

내부자본적정성 중심의 필라2 개편 방안*

서 상 원**, 김 정 일***

국문초록

본 연구는 은행감독규제인 바젤Ⅱ 및 바젤Ⅲ에서 핵심적인 역할을 하고 있는 필라2(Pillar 2)가 우리나라에서 어떻게 운용되고 있는지를 점검하고 개선방안을 도출한다. 구체적으로, 본 연구는 우리나라의 필라2 제도인 리스크평가 제도와 관련하여, 은행이 수행하는 내부자본적정성평가(ICAAP)에 기반한 감독당국위험평가(SREP) 수행체제로 전환이 필요함을 주장하고, 은행의 ICAAP의 수행을 지원하고 SREP의 구체적 실행을 위한 방안 등을 제안한다. 또한, 본 연구는 필라2의 결과로 감독당국이 적용할 수 있는 추가 자본 부과 방식을 기존 위험가중자산 할증 방식에서 최저요구자본비율 상향 방식으로 변경하는 것과 양적 및 질적 조치들을 더욱 적극적으로 활용하는 방안들을 제안한다.

□ 주제어: 필라2, ICAAP, SREP, 리스크평가, 스트레스 테스트.

□ JEL: G28, G21.

투고일: 2021. 12. 22.

수정일: 2022. 3. 25.

게재확정일: 2022. 4. 26.

* 저자들은 본 논문의 개선을 위해 좋은 의견을 주신 두 심사자분께 감사드립니다. 본 연구는 금융감독원 특별연구위원 공동 연구 프로그램에서 재정적 지원을 받았으나, 본 연구의 견해는 저자의 개인적 견해이며 금융감독원 견해와는 무관함을 밝힙니다.

** 교신저자. 중앙대학교 경제학부 교수, Email: ssuh@cau.ac.kr.

*** 금융감독원 감독조정국 수석조사역, 경영공학 박사, Email: jungilkim@fss.or.kr

I. 머리말

은행(이하 은행지주회사 포함)감독 분야에서 1988년에 바젤협약이 도입되면서 각국의 감독당국은 자국 은행 산업의 상황을 감안하면서도 국제적 규범도 준수하는 방향으로 감독정책을 실시하고 있다. 바젤협약은 금융환경의 변화, 금융위기의 경험, 그리고 리스크 측정·관리에 대한 기법의 발전 등을 반영하면서 변천을 거듭하여 현재의 바젤Ⅲ 단계에 이르고 있다. 우리나라 감독정책도 국제적 규범에 발맞춰 변천해 왔으나, 국제적 규범이 원칙 중심으로 기술되어 있고, 국가별 금융환경의 차이가 존재함에 따라, 우리나라 감독정책과 국제적 규범, 해외 감독정책 사이에는 여전히 차이가 존재한다.

본 연구는 바젤Ⅱ 및 바젤Ⅲ에서 핵심적인 역할을 하는 필라2(Pillar 2)가 우리나라에서 어떻게 운용되고 있는지를 점검하고 개선방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 먼저 바젤은행감독위원회(BCBS)가 제시한 필라2의 기본 개념 및 주요 내용을 살펴보고, 다음으로 필라2 운용의 선진 해외 사례를 소개한다. 또한, 본 연구는 우리나라가 필라2를 어떻게 도입하여 운용 중인지 살펴보고 이를 주요 해외 사례와 비교하는 방법을 통해 개선방안을 도출한다. 필라2의 개념과 구성요소 등 복잡한 세부 내용은 비교적 많이 공개되어있지만, 필라2 실제 운용에 관한 실증자료는 부족한 상황에서 선진국과의 비교방법은 개선사항을 도출하는데 유효한 수단이 될 수 있다.

본 연구에서 도출한 필라2 운용의 주요 개선방안은 다음과 같다. 본 연구는 필라2의 리스크평가와 관련하여, 은행 자체적으로 수행하는 내부자본적정성평가(ICAAP)에 기반하여 감독당국위험평가(SREP)를 수행하는 체제로 전환하는 것이 필요함을 주장하고, 은행의 ICAAP의 수행을 지원하고 SREP의 구체적 실행을 위한 방안 등을 제안한다. 그리고 본 연구는 필라2의 결과로 감독당국이 적용할 수 있는 추가자본 부과 방식을 기존 위험가중자산 할증 방식에서 최저요구자본비율 상향 방식으로 변경하는 것과 양적 및 질적 조치들을 더욱 적극적으로 활용하는 방안들을 제안한다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. Ⅱ장은 BCBS가 제시한 필라2의 주요 내용을 설명하고, Ⅲ장은 필라2 운용 주요 해외사례를 소개한다. 이어서 Ⅳ장은 우리나라의 현행 필라2 운용 체계를 설명하고, Ⅴ장은 필라2의 선진 운용 사례와의 비교를 통해 우리나라 필라2의 개선방안을 도출한다. Ⅵ장은 필라2와 관련한 추가 논의를 진행하고, 마지막으로 Ⅶ장은 결론을 제시하며 논문을 마무리한다.

II. 필라2의 주요 내용

국제결제은행(BIS) 산하 바젤은행감독위원회(BCBS)는 은행에 노출된 리스크에 대비하여 은행이 보유해야 할 필요자본에 관한 규정인 '바젤 I'을 1988년에 도입하였으며, 선진국들은 이 규정을 1992년에 법제화하고 시행하였다. 이후 BCBS는 리스크 민감도를 향상하고 운영리스크를 포함하는 등 필요자본 산출 대상 리스크를 확대하는 '바젤 II'를 2004년에 제안하였다. 이 바젤 II 체제는 3개의 축('필라(Pillar)')인 최저 필요자본 기준(필라1), 감독당국의 점검(필라2), 그리고 시장 규율(필라3) 등으로 구성된다. 즉, 바젤 II는 필라1을 통해 기존의 최저자기자본규제 기준인 바젤 I을 강화하였고, 추가적으로 감독당국의 역할과 시장의 역할을 강조하는 방향으로 발전되었다. BCBS는 바젤II가 2007/2008년 글로벌 금융위기를 효과적으로 대비하지 못한 경험을 반영하여, 바젤 II를 더욱 확장한 바젤III를 2010년에 제안하였다. 바젤III 도입으로 고위험자산에 대한 필요자본량이 증가하고 유동성 리스크에 대한 규제가 신설되는 등 은행감독제도의 큰 변화가 있었지만 3개의 필라 구조는 그대로 유지되었으며, 본 연구에서 살펴보는 필라2는 바젤 II에서 도입된 후에 현재까지 은행감독에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

BCBS(2019)는 감독당국의 점검(supervisory review)이라는 필라2의 중요성에 대해 다음과 같이 설명한다. 감독당국의 점검과정은 은행이 내재된 리스크에 대응하는 적절한 자본과 유동성을 확보하도록 할 뿐만 아니라 은행들의 리스크 관리 능력을 향상시킬 수 있다. 은행들은 감독당국의 점검과정을 통해 내부자본적정성평가과정(ICAAP; Internal Capital Adequacy Assessment Process)을 발전시킬 수 있는데, 위험에 대응하는 수단으로서 충분한 자기자본을 보유하는 방법 이외에도 리스크 관리 절차와 내부통제를 강화·개선하는 것과 같은 다른 수단들도 존재한다.

필라2는 필라1에서 다루지 않는 다양한 리스크 요소들과 관리 방법들을 다룰 수 있는 수단으로서 기능한다. 구체적으로, BCBS(2019)는 필라1에서 다루지 않지만 필라2에서 중요하게 다루어야 하는 3개의 리스크 영역을 제시하고 있다. 첫째는 신용편중위험(credit concentration risk)과 같은 필라1에서 충분히 다루지 않는 리스크 요인들이다. 둘째는 비트레이딩 포지션 금리리스크(IRRBB; Interest Rate Risk in the Banking Book)이나 영업·전략 위험(business and strategic risk)과 같은 필라1에서 전혀 다루지 않는 리스크 요인들이다. 셋째는 경기변동 효과(business cycle effects)와 같은 은행 외부의 요인들이다.

필라2는 명확한 규정중심(rule-based) 형태가 아니라 지켜야 할 원칙을 제시하는 원칙중심(principle-based) 형태로 되어 있으며, BCBS가 제시하는 필라2의 중요한 4가지 원칙은 다음과 같다.

원칙1은 은행이 리스크 수준에 비추어 내부자본 목표수준이 잘 설정되었음을 증명할 수 있어야 하며, 이를 위해 엄밀하고 미래지향적인(forward-looking) 스트레스 테스트 방법론을 사용하여야 한다는 것이다. 이러한 과정은 (i) 경영진 및 이사회에 의한 감시, (ii) 자본 수준에 대한 건전한 평가, (iii) 위험에 대한 포괄적 평가, (iv) 모니터링과 보고, (v) 내부통제에 대한 점검 등을 통해 엄격하게 이루어져야 한다.

원칙2는 감독당국이 은행의 내부자본적정성, 리스크 수준, 자본의 질 등에 대한 은행의 자체적인 평가가 적절한지 정기적으로 점검하여야 한다는 것이다. 감독당국의 주기적 점검 방법은 (i) 임점 검사, (ii) 서면 점검, (iii) 은행관계자와의 논의, (iv) 외부전문가에 의한 점검, (v) 주기적 보고 등 다양한 방법을 통해 이루어질 수 있다.

원칙3은 감독당국이 은행별 리스크 수준 등 특수성을 반영하여 필라1에서 요구하는 필요 자본 이상의 추가자본(필라2 자본 버퍼)을 차등하여 부과할 수 있다는 것이다.

마지막으로 원칙4는 감독당국이 은행에 대한 모니터링 강화, 은행 수익 배당 제한, 자본 회복계획 확약서 제출 요구 또는 감독당국과 양해각서 체결, 즉시 증자 요구 등의 방법을 사용할 수 있다는 것이다.

요약하면, 필라2 체계 하에서 은행은 노출된 리스크 대비 내부자본적정성을 자체적으로 평가하고(원칙 1), 감독당국은 동 평가의 적정성을 주기적으로 점검한다(원칙 2), 점검 결과에 따라 감독당국은 은행별 추가 자본을 차등 부과하기도 하고(원칙 3), 이 밖에 배당 제한, 양해각서 체결 등 다양한 감독 조치를 부과한다(원칙 4). 이러한 일련의 과정을 통해 은행은 리스크 관리를 강화하고 감독당국과 의사소통을 중요시하며, 이것이 은행 감독에서 필라2의 역할이 점차 중요해지는 핵심적인 요인이다.

Ⅲ. 필라2 운용 주요 해외사례

앞서 Ⅱ장에서 설명되었듯이, 필라2는 지켜야 할 원칙을 제시하는 원칙중심(principle-based) 형태로 되어 있으며, 구체적인 실행방법은 각국의 감독당국이 재량적으로 결정하게 되어 있다. 따라서 필라2를 효과적으로 실행하기 위해서는 모범적인 해외사례를 참고하는 것이 도움이 될 것이다. 본 장은 필라2 운용의 몇 가지 해외사례를 소개한다.

1. EU의 필라2 운용 사례

EU의 독립적인 금융감독당국으로 2011년에 창설된 EBA(European Banking Authority)는 필라2 운용과 관련한 포괄적인 체계를 담고 있는 SREP(supervisory review and evaluation process)를 2014년에 제시, 2016년부터 시행하고 있다. 이 SREP의 실제 운용방법을 설명하고 있는 가이드라인은 2014년에 제정된 후에 2018년에 한차례 개정되었다. 본 절은 이 가이드라인(EBA(2014, 2018))에서 설명하고 있는 EBA의 SREP의 주요 내용을 간략히 소개한다.

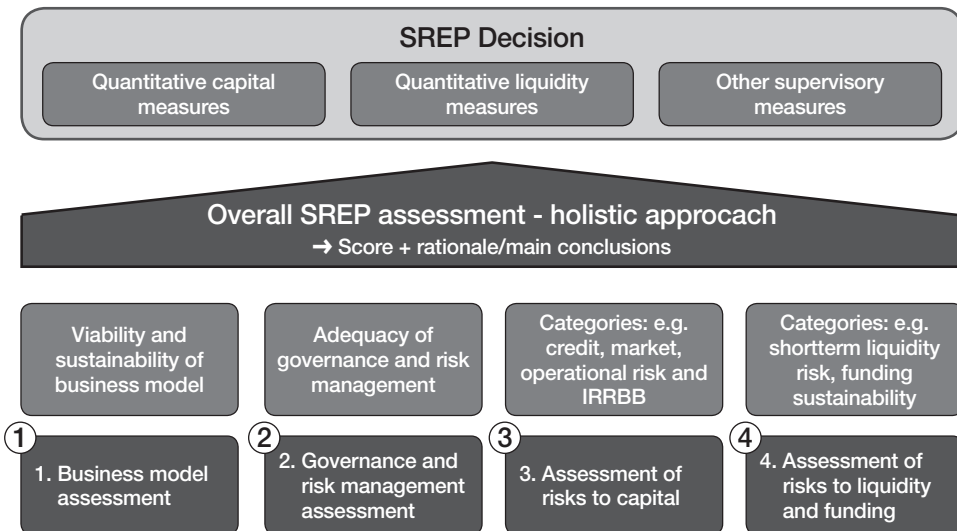
(1) SREP framework

SREP의 주요 내용이 [그림 1]에 나타나 있다. 먼저, 감독당국은 은행을 규모와 영업의 복잡성 등을 감안하여 시스템적으로 중요한 은행, 중대형, 중소형, 기타 등 4 부류(category)로 구분한다. 비례성 원칙(principle of proportionality)에 따라 SREP은 부류별로 차등하여 적용된다.

다음으로 SREP은 주요 지표에 대한 지속적인 모니터링과 영업모형 분석(business model analysis), 지배구조와 내부통제 평가, 자본적정성 및 유동성 리스크평가 등의 과정을 거친다. 그리고 이러한 부문별 요소에 대한 평가결과를 종합하여 SREP은 종합판정을 내린다. 감독당국은 이 SREP 종합판정 결과에 따라 정량적인 자본 또는 유동성 관련 조치 및 기타 감독조치를 취하며 필요시에 조기 개입과 같은 조치도 취할 수 있다.

EBA는 정책 수립 기관으로서 SREP에 대한 전체적인 체계를 제시하는 역할을 하며, 실질적인 은행의 ICAAP에 대한 평가, 감독 조치를 집행하는 기관은 별도로 존재한다. 유럽중앙은행 ECB 산하 단일감독체계(SSM, Single Supervisory Mechanism)가 대형은행에 대해, 그리고 유럽각국 감독기관(NCA, National Competent Authority)이 소형은행에 대해 실질적 필라2 감독 업무를 담당한다.

