요내용 및 문제점

##### 1. 1988년 바젤협약의 2가지 목표와 기본 개념

##### 2. 요구되는 자본비율

##### 3. 위험가중원칙

##### 4. 바젤위원회의 자본적정성 기준 시행 및 확산

##### 5. 1988년 바젤협약의 3가지 중대한 문제점

#### IV. 2004년 신바زل협약 (Basle II)

1. 배 경
2. 최저자기자본규제(Pillar 1)
3. 감독당국의 점검 및 시장규율 강화
4. 신바زل협약에 대한 평가

#### V. 맺는 말

##### I. 처음에

자본의 적정성에 관한 쟁점이 은행에만 고유한 문제는 아니다. 모든 기업들은 영업수행 중 자본을 초과하는 손실을 입게 될 위험성을 갖는다. 그렇지만 정부가 이들 기업체에게 자산에 대한 특정비율의 자본을 유지할 것을 강제하지 않는다. 대신에 이들 기업들은 자율적으로 신중한 관리를 통하여 적정한 자본을 유지하려고 한다. 왜냐하면 사업위험과 손실에 대한 완충장치로서의 자본규모에 대해 오판할 경우 도산상태로 빠져들 수 있고, 설령 도산의 정도에까지 이르지 않더라도 원리금을 상환하지 못하였다는 사실의 전파로 인하여 급속히 신용이 추락될 수 있기 때문이다. 일반 개인들이나 다른 사업체들은 자본이 부족하다고 알려진 기업과 계약을 체결하지 않으려고 할 것이다. 이들이 호의로 계약을 체결하더라도 당해 기업의 자본부족으로 인한 채무불이행의 위험에 빠질 수 있게 때문에 그 대가로 상당한 추가비용의 지급을 요구할 수도 있다. 이렇게 자본이 부족한 회사들은 정부가 아닌 시장에 의하여 규율되는 것이다.1)

은행에 대해서도 시장규율체제는 존재한다. 사실 은행업에 있어서 자본적정성 규제 및 예금보험체제가 입안되기 전까지는 시장에서의 규율이 유일한 규제수단이였다. 즉 은행설립이 인가되는 시점에 시초자본금 요건을 제외한다면, 적정한 자본액의 규모는 시장에 의하여 결정되었던 것이다.2) 그런데 왜 정부는 시장규율 이외의 강행적인 자본적정성 규제를 은행에 대해 편면적으로 부과하려고 하는가? 금융중개기관으로서 은행이 전체 경제에서 가장 중심적인 역할을 한다는 점도 자본규제를 정당화하는 논거가 된다. 그러나 좀더 구체적으로 정부차원에서 은행자본을 규제하려는 이유는 다음의 4가지이다: ① 예금자들의 대규모 예금인출을 방지한다; ② 시스템상의 은행파산 위험을 감소한다; ③ 예금보험체제가 수립된 국가들에 있어서 일반 납세자들의 구제금융 및 거액의 공적자금투여를 예방한다; ④ 자본적정성 규제가 국제적으로 보편화된 기준으로 정립될 경우, 가장 완화된 자본규제가 시행되는 국가로 은행들이 설립준거지를 이전시키는 문제점(race to the bottom의 문제)을 예방할 수 있게 된다.3)

예금의 동시다발적인 인출에 따른 파산위험은 다른 금융기관에게로 전이되어 산업 짓줄인 자금중개시장을 마비시킬 것이고 경제전체의 위기를 가져오게 될 것이라는 은행의 특수성 때문에 은행에 대한 자본적정성 규제가 정당화되는 것이다. 전세계적으로 현재 이러한 자본적정성 규제를 정당화하는 입장이 득세하고 있다. 각국의 규제당국도 자본적정성 규제가 국제적으로 업무를 영위하는 은행들의 재무건전성을 증대시킬 뿐만 아니라 은행간 경쟁을 촉진시킨다고 굳게 믿고 있다.4)

은행자본에 대한 정부규제가 당연시되는 상황에서, 각국의 자본규제를 좀더 면밀하게 관찰할 경우 매우 흥미로운 사실이 발견된다. 즉 전세계적으로 자본적정성 규제는 각국의 고유사정과는 무관하게 통일화의 길을 걷고 있는 것이다. 논자는 누가 이러한 통일화 작업을 주

도하였고 어떠한 기준에 의하여 통일화가 이루어졌으며 제도적인 결함은 없는지를 규명할 목적으로 본고를 기획하게 되었다. 다음의 제II절에서는 전세계적으로 통일적인 자본적정성 규제를 주창한 바젤위원회의 역할과 권한 및 그 국제적인 영향력에 대해 분석할 것이다. 제III절은 G-10 국가(Group of Ten nations)<sup>5)</sup>들과 기타 여러 국가들이 채택하고 있는 현재의 바젤협약에 대해 살펴볼 것인바, 세부내용과 정책적인 고려사항 및 치명적인 문제점 등을 다룰 것이다. 제IV절은 바젤위원회가 현행 협약을 개정하기 위하여 최종적으로 성안한 2004년의 신바젤협약에 대해 소개할 것이다. 본절에서는 신바젤협약의 이면에 내재된 정책적인 고려사항에 대해 검토한 후, 신바젤협약의 주요 내용을 개략적으로 고찰할 것이다. 또한 본절에서 논자는 신바젤협약이 1988년의 바젤협약의 취약점을 상당히 보완하고 있지만, 여전히 제도적으로 근본적인 문제점을 갖고 있다는 점을 밝힐 것이다. 마지막의 제V절은 본고의 결론부분이다.

## II. 바젤위원회의 역할 및 권한

### 1. 총 설

현행 자본적정성 규제는 독특한 형태의 입법절차에 의한 산물이라고 할 수 있다. 은행자본은 내국법의 규제대상이므로, 은행에 대한 자본적정성 규제도 그 은행이 소속된 국가에 의하여 제정되는 것이 원칙이다. 어떠한 국제조약도 相異한 국가에 소재한 은행들로 하여금 특정 수준의 자본을 유지하게끔 강제할 수 없다. 국제연합도 은행의 대차대조표에 대해 어떠한 제한도 한 적이 없다. 그럼에도 불구하고 자본적정성 규제는 전세계적으로 통일적인 모습을 띠고 있다. 이렇게 통일적인 자본적정성 규제가 출현하는 데 있어서 산파역할을 한 것은 바로 바젤은행감독위원회(the Basle Committee on Banking Supervision)이고, 그 회원 중에서도 배후에서 가장 주도적인 역할을 하였던 기관은 미국의 연방준비이사회(the Board of Governors of the U.S. Federal Reserve)와 영국의 영란은행(the Bank of England)이라고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

### 2. 바젤위원회의 구성 및 성격

바젤위원회는 스위스 바젤에 있는 국제결제은행(the Bank for International Settlement)에서 회합을 갖는 G-10 국가소속 중앙은행장들의 상설위원회이다. 바젤위원회의 목적은 국제은행체제와 일국의 은행규제간 존재하는 심각한 분열을 봉합하는데 있다. 바젤위원회 회원들은 모두 중앙은행 및 감독당국으로 구성되는데, 각국 정부는 이들의 전문성을 고려하여 규제상의 권한을 포괄적으로 위임하고 있다.<sup>7)</sup> 위임되는 권한의 예로서 자본적정성 기준을 제정할 수 있는 권한을 들 수 있다. 1988년 바젤위원회는 “자본측정과 자본기준에 대한 국제적인 동질화”에 관한 연구보고서를 발간하였는데, 여기서 일련의 구체적인 위험가중치 자본적정성 기준에 대해 제시하고 있다.<sup>8)</sup> 이 기준들은 바젤위원회에 참석한 각국의 중앙은행장들과 감독당국을 통하여 각국에서 채택되었다.

바젤위원회는 어떠한 국가의 국내조직이 아닐 뿐더러 국제연합위원회나 조약에 의하여 창설된 위원회와 같은 공식적인 국제규제기관이 아니다. 그렇지만 바젤위원회는 국제법영역을 再정의하고 있다. 바젤위원회를 국제금융규제기관(international financial regulatory organization)으로 분류하는 법학자들도 있다.<sup>9)</sup> 그러나 많은 국제기구들이 이익을 대변하고자 하는 국가들을 가급적 회원으로 포섭하려는 데 반해, 바젤위원회는 출범 당시와 마찬가지로 여전히 매우 제한적인 회원으로만 이루어져 있다.

### 3. 바젤위원회의 협약: 연성국제법(Soft International Law)

바젤위원회는 실제로 법을 제정할 권한이 없다. 그러나 바젤위원회의 선언은 거의 예외없이

G-10국가와 기타 여러 국가의 내국법으로 수용된다. 자본적정성 기준이 창안되어 법이 된 과정은 다음의 4단계를 거쳤다. 첫째, 바젤위원회는 자본적정성 규제의 긴급한 현안과 규제 초안에 대해 회원들에게 주의를 촉구하였다. 둘째, 바젤위원회는 규제초안을 상세히 설명하는 consultative paper(협의보고서)를 발간하고 정부, 은행, 학계 및 기타 이해당사자들의 논평을 구하였다. 셋째, 바젤위원회는 논평을 수합하여 평가한 후 필요할 경우 협의보고서를 수정하였다. 넷째, 회원들은 만장일치로 각 소속국에서 자본적정성 기준을 시행하는 작업에 착수할 것을 동의하였다.10)

공식적인 법률제정권한이 없음에도 불구하고, 바젤위원회는 사실상 국제자본적정성 기준의 창안자이다. 소속국가에서의 법 제정은 단순한 형식에 불과하다. 일부 법학자들은 이러한 유형의 법률을 클럽법이라고 칭한다. 그런데 국제금융계에서 회원들의 신망과 기관으로서의 권한이 막강하므로, 바젤위원회에서 창안한 규제기준은 그 법적 성격이 모호함에도 불구하고 사실상 정당성과 합법성의 저변을 확대하여 간다. 바젤위원회의 단순한 기준의 선언이 클럽국가들에서 내국법으로 수용되면서 실제로 국제금융계에서 막강한 영향력을 행사하게 되고 다른 국가들도 어쩔 수 없이 동 규범을 추종하는 형국으로 이어지는 것이다.11)

앞의 4단계가 아주 명목적인 수밖에 없는 이유는 첫째, 중앙은행장들은 상당히 포괄적인 규제를 시행할 수 있는 재량권한을 갖는다. 둘째, 비공식성을 표방하지만 바젤위원회는 회원들로 하여금 위원회의 회의가 종료한 후 각국으로 돌아가 바젤위원회의 선언을 규제로 입안하여 소속국가의 은행들에게 시행할 것을 촉구하고 있으며, 각 회원국은 이에 사실상 구속된다.12) 바젤위원회 회원국들이 국제금융계에서 차지하는 위상이 높으므로, 회원들간의 화합은 일종의 강력한 시너지를 창출한다. 이러한 시너지가 각국 국내법의 제정과 맞물릴 경우, 내국규제가 전세계적으로 동질화되는 현상마저 야기하는 것이다.

일부 학자들은 바젤위원회가 장래 규제개혁의 모델이 될 것이라는 점을 강조하면서 바젤위원회의 법적 산출물을 연성법(soft law)으로 분류한다. 연성법이란 공식조약 혹은 비공식조약이나 다자간 협상에서 채택된 비공식적인 의무를 일컫는 법률용어이다. 연성법의 출현은 경성법의 결함, 즉 경제·정치적 차이로부터 발생하는 국제관계에서의 교착상태를 극복할 수 없다는 단점에 기인한다. 연성법에 대한 확약은 구속력이 없다.13) 바젤위원회가 발간하는 문서들도 협약(Accords 혹은 Concordats)이라 불리는데, 이는 정치적으로 중요하기는 하지만 법적 구속력이 없다는 점을 시사하는 것이다. 그러나 이러한 연성법은 경성국제법의 치명적인 단점, 즉 국가간의 협력이 결여되고 국제법을 제도화하려는 노력이 없으면 발효될 수 없다는 점을 보완할 수 있다. 또한 회원이 아니라고 하더라도 자발적으로 그 취지에 동참하는 중앙은행 소속국가가 늘어날 경우, 부지불식중 그 저변이 대폭적으로 확대될 수 있는 것이다.

