

선제적 위기대응을 위한 예금보험공사의 역할과 과제*

박래수(숙명여자대학교)**

정현재(예금보험공사)***

〈요 약〉

2008년 글로벌 금융위기 이후 국제기구들과 해외 주요국은 거시건전성 제고와 시스템 리스크 대응을 위한 정책공조를 강화해 왔다. 특히, 예금보험제도 측면에서 보호한도 상향, 시스템적으로 중요한 금융회사(SIFI) 정리제도 마련, 리스크 전염의 사전 방지를 위한 선제적 자금지원 체계 등을 통해 금융시스템 훼손을 최소화하는 방안을 정비하였다.

국내 금융안전망 기구도 대외경제 충격에 민감한 금융시스템을 보호하기 위해 지속적으로 리스크 대응체계를 정비해 왔으나 법적 지위를 갖춘 거시건전성정책 총괄기구 설치, 금융안전망 기구들 간의 정보공유 체계 강화 등은 여전히 숙제로 남아있다. 특히, 비은행권의 리스크와 업권 간 상호연계성으로 인한 내생적 위험요인이 두드러지는 국내 금융시스템 특성상 금융안정과 기금건전성 제고를 위해 예금보험공사의 역할과 기능이 강화될 필요가 있다.

우선 대내외적 리스크를 조기에 인식하고 비은행금융중개 부문에 대한 모니터링을 강화하기 위한 스트레스테스트 등의 리스크 감시모형 보완 및 활용도 제고가 필요하다. 또한 금융환경 변화를 고려하여 차등보험료를 제도의 지속적인 개선과 시스템적 기여도가 큰 대형금융회사에 대한 차별화된 보험료 부과체계를 검토할 필요가 있으며, 회생·정리계획(RRP) 작성 등에 관한 정리제도 확립도 시급하다. 한편, 부실화된 금융회사에 대해서는 예금보험기금을 통해 체계적으로 대응해 왔으나, 부실화 이전의 정상 금융회사에 대한 지원체계는 실질적으로 부재한 상태이므로 시스템위기를 미연에 방지하고 예보기금의 건전성을 담보하기 위한 선제적 자금지원체계의 정비가 필요하다.

JEL 분류: G01, G18, G33

핵심주제어: 금융안정, 시스템리스크, 선제적 위기대응, 금융안정기금, 금융안정협의체

* 본 논문은 2019년 한국금융학회·예금보험공사 공동 정책심포지엄 발표 목적으로 작성되었으며, 예금보험공사의 공식 견해가 아닙니다.

** 숙명여자대학교 경영학부 교수, e-mail : rs00@sookmyung.ac.kr

*** 예금보험공사 예금보험연구센터 연구위원, e-mail : junghj@kdic.or.kr

I. 서론

2008년 글로벌 금융위기는 저금리와 규제완화 흐름 속에서 형성된 부동산 버블의 붕괴와 비은행금융중개(shadow banking) 회사들의 유동화 관련 손실 급증에 그 원인을 찾을 수 있다. 금융부문에서 발생한 경제적 충격은 실물경제로 파급되어 전세계 금융시스템의 안정성을 훼손했고 이를 수습하기 위한 글로벌 차원의 대응체계가 서둘러 마련되었다. 과거 수많은 경제위기와 금융위기를 통해 개별 금융회사의 건전성에 초점을 맞추는 기존의 미시건전성정책 만으로는 금융안정이 달성되기 어려우며, 위기를 수습하기 위해선 막대한 비용이 수반됨을 재인식하였기에 최근 거시건전성정책에 대한 관심은 더욱 고조되었다.

세계 각국과 국제기구들은 위기를 진화하고 재발을 방지하기 위해 우선 금융감독체계 개편, 예금보험기구의 역할을 강화함으로써 금융안정을 꾀하였다. 해외 주요국들은 긴급 유동성 확대 조치, 자기자본 요건 및 스테레스테스트 등 관련 규제를 강화하여 금융업권의 건전성 제고에 기여하였다. 그리고 금융안정위원회(FSB), 국제통화기금(IMF), 바젤은행감독위원회(BCBS) 등은 금융규제 및 감독제도 개편을 논의하였고, 국제예금보험기구(IADI)는 핵심준칙¹⁾ 제정, 예금보호한도 인상, 특별정리제도 도입 등의 대응방안을 마련하였다. 이와 함께 각국 감독당국과 중앙은행, 예금보험기구 등 금융안전망 관련기구들은 거시건전성정책 수립, 시스템리스크(systemic risk) 대응을 위한 관계당국 간 공조 확대에 발 빠르게 나섰다. 특히, 주요 선진국들은 법률에 근거한 거시건전성 총괄기구를 설치하고, 감독정보를 수집·공유하는 기구의 활용도 및 유효성을 높였다. 더불어 부실로 인한 시스템리스크 유발이 우려될 경우 해당 금융회사가 부실화되기 전에 자금을 지원할 수 있는 선제적 자금지원체계도 수립하였다.

국내에서도 금융위기 이후 중앙은행의 금융안정 기능 제고, 감독당국의 금융그룹 감독체계 수립 및 지배구조 개선 등을 주요 이슈로 다루게 되었으며, 예금보험기구는 예금보험기금의 건전성 제고를 위한 사전적인 리스크 감시 강화, 금융회사의 위험에 따라 보험료를 차등화하는 차등보험료율제 도입, 그리고 시스템적으로 중요한 금융회사(Systemically Important Financial Institutions; SIFIs)의 회생·정리제도 마련 등 시스템리스크 대응책 마련에 집중했다. 그리고 이들 기구들 간의 리스크 공동대응 회의 마련, 정보공유 체계 강화 등의 노력도 이어가고 있다.

1) IADI의 「예금보험핵심준칙(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)」은 효과적인 예금보험제도 구축을 위한 국가별 이행 권고사항으로 국가별 예금보험제도의 목표, 책무와 권한, 지배구조, 타 금융안전망 참여자와의 관계, 국가간 이슈, 강제가입 및 보호한도, 기금, 대국민 홍보, 법적보호, 부실정리, 보험금지급, 자산회수 등 총 16개항으로 구성된다.

금융위기 이후 거시건전성 제고를 위한 다양한 노력에 힘입어 2011년 이후 세계 경제는 다시 성장세에 접어들게 되었지만, 대형금융회사 간 상호연계성 및 글로벌 유동성 리스크 증가, 저금리 고착화에 따른 과도한 위험추구성향, 금융혁신에 대한 과신과 뒤늦은 정책 대응 등 리스크 유발요인들은 여전하며, 최근 급변하는 정치경제적 환경으로 인해 시장변동성이 급증하여 시스템리스크로 확대 재생산될 가능성도 커지고 있다.

시장개방도가 높은 국내 금융시장도 이러한 위험요인들로부터 자유로울 수 없다. 특히, 최근 금융회사의 대형화·복합화, M&A를 통한 대형금융회사의 시장지배력 강화에 따른 경쟁도 저하는 잠재적으로 금융불안정을 증폭시킬 수 있다. 영업활동의 다양성이 낮은 국내 금융산업의 특성상 선도 금융회사의 전략 및 상품을 모방하는 행위, 즉 쏠림(herding) 현상에 내재된 리스크가 존재하며²⁾, 이러한 리스크 요인이 경기순응성과 맞물려 해당 금융업권과 실물부문으로 전염되고 금융시스템 위기를 발생시킬 가능성이 높아진다.

2000년대 중반 이후 저금리 장기화에 따라 은행에서 비은행 중심으로 변화된 금융시스템 구조도 위험요인으로 지목된다. 중위험·중수익 추구에 따라 비은행금융중개 부문을 자산관리 수단으로 활용하면서 규모가 급증하고 있으며, 금융간 상호연계성도 높아지고 있기 때문이다. 대외적 충격에 민감할 수밖에 없는 국내시장의 특성상 대내 리스크가 대외 경제 리스크 요인들과 맞물려 심화되는 메커니즘을 감안한다면 시스템리스크가 금융시장과 금융회사 부실뿐만 아니라 실물에도 크게 영향을 미쳐 막대한 경제적·사회적 비용 유발되기 이전에 선제적으로 대응하기 위한 정책수단의 고도화가 요구된다. 특히, 위기발생 시 우려되는 예금인출사태는 전염 효과를 통해 금융시스템 전체를 마비시킬 수 있기 때문에 시스템리스크 전이를 차단하는 체계적이고 정교한 거시건전성정책을 수립·보완이 필요한 시점이다.

예금보험 관점에서 보면 부실정리가 지연될수록 부실의 규모는 급증하고 결과적으로 납세자의 부담으로 귀결되는 경향이 크다. 따라서 예보기구는 금융회사 부실을 조기에 인식하여 적기에 개입함으로써 부실정리에 목적을 둔 예보기금의 손실을 최소화할 당위성을 지닌다. 이러한 맥락에서 IADI는 앞서 언급한 ‘핵심준칙’을 통해 예보기구의 위기에 대한 선제적 대응을 강조하고 있다. 즉, 비상계획 수립 및 관리에 있어 금융안전망 참가자 중 하나인 예금보험기구의 역할(핵심준칙 6)과 부실의 조기인식과 적기개입을 통한 금융안정 기여(핵심준칙 13), 그리고 이를 위한 참가자 간 긴밀한 공조와 정보 공유(핵심준칙 4)의 필요성을 명시하고 있다.

2) 쏠림현상은 특정 금융자산의 과열을 초래함으로써 향후 시스템리스크 확대요인으로 작용할 수 있다(Uchida and Nakagawa, 2007; 이용우, 2010 등).

이에 본고는 시스템리스크와 그것이 현실화되어 나타나는 시스템위기(systemic crisis)에 선제적으로 대응하기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 하며, 특히 금융안전망 기구의 한 축으로서 전체 부보업권을 대상으로 예금자보호 기능을 제공하며 부보금융회사의 부실로 인한 기금손실을 최소화하기 위해 사전적 리스크 감시와 사후적인 정리 방안까지 고려하는 예금보험기구의 역할과 과제를 제시한다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 우선 제Ⅱ장에서 지난 2008년 글로벌 금융위기에 대응하기 위해 취해진 국내외 조치들을 살펴보고, 제Ⅲ장을 통해 향후 시스템위기에 대응하기 위한 예금보험공사의 역할과 과제를 논의한다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 본고의 논의를 요약하고 정책적 시사점으로 마무리한다.

Ⅱ. 글로벌 금융위기에 대한 국내외 대응조치

2008년 글로벌 금융위기를 거치며 주요 선진국들은 거시건전성정책기구 법제화 및 정보공유체계 강화, 선제적 자금지원체계 마련 등 금융안전망 기구의 시스템리스크 대응체제를 확립하였다. 본 장은 미국, 일본, 유럽 등 주요국의 위기 대응체제와 대응조치들을 간략히 살펴봄으로써 예금보험공사를 포함한 국내 금융안전망 참여기구의 역할 제고를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

1. 해외 주요국

(1) 미국

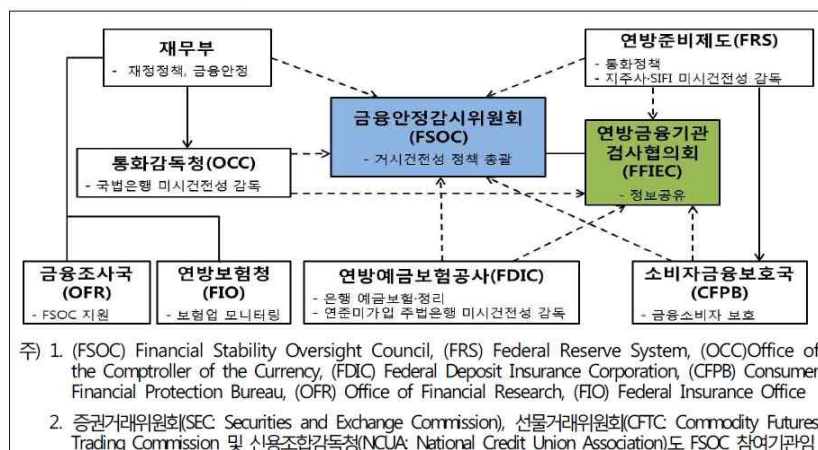
금융위기의 직격탄을 맞은 미국은 2010년 금융시스템의 포괄적 개혁의 시발점이 된 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act; 이하 도드-프랭크법)을 통과시켰고, 동 법에 따라 시스템리스크에 체계적으로 대응하고 거시건전성정책을 총괄하기 위한 ‘금융안정감시위원회(Financial Stability Oversight Council; FSOC)’³⁾를 설립하였다. 재무부, 연준, FDIC 등 주요 금융안전망 기구들이 참여하는 FSOC는 SIFI 및 중요 지급결제시스템 운영기관·지급결제 활동의 지정, 금융시스템의 잠재위험 포착 및 대응전략 마련, 정책수립을 위한 당국

3) FSOC는 재무부(의장), 연준, 연방예금보험공사(FDIC)의 장(長) 등 다양한 인적 구성(위원 10인, 준위원 5인)을 가진 협의체 형태로 구성되며 FSOC를 보좌하기 위해 금융조사국(Office of Financial Research; OFR)을 재무부 내에 설치하였다. FSOC는 미국 내 모든 금융회사에 대한 자료 요구권, SIFI 지정 권한뿐만 아니라, 연준에 대하여 SIFI 건전성 규제를 강화하도록 권고할 수 있다.