[그림 1] SREP framework 개요

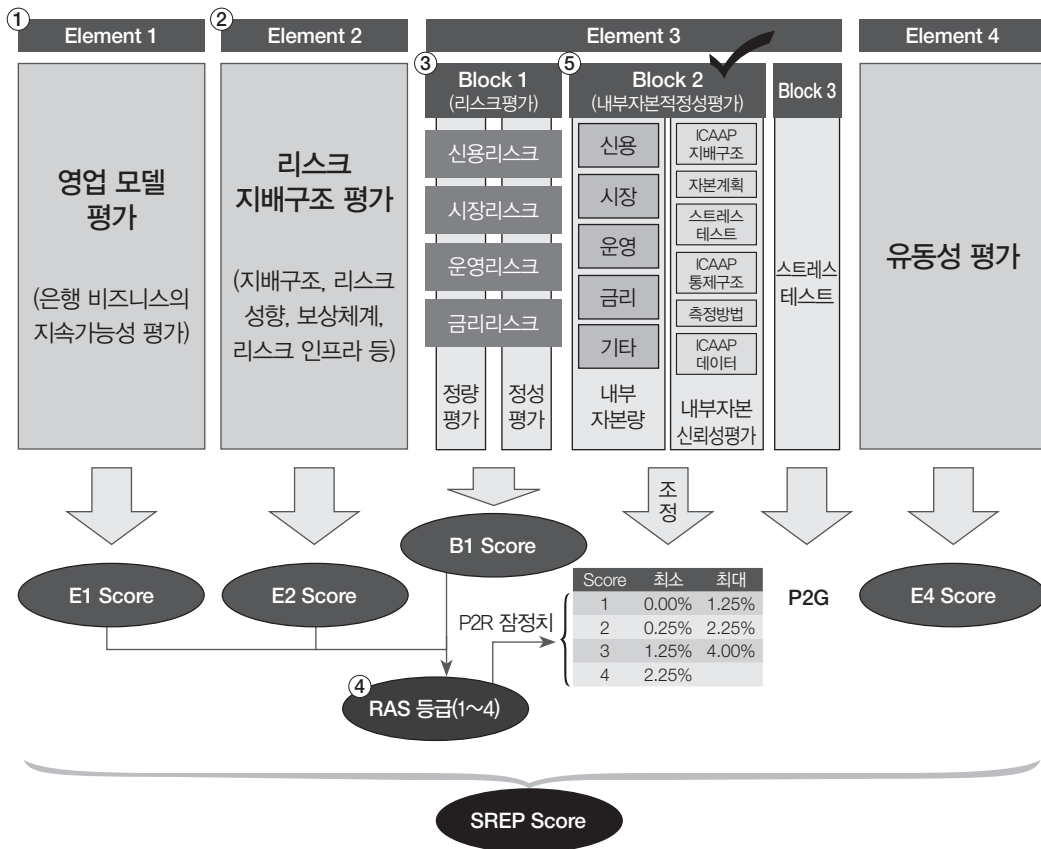


자료: ECB 홈페이지

(2) 점수법(Scoring framework)

SREP 종합판정은 SREP 평가점수를 기초로 이루어진다. [그림 2]는 SREP 점수법의 개요를 보여준다. 4가지의 평가요소 중에서 자본적정성 및 유동성 적정성에 대한 점수는 각각 자본 및 유동성에 미치는 위험요인에 대해 감독당국 견해(supervisory view)를 반영하여 위험도가 낮은 1점에서 가장 위험도가 높은 4점까지 4점 척도로 부여한다. 나머지 평가요소인 영업모형 및 지배구조와 내부 통제에 대해서도 감독당국 견해를 반영하여 4점 척도에 따른 점수가 부여된다. 다음으로 4가지의 평가요소별로 은행의 생존력(viability)에 미치는 영향력을 반영하는 가중치를 적용하여 SREP 평가점수가 산출된다.

[그림 2] SREP 점수법 개요



자료: EBA(2018)을 인용하여 저자가 재가공

(3) 비례성 원칙

비례성의 원칙을 적용하여 은행이 속한 부류(category)에 따라 SREP의 실시 주기 등을 차등하여 적용한다. [표 1]에 제시된 바와 같이, 복잡하고 중요한 은행에 대해서 평가요소별 평가주기는 짧아지고 감독당국의 평가 노력(engagement)은 더욱 집중하는 방향으로 SREP는 차등적으로 운용된다.

[표 1] SREP의 부류(category)별 차등 적용

Category	Monitoring of key indicators	Assessment of all SREP elements (at least)	Summary of the overall SREP assessment	Minimum level of engagement/dialogue
1	Quarterly	Annual	Annual	Ongoing engagement with institution's management body and senior management; engagement with institution for assessment of each element.
2	Quarterly	Every 2 years	Annual	Ongoing engagement with institution's management body and senior management; engagement with institution for assessment of each element.
3	Quarterly	Every 3 years	Annual	Risk-based engagement with institution's management body and senior management; engagement with institution for assessment of material risk element(s).
4	Quarterly	Every 3 years	Annual	Engagement with institution's management body and senior management at least every 3 years.

자료: EBA(2014)

(4) 주요 지표에 대한 모니터링

SREP 가이드라인에 따르면, 감독당국은 다음 항목들을 주요 지표로 정하고 이들 지표를 중심으로 개별 은행의 상황을 모니터링한다.

- 자본적정성, 유동성적정성 관련 리스크 요소에 대한 지표들
- 규정준수여부의 확인에 필요한 자본비율과 유동성비율들
- 주가, 신용스왑 스프레드, 채권 수익률 스프레드 등 시장가격 지표들
- 위기시 회복계획과 관련된 지표들

(5) 영업모형 분석

SREP에서 영업모형 분석은 다음과 같은 단계들을 거쳐 이루어진다.

- 예비적 평가
- 관심영역 식별
- 영업 환경 평가
- 현 영업 모델에 대한 정량적 평가
- 현 영업 모델에 대한 정성적 평가
- 향후 영업 전략 및 재무 계획에 대한 분석
- 영업모형의 생존력 평가
- 영업전략의 지속가능성 평가
- 주요 취약요인 식별
- 종합 평가 및 점수 부여

이와 같은 영업모형 분석을 위하여 은행의 영업전략 계획서, 재무제표, 금융감독관련 보고서(업무보고서), 은행의 내부보고서, 은행의 회복 및 회생 계획서(RRP; Recovery and Resolution Planning), 회계감사 보고서 및 애널리스트 분석보고서 등 외부 보고서, 기타 관련 정보 등 여러 정보가 충분히 활용되어야 한다.

(6) 지배구조 및 내부통제 평가

SREP에서 지배구조 및 내부통제 평가는 다음과 같은 분야들을 포함하여야 한다.

- 전체적인 내부 지배구조 체계
- 기업 문화 및 리스크 관리 문화
- 관리조직의 구조와 기능

- 임금 등 보상체계
- 자본적정성 및 유동성 적정성에 대한 내부 평가체계
- 내부통제체계
- 정보화 시스템
- 회복 및 회생 계획

(7) 자본적정성 평가

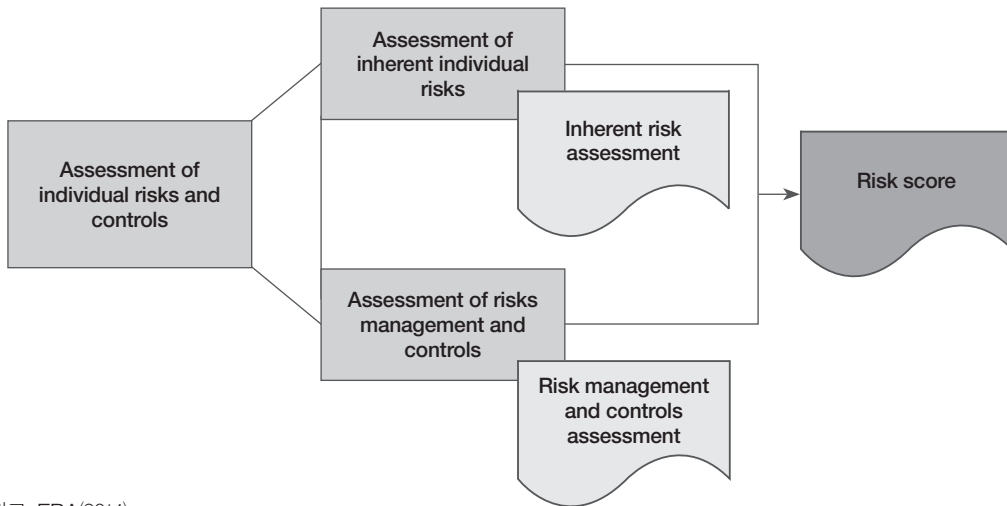
자본위험(risks to capital)에 대한 평가는 [그림 3]에서와 같이 내재된 개별위험에 대한 평가와 해당 위험에 대한 은행의 리스크 관리 및 통제에 대한 평가를 종합하여 리스크 점수(risk score)를 산출하는 방식으로 이루어진다.

자본적정성 평가 시 다루는 리스크 영역은 다음과 같다.

- 신용리스크 및 거래상대방 신용리스크
- 시장리스크
- 운영리스크
- 비트레이딩포지션 금리리스크

또한, 위의 리스크 영역 외에도 감독당국이 중요하다고 판단하는 여타의 리스크 요인들도 평가의 대상이 되어야 한다. 예를 들어, 자본적정성에 대한 은행 내부 평가모형, 주요 지표에 대한 모니터링, 외부 보고서 등이 추가로 발굴·식별될 수 있다.

[그림 3] 자본적정성 평가 개요



자료: EBA(2014)

신용리스크에 대한 평가는 다음과 같은 단계를 거쳐 이루어진다.

- 예비적 평가
- 신용포트폴리오 구성에 대한 평가
- 포트폴리오 신용의 질에 대한 평가
- 신용리스크의 전이 또는 경감에 대한 평가
- 충당금 수준에 대한 평가

시장리스크에 대한 평가는 다음과 같은 요인들을 고려하여 이루어진다.

- 난내 및 난외 포지션
- 환율변동 리스크
- 상품가격변동 리스크
- 신용가치평가변동(credit valuation adjustment) 리스크

그리고 시장리스크에 대한 평가 절차는 다음과 같다.

- 예비적 평가
- 시장리스크에 노출된 포지션 인식
- 시장리스크로 인한 가치 변동 평가
- 시장편중리스크에 대한 평가
- 스트레스 테스트

운영리스크는 다양한 원인과 형태로 발생할 수 있으며, 특히 다음과 같은 영역에 주의를 기울여야 한다.

- 부당행위 리스크(conduct risk)
- (전산)시스템 리스크(ICT risk)
- 모형 위험(model risk)

비트레이딩포지션 금리리스크에 대한 평가시 고려해야할 영역은 다음과 같다.

- 자산과 부채의 만기 불일치 및 재평가 시점 불일치 관련 리스크
- 수익률곡선의 수준과 기울기의 변동 리스크
- 기초자산과 헤지수단의 차이에서 발생하는 베이스스 리스크
- 내재옵션(embedded option) 리스크

(8) SREP 자본 평가

SREP 자본 평가는 은행에 노출된 리스크량 대비 충분한 자본량을 보유하고있는지를 판정하는 절차로서 그 주요 내용은 다음과 같다.

① 필요자기자본규모 결정

필요자기자본규모(own funds requirements)는 향후 1년 이내에 발생할 수 있는 예상치 못한 손실, 모형 오류 위험, 자금조달 위험 및 여타 리스크에 대비하기 위해 필요한 규모

로서 은행의 ICAAP 결과, 감독당국의 자체 산출 결과 및 여타 관련 정보를 활용하여 결정한다.

은행의 ICAAP 결과는 위험이 세분되어 있는지(granular), 모형의 신뢰성이 충분한지(credible), 산출과정이 이해 가능한지(understandable), 타 은행의 결과와 유사한지(comparable) 등의 측면에서 자료의 신뢰성 등을 감안한 후, 필요자기자본규모 결정에 이용된다.

한편, 감독당국은 필요자기자본규모를 결정할 수 있는 자체 방법론을 개발하고 이를 토대로 은행의 ICAAP 결과를 검증하는 하나의 수단으로 사용한다. 특히, 은행의 ICAAP 결과가 충분히 신뢰할 만한 수준이 못되는 경우에는 감독당국의 자체 산출결과가 필요자기자본규모의 최종 결정에 큰 역할을 하게 된다.

ECB는 SREP Proxies라는 리스크 유형별 방법론을 개발하여 은행별, 리스크별 필요자본규모를 자체적으로 산출하고 이를 은행이 산출한 필요자본규모와 비교하여 은행 산출 자본량이 지나치게 낙관적인 경우에 이를 조정하는데 사용한다.

② TSCR과 OCR

TSCR(Total SREP Capital Requirements)은 은행의 개별 위험요인 및 집중위험 등을 대비할 수 있는 수준의 자본량을 의미한다. TSCR 중 56% 이상은 보통주 자본으로, 75% 이상은 기본자본으로 보유되어야 한다.

OCR(Overall Capital Requirements)은 TSCR에서 고려하지 않고 있는 거시건전성 측면에서의 추가적인 자본요구량(자본보전 완충자본, 경기대응 완충자본, 시스템적 중요은행에 대한 추가자본 등)을 포함하는 수준의 자본량을 의미한다. OCR에 대해서도 보통주 자본 및 기본자본으로 보유하여야 하는 비율이 명시된다.