바젤위원회는 규제초안의 세부사항에 이견이 있는 경우 각국의 사정을 고려하여 국제기준과 다른 내국규제를 입안할 기회를 제공함으로써 자본적정성 기준에 대한 공론의 장을 확대시켜 왔다. 이러한 연성법에 의하여 바젤위원회의 역할을 확대함으로써 국내주권에 대한 간섭 없이 전세계적으로 국제금융업에 대하여 통일된 감독을 할 수 있는 계기가 마련되었다는 점에서 긍정적이다.14) 이렇게 바젤위원회의 규칙입안과정이 국제금융규제의 통일화에 기여할 수 있는 계기가 마련되었지만, 문제는 바젤위원회가 입안한 규칙 자체의 내용이 완전할 수는 없다는 점이다. 이러한 문제점들은 다음의 제Ⅲ, 제Ⅳ에서 보기로 한다.

### Ⅲ. 1988년 바젤협약(Basle I)의 주요내용 및 문제점

#### 1. 1988년 바젤협약의 2가지 목표와 기본 개념

바زل위원회가 자본적정성 기준을 제정할 당시 다음의 두 가지 목표를 달성하고자 하였다. ① 신용위험(credit risk)을 줄이기 위한 은행자본요건의 강화와 ② 회원국들간 국제금융환경의 동등화/수평화.15) 두 번째 목표를 달성하려면 회원국들간에 규칙의 통일적인 시행이 요구되었다. 한편 첫 번째 목표를 달성하기 위해서는 좀더 신중해질 필요가 있었는데, 바زل위원회는 효과적인 자본적정성 규제체제를 실현하려면 다음과 같은 3가지의 중요한 개념을 도입하여야 한다고 결정하였다. 첫째, 은행자산에 대한 공식적인 위험가중치(official risk weighting of assets) 도입이다.16) 만일 위험에 기초한 기준을 설정하지 않는다면, 누가 차입하건(예: 정부 혹은 신규사업자) 대출자산가액당 요구되는 자본액이 동일하므로, 은행은 위험이 높은 차입자에게 고리의 대출을 하려는 유인을 갖게 되기 때문이었다. 둘째, 규제자본(regulatory capital) 혹은 자기자본 개념의 도입이다.17) 규제자본은 감독권자들이 자본으로 간주하는 대차대조표상의 항목으로만 구성된다. 국제금융에 있어서의 가장 큰 문제점은 각국의 회계방법이 상이하다는 것이다. 따라서 고정비율의 자본을 요구하는 규칙을 예를 들어 8%로서 통일적으로 채택하더라도, 세부내용에 있어서 어떠한 국가는 특정 항목을 자본으로 분류하고 다른 국가는 이를 부채로 분류할 수 있으므로, 통일성과 안정성이 저해될 수 있었다.18) 따라서 일괄적인 규제자본의 개념 도입이 절실하였던 것이다. 규제자본의 개념에는 후순위채와 같은 장기채를 포함시켰다. 종래까지 장기채는 은행대차대조표상 부채에 해당하였다. 그러나 바زل위원회는 장기채가 상당기간 만기가 도래하지 않으므로, 원금상환의 위험이 없다는 점에 주목하였다. 따라서 이러한 비자본증권들을 규제자본으로 포섭하게 된 것이다. 규제자본은 기본자본과 보완자본으로 구성된다.19) 셋째, 바زل위원회는 은행을 신용위험으로 빠뜨리는 모든 업무들을 은행이 보유하여야 하는 자본액 결정에 편입시키기를 원하였다. 가장 대표적인 것이 부외자산(off-balance-sheet) 항목들이다. 따라서 부외자산항목에 대해 신용환산율(credit conversion factors)을 적용하게 되었는데, 신용환산율은 거래상대방의 신용도, 채권의 만기, 담보 및 보증 유무 등 제 위험에 따라 가중치가 달라진다. 이렇게 함으로써 대차대조표에 나타나지 않으나 전반적인 신용위험을 야기할 수 있는 부외자산들에 대해서도 신용위험을 적용하게 되었다.

**<표 III-1> 부외항목의 신용환산율**

환산율	항 목	계 정 과 목(예시)
100%	1. 일반 채무보증 및 인수(인수성격의 배서 포함) 등 직접적인 신용대체수단 2. 원본 또는 이익보전계약이 있는 신탁상품 관련자산	- 사채발행지급 보증, 용자담보 지급보증 등
50%	3. 특정거래와 관련된 우발채무(입찰보증, 계약 이행보증, 특정거래관련 보증신용장 등) 4. NIF(Note Issuance Facilities) 및 RUF (Revolving Underwriting Facilities) 5. 계약만기 1년초과의 기타 약정	- 수입화물선취 보증계약이행보증, 입찰보증 등
20%	7. 단기의 자동결제성 무역관련 우발채무 (상업신용장 등)	- 신용장 개설관련 지급보증 등
0%	8. 계약만기 1년이하 또는 항시 취소가능한 기타약정	
0~7.5%	9. 외국환 및 금리관련 거래	- 부외자산항목의 외환 및 금리선물

출처: 금융감독원 은행업감독업무시행세칙 <표 2>

2. 요구되는 자본비율

바젤협약에 의하면 일반적으로 모든 은행들은 위험가중자산과 신용환산부외자산항목 총액의 8%라는 자본비율을 유지하여야 한다.20) 특히 영업범위를 확대하려고 하는 은행은 8%를 훨씬 상회하는 자본액을 보유할 것이 요구된다.

**<표 III-2> 1988년 바젤협약의 자기자본비율 산식**

분모: (대차대조표×자산별위험가중치)+(부외자산×자산별신용환산율×자산별위험가중치) 분자: 기본자본 + 보완자본 비율: 분자/분모 × 100 ≧ 8%
--

분자의 기본자본은 위험가중자산의 4% 이상을 확보하여야 한다. 보완자본의 최대상한선은 기본자본액의 100%까지로 한정된다. 즉 기본자본이 보완자본을 상회하여야 하는 것이다. 8%의 비율을 산정하기 전에 다음의 3가지 항목이 기본자본 및 보완자본의 합계에서 공제하도록 되어 있다. ① 비연결자회사에 대한 투자액, ② 은행이 발행한 자본증권의 상호보유액, ③ 기타 감독당국이 결정한 공제항목.21)

3. 위험가중원칙

은행은 다양한 범주의 신용위험을 지닌 자산을 보유하고 있다. 바젤위원회는 이러한 자산을 개략적인 위험에 따라 4단계로 구분한 후 위험가중치를 곱하고 있다. 대차대조표상 자산의 위험은 다음의 표에서 보는 바와 같이 4가지 그룹으로 분류된다.

**<표 III-3> 대차대조표 자산의 위험가중치**

위험가중치	자산내용 예시
0%	보유 또는 수송중인 현금, OECD 국가 중앙정부 및 중앙은행에 대한 채권
20%	OECD국가의 은행에 대한 채권, 국제개발은행에 대한 채권, 추심과정에 있는 현금 항목
50%	주거용주택에 대한 저당권 설정으로 전액 담보된 대출
100%	그 외의 채권(무담보채권)

출처: 금융감독원 은행업감독업무시행세칙 <표 1>

이들 자산은 자기자본비율 산정시 분모에서 계산된다. 따라서 은행보유자산의 위험가중치가 적을수록, 전체 자기자본비율산정에 유리하게 된다.

**4. 바젤위원회의 자본적정성 기준 시행 및 확산**

바젤위원회의 회원들이 1988년 바젤협약에 동의한 후 각 회원국은 자본적정성 기준을 내국법으로 편입하기 시작하였다. 미국에서는 연방준비이사회가 협약에 상응하는 규제를 시행하였다. 미국 이외의 다른 국가 중앙은행들도 바젤기준을 내국법으로 편입하였다. 특히 유럽공동체(European Community, 현재 유럽연합의 前身)의 회원이기도 하였던 바젤위원회 대표자들은 두 가지 자본적정성지침(the Own Fund Directive, the Solvency Ratio Directive)을 발효시키는 데 결정적으로 기여하였다.<sup>22)</sup> 유럽공동체의 모든 회원국가들은 특정일까지 국내은행규제를 제정함으로써 자본적정성지침에서 규정한 기준들을 채택하여야 하였다. 미국과 유럽이 바젤기준을 시행함에 따라 다른 국가들도 바젤협약을 채택하여야 한다는 압박을 받게 되었다. 왜냐하면 바젤위원회의 회원국들이 자국에서 은행업무를 수행하는 비회원국 은행들에게 자본적정성 기준을 준수할 것을 요구함에 따라, 사실상 동 은행들의 소속국인 비회원국들에게 비공식적으로 바젤협정을 채택하도록 압박을 가한 셈이 된 것이다.<sup>23)</sup> 단기간에 바젤기준은 G-10국가가 아닌 국가들에게까지 급속히 확산되었다.

한국도 국내은행들의 국제금융업무가 확대되면서 1995년 말부터 바젤위원회의 자기자본비율제도를 적용할 수밖에 없었다. 은행경영평가제도상 목표수준은 10%로서 바젤위원회의 8% 기준보다 더욱 높게 설정되어 있었지만, 이는 단지 목표에 그쳤던 것으로 평가된다. 1997년의 금융위기를 겪고 국제통화기금(IMF)으로부터 구제금융을 받으면서 한국정부는 모든 은행들로 하여금 바젤위원회의 자본적정성 기준을 상회하도록 하겠다는 약속을 하였다. 사실 국내 은행들의 경우 1997년 외환위기 당시 자기자본비율은 7%로 국제기준에 미달하였지만, 위의 약속과 같이 한국정부가 거액의 공적 자금을 투입하고 은행들의 자구노력을 북돋움으로써 국내금융상황은 급속도로 안정을 회복하였다. <표 III-4>는 1995년부터 2003년까지 국내 일반은행의 자기자본비율 추이를 나타내고 있다.

**<표 III-4> 국내 일반은행의 BIS 기준 자기자본비율 추이**

(단위: %)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004. 6말
9.3	9.1	7.0	8.2	10.8 (11.7)	10.5 (10.6)	10.8 (11.7)	10.5 (11.3)	10.4 (11.2)	10.8 (11.7)

주: ( )는 특수은행 포함시, 참고: Singapore 12%

출처: 금융감독원 은행감독국 경영지도팀 보도자료(정례브리핑자료). 2000. 4. 19, 2001. 9. 1, 2005. 3. 10 및 2005. 8. 24자 은행의 BIS기준자기자본비율 현황 참조.

1988년 바젤협약이 성안되었을 때, 바젤위원회 회원국들은 자본적정성기준이 그렇게 급속도로 다른 국가들에게까지 확산되리라고 예상하지 못하였던 것으로 짐작된다. 특히 동 협약은 소그룹 중앙은행장들간의 신사협정(gentlemen's agreement)에 불과하였고 결코 국제법으로 인준된 것이 아니라는 점에서 주목할 만하다. 비록 법적으로 강제되는 것은 아니지만, 바젤협약의 기본적인 체계는 현재 전세계적으로 모든 은행들에게 적용된다고 보아도 무방하다. 따라서 동 협약은 국제적인 자본적정성 기준으로 확립되었다. 그러나 동 협약은 많은 문제점을 안고 있었다. 다음의 5에서 고찰하고자 한다.