간 정보공유·업무협업의 등 포괄적인 조정기능을 할 수 있는 권한을 부여받았고, 이를 통해 금융불안정을 유발하는 시스템리스크를 통제하고 사후적으로 신속히 대응할 수 있는 체제의 중심축이 되었다.

도드-프랭크법 하에서 재무부는 재정정책 및 금융시장 안정업무를 담당하며, SIFI 정리개시 결정권 및 시스템리스크 결정권을 보유하고 있다. 그리고 중앙은행으로서 연방준비제도(Federal Reserve System; FRS)는 통화정책과 지주사·SIFI·연준가입 주(州)법은행에 대한 미시건전성을 감독하며, 재무부 산하의 독립 조직인 통화감독청(Office of the Comptroller of the Currency; OCC)은 국법은행·연방인가 저축은행 등에 대한 미시건전성 감독을 담당한다. 또한 기존에 은행·저축은행·저축대부조합 등의 예금수취기관을 대상으로 예금보험 및 정리업무와 연준미가입 주법은행·저축은행에 대한 감독업무를 수행하였던 연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation; FDIC)는 금융위기 이후 은행·비은행 SIFI에 대한 정리의향서(Living Will)⁴⁾ 평가 및 질서있는 정리권한(Orderly Liquidation Authority, OLA)⁵⁾을 보유하게 됨으로써 금융안정에 있어 중요한 역할을 수행하고 있다.

<그림 1> 미국 시스템리스크 대응 체제



출처: 김정중(2018)

한편, FDIC는 도드-프랭크법에 따라 예금보호 한도를 기존 10만 달러에서 2010년 7월부터 25만 달러로 상향조정하게 되었으며, 예금보험료 산정을 부보예금 기준

- 4) 정리의향서는 위기로 인해 금융회사가 파산하는 상황에 처했을 때 해당 금융회사의 정리계획을 담는다. FSOC는 자산규모 500억달러 이상의 은행지주회사를 별도의 지정없이 SIFI로 분류하며, 시스템적으로 중요한 비은행금융기관 결정하여 SIFI로 지정할 수 있는 권한을 가진다. 그리고 이들 SIFI는 주기적으로 정리계획(Resolution Plan)을 연준과 연방예보에 제출하여 감독을 받아야 한다.
- 5) OLA는 SIFI 및 관련 자회사를 기존 파산법에 따라 정리할 경우 대량인출(run), 불안심리 확산·전염 등으로 인해 금융안정이 심각히 훼손될 수 있다고 판단되는 상황에서 FDIC가 재무부장관의 지시에 따라 행사하는 특별 권한이다.

이 아닌 총자산에서 유형자기자본을 차감한 총부채 기준으로 변경하였다. 또한 예금보험기금에 중대한 영향을 미치는 대형·복합 금융회사에 대한 차등보험료제도 개정 필요성을 인식하여 이들에 대한 별도의 평가모형을 마련하여 운영하고 있다.

2008년 글로벌 금융위기 이전 미국은 부실화 전후 여부와 상관없이 시스템리스 크 차단을 위한 금융회사 지원에 예금보험기금을 활용하는 방식을 가지고 있었으나, 금융위기 이후에는 시스템리스 크가 우려될 경우에 한해 부실화 이전에 선제적으로 지원할 수 있는 체계를 새로이 마련하였다. 동 체계 하에서 예금보험기금을 관리하는 FDIC는 도드-프랭크법에 따라 유동성 위기상황(liquidity event), 즉 금융시장에서 대규모 할인 없이 금융자산을 매각할 수 없거나 금융시장에서 무담보대출을 받을 수 있는 여력이 예외적으로 감소한 경우에 정상 부보금융회사에 대한 ‘채무보증프로그램(guarantee program)’을 제공하는 권한을 가지게 되었다. 한편, 글로벌 금융위기 당시 재무부는 2010년까지 「부실자산구제프로그램(TARP)」을 한시적으로 운영하여 정상회사에 대한 선제적 자금지원 등을 실시하여 은행(Citi, BOA 등), 보험사(AIG), 자동차산업 등에 약 4,356억 달러를 지원한바 있다.

2010년 마련된 ‘채무보증프로그램’은 FDIC 및 FRB 이사회의 2/3이상 동의와 조건과 한도에 관해 재무부장관의 승인, 의회 승인의 절차를 통해 작동하며 부보금융회사, 부보금융회사의 지주회사를 대상으로 채무보증을 통해 지원하게 된다. 채무보증프로그램의 자금을 조달하기 위해 예상손실, 행정비용 등의 충당에 필요한 재원은 금융회사 수수료, 재무부 차입 등을 통해 이루어지며, 보증 손실, 행정비용 등이 수수료만으로는 충당되지 않을 경우 특별부담금(special assessments)이 부과된다. 향후 금융위기 재발 시 이러한 체제는 금융시스템 불안을 조기에 차단하는데 큰 기여를 할 것으로 예상된다.

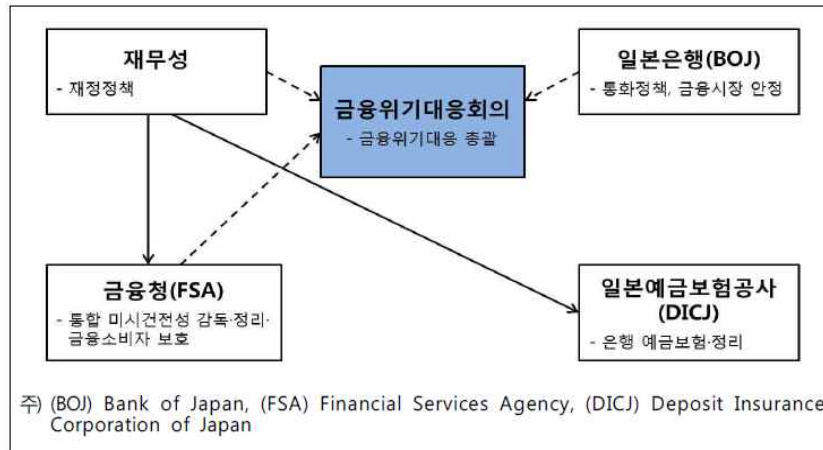
(2) 일본

일본은 재무성을 통해 재정정책을 수립·집행하며 외환시장의 안정성을 유지하고 있다. 중앙은행인 일본은행(Bank of Japan; BOJ)은 통화정책을 담당하며 시스템리스 크 요인 분석, 조기경보시스템을 활용한 시장안정성 평가, 스트레스테스트 실시 등 금융안정 유지 업무도 수행한다. 또한 금융청(Financial Services Agency; FSA)은 금융업권 미시건전성 감독 및 금융소비자보호, 부실금융회사 정리개시 결정, 금융안정 유지를 위한 업권별 리스크요인 분석·스트레스테스트 등을 실시하고 있다. 그리고 일본예금보험공사(Deposit Insurance Corporation of Japan; DICJ)는 은행업권을 대상으로 예금보험 및 정리업무를 수행하며, SIFI에 대한 체계적 정리

권한을 보유하고 있다.

2001년의 「내각부설치법」에 따라 설치된 ‘금융위기대응회의’⁶⁾는 금융회사의 대규모·연쇄적 파산 등 사후적인 금융위기 대응조치를 결정한다. 그리고 금융청 및 일본은행은 국내외 금융시장에 대한 정보공유 목적으로 非법적기구인 ‘금융안정협의회’와 ‘국제시장 관련 회의체’를 정기적으로 운영하고 있다.

<그림 2> 일본 시스템리스크 대응 체제



출처: 김정중(2018)

한편, 일본도 시스템리스크 차단을 위해 정상 금융회사에 대한 자금지원체계를 갖추고 있다. 우선, 2001년의 ‘금융위기 대응을 위한 조치’⁷⁾로서, 부실로 인해 금융시스템 불안을 야기할 우려가 있다고 인정될 경우 ‘금융위기대응회의’의 의결과 내각총리대신의 결정을 거쳐 DICJ가 출자 등 자본 확충을 통해 은행, 신용금고 등의 부보금융회사를 지원하게 된다. 또한 금융위기 이후 2014년에 새로이 도입된 ‘체계적 처리를 위한 조치’⁸⁾를 통해 부보·비부보 금융회사의 부실로 인한 금융시스템 훼손이 우려될 경우 ‘금융위기 대응을 위한 조치’와 동일한 절차를 거쳐 DICJ는 자본 확충과 대출·채무보증 등의 유동성 공급이 가능하다⁹⁾. 하지만 일본은 별도의 기금

6) 금융위기대응회의는 내각총리대신(의장), 관방장관, 금융담당대신, 재무대신, 일본은행 총재, FSA 장관 등 6명으로 구성되며, SIFI에 대한 체계적 정리 등의 경우 금융위기대응회의의 의결이 필요하다.

7) 2001년에 마련된 금융위기 대응조치(일본 예금보험법 §102)는 부보금융회사의 부실이 신용질서 유지에 중대한 지장이 발생할 우려가 있다고 인정될 경우 예금보험법에 따라 DICJ가 자금을 지원할 수 있도록 한다. 실제로 지난 2003년 신용질서 유지를 위해 당시 일본 5위 은행인 리소나 은행에 보통주 및 우선주로 1.96조엔을 출자하였고 보통주 매각 및 우선주 상환 등을 통해 2.22조엔을 회수하였다(2014년 7월 기준).

8) 체계적 처리조치(일본 예금보험법 §126의2)는 2014년에 도입되었다. 하지만 금융위기 대응조치와는 달리 지원대상을 부보금융회사뿐만 아니라 비부보금융회사까지 확대하여 해당 회사의 부실로 인해 금융시장 및 금융시스템에 현저한 혼란이 발생할 우려가 있다고 인정될 경우 예금보험법에 따라 DICJ가 자금을 지원할 수 있다. 그러나 현재까지 지원사례는 없다.

9) 이러한 조치들을 위한 자금조달은 원칙적으로 부보 혹은 모든 금융회사의 사후 분담금으로 충당하

신설을 통해 자금지원 체계를 마련한 것이 아니라 예보기금 내 ‘일반계정’과는 분리된 ‘위기대응계정’을 활용하여 관리하고 있다는 점이 특징이다.

(3) 유럽

EU는 금융위기 이후 시스템리스크에 체계적으로 대응하기 위한 단계별, 기능별 기구를 설립하고 회원국 정책당국이 EU 차원의 기구들과 협력·보조하는 구조를 마련하였다. 이들 각 기구는 EU 내의 독립된 기구로서 고유의 업무를 수행하지만, 주요 의사결정 과정에는 EU집행위원회, 유럽중앙은행(ECB) 등이 위원으로 참여함으로써 EU가 일관된 기조로 시스템리스크 대응을 할 수 있도록 기능한다.