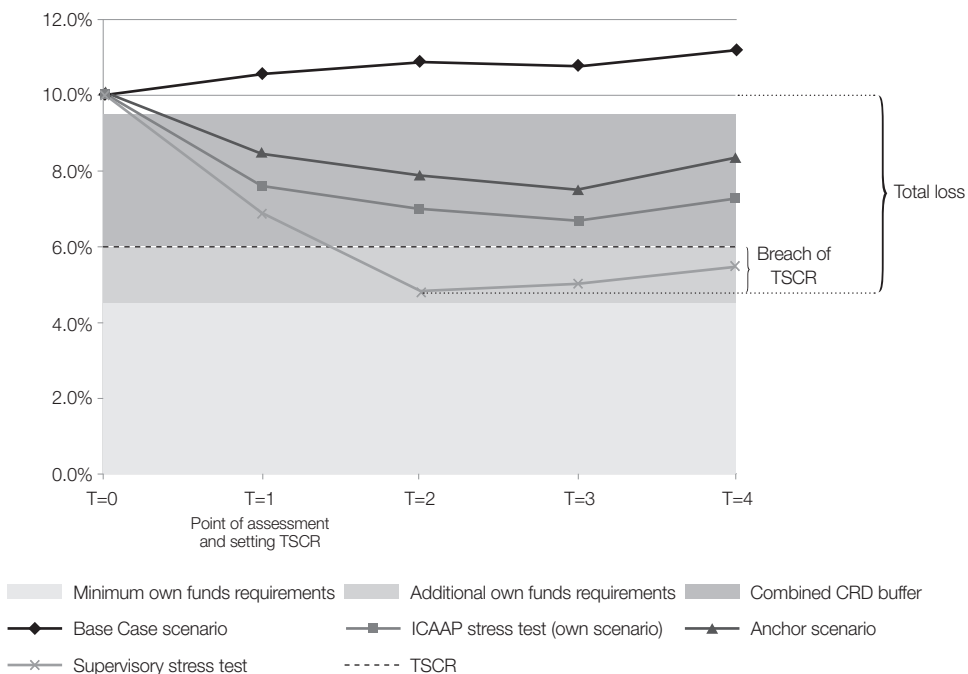
③ 감독당국의 추가자본 요구

감독당국은 경기변동(economic cycle)의 영향을 평가할 수 있는 스트레스 테스트(system-wide stress tests)를 실시하고, 그 결과 향후 1년 이내 위험에 대비하기 위하여 은행의 자본수준이 불충분하다고 판단하면 해당 은행에 필요자기자본규모를 추가적으로 높이는 조치를 취할 수 있다.

[그림 4]는 경기변동 효과를 반영한 감독당국의 스트레스 테스트 결과 은행이 향후 1년 이내에 TSCR 수준을 하회할 가능성이 예측되는 상황을 예시한다. 이러한 경우에 감독당국은 해당 은행에 대하여 필요자기자본규모를 추가적으로 높이는 조치를 취할 수 있다.

감독당국의 추가자본 요구는 필라2요구(P2R; Pillar 2 Requirements)와 필라2지도(P2G; Pillar 2 Guidance)로 구분된다. [그림 5]에 예시되어 있듯이, P2R은 TSCR에 속하는 항목으로서 자본요구 우선순위에서 필라1 필요자기자본과 OCR에서 추가되는 자본요구들(자본보전 완충자본, 경기대응 완충자본, 시스템적 중요은행에 대한 추가자본 등) 사이에 위치한다. P2R은 향후 1년 이내에 예상치 못한 손실로서 충당금 및 필라1 필요자기자본으로 흡수할 수 없는 부분, 모형 리스크, 지배구조 리스크 등을 흡수하기 위한 목적을 지닌다. P2R은 스트레스 상황에서도 지켜져야 하며, 위반 시에는 배당제한 등 다양한 감독조치들이 취해질 수 있다.

[그림 4] 경기변동에 따른 자기자본수준 예시

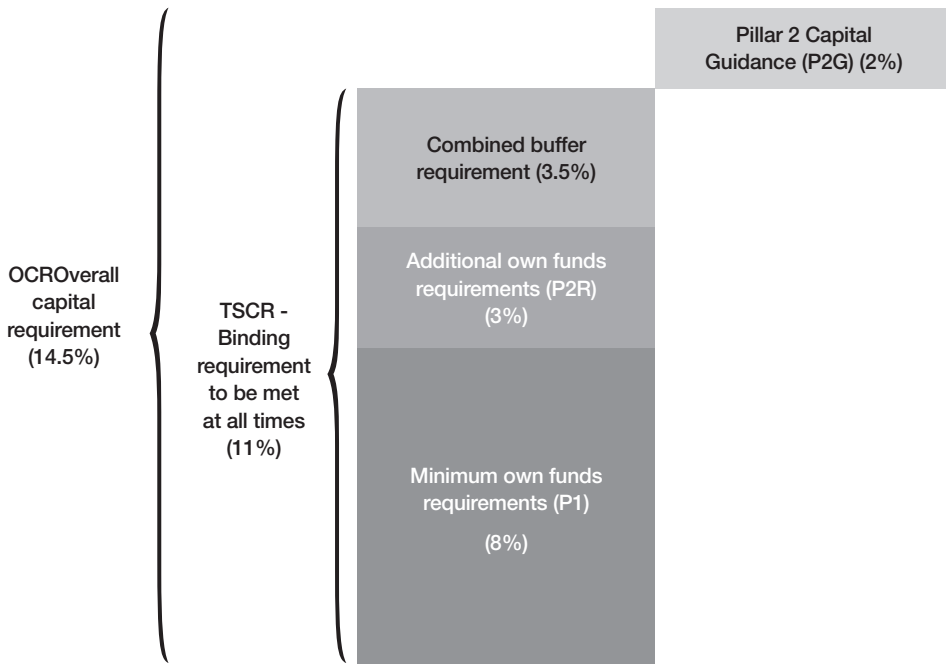


자료: EBA(2014)

P2G는 OCR에 포함되지 않는(non-binding) 항목으로서 자본요구 우선순위가 낮다. P2G는 감독당국의 스트레스 테스트에 따른 자본의 부족가능성 평가결과에 따라 결정되며

P2G 위반 시 이에 대응한 감독조치들이 반드시 취해지는 것은 아니나, P2G 수준을 자본적정성 관리와 자본회복계획 등에 반영할 것 등이 해당 은행에 권고된다.

[그림 5] 필라2요구(P2R)와 필라2지도(P2G) 예시



자료: EBA(2018)

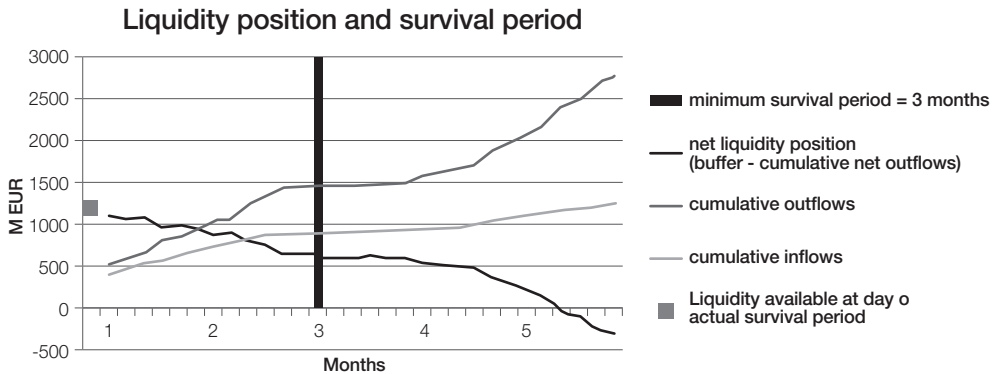
(9) SREP 유동성 평가

자본적정성 평가와 유사하게 유동성 및 자금조달 위험에 대해서도 은행의 유동성 적정성 내부 평가결과(ILAAP; Internal Liquidity Adequacy Assessment Process), 감독당국의 자체 평가결과, 기타 관련 정보 등을 이용하여 내재된 위험요소 및 은행의 리스크 관리에 대하여 평가한다.

유동성 및 자금조달 위험에 대한 평가결과를 바탕으로 SREP에서 유동성 리스크를 평가하는 몇 가지 방법이 제안되어 있다. [그림 6]은 생존기간(survival period)을 이용하는 방법을 예시한다. 스트레스 상황에서 유동성의 유입 및 유출의 누적규모와 현재의 유동성 보유 수준을 이용하여 유동성의 고갈시점인 유동성 생존기간을 산출하고 이를 필요 생존기간

과 비교함으로써 유동성 리스크 수준을 평가하는 것이다. [그림 6]은 생존기간이 5.1개월로서 필요 생존기간 3개월보다 길어서 유동성 위험이 높지 않은 경우를 예시하고 있다.

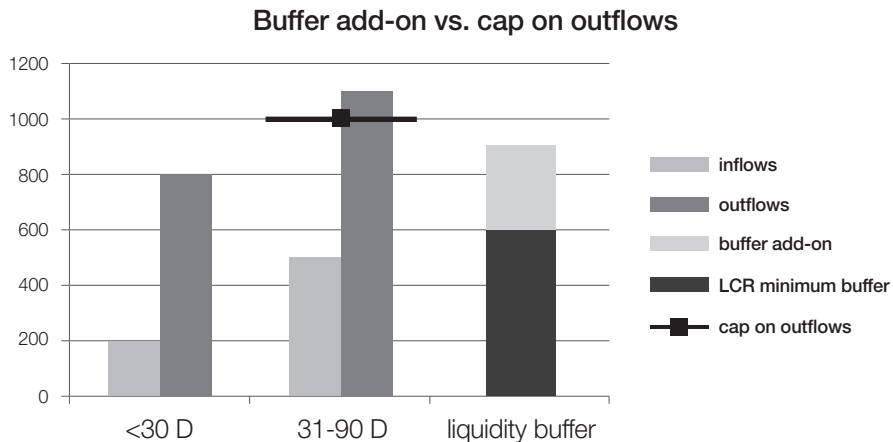
[그림 6] 유동성 생존기간 예시



자료: EBA(2014)

SREP은 유동성 리스크에 대한 감독당국의 우려와 권고수준을 표현하는 방법으로 필요 생존기간을 이용하는 방법 이외에도 최소 유동성커버리지비율(LCR)을 초과하도록 하는 추가 유동성(liquidity buffer add-on)을 이용하는 방법과 유동성 유출수준에 한도(cap on outflows)를 두어 제한하는 방법 등도 제안하고 있다. [그림 7]은 이 두 가지 방법을 예시하고 있다.

[그림 7] 추가 유동성 및 유동성 유출수준 한도 제한 예시



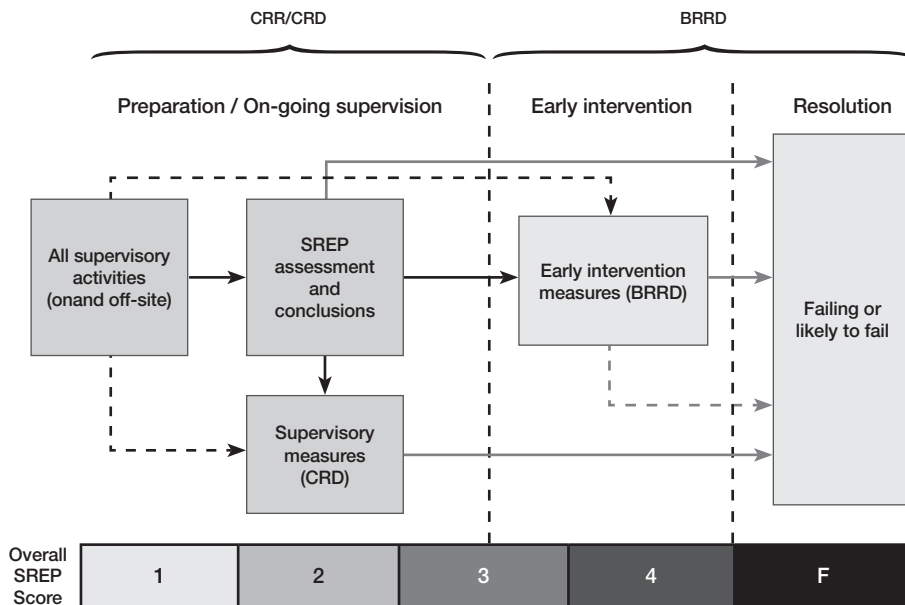
자료: EBA(2014)

(10) SREP 평가결과의 활용

SREP 과정을 통해 다양한 개별 리스크 요소들을 평가한 결과들은 은행의 생존성 (viability) 관점에서 종합적으로 평가된다. [그림 8]은 SREP 종합평가 결과를 바탕으로 감독당국이 취하는 다양한 조치를 보여준다. 감독당국은 필요시에 자본에 대한 양적 조치, 유동성에 대한 양적 조치, 감독당국의 조기 개입, 청산, 기타 조치 등을 취할 수 있다.

자본에 대한 양적 조치는 P2R, P2G를 부과하는 방법뿐만 아니라 수익에 대한 배당 제한 및 자본 적립 요구 등 다양한 조치들을 포함한다. 유동성에 대한 양적 조치는 앞서 설명한 추가적인 유동성 보강조치 뿐만 아니라 자산·부채의 만기불일치에 대한 제한 등도 포함한다. 그 밖에 SREP 과정에서 도출된 부수적인 위험요인들에 대한 다양한 추가 조치들이 기타 조치에 포함된다. 예를 들어, 영업모형 관련 위험을 줄이기 위하여 필요한 경우 감독당국은 은행에 대해 특정한 금융상품의 취급 규모를 줄이는 조치를 취할 수 있다.

[그림 8] SREP 평가결과의 활용



자료: EBA(2018)

(11) 감독당국에 의한 스트레스 테스트

감독당국은 자체 스트레스 테스트를 실시하고 이를 SREP 실행에 활용한다. 감독당국의 스트레스 테스트 결과는 은행의 자본 및 유동성 적정성에 대한 내부평가 결과의 점검, P2G 산출, 기타 은행의 취약부문 발견 등 다양한 용도로 활용될 수 있다.

감독당국의 자체 스트레스 테스트가 잘 이루어지기 위해서는 적절한 능력을 갖춘 담당부서를 두고 좋은 스트레스 테스트 모형을 구축한 후, 정기적으로 실행 및 개선하려는 노력 등이 필요하다.

스트레스 테스트 모형은 목적에 따라 하향식, 상향식 또는 혼합식 등으로 구성할 수 있으며, 민감도 분석, 시나리오 분석, 역 스트레스 테스트 등이 가능하고 은행의 재무제표, 감독 규제비용 등에 대한 영향을 분석할 수 있도록 구성되어야 한다.

ECB는 P2G 결정 시 감독당국 공통 시나리오에 기반하여 은행이 자체적으로 산출한 상향식(bottom up) 스트레스 테스트 결과를 활용하며 은행 자체 스트레스 테스트 방법론 및 절차의 신뢰성 제고를 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

2. 미국의 필라2 운용 사례

미국의 금융감독은 OCC(Office of the Comptroller of the Currency, Treasury), 연방준비위원회, 예금보험공사, OTS(Office of Thrift Supervision, Treasury) 등이 나누어 담당하고 있으나 감독의 원칙과 방법 등에 대해서 기관간 정합성과 통일성을 기하고 있다. 필라2 운용에 대한 규정은 앞서 살펴 본 EU의 경우와 대체로 유사하나 좀 더 원칙 중심의 간결한 내용을 담고 있다.¹⁾ 동 규정은 ICAAP에 대하여 그 실행지침을 34개 항목에 나누어 간결하게 제시하고 있으며, SREP에 대해서는 ICAAP의 적정성을 점검하고 다른 요소들도 고려하여 포괄적으로 평가하도록 하고 있다. 그리고 SREP의 결과에 따라 추가자본 적립 요구를 포함하는 다양한 감독규제 조치도 동 규정에 제시되어 있으나, 유럽 사례와는 달리 필라2에 의한 은행의 자본 지도 결과를 외부에 공개하는 등 실질적인 은행 감독 수단으로의 활용하지는 않는 것으로 보인다.