#### 5. 1988년 바젤협약의 3가지 중대한 문제점

##### (1) 모든 자산을 4가지 위험가중치로 획일화함에 따른 문제점

1988년 바젤협약을 고안하였을 때, 바젤위원회는 은행이 다양한 범주의 신용위험자산을 보유하고 있다는 현실을 반영하려고 노력하였다. 그러나 바젤위원회가 은행자산을 4가지 범주의 위험으로 분류한 것은 비현실적이었다. 동일위험범주 내의 자산이라도 결코 동일한 신용위험을 갖지 않는다는 점이 명백한 결함으로 지적되었다. 예를 들어 기업에 대한 무담보대출자산은 100%의 위험을 갖는 것으로 산정된다. 그러나 예를 들어 IBM 주식회사에 대한 무담보대출과 개발도상국의 소기업에 대한 무담보대출을 동일하게 간주하여 동일한 위험가중치(100%)를 부여하는 것은 지극히 비현실적인 것이다.<sup>24)</sup> 또한 0% 범주의 위험에 있어서도 동일한 문제점이 발견된다. 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 소속국들이 경제적인 안정성의 측면에서 매우 다양한 범주의 국가들로 구성되었음에도 불구하고, OECD에 소속된 국가에 대한 대출을 모두 획일적으로 0%로 하는 것이 타당한지는 의문이다. 예를 들어 미국과 OECD에 가입한 후 1년 만에 금융위기를 겪은 우리나라를 동일한 위험대로 놓는 것은 비합리적이다.<sup>25)</sup> 한편 상이한 위험간에도 가중치 부여의 정확성 및 신뢰성에 대해 의문이 발생한다. 예를 들어 Microsoft사에 대한 무담보대출위험이 과연 일반 주택담보대출위험의 2배에 달하는 것인가?

이러한 결점은 은행들로 하여금 규제상의 차익거래(regulatory arbitrage)를 하게끔 유도하였다. 차익거래란 가격차이로부터 이익을 획득할 목적으로 동일한 자산을 동시에 매수·매도하거나 대출·차입하는 행위를 의미한다. 완전경쟁 상태에서 두 가지의 대출이 실질적으로 동일한 정도의 위험을 함유한다면, 두 가지 대출에 대해 적용되는 이자율은 동일하여야 하는 것이 원칙이다. 그러나 자본적정성 기준에 의할 경우 두 가지의 대출이 실제로는 동일한 위험임에도 불구하고 형식적으로 상이한 위험으로 분류될 수 있다. 또한 어떠한 대출에 배정된 위험가중치가 본래의 위험보다 훨씬 낮게 평가된다면, 은행은 당해 대출자산으로 전환시키려 할 것이다. 자산유동화(ABS)가 가장 대표적인 예가 될 수 있다. 즉 고위험의 대출자산을 기교적으로 저위험의 자산으로 전환시킴으로써, 은행은 규제상의 차익을 실현할 수 있는 것이다.<sup>26)</sup> 규제상의 차익을 실현하기 위하여 고위험의 자산을 회수하고 위험이 낮은 자산으로 변경하려는 은행들의 노력이 많아짐에 따라, 1980년대 말부터 미국, 아시아 및 중앙아메리카 지역에서 국제적인 신용경색이 야기되고 연쇄적인 경제위기마저 경험하였다.<sup>27)</sup> 이는 자본적정성 기준이 야기한 가장 대표적인 단점으로 지적될 수 있다.

##### (2) 근본적인 발상의 순진무구성

둘째로 모든 국가간에 동일한 규제환경을 조성한다는 것은 유토피아적 발상에 불과하다.<sup>28)</sup> 동일한 규제환경을 조성할 수 없는 이유는 개개 국가별로 보충적인 규제, 관습 및 시장구조 등 많은 변수가 존재하기 때문이다. 따라서 바젤협약만으로 相異한 소속국 은행들간 규제환경을 대등하게 만들 수 없다. 예를 들어 금융선진국의 A은행은 바젤협약보다 훨씬 세분된

내부신용등급체제를 이미 구축하였을 수 있다. 반대로 인적 보증 및 물적 담보에만 의존하여 신용공여를 해온 금융후진국의 B은행은 바젤협약의 4가지 위험가중치가 너무 세분화되어 당황할 수 있다. 이 때에는 A은행과 B은행 모두에게 바젤협약은 만족스럽지 못한 기준이 되는 것이다.

금융규제 철학의 차이로 인하여 규제환경이 달라질 수도 있다. 가장 대표적인 예로서 예금보험제도를 들 수 있다. 어떠한 무리수가 따르더라도 공적자금을 투입하여 부실은행을 구제 금융하는 정책을 견지하는 국가는 은행으로 하여금 더 많은 위험을 인수하도록 조장할 가능성이 높다. 이러한 국가에서는 높은 비율의 위험가중치를 적용한다는 것이 그렇게 큰 문제로 부각되지 않을 수도 있다. 한편 국가별로 발행되는 금융증서에 있어서도 다양성이 존재한다. 같은 금융선진국인 미국에서 발행되는 특정 유형의 주식이 유럽에서는 발행되지 않는 사례를 볼 수 있다. 예를 들어 유럽은행들은 일반적으로 비참가적 영구우선주를 발행하지 않는다. 따라서 비참가적 영구우선주의 발행을 허용하는 미국의 은행들이 유럽의 은행들보다 경쟁적으로 우위에 설 수 있는 것이다.<sup>29)</sup>

### (3) 은행업을 적절히 규제할 수 없는 死角地帶가 발견됨

1988년 바젤협약의 세 번째 결점은 단지 은행대출 및 일부 부외자산 항목이 야기하는 신용 위험에만 지나치게 초점을 맞추고 있다는 것이다. 은행의 수익은 여전히 예대마진으로부터 발생한다. 그렇지만 금융상품의 혁신으로 인하여, 최근 파생상품이라는 형태로 새로운 수익원이 발생하였다. 파생금융상품이란 기초자산, 기초금리나 지수로부터 파생적으로 가치가 결정되는 금융계약을 의미한다.<sup>30)</sup> 4가지의 주요한 파생상품은 옵션, 선도거래, 선물거래 및 스왑인데, 은행이 보유하고 발행하는 가장 보편적인 파생상품은 스왑이다. 스왑이란 동일 혹은 이종통화간 고정 혹은 변동금리에 기초한 일련의 캐시플로(cash flow)를 다른 당사자에게 제공하기로 하는 2당사자간의 계약이다. 바젤협약이 처음 발효되었을 때, 스왑 및 이와 유사한 파생상품이 부외자산항목의 범주에 포함되었다.

그런데 스왑과 다른 파생상품의 문제점은 신용위험보다는 다른 위험 즉 시장위험이 자산가치를 산정하는 데 있어서 더욱 중요한 역할을 한다는 점이다. 1996년 바젤위원회도 은행업무에 있어서 파생상품의 복잡성을 이해하고 이들 상품을 적절히 취급하기 위한 자본적정성 가이드라인을 발간하였다.<sup>31)</sup> 바젤위원회는 개별 은행들로 하여금 내부신용위험모델(internal credit risk model)을 사용할 수 있게 함으로써, 파생상품과 관련된 시장위험 및 기타의 위험을 스스로 결정할 수 있게 하였다. 이와 같이 바젤위원회가 개별 은행에 대하여 광범위한 재량권을 부여한 것은 현재 은행업의 큰 부분을 차지하는 금융상품에 대해 1988년 협약이 대처능력을 결여하고 있다는 사실을 인정하였다는 점에서 의의가 있다.

## IV. 2004년 신바젤협약(Basle II)

### 1. 배경

1999년까지 전세계적으로 100여개 국가 이상이 바젤위원회가 마련한 자본적정성 기준을 시행하게 되었다. 그러나 1988년부터 10년 이상 존재해 온 자본적정성 기준이 규제상의 차이거래를 증대시키고 국제적인 신용경색을 유발하는 등 많은 문제점을 노정함에 따라, 대부분의 감독당국과 중앙은행들은 1988년 협약(Basel I)의 수정을 요구하게 되었다. 가장 큰 문제점은 앞서도 지적한 바와 같이 신용위험의 가중치에 대한 차별화가 미흡하여 자기자본비율을 높이기 위한 자본차익거래(capital arbitrage)<sup>32)</sup>가 빈발하였다는 점이다.

그 외에도 1988년 협약제정시 고려하지 않았던 새로운 상황들이 발행하였다. 예를 들어 은행들의 운영리스크(operational risk)에 따른 손실가능성이 점차 높아졌지만, 기존 협약에서

는 이에 대한 언급이 全無하였다.33) 바زل위원회도 1988년 바زل협약이 많은 취약점을 내포하고 있다는 사실을 인정하고, 1999년 6월 협의보고서(consultative paper)인 “신자본적정성체계”(A New Capital Adequacy Framework)를 발간하였는데, 이것이 2004년 6월 신바زل협약 최종안의 기본 틀로서 작용하였다.34)

#### <표 IV-1> 바زل협약의 도입경과

	주요 내용	G-10 국가	한국
바زل협약 (1988)	신용리스크 반영	1992년 말	1995년 말
수정 바زل협약 (1996)	시장리스크 반영	1997년 말	2002년 1월
신바زل협약 (2004)	신용리스크 측정의 정교화 및 운영리스크 반영	2006년말(예정) * 고급내부등급방식은 2007년말	2007년말

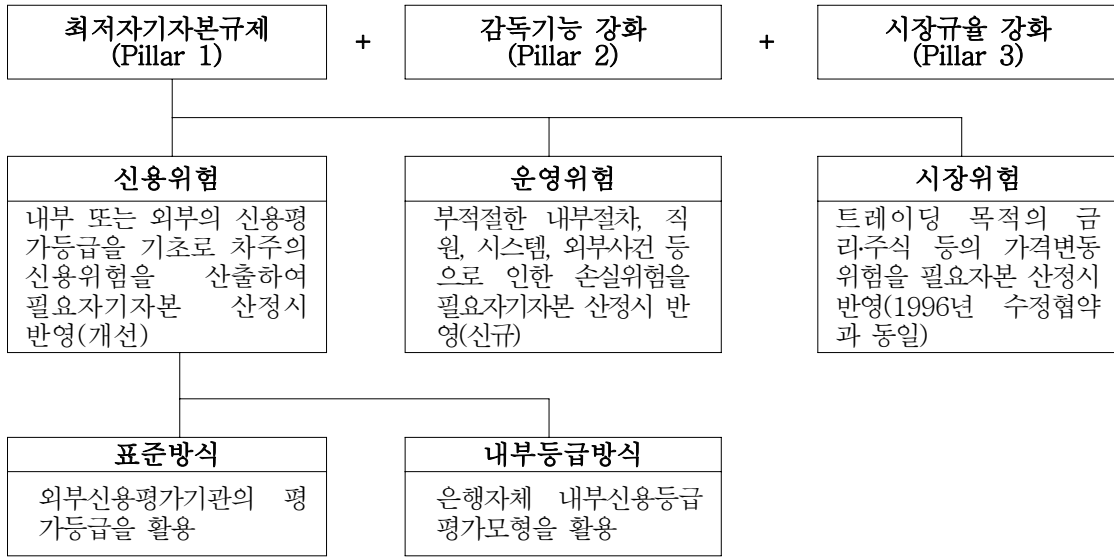
신바زل협약의 자기자본비율은 1988년 협약과 마찬가지로 자기자본을 분자, 총위험가중자산을 분모로 하여 산정되며 최저수준은 8%로 규정되어 있다. 자기자본은 자본금, 잉여금 등의 기본자본과 후순위채무 등의 보완자본으로 구성된다. 위험가중자산은 신용, 시장 및 운영위험을 각각 감안한 위험가중자산을 합산하여 구하는데 시장위험과 운영위험은 각각의 필요자본에 12.5(최저자기자본 8%의 역수)를 곱해 산정한다. 신바زل협약의 자기자본비율 산출식은 다음과 같다.