우선, 정책수단으로 문제의 발생을 원천 차단하는 ‘사전예방 단계’에서는 유럽시스템리스크위원회(European Systemic Risk Board; ESRB)¹⁰⁾가 회원국 전체의 시스템리스크를 측정·분석하고 거시건전성 정책을 실행하며, 미시건전성 감독은 금융권역별 유럽금융감독청(European Supervisory Authorities; ESAs)¹¹⁾이 담당한다. 그리고 문제 발생 시 이를 해소하여 정상으로 회복시키는 ‘치유 단계’에서는 유럽안정기구(European Stability Mechanism; ESM)¹²⁾가 위기에 직면한 회원국에 ECB 등과 협의 후 대출, 국채 매입, 신용한도 설정 등 조건부 자금지원을 실행하는 선제적 자금지원체계를 수립하여 운영하고 있으며, 개별국 차원에서도 스웨덴, 그리스, 러시아, 이탈리아, 독일 등이 선제적 자금지원 수단을 설치·관리하고 있다. 마지막으로 회복이 어려울 경우 정리작업을 수행하는 ‘사후정리 단계’에서는 회원국 정리기구들이 EU의 ‘금융회사 회생·정리지침(Recovery and Resolution of Credit

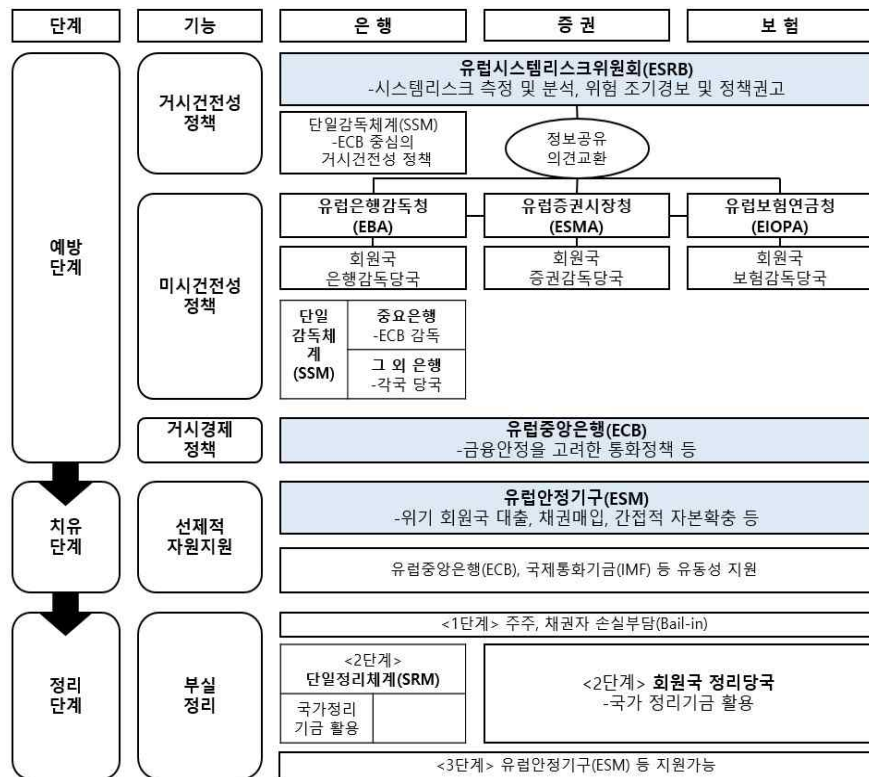
고, 예외적으로 BOJ 및 금융회사로부터 차입, 채권 발행 등으로 가능하다.

- 10) ESRB는 EU내 시스템리스크의 방지 및 완화를 목적으로 2011년 1월에 설립되었으며, 이사회 내에 EU 및 회원국의 중앙은행·감독청·전문가 등이 위원으로 참여하며, 주요정책 및 중요사항에 2/3이상 출석, 과반수 찬성으로 의결한다. ESRB는 시스템리스크 관련 모든 정보를 유관 기관들로부터 수집·분석하여 시스템리스크를 측정하고 인식한다. 그리고 심각한 시스템리스크 발생 예상 시, 발생예상 영역·시점·수준 등을 조기에 경보하고 시스템리스크 대응조치 등을 감독 강국에 권고한다. 또한 시스템리스크 완화방안, 구체적 입법안과 같은 시스템리스크 대응조치 등을 감독 당국에 권고하며, 권고 기관이 구체적 대응조치를 마련하지 않을 경우 그 이유를 설명하도록 하는 ‘준수 또는 설명(comply or explain) 원칙’ 제도를 도입하고 있다.
- 11) ESAs는 미시건전성 감독을 위해 2011년 1월에 금융부문별(은행감독청(EBA), 보험연금청(EIOPA), 증권시장청(ESMA))로 설립되었으며, 3개 감독청의 통합위원회인 합동위원회(Joint Committee)는 감독청별 일관된 정책 시행·조정 및 지속적 협력 등에 필요한 주요 사항을 결정한다. 그리고 회원국 간 일관성 있는 규제 적용을 위해 통일된 감독기준 마련 및 준수 여부를 모니터링하며 스트레스테스트 등 위험분석·평가 업무 등을 맡고 있다.
- 12) 유로존 회원국에 대한 금융지원을 위해 2012년 10월에 설립되었으며, 정책위원회가 지원여부·규모·조건 등 중요사항을 결정한다. 재원은 각 회원국으로부터의 출자금과 금융회사 등 민간부문에 채권을 발행하여 조성한다. 통상 특정 조건(경제개혁 등) 이행을 전제로 다양한 방법으로 회원국을 직접 지원하는 방식으로 수행되며, 최근 스페인(€ 413억), 그리스(€ 304억) 은행에 대한 자본재확충 지원 등의 사례가 있었다.

Institutions and Investment Firms)’에 따라 사후정리를 담당한다.

한편, ECB는 사전예방 단계에서 거시경제안정을 위한 역할을 담당하며 ESRB에 다양한 거시경제 분석 정보와 인적 자원 등을 제공함으로써 통화정책 등과 상호보완 가능한 거시건전성 정책 수립에 기여한다. 또한 치유 단계에서는 개별 은행 등에 금융시장 안정을 위한 직접 자금지원 기능을 통해 최종대부자(lender of last resort) 역할을 담당한다.

<그림 3> EU 시스템리스크 대응 체제



출처: 이순구(2017)

2. 우리나라 금융안전망 기구의 대응과 평가

우리나라의 경우 2008년 글로벌 금융위기를 다른 나라들에 비하여 비교적 빠르게 극복하였다(IMF, 2013). 이는 1997년 외환위기시 혹독한 금융구조조정 과정을 겪으면서 시스템리스크에 대응하는 노하우의 축적과 금융안전망 체계 구축이 일정 정도 진전된 측면이 있기 때문인 것으로 풀이된다.

우선, 예금보험공사는 금융위기에 대응하여 리만브라더스 파산 직후인 2008년 11월부터 은행 외화예금을 원화예금과 동일한 5천만원 한도로 보호해주는 조치를

취했다. 또한 개별 부보권역별로 목표기금을 설정하여 예금보험료를 조정하는 목표기금제와 부보금융기관별 위험도에 따라 보험료를 차등화하는 차등보험료율제를 도입하였다. 그리고 시스템적으로 중요한 국내은행(D-SIB)으로 지정된 대형은행이 부실화될 경우를 대비하여 회생·정리계획(Recovery and Resolution Plan; RRP)을 작성하고 이에 따라 회생 혹은 체계적인 정리절차를 진행하도록 하는 제도를 도입 예정이다.

한국은행은 2008년 10월에서 이듬해 2월까지 기준금리를 5.25%에서 2.0%로 대폭 인하하였고, 유동성 공급 확대를 위해 RP 및 국고채 매입, 총액대출한도 증액 등을 실시하였다. 또한 최종대부자로서 금융안정 달성을 위한 중앙은행의 역할이 강조되는 해외 추세를 반영할 수 있도록 2011년 한은법 개정을 통해 ‘금융안정’을 한은의 명시적 책무로 규정하고 긴급여신의 지원 요건을 완화하였다.

또한 정부는 금융위기로 인한 실물경제 불안을 완화하고 금융시장 자금흐름 개선 및 은행 재무건전성 제고를 위해 ‘채권시장안정펀드’와 ‘은행자본확충펀드’를 조성하였으며, 금융회사의 부실자산 매입 등을 위해 자산관리공사에 ‘구조조정기금’을, 금융회사 건전성 제고 및 실물지원기능 강화를 위해 정책금융공사에 ‘금융안정기금¹³⁾’을 설치하였다.

<표 1> 과거 국내 금융회사 자금지원 수단

프로그램	재원조달 및 지원 방식	조성규모	투입액
채권시장 안정펀드('08)	- 국내 은행과 보험사, 증권사, 증권유관기관 등 총 91개사의 투자자가 참여 - 회사채를 비롯한 저신용등급 기업들의 채권, 공공기관 보증 통해 신용도를 보강한 프라이머리-채권담보부증권 매입	5조원	2.1조원
은행자본 확충펀드('09)	- 한국은행이 10조원을 대출 형식으로 지원하고 산업은행이 2조원, 기관일반투자자가 8조원을 투자 - 금융회사가 발행한 후순위채와 신종자본증권 매입	20조원	3.956조원
구조조정 기금('09)	- 정부보증을 통해 자산관리공사가 채권 발행하여 조달 - 유동성 위기에 처한 회사의 부실자산 인수	40조원	11.4조원
금융안정 기금('11)	- 정상적인 금융기관의 자본확충을 위한 목적으로 국회 동의를 받아 정부 보증 채권을 발행해 조성 - 유동성 경색 금융기관의 신청 시, 금산법에 따른 요건에 따라 자본확충	사후조달	-

출처: 한국은행, 국회예산정책처 요구자료(2009) 등

2012년에는 국내외 금융시장 동향과 위험요인 등 거시건전성을 점검하고 금융안정 전망 기구 간 원활한 의견교환 등 긴밀한 협조를 위해 기획재정부에 ‘거시경제금융

13) 금융안정기금은 정상적인 금융기관 자본확충을 위한 목적으로 국회 동의를 받아 정부 보증 채권을 발행해 조성되었다. 지원대상은 은행뿐만 아니라 전체 금융업권이며, 출자·대출·채무보증 등의 방식으로 지원하고자 하였다. 저축은행부실 사태 당시 동 기금을 투입하고자 하였으나 저축은행들의 지원신청이 없었던 관계로 집행되지 않았고 2014년 말 신청기간 만료로 휴면상태가 되었다.

회의'가 설치되었다. 거시경제금융회의는 기획재정부, 금융위원회, 한국은행, 금융감독원, 예금보험공사의 부기관장이 참여하여 거시건전성 분석, 점검 및 정보공유 등을 협의하는 데에 목적을 두며, 정기적으로 모여 거시경제 및 금융·외환시장 분석점검, 외환시장 안정에 관한 사항을 심의하고 한은·금감원·예보 간 정보공유 및 공동검사에 관한 사항을 협의·조정하는 역할을 수행하고 있다¹⁴⁾.

한편, 2018년 9월 금융위원회는 은행 중심의 거시건전성 정책 집중으로 인한 증권·보험 등 비은행 부문의 레버리지 확대와 그림자금융 증가 등에 의한 시스템리스크 유발 가능성에 대비하기 위해 '비은행 거시건전성 TF'를 구성하였고, 2019년 업무계획의 세부과제 중 하나로 「비은행권 거시건전성 관리체계 구축」을 선정·추진하여 비은행권의 잠재 취약요인 및 대응방안 등을 포함한 「비은행권 거시건전성 관리강화방안」을 발표('19.1월)하였다¹⁵⁾. 그리고 '거시건전성 분석협의회'를 매분기 개최하여 「비은행권 거시건전성 관리강화방안」에 대한 후속조치를 마련하고 있으며, 향후 지속적으로 업권·시장별 위험요인, 비은행권 스트레스테스트 및 상호연계성 분석 결과 등을 공유할 예정이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 글로벌 금융위기이후 거시건전성 제고를 위해 다양한 정책적 노력을 기울였으나, 효과적인 위기대응 체제 구축이라는 측면에서는 해외 주요국에 비해 다소 미진한 것으로 판단된다. 현재 국내의 거시건전성 정책을 위한 금융안전망 참여기구인 기재부, 금융위, 금감원, 한은 및 예보로 구성되지만, 이들 기구는 주로 개별 법률에 따라 기관별로 금융안정을 위한 거시건전성 정책 업무를 수행하고 있다. 즉, 기재부는 실물경제와 국제금융·외화자금 상황에 대응하고, 금융위와 금감원은 금융정책 수립과 금융시장 및 금융회사 감독·검사, 한은은 통화정책, 예보는 예금보험기금 관리와 부실 금융회사 정리에 각각 집중하고 있다. 하지만 해당 기관별로 금융안정을 위한 업무를 수행하면서 일부 기능이 중복되거나 상충될 가능성이 있으며, 금융안정에 대한 책임 관계가 명확하지 않다는 한계가 있다.