1) 필라2 운용에 대한 규정은 Supervisory Guidance: Supervisory Review Process of Capital Adequacy (Pillar 2) Related to the Implementation of the Basel II Advanced Capital Framework(2008)에 제시되어 있다.

글로벌 금융위기 이후 미국의 필라2 운용 체계는 큰 변화를 맞이하게 되었다. 도드-프랭크 법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010)은 연결기준 총자산 규모가 2,500억 달러를 상회하는 은행에 대해 매년 스트레스 테스트를 실시하여 경제상황에 대한 비관적 시나리오에 하에서 발생할 수 있는 손실규모를 추정하고 이를 흡수할 수 있는 충분한 자본을 보유하도록 규정하고 있으며, 미국 감독당국은 이를 필라2 제도의 일환으로 인식한다.²⁾ 연방준비위원회는 스트레스 테스트를 위한 시나리오를 생성하여 은행에 제공하며, 스트레스 테스트 방법론 및 스트레스 테스트의 은행별 상세한 결과와 이에 기반한 추가 자본보유비율 등을 공개하고 있다.³⁾

금융위기 이후 감독 스트레스 테스트에 의한 자본규제를 지속 강화하고 있는 미국의 감독 방식은 필라2 운용체계는 본 논문이 지향하는 내부자본적정성 중심의 필라2 운용체계와 다소 상이하며 참고할만한 사항이 많지 않은 것으로 판단된다.

3. 영국의 필라2 운용 사례

영국의 필라2 운용을 담당하는 영란은행(Bank of England) 산하 감독기구(PRA; Prudential Regulation Authority)에서 제시한 SREP의 주요 내용(PRA, 2020)은 앞서 살펴 본 EU의 경우와 세부적인 차이는 있으나 중요한 부분에서는 유사하다.

자본적정성에 대한 내부평가(ICAAP)와 관련하여, 영국 은행들은 PRA가 온라인으로 공시하는 기준서(Rulebook)를 따라 실행하여야 한다.⁴⁾ PRA의 지침 중 일부는 EBA의 지침을 준용하고 있다. 예를 들어, PRA는 EBA의 지침을 준용하여 IRRBB의 측정을 위해 외화금리에 대해서는 2%p의 충격을 가정하여 ICAAP을 실시하도록 하고 있다. 은행이 연결금융그룹(consolidation group)에 속하는 경우 이로부터 발생할 수 있는 그룹위험(group risk)을 평가하여야 하며, 그룹에 대한 익스포저가 일정 수준 이상인 경우에도 그룹위험을 평가하지 않으려면 그룹위험이 해당 은행에 중요하지 않다는 것을 증명하여야 한다. 그리고 PRA의

2) BCBS의 규제일관성평가(Regulatory Consistency Assessment Program) 미국편에 따르면, 미국 감독당국은 미국의 스트레스 테스트에 의한 자본 규제를 필라2 일환으로 소개하고 있다.

3) 상세한 내용은 <https://www.federalreserve.gov/publications/dodd-frank-act-stress-test-publications.htm>에 제시되어 있다.

4) PRA의 기준서는 <https://www.prarulebook.co.uk/>에 제시되어 있다. 그 중에서 ICAAP에 대해서는 <https://www.prarulebook.co.uk/rulebook/Content/Part/211179/23-09-2021>에 제시되어 있다.

지침은 EBA의 지침과 비교하여 연금부채 위험(pension obligation risk)에 대해서 상대적으로 중요하고 상세하게 다루고 있다. 또한, PRA의 지침은 기후변화가 가져올 금융 리스크도 ICAAP에서 다루어져야 한다고 명시하고 있다.

스트레스 테스트와 관련하여, 영란은행은 매년 영국 은행시스템의 자본적정성을 평가하기 위하여 사용되는 공통의 스트레스 시나리오를 공시하며, PRA도 은행의 스트레스 테스트에 참고할 수 있는 스트레스 시나리오를 공시한다. 은행은 ICAAP 실행 시에 스트레스 테스트를 통해 3~5년의 시계에 걸쳐 자본의 적정성을 평가한다.

SREP 추가자본과 관련하여, PRA는 Pillar 2A 및 Pillar 2B(또는 PRA Buffer)라는 두 가지 추가자본 부과수단을 사용하는데, 이는 각각 EBA의 P2R 및 P2G와 유사하다.

4. 호주의 필라2 운용 사례

호주의 필라2 운용을 담당하는 독립적인 감독기구(APRA; Australian Prudential Regulation Authority)에서 제시한 ICAAP과 SREP의 주요 내용(APRA, 2013)은 중요한 부분에서 EU의 경우와 유사하다. APRA는 SREP 결과를 반영하여 은행에 'Pillar 2 supervisory adjustment'라는 추가자본을 부과할 수 있다. 이러한 감독조치는 정기적인 평가과정 외에 필요한 경우 비정기적인 시기에도 이루어질 수 있으며, 해당 은행에 그러한 조치를 취한 이유가 설명되어야 한다.

APRA는 은행의 위험에 대한 평가와 감독조치를 정하기 위하여 2002년부터 사용해 오던 PAIRS(Probability and Impact Rating System)와 SOARS(Supervisory Oversight and Response System)를 그간의 변화와 발전을 반영하는 새로운 SRI(Supervision Risk and Intensity) 모형으로 2021년에 개편하였다.

SRI 모형에서는 은행을 규모, 상호연계성, 대체성, 복잡성, 핵심기능 수행 여부, 회생 가능성 등을 중심으로 금융시스템에 미치는 영향의 정도에 따라 4개의 Tier로 구분한다. 은행의 위험은 외부환경, 영업위험, 고객위험 등을 나타내는 총위험(gross risk), 은행의 지배구조와 리스크 관리, 손실위험에 대한 자본 및 유동성의 적정성을 나타내는 금융 복원력(financial resilience) 등 3가지로 크게 구분되며, 각 리스크 영역 내에 다시 세분된 리스크 요인들이 제시되어 있다. 리스크 평가 결과는 6개의 등급으로 반영되며, 감독조치는 하위 3등급 이하부터 이루어지는데, 위험등급이 높아질수록 강한 감독조치가 부과된다.

한편, 스트레스 테스트는 총자산 규모가 250억 호주달러 이하인 은행과 그 이상인 은행을 구분하여 이루어진다. 대규모 은행은 스트레스 테스트를 담당하는 공식적인 조직을 갖추고 합리적인 시나리오를 구성하며 스트레스 테스트의 결과를 자본적정성 유지와 리스크 관리 등에 활용하여야 한다.

5. 일본의 필라2 운용 사례

일본금융감독당국(JFSA: Japan Financial Supervision Agency)이 영어로 공개한 필라2 관련 자료를 찾기가 쉽지 않아서 국제통화기금(IMF) 및 BCBS가 일본의 은행 규제를 평가한 자료가 일본의 필라2 운용 내용 파악에 주로 이용되었다.

IMF는 2012년에 실시한 ‘효과적 은행 감독을 바젤 핵심 원칙 준수 여부에 대한 평가’에서 일본의 자본적정성 부분의 평가 등급을 ‘중대한 미준수(Materially Non-Compliant)’로 부여하였는데, 그 사유 중 하나는 일본의 필라2 운용 체계와 관련된 것이었다. IMF는 JFSA가 은행에 대한 SREP을 실시하여 문제 은행을 인식하더라도 리스크가 발견된 문제 은행에 추가 요구 자본을 부과할 수 있는 체계가 마련되어있지 않은 점을 주된 이유로 제시하였다.

흥미롭게도 BCBS는 같은 해 실시한 규제일관성평가(RCAP: Regulatory Consistency Assessment Program)에서 일본의 필라2 체계에 대해 준수(Compliant) 등급을 부여하였는데, 비록 JFSA가 필라2 SREP 평가의 결과로 은행에 추가 자본을 부과한 사례가 전혀 없다고 하더라도 은행감독법규 상 JFSA가 은행에 추가자본을 부과할 권한이 있다는 사실을 그 근거로 삼았다.⁵⁾

일본 필라2 제도가 바젤2 기준을 준수하는지 여부와 관계없이, JFSA가 필라2 체계 하에서 은행에 추가자본을 부과한 사실이 없다는 점에서 본 연구가 추구하는 방향과는 차이가 있다.

5) 상세한 내용은 bis.org/bcbs/implementation/l2_jp.pdf에 제시되어 있다.

Ⅳ. 우리나라의 현행 필라2 운용 체계

1. 우리나라 필라2 관련 규정내용

우리나라는 2008년에 바젤Ⅱ 제도를 도입하면서 필라1 제도는 국제 기준에 부합하게 도입하였으나, 글로벌 금융위기 등 당시 불확실한 국내외 금융시장 여건 등을 감안하여 필라2는 불완전한 형태로 도입하였다. 구체적으로, 앞서 설명한 BCBS(2019)가 제시한 필라2의 4가지 원칙 중에서 은행의 자체적인 ICAAP에 대한 요구(원칙1) 및 이에 대한 감독당국의 평가(SREP)(원칙2)는 국내 규정에 도입되었으나, SREP에 따른 최저자본비율 상향 조정 기준(원칙3) 및 감독당국의 조기개입(원칙4) 등은 도입되지 않았다. 이는 우리나라가 2013년 실시된 IMF의 금융부분평가프로그램(FSAP)에서 부정적인 평가를 받는 주요 원인이 되었다. 금융감독당국은 리스크평가를 통해 위험가중자산 할증 형태의 최저자본비율 상향 조치를 취할 수 있는 필라2 제도를 2016년부터 적용하였다.

우리나라 은행의 필라2 운용에 대한 규정(은행업감독규정 제30조)에 따르면, 은행은 ICAAP 체제를 갖추고 감독원장이 정하는 바에 따라 ICAAP을 실시하며, 감독원장은 ICAAP을 포함한 리스크평가 결과를 감독 및 검사업무에 반영할 수 있다. 그리고 금융위원회는 리스크평가 결과가 미흡한 은행에 대해 추가적인 자본의 적립을 요구할 수 있도록 하는 형태로 필라2 운용에 대한 규정 체계가 마련되어있다.

은행의 리스크평가는 계량평가와 비계량평가로 구분되며, 세부 내용은 「은행업감독업무시행세칙」〈별표 9〉에 상세히 제시되어 있다. 리스크평가 중 계량평가는 [표 2]와 같이 리스크를 유형별로 구분하여 평가비중을 달리 부여하며, 리스크 유형별로 관련 계량지표를 선정하여 해당 리스크평가에 활용한다.

[표 2] 리스크평가 계량지표 평가항목

리스크유형	계량지표	비중
종합	- 리스크중심 자기자본비율 - 위험조정자본이익률	15%
신용	- 익스포저 대비 신용리스크량비율 - 자기자본 대비 신용리스크량비율 - 장외파생상품 위험가중자산비율 - 익스포저 대비 가계부문 신용리스크량비율	50%

리스크유형	계량지표	비중
시장	• 자기자본 대비 시장리스크량비율	5%
운영	• 자기자본 대비 운영리스크량비율	7%
유동성	• 유동성커버리지비율 • 외화 유동성커버리지비율 • 외화유동성비율 • 원화예대율 • 중장기외화자금 조달비율 • 순안정자금조달비율	10%
금리	• 기본자본 대비 ΔEVE 비율 • 기본자본 대비 ΔNE 비율	7%
신용편중	• 자기자본 대비 신용편중리스크비율	6%

자료: 은행업감독규정시행세칙 (별표 9) 3.(평가항목).

그리고 리스크평가중 비계량평가도 리스크를 [표 3]과 같이 유형별로 구분하고 평가비중을 달리 부여하여 리스크를 평가한다.

[표 3] 리스크평가 비계량지표 평가항목

평가부문	비계량평가항목	비중
리스크지배구조 및 관리정책(G)	• 리스크관리체제 구축을 위한 이사회 및 경영진의 역할 • 리스크를 감안한 업무계획 수립 및 한도설정의 적정성 • 리스크관리 조직의 독립성과 전문성 • 리스크 측정 결과의 경영 활용의 적정성	20%
자본적정성 (C)	• 내부자본적정성 관리체제 구축 및 운용 • 리스크 인식의 적정성 • 리스크를 감안한 내부자본의 규모	25%
유동성 (L)	• 유동성리스크 관리의 적정성 • 유동성 위기상황분석 운용의 적정성	20%
리스크관리 (R)	• 신용리스크 • 시장리스크 • 운영리스크 • 금리리스크 • 기타리스크	25%
위기상황분석(S)	• 통합위기상황분석 실시의 적정성 • 위기상황분석결과 자본보유의 적정성 • 세부 리스크 유형별 위기상황 분석의 적정성	10%

자료: 은행업감독규정시행세칙 (별표 9) 3.(평가항목).

금융감독원은 은행의 리스크에 대한 계량평가와 비계량평가를 수행한 후에 각각 30%와 70%의 가중치를 부여하여 종합평가 결과를 산출하고 이를 바탕으로 [표 4]와 같이 5개 등급, 15개 단계로 등급을 정한다.