#### <표 IV-2> 신바زل협약의 자기자본비율 산식

분자: 자기자본
분모: (시장위험필요자본×12.5)+(운영위험필요자본×12.5)+(신용위험가중자산)
비율: 분자/분모 × 100 ≧ 8%

바زل위원회는 신바زل협약의 3가지 목적을 선언하였는데, ① 금융체제의 건전성 및 안정성(soundness and stability) 강화, ② 경쟁에 있어서의 일관성(consistency) 확보, ③ 좀더 강력한 위험관리관행의 채택 등이다. 상기목적들을 달성하기 위한 삼각추(three pillars)로서, (1) 최저자기자본규제, (2) 자본적정성에 대한 감독당국의 점검 및 (3) 시장에 의한 규율이 채택되었다.35) 기존의 최저자기자본규제(Pillar 1) 이외에 (2)와 (3)이 Pillar 2와 Pillar 3로서 추가된 것인데, Pillar 2는 감독당국으로 하여금 은행들의 리스크 평가상황과 최저자기자본규제기준 준수여부를 점검토록 하는 것이고, Pillar 3는 은행들로 하여금 리스크 수준 및 자본적정성에 대해 의무적으로 공시하도록 함으로써 시장에 의한 규율을 강화하는 것이다. 이러한 삼각추 규제방식은 위험산정의 정확성을 제고하고 위험에 대한 자본을 배정함에 있어서 은행자체적인 내부기준을 개발할 수 있도록 함으로써, 1988년 바زل협약의 결점을 많이 해결하였다고 평가된다. 그렇지만 모든 결점이 완전히 해소된 것은 아니다.

<그림 IV-1> 신바زل협약의 개요



출처: 금융감독원 신BIS실, “신BIS 길라잡이,” 3면 (2005. 4)

## 2. 최저자기자본규제(Pillar 1)

신바زل협약의 자기자본비율은 1988년 협약과 마찬가지로 자기자본을 분자, 총위험가중자산을 분모로 하여 산정되며 최저수준은 8%로 규정되어 있다. 자기자본은 자본금, 잉여금 등의 기본자본과 후순위채무 등의 보완자본으로 구성된다. 위험가중자산은 신용, 시장 및 운영위험을 각각 감안한 위험가중자산을 합산하여 구하는데, 시장위험과 운영위험은 각각의 필요자본에 12.5(최저자기자본 8%의 역수)를 곱해 산정한다. 신바زل협약의 자기자본비율 산출식은 다음과 같다.

최저자기자본규제의 자기자본 및 시장위험 관련 사항은 1988년 협약 및 1996년 수정협약과 차이가 없으므로, 다음에서는 신용위험과 운영위험 측정방법을 주로 살펴보고자 한다.

### (1) 신용위험

신바زل협약의 신용위험 측정방식은 크게 표준방식(Standardised Approach)과 내부등급방식(Internal Ratings-Based Approach)으로 구분된다. 우리나라에서는 대부분의 지방은행이 표준방식의 적용을 목표로 하고 있고, 시중은행과 일부 특수은행이 내부등급방식의 적용을 목표로 하고 있다. 그 중에서도 재무건전성이 우수한 시중은행들은 고급내부등급방식을, 그렇지 못한 시중은행들은 기본내부등급방식을 선택할 것으로 예상된다.<sup>36)</sup> 두 방식의 근본적인 차이점은 차주의 신용도를 평가할 때 표준방식은 외부신용평가기관의 신용등급<sup>37)</sup>을, 내부등급방식은 은행 자체의 신용등급을 이용하는 데 있다.

#### 1) 표준방식(Standardized Approach)

먼저 표준방식에 의한 신용위험 측정방법을 살펴보면 기업·국가·은행에 대한 대출과 자산유동화증권의 노출위험(이하 익스포져라고 함)에 대해서는 적격 외부신용평가기관(eligible external credit assessment institution)이 평가한 신용등급에 따라 <표 IV-3>의 바زل위원회가 정한 최저 0%, 최고 1,250%의 위험가중치를 차등적용하는 방법이다. 따라서 스탠다드앤푸어즈(Standard & Poor's)와 같은 신용평가기관이 차입자의 재무안정성과 원리금

상환능력에 대해 등급을 매긴다. 기업대출의 경우 1988년 바젤협약에서는 신용등급에 관계 없이 일률적으로 100%의 위험가중치가 적용되나, 신바젤협약의 표준방법에서는 신용등급이 BBB+~BB-일 경우에만 위험가중치가 100%로 된다. 만일 신용등급이 이보다 높을 경우에는 위험가중치는 100%보다 작아지고, 신용등급이 이보다 낮을 경우에는 위험가중치는 150%로 커지게 된다.

바젤위원회는 외부신용평가기관을 이용함에 있어서 각국의 금융감독당국으로 하여금 외부신용평가기관이 다음의 원칙에 따라 대상기관을 적절히 평가하는지를 심사토록 하고 있다: ① 객관성, ② 독립성, ③ 투명성, ④ 신뢰성, ⑤ 심사대상에 대한 국제적인 접근의 용이성, ⑥ 보유자원(인적, 물적 시설)의 풍부함, ⑦ 인지도.38) 또한 외부신용평가기관을 인증함에 있어서 감독당국의 승인절차를 공시하도록 함으로써, 불필요한 진입장벽을 설정하지 못하도록 하고 있다.

중앙정부에 대한 대출과 관련하여, 바젤위원회는 OECD 회원국에 대한 대출에 대해 0%의 위험가중치를 부여하였던 1988년 바젤협약을 개폐하기로 결정하였다. OECD 회원국인지 여부를 불문하고 바젤위원회는 외부신용평가기관의 신용등급에 따라 0%로부터 150%까지의 위험가중치를 적용하기로 한 것이다.39) 민영은행들은 통상적으로 중앙정부보다 지급여력이 떨어지므로, 은행들은 중앙정부에 대한 신용등급보다 한 단계 떨어지는 신용등급을 부여받게 된다. 예를 들어 캐나다가 외부신용평가기관으로부터 최상위의 신용등급을 받아 0%의 위험가중치가 적용된다면, 무등급의 캐나다 은행은 20%의 위험가중치가 적용되는 것이다. 그렇지만 국제결제은행, 국제통화기금, 유럽중앙은행 및 유럽공동체에 대한 채권은 여전히 0%의 위험가중치를 적용한다.

자산유동화를 이용한 자본차익거래(regulatory arbitrage)를 방지하기 위하여 유동화익스포저에 대해서는 보다 엄격한 기준을 적용한다. 즉 신용등급이 일정수준(B+) 이하이거나 무등급인 경우에는 자기자본에서 직접 차감하도록 하고 있다(1,250%의 위험가중치에 해당). 그 밖의 익스포저에 대해서는 고정 위험가중치를 적용하고 있는데, 주택담보대출 35%, 소매 75%, 상업용 부동산담보대출 100% 등이다.

<표 IV-3> S&P 기준 주요 익스포저별·신용등급별 위험가중치

	AAA~ AA-	A+~ A-	BBB+~ BBB-	BB+~ BB-	B+~ B-	B-미만	무등급
기업	20%	50%	100%	100%	150%	150%	100%
(현행 기준)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)
국가	0%	20%	50%	100%	100%	150%	100%
(현행 기준)	(0%)	(0%)	(0%)	(0%)	(0%)	(0%)	(0%)
은행	20%	50%	100%	100%	100%	150%	100%
(현행 기준)	(20%)	(20%)	(20%)	(20%)	(20%)	(20%)	(20%)
자산유동화	20%	50%	100%	350%	자기자본에서 차감(1,250%)*		
(현행 기준)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)		

\* 유동화 은행(기초익스포저를 직·간접적으로 생성하는 은행 또는 특정 제3자로부터 익스포저를 인수하는 스폰서(sponsor) 역할을 하는 은행)의 경우 자기자본에서 차감  
출처: 금융감독원 신BIS 실, "신BIS 길라잡이," 6면 (2005. 4).

## 2) 내부등급방식

내부등급방식은 은행 자체의 내부신용등급평가모형에 기초하여 익스포저별 리스크를 측정하는 방식으로서, 이를 적용하기 위해서는 은행의 신용등급평가모형이 감독당국에서 인정하는 요건(40)을 갖춰야 한다. 내부신용등급제도는 실제로 당해 은행의 신용위험관리 및 경영관리에 적극적으로 활용되어야 하는데, 감독당국은 은행이 단순히 규제자본의 경감을 목적으로 명목적인 내부신용등급평가모형을 개발하였다는 판단이 들 경우 승인을 취소할 수 있다.(41) 내부등급방식은 선진은행들이 내부적으로 사용하고 있는 신용위험 관리시스템을 대폭적으로 수용한 방식으로서 1988년 협약의 문제점을 해결하는 방안이기도 하다. 차입자의 경제적 위험을 산정하는 내부절차를 구비하고 있는 은행들은 표준방식에 의하여 외부의 신용평가기관에 의존하지 않아도 된다.

바زل위원회는 내부등급방식을 채택하는 은행들이 많아질 경우 현재의 통일적인 자본적정성 체제가 다시 1988년 이전의 불통일적인 체제로 회귀될 가능성에 대해 인식하고 있다. 상이한 은행들에서 평가시스템의 동질성이 결여되고 내부등급산정시에도 위험에 대한 주관적 평가와 경영상의 판단도 달라질 것이다. 그럼에도 불구하고 바زل위원회는 장기적인 목표로서 은행이 노출되어 있는 위험을 좀더 정확히 반영하는 탄력적인 체제를 수립하는데 있음을 밝히고 있다. 이는 1988년 협약과 비교할 때 180도 선회한 입장이라고 할 수 있다. 각 은행으로 하여금 대출승인과 가격·수익성 분석 등에 이미 공통적으로 사용하고 있는 내부수단을 이용하여 보유자산의 위험가중치를 산정하도록 함으로써 바زل위원회가 추구하는 탄력성의 목표를 충족하게 된다.

내부등급방식은 신용위험을 산출하는데 필요한 위험요소인 부도율(PD, Probability of Default), 부도시 손실률(LGD, Loss Given Default), 유효만기(M, Maturity)를 각 익스포저별로 추정하고 이를 제시된 필요자기자본을 함수에 대입하여 필요자기자본을 산출하고, 여기에 부도시 익스포저(EAD, Exposure at Default)를 곱하여 필요자기자본을 구한 다음 8%의 역수인 12.5를 곱하여 위험가중자산을 산출하는 것이다.(42) 내부등급방식에서는 은행이 보유한 익스포저를 국가·기업·은행, 소매, 주식, 자산유동화로 구분하고 은행의 내부 신용평가모형을 이용하여 각각의 위험을 측정한다. 내부등급방식은 은행이 자체 추정할 수 있는 위험요소의 범위에 따라 기본내부등급방식(Foundation IRB)과 고급내부등급방식(Advanced IRB)으로 구분된다. 기본내부등급방식은 위험 요소중 차주의 부도확률(PD)만 은행 자체 측정치를 활용하고 부도시손실률(LGD), 부도시익스포저(EAD) 및 만기(M) 등은 바زل위원회에서 제시한 기준에 의거하여 위험가중치를 산정한다. 이에 비해 고급내부등급방식은 부도확률(PD)뿐만 아니라 모든 리스크 요소에 대해 은행 자체 측정치를 활용한다.(43) 내부등급방식에 의해 산출된 위험가중치를 보면 각 익스포저별 위험이라는 특성이 반영되어 대기업, 중소기업, 소매금융 순으로 위험가중치가 높게 나타난다. 또한 차주의 신용도가 낮을수록 즉 예상부도율이 높을수록 위험가중치가 상승하여 표준방식과의 격차도 커지는 것으로 나타나고 있다.