또한 기재부·금융위·한은·금감원이 중심이 되어 거시건전성정책을 조율하는 '거시경제금융회의'는 대통령 훈령에 따라 운영되는 등 그 운영에 대한 법률적 근거가 미약하여 기존 감독권한을 넘는 비상조치의 발동이 어려울 수밖에 없다. 그리고 회의결과에 대한 강제성이 미비하여 거시건전성정책 총괄기구로서의 기능 수행에도 한계가 있다. 뿐만 아니라 금융시스템 위기의 명확한 정의나 기준도 부재함에 따라

14) 예금보험공사는 정보공유 및 공동검사 협의·조정사항에만 참여하고 있다.

15) 증권·보험 등 비은행 부문의 잠재적 시스템리스크 요인을 선별하고, 시장 및 업권별 여건을 감안한 적절한 거시건전성 규제 도입 목적, 유관기관 간 공동분석 및 정보교류 채널 확충, 효과적 거시건전성 정책수단 도입 등을 통해 거시건전성 관리체계 강화 추진의 내용을 담고 있다.

금융혼란 발생시 일부 기구들 사이의 임시 협의와 공조를 통하여 위기 대응을 하고 있는 실정이다¹⁶⁾.

우리나라 예금보험기구는 부실금융회사에 대한 사후적인 정리뿐만 아니라 예보기금의 건전성 제고를 위해 사전적 리스크감시 기능도 수행하기 때문에 시스템리스크 대응을 위한 공조체제 구축에 있어 금융감독기구와 중앙은행 간 협력뿐만 아니라 예보기구 자체적인 역할도 매우 중요하다. IADI가 2015년에 실시한 국내 예금보험제도 평가 시 예보를 ‘거시경제금융회의’의 상시 참여기구로 포함시키고 정성적·정량적 자료를 모두 상시적으로 공유할 것을 권고한 점은 시스템리스크 대응을 위한 예금보험기구 역할의 중요성을 시사한다.

시스템리스크 파악 및 거시건전성정책 수립과 관련된 정보공유 차원에서도 국내 대응 체계의 문제점을 발견할 수 있다. 거시건전성정책 총괄기구를 설치한 국가들은 정책수립과 관련된 정보를 수집·공유하는데 필요한 자료를 요구할 수 있는 권한이 있으며, 감독활동의 효율성을 높이기 위해 필요정보를 별도의 기구에 집중시키고 있다¹⁷⁾.

반면에 국내 기구들은 각각의 리스크모형과 스트레스테스트를 통해 각 기관의 특성에 맞는 리스크 관리를 수행하고 있지만, 기관별 고유 정보가 원활히 공유되지 않아 시의적절한 정책공조에 실기할 가능성이 있다. 아울러 금융안전망 참여기구 간 MOU를 통해 감독정보가 공유되도록 하지만 이는 법적 구속력이 부족하므로 실질적인 정보공유를 통한 협력에 한계가 있다. IMF가 2015년 발표한 금융부문 평가 프로그램(FSAP)의 부속 보고서에서도 기재부, 금융위, 금감원, 한은, 예보 등 금융부문 당국 간 정보공유를 더 강화할 여지가 있다고 지적했으며, 스트레스테스트와 관련해 한은과 금감원은 각각 수행한 스트레스테스트 결과를 공유하여 효과적으로 교차검증할 필요가 있음을 강조하였다.

한편, 위험을 조기에 차단하고 선제적으로 대응하기 위해서 부실금융회사뿐만 아니라 부실이 아니더라도 경영상 어려움을 겪고 있는 정상 금융회사에 자금을 공급할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다. 시스템리스크가 현실화되어 시스템위기로 발전될 경우 그 영향이 금융산업에 그치지 않고 금융중개기능을 위축시켜 경기침체, 대량실업 등 실물경제를 크게 훼손하게 된다. 이러한 이유로 구제금융(bail-out)

16) 「Macropudential Policy Tools and Framework」(FSB·IMF·BIS, '11.10월), 「Macropudential Policy: An Organizing Framework」(IMF, '11.3월) 등의 보고서는 거시건전성정책을 위한 컨트롤 타워의 공식적인 설치를 권고하고 있다. 미국, 유럽 등 주요국은 금융위기를 거치며 개별 금융안전망 참여기구에 의한 시스템리스크 대응의 한계를 확인하고, 모든 기구 간의 정책공조 필요성을 공감하여 법률에 근거한 거시건전성정책 총괄기구를 독립된 협의체 의사결정기구로 설치·운영 중이다. 또한 미국의 경우에서 볼 수 있듯이 그 협의체는 참여기구들에 대한 필요조치 권고(comply or explain) 권한을 보유하여 원칙적으로 해당 권고를 따르되 그렇지 못할 경우 그 사유를 명시하도록 하기도 한다.

17) 특히, 미국, 캐나다는 법률에 근거한 별도 기구를 설치하여 감독정보를 공유하고 있다.

을 지양하는 국제적 흐름 속에도 상당 수 국가는 선제적 자금지원체계를 마련하여 운영 중에 있으며, 국가별로 상이하기는 하지만 주로 예금보험기구가 이를 운용하고 있다.

<표 2> 금융위기시 정상금융회사에 대한 자금지원체계 해외 사례

구분	미 국	일 본	E U
지원 체계	보증프로그램 (Guarantee program)	위기대응계정 (예보기금내 계정)	선제적 자본확충 (Precautionary Recapitalization)
도입 목적	금융안정 유지 및 실물 경제에 대한 심각한 악영향 예방	신용질서 유지, 금융시스템 안정 유지	회원국 경제의 심각한 장애 요인 치유 및 금융안정 유지
도입 시기	'10.7월	'01.4월 ('14.3월 추가조치 도입)	'16.1월
법적 근거	Dodd-Frank Act	예금보험법	Bank Recovery and Resolution Directive
지원 절차	① FDIC·FRB 이사회 "유동성 위기상황" 결정 ② 의회 보고 ③ 보증프로그램 마련 (요건한도 등에 대한 재무부장관 승인 및 대통령 협의) ④ 의회 승인	① "금융위기대응회의"를 거쳐 총리대신이 지원 필요성 인정 ② 국회보고 ③ 금융회사 지원 신청 ④ 경영건전화계획 심사 ⑤ 자금지원 실시	① 회원국의 자금지원 승인 요청 ② ECB의 "Solvent" 여부 판단 및 자본확충계획안 심사, 스트레스 테스트 통한 필요자본액 결정 ③ EU 집행위 승인 ④ 자금지원
지원 대상	부보금융회사 (부보금융회사를 자회사로 둔 지주회사 및 관계사 포함)	채무 초과가 아닌 부보금융회사 및 주요 비부보금융회사	지불능력이 있는(solvent) 은행
지원 방법	보증 (출자는 배제)	자본확충, 대출, 채무보증 등	보증, 자본확충
자금 조달	사후 분담 체계 재무부 차입, 보증수수료 수입	사후 분담 체계 채권발행, 중앙은행 및 금융회사 차입 등	공적자금, ESM(유럽안정기구) 자금
손실 분담	금융회사 분담금	금융회사 분담금	-
운영 주체	예금보험공사(FDIC)	예금보험공사(DICJ)	유럽중앙은행(ECB) 및 각 회원국 담당기구

출처: 예금보험공사

2008년 글로벌 금융위기극복을 위한 국내의 정책대응 노력은 긍정적으로 평가받을 필요가 있다. 하지만 한번 발생한 금융위기의 경제적 손실은 그 규모가 막대할 뿐만 아니라, 대외 리스크에 취약한 국내 금융환경을 감안하면 금융안정을 위한 지속적인 제도개선과 선제적 위기대응을 위한 정책수단 고도화 노력도 이어져야 한다. 또한 위기발생 시 우려되는 대규모 예금인출사태는 금융시스템 전체를 마비시킬 수 있는 전염 효과를 가지므로 시스템리스크를 방지하고 금융안정을 달성하기 위한 감독 및 규제활동을 포괄하는 체계적이고 정교한 거시건전성정책이 필요하다.

Ⅲ. 위기 대응을 위한 예보의 역할 및 과제

1. 리스크 감시 기능 강화

위험최소화형(risk-minimizer) 예보기구의 책무를 가진 예금보험공사는 기금손실 방지를 위해 금융회사의 부실징후를 조기에 발견하고 적기에 개입할 수 있어야 한다. 이를 위해 예보는 부보금융회사의 위험을 인지·확인·통제에 이르는 광범위한 위험관리체계를 갖추고 있으며, 금감원, 한은 등 유관기관과의 금융정보 공유를 통해 수집된 정보를 바탕으로 부보금융회사의 위험을 측정·평가·확인하고 그 결과를 정책당국, 부보금융회사, 시장관계자 등에 제공함으로써 금융제도 안정성 유지 및 기금손실 최소화를 도모한다.

<표 3> 예금자보호법상 주요 리스크감시 기능과 권한

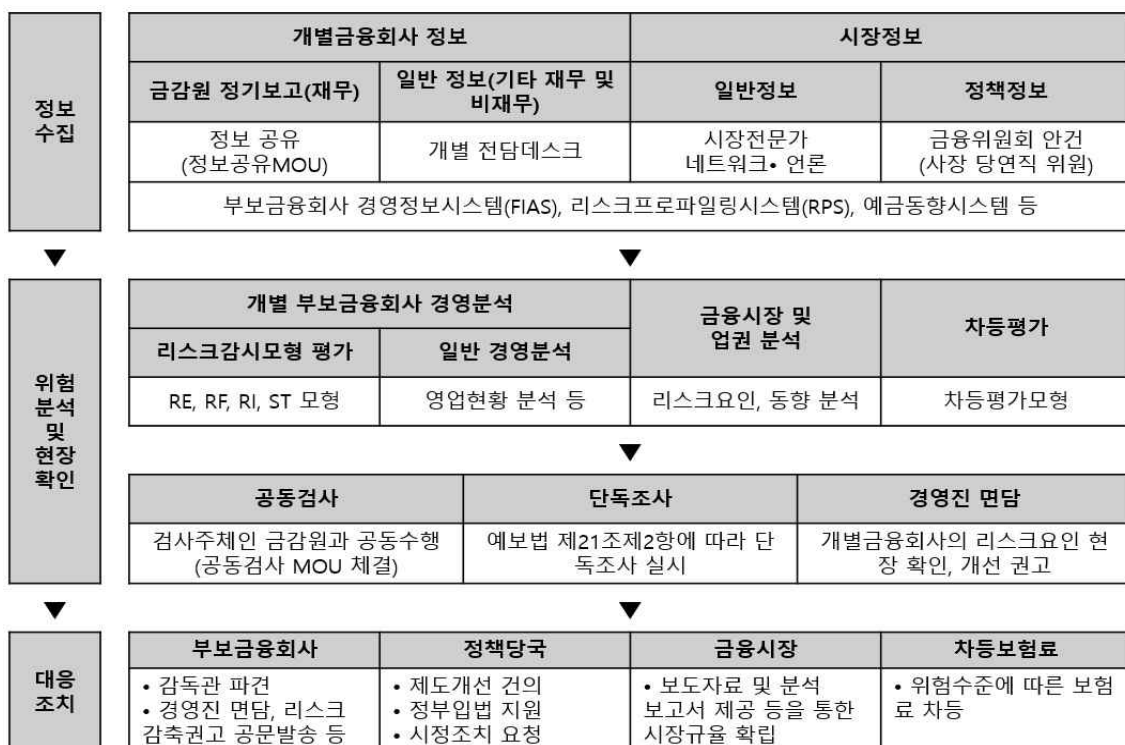
수 단		주요 내용
리스크 인식	부보금융회사에 대한 자료 제출 요구(\$21①)	- 보험료의 산정 및 수납, 부실(우려)금융회사의 결정 등의 업무수행과 관련하여 요구
	금감원에 대한 자료제공 요청(\$21④)	- 예금자등의 보호를 위해 필요하다고 인정하는 경우 금감원장앞 구체적인 범위를 정하여 부보금융회사 관련 자료의 제공을 요청
리스크 확인	부보금융회사에 대한 조사 (\$21②)	- 부실우려가 있다고 인정되거나, 사실 확인 요청(\$21⑤)에 금감원이 확인하지 않는 경우 부보금융회사의 업무 및 재산상황 조사
	금감원앞 검사 실시 및 검사결과 송부요청(\$21③)	- 예금자등의 보호와 금융제도의 안정성 유지를 위해 필요하다고 인정하는 경우 요청
	금감원 검사에 공동 참여 요청(\$21③)	- 공동검사 요청시 예보위 의결 필요
	금감원앞 자료 사실 확인 요청(\$21⑤)	- 보험사고 위험여부 판단을 위하여 금감원 제공자료(\$21④)의 사실 여부 확인 필요시, 1개월 기간을 정하여 해당 기관에 대한 검사 등을 통하여 자료의 사실 여부의 확인을 요청
시정 조치 등	조사결과 금융위앞 적절한 조치요청(\$21⑦)	- 부보금융회사에 대한 조사결과(\$21②) 보험사고 위험이 있다고 판단 되는 경우 이를 금융위에 통보하고 적절한 조치를 요청
	부실금융회사결정(\$2제5호)	- 경영상태 실사 결과 부채가 자산을 초과하는 등 정상적인 경영 곤란 - 외부로부터 자금지원 등이 없이는 예금등 채권의 지급 등이 곤란 ⇒ 예보위 또는 금융위 결정
	부실우려금융회사의 결정 (\$2조5의2호)	- 재무구조가 취약하여 부실금융회사가 될 가능성이 높음 ⇒ 예보위 결정
	금감원앞 시정조치 요청 (\$21⑥,⑧)	- 조사 또는 공동검사 결과 필요한 시정조치를 하여 줄 것을 요청