[표 4] 리스크평가 평가등급별 정의

구 분	등급	단계	정 의
우수 (strong)	1	+	전반적인 리스크관리실태가 매우 우수함
		0	전반적인 리스크관리 실태가 우수함
		-	전반적인 리스크관리 실태가 대체로 우수함
양호 (satisfactory)	2	+	전반적인 리스크관리실태가 아주 양호함
		0	전반적인 리스크관리실태는 양호함
		-	전반적인 리스크관리실태는 대체로 양호함
보통 (less than satisfactory)	3	+	리스크관리에서 일부 취약한 부문이 있으나 전반적인 재무 상태에 악영향을 미칠 가능성은 낮음
		0	리스크관리에서 취약한 부문이 있어 전반적인 재무 상태에 악영향을 미칠 가능성이 잠재되어 있으나 단기간에 개선이 가능함
		-	리스크관리에서 취약한 부문이 상당수 있어 전반적인 재무 상태에 악영향을 미칠 가능성이 잠재되어 있으나 단기간에 개선이 가능함
취약 (deficient)	4	+	중요한 부문에서 리스크관리 취약사항이 파악되어 전반적인 재무상태에 불리한 영향을 미칠 수 있으며 단기간에 개선이 어려움
		0	중요한 부문에서 리스크관리 취약사항이 파악되어 전반적인 재무상태에 악영향을 미칠 수 있으며 단기간에 개선이 어려움
		-	중요한 부문에서 리스크관리 취약사항이 파악되어 전반적인 재무상태에 중요한 악영향을 미칠 수 있으며 단기간에 개선이 어려움
위험 (critically deficient)	5	+	대부분의 리스크관리가 취약하여 전반적인 재무상태에 중대한 악영향을 미칠 수 있으며 단기간에 개선이 어려움
		0	대부분의 리스크관리가 대체로 취약하여 전반적인 재무상태에 중대한 악영향을 미칠 수 있으며 단기간에 개선이 불가능함
		-	대부분의 리스크관리가 매우 취약하여 전반적인 재무상태에 심각한 악영향을 미칠 수 있으며 단기간에 개선이 불가능함

자료: 은행업감독규정시행세칙 <별표 9> 5.(리스크평가 평가등급별 정의).

은행의 리스크 종합평가를 바탕으로 한 평가등급에 따라 필요시 [표 5]와 같이 위험가중 자산의 할증 및 추가적인 감독조치가 취해진다.

[표 5] 리스크평가 등급별 위험가중자산 할증 및 기타 감독조치

리스크평가 등급		감독조치	
		위험가중자산 할증률	추가적으로 부과가능한 감독조치
1등급 (우수 : strong)	+	-	▶ 특정 리스크 취약부문에 대한 리스크관리 강화 지도
	0	-	
	-	-	
2등급 (양호 : satisfactory)	+	-	▶ 리스크관리 강화를 위한 개선계획 · 약정서 제출 요구
	0	-	
	-	-	
3등급 (보통 : less than satisfactory)	+	-	▶ 특정 리스크 취약부문에 대한 리스크관리 강화 지도
	0	-	
	-	1%	
4등급 (취약 : deficient)	+	3%	▶ 리스크관리 강화를 위한 개선계획 · 약정서 제출 요구
	0	5%	
	-	7%	
5등급 (위험 : critically deficient)	+	10%	▶ 이익배당 축소 등을 포함한 자본확충 협약(MOU) 체결
	0	15%	
	-	20%	

자료: 은행업감독규정시행세칙 <별표 9> 6.(리스크평가 평가등급별 위험가중자산 할증 및 기타 감독조치).

은행지주회사에 대한 필라2 운용도 은행과 유사하게 규정되어 있다.⁶⁾ 참고로, 금융위원회 및 금융감독원은 2021년 초 코로나19 위기 극복을 위한 한시적인 조치로서 은행지주의 배당 축소를 권고한 바 있다. 이는 개별 은행 또는 은행지주에 대한 리스크평가 결과에 의한 것이 아니라, 금융규제운영규정 제7조 및 금융지주회사법 제50조, 은행법 제34조 등에 따라 이루어진 감독 조치로 볼 수 있다.

6) 금융지주회사감독규정(제29조) 및 동 시행세칙(제12조의3, <별표 8>) 참조.

2. 우리나라 필라2 운용 현황

(1) 은행의 내부자본적정성평가 현황 및 문제점

우리나라 은행 및 은행지주들은 원칙중심의 기준(은행업감독규정시행세칙 <별표 3-9>)에 따라 내부자본적정성 평가를 수행하고 있다. 이와 같이 원칙중심의 기준에 따라 자체적으로 수행되는 내부자본적정성 평가는 은행과 은행지주 사이에 차이를 보이고 있다. 특히, 은행은 2008년에 바젤Ⅱ를 도입하였으며 단순한 영업특성을 지닌 반면에, 은행지주는 2013년에 바젤Ⅱ와 Ⅲ를 동시에 도입하면서 상대적으로 바젤Ⅱ도입 시기가 늦은데다가 서로 다른 업종의 계열 금융회사로부터 발생하는 리스크의 종류도 다양하여 내부자본적정성 평가에서의 어려움이 큰 것으로 평가된다. 특히, 필라1 최저자본규제에서는 산출 대상에서 제외하는 보험자회사를 내부자본적정성 평가에서는 포함하여 그룹 전체의 리스크를 측정해야 하는 것이 그러한 예에 해당한다.

우리나라 은행 및 은행지주의 내부자본적정성 평가에 대해 금융감독원의 점검 결과 다음과 같은 문제점들이 발견되었다. 은행지주는 가용자본의 산정시에 기본자본을 가용자본으로 정의하고 일부 자회사의 보완자본을 포함하는 등 관대한 추정을 보인 경우가 나타났다. 그리고 신용편중, 유동성, 전략, 평판 리스크 등 일부 유형의 리스크를 누락하거나 스트레스 테스트 수행 시 손실 추정 방법의 통계적 신뢰성 부족, 적합성 검증 미실시, 일부 자회사를 테스트 대상에서 누락하는 등 오류도 발견되었다. 또한, 내부자본의 한도 배분시 위험관리위원회 결의를 거치지 않거나 자회사에 대해 자회사의 가용자본 규모보다 더 큰 내부자본 한도가 배분되는 등 비합리적인 배분이 이루어지는 사례도 나타났다.

(2) 감독당국의 리스크평가 현황 및 문제점

우리나라 은행의 필라2 운용은 2017~2018년에는 자산규모를 기준으로, 2019년부터는 시스템적 중요은행 해당여부를 기준으로 평가대상을 구분하여 평가주기를 차등하는 방법으로 비례성 원칙을 적용하고 있다. 그리고 [표 6]에 나타나 있듯이, 평가방법은 일관된 방법을 사용하기 보다는 현장검사, 서면검사, 경영실태평가결과 활용 등의 방법을 시기에 따라

선택적으로 활용하고 있다.⁷⁾ 한편, 리스크평가 3-등급 이하부터 위험가중자산이 할증되는 양적 조치가 이루어지는데, 앞서 지적된 내부자본적정성 평가 관련 다양한 문제점에도 불구하고, 2016~2020년 중 리스크평가 3- 이하 등급이 부여된 사례는 없으며, 따라서 위험가중자산 할증이라는 양적 조치를 받은 은행 및 지주는 없었다. 이는 전체 리스크평가 지표 중 내부자본적정성 평가가 차지하는 비중이 낮은 점, 평가자에 따라 평가 결과가 상이한 점 등에 기인하는 것으로 보인다.

[표 6] 리스크평가 대상 및 방법

평가대상		평가방법
2017년	연결자산규모50조원 이상 : 매년 이하 : 격년 가능	현장검사 실시
2018년	연결자산규모60조원 이상 : 매년 이하 : 격년 가능	은행 검사부의 경영감사 결과 평가 활용하여 검사 효율화 도모
2019년	D-SIB : 매년 평가 Non D-SIBs : 경평시 리스크평가 실시	서면점검 위주
2020년	(원칙 1) D-SIB : 매년 평가 Non D-SIBs : 경평시 평가 (원칙 2) 원칙 1에도 불구하고 특정 조건* 해당시 익년도 우선 실시 * 리스크평가 결과 3- 등급 이하이거나 리스크 급증하는 경우 등	현장검사 실시 원칙. 비계량 평가항목 축소 통합
2021년	(원칙 1) D-SIB : 매년 평가 Non D-SIBs : 경평시 평가 (원칙 2) 원칙 1에도 불구하고 리스크 관리 수준에 따라 평가 주기 조정 (공동) 직전 리스크평가 결과 3- 등급 이하인 경우 익년도 우선 실시 (D-SIB) 직전 등급이 2- 이상 등 양호한 경우, 평가 실시 유예 가능	

자료: 금융감독원.

7) 경영실태평가는 각 금융회사의 경영실적, 경영의 건전성, 경영진의 경영능력, 법규준수 상황 및 리스크 관리실태 등 다양한 평가부문을 종합적이고 통일적인 방식에 따라 일정한 등급으로 평가하여 금융회사의 경영상태를 체계적이고 객관적으로 확인하는 방법의 하나이다. 경영실태평가 결과에 따라 부실금융회사에 대해서 적기시정조치를 취하는 한편 감독상 주의 및 관심을 더욱 집중하여 금융회사 경영의 건전성 확보와 금융이용자 보호 및 신용질서 유지 등 감독·검사업무의 효율성을 높일 수 있는 장점도 있다(금융감독원, 『금융감독개론』, 2020).

우리나라의 현행 필라2 운용방식은 다음과 같은 점에서 개선이 필요하다고 판단된다.

첫째, 경영실태평가와 필라2를 위한 리스크평가가 공존하면서 두 평가간 중복평가의 문제가 발생할 가능성이 있다. [표 7]은 우리나라와 유럽의 필라2 평가제도를 비교한 내용을 보여준다. 1996년 우리나라가 BIS에 가입하면서 은행의 경영상태를 파악하기 위하여 도입된 경영실태평가제도는 2012년 4분기부터 CAMEL-R 방식으로 6가지 부문, 즉 자본적정성(Capital adequacy), 자산건전성(Asset quality), 경영관리적정성(Management), 수익성(Earnings), 유동성(Liquidity), 리스크 관리(Risk management) 등에 대한 평가로 구성되어 있다. 한편, 리스크평가는 자본적정성 및 유동성을 확보하기 위한 수단이지만 그 과정에서 리스크 통제구조 등을 포함한 포괄적인 평가가 수반된다. 경영실태평가에서도 은행의 경영상황 전반에 대한 평가가 이루어지기 때문에 두 평가 간에 중복평가 문제가 발생할 수 있다.

이를 방지하기 위하여 하위세칙(금융감독업무시행세칙 제29조 1항)에서는 리스크평가를 경영실태평가의 일환으로 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 이런 규정은 중복평가 문제를 방지하는 효과는 있지만, 필라2의 첫 번째 원칙인 ICAAP과 두 번째 원칙인 SREP를 수행하는 데는 효과적이지 못할 우려가 있다. 필라2와 경영실태평가의 철학과 목적이 상이하며, 중복평가 방지를 목적으로 필라2를 경영실태평가에 포함시켜 운영하는 것은 ICAAP의 결과로 누락되거나 조정이 필요한 위험요소를 발굴하고 이것이 미래 자본량에 미칠 영향을 추정하는 BCBS의 ICAAP과 SREP 관점을 수행하기 어렵게 할 수 있다. 따라서 필라2 리스크평가와 경영실태평가를 각자의 목적에 맞게 조화롭게 실시하는 방안이 마련될 필요가 있으며, 이는 V장에서 논의된다.

[표 7] EBA와 우리나라의 필라2 제도 비교

EBA 필라2 (SREP) 제도			국내 제도
E1: 영업모델	은행 영업의 지속가능성을 평가하여 1~4등급 부여		경평(수익성)
E2: 리스크 지배구조	리스크 지배구조, 리스크성향, 보상체계, 리스크 인프라 등의 적정성을 평가하여 1~4등급 부여		경평(경영관리, 리스크관리)
E3: 자본적정성	감독기준 리스크평가	신용, 시장, 운영, 금리리스크의 수준 및 측정 절차의 적정성 평가를 통해 1~4등급 부여	경평(자본적정성, 자산건전성, 리스크평가)
	내부자본적정성 평가	P2R 잠정치에 내부자본량 수준 및 신뢰성 검증 결과를 반영하여 은행별 P2R 확정치 결정	리스크평가 (자본적정성 비계량)
	스트레스 테스트	P2G(심각한 위기 상황에 대응하기 위한 버퍼) 설정 시 반영	—
E4: 유동성	유동성 수준(정량적)과 관리 실태(정성적) 평가에 따라 1~4등급 부여		경평(유동성)

둘째, 경영실태평가와 리스크평가가 분리·공존하면서 한정된 인력이 두 평가로 분산되어 리스크평가를 위한 인력이 부족할 가능성이 있다. 2021년 현재 금융감독원내 1개 팀에서 소수의 인력이 리스크평가를 전담하는 상황을 감안하면 필라2의 심도있는 운용이 어려울 수 있다.

셋째, 리스크평가를 각각 30%와 70%의 비중을 두고 계량지표와 비계량지표 평가로 구분하는 현행 평가방식은 선진사례의 평가방식과 크게 차이가 있다. ICAAP에 기반하여 SREP을 수행하는 선진사례 관점에서 보면 우리나라의 현행 필라2 평가체계는 다음과 같은 단점이 있다. 먼저, 우리나라의 평가체계는 ICAAP 결과 산출되는 위험요소별 자본에 대한 양적 영향력 정보를 충분히 활용하지 못하고 있다. ICAAP의 결과로 감독당국은 필라1 규제 기준에 의한 리스크량이 아닌, 필라1이 다루지 않는 리스크 영역을 포함한 은행의 전체 리스크를 대상으로 은행 자체 기준으로 추정한 리스크량을 파악할 수 있고, 이 리스크량과 은행이 보유한 가용자본을 비교하는 것 자체가 은행에 추가자본부과 여부를 결정할 수 있는 중요한 정보가 될 수 있다. 그러나 현재 우리나라 평가체계는 이를 지표법의 한 항목으로만 활용하고 있다. 또한, 우리나라 평가체계에서는 평가항목별로 중요도를 사전에 정하고 있는데, 이 중요도가 실질적 리스크를 반영하고 있는지 확인하기 어렵다는 문제점이 있다. ICAAP 기반 SREP 수행 체제에서는 ICAAP과 SREP이 서로 유기적이고 체계적으로 연계되어 있어서 체계의 일관성을 도모할 뿐만 아니라 은행이 ICAAP을 발전시키려는 인센티브를 강화하는 장점이 있는 반면에, 우리나라의 현행 평가체계에서는 이러한 장점을 충분히 살리지 못하는 단점이 있다.

넷째, 필라2를 운용한 2016~2020년 중 개별 은행이나 은행 지주에 3⁻ 이하 등급이 부여된 경우가 없고 위험가중자산 할증이라는 양적 조치가 한 번도 이루어지지 않았다는 것은 선진사례의 경험과 비교하였을 때 우리나라가 필라2의 운용에서 관대화 편향을 보였을 가능성이 있으므로 이에 유의할 필요가 있다.⁸⁾ 이 문제는 계량 및 비계량 지표를 기반으로 하는 현행 평가방식을 ICAAP에 기반하는 평가방식으로 전환한다면 개선될 수 있을 것으로 판단된다.

8) 유럽과 미국의 필라2에 따라 부과된 추가 필요자본비율의 은행별 공개된 자료를 보면 모든 은행들이 필요자본적립을 추가로 요구받고 있다.