내부등급방식은 위험가중치 산정의 정확성을 제고시킬 수 있다. 첫째, 은행이 스스로 등급을 매기는 고객과 직접적으로 거래하므로, 당해 등급부여시 외부신용평가기관이 도저히 알아낼 수 없는 고객에 대한 보충정보(예: 고객계좌의 상세한 점검과 인적보증, 물적담보에 대한 정확한 이해)까지 편입시킬 수 있다. 차입자에 관한 정보가 많으면 많을수록 객관적인 당사자에 의한 더욱 정확한 평가가 가능해진다. 보통 신용을 공여하는 자가 제3자보다는 차입자에 대해 훨씬 많은 정보를 가지므로, 이렇게 대출을 행하는 은행이 좀더 정확한 신용평

가를 할 수 있는 지위에 있는 것이다. 둘째, 표준방식은 국가, 은행 및 기업에 대한 위험가중치에 있어서 다소 차이가 있을 뿐이다. 소규모 차입자들은 외부신용평가기관의 평가범위 밖에 존재할 수 있다. 이 때에는 동 차입자에 대한 대출채권은 현행 바زل협약의 위험가중치를 따르게 될 것이다. 즉 지급여력이 있음에도 불구하고 무등급의 기업채무자는 100%의 위험가중치를 적용받게 된다. 내부등급방식을 사용하는 은행들은 모든 차입자들에 대해 어떠한 방식으로든 등급을 매길 것이다. 외부평가기관이 등급을 결정할 수 없는 경우에도 내부등급시스템은 신용점수제(credit scoring)를 통하여 개인 및 중소기업들에 대해 신용평가를 할 수 있는 것이다. 바زل위원회는 내부등급방식이 조만간 대출채권에 대한 위험가중치를 산정함에 있어서 좀더 정확하고 탄력적인 기준으로 자리잡을 것이라고 생각하고 있다.

### 3) 신용위험감경(Credit Risk Mitigation)

한편, 신탁약안에서는 신용리스크 감경수단의 인정범위를 크게 확대하였다. 신용리스크 경감을 인정하는 담보 및 보증의 제공 주체를 국가, 은행 등에서 일반기업까지 확대하고 담보 대상도 채권(예금 포함)에서 주식, 금 등으로 확대하였다. 또한 보증의 경우에는 信用派生商品을 활용한 신용리스크 경감효과를 인정하여 이를 신용리스크 산출시 반영할 수 있도록 허용하고 있다.<sup>44)</sup>

#### (2) 운영위험

최근 금융거래량의 증가, 복잡한 금융상품의 등장, 정보통신기술에 대한 의존도 심화 및 소송의 증가에 따라 운영위험을 관리하여야 할 필요성이 높아졌다. 특히 1995년 베어링사 파산과 같이 적절한 내부통제제도가 결여됨에 따른 일련의 금융사고를 계기로 선진은행들은 운영위험의 측정 및 관리기법을 개발하고 이를 자체 자본적정성 평가에 반영하기 시작하였다. 이러한 추세를 반영하여 바زل위원회도 운영위험을 자기자본규제의 대상에 포함시키고 (Pillar 1), 은행들이 기존의 신용위험 및 시장위험과 같이 위험관리체제를 구축할 것을 요구하고 있다. 신바زل협약에 새로 추가된 운영위험은 부적절하거나 잘못된 내부절차, 직원, 시스템 또는 외부사건으로 인해 발생하는 손실 위험으로 정의된다. 운영위험에는 법적 위험 (legal risk)이 포함되나, 전략적인 평판의 위험(strategic and reputational risk)은 제외된다.<sup>45)</sup> 사실 이러한 운영위험은 신용위험 및 시장위험과 달리 명시적인 익스포져가 없고 데이터도 절대적으로 부족하여 계량화가 곤란하므로, 바زل위원회는 계량화기준을 구체적으로 명시하는 대신 리스크관리·통제절차 구축, 경영진의 역할과 같은 질적 기준을 보다 강조하고 있다.<sup>46)</sup>

신용위험의 경우와 마찬가지로 운영위험에 대해서도 3가지 방식을 제시하여 은행의 능력과 실정에 맞는 방법을 선택할 수 있도록 하였다. 첫째, 기초지표방식(Basic indicator Approach)은 과거 3년간 평균 총수익(gross income)의 15%를 운영위험으로 산출하는 방식이다. 둘째, 표준방식(Standardized Approach)은 은행업무를 기업금융, 거래와 매매, 소매금융, 상업금융, 지급과 결제, 대행서비스, 자산운용, 소매중개의 8가지 사업부문으로 구분한 후, 사업부문별 총수익의 일정비율(12~18%)을 운영위험으로 산출하여 이를 합산하는 방식이다. 셋째, 고급측정방식(Advanced Measurement Approach)은 은행 자체적인 내부손실자료와 위험측정시스템을 활용하여 운영위험을 산출하는 방식이다. 고급측정방식은 은행의 내부모형에 기초하여 필요자기자본을 산출하는 가장 정교한 방식으로 감독당국의 승인을 필요로 한다.<sup>47)</sup> 참고로 우리나라에서는 국내은행들의 현실을 감안할 때 고급측정방식을 선택하고 싶어도 감독당국의 승인을 얻기 어려울 것이므로, 운영위험에 있어서는 기초지표방식이나 표준방식이 채택될 가능성이 높다.<sup>48)</sup>

### 3. 감독당국의 점검 및 시장규율 강화

#### (1) 감독당국의 점검(Pillar 2) 강화

신바زل협약의 Pillar 2는 Pillar 1인 최소자기자본규제의 시행과 관련하여 은행에 대한 감독당국의 감독을 증대시키는 것으로서, Pillar 1을 보완하는 역할을 한다. Pillar 2는 은행이 스스로 위험을 인식·측정·관리하는 시스템을 갖추도록 한 후, 감독당국은 그 시스템의 적정성 여부를 점검하고 필요한 경우 적절한 감독조치를 취하는 것이다. Pillar 2는 현재 미국·영국의 감독당국이 운영중인 감독제도와 매우 유사한데, 은행별 업무 특성 및 규모 등을 감안한 차별적인 맞춤형감독제도(institution-specific supervision)를 지향하기 위한 배려라고 볼 수 있다.<sup>49)</sup>

바젤위원회는 감독당국의 점검에 있어서 4가지의 중요한 원칙을 도출하였는데, 이들 원칙은 바젤위원회가 1997년 발간한 ‘효과적인 은행감독을 위한 핵심원칙’<sup>50)</sup>을 보완하는 것이기도 하다. 첫째, 은행들은 자체적인 위험수준과 관련하여 전반적인 자본적정성을 산정하는 절차를 구비하여야 하고 자본수준을 유지하기 위한 전략을 마련하여야 한다. 둘째, 감독권자들은 은행내부적인 자본적정성 산정 및 유지전략뿐만 아니라 자기자본비율에 일치하는지에 대한 점검 및 확인능력에 대해서도 검토·평가하여야 한다. 셋째, 감독권자들은 은행들이 최소자기자본비율을 상회할 것을 기대하고 은행으로 하여금 최소기준을 상회하는 자본을 보유할 것을 요구할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 넷째, 감독권자들은 특정은행의 위험특성(risk characteristics)을 지탱할 수 있는 최저수준 밑으로 자본이 감소하는 것을 방지하기 위하여 조기에 개입하여야 하고, 자본이 유지되지 않거나 원상회복되지 않을 경우 신속한 시정조치를 요구하여야 한다.<sup>51)</sup> 이러한 목적을 달성하기 위하여 바젤위원회는 각국의 은행감독권자로 하여금 감독인력을 보강하고 재무적인 전문성을 강화할 것을 촉구하고 있다. 또한 신바زل협약은 감독권자들로 하여금 단순한 회계감사의 범위를 벗어나 필요자본을 산정함에 있어서 각 은행의 근본적인 전략을 검사할 것을 요구하고 있다. 감독권자들은 은행의 위험선호도와 은행이 영업하는 시장 및 다각화전략과 같은 요인들을 평가하도록 요구된다. 바젤위원회는 국경을 초월하여 업무를 영위하는 은행을 평가함에 있어서 여러 감독기관간에 협조할 것을 당부하고 있다.

#### (2) 시장규율의 강화

신바زل협약의 Pillar 3는 은행의 위험수준 및 자본적정성에 대한 공시를 강화하여 시장참가자들로 하여금 은행에 대한 감시·평가능력을 제고시킴으로써 최저자기자본규제(Pillar 1) 및 감독당국의 점검(Pillar 2)을 보완하는 역할을 한다. 즉 Pillar 3는 Pillar 1과 Pillar 2를 통해서도 관리할 수 없는 위험을 시장의 견제를 통해 통제하는 것이 주 목적으로서, 효율적인 시장의 견제를 위해 정보의 비대칭성을 완화하도록 금융기관의 공시의무를 강화하는 것이다. 예를 들어 공시주기는 원칙적으로 반년단위로 하고, 국제금융업무 수행은행은 자본구조 및 자본적정성 등에 대해 분기단위로 공시하도록 하는 것을 들 수 있다. 이러한 시장규율의 강화는 은행으로 하여금 건전하게 영업활동을 수행하도록 하는 유인을 제공한다.

<표 IV-4> 1988년 협약과 신탁협약의 주요 내용 비교

항목	1988년 협약	2004년 신탁협약
적용대상	- 국제업무를 영위하는 은행	- 국제업무를 영위하는 은행 - 주요 은행
자기자본비율 산출시 반영되는 리스크	- 신용리스크 - 시장리스크	- 신용리스크 - 시장리스크 - 운영리스크
신용리스크	- 표준모형: 소속 국가 및 기관에 따라 일률적인 위험가중치* 적용  * 0%, 20%, 50%, 100%  구분      OECD국가    기타국가 국가            0%            100% 은행            20%           100% 기업            100%          100% 주택담보      50%           50%	- 표준방식: 외부신용평가등급에 따라 위험가중치 차등화*  * 20%, 50%, 100%, 150%  - 내부등급방식: 부도확률, 부도시손실률, 만기 등에 의해 차주별 위험가중치 산정  ○ 기초방식: 차주의 부도율은 은행이 자체평가, 기타 리스크 요소는 바젤 위원회가 결정  ○ 고급방식: 부도율, 부도시손실률 및 만기 등 모든 리스크 요소를 은행이 자체 평가
시장리스크	- 표준방법 - 내부모형법	( 현행과 동일 )
운영리스크	( 없음 )	- 기본지표방식: 과거 3년간 총수입의 15%를 필요자본으로 부과 - 표준방식: 기업, 소매, 자산관리 등 8개 영업부문별 총수입의 12~18%를 필요자본으로 산출하고 이를 단순합산 - 고급측정방식: 사업부문별 손실자료등을 감안하여 은행 자체적으로 운영리스크를 측정
감독당국의 점검	( 없음 )	- 리스크관리체계 및 자기자본의 적정성 점검 - 은행계정의 금리리스크 산정, 스트레스 테스트 등의 적정성 점검 등
시장규율	( 없음 )	- 자본적정성, 리스크 수준 등 공시 강화

출처: 한국은행, “[보도자료] 신바زل자기자본협약 도입이 국내 은행산업에 미치는 영향과 대응방안,” 4면 (2003. 7. 25).

#### 4. 신바زل협약에 대한 평가

신바زل협약은 1988년 협약에서 제기되었던 비판들을 대폭적으로 수용하였다. 위험가중치의 정확성이 많이 개선되었고 은행으로 하여금 위험대비 자기자본을 배정함에 있어서 자체내부 기준을 제고시킬 것을 권장한다는 점도 주목할 만하다. 예를 들어 Pillar 1에서는 국가, 은행 및 기업의 신용도에 따라 해당자산의 위험가중치가 변경된다. 따라서 1988년 협약에서의 기업대출채권에 대한 위험가중치는 확일적으로 100%였으나, 신협약에서는 기업의 신용도에 따라 위험가중치를 20~150%로 차등화하고 있다. 또한 1988년 협약에서의 정부 및 공공기관에 대한 채권의 위험가중치는 OECD 가입국의 경우 0%, 기타 국가의 경우 100%였으나, 신바زل협약에서는 OECD 가입여부를 불문하고 국가신용도에 따라 0~150%의 위험가중치를 적용하고 있다. 은행에 대한 채권의 위험가중치도 OECD 가입국 소속은행인지 여부를 불문한다는 점에서 위험산정의 정확도가 높아졌다고 평가된다.