출처: 예금보험공사

예보의 위험관리 업무 체계는 그 절차에 따라 크게 정보수집, 위험분석 및 현장 확인, 대응조치로 구분된다. 우선 개별 부보금융회사 및 금융시장에 대한 재무·비재무·시장정보 등의 자료제출요구(예보법 제21조), 유관기관과의 정보공유(MOU 체

결), 시장관계자와의 네트워크 등의 직·간접적인 방법으로 다양한 정보를 수집하여 부보금융회사의 위험분석을 위한 기초자료로 활용한다. 그리고 수집된 정보에 기반하여 내부 리스크감시모형¹⁸⁾ 및 정성적 분석을 통해 부보금융회사 및 금융시장의 위험을 평가하고, 필요시 금감원과의 공동검사 및 단독조사를 통해 부실위험이 높은 금융회사에 대해 현장점검(on-site examination)을 수행한다.

<그림 4> 예금보험공사의 위험관리 업무체계



출처: 예금보험공사

현장점검은 위험분석을 통해 인지된 위험의 원인, 정도를 확인하고 조치사항을 요청하는 단계로 위험관리 절차상 매우 중요하기 때문에 금융회사의 부실에 선제적으로 대응할 수 있는 효과적인 감독수단으로 활용된다¹⁹⁾. 또한 이러한 공동검사 및

18) 예보는 리스크평가(risk evaluation, RE), 리스크예측(risk forecasting, RF), 리스크지수(risk index, RI), 스트레스테스트 모형을 통해 상시적으로 리스크를 모니터링하고 있다. RE모형은 현재의 재무지표를 이용한 종합평점을 산출하여 부보금융회사의 현재 재무상태 평가하며, RF모형은 현재의 재무정보 및 시장 정보 등을 통해 부보금융회사의 미래 부실 가능성 예측한다. 또한 RI모형은 금융권역의 재무 및 거시 정보를 사용하여 금융권역의 위험 수준을 지수로 작성하는 모형이다. 한편, 스트레스테스트(ST) 모형은 위기 시나리오(거시경제변수 변화)에 따른 부보금융회사의 규제자본비율 변화를 추정하는 모형이다.

19) BCBS(2015)는 효과적인 검사를 위해 현장점검과 상시감시 모두 필요하며, 특히 미래지향적(forward-looking) 관점의 접근이 중요함을 강조하였다. 국제예금보험기구협회(IADI)의 「조기발견 및 적기개입에 관한 일반지침」(2013)에는 현장점검이 부실의 원인·정도 등을 파악하는데 있어서 상시감시보다 더욱 효과적인 수단임을 언급하였다.

조사 결과, 발견된 위험요인에 대해 적기에 적절한 방식, 즉 경영진 면담, 리스크감축권고 공문발송, 감독기관에 시정조치 요청, 제도개선 건의 등을 통해 대응함으로써 금융회사의 건전경영을 유도하고 기금손실을 방지할 수 있다.

<표 4> 예금보험공사 조사·공동검사 실시 현황

(단위: 건, '18.9월 기준)

구 분		'08~ '11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18.7월	합계
공동 검사	은행	3	-	1	1	-	1	1	1	8
	생보	3	1	1	-	1	1	1	-	8
	손보	4	1	1	1	1	1	1	1	11
	금융투자	4	1	1	1	1	1	1	1	11
	저축은행	65	6	14	6	6	6	5	2	110
	합계	79	9	18	9	9	10	9	5	148
조사	저축은행	-*	8	11	17	8	4	6	3	57

* '12.3월 예보법시행령 개정으로 저축은행에 대한 조사범위가 확대되면서 '12.6월부터 실시
출처: 예금보험공사

기본적으로 조사·검사는 업무 특성상 감독기관 간 업무 중복이 발생하거나 수검비용 및 사회적 비용도 중복될 가능성이 높다. 따라서 예보는 위법사항 적발 보다는 보험사고 가능성을 선제적으로 예측하는데 중점을 둘 필요가 있으며, 이러한 측면에서 기발생한 부실을 추궁하기 보다는 영업 및 위험관리 프로세스를 미리 점검하여 미래 잠재위험을 평가하고 이를 예방하는 조치에 초점을 맞출 필요가 있다.

하지만 현행 예보법 하에서는 부실위험 파악을 위한 자료제출 권한이 상대적으로 미약한 것으로 보인다. 즉, 부실금융회사 결정 및 보험료 산정 등의 경우에 한하여만 부보금융회사에 자료제출을 요구(예보법 제21조 제1항)할 수 있기 때문에 리스크감시모형 등을 통한 상시감시업무 수행 시 금융회사로부터 직접 자료를 제출받는데 한계가 있다. 이를 보완하기 위해서는 해당 조항에 자료제출 요구사유로 '보험사고 위험조사'를 명시적으로 추가하여 더욱 폭넓은 자료를 확보할 수 있을 것이다.

그리고 현장점검은 상시감시를 통해서도 확인할 수 없는 부분에 대한 점검까지 실시함으로써 상시감시에 대한 보완적 역할을 기대할 수 있다. 공동검사의 경우 「예보법」 제21조 제3항 및 「금융위설치법」 제66조에 따라 금감원 검사에 예보가 공동 참여할 수 있지만, 단독조사의 경우에는 「예보법」 제21조 제2항 및 예금자보호법시행령 제12조의2의 기준²⁰⁾에 따라 부실우려가 있거나 보험사고 위험여부 판

20) 은행, 금투, 보험업권의 경우 적기시정조치 기준이지만, 저축은행업권은 ①적기시정조치기준 BIS 비율+2% 미만 ② 3년연속 당기순손실 발생 ③ 금감원과 합의된 경우로 제한되어 있다.

단이 필요한 경우에 한해서만 단독 조사가 가능하다. 특히, 저축은행업권을 제외한 타 업권에 대해서는 부실위험 인정기준이 적기시정조치 대상으로 한정되어 있기 때문에 그 실효성이 매우 낮다. 따라서 저축은행업권처럼 타 업권에 대해서도 적기시정조치 이전 부실요인 포착시 직접적인 조사를 실시할 수 있도록 요건을 완화하고, 시스템적 기여도가 높은 대형금융회사에 대해서도 조사 시기 및 권한을 강화할 수 있는 방안도 마련될 필요가 있다.

한편, 금융회사의 업무관행은 호황기에 위험관리 기준을 완화하거나 대출자산의 질보다는 양적인 부분에 집중하는 등 느슨해지기 쉬우며 이는 경기 악화 시 부실요인으로 작용할 수 있기 때문에 선제적 대응을 위해서는 위험이 드러나지 않은 시기에도 현장점검을 충실하게 수행하는 것이 중요하다. 따라서 예보를 포함한 감독기구²¹⁾는 예산절감을 목적으로 단순히 현장점검 횟수를 줄이거나 검사범위 및 검사인원을 과도하게 축소하기보다는 현장점검의 실효성을 제고하는 방향 개선방안을 마련하는 것이 필요하다.

2. 차등보험료율제도 운영 개선

금융회사의 도덕적 해이는 위험추구를 적정 수준으로 유도하기 위한 다양한 규제 조항 설정과 시장규율 작동으로 어느 정도 완화될 수 있지만 과거 대내외적 경제충격으로 인한 위기 상황을 겪으며 본질적인 한계도 분명히 드러났기에 이를 보완하기 위한 다양한 수단들이 강구되어 왔다. 특히, 예금보험제도의 관점에서 미국, 캐나다 등 주요 선진국들의 경우 90년대 들어 다양한 계량평가 모형을 고안하여 사전적 위험관리를 강화하고 객관적인 위험평가를 토대로 유인부합적인 차등보험료율 제도를 도입하여 운영해 오고 있다. 이는 개별 부보금융기관에 대한 상시적인 감시와 평가를 통해 위험 수준이 반영된 위험 등급을 부여하고 해당 등급을 기준으로 예금보험료율을 산정함으로써 금융회사의 건전 경영을 유도하기 위함이었다.

우리나라의 경우 최근까지의 부실금융회사에 대한 적극적인 구조조정과 다양한 규제 도입을 통해 금융감독체계가 선진화 되었으며 IT기술의 발전으로 정보 공유가 용이해져 리스크 평가 및 관리 방식이 비약적으로 발전하게 되었다. 이를 기반으로

21) 금융감독기구(금융감독원)는 금융회사의 현재의 경영상태를 파악하여 건전성 유지 및 위법·위규사항의 적발·조치를 통해 신용, 금융질서 확립 의무를 진다. 하지만 예금보험기구(예금보험공사)의 리스크관리란 장래에 예보기금 손실로 연결될 수 있는 금융회사의 위험 수준을 파악하여 건전경영을 유도하고 부실이 발생했을 때 최대한 원활히 정리하여 기금손실을 최소화하는 방향을 가진다. 따라서 감독기구는 금융회사를 평가할 때 부실위험을 적시에 파악할 수 있도록 가급적 많은, 그리고 정형화된 평가지표를 가지는 반면, 예보기구는 비록 현재 상태의 부실위험을 측정하는 지표는 아닐 수 있으나 미래의 부실위험과 상관관계가 높은 지표를 선정해 지표 간 중복을 피하고자 하며 최근 환경변화를 감안한 리스크 모니터링 지표의 신축적 운영이 가능하다.

2014년부터 전체 부보금융회사를 대상으로 해당 회사의 리스크에 상응하는 보험료율이 탄력적으로 결정되는 차등보험료율제도를 도입·운영하고 있는데²²⁾, 도입 이후 금융회사들의 위험추구성향이 유의미하게 감소하는 긍정적인 효과가 발견된 것에서 확인할 수 있듯이 차등제도가 도입취지에 부합하여 성공적으로 안착하고 있다고 판단된다²³⁾.

하지만 경제상황, 규제 등 금융환경의 다양한 변화와 이로 인한 금융회사 영업행태 및 재무상태의 변동은 금융회사 리스크평가의 시의적절한 개선·보완을 요구한다. 특히 예금보험료를 산정하기 위한 차등평가모형에 있어 평가제도의 복잡성에도 불구하고 개별 평가지표의 변경, 임계치 설정방식 등에 대한 재검토는 지속적으로 이루어져야 할 사항이다. 이러한 맥락에서 2016년에 개별 평가지표 재검토뿐만 아니라 위험등급의 쏠림을 해소하기 위한 차등평가모형 개선 작업을 진행하여 2018년 평가부터 개선된 모형을 통해 부보금융회사의 리스크를 평가하고 있다²⁴⁾. 이는 평가모형의 중요 지표선정 및 개선뿐만 아니라 경기상황에 따른 등급쏠림 현상을 방지하고자 하는 체계 마련에 그 목적을 두고 있는 것으로 보인다.