V. 우리나라의 필라2 운용체계 개선방안

앞서 살펴본 필라2의 해외 운용사례와 우리나라의 운용 현황을 바탕으로 본 장은 향후 우리나라 필라2 운용체계의 개선방안을 도출한다.

우리나라 필라2 운용에 대한 개선방안의 효과성을 도모하기 위하여 다음과 같은 원칙들이 고려되었다. 첫째, 우리나라 필라2 운용체계가 국제적 규범과 선진사례에 좀 더 부합하도록 한다. 둘째, 필라2 운용을 통해 은행과 금융감독원의 리스크 평가·관리 역량이 함께 향상되도록 한다. 셋째, 필라2 운용을 위한 금융감독원의 감독부담이 최소화하도록 한다.

리스크평가에 대한 부분과 평가 후 조치사항에 대한 부분으로 구분한 우리나라 필라2 운용에 대한 개선방안은 다음과 같다.

1. 필라2 리스크평가에 대한 개선방안

(1) ICAAP 기반 SREP 수행체제로 전환

현행 규정에 따르면, 우리나라 필라2는 리스크평가를 계량평가와 비계량평가로 구분하고, 계량평가는 사전에 정해진 계량지표를, 비계량평가는 주요 리스크 영역의 비계량적 평가요소를 평가한다.

우리나라의 현행 필라2 평가체계에서 사용하는 일부 계량지표가 ICAAP에서의 산출결과를 이용하고 있으나, ICAAP과 SREP이 서로 유기적으로 연계되어 있지 못하며 은행의 ICAAP 결과가 추가자본부과 등 SREP에 직접적으로 영향을 미치기 어려운 구조이므로 이를 선진사례에서와 같이 ICAAP 기반 SREP 수행체제로 전환하는 것이 바람직하다. 이 새로운 수행체제 하에서 ICAAP은 기본적으로 각 위험요인이 자본에 미치는 영향을 양적으로 표현한다. 그리고 SREP는 은행 입장에서 수행한 ICAAP의 결과를 감독당국의 관점에서 평가·조정하여 적정 자본량을 최종적으로 결정한다. 따라서 현행 체제와는 달리 ICAAP 기반 SREP 수행체제에서는 사전에 위험별로 가중치를 부여하고 평가를 위한 계량지표를 선정할 필요가 없다. 질적 평가는 각 위험별로 양적 평가의 부족한 부분을 보완·조정하는 역할을 하며, 질적 평가의 중요도를 사전에 정하지 않는다. 또한, 새로운 수행체제는 ICAAP 결과

를 평가·조정하는 과정에서 은행과 감독당국간의 피드백을 통해 서로의 이해와 상호발전을 도모하는 장점을 가져온다.

새로운 수행체제를 실행하기 위해서는 우선 은행들의 ICAAP 결과에 대한 신뢰성 확보가 필요하다. IV장에 기술한 바와 같이 현재 은행지주 ICAAP을 위해 내부자본 산출시 일부 리스크를 누락하거나, 과소 산출하는 경우가 있어 이에 대한 개선이 요구되며, 이를 위해 감독당국이 은행의 ICAAP 신뢰성 제고를 위한 지원 방안을 제시할 필요가 있다.

(2) 은행의 ICAAP 신뢰성 제고 방안

① ICAAP-SREP 가이드라인 제공

은행들이 수행하는 ICAAP은 기본적으로 위험요인들을 식별하고, 향후 예상되는 위험상황에서 위험요인들이 자본에 미치는 영향을 양적으로 산출해내는 과정이다. ICAAP은 은행들이 자체적으로 독자적인 모형이나 측정방법 그리고 위험상황에 대한 가정 등을 구성하여 수행되는데, 은행들이 ICAAP 수행시 위해 참고할 수 있는 가이드라인을 감독당국이 제공하는 것은 ICAAP과 SREP간 일관성을 높이고 은행간 이질성을 줄여서 감독당국이 일관성 있는 SREP 결과를 도출하는데 도움을 준다.

우리나라의 현행 필라2 규정에 의하면, 은행은 감독원장이 정하는 바에 따라 내부자본적정성을 평가·관리할 수 있는 체제를 갖추어야 한다(은행업감독규정 제30조 1항). 그리고 ICAAP에 대한 상세한 기준이 관련세칙(은행업감독규정시행세칙 <별표3-9>)에 제시되어 있으며, SREP의 기준도 동 세칙(<별표9>)에 설명되어 있다. 그러나 동 세칙은 BCBS가 제시한 원칙중심으로 기술되어 은행이 ICAAP을 위해 적용하는 리스크량 측정 방법 등에 차이가 존재할 수밖에 없고, 감독당국도 SREP의 일관적인 적용에 한계가 있다. 따라서, ICAAP을 기반으로 어떻게 SREP을 수행하는지에 대해 상세히 설명하는 세부적인 가이드라인을 제공하는 것은 향후 ICAAP에 기반한 SREP의 수행과정을 좀 더 용이하고 정확하게 하며, 규제투명성과 은행들의 결과 수용성을 높이는데 유용할 것이다. 또한, 현재의 관련 세칙은 지표중심의 SREP 기준을 제시하고 있으므로, 향후 ICAAP에 기반한 SREP의 수행체제로 전환에 맞춰 SREP 기준도 새로이 제시되어야 할 것이다.

영국의 PRA는 ICAAP의 은행이 따라야 하는 지침에 대한 기준서(Rulebook)를 온라인으로 공시하고 있다. EU는 ICAAP과 SREP을 함께 상세하게 설명하는 SREP에 대한 매뉴

얼을 제공하고 있다. 그리고 BCBS도 ICAAP과 SREP을 함께 설명하는 SRP(supervisory review process)에 대한 상세한 설명자료를 제시하였다. ICAAP과 SREP에는 공통적인 부분이 많이 있으므로, 선진사례에서 제시하는 가이드라인은 우리나라의 ICAAP과 SREP에 대한 가이드라인 작성에 참고가 될 것이다.

② 은행 ICAAP 방법론 발전 지원

은행 담당자들이 ICAAP 수행과 관련된 공통적인 관심사항을 논의할 수 있는 기회를 제공하는 것은 ICAAP 수행에 사용되는 모형과 방법론을 개선시키는데 도움이 될 것이다. 금융감독원은 은행들의 의견을 들어 정기적 또는 비정기적으로 온라인이나 오프라인의 워크숍 또는 이와 유사한 형식의 모임을 주선하는 것을 고려해 볼 수 있다.

또한, 필라2에서 고려하는 리스크 영역 중에는 예를 들어, 전략리스크나 평판리스크 등과 같이 아직 적절한 측정방법이 고안되지 못한 영역들이 있다. 이러한 위험들에 대응하는 자본수준을 적절히 측정하기 위해서는 개별 은행의 자료만을 이용하기 보다는 여러 은행들의 자료를 모아서 이용하거나 측정방법론 개발을 위해 공동으로 노력하는 것이 은행들의 노력을 절감하고 필라2를 효과적으로 실행하는데 필요하다고 판단된다.

(3) 필라2 리스크평가를 위한 SREP 개선방안

필라2 리스크평가의 개선을 위해 금융감독원이 수행하고 있는 현행의 SREP을 [표 8]과 같이 개편하는 것이 바람직하다고 판단된다.

[표 8] 필라2 리스크평가를 위한 SREP 개선방안

	현행	개선안
평가기준	계량 및 비계량 지표 중심	ICAAP 중심
관련규정	은행업감독규정시행세칙 <별표 9>	ICAAP 중심 평가에 따른 규정 개정 필요
평가방법	현장, 서면, 경영실태평가 결과 등을 활용	서면평가 위주의 평가방법 사용. 현장평가 항목에 대한 평가는 경영실태평가에서 담당
평가 대상 및 주기	규모 또는 D-SIB 해당여부를 기준으로 구분	매년 평가 (현장평가는 경영실태평가 주기와 일치)
평가지기	은행별로 차이	동시적 평가
평가결과 공개	비공개	공개

앞서 설명하였듯이, 현행의 계량 및 비계량 지표 중심의 평가를 ICAAP 결과에 기반한 평가로 변경하는 것이 바람직하며 이에 맞추어 현행의 관련규정(은행업감독규정시행세칙 <별표 9>)도 개정되어야 한다.

현재 필라2 리스크평가는 현장평가, 서면평가, 경영실태평가결과 등을 활용하여 이루어지고 있다. 경영실태평가가 은행의 리스크 관리 외에도 각 은행의 경영실적, 경영의 건전성, 경영진의 경영능력, 법규준수 상황 등 은행의 경영상태를 포괄적으로 확인하는 수단으로 활용되고 있으므로 이를 필라2 리스크평가로 완전히 대체하기는 어려울 것이다. 리스크평가와 경영실태평가의 공존을 유지한다는 전제하에 중복평가의 위험성을 줄이면서 감독의 효율성을 높이기 위해 다음과 같은 방법이 고려될 수 있다. 우선 리스크평가 항목을 ICAAP 위주로 구성하고 이를 현장평가와 서면평가 항목으로 구분한다. 그리고 현장평가와 서면평가 중에서 서면평가가 중심이 되도록 구성하고 가급적 현장평가 항목은 최소화한다. 다음으로, 서면평가는 리스크평가부서에서 담당하고 현장평가는 경영실태평가를 수행하는 감사부서에서 담당하도록 분리한다. 즉, 리스크평가는 리스크평가부서에서 수행하는 서면평가 결과와 감사부서에서 수행하는 경영실태평가결과를 결합하여 이루어지는 것이다. 서면평가와 현장평가를 분리하는 것은 평가의 대상, 주기 및 시기 등에 다음과 같이 영향을 미친다. 서면평가와 현장평가를 분리하고 있는 개선안에서는 서면평가는 매년 실시하고 현장평가는 경영실태평가에 맞춰 이루어지므로, 매년 산출되는 서면평가 결과와 그해 또는 그 이전의 현장평가 결과를 결합하면 리스크평가를 매년마다 모든 은행에 대해 실시할 수 있다. 이 개선안은 현장평가의 주기를 경영실태평가에 맞춰 은행별로 차등화하는 방식으로 비례성의 원칙을 반영한다.

리스크평가 측면에서 보면, 이 개선안은 ICAAP 위주로 구성된 항목을 서면평가를 중심으로 평가하고 경영실태평가에서 평가된 일부 현장평가 결과가 서면평가 결과를 보완하는 방식이다. 한편 경영실태평가 측면에서 보면, 이 개선안은 경영실태평가 내에 기존에 존재하는 리스크 영역의 일부가 축소되어 리스크평가의 현장평가 항목이 되고, 여타 ICAAP에 해당하던 경영실태평가 항목은 ICAAP 서면평가로 대체되는 방식이다. 이러한 분리와 상호보완은 리스크평가와 경영실태평가의 중복평가 문제를 해소하는데 도움이 될 수 있다.

그리고 이 개선안은 리스크평가를 은행별로 개별 평가하는 대신에 동시에 일괄 평가하는 방법을 제안한다. EBA은 여러 은행들에 대한 SREP을 모아서 동시에 감독 조치 내용을 결정한다. 이와 같이 SREP을 동시에 수행하는 방법은 다음과 같은 장점을 기대할 수 있다. 첫째, 평가위원회를 통해 결정함으로써 평가주체를 동일하게 할 수 있어서 이질적인 평가자

로 인한 평가의 편이(bias)를 줄일 수 있다. 둘째, 여러 은행을 수평적으로 비교함으로써 은행의 이질성으로 인한 평가의 편이를 최소화 할 수 있다. 셋째, 평가대상 기간과 평가시점이 동일하여 기간과 시점 차이에 따른 편이를 줄일 수 있다. 넷째, SREP 수행을 위한 노력을 절감하고 감독효율화를 기할 수 있다. 다섯째, 일괄평가를 하는 것은 은행별 리스크평가 결과의 공개를 용이하게 한다. 현재 체계에서는 개별 은행이 금융감독원의 일정에 따라 순서대로 평가를 받고 있으며 최초로 3⁻ 등급을 받을지 여부와 같은 등급 결과에 민감하게 반응한다. 반면에, 일괄평가에서는 평가결과에 따라 개별 은행들이 몇 개의 그룹으로 그룹화되고 개별 은행이 어떤 그룹에 속하는지를 동시에 공개할 수 있어서 평가결과의 공개가 용이해진다. 앞서 설명한 서면평가와 현장평가를 분리하는 개선안 적용을 통해 이러한 동시 평가방법이 실행 가능할 것으로 판단된다.

유럽은 매년 SREP에 따른 은행별 추가자본부과량을 공개하며, 미국은 은행별 스트레스 테스트 통과 여부를 투명하게 공개하고 있으나, 우리나라는 아직 은행별 세부 리스크평가 결과를 공개하지 않고 있다. 앞서 언급한 대로, 개별 은행을 몇 개의 그룹으로 나누고, 그룹별 추가자본부과 규모를 공개하는 수준으로 SREP의 결과를 공개하는 것은 제도와 평가의 투명성을 높이는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

2. 필라2 조치사항에 대한 개선방안

(1) 자본비율 기반 추가자본 요구 방식(P2R) 도입

우리나라 필라2 운용시 조치사항으로 추가자본 적립 요구에는 [표 5]에 나타난 바와 같이 위험가중자산을 할증하는 방식이 이용된다. 이 위험가중자산 할증 방식은 앞서 살펴본 선진 사례와는 다르다. EU의 P2R(Pillar 2 Requirement) 및 P2G(Pillar 2 Guidance)나 영국의 Pillar 2A, 2B 등과 같이, 선진사례에서는 최저요구자본비율을 상향하는 방식이 이용되고 있다.