그러나 2004년 신협약은 1990년대 초반부터 제기되어 온 자본적정성 기준의 본질적인 의문점을 완전히 해소하지 못하고 있다[다음의 (1)~(4)]. 또한 신협약에 의하여 새롭게 야기되는 또 다른 쟁점사항들도 있다[다음의 (5)~(6)]. 다음에서 구체적으로 살펴보고자 한다.

##### (1) 규제자본(regulatory capital) 정의에 있어서의 문제점

자본적정성 기준(1988년 협약과 2004년 협약)은 규제자본을 정의함에 있어서 국가간에 존재하는 불일치를 해소하지 못하고 있다. 사실 규제자본을 자본증권으로 한정하려는 국가와 잔여재산분배의 성격을 전혀 갖지 않는 채무증권도 폭넓게 포함시키려는 국가간에 합일점을 찾기란 용이하지 않았다.<sup>52)</sup> 따라서 절충적인 묘안으로 등장한 기본자본(Tier 1)과 보완자본(Tier 2)의 구체적인 외연도 확정하기 어렵다. 예를 들어 바젤위원회의 보완자본에 대한 정의를 보면, 개별국가의 금융감독당국으로 하여금 다양한 형태의 準주식(quasi-equity)을 은행자본으로 편입시킬 수 있도록 허용하고 있다. 기본자본에 있어서도 보통주 외에 비참가적 “영구우선주식”(non-cumulative perpetual preferred stock)을 포함시킬 수 있도록 허용함으로써, 바젤협약의 자본에 대한 정의를 지나치게 확대시키고 있다. 1990년대 초반부터 전세계 대부분의 은행들은 기본자본의 범주에 들 수 있는 20~30년 만기의 상환주식을 발행하기 시작하였다. 그런데 독일 도이체은행(Deutsche Bank)의 시도는 더욱 파격적이었다. 즉 도이체은행은 장기채와 매우 흡사한 새로운 유형의 우선주를 발행하기 시작하였는데, 동 주식은 콜옵션이 없는 단지 10년의 만기를 가진 상환주식이었다. 독일정부는 이를 기본자본으로 인정함으로써 영구주식을 발행함에 있어서 독일은행들로 하여금 다른 나라의 은행들보다 우위에 설 수 있는 전기를 마련하였던 것이다. 여기서 10년이란 기간은 “영구성”의 범주에 들지 않음에도 불구하고, 도이체은행의 시도는 전세계의 은행들이 얼마나 끈질기게 기본자본의 외연에 대해 시험하고 있는지를 알 수 있다.<sup>53)</sup>

##### (2) 비율책정에 있어서의 문제점

신바زل협약도 8%의 자본비율이 전혀 근거가 없다는 비판을 그대로 받게 되었다. 사실상 미국을 포함한 많은 국가들이 특정사안에서 혹은 공통적으로 동 8% 비율을 끌어올리기 위한 특별규정을 마련하여 왔다. 감독당국에 의한 자본계산이 은행의 예상치 못한 손실을 흡수할 수 있는 진정한 능력에 대한 잣대를 제공하지는 않기 때문에, 8%라는 수치 자체가 신빙성이 없다.<sup>54)</sup> 불행하게도 바젤위원회는 어떠한 정당화사유도 마련치 않은 채 나머지 국가들에 대해 8% 비율을 선택하도록 강요한 셈이 되었다. 자본적정성에 관한 어떠한 금융모델에서도 8%의 하한선이 시장에서 요구하는 수준과 개략적으로 일치한다는 데이터를 제시하지 못하고 있다. 이러한 불명료성은 복합적인 결과를 야기하였다. 즉 일부 국가들은 개별적으

로 8%를 훨씬 상회하는 비율을 강제하든가 혹은 집단적으로 현행의 자의적인 비율을 무시하는 행태를 보였다. 더욱이 가장 신뢰할 만한 신용위험모델에 기초하여 수행된 한 연구에서, 일반적인 은행은 감독권자의 관점에서 지나치게 과다한 자본을 보유하고 있지만 시장의 관점에서는 적절하지 못한 과소자본을 보유하는 것으로 나타났다는 점을 주목하여야 한다.55) 왜 동 비율은 6%나 10%가 아닌 8%이어야 하는가?

#### (3) 주식을 사채보다 중시하는 인식의 문제점

자본적정성 기준은 주식이 채무보다 본질적으로 우월한 충격완화제(cushion)라는 전제에 입각하고 있다. 가장 대표적인 예로서 기본자본을 보완자본보다 중시하는 것을 들 수 있다.56) 사실 채무는 대차대조표상으로 부채에 해당하기 때문에 주식이 훨씬 우월한 완충제라는 생각이 뿌리깊게 깔려 있다. 은행자산에 대해 영구적이고 후순위적인 이익을 표창하는 기본자본인 보통주와 달리, 보완자본인 만기 10년 이상의 후순위채권은 종국적으로 상환되어야 한다. 장기채의 경우에도 일정 기간 자본완충제로서의 역할을 수행하기는 하지만 만기가 가까워짐에 따라 부채가 된다는 점에서 주식보다 못하다. 그러나 이는 단지 이론에 불과하다.

자본적정성 규제는 은행임·직원들로 하여금 건전한 판단에 따라 행동하고 은행에 대하여 불건전하게 위험을 증대시키지 못하도록 하려는 목적을 갖고 있다. 그런데 주주보다는 사채권자가 은행경영진에게 위험한 대출을 하지 못하도록 견제하는 역할을 더 잘 수행할 수 있다. 사채권자들은 만기시에 은행으로부터 채권가액만을 지급받는다. 반면 주주들은 이익배당금과 주가의 급등에 따라 자본이익을 챙길 수 있다. 은행이 고위험의 대출로 인하여 도산상태에 이를 경우, 사채권자와 주주 모두 투자금을 잃게 될 것이다. 그러나 은행이 고위험의 대출을 행하고 성공적으로 고수익을 취득할 경우, 주주들은 동 수익에 대한 직접적인 혜택을 향유하게 된다. 이에 비하여 사채권자들은 원리금의 상환 이외 추가적으로 얻는 것이 하나도 없다. 따라서 사채권자가 주주에 비하여 은행이 능력에 걸맞게 위험 인수인으로서 건전한 자산운용을 하는지를 감시하려는 동기의식을 갖는 것이다.57) 따라서 자본적정성 기준은 주식보다 사채가 우월한 충격완화제로서 기능할 수 있다는 사실을 간과하였다는 점에서 근본적인 오류가 발견된다.

#### (4) Portfolio 이론에 반함

자본적정성 기준은 보유자산의 다각화(diversification)에 따른 위험분산의 이익을 도외시한 채, 위험 가중치만을 곱하여 단순 합계하는 우를 범하고 있다. 자산다각화란 여러 개의 상이한 자산에 투자하는 것을 의미한다. 실무상으로 다각화는 포트폴리오에 따른 위험의 노출을 감소하므로 위험이 높은 개별증권에 대한 투자도 가능하게 하여준다. 이러한 방식에 의하여 단일위험자산에 투자함으로써 발생하는 위험을 초래하지 않고 고수익을 획득할 수 있는 길이 열리는 것이다. 그런데 현행의 자본적정성 기준은 전체적인 위험가중자산을 조정하기 위하여 다각화를 이용하기보다는, 자산을 획일적인 위험과 결부시켜 단순합계하는 방식을 취함으로써 오히려 다각화를 제한하고 있다. 즉 자본적정성 기준은 일반적으로 승인된 포트폴리오 이론과 정면으로 배치되는 자산운용방식을 권장하고 있는 것이다. 예를 들어 신탁협약의 투자부적격등급 기업여신에 대한 위험가중치는 현행 협약의 100%와 비교할 경우 표준방식에서는 150%, 내부등급방식에서는 100~1,250%로 크게 상승한다. 반면 주택담보대출 등 소매여신은 현재보다 위험가중치가 대폭 하락하게 된다. 표준방식에 있어서는 주택담보대출과 기타 가계대출의 위험가중치가 현재보다 각각 15%p(50%→35%) 및 25%p(100%→75%) 하락하고, 내부등급방식에 있어서는 3%~48%p, 5%~52%p 대폭 하

락하는 것이다. 따라서 은행은 위험가중치가 높은 기업여신을 축소하고 상대적으로 안정적인 소매여신의 비중을 확대하려고 할 것이다. 기업의 자금줄이 봉쇄됨에 따른 신용경색이 발생할 뿐만 아니라, 중·장기적으로 안정적인 자산운용을 모색한 은행의 수익은 급감할 것이다.

#### (5) 표준방식에서의 외부신용평가기관에 대한 지나친 신뢰

한편 2004년 신바زل협약에 의하면 외부신용평가기관의 영향력이 높아진다. 즉 신용위험 측정에 있어 표준방식에 의할 경우 전적으로 외부신용평가기관의 평가에 의존하게 되는 것이다. 그런데 외부신용평가기관이 신용위험을 산정할 수 있는 기관은 브랜드 가치를 가진 기업에 한정될 가능성이 높다. 그 때에는 무등급의 기업이 다수를 이루게 됨으로써 오히려 비용만 가중시키는 체제로 비판받을 가능성마저 있다. 더욱이 국제적으로 유수의 외부신용평가기관들마저 1990년대 후반 아시아의 경제위기때 뒤늦은 신용등급조정으로 위기를 오히려 악화시켰다는 비난을 받고 있기 때문에, 외부신용평가기관의 평가가 항상 절대적으로 신뢰할 수 있는 것은 아니다. 이런 상황에서 신바زل협약과 같이 은행에 대한 대출채권의 위험가중치를 당해 은행이 소속된 국가의 신용등급과 연계하는 방식을 취할 경우, 국제신용평가기관의 국가신용등급조정은 은행의 신용등급에 직접적인 영향을 미침으로써 경제전체에 미치는 파급효과도 매우 커질 수 있다.

#### (6) 자산유동화시장의 위축 가능성

신바زل협약의 표준방식에서는 은행의 자산유동화증권 익스포저에 대한 위험가중치가 1988년 협약의 100%에 비해 크게 증가하였다. 그런데 이로 인하여 전세계적으로 자산유동화시장이 위축될 가능성이 높아졌다. 즉 신협약에서는 유동화증권 발행을 통한 자본회피거래를 방지하기 위해 투자부적격등급 이하 증권에 대해서는 250%~1,250%의 높은 위험가중치를 적용하고 있다. 특히 후순위증권 등 무등급증권의 경우 1,250%의 위험가중치가 적용된다.58) 따라서 1988년 협약 이후 은행들이 규제상의 차익을 실현하고 부실채권을 정리하면서 자기자본비율을 높이는 수단으로 활용한 자산유동화기법은 대폭 축소될 것이다.

### V. 맺는 말

신바زل협약이 시행될 경우 국내은행산업의 위험관리체제가 선진화되고 신용평가지장이 활성화되는 한편 감독시스템이 선진화될 것이다. 특히 신바زل협약의 도입은 감독당국이 일방적으로 정한 기준을 은행이 수동적으로 이행하던 전통적인 방식에서 감독당국과 은행이 협의하여 기준을 정하고 은행이 이를 자율적으로 준수하는 새로운 방식으로 감독의 기본적인 패러다임을 변화시킬 것이다. 이 때에는 감독당국과 은행간의 협의과정에서 동반자적 신뢰관계가 구축될 것이라고 기대한다. 그 외에도 삼각주 방식의 도입에 의하여 금융시스템의 안정성이 증대되고 선진 위험관리기법을 구비한 은행일수록 영업여건이 유리해지는 등 매우 다양한 측면에서 긍정적인 효과가 나타날 것이다.59)

기존의 협약보다 2004년의 신바زل협약이 훨씬 세련되고 정교해 보이지만, 여전히 자본적정성 기준의 본질적인 문제점을 해결하지 못하고 있다는 점을 유념하여야 한다. 그렇지만 이러한 문제점들에 대한 대안의 제시는 본고의 능력과 범위를 일탈한 것이므로 이에 관한 논의는 다음 기회로 미루고자 한다. 한편 신바زل협약이 국내 경제에 미치는 악영향에 대해서도 좀더 심도깊은 고찰이 필요하다. 예를 들어 우리나라에서는 1990년대 중반 바زل협약을 시행할 때와 마찬가지로, 신바زل협약의 시행을 앞두고 국내 은행들의 기업여신이 위축될 가능성이 높다. 왜냐하면 신협약에 따를 경우 국내은행들의 자기자본비율은 현재 수준보다 큰 폭으로 하락(2~3%)할 것으로 추정되기 때문이다.60) 하락의 주된 원인으로서는 운영위험이

추가되고 신용위험이 차등화되는 것을 들 수 있다. 따라서 신바زل협약의 시행시기를 2007년 말까지 늦춘 우리 금융감독당국의 신중한 태도는 칭찬할 만하다.