그런데 경기상황에 따른 차등평가등급의 쏠림, 즉 차등보험료율제의 경기순응성(pro-cyclicality) 문제는 IADI Guidance Paper(2011)²⁵⁾가 지적했듯이 평가모형의 구조적인 문제에 기인한다. 경기호황 시 전반적인 평가점수 상승으로 보험료 수입이 감소하고 불황 시 평가점수 하락으로 보험료 수입이 증가하는 현상은 평가지표의 개선에도 불구하고 시간흐름에 따른 모형의 노후화와 경기상태 변화에 의해 반복되어 나타날 가능성이 크기 때문에 이를 통제할 수 있는 근본적인 방안이 마련되어야 한다. 그리고 현행 3개의 등급 구분과 여전히 낮은 차등폭을 점차 확대 운영

22) 우리나라에서는 예금보험공사 설립 이후 고정보험료율 제도를 운영해 왔기 때문에 부보금융기관의 위험수준을 반영한 적정 보험료에 관한 논란을 피할 수 없었다. 이에 예금자보호법 개정(2009년)을 통해 차등보험료율제도 시행의 기반을 마련하였고, 2012년에 차등보험료율제 시행에 관한 기본방안을 확정하여 2014년도부터 본격적으로 시행하고 있다.

등급	소프트랜딩 기간		본격 가동 기간		
	2014~2015	2016	2017~2018	2019~2020	2021~
1등급	△5%	△5%	△5%	△7%	△10%
2등급	업권별 표준보험료율*				
3등급	+1%	+2.5%	+5%	+7%	+10%

* 표준보험료율 : 은행 0.08%, 보험·금융투자 0.15%, 저축은행 0.40%

23) 「부보금융회사 건전경영여 제고를 위한 차등보험료율제도 도입효과 분석」, 예금보험공사 보도자료(2017.10.19)

24) 기준점수·임계치·가중치 등의 재산정, 금융환경 변화에 맞춘 자본적정성·수익성·자산건전성 등의 평가지표 개선, 1등급·3등급 비율이 각각 50%를 넘지 못하도록 제한하는 등의 내용을 담고 있다.

25) 「General Guidance for Developing Differential Premium Systems」(2011)는 “경제상황을 고려하여 등급구분 기준선 설정, 평가기준 또는 가중치를 적절히 설정할 필요”가 있으며, “효과적 위험 차등화 및 위험통제 유인 제공이라는 차등보험료율제의 주요 목표를 감안하여 경기순응성 완화와 차등보험료율제의 주요 목표 간에 적절한 균형 유지 필요”를 언급하였다.

함으로써 금융회사의 건전경영 유인을 제고해야 할 것이다.

우리나라보다 먼저 제도를 도입한 미국은 2008년 글로벌 금융위기 당시 대마불사(too-big-to-fail)로 여겨졌던 대형은행들의 도미노 부실을 겪으면서 이들 대형사들에 대한 위험평가 체계를 대폭 보완해야 할 필요성을 절감하였다. 이러한 인식하에 2010년 FDIC는 총자산 100억 달러 이상인 대형금융회사에 대한 차등보험료율제 개정안을 마련함으로써 대형사들의 위험 대처 수준의 제고를 요구하였고, ‘스코어카드(score card)’ 방식이라는 새로운 평가법을 통해 위기발생시 금융회사의 자산 및 부채구성 등에 따른 위기대처능력을 평가하고 예금보험 기금 예상손실이 반영되도록 차등평가지표 구성을 변경하는 등 차등평가방식을 대폭 수정하게 되었다. 우리나라도 만약 대형금융회사의 시스템적 기여도를 간과하여 차등보험료율제도에 이를 적절히 반영하지 못한다면 대형사의 위험추구행위에 대한 적절한 제재가 이루어지지 않게 된다. 그러므로 앞으로 국내 규정에 따라 D-SIB으로 지정된 금융기관에 대해서는 차등평가 시에 별도의 평가체계 도입을 고려할 수 있다.

그리고 현재 일부 금융회사들은 두 가지 이상의 업종을 아우르는 복합금융그룹의 형태를 갖추고 있다. 복합금융그룹 형태 하에서는 계열사 간 자금 연결고리를 통해 특정 계열사 부실이 그룹 전체뿐만 아니라 외부로까지 전이될 가능성이 크며, 금융그룹의 규모와 상호연계성을 감안하면 결국 동시다발적인 부실로 인한 시스템위기로 이어질 가능성이 높다. 또한 복잡한 지배구조로 인해 계열사 간 내부거래를 포착하기 어려운 감독상 사각지대도 존재하기 때문에 미국과 같은 대형금융기관에 대한 차등평가체제를 도입하고 대형복합금융그룹에 대한 유형별 감독 및 위험평가체제를 수립할 필요성이 대두된다.

3. 대형금융회사 정리제도 정비

금융위기 이후 진행된 대형금융회사 정리제도의 개선은 도덕적 해이를 방지하고 기금건전성을 담보함으로써 공적자금 투입 등 납세자의 추가적 부담을 방지하기 위함에 그 목적이 있다. 이를 위한 수단으로 SIFI²⁶⁾의 지정과 이들에 대한 회생 및 정리계획(Recovery and Resolution Plan; RRP)의 작성 등이 제시되었는데, 이중 RRP 작성에 대한 논의는 작성 대상 금융회사의 선정 및 작성 내용 등이 사전적으로 결정되어야 하기 때문에 제도변화의 핵심적인 주제라고 할 수 있다(이건범, 권은

26) SIFI는 규모, 복잡성, 시스템적 상호연계성으로 인해 부실 발생 시 금융시스템이나 경제활동에 부정적 영향을 미칠 수 있는 금융회사로 정의된다. FSB는 시스템적으로 중요한 금융회사를 각각 은행 부문, 보험 부문, 증권 및 기타 부문으로 나누어 각국 감독당국 및 해당 금융회사의 국제 감독 협회와의 협의를 통해 G-SIFI 선정기준 및 선정 방식을 공표한다.

지, 2016)²⁷⁾.

정리제도 도입과 관련하여 FSB는 금융회사 정리 시 정리당국이 공적자금을 이용한 구제 금융에 의존하지 않도록 정리재원을 마련할 것을 핵심원칙에 명시하였다. 이를 바탕으로 각국은 금융회사 정리를 위한 재원을 금융회사의 부담을 통해 예금보험기금 또는 정리기금으로 사전적으로 마련하고, 필요시 사후적으로 금융권으로부터의 추가 재원 조달방식을 마련해야 한다. 또한 금융회사의 도덕적 해이 최소화를 위해 공적자금 투입을 최소화하고, 공적자금 투입 시에는 투입요건 및 민간으로부터의 상환방안을 명시해야 한다.

그리고 FSB는 ‘효율적 정리를 위한 핵심원칙’을 통해 SIFI에 대해 RRP를 작성해야 함을 정하고 있다. 즉, SIFI는 회생계획을 마련하고 금융당국이 회생계획의 신뢰성 및 이행여력 등을 평가하게 되는데, 해당 회사는 금융시스템 및 금융회사 고유의 위기상황을 가정하여 스트레스테스트 시나리오를 작성해야 한다²⁸⁾. 정리당국은 금융회사의 정리가 불가피할 경우, 그 핵심기능을 유지하면서 금융혼란 및 정부지원 없이 정리가 가능하도록 작성되는 정리계획을 직접 마련해야 한다²⁹⁾.

우리나라에서도 FSB의 권고 취지를 구현하기 위해 SIFI 선정 근거와 부실가능성에 대비한 RRP를 사전에 마련하도록 하는 방안의 법제화가 시급하며, 더불어 금융기관의 도산시 거래상대방이 보유한 기한 전 계약 종료권을 일정기간 정지할 수 있는 권한을 금융당국에 부여할 필요가 있다. 또한 우리나라는 은행 중심 금융지주사 외의 복합금융그룹 전반에 대한 이해 및 사전 예방적 분석과 연결감독이 미흡할 뿐만 아니라 금융그룹 리스크 관리 규정과 모니터링 시스템이 아직 미흡한 실정이다. 따라서 향후 이러한 금융그룹들에 대한 정리체계도 마련하여 정리제도의 국제적 정합성을 확보하는 한편, 금융시스템의 혼란 및 납세자 부담을 최소화를 기대할 수 있을 것이다.

27) 시스템적으로 중요한 글로벌 은행(G-SIB)은 국제성, 규모, 상호연계성, 대체가능성, 복잡성 등 5개 범주를 지표로 가중치를 부여하여 점수화하여 시스템적 중요성을 평가하되, 추가적으로 각국의 특수성을 반영한다. FSB는 바젤은행감독위원회(BCBS)와 공동으로 G-SIB를 선정하여 매년 업데이트 한다. 선정된 G-SIB는 추가완충자본 규제, 총손실흡수력 규제, 정리가능성 규제 및 추가 감독 등의 규제를 받게 된다. 시스템적으로 중요한 글로벌 보험회사(G-SII), 시스템적으로 중요한 글로벌 비은행비보험회사(NBNI G-SIFI)도 유사한 규제를 받게 된다.

28) 금융시스템의 위기로인한 금융회사 고유의 위기로인한 2~4개의 스트레스 시나리오를 사용한다. 금융시스템 위기로인한으로는 유로/달러 위기, GDP 성장률 감소, 국제 금융시장의 붕괴, 공공부채의 증가, 환율/상품가격의 급격한 변화 등이 사용된다. 금융회사 고유의 위기로인한으로는 자기자본 및 유동성의 심각한 영향, 신용등급의 하락, 인재의 유출, 심각한 예금인출, 은행 부실화 등을 이용한다.

29) 시스템적으로 중요한 금융회사는 정량적 기준 및 정성적 기준을 반영한 회생계획 개시기준을 설정하여야 한다. 정량적 개시기준은 자기자본비율, 신용등급, 손익, 도매조달 자금의 갱신 비율, 예금 인출, 담보 요구, 레버리지 비율, LIBOR(3개월), 선순위 및 후순위 채권의 스프레드 등의 변화 속도 및 정도에 중점을 두어 설정한다. 정성적 개시기준은 부채의 조기상환 요구, 경영진의 예상치 못한 사퇴, 법원의 부정적 판결, 중대한 평판손실 등을 고려하여 설정하며, 주로 개별 금융회사의 유동성 및 자기자본에 중점을 둔 정량적 기준이 선호된다.

4. 선제적 위기대응체계 구축

(1) 거시건전성정책 총괄기구 운영 및 정보공유 강화

앞서 언급한 바와 같이 금융의 복잡성·상호연계성이 증가하고 있는 상황에서 시스템리스크를 조기에 포착하고 위기가 현실화되었을 때의 악영향을 최소화하기 위해서는 금융안정을 담당하고 있는 기구들 간 정책공조가 무엇보다 중요하다. 따라서 이를 구체화하기 위한 총괄기구의 설치 형태는 참여기구 간 협의체 형태가 바람직한 것으로 보인다.

국내의 경우 한은, 금감원, 예보의 분업체제가 상당기간 운영되어 정착되어 있고 참여기관 간 상호 감시·건제 기능을 활용할 필요가 있기 때문에 각 기구의 전문성을 유기적으로 활용하여 금융의 복잡성, 변화 속도에 적절히 대응할 수 있을 것이다. 다시 말해, 거시건전성정책 총괄기구(이하 ‘금융안정협의체’(가칭))는 개별기구의 적극적 대응의지가 유지되도록 각 기구에 독립성·책임성을 부여하는 동시에, 위기 대응역량을 확보하기 위한 조정기능을 지닌 협의체로 설계될 필요가 있다. 그리고 금융안정협의체는 금융안정을 효과적으로 달성할 수 있도록 금융안전망 참여기구를 망라하여 상호 간 견제와 균형이 가능하도록 구성되어야 하며, 신속하고 책임 있는 의사결정이 가능하도록 기재부장관, 금융위원장, 한은 총재, 금감원장, 예보 사장 등 개별 기구의 최고 의사결정자가 직접 참여할 필요가 있다.