두 방법 모두 실질적으로 자본의 추가 적립을 요구하는 효과를 가지지만 다음과 같은 이유에서 위험가중자산을 할증하는 방식보다는 최저요구자본비율을 상향하는 방식이 더욱 바람직한 것으로 판단된다. 첫째, 자본보전 완충자본, 경기대응 완충자본, 시스템적 중요 은행에 대한 추가자본 적립 등 여타 추가자본 적립수단들은 모두 최저요구자본비율을 상향하는 방식을 사용하고 있어서 필라2에 의한 추가자본 적립 요구에도 최저요구자본비율을 상

향하는 방식을 사용하는 것이 체계의 일관성 측면에서 바람직하다. 둘째, 위험가중자산 할증 방식은 위험가중자산을 분모로 사용하는 모든 자본 비율에 동시에 영향을 미치는 효과가 있다. 예를 들어, [그림10]에서와 같이 만일 위험가중자산이 100이고 필라1, P2R 및 자본보전 완충자본의 필요자본비율이 각각 8%, 2.1% 및 2.5%라면, 필요자본 규모는 각각 8, 2.1 및 2.5이다. 이 때 P2R을 필요자본비율을 추가하는 대신 위험가중자산을 100에서 126.25로 할증하면 동일한 필라1과 P2R의 필요자본 규모(위험가중자산의 8%)의 합에 해당하는 $10.1(=8+2.1=126.25 \times 8\%)$ 과 일치한다. 그러나 우선순위에서 P2R 이후에 오는 자본보전 완충자본, 경기대응 완충자본, 시스템적 중요 은행에 대한 추가자본 등에 대한 필요자본 규모에 차이가 발생한다. 자본보전 완충자본의 경우 필요자본 규모는 할증된 위험가중자산 126.25의 2.5%인 3.2로서 자본비율 가산방식에서의 필요자본 규모 2.5보다 더 커진다. 이와 같이, P2R을 위험가중자산 할증방식으로 부과하면 P2R보다 우선순위가 낮은 추가자본 항목들도 함께 영향을 받는 것이다. 만일 이러한 간접적 영향을 상쇄시키려 한다면 이 효과를 추가로 고려하여 위험가중자산의 할증률을 산출하여야 하는 왜곡현상도 발생할 수 있다. 이러한 이유에서 향후에 위험가중자산 할증 방식을 필요자본비율 추가 방식으로 전환하는 것이 필요하다고 판단된다.

우리나라의 ICAAP 관련규정(은행업감독규정시행세칙 <별표3-9>)은 ICAAP 실행에 대한 원칙을 규정하고 그 결과를 [표 9]와 같이 정리하여 표시하도록 하고 있다. 이 결과표는 필라1 규제자본 산출시 감안하지 못한 위험을 추가적으로 감안하면서 발생하는 필라2 내부자본(내부목적 소요자기자본) 필요규모를 리스크 항목별로 나타낸다.

EBA는 필라2에 의한 추가자본 부과비율인 P2R을 필라2 내부자본을 기반으로 산출하고 있다. 이러한 방법은 필요자본비율 증가를 하나의 수단으로 사용하여 필라1에서 감안하지 못한 추가 위험에 대응하려는 목적에 부합하는 합리적인 방법이다. 우리나라도 이미 필라2 내부자본 규모를 산출하는 체계를 갖추고 있으므로 선진사례와 같이 필라2 내부자본을 기반으로 하는 P2R을 도입하는 것이 가능하며, 앞서 설명한대로, 최저요구자본비율을 상향하는 방법으로 P2R을 도입하는 것이 바람직하다고 판단된다.

[표 9] 우리나라의 내부자본 산출결과 서식

구 분	필라1 규제자본	필라2 내부자본 (A)	내부한도 (B)	한도내 내부자본 비율 (A/B*100)
필라 1 리스크(a)				
신용리스크				
시장리스크				
운영리스크				
필라 2 리스크(b)				
금리리스크				
신용편중리스크				
유동성리스크				
평판리스크				
OO리스크				
OO리스크				
리스크 계(a+b)				
분산효과				
내부자본(소계)				

자료: 은행업감독규정시행세칙 <별표3-9> 별지.

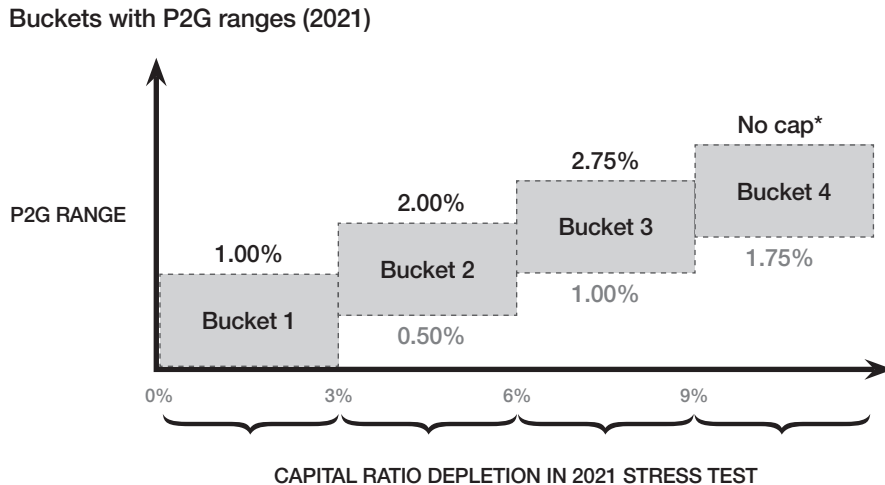
(2) P2G의 도입

필라2 운용 선진사례에서 감독당국은 스트레스 상황에서도 은행의 건전성이 유지되도록 하기 위하여 은행이 P2G라는 추가적인 자기자본 버퍼를 보유하도록 권고하고 있다. EBA는 2021년 7월 P2G의 새로운 결정방법을 제시하였다.⁹⁾ 이 방법은 감독당국이 제시한 공통 위기 시나리오에 기반하여 은행이 자체 스트레스 테스트를 실행하고 그 결과 스트레스 상황에서 자기자본이 감소하는 정도를 은행별로 측정한 후 그 정도에 따라 개별 은행을 4개의 그룹(Bucket)으로 분류한다. [그림 9]는 EBA의 P2G 부과 체계를 나타낸다. 2021년 대상 스트레스 테스트에서 벤치마크 상황과 비교하여 스트레스 상황에서 자기자본비율의 감소폭이 3%p 이내이면 Bucket 1, 3%p~6%p 이면 Bucket 2 등으로 구분하는 식으로 모두 4개

9) <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/html/p2g.en.html> 참조.

의 Bucket으로 개별 은행을 분류한다. 그리고 P2G 수준은 감독당국의 전문가 판단에 따라 Bucket 1에 대해서는 0%p~1%p, Bucket 2에 대해서는 0.5%p~2%p, Bucket 3에 대해서는 1%p~2.75%p에서 정해지며, Bucket 4에 대해서는 1.75%p 이상에서 정해진다.

[그림 9] EBA의 P2G 부과 체계



* maximum P2G in 2021 is expected to be 4.5%

자료: ECB Banking Supervision 홈페이지.

앞서 설명한 EBA의 스트레스 테스트 체계를 실제 수행하는 ECB는 은행의 상향식 테스트 결과를 ECB의 하향식 모형인 STAMPE의 결과와 비교하여 신뢰성이 떨어진다고 판단하면 이를 조정하는 방식으로 P2G를 결정하고 있다.

금융감독원은 STARS라는 모형 개발을 통해 자체 스트레스 테스트 수행능력을 갖추었다. STARS- I (2018)은 개별 은행에 대한 위험을 분석하며, STARS- II (2019)는 금융회사 간 부실의 전염, 다중채무자 위험, 금융-실물간 피드백 효과 등을 감안할 수 있다. 2019년 실시된 FSAP(Financial Stability Assessment Program)을 통해 IMF는 금융감독원의 동 모형이 잘 개발되었다는(well developed) 평가를 내린 바 있다.¹⁰⁾ STARS를 통한 하향식 테스트 결과와 은행 자체적으로 수행한 상향식 테스트 결과를 상호 비교하는 방식으로 시장참

10) IMF, 2020, Republic of Korea : Financial Sector Assessment Program, Technical Note-Systemic Risk Analysis and Financial Sector Stress Testing, p 61.

여자들의 신뢰성을 확보한다면 동 모형은 P2G 설정이라는 감독수단으로 사용될 수 있을 것이다.

한편, 우리나라 개별 은행(지주)들은 ICAAP 수행 과정에서 자체적으로 설정한 위기 시나리오에 기반하여 스트레스 테스트를 실시하고 있고 주기적으로 감독당국이 제시하는 공통 시나리오를 기반으로 상향식 스트레스 테스트를 수행하고 있다. 그러나 금융감독원의 은행(지주)의 스트레스 테스트 모형에 대한 점검 결과를 보면, 유럽 사례와 같이 은행 자체의 테스트 결과를 감독 목적으로 즉시 활용하기에는 신뢰성 부족, 비교 가능성 저하 측면에서 무리가 있다.

이러한 상황에서 우리나라가 P2G를 도입한다면, 당분간 감독당국이 주도하는 하향식 스트레스 테스트 결과를 바탕으로 P2G를 결정하는 방법이 더 합리적이라고 판단된다. 금융감독원의 모형과 은행 자체 모형간 활용 데이터와 방법론이 달라서 두 모형을 일관된 기준으로 비교하여 어떤 모형이 우수하다고 주장하기는 어렵다. 다만, 은행의 스트레스 테스트 방법론은 금융감독원의 리스크평가 또는 경영실태평가 시 빈번하게 개선이 요구되어 왔다.¹¹⁾ 한편, 금융감독원의 모형은 앞서 설명한 대로 IMF 등 외부 전문가로부터 어느 정도의 신뢰성을 인정받고 있으며, 최근 코로나19 위기 시 은행지주의 배당 축소 권고 등 감독 목적에도 직접적으로 사용되었으며, 금융감독원은 이를 가지고 지속적으로 개선·활용하고 있다. 또한, 스트레스 테스트를 자본지도 목적으로 활용하기 위해서는 은행간 비교 가능성이 중요하다는 측면에서도 전 은행 및 은행지주에 일관되게 적용할 수 있는 금융감독원 모형을 활용하는 것이 적절하다고 판단된다.

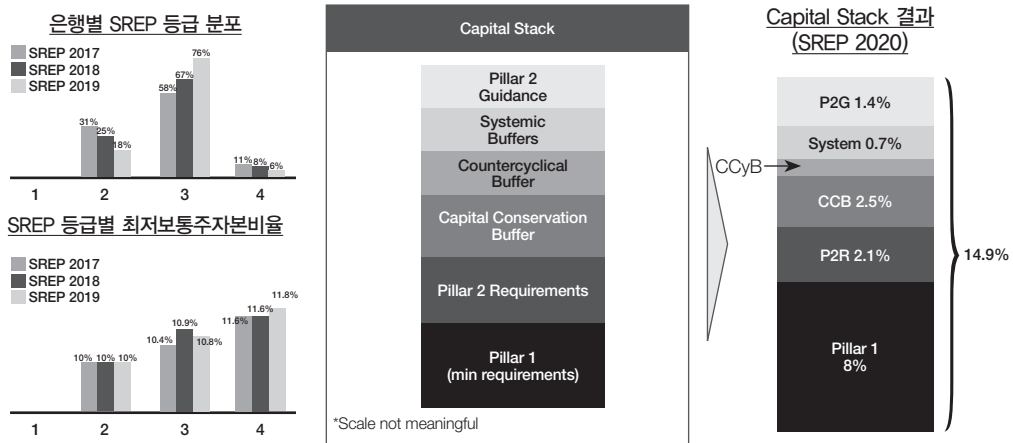
한편, 은행 스트레스 테스트에 대한 지속적인 감독, 검사 및 선진 사례 전파 등을 통해 은행의 스트레스 테스트 모형이 고도화된 후에는 유럽 사례에서와 같이 개별 은행이 수행한 스트레스 테스트 결과를 기초로 하되 감독당국의 스트레스 테스트 결과를 벤치마크 목적으로 사용하여 조정하는 방식으로 P2G를 결정하는 것도 고려해 볼 수 있다.

11) 상세한 개선 필요 사항은 금융감독원 홈페이지(업무자료-검사·제재-경영유의사항 등 공시 메뉴)에서 찾을 수 있다

(3) 양적 조치의 적극적 활용

[그림 10]은 2019년 EU의 필라2에 의한 추가자본 적립율을 보여준다. P2R과 P2G는 평균적으로 각각 2.1%p 및 1.4%p씩 부과된 것으로 나타났다. 4개의 평가 등급 중에서 1등급은 없었으며, 2, 3, 4등급의 비중이 각각 18%, 76% 및 6%로 나타났다. 그리고 보통주자본 적립율은 2~3등급간에는 0.8%p, 3~4등급간에는 1.0%p씩 차등하여 부과되었다.

[그림 10] EU SREP 평가결과



자료: ECB

우리나라는 위험가중자산 할증방식을 취하고 있으며, [표 5]에 따르면 할증률은 5개 등급 중에서 '3'등급에 1%를 부과하는 것을 시작으로 '5'등급에 20%까지 부여하고 있는데, 현재까지는 양적 조치를 부과받은 은행은 없었다. 향후에 양적 조치가 부과되는 경우 예를 들어, '4'등급에는 5% 할증률이 부여되는데, 이는 보통주 자본비율 4.5%를 4.3%로 0.2%p 만큼 낮추는 정도의 효과를 지닌다. 종합하면, 현재까지는 위험가중자산을 할증 조치가 적용된 은행은 없었으며, 현재의 운용방식이 유지된다면 향후에도 양적 조치를 부과받은 은행의 비율이 낮을 것으로 추측될 뿐만 아니라 위험가중자산 할증률 수준도 EU에서의 평균적 자본비율 할증 수준인 P2R 2%p와 비교하면 매우 작을 것으로 판단된다. 이와 같이 양적 조치를 소극적으로 사용하는 것은 현실에서 필라2의 영향력을 감소시키는 부작용을 초래할 수 있다는 점에 주의를 기울여야 한다.

또한, [그림 10]에서 보듯이 EU는 P2G로 평균적으로 1.4%p의 높은 추가자본 적립을 요구하고 있다. 우리나라에서는 EU의 P2G나 영국의 PRA buffer와 같은 지도수준의 추가 자본적립제도를 도입하고 있지 않지만, 앞서 주장하였듯이 이러한 추가자본 적립제도 도입을 통해 극심한 위기상황에도 은행의 자본적정성이 유지되도록 할 필요가 있다.

그러나 P2R과 P2G를 일시에 도입하면 이로 인해 은행의 실제 지분비율이 단기간에 높아지고 신용공급 규모가 영향을 받는 부작용의 발생이 우려된다. 따라서 일정한 경과기간을 두고 점진적으로 양적 조치를 위하는 것이 부작용을 줄이는 데 필요하다고 판단된다.

(4) 질적 조치의 적극적 활용

필라2의 조치사항으로 자본 및 유동성에 대한 양적 조치 이외에 다양한 질적 조치들도 활용할 수 있다. 질적 조치가 시간이 많이 필요하다면 그 중간에 양적 조치를 부과하였다가 질적 조치가 완료되면 양적 조치를 해제하는 방법이 선진사례에서 제시되고 있다. 양적 조치는 질적 조치가 조속히 완료되도록 인센티브를 제공하는 역할을 할 수 있다. 이와 같이 양적 조치와 질적 조치는 상호 보완 및 의존의 관계에 있다.