2005년 10월 현재 신바زل협약이 국내에서 본격적으로 시행될 시기는 2년여 앞으로 다가왔다. 그 때까지 금융감독당국은 신바زل협약과 관련한 쟁점 및 보완사항들에 대해 계속적으로 공개된 토론의 장을 마련하여야 할 것이다. 예를 들어 처음으로 자기자본규제의 범위에 포함된 운영위험과 관련, 시스템 실패, 외부적인 사건 및 사기 등을 계량화하는 것이 현실적으로 가능한 것인지에 대해 국내 은행들과의 긴밀한 상호협의채널이 가동되어야 한다. 신바زل협약의 도입에 따른 거시적인 쟁점, 즉 자본적정성 기준에 대한 대응력이 떨어지는 일부 중소형은행들을 상대로 합병 등 추가적인 구조조정을 하여야 할 것인지에 대해서도 미리 대비하여야 할 것이다. 앞으로도 신바زل협약의 연착륙방안에 대해서는 좀더 심도깊은 연구가 필요하다는 여운을 남기면서 이 글을 마치고자 한다.

#### 참고문헌

김용재, “21세기와 새로운 은행규제환경에 대한 모색,” 『심당송상현선생화갑기념논문집: 21세기 한국상사법학의 과제와 전망』, 563면(2002).

김우진, “신BIS협약의 영향 및 시사점,” 『주간 금융브리프』, 제13권 제38호, 8면(2004. 10. 23~10. 29).

지동현, “수익성 제고를 통한 BIS비율 제고 방안,” 『주간 금융브리프』, 제13권 제35호, 8면(2004. 10. 2~10. 8).

금융감독원 신BIS실, “신BIS 길라잡이,” 6면(2005. 4).

한국은행, “[보도자료] 신바زل자기자본협약 도입이 국내 은행산업에 미치는 영향과 대응방안,” 4면 (2003. 7. 25).

은행법, 은행법시행령, 은행업감독규정, 은행업감독업무시행세칙.

Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risks (Jan. 1996).

Bank for International Settlements: Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (July 1988).

Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework (June 2004).

Basle Reforms Overdue, Fin. News, Oct. 7, 1999.

Bruce S. Darringer, Swaps, Banks, and Capital: An Analysis of Swap Risks and a Critical Assessment of the Basle Accord's Treatment of Swaps, 16 U. Pa. J. Int'l Bus. L. 259 (1995).

Christos D. Hadjiemmanuil, Central Bankers' "Club" Law and Transitional Economies: Banking Reform and the Reception of the Basle Standards of Prudential Supervision in Eastern Europe and the Former Soviet Union, in Joseph J. Norton & Mads Andenas ed., Emerging Financial Markets and the Role of International Financial Organizations (1996).

Core Principles for Effective Banking Supervision, Basel Committee on Banking Supervision (September 1997).

Core Principles Methodology, Basel Committee on Banking Supervision (October 1998).  
Council Directive 89/299 of 17 April 1989 on the Own Funds of Credit Institutions, 1989 O.J. (L 124) 16. Council Directive 89/647 of 18 December 1989 on a Solvency Ratio for Credit Institutions, 1989 O.J. (L 386) 14.

David Jones & John Mingo, Industry Practices in Credit Risk Modeling and Internal Capital Allocations: Implications for a Models-Based Regulatory Capital Standard, Econ. Pol'y Rep. Fed. Reserve Bank N.Y., Oct. 1998.

David Zaring, International Law by Other Means: The Twilight Existence of International Financial Regulatory Organizations, 33 *Tex. Int'l L.J.* 281 (1998).

Deutsche Reopens Tier 1 Capital Issue, *Int'l Banking Reg.*, Feb. 9, 1998.

Duncan E. Alfond, Basle Committee International Capital Adequacy Standards: Analysis and Implications for the Banking Industry, 10 *Dick. J. Int'l L.* 189 (1992).

Jone Mingo, Toward an Internal Models' Capital Standard for Large Multinational Banking Companies, 80 *J. Lending & Credit Risk Management* 49 (1998).

Hal S. Scott, The Competitive Implications of the Basle Capital Accord, 39 *St. Louis U. L. J.* 885 (1995).

Hal S. Scott & Philip A. Wellons, *International Finance; Transactions, Policy and Regulation* (6th ed. 1999).

Heath Price Tarbert, Are International Capital Adequacy Rules Adequate? The Basle Accord and Beyond, 148 *U. Pa. L. Rev.* 1771 (May, 2000)

Jules Stewart, Another Reason for Banks to Make Friends of Credit-Worthy, *Fin. Director*, Sept. 17, 1999.

Lawrence L.C. Lee, The Basle Accords as Soft Law: Strengthening International Banking Supervision, 39 *Va. J. Int'l L.* 1 (1998).

Peter G. Zhang, *Barings Bankruptcy and Financial Derivatives* (1995).

Susan M. Phillips & Alan N. Rechtschaffen, International Banking Activities: The Role of the Federal Reserve Bank in Domestic Capital Markets, 21 *Fordham Int'l L. J.* 1754 (1998).

U.S. Shadow Fin. Regulatory Comm., Statement No. 160: Reforming Bank Capital Regulation (March 2, 2000).

Wayne Gable & Jerry Ellig, *Introduction to Market-Based Management* (1993).

The Korean Journal of Securities Law, Vol. 6, No. 2, 2005

A Brief Review on the Capital Adequacy Standards by the Basle Committee on Banking Supervision

Kim, Yong-jae

## ABSTRACT

There are four specific reasons regulating minimal bank capital by the government. First, an adequate capital cushion can protect against bank runs by depositors who are afraid that a bank will be unable to repay its debts. Second, by requiring a certain ratio of capital to assets, governments think that the risk of systemic bank failures will be reduced. Third, a safe capital cushion will prevent taxpayers from bailing out the overall banking system in nations that have a deposit insurance scheme. Fourth, international capital adequacy standards will block the *race to the bottom* problem resulting from competition to over-leverage assets.

When analyzing the capital adequacy law in detail, every one can find an interesting fact. Current capital adequacy law is the product of a unique form of legal process. Since bank capital is sure a subject for national regulation, capital adequacy law is enacted by the governments. No international treaties mandate the commercial banks of different nations to maintain a certain level of capital. Nor has the United Nations instituted any restrictions on commercial banks' balance sheets. Nonetheless, capital adequacy laws are factually identical all around the world. The Basle Committee on Banking Supervision (hereinafter *the Basle Committee*) initiated this kind of internationalized national law.

This paper examines the role, authority and international influence of the Basle Committee. The current Basle Accord of 1988 and the new Basle Accord of 2004 are the next parts considered in detail. After analyzing the main contents and the policy considerations behind both Accords, this paper highlights the fundamental flaws of the capital adequacy standards. Finally, this paper deals with the substantial influence of the new Basle Accord on the Korean banking industry and shows any political suggestions involved.

Key word : the Basle Committee, Capital Adequacy Standard, the Basle Accord of 1988, the new Basle Accord of 2004, soft international law, credit risk, market risk, operational risk, regulatory capital, regulatory arbitrage, Standardized Approach, Internal Rating-Based Approach

\* 본 논문은 2005년도 국민대학교 교내연구비를 지원받아 수행된 연구로서, 논자가 2005년 7월 23일 한국증권법학회 제111회 정기세미나에서 발표하였던 논문을 수정, 보완한 것이다. 정기세미나 당일 지정토론자로 참석하여 논자의 부족한 점을 많이 지적해준 금융감독원 신BIS실의 임철순 팀장께 감사의 마음을 전하는 바이다.

1) Wayne Gable & Jerry Ellig, Introduction to Market-Based Management 26 (1993).

2) 1988년 바젤위원회의 자본적정성 기준이 발표되기 전에도 우리나라 은행법 제9조에서는 시중은행의 경우 1천억원 이상, 지방은행의 경우 250억원 이상으로 최저자본금을 법정하여 왔다. 참고로 본고에서 Basle(or Basel) Committee는 바젤위원회로 통일하여 표기하기로 한다. 고유명사인 외국지명에 관한 표기는 외국(스위스) 현지의 발음에 충실하여야 하기 때문이다.

3) Heath Price Tarbert, Are International Capital Adequacy Rules Adequate? The Basle Accord and Beyond, 148 U. Pa. L. Rev. 1771, 1780-1781 (May 2000)

4) Susan M. Phillips & Alan N. Rechtschaffen, International Banking Activities: The Role of the Federal Reserve Bank in Domestic Capital Markets, 21 Fordham Int'l L. J. 1754, 1757 (1998).

5) 바젤위원회는 1961년 IMF 발족시 채권국가였던 G-10 국가 10개국(미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 스웨덴, 캐나다) 외에 3개국(스위스, 룩셈부르크, 스페인)이 참여하여 총13개국의 회원국으로 이루어져 있다.

6) 1980년대 중반 미국의 연방준비이사회가 미국 은행들에 대하여 자본기준을 부과하려고 시도한 당시, 이러한 기준들이 자본규제의 원래 목적을 충족할 수 없음이 명백해졌다. 첫째, 많은 미국인들이 자본규제의 적용을 받지 않는 외국은행들에게 예금을 예치하고 있었는데, 연방준비이사회는 이들 은행에 대한 동시다발적인 대규모 예금이탈을 방지할 수 있는 수단을 전혀 갖지 못하였다. 둘째, 시스템상의 위험은 국제적으로도 발발가능하므로, 자본기준을 미국은행들에게 부과하더라도 다른 나라 소속 대형 금융기관의 도산이 미국은행들을 도산시킬 수 있다는 사실을 알게 되었다. 셋째, 당시 예금보험체계가 국제적으로 정립되지 않았으므로, 미국 납세자들이 타국에서의 외국은행 파산 때문에 발생한 미국은행의 파산을 구제하여야 한다는 문제에 직면할 수 있었다. 넷째, 미국만이 일방적으로 자본규제를 할 경우, 미국 은행들은 자본규제가 심하지 않은 다른 나라로 설립준거지를 옮길 수 없음에 반하여 규제를 받지 않는 외국은행들이 미국 은행에 비하여 경쟁적으로 우위에 서는 사태가 발생하였다. 이들 외국은행들은 자본을 덜 보유해도 되므로 예금자에게 고이자를 지급하고 차주에게는 저리의 이자를 징구함으로써 시장점유율의 상대적 우위를 점할 수 있었던 것이다. 연방준비이사회는 전통적인 규제체계가 시대상황에 비추어 너무도 구태의연하다고 결정하였다. 1970년대 이후 규제와 규제대상 금융기관과의 크나큰 격리가 발생한 것이다. 즉 은행업은 국제화되었는데 은행규제는 여전히 국내적이었던 것이다. 따라서 자본적정성 규제가 효과적인 법률체제로 작동하려면, 감독권자들은 동 규제의 적용범위가 국제적이어야 한다고 확신하기에 이른 것이다. 그런데 경성국제법(hard international law)이 본질적으로 그 적용범위는 광범위하지만 발효되기까지는 많은 시행착오를 겪어야 하고 장기간의 시일이 소요될 수 있다는 점에 주목하였다. 이와는 별개로 많은 국가들은 소속 은행들의 경쟁력이 취약해지는 것을 두려워하여, 엄격한 자본기준을 제정키 위한 협약을 체결하는 것에 대해 주저하였다. 만일 한 국가가 엄격한 자본규제를 시행하였음에도 불구하고 다른 국가가 자본규제를 하지 않는다면, 규제가 없는 국가의 은행들이 전략적인 이익을 향유할 수 있는 것이다. 양국의 법제가 거의 모든 측면에서 동일할 경우, 이러한 이익의 향유 여부는 너무도 명백해진다. 자본적정성 규제가 전세계적으로 시행되기 위해서는 우선 두 개의 국가가 규제상의 통합을 위한 최초의 작업을 선행할 필요가 있었다. 비록 경성국제법이 없더라도 금융세계화와 자유화로 인하여 은행들과 은행감독자들은 일련의 순수한 국내규제를 적용하기보다는 국제적인 기준을 채택할 필요성을 절실히 느끼고 있었다. 미국의 연방준비이사회와 영국의 영란은

행이 1987년 1월 공동으로 위협에 기초한 자본기준을 양국의 은행들에게 적용하기로 하는 협약을 체결하였을 때 바로 통합을 위한 최초의 작업은 시작된 것이다. 양국의 협약이 체결된 이후 얼마 지나지 않아 나머지 G-10국가들이 자본적정성 규제를 따르기 시작하였다. Heath Price Tarbert, *supra* note 3, 1782-1785면.