구체적으로 ‘금융안정협의체’가 수행하는 거시건전성정책 총괄기능의 실효성을 담보하기 위해선 설립목적·기능·권한을 설치 근거 법률에 명시해야 하며, 금융위기를 예측하고 예방하기 위하여 금융안정 위협요인을 파악하고 위험정도를 측정·진단하는 금융안정 모니터링 기능을 부여해야 한다. 즉, 금융안정 여부를 점검하기 위해 금융안정성을 직접평가하고 자료 요구권³⁰⁾을 확보할 수 있어야 한다. 그리고 SIFI의 시스템리스크에 대한 높은 기여도를 감안하여 SIFI 지정 및 해제, 회생·정리계획을 점검하여 보고받을 수 있어야 한다. 금융위기에 필요한 조치는 여러 기관이 관련되어 있어 신속하고 종합적인 대처가 요구되기 때문에 시스템리스크 판단·결정 기능도 필요할 것이다.

한편, 금융안정협의체의 거시건전성정책 수립뿐만 아니라 감독기구들의 시스템리스크 대응을 위한 필수 조건으로서 기구 간 정보격차 해소를 위한 정보공유체계 구축 및 운영도 필요하다. 지금까지 한은, 금감원, 예보 등은 수차례 MOU³¹⁾ 체결을

30) 요구 혹은 권고의 실효성 확보를 위해 각 기관이 이에 응하지 않을 경우 사유 제출을 의무화하는 방안(comply or explain) 도입도 고려할 수 있을 것이다.

31) ‘거시경제금융회의’를 통해 체결(‘12.9월)된 「금융정보 공유에 관한 양해각서(MOU)」에 따라 금

통해 정보공유 기반을 마련하여 강화해 왔으나, 타 기관과 달리 예보의 정보공유 범위는 예보법상 부보금융회사 및 이를 자회사로 둔 지주회사의 정기보고서로 제한되어 현안별 수시정보, 스트레스테스트 결과 등 금융회사 취약요인 파악에 필수적인 정보는 적극적으로 공유되지 못하는 실정이다.

따라서 금융시스템 안정을 공동으로 협의하기 위해선 금융안전망 참여기구 간 스트레스테스트 체계 방향과 운영 결과를 공유하여 서로 다른 방식의 장단점을 보완함으로써 금융의 신뢰성을 제고하고 효율적인 거시건전성정책 방향 수립에 기여할 필요가 있다. 이를 거시건전성 제고에 유의미한 정책수단으로 활용하기 위해선 일관성있는 시나리오 생성 등 스트레스테스트 실행과 활용의 전 단계에 걸쳐 기구들 사이의 역할 분담 및 긴밀한 협력을 지속적으로 추진해야 한다. 아울러 공유 방식도 각 기관별 자체 시스템을 활용함에 따라 시스템 중복 운용으로 인한 비효율이 발생하고 있으므로 정량적·정성적인 금융회사 재무·회계 정보와 감독목적의 관련 보고서 등 실질적인 모든 감독 정보를 공유하기 위한 정보공유기구³²⁾의 운영을 검토할 필요가 있다.

(2) 선제적 자금지원체계 구축: 금융안정기금 재정비

2008년 글로벌 금융위기이후 마련된 국내의 구조조정기금, 금융안정기금 등의 자금지원체계는 한시적으로 운영되었거나 은행자본확충펀드처럼 지원대상 권역이 제한된 상태였기 때문에, 시스템리스크에 대비한 선제적 자금지원체제로 기능하기에는 다소 미흡한 부분이 있다. 따라서 금융회사 부실이 시장 전반에 혼란을 유발할 가능성이 높은 때에는 해당 금융회사에 선제적으로 자금을 지원할 수 있는 새로운 자금지원체계를 구축할 필요가 있다³³⁾.

기본적으로 선제적 자금지원은 해당 금융회사의 정상적인 영업 가능성을 확인한 후 이루어질 것이므로 시장의 불확실성이 해소되어 예금 등이 추가 이탈하는 사태

금융안전망 기구들은 금융정보를 공유 중에 있다. 최초 체결(공사,한은,금감원, '04.1.20) 이후 기재부와 금융위가 참여('09.9.15)하게 되었으며 이후 '12.9.26 개정을 통해 공유범위를 확대하였다.

32) 미국은 FSOC와 별개로 금융위기 이전부터 금융회사에 대한 미시건전성 감독의 효율성 제고를 위해 연방금융회사검사협의회(Federal Financial Institution Examination Council; FFIEC)를 설립하여 통합 정보공유체계를 운영하고 있으며, 2010년 설치된 FSOC와의 공조를 통해 리스크 대응력 제고에 기여하고 있다. FFIEC는 연방감독기구 및 주(州)감독기구들이 보유한 회계·재무정보, 분석보고서, 검사보고서 등의 정보에 접근할 권한을 보유하며, 각 기구들의 중복검사권한에 따라 발생하는 문제들을 해결하기 위한 조정방안을 마련한다. 또한 금융회사 검사 시 감독기구 간 동일한 원칙·기준·보고서 형식을 제정하고 검사인력 교육 및 기관 간 정보공유 업무 등을 수행함으로써 감독 및 검사의 효율성을 높이고 있다.

33) 2019년 1월, 금융위원회는 '비은행권 거시건전성 관리강화방안'을 통해 거시건전성을 관리하기 위한 수단들을 정비하고자 하였는데, 특히 부실의 전이를 사전에 차단하기 위한 수단으로써 정상 금융회사에 대한 자금지원체계, 즉 '금융안정기금' 재정비의 필요성을 언급하고 있다.

를 방지하는 등 불안심리 완화에 기여할 수 있다. 또한 시스템위기 시 현실적으로 막대한 구제금융이 필요하게 될 가능성이 높으므로 선제적 자금지원 체계를 통해 위기국면의 조기 안정화 및 부실규모 축소 등을 기대할 수 있다. 아울러 이러한 자금지원체계 구축을 통해 위기 시 중앙은행의 유동성 공급 등과 함께 정책당국이 고려할 수 있는 수단으로, 상황에 따른 정책적 옵션으로서의 역할을 기대할 수 있다.

부실화된 금융회사가 정리과정에서 일으키는 시스템리스크 차단을 위해서는 이미 예보기금을 활용할 수 있는 방안이 마련되어 있기 때문에, 금융회사 부실화 이전에 활용할 수 있는 자금을 새로이 마련할 필요가 있다. 즉, 금융시장 내 시스템리스크 발생을 차단할 목적으로 금융회사를 지원하기 위한 기금을 마련하여 부실 혹은 부실우려 금융회사로 지정되지는 않았으나, 유동성 부족이나 자산가치 급락 등으로 전체 금융시스템의 안정성을 훼손시킬 것으로 우려되는 경우에 해당 회사를 지원할 수 있는 체계를 마련해야 한다. 이를 통해 시스템적 중요도가 높은 부보·비부보 금융회사 등 전 금융권에 대한 선제적 자금지원을 통한 위기확산 방지 효과를 기대할 수 있을 것이기에 자금지원을 목적으로 하는 기금의 상설화와 활용도 제고를 위한 관리주체, 자금지원대상 및 방법, 사후 관리 등의 제도 개선방안 검토가 필요하다.

특히, 선제적 자금지원 수단을 통해 위기국면에 적극적으로 개입함으로써 위기의 조기 안정화를 통한 부실규모 축소와 기금손실 최소화 효과를 극대화하기 위해서는 예금보험공사의 적극적인 역할이 필요하다. 과거 외환위기, 저축은행사태 등을 통해 축적된 공사의 공적자금 투입 및 정리 경험을 고려하면 운영비용 측면에서 훨씬 효과적일 것으로 예상되며, 이는 예금자보호와 금융안정이라는 공사의 설립목적에도 부합하기 때문이며, 공사의 출자·보증 등을 통한 자금지원은 정상적인 영업가능성을 확인한 후 이루어지게 되므로 시장 불확실성이 해소되어 예금의 추가 이탈을 방지하는 등 불안심리 완화에 기여할 것으로 기대된다.

이를 위해선 2014년 말로 금융회사 자금신청 기한이 종료됨에 따라 사문화된 상태인 ‘금융안정기금’을 재정비하여 선제적 자금지원 수단으로 활용 가능할 것이다. 이를 통해 중앙은행 유동성공급(lender of last resort)의 한계점을 극복하고 시스템리스크를 조기에 차단할 수 있는 새로운 정책수단으로 기대할 수 있다. 즉, 한국은행의 긴급여신(한은법 제65조·제80조, '11.9월 개정)을 통한 금융회사 지원방안은 담보제공 의무화, 대출 및 투자제한, 정부의견 수렴 절차로 인한 과도한 시간소요가 우려되며, 제한적 요건 하에서 작동하기 때문에 시의적절한 자금투입에 실기할 가능성이 높다. 또한 금융위기 등의 시스템위기 상황의 자금공급은 중앙은행의 긴급여신뿐만 아니라 예금보호기구의 선제적 자금지원 등 금융안전망 기구 간 공조를 통해 다양한 수단으로 유연하게 수행될 필요도 있는데, 금융위기 등의 시스템리스크

크 상황을 금융안전망 기구 간의 합의가 아닌 금융통화위원회의 판단에 맡기고 있기 때문에 거시건전성 차원의 최적 의사결정이 어려울 수 있으며, 금융안정을 위한 중앙은행의 최종대부자 기능은 물가안정을 위한 통화정책의 목표와 상충될 가능성도 존재한다. 따라서 중앙은행으로서 금융안정의 책무를 수행하는 한국은행은 금융시장과 금융인프라 안정을 중심으로 자금을 지원하는데 초점을 맞추되, 부실로 인한 기금손실의 최소화를 추구하는 예보기구는 시스템리스크가 고조되는 시기에 개별 회사에 대한 자금공급 역할에 집중할 당위성이 충분하다.

한편, 이러한 자금지원체계는 시스템리스크 유발에 대한 판단이 필요하고 공격성격의 자금을 지원하는 중대한 사안인 만큼 자금지원 관련 핵심사항은 ‘금융안정 협의체’에서 결정해야 할 것이다. 또한 해외사례, 국내 기금운영 경험 등을 종합적으로 감안할 때, 금융안전망기구 중 선제적 자금지원 목적의 기금 관리는 직접적 위기대응기구인 예금보험공사가 담당하는 것이 적합할 것으로 보인다. 2008년 글로벌 금융위기이후 미국, 일본, 유럽 등은 시스템위기 시 예보기구가 선제적 자금지원을 통해 금융안정 기능을 수행하도록 제도화하고 있으며, 선제적 자본확충(금안기금)과 부실정리(예보기금) 기능 간 연계성을 강화할 수 있기 때문이다. 또한 예보는 예보기금 관리에 따른 인력 및 채권발행, 기금운용, 사후관리 등의 노하우를 통해 효율적인 자금지원이 가능할 것이다³⁴⁾.