한편, 우리나라의 규정(은행업감독규정 제30조 6항)는 금융감독원장이 필라2의 결과를 감독 및 검사업무에 반영할 수 있다고 규정하고 있어서 필라2의 질적 조치사항을 포괄적으로 인정하고 있다. 다만, 하위세칙(은행업감독업무시행세칙)은 [표 5]에서와 같이 특정 리스크 취약부문에 대한 리스크관리 강화 지도, 리스크관리 강화를 위한 개선계획·약정서 제출 요구, 이익배당 축소 등을 포함한 자본확충 협약(MOU) 체결 등에 대해서만 열거하고 있다. 질적 조치들이 효과적으로 이루어지기 위해서는 열거된 조치들만으로 충분한 것인지 그리고 조치들이 이행되지 않는 경우의 추가적인 조치들에 대한 규정은 필요한 것인지 등에 대해서 검토와 보완이 필요하다고 판단한다.

Ⅵ. 추가 논의

본 연구는 미시건전성(micro-prudential) 관점에서 우리나라의 필라2 운용체계의 개선 방안을 제시하였다. 필라2의 운용결과에 따라 은행의 필요자본비율이 변동할 수 있고 그 영향으로 실제 자본비율도 함께 변동할 수 있다. 은행 자본비율의 변동은 자본조달비용을 높이고 도덕적 해이의 유인을 줄여서 은행 대출 규모를 변동시키고 실물경제에 영향을 미칠 수 있다.¹²⁾

은행 대출의 경기순응성(pro-cyclicality)에 대응하기 위하여 바젤Ⅲ 체계는 경기대응 완충자본(counter-cyclical capital buffer)을 두고 경기 과열 시기에는 필요자본비율을 높이고 경기 침체 시기에는 필요자본비율을 낮추고 있다. 그러나 앞서 논의하였듯이 필요자본비율은 미시건전성 관점에서 도입한 필라2에 의해서도 변동할 수 있다. 즉, 필라2 개편이 필요자본비율을 변동시켜서 의도하지 않게 거시건전성에도 영향을 미칠 수 있다는 점에 유의하여야 한다.

이러한 영향을 파악하기 위해서는 은행 필요자본비율 변동이 실제 자본비율을 어떻게 변동시키는지, 실제 자본비율 변동이 은행 신용공급에는 어떤 영향을 미치는지, 이러한 영향은 은행별 또는 차입자별로 차등하게 나타나는지 등에 대한 경험적 연구가 필요하다.¹³⁾ 벨기에 금융시스템을 대상으로 필라2가 신용공급에 미친 영향에 대한 최근 연구(De Jonghe et al.(2020))에 따르면, 필라2에 의한 필요자본비율 인상은 실제 자본비율을 상승시키고 기업에 대한 신용공급을 축소시키는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 영향은 은행별로 또한 차입자별로 차등하게 나타났다. 그러나 필라2 필요자본비율의 변동폭이 크지 않을 뿐만 아니라 점진적으로 변동하며 은행간 상관성도 낮아서 필라2가 거시건전성 측면에서 의도하지 않은 영향을 미치기는 하지만 그 정도는 크지 않은 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과를 일반화하기는 어려우며 국가마다 다른 결과가 가능하다. 우리나라는 현재까지

12) 이러한 경로에 대한 선행연구로는 Morrison and White(2005), Tirole(2006), Freixas and Rochet(2008), Adrian and Shin(2010), Shleifer and Vishny(2010), Hanson et al.(2011), Adrian and Boyarchenko(2012), Jeanne and Korinek(2013), Aiyar et al.(2014), Malherbe(2015), Gornall and Strebulaev(2018) 등을 들 수 있다.

13) 관련 연구로는 Bernanke and Lown(1991), Berger and Udell(1994), Peek and Rosengren(2000), Hubbard et al.(2002), Ashcraft(2006), Berrospide and Edge(2010), Puri et al.(2011), Mora and Logan(2012), Berger and Bouwman(2013), Auer and Ongena(2016), Célériér et al.(2016), Jiménez et al.(2017), Gropp et al.(2018), Fraisse et al.(2020), Juelsrud and Wold(2020) 등을 들 수 있다.

필라2로 인한 필요자본비율이 변동한 사례가 없으므로 이러한 경험적 연구가 가능하지 않지만, 향후 필라2 필요자본비율 변동이 발생하면 이로 인해 발생할 수 있는 신용공급 축소와 거시건전성에 미치는 영향에 대해서는 계속 주의를 기울일 필요가 있다.

이와 관련하여, 바젤III 최종안 도입에 따른 신용공급 확대와 거시건전성에 미치는 영향을 흥미롭게 주목할 필요가 있다. 금융위원회 및 금융감독원은 코로나19로 어려운 중소기업 등 실물경제에 대한 은행의 지원 역량을 강화하기 위해 당초 2023년으로 예정된 「바젤 III 최종안」 적용을 2020년 2분기로 앞당긴 바 있다.¹⁴⁾ 이 효과로 국내은행의 총 자본비율은 1.91%p, 은행지주회사의 총 자본비율은 1.11%p 상승할 것으로 추정되었는데, 향후 충분한 데이터가 축적되어 바젤 III 최종안 도입으로 인해 상승한 은행 및 은행지주의 자본여력 증가가 신용공급 및 거시건전성에 미친 영향을 분석할 수 있게 되면 이러한 결과는 필라2 제도 개편에 의한 반대의 효과를 가늠해보는데 참고할 수 있을 것이다.

VII. 결론

본 연구는 우리나라의 필라2 운용체계를 개선하기 위하여 우리나라와 선진사례를 비교하는 방법을 이용하여 개선방안을 도출하였다. 필라2의 리스크평가와 관련하여서는 ICAAP에 기반하여 SREP을 수행하는 체제로 전환하고, ICAAP-SREP에 대한 상세한 가이드라인을 제공하고 은행의 ICAAP 신뢰성 제고를 도모하는 등 ICAAP의 수행을 지원하며, SREP의 효과적인 수행을 위해서 리스크평가와 경영실태평가의 효율적 조정, SREP의 동시적 실행, P2R 및 P2G의 도입 등의 개선방안이 제안되었다. 그리고 필라2의 조치사항에 대해서는 추가자본 요구 방식을 위험가중자산 할증 방식에서 최저요구자본비율을 상향하는 방식으로 변경하는 것과 양적 및 질적 조치들을 더욱 적극적으로 활용하는 방안들이 제안되었다.

본 연구에서 제시한 우리나라 필라2 운용 개선방안이 효과적으로 이루어지 위해서는 중기적 계획을 세우고 은행과 감독당국 간에 긴밀히 협력하는 것이 필요하다. 현재 대부분의 은행에서 ICAAP을 실시하고 있으며, 감독당국은 자체 스트레스 테스트 운용체계를 갖추고

14) 보도자료(2020.5.29.), 「바젤III 최종안」이 15개 은행, 8개 은행지주회사에 조기 시행됩니다

있으므로 필라2 운용을 보다 더 선진화할 수 있는 여건은 성숙된 것으로 판단된다. 본 연구가 필라2 운용체계의 선진화를 위해 ICAAP 기반 SREP 체계를 확립하고 은행과 감독당국 간에 활발한 피드백이 이루어지는 계기가 되기를 기대해본다.

〈참고문헌〉

- Adrian, T., Boyarchenko, N., 2012, Intermediary Leverage Cycles and Financial Stability. vol. 567 Federal Reserve Bank of New York, Staff Reports.
- Adrian, T., Shin, H.S., 2010, Liquidity and leverage. *Journal of Financial Intermediation* 19, 418–437.
- Aiyar, S., Calomiris, C., Wieladek, T., 2014, Does macro-prudential regulation leak? Evidence from a UK policy experiment. *Journal of Money Credit and Banking*. 46, 181–214.
- APRA, 2013, Prudential Practice Guide: CPG 110 – Internal Capital Adequacy Assessment Process and Supervisory Review.
- APRA, 2020, Guide: Supervision Risk and Intensity Model.
- Ashcraft, A.B., 2006, New evidence on the lending channel. *Journal of Money, Credit and Banking* 38, 751–775.
- Auer, R., Ongena, S., 2016, The Countercyclical Capital Buffer and the Composition of Bank Lending. Mimeo.
- BCBS, 2012, Basel III regulatory consistency assessment(Level 2) – Japan.
- BCBS, 2014, Regulatory Consistency Assessment Program (RCAP) Assessment of Basel III regulations – United States of America, 83-85.
- BCBS, 2019, Supervisory review process. Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements.
- Berger, A., Bouwman, C.H., 2013, How does capital affect bank performance during financial crises? *Journal of Financial Economics* 109, 146–176.
- Berger, A., Udell, G.F., 1994, Did risk-based capital allocate bank credit and cause a “credit crunch” in the United States? *Journal of Money, Credit and Banking* 26, 585–628.

- Bernanke, B., Lown, C., 1991, The credit crunch. Brookings Paper on Economic Activity 22, 205–239.
- Berrospide, J., Edge, R., 2010, The effects of bank capital on lending: what do we know, and what does it mean? International Journal of Central Banking 6, 5–54.
- Board of Governors of the Federal Reserve System, 2021, Dodd-Frank Act Stress Test 2021: Supervisory Stress Test Methodology.
- C  l  rier, C., Kick, T., Ongena, S., 2016, Changes in the Cost of Bank Equity and the Supply of Bank Credit: When it Rains in Milano or Brussels, Does it Drizzle in Frankfurt? Mimeo.
- De Jonghe, O., Dewachter, H., Ongena, S., 2020. Bank capital (requirements) and credit supply: Evidence from pillar 2 decisions. Journal of Corporate Finance 60, 101518.
- EBA, 2014, Guidelines on common and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP). European Banking Authority, EBA/GL/2014/13.
- EBA, 2018, Final Report - Guidelines on the revised common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP) and supervisory stress testing. European Banking Authority, EBA/GL/2018/03.
- ECB, 2018, SSM SREP Methodology Booklet – 2018 edition – to be applied in 2019. Banking Supervision, European Central Bank.
- Fraisse, H., L  , M., Thesmar, D., 2020, The real effects of bank capital requirements. Management Science 66, 5-23.
- Freixas, X., Rochet, 2008, Microeconomics of Banking. MIT Press, Cambridge MA.
- Gornall, W., Strebulaev, I., 2018, Financing as a supply chain: the capital structure of banks and borrowers. Journal of Financial Economics 129, 510–530.
- Gropp, R., Mosk, T., Ongena, S., Wix, C., 2018, Banks Response to Higher Capital Requirements: Evidence from a Quasi-Natural Experiment. The Review of Financial Studies 32, 266–299.

- Hanson, S.G., Kashyap, A.K., Stein, J.C., 2011, A macroprudential approach to financial regulation. *Journal of Economic Perspective* 25, 3–28.
- Hubbard, G., Kuttner, K.N., Palia, D., 2002, Are there bank effects in borrowers' costs of funds? evidence from a matched sample of borrowers and banks. *Journal of Business* 75, 559–581.
- IMF, 2012, Japan: Basel Core Principles for Effective Banking Supervision – Detailed Assessment of Compliance.
- IMF, 2020, Republic of Korea : Financial Sector Assessment Program, Technical Note- Systemic Risk Analysis and Financial Sector Stress Testing, 61.
- Jeanne, O., Korinek, A., 2013, Macroprudential Regulation Versus Mopping up After the Crash. National Bureau of Economic Research, WP, pp. 18675.
- Jiménez, G., Ongena, S., Peydró, J.-L., Saurina, J., 2017, Macroprudential policy, countercyclical bank capital buffers, and credit supply: evidence from the spanish dynamic provisioning experiments. *Journal of Political Economy* 125, 2126–2177.
- Juelsrud, R., Wold, E.G., 2020. Risk-weighted capital requirements and portfolio rebalancing. *Journal of Financial Intermediation* 41, 100806.
- Malherbe, F., 2015, Optimal Capital Requirements Over the Business and Financial Cycles. European Central Bank (WP1830).
- Mora, N., Logan, A., 2012, Shocks to bank capital: evidence from UK banks at home and away. *Applied Economics* 44, 1103–1119.
- Morrison, A.D., White, L., 2005, Crises and capital requirements in banking. *American Economic Review* 95, 1548–1572.
- Office of the Comptroller of the Currency, Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation, Office of Thrift Supervision, 2008, Guidance: Supervisory Review Process of Capital Adequacy (Pillar 2) Related to the Implementation of the Basel II Advanced Capital Framework.
- Peek, J., Rosengren, E., 2000, Collateral damage: effects of the Japanese bank crisis on real activity in the United States. *American Economic Review* 90, 30–45.

- PRA, 2020, The Internal Capital Adequacy Assessment (ICAAP) and the Supervisory Review and Evaluation Process (SREP). Prudential Regulation Authority, Bank of England, Supervisory Statement SS31/15.
- Puri, M., Rocholl, J., Steffen, S., 2011, Global retail lending in the aftermath of the US financial crisis: distinguishing between supply and demand effects. *Journal of Financial Economics* 100, 556–578.
- Shleifer, A., Vishny, R.W., 2010, Unstable banking. *Journal of Financial Economics* 97, 306–318.
- Tirole, J., 2006, *The Theory of Corporate Finance*. Princeton University Press.

ICAAP-based Pillar 2: Reformative proposals for the Korean banking supervision*

Sangwon Suh **, Jungil Kim ***

ABSTRACT

In this study, we evaluate the practice of Pillar 2 which plays an essential role in the Basel II and III in the Korean banking supervision and make several reformative proposals. Specifically, we propose that the supervisory authority should implement the supervisory review and evaluation process (SREP) in a way to efficiently use information contained in the internal capital adequacy assessment process (ICAAP) which is conducted by banks. In addition, we suggest several proposals to help effective implementations of ICAAP and SREP. For the SREP decision and supervisory measures, we propose to change the capital surcharge method from a risk-weighted asset add-on approach to a capital requirement ratio add-on approach. Other quantitative and qualitative measures are also advised to be more actively used as supervisory measures.

□ Keywords : Pillar 2, ICAAP, SREP, Risk Assessment, Stress Test.

□ JEL Classification : G28, G21.

* The authors thank two anonymous referees for their helpful comments. This work is financially supported by the Financial Supervisory Services (FSS) of Korea; however, the view of this paper is solely the authors' own view but not related with that of the FSS.

** Corresponding author. School of Economics, Chung-Ang University, Email: ssuh@cau.ac.kr.

*** Financial Supervisory Service of Korea, Email: jungilkim@fss.or.kr.