7) Hal S. Scott & Philip A. Wellons, *International Finance; Transactions, Policy and Regulation* 217 (6th ed., 1999).

8) Bank for International Settlements: Basel Committee on Banking Supervision, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards* (July 1988). 이것이 소위 1988년 바젤협약이다. 이하 인용의 편의상 Basel I이라고 한다.

9) David Zaring, *International Law by Other Means: The Twilight Existence of International Financial Regulatory Organizations*, 33 *Tex. Int'l L. J.* 281, 285 (1998).

10) 위의 논문, 289-290면.

11) Christos D. Hadjiemmanuil, *Central Bankers' "Club" Law and Transitional Economies: Banking Reform and the Reception of the Basle Standards of Prudential Supervision in Eastern Europe and the Former Soviet Union*, 179, 184 in Joseph J. Norton & Mads Andenas ed., *Emerging Financial Markets and the Role of International Financial Organizations* (1996).

12) David Zaring, *supra* note 9, 290면. 사실 협약이 성안되는 과정에서 바젤위원회의 모든 회원국들은 개별 회원국의 세부적인 법 해석에 대한 이견에 대해서도 가능한 한 합의를 도출하려고 한다. 따라서 개별회원국들은 합의를 도출하는 과정에 참여함으로써, 결과물로 성안된 협약에 대해 구속되는 셈이다.

13) Lawrence L.C. Lee, *The Basle Accords as Soft Law: Strengthening International Banking Supervision*, 39 *Va. J. Int'l L.* 1, 3-7 (1998).

14) 위의 논문, 6면.

15) Basel I, 3면.

16) Basel I, 28-43면.

17) Basel I, 12-27면.

18) Hal S. Scott & Philip A. Wellons, *supra* note 7, 225면.

19) 바젤위원회의 규제자본으로 포섭되는 기본자본(Tier 1)은 자본금, 잉여금 등 금융기관의 실질순자산으로서 영구적 성격을 지닌 것을 의미하고, 보완자본(Tier 2)은 후순위채권 등 금융기관의 영업활동에서 발생하는 손실을 보전할 수 있는 것을 의미한다. 우리나라의 은행업감독업무시행세칙에서는 구체적으로 기본자본으로서 자본금, 자본잉여금, 이익잉여금 및 신종자본증권 등을 규정하고 있고, 보완자본으로서 재평가적립금, 대손충당금, 만기10년 이상의 후순위채권 등을 규정한다.

20) Basel I, 44면.

21) 금융감독원 은행업감독업무시행세칙 <별표 3>에서는 기본자본과 보완자본 및 공제항목에 대한 상세한 내용을 규정하고 있다. 그 중 공제항목으로는 (가) 영업권 상당액, 영업권이외의 무형자산 상당액, 지급이 예정된 현금배당 상당액, 이연법인세차 상당액, 주식할인 발행차금, 자본조정중 매도가능증권 평가손실 및 지분법적용투자주식 평가손실, 자기주식계정, (나) 금융업을 영위하는 비연결 자회사에 대한 출자금액, (다) 다른 은행과 상호보유하고 있는 자본조달수단(주식, 신종자본증권, 부채성자본조달수단, 만기 5년 이상의 기한부후

순위채권 등)이 있다.

22) Council Directive 89/299 of 17 April 1989 on the Own Funds of Credit Institutions, 1989 O.J. (L 124) 16. Council Directive 89/647 of 18 December 1989 on a Solvency Ratio for Credit Institutions, 1989 O.J. (L 386) 14.

23) Lawrence L.C. Lee, *supra* note 13, 32-33면.

24) Jules Stewart, Another Reason for Banks to Make Friends of Credit-Worthy, *Fin. Director*, Sept. 17, 1999.

25) Basle Reforms Overdue, *Fin. News*, Oct. 7, 1999.

26) Duncan E. Alford, Basle Committee International Capital Adequacy Standards: Analysis and Implications for the Banking Industry, 10 *Dick. J. Int'l L.* 189, 216 (1992).

27) Heath Price Tarbert, *supra* note 3, 1801-1802면.

28) Hal S. Scott, The Competitive Implications of the Basle Capital Accord, 39 *St. Louis U. L. J.* 885, 891 (1995).

29) 위의 논문, 892면.

30) Bruce S. Darringer, Swaps, Banks, and Capital: An Analysis of Swap Risks and a Critical Assessment of the Basle Accord's Treatment of Swaps, 16 *U. Pa. J. Int'l Bus. L.* 259, 265 (1995).

31) Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risks, Jan., 1996, at 1-8. 이를 소위 1996년 수정 바젤협약이라고 한다. 기존 1988년 바젤협약은 자기자본비율 산정시 신용위험만을 반영하였지만, 이후 금융국제화, 개방화 진전에 따라 은행의 외화자산, 유가증권 및 파생상품 보유가 증가하면서 시장위험도 급증하였다. 따라서 바젤위원회는 회원국으로 하여금 1997년 말부터 시장위험을 반영한 자본적정성 기준을 채택하도록 결정하였던 것이다. 시장위험을 감안한 자기자본비율 산식은  $[(\text{자기자본}) \div (\text{신용위험가중자산} + \text{시장위험가중자산}) \times 100]$ 이다.

32) 리스크 관련 감독기준이 실제 리스크 수준을 정확하게 반영하지 못할 경우, 실제로 부담하는 위험수준의 변화없이 감독기준상의 자기자본비율을 높이거나, 감독기준상의 위험자산규모를 증가시키거나 자기자본비율을 하락시키지 않으면서 실제로는 고위험 고수익을 추구하는 규제회피 행위를 말한다.

33) 1990년대 중반부터 부적절한 내부통제절차와 직원에 대한 관리미흡 및 시스템의 문제 등 운영위험이 부각되면서 손실이 발생할 가능성은 매우 확대되었고, 결국 베어링그룹의 파산이라는 초유의 사태마저 발생하였다. 베어링그룹의 파산은 싱가포르 지점의 한 직원인 Nicholas Leeson이 내부규정을 무시한 채 무리한 파생상품거래를 한 결과로 발생한 사건이다. Peter G. Zhang, *Barings Bankruptcy and Financial Derivatives*, 3-9 (1995). 그렇지만 1988년 협약에서는 측정방법의 미흡 등으로 운영위험을 배제하였었다. 그 외에도 신용 파생금융상품 등 신용위험을 완화하는 기법들이 속속 개발되면서 은행의 위험관리능력이 전반적으로 향상되었고 위험관리 방법론도 비약적으로 발전하였으나, 기존 협약은 규제자본의 설정시 은행의 위험관리능력에 대해 평가를 하지 않았다.

34) Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework (June 2004) [<http://www.bis.org/publ/bcbs107.htm>에서 찾음, 검색일: 2004. 12. 1]. 이하 인용의 편의상 Basel II라고 한다.

- 35) Basel II, 2면.
- 36) 김우진, “신BIS협약의 영향 및 시사점,” 『주간 금융브리프』, 제13권 제38호, 8면 (2004. 10. 23~10. 29).
- 37) S&P 등 주요 국제신용평가기관의 신용등급 기준 또는 동일한 기준으로 환산된 감독당국이 인정한 국내 신용평가회사의 신용등급을 뜻한다.
- 38) Basel II, 23면.
- 39) Basel II, 15-16면.
- 40) 은행의 신용등급평가모형이 감독당국의 승인을 받기 위해서는 ① 은행 신용등급평가시스템이 변별력을 구비하고 있어야 하며 ② 5년 이상의 기초자료를 토대로 부도확률 등 리스크 요소가 추정되어야 하고 ③ 독립적인 내부감사를 통해 신용등급평가과정이 매년 점검되어야 하는 등의 최소요건을 갖추어야 한다. 그런데 ②의 최소 5년 요건은 우리나라의 실정을 감안하여 국가재량권에 의하여 2년으로 완화되었다. 금융감독원 신BIS실, “신BIS 길라잡이,” 19면(2005. 4). 여기서 ①의 신용평가시스템이란 신용리스크에 대한 평가, 내부등급의 부여, 부도 및 손실추정치의 계량화 등과 관련된 제반 방법론, 모형, 업무절차 및 전산시스템을 의미한다. 앞의 문서, 25면.
- 41) Basel II, 91면.
- 42) 금융감독원 신BIS실, supra note 40, 7면.
- 43) Basel II, 56면.
- 44) Basel II, 26면 이하.
- 45) Basel II, 137면.
- 46) 금융감독원 신BIS실, supra note 40, 9-10면.
- 47) Basel II, 137-141면.
- 48) 김우진, supra note 36, 8면.
- 49) 금융감독원 신BIS실, supra note 40, 10면.
- 50) Core Principles for Effective Banking Supervision, Basel Committee on Banking Supervision (September 1997), and Core Principles Methodology, Basel Committee on Banking Supervision (October 1998).
- 51) Basel II, 159-165면.
- 52) U.S. Shadow Fin. Regulatory Comm., Statement No. 160: Reforming Bank Capital Regulation (March 2, 2000).
- 53) Deutsche Reopens Tier 1 Capital Issue, Int'l Banking Reg., Feb. 9, 1998.
- 54) David Jones & John Mingo, Industry Practices in Credit Risk Modeling and Internal Capital Allocations: Implications for a Models-Based Regulatory Capital Standard, Econ. Pol'y Rep. Fed. Reserve Bank N.Y., Oct. 1998, at 53.
- 55) Jone Mingo, Toward an Internal Models' Capital Standard for Large Multinational Banking Companies, 80 J. Lending & Credit Risk Management 49, 51 (1998).
- 56) 본고의 III. 2. 참조.
- 57) 김용재, “21세기와 새로운 은행규제환경에 대한 모색,” 『심당송상헌선생화갑기념논문집: 21세기 한국상사법학의 과제와 전망』, 563면 (2002).
- 58) 본고의 IV. 2. (1) 참조.
- 59) 금융감독원 신BIS실, supra note 40, 13-14면.

60) 주요 선진국 은행의 평균 자기자본비율이 12%를 상회하는 수준이고 신바زل협약이 도입되면 자기자본비율이 하락할 것이므로 2007년말 신협약을 도입하기 전까지 국내 일반은행들의 자기자본비율을 12% 이상 수준으로 상승시켜야 한다는 주장도 있다. 지동현, “수익성 제고를 통한 BIS비율 제고 방안,” 『주간 금융브리프』, 제13권 제35호, 8면(2004. 10. 2~10. 8).