지원 대상은 별도 자금지원이 없다면 시스템리스크를 유발할 것이 명백하거나 유발할 우려가 높은 모든 금융회사³⁵⁾가 되어야 할 것이며, 금융시장 상황 및 스트레스 테스트의 시나리오 분석결과 등을 감안해 결정되어야 한다. 그리고 자금지원 방법은 금융회사의 신청 이후 지원을 결정하되, 위기상황에 적합한 지원을 위해 채무보증, 출자, 자산매입 등 다양한 방식을 활용할 수 있을 것이다. 또한 기본적으로 부실화되지 않은 금융회사에 자금을 지원하고 회수하는 구조이므로 사전적립 보다는 필요시 채권을 발행하거나 차입해서 조달하되 시스템리스크 상황에서 시장을 통한 자금 조달이 어려울 가능성도 있으므로 중앙은행 또는 예보기금으로부터의 차입

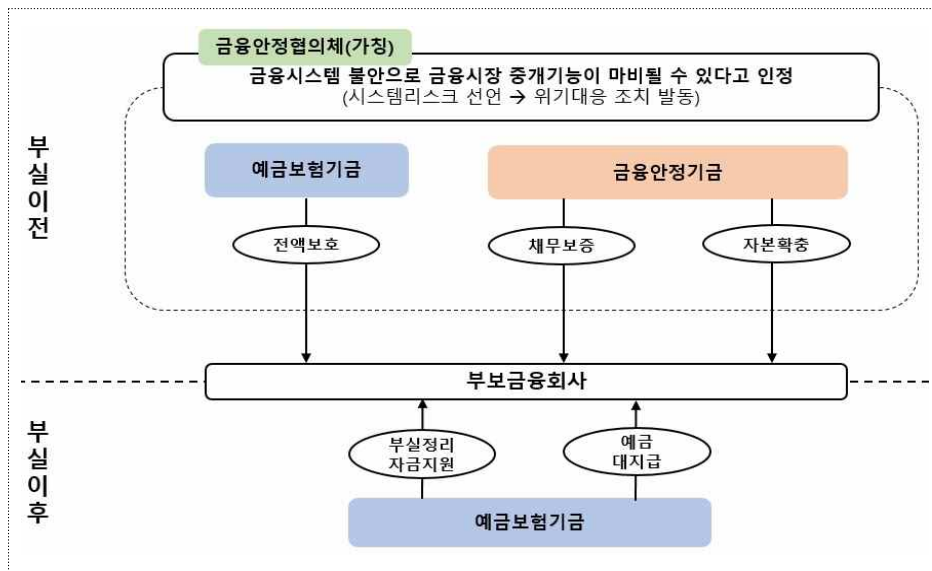
34) 기존 금융안정기금을 산업은행이 운영하는 방식은 여러 가지 측면에서 문제의 소지가 있다. 우선, 기금지원 시 산업은행이 경쟁 관계인 타은행 등 금융회사를 감시·지도하게 되므로 이해관계 상충 및 시장마찰 우려가 있으며, 위기 시에는 산업은행 및 그 계열사들도 금융안정기금의 지원대상에 포함될 가능성이 있기 때문에 기금관리의 객관성을 담보할 수 없게 된다. 또한 산업은행은 본연의 목적인 산업개발·육성에 집중하고, 금융회사 지원은 예보로 이관함으로써 정책금융 효율성을 제고할 수 있게 된다. 그리고 부보회사인 산업은행이 시스템위기 등에 대응하여 금융회사에 출자 등 자금을 지원하고 관리하는 업무는 설립법의 취지와 부합하지 않으며, 금융안전망 기구가 아닌 기관이 사실상의 시스템리스크 결정 및 퇴출여부를 결정하는 것은 부적절한 것으로 판단된다.

35) 일본 예금보험공사는 부보금융회사를 대상으로 자금지원이 가능하지만 ‘체계적 처리’를 위한 경우 대형 비부보금융회사도 지원이 가능하다. 시스템리스크는 부보대상이 아닌 비은행금융부문을 중심으로 발생할 수도 있는데, 분리된 예금보험기구들은 이러한 리스크에 대한 적절한 대책 마련에 시간이 소요될 수밖에 없다. 통합예보기구인 예금보험공사는 위기 진화를 위해 선제적으로 이에 대응할 유인을 가지고 있다.

이 가능하도록 보완적 조달 수단도 필요하다.

과거 사례들에 비추어보면, 부실 발생이 명확해지기 이전에 시스템리스크 유발 가능성이 높은 금융회사를 지원함으로써 위기를 조기 진화하고 기금손실을 최소화 하는 방안의 필요성은 더욱 커졌다. 따라서 이러한 체계를 구체화하기 위해선 금산 법 및 예보법 등 관련법을 개정 작업이 선결되어야 하며, 이를 통해 기존 금융안정 기금의 예보 이관과 자금지원 요건과 절차에 있어 ‘금융안정협의체’의 정책 판단을 기대할 수 있을 것이다.

<그림 5> 부보금융회사 부실 전후 지원 방안



출처: 예금보험공사

IV. 결론

2008년 글로벌 금융위기는 금융안정의 중요성과 이를 유지하기 위한 거시건전성 정책 수단의 필요성을 재인식하는 계기를 마련했다. 중앙은행, 금융감독기구, 예금 보험기구들은 통화정책, 미시건전성 감독, 사전적 리스크관리와 사후적 정리 등의 고유 기능 및 역할뿐만 아니라 금융위기 재발 방지를 위해 정책 공조의 노력도 지속하고 있다.

그리고 해외 주요국과 국제기구들은 거시건전성 정책 공조를 강화하여 위기 극복 및 재발 방지하기 위한 다양한 대응책을 마련하였는데, 특히, 예금보험제도 측면에서 스트레스테스트 등을 통한 리스크 모니터링 강화, 시스템적으로 중요한 금융회

사에 대한 정리제도 정비, 리스크 전염 방지를 위한 선제적 자금지원 체계 등을 모색하였다. 이는 시스템리스크에 우선적으로 대응함으로써 금융시스템 훼손과 실물 경제로의 리스크 전이를 방지하고 기금손실을 최소화하는데 목적을 둔 조치였다.

국내 금융안전망 기구들도 대외경제 충격에 민감한 금융시스템을 보호하기 위해 거시건전성 정책 대응 체계를 강화해 왔으나 위기 대응을 위한 금융안전망 참여기구 간 공조 체계는 아직 미진한 것으로 보인다. 특히, 비은행권의 리스크와 업권 간 상호연계성으로 인한 내생적 위험요인이 상존하는 국내 금융시스템 특성상 금융안정과 기금건전성 제고를 위해 예금보험공사의 역할과 기능이 강화될 필요가 있다.

구체적으로 외생적·내생적 리스크를 조기에 인식하고 비은행금융중개 부문에 대한 모니터링을 강화하기 위한 스트레스테스트 등의 리스크 감시 모형의 활용도와 현장점검의 실효성을 제고하기 위한 조치가 필요하다. 또한 금융환경 변화를 반영한 지속적인 차등평가모형의 개선과 대형금융회사에 대한 차별화된 보험료 부과체계가 강구될 필요가 있으며, 이들 대형·복합 금융회사에 대한 RRP 작성 등에 관한 정리제도 확립도 시급하다.

한편, 금융회사 부실에 대해서는 기존 예금보험기금으로 대응하는 체계가 마련되어 있지만, 부실화 이전에 정상 금융회사에 대한 자금지원체계는 실질적으로 부재한 상태이기 때문에 해외 금융시장 불안이 국내로 전이되거나 내재적 요인으로 부실화되어 시스템리스크 유발 가능성이 높은 대형사에 대한 선제적인 자금지원체계를 마련하여 할 필요가 있다. 즉, 기금손실의 최소화를 위해 부실화되기 이전임에도 불구하고 부실 발생 시 금융시스템에 심각한 손상이 우려되는 은행·비은행 부문의 대형금융회사를 대상으로 선제적으로 자금을 투입할 수 있는 체계를 새로이 마련하여 상시적으로 관리·운용할 방안을 검토해야 할 시점이다.

금융의 복잡성과 상호연계성을 바탕으로 빠르게 전염되는 시스템리스크에 대응하기 위해서는 예금보험공사의 적극적인 역할이 필수적이다. 사전적 감시, 사후적 정리 등의 포괄적인 금융안정 역할을 담당하는 위험최소화형 예보기구로서 예금보험공사는 전체 부보업권에 대한 통합적 리스크 관리체계를 통해 금융환경의 변화에 적극적으로 대응할 수 있으며 축적된 정리경험을 통해 복합·대형 금융회사 부실에도 효과적으로 대응할 수 있다. 또한 기금손실 최소화를 통한 금융안정 달성이라는 맥락에서 비은행금융중개, 핀테크 등 특정업권으로 규정짓기 어려운 영역의 리스크에 선제적으로 대응할 당위성도 충분하다.

이러한 예보기구의 효과적, 효율적인 역할과 기능을 위해서는 국내 금융안전망 기구들 내에서의 통합예보기구로서의 기본적인 위상 강화가 전제되어야 한다. 즉, 거시건전성 정책 결정 시 타 기구와의 동등한 의사결정권 보유, 적시성 있는 정보

생산 및 공유를 위한 포괄적인 자료 접근권한 확대 등이 필요하다. 또한 모든 업권에 대해 적기시정조치 이전에 조사할 수 있는 권한을 확보하고 대형복합금융회사에 대한 검사업무 등 고유 업무 영역을 확대함으로써 금융안정망 기구로서의 위상을 정립할 수 있을 것이다.

더불어 리스크 분석·감시 업무 역량을 강화하기 위한 전사적인 대응체계도 마련할 필요가 있다. 즉, 현재 개별업권 중심의 미시적인 리스크 관리 업무에 더하여 거시건전성 차원의 시스템리스크 인지·측정을 위한 다양한 기법을 보완·적용할 수 있어야 할 것이다. 특히, 비은행금융중개와 핀테크 성장으로 인한 잠재적 위험이 증대되는 시점에서 부보업권과 비부보업권 포트폴리오의 상호연계성과 부실위험을 더욱 면밀히 파악할 수 있는 모니터링 수단과 방법론을 보완할 필요가 있으며, 스트레스 테스트 시나리오를 정교하게 다듬어 기금건전성에 미치는 영향을 보다 세부적으로 분석해 나가야 한다. 그리고 이러한 내용을 타 금융안전망 기구 간 공유함으로써 금융안정에 대한 기여도를 높일 수 있을 것으로 기대한다.

이러한 역할·위상의 정립은 예보기금 및 자금지원체계 관리, 정리, 회수, 조사 등 예금보험기구 본연의 업무 전문성 강화가 전제되어야 한다. 이를 위해 해당 분야에 대한 직무 전문가를 대내외적으로 확보하여 해당 부서의 핵심역량으로 활용하고 이러한 역할을 강화하기 위한 조직 체계화도 충실히 이어져야 할 것이다. 또한 글로벌 차원에서 이러한 업무의 운영·관리 방식과 실적, 개선 방안 등을 널리 공유하고 환류하는 시스템을 정착시킴으로써 기본적인 내부역량 강화와 이를 통한 금융시스템 안정성 제고에 효과적으로 기여할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 김경중, 2018, 주요국 금융안전망 체계 및 시사점, KDIC예금보험연구, 2018년 제1호
- , 이순구, 2017, 주요국의 선제적 자금지원체계 및 시사점, KDIC예금보험연구, 2017년 제2호
- 이순구, 2017, EU 시스템리스크 대응체계 현황, KDIC예금보험연구, 2017년 제1호
- 변희섭, 2014, 예금보험의 차등보험료율제 도입과 금융시장의 안정성, 금융리스크리뷰, 제11권 제4호, pp. 76-110
- 이건범, 권은지, 2017, 대형 금융회사 정리제도의 최근 변화와 시사점, 경제발전연구, 제23호, pp. 69-103
- 이기영, 정현재, 2018, 시스템리스크 대응체제 구축과 통합예금보험기구의 역할, 2018 한국경제학회·예금보험공사 공동 정책심포지엄 발표논문
- 이용우, 2010, 우리나라 은행대출의 군집행위(Herd Behavior)에 대한 실증적 분석, 산은경제연구소업 산은조사월보, 제652호
- 장병훈, 2015, 예금보험 차등보험료율제도 장기적 안착을 위한 과제, 금융리스크리뷰, 제12권 제4호, pp. 65-94
- 정지만, 오승곤, 2017, 예금보험공사의 선제적 대응능력 제고를 위한 개선방안, 금융리스크리뷰, 제14권 제1호, pp. 140-169
- FSB, IMF, BIS, 2011, Macroprudential Policy Tools and Frameworks: Progress Report to G20
- IMF, 2008, Financial Stress and Economic Downturns
- , 2013, The Interaction of Monetary and Macroprudential

Policies-Background Paper

____, 2015, Republic of Korea, Financial Sector Assessment Program, Crisis Preparedness and Crisis Management Framework – Technical Note

____, BIS, FSB, 2009, Joint Report for G20 Finance Ministers and Governors

_____, 2016, Elements of Effective Macroprudential Policies, Lessons from International Experience

IADI, 2015, Integrated Protection Schemes

____, 2011, General Guidance for Developing Differential Premium Systems

Uchida H. and R. Nakagawa, 2007, Herd Behavior in the Japanese Loan Market; Evidence from Bank Panel Data, *Journal of Financial Intermediation*, Vol. 16, 4, 555–583